

# 電力システム改革下の 原発コストと原賠制度



関西学院大学総合政策学部教授

朴 勝 俊

## ●はじめに

原発をめぐる安全論争も経済性論争もすでに終わっている。

原子力規制委員会の田中俊一委員長は、原発再稼働に向けた基準適合性審査について「基準の適合性を審査した」、「安全だということは申し上げない」(二〇一四年七月一六日)、「科学技術に一〇〇%安全はない」

(二〇一四年二月二〇日)と声明した。大飯原発再稼働への差し止めを命じる判決を出した裁判所に対しては、原子力学会が「ゼロリスクを求める考え方は科学技術に対する裁判所の判断として不適切です」との声明を出した(二〇一四年五月二七日)。

原発がゼロリスクでないことは、電力会社が一番よく分かっている。世耕弘成経済産業大臣は「色んな費

用を全部、含めたとしても発電単位あたりのコストは原発が一番、安いと考えている」と述べた（二〇一六年一月七日）。しかし今後、電力システム改革が進むなか、発電市場において原子力発電所が、巨額の建設費やバックエンド費用（廃止措置費用、再処理費用、廃棄物処分費）、事故賠償リスクを背負った状態で、火力発電や再エネと対等に競争できるわけがない。

今後の原発の処遇をめぐる利害関係について、近年、政府内のいくつかの検討会で、ほとんど本音で議論されてきた。読者にはぜひ、原子力委員会の「原子力損害賠償専門部会（原賠部会と呼ぶ）」（二〇一五年五月一日）、経済産業省が二〇一六年九月に急遽設置した「電力システム改革貫徹のための政策小委員会（貫徹委員会と呼ぶ）」と「東京電力改革・1F問題委員会（東電委員会と呼ぶ）」の議事録や報告書等をごらんになって、関係者の本音を理解し、広く伝えていただきたい。

ここでは、原賠部会にオブザーバーとして参加している、電気事業連合会の小野田聡氏（中部電力参与）が、第一回会合（二〇一五年五月一日）において発

言したものを、少し長くなるがそのまま引用しておく（傍線は筆者）。自分たちが今後も起こすかもしれない原発事故の、損害賠償負担が大きな懸念となっていることが分かる。

我が国の原子力損害賠償制度は諸外国でも余り例のない、無過失・無限の賠償責任を原子力事業者に課すとともに、事業者の賠償範囲に関する定義が曖昧なため、事業者負担に予見性がなく、国際的に見ても大変厳しい内容となっております。

こうした中、昨年四月に閣議決定された国のエネルギー基本計画におきまして、原子力発電は重要なベースロード電源と位置付けられました。私どもは我が国の重要電源と位置付けられる原子力発電を引き続き担ってまいりたいと考えておりますが、他方で、原子力依存度の低減方針が示されており、また、電力システム改革によりまして競争環境が進展するなど、原子力を取り巻く事業環境が激変しております。こうした環境変化の中でも、民間が主体的に原子力を担っていきけるように、原賠制度の早期見直し

を含め、原子力事業の予見性を高めるための環境整備の必要性が、昨年一二月にまとめられた原子力小委員会の中間整理に示されておりあります。

こうした状況を踏まえまして、当専門部会におきまして、原賠制度における官民の適切な役割分担について再整理し、海外事例なども参考に、事業者賠償の有限責任化や免責条項の明確化など、必要な見直しを御検討いただきたいと考えております。また、原子力依存度の低減や競争進展の環境下における相互扶助の在り方や、あるいは国と事業者の費用負担の在り方、事業者負担の妥当性、予見性などの観点からも、必要な見直しを御検討いただきたいと考えております。

私からは以上でございます。

### ●電力システム改革で何が変わるのか

現在進められている電力システム改革は、二〇一六年春からの電力小売全面自由化によって新たなステージに入った。関電や東電などの一般電力会社から、無視できない数の消費者が、他の小売電力会社に切り替

えている（二〇一六年九月末時点で全国で二六一万件、二・六％）。

電力小売市場が自由化され、総括原価方式の料金規制は撤廃に向かう。現時点では経過措置として、一般電力会社の小売部門（「みなし小売」と呼ばれる）にのみ総括原価方式が残存しているが、これも、発送電分離（法的分離）が予定されている二〇二〇年頃にはなくなり、分離後の送配電会社の託送料金にのみ総括原価方式の料金規制が残ることになる（法的分離は子会社・親会社の関係を認めるので不透明さが残るため、欧州のように所有権分離を目指すべきであるが、この問題については本稿では扱わない）。

このことが、原発コストの回収にどのように影響するのだろうか。これまでは、バックエンド費用の引当金も、廃止措置費用の積み立て不足分も、会計制度を改めた上で、電気料金の原価に含めて回収されてきた。福島事故後の全原発停止による火力燃料費の増分も料金値上げで回収してきたのである。従来、地域独占のもとで小口消費者は電力会社を選ぶことができず、こうした負担が強制された。しかし、電力小売自由化の

もと、小売会社を切り替えた消費者は、原発関連コストの負担を免れることが可能となったのである（図1左）。

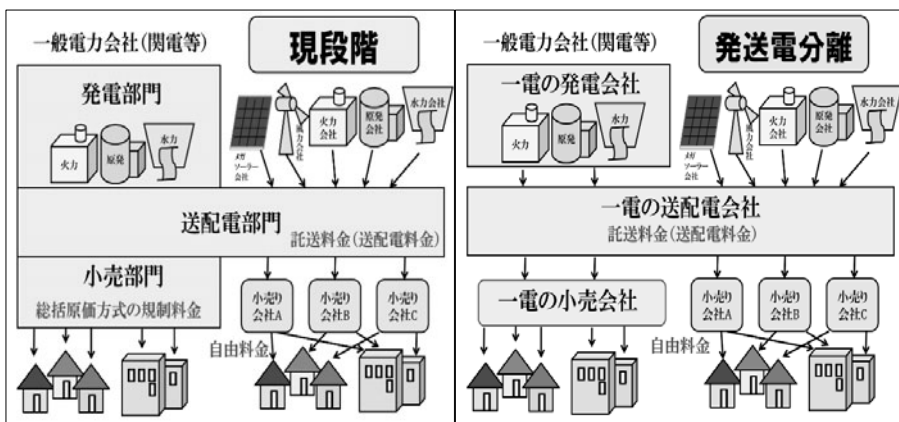
●東電委員会と貫徹委員会

二〇一六年九月に立ち上げられた東電委員会と貫徹委員会は、早くも二〇一六年一二月後半にそれぞれ提言書と中間報告書を出した。政府はエネルギー基本計画により、今後も原発維持を国策としている。そのため、東電の救済と、原発関係費用の確実な回収を至上命題として、東電の経営改革や、原子力を優遇するための市場設計について論じている。

新聞・ニュース等で特に問題になったのは、原発事故の賠償資金の、いわゆる「過去分」（一・四兆円）を、原発の電気を使わないことを決めた消費者に対しても負担させるという方針である。これは、二〇二〇年度以降、一キロワット時あたり〇・〇七円を託送料金に上乘せする形で徴収されるという（年間徴収額は約六〇〇億円）。

東電委員会の提言書によれば、福島事故の処理関係

図1 電力システム改革の現段階と2020年頃の発送電分離



(出典：筆者作成)

費用は総額二二兆円に達する（廃炉八兆円、賠償八兆円、除染六兆円）。そのうち一六兆円は、東京電力が経営改革を進めて捻出するとされている。賠償額のうち四兆円相当の部分が、福島事故に責任のない他の電力会社（の顧客）に負担を求める一般負担金に関わる部分であり、うち二・四兆円が上述の「過去分」である。新電力のシェアを一〇%と仮定すれば、その顧客の負担は〇・二四兆円となる。

送配電会社の託送料金は、すべての発電会社・小売会社が支払うものであり、二〇二〇年以降も総括原価方式が残る。原発関連費用を徴収するために託送料金が値上げされれば、電気の消費者はその負担を逃れることができなくなる（図1右）。また、託送料金は比較的簡単な認可制度によって値上げすることが可能であり、賠償資金のみならず、廃止措置コストの不足分や、バックエンド費用など、原発関連負担が際限なく、不透明な形でここに押しつけられるという懸念がある。

### ●原賠法と原賠機構

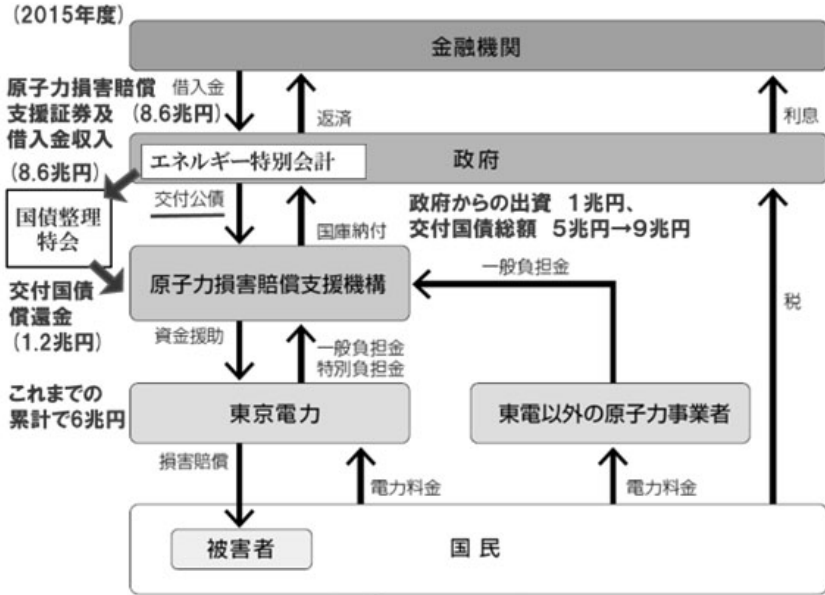
賠償資金について理解するためには、原子力損害の

賠償に関する法律（原賠法）と、原子力損害賠償・廃炉等支援機構（原賠機構）についての知識が必要である。

日本の原賠法では、原発事故が起ころっても、原発を作ったメーカーにも政府にも賠償責任はなく、原子力事業者（主に一般電力会社）に責任が集中されている。

その責任額に上限はなく、それに備えて、①民間保険会社と賠償責任保険（保険金一二〇〇億円、自然災害による事故では保険はおりない）を、②政府と賠償補償契約（一二〇〇億円が、自然災害による事故の際におりる）を結んでいるが、数十兆円を超える事故損害額に比べれば雀の涙のような金額である。我ら電力会社はこれからも大事故を起こすかもしれないのに、こんな法制度の下では、民間企業として安心して原発事業を担ってゆくことができない、それが、冒頭の小野田氏のような人々の本音である。

他方、福島事故の後、政府は東京電力を免責せず、倒産させずに存続させ、巨額の損害賠償や廃炉・除染費用を支払わせることにした。そこで、東電の「債務超過」（倒産状態）を防ぐべく、青天井の賠償資金・廃



原子力市民委員会 (2014) 『原発ゼロ社会への道』、p. 191 より (『朝日新聞』他より作成)

炉資金を供給するために、政府は二〇一一年に原賠機構を立ち上げた。

この機構は、福島事故の賠償資金を「作り出す」目的と、原発をもつ電力会社が「次の事故」を起こした場合の相互保険のような役割を合わせ持つ。この機構の業務の実態は、東京電力（および、今後大事故を起こした企業）にお金を与えることである（貸すのではない）。ただ、直接にお金を与えると露骨なので、政府は原賠機構に対し、一兆円の出資を行うとともに、交付国債を発行している（これまでの発行枠は九兆円、今後一三・五兆円まで拡大の方針）。原賠機構は交付国債を政府に持参して、「国債整理基金特別会計」をつうじてお金に換えてもらうことができる。その資金は「エネルギー特別会計」が、民間銀行等から借り入れて、国債整理基金特別会計に繰り入れる（二〇一五年度は八・六兆円）。もらったお金を文字通り返済する義務はないが、東電は原賠機構に対して特別負担金（年間七〇〇億円）を支払う義務がある。また、原子力事業者（東電と、その他の八大電力会社を含む）は、今後の事故の「保険料」のような意味合いも含めて、一般負

担金（年間合計一六三〇億円）を支払う義務を負っている（上述の「過去分」は、一九六〇年代から二〇一〇年まで、この一般負担金が徴収されていなかったの  
で、今後徴収するという理屈である）。これらは、原賠機構から政府への国庫納付金とされ、借入金等の返済に充てる建前になっている。・・・読者はこの段落の文章の理解に苦しんだであろう。それもそのはず、官僚たちが人々の目を欺くために、わかりにくく作ったのである。

原賠機構があることによって、原子力事業者はある程度、「安心して事故を起こす」ことが可能である。このままの形で、この機構が存在することが好ましいのか、検討が必要である。

### ●原発事故を起こした電力会社は

#### つぶした方がよいのか

上述のように、事故を起こした原子力事業者が倒産せず、経営者も株主も責任を問われず、賠償資金が無制限に供給される制度があれば、明らかに事故防止インセンティブが損なわれる。また、原発関連費用が託

送料で回収できるなら、簡単な認可手続きで様々なコストを電力消費者全員から漏らさず回収できるようになる。そうなるよりは、事故を起こした電力会社は破綻処理して経営責任・株主責任を明確にし、それでも残る賠償費用・事故処理費用は税金でまかなう方がよい、という議論がある。

この議論は、原則論としては筆者も肯首するところであるが、懸念材料は「賠償」の行方である。読者は「賠償」と「補償」という用語の違いを説明できるだろうか。「賠償」とは不法行為による損害を「つぐなう」ことである。賠償主体となる電力会社が倒産・消滅し、原発事故後に政府が被害者に対する「補償」を行うとき、そこには「つぐない」の意味はなくなる。原賠機構が作られ、政府が無制限に賠償資金を供給しつつ東電を存続させる形にしたのも、こうした背景がある。

ちなみに、被害者の損害賠償請求権は、加害企業にとっては債務であり、この金額が巨額になれば、企業は倒産状態（債務超過）となる。倒産状態となった電力会社は必ずしも、破産法によって清算・消滅させなければならぬわけではない。会社更生法によって債

務を整理・軽減したあとで企業を再生させる道もある。問題は、おびただしい数の被害者が十分な損害賠償を受けられるかどうかである。電力会社の社債（電力債）は電気事業法三七条によって、賠償債権を含む他の債権よりも優先される。つまり、電力会社が破綻処理され、大手銀行などの社債権者が優先的にカネを回収し、被害者が国の「補償」に甘んじるといふ不公正な事態を防ぐことが、原賠機構の創設の動機の一つであった。ここに、原発事故を起こした電力会社を潰すのか、原賠機構によって救済するのかというジレンマがある。これに対し、立命館大学の久保壽彦教授は、会社更生法において、賠償債権を優先順位が最も高い「共益債権」に含めるといふ考え方を提示している。それでも、賠償額が数十兆円に達すれば被害者の救済は困難となる。ジレンマを解決するには、二つの方法の間をとることが考えられる。つまり、会社更生法によって、経営責任・株主責任・債権者責任をとらせた上で再生した企業に対し、引き続き無制限の賠償支払いを義務づけ、原賠機構法で資金提供を続けるというの、一つの考え方である。

## ●結論

原発の安全論争も経済性論争も終わっている。電力システム改革の中で、原子力関係者は原発関連コストをすべての電力消費者に支払わせ、また安心して事故が起こせるような制度の整備を明確に求めている。原賠機構はその一つの形である。次の事故を防ぐために、また原発コストの膨張を防ぐために、こうした制度は改める必要がある。事故を起こした電力会社は倒産させることをルールとすべきだが、その際には「賠償」の行方が問題となる。ここが、脱原発のために知恵を集めべき点である。

### 朴 勝俊（パク スンジュン）

関西学院大学総合政策学部准教授。一九七四年、大阪生まれ。博士・経済学。専門は環境経済学、環境政策。

神戸大学大学院経済学研究科修士後、二〇〇二年度から京都産業大学経済学部勤務。

二〇一〇年度より関西学院大学総合政策学部准教授、二〇一四年度より同教授。

著書に『環境税制改革の「二重の配当」』（晃洋書房、2009）、『脱原発で地元経済は破綻しない』（高文研、2013）、『鏡の中の自己認識：日本と韓国の歴史・文化・未来』（東郷和彦氏と共編者、お茶の水書房、2012）、訳書に『ニッケ&ザイフリート著『ネガワット』発想の転換から生まれる次世代エネルギー』（省エネルギーセンター、2001）『その他論文等多数』