

中間貯蔵・環境安全事業株式会社において実施しているポリ塩化ビフェニル廃棄物処理事業の実施状況、同事業に対する国の財政負担の状況等について

1 検査の背景

(1) PCB廃棄物の処理等の概要

変圧器、コンデンサー、安定器等のポリ塩化ビフェニル(PCB)が封入されるなどしたもの(PCB使用製品)が廃棄物となったもの(PCB廃棄物)については、「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」(特措法)等によれば、国が、确实かつ適正な処理を確保するための体制の整備その他必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされており、PCB廃棄物を保管する事業者(保管事業者)は、毎年度、都道府県、政令市等(平成31年3月末現在で122都道府県市^(注1)「都道府県市」)に対して、高濃度PCB廃棄物(高濃度PCB使用製品が廃棄物となったもの)の保管や処分の状況について届出を行い、処分期間内に処分を他人に委託しなければならないなどとされている。

(注1) 122都道府県市 47都道府県、政令により都道府県知事の権限に属する事務を行うこととされている20政令市及び55市

(注2) 高濃度PCB使用製品 封入されたPCBの重量の割合が0.5%を超えるPCB使用製品をいう。

(2) PCB廃棄物処理事業の概要

中間貯蔵・環境安全事業株式会社は、「ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基本計画」等に基づき、5PCB処理事業所^(注3)の7処理施設^(注4)において、高濃度PCB廃棄物の処理を行うこととなっており、高濃度PCB廃棄物の処理が完了した後は、処理施設の解体・撤去等を行うこととなっている(処理施設の設置から解体・撤去等に至るまでの一連の業務を「PCB廃棄物処理事業」)。環境省は、24年12月にPCB廃棄物に係る処分期間の末日を当初の28年7月15日から39(令和9)年3月末に延長し、26年6月に、保管事業者が高濃度PCB廃棄物の処分を会社に委託する期限である計画的処理完了期限を、処理施設ごとに、それぞれ31年3月末から36(令和6)年3月末までと定め、28年7月に、高濃度PCB廃棄物に係る処分期間の末日をそれぞれ計画的処理完了期限の1年前と定めた。

(注3) 5PCB処理事業所 北海道、東京、豊田、大阪、北九州各PCB処理事業所

(注4) 7処理施設 北海道(当初)、北海道(増設)、東京、豊田、大阪、北九州(I期)、北九州(II期)各処理施設

(3) 掘り起こし調査の概要

同省は、保管等の届出がされていないPCB廃棄物及び高濃度PCB使用製品の所在等を把握するための調査(掘り起こし調査)の基本的な手法等に関して、「PCB廃棄物等の掘り起こし調査マニュアル」(マニュアル)を都道府県市に対して通知している。

マニュアルでは、①変圧器、コンデンサー及び安定器について、アンケートの調査対象事業者のリストを整備して、それらの所有の有無等に関する調査票を発送する。②未回答事業者にフォローアップ調査を繰り返し実施するなどした上で、未回答事業者にPCB廃棄物を定められた期限までに処分しなければならないことなどを明記した最終的な通知文書(最終通知)を送付する。そして、これらの過程で全ての調査対象事業者から回答を得られたとき又は未回答事業者がいる場合で当該未回答事業者に最終通知を送付したときに、掘り起こし調査を終了することとしている。

(4) PCB廃棄物処理事業に係る国の財政支援等

政府は、会社設立時の103億円のほか155億円を追加出資しており、30年度末における出資額は計258億円となっている。また、同省は、30年度までに、会社に対して、廃棄物処理施設整備費(PCB廃棄物処理施設整備事業)国庫補助金を計1418億円、独立行政法人環境再生保全機構に対して、中小企業者等の処理料金の負担を軽減するための事業(軽減事業)等に係る支出に充てるために設けられたポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金を造成するために、ポリ塩化ビフェニル廃棄物対策推進費国庫補助金(推進費補助金)を計282億円交付している。

2 検査の着眼点

国は、PCB廃棄物の確実かつ適正な処理を確保するための体制の整備等を講ずるよう努めなければならないことなどから、PCB廃棄物処理事業については、これまでに多額の国費を投入しており、今後も多額の事業費が発生することが見込まれている。そこで、PCB廃棄物処理事業等について、高濃度PCB廃棄物の処理及び掘り起こし調査は適切に行われているか、事業費や会社の財務状況等はどのようになっているか、長期収支計画において、収支相償の実現に向けて解体・撤去等費用が適切に見積もられ、国の財政負担が明らかにされているかなどに着眼して検査した。

3 検査の状況

(1) PCB廃棄物処理事業の実施状況等

ア 高濃度PCB廃棄物の処理状況の推移

変圧器及びコンデンサーの処理量は、16年度以降、処理施設が順次整備されたことに伴い増加した後、変圧器は23年度、コンデンサーは25年度をピークにそれぞれ減少してきている。また、安定器等の処理量は、21年度と25年度の処理施設の整備に伴い、年々増加してきている。

会社は、既に都道府県市に届出が行われ所在が確認されている高濃度PCB廃棄物の総量に基づくなどして、計画処理量を見込んでいる。そこで、16年度から30年度までの実際の処理量と31(令和元)年度から35(令和5)年度までの計画処理量とを合算した処理量全体に占める実際の処理量の割合を算出して処理の進捗状況を見ると、変圧器及びコンデンサーは9割程度、安定器等は6割程度となっていた。

そして、各年度における各処理施設の変圧器、コンデンサー、安定器等の計画処理量が、各処理施設の処理能力の範囲内とされ、過年度における各処理施設の実際の処理量の最大値よりは低い値で設定されていることからみて、このままの状態では、既に所在が確認されている高濃度PCB廃棄物については、計画的処理完了期限である令和5年度末までに処理できることが見込まれる。

イ 都道府県市が行う掘り起こし調査の実施状況

本院が、122都道府県市が行う掘り起こし調査の実施状況を調査したところ、回答が得られた118都道府県市のうち、平成30年度末現在、変圧器及びコンデンサーの掘り起こし調査は、46府県市が終了しており、残りの72都道府県市は調査中としている。そして、72都道府県市の進捗状況を見ると、72都道府県市において調査が可能な対象事業者数に占める回答事業者数と最終通知を送付した事業者数とを合算した事業者数の割合(進捗率)の平均は82.2%となっている。

一方、安定器の掘り起こし調査は、3府県市が終了しているが、51都府県市は掘り起こし調査を始めていない。そして、調査中としている残りの64道府県市における進捗率の平均は37.3%となっており、変圧器及びコンデンサーの掘り起こし調査に比べて安定器の掘り起こし調査を終了していない都道府県市が多い状況となっている。

ウ 掘り起こし調査の終了後に確認された高濃度PCB廃棄物等の状況

イの46府県市において、掘り起こし調査の調査対象事業者となっていなかった新たな保管事業者からの連絡や掘り起こし調査の際に保管していないと回答していた事業者からの連絡等により、掘り起こし調査の終了後に所在が確認された高濃度PCB廃棄物等は、30年度末現在で変圧器18台及びコンデンサー720台となっており、一定量の高濃度PCB廃棄物等の所在が確認されている。そして、調査が可能な対象事業者の一定数から回答を得た後に未回答事業者等に対して最終通知を送付することにより掘り起こし調査を終了していた35府県市では、掘り起こし調査の終了後に変圧器18台及びコンデンサー664台の所在が確認されている。また、35府県市の中には、調査対象事業者の存否の確認に時間を要したことから、フォローアップ調査を行わないまま最終通知を送付して掘り起こし調査を終了していた市も見受けられた。

このように調査が可能な対象事業者の一定数から回答を得た後に未回答事業者等に対して最終通知を送付した後にも高濃度PCB廃棄物等の所在が確認されることがあることなどから、都道

府県市は、掘り起こし調査において、最終通知を送付する前に十分なフォローアップ調査等を行うことにより、高濃度PCB廃棄物等の所在を確実に把握することが重要である。

(2) PCB廃棄物処理事業に係る事業費及び国の財政負担の状況

ア PCB廃棄物処理事業に係る事業費の状況

5処理施設での処理を前提とするなどした16年度の事業費の試算額及び事業費に対する収入の試算額(これらを「16年度計画額」)、7処理施設の全てが稼働している30年度末までの事業費及び収入の実績額(これらを「30年度末実績」)及び国に報告している長期収支計画(29年度長期計画)において見込んでいるPCB廃棄物処理事業終了時までの全ての事業費及び収入の見込額(事業終了時見込額)については、次のとおりとなっている。

すなわち、30年度末実績の事業費計6795億円は、16年度計画額の事業費計4155億円と比べて2640億円増加している。これは、30年度末までに解体・撤去等が始まっていないことから、16年度計画額で見込んでいた解体・撤去等費用234億円は実績額として計上されていない一方、処理施設の増加と処分期間の延長等に伴い、施設整備費が810億円、維持管理費等が2064億円増加したことによる。また、事業終了時見込額の事業費計9303億円は、16年度計画額の事業費の試算額と比べて5148億円増加すると見込んでいる。これは、処理施設の増加と処分期間の延長等に伴い、施設整備費が1029億円、維持管理費等が3353億円、及び解体・撤去等費用が766億円増加すると見込んでいることによる。

事業費に対する収入の状況についてみると、30年度末実績の事業費に対する収入は計6974億円となっていて、事業費を賄うことができている一方、事業終了時見込額の収入は計8611億円と見込まれており、693億円の支出超過になることが見込まれている。これは、処分期間の延長等に伴う維持管理費等の増加や、解体・撤去等費用の増加等の収入が伴わない費用の増加等によるものである。

そして、特措法により、国は、PCB廃棄物の確実かつ適正な処理を確保するための体制の整備等を講ずるよう努めなければならないとされていることなどから、処理料金収入等により賄うことができないPCB廃棄物処理事業に係る事業費は、追加的な国の財政負担となることが見込まれる。

イ 長期収支計画等

会社は、29年度長期計画において、PCB廃棄物処理事業の完了時期を41(令和11)年度末と仮定した上で、28年度までの実績額のほか、売上高、売上原価等の計画額を計上している。29年度長期計画では、今後、売上高は、各処理施設の計画的処理完了期限を迎える30年度末から35(令和5)年度末までの間に、高濃度PCB廃棄物の処理量が大幅に減少していくことに伴い大きく減少し、36(令和6)年度以降は売上げがなくなるとしている。一方、解体・撤去等費用を除く売上原価は、処理量が減少しても処理施設を稼働し又は維持するための維持管理費等が発生することなどから、34(令和4)年度以降、毎年度、売上高を超過することや、解体・撤去等費用が37(令和7)年度以降の数年間多額となることなどの影響により、34(令和4)年度以降、毎年度当期純損失が発生するとしている。そして、会社は、41(令和11)年度末の累積損失額は693億円になると見込んでいるが、30年度までの追加出資額155億円に545億円を加えた総額700億円の追加出資を受けると最終的に収支相償になるとしている。

このように、PCB廃棄物処理事業の収支相償は、29年度長期計画によると、令和元年度以降の国の追加出資額545億円等を前提としたものとなっているが、同省は、国の財政負担が最終的にどの程度となるかなどについて明らかにしていない。

一方、会社は、7処理施設に係る解体・撤去等費用の総額について、確度の高い見積りができていないため今後更に精査が必要であるとしているものの、1処理施設当たりの解体・撤去等費用を一律に150億円と想定するなどして、29年度長期計画において1000億円を見込んでいる。

しかし、会社が平成29年度に実施した委託業務において、処理施設を整備したプラントメー

カーに解体・撤去等の仕様を示して徴した見積りに基づき算出される7処理施設に係る解体・撤去等費用は、PCBの付着状況及び除去分別の方法、解体方法等の条件によっては29年度長期計画の解体・撤去等費用1000億円を大きく上回る額になると報告されている。

このように、29年度長期計画の解体・撤去等費用1000億円は、会社が今後更に精査が必要であるとしていること、上記の報告によれば、PCBの付着状況及び除去分別の方法、解体方法等の条件によっては費用が高額なものになると想定されていることなどを勘案すると、今後のPCBの付着状況の調査、PCBの除去分別の方法等の検討等の結果次第では、更に高額になるおそれがあり、そのような場合には、令和元年度以降の追加出資額が前記の想定額545億円を上回るおそれもある。

そして、会社は、中長期経営計画において、処理施設の解体・撤去等に向けた体制を構築し、様々な技術的な課題に対してスケジュール感を持って解決を図るとしており、収支相償を実現するための解体・撤去等費用の見積り作業について、平成29年度末を目指して進めるとしていた。しかし、会社は、令和元年7月時点において、収支相償の実現に向けた7処理施設の解体・撤去等に関する技術的な課題の解決や解体・撤去等費用の見積りをするための具体的な計画策定を終えておらず、確度の高い解体・撤去等費用の見積りはできていない。

ウ 掘り起こし調査の軽減事業分に対する影響等

同省は、平成13年度から30年度までの間に、ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基金のうち軽減事業に係る支出に充てる分(軽減事業分)の所要額560億円のうち同省が負担することになっている280億円を推進費補助金として機構に対して交付している。そして、機構は、17年度から30年度までの間に計203億円を取り崩して会社に助成金として交付しており、30年度末における軽減事業分の残高は367億円となっている。

同省は、29年度末時点における高濃度PCB廃棄物等の保管量等を基に、掘り起こし調査により発見が推定される率(掘り起こし率)を乗ずるなどして、軽減事業の対象となる高濃度PCB廃棄物等の保管量等を推定している。同省は、高濃度PCB廃棄物等の保管量等の推定に当たり、変圧器及びコンデンサーは過去の実績値に基づく掘り起こし率を用いているが、安定器は掘り起こし調査の実績が少ないことから変圧器及びコンデンサーに比べて掘り起こし調査により発見される可能性が高いことを想定した掘り起こし率を用いている。そして、この保管量等に助成単価を乗ずるなどして、30年度以降の取崩し見込額を、安定器は285億円、安定器以外は92億円、計377億円と試算して、29年度末の軽減事業分の残高374億円は全て使用されるとしている。

しかし、今後の安定器の掘り起こし調査の進捗に伴い、その結果次第では、軽減事業分の取崩し見込額は変動し、軽減事業分の残高に過不足が生ずるおそれがあり、そのような場合には、国の財政負担に対して影響を与えるおそれがある。

4 本院の所見

同省及び会社は、次のような点に留意して、PCB廃棄物処理事業を実施することなどが重要である。

ア 同省は、掘り起こし調査の終了後に高濃度PCB廃棄物等の所在が確認される事態を少なくして、今後の軽減事業分の取崩し見込額を早期に把握するために、都道府県市に対して、掘り起こし調査において、未回答事業者に最終通知を送付する前に十分なフォローアップ調査等を行うことにより、高濃度PCB廃棄物等の所在を確実に把握することが重要であることを十分に周知すること、また、7処理施設の解体・撤去等費用について、会社に早期に確度の高い見積りを行わせた上で、国の財政負担となることが見込まれる額を明らかにすること

イ 会社は、7処理施設の解体・撤去等に関する技術的な課題の解決や解体・撤去等費用の見積りをするための具体的な計画を早急に定めて、安全かつ経済的なPCBの除去分別や処理施設の解体の方法等についての検討を行うなどして解体・撤去等費用の低減を図ること

本院としては、会社が実施するPCB廃棄物処理事業の実施状況、国の財政負担の状況等について、引き続き注視していくこととする。