

原発再稼働をめぐる経済と経営

植田 和弘

京都大学大学院経済学研究科教授

はじめに

関西電力大飯原子力発電所の第3号機と第4号機の再稼働が、大方の反対にもかかわらず、強行された。

電力が不足するからだろうか。今夏の節電期間を終了してからでなければ確定的なことは言えないが、西日本の6電力会社合計でみると、今夏の電力需給にはかなりの余裕があったと思われる。関西電力管内をはじめとかなりの節電が行われたことと、電力会社間での融通によって、結果的に見れば、原発を再稼働する必要は、電力需給の観点からはなかったのである。

毎週行われている首相官邸前での再稼働反対デモへの参加者数が、首相による原発再稼働決定後に

急増したことにみられるように、国民は原発再稼働に対して批判的な目を向けている。政府はなぜ原発再稼働を急いだのであろうか。

この点についてはさまざまな観点から論ずることができるけれども、本稿では、原発再稼働をめぐる経済・経営問題に焦点を当てて、検討することにした。

原発再稼働の意思決定問題

原発再稼働に大きな反対の声が上がるのは、もちろん原発の安全性に危惧を抱いている人が多いからである。東京電力福島第1発電所の過酷事故(以下、福島原発事故)を受けて、原発の安全性が疑われ、エネルギー政策の根本的な見直しがすすめられている[植田、2012a]。しかし、まだ納得できる安全確保策が確立されていないと国民は感じているのである。

原発の安全確保策はどこまで進んだのか。結論から言えば、安全確保策を構築する取り組みはまだスタートすらしていない。国会、政府、民間の3つの事故調査委員会の報告書が出されたけれども、そこでの指摘に応えることは容易ではないし、そもそも事故原因については未解明な部分も残されている。いずれの調査報告書も調査を継続すべきと指摘しているのである。福島原発事故前の安全規制が不十分だったことは明らかになったので、新しい安全規制がつくられなければならないが、安全規制づくりの要に位置する原子力規制委員会は、人事をめぐる議論が

うえた かずひろ

大阪大学大学院博士課程修了。経済学博士・工学博士。専門分野は、環境経済学。京都大学経済研究所助手、助教授をへて現職。総合資源エネルギー調査会基本問題委員会委員、調達価格等算定委員会委員長。著書は、『国民のためのエネルギー原論』(共編著、2011年、日本経済新聞出版社、『有機物循環論』(共編著、2012年、昭和堂)、*CDM and Sustainable Development in China from Japanese Perspective*, editor, 2012, Hong Kong University Press. など。

続いており、予定通り発足できるかが危ぶまれている(2012年8月中旬現在)。原子力規制委員会が新しい安全基準を決めることになっているので、当然新しい安全基準づくりも遅れざるを得ない。さらに、事故時の避難に貴重な情報を提供するはずだったSPEEDIは、福島原発事故ではまったくと言っていいほど役割を果たさなかった。事故時の避難訓練も確立しておらず、過酷事故時の対応策はできていない。

要するに、原発の安全確保策は未確立である。そのことはだれの目にも明らかなので、さすがに政府も、原発が安全になったから、あるいは安全に規制・管理することができるようになったから、再稼働するとは言えないし、実際そうは言っていない。原発の安全については暫定的な基準で判断したというのである。暫定的ということとはこれから原子力規制委員会によって基準が作成されるまでの間ということであろうが、その基準が泥縄的であることは、原子力安全委員会(現時点では原子力の安全確保に関して最も権威を持つ機関)の斑目春樹委員長の指摘を満たしていないことから明らかである。委員長はストレステストについて、2次評価まで行わないと原発の安全審査は十分ではないと述べているが、現状の安全審査は1次評価までしかなされていない。

原発再稼働の意思決定に関しては、そもそもどれほど原発の安全を確保できたかを、政治家が判断できるのかという根本的疑念があった——原発のような高度でリスクを伴う技術に関する意思決定が、誰のどういう知見に基づいて行われるべきかという基本問題は未解決のまま残されている——ことも付け加えておかなければならない。原発の稼働を主張する経済界なども安全確保が前提であると言っており、原子力規制委員会による新しい安全基準や新しい規制体制ができてから再稼働に関する判断をしてもよかつたと思われるが、政府は再稼働を急いだ。なぜ急いだのだろうか。

野田首相は、原発再稼働を判断した会見の中で、「安全基準は暫定的であったとしても」国民生活を守るためには原発再稼働は必要である」と訴えた。野田

首相が、安全を犠牲にしてでも守ろうとする国民生活とは具体的には何なのだろうか。この議論に関してまず指摘しなければならないことは、「国民生活を守る」ためなら安全を犠牲にしてもよいという発想そのものの問題性である。国民生活の意味するところについては後述するとして、安全の確保が生命や生活の究極的基盤であることが忘れられている。そして、コストが膨大にかかるなど何らかの理由がつけば、安全対策は「節約」してもよいとする考え方が事故をもたらすのであり、これでは福島原発事故の教訓は何も生かされていない。

野田首相の会見では、守るべき国民生活の内容を明確には述べていないが、まず考えられることは、今夏の電力不足に伴う停電リスクを回避するということであろう。マスコミの報道では、計画停電が実施された場合に生じる医療体制や中小企業への影響を考慮して、停電リスクの大きさを強調する論調も見られた。しかし、今夏における電力需給を検証した需給検証委員会の報告書[植田、2012b]においても、大飯原発を再稼働させずに需給ギャップを解消する方策が見出されつつあったし、現時点から見れば結果的にも再稼働は必要かつたと言える。さらに、もし電力不足に伴う停電リスクを回避するために再稼働をするということであれば、電力需要が減少し電力需給ギャップが解消する秋以降は再稼働した原発を再度停止させてもよいはずだが、野田首相は夏場に限定した再稼働ではないと言明している。

そもそも、関西電力が大飯原発の再稼働を政府に要請したのは、今夏に電力供給力が不足するからという理由ではなく、福島原発事故を受けて一定の対策を施し安全な原発にした——具体的には、ストレステストを実施し、政府の基準を満たしたということであるが、それが原発の安全確保策として不十分であることはすでに指摘したとおりである——からという理由である。要するに、電力不足への懸念は、電力会社が再稼働を要請した理由でもなかつたし、野田首相が再稼働を決める主たる理由ではなかつたということである。

原発再稼働と電力会社の経営

野田首相はその会見において、原発再稼働は（今夏だけの）限定的なものではないと明言した。安全でもない原発を動かし続けようとする理由は何であろうか。野田首相が再稼働を強行して守ろうとする国民生活とは何であろうか。仮に今夏の電力不足に伴う停電リスクを回避するのであれば、限定再稼働で十分に思えるが、それでは何が、そして誰が困るのだろうか。

野田首相の発言にヒントがある。野田首相は、「（原発停止で）化石燃料への依存を増やせば、電力価格が高騰する。夏場限定では国民生活は守れない」と発言している。原発停止と国民生活との間は、電力価格の高騰で媒介されている。原発が動かなければ、代わりの電源が必要であり、当面は火力発電に頼らざるを得ない。

2011年度は、夏の時期にはまだ全国で16基の原発が稼働していた。その2011年度の発電電力量でも、火力発電による発電電力量が全体の発電電力量に占める比率は、2010年度の62%から約80%にまで上昇した。原子力発電の比率は2011年度には約10.7%と2010年度から18ポイントも低下している。現状では原子力発電による発電電力量の比率は大飯原発2機分のみで数%になっているので、現時点における火力発電の比率は2011年度よりもっと大きくなっている。

減価償却が済んだ原発で発電できれば（電力会社にとっては）低コストで発電できたはずなのに、原発を代替する火力発電の燃料代が急増することになり、発電コストは急激に上昇する。しかも、稼働させれば発電し利益を生み出す原発も、停止しているのでは資産としての価値はなく、それに加えて停止しているにもかかわらず安全対策や維持管理のための費用はかかるので、原発はまさに不良資産化する。関西電力の場合、現状でも赤字なのだけれども、原発が長期間にわたって再稼働しなければ大赤字になること

は避けられない。赤字になることをできるだけ回避しようとするれば、その最も手っ取り早い方法は、原発の再稼働だということになる。すなわち、電力会社の経営という観点からは原発再稼働はなくてはならないし、早く再稼働できればできるほど経営が救われるという関係にあるのである。

要するに、原発を動かさなければ、電力会社が赤字になり、電気代に転嫁できなければ経営が破綻する。そして、電気代が上がることになれば、産業活動の国際競争力や国民生活にも大きな影響が及ぶ。したがって、電気代の上昇を抑えるためには、原発の再稼働をするしかないというのである。

上記の議論でまず注意しなければならないのは、原発の再稼働ができなければ電気代が上がるというけれども、原発の停止が経営に及ぼす影響は電力会社ごとで大きく異なるということである。最もわかりやすいのは、沖縄電力の例である。沖縄電力は原発を持たないので、福島原発事故に伴う全国的な原発停止が経営に及ぼす影響はまったくない。逆に、電源構成に占める原発の比率を大きくしていた電力会社の場合には、原発停止の経営に及ぼす影響が大きくなるのは当然の帰結である。

関西電力は電源構成に占める原発比率が電力各社の中で最も大きいので、原発停止は経営を直撃することになる。言い換えれば、原発というリスクの大きい発電方式を選択したことによって、当面は発電コストを低くすることができた——原発が安価だという通説自体疑問視されてきた [大島、2010] ——けれども、原発停止時における大きな経営リスクを抱え込んだのである。さらに重大なことは、原発比率を大きくすることで、電力の安定供給責任を果たせない可能性を大きくしたことである。政府の需給検証委員会や大阪府市エネルギー戦略会議の場において、関西電力は今夏の電力需給ギャップ解消策を提示することを求められたけれども、ついに最後まで提出しなかった。安定供給責任を放棄したとみられてもやむを得ないが、原発比率を大きくしすぎたために原発停止時のリスクを対処困難なほど大きくしたのである。

このようなリスクの大きい原発という電源——つまり原発は技術的な安全性から見てリスクがあるというだけでなく、経営面からみても大きなリスクのある電源なのである——の比率を他の電力会社と比較してもきわめて大きくした。その結果、原発停止に伴って電力供給が不安定になったり大赤字に陥る経営問題を引き起こしたのであるから、自業自得ともいえるものであり、経営責任が問われなければならない。経営責任が問われることなく、電気代への転嫁が安易に認められるべきではない。

電気代問題を考える

原発を停止した電力会社は当面の代替電源に燃料代が急増するから、原発を再稼働するしかないし、そうでなければ電気代を上げざるを得ないという議論にはいくつか問題点を指摘しなければならない。

第1に、原発の再稼働は電力会社にとっては追加的火力発電を稼働させるよりも「安価」かもしれないが、社会的に見て安価であるとは限らないという点である。なぜなら、すでに指摘したように、原発の安全確保策は暫定的なものでしかなく、その分電力会社の安全対策コストが節約されているのであるが、言い換えれば、事故リスクが社会に転嫁されているのである。原発の社会的費用を電力会社が支払うことになれば、経営の観点からも原発再稼働は合理性がないことになろう。

第2に、電気料金の決まり方も問題である。原発の停止に伴って火力発電の燃料代が嵩むことになるので、電力会社にとっての発電コストが上昇することは避けられないけれども、それがそのまま電気代の上昇につながるとは限らない。電気料金は一種の公共料金なので、料金は市場で決まるのではなく、規制的手続きに基づいて認可される。周知のように、電気料金は、電気事業法で定められた総括原価方式に基づいて決められる。総括原価方式とは、電気の供給に必要な年間費用を事前に見積もり、それを回収できるように料金を決める仕組みである。事業報酬

と呼ばれる一定の利潤も費用に上乗せされるため、電力会社の安定経営ひいては電力の安定供給を支えてきたのである。しかし、電力会社は地域独占で競争がないこともあって、コスト削減のインセンティブが働かない原因であるとも指摘されてきた。

したがって、仮に総括原価方式が継続する場合でも、まず事業報酬を上乗せする基となる費用が適正かが検討されなければならない。この間の東京電力の電気料金値上げに際して行われた費用の査定は、参考になるであろう。しかし、費用の構成に占める比重の高さからしても、燃料費が高くなる原因にもメスが入れられなければならない。燃料調達における価格交渉力に弱点があると言われてきたが、その原因にメスを入れるとともに、日本の業界全体での交渉や韓国と共同で交渉するなど交渉力を高める工夫も必要である。

第3に、価格交渉力を高める前提として、費用削減インセンティブを発電事業者に持たせるための制度改革が不可欠である。現在の電力会社は地域独占であるだけでなく、産業組織的にも垂直統合であるため、経営に対する競争による圧力が働かない構造になっている。いわゆる発送電分離の提案がなされているが、電力市場の自由化や発送電分離がなされるか否か、また仮に自由化や発送電分離が進むとしてその内容がどうなるかによっては電気料金の決まり方も変わるであろうし、料金の水準も変わらざるを得ない。地域独占、総括原価、垂直統合という現在の電力供給システムそのものを改革しなければならないのである。

電力システム改革については、すでに総合資源エネルギー調査会の電力システム改革専門委員会において基本方針が提示されており、総括原価方式は廃止するとともに、発送電分離という基本的な方向性は明確にされている。ただ、その電力システム改革が具体的にどういうスピードでどのように進展するかはまだわからない。当面の電気料金値上げ問題は、電力システム改革のすすめ方を明確にする中で、考えていかなければならない。

おわりに

原発再稼働問題は、原発の安全性と安全確保策にかかわる問題であると同時に、電力会社の経営問題であり、電力システム改革の問題でもある。したがって、原発再稼働に対する態度は、将来の電力システムを選択とも深く関係する。現在、2030年における原発比率を出発点にしてエネルギー政策の選択に関する国民的議論が展開されている [植田、2012c]が、そこでは電力システムの改革や原発再稼働問題に対する判断についても合わせて議論されるべきであろう。■

《参考文献》

- 植田和弘 (2012a) 「日本のエネルギー政策はいかにあるべきか——福島原発事故を踏まえて——」『環境と公害』42巻1号、pp.15 - 20。
- 植田和弘 (2012b) 「電力需給検証に関する覚書」『学士会会報』近刊。
- 植田和弘 (2012c) 「選択されるべきエネルギー政策とは何か」『世界』9月号、pp.37-46。
- 大島堅一 (2010) 『再生可能エネルギーの政治経済学』東洋経済新報社。

