

「バックエンド事業に対する制度・措置の在り方について」中間報告案に対する意見の概要とそれに対する考え方

募集期間:平成16年7月14日(水)～8月13日(金)
提出件数:780通
提出者:会社員、主婦、教員、研究員、団体職員など
提出方法:電子メール、FAX、郵送

◎中間報告案全体に関する意見

主要な意見の概要	意見に対する考え方
<ul style="list-style-type: none"> ○ 電力自由化の拡大に伴い必要な措置であり、現実的かつ合理的に整理されている、など(17件) ○ 安定供給、地球環境問題、核不拡散などの観点から、今回の制度・措置を評価する、など(38件) ○ 原子力事業の安定的な推進を実現する上で妥当な制度・措置である、など(11件) 	<p>本中間報告案は、昨年9月の第15回電気事業分科会において、バックエンド事業の制度・措置の検討を開始することとして以降、電気事業分科会の下にコスト等検討小委員会及び制度・措置検討小委員会を設置し、それぞれ、9回及び5回の審議を行い、その結果を取りまとめ、第20回電気事業分科会における審議等を経た上で、今回パブリックコメントを実施したもの。</p> <p>今般の電気事業分科会における「バックエンド事業に対する制度・措置の在り方について」の検討は、平成12年から開始した我が国電気事業における小売自由化の範囲が、平成17年4月には、我が国全体の電力需要量の過半を超えることが予定されている中で、エネルギー安定供給及び環境負荷の観点から優れた特性を有する原子力発電について、原子力発電及びバックエンド事業の円滑な推進の観点に加え、投資環境を整備する観点から行ったものである。より具体的には、極めて長期間を要し、事業の不確定性も大きいバックエンド事業に係る費用について必要な措置が講じられないままでは、自由化が大きく進展する中で、原子力発電に対する投資が必要以上に萎縮してしまう懸念があることに加え、世代間及び需要家間の公平性、バックエンド事業の円滑な推進という観点から、今回、バックエンド事業に関する制度・措置の在り方を検討することとしたもの。また、その検討に当たっては、平成12年11月に原子力委員会が策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画(以下、原子力長期計画)」や昨年10月に閣議決定された「エネルギー基本計画」を踏まえ、バックエンド事業の円滑な推進の観点から、投資環境を整備する観点から行ったものである。より具体的には、極めて長期間を要し、事業の不確定性も大きいバックエンド事業に係る費用について必要な措置が講じられないままでは、自由化が大きく進展する中で、原子力発電に対する投資が必要以上に萎縮してしまう懸念があることに加え、世代間及び需要家間の公平性、バックエンド事業の円滑な推進という観点から、今回、バックエンド事業に関する制度・措置の在り方を検討することとしたもの。また、その検討に当たっては、平成12年11月に原子力委員会が策定した「原子力の研究、開発及び利用に関する長期計画(以下、原子力長期計画)」や昨年10月に閣議決定された「エネルギー基本計画」を踏まえ、バックエンド事業の円滑な推進の観点から、投資環境を整備する観点から行ったものである。</p>

	<p>ギー基本計画」に示された現行の原子力発電及び核燃料サイクルに関する基本的政策を前提としており、ご指摘頂いた視点も踏まえて検討がなされたもの。</p>
<p>○ 安全性の観点から原子力発電に反対、自然エネルギーなどに代替すべき、など(254件)</p> <p>○ 核燃料サイクルに反対、再処理やプルサーマルに反対、これらの安全性に疑問など(338件)</p>	<p>電気事業分科会の検討は、現行の原子力委員会が策定した原子力長期計画やエネルギー基本計画に示された原子力発電、核燃料サイクルに関する基本的政策を前提に行われたもの。具体的には、原子力長期計画においては、「原子力発電は現在、我が国のエネルギー供給システムを経済性、供給安定性及び環境適合性に優れたものとすることに貢献しているが、核燃料サイクル技術は、これらの特性を一層改善し、原子力発電を人類がより長く利用できるようにする可能性を有する」、「したがって、我が国がおかれた地理的、資源的条件を踏まえれば、安全性と核不拡散性を確保しつつ、また、経済性に留意しながら、使用済核燃料を再処理し回収されるプルトニウム、ウラン等を有効利用していくことを基本とすることは適切である」とされており、また、エネルギー基本計画においては、「原子力については、そのリスクを踏まえた厳格な安全管理が必要であるが、安定供給に資するほか、地球温暖化対策の面で優れた特性を有するエネルギーであるため、安全の確保を大前提に、核燃料サイクルを含め、原子力発電を基幹電源として推進する」とされているところ。当分科会の検討は、こうした現行の原子力長期計画やエネルギー基本計画を前提に行っているもの。</p> <p>また、安全性については、本中間報告案が前提とする原子力長期計画やエネルギー基本計画において、既に「原子力の推進に当たっては、安全の確保が大前提」などと位置付けられているところであるが、提出された意見も踏まえ、本中間報告案においても、「第1章はじめに」において、原子力発電の重要性は「安全の確保が大前提」である旨を明記する修文を行うこととしたい。</p>
○ 再処理をしない場合の検討もすべき、など(27件)	<p>現行の原子力発電、核燃料サイクルに関する基本的政策を前提に検討が行われたことは上述のとおり。</p> <p>ただし、本中間報告案においても、分科会における審議を経て、「今回の議論の前提となっている原子力発電及び核燃料サイクルに関する基本的政策が見直された場合など、前提が変更された際には、それに対応した見直しをすべきである」とされているところであり、現在行われている原子力委員会等における議論の結果に応じ、必要に応じた見直しも含め、議論を進めてまいりたい。</p>
○ コスト試算問題の真相究明をすべき、など(119件)	<p>先月の上旬には過去の2つの試算を公表し、その分析を進めるとともに、引き続き実施した徹底的な調査の結果、新たに8つの試算の存在が明らかになったので、これも先日公表</p>

したところ(下記「参考」参照)。

今後、こうした事態が二度と起こらぬよう、文書管理の徹底を図るなど、万全を期していきたい。

(参考)資源エネルギー庁における過去のコスト試算関連資料の公表について

使用済核燃料を再処理した場合と直接処分した場合のコスト比較について、今年3月、資源エネルギー庁は、国会の場において、日本における再処理しない場合のコスト試算はない旨の答弁を行った。この際には、直接処分の費用の試算の存在は認識していなかった。

担当課において調査したところ、使用済核燃料を直接処分した場合のコスト試算に関する資料の存在が確認されたことから、ただちに次期「原子力長期計画」の策定作業を行っている原子力委員会にこれらの資料を提出するとともに、7月5日に以下の資料を公表した。

(1)「核燃料サイクルの経済性試算について」(平成6年2月試算)

・「総合エネルギー調査会原子力部会核燃料サイクル及び国際問題ワーキンググループ」における議論用参考資料として、事務局が作成したもの

(2)「将来の使用済燃料対策の検討報告書 使用済燃料の直接処分を考慮した核燃料サイクルバックエンド費用の検討」(平成10年3月試算)

・財団法人原子力環境整備センターが当時の通商産業省の委託により作成した資料

その後、7月5日に公表した資料の分析を行うとともに、引き続き、他の資料の存在についての調査を実施したところ、新たな資料の存在が確認された。このため、8月5日、合計約500ページに及ぶ以下の資料を公表した。

(1) 7月5日に公表した資料の分析

①「平成6年2月試算に関する資源エネルギー庁の分析について」

・存在が確認された試算のバックデータ(下記(2)①)を用いて、資源エネルギー庁が現時点の分析を行ったもの

②「平成10年3月試算に関する資源エネルギー庁の分析について」

・平成10年3月試算について、資源エネルギー庁が現時点の分析を行ったもの

(2) 新たに公表した資料

①「平成6年2月試算に関するバックデータについて」

② 総合エネルギー調査会原子力部会核燃料サイクル及び国際問題ワーキンググループの第1回～第7回配付資料及び議事録

③使用済燃料を再処理しない場合のコスト試算に関して、過去に資源エネルギー庁が作成した資料、

	<p>又は、資源エネルギー庁が作成したと推定される資料(8件)</p> <p>④資源エネルギー庁以外の機関が作成した資料のリスト(4件)</p> <p>核燃料サイクル政策については、コスト比較を含めあらゆる角度から総合的に議論が行われることを期待しており、資源エネルギー庁としては、8月5日に公表した、上記(1)及び(2)の資料を既に原子力委員会に提出したところ。特に、(2)③の資料については約20年前に作成したものの、単にOECD試算の単価の一部を機械的に変化させたものであり、その後状況が大きく変化していると考えられることから、改めて原子力委員会の専門の方々によるご検討をいただくなど、新たな原子力長期計画策定の材料として活用されることを期待しているところ。</p> <p>核燃料サイクルを含む原子力政策という重要な政策課題については、積極的に情報を公開するとともに、国民に開かれた形で議論していくことが重要であるとの認識の下、可能な限り積極的な情報提供に努めていくとともに、原子力委員会における新たな長期計画策定の作業に、今後とも最大限の協力をしていく所存。</p>
○ パブリックコメントを募集する期間が短すぎるのではない か、など(13件)	<p>今回のパブリックコメントの手続きは、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(平成11年3月23日閣議決定)、総合資源エネルギー調査会運営規程などに基づいて実施してきたところ。意見・情報の募集期間についても、「規制の設定又は改廃にかかる意見提出手続」において、「意見・情報の募集期間については、意見・情報の提出に必要と判断される時間等を勘案し、1ヶ月程度を一つの目安として、案等の公表時に明示する。」と記載されており、今回のパブリックコメントが7月14日から8月13日までの1ヶ月間実施されていることから、適切に実施されているものと認識しているところ。</p>
○ 政策を検討・決定する際には、国民・市民の声を良く聴いて、情報公開をしつつ、説明責任を果たしていくべき、など (137件)	<p>今回の制度・措置の検討にあたっては、当分科会をこれまで6回、当分科会の下に設置されたコスト等検討小委員会及び制度・措置検討小委員会をそれぞれ9回、5回開催し検討を重ねてきたが、それぞれにおける審議・検討を行うに際しては、全ての審議を配付資料も含め公開で行うとともに、制度・措置検討小委員会については、学識経験者で構成し、参考人として、消費者代表、新規参入者代表、電気事業者代表にもご参加いただいたところ。また、本中間報告案については、上記の通り、7月14日から8月13日までの1ヶ月間にわたりパブリックコメントを募集したところ。引き続き、積極的な情報公開を含め、国民的な理解を得る努力を最大限尽くしてまいりたい。</p>

「第1章 はじめに」に関する意見

主要な意見の概要	意見に対する考え方
<ul style="list-style-type: none"> ○ 原子力委員会の検討とは切り離して進めることは妥当であり、現行の原子力長期計画を前提として、着実な進展に期待する、など(22件) ○ 原子力委員会の結論が出るまでは、本中間報告案の結論を待つべき、など(122件) 	<p>本中間報告案は、エネルギー基本計画において、「平成16年末までに、経済的措置等の具体的な制度及び措置の在り方について検討を行い、必要な措置を講ずることとする」とされていること、また、平成17年4月には、小売自由化の範囲が我が国全体の電力需要量の過半を超えることが予定されていることを踏まえ、現行の原子力長期計画、エネルギー基本計画を前提に、原子力発電及びバックエンド事業の円滑な推進の観点に加え、投資環境を整備する観点から、バックエンド事業に対する制度・措置の在り方を検討し、とりまとめたもの。</p> <p>なお、本中間報告案においては、「今回の議論の前提となっている原子力発電及び核燃料サイクルに関する基本的政策が見直された場合など、前提が変更された際には、それに対応した見直しをすべきである」とされているところであり、現在行われている原子力委員会等における議論の結果に応じ、必要に応じた見直しも含め、議論を進めてまいりたい。</p>

「第2章 バックエンド事業全般にわたるコスト構造の分析・評価」に関する意見

主要な意見の概要	意見に対する考え方
<ul style="list-style-type: none"> ○ 六ヶ所再処理工場で再処理される予定の使用済燃料(約3.2万トン)以外の、中間貯蔵などが予定される使用済燃料(約3.4万トン)についても、処理・処分費用などを試算すべき、など(39件) 	<p>現行の原子力長期計画が、六ヶ所再処理工場に続く再処理工場について、「2010年頃から検討が開始されることが適当である」としているため、現行の原子力長期計画を前提とする本中間報告案においても、六ヶ所再処理工場で再処理される予定の使用済燃料(約3.2万トン)以外の中間貯蔵などが予定される使用済燃料(約3.4万トン)については、処理・処分などの費用は見積られていないところ。</p> <p>なお、本中間報告案においては、「今回の議論の前提となっている原子力発電及び核燃料サイクルに関する基本的政策が見直された場合など、前提が変更された際には、それに対応した見直しをすべきである」とされているところであり、現在行われている原子力委員会等における議論の結果に応じ、必要に応じた見直しも含め、議論を進めてまいりたい。</p>

<p>○ 六ヶ所再処理工場の稼働率の前提は非現実的であり、消費者負担はもっと膨らむはず、など(23件)</p>	<p>本中間報告案は、バックエンド事業が、現行の原子力長期計画などに沿って計画的に実施されることを前提に、そのコスト構造について一定の分析・評価を行った上で、制度措置の在り方について検討をしたもの。</p> <p>なお、六ヶ所再処理工場が稼働した後、仮に低稼働の状態を余儀なくされるような場合については、分科会における審議を経て、本中間報告案において、「日本原燃株式会社の過失による事故のためのコスト上昇など電気事業者あるいは日本原燃株式会社の責任による値上がりの場合は、規制料金に直接の悪影響が及ばないようにすること」が適切であると整理されているところ。</p> <p>また、大きな計画変更により、積立額や料金原価に影響があるような場合については、分科会における審議を経て、本中間報告案において、「第三者的な立場の委員会等の意見を聴いた上で、当該変動を積立金や料金に反映すべきかどうか、反映する場合でもどのように反映するかについて判断することが必要」とされているところ。</p>
---	--

「第4章 バックエンド事業についての官民の役割分担の考え方」に関する意見

<p>主要な意見の概要</p>	<p>意見に対する考え方</p>
<p>○ バックエンド事業の不確定性などの特徴を踏まえれば、国がより役割を強化するなど官民役割分担について更なる検討をすべき、など(15件)</p>	<p>本中間報告案では、バックエンド事業についての官民の役割分担の在り方について、現行の原子力長期計画において、「国は、原子力研究開発利用に係る基本方針の明確化、安全規制等の法的ルールの設定とその遵守の徹底、平和利用を担保し事業の円滑な実施を図る国際的枠組みの整備、危機管理体制の整備、長期的観点からの基礎的・基盤的な研究開発の推進と必要な人材育成などの所要の措置を講じていくことを基本的役割としている。この中には、国が国の基本方針について国民の理解を得ることや民間の事業活動を適切に誘導すること含まれている。また、民間事業者は、国及び民間事業者による技術開発の成果も踏まえ、バックエンド事業を含む核燃料サイクル事業について、事業を実施していくことを基本的役割としている」ことを踏まえ、分科会における審議を経て、「当分科会の議論において、核燃料サイクル施設の稼働率の低下や超長期性に関するリスクについては民間事業には馴染まないのではないかと指摘もあったが、本来的には、これらのリスクは、事業に附随するものであり、事業者がその事業責任の一環として負うべきものである。」と整理されているところ。</p>

	<p>ただし、今回の制度・措置の設計においては、極力、将来の不確定性に柔軟に対応できるようにする旨が本中間報告案第5章に明記されるとともに、国際的な理由など通常の事業活動とは別次元の要因・要請により、国が事業者の事業継続の意思に反して事業の停止を求める場合には、それによって生じる不利益をすべて事業者に負担させることは不適切な場合がありうると考えられ、その時点で具体的事情に即した適切な議論を行う必要がある旨も記述されるなど、バックエンド事業の特徴を踏まえた検討がなされたものと考えているところ。</p>
--	--

「第5章 バックエンド事業に対する制度・措置の在り方について」に関する意見

主要な意見の概要	意見に対する考え方
<ul style="list-style-type: none"> ○ 消費者負担の考え方や、その負担額は妥当である、など(12件) ○ バックエンド事業について、消費者に負担を負わせることには反対、など(255件) 	<p>バックエンド事業を含む核燃料サイクル事業は、原子力発電に伴い行われる事業であることから、その費用は、原子力発電による電気の利用者である消費者を含む需要家が最終的には受益者として負担すべきものである。</p> <p>加えて、本中間報告案では、分科会における議論を経て、「バックエンド事業は、①極めて長期の事業であること、②費用が極めて巨額であること、③事業の不確定性が大きいこと、④発電と費用発生の時期が大きく異なることといった特徴を有する」ものであり、「このまま何の措置も講じないことは、費用発生時の需要家に、過去の発電に起因する費用の負担を一方向的に求めるものであり、世代間及び需要家間の公平性・バックエンド事業の円滑な推進という観点から不適當」であることから、今回、「引当金という形で、電気事業者が、受益者負担の原則の下、予め少しずつ積み立てる仕組みを整備する」とこととしたところ。</p> <p>この結果としての料金原価上の影響については、分科会における審議において、コスト等検討小委員会の試算で用いた再処理のスケジュール及び再処理する予定のある使用済燃料の発生量を前提とするなど一定の仮定の下に2%の割引率を用いて試算すると、36銭/kWh程度と見積もることができるとされたところ。</p> <p>一方で、今回の措置の具体的な制度を検討するに当たっては、分科会における審議を経て、本中間報告案においては、積立額等の決定について、「電気事業者が今回の措置に基づき積み立てる額等を決定する際に、その内容について、日本原燃株式会社と電気事業者との再処理役務契約に照らして妥当かどうか、また、当該契約の内容が、過不足な</p>

	<p>くバックエンド費用を積み上げるために適切かどうかを確認すること」、また、料金への反映について、「電気事業者が今回の措置に基づき積み立てる額が変動する際に、その変動が、日本原燃株式会社の過失による事故のためのコスト上昇など電気事業者あるいは日本原燃株式会社の責任による値上がりの場合は、規制料金に直接の悪影響が及ばないようにすること。他方、積立単価が下がる場合、あるいは、積立単価が上記の要因以外で上がる場合については、電気事業法に基づき、必要に応じそれらを適切に料金に反映されるようにすること。なお、電気事業者においては、これまで数次にわたり料金引下げを実施してきたところであるが、これまで以上に徹底した経営効率化に向け、不断の努力を行うことが強く期待されること」を確保するとともに、「国が積立額などについて判断するに当たって、あらかじめ第三者的な立場の委員会等の意見を聴くことが適当である」とされているところ。</p> <p>なお、バックエンドコストを家庭用等、規制部門に不当に転嫁することに対する懸念については、平成11年の制度改正において「部門別収支計算規則（経済産業省令）」を制定し、毎年度、自由化部門と規制部門の収支を確認している。こうした確認の結果、自由化部門が赤字となり、規制部門の負担となっている場合には、当該事業者名を公表することになっている。さらに、自由化部門に当期純損失を補填することを目的として、電気事業法第19条に基づく規制部門の料金引き上げの認可が申請された場合には、同条の認可基準である「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたもの」にはあたらないものとして、当該認可申請に係る料金の引き上げを認めないこととしている。こうした措置を、自由化範囲の拡大する際にも引き続き講じることにより、自由化部門の損失が規制部門へ悪影響を与えることを防止できると考えている。</p>
<p>○ 既発電分の再処理費用については、原価変動調整積立金や別途積立金を充当すべき、など(8件)</p>	<p>本中間報告案では、分科会における審議を経て、「別途積立金及び原価変動調整積立金の充当については、これらの任意積立金を取り崩したとしても、それは株主負担と需要家負担の間の問題であり、今回の措置で目的としている世代間の負担の公平を実現することにはならないことから、既発電分の再処理費用に充当することは適当ではない」と整理したところ。</p> <p>なお、別途積立金及び原価変動調整積立金は、電力会社の経営の安定及び電気料金の安定を通じて、需要家利益に資するものであり、かかる観点からは、バックエンド事業を含め、将来の不確定性に対応し、安定した料金を実現するための重要な役割を担っているものといえる。</p>

<p>○ 世代間、需要家間の公平性・透明性を確保する観点から 妥当な措置である、など(15件)</p>	<p>当分科会では、極めて長期間を要し、事業の不確定性も大きいバックエンド事業について必要な措置が講じられないままでは、電力自由化が大きく進展する中で、原子力発電に対する投資が必要以上に萎縮してしまう懸念があることに加え、世代間及び需要家間の公平性、バックエンド事業の円滑な推進という観点から、バックエンド事業に関して必要な制度・措置の在り方を検討したもの。</p> <p>本中間報告案においては、分科会における審議を経て、世代間及び需要家間の公平性を確保する観点から、「引当金という形で、電気事業者が、受益者負担の原則の下、予め少しずつ積み立てる仕組みを整備する」とこととしたところ。</p> <p>また、本中間報告案では、分科会における審議を経て、「積立金の管理・運営については、積立金を従来の使用済核燃料再処理引当金と同様に内部留保という形が適切か、一般電気事業者の外部に積み立てる形が適切かという点が検討されたところである。この問題については、運用の効率性という観点からは内部留保の形の方が優れているとの見方も示されたが、今回の措置の性格を考えた場合には、透明性・安全性という点に重点を置くべきであることから、内部留保という形ではなく、外部への積立てという形での管理・運営が適当」とされたところ。</p>
<p>○ 既発電分について託送の仕組みを活用し代行回収を行うことは妥当である(6件)</p> <p>○ 代行回収は納得できない、会計分離の徹底、託送料金の低減を図るべき(2件)</p>	<p>本中間報告案では、分科会における審議を経て、「既発電分の取扱いについては、総括原価制度の下では、費用の見積もりができない費用については、政府として料金原価に含めることを認めなかったことから、電気事業者において、費用計上を行うことができなかったことは事実」であり、受益者負担、競争中立性という観点を踏まえ、一般電気事業者の需要家のみならず、自由化後に特定規模電気事業者から供給を受けることとなった需要家も含めた形で、電気料金として回収することが妥当である」とされ、「具体的には、託送の仕組みを使い、特定規模電気事業者は、回収代行という形で、自らの需要家から、既発電分にかかるバックエンド費用を回収し、一般電気事業者に支払うこととするとともに、一般電気事業者は、自らの需要家からも、既発電分にかかるバックエンド費用を回収することが適当」とされたところ。</p> <p>また、本中間報告案においては、「本制度では、あくまで託送の仕組みを利用するものであり、送配電費用とは性質が異なるものであることを踏まえ、需要家から見た場合に、その点が混同しないよう措置することが必要であり、具体的には、請求書等に、既発電分の金額を明記するなどの方法をとることが適当である。他方、本制度が託送の仕組みを利用することに伴い、託送料金自体に対する透明性・公平性もより一層求められると考えられるこ</p>

とから、平成16年5月の当分科会報告(「今後の望ましい電気事業制度の詳細設計について」)を踏まえ、平成17年度から導入される送配電部門の会計整理を厳格に行うことが適当である」とされているところ。

さらに、今回の措置の具体的な制度を検討するに当たっては、分科会における審議を経て、本中間報告案においては、積立額等の決定について、「電気事業者が今回の措置に基づき積み立てる額等を決定する際に、その内容について、日本原燃株式会社と電気事業者との再処理役務契約に照らして妥当かどうか、また、当該契約の内容が、過不足なくバックエンド費用を積み上げるために適切かどうかを確認する」こと、また、料金への反映について、「電気事業者が今回の措置に基づき積み立てる額が変動する際に、その変動が、日本原燃株式会社の過失による事故のためのコスト上昇など電気事業者あるいは日本原燃株式会社の責任による値上がりの場合は、規制料金に直接の悪影響が及ばないようにすること。他方、積立単価が下がる場合、あるいは、積立単価が上記の要因以外で上がる場合については、電気事業法に基づき、必要に応じそれらを適切に料金に反映されるようにすること。なお、電気事業者においては、これまで数次にわたり料金引下げを実施してきたところであるが、これまで以上に徹底した経営効率化に向け、不断の努力を行うことが強く期待されること」を確保するとともに、「国が積立額などについて判断するに当たって、あらかじめ第三者的な立場の委員会等の意見を聴くことが適当である」とされているところ。