

「地域独占と総括原価方式」を振り返って

2015.3.26 宅間正夫

原子力の技術の方々から、電気事業のシステム改革を目前にしている今の電気事業の経営の基本がわかりにくい、とよく言われる。そこで、原子力から少し離れて64年前の1951年に行われた「電力再編成」を振り返りつつ、素人の論であることをご容赦願いながら、改めて電気事業の経営の要点のうち、題記の2点に触れてみたい。

現在進んでいる電気事業のシステム改革（電力システム改革）の法改正は、第1弾（2013年）、第2弾（2014年）ときて、第3弾が今年予定されている。その工程は、2015年4月に第1段階「広域的運営推進機関の設立、2016年目途の第2段階「小売り全面自由化など」、2018～20年目途の第3段階「発送電分離、料金規制の撤廃」のようだ。

我が国で1990年代後半からいわゆる電力自由化が議論されてきた背景には欧米の市場経済化の波があるが、我が国では端的に言えば、諸外国と比べて電気料金が高い。それは「供給地域独占」という特権と事業報酬をあらかじめ料金に含めた「総括原価方式」によって電気事業が庇護されているためだから、これを改めるべき、ということのように思われる。原子力についていえば、原子力発電を大規模に進められるのはこのシステムせいだ、とも思われている向きもあるようだ。電気事業経営の基本となっている「供給地域独占」と「総括原価方式」の意味を、電力再編成のころの先人の苦労をしのびつつ、考えてみたい。

1. 我が国のこれまでの電気事業のたどった途

ごく大筋を追ってみると、明治11年3月電燈中央局での我が国初のアーク灯点灯、16年2月東京電燈設立許可、19年7月東京電燈の営業開始をもってスタートした我が国の電気事業は、自由経済の世の中で私企業の民営事業者によって始まった。その後、電気利用の将来性を見込んで多くの地域に多数の電気事業者が乱立した。激しい顧客獲得競争の中で、例えば一軒一世帯の家の1階と2階がそれぞれ別の事業者と契約して配電線も2本引かれるなどの無駄な設備投資が行われたというように、過度な競争の弊害が目立ってきた。こうしたことから事業者の吸収・合併が進み、大正・昭和初期にかけて究極的に5大電力会社（東京電燈、東邦電力、宇治川電気、大同電力、日本電力）に集約されて、これを中心に地域ごとに電力会社が棲み分ける形になっていった。

しかし我が国が日清・日露戦争、あるいは第一次欧州大戦への参戦を経て次第に軍国主義的な色を強めていく中で、電気事業は国の重要産業として国家統制が進み、1939年に国営の「日本発送電」が発足し、それまで民営事業者が持っていた発電・送変電設備が全国一社のこの国営会社に移管され、配電部門は地域別に民営の9配電会社にまとめられるなど、電力の国家管理が行われた。

1945年8月の日米の太平洋戦争の終結とともに我が国は戦勝した連合国（米国が中心）の占領下におかれ、我が国の戦争能力を骨抜きにしつつ民主化を進めるため、財閥解体など過度経済力集中排除法が施行されるなどの占領政策が進められた。電気事業にもこの集中排除法が適用され、国営化されていた電気事業の民営化に向けた「電力再編成」が着手された。その背景には、戦後の産業復興を急ぐため、政府は戦後ただちに、石炭と鉄の生産を優先してそれを他の産業に割り当てることで産業の生産の再開を促すために「傾斜生産方式」を採用し、それによる電力生産の復活を急がなければならない厳しい事情があった。

「電力再編成」は政府の電気事業再編成審議会（松永安左エ門委員長）による、日本人の手で進めるのが基本だったが、ごくおおざっぱに言って2つの意見が対立した。一つは全国一社の「日本発送電」を民営化したうえで地域別の民営配電会社とともに残す案（電気料金を抑制するため国が規制を及ぼしやすくと考える産業界の意見という）、もう一つは「日本発送電」を解体してその設備を地域別配電会社に移譲して、この会社をその地域における発送配電一貫経営の電力会社にする案だった。後者は松永委員長の提案であり、松永委員長は電気事業民営の時代から自由経済社会における電気事業経営に長年携わり、戦時中の電力国有化の時期は自ら電気事業から身を引いた、「電力の鬼」といわれた電力界・産業界の傑物である。

この「電力再編成」は社会の多くの機関や団体を巻き込み、国会論戦、さらには占領軍総司令部との交渉など国民規模の侃々諤々の議論が長期にわたってなされ、その間電力の復興・産業の再生が遅れることへの危惧もあって、最終的には占領軍総司令部の意向にも沿って基本的に松永案に落ち着いた。すなわち一般電気事業者は地域別に発送配電一貫経営の民営電気事業の形態になり、1951年5月1日、新たな9電力会社が発足した（その後沖縄が日本に返還されて現在は沖縄電力を含めて10社）

この「電力再編成」の狙いは、言うまでもなく民主主義・自由経済社会のもとで民営事業者の活力を発揮させることによって、一刻もはやく我が国の豊富・安定・安価な電力供給を回復させることにあった。当時は戦時中の空爆により電力設備が壊滅的に破壊されて電力不足が深刻で、毎日のように停電がある、電力不足のため工場が週に何日も電休日で稼働できない、という状況で、

発電所や送変電系統の設備の復旧・新設が焦眉の急だった。電気事業は設備産業と言われるように多額の設備投資が必要だが、戦後のわが国にはその資金が不足しており、新会社には発足直後に電気料金の大幅な値上げや外資を含む資金調達が控えていた。こうした状況の下で公益事業を担う新しい民間電気会社の経営の基本は、おおざっぱに言って、次のようなことだったといえよう。

- イ 地域ごとに1つの電力会社による供給地域独占と発送配電一貫経営
- ロ 地域独占の見返りとしての供給義務・供給責任の賦課
- ハ 電力会社の巨額な設備投資の回収保証など経営の長期安定化のための総括原価方式と行政機関の厳しい査定による料金認可制

2. 地域独占と供給責任（義務）について

「電気事業事典」（電力新報社、昭和62年）から引用すると、「一般電気事業は公益事業、基礎産業という特性のほかに地域独占という重要な特性を有する。主な理由は電気事業が膨大な固定資産を必要とするからである。仮に同一地域内で一般企業のように自由競争が行われたら、かつての我が国の歴史が示すように設備の重複投資、過度の競争を招き、かえって国民経済上大きな損失をもたらすことになる。（中略）しかし地域独占が認められる代わりに一般電気事業者には電気供給義務が課される」とある。

確かに電力再編成後の戦後復興期には、地域独占を含めた上記基本方針が電気事業の発展を促し、製造業、輸出産業の復興・発展に大きく寄与してきた。しかし興味深いことに、高度成長期に達したといえる1971年（電力再編成の20年後）の資料（「電力新報」1971年11月、電力関係者による匿名座談会「電気事業の供給責任を巡って」）を見ると「公害・環境問題など高度成長のひずみや産業構造の変化の中で供給責任はこのままでよいのか、供給責任は公共の福祉など消費者利益を守るためのいわば社会的責任の達成が目的ではないか、（電力獲得の）代替手段を持ちうる産業には供給責任を緩めることもありうるのではないか、（供給責任は）需要家が多様な需要条件に応じた選択が行えるというような選択肢を制約しているのではないか」、など、現在の電力自由化論議に似たことが既に半世紀前に、また電力再編成のわずか20年後に、議論されている。

ここではさらに「ある需要について社会的にみて望ましい方向に需要を誘導する、という形になってくると電力の価格形成が原価主義ではなく価値主義的な選択的な料金になってくるのではないか」などの発言まである。地域独占・原価主義の歴史が浅かったこの時代にすでにしてこうした議論が出ていることに驚きを禁じ得ないが、思うにここには自由競争時代の私企業からスタートし

た電気事業者の DNA が如実にあらわれているのではないか。座談会では「電気
の安定・効率供給を、法的義務のみならず社会的使命と考えてサービスや電源
立地に努力することが大前提」といったことで締めくくられている。確かに今
日にいたるまで電気事業者はこうした気持ちで事業に邁進してきたことは間違
いない。

ここに、いわゆる「電気屋魂」と言われる、電気を守る現場職員の高いモラ
ルが生まれてきたように思う。これは世界で驚嘆されている我が国の鉄道の「定
刻発車」を守り続ける、同じく公益事業に携わる現場鉄道マンの精神に共通す
るものを見るのである。

電力再編成当時の「供給地域独占」は、上記のような理由から、自由市場に
おける電気販売の自由競争による弊害を避けている。しかし資本主義的自由経
済では競争が活力を生むといわれる。勝手な憶測をすれば、自由経済人として
の松永安左エ門翁は、独占による競争回避の弊害をおそれて「地域ごとの電力
会社間の”経営競争“という競争原理」を仕込んでいたのではないか。考えて
みれば、これは事業成績は勿論、料金、サービス、信頼度などの会社間の相互
比較ということになり、自由市場における商品の価格競争よりも厳しいともい
えるだろう。さらに再編成で新たにできる地域電力会社は、多くがその地域に
おける最大規模の会社になろう。だとすれば、これは独占企業の大会社が陥り
やすい独善的な経営姿勢に対して、それを会社相互にけん制する力にもなりう
る。松永翁は、民営でなければ人は育たない（松永安左エ門著作集の「電力再
編成の憶いで」）、と言っておられるが、そこにはこうした経営競争にもその意
味が込められていた、と思うのである。

これからの電気事業システム改革で自由化が進む中で「地域独占に伴う供給
責任（義務）」がなくなるが、もちろん電力供給会社と顧客の契約に基づく供給
責任は存在するであろうし、また中立的な系統運用会社には系統信頼度の維持
を含む系統安定のための計画・運用などにこうした責任や義務が別の形で課さ
れるとは思われるが、今後検討が進むということであり、期待したい。

3. 総括原価方式について

電気料金の水準はサービスの供給にかかった費用をベースに算定されている
が、こうした費用ベースの料金決定は「原価主義」と呼ばれて電気料金規制の
基本原則となっており。料金の決め方には、消費者がサービスを受ける価値を
ベースとした「価値主義」や消費者の負担力にもとづく「負担力主義」もあり
うるが客観性を重んじて「原価主義」がとられてきた、と言われる。また「原
価主義」には「総括原価主義」と「個別原価主義」がある。

「総括原価」とは、前記「電気事業事典」によれば、「供給に必要な諸設備に

対する投下資本を回収するための減価償却費、設備を運営して電気を供給するための営業費、諸税、卸事業者などからの購入電力料などの費用に加えて社債借入金利息・配当金等に充てる費用としての事業報酬、を総括したもので、要するに「能率的な経営のもとにおける適正な原価に適正な利潤を加えたもの」と規定されている（これに対して個々の消費者が料金支払いを通じて負担するのが個別原価主義）。

私企業が公益事業を担う我が国の電気事業では公的な性格と私的な性格とを併せ持つので、不当な利潤を抑えつつ経営の健全性を維持するために利潤をあらかじめ適正な水準（公正報酬）に定めるように「総括原価主義」がとられている。そして公正報酬を決めるには、事業資産に適正な報酬率を乗じて決める「レートベース」方式がとられている。このようにして「総原価」と「料金収入」が一致するようなやり方が「総括原価方式」である。

再編成で新たに発足する電力会社は、発足すると直ちに料金値上げや設備復旧・新設等のための資金調達が必要になることは明らかで、しかもその回収に長期を要することから、健全な経営ができるように総括原価方式などによる事業報酬制度がなければ経営を引き受ける者が出ない、という事情もあったと聞く。

こうした「公正報酬」は、非効率な生産や多量の資本投入をする恐れがある等から、行政による原価算定の厳しい審査のもと、料金認可制がとられている。こうしたシステムの下では、「電気事業者が原子力を不必要に多く建設する」とか、「地域独占だから広告費が不要のはずなのに使っている」といった議論は的を射ていない、といえよう。電力会社の広告費は市場における顧客獲得のためではなく、基本的には電源や送変電設備の立地へのご理解をいただくためであり、供給責任を果たすための不可欠の費用である、といえる。また、1971年の前記の座談会では「遠隔立地や長距離送電（をせざるを得ないがこれ）に伴う増分の供給原価を負担しうるような（近隣の大規模な）需要形成がなされないことから、単なる供給責任では解決できない問題も出てくる、原価主義から価値主義への転換も必要ではないか」（カッコ内は筆者）、という話も出ている。

現在進められている電気事業システム改革では、系統運用部門など一部を除いて総括原価方式が廃止され、基本的には需要と供給によって電力価格が決まることになるという。自由化によって電力価格が下がる、と期待する向きがあるようだが、現在のように原子力発電が全停止していて電力不足気味の中では必ずしもそうは言えず、むしろ我が国のようにベース電力供給のためのエネルギー資源をほとんど輸入に頼る状況では、為替の影響などからも電力価格は長期的には上昇する傾向にある、と言えるうえに、価格の安定性が損なわれる恐れも増してこよう。2011年の3.11震災と原子力事故とそれに伴う電力不足の中

での電力システム改革、という状況は 64 年前の「電力再編成」と似ている気がする。

また、世界的なエネルギー逼迫が現実であり、これに対処するための技術的・制度的なブレークスルーが早急には期待できない今日、地球温暖化問題の深刻化が現実化しつつある。我が国の電力システム改革においても「重要なベースロード電源と位置づけられている原子力において、安全性を格段に向上させた原子力プラントの再起動や新增設については、その資金確保において、装いを変えた新たな総括原価方式、あるいは欧米で考えられているような、いわば原子力固定価格買取制度（FIT）のような方法などの工夫が必要になるだろう。プラントのみならず原子力エネルギーを長期にわたり安定的に運営できるように、原子力システム全体について新たな国策民営の在り方も検討されるべきであろう。もはや原子力は一国・一地域を超えて「地球規模」での思考によって立つもの、「国際化」の視野でみるべきもの、と考える。

2020 までに進められる 3 段階の電力システム改革においては、性急な取り組みを排して十分な議論と慎重な実施を産官学研のエネルギー関係者・電力関係者に期待したい。（了）