

公共料金に関する研究会 報告書

「公共料金の決定の在り方について」

平成24年11月

消費者庁 公共料金に関する研究会

目 次

委員名簿	... P 2
はじめに	... P 3
1．料金改定の手続	... P 5
2．公共料金水準・内容	... P 9
3．事後的・継続的な検証	... P 13
4．制度改革と技術革新	... P 16
5．さらなる制度改善のために	... P 18
参考	... P 20

公共料金に関する研究会

委員名簿

委員

	井手 秀樹	慶應義塾大学商学部教授
	岩岡 宏保	埼玉県消費者団体連絡会事務局長
	岸井 大太郎	法政大学法学部教授
座長	古城 誠	上智大学法学部長
	白山 真一	公認会計士
	関口 博正	神奈川大学経営学部准教授
	松村 敏弘	東京大学社会科学研究所教授
	矢野 洋子	東京消費者団体連絡センター事務局長

(敬称略・五十音順)

はじめに

東日本大震災と原子力発電所の事故が電気料金に与える影響をめぐる議論を契機に、国民生活における公共料金^(注1)の重要性が、あらためて認識されるに至っている。また、公共料金を取り巻く環境は大きく変化しており、一般物価水準の低下が続いていることに加え、制度改革・技術革新等により、公的機関の公共料金に対する関与の在り方が変化した。

さらに、消費者基本法(昭和43年法律第78号)は、消費者の権利として、自主的かつ合理的な選択の機会が確保されること、必要な情報の提供を受けること、意見が消費者政策へ反映されること等が尊重されるべき旨を規定している。また、公共料金の決定・認可について国は、「消費者に与える影響を十分考慮するよう努めるものとする」と規定している^(注2)。

本研究会では、これらを背景に、公共料金の水準や内容、提供されるサービスについて消費者の理解がより得られること、その際世代間や地域間の公平性の観点が適切に反映される必要があること、そして提供されるサービスが短期的にも中長期的にも上記の消費者の権利に即し消費者の利益により適ったものになることを目指して議論を行ってきた。この過程において、公共料金に共通する課題として、改定の手続や情報公開等料金の決定の在り方について検討を行い、「中間取りまとめ」という形で提言を行った(平成24年4月16日)。

その後、東京電力からの電気料金値上げ認可申請の手続があり、その経験や有識者に対するヒアリング等から、認可プロセス、総括原価方式、継続的な検証における諸課題が新たに判明し、また制度改革・技術革新の現状と今後について事例とともに論点が示された。政府においても、「消費者基本計画」の改定(平成24年7月閣議決定)にて、公共料金等の決定過程の透明性、消費者参画の機会及び料金の適正性を確保するための取組等、公共料金に関する諸課題への取組を強化することとなった。

これらを踏まえ、今回、「中間取りまとめ」で示した見直しの方向の具体化について検討を深め、「最終報告」として公表するものである。

(注1) 国民生活にとって重要なサービスの料金や商品の価格の中には、国会、政府、地方公共団体などの公的機関が、その水準の決定や改定に直接関与しているものがあり、これらは総称して公共料金と呼ばれている。また、公的機関が関与する理由として、自然独占にともなう資源配分や事業効率化、情報の不完全性・非対称性、ユニバーサルサービス等の課題への対応が挙げられてきた。

(注2) 消費者基本法（抜粋）

（基本理念）

第2条 消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（以下「消費者政策」という。）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない。

（事業者の責務等）

第5条 事業者は、第二条の消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にかんがみ、その供給する商品及び役務について、次に掲げる責務を有する。

二 消費者に対し必要な情報を明確かつ平易に提供すること

（公正自由な競争の促進等）

第16条 国は、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の拡大を図るため、公正かつ自由な競争を促進するために必要な施策を講ずるものとする。

2 国は、国民の消費生活において重要度の高い商品及び役務の価格等であってその形成につき決定、認可その他の国の措置が必要とされるものについては、これらの措置を講ずるに当たり、消費者に与える影響を十分に考慮するよう努めるものとする。

1. 料金改定の手続

(審議会や公聴会を通じた消費者の参画)

公共料金のサービスの多くは、独占的に供給され、消費者にとって必需的なものであることから、料金改定等において消費者利益が適切に反映されることが重要である。このため料金の決定過程において開催される審議会や公聴会に消費者の参画が図られる必要がある。

しかしながら、現行の公聴会について、資料閲覧の期間が短い、閲覧できる対象が限定されている、公述人等の指定が公聴会の間際である、さらに、質疑応答が行われない等の制約があり、公聴会での意見表明の準備が難しくなっている等の課題がある。また、審議会については、審議会自体に消費者団体関係者が入っていても、分科会等で詳細な議論がなされる場合、審議会では実質的な議論をしにくい等の課題がある。

(消費者団体等の役割)

消費者団体等には、消費者を代表して料金改定プロセスに参画し、行政・事業者と消費者をつなぐ役割が期待されているところである。しかしながら、これら団体等が詳細な情報を規制当局^(注)や事業者に要求し、そしゃく・分析し、消費者に分かりやすい形で提供し、その反応を規制当局や事業者にフィードバックする機能を発揮できる手続が十分に整備されていない。

(注) 例えば、電気通信料金、郵便料金は総務省、鉄道料金、国内航空運賃、高速道路料金、タクシー運賃は国土交通省、電気料金、都市ガス料金は経済産業省が規制当局に該当する。

(情報提供の実効性確保)

情報が提供されている場合であっても、消費者側に十分伝わっていないという問題がある。消費者の側にも努力が求められるが、消費者と事業者との間で知識・専門性のレベルに大きな格差があることを踏まえれば、情報提供の分かりやすさを確保する責任の大半は事業者の側にある。

また、こうした事業者の取組と併せて、行政や消費者団体等は消費者への円滑な情報提供を促すことが期待される。

対応の方向

(公共料金の決定過程における消費者の意見・要望の反映)

公共料金の決定過程で開催される公聴会や審議会等において、消費者の参画が実質的に確保される必要がある。

このため、規制当局は、

- (ア) 手続の一環として、原則として公聴会を開催すること、あるいは、一定の場合には、消費者の求めに応じ公聴会を開催すること、また、開催回数や開催場所については十分配慮すること、審議は基本的に公開すること、
- (イ) 公聴会等において、消費者の利益を代表する者が料金改定案に対し事前に十分な検討ができるよう、関連資料の提供に時間的余裕をもって行うこと、また、参加者への通知に時間的余裕をもって行うこと、
- (ウ) 公聴会等において、単なる意見陳述ではなく、質疑応答の機会を設けること、また、事業者が出席し、参加者の求めに応じ必要な情報をタイムリーに提供すること、
- (エ) 公聴会等において、消費者団体の代表者の参加を確保すること、を検討すべきである。

上記(ウ)に関し、質疑応答の時間に限界があったために、回答を得られなかった意見表明者が残る場合でも、書面やホームページへの掲載により回答するなど双方向のやりとりを確保すべきである。

また、意見聴取の手続として、必要に応じパブリックコメントの実施も検討すべきである。

上記(エ)に関し、専門的・中立的な議論においては、必ずしも正式な委員としてではなく、オブザーバーや意見陳述者としての参加がより適切な場合も考えられる。

ただし、公共料金はその多くが独占的に供給されることや消費者にとって必需的なものであるという特性に鑑みると、実質的に利害の調整が行われるような場であれば、他の利害関係者と同等な立場で参加できることが基本である。

（規制当局、消費者庁、消費者委員会の役割）

規制当局は、事業者による料金改定の認可申請に対して、経営効率化・コスト削減の観点も踏まえ、厳正に審査を行うとともに、消費者庁との協議期間を十分確保すべきである。また、料金改定のプロセス・手続について明らかにすべきである。一方消費者庁は、消費者利益が適切に反映されるよう、準備期間を確保し、規制当局の審査内容を厳正に検討すべきである。消費者庁は検討に際して、消費者（団体）の意見を適切に聴取すべきである。この上で、物価問題に関する関係閣僚会議への付議等のプロセスが行われるべきである。

消費者庁は協議に係る検討において、消費者行政全般に対する監視機能や、自発的な調査審議や建議の権能を有する消費者委員会に意見を求めるべきである。これに対し、消費者委員会は、適正な審議を行い、意見を表明すべきである。

（消費者団体の機能）

消費者団体には、行政・事業者と消費者をつなぐ存在として、利用者に対して分かりやすい形で情報を提供するとともに、幅広い消費者の利益を代表した意見を述べていくことが期待されている。消費者庁は、こうした活動を後押しするため、公共料金に関して消費者団体との間で意見交換の機会を設けるなど、緊密に意思疎通を図るべきである。

（提供されるべき情報）

料金の改定手続等に当たって、事業者から提供されるべき情報には、規制当局や実際に手続に参画する消費者が適切に内容を評価できるよう、事業者の部門別・サービス種類別のセグメント^{（注）}情報、子会社・関連会社との取引、連結会計情報が含まれるべきである。例えば、鉄道事業においては、料金認可の対象である本業部門の運輸業に加え、関連する商業・不動産業等非運輸業について、消費者に対し十分な情報提供がなされるべきである。

なお、消費者から情報開示請求がなされた場合は、処理期間の目標が定められているものについては、特段の事情がない限り、期間内に処理すべきであり、処理期間の目標を超える場合には、特段の事情を合理的

に説明することが必要である。

(注) セグメント：事業の種類、地域等の業務区分の単位

(情報アクセス能力の格差への対応)

事業者は、ホームページで情報提供を行っているケースが多いが、個々の消費者における情報アクセス能力の格差への対応も重要な課題である。アクセスが困難な消費者（例えば高齢者や障害者）に対する適切な情報提供が求められる。さらに、必要に応じ規制当局、消費者庁等は公共料金に関する相談窓口を設置することを検討すべきである。

(消費者への啓発活動等)

消費者と事業者の間には、知識・専門性のレベルに大きな格差がある。消費者庁は規制当局等と連携して、公共料金に関する消費者の知見や理解の向上を支援するため、消費者への啓発活動や消費者教育を積極的に行う必要がある。

消費生活センター等において公共料金関連の相談も多いことから、独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）は、相談員研修において公共料金をテーマとする講座等を充実させるべきである。

(意見・苦情のフィードバック)

消費者庁ないし国民生活センターは、利用者の意見・苦情を受け付ける仕組み（専門的な窓口、専門家の配置等）を整備すべきである。また受付件数や内容については積極的に公表することに加え、問題の改善・解決を目指しこれらを規制当局や消費者委員会と共有し、制度等の改善の材料とすべきである。

国民生活センターや全国の消費生活センター等で受け付けた相談を収集している全国消費生活情報ネットワーク・システム（PIO-NET：パイネット）に蓄積された情報に関して、消費者庁は適切に解析を行い、その結果を規制当局や消費者委員会と共有し、公共料金分野の改善のため積極的に活用すべきである。

2. 公共料金水準・内容

(1) 経営効率化・コスト削減

(経営効率化の推進)

公共料金の基本的な考え方として、消費者等利用者の料金負担に関しては、サービス等を受けたものが自ら利用した量に応じて、その原価に見合った額を支払うこと(受益者負担の原則)、事業者が経営にかかる費用を全て自らの収入で賄い、外部からの補助を受けずに経営を行うこと(独立採算制の原則)がある。

こうした考え方に沿った料金設定方式が総括原価方式であるが、事業者による公共料金事業のコスト削減のインセンティブが働きにくい性格であることに鑑み、一般の財・サービスの事業と比べ、経営の効率化努力が一層求められる。

対応の方向

(経営効率化の推進)

事業者は、人件費などの一般的な経営管理費から設備投資費、研究開発費、広告宣伝費などあらゆる支出項目について、効率化に取り組み、かつ、その取組を分かりやすく消費者に説明すべきである。

また、一般的に公共料金事業には巨額な設備投資が必要とされるため、資本関連費用(減価償却費等)が原価の大きなウェイトを占め、固定的な費用として長期にわたり料金水準に相応の影響を与える。このため、サービスの安定供給や質の確保、新しいニーズ(安全・安心、環境等)に対応しつつ、過剰投資を回避し効率的な投資を図るべきである(アセットマネジメント^(注)の重要性)。そして長期的に消費者利益にかなったものかを含め、投資目的やその効果、当該投資決定に至った理由等を分かりやすく説明すべきである。

(注)東京都では、水道事業において、アセットマネジメント手法を活用し、給水機能の確保を図るとともに、料金に大きな影響を与えない取組を行っている。

(2) 料金の適正性の確保

(料金査定方法の改善)

総括原価方式は、事業者が独占・競争制約にともなう過度の利益を得ることを防止することにより、消費者の利益を保護するというメリットを有するが、コストの変化に合わせて料金も変化するためコスト削減のインセンティブが働きにくい、公正報酬率が保障されることから過度に資本集約的な生産方法採用への誘引がある等過剰投資につながりかねない、という問題点も指摘されている。規制当局は、個々の事業の特性を踏まえつつ、経営効率化インセンティブが一層働くよう、料金査定の方法の改善に努めるべきである。

対応の方向

(原価の範囲・水準の適正性)

総括原価方式の本来の目的は、「事業に要する費用全ての回収を認めるのではなく、あるべき適正な費用のみの回収を認めること」である。原価として認めることが適正であるか、またコスト削減等の経営効率化に寄与しているか、ということが重要である。そして、原価にはフォワード・ルッキング・コスト(注)の観点から経営効率化努力や技術革新の見込みが適切に織り込まれる必要がある。規制当局は、これらの基準に従い、構成原価の範囲、個々の原価毎に算入すべき範囲の双方を検証すべきである。この要請は、料金引上げの際のみならず、据え置き時の検証の際にも該当する。

例えば、規制料金原価として認めるべき人件費についても、あるべき適正な範囲において、合理的で客観的な基準(類似の企業群の平均やトップランナーの情報等)に基づくべきであり、かつその基準は公開されるべきである。

また、調達する財・サービスについて、入札による落札価格を適正な原価として算入することが考えられる。あわせて、入札自体についても、その手続の在り方、例えば仕様の内容について外部の意見が取り入れられ、実質的な競争が行われるように検討を行うべきである。

随意契約取引に関しては、ウェイトの大きな原価に係る調達において、事業者の交渉力向上による低廉化が求められる。特に、子会社・関連会社との取引については、共同研究開発を通じて効率的な研究開発を促進し、その成果を共有するといった長期継続的取引のメリットもあるが、原価の適正性の面からは契約額の削減に資するため、子会社・関連会社

も資材・役務調達コストの削減に努めることが考えられる。

(注) フォワード・ルッキング・コスト

過去の費用の実績だけを考慮するのではなく、将来の経営効率化、技術革新、需要の見込みなどを考慮に入れ、将来の適正な費用を推定すること。

規制当局においては、事情に応じて原価として認める費用やその水準に関する基準(「審査要領」等)を作成・公表し、ルールの特明確化、透明化を図るべきである。また、公正報酬率についても、資本調達や経営効率化インセンティブ等の観点から、その妥当性について十分な情報提供を行うべきである。

なお、総括原価方式は、原価の情報が事業者に偏在していること、経済情勢や市場の変化に応じた柔軟な料金設定が困難であること、などの問題点も指摘されていることもあり、制度改革による自由化の取組などを通じ、より消費者利益に適う方式が選択され、事業効率化、料金低廉化が目指されるべきである。

(効率化を促す規制)

規制当局は、経費削減など事業効率化を促すインセンティブ規制の導入や、既に導入している場合はその効果を検証しつつ、更なる改善について検討すべきである。例えば、ヤードスティック査定^(注)における対象費目の範囲の拡大等が考えられる。

(注) ヤードスティック査定

類似の事業環境で独占的に事業を行っている複数の事業者間で相対評価を行い、効率化努力に応じて報酬率に格差を付ける査定方式。

(適正な料金体系)

事業者は、料金体系・メニューの多様化を進めるに際しては、利用者間で公平感が損なわれないように適切な対応を取るべきである。

例えば、電気料金のように、規制部門の料金設定において、総原価が規制部門と自由化部門に配分される場合、設備コスト等固定費は部門毎のピーク時需要に基づくものとされているが、規制当局は、部門毎のピーク時需要の実績の把握・公開を通じて、費用配分の適正性を確保すべきである。

同様に、二部料金制における基本料金と従量料金の設定についての考

え方や、特定のメニューの割引が他のメニューの利用者にとり公平であるかといったことが十分に検討され、その情報が公開されるべきである。

(修繕費、更新投資等の負担)

設備の経年劣化等に対応するための修繕費や更新投資等は、料金水準に大きく影響する。将来の世代に急速な料金負担の増加やサービスの劣化をもたらす結果を招くような料金設定は好ましくないが、規制当局及び事業者は、消費者に対して、こうした費用と料金の関係について、明確な説明を行うべきである。

(内部留保や株主配当の取扱い)

規制当局は、内部留保の積み増しや株主配当については、事業者の経営効率化のインセンティブや株式市場の動向等も考慮しつつ、経営状況に照らして厳正に評価し、料金の査定に際して、必要に応じて適切な対応を取るべきである。また、こうした情報や評価について、規制当局及び事業者は対外的に明確な説明を行うべきである。

3. 事後的・継続的な検証

(料金据え置きや引下げ幅の妥当性に関する検証)

現在、多くの公共料金分野で、料金を改定しない場合や、上限料金内の改定や引下げ改定の場合は、事業者への経営効率化のインセンティブ付与の観点から届出制に基づいているため、料金の妥当性に関する情報が消費者に対し十分に公開されていない点が指摘されている。

本報告書冒頭でも触れたように、一般物価水準の持続的低下等公共料金を巡る環境は大きく変わっており、規制当局は、届出時と実績の料金原価に乖離が生じている可能性も踏まえ、料金が据え置かれた場合を始め料金水準の妥当性をいかに継続的に確保していくかが課題である。

(検証に資する会計・財務情報)

事業者は、料金の妥当性の事後的・継続的評価を行う上で必要な数値（個別原価計算プロセス等を通じ、各需要種別の料金を算出するために必要な詳細な数値）情報を必ずしも十分に公開していない。このため、第三者が料金の妥当性を事後的にチェックすることが難しい場合がある。

(情報公開の枠組み/ガイドラインの見直し)

公共料金の分野では、一般の財・サービスと比べて高いレベルの情報公開が求められており、規制当局によって分野別のガイドラインも策定されている。しかし、提供されるべき情報が十分ではないという声もあり、見直しが必要である。

対応の方向

(事後的・継続的検証の実施)

規制当局は、長期にわたって料金改定が行われない分野においては、改定時に前提とされた数値（供給単位当たりの原価構成等）と実際の乖離の有無や料金の妥当性をできるだけ早急に検証を行うことを検討すべきであり、かつ継続的な検証に取り組むべきである。

規制当局は、適切な評価や事業者の計画的・効率的な事業遂行を可能

としながら、料金の妥当性を継続的に確保するために、料金の妥当性を事後的・継続的に検証する方法（フォローアップ審査）と適切な情報開示について早急に検討すべきである。

また、規制部門と自由化部門等の部門間で収益構造の歪みが著しく、それが構造的な場合は、事業者に対し料金改定を促すとともに変更認可申請命令の発動も必要があれば検討すべきである。

さらに、事業者は、営業年度毎に経営効率化計画において、経営効率化努力の内容及びその成果がどのように料金に反映されるかについて、明確な説明を行うべきである。なお、こうした説明に係るコスト面の負担に鑑み、本取組の対象とすべき事業者については、事業者の範囲を限定する、あるいは手続の簡素化等を規制当局がガイドライン等において定めるべきである。

（情報提供や消費者の参画）

事業者及び規制当局は、事後的検証にも資するよう、料金改定時の認可申請書類等料金の算定のもとになったデータを原則として全て公開すべきである。また、事後的な検証の過程においても、消費者の参画を可能とする手続上の工夫がなされるべきである。

また消費者庁は、継続的に上記のデータ等公共料金に関する情報の把握、分析をするとともに、体制の強化を図って、料金改定の協議等に適切に対応できるようにすべきである。

（分かりやすい・アクセスしやすい情報公開）

利用者にとって分かりやすい情報や、より詳細な情報について、事業者による自発的な情報提供が重要である。規制当局は情報公開ガイドラインの中に、公開が必要な情報として、以下を含めることを検討すべきである。

- ・料金、加入金・負担金等の根拠
- ・主要な他事業者との料金格差の要因の説明
- ・設備投資の妥当性を検証できる情報
- ・セグメント別収支（路線別又は路線群別、部門別等）
- ・料金、サービスの質等に関する比較対照情報

(評価に資する情報)

同種又は類似のサービスに関する事業者間・地域間の比較対照情報について、規制当局や事業者は情報提供を進めるべきである。例えば、鉄道会社の定期券等の解約手続や地域の水道料金等の事業者間の比較対照情報についても適切に公開し、消費者の理解を得るように努めるべきである。

料金水準の妥当性や事業の効率性を常に検証するために、同様の財・サービスを提供している諸外国の活動状況や価格と比較すること(内外価格差調査)も有用な手段であり、規制当局又は消費者庁は主要な公共料金について定期的な調査を実施すべきである。

(今後の料金やサービスに影響する投資計画)

消費者が、世代間負担を含め、料金の将来展望を持てるよう、事業者は更新投資やその資金調達等の計画、環境事業、災害対策(耐震化等)が、将来の料金の水準やサービスの質にどう影響するかについて、複数の選択肢を含む定量的な説明や情報提供を行う必要がある。必要に応じて、資産の処分という選択肢の提示もなされるべきである。

その上で規制当局及び事業者は特定の選択肢を選んだ理由を説明する必要がある。

4. 制度改革と技術革新

(公共料金の適正化を促す環境整備)

中長期的な公共料金の低廉化と選択肢の拡大、サービスの質の向上や安全・安心投資には、制度改革とイノベーションが果たす役割が大きい。技術開発を積極的に推進するとともに、適切な場合には、参入障壁の低減、競争の強化を引き続き図るべきである。

対応の方向

(制度改革)

通信は、技術革新の進展や他業態の事業者との競合によって、従来自然独占と考えられてきた事業でも競争が可能になり、その結果、料金水準の低下やサービスの質の向上が見られる分野の例である。また、航空輸送は、LCCのような新しいビジネスモデルの企業が参入し、低廉な種別の料金が登場している例である。

電力事業については、経済産業省において電力システム改革が検討されており、具体的には「小売の全面自由化(地域独占の撤廃)」や「料金規制の撤廃(総括原価方式の撤廃)」等が挙げられている。規制部門の自由化による消費者の選択肢の拡大を見込んでおり、また料金規制の撤廃により、様々な料金メニューやサービスを選択できるようにすることなどを目指すとしている。

こうした事業の効率化、料金の低廉化が実現し、消費者の利益につながるような、好ましい変化を促す制度改革が不断に追求されるべきである。

(技術革新等)

公共料金分野においても、革新的な技術や新しいビジネスモデルの登場が、料金の低廉化や選択肢の拡大を導く可能性も期待される。こうした事業者の創意工夫の努力を促すインセンティブ・メカニズムの設計や産学官の連携による技術開発の推進などは、重要な政策課題である。

本研究会における、有識者に対する電力事業に関するヒアリングでは、

発送電分離の規制改革とともに、スマートメーター等 IT の技術革新により設備投資の抑制が図られ、また、リアルタイムに需要と供給のコントロールが可能となり、料金の適正化やメニューの多様化、消費者の選択肢の増加に寄与する、と指摘されている。

なお、自由化等の制度改革や技術革新については、最終保障サービスや料金の全国平準化等ユニバーサルサービスの課題もあり、費用対効果に考慮し、消費者利益に適切な配慮が行われることが重要である。規制当局、事業者には、制度改革・技術革新が公共料金の適正化に資するとともに、消費者の便益に支障をきたさないよう綿密な設計がなされることが望まれる。

5．さらなる制度改善のために

以前から、平成 21 年 8 月に廃止された物価安定政策会議をはじめとして、多様な場で公共料金の改善について提言がなされてきた。しかしながら、様々な制約から、上述の 1．から 3．に関する諸課題への対応は十分には実施されてこなかったという指摘がある。

こうした提言を実施するか否か、実施する場合でも、個々の分野の実情にどのように適合させるかは、最終的には事業者や規制当局の判断と責任に委ねられるべき部分が多い。この前提に立ちつつも、提言内容が公共料金制度の改善のため有効に活用される仕組みはどのようなものかが検討されるべきである。

対応の方向

(施策の実施と検証)

規制当局は、料金規制が有効に機能し、所期の目的を達成しているかについて不断に検証し、制度の改善を図ることが求められる。また、物価安定政策会議等がこれまで行ってきた課題の指摘や各種提言に関しても、実施状況に関するフォローアップを行い、実施可能なものについては速やかに実施すべきである。こうした取組を、消費者庁、消費者委員会及び規制当局は連携し消費者基本計画の実施等を通じて、着実に進めていくべきである。

なお、消費者委員会は、物価に関する基本的な政策に関する重要事項について自ら調査審議し、内閣総理大臣、関係各大臣又は消費者庁長官に建議することができる。同委員会は、この権能を活用して、公共料金制度に関する、これまでの指摘や提言の実効性を高めるために重要な役割を果たすべきである。

(消費者の役割)

消費者も、公共料金や公共料金に係る事業が、豊かな国民生活の維持・発展にとり、極めて重要なものであることを踏まえ、公共料金をめぐる議論に積極的に参画することを通じて、公共料金制度の改善に貢献するよう努めるべきである。

なお、国民生活に大きな影響を与える基本的な公共料金に関しては、その枠組を設計・規定する際の検討においても消費者(団体) の適切な参画がなされるべきである。

(地方公共団体)

公共料金は、国が認可等を行うもののほか、地方公共団体が認可等を行うものも多数ある。本研究会では、公共料金の決定の在り方について各分野に共通する考え方・視点を議論し、提言として取りまとめた。地方公共団体においては、本研究会の提言を参考にして、公共料金の適正な在り方のために活用し、消費者の利益に資することが期待される。例えば、水道事業においては、需要構造の変化に対応した料金体系の見直しによる受益者負担の適正化とともに、高度成長期に整備された施設の老朽化による集中的な更新時期を迎える中で、住民に対し、適正な更新投資の計画やその費用対効果について十分な説明と情報提供を行うことが求められる。

< 図表 1 各分野における情報公開ガイドライン及び会計制度 >

<p>電気事業</p>	<p>資源エネルギー庁が平成 11 年 12 月に「電気料金情報公開ガイドライン」を制定。その後、平成 24 年 3 月に改正。その基本的な考え方は、以下のとおり。</p> <p>行政は、料金算定のプロセスを透明化するために、料金算定のルールを予め明確化し、これを公開することが必要</p> <p>事業者の自主的経営判断が重要になることに伴い、その説明責任が明確化されることが必要となるが、そのためには、事業者からも十分な情報が公開されることが必要、としている。</p> <p>電気事業者に対して会計整理を義務付け、毎事業年度終了後、電気事業者は財務諸表等を経済産業大臣に提出。(電気事業法第 34 条)</p>
<p>鉄道事業</p>	<p>国土交通省では、平成 13 年 11 月に「鉄軌道業の情報提供ガイドライン」を策定、公表し、各鉄軌道事業者にガイドラインの実施を通知している。主な内容は、以下のとおり。</p> <p>「事業者の財務等に関する情報提供」、「運賃に係る情報提供」、「安全・サービスに関する情報提供」、「情報提供の方法」の 4 章で構成</p> <p>国土交通省と鉄軌道事業者で公表する情報の分担を明示。</p> <p>ガイドラインで事業者に対し、情報提供イメージを提示するとともに、事業者の創意工夫を推進。</p> <p>鉄軌道事業者に対しては、会計整理を義務付けており(鉄道事業法第 20 条) 当局では毎年度事業者から財務諸表等の提出を受け、会計・財務状況のチェックを行っている。当該財務諸表については、兼業部門にかかる項目については鉄軌道事業と明確に分離することとしている。</p>
<p>水道事業</p>	<p>社団法人日本水道協会が「経営情報公開のガイドライン及び水道事業者間の適正な比較評価をなしえる経営効率化指標」を策定しているほか、「水道事業ガイドライン」(平成 17 年 1 月)において、適切な経営が行われているかどうかを判断するための各種指標が 137 項目にわたり定められている。</p> <p>水道事業ガイドラインは、国際規格として制定中の ISO/TC224(水道サービスの評価に関するガイドライン)の考えに基づいて制定されたものでもあり、国際的にも認知されている。水道事業における施設の整備状況や経営状況等を総合的に評価するもので、全国の水道事業者共通の指標とされており、多くの自治体がこのガイドラインに示された指標を公開している。</p> <p>水道事業は、水道法により原則として市町村が経営。また、地方公営企業法において、その会計原則が定められており、当該地方公営企業による独立採算が原則。</p> <p>昨今では監理団体(準コア業務を担う財団法人等)への業務移管が行われており、これら監理団体を含めた事業運営の透明化が求められる。監理団体の株式会社化が行われている自治体もある。</p>

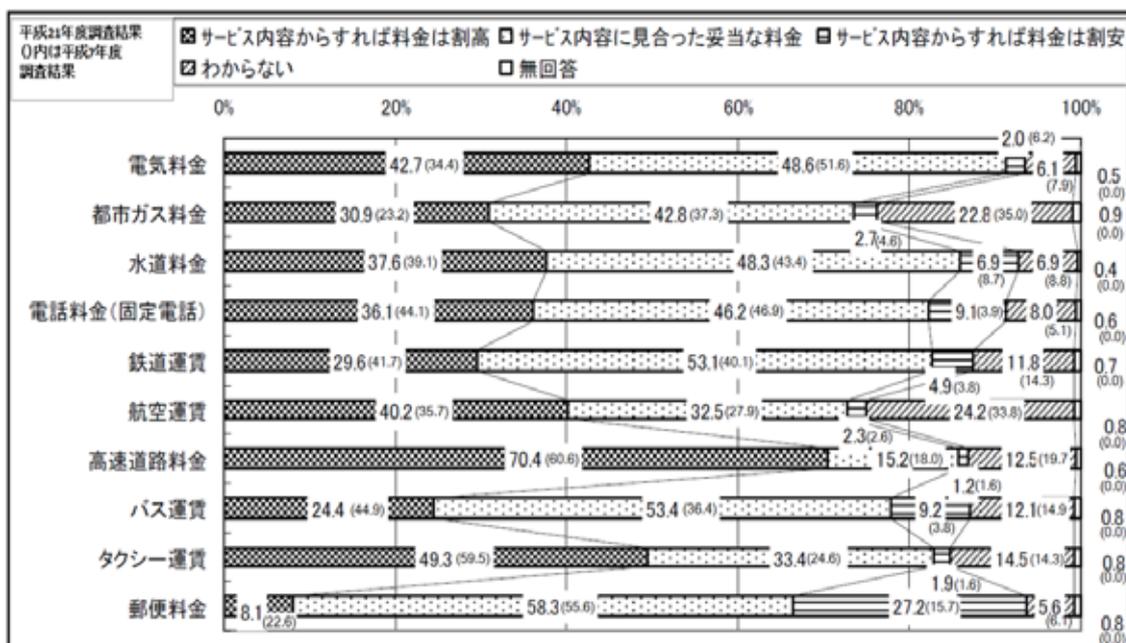
出所：経済産業省資料、国土交通省資料、社団法人日本水道協会資料より作成

< 図表 2 公共料金支出が家計支出に占めるウェイト >

	昭和50年	昭和60年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年
公営家賃	19	49	52	27	37	22
火災保険料	44	63	48	46	37	49
電気代	191	269	267	294	292	317
都市ガス代	93	117	88	88	93	96
水道料	49	82	83	100	104	100
下水道料	-	19	36	45	56	62
鉄道運賃	137	233	220	154	138	120
バス代	45	41	29	29	27	24
タクシー代	44	36	25	24	21	18
航空運賃	11	24	38	26	23	22
高速道路料金	8	25	29	44	41	27
自動車保険料	34	82	144	180	169	202
固定電話通信料	182	187	175	180	119	93
公共料金	1,562	1,906	1,646	1,854	1,845	1,769
CPI総合	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000

出所：総務省「消費者物価指数基準改定資料」などを参考に作成

< 図表 3 公共料金の家計費に対する負担感 >



出所：平成20年度内閣府委託調査「公共料金制度に対する利用者意識調査」

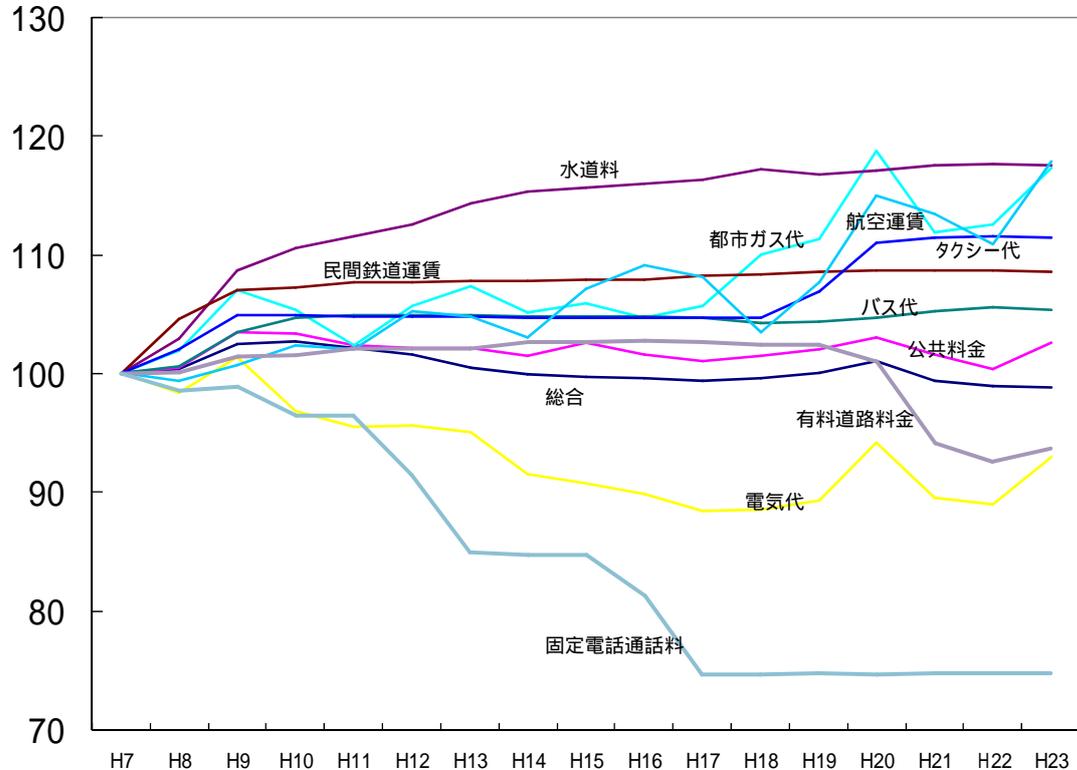
< 最近の公共料金の動き >

(図表 4 - 1 消費者物価指数の増減 (対前年度増減 : %))

区分	18	19	20	21	22	23
消費者物価指数(総合)	0.2	0.4	1.1	▲1.7	0.4	0.1
一般サービス	▲0.1	0.1	0.7	▲0.4	0.4	0.0
公共料金	0.5	0.5	1.0	▲1.4	1.2	2.1
国が関与	0.4	0.6	1.0	17	1.1	2.5
地方が関与	0.4	0.2	0.3	0.4	11.4	0.0

出所:総務省「消費者物価指数」より作成

(図表 4 - 2 主な公共料金 (消費者物価指数) の推移 (H7=100))



(備考)各品目は、消費者物価指数における財・サービス分類区分の「公共料金」に該当する主なものを記載。

出所:総務省「消費者物価指数」より作成

< 最近の消費者の相談・意見の事例 >

(図表 5 - 1 消費者への情報提供)

最近の消費者の相談・意見の事例 (注1)	
料金制度が分かりづらい	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「事前連絡なしに電気料金が毎月値上がりしている。」 ○ 「電気使用量通知書を見ると、電気料金とともに太陽光促進付加金を支払う内容と気づいた。払わねばならないのか。」 ○ 「今までは燃料費調達価格はマイナス表示だったが、当月は数円プラス表示された。どういうことか。」 ○ 「同一管内の2箇所から遠距離鉄道乗車券を買ったが、料金が違う。鉄道会社等に聞いても明確な回答がない。」 ○ 「駅で6ヶ月の通勤定期を購入。乗車駅から降車駅までの通しより2つに分ける方が安くなるが説明がなかった。」 ○ 「駅の自動販売機で新幹線の往復乗車券を買ったが割引切符があると知らなかった。このような売り方は詐欺だ。」 ○ 「海に浮かぶパーキングエリアに行くため有料道路を利用。行きと帰りの割引適用が違った。説明の不備を認めず不満。」
料金の先行きが不透明	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「電気料金が最近じわじわ上がっている。1年もすると千円単位で上がると思う。納得できない。」 ○ 「電気料金が値上がりといわれている。原発事故の賠償金に充てるために値上げすると思われる。不当な値上げではないか。」
勧誘に対する不信感	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「電気料金が安くなる方法があると、業者が勧誘してきたが、強引で不安である。」 ○ 「電話会社の代理店を名乗る業者から、電話料金を安くできるプランを勧める電話が頻繁にかかってくるが本当の話か。」

(図表 5 - 2 公共料金の水準)

最近の消費者の相談・意見の事例 等 (注1)	
料金メニューの妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「電話会社の複雑な料金体系に不満。もっと消費者目線で料金プランの説明をしてほしい。」 ○ 「契約を一本化すれば割安と言われて契約したが、少しも安くなっていない。(請求額の見方が分からない) 」
原価計算の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「原発事故を起こした電力会社の電気料金に、天下り法人への費用や原発費用が含まれていると知った。地元の電力会社の料金を調べてほしい。」 ○ 「同じ距離だが、JRと第三セクターの路線の料金が違い過ぎる。納得いかない。」
原材料等の価格下落	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「電気とガスが値上げすると聞いた。円高で差益があるはずなのにどうしてなのか。」 ○ 「円高なのに電気料、ガソリン価格が高騰している。消費者は高負担で、電力事業者が高収益を上げているというのは納得できない。」
経営効率化・コスト削減	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「ニュースで電力料金が値上げになると聞いたが、一方で電力会社の社員にはボーナスが支給されているのは理解できない。」 ○ 「震災を理由に節電は、一方的に決められた。また、電力会社員の給料も下げないで基本料を値上げすると報道されているが、消費者は納得できない。」 ○ 「税金を財源として原発事故の補償をするというのが電力会社幹部が高額報酬なのはおかしい。報酬額も公開し国民の理解を得るべきだ。」

(注1)PIO-NET(全国消費生活情報ネットワーク・システム)に寄せられた情報(2011年4月~2012年1月中旬)

出所：消費者庁

< 図表 6 総括原価方式とは >

総括原価方式とは

料金収入 = 適正な原価 = 効率的な事業に要する費用 + 適正な事業報酬
--

メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・料金算定の根拠が比較的わかりやすい ・事業者の過大な利益・損失を生じない ・消費者が過大な料金負担を負わない ・安全性・サービス向上のための長期的な設備投資への誘因が働く
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・コスト削減の誘因が働かない ・原価に関する情報が事業者に偏っているため適正な原価の判断が難しい ・査定コスト・申請コストが膨大、時間がかかる ・物価上昇等の経済情勢の変化に応じた料金設定が困難

出所：消費者庁

< 図表 7 電力 10 社の規制・自由化部門の収益構造・過去 5 年間 >

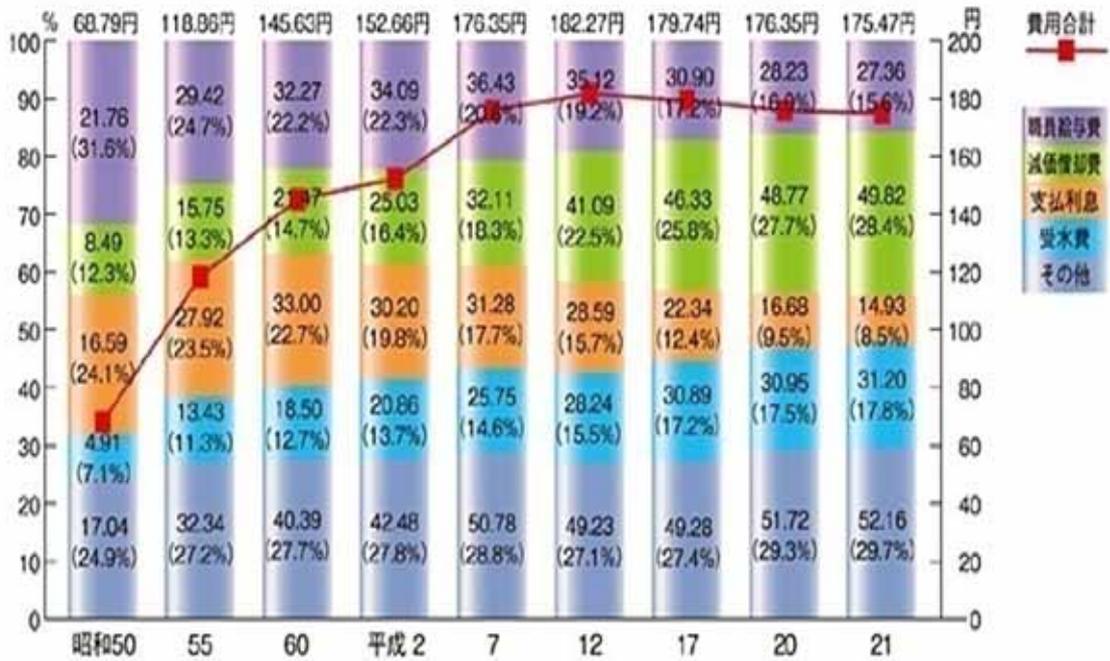
電力10社の規制・自由化部門の損益構造：過去5年間

○過去5年間(平成18～22年度)の、規制・自由化部門の販売電力量と電気事業収支の関係は以下のとおり。
 ○電気事業収入の規制部門の割合が、販売電力量の割合に比べて高いのは、規制部門は、例えば柱上変圧器など多くの送配電設備を必要とし、販売単価(供給コスト)が高いためである。
 ○なお、規制部門の電気事業利益の割合が、電気事業収入の割合に比べて高いのは、特に平成19～20年度においては、燃料価格の高騰による燃料費の増加等に伴い、販売単価に占める燃料費の割合が相対的に大きい自由化部門の電気事業収支がより圧迫されたことなどが考えられる。
 ○とりわけ東京電力については、平成19年度の新潟県中越沖地震に伴う原子力利用率の低下が大きく影響していることが考えられる。



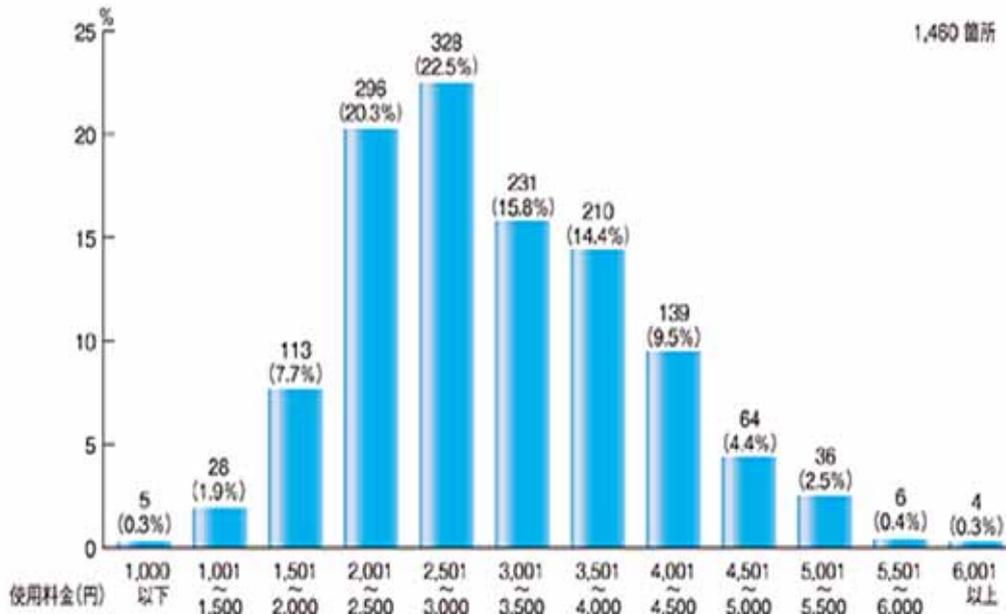
出所：経済産業省資源エネルギー庁

< 図表 8 水道の設備と維持管理の費用 >
 上水道 1 m³ 当たりの費用 (平成 21 年度)



出所：社団法人日本水道協会

< 図表 9 水道料金別事業者数 (平成 21 年度末) >
 (家庭用料金 円 / 20 m³ / 月) 消費税含む



出所：社団法人日本水道協会

< 図表 1 0 公共料金の内外価格差 >

		〔為替レート換算〕					〔購買力平価換算〕							
		〔日本を100とした各国の水準〕（平成23年度調査）					〔日本を100とした各国の水準〕（平成23年度調査）							
エネルギー	種 別	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	エネルギー	種 別	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	
	電気（290kwh 使用時）	100	101	75	59	109		電気（290kwh 使用時）	100	136	102	74	147	
	都市ガス（55万 kcal 使用時）	100	48	47	63	67		都市ガス（55万 kcal 使用時）	100	64	63	78	90	
通信	電話 <small>（平日昼間3分間）</small>	市内通話	100	44	159	167	133	電話 <small>（平日昼間3分間）</small>	市内通話	100	59	216	211	178
		長距離通話（100km）	100	24	49	24	24		長距離通話（100km）	100	32	67	30	32
		公衆電話	100	67	239	227	227		公衆電話	100	80	324	283	307
		携帯電話（月額料金、300分相当）	100	46	18	54	31		携帯電話（月額料金、300分相当）	100	61	25	67	42
	インターネット	ADSL（8M、無制限）	100	78	76	132	107	インターネット	ADSL（8M、無制限）	100	104	104	164	144
運輸	国内航空	単程運賃（400km 換算）	100	109	62	166	166	国内航空	単程運賃（400km 換算）	100	145	85	207	225
	鉄道	新幹線（300km 換算） ※片道運賃150km/時以上	100	-	170	59	87	鉄道	新幹線（300km 換算） ※片道運賃150km/時以上	100	-	231	73	117
		特急（300km 換算） ※片道運賃150km/時未満	100	132	-	-	74		特急（300km 換算） ※片道運賃150km/時未満	100	176	-	-	100
		普通（100km 換算）	100	68	175	99	116		普通（100km 換算）	100	91	237	123	157
		地下鉄（初乗り）	100	125	320	106	143		地下鉄（初乗り）	100	167	436	131	193
	バス（初乗り）	100	100	137	85	114	バス（初乗り）	100	134	186	105	154		
タクシー（昼間5km 走行）	100	40	64	36	67	タクシー（昼間5km 走行）	100	33	88	45	90			

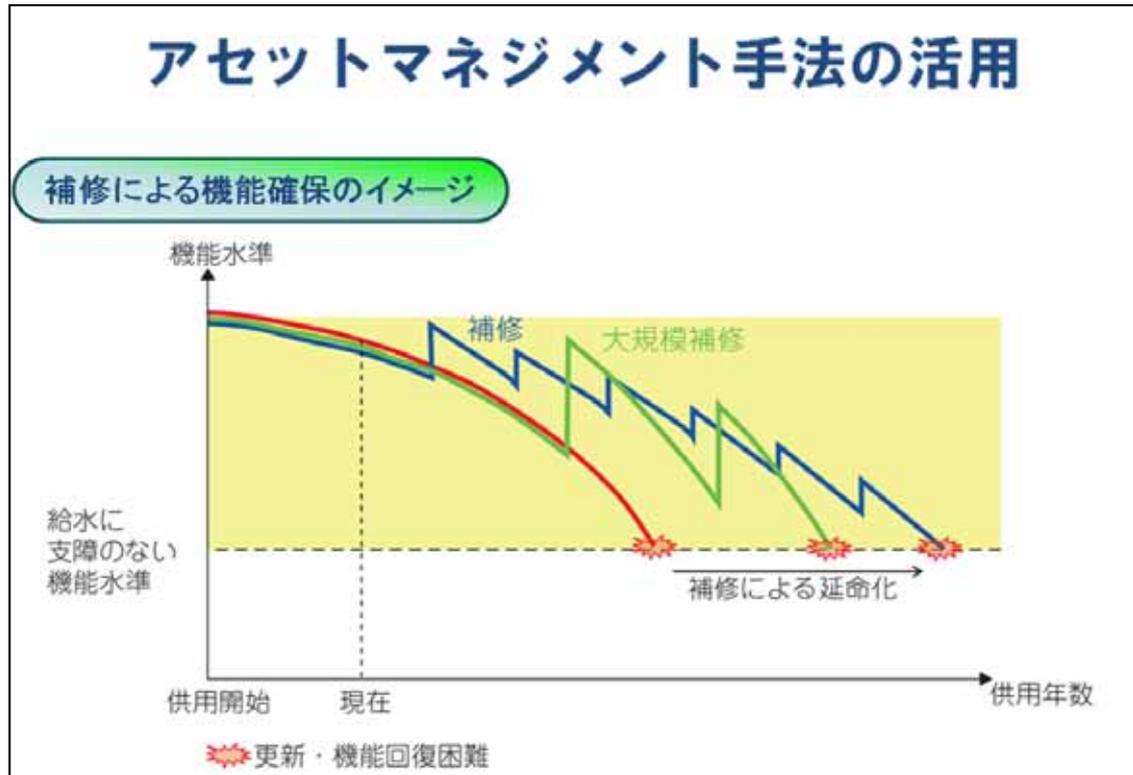
（備考） 1. 平成23年度消費者庁委託調査
 2. 日本は東京、アメリカはニューヨーク、イギリスはロンドン、フランスはパリ、ドイツはベルリン（鉄道（新幹線）のみフランクフルト）を対象。
 3. 為替レートは「Main Economic Indicators(OECD)」の平成24年1月値を採用。
 アメリカ：1ドル＝79.84円、イギリス：1ポンド＝119.25円、フランス・ドイツ：1ユーロ＝96.25円を上記の全ての料金に適用
 4. 購買力平価は「Main Economic Indicators(OECD)」の2011年推定値を採用。
 アメリカ：1ドル＝106.88円、イギリス：1ポンド＝162.14円、フランス：1ユーロ＝123.26円、ドイツ：1ユーロ＝123.91円を上記の全ての料金に適用

< 図表 1 1 消費者基本計画（抜粋） >

（平成22年3月30日閣議決定、平成23年7月6日一部改定、平成24年7月20日一部改定）

施策番号	具体的施策	担当省庁等	実施時期
67-2	<p>公共料金等の決定過程の透明性、消費者参画の機会及び料金の適正性の確保を保つ観点から、以下の施策について検討し、取り組めます。</p> <p>所管省庁における公共料金等に係る情報公開の実施状況についてフォローアップ</p> <p>公共料金等の決定過程で開催される公聴会や審議会における消費者参画の実質的な確保</p> <p>据え置きが続いている公共料金等を含め料金の妥当性を継続的に検証する具体的方法の検討と実施</p>	<p>消費者庁</p> <p>消費者委員会</p> <p>各公共料金等所管省庁</p>	<p>速やかに着手し、継続的に実施します。</p>

< 図表 1 2 アセットマネジメント手法の活用 >



出所：「公共料金に関する研究会（第7回）」井手委員説明資料

公共料金に関する研究会 開催経緯

第1回 平成24年2月24日(金) 15:00~17:00

(議題) 公共料金の現状について
現状と課題整理について

第2回 平成24年3月22日(木) 10:00~12:00

(議題) 公共料金に関する課題の整理・検討

第3回 平成24年3月30日(金) 15:00~17:00

(議題) 中間取りまとめ(案)について

第4回 平成24年4月16日(月) 16:30~18:00

(議題) 中間取りまとめ(案)について

第5回 平成24年5月14日(月) 10:00~12:00

(議題) 中間取りまとめで示した「対応の方向」の具体化について

第6回 平成24年9月3日(月) 10:00~12:00

(議題) 「中間取りまとめ」で示した「対応の方向」の具体化について
有識者からのヒアリング
説明者：柏木孝夫 国立大学法人 東京工業大学 特命教授

第7回 平成24年9月25日(火) 10:00~12:00

(議題) 「中間取りまとめ」で示した「対応の方向」の具体化について
有識者からのヒアリング
説明者：井手秀樹 委員

第8回 平成24年10月23日(火) 10:00~12:00

(議題) 報告書(案)について