

新たな事業環境下で生じる 実施面での諸課題への対応について

平成27年 8月
資源エネルギー庁

- 使用済燃料の処理は、使用済燃料の発生者である事業者が責任を果たすことが大前提。電力自由化・原子力依存度低減の下において、使用済燃料の再処理等を適切に実施し、事業者がその責任を全うする上で、従来の核燃料サイクル事業に係る制度や体制などが機能するか。
- 従来の制度や体制を補完するとした場合には、どのような措置が必要となるか。
- 事業者、国、その他関係者において、それぞれが担うべき責任・役割として、どのようなことが考えられるか。
- 事業期間が長期にわたる核燃料サイクル事業について、事業実施主体はどのような性格を備えるべきか。
- 核燃料サイクル事業の効率的な実施に向けて、使用済燃料の発生者である事業者がその責任・役割をしっかりと果たすよう、どのような仕組みが適切か。

これまでの主な御意見

- 事業環境が変化したとしても事業が継続されるようなものになっていくことが重要ではないか。
- 事業者間で共同歩調をとるような事業実施は、自由競争になじまない。競争とは別に中立性が確保された仕組みが必要ではないか。
- 事業者の費用負担の能力とサイクル事業の財政的な安定性の両方を安定させる仕組みが必要ではないか。
- 特定の者に過剰な負荷がかかったり、誰かが負荷を飲み込むような仕組みでは継続性がないのではないか。
- 使用済燃料が発生した時点で、処理費用が完全に確保できる仕組みが必要ではないか。
- 実施主体は民間であっても、最終的な責任は国が負うことも必要ではないか。
- 事業が効率的かつ能率的に行われるよう、適切なガバナンスがなされる体制が必要ではないか。
- サイクル事業全体の計画を実施主体が作成し、その進捗を確認するなど、国が関与する仕組みを考えることが必要ではないか。
- 民間主体の活力を損なわない体制が作られることが重要。
- 効率的な事業実施のインセンティブが働くような仕組みが必要ではないか。
- 事業の性格を踏まえれば、国の関与と同時に事業者のコミットを得ることが必要ではないか。

1. 新たな事業環境下で生じる実施面での課題と対応の方向性

- 今後、電力システム改革による競争の進展や原発依存度の低減といった事業環境の変化により、使用済燃料の再処理等の実施に当たって、以下のような課題が顕在化するおそれがある。
- こうした新たな事業環境の下でも、使用済燃料の再処理等が滞ることのないよう、必要となる資金が安定的に確保され、適切かつ効率的に事業が遂行されるための制度的な手当てを行う必要があるのではないか。

新たな事業環境下で生じる懸念や課題

<安定的な資金の確保>

- 地域独占・総括原価方式がなくなり、電力会社の自由競争が始まる中で、使用済燃料の再処理等に必要な資金が安定的に確保できなくなるおそれがあるのではないか。

<確実な実施体制の担保>

- 「競争関係にある事業者同士による共同実施」という形態では、事業を確実に遂行できず、使用済燃料の再処理等が滞るおそれがあるのではないか。

<適切かつ効率的な実施>

- 関係者の利害や思惑の違いが顕在化しやすくなる中で、適切かつ効率的な事業実施が図られなくなるおそれはないか。

対応の方向性

関係者の適切な責任・役割分担の下で、上記の課題に対応した制度的な手当てを行う。

- 使用済燃料の発生時に、原子力事業者によってその再処理等に必要な資金があらかじめ確保されるよう、現行の制度を見直す。

- 事業を確実に遂行できる体制を担保するため、解散に歯止めのある法人の創設など国が必要な関与を行う。
- その際、民間に技術・人材等が蓄積されていることにも留意が必要。

- 競争関係にとらわれず、原子力事業者のコミットメントを確保し、事業遂行に適正なガバナンスが働くような仕組みを構築する。

2. 新たな事業環境下での関係者の責任・役割分担

- 事業環境の変化の中でも、使用済燃料の再処理等が滞ることが無いよう、国が必要な関与を行うこととすべきではないか。
- 一方で、再処理等は、従来から原子力事業者の共同事業として、民間において実施されてきており、再処理等に関する技術や人材等も民間に蓄積している。
- こうした技術や人材を散逸させず最大限に活用する観点も踏まえ、新たな環境下においても、引き続き、民間を主体として事業を進めることが適切。

担うべき責任・役割のイメージ

<原子力事業者>

- 使用済燃料を発生させた主体として、発生者負担の原則に沿って、再処理等に必要となる費用を負担するとともに、機微な扱いを要する物質等を適正に管理する。
- 実施主体に対して技術・人材等の面での支援を行う。

<実施主体>

- 再処理等を適切かつ効率的に実施する一義的な責任を負う。
- その際、関係する事業全体を勘案した総合的なマネジメントを行う。

<国>

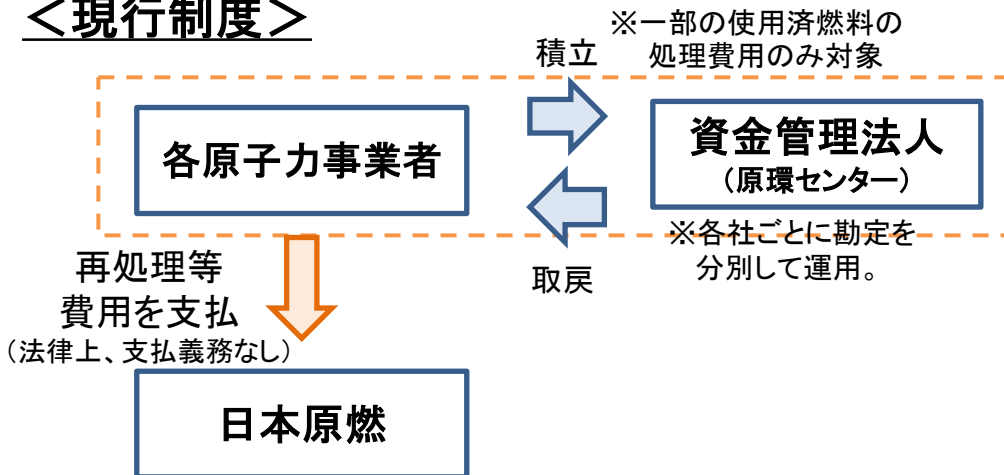
- 適切かつ効率的な事業運営を担保するため、必要な関与を行う。
- 制度面で必要となる措置を講じる。

3. 必要な資金が安定的に確保されるための制度的手当

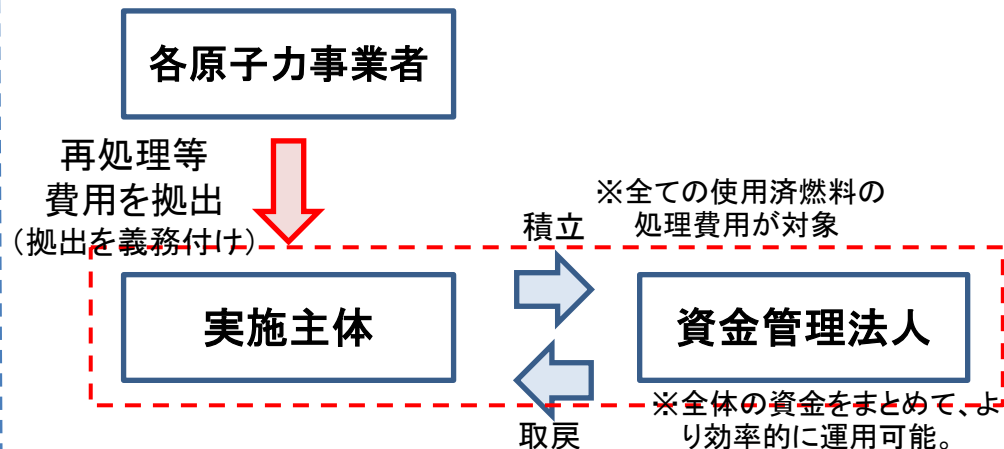
- 現行の積立金制度においては、原子力事業者が使用済燃料の再処理等に必要となる費用の一部を自ら積み立てているが、その資金は各事業者に帰属しており、自由競争の下で仮に事業者が破たんするような事態が生じた場合、積み立てた資金が実施主体に渡らないおそれがある。
- このため、使用済燃料が発生した時点で予め必要となる資金が確保されるよう、再処理等に必要となる全ての資金を実施主体へ拠出することを義務付ける制度（「拠出金制度」）に改めてはどうか。

資金の流れイメージ

<現行制度>



<新たな制度>



- 発電時に、事業者が資金を積み立てる制度。資金は各事業者に帰属する。
→会計上は、積立額に応じて費用認識
- 一部の使用済燃料の処理費用のみが対象。
- 仮に事業者が破たんした場合、積立金は他の債権(少なくとも、先取特権のある租税公課や一般担保付き社債等)に劣後。
- 各社ごとに勘定を分別して運用。

- 発電時に、事業者が実施主体に対して資金を拠出する制度。資金は実施主体に帰属する。
→会計上は、毎年度、必要額を拠出し同額を費用認識
- 全ての使用済燃料の処理費用が対象。
- 実施主体に資金を拠出（「渡し切り」）とすることで、必要な資金を確保。
- 全体の資金をまとめて、より効率的に運用可能。

4. 再処理等の実施責任を果たすために実施主体が備えるべき性格①

- 使用済燃料の再処理等は民間を主体として事業を実施すべきであり、国を主体に事業を行うことは不適切。
- しかしながら、競争環境下で、使用済燃料の再処理等が滞ること無く、その実施責任が全うされるようにするためには、実施主体が確実に存在し続け(=経営判断によって自由に解散ができない)、資金を確実に徴収できる法人であることが必要。
- その際、核不拡散上も重要な再処理等が適切な体制の下で確実に実施される仕組みとすべき。
- このため、実施主体については、民間主導で設立される一方で、国が必要な関与を行うことができる「認可法人」とすることを念頭に検討を進めるべきではないか。

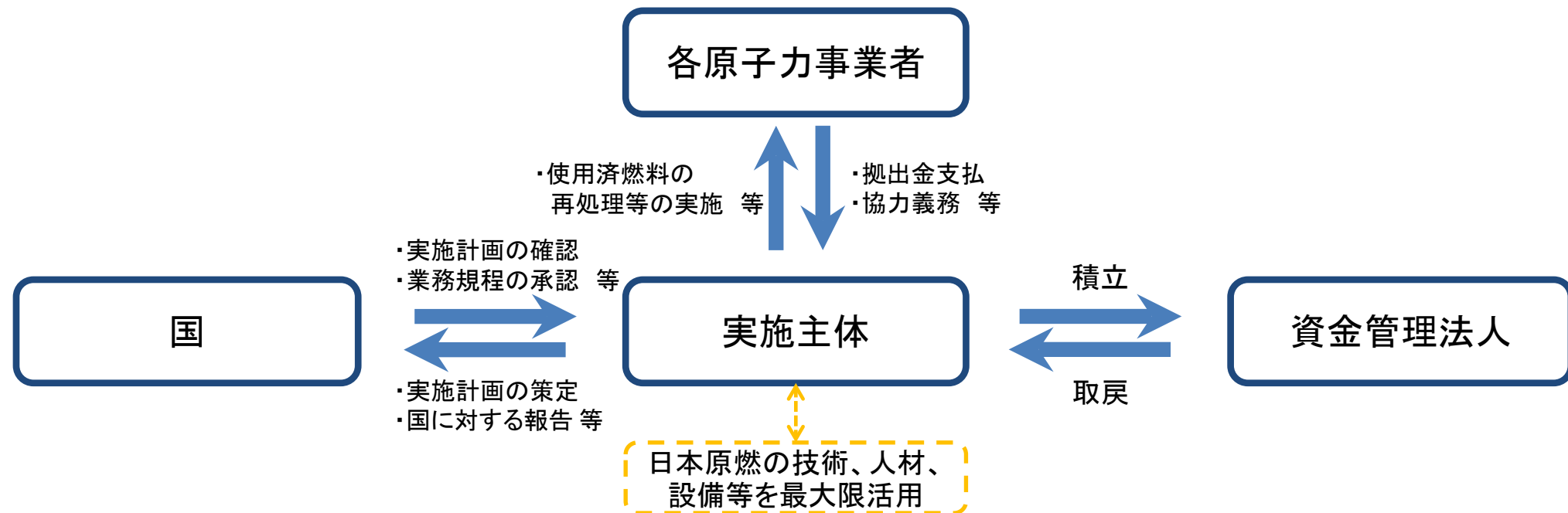
主な法人形態の比較

法人の種類	法人の性格	運営等への国の関与	事業の確実な実施
①独立行政法人	× ・各府省の行政活動から政策の実施部門のうち一定の事務等を分離し、実施する法人	○ ・独法通則法等により、設立に際し、一定の要件を規定可能。	○ ・法律の規定によらなければ解散不可。 ・資金の強制徴収権限の付与は可能。
②特殊法人	× ・国が必要な事業を行うために自らが強制的に設立する法人	○ ・個別法により、設立に際し、一定の要件を規定可能。	○ ・法律の規定によらなければ解散不可。 ・資金の強制徴収権限の付与は可能。
③認可法人	○ ・民間の発起人が、自主的に主務大臣に設立の認可を受けて設立する法人	○ ・個別法により、設立に際し、一定の要件を規定可能。	○ ・法律の規定によらなければ解散不可。 ・資金の強制徴収権限の付与は可能。
④指定法人	○ ・法令等に基づき国の指定を受けて、法令等で定められた特定の事務・事業を実施する民間の法人	△ ・個別法により、特定の業務に関しての一定の要件を規定可能であるが、法人全体に対して一定の要件を規定することは不可。	△～× ・事業の休廃止について、主務大臣の許可の制定が可能。ただし、事業を適正に実施できない等の場合、指定取り消しもあり得る。 ・資金の強制徴収権限の付与は不可。
⑤株式会社等	○ ・会社法に基づく株式会社、合名会社、合資会社又は合同会社	△ (国が出資の形で運営に関与する例もあり得る。(=特殊法人の一部))	×

4. 再処理等の実施責任を果たすために実施主体が備えるべき性格②

- 現在、日本で唯一再処理等を実施している日本原燃は、再処理等に関する技術、人材、設備等が蓄積されているものの、競争を通じた効率化が促される環境にはない。
- 他方で、日本原燃に蓄積されている技術、人材、設備等を散逸させることなく、有効に活用することも重要な視点。
- これらを踏まえ、実施主体は日本原燃とは別の新たな法人とし、外部から効率化を促す仕組みを組み込むこととしつつ、日本原燃に蓄積された技術、人材、設備等を最大限活用可能な仕組みとしてはどうか。

全体イメージ



5. 適切かつ効率的な事業遂行を図るための措置

- 自由競争の環境下において、個々の原子力事業者の経営環境に違いが生じる蓋然性が高くなるとしても、各社の個別事情によって再処理等が滞る事態は避けなければならない。
- 実施主体、原子力事業者、国といった関係者は、再処理等の適切かつ効率的な実施に当たって、例えば、以下のような形でのガバナンスを確保する仕組みとすべきではないか。

担保すべきガバナンスの内容と制度的手当のイメージ

<実施主体>

→ 適切かつ効率的に事業実施がなされることを確保する必要。

- 適切かつ効率的な事業運営を担保する仕組み
(例: 業務規程に関する主務大臣による承認 等)
- 経営効率化や高度専門技術の知識・経験を有する有識者等の知見を事業管理に活かすことができる仕組み(例: 実施主体の運営に関する第三者委員会の設置 等)
- 関係する事業全体を勘案した実施計画を策定し、その適切性、妥当性を確保する仕組み
(例: 国による計画の確認 等)
- 国による監督手段の確保(例: 国に対する報告義務、国による命令権限 等)

<<原子力事業者>>

→ 新たな環境下においても、必要な費用負担、実施主体への支援を行うことを担保する必要。

- 事業へのコミットメントを確保するための措置 (例: 実施主体に対する協力の義務付け 等)