

Title	三・ ー以後の電力市場改革序説(一)
Sub Title	Critical analysis of the governmental intervention in the electricity market since 11. Mar. 2011 (1)
Author	藤原, 淳一郎(Fujiwara, Jun'ichirō)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2018
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.91, No.9 (2018. 9) ,p.1- 39
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20180928-0001">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20180928-0001</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 三・一一以後の電力市場改革序説（一）

藤原 淳一郎

## 一 はじめに

- (一) 本稿の成り立ち
- (二) 検証作業に入る前に
- (三) 本稿の構成

## 二 検証命題の提示

- (一) 検証命題 1
- (二) 検証命題 2
- (三) 検証命題 3
- (四) 検証命題 4
- (五) 検証命題 5
- (六) 検証命題 6——電力システムのパラダイム
- (七) 個別論点（現在～近未来） 検証命題 7
- (八) 個別論点（現在～近未来） 検証命題 8

## 三 命題 2 の検証（原子力と石炭火力）

- (一) 原子力
- (二) 石炭
- (三) 小括

（以上、本号）

## 四 命題 3 の検証（法的分離）

- (一) 電気通信との比較
- (二) 三・一一以前
- (三) 三・一一以後の法改正
- (四) 若干の検証課題

## 五 命題 6 の検証（電力システムのパラダイム）

- (一) 従前の「大規模遠隔発電」対「小規模分散型電源」
- (二) 再生可能エネルギーの若干の論点

(三) 「電力システム改革」?

(四) 真の「電力ないしエネルギー・システム改革」

六 結語

(一) 本稿のねらい

(二) 命題の検証結果

(三) 展望

(以上、九十一卷十号)

「残りの時間が少ないと思うと 悔しくなる。

やりたいこと、やるべきことが たくさんあるのだ」

(小松左京「私の履歴書」二〇〇六年七月三一日付日本経済新聞四〇面)

## 一 はじめに

### (一) 本稿の成り立ち

私事にわたり恐縮ながら、昨二〇一七年は「エネルギー法」研究の旗揚げから四〇年、明二〇一九年は慶應義塾退職から一〇年の節目の年を迎える。明治学院大学法科大学院勤務の二〇一〇年に、これまで執筆してきた主要論文のうち、原子力を除く電力・ガス及び政府規制産業に限定して一冊にとりまとめた<sup>(3)</sup>。とはいえ紙数の関係で外国法研究は、いっさい収録できなかつた。翌二〇一一年には、ジュリスト新年特集「二一世紀日本法の変革と針路」に執筆の機会も与えられた<sup>(4)</sup>。

右記二点は、いずれも二〇一一年三月の福島原発事故前に執筆されたものである。そこでフォローアップの意味から、三・一以後の動きを検討する責務を感じ執筆機会をうかがっていた<sup>(5)</sup>。私自身が節目の年を迎えている

ことに加え、大震災・津波・原発事故の混乱から七年が経過して、国のエネルギー政策やエネルギー市場もかなり落ち着きをみせてきた。ちょうど今から一〇年前の二〇〇八年に、MITのジョスコウ教授が電力自由化からの教訓を論じる論文を公表している。<sup>(6)</sup> ジョスコウ教授とまではいかないが、私もエネルギー規制改革について感じ考えていることを率直に述べてみたいと考えるに至った。

そこで本年二〇一八(平成三〇)年六月九日、一橋大学一橋講堂での公益事業学会大会初日午後のシンポジウム「エネルギー産業のシステム改革と公益事業の構造変化」に先立つ午前の電力セクションに応募し、「電力・ガス市場改革の現在・過去・未来——エネルギー法四〇年のモノローグ」と題して報告の機会を得た。そろそろ研究の集大成を遺言的に報告すべき年齢に達しているかも知れない。しかし七〇歳を境に審議会や(毎年恒例の)海外出張等からは隔離され、いささか浮き世離れた「今浦島」かも知れないが、考え方によっては<sup>(7)</sup>付度無用の身という特権的な地位にもある。そこで報告では、まず思い付くままに重要と思われる若干の検証命題を非体系的に提示したうえで、敢えて一切のタブーを排し思い切って大胆に検証するラ・マンチャの男、ドン・キホーテ的な途を選んだのである。

学会報告に際して、公益事業学会会員に事前送付の「予稿集」原稿(文献表除きA4判本文四枚)、報告草稿原稿、当日の報告メモ(A4判九枚)の合計三文書に分けて準備を積み重ねた。本稿は、二〇分間という口頭報告時間制限のために割愛した文書に加え、当日会場で戴いたコメントならびに質問も織込み、必要最小限の注記を施して、論文として構成し直したものである。本課題は刻々と動いているテーマなので、本稿における本文部分は、学会報告前日(二〇一八年六月八日)時点で凍結し、本稿執筆時までの新たな動き・情報は、註記部分で補う一方、校正時点での新情報による加筆は断念した。

## (二) 検証作業に入る前に

一九九三年、NYでの在外研究から帰国後であることは確かだが、年号の記憶はあいまいで、おそらく一九九五ないし九六年頃と思われる旧盆に、東京大学山地憲治教授(当時)から紹介されたMITドクトラント(徹底的菜食主義者)のインタヴューを受けた。「日本は英米に比べて電力の自由化が遅れているが、その真の理由は？」との彼の核心的質問に対して、「MITI(当時の通商産業省)と電力(とくに東電)とのパワー・ストラグル(Power struggle)の結果」と答えた。彼は半ば驚き半ば納得の顔で「いままで訪問した産官学の誰も教えてくれなかった。これでよく理解できた」との反応であった。法律家らしからぬ右の回答は、第一に、一九八五年以来ドイツRWE社、一九八九年以来ルアガス社をほぼ毎年定期的に訪問して意見交換を続けてきた過程で体得したエネルギー企業と連邦経済省ないしEU競争総局との「力関係」の推移、第二に、一九九二学年度NYコロンビア法科大学院で連邦電力規制前夜の一九二〇年代を分析の折に痛感した問題意識<sup>(8)</sup>の産物である。

私が審議会に関わった時期には、規制改革によって「事前(ex ante)規制から事後(ex post)規制へ」とのキャッチフレーズをさんざん耳にした。ところが三・一一以降顕著なことだが、民主党系内閣・自民党系内閣を通じて右のキャッチフレーズは何処へやら、電力市場及び事業者に対する政府の介入が数段強化された。電力会社、電力市場に対して、行政は、番犬(watchdog)ならぬ生殺与奪の権を有する番人・巨象(私の造語であるwatchelephant)<sup>(9)</sup>になりつつある。

また戦時中すら民営・国家管理にとどまり「国有化」まではされなかった民営電力会社は、戦後の電力再編成や原子力発電導入等の節目における「官対民」政治力学(Power struggle)<sup>(10)</sup>の場でそれなりに存在感を示してきた。ところが三・一一以降、民営電力会社のエースである東京電力株式会社は持株会社東京電力HDになり、現状、国(原子力損害賠償・廃炉等支援機構)が五〇%弱の筆頭株主で「民営」色が薄まった。このことを抜きにし

て三・一一以後の電力市場を語ることはできないだろう。

本稿は、もっぱら電力市場の「未来」「将来像」を語るものである。その際の時間軸として想定しているのは、学会報告時点でパブリック・コメントにかけられていた「第五次エネルギー基本計画」<sup>(11)</sup>の目標年次二〇三〇年（これは第四次エネルギー基本計画のときと同じ）であり、その先には経済産業省エネルギー情報懇談会<sup>(12)</sup>が検討した（私の寿命は尽きている？）二〇五〇年がある。ちなみにAI（人工知能）が人知を上回るとの予想のシンギュラリティ（Singularity）が二〇四五年であることを忘れてはならない。

本稿では詳論できないが、電力市場の自由化や規制改革と一口にいっても、国によって改革スタート時の事業所有形態（民営か国営か混合か等）、事業形態（発送配電垂直統合型か<sup>(13)</sup>発送・配電分離型か、垂直統合と配電との混合型か等）、国産エネルギー資源（とくに石炭、石油、天然ガス、ウランウム）の状況、政治的・経済的・社会的状況等、余りにまちまちである。電力業界の長老の口癖を私なりに翻訳すると「わが国は戦後の電力再編によって他の先進国にはない発送配電垂直統合の九（沖繩をいれ一〇）電力体制というガラパゴス状態にある。それに対して連邦制の米国やEU市場統合過程のEUは、まだ事業『統合』のプロセスにある」というものであった。むしろ日本型として完璧なものではないため、進化の過程にあるとの主張であった。このような肯定的評価も一面を突いているように思われる。

こと電力市場の規制改革においては、わが国は欧州及び米国（の一部州）よりも遅れをとっている。さりとてバックグラウンドの異なる他国の制度を安易にそのまま移入・継受するのは場違いのリスクが伴うことを否定できない。では、三・一一以後のわが国の電力市場改革は、右の（長所・短所をとりまぜた）「ガラパゴス」的なわが国電力市場を前提にして、これへの改革の処方箋として、改革「後発」のメリットを生かしているのだからどうか？ それとも「バスに乗り遅れるな」とばかりに安易な模倣の寄せ集めの「継ぎ接ぎ細工」に走る急ぎ過ぎ

た改革になっていないだろうか？　これが本稿を流れる根本的な問題意識である。

### (三) 本稿の構成

以下における本稿の構成を示す。

まず二で、学会予稿集における（厳密にはガス市場に特化した一命題を含む）八つの検証命題と、各命題毎に付したソクラテック・メソッドの手引きとしてのアサイメント的なコメントとを再録する。

そのうえで三以下において、八検証命題のうち、学会当日に重点的に論じた数点の検証命題に限って詳論する。本稿で論じきれなかった他の検証命題（なかには自分自身、未成熟のものもある）は、後日の課題にならざるを得ない。

なお本稿を、三・一一を契機にわが国のエネルギー市場の「戸現在・過去・未来」（渡辺真知子「迷い道」）の再検討作業における「露払い」役、いわば「つなぎ」論文と考えているが、加齢による身体機能の衰え等から、詳細・綿密な文献検索・文献照合の根気が失せている点、読者各位のご海容を乞う次第である。

(1) 藤原淳一郎「日本におけるエネルギー法学の現状―エネルギー法研究序説」法学研究五〇巻一二号三六一頁（一九七七）。

(2) 藤原淳一郎「最終講義・行政法及びエネルギー法・政府規制産業法の課題」法学研究八二巻七号四三頁（二〇〇九）。

(3) 藤原淳一郎『エネルギー法研究―政府規制の法と政策を中心として』日本評論社、二〇一〇。同書につき、岸井大太郎・書評・公益事業研究六二巻二号七七頁（二〇一〇）がある。同書は、二〇一一年度日本公共政策学会賞受賞・作品賞を受賞したが、エネルギーフォーラム賞は逸した（エネルギーフォーラム二〇一一年五月号九四、九五、

九七、九九頁参照。

(4) 藤原淳一郎「二世紀日本法の変革と針路『エネルギーの法と政策』一〇年の回顧と展望」ジュリスト一四一四号二二六頁（二〇一一）。

(5) 三・一一以降、エネルギー関係の雑誌以外にはエネルギーに関する論文執筆を差控える一方、次世代電力ネットワーク研究会（主査・横山明彦東大教授）、公益事業学会等の研究会やシンポジウムでの耳学問のほか、次のようにシンポジウム（パネリスト）・講演・講義等をこなしてきた（年代順）。

日本大学大学院特別講義「三・一一以後のエネルギー法学の課題」（二〇一一）、第二東京弁護士会消費者対策委員会主催「シンポジウム・地方自治と原子力行政のあり方、そして消費者」（司会・川井康夫・紀藤正樹両弁護士）パネリスト（他に猪瀬直樹東京都副知事「当時」、橋本大二郎元高知県知事、佐藤栄作久元福島県知事）（二〇一一）、日本大学大学院特別講義「電力改革における発送電分離論」「シエールガス革命のわが国市場への影響」（二〇一一）、公益事業学会ガス事業制度研究会シンポジウム（二〇一四）、原子力学会社会経済部会セッション（ミニ・シンポジウム）「大飯原発差止め訴訟判決の読み方」（二〇一四）、日本大学大学院特別講義「電力・ガス小売り自由化の現状と課題」「わが国における原子力法制の課題と展望」（二〇一四）、民主党（当時）政策審議会経済産業部門電力・ガス・システム改革フォーアアップ・ワーキング・グループ「電力・ガスシステム改革の課題」（二〇一五）、井畑陽平「ネットワーク産業の規制改革と競争政策・平成二七年度シンポジウムの記録」日本経済法学会編・日本経済法学会年報三七号・一五三、一五四頁（藤原はフロア質問要員。二〇一六）。これらが研究へのインセンティブになったことを関係各位に感謝したい。格別支持者でもないのに、民主党（当時）からお声がかかった経緯は不詳である。

(6) Joskow, *Lessons Learned From Electricity Market Liberalisation*, [2008] *Energy Journal Special Issue*

(7) いまや流行語の感のある「付度」の遠因について、二〇一八年六月二五日―二八日付日本経済新聞一面連載「政と官・ゆがむ統治」、中北浩爾「付度生む土壌・官邸へチェック利かず」同月二八日付け同紙五面参照。

二〇一七年二月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・中間とりまとめ」は、冒頭の「基本的考え方」において「アベノミクス」を引合いに出し、安定供給の確保、料金の最大限の抑制、事業者の事業機会及び需要家の選択肢の拡大の三点が電力システム改革の目的とする。右の政策目標のうち



ことに後者二点は、藤原・前掲註(3)・一五四—一五六頁(初出・二〇〇二年)に記したように、以前からの規制改革の延長線上にあり、安倍政権になって急に出てきた話ではない。したがって、ことさらに「アベノミクス」と結びつける意図を理解できない。

(8) 藤原淳一郎「一九二〇年代米国電気事業——連邦電力規制前史(一)(二)(三・完)」法学研究六六卷一〇号、六六卷一一号(一九九三)、六七卷一号(一九九四)連載。六七卷一号五〇頁図「連邦規制の諸要因」を参照。むしろ最終的に落ち着きどころ(Compromise or contract)の見極めもあり得る。

(9) 藤原・前掲註(2)・七九頁。ここでは命令等のハードな手法のみならず行政指導、ガイドライン等のソフトな手法も含めた国家関与を指している。

(10) 田原総一郎『生存への契約——誰がエネルギーを制するか』(文藝春秋、一九八二)、電力再編成につき橘川武郎『日本電力業発展のダイナミズム』一九七頁以下(名古屋大学出版会、二〇〇四)等参照。

(11) 総合資源エネルギー調査会基本政策分科会『第5次エネルギー基本計画(案)』二〇一八年五月一六日 <https://www.enecho.meti.go.jp/committee/Council/basic-policy-subcommittee/027/>。同計画案は、同年五月一九日から六月一七日までパブリック・コメント(意見募集)にかけられた。

(12) 経済産業省エネルギー情勢懇談会「エネルギー転換へのイニシアティブ」二〇一八年四月一〇日 <https://www.enecho.meti.go.jp/committee/studygroup/> 提言

(13) 藤原・前掲註(2)・八二頁。

## 二 検証命題の提示

学会予稿集では、決して体系的ではない八つの検証命題(うち一つは明らかにガス市場に限定した命題)を提示した。スペースの関係上、予稿集では体言止めの文章のため分かりにくいと思われる文章に限定して通常の文体に手直しし、ここに再録した。オリジナル版からの補足・修正部分は、「……」内に示した。

(一) 検証命題1

既存「電気・ガス・石油精製」事業者 (incumbent) は、「エネルギー資源投資等の」上流・下流「に加え」・「送配電・小売り等の」海外展開等も含めた「総合エネルギー企業」に転換すべきである。

⌋ 報告者は、一九八五年以降「旧西ドイツ」RWE社、一九八九年以降 Ruhrgas (ルアガス) 社を定期的に訪問「してきた」。RWEコンツェルンは「その後」持株会社化し「て」、同社は「One Utility, Multi Utility」という「multi-utility」路線「であった」。他方 Ruhrgas は、外資脅威から National Champion 「を」育成「する」という労働市場擁護の「社民党」シュレーダー首相下、Enon (エー・オン) が買収「した」。

その後電力大手は送電部門売却等「の」スピンオフを繰返し、何を事業の中核にするか苦悩の連続「である」。最近も二〇一八年三月一二日付『日本経済新聞』夕刊が報じるEnonとRWE両社間の資産交換は、両者の路線の違いと模索を象徴「している」。このように「一口に」「総合エネルギー企業」「化といっても、その実現」は、一筋縄ではいかない？

⌋ 「わが国事業者の」チャートなき異分野「や」、異国「への」進出は、「武家の商法」にならないか？

⌋ 「そのような」甘いスローガンではなく、「この時代」「選択と集中」こそが経営の王道？。

(二) 検証命題2

電源構成において批判はあっても、原子力と石炭火力とがベースロードを担い続けるべきである。

⌋ 再稼働に向け地元合意「をとりつけること」の難しさ、訴訟リスク、与党内にもくすぶる「原発消極論」の「政治的リスクを考えると、原子力は現実的な選択肢でなくなりつつある？

+ 原子炉のうち、軽水炉至上主義にリスク内在？

⌋ 石炭火力は、地球環境（パリ協定）の面から撤退すべき？

⌋ 原子力及び石炭火力をゼロと仮定するのは、「非現実的」「大幅コスト高」「大幅供給力不足」と嘆くまえに、これを前提とした電力需給シナリオ作成が急務？

### (三) 検証命題 3

送配電・ガス導管部門の「発電部門、小売部門から切離し、持株子会社等への」「法的分離」は、事業者の所有権・財産権を侵害せず、法律的に問題はない。

⌋ 「法的分離」なら法的にいつさい問題はない？

⌋ 「法的分離」の効用は実証されたか？

「法的分離」の弊害や落とし穴はないか？

### (四) 検証命題 4

かつて米国の Enron やロシアの Gazprom によって、「株式」時価総額の低いわが国電力会社、ガス会社の買収の可能性が噂された。これは一時的要因で、今後はそのようなリスクは存在しない。

⌋ 産油国やオイルメジャーズを含む海外のエネルギー産業、欧米のみならずアジア系投資ファンドによって、わが国エネルギー企業なりエネルギー市場（の全部又は一部）が魅力的であればあるほど、かつての石油業界のように、買収又は資本参加等の可能性を否定できない？

『過去の例』 二〇〇八年「の」チルドレン・インベストメント・マスターファンド（TCI）による電

源開発株式会社株式買い増し計画

↓参考文献・藤原・二〇〇八「転換期の行政法学」とくに二五一〜二五八頁<sup>(14)</sup>。

⌋ 電力・ガス会社丸ごと「買収」はともかく「として」、垂直統合からネットワーク部門の法的分離やJ・Vを含めた発電・小売り部門のスピンオフ、とりわけ原発切離しが進めば進むほど、外資を含め魅力のある部門に的をしぼった企業買収や資本参加が活発化？

⌋ 外資による電力・ガス会社の買収に対し、わが国は「国籍不問のテニス」ウィンブルドン方式で臨むのか（英国ですら非EU企業への抵抗感）、エネルギー安全保障を盾に外為法等で対処するのか「WTOやエネルギー憲章との整合性も含めて」が問われる？

### (五) 検証命題5

市場改革によりエネルギー「企業」間の垣根が低くなり、従前「からの」事業者・新規参入者・異業種をまきこんだ合従連衡によって、市場参加者の顔触れ・経営規模が大きく変わる。

⌋ もともと縦割りの事業法による規制対象の事業に専業する企業の存在を予定すること自体、議論が逆。欧米では電力・ガス・熱供給併営は珍しくない。わが国でも兼業・子会社・JVによるエネルギー・電気通信等の融合経営も可能。

⌋ 市場自由化で大小とりませ群雄割拠という図式は無理筋で、エネルギー市場は早晚寡占化する（OxfordのDieter Helm博士の持論<sup>(15)</sup>）。

⌋ このところ日銀の低金利政策で資金調達コストが低いという恩恵をこうむったが、日銀の出口戦略ともなう事業環境変化が予想される。結果、外資を含めた既存事業者・新規参入者を問わずM&Aが活発化

する？

∩ 金融技術、IT等があと押しして、発電・ガスホルダー・送配変電等のアセットを持たないエネルギー市場参入者のますますの増加？

〔例〕 発電… 所有と管理の分離によりレンタル又はリース方式<sup>(16)</sup>。

〔電力〕 小売り… 流通における「アマゾン」的企業？

## (六) 検証命題6——電力システムのパラダイム

〔従来〕 再生可能エネルギー発電・分散型発電を極力系統に接続・吸収し、出力の変動緩和をはかり、(従前の)電気事業者の系統と併存させる努力「をしてきた」。

∩ 一九八〇年代から「大規模遠隔発電」対「小規模分散型発電」の対立の構図

∩ 『電力会社「引取りないし」買取り型』か『対第三者「直接供給」型』(≡供給区域虫食い)か?<sup>(17)</sup>

『藤原が委員として関わった三つの』例』

一九八七年・コージェネレーション問題検討委員会

↓ 特定供給第五類型の創設(「当時の」電気事業法一七条「の通達」。現・「同法」二七条の三〇第一項一号「に明文化」)<sup>(18)</sup>。

一九八九年・二次エネルギー利用効率化委員会

↓ 当初の特定供給の面的拡大(「のちに一九九五年法改正で創設された」特定電気事業)は議題から削除<sup>(19)</sup>。↓ 未利用エネルギー活用(のちに熱供給事業で採用)<sup>(20)</sup>。

一九九二「予稿集の二〇〇二は誤植」年・電力基本問題検討小委員会

↓電力会社による再生可能エネルギー余剰電力買取り制度。<sup>(21)</sup>

⌋ 再生可能エネルギーをむりやり遠隔大規模発電が前提の「現行電力」システムに組み込むこと自体が自己矛盾？

なぜなら、連系線「の」新設・増強に「際して」、景観等の環境問題や通過地点住民の電磁界「EMF」への不安・抵抗が予見される？

⌋ 市場を（電力会社「一〇社の」）供給区域なり「逆に」全国規模で考える前に、IT技術も駆使し「て」、地域単位で再生可能エネルギー・分散型をとりこんだ電力・ガス・熱供給を想定し、生産・運輸物流・生活全体に対応する消費（エネルギー需要）をカバーする、「第四次産業革命」<sup>(22)</sup>、「通信「5G」」<sup>(23)</sup>時代にふさわしい「分散型エネルギーシステム」への脱皮が必要？

かといつてfeasibility study 抜きの特異のStadtwerkeを神格化した「近時のわが国の」早急な地域エネルギー会社化は要注意（↓藤原淳一郎・二〇一五<sup>(24)</sup>参照）。

⌋ 結果的に、徐々にではあれ、従前の電力・ガスの供給システムは、「これら分散型への」補完的位置付けに転換？

### (七) 個別論点（現在・近未来） 検証命題7

ガスの二重導管規制は撤廃すべきである。<sup>(25)</sup>

⌋ なぜなら「ガス導管敷設という」設備投資自由化は、「競争」から必然的

⌋ 既存ガス事業者にstranded cost<sup>(26)</sup>発生。これをどう扱うか？

(八) 個別論点 (現在と近未来) 検証命題 8

連系線容量を柔軟化して、洋上風力に備えるべきである。

↑ 「検証」命題「予稿集の 5 は誤植で」6 でも検討

+ わが国でも「Power to Gas」が可能<sup>(27)</sup>。

- (14) 藤原淳一郎「転換期の行政法学」慶應義塾大学法学部『慶應の法律学・公法Ⅱ』二三五、とくに二五一―二五八頁 (慶應義塾大学出版会、二〇〇八)。
- (15) ヘルム博士とは、私が現職時代にほぼ毎年出席したオランダでの「Energie 欧州ガス会議」(現在は「欧州ガス・LNG 会議」)で知り合い、本文で引用部分は、彼が会議プレゼンテーションで指摘したことである。
- (16) 藤原・前掲註(3)・三三五―三三六頁(初出・一九九〇)で論じた。
- (17) 藤原淳一郎「米国コージェネレーション法制論序説―電力会社による電気購入問題をめぐる主要判決を中心として(一)」法学研究六一巻一〇号五三三、五四頁(一九八八)。
- (18) 藤原・同右・五五―五七頁、藤原・前掲註(3)・三四三頁註(6)(初出・一九九七)参照。
- (19) 藤原・前掲註(3)・三四三頁註(7)、註(8)参照。
- (20) 私が座長をつとめた日本熱供給事業協会『熱供給事業あり方特別委員会報告書』(二〇〇三)において打出したアイデアの一つである。
- (21) 藤原・前掲註(3)・三四四頁参照。
- (22) 内閣府「第四次産業革命のインパクト」[https://www.5cao.go.jp/keizai3/2016/0117nk/img/n16\\_2\\_1.html](https://www.5cao.go.jp/keizai3/2016/0117nk/img/n16_2_1.html)によれば、第一次が水力・蒸気機関による工場の機械化、第二次が電力を用いた大量生産、第三次が電子工学・情報技術を用いた一層のオートメーション化、第四次はビッグデータ、IoT、AI、ロボット等をコアの技術革新とするという。二〇一六年六月二日閣議決定「日本再興戦略二〇一六―第四次産業革命に向けて」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/zentaihonbun-160602.pdf> 二〇一七年四月「第四次産業革命について」『産業構造部会新

産業構造部会』における検討内容」<https://www.meti.go.jp/committee/skenkyukai/shoujo/daiyoji-sangyo-skill/pdf/001-04-00.pdf> 参照。

(23) 第五世代移動通信システムの略。総務省「平成二九年度版情報通信白書」第一部第三章「第四次産業革命がもたらす変革」第三節「IoT化する情報通信産業」は、5Gは「IoT基盤として早期実現が期待される」という。  
[www.soumu.go.jp](http://www.soumu.go.jp) 〈政策〉白書〉29年版

(24) 藤原淳一郎「町内会長が見た行政法」電力の地産地消」自治実務セミナー六三九号六二一六四頁（二〇一五）。  
自給自足的、自己完結的発電量を確保できないなら、電力小売りまで手を出すのは背伸びし過ぎてリスクである。自己消費プラス余剰電力の売電とかで身の丈にあう供給地点・供給量にとどめるとか、各地で散見されるガス会社等とのJ・V型が当面無難ではなからうか。将来的には、いわゆるデジタル・グリッド構想のように、地域の分散型エネルギーの供給量と需要量とをマッチングさせる事業モデルも考えられよう。

ドイツのStadtwerke は、一見わが国の地方公営企業に類似するが、背景として公有公営という社会主義思想の影響（ただし株式会社も選択肢）に加え、自治体が「生活配慮行政」をおこなうという思想のもとでエネルギー、交通等幅広くサービスを提供してきたものである。旧西ドイツにおいて配電事業者が九〇〇以上、ガス配給事業者が七〇〇以上にのぼったのは、このような地元企業が存在があったためでもある。旧西ドイツの電気事業形態につき、藤原淳一郎「電気事業における独占と競争―熱電併給自家発電への日独法比較」公益事業研究三八巻一号八一、八八―八九頁（一九八六）参照。

わが国では、電力・ガスに限定すれば、戦前は発電も小売りもやる公営電力だったが、戦時下の統合・戦後の再編を経て、卸電力（典型的には公営水力）のみになってしまった。他方戦時下で事業統合未決に終わったガスでは、戦後（国産天然ガス産出自治体を中心に）公営ガスは健在だが、総じて民営化の流れの中にある。このようにドイツとは、そもそもよって立つ地盤が異なるのである。

(25) 審議会（WG）委員として論陣を張ったこともあり、藤原・前掲註（3）・二二八―二二五頁（初出・二〇〇七）で詳論した。

かつて一九七〇年代の旧西ドイツの高圧ガスパイプライン網は貧弱であったが、ロシアの天然ガス輸入本格化もあ



り、全土に広がり、地域によっては複数社のパイプラインが錯綜する状況にまで至っている。とはいえ配給レベル、すなわち低圧のガス導管は、地元自治体と道路占用契約 (Konzessionsvertrag) を結ぶ必要がある。かつての排他的道路占用契約の競争制限禁止法 (GWB) 適用除外 (藤原・前掲註 (24)・「電気事業における独占と競争」九三、九六―九七頁) 規定が市場自由化にともなう法改正により廃止されている。その結果、現時点で (託送によらず設備競争による) 複数社の低圧導管が錯綜する事態を招くのかどうか、調べはついていない。

(26) 藤原・前掲註 (3)・二二〇頁参照。

(27) 私自身、ルアガス (正確には Enon ガス貯蔵会社) で初めて耳にした。大山祥平「欧州における Power to Gas のプロジェクト動向と今後の展望」みずほ情報総研レポート一四号二頁 (二〇一七) 等にあるように、風力 (もしくは太陽光) の余剰電力を水分解により水素を製造または (水素と二酸化炭素と反応させ) 合成メタンを製造し、貯蔵・輸送・利用するものである。柴田善朗「我が国における Power to Gas の可能性」二〇一五年一二号一頁 (日本エネルギー経済研究所) <http://enkeniee.or.jp/data/6442.pdf>。経済産業省「CO2フリー水素ワーキンググループ報告書」<https://www.meti.go.jp/press/2016/03/20170307003/20170307003.html> (二〇一七) 等参照。

学会報告当日、矢島正之氏はドイツの Power to Gas を念頭に、「現在のところ経済性が低い」ため「再生可能エネルギーからの発電量が多く「売電」電力価格が安い時に、水素を生産し、電力価格の高い時に発電・売電することで経済的なメリットが生じ得る。さらに Power to Fuel も選択肢」とコメントされた。最後の Power to Fuel は、合成ガスからさらにメタノールを生成するというものである (柴田・二〇頁)。

右の経済産業省報告書は水素の輸送に言及していないが、輸送のためには、ガスパイプライン網の整備状況 (ドイツにつき前掲註 (25) 参照)、水素をガスパイプラインに注入できるか (ドイツでは可能) といった課題群がありそうである。

配給レベルなので文脈は異なるが「水素エネ時代を見据えて、(現在の) ガス導管で水素を供給できるか」との問題意識を (二〇〇六年着任の) 広実郁郎ガス市場整備課長から (省内) 研究会で耳にした。藤原・前掲 (3)・二三八頁は、これに触発されたものである。なおほぼこの頃、審議会が研究会かで「日本カシンガポールにガスの『ハブ』を」と提案してみたが、ほぼ無反応であった。

「水素」といえば、二〇〇一年度NEDO燃料電池関連制度検討部会の部会長をつとめ、水素関連のさまざまな業界団体とともに、水素エネルギーの製造・流通・貯蔵・利用の各段階で阻害要因となる法制度を洗いざらいリストアップする作業を行い、報告書(NEDO-P-0013)は好評だった思い出がある。

### 三 命題2の検証(原子力と石炭火力)

学会報告時が意見募集期間中だった「第五次エネルギー基本計画(案)」は、「発電(運転)コストが、低廉で、安定的に発電することができ、昼夜を問わず継続的に稼働できる電源となる『ベースロード電源』として、地熱、一般水力(流れ込み式)、原子力、石炭」を挙げている。<sup>(29)</sup>これらのうち、近時論争の的になっているのが、原子力(発電)と石炭(火力)とであることは論をまたない。命題2は、右の原子力と石炭とをベースロード電源として維持する政策ないし市場設計の妥当性を問うものである。

#### (二) 原子力

##### イ 空白の二〇〇〇年——引きずる「国民の選択」の回避

先に二(六)で引用の一九八九年資源エネルギー庁公益事業部長(現・電力・ガス事業部長)の私的研究会「二次エネルギー利用効率化委員会」において(堤部長からバトンタッチした)牧野部長が、「再生可能エネルギーによるべきとの原発反対論が存在する中で、原発のP.A(公衆受容)をいかに凶ればよいか」と委員に問い掛けた。私はとっさに「この発言で首になってもよい」と腹をくくり、次の三点を指摘した。

第一に、原発P.Aをいう前に、原発なしで再生可能エネルギーによってわが国の電力需要を賄えるのかどうか

に関する定量的分析が欠けていること。第二に、電力不足を招いてでも原発を抑制するのにかつて、「選択」を国民に迫ってこなかったこと。第三に、「原発抑制による」再生可能エネルギー利用による大幅な発電コスト上昇の経済的負担を受け容れるかどうか、国民に「選択」を迫ってこなかったこと。

私は二〇一一年七月にこのことを思い出し、改めて「これら「右の三点」は、今日まで引きずってきた感がある」と述べた<sup>(30)</sup>。今回の第五次エネルギー基本計画策定においても、右指摘の点は、置き去りにされている気がしてならない。

#### ロ 福島原発事故後の「原子力」をめぐる風潮の変質

兵法として「敵を中立に、中立を味方に」という戦術がある。ところが原発事故後はその逆さまであって、「中立が敵に、味方が中立に」へと変質を遂げつつあるのではないかとすら思わせる。というのは、原発再稼働の是非や新增設を問う各種世論調査<sup>(32)</sup>からみるかぎり、原発支持ないし肯定者は著しく減少したといっても過言ではない。原発再稼働・推進に確実に逆風が吹いている。法律学・経済学等の研究者仲間でも、一部の熱心な原発支持者を除いては、中立だった人も風見鶏を決め込む風潮が濃厚になっている。

#### ハ 第五次エネルギー基本計画における原子力の立ち位置

周知のようにドイツでは、原子力の復活に舵を切ろうとしていた矢先の福島原発事故によって、メルケル首相のもとで脱原発へ加速する政策を選択した。この結果、同国の発電に占める原発の割合は、二〇一〇年の二二%強から二〇一五年は一四%に低下した<sup>(33)</sup>。わが国は、福島事故を受け電力各社が（定期検査中のもののほか）稼働中の原子炉をすべて自主的に運転停止し、その後安全審査等に手間取り再稼働が進まないこともあり、二〇一五年

に原発の比重は1%と劇的に凋落した。<sup>(34)</sup>

この間、二〇一二年九月一九日野田民主体党政権下の閣議決定「今後のエネルギー・環境政策について」<sup>(35)</sup>のもとになった同月一四日のエネルギー・環境会議「革新的エネルギー・環境戦略」は、「1）四〇年運転制限性を厳格に適用する、2）原子力規制委員会の安全確認をえたもののみ、再稼働とする、3）原発の新設・増設は行わない」との「三つの原則を適用する中で、二〇三〇年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、あらゆる政策資源を投入する」とした。<sup>(36)</sup> 右はエネルギー政策基本法（平成一四年法七二）にいう「エネルギー基本計画」ではなく、政権交替後の二〇一四年第四次エネルギー基本計画が、「東日本大震災以降、最初の計画」である。<sup>(37)</sup> これによれば、原子力は「安全性の確保を大前提に、エネルギー需給構造の安定化に寄与する重要なベースロード電源」に位置付けられた。<sup>(38)</sup> 右の基本計画自体は具体的な電源構成の目標値を示していない。<sup>(39)</sup> 翌二〇一五年七月に「エネルギー基本計画の方針に基づき……『長期エネルギー需給見通し』を決定」しており、これによれば二〇三〇年時点で「大震災前に約三割を占めていた原子力依存度は、二〇%〜二二%程度へと大きく低減する」とある。<sup>(40)</sup>

今回の第五次エネルギー基本計画は、目標年次は第四次と同じく二〇三〇年であり、原子力を「重要なベースロード電源」と位置付けること、原発依存度について「省エネルギー・再生可能エネルギーの導入や火力発電所の効率化などにより、可能な限り低減させる」<sup>(41)</sup> のは、第四次エネルギー基本計画の繰返しでしかない。<sup>(42)</sup> そして二〇五〇年シナリオに言及の最終章では、原子力に関して「事故リスクの抑制、廃炉や「放射性」廃棄物処理・処分などのバックエンドへの対処」といった課題を挙げるにとどまる。<sup>(43)</sup> 今回計画も具体的な電源構成の目標値を示していないが、マスコミは第四次エネルギー基本計画（正確には同計画を受けた「エネルギー需給見通し」）の数値を据え置いたものと受け止めている。<sup>(44)</sup>

二 「原発・ベースロード電源」は現実的か？

第五次エネルギー基本計画は、原子力を「重要なベースロード電源」と位置付けたままである。しかし二〇三〇年に向けて、目下停止中の原発の再稼働が順調に進む保障がない。加えて、原子炉等規制法により原発は基本四〇年、最長でも六〇年しか運転できないことになっているうえに、前倒しでの原発廃炉（原子炉の廃止）計画が相次いでいる。<sup>(45)</sup>このため、右記計画実現のための二〇三〇年時点での原発三〇基程度稼働の確保が危ぶまれている。<sup>(46)</sup>橋川教授は、原発の「建替えを考えないとありえない」と、原発の新増設（ないしリプレイスメント）の議論の欠落を指摘している。<sup>(47)</sup>

本稿では、原発の新増設・リプレイスメントをひとまず措いて、以下において、原発再稼働にどのような関門があるかを検証していきたい。

ホ 原発再稼働への関門——その 1 再稼働の合意

停止中の原子炉について、たとえ規制機関（原子力規制委員会）の安全審査に合格しても、原子力安全協定上、立地の地元の合意とりつけが大仕事である。首長選挙の度に再稼働が選挙の争点になることは容易に予想される。<sup>(49)</sup>とはいえ、原子力安全協定は電力会社と立地市町村との間で締結されるのが通例であり、「合意」といつても立地市町村長及び立地道府県知事の合意を要したにとどまる。

ところが三・一一以降の再稼働に際して、従来からくすぶっていた合意取り付けを必要とする「地元」の範囲が火種を呼びつつある。というのは改訂（原子力規制委員会平成二九年七月五日全部改正）された原子力災害対策特別措置法（平成一一法一五六）六条の二第一項に基づく「原子力災害対策指針」は、防災対策の重点区域を、概ね半径五キロメートル圏のPAZと概ね半径三〇キロメートル圏のUPZとに区分し、段階的避難を含む防護

措置を定めている。<sup>(50)</sup>この結果、いわゆる避難計画の策定は、立地市町村及び立地道府県の枠を超える話になってきたのである。<sup>(51)</sup>

国は再稼働に合意を要する自治体の範囲について格別ルール化する動きもない。一部の電力会社は安全協定の締結対象自治体の拡大や同意対象を周辺自治体に拡大する等の模索を始めているが、<sup>(52)</sup>全電力会社の足並みが揃うわけでもない。これを地方自治、地方的特色、電力会社と自治体との自主的取組みと片付け突き放すのは簡単である。しかし足並みが揃わないことによって個別電力会社への風当たりが増し集中砲火を浴びるすリスクがある一方で、対象自治体を拡大したらしたで、今度は合意獲得へのハードルが高くなるリスクを抱える。どちらにしても大きなリスクを抱える。

しかもこの「再稼働」は、いうまでもなく三・一一後自主的に一時停止した状態からの原発「再稼働」という一度限りの話にとどまらないで、再稼働後に繰り返される定期点検による停止に際しても起こり得る話である。これに原発立地自治体の議会選挙、首長選挙が行われる度に原発が争点化する可能性があり、電力会社はそれら選挙結果に一喜一憂せざるを得ないという政治リスクが加わる。こうしたことから、再稼働問題は年中行事化しかねないリスクがある。

#### へ 原発再稼働への関門——その2 規制強化リスク

三・一一後に発足した原子力規制委員会による原発への規制は、当初は規制基準が法定されず明確ではない等の不安定な時期があったが、原子力規制委員会規則が徐々に整備されてきて規制の透明性は改善されているといえよう。

とはいえ、規制対象項目として、三・一一を受けての最大の争点とされてきた耐震の問題のほか、火山活動

による影響<sup>(53)</sup>であるとか、いわゆる避難計画の実効性も、訴訟の場を含め論点になりつつある。

このような安全確保事項、裏返せば規制対象事項がより広範囲化・拡大化する傾向に加えて、将来における新たな知見により、既存の規制項目、規制基準等が見直されるリスクも内蔵している。これらのことから、安全性基準の達成の困難化や、安全対策追加コストがますます増大するリスクが予想される。

### ト 原発再稼働への関門——その3 訴訟リスク

本稿では詳論する余裕はないため、ごく骨子のみを記すが、裁判所による判決・決定によって再稼働が左右されるリスクが顕在化してきた<sup>(55)</sup>。

その背景として原子力学会<sup>(56)</sup>で指摘したことだが、第一に、二〇一一年度（実施は二〇一二年一月）及び二〇一二年度（実施は二〇一三年二月）司法研修所特別研究会『複雑困難訴訟』で原発訴訟も検討対象になり、研究会参加者は、二〇一一年度は地裁（部総括又はこれに準じる）民事・行政担当判事三五名、一二年度は地裁又は高裁民事・行政担当裁判長クラス判事四〇名であった。研究課題に付された「論点項目」には、「福島第一原発事故を踏まえて、裁判所は、原発関連訴訟に対し、どのようなスタンスで審理・判断に望むべきか」（二〇一一年度）、「福島第一原発事故及びその後の状況は、原発関連訴訟の今後の事件動向にどのような影響を与えるか」（兩年度）、「国の原子力行政の帰趨は、原発関連訴訟の審理運営に対してどのような影響を与えるか」（二〇一一年度）、「判断に必要な専門的知見を適切に訴訟過程に反映させるために裁判所が留意すべき事項にはどのようなことがあるか」（二〇一一年度）、「高度な科学的、専門技術的知見が必要とされる事件において中立的な立場の専門家の確保が困難な場合に、的確に争点整理を行うための審理運営の工夫について」（二〇一二年度）と記されている。実際の討論内容をうかがい知ることができる「結果概要」等を読むまでもなく、右の「論点項目」だけからでも、

最高裁及び裁判官の問題意識というよりはむしろなみなみならぬ「危機意識」と「自己点検」を感じ取ることができよう。<sup>(57)</sup>

第二に、再稼働差止めの「予防訴訟」を、従前の公害・環境訴訟における民事上の差止め請求とは異なり、「立証命題を従来の具体的危険性から具体的危険の可能性（危険の発生が否定できない）として再構築」すべきと岩淵正明弁護士の見解<sup>(58)</sup>がある。通説・判例とは異次元の主張で距離があるものの、好むと好まざるとにかかわらず、将来においてこれに同調する判決・決定の可能性も想定されなくはない。

右の二点に限っても、今後も再稼働差止め判決・決定が出るリスクを否定できない。<sup>(59)</sup>

チ 原発ベースロード化へのリスク——その1 事故の影——際限なきコスト増？

福島事故に関連しては、いままなお汚染水処理費用、今後の廃炉費用といった原子炉に関連する費用のほかに、被害者救済の総額が、裁判判決等により日毎に膨らんでいく状態にある。<sup>(60)</sup>これはひとり東京電力HDの話だけではない。原発を保有する他の電力会社にとっても、右賠償の一部を、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成二九法三〇）にもとづく一般負担金（同法三八、三九条）として<sup>(61)</sup>負わされている。また、あつてはならないことが、万が一にも自社の原発で事故が起これば「明日はわが身」になりかねない。こうした意味でもリスクとして存在するといえよう。

なお廃炉費用は、福島は東京電力が負担する。二〇二〇年の電力小売規制料金の撤廃以降、福島以外の今後の廃炉費用の回収方法をどうするか、託送料に含ませる案も検討中だが、現時点では固まっていなようにみえる。



リ 原発ベースロード化へのリスク——その 2 廃炉の増加

三・一後の原子炉等規制法改正によって、原発を運転できる期間は、最初の検査合格から四〇年と定められ（同法四三条の三の三二第一項）、右の運転期間は、一回に限り（政令のさだめにより）最長二〇年とされた（同条二、三項）。

四〇年近い原子炉に関しては、電力会社が強化された安全基準等をクリアするための追加コスト等を勘案して、四〇年を待たずにいわゆる廃炉（同法四三条の三の三三「原子炉の廃止」）の決定に至る例が予想以上にでてきた。このように戦列から離脱する原子炉が増えればふえるほど、その穴を埋めるべくリプレイスを含む新增設がないかぎり、数字合わせがますます不可能になるのである。<sup>(63)</sup> 原発稼働が低いと、プルトニウム問題が足かせになる。<sup>(64)</sup>

事故により脱原発を宣言した福島は別として、従来漠然と「原子力発電所の新規立地は地元合意の獲得が難しいが、既設地点での増設やリプレイスメントならより容易ではないか」と思われ、地元も、ほのかに期待している可能性もあった。（リプレイスメントを含む）<sup>(65)</sup> 新增設に際しての電源三法交付金の原資となる電源開発促進税納付義務者は、自由化後は託送料に含められるようになった。

そもそも原発推進派、原発新增設モラトリアム派、原発即時全廃等、原発に対していかなる見解・立場に立とうと、いったん原発による電力を利用し始めた以上、好むと好まざるとを問わず、また使用済み核燃料の再処理<sup>(66)</sup>の有無にかかわらず、放射性廃棄物の処理処分や廃炉の問題はつきまとい、これらと向かい合わざるを得ない宿命にある。このうち廃炉<sup>(67)</sup>については、技術面、経済面、タイムテーブル、マンパワー（ロボット活用？）、除染及び除染の程度（リプレイス予定の場合とそうでない場合に差異？）、使用済み核燃料及び低中高レベル放射性廃棄物<sup>(68)</sup>等の問題がある。

ヌ 原発ベースロード化へのリスク——その3 軽水炉至上主義か新型炉か

当初の英国型は別として、一九七六年頃に電源開発株式会社によるカナダ型重水炉 (CANDU炉) の導入構想、その後新型転換炉 (ATR) 導入構想、また軽水炉でも一九八四年頃に東京電力株式会社によるドイツ型改良炉 K-PWR の導入構想も存在したが、わが国は加圧水型 (PWR)、沸騰水型 (BWR) の違いはあつても「軽水炉」に傾斜していった。ノウハウの蓄積や扱いやすさから、慣れ親しんだ炉型に傾くことを理解できなくはない。しかし余りに軽水炉に傾斜すると、その信頼性が揺らいだときにお手上げにならざるを得ない。

他方、新型炉はどうであろうか。「エネルギー基本計画」案に「安全性・経済性に優れた炉の追及」と伝えられていたが、<sup>(69)</sup>「取り組むべき技術的課題」の項で「小型モジュール炉や熔融塩炉を含む革新的な原子炉開発」と記された。<sup>(70)</sup>ところが、かつて青森で計画していた新型転換炉 (ATR) は、費用負担で電力各社が折り合わず撤退してしまった。高速増殖炉「もんじゅ」は、原子力船むつ (米粒でしのげた放射線漏れ) と同じような運命をたどってしまった。これまでわが国が先鞭をつけた高温ガス炉は、他国に先を越されそうである。こうしてみると、小型炉を含む新型炉については、誰が開発主体なのか? 開発に必要な人材は確保されているのか? 開発費の負担者候補として仮に電力会社を考えると、自由化による新規参入者との厳しい消耗戦的価格競争に加えて、アンバンドリング化された発電会社の財務的体力は乏しいのではなからうか。このように新型炉の開発・導入には数々のハードルとリスクとが伴う。また、軽水炉事故で原発アレギーの国民が、新型炉ならばと飛びついてくるだけの格段の安全性、たとえば事故時のメルトダウン等のリスク軽減、運転時の軽水炉に比べた放射能モニタリング調査区域面積の縮小、事故時の万一の放射能被害、被害区域の低減・縮小といった、格段の可視的な効果が存在しない限りは、一般人への受容 (PA) の難しさは残るだろう。

ル 原発ベースロード化へのリスク——その他

旧・民主党政権の原子力政策は記憶に新しいことである。政権交代によるドラマティックな原子力政策の転換はいうに及ばず、現在の与党である自民党内にすら、小泉純一郎元首相、河野太郎外務大臣等、反原発を唱える大物政治家が存在する。となると、「一寸先は闇」の永田町であるから、政権交替を伴わなくとも、エネルギー政策大転換の可能性という政治リスクを完全には否定できないだろう。また、原発は新規立地決定から稼働までの投資の懐妊期間が長い<sup>(1)</sup>ため、新規投資には当然ファイナンス・リスクを伴う。

#### ヲ 小括

以上、エネルギー基本計画がもくろむ原発のベースロード化につきまとうリスクの具体例を検討してきた。むしろリスクは右記の例に尽きるものではない。

これら原発ベースロード化へのリスクは、三・一一以降に新たに生じたリスクというよりもむしろ、三・一一以前からおよそ原発につきまとうていたが、三・一一以降、顕在化、または増大したものができよう。そこで本稿では、まさに最悪シナリオ (the worst scenario) として、原子力がベースロードというかつての「栄光」をとりもどすことは、余程の幸運に恵まれない限り達成がむずかしく、仮に既存の軽水炉型原発の再稼働を進め、かつリプレイスを含む原子炉新增設が若干加わったとしても、二〇三〇年時点で、原発を主たる「ベースロード電源」に位置づける<sup>(2)</sup>という<sup>(3)</sup>ことは、およそ実行可能ないし現実的 (feasible or realistic) でないと暫定的に結論づけざるを得ない。

(28) 「第五次エネルギー基本計画策定に向けた御意見の募集について」 <http://serche.gov.jp> > パブリックコメント

ト・意見募集中案件詳細」工業」エネルギー、資源（案件番号六二〇二一八〇〇九）。

学会報告後、右のパブコメの結果が公表された。<http://www.e-gov.go.jp>「パブリックコメント・結果公示案件詳細」工業」エネルギー、資源（案件番号六二〇二一八〇〇九）。右のパブコメ結果は、「意見」と「考え方」とを対照表にはするが、私が七〇歳までつとめた情報通信審議会、郵政行政・情報通信行政審議会でのパブコメ結果のような論点項目ごとの整理・分類のうえでの登載ではない。このため、個別の論点・争点についての検索が困難である点が惜しまれる。「働き方改革」の時代にあつて、ないものねだりだろうか。

(29) 総合資源エネルギー調査会・前掲註(11)・一七頁。

二〇一八年七月三日閣議決定の「第五次エネルギー基本計画」<http://www.meti.go.jp/press/2018/07/20180703001/20180703001.html>では、「案」段階でのベースロード電源の説明に変更はなく（同じく一七頁）。

(30) 藤原淳一郎「再生可能エネルギーはユートピアか現実か?」『ENECC』二〇一一年七月号二八頁（日本工業新聞社）。このとき私は「この委員会では九電力体制はタブーか」と、やや先走った感のある質問も発したが、席上座長や事務局から回答を得た記憶はない。会議終了直後、若手官僚の好意的反応を得た。

(31) 「東京電力の事故」と聞き付けてドイツ、ボン大学 Schmidt-Preuß 教授から自宅に電話があり「原発は居住地から二〇〇から二五〇キロほど離れている」と答えた。後日談として伝え聞くところでは、菅首相（民主党）の官邸は、被災地からの「学童疎開」等は念頭になく、東京への被害拡散ばかりを心配していたという。おそらくはこのことが、中部電力浜岡原発運転停止要請に導いたと思われる。

二〇一一年五月六日付・海江田経済産業大臣発・水野中部電力株式会社取締役社長・社長執行役員宛「浜岡原子力発電所の津波に対する防護対策の確実な実施とそれまでの間の運転の停止について」が、菅首相の判断（<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201105/06kaiken.html>）に基づくものか、海江田大臣の発案かについては措く。本件は、新聞報道からは、原田大樹「法律による行政の原理」法学教室三七三号四、八頁（二〇一一）のよう中部電力側が自由意思で国の要請（行政指導）にしたがった教科書的典例と理解しがちである。しかし中部電力プレスリリース・バックナンバー二〇一一年（<http://www.chuden.co.jp/corporate/publicity/pub-release/press/3156075-6926.html>）「浜岡原子力発電所の運転停止への対応について」（<http://www.chuden.co.jp/correspondence/>

index.html) を検索すると、同月九日付中部電力「浜岡原子力発電所の運転停止について」の「添付資料・浜岡原子力発電所の運転停止要請に係る確認事項」には、「3. 全号機運転停止した場合、多大な追加費用が発生する。当社は最大限経営効率化に努めるが、……過度な負担……の回避・軽減に向け国として十分な支援をお願いしたい」、「4. 全号機運転停止した場合、需給バランスは非常に厳しくなる。当社は……最大限努力していくが、国においても十分な支援をお願いしたい」等の支援要請が記されている。同月一日付大臣回答には、「(右中部電力のいう)『確認事項』については経済産業省として確認し、必要な対応を取った上、中部電力株式会社の取組みを最大限支援します」とある。支援が実際にあつたかどうか、あつたとしてその中身・程度等は不詳である。両者の右のやりとりからは、行政指導たる「要請」を中部電力が「受諾」したという単純な話よりもむしろ、国・中部電力間の「合意」「契約」とか国の「確約」と構成する可能性もできさうである。

(32) 世論調査は面接より電話によるのが主流だが、携帯電話以外に固定電話はあつても「振込み詐欺」迷惑電話対策で二四時間留守番電話設定の我が家は調査対象外である。回答者の問題への熟知度や真剣さを不問に付した「すべて一票」という悪平等に加えて、設問の表現、典型的には誘導尋問的問い掛け次第で、結果がいかようにも変動し、いくらでも結果を操作できる。このような「誤差」を根拠に世論調査自体に懐疑的な見解もあり得る。この点を措いても、再稼働を含む原発認容度は、凋落の一途をたどっている。

旧ソ連のチェルノブイリと比べて福島事故は、放射能の拡散量や拡散範囲は小さいが、前者は原子炉をコンクリートで固めていったん終結(コンクリート劣化が現在問題化)したが、福島はいまだに汚染水処理問題が長引き解決の目途がなかなか立ちにくく現在進行形である。このことが原発のイメージを悪くしているように思われる。

(33) 資源エネルギー庁・前掲註(12)「エネルギー情勢懇談会提言——エネルギー転換へのイニシアティブ・関連資料」二七頁による。

(34) 資源エネルギー庁・同右・一四頁による。

(35) <http://www.kantei.go.jp/topics/2012/pdf/20120919kakuugikettei.pdf>

(36) エネルギー・環境会議「革新的エネルギー・環境戦略」四頁 <http://www.kantei.go.jp/noda/actions/201209/14kaigi.html>

- (37) 経済産業省「新しいエネルギー基本計画が閣議決定されました」<http://www.meti.go.jp/press/2014/20140411001/20140411001.html>
- (38) 「エネルギー基本計画」(二〇一四年四月) 二二頁 <http://www.enecho.meti.go.jp/category/other/basic-plan/pdf/140411.pdf>
- (39) 同右最終頁(参考)「電力需要に対応した電源構成」は、過去の電源別の内訳を示すのみである。資源エネルギー庁幹部(当時)は、「エネルギー基本計画について聞く」経団連タイムス三一七八号(二〇一四) <http://www.keidanren.or.jp/journal/times/2014/0529-04.html> において「エネルギーミックスについては……速やかに示す」と回答している。
- (40) 経済産業省「長期エネルギー需給見通し」を決定しました」<http://www.meti.go.jp/press/2015/07/20150716004/20150716004.html> > 「長期エネルギー需給見通し」七頁。
- (41) 総合資源エネルギー調査会・前掲註(11)・一九頁。
- (42) 第四次エネルギー基本計画・前掲註(38)・二二―二二頁。
- (43) 総合資源エネルギー調査会・前掲註(11)・九七―九八頁。なお二〇一八年三月一日付日本経済新聞によると、環境省は、原発の新增設なし、既存原発を最長六〇年とみて二〇五〇年時点の原発比率を七〜九%と試算していたと云う。
- (44) 「原発比率・目標を維持」二〇一八年五月一七日付日本経済新聞一、三画、「エネルギー・日本の選択・基本計画の宿題1・電源構成見直し素通り」同年七月五日付同紙五画、「同・4・多難の原子力官民で打開」同月一二日付同紙五画。
- (45) 「福島第2原発廃炉へ、東電一号機から」二〇一七年三月一七日毎日新聞 <https://mainichi.jp/articles/20170317/k00/00m/020/139000c> 「電源構成議論急務に・大飯原発廃炉へ」『老朽』全国に二〇基」同年一〇月一八日付日本経済新聞五画等。その後の水野倫之「福島第二廃炉へ―問われる経営トップの判断」(二〇一八年六月一五日) <http://www.nhk.or.jp/kaiseitu-blog/300/299678.html> 参照。
- (46) 「社説・エネ政策見直しへ議論尽くしたか」二〇一八年五月三〇日付日本経済新聞二画等。

- (47) 橋川武郎「エネルギー基本計画の論点(上)・原発「建替え」の戦略示せ」二〇一八年五月一四日付日本経済新聞二面、「エネ未来像・具体性欠く」同月一七日付同紙三面。
- (48) 新設として電源開発株式会社大間原子炉がある。リプレイスメントに向けて『新型炉も選択肢』関電社長・美浜「原発」建て替え検討で」二〇一八年六月九日付日本経済新聞七面参照。
- (49) 最近では水野倫之「新知事でどうなる―柏崎刈羽再稼働」(二〇一八年六月二〇日) <http://www.nhk.or.jp/kaisetu-blog/300/300076.html> 参照。
- (50) 原子力規制委員会「原子力災害対策指針」一七頁図1「防護措置実施のフローの例」、同「原子力災害対策指針のポイント」一―四頁 <http://www.8cao.go.jp/genshiryoku-bousai/keikaku/keikaku.html>
- (51) 「原発『地元議論』に周辺自治体が入りたがる『事情』とは―再稼働合意に影落とす『地元』の定義づけ」二〇一四年一月四日付産経ニュース <http://www.sankei.com/premium/print/141111/prm141111004c.html> 水野倫之「『地元』の理解はどうか―玄海原発再稼働」(二〇一八年三月二三日) <http://www.nhk.or.jp/kaisetu-blog/100/293036.html> 等参照。
- (52) 前掲註(51)・産経ニュースによると、東京電力は柏崎刈羽原発につき、新潟県、柏崎市、刈羽村のほかの県内全市町村と協定を締結し、施設の増設・変更に事前了解を得るとあるが、再稼働の合意規定はないという。また二〇一七年二月二七日付河北新報「女川原発・避難計画検証、地元の合意―課題山積、再稼働見通せず」<http://www.kahokuco.jp/tohokunews/201712/20171227-13006.html> によれば、日本原子力発電は、東海第二原発の同意対象を周辺自治体に広げるといふ。
- (53) 原子力規制委員会の火山活動に関する見解は、同委員会原子炉安全専門審査会原子炉火山部会の第三回会合(二〇一八年四月一三日)の配布資料中、原子力規制委員会「原子力発電所の火山影響評価ガイド」(平成二五原規技発一三〇六一九一〇制定、平成二九原規技発一七一二九一〇改正)、原子力規制庁「原子力発電所の火山影響評価ガイドにおける『設計対応可能な火山事象を伴う火山活動の評価』に関する基本的な考え方について」、原子力規制庁「新規制基準における火山事象に係る規制要求事項について」参照。 <http://www.nsr.go.jp/disclosure/committee/roanshin-kazan/000000032.html>

(54) たとえば伊方原発三号機運転差止仮処分申請事件で、広島高決平成二九年一月一三日は、「火山事象の影響による危険性」を重視し、申請を認容している。もっとも「本案裁判所が問う裁判所と異なる判断をする可能性もある等の事情」から「運転停止を命じる期間は、平成三〇年九月三日までとしていた。

(55) たとえば関西電力大飯原発三、四号機運転差止め訴訟では、福井地判平成二六年五月二一日が請求を認容したが、名古屋高判平成三〇年七月四日（裁判所ウェブサイト）は覆した。二〇一八年七月五日付日本経済新聞三、三六面も参照。

(56) 前掲註（5）に挙げた二〇一四年の原子力学会社会経済部会セッション（ミニ・シンポ）における報告「大飯原発差止め訴訟判決の読み方」。当日の報告・質疑応答を学会HP登載用に事務局に返送したが、いまだ登載されていない。

(57) 情報公開クリアリングハウス「最高裁での原発訴訟などに研究会の資料」<https://clearing-house.org/?p=883>による。二〇一二年八月三一日付「原発安全性、本格審理を―最高裁研究会、福島事故踏まえ改革論」日本経済新聞<https://www.nikkei.com/article/DGXNASDG3102U-R30C12A8CR8000/>参照。

(58) 二〇一四年八月付日弁連新聞四八七号三面。

(59) 本稿では立入らないが、高木教授の大意「原発の安全性は行政訴訟の審判対象であり、民事差止訴訟・仮処分では争えない」という主張（高木光「原子力技術に基づく判断を『素人の代表』に委ねていいのか」エネルギーフォーラム二〇一四年七月号七〇頁、同「原発訴訟における民事法の役割」自治研究九一卷一〇号二二頁〔二〇一五〕等）が論争の火付け役になった。少なくとも現行訴訟制度のもとでは高木説には無理がある。さしあたり橋本博之「原発規制と環境行政訴訟」環境法研究五号二七、三四頁（二〇一六）、大塚直「原発の稼働による危険に対する民事差止訴訟について」同・九一、一〇三頁、高橋滋「原子力法の諸問題」同・一一七、一二四頁等参照。

この賛否を別にすれば、立法論としては、他国のように原子炉の安全性審査を行政訴訟に集中させる（原子炉等規制法に特則、裁判所法改正等）ことも考えられないが、このタイミングでの立法化は現実には困難であろう。また、高木教授と別に「原発操業への仮処分申請は地裁ではなく高裁を一審とする」との案（民事保全法に特則、裁判所法改正等）が一部でささやかれていたが、趣旨不明（むしろ意図が露骨？）で、より一層実現化は難しいだろう。



- (60) 「原発、国民負担は長期化『福島』費用二一・五兆円」二〇一六年一月二〇日付日本経済新聞電子版。
- (61) 制度論として、資源エネルギー庁「原子力事故の賠償の備えに関する負担の在り方について」(二〇一六年一月二十九日) <http://www.meti.go.jp/committee/souguenergy/kihonseisaku/dennryoku-sysm-kaikaku/zaimu/pdf/05-0300.pdf> 参照。
- (62) 二〇一七年二月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・中間とりまとめ」二四頁。託送力に上乗せというのは極めて例外的な措置(二五頁)なので、電力会社のベースロード電源放出と抱き合わせのアイデアも論じられていた。
- (63) 橘川武郎・前掲註(47) 参照。
- (64) 学会報告後、にわかに米国政府がわが国のプルトニウム保有量を問題視し始めた。これまでも米国民民主党政権下でたびたび問題にされたことがあったが、「平和利用」に徹するわが国の立場を説明し、しのいできた。共和党政権下での問題化は想定されていなかったかも知れないが、トランプ政権が核不拡散の旗印のもと、北朝鮮、イラン等の非核化に難航していること、二〇一八年七月で日米原子力協定が三〇年の満期を迎えること等から、わが国に飛び火したものと思われる。それにしてもプルトニウムの平和利用、すなわち軽水炉でのプルスーマル、高速増殖炉開発等の構想が、三・一一以降、原発再稼働の遅れ、もんじゅ廃炉等、大きく狂ってきたことから目をつけられたものである。
- このため閣議決定(第五次エネルギー基本計画)・前掲註(29)・五三頁は、「プルトニウム保有量の削減に取り組む」と追記された。これを受け原子力委員会は、二〇一八年七月三十一日、「我が国におけるプルトニウム利用の基本的な考え方」をまとめた。<http://www.aec.go.jp/jicst/NC/jinkai/tairei/siry02018/siry027/index.htm> 配布資料 3-1-2号、同年八月一日付日本経済新聞五面参照。なお日米原子力協定は自動延長されている。同年七月一七日付同紙三面。
- 関連記事として「仏政府が共同事業で縮小表明・高速炉開発にブレーキ・核燃料サイクルに影響も」同年六月二十九日付同紙二五面、「プルトニウム・日本に選択」同年七月一日付同紙二五面、鈴木達治郎「プルトニウム管理の論点・上・新たな国際規範確立の時」同月二六日付同紙二五面参照。

(65) 電源開発促進税法（昭和四九法七九）によれば、電源開発促進税の納税義務者は、従来は一般電気事業者（同法三条）であったが、電力自由化による法改正によって、一般送配電事業者（同条）になり、一般送配電事業託送供給等約款料金算定規則（平成二八経産省令二二）四条一項で託送原価中「営業費」に該当する。

(66) 使用済燃料の再処理にかかる原資は、「原子力発電における使用済燃料の再処理等のための積立金の積立及び管理に関する法律」（平成一七法四八）を「原子力発電における使用済燃料の再処理等の実施に関する法律」に法典名を変更（平成二八法四〇）し、拠出金制度になった。特定実用発電用原子炉設置者が拠出金を納付する（同法四条）。ただし「使用済燃料再処理等既発電費」（旧法附則三条一項の積立金を除く）と「使用済燃料再処理等既発電費支払契約締結分」は、託送料金算定規則四条二項で託送原価中の「営業費」に該当し、託送料金から回収される。

(67) 第二東京弁護士会シンポジウム・前掲註（5）において、猪瀬副知事（当時）が、福島「廃炉」を契機に「廃炉技術」は、世界へ向けわが国「ビジネス」チャンスと主張したが、私は「原子力平和利用のみのわが国には経験、ノウハウ、人材が薄く「フランス、米国等の」核保有国に比べ勝機なし」と楽観論をたしなめたところ、彼は「藤原先生。「石原」慎太郎と話が合いそうですね。紹介しましょうか」。司会の紀藤弁護士はすかさず「藤原先生は、審議会「席上」でも何でもズバズバ物をいうので、誤解されやすい「し外される」。念のため」とフォロー。

(68) 高レベル放射性廃棄物の処分は、特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律（平成一二法一一七）により拠出金納付義務を「発電用原子炉設置者」のみに課す（同法二一条）。右法律制定の際、国は高レベル放射性廃棄物の処分に完全に腰がひけて、他国のような国家管理でなく、PPP（汚染者負担原則）をもちだして民間（発電用原子炉設置者）に押しつける形をとった。藤原淳一郎「高レベル放射性廃棄物処分」『塩野宏先生古稀記念・行政法の発展と変革・下巻』七九一、八〇四―八〇八頁、有斐閣（二〇〇二）参照。実施主体の原子力発電環境整備機構（NUMO）スタート時から現時点にいたるまで処分地候補がなかなか決まらない。

右機構発足前、推進機関であるSHIPの研究会において、立地に際しては「発電所立地・振興の『電源三法』の延長線ではもたない」。処分地（跡地）を、ハワイ、ハリウッド、ハイ・テクノロジーの「3H」というスーパー・ハニー・プレイス（またはパレス）（SHIP）として、娯楽・芸術・学術（大学や研究機関）で「訪れたい」「働きたい」「住みたい」「3タイ」の魅力あふれる場所にする必要がある旨を、主張した。ことに定住型の誘致策が大事であ

る。現実には旧態依然としたバラマキ的発想が続き、残念である。藤原淳一郎「高レベル放射性廃棄物処分最終処分場にかかる地域振興策」産業立地三八巻三号一頁(一九九九)。

(69) 二〇一八年五月四日付日本経済新聞二二面。

(70) 総合資源エネルギー調査会・前掲註(11)・八六頁、閣議決定・前掲註(29)・八八頁。

(71) 斎藤和夫「プロジェクト・ファイナンスと担保」藤原淳一郎編「アジア・インフラストラクチャー―二世紀への展望(慶應義塾大学地域研究センター叢書)」四三頁以下(慶應義塾大学出版会、一九九九)参照。

## (二) 石炭

イ エネルギー基本計画における「石炭」

二〇一五年時点で電力用の三四%が石炭火力である。<sup>(72)</sup>

第五次エネルギー基本計画よりも時間的に先に公表された目標年次二〇五〇年のエネルギー情勢懇談会提言は、「エネルギー転換・脱炭素化が実現するまでの過渡期において……よりクリーンなガス利用のシフトと非効率石炭のフェードアウト、世界における石炭利用の低炭素化支援に向けた高効率クリーンコールに傾注」としていた。<sup>(73)</sup>

第五次エネルギー基本計画(案)は、石炭を「温室効果ガスの排出量が大きいという問題があるが」と断つたうえで「安定供給性や経済性に優れた重要なベースロード電源の燃料として高く評価されて」おり「高効率化を前提として……長期を展望した環境負荷低減を見据えつつ活用」と位置付けていた。<sup>(74)(75)</sup>

地球環境問題は、資源探査・採掘・火力発電向け等の融資にまで影響を与えつつあるという時代なのに、二〇三〇年、二〇五〇年を見据えて地球環境に配慮するといいつつも、非効率の石炭火力のフェードアウトにとどめて、高効率の石炭火力に限って選択肢として残すというのは、不徹底な方針にしか写らない。<sup>(76)</sup>

口 わが国の選択肢

右のエネルギー計画は、わが国為政者の地球環境への危機意識が極めて薄いことを象徴している。最近のゲリラ豪雨、トルネード等の異常気象や、デング熱等の熱帯伝染病の北進等、地球温暖化の影響を示す事象に限りはない。<sup>(77)</sup> 早い話、東京は江戸幕府時代から埋立て地域を多く抱えることもあって、ゼロメートル地帯ならずとも都心の霞ヶ関も区立三田図書館付近も海拔は極めて低く、津波のほか高潮による一時的な海面水位上昇リスクは、オランダなど「よその国」の話と呑気に構えるわけにはいかない。

わが国がTPPに血眼になっている間に、皮肉なことに石炭・褐炭依存度の高かった欧州・中国の主導により「パリ協定」が発効し、わが国はひとまわりバスに乗り遅れた感がある。ジャパン・パッシング (basing) ならぬジャパン・パッシング (passing) の感がある。わが国が「クリーン・コール・テクノロジー」を途上国向けに主唱・実践し国際貢献することは推奨されても、自国向けに「クリーン・コール・テクノロジー」の旗のみを振り続けることは、日本を先進国のなかでの孤立化の道を進むことになりかねない。

「待ったなし」の地球環境（温暖化防止）問題である。石炭火力は、高効率・非効率、新設・既設を問わず、可及的速やかな段階的廃止こそが強く望まれる。

(72) 資源エネルギー庁・前掲註(33)・二九頁による。

(73) エネルギー情勢懇談会・前掲註(12)・二〇頁。

(74) 総合資源エネルギー調査会・前掲註(11)・二〇頁。なお閣議決定・前掲註(29)・二〇頁で調査会案に加筆されたのは、「再生可能エネルギーの導入拡大に伴い、適切に出力調整を行う必要性が高まると見込まれる」こと、「高効率化・次世代化を推進するとともに、よりクリーンなガス利用へのシフトと非効率石炭のフェードアウトに取り組

む」ことである。後者の「高効率化・次世代化を推進」「非効率な石炭火力発電のフェードアウト」は調査会案でも指摘されていた(五六頁)。

(75) その後の二〇一八年七月二六日付日本経済新聞一面によると、高効率化が困難な小型石炭火力の新設について、省エネルギー法を用いて規制する方針という。

(76) 「石炭火力投融资に厳しい目」二〇一八年六月二九日付日本経済新聞七面によると、先進国金融機関の対応には、石炭火力向け前面融資禁止、高効率等ではないものは禁止、案件ごとに判断の三種があるという。同年八月一日付同紙七面によると、三井住友信託銀行は、国内外の石炭火力向け融資を原則やめる方針を打出した。

(77) 二〇一八年夏の熱中症もその一つである。「異常気象世界で猛威」二〇一八年七月二五日付日本経済新聞夕刊一面、久保田昌幸「温暖化被害軽減へ新法に防止成立―自治体に対応策義務付け」同月二三日付同紙二面等。

(78) 一時期、南海、東南海、東海の三地震が同時発生時の津波影響の予測が話題になったが、二〇二〇年東京五輪誘致話とともに都内の被害予測は急にしぼんでしまった。

### (三) 小括

第五次エネルギー基本計画において、原子力と石炭火力とは、二〇三〇年以降もベースロード電源を担うと期待されている。しかし、前者の原発は、既存の軽水炉型原発の再稼働を進めるという前提に立っても、新增設を伴わない限り二〇三〇年以降に原発を「ベースロード電源」に位置付けることは不可能であり、しかも再稼働・新增設には余りに数々のリスク・難問が控えており、到底現実的とはいえない。また、後者の石炭火力は、地球環境の視点からみて、わが国は高効率プラントを含め順次撤退(フェードアウト)すべきであると考えられる。この結果、二〇三〇年のエネルギー・ビジョンとしては、原子力及び石炭ともにゼロの前提でシナリオを構築すべきときにある。

第五次エネルギー基本計画の描くシナリオと、本稿の描くいわば最悪シナリオ(The worst scenario)の落差が

どうして生じたのか。

原発についていえば、右計画は、余りに楽観的・希望的観測に終始し、窮地・袋小路にある原発への危機感の不足によって、計画の実効性・実現可能性・工程表もいままですら詰りが甘いことによる。石炭についても、これまた右計画は、「待ったなし」の地球環境（温暖化防止）への危機感の不足に起因する。誤解のないように願いたい。本稿の描くシナリオは、何も原発や石炭への好き嫌いから生じたものでは決してない。エネルギー法研究旗揚げから四〇年半のキャリアから国内外の原発及び石炭の現状を冷徹に分析すればするほど、好むと好まざるを問わず、導かれてくる確実性の高い帰結（real simulation）として述べたものに過ぎない。

他方、エネルギー情勢懇談会提言は、二〇五〇年シナリオの設計に際して「野心的な複線シナリオ」、<sup>(79)</sup>「科学的レビューメカニズム」<sup>(80)</sup>を提唱し、第五次エネルギー基本計画もこと二〇五〇年シナリオには「全方位の複線シナリオ」「科学的レビューメカニズム」を踏襲する。<sup>(81)</sup>ならば、なぜ二〇三〇年について、科学的レビューメカニズム抜きの「単線シナリオ」に終始するのか、説明が必要ではなからうか。

国は「エネルギー基本計画」の根拠法令たるエネルギー政策基本法の制定前から「長期エネルギー需給見通し」を策定してきた。エネルギー政策基本法制定後は、「長期エネルギー需給見通し」は「エネルギー基本計画」の下位計画に位置付けられるようになっていく。「エネルギー基本計画」「長期エネルギー需給見通し」は、何年か経つと改訂されるが、それまでの「計画・見直し」によりどのような政策・財政・誘導措置が講じられたか、効果はあったか、「実績」との乖離があれば、その原因は何か等の検証、すなわち事後的「政策評価」を試みたという話は耳にしない。事前の「政策評価」もないままに、漫然とマンパワー・時間・経費を注ぎ込んで次の計画・見直しに移行するというならば、「戸この道はいつかきた道」でしかない。

今回の最悪シナリオへの「覚悟」と「備え」を欠くエネルギー計画は「絵にかいた餅」といわざるを得ない。

本稿のように二〇三〇年に向けて原子力及び石炭火力を限りなくゼロと仮定することに対しては、当然のことながら「非現実的で実行不可能」「大幅コスト高」「大幅供給力不足招来」「原子力及び石炭火力の現場での日夜の必死の努力を踏みにじるもの」「味方だと思っていたのに裏切った？」等の非難や嘆き・ぼやきの声が聞こえる。しかし「単線シナリオ」に安住してモラトリアムを決め込むのではなく、単なる「予報」「予測」というより数倍現実化する確率が高い「原発及び石炭ゼロシナリオ」を予知し、これに備える、「エネルギー・電力需給シナリオ」を作成し国民に提示することこそが、国の急務ではなからうか。

また、このような最悪シナリオへの対処のためにも、わが国に強靱なエネルギー産業が必要ではなからうか。電力市場改革のための事業法改正があまりに先行し、現時点ではいささか遅ればせな主張ながら（事故への賠償問題を抱え準国有化という特殊事情にある東京電力HDを別にして）既存事業者の組織分離（アンバンドリング）は、これに逆行するものではなからうか。産業政策的には、外資の脅威から国内雇用を守るため、ある意味独禁法当局の反対を押し切り、エーオン (E.ON) によるルアガス (RuhrGas) 買収 (二〇〇三年) を承認した旧・西ドイツのシュレダー政権が好例である。

あるいは国としては、当面全面的に市場競争に委ね、各社の体力が消耗したところで自然淘汰的に業界が再編成され、いずれナショナル・チャンピオン登場なり寡占企業化を期待するところであらうか。いずれの場合も独禁法がネックになり得る。その場合、「市場 (market) の画定」が一大論点になる。近時独禁法規制当局が地銀合併に水を指す例をみると、足を引っ張らない「大人の対応」を願うばかりである。

(79) 経済産業省・前掲註(12)・一二頁。藤原淳一郎「エネルギー基本計画見直しの行方―デジタル思考からアナログ思考へ・エネルギー政策再検討に求められる視点」『ENECO』二〇一二年五月号一六頁の論題も、ほぼ同旨で

あり、至極当然である。

(80) 経済産業省・同右・一五頁。「科学的レビエューメカニズム」をどう生かし、どのような手順でどうまとめるかという、政策立案プロセスのみならず、政策決定に至るプロセスが欠落している。過去の政策評価、現状認識、近未来予測に「科学」はあり得ても、政策決定はあくまで民主的手続をふんだ上での政治的「決断」過程である。ところが提言には、政策決定のプロセスへの言及が一切ない。他方、総合資源エネルギー調査会・前掲註(11)・九〇頁、閣議決定・前掲註(29)・九二頁は「政策立案プロセスの透明化と双方向的なコミュニケーションの充実」をうたうが、その具体案は「国民目線」(総合資源エネルギー調査会・八九頁)からは距離があり、月上からマリコならぬ「上から目線」の感が強い。

エネルギーに限らず政策決定過程への提言は、藤原・前掲註(14)・二八〇―二八三頁参照。

(81) 総合資源エネルギー調査会・前掲註(11)・九一、九三、九四頁、閣議決定・前掲註(29)・九三、九六頁

(82) ある意味原子力は数奇な運命をたどっている。二〇一〇年六月、鳩山民主党内閣時代下で策定されたエネルギー基本計画は、地球温暖化対策上、原子力を重視し、同月の総合エネルギー調査会資料では、二〇三〇年時点の電源構成で原発は設備容量は約二割だが発電電力量の約五割としていた。資源エネルギー庁編『エネルギー基本計画』一六、一一二頁(経済産業調査会、二〇一〇)。

ところが原発事故の翌二〇一二年九月、本稿三(一)ハで述べた野田内閣の閣議決定で、二〇三〇年時点で原発ゼロを政策目標と大逆転である。これまた本稿三(一)ハで述べたように、政権交替後の第四次エネルギー基本計画により原発は復権した。ところが橋川教授が前掲註(47)で指摘するように、今回の第五次エネルギー基本計画をもつてしても原発の真の復権は困難とみられる。このまま「自然体」でいくと、皮肉なことに野田内閣が予言したように、二〇三〇年時点で原発が限りなくゼロになりかねないのである。

(83) もつとも「長崎の地銀合併統合承認へ・ふくおかFG・一八銀・公取委が最終調整」二〇〇一八年八月一日付日本経済新聞一、七面がある。

(以下、次号)