

<研究ノート>

東京電力改革・1F 問題委員会の分析

——新電力への原発事故損害賠償の負担拡大決定の背景——*

定 松 淳 **

- | | |
|--------------------------------|-------------------|
| 1 福島事故損害賠償負担の新電力への拡大 | 5 事故対応費用の全体像 |
| 2 先行研究の検討と分析視角の提示 | 5.1 賠償費用総額の見積もり |
| 3 東電委員会の概観 | 5.2 事故対応費用総額の調達計画 |
| 3.1 設置目的とメンバー | 6 考 察 |
| 3.2 各回の議題 | 6.1 東電委員会の計画の全体像 |
| 4 東電委員会と財務 WG | 6.2 「過去分」の位置づけ |
| 4.1 東電委員会における賠償費用負担に
ついての議論 | 6.3 批判的検討 |
| 4.2 財務 WG との入れ子的関係 | 6.4 分析視角についての考察 |
| | 7 結 論 |

1 福島事故損害賠償負担の新電力への拡大

2011年の福島第一原子力発電所事故（以下「福島事故」）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、(A) 損害賠償、(B) 廃炉（および汚染水処理）、(C) 除染（およびその中間貯蔵）がある。このうちの(A) 損害賠償について、日本政府により2011年9月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、いずれも「機構」）が設立された。「原子力損害の賠償に関する法律」における免責規定を適用せず、また東京電力の倒産（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害賠償を払い続けさせるスキームが構築されたのである（遠藤（2013）などを参照）。機構を媒介機関として日本政府から東京電力に資金（交付国債⁽¹⁾）が提供され続け、東京電力が長期的にこれを「特別負担金」として返納していく。

このスキームは、水俣病への対応における日本政府のチッソ金融支援のスキームに類似している。ただし、福島事故対応においては、東京電力にとどまらない原子力事業者11社（原

* キーワード：福島原発事故、原子力損害賠償、電力システム改革、経済産業省

** 東京大学

sadamatsuatsushi@hotmail.com

発をもたない沖縄電力を除くいわゆる「9電力」と、日本原子力発電（原電）と日本原子力燃料（原燃）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、福島事故以前に徴収していなかった「原発事故への損害賠償費用の備え」（経産省は「過去分」と呼んでいる⁽²⁾）を、9電力が所有する「送電網」の使用料金、すなわち「託送料金」を通じて回収するという方針が2016年後半に日本政府内で決定された。その内容は、2020年度から40年間、託送料金を通じて2.4兆円を上限として「過去分」の回収を行うというものであった。託送料金を通じて回収することは、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」）を選択した消費者からも原発事故賠償費用を支払うようになることを意味する。これは、原子力事業者が一般負担金を負担するという機構法のスキームの原則を大きく変更するものに見える。そのため、市民団体や世論の反発は小さくなかった。2020年2月には生協の連合体で、電気事業にも参入している一般社団法人「グリーンコープ共同体」がこの政策の決定過程を不当だとして訴訟を提起することを決定している（グリーンコープ共同体2020）。

原発あるいは電力政策に限らず、科学技術と社会の間で発生する問題の少なくない割合として、行政の対応・意思決定のあり方という問題系統が存在する。例えば『科学技術社会論の技法』（藤垣編2005）に含まれている事例のうち、企業と住民の関係に焦点を絞ったイタイタイ病を除けば、水俣病、もんじゅ訴訟、薬害エイズ問題、BSE/牛海綿状脳症/狂牛病、遺伝子組換え食品規制、医療廃棄物、地球温暖化、Winny事件と行政の対応が含まれないものはないといってよい。もちろんイタイタイ病も切り口を変えれば行政の問題が含まれることは言うまでもない（飯島ほか2007）。また原子力分野に即していえば、吉岡（1995）の分析の出発点は「なぜかくも多くの成功可能性の乏しい研究開発プロジェクトが、原子力分野でいつまでも生存し続けてきたのか」（吉岡1995:323）という問いに対して、「二元体制論」という組織論的な回答を与えるものであった。また松本三和夫らが原子力分野に適用することの多い「構造災」の概念も、「制度化された不作為」などの概念を中心に行政（および専門家集団）の組織的意思決定のあり方を問題にしたものと言える（松本（2002、2012）、寿楽（2017）など）。

このような行政の意思決定に焦点を当てる立場から、本稿では「福島事故損害賠償負担の新電力への拡大」、すなわち「託送料金を通じた過去分の徴収」という行政の意思決定を分析する。なお、この政策変更は法律ではなく省令の変更で対応できることから、国会での法律改正を経る必要がなかった。この政策変更を検討したのは、経済産業省（資源エネルギー庁）の総合資源エネルギー調査会・基本政策分科会の「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」（以下「貫徹委員会」）、とりわけその下に設置された財務会計ワーキンググループ（以下「財務WG」）である。財務WGについては既に定松（2018）などで分析が行われている。

一方、貫徹委員会の設置と同日に、同じく経産省により「東京電力改革・1F 問題委員会」(以下「東電委員会」)が設置され、財務 WG と並行して議論が進められていた。本稿はこの東電委員会での議論を分析し、その設立の意味と財務 WG との関係を明らかにして、行政(ここでは経産省)の意図を公論の場に引き出そうとするものである。まず第 2 節では先行研究を概観したうえで、本稿が採用する視角を明らかにする。

2 先行研究の検討と分析視角の提示

アカデミアにおいてこの問題を中心的に取り上げてきたのは、環境経済学の大島堅一や除本理史である(大島 2016、2017a、2017b、除本 2016a、2016b、2017a、2017b、大島・除本 2017 など)。大島、除本は事故被害者に寄り添う立場から、また脱原発かつ新電力、特に再生エネルギーの導入を促進する立場から過去分について不当な請求であること、またこの政策が東電救済策であることを批判してきた。また同様の立場から会計学者の金森絵里は、過去分を含む東電委員会で示された事故対応費用の調達計画は会計学の明瞭性の原則に反していると批判している(金森 2017)。過去の電気料金に含めそこなった費用を事後的に回収するというのが通常認められないのは間違いなし、本来東京電力が負担するべき費用を沖縄電力管内を除く全国から広く徴収できる形を取るという点において東電救済になっていることも事実である。ただ、経産省とは異なる価値・目的に立脚して批判しているために、経産省に対しては外在的な批判にとどまっている。一方、国際環境経済研究所の竹内純子は『朝日新聞』紙上でこの政策を擁護する主張を行っている(竹内 2017)。その論旨は過去分に上限が設定されていること、地域ごとに負担を調節できること、東電を破綻処理させるデメリット、などであり、その主張は経産省のそれを代弁するものにとどまっている。つまり経産省の中でなぜ、あるいはどのように、過去分の選択肢が選び取られているのかを明らかにしてくれるものではない。

このように、原子力に近い分野、また東京電力の処遇にかかわる分野においては、それぞれの分析者の政治的立場が分析に影響を与える面が大きい。そこで本稿では、過去分の制度化は妥当かどうか、現在の賠償スキームは妥当かどうか、あるいは原発推進か原発反対かといった価値判断はいったん脇におき、価値自由の立場から経産省の政策意図を内在的に理解することを目指す。このことによって、政治的に異なる双方の立場に共有しうる分析を提示し、公論の基盤(の一部)を提供することを目指したい。またそのため、公開されている検証可能な資料に基づいて分析を行うこととする。そこでは、資料に基づきつつも、表面的なロジックを受け入れるのではなく、資料を精査し再構成することで、実質的にどのようなロジックで政策が構成されているかを明らかにする。そのために本稿では〈顕在的ロジック〉/〈潜在的ロジック〉という区別を導入してみたい。いうまでもなく〈顕在的ロジック〉と

は官僚の側が提示しているロジックである。これに対し公開資料に示された内容を分析することで、実質的にはどのようなロジックで政策が組み立てられているかを再構成することができる。それが〈潜在的ロジック〉である。もちろん再構成の仕方は多様にありうるが、本稿では、隠された意図や権力を暴露するといった外在的なスタイルではなく、積極的に語られていない経産省の政策意図を内在的に分析する方向で再構成を試みたい。総じて本稿では、委員会の公開資料に基づいて分析を行うといっても、委員会内過程での相互作用に焦点を当てるものではなく、政策内容のロジック構成に焦点を当てることになる。

ただ、この東電委員会は非公開であり逐語の議事録は公開されていないため、本稿では公開された議事要旨と当日配布資料に基づいてこの東電委員会での議論を分析する。もちろん逐語の議事録ですら編集が行われている可能性があるのだから、議事要旨に基づく分析には限界がある。実際、アカデミア外でこの委員会を取り上げたものとして、朝日新聞記者の小森敦司による書籍(小森 2017)があるが、そこでは聞き取り等を通じて、東電委員会の目的が経産省の改革方針に抵抗する廣瀬社長(当時)の更迭であったことが述べられている⁽³⁾。これは東電委員会の“裏の”目的としては事実なのであろう。しかし、本稿で以下見ていくように、東電委員会の議論の内容に即してみたとき、確かに人材の刷新・若手人材の登用は議論されているものの、議論の内容の中心を占めていたわけではない。当事者たちが秘めた“真の”狙いももちろん重要であるが、公開されている“表向き”の資料にも意味はある。政策形成の公共性という観点からすると、これらの公開資料には官僚たちが政策をどのような建て付け、つまり対外的な見え方にしたいのかという別様の意図が現れているはずだからだ。また公開文書を精査するだけでも、彼らの意図するところの矛盾や見落とされている点を見出せる可能性は十分にある。そして、そのような政策の建て付け自体を正確に把握し、共有することには社会的な意義がある。とりわけ本稿はアカデミアにおける分析として、福島事故対応に限定しつつも、できるだけ体系的な形でこの問題の全体像を描き出すことを心掛けたい。

ただし全体像の描かれ方は、どのような視点に立つかに依存する。この点、本稿の関心は冒頭で述べた通り「過去分」の制度化が出発点にある。過去分が財務WGで議論されていた時、なぜ東電委員会が並行して設置される必要があったのか。東電委員会と財務WGの相互関係はどうなっていたのか。そして東電委員会で話し合われた内容の全体像はどのようなものであり、そのなかで「過去分」はどのように位置づけることができるのか。過去分を出発点として、東電委員会の全体像を把握しようというのが本稿の問題設定である。そのうえで本稿では、ハーバーマス(Harbermas 1973)が提起した現代の行政における正当性(legitimacy)の調達の困難という観点から批判的な考察を加えることとする。とりわけ近年、野口雅弘(2011:70-95)が光を当てた「形式合理性／実質合理性」⁽⁴⁾の概念を用いたい。

以下、第3節では東電委員会の全体像を概観する。そのうえで第4節では東電委員会と財務WGの相互関係に焦点を当て、(A)賠償費用の過去分の算定額が、東電委員会と財

務WGでの議論をつないでいたことを確認する。第5節では過去分の算定がその一部であったところの、東電委員会で示された事故対応(A+B+C)費用総額の見積もりを分析する。第6節では経産省の全体計画のなかに「過去分」を位置づけて考察を行い、第7節で結論を提示する。

3 東電委員会の概観

3.1 設置目的とメンバー

東電委員会の設置は2016年9月20日に発表されている(経済産業省2016)。このなかでは、東電委員会に「東電改革の具体についての提言の取りまとめを依頼し」、「この提言内容は、政府が認定する東京電力の『新・総合特別事業計画』〔後述：引用者注〕を改定する中で反映します」と述べられている(経済産業省2016)。そこにある課題としては次のような記述がみられる。

原発事故に伴う費用が増大する中、福島復興と事故収束への責任を果たすため、東京電力はいかなる経営改革をすべきか。原子力の社会的信頼を取り戻すため、事故を起こした東京電力はいかなる経営改革をすべきか。自由化の下で需要の構造的縮小が続く中、世界レベルの生産性水準を達成し、福島復興と国民への還元につなげるため、東京電力はいかなる経営改革をすべきか。(経済産業省2016)

つまり、東京電力の経営改革によって生産性を向上し、福島事故対応費用を捻出する、これが東電委員会の一貫した<顕在的ロジック>である⁽⁵⁾。なお上記では、東京電力への信頼回復ではなく、原子力への信頼回復が掲げられている点が興味深い⁽⁶⁾。そして、毎回の委員名簿と議事要旨の冒頭に掲載された出席者リストに基づいて作成したものが下記の出席者一覧である⁽⁷⁾。

【委員】

伊藤 邦雄	一橋大学大学院商学研究科特任教授
遠藤 典子	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授
小野寺 正	KDDI 株式会社取締役会長
川村 隆	株式会社日立製作所名誉会長
小林 喜光	経済同友会代表幹事、株式会社三菱ケミカルホールディングス取締役会長
白石 興二郎	株式会社読売新聞グループ本社代表取締役会長
富山 和彦	株式会社経営共創基盤代表取締役 CEO

原田 明夫 原子力損害賠償・廃炉等支援機構運営委員長（第1回と第2回のみ出席）
船橋 洋一 日本再建イニシアティブ理事長
三村 明夫 日本商工会議所会頭、新日鐵住金株式会社相談役名誉会長

【オブザーバー】

廣瀬 直己 東京電力ホールディングス株式会社代表執行役社長

【事務局】

世耕 弘成 経済産業大臣（第2回・第3回・第11回のみ出席）
日下部 聡 資源エネルギー庁長官
多田 明弘 資源エネルギー庁次長
村瀬 佳史 電力・ガス事業部長
山名 元 原子力損害賠償・廃炉等支援機構理事長
西山 圭太 原子力損害賠償・廃炉等支援機構連絡調整室長

なお、委員のうち機構運営委員長の原田明夫は第3回以降出席しておらず、第10回では当日配布名簿からも名前がなくなっている。しかしそれを除けば全体として委員の出席率は高い。原田以外の欠席は、川村隆の第7回、船橋洋一の第1回、第8回、第10回、第11回、三村明夫の第9回だけである。そのうえで原田を除く委員のメンバー構成を見たとき、多くが経済界、とりわけメーカーの代表であることがわかる。KDDIの小野寺、日立製作所の川村、三菱ケミカルの小林、新日鐵住金の三村と4人が該当する。富山はかつて産業再生機構で代表取締役専務兼業務執行最高責任者を務めた経営コンサルタントである。また伊藤はアカデミアの人物であるが、多くの企業の取締役を歴任しており、経済界と近い人物である。そのほか、元『プレジデント』副編集長である遠藤、読売新聞の白石、元朝日新聞論説主幹の船橋、とジャーナリズム関係者が入っている。同時期に並行していた財務WGに学識経験者やコンサルタントが並んでいたことと比べると、東電委員会は“経済界の大物”が並んでいるところに特徴がある。

3.2 各回の議題

そのうえで、東電委員会の日程と議題について確認しておこう。以下では、毎回の議事次第から議題のみを並べた。

第1回 2016年10月5日

- (1) 東電問題の経緯について（事務局）
- (2) 東電によるこれまでの取組・福島への責任の貫徹（廣瀬オブザーバー）
- (3) 現時点での経営評価の状況（ポイント）（原田委員）

(4) 論点を明確にするための素材 (事務局)

第2回 2016年10月25日

(1) 今後の議論の手順 (案) (事務局)

(2) 株式会社 JERA の設立に至るまでの経緯や取組について (株式会社 JERA)

第3回 2016年11月15日

(1) 非連続の経営改革に関する視点 (事務局)

(2) 今後の非連続の経営改革 (提携・再編・統合) に向けた方向性 (廣瀬オブザーバー)

第4回 2016年11月18日

(1) 資源エネルギー庁資料説明

(2) 廣瀬オブザーバー資料説明

(3) 原賠・廃炉機構資料説明

第5回 2016年12月5日

(1) 東京電力と国の役割

(2) 非連続の経営改革の方向性の確認

(3) 企業改革・脱国有化シナリオの推進体制とガバナンス

(4) 廣瀬オブザーバー資料説明

第6回 2016年12月9日

(1) 提言原案骨子案

(2) 有識者ヒアリング結果報告

(3) 廣瀬オブザーバー資料説明

第7回 2016年12月14日

(1) 東電改革提言 (原案)

(2) 廣瀬オブザーバー資料説明

第8回 2016年12月20日

(1) 東電改革提言 (案)

第9回 2017年3月28日

(1) 東電改革提言後の主な動き (資源エネルギー庁)

(2) 新々総合特別事業計画の骨子等について (東京電力ホールディングス株式会社)

第10回 2017年5月12日

(1) 新々・総合特別事業計画について (東京電力ホールディングス株式会社)

第11回 2017年7月26日

(1) 川村会長、小早川社長による挨拶

当初、第1回資料3に述べられているように、「年内目途に提言原案をまとめ、年度内目

途に最終提言の取りまとめを依頼」とされていた（東電委員会 20161025c）。そして既に見たように「『新・総合特別事業計画』を改定する中で反映」（経済産業省 2016）することになっていた。しかし結果的には、年度内ではなく年内に「東電改革提言」がまとめられ、かつその後「新総特」の改定ではなく「新々・総合特別事業計画」の作成が行われることになった。この「総合特別事業計画」とは何か。本稿冒頭では賠償の支払いは日本政府から東京電力に資金が提供され、東京電力が賠償を払い続けるスキームになっていると説明したが、要求すればするだけ交付国債が得られるというわけではない。国債の交付を受けるためには、東京電力は事前に「特別事業計画」を機構に提出し、その承認を得なければならない。東京電力は2011年9月の機構設立と同時に「緊急特別事業計画」を策定し11月に認定されたのち、12年5月に「総合特別事業計画」を、14年1月に「新・総合特別事業計画」を認定されていた。そして東電委員会での議論を受けて17年5月に「新々・総合特別事業計画」が提出・認定され、現在は合計13.5兆円の国債交付が認められている。

そのことを確認したうえで、議事一覧を概観していこう。まず、オブザーバーの廣瀬社長（当時）からの説明が、議事に多く含まれていることが目を引く。2016年末の第8回に「東電改革提言」が案としてまとめられる前の第7回まで、廣瀬が毎回のように説明を行っている。第2回のみ廣瀬からの説明はないが、株式会社 JERA からの説明が行われている（東電委員会 20161025d）。JERA は東京電力と中部電力の火力発電および燃料部門の連携でできた会社であり、したがってもともと東京電力の一部であったところからの説明である。東電委員会のなかでこの JERA、つまり東京電力と中部電力の連携事業は、既存電力間の連携の成功事例として捉えられ、その延長線上に「東電は他の電力会社との連携も模索するべき」というのが議論の基本線になっている。例えば「改革提言」をまとめた第8回の議事要旨の最後には委員長（伊藤邦雄）の総括が掲載されており、そこでは「この議会で議論を重ねる度に、東電自身が自らの改革の意思を徐々に固め、最後は送配電事業等の再編・統合に向けた行動を具体的に提案するようになった点を高く評価している」（東電委員会 20170116）と述べられている⁽⁸⁾。もっとも、廣瀬からの説明資料には、社内の改革（合理化・若手登用など）の成果と方向性を示すものもあり、連携の話だけをしているわけではない。

4 東電委員会と財務WG

4.1 東電委員会における賠償費用負担についての議論

続いて議題だけでなく、その内容についても確認していこう。本稿の関心は（A）賠償にあるが、これとの対比で注目する必要があるのは（B）廃炉の問題である。というのも、この2つの取り上げられ方を見たとき、東電委員会でもより焦点が当てられていたのは（B）廃炉の方だからである。第3回（11/15）では参考資料として財務WG第3回会合（11/2）の

資料3(財務WG 2016a)の抜粋が「1F 廃炉に関する制度の検討状況」として配布されており、議事要旨においても冒頭に廃炉についての意見が2点掲載されている(東電委員会 20161115c)。3日後に行われた東電委員会第4回会合(11/18)では、機構からの説明資料として「1Fの現状と課題」という表紙を含めて6ページのスライドが添付されている(東電委員会 20161118f)。また議事要旨のなかでは「福島事業・経済事業のブリッジ」として5つの発言が引用されている(東電委員会 20161128)。そこでは、「廃炉のための費用捻出が一番の優先順位であると改めて思った」という発言に見られるように、「廃炉事業の大変さ」が語られている。続く第5回(12/5)でも廃炉事業についての議論は続いており(東電委員会 20161228a)、提言の「骨子」が示された第6回(12/9)において廃炉費用総額の試算が示されている(東電委員会 20161209f)。

このような流れのなかで「託送料金」(送電網の使用料金)を利用するという論点が登場している。実は早くも第1回(10/5)の議事要旨には「自由化のなかでも規制の残る送配電部門での工夫は必要」との発言が掲載されている(東電委員会 20161013)。第3回(11/15)の事務局説明資料には「これまでの議論」というスライドに「廃炉・賠償への対応が最優先。自由化の中で、総括原価方式が残る送配電部門での工夫は必要」と掲載されており(東電委員会 20161115c)、(B) 廃炉と(A) 賠償の双方に含みがもたされている。一方、第2回の議事要旨の末尾には委員長からの要請として「東電改革で原発事故に伴う費用を上回る原資を捻出し、捻出した資金を福島に優先的に充てるよう、1F 廃炉を実施していくことができるような資金確保の制度的手当てが可能なのか、可能とすればどういう設計が必要なのかについて、是非検討していただきたい」との発言がある(東電委員会 20161102)(傍点は引用者による)。また「事務局から、1F 廃炉の現状と課題について説明」があった第4回(11/18)の議事要旨には、(ア)「この廃炉事業は、安定的に入ってくるキャッシュフローがないと継続が困難だということもわかった。そのため、送配電部門から出てくる安定的なキャッシュを廃炉に充てていく仕組みづくりが何よりも最初に必要」、(イ)「規制分野である送配電部門に限っては、現状の託送料金水準を維持できるとすれば、コストダウン分をそのまま福島第一原子力発電所の廃炉費用に活用できる」といった発言も掲載されている(東電委員会 20161202)。(ア)は託送利用に近い議論、(イ)は合理化分を総括原価方式の例外とする議論である。東電委員会では(ア)も(イ)も福島第一原発の廃炉費用について論じているが、同時並行していた財務WGにおいては最終的に(ウ)「託送料金におけるコストダウンを(総括原価方式の例外として)廃炉費用に充てる」ことが東電の事故炉の廃炉について認められ、(エ)「託送料金による廃炉費用の上積みによる徴収」は「東電以外も含めた将来の廃炉」について認められた。しかし東電委員会での、託送料金を含むうる形の「送配電部門の活用」についての議論(ア)は、(B)「福島第一原発の廃炉」に焦点を当てたものであった⁹⁾。

これに対し、「託送料金による(A) 賠償費用の回収」という論点が東電委員会でも明確に

登場したのは、続く第5回(12/5)である。資料1(東電委員会 20161205c)において、6つの論点の6番目で「賠償制度が不備な中で福島原発事故が発生したことに鑑み、積立不足分を全需要家から公平回収する仕組みを検討する」と述べられ、この見出しの下には

賠償は、事故事業者と原子力事業者が負担するという原則は変えない。ただし、賠償制度は11年に機構法で追加措置。福島事故への対応に関しては準備不足。この制度不備を反省しつつ、電力の全需要家から公平回収する仕組みを検討する。

と書かれている。しかし議事要旨を見る限り、東電委員会では(A)賠償費用の回収についての議論は行われていない。つまり、事務局が作成したスライドのなかで賠償への託送料金利用の含みが持たされているにとどまるように見える。

4.2 財務WGとの入れ子的関係

一方、並行して開催されていた「財務WG」では、託送料金を利用した(A)賠償費用の回収についての議論が行われていた。そこで続いて、財務WGと東電委員会の関係を確認していこう。まず、上で見た第5回(12/5)の東電委員会で取り上げられた「託送料金による賠償費用の回収」という論点は、財務WGではどのように扱われていたのだろうか。東電委員会と並行していた財務WGでは、他の論点(上述の(ウ)と(エ)など)も論じられていたなかで、(A)の「賠償費用過去分の託送料金を通じた回収」は第3回(11/2)で頭出しされ、第5回(11/29)で「税金を通じて回収されるべきか託送料金を通じて回収されるべきか」が論じられて、第6回(12/9)で「(託送料金を通じて回収される)過去分の総額が示される」という流れがあった(定松 2018)。つまり、11月29日の財務WG第5回会合で「過去分」の話が出されるのを待って、12月5日の東電委員会第5回会合に託送料利用の論点が提示された、と捉えるのが適切だろう。

一方、財務WGの翌第6回(12/9)の内容には、逆に東電委員会での検討内容が反映している。上で触れた通り、12月9日午後に開催された財務WG第6回会合では「過去分」の総額が示されているが、これは東電委員会のなかで提示された「賠償費用」の総額見積りの一部をなすものだからだ。12月9日午前の東電委員会第6回会合で示された「提言原案骨子案」では、「賠償」のみならず「廃炉・汚染水対策」「除染・中間貯蔵」も含めた事故対応費用の総額「22兆円」という数字が示されている(東電委員会 20161209c)。要するに、東電委員会と財務WGの関係は、入れ子的な関係になっている。11月29日の財務WGでの提示内容(託送での過去分回収)が12月9日の東電委員会の議論の前提となり、また12月9日午前の東電委員会での提示内容(事故対応費用の総額見積り)が12月9日午後の財務WGの議論の前提となっている。つまりどちらか一方だけが、他方の議論の前提となる関係ではない。

なぜこんな面倒なことをしているのだろうか。それぞれの委員会の役割を考えると、この分業は無理に行っているわけでもないように思われる。というのも、財務 WG は「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」の一部であって、電力システムという国の制度一般を検討する場である。東京電力という個別電力会社のことを論じる場ではない。一方、東電委員会は東電のあり方について検討を行う場所であり、一般的な政府の制度について決定する場ではない。もちろん既に見てきた通り、実際には東電委員会のなかでは「自由化の中で、総括原価方式が残る送配電部門での工夫は必要」というように、日本政府の政策のあり方についても議論がなされている。これは本来筋違いであるのだが、当然東京電力の将来に係るという意味で論じられているはずであり、少なくとも最終的に「東電委員会が政府の一般的な制度について決定する」という形はとっていない。そのために財務 WG での検討が行われているのだと言えよう。意図をもって複数の委員会を立てたというよりも、目的の違いから手続き上、異なる委員会を立てる必要があったと捉えるのが適切だろう。いずれにせよ、経産省としては両委員会での議事の進行をにらみながら、自らの意図を政策に盛り込んでいく必要があったものと思われる。

5 事故対応費用の全体像

5.1 賠償費用総額の見積もり

では東電委員会の第 6 回会合で提示された事故対応費用総額の見積もりとはどのようなものであり、またそれは第 5 回までのどのような議論を踏まえたものなのであろうか。これを明らかにすることで、過去分についてもより広い政策体系のなかに位置づけて理解することができる。「事故対応費総額 22 兆円」が示されているのは、第 6 回会合の参考資料「福島事故及びこれに関連する確保すべき資金の全体像と東電と国の役割分担」である（東電委員会 20161209f）。以下に示すように、(B) 廃炉・汚染水「8.0 兆円」、(A) 賠償「7.9 兆円」、(C) 除染「4.0 兆円」、(C) 中間貯蔵「1.6 兆円」との推計で「合計 21.5 兆円」とされており、これが「提言原案骨子案」(東電委員会 20161209c) では切り上げられて「22 兆円」となっている。併せてこれまでの推計の数字も示されており、増加分をどのアクターがどれだけ負担することになるか(元々の推計に対する負担も含め)示されている。挙げられているアクターは、「東電」、東電を含まない「大手電力」、「新電力」、「国」である。

最初に本稿が焦点を当てているところの (A) 賠償費用の総額である「7.9 兆円」という数字について確認しておこう。以下、細かい話になってしまうが (A) 賠償費用に関連する数字は (a1) 政府予算(予算総則)で認められた政府から機構への交付国債枠 > (a2) その基となっている東京電力の「総合特別事業計画」のなかでの賠償費用の見積もり > (a3) 機構から東京電力に交付された金額の累計 > (a4) 実際に被害者に支払われた賠償の総額、と

いう関係になっている。このときまで、(a1)の交付国債枠は9兆円であり、その基となる(a2)賠償費用の見積もりは2014年に認定された「新・総合特別事業計画」に基づく5.4兆円であった。ところが16年9月の時点で、東京電力のプレスリリース（東京電力ホールディングス株式会社2016a）では「当社は、原子力損害賠償補償契約に関する法律の規定による補償金として1,889億円、また、機構からの資金交付としてこれまでに6兆2,299億円を受領しておりますが、2016年10月末までにお支払いする賠償額が、これらの金額の合計を上回る見込みである」としていた。つまり(a4)の実際の支払総額が(a3)の交付総額を越える見通しになっていたということであり、かつ(a4)支払総額は既に(a2)の見積もりの「5.4兆円」を大きくオーバーしていた。そして16年11月までの(a3)交付額の累積⁽¹⁰⁾を見たとき、このままだければ数年のうちに賠償金額が(a1)交付国債枠「9兆円」を超えることは十分予想できる状況であった。実際、2016年12月27日のプレスリリース（東京電力ホールディングス株式会社2016b）ではこの日、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法第43条第1項の規定に基づき、10回目の資金援助額の変更を申請」し、「賠償のための資金援助額」として合計「8兆1,774億7,833万円」を申請していた（これが認められ、実際に交付されると(a3)の金額となる）。であるから東電委員会において重要であったのは、最上位にある(a1)「交付国債枠」の拡大（9兆円→13.5兆円）であっただろう。したがって、表1の(A)賠償費用の見通し「7.9兆円」は((B)廃炉、(C)除染・中間貯蔵とあわせて)「13.5兆円」に収まるように“丸められている”と考えられる。であるとする以下で検討していく「7.9兆円」の配分は、数字合わせという側面があることになる。それでも細かい数字を確認していくことで、経産省の政策意図により接近してゆきたい。

表1（東電委員会20161209f）では、この「7.9兆円」の各アクターのあいだでの負担割合が示されている。まず新電力の負担について確認し、続いて東京電力と大手電力の負担割合について確認しよう⁽¹¹⁾。新電力の負担は、0.24兆円とされている。※4で述べられているように⁽¹²⁾、これは「過去分」として沖縄を除く全国から回収されると想定されている「2.4兆円」のうちの10%を配分したものである。この「2.4兆円」の算出方法は第6回財務WG（12/6）議事録において次のように説明されている。

2015年度というところで、現行の設備容量、出力ベースで約1.5億キロワットということで、これを現行の一般負担金の額、約1,600億ということで、ここで割り算をすると、キロワット当たりの単価、およそ1,000円というものが出てきます。これをもとに、過去の設備容量、今は約1.5億キロワットになっていますけれども、最初のころはもっと少なかったのがだんだん増えてきたと。下にありますような形で⁽¹³⁾設備容量が増えてきておりますので、これをキロワット当たり単価と累積の設備容量、この単純な掛け算をしますと、約3.8兆円（中略）、全ての需要家から回収するべきであった3.8兆円から、

表 1 福島事故及びこれに関連する確保すべき資金の全体像と東電と国の役割分担 (参考資料)

	廃炉・汚染水 ^(※1)	賠償 ^(※3)	除染	中間貯蔵	合計
金額	2.0 兆円 ↓(+6.0 兆円)	5.4 兆円 ↓(+2.5 兆円)	2.5 兆円 ↓(+1.5 兆円)	1.1 兆円 ↓(+0.5 兆円)	11.0 兆円 ↓(+10.5 兆円)
	8.0 兆円	7.9 兆円	4.0 兆円	1.6 兆円	21.5 兆円
交付国債枠：9 兆円 → 13.5 兆円					
東電	2.0 兆円 ↓(+6.0 兆円) 8.0 兆円 (管理型積立金を想定)	2.7 兆円 ↓(+1.2 兆円) 3.9 兆円	2.5 兆円 ↓(+1.5 兆円) 4.0 兆円 (株式売却額を想定 ^{※5})	—	7.2 兆円 ↓(+8.7 兆円) 15.9 兆円 ^(※6)
大手電力	—	2.7 兆円 ↓(+1.0 兆円) 3.7 兆円	—	—	2.7 兆円 ↓(+1.0 兆円) 3.7 兆円
新電力	—	0.24 兆円 ^(※4)	—	—	0.24 兆円
国	(研究開発支援) ^(※2)	—	(株式売却益)	1.1 兆円 ↓(+0.5 兆円) 1.6 兆円 (エネルギー予算を想定)	1.1 兆円 ↓(+0.5 兆円) 1.6 兆円

* 東電委員会 (2016I209f) に基づき筆者が複製。注(※)については省略し、必要に応じて本文で引用した。グレーの塗りつぶしは見やすさを考えて追加した。また一部小数点以下を補った。

この 2020 年までの間に回収できると思われる分は、差し引いてもむしろいいのではないかと。そのように考えると、3.8 兆という数字から 1.3 兆という数字を差し引いて⁽¹⁴⁾、一番最後のところにあります約 2.4 兆円というのが一つの考え方ではないか (財務 WG 2016e)

もし新電力のシェアが増大すればこの「2.4 兆円」のなかでの負担金額もより大きくなるし、シェアが伸びなければ金額も小さくなる。続いて東京電力と大手電力の負担についても確認しよう。表 1 の「賠償」の部分には以下のような注(※3)が付けられている。

原賠機構法による負担金は、各事業者が事故への備えとして納付しているものであるが、現状では、1F 事故賠償に係る資金に充てられている。これを前提とした上で、上記の金額は、上段については 2013 年度、下段については 2015 年度と同条件で負担金が設定されると仮定した試算値であり、毎年度の負担金は原賠機構において原賠機構法に基づき決定される。

つまり、表の「上段」、すなわち東京電力の「2.7 兆円」と大手電力の「2.7 兆円」は 2013

年度の負担金に、そして表の「下段」、すなわち東京電力の「3.9兆円」と大手電力の「3.7兆円」は2015年度の負担金に基づいて算出されているという。そこで、この2016年度時点までに明らかになっていた一般負担金・特別負担金の負担金額を確認すると表2の通りである。

2013年度の東京電力の一般負担金・特別負担金の合計額は $567 + 500 = 1067$ 億円であり、大手電力は $1630 - 567 = 1063$ 億円である。 $1067:1063 \approx 1:1$ と考えて、これまでの賠償総額見通し5.4兆円を配分すると、それぞれ「上段」の2.7兆円となる。一方、「下段」について、2015年度の東京電力の一般負担金と特別負担金を合計すると $567 + 700 = 1267$ 億円、東電以外の一般負担金は $1630 - 567 = 1067$ 億円であるから、 $1267億:1067億 \approx 1.2:1.0$ と考えると、下段の東京電力「3.9兆円」:大手電力「3.7兆円」には対応しない。そこでそれぞれの増加分に注目すると、東京電力「1.2兆円」:大手電力「1.0兆円」であるから、ここに「2015年度」の条件を対応させていると考えられる。だとすれば、このことは配分が非常に大雑把に策定されていることを示している。というも、2013年度の条件で配分された「かつての賠償の見通し」5.4兆円は2016年度時点で納入され切っているわけではないのだから、新たに増加した2.5兆だけでなく、「5.4兆円のうち返納されていない分」についても2015年度の条件で配分し直す必要があるはずだからだ。

しかし本稿の目的はこの大雑把さを非難することにあるのではない。ここから指摘しておきたいのは、2020年度以降の過去分の徴収は「これまで行われてきた一般負担金・特別負担金」の徴収と並立して行われるものと考えられている⁽¹⁵⁾が、実際には2020年度から一般負担金は過去分だけしか徴収されない可能性もあるのではないかとということである。「かつ

表2 年度ごとの各原子力事業者の一般負担金・特別負担金（2016年12月時点）

年度		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	合計
一般負担金	北海道電力	33	38	65	65	65					
	東北電力	54	62	107	107	107					
	東京電力 HD	284	388	567	567	567					
	中部電力	62	72	124	124	124					
	北陸電力	30	35	61	61	61					
	関西電力	158	184	315	315	315					
	中国電力	21	24	42	42	42					
	四国電力	33	38	65	65	65					
	九州電力	85	99	169	169	169					
	原電	43	50	85	85	85					
	原燃	14	17	29	29	29					
合計	815	1008	1630	1630	1630	1630	1630	1630	1630	13233	
特別負担金	0	0	500	600	700						
東電負担額合計	284	388	1067	1167	1267						

* 単位は億円（端数は四捨五入）。

** 機構ホームページ掲載資料に基づき筆者が作成。この時点で未定だった2016～2019年度について、2013～2015年度の実績を延長すると2019年度までの一般負担金合計は、過去分の控除分である約「1.3兆円」になる。また実際にその後2019年度分まで毎年1630億円で推移した。

ての賠償の見通し」5.4兆円については2013年度の一般負担金と特別負担金の実績に基づいて配分され、新たに増加した2.5兆円についても2015年度の一般負担金と特別負担金の割合に基づいて配分がなされているのだから、過去分で追加された一般負担金の増加分が織り込まれる形になっていないからである⁽¹⁶⁾。2020年度から過去分しか徴収されなかった場合、いわば“現在分”の一般負担金の徴収は、過去分の徴収が終了する2060年度以降にスライドされることになる。実際、その方が8電力の負担がより軽減され、新電力との競争⁽¹⁷⁾の条件が平準化⁽¹⁸⁾される。というのも、これまで一般負担金は、特別負担金と異なり小売の料金に原価として算入することが認められてきた。しかし自由化の推進の結果、2020年度以降小売について規制料金がなくなる。だからこそ、総括原価方式の残る送配電部門の託送料金を通じての一般負担金の回収が制度化しようとしていたわけである。であるとすれば、小売り料金に含まれてきた一般負担金については2020年度以降負課しないことで、新電力との競争を平等にしようという発想が生じる可能性がある。上で触れた通り毎年度の負担金は機構が決定するので、この点は機構の判断次第である。

そのうえで全体として指摘しておく必要があることは、この表に示された(A)賠償の増大分「2.5兆円」(表1をそのまま足し算すると $1.2 + 1.0 + 0.24 = 2.44$ 兆円)と、過去分で回収されることとなった「2.4兆円」はほぼ同額であり、「過去分の制度化」は実質的には、東京電力および大手電力にこれまでの水準以上に賠償の負担を求めないことを意味している、ということである。この点、経産省はそのような意図をもって「過去分」2.4兆円を算定したわけではないと否定している⁽¹⁹⁾。実際、上で本稿が示した表の数字の理解が正しいとすれば、(A)賠償費用の増大分「2.5兆円」の東京電力への配分「1.2兆円」には、過去分の対象ではない「特別負担金」も含まれているのだから、一般負担金に含まれる「過去分」だけが「2.5兆円」に配分されているわけではない。しかし意図がないとしても結果的に、過去分での回収額「2.4兆円」は(A)賠償費用の増大分「2.5兆円」をほぼカバーすることができる。

5.2 事故対応費用総額の調達計画

上記5.1で確認したのは「過去分」を中心とした(A)賠償費用の見積もりである。この見積もりと、22兆円という東電委員会第6回会合で提示された事故対策費用総額の推計は、どのような関係になっているだろうか。続いてこの点を検討し、事故対応費用調達の全体像のなかに過去分の議論を位置づけたい。

4.1で見たように、東電委員会の議論において事故対応に関して焦点が当たっていたのは、(A)賠償よりも(B)廃炉であった。表1(東電委員会20161209f)の(B)「廃炉・汚染水」の欄には注(※1)がつけられ、そこには「第6回東京電力改革・1F問題委員会において公表された『有識者ヒアリング結果報告』を引用したもの。経済産業省として評価したもの

ではないことに留意」と書かれている。この(B)廃炉についての費用推計が示されたのも、事故対応費用総額が示されたのと同じ第6回会合であった。その第6回会合資料2(東電委員会20161209d)には、

福島第一原子力発電所1～3号基のデブリ取出しに向けて確保すべき資金について、TMI-2の事例を参考に、上記の相違点を踏まえつつ最大値を推測すると概ね25～30倍程度となり、これに物価上昇率を考慮すると約50～60倍程度となる。

という、ざっくりとした推計に基づき「最大6兆円程度」との推計がなされている。ここから、汚染水対策として推計された2兆円と併せて廃炉・汚染水対策の総額が「8兆円」とされるようになった。一方、(C)除染については、第3回資料3事務局資料「これまでの議論」では、「廃炉・賠償のための年間数千億円、除染費用捻出のための企業価値向上2.5兆円をまずは捻出するためには、現状の収益力程度では厳しい」とされていた(東電委員会20161115c)。東電委員会で議論していた期間を通じて、(C)除染費用についても4兆円へ推計額の増大がなされたことがわかる。

それでは、これらの事故対応費用をどのように賄っていくことが計画されているだろうか。第6回資料1(東電委員会20161209c)のなかでは、IIの3.「東電改革の効果(定量分析の提示)」において

- ① 現状、年間0.4兆円の収益水準
- ② 第一段階 欧米トップを目指した送配電コスト改革 → 目標年間0.5兆円の収益を達成
・ 東電の託送原価(4.54円h)を欧米トップ並(4円程度h)に → 年間0.15兆円の効果
- ③ 第二段階 信頼回復の上での柏崎刈羽原発再稼働 → 廃炉・賠償への対応を確実にする
・ 信頼を回復 → 2基再稼働で年間0.1兆円の効果
- ④ 第三段階 送配電と原子力で他社と共同事業体設立 → 株売却益4兆円を腰を据えて実現

との記述されている。①「現状0.4兆円」の収益水準のところを②「送配電コスト改革」によって「年間0.5兆円」の収益を達成し、かつ③柏崎刈羽原発の稼働⁽²⁰⁾によって0.1兆円を上積みして、そのうえで④株売却益4兆円を目指すという計画である。④は2012年に日本政府が東京電力の株式1兆円を取得していることを踏まえたものである。そこでは「送配電と原子力で他社と共同事業体設立」、つまり東電委員会で議論されていた「再編・統合」を実現することによって株価を5兆円程度まで高めて売却し、政府に1兆円を返済し、かつ4兆円程度の利益を得て、これを表1に示されているように(C)除染費用に充てる計画となっている。なお、株価の「5兆円」については、第1回会合資料7(東電委員会

20161005g) で示されているように、東京電力の「時価総額過去最大時」である2007年3月の5.4兆円を念頭においたものである。福島事故前の東京電力のいわば“絶頂期”と同等の株価を、福島事故対応を抱えながら達成する、これは現実的には相当厳しい想定である。実はこの点については実は東電委員会のなかでも一部の委員から疑念が示されている⁽²¹⁾が、肯定的な意見の方が優勢⁽²²⁾であった。そして財務WGと同様(定松 2018)、異なる意見のあいだで議論が交わされた様子はなく、懐疑的な意見は議事要旨に掲載されるにとどまり、事務局提示の計画が結論としてまとめられている。

いずれにせよこのような計画を構築することで、事故対応費用総額 21.5 兆円のうち東京電力が負担するとされている廃炉・汚染水 8 兆円、賠償 3.9 兆円、除染 4 兆円を賄うことになっている。この目標を達成するために目指されているのが、資料 1 の I の 2. の (2) で「東電の収益拡大目標」と掲げられている、

収益拡大目標

= 廃炉 0.3 兆円 / 年 + 賠償 0.2 兆円 / 年 + 1 兆円の株式から 4 兆円の売却益

廃炉 : 0.3 兆円 / 年 \approx 8 兆円 / 30 年程度

賠償 : 0.2 兆円 / 年 \approx 4 兆円 / 30 年程度

という費用調達である(東電委員会 20161209c)。0.5兆円に高めた収益を(B)廃炉と(A)賠償に振り分け、「30年程度」かけて費用を機構に返納してゆく。東電の(A)賠償の「過去分」1.2兆円は、上記「賠償 : 0.2兆円/年 \approx 4兆円/30年程度」に含まれることになる。

5.1 で見たように、(A)賠償の増額分に関しては電力会社に新たな、自らの利益を削る形での負担は求めていなかった。そして(C)除染の増加分に対しては、株式の売却によって賄おうとしている。であるから、結局この計画が東京電力に求めているのは、事故対応費用の増大分のうち、(賠償についてはこれまで同程度の支出を行っていくことを前提としながら、) (B)廃炉・汚染水対策の増加分である 6 兆円の捻出に専念せよ、ということであろう。これは東電委員会での議論の中心が(B)廃炉についてであったことと対応している。ただし、上記に引用した第 2 回資料 3 では東京電力の現状の年間利益は 0.41 兆円、そのうち 0.21 兆円は現状では内部留保、とされている(東電委員会 20161025c)。であるから、仮に計画通り年間利益を 0.5 兆円まで押し上げることができたとしても、計画では内部留保なしでその全てを廃炉と賠償に回すことになっている。内部留保なしで 30 年経営を続けるというのは現実的な計画とは言えないだろうから、これも数字合わせという面がある。

6 考 察

6.1 東電委員会の計画の全体像

ここまで本稿が分析した（東電委員会で提案された）政策の全体像は、次のような図にまとめることができる。すなわち、東電委員会で議論されていたことは、総じて東電の「経営改革」である。それは分析の冒頭で見た「設置目的」で述べられていたように、「生産性の向上」すなわち競争力の強化と、それに基づいた「福島事故対応」という2つの目標を目指したものであった。この「経営改革」は大きく、経営努力による「コストダウン」と、他の電力会社との連携（送配電あるいは原子力）という「再編・統合」に分けることができる。とりわけ後者は、利益を増大させるとともに、東京電力の株価を増大させることで（C）除染費用の捻出につなげようとしていた。

この全体像を概観するとき、そこに現れているのは「再編・統合」をこの計画全体のなかにもどうしても入れたかったという経産省の政策意思ではないだろうか。というのも、「再編・統合」を無理に入れなくてもこの計画の全体像は成り立つからだ。つまり、図1の「経営改革」→「再編・統合」→「株価上昇による除染費用の捻出」の代わりに、「経営改革」→「株価上昇」→「除染費用の捻出」という流れを当てはめれば、この計画の全体像は描くことができる。実際、「株価を5兆円まで上げて除染費用を賄う」というのは、2014年1月に承認された「新特別総合事業計画」以来のスキームであって、東電委員会で初めて登場したスキーム

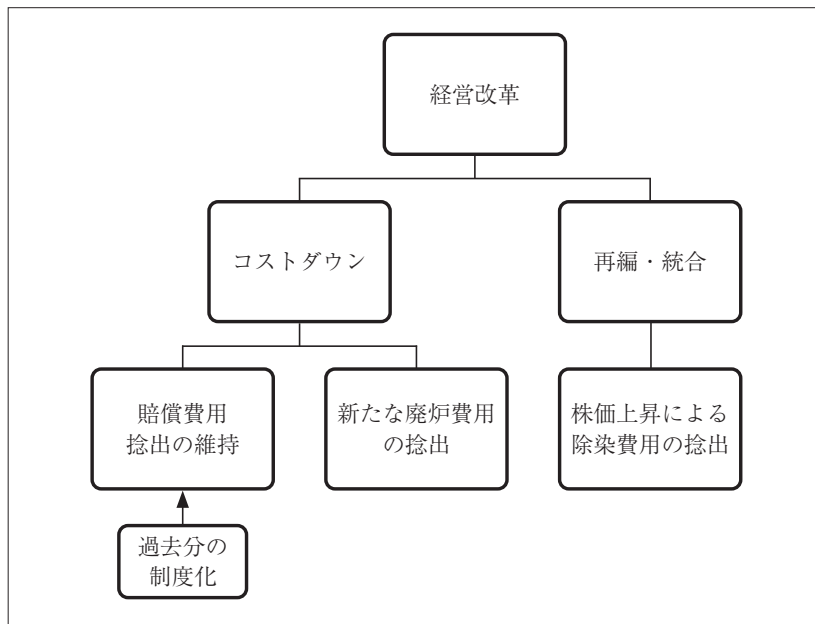


図1 東電委員会における計画の全体像

ムではない。第1回会合資料7に示されているように、「新特別総合事業計画」のなかでは、2020年代半ば以降に株価を5兆円にして、2.5兆円を除染費用負担財源に、1.0兆円を機構返済に、1.5兆円を既存株主等という計画であった（東電委員会 20161005g）。そこに敢えて「再編・統合」を入れてきているところには、経産省の明確な意思が存在している。

ただし「再編・統合」といっても、送配電部門と原子力部門ではやや意味合いが異なっているように思われる。送配電部門については、既に福島事故後の電力自由化政策によって「2020年4月からの送配電部門の法的分離」が目指されていた。日本における電力自由化政策は、電力会社の強力な政治力に阻まれ、なかなか進捗してこなかった⁽²³⁾ので、発送電分離は1990年代以来の経産省⁽²⁴⁾にとっての悲願といえる⁽²⁵⁾。この東電委員会の改革案は、さらに9電力の枠を越えての再編・統合という方向性を打ち出したものである。その意味では東電委員会で示されたものは、「再編・統合」という以上に「東電分割案」と呼ぶ方が適切かもしれない。もちろん持ち株会社の元での分割・再編なので、完全な分割とは言えない。けれども、東電を機能別に分割し、部分ごとに他社と統合することで、電力自由化・業界再編をかなり不可逆な形で促進しようというのがここに見られる政策意図であるだろう。そして確かに送配電部門を他社と統合するとスケールメリットを活かして収益を上げる可能性はあるだろう。しかし他社との企業文化のすり合わせ等にエネルギーを取られて、思うように利益が上がってゆかない可能性もある。そして何より同業他社にとって、福島費用の捻出を抱えている東京電力と統合することはリスクが大きく感じられるだろう。したがってどれくらい実現性があるのか、見通すことができないように思われる⁽²⁶⁾。

原子力部門については、東電委員会の期間に各電力会社からは否定的な意見が表明された（電気新聞 2016a, 2016b）が、その後の2019年8月の朝日新聞の報道によれば、実際に、東京電力ホールディングス、東北電力、日立製作所、東芝は、青森県東通で原発について共同事業体を設立する方向で動き始めているという（桜井・笹井 2019）。これらはいずれも再稼働が遅れている沸騰水型軽水炉のユーザーとメーカーである。「再編・統合」は福島事故後縮小する原子力市場に対応しつつ、原子力を生き残らせる意味合いを持っているだろう⁽²⁷⁾。

6.2 「過去分」の位置づけ

このように、経産省にとって一番の目的は「再編・統合」あるいは「東電分割」であったと捉えるのであれば、本稿の分析の出発点であったところの「過去分」はどのような位置づけであることになるだろうか。まず、これまで見てきたように、2016年末の政策決定のなかで「過去分」の制度化は間接的に（B）廃炉費用の捻出を達成するための手段になっていた。「過去分」を制度化することで、（A）賠償に対する東京電力の負担をこれまでよりも大きくせず、増大してきた（B）廃炉の費用捻出をスムーズにすることができるからである。また、「過去分」を制度化することは、東京電力をのぞく8電力に対しても、（A）賠償に対する負

担（一般負担金）をこれまでよりも増大させないことで、これまで通りの協力を期待することができる。総じて、「過去分」の導入によって、①の現在の事故対応費用捻出全体のスキーム(A+B+C)を維持することができる。そしてこのスキームを維持することは、②の「再編・統合」をよりスムーズに進めることにつながる。もし事故対応費用（特に当面の(B) 廃炉と(A) 賠償)が十分に調達できなくなってしまうと、このスキームの変更自体、つまり東京電力の破綻処理が政策アジェンダになってしまうからだ。東京電力が破綻してしまうと、「東京電力に業界再編させる」という彼らの最終目標が達成できなくなる⁽²⁸⁾。であるとすれば、「過去分」の制度化は、(B) 廃炉だけでなく、経産省にとっては目標である「業界再編」を円滑に進めるための手段のひとつにもなっている。それは主たる目的に対する手段に過ぎないとも言えるが、主目的を達成するための欠かせないパーツでもあるだろう。

しかし当然ながら「再編・統合」にはリスクが伴う。最もうまく行かなかった場合、①再編・統合の成果はあまり出ず、電力自由化もうまく行かず（例えば電気料金が上昇してしまう、停電が発生するなど）、結果的に福島費用の返納も滞るという可能性がある。次に②電力自由化や業界再編は成功し、電気料金の低減や市場の活性化、あるいは東京電力が“筋肉質の会社”に生まれ変わる成果などがもたらされても、利益率は下がって福島費用の返納は滞ってしまうという可能性がある。もちろん、③電力自由化が成功し、電気料金の低減や市場の活性化などがもたらされたうえで、そのなか東京電力グループが利益を伸ばして福島費用の返納もうまくいくという可能性もある。ただし、だとしても株価5兆円、すなわち(C)除染の費用捻出につながる保証はない。現実には株価5兆円まで到達する可能性は高くはないとするならば、(C)除染に関しては先送りであるとみられても仕方がないだろう。そのうえで、④電力自由化は成功し、福島費用の返納にも成功し、株価5兆円、すなわち(C)除染の費用捻出も達成できたとしても、このスキームの外側にある存在、すなわちいわゆる自主避難者には裨益するところがあまりない、ということも指摘しておかなくてはならない。したがって東電委員会で設定された経営改革が全て成功したとしても、賠償の不十分さに対する怨嗟の聲がやむことはないだろう。現実的には、②と③の間のいずれかの地点に帰着する可能性が高いのではないだろうか。上で触れた通り、東京電力の「時価総額過去最大時」ですら5.4兆円であったのだから、福島事故対応費用を背負っての株価5兆円はかなり難しいと考えられるからだ。②と③の間に帰着するとすれば、多少なりとも「福島事故対応費用の返納が滞る」可能性があるということである。しかし返納の前段階である福島事故対応費用は機構からの交付国債によって維持され続けるであろう。そしてそのうち(A)賠償費用については、過去分の制度化によって少なくとも40年間は9電力の業績いかにかわらず、(あくまで制度の内側にある賠償の対象についてのみではあるが)一定の調達が確保されることになる。経産省からすれば、過去分の制度化は東電分割のリスクヘッジとしての機能も果たしていることになる。

6.3 批判的検討

このように公開された資料を分析・再構成することで、東電委員会の〈潜在的ロジック〉も浮かび上がってきたように思われる。つまり東電委員会は〈顕在的ロジック〉としては「東電の経営改革（企業価値向上）」と「福島事故対応費用の捻出」の両立を掲げている。これに対し、まず対東京電力あるいは福島事故対応という観点から〈潜在的ロジック〉を再構成すると、それは「東京電力は廃炉費用を捻出せよ」というものであったと言える。しかしさらに、経産省がやりたかったことという観点から〈潜在ロジック〉を再構成するならば、「東電の経営改革（企業価値向上）」と「福島事故対応費用の捻出」のうちで優先されているのは前者、しかもさらに言えば「東電の企業価値の向上」以上に「業界再編」すなわち「東電分割」になっているのではないか、ということである。

しかし本来「福島事故費用の捻出」と「電力自由化の推進」は別個のテーマであり、それぞれについて社会的な合意を取り付けるべきものである。この点、4.2で分析した財務WGと東電委員会の関係は、実は逆転したものになっていることが指摘できる。つまり実際の政策過程のなかで、過去分は「電力システム改革貫徹のための政策小委員会」の下の財務WGで検討され、業界再編は東電委員会「東京電力改革・1F問題委員会」のなかで検討された。しかし本来的には、過去分は電力システム改革ではなく、福島事故対策費用捻出について検討する場において、事故の全体像をにらみながら議論され、社会的な合意を調達すべき問題であった。同様に業界再編は、(福島事故対応費用捻出が重ねられた)東電の経営改革について論じる場ではなく、電力自由化政策の延長線上で電力システム改革について検討する場においてその正当性を取り付けるべきであった。

なぜ、このような形で政策の検討がなされなかったのであろうか。まず前者の「福島事故対策費用捻出について検討する場」を社会的に開かれた場所として設置しなかった理由としては、東京電力が福島事故を引き起こした“加害企業”として社会的非難の対象になっていることが考えられる。東京電力の福島事故費用調達について話し合うということは、莫大な費用の調達を助けるという側面を含み持つ。実際に過去分が東電救済であるとして社会的な非難を浴びたように、東京電力の福島事故費用調達について話し合うこと自体に社会的な理解・支持を取り付けることが容易ではないし、できたとしても相当な時間がかかるだろう。また、それはむしろ政治家がなすべきであるような仕事であり、そのような場に官僚が入っていくことは難しい。そこで、過去分という計画を通すために、より小さく行政技術的に対応できる形で貫徹委員会のワーキンググループでこの問題が扱われているのだと理解することができる。一方、後者の業界再編を電力システム改革について検討する場において話し合わなかった理由は、電力会社が民間企業であるということが考えられる。政府が資本注入をし、議決権も取得しているとはいえ、通常、経営計画のひとつひとつまで株主が介入するこ

とは難しい。ここから東電委員会がどのような機能を果たしていたかを考えるならば、経済界の大物を並べたメンバー構成のもと業界再編・東電分割をオーソライズし、“経済界の意向”という政治的圧力も含めて、東京電力に飲ませるためのものであったと考えることができる。もし社会的により開かれた場所で議論をするとなると、業界再編・東電分割について合意が得られるとは限らないし、時間がかかる可能性が高い。ここでも経産省は、より確実に合意と圧力が調達できる、より小さな場を用いて、東京電力に圧力をかけたことが理解できる。この点、業界最大の企業である東京電力の資本を握っている現在は経産省にとって千載一遇のチャンスであり、「実行するとしたら今しかない」という政治的判断が働いていると考えられる。

総じて、この問題における経産省の政策の進め方は（それ相応の理由があると考えられるものの）あまりにも多くの“政治”を水面下で行ってしまっている。つまり、本来社会的に開かれた場所で行われるべき価値選択を、最低限の手続きをクリアするという形で社会的に見えにくくして行っている。それは形式合理性が形骸化しているとも言えるが、彼ら（経産省）にとっての実質合理性に基づいて政策が選択されているという点において、本来行政が採るべき形式合理性を大きく逸脱していると見るべきではないだろうか。これは、「業界再編」という政策が彼らにとって間違いのない価値として既に選択されていることに起因しているだろう。もっとも、業界再編・東電分割はより広く社会的に見ても、意味のある選択でありうる。福島事故前の巨大企業としての東京電力が原子力規制行政に影響力を行使し、福島事故の遠因にもなったと考えられていることを思えば、福島事故の遠因を取り除くという社会的意味すら持っていると考えられることもできるからだ。しかし彼らにとっての実質合理性を社会の側が承認するかどうかはやってみないとわからない。形式合理性を実質の伴う形で担保し、社会的な選択として十分に検討・承認される過程を経なければ、社会的な選択の実質的な正当性は生じてこないのである。そしてそれ以上に指摘しておかなくてはならないのは、このような水面下での価値選択は、意図せぬ悪い結果に至った時（図1の計画がうまくいかなかった場合）に責任を問うことができない、ということだ。この点、経産省は自ら福島への責任を果たそうと努めながら、同時に将来の無責任の種を蒔いているとも言える。

もちろん「正当性を官僚や専門家の手から奪い取って、人びとに手渡すことについては同意ができて、（略）一体どのようなかたちで、どのような正当性を形成するかについては『内紛』を起こすことになる」（野口2011:90）。この点について一律の制度的正当化過程を構想することは現実的ではないだろう。であるとすれば、過去分の決定過程に異議を唱え⁽²⁹⁾、訴訟を計画している「グリーンコープ共同体」の動きは、自らこの政策の正当性をより広い社会的な場で問おうとするという意味で正当なものである。一定の価値に基づいた社会的選択を行った経産省は、その意味を社会的に明らかにする場として、むしろこの異議申し立てに積極的に応じるべきではないだろうか。

6.4 分析視角についての考察

最後に本稿で試みた分析視角についてメタレベルでの考察を行っておきたい。本稿では、経産省の政策意図を理解することに努めながらも、最終的にそれに批判を加え、訴訟を提起しようとしている運動側の立場を支持するというスタンスを取った。もっとも、結論部では運動側を評価しているが、分析の大半を通じて経産省の理解に努めようとしている点では、運動側とは独立の立場を保持している。これは、松本（2002:269）の唱えた、あらゆる立場から距離を取る「シンメトリック・アート」の延長線上にある立場である。「シンメトリック・アート」からは複数の異なるスタンスが導かれるが、社会学者が採りやすいと思われるのはシニカルなスタンスである。原発にかかわるところで言えば、武田徹（〔2006〕2011）が採用し、開沼博（2011）が做ったところの「推進派にも反対派にも問題がある」というスタンスがこれに当たる。しかしこのスタンスとも本稿は一線を画している。というのも、本稿は双方の立場から距離を取りつつも、双方の主張をつなごうとしているからだ。これは仲裁を目指しているのではなく、双方の言い分を理解して同じ土俵のうえで記述しようとしているということである。本稿は状況・当事者に関与しようとしている点において、いわば<コミットメントのあるシンメトリック・アート>の立場であると言える。もちろん社会学においては、シニカルな研究もあっていいし、運動や行政の現場に即した研究もあっていい。しかし、運動家も、科学者・工学者やテクノクラートも参加しうる科学社会学という領域においては、このような<コミットメントのあるシンメトリック・アート>のスタンスからの研究蓄積には小さくない意味があると考えられる。

7 結 論

本稿での分析の出発点は2016年末の過去分の制度化の決定であり、本稿の目的はこの決定を行った財務WGと並行して設置されていた「東電委員会」の意味を明らかにすることであった。第2節で掲げた問いのうち、まず「財務WGとなぜ東電委員会が並行して設置される必要があったのか」については、財務WGが国の制度を検討する場であったのに対し、東電委員会は私企業である東京電力の経営改革案を検討する場であったとすることができる。そして「東電委員会と財務WGの相互関係はどうなっていたのか」という問いに対しては、東電委員会における東京電力の経営状態や福島事故対応状況の把握が、財務WGでの制度設計の前提となっていたこと、また同時に、財務WGでの政策の決定が、東電委員会で提案された経営改革の前提にもなっていたことを明らかにした。

そして第三の問いである「東電委員会で話し合われた内容の全体像はどのようなものであり、そのなかで「過去分」はどのように位置づけることができるのか」という点については、

次のようにまとめることができよう。すなわち、東電委員会で検討された計画は、まず東京電力における(B)廃炉費用の捻出を促進するためのものであった。これに対して本稿の分析の出発点であった「過去分」の制度化とは、(A)賠償費用の増大に対応するためのものである。すなわち、実質的には(A)賠償費用の増加分を託送料金によって自動的に回収できる制度をつくることで、今後本格化する(B)廃炉費用の捻出に東京電力を専念させようとするものであると考えられた。同時にこの改革案のなかには、東京電力の送配電部門や原子力部門について再編・統合を進めることで、東電の企業価値(株価)を高め、(C)除染費用の捻出を図る計画も含まれていた。総じて「東電委員会は何のために設置されていたか」と問うならば、それはこの業界再編=東電分割案をオーソライズすることにあっただけである。そして必ずしも業界再編を含めずとも東京電力の経営改革案は作成可能であることから、この業界再編案こそが経産省が最も進めたかった政策であると考えられた。であるとすれば、過去分は業界再編策を円滑に進めるための手段になっていると考えることができた。

しかし本来、過去分を含む福島事故対応費用の捻出と、業界再編を含む電力自由化は別の問題であり、それぞれについて正攻法で社会的な合意を取り付けることが望ましかったのではないかと、というのが本稿の分析結果であった。すなわち理想的には、過去分は電力システム改革ではなく、福島事故対策費用捻出について検討する場において、事故の全体像をにらみながら社会的な合意を調達すべき問題であった。同様に、東電分割は、東電の経営改革について論じる場ではなく、電力自由化政策の延長線上で、電力システム改革について検討する場においてその正当性を取り付けるべきであった。ここから本稿では、行政が彼らの実質合理性に基づいて政策選択することが、複数の問題を同時に解決しようとするなかで結果的に他の問題に対する無責任を呼び込むというメカニズムの存在を指摘した。

註

- (1) 『交付国債』には法律上の定義はなく、一般に次の①、②のようなものが『交付国債』と称されている。① 財源調達目的ではなく、国が金銭の給付に代えて交付するために発行する債券の総称、② 財政支出の平準化等の観点から償還金の支払いを数年に分割して償還する国債(高橋康文 2012:188)。「機構法で交付される国債については、発行時に受領者(機構)から対価を回収しない、無利子、いつでも償還が可能など一般的な国債とは異なる性質を有し、交付国債の1つと考えられるものである」(高橋康文 2012:188)。「国債に関する経理を明確にするため、エネルギー対策特別会計に新たな勘定が設けられ、その勘定の負担において国債の償還が行われる(中略)が、利子相当額については一般会計から繰入れが行われる」(高橋康文 2012:189)。
- (2) 大島は、「もともと、原子力損害賠償法には、あらかじめ費用を確保するという考え方そのものがなく、損害賠償費用が賠償措置額〔前もって用意しておく金額。福島事故当時は1200億円:引用者注〕を超えた場合は、そのときになって『援助』〔政府による原子力事業者への援助。原賠法16条:引用者注〕のあり方について定めるというものであった。したがって、『過去分』という考え方は、損害賠償費用が増大するなか、東京電力と電力会社の負担を軽減するために経済産業省がひねり出した後付けの理屈であるといえるだろう」(大島 2017a:53)としている。

る。また除本は、『過去分』の第1の問題点は、東電の株主や債権者に負担を求めるという当たり前の選択肢が不問に付されているということだ。(略)消費者負担が当然であるかのよう議論を進めている」としている(除本2017b:19)。

- (3) 「数土〔当時の東電会長：引用者注〕らは賠償などの事故対応費用を賄うため、東電を分社化したり、機能別に再編したりすることで、収益力や企業価値を高めようと苦心してきた。それは経産省の方針そのものだった。(略)次第に社内で「従来の経営の『全否定』には付いていけない」との不満が強まった。(略)そんな社員の思いを束ねていたのが広瀬〔当時社長〕だった。(略)経産省は手を打った。昨年(16年)秋からの東電改革の有識者会議で川村〔現会長〕ら有力財界人に人事刷新の後押しを得た。年末にまとめた提言には「次世代への早期権限移譲」との文言を盛り込んだ」(小森2017:85-87)。
- (4) 「後期資本主義〔広い意味での福祉国家：引用者注〕においては『危機』は基本的に不可避といわねばならないだろう。ウェーバーの用語によって表現するならば、形式合理性の原則はもはや貫徹できず、何らかのかたちで実質合理性が入り込んでくるのが不可避であり、それゆえ二つの合理性の間の齟齬とそれゆえの不全感が常態化せざるをえない」(野口2011:75)。
- (5) この点に関連して大島は第2回資料3(東電委員会20161025c)に基づき、「東電改革によって事故廃炉費用を上回る成果がもたらされるという点については根拠が全く示されていない」(大島2017a:51)と指摘している。
- (6) この点、査読者のお一人から貴重なご指摘をいただいた。記して感謝申し上げたい。
- (7) このほか、最終第11回はオブザーバーの東京電力HD社長として廣瀬ではなく小早川智明が、事務局の資源エネルギー庁次長として多田ではなく保坂が、機構連絡調整室長が西山ではなく山下が、出席している(ただし西山は第11回も機構改革支援室長として出席している)。新社長の小早川は「営業畑出身」(小森2017:87)であり、それまで社長であった廣瀬は副会長となった。
- (8) ただしこれに対する他社の反発も見られた。「事務局が10月25日の第2回会合で、将来の再編を見越した原子力事業分社案を明記した資料を公開。事後に『東電はそのような意思を持っている』とミスリードする説明をしたことで提携先を巡る観測記事が続出。他電力会社が会見などで、東電との提携の可能性を否定する事態に発展した」(電気新聞2016c)。10月27日に東北電力社長が(電気新聞2016a)、29日には中部電力社長が(電気新聞2016b)がそれぞれ否定的な見解を示した。
- (9) 2017年1月10日付『毎日新聞』は次のように報じている。「昨年9月までに作成された経産省の内部資料には(中略)賠償費用だけでなく、(中略)福島第1原発の廃炉費用についても、送電線の使用料『託送料』で回収する計画が明記されていた。(中略)経産省が自民党へのレクチャーで持参した11月8日付『御説明資料』には、事故炉を廃炉する際の『確実な資金確保の方策』として2案が併記されていたが、12月1日付『御説明資料』以降、託送料案が消えた。経産省の担当者は『託送料も検討したがここまで批判が高まると無理』と語った」(宮川ほか2017)。
- (10) 次頁図2を参照のこと。
- (11) この推計が出された直後、金森は「賠償費用の総額である7.9兆円と、「過去分」である3.8兆円との差額の4.1兆円は、東電を含む大手電力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」と批判していた(金森2017)。また大島は、表1(東電委員会20161209f)について「この資料には支払いの原資が示されていない。(中略)損害賠償費用の支払い額を原資によって区別しなければ、自らの経営努力による負担額はわからない」(大島2017a:54)としていた。
- (12) 「託送で回収される総額は、原賠機構法施行の前年度(2010年度)までのものについて算定し、回収が始まる2020年前の2019年度末時点までに納付することが見込まれる一般負担金を控

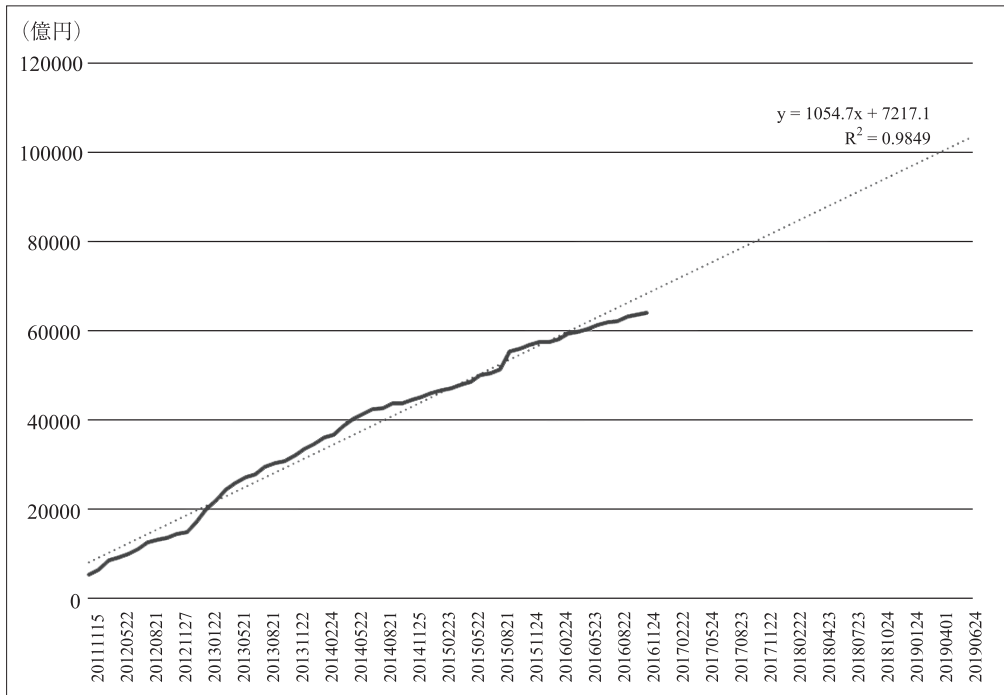


図2 東京電力に対する機構からの交付金額累積 (2016年11月時点まで)
 * 東京電力公開資料に基づいて筆者が作成。縦軸は金額、横軸は交付日。

除した約2.4兆円。その上で新電力のシェアを10%と想定して試算した額。40年回収とすれば、年額60億円。(託送料金0.07円/kWh相当＝一般標準家庭で18円/月)[下線は作成者による：引用者注](東電委員会20161209f)。

- (13) 財務WG第6回(2016年12月6日)の資料3(財務WG2016d)の10頁を指している。1966～2010年度の設備容量が「約3.5億kW」とされ、「約1070円×約3.5億kW」から「約3.8兆円」という過去分の規模が算定されている。「約1070円」は、約1,600億÷約1.5億kW＝1066.6…に基づく。
- (14) この点について財務WGにおいて委員の松村敏弘は「過去分については、本来的には3.8兆円なのだけれども、これを2.4兆円まで圧縮する点に関しては、合理的だと思います。ただ、この考え方が、減額した理屈が合理的かどうかについて、私は確信を持ってない」(財務WG2016e)としていた。経産省は、賠償費用の増加分以上に「過去分として徴収される額」の規模を設定してしまうと「東電救済(これまで想定されていた負担の軽減)である」と非難されることを恐れていた面もあるのではないだろうか。
- (15) 財務WGにおいて委員の松村敏弘も「確認したいのですが、(中略)現行の一般負担金は残る。だけれども、これだけでは賄えない賠償費用を過去分として回収しようという提案であって、今までの分[一般負担金：引用者注]も原子力事業者の負担を減らして、それを託送料金に乗せるという提案じゃないですよね」と発言しているが、事務局からこの点についての回答はなかった(財務WG2016b)。
- (16) もちろん、一般負担金については2020年から過去分と“現在分”を並行して徴収し、特別負担金についてはより長期的に徴収していくという可能性は論理的にも現実的にも可能である。実際、5.2で見ると東電委員会の計画では「賠償：0.2兆円/年」と見積もられている。

- 2015年度の金額に基づけば、特別負担金 700 億円＋一般負担金（現在分）567 億円＋（追加される）一般負担金“過去分”567 億円＝1,834 億円≒0.2 兆円と算定されているのかもしれない。
- (17) 「この〔2016年：引用者注〕4月の〔電力量ベースでの：引用者注〕全面自由化というのは、一つの大きな転換点であったということがいえるかと思います」、「自由化前は100%の顧客が旧一般電気事業者の顧客でしたけれども、(中略)今や90%近くに落ちてきているというのが、まさに足元で起こりつつあることです」(電力市場整備室長の発言(財務WG2016c))。
- (18) この「平準化」という表現は、一般負担金の負担を不当と感じているであろう東電以外の原子力事業者の立場から見た時のものである。賠償負担は原子力事業者が共同で負担すべきという市民運動の多くの立場から見ると「本来すべき負担の削減」ということになる。
- (19) 一般社団法人「グリーン・市民電力」(現「グリーンコープでんき」)からの経産省への問い合わせに対して、2018年6月4日に次のような回答が寄せられた。「賠償の備えの不足分の規模は、賠償費用の見込みの増加額に充てることができる額として算出したものではなく、現行の原賠機構法の一般負担金の算定方式を前提に、福島事故前に確保すべきであったと考えられる額の総額を約3.8兆円と試算したものです。その上で、できる限り負担を求める額を抑制する観点から、最も保守的な考え方に立って、託送制度を利用した回収を開始する2020年までの間に納付されると想定される一般負担金の総額の約1.3兆円を控除することとして、約2.4兆円と算定したものです」(資源エネルギー庁電力・ガス事業部電力産業・市場室2018)。
- (20) もっとも2016年10月16日に新潟県知事選が行われ、原発再稼働に厳しい立場をとる米山隆一が当選し、このため当分③を見込むことが難しい状況が生じていた。
- (21) 例えば第2回会合要旨(東電委員会20161102)では「グローバルな企業、自律的経営ということだが、福島に関わる費用をできるだけ捻出していただきたい」、「日本の中の福島の問題もきちんと長期的にやっつけようという話と整合しないところもある」という発言が見られる。事故対策費用総額21.5兆円とその負担割り振りが示された第7回会合要旨(東電委員会2016228c)でも依然、「4兆円の株式売却益を捻出するためには飛躍的な企業価値の向上が必要だが、送配電事業を統合し、キャッシュフローを福島に充てる事業をもって、果たして企業価値がそれほど上がるのだろうか」、あるいは「年間0.5兆円を廃炉・賠償のために確保し、残りのフリーキャッシュフローで4兆円の株式売却利益を生み出すことは相当難しい」という意見が掲載されている。
- (22) 例えば第7回会合要旨(東電委員会20161228c)には「今回、再編・統合と明確に方向性を掲げて、それから若手を育成しながら改革をしていくという方向性については、非常によくできているのではないかと思う」、あるいは「福島事業もNASA、NIH、DARPAなどの可能性のある企業体に生まれ変わるかもしれない」、第1回の要旨(東電委員会20161013)にも「東電の経営の目標として、現状株式時価総額1兆円のところ5兆円まで上げるというのは、大変な数字だが、他の企業の業績を見れば、ありえなくはない数字」という発言が掲載されている。第1回の発言に端的に現れているように、現状の計画に肯定的な委員の胸中には「東京電力の経営は、他の民間企業と比べるとまだまだ甘い、改善の余地がある」という認識があることがわかる。それは、第1回会合要旨(東電委員会20161013)での「日本のエネルギーコストは、韓国より2～3倍も高い」、「これまで総括原価方式だったので、遺伝子レベルでは、いまだ経済効率20、安定供給責任100の状態。(中略)両方とも100にしていけない」、あるいは第3回会合要旨(東電委員会20161128)における「数兆円規模のコストダウンは、今の東電の体制であれば当然できる」、「特に送配電でのメリットにより、非常に稼げるのではないか」といった発言にも見て取れる。
- (23) 「電気料金を下げるとは、経産省にとって至上命題であった。と同時にその背景には、新自由主義的改革の世界的潮流があった。1980年頃から郵政省に通信分野の自由化を求めてきた立場からも、自らが所管する電力分野で自由化を進めないわけにはいかなかった。(略)経産省

が発送電を含む全面自由化を目指すのに対して、電力会社は族議員や経済界を動員して反対した。総理や官邸の支持もなく、経産省の改革路線は後退を迫られた」（高橋 2014:55-6）。「嶋田が狙ったのは、東電本体だけでなく、電力業界全体も刷新することだった。東電を盟主としてきた電力業界は政治力を使って発送電分離を阻み、地域独占を守ってきた。『問題は国にもあった。経産省の『原罪』だ。なかに入ってやるしかない』。嶋田は当時、後輩にそう語っている。（略）東電は自由化の『トップランナー』と位置づけられた」（小森 2017:59-60）。嶋田隆は 2011 年より機構理事兼運営委員会事務局長、東電国有化に伴って 12 年 6 月より 15 年 6 月まで東電取締役兼執行役、17 年 7 月より 19 年 7 月まで経産事務次官、19 年 8 月より機構特別顧問となっている（堀内 2019）。

- (24) とりわけ経産省の「改革派」ということになるだろう。朝日新聞経済部（2013:135-6）には経産省内の「ガス派」と「電力派」の抗争が描かれている。「ガス派」≡自由化論者≡改革派（国際派）／「電力派」≡安定供給論者≡守旧派（民族派）と考えることができる。
- (25) 同時にこの策には東京電力社員の士気を高める目的もあるという。小森（2017）によれば、東電委員会に先立って「〔福島への：引用者注〕責任と競争の両立」という方針を打ち出したのは、「国有化に伴って東電の取締役執行役に就いた嶋田であり、それは「MBA（経営学修士）を持つような人が辞める」状況に対して「社員の士気を高めるため」のものであったという（小森 2017:59）。
- (26) 雑誌『エネルギーフォーラム』の座談会では「どの電力関係者に聞いても、その東電と送配電を統合するメリットが分からないと言う」との取材結果が示されている。そこから「今のままではいくら他業種との提携やコスト削減をしても限界があるから、『統合』『再編』をぶち上げて尻を叩いた」、「実現するかはともかく、そういう姿勢を示さないと経産省は世間に格好がつかない」との見方が示されている（エネルギージャーナリスト他 2017）。
- (27) 堀内（2017）によれば、「原発事業の再編」は嶋田の「悲願」であったという。また東電委員会の委員のひとりであった富山は 2017 年 4 月の時点で「電力会社の事業の中で、原子力だけは競争原理でコントロールできない。再編は政府が主導的な役割を果たす必要がある」と発言している（富山 2017）。
- (28) このとき重要なことは、経産省は業界再編という意図を明確に持っているけれども、それをあくまで管轄省庁として、東京電力（を始めとする管轄業界内の企業）にやらせたいのであって、東京電力に成り代わって電力事業を行いたいわけではない、という点であろう。ここに東京電力を“生かさず殺さず”の状態にとどめおく経産省のアンビバレンツなスタンスの起源があると考えられる。
- (29) なお、過去分だけでなく上述の（エ）「将来の廃炉費用の託送料金への上積み」も取り上げられている。

【東電委員会に関する資料一覧】

いずれも経済産業省ウェブサイト（https://www.meti.go.jp/shingikai/energy_environment/index.html）よりダウンロード可能。

* “東電委員会 2016a”等の表記では煩雑になり、かつどの回の資料かわからないため、日付まで含めて“東電委員会 20161005a”のように表記することとした。

** 下記の各資料の名称は、本体のタイトルと若干異なる場合があるが、ウェブサイト上の一覧に記載されているタイトルを採用した。ウェブサイトでの検索の便を優先させるためである。本体のタイトルが省略されている場合やサブタイトルなどは「」のあとに（）で挙示し、内容を把握しやすくした。

*** 議事要旨についてはウェブサイトにも最終更新日が示されていることから、開催日以降に要旨が

アップロードされた日付だと考えて、開催日と異なる日程で示した。議事録がどの時点で公開されたかも、ひとつの社会的事実を構成すると考えたからである。なお、PDF がそのままアップロードされている「東電改革提言」と最終 11 回の「議事要旨」については、文書のプロパティの「更新日」を公開日と判断した。

- 20161005a 「資料 1 議事次第」(第 1 回)
- 20161005b 「資料 2 委員等名簿」(第 1 回)
- 20161005c 「資料 3 東京電力改革・1F 問題委員会の設置について」
- 20161005d 「資料 4 議事の運営について(案)」
- 20161005e 「資料 5 東電問題」
- 20161005f 「資料 6 廣瀬オブザーバー提出資料」(福島への責任を全うするために～東京電力グループの取り組み～)
- 20161005g 「資料 7 現時点での経営評価の状況」(「責任と競争に関する経営評価」の現状について)
- 20161005h 「資料 8 論点を明確にするための素材」
- 20161005i 「参考資料」
- 20161013 「議事要旨」(第 1 回)
- 20161025a 「資料 1 議事次第」(第 2 回)
- 20161025b 「資料 2 委員等名簿」(第 2 回)
- 20161025c 「資料 3 今後の議論の手順(案)」
- 20161025d 「資料 4 株式会社 JERA 説明資料」
- 20161025e 「参考資料 論点を明確にするための素材」(第 1 回東電委員会資料 8)
- 20161102 「議事要旨」(第 2 回)
- 20161115a 「議事次第」(第 3 回)
- 20161115b 「委員等名簿」(第 3 回)
- 20161115c 「【事務局説明資料】非連続の経営改革に関する視点」
- 20161115d 「【廣瀬オブザーバー説明資料】今後の非連続の経営改革(連携・再編・統合)に向けた方向性」
- 20161115e 「【参考資料】1F 廃炉に関する制度の検討状況」(総合資源エネルギー調査会 電力システム改革貫徹のための政策小委員会 財務 WG 資料抜粋)
- 20161118a 「議事次第」(第 4 回)
- 20161118b 「委員等名簿」(第 4 回)
- 20161118c 「事務局資料」
- 20161118d 「別紙」
- 20161118e 「廣瀬オブザーバー説明資料」
- 20161118f 「原賠機構説明資料(1F 廃炉の現状と課題)」
- 20161118g 「【参考資料 1】第 3 回東電委員会資料(廣瀬オブザーバー説明資料)」(今後の非連続の経営改革(連携・再編・統合)に向けた方向性)
- 20161118h 「【参考資料 2】第 3 回東電委員会資料(非連続の経営改革に関する視点)」(事務局説明資料)
- 20161128 「議事要旨」(第 3 回)
- 20161202 「議事要旨」(第 4 回)
- 20161205a 「議事次第」(第 5 回)
- 20161205b 「委員等名簿」(第 5 回)
- 20161205c 「資料 1 東京電力と国の役割」
- 20161205d 「資料 2 非連続の経営改革の方向性の確認」
- 20161205e 「資料 3 企業改革・脱国有化シナリオの推進体制とガバナンス」

- 20161205f 「資料4 廣瀬オブザーバー説明資料」(東京電力の企業改革)
- 20161205g 「資料4 参考 月刊いちえふ。」(2016年11月号)
- 20161205h 「参考資料 これまでの主な議論」
- 20161209a 「議事次第」(第6回)
- 20161209b 「委員等名簿」(第6回)
- 20161209c 「東京電力改革・1F問題委員会 提言原案骨子案」
- 20161209d 「有識者ヒアリング結果報告」(福島第一原子力発電所1～3号基のデブリ取出し)
- 20161209e 「資料3 再編・統合に向けた経営改革」(廃炉事業、原子力発電事業、送配電事業)
- 20161209f 「参考資料」(福島事故及びこれに関連する確保すべき資金の全体像と東電と国の役割分担)
- 20161228a 「議事要旨」(第5回)
- 20161228b 「議事要旨」(第6回)
- 20161214a 「議事次第」(第7回)
- 20161214b 「委員等名簿」(第7回)
- 20161214c 「資料1 東電改革提言(原案)」
- 20161214d 「資料2 送配電事業の再編・統合に向けた取り組み(廣瀬オブザーバー説明資料)」
- 20161228c 「議事要旨」(第7回)
- 20161220a 「議事次第」(第8回)
- 20161220b 「委員等名簿」(第8回)
- 20161220c 「東電改革提言(案)」
- 20161222 「東電改革提言」(上記cに委員名簿が追加されたもの)
- 20170116 「議事要旨」(第8回)
- 20170328a 「議事次第」(第9回)
- 20170328b 「委員等名簿」(第9回)
- 20170328c 「資料1 東電改革提言後の動き」
- 20170328d 「資料2-1 東電改革提言と新々総合特別事業計画の骨子の構成」
- 20170328e 「資料2-2 新々総合特別事業計画の骨子」
- 20170328f 「資料2-3 社債市場への復帰・免震重要棟の耐震性に係るご説明」
- 20170407 「議事要旨」(第9回)
- 20170512a 「議事次第」(第10回)
- 20170512b 「委員等名簿」(第10回)
- 20170512c 「資料1 最近の主な動き」
- 20170512d 「資料2 「責任と競争に関する経営評価」(2016評価)」
- 20170512e 「資料3-1 新々・総合特別事業計画(第三次計画)の概要」
- 20170512f 「資料3-2 新々・総合特別事業計画(第三次計画)」
- 20170602 「議事要旨」(第10回)
- 20170726a 「議事次第」
- 20170726b 「東京電力ホールディングス株式会社配布資料」
- 20170824 「議事要旨」(第11回)

参考文献

- 朝日新聞経済部、2013、『電気料金はなぜ上がるのか』岩波書店。
- 電気新聞、2016a、「原子力提携 検討せず 東北電力原田社長 再稼働へ対応注力」『電気新聞』2016年10月28日付1面。
- 、2016b、「原子力再編 提携「念頭がない」 中部電力勝野社長 東電改革を注視」『電気新聞』2016年10月31日付1面。

- 、2016c、「成果うかがえぬ東電委員会 数字や憶測 独り歩きも」『電気新聞』2016年12月1日付1面。
- エネルギージャーナリスト・一般紙記者・専門紙記者、2017、「覆面ホンネ座談会 「東電」が波乱要因の電力経営とトップ人事」『エネルギーフォーラム』2017年1月号。
- 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。
- 藤垣裕子編、2005、『科学技術社会論の技法』東京大学出版会。
- グリーンコープ共同体、2020、『共生の時代』422（2020年3月31日取得、<https://www.greencoop.or.jp/kyousei/pdf/kj202003gai.pdf>）。
- 堀内亮、2019、「前経産省次官が原賠機構特別顧問に就任、「東電 HD 次期会長」への布石か」『ダイヤモンド オンライン』（2020年4月2日取得、<https://diamond.jp/articles/amp/213081>）。
- 飯島伸子・渡辺伸一・藤川賢、2007、『公害被害放置の社会学：イタイイタイ病・カドミウム問題の歴史と現在』東信堂。
- 寿楽浩太、2017、「原子力専門家と公益：すれ違う規範意識と構造災」長谷川公一・山本薫子編『原発震災と避難：原子力政策の転換は可能か』有斐閣：220-44。
- Harbermas, Jürgen, 1973, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp Verlag. (= 2018、山田正行・金慧訳『後期資本主義における正統化の問題』岩波書店。)
- 開沼博、2011、『「フクシマ」論：原子力ムラはなぜ生まれたのか』青土社。
- 金森絵里、2017、「原則に反する託送料金上乘せ 電力会社を優遇する制度的問題」『週刊エコノミスト』95(59)（2017年2月7日特大号）：23-4。
- 経済産業省、2016、「東京電力改革・1F 問題委員会（東電委員会）の設置について」（2017年4月20日取得、<http://www.meti.go.jp/press/2016/09/20160920007/20160920007.html>）。
- 小森敦司、2018、『「脱原発」への攻防：追い詰められる原子力村』平凡社。
- 松本三和夫、2002（2012 復刊）、『知の失敗と社会：科学技術はなぜ社会にとって問題か』岩波書店。
- 、2012、『構造災：科学技術社会に潜む危機』岩波書店。
- 宮川裕章・岡大介・秋本裕子、2017、「検証 福島賠償、新電力も負担」『毎日新聞』2017年1月10日付朝刊1,3面。
- 野口雅弘、2011、『官僚制批判の論理と心情：デモクラシーの友と敵』中央公論新社。
- 大島堅一、2016、「電力システム改革のもとで進められる原発費用の国民への転嫁」『科学』86(11)：1137-40。
- 、2017a、「新たに提示された原発事故損害賠償と事故炉廃炉の費用負担制度」『都市問題』2017年3月号：48-56。
- 、2017b、「実績値で計算すれば高いコスト 甘い見積りみの経産省試算」『週刊エコノミスト』95(59)（2017年2月7日特大号）：28-9。
- 大島堅一・除本理史、2017、「原子力延命策と東電救済の新段階：賠償、除染費用の負担転嫁システム再構築を中心に」『環境と公害』46(4)：34-9。
- 、2017、「東京電力の破綻処理からの再出発：原発復活のカラクリを超えて」『科学』87(4)（2017年4月号）：354-8。
- 定松淳、2018、「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」『環境社会学研究』24：166-80。
- 桜井林太郎・笹井継夫、2019、「原発 共同事業化へ合意 東電・中部電・日立・東芝 先細り懸念」『朝日新聞』2019年8月29日朝刊3面。
- 資源エネルギー庁電力・ガス事業部電力産業・市場室、2018、「3月9日付お問い合わせいただきました件につきまして」グリーンコープ共同体『共生の時代』第398号（2020年3月31日取得、https://www.greencoop.or.jp/gcwp/wp-content/uploads/2018/09/kyousei_gogai_398.pdf）。
- 高橋洋、2014、「電力自由化は原子力政策を阻害するか？：国策と競争の狭間で」『公共政策研究』

- 14: 51-64.
- 、2016、「日本の電力システム改革の形成と変容：集中型・競争型・分散型」『環境と公害』46(1): 14-21.
- 高橋康文、2012、「解説 原子力損害賠償支援機構法：原子力損害賠償制度と政府の援助の枠組み」商事法務.
- 武田徹、〔2006〕2011、『私たちはこうして「原発大国」を選んだ：増補版「核」論』中央公論新社.
- 竹内純子、2017、「つぶせば東電が楽になるだけ」『朝日新聞』2017年2月15日付朝刊15面.
- 富山和彦、2017、「若手生え抜きが主導を」『日本経済新聞』2017年4月18日付朝刊6面.
- 東京電力ホールディングス株式会社、2016a、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構からの資金の交付について」（2020年3月5日取得、http://www.tepco.co.jp/press/release/2016/1325604_8626.html）.
- 、2016b、「資金援助額の変更の申請（10回目）について」（2020年3月5日取得、http://www.tepco.co.jp/press/release/2016/1354401_8626.html）.
- 除本理史、2016b、「事故賠償と拡大する東電救済策」『科学』86(11): 11341-43.
- 、2017a、「料金上乘せ 合意していない」『朝日新聞』2017年2月15日付朝刊15面.
- 、2017b、「福島原発事故賠償の国民負担転嫁を問う：パブリックコメント結果を受けて」『科学』87(4)（2017年4月号）: 350-3.
- 吉岡斉、1995（2011 新版）、『原子力の社会史：その日本的展開』朝日新聞出版.
- 財務 WG、2016a、「資料3 自由化の下での廃炉に関する会計制度について」（2017年6月12日取得、https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/kihon_seisaku/denryoku_kaikaku/zaimu_kaikei/pdf/03_03_00.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）.
- 、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）.
- 、2016d、「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について」（2017年6月17日取得、https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/kihon_seisaku/denryoku_kaikaku/zaimu_kaikei/pdf/06_03_00.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）.

Analysis of “Committee for the Reform of Tokyo Electric Power Company and Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Issues” in 2016

by

Sadamatsu, Atsushi

The University of Tokyo

Keywords: Fukushima Accident, nuclear compensation, electricity system reform, Ministry of Economy, Trade and Industry (METI)

Following the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident in 2011, the Japanese Government established the Nuclear Damage Compensation Facilitation Corporation (NDF). Through the NDF, money would be lent from the government to Tokyo Electric Power Company (TEPCO) ensuring TEPCO would not go bankrupt because of compensation payments. Furthermore, it was stipulated that other large 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.

In this paper, the discussion in one of the committees which METI established for this decision-making of the Japanese government in 2016 is examined from the viewpoint of analysis of administrative organization. The committee was named as “Committee for the Reform of Tokyo Electric Power Company and Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Issues”. In this committee, the reform plan of TEPCO was discussed by the big names of Japanese industrial world. And especially, the functional division of TEPCO and the merger with other companies were recommended, and the majority of members in the committee insisted that the reform plan will help TEPCO make money for Fukushima Reconstruction including payment for the compensation. As usual as many committees in the Japanese government, the contents of discussion seemed to be led by the bureaucrats of METI who had established the committee.

From the viewpoint of METI, the decision of additional compensation burden of small green energy companies in 2016 seems to be only one of the means for realizing their main goal of the reform plan of TEPCO through reducing TEPCO's burden of compensation. However, raising money for Fukushima Reconstruction and promoting the electricity system reform are different matters. We should not forget the possibility that the latter may make the former difficult.

【正誤表】

p.70 下から 14 行目
吉岡（1995） →吉岡（1999）

P.70 下から 12 行目
吉岡（1995: 323） →吉岡（1999: 323）

P.75 下から 10 行目
20168 年 →2016 年

p.100 17 行目
吉岡齊、1995 →吉岡齊、1999

p.101 タイトルおよび下から 9～8 行目
“Committee for the Reform of Tokyo Electric Power Company and
Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Issues”
→ “The Committee for Reforming Tokyo Electric Power and Overcoming
1F Challenges”