

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年（平成23年）12月15日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 現在実施されている、支援機構による東京電力株式会社（以下「東京電力」という。）に対する「資金の交付」は、法的返済義務がなく、東京電力のバランスシートに負債として計上されない、実質「贈与」である。国は、資金交付の法的意味、すなわち「贈与による東京電力支援」であることについて、国民への説明責任を果たすべきであり、この点についての十分な国民的議論のないままに、資金交付という支援方法を選択すべきではない。したがって、国は、資金交付による支援を中止すべきである。
- 2 東京電力が積み立てている再処理等積立金を取り崩すことで、2兆円規模の賠償原資を捻出することが可能であるから、東京電力は、実質贈与である資金交付の実施によらず、当面の原子力損害賠償については、資産賠償原則に則り、この積立金を取り崩して賠償を実施すべきである。
- 3 東京電力は、損害賠償債務を適切に負債として認識すれば、債務超過状態にある。債務超過の企業は、会社更生法等の適用による法的整理を行うのが原則である。したがって、原発事故被害者への損害賠償に支障がないように万全の手立てを講じた上で、法的処理を中心とする、株主、取締役、東京電力に融資を行った金融機関の責任を明確にした処理方法を選択すべきである。
- 4 国は、東京電力の現有資産、特に送配電網と関連知的財産権等を対価として譲り受ける代わりに、原発事故被害者への損害賠償債務について重疊的債務引受けをすることにより、同社が会社更生等の法的処理手続に付された場合であっても、原発事故被害者への損害賠償の支払に支障が生じないようにすべきである。
- 5 国は、上記対応によってもなお、東京電力の損害賠償原資が不足し、同社による損害賠償が不十分となる部分については、上限を定めず、直接、損害賠償を行うべきである。

第2 意見の理由

- 1 現状

(1) 原子力損害の賠償に関する法律

原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という。）は、原子力損害について、電力会社が一義的な責任を負い（原賠法第3条第1項本文）、電力会社の負担能力を超える場合に政府が必要な援助を行う旨定めている（同法第16条）。

(2) 東京電力福島第一原子力発電所の事故を契機として、2011年（平成23年）8月、原子力損害賠償支援機構法（以下「機構法」という。）が成立した。その主な内容は、以下のとおりである。

ア 機構法の目的

- ① 東京電力福島原子力発電所事故による大規模な原子力損害を受け、政府として、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っていることに鑑み、被害者への迅速かつ適切な損害賠償のための万全の措置
 - ② 東京電力福島原子力発電所の状態の安定化・事故処理に係る事業者等への悪影響の回避
 - ③ 電力の安定供給
- の3つを確保するため、「国民負担の極小化」を図ることを基本として、損害賠償に関する支援を行うための万全の措置を講ずる。

イ 機構法の概要

- ① 原子力損害が発生した場合の損害賠償の支払等に対応する支援組織として、原子力損害賠償支援機構を設ける。
- ② 原子力事業者が損害賠償を実施する上で機構の援助を必要とするときは、機構は、運営委員会の議決を経て、資金援助（資金の交付、株式の引受け、融資、社債の購入等）を行う。
- ③ 機構が原子力事業者に資金援助を行う際、政府の特別な支援が必要な場合、原子力事業者とともに「特別事業計画」を作成し、主務大臣の認定を求める。主務大臣の認定を受け、機構は、特別事業計画に基づく資金援助（特別援助）を実施するため、政府は機構に国債を交付し、機構は国債の償還を求め（現金化）、原子力事業者に対し必要な資金を交付する。

(3) 東京電力に関する経営・財務調査委員会（以下「調査委員会」という。）

は、本年10月3日に委員会報告（以下「報告書」という。）を発表した。

ア 損害賠償額の想定は、以下のとおりである。

風評被害などの一過性の損害 2兆6184億円

避難や営業損害など事故収束までかかる損害

初年度 1兆246億円

2年度目以降 8972億円

イ 他方、東京電力が実施する損害賠償債務の支払に充てるための資金は、機構が東京電力に対して資金交付により援助を行うことで、同額の収益認識が行われるとの前提を置いた上で、調整後連結純資産には、既に発生した原子力損害賠償費（第1四半期3,977億円）の他今後計上すべき原子力損害賠償引当金についても反映をさせない前提で作成されている。

(4) 東京電力及び機構は、10月28日、「特別事業計画」を発表した。その主な内容は、以下のとおりとされている。

ア 「中間指針に沿った賠償基準に基づき、現時点で可能な範囲において、合理性を持って確実に見込まれる賠償見積額」の見通しを、1兆109億800万円とする。

イ このうち、原賠法第7条第1項に規定する賠償措置額（1200億円）を控除した約8900億円の資金援助を求める。

(5) 国は、11月4日、上記「特別事業計画」を認定した。

2 当連合会のこれまでの意見

(1) 当連合会は、本年6月17日、「福島第一原子力発電所事故による損害賠償の枠組みについての意見書」を発表し、福島第一原子力発電所事故による損害賠償の枠組みについて、以下の諸点の実現を求めてきた。

① 東京電力の現有資産による賠償がまずなされること

② その不足する部分については国が上限を定めず援助する法律上の義務があることを原則とすること

③ 東京電力による損害賠償に対する援助としては、現在計画されているような「資本注入・資金援助」ではなく、国が東京電力の送配電事業（関連知的財産権を含む。）の譲渡を受け、その対価として被災者への損害賠償債務を引き受けることによって行うこと

④ プルサーマル計画を中止し、再処理等積立金を損害賠償原資として活用すること

⑤ 損害賠償額が③及び④を超えるときは、東京電力が継続して営む原子力発電以外のその他発電事業の収益及び国が買い取った「送配電事業」の収

益をもって損害賠償の原資とすること

⑥ 資産の散逸を防止し、資産譲渡によって得られた原資を確実に損害賠償債務の弁済に充てることを確保するため、東京電力の法的整理を検討すべきこと

(2) さらに、10月14日付「東京電力に関する経営・財務調査委員会の報告書についての会長声明」においても、上記⑥に関して、法的整理を真剣に検討すべきである旨述べてきた。

(3) しかるに、上記②については機構法がこの趣旨を実現したものとも評価することができるが、残る①及び③から⑥については、全く手つかずのままである。

東京電力による損害賠償は進んでおらず、株主、取締役、東京電力に融資を行った金融機関の責任は、放置されたままになっている。それにもかかわらず、機構法に基づき、機構から東京電力に対して、法的返済義務のない実質贈与である資金交付がなされていることは、大きな問題である。

(4) 本意見書は、以上の現状に鑑み、東京電力に対する実質的贈与である資金交付の即時凍結を主張するものである。また、資金交付を凍結した場合、東京電力は形式的にも債務超過に陥ることから、会社更生法の適用等を、具体的に検討し始めるべきことを求めるものである。

3 国は、資金交付の性質が実質贈与であることについて、国民に明確に説明すべきであり、十分な議論のないままに実施され始めた資金交付は中止すべきである

(1) 調査委員会が、東京電力を現時点で債務超過ではないとする理由は、東京電力が原発事故被害者に対して行う損害賠償債務の支払資金として、機構から東京電力に毎年「資金の交付」がなされ、この交付金が「収益として認識される」ことを前提とすれば、引当金等の反映が不要であるとのものである。

(2) この「資金の交付」は、法的な返済義務のない金であって、だからこそ収益として認識される。また返済義務がない以上、引当金等の計上はなされないことから、交付資金は一度も貸借対照表に負債として認識されない金であるとされる。一方で東京電力は、機構に対して特別負担金を拠出するとされているが、この特別負担金についても交付された資金との対価性はないと説明されている。すなわち、資金交付の実質的な法的性質は「贈与」である。

(3) 調査委員会が、法的返済義務がなく特別負担金との対価性も法的に存在し

ない点で実質贈与である「資金交付」が、機構による東京電力の支援方法として選択されることを当然の前提としていることは、一方的で不合理な見解である。なぜなら、原子力損害賠償支援機構法第41条第1項各号には、機構による支援方法として、「株式の引受け」や「資金の貸付け」などの他の方法も規定されており、資金の交付を選択しなければならない必要性は存在しないからである。

- (4) 法的返済義務のない贈与である「資金交付」を、あえて今後も続けていくためには、最低限、国民に対して、その資金の性質についての明確な説明が必要となる。しかし、国民が、「資金交付」の性質が、返済義務がなく、東京電力のバランスシートに負債として計上されない贈与であるとの実態を理解してなお、このような救済方法が国民の支持を得られるとは到底考えられない。
- (5) 資金交付の原資は国債発行により賄われるところ、東京電力が支援機構に対して、それに見合う特別負担金を拠出しなければ、この負担は国民の税金により賄われることになる。逆に東京電力が、交付金に見合う特別負担金を機構に拠出しようとするれば、大規模な電力料金の値上げを断行せざるを得ない。いずれにせよ、このままでは、資産賠償原則が曖昧にされ、金融機関の貸し手責任も明確にされないまま、全面的に国民の負担による損害賠償の実施がなされる結果となる。
- (6) 最も重大な問題は、国が、このような「資金交付」という極めて異常な救済方法を選択し、国民に対して、電力料金の値上げや増税という形で、長期的に莫大な負担を転嫁することになることが確実に予想される救済案を選択したにもかかわらず、その実態を全く説明せず、あたかも機構が東京電力に資金を貸与したかのごとく説明をして、資金交付を開始した点である。このような説明なき資金交付は中止すべきである。
- (7) 国は、まず、今回の機構による資金交付の法的位置付け、同資金の法的返済義務の有無、東京電力による特別負担金の負担計画等を明確に国民に示す必要がある。その上で、債務超過の会社の原則的処理である、会社更生手続等の法的処理を選択すべきか、その他の方法を選択すべきかについて、いずれの方法が最も原発事故被害者の利益を損なわず、また社会的公正に資するののかという視点から、国民的な議論を尽くすことが必要である。そうした議論のないままに、資金交付という支援方法を選択し続けることは、決して許されない。

4 債務超過にある会社については会社更生等の法的整理を実施することが原則であり、会社更生法の適用を中心に具体的処理方法に検討すべきである

(1) 東京電力が債務超過状態にあること

ア 東京電力福島第一原子力発電所の事故による被害は拡大し続けており、未だ全容は明らかではないが、調査委員会の報告書によれば、

風評被害などの一過性の損害 2兆6184億円

避難や営業損害など事故収束までかかる損害

初年度 1兆246億円

2年度目以降 8972億円

とされており、2013年3月末まででみても、約4兆5000億円とされている。しかも、報告書では、除染を行う費用が財物価値を上回る場合や、いわゆる自主避難の損害は考慮されておらず、要賠償額は更に増加する可能性は極めて高い。

イ これに対して、東京電力及び機構は、「中間指針に沿った賠償基準に基づき、現時点で可能な範囲において、合理性を持って確実に見込まれる賠償見積額」の見通しを、1兆109億800万円とするが、これは明らかに過小である。

ウ 報告書で示された東京電力の財務状況を前提に、損害賠償債務について引当てを行えば、東京電力は債務超過となっているといわざるを得ない。例えば一過性の賠償額（2兆6184億円）と初年度分の経年賠償額（1兆246億円）のみを引当対象の債務とした場合でも、東京電力は、報告書にあるように1兆6025億円の資産超過ではなく、少なくとも約2兆405億円の債務超過である。

エ 調査委員会は、上述のように、資金の交付を選択することを前提にすることで、東京電力が債務超過に陥っていないなどと説明するが、その実質において、東京電力が、現時点で、債務超過状態にあることは明らかである。

(2) 債務超過状態にある会社は、法的整理をすることが原則であること

一般の企業が、巨額の損害賠償責任を負い、債務超過状態になれば、法的処理がされる。この場合、株主や金融機関等の債権者も責任負担を求められる。取締役は原則として退陣し、場合によっては個人責任が問われる。現有資産は売却され、賠償がされる。国が、被害者救済ほかの目的のために公的

資金を投入するとしても、それは、上記の責任が果たされた後でなされるべきである。これが、我が国の原則である。

今回の東京電力の場合においても、法的処理によって原発事故被害者の損害賠償債権が毀損されないために必要な手立てを講じた上で、原則どおりの法的処理を第一に検討すべきである。

(3) 東京電力を破綻させても電力供給や金融市場には混乱は生じない

「東京電力が倒産したら、電力供給がストップする」という主張がある。これと同様の議論は日本航空株式会社についてもあった。しかし、日本航空株式会社は会社更生手続をとっても飛行機の運航は止まっていない。電力供給についても、事業継続に必要な手当をすれば足り、その主張には理由がない。

「東京電力が倒産したら、金融市場が大混乱する」という主張もある。

しかし、電力会社の社債は優先債権とされており、権利の性質に応じて処理がなされることは、むしろ当然のことである。

(4) 会社更生法の不適用は、資産賠償原則を捻じ曲げ、モラルハザードを引き起こす

東京電力は、再処理等積立金として2兆円超の資金を積み立てており、また送配電網は簿価で5兆円程度の資産価値がある。国が、東京電力に、こうした資産を対価として差し出させることなく、資金交付という実質贈与によって東京電力を救済することは、資産賠償原則を捻じ曲げ、電力会社という特定利権を守るために、法治主義の原則を踏み外すモラルハザードを引き起こしかねない。

(5) 資金交付による救済は大規模な電気料金値上げに直結する

東京電力は、機構から交付金の交付を受けた後、機構に対し特別負担金を納付することとなっており（この特別負担金は、制度上、交付金の弁済とは位置付けられておらず、法的性質は不明確である）、この特別負担金を捻出するために、大幅な電気料金の値上げが想定される。

現行の資金交付による救済は、東京電力を法的処理させないことから、短期的な税金の投下は生じないが、中長期的には、交付金の原資となった国債の償還のために、税金を投入するか、電気料金を値上げする方法しかない。実際に、損害賠償原資の大半が電気料金の値上げによって賄われるものと考えられる。

このように、現行の資金交付による東京電力の救済スキームでは、東京電

力が債務超過にならないとされることで、資産賠償原則は貫かれることなく、東京電力の再処理積立金等や送配電網と関連知的財産権等の多額の資産は温存されたままとなり、その一方で、損害賠償の支払のために、増税や電気料金の値上げという方法で、国民に莫大な負担を転嫁することが想定されている。

(6) 東京電力に自助努力は期待できない

既に事故発生から9か月以上が経過したが、その間の東京電力の自助努力は、全く不十分であり、このまま資金交付による救済を継続することの不合理性が浮き彫りになっている。

例えば、「特別事業計画」中には、「経営責任の明確化のための方策」の記載が求められている（機構法第45条第2項第5号）ところ、「東電は、本年4月、5月及び6月において、役員報酬の減額措置を実施し、現在も継続している。これに加えて、本年6月には、当時の社長及び原子力担当副社長が退任した」とあるのみである。そして、今後「役員退任や退職慰労金の放棄をはじめとする、更なる経営責任の明確化のための方策について結論を得る」という。

今回の原発事故のような未曾有の重大事故を起こした会社において、取締役が退任することも、退職慰労金を放棄することも当然のことである。機構法が求めている「経営責任の明確化のための方策」は、公費の投入に国民の納得が得られる程度の「経営責任の明確化」なのであり、この程度の方策は、甘すぎるといわざるを得ない。

また、「特別事業計画」中には、「原子力損害の賠償の履行に充てるための資金を確保するための原子力事業者による関係者に対する協力の要請」の記載が求められているところ（機構法第45条第2項第3号）、金融機関に対しては融資の維持を、株主に対しては無配とすることで、協力要請をしているという。

しかしながら、貸し手責任や株主責任が全く追及されず、全面的に金融機関と株主が保護されたままに公費を投入することに、国民の納得が得られるはずがない。

「特別事業計画」の各記載は、このままの支援を継続しても、東京電力に十分な自助努力が期待できないことを如実に示しているといわざるを得ない。

(7) 小括

以上のとおり、電力会社に一定の特殊性があるとしても、それが故に、東京電力に会社更生等の法的処理手続を適用できないということはない。むしろ、現行スキームのように、資金の交付という異常な救済方法を選択することによる弊害は極めて大きい。資金の交付を中断すれば、形式的にも東京電力は明らかな債務超過になる以上、法の原則に従って、会社更生法の適用等を中心に、今後の具体的な処理方法について議論をし始めるべきである。

具体的には、①原発事故被害者の損害賠償債務について確実に履行するための立法や国による重疊的債務引受けを含めた方策、②東京電力の現実的な更生計画と金融機関との調整、③透明性の高い運営方法の検討と新経営陣の選定、④国やその他スポンサーによる出資計画、中長期的な電力料金への影響の試算等を行った上で、会社更生法の適用を含む法的処理について、透明性の高い国民的な議論を行う必要がある。

5 国の責務

- (1) 一方で、今回の事故は、国がこれまで進めてきた原子力政策の帰結でもあり、国にも重大な責任がある。国は既に、機構法において、「政府として、これまで原子力政策を推進してきたことに伴う社会的な責任を負っている」旨表明しているのは、この現れであるとみることもできる。
- (2) ただし、その国の責任は単なる「社会的責任」ではなく、より具体的な「法的責任」であり、国は、被害者への適切な賠償の実現のために、より一層努力することが求められる。
- (3) 国は、送配電網や関連知的財産権などの東京電力の現有資産を譲り受ける代わりに原子力損害賠償債務について重疊的債務引受けを行うなど、東京電力に会社更生法を適用した場合にも、原発事故被害者に対する損害賠償が滞ることがないように、万全の対応をとるべきである。
- (4) さらに、会社更生手続等の法的処理が実施された場合において、東京電力による損害賠償で不十分な部分については、国が東京電力から譲り受けた対価の金額を超えても、上限を定めず、直接、国が被害者に対して損害賠償を行うべきである。