

総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会
電気料金審査専門小委員会 第3回火力電源入札ワーキンググループ

日時 平成25年11月7日（木）16：30～17：00

場所 経済産業省別館11階 1111共用会議室

1. 開会

○片岡電力市場整備課長

それでは定刻になりましたので、ただいまから総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 電気料金審査専門小委員会 第3回火力電源入札ワーキンググループを開催いたします。

委員の皆様におかれましては、本日はご多忙のところご出席いただきまして、まことにありがとうございます。

それでは、以降の議事進行は山内座長にお願いしたいと存じます。よろしくお願いします。

2. 議事

（1）東京電力（株）による火力電源入札を踏まえた今後の入札制度のあり方について

○山内座長

それでは早速ですが、議事に入りたいと思います。

本日は、事務局から提出されている東京電力株式会社による火力電源入札を踏まえた今後の入札制度のあり方についてということで、ご議論願いたいと思います。

早速ですが、事務局から資料の説明をお願いいたします。

○片岡電力市場整備課長

それでは資料の3をごらんいただければと思います。

今、座長からありましたとおり、東電の入札を今回初めてやってみたわけですが、それを踏まえまして、制度の見直しを行ってはどうかという点がありますので、それをお諮りしたいということでもあります。

具体的には1点だけでありまして、上限価格を公表するか否かという論点であります。

まず資料のほうを1枚めくっていただきますと、入札の経緯が書いてございます。東京電力におきましては、火力の260万キロワットの募集を行いました。募集内容はそこに書いてあるとおりでありまして、上限価格は9.53円ということで、公表した上で入札を行っております。

実施のスケジュールですけれども、昨年の11月から意見の募集を始めまして、このワーキングでは意見募集の結果、募集要項がこれでよいかどうかということについて12月14日にご議論いただき、了解を得ております。

それからそれを踏まえまして、その募集要項に基づき入札が実際に2月15日から募集が行われました。5月24日に締め切りがありまして、結果が判明した。その結果につきまして7月2日、7月30日、これはいずれも非公開でワーキングを開催しましたけれども、このワーキングで検討いただきまして、評価結果について了承いただいたということでもあります。今回、その議論の経緯におきまして得た論点ということでもあります。

2ページに行ってくださいますと、落札者につきましては、260万キロワットの募集に対して3社68万キロワットの落札があったということで、ここに書いてありますとおり中部、新日鐵住金、それから電源開発の3社であります。東京電力におきましては、募集の規模に達しなかったということも、これやはり事前に説明会に参加された企業を中心にアンケート調査を行っております。そのアンケート結果につきましては、7月30日のこのワーキングにおきまして報告を受けております。

その際、概要ですけれども、応札断念に至った主要なハードル、1の①ですけれども、検討期間の不足と上限価格の水準の2点が言われておりました。

それから今後も次回以降の募集に向けて検討いただくとした場合に、要望がありますかというふうに聞いたところ、主に以下の3点ということで、上限価格が低過ぎたので入れなかったということで引き上げてほしい。それから十分な検討期間を確保してほしい。その他、応札以降の金利の変動を考慮してほしい、などの入札条件を見直してほしい。こうした論点が上がったわけがあります。

このような上限価格の引き上げでありますとか、検討期間の確保でありますとか、そういう課題につきましては、現行のルールのもとで入札の実施会社、次回あるとすれば東京電力は検討すべきものだというふうに思います。

これ以外に、このワーキングの場において、委員の方々から募集規模に満たなかったことを踏まえまして、再募集をするのであれば、いかに競争を働かせるかということでご意見をいただいております。具体的には、下線を引いておりますけれども、募集規模を絞ってみるということでもありますとか、あるいは上限価格を国の入札制度と同様に非公開とすることなどを検討してはどうかというご意見をいただいております。募集規模を絞るという前者につきましては、上のほうに書いています上限価格の引き上げと同じように、東京電力において入札の条件として検討すべきものであるということだと思いますけれども、後者の上限価格を公表するかしらないかというこ

とにつきましては、入札のガイドラインでありますとか、あるいは省令であります電気事業法施行規則のルールに基づいて東電が行っておりますので、そのルールを見直さなければ実施が困難であるということでもあります。

したがって、後ほどご提案させていただきます内容につきまして、行政としてはそのように見直したいというふうに思っておりますけれども、委員のご意見を参考にいたしたく、本日、ご議論いただきたいということでもあります。

3ページでありますけれども、現行のガイドライン上は、入札の実施会社が自社応札する場合は、上限価格を公表することは要しない。当然、自社応札すると自社の価格が上限価格になりますので、それを知らしめてしまうということで、公表を要しないということが、下の指針にもありますけれども書いてございます。

他方で、入札実施会社が自社応札しない場合というのは明示されておられませんけれども、これは従来の入札もそうでしたが、東京電力の今回のケースにおきましては、9.53円という形で上限額の公表を行ったところでもあります。

一般論でありますけれども、入札において募集量と比較して十分な量の応募が見込まれるという場合には、公表を行うことで上限価格を下回る価格帯での入札を促す。それで競争が促進されるという効果が期待できると考えております。

他方で、募集量に比較して応募が少ないという場合、競争が働かないという場合には、公表することによりまして、その上限価格に入札価格が限りなく近づくという負の効果を持つことになるのではないかと考えております。

この入札制度あるいはガイドラインの目的が、電気の安定供給と電気料金の一層の適正な原価の形成を促すということですので、こうした入札実施会社が自社応札しない場合、それにおける上限のあり方、上限価格の公表のあり方をどのように考えるべきかという論点があります。

1枚飛んでいただきまして5ページであります。

かつて、ちょっと古いですが、1999年に、発注者責任研究懇談会中間とりまとめが出ております。これ、公共工事を実施する官庁の研究会でありまして、そこで上のように整理されております。

具体的には、競争性、競争が十分に働く場合と働かない場合というふうに分けをしております。その両ケースで上限価格を公表する場合、しない場合、それぞれについてどういうメリット、デメリットがあるかということでもあります。競争が十分に働く場合、上の欄ですけれども、その場合であれば事前に公表しても、それから公表しなくても、どちらにしても競争により価格

は定まってくるということで、競争による値段づけがされるということでもあります。

他方で、競争が不十分な場合、これはちょっと真ん中を飛ばしていただいて、左右で見ていただきますと、事前公表がない場合、この場合、当然、上限価格がわからないので上限価格よりも上の人ばかりになってしまうというリスクは当然ありますけれども、いずれにしても上限以上だと落札されないので、上限価格を上限として価格は定まるということでもあります。誰もいなければ定まらないということですので、誰かいれば定まる。他方で、事前公表ありの場合ですけれども、競争が不十分であれば右下の欄ですけれども、価格は上限価格に限りなく近づくおそれがあるというふうに整理されております。

こう考えますと、競争が不十分な場合には、公表しないほうが望ましいというふうに考えられますけれども、真ん中のところにありますように、公表しない場合、上限価格を探ろうとする不正が発生する。もしそれでその場合にその上限価格が何らかの形で漏れてしまえば、価格が上限価格に限りなく近づく、つまり右と同じになってしまう。そういう課題があるということでもあります。

以上のような整理を踏まえますと、下のほうの事務局の案でございますけれども、入札実施会社が自社応札しない場合、今回の東電のようなケースですけれども、そういう場合には入札を実施する会社、今回でいえば東電が、上限価格を公表するかしないかということを選択できるというふうにしてはどうかということでもあります。即ち競争が十分に働くか働かないかということは、あらかじめ一意に決まるわけじゃないので、そのときの状況に応じて、入札実施会社が判断することにしてはどうかということでもあります。

その場合の懸念点といいますと、他方で、というところですが、価格の漏えいによる弊害が懸念される。特に、入札実施会社が自社応札しないということではありますけれども、入札実施会社の例えば火力部門なりが他社と提携して入札を実施するといった場合には、その入札を実施する部門は、これは小売部門、つまり電気を調達する部門ですので、その小売部門と火力部門の間でもし価格の漏えいがされていけば、そういった火力部門と組めば価格がわかってしまうんじゃないかということで、そういう漏えいが懸念されるという問題があります。

したがって、入札実施会社の入札実施部門、これは基本的には小売部門になると思いますけれども、その入札実施部門と火力部門の間の情報遮断の実効性や適切性、こうしたものをこのワーキンググループにおきまして意見募集後の募集要綱案の審議に当たり、その点を厳格に審査した上で、それがきちんと守られているということであれば公表しない、事前公表なしということで、入札することを認めるというふうにしてはどうかというご提案でございます。

私からは以上です。

○山内座長

どうもありがとうございました。

今、ご説明がありましたように、東京電力の入札を行ったわけですが、十分な発電量が得られなかったということで、その入札制度を改革する議論をしていただきました。

それで、基本的には入札を行う東京電力さんの考え方によって、入札のやり方といいますか、内容を変えるということなんです、そのうちの一点、上限価格の公表については、これはガイドラインにかかわることだということで、皆さんのご意見を伺って、方向性を出してはどうかと、これがきょうの論点です。

これにつきまして、皆さん、事前にもいろいろ説明をしていただいて、ご意見を伺っていると思いますけれども、改めてまたここで少し議論してみたいと思います。何かご意見ございますでしょうか。

○松村委員

まず確認です。例えば今回の東電の場合には、この上限価格だけでなく、様々な条項も含めて、こういう形でやりたいという提案があり、それがフェアかどうかを委員会で見て、それで問題ないと判断したわけです。仮に今後ルールを変えた後、今回は上限価格を出さないことにしたという提案が出てきて、それも含めて委員会で審査して、確かにその選択が妥当であると確認することになる。この理解でいいでしょうか。あるいはこの点に関しては、上限価格を公表するか否かの適否に関しては一切議論しないで、100%提案者に任せる、提案者に裁量があると整理するのでしょうか。

○片岡電力市場整備課長

それは妥当性について判断するということだと思います。

つまり、このワーキンググループは、この論点だけじゃなくて、実際に競争が働くようなものになっているかどうかを確認する場ですので、そういう申請といいますか、チェックしてほしいという申請が出てくれば、それをこれ以外のことも含めて見ていくということになります。

○山内座長

どうでしょう。

○松村委員

わかりました。それから、もう一点確認したい。入札実施会社が自社応札しない場合には同社が上限価格を公表するか否かを選択できるとする点に関して、異議はないのですが、自社応札する場合には、先の説明からすると多分しないのが原則なのですね。しかし、文言は「公表を要しない」と書いてある。私の日本語の感覚の問題では、「公表を要しない」と言われたら、公表

する必要はない、でも公表してはいけないと書いてはいない。もともと選択可能と書いてあるのかとずっと思っていたのです。

今回の議論からするとこれは私の誤認で、自社応札する場合には公表しないのが原則との整理のようです。そういう理解でいいのか確認させてください。

もし全く同じだとするなら、最初から「自社応札する場合には」という文言を取れば済むこと。どちらも公表を要しないとすればいいのかと思ったのですが、この文言の場合には公表しないのが原則だということだとすれば、分けたほうがいいのかも。この点確認させてください。

○片岡電力市場整備課長

3ページの(8)の(a)と書いてある、指針のところに書いてありますけれども、確かにこの場合、要しないという書き方にはなっています。ただ実態論としましては、自社応札する以上、その価格を手のうちといいますか、みずから示すということは多分、普通に考えると想定されない。物すごく安く出して、ほかを排除したいというのであれば別かもしれませんが、普通はそういうことはないと思うので、要しないとなっています。

したがって、余り自社応札の場合に、みずから公表されることは多分、想定されないので、こういう書き方になっているということだと思います。

○山内座長

よろしいですか。そのほかにいかがでしょう。

○小山委員

ありがとうございます。

私もこの事務局のご提案で基本的に問題は無いのではないかと考えているのですが、5ページの事務局案の下の方の丸で、この情報遮断の実効性・適切性を、厳格に審査することとしてはどうか、とあります。これもそのとおりだと思うのですが、このワーキンググループにおいて、具体的にどのように実効性・適切性を厳格に審査するのか、何か今の時点でこういう感じでやるみたいな、そういうアイデアとかイメージみたいなものは、既にお持ちなんですか。

○山内座長

それはいかがですか。

○片岡電力市場整備課長

まだこれからの面はあると思いますし、出てくるような内容が実際どうなのかということを見ただけということだと思いますけれども、基本的には価格が漏えいされないようにどうする

かということなのだと思うんです。

例えば官公庁の入札であれば、入札の担当者が作成したものは封をして開札までは、極論すればその上司も知らないことになっているというようなことになっていますし、電力の場合であれば、他方で恐らく入札の実施部門が火力部門に幾らぐらいでつくれるのかとか聞くことはあると思うんです。

多分、小売の部門が実際には幾らでつくれますかと聞き、他にはI P Pとか、ほかにもマーケット調査といいますか、聞いた上でつくるんだと思うんです。聞くことは構わないと思うんですが、聞いた上でそれをまたバックしてしまうと、それは完全に漏れたことになってしまうので、それはだめですよとか、あとはまさに皆さんご専門の方もいらっしゃるのであれですけれども、例えば役員会の中でどのレベルまでだったらよくて、どのレベルはだめだとか、例えば社長はみんな知っちゃうことになっちゃうんですけれども、さっきの官公庁の入札する例でいえば多分、社長は知らないということだと思うので、そのあたりを具体的にどうやっていくかということは、これから我々も勉強したいと思いますし、各社ご提案される際には、その辺、こういうふうにしっかりやりますということで、多分、ご提案されると思うので、それを見ていただきたいというふうに思います。

○山内座長

逆にこういうことについてご専門の方もいらっしゃると思うので、いろいろアイデアとか出していただければよろしいかと思うんですけれども、いかがですか。

○圓尾委員

すみません、証券界もいろいろ手を尽くしてはいるんですけれども、ちょくちょくインサイダーのニュースも出ていますので、何が実効的なのかとなかなか言いがたいんですけれども、ちょっと官公庁と違うと思うのは、やはり上限価格をどこに設定するかと、かなり大きな経営判断になるので、社長が知らないというわけにいかないと思うんです。

それは、我々がインサイダー情報を補正するときももちろんそうなんですけれども、ですから定石に当たるものは当然知っているという前提で、ただ、我々がよくやるのはメールを社内的に送ろうとしても送れないとか、物理的に電話もかけられないとか、内線を切ってしまうとかというような形で制約をかけるのはあります。

ただ、そうはいっても携帯電話で話をされてしまうと防ぎようがないとかという部分はあるんですけれども、今、これと言えるものはないんですけれども、証券界の中でインサイダー情報が漏えいしないように、部門間でウォールを立てているのは参考にはしていただける部分もあるかなとは思っています。

全般には、この上限価格を公表するかどうかというのを事業者が選択できるというのは、全面的に賛成です。

○山内座長

どうぞ。

○新川委員

上限価格の公表については、今の法制では、上限価格を決めたときにそれを公表しておけば、規則上設定されている入札に関する要件を充足して、特別な扱いになっているというたてつけになっているんですけれども、強制的に法律上の取り扱いを変えるほどの重要性が、上限価格の公表措置にあるのかと考えると、特に実質的な理由はないように思いましたので、上限価格を公表するかどうかは入札業者の意思に、決定に任せた上で、公表するかしないかによる、法律上の取り扱いの差異はなくすという方向性は妥当な方向ではないかというふうに考えております。

次に、上限価格を公表しない場合の最大の問題というのは、先ほど片岡課長のほうからもお話がありましたとおり、公共入札のときには予定価格を公表しない措置をとっているときに、それを漏えいする行為は罰則の適用対象となり得るところ、民間入札についてはそういった規制はないわけなんですけれども、競争の公正性を害するという点、特に今回の東電さんみたいな大型の火力発電入札、しかも税金もかなり投入されている会社でもございますので、懸念点は公共入札と類似する面があると思います。

したがって、公表しないときには、漏えいされないための措置をきっちりとってもらおうというところが担保されていることを確認するということが重要だと思っています。具体的にどういう措置をとるかというのは、会社の事業形態によってかなり変わってくると思ひまして、例えば東電のようにカンパニー制をとっているところにつきましては、事業部ごとにカンパニーという完全に分離した、社内分社が行われていますので、カンパニー制等の分社体制をとっていない会社と比べれば、遮断措置はとりやすい状態にあると思います。そうではない会社につきましては、個別の事情に応じて、どういう遮断措置が適切なのかを考えて判断するということになっていくのではないかと思うところです。

具体的に我々法律事務所も、ファイアウォールを引いてやる案件というのはあるんですけれども、基本的に注意しているのは、情報へのアクセス制限で、電子文書の配付先の制限をかけるということ、それから紙媒体の管理・廃棄方法、先ほどおっしゃったとおり一定のものは封入して関係者以外見られないといった措置をとっております。

そういった幾つかの観点がありますので、管理ルールをきちんと立ててもらって、それを周知させて、実行してもらった体制が整っているかどうかの審査を委員会が必要があれば行うというこ

とになるんじゃないかと思います。

最終的な意思決定の段階では社長のところにも上がってきて、その方がみんな知るところになるのではないかという懸念は確かにあるんですが、そこも会社のガバナンス体制によって変わってくるのだと思いますので、要は上限価格という他の入札者が知らない情報を東電さんが他と共同で入札されるようなケースにおいて、東電さんに限られませんが、特定の入札者だけが知って他よりも競争上優位な立場に立っている状態になっていないかどうかという実質面の審査をちゃんと、懸念が解消されるような措置がとられているかを個別案件ごとに見ていくということになるというふうに思っているところです。

したがって、上限価格の公表をするか否かを会社の決定に任せるというふうにしても、それによって生まれる懸念点とかのダウンサイドの面は、他の方法で手当てし得るのではないかと思いますので、結論としてはそういった方向で、ガイドラインを変えることでよろしいんじゃないかなと思っておるところです。

○山内座長

どうぞ。

○小山委員

先ほど私がお質問させていただいた後、課長からもご回答をいただき、またその後の皆さんのご意見を伺っていて、思ったのですけれども、ようするに情報遮断にかかわるルールとか制度がきちんとしているかどうかということを審査するということなのかと思います。

そのルールや制度ができた後に、本当にそれが実践されているのかとか、本当にインプリメントされているのかというのは、外部の者からなかなかやっぱりわからないので、適切性・実効性というこの文言なんですけれども、その制度とかルールがきちんできているかどうかを厳正に審査するという内容なのではないかと私は理解したのですけれども、それでよろしいのでしょうか。

○山内座長

皆さん、いかがですか。そういう方向だと思いますけれども。ほかの分野で、情報通信なんか情報遮断をやっているんですけれども、その場合には行為規制をかけるという形でのおっしゃるようなルールをしっかりとつくるところですよ。それで、それに何か問題あり、それに対して違反があったときには、それ全部を強制的に監視できないので、何らかの形の内部告発であったり外部からの告発であったり、それでやるわけなんですけれども、まずはルールをつくるところだというふうに思います。

どうぞ。

○木村委員

私もこの公表するか否かというのは選択制には賛成でございます。それで、資料にあります「情報遮断の実効性・適切性の厳格な審査」について、体制についての審査は可能と考えますが、運用状況についての審査は、このワーキンググループでは限界があるかなと思います。

ただ、入札に際しては、審査する内容は、情報遮断の実効性・適切性は例としてあげていただいているのだと考えました。それは、提携内容により、応札側のインセンティブが変わるので、情報遮断だけが重要なのか、ほかに検討すべき論点は無いのかそれをどう検討するのが有効か十分に勘案して審査されるものだと思うからです。

開示することのデメリットやリスクは、許容可能な範囲まで補正し得る内容と考えます。

○山内座長

ありがとうございます。そのほか、どうぞ、細田委員。

○細田委員

私も基本的に、東京電力に選択させるというのが適当ではないかなというふうに思うわけですが、もともとこの資料で発注者責任研究懇談会のとりまとめがあるんですが、何で予定価格を公表するようになったかということですが、幾つか理由はあると思うんですが、その一つとしてある程度十分競争が確保できる場合に、むしろその場合の問題点というのは、公表しない場合に不正が行われる可能性、予定価格の漏えい、よくというか、たまに見受けられる話です。それを完全に防ぐために、公表してしまうということです。

今回、逆に公表しない余地を残すということは、逆にその不正といいますか漏えい、そういうリスクを若干背負うことになるわけです。

ではその背負うことによって何をしようとするのかということ、恐らく今回の趣旨からいうと、多くの参加者、なるべく多く参加してほしいということだと思うんです。その場合、恐らく参加する者にとっては当然、上限価格がどの辺でおさまるかということが、非常に利害関係があるわけで、そのときに発注者としてかなり参加が見込まれるのか見込まれないのか、そういうことによって、どちらのほうより適正といいますか、水準におさまるだろう。そのときのある意味で情勢判断というか、それによって公表したほうがいいのかという判断もあり得るでしょうし、公表しないほうがいいのかという判断もあり得ると思うんです。

だからそういう意味で、これはどちらかにするという形でなくて選択させるということですので、そういう柔軟性があるという意味でも、いいやり方ではないかなというふうに、私は思います。

○山内座長

ありがとうございます。そのほかにご意見いかがでしょうか。

特によろしいでしょうか。

それでは、今、皆さんのご意見を伺って、やはり方向性としては、この5ページにある事務局案の方向についてご同意いただいたというふうに理解していますが、2つ目の丸のところで、この情報の遮断です。これについて厳格にやる、まずはそのルールをつくる、こういうところから入るべきだと、こういうご理解だというふうに思います。

それでは事務局には、そのような方向でガイドラインの改正をしていただくようお願いしたいというふうに思います。

それでは、議論は以上ですが何か、あるいは事務局のほうから何か。

○片岡電力市場整備課長

今、ご指摘いただきましたので、まさに1回目の審査をするのはこの意見募集の後、「この募集要項でよろしいですか」というのが出てくるわけなので、そのタイミングで、どういう体制とかどういうルールで情報遮断するかという、そのあたりを見ていただくということだと思います。

さっき社長が見ちゃいかんかどうかというのは、やや言い過ぎたかもしれないけれども、訂正しますというか、それはまだこれからの議論ということでご議論いただければと思います。

例えば予算はあるけれども実際には知らないとか、いろいろバリエーションがあるかもしれないので、それはまたご議論いただければと思います。

実際に、では適切に行われたかどうかというのは、さっき木村委員からおっしゃいましたけれども、実際、落札予定者が決まったときに、もう一度見ていただくわけでありまして、その際に、今回もいろいろアライアンスの場合にはどういう分担になっているとか、詳細を見ていただきましたので、そのあたりで、もしおかしいことがあれば見ていただくということではできのかなというふうに考えております。

いただいたご指摘を踏まえまして、今回、そういう意味では選択制にできるということを省令及びガイドラインの改正を行いたいと思います。

次回ですけれども、これはまた実際の入札が行われないと集まらない仕組みなので、次回またそういうことがあれば、またお集まりいただきたいと考えてございます。

以上です。

3. 閉会

○山内座長

それでは、これをもちまして第3回の火力電源入札ワーキンググループを閉会といたしたいと

思います。

本日は、お忙しいところどうもありがとうございました。

—了—

問い合わせ先

経済産業省資源エネルギー庁電力・ガス事業部電力市場整備課

電話：03-3501-1748

FAX：03-3580-8485