

<b>Title</b>	「東電改革」と福島原子力発電所事故の責任：改革提言に至る議論とその後の検証
<b>Author</b>	大坂, 恵里 / 大島, 堅一 / 金森, 絵里 / 松久保, 肇 / 除本, 理史
<b>Citation</b>	経営研究. 72(1); 33-61
<b>Issue Date</b>	2021-05-31
<b>ISSN</b>	0451-5986
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経営学会
<b>Description</b>	

Osaka City University

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

# 「東電改革」と福島原子力発電所事故の責任

— 改革提言に至る議論とその後の検証 —

大坂 恵里・大島 堅一・金森 絵里・  
松久保 肇・除本 理史

## 目次

はじめに

1 事故後の経緯

2 東電委員会で何が議論されたのか

3 「東電改革」の検証

おわりに

## はじめに

本稿の目的は、筆者らが以前から問題にしてきた福島原子力発電所事故（以下、福島原発事故などと略記）に関する「責任」の曖昧化について、その現段階を明らかにすることである<sup>1)</sup>。とくに、経済産業省（以下、経産省）が設置した「東京電力改革・1F問題委員会」（以下、東電委員会）によって2016年12月に作成された「東電改革提言」を取り上げ、そこに至る議論を非公開の議事録から明らかにすること（第1、2節）、そして提言策定から4年あまりを経た改革の現状について、いくつかの角度から検証すること（第3節）を主な目的とする。それらを通じて、提言の基本的な枠組みである「責任と競争の両立」という構造そのものが無理を抱えていること、そしてそれは、福島原発事故に関する政府の責任の曖昧化と、東京電力（以下、東電）の救済という基本的な問題点によるものであることを述べたい。

「東電改革提言」には、事故炉廃炉管理型積立金制度、送配電合理化分の事故炉廃炉への充当制度、託送料金を通じた賠償負担金<sup>2)</sup>「過去分」の回収、という3つの支援策が盛り込まれた。これらは、東電委員会と並行して開催された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」（以下、貫徹小委）<sup>3)</sup>によって提言されたもので、「東電改革提言」にも反映されている。

筆者らはこれら3つの支援策を、東電をはじめとする原子力事業者への救済策の拡大と捉え、批判的に検討してきた（大島，2016，2017；大島・除本，2017；金森，2017，2019；除本，

---

キーワード：福島原子力発電所事故、責任、費用、東電改革、電力システム改革

[受理日 2021年3月1日]

2017, 2020b)。ただ、東電委員会の議事録は非公開とされており、議論の詳細も不明であった。会合では資源エネルギー庁をはじめとする事務局サイドがかなり議論の方向づけをしているのだが、公開されている議事要旨<sup>4)</sup>からは、そのことはほとんど読み取れない。行政文書開示請求により入手した議事録を検討することにより、この問題をめぐる政府の意図がより明確になるであろう。また2020年10月、賠償負担金「過去分」と廃炉円滑化負担金の託送料金による回収がスタートしたこともあり、3.11から10年という節目に、「東電改革」の現状を検証することにしたい。

## 1 事故後の経緯

「東電改革提言」は、「(1) 経済事業～他電力と共同事業体を設け、再編・統合目指しグローバル企業へ」「(2) 原子力事業～発災事業者としての自覚の下、地元本位と安全最優先で信頼回復を」「(3) 福島事業～まずは廃炉・賠償の貫徹、そして国際的なテクノロジー企業へ」「(4) 経済事業と福島のブリッジ」という4つの柱からなる<sup>5)</sup>。(1)において「世界市場で勝ち抜くことで、福島への責任を果たす」とのスローガンが掲げられていることからわかるように、この提言は、東電の改革を通じて、福島第一原発の廃炉と事故被害の賠償のための原資を確保することを目指すものである。

しかし、廃炉・賠償の費用が経済事業の足かせになるのは明らかである。そこで、政府は東電の負担を軽減するための措置を積み重ねてきた。

[1] その第1段階は、2011年8月につくられた原子力損害賠償支援機構法(2014年の改正で原子力損害賠償・廃炉等支援機構法に改称。以下、機構法)であり、東電に対して賠償原資を交付する仕組みができた。また同法に基づいて、原子力損害賠償支援機構(以下、機構)が1兆円を出資し、東電の「実質国有化」がなされた。震災前から、電力自由化をめぐって国と電力会社の間で攻防が続いてきたが、原発事故はその勢力関係を大きく変化させたのである。

[2] これにともない「国からの目付け役」として東電の取締役兼執行役に就いた嶋田隆(のちに経産事務次官)は、「責任と競争の両立」を打ち出し、電力自由化と東電改革を推進するとともに、福島原発事故対応コストが競争の足かせにならないよう政府に対処を求めた。2013年3月、嶋田は全社外取締役の署名を集めて経産省に要望書を提出している。これを受けて2013年11月、与党は第3次の復興加速化提言をまとめ、同年12月に福島復興指針が閣議決定された(小森, 2016, 59-61頁)<sup>6)</sup>。

福島復興指針では、機構が保有する東電株の売却益を除染費用に充てること、中間貯蔵施設の費用に国費を投入することが示された(大島・除本, 2014a, 2014b)。これが負担軽減措置の第2段階である。

[3] その後、2016年4月に電力の小売全面自由化がはじまり、また東電が持ち株会社制に移行して、燃料・火力発電事業を担う東京電力フュエル&パワー(東電FP)、小売電気事業

を担う東京電力エナジーパートナー（東電 EP）、一般送配電事業を担う東京電力パワーグリッド（東電 PG）、これらを束ねる東京電力ホールディングス（東電 HD）に再編された。東電 PG の社債発行に向けた動きが強まるなか、同年 7 月、東電 HD は「激変する環境下における経営方針」を発表し、「非連続」の経営改革を進めるとともに、政府に対して次の 4 点の方針を明らかにするよう求めた。「① 福島復興加速化に係る閣議決定の着実な実施及び取組み強化」「② 当初見込みを上回る賠償費用の負担のあり方」「③ 福島第一原子力発電所の廃炉の推進に対する支援・環境整備」「④ エネルギー市場における垣根のない競争環境の整備のあり方や、目指すべき電源構成の実現に必要な事業体制のあり方」。

これを受けて、同年 8 月、与党は第 6 次の復興加速化提言をまとめた。この提言は、①東電に対して、「責任と競争の両立」のための経営改革の成果を検証したうえで、福島への責任の

表 1 東電委員会等の開催経緯

	東電委員会	貫徹小委	財務会計 WG	専門部会
2016 年 8 月 23 日				第 12 回
2016 年 9 月 8 日				第 13 回
2016 年 9 月 27 日		第 1 回		
2016 年 10 月 3 日				第 14 回
2016 年 10 月 5 日	第 1 回		第 1 回	
2016 年 10 月 19 日			第 2 回	
2016 年 10 月 25 日	第 2 回			
2016 年 11 月 2 日			第 3 回	
2016 年 11 月 11 日		第 2 回		
2016 年 11 月 15 日	第 3 回			
2016 年 11 月 16 日			第 4 回	第 15 回
2016 年 11 月 18 日	第 4 回			
2016 年 11 月 29 日			第 5 回	
2016 年 12 月 5 日	第 5 回			
2016 年 12 月 9 日	第 6 回	第 3 回	第 6 回	
2016 年 12 月 14 日	第 7 回			
2016 年 12 月 16 日		第 4 回		
2016 年 12 月 20 日	第 8 回、「東電改革提言」			
2017 年 1 月 26 日				第 16 回
2017 年 2 月 9 日		第 5 回		
2017 年 3 月 28 日	第 9 回			
2017 年 5 月 12 日	第 10 回			
2017 年 5 月 30 日				第 17 回
2017 年 7 月 12 日				第 18 回
2017 年 7 月 26 日	第 11 回			

注) 東電委員会：東京電力改革・1F 問題委員会、貫徹小委：電力システム改革貫徹のための政策小委員会、財務会計 WG：貫徹小委の財務会計ワーキンググループ、専門部会：原子力委員会原子力損害賠償制度専門部会。

出所) 経済産業省、内閣府原子力委員会ウェブサイトより作成。

貫徹や企業価値向上の観点を踏まえ、改革加速化に向けた新たな取り組みを明らかにするよう求めた。また、②政府に対しても、電力自由化が進展していくもとで、賠償、除染、廃炉・汚染水対策等を中長期的・安定的に実施できる環境を整えるよう求めた。

東電委員会は、こうした背景によって開催されることになったのである<sup>7)</sup>。関連の会合を含め、開催経緯を表1に示した。

## 2 東電委員会で何が議論されたのか

### 2.1 「責任と競争の両立」をめぐって

東電委員会は、「福島への『責任』と『競争』」とを両立させるために、法改正を含めて国が支援する以上、1Fの原発事故を起こした東電が原子力事業を継続するために、国有化を卒業し、早期に自立するために、どのような『非連続の経営改革』を行うのか、脱国有化に向けたスケジュールについてどのように考えるか(第1回東電委員会資料5、6頁)について議論を開始した。本項では、まず「責任と競争の両立」に着目し、東電委員会で行われた議論を追跡することによってその両立不可能性を指摘する。次に、事務局から提出された資料をもとに、東電の役割として非連続の経営改革が、国の役割として法改正を含めた支援が、それぞれ重点的に進められたことを確認する。そして、東電と国のこれらの役割に重点を置くことによって、被害に向き合うという「責任」が不在になっていることを指摘する。最後に、いくつかの企業が起こした重大事故の前例から東電の「責任」のあり方について示唆を得る。

#### 2.1.1 「責任」と「競争」の両立不可能性

東電委員会では、「責任」と「競争」とを両立させるためにいかなる経営改革が必要か、という論点が議論された。しかし議事録を丹念に追うと、「責任」と「競争」の両立不可能性が少なくとも以下の2点から明らかになった<sup>8)</sup>。

第1に、東電が原発事故の資金を捻出するためには、自社のコストダウンのみでは不足するため他社との提携(アライアンス)により事業規模の拡大を図る(=「競争」に勝つ)ことが必要であるが、賠償や廃炉のために利益が圧縮されたり、東電の筆頭株主である国が事業に介入したりする(=「責任」を果たす)ことは提携の障壁になる。つまり、「責任」を果たそうとすれば提携が困難になり「競争」で優位に立てず、「競争」に勝つために提携しようとするれば「責任」を遮断する必要がある。

このような両立不可能性は、東電委員会では、「矛盾」「プライオリティー」「パラドックス」などと表現されている。たとえば、第1回でさっそく「国民の目から見ますと、東京電力の責任を強く追及していくということは、本来ならば、東京電力の力が弱まっていくと考えるでしょうが、一方で、国から交付され、支援されている資金を早く返すために競争力をつけていかななくてはならないという、矛盾しているように見える問題を同時に解決をしていかななくてはなら

ない」（発言者は不開示のため不明。下線は筆者による。以下同じ）と指摘されている。第2回では、「競争政策が重要か、それとも福島の復興が先かということのプライオリティーはどうか」「プライオリティーが福島であるならば、競争政策を少し犠牲にしないと、福島の復興費用というのを JERA を含めてどういう格好で稼ぐかとなった時にそこが一番問題になる」（下線は筆者）という発言があった。第3回では、「法律論としての無限責任と、経済的な責任をマキシマムにすることはパラドックスであり、法律論として無限責任を全うしようとすればするほど、経済的には実はすごく小さい責任しか果たせなくなるというパラドックスをこの構造は抱えています」という意見が表明された。

第2の両立不可能性は、東電の脱国有化に関連している。早期に脱国有化して事業運営に国からの介入をなくすことは、他社と提携し新規事業を展開していく（＝「競争」に勝つ）ためには望ましいが、国が東電の株式保有比率を下げることは国の影響力が小さくなることを意味し、福島に対する「安心」を損なう（＝「責任」から引き下がる）ことにつながる。つまり、「競争」を追求すれば早期の脱国有化が望ましいが、「責任」を追及するためには国の影響力を下げるべきではない（ただし 2.1.3 で述べるように、この「責任」は賠償や廃炉費用の捻出という矮小化された意味であるが）。

このような両立不可能性は、第6回東電委員会では、たとえば以下のように指摘された。「国の関与を減らすということ、イコール、出資を引き揚げるといふ話になるとこれは明らかに福島の方々から見れば、国が少し引いたとしか見えないです」「国の出資比率が結構長く残るといふ議論は、福島にとっては安心を与えるが、経済で頑張ろうという考えに対しては、相当マイナスなイメージを持たれる可能性があります」。

最終的に「東電改革提言」では、「国は、東京電力の筆頭株主であり、福島への責任を果たすための改革を後押しする立場にある」として、「脱国有化」ではなく「筆頭株主」という表現が用いられた。同時に、「東電改革の基本〔中略〕視点に合致する限り、〔中略〕東京電力の意思決定を尊重する」（12頁）という文言が盛り込まれた。「筆頭株主」「東電の意思決定を尊重」というこれらの文言は、「脱国有化」よりは東京電力に対する国の介入可能性を温存するが、ある程度の自立経営を認めるという、曖昧で玉虫色の表現である。結局、東電委員会ではこの問題については結論が出ず、「東電改革提言」公表後において、「今回国の持ち株についてどうするという議論が、一応延期というような表現になっています」（第9回）とされた。第10回東電委員会においても、日下部聡・資源エネルギー庁長官が最後に以下のようにまとめた。「福島に対するコミットメントについて、福島事業長期関与という形で今回書きましたが、長期関与とは具体的にどういうことなのか、ということは依然残されていると考えています。今回の新々・総特〔後述する『新々・総合特別事業計画』〕は大きな礎になると思いますが、これで国の役割がすべて完成したと全く思っていないので、そこは皆様方の意見を踏まえて、東電だけではなく、福島へのコミットメントと新しい電力産業の姿に対して、国はどういう支

援策をやって誘導していくのか、この2点については大きな宿題になっているということを意識しながら対応したいと思っています」。以上のような顛末からは、「競争」の観点から脱国有化が求められ、「責任」の観点から脱国有化が否定されるという点において、「競争」と「責任」が両立不可能であるということが読み取れる。

### 2.1.2 「競争」の偏重

最後まで「責任」と「競争」の両立が残された課題となった一方、東電委員会では、東電の経営改革と国の法改正を含めた支援に関する議論が着々と進められた。

まず、東電の経営改革については、東電からの資料が「廣瀬オブザーバー提出資料」として、「東電改革提言」確定前の8回の東電委員会のうち5回（第1回、第3～5回、第7回）にわたって提出されるなど、集中的に議論された。2013年度から2015年度までの3年間に東電が計上した原発事故関連の金額の平均は、廃炉に800億円、賠償に1200億円、企業価値向上のための内部留保（除染と中間貯蔵）に2100億円の合計4100億円だったが、この金額は上振れするとしてさらなる資金繰りが検討された（第2回）。東電からの資料では、2016年から2025年までの10年間で5.9兆円のコストダウンが計画されており、1年あたり約6000億円の捻出が織り込まれていることが示された。これは、東電が6000億円までならコストダウンによって資金を捻出することができると表明したことを意味する。しかし東電委員会の結論は、およそ9500億円が必要というものだった（第10回）。すなわち、2017年度以降の東電には、廃炉に3000億円、賠償に2000億円、株価上昇のための内部留保に4500億円の合計9500億円が求められたのである。これに対して、東電が示したのは約6000億円であったから、これは廃炉と賠償に充てるものとされ、株価上昇のための内部留保4500億円については別途、新たな方策が必要であるとされた。第10回の資料によると、2017年から2026年までの10年間は廃炉と賠償（合計5000億円）を含めて8000億円の確保を目指し、2027年以降にそれを9500億円に増加させる、という2段階の計画だった。2017年から2026年までの10年間においては、送配電部門の効率化と柏崎刈羽原発2基再稼働による2000億円に加え、子会社持分利益の増加1000億円を見込み、廃炉と賠償のための5000億円と合わせて8000億円が確保されるとした。2027年以降は、電力業界の再編や統合で9500億円の資金を生み出すことが目指された。なお、2017年から2026年までの送配電効率化と柏崎刈羽原発2基再稼働による2000億円は10年間で2兆円になるが、この資金は、企業価値向上を目指し、廃炉や原子力安全対策に0.9兆円、系統増強に約0.2兆円、戦略投資として0.8兆円という使途に活用されることが示された。この一連の東電の取り組みが「非連続の経営改革」と呼ばれるものである。

他方、東電委員会では、国の支援策について事務局から提案され、これを盛り込むことが着々と進められた。すでに第1回の資料5に、東電委員会の「東電改革」と貫徹小委による「国の対応（制度的な手当て）」が併記されている。貫徹小委・財務会計ワーキンググループ（WG）

では、「国民負担増とならない形で廃炉に係る資金を東電に確保させる制度を国が用意」することを東電委員会から要請されたと説明されたが、「国の対応（制度的な手当て）」が東電委員会の第1回の資料からすでに盛り込まれていたことは、これが東電委員会の議論のなかから要請されたものではなく、事務局主導の提案であったことを裏づけている。東電委員会と財務会計WGという2つの会議体は同時並行的に開催され、第3回東電委員会では、財務会計WGの資料「1F廃炉に関する制度の検討状況」の抜粋が配布された。この資料では、①福島第一原発（1F）廃炉のための資金管理の方策（事故炉廃炉管理型積立金制度の創設）、②送配電事業の合理化分の福島第一原発廃炉資金への優先的な充当、の2つが説明された。東電委員会では、第5回で「東京電力と国の役割」という資料が配布され、東電は非連続な経営改革を遂行する一方、国は上記の①、②に加え、③原子力損害賠償の積立不足分（「過去分」）を全需要家から公平回収する仕組みの構築、の3つによって役割を果たすことが明記された。これらの国の役割については、「東電改革提言」にもそのまま取り入れられた。①は2017年5月に機構法改正によって成立し、②と③については電気事業法の運用内であるとされ経済産業省令の整備によって実現した。

以上でみてきたように、東電委員会での議論や「東電改革提言」では、東電の経営改革と国の支援策が盛り込まれたが、これらはいずれも「競争」を促進するための方策であるといえる。すなわち、東電の経営改革は、2017年から2026年は8000億円／年の、2027年以降は9500億円／年の、それぞれ利益を上げていくために「競争」に勝つことを目的としていることは明らかである。国の支援策は、①廃炉等積立金制度、②送配電事業合理化分の廃炉への優先的な充当、③賠償の積立不足分の全需要家からの回収、という3つであるが、①は、事故炉廃炉に対する国の関与を強めるもので、東電の「競争」において廃炉の負担を減じさせるものである。②は、本来であれば送配電事業の合理化分は託送料金の値下げにつながるが、この値下げを免除することによって東電に利益を生じさせるものである。③は、賠償の積立不足分と表現する2.4兆円を、ちょうど2020年度に15年間の回収を終了する使用済燃料再処理等既発電費相当額2.7兆円の代わりに託送料金で回収することを認め（詳細は3.4.1で後述）、2016年時点における賠償金額5.4兆円から8兆円まで増加した賠償金額増加分2.6兆円を確保することを取り決めるものであり、要するに東電（と原発事業者）の賠償負担を減じるものである。いずれにしても東電が「競争」しやすくなるための制度措置にはかならない。

### 2.1.3 「責任」の不在

このように、東電委員会でもオーソライズされた東電の経営改革と国の支援策のいずれもが「競争」を偏重していることは明らかである。看過できないのは、このことにより、原発事故の被害者に向き合うという「責任」が置き去りにになっていることである。重要なのは、被害の包括的・総体的な把握、金銭賠償にとどまらない原状回復および総合的な救済である（除本・



大島, 2012; 除本, 2016)。このような被害の総体的把握や総合的な救済に対する「責任」は東電の経営改革においても国の支援策においても、ほとんど重視されておらず、東電委員会で議論されることもなかった。

あるいは、「責任」が「賠償や廃炉の原資を捻出すること」に矮小化され、いわゆる原発事故の倫理的責任が置き去りにされているということもできるだろう。「責任」と「競争」の両立不可能性はすでに指摘したとおりであるが、「利益を稼ぐことが責任を果たすこと」という思考にとどまるならば、たしかに「利益を稼ぐ責任」は「競争」と両立するであろう。しかし、「責任」がこれにとどまらないことは、東電委員会においても指摘されているとおりである。たとえば、以下の発言は「責任」が単なる「利益を稼ぐこと」ではないことを示唆している。「しかしその責任とは何かと考えたときに、やはり福島への責任という再定義が必要になるのではないか。つまり100年福島への責任を負うと。〔中略〕もっと本質的に、やはり安全文化をきちんと政策として担保できなかつたと、実施できなかつたという非常に大きい責任もある」(第5回東電委員会議事録)。

#### 2.1.4 「責任」を見据えて

以上、「責任」と「競争」が両立しないこと、「競争」が偏重されていること、「責任」が不在となっていること、を東電委員会の議論をもとに概観したが、このような事態になっているのは「責任を果たさせるために東電を存続させる」とする出発点から通常感覚(コモン・センス)とかけ離れていたからであるといわざるをえない。そこで本項の最後に、これまで重大事故を起こした企業の経済的帰結を振り返り、原発事故の「責任」のあり方についていくつかの示唆を得たい。

通常の企業では、重大事故を起こした場合、損害賠償金額・訴訟関連費用負担額・製品保証額などが特別損失や負債として認識される。たとえば、かつてタカタ株式会社はエアバッグ・シートベルト・チャイルドシートなど自動車用安全部品を製造していたが、2008年ごろからアメリカとマレーシアでエアバッグの破裂事故による死傷者が相次ぎ、2015年にアメリカの国家道路交通安全局に巨額の制裁金を課されたほか、リコール費用・訴訟費用など1兆円を超える負債を抱えて2017年に経営破綻した。また、かつて雪印乳業株式会社は総合乳業メーカーのトップであったが、2000年に1万4780人の集団食中毒が発生し、さらに2002年に子会社による雪印牛肉偽装事件が発覚した。これにより債務超過には陥らなかったものの、優良事業の売却による再建を余儀なくされ、約6000億円あった総資産は約2000億円まで縮小した。これらの事例をみると、重大事故を起こしたことによる財務的ダメージは不可避であるように思われる。しかし、東電は債務超過に陥っておらず、自己資本比率は原発事故前の2009年度18.7%から2019年度24.3%と増加しており、総資産は1兆3203億円から1兆1957億円へとほぼ横ばいである。もちろん、それぞれの事例には事業内容・事業規模・被害の程度などにお

いて異なる事情があるとはいえ、東電の財務的ダメージは小さすぎるというのが通常感覚（コモン・センス）ではないか。

東電と同じ公益企業としては、JR西日本が2005年に福知山線で列車脱線事故を引き起こし、乗客と運転士合わせて107名が死亡、562名が負傷した事件が参考になるかもしれない。JR西日本の場合、東電と同様に財務状況は事故後も悪化しておらず、補償の額についても「現時点では金額等を合理的に見積もることは困難」として債務認識しなかった。しかし、JR西日本の脱線事故の場合、事故を起こした期の特別損失は42億円で、この金額は経常利益の4.1%に過ぎなかったのに対し、東電の原発事故の場合は、事故を起こした期の特別損失は1兆円で、経常利益の320.2%（3.2倍）である。つまり、JR西日本の脱線事故は東電の原発事故とは比較にならないくらい財務的には規模が小さかったといえる。

最後に、きわめて深刻な環境破壊を引き起こした例としてチッソ株式会社がある。チッソは1953年頃より中毒性中枢神経系疾患である水俣病を引き起こし、その認定患者数は2283名、一時金対象者数は3万433名にのぼる（2020年3月31日現在）。1973年に患者の方々とのおいだに補償協定が締結され、熊本県が県債を発行してチッソに貸し付け、補償金の支払いに充てる仕組みが構築された（1995年にチッソのほか国と県の責任が問われ、2000年にチッソの公的債務の返済条件が緩和された）。したがって、チッソは、公的支援を受けて補償金を支払ったうえでそれを返済するために存続するという仕組みは東電と同じだが、上場を廃止し、今日に至るまで債務超過が継続している点で東電と異なる。チッソの債務超過の主な原因は熊本県からの資金援助を長期借入金として計上しているからであるが、東電はこれを長期借入金として認識していないため債務超過に陥らない。この会計処理の妥当性は十分議論されていないが、チッソの会計処理のほうがより実態を反映しているというのが通常感覚（コモン・センス）であろう。

以上により、東電の場合、原発事故を引き起こしたにもかかわらず大きな財務的ダメージを受けていないこと、そして将来の支払額についても債務認識されていないことなどにより、通常感覚（コモン・センス）からかけ離れた財務状況にあるということが出来る。この通常感覚（コモン・センス）は東電委員会の第1回でも表明されている。すなわち、「リアルな問題として、やはり今回の委員会の議論のなかで、債務認識の問題がシリアスな問題になってくると思います」という発言があった。しかし、会計学者である伊藤邦雄委員長が以下のように述べて、その問題提起を却下した。「自由化のなかで債務認識、これは会計の問題も絡みますが、発生しないような手当てを国は考えてはどうだろうか」。その後、東電委員会で債務認識に関する議論が行われることはなかった。この問題に関しては、今からでも適切な議論がなされるべきである。そのことが、総合的な被害と向き合い「責任」を果たすための第一歩となると考えられる。

## 2.2 福島第一原発の廃炉

東電委員会が開かれた大きな要因となったのが、福島第一原発の廃炉費用の増加である。損害賠償については、非常に不十分とはいえ事故前も「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、原賠法）ができていた。他方で、廃炉事業と除染については考慮の対象外であった。

廃炉費用については、事故直後、東電自身によって1兆円の資金が捻出された。また冒頭でも述べたように、東電は2012年7月、機構の株式引受けによって1兆円の資金を得た。廃炉作業が本格化していない段階では、この2兆円の枠内に収まっていたといえる。

2016年頃になると、廃炉費用が想定以上になる可能性が高まった。前述のように、同年7月28日に東電が「激変する環境下における経営方針」を発表し、政府の方針が示されるべき「経営改革実現に向けた課題」の1つとして、「福島第一原子力発電所の廃炉の推進に対する支援・環境整備」を挙げている。

東電委員会議事録を読み進めると、福島第一原発廃炉における国と東電の役割の再設定、費用捻出、費用負担のあり方が「激変する環境下における経営方針」で挙げられた内容に沿って決められていく様子をはっきりとわかる。廃炉については、東電の廃炉事業に対する責任確認、経済事業に対する影響回避、唯一残る規制部門である送配電事業での費用捻出、国の長期的関与と東電の経営自立化支援の順に議論されていき、第8回会合で「東電改革提言」のなかに組み入れられている。以下、「東電改革提言」に至る主な議論の内容についてまとめる。

第1回で示されたのは、東電委員会での議論の土台となるものであった。福島第一原発の廃炉については、東電の役割であることが改めて確認された。一方で、廃炉事業は、競争性確保と矛盾するものとして位置づけられている。そのため、経済事業と廃炉事業を「橋渡し」することが重大な課題であると日下部長官は述べている。

こうした議論の背景には、電力システム改革の進展、とりわけ2016年の小売全面自由化がある。電力産業の競争環境がますます厳しくなるなか、廃炉費用をどのように捻出するか。これは、東電が廃炉の責任をもつのであれば、必然的に出てくる課題である。電力自由化と廃炉費用の捻出が矛盾することについては、委員の1人（おそらく文脈から小野寺正・KDDI取締役会長と思われる）が、自由化をいったん待つべきとすら発言している。

第2回では、東電が責任を負うことを土台として確認したうえで、原子力事業の課題が示された。具体的には次の4点である。①福島第一原発の廃炉を安定的に実行できる事業体制とはどのようなものか、②原子力の信頼回復のための改革とはどのようなものか、③原子力事業を継続するために、他の事業者とどのように連携するか、④「1F事業」（賠償および福島第一原発の廃炉）と原子力発電事業との両者の関係をどのようにするか（第2回東電委員会、参考資料、2頁）。

廃炉にかかわる論点は、①④である。では、そもそも廃炉費用は一体いくらになるのか。第2回東電委員会の資料3には、廃炉について「現状0.08兆円/年だが、デブリ取り出し作業

により増加する可能性があり、数千億円／年程度の資金確保が必要となる可能性（注：より具体的な費用（有識者による廃炉費用の試算や、その試算に基づく廃炉のために必要な資金）については、国の制度的な対応と東電改革の具体的な姿とともに、年末から年明けを目途に提示）」と書かれている。また、日下部長官は、同会合で、廃炉費用は2013～15年平均で年800億円であるところ、「数千億円程度毎年かかるという可能性が高いと思われます」と述べている。こうして、おおよその規模が示された後、論点は、年間数千億円もの廃炉費用の捻出が、東電のどの事業から可能なのかという点に移っていく。

東電の事業には、発電（原子力発電所は止まっているので、実質的に火力発電事業）、送配電、小売がある。議論がはじまるとすぐに、火力発電事業に関し、「経済的な事業については民間パートナーとの連携で収益を拡大する必要がありますが、民間のパートナーからは1Fのリスク遮断に対する要請が当然のこと」と日下部長官が発言し、当時にすでに中部電力との共同出資で立ち上げられたJERAに影響が及ばないことが前提とされた。これを補強して、参加者の1人（文脈から推測してJERA関係者）は次のように発言している。「JERAはあくまで利益を上げて、内部留保をしてJERAのために投資する、という方針。福島への貢献は間接的ということになる」。

主な収益源の1つである火力発電事業を除いてしまえば、東電がもつ残る収益源は小売事業と送配電事業となる。ところが、小売全面自由化が行われてしまっていたためか、東電委員会では議論の対象にすらならなかった。小売部門で廃炉費用を捻出しようとするれば、直接的に電気料金に転嫁されることになる。これには世論の反発は必至であるから、政府はこれを恐れたのかもしれない。

そうなると、残るは送配電事業しかない。第3回東電委員会で、日下部長官は、第2回の議論をまとめる形で、数千億円のキャッシュが毎年必要なので、「自由化の下でも規制が残る送配電部門での収益の工夫が必要」と述べている。こうして、結局のところ、送配電事業から毎年数千億円捻出することが基本方針になっていく。東電の火力発電事業を担うJERAについては企業価値を高めることで貢献する、原子力発電については再稼働させることにより収益力を増すという位置づけとなっている。

第3回東電委員会では、さらに具体的に村瀬佳史・資源エネルギー庁電力・ガス事業部長が、送配電事業において超過利潤が出た場合に託送料金を値下げしないこと、すなわち、「託送収支の合理化努力分については、1F廃炉事業に充当することを認めるべきではないか」といった議論が進められている」と述べている。これは、同時期に行われていた貫徹小委の財務会計WGにおける検討内容であった。ここに典型的にみられるように、東電支援の仕組みについての議論は、審議会をまたいで分散的に行われた。結果的に資源エネルギー庁内部で相互の調整が行われたといえる。

では、東電の送配電事業から廃炉費用を捻出するとして、国の役割はどうなるのか。この点

については、第4回東電委員会で、廃炉事業そのものは国が「全面的に出た体制」をとることになっていると、山名元・機構理事長が説明し、国のリードで廃炉事業を実施していく方向性が示された。さらに、山名理事長は、国が廃炉事業をリードし、廃炉方針、ロードマップを策定し、これにそって東電が廃炉を進めること、加えて、東電は、東電の経営状況によらずに必要な資金を捻出する体制が必要だと述べている。

第5回東電委員会では、第4回の議論を受け、日下部長官の議題設定がより具体的になる。廃炉について明確になるのは、送配電事業の超過利潤部分を積み立てる仕組みと資金の規模である。第5回では廣瀬直己・東電 HD 代表執行役社長自らが、託送部門から1400億円程度の超過利潤を生み出せると具体的な数字を示した。

そしていよいよ、第6回東電委員会では、廃炉を含む福島事業に必要な費用総額が示された。全体の費用22兆円のうち廃炉は8兆円とされた。この8兆円という金額は、機構が当該分野における専門家4人にヒアリングした結果得られたものとされている（第6回東電委員会、資料2）。ただし、その試算方法は簡便すぎ、ほとんど根拠のないものであった。

具体的には次の①～③のような計算に基づいていた。

- ①1979年にアメリカで起きたスリーマイル島原発事故においてデブリ取り出しから輸送までの直接費用は9.73億ドルであった。
- ②福島第一原発1～3号機とスリーマイル島原発を比較すると最大で25～30倍程度の資金が必要となる。物価上昇率を考慮すると約50～60倍と考えられる。
- ③したがって確保すべき資金の最大値は9.73億ドル×100円／ドル×約50～60倍＝6兆円程度

この6兆円に、燃料デブリ取り出しまでの費用2兆円を加え8兆円とした。このような計算は、同資料に「資産の方法については、取出手法から作業工程をブレイクダウンし、支出を積算する方法が考えられるが、少なくとも工法確立が未了である現状において当該ボトムアップアプローチは取り得ない」ため、「本資料において紹介している考え方及び定量情報については、機構の責任において評価したものではない」と書かれているとおり、杜撰なものである。こうして得た廃炉費用を基礎に、福島原発事故の費用総額と、国と東電間の役割分担を定め、制度化していったことはまったく不適切といわざるをえない。

日下部長官は、「東京電力の収益拡大目標は、廃炉の8兆円を約30年程度ということでは年額で3,000億円、賠償についてもやはり30年程度で対応ということでは年額で2,000億円程度となり、年間の収益目標は5,000億円という結論が出てきます。それに加えて、1兆円で取得した国の株式については、4兆円のキャピタルゲインを狙うことが目標となります」と述べている（第6回東電委員会議事録）。2020年以降、毎年5000億円の資金を捻出することが、日下部長官のこの発言で明確となった。

加えて、第6回会合では、福島について国が長期で関与し、東電が担う経済事業については

早期に自立する方向性が示されるようになった。日下部長官によれば、国の役割は次の5つである。①東電の筆頭株主、②機構法上の出資、援助を行う特殊な機能をもつ株主、③経産大臣が東電の総合特別事業計画を認可、④経産大臣が託送事業の規制権限を持つ、⑤エネルギー政策上の権限をもつ。日下部長官のこの発言をみると、福島事業については、事実上、国の権限をフルに使い国主導で行われるということになる。

第7回会合においては、「東電改革提言（案）」が示された。ここで、よりはっきりと、東電の経済事業は自立、国は原子力事業、福島事業に強く長期的に関与するという方針が定められた。第8回は、東電改革提言がまとめられた会合である。とはいえ、具体的内容は、ほぼ第7回までで議論しつくされており、配電部門の超過利潤を、機構に外部積み立てて資金を確保し、これを国が定める廃炉計画に沿って引き出すという枠組みが再確認されている。

以上の東電委員会での議論の後、東電の唯一の規制部門として残る送配電事業での収益を廃炉に用いるという枠組みが具体化されていった（2.1.2も参照）。2017年2月には、東電委員会の「要請」を受ける形で貫徹小委の「中間とりまとめ」が出され、そのなかで総括原価方式の料金制度をもつ東電PGの合理化分を東電HDを通して機構に積み立て、必要に応じて取り崩して福島第一原発の廃炉に充てるという仕組みが示された。これは2017年5月の機構法改正によって制度化された（廃炉等積立金制度<sup>9)</sup>。

この制度は、本来託送料金の値下げに用いて電力消費者（国民）に還元すべき財源を廃炉に回すものである。いいかえれば、福島第一原発の廃炉費用をみえにくい形で国民負担にし、東電の費用負担を大幅に軽減したのだといえる（3.4.2参照）。加えて、持ち株会社化によって、小売部門、火力部門という収益を生む東電の経済事業から、原子力事業、廃炉事業という不採算事業を切り離れた。こうして、福島原発事故対応コストのうち廃炉費用に関する当面の東電の救済策が完成したのである。

### 2.3 事故被害の賠償

東電委員会では、賠償費用についてどう議論されたのか。議事録を読む前提として、民法学者の潮見佳男による懸念を参照したい。潮見は、国の原子力損害賠償紛争審査会による指針と、それに基づく東電の賠償について、政府の復興方針などの政策的意図が影響を与えており、本来あるべき賠償の姿とはいえないと指摘する。問題点の1つは、機構法によって政府が東電の賠償原資を融通する仕組みになっているため、賠償の総額を抑制しようという意図が働く可能性があることだ（潮見，2015，102-103頁<sup>10)</sup>。

実際、東電委員会の議事録を読むと、賠償を含む福島原発事故対応コストの総額を抑え、その原資を安定的に確保したいという政府の意図が見え隠れする。たとえば、第9回東電委員会議事録には、日下部長官の発言が次のように記されている。「福島の復興に必要な資金が想定以上にブレた場合に、最後は国がどうするのかと、こういうご議論があったと思います。／政

府の見解は、今回の22兆円は上ぶれは想定をしていないという識論ではあります。したがって、まずはこの制度〔東電委員会や貫徹小委の結論をさすものと考えられる〕の中できっちりと耳をそろえて福島事業に対応するという議論が基本です」。

このことは、自由民主党の額賀福志郎・元財務大臣が、第6回東電委員会と同日に開かれた党内会議で次のように発言し、経産省の案に沿って議論を収束させたという報道と整合的である。「廃炉は東電が合理化してやっていくことが重要だ。賠償は上限を決め、新電力〔電力自由化にともない新規参入した電力会社〕も協力しようと思えるように配慮する」(小森, 2018, 78-81頁)。

営業損害の賠償については、2015年6月12日の閣議決定において、次のように述べられていた。「事業の再建、住民の方々の働く場所や生計を立てる手段を確保するための生業の再建、帰還後の生活の再構築に向けて、避難指示解除の更なる進展が見込まれ、住民の方々の帰還に向けた環境整備の必要性が強まる平成27年度・28年度の2年間において、特に、集中的に自立支援施策を展開する。これにより、事業・生業の再建、事業者等の自立等を可能とし、原子力災害により生じている損害の解消を図る」(13頁)。

つまり、事業者に対して「自立支援施策」を行うことによって、賠償を収束させるという方針である。これを受けて、第7回東電委員会の議事録では、日下部長官による次のような発言が記されている。「福島相双機構と書いていますが、これは自立支援機関です。これを今回福島特措法という法律の中で位置づけて、自立支援を強化する体制を強めることによって賠償全体で8兆円、東京電力4兆円というもので必要十分になるように努力していくということです」。

この点について弁護士の小島延夫は、「本件原発事故の損害賠償総額を早急に確定するよう東京電力は迫られているようにも思われる。／しかし、本来、損害賠償は、損害賠償法理によって必要かつ合理的な範囲の賠償がされるべきであり、国の財政事情などによって賠償が左右されるべきではない」と指摘している(小島, 2018, 77頁)。

事故被害は収束しておらず、2021年4月に政府が方針を決めたように、処理汚染水の海洋放出がなされれば「風評被害」が拡大する恐れもある。にもかかわらず、賠償を含む事故対応コストの総額を抑えることが、東電委員会、貫徹小委の議論の前提になっているようだ。東電委員会の議事録は、前述の潮見の懸念(総額抑制という政府の意図が働く可能性)に十分な根拠を提供していると考えられる。

## 2.4 原子力事業者の責任

### 2.4.1 「無限責任」の変容

東電委員会では、東電の「責任と競争の両立」が議論されるなかで、原子力事業者一般の無限責任についても言及された。

前述の原賠法は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者のみに過失の有無にかか

ならず損害賠償責任を負わせるが、賠償額に上限を設定していない。原賠法の制定過程において、原子力事業者の賠償責任を制限することは違憲であるとの考えが根強かったためである（小柳，2015，147-167頁；同，2017）。被害者の損害賠償債権総額が原子力事業者の賠償限度額を超える場合にその行使を妨げることになり、それは憲法29条が保障する財産権の侵害となる、という理由である。

もちろん、「形式上はともかく実質的には、無限責任にすれば被害者の保護になるのではない」ことは、原子力委員会原子力災害補償特別部会の委員であった星野英一が指摘しているとおりである（星野，1961，49頁）。原子力事業者の賠償責任が無限であろうと、その財産は有限であり、破産して無資力になれば、被害者は損害賠償債権を回収できない。それでも、いったん事故を起こせば破産に至るかもしれない無限責任は、原子力事業者に事故抑止のインセンティブを与える点で有意義である。

しかし、東電委員会設置時にはすでに、東電の「無限責任の一部修正が事実上進んでいる」（ある委員の発言。第4回東電委員会議事録による）状況であった。それは、前述した2013年12月末の福島復興指針が、中間貯蔵施設費用1.1兆円をエネルギー対策特別会計から支出することを決定したことにはじまる。中間貯蔵とは、放射性物質汚染対処特措法（以下、特措法）の下で発生した福島県内除去土壌等を保管・処分することであるが（中間貯蔵・環境安全事業株式会社法2条）、特措法は、44条で、同法に基づき講ぜられる措置は、原賠法に基づき、東電が賠償する責めに任ずべき損害にかかわるものとして、東電の負担の下に実施されるものとする、と規定している。福島復興指針は、特措法の下で東電が負担しなければならない費用を、同法の文言を変えることなく国の負担とした。その後も、特定復興再生拠点区域の除染費用など、国の負担になったものは少なくない<sup>14)</sup>。

もっとも、福島事故処理費用の一部を国が肩代わりしても、費用が青天井であれば、「責任と競争の両立」の実現が難しくなる。東電が、責任について福島原発事故対応コストの総額および同社の負担部分を確定すること、競争については、国内で原発を再稼働・新設し、海外で原子力事業を展開するために、原子力事業の予見可能性を確保しておきたいと考えることは当然であろう（第3回東電委員会議事録）。そして、エネルギー産業界の競争を勝ち抜かなければならないのは、東電以外の原子力事業者も同様である。

#### 2.4.2 原賠法改正に向けた無限責任をめぐる攻防

原子力事業の予見可能性を確保するとは、将来の原子力事故において原子力事業者が負担すべき賠償額に上限を設定すること、すなわち、原賠法の下で原子力事業者が負う責任を有限化することである（田邊・丸山，2012；澤、原子力損害賠償・事業体制検討委員会監修，2013；澤・竹内，2013；市川・柏木，2014）。

原子力損害賠償制度の見直しをめぐる審議は、東電委員会に先立って原子力委員会の下に設



置された原子力損害賠償制度専門部会（以下、専門部会）において進められていた（大坂，2019）。機構法が、附則6条1項で、政府が「できるだけ早期に」「原子力損害の賠償に係る制度における国の責任の在り方、原子力発電所の事故が生じた場合におけるその収束等に係る国の関与及び責任の在り方等について、これを明確にする観点から検討を加えるとともに、原子力損害の賠償に係る紛争を迅速かつ適切に解決するための組織の整備について検討を加え、これらの結果に基づき、賠償法の改正等の抜本的な見直しをはじめとする必要な措置を講ずるものとする」としていたためである。この「抜本的な見直し」について、衆議院・参議院の各附帯決議は、原賠法3条の責任のあり方、7条の賠償措置額のあり方等、国の責任のあり方を明確にすべく検討することを要望していた<sup>12)</sup>。

第3回東電委員会（2016年11月15日）での原賠法の無限責任を問題視する発言に関して、同時期に行われていた専門部会における原子力事業者の責任の範囲に関する議論の風向きが変化していく様子は興味深い。専門部会の第12回会合（2016年8月23日）に公表された「原子力損害賠償制度の見直しの方向性・論点の整理」には有限責任化と無限責任維持の両論が併記されていた。これを踏まえて原子力事業者の責任の範囲について議論が開始された第14回会合（2016年10月3日）では、有限責任化を支持する声の方が大きかった。ところが、第15回会合（2016年11月16日）になると、事務局資料<sup>13)</sup>は有限責任の問題点を強調し、有限責任支持の委員・オブザーバーも大きく反論することはなかった。

この2日後に開催された第4回東電委員会（2016年11月18日）において、日下部長官は、「国の対応がある種のリスク遮断の1つの礎になる」として、「原賠機構法と国の予算対応や電気料金制度の活用という議論が確立すれば、事故が起こったときの国と事事業業者の間の分担ルールができる」と述べている。「原賠機構法と国の予算対応」については、原賠法16条に定められた国の援助を具現化した機構法に基づく原子力損害賠償資力の確保のための枠組みは、今後、原発事故が起こった場合にも適用される。そして、「電気料金制度の活用」については、この発言がなされる2週間ほど前に開催されていた財務会計WG第3回会合（2016年11月2日）において、賠償負担金「過去分」という論点が登場していた。その後、財務会計WG第6回会合（2016年12月9日）において、「過去分」については託送制度を活用して広く新電力の需要家を含めた需要家全体の負担とすると決定された。これは、「東電改革提言」の原案骨子案が出された第6回東電委員会と同じ日の出来事であった。

### 2.4.3 小括

「東電改革提言」は、福島原発事故にかかわる東電の無限責任について、さらなる事実上の修正を進めた。将来の原子力事故による賠償リスクを懸念していた原子力事業者およびその利害関係者は、実際に事故が発生した場合、今回と同様に賠償を含む事故対応コストの上限が設定されるであろうという都合の良い認識を共有することになった。

そうであれば、世論の反発を招く無限責任から有限責任への転換を、わざわざ法改正で行う必要はない。その後の専門部会では無限責任維持を前提に議論が進められ、「原子力損害賠償制度の見直しについて（素案）」（2018年1月22日）でも、最終報告書の「原子力損害賠償制度の見直しについて」（2018年10月30日）でも、無限責任を維持することが妥当とされた。

その後、原賠法は改正されたが<sup>14)</sup>、3条の文言に変更はなかった。原賠法は10年ごとに改正が必要であるが<sup>15)</sup>、次の改正に向けた議論がなされる時、すでに事実上の有限責任を享受している原子力事業者も、その利害関係者も、原子力事業者の有限責任を法文上に明記させることに固執する必要性は、もはやないのかもしれない。

### 3 「東電改革」の検証

#### 3.1 電力システム改革と東電改革

2013年に閣議決定された「電力システムに関する改革方針」では、電力小売全面自由化を2016年日途に実施し、送配電部門の法的分離を2020年日途に実施することとしていた。東電委員会が開催された2016年10月～2017年7月は、電力の小売全面自由化がはじまり、日本最大の電力需要がある東電エリアが競合他社との激戦区となった時期でもあった。

電力システム改革と東電改革は軌を一にして進展してきた。たとえば東電が2012年4月に機構と共同で策定した「総合特別事業計画」では、カンパニー制の導入（2013年）と将来的な分社化の検討（2010年代半ば）が示された。また、「電力システムに関する改革方針」を受けて、2014年の「新・総合特別事業計画」（新総特）ではホールディングス制に移行することとされた。実際に2016年4月、他の一般電気事業者に先立ち、送配電部門、発電部門、小売部門が分社化された。

2012年5月の「総合特別事業計画」では分社化とともに他企業とのアライアンス強化の方針も示されていた。2012年7月に経産省の電力システム改革専門委員会が出した中間とりまとめ（「電力システム改革の基本方針——国民に開かれた電力システムを目指して」）では、電力システム改革後の競争的なエネルギー産業の姿として、これまでのエネルギーごとに縦割りとなっていた産業を、エネルギーサービスの融合化・ボーダレス化が進む産業として描き出した。「総合特別事業計画」はそうした内容を先取りするものだった。また、電力システム改革で2015年に設立された電力広域的運営推進機関が進めてきた送電網の効率的利用推進に関連して、東電EP管内の千葉や鹿島で2019年度から試験運用がはじまった送電網のノンファーム接続<sup>16)</sup>について、2021年度中からの全国展開が決まった。

原子力事業について、第3回東電委員会の事務局説明資料では、「原子力、廃炉など、国の政策の方向性と同調する東電の姿を構想すべき」との記述がある。第5回東電委員会の事務局資料（資料2）には「司令塔の統合アライアンス」という文言が記載され、この趣旨について日下部長官は「送配電事業、原子力事業ともにさまざまな課題を抱えていると思います。そう

した課題を解決をするために1社ではなく、他の電力会社と共同で課題解決のための司令塔が要するという考え方、「東京電力が司令塔ということよりも、ここでできる共同事業体自身が課題解決の司令塔になるという意味合いで事務局は考えています」（第5回東電委員会議事録）と説明している。さらに「東電改革提言」を受けて策定された「新々・総合特別事業計画」（新々総特）では、「国内原子力事業者との共同事業体の設立等、関係者との協議を重ね、再編・統合を目指す」とされていた。つまり、この共同事業体の設立、原子力事業の再編・統合方針は国の政策と連動するものと理解すべきだ。

この方針にしたがい、2019年8月、東電は中部電力、日立製作所、東芝と「原子力発電事業に係る共同事業化の検討に関する基本合意書」を締結した。これは建設中の東通原発1号機（青森県）の共同事業化を念頭においたものだ。また、2020年6月には東芝エネルギーシステムズと共同で柏崎刈羽原発6号機の安全対策工事を担うKK6安全対策共同事業株式会社を設立している。

### 3.2 経常利益と廃炉・賠償費用の捻出

「東電改革提言」では、東電の収益力を年4000億円から5000億円に1000億円増やすこと、また1兆円で取得した株式の売却益を4兆円以上確保することが目標とされた。「東電改革提言」を受けた新々総特では、収益性について「今後10年以内に〔中略〕JERAや子会社・関連会社の持分利益の増加（連結経常利益で3,000億円／年超）を実現」することを目標に設定した。また「廃炉等積立金の積み増し分（毎年2,000億円程度を積み増していく想定）を含む年平均約3,000億円を廃炉のために捻出するなど、賠償・廃炉に関して年間約5,000億円を確保」ともある。

この間の進捗はどうか（表2）。2017～2019年度の連結経常利益は合計7954億円（平均2651億円）となっている。一方で、一般負担金と特別負担金の合計は3402億円（平均1134億円）、

表2 東電の連結経常利益、一般・特別負担金及び廃炉等積立金

単位：億円

年度		2017	2018	2019	合計
連結経常利益		2,548.6	2,765.4	2,640.3	7,954.3
関 連 廃 炉 ・ 賠 償	一般負担金	567.4	567.4	567.4	1,702.2
	特別負担金	700.0	500.0	500.0	1,700.0
	廃炉等積立金	3,913.2	3,611.4	2,804.3	10,328.8
	内東電PG負担分	1,268	1,409	1,233	3,910
小計		5,180.6	4,678.8	3,871.7	13,731.0
計		7,729.2	7,444.2	6,512.0	21,685.4

出所) 次の資料より作成。連結経常利益：東電HD決算資料、一般・特別負担金：経産省プレスリリース、廃炉等積立金：経産省プレスリリースおよび機構の「廃炉等積立金管理業務に関する事業報告書及び収支決算書」、東電PG負担分：同有価証券報告書および電力・ガス取引監視等委員会による一般送配電事業者の収支状況等の事後評価資料。

廃炉等積立金（3.4.2で後述）については、計1兆329億円（平均3443億円）となった。合わせて年4500億円程度が賠償・廃炉に投じられたと考えられる。数字上は想定通り進捗しているようだが、この間の推移をみると、特別負担金や廃炉等積立金といった、経営状況に応じて額が変わる部分を減らすことで経常利益が維持されていることがわかる<sup>17)</sup>。

なお、柏崎刈羽の再稼働により1基あたり500億円の収益性改善が見込まれているが、東電の2017～2019年度原子力関連費は修繕費だけで計1363億円（平均454億円）となっている。また、柏崎刈羽の安全対策費に約1.2兆円を投じている。東電委員会の議論が行われた2016年当時の安全対策費の見積額は6800億円であり、大幅に上振れしている。仮に柏崎刈羽6・7号機が2022年に再稼働できたとして、稼働率70%で運転した場合の安全対策費による同原発の発電単価の上昇額は、40年運転の場合で5.35円/kWh、60年運転で2.15円/kWhとなる。こうした費用を考えれば、再稼働による収益改善の効果は相殺されてしまうのではないかと（原子力規制委員会は2021年4月、テロ対策設備の不備が長期間続いていたことから、同原発での核燃料の移動を禁じる事実上の運転禁止命令を出した）。

### 3.3 除染費用と株価

2012年7月に国（機構）が引き受けた株式は、議決権付種類株式（A種優先株）16億株、3200億円（1株あたり発行価格（払込金額）200円）、および無議決権種類株式（B種優先株）3.4億株、6800億円（同2000円）となっている。これらの優先株は30～300円の範囲で普通株に転換できる。300円で転換した場合、株式数は約33.3億株になる（33.3億株×300円＝1兆円、30円で転換の場合は約333億株）。5兆円の売却収入を得ることを想定すると、単純計算で東電の株式は1500円になっている必要がある。

東電の上場来高値は1987年の9140円、ここ20年での高値は2007年の4530円だが、当時の発行済み株式数は13億株だったので、優先株転換後の株式数を約50億株と考えると、380%程度希薄化することになる。つまり、1500円以上とは事故前の5700円以上と同等であることになる。現在の株価は390円（2021年2月12日現在）であり、ここから1500円まで上昇させることの困難さがわかる。

なお、新々総特は「年間4,500億円規模の利益創出」を目標としている。その根拠については「株価収益率（PER）を用いて算出することとし、除染費用に相当する売却益4兆円を捻出するために必要な株式価値（時価総額）目標7.5兆円を、平均的なPERである17で除して

表3 東電の当期純利益推移

単位：億円

年度	2017	2018	2019
当期純利益	3,180.77	2,324.14	507.03

出所）東電HD決算資料より作成。

当期純利益を算出」とある。たしかに、PERが17倍なのであれば、およそ4500億円という純利益水準は妥当な値だといえる<sup>18)</sup>。ただ、近年、電力・ガス業のPERは東証一部上場企業のPERよりも低い値で推移している。「東電改革提言」が発表された2016年から2019年までの平均PERは東証一部上場企業平均が18.5倍なのに対して、電力・ガス業は14.8倍にとどまっている。仮にPER14.8倍で計算した場合、純利益は5000億円程度必要になる。東電HDの当期純利益は表3に示した通り、4500億円にも遠く届かない状況である。売却益による除染費用の捻出は、現状ではきわめて困難といわざるをえない。

### 3.4 新電力、消費者へのしわ寄せ

#### 3.4.1 賠償負担金と廃炉円滑化負担金

2020年10月1日から、送配電各社は福島原発事故の賠償負担金と、原発（非事故炉）の廃炉にともなう資産償却分など（廃炉円滑化負担金）を計上する新しい託送料金を実施した。表4に示したように、経産省が認可した今後40年分の賠償負担金総額と現時点での廃炉円滑化負担金が上乗せされる。これらは前述の通り、新電力の需要家を含めた消費者に対する負担のしわ寄せになる<sup>19)</sup>。

2011年に賠償負担金が設定された際は、その年度額を1630億円（2011年度分は年度途中から制度がはじまったため半額の815億円、2012年度は電気料金に算入できるようになったものの審査および認可に時間がかかるとして1008億円）として、2010年時点の原発設備容量に応じて負担金割合が設定されていた。その後、一部の事業者では原発の廃炉が進んだが、負担金割合は変更されていない。今回の申請では、2011年3月31日までの毎年の原発の出力（設備容量）累計に、従前のkWあたり単価1073.89円をかけて賠償負担金額を算出している。また、廃炉円滑化負担金は、「原子力特定資産簿価」「原子力廃止関連仮勘定（原子力廃止関連仮勘定簿価及び原子力廃止関連費用相当額）」「原子力発電施設解体引当金の要引当額」を合計し

表4 認可済みの賠償負担金および廃炉円滑化負担金総額

単位：億円

	賠償負担金	廃炉円滑化負担金
北海道電力ネットワーク株式会社	500	—
東北電力ネットワーク株式会社	1,425	615
東京電力パワーグリッド株式会社	9,221	1,646
中部電力パワーグリッド株式会社	2,400	69
北陸電力送配電株式会社	483	7
関西電力送配電株式会社	6,257	1,141
中国電力ネットワーク株式会社	730	91
四国電力送配電株式会社	945	573
九州電力送配電株式会社	2,438	598

出所) 消費者委員会第7回電力託送料金に関する調査会(2020年8月7日)  
資料3より抜粋。

たものである。

その一方で、使用済燃料再処理等既発電費相当額の託送料金による回収が2020年9月30日に終了した。そのため、差し引きで託送料金が値下げになる北海道、中部、北陸、中国の各一般送配電事業者では新しい託送料金になる。値上げになる東北、東京、関西、四国、九州の各社は新型コロナウイルスによる経済環境を踏まえて、1年間値上げを延期している（表5）。

賠償は本来、原子力事業者が負担すべきものだが、経産省は2016年に、事故に備えてもっと前から資金を積み立てておくべきだったとして（いわゆる「過去分」）、2020年から毎年600億円、40年間で合計2.4兆円を、託送料金に計上することとした。また、今回、北海道を除く8社が廃炉円滑化負担金を申請したが、うち3社は100億円未満である。

表5 託送単価変更額

単位：円/kWh

	特別高圧	高圧	低圧
北海道	▲0.01	▲0.01	▲0.01
東北	0.06	0.06	0.06
東京	0.03	0.03	0.03
中部	▲0.02	▲0.02	▲0.03
北陸	▲0.02	▲0.01	▲0.01
関西 (2023年3月末まで)	0.05	0.05	0.05
関西 (2023年4月から)	0.04	0.04	0.04
中国	▲0.01	▲0.01	▲0.01
四国	0.16	0.17	0.18
九州	0.05	0.05	0.05

出所) 表4に同じ。

表6 賠償負担金および廃炉円滑化負担金の託送単価

単位：円/kWh

	賠償負担金			廃炉円滑化負担金		
	特別高圧	高圧	低圧	特別高圧	高圧	低圧
北海道	0.04	0.04	0.04	0.00	0.00	0.00
東北	0.04	0.04	0.04	0.08	0.08	0.08
東京	0.08	0.08	0.08	0.06	0.06	0.06
中部	0.05	0.05	0.05	0.00	0.00	0.00
北陸	0.04	0.04	0.04	0.00	0.00	0.00
関西 (2023年3月末まで)	0.11	0.11	0.11	0.09	0.09	0.09
関西 (2023年4月から)	0.11	0.11	0.11	0.09	0.09	0.09
中国	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02
四国	0.08	0.08	0.08	0.21	0.21	0.21
九州	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07	0.07

注) 「関西(2023年3月末まで)」と「関西(2023年4月から)」は、後者がわずかに低いですが、四捨五入のため一致している。  
出所) 表4に同じ(同資料より松久保算出)。

託送単価は負担額を需要種別（特別高圧・高圧・低圧）の販売電力量で比例配分したうえで、それぞれの販売電力量で割ることで算定されている。そこで、賠償負担金と廃炉円滑化負担金のそれぞれの託送単価を表6に示した。

関西や東京など、古くから原発を導入していた事業者や販売電力量比で原発出力が大きかった事業者ほど、負担金が大きくなっている状況がみえる。また、廃炉円滑化負担金については、申請しなかったか申請しても額が小さかった北海道、中部、北陸では託送料金による回収が行われていない一方、とくに四国電力で単価が大きくなっている。

2016年12月14日の第7回東電委員会議事録によれば、日下部長官は賠償負担金の託送料金への算入について、「月額18円程度の託送料金の引き上げになりますが、それに見合う形での合理化を各電力会社は講ずることによって総じて負担総額が増えないような形にすることも決まっています」と説明している。しかし、今回の申請や、開示請求で入手した経産省内の決裁文書、電力・ガス取引等監視委員会が実施した申請内容の審査結果をみる限り、こうした合理化分を考慮した形跡はない。

今回終了した使用済燃料再処理等既発電費相当額は、2005年の電力一部自由化にともない旧一般電気事業者から新電力に切り替えた顧客からも、それまでに発生した使用済燃料の再処理にともなう費用を回収するとして、2005年から15年間で合計2.7兆円を託送料金に加算してきたものであり、当初から2020年度に終了することが予定されていた。この回収終了分の値引きがあったため、見えなくなっているが、事実上は表6の「賠償負担金」に示した分の託送料金値上げが行われているに等しい。

賠償負担金の託送料金による回収を決めた貫徹小委で、経産省の担当者は、使用済燃料再処理等既発電費相当額に言及している。にもかかわらず、2020年度にその回収が終了することを説明していない（財務会計WG第3回会合、2016年11月2日）。きわめて不自然である。経産省のいう「合理化」とは、当初から使用済燃料再処理等既発電費相当額の回収終了による託送料金の値下げをあてにしたものではなかったか（原子力資料情報室、2020）<sup>20</sup>。

### 3.4.2 廃炉等積立金

東電は機構法55条の3の規定にしたがい2017年度より廃炉等積立金の積み立てを開始した。これは、事故炉の廃炉を適正かつ着実に実施するためのものであり、東電は機構が毎年決定する金額を積み立てる義務がある。

東電は2016年に燃料・火力発電事業を担う東電FP、小売電気事業を担う東電EP、そして一般送配電事業を担う東電PG、これらを束ねる東電HDに再編、ホールディングカンパニー制に移行した。新々総特では廃炉事業のための資金は、「東電グループ全体で総力を上げて捻出していくが、グループ内での最適な役割分担の下、規制料金下にある送配電事業における合理化分について、東電PGが廃炉に要する資金として東電HDに支払う」とされた。2017～

19年度の廃炉等積立金は1兆329億円、うち東電PGが負担した額は3910億円（平均1303億円）である（表2）。

電気事業は2016年に自由化されたが、送配電事業はエリアごとの独占が許され、新々総特が指摘する通り規制料金が残っている。ここでいう規制料金とは総括原価に基づき設定される料金のことであり、「料金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたもの」（電気事業法18条3項1号）である必要がある。現行制度では、超過利潤が発生し、その累積額が一定の水準を上回った場合、または想定単価と実績単価の乖離が一定比率を上回った場合、料金改定が行われることとなっている。本来であれば、東電PGが負担した3910億円は超過利潤であり、東電PGの託送料金を値下げすることで消費者に還元されるべきものだ。

しかし、貫徹小委の「中間とりまとめ」（2017年2月）において、「東電PGの合理化分のうち、東電PGが東電HDに対して支払う1F廃炉費用相当分について、(a)超過利潤と扱われられないように費用側に整理して取り扱われるようにする制度的措置、(b)乖離率の計算に際して実績単価の費用の内数として扱われるようにする制度的措置を講ずることが適当」とされた。2017年10月には電気事業会計規則が変更され、上記の変更とともに想定単価と実績単価の乖離率をより厳格にみることや、他の一般送配電事業者と比較すること、東電HD内の他社と比べて負担割合が過大でないなどを確認することで、東電PGの託送料金が高止まりすることを回避する規定が盛り込まれている。

これまでのところ、乖離率は他の一般送配電事業者との差もなく、負担額は妥当だとされてきた。しかし、売上高が毎年1.7兆円前後の東電PGが、いかに徹底した合理化であっても毎年およそ1300億円の費用を圧縮しているというのはいかにも不自然である。なぜなら、これまでも託送事業は料金規制が行われており、事業コストは「能率的な経営の下における適正な原価」に基づいて算定されていたはずだからだ。このことは、過去の規制料金の審査において、行われるべき合理化を見過ぎてきたか、実施すべき設備投資が行われていないか、またはその両方が発生している可能性を示唆している。また、日本の託送料金は国際的にも高い水準にあるとみられており（消費者委員会 公共料金等専門調査会 電力託送料金に関する調査会、2016）、他の一般送配電事業者が、なぜこうした合理化を行わないのかという疑問が生じる。

### 3.4.3 パーターとしてのベースロード市場

賠償負担金は託送料金で回収されるため、新電力にも負担を求めることになる。2016年当時の議論では、新電力の市場シェアが10%だったため、負担総額2.4兆円の10%に相当する0.24兆円が新電力の負担額になると想定された。

この負担増への対応として、日下部長官は「新電力の競争力強化のために、安価なベースロード電源、これは主に旧一般電気事業者が持っていますが、これを提供することによって、全体でいうと年間250億円程度のメリットが行き渡るようにという措置も講じます。この新電力の



負担 0.24 兆円は 40 年回収ですので、年額 60 億円程度であります。60 億円程度の年額の負担に対して新電力に対する支援策が年額 250 億円程度の効果があるという形のパッケージになっています」(2016 年 12 月 14 日、第 7 回東電委員会議事録)と述べている。この年額 250 億円程度のメリットの根拠は、貫徹小委第 4 回会合の資料で次のように説明されている。すなわち、総販売電力量 8400 億 kWh のとき、新電力の市場シェアを 1 割とし、新電力の販売電力のうち市場調達量を 3 割として、250 億 kWh が市場調達量になると仮定すると、1 円/kWh 安く調達できた場合、250 億円のメリットが出るというものである。

ここで説明されているベースロード電源の提供は、ベースロード市場として制度化された。これは、石炭火力・原発・水力といった、一定出力で運転するいわゆるベースロード電源からの電気を一定量、旧一般電気事業者が切り出して、取引できるようにするというもので、取引されるのは取引の翌年度、24 時間・365 日の電気である。経産省が策定しているベースロード市場ガイドラインには、ベースロード市場の創設目的として「小売電気事業者間のベースロード電源へのアクセス環境のイコルフットィングを図り、小売競争を活性化させる」と記されている。しかし、日下部発言によれば、この目的は一面に過ぎず、その実態は、賠償負担金の託送料金への算入に対する取引材料として導入されたものだった、ということになる。では、250 億円のメリットは本当に出たのか。

ベースロード市場は 2019 年度、2020 年度の 2 回実施された。約定結果は表 7 の通りである。各年度の平均約定価格を同じ年度の平均エリアプライスと比較すると、2019 年度においてはベースロード市場の約定価格の方が高いが、逆に 2020 年度では低く、利益が出ているようにみえる。しかし、これは 2020 年 12 月中旬から 2021 年 1 月にかけて発生した市場価格高騰という特殊要因によるものだ。この期間を除外した平均価格を算出すると、2020 年度において

表 7 ベースロード市場約定結果と卸電力市場エリアプライス

	ベースロード市場			卸電力市場			
	2019 年度計 (2020 年度 受渡分)	2020 年度計 (2021 年度 受渡分)	2018 年度平 均エリアプ ライス	2019 年度平 均エリアプ ライス	2020 年度平 均エリアプ ライス	2020 年度平均 エリアプライ ス (12/15～ 1/31 を除外)	
北海道 (B1)	①	12.45	8.92	15.03	10.74	12.30	6.56
	②	27.8	11.6	—	—	—	—
	③	243,528	101,616	—	—	—	—
東京 (B3)	①	9.55	7.50	10.68	9.09	12.02	6.21
	②	308.6	107.7	—	—	—	—
	③	2,703,336	943,452	—	—	—	—
関西 (B6)	①	8.64	6.22	8.88	7.11	11.06	5.64
	②	197.9	212.8	—	—	—	—
	③	1,733,604	1,864,128	—	—	—	—
③合計	4,680,468	2,909,196					

注) ①加重平均約定価格 (円/kWh)、②合計約定量 (MW)、③合計約定量 (MWh)。いずれもベースロード市場。  
出所) 日本卸電力取引所資料より作成。

も、ベースロード市場の約定価格はエリアプライスを上回る。したがって、この2年の約定結果をみる限り、ベースロード市場は期待された機能を果たしていないといえる。

なお、ベースロード市場では翌年度1年間の電力の取引がなされるため、2019年度のベースロード市場の対象は2020年度の電力となる。2020年12月中旬～2021年1月の市場価格高騰の影響を除外して、この比較を行うと、コロナ禍による電力需要の低迷、資源価格の低下という特殊要因が大きく影響しているとはいえ、やはりベースロード市場の約定価格がエリアプライスよりも高い。

ベースロード市場では稼働しているベースロード電源のみならず未稼働のベースロード電源の維持費も含めた価格を供出上限価格として設定することができる。そのため、原発などの未稼働電源を多数抱える旧一般電気事業者にとっては安値で供出する理由はない。さらに買い手となる新電力にとってみれば、翌年度1年間の電気を先に取り引することは、損益を固定することができるというメリットもある。ベースロード市場をつくっただけで取引価格が安くなることは、もともと期待薄だったはずである。しかし、2年間、計6回の取引が行われ、経産省の制度検討作業部会や電力・ガス取引監視等委員会で取引結果の報告や検証が行われているが、250億円のメリットについての検証は何らなされていない。

おわりに

本稿ではまず、東電委員会の議事録に基づいて、東電の原発事故に対する責任を限定し、原子力事業者の救済を図る議論を、事務局（資源エネルギー庁）が主導してとりまとめたことを明らかにした。東電の「責任」と「競争」は本来両立しえないのだが、それをブリッジさせるという転倒性が生じるのは、通常感覚（コモン・センス）とかけ離れた出発点（「責任を果たさせるために東電を存続させる」）にそもそもの原因がある。

また本稿では、東電委員会の「提言」に沿った改革の現状についても検討した。東電は年4500億円程度を賠償・廃炉に投じており、数字上は想定通り進捗しているようだが、特別負担金や廃炉等積立金といった経営状況に応じて額が変わる部分を減らすことで、経常利益が維持されているといえる。また、修繕費などの原子力関連費、柏崎刈羽の安全対策費を考えれば、再稼働による収益改善の効果は相殺されてしまうのではないかと懸念される。

また、東電の株価を上げることにより、除染費用を捻出するとされているが、それには株価が1500円になっている必要がある。しかし現在は390円（2021年2月12日現在）であり、1500円まで上昇させることはきわめて難しい。

さらに、2020年10月から賠償負担金「過去分」の託送料金による回収がスタートした。しかし、前月末に使用済燃料再処理等既発電費相当額の回収が終了したため、それと相殺されて、電力消費者・国民の負担がみえにくくなっている。経産省は、電力会社の「合理化」によって電気料金の値上げを回避すると説明していたが、当初からこの相殺をあてにしたものではなかつ

たかとも疑われる。

本稿で明らかにしたように、福島原発事故に関する東電の責任を限定し、負担を電力消費者・国民にしわ寄せする一方、電力システム改革と「東電改革」を進めていく政策は着々と進行中である。「改革」のゆくえは現時点では見通せないが、引き続き動向を注視していくべきである。

## 注

- 1) 本稿は、著者5名による研究会で東電委員会議事録を検討した結果をとりまとめたものである。執筆分担は次のとおりであるが、各自の草稿は研究会で集団的検討に付されている。大坂：2.4、大島：2.2、金森：2.1、松久保：3、除本：はじめに、2.3、おわりに。
  - 2) 機構法に基づく一般負担金をさす。
  - 3) 貫徹小委の議論については、熊本（2017）、定松（2018）などでも検討されている。
  - 4) 議事要旨の分析として、定松（2020）がある。
  - 5) 第3回東電委員会の事務局説明資料によれば、「福島事業」は、オンサイト事業（福島第一原発の廃炉・汚染水対策）、オフサイト事業（賠償、除染・中間貯蔵施設）からなる。
  - 6) 2012年12月の政権交代後、与党の復興加速化提言が福島復興政策に大きな影響力を及ぼす枠組みがつけられ、現在に至っている。岡本全勝・元復興庁事務次官インタビュー『福島民友』2021年2月18、19日付など参照。
  - 7) 第1回東電委員会資料5、2頁。同委員会議事録（日下部長官による経緯説明）。
  - 8) 詳細は金森（2021）で述べる。
  - 9) 東電の経済活動に関する資金調達自体も、事故後、送配電部門に依存したものになっている。事故後に東電グループが発行した社債（公募債）は、すべて東電PGが発行した一般担保付社債である。東電HDは私募債しか発行できていない。
  - 10) このことは、除本（2020a）などでより詳しく検証した。
  - 11) 福島復興再生特別措置法の改正による。
  - 12) 2011年4月11日に開室した内閣官房原子力発電所事故による経済被害対応室の参事官として機構法案の策定に携わった高橋康文（2011年7月からは同審議官、2011年8月からは機構担当室次長と併任）も、「国の責任の在り方」の具体的内容が、原子力事業者の責任のあり方、損害賠償措置、政府の援助等に関することであると説明している（高橋，2012，221頁）。高橋は、「原賠法のあり方に議論がある中で、無限責任を規定する同法の枠組みを変更し無限責任を緩和することは適当ではない」と述べている（同，59頁）。
- なお、附則6条2項は、福島原発事故にかかわる資金援助に要する費用に関して、東電と政府および他の原子力事業者との間の負担のあり方、東電の株主その他の利害関係者の負担のあり方等について、国民負担を最小化する観点から、機構法の施行状況について検討を加え、その結果に基づき、必要な措置を講ずるものとするとし、附則6条3項は、電気供給にかかわる体制の整備を含むエネルギーに関する政策のあり方についての検討を踏まえつつ、原子力政策における国の責任のあり方等について検討を加え、その結果に基づき、原子力に関する法律の抜本的な見直しを含め、必要な措置を講ずるものとするとしている。
- 13) 事務局資料「15-1 原子力損害賠償制度の見直しに係る個別の論点について〔3〕【原子力損害賠償に係る制度（その2）】」7頁には、「原賠・廃炉機構の負担金制度については、電力システム改革を踏まえた費用回収の在り方をどうしていくのかという点が重要であり、引き続き、電力システム改革に係る諸

課題の一つとして、平成32年以降に予定されている総括原価方式の撤廃までに、別途検討される必要があるのではないか」との赤字・太字・下線で強調された記述がある。ただし、口頭の説明では省かれている。

- 14) 原子力損害の賠償に関する法律の一部を改正する法律（平成30年法律第90号）。同法には、今後の損害賠償措置額引上げのあり方について必要に応じて慎重な検討を行うこと、原子力損害賠償にあたり、原子力事故を起こした原子力事業者の株主、金融機関等の利害関係者の負担を含め必要な検討を加えること等について、政府および関係者が特別な配慮をすべきであるとの参議院の付帯決議がついている。
- 15) 政府との原子力損害賠償補償契約の適用期限が10年とされているためである（20条）。また、福島原発事故に係る東電に対する政府の援助（16条1項）についても適用期限がある（20条）。
- 16) 送電網の運用容量超過が予想される場合には出力抑制することを前提に、設備増強をせずに新規電源を系統に接続し、空容量の範囲内で運転できるようにする制度。
- 17) 機構法52条2項は「特別負担金額は、認定事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保に支障を生じない限度において、認定事業者に対し、できるだけ高額な負担を求めるものとして主務省令で定める基準に従って定められなければならない。」とある。また同55条の4は2項で廃炉等積立金の額について、「一 廃炉等の実施に関する長期的な見通しに照らし、廃炉等を適正かつ着実に実施するために十分なものであること。二 廃炉等実施認定事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営に支障を来し、又は当該事業の利用者に著しい負担を及ぼすおそれのないものであること。」と定めている。  
また、機構の運営委員会は例年、議事要旨に「特別負担金は、交付国債の元本分を早期に回収する必要性及び廃炉の実施や中長期的な企業価値の向上等を含めた円滑な事業運営のための原資の確保の必要性のバランスを取る」と記載している。
- 18)  $\text{株価} \div 1 \text{株あたり純利益} = \text{PER}$  のため、 $\text{目標株価} 1500 \text{円} \div 17 \text{(平均 PER)} = 1 \text{株あたり純利益 (EPS)} 88.24 \text{円}$ 。転換後発行済み株式数がおおよそ50億株となるため、 $88.24 \times 50 \text{億株} = \text{純利益} 4411 \text{億円}$ 。  
ここで50億株というのは、東電が2010年に増資（調達額4468億円、発行株式数2億5415万株）したことによる事故時点の発行済み株式数16.07億株、および政府保有分約33億株（300円で転換した場合）の合計である。本文で引用した目標時価総額7.5兆円は、 $50 \text{億株} \times 1500 \text{円} = 7.5 \text{兆円}$ による。
- 19) これら2つの負担金を託送料金に転嫁することは違法だとして、一般社団法人グリーンコープでんきが原告となり、2020年10月に行政訴訟を提起している。
- 20) この点について、本稿は定松（2018）と異なる解釈を示している。

## 参考文献

- 市川美穂子・柏木芳伸（2014）「我が国の原子力損害賠償制度の今後のあり方について——原子力事業の今後の方向性に關連して」Mizuho Industry Focus 第162号、10月7日。
- 大坂恵里（2019）『『原賠法改正問題に関する特別決議』について』『環境と公害』第49巻第2号、64-69頁。
- 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』第86巻第11号、1137-1140頁。
- （2017）「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』第108巻第3号、48-56頁。
- 大島堅一・除本理史（2012）『原発事故の被害と補償——フクシマと「人間の復興」』大月書店。
- （2014a）「福島原発事故のコストを誰が負担するのか——再稼働の動きのもとで進行する責任の

- 曖昧化と東電救済』『環境と公害』第44巻第1号、4-10頁。
- (2014b)「福島原発事故のコストと国民・電力消費者への負担転嫁の拡大」『経営研究』第65巻第2号、1-24頁。
- (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』第46巻第4号、34-39頁。
- 金森絵里 (2017)「特殊な原発会計 原則に反する託送料上乗せ 電力会社を優遇する制度的問題」『エコノミスト』第95巻第5号、23-24頁。
- (2019)「原発事故22兆円の負担と債務認識」『立命館経営学』第57巻第5号、39-62頁。
- (2021)「原発事故責任と競争の両立不可能性——東電委員会の議事録をめぐって」『立命館経営学』第60巻第2号(近刊)。
- 熊本一規 (2017)『電力改革の争点——原発保護か脱原発か』緑風出版。
- 原子力資料情報室 (2020)「託送料金は打ち出の小槌ではない——東電福島第一原発事故の賠償負担金と廃炉円滑化負担金の託送回収について」(声明)9月30日。
- 小島延夫 (2018)「原発ADRの現状と課題」『法律時報』第90巻第8号、71-77頁。
- 小森敦司 (2018)『「脱原発」への攻防——追いつめられる原子力村』平凡社新書。
- 小柳春一郎 (2015)『原子力損害賠償制度の成立と展開』日本評論社。
- (2017)「原子力損害賠償制度の歴史と見直しの論点——事業者無限責任制度は、『いかにして』成立したか? 見直すべきか?」『環境と公害』第46巻第4号、22-27頁。
- 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』第24号、166-180頁。
- (2020)「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」『年報科学・技術・社会』第29号、69-102頁。
- 澤昭裕、原子力損害賠償・事業体制検討委員会監修 (2013)『新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて』21世紀政策研究所。
- 澤昭裕・竹内純子 (2013)『原子力事業・体制整備に向けて』21世紀政策研究所。
- 潮見佳男 (2015)「福島原発賠償に関する中間指針等を踏まえた損害賠償法理の構築」淡路剛久・吉村良一・除本理史編『福島原発事故賠償の研究』日本評論社、101-122頁。
- 消費者委員会 公共料金等専門調査会 電力託送料金に関する調査会 (2016)「電力託送料金に関する調査会 報告書」7月。
- 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。
- 田邊朋行・丸山真弘 (2012)「福島第一原子力発電所事故が提起した我が国原子力損害賠償制度の課題とその克服に向けた制度改革の方向性」電力中央研究所報告 Y11024。
- 星野英一 (1961)「原子力損害賠償に関する二つの条約案」『ジュリスト』第236号、40-49頁。
- 除本理史 (2016)『公害から福島を考える——地域の再生をめざして』岩波書店。
- (2017)「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』第87巻第4号、350-353頁。
- (2020a)「福島原発事故における『賠償政策』——政府の復興方針は賠償指針・基準にどう影響を与えてきたか」『経営研究』第71巻第1号、1-16頁。
- (2020b)「コスト面から原発事故を検証する」日本平和学会編『戦争と平和を考える NHKドキュメンタリー』法律文化社、182-185頁。

“TEPCO reform” and responsibility for the  
Fukushima nuclear accident:  
A review of deliberations leading to the reform  
proposal and their afterward

Eri Osaka, Kenichi Oshima, Eri Kanamori,  
Hajime Matsukubo, Masafumi Yokemoto

Summary

The objective of this paper is to clarify the current stage of ambiguity with regard to “responsibility” for the Fukushima nuclear power plant accident. Specifically, the December 2016 “TEPCO reform” proposed by the Committee for Reforming TEPCO and Overcoming 1F Challenges (TEPCO Committee) established by Japan’s Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) will be reviewed with two main aims. The first aim is to clarify the deliberations discerned from closed-meeting minutes leading to the reform proposal. The second, to examine the current state of reforms, more than four years after the proposal was formulated, from several perspectives. Through this process, the evidence shows how the structure of “balancing responsibility with competition” at the heart of the proposal’s framework is unreasonable, how irrationality results from the ambiguous nature of the government’s responsibility for the Fukushima nuclear accident, and the fundamental problems associated with the bailout of TEPCO.

While limiting TEPCO’s responsibility for the Fukushima nuclear accident and transferring the burden to electricity consumers, policies to promote electricity system reforms and “TEPCO reform” are steadily underway. The future of such “reform” is uncertain today, but their trends should continue to be monitored.