

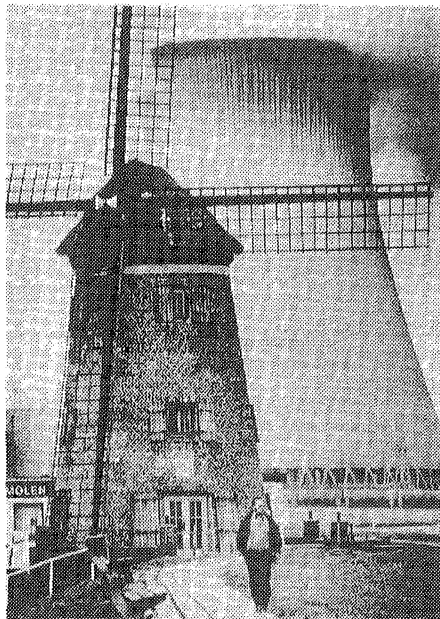
# 電力独占制度の 根本的見直しを



室田 武  
一橋大学教授

## エネルギー行政の大枠と 原発

日本の従来のエネルギー行政を表面的に見れば、経済成長に見合う量のエネルギー源が確保されるよう、単純な数字合わせをしてきたといえるであろう。そして、中央諸官庁や



産業界があえてマイナスの経済成長を期待するなどということはないから、エネルギー供給量も年々増やさねばならないという政策が採用され続けてき

た。

もちろん、いくら単純とはいえ、エネルギーの所得弾性値くらいは考える。これは、国民総生産（GNP）の成長率1%毎に何%のエネルギー量増加率に対応するかを示す概念である。歴史的には、重化学工業主導型の経済ではこの弾性値は一を越える大きさであるのが通例であった。他方、情報産業などの肥大するいわゆる「軽薄短小」型経済では、一をかなり下回るだろうといわれている。しかし、一より小さくなるからといっても、それが0を下回ってマイナスになると予想する人は滅多にいないから、経済成長を前提とする限り、たとえ弾性値の変化を考慮に入れても、エネルギー供給量は多かれ少なかれ増やさねばならない、ということだったのである。

とはいえ、エネルギー源は多種多様であり、あるものを増やすために、別のものの存在が障害であれば、その利用を抑止するための政策や行政指導が行われる。たとえば、現下の日本経済を特徴づける石油文明は、一九六〇年代に国産石炭や薪炭（薪と木炭の総称）を抑止し、それらの減少分をはるかに上回る原油や天然ガスの輸入量を増やす、という方法で地歩を築いてきたのである。すなわち、表面的なエネルギー供給総量の増大の陰には、政策的に生産削減を迫られたエネルギー源もある。

いずれにせよ、エネルギー供給総量を増やし続けるのが政策の大前提であった。そして、その前提下で一九七〇年代以降飛躍的に伸長したのが原子力発電（原発）である。もち

ろん、その立地予定地周辺の住民や都市消費者の一部の間での反対運動はあった。これに対して、電力会社や行政当局は、涸渇の恐れがある石油や石炭に代るエネルギー源の主役として原発しかないという論法で必要性を宣伝した。また、核燃料費が安いため、発電コストの面で原発は火力発電などより安価だという経済性を強調した。

だが実際には、原発が増えた結果、石油、天然ガス、石炭からなる化石燃料全体の消費量が大幅に減ったなどということはない。七三年のオイルショック以前までの急速な増大にブレーキがかかったという程度のことであり、特にガソリン、軽油については増大が続いている。発電コストについても、未だに大型原子炉については世界的に前例のない廃炉に要するコストや、長寿命の核廃物の数千年、数万年にも及ぶ超長期的保管に要するコストなどを考えると、原発のコスト高はほとんど明白であるように思われる。

それにもかかわらず、原発がこれまで伸長してきたのはなぜか。問題は、どうやら石油代替エネルギーや発電コスト云々にあるのではなく、

法制度とその運用にあるのではなからうか。

### 電力の超広域独占への疑問

現行の「電気事業法」(電事法)の下では、発電事業は「一般電気事業」と「卸電気事業」とに二分されている。その他に「自家用電気工作物」の規定があり、その設備を保有して発電が行われる場合を自家発電という。

これらのうち、一般電気事業を別な言葉でいえば、それは小売り電気事業のことである。現在の日本においては、北海道電力(株)から九州電力(株)に至る九つの電力会社——いわゆる九電力に沖縄電力(株)を加えた計一〇社が、一般電気事業者として認可されている。発送配電一貫経営を行うこれらの電力会社の経済学的にみた特徴は、各社が超広域にわたる独占の地位を享受している、という点である。市場経済を前提とする日本において、なぜそのような独占が存在するかということの法的根拠は、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(独禁法)が、電気事業を適用除外にしているからで

ある。すなわち、「自然独占事業に固有な行為」を定めた独禁法二一条は、「この法律の規定は、鉄道事業、電気事業、瓦斯事業その他その性質上当然に独占となる事業を営む者の行う生産、販売又は供給に関する行為であつてその事業に固有のものについては、これを適用しない」と述べている。

ここで注意したいのは、電気事業についての程度広い地域にわたるまで独占が許容されるのか、独禁法は何も具体的に述べていないことである。実際問題としては、たとえば東京電力の場合、関東一都六県に山梨県を加えたきわめて広い範囲を供給区域としており、そのような超広域独占が技術的にみて能率のよいものかどうか、社会経済的にみて公正かどうか、はなはだ疑問である。

独禁法本来の主旨からすれば、それが適用除外とするのは、公共の利益や事業の技術的特性からみて適正と判断される範囲内の独占に限られるであろう。また、鉄道の場合に、JR系の会社と私鉄とがほぼ同一地域に混在することが認められているように、ある事業を独禁法の適用除外とすることは、その事業が独占で

なければならぬことを意味しない。

参考までにアメリカについてみると、そこでは「一九八三年現在、三、一二〇にのぼる電気事業者が存在し、その経営形態別内訳は、私営二六一、地方公営一九一七、農村電化協同組合九三六、連邦公六となつている」(電気事業講座編集委員会『電気料金』、電力新報社、一九八六年、一六七頁)。西ドイツの場合は、「九つの発送配電会社を中心となり、さらに地域の配電事業者を加えて約一、〇〇〇社の電気事業者があり、それぞれ地域独占の下で電力供給を行っている」(前掲書、一七二頁)。

こうした例をみると、日本の一般電気事業者の独占範囲は広過ぎるのではないかと、先述の疑問はますます強まる。超広域独占であるために資本力は強大となり、その結果建設費その他莫大な費用のかかる原発の開発が進めやすいという構造が作り出されているのではあるまいか。アメリカでは、一九七〇年代半ば以降、原発の新規発注はゼロとなり、それ以前の既契約分についても一〇〇件以上がキャンセルされ、開

発は停滞しているが、その主たる理由が原発の不経済性にあることは今日ではよく知られた事実である。電力の小売りを認められた事業者が三〇〇〇以上もある状況下では、不経済な技術からは撤退するというインセンティブ（誘因）が引きやすいのである。西ドイツの場合も同様のことがいえるであろう。

そこでつぎに、日本の場合、不経済な原発開発がなぜ進んでいるのかを電気の独占料金制度に立ち入って考えてみよう。

### 供給規定算定要領の概略

一般電気事業者についての「供給規定」を定めた電事法一九条二項によれば、電気料金は通産大臣の認可を受けたものでなければならず、「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であること」を認可の要件の一つとしている。電事法が述べているのはこれだけだが、適正原価と適正利潤の和は総括原価と呼ばれる。

先述の独占法適用除外規定に関係することであるが、電気事業に限らず、公益事業一般は多かれ少なかれ

独占の性格を帯びる。そこで、公益事業の独占価格の設定の仕方が問題となる。この点についてアメリカでは、一九世紀末から今世紀初めにかけて公益事業の料金をどう定めるかについて論争が繰り返され、その結果生まれたのが総括原価方式であり、日本もこれを導入した。その考え方は以下のとおりである。

すなわち、独占を手放して容認すれば、独占者は著しく高い料金を消費者に課してポロ儲けをしかねない。これは公共の利益に反する。他方、これを避けるために利潤を0とし、原価＝料金となる規制を設ければ、事業者は、望ましい技術選択は何かなどについて絶えず研究することを怠り、放慢経営に陥ったりして、その結果、競争的な市場経済の利点はすべて損なわれるであろう。

そこで、合理的な投資の原資調達を可能にする利潤の稼得は認めるが、それが暴利にならないことを保証するため、適正利潤の概念が創出された。つまり、独占利潤算定の基礎とするにふさわしいレートベース（料金基底）をあらかじめ定め、その一定割合を適正利潤と定義するのである。

ところで、前述の電事法は、この方式の大枠を規定しているだけで、その運用については、通産省資源エネルギー庁の内規である「供給規定料金算定要領」が、適正原価と適正利潤算定の細目を定めている。これは、戦前の旧電事法の下での「電気料金の算定基準に関する省令」およびその実施細則である「電気料金算定要領」を基本的に受けついでのもので、資源エネルギー庁の内規という性格上、法律的な拘束力をもつわけではないものの、認可権限をもつ通産省がこれに基づいて料金申請内容の審査を行う以上、「この要領は、

電気事業者を事実上拘束することになる」（電気料金問題研究会編『市民の電気料金——その性格と仕組み』、電力新報社、一九八四年、二六頁）。

これによると、適正原価の算定にあたっては、まず実績と将来についての合理的と思われる予想に基づいた需要想定や工事計画等をたてる。つぎに、そうした計画に基づいて、減価償却費（一九八〇年以降、定額法から定率法に変更）、営業費（人件費、燃料費、修繕費、購入電力料、財務費用その他の費用の合計か

ら関連費用と控除項目額を差し引いたもの）、諸税を計算し、それらの総和を適正原価とする。

他方、適正利潤は適正報酬ともいい、電気料金制度調査会の一九五八年の答申に基づいて採用された先述のレートベース方式によって計算される。レートベースは、事業に対して投下された「真実かつ有効な資産」のことで、これに一定の報酬率を乗じた値が適正利潤である。現行の供給規定算定要領の下では、電気事業固定資産、建設中資産（建設仮勘定の二分の一）、装荷中および加工中等核燃料、特定投資、運転資本、繰延資産がレートベースを構成している。報酬率は、「電気事業が合理的な発展を遂げるため必要な資金を調達することができる程度の率であること」を要し、さらに全般的な金利水準等を考慮したうえで、経験的に妥当なところに定められるべきもの」（前掲書、六七頁）とされており、上記の一九五八年答申の際に八％と定められ、その後の低金利時代になってもこの高水準が維持された。しかし、円高と逆オイルショックの下で諸産業界が電気料金値下げを強く求める時代が到来し、この新

状況下で報酬率を八％として算定すると料金をほとんど値下げできないことの判明した一九八七年一〇月の料金改正申請時には、七・二％という値が採用された。

**原発投資を促す現行のレートベース**

以上で略述した独占電気料金決定の仕組みの下では、火力発電などに比べてはるかに建設費の高い原発を開発すればするほど、固定資産と建設中資産が増えてレートベースが膨張し、したがってまた適正利潤の幅が拡大する。さらに、核燃料はレートベースに算入されるが、火力発電用の燃料（重油、石炭など）やその長期購入契約額は算入されないことも、現行の制度がいかに原発を優遇しているかをよく物語っている。

特定投資についてみると、これは、収益のあがる見通しのまったくない事業への投資や、配当の出る可能性のない株式会社の株の保有額として定義されている。具体的には、特殊法人・動力炉核燃料開発事業団や日本原子力発電株式会社などへの投資がこれにあたり、そこでもまた

原発優遇策が明白である。

要するに、原発開発を進めれば進めるほどレートベースが増え、それに比例して利潤が増える。そしてその利潤が、次期の原発建設のための銀行からの借入金に対する利子支払いを可能にするわけだ。つまり、原発を一基つくれば二基目がつくり易くなり、二基あれば三基目のための資金調達が可能となり……というふうにして雪だるま式の原発増設がなされるわけである。このように非合理的な過大投資を電力会社に断念してもらうためには、建設中資産、加工中等核燃料、特定投資のレートベース算入を禁じる方向での供給規定の改正が必要であろう。

**独占範囲の縮小と自家発電の推進を**

料金制度面での改正だけでなく、独占禁法本来の主旨にもどって、現行の超広域独占を分割し、社会的、技術的にみて適正な規模の独占へと移行させることも、脱原発にとって重要な課題である。すでに電気通信の分野では、第二電々等が登場してNTTの全国独占体制が改められつつ

あるように、電力についても旧来の超広域独占の抜本的な見直しが必要である。

また、コージェネレーション（熱併給発電）のような省エネルギー的な技術をも含めて自家発電がやりやすい制度を創出することも大切である。この点についてアメリカでは、早くも一九七八年に公益事業規制政策法（略称パーパ法）が制定された。これは、技術的に一定の信頼性を満たすコージェネ、あるいは再生可能エネルギー源を用いる小規模発電の自家設備を「認定設備」とし、そうした自家発電者に電力不足が生じれば電力会社はそれに売電し、余剰が生じればそれを買電するという双方の義務を課したものである。このパーパ法の下で「認定設備」は急増しており、カリフォルニア州、テキサス州などで、原発を増やさずに、しかも化石燃料が節約されるという結果を生みつつある。

備により製品コストの削減を図れるとすれば、電力独占とは異なつて競争にさらされている通常の企業がそれを導入しようとするのは当然である。通産省も、こうした企業動向をまったく無視するわけにいかなくなり、一九八六年にはコージェネ運営基準検討委員会を設け、商用電源との「系統連系技術ガイドライン」を作成した。これが一つの突破口となり、その後いくつかの規制緩和が行われている。たとえば、松下興産が大阪市内に建てた「ツイン21」ビルにおいては、ガス・タービン式のコージェネによる電気を同ビル内の一般のテナントに売電することが認められた。

旧来は、卸電気事業者や自家発電者による売電は、関連会社等への「特定供給」が認可された場合に限定されていた。これに対して、上記の事例は一般の最終需要家への売電が認められたものであり、画期的といえる。これまで縦割りになっていた電事法、ガス事業法、熱供給事業法を今後は総合的に見直し、電力の超広域独占を解体する方向での議論の高まりを期待したい。

（むろた・たけし）