

I 東電および国の責任について

関連する法律は、原子力損害の賠償に関する法律（原賠法）の3条1項、16条、17条である。

第三条 原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。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つて生じたものであるときは、この限りでない。

第十六条 政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者（外国原子力船に係る原子力事業者を除く。）が第三条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置額をこえ、かつ、この法律の目的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なうものとする。

2 前項の援助は、国会の議決により政府に属させられた権限の範囲内において行なうものとする。

第十七条 政府は、第三条第一項ただし書の場合・・・においては、被災者の救助及び被害の拡大の防止のため必要な措置を講ずるようにするものとする。

3条1項ただし書の「異常に巨大な天災地変」の解釈が問題になるが、法制定時の担当官（通産省官僚）は、「少なくとも常識で考えられない、歴史上いまだかつてないようなという趣旨です。」と説明しており（座談会の発言。「原子力災害補償をめぐって」ジュリスト236号17頁[1961]）、非常に限定的な場合しか免責されないと理解していたように伺われる。今回の事故は、①津波で非常用電源が失われ、かつ②全電源が喪失した場合を想定した対応策がなかったことが主要な原因のようであるが、新聞報道をみると今回の震災レベルの津波が起きうことは（貞観地震の調査などから）予見可能であり（2011/05/02 日本経済新聞 朝刊 1ページ）、そして予見できれば対応も可能であった（高台に移すなど）ように思われるので、同規定による免責は難しいのではないかと思われる。

ただし、3条1項により東電が責任を負うとしても、東電の資力が賠償額に不足するときに国にどこまでの支援義務があるかはっきりしないという問題がある。16条のとくに2項をみると、国会が「議決」をしない限り、政府は何もしようがない規定になっているようであり、このとき、東電あるいは被害者が（国賠法により？）国に何らかの責任を問う余地があるのかという難問が

生じる。

もともと、現状では、法的な義務があるかどうかはともかく、政府は被害者が補償を受けられるように東電を支援する意思を示しているのである。そこで、以下では、①東電に責任があり、かつ、②東電の資力が責任額を上回る場合、上回った分について政府は援助するという前提で話を進める。

II 東電処理について

巷間、「東電を倒産させると（会社更生や民事再生などの法的整理を開始すると）、被害者の損害賠償債権は電力債に劣後するため、損害賠償債権はカットされて大混乱が生じるので、東電は倒産させられない」といわれることがあるが、この主張はよく吟味する必要がある（以下、三輪先生と私のメールのやりとりをほぼそのまま転載）。

Q1: 東電を倒産させると、被害者の損害賠償債権が一般債権となり、社債券者に劣後することになるから、被害者のためにも、倒産させるわけにはいかない・・・という話を聞いて、「へえ・・・。電力会社には特別の事情があるんだ」と思っていました。――ひょっとして、これは、担保権付社債だから、一般債権に優先するから・・・という一般原則の帰結であって、東電に特有のことではないのでは？

A1: これはご指摘のとおりです。現行法上、不法行為に基づく損害賠償請求権は、一般債権（無担保債権）でしかないので、他の（契約上の）一般債権と同順位になり、担保付き債権には劣後します。契約上の債権は優先債権これは、モラル・ハザードの問題を引き起こします（不法行為のリスクが資金調達コストに十分に反映されなくなるため、企業は危険な活動を過剰に行い、かつ、その活動をする際の注意水準は過小となります）。東電に固有の問題ではなく、不法行為（事故）のリスクを抱えるすべての企業に共通の問題です。

東電その他の電気事業者には固有の点としては、電力債は電気事業法37条2項により、特に担保権設定の手続をしなくても、法律上当然に電気事業者の資産につき一般担保権を有する（一般担保権は、無担保債権には優先しますが、抵当権などの個別財産を目的とする担保権には劣後する権利です）ことになる点があるにすぎません。

（また、現行法上、労働者の賃金債権（退職金債権も含む）は優先債権なので（民法308条で一般先取特権が認められる）、損害賠償債権にはこれにも劣後します。）

Q2: さらに、会社更生法が適用されれば、その下での「更生案」作成の過程で、損害賠償債権の取り扱いが話題にあり、たとえば、それが一般債権として、ほかの「一般債権」とは違う扱いは絶対できないのですか？

A2: 会社更生手続では、損害賠償債権は他の一般債権と同じく「更生債権」になり、そして更生計画では、原則として、同一の種類の特権を有する者は同一の取り扱いをしなければなりません（会社更生法168条1項）。

ただし、第1に、この規定には、「同一の種類の特権を有する者の間に差を設けても衡平を害しないときは、この限りでない」（168条1項ただし書）という例外があります。ただし、この規定は、これまでは主として、親会社のように会社を意のままに支配している者の会社に対する債権は他の債権よりも劣後的に取り扱ってもいいのではないかといった文脈（ラムザイヤーさんが昔論文で書いた「衡平法上の劣後化」の話です）で議論されており、今回の問題にどのように適用されていくかは、わかりません。

第2の（より重要な）点は、168条1項はあくまで、更生会社が一部の債権者を有利に取り扱い、その結果として他の債権者を害するようなことがあってはならない、というだけの規定です。

更生計画においては、更生会社（東電）に対する一般債権は平等にカットするが、一般債権のうち損害賠償債権だけは、カットされた部分は別途、国が補填する（もちろん、融資債権など他の一般債権については、国は補填しない）、という仕組みをとることは、会社更生法上、別に妨げられないはずですが。

このことを実現する方法はいろいろ考えられると思いますが、一つのスキームとして、

- 1) 東電の資産をすべて適正対価で新設会社（第2東電）に譲渡する。
- 2) (旧)東電について倒産手続（別に会社更生手続でなく、破産手続や特別清算手続でもよい？）を開始し、権利の優先関係に従って弁済を行う。
- 3) 損害賠償債権のうち、2) で弁済されなかった分について、第2東電が政府からの援助によって支払う。

適正対価で譲渡する限り東電の債権者を害しておらず、かつ倒産手続においてはちゃんと債権者を平等に扱っているため、債権者がこのスキームに異議を述べることはできないと思います。

この方法は、東電の既存株主をすべて除去し、かつ損害賠償債権以外の一般債権もカットできるので、単純に東電を生かしながら（債務不履行させず、かつ既存株主も除去しないで）政府の援助で損害を賠償させるよりも国の負担は軽くなります。

なお、3) については、第2東電に過剰な債務負担なくその企業価値を実現させるという目的からは、1) の前に政府（あるいは新法で設立されるらしい、損害賠償支援機構）が損害賠償責任を連帯保証することにし（被害者との間の契約によるか、それが費用がかかるとすれば法律で一律に負担することが考えられます）、2) により旧東電が支払った後の残存損害賠償責任については、第2東電は負担せず、政府（ないし損害賠償支援機構）だけが責任を負うことも考えられます。

なお、2) の破綻処理では、電力債の債権者は損害賠償債権その他の無担保債権に優先するので、基本的に全額弁済されると思われます（東電が債務超過になるのは損害賠償責任があるから

であり、それを除けば確実に資産超過だと考えられるので)。会社更生手続だと、最終的には弁済されるとしてもその時期が遅れるので問題だと考えられる場合は、民事再生手続を利用することも考えられます。民事再生手続だと、一般優先債権は手続外で随時弁済されます（民事再生法122条2項）。研究会では、とにかく電力債がデフォルトすること自体が市場の混乱を引き起こす、という意見があったかと思いますが、今回の事件で東電は免責されるだろうと投資家・アナリストが信じていたとすると、それはIで述べた立法段階の議論をふまえると調査（勉強）不足だというしかないので、そういう場合に投資家がパニッシュされないとなれば資本市場はいつまでも効率化しませんから、多少の混乱は甘受しても法的整理したほうがいいと思います。

Q3：さらに、倒産前に、東電負担分を賠償を支払うために創設する「財団」に「支払っておく」と、裁判所が「資産隠し」だとして無効を宣言することになりますか？

A3：この可能性は、私も考えていました。もっとも、東電が賠償額を一時払いできるとは考えにくいので、より現実的な方策としては、東電は政府との間で連帯保証委託契約（東電の損害賠償債務を政府が連帯保証する旨の契約）を結び、これにより生じる政府の東電に対する求償債権について、東電の有するめぼしい資産すべてのうえに約定担保権（抵当権、質権）を設定する、ということが考えられます。

電力債は一般担保権で、約定担保権には劣後しますので（電気事業法37条2項）、もしこの方法が可能だとすると、実質的には、損害賠償債権は電力債にも優先して払われることになり、国の負担はさらに軽くなります。

ただし、こうした担保権の設定は（直接弁済するのも同じですが）、現行法の権利の優劣関係を前提にすると、明らかに電力債の債権者を害するので、後で裁判所に否認される可能性がかなり高いように思います（アメリカの **preference law** とだいたい同じ仕組みが日本にもあります）。

根本的には、最初に指摘した、「不法行為債権は一般債権と同順位、担保権には劣後」という現行法の優先ルールの合理性いかん、という問題があります。私は、このルールはモラルハザードを助長する一方、特にメリットがないように思いますので、法律を改正し、不法行為債権は約定担保権にも優先することにしたほうがいいように思いますが、仮にそういう改正をしても、そのルールを目下の問題にいきなり適用していいか（市場の期待を裏切ることになり法制度に対する信頼を喪失させないか）、という問題は別途考える必要があると思います。