

研究主幹に聞く わが国のエネルギー政策—原子力事業環境の整備等—

## 官民の役割分担を最適化し、 原子力事業の再構築を

21世紀政策研究所研究主幹

澤 昭裕氏



21世紀政策研究所では、東京電力福島第一原子力発電所の事故を受け、原子力事業を継続する場合に必要な措置を明らかにするといった観点からプロジェクトを立ち上げ、研究を進めてきました。ここ最近では、政策提言を相次いで公表し、各地でシンポジウム・講演会を開催するなど活発に活動しています。そこで澤昭裕研究主幹にプロジェクトの現状と今後の展望についてお話を聞きました。（12月17日）

——事故後の世論調査などでは、原子力事業の継続自体に否定的な意見も聞かれます。経済界では、こうした動きを不安な思いでご覧になっている方も少なくないと思うのですが、この問題はどのように考えればよいのでしょうか。

原子力発電を完全にやめてしまった場合、何が起きるでしょう。最近では、再生可能エネルギーで代替するといった議論があります。しかし、震災前、原子力発電が発電量全体の約30%を占めていたのに対し、2013年度の再生可能エネルギーの発電量は約2%にすぎません。また、再生可能エネルギーは発電量が安定しないため、停電などを防ぐために莫大なコストが必要になります。結果的に、電力は不足し、電気料金は大幅に上昇し

て、日本経済は製造業を中心に大ダメージを受け、国民の生活は脅かされるでしょう。では、火力発電に頼った場合はどうでしょうか。火力発電は、政情不安な地域に燃料を頼ることになりエネルギー安全保障が脅かされるのみならず、CO<sub>2</sub>を排出しない原子力発電に比べて、地球温暖化問題を悪化させかねないという問題を抱えています。

原子力が万能のエネルギーだとは思いませんし、事故の被害を過小評価するつもりもありません。しかし、電力を安価かつ安定的に供給するには、各エネルギーのメリットとデメリットを正しく評価した上、それぞれをバランスよく使ってリスクを分散させなければなりません。今、原子力発電をやめるという偏った選択をすれば、その歪みは必ず経済界や国民生活にはね返ってきます。すでに3割程度電気料金が上がっていることはその一つです。わが国の将来のためには原子力発電を一定の割合で維持すべきで、そのために事業環境の整備が必要なのです。

——事業を以前と同じ形で再開するという選択肢はないのでしょうか。

このまま成りゆきまかせて事業を続ければ、市場原理の限界から深刻な問題が発生するおそれがある（次頁に続く）

あります。

事故により原子力事業のリスクが明らかになりました。まずは、「政策不透明のリスク」です。世論や政治情勢は大きく変化し、将来的にどの程度の原子力発電所を維持するか、再処理や廃棄物の最終処分プロセスもまだよく見通せてはいません。原子力事業の全体像が不透明になり、コスト・収益の予測を立てるのが困難になりました。

また、安全規制の強化により追加対策等に大きなコストがかかる「規制対応のリスク」、事故を起こした場合に多額の損害賠償をしなければならない「賠償のリスク」も明らかになりました。このように事業の運営が難しさを増す一方で、現在、電力業界で総括原価方式（料金規制）を廃止し、市場原理を導入しようという議論がされています。

このような中、原子力事業をこれまでどおり民間事業者が担うことは難しくなりつつあります。自由化の下では、将来の事業の全体像に目を配った総合的な運営を期待できないばかりでなく、そのリスクゆえに事業者が資金調達にゆきづまり、最悪の場合、放射性物質を扱う者としての責任を

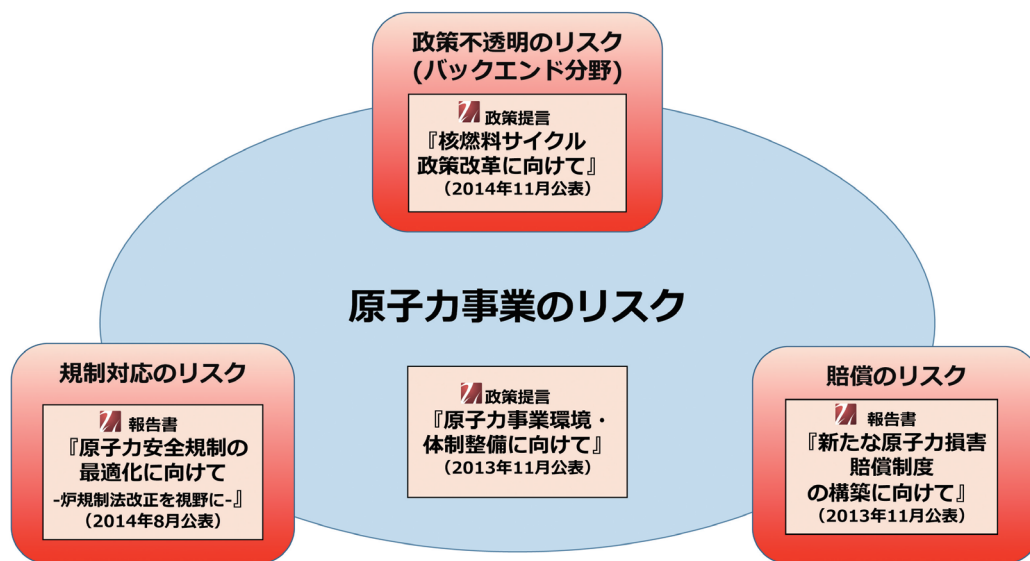
放棄せざるをえないような事態も起きかねません。

政策提言『原子力事業環境・体制整備に向けて』は、今お話しした私の問題意識を総論的・網羅的に示した入門書のような位置づけになりますので、ぜひご一読いただきたいと思います。

——原子力事業にはリスクがあるとのことですが、それぞれのリスクを低減させる方法やリスクに対処する方法はあるのでしょうか。

「政策不透明のリスク」については、まずは基本的な政策方針を政府が示すことが不確実性を軽減します。さらに官民が協力して政策支援・事業監督組織を新設し、その組織が発電から核燃料サイクル、廃棄物の処分に至るまで具体的な計画を企画実施していく。この組織に事業者に対する金融的支援の権限を与えれば、事業者のリスクある環境下での資金調達も可能になります。詳しくは、政策提言『核燃料サイクル政策改革に向けて』をご覧ください。

「規制対応のリスク」については、審査にあたる原子力規制委員会（規制委員会）の任務や規制



\*報告書等は、当研究所ホームページ(<http://www.21ppi.org/archive/ambiance.html>)からご覧いただけます。

活動原則を明確化するとともに、具体的なルールは必ず文書化することが考えられます。これは、安全性向上のための効果的な規制活動にもつながるものですが、同時に事業者が理不尽な規制解釈で損失を被るおそれも下がるわけです。また事業者も、自らが一義的に安全確保の責任を負っていることを自覚し、「お墨付き」文化から脱却する必要があります。このあたりは報告書『原子力安全規制の最適化に向けて一炉規制法改正を視野に一』において、実際の審査プロセスを題材に詳しく分析しています。

「賠償のリスク」については、無制限とされてきた事業者の損害賠償責任を制限する一方で相互監視による安全性確保が機能する仕組みを取り入れるとともに、国家による補完的な補償を定めることで、被害者の救済と両立する形で事業者の予見可能性を確保することが考えられています。この点は報告書『新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて』で詳しく検討しています。

——新たな原子力事業環境整備のポイントは、どういったことになりそうですか。

当面は官民リスク分担の最適化ということになるでしょう。先ほどお話したように、原子力事業は、国全体の利益のためにする部分がありますから、国も応分の責任を負い、主体的に取り組まねばなりません。きちんと計画を示すべきですし、事業者に対する金融的支援・財務上の監督もすべきです。また、地方自治体に任せてきた周辺住民の避難計画作成にも積極的に関与すべきです。事故時は、金銭賠償だけでなく、被害を受けた地域の再生にまで責任を負うことも重要でしょう。

事業者も、受け身になってはいけません。経営の効率化はもちろんですが、安全規制の分野では運転経験に基づくデータを持っているわけですから、自分たちが事故を防ぐ主体だとの責任感を

持って取り組むべきですし、周囲に情報を発信して積極的にコミュニケーションを図るべきです。

——ちなみに英語版の政策提言等も公表されていますが、その狙いはどこにありますか。

広く情報提供や助言を募るためというのがありますが、一つには、国際社会における役割を果たすといったことがあります。事故に至るプロセスや事故後の社会現象は、現実には事故を経験したことのない国にとっては、非常に有益な情報です。こうした情報を惜しみなく発信することが日本の使命であり、それを果たすことが信頼向上につながります。

——最後に、今後の研究において、どのような展開が予想されるか教えてください。

当面の課題として、「規制対応のリスク」の関係になりますが、今年予定されている原子力規制委員会設置法等の見直しへの対応があります。これを機に組織構造や規制体系全般を根本から洗いなおしてみたいと思っています。可能であれば、再稼動プロセスと立地地域との関係も整理したいです。

「賠償のリスク」との関係では、被害を受けた地域の再生のための制度設計、「政策不透明のリスク」との関係では、原子力事業全般にわたる最適なプランの呈示などが残っています。

## インタビューを終えて

この問題は国全体を左右するもので、正しい情報に基づいて冷静に分析、検討しなければならないという思いが伝わってきました。当研究所では、今後も、澤研究主幹、竹内純子研究副主幹を中心に研究を進め、政策提言やシンポジウムを通して適確な情報を発信していく予定です。

## 佳境を迎えるBEPSプロジェクト ——経済界から積極的なインプットを

早稲田大学大学院会計研究科教授

青山慶二氏



21世紀政策研究所では、グローバル化に対応した新たな国際課税制度のあり方を検討すべく、企業担当者、学者、税理士等から構成される研究会を定期的に開催するなどしてきました。2013年中旬以降は、G20/OECDの「BEPS（税源浸食と利益移転）プロジェクト」への対応が主要な研究テーマになっています。そこで、青山研究主幹にBEPSプロジェクトについてお話をうかがいました。（12月19日）

——BEPSプロジェクトについて簡単にご説明ください。

これは、多国籍企業が国際的な取引を利用するなどして二重非課税状態を生じさせる、いわゆる「BEPS問題」に対処するため、G20の政治指導の下でOECDが立ち上げたものです。OECDは、2013年7月、『BEPS行動計画』という文書を公表し、BEPS問題に対処するための基本方針として15の行動計画を示しました。その後、それぞれの行動計画を具体化した草案を順次公表し、意見聴取手続きにかけています。2014年9月には、プロジェクト加盟国で一通り合意が得られた7つの行動計画について、中間報告を公表しました。2015年9月と12月には、全ての行動計画について最終的な報告を公表する予定になっています（図表）。

——BEPSプロジェクト全般をどう評価されていますか。

当初は、国際課税制度を根本から変更し、場合によっては健全なビジネスを阻害しかねない、やや大掛かりすぎる提案枠組との印象がありました。しかしその後公表された具体的な草案を見ると、基本的にはビジネスからの反応の余地を考慮した現実的な範囲の処方箋にとどまっているものが多いと思います。もっとも、中には健全な事業活動を十分斟酌していないのではないかとと思われる処方箋も散見されますので、これらについては、経済界からより絞りこみをかける方向で修正するよう働きかけることが重要です。

——日本の経済界からの働きかけで、BEPSプロジェクトの方向性を変えることができるのでしょうか。

実際に方向性が変わったものがあります。例えば、移転価格の文書化に関する行動計画13は、当初、多国籍企業に対し、グループ内の経済活動等を所在国ごとに分けて記載した「国別報告書」を全ての関係当局に提出するよう義務づけようとしていました。これを受け、21世紀政策研究所の研究会などで検討した結果、全ての国で情報保護制度が整備されていない以上、提出先は親会社所在

地国の当局に限定すべきであり、あとは当局間の情報交換によるべきとの結論に至りました。こういった経緯も考慮して、経団連税制委員会がOECDに向けてその旨提言した結果、2014年9月の中間報告では、提出先については議論を継続するというので、経団連の提言を選択肢として考慮する方向に修正されました。

——今後、経済界として働きかけが必要になってくるのは、どのあたりになりそうでしょうか。

PE（恒久的施設）認定に関する行動計画7、無形資産の移転価格税制等に関する行動計画8～10でしょう。これらの行動計画は、従来の国際課税ルールを根本から崩してしまうリスクがあります。

行動計画7では、BEPS防止のためPEの定義の拡大修正が提案されています。PEはもともと製造業を念頭においた概念で、その国での課税権発

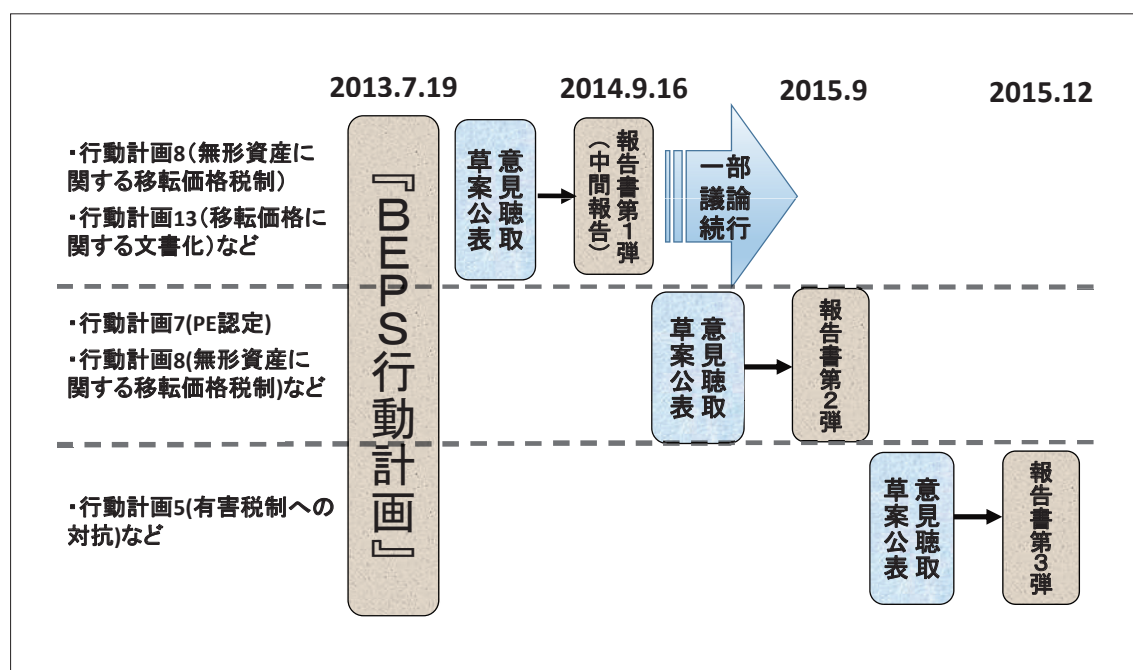
生の前提となるものです。その定義をむやみに広げたり曖昧なものにすると、課税の範囲が際限なく広がり、BEPSプロジェクトが本来扱わないとされていた「課税権配分の理念」そのものに影響を及ぼすおそれがあります。

行動計画8というのは、親会社が特許権等の無形資産を正当な報酬を受けずに税率の低い国の子会社に譲渡・許諾することで課税を回避している問題に対処するため、無形資産の定義やその評価ルールを明確化しようとするものです。定義が拡張しその価値評価に課税当局の恣意性が高まることになると、グループ会社が高額な移転価格課税処分を受けるリスクが高まります。

——行動計画7については、2014年10月にOECDから具体的な公開討議草案が公表されています。これをどのように評価されていますか。

現行のPE概念の間隙をついた具体的なBEPS事

（次頁に続く）



注) 上記以外の行動計画：①電子商取引課税、②ハイブリッド・ミスマッチの効果の無効化、③外国子会社合算税制の強化、④利子等の損金算入を通じた税源浸食の制限、⑥租税条約濫用の防止、⑨移転価格税制（リスクと資本）、⑩移転価格税制（他の租税回避の可能性が高い取引）、⑪BEPSの規模や経済的効果の指標を政府からOECDに集約し、分析する方法を策定する、⑫タックス・プランニングの報告義務、⑬相互協議の効果的実施、⑮多国間協定の開発

例を想定し、それに即した対策を網羅しているレポートである点は評価できると思います。ただ、当該対策が日本の多国籍企業の正当なビジネスモデルに悪影響を与える場合には、経済界としてクレームをつけねばなりません。たとえば、今回の草案の中に、「引渡しを目的として物品等を保有するための施設はPEにあたらぬ」というOECDモデル条約の規定を削除しようとする提案が示されています。この提案が実施されると、本社が注文を受け、源泉地国（消費者が住んでいる国）向けに物品を販売するが、その際、当該源泉地国に設置している倉庫から商品を引き渡す、というビジネスモデルにおいては、これまではその倉庫は「引渡し」しか行っていないということでPEに該当せず課税されなかったわけですが、今後はPE認定されてしまいます。従って、行動7が本来ターゲットとしたいと考えていたオンライン販売・巨大倉庫以外の通常の倉庫もPEと認定され課税されてしまうおそれがあります。こういった諸刃の剣のような提案への対応は、悩ましいところがあります。

——行動計画8に関しては、2014年9月の中間報告で無形資産の定義等が示されました。残された論点についても、2015年4月までにOECDが公開討議草案を公表する予定です。日本企業としては、どのような姿勢で臨むべきでしょうか。

中間報告では、無形資産について、「法的所有権が分析の第一歩」という見解が示されました。所有権という明確なものが基準になれば、無秩序な課税に対する歯止めになりますから、この点は評価できます。しかし、ペンディングにされている問題も多く油断はできません。例えば、アメリカやドイツは、所得相応性基準というものを採用しており、無形資産の取引の際に納税者側に悪意がなくても（価格操作の意図がなくても）、事後

的に無形資産が多額の利益を創出した場合は、無形資産の価値を高く評価しなおして追徴できることになっています。行動計画8及びこれに関連する行動9及び10は、このような、日本企業に予想外の高額税負担をもたらしかねない制度に一気に飛躍する危険性を秘めていますから、その動向を慎重に見守る必要があります。

——最後に、日本の経済界へのアドバイスを頂きたいと思います。

主張すべきことは、はっきり主張すべきです。OECDの担当部局も、ビジネスの実体を全て把握しているわけではないでしょうし、日本の税務当局も、経済界の利益を具体的に細かく代弁するのは難しいと思います。そういった中で、悪質なBEPSからは距離を置いてきた企業が多い日本の経済界からの真摯なコメントは、健全な国際課税の合意作成の上で不可欠のものと考えられます。

もっとも、難しいのは譲歩できるラインの見極めです。OECDの諸提案に対し、弊害を逐一指摘するコメントを行うのは簡単ですが、全否定では説得力がなくなってしまいます。また、建設的で合理的と考えられる提案であっても、それを受け入れると日本企業に新たな負担が発生することも覚悟する必要があります。日本の経済界として最適な対応を導き出す過程は、総合的な利害調整を伴うシビアな作業になってくると思います。

## インタビューを終えて

当研究所は2013年に国際シンポジウムを開催しましたが、本年は経団連税制委員会と連携し、2月3日（火）にBEPSプロジェクトを担当しているOECDのサンタマン租税政策・税務行政センター局長ほか幹部を招聘して国際会議を開催します。また、3月末を目標に報告書も公表する予定ですので、ご期待ください。

（研究員 満田智彦）

昨年12月1日からリマで開催された気候変動枠組条約第20回締約国会議（COP20）は、会期を2日延長し、12月15日閉幕しました。21世紀政策研究所からは気候変動プロジェクトの澤昭裕研究主幹と竹内純子研究副主幹、柳主任研究員が参加しました。現地では会議の動向を見守るとともに、日本の産業界、政府関係者や各国の研究者などと積極的な意見交換や情報発信を行ってきました。

今回の会合で、COP19で各国が提出することが決められた約束草案について、基準年等の参照値、期間、対象範囲、カバー率等を盛り込むことが決定されるなど、2020年以降の枠組み策定に向けて一定の進捗がありました。一方で具体的な内容について曖昧な部分が多く、枠組みを決定するCOP21に向けて整理すべき課題が多く残された結果になっています。

そのなかで、日本政府からは、「2050年までに世界全体で温室効果ガス50%減、先進国全体で80%減」の目標を改めて掲げるとともに、約束草案の早期提出、日本の技術を活用した世界全体での温室効果ガス排出削減への貢献、途上国の緩和行動および適応への支援、緑の気候基金への最大15億ドルの拠出等が発表されました。

また、現地では、二国間クレジット制度（JCM）



に関して、日本との二国間文書に署名した国々の代表者が一堂に会したJCM署名国会合が開かれ、制度の進捗の歓迎と更なる進展に向けて共同声明が発表されました。更に、経団連、日本エネルギー経済研究所および地球産業文化研究所共催のサイドイベントにおいては、2020年以降の枠組みの中で産業界として何に取り組んでいくか等について討論が行われました。

今後12月のCOP21において2020年以降の枠組みが策定されるとともに、これに向けて日本を含めた各国の約束草案の提出や、国内ではその提出に向けたエネルギー政策の議論が行われるなど重要な局面が続きます。当研究所では引き続き気候変動問題に関する動向に注視するとともに、適宜提言を行っていきます。

（主任研究員 柳 憲太郎）

### 気候変動に関する今後の主なスケジュール

2月	準備会合（ジュネーブ）
3月末	準備ができた国の約束草案提出（その他はCOP21に十分先立ち提出）
5月末	2020年以降の枠組みの交渉テキスト案作成
6月	準備会合（ボン）
秋	準備会合（未定）
11月	各国の約束草案を総計した効果についての統合報告書作成
12月	COP21（パリ）新たな枠組みへの合意

## Survey

## 農業ビジネスの新たな可能性を探る

「新しい農業ビジネスを求めて」プロジェクト（研究主幹：宮城大学 大泉一貫 特任教授）では、最先端の農業の取組みとして  
①LED照明による風味の異なるワサビの開発（島根大学 浅尾研究室：1月10日）、②ミニトマトのオランダ式大規模ハウス栽培（うれし野アグリ：1月20日）を視察しました。



①ワサビの開発



②ミニトマトの栽培

## What's new

12月8～12日 気候変動枠組み条約第20回締約国会議（COP20）に参加しました。

2月3日 OECD一経団連・21研 国際課税に関する会議 第1回会合～BEPSプロジェクトとわが国の対応～を開催する予定です。

## 21世紀政策研究所新書（シンポジウム集）のご案内

21世紀政策研究所新書は、ホームページ（<http://www.21ppi.org/pocket/index.html>）でご覧いただけます。  
※印は近日公表の予定です。

No.39	実効性のある少子化対策のあり方
No.40	原子力損害賠償制度の在り方と今後の原子力事業の課題
No.41	ビッグデータが私たちの医療・健康を変える
No.42	国際競争力の源泉としての物流・流通システム—アジアにおけるイノベーションの創出に向けて
No.43	COP20、COP21に向けた戦略を考える
No.44	本格政権が機能するための政治のあり方
※No.45	エネルギー政策の課題と産業への影響
No.46	超高齢・人口減少社会のインフラをデザインする
※No.47	原子力安全規制の最適化に向けて—炉規制法改正を視野に—
※No.48	ビッグデータが私たちの医療・健康を変えるⅡ
※No.49	森林大国日本の活路



# 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2 経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

URL <http://www.21ppi.org>