

タイトル	福島県と送電線問題 : 遠距離送電技術の功罪
著者	小坂, 直人; KOSAKA, Naoto
引用	季刊北海学園大学経済論集, 59(4): 39-71
発行日	2012-03-31

《論説》

福島県と送電線問題

— 遠距離送電技術の功罪 —

小 坂 直 人

目 次

はじめに

- 1 福島第一原発と猪苗代湖
— 東京電力と福島県の歴史的関連性 —
 - 2 電力広域連系と送電線開放問題
— 送電線は誰のものか —
 - 3 地域独占としての公益事業
— 地域独占は悪か —
- むすびにかえて — 送電線問題のゆくえ —

はじめに

いつものことではあるが、われわれ人間は本当に懲りない動物である。自分たちの生活が自分たちだけの力で成り立っているのではなく、周りの人間と自然によって初めて可能となっていることを何かのきっかけを通じて確認しては、また忘れる。そのことの繰り返しである。とりわけ、自然との関係が希薄化する一方の都市生活においては、なおさらこの傾向が強いといえる。日々の食卓が農業の営みによって支えられていることは当たり前のこととして、知識として知ってはいる。しかし、このことが自分自身の存在と本質的に結びついているとは考えてはいない。だから、1次産業を中心とする地方の産業と地方の人々の生活がどうなっているか、気にとめることはほとんどない。土のついた野菜がきたないものとして疎んじられたり、はなはだしくは、店頭に並んだ野菜が本来の姿である

と思い込んでいる子供もいるという。それでも、天候不順が原因で不作にでもなれば、値段が上がり、十分に手に入らないということを通じて、時々には農業生産の意味を想起することがある。必要なのは、その意味を日常的に再確認し、都市と農村の相互依存関係をわれわれ社会の基本的なあり方として位置づける姿勢の確立であろう。

都市の生活が地方によって支えられているという事実は農業以外にもたくさんある。福島第一原発事故によって、東京のエネルギー、特に電気が福島県を含む他県から送電され、経済活動と市民生活を支えていることが、改めて知らされることとなった。そして、停電になってはじめて、電気のない生活がいかに不便かつ危険であるかを知ることになる。手術や人工呼吸器など、人命に関わることもある。かくして、都市における、とりあえずは「豊かな」生活が地方からの電気供給によって支えられていることが明らかとなったのであるが、今、その地方の一つ、福島県が原発事故によって未曾有の被害を受け、不便な生活を強いられている。否、不便などという生活の次元では語ることのできない事態、すなわち、放射能による人間性の否定という事態に直面しているというべきであろう。加えて、向こう数十年間は帰還も難しいという状況に陥っている。この事実を知った都市住民は、それでもなお、自分たちの生活に必要であるとして、地方の原発の稼働を求めることが出

来るのであろうか。

本稿は、この問題について、まずは歴史を振り返る形で考えてみたいと思う。また、福島原発事故とその被害救済措置、とりわけ事故当事者たる東京電力の責任範囲、さらには原子力発電所を国策として推進してきた国家政府の責任問題とその必然的帰結としての東京電力の国家管理の問題、そして、最後に、最近とみに強調されている「送電線開放」問題を見据える形で、福島県と東京の関係を遠距離送電の問題から考察してみよう。その場合、電気事業が形成されてきた経緯を踏まえ、供給者と消費者のネットワーク事業であるという点に電気事業の最大の特色があることを軸点にして議論を展開してみようと思う。

1 福島第一原発と猪苗代湖 — 東京電力と福島県の歴史的関連性 —

東京電力は東京都を中心に関東一円および山梨県と静岡県の一部を供給地域とする地域独占電力会社である。その東京電力のベース電源が原子力発電所とされており、今回の事故によって失われた供給力の大きさから、東京電力管内の停電問題が事故直後から取りざたされ、実際に「計画停電」という供給制限措置が実施された。また、東京電力の電力需要ピークが夏場にあることから、2011年夏の電力需要に対して、供給力不足が心配され、原子力なしで夏場が乗り切れるのか、さらには、中長期的にも、原子力抜き供給電源のあり方が問題となった。これらの問題全体については、別途検討する機会をもちたいと考えているが、ここでは、そもそも、なぜ東京電力の原子力発電所が東北地方の福島県にあるのか、その歴史的な経緯から問題を考えてみたい。迂回的ではあるが、東京電力の原子力発電所が福島県に立地したという歴史的事実を振り返ることを通じて、現代の電力シス

テムのかかえる問題性の一端を明らかにすることが出来ると考えたからである。

東京電力の原子力発電所は新潟県柏崎刈羽発電所（第1から第7まで合計出力821.2万kW）と福島第一、第二原発の合計（10基909.6万kW）である。しかし、福島県と新潟県はともに東北電力管内であり、東京電力管内ではない。今回の福島第一原発事故によって、東京電力の電源が消費地から遠く離れた地域にあり、そこからの遠距離送電によって東京の経済活動と消費生活が支えられていることを改めて知らされた人も多いはずである。東京電力の原発が、なぜ新潟と福島に建設されたのか、その背景をしておくことは、今更ながらの思いもあるが、少なくとも、東京に住む人々が、福島や新潟と切っても切れない関係性の下に否応なく組み込まれてきた歴史を知ることによって、福島での出来事が本質的に他人事でないことを確認する意味でも、必要な作業であろう。

福島県に原発が立地することになった経緯を『東京電力三十年史』¹⁾は次のように述べている（以下、下線は筆者による）。

当社は、供給区域をはじめ隣接地域を含めて、広範な立地調査を実施したが、東京湾沿岸、神奈川県、房総地区で広大な用地を入手することは、人口密度、立ち退き家屋数、設計震度などの諸点から困難であった。そこで、需要地に比較的近接した候補地として、茨城県、福島県の沿岸に着目し、東海村をはじめ大熊町など数地点を調査し、比較検討を加えた。

福島県の双葉郡は六町二か村からなり、南の小名浜地区は良港や工業地帯をもち、また、北の相馬地区は観光資源のほか、小規模なが

1) 東京電力社史編集委員会編『東京電力三十年史』東京電力、昭和58年、562～578ページ、参照。

ら工場もあるのに対し、双葉郡町村には特段の産業もなく、農業主導型で人口減少の続く過疎化地区であった。したがって、県、町当局者は、地域振興の見地から工業立地の構想を熱心に模索し、大熊町では、三十二年には大学に依頼して地域開発に関する総合調査を実施していた。

こうした地域事情を勘案しつつ、当時の佐藤善一郎福島県知事は、原子力の平和利用に熱意を示し、……県独自の立場から双葉町内の数カ所の適地について原子力発電所の誘致を検討していた。そのうち大熊町と双葉町の境にあり、太平洋に面する海岸段丘上の旧陸軍航空隊基地で、戦後は一時製塩事業が行われていた平坦地約190万平方メートルの地域を最有力地点として誘致する案を立て、当社に対して意向を打診してきた。

当社は、前述の検討経緯もあり、35年8月、大熊町と双葉町にまたがる広範な区域を確保する方針を固め、県知事に対し斡旋を申し入れた。知事は、この申し入れをきわめて積極的に受け止め、同年11月には原子力発電所誘致計画を発表した。

このように、当社が原子力発電所の立地に着眼する以前から、福島県浜通りの未開発地域を工業立地地域として開発しようとの県、町当局の青写真ができており、この先見性こそ、その後の福島原子力にかかわる立地問題を円滑に進めることができた大きな理由といえよう。

……

38年10月、当社は、大熊町地内約190万平方メートルのうち一般民有地約95万平方メートルの取得の斡旋方を知事に依頼した。……次いで双葉地区についても、大熊町の場合と同様、県開発公社を介して、41年3月に約20万平方メートルを、43年9月に約99万平方メートルを取得し、大熊、双葉両町にまたがる原子力発電所用地の取得をほぼ完了するに至った。

この地域は太平洋に面した山林原野の台地で、冷却水なども容易、豊富に確保出来、交通の面でも国道6号線に近く、常磐線の大野駅には約4キロメートルの至近距離にあった。さらに地質は段丘堆積層で、地表下約30メートルに第三紀層があって地盤も強固で、気象条件も良好など、原子力発電所立地にはまことに適地であった。

41年12月には、県開発公社に委託していた海域の漁業権の消滅とその漁業補償問題も解決した。

大熊、双葉地域の海岸線は、標高約35メートルの切り立った丘陵地で、太平洋の波浪が四六時中断崖を洗っており、……

大熊、双葉地点の用地確保が進み、原子力発電所建設の見通しがついたことから、当社は昭和40年9月、第2の原子力立地点として、大熊、双葉地点の南方約10キロメートルの富岡、楢葉両町の境界にまたがる太平洋岸の区域を選定する方針を固めた。この地区が選定されたのは、地盤、取水をはじめ原子力発電所としての立地条件を満たしているとみられたこと、大熊、双葉地点の立地を進めている経緯から、地域の理解、協力が得られると期待されたことなどによるものである。

……43年1月、福島県知事は、年頭記者会見において「第2の原子力を富岡、楢葉地区に建設」と発表、地元町長も「受入態勢は万全」との見解を述べた。

これらを受けて、当社は43年1月、第2地点の開発計画を発表、44年5月には、具体的計画として出力100万キロワット級四基を建設することを明らかにした。

……当社としては、供給力の長期安定確保のためには、これらに続く第3の原子力立地点を確保することが重要であるとの見地から、通商産業省による原子力発電所立地適地調査

の動向を注目していた。柏崎・刈羽地点の立地は、このような背景のなかで浮上してきたものである。

……柏崎市と刈羽村にまたがる一帯の土地は、冬季、北面の強い季節風にさらされる砂丘地で、開発の手だてもなく、旧県道の山側の部分に、わずかに開拓農場があった程度の利用、活用の難しい土地であり、これをどう活用すべきかについて当時いろいろな議論がなされていた。

……4期16年間(38～54年)にわたり在任した小林治助柏崎市長は、地域の振興に情熱を傾け、市政発展の観点からこの土地を活用するため、原子力発電所の立地を促進するという方針を立て、その実現に一生をささげた。

……原子力立地が決定した柏崎・刈羽地域の情勢は、先行する福島県浜通り地区の2地点とはかなり情勢が異なっており、当社の立地が歓迎される一方で、この時点で反対運動がスタートした。

……このような反対運動の動きは、発電所規模が巨大であることや時代背景によることはもちろんであるが、福島県浜通りとは異なっており、人口8万余の柏崎市を控えていたこと、豊かな穀倉地帯に位置し独立した経済圏を形成していたこと、農民運動の長い歴史があったこと、新潟水俣病事件などの公害問題が県民に心理的影響を与えていたことなど、各種の事情によるものであったと思われる。

福島県浜通り地区に東京電力が原子力発電所を建設することになった事情は以上のとおりであるが、われわれは、ここからいくつか確認すべき点を見出すことが出来よう。すなわち、原子力発電所は原子炉本体の冷却水を確保するという技術的要請から、わが国では海岸立地を宿命づけられており、東京電力管内では基本的にその適地が得られないという事実である。もっとも、万一の事故を考える

と、わが国にはその意味での適地は存在しないというべきではあるが、東京電力管内からそう離れていない地域で、かつ万一のことを考えると、ある程度は都心部から離れた地域という意味での相対的適地の存在という限定を付して、この脈絡を読み取るしかない。実際、アメリカにおいても原発は低人口地域に立地させなければならぬと考えられていたが、その理由は放射能汚染を伴うような万一の事故を想定した場合、避難人口が少なれば少ないほどよいとされたからである。東京電力にとって、福島第1原発立地点は人口密集地東京から200キロあまり離れてはいるが、自社供給管内に隣接したもっとも近い他電力会社管内であった。また、新潟県柏崎・刈羽地区も、同じく日本海側に得られる東京電力にとってもっとも近い海岸であり、また、この地区が東北電力管内という他電力会社管内であった。両地区は共に東京から約二百数十キロの距離にあり、上述の条件に最もかなった立地点と考えられたことになろう。地理的な意味で、厳密に言えば、静岡県伊豆半島西海岸が自社管内における候補地になり得るかもしれないが、御前崎の中部電力浜岡原発のケースと同じく、予測されている東海地震震源域に近く、立地点としては問題にならなかったのかもしれない。

福島県にある発電所が電力の大消費地である東京のために設置され、東京まで遠距離送電されているのは原発だけではない。東京地区のための電源という意味では、電気事業の発展初期には水力発電が注目されていた。福島県にある猪苗代湖が東京のためのダム湖の役割を果たすようになったのは水力発電が本格化した明治後期から大正時代にまで遡る。明治から大正期にかけてのわが国電気事業、とりわけ東京電燈のような大都市部の電気事業者にとって安価な電源を確保し競争上有利な条件を獲得することが死活問題となりつつあった。この点を、当時の東京電燈の電

用であり、……その後、関東一円で50サイクルが用いられる契機となった。……その後、東京電燈では家庭用照明の他に、東京市街鉄道との600 kWの需給契約をはじめ動力需要も急増し、36年には第2発電所として千住火力5,000 kWを計画し、38年から浅草火力と連系した。この千住火力は、蒸気タービンを採用した最新式の発電所であったが、桂川水系の開発に伴い、41年には浅草火力とともに早くも予備火力となった²⁾。

したがって、東京電燈(株)は、明治30年から40年にかけて、既に石炭火力による集中火力発電所方式を採用していたにもかかわらず、41年にはこれらを予備電源に位置付けることになるわけである。そして、その原因は桂川水系における水力電源の開発によって、安価かつ大量の電力を供給できる体制が整ってきたことにある。こうした経過からうかがえるように、初期の都市電気事業は、小規模な発電・配電事業から始まり、需要家が増えてくるのに応じて、同様の小規模発電所を増設するという形で事業を拡大していった。しかしながら、このやり方では、土地制約と煤煙等の環境制約から立地場所が限られることから、発電所を一ヶ所に集中させ、既存の発電所を配電所へと再編成し都市全体への供給を実現する、いわゆる「集中火力方式」を採用するに至る。それが、「浅草集中火力」である。こうして設置された集中火力発電所すら、供給力としては「予備化」することになるのが、有力水力発電所の建設と遠距離送電の実現であったことになる。これはまた、都市における電気需要に応えるべく形成された配電のための電気事業が、水力発電という供給側の要因によって経営システム自体が大き

く左右される時代へと進んでいったことを示している。このような水力発電の急速な発展については、次のように述べられている。

東京電燈は、増大する電灯電力需要に対処するため明治36年、1万kWの千住火力発電所を計画していたが、炭価高騰のすう勢は衰えず、同火力発電所を5,000 kWに縮小し、37年10月、桂川の水力開発に乗り出すことになった。桂川は富士山麓山中湖を水源とし、水量不変の優秀な電源であったが、需要地の東京への距離が遠いため、それまで放置されていた。しかし、アメリカにおける高度な送電技術を見聞することによって最初の計画を変更し、最終的には発電所を駒橋一か所にまとめ、その出力を1万5,000 kWとし、55 kVの電圧で東京へ送電することとなった(送電距離75 km)。……さらにその下流から取水する八つ沢発電所の建設を計画し43年着工、翌年一部送電を開始し、大正3年に完成した。この八つ沢発電所は、出力3万5,000 kWの大発電であるばかりでなく、有効貯水量74万tの大野調整池を設け、ダム式としては画期的なものであった³⁾。

以上の経過からみると、当該時期に水力発電が石炭火力発電にとって代わって電源の主役へと躍り出てくる背景は、基本的には4点あることがわかる。第1に、石炭火力発電所は、煤煙や土地取得の制約から、都市部において拡張や新設が困難となっていたという初期の分散型発電システムそのものの限界である。第2に、エネルギー源としての石炭の価格高騰によって石炭火力の競争力が低下してきたという点である。第3に、富士五湖や猪苗代湖を天然のダム湖として利用し得る安定的かつ安価な水力発電地点の開発が相次いで行われたことである。そして、第4に、アメ

2) 電気事業講座編集委員会編『電気事業講座第3巻 電気事業発達史』エネルギーフォーラム、32～33ページ参照。

3) 同上、41ページ。

リカやドイツなどで遠距離送電技術が確立され、その技術をいち早く導入することによって、山間僻地にある水力電源開発とその送電が可能になっていたことである。

これらの背景を念頭に置きながら、猪苗代湖水力開発の経過について、たどっておくことにしよう。『現代日本産業発達史 III 電力』において、猪苗代湖開発の経過について、次のように記されている（下線は筆者による）。

猪苗代湖の開発については、農業用水としては古く徳川時代に会津藩により戸の口用水(820町歩)、つづいて布藤用水(250町歩)が開かれており、さらに明治になって安積疏水(5,500町歩)が開墾され、さらに、その後この水路を利用した発電が郡山絹糸紡績によって行われた……ついで猪苗代水電による大事業となる。(それぞれ別個に日橋川を利用した水力開発を計画していた東北電力株式会社と日本水力電気が合併により成立した猪苗代水電)の手により、第1発電所は明治45年の6月着工、大正4年1月一部竣工、第2発電所は5年9月の着工で7年12月の完成、第3発電所は第4とほぼ前後し13年12月の着工で15年11月の竣工となっている。なおこの間11年1月東電との合併がある。……猪苗代湖水系におけるその間およびその後における開発と発電所を表示すると、当初の郡山絹糸紡績による安積疏水を利用した沼上発電所を初めとして表62(本稿の表1)のとおり15をかぞえている⁴⁾。

当時としては、非常に巨大な水力開発となる猪苗代湖水力開発に当たっては、発電所の建設とともに東京までの高圧送電が可能なのかといった技術的問題に加えて、生み出され

た電力が、その供給力に見合うだけの需要家を見出し得るかという市場問題が大きな壁となっていた。

猪苗代湖の開発に前後し東電では桂川水系に駒橋・八ツ沢の両発電所を建設した建設中で、それらを合わせてもその発電力は水力が5万kW、既設火力が1万3,400kW、合計6万3,400kWにすぎなかったのである、ここにほぼそれと同額のものをもちこもうというのだから、……

……猪苗代水電の開発は、その後間もなく三電競争^{*}による、はげしい市場競争と料金の値下げ、これを裏返しにすれば電力経営の採算割れという背景のなかで、しかも事実上市場の見通しなしに工事を着着と進めざるをえなかったが、これを支えたのは猪苗代湖という有利な立地条件による低コストであり、しかも出来てみると東電はこれから買電するということで妥協が成立することになったのである。もっともその当時、東電ではさきに見たように駒橋、八ツ沢の両水力開発を見ており、あらたに猪苗代水電より大口の電力購入をするなど需要に対し供給がオーバーする情勢で、そのため大正6(1917)年千住火力を廃止することを余儀なくされたのだから、この妥協は東電にとってなかなか大きな犠牲を強いたものである⁵⁾。

※**三電競争** 三電競争とは、上記の猪苗代水電の開発を背景に供給力を拡大した東京電燈、鬼怒川水力から供給を受けた東京市、桂川電力から供給を受けた日本電燈の三事業者間で東京市場をめぐる展開された顧客獲得競争である。この競争は各社に対して深刻な影響を与え、結局、大正6年(1917年)、三事業者間で供給区域および供給条件等で妥協をみることで終決した。この取り決めを「三電協

4) 栗原東洋編『現代日本産業発達史 III 電力』現代日本産業発達史研究会、昭和39年、92～93ページ。

5) 同上、94ページ。

表 1 猪苗代湖水系の発電所一覧表

系 統	発電所名	使用開始年月	有効落差 (m)	最大使用 水量 (m ³ /s)	認可最大 出力 (kW)
安 積	沼 上	明 32. 6	40.9	5.6	1,560
	竹 内	大 8. 7	68.5	5.6	3,000
	丸 守	大 10.10	88.2	6.1	3,850
長瀬川	小 野 川	昭 13. 7	60.9	50.1	26,300
	秋 元	昭 16. 6	160.4	66.9	93,600
	沼 ノ 倉	昭 21.12	28.0	45.3	10,400
日橋川	猪 苗 代 第 一	大 4. 1	106.5	67.5	53,500
	第 二	大 7. 7	68.2	67.5	36,000
	第 三	大 15.12	40.0	65.7	21,000
	日 橋 川	明 45. 4	19.2	65.7	10,000
	猪 苗 代 第 四	大 15.12	61.8	67.3	33,000
	金 川	大 8.10	12.6	64.7	6,500
戸ノ口堰	戸ノ口堰第一	明 45. 2	102.4	2.7	2,080
	第 二	大 8. 9	43.0	2.7	850
	第 三	大 15.11	72.4	2.5	1,400
計	15				303,040

出所：『猪苗代電源の栞』（東京電力株式会社猪苗代電力所）による。
栗原東洋，前掲書，92 ページ所収。

定」という。

当時の東京周辺の水力電源には猪苗代湖以外に季節的な調整を果たしうる大規模なダムがなかったから、猪苗代湖および猪苗代水電にかけられた期待の大きかったのは当然であろう。これがさきにもたように第3、第4両発電所の建設になったほか、これらを補完するものとしての湖水水位の低下とその有効貯水量の増大があげられる。これによりとくに渇水期における京浜市場での強力な電源が確保されることになったのである。

しかしこの湖水水位の低下と有効貯水量の増大には湖水を古くから利用している農業用水（の取水）との間に衝突が生ぜざるをえない。なかんずく安積疏水との関係がそうである。すなわち猪苗代水電は、日橋川筋における発電水利使用の許可に当たり湖水をその東部から引用している安積疏水の水利権を侵害するおそれがあるため、両者の契約書の締結を余儀なくされている。というのは、安積疏水の引用にはある一定の湖水面の水位が必要

であるが、他方水電としては日橋川における自然流量の他猪苗代湖の貯水をも利用するとすると水位の低下が必要になるからである⁶⁾。

猪苗代湖は、明治 44 年に発足した猪苗代水力が大正の初期に開発し、その発生電力を東京電燈に卸売りしていたが、後に東京電燈へ吸収合併され、同社の有力な電源となった。

この猪苗代湖発電所は天然の湖沼に水源を求め、その落差を利用した最も経済的な発電所であったが、地元に必要な需要地がなかったため、市場を東京に求めざるを得なかった。しかし、当時の東京市場では、東京電燈でさえ、その需要電力は 6 万 kW 程度に過ぎず、しかも東京電燈、東京市、日本電燈による 3 電競争の激しかった時期であったので、猪苗代水力が 3 万 7,000 kW の電力を東京市場で消化することは非常に困難な状態であった。しかし有利な立地条件による低コストをよりどころとし、動力 100 馬力以上の需要を対象

6) 同上，97～98 ページ。

に、東京を供給区域とした事業の許可を得て、45年6月から工事に着手し、大正4年1月第一発電所を完成、続いて第二発電所の建設にとりかかり、7年11月完成をみた。

猪苗代の開発に伴う東京田端変電所までの送電は200km以上の長距離であったため、わが国初めての11万V送電となった⁷⁾。

以上みてきたように、明治から大正にかけての時期、わが国では本格的な水力発電の時代へと突入するのであるが、ダム建設が技術的にはまだ容易な時代ではなく、いきおい自然貯水池たる湖水の利用が注目され、その一つが猪苗代湖であったことがわかる。しかしながら、猪苗代湖の水力開発には二つの障害があった。一つは、農業用水を取水している農業関係者との利害調整であり、今ひとつは、発生した電力の輸送、すなわち遠距離送電問題である。

前者については、会津藩の時代から続く問題であり、水利権問題として多面的な利害調整が求められる課題である。しかし、利害関係者が地元限定されている限りは、地域内の利害調整として解決され得るものであろう。実際、開発初期の会社は、第1に東北電力(株)であり、明治39年11月に日橋川の水利利用申請が提出され、40年4月をもって福島県から許可されている。この事業計画は、磐梯村の大谷(字落合)から日橋川の水を引き、赤枝を経て駒形村の金橋に至る水路(2,850間)を開鑿し発電所を設け、若松市などの主として地元で電燈および電力を供給する目的のものであった⁸⁾。これとは別に、……日本水力電気なるものが設けられ、40年4月の申請、間もなく東北電力と相前後し4月の許

可となっている。この日本水力の事業計画は、日橋川の戸の口堰下、栗畑、菅谷地、日橋などの4ヶ所で日橋川の流水を引用し発電しようとするもので、この市場については初めて東京市が注目されている⁹⁾。

上述の日橋川開発は猪苗代湖の西岸側における水利開発であるが、他方東岸には安積疏水がある。安積疏水は、猪苗代湖の湖水を、いわゆる「流域変更」*を行うことによって郡山地区に湖水を誘導し、もってこの周辺の農業用水を確保するものであった。また、農業用水として利用するだけでなく、郡山絹糸紡績がこれを利用し水力発電を行っている。

※流域変更 異なる水系間で本来の流路とは異なる形で流水を変えること。

してみると、少なくとも、当初の猪苗代湖開発の意図は、明白に猪苗代湖周辺の農業用水と地元住民への電灯・電力の供給にあったことになる。ただ、結果として開発された猪苗代湖の水力発電は地元だけでは消化出来ないほどの巨大な電源であったため、ここに、電力消費地としての東京、そして、そこで電気事業を展開していた東京電燈など、石炭価格の高騰と立地難を抱えていた都市型電気事業者が触手を伸ばす背景があった。この場合、福島県という遠隔地から東京までの送電が可能であるという技術的条件が必要である。

かくして、後者の送電問題へとつながる。既にみたように、わが国における遠距離送電の開始は、アメリカやドイツにおける実験成功に大きな影響を受けていた。フランスのデプレの実験(パリークリル間、約15マイル・約24km)、そしてドイツのフランクフルト国際電気博覧会(1890年)の際に行われた送電実験(フランクフルトーラウフェン間、約175km)が注目されている。とりわ

7) 前掲、『電気事業講座第3巻』、42～43ページ参照。

8) 前掲、栗原東洋編『現代日本産業発達史 III』、92ページ。

9) 同上。

け、後者は、三相交流16,000ボルトによる送電であり、その後の交流時代の幕開けとなったものであった。

わが国の遠距離送電の嚆矢とされているのは、広島水力電気(株)の黒瀬川広発電所から呉市、さらには広島市に至る16マイル(約26km)、11,000V送電であり、明治32年(1899年)のことであった¹⁰⁾。もっとも、既にみた郡山絹糸紡績は、明治30年(1897年)2月、福島県郡山町を区域とし、その電燈、電力を供給するため水力発電所の建設に着手し、翌々年(1899年)の6月に初めて営業を開始している。広島水力と同じように、当時として画期的な11,000Vの高圧線により郡山まで14マイル(約23km)を送っている¹¹⁾、とあるので、両者はほぼ同時期ということになろう。猪苗代から東京への送電はこのような基盤の上に展開されたことになる。

このような経過をみると、猪苗代湖を皮切りに福島県は明治大正時代より、その地区で生み出した電力を東京へと送電する電力送出県であったことになる。福島原発は、そのような歴史的基盤の上に、「原子力の平和利用」というかけ声のもと、多額の交付金と電力会社からの寄付金と引き換えに建設されたことになろう。水力発電の場合は地域の水力資源が東京のために利用されたのに対し、原発の場合、地域に有効な生産資源を持たないが故に、他には有効な使い道のないとされた土地を発電所建設用地として提供することを通じて、電力供給基地となったという違いがある。

10) 同上、56～57ページ。なお、ドイツのフランクフルト国際電気博覧会の内容については、森宜人『ドイツ近代都市社会経済史』日本経済評論社、2009年2月に詳しく紹介されている。また、同書はフランクフルト市が初期の電気事業に対して社会政策的配慮から取り組んでいた経過も紹介されており、ドイツ電気事業の歴史を知る上でも参考になる。

11) 栗原東洋、前掲書、59ページ。

いずれにしても、最終的に生み出された電気そのものは福島県民が主として利用するものではなく、東京地区の産業と住民のためであることには変わりがない。この構図は歴史的に一貫したものであり、第二次大戦後の只見川流域の電源開発へと続いていくことになるのである。その結果、福島県只見川には奥只見ダム、田子倉ダムなど全国屈指の巨大ダムが電源開発(株)によって建設され、今日東北電力を含め、総計370万kW(電源開発約233万kW、東北電力約137万kW)の設備を有する、一大水力電源地帯となっている¹²⁾。

2 電力広域連系と送電線開放問題 — 送電線は誰のものか —

電力関係者のみならず、国民の全英知を結集することなしには、福島第一原発事故の收拾は、その抜本的解決に向けて動き出すのは困難であろうと筆者には思われる。原子力発電技術の致命的欠陥は、その「安全神話」によって、「万一の事故」に備える予防思想を欠落させたこと、また、それ故に実際の事故時の対応技術と対応マニュアルがきわめて不十分にしか用意されていなかったことにあった。福島第一原発事故後に取りられた数々の事故收拾策がことごとく泥縄式であったことがその点を如実に語っている¹³⁾。その結果、一

12) この只見川をはじめとした河川総合開発は、アメリカのTVAにならったものとしばしば紹介される。しかし、わが国の場合、電源開発に著しく特化し、かつ地元の地域経済との有機性をほとんど意識していなかったという意味で、TVAとは内容がかなりずれていたようである(小林健一『TVA実験的地域政策の軌跡』御茶の水書房、1994年7月、参照)。

13) 発電所の電源が外部からのものを含め、全て失ってしまった場合(全電源喪失)、外部から電源車を派遣してもらう必要があるが、実際に到着しても、接合部が規格違いで接続できなかったこと、原子炉格納容器内にたまった水素を抜くためのベ

方では、現場作業員の被曝線量の蓄積を伴うことなしには、原発事故対応がなされないとこの作業員犠牲の再生産が延々続くこととなっている。また、他方では、放射能汚染の継続のため、営々と続いてきた福島県民の生活と営みを元通りに戻すことが、控えめにみても数十年間は不可能となり、少なくない県民が県内、県外各所に移住を強いられる事態となっている。いずれにしても、多くの福島県民にとっては、将来の見通しが描けない最悪の結果となっている。皮肉ではあるが、使用済み核燃料の処理及び処分技術、廃炉技術など、原発の建設及び運転技術とは異なる、こうした「原発収束技術」ともいうべき技術開発に力を振り向ける時期の到来を告げることになったのが今回の事故なのかもしれない。小出裕章氏はこのような状況を踏まえて次のように述べるのである。

原子力がかつての輝きを失い、さまざまな深刻な問題が見えてくるなかで、原子力を学ぼうとする学生は減りつづけていきます。七帝大からも原子力工学科、原子核工学科は、すべて消えてしまいました。原子力を専攻する学生がいなくなっています。これは非常に危機的だと思います。……理想と夢の失われた学問を学生たちが目指すはずもありません。しかし、私は、誰かに原子力工学を学び続けてほしいと思うのです。福島第一原発についても、これから長い年月にわたる課題が残ります。それは誰かがやらなければ

いけません。また、四〇年以上も原子力発電を続けてきたために、膨大な量の放射性廃棄物が既に残されています。さらに、原子力発電所自体が廃炉になっていきます。それらを安全に処理していかなければなりません。そのためには、必ず専門的な知識を持った人が必要なのです。後始末のために学問をやるといふことには希望はないかもしれません。しかし、どうしても必要なのです¹⁴⁾。

原発を推進し原発事故を引き起こすことに手を貸すことになった立場ではなく、原発の危険性に警鐘を鳴らし続けてきた小出氏から、このような発言を聞かなければならないという事実が、まさに、わが国の原子力研究の主流がどこを向いていたのか、また、原子力開発史上、未曾有といえる原発事故とその惨禍を目の当たりしても、なお国民に原子力発電の必要性をうったえようとの意欲が衰えていないことを示しているように思われる。

こうした問題とは別に、それとは次元を異にするような、あえて今この時点で急いで議論する必要があるのか、筆者にとっては、にわかには理解しがたい問題が急速に持ち込まれている。その一つが「送電線開放問題」である。筆者自身は、「送電線問題」が電気事業を考える上で重要な問題であることをこれまで何度も主張してきたつもりである。しかしながら、現在議論されている「送電線開放問題」の取り上げ方には、今一つ釈然としないうところがある。この原因について少し考えておきたい。

「送電線開放問題」が議論される背景は基本的に二つある。第1に、地域独占である「電力会社」の支配力がこの送電線の独占に基づいており、これを開放させることによって「電力会社」の支配力を弱めることができ

ント弁の開放操作マニュアルが電動を前提していたため、手動で行うまでに時間がかかったこと、放射能汚染水の処理施設がなかったため、急遽フランスアレバ社から処理施設を導入し、また国内メーカーに製造依頼したこと等々、事前の準備がまったく不十分であったことが露呈した。万一の備えを本当に考えていたのかどうか、そこに「安全」に対する過信があったのではないかと、検証はやり過ぎてこまることはないのである。

14) 小出裕章「ブラックアウトは何故起きたか」『世界』2011年6月号、53～59ページ参照。

るとする独占規制の手立てとして提起する考え方である。そして、この主張を行う勢力は、まずは、PPS* など、電力自由化の結果生まれた、いわゆる「新規参入事業者」である。彼らは、2000 年以降の小売参入自由化にもかかわらず、十分成果が上げられていないとの判断から、今回の事故が、巻き返しの好機となると考えている。今一つの勢力は、風力など、自然エネルギー推進派である。これまで、風力発電の適地と考えられる地域に風力発電機を設置しても、発電した電力の買取を電力会社が渋ってきたため、風力発電の発展が妨げられてきた経緯があった。ようやく、2012 年から電力会社による風力等の固定価格買取制度が曲がりなりにもわが国で導入されることになり、この壁を越える展望がわずかにみえてきたが、電力会社は、送電線容量および電力供給の安定性等々、さまざまな技術的条件を口実にこの発展に水を差しそうな気配である。結局、この壁を最終的に突破するためには、送電線を電力会社の所有物から切り離すこと（送電線開放）が必要であるという結論に至ったということであろう¹⁵⁾。

15) 前者は、発電コストの低さを武器に、主として大口電力やまとまった業務用電力市場を対象に参入を果たそうとしてきたが、その際、既存の電力会社が提示する「託送料」の高さを問題とし、これが新規事業者にとって参入障壁となっていると主張することになる。もっとも、新規参入事業者が参入する決定的契機は「託送料」の高低の問題というよりは、電源として依拠出来るエネルギーコストの高低問題であった。鉄鋼業のように、高炉ガスやコークス生成ガスなど、生産過程から生み出される安価なエネルギーを利用できる、あるいは、大量買い付けを背景に安価な石炭を利用できる等々、恵まれた条件を背景に電力分野に参入した、というのが真相であろう。逆にいうと、こうした条件が失われれば、参入どころか、撤退が進むのである。実際、2000 年代後半になって、石炭、原油等のエネルギー国際市場の価格高騰を受けて、相次いで新規参入組が撤退し、また、自家発に頼ってきた企業が、こうしたコスト高に耐え切れず、電力会社からの購入に転換したりする

※PPS Power Producer & Supplier の略。
特定規模電気事業者のこと。

第 2 の背景は、東京電力や東北電力における「計画停電」実施騒動の影響によるものである。わが国の電力会社は、基本的には広域連系体制をとっており、電力会社間の電力融通は随時行われてはいる。しかし、各電力会社の電力供給システムはさしあたり自社管内で完結するものとして形成されており、電力会社間の融通は二義的に必要に応じて行われるのが一般的である。さらに、60 ヘルツの西日本地区と 50 ヘルツの東日本地区では周波数変換所の制約から、現状では最大 120 万 kW の融通が可能であるにとどまっている（図 2 および図 3 参照）。こうした、現状の広域連系による不活発な融通状態を克服し、もっと自由に全国的な電力融通を行うためには、送電線を既存の電力会社管理から全国大の一元的管理へと移行させる必要があるとの考え方が生まれる。その方向性が「送電線開放」という表現に集約されるのである。したがって、かつて「電力自由化」論が華やかであった頃

のも、基本的には同じ理由による（『日本経済新聞』2006 年 8 月 17 日および 9 月 1 日参照）。

また、後者は、普及率の上昇や技術進歩による将来コストの低下を見込みつつも、現状では、なお発電コスト自体が高いという条件をかかえ、継続的な運転を実現するためには電力会社の買取価格水準をコスト回収可能なレベルまで引き上げるよう主張している。したがって、さしあたっては、この買取価格問題が解決されればよいことになるが、事態の根本的解決のためには、まずは、自然エネルギーに対する優先接続制度を実現し、その上で、次の段階で発電分離が必要となると考えられている。自然エネルギー派の代表ともいえる飯田哲也氏は、送電線を高速道路と同じように「公共財」として認識することの重要性を確認した上で、こうした主張を展開している（飯田哲也『エネルギー進化論——「第 4 の革命」が日本を変える』ちくま新書、2011 年 12 月、155～158 ページ参照）。

の「構造分離論」の再製といってもよい議論である。わが国の電力自由化は、2005年に、契約電力50kW以上の範囲まで対象が広げられたのを最後に休止した形である。また、全国大の電力取引を支援する目的で2004年に設置された「(財)電力系統利用協議会」は、同時に送電線管理のための中立機関となることが期待され、既存電力会社、PPS、卸電気事業者・自家発電設置者、学識経験者などから構成されて発足したものである。形として、従来の中央給電連絡会議や中央給電連絡指令所の機能を発展的に受け継いだものといえよう。しかしながら、発足の経緯からして、「電力取引所」の運営に比重がかかっており、送電連系それ自体は旧来のスタイルを踏襲したままとの印象はぬぐえない¹⁶⁾。

以上述べた二つの背景は、互いに重なりつつ、福島第一原発事故後の電力供給体制のあり方をめぐる議論に関わってきている。筆者は、原発の存続に反対であるし、原発が無くても、わが国を含め、世界のエネルギー供給

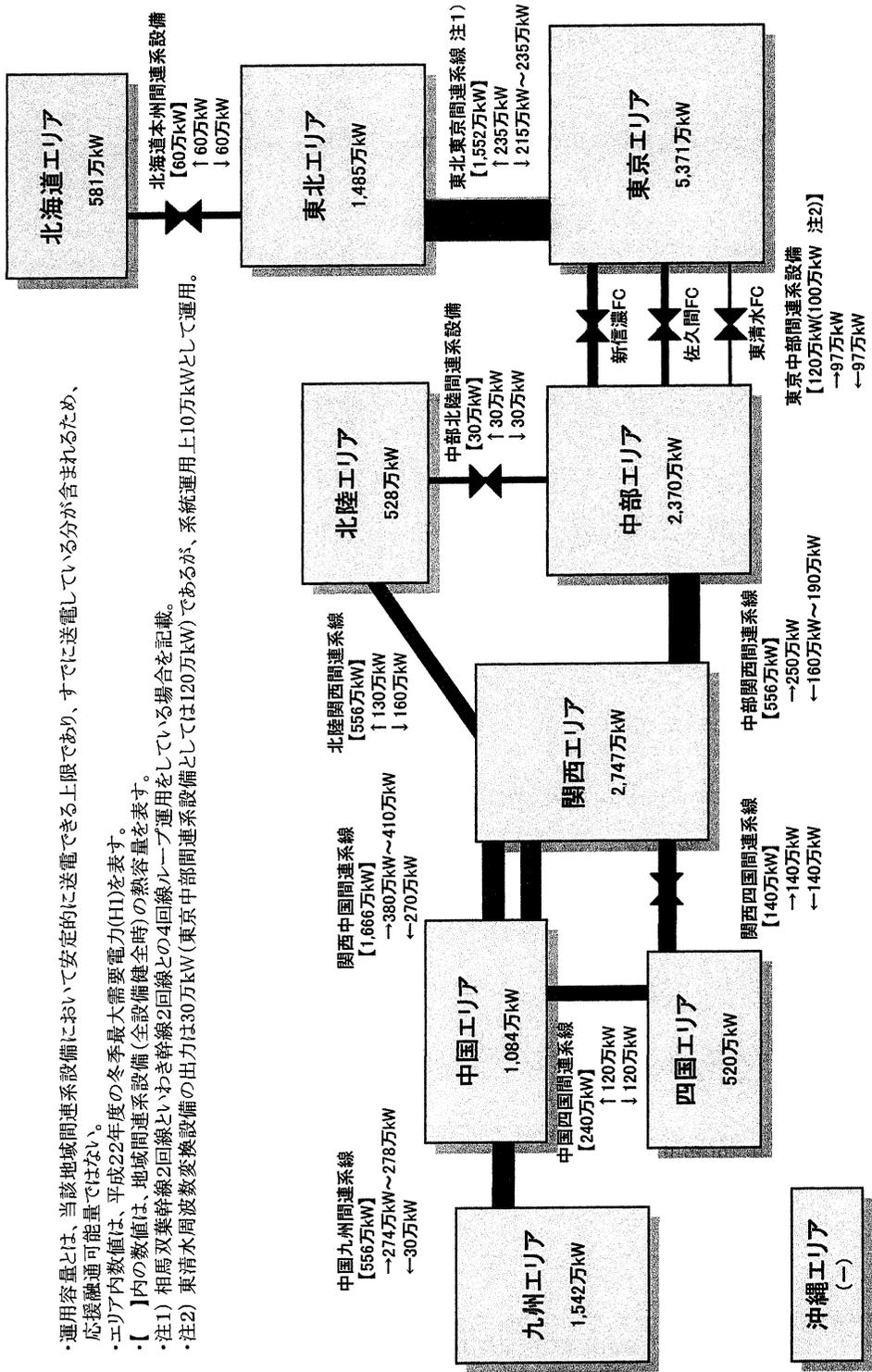
に支障を来すとは考えていない。また、将来のエネルギー源として自然エネルギーが大きな役割を果たすことになること、そのためにも、今こそ、自然エネルギーを急速に普及させるための各種政策を動員することを強く望むものである。しかしながら、そのためには「送電線開放」が必要であると主張する場合、どのような意味で「開放」を捉えているのであろうか。自然エネルギーの普及のためには送電線開放が必要であるという主張と電力自由化推進論者が主張していた「発送電分離」とどう違うのか、あるいは同じなのか、この点を明確にしておかないと、送電システムという点では、両者が同一歩調で同一方向に向かって進むことになるのではないだろうか。ここでは、そもそも、送電線開放とはどのような意味なのか、その原点から考えてみることにしよう。

筆者は、かつて電力自由化と送電線開放問題について、次のように主張した。

16) なお、筆者と細部においては見解を異にするが、発送電分離に批判的な主張を飯倉氏がやっている。電力会社を民間会社と位置づけ、その経営自主性を軸に考える飯倉氏と電力会社を地域共同を実現するための公益会社と捉える筆者との間には越えがたい溝がある。しかし、その主張には聞くべき側面がある。飯倉氏の発送電分離反対の論拠は概略以下のようである。

発電と送配電が相まって、規模の利益(範囲の経済)を享受するという電気事業の性格は変化していない……電気事業を考える基本的視点は、①規制産業といえども、一般的に競争環境の下で合理的・有機的一体性で運営されている。企業活力を損なう市場介入は慎重に行うべきである(経営の自主性尊重)、②送配電と発電設備の一体的開発が合理性を有している(垂直統合利益)、③現在の9電力体制は一応、経済的合理性があり、大きな齟齬は見当たらない。その理由は、系統運用上の送配電の適正規模、歴史的設備形成に関わる固有の事情、競争の工夫などである。これまでの発送電分離論は、歴史的事情や現状評価を看過して、自由化という市場を教科書的に考え、机上で

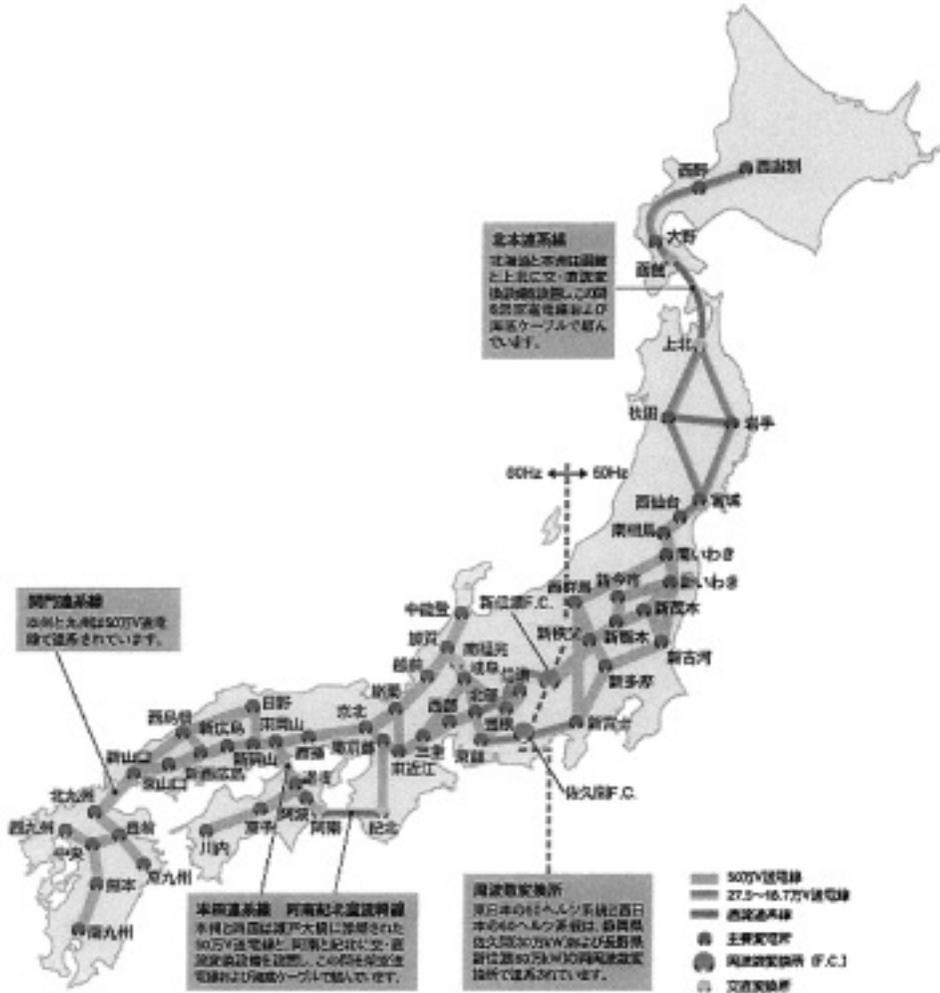
形を整えたいという思いが先行している(飯倉穂「発送電分離にメリットなし」『エネルギーフォーラム』2011年10月号、86～90ページ)。また、橘川氏は原子力発電部門の国有化と発送配電一貫会社の存続を行った上で、発送配電一貫会社同士の競争を促進すべき、との論陣を張っている。目指すところが電力会社同士による全国大の競争展開という点にあるのが橘川氏の主張の特色であるが、筆者はこの意見には賛成しない。しかし、最終消費者に対する供給義務を課せられた電気事業者が自前の発送配電設備を有することがノーマルであること。また、電源や流通設備を持たない事業者は供給義務を全うすることが時として困難となるという事情を考えると、発送配電一貫体制が有するメリット自体は否定されえないとする議論については、筆者も賛成である。要は、この発送配電一貫体制が地域共同の利益と齟齬をきたしているかどうかであり、現状の10電力体制が、その点で、曲がり角に来ているということであろう(橘川武郎『東京電力・失敗の本質——「解体と再生」のシナリオ——』東洋経済、2011年11月、参照)。



- ・運用容量とは、当該地域間連系設備において安定的に送電できる上限であり、すでに送電している分が含まれるため、応援融通可能量ではない。
- ・エリア内数値は、平成22年度の冬季最大需要電力(H1D)を表す。
- ・【 】内の数値は、地域間連系設備(全設備健全時)の熱容量を表す。
- ・注1) 相馬双葉幹線2回線といわき幹線2回線との4回線ループ運用をしている場合を記載。
- ・注2) 東清水周波数変換設備の出力は30万kW(東京中部間連系設備としては120万kW)であるが、系統運用上10万kWとして運用。

図2 全国系統の概念図および平成23年度冬季(12月~3月)における運用容量算定結果
出所:『各地域間連系設備の運用容量算定結果——平成23年度冬季(12月~3月)——』(財)電力系統利用協議会,平成23年11月所収。

電気事業の使命は、全国のお客さまに、電気を安定的に、かつ効率的に送ることにあります。そのため各地域の電力会社は、それぞれの供給地域を越えて、電力需要のピーク時に電気をお互い融通しあっています。それをスムーズに行うために、北海道から九州まで超高圧送電線によって結んでいます。



- 北本連系線** : 北海道と本州は、函館と上北に交・直流変換設備を設置し、この間を架空送電線および海底ケーブルで結んでいます。
- 関門連系線** : 本州と九州を50万ボルトの送電線で結んでいます。
- 本四連系線** : 阿南紀北直流通幹線：本州と四国は瀬戸大橋に添架された50万ボルトの送電線と、阿南と紀北に交・直流変換設備を設置し、この間を架空送電線および海底ケーブルで結んでいます。
- 周波数変換所** : 静岡県佐久間（30万kWh）、および長野県新信濃（60万kWh）の2カ所の施設があります。東日本の50ヘルツ系統と、西日本の60ヘルツ系統を変換し連系しています。

図3 全国を結ぶ送電ネットワーク

出所：電気事業連合会のホームページ Japan Power News「全国を結ぶ送電ネットワーク」
 (<http://www.fepc.or.jp/hatsuden/network.html>)

2000 年に深刻な電力不足と計画停電を経験することになったアメリカ・カリフォルニア州における電力自由化失敗の教訓については、既にいくつかの論稿が発表されている。その最大の教訓が、需要と供給の価格弾力性が小さく、貯蔵もできないという電気財の性質を無視ないし軽視したことにある、との指摘が興味深い¹⁷⁾。問題の本質は、こうした性質を有する電気財を自由化された市場機能によって好ましい形で供給することが可能なのか、という点にある。

ここでは、送電線設備の隘路問題と送電ネットワークの管理問題に即して考察しておこう。それは、とりもなおさず、電気財を消費者の手もとまで届ける送電・配電ルートとその設備群を自然独占性あるものとして規定する根本問題について考えることである。こうした設備はその所有主体が誰であれ、消費者全体が共同で使用するものであり、各消費者は電気料金を負担することによって、応分の設備使用料を支払っていることになる。自由化によって参入する電気事業者が既存電気事業者の所有する送電線設備を借りるという形式を採ることから「託送料金」という概念が生ずることになるが、これも最終的には消費者が負担することになるので、消費者の共同利用という枠組みは変わらない。この視点から、発電・送電の構造分離に理論的基礎を与えたとされるエッセンシャル・ファシリティ論（不可欠施設論）について考えてみると、次のような点が見えてくる。

線路・導線・導管等のネットワーク設備を運営するに当たって、利用者に対して非差別

的に利用が認められるか否か（オープン・アクセス化）、認められる場合、こうした設備はコモン・キャリアとなるのか、という問題に対してひとつの法理論的な根拠を与えるのがエッセンシャル・ファシリティ論（不可欠施設論）である¹⁸⁾。この議論は、私有設備である送電線等が他者に対して提供されなければならないと判断される際の説明原理を求める議論であることは明瞭であるが、その根本には、「資本の私有原理」と送電線が消費者による「共同利用設備」であるという矛盾関係の存在があるのである。送電設備を利用するのが一般消費者のみに特定される場合は公益性あるいは公共財の性質によって説明が可能と思われるが、利用者が大口の自家発所有者や競争電力事業者の場合は資本の私有原理と真っ向からぶつかることになる。そして、後者について託送（料金）によって処理するというのがこれまでの処理方法である。しかし、この問題は、この種の共同設備を資本の私有原理に基づいて運営する限り、永遠に続く性格の問題であることを自覚すべきである。送電線管理の中立性を担保するために独立系統運用組織を設立しなければならないという要請も基本的には同じ理由から発生するのである。

17) 藤原淳一郎「法・制度面からカリフォルニア電力危機に学ぶ＝組織を分離すれば後戻りできない、慎重かつ安全弁備えた制度設計を」『月刊エネルギー』2001年3月および木船久雄「海外事例から見た電力規制緩和と『失敗の教訓』」『エネルギーフォーラム』2002年3月号参照。

18) 丸山真弘「ネットワークへの第三者アクセスに伴う法的問題の検討——いわゆるエッセンシャル・ファシリティの法理を中心に——」『公益事業研究』第49巻第1号、1997年10月。同「ネットワークへの第三者アクセスに対する事業法からの規制の整理——アメリカの事例を中心として——」『公益事業研究』第50巻第1号、1998年10月。岸井大太郎「電力改革と独占禁止法——託送と不可欠施設（エッセンシャル・ファシリティ）の法理——」『公益事業研究』第52巻第2号、2000年12月。藤原淳一郎「欧州におけるエッセンシャル・ファシリティ論の継受(1)、(2)」慶応大学『法学研究』第74巻第2、3号、平成13年2、3月号参照。

「米国における電力自由化の経験から学べることは、コア需要家を重視する必要性と市場メカニズム万能主義からの決別である。十分に有効な競争が機能しない限り、引き続き元の電力会社から電力の供給を受けるコア需要家に対しての安定的な供給は必要であり、そのためには、十分な供給力が確保されなくてはならない。市場メカニズムのみで電源や送電設備の拡張を行おうとの考えは間違いである。市場メカニズムの有効性を完全に否定するわけではないが、同時に計画も重視されるべきである。電力は貯蔵ができず、また、設備建設のリードタイムが長いなどの特徴を有している。また、国民生活や産業活動にとっての不可欠な財である。自由化制度の構築に際しては、このような電力の財の特殊性を十分に考慮する必要がある」¹⁹⁾、という主張が、現時点におけるカリフォルニア州における電力自由化失敗についての評価として妥当なところであろう。また、矢島氏がプールシステムであれ、相対システムであれ、自由化モデルが成功するためには堅固で効率的な送電ネットの構築が不可欠であり、そのためには送電線の混雑管理や系統運用者へ新たな送電線建設へのインセンティブが決定的に重要であると指摘しているのは、上記のような基本問題から当然導き出される結論である²⁰⁾。

また、カリフォルニア州に続いて、2003年8月には、アメリカ北東部においても深刻な停電事故が発生している。すなわち、2003年8月14日14時ごろに始まった送電線障害に端を発するとみられるアメリカ東部における大停電事故は、16日までにはほぼ回復し

たものの、同地域に住むおよそ5千万人に影響を与え、産業、生活上の被害は計り知れないものとなった。原因は、この地域における送電線設備の脆弱性にあったとみる見解が有力であるが、今なお定かとなっていない。事故発生当初、アメリカ、カナダ両国の側からお互いに相手側に原因があったとする「非難合戦」が行われ、罪のなすりあいの様相が見られたが、その後、8月20日に両国メンバーによる「合同調査団」が正式に発足し、原因究明に本格的に動き出すこととなった。

この事故をきっかけにして、当然のごとく「電力自由化」の見直し論が勢いづくことになる。自由化によって設備投資が遅れたことが原因であると自由化反対派が主張すれば、自由化推進派は、競争が本格化すれば設備投資は進む、と反論する。自由化による競争が不十分だから設備投資が進まない、という論法は自由化によるマイナス効果が現れたとき、その原因は自由化の遅れにある、と主張する自由化論者の常套手段である。しかしながら、問題の本質は、なぜ電力設備、とりわけ送電設備の建設が自由化によって促進されないのか、それは電気事業のもつ産業特性と関わりが無いのかどうか、そうしたこれまでの事実関係の解明にあるのであって、自由化が進めば投資拡大がなされるであろう、という将来の理論的可能性の解明ではないのである。

こうした点については、既に、「発電や送電の設備を十分に確保することが、信頼度を維持していく上での、また競争を有効に機能させるための必要条件であること、市場メカニズムに委ねるだけでは十分な設備形成は図られないこと、また、設備形成を図っていくためには計画的要素を取り入れるべき」であると指摘されている。もっとも、これを具体的にどのように行うか、「計画・規制と価格メカニズムをどのように組み合わせるべきか」については、研究者レベルでも十分解明されていないとも指摘されており課題として

19) 矢島正之、ロバート・グラニア「大幅に後退する米国電力自由化事情」『エネルギーフォーラム』2003年6月号参照。

20) 矢島正之「電力自由化モデルの諸類型とその評価」、公益事業学会第53回大会報告、2003年6月参照。

われわれに課せられているといえる²¹⁾。

以上の筆者の主張は、さしあたっては、電力自由化との関連において、「送電線は誰のものか」「それは、いかに管理運営されるべきか」という問いに答えようとしたものであって、福島第一原発事故後のわが国の電力供給体制のことを意識していたわけではもちろんない。しかしながら、この事故の有無にかかわらず、筆者の議論はその基本的理解として依然として有効であると考えている。

法律論的にいえば、送電線が電力会社の所有物であることは明瞭であり、議論の余地はない。にもかかわらず、「送電線は誰のものか」という問いを發すること自体に、筆者の意図は既に示されている。法形式的には、送電線は電力会社のものではあるが、しかし、それは同時に消費者にとっての共同利用設備であって、消費者は電気料金の支払いを通じて、その応分の負担をしているのである。税の負担者が同時に設備の共同利用者である一般道路の場合、道路の所有者が国家または自治体であることを特段意識することはない。しかし、電気の場合は、共同利用という形式は同じであるにもかかわらず、その設備が電力会社という私的会社の所有物とされているため、問題が複雑となる。その複雑さが、先にみたような、いわゆる「エッセンシャル・ファシリティ（不可欠施設）論」というような、回りくどい法理論を必要とするようになるのである。逆にいうと、電力会社が国有や公有であれば、この種の理論立ては基本的に不要となる。アメリカにおける「公益事業概念」の成立過程、あるいは不可欠施設論に根

拠を与えることになったオッターテイル事件* のケースをみると、以上述べた事情が理解されよう²²⁾。

※オッターテイル電力事件 民間電力会社であるオッターテイル電力から供給を受けていた自治体が、連邦営等の卸電気事業から電力供給を受けて自前の電気事業を始める際、オッターテイル電力の送電線を使用できるかどうかをめぐる争われた裁判。

いずれにしても、電力自由化が政策の基本方向と考えられている限りは、今後のわが国の電力システムと供給制度を構築する上で核心的論点となるのが送電線整備のあり方とその管理組織の問題である。従来のように、電力会社が発電・送電・配電を垂直統合し、一括して自社管内を管理している場合は、各電力会社の供給区域をまたぐような管理組織はとりあえず必要がない。このような供給区域をまたぐ管理組織が必要とされるにいたった理由は、電気事業における発電・送電・配電といったトータルなシステムから送電部門を「構造的」に分離するという考え方に出发点がある。逆にいうと、そのような分離は必要が無いという考え方にたてば、この問題自体が存在しないのである。もっとも、筆者がこのようにいうからといって、垂直統合企業同士の電力融通を筆者が否定しているわけではないのは既に述べたとおりである。一定の範囲で完結したネットワークを越えた電力融通は従来から行われていたし、今後もその意義が低下することは無いであろう。実際、「電力系統利用協議会」設立以前から、わが国の地帯間融通を円滑に行うために、全国を東、

21) 「朝日新聞」2003年8月19日、「朝日新聞」2003年8月21日)

矢島正之「電力自由化が設備形成に及ぼす影響」『エネルギーフォーラム』2003年10月号参照。

22) 小坂、前掲書、第5章および浅賀幸平「アメリカ電気事業と反トラスト問題——オッターテイル電力事件を例に——」『公益事業研究』第26巻第1号、1974年参照。

中、西という3地域に分け、それぞれの地域に給電連絡指令所を置き、合理的な融通運用を目指すとともに、これらを統括する形で中央給電連絡指令所を置いて広域的な観点からの調整を行ってきた²³⁾。もちろん、一定のネットワーク内での需給調整を前提としたネットワーク間電力融通の問題とネットワーク境界をはずした形の電力取引問題の間にはなお深く検討されるべき問題が残されているように思われる。その最大の問題は、50、60ヘルツ変換に伴う両地域間の変換容量の大きさにあるということは多くの識者が指摘している通りである²⁴⁾。

ここから、将来的な電力系統として筆者が想定しているのは、50ヘルツ地域と60ヘルツ地域がそれぞれ一つに統合され(全国2社体制)、その上で両社の融通体制を充実させること(周波数変換所の拡充)である。周波数統一に時間と資金をかけるよりは、既存設備を前提として系統ネットワークを拡充する

ことの方がよほど経済的である、と考えるからである。また、この問題と並んで、わが国において、今もっとも強化しなければならない課題は、エネルギーの多段階利用に基礎を置くコジェネ・システムや自然エネルギー等の利用に基礎を置く、分散型電源システムを上記の系統システムに接合する筋道をつけることである、と考えている。この点については、後ほど改めて触れることにして、ここでは、一般に提起されている形での「中立管理組織」の立論に沿う形で、送電線問題についての筆者の考え方を述べておこう。

アメリカやわが国のように、電気事業が公益民間企業による発電・送電・配電一貫事業として展開されるのが一般的な場合、その送電線が当該企業によって所有・管理されるのは形式上は当然である。そして、その送電設備は他の電力設備とともに、当該地域独占区域内の消費者にとっての共同利用設備となっている。この消費者のうち、ある者が既存電

23) 電気事業講座編集委員会編『電気事業講座7 電力系統』第4章参照。

24) 各電力会社は、一義的には、自社管内の供給管理をもっぱら行っているのであり、隣接電力会社等への融通が時として必要となるだけである。もっとも、今日では臨時融通だけではなく、常時融通も重要な役割を果たしつつある。2000年の有珠山噴火に際しては、北電が東北電力や東京電力から融通を受けたし、今回の東日本大震災後は北電が両社に融通している(同上書ならびに小坂、前掲書、第2章参照)。本稿では、議論の混乱を避けるために、卸電気事業者の「電源開発(株)」の位置づけについては触れなかった。同社は、戦後の九電力体制が形成されるに際して、各社の有する電源設備のアンバランスを調整するという意図の下に設置されたものであり、各電力会社にとっての共通電源ともいえるべき存在である。現在、その発電設備は、59ヶ所の水力発電所(計約856万kW)、7ヶ所の火力発電所(計841万5千kW)、合計約1,699万kWに達する(電気事業連合会統計委員会編、経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部監修『電気事業便覧(平成22年版)』オーム社、平成22年10月、16～17

ページ参照)。この巨大な電源が九電力の電源と密接な関連をもって運用されていることになる。同社の性格として、もう一つ確認しておく必要があるのは、元来「国策会社」として設立された経緯から明らかなように、同社は、ある意味「日本発送電(株)」の直系ともいえるべき存在であり、民間公益事業会社として出発した九電力に対して、「国家公益」的側面から牽制する位置にあったということが出来る(川村泰治「電力問題—その技術と経済」日本科学者会議編『現代人の科学第2巻 エネルギーの技術と経済』大月書店、1975年所収参照)。したがって、国家的規制を充実させるという観点からすれば、同社は戦略的位置を占めているといえる。2003年、同社を民営化することになったのは、民営化論的自由化推進論からすれば当然の結論であったのかもしれないが、送電線開放を基軸とする構造分離論からすれば、得策であったとは思えない。なぜなら、開放された送電線を管理する立場からみて、自前あるいは自由になる電源をもつことが格段に需給調整力を上げることになるからであり、電源開発(株)の電源はその際の切り札的な存在になり得るからである。

気事業者以外の発電事業者から電気を購入しようとするところから問題が発生する。すなわち、購入にあたって新たな送電線を建設するか、それとも既存電気事業者の送電線を借りるかという選択問題が生じるからである。いわゆる「エッセンシャル・ファシリティ(不可欠施設)」論は、この際に既存電気事業者の送電線を利用させるための論拠を求める立論であった。また、この立論は、同時に地域独占の制限ないし廃絶の議論ともなり、自由化論と裏腹の関係にあることが理解されるであろう。したがって、公益事業を独占禁止法上の適用除外としてきた従来の取り扱いが検討されることになるのは必然的である。

その意味では、この問題は公益事業ないし公益企業概念の根本問題であるのだが、そこまで掘り下げた議論が必ずしも多くはないのは残念である。「マン対イリノイ事件」に端を発するといわれるアメリカの公益事業概念の成立過程を想い起こせば明らかなように、消費者にとっての社会インフラともいえるべき共同利用設備を私企業による「私的独占」支配から州ないし連邦政府の監督下にある「公益独占」支配へと組み替えた結果として生まれたのが公益事業であり、公益企業であると筆者は考えている。この対比で言えば、現在進められている自由化は、この「公益独占」を再び「私的独占」へと転化させ、その所有する設備を新規参入企業に開放する道を歩んでいる、と指摘できる。元来、「消費者にとっての不可欠施設」という意味であったのが、「新規参入企業にとってのそれ」へと転化してしまっているのである。送電線管理における独立系統運用者が既存事業者と新規参入事業者双方から「中立」であるとの理解がそれを証明している。重要なのは、送電線に限らず、電気事業にとってのシステムおよび制度総体が、長年の公益独占体制の下で、既に地域独占区域内の全消費者にとっての共同利用設備となってきたということであり、そ

のような地域共同を構成するメンバーにとって「中立」でなければならないことである。現代社会、とりわけ、もっとも具体的な地域共同社会の構成員たる消費者のことを忘れ、供給者たる企業同士だけで「中立」を云々することからして、既に「公益」から逸れ始めたことを示しているといえよう。筆者が、公益事業の本質的なあり方として、縄田栄次郎氏の所説に注目し、「公益産業を生活基盤とする近代的都市生活を、単なる消費者と生産者の利害相克の場としてではなく、固定的導体(電線、ガス管、水道管、鉄道など)を媒体とする生産者と消費者の直接的地域社会」あるいは「封鎖的地域社会」という概念に賛同したのは、公益事業についての本質理解の上でだけではなく、まさにこの概念把握が現代公益事業の核心をもついていると考えたからに他ならない²⁵⁾。

ともあれ、既に各国における電力市場の自由化の進展に伴って、送電線のオープン・アクセス化を実現する手だてとして、送電線の中立的系統運用のため「独立系統運用者」ISO (Independent System Operator)が設立されるケースが目立っている。このような機関の設立は、私有財産権の制限の下に、設備の共同利用者による「共同管理機関」の確立という意味で捉えれば、新たな市民的公共性につながる試みということになる。しかし、これを私的会社による独占的管理機関(トラスト委員会のような)の設立とみなせば、私的電気事業独占の再構築ということになり、もっぱら「私的」利害に基づく組織機関という意味では、「公共」にはつながりにくい。また、逆に、こうした機関に、国家・政府の干渉・規制機関としての性格を持たせれば、それは、かつての「公的機関」に近づくことになる。

したがって、ISOがいかなる組織として

25) 小坂、前掲書、第5章参照。

形成されるか、独立した私的会社組織なのか、それとも、こうした会社の共同委員会なのか、はたまた会社以外の法人団体なのかといった組織上の問題が重要である。また、この組織がどのような機能を担うのか、送電管理組織の役割が、単なる「交通整理」ではなく、発電命令や停止命令、あるいは送電線建設を含むとしたら、その権限と資金はいかにするのか、といった問題がある。この最後の問題が、電力自由化におけるネックになっているとの認識が一般的になりつつある。本稿の問題設定に即して言えば、この組織を「国家」「公」的権力から自立したものとして形成するか、それとも、国家的公共団体による公的規制機関として形成するか、という問題がある。筆者のみるところ、ISOが最終的に私的領域における社会インフラの共同管理組織の問題として課題設定され、そして、国家等による公的規制がその補完的機能を果たすという姿がハーバーマスの「市民的公共性」に最も整合的であるように思われる²⁶⁾。

以上、送電線開放問題について、電気事業の歴史、とりわけ合衆国における「公益事業」成立過程をも振り返る形で整理してきた。この整理から、筆者として次の点だけは確認しておきたい。

まず、第1に、電気事業の特質として、その供給設備である発電・送電・配電設備が一貫したネットワークとして存在していること。そして、その生産物たる電気財は瞬時にこのネットワークを流れるということである。したがって、発電・送電・配電設備はそれぞれ単独では存在し得ないものであることを理解すべきである。

第2に、このことを前提とすると、いわゆる発電・送電・配電分離というのは、本来分離し得ないこの3種の設備を形式的に分けて

考えるという手続き、架空世界の問題である。形式的分離のレベルは、基本的には所有権分離、会社分離、機能分離、会計分離という形で考えられるが、どのレベルで考えるにしろ、3種の設備がネットワークとして接合している本質を変えることは出来ないのである。

第3に、したがって、「送電線開放」論で留意しなければならないのは、送電線だけを単独で管理運営することは出来ないのであって、そこには、必然的に発電をどうするか、また配電および需要をどうするかという、電力システムをトータルとして考えなければならないという本質問題があるということである²⁷⁾。

これらのことを勘案するならば、「送電線開放問題」は、送電線のみをどのように所有・管理するかという問題には止まらず、最終的には電気事業総体をいかに構築するかという問題としてのみ解決が可能だと筆者には思われるのである。少なくとも、発電・送電・配電の一体的管理を伴わない解決策が成果を上げることは難しいことだけは確かである。諸外国における電力自由化と構造分離の試みが、既に見直しの局面に入っていること、そして見直しの契機となっているのが、電気財の特質とその生産・流通設備、すなわち発

27) 筆者も含め、電気技術の専門家でない者にとって電力システムの本質を正しく理解することは難しいことではある。原子力技術もそうであるが、その道の専門家が一般の国民にも理解可能なように説明することが求められている。この種の文献として、送電線問題については、さしあたり、飯島昭彦『電力システム(ライフライン)崩壊——自由化への警鐘』エネルギーフォーラム、2001年を挙げておく。同書は、電力システム(発電・送電・配電の一貫システム)の特質を分かり易く説明することを目的とした書であり、自由化によって利益目的の安易な発電事業者が増えることがシステムを混乱させることに警告を発している。もっとも、他方では、風力発電事業についてもシステム不安定要因をもたらすものとして批判的である。

26) 同上。

電・送電・配電設備の一体性と管理の統一性という本質が再確認されつつある点にあるとすると、電力自由化という理論先行型政策の実施に当たって周回遅れであったわが国とすれば、これを幸いに、今一度電気事業の原点に立ち返り、しっかりと学習すべきであろう²⁸⁾。筆者が、発送電分離や構造分離に否定的なのは、その考え方が電気という財の特質とその供給設備のあり方に対して根本的な誤解があるからであり、これまで築き上げてきた電気インフラと電気事業システムを単純に解体することにつながることを恐れるからである。必要なのは、むしろ「統合」である。しかも、自然エネルギーやコージェネレーションなど分散型電源システムを構成要素として含む、新たな次元での「統合システム」の実現である。その意味については、「むすびにかえて」において、改めて確認することにしよう。

3 地域独占としての公益事業 —— 地域独占は悪か ——

ここでは、公益事業たる電気事業がなぜ地域独占としての地位が従来与えられてきたかという点について一言しておきたい。地域独占が悪であるとの考えもあるが、いつでもこの考えが正しいとは限らない。生産供給される財やサービスによっては一定の範囲で構成メンバーによる共同所有や共同管理が必要となるのであり、歴史的に多くの自治体によって担われてきた上下水道事業などはその典型であろう。この場合、事業は自治体による地域独占の形をとることが一般的であり、これに異議を唱えるものはいない。局地的な発電・配電事業を出発とした電気事業も同様で

ある。もちろん、民間会社が自治体から独占の営業認可を受ける場合と自治体自らが営業する場合の基本的に二つの姿があるが、本質的な地域独占性は変わらない。つまり、電気事業は生来地域独占であって、それ以外の姿は原則として存在しない。あるのは、公的地域独占か民間地域独占かという違いであり、その供給区域が大きいか小さいかの違いである。問題なのは、地域独占それ自体ではなく、それが公益事業、すなわち「地域共同の導管（導線）設備」とその供給サービスとしての目的にかなった行動をしているかどうか、また、その目的を達成するために、どのような国民的規制と管理が実現されているかという点にある。現在の電力会社の経営が消費者本位のものになっておらず、反国民的行為に手を染め続けていることは批判されるべきである。しかし、こうした行為を批判することと、彼らのもとで作り上げられてきた電力システム（これ自体が国民的財産である）をこわすことはまったく別の問題である。

こうした観点から、改めて電気事業の独占性について考察してみよう。

「電気」が、一般家庭における基礎的財であるということに加えて、産業全般にとっての基本的生産条件になっていることはいまでもないことであり、そのような「必需財」を供給するという意味での「公益事業」の代表として電気事業が扱われてきたのは当然である。一般電気事業者に課せられている「正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要に応ずる電気の供給を拒んではない」という「供給義務」や「料金規制」も基本的にはこの「必需性」に由来している。この電気を含め、ガス、水道、電話、鉄道、道路などは都市機能における「ライフライン」とも呼ばれ、都市住民にとっては、文字通り「生命線」となっているインフラである。このような「ライフライン」に相当するサービス供給は、一般的には公共サービスとして

28) 矢島正之「電力市場の自由化」藤原淳一郎・矢島正之監修『市場自由化と公益事業——市場自由化を水平的に比較する——』白桃書房、2007年11月所収、第II部第1章参照。

自治体や国などの公的機関によって行われるケースが多い。仮に民間事業者によって行われる場合でも、それは本質的には公共サービスの受託に基づくものと考えられる。需要家サイドからみた場合、こうしたサービスは極めて均質的であり、供給サイドの所有主体がどうあれ、基本的には同種のサービスを受けていると見てよい。「ライフライン」によるサービス供給については、供給主体の問題は、いわば二次的な問題であって、安価かつ安定的に供給されるシステムであれば、どのような供給主体でも差し支えないものである。しかしながら、歴史の教えるところによれば、「ライフライン」を自治体などの公的機関の要件としてきたのが基本的流れであり、民間事業者がこれを行う場合には、自治体などの公的機関との認可契約によって、「供給義務」や「料金規制」を伴う「規制事業」として展開されてきたのが実態である。こうした「実態」が形成されてきた背景には、電気の「必需性」に基づく社会的規制が広く受け入れられてきたという事情があったことは何度強調してもしすぎることはない。

しかしながら、電気事業を扱っているこれまでの文献の多くは、電気事業における規制根拠として真っ先に「自然独占性」を挙げている。もちろん、その場合でも、電気の「必需性」や「安全性」など「社会的規制」につながる要素について言及されないことはありえないが、「自然独占」の理論展開にとってこれらの要素は本質的な意味を持っていない。たとえば、「自然独占性」というのは、ある産業の市場需要に見合った供給量の生産を考えたとき、その技術的特性から、ただ1企業のみによって生産されるほうが複数の企業による場合よりも費用が安くなるという性質を指す。したがって、もしこの条件が成立している産業では、1企業のみで生産・供給を委ねたほうが費用が安くなり、経済効率性の観点から望ましいということになる。しかし他方、

市場の供給サイドを1私企業に任せれば、価格支配などの独占の弊害が発生するので、これを防ぐために公的機関による料金規制などが参入規制と同時に必要とされる。これが、自然独占性を根拠とする公益事業規制の基本的考え方である²⁹⁾、といわれるとき、「社会的規制」につながる要素が介在する余地は何もないことが理解されるのである。

こうした「自然独占」理論をベースにして、電気事業は、巨大なネットワークシステムを通じて供給することによって規模の経済の利益を享受でき、またこのシステム投資の埋没性が大きいことから、一定の地域における競争を排除し、特定企業による独占的供給を促すのが合理的であり、また法的にはこの分野を独占禁止法の適用除外とすることによって、その独占性を容認してきたことになる。この論理にしたがうと、既に述べた「供給義務」や「料金規制」は、電気事業者の独占的地位を認めることによって生じる電気事業者の優位性を消費者に対して不当なレベルまで高めないための防波堤の役割を果たすものと考えられており、いわば「負の見返り」としての規制という性格が与えられていることになる。電気事業を含めた「公益事業」に対する規制根拠がもっぱら「自然独占性」に求められている限り、「公益事業規制」が消極的なこの「負の見返り」論によって説明されざるをえないのは当然であるし、何よりも問題なのは、自然独占性がそもそも電気事業に存在するののかという大元に疑問が生じている状況下では、これまでの規制根拠が足下から崩れざるをえない点である。電気事業に対する「経済学的アプローチ」がこの問題に集中し、これまでのところ発電部門において規模の経済性あるいは自然独占性が失われており、少なくともこの部門における規制根拠は希薄化してい

29) 植草 益編『講座・公的規制と産業①電力』NTT出版、1994年、65ページ。

る³⁰⁾と結論することが目立つのは、以上のような事情から理解される。こうした発電部門における規模の経済性喪失問題と並んで、大規模発電所とりわけ原子力発電所が需要地からますます遠隔化することに伴う送電効率の低下が全体としての電気事業の経済性を低下させているとの指摘が自由化論者によってしばしば行なわれているが、この指摘は原子力発電が安全性のみならず、経済性の点でも問題を含んでいることを傍証していることになるのであって、今後の電源政策に対しても重大な問題を投げかけていることになる。少なくとも、原子力による大規模電源開発を経済効率の面から積極的に推進していく合理的理由はないことになろう。

いずれにしろ、経済的合理性を柱とする自然独占性という原理が崩れているとすれば、それによって合理化されてきた電気事業の「地域独占」もその足下から崩壊せざるを得ないのは自明なことである。その意味で、電気事業者サイドの関係者やこの原理を拠り所として議論を組み立ててきた論者の多くが、自由化論者の攻勢の前に一方的に守勢に回ってきたのは当然である。この分野における最近の議論は、発電分野における自然独占性が失われているのに対し、送配電分野においては依然として自然独占性が顕著にみられるというものに大勢として流れているように見受けられる。しかしながら、依拠するデータや数式によって結論が多少ずれるというのであればまだしも、正反対の結論が導かれるとしたら、検討の手法から再考すべきであると思われる。事実は一つなのである。電気事業はこれまで「地域独占」によって経営されてきたのであって、理論によってあれこれ理由付けできるかどうかに関わりなく、独占的経営なのであった。繰り返しになるが、これは事実の問題であって、理論の問題ではない。

30) 小坂, 前掲書, 第4章参照。

「地域独占」という事実を「自然独占」という理論で説明できたと考えてきたから、「地域独占」という事実を否定するために「自然独占」という理論を放棄しなくてはならないという論法に陥っているだけなのである。

電気事業の「地域独占」とは、かくもたやすく崩れ去るような根拠薄弱な制度・システムであったのか、今一度原点にもどって考えてみることにしよう。

電気事業に対する公的規制の根拠、あるいはその「独占性」とりわけ「地域独占」の根拠はどこにあるのであろうか。電気事業の形成過程に立ち返りながら考えてみることにする。電気事業の初期、1910年代位までの時期、電灯はまだガス灯などとの競争サービスであり、むしろ奢侈品とさえいえる段階にあった。動力としての電力としても、この時期以降に本格的な展開が始まっていく。ところが、電気事業はこのような段階に至る前に既に基本的には「地域独占」としての地位を有していた。電気事業がその初発において「地域独占」でなければならなかったのは、電気商品の生産・供給システム自体がそれを要求していたからである。すなわち、電気商品を一般需要家に供給しようとする事業者は送電・配電システムを基本的には公道上(下)の設備として設置せざるをえず、その公道使用权を獲得するために、その公道管理者たる自治体と交渉することが必要となってくる。したがってまた、公道を利用する配電の範囲は自治体の行政範囲と無関係には行えないことになる。逆に特定の自治体に居住する、あるいは生産拠点を置く各需要家は任意の電気事業者を選択することができず、あくまでも当該自治体が交渉・契約した事業者から供給を受けざるをえない仕組みができるのである。このような電気事業には民間事業者ばかりでなく、自治体自身が従事するケースも多いが、いずれにしろ自治体の行政範囲と供給範囲は密接不可分の関係にあるこ

とは明瞭である。

このことが電気事業における「地域独占」生成の基本的理由である。それ故、また「地域独占」は規模の経済を追求することや投資の埋没性を考慮するという経済的合理性を追い求めた結果の産物でもない。電気供給を行うおうとする自治体の行政範囲が広く、また需要家が極めて多い場合、当該自治体が契約する事業者だけでは供給を賄いきれず、他の事業者がそれをカバーするケースが出てくる。そして、それぞれの事業者が設備増強することによって、与えられた範囲を越えるような供給力を保持したとき、いわゆる「破滅的競争」状態となり、平和的か暴力的か、いずれにしろ「地域寡占」から「地域独占」へと移行していくのである。このようなケースは、本来地域独占によって行われるべき電気供給が、供給力と供給範囲のギャップによって複数の供給者を必要とするという条件の下で過渡的に生じたケースと理解されよう。さらに、このような「地域独占」契約を多数の自治体と締結することによって次第により広範囲の供給地域を支配する事業者が誕生し、そうした事業者は、単独の、それも小規模の自治体のみを対象とした事業者に比べれば、明らかに規模の経済の利益を享受しやすいことになるが、それは、より広域の「地域独占」であるが故に大規模発電所が求められ、そのことによって一層の発電コストの低廉化と設備利用率の向上が達成されるということである。もちろん、そのことは地域独占を保証された事業者が経済効率を追求する中で大規模発電所を建設し、その発電所の供給力と既定の供給範囲が矛盾することになり、より広範囲の供給範囲、したがってより広域の「地域独占」を求めていくということと矛盾することではない。いずれにしろ、電気事業は、その規模の大小に関わりなく「地域独占」なのであって、電気事業の独占性を規模の経済あるいは自然独占性といった点から理論的に導い

てくるという関係にはないということに留意が必要である³¹⁾。

本稿では、送電線開放問題にしばって議論したため、発電および配電問題については特段の言及をしなかった。既にみたように、わが国の電気事業は発電・送電・配電を一貫的に行う垂直統合型事業となっているが、諸外国の電気事業は、それぞれの歴史的背景もあって、わが国とは当然異なる形で運営されている。したがって、「自由化」といっても、実際は同じ土俵で議論できないことも多いのであるが、「自由化」推進論者は、しばしば、アメリカ(かつてはカリフォルニア州など)やイギリスの例を持ち出して、同じような手法をわが国でも実施しようと模索してきた。しかし、たとえば、アメリカの場合、わが国と同様の経営形態をもつ電気事業者もあるが、局地的な配電事業を営む自治体電気事業者や協同組合営電気事業者が多数存在し、重要な役割を果たしており、一律に論じることではできない。また、イギリス(イングランド、ウェールズ)の場合は、従来の一貫事業であった電力事業を1990年に分割民営化し、発電2社と原子力発電会社1社、送電1社(ナショナル・グリッド社)、そして12の地域配電会社へと再編成したことが自由化の出発点である。いずれにしろ、制度も歴史も異なる国の電気事業の事柄であるので、「自由化」の意味と創設されたシステム自体、わが国の場合と全く異なっていることに留意が必要である³²⁾。たとえば、筆者もアメリカの電気事業、とりわけ公営電気事業について次のように紹介している。

アメリカにおける公営電気事業者数は、

31) 小坂, 前掲書, 第3章参照。

32) 電気事業講座編集委員会編『電気事業講座 15 海外の電気事業』エネルギーフォーラム, 平成19年10月第3章参照。

1923 年の 3,083 をピークとし、その後、持ち株会社による吸収合併が進んだことから、急速に減少した。1996 年現在で、公営電気事業者は、およそ 1800 あまりとなっており、その他協同組合営の事業者が約 900 存在する。……各自治体の電気事業に対する興味は、財政負担が比較的軽い配電事業への傾斜となって現れたのであるが、必要とされる電源は、連邦政府機関による急速な電源開発に依拠することができた。

アメリカ中西部地域は、かつてのグレンジャー運動^{*}の中心であり、二大政党に向こうを張って農民を中心として結成された人民党の基盤地域であった。このような風土を背景として、この地域では、今世紀初頭から、安価な肥料と安価な電力を望む空気が強かった。この結果、この地域は、アメリカの中では公営電力系統の比重の高いところとなっていたが、その遠因は、TVA や農村電化法などの成立以降、従来私営電力会社が手をこまねいていた大規模な水力の開発と農村地域での電化が急速に進められてきた点にある。従来、私営電力会社を中心として進められてきたアメリカの電気事業がこのような公的な電力開発と公営電力の展開という新たな要素が成長するに伴って、電気事業における「公」と「私」の対立協調の時代が出現していた。オッターテイル電力事件の背景にかかる事態が存在していたことに留意すべきことを浅賀氏も指摘している³³⁾。

※グレンジャー運動 鉄道資本、製粉業者、倉庫業者などに対する農民の利益擁護のための組織と運動をさす。1870 年代から 90 年代まで続く。

自治体電気事業者（配電事業が主）が大きな役割を果たしてきた点は、ドイツの場合も同様である。このような事情を考えると、電気事業を発電の側、したがって、供給の側からだけでなく、需要の側、とりわけ最終消費に近い部分からも考えることが必要なのである。少なくとも、電気を含めたエネルギーを生活と営業において、どれだけの量を、どのように消費するかということを出発点にして、そのために必要なエネルギーをどのように生み出すかという発想が求められているといえよう。わが国のこれからの配電事業をどのように構築するかという問題は、地域にとって必要なエネルギーと電気の生産・消費の体系を構築するための一環をなしているのであり、それこそが「地産地消」を目指すローカルエネルギーを考える際の視点であろう。その意味で、風力発電事業が電力会社への売電を軸に設置立案されることが多いことについて、筆者は一抹の不安を覚える。もちろん、風力発電事業などが投資行為としても成り立つことによって、普及が促進されるという諸外国の例があり、わが国もそうした制度の導入によって普及にはずみをつけるという考え方は理解できる。しかし、その場合でも、比較的規模の大きい大手風力発電企業と小規模な市民風力発電企業や組合風力発電企業の目指す方向は同じではないはずである。制度的制約をクリアすることが必要ではあるが、後者は発電した電気を自ら消費すること、そして、なお余剰があれば、それを売電するというスタイルを基本とすべきではないか。つまり、地域で発電し、地域で消費すること（配電事業）が、地域ローカルエネルギーシステムの原点であると筆者は考える。鹿児島県屋久町にみられるように、協同組合が電気事業を行い、地域住民に電気を供給している例が現に存在するし、特定供給制度、さらには特定電気事業制度など、「自由化」によって新しい可能性がとりあえずは付与されたと

33) 矢島正之編『世界の電力ビッグバン——世界の電力経営を展望する——』東洋経済、1999 年 12 月、109 ページおよび小坂、前掲書、第 5 章参照。

いえる電気供給のあり方は、こうした道を、少なくとも形式的には開いているのである。屋久町の場合、屋久島の豊富な年間雨量と急峻な河川、そしてそれを利用する屋久島電工という企業の水力発電設備の存在等、恵まれた条件は確かに存在するが、同時に離島における電気事業が本土から自立した形で展開せざるを得ないという経過を屋久島もたどっていたということは確認出来よう³⁴⁾。

繰り返しになるが、発電した電気は、まずその地域で消費する道を一義的に考えるべきである。その後、なお余剰がある場合に、電力会社の系統につなぎ、売電することはあり得ようが、系統接続は、むしろ当該地域の電力が不足した場合に系統からの電力供給を受けるルートとして確保する意味で考える方が現実的である。風力などの自前の電源を有しながら、配電を主たる目的とした各地域の電気事業者がまず考える必要があるのは、当該地域における需給の調整、すなわち需要に見合う供給力（自前電源と系統電源）の確保ということである。これを、系統の側からみれば、このような地域配電事業者を含む需要総体と系統の有する供給力の調整を行うということである。これらをまとめると、地域の分散電気事業と系統ネットワーク電気事業との連系ということになる。重要なことは、地域のエネルギー資源を基礎にした地域電気事業者、筆者の見通しでは自治体あるいは協同組合的組織が現実的であると考えが、こうした組織が地域の共同インフラとしての電気事業の担い手となることである。いうまでもなく、この組織は、その地域では「独占」組織である。そしてまた、この組織が次々と隣接する組織とネットワークを構成することになるのである。

確かに、19世紀末から1世紀以上をかけて構築されてきたわが国の電気事業とそのネットワークシステムが、技術の発展と社会的要請によって変化することは避けられないであろう。ただ、その場合でも、維持されなければならないシステムと変換されなければならないシステムは厳密に区別される必要がある。その意味では、原子力を含む巨大発電所を消費地から遠く離れた地域に建設し、ここからの遠距離送電によって主要な電源を確保するという手法は既に限界がみえている。求められているのは、コジェネや自然エネルギーを中心とした多様な電源が需要地において配置され、これらの分散型エネルギーがネットワークを構築することであり、同時に従来の全国送電ネットワークがこれらと有機的に結合するという姿である。

むすびにかえて — 送電線問題のゆくえ —

本稿のこれまでの議論から確認すべき諸点を整理し、また、現時点で中心的論点の一つとなっている「送電線開放」問題を考える際の筆者の基本的視点を述べることをもってむすびに代えたい。

第1に、1でみてきたように、他人や他地域に対する依存関係の上に成り立っている社会のあり方、とりわけ、非都市地域からの一次産品、エネルギー、そして水の供給によって、はじめて利便性の高い都市生活が享受できているという事実、都市生活者は、改めて想いをいたす必要があるという点である。佐野眞一氏がいう「精神のがれき」という位置に身を置く不名誉から都市生活者は脱却すべきであろう。

そして、第2に、2でみてきた「送電線開放」問題の議論の紹介から明らかなように、電気財という特殊な財供給に当たって、送電線を電力会社から分離すること、あるいは、

34) 小坂、前掲書、序章および室田武『電力自由化の経済学』宝島社、1993年、とくにプロローグ、第1章、参照。

発電・送電・配電を分離するということが何を意味するかについて、慎重に検討する必要があるのではないかという点である。それ故、逆に、今こそ電力改革にとって何が一番必要なのか、じっくり考えてみる態度が求められる、といえよう。この点は、電力自由化の議論と政策展開が始まったときからの筆者の主張であったが、2005年の改革を最後に、やや下火となっていた感がある電力自由化論、とりわけ構造分離論が福島第一原発事故をきっかけとして再燃してきたのはなんというめぐり合わせであろうか。原子力発電が自由化政策のネックとなるという考えは、2000年代初めには当の電力会社も受け入れざるを得なくなってきていた。それ故、原子力は自由化と両立できないものであり、原子力を維持することは自由化を断念することでもある。橋川氏がいうように、「原子カルネッサンス」ゆえに「電力自由化」は失速したのである。原子力をなお存続させようとするれば、これを限りなく国家的管理のもとに置くしか道が残されていないことを、福島第一原発事故の処理過程、とりわけ東京電力に対する対応過程が具体的に示している³⁵⁾。原子力発電の、いわゆる「国策民営」路線の破綻である。そして、原子力という「自由化にとっての重荷」が取

れそうな情勢の展開を受けて、「電力自由化」政策が再び勢いづいているというのが、発送電分離論復活の背景にあると読み取れよう。

したがって、第3に、われわれにとって、重要なのは、この破綻した路線の修復の方向である。本稿で主張した議論に沿うならば、今後のわが国にとって必要なのは、廃炉と使用済み核燃料の処分を中心とした「原子力発電回収」のための国家管理であって、「原子力発電事業」の国家管理ではないという点である。同時に、この過程は、戦後、半世紀以上にわたって存続してきた九電力（沖縄電力を含むと十電力）体制の再編ということも射程に入れなければならないものである。それ故、原発部門のみならず、既存の電力会社（さしあたっては東京電力）それ自体が国家管理されなければならないことを見据える必要が出てきていることを、われわれははっきりと認識すべきである。今回の福島第一原発事故後の東京電力を企業組織としてどのように処理するか、様々な考え方が示されている。原子力部門を東京電力から切り離し、国家管理しなければならないという点では、大方の意見が一致しているように思われるが、その場合でも、東京電力を会社として存続させる上で、原子力の負担は大きすぎるという理由で提案するのは筋違いである。国家管理の根拠は、使用済み核燃料の最終処分を含め、原子力関連事業を最後まで責任をもって遂行できる主体が、現状では国家政府しかないという点にあるのであって、原子力発電事業を国家政府であれば安全に遂行できるということではない。

また、第4に、自然エネルギー等の再生可能エネルギーを急速に普及させるという課題を実現する上で、コストと価格、したがって利益を指標とする市場原理はいかにも不釣り合いなことである。自然エネルギーの普及には、当面は補助金的システムやボランティア的システムが不可欠なのであり、それ

35) 実際、報道によると、政府は、東京電力に少なくとも総額1兆円規模の公的資本を注入する方向で調整に入った。福島第一原発の事故対応費用の増加などで13年3月期に東電が債務超過に陥る可能性が高まっているため。来年6月の定時株主総会で新株を発行する枠である株式授権枠の大幅拡大について承認を得た上で、原子力損害賠償支援機構が東電の新株（優先株）を引き受ける形で来夏の実施を目指す。勝俣恒久会長ら東電の現経営陣の大半を退陣させ、東電の一時、実質国有化に踏み切る構えだ、と報じられている。今後の推移にもよるが、東京電力を民間会社として再生させるという筋道は限りなく閉ざされたとみるのが順当であろう（「毎日新聞」2011年12月8日参照）。

は、つまるところ、「公共原理」によって普及をはからざるを得ないことを意味する。「公共原理」を徹底させるために必要なものは、共同体的なルールであって、市場取引ルールではない。現状において、共同体的なルールを不十分ではあれ実現しているのが自治体であり、国家政府はこれを建前として「実現」しているといえよう。いずれにして

も、自然エネルギーの普及にとって必要なのは「自由市場」はなく、「公共空間」であるということである³⁶⁾。誤解の無いように付け加えておきたいのは、筆者のいう「公共原理」は、単に国家や自治体による規制だけを想定しているのではなく、さまざまな階層レベルにおける「市民的公共」による規制も含まれている点である³⁷⁾。

36) 橋川氏は、先に紹介した著書の中で、「自由化」と「原子力」の関係について、次のように述べている。

「エンロン撤退に加え、電力自由化を妨げたもう一つの要因が『原子力ネッサンス』である。……CO₂をほとんど排出しない原子力発電を再評価、推進しようという動きが世界中で巻き起こり、『原子力ネッサンス』と呼ばれた。……ところが、電力会社にとって、初期コストが非常に大きい原子力発電所を増設することは、財務面で負担が大きく、自由化に備えた競争力を強化するうえでは短期的に見ると重荷となる。……自由化が進んで、完全競争ということになれば、競争するライバル同士の情報共有はむしろなくなる。一方で、原発が立地する地元自治体や反原発派などへのむずかしい対応を迫られる原子力発電を推進するうえでは、電力業界が一枚岩で動くことが要求されるから、情報の遮断に結びつく自由化は、原子力の障害ととらえられる。……政府が、自由化よりも原子力発電を重視する方向に舵を切ったのが、2004年の『原子力大綱』の見直しのときだった。このとき、原子力発電のボトルネックになっているバックエンドの問題をめぐって非常に踏み込んだ議論が展開された。……核燃料サイクルとワンスルーのコストの比較が行われ、いったんは核燃料サイクルを廃止するワンスルーのほうがコストが安いと結論されかけたが、……結局、核燃料サイクル推進を決断することになった。以上のような経緯で、2004年ごろから、原子力ネッサンスの推進と電力自由化の停止という流れが確定していった。その経緯を踏まえれば、電力の自由化をさらに進めるためには、官民もたれ合いの元凶でもある、国策による原子力発電の推進体制を見直す必要がある。……ここで筆者は、民間電力会社からの原子力発電事業の切り離しを提案したい。……全国の電力会社が一律に原発を推進すべしという国策の縛りがはずれば、電力会社の経営面でも、かなり選択の余地が広がるので

はないだろうか。場合によっては、原発を他社に売り払うという選択があってもいいはずだ。そうした大胆な選択は、電力会社が民間活力を取り戻し、自由化を進めるうえで、重要なポイントとなるだろう。」(橋川、前掲書、146～149ページ)

つまり、橋川氏の原子力国有化論は、電力自由化を進める上で、既存の民間電力会社にとって原子力が重荷、すなわち、競争上の阻害要因となっているが故に切り離すべきだという立論に基づいている。したがって、国家が原子力を規制すべきとか、ましてや、電力会社に対して国家的な公共規制を強化すべき、という観点とは逆の発想からのものであることが理解される。いずれにしても、原子力が市場競争には耐え得ない電源であることが指摘されたことになる。他方、自然エネルギーについてはというと、(財)日本風力発電協会が2012年1月10日に発表した2011年度の風力発電導入量(推定)が、実態をよく示している。同協会によると、2011年度の風力発電導入量が単年度で33台、82MW(82,000kW)にとどまり、前年度の256MW(256,000kW)から大幅ダウンとなった。同協会は、この原因を政府の助成措置(補助金)の打ち切りにあるとみている。太陽光発電の助成制度でも同様の経験をしており、普及期にある新技術を根付かせる上で、補助金等の国家助成が大きな役割を果たすことが端的に読み取れる事例である(<http://log.jwpa.jp/category/0000027524.html>参照)。

なお、わが国の電力自由化に伴って制度化された新しい電気事業制度については、小坂、前掲書のほか、電気新聞編『電力自由化——そこが知りたい Q&A 新制度の徹底解説』(財)日本電気協会新聞部、2003年を参照されたい。

37) 筆者の想定する「公共原理」については、拙稿「公益事業と公共性に関する一考察」北海学園大学『経済論集』第57巻第1号2009年6月および「新しい『公共』の『新しさ』について」同上、第58巻第4号、2011年3月参照。

電力会社の基幹設備である送電線をどのように管理すべきか、という問題は、以上述べた脈絡において考えなければならない。つまり、「送電線開放」は、消費者の共同利用設備としての本質を実体化するという手続きに進むとき、はじめて意味ある形になり得るのであり、その場合、既存の電力会社の管轄を越えるような送電管理機関がどのような内実をもつかが重要である、と筆者がかつて述べたことが想起されるべきである。全国一元的な送電管理会社が国有企業であるのか、それとも民間企業なのかがまず問題である。もし前者であれば、かつての(株)日本発送電の再現(発電部門抜き)ということになるかもしれない。また後者であれば、巨大民間送電独占企業の出現ということになる。アメリカにおける ISO (独立系統運用者) のように、関係する電力会社同士の連携機関ということであれば、わが国の現状の送電連系の発展型で考えることが可能かもしれない。「送電線開放問題」は、少なくとも、ここで述べたような事情を押さえた上で、議論すべき事柄である。また、その際に、最終消費者に電気を届ける配電部門との関連づけに留意が必要である。その筋道の確たる展望もなく、ただ「開放」を主張するのでは、明治以来、営々として、作り上げられてきた電力システムを闇雲に分断するだけの結果になりかねない。その意味では、われわれは、国鉄の分割民営化問題を改めて想起する必要があるのかもしれない³⁸⁾。

38) 国鉄の分割民営化に対して、あれだけのエネルギーをかけて反対の論陣をはった人々が、電気事業の分割には全く無抵抗である。それどころか、進んで解体分割の主張を行うのは何故であろうか。国鉄は国有鉄道であり、もともと国民の財産であったのに対し、電力会社は株式会社であり、しかも、地域独占会社として君臨し、あろうことか「原発事故」まで引き起こし、国民に多大な損害を与えたからだろうか。電力会社は確かに株式会

社であり、その限りでは民間会社である。当然、会社の資産は会社のものであり、株主のものであるとの考えが生まれ、この考えを正当化するための理論も形成されることになる。しかし、この考えは、説明不要の、したがって公理とされるほど自明なものではない。だからこそ、「会社は誰のものか」という経済学・経営学上の論争*も長く続いているのである。少なくとも、社会生活にとっての必需性が高い財の供給を担う「公益事業会社」が株式会社一般の論理で説明され得ない要素を有するのは当然なのである。筆者は、現行の公益事業会社の本質が、消費者の利益を実現するという公共要素と私有会社として利益追求を求められるという民間資本要素との対立・矛盾関係にあると考えている。そしてまた、この矛盾関係は、公共要素が支配的になることによってしか最終的な解決の道がない、とも考えている。公益事業会社の内実は消費者要求の受託という点にあるのであり、少なくとも、消費者は共同利用者としてこの会社の決定的なステークホルダーの地位を占めているのであり、単なる「お客様」ではない。一般の会社や商店に対する消費者の地位や関係とは異なり、公益事業会社に対する消費者の地位や関係は、その事業への共同利害性によって説明される必要がある。歴史的には、配電事業を中心に地方公営事業者が大きな役割を果たしていたことに、その点が現れていた。現在は、十電力会社による地域独占体制によってその面影がほとんど残されていない状況であるが、十電力会社が有する「公益会社」という名称と消費者に対する供給義務がかろうじてその痕跡をとどめているにすぎない。しかし、それでも、屋久島の例などをみるにつけ、電気事業を地域住民の手に取り戻すことは不可能ではない。消費者が「お客様」以上の存在であることを、筆者が再三にわたって強調してきたのも、その脈絡においてである。その立場からいって、公益事業会社の資産が勝手に分割されてはならないのは、国鉄の場合と変わらないのである。

* 古くは、バーリー・ミーンスによる著書、A. A. Berle and G. C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, 1932, Revised Edition 1967. 北島忠男訳『近代株式会社と私有財産』文雄堂書店によって展開された、「所有と支配の分離」論にその原点があるといえる。彼らの後、さまざまな研究者がこの問題を論じてきたが、結局は株式会社における「所有と経営の分離」問題がその本質にあることは明らかである。近年のステークホルダー論や会社の社会的責任論、そして株主資本主義論も、この枠組みに

確かに、現状ではこの電力システムが消費者にとって、最大限有効な機能を発揮しているとはいえないであろう。しかし、だからといって、これを分割するのは、消費者にとっての、それ故、国民にとっての財産を分断することになる可能性が大である。こうした状況に一定の方向付け与えることになると思われる「電力制度改革の論点整理」が、2011年12月政府によって示された。これによると、「企業や家庭が電力会社を選択できる仕組みづくりや新規事業の参入を促進するのが柱。前提となる送配電部門の中立性を高めるため、発電と送配電を一体運営する現行体制の見直し検討を促す。緊急時の停電を避けるため『需要抑制』の仕組みの導入も明記する。東京電力の公的資金の注入を見据え、電力市場の改革を進める」のが狙いとされる。また、特に送電については、「発電と送電の分離により、送電部門がどの発電事業者の電気も公平に受け入れるようにする。すべての利用者に必要な電力を送る供給責任も維持する。既に採用している発電と送電の会計分離の徹底に加え、送電部門を完全に切り離す『所有分離』、持ち株会社などの下に発電と送電を別会社で置く『法的分離』、送配電網の運用を中立機関に委ねる『機能分離』の4類型を列挙」して、今後具体的な制度設計に入るとされている³⁹⁾。これらの議論はまだ始まったばかりであり、結論がどうなるかは、もちろん分からない。財界主流がもっとも嫌う流れは、

原子力部門の国有化が電力会社本体にまで及ぶことであり、電力会社に対する国民的監視の仕組みが強化されることである。現在のところ、最有力の「送電線開放」の方法として、所有権を電力会社に残したまま独立機関に管理を委託するという、機能分離型のISO的方法が示唆されているのは、作業部会のスタンスから考えると、もっともありそうな「解決」である。

もちろん、今回示されたのは、今後の制度改革に向けた議論を行うための「論点整理」であって、細目はこれからではある。しかし、この「論点整理」にあたった作業部会の大勢がどこにあるのかは垣間みることが出来るように思われる。まず、今回の震災で明らかになったわが国の電力供給システムの問題点が、①供給力確保が主眼で「需要を抑制して供給力に余裕を持たせる」視点が乏しかったこと、②「分割された区域内での供給」が重点で全国規模での最適需給構造を目指す視点がとぼしかったことにあるとし、結局、目指すところが「競争的で開かれた電力市場」の構築という、かつての電力自由化を構造分離によって「完成」させるという、旧態依然たる電力自由化政策の羅列に落ち着いているのである。ここで作業部会が、①需要を抑制して供給力に余裕を持たせる視点が乏しかったこと、②全国規模での最適需給構造を目指す視点が乏しかったこと、という2点の問題点を挙げ、その解決ために「競争的で開かれた電力市場」の構築を示唆するのは自己矛盾であろう。なぜなら、市場ルールに従えば、供給側が必要側に消費抑制を求めるなどということはある得ない。あるとすれば、需要圧力によって価格が上昇し、結果として需要が抑えられるというメカニズムの発動であろう。そのメカニズムが期待できないからこそ、需要抑制という「市場外措置」が必要となるのである。こうした矛盾から逃れるためには、市場ルールを捨てるか、少なくとも「電気財」が一般

ある議論ということになろう（ここでは、参考文献として、北原勇『現代資本主義における所有と決定』岩波書店、1984年を挙げるにとどめるが、わが国の研究に限っても相当な研究蓄積があり、完全に定まった見解があるという状況ではない）。

39) 「電力システム改革タスクフォース『論点整理』」経済産業省、資源エネルギー庁電力・ガス事業部 (http://www.meti.go.jp/committee/kenkyukai/energy/denryoku_system/007_giji.html)、「日本経済新聞」2011年12月26日および12月28日参照。

的な「市場財」とは異なり、需給メカニズムを適用することが不適当な財であることを認めることである。

また、筆者が疑問に思うのは、「送配電部門の中立性」確保という主張である。作業部会メンバーのいう中立とは何か、が問題なのである。ISO（独立系統運用者）や「電力系統利用協議会」に関わって筆者が何度も指摘したように、この中立は既存電気事業者と新規参入事業者との中立であり、市場競争参加者の競争条件のことを指していることは明瞭である。しかし、送電線は、供給者だけが利用しているのではなく、消費者も利用しているものであって、まさしく、地域共同に参画する全メンバーにとっての「共同利用設備」であり国民の誰一人としてそこから排除されてはならない「社会インフラ」である。この点を組み込まない議論は、必ず消費者と国民を忘れた政策や制度に帰結することになる。

かくして、「論点整理」においては、福島第一原発事故をどう収束させるか、また、今後の原子力政策をどうするか、自然エネルギーの拡大をいかに実現するか、という喫緊の課題は自然エネルギーの託送ルールに関わって触れられるのみであり、原子力については完全にスルーされている。他方で、東京電力については原子力損害賠償をめぐる「実質国有化」への道が着実に迫っており、わが国の電気事業体制が本質的に変わらなければならない時期にさしかかっていることが政府内部でも取りざたされている様子が伝わってくる⁴⁰⁾。福島第一原発事故がわが国の電気事業に問いかけている本質問題は、まさにこの後者の問題、すなわち、電気事業の国家的管理と公共規制の方向性をめぐる、消費者国民と財界資本との対立という点にある。「送電線開放問題」もこの関わりで論じられなければならない。

40) 同上。

こうした問題の渦中であって、既存の電力会社は、今や抜けるに抜けられないジレンマに陥っているようである。原子力をめぐる既得権益関係に縛られる形で、瀕死の原子力発電に固執しようとするほど、国家政府からの干渉を甘受しなければならず、この道は、場合によっては、原子力だけでなく電気事業総体の国家管理をも想定しなければならないものかもしれない。逆に、あくまでも民間会社としての地位を守ろうとするならば、原子力とは手を切り、自由化をいっそう拡大しなければならず、その一環としての「送電線開放」に応じなければならなくなるのは必至であろう。ところが、この「送電線開放」というのは、事の本質からして「送電線を公共財とすること」に帰着することになるから、自由化論者が期待することとは真逆の結果が待っているのである。このことに気がついていのかどうかは分からないが、機能分離を軸とするISOで事を済まそうとする発想は、少なくとも資本の本能からきているというべきであろう。そして、このジレンマの一角に自然エネルギーが入り込んでいることになる。つまり、問題解決を難しくさせている大きな要因は、電力会社が依然として原子力に拘泥しながら、民間企業としてのフリーハンドを保持しようとしているところに、自然エネルギーの導入拡大をうたわなければならないことにある。なぜなら、自然エネルギーの普及拡大には公的および市民共同的な枠組みが必要であり、この枠組み自体が、企業的、市場的自由化の推進という方針と二律背反状態にあるからである。

以上のような、ねじれ状態を放置したまま、「エネルギーのベストミックス」の名のもとに、原子力にあくまでもしがみつ়く姿勢は賢明とはいえない。かといって、将来のわが国のエネルギー供給構造と供給システムを抜本的に再構築しなければならない、まさにこの段階で、原子力事故などさしたることでもな

かったかのように、安い電気をいかに市場供給できるかという、教科書的市場競争論レベルの議論に付き合わされてはたまらない。まして、福島の人々にとってはなおさらであろう。原子力問題をとりあえず置いて、「自由で競争的な市場」を構築するために、「送電線開放」が必要であるという発想が、既に市場主義的といえる。必要なのは、むしろ、送電線の市民的、公共的管理であり、送電線を消費者の手に取り戻すことである。飯田氏が、送電線を「公共財」として位置付けるとしているのは、この意味では正しい。問題は、送電線を実質的に「公共財」とするためには、その所有権と管理権を国民のものにしなければならないという点にあり、究極的には、発電、送電、配電を含む電気事業の公的管理あるいは公共規制の確立に帰着するという点にある。そして、送電を管理するというのは、すなわち発電と配電、あるいは供給と需要を

調整管理することであるという点の理解が肝要である。送電線があれば、そこを自由に電気が行きかうことが可能であるかのような「送電線開放論」が多くみうけられるのは、送電ネットワークを、あたかも与えられた「市場」のごとく考える素朴な電力自由化論の影響である。現実には理論よりもはるかに複雑であることを知るべきである。福島第一原発事故以降においても、全く動揺することなく原発推進を主張し続けている確信犯はともかくとして、反原発、脱原発の嵐が過ぎ去ることをひたすら待ち続け、「だんまり」を決め込んでいる「かくれ推進派」はなお多いであろう。こうした人々に勇気を与えるのが、やはり国民に対する「電力不足」と「計画停電」の脅威宣伝である。2012年の年明けから、全原子力発電所の停止と供給力不足の到来を「不安」げにうったえる動きがいつそう強まっている⁴¹⁾。

41) 「毎日新聞」2012年1月8日。そのような事態の推移のなか、原発の耐用年数を40年とし、原則として廃炉にするが、安全性が確認されれば、最長60年まで運転を認める、との考え方を民主党政府が表明した。また、関西電力大飯原発のストレステストの評価結果（想定以上の地震や津波に耐えられる）に対して、原子力安全・保安院が「妥当」との判断を下した。福島第一原発事故の「収束宣言」以来、着実に原発再稼働の路線が敷かれてきたといえるが、また、新たな段階に突き進みつつあることを示す事態といえる。この政府の「脱原発」表明の底意がどの辺にあるかが、かくも早く露呈してしまったというべきであろう（「毎日新聞」2012年1月7日、同、2012年1月19日参照）。