

# G-SEC 危機対応緊急フォーラム特集

## Newsletter

No. 27 2011.8.1



### G-SEC危機対応緊急フォーラム

東日本大震災による深刻な問題を、さまざまな分野の専門家による情報をもとに集中的にディスカッションしていきます。危機対応の観点から、4月より集中的に開催しています。

- 第8回 東日本大震災と日本の電力市場整備 八田達夫 (大阪大学招聘教授)
- 第9回 東日本大震災後の日本経済の行方 竹内淳一郎 (公益社団法人日本経済研究センター主任研究員)
- 第10回 東日本大震災にみるValue of Tokyo 久保隆行 (森記念財団都市戦略研究所主任研究員)
- 第11回 震災復興におけるNPO/NGO活動の現状 藤沢 烈 (RCF災害支援チーム代表)  
東日本大震災復興支援に向けて 大久保和孝 (新日本有限責任監査法人CSR担当パートナー)
- 第12回 法政策学的観点から見た震災復興後の法制度設計  
田村次朗 (慶應義塾大学G-SEC副所長、法学部教授)・隅田浩司 (東京富士大学経営学部准教授)

## 東日本大震災と日本の電力市場整備——発送電分離の効果

八田達夫 (大阪大学招聘教授)

今回の原発事故の主たる責任は、東電にある。原発はもともと国が直接経営する予定であったが、電力会社は自ら望んで原発経営を始めた。その後も、電力会社は、原発を止める選択肢は与えられていたのに、リスク覚悟で原発を選択してきたからである。

国にも責任がある。それは、原子力政策におけるガバナンスを、専門家を含む利害関係者に任せ、その結果、原子力政策が電力会社の言いなりになるのを放置してきたことである。

東電と国の両方に責任がある以上、賠償は、まずは東電の株主と債権者が負担し、それで足りない分は国民が税または国債によって負担すべきだ。これは事前に決められたルールでもある。

ところが、現在の政府のスキームでは、他の地域の電力会社にも、電力料金に上乗せする形で負担してもらうことになっている。しかし、さまざまなエネルギーのうち、電力の価格だけが高くなれば、需要家はガスや石炭を不必要により多く使うようになる。これは、資源配分を歪めてしまう。東電の株主と債権者で負担できない分の賠償額は、国民が、料金値上げによってではなく、税または国債で負担すれば、この非効率を防ぐことができる。すなわち、ルール通りにすべきだ。

東電が損害賠償を負担する原資は、資産の売却によって得られる。資産を

高い値段で売却できれば、それだけ国民負担は少なくなる。東電の資産のうち企業に売却しやすいものは原発以外の発電所である。それらの発電所を売却し、残った送電線と原発を国が買い取ると、国営の(あるいは半官半民の)送電会社が発足し、自動的に「発送電分離」が実現する。東電の場合は、いまや発送電分離は必然なのである。



発送電分離の第1の効果は、電力自由化を可能にすることである。

コンピュータの発達によって、多くの発電所と需要家との間の需給の調整ができるようになり、これによって発電所間で競争させることができるようになった。これが電力の自由化である。

電力自由化のメリットは、まず、競争の促進による電力料金の低下である。つぎに、停電の防止である。現状の発送電一貫体制には、逼迫時に需要家が節電をするインセンティブを与えないという弱点がある。それに対して、自由化体制の下では、逼迫時に、「Real Time市場」や「前日取引市場」等の市場における価格が高騰し、すべての大口需要家に需要量を抑えるインセンティブが強く働く。これらのメリットのため、諸外国が自由化を推進してきた。

発送電分離の第2の効果は、電力会社と政治との癒着を減らすことである。



発電事業における新規参入の拡大は、日本の電力会社がこれまで維持してきた発電事業の実質的地域独占とそれに伴う利権の放棄をもたらす。

電力会社は、このような事態が起きることを防ぐため、新規参入者を阻止する手段として、「原発は安い」という“原発ストーリー”を作った。その上で、地域独占によって支えられた政治力と、規制料金を原資とした資金力によって、政・官・学・メディア・労組を黙らせ、この“原発ストーリー”を、力尽くで世間に受け入れさせてきた。

すなわち、電力会社は、地域独占に由来する政治力を用いて、原発関連の情報操作を行なうことによって、地域独占体を維持してきたのである。

東電管区で発送電分離が実現されれば、電力会社全体の政治力を削ぎ、政治との癒着解消の第一歩を踏み出すことができる。

癒着の解消によって、原発費用の包括的な開示は初めて可能になる。日本国民は、これによって原発の是非を冷静に議論できるようになるであろう。

(2011年6月6日)

# 東日本大震災後の日本経済の行方

竹内淳一郎（公益社団法人日本経済研究センター主任研究員）

東日本大震災前日の3月10日から3カ月後の6月10日にかけて、日経平均は約9%下落した。電力株が最も大きく値下がりし、銀行、保険、証券や不動産株が売られる一方で、エネルギー関連と建設など復興関連株が買われている。

今後の景気は、三つのフェーズに分かれると見られる。

フェーズⅠは、暑さが和らぐ9月ごろまでの「景気悪化局面」。供給（＝生産活動）面の制約が強く残り、家計を中心に、被災地以外でも支出が広く抑制される。フェーズⅡは、今年度後半から来年度初めの「景気の急回復局面」。復興予算が生まれ、供給制約が徐々に緩和されていくとともに、復興需要の本格化や輸出が増加に転じることで、景気は底入れし、成長率が一時的に高まる。フェーズⅢは、来年度後半までの「景気回復テンポの鈍化局面」。在庫復元や復興需要が一巡する下で、震災直後の生産低下に伴う所

得（収益や賃金）の悪化が需要に及んでくるため、回復テンポが鈍化する。

財政事情の悪化は言うまでもなく、かねて山積する日本経済の懸案事項は、復興に専心している間に、自然治癒されるわけではない。今回の震災を経て、中期的なエネルギー政策のあり方、東京一極集中の是正などの課題が加わった。まずは被災者支援、原発危機の収束が優先課題となるが、同時に復興後をも見据えて、各種施策を講じていかなければ、わが国は、将来、相応に厳しい社会が待ちかまえていることになる。

今にして思えば、分岐点は2006年にあった。賃金が上がり、それまで低落傾向にあった地価が上昇に転じ、日経平均も1万8000円に向かった。しかし、その時、「格差」の問題がクローズアップされ、事後的な平等を求めるような社会的風潮が醸成され、「SolveではなくHelp志向」の施策が実施されるようになった。



従来から、業界では「5重苦」が指摘されていた。①円高、②高い法人実効税率、③自由貿易協定参加の遅れ、④派遣労働の規制強化・重い法定福利厚生費・厳しい解雇権の制限、⑤環境規制の強化である。こうした事業環境の悪化を背景に、産業空洞化、つまり生産拠点の海外流出が急進している。

さらに、事業を行なう上でのリスクの一つである地震は、わが国が世界で最も高い。震災後には、こうした震災リスク（⇒拠点分散の必要性）、電力供給懸念と電力コスト高、場当たりの行政手法という新たなリスクが加わった。いまや日本企業は、「海外進出」から「海外脱出」へと向かっている。

（2011年6月20日）



## 東日本大震災にみる Value of Tokyo

——震災が首都東京の国際競争力にどのような影響を与えたのか

久保隆行（森記念財団都市戦略研究所主任研究員）

東京都に神奈川・埼玉・千葉を含めた東京圏は世界最大の都市圏である。国連の資料によれば、2007年の東京都市圏の人口は3568万人で世界一、2025年段階でも約3600万人で世界一を維持すると予測されている。経済面でも、東京都市圏は世界最大の国内総生産（GDP）を誇り、2025年段階でもその水準を維持すると予測されている。

今回の地震（東北地方太平洋沖地震）は、都内で最大震度5強、地震加速度は東京瑞江で最大200Galを記録してい

るが、直接的な被害は少なかった。また、首都高速道路の2地点で橋梁の一部が破損し通行止めとなったが、3月中に復旧を終えている。ライフラインについては、基本的には東京都内では特に被害はなかった。鉄道網の被害については、東京駅から30km圏でみると、当日には40%が復旧し、翌日には95%が復旧している。なお、今回の震災での「帰宅困難者」の数は正確には把握されていないが、国土交通省のアンケート調査によれば、オフィスワーカーの約80%はその日のうちに帰宅できたという結果が出ている。

森ビルが都心5区および臨海部にオフィスを構える主要4400社を対象に実

施したアンケート調査によると、震災後の東京オフィスのビジネス拠点としての重要度は「変わらない」とした企業が92%だった。

一方、福島第一原発事故の影響で、日本政府観光局（JNTO）によると、5月の訪日外客数は前年同月比50.4%減の35万8000人となっている。

東京でM7クラスの地震が今後30年以内に発生する確率は70%程度と推定されている。そこで、Mitigation（減災・被害抑止）、Preparedness（事前準備）、Response（応急対応）、Recovery（復旧・復興減災）というそれぞれの段階での東京の「危機対応インフラ」のポジショニングを整理してみ





ると、耐震設計基準や耐震性能などハードの面での強さや東京都のBCPなどの「強み」はあるものの、避難所の確保や木造密集市街地、災害危急対応スペースの確保などの「弱み」も明らか

になった。

近い将来起きることが予想されている東海地震や首都直下地震に備えて、都市基盤のさらなる強化が必要である。耐震性能、エネルギーインフラ、

安全街区、東京都版BCPなど、首都東京の危機対応インフラを盤石にすることが、Value of Tokyoのアップにつながる。(2011年6月27日)



震災3日後の3月14日に、仙台・東京・関西を中心とした全国各地のNPOネットワークとして「被災者をNPOとつないで支える合同プロジェクト」(通称「つなプロ」)が発足した。「つなプロ」は、これまで延べ400人のボランティアを宮城県に派遣し、600か所の避難所を、3月28日から3週にわたって巡回訪問し、避難所の実態把握のためのアセスメントを実施した。

「つなプロ」は現地の調査に徹した任意団体で、アセスメントによって判明したニーズや課題を、地域内での支援の取り組みや、介護、医療、障碍

## 震災復興におけるNPO/NGO活動の現状

藤沢 烈 (RCF災害支援チーム代表)

者・外国人・難病患者支援など専門性を持つNPOとマッチングすることで解決を進めている。600か所の避難所データは、富士通より無償提供されたクラウドシステムによって、提携NPO間で共有されている。

そもそもNPOの役割は、アセスメントや細かなニーズに対応するという点で重要であるが、これまでNPOはボランティアに活動を行ってきた。

一方、今回の東日本大震災においては、企業が支援していくという流れが、阪神・淡路大震災の時に比べても数十倍の規模で進んでいる。例えば、ユニクロやヤマト運輸は、人員含めて本業関連のサービスを被災地で行ない、緊急対応に直接的に無償で貢献している。また、ソフトバンクや楽天なども、本業を活かした情報提供・サービスを

実施している。さらに、コカコーラ、三菱商事等は、復興支援基金を設立し、公共施設・NPOに対して支援している。

このようにして、企業の支援金総額は数百億円規模に膨らんでいるが、必ずしもNPOにバランスよく資金が流れているとはいえない。それは、支援企業がNPOを把握しきれていないため過去の実績が大きいNPOだけに資金が集中投下されてしまうからである。

このような状況を改善するためのひとつの方法として「資金提供者・現地NPOマッチングスキーム」を考案することができる。被災地支援を行なう「資金提供者」(財団・行政・大手NPO)が中間組織に委託して、資金余力のない「現地NPO」をとりまとめて支援金を提供するスキームである。

(2011年7月4日)

## 東日本大震災復興支援に向けて

——企業として持続的な取り組みにしていくためには

大久保和孝 (新日本有限責任監査法人CSR担当パートナー)

東日本大震災がこれまでの震災復興と異なる点は、被災の広域と復興の長期化である。広域的な被害を受けているがゆえに、自治体を含む政府、日本赤十字社やNPOなどを含む市民、そして企業が一体となって復興に取り組まなくてはならない。その際に、企業は、戦略的な取り組みをしなければ復興支援は持続しない。

今回の震災では、広域にわたり、かつ地震と津波に加えて原発事故が起きている。したがって、企業は、どのようにして持続的に復興支援に取り組んでいくべきかという重大な問題に直面

している。

企業にとって大切なポイントは2点ある。一つは、災害復興支援を経営理念を軸に戦略化することである。タイムスパンを短期・中期・長期に分け、経営理念に基づいたCSR戦略方針をベースに考える必要がある。

もう一つは、単に慈善のために震災復興するというような短絡的な発想ではなく、復興支援を前向きな取り組みにすることである。従業員が、自社の経営理念やCSR方針を実践していくリアリティある活動として位置づけた活動により復興支援にかかわることで、



モチベーション向上につなげていく。世の中にいいことをするというだけではなく、取り組んだことが会社の価値をいかに高めていくのかという視点なくして、持続的な支援はない。その時に大事なのは、常にぶれない軸としての経営理念を明確にし、それをリアリティをもって実践するものとして震災復興を考えていくことである。

企業には能力やノウハウがある。し



かし、復興支援に際してできないこともたくさんある。一方で、NPOにはそれを補完していく役割がある。

企業が行なうべきことは、「①まずは被災地ニーズは何か」を的確に把握しながら、政府が取り組んでいるテーマを除き、「②企業にできることは何

か」を考える。その企業が持っている強みを活かす方法を認識すれば、そこで初めて「③やるべきことの決定」ができる。そして、それを実現するパートナーとしてNPOをどう選んで行くのか（「④支援先のNPOの選定」ということになる。

必ずしもいま被災地で名を馳せているNPOでなくてもいい。実際にその分野にノウハウのあるNPOを支援していく。しかも、大事なことは、3年から5年を目途として長期的・継続な支援していくことである。

(2011年7月4日)

## 法政策的観点から見た震災復興後の法制度設計

田村次郎 (慶應義塾大学G-SEC副所長・法学部教授)

隅田浩司 (東京富士大学経営学部准教授)

経済産業省は平成23年5月6日に、海江田万里経済産業大臣名で、水野明久中部電力社長宛てに文書で浜岡原発の停止を要請した。いわゆる「行政指導」である。行政指導は「助言」であり、中部電力がこれを拒否したとしても法的には処分に該当しない。浜岡原発停止は、法的には中部電力の自主判断による停止ということになる。

行政指導は民間が任意にこれに応じるものであり、行政指導に従わなかったとしても不利益を被るようなことがあってはならない。また法的には、行政指導は「非権力的な」行政活動で、相手方に義務を課すものではない。

一方で、行政指導は要請であり助言なので、行政活動には法律の根拠規定に基づく権限付与が必要だという法律の留保の原則は及ばない。したがって、行政指導について後から法的責任を追究することが難しくなる。さらに、行政指導は、法律上の根拠を要さないため、恣意的な濫用の危険性が常に伴う。そのため、行政指導に関しては、できるだけ抑制的に行なうことが行政側に求められていた。

日本では、行政は国民への行政サービス提供をしているので、現実の変化に迅速に対応するため、行政の裁量の余地を広く認めるべきという基本的な発想があり、通達行政や行政指導を容認してきた。また、行政の判断を尊重

する風潮もある。日本では優秀な官僚が行政を運営しているのめったに間違いを犯すものではない、むしろ行政は効率的に運営されているという行政の無謬性の考え方である。

行政指導のような事前規制は、「閉じた」社会に最適な規制手法だった。国際的な影響をいっさい受けず、多様性のない、国内だけで問題を処理できる仕組みに適していて、変化や技術革新のない状況や産業に対する政策としては効果があった。しかし、いまの日本において、果たしてそのような政策でいいのだろうか。また、事前規制の運営コストは大きく、事前規制を維持するだけの潤沢な財政基盤も必要となるので、もはやいまの日本には向かなくなっている。

いまや時代は変化し、日本型行政システムは制度疲労の状況に陥っている。そこで、事後調整型社会への転換が求められるが、そのために重要なのが、司法の在り方や司法の設計である。

また、事後調整を支えるためには質の高い社会資本 (social capital) が必要である。日本にその資質が備わっていることは、震災時の国民の冷静な対応、地域コミュニティ、ボランティア、



田村氏



隅田氏

民間企業の対応などから明らかである。

一方で、今回の震災では事前規制の弊害が露呈した。例えば、危機を想定しないルール設計 (機能不全、原子力、物資輸送など)、省庁間、利害関係者など既存の利害調整のみに依存したことによる歪んだ法制度設計、そして、ガラパゴス化する法規制・事前規制型行政システムなどである。

今回の災害復興を契機にして、日本は事後調整型社会への転換を図る必要がある。具体的には、規制緩和・中央から地方への権限委譲を伴う復興政策、海外資本導入の契機へ (透明性高いルール形成)、経済政策では国家資本主義ではなく競争政策へ転換である。そして、問題や紛争の前の状態に回復させることを主たる目的とする原状回復的発想 (Ex Post Approach) から、紛争解決、法改正や法の創設・廃止によって生じる社会や人々の行動の変化を視野に入れた創造的問題解決的発想 (Ex Ante Approach) への転換が必要とされている。

(2011年7月11日)