


意見書

八田 達夫 

2024年 10 月 30 日

私が、2023年9月1日付けで作成した意見書（以下「2023年9月1日八田意見書」という）に関し、国（経済産業大臣）の令和6年7月31日付け第1準備書面（以下「国控訴第1準備書面」という）によって反論がなされたので、その点について、以下の通り意見を申し述べる。

(目次)

1	電力自由化後の電力料金の決定について.....	4
(1)	国の主張.....	4
(2)	電力自由化の意味.....	4
(3)	電力自由化以降の卸売電力価格の決定方式.....	5
(4)	相対取引の価格と競争的市場の価格.....	6
(5)	小括.....	7
2	電源費用自己負担の原則.....	9
(1)	国の主張.....	9
(2)	電源費用と利益.....	9
(3)	電源費用自己負担の原則.....	10
(4)	「特定の発電事業者から電気の供給を受ける需要家と受けない需要家の間の負担の公平性」について.....	12
3	法原則としての「汚染者負担の原則」.....	13
(1)	国の「原子力発電事業者は、託送回収の有無にかかわらず賠償負担金及び廃炉円滑化負担金を回収する必要がある」との主張について.....	13
(2)	過去の需要家と現在の需要家の公平性.....	13
(3)	汚染者負担原則（公害対策基本法第22条）.....	14
(4)	小括.....	14
4	原子力損害賠償法における原発事故賠償負担金のあり方.....	16
(1)	国の主張.....	16
(2)	2023年9月1日八田意見書にいう、原子力損害賠償のあり方は、原子力損害賠償法及び公害対策基本法に即したもので、政策論ではないこと.....	16
(3)	特定の発電事業者の損害賠償金を、送電料金に上乗せしてすべての電力需要家に負担させることを定める法律上の規定はないこと.....	17
(4)	東京電力の法的整理の欠如.....	17
5	平成11年1月21日の電気事業審議会基本政策部会報告.....	18
(1)	電力自由化の重要な視点を規定するなどした画期的な報告.....	18
(2)	平成11年報告が定めた送電料金についての2つの原則.....	18

(3) 「送電に関する公益的課題」	19
(4) 賠償負担金及び廃炉円滑化負担金は、発電者が負担すべきコストであること.....	20
6 公益的課題、公益的負担.....	21
(1) 国の主張.....	21
(2) 「平成11年当時から、需要家は託送料金を通じて必要な負担を公平に負うべきことが確認されていた」事実はないこと.....	22
(3) 送電料金は、公平な競争を担保するという目的に即した送電料金原則に照らして透明な決定をする必要があり、政治的な判断を要することは、経済産業大臣の権限を超えること.....	23
(4) 離島補助金について.....	24
(5) 廃炉負担金.....	25
(6) 災害対策としての賠償費用負担.....	26
7 ストランデッドコストをめぐる議論について.....	29
(1) 国の主張.....	29
(2) ストランデッドコストを持ち出すことが不適切であること.....	29
8 元政府委員による意見書.....	31
9 まとめ.....	33
付論 電力事業の費用の種類と負担主体.....	36
(1) 電力事業の費用の種類と負担主体.....	36
(2) 「公益的補助金の財源に関する原則」	36

1 電力自由化後の電力料金の決定について

(1) 国の主張

国は、「小売電気事業者は、その日の需要に対応した電力を調達し、安定した電力供給を行うため、相対取引を行うことがあるが、市場環境、取引期間、取引規模等の取引条件が異なる上、各発電事業者において異なる人件費や燃料費等の経費のほか、交渉過程による影響もあると考えられるから、当該日の相対取引ごとに取引価格は異なる。また、上記の取引条件等は、日々異なることが明らかであるから、前日の取引と当該日の相対取引の間でも取引価格は異なる。そうすると、発電事業者から電気の供給を受ける場合の電気料金が、市場価格との比較のみによって決定され、電気の供給先にかかわらず電気料金が基本的に同一になるなどという事態になるとはおよそ考え難い。」「八田意見書は、一定の考えに依拠した上で様々な条件を捨象した場合に理論上想定される状態をいうものにすぎず、実際の社会の実情とは異なるものを前提とするもので、現実的な前提を欠くものであり、これに依拠する控訴人の主張には理由がない。」と主張する（国控訴第1準備書面20～21ページ）。

(2) 電力自由化の意味

2023年9月1日八田意見書において、私は、相対契約の価格は、卸電力取引所の価格と結びつけられているため、相対契約の当事者である発電事業者の発電コストに基づいて決まるわけではないと主張した。それに対して、国は、各発電事業者において異なる人件費や燃料費等の経費が異なるから、電気の供給先によって相対契約の電気料金は異なるとして、上記(1)のように述べた。

国の主張を論ずるにあたり、第一に、電力自由化された以降の卸売電力価格の決定方式について共通の理解を持つ必要がある。

2023年9月1日八田意見書で述べた通り、以下の二つの理由から、かつて、電力事業は、発送電一貫体制による地域独占で行う必要があるとされていた。

第一に、電力事業では発電事業と送電事業のそれぞれに規模の経済が認められた。送電線を数社が重複して引くことは明らかに効率的でないので、送電事業には規模の経済がある。一方、発電についても、大規模な水力・火力・原子

が低い時期には、電力価格が低くなり、コストのかかる電源の発電が縮小されたり、停止されたりする。

こうして、電力自由化後の電力価格は市場で決まるため、発電会社が高いコストをかけて発電すれば、利潤がその分だけ低くなり、発電コストを引き下げればその分だけ利潤が増大する。このようにして、発電事業者に発電コストを下げるインセンティブが与えられ、競争によって効率化が行われ、発電コストが下がり、電力価格の引下げが実現されていく。これが電力自由化の効果である。

卸売電力市場の主たるものは前日市場であり、時間前市場価格など他の卸電力市場価格は、前日市場価格（スポット価格）との裁定によって決められる。

なお、価格の「裁定」とは、異なる市場やタイミングで同じ商品や資産が異なる価格で取引されている場合、その差額を利用して利益を得る取引のことを指す。このため、価格の裁定は、市場間で価格の差を埋める役割を果たし、タイミングや質の違いを反映させた上での一物一価を実現させる。

(4) 相対取引の価格と競争的市場の価格

相対契約の価格は、競争的な電力市場の中でどの様に決定されるのであろうか。

相対契約間の競争

まず、相対契約は市場において自由に結ばれるため、相対契約同士の競争が生じ、相場が形成される。したがって、特定の電源の発電事業者がその特異なコストに基づいて特別な価格を設定することはできない。コストが高ければ、それはその発電事業者の負担となるため、その分利益は低くなり、コストが低ければ、その分利益は高くなる。

前日市場価格と相対価格の間の裁定

取引所の前日市場に加えて、取引所外で、相対契約が並行して行われるのは、売り手買い手双方が前日市場価格の乱高下に対するヘッジを望むからである。（多くの電力自由化先進国では、ヘッジの大半を先物市場で行っているが、日本のように先物市場がまだ発達していない国では、多くの場合、相対契

約によって契約期間中の取引価格を固定し、前日市場の価格変動をヘッジする。))

相対契約をすでに結んでいる需要家は、相対契約で購入した電力の一部を、前日市場に売り戻すこともできるし、追加的に買うこともできる。(このため、長期に確定した価格で契約数量を購入した後、日々の数量調整を前日市場による市場価格による売買でできることになる。)

これは、相対契約の価格と前日市場価格とが裁定で結びついていることを意味する。具体的には、相対契約の価格は、裁定を通じて、「相対契約の相場価格」と等しくなる。「相対契約の相場価格」とは、契約期間中における前日市場価格の期待値と、期間や条件ごとに市場で決まるリスクプレミアムとの和である。仮に特定の電源の相対契約の価格が相対契約の相場価格と比べて低ければ、需要家はその相対契約において自社が必要とする以上に購入し、大量に発生する余剰分を前日市場に売り渡して利潤を得ることができる。したがってそのような電源の相対契約の需要量は増えるので相対価格は上がり、相場の水準で均衡する。一方、電源コストが高いからという理由で、相場より高い相対価格がつけられている場合には、需要家は他の安い相対価格の契約に移るから、結局は高い発電コストであるにもかかわらず、この電源の相対契約の価格は下落し、相場水準に落ち着く。このような形で相対価格と前日市場価格の間では裁定が行われ、前日市場価格を通じて全ての相対契約が(リスクプレミアムに影響を与える期間や条件ごとに)基本的には同一の価格となる。

2つの発電事業者の原価が異なるためにこれらの発電事業者が結ぶ相対契約の価格が異なることはない。

(5) 小括

国は、国控訴第1準備書面では、「小売電気事業者は、その日の需要に対応した電力を調達し、安定した電力供給を行うため、相対取引を行うことがあるが、市場環境、取引期間、取引規模等の取引条件が異なる上、各発電事業者において異なる人件費や燃料費等の経費のほか、交渉過程による影響もあると考えられる。」とし、「電気の供給先にかかわらず電気料金が基本的に同一にな

るなどという事態になるとはおよそ考え難い。」と述べている。（国控訴第1準備書面21ページ）。

確かに、競争が禁じられていた電力自由化以前においては、国の主張のように、「相対取引」と前日市場の間での裁定は行われなかった。そもそも取引所自体が日本では20世紀には存在していなかった。

しかし、電力自由化後は、相対取引の価格は前日市場価格との裁定によって決定される。

電力自由化は、卸売電力価格を競争的市場で決定し、発電コストを下げるインセンティブを発電事業者に与え、競争によって発電コストを下げることによって、可能な限りの電力料金の引下げを実現するものである。相対契約価格を含む卸電力価格の体系は、前日市場価格と裁定を通じて結びつけられているため、リスクプレミアムに影響を与える期間や条件を超えて、特定の電源の相対契約価格のみが相場価格と乖離するということはない。

したがって、2023年9月1日八田意見書は、実際の社会の実情に即したものであり、「一定の考えに依拠した上で様々な条件を捨象した場合に理論上想定される状態をいうもの」ではない。むしろ、今回の国控訴第1準備書面における、国の主張こそ実情を反映したものではない。

2 電源費用自己負担の原則

(1) 国の主張

国は、「原子力発電事業者から電気の供給を受けた場合と、原子力発電事業者以外から電気の供給を受けた場合とで、電力自由化後の電気料金が同一となるようなことがあったとしても、(中略)賠償負担金及び廃炉円滑化負担金を託送回収しないこととすると、原子力発電事業者は、託送回収の有無にかかわらず賠償負担金及び廃炉円滑化負担金を回収する必要があることから、必然的に電気料金の中にこれらを算入せざるを得ず、(中略)原子力発電事業者以外から電気の供給を受けた場合は電気料金の内訳に上記賠償負担金及び廃炉円滑化負担金が含まれないことになるため、原子力発電事業者から電気の供給を受ける需要家とそれ以外から電気の供給を受ける需要家の間に負担の公平性が保てないことになることに変わりがない。控訴人の・・・主張は、最終的な電気料金の額のみを問題とし、その内訳について検討されていない点において明らかな誤りがある。」とも主張する(国控訴第1準備書面21～22ページ)。

(2) 電源費用と利益

電力自由化後は、卸売電力価格は、総括原価方式とは異なり、「内訳」の積み上げによって価格が決定されるわけではなく、競争的市場において、決定される。(電力自由化後は、卸売電力価格は「内訳」を積み上げた「原価」よりも、高くなることも、安くなることもある。ほぼ0円となることさえある。)

一方、価格が市場で決定される以上、次の式で定義される利益は、費用が高ければその分低い¹

$$\text{利益} = \text{価格} \cdot \text{販売量} - \text{費用}$$

¹ 費用は販売量に依存するので、販売量を x とし費用関数を $C(x)$ とするとこの式は次のように書き直せる。

$$\text{利益} = \text{価格} \cdot x - C(x)$$

競争的企業にとって価格は所与であるから、企業の利益は、与えられた価格と自社の費用関数の下で、 x のみによって定まる。同じ x に対して費用関数値 $C(x)$ が高い企業ほど、その利益は低くなる。

したがって、費用が高い企業は競争に敗れ、低い企業は競争に勝ち抜くことができる。

すなわち、2023年9月1日八田意見書で述べたように、競争が公平であるためには、発電事業者が自社費用を全て自社で負担させることが必要である。このため、2023年9月1日八田意見書で述べた「発電費用自己負担の原則」が決定的に重要である。この原則の下でこそ、自社の費用を下げようとする動機が働くからである。

(3) 電源費用自己負担の原則

競争による費用削減

上に見たように、電力自由化は、卸売電力価格を競争的市場で決定することを通じ、発電コストを下げるインセンティブを発電事業者に与え、競争によって発電コストを下げていくことを目的としている。

このメカニズムが働くためには、発電事業者が生じたコストはその発電事業者自身に負担させる「発電費用自己負担の原則」が不可欠である。(節5で指摘するように、この原則は、平成11年1月21日の電気事業審議会基本政策部会報告(以下「平成11年報告」という。)の第二原則の帰結としても導かれる。)。その意味で、廃炉円滑化負担金は、原子力発電施設の廃炉費用という、原子力発電事業者が生じたコストであるから、「発電費用自己負担の原則」に従って、原子力発電事業者が負担することが必須である。

なお、この原則は、特定の発電事業者が生じた臨時的コストについてもあてはまる。これは、すでに、2023年9月1日八田意見書においても記述した通り、例えば、石炭火力発電所が火事になり発電停止した場合を考えてみると明らかである。

石炭火力発電所が火事になり発電停止した場合、発電所再建のための費用は、その事業者自身が負担すべきである。仮に、それを送電料金に上乗せして回収することは次の二種類の非効率を生む。

- ① 石炭発電所再建のための費用を送電料金に上乗せすることは、全ての

発電事業者に追加の負担をかけることになり、発電事業の価格のみを元来の市場価格より引き上げるため、発電以外の事業を相対的に優遇する結果となり、非効率が生じる。

- ② 石炭火力発電所再建のための費用を送電料金に上乗せして回収することは、全ての発電事業者から、防火やインセンティブを奪う。これは、競争によって、費用節約のインセンティブを与えるという市場の効率的な資源配分機能を奪うことを意味する。

このように、発電事業者に生じたコストを全需要家に負担させることは、効率的な資源配分に反する。

賠償負担金

さらに、賠償負担金は、福島第一原発事故の損害賠償金に充てられているが、それは、「汚染者負担の原則」（節3で詳述する）の下では、福島第一原発を保持する東京電力のコストである。したがって、価格が市場で決定される以上、賠償負担金が発生すると、当該原子力発電事業者のコストがその分だけ増え、その分、当該原子力発電事業者の利益が減るという結果がもたらされる。

賠償負担金は、東京電力以外の事業者のコストではない。したがって賠償負担金は、「公益的課題に要する費用」ではなく、全需要家に負担させるべきでない。

以上の通り、電力完全自由化した今日においては、「原子力発電事業者から電気の供給を受けた需要家が支払う電気料金の内訳に、賠償負担金及び廃炉円滑化負担金を算入せざるを得ない」という国の主張は、誤りである。賠償負担金及び廃炉円滑化負担金は送電料金ではなく、発電事業の費用に算入すべきである。

ただし事故発生事業者が破綻した場合には、残りの賠償を国が引き継ぐことはあり得る。しかしその場合は、災害対策の一種として、すなわち送電料金以外の財源で、賄うべきである。

(4) 「特定の発電事業者から電気の供給を受ける需要家と受けない需要家の間の負担の公平性」について

国は、「電気料金が同一となるようなことがあったとしても」「原子力発電事業者から電力を購入した場合と原子力発電事業者以外から電力を購入した場合で、原子力発電事業者から電気の供給を受ける需要家とそれ以外から電気の供給を受ける需要家の間に負担の公平性が保てないことになることに変わりがない」と述べている。

しかし電力自由化の下では、需要家は、誰から電気を購入するか自由であるので、仮に負担の不公平があったらそれは需要家自身が他の供給者から購入することによって、直ちに是正できる。

すなわち、需要家は全て同じ電気料金を支払う以上、「原子力発電事業者から電気の供給を受ける需要家と、東京電力以外から電気の供給を受ける需要家」の負担は、同じである。

損害賠償金の負担は、事故発生責任者である東京電力が利益の減少を通じて負うのであって東京電力の需要家が負うのではない。したがって、「負担の公平性が保てないことになることに変わりがない。」という国の主張は、誤りである。

3 法原則としての「汚染者負担の原則」

(1) 国の「原子力発電事業者は、託送回収の有無にかかわらず賠償負担金及び廃炉円滑化負担金を回収する必要がある」との主張について

2023年9月1日八田意見書は、資源配分の効率性の観点から、外部不経済によって生じる損害は、発生者に外部不経済費用を内部化する「汚染者負担の原則」が、効率的な資源配分を実現するので発電事業者の費用算定に適用されるべきことを指摘した。汚染者に汚染抑制・事故防止のインセンティブを与えるからである。

それに対して、国は、外部不経済の費用を送電料金に上乗せすることによって、発生源以外に負担させることを主張する。

さらに、「非原子力発電事業者が発電する電力を供給する新電力に契約を切り替えた需要家は、過去に安価な電気を等しく利用してきたにもかかわらず、上記公益的課題に要する費用を負担せず、継続して原子力発電事業者から電気の供給を受ける需要家のみが同費用を負担することになる」「引き続き原子力発電事業者からの電気の供給を受ける需要家のみが全てを負担することは、需要家間の公平性の観点から妥当ではなく」（国控訴第1準備書面14ページから15ページ）と述べ、私の指摘は、「現行法の考え方とは異なる政策が採用されるべきことを主張するものに過ぎない上、原子力損害賠償制度の特殊性を看過したものであって、理由はない」と主張する（国控訴第1準備書面23ページ以降）。

(2) 過去の需要家と現在の需要家の公平性

しかし「原子力発電事業者が過去に発生させた費用を現在の全ての需要家に負担させる」という国の主張は、2023年9月1日八田意見書でも指摘したように、以下の議論と同一である。

すなわち、「衛生管理が極めて杜撰だった養鶏会社Aが、そのために安く商品を販売できたために、競争の結果、この地域の他の鶏卵業者の鶏卵価格も安く保たれていた。しかしA社が食中毒を発生させたために損害賠償をしなければならなくなった。こうなった以上、A社の賠償資金を、すべての鶏卵業者の

鶏卵価格に上乗せして、現在の需要家が負担すべきである。なぜならすべての需要家が、これまでA社のおかげで安価に鶏卵を使用してきたからである。」

このような議論を許せば、誰もまともに衛生管理をしなくなり、効率性を著しく害する。すなわち、外部不経済を不必要に多く発生させる結果をもたらす。

同様に、外部不経済費用である賠償負担金を費用発生者以外に負担させることは非効率をもたらす。

(3) 汚染者負担原則（公害対策基本法第22条）

「外部不経済によって生じる損害は、発生者に負担させる」原則は、事故防止投資の促進などの観点から効率的であることによる。この原則は、原子力損害賠償法が制定された1961年の6年後に制定された公害対策基本法（法律昭和42年第132号）において規定され（公害対策基本法第22条）、経済協力開発機構（OECD）が1972年に提唱した、汚染者負担の原則（Polluter-Pays Principle）にも合致するものである。なお、この原則は、公害問題における、外部費用の内部化を、法原則にまで高めたものと言える。その後、環境基本法では、汚染者負担原則は、37条において、原因者負担として承継されている。

こうしてみると、2023年9月1日八田意見書は、原子力損害賠償法及び公害対策法制（汚染者負担原則）に沿った内容を述べているものである。法に沿ったものであって、それは政策論ではない。

(4) 小括

以上をまとめると、損害賠償費用やそれを賄うための保険料など、原子力発電事業者の事故によって発生する外部不経済費用やそれを内部化するための費用は、発電が生み出す費用である。

それを送電料金に上乗せすることは「汚染者負担の原則」に反する。この原則に反して、賠償費用の負担を発生者自身に負担させることなく、送配電費用に上乗せすると、事故防止投資の促進などが図られず、その点で効率性が害される。その上、他の発電事業者に対し、原子力発電事業者だけを特別に優遇す

ることになり、効率的な資源配分の達成を妨げる結果をもたらす。

4 原子力損害賠償法における原発事故賠償負担金のあり方

(1) 国の主張

2023年9月1日八田意見書10～11ページでは、効率的な資源配分のためには、「原発事故の損害は発電者に負担させるべきということになる。」「原発を動かすためには、事故が発生した場合の損害賠償金について保険をかけさせ」とし、福島第一原発事故の損害賠償については、「東京電力が、資産を売却してでも支払う。払えなかったら、東京電力には法的整理を行う。その上で、賠償を含めて全ての債務から自由になった後、かつての日本航空のように一旦国有化して、再出発」すべきだったとし、「東京電力が支払いきれなかった賠償は、国が代行する必要がある」とした。

これに対しても国は、「現行法の考え方とは異なる政策が採用されるべきことを主張するものに過ぎない上、原子力損害賠償制度の特殊性を看過したものであって、理由はない」と主張する（国控訴第1準備書面23ページ）。

(2) 2023年9月1日八田意見書にいう、原子力損害賠償のあり方は、原子力損害賠償法及び公害対策基本法に即したもので、政策論ではないこと

しかし、原子力損害賠償法は、「原子炉の運転等の際、当該原子炉の運転等により原子力損害を与えたときは、当該原子炉の運転等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。」と定めており（同法3条1）、その点は、2023年9月1日八田意見書と同一である。

また同法は、その損害賠償に充てるために、賠償措置を講じることを要求しており、その点も、2023年9月1日八田意見書において、保険をかけさせるとしたことと基本的には同一である。

そして、原子力損害賠償法は「政府は、原子力損害が生じた場合において、原子力事業者（外国原子力船に係る原子力事業者を除く。）が第三条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき額が賠償措置額をこえ、かつ、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、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。」（同法16条）と定めており、この点も、2023年9月1日八田意見書において、「東京電力

が支払いきれなかった賠償は、国が代行する必要がある」とした点と同一である。

(3) 特定の発電事業者の損害賠償金を、送電料金に上乗せしてすべての電力需要家に負担させることを定める法律上の規定はないこと

他方、原子力損害賠償法には、特定の発電事業者の損害賠償金を、送電料金に上乗せしてすべての電力需要家に負担させるという規定は存在しない。また、そうした規定は、国が触れている原子力損害賠償・廃炉等支援機構法においても、何ら規定されていない。

むしろ、原子力損害賠償法は、その4条において、「前条の場合においては、同条の規定により損害を賠償する責めに任ずべき原子力事業者以外の者は、その損害を賠償する責めに任じない。」と規定している。

原子力損害賠償法16条が定める損害を賠償する責めに任ずべき額が、賠償措置額をこえる場合の、国が行う援助の財源について、同法は規定していない。しかし、法律の規定では、特定の発電事業者の損害賠償金をすべての電力需要家に負担させることは、認められていない。

(4) 東京電力の法的整理の欠如

なお、公害対策基本法で規定された「汚染者負担原則」からすれば、2011年の時点で、東京電力の法的整理がなされ、その時点の株主・債権者も、株式投資額の喪失・債権の回収不能といった責任を分担すべきであった。それをする事なく、損害賠償を、送電料金に上乗せして電力需要家に負担させるというのは、言うまでもなく、東京電力の損害賠償金を、すべての電力需要家に負担させるということである。これは、東京電力の当時の株主を特別に有利に取り扱ったものであって、明確な不平等であり、このような先例は、将来における競争による効率化を阻害する。

しかし、東京電力は実質上国有化された以上、国を含めた現株主が、「汚染者負担の原則」および原子力損害賠償法に基づいて、損害賠償を負担すべきである。

5 平成11年1月21日の電気事業審議会基本政策部会報告

(1) 電力自由化の重要な視点を規定するなどした画期的な報告

通商産業大臣から諮問を受けた電気事業審議会基本政策部会が、平成10年10月21日の同部会専門委員会（第3回）において、報告を取りまとめ、平成11年1月21日に公表した、電気事業審議会基本政策部会報告（「平成11年報告」）は、電力自由化の重要な視点を規定し、電力自由化にあたっての基本的な託送ルールの基準を設け、経済産業大臣の授権規定に透明性を与えた画期的な報告である。

すなわち「平成11年報告」は、まず、望ましい電力自由化の制度設計については、次の3つの視点から検討することとした。

- ① 民間事業者の創意工夫・経営の自主性を最大限活用し、行政の介入を最小化するという視点
- ② 電力会社と新規参入者との対等競争、有効競争の確保という視点（注 この報告書で言われている「電力会社」は、現在の旧一般電気事業者系の発電事業者のことであり、新規参入者は、それ以外の発電事業者のことである）
- ③ 電力の需要家全般にいかに効率化の成果を行き渡らせるかという視点。

(2) 平成11年報告が定めた送電料金についての2つの原則

政府は、さらに「平成11年報告書」の中で、上記の3視点に基づいて、電力自由化後の競争的な電力市場にふさわしい透明な託送料金（送電料金と同義である。現在では送電料金と呼ばれることが多い。本意見書では、原則として「送電料金」という語を用いるが、以下のように、報告書などを引用する場合で「託送料金」という用語が用いられているときは、そのまま「託送料金」と表記するものとする。）について2つの原則を定めた。

・ 第一原則 託送コストの公正回収原則

託送料金に含めてコスト回収すべき設備や関連するサービスを具体的か

つ明確に特定した上で、そのコストを適正に回収することが必要である。その上で、実績も、その考え方に従ってなされることが必要であり、そのことを中立的な第三者が確認することとする。

・ **第二原則 事業者間公平の原則**

託送料金は、ネットワークの所有者・運用者である電力会社、供給区域外の電力会社、新規参入者にとって「同一」であることが必要である。そのため、約款を通じて予め託送料金を公表し、それ以外の料金で託送利用ができないことを担保することが必要である。その際、事業者間での託送料金負担の「同一」性の確保については、例えば、負荷率、供給区域をまたがる託送等の評価など、電気の使用形態等を勘案することとする。

第一原則は、2023年9月1日八田意見書3ページにおいて述べた、「送電費用による送電料金の算定原則」と同一のものである。すなわち、「送電料金は、送電費用（施設の建設費とその維持運営費、同時同量サービスを提供するための費用）のみに基づいて算定すべきである。つまり、「送電費用以外の費用を上乗せすべきでない」ということを明示しているものである。なお、この原則は、本稿の節2（3）で指摘した①のタイプの非効率の発生を防いでくれる。

また、第二原則は、託送料金（送電料金）が発電事業者によって異なることがないようにするものであるが、これも、特定の発電事業者の発電コストを、送電料金（託送料金）に追加して徴収してはならないことも意味する。すなわち、2023年9月1日八田意見書で述べた、「電源費用自己負担の原則」を含んでいる。すなわち、この原則は、節2（3）で指摘した②のタイプの非効率の発生を防いでくれる。第二原則は、電力自由化体制の下で、発電事業者間の競争を担保するために不可欠の原則である。

これらの視点に基づく託送料金のルールは、その後も送電料金の算定の基本的な考え方として継承されている。

(3) 「送電に関する公益的課題」

他方、同報告書において「公益」という言葉が用いられているのは、「送電

における公益的課題」の文脈においてのみである。

ここで言われている「送電に関する公益的課題」は、電力自由化後の同時同量（2023年9月1日八田意見書参照）の達成のため、発電事業者が給電指令に従うこと及び需要家が同時同量などの給電ルールに従うことである。それには、事故時・緊急時を含む、需要急増時や供給が急減した場合に、発電事業者や小売電気事業者・大口需要家などが指令や要請に応じることも含むものであるし、そのための調整用の予備的電源の費用や連系線強化なども含まれるものである。

これらの負担は、電力自由化にともない、新たに参入する新規の発電事業者、小売電気事業者などが当然負うべきものである。それが、電力自由化後の「送電に関する公益的課題」となる。同報告書における「送電における公益的課題」とは、同時同量サービスを実現するためのものに限定される。

しかも、平成11年報告では、その公益的課題を実現する方法は、「ネットワークを保有する電力会社（注：現在の一般送配電事業者）の給電指令によって担保されるものである」としており、送電料金で考慮すべきものとはされていない。

（4）賠償負担金及び廃炉円滑化負担金は、発電者が負担すべきコストであること

平成11年報告が定めた送電料金についての2つの原則の下で、賠償負担金及び廃炉円滑化負担金のいずれも、その負担を発生させた原子力発電事業者のコストである。そのコストを、送電料金（託送料金）に上乗せすることは、平成11年報告がいう、託送料金についての、第一原則「託送コストの公正回収原則」及び第二原則「事業者間公平の原則」に明らかに反する。

平成11年報告においては、このようなコストを、電力自由化後の送電に関する公益的課題として取り上げていないし、そのコストについて、託送料金に加えて徴収するといったことも検討されていない。

6 公益的課題、公益的負担

(1) 国の主張

しかし、国は、「平成11年報告」では、「「公益的課題との両立の方策について」との項目の下、部分自由化後も「供給信頼度や望ましい電源構成が維持されるための方策を確立する必要がある」とされ、「行政、ネットワークの形成・運用を行う主体としての電力会社、供給事業者及び需要家が適切に役割を分担する必要がある。」」（国控訴第1準備書面8ページ）としていることから、「これらの項目や記載内容から、公益的課題のために需要家が公平に負うべき負担について、託送制度を利用することが想定され、公益的課題として負うべき負担の内容を行政が判断するものとして想定されていたことが看取できるところである。」（国控訴第1準備書面9ページ）とする。その上で、「以上のとおり、平成11年改正当時から、託送制度には公益的課題の達成の役割が求められていたのであって、その受益を受ける需要家は託送料金を通じて必要な負担を公平に負うべきことが確認されていた（下線筆者）」（国控訴第1準備書面11ページ）と主張する。

そして、「平成11年改正時の国会審議においては、当時の通商産業大臣が電気事業について、「電気は産業経済活動の基盤的な財であることから、電気事業に対しては、低廉な供給のための効率化という常に変わらない要請に加えまして、ユニバーサルサービスの達成、安定供給の維持、エネルギーセキュリティの確保、地球環境の保全といった公益的な課題への対応が要請されております。今回の制度設計に当たりまして、このような公益的な課題の確保を図りながら、一層の効率化の要請にこたえることを基本的な考え方としております」（乙第57号証12ページ3及び4段目）」という国会答弁を引用した上で、「このように、国会審議においても、電気事業の公益的使命及び公益的課題に対応する必要性や電源開発促進税が公益的課題の代表例であることなどが繰り返し明確化され、その上で、小売分野の部分自由化に伴う平成11年改正が行われたのであるから、託送原価に公益的課題に要する費用を含むことが想定されていたことは明らかであり、平成11年改正直後の同法の施行に当た

って平成11年12月3日に公布・施行された旧本件算定規則では、託送原価として、電源開発促進税が実際に参入されるに至っている。」（国控訴第1準備書面11ページ）としている。

さらに、「以上のとおり、平成11年改正当時から、託送制度には公益的課題の達成の役割が求められていたのであって、その受益を受ける需要家は託送料金を通じて必要な負担を公平に負うべきことが確認されていた（国控訴第1準備書面11ページ）」とし、「国会審議における度重なる議論を経るなど、その合理性・妥当性が十分に担保される判断過程を経た上で、公益的課題へ対応するための費用と認められて託送原価に算入されているといえることからすれば、上記のような賠償負担金相当金及び廃炉円滑化負担金相当金を託送原価に算入した本件算定規則4条2項は、授權法である電気事業法全体の趣旨、目的及び仕組みに正しく合致するものである。

したがって、賠償負担金相当金及び廃炉円滑化負担金相当金を託送原価に算入する本件算定規則4条2項は、電気事業法18条1項による経済産業大臣への委任の範囲内にあることが明らかである。」（国控訴第1準備書面18ページ）と主張している。

(2) 「平成11年当時から、需要家は託送料金を通じて必要な負担を公平に負うべきことが確認されていた」事実はないこと

しかし、第一に、「平成11年報告」は、本稿節5(2)で指摘したように、「送電における公益的課題」を、同時同量サービスを実現するためのものに限定しており、第一原則「託送コストの公正回収原則」及び第二原則「事業者間公平の原則」に反するような発電事業者のコストを送電料金に上乗せすることを認めていない。

しかも、平成11年報告では、その公益的課題を実現する方法は、「ネットワークを保有する電力会社（注：現在の一般送配電事業者）の給電指令によって担保されるものである」としており、送電料金で考慮すべきものとはしていない。

してみると「平成11年改正当時から、託送制度には公益的課題の達成の役

割が求められていたのであって、その受益を受ける需要家は託送料金を通じて必要な負担を公平に負うべきことが確認されていた」事実はない。この点の国の主張は、全くの誤りである。

「平成11年報告」に基づく国の主張は、「送電における公益的課題」の問題と、電力行政一般が実現すべき公益的課題を、混同している。

(3) 送電料金は、公平な競争を担保するという目的に即した送電料金原則に照らして透明な決定をする必要があり、政治的な判断を要することは、経済産業大臣の権限を超えること

国の電力行政が、「送電に関する公益的課題」を超えて、ユニバーサルサービスの達成、安定供給の維持、エネルギーセキュリティの確保、地球環境の保全といった公益的な課題に、対応しなければならないのは明らかである。

それらの多くは、政策目的に即した税・補助金・規制等によって適切に達成されている。

例えば、上で挙げた公益的目的の内、エネルギーセキュリティに関して電源開発促進税が導入されている。これは、税として国会審議によって決められたものであり、送電料金の決定に係る問題ではない。

また地球環境の保全のために導入された再エネ特措法の賦課金も、送電料金として取られているものではない。

ただし、公益目的のためと称しながら、特定の産業への片寄った税・補助金・規制が設計される場合もある。実際、世の中には、政治的な理由で経済的に非効率的な政策が導入されることもある。

ただし、それらは国会というオープンな場で議論されて法律として決定される場合には、公益目的からずれていたとしても、透明性と民主性は確保される。

それに対して送電料金は、国会審議を経る必要がなく、経済産業大臣に一定の権限が許されているものである。したがって、送電料金は、明確な送電料金原則に基づき、「独立した」専門家（電気事業法66条の4）が算定を行うこ

とができるものでなければならないことになる。専門家が判断できない、政治的な判断を要することは、経済産業大臣の権限を超えることとなる。専門的判断を行うために、「法律、経済、金融又は工学に関して専門的な知識と経験を有し、その職務に関し公正かつ中立な判断をすることができる者のうちから」選ばれた者（電気事業法66条の7）からなる、電力ガス取引監視等委員会が設置されている。

そこでは安易に競争を制限する料金が導入されることを防がねばならない。したがって、「送電に関する公益的課題」を超えて、明確な料金算定基準以外の政治的な要因を導入する場合は、専門家の判断を超え、政治的な判断が要求される場合であるから、国会での政治的議論に基づいた法律に依拠せねばならない。

公益目的と称して、安易に競争を制限する料金が、送電料金に導入されることは、防がれなければならない。

だからこそ「平成11年度報告書」では、送電料金に関する2つの原則を定め、経済産業大臣による料金設定が透明に行われることを担保する必要があるとしたのである。

（4）離島補助金について

ただし、離島補助金は経済産業省の反論で正しく指摘しているように、法律によって、送電料金で賄われている。

離島対策は元来、離島への電力以外の公共サービス一般への補助とともに、一般財源で賄われるべきものにもかかわらず、離島における電力料金補助は、例外的に送電料金で賄われている。このことは平成11年報告書の第一原則に違反している。（すなわち本稿の節2（3）の非効率②をもたらしている。）これは発送電分離の法案を通すために、政治家対策としてやむを得ず入れたものであった。（当時この法律の骨子を審議する経済産業省のシステム委員会の委員であった私は、担当者から、「これを入れなければ、地方議員の反対で、発送電分離自体が潰れてしまいます。」と賛成するよう依頼されたことを思い出す。）

ただし、これをやむを得ないとして受け入れたのは、競争条件の公平化という電力自由化体制の下で発電事業者間の競争を担保するために不可欠の原則である第二原則「事業者間公平の原則」には違反していないからである。すなわち、電力自由化の肝となる原則に違反しなかったから許容されたと考えることができる。

ここでは、離島への送電料金による補助を含む電気事業法改正を審議していた平成26年当時の、電力・ガス事業部長が次のように含蓄ある歯止めの見解を示していることはこのことを裏付けている。

「平成26年の資源エネルギー庁電力・ガス事業部長は、「具体的には、電気事業法第18条がございまして、この規定が託送料金について規定しているものでございます。これは、託送料金制度の導入に際しまして、供給信頼度や望ましい電源構成の維持等の公益的課題の対応に必要な負担は全ての需要家が公平に負うことが原則とされた考え方を踏まえまして措置されているものでございます。」（乙第34号証28ページ2段目）、「全需要家が公平に負担すべき費用として、負担の公平性あるいは事業者間の競争条件の確保を前提に、託送料金で回収すべきものがあるかどうか、これについては必要に応じて検討していく」（乙第58号証37ページ2段目）などと答弁している。（国控訴第1準備書面13ページ）」（下線筆者）

「第一原則に違反して、送電料金をユニバーサルサービスの原資に充てることはやむを得なかったが、今後も競争条件の確保は担保していく」という部長の矜持が見てとれる。

離島補助金は、第一原則には違反していたが、第二原則「事業者間公平の原則」には違反しておらず、国会での審議を経て法律で定められたものである。

（5）廃炉負担金

他方で、原子力発電事業者が負担すべき廃炉費用を他の事業者が送電料金を通じて負担するということは、第一原則だけでなく、電力自由化の屋台骨を支

える第二原則にも違反している。しかも、この負担金制度を、法律ではなく、経済産業大臣の権限で決定することは、許されるべきではない。

国は、その弁明として、「貫徹小委員会における専門家の見解も踏まえた上で、原子力事業に関する諸費用の中から廃炉円滑化負担金相当金を託送原価に算入すること(国控訴第1準備書面17ページ)」にしたとしている。

しかし、この委員会では中間とりまとめが発表されたが、最終とりまとめは今日に至るまで作成されていない。廃炉円滑化負担金の託送料金への算入に反対する委員が何名かいた可能性がある。また中間とりまとめに関しても、貫徹小委員会が議論した他の有益な事項(例えば、変動の多い自然エネルギーを、需給調整に統合すること、あるいは、災害時や緊急時における電力の安定供給を確保するため、地域間の電力供給を融通することなど)の緊急な重要性に鑑みて、パッケージとして提示された原案にやむを得ず賛同したという委員もいたであろう。

国は、東京電力の大株主である。この負担金制度、特に、賠償負担金制度は、その東京電力の費用を他の新規参入者を含む発電事業者に押し付ける内容である。しかも、これは、電力自由化の制度の根幹を侵食する制度改革である。実際、経済産業省自身定めてきた送電料金の算定原則の中で最重要なものに違反している。経済産業大臣が、国会の審議を経ずに、その権限のみでこのような決定を行う事には、許容される余地がない。「貫徹小委員会における見解を踏まえた」ということは、何の弁明にもならない。

(6) 災害対策としての賠償費用負担

加害企業が破綻した場合の賠償費用負担

外部不経済を発生させた企業が、与えた損害に対する補償を払い切れず破綻する場合には、通常、被害者はそれ以上の補償を受けることができない。但し被害者数が多く社会問題化する場合には、緊急の災害対応として扱い、国の支援制度の一環として補助が行われる場合がある。

姉齒事件(いわゆる「構造計算書偽造事件」と呼ばれた建築基準法違反の事件では、建築設計事務所には十年瑕疵保証が義務付けられていたにもかかわらず

らず、姉齒建築設計事務所が破綻した。この際は、建前としては、被害者は泣き寝入りをせざるをえなかった。しかし、その後社会問題化したため、被害者には自治体や国から、建物の補強工事や建て替え費用に対する補助金や融資が提供されるなど、部分的な救済措置が講じられた。これらには、緊急の災害対応や公共の安全に関わる問題を解決するための財源が用いられた。

このように、加害企業の破綻の結果大勢の被害者が放置されることを防ぐために、国が、水害や津波被害などの一種の災害と同じように取り扱って、被害者を救済するということはあり得る。この場合、損害補償は、汚染者の負担能力を超えているのであるから、公益的な補助であると考えられる。実際、災害に対する救助費は、国民全体に対する課税によって賄われている。

東京電力破綻後の送電料金への原発事故負担金の上乗せ

したがって、原子力発電事業者が破綻した場合の原発事故賠償についても、払いきれない負担は、通常の災害と同じように、一般財源で賄うことが事業者間競争と整合的である²。少なくとも送電料金からは、賄うべきではない。これは「平成11年報告」の送電料金原則とも合致している。

にもかかわらず、政治的な妥協策として、東京電力が破綻したあとに、災害救助としての原発事故負担金を送電料金で賄うならば、送電料金の第一原則に反するため、節2(3)で指摘した①のタイプの非効率が生じてしまう。

すなわち、東京電力が破綻したあとであっても、東京電力の損害賠償費用を送電料金に上乗せすることは、全ての発電事業者に追加の負担をかけることになり、発電以外の事業を相対的に優遇する結果となり、非効率が生じる。

加害企業が破綻しなかった場合の賠償費用負担

さらに、加害企業が破綻せず存続しているにもかかわらず、原発事故負担

² なお、現在の原子力損害賠償金の負担を沖縄は免れている。しかし、このような公益的な負担を国が行うときに、沖縄には原発がないからといって、その負担を外すのは、災害救助の原則に反している。それは沖縄で大災害が起きたときに、本土が被害を受けなかったからといって、国による災害救済財源を沖縄だけに求めるのと同じことである。

金を送電料金への上乗せによって賄う場合には、自由化の屋台骨を支える第二原則にも違反し、節2（3）で指摘した②のタイプの非効率まで起きる。

すなわち 東京電力が存続している場合には、同業者とその需要家に賠償負担を転嫁することは、「全ての原発事業者から、事故防止の努力や事故損害賠償保険への加入へのインセンティブを奪う」という現象を起こし、結果的に、業界内の企業同士の競争がもたらす効率化の機能を破壊してしまう。

東京電力は、人工的に破綻をさせなかったのだから、存続している限り、国を含めた東京電力の株主が、利益の縮小或いは損失によって、賠償負担を担うことが、平成11年報告書の第一、第二原則に沿った解決法であり、効率的である³。

破綻していない原子力発電事業者が発生させた被害を他の発電事業者にも送電料金を通じて負担させるということは、電力自由化が目指す、発電所間の効率的な競争を妨げるから、送電料金設計原則の屋台骨を危うくすることである。

³ これは、既に破綻していた姉齒設計事務所の被害者に国が災害救助の趣旨で部分的な救済措置を与えたのと決定的な違いである。しかもその被害者への救済措置は、他の建設事務所への課金で賄われたものではなかった。

7 ストランデッドコストをめぐる議論について

(1) 国の主張

国は、「小売全面自由化となったことで、それ以降、総括原価方式による料金規制が撤廃されたことに伴い、旧一般電気事業者である原子力発電事業者が、これまで規制料金の下で保証されてきた確実な原価回収が見込めなくなるという新たな課題が生じた。」と主張し（国控訴第1準備書面14ページ）、また、「地域独占・総括原価方式から一気に電力自由化に移行すると、規制料金の下で保証されてきた確実な原価回収が見込めなくなり、競争環境の下で回収することが困難となる費用（ストランデッドコスト）が発生する。そのため、アメリカ（ペンシルバニア州、テキサス州等）、カナダ、スペイン、イタリア等では、電力自由化に際し、適切な競争の促進に向けて、ストランデッドコストの回収のための措置が講じられている。」「小売の全面自由化に伴い、これまで規制料金により全ての需要家から回収可能であった費用が回収困難になることは、ストランデッドコストと同様である。」と主張する（国控訴第1準備書面19ページ）。

(2) ストランデッドコストを持ち出すことが不適切であること

しかし、ストランデッドコストは、電力自由化を進める際に、その国・地域の原子力発電事業者が、電力自由化によって予想される価格低下のために、自社の建設コストを回収できなくなるとして、電力自由化の前提として、その具体的な手当てを要求したものである。その意味で、もともと、建設コストなどの発電の原価にみなされるものを回収する方法についての議論である上に、そうした要求がされた国・地域固有の問題である。

他方、日本では、電力自由化の議論がされていた1990年代半ばから2010年までの間、電力会社は、原子力発電の巨大事故発生リスクは無視できるほど小さいものであるとしていたため、原子力発電のコストは安いものとし、原子力発電は、電力自由化で優位に立つとして、電力自由化にともなうストランデッドコストはないとしてきた。

そもそも、賠償負担は、電力自由化によって生じるものではないので、スト

ランデッドコストになるものではない上、先述したような過去の経緯を考えると、賠償負担金及び廃炉円滑化負担金を議論する際に、ストランデッドコストを持ち出すのは、適切ではない。

8 元政府委員による意見書

なお、長年政府の委員会委員をしてきた私が本意見書のような政府見解に対する反論を書くことは、政府に対する裏切りのように見えるかもしれない。そうではない理由を3つ挙げよう。

第一に、私は、エネルギー・セキュリティ政策の一環として、政府が原発に補助を与えること自体に反対しているわけではない。エネルギー・セキュリティの観点から、再生エネルギー発電や水力発電などと並んで、原発にも補助をする必要があるのならば、一般財源から補助をして、エネルギー・セキュリティに貢献する発電源全てに対して補助をすべきである。原発単独への補助をし、その原資を送電料金に乗せて、原発の競争事業者の費用を引き上げる理由がないとしているものである。

第二に、本意見書の基本の考え方は、原子力発電事業者は、自社が起こした原発事故の賠償費用に全責任があり、原発事故損害賠償保険を自発的にかけるべきであって、賠償金を払いきる前に事業者が破綻した後に、政府が災害救済として残りの賠償金を受け継ぐべきだというものである。さらにもし民間の保険会社で受け入れ手がない場合には、政府がエネルギー・セキュリティの政策目的に基づいて一定の上限までの賠償を義務づけ、そこまでは保険でカバーさせ、それを超える部分は、政府が一般財源で負担すべきだとするものである。

私は、この考え方に基づいた意見を各種の政府委員会で発表してきた。

この考え方は、例えば、2002年から2004年にかけて、私が原子力委員会長期的計画策定委員会第二分科会委員であった時の数々の発言の基本的な立場であった。例えば、フィンランドのような地震が稀にしか起きないような所と、日本のように地震が多いところでは損害賠償保険の保険料の額が異なるが、各国はそれを、比較優位によって発電源構成を市場で決めるべきだという立場である。

また東日本大震災の福島事故の後で開かれた2011年から2013年にかけての経済産業省エネルギー調査会基本問題会の委員であった時も、改めて、十分な額の損害賠償保険への加入を義務づけて、その保険料支出を原子力事業者の費用に反映させるべきだという主張を行った。したがって、本意見書における意見は、

私がこれまで委員会、政府委員会で述べてきたことと整合している。

第三に、日本の原子力政策は原発立地地区からの選出の政治家による巨大な政治的圧力によって合理的な政策形成を歪められている。このことは多くの経済産業省官僚が感じており、なんとか合理的な政策に転換しようとしているが、政治が変わらない限り、従来の方角性を変えられないでいるという自覚を持っている人は多い。そのような非合理的な政策に対して、彼らの声を代弁して批判できるのは私のような中立的なものであり、またその誤りを指摘できるのは、政治から中立な裁判所であると思う。

9 まとめ

以上の通り、本書面では、電力自由化の意味及び電力自由化以降の卸売電力価格の決定方式を確認した上で、相対取引においても、小売電気事業者が最終的な取引量を決定するときに直面する価格は、市場価格となり、また、そもそもの相対取引で決定される価格も、市場取引の影響を受けて、決定されていることを事実として述べた。

また、電力自由化後の市場では「継続して原子力発電事業者から電気の供給を受ける需要家」が想定できないこと、電力料金が基本的に同一となって、負担の不公平はない上、誰から電気を購入するかも自由に選択できる以上、「原子力発電事業者が発電する電力を購入した場合と原子力発電事業者以外が発電する電力を購入した場合で、原子力発電事業者が発電する電気の供給を受ける需要家とそれ以外が発電する電気の供給を受ける需要家の間に負担の公平性が保てないことになることには変わりがない」ことはないこと、さらに、そもそも、原発事故賠償負担金は、東京電力以外の発電事業者のコストにならないこと、発電事業者に生じたコストを全需要家に負担させることは、効率的な資源配分の観点からも、してはならないことを指摘した。

そして、福島第一原発事故の被害賠償は、事故を起こした当事者が最大限の賠償をし、それで足りない部分は本来保険などの措置で補い、それでも足りない部分は国が負担すべきことは、原子力損害賠償法及び公害対策法制（汚染者負担原則）に沿うものである。それを曖昧にして、需要家に負担させることは、事故防止投資の促進などが図られず、その点で効率性が害される上、他の発電事業者に対し、原子力発電事業者だけを特別に優遇することになり、効率的な資源配分の達成を妨げる結果をもたらす。まして、「過去に安価な原子力発電による電気を等しく利用してきたにもかかわらず、現在の電力利用者がその費用を負担しないことは不公平である」との意見は、経済学的にも論外であることを具体的に説明した。

また、公益的課題・公益的負担と国が言うもののうち、送電に関する公益的負担となりうるものは、同時同量サービスを実現するためのものに限定され、賠償

負担金及び廃炉円滑化負担金は、送電に関する公益的課題ではなく、送電における公益的課題でないものを、送電についての公益的課題とすることは、規制の元来の目的に反するとともに、資源配分を非効率化することを指摘した。

一方、「送電における公益的課題」以外の、ユニバーサルサービスの達成、安定供給の維持、エネルギー・セキュリティの確保、地球環境の保全といった公益的課題には、国会というオープンな場で議論されて、税・補助金・規制等によって法律として決定されるならば、透明で民主的な決定がなされている。

それに対して送電料金は、国会審議を経る必要がなく、経済産業大臣に一定の権限が許されているものである。したがって、送電料金は、明確な送電料金原則に基づき、独立した専門家が算定を行うことができるものでなければならない。専門家が判断できない、政治的な判断を要することは、経済産業大臣の権限を超えることとなる。

なお、外部不経済を発生させた企業が、与えた損害に対する補償を払い切れず破綻した後、被害者数が多く社会問題化する場合には、緊急の災害対応として扱い、国の支援制度の一環として補助が行われる場合がある。東電が破綻している場合には、このような公益的災害支援の一環として、国が残りの賠償負担を、一般財源によって賄うことは考えられる。しかし東京電力は存続していることから、国を含めた東京電力の株主がこれを負担するものでなければ、東京電力と他の発電事業者との競争を阻害してしまう。

さらに、賠償負担は、電力自由化によって生じるものではないので、スタンドドコストではない上、過去の経緯を考えると、賠償負担金及び廃炉円滑化負担金を議論する際に、スタンドドコストを持ち出すのは、適切ではないことを指摘した。

今回の国のご意見には、競争を通じた効率的な電力市場の形成を目的とする電気事業法が送電料金の設定にどのように制約をかけているかについての視点、および、公害・環境破壊にあたっての外部費用の内部化のための汚染者負担原則が原子力発電所にも適用されるという視点が欠如しているように見受けられる。こ

のことが誤った結論を導いた原因であるように見受けられる。

前述した通り、本件においては政治的な圧力によって合理的な政策形成が歪められ、その結果、競争を抑制し非効率をもたらす諸政策が生み出されてきた。それらを、なんとか合理的で適正な政策に転換しようとしている多くの経済産業省官僚がいる。しかし彼らは、立場上、そうは言えない。中立的立場にある私が書いた本意見書は、彼らの声を代弁する役割も果たしていると思う。

政治から独立している裁判所が、公正なご判断を下さることの意義は、この件については、とりわけ大きいと信じる。

以 上

付論 電力事業の費用の種類と負担主体

(1) 電力事業の費用の種類と負担主体

電力事業にはさまざまな費用がかかる。私は、2023年9月1日八田意見書の中で、資源の効率的配分の観点から次のように三つの負担原則を挙げた。

「電源費用自己負担の原則」（以下「原則A」）

「送電費用による送電料金の算定原則」（以下「原則B」）

「公益補助一般財源負担原則」（以下「原則C」）。

これらは、発電事業者が発生させたコストは、発生源の発電事業者によって；送電事業に要する費用は、送電事業者によって；国民一般の公益的な便益に資する支出の財源は、国によって；それぞれまかなうべきだとするものである。

その際、送電事業に関する費用は、規制によってそのまま需要家に送電料金として転嫁される。発電事業者は、市場で決まった価格を操作できないから、発電事業の費用は、利益減少を通じて、結局、発電事業者が負担することになる。また、国民一般に便益を及ぼす支出に関しては、税で（すなわちあるいは電気のエネルギー料金以外によって）調達されるべきことを意味する。

これらのうち原則Aは、節2で詳しく述べたように、ある発電事業者はその費用を他社に負担させるべきではないことを意味する。原則Bは、送電費用のみを送電料金に含めるべきだとしている。この原則は、ある一つの発電事業者はその費用を送電料金に上乗せすることによって他社に負担させてはいけないことを含意する。さらに、原則Cは、発電費用や送電費用以外で国民一般に便益が及ぶ補助金が例え電力に関係したとしても、国民一般に便益を及ぼす支出は、一般財源を充てるべきだとするものである。

(2) 「公益的補助金の財源に関する原則」

さて、「平成11年報告書」の二つの原則は、2023年9月1日八田意見書の原則

A, Bに対応しているが、この報告書には公益的補助金の財源に関する原則である2023年9月1日八田意見書の原則Cに対応するものはない。この理由は次の通りである。

原則Cは次の二つの原則に分解できる。

原則C-1：「公益的補助金の財源に関しては、送電費用以外の費用を送電料金として課金するべきではない」

原則C-2：「送電料金以外で負担する場合には一般財源によって負担すべきだ」

このうち原則C-2は送電料金に関する原則ではないから、報告書の送電料金に関する原則に含まれないのは当然である。

一方、原則C-1は、報告書の第一原則に含まれる。広く国民一般に恩恵を与える公益的補助の原資は送電料金に含めるべきでないことは当然のことであるから、わざわざ第一原則と別個の原則を公益的補助に関する財源が送電料金で賄われるべきでないことを定めなかったと考えられる。

したがって、送電料金の原則としては、平成11年報告書の二つの原則で必要十分であった。