



いま決める前に

2013/02/20

電力システム改革論を斬る！

電力改革研究会

Policy study group for electric power industry reform

2月8日、第12回電力システム改革専門委員会が開催され、報告書案がとりまとめられた。同委員会における議論については、[以前の記事](#)で、政権交代を機に一旦立ち止まってこれまでの議論を検証してみたらどうかと指摘した。基幹インフラである電力システムの将来像を左右するには、これまでの議論はかなり雑な印象があったし、綱渡りが続いている電力需給の正常化がまずは最優先な状況の中で、急いで取り纏めなくてはならない議論には思えなかったこともある。

バイアスの中での議論は本来危険である

加えて、今回の議論は社会全体に大きなバイアスのかかった中で進められた。心理学の分野で、リスク認知バイアスと呼ばれているものである。人には、身近な利用しやすい事例だけに頼って判断してしまう、知的ショートカット (mental shortcuts) と呼ばれる傾向がある。この傾向故に、大災害直後の政策決定は、直前で起こった災害を他のリスクよりも必要以上に過大評価してしまい、不合理なものになりやすい。

前政権は、東日本大震災、原発事故、計画停電の記憶が生々しい中、原発ゼロ政策を打ち出した。まさにこの政策を議論する総合資源エネルギー調査会基本問題委員会において、委員であった金本良嗣政策研究大学院大学教授がこのリスク認知バイアスを警告したにもかかわらず、である。そして、政権交代後の新政権は、原発ゼロ政策について、リアリティがないとして早々に見直しを表明した。しかし、電力システム改革については、このまま踏襲する方針のようである。

電力システム改革は前政権を踏襲～民主主義のコストか？

これについて、2月13日付の日本経済新聞朝刊は、次のように報じている。

早くから茂木敏充経産相の腹は固まっていたようだ。民主党政権で電力改革を導いた仙谷由人元官房長官と自民党政調会長の時から接触。「あれだけの事故を起こしても安倍政権は安全な原発を再稼働する。電力が何もしないのはあり得ない」。経産省幹部は茂木氏の心中をこう推し量る。

「懸念があるからいま決められないということでは困る」。経産省が開いた1月30日の電事連との懇談会。茂木氏は電力各社の首脳に協力を迫った。その少し前にはエネルギー政策に影響力を持つ甘利明経済再生相と会い、甘利氏は「好きなようにやればいい」ともらしたという。電事連の外堀はほぼ埋まった。

記事から想像するに、政府は、原発の再稼働と電力システム改革をバーターと考えているようだ。政府に世論に不人気な原発再稼働の取り組みを求めるのであれば、システム改革くらいには協力しろ、ということだ。事故当事者である東京電力以外の電力会社にとってみれば、自分たちの落ち度で原発が止まっているわけではないのに、バーターと言われても腑に落ちないと思うが、一度バイアスのかかった世論はなかなか変わらないということだろうか。今回の政府の姿勢を見ていると、BSEとかダイオキシンとか環境ホルモンが一時期問題視されたときのことが思い出される。その際も、マスコミが過度にリスクを煽り、バイアスがかかった世論を意識した政府が、後から振り返れば過剰なコストをかけて政策対応をした。政府が公約として掲げるデフレ脱却のためにも原発再稼働は重要であり、電力システム改革は、その理解を得るための「民主主義のコスト」との思いなのかもしれない。

ただ、少なくとも、政府が電力システム改革断行を指向するのであれば、原発再稼働は前提になる。政府が考えるのとは逆の意味でもバーターと言うことだ。過去の記事でも数回指摘したが、需給がタイトな中で、つまりバッファが乏しい中で、長年機能していたシステムを大きく変えるのは、電気に限らずリスクが大きい。体力が弱っている時に手術はできないのと同じことだ。これを、「プロなら何とかしろ」などというのは無責任であるし、「需給がタイトなら電気料金を上げて、需要を抑制すればよい」とは、学者は言えても、政治家はとて口に出せないだろう。

金融業界から見た懸念

さて、報告書が取りまとめられる直前の第11回の電力システム改革専門委員会において、金融業界出身のアナリストである伊藤敏憲委員から、「金融業界から見た電力システム改革等に対する懸念点について」と題する資料の提示があった。その中に「金融面での電力システム改革等への懸念は過大」と題するスライド（スライド7）がある。以下に引用する。

金融面での電力システム改革等への懸念は過大

➤ 懸念事項に対する見解

- ① 小売全面自由化までには一定の期間が設定される見込みであり、それまでに足元で生じている収支の悪化・財務体質の悪化原因の多くは解消されている可能性が高い。
- ② 小売全面自由化後に料金規制が撤廃される見込みであり、需給がよほど緩和されない限り、むしろ現状に比べて適正な料金を設定しやすくなる。
- ③ 発送電分離は事業者間での公平性・中立性の一層の確保を目的として行われるものであり、過大な非対称規制が導入されない限り、シェア等が大きく変動したり、一般電気事業者の事業環境が大きく悪化したりする可能性は低い。また、送配電事業は引き続き健全な収支が確保される見通しである。
- ④ 発送電分離を進める際には供給安定性、安全性、経済合理性などの確保やサービス水準の低下が生じないように詳細制度の設計がなされ、資金調達面でも悪影響が生じないように配慮される見込みである。

- 配慮が求められること
 - 現行の電気事業法の規定により、社債発行時に自動的に付与される一般担保に関しては、改革施行前に発行された債券に影響が及ばないようにする。
 - 詳細制度設計の際、電気事業全体の健全性が損なわれないよう十分に配慮する。
 - 過大な非対称規制を設定しない。
 - 改革時に金融情勢にも配慮し、金融関係者・国民に内容をわかりやすく説明する。

「金融面での電力システム改革等への懸念は過大」か？

巨大なインフラ産業である電気事業を維持するためには、大量の資金が必要である。この資金供給を担う金融業界が今回のシステム改革、あるいは自由化の動きについて懸念を示していることから、この資料が提示されたようだ。そして、「懸念事項に関する見解」①～④を読むと、金融業界の懸念は過大である、それほど心配ない、という内容にも読める。実際、その様に受け取った向きもあったようであるが、それは曲解であろう。ここで「可能性」や「見込み」で語られている内容は、現時点で確約されたわけではない。それゆえに「見解」に続いて「配慮が求められること」が記載されているわけである。

「見解」①で「足元で生じている収支の悪化・財務体質の悪化原因」とあるが、その最大のものは、原発の停止である。更には、福島原発事故後の政府の対応で明らかになった原子力をめぐる政治のリスクである。今の政府の計画では小売全面自由化は3年後であり、それまでにこの点はクリアされる必要がある。

「見解」②で「小売全面自由化後に料金規制が撤廃される見込み」とあるが、実際は小売全面自由化後も、競争が進展するまでの経過措置として、電力会社に対する料金規制は当面維持される。電力会社にしてみれば、本来、法的独占により需要が確保されないのに料金規制を受けるいわれはないので、経過措置はできるだけ速やかに解除すべきである。それが難しいのであれば、少なくとも、現在、政策的に本来のコストよりも安く抑えられている料金（例：電力消費量の少ない家庭向けの料金）については、簡易な手続きで値上げができるようにするべきだ。政策料金が適用されている分野に新規参入は期待できない、それゆえに経過措置が解除できない、という悪循環は回避しなければならない。そのために、社会的弱者に看過できない影響が及ぶのであれば、それは社会保障政策としてケアすべきことだ。

「見解」③で「過大な非対称規制が導入されない限り、シェア等が大きく変動したり、一般電気事業者の事業環境が大きく悪化したりする可能性は低い」としている部分については、疑問がある。そもそも新規参入者のシェアが低いから議論をしているのであり、電源確保に苦労している新電力のために、電力会社は限界費用で卸電力取引所に売り札を出せ、といった議論をしていたわけである。

限界費用で電気を売れば、固定費の回収が困難になり、いずれ事業の持続性に影響が及ぶ。固定費負担なしの

価格で電気を手に入れた新電力が、一時的に市場を賑わせるかもしれないが、これは「過大な非対称規制」がなせる業であり、いずれ市場の基盤が棄損する。小売事業者に対する供給力確保義務、容量市場と言った固定費が適切に回収できる仕組みの整備がセットでなされる必要がある。

「見解」④は、まさに検討はこれからである。金融業界の関心が高いと思われる「資金調達面でも悪影響が生じない配慮」の具体化もこれからである。

「懸念があるからいま決められないということでは困る」のであれば

以上のとおり、「見解」の①～④の4項目は、現時点では金融業界の懸念を払拭する材料ではない。懸念を払拭するために、今後政府が解決すべき宿題を示していると捉えるべきものだ。「懸念があるからいま決められないということでは困る」のであれば、政府にも懸念を払拭する取り組みが求められるのである。

<参考資料>

「リスク、環境、コストのトレード・オフとベスト・ミックスの考え方」第5回基本問題委員会における金本委員提出資料

<http://www.enecho.meti.go.jp/info/committee/kihonmondai/5th/5-3.pdf>

「金融業界から見た電力システム改革等に対する懸念点について」第11回電力システム改革専門委員会における伊藤委員提出資料

http://www.meti.go.jp/committee/sougouenergy/sougou/denryoku_system_kaikaku/pdf/011_06_00.pdf