

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

原子力市民委員会

座長：吉岡 斉

座長代理：大島堅一、島菌 進、満田夏花

委員：荒木田岳、大沼淳一、海渡雄一、
後藤政志、筒井哲郎、伴 英幸、
武藤類子

【目次】

要旨

1. 新たな原子力発電会社救済策の登場
2. 今回の原子力発電救済策の歴史的意味
3. 東京電力改革・1F問題委員会（東電委員会）
4. 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）
5. 原子力発電推進の損失補填を強いられている国民
6. 国民負担の際限なき拡大にどう対処するか

【要旨】

2016年9月に入って経済産業省は、新たに2つの審議会を設置した。経済産業省に置かれる「東京電力改革・1F問題委員会」（略称：東電委員会）と、同省の総合資源エネルギー調査会に置かれる「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」（略称：貫徹委員会）である。前者は東京電力救済を目的としている。後者は東京電力のみならず、全ての原子力発電会社（旧電力9社および日本原子力発電、ならびに将来原子力発電所を保有する電力会社）の救済を目的としている。

2つの審議会は、2016年内にも、新たな東京電力救済策と、原子力発電会社救済策の骨子を定めることを目指している。もしそれが実現すれば、2つの深刻な事態が発生することになる。

第1に、2011年3月の福島原発事故に係る事故対策費の支払いの大半を、事故対策活動を続けるために今後追加されていく支払いも含めて、国民負担に転嫁する仕組みが整うこととなる。ここで重要なのは電気料金（当面は新電力も含めた電気料金、2020年からは送電会社の託送料金）への上乗せによって東京電力救済資金が調達されることである。これにより国会の承認なしに際限なく値上げしていくことが可能となる。

第2に、東京電力だけでなく全ての原子力発電会社が抱える原子力発電固有のコストを、同じように将来追加される支払いも含めて電気料金に上乗せし、国民負担に転嫁する仕組みが整うこととなる。当面予定されているのは廃炉コストだけだが、この仕組みを他の費目にも当てはめていくことは簡単である。今後も次々と巨額の国民負担を求める事案が浮上してくると見込まれる。しかも国会の承認なしに、新たな国民負担を、際限なく追加していくことが可能となる。

たとえば使用済み核燃料再処理コストについては、2006年より再処理等積立金が電気料金に上乗せされ、現在までに5兆円余りが積み立てられたが、すでに半分以上が日本原燃に注入され、しかも日本原燃の再処理実績はほとんどない（425トン）。六ヶ所再処理工場では新規制基準適合のための工事が続いており、今後の再稼働の見通しも立っていない。この状態が続けば、再処理が進まぬまま積立金が枯渇し、新たな国民負担が求められる事態となる恐れが濃厚である。たとえ将来再処理が廃止されても、今までの国民負担は返還されない。

今まで述べてきた2つの原子力発電会社救済策が導入されれば、福島原発事故の対策コストと原子力発電固有のコストを、簡単に国民に転嫁するメカニズムが完成することとなる。つまり単に今回限りの救済策ではなく、永続的な救済策が導入されることに相当する効果をもつこととなる。こうした深刻な事態を踏まえて原子力市民委員会は、原子力発電にとまなう国民の犠牲を最小限にとどめるため、2つの提案をしたい。

第1は、福島原発事故の対策費について、電気料金からの上乗せによる東京電力への追加注入の仕組みの導入を見送ることである。東京電力は、2011年の福島原発事故によって深刻な経営危機に陥ったが、同年6月の東京電力を債務超過にさせないという閣議決定にもとづき、手厚い政府主導の支援策により今日まで生き延びてきた。しかし早期に経営破綻させるべきだった。福島原発事故を引き起こした企業として3月期に債務超過に陥ることを防ぐ必要はない。東京電力延命という政府の努力目標を記載した2011年6月の閣議決定も見直す必要がある。なお東京電力を破綻処理しても支払えない事故対策コストが、国民負担となることは止むを得ない。東京電力や原子力関係者は、そのような結果をもたらす恐れのある原子力発電事業を進めたこと自体が誤りだったことを謝罪し、原子力発電廃止を決定すべきである。

第2は、原子力発電固有のコストは、数ある発電手段の中から原子力発電を選んだ電力会社が負担すべきである。今になって原子力発電コストが割高であることが明らかになったからといって、新電力会社に背負わせるべきではない。しかも原子力発電会社はすでに原子力発電施設解体引当金を積み立てている。廃炉コスト見積りが上昇した場合は、引当金の増額で対応するのが筋である。

【本文】

1. 新たな原子力発電救済策の登場

2016年9月に入って経済産業省は、新たな2つの原子力発電救済策を提示した。原子力発電に批判的な専門家をメンバーから外した2つの審議会を活用し、年内にも基本方針を決定する見込みとなっている。経済産業省は早く新たな東京電力救済策・原子力発電会社救済策を導入したいと急いでいる。

一つ目の審議会は、経済産業省に置かれる「東京電力改革・1F問題委員会」（略称：東電委員会）であり、9月20日に設置が発表された。会議は東京電力という個別企業に関する情報を取り扱うので非公開ということになっている。「設置の趣旨」によるとその目的は、「東京電力の経営改革を具体化し、その果実をもって、福島への責任を果たし、国民に還元する」ことであるという。しかしその実際の目的は、福島原発事故の後始末コストを、東京電力が到底負担できないので、巨額の資金を東京電力に追加投入して、経営破綻を繰り延べさせようというものである。そしてその資金負担を、新電力を含むあらゆる

電力会社に求め、消費者の電気料金に上乗せして回収するというものである。しかもこの方式ならば国会の承認なしに際限なく値上げしていくことが可能となる。

二つ目の審議会は、「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」（略称：貫徹委員会）であり、同じく9月20日に設置が発表された。こちらは総合資源エネルギー調査会基本政策分科会のもとに設置される。その下に2つのワーキンググループ（財務会計WG、市場整備WG）が置かれる。「設置の趣旨」によるとその目的は、「競争活性化の方策とともに、自由化の下でも公益的課題への対応を促す仕組みを整備する。これにより電力システム改革を貫徹する」ことであるという。力点はもちろん「公益的課題」（電力自由化によって損なわれるおそれのある公益を保護するという課題）への対応にある。しかもここで言う「公益的課題」の主眼は、原子力発電固有の経営上のコスト・リスクを、新電力を含むあらゆる電力会社に転嫁し、消費者の電気料金に上乗せして回収することである。しかもこの方式ならば国会の承認なしに際限なく値上げしていくことが可能となる。ここで救済策の対象として想定されているのはあらゆる原子力発電会社であり、その点で東京電力のみを救済対象とする一つ目の審議会とは性格を異にする。

いずれにせよ2つの審議会とも、名称と実態とが乖離している。前者は東京電力救済委員会とすればよい。また後者は原子力発電救済貫徹委員会とすればよい。それらの「設置の趣旨」も、国民負担を求める謙虚で実直なものではなく、改革により国民に恩恵をもたらすかのような浮ついた表現が並んでいる。

2. 今回の原子力発電救済策の歴史的意味

日本政府は原子力発電の草創期から、原子力発電推進を国策とし、業界を統率するとともに、その見返りとして手厚い保護・支援政策を講じてきた。その立案・決定に中心的役割を果たしてきたのは、原子力委員会、科学技術庁、経済産業省などである。今日的観点からみると、とくに次の4項目が重要である。

- 1) 電力業界秩序保護：かつては地域独占・総括原価方式で業界を保護してきた。電力自由化が進み始めても、大手電力（今まで地域独占会社だった9つの電力会社で、いずれも原子力発電所を保有する）による寡占体制が崩れないよう配慮し、それにより原子力発電における国策協力の受け皿を確保してきた。
- 2) 損害賠償支援：原子力損害賠償法において電力会社は無限責任だが、電力会社の支払い能力を超えるような巨額の損害賠償が必要な場合は、政府が国会の議決にもとづき支援することができる。（ただしこの規定は過去一度も適用されたことはない。）
- 3) 立地支援：電源三法交付金が発電用原子炉1基あたり、建設期間・運転期間全体で通算1000億円以上が支払われる。発電用原子炉以外の核施設も対象となる。また運転開始後の設置変更等（プルサーマル等）も手厚い支援を受けている。
- 4) 原子力発電バックエンド支援：再処理及び最終処分に関する積立金を電気料金に上乗せし、電力会社経由で日本原燃に注入している。また廃炉についても原子力発電施設解体引当金の積立てを認めている。（なお発電バックエンドには、核施設の廃止措置等も含む。）

この4項目以外にも、研究開発コスト支援、安全規制コスト支援、広報宣伝支援など、

種々の原子力発電保護・支援政策が講じられてきた。

ところが2011年3月の福島原発事故発生により、これらの保護・支援政策だけでは、原子力発電推進という国策に対する電力業界の協力を確保し続ける上で不十分であることが明らかとなり、追加的に2つの政策が導入された。これらは東京電力をはじめとする電力業界の直面する危機を回避するための措置である。

- 5) 原子力損害賠償支援機構法（のちに原子力損害賠償・廃炉等支援機構法）による東京電力救済：損害賠償支払いによって東京電力が債務超過に陥らないために、原子力損害賠償支援機構（原賠機構）が設置され、巨額の資金が東京電力に交付される仕組みが構築された。また、同法第68条により、中間貯蔵施設費用相当分1兆円の国費も投入されることとなった。原賠機構法の仕組みをつかえば、将来において原子力過酷事故を起こした会社も救済できる。なお原子力損害賠償法を改定して、電力会社を有限責任にしようとする動きもある。それは原子力委員会の原子力損害賠償制度専門部会で審議が進められている。もしこれが実現すれば原子力発電所を保有する電力会社は二重のセーフティネット（損害賠償の有限責任化、支援機構法による支援）によって守られることとなる。
- 6) 会計制度改変による原子炉廃止支援：福島原発事故により、多数の原子炉が廃止される見通しとなった。その状況のもとで電力会社の原子炉廃止に伴う特別損失による経営危機を避けるため、廃止した原子炉と核燃料を資産として計上し、その減価償却費を原価算入できるようにした。また未引当の解体引当金を10年間分割で処理できるようにした。これは全ての原子力発電会社の原子炉ばかりか、事故炉にも適用される。

これら以外にも政府は、さまざまな原子力発電保護・支援政策の導入を目指し、部分的にはすでに導入するか、または導入へ向けての仕組みを整備してきた。今回の2つの新政策も、そうした流れの中に位置づけられるものである。今や日本の原子力発電は、きわめて手厚い政府の保護・支援政策によってかろうじて延命していると言ってよい。こうした政府の政策を、原子力発電に対する「重介護政策」と呼ぶこともできる。

新たな2つの原子力発電救済策については、詳細はまだ決まっていない。だが2つの審議会の今までの審議状況（このうち東電委員会は非公開だが、配付資料や議事概要は公開される）からみると、次のような方針が示される可能性が濃厚である。

3. 東京電力改革・1F問題委員会（東電委員会）

「東電委員会」においては、東京電力を破綻させないために、政府が巨額の国民負担を、電気料金から徴収する措置の導入が懸念される。福島原発事故による直接の被害対策金額（すでに支払われたか、または近い将来確実に支払いが見込まれるもの）は、2016年11月30日現在、約15兆2千億円であり、20兆円を超えるとの報道もある。

むろんここでの被害対策金額は、被害者の損失額ではなく、そのうち支払いを受けた金額のみであり、被害の冰山の一角にすぎない。それでもこの約15兆円という金額は余りにも大きい。法令上は東京電力が支払わねばならないが、その大半は政府が原子力損害賠償・廃炉等支援機構に上限9兆円の国債を交付し、同機構が現金化して東京電力に資金を交付する手法を大黒柱とし、他の手法も併用することにより支払ってきた。

福島原発事故費用 2016年11月30日現在

単位：億円

費用項目		金額	将来（不確実）
損害賠償費用	賠償(*1)	64,412	8兆円との報道も(*10)
	賠償対応費用(*2)	777	
原状回復費用(*9)	除染(*3)	38,000	?
	中間貯蔵施設(*4)	10,600	
	森林除染(*5)	82	2兆円?(*11)
	帰還困難区域の除染(*6)	n. a.	増大
事故収束廃止費用	東京電力の対策(*7)	21,675	7兆円との報道も(*10)
	国の対策(*8)	1,195	?
行政による事故対応費用(*9)		15,264	増大
合計		152,005	23兆~?

注

*1:新総計改訂(2016年3月31日)の「除染等」を除く要賠償額

*2:平成24,25,26年度の料金原価算入額

*3:衆議院環境委員会会議録(2016年10月18日)

*4:新総特。平成29年度概算要求までの累計額は4000億円。(衆議院環境委員会会議録(2016年10月18日))

*5:衆議院環境委員会会議録(2016年10月18日)

*6:除染とインフラ整備を一体的に実施。除染に要する費用額は不明。衆議院環境委員会会議録(2016年10月18日)

*7:大島・除本(2014)「福島原発事故のコストを誰が負担するのか—再稼働の動きのもとで進行する責任の曖昧化と東電救済—」『環境と公害』第44巻第1号 岩波書店

*8:経済産業省「資源・エネルギー関係予算の概要」各年度版(凍土壁などの対策)

*9:復興特別会計の平成23-27年度予算の支出済み歳出額1兆2164億円+平成28年度当初・補正1432億円、平成29年度概算要求1491億円

*10:『毎日新聞』2016年10月4日で、電事連の試算と報じられている

*11:『福島民友』2016年1月11日

これは、東京電力に対する貸付ではなく、資金交付なので、東京電力は債務超過に陥ることなく当面の経営危機は回避できた。(なお、この資金の大半は、原子力事業者(9電力会社、日本原電および日本原燃)が原賠機構に支払う一般負担金によって回収されている。一般負担金支払いに必要な資金は、電気料金を通じて消費者の負担となっている。東京電力の負担は、この一般負担金および特別負担金と事故炉廃炉費用であった。)

だがこの資金調達メカニズムが、事故後わずか5年あまりで限界に達した。そこで経済産業省は、増大する費用を、電気料金に上乗せして回収する仕組みを構築しようとしている。もしこれが実現すれば、2016年4月の小売全面自由化により新規参入した新電力も含め、全ての電力会社が東京電力救済の一翼を担うこととなる。そして最終的には電力消費者が負担を強いられることとなる。しかもこの方式ならば国会の承認なしに際限なく値上げしていくことが可能となる。

4. 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)

「貫徹委員会」の取り組む課題は盛り沢山であるが、原子力発電に深く関わるのは次の5つである。第1は廃炉会計制度の見直し。第2は原賠機構への一般負担金支払いの全消費者への転嫁。第3は容量メカニズムの創設。第4は非化石価値取引市場の創設。第5は

「ベースロード電源市場」の創設。この5つの項目について、原子力発電にとって持つ意味を説明する。

- 1) 廃炉会計制度の見直し：原子力発電所や核燃料は、本来であれば、廃炉にすれば資産価値がなくなる。その分、電力会社が損失を被る。これは、中部電力浜岡原発1・2号機、東京電力福島第一原発1～4号機にも適用された、まっとうな方法である。しかし、2013年と2015年の廃炉会計制度の見直しにより、廃炉後も資産として計上して減価償却することが認められ、その減価償却費が電気料金の原価の一部となった。この廃炉会計制度は、原子力事業者の損失を消費者に転嫁する過度な救済策である。これが可能となったのは、総括原価方式の電気料金（小売料金）があったからであるが、2020年を目処に総括原価方式の小売料金は撤廃される。そこで、電力自由化後も全消費者にこの費用を負担させるために、「計画外廃炉」に限り、託送料金で費用を回収可能な制度にするとともに、事故炉の廃炉にも適用する可能性がある。つまり、一般廃炉に加えて、事故炉廃炉についてもその費用を託送料金で回収しようとしている。
- 2) 損害賠償費用の全消費者への負担転嫁：経済産業省の資料によれば、福島原発事故の損害賠償費用の大半（一般負担金部分）について、「過去においてこれらの費用が含まれないより安価な電気を利用した需要家に対し、遡って負担を求めることが適当」との理由で、全消費者に損害賠償費用の大半を負担させようとしている。この論法は、事故を発生させた東京電力や国の責任を隠蔽することにつながる。この費用についても、託送料金の仕組みを使って行われる可能性がある。
- 3) 容量メカニズムの創設：これはヨーロッパで出力変動型の再生可能エネルギーの急速な拡大にともない、需給調整のために導入されたか、または導入が検討されている制度である。だが日本では再生可能エネルギーの比率は小さいので必要性は低い。しかし経済産業省は「必要な供給力及び予備力を確保するための電源設備の新設及び維持」を目的に追加している。この理屈を用いれば、いわゆる「ベースロード電源」として需給調整に不向きな石炭火力発電はもとより、原子力発電にも適用が可能となる。たとえ最初は優遇対象に入れられていなくても、将来好機を見つけて付け加えるのは容易である。
- 4) 非化石価値取引市場の創設：長期エネルギー需給見通し（2015年7月経済産業大臣決定）において、2030年エネルギーミックス目標が示された。電力に関しては下記の通りとなっている。再エネ22～24%（うち水力8.8%）、原子力20～22%、LNG火力27%、石炭火力26%、石油火力3%。これは福島事故前のエネルギーミックスへの「原状復帰」を志向する数字である。原子力発電は5年間で12基が廃止され、ほとんど復活不能とみられる原子炉も数基以上あることから、福島原発事故前の3分の2程度の復活が想定されており、30%前後のシェアを占めていた最盛期と比べ3分の1程度、原子力発電のシェアが下がっている。そして原子力発電の減少分を再生可能エネルギーで埋め合わせるという趣旨の数値目標となっている。火力発電については石油と天然ガスを漸減させ、石炭を漸増させるという数値目標となっている。これに実効性を持たせるため、2030年において「非化石電源44%以上」を達成するのが、「エネルギー供給構造高度化法」の政策目標となっている。電力小売業者は2030年に義務化される。これに新電力も抱き込むことでさらに長期エネルギー需給見通しの実効性を

高め、原子力発電の将来の安泰を保証しようというのが非化石価値取引市場の狙いである。

- 5) ベースロード電源市場の創設：これも長期エネルギー需給見通し（2015年7月）に実効性を持たせる制度である。長期エネルギー需給見通しでは、ベースロード電源（原子力、石炭火力、水力）の発電電力量合計として57～59%という数値目標が立てられているが、これに新電力も抱き込むことにより、原子力発電と石炭火力発電が将来にわたり基幹電源として君臨し続ける基盤を強化することが、ベースロード電源市場の狙いである。

これらのうち原子力発電会社救済の観点からみて最も重要なのは、言うまでもなく廃炉会計見直しと損害賠償費用の全電力消費者への負担転嫁である。数ある発電手段の中から原子力発電を選んだ電力会社がこれらの費用を負担すべきであるにもかかわらず、新電力を含むすべての電力会社負担させようとしている。しかも原子力発電固有のコストを電気料金で回収する仕組みを、他の費目にも当てはめていくことは簡単である。今後も次々と巨額の国民負担を求める事案が浮上する可能性がある。

5. 原子力発電推進の損失補填を強いられている国民

以上見てきたように、経済産業省が導入を急いでいる新たな2つの原子力発電救済策は、原子力発電への国民負担をさらに増大させるものである。原子力発電はもともと、他の発電手段と比べて経済的に低コストとはいえないものだった。それが福島原発事故により、他の発電手段と比べ大幅に高コストの発電手段となってしまった。前述のように福島原発事故による直接の被害対策金額（すでに支払われたか、または近い将来確実に支払いが見込まれるもの）はすでに約15兆円に達している。これに加えて東電委員会および貫徹委員会が導入を目指している国民負担が実現した場合、20兆円を軽く越えるだろう。

国民負担はこれだけにとどまらない。間接的な被害対策金額として、原子力発電の長期停止にともなう火力発電増しコスト（2013年に経済産業省は年間3.7兆円と試算していた）、東日本大震災で損傷した原子力発電所の復旧コスト、新規制基準に対応させるための改修コスト、長期停止している原子炉の維持管理費などを含めると、現時点で30兆円を突破しているのではないかと推測される。しかもこの金額は年々追加されていく。

他方で、日本における半世紀にわたる原子力発電電力量合計は、原子力安全基盤機構『原子力施設運転管理年報』および、日本エネルギー経済研究所計量分析ユニット編『EDMCエネルギー・経済統計要覧』によると、2014年度までに7兆5464億キロワットアワーとなっている。つまり福島原発事故により1キロワットアワー当たりの原子力発電コストは、実績値としてすでに約4円も上昇している勘定となる。政府は今日もなお原子力発電は安いと述べているが、明らかに誤った認識である。そしてその大半は最終的には国民負担によって支払われることとなる。つまり国民は政府・電力会社が進めてきた原子力発電事業の受益者ではなく、むしろ経済的被害者である。

6. 国民負担の際限なき拡大にどう対処するか

もし新たな2つの原子力発電会社救済策が導入されれば、福島原発事故の対策コストと原子力発電固有のコストを、簡単に国民に転嫁するメカニズムが完成することとなる。つまり単に今回限りの救済策ではなく、永続的な救済策が導入されることに相当する効果を

もつこととなる。こうした深刻な事態を踏まえて原子力市民委員会は、原子力発電にともなう国民の犠牲を最小限にとどめるため、2つの提案をしたい。

第1は、福島原発事故の対策費について、電気料金からの上乗せによる東京電力への追加注入の仕組みの導入を見送ることである。東京電力は、2011年の福島原発事故によって深刻な経営危機に陥ったが、同年6月の東京電力を債務超過にさせないという閣議決定にもとづき、手厚い政府主導の支援策により今日まで生き延びてきた。このような制度が、事故直後の混乱期につくられたことについては反省の余地がないとはいえないが、その体制の下であれば東京電力は債務超過にならないはずであった。ところが、原発事故費用がその後増大し続け、東京電力の支払い能力をはるかに超える費用の発生が現実視されるようになった。このような状況にあつては、2011年6月の閣議決定（東京電力延命という政府の努力目標を記載した）を見直し、東京電力の法的処理を行い、経営者、株主、債権者に責任をとらせるべきである。政府や東京電力、原子力関係者は、そのような結果をもたらす恐れのある原子力発電事業を進めたこと自体が誤りだったことを謝罪し、原子力発電廃止を決定すべきである。

第2は、原子力発電固有のコストは、数ある発電手段の中から原子力発電を選んだ電力会社が負担すべきである。今になって原子力発電コストが割高であることが明らかになったからといって、新電力会社に背負わせるべきではない。しかも原子力発電会社はすでに原子力発電施設解体引当金を積み立てている。廃炉コスト見積りが上昇した場合は、引当金の増額で対応するのが筋である。

原子力発電救済策強化の動きは、今回で一段落するのではなく、今後も次々と巨額の国民負担を求める事案が浮上してくると見込まれる。たとえば核燃料再処理コストについて、さらなる国民負担が遠からず求められる可能性がある。今まで再処理積立金のためのコストを、国民は電気料金から支払ってきた。しかし積立金（今までの通算約5兆円）の半分以上（2兆7千億円）がすでに使われたものの、再処理の実績は425トンに過ぎない。つまり再処理が進まないまま国民負担がブラックホールに吸い込まれているような状態である。このペースでいけば32,000トン（六ヶ所再処理工場の設備能力年間800トンに、想定寿命40年をかけた数字）を処理するのに204兆円を必要とする。そうまでして得られるのは処分するのに厄介なプルトニウムだけである。それでも政府は再処理路線を堅持しようとしている。

もちろん福島原発事故のような原子力過酷事故が再発すれば、福島事故並の事故対策費用を再度、日本国民は支払わなくてはならない。福島原発事故による巨額の損失の多くは国民が背負う以外にない。しかしこれ以上の追加負担を避けるために必要不可欠なのは、日本における原子力発電の廃止である。

以上

（原子力市民委員会での討議をふまえ、

吉岡斉、大島堅一、松原弘直、竹村英明が執筆を担当した。）

連絡先：原子力市民委員会

〒160-0003 東京都新宿区本塩町7-7新井ビル3F（高木仁三郎市民科学基金内）

URL <http://www.ccnejapan.com/> E-MAIL email@ccnejapan.com

TEL/FAX 03-3358-7064