

《論 說》

汚染者負担原則における費用分担のあり方

— 「支払い」と「負担」の政策的相違 —

Cost sharing in the Polluter Pays Principle
-Policy difference between "payment" and "expense"-

小 祝 慶 紀

【目次】

はじめに

1. 汚染者負担の原則とはなにか
 2. 東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故に関連する法律
 3. 放射性物質による土壌汚染に掛かる除染費用の費用分担
- おわりに

【謝辞】

【参考文献】

はじめに

東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故(以下「福島原発事故」という)では、大気中に大量の放射性物質が排出された。それから6年半がすぎた現在も福島原発事故の影響は多方面に及び、多額の社会的費用が発生している。しかし、当該事故による環境汚染の社会的費用の最終的な負担問題については、いまだはっきりしていないというのが現状ではないだろうか。筆者は5年前、同様の書き出しで、『放射性物質による環境汚染に係る法制度と「汚染者負担の原則」－原発事故と「汚染者負担の原則」に関する予備的考察－』として、「汚染者負担の原則」について、1972年に提唱されたOECDの「汚染者支払い原則(P.P.P Polluter pays principle)」と1960年代以降、わが国の公害訴訟のなかから培われてきた、わが国の「汚染者負担の原則」の整理を行った。さらに当該研究では、二つの原則の整理を踏まえ、福島原発事故に関する法制度である原子力損害の賠償に関する法律(以下「賠償法」という)、平成二十三年三月十一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(以下「放射性物質汚染対処特措法」という)、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」2014年8月施行(以下「機構法」という)の三法について、OECDの「汚染者支払い原則」と、わが国の「汚染者負担の原則」からこれら三法の法制度が「汚染者負担の原則」として機能するのかの明示化を試みた⁽¹⁾。

「汚染者負担の原則」については、細田[2012](p.134)は『(汚染者負担の原則)ほど人によってまちまちに解釈される言葉はない。「原則」が人によって異なって解釈されるのであるから、話は混乱を極めるばかりである。(カッコ内 引用者)』と、当該原則について指摘している。

そこで本稿は、拙文[2012]での試みを再度整理し、汚染者負担の原

則が環境法政策としてこれまでのような「考え方・ガイドライン」⁽²⁾ 的位置づけから「原則」として適用するための検討を行う。そのため、まず OECD の「汚染者支払い原則」とわが国の「汚染者負担の原則」を再度整理する。そのうえで本稿は、当該原則を費用の負担分担という観点から「原則」としての適用可能性の分析を試みる。さらに、費用分担の視点から福島原発事故による放射性物質による土壤汚染の除染費用の最終的負担の問題について検証を試みる。最後に、汚染者負担の原則の今後の課題を提示する。

1. 「汚染者負担の原則」とはなにか

「汚染者負担の原則」とは、その由来は、OECD による「汚染者支払い原則」(PPP : Polluter Pays Principle) による。その呼称も「汚染者支払い原則」や「汚染者負担の原則」などと呼ばれ、さらに「汚染者支払いの原則」は、さまざまな解釈をもって今日に至っている⁽³⁾。

(1) OECD の「汚染者支払い原則(PPP : Polluter Pays Principle)⁽⁴⁾」

汚染者支払い原則(以下「OECD の PPP」という)は、1972 年に OECD の『環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告』によって採択された原則である。都留[1973](1 頁)による OECD の PPP の要約は、次の通りである。

「希少な環境資源の合理的利用を促進し、かつ国際貿易及び投資における歪みを回避するための汚染防止、規制措置に伴う費用の配分のために用いられるべき原則が、PPP にほかならない。この原則は、(汚染者が)受容可能な状態に環境を保つために、汚染者が資金上の責任を負うべきであるといことを意味しており、したがってこの措置との関連で、貿易と投資に著しい歪みをひきおこすような補助金を併用してはならない。

(カッコ内 引用者)」

1972年のOECDのPPPは、当初、内部化すべき外部費用とは、「防除費用」(都留[1973] 1頁)のことであり、「かなり限定性の強いもの」(都留[1973] 1頁)であり、汚染者へ費用の支払いをさせることが最も適切であるという考え方にたっていた。その目的は、環境汚染という外部不経済に伴う社会的費用を財やサービスのコストに反映させて内部化し、希少な環境資源を効率的に配分することにあつた。このように、OECDのPPPは、外部費用の内部化原理であり、汚染者が環境汚染の事前的な外部費用を支払うことであつて、汚染者が環境汚染の結果生じた外部費用を負担することを意味しているのではない⁽⁵⁾。

都留[1973] (2頁)によると、OECDのPPPのねらいは次の3点であるとしている。

- ・「公害を出す経済活動は、希少財である環境を使うことを意味するから、それだけ高くつくことを表に出し、かくして、そのような経済活動の製品にたいする消費を抑える効果をもたせること。」
- ・「公害を出してしまつて高額なダメージ救済費用を出さざるをえなくなるよりも、防除に金をかけるよう、企業を誘導する効果をもつこと。(下線 引用者)」
- ・「各公害企業の個別責任を明らかにする効果をもつこと。」

つまり、1972年のOECDのPPPは、汚染による損害補償・環境復元のための原則ではなく、事前に費用の歪みを補正し、環境破壊を予防する原理であることを意味していた⁽⁶⁾。

OECDは、1972年の『環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告』から2年後の1974年に、『汚染者支払い原則の実施に関するOECD理事会勧告』を採択し、「汚染者支払い原則は、加盟国にとって、各国政府当局によって導入された公害防止及び規制措置の費用の負担に関する基本原則である。」と汚染者支払いの原則を明示した⁽⁷⁾。さらに、1989年には「事故汚染へのPPPの適用に関するOECD理事会勧告」を採択した。当該勧告は、これまでのOECDのPPPであつ

た、環境破壊が発生する前に環境等を保護する費用支払いに関する原則から、環境破壊が発生した後、それを制御するための費用徴収にまで拡張された⁽⁸⁾。その後、汚染によって引き起こされた被害に対する損害培養の負担には拡大され、1991年『環境政策における経済的手法の活用に関する勧告』が採択された⁽⁹⁾。

その後、欧州連合(以下「EU」)でも2004年『環境損害の防止と回復に関する環境責任(ELD: environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage)』が採択された。当該規定には、OECDのPPPに基づく枠組みが規定されている。OECDのPPPの考えは、EU運営条約(TFEU: Treaty on the Functioning of the European Union)のArticle 191(2)にも規定されている⁽¹⁰⁾。

(2) わが国の汚染者負担の原則

① わが国の「汚染者負担の原則」の背景

OECDのPPPに対して、わが国の「汚染者負担の原則」が確立されてきた背景には、四大公害をはじめ多くの公害事件の蓄積がある。わが国では1950年代から1960年代にかけ、高度経済成長にともなう公害問題が顕在化した。特にその後の公害・環境政策に大きな影響を与えたのが、いわゆる四大公害訴訟(阿賀野川・新潟水俣病事件第一次訴訟: 新潟地裁昭和46年9月29日 判時642号96頁、四日市ぜん息損害賠償請求事件: 津地裁四日市支部昭和47年7月24日 判時672号30頁、イタイイタイ病事件: 名古屋高裁金沢支部昭和47年8月9日 判時674号25頁・判タ280号182頁、熊本水俣病事件第一次訴訟: 熊本地裁昭和48年3月20日 判時696号15頁)である。当該訴訟において、公害発生企業の責任の明確化が示された。例えば、イタイイタイ病事件では名古屋高裁金沢支部は、被告である三井鉱山株式会社の責任について、次のように判示している。

「第一審被告会社が原判決添付鉱業権目録記載のとおり、昭和25年5

月1日同目録記載の鉍業権を譲受け、これにもとづいて神岡鉍業所で鉛鉍、亜鉛鉍等の掘採、選鉍、製錬を行つて（原文ママ）いるものであることは当事者間に争なく、同鉍業所から操業過程において生ずるカドミウム、鉛、亜鉛等の重金属類を含有する廃水、廃滓等および同過程において発生し堆積された鉍滓から浸出する前同様の廃水等が神通川上流の高原川へ特に大正時代より昭和20年代に至るまで相当長期間放流されていたと推認され、疫学面からの考察、臨床および病理学の面からの考察や動物実験の結果から、第一審被告会社神岡鉍業所の放流したカドミウムと本件イ病の発生との間に相当因果関係が肯認され、これに対する第一審被告代理人らの反論はいずれも理由のないことは既に検討したとおりである。

そして鉍業法109条1項所定の廃水および放流の解釈については原判決と同一見解であるから、…第一審被告会社神岡鉍業所の廃水等を放流した行為が鉍業法109条1項所定の「坑水若しくは廃水の放流」にあたること明らかというべきである。

従つて（原文ママ）第一審被告会社はカドミウム等を含む廃水等を放流した結果、本件イ病を発生させて他人に損害を蒙らせたものであるから、鉍業法109条1項により損害発生当時の鉍業権者として賠償責任あるものというべきであるのみならず、右譲受けの日の昭和25年5月1日以前に発生した損害についても、鉍業法109条3項により従前の鉍業権者と連帯してその損害を賠償する義務を負うべきである。（カッコ内 引用者）」

このような背景もあり、1976年3月の中央公害対策審議会でも「すでは発生した汚染に起因する環境復元費用や被害対応費についても汚染者が負担すべき（下線 引用者）」⁽¹¹⁾とした答申が示された。さらに当該答申では「正義と公平の観点から汚染者が負担すべき」⁽¹²⁾とも明言している。当該答申の「についても」が示すようにわが国の汚染者負担の原則には、1972年のOECDのPPPであった汚染者に対する事前の費用支

払いに加え、さらに事後的な費用負担についてのあり方も示していたと考えられる。このように、公害訴訟によって、わが国では企業等の経済「活動によって環境を汚染し、それによって人に損害を与えた場合には、その企業は損害賠償責任を負うという法規範が（中略）いまようやく確立された（カッコ内 引用者）」⁽¹³⁾のである。

②わが国の汚染者負担の原則の展開

わが国では1976年には汚染者への費用負担の原則が盛り込まれた答申が示されていることは先に示したとおりである。では、その後わが国の汚染者負担の原則はどのように展開されてきたのであろうか。

わが国の汚染者負担の原則の展開について、総括的・先駆的な先行研究として清水[1973]、宮本[1973]、永井[1973]を取り上げる。最近の研究として法学の研究から大塚[2003]、阿部・淡路[2004]、北村[2017]の先行研究を、経済学からの先行研究として細田[2012]からそれぞれ引用・整理してみたい。

清水[1973]（6頁）では、わが国の汚染者負担原則を次のように明示している。

「PPPについて、それが公害関連費用をすべて発生者に負担させることによって公害発生そのものを抑制するということに本旨があるとするならば、その具体的制度化、実質適用の当たっては、企業責任を全体のメカニズムになかに解消して結果的には公害発生責任が生産コストに算入され、商品価格に転嫁されるようなことのないように…されねばならないであろう。（下線 引用者）」として、OECDのPPPとの違いを明確にしている。それは、すなわち「公害発生責任がより一層明確化（下線引用者）」されることにある、と指摘している。このような原理を具体化する法制度への指標として、清水[1973]（7頁）では、次の三点を示している。

- ・ その制度の法的な仕組みが公害発生者の公害発生責任すなわち不法行為責任を基礎に据え、かつ最後までその責任を追及することを志向しているかどうか。
- ・ その制度が公害被害の完全救済を目指しているか、それとも現行の諸制度による制約を口実としてその志向を放棄しているか。
- ・ その制度の基本目標として環境汚染防止を第一義としているか。それともそれを副次的な要素としてしまっ、被害者のその場限りの救済にのみ主眼をおいているか。

永井[1973] (28-29頁) では、次のように明示する。

「PPP は、まず汚染者が環境にかかわる費用をみずから負担する」として上で「環境にかかわる費用のなかでも、汚染の発生源における公害防止のための諸費用、および被害が生じた場合にはその被害の回復、補償のための諸費用は、汚染者が負担するという原則がまずもって設定されなければならない。発生源における公害防止の諸費用を、税制上の優遇措置、公的資金の低利融資、公的資金による共同処理といったような補助金的な形態で行政が援助することは、この原則に反する。(下線引用者)」とし「事後的な公害対策の費用、特に自然環境浄化のための費用は、基本的には汚染者がそれを負担すべき」としている。

宮本[1973] (11頁) では、PPP は救済を「基本」とし、事後的救済が最も重要であるとして、次のようにその原理を示した。

「わが国では…過去あるいは進行中の公害問題の被害の全貌すら明らかでなく、また多くの事件でその被害の責任があいまいにされ、救済が十分になされない」として上で「救済にあたっては、被害の実態をあますことなく明らかにして、その過去から未来にわたる影響をとらえる。そして、ここで厳格な責任論によって、加害者負担をさせることが、公害対策の第1歩(下線 引用者)」となる。しかし、実際は1973年から約40年間経過した2011年の原発事故においても同じことが繰り返されてい

るのである⁽¹⁴⁾。

次に、大塚[2003] p.63-p64 では、『費用負担とは、経済学的には「費用支払い」の意味である』として、大塚[2003] では「費用負担」を「費用支払い」と同義で用いている。そのうえで、汚染者負担ではなく、「原因者負担」を用いてその考え方を解説している。「原因者負担」とは、「事後的な費用も含めて用いられる。」考え方で、大塚[2003] p.67 では「環境法の費用負担において原因者負担(汚染者負担)、受益者負担という語は、行政が事業を実施する場合に限定されず、規制や経済的賦課手法の導入の結果生じる費用負担を含めて、より一般的な原因者ないし汚染者、受益者の負担が問題とされている。費用負担全般を論じる際にはこのような広い意味で原因者負担、受益者負担の語を用いる方が適切である」としている。環境法政策としての「原因者負担(汚染者負担)」は、「行政学上の原因者負担」より広義にとらえる原則としている。大塚[2003]においても「そのような用語法を用い」ている。このように環境法政策として「広い意味での原因者負担を捉えた場合」、「原因者負担には5つの性格のものが含まれる。」として、次の5要素を提示している。①損害賠償それ自体、又はその前払いないし立替払い、②行政規制の結果として生じる費用負担、③経済的負担を課する手法を採用した結果として生じる費用負担、④公共事業にあたっての原因者負担、⑤事業者の社会的責任に基づく負担。この5要素を基に筆者が新たにまとめたものが表1である。

大塚[2003] ではわが国の汚染者負担の原則を、環境法的意味で「原因者」負担原則(下線 引用者)と呼ぶようである。

表 1

損害賠償それ自体、 又はその前払いないし 立替払い	事前・事後的	大気汚染防止法25条、 水質汚濁防止法19条、 公害健康被害の補償等に関する法律、 土壌汚染対策法8条 放射性物質汚染対処特措法
行政規制の結果として 生じる費用負担	事前・事後的	環境基本法21条
経済的負担を課する手 法を採用した結果とし て生じる費用負担	事前的	環境基本法22条2項、 地球温暖化対策のための税、 (汚染負荷量賦課金) 機構法
公共事業にあたっての 原因者負担	事後的	環境基本法37条、 公害防止事業者負担法における殆ど の事業
事業者の社会的責任に 基づく負担	事後的	公害健康被害の補償等に関する法律 の予防事業、公害防止事業費事業者 負担法における緩衝緑地設置事業、 廃掃法の原状回復基金 自然環境保全法37条、自然公園法59条 海洋汚染防止法41条

出所：大塚[2003]を参考に筆者作成

阿部・淡路[2004]p.63では、OECDのPPPは『主に経済学的な観点から。市場を通じて資源の有効利用を促進』するための原則であるため『目標となる汚染対策の程度も、汚染の完全な除去という、経済効率性の観点からは必ずしも合理的とはいえないものではなく、「需要可能な状態」すなわち経済的な「最適汚染水準」までの汚染対策を目指す』原則としている。このため汚染原因者に求めるのは『国や地方公共団体の規制を前提とする汚染防止対策という、いわば「フローの汚染対策」(汚染物質の排出防止対策)の費用負担』であると明示している。阿部・淡路[2004]は、わが国の汚染者負担の原則について『日本の「原因者負担」』は、わが国の公害問題の歴史的背景から蓄積されてきたもので『経済効率性の追求では

なく、いわば「正義と衡平」という観点から「公害対策責任論」として構成され（中略）汚染の除去についても、「受容可能な状態」で良い（カッコ内 引用者）』ということではないことを指摘している。さらにわが国の汚染者負担の原則は、阿部・淡路[2004]では『OECDの「フローの対策」に加え「ストック汚染対策」（蓄積された汚染の対策）』つまり、「すでに生じてしまった汚染を客土や浚渫によって除去する場合の費用についても企業に負担を求める」原則であるとしている。

北村[2017] p.57は「汚染者支払原則」について、環境汚染に掛かる対策費用は「その原因者が事前に支払うべき」原則であるが、『事後的に負担すべき（中略）「原因者負担原則」とほぼ同義で用いられる（カッコ内 引用者）。』としている。北村[2017] pp.58-59.では、OECDのP.P.Pについて「汚染防止費用支払いのあり方についてのものであり、原状回復費用や被害救済費用については中立的」で、「汚染者が支払うべきとされるのは、とりあえず行政法的規制・レベルまでの汚染削減費用であり、それ以下にまで汚染を減らすことについても中立的」、費用についても「経済学的観点」からのもので「未然防止志向の公法的政策」の原則と示している。一方、わが国の汚染者負担の原則については、これまでのわが国での議論として「過去形的行為に起因する損害賠償についての私法的関係にも（中略）拡大する点に特徴がある（カッコ内 引用者）」としている。そこで北村[2017] p.59は、わが国の汚染者負担原則には、「経済学的な効率性を踏まえたもの」と、「伝統的不法行為法（＝正義と衡平）」を踏まえた不法行為責任にもとづく認識を再確認したもの（被害補填としてのPPP）、の両者が含まれる」が、「日本における汚染者支払原則」の「定義」は、「私法上の損害賠償責任は除外して」「自らの活動によって改変された（されうる）環境状態を社会的に望ましいレベルに維持・復元するための必要な費用は、当該原因者が直接支払うべきという考え方」として、「公法的理解であるが、事前の対応でもあり、事後的調整でもある」原則としている。北村[2017]では、わが国の汚染者負担原則に

「民事的被害対応責任を含めた概念」とした場合を「原因者負担原則(下線引用者)」と呼んでいる。

最後に、経済学の立場からの先行研究の一つである細田 [2012] を紹介したい。細田 pp.134-136 で細田は、OECD の P.P.P について、『公害防止費用は、汚染に規制や制約にない市場経済では公害発生者によって支払われることがない。公害の費用は、公害被害を受ける人々の健康や福祉を犠牲にすることによって「支払」われる。こうした費用を市場に内部化し、公害の潜在的発生者に公害防止費用を支払わせる原則』としている。さらに費用について、OECD の PPP である “Polluter Pays Principle” の『Pays の本来の意味は「支払う」ということであり「負担する」ということではない』『「支払者」と「負担者」は論理的には別の主体である』とした上で、OECD の PPP を「費用の転嫁を認めていると考えられ(中略) 公害防止費用は、他の生産要素に対する費用と同じ扱い(カッコ内 引用者)」であり、当該原則の費用についても「支払われたものが最終的には誰の負担になるか、前もって決めることができない。それは市場が決めること」であるとしている。したがって、当該原則は「費用の歪みを事前的に補正することを意味しているに過ぎない」としている。一方わが国の汚染者負担の原則について細田 [2012] p.136 は、わが国の汚染者負担の原則は、四大公害裁判等によって確立されてきた歴史があり「汚染者が被害者救済のために補償を行うことが実質上の原則」となったものとしている。当該原則による環境汚染による補償費用については「事後的な補償であって、外部不経済を内部化するための費用支払いとは異なり」「企業の収益の中から支払われるもの⁽¹⁵⁾」であり、通常の経費費用、すなわちグッズを作るために必要な費用とは異なる。したがって、費用の転嫁という問題もここには出てこない。」のである。細田 [2012] P.139 の述べているとおり「主流派の経済学では、ほとんどの場合、環境問題は環境要素を含めた意味での資源配分の効率性の問題として提示され、解かれている。したがって、環境要素の費用支払いは、他の生産要素支払い

の場合と同じように、きわめてメカニカルに考えられている。事後的な公害補償の問題や、被害者救済などについては、ほとんど考えられていない。」のである。1972年のOECDのPPPの考え方もこれが基本となっている。

（３）汚染者負担の原則の考え方

ここまで本稿では、1972年のOECDのPPPから1974年、1989年、1991年とその原則の拡張を概観した。OECDのPPPは、わが国の汚染者負担の原則へ近づいてきたといえるのではないだろうか。ところが、わが国の汚染者負担の原則の考え方は、複雑化・多様化している。当初は、OECDのPPPは、経済学的「効率性」に基づき汚染原因者に外部費用を内部化させ、当該費用を価格へ転嫁することを妨げるものではない原則である。一方、わが国の汚染者負担の原則は、法学的「正義と衡平」の考え方に基づき、事後的補償を汚染者が自ら負担する原則である。

これまで環境法政策の汚染者に対する考え方は、OECDのPPPと、わが国の汚染者負担の原則の2つに大別されてきた。OECDのPPPは、「外部不経済を内部化する事前の費用補正」⁽¹⁶⁾の原理であり、わが国の汚染者負担の原則は「公害補償などの事後的措置」⁽¹⁷⁾の原則の2つである。しかし、これら2つの考え方に加え、近時、廃棄物に対する「適正処理・再資源化の費用支払い原理として」（細田[2012] p.147）の汚染者負担の原則が加わった⁽¹⁸⁾。

そのうえで、現在の環境法政策における汚染者の費用に関する原則について細田[2012] p.147は「もはや原理という呼び名に値しない。」「もし、PPPという言葉を使うのであれば、以上述べた3つの解釈のどれを指しているのか」を明確化する必要性を強調している。

(4) 汚染者負担の原則の問題 - 汚染費用の費用分担問題から -

汚染者負担の原則の問題については、細田[2012]の指摘とおり、それぞれに解釈されていることは先に紹介した。本稿では、細田[2012]によって指摘された解釈的問題を汚染に掛かる防止・復元・補償の費用の分担という視点から当該原則を検討したい。ここで改めて、OECDのPPPとわが国の汚染者負担原則をまとめてみよう。

OECDのPPPは『公害防止費用は、汚染に規制や制約にない市場経済では公害発生者によって支払われることがない。公害の費用は、公害被害を受ける人々の健康や福祉を犠牲にすることによって「支払」われる。こうした費用を市場に内部化し、公害の潜在的発生者に公害防止費用を支払わせる』⁽¹⁹⁾ ことである。さらにOECDのPPPの『Paysの本来の意味は「支払う」ということであり「負担する」ということではなく』⁽²⁰⁾、『「支払者」と「負担者」は論理的には別の主体であり』⁽²¹⁾、当該原則は「費用の転嫁を認めていると考えられ（中略）公害防止費用は、他の生産要素に対する費用と同じ扱い（カッコ内 引用者）」⁽²²⁾であり、当該原則の費用の負担についても「支払われたものが最終的には誰の負担になるか、前もって決めることができない。それは市場が決めること」⁽²³⁾なのである。したがって、OECDのPPPは、一次的に汚染原因者が汚染に掛かる費用を支払うが、価格に転嫁することでその一部または全部を回収できるシステムである。つまり、当該原則は「費用の歪みを事前的に補正することを意味しているに過ぎない」⁽²⁴⁾のである。

一方、汚染者負担の原則は「汚染者が被害者救済のために補償を行うことが実質上の原則」⁽²⁵⁾となったものである。当該原則による補償費用については「事後的な補償であって、外部不経済を内部化するための費用支払いとは異なり」⁽²⁶⁾「企業の収益の中から支払われるものであり、通常の経費費用（中略）とは異なる。したがって、費用の転嫁という問題もここには出てこない。」⁽²⁷⁾原則である。

そこで、本稿では、この費用分担に注目した。環境法政策として「汚

「汚染者負担の原則」が原則として機能しうするためには、環境汚染に掛かる費用を誰が「支払う」のか、誰が「負担」するのか、を明確にすることではないかと考えた。つまり当該原則を環境汚染の費用分担の問題と考えると、当該原則の理念の一端が明確化できるのではないだろうか。

北村[2012] p.60 は、『「真の原因者に 100% 求める」のが PPP の完全型とすると、現実の制度との間には、様々な「距離」がある。PPP は、絶対原則ではない。』として「何が何でも汚染者に支払わせるべきとの硬直的に考えるのは合理的ではない。」とし一定の条件の下、公的負担を容認している。しかし、ここでも「支払い」と「負担」の混乱があるようにみえる。環境汚染に掛かる防止・復元・補償費用は、OECD の PPP でもわが国の汚染者負担の原則でも、汚染原因者へその費用の一次的支払いを求めることは排除していない。そこで問題となるのが「負担」である。OECD の PPP は、一次的に汚染原因者が当該費用を支払ったとしても、当該費用の負担分担(帰着)についてまで汚染の原因者へ求めているものではない。したがって、汚染の原因者が製造した製品価格へ当該費用を転嫁しても問題はない原則であるから、当該費用の負担分担は、汚染の原因者と需要者ということになる。繰り返すが、一次的に汚染原因者が支払った費用は、価格への転嫁によって市場を通して回収可能となるのである。一方、わが国の汚染者負担の原則で、当該費用の負担分担までも汚染の原因者へ求めた場合は、当然「支払い者」=「負担者」となるので、汚染の原因者はすべての費用負担を免れることはできないだろう。北村[2017]での「何が何でも汚染者に支払わせるべきとの硬直的に考えるのは合理的ではない。」のではなく、OECD の PPP でもわが国の汚染者負担の原則でも、汚染原因者に支払わせることは、合理的といえるのではないだろうか。ほかに、『第四次 環境基本計画』(2012年閣議決定)の「第3章 環境政策の原則・手法」でも、同様の混乱がみられる。「第3章 環境政策の原則・手法」では、『汚染者負担の原則等 環境保全のための措置に関する費用の配分の基準としては、「汚染者負担の原則」

を活用し、環境汚染防止のコストを、価格を通じて市場に反映することで、希少な環境資源の合理的な利用を促進することが重要である。(下線 引用者) また、我が国の汚染者負担 原則は、汚染の修復や被害者救済の費用も含めた正義と公平の原則として議論されてきたという点に留意する必要がある。今後も、事故や操業により生じる環境汚染防止のためのコストを製品、サービス価格に反映させることで、安全性や環境面にも配慮した企業経営、消費行動を促していくことが重要である。』とあるが、下線部分は「支払い」である OECD の PPP の考え方である。

【参考】

(1) 環境政策における原則等

○環境効率性 環境保全を確保しつつ、経済発展を実現することが持続可能な発展において求められている中、「環境効率性」を高める、すなわち、一単位当たりの物の生産や、サービスの提供から生じる環境負荷を減らすことにより、我々が生み出す豊かさ、経済の付加価値が拡大しても環境負荷の増大につながらないようにすること(デカップリング)が必要である。

○リスク評価と予防的取組方法の考え方 地球温暖化による環境への影響、化学物質による健康や生態系への影響など、環境問題の多くは科学的な不確実性を伴っている。このような場合には、その時点で利用可能な科学的知見に基づいて、問題となる事象が環境や健康に与える影響の大きさ、その事象が発現する可能性に基づいて環境リスクを評価した上で、あらかじめ設定されたリスク許容量を踏まえて対策実施の必要性や緊急性を判断し、優先順位を設定して対策を講じるという考え方が重要である。

問題の発生の要因やそれに伴う被害の影響の評価、又は、施策の立案・実施においては、その時点での最新の科学的知見に基づいて必要な措置を講じたものであったとしても、常に一定の不確実性が伴うことについては否定できない。しかし、不確実性を有すること

を理由として対策をとらない場合に、ひとたび問題が発生すれば、それに伴う被害や対策コストが非常に大きくなる場合や、長期間にわたる極めて深刻な、あるいは不可逆的な影響をもたらす場合も存在する。このため、このような環境影響が懸念される問題については、科学的証拠が欠如していることをもって対策を遅らせる理由とはせず、科学的知見の充実に努めながら、予防的な対策を講じるという「予防的な取組方法」の考え方に基づいて対策を講じていくべきである。この考え方は、地球温暖化対策、生物多様性の保全、化学物質の対策、大気汚染防止対策など、様々な環境政策における基本的な考え方として既に取り入れられており、例えば、生物多様性基本法は、予防的取組方法等を旨とする規定を置いている。また、我が国が締結する国際条約においても、予防的取組方法を掲げるケースが多くなっており、その観点からも、国内での施策を予防的取組方法に基づいて実施すべき必要性が高まっている。今後、引き続きこの考え方に基づく施策を推進・展開していく必要がある。

東日本大震災以降、リスク評価と予防的な取組方法の考え方は、防災の観点だけでなく、環境政策においてもその重要性が再認識されている。今後、できる限り科学的知見に基づく客観的なリスク評価を行いながら、「環境リスク」や「予防的取組方法」の考え方を活用し、政策を推進していくことが重要である。一定の不確実性がある中で政策的な意思決定を行うためには、関係者や国民との合意形成が不可欠である。その際には、可能な限り各主体間のコミュニケーションを図るよう努めるべきであり、そのために、政策決定者は十分に説明責任を果たすべきである。なお、政策判断を行った後においても、例えば、生物多様性保全の領域において、順応的取組方法が重視されているように、新たに集積した科学的知見に基づいて必要な施策の追加・変更等の見直しを継続して行っていくべきである。

○汚染者負担の原則等環境保全のための措置に関する費用の配分

の基準としては、「汚染者負担の原則」を活用し、環境汚染防止のコストを、価格を通じて市場に反映することで、希少な環境資源の合理的な利用を促進することが重要である。（下線 引用者）また、我が国の汚染者負担原則は、汚染の修復や被害者救済の費用も含めた正義と公平の原則として議論されてきたという点に留意する必要がある。今後も、事故や操業により生じる環境汚染防止のためのコストを製品、サービス価格に反映させることで、安全性や環境面にも配慮した企業経営、消費行動を促していくことが重要である。

また、上記のほか、製品の生産者が、物理的、財政的に製品のライフサイクルにおける使用後の段階まで一定の責任を果たすという、「拡大生産者責任」の考え方や、製品などの設計や製法に工夫を加え、汚染物質や廃棄物をそもそも出来る限り排出しないようにしていく、という「源流対策の原則」なども活用していくことが重要である。

（２）環境政策の実施の手法

これまでに述べた環境政策の展開の方向を踏まえ、また、第２部に掲げる環境政策の個々の課題を解決していくためには、政策の優先順位をつけながら、費用対効果や社会全体で負担する費用の低減に留意する必要がある。そのためには、これまでも実施されてきた直接規制や、補助金支給、税制優遇措置、啓発普及などの政策手法のみでなく、新たな政策手法の開発や既存の政策手法の改良、適用範囲の拡大などを行っていくことが必要である。環境基本法第二章第五節は、このことを示しており、さらに第三次環境基本計画は、各主体の適切な意思決定を促す環境政策手法として以下に挙げる六つを例示した。

① 法令によって社会全体として達成すべき一定の目標と遵守事項を示し、統制的手段を用いて達成しようとする手法である「直接

規制的手法」。環境汚染の防止や自然環境保全のための土地利用・行為規制などに効果がある。② 目標を提示してその達成を義務づけ、又は一定の手順や手続を踏むことを義務づけることなどによって規制の目的を達成しようとする手法である「枠組規制的手法」。規制を受ける者の創意工夫をいかしながら、定量的な目標や具体的遵守事項を明確にすることが困難な新たな環境汚染を効果的に予防し、又は先行的に措置を行う場合などに効果がある。③ 市場メカニズムを前提とし、経済的インセンティブの付与を介して各主体の経済合理性に沿った行動を誘導することによって政策目的を達成しようとする手法である「経済的手法」。補助金、税制優遇による財政的支援、課税等による経済的負担を課す方法、排出量取引、固定価格買取制度等がある。直接規制や枠組規制を執行することが困難な多数の主体に対して、市場価格の変化等を通じて環境負荷の低減に有効に働きかける効果がある。④ 事業者などが自らの行動に一定の努力目標を設けて対策を実施するという取組によって政策目的を達成しようとする手法である「自主的取組手法」。事業者などがその努力目標を社会に対して広く表明し、政府においてその進捗点検が行われるなどによって、事実上社会公約化されたものとなる場合等には、さらに、大きな効果を発揮する。技術革新への誘因となり、関係者の環境意識の高揚や環境教育・環境学習にもつながるという利点がある。事業者の専門的知識や創意工夫をいかしながら複雑な環境問題に迅速かつ柔軟に対処するような場合などに効果が期待される。⑤ 環境保全活動に積極的な事業者や環境負荷の少ない製品などを、投資や購入等に際して選択できるように、事業活動や製品・サービスに関して、環境負荷などに関する情報の開示と提供を進める手法である「情報的手法」。環境報告書などの公表や環境性能表示などがその例であり、製品・サービスの提供者も含めた各主体の環境配慮を促進していく上で効果が期待される。⑥ 各主体の意思決

定過程に、環境配慮のための判断を行う手続と環境配慮に際しての判断基準を組み込んでいく手法である「手続的手法」。化学物質の環境中への排出量の把握、報告を定める制度や環境影響評価の制度などはその例であり、各主体の行動への環境配慮を織り込んでいく上で効果が期待される。

環境基本法は、このほかにも、事業による政策目的の実現、環境教育・学習等による理解増進など多くを掲げている。これらは、かつてのように特定の大規模な環境負荷源による環境汚染問題の解決の場合のように、一つの政策手法だけで効果を上げうるものもあった。しかし、低炭素社会、循環型社会、自然共生社会を同時に実現し、持続可能な社会を目指すべき、という今日の環境政策の課題の解決のためには、必ずしもかつてと同様に対応することは困難である。新たな政策実現手法を開発することとともに、これらの多様な政策手法の中から政策目的の性質や特性を勘案しつつ、適切なものを選択し、ポリシーミックスの観点から政策を適切に組み合わせで政策パッケージを形成し、相乗的な効果を発揮させていくことが不可欠である。第四次環境基本計画に沿って、個々の施策を検討し実施する際には、これらの政策実現手法の適切な組み合わせを考える必要がある。

これまでの本項での検討をまとめたのが表2である。表2は、汚染に掛かる防止・復元・補償費用の負担分担を明確にすることがまず、環境法政策としては重要であることを示している。次に、わが国の汚染者負担の原則を機能されるためには、当該原則に2つの機能があることを示している。つまり、環境法政策として、汚染者負担の原則を採用する場合、汚染原因者への政策には「支払い」政策を採用することが合理的なのか「負担」政策が合理的なのかを選択すればよいということになる。例えば先ほどの『第四次 環境基本計画』（2012年閣議決定）の「第3章 環境政策

の原則・手法」でも、『汚染者負担の原則等 環境保全のための措置に関する費用の配分の基準としては、「汚染者負担の原則」の（「支払い」政策）を活用し、環境汚染防止のコストを、価格を通じて市場に反映することで、希少な環境資源の合理的な利用を促進することが重要である。（下線、カッコ内太字 引用者）また、我が国の汚染者負担 原則は、汚染の修復や被害者救済の費用も含めた正義と公平の原則として議論されてきたという点に留意する必要がある。今後も、事故や操業により生じる環境汚染防止のためのコストを製品、サービス価格に反映させることで、安全性や環境面にも配慮した企業経営、消費行動を促していくことが重要である（下線 引用者）。』

表 2

汚染者負担原則	基本的考え方・手法	経済学的・法学的意義		費用支払い・負担	費用分担	責任分担
OECD の PPP (1972-1989) 原則	汚染者が公害防止費用を事前に支払う原則	外部不経済の内部化	効率性	汚染者は費用を支払う	汚染者・被害者	汚染者
OECD の PPP (1989-) 原則	汚染者が公害防止費用を事前に支払うことに加え環境汚染の還元・補償費用（「民事的被害対応責任」）の負担も含む原則	外部不経済の内部化と法的責任	効率性 正義・衡平	汚染者は費用を負担	汚染者・被害者 （環境法政策として支払い原則を選択）	汚染者
わが国の汚染者負担原則	わが国の汚染者負担原則と同義であり、行政法的汚染者負担原則を広義にもとえた原則				汚染者のみ （環境法政策として負担原則を選択）	
原因者負担原則 （環境法的）	わが国の汚染者負担原則と同義であり、行政法的汚染者負担原則を広義にもとえた原則					
拡大生産者責任 (EPR)	原因者負担原則を拡張したものであり、OECD の PPP の派生・進化形。	外部不経済の内部化	効率性			
	OECD の PPP を、廃棄物の適正処理・再資源化の費用支払い原理として拡張解釈されていることと批判。この解釈がさらに汚染者負担（支払い）原則の考え方や費用分担・責任分担のありかたを混乱させている。細田[2012]		効率性、 企業の社会的責任	汚染者（製品製造者）・被害者		製品製造者
原因者負担原則 （行政法的）	行政が事業を実施する場合に限定					

出所：大塚[2003] 細田[2012] 北村[2017] を参照に筆者作成

もし、費用の負担分担と汚染の原因者の責任分担を同時に明確化するには、わが国の汚染者負担の原則の汚染者負担政策を採用すればよく、費用負担分担と汚染の原因者の責任分担とが異なるのであるならば、汚染者支払い政策を採用すればよいということにもなろう。しかし、これ

についてはさらに分析を行う必要がある。

2. 東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故に関連する法律

東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所事故(以下「福島原発事故」という)では、大気中に大量な放射性物質が排出された。当該事故以前、わが国には原子力発電所の事故を想定した法制度として、原子力損害の賠償に関する法律(以下「賠償法」)があった。当該事故に伴い新たに、平成二十三年三月十一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(以下「放射性物質汚染対処特措法」)、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」2014年8月施行(以下「機構法」)が施行された。本項では、これらの制度を整理する。

(1) 賠償法

賠償法の目的は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合、損害賠償に関する基本的な制度を定めることで、被害者の保護を図るものである。賠償法は、原子力損害が生じたとき、当該事業者には無過失責任、責任集中の原則が規定されている(第3条、第4条)。賠償法における環境損害に関する項目は「第三章 損害賠償措置」として示されている。賠償法では、原子力事業者は、原子力損害を賠償するための措置を講じていなければ、原子炉の運転等をしてはならない(第6条)として、原子力事業者の賠償に対する事前の金銭的措置を定めている。原子力損害賠償金は、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若しくは供託に付される。当該措置によって、一工場若しくは一事業所当たり若しくは一原子力船当たり1,200億円を原子力損害の賠償に充

てることができるとしている（第7条）。当然、2011年の福島原発事故でも当該保険契約に基づき賠償に充てられているものと考えられる。さらに、賠償金額が当該保険金額を上回る場合の措置として、原子力損害賠償補償契約は、原子力事業者の原子力損害の賠償の責任が発生した場合において、責任保険契約その他の原子力損害を賠償するための措置ではうめることができない原子力損害を原子力事業者が賠償することにより生ずる損失を政府が補償することができるとしている（第10条）。ただし、当該補償に対して、原子力事業者は、補償料を納付することを約する契約を行う必要がある（第10条）。原子力事業者は当該供託物を、原子力損害を賠償したときは、文部科学大臣の承認を受けて、第十二条の規定により供託した金銭又は有価証券を取りもどすことができると規定されている（第14条）。第16条では、賠償金額が賠償措置額を上回り、かつ、賠償法の目的を達成するため必要性があると認めた場合、国の措置として、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なうことができるとしている。さらに、被災者の救助及び被害の拡大の防止のため、やはり賠償金額が賠償措置額を上回ると認められるものが生じた場合にも国は必要な措置を講ずるとしている（第17条）。

（２）放射性物質汚染対処特措法

放射性物質汚染対処特措法の目的は、放射性物質による環境の汚染への対処に関し、国、地方公共団体、関係原子力事業者等が講ずべき措置等について定めることにより、環境の汚染による人の健康又は生活環境への影響を速やかに低減することにある（第1条）。放射性物質汚染対処特措法における除染に掛かる費用については、財政上の措置等として、国は、地方公共団体が事故由来放射性物質による環境の汚染への対処に関する施策を推進するために必要な費用についての財政上の措置その他の措置を講ずる（第43条）としている。放射性物質汚染対処特措法に基

づく財政上の措置の費用については、事故由来放射性物質による環境の汚染に対処するため講ぜられる措置は、原子力損害法(第3条第1項)によって当該事故に関係する原子力事業者が賠償する責めに任ずべき損害に係るものとして、当該関係原子力事業者の負担の下(下線 筆者)に実施される(第44条)と規定している。除染等を迅速かつ円滑に実施するため、国は、責務に規定する社会的な責任に鑑み、地方公共団体等が滞りなく除染等の措置を講ずることができ、かつ、当該措置に係る費用の支払が関係原子力事業者により円滑に行われるよう、必要な措置を講ずる(第45条)としている。

(3) 機構法

機構法の目的は、賠償法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、当該原子力事業者が廃炉等又は当該指定に係る実用再処理施設に係る再処理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、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ことである。この目的を達成するため、原子力事業者は、当該機構に対し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、負担金を納付しなければならない(第38条)。負担金には、一般負担金と特別負担金がある。本項では一般負担金を対象とする。当該機構へ納付された2016年度(平成28年度)の負担金総額は次の通りである(表3)。

表 3

平成 28 年度一般負担金年度総額

163, 000, 000, 000 円

負担金率及び負担金額

原子力事業者名	負担金率	負担金額
北海道電力	4.00%	6,520,000,000 円
東北電力	6.57%	10,709,100,000 円
東京電力ホールディングス	34.81%	56,740,300,000 円
中部電力	7.62%	12,420,600,000 円
北陸電力	3.72%	6,063,600,000 円
関西電力	19.34%	31,524,200,000 円
中国電力	2.57%	4,189,100,000 円
四国電力	4.00%	6,520,000,000 円
九州電力	10.38%	16,919,400,000 円
日本原子力発電	5.23%	8,524,900,000 円
日本原燃	1.76%	2,868,800,000 円

出所：原子力損害賠償・廃炉等支援機構 HP

3. 放射性物質による土壤汚染に掛かる除染費用の費用分担

本項では、前項で整理した原発事故関連の法制度とわが国の汚染者負担原則との整合を再考し、放射性物質汚染対処特措法と機構法に基づいた放射性物質による土壤汚染に掛かる除染費用の費用分担問題について検討する。

(1) 放射性物質汚染対処特措法、機構法と除染費用

ここではまず、東京電力(平成28年度有価証券報告書(93期))を参考に、東京電力が負担した除染費用をまとめてみよう。

除染や損害賠償などこれまで支出した金額が、当該報告書「連結損益計算書」の「特別利益」と「特別損失」にそれぞれ原発事故に掛かる事項と

して記載されている。

まず、「特別利益」として「原賠・廃炉等支援機構資金交付金」294,234百万円が計上されている。この算出根拠は、原子力損害賠償・廃炉等支援機構（以下「機構」）に東京電力が資金援助の申請を行った8,366,405百万円（資金援助申請時点：平成28年12月27日での要賠償額の見通し額：約8.4兆円）から、「原子力損害賠償補償契約に関する法律（以下「賠償法」）」の規定による補償金（以下「補償金」）の受け入れ額188,926百万円及び「平成二十三年三月十一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汚染への対処に関する特別措置法（以下「放射性物質汚染対処特措法」）」等に基づく東電の国に対する賠償債務（以下「除染費用等」）に対応する「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（以下「機構法」）の規定に基づく資金援助の申請額（以下「資金交付金」）1,526,096百万円を控除した金額6,651,381百万円と、平成28年3月18日申請時の金額⁽²⁸⁾との差額である（下線 引用者）。

一方、「特別損失」として「原子力損害賠償費」392,006百万円が計上されている。なお、⑥「原子力損害賠償費」392,006百万円の算出根拠は、当該報告書によれば、①原子力損害賠償紛争審査会が決定する「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（以下「指針」）」及び東京電力の損害賠償の実績、統計データ等に基づく賠償見積額8,464,177百万円、②賠償法による補償金の受け入れ額188,926百万円と③放射性物質汚染対処特措法等に基づく除染費用等に対応する資金交付金1,526,096百万円を控除した6,749,153百万円（④＝①－②－③：有価証券報告書とは差が生じている）と⑤前連結会計年度（平成27年度）の見積額（6,357,149百万円：筆者）との差額が⑥「原子力損害賠償費」（⑥＝⑤－④）である（下線 引用者）。

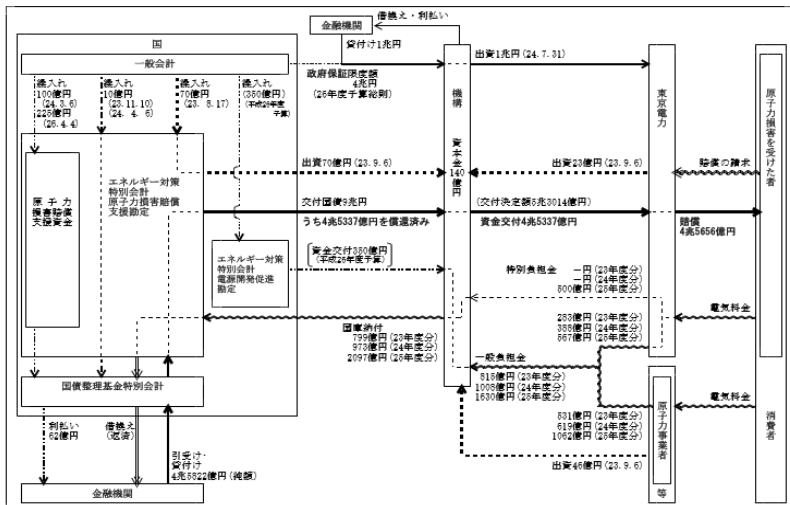
この有価証券報告書から、東京電力の国に対する賠償債務である「除染費用」は、1,526,096百万円（約1.5兆円）に近い金額と推察される。当該費用については、機構法の規定に基づく資金援助の申請額（資金交付

金) 1,526,096百万円で賄われているのである。

さらに今後発生する除染に掛かる費用について、環境省 HP によると、環境省が平成25年度末に試算した、除染に掛かる費用(含む汚染物質の処理)は、約2.5兆円としている⁽²⁹⁾。

機構から東京電力へ交付されるこれらの資金交付金は、各原子力事業者からの一般納付金が充てられている。国の機構に対する財政上の措置の状況(会計検査院 平成26年度予算、平成26年12月末実績)と、一般納付金、資金交付金の流れを示したのが表4である。

表 4



出所：会計検査委員

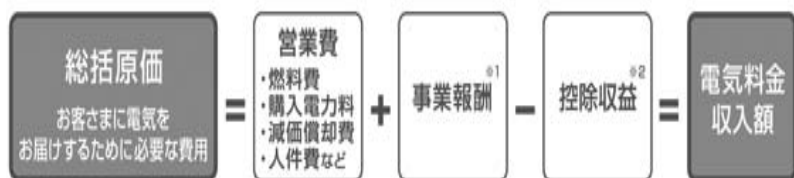
(2) 放射性物質による土壤汚染に掛かる除染費用の費用分担のあり方

本稿では、汚染者負担の原則に照らし、東京電力の原発事故により放出された放射性物質による土壤汚染の除染費用の負担について検討を

行った。今後、東京電力の負担すべき除染に掛かる費用(含む汚染物質の処理)は、環境省の試算でも約2.5兆円にのぼる。しかし、環境省 HP によると、国が2015年1月末までに除染費用として東京電力に対し約2,053億円を請求したが、償還されたのは約946億円である。

表4にも示されている通り⁽³⁰⁾、機構法の規定に基づく資金が東京電力へ交付されている。当該交付金は、東京電力及び原子力事業者から電力需要者へ電気料金として価格に転嫁されている。一般負担金は、電力料金算定の基礎となる総括原価方式の営業費として算入されている(図1)⁽³¹⁾。電力料金に転嫁された一般負担金は、再び機構へ納付されているのである⁽³²⁾。

図1



出所：東京電力ホールディング株式会社 HP

さらに、毎日新聞⁽³³⁾によると、東京電力福島第一原発の損害賠償費用、当該事故炉の廃炉費用や通常原発の早期廃炉の費用を、自由化で小売り事業に参入できるようになった特定規模電気事業者(以下「新電力」)の託送料⁽³⁴⁾へ今後、上乗せさようというのである。毎日新聞⁽³⁵⁾では『廃炉費などをこれに上乗せすれば、原発に無関係な新電力も負担せざるをえない。既存電力との自由競争の精神に反するだけでなく、「事故対策費などを入れても原発コストは安い」と言い続ける政府の主張とも矛盾する。「原発のない社会」を望んで新電力に切り替えた人も原発コストの負担を強いられるという大いなる矛盾もはらむ。』と指摘している。

原発事故による土壤汚染の除染に関して、迅速な除染と復元を実現す

るためには、一次的に公的主体が「支払う」ことは止むを得ないであろう。しかし、公共が一次的な支払い者となった後は、汚染原因者へ除染等に掛かる費用を償求することになる。つまり、最終的には汚染者である当該電力会社へ全額負担させることが求められる。このことが、わが国の汚染者負担の原則の「負担」に合致する政策であろう。

おわりに

本稿で何度も引用したが、細田[2012]は、汚染者への汚染防止、汚染除去、損害補償の負担のありかたについて重要な示唆を与えてくれる。その中で特に重要と考えられるのが、細田[2012] p.134-135.での指摘にもある通り、汚染者支払い原則の『Paysの本来の意味は「支払う」ということであり「負担する」ということではな』く、『「支払者」と「負担者」は論理的には別の主体である』ことである。汚染の原因者が支払うということは、「費用の転嫁を認めている」ことになる。費用の負担についても「支払われたものが最終的には誰の負担になるか、(中略)それは市場が決めること(カッコ内 引用者)」なのである。

一方、汚染者負担の原則について細田[2012] p.136は、わが国の汚染者負担の原則は、四大公害裁判等によって確立されてきた歴史があり「汚染者が被害者救済のために補償を行うことが実質上の原則」となったものとしている。当該原則による補償費用については「事後的な補償であって、外部不経済を内部化するための費用支払いとは異なり」「企業の収益の中から支払われるものであるから」「費用の転嫁という問題もここには出てこない。」原則なのである。

本稿は小祝[2012]で検討した「汚染者負担の原則」を再整理したものである。本稿で明示できたのは、当該原則が環境法政策のなかで原則となるには、「負担」か「支払い」かについて明確にすることの重要性である。

個別の環境問題に対して、汚染の防止・回復・補償の問題を汚染原因者へ「負担」政策、「支払い」政策のいずれかで対応するのか政策的選択を行うことがまず重要である。このことで当該原則の制度的機能が果たせるのである。これまでのように「事前」「事後」ではなく、「負担」か「支払い」かについて明確にすればよいということになる。細田[2012] p.136は、汚染者負担の原則を「事後的な」としているが、本稿で示したのは事前・事後は問題とはならないということなのである。事前の汚染の原因者が支払ったとしても、事後的に汚染原因者が支払ったとしても、汚染費用を支払った汚染原因者は、当該費用を一次的に支払ったにすぎず、当該費用は価格へ転嫁され、最終的な費用の負担分担は、汚染者原因者と需要者、汚染者または需要者となる。費用の負担分担の割合は、市場の反応に委ねることになる⁽³⁶⁾。しかし、市場が十分に機能するためには、独占的な市場であってはならない。東京電力の原発事故での除染費用の負担でも考察したが、電力市場のように実質独占のような状況において価格に転嫁した場合、需要者は供給者を選択できないのであるから、すべての電力需要者の負担となってしまう場合もある。また、電力自由化によって小売り事業へ参入した新電力の託送料へ上乗せさせるといふもの同様であろう。市場が非弾力的な場合も、汚染者支払い原則を適用すると、当該費用の大部分が需要者へ転嫁されることになる⁽³⁷⁾。「支払い」政策を適用する場合、汚染者が誰であるか明確にすべきであろう。

本稿では、原発事故に伴う土壤汚染の除染に掛かる費用の負担分担についても検討した。土壤汚染の除染等の場合、汚染原因者が不明など汚染者を探索している間にさらに汚染が進むなどの止むを得ない場合や、逆に探索するための費用が多大になり、公的負担が大きくなるなどの場合は、汚染除去・除染等の費用を公的資金により実施するのは容認されよう⁽³⁸⁾。しかし、この場合でも除去・除染終了後、掛かる費用については、汚染原因者へ求償すべきであろう（土壤汚染対策法：第8条）。一方、本稿で考察した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故の

場合は、汚染原因者は明白である。当該事故は、東京電力が汚染原因者であり当該企業に対しては、汚染者負担の原則の「負担」政策を厳しく適用すべきと考える。実際は、本稿で検証した通り、そうはなっていない。汚染原因者が費用の負担分担をせず、結局のところ電力需要者や国民負担となる要因のひとつとして、本稿で検証した「原則」問題がある。そうした意味でも本稿で「汚染者負担の原則」を整理した意味はあると考える。今回は、原発事故に伴う土壤汚染の除染の費用負担について考察を行った。今後の課題として、OECD や EU などの環境法政策における、汚染原因者への費用分担の原状分析、「拡大生産者責任(EPR: Extended Producer Responsibility)」「予防原則(Precautionary Principle)」「未然防止の原則(Prevention Principle)」などほかの環境法政策の原則と費用負担の在り方の考察を通して、環境法政策の原則の明確化と、環境法の個々の法制度における放射性物質への対策検討がある⁽³⁹⁾。これらの課題に取り組み、環境汚染に掛かる社会的費用の分担はどうあるべきかについて研究を進めていきたい。さらに、汚染の原因者の責任分担の問題も残された⁽⁴⁰⁾。

【謝辞】

本稿は、『放射性物質による環境汚染に係る法制度と「汚染者負担の原則」－原発事故と「汚染者負担の原則」に関する予備的考察－』[2012]『国士館法学第45号』をもとに、東京電力福島第一原子力発電所事故による土壤汚染対策費用、いわゆる「除染費用」について論じたものです。本稿をまとめるにあたり、東北工業大学ライフデザイン学部経営コミュニケーション学科教授の成川正晃先生には会計学の視点から有益なご助言を賜りました。感謝申し上げます。もちろん、本稿に含まれる誤謬は、すべて筆者に帰することは言うまでもありません。

[参考文献]

- 阿部泰隆・淡路剛久[2004]『環境法 第3版』有斐閣ブックス
- 大塚 直[2003] 「環境法における費用負担 - 環境基本法制定から10年を振り返って -」『三田学科雑誌』96巻2号 pp.63-87.
- 大島堅一[2015] 「原子力発電所の再稼働と電気料金」
『環境と公害 第44巻 第4号』pp.64-69.
- 北村喜宣[2017] 『環境法 第4版』弘文堂
- 倉阪秀史[2008] 『環境政策論 第2版』信山社
- 小祝慶紀[2012] 『放射性物質による環境汚染に係る法制度と「汚染者負担の原則」- 原発事故と「汚染者負担の原則」に関する予備的考察 -』『国士館法学 第45号』pp.214-248.
- 清水 誠[1973] 「PPPの法律的側面 - 民事上の損害賠償責任との関連について -」
『公害研究』VOL.3 NO.1 1973 pp.5-10.
- 高橋 滋[2016] 『福島原発事故と法政策 - 震災・原発事故からの復興に向けて - 』第一法規
- 細田衛士[2012] 『グッズとバズズの経済学 循環型社会の基本原理解』東京経済新報社
- 永井 進[1973] 「OECDのPPPとその理論的背景」『公害研究』VOL.3 NO.1 1973 pp.20-29.
- 宮本憲一[1973] 「公害対策とPPP - 救済制度の理論と実際を中心に -」
『公害研究』VOL.3 NO.1 1973 pp.11-20.
- 会計検査院[2015] 『東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果についての報告書(要旨)』
- 東京電力ホールディング株式会社[2017]
『有価証券報告書 平成28年度 (第93期)』
- 環境省：『第四次 環境基本計画』(平成24年)
- 環境省：『環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について(中央環境審議会意見具申)』
- 環境省 HP：<http://www.env.go.jp/>
- 経済産業省 資源エネルギー庁 HP：<http://www.enecho.meti.go.jp/>

原子力損害賠償・廃炉等支援機構 HP : <http://www.ndf.go.jp/>

東京電力ホールディング株式会社 HP : <http://www.tepco.co.jp/>

東京新聞 : 2011年8月27日付

毎日新聞 : 2016年11月12日、2017年2月3日(いずれも東京朝刊)

OECD [1992] “*THE POLLUTER-PAYS PRINCIPLE OECD Analyses and Recommendations ENVIRONMENT DIRECTORATE*”

EU [2017] “*Environmental Liability*” : <http://ec.europa.eu/>

- (1) 本稿「1. 汚染者負担の原則とは」の内容は、小祝[2012] 論文を基本としている。詳しくは、小祝[2012] 参照。
- (2) 北村[2017]pp.54-55. 参照。
- (3) 細田[2012]p.134参照。大塚[2011]p.44 は、「汚染者負担原則(原因者負担原則)」について、ドイツの原因者負担の原則の根拠を示し、そのなかでもわが国では特に『「経済学的・目的合理性」及び「環境政策的合理性」の点で重要性が高いといえよう』と指摘している。
- (4) OECD の PPP については、1972 年 OECD で『環境政策の国際経済面に関するガイディング・プリンシプルの理事会勧告』が採択された翌年、すでに永井(1973)によって、その内容とわが国における公害政策との関連について詳しく論じられている。
- (5) 細田[2012]pp.134-137参照。
- (6) 細田[2012]pp.134-137参照。
- (7) OECD 1992 “THE POLLUTER-PAYS PRINCIPLE OECD Analyses and Recommendations ENVIRONMENT DIRECTORATE” では、1972-1974年の勧告について、「the Polluter-Pays Principle means that the polluter should bear the “costs of pollution prevention and control measures”」(「汚染の予防と対策のコスト」は汚染者が負担する)としている。
- (8) 同上“1. The PPP, an economic principle a) Pollution prevention and control costs” 参照。倉阪[2008]pp.114-115. 参照。
- (9) 同上“1. The PPP, an economic principle c) Inclusion of the cost of damage” 参照。
- (10) EU [2017] “*Environmental Liability*” 参照。
- (11) 北村[2017]p.59参照。大塚[2003]p.65参照。

- (12) 同上参照。
- (13) 清水[1973] p.6参照。「法規範」については、北村[2017]p.54では、「環境法には」と断ったうえで『たとえば、行政法における「法治主義」のように、それに反する行為が違法となるという意味であるならば、そうした法規範を有する原則は未だ十分には生成されていないというのが正解』と述べている。
- (14) 東京新聞2011年8月27日付では、原発事故に伴う被ばく線量の暫定基準に対して「暫定とはいうが、それがいつまでなのか。むしろ、暫定という言葉によって、半ば恒常化する汚染や責任問題がぼかされていないか」と指摘している。
- (15) 東京電力の「平成28年度 有価証券報告書(第93期)」によると、当該企業の連結損益計算書では、原子力損害賠償は「特別損失」として計上されている。特別損失とは、臨時的、偶発的に、企業の業務内容とは関係ない部分で発生した損失のことである。詳細は、本稿3.(1)参照。
- (16) 細田[2012]p.147. 参照。
- (17) 細田[2012]p.147. 参照。
- (18) 例えば、「拡大生産者責任(EPR: Extended Producer Responsibility)」について北村[2017]p.6.3.では「EPRはPPPの進化形という側面がある。」としている。
- (19) 細田[2012]pp.134-136. 参照。
- (20) 同上参照。
- (21) 同上参照。
- (22) 同上参照。
- (23) 同上参照。
- (24) 同上参照。
- (25) 同上参照。
- (26) 同上参照。
- (27) 同上参照。
- (28) 6,357,149百万円：有価証券報告書とは差が生じている
- (29) 今後、賠償金総額が現在でも有価証券報告書には計上されていないこともあり、損害賠償額がこのまま確定しないと、将来のキャッシュフローなどへ与える影響もあるのではないだろうか。
- (30) 会計検査院によると、国は機構に対して9,000,000百万円(9兆円)

の国債交付等のため、金融機関から約4,582,200百万円の借入れがあり、今後、償還期限が到来するものを含めて総額で約10,623百万円になるという。

- (31) 営業費への算入費目は、一般電気事業供給約款料金算定規則(平成11年12月3日通商産業省令第105号)の第3条(営業費の算定)により、損害保険料として算入が認められている。詳しくは小祝[2012]p.225ですすでに指摘している。営業費の算定の具体的な項目と算定方法は次の通りである(抜粋)「事業者は、営業費として、役員給与、給料手当、給料手当振替額(貸方)、退職給与金、厚生費、委託検針費、委託集金費、雑給、燃料費、使用済燃料再処理等発電費、使用済燃料再処理等既発電費、廃棄物処理費、特定放射性廃棄物処分費、消耗品費、修繕費、水利使用料、補償費、賃借料、託送料、事業者間精算費、委託費、損害保険料、原子力損害賠償資金補助法一般負担金、原賠・廃炉等支援機構一般負担金、普及開発関係費、養成費、研究費、諸費、電気料貸倒損、固定資産税、雑税、減価償却費、固定資産除却費、原子力発電施設解体費、共有設備費等分担額、共有設備費等分担額(貸方)、地帯間購入電源費、地帯間購入送電費、他社購入電源費、他社購入送電費、建設分担関連費振替額(貸方)、附帯事業営業費用分担関連費振替額(貸方)、原子力廃止関連仮勘定償却費、電源開発促進税、事業税、開発費、開発費償却、電力費振替勘定(貸方)、株式交付費、株式交付費償却、社債発行費、社債発行費償却及び法人税等(以下「営業費項目」という。)の額の合計額を算定し、様式第一第一表及び様式第二第一表により営業費総括表及び営業費明細表を作成しなければならない。」
- (32) 高橋[2016]pp.134-137参照。
- (33) 毎日新聞2016年11月12日東京朝刊、毎日新聞2017年2月3日東京朝刊
- (34) 託送料とは、東京電力などの送配電事業者に「電気を運ぶ」ために支払う費用(資源エネルギー庁 HP 参照)。
- (35) 毎日新聞2016年11月12日東京朝刊、毎日新聞2017年2月3日東京朝刊
- (36) 細田[2012]pp.139-145. 参照。
- (37) 詳細は、同上。例えば、電気料金への転嫁について、大島[2015]がある。当該研究では関西電力株式会社高浜原子力発電所3号機・4号機の再

稼働に伴う電力料金原価への影響を算出している。

- (38) 大塚[2003]pp.83-85. 参照。さらに北村[2017]p.60によると、1976年3月中央公害対策審議会答申で、公的負担が正当化される事項として次の4つを挙げている。「①①ナショナル・ミニマムの状況の達成が必要な場合、②緊急的対応を要する場合、③汚染者不明や無資力など汚染者責任の追及が不可能な場合、④適切な再分配型賦課金システムとの組み合わせで実施される場合」。北村[2017]p60においても、「公的負担がされるとしても、費用回収は追及されるべき」と指摘している。OECD[1992] “1. The PPP, an economic principle d) Inclusion of accidental pollution” も参照されたい。
- (39) 例えば、環境基本法(平成5年法律第91号)から2012年、放射性物質適用除外規定(第13条)が削除された。同様に、放射性物質適用除外規定が削除された法律がある。それが大気汚染防止法(昭和43年法律第97号)、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律(昭和45年法律第136号)、水質汚濁防止法(昭和45年法律第138号)、環境影響評価法(平成9年法律第81号)である。しかし、放射性物質による環境の汚染の防止に係る措置を適用除外とする旨の規定を有している個別環境法はまだある。環境省『環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について』(中央環境審議会意見具申)によれば「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び廃棄物関連諸法(資源の有効な利用の促進に関する法律、容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律等)、土壌汚染対策法 上記環境個別法については、特措法の附則において、施行後3年後の施行状況についての検討及び関係法律の見直しを含めた検討を規定していることも踏まえ、特措法施行状況についての検討時に併せて検討していくことが必要である」として放射性物質適用除外規定の扱いは検討事項とされた。さらに、予防原則との関係では、原子力発電所の再稼働に対する運転差止め仮処分への裁判所の判断基準との検討なども必要であろう。
- (40) 汚染除去等に掛かる費用の負担分担によって、金銭的責任分担は明確化されたが、法律的な責任分担の問題は別である。法的責任については、毎日新聞2017.4.10付夕刊で、放射能汚染に罰則を科す法制度「放射能汚染防止法」の制定を目指す運動について紹介している。