

課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業  
(実社会対応プログラム)

# 研究成果報告書

「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に関する  
社会科学研究」

研究代表者： 齊藤誠

(一橋大学 大学院経済学研究科 教授)

研究期間： 平成25年度～27年度

## 1. 研究基本情報

課題(研究領域)名	課題設定による先導的人文学・社会科学研究推進事業
研究テーマ名	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に関する社会科学研究
責任機関名	国立大学法人一橋大学
研究代表者(氏名・所属部署・役職)	齊藤誠・大学院経済学研究科・教授
研究期間	平成25年度 ～ 平成27年度
委託費	平成25年度 1,000,000円
	平成26年度 10,000,000円
	平成27年度 9,000,000円

## 2. 研究の目的

**研究の目的と課題**：非常時に適切な対応を展開することが困難となる背景には、①平時において法的に厳格に、あるいは、暗黙に緩やかに合意されている内実（合意されていないことも含めて）と、②非常時における事態の進行との間に整合性がとれていないことが多い。たとえば、平時の取り決めがあまりに硬直的で、非常時の対応から柔軟性を奪い、あるいは、平時に何らの原理・原則も決めていなかったことが、非常時に非効率的、非合理的な対応を帰結することがある。

本研究では、非常時における社会システムの在り方について、経済学と法学の知見に基づきながら、社会が直面するさまざまなリスクについて、事前にどのような合意形成をしておけば、非常時において適切な対応がとれるのかを実証的、理論的に研究する。また、本研究の成果に基づいて社会に向けて建設的な提言を行うために、社会において有効な合意形成を促すための方法や契機についても、踏み込んで研究してきた。

上述のようにミクロ的視点から考察した「非常時の適切な対応を可能とする制度的基盤」自体を支えるマクロ的な環境、特に国家の財政的能力についても、事後に国家財政がどこまで関与できるのかを踏まえて、事前に国家財政のコミットメントすべき範囲をどのように合意するのかを考察した。

主要な研究課題は以下の3つである。

### A) 東日本大震災を事例とした検証と考察

東日本大震災における対応において適切さが欠如した背景として、次の4つの要因を考察し、非常時における対応の適切さを担保するのに必要な事前の合意の在り方を考察してきた。

**平時・非常時における行政主体や民間企業に対するガバナンスの欠如**：非常時における行政主体や民間企業の意思決定の適切性を担保するためには、平時において、強制を伴うハードローと柔軟性を許容するソフトローの組み合わせによって、これらの主体を適切に規律付けておく必要がある。

危機対応の手順や権限委譲について事前に取り決めておく必要があり、行政の一部が機能不全に陥った場合、NPO、市民、専門家がどのように補完するのかなど、事前に合意しておかなければならない。特に、避難や移住など、住民に対する強制を伴う行政主体の意思決定については、適切性、適法性の厳密な検討が必要である。

**非常時における紛争解決手段の未整備**：危機時期にある類型の紛争が急激に増加すること（関東大震災の際の借地借家紛争や今回の福島原発事故の原子力損害賠償紛争等）に対して、社会が民事裁判やADR等でどのように対応するのか、対応すべきか。また、そのために平時においてどのようなリスク管理の措置をとっておくべきか。

**非常時における情報基盤の欠如**：非常時の対応を妨げる要因として、情報基盤の貧弱さが指摘されてきた。たとえば、①有用な情報があってもかかわらず、効率的に活用されなかった、②非常時の対応に必要な情報が利用可能な形になっていなかったなどである。非常時に備えて、どのような情報基盤を整備すべきなのかについて検討す

る。特に、個人情報について、平時における保護と非常時における活用のバランスを考慮する。

このような課題に向けての考察として、これまでの非常時の歴史的経験において、どのような制度的、法的な制約が、非常時への適切・迅速な対応を困難にしたのか、逆にどのような制度的、法的な制約の不足が不適切な対応または対応の困難・機能不全に導いたのか、ということを実例的に研究し、それを踏まえて、平時における取り決め（合意の形成等）や制度的対応（手続的な整備等）の在り方について、一般化できる部分から（課題解決的に）考察を進めてきた。

#### B) 平時における非常時に向けての合意形成の進め方について

A で考察してきた非常時の備えに必要な制度や仕組みについて、平時においてどのように合意形成を進めるのが妥当なのかを検討した。住民に非常時の備えを促すには、①政府が法や規制によって住民に強制する方法と、②政府はあくまで緩やかな介入にとどまって、住民のインセンティブを引き出しながら自主的な合意形成を誘導する方法がある。本研究では、ノンリコースローンや地震保険の普及などの具体的な事例を念頭にして、②の方法の可能性を追求してきた。

#### C) 非常時における国家の財政的能力に関する考察

マクロ経済学的な観点から非常時の対応を考える上では、1997・98年の金融危機、2008年のリーマンショック、2011年の東日本大震災への政策対応で国家財政が極度に疲弊し、“次の”危機的状況では、財政的余力がきわめて限定されていることを考慮せざるをえない。将来の非常時については、国家が財政面でどこまでコミットメントすべきなのかについて合意形成をしておく必要がある。原子力賠償においても、国家財政が事後にどこまで関与できるのか、事前に関与すべきなのかについて考察した。

**実務者が研究プロジェクトに参画することの意義：**個々のプロジェクトの趣旨に沿って研究プロジェクト内外の実務者が以下のような形で本研究プロジェクトに参画をして、研究プロジェクトの質向上に貢献してきた。

**(法実務)** 本プロジェクトには、正規のメンバーとして岡本正弁護士が、常時、法実務の観点から研究に参加してきた。特に、非常時における行政の情報開示や情報共有のあり方について実務経験に基づいた研究を展開した。

**(行政実務)** 震災復興における行政対応（特に、建築や居住制限、防災集団移転事業）については、石巻市役所の法制企画官である野村裕弁護士の協力を得て、石巻市役所の幹部との意見交換の機会をもった。また、災害時における震災緩和の実態については、法実務に詳しい鈴木庸夫教授に研究会での報告を依頼した。

本プロジェクトでは、全国の市役所の防災担当窓口に対して、災害時の自治体間協力のあり方に関する大規模なアンケート調査を行った。

**(原子力損害賠償実務)** 原子力損害賠償については、法実務に詳しい専門家として、中島肇教授、米村慈人准教授、行政実務に詳しい専門家として澤昭裕氏に研究会での報告を依頼した。

**(原発施設の危機管理実務)** 原発施設の危機管理実務については、福島第一原発を含む全国の原発施設において所長を含む技術責任者との懇談の機会を持った。

**(金融危機対応に関する実務)** 日本銀行の国際局、決済機構局、金融市場局に対してヒアリングを実施した。

### 3. 研究の概要(研究プロジェクトチームの体制についても記述)

本研究プロジェクトは、非常時における社会システムのあり方について、危機対応・危機管理等に関する経済学と法学の知見に基づいて、社会が直面するさまざまなリスクについて、事前にどのような合意形成をしておけば、非常時において適切な対応がとれるのかを実証的、理論的に研究し、その成果を社会に向けて建設的な提言をすることを目的としている。

本研究プロジェクトは、①これまでの非常時の歴史的経験において、どのような制度的な制約が、適切で迅速な対応を困難にしたのか、②そうした制約が支障とならないように、平時から、どのような合意が必要なのか、どのように合意形成に至る手続きを整備すべきなのかについて、①を事例的に研究し、課題解決の視点から②について理論的、実証的に考察を展開する。

過去の事例として選択した研究対象としては、(1)1997年・98年の金融危機、2008年のリーマンショックなどの金融危機に対する対応、(2)東日本大震災直後における地方自治体レベルの行政対応、(3)市町村レベルの防災協定の締結とその効力、(4)津波被災地における建築や居住に対する制限や移転政策、(5)原発事故における原発施設における直後の危機対応と中長期的な事故収束、(6)今般の原子力損害賠償における事後的なロス・シェアリングを取り扱った。また、理論モデルに基づいた仮想的なケースの分析としては、(6)首都直下地震が及ぼす経済的な影響、(7)大規模な自然災害を起因とする財政危機の可能性を取り扱った。また、金融危機と財政危機について特定のシナリオを想定した危機対応のあり方を考察した。

いずれの研究課題についても、経済学班と法学班の合同研究会で取り組み、法実務に詳しい弁護士の参加を要請して学際的・実務的に取り組むことを心がけてきた。また、(2)と(4)については、石巻市や仙台市の行政担当者へのヒアリングも実施した。(5)については、福島第一原発を含む全国の原発関連施設を視察して現場責任者と懇談をした。(7)については、日銀と金融庁に対してヒアリングを実施した。(3)については、全国の市町村に対して防災協定の締結と東日本大震災における執行に関する大規模なアンケート調査を実施した。

本プロジェクトの成果は、2015年9月4日に仙台市において「非常時における行政対応」というテーマで公開シンポジウムを実施するとともに、成果をまとめた研究書『非常時対応の社会科学：法学と経済学の共同の試み』を2016年3月に有斐閣から出版して社会に還元してきた。

本研究プロジェクトチームは、経済学班と法学班から組成されている。各班の構成メンバーと分担は以下の通りである。

#### 【経済学班】

研究代表者・グループリーダー、**齊藤 誠**、一橋大学・大学院経済学研究科・教授、「(A) 東日本大震災を事例とした検証と考察」の「平時・非常時における行政主体や民間企業に対するガバナンスの欠如」と「(B) 平時における非常時に向けての合意形成の進め方について」を担当。

分担者、**渡辺智之**、一橋大学・大学院経済学研究科（国際・公共政策大学院）・教授、「(A) 東日本大震災を事例とした検証と考察」の「非常時における紛争解決手段の未整備」を担当。

分担者、**佐藤主光**、一橋大学・大学院経済学研究科（国際・公共政策大学院）・教授、「(B) 平時における非常時に向けての合意形成の進め方について」、「(C) 非常時における国家の財政的能力に関する考察」を担当。

分担者、**国枝繁樹**、一橋大学・大学院経済学研究科（国際・公共政策大学院）・准教授、「(C) 非常時における国家の財政的能力に関する考察」を担当。

分担者、**北村行伸**、一橋大学・経済研究所・教授、「(C) 非常時における国家の財政的能力に関する考察」を担当

分担者、**中川雅之**、日本大学・経済学部・教授、「(B) 平時における非常時に向けての合意形成の進め方について」を担当。

分担者、**小林慶一郎**、慶応大学・経済学部、教授、「(C) 非常時における国家の財政的能力に関する考察」を担当。

#### 【法学班】

野田 博、一橋大学・大学院法学研究科・教授、「(A) 東日本大震災を事例とした検証と考察」の「平時・非常時における行政主体や民間企業に対するガバナンスの欠如」を担当。

分担者、**山本和彦**、一橋大学・大学院法学研究科・教授、「(A) 東日本大震災を事例とした検証と考察」の「非常時における紛争解決手段の未整備」を担当。

分担者、**小粥太郎**、一橋大学・大学院法学研究科・教授、「(A) 東日本大震災を事例とした検証と考察」の「非常時における紛争解決手段の未整備」を担当。

分担者、**仮屋広郷**、一橋大学・大学院法学研究科・教授、「(A) 東日本大震災を事例とした検証と考察」の「非常時における紛争解決手段の未整備」を担当。

分担者、薄井一成、一橋大学・大学院法学研究科・准教授、「(A) 東日本大震災を事例とした検証と考察」の「非常時における情報基盤の欠如」、「(B) 平時における非常時に向けての合意形成の進め方について」を担当。  
実務者(弁護士)、岡本 正、岡本正総合法律事務所、「(A) 東日本大震災を事例とした検証と考察」の「非常時における情報基盤の欠如」、「(B) 平時における非常時に向けての合意形成の進め方について」を担当。

## 4. 研究成果及びそれがもたらす効果

### 【研究成果の概要】

本研究は、「2. 研究の目的」で掲げた3つの研究課題について、ミクロとマクロの視点から、以下に説明する方針と手法で研究を進めてきた。研究課題ごとに具体的な研究内容を説明していく。

#### A) 東日本大震災を事例とした検証と考察

東日本大震災における対応で生じた問題について、次の3つのカテゴリーに分類してきた：(i) 情報基盤の貧弱さによる問題、(ii) 行政主体へのガバナンスの欠如に起因した問題、(iii) ロス・シェアリングにおける利害調整において生じた問題。

その上で、それぞれのカテゴリーの問題について、①どのような制度的、法的な制約が、非常時への適切で迅速な対応を困難にしたのかについて事例研究を行い、②そうした制度的、法的な制約が支障とならないように、平時から、どのような制度や手続きを整備しておくべきなのかについて課題解決的に考察を進めてきた。特に、震災復興時における建築制限や集団移転など、住民に対して強制を伴うような行政決定については、どのような制度や手続きが不可欠なのかを明らかにした。

**防災集団移転事業の問題点**：東日本大震災で津波被災をした沿岸地域は居住制限がかけられるとともに、内陸や高台への大規模な移転事業が実施された。その際に活用された防災集団移転事業スキームは、きわめて小規模な移転を想定したもので、今般のような大規模な移転には適しておらず、数々の問題を引き起こした。特に、防災集団移転事業が町の移転ではなく、住居の移転を基本としたことから、移転先での町機能が破壊されてしまった。このように、不完全なスキームで非常時の事態に対応すると、短期、長期の両面で深刻な問題が生じることを明らかにした。(参考文献として資料に添付している)

**非常時における行政対応**：非常時における行政対応の柔軟性を担保する制度があったにもかかわらず、今般の大震災では、それがうまく活用されなかった。特に、情報開示においては、非常時においてさえ個人情報の保護が優先され、震災緩和と呼ばれている規制緩和枠組みの範囲もきわめて限定的に運用された。本来制度が非常時対応を予定していたにもかかわらず、運用段階でその仕組みがうまく活用されなかった背景を分析した。

#### B) 平時における非常時に向けての合意形成の進め方について

A で考察した非常時の対応に必要な制度や仕組みについて、行政や民間の現場の行動規範について事前どのような合意形成を進めていくべきなのかを検討してきた。特に、平時において住民と行政の間で、あるいは、地方自治体の間でどのように合意形成を進め、あらかじめ消費者と企業の間でどのような契約を結ぶのが妥当なのかを考察してきた。特に、法や規制による強い介入ではなく、住民や消費者の意思を尊重する方法で、適切な合意形成や適切な契約関係が可能なのかを検討した。

具体的には、第1に、非常時における原発施設の行動規範となる非常時対応マニュアルが十分なものであったのか、今般の原発事故でうまく活用されたのかについて分析してきた。第2に、市町村間で締結された防災協定について市町村に対して大規模なアンケートを実施することで、防災協定の締結の背景と効力に関して実証的に分析を行った。第3に、十分なコンティンジェンシーが用意されていない原賠法の枠組みにおいて原子力損害賠償にどのような問題が生じたのかを考察してきた。

**原発施設の非常時対応マニュアルに関する研究**: 原発事故前から福島第一原発に備わっていた3種類の非常時対応マニュアル(事象ベース、兆候ベース、シビアアクシデント)の運転操作手順内容と現場で実際に取られた運転操作を比較することによって、せっかく精緻な非常時対応マニュアルが備わっていたにもかかわらず、現場や本店、規制当局が活かすことができなかった背景を明らかにしてきた。(参考文献として資料に添付している)

**福島第一原発の汚染水問題に関する研究**: 福島第一原発では、事故直後から汚染水問題の深刻さが指摘されてきたにもかかわらず、東電側も、政府側も、汚染水問題に対する有効な対策がとられなかった背景を明らかにした。

**原子力損害賠償に関する研究**: 本プロジェクトでは、原子力損害賠償について法学的な視点と、経済学的な視点(主として「法と経済学」による分析)から多角的に分析してきた。特に、原賠法の不備、賠償の範囲と程度の合理性、膨大な賠償負担のあり方、東電の再生スキームなどの観点から研究を展開してきた。

**市町村間の防災協定の効力に関する研究**: 全国の市町村に対して実施した防災協定に関する大規模アンケート調査に基づいた計量分析からは、防災協定が類似した属性(人口、一人当たり所得、高齢化比率)の市町村間で結ばれる傾向が強く、とりわけ、一人当たり所得が高く、高齢化比率が低いペアで防災協定が結ばれていたことが明らかになった。すなわち、異なる属性間でリスクをシェアする保険効果は限定的であった。また、今般の大震災において、協定が実際に執行された度合いは決して高くなかった。こうした分析を踏まえて有効な防災協定が締結される環境を考察した。

### C) 非常時における国家の財政的能力に関する考察

Cの課題では、AやBの研究でミクロ的に明らかにされる「非常時において適切な対応を可能とする制度的基盤」自体を支えるマクロ的な環境、すなわち、国家の財政的能力について考察してきた。

特に、国家は、自然災害や金融危機などの非常時において、どれだけ財政的に対応する能力があるのか、どこまで財政的にコミットメントすべきなのか、どのように国民に負担を求めるのか、非常事態への対応自体が財政破綻の引き金になるのをどのように回避するのかについて、マクロ経済学的、財政学的な観点から、理論的、計量的に研究した。

**大規模自然災害を起因とした財政破綻の可能性に関する研究**: 現在の巨額な政府債務を抱える中で大規模自然災害(具体的には、首都直下型地震)が引き金となって財政破綻や経済混乱が生じる可能性について経済モデルからシミュレーションした。

**財政危機と金融危機への対応に関するシナリオ分析**: 財政危機や金融危機について、特定のシナリオを想定して危機対応の手順を具体的に作成する作業を行ってきた。作成した手順については、日本銀行、金融庁、財務省の関係部局と意見交換を行ってきた。

### 【経済学班と法学班の合同研究会の実績】

本研究プロジェクトでは、経済学班と法学班が合同で運営する研究会を推進力としてきた。A、B、Cの内容が経済学と法学の多岐な分野にわたることから、外部からの講師も含めて、バックグラウンドが異なる研究者や実務家と一緒に議論を徹底することで、複雑な政策課題の背後にある論点を明らかにし、深めていくことが不可欠と考えたからである。

### 【研究報告書の概要】

本プロジェクトの中核的な研究成果は、2016年3月に有斐閣から出版した『非常時対応の社会科学：法学と経済学の共同の試み』と題した研究書にまとめた。以下では、研究成果の集大成としての当研究書の概要を報告する。

本書は5部構成で16の章からなるが、概要は以下の通りである。

#### 第1部「自然災害からの復興—行政的な視点」の概要

第1章「災害対策と個人情報の利活用」（岡本正）では、災害時に適切に個人情報を利活用し、個人の権利利益を保護するためには、自治体の先事例に学びながら、個人情報保護法制の正確な理解による防災リーガル・リテラシーの向上と法的思考訓練の実施が不可欠であることを論じている。その上で、全国統一の地方自治体個人情報保護法の制定や、マンション管理組合の自主防災組織化の促進の必要性を提言していく。さらには、日本が災害発生の都度、立法事実を積み上げ法改正を重ねている実績から、災害時法制の可塑性と強韌性に着目し、あるべき災害法制について論じている。

東日本大震災において平時の法的な取扱いが障害となったことから、震災緩和と呼ばれる一連の措置がとられた。第2章「震災緩和と防災法制」（薄井一成）では、震災を平時のバージョンがシビアに問われる場面と捉え、震災と国家の責務、災害対策基本法の概要、運用上の問題について検討を加え、減災を図るため何より重要なことは、内閣総理大臣の例外的権力の創設ではなく、下から湧き上がり、かつ科学的な知見にも支えられた平素の備えの拡充・強化であると結論している。

第3章「縮小都市の復興におけるモラトリアムのあり方」（中川雅之）では、大災害に限らず非常時には、特定の行為を一時的に停止するモラトリアムと呼ばれる措置について考察している。モラトリアムの是非は、それによって抑制される経済活動と、モラトリアム後に実施される、リスクに関する新しい情報を踏まえた、「新しい対応」によって得られる便益の比較衡量によって決定される。東日本大震災においては、成長都市を前提とした事業実施を念頭においた被災市街地復興特別措置法のモラトリアムが多用された。このようなモラトリアムは、縮小都市である被災地における、過剰な復興事業をもたらした可能性があることを示す。

第4章「防災集団移転事業などの復興政策の現状と課題」（中川雅之・齊藤誠）は、東日本大震災の被災地域の復興政策、具体的には、防災集団移転事業について、現在の状況と将来の課題を議論している。特に、被災地が縮小期にあることを踏まえて、防災集団移転事業を評価していく。具体的なケースとして、ハリケーンカトリーナで著しく被災したニューオーリンズの住宅復興政策と比較しながら、東日本大震災で甚大な被害を受けた石巻市の住宅復興政策の現状と課題を整理していく。本論文の結論としては、被災地域に居住制限をかけて強制的に移住させるのではなく、自然災害リスクの情報開示したうえで、居住者に対して、継続居住か移転かの選択を委ねる住宅復興政策が望ましいことを提案する。

第5章「被災時の水平型支援に関する評価」（中川雅之・佐藤主光・宮崎毅・齊藤誠）は、災害時に市町村同士が救援物資の提供、職員の派遣、被災者の受け入れなどを行う水平型の支援の役割について考察している。特に、支援の内容や条件を予め決定しておく災害協定が有効だと考えられる。本章では、地方自治体の防災担当部局に対して行ったアンケート調査に基づき、この災害協定のパフォーマンスを評価した。その結果、既存の災害協定が、協定自治体の同時被災を考慮しておらず、災害リスクに対する保険として適切に機能していないなどの、問題点があったことが明らかになった。今後、市町村同士の災害協定の効率的なマッチングを促す対応の検討が求められる。

## 第2部「非常時における民間の行動規範—福島第一原発事故を事例として」の概要

第6章「行動規範としての非常時対応マニュアル：福島第一原発事故からの教訓」（齊藤誠）では、2011年3月11日の大地震と大津波によって福島第一原発が陥った状況が、①原発施設の非常時対応マニュアル（事故時運転操作手順書）によって想定されたものだったのか、②仮に想定されたものであった場合に、現場の対応や支援組織（本社や規制当局）の指示がマニュアルに定められた操作手順に従っていたのかを、政府事故調の中間・最終報告を中心に検証している。検証作業から得られた結論は、いずれの号機が直面した状況も、マニュアルに想定されたものであったにもかかわらず、実際に採られた対応はマニュアルに定められた操作手順から大きく乖離し、原子炉や格納容器の破損につながり、大量の放射性物質を施設外部に放出する結果を招いた。

福島第一原子力発電所事故により発生し、それ自体が非常事態と捉えられる汚染水問題には、リスク対応について技術的側面以外の問題も含まれている。第7章「汚染水問題へ対応：技術選択、およびリスク対応に伴う合意形成を中心として」（野田博）では、検討の前提として汚染水問題およびその対策の概要を述べるとともに、上記の問題の中から技術選択の歪みに関わる問題および対策を実施する上での合意形成の問題を取り上げ、前者においては、凍土方式での陸側遮水壁という選択をめぐり、そこで採られた国費投入の基準等が適切な技術選択に歪みをもたら

した可能性を考察している。後者においては、地下水または処理水の海洋放出についての合意形成の困難さをめぐり、リスク・トレードオフの考察枠組み等を用いて検討するとともに、合意形成が困難な類型において配慮すべき点を論じている。

### 第3部「事前的なリスク対応—金融危機と財政危機」の概要

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。同時に、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。第8章「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）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。

日本の政府債務は加速度的に膨張しており、財政の持続可能性を回復するためには、財政収支の大幅な改善が必要だが、必要な改善幅は、消費税率を30%程度引き上げることと同等である。第9章「財政の危機管理と政官ガバナンスの問題点」（小林慶一郎）は、財政が破局的な状況を迎えたときに実施されるべき政府の危機対策を、東京財団の政策提言に基づいて概説する。次に、危機対策の準備を阻害する政官のガバナンス上の問題点を論じる。最後に国家緊急権との関連を論じ、いくつかの政官ガバナンスの改革案をあげる。

### 第4部「事後的なリスク負担—原子力損害賠償をめぐって」の概要

第10章「原子力損害賠償の法と経済学」（渡辺智之）では、原子力損害賠償の問題を法と経済学の観点から論じている。事前の安全規制をどれほど強化しても、あるいはすべての原発の稼働を停止しても、原子力事故の発生確率をゼロにすることはできない。したがって、原子力事故の社会的費用を明示的に考慮しつつ、発電から得られる社会的純便益が最大になるような最適電源構成を実現していく必要がある。その中で、原子力損害賠償制度は、エネルギー政策における一つのツールとして、原子力事故の社会的費用を最小化することを目的に制度設計・運用されるべきである。

福島第一原発事故における被害者救済においては、適切な対応がとられたのか疑問視されている面がある。第11章「『原子力損害の賠償に関する法律』の制度的背景：適切なアレンジメントを妨げた要因の探求」（仮屋広郷）では、どのような制度的制約が適切な対応を困難にしたのか、また、それを生み出した要因は何か（リスクに対する事前の合意形成を歪めた原因は何か）について、原賠法の制度的な背景に遡って考察し、原賠法が国の関与を曖昧にしたルールであったことが適切な対応を困難にしたこと、そして、そのようなルールが形成された背景には、制度創設当時の複雑な事情が制約となり、正しい情報をもとに合理的な検討を行い、ゼロベースで制度を設計することができなかったため、原賠法制度が安心立法に終わってしまったことがある、ということ論じている。本章のメッセージは、実効性のある政策提言を行うには、制度を巨視的に捉える必要がある、ということである。

福島第一原子力発電所事故において東京電力は多額の損害賠償債務を負担したが、東京電力に対して法的な倒産手続は開始されなかった。第12章「原子力発電所事故を起こした電力会社の会社更生手続試論」（山本和彦）では、将来の原子力発電所事故に際して、事故を起こした電力会社の債権者及び株主の適切な責任負担を求めるとともに、被害者に対する賠償手続の円滑なスキームを構築するため、当該電力会社に対する会社更生手続の適用の可能性を検討するものである。そこでは、今回の事故に関して更生手続がとられなかった理由及び問題点を検討し、それを踏まえて、将来の制度としては、被害者に対する損害賠償を保険的スキーム（電力利用者が保険料を負担し、被害者に保険金を給付する賠償保険的制度）として再構築し、それを前提に更生手続の具体的な運用の在り方を論じている。

第13章「原子力事業者の倒産における原発事故被害者の保護：不法行為による損害賠償債権への一般先取特権付与の必要性」（小淵太郎）は、原発事故被害者の損害賠償債権保護のあり方について、福島第一原発事故への法的対応を反省するとともに、同種の大事故に備えるための立法の方向性を論じている。具体的には、不法行為による損



害賠償債権、とりわけ人身損害の賠償債権について、一般先取特権を付与すべきことを提言する。もつとも、この立法論は万能ではなく、より根本的には、金融機関の破綻処理スキームに類似した、公的資金の投入と株主・既存債権者による破綻リスクの甘受を両立させる制度を用意する必要があるとしている。

## 第5部「危機対応と財政制約」の概要

第14章「首都圏直下地震と財政問題」(小黒一正・佐藤主光)では、首都直下地震が我が国の財政に及ぼす影響について考察する。被災者支援やインフラ復旧を含む復興事業費は政府支出を拡大させる一方、マクロ経済の落ち込みは税収を低迷させる。結果、財政赤字が更に拡大しかねない。震災をトリガーとする財政危機が生じる可能性は否定できない。財源問題が顕在化して、その解決のために時間が費やされるならば、復興は大きく立ち遅れることになる。本章は東日本大震災からの震災復興の経緯を踏まえつつ、復興費用を政府の隠れた債務＝状態依存型債務と捉える。その上でケインズ型のマクロ動学モデルにより、首都直下地震が財政破綻に繋がるリスクについて試算する。

第15章「東日本大震災への対応に要した国民負担について」(齊藤誠)では、東日本大震災への対応に要した国民負担の規模を検討している。震災復興については、2011年度から15年度までの集中復興期間において、国民負担が27.5兆円に達した。さらに16年度からの5年間の復興予算規模を合わせると、国民負担は34兆円に達することが見込まれている。一方、原発事故対応の資金原資としてエネルギー特会が借り入れた資金の返済については、15年度から39年度までの25年間に、東電が収益から1.3兆円を負担するのに対して、国民が電力利用者や納税者として5.4兆円を負担する。仮に、損害賠償負担がさらに拡大する、東電株価が低迷する、廃炉負担が膨大になるという要素が重なると、国民負担はいっそう膨らむであろう。

第16章「財政危機と国債金利」(國枝繁樹)では、財政危機と国債金利の関係につき論じた。安全資産である国債は、投資家のリスク回避度が高い場合、想定されるリスクの規模・発生確率が大きい場合、安全資産であることに基づくコンビニエンスが投資家に高く評価されている場合に低い金利を享受できる。しかし、財政の持続可能性に懸念が生じれば、高いリスク回避度やコンビニエンス・イールドの喪失により、国債金利は急騰する。本章の試算では、rare disaster(発生頻度のきわめて低い大災害)の発生時にデフォルトが生じると認識されれば、国債金利は7%を越す水準に上昇しうる。国債のデフォルトは、税収の上限に達した場合や財政緊縮疲れ(fiscal fatigue)が生じた場合に起こりうる。現在の国債金利が低いからといって、財政再建を遅らせる余地はなく、むしろ財政再建を急ぐことが望まれる。

## 【社会に向けて発信する政策メッセージ】

**主要な政策メッセージ:** 東日本大震災に対する、政府や地方自治体における政策的、行政的対応や、さまざまな現場における個別的対応において、事前の合意や了解が欠如していたことから、事後の対応に適切性、迅速性、柔軟性が失われ、時には適法性さえ欠くような事態に直面した。今般の大震災のもう1つの重大な教訓は、国家財政の被災への対応規模についても適切さを欠いた点である。たとえば、少なくとも震災後2年半の期間では、復興予算への関与は過大となり、福島第一原発廃炉事業への関与では過小となった。

このようにミクロ的、マクロ的な局面の両方で対応の適切さを欠いたのは、①平時において法的に厳格に、あるいは、暗黙に緩やかに合意されている内実(合意されていないことも含めて)と、②非常時における事態の進行との間に整合性がとれていなかったからである。

本研究プロジェクトは、上述のような大震災からの教訓を最大の動機付けとしている。本研究では、社会に向かって次の2点のメッセージを発信していきたいと考えている。

- I. 災害時における政府や地方自治体などの行政主体、あるいは、住民や企業などの民間主体の対応能力を客観的に分析するとともに、それらの主体の対応能力の可能性と限界を踏まえた上で、災害前に行政主体や民間主体の間で合意や了解をしておかなければならない具体的な事項を明らかにしていく。
- II. ミクロ的に精緻に積み上げながら考察した「非常時において適切な対応を可能とする制度的基盤」を支えるのに必要となる国家財政の関与の範囲について、あらかじめ国民的に合意しておくべき具体的な事項を提起

する。

**公開シンポジウムの概要**：具体的な社会発信方法としては、2015年9月4日に仙台において公開シンポジウムを開催した。また、先述の通り、2016年3月に研究書を有斐閣から出版した。なお、公開シンポジウムと研究書の概要は以下の通りである。

テーマ：「非常時における行政対応：法学と経済学の共同の取り組みを通じて」

講演・討論者：

齊藤誠、野田博、佐藤主光、薄井一成、中川雅之、岡本正（以上、プロジェクトメンバー）、野村裕（石巻市役所法制企画官、弁護士）

場所と日時：仙台駅メトロポリタンホテル、2015年9月4日

参加者数：166名（うち研究者17名、自治体関係者69名）。

### 【研究成果の発表状況等】

(1) 論文（計4件、ただし、著作物④に収めた論文は除く）

- ①「技術的災害としての原発危機」、齊藤誠、澤田康幸編『巨大災害・リスクと経済』、165-196頁、2014年1月、日本経済新聞出版社。
- ②「私たちは原発問題とどう向き合うべきか」、齊藤誠、『三田学会雑誌』（107巻2号、233-243頁）、2014年7月。
- ③「GIS データに基づいた東日本大震災津波被害と原発の影響に関する推計手続きについて」、齊藤誠、中川雅之、顧壽、泉谷将登、岩佐丈、木澤諒平、武藤蔵、張瑩、中村京介、一橋大学大学院経済学研究科ディスカッションペーパーシリーズ、2014-09、2014年9月。
- ④「東日本大震災の社会的な影響について」、齊藤誠、中川雅之、顧壽、一橋大学大学院経済学研究科ディスカッションペーパーシリーズ、2014-13、2014年10月。

(2) 著作物（計4件）

- ①『災害復興法学』、岡本正、慶応義塾大学出版会、2014年9月13日、320頁。
- ②『震災と経済』、齊藤誠編著、東洋経済新報社、2015年5月14日刊行、290頁。
- ③『震災復興の政治経済学』、齊藤誠、日本評論社、2015年10月20日刊行、346頁。
- ④『非常時対応の社会科学』、齊藤誠、野田博編著、有斐閣、2016年3月10日刊行、430頁。

(3) 講演（計4件、学会発表を含む）

- ①「東日本大震災に関する経済学的な論点整理について」、齊藤誠、日本応用経済学会2014年度春季大会で招待講演（徳島大学）、2014年6月22日、約100名。
- ②「震災と経済学：経済学は何を学び、何をすべきか」、大垣昌夫、阿部修人、馬奈木俊介、齊藤誠、直井道生、日本経済学会2014年度秋季大会でパネル討論（西南学院大学）、2014年10月12日、約100名。
- ③「東日本大震災が日本人の経済的選好に与えた影響」、大竹文雄・明坂弥香・齊藤誠、行動経済学会2014年度大会（慶応大学）、2014年12月7日、約50名。
- ④「震災と経済」、齊藤誠、日本学術振興会東日本大震災学術調査シンポジウム「震災に学ぶ社会科学」、日本学術振興会（東京大学）、2015年3月28日、約200名。

(4) 本事業で主催したシンポジウム等（計1件）

- ①「非常時における行政対応：法学と経済学の共同の取り組みを通じて」、齊藤誠、野田博、佐藤主光、薄井一成、中川雅之、岡本正、野村裕、仙台駅メトロポリタンホテル、2015年9月4日、166名（うち研究者17名、自治体関係者69名）。