

事故炉の廃炉等に係る積立金制度の創設

— 原子力損害賠償・廃炉等支援機構法の一部を改正する法律案 —

安藤 利昭

百瀬 孝文

(経済産業委員会調査室)

1. はじめに
2. 賠償・廃炉支援と提出の経緯
 - (1) 原子力損害賠償支援機構の設置と改組
 - (2) 東京電力を取り巻く環境の変化
 - (3) 東電改革提言
 - (4) 基本指針の決定
3. 法律案の概要
 - (1) 積立金制度の創設
 - (2) 廃炉等積立金の概要
4. 主な論点
 - (1) 東電改革
 - (2) 廃炉等積立金
 - (3) その他
5. おわりに

1. はじめに

2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所（福島第一原発）の事故以来、政府は、国と東京電力¹の役割分担を明確化しつつ、賠償、除染、廃炉等の問題に取り組んできた。今般、被災者・被災企業への賠償、除染・中間貯蔵施設事業、廃炉等の費用の増加が見込まれることから、費用負担の在り方等が議論され、その議論を踏まえ2016年12月に「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」（以下「基本指針」という。）が閣議決定

¹ 2016年4月1日にホールディングカンパニー制に移行しているが、本稿では「東京電力」の語を用いる。

された²。同基本指針では、賠償、除染、廃炉等に関する対応については、これまでの基本的枠組みを維持することとされた。そのうち、廃炉費用については、従来想定していた2兆円から8兆円へと大きく膨らんだこと等を踏まえ、廃炉の実施責任を有する東京電力が、必要な費用の捻出に支障を来すことのないよう、国において、送配電事業における合理化分についても確実に廃炉費用に充てることができる制度整備等を行うとともに、原子力損害賠償・廃炉等支援機構（以下「機構」という。）に、廃炉に係る資金を管理する積立金制度を創設することとされた。これを受けて、第193回国会に、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法（平成23年法律第94号。以下「機構法」という。）の改正案が提出されている。

本稿では、機構による賠償・廃炉支援の経緯を述べるとともに、機構法の改正により創設することとされる積立金制度について確認し、主な論点について述べることとする。

2. 賠償・廃炉支援と法律案提出の経緯

（1）原子力損害賠償支援機構の設置と改組

福島第一原発の事故を受けて、東京電力は、2011年5月に原子力損害の賠償に関する法律（昭和36年法律第147号。以下「原賠法」という。）第16条に基づく国の援助を要請した³。これを受けて、国の支援の制度的枠組みを定めた、原子力損害賠償支援機構法が、2011年8月に成立した。同法に基づき、原賠法で定める賠償措置額（最大1,200億円）を超える原子力損害が生じた場合に、原子力事業者間で相互に支援する仕組みとして、認可法人たる原子力損害賠償支援機構（原賠機構）を同年9月に発足させ、原賠機構は、原子力事業者⁴から負担金を収納し、要賠償額が賠償措置額を超える場合に、原子力事業者に対し、資金交付、株式の引受け、資金の貸付などの資金援助業務等を行うこととされた。また、資金援助を行う場合に、資金交付に要する費用に充てるため、原賠機構が国債の交付を受ける必要があるときは、原賠機構は、当該原子力事業者と共同して特別事業計画を作成し、主務大臣（経済産業大臣等）の認可を受けることとされている（特別資金援助）。こうして、

² 基本指針では、廃炉・賠償等の事故対応費用の見通しが明らかになりつつあることを踏まえ、以下のとおり改めて国と東京電力の役割分担を明確化することとした。

①被災者・被災企業への賠償は、東京電力の責任において適切に行う。

②除染特措法に基づく除染・中間貯蔵施設事業の費用は、復興予算として計上した上で、事業実施後に、環境省等から東京電力に求償する。

③東京電力において必要となる資金繰りは、機構法に基づき、交付国債の交付・償還により支援することとし、平成29年度予算において、交付国債の発行限度額を13.5兆円に引き上げる。

④廃炉・汚染水対策については、東京電力グループ全体で総力を挙げて責任を果たし、国は、必要な制度整備等を行うとともに、技術的難易度が高く、国が前面に立つ必要がある研究開発については、引き続き必要な支援を行う。

⑤交付国債の償還費用の元本分は、原子力事業者の負担金を主な原資として、機構の利益の国庫納付により回収する。

⑥機構が保有する東京電力株式を中長期的に売却し、それにより生じる利益の国庫納付により、除染費用相当分の回収を図る。

⑦中間貯蔵施設費用相当分については、機構に対し、機構法第68条に基づく資金交付を行うこととし、このための財源は、エネルギー施策の中で追加的・安定的に確保し、復興財源や一般会計の財政収支には影響を与えないこととする。

³ 「原子力損害賠償に係る国の支援のお願い」東京電力（2011年5月10日）

⁴ 北海道電力(株)、東北電力(株)、東京電力(株)、日本原子力発電(株)、北陸電力(株)、中部電力(株)、関西電力(株)、中国電力(株)、四国電力(株)、九州電力(株)、日本原燃(株)の11社。

原子力事故が生じた場合の円滑な賠償と将来の原子力事故に対応する備えとして、原賠法と機構法の2段階からなる仕組みが構築された。

原賠機構及び東京電力は、2011年11月の緊急特別事業計画を皮切りに、2012年5月に総合特別事業計画、2014年1月に新・総合特別事業計画（以下「新・総特」という。）の認定を受けた。原資となる交付国債は、平成23年度予算で5兆円、平成26年度予算において9兆円を限度として、原賠機構に交付することとした。

また、原賠機構は、2012年7月に1兆円の東京電力株式を引受け、議決権の過半数を取得した。さらに新・総特は、福島第一原発の廃炉について、東京電力は、廃炉・汚染水対策の費用がこれまで手当した約1兆円と同程度の支出となっても対応できるよう、10年間の総額として、更に1兆円を確保するとともに、廃炉・汚染水問題に優先的に取り組む上で適切な意思決定がなされるよう、社内分社化を行うこととした。政府は、「廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議」で決定した大方針や中長期計画を着実に進めるため、東京電力任せにするのではなく、国が前面に出て必要な対策を行うこととした。具体的には、内外の専門人材を結集し、技術的観点から新たな支援体制を構築することとし、その際、廃炉支援業務と賠償支援業務の連携強化に向け、原賠機構の活用も含め検討することとした⁵。2014年の第186回国会（常会）では、原賠機構に対し、廃炉等を実施するために必要な技術研究及び開発等の業務を追加する法改正が行われ、原賠機構は、同年8月に原子力損害賠償・廃炉等支援機構に改組されている（図表1）。

図表1 賠償・廃炉支援の経緯

2011年 5月10日	東京電力が原賠法第16条に基づく国の援助の枠組み策定を要請
8月10日	原子力損害賠償支援機構法、公布・施行
9月12日	原子力損害賠償支援機構設立（登記申請日）
11月4日	緊急特別事業計画を大臣認定
12月21日	中長期ロードマップ※の策定（2012年7月、2013年6月、2015年6月改訂）
2012年 5月9日	総合特別事業計画を大臣認定
7月31日	原賠機構による東京電力株式会社の株式引受け（払込金額1兆円）
2013年 4月1日	東京電力社内カンパニー制の導入
8月1日	技術研究組合国際廃炉研究開発機構（IRID）の設立認可
12月20日	「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」を閣議決定
2014年 1月15日	新・総合特別事業計画を大臣認定
5月14日	原子力損害賠償支援機構法の一部を改正する法律、公布（廃炉支援業務を追加）
8月18日	原子力損害賠償・廃炉等支援機構への改組

※「東京電力(株)福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」

（出所）「これまでの経緯」（電力システム改革貫徹のための政策小委員会第3回財務会計ワーキンググループ配付資料）を一部加工し作成

（2）東京電力を取り巻く環境の変化

新・総特策定以降、要賠償額の見積りが増加し続ける一方（図表2）、新・総特で想定していた柏崎刈羽原子力発電所6、7号機の再稼働が見通せない中、電力の小売全面自由化

⁵ 「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」（2013年12月20日閣議決定）

が開始（2016年4月）されるなど東京電力を取り巻く環境は大きく変化した。こうした事情の変化を踏まえ、東京電力は、2016年7月に「激変する環境下における経営方針」を公表し、その中で、政府に対して、①福島復興加速化に係る閣議決定の着実な実施及び取組強化、②当初見込みを上回る賠償費用の負担の在り方、③福島第一原発の廃炉の推進に対する支援・環境整備、④エネルギー市場における垣根のない競争環境の整備の在り方や目指すべき電源構成の実現に必要な事業体制の在り方、について方針の明確化を求めた。

経済産業省は、競争力確保が途上にある東京電力が直面する状況（小売全面自由化、需要減少等）から、福島復興や事故収束への歩みが滞りかねないことを懸念し、2016年9月に「東京電力改革・1F問題委員会」（以下「東電委員会」という。）を設置し、東京電力の経営改革の在り方についての提言を求め、東電委員会は、同年12月に「東電改革提言」を報告した。

図表2 要賠償額・資金援助額の推移

特別事業計画	特別事業計画の申請日/認定日		要賠償額	資金援助額(累計)
緊急特別	2011年10月28日	2011年11月4日	1兆109億円	8,909億円
	2012年2月3日	2012年2月13日	1兆7,003億円	1兆5,803億円
総合特別	2012年4月27日	2012年5月9日	2兆5,462億円	2兆4,262億円
	2013年1月15日	2013年2月4日	3兆2,430億円	3兆1,230億円
	2013年6月6日	2013年6月25日	3兆9,093億円	3兆7,893億円
新・総特	2013年12月27日	2014年1月15日	4兆9,088億円	4兆7,888億円
	2014年7月30日	2014年8月8日	5兆4,214億円	5兆3,014億円
	2015年3月27日	2015年4月15日	6兆1,252億円	5兆9,362億円
	2015年7月10日	2015年7月28日	7兆753億円	6兆8,864億円
	2016年3月25日	2016年3月31日	7兆6,585億円	7兆4,695億円
	2017年1月26日	2017年1月31日	8兆3,664億円	8兆1,774億円

(出所) 「新・総合特別事業計画(抄)」原子力損害賠償・廃炉等支援機構、東京電力ホールディングス(株) (2017年1月31日変更認定) に追記し作成

(3) 東電改革提言

東電改革提言において、福島第一原発の①廃炉、②賠償、③除染・中間貯蔵施設の整備に必要な資金規模は、21.5兆円（従来は11兆円）となる見通しが明らかにされた（図表3）。

①廃炉に関しては、東京電力が既に見込んだ2兆円に加え、追加で最大6兆円程度⁶（合

⁶ 廃炉費用の最大6兆円増については、燃料デブリ取出しに当たって確保すべき資金について、スリーマイルアイランド2号炉(TMI-2)の事例を参考にした有識者試算(「有識者ヒアリング結果報告」(東京電力改革・1F問題委員会第6回配付資料))を引用したものとされている。具体的には、TMI-2におけるデブリの取出しから輸送までの直接費用9.73億ドルに、福島第一原発1～3号機とTMI-2との相違点を踏まえて推測した最大値(約50～60倍:物価上昇含む)を乗じて得たものであり、9.73億ドル×100円/ドル×約50～60倍程度=約6兆円程度(最大値)と計算されている。

ただし、有識者試算では、TMI-2を前例とするものの、不確実な仮定を複数設定することから合理性の確保は極めて難しいこと、燃料デブリ等取出し以降の廃炉作業のうち廃棄物の処理処分等は、時間的政策的な不確実性が大きいこと等から燃料デブリ取出し作業に範囲を絞ったことが付言されている。また、東電改革提言においても、燃料デブリ等の取出し以降に生じる廃棄物の処分、中間貯蔵後の除去土壌等の最終処分等に要する資金は含まれていないとされている。なお、この有識者試算は、経済産業省として評価したものでは

計 8 兆円程度) の資金が必要であるが、国民負担増や国の出資の拡大ではなく東京電力が責任を持って対処するとしている。

②賠償については、営業損害や風評被害が続く中で、現在の 5.4 兆円から 7.9 兆円の支援枠が必要となっており、これまでどおり機構法に基づき、東京電力と原子力事業者が納付する負担金によって、ある程度の時間をかけて充当するとしている。ただし、国民全体で福島を支える等の観点から、福島第一原発事故の前には確保されていなかった賠償への備え不足についてのみ、託送料金制度の仕組みを活用して、新電力の需要家を含めて負担を求めることとしている。

③除染・中間貯蔵施設の整備については、現在 3.6 兆円の支援枠を見込んでいるところ、事業費用の上振れなどにより、5.6 兆円の支援枠が必要となっており、機構が保有する東京電力株式の売却益の拡大や国の予算で対応することとしている。

図表 3 確保すべき資金の全体像

	現在		今後	東京電力	他電力	新電力	国
廃炉	2兆円	→ (燃料デブリの取出)	→ 8兆円	= 8兆円			
賠償	5.4兆円	→ (風評と営農賠償等)	→ 7.9兆円	= 3.9兆円 +	3.7兆円 +	0.24兆円	
除染	2.5兆円	→ (工事費などの増加)	→ 4兆円	= 4兆円			
中間貯蔵	1.1兆円	→	→ 1.6兆円				1.6兆円
総額	11兆円		21.5兆円	= 15.9兆円 +	3.7兆円 +	0.24兆円 +	1.6兆円

(出所) 「東電改革提言」21頁及び「福島事故及びこれに関連する確保すべき資金の全体像と東電と国との役割分担」(東京電力改革・1 F 問題委員会第 6 回配付資料)を加工し作成

また、東電改革提言では、東京電力と国の役割について、以下の 6 項目を挙げている。そのうち「④事故炉廃炉事業を適正かつ着実に実施するための事故炉廃炉管理型積立金制度の創設等を行う」ことが今回の法改正につながることとなる。

- ①国は事故事業者に一時的支援、時間を与え、非連続の経営改革で責任遂行を促す。
- ②事故事業者は、非連続な経営改革を実行、責任を果たす。
- ③国も被災地復興で前面に立つ。
- ④事故炉廃炉事業を適正かつ着実に実施するための事故炉廃炉管理型積立金制度の創設等を行う。
- ⑤事故炉廃炉のため事故事業者の燃料・火力・小売分野の合理化分に加えて、規制分野である送配電事業の合理化分を優先的に充当する。
- ⑥賠償制度が不備な中で福島原発事故が発生したことに鑑み、積立不足分を全需要家から公平回収する仕組みを整備する。

ないとされている。

また、廃止措置費用として約 1 兆円と試算した 2012 年 5 月の総合特別事業計画では、廃止措置の進行に伴い廃炉等の各項目の費用が明らかになる見通しであるとされており、燃料デブリ取出し費用の約 6 兆円以外に、追加項目(例えば、燃料デブリ貯蔵(安定保管)費用、燃料デブリ処理・処分費用、原子炉施設解体総費用、放射性廃棄物処理・処分総費用)に関連した費用が今後追加されることが考えられる。

(4) 基本指針の決定

東電改革提言や与党からの提言を踏まえ、2016年12月20日に、基本指針が閣議決定された。その内容は、早期帰還支援と新生活支援の一層の深化、特定復興拠点の整備、福島イノベーション・コースト構想や福島新エネ社会構想の実現に向けた取組など多岐にわたっているが、賠償、除染、廃炉等への対応について、国の行う新たな環境整備として、次の3つを示している⁷。

- ・機構に、廃炉に係る資金を管理する積立金制度を創設すること。
- ・送配電事業における合理化分についても確実に廃炉に要する資金に充てることを可能とする制度整備を行うこと。
- ・福島第一原発事故前には確保されていなかった分の賠償の備えについてのみ広く需要家の全体の負担とし、そのために必要な託送料金の見直し等の制度整備を行うこと。

以上を背景として、事故炉の廃炉を行う原子力事業者に対して、廃炉費用について、機構への積立てを義務づけること等を主な内容とする「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法の一部を改正する法律案」(閣法第9号)が、2017年2月7日に国会に提出された。

3. 法律案の概要

(1) 積立金制度の創設

機構から資金援助を受ける原子力事業者による廃炉等の適切かつ着実な実施の確保を図るため、事故炉の廃炉を行う原子力事業者(廃炉等実施認定事業者)に対し、廃炉に必要な資金を機構に積み立てることを義務づける等の措置を講じている。具体的には、(2)で述べるとおり、機構の業務に廃炉等積立金に係る規定を新設することとしている

また、積立金制度の創設に伴い、以下のとおり、法律の目的、機構の業務範囲及び業務方法書に積立金に関する規定を追加するとともに、廃炉等積立金業務に係る事業計画書の作成等を新設することとしている。

- (目的) 廃炉等の適正かつ着実な実施の確保を図るため、廃炉等積立金の管理業務を行う規定の追加(改正案第1条)
- (業務範囲) 廃炉等積立金管理業務を行う規定の追加(改正案第35条第5号)
- (業務方法書) 業務開始の際、主務大臣の認可を受ける業務方法書に、廃炉等積立金に関する事項を記載する規定の追加(改正案第36条第2項)
- (事業計画等) 廃炉等積立金管理業務に関し、毎事業年度、事業計画書及び収支予算書を作成し主務大臣の認可を受けなければならない旨を規定(改正案第36条の3)

(2) 廃炉等積立金の概要

ア 積立金の積立て及び取戻し

⁷ これらは、東電改革提言における東京電力と国の役割のうち④～⑥に合致するものであり、政府は、基本指針に基づき、更に施策の具体化を進めていくこととした。

廃炉等実施認定事業者に対し、必要な資金を、毎年度、機構に廃炉等積立金として積立てを義務づけ（改正案第 55 条の 3 第 1 項）、機構が、廃炉等積立金を管理する（同条第 3 項）ことを定めている。

積立金の積立ての手続として、①廃炉等実施認定事業者は、廃炉等の実施の状況、廃炉等の実施に関する計画その他主務省令で定める事項を機構を経由して、主務大臣に届け出ること（改正案第 55 条の 5）、②機構は、廃炉等積立金の額を定め、主務大臣の認可を受け（改正案第 55 条の 4 第 3 項）、その額を廃炉等実施認定事業者に通知すること（改正案第 55 条の 4 第 5 項）、等を定めている。

また、廃炉等実施認定事業者は、廃炉等の実施に必要な資金を取り戻すことができることとし（改正案第 55 条の 9 第 1 項）、当該積立金の取戻しを行うに当たっては、機構と共同して、取戻し計画を作成し主務大臣の承認を受けなければならないこと（同条第 2 項）を定めている。

イ 廃炉等積立金の額

廃炉等積立金の額は、機構が運営委員会⁸の議決を経て定めることとされており（改正案第 55 条の 4 第 1 項）、当該金額は、①廃炉等の実施に関する長期的な見通しに照らし、廃炉等を適正かつ着実に実施するために十分なものであること、②廃炉等実施認定事業者の収支の状況に照らし、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営に支障を来し、又は当該事業の利用者に著しい負担を及ぼすおそれのないものであること、が要件とされている（改正案第 55 条の 4 第 2 項各号）。また、この要件を満たすための具体的な基準が、主務省令で定められることとなる。

ウ その他

（ア）立入検査等

廃炉等積立金の業務に関し必要な場合に、経済産業省又は機構の職員が、廃炉等実施認定事業者の営業所等へ立入検査を行うことができる旨定めている（改正案第 55 条の 10）。

（イ）区分経理

機構は、廃炉等積立金に係る経理を、一般の経理と区分し、廃炉等積立金に係る勘定を設けて整理しなければならない旨定めている（改正案第 58 条の 2）。

（ウ）施行期日

一部の規定を除き、公布の日から起算して 9 月を超えない範囲内において政令で定める日から施行するとされている（改正案附則第 1 条）。

4. 主な論点

（1）東電改革

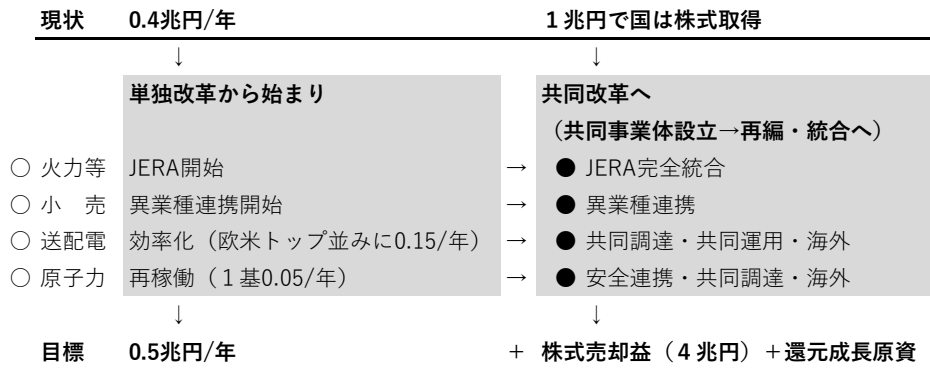
ア 必要な資金の確保

東電改革提言では、事故関連費用（21.5 兆円）のうち、東京電力は、廃炉に 8 兆円、

⁸ 機構には運営委員会が置かれており、機構の業務に関するもののうち、資金援助及び負担金の額等の決定等については、運営委員会の議決を経ることとなっている。

賠償に 3.9 兆円、除染に 4 兆円を負担することとされており（図表 3）、必要額の確保について、廃炉（3,000 億円/年）、賠償（2,000 億円/年）は⁹、収益力の確保によって、除染は、機構が保有する 1 兆円の東京電力株式の売却益（4 兆円）によって賄うこととされている（図表 4）。

図表 4 東京電力の収益拡大目標



（出所）「東電改革提言」25頁

改正案は、廃炉等積立金制度を創設しようとするものであるが、東京電力は、積立金の原資だけでなく、賠償と合わせて年 5,000 億円程度を確保する必要があるとあり、東京電力の利益水準は年 4,000 億円程度¹⁰とされることから、1,000 億円程度利益水準をかさ上げすることが求められている。この収益力向上と株式売却益を確保するため、送配電事業の効率化に始まり、柏崎刈羽原発の再稼働や、最終的には、送配電と原子力事業で他社との共同事業体設立も見据えている。しかし、原発の再稼働は見通せておらず、廃炉、賠償等を進めながらの共同事業体設立には、他の事業者の協力が得られるかという根本的な課題があり、相当な困難が見込まれる。

イ 過去分の扱い

基本指針では、国民全体で福島を支える観点から、福島第一原発の事故前には確保されていなかった分の賠償の備え（過去分）についてのみ、託送制度を活用して広く新電力の需要家を含めた需要家全体の負担とし（上限：2.4 兆円）、そのために必要な託送料金の見直し等の制度整備を行うとしている

ここで言う過去分とは、商用原発が稼働してから機構法が成立した 2011 年より前の期間であって、後述する一般負担金の額の kW 当たりの単価である約 1,070 円に、商用原発が稼働してからの累積設備容量（約 35 億 kW）を乗じて得られる約 3.8 兆円を指している（図表 5）。

⁹ 廃炉:0.3 兆円/年⇨ 8 兆円/30 年程度、賠償:0.2 兆円/年⇨ 4 兆円/30 年程度（「東電改革提言」24 頁）。

¹⁰ 平成 26 年度経常利益 1,674 億円（連結経常利益 2,080 億円）、平成 27 年度経常利益 3,275 億円（連結経常利益 3,259 億円）、平成 28 年度連結経常利益見込み 2,910 億円。また、毎年約 800 億円が福島第一原発廃炉に充てられるとともに、機構へ負担金を納付している（後掲図表 7）。

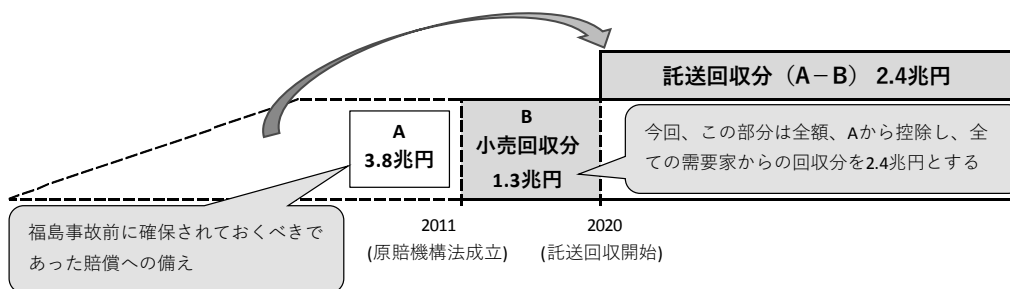
図表 5 過去分の規模

	設備容量(熱出力)	一般負担金/過去分金額	kW当たり単価
2015年度	約1.5億kW	約1,600億円 ※日本原燃負担分(約30億円)除く。	約1,070円/kW (1,600億円÷1.5億kW)
1966年度 ～2010年度	約35億kW	約3.8兆円 (約1,070円/kW×約35億kW)	約1,070円/kW

(出所)「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」(平成 29 年 2 月)

この約 3.8 兆円は、小売りの料金規制が原則として撤廃される 2020 年以降に、託送料金の仕組みを利用して回収することとし、その上で、原賠機構が設立された 2011 年から 2020 年までの間は、ほぼ全ての需要家から一般負担金により回収しているものと捉え、この間の 1.3 兆円については、3.8 兆円から差し引き、残りの 2.4 兆円が 2020 年以降に過去分として回収すべき額としている(図表 6)。

図表 6 過去分のイメージ



(出所)「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」(平成 29 年 2 月)

この 2.4 兆円の負担については、過去に原発の電気を利用した需要家の受益を理由に、現在の需要家に対して負担を求めるなど費用負担の在り方への批判のほか、本来、送配電費用とは関係のない賠償費用を、託送料金制度の仕組みを活用して回収を行う点についても異論がある。

(2) 廃炉等積立金

ア 廃炉等積立金の原資

廃炉等積立金の原資の確保について、基本指針では、原則として、東京電力グループ全体で総力を挙げて責任を果たしていくことが必要であるとし、送配電事業における合理化分についても確実に廃炉に要する資金に充てることを可能とする制度整備を行うこととしている。

改正案で措置する事項ではないが、廃炉等積立金の原資を捻出するものとして、審議会で検討が行われ、送配電部門において、託送収支の超過利潤が一定の水準に達した場

合や、託送料金の単価と実績単価の乖離が一定の比率に達した場合においても、廃炉に充てる分については、託送料金の値下げを行わない仕組みを講ずることとされている¹¹。

しかし、送配電部門の合理化による成果は、託送料金の引下げによって需要家に還元されるべきものである。東京電力の合理化による資金確保と言うものの、実質、需要家の一部を負担していることにはかならない。また、他の電力会社に比べ、東京電力管内だけ託送料金が高止まりしたり、競争環境にある小売や発電部門に比べ、送配電部門に対する合理化負担が重くなる可能性がある。さらに、合理化¹²が想定どおりに進まなければ、そもそも積み立てるべき原資が捻出できないこととなる。

イ 廃炉等積立金の水準

原子力事業者は、原子力事故への備えとして、機構法に基づき、一定額を機構に納付している。特別事業計画の認定を受けた原子力事業者（認定事業者）が納付すべき負担金の額は、一般負担金年度総額に負担金率を乗じて得た額（一般負担金）に、特別負担金額を加算した額とされている（東京電力を除く原子力事業者は、一般負担金のみ）。東京電力は、機構が発足した平成23年度から一般負担金を、平成25年度から特別負担金を納付している（図表7）。

図表7 一般負担金年度総額及び特別負担金額

一般負担金年度総額										
(単位：千円)										
事業者	平成23年度		平成24年度		平成25年度		平成26年度		平成27年度	
	負担金率	負担金額	負担金率	負担金額	負担金率	負担金額	負担金率	負担金額	負担金率	負担金額
北海道	4.00%	3,260,000	3.77%	3,803,330	4.00%	6,520,000	4.00%	6,520,000	4.00%	6,520,000
東北	6.57%	5,354,550	6.20%	6,246,980	6.57%	10,709,100	6.57%	10,709,100	6.57%	10,709,100
東京	34.81%	28,370,150	38.51%	38,819,820	34.81%	56,740,300	34.81%	56,740,300	34.81%	56,740,300
中部	7.62%	6,210,300	7.19%	7,245,350	7.62%	12,420,600	7.62%	12,420,600	7.62%	12,420,600
北陸	3.72%	3,031,800	3.51%	3,537,100	3.72%	6,063,600	3.72%	6,063,600	3.72%	6,063,600
関西	19.34%	15,762,100	18.24%	18,389,120	19.34%	31,524,200	19.34%	31,524,200	19.34%	31,524,200
中国	2.57%	2,094,550	2.42%	2,443,640	2.57%	4,189,100	2.57%	4,189,100	2.57%	4,189,100
四国	4.00%	3,260,000	3.77%	3,803,330	4.00%	6,520,000	4.00%	6,520,000	4.00%	6,520,000
九州	10.38%	8,459,700	9.79%	9,869,650	10.38%	16,919,400	10.38%	16,919,400	10.38%	16,919,400
日本原電	5.23%	4,262,450	4.93%	4,972,860	5.23%	8,524,900	5.23%	8,524,900	5.23%	8,524,900
日本原燃	1.76%	1,434,400	1.66%	1,673,470	1.76%	2,868,800	1.76%	2,868,800	1.76%	2,868,800
総額		81,500,000		100,804,650		163,000,000		163,000,000		163,000,000

特別負担金額					
(単位：千円)					
認定事業者	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
	負担金額	負担金額	負担金額	負担金額	負担金額
東京	0	0	50,000,000	60,000,000	70,000,000

(出所) 原子力損害賠償・廃炉等支援機構資料より作成

改正案により、東京電力は、これらの負担金のほか、廃炉等積立金の積立てをしなけ

¹¹ 東電委員会から「国民負担増とならない形で廃炉に係る資金を東電に確保させる制度を国が用意」することの要請を受け、「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財務会計ワーキンググループ」で議論された。

¹² 東電改革提言では、送配電コスト（4.55円/kWh）を欧米のトップ企業並（4円/kWh）に引下げ（1,500億円/年）、調達構造改革や発電設備の定期検査の短縮等の更なるコスト削減、柏崎刈羽原発の再稼働（1基500億円/年）、送配電と原子力で他社との共同事業体設立、などが挙げられている。

ればならないこととなるが、積立金の額の水準を考察するに当たっては、これら負担金との関係を念頭に置く必要がある。

(ア) 一般負担金と積立金

一般負担金年度総額の要件は、十分な資金の確保を挙げた上で、電気の安定供給などの原子炉の運転等¹³に支障を来し、又は利用者に著しい負担を及ぼすものでないものであることとしている（機構法第 39 条第 2 項各号）。この要件を満たすよう、主務省令である「原子力損害賠償・廃炉等支援機構の業務運営に関する命令」（平成 23 年内閣府・経済産業省令第 1 号。以下「業務命令」という。）で定める基準に従って一般負担金年度総額を定めなければならないとされているが、原子力事業者の経営効率化により支払える額が限度となると考えられており¹⁴、各原子力事業者の過去 10 期の経常利益の平均額を参考に算定されている¹⁵。

東京電力が、一般負担金に加えて廃炉等積立金を積み立てるに当たっては、他の原子力事業者の経営効率化を上回る取組¹⁶が求められることとなるが、送配電事業の合理化分を優先的に充当する手段に加えて、廃炉・賠償のための対応を確実にするため、柏崎刈羽原発の再稼働も目標としている。電気料金を引き上げることなく¹⁷、廃炉等積立金の積立てが行えるかは今後の取組次第と言える。

(イ) 特別負担金と積立金

特別負担金額の要件を満たす基準は、電気の安定供給その他の原子炉の運転等に係る事業の円滑な運営の確保に必要な事業資金を確保できるものであること、収支の状況に照らして経理的基礎を毀損しない範囲でできるだけ高額な負担をするものであること、と定められている（業務命令第 8 条各号）。この点、「経常利益や剰余金をすべて吐き出して、これ以上賦課されたときには資本金を毀損せざるを得ないような水準に至った場合は、できるだけ高額な負担を求めたと言い得る¹⁸」とされており、特別負担金の納付が課せられる期間は、「普通株の株主に配当をすることは困難¹⁹」であると考えられている。したがって、効率化により捻出された資金は、主として一般負担金の納付と廃炉等積立金の積立てに回され、残余について、経常利益や剰余金がなくなる水準まで、特別負担

¹³ この「運転等」は、「原子炉運転の前後を含み、施設への核燃料の運搬から原子炉の廃止措置の終了までをいう」（奈須野太「原子力損害賠償支援機構法の概要」『Law and Technology』54 号（民事法研究会、2012. 1）89 頁）

¹⁴ 同上 90 頁

¹⁵ 過去 10 期の平均配当総額と同等の配当ができるだけの利益を留保することとすれば、原子力事業者の円滑な業務運営にも支障を来さず、かつ、電気事業者の利用者にも著しい負担を及ぼすことにはならないとの考えに基づくもの（「東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果について」（会計検査院、2015 年 3 月）43～44 頁）。

¹⁶ 東京電力の試みが契機となりコスト合理化や収益拡大が電力産業全体に広がることで、さらに大きな消費者利益が実現されるとされている（東電改革提言 6 頁）。

¹⁷ 「電気料金の値上げという形で外形的に負担が増加することを意味しており、電気料金の値上げにはつながらないものの、例えば本来値下げされるべき電気料金が下がらないといったような、実質的な負担増となる場合まで含むものではない」（「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」（平成 29 年 2 月））。

¹⁸ 前掲注 13 91 頁

¹⁹ 同上 91 頁

金として納付されるべきとも考えられる。効率化により生み出される資金が十分でない場合、特別負担金への影響が考えられる。

(3) その他

ア 運営委員会の役割

機構には、重要な意思決定を担う機関として運営委員会が置かれている。運営委員会は、運営委員 10 人以内（2017 年 3 月現在 8 人）並びに理事長、副理事長及び理事で組織され、機構が、資金援助及び負担金の額等の決定、定款の変更、業務方法書の作成及び変更などを行う場合に、運営委員会の議決を経ることとなっている。改正案では、業務方法書に廃炉等積立金に関する事項を記載すること、廃炉等積立金の額を定める場合に運営委員会の議決を経ることを定めており、運営委員会が廃炉等積立金の業務に関し、一定のガバナンスを発揮するものと考えられる。国会審議においては、技術的判断に関するものについては、廃炉等技術委員会の判断を運営委員会においても尊重すべきものである旨、答弁されている²⁰。

運営委員会の委員は、「電気事業、経済、金融、法律又は会計に関して専門的な知識と経験を有する者」から任命することとされており、賠償支援のための資金繰りを行う技術的な組織として出発し、東京電力の改革にも関わっている。改正案により、廃炉等積立金にも関与することとなるが、賠償、事故炉の廃炉といった電力業界全体に波及する問題を扱うことが、運営委員会にとって適切かどうか、検証が必要と考えられる。

イ 廃炉費用の見積り

東電改革提言では、廃炉に要する資金として、追加で最大 6 兆円程度を見込んでいる。ただし、この 6 兆円は、注記のとおり、経済産業省として評価したものではないとされている²¹。また、「燃料デブリの取り出し工程を実行する過程に必要な資金」であって、燃料デブリ取出し後に要する費用は 6 兆円に含まれていない。さらに、保守的に見積もった金額²²であるとされるものの、燃料デブリ取出し方法の確定²³の後は変わる可能性があり、その場合、廃炉等積立金の額にも影響が及ぶこととなる。

5. おわりに

改正案は、廃炉等実施認定事業者による廃炉等の適切かつ着実な実施の確保を図るため、廃炉等積立金の積立てを制度化したものである。しかし、福島第一原発事故対応の費用の大幅な増加が見込まれる中、例えば、賠償について、託送料金制度を活用して広く過去分の負担を求めることに対しては、それを省令改正で行うとしていることを含め、費用負担の在り方等、様々な議論がある。また、電力自由化が進展する中、事故炉の廃炉を行う東

²⁰ 第186回国会衆議院経済産業委員会議録第10号10頁（平26.4.16）

²¹ 前掲注6

²² 現時点で可能な見積りを機構が有識者とともに算定し、蓋然性のある保守的な金額であるとされている（第193回国会参議院予算委員会議録第7号（平29.3.6））。

²³ 「中長期ロードマップ」（廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議 2015年6月12日改訂）において、初号機の燃料デブリ取り出し方法の確定時期は、2018年度上半期とされている。

京電力に対する支援²⁴の在り方については、幅広い議論が求められる。さらに、廃炉等積立金に関し、積立金の原資の1つとされている送配電事業の合理化分について、合理化によって成果が得られるかどうかは東京電力の取組次第であり、積立金の原資の確保を担保したものでない。この意味で、機構と東京電力が共同して作成する特別事業計画が重要であり、当該特別事業計画の実施によって東京電力の収益が上がり、キャッシュフローが生み出され、企業価値が向上するか注目される。

(あんどう としあき、ももせ たかふみ)

²⁴ 例えば、「原子力損害賠償・廃炉等支援機構法上の認定事業者が廃炉等に係る資金の積立てを行うことになった場合における損金算入等の所要の税制措置を講じる」とされている（「平成 29 年度経済産業関係税制改正について」経済産業省（平成 28 年 12 月））。