

論文

原発事故 22 兆円の負担と債務認識

金 森 絵 里*

要旨

本稿は、公式に 22 兆円とされている原発事故コストに焦点を当てて、誰がそれを負担することになった・なるのかという点を中心に、現段階までの国家的対応を記録したうえで、かかる負担の会計的認識（債務認識）の重要性を指摘することを目的としている。原発事故のコストは、2012 年時点で 2.5 兆円、2013 年時点で 10.5 兆円、2017 年時点で 22 兆円と増加し、新たなコストが認識されたり市場環境が変化したりするなかで過去 3 回にわたって対応がなされた結果、非常に複雑な負担のしくみが構築された。原発事故 22 兆円について、誰が負担し、回収するのか、現時点でどこまで支払いが済んでおり、将来どれほどの支払いが残されているのか、といったことを示すために、債務認識することが必要である。

キーワード

原発事故 原発コスト 東京電力 原子力損害賠償・廃炉等支援機構 債務認識

目 次

- 1 はじめに
 - 2 原発事故コストの推移
 - 3 総合特別事業計画（2012）
 - 4 新・総合特別事業計画（2013）
 - 5 新々・総合特別事業計画（2017）
 - 6 債務認識の重要性
- おわりに

* 立命館大学経営学部・教授

1. はじめに

2011年3月に発生した東京電力株式会社(現・東京電力ホールディングス株式会社)(以下、「東京電力」という)の福島第一原子力発電所における事故は、国際的な原子力事象評価尺度においてレベル7という最悪の事故であった。事故はさまざまな分野に大きな影響を及ぼしたが、本稿は特に経済的影響すなわち公式に22兆円とされている原発事故コストに焦点を当てて、誰がそれを負担¹⁾することになった・なるのかという点を中心に、現段階までの国家的対応を記録したうえで、かかる負担の会計的認識(債務認識)の重要性を指摘することを目的としている。

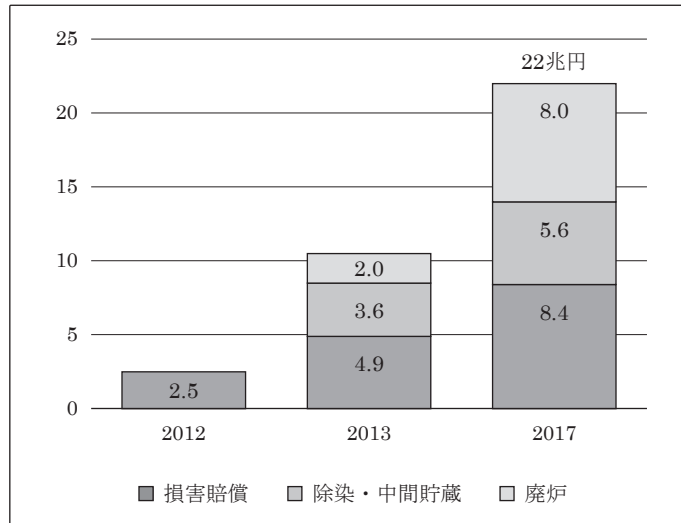
なお、もちろん、今回の原発事故のコストは22兆円にとどまるとはかぎらない。例えば、民間シンクタンクの日本経済研究センターは総額50兆円～70兆円に上るとの試算結果をまとめている(日本経済研究センター(2017))。ただ本稿では、ひとまず、経済産業省の22兆円という数字を出発点とする。この数字が原発事故コストに関する国の公式な見解であり、この数字にもとづいて種々の制度的措置が実際にとられており、国民の経済生活に具体的な影響を及ぼしている現実があるからである。

2. 原発事故コストの推移

図表1は原発事故のコストに関する国の公式な見解の変遷を示したものである。これらはそれぞれ、2012年4月27日申請・2012年5月9日認定の原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社(2012)(以下、「総合特別事業計画」という)、2013年12月27日申請・翌2014年1月15日認定の原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社(2013)(以下、「新・総合特別事業計画」という)、2017年5月11日申請・2017年5月18日認定の原子力損害賠償・廃炉等支援機構・東京電力ホールディングス株式会社(2017)(以下、「新々・総合特別事業計画」という)という3つの特別事業計画(いずれも後日に何度か変更認定を受けているが、変更する前の初回認定時の計画)に記載された金額の推移である。2012年の総合特別事業計画では2.5兆円とされたものが、2013年の新・総合特別事業計画では10.5兆円になり、2017年の新々・総合特別事業計画では22兆円とされた。本稿では、これら3つの総合特別事業計画に基づいて、原発事故コストの負担のしくみを整理したうえで、かかる負担の会計的認識(債務認識)の重要性を指摘する²⁾。

なお、これまでの原発事故コストに関する資料としてしばしば取り上げられるものに、スイスのポール・シェラー研究所(Paul Scherrer Institut : PSI)の「エネルギー部門の過酷事故」

図表 1 福島第一原発事故のコストの推移（単位：兆円）



（出所）筆者作成

(Severe Accidents in the Energy Sector) に関する分析がある。そこでは独自に構築した「エネルギー関連過酷事故データベース」(Energy-related Severe Accident Database : ENSAD) を利用し、石炭・石油・天然ガス・LP ガス・水力・原子力についてこれまでどのような過酷事故³⁾ が起こり、その影響はどのくらいかについての比較がおこなわれた⁴⁾ (Hirschberg, et. al., 1998, 2004)。

ポール・シェラー研究所では、この比較分析を始めるにあたって、1998年に過去の原発事故を調査した (Hirschberg, et al., 1998, Table D.1)。当時における原発の過酷事故は7件とされ、スリーマイル島・チェルノブイリのほか、旧東ドイツのアウエ (1955年)・旧ソ連のチェリャピンスク (1957年)・イギリスのウィンズケール (1957年)・旧ソ連のカラチャイ湖 (1967年)・ロシアのトムスク 7 (1993年) の事故が取り上げられた。それぞれの事故のソースターム (大気中に放出された放射性物質)・急性死者数・推定潜伏死者数・負傷者数・汚染面積・避難者数とともにコストが調査されたが、イギリスのウィンズケールが6万ポンド、スリーマイル島が最大50億ドル、チェルノブイリが最大200億~3,200億ドルとされたほかは不明とされた。

日本でも、日本原子力研究開発機構 (Japan Atomic Energy Agency : JAEA) から同様の報告書が公表された (松木他, 2008)。この報告書の重点は原子力とそれ以外のエネルギーにおける事故の規模の比較に置かれた。たとえば、スリーマイル島は54億2,720万ドル、チェルノブイリは3,392億ドルに対して、1989年にアメリカで起きたタンカー輸送中の原油漏出事故のコストは22億6,000万ドル、1969年にアメリカで起きた原油探査時の事故のコストが19億4,700万ドル、水力発電において崩壊したダムの大規模な再建築費用や建物などへの所有物への損害が

最大 20 億ドルと試算された。そして、「原子力産業における事故事例は、ほかのエネルギー産業における事故と比べて特に損害額が高くなる傾向があるが、死亡者数や負傷者数に注目した場合には、ほかのエネルギー産業と比べて原子力発電における事故のほうが大規模な被害を伴うという傾向は確認できなかった」(松木他 (2008), 1 頁) という結論を導いた。

これらの調査は、原子力の事故コスト (特にチェルノブイリ原発事故のコスト) の大きさについてある程度言及したが、それ以上の分析をおこなっているとはいえない。実は、ポール・シェラー研究所のメンバーもそれを元に報告書を作成した日本原子力研究開発機構の執筆者も、自然科学の専門家である。他方、原子力 (今日では主に原発が原子力産業の中心となっているため便宜上原発と言い換えることもできる) の事故コストを、社会として受け入れるのか、誰がどう受け入れるのか・負担するのか、という問題は、明らかに社会科学の問題である。したがって、ポール・シェラー研究所や日本原子力研究開発機構の報告書では、以下にみるように、そこへ踏み込むことがなかった。

ポール・シェラー研究所も日本原子力研究開発機構も、原子力事故は、他のエネルギーの事故と比較した場合、事故の影響範囲が非常に広く、長期間にわたり影響を及ぼす点に特徴があることを指摘した。これは自然科学的な研究から導き得ることである。しかし、そのような特徴がもたらす社会的問題については、両報告書は以下のように述べるにとどまった。「関連するリスク評価は利害関係者の価値判断に依存しており、多基準の意思決定分析によって追及される」(Hirschberg, 2004, p.48)。「チェルノブイリ級の原子力の事故も、もし数世代にも渡って確保できるような長期的な資金があれば、経済的な観点に限って論ずれば、決して許されない規模の事故ではなくなる可能性がある」(松木他 (2008), 81 頁)。

つまり、原発事故の広域的・長期的影響については「利害関係者の価値判断」(stakeholder value judgement) や「多基準の意思決定分析」(multi-criteria decision analysis) に委ねられるとポール・シェラー研究所では結論づけた。換言すれば、利害関係者とは誰か、それぞれの利害関係者の価値判断はどうなっているか、より具体的には、原発事故の影響を受けるのは誰か、どうやって影響の範囲を確定するのか、範囲から外れた被害者はどう救済するのか、将来世代への影響は誰がどう考慮するのか、死亡者数に「関連死」を含むか否か、人のいのちに対する影響をいかに認識するか、これらの点を社会としてどう受け入れるか、誰がどのように負担するのか、誰がどう意思決定するのかといった問題に委ねられるという結論である。まさに社会科学における問題として提起されているといえる。また、「数世代にも渡って確保できるような長期的な資金があれば」という日本原子力研究開発機構の付した条件も、会計学や財政学のような社会科学の問題といえる。ポール・シェラー研究所や日本原子力研究開発機構は、原発事故のコストの大きさについて検討し、社会科学で扱われるべき問題を提示したが、今日に至るまで、この問題は十分に検討し解決されたとは言えないのが現状である。

筆者の専門は会計学である。社会科学のなかの一分野ではあるが、一分野でしかない。もとより、本稿によって、上記のような社会科学的な問題のすべてを解決する方策が提示されるわけではない。しかし、本稿での整理によって、日本という国が世界的にも類を見ない過酷な原発事故に直面した時その経済的局面においていかなる方法で対処したのか、その国家的対応が適切であったかどうか、広域的・長期的影響を及ぼす原発事故リスクの社会的受容というものがいかにして存在するのかなどについて議論するための土台となる情報のひとつを提供することができれば幸甚である。

3. 総合特別事業計画（2012）

本稿では、3つの総合特別事業計画を時系列に取り上げる。したがって、本節（第3節）において2012年の総合特別事業計画を、第4節において2013年の新・総合特別事業計画を、第5節で2017年の新々・総合特別事業計画をそれぞれ取り上げ、原発事故コストの金額と負担のしくみを確認する。そして、これらの負担に対する会計的認識（負債認識）の問題については第6節で取り上げる。

2012年の総合特別事業計画において金額が明記された原発事故コストは、損害賠償額2.5兆円のみであった（図表1）。また、この時点では、廃炉コストについては費用が明らかになっていく見通しが示されるにとどまった。すなわち具体的な金額については「各工程の具的な費用の積み上げによる総額の見積りは困難である」（総合特別事業計画、24頁）とされ、例えば、燃料デブリの取り出し関連の主な費用として、原子炉建屋コンテナ建設費用は2018年度頃、燃料デブリの取り出し費用は2018年度頃～2021年度などと、また、原子炉施設の解体・放射性廃棄物処理・処分関連費用として、原子炉施設解体の総費用は2021年度、などといったスケジュールで費用が明らかになるとことが示されるにとどまった。したがって、本節においても総合特別事業計画における廃炉コストをゼロと整理している。さらに、除染・中間貯蔵のコストは認識されていなかった。したがって、総合特別事業計画において金額が明らかにされた原発事故コストは損害賠償コストのみであったため、以下、本節では、その負担のしくみを確認する。

損害賠償の負担のしくみは、日本では、1961年に制定された「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、「原賠法」という）に規定されている。原賠法3条1項では、「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って生じたものであるときは、この限りでない」とされている⁵⁾。

したがって2011年に原発事故が発生した時、「当該原子炉の運転等に係る原子力事業者」

すなわち東京電力が損害賠償責任を負うが、異常に巨大な転変地変であればその限りではない、ということになった。東日本大震災が、原賠法 3 条 1 項ただし書の「異常に巨大な天災地変」に当たるかどうかという点について、政府は 2011 年 4 月 19 日におこなわれた国会審議のなかで以下のように述べ、東日本大震災が「異常に巨大な天災地変」には該当しないとの判断を示した(第一東京弁護士会災害対策本部編(2016), 31 頁)。すなわち、当該ただし書の規定について、「昭和 3 年の法案提出時の国会審議において、人類の予想していないような大きなものであって全く想像を絶するような事態であるなどと説明をされております。これは、そのような原子力事業者に責任を負わせることが余りにも過酷な場合以外には原子力事業者を免責しないという趣旨であると理解しております」(第 177 回国会参議院文教科学委員会会議録第 7 号 22 頁)とされた。

これにより、原発事故による損害賠償責任は東京電力が負うことになった。なお、原賠法 4 条 1 項は、「前条の場合においては、同条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者以外の者は、その損害を賠償する責めに任じない」と規定しており、原子炉メーカー等を賠償の対象から除外している。

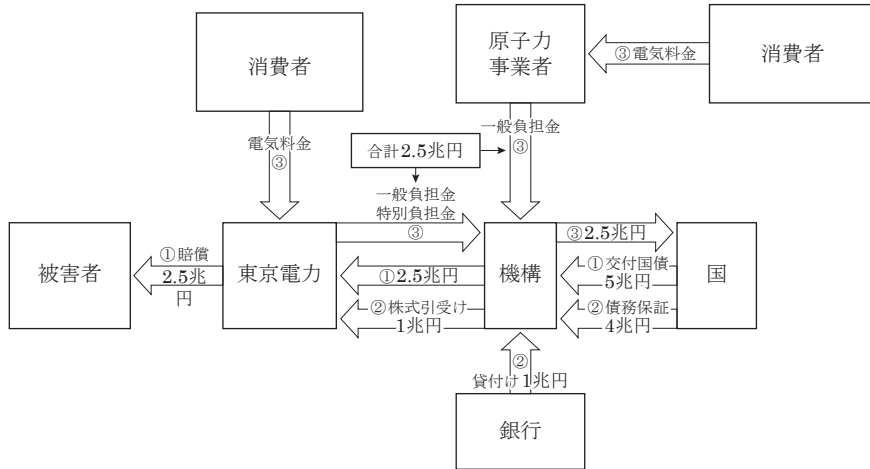
東京電力は、2011 年 5 月 10 日付で国に対して「原子力損害賠償に係る国の支援のお願い」という書簡を提出した⁶⁾。そのなかで、「政府におかれましては、……原賠法第 16 条に基づく国の援助の枠組みを策定していただきたく、何とぞよろしくお願い申し上げます」(東京電力に関する経営・財務調査委員会(2011), 別紙 1)として、国の支援を要請した。

東京電力が上記書簡で参照している原賠法 16 条 1 項とは、以下のような規定である。すなわち、「政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者が第 3 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うものとする」(原賠法 16 条 1 項)というものである。ここで、賠償措置額とは、原子力損害賠償責任保険契約及び原子力損害賠償補償契約の締結もしくは供託により、原子力損害の賠償に充てることができるものとして文部科学大臣の承認を受けた金額で、一工場もしくは一事業所あたり 1,200 億円と定められている(原賠法 7 条)。つまり、1,200 億円を超える損害賠償については、政府が原子力事業者に「必要な援助」をおこなう、というのが第 16 条の趣旨である。東京電力はこの条項に基づいて国の支援を要請したのである⁷⁾。

3 日後の 2011 年 5 月 13 日、政府は、原子力発電所事故経済被害対応チーム関係閣僚会合において「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」を決定した(東京電力に関する経営・財務調査委員会(2011), 別紙 2)。さらに 1 か月後の 2011 年 6 月 14 日に、原子力損害賠償支援機構法(現・原子力損害賠償・廃炉等支援機構法)(以下、「機構法」という)が国会に提出された。およそ 3 か月後の 2011 年 9 月 12 日、機構

法に基づいて、原子力損害賠償支援機構（現・原子力損害賠償・廃炉等支援機構）（以下、「機構」という）が新設され、東京電力に対する支援の枠組みと、損害賠償コストの負担の枠組みが構築された⁸⁾。

図表 2 総合特別事業計画（2012）のスキーム



（出所）筆者作成

支援の枠組みは図表 2 のとおりである。①の矢印にあるとおり、国は 2011 年度の予算に 5 兆円の交付国債⁹⁾を計上し、機構はその国債の交付を受けた（原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社（2012），105 頁）。機構は交付国債を現金化し、東京電力へ資金援助を行う。このとき、機構が東京電力に対しておこなうことができる資金援助の手法は、(a) 資金交付、(b) 株式の引受け、(c) 資金の貸付け、(d) 社債等の取得および (e)（金融機関からの借入れに際しての）債務保証がある（機構法 41 条）。原子力損害賠償に関しては、(a) の資金交付が採用された。東京電力は、機構から交付された損害賠償資金を特別利益として計上し、同時に、被害者への損害賠償支払いを特別損失として計上する。

なお、機構は、上述の資金交付以外に、東京電力の株式の引受けというかたちでも支援をおこなっている。それが②の矢印である。すなわち、2012 年 3 月に東京電力は、機構に対して東京電力が発行する株式（払込金額総額 1 兆円）の引受けを含む資金援助の申請をおこなった。その後、東京電力は、2012 年 5 月 21 日開催の取締役会において、機構を割当先とする優先株式（A 種優先株式および B 種優先株式。以下、A 種優先株式および B 種優先株式をあわせて「本優先株式」という）の発行を決議し、2012 年 6 月 27 日開催の株主総会において、本優先株式発行に必要な発行可能株式総数の増加等に関する承認を得た。これにより、機構は東京電力の発行済株式総数に対して 54.69% の所有割合を有することになり、東京電力は実質的に国有化された。

こうして、損害賠償の支払いには交付国債を償還して得られる現金を使用することになったが、機構と東京電力は、最終的にはこの金額を国庫に返納しなければならない。機構法によれば、「国債の償還を受けた額の合計額からこの項の規定による既に国庫に納付した額を控除した額までを限り、国庫に納付しなければならない」（機構法 59 条 4 項）とされている。つまり、国は損害賠償コストを負担せず、機構が東京電力とともに資金を回収して国庫に納付するのである¹⁰⁾。

この回収と国庫納付が完了するまで、国は東京電力に対し、認定特別事業計画の履行状況につき報告を求めたり、または必要な措置を命じたりすることができる（機構法 47 条 1 項）。つまり、東京電力は、国庫納付が完了するまで、総合特別事業計画の認定を受け続けなければならないとされている。この回収と返納を示したのが③の矢印である。

矢印③にあるように、機構と東京電力が国庫納付する原資は負担金とよばれる。つまり、電力会社が負担金とよばれる資金を機構に納入する。そこから損害賠償業務の実施や東京電力に対するモニタリングの実施業務等に要する費用を差し引いたうえで生じた利益部分を、機構が国庫に納付する。機構の収入には、負担金のほかに受取利息等があるが、主な収入は負担金である。（2014 年度からは「政府交付金収入」という収益が機構の損益計算書に計上されているが、これは除染・中間貯蔵に充てられる資金であり、損害賠償資金の国庫返納には充当されない。次節で詳述する。）

負担金には一般負担金と特別負担金がある。機構法において、電力会社は「機構の業務に要する費用に充てるため、機構に対し、負担金を納付しなければならない」（機構法 38 条）と規定されている。このように、東京電力をはじめすべての原発事業者が納付する負担金を一般負担金とよぶ。また東京電力については特例として、「特別負担金額を加算した額」（機構法第 52 条）を追加で支払うことになっている。これは特別負担金とよばれている。

一般負担金の財源は電気料金である。旧一般電気事業者（東京電力などの大手の電力会社）の小売部門は 2016 年 4 月 1 日からの全面自由化以降、「みなし小売電気事業者」とよばれているが、このみなし小売電気事業者は、2020 年に総括原価方式が撤廃されるまでは「みなし小売電気事業者特定小売供給約款料金算定規則」に従って料金を算定することになっている。この規則において一般負担金は、「原賠・廃炉等支援機構一般負担金」という名称で、営業費に含まれることが明記されている¹¹⁾（みなし小売電気事業者特定小売供給約款料金算定規則 3 条）。このように、一般負担金は、電力会社をつうじて電気料金から回収されている。言い換えれば、損害賠償コストの一部は、国でも電力会社でもなく、電気料金を支払う国民が最終的に負担している。

他方、特別負担金の財源は東京電力の経営努力とされている。特別負担金は、「認定事業者が責めを負うべき事故によって特別に加算される負担であり、電事法上の料金の設定基準『料

金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものであること』(電気事業法第 19 条第 2 項第 1 号) に適合しないことから、一般負担金と異なり料金に転嫁される余地がないことに留意が必要である」(東京電力に関する経営・財務調査委員会 (2011), 108 頁) とされている。このように、特別負担金は、「能率的な経営の下における適正な原価」に適合しないと考えられている。

なお、2011 年度から 2017 年度までの 7 年間に、一般負担金は合計で 9,973 億円、特別負担金は 3,600 億円が支払われている。前者は国民が負担し、後者は東京電力が負担している。後述するように、2017 年の新々・総合特別事業計画では損害賠償コストの金額は 8 兆円とされているので、ざっと計算すると完済までに 40 年かかることになる¹²⁾。

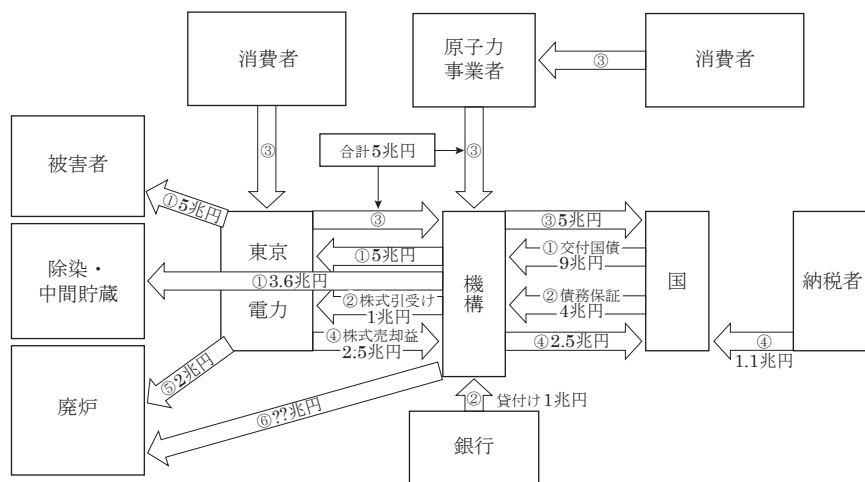
4. 新・総合特別事業計画 (2013)

次に、2013 年に申請がおこなわれ、年が明けて 2014 年に認定された新・総合特別事業計画における原発事故コストの金額と負担のしくみを確認する。

新・総合特別事業計画においては、損害賠償 4.9 兆円、除染費用 2.5 兆円、中間貯蔵費用 1.1 兆円、廃炉 2.0 兆円の合計 10.5 兆円が明記された (図表 1)。原発事故のコストが 4 種類に分類され、それぞれに金額が明らかになった。そして、原発事故コストの負担のしくみは図表 3 のように変化した (本稿の図表においては、スペースの関係上、「除染」と「中間貯蔵」をひとつにまとめている)。以下、損害賠償、除染・中間貯蔵、廃炉の順に負担のしくみを確認する。

損害賠償については、総合特別事業計画で 2.5 兆円と見積もられた金額が新・総合特別事業

図表 3 新・総合特別事業計画 (2013) のスキーム



(出所) 筆者作成

計画では 4.9 兆円と倍増した。金額の倍増以外には、負担のしくみに変更はない。図表 3 の矢印①のとおり、機構が交付国債を償還した資金を東京電力に交付し、その資金が損害賠償に充てられる。同時に、矢印③のとおり、消費者は一般負担金を負担し、東京電力はこれに加えて特別負担金を負担する。矢印①の交付国債の金額が 5 兆円から 9 兆円に増加しているが、このうち損害賠償に充てる 5 兆円を除く 4 兆円は、次で述べる除染・中間貯蔵に充てられる。

除染・中間貯蔵は、合計で 3.6 兆円とされている (図表 1)。政府は 2013 年 12 月 20 日に「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」を閣議決定した。そこでは、「早期帰還支援と新生活支援の両面で福島を支える」「福島第一原発の事故収束に向けた取組を強化する」と合わせ、「国が前面に立って原子力災害からの福島の再生を加速する」という方針が示され、除染の費用は 2.5 兆円、中間貯蔵施設の費用は 1.1 兆円であることが明記された。「国が前面に立って」という文言どおり、除染と中間貯蔵に関しては、以下にみるように国が主体的に支払いと回収を計画した¹³⁾。

すなわち、「除染・中間貯蔵施設事業の費用は、放射性物質汚染対処特措法¹⁴⁾に基づき、復興予算として計上したうえで、事業実施後に、環境省等から東京電力に求償する」(2013 年 12 月 20 日閣議決定, 12 頁)とされた。すなわち、復興予算から支払われるが、東京電力に請求がおこなわれる。

以上の閣議決定を受けて、東京電力の新・総合特別事業計画においては、「除染・中間貯蔵施設費用について、放射性物質汚染対処特措法に則り、環境省等からの求償に真摯に対応するとともに、除染作業の迅速かつ確実な実施を確保する観点も踏まえ、除染費用等の具体的な費用の見通しが可能となった時点で、速やかに資金援助の申請を行う」(新・総合特別事業計画, 37 頁)とされた。すなわち、東京電力は環境省等から請求が行われた時点でこれを支払うが、東京電力がこれを負担するのではなく、機構が資金援助する。そのため、東京電力においては、損害賠償のための資金交付金と除染・中間貯蔵のための資金交付金がいずれも機構から支払われる。

つまり、国の直轄事業である除染・中間貯蔵について、国(環境省)が東京電力に請求をおこない、東京電力は国(機構)に同額の援助申請をおこなう、というしくみになっている。東京電力を経由しなければならない理由については明らかにされていない。図表 3 では、国の直轄事業であることを鑑みて機構から直接矢印①を示している。

機構が東京電力に交付する除染・中間貯蔵のための資金を国に返納するにあたって、その資金確保は以下のように説明されている。「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、除染費用相当分の回収を図る」(2013 年 12 月 20 日閣議決定, 13 頁)という計画である¹⁵⁾。すなわち、図表 3 における矢印②の株式引受けによって機構が保有する東京電力株に

ついて、これを売却することによって得られる売却益を 2.5 兆と想定する、ということである¹⁶⁾。図表 3 では矢印④のうち、東京電力から機構へ、機構から国へという 2 つの矢印として示されている。なお、「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」一方、「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あり方について検討する」（2013 年 12 月 20 日閣議決定、13 頁）とされた。

中間貯蔵については、「エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定の歳出予算に 350 億円程度を計上し、その財源は、エネルギー関係の歳入歳出予算全体を編成するなかで捻出する。以降の年度においても同様に対応することとし、毎年度必要額を計上する」（2013 年 12 月 20 日閣議決定、13 頁）とされた。図表 3 では納税者から国への矢印④として示されている。

最後に廃炉の 2 兆円については、前述の閣議決定において東京電力に対して、「これまでに手当てした約 1 兆円と同程度の支出が必要になっても対応できるよう、コストダウンや投資抑制により、今後 10 年間の総額として更に 1 兆円を確保すること」（2013 年 12 月 20 日閣議決定、11 頁）が求められた。これを受けて新・総合特別事業計画でも、「引当て済みの約 1 兆円に加え、不測の事態に備えるため、今後 10 年で 1 兆円程度の支出枠の確保が求められた」（新・総合特別事業計画、5 頁）ため、これに対して「コストダウンや投資抑制により」（新・総合特別事業計画、48 頁）「合理化などによって捻出する」（新・総合特別事業計画、17 頁）とされた。したがって、廃炉の 2 兆円は東京電力が負担することになっているといえる。以上が矢印⑤の示すところである。

しかし、注意しなければならないことがある。矢印⑥で示したように、廃炉の技術的課題については機構が支援するようになったが、その金額は明らかにされていないのである。

前述の閣議決定において、「特に汚染水問題については、『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』¹⁷⁾を踏まえ、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」（2013 年 12 月 20 日閣議決定、10 頁）とされた。除染・中間貯蔵と同様に、「国が前面に立つ」方針が示されたといつてよい。そして、「港湾内の浄化や土壌中の放射性物質除去等に係る技術の検証等、技術的難易度が高く、国が前面に立つ必要があるものについては、平成 25 年度補正予算を活用して取り組む」（同 10 頁）（傍点は筆者）とされた。すなわち、廃炉の技術的な側面に焦点が当てられ、続いて、「技術的観点から新たな支援体制を構築する」（同 10-11 頁）（傍点は筆者）として、「廃炉支援業務と賠償支援業務の連携の強化に向け、原子力損害賠償支援機構の活用も含めて検討する」（同 11 頁）とされた。ここに、原子力損害賠償支援機構が、原子力損害賠償・廃炉等支援機構へと名称変更し、損害賠償のみならず廃炉等への支援を行うこと、特に技術的側面からの支援が行われることとなった。

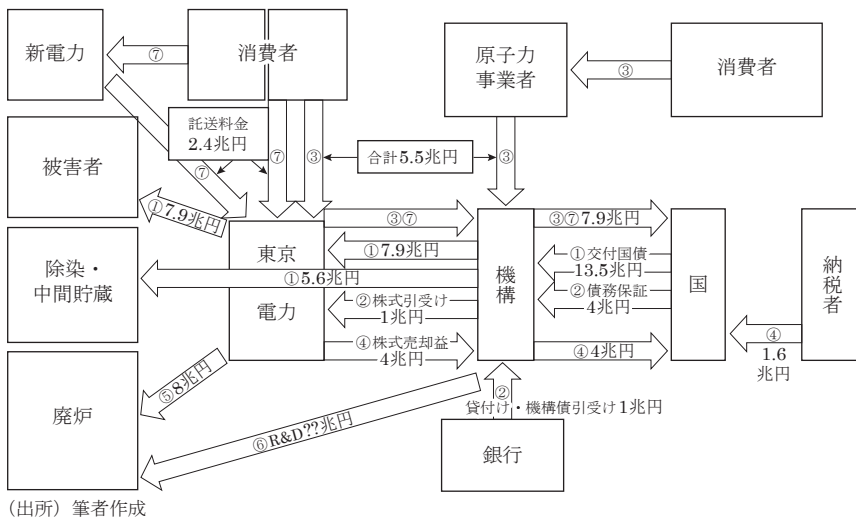
2014 年 5 月 21 日に機構法が改正され、機構の目的に廃炉等の技術的支援が含まれるようになった。すなわち、機構法 1 条において、「原子力事業者が設置した発電用原子炉施設又は実用再処理施設が原子炉等規制法第 64 条の 2 第 1 項の規定により特定原子力施設として指定された場合において、当該原子力事業者が廃炉等を実施するために必要な技術に関する研究及び開発、助言、指導及び勧告その他の業務を行うことにより、廃炉等の適正かつ着実な実施の確保を図り」という文言が追加された。そして、電気事業、経済、金融、法律または会計に関して専門的な知識と経験を有する運営委員会（機構法 17 条）という従来からあった組織とは別に、原子力工学、土木工学その他の廃炉等を実施するために必要な技術に関して専門的な知識と経験を有する廃炉等技術委員会（機構法 22 条の 5）という組織が新設された。そして、業務に「廃炉等を実施するために必要な技術に関する研究及び開発、廃炉等の適正かつ着実な実施の確保を図るための助言、指導及び勧告、廃炉等に関する情報の提供」が追加された（機構法 35 条）。

こうして、福島第一原子力発電所の廃炉には、機構が技術的支援を行うこととなったが、このしくみによれば、廃炉には東京電力が負担する 2 兆円とは別に、機構の研究開発において資金が必要となるということである。しかし、この技術的支援に要する金額は明らかにされていない。その結果、原発事故における廃炉の総費用が不明確になっている¹⁸⁾。

5. 新々・総合特別事業計画 (2017)

新々・総合特別事業計画では、「福島原子力事故に関連した必要資金規模は、被災者賠償 8

図表 4 新々・総合特別事業計画 (2017) のスキーム



兆円、廃炉 8 兆円、除染・中間貯蔵 6 兆円の合計 22 兆円と倍増」（新々・総合特別事業計画、2 頁）した（図表 1）。以下、総合特別事業計画、新・総合特別事業計画と同様に、損害賠償、除染・中間貯蔵、廃炉の順に、負担のしくみを確認する。

まず、損害賠償については、金額が 4.9 兆円から 8.4 兆円へと増大した。その負担については、これまでのしくみ（矢印①と③）に加えて新たなしくみ（矢印⑦）が構築された。以下、このしくみについて確認する。

新たなしくみが必要になった背景には、2016 年 4 月から始まった電力小売部門の完全自由化がある。この小売完全自由化によって、それまでは東京電力やそれ以外の大手電力会社の消費者のなかから、新電力¹⁹⁾とよばれる他の電力会社の消費者へと切り替わる人々が出現し始めた。図表 4 にみられるように、2016 年 4 月以降、消費者は電気料金を、従来の東京電力やそれ以外の原子力事業者ではなく、新電力から買うことができるようになった。東京電力やそれ以外の原子力事業者にとっては、消費者がどんどん逃げていく状況が出現したのである。そこで登場した新たなしくみは、新電力に切り替えた消費者からも損害賠償の一部を回収するものだった。

2016 年 10 月、経済産業省は、東京電力の経営計画を改定するために「東京電力改革・1F 問題委員会」（以下、「東電委員会」という）を設置した²⁰⁾。損害賠償について、東電委員会は、「東京電力は、30 年程度を要する賠償を自らの経営改革によりやり遂げるため、収益力を上げ、年間平均 2,000 億円程度の資金を準備する」（東京電力改革・1F 問題委員会（2016）、4 頁）ことを東京電力に提言した²¹⁾。同時に、「過去分の託送料金への上乗せ」（矢印⑦）というしくみを提言に盛り込んだ。以下、「過去分」「託送料金」「過去分の託送料金への上乗せ」と順を追って確認する。

「過去分」とは、「福島原発事故の前には確保されていなかった賠償の備え不足」（東京電力改革・1F 問題委員会（2016）、4 頁）である²²⁾。前述のとおり、1,200 億円という措置額を超える損害賠償については備えが確保されていなかった。このような原賠法の不備による徴収不足部分に対して「過去分」という呼称が与えられた。

「託送料金」とは、新電力が、発電設備から消費者まで既存の送電線を利用した場合に送電会社に支払う送電線利用料金のことである。

つまり、「過去分の託送料金への上乗せ」とは、福島第一原発事故以前の損害賠償コストの徴収不足を、託送料金に追加し、新電力に損害賠償コストを支払わせる、というしくみである。当然、国民はこのしくみに違和感を持った。例えば、2016 年 12 月 15 日付の『日本経済新聞』は以下のように述べている。「原発を持つ電力会社は現在、原発事故に備えたお金を毎年、国に納付している。制度が始まる前に確保しておくべきだった過去の分は、これから集めるといふ。この理屈にどれだけの国民が納得できるだろう。送電線利用料への上乗せは電気料

金の上昇につながる。毎月いくら払うのか。いつまで負担せざるを得ないのか。丁寧な説明が求められる²³⁾。」

次に、除染・中間貯蔵については、金額が 3.6 兆円から 5.6 兆円に増加した。負担と回収のしくみは新・総合特別事業計画と同じ(矢印①と④)である²⁴⁾。

最後に廃炉については、金額が 2 兆円から 8 兆円に増加した²⁵⁾。この負担は新・総合特別事業計画と同じく東京電力である(矢印⑤)。また、機構が廃炉支援に使用する金額についてはやはり不明なままである(矢印⑥)。

なお、新々・総合特別事業計画では廃炉等積立金制度が導入された。これは、「国は、事故炉廃炉事業を適正かつ着実に実施するための事故炉廃炉管理型積立金制度の創設等を行うとともに、規制分野である送配電事業の合理化分を優先的に充当する」(東京電力改革・1F 問題委員会(2016), 4 頁)という東電委員会の提言に基づくものである。新々・総合特別事業計画においても、以下のように説明されている。「東電 HD は、廃炉事業の貫徹に必要な、長期にわたる資金需要に適切に対応できるよう、廃炉に必要な金額を十分かつ確実に積み立てていく。これにより、経済事業の状況や収益の変動に左右されない持続的な廃炉体制を構築していく。また、東電 HD は、資金・人材といった経営資源を適切に廃炉事業に配分するとともに、廃炉等積立金から取り戻した資金を、合理的かつ効率的に支出していく」(24 頁)。廃炉積立金の管理は機構がおこなう。そのため、機構法が再度改正され、「廃炉等積立金の管理」(機構法 1 条)という文言などが追加された。損害賠償の支援のために設立された機構が、新・総合特別事業計画において事故炉の研究開発を引き受けることになり、さらに新々・総合特別事業計画において廃炉積立金の管理をおこなうことになったのである。

6. 債務認識の重要性

以上、2011 年の原発事故の経済的影響に対する国家的対応を東京電力の 3 つの総合特別事業計画を中心に確認した。それは現段階で図表 4 にみられるとおり、非常に複雑な負担のしくみになっている。東京電力は損害賠償を支払うが、機構がその資金を援助する。このため、東京電力の損益計算書には損害賠償費(特別損失)と原賠・廃炉等支援機構資金交付金(特別利益)が計上される。しかし、原賠・廃炉等支援機構資金交付金には 2015 年 3 月期から除染・中間貯蔵の交付金が含まれるようになった。そのため、原賠・廃炉等支援機構資金交付金には、損害賠償と除染・中間貯蔵という性格の異なる 2 つの事故関連費用に対する交付金が混在している。また、東京電力の財務諸表において、損害賠償については損害賠償費という特別損失で処理しているが、除染・中間貯蔵については除染・中間貯蔵費という特別損失は計上されていない。有価証券報告書の注記には、「決算日時点での要賠償額の見通し額から補償金の

受入額および除染費用等に対応する資金交付金を控除した金額と、前期の交付申請額との差額」を原賠・廃炉等支援機構資金交付金に計上しているとされているので、環境省から請求され支払われた除染・中間貯蔵費は上記で控除されていると推測される。いずれにしても、要賠償額の見通し額から、賠償とは別項目であるはずの除染・中間貯蔵費を控除することになり、対応関係が必ずしも成立していない。そもそも除染・中間貯蔵は国の直轄事業であるにもかかわらず、東京電力の財務諸表に計上されている。環境省が東京電力に請求し、東京電力は機構に援助申請するというしくみは循環的であり、明瞭な説明が必要である。機構においては、本来の損害賠償の資金援助に加え、除染・中間貯蔵の資金援助と廃炉積立金の管理という機能が追加された。機構の財務諸表においては、廃炉積立金の計算書は別になっているが、損害賠償と除染・中間貯蔵は「資金援助事業」として一括されている。

このように負担のしくみは非常に複雑であり、東京電力や機構の会計情報から原発事故の負担のありようを解説するのは不可能である。東電委員会は、原発事故を損害賠償 8.4 兆円、除染・中間貯蔵 5.6 兆円、廃炉 8 兆円と区分して示したが、これらの数字は具体的現実的な経済計算のなかで国民に知らされるかたちで落とし込まれているとはいえない。その結果、原発事故 22 兆円をだれがどのように負担しており、現在どれほどがすでに支払われ・回収されているか、という情報が存在していない²⁶⁾。

このような情報を明らかにするためには、原発事故の債務認識が不可欠である。しかし、3つの総合特別事業計画に共通してみられるのは、債務認識を回避する文言である。例えば、損害賠償について、2011年10月3日に東京電力に関する経営・財務調査委員会は、「本報告の策定にあたり知りえた事実関係および入手可能な統計データを前提とした試算結果は、一過性の損害分として約2兆6,184億円、年度ごとに発生しうる損害分として初年度（2011年3月11日から2012年3月末日）分約1兆246億円、2年目以降単年度分として約8,972億円となった」（東京電力に関する経営・財務調査委員会（2011）、90頁）ことを示した。これは、3年で4.5兆円、10年で10.8兆円という規模である。しかし、総合特別事業計画では、東京電力に関する経営・財務調査「委員会報告において、この金額はマクロ指標等を用いた推計であって、会計上合理的に見積もられる『要賠償額』とは性質の異なるものとされている」（総合特別事業計画、26頁）とされた。

新総合特別事業計画でも同様の事態が生じている。すなわち、除染・中間貯蔵3.6兆円が環境省から見積もられたが、これについて「本試算は、交付国債発行限度額の算定のために環境省が現時点で実施した試算等であり、計数の精査、事業進捗等に応じた随時見直しが行われることとされている。したがって、東電が対応することとなる除染・中間貯蔵施設費用については、現時点でこの金額を債務認識することはできない」（新・総合特別事業計画、4頁）とした。

新々・総合特別事業計画では廃炉について以下のように述べた。「廃炉の実施に必要な資金

の見直しについて、東電改革提言では、『現状、東京電力は、廃炉に要する資金として見込んだ 2 兆円を事故収束対応に充当しているが、有識者へのヒアリングにより得られた見解の一例に基づけば、燃料デブリ工程を実行する過程で、追加で最大 6 兆円程度の資金が必要であり、合計すれば最大 8 兆円程度の資金を要する状況となっている』などの旨が示されている。そして、「これらは機構および東電がおこなった見積もりではない」(新々・総合特別事業計画 52 頁)として債務認識を回避している。

それだけではない。そもそも原発事故の 22 兆円という総額についても「経済産業省として評価したものではないことに留意」(東京電力改革・1F 問題委員会 (2016), 21 頁)とわざわざ断られている。

このように、会計上合理的な見積もりができていない、見直しが行われる予定である、機構・東京電力・経済産業省がおこなった見積もりではない、などの理由で、一貫して原発事故の債務認識が見送られているのである。

会計上、債務とは法的債務にかぎらず、負債性引当金のような「不確定な将来の支出を予想した一種のみなし債務」「偶発債務とか不確定債務、あるいは一定の条件が整わない限り支払う必要がないという意味で条件付き債務」(斎藤 (2014), 161 頁)を含む。日本において、このような債務(引当金)は以下のように規定されている。「将来の特定の費用又は損失であって、その発生が当期以前の事象に起因し、発生の可能性が高く、かつ、その金額を合理的に見積ることができる場合には、当期の負担に属する金額を当期の費用又は損失として引当金に繰入れ、当該引当金の残高を貸借対照表の負債の部又は資産の部に記載するものとする」(企業会計原則注解 18)。なお、「引当金という概念は退職給付債務なども含めたかなり広い範囲に当てはまる一方、費用配分が負債認識を制約した従来のイメージを残すその用語を、国際的には使わない方向にある」(斎藤 (2014), 161 頁)。

本稿との関連でいえば、国の公式発表である 22 兆円は、将来の特定の費用または損失であり、その発生が当期以前の事象に起因し、発生の可能性が高く、かつ、その金額を合理的に見積もることができる、という 4 つの認識条件を満たしている。そしてこの条件を満たしている場合、負債の部に「記載するものとする」とされているにもかかわらず、実際にはどこにも見当たらないのである。

例えば、原発事故 22 兆円のうち、東京電力は 16 兆円を負担するとされている(東京電力改革・1F 問題委員会 (2016), 6 頁)。しかし、東京電力の貸借対照表にはその債務は見当たらない。あるいは、他電力は合計で 4 兆円を負担することになっているが、そのような債務は見当たらない。同様に、国は 2 兆円を負担するとされているが、企業会計の考え方を活用した『国の財務書類』(2018 年 3 月 29 日)においてもその債務を見つけることができなかった。機構の財務諸表にも見当たらない。

図表 5 東京電力における原子力損害賠償引当金の推移（億円）

	増加額	(累計)	減少額	期末残高
2011年3月期	—	—	—	—
2012年3月期	25,249	25,249	4,615	20,634
2013年3月期	11,620	36,869	14,597	17,657
2014年3月期	13,956	50,825	15,977	15,636
2015年3月期	5,959	56,785	10,980	10,616
2016年3月期	6,787	63,571	9,024	8,379
2017年3月期	3,920	67,492	5,355	6,944
2018年3月期	2,869	70,361	3,806	6,006

(出所) 各年有価証券報告書より筆者作成。

複雑化する以前、機構が損害賠償支援のみをおこなっていたときの原子力損害賠償引当金は、東京電力の損害賠償に関する債務認識によって透明性が高まった例である。図表 5 は東京電力の原子力損害賠償引当金の推移を示している。每期、どれほどの金額が会計上合理的に見積もられたのか、どれほどの金額がその期に支払われたのか、将来どれくらい支払う義務が残っているのか、といったことが明瞭である。2012年3月期を例にとると、東京電力は損害賠償として 2.5 兆円を見積もっており、うち 4,600 億円はすでに支払済で、のこり 2 兆円強を将来支払う義務がある、ということが一目瞭然である。

しかし、2015年3月期からは上述のとおり、原子力損害賠償引当金は純粹に損害賠償の債務のみを計上しているわけではなく、除染・中間貯蔵の債務も含まれて混在してしまっている。たとえば、有価証券報告書には、「……『平成 23 年 3 月 11 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への汚染への対処に関する特別措置法』（平成 23 年 8 月 30 日法律 110 号）等に基づく当社の国に対する賠償債務（平成 27 年 1 月 1 日に債務認識したもの。以下「除染費用等」という）に対応する「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成 23 年 8 月 10 日法律 94 号）の規定に基づく資金援助の申請額（以下「資金交付金」という）を控除した金額を原子力損害賠償引当金に計上している」（東京電力有価証券報告書、2017年3月期、82頁）と説明されている。つまり、原子力損害賠償引当金からは除染・中間貯蔵費用相当分だけ控除され、その金額だけ原子力損害賠償引当金が減額している。損害賠償の項目から除染・中間貯蔵の項目を控除する対応不成立については前述したが、この対応が成立しないのは、除染・中間貯蔵に対する資金交付金が計上されていないからである。すなわち、「電気事業会計規則に基づき、当連結会計年度において、除染費用等に対応する資金交付金に係る未収金 559,704 百万円については、未収原賠・廃炉等支援機構資金交付金には計上しておらず、同未収金相当額は原子力損害賠償引当金に計上していない」（同上、82頁）とされている。

以上のように、原発事故 22 兆円は、現実的な経済活動や国民の生活に実際に具体的に影響を及ぼしているにもかかわらず、その会計情報はほとんど提供されていない。もし原発事故 22 兆円の債務が適切に明瞭に東京電力や機構等の計算書において示されており、每期その減少の進捗を確認することができるならば、少なくともそれらの数字に基づいて国民は議論することが可能になる。ひいてはそれは、原発事故への国家的対応に対する国民の信頼や支持を勝ち得るものになるのではないだろうか。

おわりに

原発事故のコストは、2012 年時点で 2.5 兆円、2013 年時点で 10.5 兆円、2017 年時点で 22 兆円と増加し、新たなコストが認識されたり市場環境が変化したりするなかで過去 3 回にわたって対応がなされた結果、非常に複雑な負担のしくみが構築された。負担のしくみは国民の信頼を勝ち取るものではなく、多くの批判がなされている。例えば損害賠償については現在の消費者に過去の消費分に対する費用を支払わせたり、託送料金に送配電事業に関係のない損害賠償費を含めたり、多くの部分を先送りしたりしている点が批判されている。除染・中間貯蔵については、株式売却益など不確実なものを当てにしている点や、交付金の計算において損害賠償と混合している点が問題点として指摘されている。さらに、あくまでも東京電力が負担するとされた福島第一原発の廃炉についても、機構が研究開発をおこない、廃炉積立金を管理するといった関係性を有していることも複雑性を高めている。

このような複雑な負担のしくみには多くの問題点があるが、少なくとも、その複雑さを明瞭に表示し、またそれを每期更新する会計情報が必要であろう。東京電力や機構といった主要関係者の会計情報にはこれが非常に不明瞭なたちでしか含まれていない。原発事故 22 兆円について、誰が負担し、回収するのか、現時点でどこまで支払いが済んでおり、将来どれほどの支払いが残されているのか、といったことを示すために、債務認識することが必要である。これまでは、会計上合理的な見積もりができていない、見直しが行われる予定である、機構および東京電力ないし経済産業省がおこなった見積もりではない、などの理由で、何度も原発事故の債務認識が見送られてきた。これらの債務認識を回避せず、認識・公表することが、未曾有の原発事故から立ち直ろうとする国民の信頼を勝ち取る前提条件であろう。

<注>

- 1) ここでの「負担」とは、原発事故によりさまざまな負担を強いられることになった人々の負担とは異なる。最大の負担を強いられているのは、原発事故によって家族や家、故郷や仕事を奪われた被害者の方々であり、その負担の大きさは決して金額で表現しきれものではない（たとえば大島・除本（2012）、植田編（2016）など）。本稿では、限定的に、国によって公表された原発事故コスト 22 兆円の「負担」に焦点を当てる。この意味であくまでも限定的な「負担」である。
- 2) 2012 年の「総合特別事業計画」以前に、「緊急特別事業計画」（原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社（2011））が策定されているが、「新々・総合特別事業計画」において、「総合特別事業計画」を第一次計画、「新・総合特別事業計画」を第二次計画、「新々・総合特別事業計画」を第三次計画と整理しているため、本稿でもその整理に従う。
- 3) ここでは過酷事故とは、5 人以上の死者・10 人以上の負傷者・200 人以上の避難者・食料消費の大幅な禁止・10,000 トンを超える炭化水素の放出・25km²以上の地域の土地と水の強制除染・500 万ドル以上の経済的損失のいずれか 1 つを満たすものであると定義されている。
- 4) 2004 年の時点では、18,400 件の事故のうち、6,404 件がエネルギー関連の事故で、そのうち 3,117 件（48.7%）が過酷事故に相当するとされ、これらの事故が、年代別・地域別・工程別（発掘・精製・運搬など）・死傷者別（エネルギー部門従事者か地域住民か）などに、あるいは人災か天災か・OECD か非 OECD かなどに区分され分析された。ポール・シェラー研究所の結論は、「エネルギー関連の事故リスクは非 OECD 諸国において OECD 諸国よりも際立って高い」・「化石エネルギーの上流工程と非 OECD 諸国の水力で事故が多い」・「予想される致死率は西欧の水力と原子力で最も低い」などであった（Hirschberg, et. al., 2004）。
- 5) これは原子力事業者の無過失責任を定めた規定であり、一般の不法行為について規定した民法 709 条の特則との位置づけになる（第一東京弁護士会災害対策本部編（2016）、31 頁）。
- 6) 正確には、東京電力株式会社代表取締役社長清水正孝氏から原子力経済被害担当大臣海江田万里氏に宛てられた。
- 7) 原賠法成立時において、措置額を超える損害賠償を国が負担するか電力会社が負担するか、という難問に対して、「原子力事業者の責任とするものの、国が必要な援助を行う」というあいまいな規定で決着をみたこと、そのあいまいさが批判されつつも抜本的な改正はおこなわれなかったこと、そのため損害賠償コストが適切に経済計算に含まれなかったことなどは金森（2018）を参照。
- 8) 斎藤（2015）は、この間の推移を「拙速」と呼び、以下のように指摘している。「政府は、東電が損害賠償に対する無過失・無限責任を負うことを大前提として、原賠法第 16 条に則って『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』ことを基本方針とした。その結果、東電が損害賠償に対して最終的に負担することが**建前**とされ、政府の東電に対する援助は、損害賠償資金の一時的な建て替えなどの資金繰りをサポートする範囲にとどまることが原則になったのである。したがって、東電に対する資金繰り支援のスキームは、財政資金によって東電が救済されるという印象をできるだけぬぐいさる必要が生じた。そうした事情を反映して、政府の東電に対する支援スキームは、国民から見て非常にわかりにくいものとなっていった」（太字は原文のママ）（斎藤（2015）、4 頁）。
- 9) 交付国債とは、国が金銭の給付に代えて交付するために発行する債券で、債券の発行による発行収入金が発生しないものの総称である（財務省（2018）、93 頁）。国が機構に発行・交付している国債は、無利子・譲渡禁止・要求払い（機構が、原子力事業者に対し、損害賠償の履行に充てるための資金交付を必要とし、その現金化について要求があったときは、いつでも現金化することが約束されている）となっている（同上、94 頁）。なお当該国債の現金化（償還）は、エネルギー対策特別会計（原子力損害賠償支援勘定）の負担において行われる（同上、94 頁）。エネルギー対策特別会計は、民間銀行から賠償資金を借り入れている（斎藤（2015）、28 頁）。またこの借り入れた資金にかかる利払いは、

国の一般会計から繰り入れられている (同上, 28 頁)。

- 10) このような、損害賠償コストを国は負担せず返納を求めるといった整理は、当初から明確に示されたわけではない。この明確な整理は 2013 年 12 月 20 日の閣議決定でおこなわれた。ここでは、「交付国債の償還費用の元本分は、原子力事業者の負担金を主な原資として、機構の利益の国庫納付により回収される」(原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社 (2013), 8 頁) ことが明記された。2012 年の総合特別事業計画策定時は、損害賠償を適切におこなっていくことに重点が置かれ、この財源が国なのか電力会社なのかは必ずしも明確ではなかった。それは、「事故後 1 年余の時点で策定したため、福島原子力事故の被害の広がりや復興の道筋を十分に見通した計画とすることはできなかった」「賠償・廃炉・安定供給を進めるうえで、東電がどの程度の負担を担うかという観点からの検討は十分になされず、国と『連帯して対応』するとの基本認識の確認にとどまった」(原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社 (2013), 4 頁) とされていることから伺われる。なお、後述する 2017 年の新々・総合特別事業計画では、機構による資金交付は「一時的支援」(原子力損害賠償・廃炉等支援機構・東京電力ホールディングス株式会社 (2017), 5 頁) とはっきり記された。国の支援はあくまでも一時的なもので、最終的には電力会社はそれを返納しなければならない、というニュアンスが明示された。
- 11) 実際には、みなし小売電気事業者のうち、機構法制定以降に料金改定をおこなった 7 社 (北海道電力, 東北電力, 東京電力, 中部電力, 関西電力, 四国電力, 九州電力) において電気料金に算入されている (経済産業省 (2017), 20 頁)。
- 12) 東京電力改革・1F 問題委員会 (2016) によると、「東京電力は、30 年程度を要する賠償を自らの経営改革によりやり遂げる」(4 頁) とされており、当時原発事故から 5 年が経過していたことを考えると合計 35 年になる。他方、同じ東京電力改革・1F 問題委員会 (2016) は新電力の負担を 2020 年から 40 年間としており、この場合 2011 年の事故発生時からカウントすると 50 年になる。いずれにしても、30 ~ 40 年という超長期の性格を持つといえる。
- 13) 除染とは、具体的に以下のような内容を意味する (2013 年 12 月 20 日閣議決定, 6 頁)。すなわち、「(a) 除染とインフラ復旧の一体的施工や居住地周辺の重点的実施等、復興の動きと連携した除染の推進、(b) 除染の際に考慮する情報として個人線量を活用することの検討、(c) 効果の高い新技術を積極的に採用できるしくみの推進、(d) 除染の加速化・円滑化に有効な取り組み事例の横展開、(e) 除染に関するわかりやすく丁寧な情報の提供」である。また、中間貯蔵は、「除染に伴い生ずる土壌等を安全かつ集中的に管理・保管する中間貯蔵施設等」(2013 年 12 月 20 日閣議決定, 6 頁) の建設・管理運営等である。
- 14) 平成 23 年 3 月 11 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 (2011 年法律第 110 号)
- 15) 新・総合特別事業計画によれば、2020 年代初頭に東京電力は配当を復活させる、または自己株式消却を開始することになっており、さらに 2020 年代半ばに機構は保有株式の売却を開始するとされている (新・総合特別事業計画, 14-15 頁)。そして、2030 年代前半に、特別負担金の納付終了が見通される場合には、その時点までに、機構は保有するすべての株式を売却すると計画されている (新・総合特別事業計画, 15 頁)。
- 16) この想定が実現するためには、株価が倍増する必要がある。例えば、「東電株は現状は 500 円以下で推移しており……除染費用 (2.5 兆円) は株売却益でまかなう計画だが、平均売却価格が 1,050 円になる必要がある」(『日本経済新聞』2015 年 3 月 23 日付)。なお、次節でみるとおり、2017 年には除染費用が 4 兆円と増加したため、「株価を今の数倍に高めなくてはならない。実現のハードルは高い」(『日本経済新聞』2016 年 12 月 15 日付) という事態になっている。
- 17) 「東京電力㈱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 年 9 月 3 日原子力災害対策本部)
- 18) もちろん、これまでの原発事業においても、原子力事業者の私的経済計算とは別に、国費が投入されてきたことは周知の事実である。その意味で、原発事業のコストの一部を国が負担することが当然のことで伝統的なことであるとみなせないことはない。しかし、ここで問題となるのは、この廃炉が通

常炉の廃炉ではなく、事故炉の廃炉であるということである。会計的観点からすると、事故炉の廃炉費用は通常の経済計算とは切り離して管理するべきである。実際、原発事故に 22 兆円という公的見解が示されているのであるから、事故炉の研究開発に国費を投入するのであれば、除染・中間貯蔵と同様にその予算規模も示して 22 兆円に加算すべきであろう。

- 19) 日本では、戦後、大手の電力会社（旧一般電気事業者）が発送電一体・地域独占の経営を行ってきたが、1995 年から電力自由化が始まり、段階的に自由化の範囲が広がられてきた。小売部門にも旧一般電気事業者以外の電力会社が次々と参入し、2016 年 4 月から完全に自由化され、2018 年 6 月現在 496 の事業者が小売電気事業者として登録されている。これらの、従来の大手電力会社とは異なる、新しい電力の小売会社を「新電力」（正式には、特定規模電気事業者あるいは PPS）とよぶ。
- 20) すでにみたとおり、東京電力は、原発事故後、実質的に国有化されている。また、原子力損害賠償金の支払いにあたって国家の援助を受けている。そのため、東京電力の経営には国家が大きく関与しており、経営計画の策定や改訂にあたって政府の認定が必要なのである（機構法第 45 条）。
- 21) 東京電力は 2017 年度に一般負担金 567.4 億円と特別負担金 700 億円の合計 1,267.4 億円を支払っている。これを 2,000 億円程度まで引き上げるということである。一見、要求の水準を上げているように見えるが、実質的にはそうではない。なぜなら、東電委員会の説明によると、2,000 億円というのは概算であり、この計算式は「4 兆円 / 30 年程度」（東京電力改革・1F 問題委員会（2016）、24 頁）である。損害賠償コストのうち東京電力が確保すべき金額は 4 兆円とされており、これを 30 年で除するというものである。これを計算すると、年額 1,333 億円である。つまり、現在の水準と同じである。
- 22) 日本原子力発電株式会社（以下、「日本原電」という）が日本初の商業用原発である東海発電所が運転を開始した 1966 年度から、東京電力による福島第一原発事故発生の 2010 年度までに確保しておくべきだった金額とされている。
- 23) この点について東電委員会は以下のように説明している。すなわち、「国民全体で福島を支える、需要家間の公平性を確保するといった観点から、……託送制度を活用して広く新電力の需要家も含めて負担を求める」（東京電力改革・1F 問題委員会（2016）、4 頁）としたうえで、新電力の負担は 2.4 兆円を上限とすること、2020 年から 40 年間として年額 60 億円の負担を求めるが、一般標準家庭 18 円 / 月相当という規模の小ささであること、そして、原発が再稼働し、仮に調達価格が 1 円 / kWh 安くなると年間 250 億円のメリットがある（ため 60 億円の負担は小さいものである）こと、などが盛り込まれた（東京電力改革・1F 問題委員会（2016）、21 頁）。これらの説明を踏まえてもなお、過去に原発の電気を利用した需要家の受益を理由に現在の需要家に対して負担を求めるという費用負担のあり方や、本来、送配電費用とは関係のない賠償費用を託送料金制度のしくみを活用して回収を行う点について、批判は継続している。
- 24) 「中間貯蔵施設費用に充てるため、エネルギー特別会計から 470 億円程度を 35 年以内に支出する（「原子力災害からの福島復興の加速のための基本方針」2016 年 12 月 20 日閣議決定）」。
- 25) 東電委員会において「現状、東京電力は、廃炉に要する資金として見込んだ 2 兆円を事故収束対応に充当しているが、有識者へのヒアリングにより得られた見解の一例に基づけば、燃料デブリ工程を実行する過程で、追加で最大 6 兆円程度の資金が必要であり、合計すれば最大 8 兆円程度の資金を要する状況となっている」（東京電力改革・1F 問題委員会（2016）、4 頁）とされた。
- 26) 22 兆円という元本のみならず、それに対する利子がどれほどで、誰によって負担されているのかも明示されていない。

<参考文献>

- Burbherr, P. and S. Hirschberg (2014) "Comparative Risk Assessment of Severe Accidents in the Energy Sector" *Energy Policy* 74, S45-S56.
- Hirschberg, S., G. Spiekerman and R. Dones (1998), *Sever Accidents in the Energy Sector, First edition*, PSI Report No.98-16, Paul Scherrer Institut, Wuerenlingen and Villigen, Switzerland, 1998.
- Hirschberg, S. (2004) Accidents in the Energy Sector: Comparison of Damage Indicators and External Costs, Workshop on Approaches to Comparative Risk Assessment, Warsaw, Poland, 20-22 October 2004, http://energetyka.itc.pw.edu.pl/pe/files/wyklad_11/awarie.pdf (アクセス日 2018年6月20日)
- Hirschberg, S., P. Burgherr, G. Spiekerman, Ro. Dones (2004) "Severe Accidents in the Energy Sector: Comparative Perspective" *Journal of Hazardous Materials*, Vol. 111, Issues 1-3, pp.57-65.
- 植田和弘編 (2016) 『大震災に学ぶ社会科学第5巻 被害・費用の包括的把握』東洋経済新報社。
- 大島堅一・除本理史 (2012) 『原発事故の被害と補償—フクシマと「人間の復興」—』大月書店。
- 金森絵里 (2016) 『原子力発電と会計制度』中央経済社。
- 金森絵里 (2018) 「会計情報からみる福島第一原発事故への道」原発史研究会編『日本における原子力発電のあゆみとフクシマ』晃洋書房, 第6章。
- 経済産業省 (2014) 「原子力損害賠償支援機構法の一部を改正する法律案の概要」2014年2月。
- 経済産業省 (2017) 「電力システム改革貫徹のための政策小委員会 中間とりまとめ」平成29年2月, 総合資源エネルギー調査会基本政策分科会・電力システム改革貫徹のための政策小委員会。
- 原子力災害対策本部, 政府・東京電力中長期対策会議 (2011) 「東京電力㈱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」2011年12月21日。
- 原子力災害対策本部 (2013) 「東京電力㈱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(案)」2013年9月3日。
- 原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社 (2011) 『特別事業計画—「親切・親身」な賠償の実現に向けた「緊急特別事業計画」—』2011年10月28日。
- 原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社 (2012) 『総合特別事業計画』2012年4月27日認定申請, 2012年5月9日認定。
- 原子力損害賠償支援機構・東京電力株式会社 (2013) 『新・総合特別事業計画』2013年12月27日認定申請, 2014年1月15日認定。
- 原子力損害賠償・廃炉等支援機構・東京電力ホールディングス株式会社 (2017) 『新々・総合特別事業計画(第三次計画)』2017年5月11日認定申請, 2017年5月18日認定。
- 原子力損害賠償紛争審査会 (2011) 『東京電力株式会社福島第一, 第二原子力発電所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』平成23年8月5日。
- 斎藤静樹 (2014) 『企業会計入門—考えて学ぶ』有斐閣。
- 齊藤誠 (2015) 『震災復興の政治経済学』日本評論社。
- 財務省 (2018) 『債務管理レポート2018—国の債務管理と公的債務の現状—』財務省理財局。
- 政策科学研究所 (2008) 『平成19年度チェルノブイリ事故報告書の調査』平成19年度独立行政法人原子力安全基盤機構委託調査, 平成20年3月。 <http://www.ifeng.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/CR-2007-12.pdf> (アクセス日 2018年6月20日)
- 第一東京弁護士会災害対策本部編 (2016) 『実務 原子力損害賠償』勁草書房。
- 醍醐聰 (2017) 「東芝の不正会計と国策原子力ビジネス」『季論21』第37号, 163-174頁。
- 東京電力株式会社 (2011) 「福島第一原子力発電所・事故の収束に向けた道筋—当面の取り組みのロードマップ」2011年4月17日。
- 東京電力改革・1F問題委員会 (2016) 『東電改革提言』平成28年12月20日。

- 東京電力に関する経営・財務調査委員会（2011）『委員会報告』平成 23 年 10 月 3 日。
- 内閣府原子力政策担当室（2011）「原子力発電所の事故リスクコスト試算の考え方」原子力発電・核燃料サイクル技術等検討小委員会（第 2 回）資料第 1 号，平成 23 年 10 月 13 日，<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/tyoki/hatukaku/siryo/siryo2/siryo1.pdf>（アクセス日 2018 年 6 月 20 日）。
- 日本経済研究センター（2017）『福島第一原発事故の国民負担』2017 年 3 月 7 日，https://www.jcer.or.jp/policy/pdf/20170307_policy.pdf（アクセス日 2018 年 10 月 5 日）。
- 松木良夫・高原省五・本間俊充・村松健（2008）『エネルギー産業における過酷事故事例および事故時の影響評価結果に関する分析（受託研究）』日本原子力研究開発機構。<https://jopss.jaea.go.jp/pdfdata/JAEA-Review-2008-029.pdf>（アクセス日 2018 年 6 月 20 日）

Costs and Re-payments for Fukushima Nuclear Disaster

Eri Kanamori *

Abstract

The costs of managing the consequences of the Fukushima-Daiichi nuclear have been significant already, and the estimated total future costs have increased over time. The immediate payments have been possible by direct payments from the Japanese government. However, most these payments are not acknowledged as government spending. Instead, a complicated system of envisioned re-payments have been created.

Based on the three Special Business Plans published by TEPCO since the nuclear disaster, this evolving perception of the economic consequences and the increasingly complicated repayment schemes are described.

Keywords:

Fukushima disaster, cost of nuclear accident, TEPCO's Special Business Plans

* Professor, College of Business Administration, Ritsumeikan University