

第 42 号(2011. 8. 29 配信)

「日本の電力・民営の成り立ち」の話・後編に入ります。テキストは前回紹介した日経紙上の『やさしい経済学』一橋大学教授・橘川武郎さんの連載記事です。

9電力の黄金時代

1951年(昭和26年)に電力事業再編成によってできた9電力各社は、50年代後半から70年代初めにかけての日本経済の高度成長期に「低廉で安定的な電気供給」を実現しました。55～73年に、東京都区部の消費者物価指数は2.4倍になりましたが、東京電力の電灯総合単価は1.2倍にとどまりました。この時期は、民間電力会社が企業努力を重ねて、安価で安定的な電気の供給という公益的課題を達成し、日本の電力業の歴史の中で、特筆すべき「黄金時代」といえます。なぜ高度成長期に、民営公益事業方式が大きい成果を上げ得たのか。その理由として、橘川氏は次の2点を上げています。

第1は、後の時代と違って、官と民との間に相当の緊張関係があったこと。この時代は、電力の国家管理を復活しようともくろむ政府と、民営9電力体制の定着を目指す民間電力会社とが、官営か民営かをめぐってツバ競り合いを繰り返しました。戦前の電力事業法が1950年に廃止され、戦後の新しい電気事業法が制定された64年まで、14年間もの空白が生じましたが、経営形態をめぐる対立が深刻だったからです。政府は特殊法人の電源開発を設立し、佐久間ダムを建設して官営の優位を誇示しました。対抗して9電力の一角を占める関西電力が、単独で黒部川第四発電所を建設し、民間でも大規模ダム開発ができることを示しました。

両者の対立は、結局は、民間電力会社側が、経済性の観点から、電源開発を水力中心から火力中心に転じ、主要な火力発電用の燃料を石炭から石油に変えて、勝利をおさめました。水力中心に固執し、火力では石炭に傾斜した政府側は敗北でした。この結果、64年制定の新電気事業法では、民営9電力体制が認められました。

民間公益事業方式が成果を上げた第2の理由は、市場独占が保証されていたにもかかわらず、9電力各社が活発に合理化競争を展開したからです。50年代後半から70年代初めのこの時期は、その前・後と異なり、電気料金の改定が9社いっせいでなく各社ばらばらで、他社より少しでも長く値上げをしないですむようにと、各社が競い合って経営合理化に取り組みました。その結果、電源の大容量化、火力発電の熱効率向上、火力発電用燃料の油主炭従化、火力発電所の無人化、送配電損失率の低下などが急速に進みました。

橘川氏は、この時期の9電力会社は、民間活力を大いに発揮して「お役所のような存在」ではなかった、と述べています。

石油危機の影響

1973年(昭和48年)に起きたオイルショック(第1次石油危機)は、日本経済の高度成長だけでなく、9電力体制の「黄金時代」をも終わらせました。「黄金時代」を支えた政府と9電力間の緊張関係、各社間の合理化競争のいずれもが消滅し、電力業界が新局面に入ったからです。

政府と9電力会社間の距離は、電力施設立地難の深刻化と、原子力開発の重点化という2つの事情から、一転して近くならざるを得なくなりました。すでに70年代に入ると産業公害が大きい社会問題となり、その影響で、電力関連施設をめぐる立地難がきびしくなりました。電力会社だけでは克服できず、行政への依存を強め、立地難を緩和しようとしてきました。電源開発促進税法など電源3法が74年に施工され、発電所を受け入れた自治体には、交付金が流れるようになります。

原子力政策も政府と9電力間との距離を縮めるうえで大きい意味がありました。「安定的な電力供給」を最重要課題に掲げた9電力会社は、オイルショック時の石油輸入の途絶に危機感をつのらせ、原子力開発に全力を挙げるようになりました。電源構成に占める石油火力の比率は、2009年では8%でしたが、73年の比率は73パーセントに達して過度の石油依存でしたから、高依存率からの脱却が必要でした。

一方、9電力が推進し始めた原子力開発は、スムーズに進行したわけではありません。この頃には、原子力発電の安全性に対する不安感が、国民に強く広がっていました。十分な国民的コンセンサスが得られない状況下で原子力開発を進めることになった9電力会社は、政府の強力な支援を必要としました。この脈絡で、原子力政策が政府と9電力との間の距離を縮める意味合いを持ちました。

また、原油価格の急騰で、9電力会社は、74年から80年にかけて電気料金を3回にわたり大幅値上げしました。74年以降、各社は料金改定に際して、横並びでいっせいに行動するようになりました。電力業界のカルテル的傾向は強まり、以前に作用していた「値上げ回避のための合理化競争」のメカニズムは消滅しました。安定供給至上主義が浸透する一方で電気料金は上昇し、「低廉な電気供給」は過去のものとなりました。電力会社は「お役所のような存在」に変容し、民間活力が後退しました。90年代半ばから始まる電力自由化を必然化する状況が形成されていったといえます。その話は、末尾に記します。

原発の光と影

橘川氏は、次に「原発の光と影」の1章を記述しています。私見は脇に置いて、同氏の記述をもとに、以下に、この章の要点を書き続けていくことにします。

日本の原子力発電のスタートは、1950年代半ばのこと。55年(昭和30年)に原子力基本法など原子力3法が成立しました。当時は、電力業の経営形態をめぐる政府と電力会社との間に対立も見られたけれど、原子力発電(以下「原発」と記します)に関しては、初めから官民協調が成立していました。

今日までの原発の歩みは、①国民的期待を受けてのスタート(55～73年)、②原子力大規模開発と国論の分裂(74～85年)、③国策民営方式による調整(86～2002年)、④原子力カルネサンスと政策的支援(03～10年)、⑤福島第1原発事故以後(2011年)という5つの時期に分けてとらえることができます。

①の時期は、原発が「夢のエネルギー」として期待を集めた特有の事情がありました。当時は国内炭の減退によるエネルギーの自給率の低下が不安視され、原料のウランを輸入するものの、それを長期にわたり使用することができる原子力が、準国産エネルギーと見なされ期待が高まったのでした。オイルショック直後の②の時期には、「脱石油の切り札」とされた原発の必要性が高まり、数多くの原発が建設されました。しかしこの時期は、原子力船「むつ」の事故や米国のスリーマイル島原発事故などが起き、原子力利用の危険性に対する認識が高まり、原発をめぐる国論が二分されるに至りました。

86年(昭和61年)の旧ソ連チェルノブイリ原発事故は、原発の危険性を世界に示しました。日本

の国内でも高まった「脱原発」の声に対抗して原子力開発を進めるには、「国策」であると前面に押し出さざるを得ませんでした。③の時期には国策民営方式による調整が本格化しました。難しさを増した原発の立地を進めるために、地元の説得に当たっては、「国策」であるからと特に強調せざるを得なくなりました。

④の時期には、石油、石炭、天然ガスなど化石燃料の価格高騰、地球温暖化問題への危機感の高まりなどを背景に、原発の再評価が世界的に進む「原子力リネサンス」が国際的な潮流に現れました。技術的、経済的な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」とみなされました。しかし、⑤福島第1原発事故を契機として、その流れは変わろうとしています。

こう振り返ってみると、原発の歩みには、光と影が幾度も交錯し、原発のこれからを決めていくには、原発を即刻ゼロにできにくい現況も考慮に入れ、危険性と必要性の双方を直視して、冷静な議論が求められます。

「原発の光と影」はここで締めくくり。以下に関連する問題、課題を記していきます。

国策民営の矛盾

日本の原発事業は、民間9会社によって営まれながら、「国策」による支援=国家の介入が必要不可欠という矛盾を抱えています。前述した事情は、原発立地が電力会社単独ではできず、電源3法の枠組みなしでは不可能ということでした。この枠組みとは、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立地に協力した自治体に支給する仕組みです。

ずっと深刻なのは、使用済み核燃料の処理。「バックエンド問題」と呼びます。リサイクル(再処理)するにせよ、ワンススルー(直接処分)するにせよ、国家の介入なしでは実行不能です。日本政府はリサイクル路線を採用していますが、核不拡散政策との整合性を図る必要があり、それは市場メカニズムとは別次元の政治的・軍事的事柄です。

さらに、実際に起きた福島第1原発の事故では、最重要の非常事態発生時の危機管理についてさえ、民間電力会社だけでは対応できないことが明白になりました。自衛隊、消防、警察、そして米軍までもが1~4号機の冷却のために出動せざるを得ませんでした。

現行の「国策民営方式」の大きい問題点は、原発をめぐる、国と民間電力会社との間に持たれ合いが生じ、両者間の責任の所在が不明確になってしまっていることです。

エネルギー政策のあり方として、「国策」がどうなるか、現時点では不明ですが、少なくとも国策民営の矛盾は速やかに解決を計るべき事柄です。橘川氏は、電力各社が、国策の支援が必要不可欠な原発事業を、経営から引き離す方が、よ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と述べています。その上で、9電力中最大の東京電力でさえ、いったん重大事故を起こせば経営破綻の瀬戸際に立たされる現実を見れば、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で、原発事業を分離しようという声が上がっても不思議ではない、と結んでいます。

全面自由化は頓挫か

終章の「残された課題」の中で、橘川氏は、オイルショック後の時期にも「安定的な電気供給」は確保されたけれど、「低廉」が難しくなり、1980年代半ばに石油価格が下がり為替市場で円高が進んでも、電気料金が高止まりしていると批判が集中した経過を取り上げています。批判を浴びた電力業界が95年(平成7年)から実施したのが電力自由化です。専門的な内容は省きますが、2008年までに4次にわたって遂行され、新規参入や事業間競争ができる重要分野が徐々に拡大中です。その過程で電気料金は低下し、95年度から2005年度の間約18%下がりました。しかし家庭分野にまで広げる「全面自由化」は見送られ、自由化の分野は需要全体の6割にとどまります。また、電気事業者間の地域を超えた競争は、わずか1件しか起きていません。日本の電力自由化

は、道半ばで頓挫の現状です。

例の「計画停電」で、非常時に北海道から九州まで必要な規模の電力融通にする声が強まりました。それを可能にするには、すでに述べた東と西の周波数の違いを変換する装置や、同じ50ヘルツ同士でも、交流をいったん直流に変え、再び交流に戻すため脆弱な北海道・東北間の連系線を抜本的に拡充し強化する必要があります。周波数変換装置や、この連系線拡充ができれば、電力会社間競争が現実味を増します。

競争が本格化すれば、電力の需要家にとって有益であるばかりか、長い目で見れば、電力各社にとっても競争がプラスに作用します。電力各社が個性を発揮して切磋琢磨すれば、民間活力は必ず向上します。日本の電力業が長年採用してきた「民営公益事業方式」が光を取り戻し、本来の力を発揮するには、電力会社間競争が大きな意味を持っています。

(8月25日記。国際サブロー)