九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

電力自由化における公平性の確保

友石, さやか
九州大学法学部

https://doi.org/10.15017/8284

出版情報：学生法政論集. 1, pp.51-63, 2007-03-26. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

電力自由化における公平性の確保

友　石　さやか

はじめに
第１章　電力自由化とは
第２章　現在の対策
第３章　現在の対策の問題点と私案
おわりに

はじめに

昨年私は九州電力で企業法務を体験する機会があった。その際、初めて2005年の４月から50ｋｗ以上の高圧自由化がされており、実際に福岡市役所もすでに九州電力からは電気を買っていないという話や平成19年には全面自由化が検討される[1]ことを知った。独占禁止法との関係では公益事業である電力事業にも競争原理が働くためよい事のように思える。

しかし、全面的に電力自由化にするためには日本ならではの原子力発電の問題や、安定した電力供給が行えるのか、環境問題に影響があるのではないかなど考えるべき問題はたくさんある。また、電気の特性からネットワークである送電網は非常に重要である。新規参入者が自ら新たに送電網を作ることは土地の関係やコストを考えるとそのようなインセンティブは働かないだろう。だから送電網が公平に利用できるようになっていなければ圧倒的に既存の電力会社が有利であり、競争は起こり得ないだろう。したがって、電力自由化の様々な問題点のなかで、私は本当に既存業者と新規参入者が競争できるのか。また、より公平性を保つにはどうすればよいのかを検討していく。

第１章　電力自由化とは

１．電力自由化のプロセス

(1)　従来の電力事業

日本の電力事業は市場の規制に任せていただけでは競争が十分に機能せず、１社がすべて生産した方が複数の者が生産するより費用が少なくてすむという自然独占[2,3]の典型と考

1　服部徹「米国における電力小売自由化の決定要因の分析」公益事業研究56巻３号（2004年）
2　旧独占禁止法21条：自然独占の適用除外

えられていた。

1951年の電力再編成以降、北海道・東北・東京・北陸・中部・関西・中国・四国・九州・沖縄の民営電力会社が垂直統合型[4]で経営していた。発電部門には、電力会社のほか、電源開発などの発電を専門とする卸電気事業者が存在していたが、これは電力会社の発電部門を補完するためのもので、電力会社と競争するものではなかった。このように電力会社は各地域で一社独占を認められていた。その代わりに供給区域で需要に応じて電力を供給する義務を課されていた[5]。

また、料金制度としては公平性と安定性を重視したため、かかったコストに一定の利益を加える料金算定方式である総括原価方式が採られた。総括原価方式では事業者の儲けすぎを制限することはできるが、無駄なコストの負担までも消費者に強いることになる。

(2) 電力事業改革の背景

電力産業のあり方が議論されるようになったのは1990年代に入ってからであるが、議論されるようになった理由は以下の通りである。

①電気料金の抑制

円高の影響もあり、電気料金の内外価格差が拡大し、日本の電気料金が国際的に割高になっていた。為替レートで比較すると、日本を100とした場合、アメリカ67、イギリス59、ドイツ77、フランス69（1994年９月現在）である[6]。この日本の高い電気料金が、産業の国際競争力をそぐことにつながるためできるだけ料金抑制することが必要となった。

②技術の向上

技術革新やネットワーク施設のオープン化によって独占性が弱まった領域も広い範囲で出てきた[7]。電気事業の場合、これまでの独占を前提に既存の電力会社が送電網を有しているために新規参入者の参入が難しくなっているのだから、その送電網をオープン化すれば新規参入者の参入が事実上可能となるのである。よって自然独占とされてきた電力事業にも競争原理が適用できると考えられるようになった。

③電力事業の効率化

従来は、需要に応じて電力を安定的に供給することが第一に考えられていた。しかし、需要がピークの時に備えて稼働率の低い設備に投資することは効率的とはいえない。コジ

---

3 丹宋暁信、伊従寛『経済法総論』（青林書院・1996年）４頁

4 電力事業は、電気を製造する発電、消費地まで伝送する送電、消費者に電力を供給する配電の三部門からなる。この三部門を１社が統合して行うことを垂直統合型という。つまり、１社が発電から送電まで全て行うことである。参照、古城誠「電力自由化と料金規制の改革」ジュリスト1082号（1996）88頁

5 参照、古城・前掲注（４）89頁

6 参照、古城・前掲注（４）89頁

7 岸井大太郎ほか『経済法　第３版補訂』（有斐閣・2001）314頁

ェネレーションなどの余剰電力を利用したり、需要が低い時の料金を下げるなどして設備の稼働率を改善するほうが社会的な電力供給システムとして効率的であると考えられた。

④料金規制へのインセンティブ導入

従来の総括原価方式では一方で無駄なコスト節減に対する規制が欠けており、他方でいくら効率化を行っても会社の利益となるのではなく、電気料金が下がるだけであったので効率化するインセンティブが働きにくい状況にあった。

(3) 電力自由化の流れ

1995年：卸供給事業者の設定（入札制度の創設）[8、9]
2000年：電力の小売部分自由化[10]（特別高圧で受電するものに対する）[11]
2004年：電力会社との契約で高圧500ｋｗ以上の利用者（中規模工場、中小オフィスビル、スーパーなど）に対する自由化[12]
2005年：高圧50ｋｗ以上(小規模工場など)の利用者に対する自由化[13]（電力量の63%にあたる）
2007年～：全面自由化の検討

1995年の電気事業法改正によって卸供給事業者（ＩＰＰ）が発電市場に、2000年の改正により特定規模電気事業者[14]（ＰＰＳ）が小売市場に段階的に参加できるようになった[15]。ＰＰＳではダイヤモンド・パワー（三菱商事系）、丸紅、新日鉄、サニックス、新日本石油など23社[16]が参入している。（平成17年10月31日現在）また、料金規制も見直され、ヤードスティック方式が導入された。この方式では、他社との比較のうえ、各社コストが能率的な経営の結果生じたコストかどうか厳格に規制される。原価や経営指標を査定するときに、個別査定に加えて電力会社間の比較査定という相対評価の手法が利用され、効率化の度合いが小さい企業に対しては、減額査定が行われる。このようにして電力会社間でも効率化

---

8 卸供給事業者：定められた規模、期間にわたって一般電気事業者へ供給することを卸供給といい、電気事業者以外で卸供給を行い事業を営むものを卸供給事業者という。入札制度：電力会社は入札を通じて、最も安価な電力を購入しなければならない。

9 西村陽『電力自由化　ここがポイント』(エネルギーフォーラム・2002年) 34頁

10 電力小売自由化：電力会社だけでなく、特定規模電気事業者も電力を販売することができるため、自らの判断でどこの会社から電力を購入するのかを決められる。

11 岸井ほか前掲注（７）44頁

12 古城・前掲注（４）60頁

13 古城・前掲注（４）60頁

14 国で定められた特定規模需要に応じ電気の供給を行う事業。

15 井出秀樹『規制と競争のネットワーク産業』(勁草書房・2004) 13頁

16 経済産業省資源エネルギー庁　電気事業制度改革についてのホームページ
http://www.enecho.meti.go.jp/denkihp/index.html

参入規制	料金規制
許可制：一般電気事業者[17]、特定電気事業者[18]、 卸電気事業者[19] 届出制：特定規模電気事業者（ＰＰＳ） 自由：卸供給事業者（ＩＰＰ）	大口需要家向け料金：自由 供給約款： 料金引き上げ時：認可制 料金引き下げ時：届出制 選択約款：届出制

のインセンティブが働くようになった。

電力自由化以前に比べて特定規模電気事業者が届出さえすれば市場に入れるようになり、卸供給事業者も許可なしに参入できるようになった。また、料金規制においても以前は認可制がとられていたが、引き下げ時に届出を出せばよくなったり、大口需要家向け料金においては自由とされ、料金引き下げのインセンティブが働きやすくなった。

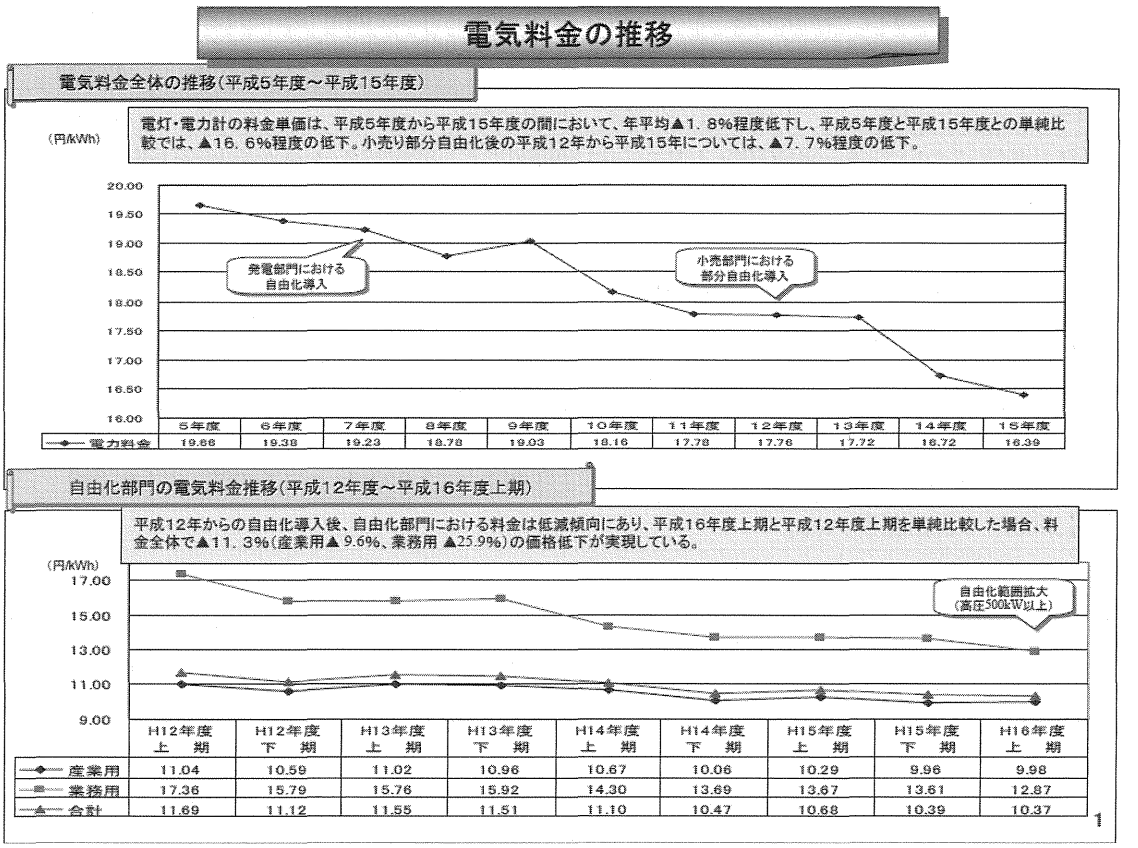
17　一般の需要に応じて電力を供給する事業。10電力会社のこと。

18　特定の供給地点における需要に応じ、電力の供給を行う事業。

19　200万kWを超える発電設備により一般電気事業者に電気を供給する事業。

(4) 現状[20]

図1



電力自由化が導入される前と導入された後では明らかに電気料金全体が下がっており、競争原理が働いた結果、価格低下が実現されている。また、自由化部門の電気料金においても緩やかではあるが価格の低下傾向にある。電気料金を下げることができるという意味においては電力自由化は有効な手段であると言える。

図2　電力会社離脱状況(H16年)

	東京電力	中部電力	関西電力	中国電力	四国電力	九州電力
離脱件数	660件	36件	168件	15件	1件	30件
離脱規模	190万ｋW	10万ｋW	44万ｋW	3万ｋW	0.4万ｋW	9万ｋW

[20] 出典：資源エネルギー庁電気事業分科会　第22回会合（2005年7月7日開催）　資料6
http://www.enecho.meti.go.jp/denkihp/bunkakai/index.html

図３　自由化部門におけるＰＰＳのシェア

	H12.3	H13.3	H14.3	H15.3	H16.3	H17.3	H17.4
特別高圧	0%	0.09%	0.48%	0.88%	2.02%	3.28%	3.55%
高圧(注)	—	—	—	—	—	0.56%	0.28%
平均	0%	0.09%	0.48%	0.88%	2.02%	2.35%	1.66%

(注) 高圧については、平成16年４月からは500kW以上、平成17年４月からは50ｋW以上が自由化対象。

図４[21]　電気料金の国際比較(為替相場)

【1999年：自由化導入直前】

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	イタリア	韓国
家庭用	0.213	0.082	0.117	0.151	1.121	0.147	0.081
産業用	0.143	0.039	0.064	0.057	0.044	0.086	0.046

【2003年：自由化導入後】

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	イタリア	韓国
家庭用	0.186	0.087	0.116	0.176	0.127	0.186	0.074
産業用	0.122	0.049	0.055	0.065	0.045	0.147	0.051

単位：ドル/ｋＷｈ

電気料金の内外格差は、まだイタリアを除く５国には及ばないものの、縮小の効果は見られる。産業用においてアメリカに対して言えば内外価格差が0.104であったのに対し、自由か導入によって0.073まで縮まっている。まだ自由化が導入されていない家庭用の電気料金も下がっており、家庭の需要者にとっても電力自由化の効果が見られる。また、まだまだ新規参入者の割合は少ないが特別高圧においては参入者が年々増加しており、競争の促進が期待される。高圧についてはまだ導入されたばかりということもあるのでもう少し様子を見る必要があるだろう。

２．電力自由化の問題点

電力は生活必需的な財・サービスであるから、競争導入においても、その公平かつ安定的な供給は確保されなければならない。また、エネルギー全盤に共通する環境問題への対処も避けて通れない[22]。このように電力自由化は大きな問題を抱えている。

21　参照、経済産業省資源エネルギー庁ＨＰ前掲注（16）

22　ただし、この課題は競争と両立可能なセーフティネットの設計を工夫することにより競争導入と矛盾するものではないという意見も。岸井大太郎「電力事業・都市ガス事業における規制改革と競争政策」

その中で、電力自由化を導入するにあたって最も問題となるのがやはり競争における公平の問題である。これは安定供給にもつながる問題である。まずは託送があげられるだろう。これはネットワーク施設の性格から問題となる。これまで既存の一般電気事業者が送電網を独占していたのだから彼らが公平に第三者に解放されなければ送電網を利用できず、実質的には独占状態が残ってしまう。送電網の設置はコストの面や、新たな土地が必要ということから新規参入者が新たに代替網が生まれる可能性は小さく、重複設置も困難である。もともと一社独占していた市場を自由化するのだからその時点で既存業者のほうが有利であり、他の公益事業と異なり、電力会社は国営ではなくもともと民営会社だったこともあり、発電部門と送電部門を組織的に分割するのは困難である。だから、施設保有者による濫用行為を抑制し、第三者に公平に開かれなければならない。さらに、一般家庭の電力供給に対しては自由化は導入されていないため、競争部門の料金を限界以上に低く設定し、独占部門で得た利益を競争部門の費用とする可能性もある。これでは事実上競争は困難である。このような行為も排除しなければならない。

また一方では電力がごく短期のスパンで供給と受け取りのバランスを図らねばならず、施設の利用に量的・時間的な制約がある。したがって、ネットワークが破壊されないように運用につき基準・ルールが必要である。送電網の運用は電力自由化を進めていく上で非常に重要な鍵をにぎることになる。

このような問題に対処するために2004年に中立機関として電力系統利用協議会が設立され、ルールを策定したり、監視するという業務を行っている。この中立機関こそが現在の電力自由化を進めていく上で重要な意義を持ってくるだろう。

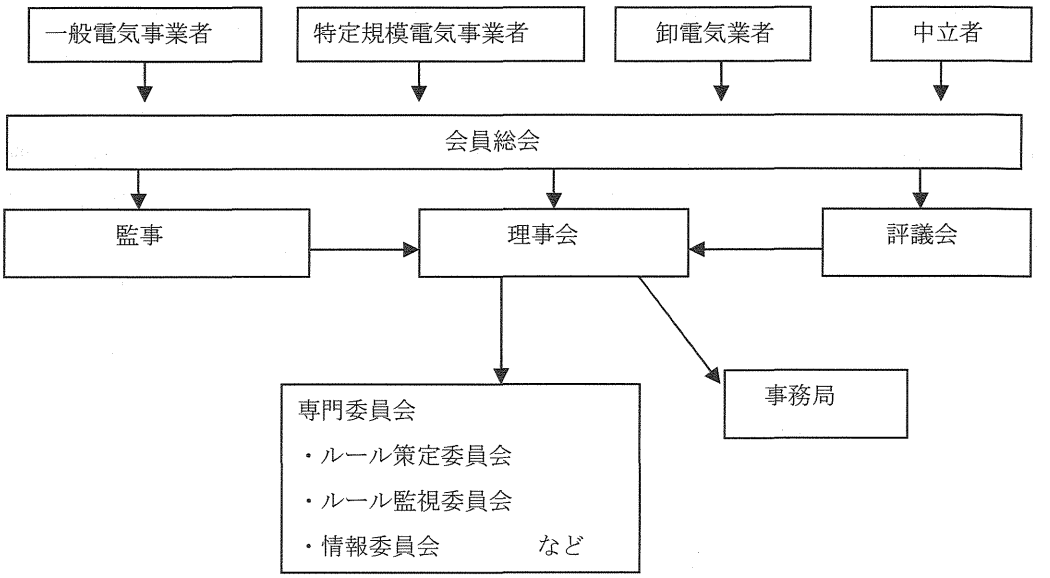
第２章　現在の対策

１．電力系統利用協議会

電力系統利用協議会は2004年６月に日本における唯一の「送配電等業務支援機関」として、経済産業大臣から指定をうけている。この中立機関は民間法人である。

公正取引604号（2001）24頁　また、電力自由化は環境効率を高めるチャンスという意見もある。K. H. ファイヤヘアト・中野加都子「市場の自由化は環境配慮型社会転換への好機」月刊地球環境36巻10号（2005）60頁

図５　電力利用協議会組織図[23]



・会員は、一般電気事業者、特定規模電気事業者、卸電気事業者および中立者（学識者）の４グループより構成されている。
・会員総会では、４つのグループの議決権がそれぞれ等しくなるように議決権を配分している。
・理事会は、中立者以外各グループの理事が同数となるようにしている（中立者：５名、中立者以外：各３名）。
・ルール監視委員会については、監視における公正を担保するため、中立者のみにより構成。）
・電気の使用者、学識経験者等から構成された評議会が利害関係者から独立した視点で機関の業務全般をチェック。

(1)　ルール策定

電力系統利用協議会は中立機関として、電気事業分科会で示された「ルールの基本骨子」を踏まえ、ルールを策定し、2004年９月に協議会ルールとして公開された[24]。

23　参照、有限責任法人電力系統協議会ホームページ
http://www.escj.or.jp/about_escj/organization/index.html

24　渡辺勉「電力系統利用協議会の機能と役割」公益事業研究57巻１号（2005）１頁

電力系統利用協議会（中立機関）ルールの基本構成

○設備形成：一般電気事業者などの送変電設備に関わる諸事項
○系統アクセス：発電設備や需要化が電力系統に接続するための諸事項
○系統運用：一般電気事業者などの送変電等設備運用に関する諸事項
○情報公表：当協議会や一般電気事業者等が公表すべき情報とその方法などに関する諸事項
○供給信頼度評価：当協議会が行う供給信頼度の評価に関する諸事項

(2) ルール監視[25]

策定されたルールが適切に運用されているかどうかを確認するルール監視も中立機関の役割である。監視方法には能動的監視機能と受動的監視機能がある。能動的監視機能とは、事業を始めるにあたり不可欠な一般電気事業者間を結ぶ電力流通設備つまり送変電設備について関連情報をオンラインで得て直接的に監視する機能を有している。是正すべき行為が見られる場合は中立機関は直ちに変更を要請する。要請を受けた対象者は法的義務はないが、対応しない場合は中立機関の受動的監視を受けることとなる。

受動的監視機能とは、中立者(学識者)のみで構成されるルール監視委員会において、紛争処理プロセスが実行されることである。改善すべきと判断されると理事会の決議を経た後、対象者に勧告公表される。

(3) 中立性の確保[26]

図５に示したように、会員は、一般電気事業者、特定規模電気事業者、卸電気事業者、中立者(学識者)のいずれかに属し、会員総会では、各グループはその構成数によらず４分の１の議決権を有する。従って、一方的な議決権は有しない。中立機関の日常的運用は理事会で行われ、この理事会構成は中立者５名、その他グループは各３名の合計14名で構成される。例えば中立者いがいの２グループの理事が賛同しても過半数にいたらず、実質的には中立者が鍵を握ることになる。このように、中立機関のガバナンス面から、特定グループの影響を排除し、中立者が主導的な役割を果たす仕組みとしている。

２．区分経理の徹底

先ほど述べたように、区分経理とは、一般電力事業者が競争部門に独占部門の利益を費用として移すことを防止する手段である[27]。縦割りの区分経理では、電力会社の経費を送電用と発電用に分離する。次に横割りの区分では、電力会社の経費を、大口需要家用と、

---

25 渡辺・前掲注（24）２頁
26 渡辺・前掲注（24）３頁
27 井出・前掲注（15）182頁

一般需要家用とに分離する。この区分計理に基づいて算出された一般需要家用発電経費が、総括原価主義に基づいて一般向け発電料金を決める際のベースとして用いられる。このようにして基本的には、自由化部門のコストを他に移転できない仕組みになっている。

これにより電力会社は、ＩＰＰと競争する大口向け発電では、そこにかかったコストを考慮に入れて価格付けをすることになる。従って大口向け発電においては、電力会社とＩＰＰとの間で、競争条件を均等化しなければならなくなる。

第３章　現在の対策の問題点と私案

１．電力系統利用協議会

確かに、これまでは送配電等が公平に利用されているかを事前に規制し、監視するような仕組みはなかったのであるから電力系統利用協議会を設けたことは、画期的な取り組みであると思う。しかし、電力系統利用協議会が民間であるところがまずいのではないかと考える。能動的監視により中立機関が変更要請したとしても、法的義務はないため、その後紛争処理プロセスが実行されるにすぎず、たとえそこでも改善すべきだと判断されたとしても、法的強制力はない[28]ので、必ずしも事業者がその変更要請に従うとは限らない。このままの仕組みでよいという考え方として、ルール監視委員会における専門的な検討を踏まえて勧告・公表されるため社会的圧力を持つものと期待される[29]とする意見もあるが、それでは安定性を欠く。規制緩和は、市場機構を通じて「公共の利益」追求を行うものである[30]ことを忘れてはならない。

また、電力は貯蔵が困難であり、瞬時の同時同量が要求される。このように送変電施設には量的・時間的な制約がある[31]ため、ルールに背くような行為があったら即座にその行為をやめさせる必要がある。そうでないとネットワークが破壊され、停電に陥る可能性が十分にある。電気は国民生活・産業活動の両面からみて必要財である。すべての需要家にあまねく供給するというサービスの達成や、電気の品質を維持しながら停電を極力避けるといった供給信頼度を維持することが電力自由化の大前提である[32]。だから現在の法的義務のないルール監視では不十分である。

しかし一方では、情報公表や供給信頼度評価をおこなうことは有益だと思われる。「民間でできることは民間で」という規制緩和のもとにおいても妥当であるだろうし、民間で行

28　渡辺・前掲注（24）２頁

29　渡辺・前掲注（24）２頁

30　山内弘隆「規制産業における競争導入と政府規制のあり方について」三田商学研究43巻３号

31　岸井大太郎「電力事業・ガス事業における規制改革と競争政策」公正取引604号（2001）25頁

32　鶴田俊正『電力改革への第一歩－「公益的課題」と「効率性」の同時達成を－』公正取引583号（1999）19頁

うことにより、柔軟性を持たせることもできるだろう。また、紛争処理においても緊急に関わることでなければ、後の裁判や不服申し立てにおいて中立機関の判断が利用されるならば専門知識や情報が生かせ、紛争処理のスピードも早くなるだろうので有用である。

２．区分経理

いくら経理の上送電用と発電用、大口需要家用と一般需要家用にわけたとしても、今後さらに競争が進むなかで区分経理だけでは不十分だと考えられる。現在の垂直統合においては、内部補助を区分経理や情報公開のみでチェックすることは困難である。会計上は事業間の公平が確保されたとしても、託送料金の水準自体が高く設定され、新規参入者に不利になる可能性がある[33]。会社ぐるみで隠してしまったら是正するのは困難である。従って、経理だけの区分ではなく、組織的に分離してしまう必要があると考える。

３．組織的分離（私案）

電力自由化の範囲はさらに一般需要家にまで及ぶかもしれない。もし及ばなくても、現在でも電力量の60％の部分は自由化されているのだから送配電における中立機関を設置したり、経理区分を行うだけでは不十分であるのではないか。これからはますます競争促進に適合した広域的な送電ネットワーク運営を展開していくことが必要である。しかし、現在の広域運営は既存の電力会社の協調を中心に組み立てられており、競争環境下での公平かつ独立した運営には限界がある。送電網の広域的運営の中立性を確保するためにも組織的分離を行う必要がある。

国有企業であれば、株式売却とタイミングを合わせて発送電分離を採用することが可能である。それに対し、日本では周知の通り既存業者は民間企業である。ゆえに発送電分離という企業分割は、財産権の侵害の問題がある[34]。

組織的分離にはイギリスのような完全分離から運営権の移管にとどまるものまで様々である。日本においては先に述べたように、完全分離は財産権侵害の問題があるので困難であろう。従って、日本においては運営権の移管を行うことが適していると思われる。そこでまず、管理運営組織の独立性の問題が出てくる。公平性を担保するには、意思決定機関の構成・手続きを市場参加者から影響をうけない中立的なものにする必要がある。

次に、営利追求を目的とするかについてであるが、経営や投資の効率性を重視する立場からは、利潤動機をもった組織であることが望ましいが、市場力の濫用の危険を防止することに重点をおくならば非営利とすべきだろう[35]。そもそもなぜ組織的分離を行うかとい

33　岸井・前掲注（31）26頁
34　井出・前掲注（15）４頁
35　岸井・前掲注（31）27頁

う理由を考えれば当然後者であろう。しかし、非営利目的となると送電網の将来投資という点から現実的ではない。

所有の形態も問題であるが、送電会社を別会社にして切り離す方式か、所有形態は変更せず、管理・運営権のみを移管するかという問題だ。先からのべているように、送電会社を別会社にして切り離すのは問題があるので管理･運営権のみを移管する形になるだろう。

また、組織的分離を行った後においても、送電網を運営する機関は独占者であるという点は変わらないので託送料金の規制・監視は必要である[36]。しかし、組織を分離すれば少なくとも新規参入者を締め出すことはほとんどなくなると思うので有効な手段だと考える。

最後に、送電網を運営する機関であるが、送電網運営機関が非営利であったら送電網の将来投資という点で適当でないし、営利としても市場における権利の濫用を防ぐ機能が生かされない可能性がある。そうであれば、行政がその担い手となるのが適当ではないかと考える。規制緩和の方向とは逆方向ではあるが、電力は国民生活・産業活動の両面から見て必要不可欠なものである。もちろんこの理由で競争そのものを否定するのはおかしい。独占は公益的課題を追求するための不可欠の前提ではなく、海外でも２つの課題を両立させている先行事例もある[37]。だから、発電部門、小売部門に自由化が導入されれば足り、最も重要な送電網については行政が全国単一として組織をつくればよい。そうすれば停電のような緊急時の対応送電網の将来投資についても対応できる。

おわりに

今回電力自由化についての論文を書いてみて、いままで電力自由化について考えたことがなかったため思った以上に問題点があり驚いた。なにも知らないままどんどん自由化拡大に向けて改革が進んでいたのかと思うと恐ろしくなった。電気は現代の生活では必需品で、電力供給がストップしたら社会は大混乱に陥り、社会の機能までストップしてしまう非常に重要なものだ。電力自由化の問題は安定供給の問題にとどまらず、環境問題や原子力にまで発展する複雑な問題である。

今回取扱った新規参入者の公平性の問題にしても１社が独占していたものを規制緩和して競争を促す上で、公平を保つことは困難なことだと実感した。やはり既存業者はそれまでのノウハウも持っているし、顧客との信頼関係も持っているのだから差があるのは当然だ。しかも、それに加えて事業を行うのに絶対不可欠な施設も有しているのだからその部分を公平にしなかったら競争は実質、起こらないだろう。だから今回の論文では電力自由

36　岸井・前掲注（31）27頁

37　鶴田俊正「電力改革への第一歩－「公益的課題」と「効率性」の同時達成を－」公正取引　583号（1999）19頁

化において新規参入するためには絶対不可欠な送電網をどのように参入者に公平に解放できるかどうかを主に考えた。今後の電力自由化の動向にも注目していきたい。

参考文献

大橋洋一『行政法』［第２版］（2004年・有斐閣）
今村成和『独占禁止法入門』［第４版］（1996年・有斐閣双書）
井出秀樹『規制と競争のネットワーク産業』（2004年・勁草書房）