

原子力「国策民営」方式の光と影

一橋大学教授

橋川武郎

きつかわ たけお

一九五一年生まれ。東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士。東京大学教授などを経て、二〇〇七年より現職。著書に『松永安左衛門』『日本電力業発展のダイナミズム』ほか。

民間企業によって営まれてきた日本の電力事業。原子力も例外ではない。しかしさまざまな場面で国家の関与が不可欠な原子力は、すでに民間企業の枠を超えた問題として、再検討の時期を迎えている。

東日本震災とともに発生した東京電力・福島第一原子力発電所の事故を契機にして、わが国の原子力政策のあり方、電力政策のあり方についての根本的な見直しが進んでいる。日本の原子力開発の大きな特徴は、それが民間電力会社によって担われてきた点にある。このコラムでは、その特徴がどのように形成されたか、それがもつ問題点は何か、問題点を解決するにはどうすべきか、などについて掘り下げる。

民営形態で営まれてきた電力事業

わが国で原子力発電が民間会社によって担われてきたのは、そもそも、電力業自体が基本的には民営方式を採用してきたからである。

日本最初の電力会社である東京電灯（現在の東京電力の前身）が設立されたのは一八八三年（明治一六年）のことであるが、それから今日にいたる日本電力業一二八年の歴史については、次の三つの時代に大きく区分することができる。

① 民有民営の多数の電力会社が主たる存在であり、それに、地方公共団体が所有・経営する公営電気事業が部分的に併存した時代（一八八三～一九三九年三月）。

② 民有国営の日本発送電と九配電会社が、それぞれ発送電事業と配電事業を独占的に担当した電力国家管理の時代（一九三九年四月～五一年四月）。

③ 民有民営・発送配電一貫経営・地域独占の九電力会社が主たる存在であり、それに、地方公共団体が所有・経営

する公営電気事業や特殊法人である電源開発(株)、官民共同出資の日本原子力発電(株)などが部分的に併存する九電力体制の時代(一九五一年五月以降。八八年の沖繩電力の民営化以降は、「二〇電力体制の時代」となった)。

このように、日本電力業の歴史の大きな特徴は、国家管理下におかれた②の時代の二二年余を例外として、基本的には民営形態で営まれてきた点に求めることができる。電力業は公益性の高い産業であるが、わが国の場合には、国営化や公営化の途を選んだ多くのヨーロッパ諸国と異なり、民営で電力業を営むという「民営公益事業」方式を選択したのである。

第二次世界大戦にかかわる戦時経済統制の一環として強行された②の電力国家管理に徹底して反対し、③の民営九電力体制を生み出すうえで主導的な役割をはたしたのは、松永安左工門やすざえもんであった。戦前、「民間五大電力」の雄である東邦電力の社長をつとめた松永は、自らの体験にもとづき、民有民営の電力会社が企業努力を重ねて「安い電気を安定的に供給する」という公益的課題を達成することこそ、電力業経営の本来のあり方であると強く主張した。この主張をGHQが受け入れ、一九五一年五月に電気事業再編成が実施されて、民営九電力体制が誕生した。

原子力は民間主導の開発から「国策民営」へ

日本において、原子力発電を推進する体制が整ったのは、電気事業再編成から五年ほどを経た一九五〇年代半ばのことである。

原子力開発を進めるにあたっては、当初、原子力発電の受け入れ主体をめぐる、政府主導を主張する特殊法人の電源開発(株)と、民間主導を主張する九電力会社とのあいだで対立が生じた。結局、この対立は、民間主導方式で原子力開発を推進することで、決着をみた。その背景には、国家管理方式から「民営公益事業」方式への回帰を決めた電気事業再編成から、まだ日が浅かったという事情が存在した。

それから今日までの原子力発電の歩みは、

- ① 国民的期待を受けてのスタート(一九五五〜七三年)
 - ② 原子力大規模開発と国論の分裂(一九七四〜八五年)
 - ③ 国策民営方式による調整(一九八六〜二〇〇二年)
 - ④ 原子力ルネサンスと政策的支援(二〇〇三〜一〇年)
 - ⑤ 福島第一原発事故以後(二〇一一年)
- という五つの時期に分けてとらえることができる。

①の時期には、原子力発電が「夢のエネルギー源」とし

て国民的期待を集めていたという、特有の事情が存在した。当時は国内炭の減退によるエネルギー自給率の低下が不安視されていたが、原料のウランを輸入するものの、それを長期にわたって使用することができる原子力は「準国産エネルギー」と考えられ、期待が高まったのである。

石油ショック直後の②の時期には、「脱石油の切り札」として原子力発電の必要性が高まり、数多くの原発が建設された。しかし、この時期には、原子力船「むつ」の事故やスリーマイル島原発の事故などにより、原子力利用の危険性に対する警戒感が強まって、原発をめぐる国論は二分されるにいたった。

一九八六年のチェルノブイリ原発事故は、原子力発電所の危険性を世界に示した。日本国内でも高まった「脱原発」の声に対抗して原子力開発を進めるには、「国策」であることを前面に押し出さざるをえなくなった。③の時期には、国策民営方式による調整が本格化した。

④の時期には、石油・石炭・天然ガスなどの化石燃料の価格高騰、地球温暖化問題に対する危機感の高まりなどを背景にして、原子力発電の再評価が世界的に進んだ。技術的・経済的理由で再生可能エネルギーの普及が遅れるなかで、原子力は、二酸化炭素を排出しない「最強のゼロエミッ

ション電源」とみなされた。「原子力ルネサンス」が国際的潮流となったわけであるが、⑤の福島第一原発事故を契機に、その流れは変わろうとしている。

このように、原子力発電の歩みには、光と影が幾度も交錯した。原発のこれからを決めるためには、危険性と必要性の双方を直視した冷静な議論が求められる。

原子力発電の国営化を検討せよ

福島第一原発事故を契機として、わが国の原子力開発のあり方に大きな変化が生じる可能性がある。それは、原子力発電事業が九電力会社の経営から分離され、場合によっては国営化されるという変化である。この変化は、日本の原子力開発が「国策民営方式」で進められてきたことよって生じた問題を、一挙に解決する意味合いをもつ。

福島第一原発事故が起こる以前から、日本の原子力発電事業は、民間会社によって営まれながらも、「国策」による支援（国家の介入）を必要不可欠とするという矛盾を抱えていた。

原子力発電に国家介入が必要となる事情としては、まず、立地確保の問題をあげることができる。原子力発電所の立地を円滑に進めるためには、電源三法の枠組みが無くては

ならない重要性をもつ。電源三法の枠組みとは、電気料金に含まれた電源開発促進税を政府が民間電力会社から徴収し、それを財源にした交付金を原発立地に協力する地方自治体に支給する仕組みのことである。これは、端的に言えば、国家が市場に介入して原発立地を確保する手法であり、民間会社は、自分たちの力だけでは、そもそも原子力発電所を立地できないことを意味する。

原子力発電への国家介入を不可避にするもう一つの事情としては、使用済み核燃料の処理問題（いわゆる「バックエンド問題」）がある。核燃料のバックエンド問題に関しては、リサイクル（再処理）するにせよワンスルー（直接処分）するにせよ、国家の介入は避けて通ることができない。とくに、現在の日本政府のようにリサイクル路線を採用する場合には、核不拡散政策との整合性を図ることが必要になるが、それが、市場メカニズムとは別次元の政治的・軍事的事柄であることは、言うまでもない。

これらの立地問題やバックエンド問題に加えて、今回の福島第一原発事故は、最も重要な非常事態発生時の危機管理についても、民間電力会社だけでは対応できないことを明らかにした。自衛隊、消防、警察、そして米軍までもが福島第一原発一〜四号機の冷却のために出動せざるをえな

かったことは、原子力発電事業を民営形態に任せることの「無理」を示している。

「国策民営方式」の大きな問題点は、原子力発電をめぐって国と民間電力会社のあいだに「もたれ合い」が生じ、両者間で責任の所在が不明確になっていることである。九電力各社は、むしろ、「国策」による支援が必要不可欠な原子力発電事業を経営から切り離したほうが、良い意味で私企業性を取り戻し、民間活力を発揮することができるのではないか。九電力会社中最大の東京電力でさえ、いったん重大な原発事故を起こせば経営破たん瀬戸際に立たされる現実をみれば、民間電力会社の株主（場合によっては経営者）の中から、リスクマネジメントの観点に立って、原子力発電事業を分離しようという声があがっても、けっして不思議ではない。

ここで指摘した原子力発電事業の九電力会社経営からの分離について、筆者は、七年前に出版した著書（『日本電力業発展のダイナミズム』）のなかで、強く主張したことがある。当時、この主張は、電気事業者や電力行政担当者的大半から無視された。しかし、現時点では、これらの制度改革は、現実味を帯びつつある。それほどまでに、福島第一原発事故の衝撃は大きいのである。■