

エネルギー効率化が取り入れられたことが大きい。今後は、省エネ機器のさらなる浸透や建築物の断熱性能向上等によっても省エネルギー（エネルギー需要削減とエネルギー効率化）をより一層進めることができる⁶⁴⁵。

第2に、震災後6年間の再生可能エネルギーの拡大もめざましい。全発電量に占める再生可能エネルギーの比率で見ると、2010年度に9%だったものが、2016年度には15%に伸びている。

すでに図5-2で見たように、震災直後は一時的に増えたCO₂排出量も、2014～2016年度には原子力の稼働がほぼゼロであるにもかかわらず減少し続けている⁶⁴⁶。さらなる省エネルギー、また再生可能エネルギーのさらなる導入も進めていくことにより、大幅なCO₂排出量の削減が可能であることが示されている。

こういった状況のもと、世界の大手企業は、次々と「再生可能エネルギー100%」（みずからの企業活動におけるエネルギー消費を100%再生可能エネルギーでまかなうこと）を宣言し始めている⁶⁴⁷。自治体でも再生可能エネルギー100%を目指すところ、野心的な目標を掲げるところが続々と現れている。一方で、日本政府の政策は、こうした新しい方向に向かうビジネスや自治体の動きを後押しするものになっていない。国のエネルギー政策には、持続可能性を志向するビジネスや自治体の自律的な動きを後押ししていく役割が求められる。

省エネルギーと再生可能エネルギー拡大によって、「2050年に温室効果ガス排出量80%削減」という日本が国際的に掲げる長期目標を実現する具体的な長期戦略を早期に策定し、現在の消極的な目標を大きく上方修正していかねばならない。パリ協定を契機として再生可能エネルギー、省エネルギーに向かう世界の動きに逆行し続けるわけにはいかない⁶⁴⁸。原子力による汚染も気候変動被害も後の世代に押しつけないよう、エネルギー政策の大幅な方向転換が必須である。

5.2 原子力延命政策

【主旨】

- 1) 原発は、財政制度・会計制度・電気料金制度・原子力賠償制度などによって、手厚く保護されてきた(5.2.1)。電力自由化が進展し、2020年に総括原価方式の電気料金(規制

www.itmedia.co.jp/smartjapan/articles/1608/08/news037.html

⁶⁴⁵ 本書では、①消費を節約すること(サービス量の削減)によるエネルギー需要削減と、②機器の改良、エネルギー変換効率の向上、廃熱などエネルギーロスの回収・再利用、システム連携(スマートグリッド等)といった手法によるエネルギー効率化(サービス量を減らさずにエネルギー消費を減らすこと)、そのいずれも含む包括的な意味で「省エネルギー」という語を用いている。

⁶⁴⁶ 環境省が2017年4月に発表した2015年度の温室効果ガス排出量(確報値)を見ると、日本の温室効果ガス排出量は、2011年13.56億トン(CO₂換算、以下同じ)から2013年14.09億トンまで増加したが、その後、14年13.64億トン、15年13.25億トンと減少している。www.env.go.jp/press/103922.html

⁶⁴⁷ RE100(there100.org/companies)には、アップル社、グーグル社、ウォルマート社をはじめ100以上の国際的な企業が宣言している。日本でもリコー(2050年までに100%達成を目標)や積水ハウス(2040年までに100%達成を目標)など、この宣言に参加する企業が出てきている。

⁶⁴⁸ 日本政府も世界の動きを見ていないわけではなく、環境省(2017)「ドイツのエネルギー変革に関する動向調査」平成28年度低炭素社会の実現に向けた中長期的再生可能エネルギー導入拡大方策検討調査委託業務報告書、参考資料1 www.env.go.jp/earth/report/h29-03のように、情勢把握には力を入れている。その蓄積を政策に効果的にインプットしていくためにも、脱原発を政治決定することが早急に求められる(☞6.2.3)。

料金)が廃止されるようになると、原発の費用、とりわけ福島原発事故に関わる巨額の費用を国民に転嫁できなくなる(5.2.1.3)。

- 2) そこで、競争市場下での原発延命政策が次々に講じられてきている。特に巨額の資金を要する東電福島原発事故費用の「過去分」を、託送料金(送電線使用料)を通じて国民に転嫁するための仕組みが巧妙に整備されてきている(5.2.1.4、5.2.3.1)。これは、会計上も、また原子力損害賠償制度上も重大な問題をはらんでいる。
- 3) 原子力にかかわる費用は、すべて原子力事業者が支払うべきである。また福島原発事故費用は「汚染者負担原則」に則り、汚染者である東京電力が支払わなければならない(5.2.1.5)。これによって、原発のリスクやコストが各種の経済主体によって正しく認識されるようになる。リスクとコストが正しく認識されれば、原子力事業が経済的に不合理であることが明らかとなる。延命政策を除去すれば、原発ゼロ社会に向けて大きく前進できるだろう(5.2.1.6)。

5.2.1 原発延命政策の全体像

5.2.1.1 電力自由化と原発延命政策

原子力発電は、発送電一貫・地域独占・総括原価方式にもとづく電気料金制度を基礎とする旧来の電力システムの下で保護されてきた。原発では、発電に直接必要な費用(資本費、燃料費、運転保守費)の他に、追加的費用が発生する。追加的費用には、研究開発費用、立地対策費用などの政策費用の他、放射性廃棄物処分費用、廃止(廃炉)費用等のバックエンド費用、事故費用がある。東電福島原発事故後、特に、事故費用が巨額におよぶことが判明したため、一時しのぎの策として事故費用負担のための諸制度がつくられてきた。これらは総括原価方式の電気料金制度にもとづいていた⁶⁴⁹。

2016年4月より電力小売が全面自由化され、2020年を目処に総括原価方式の電気料金(規制料金)が撤廃される。そうすると、原子力の追加的費用を電気料金とともに回収することもできなくなってしまうと原子力事業者(旧一般電気事業者)は危惧している。

5.2.1.2 電力自由化の下での新たな延命政策の枠組み

電力自由化によって開かれる競争市場下で原子力発電を生き残らせるために、「事業環境整備」という名目で新たな原発救済・延命政策が構築されようとしている。特に重大なのは、2016年10～12月における議論を経てまとめられた一連の政策である。経産省に設置された「東京電力改革・1F問題委員会」(東電委員会)⁶⁵⁰と、経済産業省の諮問委員会である「総合資源エネ

⁶⁴⁹ 福島原発事故以降に電力システム改革が始まる以前にも、2000年から電力自由化は段階的に進められてきた(www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/electric/electricity_liberalization/what)。その意味では、総括原価方式にもとづく電気料金(規制料金)は徐々になくなってきていた。ただしこのときも、自由化部門の赤字を規制部門で埋め合わせすることがないように、それぞれの部門で収支が計算されていた(総合資源エネルギー調査会総合部会 第2回電気料金審査専門委員会[2012年5月23日]議事録)。自由化部門は自由化部門で原価を回収しなければならず、自由化部門であっても総括原価方式の枠内にあったと言えるだろう。資源エネルギー庁(2012)「部門別収支について」2012年5月23日

⁶⁵⁰ 東電委員会は、非公開で進められ、一部を除き配布資料や議事録は公開されなかった。また、政府は否定しているが、報道によれば複数回の非公式会合も開かれた(『東京新聞』2016年10月28日「経産省・東電委『密室会合』を複数回 廃炉費用など重要案件を議論」)。原発事故による多額の費用負担のあり方を議論したにもかかわらず、きわめて非民主的なやり方で議論が進められたことは問題である。

ルギー調査会基本政策分科会」の中の「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」（貫徹小委）、さらにこの貫徹小委のもとに置かれた「財務会計ワーキンググループ」（財務 WG）と「市場整備ワーキンググループ」（市場整備 WG）によって、その大枠が定められた⁶⁵¹。その内容は両委員会の報告書にまとめられている⁶⁵²。この2つの委員会の他に、将来の事故の備えのための原子力損害賠償制度について、内閣府原子力委員会に設置された原子力損害賠償制度専門部会で検討が進められている（☞ 5.2.2.3）。

延命政策検討の全体像は表 5-3 に示す通りである。検討の論点は多種多様で、いくつもの委員会で分散して検討されているため、一般市民には非常にわかりにくくなっている。しかしいくら複雑であっても目的は明白である。結局は、原発の社会的費用を消費者に転嫁しようとしているのである。

以下、本項（5.2.1）では、東電委員会、貫徹小委で定められたものの中で、福島原発事故にかかわる延命政策について解明する。原子力損害賠償制度と原発会計の問題点については、それぞれ 5.2.2 と 5.2.3 で述べる。

表 5-3 原子力救済・延命政策検討の全体像

委員会名		論点	内容
東電委員会		東電救済策、原発事故費用負担の大枠	東電救済の大枠を設定
総合資源エネルギー調査会貫徹小委	財務 WG	損害賠償費用 通常炉の廃炉費用 事故炉の廃炉費用	東電委員会の枠組みのもとでの東電救済策を具体化 原子力事業者の負担軽減策の具体化
	市場整備 WG	原子力のための市場創設 （「ベースロード電源市場」 「非化石価値取引市場」）	
原子力委員会	原子力損害賠償制度専門部会	原子力損害賠償	原子力損害賠償制度の見直し （責任限度額も含めて検討）

5.2.1.3 福島原発事故費用の新たな負担枠組み

東電委員会と貫徹小委で扱われた費用は、一般炉（事故を起こしていない原子炉）の廃炉費用を含んでいたが、なにより焦点となったのは福島原発事故費用（損害賠償費用と廃炉費用）である。その背景には、福島原発事故費用が急増する中（☞ 5.1.2 で原発事故費用については詳述）、廃炉費用の合理的見積もりが可能になれば一括債務認識しなければならなくなり、その結果、東

⁶⁵¹ 経緯については、原子力市民委員会の2016年12月2日の声明「新たな東京電力救済策・原子力発電会社救済策は正当化できない」 www.ccnejapan.com/?p=7421 を参照。

⁶⁵² 東京電力改革・1F問題委員会(2016)「東電改革提言」平成28年12月20日 www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy_environment/touden_1f/pdf/161220_teigen.pdf；総合資源エネルギー調査会基本政策分科会 電力システム改革貫徹のための政策小委員会(2017)「電力システム改革貫徹のための政策小委員会 中間とりまとめ」平成29年2月 www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20170209002_01.pdf

京電力が債務超過に陥る可能性が出てきたことがある⁶⁵³。

他方で、賠償費用もまた増大することが予想されるようになった。原子力損害賠償・廃炉等支援機構法によって、賠償費用の多くは、一般負担金として大手電力会社が国に納付する仕組みができており、一般負担金は電気料金の原価に組み込まれていた⁶⁵⁴。ところが、電力自由化が進むと総括原価方式が廃止されるので、これまで半ば自動的に回収できていた費用を大手電力会社が自力で用意しなければならなくなる。原子力事業を行う以上、大手電力会社がみずから負担するのは当然であるにもかかわらず、費用の多くを国民に転嫁させるために、新たな延命策が講じられることとなった。

5.2.1.4 損害賠償費用の負担方法

損害賠償費用について新たな延命策が提示されたのは、損害賠償費用の一般負担金による支払い部分に関してである。これを実現するために、経済産業省は、貫徹小委において次のような奇妙な説明をしている。すなわち、福島原発事故の賠償への備えは、事故以前から確保されておくべきであったが、制度的措置が講じられず、電気料金の原価として回収されてこなかった。その分、消費者は過去に安価な電気を利用してきた。小売の全面自由化によって、原発をもたない小売事業者を選択した消費者は一般負担金を負担しなくなる。これは消費者間で不公平である。そのため、過去に確保されておくべきであった賠償への備え（これを「過去分」と称している）の負担を消費者が公平に行うための制度が必要である、というのである⁶⁵⁵。その負担のために、すべての消費者が支払うことになる託送料金を利用するという。

「過去分」は後づけの理屈にすぎないし、会計上も重大な問題がある（☞ 5.2.3.1）。費用負担原則の面では、論理のすり替えが行われている。そもそも、事故費用の負担原則はどうあるべきか。福島原発事故による被害は、放射能汚染が原因である。福島原発事故による放射能汚染は環境汚染であるから、費用負担は汚染者負担原則にもとづくのが筋である。もちろん汚染者は東京電力であり、東京電力が費用を負担しなければならない。にもかかわらず、いつのまにか消費者負担が当然であるかのような筋書きになっている。

2011年の原子力損害賠償・廃炉等支援機構（図 5-3 の「原賠・廃炉機構」）の立法過程において、一般負担金は、原子力事業を行う大手電力会社（東京電力を含む）が相互扶助の考え方で支払うものであると説明されている。さらに、一般負担金を電気料金の原価に入れることはやむなしとしても、安易に電気料金に転嫁しないよう経営努力を求めると当時の海江田万里経済産業大臣は述べている⁶⁵⁶。

つまり、一般負担金による費用負担が「過去分」として説明されたことはないし、消費者負担であるとも述べられていない。一般負担金は、汚染者になりうる同業者同士の相互扶助であって、消費者負担の考え方が入りこむ余地はない。そもそも、過去に未払いがあるとの理由で、現

⁶⁵³ 『日本経済新聞』 電子版2016年10月8日「東電『債務超過』発言の波紋、経産省は警戒」

⁶⁵⁴ ただし、中国電力と北陸電力については、電気料金原価に関する省令（一般電気事業者供給約款料金算定規則）の改定後に値上げを申請していないため、両社の電気料金の原価に一般負担金は含まれていない。

⁶⁵⁵ 前掲、電力システム改革貫徹のための政策小委員会（2017）「中間とりまとめ」 pp.18-19

⁶⁵⁶ 衆議院東日本大震災復興特別委員会 第11号 平成23年7月12日
www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/024217720110712011.htm

在の価格に転嫁すること自体、通常の商取引からも考えられない屁理屈である。

この制度の真の狙いは、大手電力の一般負担金支払いの多くを国民に転嫁させることにある。その額は2.4兆円程度とされ、「年間約600億円程度を、2020年度以降、40年程度にわたって回収していく」とされた⁶⁵⁷。

この回収にあたっては、電力自由化後も総括原価方式が残る「託送料金の見直し等の制度整備」によって行うとされている⁶⁵⁸。2017年7月現在、具体的に、賠償費用の「過去分」の負担について、どのような制度改革が行われるのか、国会での質疑においても明らかにされていない⁶⁵⁹。このような荒唐無稽な制度の導入は許されない。あくまで東京電力の汚染者負担ないし原子力事業を営む同業者である大手電力会社との相互扶助とすべきである。

5.2.1.5 東電福島第一原発の廃止費用

事故を起こした福島第一原発の廃止費用⁶⁶⁰については、東京電力改革・1F問題委員会は、東京電力が支払うべきものとし、また、これを受けて閣議決定でも確認された。東京電力改革・1F問題委員会で廃止費用は8兆円とされ、その後の国会質疑において経済産業大臣は8兆円を超えないと述べている（☞事故費用の内容については5.1.2）。

本来であれば、事故にかかわるすべての費用は、汚染者である東京電力が支払うべきであり、資産をすべて売却しても払いきれずに債務超過に陥るようであれば、法的処理を行うべきである。この点については、すでに大綱2014で述べたとおりであり、国民負担が増大する中、その必要性はより一層高まっている。

廃止費用に関する延命策は、債務超過を回避しようとするところに目的がある。貫徹小委は、東京電力が原子力損害賠償・廃炉等支援機構（原賠・廃炉機構）に外部積立をし、それを必要に応じて取り崩すとした⁶⁶¹。東京電力ホールディングスが行う積み立ての原資は、子会社（燃料火力・送配電・小売）からの資金である（図5-3）。この仕組みは、2017年5月の原子力損害賠償・廃炉等支援機構法改正によって導入された。

この仕組みの下で、東京電力の子会社各社は廃炉に要する資金を提供するとされている。しかし、発電部門および小売部門は競争にさらされているから、巨額の資金を用意することは難しい。特に火力発電部門については、2017年6月8日に、東京電力と中部電力の火力が統合されることが決まった。この際、事故を起こしていない中部電力は、福島第一原発の廃炉費用の負担について懸念を示し、共同出資会社JERAの成長資金を確保すること、配当ルールを設けること

⁶⁵⁷ 経済産業省（2016）「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」平成28年12月20日閣議決定 www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/pdf/2016/1220_01.pdf

⁶⁵⁸ 同上

⁶⁵⁹ その後、国会での議論がほとんどなされないまま、不意打ちのようなかたちで「『電気事業法施行規則』等の一部改正に対する意見の募集について」としてパブリックコメント（2017年7月28日公示、8月26日締切）search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=620117032 の公募がかけられた。

⁶⁶⁰ 日本政府は、2021年頃までに燃料デブリの取り出し作業を開始し、2031～41年頃を目処に福島第一原発の廃止措置を終了するという方針をもっており、これをもって“廃炉”と称している（廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議（2015）「東京電力（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」6月12日）。しかし、原子力市民委員会の特別レポート1『100年以上隔離保管後の後始末』改訂版や本書2.3で述べたように、これは非常に困難であり、労働者被ばくと新たな危険をもたらす可能性がある。数十年～100年程度、外構シールドで覆い、放射能レベルが低下した後に廃炉作業をすべきである。

⁶⁶¹ 前掲、電力システム改革貫徹のための政策小委員会（2017）「中間とりまとめ」pp.22-23

を決めたという⁶⁶²。したがって、JERA からの資金はそれほど期待できないと考えてよいだろう。すると、相対的に東京電力の送配電部門の負担比率が高まるだろう。

政府は、送配電部門の合理化によって得た資金を充てるので電気料金の値上げはしないとしている。だが、本来であれば、合理化分は託送料金値下げによって消費者に還元されるべきである。結局は、総括原価方式の残る託送料金を利用し、東京電力から電気を購入していない消費者からも含めて資金を捻出する仕組みになっている（☞ 5.2.1.4）。閣議決定された「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」でも「廃炉の実施責任を有する東京電力が廃炉を確実に実施するため、必要な資金の捻出に支障を来たすことのないよう、規制料金下にある送配電事業における合理化分についても確実に廃炉に要する資金に充てることを可能とすることとし、託送収支の事後評価における特例的な取扱い等を含んだ制度整備を行う」⁶⁶³としている。このような仕組みの下で、福島第一原発の廃止費用が東京電力エリアのすべての電力消費者に対して転嫁される。

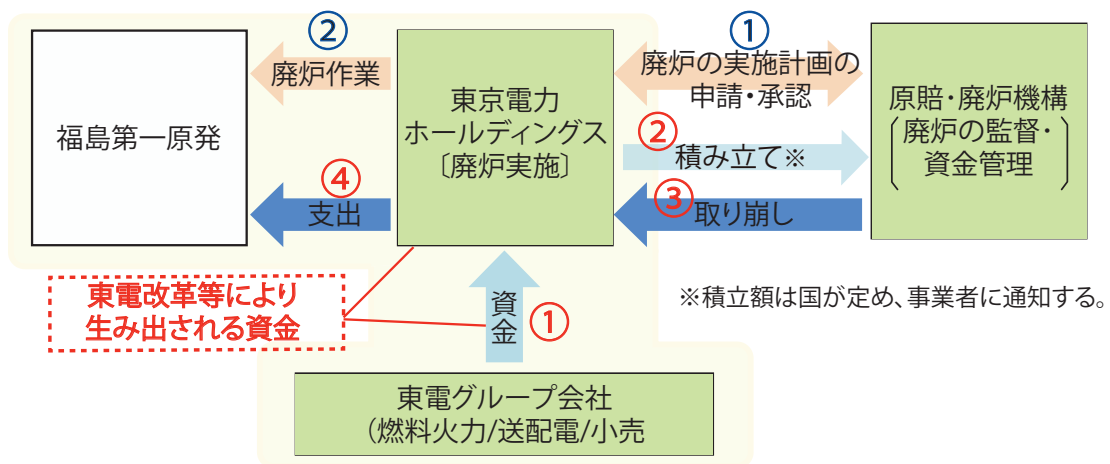


図 5-3 福島原発事故廃炉費用回収の新たな仕組み

出典：電力システム改革貫徹のための政策小委員会（2017）⁶⁶⁴

5.2.1.6 延命政策を廃止し、普通の経済ルールを原発に適用するべきである

2016年に提示された延命政策は、東京電力救済策を軸としている。関係者の責任を問わないまま、東京電力の債務超過を回避し、法的整理を免れようとしている。また、多額の費用負担を消費者に強いようとしているにもかかわらず、費用総額については根拠が薄弱である（☞ 5.1.2）。さらには、費用総額がはつきりしないまま、費用負担だけは国民に押しつけようとして

⁶⁶² 『日本経済新聞』2017年6月9日「中部電、競争力強化に決断 東電と火力統合契約」

⁶⁶³ 前掲、「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」pp.26-27

⁶⁶⁴ 前掲、電力システム改革貫徹のための政策小委員会（2017）「中間とりまとめ」p.23の「（参考図14）第三者機関（例：原賠・廃炉機構）による資金管理スキームのイメージ」

いる。

今回の延命政策で、政府は、託送料金の仕組みを使おうとしている。だが、送配電部門の料金である託送料金に、特定事業者の特定電源の事故費用を含めるべきではないのは当然のことである。このようなことを行えば、東京電力や、原発をもつ大手電力会社がそれだけ有利になる。大手電力会社の負担が大幅に軽減される一方で、新電力が原発事故費用を負担することになる。これは電力自由化の趣旨にも反する。

そもそも託送料金は、国会での審議対象ではなく、国民からチェックもされないし情報公開も十分ではない。原発事故費用は多額であり、長期的に負担が続くから、国会が常に関与すべきである。託送料金にすれば、事故費用の詳細がわからなくなり、金額も膨張する可能性がある。

原子力にかかわる費用は、これによって利益を得る事業者が支払うべきである。また福島原発事故費用は、汚染者である東京電力が支払わなければならない。これは、市場経済における当然のルールである。

これによって、経済活動の一つである原発のリスクやコストが正しく認識されるようになる。リスクとコストが正しく認識されれば、原子力事業が経済的に不合理であることが明らかとなる。延命政策を除去し、普通の経済ルールを適用すれば、原発ゼロ社会に向けて大きく前進できるだろう。

5.2.2 原賠法「改正」の問題点

5.2.2.1 原賠法とは何か

日本でも電力自由化によって、原発は自力で存続してゆくことができなくなった。しかし、5.2.1で詳しく分析したように、政府はエネルギー基本計画の「目標」を達成するために、原発に対する様々な延命策を追加・強化しつつある。その中でも、その重要性にもかかわらず十分に注目されていないのが、原子力損害賠償法（原賠法）の「改正」の動きである。

原賠法とは、原発事故の損害賠償のあり方を定めた法律である⁶⁶⁵。原発メーカーも電力会社も、大事故を起こした時に、損害賠償責任を負わされて数兆円規模（あるいはそれ以上）の金額を支払わされる事態を恐れてきた。これは、日本に限ったことではなく、各国に共通の事情である。1950年代の原発導入時に、米英のメーカーは自分たちが製造した原発の危険性を知っていたため、事故時に製造物責任を負わなくてすむよう求めた。そこで原発の導入を優先する各国政府は、メーカーを明示的に免責すべく、電力会社（原子力事業者）に事故の責任を集中するかたちで原賠法を制定した。

これでメーカーは安心して事故リスクのある原発を製造できることとなったが、それだけでは原発を使う側の電力会社に不安が残った。彼らは、経営への悪影響を最小化し、事故を起こしても経営上の心配をせずにすむような制度を求めた。そのため欧米先進諸国の原賠法では一般に、賠償額が巨額となった際に備えて電力会社の賠償責任に上限を設け、その限度内で賠償責任が果たせるよう原子力損害賠償責任保険に加入することを義務づけた。とはいえ、原発の安全性を信じない保険業界が引き受けられるとした責任保険の額は、原発事故の想定被害に比べれば微々たるものであり、同時に、それとのかかわりもあって責任限度額も低く定められた（責任限

⁶⁶⁵ 小柳春一郎（2015）『原子力損害賠償制度の成立と展開』日本評論社

度額や保険金額、政府の補償のあり方などの細部は国によって異なる。また、読者は以下の説明を読み進める上で、「賠償」と「補償」という用語の区別に留意されたい。前者は不法行為責任にもとづき被害者に支払うべきものであり、後者は不法行為責任によらないものである。

5.2.2.2 日本の原賠法の特徴

日本の原賠法は1961年に成立したが、諸外国と共通するルールと、以下のように独自の特徴とがある（誤解を恐れず平易に説明しているので、正確には条文を参照されたい）。

- (1) 被害者の保護と原発推進を目的としていること（第1条に「被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発展に資すること」とある）。
- (2) 電力会社に責任を集中させ、無過失責任を負わせている（第3条、第4条）。原発を運転する電力会社（原子力事業者）が、過失の有無にかかわらず、事故の損害賠償責任を負う。つまり、原発や機器を建設・製造したメーカー等は賠償責任を負わない。
- (3) 異常に巨大な天災地変などによる事故は免責する（第3条ただし書きに「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は、この限りではない」とある）。
- (4) 求償権が限定的に認められる（第5条）。原子力事業者のほかに、故意に事故を起こさせた者がいれば、求償が可能である（過失の場合は求償できない）。
- (5) 賠償責任保険などの損害賠償措置をとることを義務づけている（第3章）。電力会社は、民間の保険の契約（原子力損害賠償責任保険契約）と、政府の「保険のようなもの」の契約（原子力損害賠償補償契約）を締結していなければ、原子炉を運転できない。
- (6) 電力会社の賠償を国が援助できる（第16条）。事故損害賠償額が大きすぎて、原子力事業者が保険金などで支払いきれない場合、政府は国会の議決にもとづいて必要な援助を行うことができる。
- (7) 巨大な自然災害による事故の場合などに国が措置をとる（第17条）。つまり、被災者の救助および被害の拡大の防止のため、政府が必要な措置を講ずることになっている。

これらについて補足説明する。

(1) について、「被害者の保護」が書かれているのは、そう定めておかないと反対運動などで建設が行き詰まる恐れがあったためである⁶⁶⁶。また、「健全な発展」とは事故が起こりえない安全な原発が開発・利用されることではなく、事故が起こってもメーカーや電力会社が倒産する心配がないようにして、参入を促すという意味である。

(3) については、東電福島原発事故の際に、この条文にもとづいて東京電力が免責されうるかどうか焦点となった（結果的に、政府は免責をしなかった）。

(5) について、政府が「保険のようなもの（補償契約）」を用意したのは、英国の保険業界が

⁶⁶⁶ 我妻榮ほか（1961）「座談会 原子力災害補償をめぐって」『ジュリスト』No.236 p.13

日本の地震を恐れて保険の引き受けを拒んだためである。つまり、自然災害に起因する事故が起こった場合は、民間保険ではなく政府補償契約が適用される。保険金額と政府補償の金額はともに1200億円である。東電福島原発事故の際、政府補償契約にもとづき1200億円が東電に支払われたが、十兆円を超える損害額に比べればわずかであった。

(6)については、日本の原賠法は明示的に電力会社の賠償責任額を制限しておらず、国が被害者に補償する責任を負うとも定めていない。これは、原賠法制定の過程で、賠償責任額の制限が被害者の財産権を侵害する規定となり憲法違反となる恐れが指摘されたことと、原発事故補償が国家財政に多大な悪影響を及ぼすことを財務省が懸念したためである。

東電福島原発事故の際に、日本の原賠法の欠陥が各方面から指摘された。被害者の立場から見れば、1200億円という準備額があまりに少なかったことが問題である。しかし、電力会社の立場から見れば、想像していたよりもこの原賠法は「甘くなかった」。彼らも安全神話に陥っていたのである。東京電力は金額的には無制限の賠償責任を負わされている⁶⁶⁷。第16条の政府の援助は「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法」を制定し、運用するかたちで実施された（この機構の問題については、5.2.1.4と5.2.1.5ですすでに述べた）。

5.2.2.3 原賠法の根本的な問題

2016年春から本格的な電力小売全面自由化が始まった。近い将来、電気料金は総括原価方式にもとづく規制料金ではなくなってゆく（☞5.2.1.1）。これまでは、電力会社にとって原賠法に「欠陥」があったとしても、損害賠償額は電気料金を引き上げて回収すればよかったが、これからもそのようなことが可能かどうかは分からない。したがって、これまでのように銀行が原発に融資してくれるかどうかも不透明になった。何より、事故が起こった時に電力会社が倒産するような制度では、2030年に2割の原発比率（☞5.1.1.3）を維持できない。そこで政府は2015年5月から、原子力委員会に原子力損害賠償制度専門部会⁶⁶⁸を設けて、「有識者」を集めて制度の「改正」に向けた議論を進めている。議事録を読む限り、遠藤典子・慶應義塾大学大学院特任教授をはじめとする構成員の多くは、原発をこれからも維持するために、免責の条件や国の責任をより明確化し、電力会社の賠償負担を軽減する方向の意見を持っている人々である。

中でも、オブザーバーとして専門部会に参加している小野田聡・電気事業連合会専務理事の発言（この部会への要望）に注目する必要がある。彼は第1回（2015年5月21日）の会合で、

（前略）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。

⁶⁶⁷ これは、米国やフランス、英国などの原賠法より厳しい。金額的に無制限なのは日本のほか、ドイツとスイスに限られる。日本原子力産業協会(2014)『あなたに知ってもらいたい原賠制度2013年度版』p.133 www.jaif.or.jp/ja/seisaku/genbai/nuclear-compensation_book2013.pdf

⁶⁶⁸ 内閣府原子力委員会「原子力損害賠償制度専門部会」
www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/index.htm

と、専門部会の議論の方向に対する要望を述べている。電力会社は原発訴訟においては、新規制基準にもとづいて追加的な対策を行ったのでもう事故は起こらないといった説明をしているわけだが、本当に事故が起こらないと信じているならば、電事連としてこのような要望をする必要はない。つまり、電力自由化で競争環境が厳しくなるので、事故が起こっても電力会社がつぶれないように「有限責任化や免責条項の明確化」を行い、国も責任を負担してもらいたいということを電事連として要望している。しかし、国（納税者）の責任を明確化することは、原発をめぐる無責任体制を制度化することに他ならない（国の責任は原賠法の枠内ではなく、国家賠償法で問うべきである）。

「有限か無限か」という論点については、専門部会で何度も賛否の意見が出されてきたが、第14回あたりで無限責任を維持する流れとなった。第14回の配布資料では、有限責任に対する前回までの批判的意見の要約として⁶⁶⁹、

原子力事業者を有限責任とした場合に、故意・過失が認められる事故で責任制限とすることは不適切である。故意・過失の判断が求められる制度の場合、その判断は最終的には司法に委ねられる可能性があり、その判断が確定するまでに時間を要することで迅速な救済に支障が生じるのではないか。安全性向上に対する投資の減少という事故抑止の観点からの課題がある。無限責任から有限責任へと制度が変わった場合の影響をどのように考えるのかは極めて重要な問題であり、原子力事業者の自己責任を担保する上では現在の制度を維持することが必要であるとの意見がある。

と記されており、こうした意見が重視された格好である。その後、第18回（2017年7月12日）の会合では、論点が「無限責任における賠償資力の確保」に移っている⁶⁷⁰。

いずれにせよ、日本の原発規制基準が「世界最高水準」であるなどとは原子力事業者も信じていない。規制委は今も^{とりこ}虜であるから何とでもなる。また原発訴訟において、不勉強な裁判官をごまかすのもさほど難しいことではない。しかし損害賠償の不安は電力経営者の頭をよぎるのだろう。

仮に原発の即時廃止ができずに一定期間は運転を容認することが避けられないとすれば、事故を防ぐのは原子力事業者とメーカーの自主的な予防的措置しかなく、それを促すには事故損害賠償の制度がインセンティブとして機能することが不可欠である。「免責条項」を明確化したり、国が安易に「責任」を引き受けるようなことは、そのインセンティブを著しく損なうものであるから、決して許してはならないものである。福島第一原発事故で巨額の損害を出したにもかかわらず、その問題点を明らかにしないまま原発を再稼働しようとする背景に、このような“次の事故の免責”が企まれていることを見逃すわけにはいかない。

⁶⁶⁹ 内閣府原子力委員会（2016）「原子力損害賠償制度の見直しに係る個別の論点について〔2〕【原子力損害賠償に係る制度（その1）】」第14回原子力損害賠償制度専門部会（平成28年10月3日）配布資料 www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siryo14/index.htm

⁶⁷⁰ 本稿では紙幅の都合上、その詳細に立ち入ることはできないが、今後も注目していきたい点である。

5.2.3 特殊な原発会計——原則に反する託送料上乗せ

5.2.3.1 託送料金への上乗せ

2016年12月に試算が公表された東電福島原発事故の賠償費用7.9兆円のうち2.4兆円について、原発を持つ電力会社（原子力事業者）が事故に備えて積み立てておくべきだった「過去分」として、託送料（送電線の使用料）に上乗せして、消費者から回収する案が示されている。だが、送電事業と関係のない費用の託送料への上乗せには会計上、重要な問題がいくつかある。

まず、賠償費用は送電事業の原価とは言えない点である。日本の「原価計算基準」によると、震災などの「異常な状態を原因とする価値の減少」は非原価項目であるとされている。

また、託送料の算定規則によると、原価は「営業費及び事業報酬の合計額から控除収益の額を控除して得た額」とされているが、賠償費用は営業費用、事業報酬、控除収益のいずれにも該当しない。事業報酬や控除収益でないのは明らかであるが、営業費用でないということも以下の理由から明白である。

託送料の算定規則で依拠するとの規定がある電気事業会計規則によると、「天災その他不測の事由によって発生した財産の損失額」は特別損失であり、営業費用ではない。つまり、原発事故のコストである賠償費用は会計上、営業費用ではなく、営業費用にもとづいて決定される託送料においても原価にはなり得ない。原価にならないものを託送料として算定するのは会計規則に反している。

5.2.3.2 賠償費用の計算

次に、賠償費用の計算が不明瞭になるという問題がある。経産省の説明は、過去・現在・将来が複雑に絡み合っており、理解が困難である。例えば、賠償費用の総額である7.9兆円と、「過去分」である3.8兆円との差額4.1兆円は、東京電力を含む原子力事業者が負担することになっているが、どのような方法で調達するか明確な説明はなされていない。

そもそも、7.9兆円を1.3兆円（原賠・廃炉機構への原子力事業者の積立額（図5-3）、2.4兆円（託送料への上乗せ額）、4.1兆円（2020年度以降の大手電力の負担額）に分割して、それぞれ異なる理屈で徴収すること自体、説明が明快とは言えない。

これは、「企業会計は財務諸表によって、利害関係者に必要な会計事実を明瞭に表示し、企業の状況に関する判断を誤らせないようにしなければならない」という日本の企業会計の「明瞭性の原則」に抵触すると言わざるを得ない。

5.2.3.3 廃炉会計制度の問題点

さらに、託送料に上乗せされるのは東電福島原発事故の賠償費用だけではない。事故を起こした東電福島第一原発以外の原発の廃炉コストも託送料に上乗せされることになっている。

経産省は2013年と2015年に「廃炉会計制度」を段階的に変更した。従来は原子力事業者が廃炉を決めた時点で、廃炉費用の積立不足額と原発設備などの資産価値がゼロになることにもなう損失を一括計上することになっていたが、新たな制度では損失を10年間に分割して計上することなどにより、会社経営への影響を少なくする方策を編み出した。

損失を先送りすることによって、原子力事業者は一時的に経営難を免れるが、徐々に損失処理

していなければならない。原子力事業者は、コストに一定の利益を上乗せする「総括原価方式」で安定した収益を得ており、現在はその損失を電気料金に上乗せすることによって回収している。電力自由化により総括原価方式は廃止されることになったが、この方式が維持されるのが託送料である。つまり、経産省は総括原価方式が残る託送料に上乗せすることで、損失の回収方法を維持しようとしている。

廃炉会計制度の問題点は多い。まず、廃炉する原発の設備を「廃止措置資産」と「発電資産」に分けることになっていることがある。廃止措置資産は、廃炉作業が完了するまで放射能が漏れないように引き続き役割を果たすとされる設備で、原子炉格納容器などが該当する。一方、発電資産は発電機やタービンなど発電のみに使用する設備で、廃炉決定後は使用しない。

廃止措置資産は通常通り、毎年一定額の減価償却を続けることになるが、発電資産は回収する電気料金に応じて減価償却することになる。それぞれが異なる会計処理を施されるため、情報としての性質がきわめて複雑になるうえ、外部の目が行き届きにくく、原子力事業者が恣意的に会計処理する可能性を排除できない。

また、発電資産のような「料金を前提とした会計」は「会計を基礎とした料金」という電気事業会計規則と電気料金算定規則に違反している。さらに 2015 年に新設された「原子力廃止関連仮勘定」には、発電資産に加えて核燃料処理などにかかる費用が含まれ、「料金回収に応じて」償却されているとされるが、具体的な償却方法は示されていない。

このように問題点の多い廃炉会計制度を継続させるために、今回、小売料金から託送料に切り替えて回収しようとしている。託送料への上乗せに関する問題点は、前述の賠償費用と同様、廃炉費用は託送事業にとっては非原価であるという点と、明瞭性の原則に反するという点がある。また、賠償費用と比較してさらに悪いのは、託送料に上乗せされる金額がまったく示されていないことである。このままでは、いつまで託送料への上乗せが継続するかが不明なだけでなく、なし崩し的に廃炉費用以外の原発コストも算入されていく恐れがある⁶⁷¹。

このような経緯を見ると、原発にかかわる会計制度が電力会社を優遇し、電気事業会計の社会性を軽視するものであると言わざるを得ない。原発会計はこれまで、経済産業省内の小さなワーキンググループにおいて、数人の有識者による数時間の検討のみで、ほぼ事務局の提案通りに決まってきた。しかし、原発をどうするかは、今や国民的課題である。原子力発電は国民全体の生活や健康に多大な影響をおよぼす事業であることが東電福島原発事故で改めて浮き彫りになった。国民的議論を行うべき課題であり、そのための基礎情報は適切に開示されるべきである。賠償や廃炉の費用がいくら・どのように負担されたのかが明らかになるようなシンプルな会計制度を構築し、情報を提供することが国の責務である。

⁶⁷¹ 託送料への上乗せが原発推進の損失補填を国民に強いる仕組みとなってしまうこと、またその国民負担の制限なき拡大に対する歯止めが無いことについては、前掲（脚註651）の原子力市民委員会の声明（2016年12月2日）で詳しく解説した。