

プレスリリース

環境エネルギー政策研究所 (ISEP)

提言代表者：飯田哲也

Email : info01@isep.or.jp

URL : <http://www.isep.or.jp>

被害救済と国民負担最小化のための福島原発事故賠償スキーム ～「東電・官僚・銀行の利益第一」ではなく「日本の未来第一」を～

2011年3月11日の東日本大震災をきっかけとして発生した、東京電力福島第一原子力発電所の事故は、「レベル7」というチェルノブイリ原発事故に並ぶ史上最悪の原発事故となり、計り知れない被害を広範囲に及ぼし、今なお収束していない。こうした状況のなか、政府と東京電力は、東京電力と現行エネルギー政策の存続の既成事実化を、賠償スキームを用いて図ろうとしている。

本ペーパーは、そうした動きの問題点を示しつつ、被害救済と国民負担最小化のための福島原発事故賠償スキームを提示し、「東電・官僚・銀行の利益第一」という政府・東電の路線を、「日本の未来第一」に改めるよう提言する。

【要旨】

1 原発事故対応における優先順位の明確化

福島原発事故に対して、政府の対応は明らかに混乱している。首相のリーダーシップにより、対策の優先順位を明確にし、行政各部に指示するとともに、内外にそれを宣言する。

- (1) 原発・核燃政策の凍結、高リスク原発（浜岡、柏崎刈羽など）の運転停止、暫定安全基準の設定と全原発のバックチェック
- (2) 統合的かつ恒久的な事故処理・放射能監視体制への移行
- (3) 原発事故被害者に対する賠償の仮払い
- (4) 電力需給ピーク緊急対策の実施
- (5) 原発事故調査委員会の設置
- (6) 規制行政の刷新と原発規制の抜本見直し
- (7) エネルギー政策行政の刷新と電力事業規制を含むエネルギー政策の抜本見直し
- (8) 東京電力の処理及び電力事業再編成

2 原発事故賠償スキーム「政府案」の問題点

東京電力原発事故賠償スキームの「政府案」は、東京電力をはじめとする電力業界と金融機関の利益を第一とするものであり、政府原案を作成したと思われる財務省と経済産業省の省益を第一とするものに他ならない。また、東京電力にリストラ強化策を飲ませたとしても、その本質的な問題が解決されるわけではない。

- (1) 東京電力の存続の既成事実化
- (2) 地域独占体制の存続の既成事実化
- (3) 金融機関の貸し手責任と株主責任の免除
- (4) 全国民による賠償負担
- (5) 被害者を「人質」に

3 原発事故賠償5原則

原発事故の被災者に対する賠償については、まず内閣の責任において原則を明確にし、それに基づいて賠償スキームを検討する。

- (1) 賠償仮払いの迅速な実施
- (2) 東京電力の資産で充てることを基本

- (3) 不足分は、関係団体の資金（原発埋蔵金）と既存の原子力関連予算を転用
- (4) それでも不足する場合は、国民負担（関連しない予算の削減もしくは増税）
- (5) 金融に関する懸念は、金融安定化スキームで対処

4 原発事故賠償 ISEP スキーム

1 で示した他の優先すべき施策を実施すること、並びに東京電力が被害者に対する十分な賠償仮払いを迅速に実施することを前提に、被害救済と国民負担の最小化を図る原発事故賠償スキームを提案する。

- (1) 東京電力を賠償責任のある「持ち株会社（東京電力）」と、電力供給を行う「電力供給会社」に分離
- (2) 福島第一原発は「持ち株会社（東京電力）」所有とし、管理・処理費を「恒久的事故処理機構」へ支払う
- (3) 「電力供給会社」を一時国有化し、「持ち株会社（東京電力）」は売却益を賠償に充てる
- (4) 売却益が賠償金額に不足する場合は、再処理等積立金等の原発埋蔵金を「持ち株会社（東京電力）」に無利子貸与する（核燃料サイクル等の関連事業中止の場合は債権放棄）
- (5) 原発埋蔵金が賠償金額に不足する場合は、福島第一原発の管理・処理費を国が肩代わりするなど、既存の原子力予算（電源開発促進税等）の転用によって、賠償を支援する
- (6) それでも不足する場合は、電気料金にかける限定的な新税（原発事故賠償税）を充てる
- (7) 「持ち株会社（東京電力）」は、賠償終了と同時に消滅する
- (8) 福島第一原発以外の全原発には、「無限責任・免責なし」の民間保険加入を全電力会社（一時国有化の「電力供給会社」含む）に義務付ける
- (9) 刷新されたエネルギー政策機関において、電力事業規制を含むエネルギー政策を抜本見直し
- (10) 一時国有化の「電力供給会社」は、新しいエネルギー政策に基づいて売却・再編成し、全国一体管理の「送電管理機構（会社）」へ

1 原発事故対応における優先順位の明確化

福島原発事故に対して、政府の対応は明らかに混乱している。それどころか、従来の政策路線の既成事実化を狙うためか、本来であれば優先度の低いことが、優先的に行われている。そこで、首相のリーダーシップにより、次の順番で対策の優先順位を明確にし、行政各部に指示するとともに、内外にそれを宣言する必要がある。（本項の詳細な提案については、ISEP戦略ペーパー1・2を参照されたい）

(1) 原発・核燃政策の凍結、高リスク原発（浜岡、柏崎刈羽など）の運転停止、暫定安全基準の設定と全原発のバックチェック

菅直人首相のリーダーシップによって、政府が極めて高い震災リスクを有する浜岡原子力発電所の運転停止を中部電力に要請したことは、高く評価できる。一方で、福島原発事故によって既存の安全基準と賠償保険が実質的に失効しているにもかかわらず、応急的な津波対策のみによって既存の政策と事業を動かし続けている。

まずは、建設・計画中の原発建設と核燃料サイクル事業を凍結し、将来的なエネルギー政策のフリーハンドを確保するとともに、暫定の安全基準を定め、全原発をバックチェックする必要がある。

(2) 統合的かつ恒久的な事故処理・放射能監視体制への移行

政府の強い要求により、東京電力が原発事故処理のための「工程表」を発表したが、発表当初より非現実的との批判が強い。最大の問題点は、原発事故処理の経験と関係機関への指揮権限を有さない東京電力に、事故処理を丸投げしていることにある。また事故処理・放射能監視が超長期に及ぶことも想定される。

よって、国の責任において統合的かつ恒久的な事故処理・放射能監視体制を早急に構築し、海外の知見も結集した上で、対処する必要がある。そのために、政府幹部として事故処理の全権を有する「原発震災管理官（仮称）」を任命し、独立行政法人「日本原子力研究開発機構」等の既存の人員・組織・予算を転用すべきである。

(3) 原発事故被害者に対する賠償の仮払い

福島原発事故によって、身体的・精神的・経済的な被害が広範に発生した。とくに、避難を余儀なくされたり、仕事上の損害を受けたりした被害者に対しては、生活費・運転資金として早急に賠償の仮払いをしなければならない。

賠償仮払いは、資金調達から支払い、被害者名簿の管理まで、東京電力がすべて行う必要がある。東京電力は、自社の存続よりも、賠償仮払いに多大な努力を払うべきである。政府においては、本格的な賠償スキームの構築よりも、東京電力の賠償仮払いの支援を優先しなければならない。

(4) 電力需給ピーク緊急対策の実施

東日本大震災で大きな被害を受けた福島第一原発、第二原発、女川原発、東通原発のほか、超高リスクの浜岡原発が停止している。これらの他、柏崎刈羽など多くの原発が、次第に定期検査によって停止していく。

それに対処するためには、電力需要側でのピーク抑制が欠かせない。ただし、無計画かつ強制的な停電によってなされるのではなく、賢明な政策によって誘導されるべきで、政府は必要であれば法令を改正してでも、次のような緊急対策を実施しなければならない。

- ・ 電気事業法第27条(*1)に基づき、大口需要家（2000kW以上）への需給調整契約への移行と節電計画の提出を行わせること
- ・ 中口需要家（500kW～2000kW）への需給調整契約への移行呼びかけ
- ・ 電気料金へのピーク特別課金（課税）の導入
- ・ 自治体と協力して、家庭への契約アンペアダウンの呼びかけ

*1 電気事業法第27条（電気の使用制限等） 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からの受電を制限することができる。

（5） 原発事故調査委員会の設置

福島原発事故については、技術的側面のみならず、これまでの政策決定や社会構造に至るまでの詳細な原因調査が必要である。調査で得られた情報・知見については、すべて英語に翻訳し、国際公共財とする必要もある。

委員会を設置するにあたっては、強制調査権限を付与し、これまでの原子力行政に深く関与してきた者を徹底的に排除する必要がある。また、海外の専門家を含める必要もある。

（6） 規制行政の刷新と原発規制の抜本見直し

原発規制行政については、原子力安全・保安院を経産省から分離し、内閣府の原子力安全委員会と統合させるという、組織の切り貼りでは終わらせてはならない。最終的には原発事故調査委員会の報告に基づいて組織改編・規制強化する必要はあるが、少なくとも原発事故を防げなかった原子力安全・保安院と原子力安全委員会を廃止し、公正取引委員会と同様の規制・監視専任の独立行政委員会(*2)を設置する必要がある。その委員を原発の危険性を訴えていた専門家に入れ替えることは当然である。原発規制の見直しは、組織と人心の一新を終えた上で、行われなければならない。

*2 内閣府設置法第49条に基づく。

（7） エネルギー政策行政の刷新と電力事業規制を含むエネルギー政策の抜本見直し

原発事故の最中にもかかわらず、経済産業省は従来のエネルギー政策を堅持しようと、国会議員等への働きかけをしている。このことは、経済産業省にエネルギー政策を所管する責任感と資格がないことを示している。エネルギー政策を抜本的に改めるためには、経済産業省からのエネルギー行政の分離（経エネ分離）が不可欠である。

総合的なエネルギー政策については、内閣府の重要政策会議として「エネルギー戦略会議」を設置し、政治主導でエネルギー政策を抜本見直しする必要がある。エネルギー行政については、環境省と統合させて「環境エネルギー省」あるいは「気候変動・エネルギー省」とすることなどが考えられる。

（8） 東京電力の処理及び電力事業再編成

東京電力の処理については、政治主導で抜本見直しされたエネルギー政策に基づいて行われなければならない。とくに、電力地域独占体制の廃止と発送電分離などの電力事業再編成の可能性があるため、賠償を口実に従来の政策を固定化させることがあってはならない。

2 原発事故賠償スキーム「政府原案」の問題点

東京電力原発事故賠償スキームの「政府原案」は、東京電力をはじめとする電力業界と金融機関の利益を第一とするものであり、政府原案を作成したと思われる財務省と経済産業省の省益を第一とするものである。「原子カムラ」の放った「トロイの木馬」に他ならない。また、東京電力にリストラ強化策を飲ませたとしても、その本質的な問題が解決されるわけではない。そうした「目くらまし」に惑わされてはならない。

(1) 東京電力の存続の既成事実化

東京電力の「利益」から賠償資金をねん出するスキームであり、東京電力の再編成（発送電分離など）は事実上、不可能となる。また、東京電力の資産売却は「利益」減少となるため、東京電力のリストラを不徹底とし、賠償金は電気料金へ安易に転嫁される。

(2) 地域独占体制の存続の既成事実化

東京電力は、地域独占体制を前提としたビジネスモデルで経営されているため、「利益」から賠償資金をねん出するスキームである以上、地域独占体制を変えること（全国一体の送電会社など）は、不可能となる。

(3) 金融機関の貸し手責任と株主責任の免除

金融機関は3月末の2兆円緊急融資も含め、自らの判断で東京電力に融資した。融資の全額回収は、東京電力の企業組織とビジネスモデルの存続が前提であり、金融機関の貸し手責任を免除するスキームとなっている。また、国民負担が株主責任に優先することは、モラルハザードの極致である。

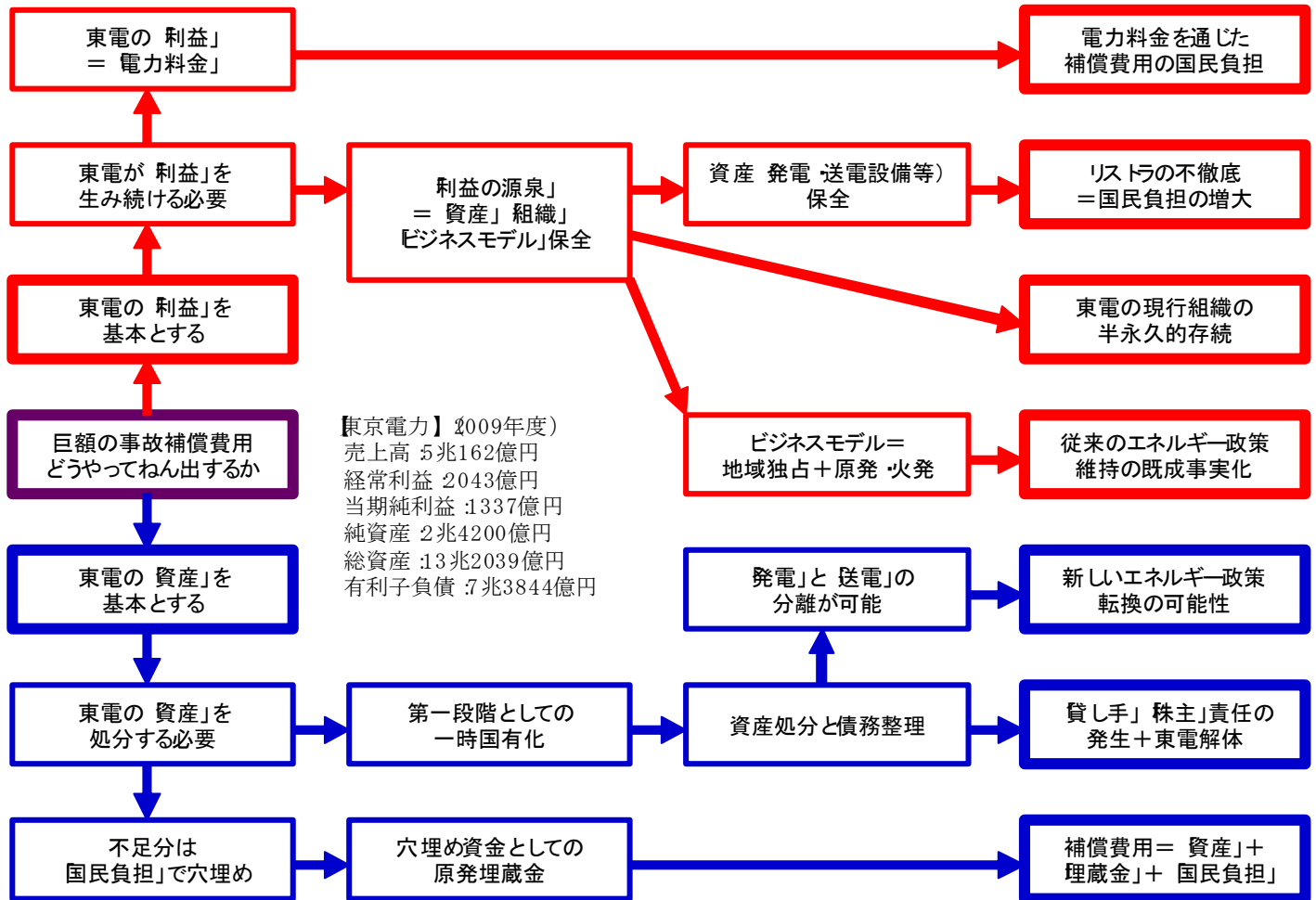
(4) 全国民による賠償負担

東京電力以外の電力会社も賠償負担金を支払うスキームは、電気料金を通じて全国民が賠償資金をねん出することを意味する。各電力会社の企業組織とビジネスモデルの温存（発送電分離や全国一体の送電会社の阻止）が、負担金支払いの見返りになるのではないか。

(5) 被害者を「人質」に

福島第一原発事故の被害者にとって、確実に賠償金を受け取るには、「東京電力の存続」と「東京電力の利益」を求めなければならないスキームである。被害者を「人質」「盾」として、東京電力の企業組織とビジネスモデルを防衛するスキームとなっている。

【図表 1 東京電力福島原子力発電所事故補償スキームをめぐる論点】



※原発埋蔵金 = 原子力環境整備促進 資金管理センターの「再処理等資金」積立金)2兆4491億円 (23年3月末運用見込額)

作成：環境エネルギー政策研究所

3 原発事故賠償5原則

福島原発事故の被害者に対する賠償については、まず内閣の責任において原則を明確にし、それに基づいて賠償スキームを検討する必要がある。むしろ、内閣が明確な原則を示さないために、官僚・金融機関・東電の主導による賠償スキームを許してしまっている。

(1) 賠償仮払いの迅速な実施

本格的な賠償スキームの構築を待つことなく、東京電力の責任と資金によって、早急に賠償仮払いを実施する必要がある。

(2) 東京電力の資産で充てることを基本

電力会社の地域独占体制という特権のため、東京電力の「利益」を賠償原資とすることは、そのまま利用者たる国民に負担を転嫁することになる。

(3) 不足分は、関係団体の資金（原発埋蔵金）と既存の原子力関連予算を転用

東京電力の資産で不足する分については、原子力・電力関係団体にある資金（いわゆる原発埋蔵金）、次に既存の原子力関連予算を優先して充て、国民負担を最小化すべきである。

(4) それでも不足する場合は、国民負担（関連しない予算の削減もしくは増税）

東京電力の資産、原発埋蔵金、原子力予算でも賠償金に不足する場合、初めて無関連の予算の削減もしくは増税という「国民負担」を求めるべきである。国民負担は、あくまで最後の手段であり、決して最初の手段ではない。

(5) 金融に関する懸念は、金融安定化スキームで対処

東京電力が債務超過となった場合、金融不安が生じるとの懸念が一部で示されている。第一義的には金融機関の責任であり、万が一にも金融不安のおそれがあるときは、政府は金融安定化スキームによって国民の財産を保全すると表明すべきである。

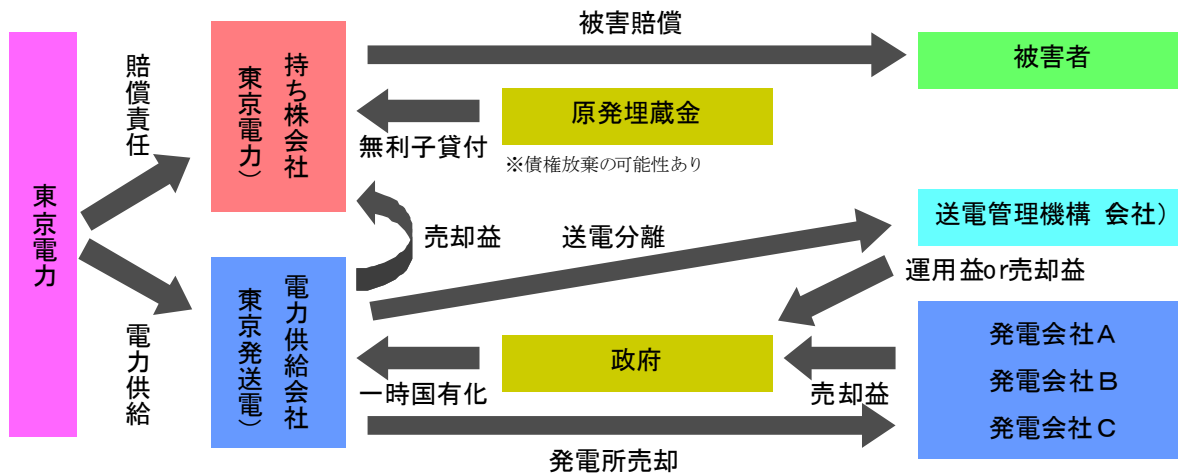
4 原発事故賠償 ISEP スキーム

本ペーパーの「1」で示した他の優先すべき施策を実施すること、並びに東京電力が被害者に対する十分な賠償仮払いを迅速に実施することを前提として、被害救済と国民負担の最小化を図る原発事故賠償スキームを提案する。

- (1) **東京電力を賠償責任のある「持ち株会社（東京電力）」と、電力供給を行う「電力供給会社」に分離**
新たな電力供給体制ができるまでの間、電力供給に不安を生じさせてはならない。一方で、電力供給を口実に、賠償の電気料金転嫁を認めることも筋がとおらない。そこで、東京電力を賠償責任のある「持ち株会社（東京電力）」と、電力供給責任のある「電力供給会社（東京発送電）」の2社に分離し、電力供給を一瞬たりとも滞らせない。
- (2) **福島第一原発は「持ち株会社（東京電力）」所有とし、管理・処理費を「恒久的事故処理機構」へ支払う**
事故を起こした福島第一原発は、「持ち株会社（東京電力）」の所有とし、政府の責任で発足させる（日本原子力研究開発機構等を再編成する）「恒久的事故処理機構」に管理・処理を委ねさせる。「持ち株会社（東京電力）」は、管理・処理に要する費用を国の「恒久的事故処理機構」に支払う。
- (3) **「電力供給会社」を一時国有化し、「持ち株会社（東京電力）」は売却益を賠償に充てる**
政府は、公的資金によって「電力供給会社（東京発送電）」のすべての株を「持ち株会社（東京電力）」から買取り、一時的に国有化する。「持ち株会社（東京電力）」は、「電力供給会社（東京発送電）」株の売却益をもって、被害者への賠償資金とする。また役員等による資産等の提供は積極的に歓迎する。
- (4) **売却益が賠償金額に不足する場合は、再処理等積立金等の原発埋蔵金を「持ち株会社（東京電力）」に無利子貸与する（核燃料サイクル等の関連事業中止の場合は債権放棄）**
「電力供給会社（東京発送電）」株の売却益が賠償に不足する場合、政府は法令を改正し、財団法人「原子力環境整備促進・資金管理センター」の「再処理等資金」（積立金）2兆4491億円（23年3月末運用見込額）の原子力・電力関係団体にある資金（いわゆる原発埋蔵金）を「持ち株会社（東京電力）」に無利子貸与する。
なお、核燃料サイクル等の原発埋蔵金に関連する事業を中止した場合は、貸与した債権を放棄する。つまり、実質的に原発埋蔵金を賠償資金に充てることとなる。
- (5) **原発埋蔵金が賠償金額に不足する場合は、福島第一原発の管理・処理費を国が肩代わりするなど、既存の原子力予算（電源開発促進税等）の転用によって、賠償を支援する**
「電力供給会社（東京発送電）」株の売却と原発埋蔵金の無利子貸与により、10兆円規模の資金ねん出が可能と考えられるが、賠償費用がこれを上回る可能性も否定できない。その場合は、「持ち株会社（東京電力）」が国の「恒久的事故処理機構」に支払う費用など、国に負っている負担を減免し、既存の原子力予算（電源開発促進税等）を福島第一原発の管理・処理費（「恒久的事故処理機構」の費用）等に充てる。つまり、東京電力の債務負担行為を国が肩代わりし、実質的な賠償費用の補てんとする。
- (6) **それでも不足する場合は、電気料金にかける限定的な新税（原発事故賠償税）を充てる**
電力・原子力と無関係の予算削減も有力な選択肢であるが、電気料金に課金され、賠償終了と同時に廃止される限定的な目的税（原発事故賠償税）が適切である。

- (7) 「持ち株会社（東京電力）」は、賠償終了と同時に消滅する
 「持ち株会社（東京電力）」は、「電力供給会社（東京発送電）」株の売却後、実質的に賠償専門の会社となり、賠償終了と同時にその役割を終える。なお、清算時に残余の資産がある場合は、それをすべて福島第一原発の管理・処理費（「恒久的事故処理機構」の費用）とする。「持ち株会社（東京電力）」清算後は、「恒久的事故処理機構」の費用を国が負担する。
- (8) 福島第一原発以外の全原発には、「無限責任・免責なし」の民間保険加入を全電力会社（一時国有化の「電力供給会社」含む）に義務付ける
 現在の原発事故賠償スキームは、想定される被害に対して保険金額が極端に不足している。以後の原発運転に際しては、すべての原発において「無限責任・免責なし」の民間保険に加入することを全電力会社（一時国有化の「電力供給会社（東京発送電）」を含む）に、法令によって義務付ける。これにより、以後の原発事故に際しては、国民負担を避けることができる。
- (9) 刷新されたエネルギー政策機関において、電力事業規制を含むエネルギー政策を抜本見直し
 経済産業省からのエネルギー行政の分離（経エネ分離）と内閣府重要政策会議としての「エネルギー戦略会議」の設置などによる刷新されたエネルギー政策機関において、発送電分離や全国一体の送電機構（会社）の設立など、政治主導の環境エネルギー政策、電力事業規制の改革を行う。
- (10) 一時国有化の「電力供給会社」は、新しいエネルギー政策に基づいて売却・再編成し、全国一体管理の「送電管理機構（会社）」へ
 一時的に国有化された「電力供給会社（東京発送電）」は、電力供給事業を行いつつ、段階的に発電所を売却し、その売却益で公的資金の償還に充てる。送電部門については、新たに確立された環境エネルギー政策に基づき、全国一体管理の「送電管理機構（会社）」に移行し、経営形態が公有であれば運用益（事業収入）によって、民有であれば株式売却益によって、公的資金の償還に充てる。

【図表2 原発事故賠償 ISEP スキーム】



作成：環境エネルギー政策研究所 以上

【このプレスリリースに関するお問い合わせはこちら】
 特定非営利活動法人 環境エネルギー政策研究所 (ISEP)
 E-mail: info01@isep.or.jp
 TEL: 03-6382-6061 FAX:03-6382-6062 担当：田中、飯田