

原子力発電所事故から学ぶ金融危機への対処方法

北村行伸*

一橋大学経済研究所

2015年10月

要旨

非常時の社会経済の運営について、事前に準備しておくことは望ましいが、どのような形で、その制度設計をし、どのような形で法制化し、どのような形で実施していくかということを広い視野から検証しておくことも重要な課題である。2011年に発生した東日本大震災やそれに続いて起こった東京電力福島第一原子力発電所事故のような非常事態はそれほど頻繁に起こるものではない。このような稀な事象に対する対処方法を学び、その問題について考えておくことはこの時代に生きる者の責務であろう。本章では原子力発電所が建設もされていない1961年に制定された原子力損害賠償法が、2011年の原発事故でどのように使われ、そのためにどのような制度対応がなされたかを概観し、その経験が、近年、頻繁に発生するようになった金融危機への対処にどのような示唆を与えるかを考察している。

具体的には、1990年代の一連の金融危機は大変な対応を政府や日本銀行に迫ったが、その結果構築された預金保険機構(制度)が、今回の原発事故で初めて本格的に運用された原子力損害賠償制度の中で、原子力損害賠償支援機構の設計に生かされていることを明らかにし、さらにその対応策が、今後起こる金融危機や大震災へも応用できる可能性を示唆している。

キーワード: 原子力損害賠償法、責任保険、無過失責任、無限責任、自己資本規制、預金保険制度、予防原則、制度の記憶、組織の記憶

* 本研究は「課題設定による先導的人文・社会科学研究推進事業」(日本学術振興会)『非常時における適切な対応を可能とする社会システムの在り方』(齊藤誠代表)の下で行われたものである。研究会のメンバーおよび研究会の講師諸氏との意見交換や福島第一原発の現地視察から多くの刺激を受けた。とりわけ、法律の専門家との対話は本研究のテーマ設定や議論の進め方を考える上で極めて有益であった。本章の作成に当たっては、日本銀行、金融庁の担当者の方々に丁寧な解説をしていただいた。また、江川絵理氏には素稿を読んでいただき詳細なコメントをいただいた。記して感謝したい。

1. 過去の非常時から何を学ぶか？

近年、これまで経験したことのない大規模災害や事故といった非常時に直面することが多い。非常時への対応と言っても、次のような時系列的变化のどの時点を指しているかで対応の在り方は大きく異なってくるだろう。①危機的状況が発生している最中あるいは直後の緊急対応、②危機的状況が一応終了し、被害状況を把握し始める時期、③被害状況が十分把握され、復旧・復興計画を立てる時期、④実際に復旧・復興のための工事や制度作りが始まる時期、⑤復旧が終了し、危機的状況から完全に抜け出し、平常に戻る時期。これらの時間をおおよその時間軸で捉えると、①の状況は危機当日、②は危機発生から1週間後、③は危機発生後6-12ヶ月、④危機発生後半年から2年後、⑤は危機発生から5-10年後ぐらいであろうか。

多くの場合、危機対応というと①と②に相当する時期を想定している。その時に何が起こるかという点については、比較的十分に議論されていることが多く、法律や規制、危機対応マニュアルなどの形で準備されている。問題は、それが関係者の間で「制度の記憶」「組織の記憶」として定着しており、非常時にそれらの資料に頼らずとも自動的に適切な判断に基づいた初動がとれるレベルにまで危機対応ができているかということである。

本章では、このような非常時対応とは少し異なった、より長期的な制度設計の観点から、非常時の危機対応に対する準備の歴史を見ていきたい。具体的には、原子力損害賠償制度の歴史をたどりながら、それがどのような形で今回の原子力発電所事故に対する損害賠償制度として活用され、そして、それが1990年代に経験した未曾有の金融危機とその処理の結果形成された金融制度改革といかに結びついているかということをつまららかにする。前回の非常時の結果たどりついた対応策が、今回の非常時にどのように使われ、今回の対応策が次回どのように引き継がれていくのかを、原子力損害賠償制度と預金保険制度を例に歴史的に検証するということである。別の言い方をすれば、非常時の危機対応の記憶を風化させないための仕組みとして、法制度や政策組織の平時からの点検・再検討が必要であることを論じたい。

2. 原子力損害賠償制度と福島第一原子力発電所事故から得られた教訓

2.1 原子力損害賠償制度成立への歴史的経緯

1938年にドイツ人科学者オットー・ハーンとフリッツシュ・シュトラスマンによって発見された原子核分裂反応は、戦時中の核兵器開発競争に結びつき、1945年8月には広島と長崎にアメリカ軍により原子爆弾が投下され、第二次世界大戦は終結した。

その後の米ソ冷戦の中で、核兵器の開発が活発化すると同時に、アメリカ合衆国大統領アイゼンハワーは原子力の平和利用、民事利用への道を開いた。具体的には、

1953年にはアメリカの原子力委員会が商業用原子炉開発の発表を行い、1953年12月の国連総会で、アイゼンハワー大統領は新原子力戦略を公表した。ここでは「原子力における国際協力の促進と原子力貿易の解禁」(国際原子力機関(IAEA)の創設)と「原子力開発利用の民間企業への門戸開放」が謳われていた。この新戦略は遠藤(2013,p.22)が指摘しているように「核兵器と原子力平和利用のバランスを巧みに取りつつ、顕在化しつつあった冷戦のヘゲモニーを握ろうとした」ものである。

ただし、原子力の平和利用をいかに謳い上げたところで、原子爆弾の破壊力や放射能による人間への被害の深刻さは広島と長崎で明らかになっており、原子炉事故が起こった場合、その被害の大きさも容易に想像がつくだけに、原子力平和利用に関する法整備は「危険防止事前措置」と「事後被害者救済制度」(原子力損害賠償制度)を十分備えることが要請されたことも事実である。

アメリカ政府は1954年、原子力法の改正を行い、1つの原子力事故から生じる原子力事業者の責任を5億6000万ドルに制限した¹。これがプライス・アンダーソン法であり、原子力事業者は有限責任(損害賠償額に上限あり)であり、かつ実質的には賠償金負担は保険と政府が負うという、事業者にとってはかなり高いインセンティブが付いた内容であった。

遠藤(2013)によれば、「原子力損害賠償制度はその誕生の時点で、2つの特徴を持っていたということが可能である。第一は、軍事利用が先行した原子力の民事転用を国家戦略として進めるために、民間企業に対するインセンティブ制度として設計されたという点である。第二は、事故被害者を救済するための損害賠償制度であるにもかかわらず、具体的な原子力損害の経験の蓄積の上に立って設計されたものではないことである」(同上、p.24)。

通常の損害賠償制度であれば、事故の内容や損害の程度などに関する情報や知識が集まった上で、法制化が行われ、補償の内容も確定されるものである。原子力損害賠償制度は、潜在的な危険性は十分認識されていたが、当時は、現実に原子炉事故は発生しておらず、暗中模索の中で構築されたものである。

アメリカの原子力新戦略に牽引されるかたちで、1955年には日米原子力協定(第一次)を締結し、アメリカから核物質、核技術を導入することとなった。その際、アメリカ側は濃縮ウランなどの核物質を日本に輸送した後では、一切の責任を負わないという免責条項を要求してきた。1958年に結ばれた日英原子力協定でもイギリスから免責条項を要求された。両国とも強硬な態度で交渉に臨み、結局日本側は免責条項をのまざるを得なかった。また、1956年には原子力委員会は茨城県東海村を原子力発電所の集中立地と決定し、1959年には日本原子力発電株式会社が原子炉設置許可、電力事業経営許可を得ている。

¹ 原子力事業者には民間保険業界から得られる原子力損害賠償責任保険の最大額6000万ドルを得られる保険に加入することを義務付け、これを超える部分5億ドルは国家が補償するというものであった。

この間、東海村住民などから、米英の事業者に対する免責条項を受け入れたのであれば、原子力事故に対する損害賠償制度を早急に確立するべきであるという意見が出された。政府はその要望を受けて、1958年に原子力委員会の中に原子力災害補償専門部会を設置した。我妻栄を部会長として海外調査、部会審議を経て、1959年には専門部会は答申を原子力委員会に提出している。この答申をベースに原子力損害賠償の法制化が進められた。

竹内(1961、p.29)が指摘しているように、原子力損害賠償の法制化については、少なくとも4つの前提があった。第1に「原子力事故の原因・確率や災害の規模等が必ずしも明確になっていないという点である」。1957年にはイギリス・ウィンズケール原子力発電所において、燃料加熱による火災が発生し、大量の放射性物質が外部に放出されたという事故が起こっているが、その当時のイギリス政府は情報を秘匿したために、日本の立法化には役に立たなかったとされている。

第2に、国策として、「原子力の開発と平和利用の促進という政策」がとられており、「民間企業による開発をためらわせるような立法、外国業者が装置・燃料等の供給をしなくなるような損害賠償体制では、右の政策にそわないことになるという事実であった。」たしかに、原子力発電に関わる全ての装置や燃料を輸入に頼らざるを得ないという状況では、外国業者へのかなり譲歩した法律となっている。明治以来、通常の外資からの技術移転の方法として、まず、国営企業なり国立研究所でその技術を輸入し、その技術を民間転用できるような研究開発を行ったうえで、民間に技術や工場を払い下げ、民営化を進めるという流れがとられてきた。原子力発電事業に関しては、このような時間的余裕がなく、かなり拙速に政治的に国際間での取り決めがなされたように見える。これは、米ソ冷戦下、国際政治の緊張関係の中で進められた政策であり、立法化もその制約の中で行われたものと考えざるを得ない。

第3に、これも国際的な制約であるが、「原子力災害の特質として、それが国際的な範囲に及ぶことも予想されるため、損害賠償体制についても国際的な規制をなさざるをえない」ということである。国際的な原子力損害賠償制度の枠組みは、経済協力開発機構(OECD)の「原子力分野における第三者責任に関するパリ条約」(1968年発効)と国際原子力機関(IAEA)の「原子力損害の民事責任に関するウィーン条約」(1977年発効)の二つあるが、両条約ともに、各国の原子力損害賠償制度の水準を上げ、国境を超える損害に対する賠償制度を構築することを目的にしており、継続的に改正がなされている。ここでの議論から明らかなように、1950年代末より、すでに国際的な法制上の協調が意識され、議論されてきた²。

第4に、「賠償資金を調達する方法として民間保険を利用しようとする場合、わが国の保険の引受能力が低いため、外国保険会社に再保険の引受を求めざるをえず、したがって保険の内容が、わが国の保険会社の意向だけでなしに、外国の保険会社の意向によっても制約されるという点であった」。この点も原子炉がらみの事故が発生し

² この点については星野(1961)を参照。

ていないどころか、原子炉も設置されていない時点で、事故時の損害保険の適切な設計や価格付けが難しいことは明らかであった。また、原子力に対するアレルギーのある日本社会で保険会社が十分な資金調達ができるとは考えられない。また、ロンドンで再保険を引き受けてもらうにしても、かなりのプレミアムを要求されることになった。当時、民間保険会社が調達できる最大限が50億円ということであり、これが、原子力事業者側が請け負える賠償責任の限度額となった³。

2.2 原子力損害賠償法の内容

日本において、池田勇人首相の下で、「原子力損害の賠償に関する法律」(通称原賠法)と「原子力損害賠償補償契約に関する法律」(通称 補償契約法)を制定したのが、1961年(昭和36年)6月である。これは原子力2法と呼ばれ、現在に至るまで、日本の原子力賠償制度の基本法となっている。

原賠法では、原子力損害賠償制度の全体的な枠組みを定め、補償契約法は原子力事業者と政府との間の補償契約を定めており、原賠法を補完している⁴。

原賠法の基本方針は第1条に述べられているように、「被害者の保護」と「原子力事業の健全な発達」にある。当然ながら、被害者保護が損害賠償の基本であり、原子力事業者は賠償義務を果たすために、十分な賠償資金を用意する必要がある。しかし、そのために過度の負担が原子力事業者にかかり、原子力事業の発展の妨げになるということになってはならない。この二つのベクトルのバランスをとることから、原子力損害賠償制度の基本構想が練られていった。

竹内(1961, pp.29-30)によれば、被害者保護のためには、原子力事業者に無過失責任を課すと同時に、十分な賠償資金を準備させる必要がある。また、原子力産業の発展のためには、関連産業を賠償義務から守るために、原子力事業者に全ての責任を集中し、賠償資金の準備は民間保険契約で行い、損害賠償額が保険金でカバーできないほど甚大な事故の場合には、国が資金調達して補償するという構想になった。この構想は、要約すれば、「民事責任の厳格化と責任保険の強制と国家補償という三本の柱は、民事責任の上に保険が重なり、さらにその上に国家補償が乗るという関係に立つとともに、逆に国家補償のあり方が民事責任のあり方を制約するという関係に立つことになる」(竹内、同上、p.30)。この関係を我妻(1961)が図示したのが図1である。

³ 我妻(1961, pp.6-7)によれば、50億円という金額は、通常予想される最大損害額ではなく、日本の保険業界の消化能力の最大額だということである。また、そのカバーすべき保険事故には、地震・噴火による損害、正常運転による放射能の累積の結果生ずる損害およびいわゆる後発的損害(10年後に現れる損害)は含まれないということである。地震と噴火を除いたのは、イギリスとアメリカの保険業者が再保険をする場合にこれらを原因とする損害は除外されたからだとされている。当時の日本の金融業界の実力や保険業界の交渉力からすれば、この結果も致しかたないのかもしれないが、明らかに足元を見られた契約であると言わざるをえない。

⁴ 遠藤(2013, p.35)によれば、原賠法は賠償責任の特例を定めており、民法第709条以下の不法行為法の特別法という位置づけにあり、また、賠償処理に対する国の関与を規定する範囲においては、行政法規の性格を有していることになる。

図 1 挿入

我妻(1961,pp.7-8)の説明によれば、原子力事業者の賠償責任は図1の①②③の全てに及ぶが、責任保険のカバーするのは、①だけである。責任保険のカバーしない損害を国が補償契約②を通して補償する。これは法律上の履行義務がある契約であり、責任保険①と同様に50億円を上限としている。原子力事業者が賠償責任を負わない損害については、補償契約も責任は負わないことになっている。我妻は注意深く、保険契約上の瑕疵があって保険金が払われない領域(①'-②')も可能性としてあることを指摘している。この領域を政府が補償して原子力事業者に求償するのか、全てを原子力事業者の責任とするのかは不確定である。

損害額が50億円を超えた場合には、原賠法第16条によって「政府は、…この法律の目的を達成するために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」(1項)、「前項の援助は、国会の決議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」(2項)とされている。我妻(1961, p.8)はこの条項に対して「援助をするといっているものの具体的に政府の義務とはされていない」と指摘し、政府は被害者に対して無限責任を負うという図式にはならないことを示唆している。

原子力損害が「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、すなわち図1の④の範囲については、原賠法第17条で「政府は、…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」という素気ないものである。このような状況下では、広域に被災が及んでいる可能性が高く、とりわけ原子力発電所周辺の損害に特例的な救済措置を行なうことは難しいと判断している、あるいはそのような政策を発動することに消極的であるように読める。

2.3 原子力損害賠償法の問題点

我妻は既に述べた通り、原子力災害補償専門部会の部会長として海外調査、部会審議を経て、1959年に答申を原子力委員会に提出している。その答申と実際に発効された原賠法との間には、いくつかの相違があった。

議論の争点は2つある。一つは原子力事業者が無過失責任(厳格責任)を負い、かつ損害賠償責任額に上限を置かないという意味で、無限責任を課されている点⁵。二つめは、それに加えて、政府の役割が、原子力事業者に「必要な援助を行なう」という極めて消極的な位置づけになっている点である。

我妻をはじめとする民法学者は、原子力損害賠償責任については限度額を設ける有限責任が世界基準であり、無限責任を課すことによって、原子力事業者が長期的

⁵ Shavell (2002, Chapter 11)では損害保険と無過失責任の関係を、加害者と被害者の間のインセンティブが情報の非対称性下で変わり、その結果、社会的に最適な注意水準に達しないことが起こることを理論的に論じている。

な経営計画が立てられず、そのことが結果として原子力業界の育成に結び付かなくなるという議論をたてた。

すなわち、無限責任というのは全ての責任を原子力事業者に負わせているように見えるが、実際には、事業者の支払い能力に限界があり、倒産させれば、原発事故被害者は債権順位の下でしか債権追及はできないという意味で、絵に描いた餅のようなものにすぎないという議論である。とすれば、この法律は「原子力に対する国民感情あるいは当時の社会情勢」を反映させたものではあるが、その実効性は低いものであったと言えるのだろうか。一つ気になるのは、このような過酷な責任を背負わされた原子力事業者側から、この法律に対して、修正要求や批判が出てきていないという点である。この法律の一番の当事者が、これだけ大きな責任を負わされてもなお、事業推進に熱心であったとすれば、それは如何なるインセンティブに基づくものであったのかを考える必要がある⁶。法律の仕組みをよく見ると、原子力事業者は、損害賠償に備えて保険契約は結んでいるが、第3節で論じるように、金融機関が預金保険やその他の互恵的な保険契約以外に、自己資本をかなりの比率で積み上げることで、緊急時の流動性確保を図っているのと比べて、自己資本に対応した準備を規制されている訳ではない。また、原子力発電事業は国策として導入されてきており、非常時には政府からの暗黙の支援約束がそこにはあったと考える方が自然であろう。それをあえて表には出さずに、「必要な援助を行なう」という表現にとどまっても、原子力事業者は不安を抱くこともなかったのではないだろうか。

結局、この法律は当時の民法学者の批判(我妻ほか(1961)参照)を受けながらも施行され、原子力損害賠償法は1999年9月30日に発生したJCO臨界事故⁷の際に初めて適用され、約154億円の賠償金が支払われた。しかし、この法律の基本骨格は東日本大震災後の、東京電力福島第一原子力発電所の事故が発生するまで50年間手つかずのままであった⁸。

2.4 東日本大震災による福島第一原子力発電所事故以後の対応

2011年3月11日に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故に対する対応として同年4月11日に「原子力発電所事故による経済被害対応本部」が設置され、被害者への損害賠償を支援するための枠組みが検討されることになった。高橋(2012, pp.34-35)によれば、「損害賠償や廃炉費用等が未確定の段階ではなく、具体的な額

⁶ 原子力事業者が無限責任を負い、政府がそれを援助するという日本の原子力損害賠償制度では、企業経営の継続を保証することが出来ず、逆にリスクをとって原子力事業を運営するインセンティブは極めて低くなるはずであるにも関わらず、原子力事業者はその事業を推進してきたことをどう考えればいいのか。

⁷ JCOは住友金属鉱山の子会社の核燃料加工会社。事故後、事業を廃止した。

⁸ もちろん、途中で損害賠償措置額は1961年当初の50億円から、1971年に60億円、1979年に100億円、1989年に300億円、1999年に600億円、2009年に1200億円まで引き上げられてきたという意味では、まったく手つかずであったという訳ではない。

が明らかになった段階で枠組みを策定すべきとの考え方もあったが、賠償額等の具体的な額が明らかになるには相当の時間がかかると考えられた一方、東電に資金繰りの懸念があり、損害賠償の円滑かつ適切な実施に万全を期すため、支援の枠組みを策定することが必要と考えられた。「原子力事業者(東電)に法的整理が行われる場合、損害賠償債権は他の一般債権と同様に取り扱われ、比例配分を受ける。電気事業者が発行する社債については一般担保が付されており(電気事業法第 37 条)、被害者の損害賠償権は東電が発行する社債に劣後することから、配分額はさらに少なくなる。また、被害者は自ら法的整理に参加する必要があり、法的整理が終了するまで原則として支払を受けることができないなど、避難など物心両面で困難な生活状況にあるなかで、被害者は負担を強いられ、十分な賠償を受けられなくなる。さらに、法的整理をとる間、事故収束への対応、電力の安定供給の確保に支障を来すおそれもある」。

このような事情を勘案した結果、政府は同年 5 月 13 日に「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」(2011 年 5 月 13 日関係閣僚会合決定)を決定した。ここでの基本的な考え方は、事業者に法的整理がとられないよう、原子力損害賠償法に基づく政府支援策を実施するというものであった⁹。すなわち、政府として、第一に、迅速かつ適切な損害賠償のための万全の措置、第二に、東京電力福島原子力発電所の状態の安定化及び事故処理に関係する事業者等への悪影響の回避、そして第三に、国民生活に不可欠な電力の安定供給、という3つを確保しなければならないという制約の下で、東京電力に対して、「援助には上限を設けず、必要があれば何度でも援助し、損害賠償、設備投資等のために必要とする金額のすべてを援助できるようにし、原子力事業者を債務超過にさせない」ことを公表した(2011 年 5 月 13 日関係閣僚会合決定)。

図 2 が事故発生当時の原子力損害賠償制度の概要である。この時点では、政府補償契約の補償料率は「1 万分の 3」(2009 年改正)であったが、この補償料収入は積み立てられることなく、一般会計の歳入とされ、補償額もあらかじめ予算措置されておらず、具体的な支出額が決まった時点で予備費・補正予算等で措置することになっていた。

図 2 挿入

さらに、損害が賠償措置額である 1200 億円を超える場合には、原子力事業者は無限責任を負うことになっており、政府は原賠法第 16 条により、原子力事業者に「必要な援助を行なう」ことが認められていた。例外的に「その損害が異常に巨大な天災地

⁹ この賠償責任を果たすために事業整理を行わずに存続させることで賠償を継続させたケースに水俣病被害を出したチツソがある。チツソと東京電力の法務上の類似性については遠藤(2012、第 3 章)を参照。

変又は社会的動乱によって生じたものであるとき」には事業者および政府も免責されることになっていた(原賠法第3条)。

2011年3月の原発事故以後、政府は原賠法第16条に基づく政府の援助を具体化する目的で「原子力損害賠償支援機構法」を制定した。支援機構法では賠償措置額を超える損害が発生した場合に、自動的に政府が援助を行なうというのではなく、特別事業計画の認定等のプロセスが必要とされた。さらに、この支援機構法では、個別発電所当たりの賠償措置額を上回る損害賠償は、一義的には原子力事業者間(原子力事業を営む電力会社8社)の相互扶助で賄うことを基本にしている。すなわち、政府の援助に対しては、原子力事業者が負担金を機構に納付し、これを原資として機構が国庫納付することで返済が行われ、原則として国民負担が発生しない仕組みになっている¹⁰。

図3挿入

図3は原子力損害賠償支援機構が組み込まれた原子力損害賠償制度の全体像である¹¹。遠藤(2013, p.183)が指摘するように、原発事故後の社会的混乱の中で、政策担当者は少なくとも5つの問題に直面していた。(1)被害が甚大かつ広域、長期間に及び、3兆-5兆円と予想された損害賠償を実現する持続可能なスキームが必要¹²、(2)福島第一原子力発電所の事故収束、原子炉の冷却・安定化、(3)安定的な電力供給体制の回復、(4)電力債市場の機能回復、(5)東京電力へ融資を行っている金融機関の損失回避と金融システムの安定性の維持。これらを同時に解決するためには、東京電力の債務超過転落を回避し、経営を維持存続させることが大前提となった。

ここでの最大の問題点は、損害賠償額が最終的にどれぐらいの規模になるかが不確定だということ¹³、またその下で、国民負担を最小化することが求められたことにある。支援機構の業務は、原子力事業者からの保険料の徴収、東京電力への資金援助であり、それはまさに預金保険機構の業務と基本的には同じである。実際に、支援機構のスキームは預金保険機構の業務、機能を転用したものであることが明らかにされている。先述の通り、原子力事業を営む電力会社8社は、相互扶助組織として、負担金の納付を義務付けられていた。これは東京電力を支援するための奉加帳方式であると同時に、将来の原子力事故に備えた保険金であると解釈できるが、預金保

¹⁰ 原子力事業者が国庫納付困難となり、国民負担が発生した場合にも、これは原賠法第16条に基づくものと解釈される。

¹¹ 支援機構設立に向けての紆余曲折については遠藤(2013, 第5章)を参照。

¹² 2015年6月29日の『河北新報』では、東京電力は損害賠償額を約7.1兆円と見積もっているとされる。

¹³ Shavell(2004, Chapter 11)によれば、賠償額は現実的には「被害者への適切な補償」と「リスクを減らす加害者のインセンティブの創出」との間で折り合いをつけるような額とならざるを得ないということであるが、賠償額が決まらない下では、加害者の注意水準を維持・向上させるインセンティブを創出することができないのは明らかである。

險機構の運用方法と全く同じである。技術的に見ると、東京電力の貸借対照表上で、支援機構が損害賠償に関する資金を「援助」し、東京電力は利益の中から支援機構に対して「特別負担金」を支払う。この支援機構における援助と負担金の関係は、実際には融資と返済の関係に相当するものであるが、法律上は分断されており、負担金は東京電力の支払い能力に応じて毎年決定されることになっている。損益計算書において、原子力損害賠償引当金は「特別損失」、支援機構による交付金は「特別利益」として計上され、両者が相殺されることで損益には影響を与えない仕組みを導入した。この交付金には上限はなく、必要とあれば何度でも交付できるとすることで、原子力事業者を債務超過にさせないという仕組みを作り、問題の解決が図られたのである。

遠藤(2013, p.221)はこの原子力損害賠償支援機構の設計を評して、「政策担当者たちは第16条のあいまいさを逆手にとり、拡張的な解釈を行なうことで実効性の高い支援機構スキームの設計、構築に結びつけた」と述べている。

1961年に立法化された原子力損害賠償法は、当時、原子力発電所も建設されていない時点で制定されたものであり、大きな不確実性の下で、制度設計されたものであるが、2011年の福島第一原子力発電所事故に際して、機能するような構造を持っていたということは明記しておくべきことである。この法律は原発事故に対して、国と原子力事業者の間の責任や負担の分配をあいまいにしておいたことで、実践的に対応できるような余地、権限を残しておいたと解釈すれば、立法に関わった官僚たちの先見の明には驚かされる。さらに、立法に関与した我妻栄らの民法学者達の議論を読み返しても、現在、我々が議論している問題の大半を先取りしており、その意味では、官僚と民法学者のぎりぎりのせめぎ合いが法律の質を高め、耐久性のある構造をもたらしたとも考えることもできる。原賠法はまさに「法制度の記憶」を鮮明に残していたのである¹⁴。また、今時の支援機構スキームの立案においては、預金保険機構での金融危機対応を経験した官僚の知見が強く反映されていることも指摘されている¹⁵。

3. 金融危機対応への含意

3.1 金融危機に対する制度的な対応

前節で考察したように、原子力発電所の損害賠償制度の成立過程と東日本大震災発生後の実務的対応を概観することによって、様々な問題点が明らかになった。また

¹⁴ これはアメリカ合衆国憲法を読むと、独立宣言当時のジェファーソン、アダムズ、ハミルトン、ジェイらの議論が蘇ってくるのに似ている。

¹⁵ 預金保険機構は1991年から2002年までに180件の金融機関の破綻処理を行った。その間、組織の拡充と業務の拡大を図り、法改正を行なうことで多様な機能と権限を獲得し、未曾有の破綻処理と金融システムの安定を維持してきた。詳細は第3節を参照されたい。

金融危機を経て充実してきた預金保険機構の仕組みが原子力損害賠償支援機構に転用されていることも明らかになった。

金融危機に対する制度的な対応を原子力損害賠償制度との類推で考えると図 4、図 5 のように考えられるのではないだろうか。

図4、図5を挿入

図 4 は一般的な銀行のバランスシートを資産と負債＋自己資本の枠組みで表したものである。このうち、1000 万円までの預金についてはペイオフ時に預金保険制度のもとで保護されているが、1000 万円超の部分については銀行の資産状況に応じて減額もありうるという扱いになっている。また、決済用預金については全額保護されているので預金保険カバー部分に入る。

図 5 は純資産が正の範囲内では、図 4 の負債サイドを組み替えて、自己資本◎と預金保険非カバー部分①¹⁶、預金保険カバー部分②に分けてある。この部分をリスク管理の1階部分と呼ぼう。

その上の部分は銀行が債務超過に陥っている部分で、他社による吸収・合併、民間資金の供給による事業承継および 1000 万円を上限とした保険金支払（ペイオフ）、預金保険機構の資金援助による資産・負債継承（ペイオフコスト内）に相当する部分である。この部分はシステミック・リスクが比較的小さく、基本的には民間資金で資本毀損した銀行を救済できると考えられる範囲である。この部分をリスク管理の 2 階部分と呼ぼう。

さらに債務超過が膨れ上がり、金融業界全体に影響が出るシステミック・リスクの可能性が高い部分では、預金保険法第 102 条の例外措置あるいは日本銀行法 38 条¹⁷が発動されて資金供給が行われる可能性がある。預金保険法 102 条第 1 項第 2 号措置は特別資金援助として、金融整理管財人による、破綻金融機関又は債務超過の金融機関に対する資金援助による資産・負債承継の場合に適用される。この場合、破綻金融機関又は債務超過の金融機関はペイオフコストを超過している。資産・負債を承継するのは受け皿金融機関（ブリッジバンク）となる。預金保険法第 102 条第 1 項第 3 号は特別危機管理という判断で、政府（預金保険機構）による債務超過金融機関の全株式強制取得による実質国有化を意味する。この部分をリスク管理の 3 階部分と呼ぼう。

¹⁶ この部分に対して金融機関は預金引出に備えた引当金を準備していると考えている。

¹⁷ 日本銀行法 38 条 1 項では「内閣総理大臣及び財務大臣は、銀行法（昭和五十六年法律第五十九号）第五十七条の五の規定その他の法令の規定による協議に基づき信用秩序の維持に重大な支障が生じるおそれがあると認めるとき、その他の信用秩序の維持のため特に必要があると認めるときは、日本銀行に対し、当該協議に係る金融機関への資金の貸付けその他の信用秩序の維持のために必要と認められる業務を行なうことを要請することができる」とされている。もっとも、破綻金融機関に対する日本銀行の特融等については、金融危機に対応するための措置として、例外的に破綻金融機関の全債務を全額保護する措置がとられるといった場合などに限られている（日本銀行金融研究所（2011, p.148））。

実際に、預金保険機構では、2003年に金融危機対応措置ということで、足利銀行に第102条第1項第3号措置を適用している。

3.2 1990年代の金融危機とリスク管理

日本はこのように金融危機や東日本大震災への非常時対応の実務経験があり、多くの制度改革がなされてきた。リーマンショック後、あわてて金融制度の再構築を議論している欧米先進国の議論に先行しているところがある。ここでは1980年代から2000年代にかけての日本の経験や議論を振り返ってみたい¹⁸。

まず、預金保険制度は1971年に、預金預入金融機関の破綻処理方法と、預金者保護、信用秩序維持を目的に導入されたものであり、1986年には、預金保険法を改正して、ペイオフの上限を1000万円に引き上げ、資金援助方式という破綻処理方法が追加された。これは、預金保険機構が低利融資あるいは金銭贈与による資金援助を行なうことによって、破綻金融機関の取引、その他の事業を受け皿金融機関に譲渡させる方式である。バブル崩壊後破綻金融機関が続出し、それに応じて預金保険制度の危機対応も多様化していった。

1992年に伊予銀行が経営悪化した東邦相互銀行を吸収合併した際にこの方式が適用されている。1992年には三和銀行(当時)が東洋信用金庫を吸収合併した時にも適用された。

1994年に東京協和信用組合と安全信用組合が破綻した時に、当時の大蔵省と日本銀行が受け皿金融機関「東京共同銀行」を作り(1995年1月)、2信用組合を清算させ、事業を譲渡させた。これが受け皿金融機関への譲渡方式の始まりである。

1996年に住宅金融専門会社が多額の不良債権を抱え込み、資産13兆円の半分近い6兆4100億円が回収不能となっていた。この6兆円を超える不良債権処理に関しては、住専7社から債権を譲り受け、「住宅金融債権管理機構」が預金保険機構の出資によって設立され、債権回収に当たった。また、預金保険機構は金融安定化拠出基金を設立し、住宅金融債権管理機構が資金不足に陥った場合には、助成金を交付する資金援助方式を導入した。

1996年には、「金融機関経営健全性確保法」「預金保険改正法」「更生特例法」の金融三法が施行されている。「金融機関経営健全性確保法」では、自己資本比率という透明性、客観性をもった指標をもちいて、銀行経営の健全性を早期にチェックし、是正を求めるという早期是正措置という監督手法が導入された。「預金保険改正法」では、2001年3月まではペイオフは行わず、預金は全額保護されることになったが、預金保険機構は預金保護の費用を救済金融機関に対する「特別資金援助」という形で支払い、その財源として、金融機関から「特別保険料」を徴収するようになった。また、信用組合の破綻処理が増加する中で、東京共同銀行を「整理回収銀行」に改組し、破綻信用組合の不良債権の買取り、回収機関として業務を委託した。

¹⁸ 以下の歴史的流れは主として遠藤(2013、第7章)を参照している。

1997年には三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券が連続して破綻した。ここに至って政府は、大手金融機関の破綻処理を進め、金融システム全体を安定化させるために、大規模な資金投入(30兆円)を預金保険機構経由で行なう決定をした。

この公的資金投入の窓口として、預金保険機構の一般金融機関特別勘定と信用協同組合特別勘定を廃止し、特例業務基金を設置し、7兆円の国債を交付した。また、基金の借入金・債券に対して10兆円の政府保証を付けて、金融機関の破綻処理に使えるようにした。この基金が破綻処理と預金者保護に使える公的資金は17兆円となり、北海道拓殖銀行の破綻処理時に初めて利用された。また「金融機能安定化緊急措置法」では、預金保険機構が整理回収銀行に対して、金融危機管理勘定を通して必要資金を貸し付ける仕組みを導入した。この勘定で13兆円の資金が措置された。

1998年10月には「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律」(金融再生法)が成立し、破綻金融機関の再生を厳格かつ適切に行えるような仕組みが導入された。ここでは、「金融整理管財人制度」「承継銀行(ブリッジバンク)制度」「特別公的管理制度」が導入され、破綻金融機関に対して、受け皿金融機関が見つからない場合の公的管理システムとして機能するように考えられたものである。

このような一連の法制度・措置の拡充を通して、公的資金の投入が、破綻処理という事後的投入と破綻回避の事前的投入の両面から拡大していった¹⁹。様々な時限措置を恒久化して、金融機関の破綻処理制度をより安定的で、スリムな預金保険制度の下に集約したものが、2002年に行われた預金保険法改正である。図5に描いた、リスク管理の枠組みがそれである。

3.3 リーマン・ショック以降のリスク管理

2008年のリーマンショック以後、世界規模で起こった金融危機に関して多くの議論が出た。例えば、①危機を生じさせたそもそもの原因は何だったのか、②危機はなぜ世界的規模に波及していったのか、また、その波及の仕方はどのようなものだったのか、③危機を抑え込むために、各国政府、金融当局はどのような対応をしたのか、④危機を回避した後に、どのように正常化を行なうのか、といった論点があった。また、現在も様々な改革の道が模索されているし、先進国政府の肥大した債務残高や中央銀行のバランスシート上の国債や現金の規模の正常化には、まだ相当の時間と工夫が必要とされている。

多くの国際機関(IMF(2009)、BIS(国際決済銀行))や金融研究者グループ、個人金融研究者等が金融危機への対応を議論している。各論者の議論は、局所的なものから、大局的なものまで混合しており、十分な整理が論者の間でされているようには見

¹⁹ 1992年から2008年までに預金保険機構が投入した公的資金は47兆円と言われており、東京電力原子力事故の予想損害賠償額7.1兆円とは比較にならない額である。しかし、金融機関から買い取った資産は売却することで資金回収が出来るので、実際の国民負担額がどれぐらいになったのかは不明であるが(約10兆円と推定されている)、かなりの資金は回収されたと考えられる。

えない。これを、図5のリスク管理の3階構造という視点から整理すると比較的理解しやすいので、その枠組みを使って、各々の論点を見ていこう。

(1) リスク管理の1階部分

先ず、リスク管理の1階部分であるが、これは個別金融機関が、債務超過に陥らないように自己でリスク管理すべき部分であり、金融機関のリスク管理の基礎となる。この部分については、Dewatripont and Tirole (1994)で論じられているように、金融機関を一律に厳しく規制する必要はないが、十分な知識と情報を持たない投資家が資本の貧しい金融機関と取引をすることのリスクについては、政府が配慮すべきである。規制の必要性は対金融機関債権の形態や金融仲介機関の特性、リスクの度合いに依存する。最も影響力の大きな規制はBIS自己資本規制であり、これは1990年代より数次にわたって導入されてきたものであり、様々な議論を呼び起こしてきたが現在まで遵守されてきた規制である²⁰。この1階部分のもう一方には預金保険によってカバーされている預金がある。これは、リスク管理の基礎が規制と保険のバランスの下に行われていることを意味している。この規制と保険のバランスについてはDewatripont and Tirole (1994)によれば最適に決定することが理論的には可能であるが、個別金融機関から見れば、それぞれの状況に応じて独自に決めるべき問題であろう。

また、近年、Devereux (2014)、Mooij and Nicodème (2014)、Coulter, Mayer and Vickers(2014)らが、銀行のリスク管理の手法として規制の代わりに課税制度を用いるという議論を展開している。これまで金融取引に対する課税は多くの困難を伴うこともあって、それほど本格的には行われてこなかったが、彼らは環境税(Pigouvian tax)と環境規制の実態を考察すると、環境税がより有効である場合もあるという議論を引き合いに出して、金融税が金融規制より効率的である条件について論じている。納税された税収を危機準備基金(crisis fund)として蓄積しておくのか、それとも一般歳入として組み入れ、非常時には、必要に応じて特別会計から歳出されるようにすべきか、あるいはどの金融取引を課税ベースにするのかなど、詰めるべき論点は多く残っている。

税か規制かという問題については、Coulter, Mayer and Vickers(2014)が示したようにリスクに直面している個別条件に応じて判断は異なり得るが、一般的にはどちらでも効果は同じ(中立)であるというのが経済学的解釈としては説得力がある。

もう一つ、1階部分での大きな論点は、金融危機時に流動性をどのように確保するかということ、そのための流動性規制をどうするかという問題である。この点に関してはDiamond and Rajan(2000,2002a, 2002b,2005,2006,2011,2012)が広範に論じて

²⁰ この規制の問題意識については、翁(2010)や宮内(2015)が詳しい。

おり、Shin(2010)も理論的な枠組みでこの問題を整理している²¹。比較的流動化しやすい資産を多く保有することのメリットと、それによって、リスク資産に投資した場合に得られる収益を失うことのバランスの問題であり、これも個別金融機関の判断・選好に依存している。

リスク管理の1階部分に関していえば、宮内(2015, p.298)が論じているように、「ミクロのインセンティブに注目して、金融システム全体との関係性、システミックなリスクの偏りを検討することがプルーデンス政策の要諦である。いわば『木を見て森を思う』ことが重要だ。しかし、『森だけを見て、(マクロ的視点から)偏りがあれば力づくで規制する』というマクロプルーデンス政策のアプローチは、金融システム問題への取り組みとしては偏りすぎている。また、予防策にもなりえない。さらに、金融機関のインセンティブを無視することにより新たな歪みを作り出す」。この部分については、個別金融機関のインセンティブを活かしながら、自発的なリスク管理が求められているということだろう。

金融システムのあり方として、少数意見だが、証券業、投資銀行業を伝統的な商業銀行から切り離して、商業銀行をしっかり規制し、そこに投資銀行の影響が及ばないような垣根をつくるという考え方で、昔のグラス・スティーガル法の下での金融業の棲み分けを復活させるべきだというものがある²²。銀行業としては、金融仲介による貸出と預金、決済システムなどに限定し(ナローバンキングあるいは100%準備銀行)、投機的な証券・株式・デリバティブ投資においては、リスクは基本的に自己責任を負う閉鎖的な証券市場に閉じ込めておくというものである。このようなシステムの下では、銀行自らが金融危機を生み出す可能性はなく、倒産することもないが、資本主義のダイナミズムを生むようなリスクを金融機関がとらず、金融業の本来の機能を果たせないという矛盾が生じる。

それに対して、株式市場や社債市場での資金調達企業にとって、一般的な資金調達方法になっており、企業金融にとっては不可欠の機能である。その意味では、銀証分離は時代の流れに逆行するだけでなく、金融業界にいる多くの人材や、これまで蓄積されてきた金融の知識を無駄にするだけである。この新しい金融業のあり方を総合的に把握し、各種の指標(VaR, ダイナミック・ヘッジング、自己資本比率)などを充

²¹ Holmström and Tirole(2013)は企業金融から見た流動性不足の問題を論じている。さらに広範な流動性の問題を論じたものに齊藤・柳川(2002)がある。

²² 元FRB議長 Paul Volker や Kay(2015)が主張している。アメリカの包括的な金融改革法である Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (通称 Dodd-Frank 法(2010年制定)では Volker の主張した投資銀行と商業銀行の兼業禁止ルール、いわゆるボルカー・ルールが当初含まれていたが、修正段階で実質的に銀行のヘッジファンドやエクイティ・ファンドへの投資が認められた。

実させることで、大きなリスクを未然に回避することが可能であるという見方である²³。おそらく、今後の経済は後者の見方に基づいて進化してゆくと考えられる²⁴。

(2) リスク管理の 2 階部分

リスク管理の 2 階部分については、既に論じたように、民間資金で債務超過に陥った銀行を救済できると考えられており、政府もシステミック・リスクの危険性が小さいと判断している部分である。金融機関の破綻の遠因は、①資産の毀損により資本が枯渇する、②資産の毀損を経ることなく大幅な損失を被り資本が枯渇する、③資本は枯渇しないが資金繰りがつかなくなる、の 3 種類に分けることができる。そのうち、①は株式市場や国債市場の資産価格暴落などにより広範な金融機関に影響を与える 3 階部分の問題であり、②は金融機関が個別の投資に失敗し、大きな不良債権を抱え込むことになったような場合であり、2 階部分の問題に相当する。③は既に論じたように 1 階部分の流動性不足に直面した場合である。

リスク管理の 2 階部分としては、②のような状況に直面して債務超過に陥った金融機関が不良債権の処理さえすれば健全経営に戻ることが期待できるような場合の処理を想定している。そのため、基本的には他の金融機関からの資金供給や、場合によっては吸収・合併という手段で対処する。預金保険機構が関与するとしてもペイオフコスト範囲内での処理ですむものである。

2 階部分の処理の対象になる金融機関が、具体的にどのような状況で債務超過に陥ったかはケース・バイ・ケースであろうが、全国規模のシステミック・リスクには発展しない、地域内や特定産業内での貸出先の倒産などを原因とすることが想定できる。リスクをとりすぎて債務超過になって倒産するというメカニズムは資本主義であれば当然起こることであり、金融機関であっても例外ではないというのが 2000 年代以後の考え方である。ただ、例え、全国規模のシステミック・リスクにつながらなくとも、金融機関を同業他社からの吸収・合併だけで解決することには限界もある²⁵。また、金融機関は一般企業と違い、預金を受け入れ、送金や支払決済を行なうなど、公共性をもった業務を行っており、安易に清算することは望ましくないことも事実である。この点

²³ 例えは、Acharya and Richardson (2009)、Acharya, Cooley, Richardson and Walter (2011)、French and others (2010)、Shin (2010)、Turner and others (2010)を参照。

²⁴ このような思考は、丁度、電力業界が原子力発電を将来の電力としてどう扱うかという議論に似ているのではないだろうか。すなわち、前者の考え方は、原子力発電所はひとたび事故が発生すると甚大な被害を長期間にわたってもたすものであり、人類がこのエネルギーの威力を完全に管理できない状況にある限り、この発電技術は放棄し、より安全な自然エネルギーに基づく発電(水力、風力、地熱)や火力発電で電力需要をまかなうべきであるという考え方に似ている。あるいは既存の原子力発電施設は当面、稼働させるが、新規の建設は認めず、徐々に廃炉に持ち込むという方向性である。後者の考え方は、地球温暖化は多大なCO₂の排出の影響によるもので、そのためには、火力発電などの伝統的な発電から、太陽と同じ原理を使った核融合発電への道を目指すべきであり、原子力発電所の事故はいくつかの教訓は残したが、それを乗り越え、エネルギーを自ら生み出すことが可能になる技術を追求していくべきであるという考え方である。これはリスクをとる行為自体がリスク管理技術を向上させ、人類の進歩に寄与するという信念に基づくものである。

²⁵ 都市銀行の数を数えても 1980 年代には 16 行あったものが、1990 年代末には 13 行、2000 年代に入り 6 行に吸収合併し収斂していった。同時期に、地銀や信金、信組などの合併先を探すことが難しくなり金融庁と日本銀行が受け皿銀行を作る必要が出てきたことは既に述べた通りである。

では、電力の供給が、電力事業者の事業継続可能性の有無(破綻の可能性)にかかわらず、継続すべきものであるのと似ている。

(3) リスク管理の3階部分

金融危機への対応策として最も重要なのがリスク管理の3階部分であるが、アカデミックな議論はほとんど見つからない。例外的に、Shin(2010)がノーザン・ロックの事例を用いて、どのように流動性危機が生じたかを説明しているが、彼は「ノーザン・ロックの短中期の債券を購入していた債権者が市場から消えてしまったことが、同行を流動性危機に陥らせた」と論じている。同様に宮内(2015)も金融危機は取引関係を通じたドミノ倒しによって生じたのではなく、「瞬時に信用不安が広がって、金融システム全体の機能低下を招いた」ことが原因であると論じている。不特定多数の金融機関が債務超過に陥るような状況では、金融機関同士での短期金融市場やレポ市場での取引が、金融機関相互の信認が失われることによって、崩壊したことが観察されている。

すでに見たように、この部分での対処は預金保険機構による資金注入、受け皿金融機関への譲渡、国有化などが中心となるが²⁶、最も大事なことは、金融機関のインターバンク市場取引や決済機能を停止させないことであり、そのためには、日本銀行は重要な役割を担っている²⁷。また、国際化の進んだ現状では、一国内での資産価格の暴落が、他国の資産市場にも影響を与えることがまま見られる。国際的な連携も重要である²⁸。

この部分での教訓として、初動の重要性があるとされている。リーマン・ブラザーズの場合、市場での吸収・合併相手を見つけることが出来ず、政府の介入による国有化なども難しい状態とアメリカ議会が判断した時点で破綻が起こり、世界的なショックを引き起こした。破綻処理は大変な帰結を生むという強い決断があれば、受け皿金融機関を準備することもできたはずである。それまで破綻の危機に瀕した金融機関を吸収合併で対処してきたところで、受け皿金融機関を見つけることは難しくなってきたことは理解できるが、破綻処理に入ることによってもたらされる処理コスト、外部不経済の大きさを考える余地はなかったのだろうか。それを教訓にしてか、リーマンショック以後、破綻処理は怖くて行えないという空気が広がったことも事実である。

日本銀行と金融庁で筆者が行ったインタビューによると、1990年代末から2000年代初めにかけて経験した一連の金融機関破綻処理が、良い意味で「組織の記憶」になっており、短期的な、あるいは組織的な危機対応は出来ているという印象であった。問題が残っているとすれば、長期的な金融システムのあり方、基本方針をどう考える

²⁶ 日本では預金保険法(2002年改正)に基づいて対応される。またアメリカではDodd-Frank法が適用される。

²⁷ これは短期金融市場に限らず、CP社債オペなど必要とあれば可能な限りオペを行なう。また大阪コール市場も活用することが求められる。

²⁸ 例えば、主要6カ国中央銀行(FED, ECB, BOE, BOJ, カナダ中銀、スイス中銀)ではドル・スワップ・ネットワークを形成している。また、ASEAN諸国と為替スワップ協定を結ぶ動きもある。

のかということであろう。すなわち、危機が起こった後の対応や危機発生に関するシナリオは準備できているのだが、危機を発生させないための事前対応(ある程度不人気な政策、パーティの最中に酒類を回収するようもの)が出来る体制(独立性)と危機が発生した時に政府と一体となって危機に対処するという体制(協調、従属)のいずれを選択するのか、あるいはどのようなバランスでその両者の役割を果たすのか、そして、さらに危機がある程度回復した時に、退出を決める体制(これはある程度、政治的な反対をおして決断すべきもの)ではどのような政策決定が望ましいのか、といった問題である。

4. おわりに一次の非常時に備えて

非常時への対応は次の非常時のための制度設計に役立つし、準備にもなる。1990年代の一連の金融危機は大変な対応を政府や日本銀行に迫ったが、その結果構築された預金保険機構(制度)は、今回の原発事故で初めて本格的に運用された原子力損害賠償制度の中で、原子力損害賠償支援機構の設計に活かされている。

とりわけ、預金保険機構に似た危機支援システムは、原子力事業者や金融機関などの民間企業の賠償・債務返済に対する支援機構として極めて有効な枠組みであることが明らかになってきた。これは、預金保険機構が有している保険料徴収の仕方で、巨大金融機関の破綻処理に際して、預金保険機構が先行して資金を投入し、事後的に金融機関から保険料を徴収して補填するという、いわば事後徴収型保険とも呼ぶべき方法である。

この制度の利用価値が高いのは、損害賠償の規模が、事故の大きさによって変動し、それが事前には決まっていない場合、事前に多額の保険金を集めておくことは、それほど適切ではないし、その運用や財政上の管理費用を考えると、事前に加害者になりうる事業者は保険契約を結んでおき、名目的な保険料は徴収するが、本質的な保険料の徴収は実際に事故が発生して、必要な損害額が確定してから、時間をかけて行った方が効率的だからである。この仕組みは、民間企業が責任を負う場合に限らず、大震災などの自然災害に対しても応用可能である。

おそらく日本における原子力発電事業は、当面、Sunstein(2005,2007)の予防原則のような考え方に流されて、既存の原子炉を再稼働させながらも、新規の建設を認めないことで、発電量のシェアは自然エネルギー発電等にとってかわられて、徐々に低下していくことになるだろう。しかし、さらに長期的に人類のこれまでの科学技術への関心や進歩の歴史を考えれば、必ず、核融合による発電技術をめざし、それに向けての研究開発を行っていく国や研究機関、会社が現れることが予想できる。とりわけ、現状の知識で発電に利用できる天然資源が限られている日本は、核融合技術開発を続ける強いインセンティブを持っていることは否定できない。

従って、原子力損害賠償制度は今後も形を変えながら、整備され、時代やその時の技術に応じた対応ができるようにしておくべきであろう。巨大リスクに対して政府に裁量の余地を残しておくことは、歴史から得た知恵として正しいと思うが、一旦、裁量を認めると、それを中止することが非常に難しくなることも、歴史の教訓である(たとえば、1930年代の高橋財政)。

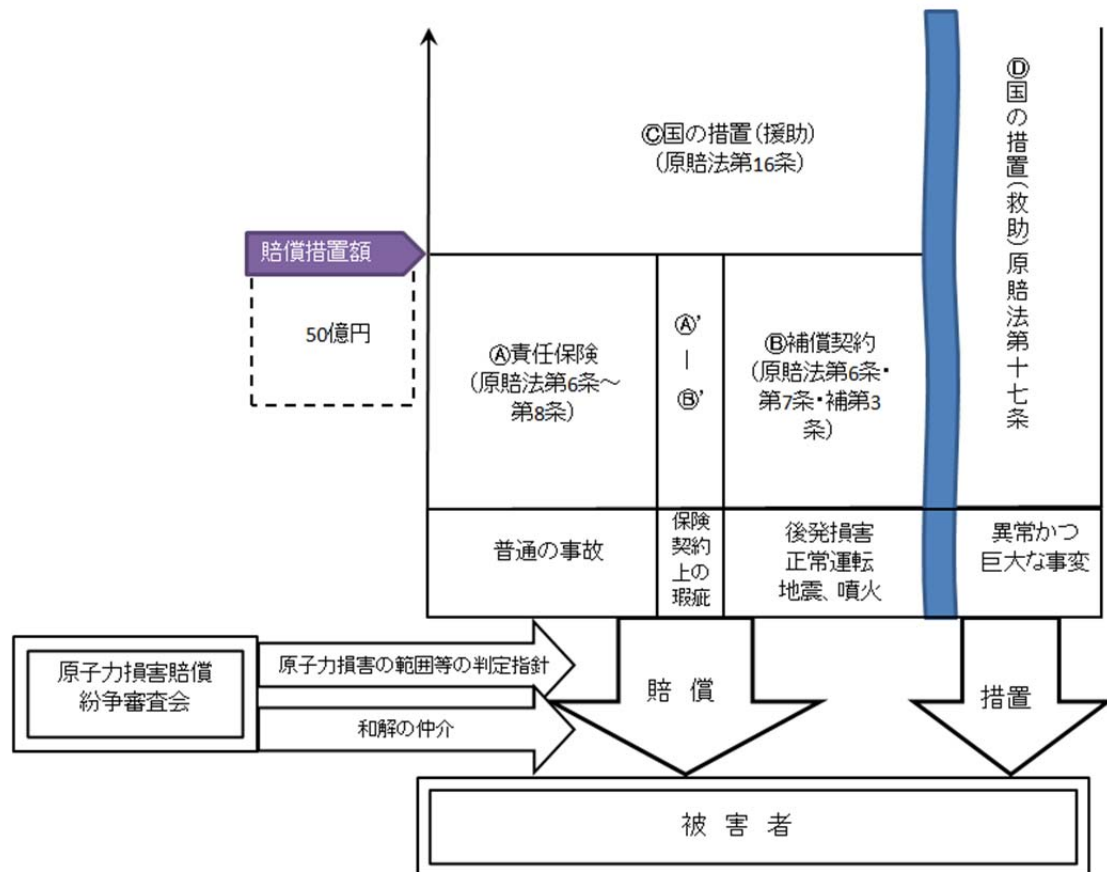
本章では、原子力損害賠償制度の歴史や金融危機の制度対応の歴史を振り返りながら、「制度の記憶」と「組織の記憶」ということが、非常時の政策対応にどのように活かされるかということを考えてみた。次世代に制度や組織を残し、それをういた危機対応を彼らに委ねるのであれば、制度設計や改正の機会には最善の熟議を重ね、それを制度や組織の記憶としてとどめておくことが大切であることを示唆している。

参考文献

- Acharya, Viral V. and Richardson, Matthew. (2009) *Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System*, Wiley.
- Acharya, Viral V., Cooley, Thomas F., Richardson, Matthew., and Walter, Ingo. (2011) *Regulating Wall Street: The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance*, Wiley.
- Coulter, Brian, Colin Mayer, and John Vickers.(2014) “Taxation and Regulation of Banks to Manage Systemic Risk”, in Ruud de Mooij and Gaëtan Nicodème (eds.) *Taxation and Regulation of the Financial Sector*, The MIT Press.
- Dewatripont, Mathias and Tirole, Jean. (1994) *The Prudential Regulation of Banks*, MIT Press. (邦訳『銀行規制の新潮流』、北村行伸・渡辺努(訳)、東洋経済新報社、1996年)
- Devereux, Michael P. (2014) “New Bank Taxes: Why and What Will Be the Effects?”, in Ruud de Mooij and Gaëtan Nicodème (eds.) *Taxation and Regulation of the Financial Sector*, The MIT Press.
- Diamond, Douglas W. and Rajan, Raghuram. (2000) “A Theory of Bank Capital”, *Journal of Finance*, 55(6), pp.2431-2465.
- Diamond, Douglas W. and Rajan, Raghuram. (2002a) “Bank Bailout and Aggregate Liquidity”, *American Economic Review*, 92(2), pp.38-41.
- Diamond, Douglas W. and Rajan, Raghuram. (2002b) “Banks and Liquidity”, *American Economic Review*, 91(2), pp.422-425.
- Diamond, Douglas W. and Rajan, Raghuram. (2005) “Liquidity Shortages and Banking Crises”, *Journal of Finance*, 60(2), pp.615-647.
- Diamond, Douglas W. and Rajan, Raghuram. (2006) “Money in a Theory of Banking”, *American Economic Review*, 96(1), pp.30-53..
- Diamond, Douglas W. and Rajan, Raghuram. (2011) “Fear of Fire Sales, Illiquidity Seeking, and Credit Freezes”, *Quarterly Journal of Economics*, 126(2), pp.557-591.
- Diamond, Douglas W. and Rajan, Raghuram. (2012) “Illiquid Banks, Financial Stability, and Interest Rate Policy”, *Journal of Political Economy*, 120(3), pp.552-591.
- French, Kenneth, R and others. (2010) *The Squam Lake Report: Fixing the Financial System*, Princeton University Press.
- Holmström, Bengt and Tirole, Jean.(2013) *Inside and Outside Liquidity*, MIT Press.
- International Monetary Fund (2009) *Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk*, *Global Financial Stability Report*, IMF, April 2009.
- Jackson, Howell, E., Kaplow, Louis., Shavell, Steven M., Viscusi, W.Kip., and Cope, Davaid. (2010) *Analytical Methods for Lawyers*, 2nd ed., West Academic Publishing. (邦訳『数理法務概論』、神田秀樹、草野耕一(訳)、有斐閣、2014年)

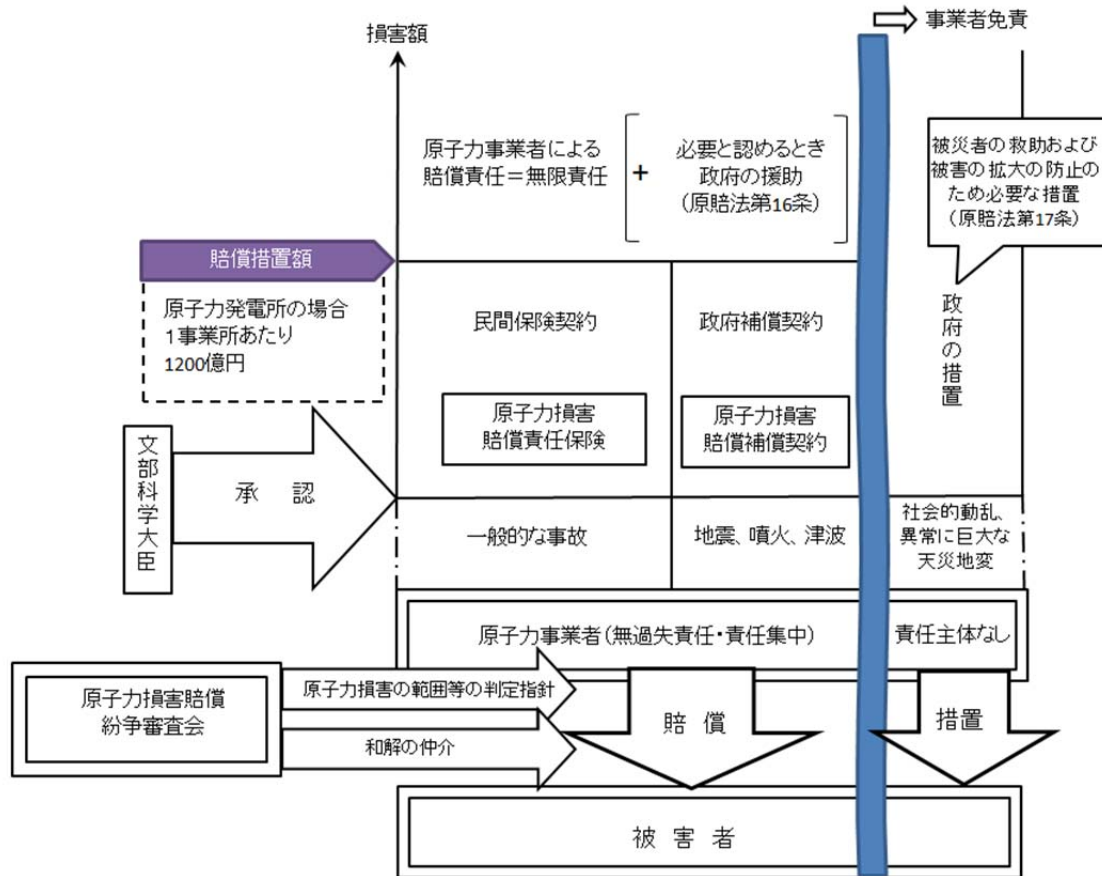
- Kay, John. (2015) *Other People's Money: Masters of the Universe or Servants of the People?*, Profile Books.
- Mooij, R. De and G. Nicodème (eds) (2014) *Taxation and Regulation of the Financial Sector*, MIT Press.
- Shavell, Steven,(1987) *Economic Analysis of Accidental Law*, Harvard University Press.
- Shavell, Steven.(2004) *Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press.
(邦訳『法と経済学』、田中亘、飯田高(訳)、日本経済新聞社、2010年)
- Shin, Hyun Song.(2010) *Risk and Liquidity*, Oxford University Press.(邦訳『リスクと流動性』、大橋和彦、服部正純(訳)、東洋経済新報社、2015年)
- Sunstein, Cass. R.(2005) *Laws of Fear*, Cambridge University Press. (邦訳『恐怖の法則』、角松生史、内野美穂(監訳)、勁草書房、2015年)
- Sunstein, Cass. R.(2007) *Worst-Case Scenarios*, Harvard University Press. (邦訳『最悪のシナリオ』、田沢恭子(訳)、みすず書房、2012年)
- Turner, Adair and others. (2010) *The Future of Finance: The LSE Report*, London School of Economics and Political Science.
- 卯辰昇(2012)『原子力損害賠償の法律問題』、金融財政事情研究会
- 内田貴(2011)『民法 II』、第3版、東京大学出版会
- 遠藤典子(2013)『原子力損害賠償制度の研究』、岩波書店
- 翁百合(2010)『金融危機とプルーデンス政策』、日本経済新聞出版社
- 齊藤誠、柳川範之(2002)『流動性の経済学』、東洋経済新報社
- 高橋康文(2012)『解説 原子力損害賠償支援機構法』、商事法務
- 竹内昭夫(1961)「原子力損害二法の概要」、『ジュリスト』、1961年10月15日(236号)、pp. 29-39、p.93.
- 豊永晋輔(2014)『原子力損害賠償法』、信山社
- 中島肇(2013)『原発賠償 中間指針の考え方』、商事法務
- 日本銀行金融研究所(編)(2011)『日本銀行の機能と業務』、有斐閣
- 星野英一(1961)「原子力損害賠償に関する二つの条約案」、『ジュリスト』、1961年10月15日(236号)、pp. 40-49.
- 宮内惇至(2015)『金融危機とバーゼル規制の経済学』、勁草書房
- 我妻栄(1961)「原子力二法の構想と問題点」、『ジュリスト』、1961年10月15日(236号)、pp.6.10.
- 我妻栄、鈴木竹雄、加藤一郎、井上亮、福田勝治、堀井清章、長崎正造、杉村敬一郎(1961)「座談会：原子力災害補償をめぐって」、『ジュリスト』、1961年10月15日(236号)、pp.11-28.

図1 1961年当時の原子力損害賠償制度の構造



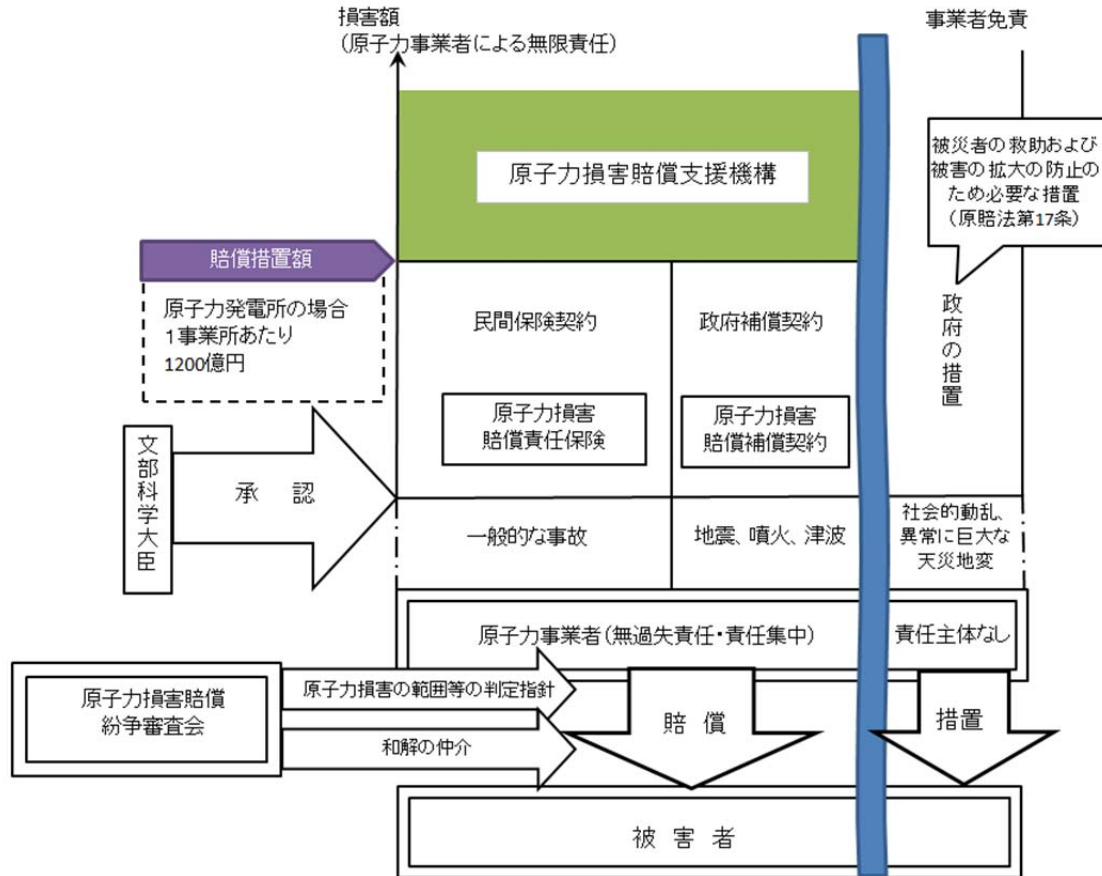
出典)我妻(1961)、p.7.1に加筆修正

図2 2011年当時の原子力損害賠償制度の概要



出典)高橋(2012、図表 1-1、p.4.

図3 原子力損害賠償支援機構の位置づけ



出典)高橋(2012)、図表 2-1、p.85.

図4 銀行のバランスシート概念

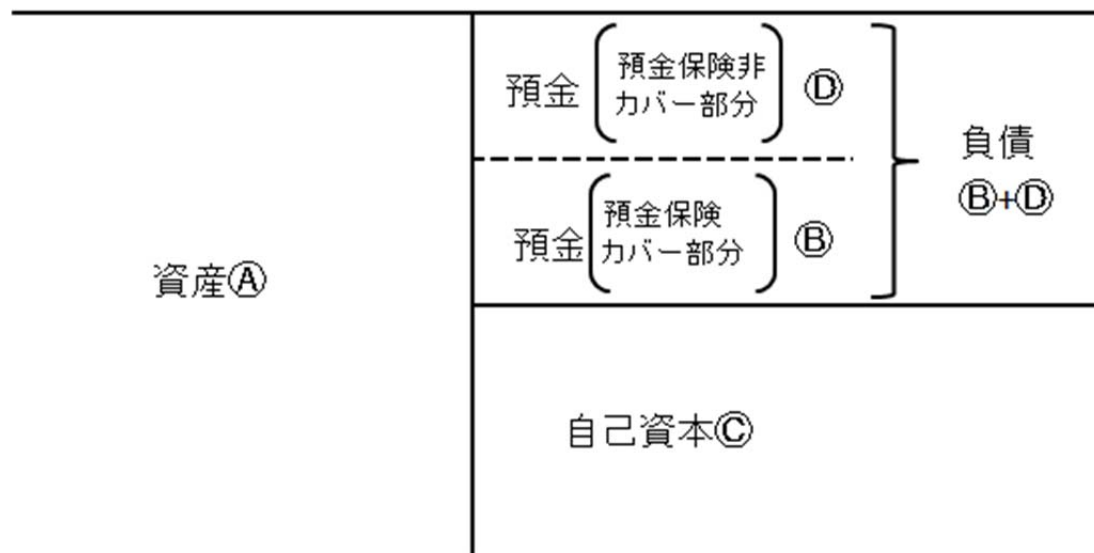


図5 銀行のリスク管理の枠組み

