

No. 1031 (2018.12.25)

東京電力への公的支援の現状と課題

はじめに

I 支援の枠組み

- 1 制度の背景
- 2 支援の内容

II 支援等の状況

- 1 資金交付等の実績
- 2 資金回収の実績
- 3 事故処理費用の見通しと負担の見直し

III 課題と論点

- 1 費用の不透明性
- 2 負担の在り方

おわりに

キーワード：原子力、福島第一原発事故、東京電力、原子力損害賠償・廃炉等支援機構、廃炉、除染

- 東京電力は、福島第一原発事故に伴う資金難により、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」等に基づく種々の公的支援を受けることになった。これまでに政府が行った支援額は、8兆円を超える。
- 「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」に基づく支援は、原則として原子力事業者の負担金によって回収されることが期待されている。他方、政府がこれまでに行ってきた見直しは、広く国民全体に負担を求める方向に働いている。
- 事故から7年以上が経過した現在においても、事故処理費用に関する不透明性が課題であるほか、負担の在り方も論点となっており、国民負担を最小化するための議論が求められる。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

経済産業課 わたなべ たろう 渡邊 太郎

はじめに

東京電力株式会社（平成 28 年 4 月以降は東京電力ホールディングス株式会社。以下「東京電力」）は、平成 23 年 3 月の東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」）に伴う資金難により、政府による支援を受けることになった。会計検査院の報告書（平成 30 年 3 月）によれば、当該支援について政府が負担等をした額は、計 8 兆 504 億余円となっており、今後も増える可能性がある¹。本稿では、東京電力への公的支援の枠組みや資金の流れの現状を述べ、今後の課題等を整理する。

I 支援の枠組み

1 制度の背景

原子力による損害の賠償については、「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」）において、「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」²を除いて、原子力事業者が無過失責任を負うこととされている（原賠法第 3 条）。他方、原子力事業者が負う損害賠償額が原賠法で義務付けられた賠償措置額³を超え、かつ、同法の目的（被害者の保護、原子力事業の健全な発達）を達成するため必要があると認めるときは、国会の議決の範囲内で政府が必要な援助を行うものとされている（原賠法第 16 条）。

東京電力は、平成 23 年 5 月、福島第一原発事故に伴う資金面での困難を理由として、前述の規定に基づく政府の援助を要請した⁴。これを受け、平成 23 年 8 月、政府による援助を具体化するため、「原子力損害賠償支援機構法」（平成 23 年法律第 94 号。現在の題名は「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」。以下「機構法」）が制定された。平成 23 年 9 月には、官民共同出資により、機構法に基づく認可法人として原子力損害賠償支援機構（現在の「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」。以下「機構」）が設立された。

2 支援の内容

機構法による通常の支援の枠組みは、原子力事業者⁵間の相互扶助によるもので、原子力事業者が機構に積み立てる一般負担金や金融機関からの借入れ等を原資とする。この場合、各原子力事業者は一般負担金を電気料金の原価に算入することが可能で、援助を受けた原子力事業者も機構に返済を行う必要はない。機構の支援内容には、①資金交付、②株式の引受け、③資金

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成 30 年 12 月 12 日である。

¹ 会計検査院『東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果について—会計検査院法第 30 条の 3 の規定に基づく報告書—』2018。

² 高木義明文部科学大臣（当時）は、当該規定について、福島第一原発事故には適用しないことを前提としている旨答弁した（第 177 回国会参議院文教科学委員会会議録第 7 号 平成 23 年 4 月 19 日 p.22.）。

³ 原賠法が原子力事業者に義務付けている損害賠償措置（原子力損害賠償補償契約の締結等）の金額で、商業規模の原発の場合は 1200 億円。なお、原子力事業者の賠償責任に限度額を定める規定はない（無限責任）。

⁴ 清水正孝「原子力損害賠償に係る国の支援のお願い」2011.5.10. 経済産業省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/songaibaisho_110511.pdf>

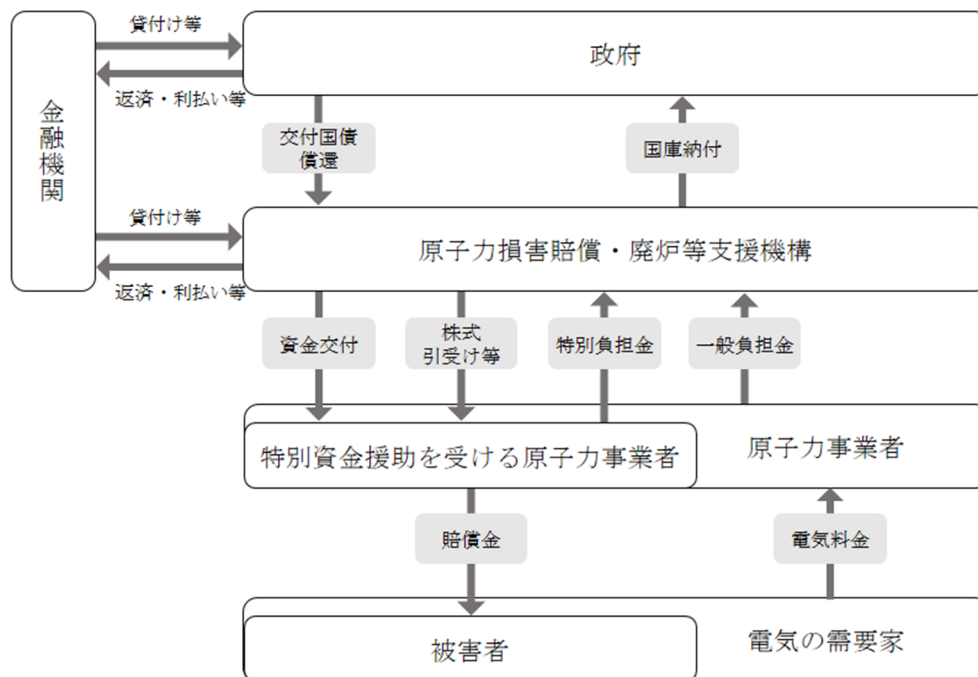
⁵ 原賠法と機構法では「原子力事業者」の指す範囲が異なるが、本稿では、原賠法の内容に言及した箇所を除き、基本的に機構法の定義による。

の貸付け、④社債・約束手形の取得、⑤債務保証がある。

他方、機構は、政府から交付された国債（交付国債）の償還（現金化）により（機構法第49条）確保した資金を原資として、資金援助することもできる（特別資金援助）。この特別資金援助を受ける原子力事業者は、機構と共同で特別事業計画を作成して主務大臣の認定を受けた上で（機構法第45条）、一般負担金のほかに特別負担金を機構に納付しなければならない（機構法第52条）。特別負担金は電気料金の原価に算入することができないため、経営の合理化等によって捻出されることになる。また、その額は、電気の安定供給等に支障を生じない限度においてできるだけ高額を負担を求めるものとして、機構が定める。なお、特別資金援助についても、資金の返済義務はない⁶。機構は、国民負担が発生しないよう、交付国債の償還額に達するまで、損益計算の結果生じた利益を国庫に納付する義務がある（機構法第59条第4項）。

すなわち、これらの支援は一般負担金や特別負担金を通じ、実質的には原子力事業者から回収されることになる（図1）。ただし、政府は、交付国債償還に当たって金融機関からの借入れを行っており、当該借入金の利息部分は政府予算から捻出される。

図1 機構による支援の枠組み



（出典）原子力損害賠償・廃炉等支援機構「原子力損害賠償・廃炉等支援機構説明資料」2018.12, p.17. <http://www.ndf.go.jp/capital/ir/kiko_ir.pdf> 等を基に筆者作成。

国債の交付がなされても、なお資金に不足を生ずるおそれがあると認める場合、政府は、機構に対して必要な資金を交付することができる（機構法第51条）。また、電気の安定供給等に

⁶ 実質的には、特別負担金が特別資金援助の主たる返済金としての役割を果たすが、法令上両者に対応関係はない。これは、資金の返済義務を明確にした場合、特別資金援助の債務性が高くなり、援助を受ける原子力事業者（東京電力）の資産として計上できず、債務超過回避の手段となり得ないためとされる。（遠藤典子『原子力損害賠償制度の研究—東京電力福島原発事故からの考察—』岩波書店、2013, pp.185-187, 205-206.）

支障を来す、又は原子力事業者の負担金が過大になるなど、「国民生活及び国民経済に重大な支障を生ずるおそれがあると認められる場合」も、政府は、機構に対して必要な資金を交付することができる（機構法第 68 条）。機構法第 51 条と第 68 条に基づく資金交付は、機構による国庫納付の上限額（交付国債の償還額）に含まれないため、国民負担となる。

II 支援等の状況

1 資金交付等の実績

(1) 株式の引受け

機構は、平成 24 年 7 月、東京電力の財務基盤強化等を目的として、払込総額 1 兆円で同社の株式の引受けを行った⁷。この原資は、シンジケート・ローン方式による金融機関からの借入れ（政府保証付）である⁸。これにより、機構は、東京電力の 2 分の 1 超（50.1%）の議決権を取得した。

(2) 資金交付

政府は、機構に対して累計 13 兆 5000 億円の交付国債を発行している。機構は、交付国債のうち累計で 8 兆 264 億円分を償還し、東京電力に資金交付している（特別資金援助）。また、政府は、前述の機構法第 68 条に基づき、機構に対して累計 1520 億円の資金を交付している（詳細は後述）⁹。（平成 29 年度末時点。表 1）

表 1 資金交付等の実績

年度	国債の交付	交付国債の償還 ^(注)	機構法第 68 条の資金交付
平成 23	5 兆円	6636 億円	-
平成 24	-	1 兆 5677 億円	-
平成 25	-	1 兆 4557 億円	-
平成 26	4 兆円	1 兆 443 億円	350 億円
平成 27	-	1 兆 2127 億円	350 億円
平成 28	-	1 兆 1418 億円	350 億円
平成 29	4 兆 5000 億円	9406 億円	470 億円
累計	13 兆 5000 億円	8 兆 264 億円	1520 億円

(注) 機構は交付国債償還の数日後に同額を東京電力に交付しているが、平成 30 年 3 月 22 日実施分のみ、翌年度分と分割しての交付となった。そのため、平成 29 年度末時点の資金交付の累計は 7 兆 9797 億円だった。なお、残りの 467 億円は平成 30 年 4 月 2 日に交付されている。

(出典) 原子力損害賠償・廃炉等支援機構「平成 29 事業年度 事業報告書」pp.7-9. <http://www.ndf.go.jp/soshiki/zai_h29jigyo.pdf> を基に筆者作成。

⁷ A 種優先株式（議決権付種類株式）16 億株（1 株 200 円・取得時総額 3200 億円）と、B 種優先株式（転換権付無議決権種類株式）3 億 4000 万株（1 株 2,000 円・取得時総額 6800 億円）を取得した。

⁸ その後、機構は一部借入れについて、自身が発行する機構債（政府保証債）への振替等を実施し、平成 29 年度末時点では借入金が 2000 億円、機構債が 8000 億円となっている。

⁹ このほかに、政府は、東京電力に対し「原子力損害賠償補償契約に関する法律」（昭和 36 年法律第 148 号）に基づく補償金として約 1889 億円（福島第一原発分 1200 億円、同第二原発分約 689 億円）を交付している。

2 資金回収の実績

機構は、東京電力を含む原子力事業者から累計約 8343 億円（うち東京電力分は 2942 億円）の一般負担金の納付を受けている。また、東京電力からは累計 2900 億円の特別負担金の納付を受けている。機構は、これらの負担金収入等を基に損益計算を行い、国庫に累計約 1 兆 2094 億円の納付金を納めている。（平成 29 年度末時点。表 2）

表 2 資金回収の実績

納付年度	一般負担金（原子力事業者）			特別負担金 （東京電力のみ）	国庫納付金 （機構）
	東京電力	他社計	小計		
平成 23	-	-	-	-	-
平成 24	284 億円	531 億円	815 億円	-	800 億円
平成 25	388 億円	620 億円	1008 億円	-	973 億円
平成 26	567 億円	1063 億円	1630 億円	500 億円	2098 億円
平成 27	567 億円	1063 億円	1630 億円	600 億円	2540 億円
平成 28	567 億円	1063 億円	1630 億円	700 億円	2639 億円
平成 29	567 億円	1063 億円	1630 億円	1100 億円	3043 億円
累計	2942 億円	5402 億円	8343 億円	2900 億円	1 兆 2094 億円

（注）四捨五入の関係で累計額と各年度の合計とは必ずしも一致しない。

（出典）「業務の概要」原子力損害賠償・廃炉等支援機構ウェブサイト <http://www.ndf.go.jp/gyomu/gyoumu_gaiyouu.html> 等を基に筆者作成。

なお、既述のとおり、特別負担金の額は機構（具体的にはその中に設置される運営委員会）が定めている。会計検査院は、東京電力の経営状況に照らし、当該金額が「できるだけ高額の負担」となっているかが必ずしも明らかではない旨の指摘を 2 回行っている¹⁰。

3 事故処理費用の見通しと負担の見直し

(1) 事故処理費用全体の見通し

東京電力は、平成 28 年 7 月、「激変する環境下における経営方針」を公表した¹¹。同方針では、賠償費用が当初の見込みを上回り、除染費用も上振れの懸念が高まりつつあることなどを指摘した上で、政府に対して賠償費用の負担の在り方や廃炉の推進に対する支援・環境整備等の方針を明らかにすることなどを求めている。これを受け、経済産業省に設置された「東京電力改革・1F 問題委員会」は、平成 28 年 12 月、「東電改革提言」をとりまとめた¹²。同提言では、福島第一原発事故の処理費用（賠償、除染、廃炉の費用）の総額が約 22 兆円と見込まれるとした上で、東京電力、他の電力会社及び国が負担すべき金額についても提示している（表 3）。

¹⁰ 会計検査院『東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果について—会計検査院法第 30 条の 3 の規定に基づく報告書—』2015, pp.46-48; 会計検査院 前掲注(1), pp.69-71.

¹¹ 東京電力ホールディングス「激変する環境下における経営方針」2016.7.28. <<http://www.tepco.co.jp/press/release/2016/pdf/160728j0301.pdf>>

¹² 東京電力改革・1F 問題委員会「東電改革提言」2016.12.20. 経済産業省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/touden_1f/pdf/161220_teigen.pdf>

表3 「東電改革提言」（平成28年12月）による福島第一原発事故処理費用の見通し

	東京電力	他の原子力事業者	新電力	国	合計 ^(注1)
賠償 ^(注2)	4兆円	4兆円	2400億円	-	8兆円
除染 ^(注3)	4兆円	-	-	2兆円	6兆円
廃炉 ^(注4)	8兆円	-	-	-	8兆円
合計	16兆円	4兆円	2400億円	2兆円	22兆円

(注1) 費用はいずれも概数で、各行の合計は兆円単位で揃えている。

(注2) 福島第一原発事故以前から確保しておくべきだった賠償費用の「過去分」は新電力も負担する。

(注3) 東京電力の4兆円は、機構が保有する東京電力株式の売却益が想定されている。また、国の2兆円は、機構法第68条に基づく資金交付が想定されている。

(注4) 別途、廃炉・汚染水対策に関して国の予算措置がある。

(出典) 東京電力改革・1F問題委員会「東電改革提言」2016.12.20, p.21. 経済産業省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/touden_1f/pdf/161220_teigen.pdf> を基に筆者作成。

(2) 賠償

被害者への賠償には約8兆円を要すると見込まれている。政府は、引き続き機構法の枠組みに基づき、東京電力及びその他の原子力事業者の負担金を主たる原資として充てる方針である。

ただし、将来的には原子力事業者以外の電力会社の負担も予定されている。経済産業省は、平成28年11月、原子力損害への賠償費用（機構法に基づく一般負担金）は本来福島第一原発事故以前から確保しておくべきだったとの考えを示した¹³。この考えに基づき、事故発生前に積み立てておくべきだった「過去分」の賠償費用の一部（約2兆4000億円）を、電力自由化後に参入した原発を所有しない電力会社（新電力）の需要家も含め、全需要家に負担させる方針である。具体的には、電力自由化による規制料金の原則撤廃が予定されている2020年度から40年間、各電力会社が負担する託送料金（送配電網の使用料で、2020年度以降も規制料金）に上乗せすることが想定されている¹⁴。この方針に対しては、発電事業の事故による費用を送配電事業の費用に付け替えるべきではない、通常の商取引では考えられない方法である、といった批判もある¹⁵。

(3) 除染

除染（除染によって発生した土壌等の中間貯蔵施設事業を含む）には約6兆円を要すると見込まれている。除染については、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成23年法律第110号）により、国が必要な措置を講じつつも、最終的には原賠法に基づき東京電力に求償することになっており、求償や費用の回収が実施されている。当初、政府は、除染費用についても、機構法の基本的な枠組み（最終的に原子力事業者の負担金を主たる原資とする方式）で回収する方針であった。

¹³ 資源エネルギー庁「原子力事故対応に係る財務会計面の課題」（総合資源エネルギー調査会基本政策分科会電力システム改革貫徹のための政策小委員会財務会計ワーキンググループ（第3回）資料5）2016.11.2, p.10. <http://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/kihon_seisaku/denryoku_kaikaku/zaimu_kaikai/pdf/03_05_00.pdf>

¹⁴ 「東電改革提言」は、新電力のシェアを10%と想定し、新電力の需要家の負担分を2400億円（60億円/年（標準家庭で月額18円）を40年にわたって回収）と試算している（東京電力改革・1F問題委員会 前掲注(12), p.21.）。

¹⁵ 高野学「原子力事業者に係る損害賠償・廃炉費用と託送料金」『商学研究』34号, 2018, pp.121-144.

しかし、政府は、平成 25 年 12 月の閣議決定で、福島再生や電力の安定供給等の観点から方針を変更し、除染費用については機構が保有する東京電力株式の将来の売却益によって回収を図ること、中間貯蔵施設費用相当分については事業期間（30 年以内）にわたって機構法第 6 8 条に基づく資金交付を行うことを方針として示した¹⁶。これにより、後者に関しては、既述（II 章 1 節）のとおり、累計で 1520 億円の資金が交付されている（平成 29 年度末時点）。

また、政府は、平成 28 年 12 月の閣議決定（以下「平成 28 年閣議決定」）で、帰還困難区域に新たに設ける特定復興拠点における除染等については国費で実施し、東京電力に求償しない方針を示した¹⁷。これを受け、平成 29 年 5 月、「福島復興再生特別措置法」（平成 24 年法律第 25 号）が改正された。これにより、帰還困難区域内に、避難指示を解除し、帰還者等の居住を可能とすることを目指す区域（特定復興再生拠点区域）を定めることが可能となった。特定復興再生拠点区域の除染に向けた費用としては、平成 29 年度予算で新たに 309 億円が措置されている¹⁸。この方針に対しては、帰還困難区域の除染だけを別扱いにすることについて納得のいく説明がなされていないとの意見もある¹⁹。

（4）廃炉

福島第一原発の廃炉には約 8 兆円を要すると見込まれている²⁰。廃炉費用は全て東京電力が負担することとされ、経営努力により年平均約 3000 億円の資金を廃炉のために捻出するものとされている²¹。この資金確保を確実なものとするため、平成 29 年 5 月に機構法が改正され、平成 29 年 10 月に施行された。この改正により、特別事業計画の認定を受けた原子力事業者（東京電力）が事故炉の廃炉等を実施する場合には、廃炉等に必要な資金を機構に積み立てることが義務付けられた。これに基づき、機構は、平成 30 年 3 月、平成 30 年度中に東京電力が積み立てるべき額を約 3913 億円と決定した²²。

他方、廃炉・汚染水対策に関しては、原子力災害対策本部が定めた「国が前面に出て、必要な対策を実行していく」との方針²³等に基づき、平成 29 年度までに国庫から少なくとも累計約 2401 億円の研究開発費等が措置されている²⁴。

本章において述べた東京電力への主な支援等の状況をまとめると、おおむね図 2 のとおりである。

¹⁶ 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（平成 25 年 12 月 20 日閣議決定）p.13. 経済産業省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/131220_kakugi.pdf>

¹⁷ 「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」（平成 28 年 12 月 20 日閣議決定）pp.9-10. 同上 <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/pdf/2016/1220_01.pdf>

¹⁸ 小宮主計官「平成 29 年度予算のポイント 経済産業、環境、司法・警察係予算」2016.12, p.17. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2017/seifuan29/07.pdf>

¹⁹ 除本理史「除染に国費投入 曖昧なままの国の責任 国民に負担転嫁へ」『エコノミスト』95(5), 2017.2.7, pp.82-83.

²⁰ 廃炉費用は有識者による見解の一例という位置付けであり、政府や機構としての試算ではない。

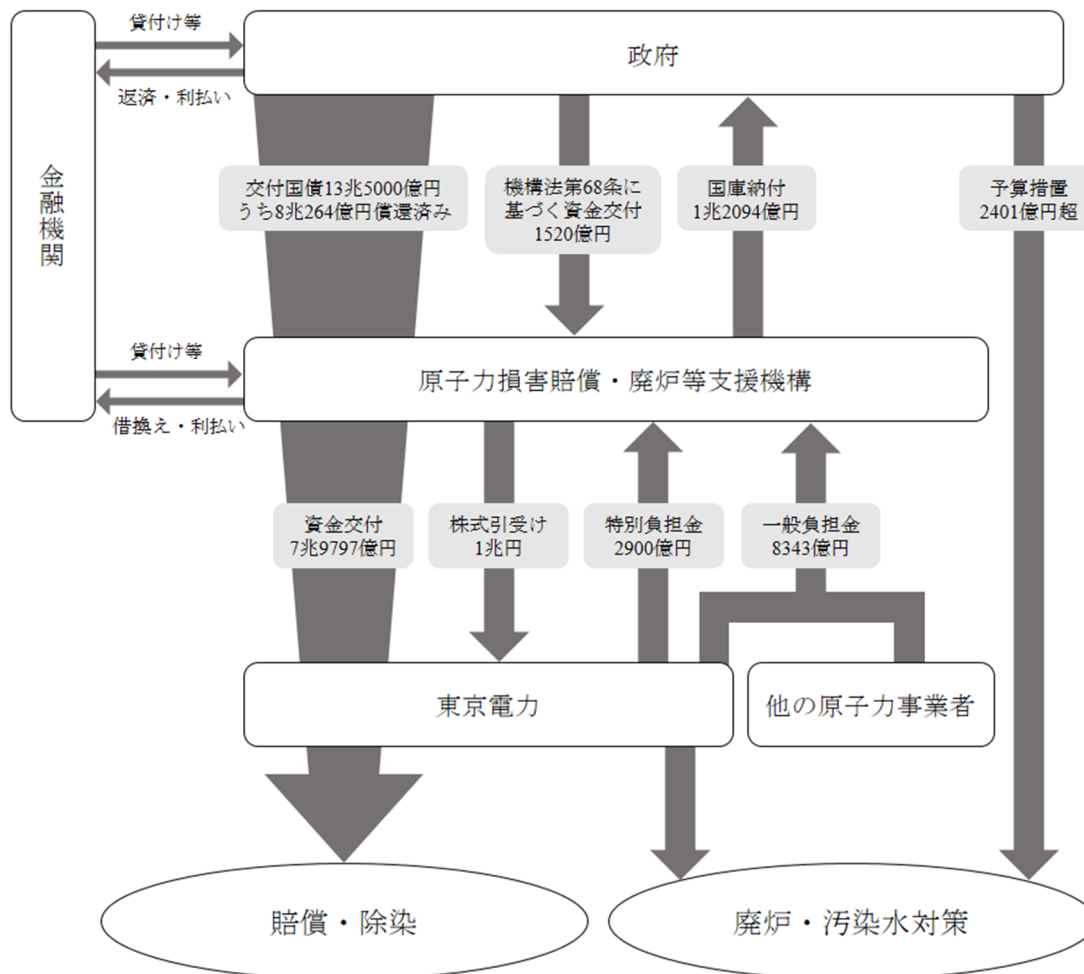
²¹ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構、東京電力ホールディングス「新々・総合特別事業計画（第三次計画）」2017.5.18, p.6. 東京電力ホールディングスウェブサイト <<http://www.tepco.co.jp/press/release/2017/pdf/170518j0501.pdf>>

²² 原子力損害賠償・廃炉等支援機構「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」2018.3.30. <<http://www.ndf.go.jp/press/at2018/20180330.html>>

²³ 原子力災害対策本部「東京電力（株）福島第一原子力発電所における汚染水問題に関する基本方針」2013.9.3, p.1. 経済産業省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/osensuitaisaku_houshin_01.pdf>

²⁴ 会計検査院 前掲注(1), p.185 の財政措置額（2242 億余円）に、平成 29 年度補正予算で措置された廃炉・汚染水対策基金 158 億 5300 万円を加えた額。なお、これは経済産業省及び文部科学省所管のみ。

図2 東京電力への主な支援等の状況（平成30年3月末時点）



(注) 機構は交付国債償還の数日後に同額を東京電力に交付しているが、平成30年3月22日実施分のみ、翌年度分と分割しての交付となった。そのため、平成29年度末時点の資金交付の実績は7兆9797億円だった。なお、残りの467億円は平成30年4月2日に交付されている。

(注) このほかに、政府は、東京電力に対し「原子力損害賠償補償契約に関する法律」(昭和36年法律第148号)に基づく補償金として約1889億円(福島第一原発分1200億円、同第二原発分約689億円)を交付している。

(出典) 各種資料を基に筆者作成。

III 課題と論点

1 費用の不透明性

福島第一原発の廃炉費用の見通し(約8兆円)が有識者による見解の一例に過ぎないことから、事故処理費用全体の見通し(約22兆円)も予断を許さない。また、当該費用には、燃料デブリの取出し以降に生じる廃棄物の処分や、中間貯蔵後の除去土壌等の最終処分に要する費用は元々含まれていない。それらを考慮すると、事故処理費用は合計50~70兆円(内訳:賠償8兆円、除染30兆円、廃炉11~32兆円)に上るとの試算もある²⁵。

²⁵ 日本経済研究センター「事故処理費用は50兆~70兆円になる恐れ」2017.3.7. <<http://www.jcer.or.jp/policy/concept2050.html>>

また、現状の見通しを前提とした場合も、費用回収が不透明な部分もある。例として、機構が引き受けた東京電力株式の売却益によって除染費用の4兆円（国費で賄う中間貯蔵施設費用相当分を除いた額）を回収するためには、株式の平均売却価額が1,500円となる必要がある²⁶。直近約3か月（平成30年9～11月）における東京電力の株価の終値はおおむね500～600円台で推移していることから、株式の売却益による回収の見通しは立っていないといえよう。なお、機構及び東京電力の「新々・総合特別事業計画」では、平成31年度末を目途にそれ以降の国の関与の在り方と併せて、公的資本の回収方法についても検討することとされている²⁷。また、平成28年閣議決定では、売却益に不足が生じた場合は、「東京電力等が、除染費用の負担によって電力の安定供給に支障が生じることがないように、負担金の円滑な返済の在り方について検討する」こととなっている²⁸。

福島第一原発事故が国際原子力・放射線事象評価尺度（INES）上のレベル7（深刻な事故）と評価され、我が国にとって未曾有の大災害であることを踏まえると、事故から7年以上が経過した現在でもその合理的な処理費用の全容が把握できないこともある程度理解できよう。他方、費用面での不透明性は、負担の在り方を検討する上でも障壁となり得る。引き続き、事故処理費用の精緻化や全容把握は大きな課題といえよう。

2 負担の在り方

東京電力に対する政府の支援に関しては、福島第一原発事故直後から、会社更生法（平成14年法律第154号）等に基づき、東京電力を破綻処理（法的整理）し、減資や債権カットにより株主と債権者にも負担を負わせるべきとの意見があった。これに対し、政府は、一般担保付の社債権者が損害賠償債権を有する被害者に優先して弁済を受けてしまうこと²⁹などを理由として³⁰、東京電力を債務超過に陥らせないことを前提に支援の枠組みを定めた³¹。しかし、株主や債権者の負担を求める意見はその後も根強く存在する³²。また、東京電力への適用を前提とはしていないものの、立法措置によって損害賠償債権を共益債権化する可能性³³や、更生計画で削減された損害賠償債権を別途保険的スキーム（現状の機構による支援の枠組みを想定）で補

²⁶ 機構は、東京電力の種類株式を取得時の払込金額に応じて普通株式に転換した上で売却することとなる。転換時の取得価額は、原則として東京電力の普通株式に係る請求日直前の5連続取引日の終値の平均値に90%を乗じた額で、上限300円・下限30円である。そのため、売却益を最大化することを前提とした場合、機構が転換時に取得する普通株式は約33.3億株（1兆円÷300円）となる。したがって、全株式を売却して得られる対価の額は、平均売却価額に約33.3億株を乗じた額となる。

²⁷ 原子力損害賠償・廃炉等支援機構、東京電力ホールディングス 前掲注(21), p.8.

²⁸ 「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」前掲注(17), p.24.

²⁹ 電気事業法（昭和39年法律第170号）により、東京電力など旧一般電気事業者の社債権者は、その事業者の全財産について、一般の先取特権に次ぐ優先弁済を受ける権利を持つ。ただし、一般的に、会社更生法に基づく更生手続において、損害賠償債権は一般の更生債権となり、株主に優先して弁済を受ける。

³⁰ 第177回国会衆議院会議録第31号 平成23年7月8日 pp.4, 11.

³¹ 「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」（平成23年6月14日閣議決定）経済産業省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/taiou_honbu/pdf/songaibaisho_111003_05.pdf>

³² 古賀茂彦「東京電力の破綻処理からの再出発—原発復活のカラクリを超えて—」『科学』87(4), 2017.4, pp.354-358等。

³³ 久保壽彦「原発損害賠償請求権と共益債権（1）」『立命館経済学』64(5), 2016.3, pp.705-723. なお、共益債権とは、主としてステークホルダーの共同の利益のために要した費用を内容とする請求権で、会社更生法上の更生手続によることなく、随時優先して弁済される。

てんする方策³⁴を示す見解もある。

政府は、既述のとおり、一部負担の在り方を見直してきたが、それらはおおむね税金や電気料金などの形で広く国民全体に負担を求める方向に働いている。そして、それに対する批判の背景には、より密接に東京電力に関与するステークホルダーである株主や債権者の負担が十分ではないとの問題意識があると考えられる。また、現行の枠組みを前提とした場合にも、特別負担金の額や機構が保有する東京電力株式の売却益の多寡によって、最終的に東京電力が負担する費用の割合は大きく異なることになる³⁵。機構法制定当初、環境法における汚染者負担原則の観点から機構法を積極的に評価する声があった³⁶。今後さらなる費用増大の可能性もある中で、負担の在り方を見直す必要が生じた場合には、衡平性に配慮した慎重な検討が求められるといえよう。

なお、機構法附則第6条第1項では、政府は、機構法の施行後できるだけ早期に原子力損害賠償制度における国の責任の在り方等について検討を加え、その結果に基づく原賠法の改正等の抜本的な見直しを始めとする必要な措置を講ずるものとされている³⁷。これを受け、内閣官房に設置された「原子力損害賠償制度の見直しに関する副大臣等会議」での検討を経て、平成27年5月、内閣府原子力委員会に原子力損害賠償制度専門部会が設置された。同部会は、計21回にわたる議論の末、平成30年10月、「原子力損害賠償制度の見直しについて」と題する文書を取りまとめた³⁸。ただし、当該文書では、原賠法の無過失・無限責任や、賠償措置額を始めとする多くの点について現行制度を維持することが妥当としている。また、法的整理により利害関係者に負担を求める点については、「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当か」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」としている。これらの内容に対しては、福島第一原発事故の賠償費用の規模（約8兆円）等に比して不十分であるとの指摘もある³⁹。

おわりに

政府による東京電力への支援をめぐる種々の政策の背景には、原賠法の目的である「被害者の保護」及び「原子力事業の健全な発達」があるといえよう。他方、政府は、数次にわたる閣

³⁴ 山本和彦「第12章 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」齊藤誠・野田博編『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、2016、pp.283-305。

³⁵ 会計検査院の試算によれば、交付国債13兆5000億円を最終的に回収するまでに東京電力が負担することになる金額の割合は、想定されるケースによって25.5～48.3%と大きな幅がある（会計検査院 前掲注(1)、pp.73-84）。

³⁶ 大塚直「福島第一原発事故による損害賠償と賠償支援機構法—不法行為法学の観点から—」『ジュリスト』1433号、2011.11.15、pp.39-44。なお、汚染者負担の原則は、環境汚染の防止に必要な費用は汚染者が負担すべきとする原則で、我が国では環境回復や被害者への補償のための費用についても同様とされる。

³⁷ 当該規定について、平成23年の機構法制定時の衆議院及び参議院における附帯決議では、「できるだけ早期に」は1年を目途とすると認識するとされた。また、平成29年の機構法改正時の衆議院及び参議院における附帯決議では、平成29年秋までに検討を加えた上で、財務健全性や自律的な事業運営が可能となるような国の関与の在り方や、費用負担等のルールを速やかに整備することとされた。

³⁸ 原子力委員会原子力損害賠償制度専門部会「原子力損害賠償制度の見直しについて」2018.10.30。<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/songai_senmon3.pdf> なお、本文書を受けて、第197回国会で「原子力損害の賠償に関する法律の一部を改正する法律」（平成30年法律第90号）が成立した。

³⁹ 「社説 原発事故賠償 不備の放置は無責任だ」『朝日新聞』2018.11.1。

議決定において、国民負担の「極小化」や「最大限抑制」を明言している⁴⁰。また、機構法制定時の衆議院及び参議院の附帯決議においても、国民負担の「最小化」を図ることが求められている。

既に税金や電気料金という形で一定の国民負担が発生している、又は予定されているところであるが、それが最小であるかについては、事故を起こした東京電力の財務・経営状況も踏まえた上で、今後も幅広い議論が必要であるといえよう。

⁴⁰ 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」前掲注(16), p.12; 「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」前掲注(17), p.23; 「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」前掲注(31), p.2.