

新電力への原発事故損害賠償の負担拡大決定過程の分析

定 松 淳*

福島第一原発事故以降、原子力損害賠償・廃炉支援機構が設立された。そこでは東京電力を倒産させず賠償を払わせ続けるとともに、他の原子力事業者も一般負担金という形で、東京電力の賠償費用支払いを支援する仕組みが構築された。これに対して2016年後半に政府内で、送電網の利用料である託送料金を通じて一般負担金の「過去分」を回収することが決定された。これはいわゆる新電力の利用者からも賠償費用を集めることになり、一般負担金の性格を変えるものである。本稿では、この決定がなされた政府および自民党での議論を分析することを通じて、「公共圏の豊富化」概念の再検討を行った。分析の結果、政府委員会では、大筋において、賛否両論が対置される議論にとどまっていたことが示された。自民党政務調査会での議論では、最終的に託送料金への過去分の「上乘せ」が回避され、旧一般電気事業者による送電網の「合理化による捻出」へと変更された。しかし、これは反対派の議論に説得されたというよりも、電気料金の値下げを避けようとしたものである。すなわち輿論（よろん）としての論理というよりも、世論（せろん）としての感情に応じたものであるといえる。それでも、民主主義社会における多元的な決定の実現としてこれを評価すべきであることを、本稿では主張した。公論の輿論的側面と世論的側面の区別に自覚的に、政策決定過程を分析する必要性が示唆された。

キーワード：福島原発事故、原子力損害賠償、審議会、公共圏

1. 福島第一原発事故と損害賠償負担の拡大

2011年の福島第一原子力発電所事故（以下では「福島事故」と略記）以降、東京電力が責任を持つべき事故への対処としては大きく3つ、廃炉、除染、損害賠償がある。このうちの損害賠償について、日本政府により2011年9月12日に原子力損害賠償支援機構（現「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」）。以下では、いずれも「機構」と略記）が設立された。原賠法の免責規定を適用せず、また東京電力の会社更生法適用を認めず、東京電力を存続させ続けながら、損賠賠償を払い続けさせるスキームが構築された（遠藤、2013などを参照）。

このスキームは、水俣病への対応における、日本政府のチツソ金融支援のスキームを転用したものである。すなわち水俣病対策においては、熊本県行政を媒介として日本政府からチツソへ資金提供がなされ、チツソが超長期的にそれを返済していく。これに対し福島事故対応においては、機構を媒介機関として日本政府から東京電力に資金が提供され続け、東京電力が長期的にこれを「特別負担金」として返済していく。ただし、後者においては、東京電力にとどまらない原子力事業者11社（原発を持たない沖縄電力を除くいわゆる「9電力」〔以下、「旧一般電気事業者」と略記〕と、

* 京都光華女子大学短期大学部講師 a-sadamatsu@mail.koka.ac.jp

日本原子力発電〔原電〕と日本原子力燃料〔原燃〕、以下、「原子力事業者」と略記）も、「一般負担金」として毎年一定の金額を機構に納入することとなった。つまり、他の原子力事業者によっても東京電力の福島事故対応が支援されるスキームとなっている点が、チッソ金融支援スキームと大きく異なる点である。

この一般負担金について、福島事故以前に用意していなかった賠償への備えの「過去分」を、旧一般電気事業者が持っている「送電網」の利用料金（託送料金）を通じて回収すべきという議論が2016年後半に日本政府内で始まった。託送料金を通じて回収するということは、電力自由化によって参入した新規電気事業者（以下、「新電力」と略記）を選択した消費者からも徴収することを意味する。市民団体からの反発は強かったが、年内に政府の委員会ではこの方向で決着してしまった。しかし、自民党政務調査会の承認を得る過程でやり戻しがあり、託送料金を賠償費用を「上乗せ」することは取りやめ、既存の託送料金のなかから旧一般電気事業者が「合理化努力によって捻出」する形に変更された。

このような過程は、環境社会学のなかで船橋晴俊が提起してきた「公共圏の豊富化」とそれによる「緊急性圧力の創出」（船橋, 1997）や「公共圏による政策過程の理性的統御」（船橋, 2016）という概念を想起させる。果たしてこの過程は、「公共圏による緊急性圧力の創出」、あるいは「理性的統御」として肯定的に評価することができるだろうか。本稿では具体的な政治過程に即しながら、これらの点を分析し、世論による緊急性圧力の創出という現象に新たな光を当てたい。

2. 「公共圏の豊富化」という観点の検討

以下では、まず「公共圏の豊富化」による「緊急性圧力の創出」および「政策決定過程の理性的制御」という概念について検討を加え、しかるのちに本稿の事例に対する分析の方針を明確化したい。公共圏とはいうまでもなく、H. アレントの議論にヒントを得てJ. ハーバーマスが提出した概念である。そのうえで、ハーバーマスの議論を環境問題に適用するに当たって船橋が付け加えているのは、「公共圏の豊富化」が環境対策のための「緊急性圧力」（船橋, 1997）を生むという要素である。この、世論の圧力が環境対策を進展させるという図式の原イメージを与えているのは、1960年代後半以降の日本の環境対策の進展の歴史である。そしてそれは、福島事故以降の現在の状況にも再現されるべきだと考えられていた。船橋が座長を務めた「原子力市民委員会」が2014年にまとめた政策提言のなかには次のような記述がある。

公共圏を豊富化し、そこから生み出される公論によって、政府と国会の政策内容を方向づけることが、民主的決定の核心である。

日本の戦後史の中での公論による政策転換の劇的な一例は、1970～71年にかけての公害政策の前進である。全国的な反公害運動の盛り上がり、三大全国紙の反公害キャンペーンに押されて1970年7月末には首相が本部長となる「中央公害対策本部」が設立され、12月の国会では公害対策関連の14法案が一举に成立し、翌71年7月には環境庁が設立された。選挙による政権党の交代はないのに、はじめて実効的な公害対策が可能になった。（原子力市民委員会, 2014: 173）

船橋はより分節化した枠組みも提出している。船橋（2016）では、政策決定過程を「公論形成

の場」「科学的検討の場」「政策案形成の場」「政策決定の場」と区別し、「公論形成の場」や「科学的検討の場」が社会のなかに多く存在することで合理性や道義性に基づいて「政策案形成の場」や「政策決定の場」に影響を与える「理性的制御モデル」を提示した。これに対し、現行の原子力政策における意思決定は「科学的検討の場」が「政策案形成の場」に従属し、いわゆる原子力ムラの意向のみが反映する「勢力関係モデル」に陥っていると批判している。

また、湯浅陽一（2005）は、公共圏のなかで特に政策に関わる領域を「政策公共圏」として切り出し、整備新幹線問題、旧国鉄債務処理問題、廃棄物処理場建設問題という複数の事例を取り上げており、本稿の分析にとって有益な比較対象を提出している。湯浅はそれぞれの事例における負担の類型を、「随伴型」かつ「資源提供型+受苦型」、「中心型」かつ「資源提供型」、「中心型」かつ「受苦型」としている。また政策公共圏の構成要素たるアリーナが、それぞれ分断化、空洞化、孤立化してしまった、という分析を導き出している。

まず、湯浅の事例間の際の区別に即していえば、本稿の福島原発事故の損害賠償問題は負担が「中心型」の問題であり、かつ費用をどこからどのように出すかという「資源提供型」の問題である。そして本稿の事例で、そのような政策検討がなされたのは、資源エネルギー庁の「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」（以下、小委員会と略記）のなかで設置された「財務会計ワーキンググループ」（以下、WGと略記）であった。このWGは、船橋の4分類に即していえば「科学的検討の場」とみることができる。そこで行われたのは自然科学的な検討ではないが、社会科学家的な専門家による検討の場と位置づけられていたからだ。ただしこのWGは、議論の場としては形式的なものであり、「政策案検討の場」としての性格も持っており、船橋が従属的とみなした状況に重なるものである。熊本（2017）はこのWG全体も含む資源エネルギー庁での議論を取り上げ、市民団体とほぼ一致する立場からその内容を批判している。

しかしそれでは、このような形式的とみられる場において、議論することの意味はないのだろうか。行政学者の森田（2006）は、自身も多く審議会に出席した経験を踏まえて、事務局や座長サイドから見れば、それでもなお会議というものには空中分裂してしまうリスクがあることから、さまざまなテクニックを用いて「いかに大過なく（すなわち事務局原案を大きく修正する必要を生じさせずに）会議を終結させるか」を描き出している。これはハーバーマスを批判したN.ルーマンの立場に重なるものであるといえよう。であるとするならば、公共圏・公共性という観点、つまり議論に参加するサイド、議論を通じて決定を行うことに価値を置くサイドからは、議論の形式や量が不十分なことを批判するだけでなく、限界のある場においても、どのような議論が行われたのか、あくまでその内容に即しての分析・評価も行うべきではないだろうか。そこで本稿では、森田が描き出したような「いかに会議を大過なく終結させるか」という観点ではなく、あくまで「そこで何が議論され、どのような論理が提示されたか」を明らかにするという観点から分析を行いたい。そこでは熊本のように市民団体サイドの主張の正しさを所与とせず、双方の立場からどのような論理が提示されたか、できるだけ対称的（symmetrical）な分析を行う。そしてそこでの論理が、のちの政治過程における政策変更でどのように変化したかを明らかにする。

続いて、政策変更過程の分析についても検討しよう。本稿の事例では「政策決定の場」は国会ではなく、自民党政務調査会が相当する。託送料金の収集の仕方の変更は、国会の議決を経ず「経済産業省の省令改正のみで変更修正可能」（大石、2016a）である。しかし実質的に、与党の自

民党の承認を得る必要があったのである。この変更には公共圏からの圧力が作用していたように見えるというのが、本稿の分析の出発点であった。しかしより広く社会的な観点から検討を行うのであれば、現代の公共圏のあり方には批判もありうる。佐藤卓己はマスコミュニケーションを通じた多数派の専制として「ファシスト的公共性」(佐藤, 1996) が成立する可能性の指摘を行い、その後、世論を〈輿論〉(よろん) public opinion と〈世論〉(せろん) popular sentiments に区別して論じる必要を論じている(佐藤, 2003)。もっとも、佐藤は一覧表の形で両者の対比を行っているがそこには複数の要素が混入しており両者の区別は明確ではない。本稿では、〈輿論〉は論理的主張を伴った世論、〈世論〉は論理よりも感情に基づいた世論、と定義することとしよう。〈輿論〉に基づいた政策変更であれば、「公共圏による政策形成の理性的統御」とみなすことができよう。ただ、この図式では〈世論〉を批判し〈輿論〉を評価するという立論に陥りがちである。しかし本稿では、〈世論〉に基づいた政策変更についても一概に否定することなく、その内容に即して個別具体的に評価を行っていききたい。

実際の、WGの議論のなかで市民団体の主張はどのような論理に基づいていたのか。それに對する賛成派あるいは事務局側の論理はどのようなものであったのか。また自民党政調での判断において、政策選択はどのような世論の論理あるいは感情に基づき選び取られたのか。まずこのWGでの議論を分析し(第3節)、しかる後に政治的過程における議論のありかたを分析する(第4節)。そして両者を比較することで、この事例において行われた政策選択を、公共圏による政府の制御という観点から考察する(第5節)。第3節については、基本的に公開された議事録(経済産業省, 2016a, b, c, d, e, f) およびその配布資料に基づいて分析を行う。議事録には修正や削除が行われている可能性もないわけではない。しかしそれでもなお、その場固有の議論の展開を把握することは可能である(なお、このWGの議事録は、例えば原子力委員会の原子力損害賠償制度専門部会などと比べると、それほど整えられていないタイプの議事録である)。第4節については、公開された情報は少ない。しかし本稿では業界紙である『電気新聞』の報道を精査することで、全国紙レベルでは報道されていない事実を掘り起こすことができた。それを踏まえ、第3節での分析結果との差異を浮かび上がらせることを試みたい。

3. 財務会計ワーキンググループでの議論の分析

3.1. 委員会のメンバー

まずWG資料(経済産業省, 2016g)に基づきWGメンバーの氏名と所属のみ示す。永田のみ所属が示されていないので、肩書で示した。

- 座長 山内弘隆(一橋大学大学院商学研究科)
- 副座長 松村敏弘(東京大学大学院社会科学研究所)
- 加賀谷哲之(一橋大学大学院商学研究科)
- 秋池玲子(ボストンコンサルティンググループ)
- 伊藤麻美(日本鍍金工業株式会社)
- 永田高士(公認会計士)
- 圓尾雅則(SMBC日興証券株式会社)

村松久美子（PwC あらた有限責任監査法人）

大石美奈子（日本消費生活アドバイザー・コンサルタント・相談員協会）

上から3名は学セクターからの委員であり、最後の大石は市民団体・消費者団体からの委員である。残る5名は経済界からの委員である。事務局の「シナリオ」への態度という観点からは、これらのメンバーを大きく3グループに分けることができる。すなわち、シナリオに対する「反対派」、そしてシナリオには是々非々で臨み批判的検討も行う「中間派」、そしてシナリオに対する「容認派」である。「反対派」には大石が、「中間派」には副座長の松村が該当する。これに対し座長とそのほか6名の委員は「容認派」であるといえる。

3.2. 各回の議題と、議論のスタイル

続いて以下では各回の議事次第（経済産業省、2016h, i, j, k, l, m）に基づいて、全6回の議題とそのなかでの賠償問題の扱われ方を確認しよう。このWGで主に議論の対象となったのは、(A)東京電力の事故炉（福島第一原発）の廃炉の資金確保のための制度、(B)原子力事業者一般における将来の原発の廃炉の資金確保のための制度、(C)電気事業者全体を通じた一般負担金過去の回収のための制度の3つである。グレーで網掛けした4つの議題において(C)賠償の問題が扱われた。

【第1回】2016年10月5日（水）9：45～11：30 経済産業省本館地下2階講堂

- (1) 電気事業の財務会計について
- (2) 財務会計面の課題について

【第2回】2016年10月19日（水）12：30～14：30 経済産業省本館17階第1～3共用会議室

- (1) 電力システム改革貫徹に向けた財務会計面の課題
- (2) 自由化の下での廃炉に関する会計制度

【第3回】2016年11月2日（水）16：30～18：00 経済産業省本館地下2階講堂

- (1) 自由化の下での廃炉に関する会計制度について
- (2) 東京電力を取り巻く状況
- (3) 原子力事故対応に係る財務会計面の課題

【第4回】2016年11月16日（水）10：00～12：00 経済産業省本館地下2階講堂

- (1) 財務会計WG及び市場整備WGにおける議論の関係性
- (2) 電力小売自由化の下での費用負担の在り方
- (3) 福島第一原発の廃炉に充てるための送配電事業の合理化分の扱い

【第5回】2016年11月29日（水）16：30～18：30 経済産業省本館17階第1～3共用会議室

- (1) 原子力事故の賠償の備えに関する負担の在り方について
- (2) 福島第一原子力発電所の廃炉費用の負担の在り方について
- (3) 送配電網の維持・運用費用の負担の在り方検討WGにおける検討状況について

【第6回】2016年12月9日（金）14：00～15：30 経済産業省本館地下2階講堂

- (1) 自由化の下での原子力事故の賠償への備えに関する負担の在り方
- (2) 自由化の下での福島第一原発の廃炉の資金管理・確保の方法
- (3) 自由化の下での廃炉に関する会計制度

表 1 財務会計 WG における賠償問題についての各委員の発言順

	松村	加賀谷	秋池	伊藤	永田	圓尾	村松	大石
第 3 回 議題(3)	3,6	欠席	欠席	1	欠席	2	5,7	4
第 4 回 議題(2)	2	欠席	7,9	3	4,6,11		8	1, 5, 8, 10, 12
第 5 回 議題(1)	5	2		7	4	欠席	3	1,6
第 6 回 議題(1)	2,6		5	欠席	欠席	3	4	1

それでは、そこでの議論のプロセスはどのようなものだったろうか。それは概ね事務局のシナリオ通り、想定内だったといえるだろう。このことは、議論の進行の仕方から示すことができる。次の表 1 は、(C)賠償問題について話し合われた際の各委員の発言の順番を示したものである。ここでは、事務局の発言と座長の発言を除いた順番を示している。また、委員から質問が出て事務局が回答し、同じ委員が発言を続けた場合は、1 回の発言としてカウントしている。事務局とのやりとりではなく、委員間でのやりとりが、容認派と反対派の間での議論を深めると考えるからである。この表を見ると、第 4 回を例外として、ほとんどの委員が議題に対して一度しか発言してないことがわかる。

つまりこの WG の議論の基本スタイルは、論点に対して、各委員の意見を一通り聞いていく、というものである。冒頭に事務局から長めの説明があり、座長が順番に委員を指名して意見を聞いていく。座長が意見を述べることはほとんどない（委員の間での混乱に対して事務局より解説がなされた第 4 回のみ、実質的な議論のやりとり・深まりがあった⁽¹⁾）。このような「一通り意見を聞く」というスタイルであるので、異なる意見が対置されることはあっても、議論がやりとりされるとい形にはならない。従って、対立的な論点について議論が深まるということはありません。二つの立場は対置されるだけでどちらがより妥当な考え方であるかは議論にならず、最終的に容認派多数で承認される。この WG を政策公共圏におけるアリーナとしてとらえたとき、ここでは「アリーナの限定化」が発生しているといえることができる。特にこれは、経過のなかで次第に生じてしまった「空洞化」ではなく、事務局の側から積極的に仕掛けられている。

それでも議論を行うことに全く意味がないわけではない。次項では議論のなかで示された反対派、容認派それぞれの論理を確認し、のちの政策変更における論理と対比させることしよう。

3.3. 議論の内容の分析

3.3.1 過去分という発想の妥当性

まず第 3 回では事務局より「本日、ご議論いただく 3 点目、現行の原賠機構法のスキームのもとでの一般負担金というもの、特に過去分の扱いということになります」と議論が開始されたが、中間派の松村からは「これはある種ウルトラ C なので、次から次へと出してくるものではないと明言すべきではないか」と違和感が表明されている。過去分という発想についての違和感は、容認派の委員も含め、第 4 回以降も随所で表明されている。これに対し、第 5 回では容認派の永田から、過去分について「当時わからなかったけれども、新たな事象がだんだん明らかになって、その時点で費用を認識するべきもので計算できる状況になった場合は、それを認識（して回収：引用者補足）することもあり得ると。そういった考えも 1 つあるのではないか」、同じく容認派の村松から「過去に安い原発で発電された安い電気料金を享受していたと、受益があったという事

実は、(略) 事実としてあるところであって、それが、いや過去に受益していたこと知りません、私は将来払いませんと言ってしまうのは、ちょっと道義的に責任逃れというような気が、個人的にはしております」と受け入れの論理が示されている。最終回までの全体を通じて、過去分という発想自体を受け入れないという強硬な主張は、反対派の大石も含め表明されなかった。結果、そもそも過去分を認めるかどうか、という点が議論になることはなかった。

3.3.2 税金か託送料金か

そのうえで第5回に事務局から提示されたのは、「過去分」の徴収を税金の形にするか、託送料金を利用する形にするか、という論点であった。税金で徴収する場合は全国一律になるのに対し、託送料金で徴収する場合は沖縄県が対象外になるほか、旧一般電気事業者ごとに金額が設定されることになる、というのが事務局からの説明であった。この点、反対派の大石は第3回から「託送料金で費用を賄うということについては、消費者に見えない形になるので賛成はできません」、「法律を変えてでも税金等で回収する方法もあるだろうと思います」との立場を示し、最終第6回でも主張された。容認派の永田は「地域ごとに受益の態様とともありますでしょうから、その受益の態様に合わせて負担が実現される託送料金が妥当ではないか」、同じく容認派の秋池も「税金って事業者から遠くなってしまう」、「まず税金ということではなく考えてみるということも重要なのではないか」とした。

後者の秋池の主張は注目に値する。これと比したとき、大石が代弁する市民団体の主張は一方で託送料金を利用して旧一般電力事業者を楽にさせることに反対しつつ、もう一方で税金による過去分徴収を提案するという形で旧一般電力事業者の負担を減らすことを主張しているともいえ、立場が一貫していないともみえるからだ⁽²⁾。これに対し、秋池の主張が事務局の立場に重なるものであると捉えるのであれば、事務局によってめざされているのは「あくまで事業者が賠償に責任を持つべき」という立場であることがうかがえる。

3.3.3 過去分の規模の提示

これらの議論と並行して当初から多くの委員が指摘していたのは、過去分の規模が不明なままでは負担の大きさがわからず、議論ができないということであった。これを受けて最終第6回では、2020年から40年にわたって回収することになっている過去分の規模(2.4兆円)と毎年の回収額(沖縄をのぞく全国で600億円。新電力のシェアが10%であれば、新電力ユーザーからは60億円)の試算が示された。また、ここで示された金額が上限であって、将来的に増加したりすることはないことが確認された。また託送料金の利用という点についても、中間派の松村から「もし今後、託送料金にまた(なにかの費用が：引用者注)乗るなどということになったら、このワーキングの議論を全て無視して新たに乘せたという位置づけにしてもらわないと、とても納得しかねます」と強く主張がなされている。反対派の大石からは、参考資料「第6回資料7」(大石, 2016b)として市民団体から出されている託送料金の利用に対する反対意見が提出された。意見に添付された市民団体の意見は以下の4点であった(これらのうちの「声明」は経産相宛で出されている)。

- (a) 2016年9月26日付パワーシフトキャンペーン運営委員会「声明『原発コスト安』は嘘だった 国民への8.3兆円負担転嫁ではなく、原発政策の転換を」 *12/7までに81団体賛同。
- (b) 2016年10月17日付日本生活協同組合連合会「原子力廃炉費用に関する意見」

- (c) 2016年11月18日付市民電力連絡会「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」
- (d) 12月2日付自然エネルギーで豊かな日本を創ろう！ アクション「院内集会『原発廃炉費用の託送料金上乗せ反対！』開催と集会アピールについて」 *院内集会には39団体89名、国会議員9名、秘書3名が参加。

大石はこれらの主張を「意見内容には幅はあるものの、／・託送料金は送配電ネットワークに関わる費用であり、廃炉など発電由来のものは発電会社が負担すべきもので、託送料金に含めるべきでないこと。／・全需要家・消費者から集めるのに便利だという理由で、託送料金の仕組みを活用するのは、電力システム改革の主旨に反していること。／という点は共通した意見です」とまとめている。

これに対して、容認派の村松からは「大石委員から提出されました資料のなかには、法的整理をすべきだというふうな非常に突出した意見もございますけど、東電グループの存在意義というのは、決して賠償をするため、廃炉するだけ、その目的だけで存続するわけではないというふうな考えております」と反論が述べられた。村松は第5回でも「原賠機構法の目的はやはり、原発事故、過去に起きた原発事故、また将来に起こり得るかもしれない原発事故の被害者の方々に十分な救済をするため、賠償をするために、きちんと資金が担保される、実効性のある仕組みというのが必要だと思います。ただ仕組みをつくりました、でもお金を集められませんでしたというのでは、そもそも目的が達成されませんので、その目的に照らして手段を選ぶ、きちんとお金を集められる仕組みを考えるという考え方も必要ではないか」と主張していた。これらの主張は既存の、東電が損害賠償を続けるスキームの維持が前提とされている。そしてこれらは事務局の意向と重なるものであると考えられる。であるとすれば、前節でみたような「アリーナの限定化」は、この前提を乗り越えさせないために採用されていることがわかる。つまり、国会で議論して税金の投入を検討することは現行のスキームの変更にあたる。それを行わせないように、「一通り意見を聞くが、他の選択肢を選択しえない」ように場が設定されているのである。

4. 政治過程の分析

4.1. パブリックコメントでの変化

このようにしてWGで承認された「託送料金への上乗せによる過去分の徴収」は、他のWGで検討されていた内容と併せ、親委員会である小委員会で報告書にまとめられ承認されることとなる。12月9日と16日に小委員会が開催されたのち、報告書案が12月19日から2017年1月17日までパブリックコメントに付された。2月6日にパブリックコメント結果が公表され、9日に「電力システム改革貫徹のための政策小委員会及び電力・ガス基本政策小委員会合同会議」において報告書が承認された。約1か月間のパブリックコメント募集に対して寄せられたのは、全1,412件であった。2月6日の結果発表（資源エネルギー庁電力・ガス事業部、2017）には、このうち代表的な意見を抽出し504件が掲載されており、そのうち賠償関係は90件（No.220～309）である。90件には批判的な意見が多くみられる。

この結果で見落とすことができないのは、「御意見に対する考え方」（エネ庁からの回答）のなか

で、「今回の措置を講ずるに当たり、送配電部門の合理化等により、総じて託送料金の値上げとにならないように対応したいと考えています」といった回答が数多く示されていることである。ここではWGで承認された「過去分の託送料金への上乘せ」が、「送配電部門の合理化等」に変更されている。後者は、WGでの議論では元々、(A)東京電力による廃炉費用の捻出のために検討された内容であった。送配電部門で一定以上合理化を行うと、総括原価方式に従って原価が減ったと見なされ電気料金を下げる必要が生じる。しかし、廃炉費用を捻出するため値下げをストップする仕組みを講じるというものであった。従って電気料金の値上げにはつながらない。これを旧一般電気事業者の「一般負担金」、つまり(C)賠償費用の捻出にも利用しようというのである。

一方で、2月9日付で公表された報告書（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）においては、このパブコメでの変更内容は反映されていない。20ページにはこれまで通り上乘せされた「(参考図13) 全ての需要家から公平に回収する過去分のイメージ」が掲載されている。このパブリックコメントと取りまとめの間の記述の齟齬は、どのように生じたのであろうか。

4.2. 自民党政務調査会での調整

一般紙では朝日新聞紙上で、2017年4月に入ってからこの間の事情がいくらか報道された。そこでは、「9月末、経産省が有識者会議を立ち上げ」たけれども、10月20日以降に開催された自民党「原子力政策・需給問題等調査会」、「通称『額賀委員会』」が「関係業界では『電力・ガス政策の事実上の最高意思決定機関』とみなされていた」とされている（小森、2017）。これは自民党政務調査会の現在33ある調査会のひとつであり（部会は14）、通称の「額賀」とは、調査会会長の額賀福志郎（元財務相・額賀派〔当時〕会長）の名字である。自民党のウェブサイトによれば、同調査会は他の委員会等と合同も含みつつ、10月20日以降、27日、11月8日、18日、22日、12月1日、9日、12日と開催されている（自民党、2017）。

朝日新聞の報道では12月1日、9日の会議で、脱原発を主張する議員である河野太郎や秋本真利らから批判があったことが述べられている。その内容は「一般の方や新電力に負担のつけ回しをするのはやめてほしい」、「『過去分』を事後に集めるという理屈はおかしい」、「東電の合理化分は消費者に還元すべきだ」、「(追加の)賠償費用を、国会審議を必要としない託送料で回収することには反対。税や賦課金で対応すべきだ」などとなっており（小森、2017）、WGにおける大石の主張、つまり市民団体の主張と一致している。一方、上述のパブコメと取りまとめの間の齟齬については、12月9日の同調査会での額賀の発言として「賠償は上限を決め、新電力も協力しようと思えるように配慮する」としかふれられていない。

そこで業界紙である『電気新聞』の報道をみると、週明け12日に以下のような報道がある。

額賀福志郎（東日本大震災復興加速化本部：調査会と合同で開催、額賀はこちらの本部長も兼任：引用者注）本部長は会合後、記者団に「賠償は新電力も含めてオールジャパンでやっているのではないかと述べ、託送料金を使った費用回収スキームに一定の理解を示した。／(略)賠償は東京電力ホールディングス（HD）以外に負担を求めることもやむを得ないとしつつ、「国民生活にストレートに影響する値上げは駄目だ」とし、過去分の回収を理由にし

た値上げは認めない考えを示した。会議では複数の議員から賠償費用の一部を託送料金で回収するスキームに賛成する声があがった。一方で「本来は税などで対応すべき課題だ」「上限を設けるなら検討する余地はある」などさまざまな意見が出され、結論には至らなかった。(下線は引用者による)(電気新聞, 2016a)

報道からは、額賀のイニシアティブで値上げを認めない方向性が生じていることが窺える。続いて14日の報道でも額賀の「新しい枠組みについて私に一任を受けた。これ以上国民の電気料金に(東京電力福島第一発電所事故の賠償費用が)上乗せされることがないようにする」(電気新聞, 2016b)との発言が報道されている。さらに16日の紙面では、

経済産業省は、原子力発電所事故の賠償費用に「過去分」を設定し、託送料金制度を活用して回収する仕組みについて、過去分は一般送配電事業者の経営合理化などによって吸収することを、各電力会社に求めていく方針だ。(略)自民党は、「国民の電気料金に上乗せすることがないように」(額賀〔略〕)といった政府への提言をまとめる方針で、経産省が対応を検討していた。／14日に開かれた経産省の有識者会議「東京電力改革・1F問題委員会(略)」の会合後の会見で、経産省・資源エネルギー庁の村瀬佳史・電力・ガス事業部長(略)は、「(過去分は)託送料金原価の合理化などによって飲み込む」と述べ、各電力会社に要請していく方針を示した。／(略)同小委(電力システム改革貫徹のための小委員会:引用者注)はきょう16日の会合で、事務局が示す中間取りまとめ案を了承する見通し。ただ過去分を一般送配電事業者の合理化などで吸収する方針はこれまで議論されていないため、同案には盛り込まれないとみられる。(下線は引用者による)(電気新聞, 2016c)

と、額賀が一任を受けた自民党の方針を経産省が受け入れていることが報道されている。そして12月9日のWG最終回ののち14日にかけてこの方針が経産省に承認されたため、19日から募集が始まった小委員会報告書のパブリックコメントにおいて前述のような回答がなされたこと、また、それが報告書には反映されていなかったことがわかる⁽³⁾。

5. 考 察

それでは、これまでの分析からどのようなことがいえるだろうか。WGで承認されていた「託送料金への上乗せ」が、政治的過程において「託送料金の合理化による捻出」へと変更されるに至った事態は、「公論形成の場」における反対意見が「政治決定の場」に影響を与えたようにみえる。これを「公共圏による理性的制御」と評価できるだろうか。

まず確認しておく必要があるのは、WGで大石が示したような市民団体の主張と、自民党における政策変更は完全に重なるものではないという事実だ。市民団体は、上乗せであれ、捻出であれ(また賠償・廃炉のいずれに関しても)託送料金を通じて費用を回収することに反対していたからだ。つまりこの政策変更は、WG内外の市民団体およびそれに共鳴していた河野をはじめとする政治家の主張に、額賀および自民党が説得されたためではない。額賀はいみじくも「国民生活にストレートに影響する値上げは駄目だ」と述べていた。上乗せという形での電気料金の値上げが、市民団体にとどまらない、より広範な国民からの反発を引き起こすことを避けようとしたことがわかる(また政治家として、その反発が次の選挙で自らに不利に働くリスクを警戒したことは容易に推測で

きる)⁽⁴⁾。市民団体の主張は「電力システム改革の主旨に反するから託送料金への上乗せは反対だ」といった論理に基づいていた。これに対し、この政策変更は「電気料金の値上げは嫌だ」という感情⁽⁵⁾に配慮してなされているという点で、〈世論〉(せろん)に基づいたものであるということができらう。つまり、本事例の政策変更は「公共圏による理性的制御」であるとはいえない。

しかし、本稿の事例においては、事務局側はアリーナの積極的限定化によって自らのシナリオを押し通そうとしていた。それは違法ではないけれども、手続き的にはやや専横なものであった。これに対して、このケースでは世論が国民的な広がりを持つ可能性があったために⁽⁶⁾政治家を通じてブレーキがかけられた。このプロセスは、民主主義社会における多元的な決定のあり方として肯定的に捉えることができるのではないか。内容としても、旧一般電気事業者の側からすると、一般負担金を託送料金に上乗せできる形と比較して、合理化で捻出するという形はうまみがあまりない。前者は確実に費用を確保できるが、後者にはその保証はないからである。また、新電力を選択した消費者も託送料(送電網の利用料)の一部として賠償費用を負担することにはなるが、これまでの電気料金にプラスアルファで支払いが生じるものではない。託送料金の利用そのものに反対していた市民団体の主張が採用されたわけではないが、いわば容認派と反対派の“痛み分け”の形で、少なくとも託送料金に上乗せして賠償費用が回収されるよりは穏当な形になったといえる。つまり、この政策転換は〈輿論〉ではなく〈世論〉に基づいたものであったけれども、その結果を必ずしも否定的に捉える必要はないだろう、というのが本稿の分析結果である。

6. 結 論

以上、本稿では2016年後半の日本政府および自民党における政策決定プロセスにおいて、福島事故損害賠償の一般負担金の「過去分」を託送料金を利用して回収することが決定されるまでのプロセスを、論理に基づいたものか、感情に基づいたものかという観点から分析することを試みた。資源エネルギー庁の電力システム改革貫徹のための政策小委員会の「財務会計WG」においては、事務局によって政策アリーナでの議論は積極的に限定され、基本的に事務局の想定の内側で議論が進行した。そこでは反対派と容認派の議論は対置されるにとどまり、もともと委員の数が多容認派の意見が採用され、賠償費用の託送料金への「上乗せ」が承認された。一方、自民党政務調査会「原子力政策・需給問題等調査会」においては、最終的に託送料金への「上乗せ」は回避され、旧一般電気事業者が送電網における「合理化によって捻出」を行うこととなった。これは一見、市民団体の意見に応じたようにみえるが、実際は、電気料金の値上げは嫌だという、より広範な国民の感情に配慮した政策変更であった。したがって、これは論理ではなく感情に基づいている限りで、「公共圏による理性的制御」とはいえない。しかし、それもまた世論が緊急性圧力を生じさせる形のひとつであり、少なくとも本稿の事例については評価できる内容だったのではないかと、本稿では主張した。ここから本稿が導き出した含意は、環境社会学においては、〈世論〉に基づいた緊急性圧力を必ずしも否定的に捉えることなく、〈輿論〉との区別に自覚的に研究を蓄積していくことが求められるのではないかと、という点である。例えば、かつての公害対策時期の世論の圧力についてもそれが〈輿論〉に基づいたものであったのか、〈世論〉

に基づいたものであったのか、後者であったからといって必ずしも否定的に捉えるわけではない視点を持ちながら、再度検討する必要があるだろう。別ないい方をすれば、「世論が緊急性圧力を生じさせる」という現象を、「公共圏」あるいは「理性的統御」という観点のみから捉えるとすれば、それは限定的にすぎるとは思えないか、ということである。

また、本稿では運動側の主張が通ったか／通らなかったかという観点から分析するのではなく、容認派の論理もまた対称的に分析の俎上に載せる分析を行った。その結果、少なくともこの事例（福島事故の賠償負担）においては、事務局（官僚）側が事業者（電力会社）側にあくまで責任（賠償の支払い）を集中させようとしている意向を見出すことができた。これは船橋が想定していた官産の結託（いわゆる原子カムラ）による「勢力関係モデル」とは、やや異なる状況を示している。このような分析を蓄積していくことによって、状況の二項対立的理解を乗り越える可能性が開けてくるように思われる。

注

- (1) もともと第4回の議題(2)は、事務局の意向としては(B)の廃炉についての議論の場とされていたが、(C)賠償についても議論がいわば飛び火する形になった。とりわけ注目に値すると考えられるのは(B)についても(C)についても託送料金への上乗せに反対していた大石が、これまで電力会社が廃炉費用を積み立ててなかったのは「誰に責任があるのか」と事務局に問うた場面である。これに対して事務局から「自由化前の料金で、(略)国の方で費用を何を入れていいかといったものは法令で定めております。そういった意味で、事業者の側で、みずから自由に入れることはできなかった」との回答を引き出した。
- (2) これは大石の主張に「託送料金で集めるくらいであれば」という前提があるためであるが、さらには「そもそも東京電力を倒産させず存続させていることはおかしい」という認識があるためだと考えられる。
- (3) ただし、賠償費用の「上乗せの中止」が2020年度以降に実際に実行されるかどうかについては予断を許さない状況にあると思われる。官僚にとって拘束力が高いのは、結論として取りまとめられた文書、すなわち中間報告書である。これに対しパブリックコメントでの回答は、あくまで「値上げとならないように対応したい」という“願望”の表現にとどまっており、その実施を約束したものとは言い切れない。実際、前述の電気新聞報道で額賀が政府復興方針に反映させるとしていた「上乗せの禁止」は、12月20日に閣議決定された方針（経済産業省、2016n:26）には記載されていない。もし2020年までに公共圏からの圧力がなくなってしまうと、こっそりと「上乗せ」が実施される可能性もある。
- (4) この点については、筆者が行った経済産業省OBへの聞き取りから教示を得た（2017年12月9日、東京都千代田区にて）。
- (5) もちろんそこには「東京電力の賠償費用をプラスアルファの電気料金として負担させられるのは不当だ」という道義性にかかわる論点が含まれている。しかし額賀の根拠づけはそこにふれたものではない。
- (6) これは、湯浅（2005）が整備新幹線問題を取り上げた中で指摘した「周辺アリーナの断片化」と逆の事態である。すなわち、整備新幹線問題ではさまざまな地域の個別の事情を持っており、かつ互いに競合する面もあるため、政府・自民党という中心的アリーナに対して結束して影響力を行使することができなかった。これに対し本稿の事例では、電気料金というほとんど全ての（沖縄電力管内を除く）国民が直面する問題であったために、政治家がそちらに配慮した決定を下したわけである。

文献

- 電気新聞, 2016a, 福島事故賠償費用 託送スキーム一定理解示す 自民党『電気新聞』2016年12月12日付1面.
- , 2016b, 「託送回収 上限は2.4兆円 原子力事故賠償費用 復興指針に明記へ」『電気新聞』2016年12月14日付2面.
- , 2016c, 「一般負担金過去分回収 原価合理化で吸収 経産省 電力各社に要請へ」『電気新聞』2016年12月16日付1面.
- 遠藤典子, 2013, 『原子力損害賠償制度の研究——東京電力福島原発事故からの考察』岩波書店.
- 船橋晴俊, 1997, 「環境問題と情報——公共圏の豊富化をめぐる」『社会と情報』3: 53-74.
- , 2016, 「原子力政策をめぐる社会制御の欠陥とその変革」船橋晴俊・壽福眞美『持続可能なエネルギー社会へ——ドイツの現在, 未来の日本』法政大学出版会.
- 原子力市民委員会, 2014, 『これならできる原発ゼロ! 市民がつくった脱原子力政策大綱』宝島社.
- 自民党, 2017, 「会議情報」(2017年4月20日取得, <https://www.jimin.jp/activity/conference/>).
- 経済産業省, 2016a, 「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 第1回財務会計ワーキンググループ」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/001_gijiroku.pdf).
- , 2016b, 「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 第2回財務会計ワーキンググループ」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/002_gijiroku.pdf).
- , 2016c, 「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 第3回財務会計ワーキンググループ」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/003_gijiroku.pdf).
- , 2016d, 「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 第4回財務会計ワーキンググループ」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/004_gijiroku.pdf).
- , 2016e, 「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 第5回財務会計ワーキンググループ」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/005_gijiroku.pdf).
- , 2016f, 「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 第6回財務会計ワーキンググループ」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/006_gijiroku.pdf).
- , 2016g, 「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 財務会計ワーキンググループ委員名簿」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/01_02_00.pdf).
- , 2016h, 「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 第1回財務会計ワーキンググループ 議事次第」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/01_01_00.pdf).
- , 2016i, 「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 第2回財務会計ワーキンググループ 議事次第」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/02_01_00.pdf).
- , 2016j, 「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 第3回財務会計ワーキンググループ 議事次第」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/03_01_00.pdf).

- go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/03_01_00.pdf).
- , 2016k, 「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 第4回財務会計ワーキンググループ 議事次第」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/04_01_00.pdf).
- , 2016l, 「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 第5回財務会計ワーキンググループ 議事次第」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/05_01_00.pdf).
- , 2016m, 「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 第6回財務会計ワーキンググループ 議事次第」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/06_01_00.pdf).
- , 2016n, 「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」(2017年11月13日取得, http://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/kinkyu/pdf/2016/1220_01.pdf).
- 小森敦司, 2017, 「電力を問う『改革』の行方 2 21.5兆円割り振り 短期決着 原発事故の費用負担」『朝日新聞』2017年4月9日付朝刊4面.
- 熊本一軌, 2017, 『電力改革の争点——原発保護か脱原発か』緑風出版.
- 森田朗, 2006, 『会議の政治学』慈学社出版.
- 大石美奈子, 2016a, 「財務会計WGにおける廃炉等の財務会計課題に関する基本的認識」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/05_06_00.pdf).
- , 2016b, 「財務会計WGへの消費者団体・市民団体からの意見」(2017年6月12日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/zaimu/pdf/06_07_00.pdf).
- 佐藤卓己, 1996, 「ファシスト的公共性——公共性の非自由主義的モデル」井上俊・上野千鶴子・大澤真幸・見田宗介・吉見俊哉編『岩波講座現代社会学 26 社会構想の社会学』岩波書店: 177-192.
- , 2003, 「あいまいな日本の「世論」」佐藤卓己編『戦後世論のメディア社会学』柏書房.
- 資源エネルギー庁電力・ガス事業部, 2017, 「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中間とりまとめに対する意見募集結果について」(2017年10月16日取得, http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/kihonseisaku/denryoku_system_kaikaku/pdf/005_s01_00.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」(2017年10月23日取得, http://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20170209002_01.pdf).
- 湯浅陽一, 2005, 『政策公共圏と負担の社会学——ごみ処理・債務・新幹線建設を素材として』新評論.

(さだまつ・あつし)

The Decision-making Process of Extending the Burden of Compensation for the Fukushima Nuclear Accident to Newcomer Companies in the Japanese Electricity Market

SADAMATSU Atsushi
Kyoto Koka Women's College
a-sadamatsu@mail.koka.ac.jp

Following the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident in 2011, the Japanese Government established the Nuclear Damage Compensation Facilitation Corporation (NDF) . As a consequence, money would be lent from the government to Tokyo Electric Power Company (TEPCO) through the NDF ensuring TEPCO would not go bankrupt because of compensation payments. Furthermore, it was stipulated that other electricity companies, which possessed nuclear power plants, would have to pay the NDF to help TEPCO with compensation claims.

In 2016, the Japanese government decided that these large electricity companies could collect money for the NDF by charging other electricity companies for the use of main power lines. This meant many smaller companies, that had recently entered the electricity market as a result of liberalization, as well as consumers, who did not want to pay for the nuclear power plants of big electricity companies and had chosen small green energy companies, would have to pay for TEPCO's compensation. Not surprisingly, there was a lot of criticism from citizen groups and environmental movements.

In this paper, the decision-making process of the Japanese government and the Liberal Democratic Party of Japan (LDP) is examined from the viewpoint of deliberation in the public sphere. Firstly, the discussion within a working group of a governmental committee is considered. The majority in the working group consisted of members who were not opposed to government policy, and the working practice of the committee was mainly to listen to opinions from all members once. As a result, the policy of collecting money for the NDF through the charge for main power lines was approved without much difficulty. Secondly, the process and the result of discussion within the LDP are examined. The same kind of criticism as that received from citizen groups and environmental movements manifested itself in the discussion process of the LDP committee, and at the last, the chairman of the committee decided to change the way funds were to be collected for the NDF. It was determined that large electricity companies, which have main power lines and nuclear power plants, should rationalize the way they utilize the main power lines and that they could pass on the money saved through rationalization to the NDF. This meant that a rise in electricity charges to be imposed on small companies was prevented.

This policy change was based not on the result of discussion itself, but rather on the populist judgment of the chairman politician. Nevertheless it was also a way in which the public sphere could have an influence on the political process. Environmental sociologists should appreciate the potential of the populist power of the public sphere.

Keywords: Fukushima Accident, Nuclear Compensation, Japanese Political Committee, Public Sphere