

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ついて

1 参議院からの検査要請の内容

(1) 検査の対象

内閣府、文部科学省、経済産業省、原子力損害賠償支援機構、東京電力株式会社等

(2) 検査の内容

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次の各事項

- ① 原子力損害の賠償に関する国の支援等の状況
- ② 原子力損害賠償支援機構による資金援助業務の実施状況等
- ③ 東京電力株式会社による原子力損害の賠償その他の特別事業計画の履行状況等

2 検査の着眼点

①国の支援等に係る財政負担等はどのような状況になっているか、財政上の措置以外の国の支援等はどのような状況になっているか、②原子力損害賠償支援機構(平成26年8月18日以降は原子力損害賠償・廃炉等支援機構)が行う東京電力株式会社(28年4月1日以降は東京電力ホールディングス株式会社。「東京電力」)への資金交付等の資金援助等の業務はどのように実施されているか。機構が東京電力等から納付を受ける負担金の水準はどのように設定されているか、機構が引き受けた東京電力が発行した株式の処分を含めて、機構を通じて東京電力に交付された資金の回収の見通しはどのような状況になっているか。③要賠償額の見通しはどのような状況になっているか、東京電力による賠償は適正かつ迅速に行われているか。東京電力の事業運営に関して、経営の合理化のためのコスト削減、資産売却等の方策や事業改革はどのように実施されているか、財務基盤の強化は図られているか、廃炉・汚染水対策における国と東京電力の役割分担はどのような状況になっているか、対策の適正かつ着実な推進が図られているかなどの点に着眼して検査を実施した。

3 検査の結果

(1) 原子力損害の賠償に関する国の支援等の状況

東京電力に係る原子力損害の賠償に関する国の支援は、原子力損害の賠償に関する法律(原賠法)の枠組みの下で行うこととされており、28年度(一部は29年12月)末までに国が負担等をした額は、計8兆0504億円となっている。このほか、国は、東京電力の福島第一原子力発電所(福島第一原発)の廃炉・汚染水対策に関して計2242億円の財政措置を講じている。

また、文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会に設置された原子力損害賠償紛争解決センター(ADRセンター)における23年9月から29年9月末までの和解の仲介の申立件数は22,913件となっていて、同月末現在1,983件が未処理となっている。

(2) 機構による資金援助業務の実施状況等

ア 資金援助業務の実施状況

機構は、東京電力が発行する株式を1兆円で引き受けている。25年12月の「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」(25年閣議決定)においては、機構が保有する東京電力の株式を売却することにより得られる利益の国庫納付により除染費用相当分(2.5兆円)の回収を図ること、売却益に余剰が生じた場合は中間貯蔵施設費用相当分(1.1兆円)の回収に用いることなどが示されていた。そして、28年12月の「原子力災害からの福島復興の加速のための基本指針」(28年閣議決定)においては、除染費用相当分が4.0兆円、中間貯蔵施設費用相当分が1.6兆円と見積もられているが、上記の回収に係る方針は維持することとされている。

機構が引き受けた東京電力の種類株式を全て普通株式に転換して売却等する場合、機構が全ての売却等までに得ることになる対価の額は平均売却価額に約33.3億株を乗じて得られる額となる。そして、除染費用相当分(4.0兆円)を株式の売却益で回収するには、平均売却価額が1,500円になることが必要となる。

イ 機構への負担金の納付等

28年度の一般負担金年度総額1630億円について、原子力事業者は同額を29年12月末までに納付している。そして、同年12月末までに各原子力事業者が納付した一般負担金の累計額は8343億0465万円となっている。また、東京電力が負担する28年度分の特別負担金については、機構が収支計画や各年度の収支の見通しなどを踏まえて1100億円と定めて、主務大臣はこれを認可した。

本院において、国が機構を通じて東京電力に交付した資金が、今後、どのように実質的に国に回収されるかなどについて、資金交付額が原子力損害賠償・廃炉等支援機構国庫債券(交付国債)の額である13兆5000億円になるとして、機構が保有する東京電力の株式に係る売却益を6.0兆円、4.0兆円、2.5兆円又は5000億円とするなど一定の条件を仮定して機械的に試算した。その結果、特別負担金の額を収支見通し上の仮置き額とした場合、13兆5000億円を回収する期間は本報告書の作成年度である29年度の19年後から同34年後まで、回収を終えるまでに国が負担することとなる支払利息は1439億円から2182億円までとなった。また、特別負担金の額を収支見通し上の経常利益の1/2とした場合、13兆5000億円を回収する期間は同17年後から同32年後まで、回収を終えるまでに国が負担することとなる支払利息は1318億円から2020億円までとなった。そして、いずれの場合も一般会計からの追加的な資金投入等が必要となる試算結果となった。

(3) 東京電力による原子力損害の賠償その他の特別事業計画の履行状況等

ア 原子力損害の賠償の状況

29年12月までの東京電力の賠償金の支払額は、7兆6821億円である。請求受付から支払までの平均日数についてみると、「個人」は51.1日、「法人(定型書式)」は42.7日、「法人(非定型書式)」は113.3日、「公共」は95.3日となっていて、中には賠償金の支払までに1,800日以上の特長期間を要しているものも見受けられた。また、「求償」については、請求受付から支払までの平均日数は402.9日となっていて、サンプルチェックによる提出書類の簡素化を図ることなどにより、期間の短縮化の傾向にある。

賠償に必要な費用の見込みについてみると、被災者・被災企業への賠償費用7.9兆円については、本報告書作成時点では賠償基準が定められておらず合理的な見積りを行うことができない損害項目があることなどから、被災者・被災企業への賠償費用に係る賠償見積額は、交付国債による資金交付の前提となる損害賠償の実施その他の事業の運営に関する計画(特別事業計画)で示されている額から更に増加することが想定されるものとなっている。そして、特別事業計画における賠償見積額や実際の支払累計額が25年閣議決定で示された賠償費用の見込額を超えていた時期があった。

イ 特別事業計画に基づく東京電力の事業運営の状況

(ア) 経営の合理化のための諸方策の実施状況

26年度から28年度までの特別事業計画に基づく各年度のコスト削減額をみると、目標額1兆8761億円に対して、東京電力が算定して公表している実績額は2兆2212億円となっている。

そして、電力の小売全面自由化に伴い発生した問題事象のコスト面への影響についてみると、東京電力は、全面自由化までに新規参入した小売電気事業者と託送供給契約を締結していたが、スマートメーターの設置に遅延が生じ、その遅延解消のために、東京電力の施工力不足の影響を補うための工事単価の割増により5.9億円、計器メーカーに対する120A計器の増産要請により12.2億円、それぞれ追加的な費用が発生していた。

東京電力の核燃料の保有量は、28年度末で燃料集合体換算で13,659体分に上っており、柏崎刈羽原子力発電所(柏崎刈羽原発)の1号機から7号機までの全機が稼働した場合のおよそ13年分に相当する量になっている。そして、将来引取り分を含めた保有量は、燃料集合体換算で19,479体分となる。全機の運転に至らないなどして柏崎刈羽原発全体の今後の運転状況が上記の想定からおおむね3割程度低下した場合には、不要となる核燃料が発生し、その購入代

金分について、電気を販売することによって回収できなくなる。そして、現在のウラン精鉱の市況が続く、かつ、不要となる核燃料が発生した場合には、その資産評価は、購入代金より低いウラン精鉱の市場価格を基礎としたものとなるおそれがある。

(注) 燃料集合体 ウランなどの核燃料物質を原子炉で燃料として使用するために、被覆管で密封した核燃料物質(燃料棒)を一まとまりの単位に組み立てたもの

(イ) 収支見通しの状況

柏崎刈羽原発の6、7号機について、29年11月末現在で、安全設備設置工事の一部が実施途中であり、また、立地自治体である新潟県は、福島第一原発の事故原因等の検証がなされない限り、再稼働の議論を始められないと表明するなど、再稼働の時期については、いまだ見通せない状況となっている。また、安全設備設置工事の中には、最終的に新規基準に適合させることができなかった設備もある。

電力小売全面自由化により競争が進展しても、エネルギー基本計画で定められた方針に従い、使用済燃料の再処理等が滞ることがないように必要な資金を引き続き安定的に確保するなどのために、国は、「原子力発電における使用済燃料の再処理等のための積立金の積立て及び管理に関する法律」(旧再処理等積立金法)による積立金制度(旧再処理等積立金制度)を廃止して、新たに「原子力発電における使用済燃料の再処理等の実施に関する法律」による拠出金制度を構築することとした。旧再処理等積立金制度時の見積りについてみたところ、東京電力は、返還低レベル廃棄物管理費用の見積りについて、旧再処理等積立金制度創設後の状況の変化を反映して適時に見直しを行っていない状況となっていたが、仮に旧再処理等積立金法等に基づく見積りが適時に見直されていないために積立額に過不足があり、原子力事業者が将来に納付することになる拠出金の額に影響することとなった場合には、東京電力が収支見通し等で想定した各年度の利益に影響するおそれがある。

(ロ) 金融機関への協力要請

金融機関が実質的に引き受けた私募債及び借入金の一部には、東京電力及び東京電力グループの損益、純資産及び現預金残高の各項目の実績値が金融機関に提示した計画値を一定程度以上回らないようにしなければならないなどの財務制限条項が付されている。29年9月末において財務制限条項が付されているのは、私募債6582億円、借入金8799億円、計1兆5382億円となっている。また、送配電事業を行う東京電力パワーグリッド株式会社は、29年3月に900億円の公募社債を発行した(同年9月末までの発行累計額2600億円)。

ウ 福島第一原発の廃炉に向けた取組等の状況

28年閣議決定において、引き続き国は前面に立って必要な研究開発を支援するとしている一方で、東京電力は原子炉の設置者として廃炉の実施責任を果たしていく必要があるとしている。そして、国は、23年度以降、福島第一原発の廃炉・汚染水対策に関する研究開発等、研究施設の整備等及び実証事業に対して、計2242億円の財政措置を講じている。

27年3月23日に、会計検査院長から参議院議長に対して報告して以降の経済産業省が廃炉・汚染水対策事業費補助金により補助事業者が行っている廃炉・汚染水対策に資する技術の開発等(基金補助事業)の実施状況をみると、平成26年度補正予算事業から平成28年度補正予算事業まで、基金補助事業計26事業が実施されており、公募に対する応募者数が2者以上となっていた事業の割合は、平成26年度補正予算事業以降増加していた。また、26事業のうち1事業を除いた全ての事業における基金補助事業者は、技術研究組合国際廃炉研究開発機構(IRID)又はIRIDを含む者となっていた。

廃炉・汚染水対策事業において継続して実施されている研究開発等で得られた成果は、実施内容に関連性のある研究開発等や後継の研究開発等で活用されていた。一方、継続する研究開発等がなく、その成果が29年9月末時点で活用されていないものについては、今後の廃炉作業の進展等に伴い活用が見込まれるとしているものもあるが、廃炉作業への適用性に関して課題が

残されているとしているものや廃炉・汚染水対策の進捗により現場状況が改善したため活用に至っていないものも見受けられた。

また、廃炉に係る作業計画の確認や作業者の教育訓練を行うためのバーチャルリアリティシステムに係る事業において、関連する事業間のスケジュールの設定や管理の在り方について留意する必要がある事例が見受けられた。

経済産業省は、凍土方式遮水壁(凍土壁)の大規模整備実証事業において公募を行い、東京電力及び鹿島建設株式会社の共同提案事業者を補助事業者に決定した。この2社は、28年3月31日以降段階的に凍結を開始し、29年8月に、最後の未凍結箇所1か所の凍結を開始した。東京電力によると、地下水の流入抑制の効果は、建屋流入量等の変化のデータを根拠に一定程度表れているとしているが、30年1月末までに東京電力が示した建屋流入量等の変化は、凍土壁のみではなく、地下水バイパスやサブドレンを含めた汚染源に水を「近づけない」ための重層的な取組によるものであり、凍土壁単体としての効果が示されたものとはいえない。

東京電力が設置した多核種除去設備(ALPS)は、放射性廃棄物の発生量が多く、保管場所を圧迫していることから、同省は、高性能ALPS(高性能ALPS)の開発に係る公募を行い、東京電力、株式会社東芝及び日立GEニュークリア・エナジー株式会社の共同提案事業者を補助事業者に決定した。これら3社は、25年10月から27年3月まで補助事業を実施し、研究の目的を達成したとしていたが、高性能ALPSは、28年2月以降長期停止中となっている。

東京電力は、汚染水に含まれる主要な放射性物質を一定程度除去することなどを目的として、汚染水処理設備を設置したが、一定期間運転したものの停止状態となっている設備等があり、一部の設備については、実施計画の変更手続きを行い、廃止するなどしたものもある。

東京電力は、廃止措置に関連する費用のうち通常の見積りが困難な「燃料デブリ取り出し費用等」の概算額として、過去の事故炉の廃炉事例であるアメリカ合衆国スリーマイル島原子力発電所2号機の実績に基づいて、22年度に2500億円を災害損失引当金に計上し、28年度までこの額の見直しを行っていない。

4 所見

今後、文部科学省は次の(1)アの点に、経済産業省は次の(1)イの点にそれぞれ留意して原子力損害の賠償に関する支援等を実施し、機構は次の(2)の点に留意して資金援助業務等を実施し、また、東京電力は次の(3)の点に留意して原子力損害の賠償その他の特別事業計画を履行していく必要がある。

(1) 原子力損害の賠償に関する国の支援等の状況

ア 文部科学省において、ADRセンターにおける和解の仲介については、申立件数の減少等を受けて未処理件数の減少傾向がみられるが、集団申立て等のように、その処理に時間と労力を要する案件の比重が増えていることから、これらの状況の推移にも的確に対応しつつ、引き続き処理の促進に努める。また、原子力損害賠償・廃炉等支援機構法附則において求められている事項については、その検討等に具体的な進展がみられるものの原賠法の改正等の抜本的な見直しなどの必要な措置を講ずるまでには至っていないことから、必要な措置を早期に講ずるよう努める。

イ 経済産業省において、交付国債の発行により対応すべき費用の見込額については、関係省庁と協力して、被災者等への賠償の推移や除染、中間貯蔵施設等に係る事業の進捗等を適時適切に把握して妥当性を検証し、見込額を見直す必要が生じた場合には、その負担の在り方や必要性について国民に対して十分に説明する。そして、一般負担金年度総額や東京電力の特別負担金額の認可に当たっては、「国民負担の極小化を図ることを基本とする」という考え方を踏まえて、国が機構を通じて交付した資金の確実な回収と東京電力の企業価値の向上の双方に引き続き十分に配慮する。また、機構が特別負担金の額を主務省令で定める基準に従って定めたことについて国民に対して丁寧の説明していくよう、内閣府と共に機構を監督する。さらに、廃炉

・汚染水対策事業の実施に当たり、基金補助事業者の選定において競争原理が働きにくい状況にあることを十分踏まえた上で、基金補助金の交付等の業務を実施する受託事業者に事業費が適正であるかどうかを十分に確認させるなどの必要な措置を講ずる。

(2) 機構による資金援助業務の実施状況等

ア 東京電力における原子力損害の賠償の実施や経営合理化のための諸施策の実施に関するモニタリング、廃炉事業の実施等に関する管理・監督を的確に実施するなどして、東京電力による特別事業計画の確実な履行を引き続き支援する。

イ 一般負担金年度総額や東京電力の特別負担金額の検討に当たっては、「国民負担の極小化を図ることを基本とする」という考え方を踏まえて、国が機構を通じて交付した資金の確実な回収と東京電力の企業価値の向上の双方に引き続き十分に配慮する。また、特別負担金の額が東京電力に対して「経理的基礎を毀損しない範囲でできるだけ高額な負担」を求めたものであるかについて、特別負担金の額の検討に際して考慮した東京電力の現在の経営状況や今後の事業運営に要する資金の規模その他の経理上の諸要素を用いるなどして、国民に対して丁寧に説明する。

ウ 着実な廃炉作業の実施のため、福島第一原発の廃炉に係る研究開発を、機構が中心となって、基礎から実用に至るまで一元的にマネジメントするとされていることに鑑み、今後の研究開発機関における廃炉等のために必要な研究開発の実施に当たり、得られた成果が実用に資するものとなっていくよう、適切に管理するとともに、関連する事業間のスケジュールの設定や管理が適切かつ効率的に行われているか把握し、問題がある場合には必要な措置を執る。

(3) 東京電力による原子力損害の賠償その他の特別事業計画の履行状況等

ア 賠償金の請求受付から支払までに要する期間が長期化している案件が散見されることから、被災者・被災企業への賠償については、時間の経過を受けて生じた個別事情を踏まえた上で、適切な審査に努めるとともに、引き続き処理の促進を図る。また、除染等の「求償」に係る賠償については、引き続き関係府省との連携を図り、審査の適切かつ確実な実施と効率的な事務処理とを両立させるよう努める。

イ 更なる企業価値向上施策等を通じて、より一層の収益力の改善や財務体質の強化が必要であるとされていることを踏まえて、コスト削減等の取組につながるよう業務運営の適切性の確保に努めるとともに、原子炉の運転計画と市況動向を注視しながら、引き続き、核燃料の適正な保有量について検討し、保有量の削減が必要な場合には既に保有しているウラン精鉱等を削減したり、長期購入契約を締結しているものについて引取りの中止等の交渉を行ったりする方策を実施するなどの必要な措置を執る。

ウ 廃炉・汚染水対策について今後も引き続き適切に進めていくとともに、実証事業等の効果を適切に示し、今後成果を有効に活用するよう努める。

エ 廃炉費用がどのような規模となるのかは、東京電力の企業価値の水準のほか、損益や資金繰り等の収支の状況に影響を及ぼす可能性があり、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などの基準に沿って決定されることになる特別負担金の額を通じて、交付国債の元本分の回収期間にも影響し得るものであるところ、将来の費用の見積りに当たっては、福島第一原発の廃炉・汚染水対策を推進していくための大方針として政府が策定した中長期ロードマップの今後の進捗等や、再処理等拠出金の単価の変動を踏まえた見積りを行うなどして、災害損失引当金等の計上や収支見通しが適切かどうかについて適時適切に見直しを行う。

本院としては、28年閣議決定において、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て改めて国と東京電力の役割分担が明確化されたことから、国が前面に出ることとしている廃炉・汚染水対策の進捗状況にも留意して、東京電力に対する国の支援の状況等について引き続き検査していくこととする。