

# 再生可能エネルギーによる事故発生に関する被害者救済システム

——私法学の観点から——

松 嶋 隆 弘

【はじめに】

本稿は、平成二四年二月二四・二五日に、日本大学法学部を会場として実施された平成二三年度日本大学学部連携研究推進シンポジウム（国内）「二一世紀における新たなエネルギーシステムの構築に向けた総合的研究」（主催：再生可能エネルギーシンポジウム実行委員会、後援：新エネルギー財団、日本大学法学部法学研究所）における第一セッション「原発事故の教訓とエネルギー

ギー転換への制度改革・熱源選択のあり方」（オーガナイザー：円居総一教授、平成二四年二月二四日）における筆者の報告「原発事故の民事法的検討（東電の再生に向けて）」を、タイトルを改めた上で活字化し、必要な注記を付したものである（本シンポジウムの概要については、本稿末尾にプログラムを転記したのでそれを参照されたい）。

本シンポジウムの活字化の有無については、引き続き

検討されることであるが、いずれにせよ時間がかかると予想されるので、さしあたりの私見の公表を行うとともに、今後の研究への足がかりを記すという意味で、ここに資料として掲載いただくことにした。

いずれにせよ、本報告は、与えられた時間が極めて短いものであったため、意を尽くせない部分も多い。後日詳細なものを論説としてとりまとめたいと考えている。

## 1. 本報告の概要

原発事故の民事法的検討という点、どうしても東京電力に対する損害賠償の問題が思い浮かぶ。この問題に関しては様々な論考が公表されているところ、管見によれば、それらにはもっぱら東京電力が免責されないことを前提とし、被災者に損害賠償による実効的な救済を与えるべく、そのための法律構成・賠償されるべき損害の範囲を議論するものと括ることができ<sup>1)</sup>。実務における対応も同様であり、平成二三年八月五日決定「東京電力株式会社福島第一、第二原子力発電事故による原子力損害の範囲の判定等に関する中間指針」の公表を受け、各種法

整備<sup>2)</sup>がなされるなど、個々具体的な被災者にきちんと賠償を請求させるための取り組みが官民挙げてなされているといつてよい。「いまそこにある現実」を解決することが要求される実務においては、このような個々具体的な被災者の顔を見据えた議論が必要であるのはいうまでもなく、かかる観点からは、これらは遅々たる歩みとはいえ、進歩であるといつてよかるう。

ただ、再生可能エネルギーに関するシンポジウムに属する本報告では、原発事故に関する具体的な民事法的救済「それ自体」を議論するというよりも、かかる議論から再生可能エネルギーを推進する者が、「再生可能エネルギー」による事故発生に関する被害者救済システム<sup>3)</sup>のために教訓として何を学び、当該事故に関するスキームを設計していくのかが主要な関心事と考える。そこで、本報告では、前述した現実の姿を一応捨象して、今回の原発事故を、「再生可能エネルギーによる事故発生に関する被害者救済システム」検討のための素材と捉え、現実の姿とは別に、かかるスキーム設計としてどのような選択肢(別の解)があるのかについて考えてみたい。

具体的には、次の三点を検討する。第一は、電気事業

者（今回の原発事故の場合は東京電力である。）のみを  
加害者Ⅱ賠償義務者として捉え、その資力などに問題が  
ある場合には適宜支援を与えた上で、電気事業者に被害  
者に対する損害賠償をさせていくという枠組みが妥当で  
あるのかということである。

第二は、あくまで民間部門である電気事業者に、青天  
井で損害賠償させる枠組みが妥当であるかということだ  
である。本件原発事故の場合、この問題は、東京電力に原  
子力損害賠償法上の免責事由があるのかという形で議論  
されている。

第三に、多くの被災者（つまり損害賠償債権者）を抱  
える電気事業者を倒産させることにより、いわば破綻処  
理することは妥当であるのかということである。

## 2. 電気事業者のみに損害賠償をさせる 枠組みの妥当性について

### (1) 原子力損害賠償法の概要

まずは最初のテーマ…電気事業者のみに損害賠償をさ  
せる枠組みの妥当性についてである。実は、原子力損害

賠償法は、原則としてこのような立場（責任集中）に  
立っている。すなわち、原子力損害賠償法<sup>5</sup>は、原子力事  
業者（本件原発事故の場合は東京電力）のみに責任を集  
中させた上で、原則として、賠償の上限なし（いわば青  
天井）の、しかも無過失責任を負わせることを前提とし  
た上で、かかる賠償の実効を期すため、①、一般的な損  
害については民間の保険で、②、地震・津波等について  
は政府補償で、③、巨大な場合には、政府の措置を、そ  
れぞれ講じるものとしている。「原則として」と書いた  
のは、例外があるからである。すなわち、異常に巨大な  
天災地変に関しては、原子力事業者が免責されることと  
されている（原子力損害賠償法三条一項但書）。かかる  
「例外」については、第二のテーマとして後で検討する。  
さて、法律がかかる責任集中という建て付けになって  
いるのは、複数の者に責任が分散されてしまうと、か  
えって実効的な賠償を果たし得なくなるからである。賠  
償額に上限がなく、青天井になっているのも同様な趣旨  
である。そして無過失とされているのも、被害者である  
被災者に複雑なメカニズムにより事故が生じたという過  
失の立証をさせるのは、かえって実効的な救済を果たせ

なくなるからで、これも被害者救済ということに要約できる。<sup>6)</sup>

ただ、責任集中については、被害者救済に尽力する実務や学説の努力によりほころびが生じているように見受けられる。すなわち、今回の原発事故を契機として、学説上、責任集中について規定する原子力損害賠償法の規定にかかわらず、国家賠償や株主代表訴訟(会社法八四七条以下)の提起が妨げられないと主張されている。<sup>7)</sup> おそらく、今後このような訴訟が増えていくものと予想される。

(2) 原子力事業者をテコにした賠償スキーム

この点に関し、筆者が懸念しているのは、この責任集中の枠組みが活用されることにより、原子力事業者(東京電力)のみが賠償義務を負う「悪者」とされ、かかる「悪者」をいわばスケープゴートとして叩くことにより、原子力政策を推進してきた国家の責任がウヤムヤになってしまふ懸念があることである。類似のケースとして、水俣病における加害者である会社(チッソ)の姿が思い浮かぶ。<sup>8)</sup> すなわち、当該会社が行った有機水銀の海

への垂れ流しは態様として極めて悪質であるものの、公害規制について必要な対応をしなかったという国の「不作為」もまた責められるべきであり、当該会社に被害者への賠償をさせるために、当該会社を破綻処理せず存続させることで、かかる国の責任がみえにくくなってしまふ。

かかる事例と本件原発事故を比較すると、原子力事業者(東京電力)をテコに被害者救済を行い、東京電力は賠償させるため破綻させず、賠償に必要な支援を行っていくという点で、極めて酷似している。そして東京電力を「流しビナ」にすることで、原子力エネルギーを推進してきたという国の責任は、曖昧になってしまふ危険性がある。水俣病の場合には、適切な規制をしなかったという国の不作為が問題となりうるが、原発事故の場合は、適切なファイアーウォールを構築しなかった国の不作為というだけでなく、原子力エネルギーを推進してきた作為がある点、より国の責任が問われるべき余地が大きいと考える。

(3) 国の責任は？

そしてかかる「懸念」は、東日本大震災後の計画停電実施の時にもあった。電気事業法は、「経済産業大臣は、電気の需給の調整を行わなければ電気の供給の不足が国民経済及び国民生活に悪影響を及ぼし、公共の利益を阻害するおそれがあると認められるときは、その事態を克服するため必要な限度において、政令で定めるところにより、使用電力量の限度、使用最大電力の限度、用途若しくは使用を停止すべき日時を定めて、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者の供給する電気の使用を制限し、又は受電電力の容量の限度を定め、一般電気事業者、特定電気事業者若しくは特定規模電気事業者からの受電を制限することができる。」(電気事業法二七条)として、電気の使用制限等をなすうる権限につき規定している。しかし、計画停電の実施時には、かかる権限の発動によるのではなく、あくまでも東京電力の「自主的な措置」としてなされた。これは、やや曲くつてみれば、電気事業法二七条の権限を発動すると、その権限の発動が国家賠償法にいう「公権力の行使」として、後日国家賠償訴訟が提起されるというリーガル・

リスクがあり、それをおそれた国サイドが、東京電力に責任を押しつけたとも推測できる。つまり賠償義務者たる東京電力の背後に国が隠れてみえなくなってしまうのである。

3. 青天井で損害賠償させる枠組みの  
妥当性

(1) 原子力損害賠償法の免責事由

次に、第二のテーマ・電気事業者に、青天井で損害賠償させる枠組みが妥当であるかにつき検討する。前述のとおり、原子力損害賠償法は、原則として原子力事業者(東京電力)に無過失かつ青天井での賠償義務を負わせているが、例外として三条一項但書において「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って生じたものであるときは、この限りでない。」として、「異常に巨大な天災地変又は社会的動乱」の場合における免責を認める。

学説をみると、本件原発事故の場合、免責事由に該当すると解する見解はきわめて少数の<sup>1)</sup>よう<sup>2)</sup>で、多数説は、

被害者救済のため、例えば貞観津波のケースからして本件は予測できたはずであり、「異常に巨大」とはいえないとして、免責事由に該当しないという見解の方が多数である。<sup>12)</sup>

本件原発事故の場合、政府解釈として、免責事由にあたらないことがいち早く示され(ただその根拠が十分に示されたわけではない)、実務はそのことを前提にして、賠償の範囲について指針作りに入った。そして仮払制度(平成二三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律)などの関連法整備までなされた。<sup>13)</sup>

ここでも、第一のテーマと同様なことが指摘できる。つまり東京電力をテコにした賠償スキームの為には、免責事由が認められてはならないわけで、政府による免責事由不該当宣言は、「東京電力をテコにした賠償スキーム」の核とすべきものなのである。ただ、それにより国の果たすべき役割は、東京電力の背後に退いてしまう。

(2) 免責事由該当説の骨子と国が果たすべき役割

ここで、先ほどの少数説(免責事由該当説)をみてみると、その意図は、東京電力を免責させるところにある

のではなく、損害賠償という制度の限界を踏まえた上で、国家による直接的な(東京電力を介しない)補償を提言するものであることに気付く。<sup>14)</sup> すなわち、損害賠償という制度は、本来加害者対被害者という二当事者間(もしくはそれに準ずるような少数者間)の公平を金銭による解決する制度であり、本件原発事故のような大規模で、必然的に多数の被害者が生じる場合を念頭に置いたものではないということであり、かかる場合には、むしろ国家が直接に積極的な役割を果たすべきであると主張する。ここで第一のテーマと第二のテーマをリンクさせてまとめると、エネルギー政策のような国家政策による事業で事故が発生した場合、多数の被害者救済のためには、国家が直接に積極的な役割を果たし、最終的には、税という形により国民全体で支えていく必要があるのではないかということになる。

#### 4. 電気事業者（東京電力）の破綻処理の可能性

(1)．なぜ破綻処理を避けるのか

それでは、多数の被害者が生じる場合における「民間部門」たる原子力事業者（再生可能エネルギーを念頭に置くと、より広く電気事業者）の役割はどうだろうか。これは三つ目のテーマとなる。そこで、三つ目のテーマとして、多くの被災者（つまり損害賠償債権者）を抱える電気事業者を倒産させることにより、いわば破綻処理することは妥当であるのかについて考えてみたいと思う。

前の二つのテーマにつき検討したとおり、原子力事業者・電気事業者である東京電力に責任を集中させ、かつ必要な援助をして、事業者をいわばテコにして、被害者救済を行うというのが今回のスキームである。今回のスキームが機能するためには、なんとしても事業者を経営破綻させてはならないわけである。会社更生、民事再生といった倒産となってしまうと、被災者は債権者として扱われ、一律にカットされてしまうし、かといって長銀のように「国有化」してしまうと、東京電力は国である

ので、今度は、何としても避けたかったはずの国の責任が正面に出てきてしまう。

(2)．電気事業法三七条の電気事業社債の優先権

そして、この点に関し、東京電力を破綻処理させないための「理由」としてあげられているのが、電気事業法三七条の規定である。同条は、電気事業社債を発行した電気事業者が倒産した場合に、当該社債権者に優先弁済を受ける権利を保障する旨の規定であり、同条一項は、「一般電気事業者たる会社の社債権者（社債、株式等の振替に関する法律（平成一三年法律第七五号）第六六条第一号に規定する短期社債の社債権者を除く。）は、その会社の財産について他の債権者に先だつて自己の債権の弁済を受ける権利を有する。」と、二項は「前項の先取特権の順位は、民法（明治二九年法律第八九号）の規定による一般の先取特権に次ぐものとする。」とそれぞれ定めている。ちなみに先取特権は、倒産法上は優先債権として取り扱われる（破産法九八条、民事再生法一二二条、会社更生法一六八条一項二号）。

つまり、「電気事業法三七条の存在により、仮に電気

事業者たる東京電力が倒産してしまうと、東京電力の資産が優先的に電気事業社債権者に分配されてしまい、被害者（被災者）に回るお金がなくなってしまう、だから倒産できない。」ということなのである。倒産といういざという時のための用意をした規定があることによって、肝心の倒産ができなくなってしまうとは、何と皮肉なことであろうか。

もちろん電気事業者の資金繰りの安定を考える上で、電気事業社債権者の保護は無視できない程の重要性を有する。ただだからといって、同条を「錦の御旗」にして倒産を不可能であるというのは、これまた一種の責任逃れではなからうか。清算型である破産は別として、経営を続けながら企業体質の改善をしていく会社更生、民事再生の場合には、電気事業社債権者の保護は、要は長い目で見て返済が保障されればよいわけである。仮に電気事業法三七条の存在を捨象すれば、例えば、当該社債権を株式に振り替え（デット・エクイティ・スワップ）<sup>16</sup>、まず被害者の弁済を優先させるという方法も考えられよう。かかる柔軟な処理が可能であれば、被害者救済は、個別の賠償スキームよりも、むしろ集団的取扱いに馴染

んだ破綻処理スキームによる方が望ましく、かかる処理を実現するため、同条の改正論議は不可避であると思われる。言い換えれば、同条を所与の定数でなく変数として取り扱うことが、システム設計上は必要である。

## 5. まとめ

本報告は以上である。最後に、本シンポジウム・第一セッション「原発事故の教訓とエネルギー転換への制度改革・熱源選択のあり方」の中での本報告の位置づけを述べる。本報告は、池村正道教授による御報告「原発事故とその対策」を受け、原英史氏の御報告「原子力と電力供給体制改革への課題と展望」へのつなぎを果たし、同セッションオーガナイザーとして総括される田居総一教授の御報告「エネルギー転換に向けた熱源選択への現実解」へ私法学の立場からの一視点を提供するものであり、田居教授のご意見に影響を受け、拙いものではあるが、現状と異なるシステム設計についての別の「解」を考えてみたものである。足りない部分については、引き続き精進の上、検討を重ねていきたい。

## 【シンポジウム概要】

# 『21世紀における新たなエネルギーシステムの構築に向けた総合的研究』 プログラム

2月24日(金)

9:45~10:00 関係者あいさつ

日本大学生物資源科学部長 河野 英一  
日本大学法学部法学研究所長 池村 正道  
研究代表者より趣旨説明 大賀 圭治 (日本大学生物資源科学部)

10:00~12:00 セッション1: 原発事故の教訓とエネルギー転換への制度改革・熱源選択のあり方  
オーガナイザー: 円居 総一 (日本大学国際関係学部)

10:00~10:25 原発事故とその対策 池村 正道 (日本大学法学部)  
10:25~10:50 原発事故の民事法的検討~東電の再生に向けて~ 松嶋 隆弘 (日本大学法学部)  
10:50~11:15 原子力と電力供給体制改革への課題と展望 原 英史 (株)政策工房  
11:15~11:40 エネルギー転換に向けた熱源選択への現実解 円居 総一 (日本大学国際関係学部)  
11:40~12:00 (質疑応答)

13:00~15:00 セッション2: バイオマスエネルギー創出技術の現状と課題  
オーガナイザー: 小林 紀之 (日本大学法科大学院)

13:00~13:15 わが国の木質バイオマス利用の現状と日本大学の取り組み 井上 公基 (日本大学生物資源科学部)  
13:15~13:50 橘原町の再生可能エネルギー活用の取り組み 矢野 富夫 (高知県橘原町)  
13:50~14:15 川崎バイオマス発電株式会社の現状 小山 聡 (住友林業(株))  
14:15~14:40 海藻バイオマスを利用した水素生産のフィージビリティ 谷生 重晴 (バイオ水素(株))  
14:40~15:00 (質疑応答)

15:15~17:35 セッション3: 自然エネルギー創出技術の現状と課題  
オーガナイザー: 増田 光一 (日本大学理工学部)

15:15~15:35 太陽光発電技術の現状と課題 西川 省吾 (日本大学理工学部)  
15:35~15:55 風力発電の現状と課題 長井 浩 (日本大学生産工学部)  
15:55~16:15 わが国の地熱エネルギー開発利用の現状と課題 江原 幸雄 (九州大学工学研究院)  
16:15~16:35 小水力発電の現状と課題 小林 久 (茨城大学農学部)  
16:35~16:55 潮流発電の現状と課題 塩野 光弘 (日本大学理工学部)  
16:55~17:15 世界と日本の波力発電研究と今後 尾崎 知樹 (日本大学理工学部)  
17:15~17:35 水素エネルギー利用技術 西宮 伸幸 (日本大学理工学部)

2月25日(土)

10:00~12:00 セッション4: 再生可能エネルギーの産業化に伴う新ビジネスの展開と課題  
オーガナイザー: 村井 秀樹 (日本大学商学部)

10:00~10:20 再生エネルギーの導入と環境経済・経営・会計問題 村井 秀樹 (日本大学商学部)  
10:20~10:40 グリーン・イノベーションのシナジー効果 石橋 春男 (日本大学商学部)  
10:40~11:00 再生可能エネルギーにおける農山村の役割 高橋 巖 (日本大学生物資源科学部)  
11:00~11:20 国内版クレジット制度における再生可能エネルギープロジェクトの事例と課題  
向井 征二 (株)日本環境取引機構)  
11:20~11:40 環境経営における再生可能エネルギー利用の実践と課題 川村 雅彦 (株)ニッセイ基礎研究所)  
11:40~12:00 (質疑応答)

13:00~15:00 パネルディスカッション  
「再生可能エネルギーによる原子力発電代替に向けた展望とプラン」  
オーガナイザー: 廣海 十朗 (日本大学生物資源科学部)

パネリスト

円居 総一 (日本大学国際関係学部) 水谷 広 (日本大学生物資源科学部) 大久保 拓也 (日本大学法学部)  
村井 秀樹 (日本大学商学部) 西宮 伸幸 (日本大学理工学部) 長井 浩 (日本大学生産工学部)

15:15~15:45 総括 研究代表者: 大賀 圭治 (日本大学生物資源科学部)

- (1) 小島延夫「福島第一原子力発電所事故による被害とその法律問題」法律時報八三巻九・一〇号五五頁、山崎栄一「東日本大震災を踏まえた被災者救済の課題」法律時報八三巻一二号五六頁、松井勝二岡将人「福島原子力発電所事故損害賠償金仮払処分と営業損害額の算定・被災者救済の観点から」NBL九六七号二頁、日本弁護士連合会編『原発事故・損害賠償マニュアル』（平成二三年）
- (2) 法令データ提供システム (<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>) で「東日本大震災」を検索すると（平成二四年三月八日現在）、東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（平成二三年五月二日法律第四〇号）、東日本大震災復興基本法（平成二三年六月二四日法律第七六号）等をはじめとして、二一九年の法令が現れる。これらについては、飯島淳子「東日本大震災復興基本法」法学セミナー六八三号一〇頁、有林浩二「原子力損害賠償支援機構法の制定と概要」ジュリス ト一四三三三号三二頁、長瀬洋裕「東日本大震災財特法について」時の法令一八九六号二二頁等をそれぞれ参照。
- (3) 本シンポジウムとは別に、エネルギー政策について検討するものとして、武川丈士「東日本大震災後のエネルギー政策」NBL九五六号三八頁
- (4) 森田章「政府の援助の義務と電力会社のガバナンス」ジュリスト一四三三三号四六頁
- (5) 原子力損害賠償法のグラント・デザインについては、野村豊弘「原子力事故による損害賠償の仕組みと福島第一原発事故」ジュリスト一四二七号一一八頁、星野英一「原子力損害賠償に関する二つの条約案―日本法と関連させつ―」（一）（二）」法学協会雑誌七九巻一号三八頁、同三号五一頁
- (6) 森脇昭夫「原子力事故の被害者救済―損害賠償と補償（一）―時の法令一八二号四五頁
- (7) 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」ジュリスト一四三三三号四〇頁、人見剛「福島第一原子力発電所事故の損害賠償」法学セミナー六八三三三三頁
- (8) 東京電力の安全体制整備義務について検討するものとして、山口利昭「原発事故にみる東電の安全体制整備義務―有事の情報開示から考える」NBL九五六号二八頁
- (9) 再生可能エネルギーのことも考えるとエネルギー政策と言い換えてもよい。
- (10) ただ、原子力損害賠償法のような責任集中の規定はない。
- (11) 森脇・前掲注（六）三九頁
- (12) 大塚直「福島第一原発事故による損害賠償」法律時報八三巻一一号四九頁、大塚直「原発の損害賠償」法学教室三七二号二七頁、人見・前掲注（七）二二頁。なお、

免責の要件につき、升田純『原発事故の訴訟実務―風評損害訴訟の法理―』（平成二十三年）三〇頁を参照。

(13) 大塚友美子「平成二十三年原発事故被害者への国による仮払金の支払等について」時の法令一八九七号三〇頁

(14) 森鷗昭夫「原子力事故の被害者救済―損害賠償と補償(3)―」時の法令一八八八号四三頁

(15) 森田章「原子力損害賠償法の無限責任」NBL九五六号二五頁。なお森田・前掲注(4)四五頁をも参照。

(16) 松嶋隆弘「デット・エクイティ・スワップ」浜田道代Ⅱ岩原伸作編『会社法の争点』（有斐閣、平成二十二年）九二頁、同「会社法のもとにおけるデット・エクイティ・スワップ」日本法学七五卷三号（平成二十二年）一七七頁、同「会社法のもとにおけるデット・エクイティ・スワップ」私法七四号二七四頁（日本私法学会第七五回大会の個別報告）