

国立国会図書館

東電支援をめぐる問題

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 859 (2015. 3. 25.)

はじめに

I 東京電力への資金援助

- 1 損害賠償責任と機構設立
- 2 機構を通じた援助の枠組み
- 3 株式引受
- 4 資金の交付と回収

II 除染等に対する支援

- 1 責任の所在と役割分担
- 2 財政措置と費用回収
- 3 費用の見通し
- 4 国費の投入

III 廃炉に対する支援

- 1 責任の所在と体制
- 2 費用の見通し
- 3 電気料金への転嫁
- 4 汚染水対策への国費投入
- 5 機構を通じた廃炉技術支援

IV 論点

- 1 支援の在り方
- 2 法的整理の是非

おわりに

- 東京電力の責任とされている損害賠償、除染等及び廃炉に必要な費用は、平成23年秋頃においては、約5.7兆円と試算されていたが、現在では、その2倍近くの金額（約11兆円）になる見通しである。
- これに対して、政府は、原子力損害賠償支援・廃炉等支援機構を中心とする支援枠組みの下、交付国債の発行額を増額するとともに、除染等や汚染水対策に国費を投入するなど、東京電力に対する支援を強化している。
- 廃炉や除染等に必要な費用は、更に膨らむとの指摘もあり、国の支援拡充を求める意見がある。国費投入の前提として、東京電力の法的整理を求める意見もあるが、政府は損害賠償や廃炉への悪影響を懸念している。

国立国会図書館

調査及び立法考査局経済産業課

やまぐち さとし
(山口 聡)

第859号

はじめに

「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」(平成 23 年法律第 94 号)を中心とする東電支援の枠組みが具体化されてから 3 年半が経過した。この間、東京電力を取り巻く事業環境は変化した。東京電力の責任とされている損害賠償、除染等¹及び廃炉の費用は、原子力損害賠償・廃炉等支援機構²(以下「機構」)が設立された平成 23 年秋頃においては、約 5.7 兆円(損害賠償(除染等を含む) 4.5 兆円、廃炉 1.2 兆円)と試算されていたが、現在では、その 2 倍近くの約 11 兆円(損害賠償 5.4 兆円、除染等 3.5 兆円、廃炉 2.0 兆円)になる見通しである。政府は、機構を通じた東京電力への資金交付を増額するとともに、除染等や汚染水対策に国費を投入するなど、東京電力に対する支援を強化している(図 1)。

以下では、損害賠償、除染等及び廃炉に関する国の東京電力への支援の現状を整理するとともに、主要な論点を紹介する。

図 1 損害賠償、除染等及び廃炉に係る国の東京電力への支援

東京電力の負担	費用推計額(円)(注1)		国の東京電力への支援		
	損害賠償	2.0 兆	東京電力への資金援助	その他の支援	
損害賠償	5.4 兆(注2)	東京電力の株式引受	東京電力への資金交付	事業費用への国費投入	事業費用の電気料金転嫁
除染等	3.5 兆(注3)				
廃炉	2.0 兆				

(注 1) 費用推計額のうち、損害賠償と廃炉は平成 26 年 7 月 30 日時点の機構及び東京電力の見通し、除染等は平成 25 年 12 月 20 日時点の政府の見通しに基づく。

(注 2) 被害者への損害賠償額。除染等に係る費用も損害賠償の対象となるが、ここには含まれていない。

(注 3) 汚染廃棄物処理、除染、除染で発生した除去土壌等の中間貯蔵施設の費用の合計額。除去土壌等の最終処分場の費用は含まれていない。

(出典) 政府資料などに基づき、筆者作成。

I 東京電力への資金援助

1 損害賠償責任と機構設立

原子力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」)第 3 条第 1 項に基づき、原子力事業者が無過失責任を負うこととされている³。これを踏まえて、政府は、今般の福島原発事故に係る原子力損害については、一義的に原子力事業者である東京電力がその賠償責任を負うべきとの見解を示した⁴。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2015 年 3 月 16 日である。

¹ 本稿では、「除染等」を汚染廃棄物の処理、除染(汚染廃棄物や除染で取り除いた土の中間貯蔵、最終処分まで含む)の意味で用いる。

² 政府と東京電力を含む原子力事業者等 12 社が 70 億円ずつ(計 140 億円)出資して、平成 23 年 9 月 12 月に設立された認可法人。当時の名称は「原子力損害賠償支援機構」だったが、法改正により、平成 26 年 8 月 18 日、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」に改称された。

³ 原子力事業者の賠償責任の限度額は、特に規定されていない(無限責任)。

⁴ 「参議院議員中西健治君提出「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」に関する質問に対する答弁書」(平成 23 年 5 月 27 日内閣参質 177 第 157 号) <<http://www.s>

しかし、東京電力は、原子力の代替燃料の確保費用など、資金面で厳しい状況にあったため、政府に対して、原賠法第 16 条⁵に基づく援助の要請を行った⁶。この要請を踏まえて、同条に基づく「政府の援助」を具現化するための制度的枠組として、原子力損害賠償支援機構法が制定され（平成 26 年 5 月に改正が行われ、現在は原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（以下「機構法」）となっている）、平成 23 年 9 月 12 日に原子力損害賠償支援機構が設立された。⁷

2 機構を通じた援助の枠組み

（1）通常の資金援助（相互扶助）

機構法の基本的な資金援助の枠組み（図 2）は、賠償措置額⁸を上回る損害賠償を、原子力事業者⁹間の相互扶助によって賄おうとするものである。この仕組みを通じて、機構は、原子力事業者からの一般負担金（第 38 条）を積立て、また、金融機関等からの資金の借入れや政府保証債の発行を行い（第 60、61 条）、これを原資として、必要な資金援助（①損害賠償の履行に充てるための資金交付、②株式の引受け、③資金の貸付け、④社債・約束手形の取得、⑤資金の借入れに係る債務の保証）を行う（第 41 条）。この場合の援助については、原子力事業者は、資金交付を受けた場合でも、機構に返済を行う必要はない¹⁰。また、一般負担金は、原子力発電事業に伴う費用として料金原価に算入することができる。

（2）特別資金援助

機構は、政府から交付を受けた交付国債を償還（第 49 条）して確保した資金を原子力事業者に交付することによって、資金援助（特別資金援助）することもできる。福島原発事故における機構から東京電力への資金交付は、特別資金援助に該当する。機構と資金援助の申し込みをした原子力事業者（福島原発事故では東京電力）は、共同で特別事業計画を作成し、主務大臣の認定を受けなければならない（第 45 条）。特別資金援助を受けた原子力事業者は、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（第 52 条）。しかし、交付を受けた資金の法的返済義務はないため¹¹、資金交付は、実質的には「贈

angiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/177/touh/t177157.htm

⁵ 政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者が負う損害賠償額が賠償措置額（商業規模の原子炉の場合は 1200 億円）を超え、かつ、この法律の目的（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、原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行うものとするが規定されている。

⁶ 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>

⁷ 経緯の詳細は、寺倉憲一「東日本大震災後の原子力損害賠償制度をめぐる経緯と課題」『東日本大震災への政策対応と諸課題』（調査資料 2011-4）国立国会図書館調査及び立法考査局，2012.3，p.98. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487579_po_20110407.pdf?contentNo=1>

⁸ 賠償責任の履行を迅速かつ確実にするため、原賠法が原子力事業者に義務付けている損害賠償措置（原子力損害賠償責任保険への加入等）の金額。

⁹ 機構法における「原子力事業者」は、商業用原発又は商業用再処理工場を運営する事業者に限定されている。具体的には、北海道電力、東北電力、東京電力、中部電力、北陸電力、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力、日本原子力発電、日本原燃の 11 社。以下では、「原子力事業者」をこの限定された意味で用いる。

¹⁰ 高橋康文『解説原子力損害賠償支援機構法—原子力損害賠償制度と政府の援助の枠組み—』商事法務，2012，pp.137-138.

¹¹ 原子力事業者に交付された資金は、貸借対照表の負債には計上されず、損益計算書の特別利益に計上される。

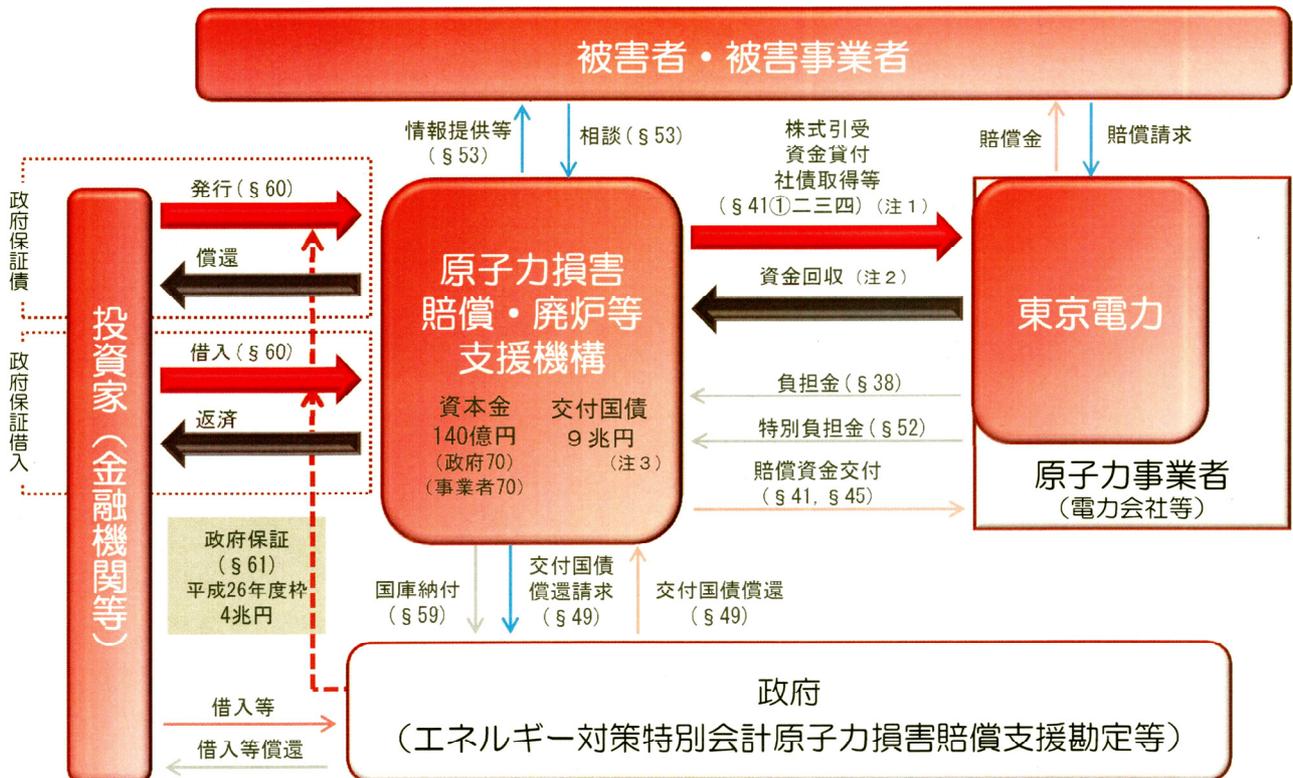
与」の性格を持っているとの見解もある¹²。

国民負担が発生しないよう、機構は、政府から援助を受けた額（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、国庫納付する義務がある（第59条4項）。政府が機構を通じて東京電力に交付した資金は、実質的には、東京電力を含む原子力事業者が機構に納付する一般負担金及び東京電力が納付する特別負担金によって回収される¹³。特別負担金は、一般負担金と異なり、電気料金の原価に算入することができず、経営の合理化努力によって賄うべきものとされている。

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は、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（第51条）。また、原子力事業者の負担金の額が巨額となって、電気の安定供給等への支障、電気料金の大幅な引き上げなど、利用者に著しい負担が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、必要な資金を交付することができる（第68条）。第51条と第68条に基づく資金交付は、国庫納付の対象とならないため、国民負担が発生する¹⁴。

図2 原子力損害賠償・廃炉等支援機構を通じた資金援助の枠組み

§は機構法の条文番号



(注1) 現状では、株式引受のみ実施。

(注2) 株式引受に係る資金は、引受けた株式の売却によって回収される。

(注3) 平成23年度に5兆円、平成26年度に4兆円が交付された。

(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」2015.3, p.13. <http://www.ndf.go.jp/capital/ir/kiko_ir.pdf>

¹² 日本弁護士連合会「東京電力株式会社に対する「資金の交付」による支援の中止を求める意見書」2011.12.15. <<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/111215.pdf>>

¹³ 会計検査院「会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書「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」」2013.10, p.68. <http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/25/pdf/251016_zenbun_1.pdf>

¹⁴ 高橋 前掲注(10), p.199.

3 株式引受

機構は、民間金融機関から 1 兆円の借入れ¹⁵を行い（政府保証付¹⁶）、平成 24 年 7 月 31 日、東京電力が発行した株式（払込金額総額 1 兆円）の引受けを行った。「万全な賠償と着実な廃止措置に向けて、後顧の憂いなく全力で取り組む態勢を整えるとともに、安定供給を図るために必要な資金の確保と、社債起債等自律的な資金調達への早期復帰へ向けた財務基盤強化」を目的としている¹⁷。

これにより、機構は、2 分の 1 超の議決権を取得し、東京電力は「一時的公的管理」の状態となったが、国民負担の最小化の観点から、東京電力が早期に企業活力を最大限に発揮できるよう「自律的運営体制」へ段階的に移行する計画となっている¹⁸。具体的には、表 1 のスケジュールが想定されている。

表 1 東京電力の自律的運営に向けたスケジュール

2016 年度末	「一時的公的管理」から「自律的運営体制」へ移行（機構の保有する議決権を順次 2 分の 1 未満へ低減）
2020 年代初頭	資本市場復帰（機構の保有する議決権を順次 3 分の 1 未満へ低減）
2020 年代半ば	機構保有株式の売却開始
2030 年代前半	機構保有株式の全部売却

（出典）原子力損害賠償支援機構・東京電力「新・総合特別事業計画」2014.1.15（認定）、2014.7.30（変更認定申請）、pp.13-15. <<http://www.meti.go.jp/press/2014/08/20140808005/20140808005-3.pdf>> に基づき作成。

4 資金の交付と回収

（1）資金の交付

政府は、機構法第 48 条に基づき、平成 23 年 11 月 8 日に 2 兆円、同年 12 月 9 日に 3 兆円の交付国債を発行し、交付国債の累計額は 5 兆円となった¹⁹。さらに、政府は、実施済み又は現在計画されている除染（汚染廃棄物処理を含む）の費用が約 2.5 兆円程度、中間貯蔵施設（建設・管理運営等）の費用が約 1.1 兆円程度となるとの環境省の試算と損害賠償の状況を踏まえて²⁰、平成 26 年 4 月 18 日に交付国債を 4 兆円発行し、交付国債の累計額は 9 兆円となった。²¹

原子力損害賠償支援機構と東京電力が平成 26 年 7 月 30 日に作成した「新・総合特別事業計画」によると、要賠償額（除染費用は含まない）は 5 兆 4214 億 3900 万円になる見通

¹⁵ 機構は、金利上昇リスクに対応するため、平成 25、26 年度に、それぞれ原子力損害賠償支援機構債（政府保証債）を 3000 億円発行し、民間金融機関からの借入金の残高を 4000 億円に減らしている。

¹⁶ 機構法第 61 条に基づき、政府は、機構が行う金融機関等からの借入れ又は原子力損害賠償支援機構債の発行に係る債務の保証を行うことができ、一般会計予算総則で政府保証契約の限度額が定められている。その金額は、平成 23 年度 2 次補正予算で 2 兆円、平成 24～26 年度予算で 4 兆円となっている。

¹⁷ 原子力損害賠償支援機構・東京電力「総合特別事業計画」2012.4.27, p.105. <<http://www.ndf.go.jp/gyomu/tokuji/kei/nintei20120509.pdf>>

¹⁸ 原子力損害賠償支援機構・東京電力「新・総合特別事業計画」2014.1.15（認定）、2014.7.30（変更認定申請）、pp.13-15. <<http://www.meti.go.jp/press/2014/08/20140808005/20140808005-3.pdf>>

¹⁹ 政府の「東京電力に関する経営・財務調査委員会」が平成 23 年 10 月 3 日に取りまとめた「委員会報告」では、要賠償額の見通しは約 4.5 兆円とされていた（東京電力に関する経営・財務調査委員会「委員会報告」2011.10.3, p.90. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/keieizaimutyousa/dai10/siryou1.pdf>>）。

²⁰ 「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.12. 経済産業省ウェブサイト <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/131220_kakugi.pdf>

²¹ 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」2015.3, pp.6-9. <http://www.ndf.go.jp/capital/ir/kiko_ir.pdf>

しである²²。機構は、要賠償額から、「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）に基づき、平成23年11月に政府が東京電力に支払った補償金1200億円を控除した5兆3014億3900万円を、損害賠償の履行に充てるための資金として、東京電力に交付する。平成26年12月末までに、機構が交付国債を償還して確保した資金に基づき、東京電力に交付した資金は計4兆5337億円となっている（表2）。残りの7677億3900万円は、平成27年度までに交付する予定である²³。

表2 政府及び原子力損害賠償・廃炉等支援機構が東京電力に対して支出した金額 単位：円

年度	平成23	平成24	平成25	平成26(～12月)	計
政府からの補償金	1200億	—	—	—	1200億
機構からの資金交付金	6636億	1兆5677億	1兆4557億	8467億	4兆5337億
機構からの出資金	—	1兆	—	—	1兆

(出典) 原子力損害賠償・廃炉等支援機構の決算報告書(平成23～25事業年度)、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」2015.3, pp.6-9. <http://www.ndf.go.jp/capital/ir/kiko_ir.pdf> 等に基づき筆者作成。

(2) 回収

機構は、原子力事業者から一般負担金、東京電力から特別負担金を徴収することによって、東京電力に交付した資金を回収するとともに、損益計算の結果生じた利益を国庫納付している（表3）。

表3 原子力事業者の負担金と原子力損害賠償・廃炉等支援機構の国庫納付額 単位：円

年度	平成23	平成24	平成25	平成26(予定)	計
一般負担金 (東京電力以外)	0	531億	620億	1063億	2214億
(東京電力)	0	284億	388億	567億	1239億
特別負担金 (東京電力)	0	0	0	500億	500億
負担金計	0	815億	1008億	2130億	3953億
機構の国庫納付額	0	800億	973億	(未定)	

(出典) 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_gaiyou.html> に基づき筆者作成。

機構は、一般負担金について、平成24年度は平成23年度分として815億円（うち東京電力284億円）、平成25年度は平成24年度分として1008億円（うち東京電力388億円）を原子力事業者から徴収した。平成26年度は平成25年度分として1630億円（うち東京電力567億円）を徴収する。

特別負担金については、平成24、25両年度において、東京電力が当期純損失を計上すると見込まれたことから、機構は徴収しなかった。平成26年度については、東京電力の当期純利益を踏まえて、500億円の特別負担金を徴収する。

会計検査院は、資金交付額が5兆円の場合、資金回収に14～31年を要すると試算している（表4）²⁴。しかし、東京電力への資金交付額は既に5兆円を超えていること、交付国債の累計額は既に9兆円に達していることを踏まえると、資金回収にもっと長い期間を要する可能性がある。

また、政府は機構に資金交付する際、金融機関から借入れて資金を調達しているため、機構からの資金回収が完了するまでの間、その借入れに係る支払利息を負担しなければならない。資金回収までの期間が長引けば、国民負担は増大することになる。

²² 原子力損害賠償支援機構・東京電力 前掲注(18), p.31.

²³ 同上, p.94.

²⁴ 会計検査院 前掲注(13), p.72.

表4 資金回収に必要な期間と負担額に関する会計検査院の推計（資金交付額が5兆円の場合）

	条件①	条件②	条件③
資金回収に必要な年数	31年	17年	14年
原子力事業者（東京電力を除く）の負担（一般負担金） 負担額 負担割合	3兆2558億円 65.2%	1兆7808億円 35.7%	1兆4679億円 29.4%
東京電力の負担（一般負担金＋特別負担金） 負担額 負担割合	1兆7441億円 34.8%	3兆2191億円 64.3%	3兆5320億円 70.6%
国が負担する支払利息	794億円	450億円	374億円

【前提】各期の機構の国庫納付額=1600億円、各期の東京電力の一般負担金=567億4030万円、借入利率=0.1%

【条件①】東京電力に対する特別負担金が課されない。

【条件②】総合特別事業計画の税引前当期純利益（特別負担金控除前）の2分の1に相当する額を特別負担金として課す。

【条件③】税引前当期純利益（特別負担金控除前）の4分の3に相当する額を特別負担金として課す。

（出典）会計検査院「会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書「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」2013.10, pp.68-75. <http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/25/pdf/251016_zenbun_1.pdf>に基づき、筆者作成。

II 除染等に対する支援

1 責任の所在と役割分担

政府は、除染等に関する責任の所在について、一義的には汚染原因者である東京電力の責任であること、原子力政策を推進してきた国にも社会的責任があること、自治体には社会的責任はないが、国の施策に協力するという事で一定の役割を果たしてもらうこと、という考え方を示している²⁵。この考え方に基づき、平成23年8月26日に成立した「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、以下「放射性物質汚染対処特措法」）において、除染等に関し、国は必要な措置を講ずること（第3条）、地方公共団体は国の施策に協力すること（第4条）、国は財政上の措置等を講じ（第43条）、最終的には、原賠法の規定に基づき、東京電力に求償すること（第44条）、という枠組みが作られた²⁶。

また、平成26年11月、「日本環境安全事業株式会社法」（平成15年法律第44号）が改正され（改正によって、法律名は「中間貯蔵・環境安全事業株式会社法」に変更された）、国は、福島県内における除染で発生した除去土壌等を一時的に貯蔵する中間貯蔵施設を整備するとともに、中間貯蔵開始後30年以内に、福島県外で最終処分を完了するために必要な措置を講ずること、が規定された（第3条第2項）。

²⁵ 第177回国会参議院環境委員会会議録11号 平成23年8月25日 p.5.

²⁶ 放射性物質汚染対処特措法の制定の経緯や概要については、小寺正一「放射性物質の除染と汚染廃棄物処理の課題—福島第一原発事故とその影響・対策—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』743号, 2012.3.29, pp.4-8. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487209_po_0743.pdf?contentNo=1>; 鈴木良典「福島県における除染の現状と課題」『レファレンス』746号, 2013.3, pp.98-101. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8098959_po_074605.pdf?contentNo=1>; 鈴木良典「放射性物質の除染と汚染廃棄物処理」『レファレンス』767号, 2014.12, pp.77-96. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8841937_po_076706.pdf?contentNo=1> を参照。

2 財政措置と費用回収

(1) 財政措置

国は、放射性物質汚染対処特措法に基づき、平成23～26年度までの間、計2.1兆円の予算を計上し（表5）、除染等を進めている。

表5 除染等に係る国の予算

単位：円

年度	平成23	平成24	平成25	平成26	計	平成27 (政府案)
除染	4077億	3721億	5782億	2582億	1兆6162億	4153億
汚染廃棄物処理	550億	876億	971億	1330億	3727億	1337億
中間貯蔵施設	11億	20億	146億	1012億	1189億	758億
計	4638億	4617億	6899億	4924億	2兆1078億	6248億

(出典) 富安主計官「平成27年度予算のポイント 経済産業、環境、司法・警察係予算」2015.1, p.22. <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2015/seifuan27/05-03.pdf>に基づき、筆者作成。

(2) 費用回収

環境省は、支出した除染等の費用について、東京電力に対して、平成26年3月までに662億円求償し、これに対して、東京電力は362億円を支払った(300億円が未払となっている)²⁷。

このほか、各地方公共団体における除染に要した費用のうち国の財政的支援を受けていない経費について、東京電力に対して賠償請求している地方公共団体もある²⁸。

3 費用の見通し

前述の通り、環境省の試算では、実施済み又は現在計画されている除染(汚染廃棄物処理を含む)の費用は約2.5兆円程度、中間貯蔵施設(建設・管理運営等)の費用は約1.1兆円程度と見込まれている²⁹。

一方、独立行政法人産業技術総合研究所の試算では、福島県内の除染及び中間貯蔵施設の費用(福島県外における費用は含まない)は、2兆5300億～5兆1300億円になるという(除去単価や、除染する面積に応じて異なる)³⁰。

なお、これらの試算には、最終処分場の費用は含まれていない。

4 国費の投入

政府は、放射性物質汚染対処特措法に基づき、負担した除染等の費用を、事業実施後に、東京電力に求償する方針である。東京電力は、政府が機構を通じて交付した資金を原資と

²⁷ 除染情報プラザのウェブサイト <http://josen-plaza.env.go.jp/decontamination/qa_04.html> 環境省以外では、内閣府の原子力被災者生活支援チームが、平成26年2月、東京電力に対して16億円を求償している(第186回国会参議院決算委員会会議録8号 平成26年5月19日 p.26)。

²⁸ 会計検査院「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「東日本大震災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汚染に対する除染について」」2013.10, p.40. <http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/25/pdf/251016_zenbun_3.pdf>

²⁹ 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」前掲注(20), p.12.

³⁰ 保高徹生・内藤航「福島県内の除染実施区域における除染の費用に関する解析」2013.8.7, p.8. 産業技術総合研究所ウェブサイト <<http://www.aist-riss.jp/wp-content/uploads/2014/12/5d22c054334dc5ff4f6d1e14e6d636c1.pdf>>

して求償に応じることとなろう。従来、政府は、機構を通じて東京電力に交付した資金を、一般負担金及び特別負担金で回収する方針であった。しかし、除染等を加速させるとともに、国民負担の増大を抑制し、電力の安定供給に支障を生じさせないようにする観点から、除染（汚染廃棄物処理を含む）費用については、機構が保有する東京電力株式の売却益によって回収を行う方針に、中間貯蔵施設費用については、以下のように国費を投入する（国民負担で賄う）方針に変更した。³¹

【機構保有の東京電力株式の売却】除染費用相当分については、機構が保有する東京電力株式を中長期的に、東京電力の経営状況、市場動向等を総合的に勘案しつつ、売却し、それにより生じる利益の国庫納付により、回収を図る。売却益に余剰が生じた場合は、中間貯蔵施設費用相当分の回収に用いる。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。

【機構法第 68 条に基づく資金交付】中間貯蔵施設費用相当分については、事業期間（30 年以内）にわたり、機構に対し、機構法第 68 条に基づく資金交付を行う。

この方針変更に基づき、機構の国庫納付（中間貯蔵施設費用相当分）に充当する（原子力事業者の負担金を減額させる）ための機構への交付金として、平成 26 年度予算に 350 億円が新規に計上された。平成 27 年度予算（政府案）にも、350 億円が計上されている。

Ⅲ 廃炉に対する支援

1 責任の所在と体制

安倍晋三首相は、福島第一原発の廃炉の責任について、一義的には東京電力にあるとしながらも、国が原子力政策を推進してきたことを踏まえ、廃炉のための技術の革新、研究等については国が行っていく、国も東京電力とともに責任を持って廃炉に向かって進んでいくように努力をしていく、との方針を示している³²。

この方針の下、政府と東京電力は共同で、廃炉に向けた中長期ロードマップ³³を取りまとめ、これに基づき、東京電力は、廃炉の実施主体として事業を推進し、経済産業省資源エネルギー庁は、所管官庁として、東京電力が行う廃炉事業について指導・監督している。また、原子力規制委員会は、東京電力が提出する廃炉の実施計画について、その妥当性の評価と検査を通じて、安全性の確保に努めている。

2 費用の見通し

東京電力は、廃炉費用として 2 兆円程度の資金を確保する予定である。東京電力は、福

³¹ 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」前掲注(20), pp.12-13.

³² 第 183 回国会衆議院予算委員会議録 19 号 平成 25 年 4 月 5 日 p.18.

³³ 最新のものは、原子力災害対策本部東京電力福島第一原子力発電所廃炉対策推進会議「東京電力（株）福島第一原子力発電所 1～4 号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」2013.6.27. <<http://www.meti.go.jp/press/2013/06/20130627002/20130627002-3.pdf>>

島原発事故の発生以来、廃炉費用として約 1 兆円を手当てしてきた³⁴。これに加え、今後の円滑な廃炉に万全を期し、仮に予期せぬトラブルに伴う費用増等が生じた場合にも着実に対応できるよう、2013 年度から 10 年間の総額として汚染水・安定化対策の投資・費用を中心に 1 兆円を超える資金を確保していく、としている³⁵。この「1 兆円」の用途は、新事務棟など労働環境の抜本改善や多核種除去設備の増強、タンクのリプレースなど投資関係が約 7400 億円、放射線管理業務や汚染水処理装置運転に係る委託費、汚染水処理装置の点検・保守費用などの費用が約 3000 億円となっている³⁶。

しかし、「1 兆円」という金額は、今後 10 年間の見通しに基づくものであり、10 年を超えるものは含まれていない。廃炉は、技術的に困難な作業であり、2 兆円の範囲内で収まるかどうかは、不透明である。

3 電気料金への転嫁

経済産業省は、平成 24 年 7 月 25 日、「電気事業法」(昭和 39 年法律第 170 号) 第 19 条第 1 項の規定に基づき、東京電力の家庭・商店・事務所等の電気料金の改定 (8.46%の値上げ) について認可したが³⁷、その際、福島第一原発 1~4 号機の廃炉費用のうち、放射線管理業務委託費等の安定化維持費用 (経常的支出) について、電気料金の原価に算入することを認めた³⁸。これにより、平成 24~26 年の 3 年間平均で 472 億円が電気料金の原価に算入されることになった³⁹。

一方、福島第一原発 1~4 号機の廃炉費用のうち設備投資費用 (資本的支出) について、経済産業省は、平成 24 年 7 月の料金改定時に、事業者自らが予め特別損失として処理し、料金原価に算入されないこととしていたが、このような料金原価上の取扱い及び会計処理を継続した場合には、円滑かつ安全な廃炉に支障が生じるおそれがあるとの判断の下⁴⁰、平成 25 年 10 月 1 日、廃炉に必要な固定資産の減価償却費を電気料金の原価に算入することができるよう、「電気事業会計規則」(昭和 40 年通商産業省令第 57 号) の改正を行った。

³⁴ 政府の「東京電力に関する経営・財務調査委員会」が平成 23 年 10 月 3 日に取りまとめた「委員会報告」では、1~4 号機の廃炉費用は約 1.2 兆円と見積もられていた (東京電力に関する経営・財務調査委員会 前掲注 (19), p.80)。

³⁵ 原子力損害賠償支援機構・東京電力「新・総合特別事業計画」2013.12.27, p.48. 経済産業省ウェブサイト <<http://www.meti.go.jp/press/2013/01/20140115001/20140115001-3.pdf>>

³⁶ 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録第 8 号 平成 26 年 4 月 9 日 p.44.

³⁷ 「東京電力株式会社による電気供給約款の変更認可申請を認可しました」2012.7.25. <<http://www.meti.go.jp/press/2012/07/20120725005/20120725005.html>>

³⁸ 経済産業省「東京電力株式会社の供給約款変更認可申請に係る査定方針」2012.7, pp.58-61. <<http://www.meti.go.jp/press/2012/07/20120720002/20120720002-2.pdf>> 経済産業省は、安定化維持費用のほか、賠償対応費用 (損害賠償に係る請求書の受付・支払に係る業務やコールセンターの運営のための委託費等) についても、電気料金の原価に算入することを認めた。

³⁹ 472 億円の内訳は、放射線管理業務委託費 106 億円、滞留水処理装置の運転委託費 57 億円、その他の委託費 38 億円、滞留水処理装置の点検・保守費用 166 億円、その他の修繕費 49 億円、消耗品費等 (保護衣・防護具等の購入費用等) 56 億円 (東京電力「認可料金の概要について」2012.7, p.28. <http://www.tepco.co.jp/cc/press/betu12_j/images/120725j0201.pdf>).

⁴⁰ 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業部会電気料金審査専門小委員会廃炉に係る会計制度検証ワーキンググループ「原子力発電所の廃炉に係る料金・会計制度の検証結果と対応策」2013.9, pp.5-6. <<http://www.meti.go.jp/press/2013/10/20131001002/20131001002-4.pdf>>

4 汚染水対策への国費投入

深刻化する汚染水問題を背景に⁴¹、平成 25 年 9 月 3 日、原子力災害対策本部は、汚染水問題について、東京電力任せにするのではなく、国が前面に出て必要な対策を実行していく方針を打ち出した⁴²。この方針の下、技術的難易度が高く国が前面に立って取り組む必要がある「凍土方式の遮水壁の構築」及び「より高性能な多核種除去設備の実現」を中心とする廃炉・汚染水対策事業について、平成 25 年度予算に 685 億円（予備費 206 億円、補正予算 479 億円）、平成 26 年度補正予算にも 231 億円が計上された。

この廃炉・汚染水対策事業とは別に、廃炉の技術基盤の整備や研究拠点の整備⁴³に関して、平成 23～26 年度までに、累計約 1000 億円の予算が計上されている（表 6）⁴⁴。

表 6 廃炉に係る国（経済産業省）の予算

単位：円

年度	平成 23	平成 24	平成 25	平成 26	計	平成 27 (政府案)
技術基盤の整備	20 億	20 億	87 億	—	127 億	—
研究拠点の整備	—	850 億	—	—	850 億	—
廃炉・汚染水対策事業	—	—	685 億	231 億	916 億	—
計	20 億	870 億	772 億	231 億	1893 億	—

(出典) 財務省主計局「エネルギー・環境、中小企業関係資料」2014.11.7, p.37. <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia261107/03.pdf>; 富安主計官「平成 27 年度予算のポイント 経済産業、環境、司法・警察係予算」2015.1, p.3. <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2015/seifuan27/05-03.pdf> 等に基づき、筆者作成。

5 機構を通じた廃炉技術支援

福島第一原発の廃炉対策（汚染水対策を含む）について、国が前面に立って、東京電力がより着実に廃炉を進められるよう支援体制を強化するため、従来の原子力損害賠償支援機構の業務に事故炉の廃炉支援業務（廃炉に必要な研究開発、助言、指導及び勧告、情報提供）を追加する等の措置を講じた「原子力損害賠償支援機構の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 40 号）が平成 26 年 5 月 14 日に成立し、同年 8 月 18 日、原子力損害賠償支援機構は、原子力損害賠償・廃炉等支援機構に改称された。廃炉支援業務を賄う費用は、一般負担金又は特別負担金が充てられる⁴⁵。一般負担金は、前述の通り、電気料金の原価に算入することが可能であり、電力消費者の負担となりうる。

⁴¹ 汚染水問題の経緯については、青山寿敏「福島第一原発の汚染水問題」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』839 号, 2015.1.8. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8891268_po_0839.pdf?contentNo=1> を参照。

⁴² 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. <http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/pdf/osensuitaisaku_houshin_01.pdf>

⁴³ 福島原発事故により発生した放射性物質の分析・研究施設（大熊分析・研究センター）及び遠隔操作機器等を開発・実証するための施設（楢葉遠隔技術開発センター）の整備に 850 億円の予算（平成 24 年度補正予算）が計上された。

⁴⁴ 財務省主計局「エネルギー・環境、中小企業関係資料」2014.11.7, p.37. <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia261107/03.pdf> 「約 1000 億円」というのは、経済産業省の予算のみを集計したものであり、文部科学省の廃炉研究開発予算を加算すると、1000 億円を上回る。

⁴⁵ 第 186 回国会参議院経済産業委員会会議録 10 号 平成 26 年 4 月 22 日 p.11.

IV 論点

1 支援の在り方

(1) 廃炉

廃炉については、資金規模や事業期間の見通しについて、予想することは難しく、技術的な困難が多い。東京電力から廃炉事業を切り出して、国有化し、国の責任で廃炉を行うべきとの意見もある⁴⁶。この点について、高木陽介経済産業副大臣は、「仮に福島第一原発の事故炉を国が買い取る、そうなれば、現場に混乱が生ずるとともに、結果として全ての費用が国民全体の負担になりかねない。また、単に原発を国有化すればこうした課題を解決できるというわけではなく、逆に、行政の肥大化、事業の非効率化、新たな懸念も生ずる」との考えを示している⁴⁷。

(2) 除染等

除染についても、費用が更に膨らむとの見方がある⁴⁸。また、除染費用が環境省の推計通り 2.5 兆円としても、これを機構が保有する東京電力株式（1 兆円で取得）の売却益で賄うためには、東日本大震災直前の東京電力の株式時価総額（約 3 兆円）を上回る 3.5 兆円で売却しなければならない。こうした株式売却が実現するかどうかは不透明であるとの見解もある⁴⁹。経済産業省は、東京電力の改革が十分に行われず、その結果、株価が上昇せず、東京電力株式の売却益で除染費用を賄うことができない場合は、その不足分について、今後どのようにしていくのかということを総合的に検討していくとの考えを示している⁵⁰。

(3) 損害賠償

電力システム改革の進展が見込まれる中、損害賠償に対する援助の在り方が改めて問われる可能性もあろう。現状では、原子力事業者が負担する一般負担金については、総括原価方式に基づいて、電気料金原価に算入することが認められており、最終的には、電力消費者に負担させることが可能な仕組みとなっている。しかし、今後、段階的に電力システム改革が進められた場合⁵¹、原子力事業者は、電気料金原価への算入ができなくなり、事業収益から捻出することを余儀なくされる。そもそも、福島原発事故による損害賠償費用の一部を東京電力以外の原子力事業者負担させることについては、法的正当性と予見可

⁴⁶ 野村修也「東京電力は分割・破綻処理するべきだ」2013.12.9. 東洋経済 ONLINE <<http://toyokeizai.net/articles/-/25810>>; 原子力市民委員会『原発ゼロ社会への道—市民がつくる脱原子力政策大綱—』2014, p.90. <http://www.ccnejapan.com/20140412_CCNE.pdf>

⁴⁷ 第 187 回国会衆議院経済産業委員会議録 8 号 平成 26 年 11 月 12 日 p.14.

⁴⁸ 例えば、市川美穂子・柏木芳伸「我が国の原子力損害賠償制度の今後のあり方について—原子力事業の今後の方向性に関連して—」『Mizuho Industry Focus』vol.162, 2014.10.7, p.29. <http://www.mizuhobank.co.jp/corporate/bizinfo/industry/sangyou/pdf/mif_162.pdf>

⁴⁹ 大島堅一・除本理史「福島原発事故のコストと国民・電力消費者への負担転嫁の拡大」『経営研究』65(2), 2014.8, p.13. <http://dlistv03.media.osaka-cu.ac.jp/infolib/user_contents/kiyo/DBa0650201.pdf>

⁵⁰ 第 186 回国会衆議院経済産業委員会議録 2 号 平成 26 年 2 月 21 日 p.37.

⁵¹ 平成 26 年 6 月 11 日に成立した「電気事業法等の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 72 号）に基づき、一般電気事業者にしから認められていない家庭等の小口需要家（契約電力 50kW 未満）への小売業の参入規制が、平成 28 年を目途に撤廃され、全ての需要家が電気の購入先を選択することができるようになる。さらに、政府は、平成 27 年通常国会に、送配電事業の中立性確保（法的分離）、小売料金の規制撤廃等を盛り込んだ「電気事業法等の一部を改正する等の法律案」を提出した。

能性を欠いており、財産権侵害になるおそれがあるとの意見もある⁵²。

東京電力が負担する特別負担金については、電気料金原価への算入は認められていないため、東京電力は、現状においても、事業収益から捻出する必要がある。電力システム改革が進展し、競争が激しくなった場合に、東京電力が、計画通り事業収益を上げて、負担金を納付していくことができるかどうかは、柏崎刈羽原発の再稼働が順調に進むかどうかということとも密接に関係している⁵³。

2 法的整理の是非

除染等や廃炉への国費投入の前提として、通常の企業破綻と同じように、「会社更生法」（平成14年法律第154号）等に基づき、東京電力を法的整理（破綻処理）し、減資と債権カットにより株主と債権者に負担を求めるとともに、東京電力の資産売却によって、国民負担を減らすよう求める意見がある⁵⁴。法的整理を行うと、被害者の損害賠償債権を含む全ての債権のカットが行われること、電気事業者の社債には、一般担保が付されている（電気事業法第37条）ため、損害賠償債権への配分はより少なくなる（カット率が高くなる）こと、が問題となるが⁵⁵、法律で別途手当すれば、被害者救済上問題はないとの意見もある⁵⁶。

法的整理には、損害賠償債権のカットという問題のほか、①会社更生の目安を立てるため、将来の損害賠償債務につき、合理的な債務額を計算する必要があるが、その手続きが長引き、迅速な損害賠償の支払いに支障が出る可能性があること⁵⁷、②法的整理の間、電力供給のための設備投資が認められず、電力の安定供給に支障が生じるおそれがあること⁵⁸、③法的整理が行われると、原発を保有する電気事業者の破綻リスクが認識され、その資金・資本調達コストが上昇すること⁵⁹、④電力債が債務不履行となれば、社債市場が混乱すること⁶⁰、などの問題点も指摘されている。

この問題について、安倍首相は、「東電を破綻処理し、一時国有化することについては、

⁵² 竹内純子「第2部 現行の原子力損害賠償制度の問題点と改正に向けた視座」澤昭裕、原子力損害賠償・事業体制検討委員会監修『新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて 報告書 21世紀政策研究所研究プロジェクト』21世紀政策研究所, 2013.11, pp.66-69. <http://www.21ppi.org/pdf/thesis/131114_01.pdf>

⁵³ 機構と東京電力が平成26年7月に作成した「新・総合特別事業計画」では、柏崎刈羽原発について、6・7号機を平成26年7月から、1・5号機を平成27年3月までに、順次再稼働するとの前提の下、収支の見通しが示されているが、再稼働の目途は立っていない。また、2～4号機を、平成27年4月～平成35年3月までに再稼働させる場合と、再稼働させない場合との両方について、収支の見通しが示されている。再稼働させない場合は、再稼働させる場合に比べて10年間で約2.3兆円の費用増となる（原子力損害賠償支援機構・東京電力 前掲注(18), pp.88-93）。

⁵⁴ 大島・除本 前掲注(49), p.18. このほか、東京電力の法的整理を求める意見は、福島原発事故直後から多数出ている（高橋 前掲注(10), p.60）。

⁵⁵ 高橋 前掲注(10), pp.62-64.

⁵⁶ 古賀茂明「国費投入の汚染水対策は東電破綻を回避する欺瞞」『エコノミスト』91(41), 2013.9.24, p.81.

⁵⁷ 政府が被害者に対し損害賠償金の立替払いを行い、法的整理に参加する、政府が損害賠償総額を定めた上で法的整理に参加するなどの方法が考えられるが、このような金額をもって、法的整理を行うことができるのか、他の一般債権者を害することにならないかという問題がある（高橋 前掲注(10), pp.64-66）。

⁵⁸ 法的整理の間、「財産の処分」や「借財」等をするには、裁判所の許可が必要である（会社更生法第72条）。廃炉や事故処理等は、今後の会社の存続に必要な不可欠な行為として認められる可能性は高いが、新規投資については難しいと考えられている（高橋 前掲注(10), pp.66-67）。

⁵⁹ 高橋 前掲注(10), pp.67-68.

⁶⁰ 山内弘隆「東電をどうすべきか 上 国の負担・料金上げ不可避」『日本経済新聞』2013.9.24.

賠償、廃炉への悪影響、電力の安定供給を直ちに確保できないおそれがあるため、適切ではない」との考えを示している⁶¹。茂木敏充経済産業大臣（当時）も、「仮に法的整理を行うとした場合、電気事業法に基づき、内外の機関投資家などが保有する電力債が優先弁済される一方で、福島住民など被害者の方々の賠償債権や、現場で困難な事故収束作業に必死で当たっている関係企業の取引債権が十分支払われないおそれなどがあり、適切ではない」との考えを示している⁶²。

おわりに

政府は、機構を中心とする現在の枠組みを基本的には維持しながら、支援を強化し、東京電力の責任を実質的に緩和する方策をとっているが、批判もある。原賠法の目的である「被害者の保護を図ること」及び「原子力事業の健全な発達に資すること」を遂行する上で、現在の枠組みを前提とした支援を続けることが適切かどうか、将来の事業環境の動向を見据えた判断が必要となろう。

⁶¹ 第186回国会衆議院会議録17号 平成26年4月11日 p.16.

⁶² 第186回国会参議院会議録18号 平成26年4月18日 p.7.