

原子力事業体制と 原子力損害賠償制度等について



21世紀政策研究所研究主幹

澤昭裕氏

澤昭裕主幹は、2007年から21世紀政策研究所の研究主幹として温暖化対策およびエネルギー政策の分野で数々の提言を取りまとめ、政策関係者のみならず、テレビ、ラジオ、雑誌、講演活動などを通じて一般の方々にも直接訴えています。2013年度の研究プロジェクト「わが国のエネルギー政策—原子力事業体制と原子力損害賠償制度等について」を進めるにあたり、澤昭裕主幹にお話を聞きました（6月20日）。

——早速ですが、なぜこのプロジェクトを今年度、21世紀政策研究所で立ち上げることにしたのでしょうか。

電力供給の状態は経済活動に大きな影響を与えます。電力のユーザーである日本の経済界、産業界が将来のあり方を考える場合、電力供給はとても重要な要因になります。一昨年、福島第一原子力発電所の事故以降、原子力発電所のほとんどが停止しており、エネルギー需給はひっ迫しています。再生可能エネルギーはコストが高く、量も足りません。火力発電で賄うにも、CO₂排出量が増加するという環境性の課題もあります。また短期間で新しい発電所ができあがるわけでもありません。低廉かつ安定な電力供給のためには、原子力は必要です。ところが、東京電力福島第一原発の事故後、原子力事業リスクの大きさが顕在化し、原子力事業体制のあり方や原子力損害賠償制度についての課題も顕在化してきています。そこで、今後国として原子力を政策的に維持しようとするのならば、各論の議論にとどまることなく、トータル・ソリューションとしての原子力事業のあるべき姿を考えていかなければならないと思いました。

——原子力事業体制のあり方や原子力損害賠償制度についての課題とはどんなものなのでしょうか。

これまでは、原子力は“特別な”ものとしてすべての原子力関連制度ができてきました。原子力は安全規制、予算、自治体との関係なども、他とは違う“特別な”存在だったのです。1950年代に被爆国日本は原子力を推進していくことを決めました。この背景には、核兵器には絶対反対だが、原子力の平和利用を進める任務や権利が日本にはある、先進国でしか維持できない技術を推進することで、戦後の日本が「先進国としての国際社会への復帰」するという強い思いがありました。ところが今、原子力に対する国の基本姿勢はあいまい化しています。原子力の問題に関しては電力会社の経営問題としてしか捉えていないのではないかと思います。思うこともしばしばです。いずれにしても、これらの制度は変えていかなければならないのだと思いますが、強い政治的な意思がないと、実際に制度を変えても魂の入っていない制度となってしまいます。

もう一つは、ファイナンスの問題です。原子力事業には、長期かつ安定的な資金の確保が必要です。しかし、原子力事業のリスクの大きさが顕在化する一方で、電力自由化が進められています。自由化により需給の調整が市場に委ねられ、総括原価主義や電力債に係る一般担保制度が廃止されるようになると、原子力のように長期かつ大規模なファイナンスを必要とするような電源に投資することは極めてリスクになってきます。原子力を国策として維持しようとするならば、原子力を他の火力や水力と同列の競争的な電源だとみなすことには慎重でなければなりません。一方、国があまり介入せずに市場の中で原子力を維持しようとする場合、ファイナンスする金融機関側がリスクを計算することが可能になるよう、賠償制度を設計しておかなくてはなりません。現在の原子力損害賠償法では、事故時の損害賠償額の上限が全く見えません。電力自由化が進められる中、今後の原子力事業の

(次頁に続く)

政治の基本姿勢も決まらず、こうした問題は依然として検討もされていないのです。

3つ目は、技術の新陳代謝の問題です。原子力を推進していこうと決めた当時は、原子力技術に関してはこれ以上ない位の先進的技術というイメージがありました。今のIT技術のようなものでしょう。しかし、原子力発電として利用され始めると、もちろん安全性が最重要であるがために、最先端の技術、実績のない最新の材料などを軽い気持ちで試してみることはできなくなります。結果、イノベーションが起きにくい分野となったのです。また、それから50年たった今も、廃炉を完了した商業用の原子力発電所は日本にはまだありません。まだ発展途上の技術だとも言えるでしょう。こうした要因から、原子力の分野は他の技術分野に比べ、技術の新陳代謝が遅い。技術の新陳代謝が遅いということは、人材開発や資金の確保に問題が生じる可能性があります。イノベーションを促進しながら安全性を確保できるような規制活動の工夫が必要とされます。

——これらの問題は一般にはどの程度認識されているのでしょうか。

原子力安全規制、原子力損害賠償法、バックエンドの問題、電力自由化など、単独の問題としてはそれぞれの専門家には認識されています。しかし、それぞれを別々に議論しても、いつまでも解は得られない。順序はあっても、原子力政策のあり方を総合的・全体的にカバーした、いわば「原子力問題トータル・ソリューション案」を考え出していかなければならないと思います。国もこれは真剣に検討すべき問題だということはもちろん認識しています。しかし同時に、あまりにも複雑な問題であり、ことを動かすには関係者も多く、慎重に進めなければならないと認識しているため、検討過程があまり表立っては見えてこない可能性もあります。

しかし、エネルギー基本計画の見直しをする秋から冬に向けて、すでに総合資源エネルギー調査会総合部会は動き始めており、その第一歩として、原子力に対する基本姿勢のようなものが示されるのではないかと思います。また、東京電力柏崎刈羽の原子力発電所の再稼働がすぐには見込めないとすれば、冬までにもう一度値上げの検討に入る可能性が高い。さらに断層の存在を巡って日本原電も苦境にある。こうした問題を

きっかけに、否応なく原子力に関する議論が始まる可能性もあります。

——原子力事業体制や原子力損害賠償制度についてのべき姿はどんな姿でしょうか？

原子力事業体制と原子力損害賠償制度等について21世紀政策研究所で検討を進めるために、主査として名古屋大学名誉教授の森嶋先生、副主査として竹内純子国際環境経済研究所首席研究員を迎え、「原子力損害賠償・事業体制検討委員会」を立ち上げました。森嶋先生は中央環境審議会会長等を歴任され、原子力損害賠償法についての専門的知識も深く、現在、福島事故後も原子力損害賠償法の問題に関して数多く執筆されています。さらに、不法行為論や原子力損害賠償制度、金融・保険事情などに精通されておられる先生方にも参加いただいています。今後、この委員会で、原子力事業の継続をどのように実現していくのかや、原子力損害賠償法の改正を視野に入れた官民のリスク分担について検討を進めていきます。ひとつの方向性として、これまでの制度では、官民のリスク分担は国実質0% - 民実質100%でしたが、国のリスクテイクを増やす方向でなければ、原子力事業の維持は困難だろうと個人的には考えています。

——最後に、日本の経済界、産業界にむけて何か一言お願いいたします。

現在、日本の産業界をとりまく環境は、エネルギーの問題に限らず、厳しいものがあります。日本の産業界が生き残っていくための必要条件の一つとして、エネルギー問題があるわけですが、これらの問題は、一企業の努力や改革だけですべて解決するような問題ではなく、国として政策によって解決すべき問題も多くあります。産業・経済が発展するのに良い環境を整えることができるような政策提言をしていきたいと思っておりますので、注目しててください。

インタビューを終えて

澤主幹は過去に経産省で様々な政策立案に携わり、また、現在は中小企業を経営しているという経歴をお持ちです。政策プロセスを熟知し、かつユーザーの立場から発言していることが、世論がどんな状況であっても冷静で、分かりやすい話になるのだと思います。本プロジェクトに関しては来年2月にシンポジウム開催、報告書作成の予定です。

(主任研究員 加藤友美子)