

公共料金規制と消費者の役割

上智大学法学部
古城 誠

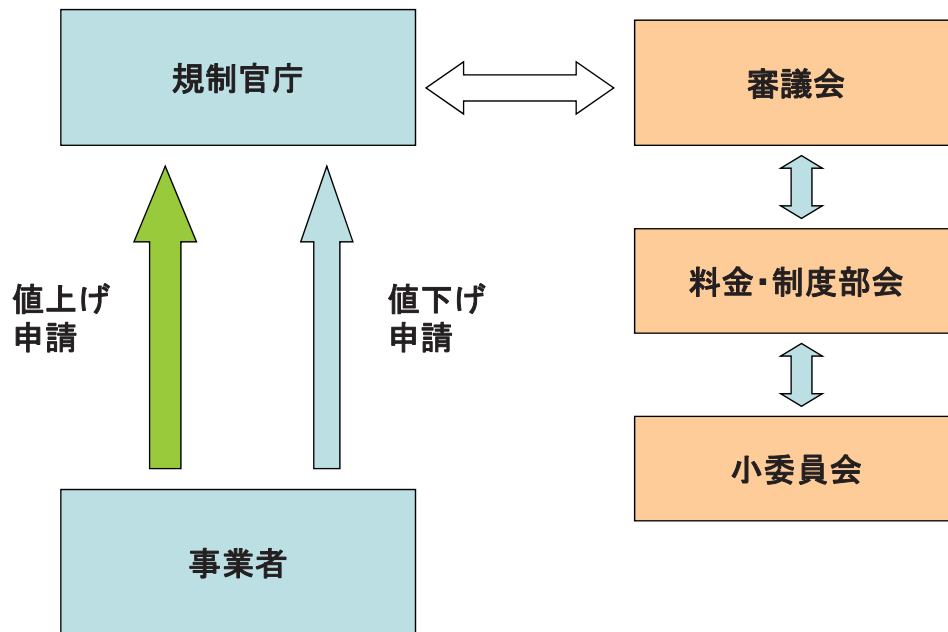
1

料金規制

- 料金収入 = 原価 + レートベース × 報酬率
 - － 料金水準
 - － 料金体系(各サービス料金レベル)
- 原価とレートベース、報酬率を適正に抑制
- 料金規制の問題点
 - コスト、レートベース、報酬率を適正に抑制できない
 - 原価、レートベースの範囲、配賦基準、単価のあり方
 - 単価の適切性、配賦の適切性は役所

2

料金規制の仕組み



3

料金規制の欠陥

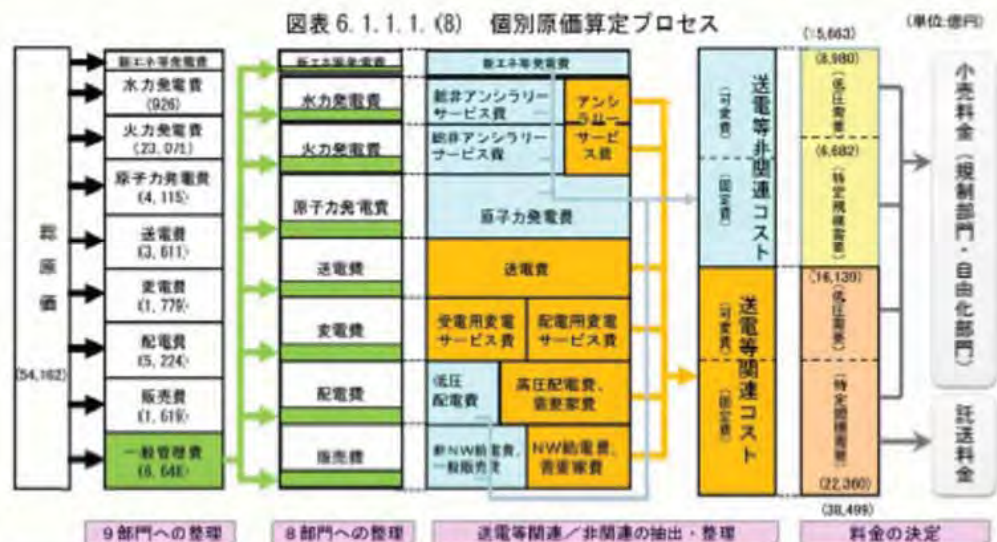
- 総括原価の過大評価を十分抑止できない
 - － 評価の定式は適切でもコスト水ぶくれを見逃す
 - － コスト評価を厳格にすることで対応
- 効率化インセンティブを損なう
 - － コスト節約の失敗に対するムチ、成功に対するアメのどちらもない
 - － 事業者は効率化努力を怠る

4

改善策

- 競争導入
 - 部分自由化による規制料金と自由化料金の併存
- インセンティブ規制の導入
 - ヤードステック査定
 - 値下げ料金規制の緩和
 - 効率化の成果を事業者が留保
 - コスト減少を値下げで還元しない？
 - 選択料金制の許容
 - 需要喚起割引による採算性改善
 - 一般利用者へのコスト転嫁？
- 情報開示と事業者の説明責任

5



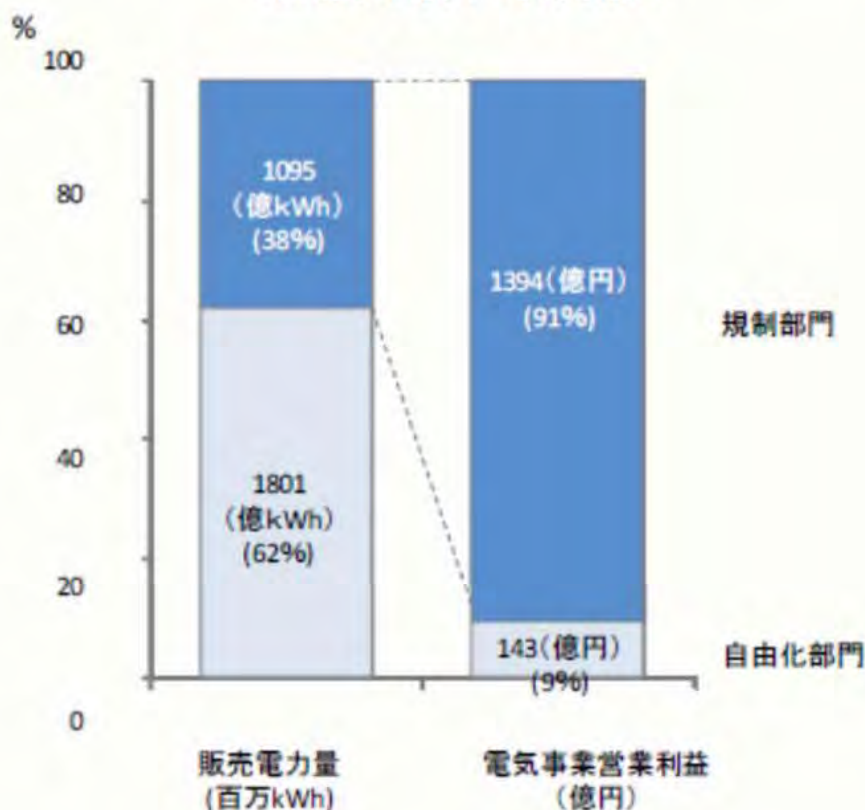
3

部分自由化下の料金規制の課題

- 事業者は、自由化市場で競争、規制市場では独占
 - 競争料金を下げる一方、規制料金は高止まり
 - 規制需要家へのコスト転嫁の危険
- 危険を抑制できているか
 - 規制料金規制は実効性乏しい(値下げ強制は不十分)
 - 割引料金コストの転嫁防止規制は不十分

7

図表 6.1.1.1. (1) 東京電力の販売電力量・損益構造
(直近5年度平均(実績))



8

消費者の関与

- 審議会への消費者代表参加
 - － 親・審議会レベルで小委員会ではない
 - － 専門性の向上が望ましい
- 審議会は料金規制の枠組みのみを検討
 - － コスト配布基準や料金規制の原則
 - － 基準どおり料金算定がなされているかには関与していない
- 情報公開と説明要求
 - － 活用の余地は大きい

平成23年12月13日(火)

10:00～

消費者委員会 大会議室

公共料金について

講 師

(財)関西消費者協会 理事長

大阪市立大学名誉教授(公共経済学)


惣宇利 紀男

1

～ 目 次 ～

- 1) 政府規制としての「公共料金」について、公共経済学の立場からの認識
- 2) 現行の「公共料金」システム全体に関する認識
- 3) 消費者問題に対する経験からみて、公共料金決定メカニズムにおける、料金設定のあり方、利用者(消費者関与)のあり方に関する認識
- 4) 「公共料金」に関する情報公開のあり方に関する認識

2



1) 政府規制としての「公共料金」について、 公共経済学の立場からの認識

1)ー1 「市場の失敗」を補完する制度的枠組

1)ー2 市場部門と公共部門の関係

1)ー3 費用低減型産業(自然独占)の需給関係

3



1)ー1 「市場の失敗」を補完する 制度的枠組み(1)

「1」市場の前提(その1)私的所有制・経済的自由の確保

イ) 司法制度、各種規制(社会的規制、経済的規制)

例) 憲法、商法、民法、消費者基本法、各種規制等

ロ) 外交・国防等

例) IMF、WTO(ITO、GATT)、PKO・PKF、ODA等

「2」市場の前提(その2)価格のパラメーター機能の発揮・補完

イ) 価格調整力の不完全性に対する補完

例) 財政・金融政策、失業保険等

ロ) 価格調整力の歪みに対する補完

例) 糖価調整法、再販売価格維持制度等

ハ) 価格支配力の存在に対する管理

例) 独占禁止法、公共料金制、入札制度等

4

1)ー1 「市場の失敗」を補完する 制度的枠組み(2)

「3」市場の前提(その3)財・サービスの完全移動性の確保・補完

- (a) 社会的資本の充実
例) 道路、鉄道、港湾、航空、放送、通信等
- (b) 産業構造の転換
例) 新食糧法等
- (c) 地方財政など
例) 地方交付税、国庫支出金、地方分権等

「4」市場の仮定(その1)規模に関して収穫逓減の場合への対応

- (a) 公共料金・公企業等
例) 電気・ガス・水道、交通等

5

1)ー1 「市場の失敗」を補完する 制度的枠組み(3)

「5」市場の仮定(その2)市場の普遍性(成立)がない場合

- イ) 公共財への対応
 - (a) 道路、公園の供給等 例) 道路、公園、空港、港湾、卸売市場等
 - (b) 法的枠組み 例) 憲法、独占禁止法、景表法、大店法等
- ロ) 外部不経済(ごみ、環境問題)
 - (a) 公害対策など 例) 環境基本法、循環型社会形成推進基本法等
 - (b) 地球環境問題 例) 地球温暖化、酸性雨、砂漠化、海洋汚染等
 - (c) 国内環境問題 例) 大気汚染、水質汚染、騒音・振動、土壌汚染、等
- ハ) 不確実性の存在
 - (a) 失業、安全性など 例) 社会保険制度、製造物責任法、消費者契約法等
 - (b) 将来財例) 先物市場の創設等

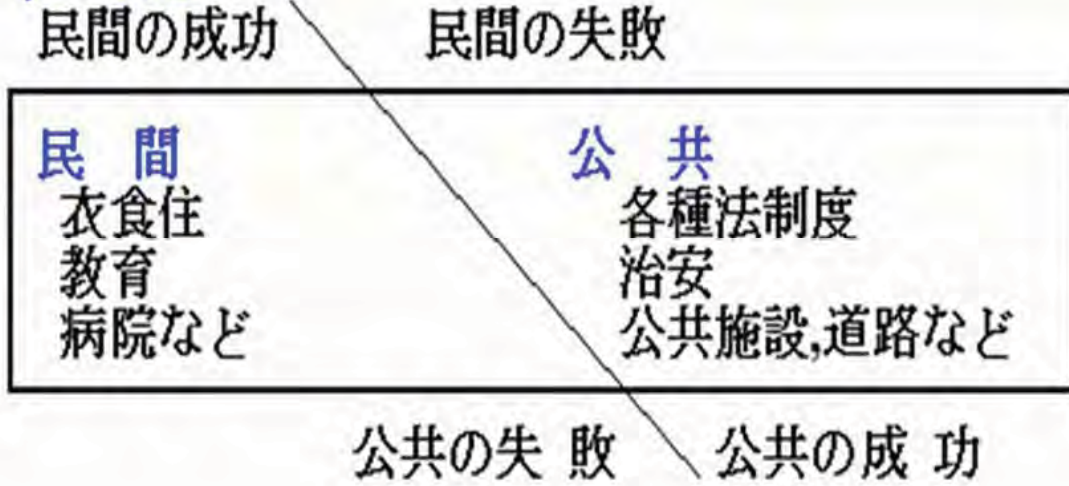
「6」市場の不備(その1)公平性の確保

- イ) 税制 例) 所得税(累進制)、消費税(直間比の是正)、土地税制等
- ロ) 教育・就職など機会の平等化 例) 奨学金制度、男女雇用機会均等 法等

6

1)一2 市場部門と公共部門の関係(1)

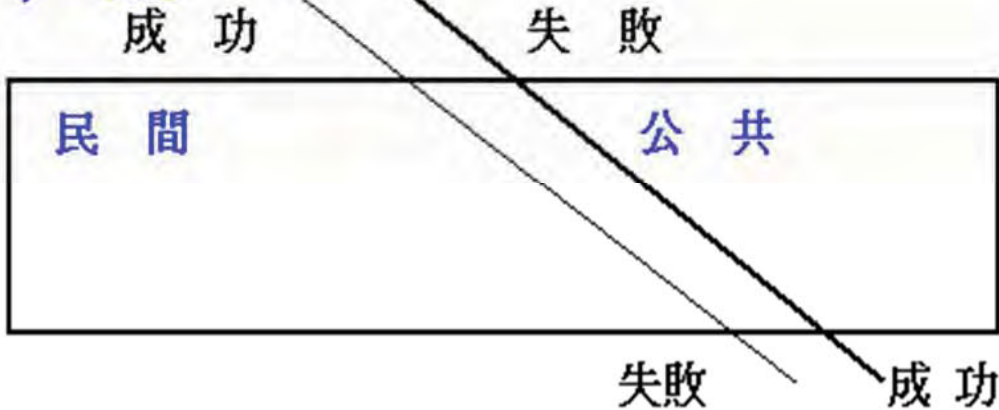
ケース1



7

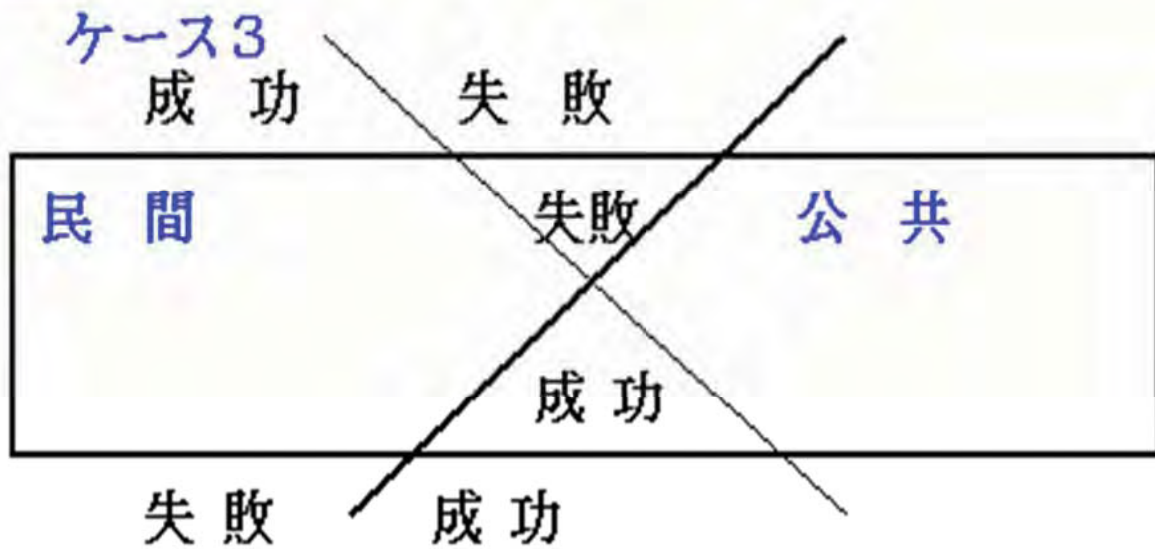
1)一2 市場部門と公共部門の関係(2)

ケース2



8

1)一2 市場部門と公共部門の関係(3)



9

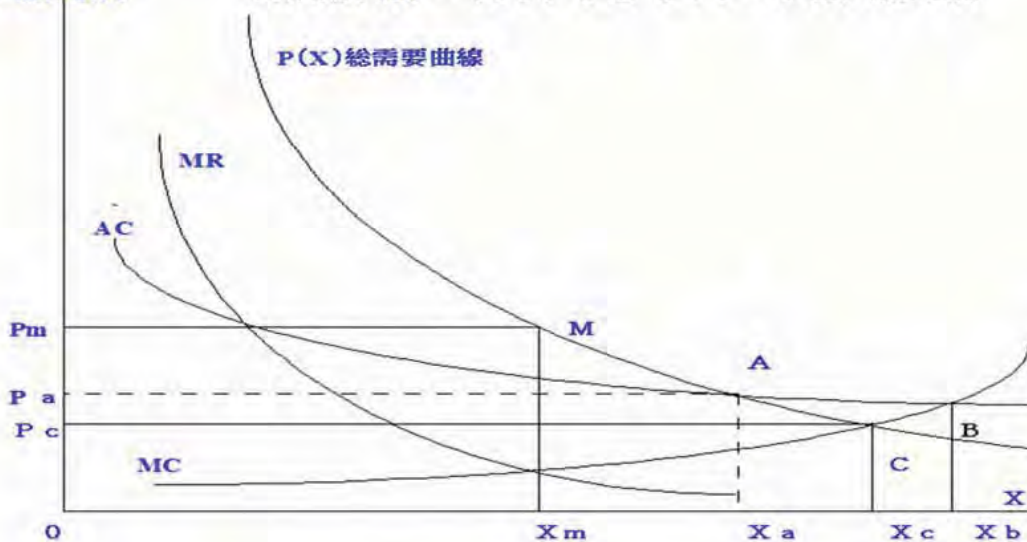
1)一3 費用低減型産業の需給関係(1) (自然独占)

AC : 平均費用
MC : 限界費用
MR : 限界収入

$$\pi = P(X)X - C(X)$$

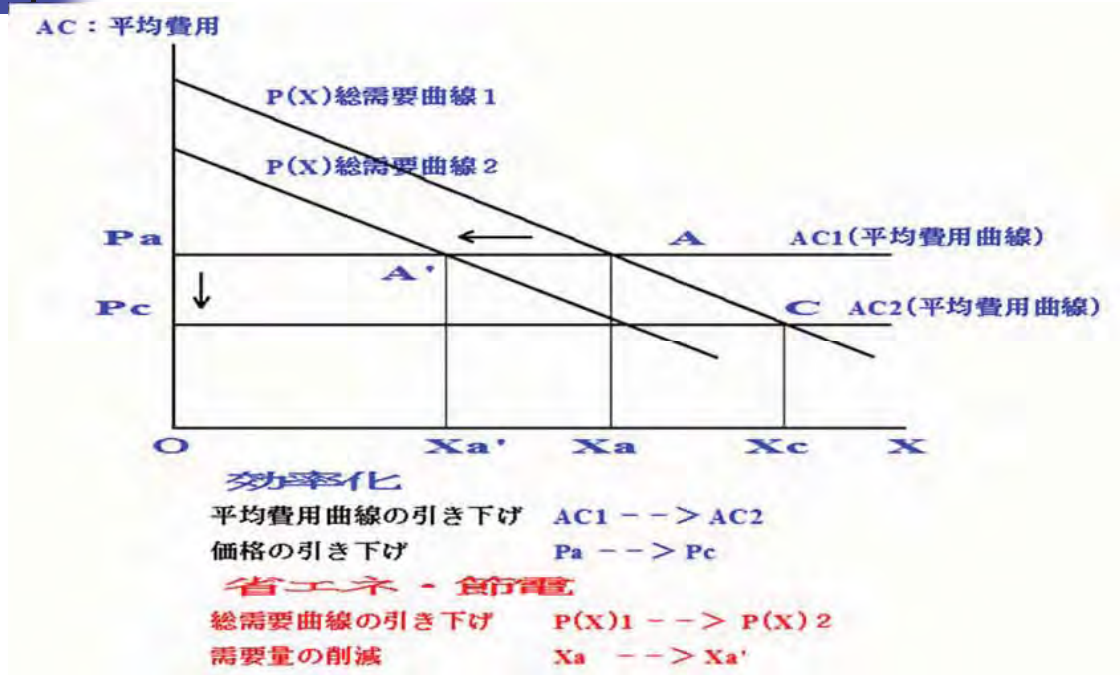
$$d\pi/dX = (dP/dX)X + P - C'(X) = 0$$

限界収入 $MR = (dP/dX)X + P = C'(X)$ 限界費用



10

1)一3 費用低減型産業の需給関係(2) (自然独占)



11

2) 現行の「公共料金」システム 全体に関する認識

- 2)一1 政府の取り組み
- 2)一2 参入規制の緩和
- 2)一3 料金設定方式の見直し
- 2)一4 情報公開の原則
- 2)一5 規制影響分析(RIA)

2) - 1 政府の取り組み

- 1) 物価安定政策会議特別部会の下に基本問題検討会
「公共料金の構造改革:現状と課題」(平成14年6月)
- 2) 物価安定政策会議
「公共料金分野における情報公開の現状と課題」
～「知ること」から「参加する」ことへ～
(公共料金情報公開フォローアップ報告書(案))
(平成15年2月24日)
- 3) 内閣府
 - ① 公共料金ハンドブック「教えて!公共料金2002」
(平成14年8月)
 - ② ホームページ「公共料金の窓」(平成14年8月全面更新)

13

2) - 2 参入規制の緩和

- 1) 電気、電気通信、郵便などにおける
技術進歩の見直し
- 2) 危機管理への配慮
 - ① 電気(周波数、再生可能エネルギー)
水道、ガスにおける地域間協力
 - ② 水道における浄水場管理
- 3) 市場化テスト

14

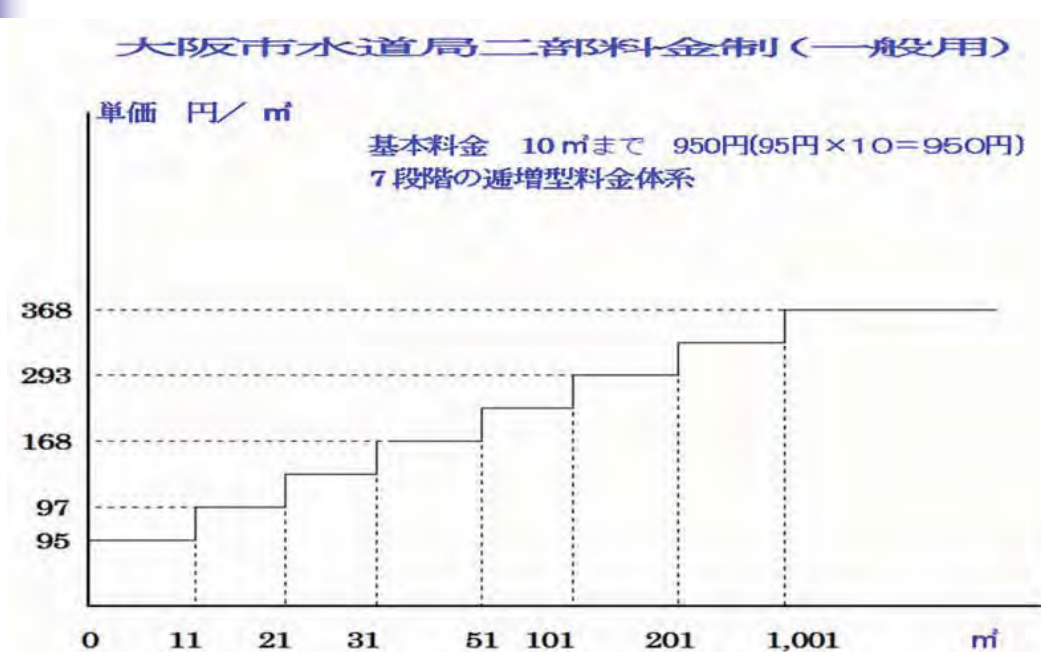
2) - 3 料金設定方式の見直し

政府のエネルギー政策と料金体系 例) ガスと水道

- ① 逦増型料金体系(水道)
- ② 逦減型料金体系(都市ガス)

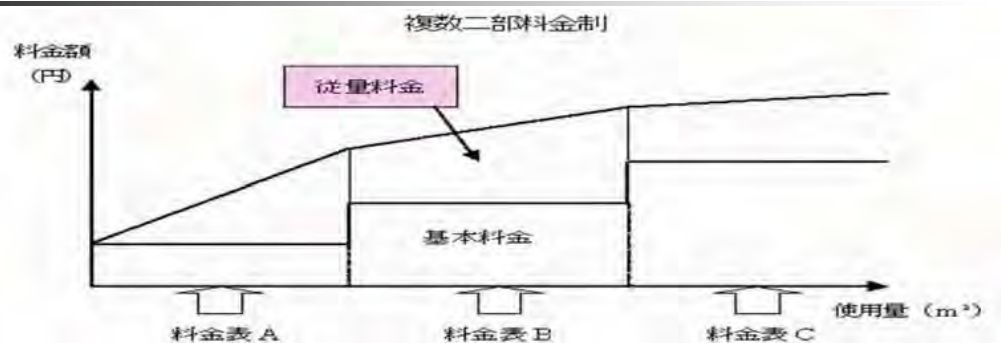
15

① 逦増型料金体系(水道)



② 逦減型料金体系(都市ガス)

資料:消費者庁「公共料金の窓、個別公共料金」



複数二部料金制の例

	月間使用量	基本料金(円/月)	単位料金(円/m³)
料金表A	0から20m³まで	724.50	153.23
料金表B	20m³をこえ80m³まで	1,081.50	135.38
料金表C	80m³をこえ200m³まで	1,333.50	132.23
料金表D	200m³をこえ500m³まで	2,467.50	126.56
料金表E	500m³をこえ800m³まで	5,722.50	120.05
料金表F	800m³をこえる場合	13,618.50	110.18

(備考) 1. 東京ガスの料金表(東京地区等、平成20年10月分検針分から平成20年12月検針分に適用。税込み)
 2. 単位料金は、原料費調整制度により3ヶ月ごとに調整される。
 3. 東京ガス公表資料より作成

17

2) - 4 情報公開の原則

(1) 住民の認識不足

(公共料金のお知らせと自動振替の怪)

(2) 選挙の道具

18

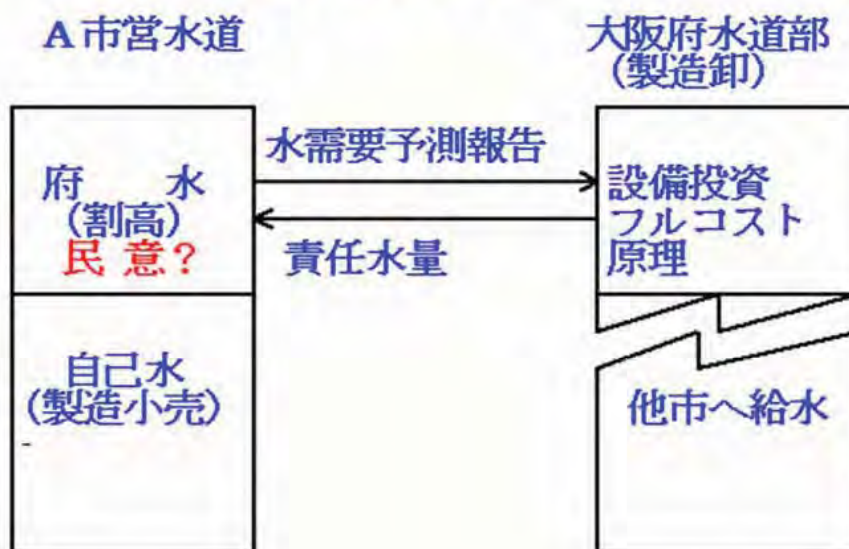
3) - 1 料金設定のあり方について

- (1) 形式的な審議会
- (2) 公聴会の形骸化(例 原発)
- (3) 民意の反映に疑問
- (4) 大阪府下市町村の水道料金比較
(責任水量制)

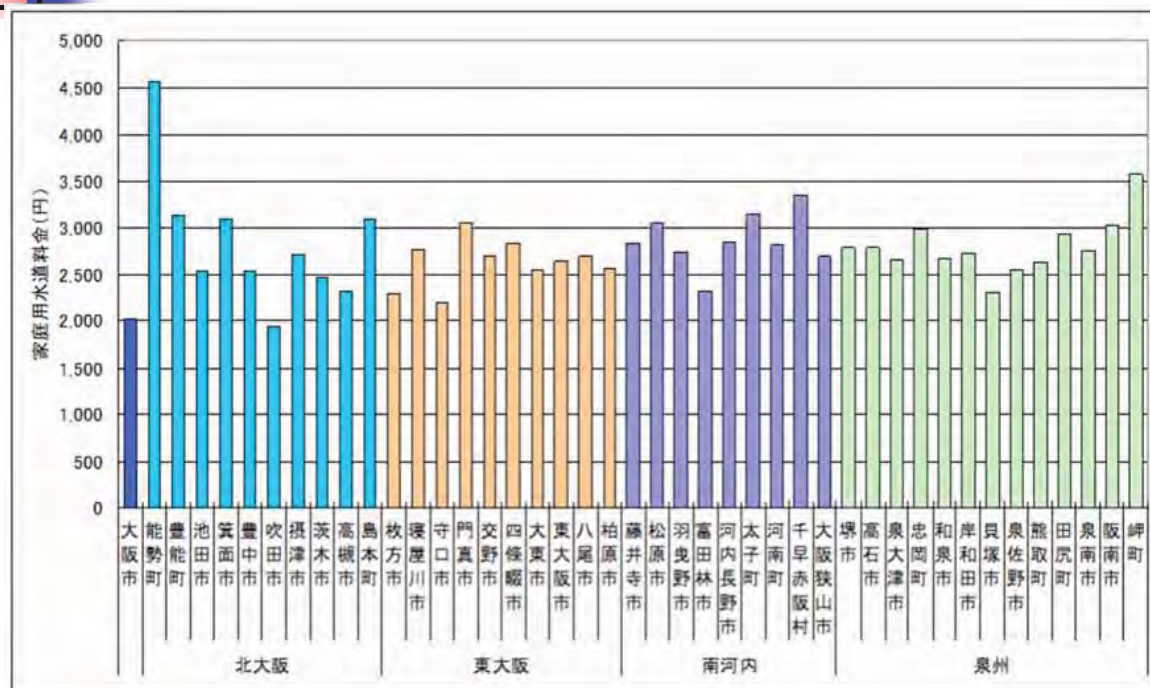
21

(3) 民意の反映に疑問

大阪府下市町村の水供給と水道料金(イメージ図)



(4) 大阪府下市町村の水道料金比較 (責任水量制)



23

3) - 2 利用者(消費者)関与のあり方 について

(1) 大阪府消費生活センターへの公共料金関連の苦情

(2) 消費者の勉強不足

(3) 消費者苦情の反映

- ① 声を聞くルート of 明確化
(窓口の問題 cf. 食の安全)
- ② 不透明なPDCAサイクル

24

(1) 大阪府消費生活センターへの 公共料金関連の苦情

資料: 大阪府消費生活センター

相談件数

分野	2009年度	2010年度	2011.10月末まで
電気	16	10	10
都市ガス	8	4	4
水道	6	7	7
地下鉄	2	2	1

25

(3) 消費者苦情の反映(例) 窓口の難しさ

法律 管轄	JAS法 農水省と消費者 庁の共管	食品衛生法 厚労省と消費 者庁の共管	不正競争防止法 経済産業省	計量法 経済産業省	景品表示法 消費者庁へ移 管
目的	消費者の適切な 商品選択	食品による 衛生上の 被害防止	業者間の公正 な競争の確保	適正な計量 の実施を 確保	公正な競争 の確保
事件例	石屋製菓 赤福 比内鶏 船場吉兆	石屋製菓 赤福 比内鶏 船場吉兆 ミートホープ	比内鶏 船場吉兆 ミートホープ	風袋量の設 定間違い ガソリンの 計量ミス等	比内鶏

26



4)「公共料金」に関する情報公開のあり方に関する認識

- 4)－1 政府(含む地方公共団体)・事業者
業界団体による情報公開
- 4)－2 情報媒体のあり方、デジタルディバイド
- 4)－3 レシートの有効利用

27

4)－1 政府(含む地方公共団体)・ 事業者・業界団体による情報公開



例) 関西電力のHP上の説明

1) 太陽光発電促進付加金をどのようにして負担することとなるのですか？

太陽光発電促進付加金は、電気料金の一部として、お客さまの電気のご使用量に応じてご負担いただくこととなります。

2) 電気料金の算定方法イメージ(従量制供給の場合)何を見れば負担額が分かるのですか？

平成23年度以降、毎月の「電気ご使用量のお知らせ」でご確認いただけます。なお、自由化分野のお客さまについては、「電気料金内訳書」でご確認いただけます。

28

4) - 2 情報媒体のあり方 デジタルディバイド 例) 大阪ガスHP

検針票では
当月の料金しか
わからない

の会員になると...

過去2年間のガス使用量が
グラフでわかるから、
去年との比較もかんたん！

過去1年間の一般料金に比べた
おトク度がわかります。

年月	ガス代
2010年11月	60 m ³ 9,000 円
2010年12月	50 m ³ 8,000 円

光熱費を管理できる家計簿機能では、
あらかじめガス使用量と料金が
入っているから楽チン！

29

4) - 3 レシートの有効利用 例) 大阪市水道局のHP(1)

お客さまの声

「水道使用量等のお知らせ」に料金表を掲載すべき



取り組み内容

平成22年10月分の「水道使用量等のお知らせ」の裏面に料金の計算式を掲載しています。今後も年1、2回は掲載予定です。



4) - 3 レシートの有効利用 例) 大阪市水道局のHP(2)

(参考) 平成22年10月掲載分

計算式 (一般用・1か月)		
水量 (m ³)	上水計算式	下水計算式
0～ 10	950円×1.05=997円	550円×1.05=577円
11～ 20	(97×水量- 20)×1.05	(61×水量- 60)×1.05
21～ 30	(124×水量- 500)×1.05	(83×水量- 500)×1.05
31～ 30	(168×水量- 1,880)×1.05	(103×水量- 1,100)×1.05
51～ 100	(230×水量- 4,980)×1.05	(119×水量- 1,900)×1.05
101～ 200	(293×水量-11,280)×1.05	(136×水量- 3,600)×1.05
201～ 500	(343×水量-21,080)×1.05	(159×水量- 8,200)×1.05
501～1000	(388×水量-47,080)×1.05	(180×水量- 18,700)×1.05
1001～5000	(358×水量-47,080)×1.05	(215×水量- 53,700)×1.05
5001以上		(234×水量-148,700)×1.05

※ 1円未満は切り捨て

水道に関するお問合せはお客様センターへ
TEL : 06-6458-1132
FAX : 06-6458-2100
いいみず
 (おかけ間違いのないようご注意ください)
 電話受付時間 平日(月～金) 午前8時～午後8時
 土曜日 午前9時～午後5時
 (お客様センターでは、お客さまとの通話内容を正確に把握するため、すべての会話を録音させていただきます。)
 ○お客様センター営業時間外にご自宅で発生した漏水の修繕や、道路で漏水を発見されたときは、**南部水道工事センター 06-6719-7852** までご連絡ください。
 ○なお、公営住宅や民間のマンション等の漏水の修繕については管理責任者の方にご連絡をお願いいたします。
常時1-411-2 平22.10

料金の計算式を
掲載しました!

31

ご清聴ありがとうございました

2月14日(火)消費者委員会「公共料金に係る有識者ヒアリング」レジュメ

2012年2月14日

立教大学法学部教授 舟田正之

消費者の視点

1. 規制行政庁とは別に消費者庁・消費者委員会が検討する意義

公共料金の決定、認可その他の国の措置に当たり、「消費者に与える影響を十分に考慮するよう努める」(消費者基本法16条2項)

公共料金につき、消費者庁・消費者委員会が「消費者の視点が反映されているか」、「消費者・利用者が関与」などを検討することは当然であるが、これは、料金が法の定める要件を前提に、いわば自動的に決定されるものではないことが前提になっており、これは妥当な考え方である。

要件を満たすか否かが、法の解釈によって一義的に決まるのであれば、消費者の視点などは入る余地はないはず。そうではないのは、要件充足が全く客観的に、一義的に決まるものではないから。

(1) 法の要件は、不確定概念を用いている場合が多い。

「料金が能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものであること。」

電気事業法19条2項1号。道路運送法9条の3第2項1号も、2009年改正で読み替え、上と全く同文。

「能率的」、「適正な原価」は、経営の視点、または消費者の視点などによって解釈・運用が変わり得る。

(2) 料金水準と料金体系の区別。

個別具体的な料金は、経営の視点、消費者の視点から、または政策的な観点から決めることができる。

政策的な観念の例：タクシーの福祉料金。ただし、すべての公共料金には、政策的な配慮が必要ともいえる。

2. 消費者の立場からの委員の必要性

したがって、特に消費者の視点からは、消費者庁が、規制行政庁とは別個に、再検討・点検する意味があるとともに、公共料金の決定の過程で、消費者の意思を反映させる手続、消費者が直接参加する手続が要請される。

しかし、消費者の利益にかかわる事項を対象とする審議会等において、消費者・生活者代表の委員が選任されている例が少ない状況になっているようである。

消費者庁調査「平成22年度の具体的施策の実施状況に関する検証及び評価の結果」のP.186以下を参照。

まずは、第一に、公共料金を検討する審議会等において、消費者の立場からの委員を必ず入れる、あるいは委員のうち一定割合は消費者代表とする、等の制度化を図るべきではないかと思われる。

その際、消費者の立場にたつということは、単に消費者であればよいというものではなく、自覚的に各種の

知識・経験等が要求されるのであるから、適格消費者団体から推薦を受けた者などが望ましいと思われる。

なお、学識経験者は、それぞれの専門的見地からの意見を要求されており、また、実際に、彼らは専門家としての意識で会議に臨むものであるから、自己抑制的になるものであって、消費者としての立場を出しにくいことに留意すべきである。例えば、運輸審議会では、委員6名で、その全員が消費者の目線で議論しているから、消費者代表6名となる、というのは、実態と異なると思われる。

消費者庁調査「平成22年度の具体的施策の実施状況に関する検証及び評価の結果」の中の運輸審議会の項（192頁）を参照。

また、実際に審議会等に参加した経験からいうと、消費者代表が1名というのは、全体の中で明らかな少数派になり勝ちであり、また、当該委員に重圧がかかり過ぎる。もう1名、例えば弁護士で消費者活動に参画している者などを加えるということもあってよいのではないか。

審議会の多くは、下部組織（例えば分科会、部会等）で検討し、結論を出した上で、上の審議会に出すという仕組みであり、最後の審議会では実質的な審議をしない、一種のセレモニーとなっている。審議会で提案された事項がひっくり返される、重要な点について修正されるということは稀である。したがって、下部組織についても、上記の委員構成や、下記の公聴会、議事公開、資料公開などが要請される。

さらに上の観点からは、適格消費者団体に対し、単純な運営資金ではなく、上記のような委員を養成するための書籍購入・図書整備・講習会、あるいは弁護士の派遣の費用などを国が配慮することも検討されてよい。

第二に、上記のほか、公聴会等によって、消費者の立場からの意見を聴取し、かつ、答申等において、それらの意見についての見解（例えば、それらの意見を採用しない場合の理由など）を明示するなど、消費者の意思を反映させる手続をさらに充実する方策を検討すべきであろう。

第三に、消費者の立場からの意見は、当該事項についての詳細、かつ即時または適時の情報開示が前提になる。例えば、公共料金を審議する会合は、審議会等の下部組織も含め、原則として公開し、かつ料金の妥当性に関する根拠資料（原価の算定資料等）についても、傍聴者にも資料配付・会議終了後即時公表などとする必要がある。また、審議公開が進みつつある現在では、例外として非公開・資料の非公開とする場合を事前に明示し、特定の場合だけ議事非公開とすること、また、資料の非公開は、特に関係事業者からの任意の情報提供があることなどの理由があるので、当該箇所だけ非公開など、具体的に例外を限定することを検討してはどうか。

なお、公開の規定・申し合わせ自体がないという審議会、公的会合があることは疑問である。

3. 自治体の関与する公共料金（本日は省略）

公共料金については、国の関与ではなく、自治体の関与の場合も多く、都市ガス（自治体営の場合）、上下水道など、問題があるように思われる。

それらについて、消費者庁・消費者委員会としても、少なくとも実態調査・検討を行い、問題がある点については意見の公表などをしてほしいのではないかと。

これは、地方自治の本旨にもとるものとは思われない。

競争の観点の必要性

「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。」(消費者基本法 16 条 1 項)

1. 独禁法の適用可能性

(1) 公共料金を管轄する規制行政庁の判断とは別に、独禁法の適用の余地があり得る。

一般に、料金が、不当に高いときは、優越的地位の濫用(2条9項5号) また、不当な差別対価・差別的取扱いの場合は、不公正な取引方法にも同様の規定の適用の可能性がある(2条9項2号)。

料金届出制(後に業務改善命令がある場合もない場合も)や料金認可制の場合であっても、原則として、上記の諸規定が適用されうると解するのが、独禁法解釈の多数説。

NTT 東私的独占事件 = 最判平成 22・12・1(届出制のユーザー料金の設定を私的独占に当たるとした事例)¹
具体的には、公取委が排除措置命令を発出することだけでなく、私訴において私人がこれらの規定を根拠に料金支払い請求に対し、不当な高料金の徴収であり、優越的地位の濫用に当たるという理由で、差止請求をすることも可能(独禁法 24 条)。

なお、立法論としては、独占禁止法を改正し、現行の「私的独占」に関する規定を変えて、ドイツ・EU 型の搾取的濫用規制を、課徴金賦課を伴って立法することが提案されている²。

(2) 地域間、顧客層間で、極端に大きな格差がある場合、独禁法上の優越的地位の濫用が適用される可能性がある(水道料金³、電力料金、鉄道料金など)。

ここでは、「合理的に推定される競争価格」という考え方がとられている = 「推定競争価格」の議論
具体的な判断基準として、「比較市場」基準など(ドイツの独占禁止法では明文で規定されている)⁴。

米国の反トラスト法には、このような考え方はないようであるが、欧州では伝統的に採用されてきた⁵。

(3) 上記のことは、理論的にはあり得ることであるが、実際に、公正取引委員会が調査に入り、違法とすること、または、私人間の訴訟で、上記の点を理由として独禁法違反と判断されることは、極めて例外的な場合に限られるであろう。

しかし、上記の可能性が有ること等をふまえ、また、公共料金の実態調査の一環としても意味あることであるから、消費者庁として、公共料金についての内外価格差の調査を継続的に、かつより精密に行うべきではないか?

経済企画庁(現・内閣府)で 1988 年から生計費の内外価格差調査を実施し、内閣府、さらに消費者庁になってからも継続してきたようである⁶。

しかし、これらはごく簡単なデータしか出ていない。内外価格差は、例えば電力料金について 1997 年頃盛んに議論されたが⁷、そこでも各国の特有の供給側の事情、消費者の消費の仕方などをふまえて評価する必要があり、そのためには相当の調査・検討が必要であり、また有益であると考えられる。

内外価格差調査は、個別の事業分野について他の行政庁でも実施しているところがあり、これらとの突き合わせて調査・検討することも有益であろう⁸。

事業者に対し、少なくとも、何故価格差があるかについての具体的な説明を要求することは重要。
いわゆるヤードスティック競争の考え方も、事業者間の間接的な競争による経営効率化の促進を狙っている。

2. 競争促進策

公共料金の決定等に対し、上記のように直接に独占禁止法を適用することとは別に、「公正かつ自由な競争を促進するために必要な施策」(消費者基本法 16 条 1 項)を検討すべきである。

以下、具体例をあげるが、これらの市場において、「公正かつ自由な競争」が確保されているか、また、競争を促進するために、どのような措置があるかにいて、公取委や事業法を所管する各行政庁と並んで、消費者庁としても注視し検討すべきではないか。

例 1：熱源供給サービス市場における電力と都市ガスの競争

消費者の視点からは、競争は、給湯、厨房などに関する住宅におけるすべての熱源の供給サービス市場において行われていると考えられる。

オール電化警告事件 = 公取委・関西電力株式会社に対する警告平成 17 年 4 月 21 日では、関西電力がオール電化等を採用する住宅開発業者等のみに対する受電室の免除や無電柱化という電力取引における有利な取扱いを「梃子」として、競合する都市ガス事業者を排除したとして、独禁法違反を警告した。

関西電力が第一市場(電力サービス市場)における市場支配力を梃子に、第二市場(熱源供給サービス市場)において競争上の有利性を行使した事例と捉えられる⁹。

例 2：既存の電力会社(=「一般電気事業者」と新規参入事業者(PPS)の間の競争

送配電網がボトルネックになっていて、後者は託送に抛らざるを得ないことを制度的にどう変えていくか、という問題 現行の会計分離、分社化、資本分離、等々の選択肢。

これと並んで、卸取引市場の活性化という課題もある。

公取委事務総局「電力の制度改革に関する見解」(平成 14 年 11 月 18 日)は、「規制分野を含め既存の電力会社の小売料金等に託送料金を反映させるとともに、請求書等への内訳の表示」を提案していた。米国カリフォルニア州では、ユーザーへの請求書に、送電分、配電分と小売分を分けて書くべきものとされている。

電力の消費者にとって、自分が支払う電力料金の内訳が、発送配電や小売などに分かれていた方が電力サービスの実態を少しでも分かるのであるから、この点を検討することには大きな意義があるように思われる。

例 3：光ファイバー敷設に関する競争

電気通信市場においては、光ファイバー敷設に関する競争の促進が政策的課題として議論されてきた。

その具体例として、建築基準法などである程度以上のマンションには、複数の事業者がアクセスできるような、引き込み線や、配電盤(MDF)の設置が望ましいとの意見が以前から出されていた。

最近では、NTT 東西のマンション向け FTTH サービスのうち光配線方式につき、「マンション向け光屋内配線の開放」が検討されている。

情報通信審議会電気通信事業政策部会・ブロードバンド普及促進のための競争政策委員会「ブロードバンド普及促進のための競争政策の在り方について」(平成23年10月27日)

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/policyreports/joho_tsusin/broadband/02kiban02_03000124.html

「マンション向け FTTH の場合、マンション一棟ごとに一の事業者が契約を獲得するケースが多く、屋内配線の転用が出来ない場合には、既存事業者による顧客のロックイン効果が一層高くなることから、屋内配線を転用する必要性・有用性は戸建て向け FTTH の場合より高いと考えられる。

この点、マンションの設備設置形態は千差万別であり、転用ルールの整理に当たっては、具体的な要望内容を整理する必要がある。現在 NTT 東日本と KDDI の間で具体的なマンションにおける相互転用協議を続けている状況にあることから、これを引き続き注視することとし、転用手順や条件等の転用ルールに係る具体的な内容が出来る限り速やかに整理されるよう、事業者間協議の一層の促進を図ることが適当である。」

上記の諸点について、総務省以外に国土交通省(建築基準法など)も関係する可能性があり、競争促進策が遅々として進まない等の事情があれば、消費者庁として検討することもあってよいように思われる。

例 4: タクシー料金

() 「同一地域同一料金」は否定すべきである。

この1年余で、タクシー料金は、特に大都市圏において、いわゆる低運賃タクシーが減少し、大部分は同一料金になりつつある。これは、不当な低運賃を排除しようという国土交通省の新しい方針に基づくもので、それ自体は不当なものではない¹⁰。

しかし、不況脱出のため、以前の「同一地域同一料金」を復活させよう、そのために新しい「タクシー事業法」の制定を働きかけよう、というタクシー業界の声も強い。

「同一地域同一料金」は既に、MK タクシー運賃値下申請却下処分取消請求事件 = 大阪地判昭和 60・1・31 によって、道路運送法の料金規定に違反すると明確に否定されていること、また、立法論としても競争の促進という観点から重大な疑問がある。

() 現行の70%ルールは、早急に廃止すべきである。

これは、法人事業者の全車両数の70%を超える申請があった場合にのみ運賃改定を申請できるとするものであって、ある事業者が単独で値下げ申請などを行うことができないことになっている。

「運賃改定手続に係る現行のいわゆる『70%ルール』(運賃ブロックにおける法人事業者の全車両数の70%を超える申請があった場合に運賃改定の審査を開始する仕組み)については、事業者数等から集合的な処理をせざるを得ないタクシー事業の実態等に鑑み、やむを得ない運用と考えられる。ただし、『70%ルール』を背景として、事業者間での同調的な運賃引き上げ等を誘発しかねないとの指摘もあることから、中長期的に、これに代わり得る方法についても検討を行う必要がある。」(国交省・交通政策審議会答申(平成20年12月18日) . 3 . 「運賃制度のあり方」(1))

この70%ルールは、道路運送法の料金規定からも、また、カルテルを誘発するものであって、さらに結果

として料金競争を減殺していることも明らかで、極めて疑問である¹¹。

() 低運賃タクシーが選択できるような措置

低運賃タクシーが、料金競争をしようにも、顧客が選べる環境が必要であり、「流し」は車体に料金表示するほかはないが、特に駅待ちタクシーについて、タクシー乗り場を分けるなどの措置を検討すべき。事態は逆行しており、新宿西口などかつて別れていた乗り場がなくなり、選べなくなっている。

() 一般消費者と大口顧客との料金差

法人等の大口顧客は、特定のタクシー事業者と個別契約で割引の恩恵を受けていると推測され、そうだとすれば割引を受けようのない消費者とのアンバランスが明白である。(この点は、次の で取り上げるべき事柄であるが、タクシー料金の問題としてここで挙げてみた)

公共料金それ自体についての論点

1. 公共サービスの「原価」を構成する調達コストの適正性

近年、電気通信事業者、電力事業者、ガス事業者の調達する物品・工事等について、カルテル・談合が行われ、公取委の摘発が続いている。

理論的には、これらのカルテルによる不当な高価格を基にして、原価を算定してきたことになる。

これらについて、発注側の電気通信事業者等が損害賠償請求等をして、不当な高価格を回収しているか？

以前の「電電ファミリー企業」と呼ばれたような、公益事業会社とその調達先企業の間で不当な癒着の疑いがないようにしなければならない。

例 1: 光ファイバケーブルの製造業者 8 社による価格カルテル事件 = 排除措置命令及び課徴金納付命令平成 22・5・21 (NTT 東西とドコモ向け)

例 2: 電力用電線等入札談合事件 = 排除措置命令及び課徴金納付命令平成 22・1・27

送電用の高圧ケーブルにつき、住友電気工業や古河電気工業、昭和電線ホールディングスなど電線製造大手が出資している 3 社が談合

例 3: 東京ガス・大阪ガス発注ガス導管工事談合入札事件 = 排除措置命令及び課徴金納付命令平成 19・12・3

2. 鉄道運賃

(1) 平成不況 1989 年、または 1990 年以来、一般の消費者価格は下がり続けているのではないか。「価格破壊」、地価も下がり続けている。鉄道運賃などの据え置きは何故か？

(2) 定期の料金。JR は伝統があるからか、かなりの割引率。これに対し、地下鉄は割引が小さく、割高感がある。地下鉄には設備投資の重荷がかかっているとしても、リピーターへの配慮としていかがか？

また、定期券中途解約につき、以下のような問題提起がなされており、検討に値する問題であるように思われる¹²。

第一に、関西の鉄道各社においては、定期券の有効開始日から3日目以内の解約については、販売額から経過日数分の往復運賃と手数料を差し引いた残額が返還されるものとされているが、4日目以降の解約については、一切返金されないとの取り扱いとなっている。

関東の鉄道各社のように、7日目に延ばすことが提案されている。あるいは、それらの制約をなくして、中途解約の場合、すべて日割り計算で返金することも検討してよいのかもしれない。

第二に、不要となった鉄道定期券を中途解約する場合、現状では、払い戻しができるのは有効期限が1ヶ月以上残っている場合に限定されている。また、1ヶ月を1日でも過ぎると、次の1ヶ月分を使用したものと計算される（つまり、1ヶ月と1日であれば、2ヶ月分使用と計算される）。

この限定をなくすことが提案されている。

(3) スイカ、私鉄のパスモ・カード。これらはプリペイド・カード。これは金利、使い残し・紛失等のリスクを考えれば、最初に割り引く（プレミアム付きにする）のが当然ではないか？

今は金利が低くなっているという事情はあろうが、企業としては、サービス提供前に現金が入るのであり、使い残しや紛失などのリスクを消費者が負担することなども考慮すれば、一定のプレミアムをつけるべきではないか？

サービス開始当初は、システムの開発費を回収という意図があったのかもしれないが（ただし、最初の発行で500円徴収するから、これで回収しているとも考えられる）、既に長期間経って利用者も増えており、今はエディなど、ほかの電子マネーを閉め出すほどに成長しているとも聞く。

3. 電気通信料金

電気通信料金については競争が進展して規制が撤廃・緩和され、現在、公共料金としては、以下の3つがあるが、問題が残っているのは、最後の(3)であると思われる。

(1) NTT東西の「特定電気通信役務」= 固定電話（加入電話）サービスにつき、プライスカップ設定。
加入電話 2005年以來、「基準料金指数」より低い水準で推移（音声バスケット）。同年、基本料・施設設置負担金も値下げ。

「ひかり電話」の伸張で、実際には値下げの方向に。

専用サービスは、IP-VPNなどIP系サービスが伸びて、不可欠性が大きく低下

「特定電気通信役務」から外される。（「電気通信サービスに係る料金政策の在り方について」同研究会報告書 2008年）

(2) 「基礎的電気通信役務」= ユニバーサル・サービス料金

当初の7円から、2012年1月から5円まで下がる。原因は、以下の2点にあると推測される。

() 支払い単位の番号数が増加。携帯電話、データ通信端末（自販機など）が純増。

() コストは、過疎化などで、固定電話の利用者減。

(3) 固定発・携帯着(LM)のユーザー料金

一般には発側が料金設定を行うが、このケースは原則として、携帯側が料金設定を行う。

ただし、KDDI、ソフトバンクテレコムの子会社からの直収電話から携帯へ電話した場合、または00XYを付けてダイヤルし携帯へ電話した場合は、発側が料金設定を行う。

前者は、後者と比べ1.4倍～2.6倍高い。消費者の選択がほとんど働かないから。

ただし、携帯料金全体は低下傾向にあり、LMのトラフィックは、大きく減少しつつあり(MMが増えている)全体への影響はさらに小さくなりつつある。もっとも差が小さいドコモの場合では、78秒以内ではLM料金は、他の場合(MM,LM)よりむしろ低い。

以上のように、電気通信料金については、上記の(3)の問題が残っているが、全体としては需要増とコストの低下にともなって、料金低下が行われているといえる。

その最大の原因は、移動通信分野で、キャリア間の競争が相当程度おこなわれていること、固定通信分野では、NTT東西に対する厳しい規制があること、に求めることができよう¹³。ただし、地域通信に関する「設備競争」においては、NTT東西が圧倒的であり続けており、この点から、前記(2.例3)で挙げた光ファイバー敷設に関する競争促進策の意義が認められる。

まとめ(電力料金を例に)

電気料金、鉄道料金、国内航空料金などに関しては、現在では、事業者による個別の料金決定に関し、何らかの競争の影響ないし競争対応方針が背後にあり、その適正さをみる際にも、この競争との関連を見るという観点が必要である。

以下、電気料金を例に、具体的に述べる。

1. 「オール電化」事件においては、公取委によって独禁法違反の疑いがあるとされたが、公取委は事前に経産省と連絡し、独禁法違反については「警告」とし、経産省は違法な補助の疑いがあるとして「行政指導」という対応がなされた(電気事業法19条2項1号・4号、21条1項等)。

この経産省の行政指導は、熱源供給サービス市場における電力会社の競争的行為を、電力会社の内部で、規制分野において、一部のユーザーにのみ補助をした行為として捉えたものとも言える。

2. 電力に関しては、IPPと電力各社の競争を促進するために、いわゆる発送電分離などの構造的問題のほか、IPPと電力各社間の取引を問題にすることが、小売料金の適正化につながる。例えば、託送料金、常時バックアップの要件と料金、などが問題である¹⁴。

また、自由化対象需要家との間で締結する長期契約に関する長期契約の拘束、高額の違約金、新規参入者に切り換えた顧客に対する差別的取扱い、電力卸市場の機能不全なども問題である¹⁵。

これらにおいても、背後にPPSとの競争があるが、形態としては、電力各社とPPSまたは需要家間の取引

の内容・条件として表に現れるということである。

独占禁止法では、これらの取引内容・条件を、「不当な差別的取扱い」、「優越的地位の濫用」、「不当な拘束条件付取引」などとして類型化しているが、その不当性・違法性は、具体的な競争への影響をふまえて認定される。

消費者の利益・権利は、「公正かつ自由な競争」が仮にあったとすれば実現したであろう取引内容・条件を想定し、それと現実の取引内容・条件を比較検討する、という検討過程から得られる、という考え方は、1つの有力な道筋であると考えられる。

注

- ¹ 川濱昇「価格スライズによる排除型私的独占 最判平成 22・12・17」ジュリスト 1419号 106頁以下(2011年)等を参照。
- ² 正田彬「独占禁止法における市場支配力のコントロール」ジュリスト 1327号 116頁以下(2007年)、同「市場支配的事業者の規制制度の必要性」公正取引 675号 28頁以下(2007年)
- ³ 水道料金について、この点を指摘したものとして、正田彬＝鈴木深雪『消費生活関係条例』(学陽書房、1970年) 220頁以下参照。
- ⁴ 柴田潤子「市場支配的地位の濫用規制についての一考察」日本経済法学会年報第 25号 159頁以下(2004年)。このほか、同氏の一連の研究が多数ある。例えば、柴田潤子「ドイツ電力エネルギー産業における市場支配的地位の濫用規制」エネルギー法研究所報告書『新電気事業制度と競争に関する課題』195頁以下(2006年)。
- ⁵ これに関する最近の EU 競争法についての研究として、以下を参照。
渡辺昭武「EC 条約 82 条における超過価格設定の概念」国土法 41号 1頁以下(2008年)、同「EC 条約 82 条における超過価格設定の概念の展開」最先端技術関連法研究 8号 67頁以下(2008年)、同「超過価格設定に対する優越的地位の濫用規制の適用」日本経済法学会年報 31号 123頁以下(2010年)。
- ⁶ 消費者庁「公共料金の窓」 「日本の公共料金の内外価格差」(平成 23年 7月更新)
<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koukyou/towa/to06.html>
消費者庁「円高メリットに関する消費者緊急意識調査結果」(平成 23年 11月)、
調査結果 N R <http://www.caa.go.jp/information/pdf/1130kouhyou1.pdf>
調査結果本体 <http://www.caa.go.jp/information/pdf/1130kouhyou2.pdf>
- ⁷ 電力料金の内外価格差が顕著であること等の議論があり、1997年、当時の佐藤信二通産大臣から、電力会社の垂直分離をも含め検討するとして電気事業審議会の審議が始まった。この間の事情については、舟田「電気事業における託送と『公正な競争』」正田古希祝賀・独占禁止法と競争政策の理論と展開(三省堂、1999年) 505頁以下を参照。
- ⁸ 総務省では、携帯電話やブロードバンド・サービスなど継続的に公表してきている。
平成 22年度については、以下を参照。

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01kiban03_01000052.html

⁹ 参照、舟田「電力産業における市場支配力のコントロールの在り方」ジュリスト 1335号 95-105頁(2007年)。なお、都市ガス事業に関する同様の問題として、江口公典「LPガスからの切替顧客に対する一般ガス事業者の「協力費」支払の公正競争阻害性 北海道瓦斯協力費支払損害賠償請求事件 札幌地判平成16・7・29」ジュリスト1306号(2006.2.15)参照。

¹⁰ 国土交通省・タクシー運賃制度研究会報告書「[タクシー運賃の今後の審査のあり方について](http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000063.html)」(2009年8月5日) http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000063.html

これに基づき、同年10月、運賃料金の認可の処理方針に関する通達が改正された。

参照、舟田「タクシーの『低運賃』規制は原点は今でもMKタクシー判決」

<http://www.pluto.dti.ne.jp/~funada/0909taxi-teiunchinkiseinoarikata2.pdf>

¹¹ 前注の舟田ウェブサイト・コメントを参照。

¹² 適格消費者団体の消費者支援機構関西「鉄道等の定期券中途解約のルールについて」

<http://www.kc-s.or.jp/report/report1/2010/img/0827.pdf>

なお、中途解約については、携帯電話の、いわゆる「2年縛り」条項とそれに関する違約金をめぐって、京都消費者契約ネットワークから、平成22年、携帯各社に対し、消費者契約法違反であるとの訴訟が提起されている。

ただし、携帯電話のユーザー料金は届け出制に規制緩和されているので、この点には触れない。

<http://kccn.jp/tenpupdf/2010/10616docomosojyou.pdf>

<http://kccn.jp/tenpupdf/2010/100616kddisojyou.pdf>

<http://kccn.jp/tenpupdf/2010/20110119softbanksojyou.pdf>

¹³ 詳細は、総務省「電気通信事業分野における競争状況の評価」を参照。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/kyousouhyouka/index.html

最新の2010年度についての評価については、下記を参照。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000127921.pdf

¹⁴ 舟田「電力市場における市場支配力のコントロール」日本エネルギー法研究所報告書『新電気事業制度と競争政策』(2008年9月)1-41頁

¹⁵ 具体例として、公取委・北海道電力私的独占警告事件(平成14年6月28日)参照。

公共料金の今日的課題

一橋大学大学院商学研究科
教授
山内弘隆



Hitotsubashi University

山内研究室



市場の失敗と公的規制



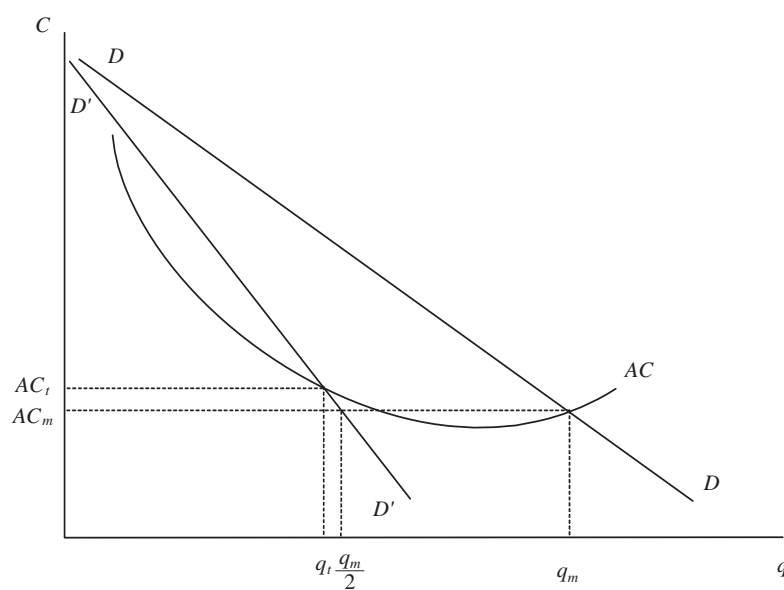
- 自然独占
- 外部効果
- 公共財
- 不確実性、情報非対称性
- 動学的資源配分
+
- 所得分配の公正



- J.S.ミル
 - 自然独占論
 - 「たとえば、現在ロンドンにはガス会社、水道会社がそれぞれいくつも存在するのであるが、もしも、ロンドンがただ1個のガス会社または水道会社から供給を受けるようになったならば、そこからどれほど大きな労働の節約が生ずるか、これはいうまでもなく明かなことである。[以下略]」
John Stuart Mill, *Principles of Political Economy, with some of Their Application of Social Philosophy*, 1848, 末永茂喜訳『経済学原理(1)』岩波書店、昭和42年、pp.270-271。

- 放置することによる独占の成立
- 独占成立過程での浪費的(破滅的)競争
- 公的規制の必要性(参入、価格)
- 規模の経済と自然独占
- 劣加法性による定義


$$C\left(\sum_{i=1}^n q_i\right) \leq \sum_{i=1}^n C(q_i)$$



最適価格規制の分析

- 経済理論から
 - 限界費用価格形成
 - ラムゼイ価格
 - ピーク・ロード・プライシング
- 現実の規制は. . .
 - 総括原価主義
 - 公正報酬率規制
 - 経済的な非効率を招来
 - X非効率(経営上のスラック)とアバーチ・ジョンソン効果
 - 規制の失敗
 - 情報の非対称性とCapture of Regulator

市場の失敗の存在

- 出発点は「厚生経済学の基本定理」
 - すべての完全競争点はパレート最適である。
=最適な資源配分を達成する。
→市場競争を機能させることが社会的に望ましい。
 - これに対して、「市場の失敗」がありえる。
 - 自然独占
 - 公共財
 - 外部効果
 - 情報の不完全性
 - プラス、市場機構は所得分配の問題を解決しない。
- 
- 公的介入(政府規制)の必要性が生じる。

自然独占である公益事業←公的規制



HITOTSUBASHI
UNIVERSITY

- 事業許可制による独占の確保
 - ←自然独占性の発揮(費用低下の実現)
 - ←施設の重複投資の回避
- 公益事業特権の付与
 - 公益事業(通信、電気、ガス、鉄道等)を始めるために必要な線路敷設に際し、他人の道路や私有地を利用できる権利(ネットワーク産業)。



独占による弊害、例えば価格のつり上げなどを防止し、消費者を保護するために、規制が導入される。

- 事業規制の実施
 - 料金規制、事業計画規制
 - サービス規制
 - 供給義務
 - 兼業規制

政府と公益事業者の密接な関係が成立。
この弊害が発生する可能性は高い。

その他の市場の失敗要因



HITOTSUBASHI
UNIVERSITY

- 外部効果
 - 環境問題の社会問題化
- 安全、労働環境等社会的規制への意識の高揚



- 規制目的の複合化
- 規制自体の複雑化、広範囲化



- 規制、公的介入の拡大、非効率化への批判



市場原理の有効活用

1980年代からの競争導入



- 新自由主義の台頭(政治的現象面)
- マクロ経済政策の限界
 - スタグフレーション
 - ミクロ経済政策、市場活用への期待
- 公的規制のパフォーマンス悪化
 - 公共料金の一般的上昇
 - 経営非効率性の指摘
- IT技術等の進展による市場の切り分け
 - エッセンシャル・ファシリティの概念
 - 「市場の形成」の発想
- 市場拡大による規模の経済の喪失

各事業分野での変化

- 全面的な競争市場への移行
 - 航空、電気通信
 - 競争の有効性確保のための条件設定
 - ex. 公共財(?)としての空港発着枠、周波数割当問題
- 競争分野と独占分野の併存
 - 電気事業、ガス事業
 - エッセンシャル・ファシリティの存在
 - 鉄道
 - 独占と競争の地理的併存、交通機関間の競争
- 独占維持の上での規制方式の変化
 - 水道、下水道等の包括委託
 - 道路・空港の民営化、コンセッション(franchise bidding)

市場が有効に機能するための条件

- 消費者の正しい選択の実現
 - 資源配分上の効率性の実現
 - 社会的余剰の最大化
- 情報の完全性に向けて
 - 情報の非対称性は市場の失敗の主要要因
 - 情報公開、十分な情報確保の必要性
 - 一般消費者に向けた情報の公開
 - passiveな情報公開からpositiveな情報公開へ
 - 消費者の合意、納得性、選択の適切性
 - 専門的観点からの情報公開
 - 事業自体の透明性の確保、規制の透明性の確保
- 規制緩和と市場行動の自由度
 - 競争導入 ← 規制緩和?
 - 規制緩和による情報開示減退の懸念



デフレ経済下での公共料金

デフレと公共料金



- 一般物価下落の下でコスト管理厳格化の必要性
 - 経済動向に見合った公共料金のあり方
 - 経済動向に見合った原価構成の適正性
 - 経済インフラとしての公共料金の重要性
- 競争(自由化)部門
 - 競争の一層の促進のための条件、基盤形成
 - 市場競争看視、非対称規制の必要性
 - ex. 電気通信
- 独占(規制部門)
 - 意思決定と詳細な財務内容のブラックボックス化
 - 独占による他事業への影響力の行使
 - 原価管理規制の強化
 - ← 昨今の電気料金問題
 - 規制による硬直性の懸念

- 総括原価方式
 - No loss, no profit
 - 事業の安定性
 - 投資資金回収の安定性
←大規模投資必要性の減退
- X非効率の発生
 - コスト・プラスの発想
 - 費用削減誘因の欠如
- レートベース方式におけるAverch & Johnson効果
 - 資本投入の相対的過剰
 - 過剰施設の存在

- 公的介入の徹底
 - 原価査定の徹底
 - 経営効率の把握
- 情報公開
 - 社会的納得性としての情報公開
 - 専門家によるトレーサビリティとしての情報公開
- インセンティブ規制
 - 誘因両立的規制の導入

インセンティブ規制の重要性



HITOTSUBASHI
UNIVERSITY

- 目的
 - 情報の非対称性の存在
 - 行政費用、規制費用の問題
 - 規制および事業自体の硬直性の懸念
 - 持続可能性(sustainability)の問題
- 課題
 - 合理的なインセンティブ規制をいかに構築するか
 - 社会的納得性をいかに確保するか

インセンティブ規制の展望



HITOTSUBASHI
UNIVERSITY

- 規制ラグの有効利用
 - 原価算定期間の複数年化
- ヤードスティック規制
 - ベンチマークの戦略的利用
 - 事業者間比較、標準化、モデル化
- プライス・キャップ規制
 - 物価下落におけるプライス・キャップ規制のあり方
 - 基準の客観性確保の課題
- Performance Based Rate Makingの発想
 - 飴と鞭の適切な使い分け
 - 社会的契約概念と合意の形成
- 多方面からの意思決定プロセスへ参画
 - ステークホルダー間の合意としての公共料金