

論 説

原子力事業者の法的整理（論点の整理・検証）

久 保 壽 彦

【目 次】

はじめに

- 1 原子力発電所事故発災時の論点整理
 - 1.1 原発事故の現状
 - 1.2 原子力損害賠償制度等について
 - 1.3 原発事故発災時の法的整理に対する論点
 - 1.4 法的整理を選択しなかった理由
 - 1.5 東電が会社更生法の適用申請を模索した理由
- 2 原子力損害賠償制度専門部会設置（2015年5月）までの論点整理（2013年4月～）
 - 2.1 山本試案について
 - 2.2 保険的スキームについて
 - 2.3 特例法による法的手続の進捗
- 3 専門部会での法的整理に対する論点整理
 - 3.1 「見直し」における論点整理
 - 3.2 専門部会委員の意見
- 4 「見直し（2018年10月31日）」以降現在に至るまでの論点整理
 - 4.1 ②山本和彦「事故賠償制度の現状と課題」『事故賠償手続の充実に向けて』111頁
 - 4.2 ③大塚直「原子力損害賠償法の改正と危険責任立法—責任の範囲および責任主体の関係を中心として」198頁。
 - 4.3 ④野村豊弘＝道垣内正人＝豊永晋輔「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」、『原子力損害賠償法コンメンタール』248頁
 - 4.4 ⑤高橋滋「原子力損害賠償制度の現状と課題—電力自由化を念頭に—」90～91頁
- 5 まとめ

はじめに

筆者は2011年3月11日に東日本大震災を原因とした東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島原発、または福島原発事故」という）以降、事故被害者に対する徹底した損害賠償と電力の安定供給を目的とすべく、原子力事業者の損害賠償能力を包含した経営体力にスポットをあてて、万一将来的に事故が発生した際にも上記目的をクリアすべく、様々な障害等を検証した上で、原子力損害賠償制度を再構築すべきと主張してきた。

他方で、原子力発電所事故に伴う損害賠償については、福島原発事故時の原子力法制、加えて原子力損害賠償等支援機構法（後の原子力損害賠償・廃炉等支援機構法）の施行時を前提に検討してきた。その上で、基本的には原子力事業者の法的整理を想定しない当時の法制を支持した上で、¹⁾ 上述の主張を行ってきた。

もっとも、平成26年の電気事業法の一部改正により、同法第27条の29において、電力会社（旧一般電気事業者）が発電事業を廃止、法人を解散等する場合に、経済産業大臣に届出を行えばよいこととされたことから、法律上は、原子力事故を契機として会社更生手続等の法的整理を原子力事業者自身が選択することもあり得る法体系となっている。この改正は原子力損害賠償制度専門部会やその後の様々な論稿等においても取り上げられ、現在は文部科学省において検討されているとしているが、原子力損害賠償制度を再検討するにあたり、喫緊の課題の一つになっている。

本稿では、このような点を踏まえ、原子力事業者の法的整理について、これまで様々な議論や論稿等が発出されていることから、今一度それらを整理・検討し、次のステップの礎としたいと考える。

本稿では、原子力事業者の法的整理に関する議論等を、以下の4つに時間軸に区分し検討することとしたい。

- 1 原子力発電所事故発災時（2011年4月～2013年3月）
- 2 原子力損害賠償制度専門部会設置（2013年4月～2015年5月）までの論点整理
- 3 原子力損害賠償制度専門部会での法的整理に対する論点整理
- 4 原子力損害賠償制度専門部会における「見直し（2018年10月31日）」以降現在に至るまでの論点整理

1 原子力発電所事故発災時の論点整理

1.1 原発事故の現状

2011年3月11日に東日本大震災を原因とした東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島原発、または福島原発事故」という）に伴う損害賠償債権は、当初5兆円程度と試算されていたが、2023年4月28日現在では、10兆7300億円と倍増し、加えて廃炉・除染費用が加算されると約15兆円と試算されているが、除染費用については、原子力損害賠償・廃炉等支援機構（以下「支援機構」という）の保有する東京電力株式の売却益をもって拠出することとされている。

1.2 原子力損害賠償制度等について²⁾

ここで原子力事業者の法的整理を検討する際に必要な論点について述べるにあたり、原子力損害賠償制度の内容と今回の事故発災時の具体的な損害賠償制度の構築について、「時の法令2079号（47～49頁）」に基づき説明したい。

原子力損害賠償制度とは、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償の処理に関する制度であり、①原子力事業者の無過失責任、②原子力事業者への責任集中、③原子

力事業者の無限責任を基本原則としている。

また、賠償に充てる基礎的な資金を確保するため、原子力事業者には損害賠償措置を講じる義務が課せられている。具体的には、一般的な損害をカバーする民間責任保険契約と民間保険市場では引き受けられない自然災害等による損害をカバーする政府補償契約の締結が基本となっている。加えて、東電福島原発事故を契機に、原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号。以下「原賠法」という）第16条に基づく国の援助の具体化として、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年法律第94号。成立時は原子力損害賠償支援機構法（以下「支援機構法」という）が成立し、同法に基づき、原子力発電を行う電力会社等の原子力事業者が相互に扶助する枠組みである原子力損害賠償・廃炉等支援機構（設立時は原子力損害賠償機構（以下「支援機構」という））が設立された。これにより、損害賠償措置により確保される金額を超える損害が発生した場合には、同機構を通じて賠償に必要な資金が確保されることになる。

これらを踏まえ、平成26年（2014年）に原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議（以下「副大臣等会議」という）が設置された。副大臣等会議においては、当対応が必要事項や今後の進め方が整理され、見直しに関する専門的な検討については、原子力委員会において行うことを要請することとされた。このような背景の下、原子力損害賠償制度の見直しは、原子力委員会においてその議論を本格化させていくこととなり、2015年5月に同委員会の下に原子力損害賠償制度専門部会（以下「専門部会」という）が設置され、有識者（座長：濱田純一東京大学名誉教授、副座長：早稲田大学鎌田薫教授）による審議がなされ、2018年10月30日付で『原子力損害賠償制度の見直しについて』（以下「見直し」という）が公表された。その後は、文部科学省にところを代えて検討が進められその一つの結果として、2018年1月の「原子力損害賠償に関する法律の一部を改正する法律」が制定され、2022年12月20日付審査会において損害賠償の枠組み変更が検討される旨の公表につながっている。

1.3 原発事故発災時の法的整理に対する論点

原発事故発災時は発災原子力事業者である東電に対する特別な感情も含めて、法的整理、特に会社更生手続を申請すべきであるとする多くのマスコミ報道や研究者からの発信もあった³⁾。しかし、結局、政府によって法的整理に伴う大きな混乱を避けるために法的整理は選択されることはなかった。その点について、以下の観点から具体的に述べることにしたい。

1.4 法的整理を選択しなかった理由

発災後の論稿で法的整理の選択は難しい旨述べている論稿は複数存在する。切り口や表現は異なるがその理由として概ね共通している論点とその概略については以下の通りである⁴⁾。

- 1) 適切な損害賠償が行われない
- 2) 迅速な損害賠償の支払いができない
- 3) 電力の安定供給、原子炉の安定化などの事故収束作業、廃炉作業に支障が生じる恐れがある
- 4) 会社更生のためのスポンサーが現れる可能性が低く、更生計画が作成できないおそれがある
- 5) 今後の資本・資金調達コストが上昇するおそれがある
- 6) 立法経緯、などがある。

- 1) の適切な損害賠償が行われない、という点については、会社更生手続上いわゆる一般債権である損害賠償債権は更生債権として処遇され、相当額の債権カットが行われる。加えて、債権届出が決められた期限までになされなかった場合には、その損害賠償債権は一切支払われないことになる。また、仮に破産手続を選択、または牽連破産になった場合、損害賠償の主体がなくなり破産手続開始決定後に発生する損害賠償債権に対して賠償が行われない可能性が極めて高くなる。
- 2) 迅速な損害賠償の支払いができない、という点については、晩発生障害や風評被害による損害賠償の発生も想定され、損害賠償額を短期間に確定することが困難となることから、更生計画の骨格をなす弁済計画が策定できず、その結果、更生計画が作成できないことになる。加えて、法的整理を選択すると被害者も同手続に参加する必要がある、相応の負担が生じる。また、大きな問題点の一つとして、更生手続の認可決定まで損害賠償額の支払いが禁止される、という問題がある。
- 3) 電力の安定供給、原子炉の安定化などの事故収束作業、廃炉作業などに支障が生じるおそれがある、という点については、事故収束費用の支払いが迅速に認められないおそれがあり、債権カットの対象となった取引業者が事後の取引に応じないおそれがある。また、金融機関などからの必要な借入金の調達ができず、設備投資に大きな支障が生じる可能性がある、という問題である。
- 4) 会社更生のためのスポンサーが現れる可能性が低く、更生計画が作成できないおそれがある、という点については、会社更生手続の場合、手続後に発生する損害に対して賠償を行うことになるため、スポンサーが現れる可能性が低い、という問題がある。⁵⁾
- 5) 今後の資本・資金調達コストが上昇するおそれがある、という問題については、原子力事業者の中でも秀逸の経営基盤を有した東電の資金繰りが発災後窮乏化することが想定され、既存の取引銀行からの資金調達が難しくなり、さらには一般担保付社債の発行も困難になる、という問題が指摘されている。
- 6) 立法経緯、という点については（後述したい）、⁶⁾ などがある。

このような会社更生法や過去の実際の更生事件に基づく様々な想定をもって、その困難性が指摘され、法的整理が選択されることはなかった。

他方で、これまで政府が更生手続を選択しなかった理由を想定し述べてきたが、実際にその時の政策担当者は法的整理についてどのような検討を行っていたのであろうか。その点について、詳細な政策担当者へのヒヤリングをもとに政府方針を明らかにしたと評価されている論稿⁷⁾（以下「遠藤論文」という）から引用し以下に述べたい。

まず、経済産業省事務次官の言動から引用すると、

2011年3月31日、8金融機関による東電に対する緊急融資（合計1兆9000億円）の決定があり、その段階で、「融資には事実上の政府保証がついていると考えてもらってもいい」と受け取れるような発言が事務次官からされたと述べている。それが事実であるとすれば、その時点で政府は会社更生回避宣言をし、政府としては、東電を法的整理する意図はなかったと推認することができる発言ということになる。⁸⁾

次に、政策担当者及び政策担当者らからのインタビューからピックアップすると、⁹⁾

政策担当者は、まず、会社更生法の妥当性を検討し、早々に有用でない結論付けたと述べており、その根拠としては、

第1に、紛争処理体制の未整備を挙げている。

すなわち、原賠法が規定する紛争処理体制が未整備であるという問題に加えて原賠法¹⁰⁾18条が規定する紛争処理体制にも不備（審査会の詳細が決定される時期や審査会の機能面の制限、訴訟と審査会持ち込み案件との不整合）があると問題視されてきた。

第2に、更生計画における弁済順位である。

すなわち、会社更生手続における優先弁済順位（権利の順位）は、①共益債権（随時弁済）、②更生担保権、③優先的更生債権、④一般更生債権、⑤約定劣後債権、⑥優先的株主、⑦一般の株主、と会社更生法では規定され、一般担保付社債（電力債）は優先的更生債権に、原発損害賠償債権は、一般更生債権に分類され、この優先弁済順位を覆すことはできない。もっとも、会社更生法196条5項2号では、更生計画に必要と認められる場合には、議決権のバーは相当に高くなるが更生担保権でさえも返済の猶予や返済の減免が認められている。加えて、少額債権や取引先が中小企業¹³⁾である場合の債権なども優先するという規定を設け、柔軟な更生計画が策定できるような配慮も示している¹⁴⁾。しかし、電力債の債権者である金融機関から強い反対論もあることから、社債権者が納得するような合理的理由をもって、優先的更生債権の弁済率を引き下げることが極めて難しいと判断した。

第3に、早期に損害賠償債権額を確定させることが困難であるという点等である。

会社更生法を適用すると、被害総額を確定できないという難問の上に、東電の貸借対照表の資産側、負債側双方の確定作業は膨大かつ煩雑な実務を伴い、更生計画案の作成に数年を要するといった事態になりかねない、と想定された。その間、日本全国にわたって広範囲に存在する、多種多様かつ膨大な数の被害者に対して、迅速かつ適切な損害賠償を行うことは極めて難しいと判断した。

第4に、電力版システムミック・リスク発生の危険である。

仮に東電が会社更生法を適用されても、電力債の保有者に損失が生じるわけではない。したがって、会社更生法を適用しても社債市場がさらに混乱することはない、と法的整理すべきとする論者は主張した。しかしながら、政策担当者らの見解は異なり、「機関投資家にとって電力債は準国債という位置づけにある」という認識にたち、①電力債は発行規模が大きい、2013年3月期における9電力会社の社債発行残高（国内債）は総額12兆9898億円で、社債市場全体の20.9%を占める。②電気事業法によって社債権者に優先弁済権が与えられている。③電力債の発行は、電力政策の遂行という大義を備えている。これらの理由から、電力債は国債に準ずるに足る信用を得て、社債市場では他の事業会社が発行する社債の信用力判定の目安となっていた。仮に、会社更生法の適用によって電力債の信用は大きく低下し、機関投資家が購入を控えると電力会社はそれまでと同様の調達は困難となる。つまり、東電に対する会社更生法の適用は、電力債全般の信用度の低下を招き、電力版システムミック・リスクを引き起こしかねないと政策担当者らは判断した。

第5に、事故を引き起こし、依然として放射性物質を放出し続ける福島原発の原子炉の冷却・安定化である。

東電は、2011年4月17日に「福島第1原発・事故の収束に向けた道筋～当面の取り組み（課題・目標・主な対策）のロードマップ」を公表、1か月後の5月17日に改訂版を出した。現場における多くの作業は、常駐する東電社員の指示を受け、複数の取引先企業の社員が行うものであった。仮に会社更生手続に入った場合、すでに述べたような債権債務関係の整理が、裁判所の判断に従って管財人・会社と取引先企業（債権者）との間で行われるのだから、東電と現場の取引先企業との債権債務関係も切れてしまうことが起こりうる。そうなれば、原子炉の事故収束、廃炉安定化作業にも大きな支障をきたすおそれがあった。

第6に、政策担当者は支援機構法によって東電が最も厳格な会社更生法に匹敵するほどの厳しい措置が取られることから「疑似的会社更生法の適用だ」¹⁵⁾との認識をもつこととなった。

1.5 東電が会社更生法の適用申請を模索した理由¹⁶⁾

このようにして法的整理は回避されたが、他方で結局実現には至らなかったが、東電自身が会社更生法の適用申請を模索していたという報道等もなされた。その理由以下の通りであるとしている。

東電は、原賠法3条ただし書¹⁷⁾による免責が望めないと判断した段階で模索した次善の策であった。東電が自ら法的整理の選択に傾いたのは、原賠法における「無過失責任+無限責任」という厳格責任を強引に回避する方法であった。

管財人によって資産価値が確定すれば、それに見合っただけで債務の弁済率も決まる。つまり、いわば強制的に損害賠償責任の上限をかぶせることによって、更生会社による存続の可能性を開くことになる、というのがその根拠である。加えて、東電にとってみれば、賠償責任を負い続けるために会社は存続するのであり、会社更生法を適用した場合と同様の苛烈なりストラ案を政府から要求されるのは必至であり、それでいて債務が消滅されるわけではない、そうして会社更生法以上に過酷な道を進むよりも、会社更生法の適用を受け、損害賠償をはじめとする債務が、裁判所の判断によって削減される道を選択した方が、負の遺産が整理され、新しい出発点に立てることになる。

更生会社としての「新東電」の負担上限を超えた損害賠償については、政府が負担することになるであろうと考え、実際勝俣東電会長（当時）から与謝野薫大臣¹⁸⁾に書簡も届いていた。

結局、東電は会社更生法適用の申請を断念した。その理由について、勝俣会長（当時）は、「一番問題だったのは賠償総額と廃炉費用が決まらないことで、実際の適用申請は難しい」

と考えた。さらには、（当時は電力の）安定供給も覚束ないなか、賠償の仕組みもまだ出来上がっていない状況だった。そのような中で、会社更生法適用の申請なり、経営破綻などがあつたら、オーバーに言えば、国としておかしくなるのではないかと、という感じはあった。仮に破綻でもいいのですが、（破綻後の東電の）引き受け手はもう国しかないでしょう。賠償と廃炉があり、結局、そういうことになる。その他もろもろのことを考えたときに、国家的な負担が今の形（支援機構スキーム）よりもおそらく大きくなる、というのがおそらく国の考えだだと思います（日経新聞電子版2021年06月26日）。と、財政悪化を懸念して政府が会社更生法適用を回避したと推論している。

以上の論稿の他、法的整理に関する論稿や報道は多数存在するが筆者が参考とした2013年3月までに公表された論稿は「大嶋健司（経済産業委員会調査室）『原子力損害賠償の円滑な実施に向けた国会論議—原子力損害賠償支援機構法—』立法と調査 no. 322, 2011年11月¹⁹⁾」である。

2 原子力損害賠償制度専門部会設置（2015年5月）までの論点整理（2013年4月～）

東電の法的整理が回避されて以降、支援機構法に基づき原発被害者に損害賠償がなされた。本稿では法的整理に関する論稿を整理するために便宜的に第2ステップとして、原子力損害賠償制度専門部会の設置までの期間を設定し、その間に公開等された論文等について分析を行った。

この間の原子力事業者の法的整理について言及している論文として以下の7編をとり上げる。

① 2013年11月

21世紀政策研究所報告書「新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて」監修21世紀政策研究所研究主幹澤昭裕 原子力損害賠償・事業体制検討委員会

② 2014年2月

伊藤眞『法的整理における損害賠償債権の地位』週刊金融財政事情「特集 今後の電力ファイナンス」金融財政事情研究会

③ 2014年3月

日本エネルギー法研究所「原子力損害賠償制度に関する今後の検討課題 東京電力（株）福島第一原子力発電所事故を中心として—平成23年度～平成24年度 原子力損害賠償に関する国内外の法制検討班報告書—」

④ 2014年10月

竹内純子『東京電力の法的整理論の無邪気さと無責任さ』

⑤ 2015年6月

「電力システム改革 法的分離と一般担保付社債発行特例の廃止」弁護士 岡知敬 アンダーソン・毛利・友松法律事務所レポート

⑥ 2016年3月

山本和彦「原子力発電所事故を起こした電力会社の会社更生手続試論」斎藤誠＝野田博『非常時対応の社会科学—法学と経済学の共同の試み—』有斐閣

⑦ 2016年8月

日本弁護士連合会『原子力損害賠償制度の在り方に関する意見書』

この中で、⑥の一橋大学山本和彦教授の論稿（以下「山本試案」という）は、原子力事業者の法的整理について倒産処理法研究者として真正面から取り組んだものであり、今後の同事業者の法的整理に関する理論的指針を初めて示したものとして評価できるものである。

したがって、本稿においてもこの論稿を多く取り上げたいと考えるが、筆者は2017年3月に公表した論文²⁰⁾の中で山本論文の評価は行っているため、本稿では詳細は控えることとしたいが、その当時取り上げなかった論点や重要ポイント等について改めて述べることにしたい。

2.1 山本試案について

山本試案では、東電の福島原発事故による損害賠償について、東電の法的整理を回避し、原賠法及び政府の援助を具体化し支援機構法に基づく原子力損害賠償制度を妥当なものとした上で、法的手続により債権者や株主の負担を公正に求めて処理すべきではないかという問題意識があり、破綻した事業者の処理において公的資金が投入されるに際しては、債権者や株主が十分に負担することが当然の前提になるはずであり、その際の処理方法としては、法的手続が最適なものであることに異論はないと述べており、²¹⁾この見解が本論文の様々な提言における基本的スタンスとなっている。

次に、東電のみならず原子力事業者の法的整理回避の理由を、以下の通り本質的理由と技術的理由に区分し説明している。

2.1.1 法的整理回避の理由

2.1.1.1 法的整理回避の本質的理由

本質的理由として、「倒産による安易な社会的責任の放棄は許さず、何年かかろうと原因企業に償わせる『参加の強制』という公害企業に対して適用された考え方がここでも応用されたと見られる点である（例えば、水俣病患者救済モデル）。

この点で示唆的なものとして、原賠法の立案担当者の言葉があるとし、それは、実際に事故が生じた場合、国の援助は青天井になることを前提に、「ですから原子力事業者としても、この法体系で破産を心配されることは絶対にはないと思います」と述べている点である（我妻栄ほか「座談会・原子力災害補償をめぐって」ジュリスト236号、18頁〔井上亮〕）。ここでは、電力会社を「破産」させることは好ましくないという政策担当者の考え方が端的に示されている。

これによると、再建型倒産手続はまったく念頭に置かれていないという可能性があり、「参加の強制」、換言すれば「事故処理専業法人」といった概念でもって原賠法が立案された可能性が高い、これが法的整理を回避した本質的理由ではないかと推測している。

しかしながら、民事再生法の施行・倒産各法の改正等に加えて倒産手続に関する法技術の開発は著しく、もはやこのような「参加強制」論を維持する必要性がどこまで存在するのか、またその結果として、原子力事業者が半永久的に損害賠償義務を負担し続けることになる一方で、企業関係者（ステークホルダー）は保護されることになり、債権者や株主は実質的に負担しないで、関係者全員が保護される結果となることについて、十分な検討が必要であると述べている。

2.1.1.2 法的整理回避の技術的理由

ここでは、法的整理回避の技術的理由として、①損害賠償債権確定手続遅滞のおそれ、②電力債と損害賠償債権の優劣関係、③資産査定手続遅滞のおそれ、④電力版システミック・リスクのおそれ、⑤取引企業との関係謝絶のおそれ、の5点について遠藤論文を参照し、²²⁾解決策や解決への方向性につき示している。このうち、①及び②については東電における特殊な事情であり検討を要するものの、③～⑤については、大規模企業の倒産では多かれ少なかれ存在する理由であり、他の事業ではクリアされていることを前提とすれば、本質的な問題ではない可能性があるとしている。この評価については、先に述べた通り、拙稿において行っていることから、本稿では省略したい。

山本試案は、①から⑤の提言に対しては、保険的スキームの採用と原子力事業者を対象とした

更生特例法（仮）的な立法の必要性を基本的スタンスとしているように評価することができ、この点について説明を加えたい。

2.2 保険的スキームについて

山本試案が基本スタンスとする保険的スキームは、いわゆる保険法に基づく保険とは異なり、現有の制度としては金融機関の破綻処理等で採用される預金保険法のイメージで述べられている。このスキームの考え方についても拙稿で説明を行っているものの、山本論文の中心的部分につき再度ポイントについて述べたい。

現行の損害賠償債務の支払いについて、支援機構からの援助を原資とするが、支援機構へは、東電による特別負担金²³⁾及び東電を含めた他の原子力事業者からの一部負担金²⁴⁾から支払い、一部負担金については総括原価方式に算入されることから、最終的には電力利用者に転嫁される余地が²⁵⁾残されている。

この仕組みは、支援機構によって第一次的に損害賠償費用が負担されるが、最終的には電力料金の中に含まれて電力利用者から事実上徴収される。その意味で、一種の「保険料」を電力利用者から徴収し、「保険事故」（原発事故）が発生した場合にそこから被害者に賠償金、すなわち「保険金」が支払われる仕組みとすれば、これは一種の賠償責任保険的な強制保険の制度と見なすことができる²⁶⁾。

また、電力利用者の観点でいえば、賠償に要する費用は、本来原子力発電による廉価な電力を利用する対価となるべきもので、事前に「保険料」を負担するという考え方は十分成立するのではないかと。また、国庫負担よりも、その合理性が高いとしている。

実質的には預金保険制度に類似した保険制度であり、一種の強制保険として機能し、預金保険機構に該当する機関が支援機構になり、賠償金の支払いを担当するというスキームである。また、積立額で不足する資金については、一次的に公的資金を投入すればよいと説明している。

2.3 特例法による法的手続の進捗

次に、山本論文では法的手続（具体的には更生手続）において、どのような手続で特例法が必要となるかについて論じているか検証したい。なお、特例法とは「金融機関等の更生手続の特例等に関する法律（以下「更生特例法」という）」を前提としている。

以下ポイントを引用すると、

2.3.1 事故発災当初のDIPファイナンスに関する特例

事故発災当初の処理費用等に莫大な資金を要するため、事業者の資金繰りが急速に悪化するおそれがあり、会社更生申立後のいわゆるDIPファイナンスとして必要資金を調達し、さらに、その貸付債権を更生手続における共益債権化（更生法128条）によって優先権を付与するといった手続が考えられるが、原子力事業者の場合、資金的にも多額の費用が発生することから必ずしもこのファイナンスが適うとは限りない。このため、この取扱いを特例法として法制化しておくことが重要である。

2.3.2 国への会社更生手続申立権の特例

更生手続開始決定は、通常の要件に基づき、支払不能のおそれ等の開始要件（更生法17条1項）

等の認定によることになる（申立権者についても同様である）が（同法17条2項）、もし監督行政庁に申立権を付与するとすれば、やはり特例法のような特別立法が求められる。

2.3.3 債権届出期間に対する特例および、債権届出が未済の損害賠償債権に対する特例
損害賠償債権を支援機構が買取り（債権譲渡）、無担保の金融債権として届け出ることが想定され、被害者一人ひとりが債権届出を行うことは想定されていない。他方で、損害賠償債権の数は、極めて多数になることが想定され、債権届出期間内に債権譲渡手続が終了することは考えにくい。また債権譲渡に及ばない被害者も一定数生じると推定されることから、債権届出期間の延長等、債権届出未済債権の存知などを扱う特例法が必要であり、加えて、きわめて長い期間を経て被害が顕在化するような被害者の救済方法については、別途検討する必要がある。

2.3.4 更生計画における弁済順位についての特例

電力債の債権については、履行期到来ごとに全額随時弁済される。損害賠償債務の随時弁済を可能にするには、特例の規定が必要になる。この点では、保険会社の更生手続において、保護機構による補償の対象となる保険金請求権について、手続中での随時弁済を可能とする規定（更生特例法440条）などが参考となり、基本的に権利変更は想定されない。

最後に山本試案では結論として、原発事故を発生させた原子力事業者について、会社更生手続による処理は可能であるとする見解を示し、それには、支援機構による一種の保険的スキームの併用が前提となるが、それによって電力会社の株主や債権者の負担を求めて公平な信用リスクの顕在化が可能になる一方、事故被害者の保護も可能となると結語している。

3 専門部会での法的整理に対する論点整理

3.1 「見直し」における論点整理

2015年5月に設置された専門部会は3年の審議を経て2018年10月31日に「見直し」を公表した。この見直しにおいて、原子力事業者の法的整理については、「2. (5)原子力事業者の利害関係者の責任の在り方（9～10頁）等」の中で検討されている。

その内容についても拙稿²⁷⁾で詳細を述べているので、詳細は省略するが、概略は以下のとおりである。

（概略）

・法的整理に関し、どのような事故であっても機能し得る具体的な措置について、あらかじめ法律に規定することは困難である。ただし、法的整理が行われる事態があり得ることから、国は、見直し後の原賠制度において対応可能な事項、対応困難な事項等を整理し、万が一の事態に備えておくことが重要である。また、法的整理により利害関係者に負担を求めることについては、どの程度の負担をどのような方法により求めることが適切かという点で、個別の事故の状況に応じ、様々な考え方・方法があり得ると考えられる。

専門部会では法的整理に対する討議がなされ、その結果上記の見直しにつながっているため、本稿では各委員の法的整理に対する意見の中で、重要だと思われるものをピックアップし記すこととしたい（各委員の意見は、原子力事業者の法的整理について討議された第4回、第8回、第10回、第

11回、第12回、第15回専門部会議事録より抽出したものである。

3.2 専門部会委員の意見

3.2.1 山本和彦委員（一橋大学法学研究科教授）：

原子力事業者の法的整理について、いくつかの問題点はあるものの海外ではGMの例や国内では金融機関の破綻処理やJALの会社更生手続などの中で様々な新たな試みがされており、それらを前提にすると、法的手続によることは不可能かどうかについては十分検討に値する。また、法的手続によらないとしても債権者や株主等のステークホルダーに負担を求めていく仕組みについては真剣な検討が必要である。

3.2.2 遠藤典子委員（慶応義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授）：

基本的には山本委員と同意見であるが、東電事故のスキームと恒久的制度とは分けて考える必要があり、恒久的制度を検討する場合、電気事業法が改正となり、経済産業大臣への届出のみで、事業の非継続が認められるようになった。したがって、この新電気事業法や炉規制法、破産法との関係について、どのように整合性をとるのが問題となる。

3.2.3 大塚直委員（早稲田大学法学部教授）：

法的整理に関しては、被害者に対する迅速な賠償という観点と事故の収束、廃炉の作業との観点でありあまり積極的ではないが、事業者自らが法的整理を申立てるということも、特に小規模な原子力事業者の場合はあり得ないわけではないので、その観点をどこかで考えておかなければならない。

3.2.4 高橋滋委員（法政大学法学部教授）：

原賠法16条と17条の仕組みのもとで、²⁸⁾本当に法的整理に入れるのか、法的整理によって賠償が止まるというスキームの中で、かつ援助しかない中で、一体本当に法的整理が現実的か、原賠法の枠組みで可能かという論点がある。

3.2.5 西川一誠委員（福井県知事、当時）：

被害者の適切な補償、それから立地地域の安全確保が最優先に考えるべきである。その上で、事業者の企業規模や今後の電力自由化の進展を考慮して検討していく必要がある。

3.2.6 大橋弘（東京大学公共政策大学院・大学院経済研究科教授）委員：

電力システム改革において、旧一般電気事業者の破綻については一切論じられていない。また、原子力の位置付けについても電力システム改革で論じられていない。そういう意味でいうと、この場で破綻についてアカデミックな観点からいろいろ突き詰めて議論することの意味がどれだけあるのか、原子力に係る制度として横串を刺してきちんと見ていくという観点でいうと、法的整理だけを特に取り出して議論してもあまり生産的ではない。

3.2.7 清水委員（明治大学研究・知財戦略機構特任教授）：

損害賠償システムはもう少しアライアンスを強めていかないと、原子力事業者はもたないのではないかと考えており、むしろ逆に、法的整理というものがいわば事業を何らかの形で見直していく、再編していく一つの契機とした方が政策論としていいのではないかと。

上記の発言に加えて、弁護士、日本経団連関係者、金融機関関係者などのそれもあるが、本稿ではその評価については省略したい。

4 「見直し（2018年10月31日）」以降現在に至るまでの論点整理

「見直し」以降現在に至るまでの論稿については、以下の5編をとりあげる。

- ① 2019年8月15日
「時の法令」No.2079号『原子力損害賠償制度の見直し』
- ② 2019年4月 山本和彦「事故賠償制度の現状と課題」『事故賠償手続の充実に向けて』111頁
論究ジュリスト29
- ③ 2020年8月31日
大塚直「原子力損害賠償法の改正と危険責任立法—責任の範囲および責任主体の関係を中心として」和田真一＝高橋英弘＝石橋秀起編『吉村良一先生古希記念 現代市民社会における法の役割』198頁（日本評論社，2020年）
- ④ 2022年3月15日
野村豊弘＝道垣内正人＝豊永晋輔「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」、『原子力損害賠償法
コンメンタール』248頁 第一法規
- ⑤ 2022年3月31日
高橋滋「原子力損害賠償制度の現状と課題—電力自由化を念頭に—」
『公的規制の法と政策』法政大学現代法研究叢書49 法政大学ボアソナード記念現代法研究所

本稿では、②、③、④、⑤の論稿をとりあげたい。

4.1 ②山本和彦「事故賠償制度の現状と課題」『事故賠償手続の充実に向けて』111頁

この論文では、専門部会における議論やその後の「見直し」に至る経過を踏まえて、いくつかの論点から見解を述べている。まず、債権者や株主等ステークホルダーの責任の在り方について、専門部会では当初「個別の事故の状況に応じて適切に協力、責任を求めることは必要」とされたが、それを画一的に法的整理による必要はないとされ、その結果、法的整理は原則として前提とはされないことになった。ただ、電気事業法の改正によって、原子力事業者自身が法的整理の申立てができるようになったことは、現行の枠組みが同事業者を損害賠償の支払主体としていることとの齟齬が生じる可能性があることになり、現行の枠組みが機能しなくなる可能性がある。その場合の対応を一律に法定することは難しいが、万が一に備えておくことが重要であると結論付けられたと指摘する。

また、専門部会の議論では、法的整理＝事業停止といった固定観念がなお強く、法的整理によっても円滑な事業運営や賠償・安全確認・廃炉等は可能であるはずであるということを十分に説得できなかったことは、個人的には遺憾であったとする。

次に、発災事業者が小規模事業者の場合、電力自由化も加わって、損失により、賠償義務の実質的負担はなくとも、事故を契機に長期稼働停止等で事業継続が困難になる事業者が生じる可能性があり、その場合に当該事業者が法的整理を選択して申立てる場合、裁判所は許可できないだ

ろう。そうだとすると、法的手続開始を前提になお賠償を円滑に進められるか、思考実験をしておく必要がある。また、破産手続が選択された場合には、相当の混乱が生じることは否定し難い。その場合、公的機関（支援機構等）に対抗的な更生手続等の申立権を認める可能性は考慮されてよい。（更生特例法377条を参照）。

被害者の債権は更生債権であり、手続中は弁済禁止効が及ぶ。現行法の枠組みではこれを克服することは困難である。少額債権の特例（更生法47条5項）については、それをしなければ「事業の継続に著しい支障を来す」ことが要件となるが、損害賠償債務の弁済が通常これにあたることは考え難い。対抗策として、①支援機構が直接賠償する方式を認めること（支援機構を賠償主体とすると弁済禁止はかからない）、②例外的に弁済可能である旨を倒産手続の特例として法定すること（例として、保険会社の例をとり上げている（更生特例法440条））が考えられる。いずれにしる何らかの立法措置が必要となる可能性があるとしている。

4.2 ③大塚直「原子力損害賠償法の改正と危険責任立法—責任の範囲および責任主体の関係を中心として」198頁。

専門部会の委員であった大塚教授は、「3 原子力事業者の法的整理の問題」の中で、専門部会の見直しにおける法的整理に対する考え方を簡潔に説明し、中でも被害者の損害賠償債権が更生手続中は弁済禁止（更生法47条）となるため、それを回避するための立法措置の必要性を強く主張するとともに、法的整理の在り方については、喫緊の課題であり、今般の改正が残した最大の宿題の一つと述べている。

4.3 ④野村豊弘＝道垣内正人＝豊永晋輔²⁹⁾「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」、『原子力損害賠償法コンメンタール』248頁

この論稿では、『「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」の解釈、原賠償機構法の特徴、原賠償機構法と他の法令との関係、「(b)電気事業法等の関係』において法的整理に関する見解が示されている。

具体的には、以下の内容である。

支援機構法制定時に政府・国会で取り上げられた東電に対する「法的整理」については、支援機構法においては特段勘案されておらず、適用の可否を決定するような規定も設けられていない。仮に法的整理を実施しようとする場合には、資産債務の精査・処分や、一時的な公的支援の可能性といった問題だけではなく、電気事業の実施や電気工作物の維持管理に係る法的な責任主体の承継、それに伴う費用の負担・回収のあり方や税制上の措置、電気事業の相手方（電気の利用者、送配電事業者、電力取引・融通の相手方となる他電力等）の権利との調整、原子力事故以外の事業リスク（例えば燃料供給の途絶や輸入価格の暴騰等）に対する対応など、既存法制以外にも法的な対応が必要となる事項は、非常に広い範囲まで及ぶものとなろう。こうした措置は、原子力事業を営まない電気事業者や、原賠償機構法の対象とはならないものの原賠法や炉規法の対象とはなる試験研究施設や燃料加工施設の設置者を広く対象とする。電気事業制度等に普遍的な内容となることが想定されるが、これは支援機構法における限定的な対象範囲とは適合的なものではない。

（中略）法的整理を選択することは、被害者の迅速な救済や安定供給の維持等の観点からも、

現実的には極めて困難な状況にあった。

こうしたことから、東電に対しては、法的整理を行い、それによって期待される効果（経営責任の明確化、資産の査定・処分その他の経営合理化、債務の削減等）を実現することは直ちに予定しがたいという事情も勘案して、政府の関与のもとで、同社に対し、経営責任の明確化、徹底した経営の合理化、債権者に対する協力要請等を行わせるべきこと等が、当時の政府による政策判断として示された。

これを反映する形で、支援機構法においても、特別事業計画に記載すべき内容において、こうした政策判断と整合的となる規定（支援機構法45条2項2号及び3号並びに同上4項）が盛り込まれ、法的整理を回避した経緯や政府の政策判断の一端について述べられている。

4.4 ⑤高橋滋「原子力損害賠償制度の現状と課題—電力自由化を念頭に—」90～91頁

専門部会の委員を務めた高橋教授は、山本教授の見解（専門部会における発言や諸論文）について以下の通り述べている。

山本教授は、ブリッジ発電事業者に事業を承継させ、更生計画に基づく損害賠償債権の減額分については、（機構の直接賠償へと切替え、あるいは手続中の弁済を可能とする等）法制的な措置等を実施した上で現行法に類似する保険的なスキームでの補強の対象とする仕組みを想定されている。ただし、大規模災害の場合において機構が賠償事務を直接担うとするには、実務的に困難の伴うことを否定できない。加えて、山本教授の構想は、電力自由化のなかで原子力発電事業の環境整備を求める一部委員の見解と正面から抵触する側面のあることを否定できない。また、一般担保付社債の発行が認められなくなった時点において、事故に伴う法定整理の仕組みが用意されている原子力事業者及びその持株会社等が社債市場において購入主体を見出すことができるか否かについても、検討する必要がある。加えて、会社更生手続が仮に開始されるとすると、更生債権である損害賠償債権に手続中の弁済禁止が及ぶ等の事態も生じ得ることから、予め法制的な対処はされておくべきであるとすると評している。

5 ま と め

原発事故を被災させた原子力事業者に対する法的整理に係る議論については、福島原発事故発災当初は、被災事業者が東電ということもあり、マスコミや一部識者の発信する法的整理強硬論に対して、主に手続の問題を根拠に法的整理を回避するといった方法論が採られた。筆者もこの判断について反論はしていない。また、一部東電自身が法的整理を検討したという報道もあるが、これはむしろ当事者事業会社が検討することは当然であろう。

筆者はその後、損害賠償が実施されるに伴って賠償金額が当初予定を大きく上回る過程で、原子力事業者の経営規模は様々であり、万一小規模の事業者が原子力事故を被災させた場合に、その負担は天文学的になると想定されることから、事業者の経営規模別の原子力損害賠償制度を構築する必要がある、その場合、原子力事業者の法的整理も視野に入れるべきであり、更生特例法的立法や預金保険制度的保険制度を取り入れる旨の検討をすべき等主張し、その可能性を縷々検

討してきた。

法的整理の制度設計という面では、山本試案や「見直し」、加えてその後の様々な議論などによって、原子力事業者の法的整理は、立法等というネックはあるものの、それを超えるハードルは決して高いものではなくてきていると実感している。電力債における一般担保問題も2025年度からは猶予期間も終了し、全ての新規発行の電力債が無担保化することもその判断の大きな理由である。もっとも、それまでの電力債の発行において、最長30年という期間の電力債も発行されているため、一概にこの問題が早期に収束するというわけではない。

次に、原子力事業者の事故発災の可能性については、今もって再稼働を中止すべきであるという仮処分申立ては行われているものの、国としては原子力規制委員会による厳しい審査や新たに法制化された支援機構法17条の2等によって、規制や法制面における整備も進んでいる。

しかしながら、最後に原子力事業者の法的整理という観点からいくつか懸念する点を以下に示しておきたい。

①発災事業者に対して、現行の枠組みを離れて、法的整理または事業再生スキームを検討する場合、これまでは、巨額の実質負債を超長期にわたって抱える事業者を救済するようなスポンサーは現れないとの前提に立って議論されていたが、昨今の円安や経済力の低下等によってもその概念は維持されているかどうかという懸念である。すなわち、経済安全保障面から、重要インフラである電力会社の買収等については一定の規制を設ける必要があるのではないかという懸念である。

②法的整理は結果として、原賠法でいう「責任限定・無限責任」原則を維持しない結果となるため、原賠法の根幹であるこの原則を一部見直すことの国民的合意や法的整合性が担保されるかどうかという懸念である。

③原子力事業者の資金調達等金融取引において、事故発災後は法的整理もあり得る旨制度化された場合、格付けの低下等信用リスクが増加する可能性があることから、調達コストの上昇や担保要求などがなされ、金融取引に少なからず影響を与えるとともに、調達コストが上昇すれば、結局電気利用者に転嫁され電気料金がさらに上昇するという懸念である。

④諸外国の原子力損害賠償制度に法的整理が位置付けられている国は存在するのか、という懸念である。

筆者は、原子力事故の発災によって、原子力事業者が損害賠償等の負担に耐えることが出来ず、事業再生や法的整理の途しか残されていないときには、公平な負担を求めべく法的整理の選択は止むを得ないと考えるが、経済安全保障面の問題も昨今では極めて重要であることから、国がスポンサーとなって損害賠償・電力の安定供給、そして会社の再建等を図る必要があることを十分に認識し、検討すべきであると思料する。

以上

注

- 1) 筆者は現時点でも原子力事業者の法的整理については消極的に考えている。その理由としては、原子力事業者は地域最大の企業であり、その企業が破綻するとその地域の金融・経済や行政などにも甚大な影響を及ぼす可能性があると考えているためである。1998年に北海道の最大の都市銀行であった北海島拓殖銀行が破綻し、北海道を中止に地元の行政や経済、加えて生活に極めて甚大な影響を及ぼ

- したという事件を今でも鮮明に記憶しているためでもある。
- 2) 「原子力損害賠償制度の見直し - 原子力損害の賠償に関する法律の一部を改正する法律 -」時の法令 2079号 47～49頁
 - 3) その多くは、法的整理を申請しないのは東電の救済であり、東電、株主、債権者の責任を求めず自己責任（モラルハザード）の観点から問題であるとし、また東電の体質を温存する、資本主義のルールに反する、国民負担の極小化につながらないとする意見が多数であった
 - 4) 高橋康文「解説 原子力損害賠償支援機構法」34-35頁（商事法務、2012）
なお、本論文の60～61頁では如何に法的整理を主張する報道や論稿が多かったかを実数をもって説明されている。
 - 5) 発災当時、巨額で超長期にわたる負債的事実を抱えた企業に対して救済する企業は現れないと考えられていた。
 - 6) 8頁の山本試案「法的整理回避の本質的理由」参照
 - 7) 遠藤典子「原子力損害賠償制度の研究」143頁以下（岩波書店、2012）
 - 8) 前掲注7 143頁
 - 9) 前掲注7 172頁～178頁
 - 10) 原賠法18条は、「原子力損害賠償紛争審査会」に係る規定であり、同審査会が原子力損害賠償に係る紛争について和解の仲介を行うことや原子力損害の範囲の判定指針その他当該紛争の当事者による自主的な解決に資する一般的な指針を定めることなどを任務とする旨の規定である。
 - 11) 更生法196条5項口参照（更生担保権者の議決権の総額の3/4以上の同意が必要）。ただし、実務では極めて困難な決議とされている。
 - 12) 更生法47条5号参照
 - 13) 更生法47条2項参照
 - 14) ただし、47条2項同5項の適用の要件として、弁済を受けなければ、事業の継続に著しい支障を来すおそれがあるとき（2項）、または上記に加え更生手続きを円滑に進行することができるとき（5項）、裁判所は許可できると規定されている。
 - 15) 実質的な監督権は支援機構がもち、総合特別事業計画が更生計画に匹敵し、電気料金引き上げ体質にメスし、金融機関には残高維持を行い、株主には希釈化（大幅な含み損）への理解、経営陣には退陣を要求している。
 - 16) 前掲注7 178頁～180頁
 - 17) 3条ただし書：「ただし、その損害が以上に巨大な天災地変又は社会的動乱によって生じたものであるときは、この限りではない。」
 - 18) 2011年国務大臣（経済財政政策担当・少子化対策担当・男女共同参画・社会保障担当・税一体改革担当）
 - 19) 「4. 法案審議の概要(3)東京戦力の法的処理の必要性」において、菅首相（当時）が更生計画の策定が困難であることと、電力債への優先弁済等を理由として法的整理を行わない旨、海江田大臣が東電の債務超過の可能性について「想定していない」とそれぞれ国会において説明した概要について述べている。
 - 20) 拙稿「原子力事業者に関わる新たな論点」立命館経済学第65巻6号、165-169頁
『第5章 山本和彦教授の試案』
 - 21) 8頁⑥論文。斎藤誠＝野田博「非常時対応の社会科学—法学と経済学の共同の試み『原子力発電所事故を起こした電力会社の会社更生手続試論』」山本和彦 283頁 2016 有斐閣
 - 22) 前掲注7 172頁
 - 23) 2022年度400億円
 - 24) 2022年度1946億9537万円（日本原子力発電、日本原燃及び沖縄電力を除く電力9社）
 - 25) 既に電力料金に転嫁されている。

- 26) 一般負担金額、特別負担金額及び廃炉等積立金の額については、支援機構法39条1項、52条1項、55条1項、55条の4第1項、その認可については、同法39条4項、52条3項、55条の4第3項。なお、令和5年3月31日に令和4年度分の一般負担金額と特別負担金額等が開示された。それによると、一般負担金額は、令和3年度と同額の194,695百万円であったが、特別負担金額については、東京電力ホールディングスの経常損益及び純損益が赤字となることを見込まれたため、特別負担金額が0円とされた。
- 27) 拙稿「原子力損害賠償制度専門部会の提言と他の動向について」15～17頁『2018年度立命館大学社会システム研究所重点研究プログラム報告書—グローバル社会における格差是正と法制・税財務に関する研究（研究機関：2018年7月～2019年8月）』
- 28) 原賠法16条は、原子力損害額が賠償措置額を超えた場合の国の援助について規定されている。同17条（現在では、17条1項）は、上記の場合、被災者の救助及び被害の拡大の防止のために必要な措置を講じる旨規定されている。
- 29) 野村豊弘＝道垣内正人＝豊永晋輔『原子力損害賠償法コンメンタール』248頁（第一法規2022）