

日本エネルギー法研究所季報

JAPAN ENERGY LAW INSTITUTE QUARTERLY BULLETIN



第283号

【目 次】

EUバッテリー規則が示す新たな規制像…………… 1
伊藤 一頼

原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に基づく賠償支
援制度の課題——原子力事業者の財産権保護の観点
から…………… 4
釜口 昂大

研究班の動き…………… 1 1

新着図書案内…………… 1 2

EUバッテリー規則が示す新たな規制像

東京大学大学院法学政治学研究科教授 伊藤 一頼

1. EUバッテリー規則をめぐる状況

EUでは2023年8月17日からバッテリー規則が施行された¹。本規則は、EUで販売されるほぼ全てのバッテリー（蓄電池）製品に対し、その製造からリサイクルまでの諸段階で排出される温室効果ガスの量を開示することなどを求めるもので、EUが気候変動対策として掲げる欧州グリーン・ディールの一環を成している。高機能のバッテリーは、再生可能エネルギーや電気自動車の普及にとって欠かせない製品であるが、その生産過程では電力が多量に消費されるなど環境負荷も高いため、いち早く規制が導入されることになった。

もともと、本規則は事業者の高い遵守コストを課すものであり、特にEUへとバッテリー製品を輸出する域外生産者にとって事実上不利に作用する可能性もあることから、世界貿易機関(WTO)協定との整合性が問題となり得る。また、後述のように、本規則はバッテリ

ー製品のサプライチェーン全体に関する情報を、人権侵害の有無等も含めて開示させる内容となっており、EUが別途検討を進めている企業サステナビリティ・デューディリジェンス指令案²とも密接に関連する。そこで以下では、本規則の内容を概観しながら、その意義や法的な課題に触れることとしたい。

2. バッテリー規則の概要

(1) カーボンフットプリント

本規則において、カーボンフットプリント(CFP)とは、バッテリー製品システムにおける温室効果ガス排出量と温室効果ガス除去量の合計を二酸化炭素換算値で表したものをいう(3条1(21))。このCFPを、バッテリー製品のライフサイクル全体、すなわち原材料の入手・前処理、主要製品の生産、流通、リサイクルという各段階について算出し(生産者の影響下でない使用

段階は除外), その情報を製品自体にQRコード等で表示するよう本規則は求める(7条1(e))。この開示義務の開始時期はバッテリーの種類等により異なるが, 早ければ2025年2月から実施される。さらに, 2028年2月以降は順次, EUが定めるCFPの最大閾値未満のものでなければバッテリー製品を販売できなくなる(7条3)。

(2) リサイクル率

2028年8月以降順次, バッテリー製品の原材料(コバルト, 鉛, リチウム, ニッケル)のリサイクル率を開示することが求められる(8条1)。さらに, 2031年8月以降順次, かかるリサイクル率がEUの定める下限値を上回ることが求められる(8条2)。

(3) デューディリジェンス

前会計年度の純売上高が4千万ユーロ以上であるなど一定規模以上のバッテリー事業者は, 2025年8月以降, デューディリジェンス方針の策定・実施が求められる(48条1)。その上で事業者は, 自社のサプライチェーンにおける悪影響のリスクを特定・評価し, 当該リスクに対処するための戦略(取引先に圧力をかけることや取引を停止することを含む)を実施する義務を負う(50条1)。ここでいうリスクとは, 本規則の附属書10に掲げられたものを指し, 例えば気候変動, 環境汚染, 労働者の権利の侵害などがある。こうしたデューディリジェンス義務を履行するための指針が2025年2月までに欧州委員会から公表される予定であるが(48条5), 事業者は, 附属書10に掲げる既存の国際基準(OECDの責任ある企業行動のためのデューディリジェンス指針など)を自社の方針に組み込むことも求められている(49条1(b))。これらの各事業者の方針並びにリスク対処活動は, インターネット等を通じて一般に開示されねばならず(52条3), また第三者機関による検証の対象となる(51条)。

(4) デジタルバッテリーパスポート

2027年2月以降, バッテリー製品はバッテリーパスポートと呼ばれる電子情報をQRコードにより具備することが求められる(77条1, 3)。ここに記載されるべき情報は本規則の附属書13が定めており, 一般にアクセス可能な項目と, 欧州委員会及び正当な利害関係者(リサイクル業者等)のみがアクセスできる項目があるが, 前者には, バッテリーの組成や性能, CFPの値, デューディリジェンス方針に関する報告書などが含まれる。なお, 欧州委員会は2020年の新循環経済行動計画に基

づき, 2022年にエコデザイン規則案を公表しており³, そこでは広範な製品を対象とした「デジタルプロダクトパスポート」の構想が示されている。バッテリーパスポートはこれを先行して実現する試みであり, デジタルプロダクトパスポートとの相互運用性を確保することが本規則で定められている(78条(a))。

3. 若干の検討

(1) バッテリー規則が目指すもの

本規則がバッテリー製品に関するCFPの開示を義務付け, またその上限値を設定することは, 気候変動の防止に向けた政策として疑いなく重要な意義を有するであろう。ただ, 本規則の目的や射程はそれにとどまらず, ①企業のサプライチェーン・デューディリジェンスを通じた世界大の環境的・社会的価値の実現, ②製品のライフサイクル全体をカバーする各種データのデジタルスペースでの集約・可視化, というEUの長期的な戦略目標を先行して追求する面もあると思われる。それゆえ, 本規則を試金石として運用しながら, 将来的にはより広い製品や企業活動に対して, 本規則を類推・発展させた仕組みを導入することにEUの関心は向けられているといえよう。

(2) 国際法との適合性

それでは, こうした制度を設けることは国際法に照らして問題はないのだろうか。この点に関しては特に, WTO協定の一部を成す「貿易の技術的障害に関する協定」(TBT協定)との整合性を検討する必要がある。

本規則はTBT協定附属書1で定義される強制規格に該当すると考えられるため, 同協定2条の義務に服することになる。まず2.1条は, 強制規格が産品の原産地に基づく差別をもたらさないよう求めているところ, バッテリーの生産過程で消費される電力の炭素排出量は, 原子力や再生可能エネルギーの発電割合が高いEUの方が他の諸国よりも一般に少なくなるため, 今後バッテリー製品の競争力を左右するCFPの開示や上限値の義務に関して, EU産品が輸入品よりも有利になる可能性がある。

もともと, 先例で示された解釈によれば, 輸入品への不利な影響が「規制上の正当な区別(legitimate regulatory distinction)」のみを理由として生じている場合は違法な差別とはならない⁴。それゆえ, 気候変動の防止が政策目的である以上, 生産過程での炭素排出量

の多い製品群が不利な影響を受けることは、それ自体としては違法ではないと考えられる。ただ、先例は同時に、かかる規制上の区別が「公平な方法(even-handed manner)」で設計・適用されていない場合には正当とはいえないと述べる⁵。この点、本規則は、CFPの算出方法は欧州委員会の製品環境フットプリント(PEF)手法に準拠しつつ委任法において今後定めるとしているが(7条1及び附属書2)、CFPの方法論をめぐっては様々なアプローチが提唱されており、仮にEUがそうした状況を考慮せず特定の手法のみを合理的理由なく強制するような姿勢を示した場合は、公平性が疑問視されることもあり得る。

またTBT協定2.2条は、強制規格が、正当な目的の達成のために必要である以上に貿易制限的であってはならないと規定する。従来 of 紛争事例ではこの条項の違反は認定されにくい傾向にあるが、本規則について問題になるとすれば、CFPだけでなくデューディリジェンスの義務を課している点が、特に外国事業者にとって貿易制限的に作用するという主張がなされる可能性はある。

(3) デジタル戦略への示唆

CFPやデューディリジェンスに関する義務を履行するためには、(使用後のリサイクル段階も含めて)広大なサプライチェーンにおける関係事業者を把握し、情報の提供を受ける必要がある。こうした、製品のライフサイクルにわたる企業間のデータ連携を可能にするシステムの構築が欧州では進められており(Gaia-Xなど)、それは本規則(及び将来の同様の規則)の遵守コストを低下させる効果がある。外国企業もそこに参加することはできるが、それは長期的に見て欧州がデ

ータの集積地になることを意味し、それ自体が欧州の競争力を著しく高める結果となり得る。さらに、こうしたデータ提供要求型の規制をEUだけでなく他の諸国も導入するようになれば、国家間あるいはデータ連携システム間でのデータの奪い合いという様相が濃くなるかもしれない。それを完全な競争に委ねるのか、あるいは国際的に何らかの調整や規律の仕組みを設けるべきなのかが、今後の課題として検討されねばならない点であろう。

【注】

¹ Regulation (EU) 2023/1542 of the European Parliament and of the Council of 12 July 2023 concerning batteries and waste batteries, amending Directive 2008/98/EC and Regulation (EU) 2019/1020 and repealing Directive 2006/66/EC.

² European Commission, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, COM/2022/71 final.

³ European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for setting ecodesign requirements for sustainable products and repealing Directive 2009/125/EC, COM/2022/142 final.

⁴ *United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, WT/DS406/AB/R, 4 April 2012, para.176.

⁵ *Ibid.*, para.95.

(いとう・かずより =
東京大学大学院法学政治学研究科教授)

原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に基づく賠償支援制度の課題 ——原子力事業者の財産権保護の観点から

研究員 釜口 昂大

1. はじめに

日本では、福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」という）以降、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（以下「機構法」という）に基づいて、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）による被害者への損害賠償の迅速かつ適切な実施を確保するために、原子力損害賠償・廃炉等支援機構（以下「機構」という）による資金提供などの支援が行われてきた。ここで、機構が資金提供を行う上での主な原資は、原子力事業者（機構法38条にいう原子力事業者を指す、以下同様）からの一般負担金である。

原子力損害の賠償に関する法律（以下「原賠法」という）は民法の特別法であるため¹、本来であれば、不法行為責任を負わない東京電力以外の原子力事業者にも賠償金を負担する責任は生じないが、一つの原子力事業者の資力のみによって莫大な賠償金の全額を担うことは現実的ではないことから、機構法は、原子力事業者間での相互扶助という観点に基づいた賠償支援の仕組みを可能にした²。

機構法の立法目的には、事業者間で資金を拠出し、将来の原子力事故に備える機能が含まれる³。しかし、現在の運用においては、一般負担金の大部分が福島事故の賠償に充当されており、将来の損害賠償に備えるための積立としては機能していない。さらに、一般負担金を収納する際に、将来の事故に備えるための負担部分と既に発生した原子力事故の賠償のために用いられる負担部分は区分経理されていないことから、今後、加害者である東京電力が十分な資力を得た場合にも、当事者ではない⁴原子力事業者の負担が生じ続けることとなる。このことによって、機構法の仕組みは、当事者ではない原子力事業者の財産権を侵害するおそれがある。

そこで、本稿では、機構法に基づく賠償支援の仕組みと一般負担金の法的性質を記載した上で（2.）、機構法に基づく一般負担金の徴収が、当事者ではな

い原子力事業者の財産権を侵害し得るかという問題について検討する（3.）。そして、機構法の下で当事者ではない原子力事業者が負う負担を将来的に軽減するための法制度について検討する（4.）。なお、本稿の意見については、筆者の個人的見解であり、あり得べき誤りは全て筆者個人に帰属するものである。

2. 機構法による賠償支援の仕組みの概要と一般負担金の法的性質

(1) 機構法による賠償支援の仕組みの概要

機構は、原賠法3条の規定により原子力事業者が賠償の責めに任ずべき額が原賠法7条1項に規定する賠償措置額を超える原子力損害が生じた場合において、当該原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付その他の業務を行うこととされている（機構法1条）。

ここで、機構法38条1項各号が規定する原子力事業者に該当する者は、機構の事業年度ごとに、機構の業務に要する費用に充てるため、機構に対して一般負担金を納付しなければならない（機構法38条1項）。そして、一般負担金の額は、機構の事業年度ごとに原子力事業者から納付を受けるべき負担金の額の総額として機構が運営委員会の議決を経て定める額に、同委員会の議決を経て原子力事業者ごとに定める負担金率を乗じて得た額とされる（機構法39条1項）。

また、機構法は政府の国債発行による資金援助についても定めている。すなわち、機構が、資金援助の申込みを行った原子力事業者と共同して特別事業計画を作成し、主務大臣から認定を受けることで（機構法45条）、政府は、特別資金援助⁵に係る資金交付を行うために必要となる資金の確保に用いるため、国債を発行し、これを機構に交付することができる（機構法48条1～2項）。そして、機構は、特別資金援助に係る資金交付を行うために必要となる額

を限り、交付された国債の償還を請求することができる（機構法49条1項）。ただし、特別資金援助によって交付された国債及び国債の償還を受けた額に関しては、機構法50条の国債の返還及び59条4項の国庫納付によって、機構から国に全額返還されることが予定されている⁶。

そして、特別事業計画の認定を受けた原子力事業者は、一般負担金に特別負担金額を加算した額を機構の事業年度ごとに納付することとされている（機構法52条1項）。

（2）一般負担金が租税の外延に含まれるかについて

一般負担金は、原子力事業者である限り機構法に基づいて納付を強制されるという点において、租税類似の性質を有する。そこで、機構法に基づく一般負担金が租税の外延⁷に含まれ、租税の賦課徴収に関する基本原則が適用されるかについて検討する。

租税は、「国家が、特別の給付に対する反対給付としてではなく、公共サービスを提供するための資金を調達する目的で、法律の定めに基づいて私人に課する金銭給付である」と学説上定義される⁸。そして、租税は、公共サービスの資金を調達するために、国民の富の一部を国家の手に移すものであるから、その賦課徴収は必ず法律の根拠に基づいて行わなければならないとされる⁹（租税法律主義）。

上記の定義によると、機構法に基づく一般負担金は、国や地方公共団体等の国家が賦課徴収するものではないため、実体法上の租税ではないといえる。しかし、旭川市国民健康保険料事件最高裁判決¹⁰は、「租税以外の公課であっても、賦課徴収の強制の度合い等の点において租税に類似する性質を有するものについては、憲法84条の趣旨が及ぶと解すべき」であるとしており、租税以外の公課についても、強制の度合いによっては租税法律主義が及ぶべき旨を示している。

ここで、一般負担金は、将来の事故の際の反対給付を得るための拠出金としての性質を有するため、対価性があるといえる。しかし、一般負担金は、将来の事故に備えるための負担部分と福島事故の賠償のために用いられる負担部分が区分経理されていないことから、当事者ではない原子力事業者にとっては、対価性のない福島事故の賠償支援のためにも用いられることとなる。

したがって、当事者ではない原子力事業者が納付する一般負担金に関しては、福島事故の賠償支援という公共的資金の調達を目的として課せられる租税類似の賦課徴収であると評価できる¹¹。加えて、原子力事業者は、法律に基づいて一律に一般負担金支払義務を負っており、原子力事業者が一般負担金を納付しなかった場合には、その旨の公表を受けることが規定されている（機構法38条4項）。

以上を踏まえると、機構法に基づいて徴収される一般負担金は、当事者ではない原子力事業者にとっては賦課徴収の強制の度合いが必ずしも弱いとはいえず、租税の外延として、租税の賦課徴収に関する基本原則が及ぶ余地があるものと解する¹²。

3. 一般負担金の徴収によって生じる当事者ではない原子力事業者の財産権侵害に関する検討

以上のように、一般負担金の収納に関して区分経理がなされていないことで、当事者ではない原子力事業者は、対価性のない租税類似の負担を強いられていることとなる。ここで、現行の機構法における一般負担金の主な用途である福島事故の賠償支援において、どのような公共性が認められるかが問題となる。機構法に基づく賠償支援制度が、当事者ではない原子力事業者に対して、法律によって不当に金銭的負担を強いる制度であるとする、憲法29条が保障する財産権の侵害となることも考えられる。そこで、以下では、財産権侵害を判断する上で使用される審査基準を用いて、原子力事業者の財産権保護の観点から検討を行う。

（1）財産権侵害に関する審査基準

憲法29条1項は、「財産権は、これを侵してはならない」と定める。そして、同条2項は、財産権が受ける制約について、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」と定める。財産権の制約に関しては、森林法共有分割制限事件判例¹³は、職業選択の自由の判例理論に基づく明白性の原則よりやや厳格な基準によって審査している¹⁴。すなわち、「裁判所としては、立法府がした右比較衡量に基づく判断を尊重すべきものであるから、立法の規制目的が前示のような社会的理由ないし目的に出たとはいえないものとして公共の福祉に合致しないことが明らかであるか、又は規制目的

が公共の福祉に合致するものであっても、規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであって、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとなる場合に限り」憲法29条2項に違背するという判断基準を示している。

したがって、財産権侵害に関しては、①立法目的の公共性、②規制手段の必要性、③規制手段の合理性、の三つの観点から合憲性が判断される。①については、学説上、財産権が服する公共の福祉は、内在的制約¹⁵のほか、社会的公平と調和の見地からなされる積極目的規制（政策的規制）¹⁶にも服するとされる¹⁷。②については、規制手段が立法目的を達成するために必要な限度を超えたものであるかが審査基準となる。③については、立法目的と規制手段との間で合理的関連性が認められるかが審査基準となる¹⁸。

(2) 機構法に基づく規制手段の評価

a. 原子力事業者の人権享有主体性

まず、機構法38条は、原子力事業者の有する金銭を法律に基づき徴収することを定めたものであるため、原子力事業者の所有権は、法律によって制限を受けているといえる。そして、法人である原子力事業者は、機構法によって制限される所有権について、憲法29条1項が保障する財産権の享有主体となり得るものと解する¹⁹。

b. 機構法の立法目的の公共性

次に、機構法1条が定める「原子力事業者が損害を賠償するために必要な資金の交付その他の業務を行うことにより、原子力損害の賠償の迅速かつ適切な実施及び電気の安定供給その他の原子炉の運転等(…)に係る事業の円滑な運営の確保を図るとともに、…もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展に資する」の立法目的の公共性について検討する。

前提として、原子力事故は、ひとたび発生すると広範かつ甚大な被害をもたらす性質をもつ。こうした原子力事故により引き起こされる被害の特殊性に鑑みると、被害者への公平な救済措置を実現するために賠償支援を行うことに公共性がないとまではいえないと考えられる。

しかし、原賠法3条及び4条は、原子力損害を生じさせた原子力事業者にのみ賠償責任が生じる旨を定めている。この趣旨からすると、加害者が賠償額の全額を負担することを原則とすべきであり²⁰、加害者の資力では被害者に対する公平な救済措置を実現することが困難な場合に限定して、機構法の立法目的に公共性を認めるべきであると解する。

c. 機構法による規制手段の必要性

機構法59条4項は、機構が、毎事業年度において機構に生じた残余金の全額について、機構法49条2項によって国債の償還を受けた額を満たすまで国庫に納付すべき旨を定める²¹。しかし、この手法によると、国庫納付が続く限り、原子力事業者が納付した一般負担金は最終的に福島事故の賠償支援のために用いられることとなる。そのため、当事者ではない原子力事業者が納付する一般負担金のうち福島事故の賠償支援に用いられる額を、加害者の資力の回復等に応じて逡減することは困難になる²²。このことから、機構法に基づく一般負担金の徴収は、原賠法3条及び4条の趣旨から逸脱して、加害者が履行すべき賠償債務をほかの原子力事業者に引き受けさせる制度であるといえる。

加えて、一般負担金を拠出する各原子力事業者にとっては、機構法による積立てを通じて、将来発生するおそれのある賠償リスクを軽減することも機構法に期待する機能の一つであると考えられる。しかし、上記制度によると、国庫納付を完了するまでの期間は積立てを行うことができないため、侵害の程度が大きいといえる。

以上を踏まえると、当事者ではない原子力事業者が受ける財産権侵害の程度は著しいものであり、機構法に基づく規制手段は、立法目的を達成するために必要な限度を超えているといえる。

(3) 機構法に基づく規制が当事者ではない原子力事業者の財産権を侵害するかについて

機構法に基づく資金援助には限定的な運用が求められることに照らすと、当該規制手段は、立法目的を達成するために必要な限度を超えており、機構法に基づく規制は、当事者ではない原子力事業者の財産権を侵害すると判断される余地があるといえる。

4. 当事者ではない原子力事業者の負担を軽減するための法制度に関する検討

(1) 区分経理による賠償支援部分の明確化について

以上のとおり、機構法は、福島事故の賠償に伴う負担を長期にわたって当事者ではない原子力事業者に負わせるおそれのある制度であることをみてきた。

こうした負担を将来的に軽減するためには、一般負担金のうち、福島事故の賠償支援に用いられる負担部分を区分経理することで、一般負担金とは別の枠で収納することが考えられる。具体的には、福島事故の加害者である東京電力のみに納付させている特別負担金（機構法52条）の位置付けを、福島事故の賠償支援に充てる負担金を収納するための枠として再構築することで、現行法上は一般負担金として収納する費用の一部を特別負担金に移行することが考えられる。これにより、一般負担金に占める賠償支援部分の明確化が図られ、福島事故の賠償支援に用いられる負担部分を東京電力の資力に応じて調整可能なものとするができる。

ここで、従来の一般負担金は、機構の運営費用等として収納し、その残余金は将来への積立てとして使用することで、将来発生する事故への備えとすることが可能となる。現時点では、いまだ福島事故における損害賠償紛争が終結しているとは言い難い状況であるため²³、当面の間は、将来のための積立てを行うことは困難であると考えられる。しかし、この方法をとることで、将来的に状況が改善した場合には、福島事故に伴う賠償債務の完済を待たずして積立てを行うことが可能となる。

また、国庫納付に関しては、残余金の全てを納付するのではなく、福島事故の賠償支援のための負担金に関して生じた残余金のみを納付することが考えられる。その上で、福島事故の賠償支援のために収納する負担金の総額は、可能な限り加害者である東京電力の負担によることはもとより²⁴、東京電力の財務状況が改善されたと判断される場合は、当事者ではない原子力事業者の負担を段階的に軽減していくべきである。以上のように、事故後の賠償支援に用いられる金額を明確に区別することで、当事者ではない原子力事業者の負担軽減を図ることができる。

(2) 区分経理を行うことが東京電力の経営にもたらし得る影響について

a. 賠償債務が負債計上されることに伴う債務超過のおそれ

上述の区分経理によって、当事者ではない原子力事業者の負担を段階的に軽減することが望まれる一方で、賠償のための負担金の全てを東京電力に一手に負わせることになると、福島事故に関する賠償債務の全てが東京電力の負債として計上されるおそれがある²⁵。現在の東京電力の財務諸表においては、賠償債務の一部が負債として計上されているにとどまるが²⁶、福島事故に関する巨額の賠償債務の全てが負債として計上されると、東京電力は債務超過に陥り、倒産するおそれがある。

b. 信用リスクの増大に伴う資金調達の問題

加えて、区分経理に伴う過度な負担の増大により東京電力の財務状況が悪化すると、資金調達の面においても問題が生じることとなる。電気事業者の資金調達の手法の一つとして、社債の発行が挙げられる。ここで、社債の利率は、一般的に、信用リスクが高ければそれだけ高くなり、信用リスクが低ければそれだけ低くなるとされている²⁷。そして、信用リスクの評価に当たっては、信用格付業者（金融商品取引法2条36項）による信用格付（同法2条34項）の等級によって判断されることとなる²⁸。信用格付業者による信用格付は、発行体が負う全ての金融債務についての支払い能力を見極めること等を目的としているため²⁹、機構法による支援を過度に抑制することで東京電力の財務状況が悪化し、倒産リスクが高まると、信用リスクが高くなることが想定される。

通常、社債発行会社が公募社債を起債する際には、引受証券会社が総額引受けを行い、投資家に販売することが一般である³⁰。しかし、会社の信用リスクが高い場合、社債発行時の利率を決定する過程において、引受証券会社がリスクプレミアム³¹を考慮して、高い利率を要求することが考えられる。高い利率は、東京電力の資金調達コストを増加させ、その結果、電気事業の経営を長期的に圧迫するおそれがある。特に、電力事業においては多額の資金が必要であるため、高金利の社債を発行せざるを得ない状況に陥った場合、資金調達が難しくなり、電気事業

の運営に影響を及ぼす可能性が高まることが考えられる。

(3) 区分経理に伴う適切な負担割合の設定

公共事業者である東京電力の倒産を防ぎ、電力の安定供給を損なわないようにすることを目的の一つとして機構が設立されたことを踏まえると、区分経理によって、東京電力が倒産する事態を招来することは妥当ではない。

先述したとおり、当事者ではない原子力事業者の負担を軽減することは、原子力事業者の財産権保護という観点からも重要ではある。しかし、原子力事業者の相互扶助による支援額を過度に低減すると、東京電力は、福島事故に伴う賠償のみならず、資金調達の面でも経営が圧迫されることとなり、倒産する危険性が高まることとなる。

加えて、電気事業法の改正により、電気事業者は、2025年4月1日から一般担保付社債³²を発行することができなくなる³³ことから、今後は、電気事業者が発行する社債の利率が現在よりも上昇することが想定される³⁴。したがって、区分経理により当事者ではない原子力事業者の負担を段階的に軽減する必要がある一方で、負担割合の設定に関しては、過度な負担の増大によって東京電力の財務状況が悪化しないよう、上述した事情に配慮する必要があると考えられる。

5. 残された課題

現行の機構法には、上述した問題のほかにも、今後、小型モジュール炉(SMR)などの普及により新規に原子力事業者になり得る企業にとって、一般負担金の納付義務が負担になり、事業参入の障害になるという問題がある。

2023年5月31日に、原子力行政の「憲法」として位置付けられる³⁵原子力基本法が改正された。当該改正において、原子力利用における国の責任として、「国は、エネルギーとしての原子力利用に当たっては、原子力発電を電源の選択肢の一つとして活用することによる電気の安定供給の確保、我が国における脱炭素社会(…)の実現に向けた発電事業における非化石エネルギー源(…)の利用の促進及びエネルギーの供給に係る自律性の向上に資することができるよう、必要な措置を講ずる責務を有する」との

文言が追加された(原子力基本法2条の2)。すなわち、脱炭素社会を実現するために、国が責任を負い、原子力利用を推進することが法律に定められたといえる。

原子力発電の推進を国が主導することが法律に定められた以上、国は、新たに原子力事業に参入する企業の妨げにならないよう、現行の機構法を見直す必要があると考えられる。例えば、新規参入する企業に対して、福島事故の賠償支援に用いられる負担部分については軽減措置を講じることが考えられる。このような仕組みを創設する上でも、既に発生した事故の賠償支援に用いられる負担部分を明確化することは、現行の機構法における重要な課題であるといえる。

【注】

¹ 野村豊弘＝道垣内正人＝豊永晋輔編著『原子力損害賠償法コンメンタル』(第一法規、2022年)22頁。

² 高橋康文『解説原子力損害賠償支援機構法——原子力損害賠償制度と政府の援助の枠組み』(商事法務、2012年)136頁。

³ 内閣官房『原子力損害賠償支援機構法の概要』(2011年8月)、

https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/taiou_honbu/pdf/songaibaisho_111003_01.pdf (最終閲覧日: 2023年12月26日)1-2頁。

⁴ 本文中における「当事者ではない」とは、原子力事故の加害者として原賠法3条に基づく賠償責任を負う者ではないことを意味する。

⁵ 認定特別事業計画に基づく資金援助を指す(機構法47条1項1号)。

⁶ なお、機構法51条及び68条は、返還が予定されていない国からの資金援助についても定めているが、いずれも交付できる場合は限定されている。例えば、機構法68条に基づく交付金は、中間貯蔵施設費用としては交付されているものの、福島事故の賠償支援のための交付は行われていない。環境省「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」(2013年12月20日)13頁、

<https://www.env.go.jp/content/900484104.pdf> (最終閲覧日: 2023年12月26日)、「機構の財務」原子力損害賠償・廃炉等支援機構Webサイト、

https://www.ndf.go.jp/soshiki/zai_index.html (最終閲覧日: 2023年12月26日)参照。

⁷ 租税法律主義について定めた憲法84条における「租税」の意味については、憲法学者は、租税法学者が定義する「租税」よりも範囲を拡大する解釈をとってきた。碓井光明「憲法八十四条にいう

『租税』の概念の外延について」ジュリスト705号（1979年）122頁参照。このことを踏まえて、本文中で言及する「租税の外延」とは、租税法学者の定義にいう「租税」からは外れるものの、憲法84条が定める租税法律主義の適用を受ける強制的な公課のことを指す。

⁸ 金子宏『租税法〔第24版〕』（弘文堂，2021年）9頁。

⁹ 金子・前掲注(8)77頁。

¹⁰ 最大判平18・3・1民集60巻2号587頁。

¹¹ 原田大樹「行政法学から見た原子力損害賠償」法学論叢173巻1号（2013年）9頁。同論文は、公金徴収の立法準則として「対価性」「帰責性」「制裁」「費用調達」の四種類を挙げた上で、そのなかでも、費用調達を目的とする公金徴収には賦課金額に歯止めをかける内在的な限界が存在しないことから、租税法律主義に基づき、徴収の要件について法律で明確に規律すべきであるという前提に立つ。そして、一般負担金は、将来の事故の際の反対給付を得るための拠出金と理解されるものの、リスクの計算やそれに基づく金額設定になっていない上、一般負担金は福島事故の賠償にも用いられることから、対価性に基づく公金徴収ではなく、費用調達を目的とする公金徴収と解さざるを得ないと述べている。同8-11頁参照。

¹² 租税法律主義の内容である課税要件明確主義は、法律又はその委任の下に政令や省令において課税要件及び租税の賦課徴収の手續に関する定めをなす場合には、その定めはなるべく一義的で明確でなければならないことを意味する。金子・前掲注(8)84頁。

機構法による一般負担金の算定方法は、一般負担金年度総額×負担金率とされており（機構法39条1項）、一般負担金年度総額は、業務費用の長期見通しと原子力事業者の収支状況を考慮するとのみ定められている（同条2項）。原田・前掲注(11)12頁は、このような規定の仕方について、課税要件明確主義を充足せず、違憲と評価される可能性があることを指摘する。

¹³ 最大判昭62・4・22民集41巻3号408頁。

¹⁴ 裁判所がこのような立場をとる理由については、社会的効用を増大させるために人権を制限するという関係の場合に人権を保護することは、まさに裁判所に期待された役割であるから、審査基準を緩和すべき理由はない、と説明されている。高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第5版〕』（有斐閣，2023年）294頁。

¹⁵ 内在的制約とは、他の人権を侵害してはならないという制約のことを指す。高橋・前掲注(14)126頁。

¹⁶ 積極目的規制とは、憲法22条1項が規定する職業選択の自由に関する規制の合憲性審査に用いられる用語である。職業選択の自由に関する規制の合憲性審査では、規制目的二分論という理論が用いられる。これは、規制の合憲性審査にあたり、

消極目的の規制と積極目的の規制を区別し、それぞれに対し異なる審査基準を用いるものである。このなかで、積極目的の規制とは、福祉国家の理念の下に、弱者保護のため、あるいは、社会経済の均衡のとれた調和的発展のために行われる規制であるとされる。そして、積極目的の規制の場合には、消極目的の規制とは対照的に、目的及び手段の選択に際して立法府に広範な裁量を認めている。高橋・前掲注(14)280頁。

¹⁷ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第8版〕』（岩波書店，2023年）256頁。

¹⁸ 最大判・前掲注(13)。

¹⁹ 本来は、人権享有の主体は自然人であるため、法人（団体）に固有の人権主体性はないが、性質上可能な限りにおいては、構成員の人権を代表して、法人も人権を主張することが学説上認められている。高橋・前掲注(14)102-103頁、芦部・前掲注(17)91-92頁。加えて、法人が人権を享有し得る範囲として、財産権などの経済的自由権が含まれることにあまり異論は認められていない。佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂，2020年）172頁。

²⁰ なお、野村ほか編著・前掲注(1)で述べたとおり、原賠法は民法の特別法であるが、民法709条は「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」と定めていることから、不法行為責任を負う加害者にのみ賠償責任が生じることは、民法上の原則ともいえる。

²¹ 交付国債の償還額は、交付国債の発行限度額15.4兆円を上限として増加し続けている。原子力損害賠償・廃炉等支援機構「原子力損害賠償・廃炉等支援機構 説明資料」（2023年6月）、https://ndf.s2.kuroco-edge.jp/files/user/pdf/capital/ir/kiko_ir.pdf（最終閲覧日：2023年12月26日）、「賠償、除染 交付国債上積み 福島第一 計15兆4千億円に」電気新聞（2023年12月25日）1面。そのため、国庫納付で償還額を満たすのに要する期間は未定である。

²² 一般負担金及び特別負担金を収納する際の加害者の負担割合を相対的に増やすことにより、負担額の調整を図ることも考えられる。しかし、残余金の全額国庫納付という手法をとる以上、国庫納付が続く限りにおいて、各原子力事業者が納付した一般負担金は最終的に福島事故の賠償支援に用いられることとなり、将来の事故に備えて残余金の一部積立てを行うこと等は一切できない仕組みとなっている。加えて、加害者以外の原子力事業者が納付する一般負担金の額を過度に低減すると、機構の運営に支障が生じるおそれもあることから、現行の機構法においては、負担額の調整を図ることは実質的には困難であるといえる。

²³ 参考として、佐瀬裕史「中間指針第五次追補による確定判決の上書き」日本エネルギー法研究所季報282号（2023年）3頁。

²⁴ 現行法においても、特別負担金については、できるだけ高額な負担を求めるものとして主務省令で定める基準に従って定められることとされている（機構法52条2項）。ただし、2022年度分の特別負担金は、東京電力の赤字が原因で0円を計上している。「賠償へ経営の安定不可欠 原子力事業者の負担 2.5兆円迫る」電気新聞（2023年4月27日）1面。

²⁵ 高橋・前掲注(2)140-141頁参照。

²⁶ 東京電力ホールディングス株式会社「有価証券報告書 2022年度（第99期）」（2023年6月29日）107頁参照、

https://www.tepco.co.jp/about/ir/library/securities_report/pdf/202306-j.pdf（最終閲覧日：2023年12月26日）。

²⁷ 橋本円『社債法〔第2版〕』（商事法務，2021年）136-137頁。

²⁸ 橋本・前掲注(27)137頁。

²⁹ 株式会社格付投資情報センター「格付付与方針」（2022年6月10日）2頁参照、

<https://www.r-i.co.jp/rating/about/RatingDeterminationPolicies.pdf>（最終閲覧日：2023年12月26日）。

³⁰ 安部健介『新・会社法実務問題シリーズ・3 新株予約権・社債〔第3版〕』（中央経済社，2021年）366頁。

³¹ リスクプレミアムとは、リスクのある資産の期待収益率から無リスク資産の収益率を引いた差のことを指す。「リスクプレミアム」SMBC日興証券Webサイト、

<https://www.smbcnikko.co.jp/terms/japan/ri/J0091.html>（最終閲覧日：2023年12月26日）。

³² 一般担保付社債とは、民法の規定による一般の先取特権に次いで、会社の財産について他の債権者に先立って自己の債権の弁済を受ける権利である一般担保が付された債権をいう。橋本・前掲注(27)92頁。

³³ 電気事業法附則20，橋本・前掲注(27)93頁。

³⁴ 一般担保が付されていることは、社債に係る債務の支払いを確保し、社債の回収可能性を高めるものであるため、同一の発行者が発行した無担保社債よりも利率を下げる効果がある。橋本・前掲注(27)137頁。ただし、一般担保がないことによって必ずしも低利で社債が発行できなくなるとは限らない。例えば、電源開発株式会社は既に無担保に移行しているものの、旧一般電気事業者の社債金利と遜色ない水準で社債を発行できている。「電力債『25年問題』 地方投資家の動向焦点に『一般担保付き』選好も」電気新聞（2023年12月1日）1面。

³⁵ 原子力委員会「原子力白書 昭和31年版」（1957年12月）。

研究班の動き

(10・11・12月)

原子力損害賠償制度に係る法的論点検討班

10月3日の第3回研究会では、竹下研究委員から「2004年改正パリ条約下での法適用関係」というテーマでご報告をいただいた。2004年改正パリ条約における法適用に関する規定を概観した後、日本における原子力損害賠償に関する準拠法選択規則についてご解説をいただいた。その後、法益の要保護性、風評被害のパリ条約の射程の有無や原子力損害賠償に結実する諸原則の適用のあり方について議論した。

エネルギーに関する国際動向の法的論点検討班

11月24日の第3回研究会では、西村研究委員から「洋上風力発電と国際法」というテーマでご報告をいただいた。排他的経済水域(EEZ)における洋上風力発電施設が国際法上どのように位置付けられるかを概観した後、EEZで洋上風力発電施設を設置する際の「妥当な考慮(duo regard)」の内容と海洋環境の保全義務についてご解説をいただいた。その後、浮体式発電施設に船舶安全法が適用される理由や、洋上風力発電施設の設置に際してどの程度の考慮が求められるか等について議論した。

公益事業法制検討班

10月23日の第2回研究会では、土田研究委員から「洋上風力発電推進に向けた法的課題—研究序説—」というテーマでご報告をいただいた。再エネ海域利用法の概要や同法に基づく占用公募制度についてご報告をいただき、次に漁業関係の権利や訴訟事例についてご解説をいただいた上で、洋上風力発電の推進に向けた今後の課題についてご紹介をいただいた。その後、再エネ海域利用法に基づく占用公募制度や洋上風力発電事業の推進と漁業権との関係について議論した。

12月22日の第3回研究会では、武田研究委員から「ガス市場のカーボンニュートラル化」というテーマでご報告をいただいた。都市ガスのカーボンニュ

ートラル化に向けて注目されている、合成メタンやバイオメタン等を巡る国内外の動向や諸論点についてご報告をいただいた後、都市ガスのカーボンニュートラル化に係る制度や、国による今後の検討の方向性についてご解説をいただいた。その後、合成メタン等におけるクレジットや証書を巡る論点について議論した。

再生可能エネルギー主力電源化に向けた法的論点検討班

11月14日の第2回研究会では、高橋主査から「ドイツ再生可能エネルギー法制の新局面—立地規制を中心として—」というテーマでご報告をいただいた。ドイツにおけるこれまでの再生可能エネルギーの立地に関する制度的枠組みを整理し、2022年7月に成立した土地利用計画法の改正について概観した後、ドイツの土地利用計画法下の地域住民との調整や、州に設定された風力導入目標に対する自治体間の摩擦や、ドイツの土地利用法制が日本でどのように活用できるかについて議論した。

原子力の安全性を巡る法的問題検討班

10月13日の第2回研究会では、川合研究委員から「原子力安全規制における非法規の機能」というテーマでご報告をいただいた。原子力安全規制の局面において用いられる諸規範のうち法規でないものが規制に取り込まれた経緯を概観した後、学協会規格の利用に関する手続及び組織についてご解説いただいた。その後、学協会規格を行政上の基準として利用することの是非や裁判所の判断基準等について議論した。

新着図書案内

(10・11・12月)

書名	著者	出版社
租税法 第24版	金子 宏	弘文堂
社債法 第2版	橋本 円	商事法務
新・会社法実務問題シリーズ・3 新株予約権・社債 第3版	安部 健介	中央経済社
経済法総論	舟田 正之	有斐閣
公益事業の再構築	公益事業学会若手研究会	関西学院大学出版会
環境法研究 第17号	大塚 直ほか	信山社
環境法の開拓線	島村 健ほか 編	第一法規
最近の重要環境判例 環境法研究 第48号	人間環境問題研究会	有斐閣
排出量取引とカーボンクレジットのすべて	株式会社野村総合研究所	エネルギーフォーラム
Energy Law : An Introduction	Raphael J. Heffron	Springer
Routledge Handbook of Energy Law	Tina Soliman Hunter et al. (eds.)	Routledge
Energy Law in a nutshell Fourth Edition	Joseph P. Tomain	West Academic

日本エネルギー法研究所季報

2024.1.4 Vol.283

編集発行 日本エネルギー法研究所 季報編集委員会
〒141-0031 東京都品川区西五反田七丁目9番2号
KDX五反田ビル8F

電話 03-6420-0902 (代)

URL <http://www.jeli.gr.jp/>e-mail contact-jeli@jeli.gr.jp

印刷 株式会社 吉田コンピュータサービス

本書の内容を他誌等に掲載する場合には、日本エネルギー法研究所にご連絡ください。