

2016年11月18日

市民電力連絡会緊急声明

原発コストの託送料金上乗せをやめて、東電破綻・法的整理による「国民負担の軽減」を第一に取り組むべきである

[電力システム改革貫徹のための政策小委員会](#)（以後「貫徹委員会」）による、廃炉費用等の原発コストを託送料金に上乗せし、原発の電気を含む新市場の創設という議論は、破綻を迎えつつある東電の救済策であり、結果的に国民負担をさらに拡大するものである。「東電が総力あげて」という名目で行われる対策は、本来の受益者である債権者、株主、経営者ではなく、電力料金の負担者である消費者に全ての負担を押し付けるという結果となる。本来の受益者である債権者、株主、経営者に責任を取る方法はただ一つ、東電の法的整理である。

<原発コスト託送料金上乗せ問題の経緯>

1、廃炉費用8.3兆円の託送料金上乗せ問題

9月20日に貫徹委員会の設置が公表され、ほぼ同時に廃炉費用8.3兆円の託送料金上乗せ問題が流された。出処は電気事業連合会らしいが、元資料は未だ不明で、8.3兆円の根拠も明らかではない。その後、マスコミ報道は二転三転し、上乗せの撤回から廃炉決定設備限定での上乗せ案など、様々な情報が飛びかった。

2、貫徹委員会

「電力システム改革貫徹のため」となっているが、実態は電力自由化で競争力を失う原発を救済、維持する制度（原発の生命維持装置）作りの委員会といっても良い。

この貫徹委員会の下に市場整備WGと財務会計WGが作られた。市場整備WGでは、ベースロード電源市場、低炭素（非化石）市場、容量市場などの新設を議論。財務会計WGは、東電救済問題と廃炉会計問題を議論する。託送料金への原発コスト上乗せ問題は、ここで議論される。

3、東電委員会

貫徹委員会に先立って、東電救済問題を検討する[東京電力改革・1F問題委員会](#)（以下「東電委員会」）がつけられた。この委員会は、誰でもが傍聴できる審議会ではなく、非公開の研究会として設置された。参加委員も経済界代表のみで、市民側、原発に慎重な立場の委員もいない。それなのに、この委員会での議論が下敷きとなって貫徹委員会の財務会計WGの議論が組み立てられ、いわば結論を決定づける機能が持たされている。

4、東電救済問題とは

東電は、1F 事故の損害賠償、事故処理、廃炉費用等により、何も手を打てなければ、3月末決算で債務超過になると、政府に救済を要請したと思われる。債務超過になれば、金融機関からの資金引き上げなどがはじまり、債務不履行となり、実質倒産にいたる。ただし、公開された東電委員会の議事概要等には、そのことは全く書かれておらず、原発再稼働を前提とした東電改革で乗り切るという方針のみが示されている。(もちろん、貫徹委員会にもその資料は出されていない。)

具体的には 2013 年時点で予想していた廃炉、損害賠償、除染関連の費用が膨れ上がり、その対策が必要との認識である。

それに対し、シナリオが 4 つ示され、④以外は国民負担だからノーという提案。

①肩代わり＝現状のまま「原子力損害賠償・支援機構」で費用を出し続ける。国庫（国民）負担の増大。

②公的資金＝東電の公社化。実質的な国民負担の増大。

③放置＝法的整理。債権者、経営者、株主の負担が増大。

④東電改革＝改革益で福島廃炉、損害賠償等費用を捻出。

実は④こそが、送配電部門の利益を消費者に戻さず、廃炉や損害賠償の費用にあてるというもので、実質は消費者負担という形の国民負担である。本来③が原発によって利益を得た受益者であり、リスクを負うべき人々だ。

5、原子力損害賠償・廃炉支援機構（以下「支援機構」）

3. 1 1 直後の 3 月決算で東電を倒産させないために作られた超法規的制度。1 兆円を金融機関から借り入れ東電資本の 5 0 % を購入、倒産を回避させた。その上で、損害賠償及び事故対策費を公的資金（金融機関からの政府借入）から東電に交付する仕組み。東電は 1 円も自己資金を使わずに倒産回避し、損害賠償等も行えた。

交付金には返済義務はないが、東電が利益を出せば「特別負担金」という形で国庫納付する。関西電力、中部電力や日本原燃などの 1 1 の原子力事業者も「一般負担金」という形で、事実上の返済を受け持たされた。(超法規的連帯責任)

交付金額は当初 5 兆円を上限とされたが、9 兆円にかさ上げされ、返済金額は株式分を含め 1 0 兆円となり、今はそれも突破しようとしている。

6、廃炉会計制度とは

ここまでは「東電破綻」とその救済の問題である。泥棒に追い銭のような議論であり、どこかで区切りをつけなければ、日本経済を底なし沼に引きずり込みかねない。

一方で廃炉会計制度は東電を含む 1 0 電力（原発保有事業者）共通の問題である。原発を保有する事業者は、原発廃炉を決めると、資産が特別損失に変わり、その時点で債務超過となる可能性がある（その点は今回の東電も同じ）。そこで廃炉会計制度をつくり、廃炉後も減価償却できるようにした。しかし電力自由化により、発電部門の総括原価方式が廃止されることになり、

減価償却費を総括原価に参入できなくなり、廃炉会計制度が意味をなさなくなった。それで廃炉費用を、総括原価方式が残る送配電部門の会計に入れ、託送料金に直接上乗せする案が出てきた。

これは東電救済問題とは別問題であり、総括原価方式の廃止は2020年の予定なので、この12月までという緊急を要する問題ではない。しかし、貫徹委員会の財務会計WGでは、「東電救済問題」と「廃炉会計制度問題」と一緒に議論されているために、東電救済という本当の問題点がぼかされている。

7、電力自由化問題

貫徹委員会ではさらに、新市場創設という電力自由化関連の議論も行われているため、ますます「東電救済」がベールに包まれる状態になっている。

2016年から日本も電力システム改革の最終仕上げ段階に入った。電力自由化とは、電力システム改革の一部分にすぎず、この改革の核心は電力会社の三分割にある。発電と送配電、小売の分離だ。

本当に効率的で安価な発電、合理的で効率的な送配電、公益性もあり競争原理も機能する小売というのが、この三分割で求められている。原発は効率的で安価な発電ではない。出力調整ができず、放射能封じ込めのための安全対策費、放射性廃棄物の処理処分費、立地を受け入れさせるための対策費、そして事故発生となれば、多額の損害賠償と事故対策費など、隠れコストが膨大である。

だからこそ、その隠れコストを託送料金に乗せるという案が生まれているのだが、それでも正当に計算すると競争力を失うかもしれない原発について、コストではない別の「強制的使用」の仕組みが必要だと考えたらしい、それが新市場だ。

8、新市場創設

廃炉コスト等を託送料金に上乗せするコスト押し付けだけでなく、原発を組み入れた新市場創設により、必ず原発電気を使わせるという仕組みを作ろうとしている。

1) ベースロード電源市場：

ベースロードには原発、石炭、ダム水力が入る。夜間の供給力と安価な電気という意味があるが、原発は決して安価ではない。そこで、安価にする（見せかける）ために、託送料金や政府支援に隠れコストを押し付けようとしているわけだ。

2) 低炭素（非化石）市場：

原発のコストを後からマイナスしてくれるものが「非化石証書」だ。「低炭素（非化石）市場」では、実電気ではなく「環境価値」等の価値のみ取引する。原発の価値を「CO2ゼロ」として、再エネと一緒にした「非化石証書」なるものを作る。しかし現状では、FIT 電気は CO2 排出量が火力相当とされているので「非化石」価値は持っていない。非化石といえば原発となるが、

そんなものが売れるだろうか。

3) 容量市場：

さらにもう一つ「容量市場」がつくられる。ベースロードの上の「ミドル」では、変動電源の再エネを受け入れるための調整運転が行われる。再エネが増えれば発電を落とし、減れば増やす。ミドルは基本的に天然ガス発電だが、再エネが増えて、運転停止期間が長くなれば、設備投資のコスト回収期間が長くなる。場合によってはコスト回収できない。そのリスクを回避するために発電量 (kWh) に対して代金を払うだけでなく、設備容量 (kW) に対して代金を払う。天然ガス火力の新規建設リスクを減らす目的だが、容量市場に石炭火力を入れれば、現在計画中の2200万kW超の石炭火力は、石炭を燃やさなくてもコスト回収が可能だということになる。代金を払うのは、一義的には「容量」を使う送配電事業者だが、それは最終的に託送料金となり消費者の負担となる。

以上が、この間の政府審議会の中で行われていることである。

<託送料金問題の核心にあること>

それは、東電を救済するのか法的整理とすべきかである。

福島原発事故により、巨大な損害を国民、経済、地域社会などに与えておきながら、東電自身はほとんどその負担も追わず責任もとっていない。

最初のボタンのかけ違いで、東電を救済し、東電自身の責任で損害賠償や事故対策を行うという道を選んだが、それは国民負担を増し、被害を拡大し、收拾のつけられない状態を作りつつある。

今こそ、それを認識し、東電の法的整理と、より合理的な損害賠償や事故対策の道を選択しなおすべきであると考えます。

1、負担（リスク）を負うべきは債権者、株主、経営者である。（あるべき順序）

非公開の東電問題委員会で、東電救済策が議論されていることは許し難い。

この東電問題委員会の委員は、基本的に財界であり、債権者、大株主、経営陣の代弁者に近い。そのメンバーだけで、この議論を行えば、本来リスクをとるべきものの責任を回避する結論を出すのは明らかである。

以下の4つのシナリオでは③が選択されるべきであるところ、①～③までは国民負担だとして退けられた。④こそ、託送料金もしくは託送部門での収益を東電救済に回すものであり、それを負担する消費者である国民に負担を転嫁するものである。

①肩代わり＝現状のまま原子力損害賠償・支援機構で費用を出し続ける。

②公的資金＝東電の公社化。実質的な国民負担。

③放置＝法的整理。債権者、経営者、株主に負担。

④東電改革＝改革益で福島廃炉、損害賠償等費用を捻出。

2、東電救済と廃炉会計制度の問題は分けて議論すべきである。

貫徹委員会の議論をわかりにくくしているのは、財務会計WGの議論で、東電救済のための1F廃炉費用問題と、11電力の廃炉会計問題を一緒に議論しているからだ。

11電力の廃炉会計問題は、総括原価方式が廃止される2020年までに対策が立てられれば良い問題であり、この12月までに急がねばならない問題ではない。「この方式を認めなければ、廃炉ができなくなる」というような脅し文句で、東電救済のための「損害賠償等の託送料金上乘せ」を強要する論理は卑劣と言っても良い。

3、東電救済に託送制度を使うことは電力システム改革の目的に逆行する。

「東電がグループ全体で総力を挙げて」という言い方は、いかにも責任を全社的に取るかのように聞こえるが、その実態は、だから託送料金という「打ち出の小槌」を持っている送配電部門に押し付け、実質は消費者にすべて押し付けますという「無責任宣言」に過ぎない。電力システム改革は、そのようなご都合主義的な費用の付け回しを行うことを禁じるためのものである。電力システム改革を貫徹するのなら、絶対にやってはいけないことが「送配電部門への押し付け」である。

4、新市場創設は慎重な議論と丁寧な準備が必要である。

ベースロード電源市場、低炭素（非化石）市場、容量市場ともに、見方によっては、東電の柏崎刈羽原発の再稼働の地ならし、また電力自由化によって、他電力以上に市場シェアを失いつつある東電を救済しようとするものである。

ベースロード電源市場では、常時バックアップ制度の廃止によって東電保有の石炭火力、ダム水力などのシェアを先行確保、非化石証書では大量の需要を先行的に作ることで柏崎刈羽原発再稼働の誘導役とし、容量市場では東電保有の天然ガス火力のコスト回収を早める。

本来、市場設計は大変難しく、慎重に影響を見定めながら行うべきだと思うが、現状の議論は器さえ作ってしまえば・・・という乱暴さを感じる。この12月までに結論を出さねばならないような早急なテーマではない。

5、もう策がない！ということであれば、東電の速やかな法的整理を求める。

東電委員会、そして貫徹委員会の議論の目的は、隠れテーマとして「東電救済」それも、来年3月までに債務超過を回避できるような救済策の策定にある。それゆえに12月までに結論をという乱暴な議論となっており、元々のボタンのかけ違いを、さらに激しく歪めてしまう可能性もある。

したがって、すでに多額の国民負担が生じていることを認め、その回収のために送配電網や発電所の売却などの手段によって、少しでも国民（国庫）への返済を行い、速やかに東電という

会社を終わらせることが妥当であると考える。

送配電網は、東北電力もしくは中部電力（もしくは第三の一般企業）が管理し、発電所は新電力の供給力として生かし、小売部門の多くも新電力に吸収させる。原発については、東電ホールディングスが、すべて廃炉を確定し、政府管轄下の廃炉機構へと引き継ぐ。さほど大きな混乱は起こらないはずである。

<東電救済問題の原点にあるもの>

この問題の背景には、そもそもなぜ原子力発電などという危険なものの運転が認められたのかという問題がある。福島原発事故は4基の同時事故ではあるが、一つの原発サイトの事故である。たった一つのサイトでの事故が、16万人の避難住民を生み、農林水産業をはじめとした福島県内外の経済活動を収縮させ、福島県さらに周辺の宮城、群馬、栃木、茨城、千葉などの各県の一部も、ICRP 本来基準であれば、立ち入り禁止地域としても不思議でないほどに汚染した。損害賠償、除染、事故収束活動、そして廃炉など、その総額は測ることができず、すでに15兆円を突破している。住民生活や経済活動に多大な影響が出るのが、当初から予想されていたながら、運転が認められたのは、原子力損害賠償法の存在がある。この法律に基づき、国と民間で、それぞれ1200億円、合計で2400億円の損害保険金が用意され、これを超える損害は事業者自身が全て負担することにした。いわゆる無限責任論である。

無限責任論の意味は、責任は事故を起こした張本人である事業者にあるという感情的な責任論よりも、原発を設計し、実際に建設したメーカーの責任を免責するという意味がある。原発には製造物責任法が適用されず、仮に不良品を納品したとしても、それを使って発電した事業者が全責任が求められる。

そして、実際には、福島原発のケースでは民間保険1200億円は「天災」を理由に支払われず、政府保険1200億円のみが支払われ、それを超える部分についても、ほぼ全て政府の公的資金によって、賠償や除染事故処理が行われている。

原子力損害賠償法は、何の意味もなさなかったとって良い。したがって、この法律の抜本的な改正から議論は開始されるべきところ、逆に、この法律に基づいて、原子力損害賠償支援機構が作られ、東電を延命させ、東電を救済する仕組みを作り、損害賠償も除染も事故収束対策もすべて公的資金で行われるようにしてしまったことが、現在の混乱の原点である。

1、原子力損害賠償法の改正問題

したがって、この原子力損害賠償法そのものを抜本的に見直すことから始めなければならない。そもそも損害額の見積もりが過少に過ぎたことは明らかだし、それを踏まえて運転を継続するのであれば、保険金額はもっと妥当な大きな金額にしなければならない。

現在はなし崩し的に、政府の公的資金が使われてしまっているが、本来はそれに手をつけなくても賠償や事故処理ができるようなルール作りも必要だ。

この問題は、内閣府の原子力委員会で議論されているが、速やかに国会の場での議論とされる

べきである。「有限責任」か「無限責任」かという議論も行われているが、一般的には「無限責任」の方が厳しいように見えるが、電気を消費者に売ることが売上の全てである電力会社にとって、「無限に」責任を取るための原資は、全て消費者からの電気代から取ることになる。これは、消費者に無限責任を負わせることに等しくないのかという点にも留意する必要がある。メーカーの責任は免責して良いのかという、根本的な問題もある。経営者、株主、債権者の責任の取り方も決めておく必要がある。

それらをきちんと議論した上で、負担の原理、リスクの取り方を明確にし、それでも原子力発電をやることにメリットがあると考えれば原子力を続ければ良い。全くリスクばかりで、何にも得にならないならば、原子力を続けるという選択は誰も取らないだろう。

そのような議論と検討の上で、東電は救済すべきなのか破綻処理すべきなのかという冷静な議論が必要である。

2、他の10電力（原発保有事業者）をどうするのか。

原子力損害賠償法の議論があり、そこで、そもそも原発を継続するという選択肢はないという結論になれば、東電以外の10電力（日本原子力発電を含み沖縄電力が含まれない。）においても原発を継続するという選択肢はなくなり、廃炉が経営に重圧とならないようにという配慮と、手続きの創設が必要である。

しかし、仮に、損害額が大きく、保険金額も大きい、原発の運転を継続するメリットの方がさらに大きいのだということであれば、そもそも、それを支援する制度などは必要ない。メリットが大きいと自ら判断したのであるから、粛々と運転を続ければよい。

ところが、現在の議論は、このようなリスクとメリットの議論を行わず、原発の運転継続を選択するが、廃炉措置ほかさまざまな原発救済策を求めるという議論になっている。これは、穴の開いたバケツを確かめもせず、それで水を運び、目的地に着く前に空になっては「おかしいな」と首をかしげる・・・というような仕事の仕方である。

したがって、廃炉会計問題のような、他の10電力の問題は一旦置いて、まずは原点の議論を先行させるべきである。

以上