

# 大証金融商品取引法研究会

福島原発事故と東京電力の株主利益

平成 23 年 5 月 27 日（金） 15:00～17:00 大阪証券取引所 5 階取締役会会議室にて

出席者（五十音順）

飯田 秀総 神戸大学大学院法学研究科准教授

石田 眞得 関西学院大学法学部教授

河本 一郎 神戸大学名誉教授・弁護士

岸田 雅雄 早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授

近藤 光男 神戸大学大学院法学研究科教授

齋藤 真紀 京都大学大学院法学研究科准教授

龍田 節 京都大学名誉教授・弁護士

前田 雅弘 京都大学大学院法学研究科教授

松尾 健一 同志社大学法学部准教授

森田 章 同志社大学大学院司法研究科教授

森本 滋 同志社大学大学院司法研究科教授

○近藤　それでは、大証金融商品取引法研究会を始めたいと思います。

　本日は、森田先生から「福島原発事故と東京電力の株主利益」についてご報告いただきます。それでは、よろしく願いいたします。

~~~~~

【報　告】

## 福島原発事故と東京電力の株主利益

同志社大学大学院司法研究科  
教授　　森　田　　章

本報告は、『NBL』（No.953 2011.5.15）掲載の論文を中心に報告しまして、あと、『NBL』の「おわりに」というところから、原子力賠償法の立法の経緯や解釈問題などを追加して行いたいと思います。

### I　はじめに

ご承知のように、大変な東日本大震災が起こりまして、対策がいろいろされていますが、今回は、その中で原子力発電の事故が起こったということで、東京電力の株価も劇落し、その後も変動し続けているという状況です。東京電力の株価は、天文学的な損害賠償を負担するリスクを負うことから下がるようでした、例えば同社は、2010年10月に1株の払込金が1,767円で、約4,686億円の新株発行を行っています。それが今、三百何十円に下がっていますし、株主は、ある意味で待ったなしの大損害を受けているということかと思います。

また、電力10社の電力債の発行残高は13.1兆円で、社債市場全体の約2割を占め、東電債は約4.8兆円の残高があります。しかし、商いは成立せずといったことが長く続いたようで、新規発行もできないようですし、東京電力は毎年5,000億円に上る社債の償還に備えて、事故後に金融機関から2兆円の緊急融資を受けているようですが、政府の東電処理方針が固まるまで、東電以外のところも本格的な社債の発行は難しいと言われています。

## II 公益事業会社のガバナンス——規制と補償

### 1 私有財産権の制約

『NBL』の原稿は、コーポレート・ガバナンスの観点でどう考えたらいいかということに依頼されて書いたわけです。私は、ご承知のように、昔から社会的責任といったことをやっておりましたから、公益事業会社の社会性とか公益性と株主利益との関係はどうなるのだろうかということをかねてから疑問に思っていました。電力会社について、『同志社法学』（285号32頁（2001年））に書いたことがございます。それを一々繰り返すのは何ですが、アメリカのバーリーとドッドの論争では、ご承知のように、バーリーは、会社経営というのは株主利益の最大化であると主張し、これに対して、会社経営者は社会的責任を負うのではないかと主張したドッドは議論の末には負けました。会社経営者をコントロールする手段は株主利益の最大化であるという利益評価基準が大事であることがアメリカで結論がつけられました。

そうすると、公益事業についてはどう考えるのかということですが、そのときに私が調べた1932年のハーバードのドッド先生の論文では、私有財産権が制限されているという考え方です。例えば鉄道事業は、適切なサービスを提供して、当局からの要求によってその便益を拡大させて、合理的な料金のみを請求する。要するに時刻表も料金も許認可を受けてということになりますから、一定の後援者に特権を付与することによって得られる利益、例えば特別の大金持ちのために特別列車を仕立てて電車を走らせてたくさんもうけるというような利益の大きなビジネスの可能性があっても、すべての乗客を同一に扱わなければならないという意味では、私有財産権の制約になっているというようなことを指摘していました。

### 2 電力会社の料金決定における株主利益の確保の憲法上の要請

それで、電力会社の料金決定は、実はずっと地域独占だったわけです。電力事業の担い手はさまざまな者があるけれども、株主により所有される電力会社にあっては、電力事業の公共性は、規制等により株主に対する私有財産権の侵害となっている。ですから、憲法上、株主に対して適切な補償をしなければならず、それが許認可料金の中で考慮されてきたというような考え方がとられてきました。

そして、米国の最高裁判所は、1898年から1944年までの間、憲法上のテイキン

グスの問題として、料金決定の審査を行ってきた。要するに、株主利益が制限されているから、それに見合う分だけの料金を決めていいんだというような考え方です。そういう考え方で来たけれども、1944年に Hope 判決が出ました。日本語で「一括算定方式」に近い考え方を採用し、テイキングスの問題として憲法違反であるとの判決をしたものはありません。公正な料金という概念にシフトして同じことが議論されてきたのではないかとされています。

つまり、裁判所は、公益料金の決定が公正価格 (fair value) に基づかなければならないと判示して、当初の建設費用、社債及び株式の市場価格、当初の建設費用と比較した現在の価額、法規定による特定料金のもとで得られる財産の収益力等を考慮してケースごとに公正 (just and right) でなければならぬと判示してきました。

しかし、裁判所が料金設定の審査を行うことは困難ですので、裁判官は、法的または経済的、社会的な判断をどのようにすればよいか問題になってくる。そこで、裁判所としては、公益事業委員会の規制等による料金設定の決定が、結果的に「公正かつ合理的」(just and reasonable) な料金であるかどうかを判断することになってきた。すなわち、もしも料金決定の総合的効果が不公正及び不合理であるということができなければ、同法上の司法審査は終了する。料金決定を覆そうとする者は、それが不公正及び不合理であって無効であることを確信させる重い挙証責任を果たさなければならない、と判示するようになった。

ただし、裁判所としては、料金決定が投資者と消費者との利益をバランスさせることが必要であるとし、正当な投資者の利益には規制を受ける会社の財務上の健全性が含まれることを明らかにしています。そして、投資者にとっては、経常費用だけでなく、営業の資本コストのためにも十分な収益が存在することが重要であることを認め、その信用を維持し、及び資本を引きつけるために、財務上の健全性に対する信頼を得るための十分な利益が必要であることを判示しました。

そういう判例の流れで、要するにテイキングスの問題は、総合的に一括算定料金制度の概念の中でフェアかどうか考えられてきたということです。

### Ⅲ 電力の自由化

#### 1 米国における規制緩和

実は、電力の自由化がアメリカで起こって、自由競争をすると、憲法上のテイキングス

に対する補償としての独占料金というのはなくなるわけで、そうするとどう考えるのかということに興味がありまして、そのことについて10年前に『同志社法学』に書いたわけです。米国でも電力事業が独占企業であることにだれも疑問を差し挟まなかったけれども、1990年代に、電力事業は発電、送電及び配電の3つに分かれるが、州の公益事業委員会は、発電部門の売却を認めるなどの規制緩和をやり出した。規制緩和するだけでなく、電力会社に対しては、原子力発電計画の中止に伴うストランデッド・コストの回収を認めるという特典を与えた。これは、電力会社がこれまで規制産業として先行投資してきた原子力発電建設のための投下資本が、電力についての自由競争の導入によって回収されなくなる、つまり、原子力発電なんかしていたらコスト・エフェクティブでないというわけです。アメリカではガスが安いから、ガスを買ってきて燃やせばすぐに電気ができる。そんな人たちと競争するようになったら、とても原子力発電なんかやってられないというので、計画中の原子力発電はみんなやめることになった。そうすると、今まで投下した資本はどうしてくれるのかということになって、その投下した資本を回収してもいいですよと、簡単に言うとそういうことになりました。

## 2 我が国における展開

我が国も、原子力発電をどうするのかということを経験しないままに、10年ぐらい前に自由化をしようと言いだしたわけです。例えば、2001年12月12日付の朝日新聞の朝刊では、「家庭用を含む電気、ガス小売りの全面自由化でこの地域の電気代やガス代は平均25%下がり、サービス競争も進んできた。……都市ガスによる燃料電池や太陽光パネルなど分散型電源は都市部でも導入が進む。独占が続く送電部門を切り離れた電力会社とガス、石油会社の再編も続いている。電力の卸取引市場もできたことで、発電所ごとのコスト競争も激化してきた。初期投資のかさむ原子力発電所は計画撤退が相次ぐ」というような状況になっているというニュースが出ていました。要するに、原子力はお荷物なんですね。

このような状況のもとで、電力業界2位の会社が全社員約2万6,000人の1割強に当たる3,000人のリストラを発表するなど、競争が始まったということでした。

そのときの規制改革の推進に関する第一次答申は、エネルギーに関して、「電力の安定的な供給が確保されることを前提に、（電力の小売りで）全面自由化を実施（02年度中に措置）」としていた。ということは、安定供給の確保を前提にということですから、原

原子力発電はどうするのかというと、やめないということでしょうね。原子力発電をどうするかという問題は先送りにして、自由競争にだけ入ったということだと思います。

#### IV 原子力発電の位置づけ

##### 1 原子力発電のコスト負担

原子力研究・開発・利用長期計画案を報じた新聞記事（2000年8月12日付日本経済新聞朝刊）によると、「原発の総発電能力などの将来目標を明示できなかったのは、原子力の将来が不透明さを増している表れだ。電力自由化で競争的な環境に置かれた電力会社は一基あたり数千億円に上る原発投資をしにくくなっている」ということで、そのことに適切に対処しないまま電力小売りの自由化を進行すると、原子力発電所を持たない新規参入業者が価格競争上で優位に立つこととなり、それゆえ、原子力発電所や新設の核燃料リサイクルの計画の推進に係る費用をどのようにするかといったことがその当時から問題になっていたということです。

##### 2 地震・津波による福島原発事故の補償問題

実は、『NBL』の原稿を書いたときには、ガバナンスのほうから書いており、原賠法のことは全然調べずに書いてしまっていますので、それはお許しいただいて、後で補強したいと思います。

電力の安定供給は、極めて重大な問題です。ところが、原子力発電のあり方についての政府の明確な政策が示されないまま、自由化だけが先行した。もしも今回のような原子力発電の重大事故が起こると、その賠償額は天文学的数字になる可能性があります。これを電力会社に無過失責任によって支払わせるというのが原子力損害賠償法です。いわば原子力発電のリスク負担を電力会社に負わせたままで、発電の自由化を行ったわけです。ただし、同法上も、政府が必要な援助・措置を講ずべきことは文言上明らかです（同法16条・17条）。

17条は、未曾有の地震・津波によるものであるときは免責される規定がありまして、「異常に巨大な天災地変」に該当し得ると解釈してしまえば、同法上、電力会社に責任は全くないというようにも言えるわけです。しかし、東京電力に全然責任がないという言い方もちょっとよくわからないと思うし、一体この辺をどのように解釈するのは疑問に思っていたのです。このことに関して原賠法の規定を後で検討します。

## V 規制緩和の進展と株主の利益——ストランデッド・コスト

アメリカは、先ほど言いましたように、ほとんどの電力会社は原子力発電計画を中止したわけです。それが、今度オバマ政権になって、やるんだという大政策転換です。それはどうなるかわかりませんが、自由化をしたときに各電力会社は、電力料金の中で先行投資分を中止してそれを回収するというようなことが認められてきたというのがストランデッド・コスト (stranded cost) というものです。要するに、原子力発電をやるんだという国策があつて、それをやめたということから、その投下資本を料金から回収することをアメリカの最高裁判例でも認めたわけです。

法律的な問題としては、テイキングスという憲法上の問題は、私有財産を制限して利用するしかないときの補償問題です。まだ原子力発電ができていないのに、それを中止するからといって、それをテイキングスの問題として、料金から回収することを認めていいのかというのが、どうも憲法上の問題のようであり、なぜこんな判決が議論されているのかというのは、私は憲法学者でないからよくわかりませんが、ある財産をこういう使い方をしたおかげでちょっと損をしている、だからそれを回収していますというのがテイキングスの問題であつて、まだ使いもしない財産、予定するために用意した設備をテイキングスの問題として回収できるのかというのが、どうやらアメリカでの論点であつたようでした。

そのときに、テイキングスという問題を出さないで、Hope 判決での枠組みにあつた一括料金算定システムといいますか、その中でのフェアの概念でいってしまう、ストランデッド・コストは、十分そこに含まれているからいいじゃないかというようなアメリカの判例が出ています。

詳しくは、『NBL』を御参照下さい。

## VI 原子力災害補償における国家の責任

ここにおられる龍田先生の「フランスにおける多数決濫用理論の一面」という学会報告が載っている中に「原子力災害補償」というシンポジウムのことが載っています。そのときに、鈴木竹雄先生とか、星野英一先生とか、竹内昭夫先生が議論されているのですけれども、そのときには、我妻栄先生とか加藤一郎先生がフロアから議論に参加されているという、そういう非常に重い文献を発見いたしました。当時、原賠法をどう考えるのかというのは大変な問題であつたようであり、『私法』22号は、有斐閣の1960年の本とし

て出ていますから、議論されたのは1959年かと思うのですけれども、そういうものを見ながら、どんな議論があったのかをご紹介させていただきたいと思います。

### 1 鈴木竹雄先生の見解

それで、『私法』22号のオープニングは、鈴木竹雄先生のお言葉から始まっていて、次のように述べられています。「この原子力の災害補償の問題は、その災害がもし起こりました場合には、第三者に非常に大きな損害を与えるというところから、民法の不法行為の一般原則によってこれを処理することができない。そこに民事責任についての特則を考えなければならないという問題が第一に出てくる。そこで、そのような大きな災害補償というものを、企業の力でやっつけようというためには、原子力の責任保険が必要になる。しかし、それでも処理できないというような大災害が起こりました場合その他については、国家の補償というものが、第3番目にあらわれてくる。この3つの問題がからみ合って解決をされなければ、原子力の事業を開発していくとともに、第三者の保護を十分に果たすことができない」とおっしゃっています。

### 2 竹内昭夫先生の見解

それで、シンポジウムの竹内先生の報告を先に紹介しますと、竹内昭夫先生は「保険及び国家補償の問題」というテーマで報告されていて、もちろんここで全部を紹介するわけにはいきませんが、一番大事なところとしては、「もちろん国としては、きわめて少ない確率しか考えられないにせよ万一の場合には巨大な災害をもたらす原子力産業を、禁止することもできます。しかし、それを新たに許可する以上は、万一の場合に備えて十分な措置を講ずるのが当然の義務と考えられます」というふうに、国家による補償の必要性を主張されたわけです。

### 3 我妻栄先生の見解

その中で、我妻先生が質問に立っておられまして、「なるほど命令して原子力産業をやらせるのではないけれども、しかし、世界の情勢を見て、日本でもバスに乗りおくれはいかぬからこれをやらせようということを国家が決めた以上は、……被害者に向かっては、最後には文化国家だからお前たちの生活は保護してやる、……それから事業者に対しては、なるほどお前に命令はしていないけれども、一生懸命になってやるつもりなら、それ相応



の応援はするといったわけなんです」と指摘されているわけです。こういうナレーティブな表現というのは初めてで、非常に興奮して読んだのですけれども、そういうことを我妻先生も言っておられたわけです。

#### 4 加藤一郎先生の見解

ただ、その当時、私は生まれてはいましたけれども、当時の社会の雰囲気はちょっとわかりませんが、そのように、国家と電力会社がつるんで被害者の面倒を見るというふうな考え方に対しては、反対論も強かったようであります。加藤一郎先生は、同シンポジウムの質疑の中で、次のように述べられています。すなわち、「国家補償に対する反対が、さっきおっしゃいましたように非常に強いのですが、私としてはぜひ国家補償制度を設けるべきだと考えておりますので、その根拠をいくつかあげてみたいと思います。第一には、原子力災害というのは、災害として非常に特殊性を持っている、……長期的に見るならば確率は非常に小さいものですからあるいは保険でカバーできるかもしれないと思うのですが、現在とはとにかく国家補償で一応カバーしなければならない、……第二は、国家の産業政策としてエネルギー資源の足りないところを補うということが必要と同時に、原子力で巨大なエネルギーを作ることによって国民の就業の機会を増加し、雇用、収入の道を広げるわけですから、国家の産業政策としてやはりそれをとるべきであろう。その点については、我妻先生のおっしゃった通りです。第三に自然災害との比較ですが、台風などの災害と違って、人間が作ったものである以上、それに対する満全の措置はやはり人間が講じておくべき必要があるのではないか。……国営にしたらどうかという問題については、国がやれば国家が全部その責任を引き受けることになると思うのですが、それならば私企業にやらせて、私企業の力を超える部分を国が引き受けるということでも結果的には同じことになるのではないだろうか」と指摘されています。

ここは、民法的な議論といいますか、つまり損害の因果関係の証明の問題とかもあるでしょうし、救済の範囲をどこまですべきか。今回も、救済をどこまでするかというのが問題になるでしょうから、何かそういう第三者機関みたいなものを設けられて、損害の範囲を考えるという基準をつくったりしていると思います。

## Ⅶ ガバナンスの問題としての無限責任

### 1 損害額の予測可能性

そういう中であって、会社法の観点から、つまり民法じゃなくて、もう少しガバナンス的な観点からするとどういふ問題があるのかということです。竹内先生は、『ジュリスト』236号（1961年10月15日）の論文では、これは法律ができた後に書かれていると思うのですが、結局、原賠法の会社のガバナンス的な観点からの問題点を論じられているようです。それをちょっと引用させていただきますと、「およそ企業にとって致命的なのは、負担や支出自体ではなくて、予測し得ないそれらである。従って原子力開発を民間企業によっても推進しようという政策をとる限り、最小限必要なのは、万一の事故の場合の予測しえない責任を予測可能なものに転換することである」とおっしゃっています。つまり、会社という民間企業にやらせるときには、リスクの限界が見えていないと困るというようなことをおっしゃっていると思います。つまり、原子力二法は、被害者の徹底的な保護と、損害賠償体制の合理化による原子力産業の発展を助けるという2つの要請を満たさなくてはならないはずであるとおっしゃるのですね。

## 2 原賠法の仕組みと国の保証

それでは、原賠法はどうなっているのかということで、資料の「原子力損害の賠償に関する法律」を見ていただきたいと思います。

目的の第1条は、「この法律は、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に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発展に資することを目的とする。」と書いてありまして、前述の竹内先生の論文では、「被害者の徹底的な保護と損害賠償体制の合理化による、原子力産業の発展を助ける」ということで、リスクの範囲が見えるようにしていくべきではないかとおっしゃっています。「原子力事業の健全な発展に資する」という文言から、一応そういうことも要るのではないかと趣旨のようです。

さて、責任問題については第3条です。つまり、責任の集中というのですか、「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。ただし、その損害が異常に巨大な天災地変又は社会的動乱によつて生じたものであるときは、この限りでない。」と。要するに、国家責任ということには言及しなくて、原賠法上は原子力事業者が全部責任を負うということで、無過失責任というふうに言われています。ただ、異常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ないということで、この場

合は免責だというふうに書いてあるわけです。

それで、3条のただし書きの免責規定には解釈上の制約があるということでした、ここにいう「天災地変又は社会的動乱」とは、現在の技術をもってしては、経済性を全く無視しない限り防止措置をとり得ないような極めて限られた異常かつ巨大な場合を指すと、このようにおっしゃっています。当時の我が国の災害補償専門部会の答申では、「無過失責任のカウンターパートとして、「異常かつ巨大な自然的又は社会的災害」については免責するけれども、責任保険で填補されない危険については、……すべて国が保証すべきだと考え」ていたというふうに、竹内先生は論文でおっしゃっています。

### 3 国の援助の役割の増大

ところが、ここから『ジュリスト』の文章ですけれども、「ところが、賠償法では、国は、業者が責任を負う危険による災害については、業者との契約による補償義務を負い（賠10条）、50億以上の損害については、賠償義務履行のための「援助」を行うけれども（賠16条）」——16条は免責されない場合で、免責されない場合は、払えなかったら国家が援助するという規定です。援助を行うけれども、「業者が免責される場合」、つまり3条1項のただし書きの場合、異常に巨大な天災というのに当たりますと、政府の義務としては、「被害の拡大防止と「被害者の救助」しか行わないと定めている（賠17条）」と書いています。

つまり、答申の構想とは異なった意味を3条1項ただし書きは有しているので、一層限定的に、原子力損害を受けた者のために補償することが全く不可能なような広範囲かつ甚大な被害を伴う「自然的、社会的災害」かどうかという要素を含めて判断しなければならないというふうで、この辺、民法はよくわからないのですが、あんまりひどい天災だったら、悪徳ゴッドだからだれも責任を負わなくていい、このように考えているのかもしれないし、ちょっとその辺がよくわからない。そうすると、先ほどから述べているように、原子力事業者が全く責任を負わないというのもあれだし、16条の問題なのかなというようにも思います。

竹内先生は、原子力事業者に無限責任を課す立法の問題点という形で、我が賠償法は、原子力事業者の責任について限度を定めず、賠償措置額以上の損害を生じた場合には、政府が事業者を「援助」することによって賠償義務の履行を確保する（16条）という体制をとっていると。このように形式的にせよ、業者に無限責任を課している国は他に例がな

い。これらの立法・条約では、責任限度を決める単位（事故か施設か）も額も違っているが、いずれも賠償措置額で民事責任の限度を画し、国家補償を民事責任の枠の上に積み上げようとする構想をとる。しかるに、我が国の賠償法は、仮に国が援助をしなくても、またそれが遅れても事業者は責任を免れず、他方、政府は所定の要件を満たせば必ず「援助」として約束していることが特徴である旨を指摘されています。

つまり、冒頭に竹内先生が問題にされていたように、リスクの範囲が見えないままにリスクを負わされてしまうことがここでも読み取れるということで、竹内先生は、「少なくとも英国法のように、国が援助しないかぎり事業者には賠償義務はないという形において、弾力的であるにせよとにかく責任限度をきめるべきではなかったか、それによって国の援助義務は一層明確になろうし、また事業者としても一応の予見可能性を確保していたのではないか、という疑問は残る」と結論づけられています。

これらが原賠法についての偉大な先生方のご議論であったわけですが、国家が危険な原子力損害の天災地変のような場合でも責任を負うし、その場合には、業者には予測できないような責任になっているから、それでは余りにも酷であっておかしいのではないかと、このような議論ではないかと思えます。

#### 4 政府による対応は破綻再生スキームか

それでは、今回はどうなったかという点、平成23年5月13日に原子力発電事故経済被害対応チーム関係閣僚会合決定があり、「東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて」というものが出ました。これは、政府は万全の対策を講じるとか、東京電力から政府による支援の要請があったので、東京電力に確認を求めたところ、要するに合意した上で助けましょうという決定をしたと、こう書いてあります。

その2ページ目に、結論のところだと思えますが、「このため政府は、これまで政府と原子力事業者が共同して原子力政策を維持してきた社会的責務を認識しつつ、原賠法の枠組みの下で国民負担の極小化を図ることを基本として東京電力に対する支援を行うものとする。政府は、今回の事態を踏まえ、将来にわたって原子力損害賠償の支払等に対応できる枠組みを設けることとし、東京電力以外の原子力事業者にも参加を求めることとする」と。要するに、お金はあんまり出したくないね、しかしよっぽど困ったら助けてあげてもいいよと、そういう感じに書いてあるように思われます。

それで、こういう賠償スキームは、具体的にどんなことをするかというのは、「具体的な支援の枠組み」ということで、別添の図のように機構を新設して、それでやっていこうということでありまして、「東京電力に対する支援の枠組みとして、次のように原子力事業者を対象とする一般的な支援の枠組みを策定し（別添図参照）、速やかに所要の法案を国会に提出することを目指す」と書いてあって、ここで決められたことは、まだ国会を通さないと何の効力も発生しないものになっているということです。

それで、具体的な支援の枠組みとして1から9まで項目が書いてあります。例えば1番は、「損害賠償の支払等に対応する支援組織（機構）を設ける」とか、2番目は、原子力事業者はみんながお金を出すんだ、3番目、機構は事業者に援助を行う。4番目で、政府または機構は、要するに原子力事業者から資産の買い取り、つまり財産を売ったら金を出してやると、こういう形でリストラも迫るという感じですね。5番目に、政府は、機構に対して交付国債の交付、あるいは政府保証もしてあげる。6番目に、経営合理化等について監督する。7番目に、金は出してあげるけれども、後から返せというようなことが書いてあって、どうやら全体のスキームは、破綻金融機関の再生のスキーム、要するに一回つぶして生かしていくとか、それをつぶすか、つぶさないかという感じで管理下に置いてやっていこうというようなことが見え見えですね。

こういう考え方に対しては、具体的にはこうするのだというもっと詳しいことがいろいろ議論されているのでしょけれども、関西にいる我々には、具体的にそういう中身はよくわかりません。例えば、5月25日付の朝日新聞の10面に、「政府管理下に置かれ賠償が最大目的となる東電に、首都圏の電力インフラを進化させ、担い続けることなどできるのであろうか」と、国策賠償会社でいいのかというテーマでお書きになっています。あるいは、同じ25日の日経新聞、野村修也さんの「経済教室」を見ると、「東電公的管理の課題上」というのがありまして、そこでは、今回はあくまでも異常に巨大な天災が原因であるため、東電は免責され、債務超過も回避されると説明した上で、株主責任も債権放棄も求め認めないといった毅然とした態度をとるべきであった、と指摘されています。

何かこの賠償スキームというのは、原賠法のスキームの「援助」という用語を金融再生法におけるところの破綻企業の再生スキームとすりかえるような形で政府原案みたいなものがつくられているのではないかと思います。

## 5 16条の「援助」の法的解釈における企業の健全性

それで、文言解釈として、16条の援助を行うための条件というものをどのように考えたらいいのかということが、法的議論の焦点になるのかなと思います。政府は、財政的理由からか、賠償法の援助を行うための条件として、株主を初めステークホルダーに対しても、例えば銀行の貸付債権のカットを要求するなど、電力会社の経営の基盤を揺るがしかねない尋常でない要求をしているわけです。しかし、このような要求は、賠償法に違反する違法なものと言わざるを得ないように思います。

竹内先生のご論文によりますと、「援助」がなされる要件として、第1は、原子力事業者が賠償すべき額、原子力損害額が賠償措置額を超えたことであるが、第2は、この法律の目的、つまり「被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発展に資する」（1条）ため必要と認められる場合であることを要する。従って、被害者に十分な賠償がなされなかったり、また賠償義務履行のため原子力事業者に著しい負担を負わせることになっては、右の目的に反するわけであるから、このような結果を避けるために必要な「援助」をするわけであって、財政能力の限界を理由に「援助」を拒むことはできないからである」ということを、もう50年前に言われているわけです。

原賠法上の「援助」のための法的要件はそのように解釈すべきであって、破綻企業に対する政府支援の枠組みで考えるのはとんでもないことではないか。竹内先生は、むしろ原子力事業者に「著しい負担」を負わせないという援助をしなければならないとおっしゃっているわけです。原子力事業者に著しい負担を負わせないという判断基準としては、デュケーン判決なんか役に立つのではないかと思います。

それで、『NBL』の27ページに戻ってもらいますと、要するに、Hope判決のところで書いてありましたように、企業の健全性というところでは、社債及び株式の市場価額やら、それが健全に資金調達もできるというような、27ページの左下の注(7)に当たる場所ですけれども、「正当な当事者の利益には、規制を受ける会社の財務上の健全性が含まれることが明らかにしている。そして、……営業の資本コストのためにも十分な収益が存在することが重要であると。その信用を維持し、資本を引き継ぐために財務上の健全性に対する信頼を得るための十分な利益が必要である……」と。それだけの利益があって、それを確保するために援助するというのは、法律要件上の解釈からそこまで言えるのではないかというふうに思うわけです。

野村先生は、日本経済新聞の経済教室（2011年5月25日）に意見を書いておられます。そこでは、これは明らかに天災だから免責されると考えるべきであったと言って議

論されています。原賠法とはちょっと違うところでの議論をなさっていると思います。ただ、私としては、原賠法の条文の解釈として、16条の「援助」のための要件解釈として、Hope判決で言っているような企業の財務基盤の健全性というようなところまでいかなければいかんし、そうだとすると、結論的には、野村先生がおっしゃったように、債権者の債務カットの要求とか、株主の責任とか、何かそんなものとはちょっと関係のないところの救済として、援助をすべきではないかと思うわけです。

ちょっとはしりましたので、時間が余りましたけれども、大体言いたいことは以上です。ご指摘等を受けまして、なおさらに勉強していきたいと思っています。よろしくお願いいたします（なお、NBL956号において、本報告を基礎に「原子力損害賠償法上の無限責任」という論稿をまとめましたので、御参照ください）。

~~~~~

#### 【討 論】

○近藤 どうもありがとうございました。それでは、ただいまのご報告につきまして、ご質問ご意見をお願いいたします。

#### 国の「援助」の政治的判断

○岸田 最初に、これは必ずしも法律問題ではなくて、政治の問題でもあるのではないかと思います。最初におっしゃったように、100%免責というのもおかしいし、100%無限に責任を負うというのもやはりおかしいと思います。

それを前提にちょっとお話を伺いたと思います。

私は竹内先生の論文は初めて読んだのですが、1つ目の問題は、3条の免責の問題で、この規定は無過失責任だから、本来はあるべき不法行為の責任は一切問わないとするのでしょうか。ですから具体的に事業者に過失があったとしても、それは関係ない、すべて免責されるのだと、竹内論文はそのように読めますがその解釈が正しいのかどうかお伺いしたいと存じます。

2つ目は、竹内先生のご論文だと、免責される天災というのは、「現在の事実をもってしては、経済性を全く無視しない限り防止措置をとり得ない」というように解釈をされています（ジュリスト236号32頁）ので、そうすると本件では事業者は多分免責

されないだろうと思われます。なぜなら東電は1,000億円以上の利益があつて、電源なんかは数百億円できるはずだから免責は当然されないだろうと思われますが、それでよろしいのでしょうか。

3つ目は、最後におっしゃった17条の解釈として、免責された場合には、国家は一切責任を負わないと。つまり、東電も責任を負わないし、国家も責任を負わないと、法律的にはそう解釈してよろしいですか。

○森田 17条のほうですね。

○岸田 17条ですがそれはそういうふうに解釈すべきですか。

○森田 それはわかりませんが、文言が明らかに「救助」とかいう言葉に変わってしまっているのですね。

○岸田 そういうふうに読めないことはないと思いますが、最初のほうはどうですか。竹内先生の解釈は、故意・過失が仮にあったとしても責任を負わないと、こういう考え方ですね。しかし、それはどこにも書いていないのではないのでしょうか。

○森田 野村先生は、今岸田先生がおっしゃったようなことをどうやら書きたいみたいですね。つまり、過失がある場合は別じゃないか、過失のある場合は倒産スキームのほうでいったらいいと。今回あるかどうかはよくわかりませんが、過失が明白にあるという事故の場合、倒産スキームでいいのではないかと。今回の場合は、ちょっとぐらい過失があつたかもしれないけれども、大きくは天災であると。そうすると、政府が補助してやることでいいと、そういう政治的なご判断ですね。

○岸田 過失があつたかどうかは問題ですけれども、この法律は、無過失責任ということは、過失は省いているというふうに解釈すべきですか。過失があつた場合には無限責任ですが、無過失の場合は免責される場合があるというのではないのでしょうか。

○森田 その区割りは実はしていないのだと思います。

○岸田 そうですか。その辺がよくわからなかったものだから。

○森田 僕もよくわかりませんが、大自然のものか、そうでないかぐらいしか出ていなくて、あとは無過失責任だと。そうすると、おっしゃるように、電力事業会社のほうで無茶苦茶うかつなことをしているのに、それが全部国家賠償になるのはおかしいのではないかというご趣旨を野村先生はお書きです。

でも、今回はそうじゃなくて天災地変のほうではなかったのかとお書きですが、言いたいのは今岸田先生のおっしゃったようなところで、過失がある場合はおかしいでしょ



うと。だから、過失のある場合はいわゆる倒産スキームのほうでいきたいと思いますということを言っておられるんですね、政治論としては。

○岸田 その過失が今おっしゃった3条の免責にかかってくるのか。免責を広く解すると、過失は重く解するとするのでしょうか。

○森田 ただ、今回の事例は、野村先生も言われているけれども、津波の前に管が割れていたのと違うとかいろいろあって、なぜそんな管理をしていたのかと、そんな議論もあるのかもしれませんが、それはよくわかりません。わかりませんが、原賠法の立場と政府の今回の賠償スキームを考えたときに、我妻先生は、文化国家だからちゃんと国家がしてやるんだとおっしゃっているのですけれども、文化国家はいつの間にか文化国家でなくなっていて、それで金がないから払えないと、そっちが優先していると。

○岸田 やっぱり法律問題じゃなくて、政治の問題ですね、これは。

#### 法治国家としての対応

○森本 この問題は、最終的には政治問題になるのですが、この一月ぐらいの日本の動きを見ますと、法治国家であるのか情緒的政治国家であるのか、疑問に思われるようなことが認められます。こういうだれも予想しなかったことについて、最後は、被害者の方とか国民の不安をやわらげるために政治的な判断をする必要があると思います。しかし、その前に、森田さんが説明されたけれども、原子力損害賠償法という法律があるので、この法律に基づいてどのように対処すべきかを考え、それに不十分な点があったら、政治的判断として新たな法律等の措置を国会において対応すべきです。しかし、まずは、現行法で何ができるのか、何をしなければならないかを検討する必要があるように思われます。それを飛ばして、この問題は法律問題でなくて政治問題だというのは、どうかと思います。

そして、今言われた無過失責任と過失の問題ですけれども、これは、3条1項のただし書きにあるよう、「異常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ない限り」、過失の有無を問わず責任を負わされるのですから、無過失責任を定めていることとなります。そして、3条1項のただし書所定のいわば不可抗力の場合に過失があった場合にどうなるかという議論もあるのですが、今それを議論しても意味はないように思われます。

この5月13日の「政府の支援の枠組みについて」の問題ですけれども、これは、原子

力損害賠償法16条1項の援助をすることが必要だと認定して、国が必要な援助を行うときには、国会の議決を経て法律をつくってやりましょうということになっているので、その前提として、この枠組みが提示されているのでしょうか。法律をつくるためには、いろいろな与野党間の折衝もあるので、非法律的なことも含めて、ここでは具体的な支援の枠組みを言っているのであり、余りぎりぎりとな法的詰めをすることはどうかと思います。しかし、一つ気になることがあります。浜岡原発の原子炉の停止は要請でしたけれども、「具体的な支援の枠組み」の2を見ると、他の電力会社が負担金を払うことを法律上義務づけると読めますね。お願いはわかります。そして、お願いが事実上強制になるというのわかるのですけれども、法律で電気事業者に負担金を払えということを義務づける根拠があるのでしょうか。あるいは、任意加入が原則であり、加入したら、そのような義務が発生するということなののでしょうか。そこら辺を教えていただきたいのです。政治的判断でやれということなら、それこそ民間企業の財産権の侵害になるのではないかという、森田先生が最初に言われた問題につながるように思われます。

この2項はどういうことなのか。私の個人的感覚でも、電力事業者はある程度応分の負担をすることが合理的だと思います。しかし、特定の金額を指定して法律上義務づけることをこの文言が意味しているとすると、いかかかと思えます。とりわけ、負担金は事業コストから支払うと書かれています。というのは、電力料金に上乗せしてよいという趣旨なのですか。それもよくわからないのですけれども、ともかくこういうことが法律的にできるかどうかというのは、まさに法律問題であり憲法問題ではないかと思うのです。結論はともかく、少なくとも議論する必要があるのではないのでしょうか。

#### 他の事業者の負担

○森田　ただ、こんなふうな事態が起こったら、各電力会社は、何かこういう賠償支払金みたいな責任準備金を積み立てるといったことが必要かなとは思いますがね。でも、それと支払うというのはまた違いますね、話としては。

○森本　これは自らの将来の損害賠償を担保するものではありません。今は東電の問題であるが、関電が、将来起こるかもわからない自分の損害賠償のために例えば積立金を積みましよう、あるいはそれを引き上げましようということは合理的な経営判断であり、国としても、こういう規制産業ですから、積立金というか準備金をこれまでの倍にしなさいと、これは義務づけることはできると思います。しかし、そうではなく、全く別個

の法人格である東電のために、他の電力事業会社が既に生じた損害賠償の支援をするために法律上なぜ支払が義務づけられるのかと思います。これは奉加帳以上の法的強制なのでですね。今言った私の理解が正しいのかどうか。正しいとしたら、本当にこんなことができるのかということをお教えいただきたいのですが。

○森田 だから、機構をつくるというところでごまかしているのでしょうか。機構をつくって、機構の出資金の中から払うということだから、責任準備金も機構に積み立ててくださいという意味を持っているのと違いますか。そしたら、お金に色はついていないからわからないと。

○森本 原子力損害賠償法16条にはこのような組織を設けるとは規定されていません。したがって、この法律に基づくものではない別の組織であるということですか。こういう事故があったから、16条とは別個に将来のものについてこういう組織をつくり、ついでに現在の損害についてもそれを遡及的に適用しましょうというスキームということですか。そうすると、16条とは全く異なるスキームということですね。16条は東電の損害賠償に係る特殊問題の対応を規定しているのですから。

○森田 そうですね。ですから、先生がおっしゃったように、あまりにも政治論が先行してしまっていて、現行法令が一応あるわけですから、その法令での対応策ということは、「援助」という文言の解釈でいくべきであるし、そしてそれは、16条でも政府が無限責任を負う可能性が十分あるという感じになっているのですね。ですから、その点はある程度反映されているのですけれども、ただ、国民の負担を極力減らすということのもとに歪められているというふうにも言えるし、それから、そのことによって実際に株価が乱高下しているわけですね。そして社債市場も壊滅的だし、そういうまさに株主利益とか、要するに資本主義の基本である財産権の尊重ということがされていないと、資本市場と言っている、世界的に見たら「日本は、あほちゃうか」という感じになっている。

○近藤 もしもここでの枠組みというのが、仮に今の賠償ではなくて、今後、将来起こり得る損害を賠償するためにこういう機構をつくるのであり、それに参加することを義務づけられ、一定の額を払ってくださいとされるのであれば、それは許されるのでしょうかね。

○森田 それは原賠法の改正と見たらね。

○近藤 つまり、既に生じた損害の賠償にそれを使うというところに問題があるわけで

すか。

○森本 この具体的な支援の枠組みはそういう将来的な話なのか、現在の話なのかをあいまいにしながら、いわばどんぶり勘定でやられていることが決定的問題だと思うのです。私も、将来のスキームとしてこういうことをしましょうという、一つの選択であろうと思います。そうなら原発事業から撤退しましょうという判断もできるわけですね。しかし現在問題となっているのは、過去形の話なのです。過去形の話に他の事業者に負担金を法律上義務づけることは、財産権の侵害とならないのかなという感じがします。

### 電力会社のガバナンスの特徴

○河本 きょうの森田君の報告は大きく分けて2つあると思います。後の、原賠法による賠償の問題と、前の、電力会社のガバナンスの問題です。私は、前の電力会社のガバナンスの問題について話しをしたいのです。

日本の電力会社は発電をして、電力を売っている配電しているだけのように見えても、実は日本原燃というのがあって、ここで輸入したウランを圧縮してペレットにして、それを電力会社が買い取って燃やして発電し、出てきたかすは捨てるのではなく、それを再生して、そこからプルトニウムを出して、プルスーマルにしてまた焚くというように、循環させるというのが国策になっているわけです。ウランの輸入を抑えることによってわが国のエネルギー・セキュリティーを確立するという国策ですね。日本の電力会社はこのような日本の国策を遂行する役割をになっているわけです。

それをやっているのは、原燃ですが、その原燃にはだれが金を出しているのかというと、9電力ですよ。原子力機器をつくっている日立とか東芝がわずかに出していますが、大部分は9電力会社です。ということは、日本の電力会社は、発電、配電のみならず、燃料の製造、再生さらにその廃棄処分まで全部やっているわけですね。ところが、再生の設備をつくるのになかなかうまくいかなくて、延期に延期を重ねています。

つまり、日本の9電力というのは、燃料を買って発電・配電をしているだけではなく、燃料をつくって、それを再生して、廃棄するまで、実は全部ひっくるめてやっているのです。

そのときに出てくるのは、今の原燃の増資に応じてよいか、うまくいかなかったら取締役の責任はどうか。社債を発行するのに、保証するのはどうかといった問題が出てきますが、国の国策としてやっている事業である以上、やめておけると言えるかという、

これは絶対言えないですよ。

そうすると、普通は、いわゆる経営判断の原則を使って、前提たる事実の認識に著しい不合理がないかどうかというようなことでやるのだけれども、こういう原則はここではつかえませんね。

## 電力会社のガバナンス

○河本 もう一つは、個々の電力会社のガバナンスの問題ですが、原子力発電に限らず、水力にしる、火力にしる、立地をするといったら、電源三法による補助金が地元へ交付されます。発電所の建設を容易にし、その運転を容易にするためです。

しかし、実際には、そのほかに、電力会社による地域協力金が、地元自治体、地元自治体等の了解取り付けのために出されているのですね。これも、国の許可を得るには地元の同意を取ってこいといわれるから、電力会社としては、やむなく地域協力金を出さざるを得ないのです。

これなども、結局は、国の政策としてそういう立地をするのには、必ず知事の承認をとれ、という。知事は、地区市町村の同意がなければ出しませんと。地区市町村はというと、地元の同意が得られないという。結局、あれに出せ、これに出せといわれて、全部出してやっと立地できるわけでしょう。そのときに、こんな金を出して取締役の責任を問われませんかという、これはまさにガバナンスの問題があるけれども、国全体の在り方としてこういう仕組みに組み込まれている以上、普通の会社のガバナンスの理論はそのままでは通用しないですね。

○森田 だから、2000年ごろのアメリカの文献を見ていたら、そういう会社は株主利益の最大化というインセンティブはなくなります。

○河本 なくなります。

○森田 そういう会社のガバナンスは何に興味があるかという、規制ですと。おっしゃるように、あらゆる意味の規制ですね。規制に対しての配慮ばかりに関心がいくと書いてありました。

ですから、通常の会社のガバナンスではありません。しかし、事故が起こって、いざとなったら株主責任やと言われると……。

## 株主責任

○河本　それで、この原賠法の問題だけれども、ここに「原子力事業者を債務超過にさせない」と書いているね。ということは、株主責任は問わんということでしょう。

○森田　そうですね。しかし、カットせいということでしょう。

○河本　時々新聞記事なんかに出ているけれども、一体日航とのバランスをどうするのか、それから、例のバブル発生後の銀行に対しての措置からも、なぜこれだけ株主を救うのかと。株主としては、救ってくれてありがたいけれども。(笑)

○森田　これは株主は悪いことしていないから、天災だからですよ。(笑)

だから、今回でも、例えば民法の加藤先生の議論なんかを見ていたら、例えば今回は津波が来て、みんな被害をこうむっている。原子力の災害の人だけみんなカバーしてもらえる、それで自然災害の人はカバーしてもらえない、不公平と違うのかと。そういう議論も立法のときにはあったかのようです。ですから、今まで考えたこともないようなことが起こっているの、一義的にこうだと断定はできませんけれども、そういうスキームだと。

ただ、そのスキームがある以上は、それで一応判断せざるを得ない、法治国家である以上は、結論的には国が援助すると。そのときに、過失のあるなしも、岸田先生のおっしゃるように、ちょっとあいまいですよ、はっきり言って。あいまいなままだから野村さんなんかは、立法論的には、過失のあるときはあかんでと言っていて、今回は株主を助けてやると、こういう論理を書かれているのですけれどね。

## ガバナンス上の責任

○前田　もう一つ、ガバナンスに係る会社法上の問題として、会社が第三者に損害を与えたときの損害賠償について、こういう原賠法のような枠がはめられているときに、会社法上の取締役の義務はどこまでかという問題はあると思うのですね。

つまり、取締役は、こういう大会社ですと、リスク管理体制を整備しなければならず、そのリスクの中には、もちろん自然災害リスクも入っている。しかし、原賠法で、「天災地変」等に至れば、完全免責されるのですね。「天災地変」等という文言の解釈が非常に重要になってくると思いますけれども。「天災地変」等に至らないレベルは、無過失責任を負わされるわけですから、少なくともそのレベルまでのリスク管理の体制は整備しなければならないということが、会社法上は言えるのではないかと思います。

○森田　だから、過失の有無という問題も議論しなければいかんということですね。し

かし、原賠法はそれに触れていない。だから、あわてて野村先生もそういうふうにかかれていたのですけれどね。

○岸田　　今河本先生がおっしゃったことですけれども、やっぱり日本の原子力政策の特殊性というか、さっきおっしゃった使用済み核燃料の再利用をしようというのは日本だけですし、それで莫大な費用がかかって一回も成功していません。それから日本の原子力産業の非常に大きな特徴として、稼働率が非常に低いことがあげられます。今でも6割ぐらいの稼働率で、恐らく今、原発は半分以上とまっているでしょう。海外では大体90%以上動いているのに、日本だけなぜとまるかという、規制が非常に厳しいのですね。

一方では行政の規制は非常に厳しいため、一応電力会社は株式会社ですけれども、電力会社の自由になるところは非常に少ないという現実があります。そうだとすれば、先生がおっしゃったようなことはなかなか言えないと思いますね。だから、私がさっき政治的だと言ったのはそういう意味で申し上げたので、理屈だけでいけるかという、必ずしもいけないのではないかと思われるからです。

### 国家責任の株主への移転

○森田　　ただね、いくらそういう性格か知らんけれども、少なくとも、上場して株主にも株式の払い込みをさせているわけですよ。それが、いざとなったらリスクを全部負えと言って国家責任をそこへなすりつけるというのはおかしいんじゃないですか。そんなことは資本主義のイロハのイみたいなもので、何をどう笑ったか知りませんが、外資系の投資家は日本の今回の措置について笑っていると書いてあるんですよ。僕も笑います。なぜかという、私有財産権をこんなにながしにする資本市場なんてありませんよ。

○河本　　大体今の再処理の技術でも、フランスがやっているのだから、フランスの方式をそのまま持ってきたらいいじゃないかと思うのだけれども、フランスの場合は、聞くところでは、炉の中でガラスを溶かしたりとかするらしいけれども、炉は、毎年使い捨てでやっているようなものです。ところが、日本の場合は、それを半永久的に使えるような非常に効率のいいものをつくらうとしているけれども、なかなかうまくいかないので、18回目の延期ということらしいですね。

普通なら、そんな技術の開発は、国がやるべきことで、私企業ではとても耐えられるものではないということになるはずですが、それを電力業界で全部やっているわけです。

○森田 フランスは国営ですよ。そういう意味では、加藤先生がおっしゃったように、結局国が最終的に負担するのだから、国がやるのと同じではないかとおっしゃるけれども、ちょっと違いますね。私企業にやらせたら、私企業の私有財産権が発生していますから、それを国と同じようにやれというのはちょっと無理があると。よっぽどうまいスキームを組めばそういうことも言えるかもしれませんが。僕が合理的だと思うのは、自由化するとき、原子力は国に持っていき、それ以外のところはみんな競争するというふうにすれば、安定供給分は国の負担で、それ以外は競争で、送電線の分離もしたらいいと思うのですよ。それで自由競争をすれば、日本の活性化につながりますよ、エネルギーはもっと安くなるだろうし。

片方、その危ないものをやらせておいて、しかも、こうなったら株主利益もへったくれない、みんなパクられるわけでしょう。そんな恐ろしい国は、資本主義の国とは言えませんね。

○飯田 原子力損害の賠償に関する法律というものを前提に考えると、事業者は責任制限が認められない法律になってしまっているということからすると、こういう事故が何らかの原因で起きたときに、会社が青天井で責任を負うことがあるということになります。この点は我妻先生や加藤先生その他から非常に批判された立法だと思いますが、現行法としてある以上はそれを前提にせざるを得ないということになると思います。すると、逆に、東電等に投資をした株主というのはそういうリスクを負ったのだという評価もできるのではないのでしょうか。そのリスクがまさに実現してしまったのだということからすると、今回はむしろ、株主に責任をとらせるという議論もあり得るのかなという気はするわけです。

そういう議論と、先生のおっしゃる資本主義の基本である私有財産権の侵害ではないかというご議論はかみ合うのか、かみ合わないのかよくわからないのですが、そういう考え方はあり得るのでしょうか。

○森田 それはあり得ると思いますけれどね。ただ、それが明瞭になっていないというのが問題ではないかと。おっしゃるように、そういう割り切りがはっきりしていればいいけれども。

今回でも、野村先生ですら、これは異常なる天災であるとおっしゃっていて、法律学者の多くはそういうふうと考えていると、彼はそういうふうに書いている。だから、それは予期せぬ損害が起こっているとも言えますから、明瞭性があれば、おっしゃるよう



なことも確かかと思えますけれど。

○飯田 16条とか17条あたりの規定が非常に不十分であるというのは、お配りいただいた『ジュリスト』の直前に載っている座談会で非常に大批判を浴びているところで、これを本当に国会がまじめにやるのかというのを見て、非常に心もとないというか、弱いのではないかとさんざん指摘されてきて、それを結局国会としては放置してきてしまったということからすると、はっきりしないというよりは、株主は非常にリスクを負っているのだという前提で来ていたのではないかという気が私はむしろするのです。

### 16条の援助の射程範囲

○森田 ただ、それはそうなのですけれども、この原子力賠償法のもとでは、16条に「援助する」と書いてあるのですよ。ですから、助けてもらえとも思っているんですよ。そういう意味では、立法の最初にご紹介した私法学会のときでも、我妻先生は、国家がみんなカバーするのだからというふうにおっしゃっているわけで、それをもって、株主は知っていたはずだという議論は、ちょっと今のこの状況では難しいのではないのでしょうか。

○森本 その点も、損害を賠償するために必要な援助をするのであって、株価というか株主価値を補償するために援助をするとは書いていないわけですね。

○森田 そうです。

○森本 第1条の目的は、まずは被害者の保護を図ります。したがって、損害賠償については国家が責任を持って援助します。そして、事業の健全な発展に資する必要があるために、つぶすことは問題です。しかし、100%減資して、一時に国営にして、そしてある程度安定したらまた民間に戻す、ないしは原子力部門だけを分割して、それはしばらく国営にしてとか、そういう話が今後議論されることになるとしても、既存の株主の保護は、ここからは出てこないのではないかと思います。

○森田 この原賠法のところからは出てこないけれども、僕はガバナンスのほうから出てくると言っているのです、それを原賠法とあわせると、「援助」の要件解釈のところでガバナンス論を入れた解釈をしたらどうですかと言っているんです。

それで、銀行もつぶさないと言っているけれども、預金保険法の百何条かを見ていたら、今、森本先生がおっしゃったように、事業の継続はさせるけれども、100%減資も含めたようなことでも預金者保護にはなるのだというような考え方ですから、そうい

う考え方があるのは十分存じています。ただ、私がそういうふうに言っているのは、竹内先生のそのときの問題意識と私のが割にフィットしまして、そういうガバナンスとしての考え方を、この原賠法するときにも「援助」の解釈のときには入れるべきではないかというのが、私の提言です。

○前田 株主はリスクを覚悟していたはずだという理屈はわかるのですが、株主は合理的なリスク管理の体制がとられているという前提で、それなりの覚悟はしていたということだと思いますね。ですから、そのような前提が崩れていたのだとすれば、やはり経営陣には責任を負わせてしかるべきであって、實際上どれだけ救済に役立つかはともかくとして、理論的には経営陣の責任は問題にすべきではないかと思います。

○森田 ただ、それも、河本先生がちょっとおっしゃったけれども、規制、規制、規制なんですよ、はっきり言って。原子力安全・保安院や安全委員会があつて、規制、規制、規制でやっているから、そんなに裁量的に……

○河本 そうそう。まさにおっしゃるように、さっき言い忘れましたけれども、そういう判断をするときに、必ず安全・保安院はオーケーを出していると。それが理屈づけの大きなウエートになるのですよ。

○森田 ですから、そういう意味で、固有の責任判断というのは、幅がそんなにあるわけではないなという気がします。もちろん、ないわけではないと思いますが。

○河本 それはそうと、今度の災害は、この3条にいう「異常に巨大な天災地変」に当たるのか。今既に、いろんな雑誌にこの話が載っています。載っているけれども、その解説を見ても、あれが当たるとは明言していない。

○森田 みんな抑えてるんです、とにかく。(笑)

○河本 それは言わんことにしているのか。(笑)

○森本 それが当たるとなったら、17条に移行しちゃうから困るという発想があるのではないですか。

○森田 そうだと思いますね。

○森本 だから、17条に当たると解する余地がないわけではないが、それは被害者保護の観点から問題であるとして、16条のスキームを膨らませて5月13日の決定がなされたと理解することが合理的なのですかね。17条だと言ったらこれが飛んじやうという、そういう政策判断があるのだと思います。

○森田 いいのか悪いのか知りませんがね。

○松尾 17条には「救助」としか書いていないわけで、竹内先生は、「救助」は完全な補償よりは劣るというふうを考えて、だからこそ17条が適用される場合は狭く解するのだとしています。しかし、「救助」なのでですから、今回のような枠組みを「救助」の枠組みとして国が設定することも十分可能であったという気もいたします。

○岸田 森田先生がお書きになってから相当時間が経ちましたが、現在ではいろんな情報が出てきましたよね。最初のころは原発は津波で破壊されたといわれてましたが最近では最初の地震のときにやられていたという説があって、原因もまだ明らかではありませんね。地震はしょっちゅう起こっているわけだから、そもそも地震対策を立てなかったところに過失があったという考え方もできるのですね。だから、これはまだ、事実関係がわからないと、我々は議論できません。

○森田 だから、わかりません。後から震度も引き上げているじゃないですか。私はちょっと政治向きのことはわかりませんが、とにかく難しい問題があるなあと。ただ、あまりにも政策というか、政治論議ばかりしているから、立法のときの皆さんの考え方とか皆さんのご意見を聞いて、法律的な分析もある程度加えたらいいんじゃないかと思って、今回緊急にこれをやらせてもらったわけです。

### 支払金の手当ての方法

○岸田 先ほど株主のことを飯田さんがおっしゃいましたけれども、チッソと比較して、チッソは損害賠償をするために生かしていると考えられる部分があります。それで、最終的には上場廃止をして、損害賠償だけ払わせているんですよ。それで、例えば東京電力がそうなって、損害賠償だけ払う会社にしていいのかと思われまます。

○森田 だから、新聞記者のコラムでは、これからもっと原子力を離れたような電力開発もしていったり、いろいろしていかなければいかんのに、そんながんじがらめにしておいたら、できないのではないかというふうにおっしゃっているわけで、そこが私企業にやらせているところのよさじゃないかと思うんですよ。

○岸田 だから、損害賠償を払うだけの会社として存続することにすると……

○森田 だから、だけでいいのかと書いてあるわけですよ。

○森本 16条のスキームとこの「具体的な支援の枠組み」の関係ですが、これだけのものですからよくわかりませんが、少なくとも東京電力で損害賠償を支払えない、少なくともこの図にあるようなスキームのもとでは支払えないことが明らかだから国が援助

をするというので、この機構にはどんどん税金が入るが、それに対する反発を和らげるために、他の電力会社の負担金もつぎ込み、100年計画か何か知りませんが、最終的には東電が国庫に返済するというものから、このスキームも、国の費用で当面、第一義的には被災者の損害を賠償するというスキームにはなっていると思います。

○森田 そうなると思います。

○森本 あとは、被害者に対する損害賠償じゃなくて、税金でもって損害賠償を代替してもらった、そういうところで、国庫に返していくことで、基本的に株主には一切配当ができないような状況の会社になります。社債についてはともかく、東電は配当できないわけです。こういう会社の上場を維持するメリットは何なのでしょう。

○森田 でも、借金がたくさんあっても、当期の利益は出せますよ、繰り延べたらいいのだから。

#### 電力料金への依存

○森本 うっかりしていましたが、この具体的な支援の枠組みの7項目を見ると、「原子力事業者は、機構から援助を受けた場合、毎年の事業収益等を踏まえて設定される特別な負担金の支払を行う」ということで、この原子力事業者、ここでは東電については、こういう条件で、上場廃止基準に触れないような形で処理をさせましょうということで、このスキームは、東電の上場を維持することを前提としていると理解することが合理的ですね。それについてはいろいろの考えがあるのですが、政府としてはそのように決断したということですか。

○森田 でもね、僕の論文に書いてある負担金の返済は、電力料金を多分上げるんですよ。そこから渡すことになります。だから、利益は出るようになると思います。そこまで一遍に言ってしまうと国民がまた怒るから、隠してあるという、そういう仕組みじゃないかと思います。だから、例えば負担金を毎年2,000億円から返していくんですね。それだけ債務の繰り延べになっているわけです、ある意味では。

○岸田 その電気料金を上げるのは、東京電力だけ上げるのか、関西電力も上げて、さっきの負担金を払ってもらうと。

○森田 東京電力は16%上げると言っています。よその電力も3%か5%か上げて、それで抛出してもらって、国を挙げて、河本先生がおっしゃったように9電力全体がお

支払いと、そういう仕組みじゃないかと思うのですけれどね。(笑)

○河本　しかし、森本君が言ったように、東電は配当も当分——当分どころか、考えられる期間払えないような状態になってくると、さっき言った原燃を支えていくための力も変わってきますね。そうすると、大体今のシステムがもたない。えらいことですね。

○森本　「具体的な支援の枠組み」の9項目を見てください。「原子力事業者が負担金の支払により」とあります。これは、損害賠償の対象原子力事業者、つまり、東電なのか、その他の原子力事業者なのか、よくわかりませんが、おそらく、東電以外の電力事業者の意味なのでしょう。これによって安定供給に支障が生ずる場合には政府が補助を行うことができるとされています。これが東電なら当たり前の話ですが、他の原子力事業会社だったら怖い話だと思いますが、ともかく払えないから支援を求めているのであって、この9との関連で、いよいよこのスキームがどんなものかよくわからなくなります。

○森田　だから、安定供給を前提に電力事業の競争をするのだったら、全然負担のないところは、非常にコストの安い発電をできますね。他方、原子力発電のリスクとかを負っている事業者は非常に重い負担ですから、イコールフットィングではないということになりますから、そういう場合に政府は、こういう原子力事業者に対して……

○森本　あつ、そうか。これは9電力以外の電力供給者との競争の公平の項目と理解すべきなのですか。

○森田　それはわからないけれども、そういう可能性はなきにしもあらずです。つまり、安定供給の上に立った競争なのだから。だから、さっき私が申し上げたのでは、その部分は全部国営化してしまって、残りのところをみんなで競争しましょうといったら、活性化しますよ、それはある意味で。またとない景気刺激策になりますね。

今、時代も変化して、昭和36年ぐらいの『私法』に出てくるようなものでは、バスに乗り遅れてはいけないと言っているけれども、今はドイツとかはバスをおりているしね、(笑) ちょっと世界的な環境も変わってきているし、原子力に対する思い入れもちょっとまた変化するかもしれないし、よくわかりません。よくわかりませんが、少なくともガバナンスとしての研究をしてきた者としては、今回の件では、リスク負担についていささかご無体な面があるのではないのでしょうかということはいいたい。

ただ、全面的にペケではなくて、16条のスキームに一応入っているのですけれどね。ただ、そのときに、某政府首脳が債権カットをせよとか、何かそんなことをおっしゃる

と、必要以上の混乱を資本市場等に与えているのではないかと思いますし、原点を確認していただきたいなと思っただけです。

○近藤 最初に紹介されたアメリカの判例との関係なのですから、要するに、料金に上乗せするという点については、公正な基準で判断されるということになるのでしょうか。

○森田 そうですね。ですから、それが例えば投下資本で、原子力発電の4,000億円の機械がどうなったから、その補償をせよというような言い方ではなくて、日本語としては「一括算定方式」とか何か書いてありました。だから、よくわからんけれども、生じた費用はみんな入ってくると。それに上乗せして利益を考えるという、そんな考え方ですね。ですから、デュケーン判決では、『NBL』の31ページですが、普通株については15.72%、株式の利益はこれだけは確保するのが、存立を認めながら公共性を保っていくのだということで、ここまではっきり利益率まで言っているわけです。

ですから、このようなことを参考にして、森本先生がおっしゃったように配当できないというのではなくて、アメリカではやはり配当を考えてやっているよということが言いたかったということです。

○松尾 そうすると、今のお話は、16条にある「この法律の目的を達成するために必要がある」という文言の解釈について、この法律の目的は、1条で電力の発展というのがある以上、電力会社はやはり株式会社でないといけないし、上場会社でないといけないし、電力債というものが欠かせませんと、そういうふうなところまで読み込めば、料金設定のところでも示されてきたアメリカの判例の考え方などが取り入れるかもしれないと、そういうふうには理解すれば……。

○森田 そうです。それが言いたいがために、きょう私は報告しているわけです。(笑) いいか悪いかは知りませんよ。こういう考え方があるということは、少なくとも皆さん知ってくださいと。採用されるかどうかは、政治的に決まることですから、僕が言ったからといって何ともならないと思いますけれども。

○岸田 さっき言われた9電力には沖縄は入ってないんですね。

○森田 沖縄は原子力はありません。

○岸田 これはあくまでも沖縄を除いたものですね。

○森田 北海道、東北、北陸、東京、中部、関西、四国、中国、九州、沖縄を入れて10ですね。

## ストランデッド・コストの回収

○河本 資料を読んでいてよくわからんところがあるのですが、ストランデッド・コストの回収を認める米国の判例というのは、自由化になって、安い電力をつくれる会社もあったけれども、今まで原子力発電所にえらい金を突っ込んだ会社は、それを回収しようと思ったら、高い電気料金で売らなければいけませんね。その場合に、その回収を認めるというのですか。

○森田 そうです。スリーマイル島の事件が起こったわけです。それで大変だということでやめようとなって、同時に技術革新によって、アメリカでは、コージェネレーションと言われて、ガスを燃やせばすぐ電気ができるという便利な機械が方々にできて、アメリカは国が広いので、分散してやったほうが良いということもあって、どんどん電力の自由化をしましょうということになった。そうすると、それこそ安定供給だと言われて、原子力発電所をつくりますとって計画を立てて、お金を1,000億円とか2,000億円とか出しているわけです。しかし、そんなことをしていたら、後から来た人に負けるし、やめたいなあと言ったら、やめてよろしいと。やめて、既に投下した1,000億円なり2,000億円を向こう5年間とかで電気料金から回収してよろしいと。

○河本 ということは、つまり、安くできている電気にそれを上乗せをするということですか。

○森田 だから、完全自由化が来るかなと。ちょっと時間的にはずれがあると思いますがけれども、そういうふうになるから回収していいということで、1,000億、2,000億円を回収できると。それは料金に上乗せしてよろしいと、そういう判決です。

○龍田 過去に投資した分もコストとして、原価に含めて計算するという趣旨ですね。

○森田 そうです。

○河本 しかし、自由化しているのに、そんなのが売れるはずないじゃないですか。

○森田 だから、完全自由化までに時間がありますから、州のほうは例えば何年間は認めるとかして、それで回収してしまいなさいと。ただ、そうは言っても、完全な自由化がアメリカでどういうふうに行っているかは私もわかりませんが、一応そういうスキームがあって、そういうことでこんな判決も出たりしたんですね。

○河本 とにかく何百とあるといいますね、電力会社が。

○森田 アメリカはね。物すごく小さいですわ、みんな。

- 河本　　らしいね。全然日本と違うんだという話を聞いたことがあります。
- 森田　　しかも、州法規制でやるから、あんまり広がったものではないわけですよ、もともとが。銀行業と似てます。中には、電力公社みたいな感じでやっているところもあるし、私企業形態でやっているのもあるし、いろいろあるんですよ。

## 電力の自由化

- 岸田　　2001年につぶれたエンロンは、電力の今おっしゃっていることと関係があるのでは……
- 森田　　エンロンがつぶれなかったら、電力の自由化は日本でもっと進んでいたでしょう、多分。エンロンがつぶれたことが、いわゆる卸電力のマーケットを未完成にさせた。
- 岸田　　エンロン自体が電力をつくっているわけではないでしょう。
- 森田　　だから、あれは販売仲介会社みたいなものです。それでマーケットをつくってやりますというふうになっていたから、あれがもしちゃんと上陸してつぶれなかったら、もっと電力の自由化は進んでいたと思います。
- 岸田　　あのとき、日本にも来てましたね。
- 森田　　日本もどこかを買うとか言って来てましたよ。自由化ですが、発電、送電、配電といって、送電というのが日本は割に大事ですよ。しかし、例えば神戸の神戸製鋼所の跡で神戸製鋼が発電したんですよ。その辺一帯はそれでオーケーですね、送電なんかしなくても。そういうふうなのはいけるけれども、例えばそれをどこか遠くへ持っていこうと思ったら、送電施設をつくらないといかんでしょう。そのときに、電気にも品質があるらしいんです。品質が悪くないと、コンピューターが飛んだり、手術をしているときに突然切れたり、それは本当かどうか知りませんが、日本の人たちは高品質の電気をつくっているというんです。それが、そこら辺で発電した電気が入ってきたら品質が低下するので、そんなことで進まなかったのですけれどね。
- ですから、送電も自由化したら、また違う業者が送電施設をつくるかもしれません。
- 岸田　　半導体なんかをつくる会社は、0.1秒停電になっただけでもおじゃんになるとかね。実際、この間停電がありましたよね。おっしゃった品質というか、電圧が一定で変わらないという、それは難しくなってくるでしょう。
- 森田　　だから、僕は別に現状を維持せよと言っているわけではなくて、現状としては原賠法でいってほしいし、そのときの「援助」という要件解釈については、デュケーン



判決なんかをもって、配当できないなんて言わないでほしいと、こういうふう思うんですね。

### 独占的料金

○龍田 独占の要素がかなりあるでしょうね。電力や通信など、事実上にせよ、独占が存在しているところで、どこまで自由化を進めるかというのは、非常に難しい問題ですね。

○森田 難しいですね。一応、発電のところは自由化したんですよ。アメリカは、例えば発電所はセキュリタイゼーションで、売却も可能なんです。ところが、日本は、発電所を売却してしまうということは、多分認めていないと思いますね。アメリカは、それで投下資本コストを回収するということで、セキュリタイゼーションで発電施設を全部売ってしまうと。そしたら、キャッシュフローが生まれますから、それで利益を持っているとか、それだけ産業活性化になると思いますよ、自由化すればね。

○龍田 それを裏から言うと、独占事業者とされる者は、普通の私的所有権の考え方からすれば納得できないような受忍を強いられるわけですね。

○森田 そのかわり利益は確保されていると。

○龍田 その兼ね合いが問題でしょう。ガバナンスというけれども、独占的地位を持っていると、それを割り引いて考えなければならない。

○森田 だから、先ほど河本先生から質問がありましたけれども、こういう会社であれば、株主利益の最大化というインセンティブで、効率経営というのがもう一つ不十分で、お上の規制ばかりさわっているというふうで……。

○龍田 独占によって得られる私的利益は水準以上のものでしょう。それをカットしてプラスマイナス・ゼロにすればよいのですが、どこがその水準なのかという見きわめが非常に難しいということです。

○岸田 電力料金の定め方として、コスト・プラス利益でしょう。ところが、広く考えた場合、原子力発電の場合は、配慮というか、先ほどおっしゃった使用済み核燃料を捨てるコストとかありますが、それを今は計算していないでしょう。でも、こういうことがあると、それを計算して、原子力発電は今40年を超えましたが、40年なら40年になると必ずしないといけないという、やはりコストが違いますよね。そういうことを一切考えないで電気料金を今まで決めていたと思うのです。そうすると非常に安くな

るのだけれども、最後にやめるとき、廃炉のことも考えると、そう簡単ではないですよ  
ね。

○森田 やめるときを考えるとね。だから、ストランデッド・コストになるということ  
なんです、そういう場合はまさに。

○岸田 福島原発もちょうど40年ですけれども、40年で償却が終わっても、ことし、  
あと20年延ばすとかやってきましたからね、そういうのを計算すると、原子力発電のコ  
ストはあんまり安くないのではないかと思います。

○近藤 それでは、どうもありがとうございました。本日の研究会はこれで終わらせて  
いただきます。