

ゲスト

富山和彦氏

経営共創基盤代表取締役 CEO

聞き手

伊藤元重

総合研究開発機構理事長

No.64

電力市場の再設計を急げ

ポイント

●東京電力の問題は、長期にわたる巨額の損害賠償問題を抱えていること、日本の電力に関わるエネルギー政策が大きな曲がり角に来ていることに、難しさがある。

●既存の法律では原発事故に伴う賠償問題を解決できない。原賠法では、東電が一括して責任を負うか、免責しかなく、国と東京電力との共同責任の形がとれない。一方、会社更生法も債権者のための法律であり、被害者を救済できない。

●緊急避難的に作られた原子力損害賠償支援機構法に、損害賠償のための資金を提供するだけでなく、抽象的ではあるが国の責任の規定が入ったことも重要である。

●2年ぐらい後に損害賠償の全貌が見えた段階で、最終処理スキームが決まる。その時までには、将来のエネルギー政策についての議論を深めておく必要があるが、大事なことは、効率的な価格メカニズムと、新規参入を促し、イノベーションが起き得る自由度を、電力市場の中に組み込んでおくことである。

巨額の損害賠償と曲がり角のエネルギー政策

伊藤 富山さんは、産業再生機構での活動をはじめとして、いろいろな企業の再生を手がけて来られました。今回は、個別の企業の再生だけではなくて、電力業界全体のあり方も視野に入れながら、お話を伺いたいと思います。最初は、福島第一原子力発電所の事故を起こした東京電力についてです。いま破綻しているわけではないのですが、巨額の事故対応費用だとか、原発の補償問題もあり、資産売却も含めて相当大胆な改革をやらなければいけないと思います。富山さんはどのように見ていらっしゃいますか。

富山 理事長が言われたとおり、単純な破綻事案としては処理できないですね。通常の案件と違い、二つの大きな問題があります。

一つは、普通には考えられない巨大な損害賠償問題を起こしていることです。巨大というのは、範囲が大きいということだけではなくて、時間軸においても長期にわたる補償をしなければいけないということです。ですから、例えば悪いのですが、水俣病の巨大版のような性格を持ってしまっているのが、会社更生法などが想



富山 和彦氏

経営共創基盤（IGPI）代表取締役 CEO

定している普通の状況ではない。会社更生法のような「破綻法制」は、債務が確定できていて、いったん時間軸の中に不連続をつくり、要は「御破算で」という仕組みなのです。ところが、債務そのものが不確定かつ巨額で、時間がたつたないと確定しない。そのため、そういう不連続をつくる方法では、清算できないという、非常にヘビーな問題を抱え込んでいる。

もう一つは、いわゆるエネルギー政策、特に電力に関わるエネルギー政策が、いろいろな意味で曲がり角に来ていることです。もともとCO₂の問題があり、再生可能エネルギーに転換していこうという議論があった。原発というのは、非化石燃料という意味で、つい最近まで、やや再生エネルギー寄りのポジションだったのが、結果的に、どうもそうはいかないということになってしまった。日本の場合、少なくとも形式上は100%民間企業が電力供給を担っている中で、政策的な問題と、私企業である電力会社ということの接合面がすごく難しく、いろいろな意味でしみを起こしている。そのため、普通の企業再生からいうと、とても複雑怪奇な事案になってしまっていて、通常の枠組みで処理するのはちょっと難しい感じですね。

事故に対応できない原子力損害賠償法

伊藤 JALの場合、いまになってみれば、一日ぐらい飛行機が飛ばなくてもよかった。でも飛行機を飛ばさない日があつてはいけないといわれ、しかも資金繰りが非常に厳しい状況が続いて、ある意味で時間との勝負みたいなところがあった。東京電力の場合は、もっとそれが厳しいし、金額も大きい。何か相当強い強制的な枠組みを入れないと、債権債務関係も複雑になってしまうし、改革も進まないですね。

富山 JALの場合は、債務は確定していた事案なので、要は企業再生支援機構というファンドと会社更生法という不連続をつくる手段とを組み合わせれば、少なくとも制度的には間違いなく解決できた事案なのです。しかし、東京電力の場合は、制度的な準備として、原子力損害賠償法（原賠法）と会社更生法だけでは、結果的に無理だったということなのです。

原賠法というのは、暗黙の前提があつて、いわゆる天変地異に相当する巨大な事故と、天変地異に該当しない小さな事故しかないことが事実上の想定になっている。しかし、今回、少なくとも、いまのところの政府の立ち位置というのは、そのいずれでもない。「巨大な事故ではあるが天変地異ではない」という、想定していない事象での処理になってしまったわけです。そういう場合、原賠法というのは全く無力な法律で、むしろ不都合な部分が多い。ぼんやりと、「政府が必要な措置を講ずる」としか書いてなくて、その中身がよくわからない。そうすると、おそらく電力会社は、事実上破綻に近い状況に追い込まれるわけです。

伊藤 非常に単純に解釈して、これは完全に未曾有の災害だからとも言にくいところがある。福島というのは震源地からかなり遠くて、震度から見るともっとひどいところもありますからね。東京電力は、見えている部分、つまりある

程度確定できる債務だけでもかなり厳しい状況なのではないでしょうか。

富山 東京電力の有限責任でキャップをはめて、あとは国が補償するという議論はもちろんあるのですが、まず問題なのは、原賠法が賠償集中原則をとっていることです。通常共同不法行為が適用される事案であれば、東京電力が責めを負うべき部分と、国が責めを負うべき部分とがあり、連帯責任ということになって、後で国と東京電力の間で責任分担する形で行ける。ところが、原賠法は民法の特別法なので、共同不法行為は暗黙のうちに排除されている。そうすると、賠償集中原則なので、東京電力が一括・一義的に責任を負うか、すべて免責される。ゼロか1か、原賠法という法律ではそれしかない。

伊藤 そうなのですか。例えば、会社更生法にもって行って、ここまでは東京電力が責任を持つ、というのは難しいのですか。

富山 原賠法で天変地異になってしまったら、すべて免責になります。会社更生法へ行ってから、原賠法で免責になったりすると、それこそとんでもないことになる。免責で一銭も責任を負わないという結論になると、会社はつぶれていないことになり、会社更生法は必要なくなってしまう。

いったん会社更生法に入って、債権も放棄させて、株主価値もゼロにしたとします。そうすると、おそらく、株主はそれに対して天変地異条項の適用を主張して訴訟を起こします。それで、株主が後で勝ち、東京電力が免責になったりすると、それこそ、それまで部分的にでも被害者に支払った損害賠償金を取り戻し、その金を株主に返すという、相当、不条理なことが起きることになる。

伊藤 原賠法の問題が、一番大きいわけですね。

富山 ものすごく大きい。



伊藤 元重
NIRA 理事長

会社更生法では被災者を救えない

富山 原賠法の欠陥に加えて、さらに問題なのは、電気事業法 37 条です。電力社債が一般担保権付社債になっているので、社債の保有者が優先債権者になるのです。そうすると、仮に会社更生法に入ると、損害賠償請求権者は劣後になる。例えば資産売却をしても、その売却対価は、一義的には、社債と労働債権に充てられる。労働債権はリストラをやるでしょうから、たぶん退職金になるので、退職金の支払いと社債権者への支払いに優先的に使われてしまうのです。また、会社更生法で損害額がカットされる率で言うと、間違いなく損害賠償請求権のほうが深いカット率になります。

伊藤 そうすると、会社更生法ではほとんど不可能ですね。

富山 損害賠償請求権者は単なる一般債権者で、劣後債券として銀行が無担保で貸している分と同列になる。例えば銀行を 5 割カットしようということになると、損害賠償の一般の被害者も 5 割カットになってしまうのです。

会社更生法のもう一つの欠点は、大体 3 カ月間、長くても 6 カ月間位ですが、債権確定手続を行うことです。これは、潜在的債権者を集め

て届け出をさせるのですが、届け出ができなかったら、その段階で失権してしまう。大体こういうときは、年寄りで動けない人とかが届け出をし損なうわけです。また、被害が顕在化していない問題や将来ガンを発症するといった問題も、この期間で切られてしまう。このように東京電力との関係においては、法律上、まず切り捨てるという作業をやらなくてはいけない。

また、届け出てくれた人に関しても、「はい、そうですか」というわけにいかない。債権認否とあって、「あなた、500万円と言っているけど、本当に500万円なのですか」とやらなければならない。原子力損害賠償紛争審査会¹と同じ手続きをやるわけですね。それでも、審査会の通常の手続きであれば、ガイドラインに従って仮に500万円と算定したら、とにかくそれは支払われる前提でやっている。ところが、会社更生法に入ると、例えば欲しい側は1,000万円と言ひ、東京電力の管財人側は200万円と言ひ、間を取って「500万円ですね」となった挙句に、「更生計画上、さらに5割カットの250万円」となる。考えるだけで悲惨なプロセスです。いまの預金保険制度のように、こういう事故が起きた場合には、例えば1,000万円までは必ず国の側で面倒を見るというような法律が、あらかじめ用意してあるといいわけです。

伊藤 預金保険などは、想定していたのですね。

富山 そうです。預金保険は1,000万円までは守る。それがあるので、特別公的管理²で、銀行をつぶすことができる。原賠法の場合には先ほど言った二つの象限しか考えていなかったから、そういう制度は必要なかったわけです。

伊藤 要するに、こういった原発事故を全く想定していなかったということですね。

原賠法を補う原子力損害賠償支援機構

富山 小さい事故のときは、当然、電力会社に

はそれなりの資力があるから免責されません。東海村 JCO 臨界事故でも払えたわけです。大きい事故のときは、天変地異で免責される。しかし、原賠法の雰囲気からすると、おそらくは国が結局面倒を見るということになる。今回はそのどちらにも該当しない困った象限に入ってしまったので、とにかくどうするのか、八方ふさがりです。その結果が、おそらく緊急避難的な「原子力損害賠償支援機構」になっている。

伊藤 支援機構でやるというのは、ある種の私的整理の一部ですね。

富山 法文を読む限りでは、産業再生機構と同じような機能を持っていますから、限りなく私的整理に近い私的整理もできるはずですが、ただ、難しいのは、結局、債務がどれだけになるのかが、なかなか確定しないことです。かつ、間違いなく巨額かつ長期にわたるといことがはっきりしている。そうすると、仮に何らかの処理をしても、補償はずっとやり続けなければいけないという問題がある。金額によりますが、例えば数十兆円になったら、私企業たる東京電力では、どうやっても無理です。そうすると、東京電力という私企業の責任と、国が負うべき国家としての責任の間の線引きをどこかでやらなければならない。いま、賠償の全体像がわからないのに、どこで線引きするのか。具体的にやれと言われたら、しんどいところだと思うのです。それで、いま審査会がいろいろな方針を出している。10年後、20年後に、例えばガンが増えるといった問題は、いまの段階では誰にもわからない。とりあえず比較的に見えている風評被害的なものに関しては、審査会の指針に基づいて、みんなこれから東京電力に請求の届け出をします。意見が食い違う場合は、原子力損害賠償紛争解決センターというところで、ある種の仲介をやっていくので、2~3年ぐらいやれば、まあ7~8割は見えてくると思いますよ。

伊藤 仮に2~3年やれば、全員が納得するか

どうかは別として、ここら辺が落としどころだというのが見えてくるわけですね。それにしても、その間、膨大な社債を回していかなければいけないですよ。

富山 それを結局、支援機構が出融資でつなぐという法律になっている。

伊藤 だから、民間である東京電力にはお金が出ないということですね。

富山 それはちょっと厳しいでしょう。銀行は残高維持が精一杯だと思います。実質的に極めて破綻に近い状態であることは、火を見るより明らかなわけですからね。そうすると、結局その間の時間をつくるということになる。もちろん、結果的に補償額が意外と小さく、2兆円とか3兆円とかいう範囲で収まれば、東京電力の資力で払うことは不可能ではないと思いますが、仮にそれが数十兆円とかいう、とてつもない金額になった場合には、その段階で、国と東京電力が何らかの切り分けをする。そこはもう政治的決断というか、要は返って来ない税金を投入するわけですから、その段階でおそらく最終処理というものを議論すべきなのでしょうね。

伊藤 2~3年、時間を稼がなくてはだめですね。

富山 たしか、原子力損害賠償支援機構法は2年後に見直しでしたね。最終的な法案にはそういうプログラム規定がついており、たぶんその辺の議論はあったのだと思います。要は、何年かして全貌が見えた段階で、実質的に東京電力が負担できないレベルになった場合には、国が出て行かざるを得ない。そここのところは、自公との修正協議で、抽象的な文言ではあるのですが、国の責任の規定が入った。どうしようもなくなったら、国が責任を負うということですね。

実は、原賠法にはそれさえ書いていない。天変地異規定が適用された場合に、国が最終的に補償に回るということも書いていない。電力会社に対して必要な措置を講ずるといようなニュアンスで、間接的な表現なのです。あの規定

のままでは、最悪、集中賠償原則が建前としてあり、民法の共同不法行為も適用されないということになると、国が関わっていくことが難しくなる。なおかつ東京電力が免責されてしまうと、被害者が泣き寝入りになってしまう。だから法律としてはすごく問題がある。

伊藤 いま富山さんが言われたように、2年ぐらい時間をかけて、特に被害の部分を確認していくプロセスをやるとしても、当面の仮払いのようなものがありますよね。それは東京電力の資金の範囲内でやるわけですか。

富山 支援機構が資金をつけてやるのでしょうか。原子力事業者からの負担金のほか、交付国債や政府保証等により支援機構が資金調達できる仕組みにしてある。おそらく優先株や、場合によっては普通株でも入れる。いまのところ、数兆円の予算枠があるはずなので、その範囲で東京電力に資金供給を行います。

伊藤 なるほど。そうやって2年かけてやる必要があるというのはわかったのですが、その間、東京電力の資産売却とかも必要ですよ。

富山 それは当然やるでしょう。非事業用資産をばんばん売っていくでしょうが、それだけでは足りない。事業用資産の売却になると、結局それは将来のキャッシュフローの先取りになってしまうので、そこがまた悩ましいところです。仮に発電所を売却するにしても、もともと債務額がわかっていれば、それをとにかく支払って、足りない分はごめんなさいでおしまいなのですが、今回は10年後、20年後も補償している可能性があるわけです。

そういうことを考えると、将来のキャッシュフローを先取りしてポンと売ってしまうのが、損害賠償という観点からいいかどうかは、別問題になります。むしろ事業リストラをちゃんとやって、営業キャッシュフローを最大化する方が先でしょう。いずれにせよこの話はすごく矛盾に満ちていて、下手をすると生かさず殺さず、

いまの東京電力の現状をだだ引っ張って、最後は料金値上げに頼りながら延々と弁済や賠償を続けるようになってしまう危険性がある。

伊藤 それは最悪ですね。

最終処理スキームは全貌の見通しのうえに

富山 とにかくいまは全貌が見えないので、この2~3年という時間軸の中では、最終処理スキームは組めない。しかし審査会がちゃんとやってくれれば、東京電力が本払いをしていくわけで、その原資は支援機構から来る。そういう形で1~2年、長くて3年ぐらい引っ張る。

そうこうしているうちに全貌が見えてきますから、全貌が見えた段階で、いま想定しているスキームでやり切れるか、やり切れないかという議論をきちんとしなければいけない。そのときまでに少なくとも、エネルギー政策上の電力会社のあり方、発送電分離の問題から何から含めて、政策的にきちんと一つの決着をつけておく。それを最終処理スキームにするというのが正しいと思います。そのときはたぶん国が出ていくことになるので、そうするとかなり自由に東京電力の経営形態や市場制度改革の議論もできる。しかし、いま、現状でそれをやることは、いろいろな矛盾が出てしまう。また、会社更生法に行ったらそれがやりやすいかという、必ずしもそうではない。

伊藤 JALの場合はどうなのですか。

富山 JALの場合も、実はその問題をいまだに引きずっているところがある。当時、「産業競争力を高めるために、JALを会社更生に入れ国際線から撤退させ、国際線をANAに一本化しろ」と言っていた人がいましたが、実際はそうになっていません。会社更生法の目的というのは、産業政策ではなく、あくまでも、個別企業に関わる債権者に対する弁済の極大化と公平性の確保なのです。要は、債務整理の手続ですからね。

今回の東電の場合も、社債権者、労働債権者、損害賠償請求権者、銀行、これらを法が定めている優先順位にしたがって公平に扱い、かつ各債権者に対する弁済を最大化しなければならないことになる。この弁済が長期にわたることは明らかですから、この前提に立つと、いまのような発送電一体の地域独占・垂直統合型のほうがむしろ安定的に収益を稼げるので、いまの形を前提とした、それこそ20年ぐらいの長期弁済計画になってしまう可能性がある。そこに下手に国がスポンサーで入って、そういう計画にコミットすることになったり、会社更生法で司法権の管轄下に入り、裁判所あるいは裁判所の選任した管財人がそういう方法でいくと固めてしまうと、もはや政治は手も足も出せなくなる。

伊藤 なるほど。先ほどおっしゃった産業再生機構のように、そこからちょっと引いて、裁判所ではなく、政治の下に入る。東京電力の場合もそういう形になるしかないというわけですね。

富山 そう思います。

伊藤 前回の対談シリーズ(No.63)では、八田達夫氏に電力改革のお話を伺ったのですが、価格メカニズムを生かせというお話もありました。

富山 それはその通りで、例えば電力料金体系を例えば時間帯別にもっと柔軟にできれば、需要の平準化はもっと進み、電力産業全体の効率化が進みます。そういう議論を進めるためにも、産業再生機構のときのように、裁判所の下ではなく政治部門の下で、実質国有化で引っ張ったほうが、実は政策的自由度がまだ維持できる。だから今の時点では、会社更生法を使わずに、そのフリーハンドを失わないほうがいいというのが、私の意見です。

支援機構に必要なガバナンスの透明度

富山 次の課題は、まず、今度の支援機構自身が、きちんとしたガバナンスをきかせて、資産

と事業の中身をよく見て、東京電力として切れるべきコストをどこまで切り込めるかということですね。その際には、エネルギー政策との関係から、できるだけニュートラルにしておき、政策レベルでの自由度を奪わないようにすることが大事です。とにかく、非事業用資産の売却を徹底的に、クリーンかつ最大限に行う。事業リストラや年金改革などをしっかりやって経営の効率化も徹底する。そこを支援機構がこの先数年間きちんとやれば、結果的に、短期的な損害賠償は、安易な料金値上げに依存せずに、支援機構から入るお金と、コスト削減及び非事業用資産の売却でできると思います。

もう一つは、2～3年後に、債務処理の最終スキームをどうするか、全貌が見えたところで、もう一度きちんと議論するということです。それから、未来に向けたエネルギー政策において、電力会社をどういう形にしていくのか、この2～3年しっかり議論すべきです。最終処理スキームは、それを反映した形でやるべきでしょう。

伊藤 仮に2年でそれをやるとしても、その間に資源価格がどうなるかはわからない。為替が円安になれば、当然調達コストも上がるし、原発があまり使えないとすると、コストが高いガスを使うことになる。そうすると、当然電力料金の問題になってきますが、透明性のあるスキームでしっかり対応するということですか。

富山 まずは東京電力のコスト構造を徹底的に「見える化」し、国民からみて納得できるようなリストラと、コスト管理を行えるガバナンス態勢をつくる。その上で経営努力でどうしても吸収できない場合は、電力料金は上がらなければいけない。いかなる場合も電力料金を上げずに踏ん張るということになると、放っておくと損害賠償原資が減り、結果的に支援機構から入るお金が増えてしまう。資産売却をしっかりやるという前提で考えても、資金は足りなくなるので、支援機構からのお金が余計に必要ななる。

それは国民経済的に言うと、支援機構を通じて公的資金で負担するのと、電力料金を上げる形で負担するのと、どちらがいいかということです。結局、最後のお金の出もとは国民しかない。

伊藤 コストプラスにしておいたほうが、国民にはわかりやすいかもしれませんね。

東電処理で起こり得る最大のリスクとは

伊藤 これから2年の間に起こり得る最大のリスクというのは何でしょうか。

富山 財務的なオペレーションで失敗して、例えば長銀の末期やJALがそうでしたが、財務会計上の監査法人ベースの世界においては資産超過だけど、マーケットからそうではないのではないかという疑いを持たれて、株や債券を売り込まれ、そこから信用収縮が起きて、ある種の予期しない破綻が起きてしまうことがあります。

伊藤 東京電力の場合、株と債券はそのまま残りますよね。ニューマネーについては支援機構から入りますが、市場は新しく債券を買おうとはしないでしょうね。

富山 しませんね。アクシデンタルに会社更生法みたいなことになってしまう可能性はゼロではない。そのときには、社会的にカタストロフィックなことが始まるでしょうから、仮に社債とか株に売りが出たときに、それを政策的に止めることは難しい。とにかく、支援機構は常に前倒しで厚めに資本注入を続けると思います。常にバッファーを持って行うということですね。

伊藤 逆に言うと、これから2年間の再建スキームをどこまで信じるかということですね。

富山 そうです。だから、ここから先は、ある種マーケットとの駆け引きが続くのです。マーケットが、もし損害賠償債務というものをきちんと認識していたら、どう考えても、東京電力の自力では払えないというように予測しますよね。ちょうど日本国債に近いのです。どこかで

ダメとわかってはいるのだけれど、この瞬間は均衡するわけです。まだ家計が引き受けられるからです。東京電力についても、この瞬間は支援機構という優先株の引き受け手がいて、お金を入れるから均衡しているわけです。しかし、支援機構の動きが、何らかの事情で鈍ったり、あるいは政治の停滞で機動的に動けないようなことが仮に起きたときに、それに対して、当然マーケットが、ひょっとしたらこれは債務超過になるかもしれないと思ったりする。次の四半期は危ないとかいうことになる、パニックが起きて、そこで結果的に資金ショートが起きる。資金ショートというのは物理的現象ですからね。

伊藤 これが起きたら、東京電力にとどまらないでしょうね。ほかの電力会社もばたばた来ますし、銀行にも来ますね。

富山 来ますね。でも、電力債というのは、暗黙のうちにJGB(国債)に近い位置づけでした。もともと一般担保付社債という考え方自体が国債っぽい。電力債の一般担保とは何かというと、電気料金収入です。ということは、税金みたいなもので、日本国民の支払い能力を担保に入れている。だから、国債と本質は一緒です。

伊藤 極端なことを言えば、いま、東京電力の社債を国債に変えて薄めてしまったほうがいいかもしれないですね。

富山 実態はそうなっている。交付国債で引き受けているわけだから、実際は全くおっしゃるとおりなのです。だったら大丈夫だといっても、支援機構が迅速に増資していくというオペレーションが、何らかの形でつまずいたり、あるいは、為替の動きやマーケット側で起きているスピード感についていけないとか、別の外部要因で東京電力の財務内容が急激に悪化するような場合に、事故ってしまう可能性があります。

伊藤 政治リスクもあるでしょうね。

富山 ある意味で長銀の末期もそういう事故のようなことがありましたね。政治ががんじが

らめで動けなくなっているところがあり、そういったリスクから、バタバタと連鎖が起きる。だからここは政策的に腹をくくり、いったんこういうスキームでオペレーションを始めてしまったら、そこは断固このオペレーションでいくと決める。私的整理的な枠組みの中で、破綻を未然に防ぐようにお金を潤沢に入れていくようにしないと、非常に怖いことになります。

伊藤 支援機構にお金を入れるためには、国会で法律を通さなければならぬわけですから、機動性などはかなり厳しいでしょうね。

富山 ええ。そこは潤沢に、少なくとも交付国債や政府保証枠は用意しておかないといけないですね。産業再生機構は10兆円あったわけです。いま、支援機構は交付国債が2兆円で、少なくとも1年ぐらいいは絶対大丈夫です。政府保証枠も2兆円あります。常にバッファを持ち、腹をくくってやらないといけない。

伊藤 時間はもらったけれど、リスクを抱えたということにもなりかねませんね。

富山 潜在的リスクは抱えています。でも、それは結局、国が実質的には背負っている。国がもうある種の介入をしてしまっているわけですから、こういうときに中途半端な構えをするのが一番危険です。腹をくくって徹底的にやらないといけない。最終処理スキームに移行するときも、クリアにやらなくてはだめです。だから現実には引張られてはいけないのです。

アクセスチャージは新規参入に有利に

伊藤 将来の電力改革のあるべき方向を決めて、それに合わせて東京電力の問題に対応していくというように考えてみた場合、富山さんはまず何を指摘されますか。

富山 エネルギー政策の問題には必ず出てくるのですが、いまの枠組みの中で拙速に発送電分離に偏った議論をするのは非生産的です。も

う一回しっかりした市場制度改革の議論をするべきです。

伊藤 エネルギー政策について見ると、2年間は何も動かせないということですね。

富山 現実に、市場制度の大改革をやろうと思うと、おそらく2年ぐらいはかかりますよ。簡単ではないですからね。

伊藤 通信の場合には、いわゆる第三者の事業者がアクセスの権利を持つことで、ある程度早くできた。電力の場合、難しいのはどこですか。

富山 本質的なポイントですね。通信の場合には、発電という機能はないので、もともとNTTが持っていた基幹網に対するアクセスです。しかし、電力の場合には、発電側からのアクセス、すなわち電力の卸売自由化の問題もあれば、受電側からのアクセス、すなわち電力の小売自由化の問題もある。しかも売り手と買い手が双方向的に入れ替わる場合もある。そうすると、巨大なサンクコストの上に乗っている水力発電所、原子力発電所や送配電網を持つ事業者に、競争排除的な行為をさせないようにしようという議論になっていくのだと思うのです。問題は、発送電分離の議論というよりは、むしろ送配電網に対するアクセスチャージ（卸売価格や託送料金）や卸売電力の買取義務に代表される、競争条件の実質的な公平化の議論なのです。

伊藤 欧州はそれに近いですね。

富山 ここは市場の制度設計のすごく難しいところで、たとえば、そのときにアクセスチャージをどういう料金にするのか。フルコスト方式か、長期限界費用か、短期限界費用か、という議論がここから始まる。限界費用に寄せれば寄せるほど新規参入組が有利になる。しかし、レガシーキャリアのほうはフルコストでやってくれという。通信でずっとやっているのと同じ綱引きが、電力でもたぶんこれから始まることになる。一般に言われている発送電分離とは違う次元の問題ですが、料金体系の自由化・柔軟

化も含めて、このような価格メカニズムを軸にした競争条件の議論のほうが大事だと思います。発送電分離の議論は、世の中の的にはわかりやすいため、過大に評価されている。

伊藤 経営的に分けてしまうというところが強調され、利用されているわけですね。

富山 そうです。要は、東京電力なり、電力会社の中で、発電会社と送電会社を、少なくとも会社として分離してもらって、この間をアームズレングス³でやってくれればいいだけの話です。でも、世の中の人たぶんそういうイメージは持っていないくて、電力会社が第三者にバンバン発電所を売るようなことで世界が変わると考えているのだと思うのです。それはそれで結構なのですが、競争やイノベーションの活性化には直結しない。競争市場設計上はあまり本質的な問題ではないのです。本質的な問題は、競争条件を実質的に公平化し、市場メカニズムが効率的に働くようにする議論です。

伊藤 送配電網はいずれにしても独占的にならざるを得ないから、それをどう規制するかとか、競争政策がないといけないですね。

富山 そうですね。「光の道」のときのように、送配電網を単に公共財にして、非利益団体に独占的に持たせて、安く使おうという議論も行われている。しかし、よく考えると、結局、巨大な公企業体をもう一度つくるという話になってしまい、実は時代逆行なのですね。それで効率のいい送配電会社ができるとは思えない。必要なことは、事実上独占的な構造になっている送配電会社に対するアクセスチャージを、できるだけ新規参入者に有利にすることなのです。似た側面のある水力発電所や原子力発電所にも、何らかの工夫が必要でしょう。今回明らかになった、事故発生時の巨大なリスクの問題も考えると、原子力発電所などは公共財化して競争領域から外していった方がいいのかもしれませんが、とにかくアメリカの通信は、この辺りの競争条

件のデザインで成功したと思います。

伊藤 要するに、価格メカニズムでコントロールするということですね。

富山 こちらのほうが、市場経済の議論としては本質的です。

送配電網設備投資に対するインセンティブをどうつけるか

伊藤 もしそれをやるとすると、どこがコントロールするのですか。これまでは経済産業省でしたけどね。

富山 通信のケースでは郵政省(現総務省)がやっていたわけですが、郵政省はある意味で形式的に公平なやり方でした。これに対しアメリカの場合には、思い切り新規参入者に有利な競争条件(アクセスチャージ、接続義務)にしてしまったわけです。そうすると、いわゆるドンガラ(外枠だけ)の通信網を持っている会社というのはあまり儲からないわけですね。だから、AT&T(旧ベル)はさえない会社になってしまったわけですが、そのおかげで、通信網の上に乗ってやっている付加価値サービス、インターネット系のサービスへの参入のハードルがすごく下がったし、そういう産業が発達したわけですね。

これは産業政策の考え方の違いだと思うのですが、アメリカではそうやって機器メーカーとか、サービスやベンダーの側でイノベーションが起き、アメリカの通信産業は世界中で金儲けできるようになった。ベビーベル(地域電話会社)がいくら逆立ちしても、アメリカでしか収益が上がらない。ところが、アップルは世界中から富を持ってこられたわけです。通信基盤網というのを、カネとモノさえあれば何とかなるというのではなくて、知恵を使って儲ける方向に誘導していったわけですね。

伊藤 小売りのところも発電のところも、新規参入に有利な料金体系になるようにコントロー

ルすると、結果的に電力会社自身を含めて、産業再編に相当大きく影響するということですね。

富山 むしろ、そのほうが本質的な議論ですね。

伊藤 その場合、インフラ整備をどうするかが問題になりますね。電力網がぼろぼろになってしまっただけでは困ります。

富山 送配電網の老朽化の問題は、送配電網を事実上持っている9電力会社という、レガシーキャリアから見て、設備投資をするインセンティブをどうつけるかの問題でしょうね。

伊藤 価格をコントロールということは、そういうインセンティブも同時につけてということになるのでしょうかね。

富山 そこはまさに価格デザインだろうと思うのです。効率的な送配電網に対する追加投資を続けることが、自分の利益になるような動機づけを与えておけばいいわけですからね。そういう意味では、通信のときの携帯網というのは、まさに直流に近い世界だった。でも、新規参入者が自分で投資をしたわけです。

伊藤 メリットがあったわけですね。そういった人たちが投資をするように動機づけておけばいい。ペイするとわかればやるでしょうね。

イノベーションの可能性をつぶさないマーケットデザインを

伊藤 東京電力は2年後ぐらいにいろいろな整理や改革を行うわけですが、その前に始めることもできますよね。

富山 制度上は始められますよ。法的整理に入っているわけではないのですから、それによって東京電力の独占によるレントが減ったとしても、結果的には国の補てんが増えるだけの話です。要は独占のレントは見えない料金で、国民経済的にはどっちがよいかという話なのです。

伊藤 長期的にどっちがよいかですね。

富山 イノベーションという観点からみると、

単刀直入に税金で東京電力の穴を埋めたほうがよい。独占のレントが減ってイノベーションを促したほうが、長期的には成長にプラスだからと割り切ってしまうほうがいいと思います。ここで、よく考えなければいけないのは、これから起きるいろいろなイノベーションは、いま考えているのと全く違う世界になるということです。通信のときも全然予測が当たっていません。大事なことは、いろいろなイノベーションが起き得る自由度をマーケットデザインの中に組み込んでおくことであって、何かに決めることではない。だから、「1000 万戸に太陽光発電を」といった議論ではない。そんなものはマーケットに決めさせればいいだけの話です。

伊藤 いまのような方向で買い取り制度を議論することは、あまり意味がないわけですね。

富山 短期的に単にエネルギー効率だけ考えれば、ベース電力としてそこに入ってこれそうなプレーヤーというのは、天然ガス、コジェネレーション⁴ 関係です。自由化した瞬間から、たぶん分散発電をたくさん始めますよ。東京湾岸は天然ガスやコジェネの最新型発電所だらけになるのではないのでしょうか。

伊藤 需要地が近いですからね。

富山 この数年間で、あるいは今後 5 年から 10 年で、たぶん飛躍的に技術革新が起きる。それを前提にマーケットデザインを考えることは、結構知恵が要る。「こういう形だ」と決め込むよりは、いろいろなイノベーションや自由の選択肢を持っている連中が、電力、あるいはエネルギーをつくる、運ぶということに関して、どうやったら入ってこられるかであり、これが一番大事です。太陽光に決め込むことだけが答えではないと思います。

太陽光にしても、まだまだどんなイノベーションが出てくるかわからない。10 年もすると、信じられないぐらい全体の技術が変わってしまうかもしれない。太陽光の電力交換効率も、何

か一つブレークスルーがあったら、桁違いに高くなる可能性がある。私も 20 年前から通信に関わっていますが、いまから考えたら、20 年前の議論は本当にイタいんです。伝送速度とかコンピュータの処理速度とか、記憶媒体の安さとかの桁が、いまとは万の単位で違うのですから。

伊藤 ところで、日本は天然ガスを高い値段で買ってくるらしいですね。

富山 ええ。もともと、例のサハリン 2 のパイプラインの話があった。従来の議論で天然ガスというのは、ある種マージナルな位置づけにすぎなかったわけですが、そういう意味で言うと、まだいろいろな議論があって、ドミノ的にいろいろなイノベーションが起きていくと思います。要は、いろいろなことができる状況をつくるということが大事なのです。

伊藤 それは重要ですよ。残念ながら、世の中の議論はそこから随分外れている。原発は CO₂ にいいからやりましょうというのを、今度は、太陽光がいいからやりましょうという、まさにそういう話ですよ。

富山 イノベーションがあまり起きないようなフェーズであれば、統制経済 A から統制経済 B にいっても、未来予測可能だからいいのですが、これから 10~20 年の間に、エネルギーのつくり方や運び方において、イノベーションが起きることは間違いない。20 年前の通信の状況に近い。あのときもゴア副大統領(当時)が、「情報ハイウエー」とか、アメリカ中に光ファイバーをめぐるしてとか言っていたのですが、アメリカは実は ADSL とモバイルのほうが先行し、日本よりも光ファイバーは普及していない。

アメリカは、現実にはレッセフェールで成功したわけです。何か知らないけど、アップルも復活しちゃったし、グーグルは出てきたしということで、結局、マイクロソフト時代のフェーズからインターネット時代のフェーズへの乗り換えにみごとに成功した。つまり、アメリカか

らアメリカへのイノベーションの移行に成功したのです。グーグルの次のフェーズは、またアメリカになりそうな展開です。

エネルギーに関しては、願わくば日本でそういうイノベーションが起きればいいですね。エネルギー問題がシリアスだった日本こそ、イノベーションを起こすドライブが働くと思います。

伊藤 まだまだお伺いしたい点は尽きませんが、それはまたの機会ということにしたいと思います。本日は、福島第一原子力発電所事故後の東京電力の問題について、被害を受けた人々への損害賠償という視点を踏まえて、詳細なお話を伺うことができました。数多くの企業の再生に関わってこられた富山氏の視点は、今後の東京電力、そして日本の電力のあり方を構想していく上で、大変重要であると改めて感じました。貴重なお話をありがとうございました。

(2011年8月11日実施)

(注)

- 1 原子力損害による賠償を定めた原子力損害の賠償に関する法律(原賠法)に基づき、福島第一原子力発電所事故の損害賠償の指針を作るために、2011年4月に文部科学省に設置された審査会。
- 2 金融再生法に基づき経営が破綻ないし破綻直前の状況に陥った銀行に適応された特別措置。預金保険機構が全株式を強制的に取得して政府が選任した新経営陣を送り込み、資産の整理、リストラなどを実施した上で、受皿となる銀行へ譲渡し、民間銀行として再出発させることを目的としている。
- 3 親子会社間・関連会社間の取引を、特別扱いせず、公正な市場価格で行うこと。
- 4 熱電併給ともいう。ガスタービンやディーゼルエンジンで発電する一方、その排熱を利用して給湯・空調などの熱需要をまかなうなど、電気・熱・蒸気などを同時に発生させ、エネルギーを効率的に運用するシステムの一つ。

富山和彦(とやま・かずひこ)氏略歴

経営共創基盤(IGPI)代表取締役 CEO。東京大学法学部卒。1992年スタンフォード大学経営学修士(MBA)及び公共経営課程修了。(株)ボストンコンサルティンググループ、コーポレートディレクション代表取締役社長を経て、2003年(株)産業再生機構 代表取締役専務 業務執行最高責任者(COO)に就任。解散後の2007年にIGPIを設立、数多くの企業の経営改革や成長支援に携わり、現在に至る。財務省「財政投融资に関する基本問題検討会」委員、文部科学省科学技術・学術審議会基本計画特別委員会委員なども務める。主な著書に『プロフェッショナルコンサルティング』(共著)[2011]東洋経済新報社、『挫折力』[2011]PHP 研究所、『カイシャ維新 変革期の資本主義の教科書』[2010]朝日新聞出版、『会社は頭から腐る』[2007]ダイヤモンド社、『指一本の執念が勝負を決める』[2007]ファーストプレス、等多数。

本誌に関するご感想・ご意見をお寄せください。

E-mail : info@nira.or.jp

公益財団法人 総合研究開発機構
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階
TEL:03-5448-1735 / FAX:03-5448-1743
URL: <http://www.nira.or.jp/index.html>

©総合研究開発機構 2011 2011年9月15日発行