原子力発電所の監督・運営に関して論ずる。理解を深めるために過去に遡ってこれを検討する。

日本の電力会社は1883年に東京電灯会社が設立許可を得て発足したことで始まる。1906年頃までは　小規模な火力発電に依拠する電灯会社が都市ごとに事業展開し、競争が殆ど発生したかったが1907年から水力発電をメインとする地域的な電力会社が多く設立され、市場競争が展開された。

1932年頃にはカルテル組織である電力連盟が成立したことと供給区域独占原則を掲げた電気事業法の施行により電力会社の市場競争が終焉する。そして民有国営の日本発送電と９配電会社が発送電事業と配電事業を独占的に担当する電力を国家が管理する流れとなる。この電力国家管理は民間から国営に移ったことでパフォーマンスの低下や水力中心の発電による電力供給の不安定、発送電事業と配電事業の分断など不合理な面も存在した。

戦後ではGHQと松永安佐エ門氏との会議により日本発送電が解体され9電力会社が民営化し、引き続き地域独占することで市場競争は存在しないという体制になった。

1980年代からの各分野での規制緩和の流れが電力業にも及び、1995年には電気事業法が改正され、発電部門への新規参入、料金制度、保安規制などの点に於いて規制緩和が為された。

日本の電気事業は大まかにこのような経緯で現在に至っている。それぞれの時代での行政、あるいは法律との関係を確認したい。

明治では反官自立のスローガンの影響や明治政府が電気通信業に積極的で電力事業に対してあまり興味を持たなかったこと、発電事業者が比較的大きな財力を持っていたことなどにより、明治政府の干渉を殆ど受けず、電力事業は自律的に自由競争の下で営業していた。

このような体制は電力外債問題によって崩れた。1931年の金輸出再禁止による円安の影響で外債発行者である各電力会社は深刻な打撃を受けた。そこで電力会社は利払い負担軽減のために日本政府や金融機関に対して共同歩調をとる必要に迫られた。1932年4月にはカルテル組織である電力連盟を結成。その8ヶ月後に電気事業法が改正・施行された。この改正により公的監督機関である電気委員会が発足した。電気委員会は電力会社の新規参入を厳しく規制した。

戦後になり、1955年に日米原子力協定に調印し、同年に自主・民主・公開を３原則とする「原子力基本法」、「原子力委員会設置法」、「総理府設置法の一部を改正する法律」からなる所謂「原子力３法」が成立し翌年には原子力委員会が発足された。原子力委員会は内閣府に所属する。業務内容は原子力研究・開発及び利用の基本方針を策定し、その経費の配分計画を策定することを主とする。

電源構成の火主水従化や燃料の油主炭従化のプロセスでは日本政府と９電力会社との間に見解の相違が生じるも電力会社側が主導権を取る形で事態の進展が見られたが、原子力発電の事業化のプロセスでは政府と９電力会社間での意見の相違は殆ど無かった。原子力開発自体が軍事的要素を含んだ日米政府間の国際政治問題としての性格を色濃く持っており、電力会社にとっては政府の協力を得ることが原子力発電の事業化を進める上で不可欠だったからだと考えられる。

この後、石油危機の影響を日本国民も受け、原子力発電の実用化の利益を享受するが他方で、原子力発電の安全性に対する不安感、不信感も根強く存在していた。1974年に発生した原子力船「むつ」の放射能漏れ事故がこれに拍車をかけることとなった。そこで、政府と電力会社は原子力発電の安全性の確保に努め不安感や不信感を払拭することに力を注いだ。そうして、１９７９年に原子力安全委員会が発足した。（原子力安全委員会も内閣府に所属する。原子力利用時の安全を確保することを目的としていて主に専門家で構成される。原子力委員会が企画した計画などが安全面を重視した観点から改善されるように勧告するといった役割を果たしてきたが1990年頃から原子力発電を推進したいと考える官僚が原子力安全委員会に就いたため、その役割を十分に果たすことができなくなったといわれている。）

しかし、１９８６年にまたしても原子力発電への信頼を失墜させる事故が発生した。チェルノブイリ原子力発電所事故である。この結果、原子力発電に対して開発投資がなされなくなったばかりか、市民グループを中心に全国規模で原子力発電の反対運動が起きた。

そこで、電力会社は更に政府の協力が必要となった。即ち、原子力発電の開発にあたって「国のエネルギー政策への協力」というお墨付きを欲したのだ。政府の保証が顕著になっている制度として原子力損害の賠償に関する法律、所謂原子力損害賠償法の第１６条が例として適当ではなかろうか。この内容は原子力損害が発生した際、その損害が甚大である場合に政府が原子力事業者に対し、原子力事業者が損害を賠償するために必要な援助を行なうものとするというものである。これにより万が一の場合でも損害賠償は支払われるという保証が為されているようであるが税金が投入されることに納得しがたいものだ。

賠償金に関連する一般法としては民法７０９条に「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。」という規定があるが、この法律の要件は故意又は過失による権利侵害である。過失とはある事実を認識・予見することができたにもかかわらず、注意を怠って認識・予見しなかったという状態を指す。おそらくこのことを踏まえてのことであると私は予想するのだが政府は震度６以上の地震や原子力発電所がテロの被害に遭うことなどを敢えて想定していなかった。例として政府は放射性物質が海に流出することを想定していなかったため、野菜に関して放射性物質含有量の上限値を設定していたが魚に関して放射性物質含有量の上限値を設定していなかったことなどがあげられる。ここで問題なのは地震や津波を日本で想定しないのは明らかに過失があると思われるが三権分立の観点から裁判所が政府の過失を指摘するのは難しく不法行為に基づく損害賠償請求が困難であるという点である。この条文の時効が3年であるため被災地が一旦、落ち着いてしばらくした3年後くらいに弁護団を結成して大規模な訴訟が起きると予想される。

原子力発電所では本来、地震や津波といった自然災害やヒューマンエラーなどの事故よりも意図的なテロの方がリスクは当然高い。これも想定すれば政府が不利になり、あるいは反対運動が激化するという懸念から想定されてこなかった。しかし、２００１年９月１１日の同時多発テロが発生したことで、「日本の原子力発電所はテロ被害に遭うことはないだろう」という悠長なことは政府も電力会社も言っていられなくなった。

そこで2001年に経済産業省に所属する原子力安全・保安院が発足した。原子力安全・保安院はテロから原子力発電所を守るためにより高度な安全性を確保しようという志の下で発足したが、喉元過ぎれば熱さ忘れるといった感じで職員はテロのことはすぐに忘れてしまっていたようで今回のようにテロどころか自然災害による被害すら防ぐことができなかった。

原子力安全・保安院は現在では原子力委員会と原子力安全委員会を兼ね揃えたような役割を果たし、自ら原子力発電について企画し、自らで安全の確認をするという業務、あるいは民間の原子力発電所の企画をチェックするなどの業務を行っている。このような体制では原子力発電所の促成と抑制のバランスが取れないのは明白であり、今回の原発事故の一因は福島原発の計画書を認可した原子力安全・保安院にもあるといえる。

政治的な面では自民党は取り分け麻生元首相は防災に対して比較的、税金を導入するという思考を持っていた印象が強い。しかし、民主党は巨大地震のようにいつ、どこで発生するか分らない問題に対して税金を懸けるのは無駄でむしろ子供手当などに税金を使う方が合理的だと判断する思考の議員が多い。そうして災害対策予備費、学校耐震化予算、地震再保険特別会計などの仕分けが為され、今回のような被害が出てしまった。これに関しては有権者にも責任があると考えられなくもない。従って、東京電力が支払いきれない賠償金に関して税金を使うというのは全く筋が通らない話ではないと私は考える。

原子力を含めた新しいエネルギー源、取り分けクリーンエネルギーの開発に税金が使われているという現状を見直さなければならない。二酸化炭素や窒素酸化物を出さないエネルギー開発に税金を充てるというのは印象こそ良いが技術開発の仕組みを揺るがしてしまう。技術開発は企業が独自に開発資金を投資して行い、成功して世間の人がそれを必要に感じれば大きなリターンを得るのが本来の姿である。　開発に税金を充てることで技術者のモチベーションを下がることに繋がり、寧ろ開発が遅れるのではと私は危惧する。技術開発が成功し商品化した暁にその商品を政府が購入すれば事足りる話だ。クリーンエネルギーを推進しているのではなく、官僚の天下り先の確保しているように見える。

このように其々が自らの個人的な利益、立場のみを考えて政策決定をしていた結果、今回のような大規模な被害をだすことになったのだと考える。

参考文献

日本電力業発展のダイナミズム　著・橘川武郎