

電力市場における競争の在り方について

平成24年9月

公正取引委員会

目 次

第1	検討の趣旨	1
1	経緯	1
2	電力市場の変遷	1
3	電力市場自由化の意義	2
4	公正取引委員会のこれまでの取組について	2
5	公正取引委員会としての問題意識	3
第2	電力市場の現状と問題点	5
1	小売分野	5
2	発電・卸売分野	10
3	送配電分野	17
第3	電力市場における現状と問題点への対応についての競争政策上の考え方	24
1	基本的な考え方	24
2	事業者のインセンティブを踏まえた対応	26
3	独占的に提供される設備・サービスの利用条件の適正化の確保	28
4	インフラの整備	29
5	小売分野における交渉力格差の考慮	30
6	その他	31

第1 検討の趣旨

1 経緯

東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所における事故の発生により、我が国の電力供給システムについて活発な議論がなされるようになり、これまでも問題視されていたものの、改めて電力市場に十分な競争がないことについて関心が高まっている。需要家からも、ピーク時需要の縮減への取組や環境意識の高まりを通して、電力費用の節減のみならず、再生可能エネルギーの活用といった今後の電気事業の在り方に関わる問題に大きな関心が寄せられ、政府内において検討が進められている。

今般、行政刷新会議の下の「規制・制度改革に関する分科会」におけるエネルギー分野の規制・制度改革に関する検討の結果を踏まえて取りまとめられた「エネルギー分野における規制・制度改革に係る方針」（平成24年4月3日閣議決定）において、公正取引委員会は、①「一般電気事業者の市場支配力及び新電力のシェアが伸びていない状況」及び②「一般電気事業者間の供給区域を越えた競争が起きていない状況や、需要家の全国レベルでの一括受電契約が進まない状況」をそれぞれ踏まえて、「経済産業省における検討の状況も勘案しつつ、電力市場における競争実態の把握・分析を行い、検討し、競争政策上の考え方について結論を得る」こととされたところである（「一般電気事業者」とは、一般の需要に応じ電気を供給する事業を営むことについて経済産業大臣の許可を受けた者であり、既存の10電力会社を指す。「新電力」とは、自由化対象である「特定規模需要」の顧客に対して電気を供給する事業を営むことについて届出をした者である¹。）。

今回、公正取引委員会は、上記閣議決定を受け、電力市場の現状について調査を行うとともに、競争政策の観点から検討を行い、考え方を整理した。

なお、公正取引委員会としては、電力市場改革に関する議論の推移を踏まえて、今後とも、必要に応じて、海外における実態の把握等も含めて、電力市場における競争の在り方について検討を行ってまいりたい。

2 電力市場の変遷

電気事業制度については、昭和26年から、規模の経済性を理由に、全国を9の地区に分けて（沖縄復帰後は10地区）、各地区内の電力市場において一般電気事業者が地域独占を認めるとともに、電気料金を始めとする供給条件を規制することで、需要家の保護や取引の適正の確保を図るものとして、制度が設けられ、運用されてきた。これに対して、ピーク需要の先鋭化とそれに伴う設備投資額の増大、技術革新による小規模分散型電源の可能性の高まりといった電気事業を取り巻く環境の変化と電気事業のパフォーマンスに対する批判の高まりから、平成7年以降、順次、

¹ 新電力は、平成24年3月以前は「PPS（Power Producer and Supplier）」と呼ばれていた。

電力市場の自由化が進められてきた。

しかしながら、小売分野の部分自由化が開始されてから 10 年以上が経過しているにもかかわらず、新電力のシェアは依然として小さいほか、一般電気事業者間で供給区域を越えた供給による競争も起きておらず、従来、その地域で供給を担ってきた一般電気事業者による、独占に近い状態が続いている²。

3 電力市場自由化の意義

一般的に、公正かつ自由な競争が行われる市場において取引が行われることにより、効率的な資源配分が行われ、需要家は、より良質・廉価な商品・サービスを、より多く購入することができる。そのため、我が国においても、商品・サービスの価格、数量、品質等は事業者が自由に決定することを基本とし、政府規制については、その政策目的に照らして必要最小限のものとするにとされている。

政府によって規制されていた分野が自由化された場合、既存事業者が自由に活動できる範囲の拡大や新規参入の促進により、事業者間の競争が促進され、事業活動の効率化が期待される。さらに、需要家にとっては、商品・サービスの多様化による選択の拡大や効率化による価格の低下といった利益が期待される。

これを電力市場における自由化に当てはめて考えると、競争政策の観点からみた自由化の意義は、電気事業者間の競争を促進し、競争を通じて電気事業者の効率化を促すとともに、需要家の選択肢を拡大することを通じて、そのメリットを需要家が享受できるようにすることであると考えられ、需要家のメリットの観点からは、小売分野において有効な競争が機能することが重要である。

なお、電気事業制度改革においても、小売分野の自由化に向けた議論の過程で、自由化の趣旨は、「効率化の手法として競争原理を最大限活用していくことを第一の趣旨とするものである。すなわち、行政の規制によるのではなく、競争という刺激と市場の監視の中で、供給事業者が経営の自主性を最大限発揮することにより効率化を追求するということである。これを需要家の目で見ると、その選択の幅を極力拡大することを第二の趣旨とするものである。すなわち、自由化部門においては供給者の、規制部門においては料金メニューの選択の幅が拡大されるということであり、需要家の主体的行動が求められるということである。」（平成 11 年 1 月 21 日電気事業審議会基本政策部会報告）と説明されている。

4 公正取引委員会のこれまでの取組について

公正取引委員会では、昭和 57 年に政府規制制度について 16 業種を対象として横断的に調査・分析した際に電気事業をその対象として以降、平成 9 年 4 月に「電気事業分野における規制緩和と競争政策上の課題」（政府規制等と競争政策に関する

² 現在、一般電気事業者間で供給区域を越えた供給は 1 件しか確認されていない。

研究会)を公表するなど、経済産業省における見直しに合わせて、電気事業における規制の在り方等につき検討を行い、その結果を踏まえて、例えば以下の提言を行ってきている。

送配電部門の中立性の確保については、

- ① 新規参入者と電力会社間の公正な競争条件の確保の観点からは、送配電部門の中立性の確保が極めて重要である(「公益事業分野における規制緩和と競争政策」平成13年1月 政府規制等と競争政策に関する研究会)
- ② 小売分野の全面自由化に向けて、電気事業分野において競争が有効に機能するための環境を整備していくためには、系統運用を電力会社から切り離す措置について検討する必要がある(「電気事業分野における競争促進のための環境整備」平成14年6月 政府規制等と競争政策に関する研究会)

旨等を提言した。

また、卸電力取引所の活性化については、卸電力取引所への玉出しの増大、卸電力取引所の市場監視の拡充及び卸電力取引所の情報公開の拡充が重要である旨を提言し、託送制度の見直し(30分実同時同量ルールの見直し)については、事業者の規模に応じた同時同量義務の設定や計画値同時同量制度の導入といった対応について検討が行われることが望ましい旨(「電力市場における競争状況と今後の課題について」平成18年6月 公正取引委員会)等を提言しているところである。

さらに、自由化された分野においては、一般電気事業者が新規参入者を排除するような行為を行った場合には、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(昭和22年法律第54号。以下「独占禁止法」という。)が適用され得るところ、自由化の進展とともに独占禁止法の適用範囲が拡大することを踏まえて、経済産業大臣と連携し、「適正な電力取引についての指針」を公表し、独占禁止法・電気事業法(昭和39年法律第170号)上問題となる行為等を明らかにして、違反行為の抑止を図ってきた。

5 公正取引委員会としての問題意識

公正取引委員会は、前記1記載の閣議決定を受けて本件調査を行うに当たり、以下の問題意識を踏まえて検討を行った。

- ① 競争政策の観点からは、事業者が、それぞれに創意工夫を凝らして、取引の相手方にとってより魅力的な内容・利用条件の商品・サービスを提供し、市場メカニズムの中で、需要家はそのメリットを享受できることが望ましい。一方で、他の様々な政策的要請から規制が制定・運用されているところ、かかる観点からみて、規制の目的は合理的であるか、また、規制の内容はその目的に照らして必要最小限のものか。
- ② 規制の内容や方法が適切でないために、市場の失敗に対処するための規制が更

なる市場のゆがみをもたらしたり，更に大きな弊害が生じたりすることがある。また，事業者の経済合理的な判断・行動を踏まえた規制の設計がなされていない場合には，かえって規制は目的を達成できないことがある。かかる観点からみて，規制の内容や方法が，事業者のインセンティブに照らして，合理的に目的を達成し得るものか。

- ③ 自由化の推進によって市場参加者が自由に事業活動を行うことができる分野は拡大することとなるが，当該分野において，電力市場の特性やそれによる事業者の行動等により自由かつ活発な競争が妨げられるのであれば，これらへの対応が必要ではないか。

第2 電力市場の現状と問題点

公正取引委員会は、今般の調査に当たって、電力市場の現状を把握するため、情報募集、ヒアリング調査、アンケート調査等を実施した。具体的には、平成24年4月9日から、当委員会ホームページ上で、自由化分野の需要家、新電力等及び自ら発電設備を所有する事業者を対象に、電力市場の競争実態に関する情報を募集した。また、一般電気事業者9社、新電力8社、発電設備保有者4社、電力関連サービス事業者2社、自由化分野の需要家3社及び消費者団体1団体の計27者に対するヒアリング調査を実施したほか、独占禁止政策協力委員のうち消費者団体関係者等55名から意見を聴取した。さらに、一般電気事業者9社及び新電力11社並びに後述する公営企業体（地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第2条に規定する電気事業を行う地方公共団体の経営する企業）として水力発電を行っている26者（後記2(4)参照）に対してアンケート調査を実施した。

以下では、これらの調査によって得られた情報等に基づいて、競争政策の観点からみた電力市場の現状と問題点を概観する³。

1 小売分野

(1) 小売分野に係る規制の基本的な枠組み

ア 規制分野と自由化分野の併存について

小売分野においては、現在、特別高圧電線路又は高圧電線路⁴から契約電力が原則として50kW以上の受電を行う需要家に対する電力供給は、供給区域内の一般電気事業者のほか、供給区域外の一般電気事業者及び新電力が行うことが可能である（電気事業法第16条の2）。一方、これ以外の需要家に対する供給（以下「小口供給」という。）については、一般電気事業者の供給区域内での独占が認められている。このように、小売分野では規制分野と自由化分野が併存している。

自由化分野の需要家に対しては、当該需要家（需要場所）が所在する供給区域外の一般電気事業者も供給を行うことができるが、かかる供給を行う場合、当該一般電気事業者は、新電力と同様に扱われる（電気事業法第2条第1項第7号）。

³ 競争政策の観点からの整理のためには、電気事業法上の事業区分（一般電気事業、卸電気事業、特定電気事業、特定規模電気事業）とは別に、取引段階を踏まえて整理することが便宜にかなう。このため、発電については、発電することと、発電した電力を最終需要家以外の者に供給することを合わせて、発電・卸売段階として整理する。ここでいう「卸売」は、電力の新電力への販売や卸電力取引所での売却を含むという意味であり、一般電気事業者への電力の供給を含意する、電気事業法上の「卸電気事業」や「卸供給」における「卸」とは別の概念である。

⁴ 特別高圧電線路とは7,000V超、高圧電線路とは直流にあっては750V超、交流にあっては600V超7,000V以下の電線路を指す（電気設備に関する技術基準を定める省令（平成9年通商産業省令第52号）第2条第1項第2号及び第3号）。

小口供給に係る料金等の供給条件については、一般電気事業者は、経済産業大臣の認可を得た供給約款によることを義務付けられている（電気事業法第19条第1項）。料金については、一般電気事業供給約款料金算定規則（平成11年通商産業省令第105号）の規定により算出することとされている。同規則は総括原価方式を採用しているところ、一般電気事業者は、規制分野において生じた費用の回収と一定の事業報酬の確保が認められている。

イ 供給義務と最終保障約款について

規制分野については、一般電気事業者が経済産業大臣の認可を受けた供給約款に定める条件での供給義務を負っている（電気事業法第18条第1項）。自由化分野についても、一般電気事業者は、規制分野への電力供給に支障が生じる場合その他の正当な理由がある場合を除き、他に調達先のない需要家への電力供給を拒むことはできないとされている（電気事業法第18条第2項）。その場合の供給条件は、経済産業大臣に届け出た最終保障約款に基づくこととされている（電気事業法第19条の2第1項）。同約款には料金の定めを置くことが義務付けられ、現在の約款における料金は、自由化分野の需要家向けとして公表されている標準メニューにおける料金の2割増しの水準となっている⁵。

なお、自由化分野における取引条件について、一般電気事業者は標準メニューを公表しているが、需要家と電気事業者との相対の交渉によって異なる取引条件で供給契約を行うことも可能であり、ヒアリングにおいても、実際に大口の需要家の中には、電気事業者との間で個別の交渉を行っている者も存在した。

(2) 新電力の参入状況について

ア 全国及び地域別の新電力のシェアについて

平成22年度における自由化分野の新電力のシェアは、販売電力量でみて約3.5%であった。地域によるバラつきはあるが、シェアの大きいところでも、東京電力管内の約6%、関西電力管内の約5%であり、自由化後10年以上を経た現在においても、新電力のシェアは依然として小さい。

表1 新電力のシェア推移（平成17年度～平成23年度）（単位：%）

年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度
シェア	1.96	2.35	2.57	2.54	2.82	3.47	3.56

出所：総需要電力量速報（資源エネルギー庁）

⁵ 東京電力の場合。この2割増しの水準については、最終保障のための供給は1年以内の短期のものであり、同様の供給期間である標準約款の「臨時電力」の割増率と同水準であると説明されている（「託送約款及び最終保障約款に対する変更命令発動の判断について」平成12年1月31日通商産業省公表文）。

表2 電力供給区域別の新電力のシェア（平成22年度）（単位：％）

供給区域	北海道 電力	東北 電力	東京 電力	中部 電力	北陸 電力	関西 電力	中国 電力	四国 電力	九州 電力
シェア	0.44	1.25	5.92	1.24	0.00	4.73	1.17	0.00	1.21

出所：一般電気事業者（沖縄電力を除く9社）及び新電力のシェア上位11社に対するアンケートを基に算出。

イ 分野別の新電力のシェアについて

自由化分野における新電力のシェアを特別高圧・高圧、業務用・産業用（需要家の区分方法の一つであり、電力を主として電灯に使用する需要家〔事務所、店舗等〕を「業務用」、電力をモーター等の動力及び関係する電灯のために使用する需要家〔工場等〕を「産業用」と区分する。）の別にみると表3のとおりであり、産業用でのシェアは業務用でのシェアに比べて小さい。新電力が需要を獲得できている分野が業務用に限られている状況については、東日本大震災の前後を通じて、また、自由化から間もない平成16年度と比較しても大きな変化はない。

表3 分野別の新電力のシェア（単位：％）

年度	特別高圧		高圧		全体
	産業用	業務用	産業用	業務用	
平成16年度※	0.2	20.1	0.0	0.5	2.0
平成22年度	1.0	20.7	0.5	4.5	3.5
平成23年度	0.9	20.1	0.7	5.0	3.6

※平成16年度については、4月から12月までの数値、また、契約電力が原則500kW以上の需要家に限る。

出所：平成16年度は経済産業省資料⁶。平成22年度、23年度は、一般電気事業者（沖縄電力を除く9社）及び新電力の市場シェア上位11社に対するアンケートを基に算出。

ウ 新電力の費用構造について

ヒアリングにおいて、新電力は、業務用に比べて産業用での顧客獲得が困難である要因として、一般電気事業者が業務用よりも産業用の料金を低く設定していること（業産格差⁷）、特に、夜間に大量に電力を使用する工場等の産業用分野の需要家との関係では、原子力・水力等、低い変動費用で長時間・長期間

⁶ <http://www.meti.go.jp/committee/downloadfiles/g50815a56j.pdf>

⁷ 電力需要調査（資源エネルギー庁）のデータを基に、どの程度の格差が生じているかを試算すると、平成22年度における自由化分野の平均料金（特定規模需要における販売額を販売電力量で除いたもの）は、産業用特別高圧10.22円/kWh、業務用特別高圧12.26円/kWh、産業用高圧14.44円/kWh、業務用高圧15.18円/kWhであり、特に特別高圧で産業用料金が業務用料金よりも約20%低い。

継続して稼働させることが可能なベース電源⁸を多く持っている一般電気事業者の方が低料金で電力を供給することができ、競争上有利であることを挙げている。

新電力の電源構成上、原子力・水力の割合は小さい。後記2(2)のとおり、平成22年度においては、新電力の電力調達先の中で一般電気事業者以外の発電施設を有する者（以下「自家発電者等」という。）からの調達が62%を占めているが、このうち水力の占める割合は2.1%で、原子力はない⁹。また、新電力が保有する電源の占める割合は19.4%であるが、この中に原子力・水力発電によるものはない¹⁰。このような電源構成の結果、新電力は、一般電気事業者に比べて変動費用の高い電力を使用している。

このため、新電力は、特に夜間の電力使用量が大きい需要家との関係では、一般電気事業者よりも有利な料金を設定することや、大量の電力を安定的に供給することが困難であると主張しており、上記電源構成が新電力の産業用におけるシェアが小さい理由と考えられる。

なお、東日本大震災後は、平成22年度において一般電気事業者の発電電力量の32%を占めていた原子力発電所のほとんど全てが操業を停止しており、今後の再稼働の見通しが不透明であることから、当面は、新電力と一般電気事業者の間の電源構成の格差について変化が生じるものと考えられる。

エ 営業費用等について

東京電力における契約電力500kW以上の需要家は約1万3000口であるのに対して、同社の契約電力500kW未満の自由化分野の需要家は約22万4000口も存在することに表れているように¹¹、特別高圧の需要家に比べ、高圧の需要家は数が多く、また、小規模な者も多いことから、新電力は、ヒアリングにおいて、高圧分野は営業及び顧客の管理に費用が掛かると主張している。

(3) 一般電気事業者による営業活動及び供給の状況

一般電気事業者による供給区域外の需要家（需要場所）への供給事例は1件のみである。また、ヒアリングへの回答によると、一般電気事業者は、供給区域外の需要家に対して営業を行うことはほとんどない。この状況は、東日本大震災等

⁸ 1日の負荷曲線の中でベース部分を分担する電源で、一定の電力供給を可能にし、優先して運転されるものである。日本では、資本費は高いが燃料費等の変動費用が安い原子力・水力（特に流れ込み式）、比較的燃料費が安い石炭火力等の電源がベース電源として利用されている。ただし、水力発電所であっても、揚水式や調整池式等、ピーク時に利用されているものもあり、全てがベース電源として使われているわけではない。

⁹ 電力調査統計（資源エネルギー庁）自家用発電及びその他電力量実績（平成22年度）

¹⁰ 電力調査統計（資源エネルギー庁）発電所認可出力表（平成22年度）による。ただし、ヒアリング等によると、新電力の中には、統計上は自社の発電所とされていないものの、親会社等別法人が所有する発電所を、自前の発電所と同じように利用している場合があり、その中には水力発電所も含まれている。

¹¹ 「料金認可申請の概要について」（東京電力）（平成24年5月）p36

により需給がひっ迫する前から続いている。

その理由について、一般電気事業者は、ヒアリングにおいて、供給区域内の安定供給を優先していること、供給区域外では営業活動やアフターケア等の新たな体制整備に多くの時間とコストを要することなどを挙げている¹²ほか、長年の地域独占体制と供給義務の下で、自社の供給区域内の需要への対応に最適化するように設備や営業体制を整備してきていると主張している。このような経緯を踏まえれば、一般電気事業者には、積極的に供給区域外にその営業範囲を拡大するインセンティブが存在しないと考えられる。

また、我が国では供給区域ごとの送電網が連系線（供給区域間を結ぶ送電設備をいう。以下同じ。）により接続されている。東日本と西日本の間では周波数が異なっており、東西間で送電する場合には、周波数変換装置（以下「FC」¹³という。）により周波数を変換する必要がある。このため、連系線及びFCの容量は、供給区域間・東西間における電力の流通量の物理的制約となっている。このような状況から、電気事業者は需要場所と同一の供給区域内に電源を確保する必要性が高く、結果的に供給費用の増加をもたらしていると考えられる。

なお、連系線及びFCの増強については、資源エネルギー庁において、広域的な供給力の有効活用や市場活性化の観点から検討が進められている。

(4) その他小売分野における現状

ア 需要家のニーズの多様化

消費者団体関係者からのヒアリングにおいて、小口需要家の中には、再生可能エネルギーを愛好するなど、取引条件以外の属性を含めた多様な選択肢を求めている者も存在し、実効的な自由化により、このような需要家のニーズに応え得る多様な商品の供給が可能となることへの期待が示されている。

イ 部分供給について

一の需要場所に、複数の小売事業者が、単一の引込線で電力を供給する部分供給について、新電力は、ヒアリングにおいて、自身が単独では顧客の満足する価格及び量の電力を供給することができない場合に、一般電気事業者と部分供給を行うことによって、電源確保の解決策の一つとすると同時に、有利な条件で一定の顧客を確保し得るものとして期待を示している。一方で、ヒアリングを行った需要家の多くは、部分供給を知らない、又は、新電力から営業を受けたことがないとしており、部分供給に対する需要家の関心が低いことがうかがわれる。実際、部分供給が行われた実績はごく僅かである¹⁴。

¹² 一般電気事業者の中には、ヒアリングにおいて、協力工場等のすそ野のある工場等に対して、魅力のある条件を提示して供給区域内に誘致する形での競争をしていると述べる者もある。

¹³ Frequency Converter の略称。

¹⁴ ヒアリングでは、1件のみ。資源エネルギー庁によれば、2件（電力システム改革専門委員会第3回会

部分供給について、公正取引委員会は「適正な電力取引についての指針」において、拒否や料金の不当設定のほか、負荷追従を伴う部分供給の拒否や必要性を超えた事前通知の要請等の独占禁止法上問題となるおそれのある行為を示して、違反行為の未然防止を図っている。今回の調査において、部分供給に関連して、独占禁止法上問題となる行為の存在をうかがわせる特段の情報はなかった。

部分供給については、それが可能であることやどのような活用ができるかについて、需要家を含めて広く認識されるよう周知を求める要望があるところ¹⁵、資源エネルギー庁は、いわゆるグリーン電力との関係で、ホームページ¹⁶を通じて情報提供を行っている。

2 発電・卸売分野

(1) 規制の基本的枠組み

電気事業法上、発電を行うこと自体は電気事業として位置付けられておらず、自家発業者等に対しては、発電に関する限り、事業を行うことについて規制はない¹⁷。卸売については、一般電気事業者に対して、10年以上の期間にわたり1,000kW超又は5年以上の期間にわたり10万kW超の電力を供給する行為を「卸供給」として、その供給条件の届出義務を課しており（電気事業法第22条第1項）、この事業を営む者はIPP¹⁸と呼ばれている。また、出力合計が200万kW超の発電施設を保有して一般電気事業者に一般電気事業用の電力を供給することを「卸電気事業」として、許可に係らしめるとともに（電気事業法第3条第1項）、一般電気事業者への供給義務を課している（電気事業法第18条第4項）¹⁹。一方で、一般電気事業者に電力を供給する場合であっても、卸電気事業に該当せず、かつ、卸供給に該当する規模・期間に至らない場合には規制はない。

また、新電力に電力を供給することについては、卸電気事業者やIPPが行う場合を含めて、規制はない。

(2) 新電力の供給力の構成について

平成22年度における新電力の供給力（電力量）は、291.9億kWhであり、平成18年度における145.4億kWhの約2倍であった。その調達先の構成比をみると表4のとおりであり、常時バックアップ（新規参入者が、自らの需要に対して

合 参考資料1-1（事務局作成）p91）。

¹⁵ 電力システム改革専門委員会第3回会合 資料7（株式会社エネット提出資料）p10

¹⁶ <http://www.enecho.meti.go.jp/denkihp/120331green/120331green.pdf>

¹⁷ 保安・環境保全等の観点から各種の規制は存在する。

¹⁸ Independent Power Producer の略称

¹⁹ 現在、卸電気事業者は電源開発株式会社及び日本原子力発電株式会社の2社である。

電力供給を行う上で、供給力が不足している場合に、一般電気事業者から継続的に卸売での供給を受けること及びその契約をいう。以下同じ²⁰。）への依存度が減少する一方で、自家発業者等からの調達に6割を超えている。自社発電及び卸電力取引所（後記2(6)参照。）からの調達については、その割合は上昇しているものの、3割に満たない²¹。

表4 新電力の供給力に占める電力調達先の内訳（構成比）（単位：％）

年度 \ 調達先	自社発電	卸電力取引所	自家発業者等	一般電気事業者 (常時バックアップ)	合計
平成18年度	5.2	5.1	49.6	40.1	100.0
平成22年度	19.4	9.6	62.0	9.1	100.0

※「自社発電」は、新電力自身の発電電力量から自家消費及び特定供給（供給者と供給の相手方が密接な関係を有する場合の供給）に使用した電力量を引いたもの。

※四捨五入のため、合計の欄の数値は各数値の合計値と必ずしも一致しない。

出所：電力システム改革専門委員会第3回会合参考資料1-1（事務局作成）p38

なお、平成22年度における事業形態別の発電電力量のシェアをみると表5のとおりであり、一般電気事業者のシェアは72.9%であった。

表5 事業形態別発電電力量及びシェア（平成22年度）（単位：億kWh，％）

事業形態 \ 電力量・シェア	一般電気事業者	新電力	卸電気事業者	自家発業者 ²²	特定電気事業者	合計
発電電力量	8,220	89	859	2,101	15	11,283
シェア	72.9	0.8	7.6	18.6	0.1	100.0

※「自家発業者」の発電電力量は、電力調査統計（資源エネルギー庁）自家用発電及びその他電力量実績（平成22年度）の発電電力量から「所内及び損失電力量」及び「特定供給電力量」を除いた値。

※四捨五入のため、合計の欄の数値は各数値の合計値と必ずしも一致しない。

出所：電力調査統計（資源エネルギー庁）発電実績（総括）、自家用発電及びその他電力量実績（平成22年度）を基に算出。

(3) 自社発電

ア 発電能力

平成22年度における新電力の発電容量は、201万kWであり、全発電容量の

²⁰ 常時バックアップ契約の料金は電気事業法の規制対象外である。

²¹ ヒアリング等によると、新電力の中には、親会社等別法人が所有する発電所を、自前の発電所と同じように利用している場合もあるが、統計上は、新電力の発電容量とされておらず、かかる発電所からの電力の調達は、当該発電所の位置付けにより、自家発業者等からの調達として整理されている。したがって、実質的に自社発電と同様に取り扱うことのできる電力量は本文記載のものよりも大きい可能性がある。

²² 「自家発業者等」のうち、卸電気事業者を除く。

0.7%であった²³。また、前記表5記載のとおり発電電力量は約89億kWhで、全発電電力量の0.8%であったのに対し、一般電気事業者の発電電力量は約8220億kWhであり、全発電電力量の72.9%であった。

ヒアリングによれば、発電所の新規建設については、一般電気事業者及び新電力のいずれにとっても、少なくとも当面、原子力発電所の建設は現実的選択肢にならず²⁴、また、大型水力発電所についても、開発可能な水源がほとんどない上、水利権等を巡る地元関係者との調整が困難であることから、現実的選択肢にならない。また、大規模火力、特に比較的変動費用が低い石炭火力発電所について、新電力は、ヒアリングにおいて、環境規制が厳しく、アセスメント手続（環境影響評価）等を含めると、建設には長時間（6～9年）を要することから、短中期的な発電容量の増強には結び付かず、また、二酸化炭素排出量を削減するための措置を求められ、その対応に要する費用を踏まえると、結果として割高な電源になってしまうとしている。

また、電気事業者には、電気事業の公益性から、各種の公益事業特権が認められているが、その中には、土地収用法（昭和26年法律第219号）に基づく他人の土地の使用・収用、森林法（昭和26年法律第249号）に基づく開発行為の許可の免除、公共用地の取得に関する特別措置法（昭和36年法律第150号）に基づく公共用地の使用・収用、都市緑地法（昭和48年法律第72号）に基づく緑地保全地域等における電気工作物の設置等の行為についての届出・許可の免除等のように、新電力には認められていないものがある²⁵。

さらに、現在のように燃料費の高騰が継続すると見込まれる状況では、新電力は、既存の発電設備を買い取ることに消極的であるとの指摘もある²⁶。

イ 発電費

発電費の変動費用分（運転維持費＋燃料費）をみると、一般水力²⁷が最も安く、次いで原子力、陸上風力、石炭火力、LNG火力、小水力、石油火力の順に高い²⁸。

新電力が保有する発電所の発電容量を発電方式別にみると、そのほとんど全て（97%）が火力発電であり、発電費が低いと言われる原子力発電所及び水力

²³ 電力調査統計（資源エネルギー庁）発電所認可出力表（平成22年度）

²⁴ 新電力に対するヒアリングによれば、新電力が原子力発電所を保有することは、建設のリードタイムが極めて長いこと、地元の理解が得にくいこと、運営ノウハウがないこと等の理由から、現実的ではない。

²⁵ 電力システム改革専門委員会第3回会合 参考資料1-1（事務局作成）p137,138

²⁶ 「電力・ガス・エネルギーサービス市場戦略総調査 2012」（株式会社富士経済）

²⁷ 揚水式を除く水力。

²⁸ エネルギー・環境会議コスト等検証委員会報告書（平成23年12月）における電源別の発電コスト試算によると、1kWh当たりの発電費の変動費用分（運転維持費＋燃料費）をみると、原子力は4.1～5.0円、石炭火力は5.6円、LNG火力は8.9円、石油火力17.6円、一般水力2.2円、小水力（1,000kW～1万kW）14.1円、陸上風力4.6円である。

発電所は保有していない²⁹。また、発電電力量の実績を発電方式別にみても、99%以上が火力発電であり、その他は風力発電である³⁰。これに対して、一般電気事業者及び卸電気事業者は、原子力発電所及び水力発電所が、保有発電所の発電容量³¹及び発電実績³²の双方において約4割を占めている。ただし、東日本大震災後、現在に至るまで、ほとんど全ての原子力発電所は停止しており、平成24年4月における一般電気事業者・卸電気事業者の発電電力量中、原子力に係るものは、1.1%である（水力は、11.2%）³³。

このように、新電力の電源の構成は、総じて言えば、一般電気事業者・卸電気事業者に比べて変動費用の高いもののウエイトが大きい。また、発電・卸売分野の自由化後、原油・LNGの価格が上昇して燃料費が高くなっており³⁴、自由化当時の中小規模の火力発電所の効率性の前提が変化してきている。

(4) 自家発業者等からの調達

平成22年度において、卸電気事業者を除く自家発業者等が電気事業者等に供給した電力量の80%は一般電気事業者に、14%は新電力に供給された³⁵。また、卸電気事業者が発電した電力量の98%は一般電気事業者に供給された³⁶。このように、自家発業者等から新電力への電力供給は限られている。その理由としては次のようなことが考えられる。

IPP及び卸電気事業者から一般電気事業者に供給した電力量の86%は10年超の長期契約によっている³⁷。その背景には、IPPによる卸供給及び卸電気事業はいずれも一般電気事業者に対する電力の供給を前提として位置付けられていること（電気事業法第2条第1項）、さらに、卸供給の定義において、一般電気事

²⁹ 電力調査統計（資源エネルギー庁）発電所認可出力表（平成23年4月）。なお、脚注10参照。

³⁰ 電力調査統計（資源エネルギー庁）発電実績（総括）（平成22年度）。火力発電のうち、17.9%はバイオマス・廃棄物が原料。なお、注9参照。

³¹ 電力調査統計（資源エネルギー庁）発電所認可出力表（平成23年4月）。なお、内訳は、原子力21%、水力19%。

³² 電力調査統計（資源エネルギー庁）発電実績（総括）（平成22年度）。なお、内訳は、原子力33%、水力8%。

³³ 電力調査統計（資源エネルギー庁）発電実績（総括）（平成24年度）

³⁴ 貿易統計（財務省）によれば、1995年に11,057円/kLであった原油輸入価格は2010年には45,373円/kLとなっている。また、1995年に17,235円/トンであったLNG輸入価格は2010年には50,299円/トンとなっている。

³⁵ 電力調査統計（資源エネルギー庁）自家用発電及びその他電力量実績（平成22年度）から算出。なお、電気事業法上、本文記載以外の電気事業者としては、卸電気事業者及び特定電気事業者（経済産業大臣の許可を得て特定の供給地点における電気の需要に応じて電気を供給する事業を営む者〔第2条第2項第6号〕）がある。

³⁶ 電源開発株式会社の2010年年次報告及び日本原子力発電株式会社有価証券報告書記載の対一般電気事業者向け販売電力量（計約719億kWh）を他の電気事業者向けを含む販売電力量（計約733億kWh）で除して算出。

³⁷ 電力システム改革専門委員会第3回会合 参考資料1-1（事務局作成）p36

業者に対して5年以上又は10年以上の供給契約を締結していることが要件とされていること（電気事業法施行規則（平成7年通商産業省令第77号）第3条）があると考えられる。

また、IPPに対するヒアリングにおいて、発電設備の償却期間が長いため、長期間安定的に電力を販売できる契約を指向するとの意見があったほか、自家発業者等に対するヒアリングにおいて、一般電気事業者向けの電力供給において契約どおりの電力供給を行うことができなかった場合の負担は、新電力向けの電力供給に比べて小さい（後記第2の3(4)ウ(イ)）ことが多いことも、新電力よりも一般電気事業者への供給を優先する要因となっているとの意見があった。

さらに、地方公共団体の経営する公営企業体として水力発電を行っている者は26あるが、アンケートによると、25者が10年以上、そのうち16者が15年間以上の長期契約を一般電気事業者のみと結んでいる。また、26者のうち5者については、供給先が条例により当該地方公共団体の行政区域を供給区域内に含む一般電気事業者に限定されている。これら長期の契約の締結時期は、多くの場合平成21年以降となっており、最近において長期契約が再締結されていることがうかがわれる。公営企業体に対するヒアリングにおいては、一般電気事業者に電力を販売することによって、間接的に地域に電力を供給することに意義を見出しているとの意見があったほか、新電力も、ヒアリングにおいて、公営企業体は地方の公的機関として、地元根付いている一般電気事業者との関係を重視していると述べている。

(5) 一般電気事業者からの調達（常時バックアップ）

常時バックアップは、事業者間で締結された契約によるものであり、法令上の義務付けや規制に基づくものではない。常時バックアップが新電力の供給力に占める割合は、前記(2)のとおり減少してきており、新電力全体については10%を切っている。他方で、新規参入したり供給地域を拡大したりした新電力は、常時バックアップを新たに利用するなどしており、常時バックアップの延べ契約数は増加している³⁸。このように、常時バックアップの利用状況は新電力により異なることがうかがわれる。

一般電気事業者の中には、ヒアリングにおいて、常時バックアップの必要性については理解できるが、ある程度の規模を持つに至った新電力については、常時バックアップを受けない形に移行していくべきではないかとの意見を述べる者があった。他方、新電力は、ヒアリングにおいて、常時バックアップの有用性を述べたり、常時バックアップの拡大を求めたりしている。

常時バックアップについては、新規参入者があまりに過度に相当の長期間にわ

³⁸ 電力システム改革専門委員会第3回会合 参考資料1-1（事務局作成）p95

たって依存することは望ましくなく、本来は卸電力取引所の取引に移行することが期待されている³⁹ものの、卸電力取引所における取引で代替できる状況になっておらず、新電力にとっては依然として主要な電力調達手段であると整理されている⁴⁰。これを踏まえて、「適正な電力取引についての指針」においても、常時バックアップの提供に関して、独占禁止法上問題となるおそれのある行為を示して、違反行為の未然防止を図っている。

今回の調査において、常時バックアップに関連して、独占禁止法上問題となる行為の存在をうかがわせる特段の情報はなかった。

(6) 卸電力取引所

卸電力取引所は、電気事業者等が電力を有効に利用するなどのために平成 15 年に設けられ、一般社団法人日本卸電力取引所が国内における唯一の卸電力取引所として運営されている。現在、卸電力取引所では、翌日に受け渡される電力を 30 分単位で取引するスポット取引、特定期間を通じて受け渡される電力を取引する先渡取引、数時間後以降に受け渡される電力を 30 分単位で取引する時間前取引⁴¹等が行われている。現物としての電気を取り扱っていない事業者の参加は原則として認められていない⁴²。

卸電力取引所の取引量は、平成 22 年度においては、小売電力量の 0.6%程度であり、卸電力取引所から調達する電力量が新電力の供給力に占める割合は 10%に満たない。また、卸電力取引所は、東日本大震災により需給がひっ迫した際、平成 23 年 3 月 14 日から 5 月 31 日までの間、東京エリアのスポット取引、時間前取引を中止した。

卸電力取引所の取引量が低水準であることは、次のような事情によると考えられる。

まず、卸電力取引所では 30 分単位の売買の突合によって約定の成否・約定量が決まるので、ある程度の時間にわたって相当量を取引しようとしても、時間帯ごとに約定可能な電力量が大きく異なる、いわゆる「歯抜け約定」と呼ばれる事態が生じて、売手にとっては売れ残り⁴³、買手にとっては調達不能のリスクが

³⁹ 「適正な電力取引についての指針」第 2 部のⅢ 1 (2)

⁴⁰ 電気事業分科会制度改革評価小委員会報告書（平成 18 年 5 月 22 日）等

⁴¹ 時間前取引について、従来は、卸電力取引所の業務規程第 87 条第 1 項において、「時間前取引の目的は、系統利用者が一般電気事業者に提出する翌日計画策定後の発電不調や需要急増による不測の発電電力不足に対する補給調達の場とすること」とされ、同条第 2 項でこの趣旨に反する取引は禁止されていたが、経済的理由による電源の差し替えも一部可能とするため、業務規程を改定して第 87 条の 1 の規定により、平成 24 年 6 月 20 日から要件を撤廃している。

⁴² 電気事業者のほか、契約により電力を調達した事業者から電力取引の依頼を受けている者及び理事会が適格と認めた者も会員となり得る（卸電力取引所の取引会員規程第 2 条）。

⁴³ 売手にとっては、希望どおり売却できなかった場合には、後述の同時同量義務を履行するために、発電量を抑制しなければならず、そのための費用が発生する。

ある⁴⁴。

また、そもそも、一般電気事業者に積極的に売手として参加するインセンティブがないのではないかという問題がある。一般電気事業者の多くは、ヒアリングにおいて、卸電力取引所における取引を経済合理性に基づいて活用すると述べているところ、一般電気事業者の卸電力取引所への売り入札の価格は、変動費用に固定費用を上乗せした価格であることが多い⁴⁵。一般電気事業者は固定費用を自社需要向けに計上済みであるとされていることからすると⁴⁶、卸電力取引所において変動費用を多少でも上回る価格で余剰電力を売却すれば、当該取引で自社の発電・卸売部門が利益を得ることができると考えられる。しかし、新電力が、当該価格で調達した電力を用いて小売分野で自社の顧客を奪う可能性がある以上、一般電気事業者にとって、卸電力取引所で低価格の電力を売却するインセンティブは存在しない。その意味では、一般電気事業者は、発電・卸売部門が小売部門と統合されていることを踏まえた経済合理的行動によって、高い売り入札価格を設定しているとみることができる⁴⁷。

さらに、小規模な発電設備のみを有する事業者にとっては、1時間当たり1,000kWhと取引単位が大きいために参加が困難との指摘がある⁴⁸。

IPPは、ヒアリングにおいて、長期契約によって安定的に売電できる一般電気事業者向け取引に比べ、売れ残りリスクが大きく、発電計画も立てにくい、約定量どおりの履行ができなかった場合における金銭的負担が大きいなどの理由から、卸電力取引所で電力を売却することをためらうと述べている。

新電力も、ヒアリングにおいて、卸電力取引所での取引は流動性が小さいこと、連系線及びFCの容量を超えた取引は約定しても実行できない「市場分断」が発生すること⁴⁹等の理由から、電力調達先として依存することができない上、卸電力取引所の価格が取引価格の指標となっていないと指摘している。

(7) 一般電気事業者からのその他の電力調達の可能性

平成22年度における、一般電気事業者間の取引電力量は、517億kWhであり⁵⁰、

⁴⁴ これらの問題に対処するために、一定の時間帯についての電力の供給を単一の商品とする「ブロック商品」の導入等について検討が行われている。

⁴⁵ 電力システム改革専門委員会第3回会合 参考資料1-1（事務局作成）p55

⁴⁶ 電力システム改革専門委員会第3回会合 参考資料1-1（事務局作成）p55

⁴⁷ 一般電気事業者の売り札の約定率は、同一時点において、自家発業者等の売り札の約定率を多くの場合下回っている（電力システム改革専門委員会第3回会合 参考資料1-1（事務局作成）p53）。このことは、一般電気事業者が、自家発業者等よりも高い売り入札価格を設定していることをうかがわせる。

⁴⁸ 卸電力取引所は、平成24年6月18日から、卸電力取引市場への1,000kWh未満の小口を含む分散型電源の参入が可能となるよう分散型・グリーン売電市場を開設した。

⁴⁹ 市場分断は、FCの最低潮流制約により約定量が過小である場合にも発生する。

⁵⁰ 電力調査統計（資源エネルギー庁）一般電気事業者間の送受電実績（平成22年度）

一般電気事業者総発電量の約6%、新電力の販売電力量の約2.5倍であった⁵¹。

電力系統利用協議会⁵²ルールは、一般電気事業者間の電力取引のうち、突発的な発電故障等により供給力が不足する場合に受給する「需給相互応援融通」と、軽負荷時及び豊水時に長期固定電源の出力抑制を回避するために受給する「広域相互協力融通」について、その要件を規定している。

広域相互協力融通については、一般電気事業者が、発電機の出力抑制、揚水式発電所の揚水運転、卸電力取引所取引の活用等に努めた上、それでも余剰電力が解消できない場合に、翌日計画提出締切時刻後に発動可能⁵³とされている。一般電気事業者が、かかる余剰電力を新電力に相対で供給することを排除する規制・根拠は認められない。しかしながら、一般電気事業者にとっては、卸電力取引所における売却同様、小売分野において競争関係に立つ新電力に供給するインセンティブはないと考えられる。

さらに、一般電気事業者間で、これらの融通とは別に継続的な供給不足分を補うために、当日に追加的に発生した予備力を利用して発電した電力を融通するなどのアドホックな相対取引が存在し、特に東日本大震災後に取引量が増加している。当該取引に供する電力は、予備力の増加に応じて発電するなどのため、一般的に発電費が高いと言われている。したがって、取引価格も高水準で、新電力による低コストでの電力調達の期待に対応するとは言い難いと考えられる。

3 送配電分野

(1) 送配電サービスの基本的な枠組みについて

電気事業法上、新電力も自前の電線路を介して電気事業を行うことは可能であるが(ただし経済産業大臣への事前届出が必要。電気事業法第16条の3第1項)、一般電気事業者が送配電網(電線路)ネットワークを既に構築していることから、新電力は、一般電気事業者との間で託送供給契約を結んで一般電気事業者の送配電網を使用して、電力供給を行っている。したがって、一般電気事業者は、独占的に託送供給を行い、新電力は、競争事業者である一般電気事業者からの託送供給に依存する関係にある。

一般電気事業者が正当な理由なく託送供給を拒否した場合には、経済産業大臣が当該一般電気事業者に対して託送供給命令を行うことができる(電気事業法第24条の3第5項)。託送供給の料金その他の条件については、あらかじめ経済産

⁵¹ 電力調査統計(資源エネルギー庁)発電実績、用途別電力需要実績(平成22年度)

⁵² 電気事業法第93条第1項に定める送配電等業務の円滑な実施を支援することを目的とする一般社団法人

⁵³ 電力系統利用協議会ルール第4章第6節1「長期固定電源の出力抑制の回避措置」。広域相互融通によっても余剰電力が処理できない場合には、優先給電指令により新電力等の出力抑制を求めることとなる(同ルール第4章第6節2「優先給電指令の発令条件」)。ヒアリングによると、実際の利用は、大雨で急にダム貯水量が増えて放水して発電するような場合に限定されている。

業大臣に届け出た託送供給約款によって行わなければならない（電気事業法第24条の3第1項、第2項。具体的な内容については、後述。）こととされている。

なお、今回の調査において、一般電気事業者が託送供給を行うことについて正当な理由なく拒否しているとの情報は特段寄せられていない。

(2) 一般電気事業者が維持・運用する送配電網へのアクセス

発電事業者が小売事業者に電気を供給するためには、その前提として、発電設備を送配電網に接続する必要がある。この場合、接続地点の送電線の容量、接続ポイントの容量等技術的な要件を満たしている必要があるため、接続を求める者は、需要面・供給面の双方の情報を提供して、送配電網を有する一般電気事業者に対して接続についての協議を行う必要がある。これらの協議において、一般電気事業者がいたずらに回答を引き延ばしたり、協議のために一般電気事業者の側から提供すべき情報を提供しないような場合には、接続拒否と同様の効果が生じる。

「適正な電力取引についての指針」においては、送配電網へのアクセスに関連した独占禁止法上問題となるおそれのある行為等を示して、違反行為の未然防止を図っている。

発電所から送配電網への接続については、ヒアリング等において、新電力や自家発業者等から、接続可能なポイントの確認、接続条件の設定といった接続手続に時間を要し、接続の可否が不確実であったり、遠くの接続点を指定されたりするなどのため、建設計画を立てにくいことや、一般電気事業者が、流通設備計画を策定する際、自社の発電施設のみを検討の前提として計画を策定し、新電力が利用する発電設備への接続需要を考慮していないため、過小な設備形成がなされていることへの不満があった。

これに対して、一般電気事業者10社を会員とする事業者団体である電気事業連合会は、一般電気事業者は、自社の発電設備についても、供給計画の徴求、工事負担金契約締結時点で初めて流通設備計画に反映させることとしており、自家発事業者等や新電力と同等の扱いをしているなど、それぞれの対応についての合理性があると反論している⁵⁴。

(3) 託送料金

ア 託送料金に係る規制の枠組みについて

託送料金は、託送供給約款に定められ、その算定方法は、一般電気事業託送

⁵⁴ 電力システム改革専門委員会第4回会合 資料8（電気事業連合会）。ヒアリングにおいても、一般電気事業者は、社内の発電設備の建設時と同様の対応を採っており、殊更に回答期限ぎりぎりまで回答しないといったことはしていないなどと主張している。

供給約款料金算定規則（平成 11 年通商産業省令第 106 号）により定められている。同省令は、総括原価方式を採用し、送配電に関連する費用（送電関連と送電費関連で按分した事業報酬のうち送電関連部分を含む。）と電力系統（発電所から需要家の受電設備に至る電気のネットワークをいう。）における周波数安定のための費用を合計したものを、更に規制分野と自由化分野に按分して、後者を基に特別高圧分野、高圧分野に係る託送料金をそれぞれ算出することとしている。このように計算された託送料金には、原子力発電所との関係で多く用いられている電源開発促進税と原子力バックエンド費用（原子力発電に使用された原子燃料の処理・処分を行う事業に関する費用をいう。）が含まれている⁵⁵。

一般電気事業者について託送供給を行う送配電部門と他の部門は会計分離されており（電気事業法第 24 条の 5 第 1 項）、一般電気事業者による自社の送配電網の利用については、送配電部門に託送料金を支払ったものとして会計を整理している。

イ 託送料金の水準

託送料金は、託送供給制度が導入された自由化開始時から累次引き下げられ、平成 23 年 4 月現在では、特別高圧分野で平均 2.03 円/kWh、高圧で平均 4.15 円/kWh である⁵⁶。この水準は、一般電気事業者の自由化分野の需要家向け電気小売料金の、特別高圧分野の場合は約 15%、高圧分野の場合は約 30%に相当する⁵⁷。

託送料金が下がっている理由について、電気事業連合会は、一般電気事業者の経営効率化推進を反映したものと説明している⁵⁸。

新電力に対するヒアリングにおいては、託送料金の水準が高く、新電力の費用を押し上げており、参入障壁となっている⁵⁹旨の指摘や、託送料金の算定方法について、経済産業省令で定められているものの、実際の託送料金の算定に当たっての具体的な根拠については開示されておらず、不透明であるため、減価償却の適正さ、転嫁されている設備投資の水準の適正さ等に疑義が残るとの指摘があった⁶⁰。

⁵⁵ 託送料金の計算方法を定める一般電気事業託送供給約款料金算定規則では、電源開発促進税、使用済燃料再処理等既発電費が原価に含まれると規定されている。

⁵⁶ 電力システム改革専門委員会第 4 回会合 参考資料 1-2（事務局作成）p9

⁵⁷ 平成 22 年度における一般電気事業者の自由化分野に対応すると考えられる電気料金の平均が 13.65 円/kWh である。なお、新電力の中にも、ヒアリングにおいて、売上げの 2、3 割が託送料金になると述べている者があった。

⁵⁸ 電気事業連合会「現行の電気料金制度と電気事業者の取り組みについて」（平成 24 年 2 月 3 日）p28

⁵⁹ 電力システム改革専門委員会第 4 回会合 資料 6（株式会社エネット提出資料）p4

⁶⁰ 託送料金については、料金算定について、第三者が適切性、妥当性の確認を行えるよう、平成 24 年 3 月に「電気料金情報公開ガイドライン」が改正され、一般電気事業者が託送供給約款の届出時に電気事業法施行規則（平成 7 年通商産業省令第 77 号）に従って提出した説明資料を公表する旨の規定が追加された。

前記アのとおり、一般電気事業者においては、新電力が負担する託送料金に対応する料金が、一般電気事業者の小売部門から送配電部門に支払われたものとして会計の整理がなされている。しかし、一般電気事業者の小売部門の支出と同額の収入が送配電部門に計上されるので、企業体としての一般電気事業者の収支には影響しない。このため、外部からは、一般電気事業者には、部門共通の費用を可能な限り送配電部門に配賦するなどによって送配電部門の費用を過大に見積もり、過大な託送料金を設定し、競争事業者である新電力から徴収するインセンティブがあるように見える。加えて詳細な算定の根拠が開示されず、外部から検証ができない状況も加わり、上記のような不満が挙がるものと考えられる⁶¹。

ウ 託送料金の算定方法

託送料金の水準だけでなく、算定方法についても、新電力からは、主として原子力発電所周辺地域対策の財源となっている電源開発促進税や原子力バックエンド費用負担分が託送料金に含まれ、原子力による電力を使用していない新電力の需要家から徴収されることに対する批判がある⁶²。また、送電容量に余裕がある場合に限って送電線の利用が認められる卸電力取引所の参加者から、固定費を含めた送電コストを料金として徴収することの妥当性、一般電気事業者の発電設備を念頭において整備される送電網の建設コストの全てを新電力等からも徴収することの妥当性について、検証が必要との指摘がなされている⁶³。

資源エネルギー庁は、電源開発促進税については、電気の安定供給を実現していくための諸対策（電源立地の促進及び電源の多様化）に充てられる公的課題のためのコストであるため、電気の需要家が公平に負担すべきものとして新電力の供給する電気についても、託送料金を通じて課税していると説明している。また、原子力バックエンド費用については、料金原価に含まれていない既発電分（平成16年度までに発生したもの）に係るものであり、現在の新電力の需要家も、過去に原子力で発電した電気の供給を受けていたことから、受益者負担の原則等を踏まえ、託送料金を通じて回収していると説明している⁶⁴。

⁶¹ 託送料金については、電気事業法第24条の5第1項及び第2項により託送供給等の業務に関する収支を整理し、公表することとなっている。また、同法第24条の3第3項により、託送収支に係る超過利潤が一定の水準を超過した場合で、託送料金の改定等何らかの措置がなされない場合には、経済産業大臣による託送供給約款の変更命令が発動されることとなっている。

⁶² 電力システム改革専門委員会第4回会合 資料6（株式会社エネット提出資料）p4

⁶³ 東京電力に関する経営・財務調査委員会報告書（平成23年10月3日）p146

⁶⁴ 電力システム改革専門委員会第4回会合 参考資料1-2（事務局作成）p12

(4) 系統安定に係る負担（インバランス料金等）

ア 系統安定業務

電気の周波数は、発電機の回転数と連動し、かつ、送配電網に係る電力の総発電量と総需要量のかい離が生じると変動する。周波数が大幅に変動すると、発電機の離脱が生じ、停電が生じる危険がある。このため、系統内の周波数を一定に保つ系統安定業務は、電力の供給において重要な意義を持っている。

系統安定業務は、一元的に行う必要があり、送配電網を維持・運用する一般電気事業者の送配電部門の中央給電指令所がその役割を担っている。

系統安定の確保は、具体的には、送配電網に流入させる電力量（総発電量）と系統区域内において自らの顧客が消費する電力量（総需要量）の合計が常時一致するように、発電量を瞬時に調整することによって行われている。また、大幅なインバランスが生じた場合には、発電量の調整で対応しきれない場合もあることから、一般電気事業者は、電気供給約款の中で、大規模な渇水等電力需給上やむを得ない場合には、電気の供給の中止を行う、又は需要家に対して電気の使用の中止や制限を求める旨の規定を設けて、需要面からの調整も可能としている⁶⁵。

イ 同時同量義務

新電力各社は、託送料金制度における後述する「インバランスに伴う負担」によって、30分間の中で総発電量と総需要量の合計を一致させる30分実同時同量の達成が求められている（以下「同時同量義務」という。）。

すなわち、30分ごとに総発電量と総需要量の合計の間にインバランスが生じ、かつ、それが総発電量の不足である場合には、新電力は託送料金に負荷変動対応料金（インバランス料金）を加えた額を支払わなければならない。一方で、総発電量が過剰である場合には、新電力と一般電気事業者があらかじめ締結した託送余剰電力受給契約に従って、一般電気事業者が過剰になった電力を買い取る（後記ウ）。この買取料金は、新電力の発電費や当該電力を需要家に売却できた場合に得られる収入よりも安いことがあり、その場合、新電力にとっては一種の負担となる（以下、インバランスの発生により新電力に生じる負担について、総発電量の不足である場合と過剰である場合双方をまとめて「インバランスに伴う負担」という。）。

新電力は、なるべく30分実同時同量を達成すべく、発電量調整のためのシステムを構築したり、取引先需要家の所在する各供給区域内に調整電源を確保したりするなどの対応を採っている。

なお、現行の同時同量義務は、新電力にのみ求められるものであり、小売供

⁶⁵ 東京電力「電気供給約款」第40条

給を行わない自家発業者等は当該義務を負っていない⁶⁶。

新電力ごとにみると、ある需要家の需要が計画を下回っても、他の需要家の需要が計画を上回ればインバランスが生じないこともある。新電力の中には、ヒアリングにおいて、発電量と需要量が増加するにつれて、自社の取引内で計画からのかい離が相殺される可能性が大きくなることから、事業規模が大きくなると、30分実同時同量の達成が容易になると述べる者もあった。

ウ インバランスに伴う負担

(ア) インバランスに伴う負担に係る規制等の基本的な枠組み

新電力において30分ごとにみた総発電量が総需要量に不足した場合には、託送供給約款に基づき、インバランス料金として、総需要量のかい離率が3%以内の場合には、一般電気事業者の全電源平均可変費及び運転予備力に相当する固定費により算出される変動範囲内発電料金を、かい離率が3%超の場合には、3%の変動範囲内発電料金に加え、3%を超えた部分について、変動範囲内発電料金の3倍額⁶⁷となる変動範囲外発電料金を、新電力は一般電気事業者に支払う必要がある⁶⁸。これらは、託送料金の一区分として扱われ、算定方法は、一般電気事業託送供給約款料金算定規則で定められている。

他方、総需要量が総発電量を下回った場合は、託送余剰電力受給契約に基づき、かい離率3%以内の場合には全電源平均可変費により算出される価格で一般電気事業者が買い取り、かい離率3%超の場合には、3%を超えた部分について無償で一般電気事業者が引き取る。

なお、参入後日の浅い新電力については、インバランス料金による事業リスクと小規模な電気事業者が系統安定に及ぼす影響が僅少であることを踏まえ、上記インバランスに伴う負担を軽減している（裾切り制度）⁶⁹。

一般電気事業者は、系統全体の同時同量を、送配電部門において一括して、瞬時・瞬時で確保しているとして、自社の小売部門における総需要量と総発電量のインバランスは把握していない⁷⁰。一般電気事業者が電気事業法第24条の5第1項により作成する託送収支においては、実際のインバランスの量とは関係なく、一定の仮定の下、一般電気事業者の送電端電力量実績の3.7%を一般電気事業者が発生させたインバランス相当量とみなし、変動範囲内インバランス料金で精算したものとして、送配電部門収支計算書に計上するこ

⁶⁶ 自家発業者等については、小売事業を行っておらず需要家とのひも付けができないので、需給の同時同量という観念に馴染まないとも考えられる。

⁶⁷ 夜間時間その他同様の時間（年末年始等）においては2倍。

⁶⁸ 一般電気事業者の社内では、送配電部門における収入として経理される。

⁶⁹ 電力システム改革専門委員会第4回会合 参考資料1-2（事務局作成）p20, 21。変動範囲の基準を緩和する負担軽減措置がある。

⁷⁰ ヒアリングにおける一般電気事業者回答。

ととしている。

(イ) インバランスに伴う負担に係る新電力の主張について

新電力は、インバランスに伴う負担について、新電力の事業規模に照らして系統安定に及ぼす影響が小さいにもかかわらず、同時同量義務を達成するための設備等及びインバランスに伴う負担が大きいため、供給費用が高くなり、参入障壁になっていると主張している⁷¹。

これに対して、一般電気事業者は、系統安定に関してモラルハザードが生じないようにするためには、一定水準の負担が必要であること、また、複数の新電力が集まって、全体で同時同量義務を確保するバランスンググループを作ることが可能であり、現行制度の下でも負担の軽減は可能であることを主張している⁷²。

インバランスに伴う負担が大きいため、新電力は、自家発業者等から契約どおりの受電ができなかった場合には、当該自家発業者等に対してインバランス料金に係る負担の求償を行うことがあるが⁷³、一般電気事業者は、必ずしも自己に電力を供給する自家発業者等に対して負担を求めている⁷⁴。このため、新電力は、自家発業者等には電力の供給先として新電力よりも一般電気事業者を選ぶインセンティブが働き、新電力にとって電力調達の妨げになっていると主張している⁷⁵。

この点について、一般電気事業者の中には、ヒアリングにおいて、自家発業者等の電源は自社電源の一部として扱い、事故等のトラブルについては、自社の他の電源の出力増加で対処するのでインバランスの問題等にならないと説明している者がいる⁷⁶。

⁷¹ 電力システム改革専門委員会第4回会合 資料6（株式会社エネット提出資料）p3。ヒアリングにおいても、多くの新電力から同様の不満が示された。

⁷² ヒアリングにおける一般電気事業者回答。ただし、新電力は、バランスンググループ内で顧客情報等が共有されるので利用は困難であるとしている。

⁷³ ヒアリングした自家発業者等の中には、新電力からも求償されたことがないとする者もあり、業者・状況によりまちまちであると考えられる。

⁷⁴ 一般電気事業者によってまちまちである。

⁷⁵ ヒアリングにおける新電力回答。

⁷⁶ ヒアリングにおける一般電気事業者回答。前述のとおり、そもそも自家発業者等については小売事業を行っておらず需要家とのひも付けができないので、需給の同時同量という観念に馴染まないとも考えられるが、今までのヒアリングでは、そのような説明はなされていない。

第3 電力市場における現状と問題点への対応についての競争政策上の考え方

1 基本的な考え方

(1) 電力市場における競争の状況

ア 前記第2に示した電力市場の現状に照らすと、小売分野において参入が自由化されたにもかかわらず、有効な競争が行われていないと認められる。

その要因は、以下のように整理することができる。

- ① 新電力が、価格競争力のある電力を調達することが困難である。これは、新規開発の余地が限られたベース電源のほとんどを保有する一般電気事業者及び自家発業者等にとって、新電力に積極的に電力を供給するインセンティブがないことによる。
- ② 一般電気事業者は、長年の地域独占体制と供給義務の下で、自社の供給区域内の需要に対応することに最適化すべく、設備や営業体制を整備しており、新たに費用をかけて供給区域を越えた需要の獲得を目指すインセンティブがない。
- ③ 連系線及びFCの容量が、供給区域外からの電力供給の物理的制約要因となっている。これは、これらを保有・運用する一般電気事業者等にとっては、自らの必要に応じた相互融通を円滑に行うために必要な範囲を超えて、設備を増強するために費用を負担するインセンティブがないことによる。

このような状況の下では、単に規制緩和を進めて事業者の行動の選択肢を拡大しても、それだけでは、競争の活性化は期待できない。

イ また、電力市場の特性として、前記のとおり、東京電力における契約電力500kW以上の需要家は約1万3000口、契約電力500kW未満の需要家（規制分野を含まない。）は約22万4000口であり、需要家の数が非常に多く、その多くが中小規模である。このような中小需要家に対して、一般電気事業者は、基本的に、公表された標準メニューにより契約を行っているため、需要サイドからの交渉圧力が柔軟に働きづらく、需要家の要望がメニューや価格に反映されにくいと考えられる。

加えて、現状では、中小需要家にとって、新電力は電力調達先として現実的な選択肢となっておらず、新電力への切替えを背景に交渉して有利な取引条件を獲得することは期待できず、また、一般電気事業者が料金引上げ等不利益な取引条件の設定を求めた場合には中小需要家がこれに対抗できないという交渉力格差が存在する。

ウ 現在、小売分野の全面自由化に向けた検討が進んでいる。現在のように規制分野と自由化分野が併存している状況では、一般電気事業者には、規制分野において総括原価方式の下で保障された利潤を原資として、自由化分野において自己と同程度に効率的な競争事業者が設定できない取引条件を設定すること

が可能となり⁷⁷、自由化分野においても有効な競争の確保が妨げられることとなることから、全面自由化は競争政策上好ましい方向性と考えられる。

しかし、たとえ小売分野への参入を完全自由化した場合であっても、現在の規制分野の需要家の数は既に自由化されている分野よりもはるかに多く（東京電力の場合は約 2800 万口）、その規模も小さいことを踏まえれば、前記イの電力市場の特性を背景とする交渉力の格差が更に顕著になると考えられる。これを踏まえれば、前記ア及びイで指摘した状況について対処がなされない限り、新たに自由化された分野も現在の自由化分野と同じ状況となるにとどまり、有効な競争の実現は困難である。

(2) 今後の対応の在り方

今後の電気事業制度の在り方及び制度改革の進め方については、所管当局において、需給対策、環境対策等の政策的要請も踏まえながら判断していくものと考えられる。その際、電力市場において、小売分野における有効な競争を確保し、競争を通じて電気事業者の効率化を促すとともに、需要家の選択肢を拡大することを通じて、そのメリットを需要家が享受できるようにするためには、自由化により事業者の行動の範囲を拡大することだけでは十分ではない。さらに、共通のインフラ整備が十分になされるような制度設計を行った上で、事業者のインセンティブに踏み込んで、関係する事業者の経済合理的な行動により、新電力の電源調達等の環境が改善されるような制度が構築されることが必要である。そのような制度が構築されれば、一般電気事業者の供給区域を越えた需要家に供給する電力の調達費用の低減にもつながると考えられる。

また、電力市場の特性を踏まえ、需要家のニーズを取りまとめて電気事業者と交渉するサービスや需要家がまとまって電力の供給条件について交渉することを促進することで、需要家の要望がメニューや価格に反映されやすくすることが必要である。

なお、自由化の進展は、市場支配力を有する者を含めて事業者の事業活動の選択肢の拡大をもたらすことから、競争制限的行為が行われないように、独占禁止法上の規律が十分に機能することが重要であることは言うまでもなく、公正取引委員会としては、今後とも、独占禁止法を厳正に執行するとともに、「適正な電力取引についての指針」の活用等を通じて独占禁止法の解釈運用についての明確化を図っていくこととしている。

⁷⁷ 規制分野で得た利潤を自由化部門の値下げ原資にするといった行為が行われないよう部門別収支の公表や料金の妥当性の定期的評価等の対応が行われている。

2 事業者のインセンティブを踏まえた対応

(1) 一般電気事業者の発電・卸売部門と小売部門の分離

前記第2の2(6)のとおり、小売分野において新電力が競争力のある電力の調達を図ろうとしても、全発電量の約73%を占める一般電気事業者は、新電力に対する電力供給者である発電・卸売部門と、需要家に対する売手として新電力と競争関係に立つ小売部門が垂直統合されていることから、発電・卸売部門にとって経済合理性のある取引条件で新電力に電力を供給することが、当該一般電気事業者全体としては経済合理性を欠くものとなる。

通常の場合であれば、競争力のある原材料を調達することは、競争そのものであり、調達に失敗した事業者が商品の販売市場において劣後しても、それは競争の結果にすぎない。しかし、電力市場における競争力のある電源の偏在は、一般電気事業者が、地域独占体制下で設備競争の余地もなく、総括原価方式に基づく料金規制により、建設に要した費用を確実に回収できる環境下で発電所を建設・取得する中で生じたものである。これらのことを踏まえれば、新電力への電力供給を行うインセンティブを確保することができるように、発電・卸売部門と小売部門を分離して、別個の取引主体とすることが考えられる。

一般電気事業者の発電・卸売部門と小売部門を分離した場合、発電・卸売部門にとっては、新電力への電力供給によって利益を増やすことができる限り、新電力に供給することが経済合理的な行動であり、小売部門の競争上の利害に配慮して新電力への電力供給を抑制し、又は新電力に対してのみ高価格を設定するなどのインセンティブは働かなくなることが期待される。

ただし、発電・卸売部門と小売部門の分離において、いわゆる所有分離（各部門が相互に資本関係を有しない別法人となることをいう。）の形態を選択しない場合には、発電・卸売部門と小売部門を合わせたグループ全体としての利潤最大化のために、発電・卸売部門にとっての利益拡大にならなくても、新電力への電力供給を抑制し又は高価格を設定するインセンティブが残り得る。しかし、少なくとも法人として分離されれば、発電・卸売部門と小売部門の間の取引条件と、発電・卸売部門と新電力の間の取引条件は、発電・卸売部門にとって同じ取引先小売事業者に対する取引に係るものとして比較され得るものとなる。前述のとおり地域独占体制と総括原価方式に基づく料金規制を背景として電源を確保することが可能であった一般電気事業者にとって、発電・卸売部門が新電力への電力供給を抑制し、又は新電力への電力供給において小売部門への供給条件と比較して合理的に説明することのできない差別的な条件を設定することはより困難となると考えられる。例えば、分離された発電・卸売部門が、自社のグループ内の小売部門の競争事業者に対して差別的な取扱いを行った場合には、私的独占の禁止（独占禁止法第3条前段）又は不公正な取引方法の禁止（独占禁止法第19条）

に違反する可能性がある。公正取引委員会は、今後とも、公正な競争が行われるよう状況を注視するとともに、独占禁止法違反行為に対して厳正に対処していく。

なお、新電力が競争力のある電力を調達することを容易にするためには、分離ではなく、電源や発電容量を取引する市場を創設することも考えられるが、新たな市場を創設しても、関係する事業者に参加・活用するインセンティブがなければ、機能発揮は期待できない。また、一般電気事業者が保有する電源又はその使用权を入札に付して新電力が利用できるようにすることや、一般電気事業者や自家発業者等に、一定量又は発電電力量の一定割合を卸電力取引所に売却することを義務付けること等、一般電気事業者等に保有する電力を強制的に供出させる方策もある。しかしながら、仮に供出を強制するとしても、適正な供出量を新電力が競争の結果獲得する需要量によって定める場合、その需要量を予測することは困難であり、小売分野における競争をゆがめるおそれがあり、規制の失敗に陥るリスクが大きい。

また、発電・卸売部門と小売部門を分離する趣旨は、新規参入者への電力供給を行うインセンティブを確保するためであるので、小売部門が発電・卸売部門と一体であることにより他の競争事業者の電力調達に影響を及ぼすおそれのない小規模な者についてまで分離を求める必要はないと考えられる。

加えて、離島や山間地等の需要家への供給については、特定の小売事業者に供給義務を課すことも考えられるところ、これらの需要家へ効率的に電力を供給できる仕組みを整備するなどの手当てが必要であると考えられる。

(2) 一般電気事業者の送配電部門の分離

一般電気事業者の送配電網は、新電力を含め、電力供給に関わる事業者が共通して利用する設備であるから、利用者に対する開放性・中立性・無差別性を確保することが必要である。

このため、電気事業法の枠組みにおいて、様々な行為規制が設けられるとともに会計分離も義務付けられている。しかしながら、送配電部門が他の部門と垂直統合されていることによって、小売分野又は発電・卸売分野において競合する事業者を不利に扱うインセンティブが不可避免的に生じる。したがって、競争政策の観点からは、かかる状況の下で開放性・中立性・無差別性を確保するためには、小売分野又は発電・卸売分野において競合する事業者を不利に扱うインセンティブを除去すべく、送配電網を発電・卸売部門及び小売部門から、少なくとも機能的に又は別法人に分離することが必要であると考えられる。具体的な制度設計については、可能な限り開放性・中立性・無差別性の確保が達成されるような内容であることが求められる。

他方で、分離後の送配電部門においては、事業効率化やメンテナンス等を行う

インセンティブが十分に確保されない可能性があるため、制度設計に当たっては、この点への配慮が必要であり、例えば、規制による適切な介入を可能とするなどの方策が考えられる。

なお、所有分離の形態を選択しない場合に、送配電部門において、小売分野又は発電・卸売分野において競合する事業者を不利に扱うことのインセンティブが完全には除去できないことも考えられるところ、送配電部門により差別的な取扱いが行われる場合には、公正取引委員会は、独占禁止法違反行為に対して厳正に対処していく。

3 独占的に提供される設備・サービスの利用条件の適正化の確保

(1) 託送料金

送配電部門が分離されたとしても、送配電サービスの供給者が独占であることは現状と変わらないことから、独占の弊害に対応するため、託送料金の水準については一定の規制が必要である。規制に当たっては、競争政策の観点からは、できる限り送配電部門の効率化を促す方法によることが望ましい。

(2) 同時同量義務とインバランスに伴う負担

系統全体での同時同量の確保は、系統を管理する送配電網運用者において一元的に行わなければならないが、そのための費用は、同時同量を崩す原因を作った者にその程度に応じて負担させるのが適当である。また、当然ながら、その負担は、競争関係にある一般電気事業者と新電力の間で公平でなければならない。

この点で、一般電気事業者の実際のインバランス量は不明であり、これが、総発電量が過剰であった場合を含めたインバランスに伴う負担全体として見たときに、新電力に対すると同等の負担となっているかは不明である。そもそも、一般電気事業者にとっては、実際に発生したインバランスの水準にかかわらず、一律の負担となっていることから、一般電気事業者の発電・卸売部門及び小売部門に対する同時同量の確保のインセンティブとして現行の仕組みは機能していない。

したがって、一般電気事業者と系統を管理する送配電網運用者を分離し、一般電気事業者も実際のインバランスの量に基づいたインバランス料金を負担することが必要であると考えられる。

さらに、インバランスに伴う負担の水準については、インバランス調整費用の分担のほかに、現行制度のようにモラルハザードを防止し、系統安定への取組を促進するためのインセンティブとして、系統安定への悪影響に対するペナルティを上乗せして設定することも合理的と考えられる。ただし、現状では、新電力の電源及び需要家の数は少ないため、新電力がインバランスを発生させたとしても、

系統安定への影響は限定的である。また、新電力は事業規模が小さく電源・需要家の数が少ないために、一般電気事業者と比較すると平準化がより困難でインバランスを発生させやすいことを勘案すると、過剰なペナルティの設定は新電力の新規参入・成長を阻害する要因となり得る。したがって、インバランス調整費用の分担のみならず、ペナルティの設定においても、系統安定への影響の程度を考慮することが適当である。

4 インフラの整備

(1) 連系線・FCの増強

送配電分野は独占状態となることから、送配電部門を分離したとしても、自社で連系線等を強化する積極的な投資インセンティブは働かないと考えられる。そこで、新電力等の参入障壁を解消するために、連系線等の強化について行政機関等の中立的な立場からの一定の介入・規制も必要であると考えられる。連系線等の強化には相当の費用が掛かるところ、当該費用は、託送料金に上乗せされて、最終的には需要家が負担することとなると考えられる。しかし、託送供給を利用する電気事業者にとっては、ネットワーク運用が広域化すればインバランスの発生リスクが小さくなり、インバランス料金の負担の軽減が期待できること、卸電力取引所における「市場分断」の解消に伴い連系線等を超えた電力の供給が容易になること、需要家にとっても、参入障壁を下げたより有利な条件の電力を調達する機会が増えること、全国の発電予備力が効率的に利用されるようになり、停電リスクの減少等のメリットが得られることから、負担増が生じたとしても、合理的な理由があるものと考えられる。

(2) 卸電力取引所の活性化

一般電気事業者の発電・卸売部門と小売部門が分離されて、発電・卸売部門が小売部門と新電力との競争関係を考慮して、卸電力取引所での電力売却を抑制的に行うインセンティブがなくなったとしても、現在の「歯抜け約定」の問題等に見られるような使い勝手の悪さが残る場合には、経済合理的な事業者が卸電力取引所での取引を積極的に行うことは期待できない。したがって、参加者にとって更に使い勝手の良い商品設計や取引ルールの見直しが円滑になされるような卸電力取引所の運営の在り方が求められる。

(3) スマートメーターの仕様等について

需要家が自身の電力使用状況をリアルタイムで把握することによって、それに適した料金メニューの設定を求めたり、供給者等が需要家の電力使用状況に合わせた料金メニューを提示したりすることを可能とするために、スマートメーター

(電力会社等の検針・料金徴収業務に必要な双方向通信機能や遠隔開閉機能を有した電子式メーター)の導入が始まっている。

通信ネットワークを含む仕様について、仮に当該区域の一般電気事業者等、一部の者の活用に特化したものとなり、需要家が調達先を変えるたびにメーターの付け替えを迫られることとなる場合にはスイッチングコストがかさむこととなり、他の小売事業者にとって排他的な効果を持つことから、小売事業者間の競争が進まなくなる可能性がある点に留意が必要である⁷⁸。

また、スマートメーターから得られる個々の需要家の利用状況に関する詳細な情報について、仮にそのような情報を一部の小売事業者だけが事業活動に活用できることとなれば、そのような情報を入手できない他の小売事業者が競争上不利となる可能性がある。そこで、自己の情報の管理に関する需要家の権利に配慮しつつ、スマートメーターから得られる情報の取扱いにおいて、小売事業者間の競争が阻害されることのないような制度設計が求められる。

5 小売分野における交渉力格差の考慮

前記1(2)に述べたとおり、参入を自由化しただけでは、競争の活性化は期待できず、前記2から4までの施策等により、インセンティブを踏まえた競争活性化策を講じることが必要である。

その上で、需要家が非常に多いという電力市場の特性とそれを背景とする電気事業者と需要家の交渉力の格差の存在を踏まえれば、需要家が電力小売事業者と個別に交渉をすることのみによって適切な取引条件が確保されることは期待できないことから、以下の施策を講じることが考えられる。

(1) 複数の小規模な需要家による電気事業者との一括交渉

複数の小規模な需要家が、他の事業者に契約交渉を委託して、まとめて電気事業者と契約条件を交渉・設定することは、電気事業者側の取引費用を低下させる可能性があり、特に小規模な需要家に対する追加的な営業体制整備の負担が相対的に大きいと考えられる新電力において費用削減効果が期待される。

前記各施策を通じて新電力が価格競争力のある電力を調達することが可能となれば、需要家が新電力への切替えの可能性を背景に一般電気事業者に対して交渉力を獲得することが考えられるが、需要家による一括交渉が可能であれば、このような切替え可能性を背景とした交渉は更に有効なものとなり、需要家の交渉力の一層の向上につながるものと考えられる。また、これにより、新たな事業・サービスが生まれることも期待される。

⁷⁸ 経済産業省に設置された「スマートメーター制度検討会」において、一般電気事業者のみならず、家電メーカー、通信事業者、学識経験者等の参加を得て、将来のより高度化された送配電網も視野に入れつつ、スマートメーターが満たすべき基本的な要件について検討が行われ、平成23年2月にその検討結果が取りまとめられた。

このような需要家側の取組と独占禁止法の関係については、対象となる商品又は役務に係る参加事業者の市場シェアの合計が市場における競争に影響を与えない程度に小さい場合には、原則として違反とされないと考えられる⁷⁹。

なお、一括交渉により調達した電力を用いて製造される製品の供給分野において、一括交渉の参加者のシェアが大きく、かつ、その供給に要するコストに占める電力の購入額の割合が高い場合には、製品の供給分野において独占禁止法上の懸念が生じる点に留意が必要である⁸⁰。

例えば、中小規模の事業者が構成する事業者団体が電力の一括交渉を行う場合については、現在の電力市場において、電力調達に係る一括交渉を行った場合にそのシェアが電力市場における競争に影響を与える事業者団体は想定し難いところ、一般的に、商品又は役務の供給分野におけるシェアが大きく、かつ商品又は役務の供給に要するコストに占める電気料金の割合が高い場合を除いて、中小規模の事業者が構成する事業者団体による電力調達に係る一括交渉は独占禁止法上問題とされないと考えることが可能である。

(2) デフォルト・サービス約款の策定・公表の義務付け等

小売分野の全体について新規参入を認めることにより、新たに競争が導入されることとなる小口供給の分野では、市場支配力の濫用があった場合における料金の上昇等の影響は現在の自由化分野よりも更に大きいことから、これを防止するため、最終的に供給に応じるべき者についてのルールを設定し、当該電気事業者に対して、最低限の取引条件を定めた約款（デフォルト・サービス約款）の策定と公表を義務付けし、それよりも需要家にとって不利な条件での契約を禁止することが考えられる。

なお、この場合においても、デフォルト・サービス約款よりも需要家にとって有利な条件となる契約約款を別途作成することや、個別の交渉によってデフォルト・サービス約款よりも有利な条件を設定することは妨げられない。

6 その他

(1) 公益事業特権の見直し

一般電気事業者には認められて、新電力には認められない公益事業特権は、そのほとんどが発電所や送電線の建設等に係るものである。これらは、一般電気事業者には、供給義務や需要家保護（ラスト・リゾート〔電力の供給条件について合

⁷⁹ 事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針では「対象となる商品又は役務に係る参加事業者の市場シェアの合計が市場における競争に影響を与えない程度に低い共同事業を行う」場合には原則として違反としないとしている。

⁸⁰ 独占禁止法に関する相談事例集（平成16年6月公正取引委員会公表）「7 自動車部品メーカーの原材料の共同購入」

意に達しないなどの理由により、誰からも電力の供給を受けることができない需要家に対して最終的に電力を供給する主体又はその供給条件], 僻地の需要家等)等の一定の責務が課されることに対応して設けられているものと捉えることもできる。しかしながら、これらの公益事業特権制度の下で一般電気事業者が供給する電力は、自由化分野の需要家に対しても供給されるものであり、公益事業特権が一般電気事業者にもたらすメリットは自由化分野での事業活動にも及んでいる。競争政策の観点からは、これらの公益事業特権については、各法律における規制の趣旨に照らしつつ、一般電気事業者のみを公益事業特権の対象とすることに合理的な理由がない場合は、特権を見直し、できるだけ同等のものとするのが望ましい。

(2) 公営水力等公営企業体が保有する電源に係る電力の売却

公営水力等公営企業体は、従来、一般電気事業者に対して長期間の随意契約を締結した上で電力を売却してきた。これは、公営発電事業が行われるようになった際、小売自由化が行われておらず、一般電気事業者の発電能力を補完するものとして位置付けられてきた当初の経緯によるところがあると考えられる。しかし、現時点においてはそのように位置付ける特段の理由はないと考えられ、条例等の規制によって一般電気事業者以外の者への売却が禁じられているのであれば、当該規制を見直し、入札等により、新電力にもその電力を利用する機会を与えられるようにすることが適当である。