

電力市場における競争環境整備に向けた諸課題に関する消費者委員会意見

令和5年5月11日

消費者委員会

1. 現状・課題

- 2016年の電力小売全面自由化により、消費者は電力会社や料金メニューを自由に選択できることとなった。一方で、消費者保護のため、小売電気事業者間の適正な競争関係が確保されるまでの間は、経過措置として、大手電力の料金規制が維持されることとされ、現在も全国全ての地域で経過措置が解除されていない。
- 2013年からの電力システム改革¹は、電力の安定供給を確保することのほか、燃料コストの増加等による電気料金の上昇圧力の中にあっても、競争の促進やメリットオーダーの徹底などにより電気料金を最大限抑制すること、また、電力会社、料金メニュー、電源等を選びたいという需要家の様々なニーズに多様な選択肢で応えることができる制度に転換することなどを目的とするものであった。競争を促進することにより価格競争を促進し、消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保を図るものであったが、未だ十分な競争環境が整わない中で、ウクライナ情勢や円安による資源価格高騰等を背景に、電気料金が上昇する状況となっている。
- 現下の外的要因による物価上昇の局面下においては、経過措置料金規制が維持されていることは消費者保護に資する面もあるが、大手電力7社から規制料金の値上げ申請がなされ、消費者は生活に不可欠なインフラである電気料金の動向を注視しているところである。
- こうした状況下で、2022年12月以降、大手電力による不正事案（カルテル、情報漏洩・不正閲覧、インサイダー情報の非公表及びインサイダー取引、その他事実等）が立て続けに発覚した。電力システム改革の趣旨に反する不正事案の相次ぐ発覚は、大手電力や電力市場に対する消費者の信頼を著しく損なうものである。2022年10月5日に電力市場における競争環境整備に向けた諸課題について消費者庁から諮問を受けて以降、これらの事案が発覚したこともあり、本委員会においては、これらの事案にかかる関係省庁による調査結果が一通り公表されるのを待ち、本年4月18日に関係省庁から事案の概要についてヒアリングを行った。事案の概要は別添のとおり。

¹ 「電力システムに関する改革方針」（2013年4月2日閣議決定）において、電力システムの改革の目的は、①安定供給の確保、②電気料金の最大限の抑制、③事業者の事業機会及び需要家の選択肢の拡大、とされている。

- これらの不正事案は、小売電気事業者間の公平・公正な競争を阻害する、電力システム改革の趣旨に反するものである。一連の不正事案が発覚した状況を踏まえ、今般、消費者の信頼回復、また、自主的かつ合理的な選択の機会の確保を図るために、電力システムの基盤となる競争環境の整備に向けた諸課題について、本委員会で消費者の利益擁護の視点から調査審議を行ったので、以下のとおり意見を述べる。

2. 必要と考えられる対応

消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保を図るため、また、一連の不正事案により損なわれた消費者の信頼を回復するため、大手電力や経済産業省においては、小売電気市場における公平・公正な競争環境の確保に向けた思い切った取組を早期にかつ総合的に検討・実施することが不可欠である。あわせて、2016年の電力小売全面自由化や電気料金に対する消費者の理解が十分でないことも踏まえ、電力会社や経済産業省においては、電気料金のメニューや電気料金の構成について消費者に対する丁寧で分かりやすい情報提供を継続して行っていくことも不可欠である。加えて、電力システム改革の経緯や一連の不正事案、ガバナンスについても透明性を持って情報開示していくことも求められる。

消費者委員会としては、

- ① 電力の各制度は、消費者にとっては複雑で分かりにくいものとなっている。電力会社や経済産業省は、海外の規制当局が行った具体的な施策などを参考に、消費者への分かりやすく丁寧な情報提供に最大限の努力をすべきである。
- ② 送配電会社の所有権分離や、発電分離などについては、今後もそれぞれのメリット、デメリットも含めて総合的に検討すべきである。コミットメントの検証結果や電気の販売・調達の実態調査の分析等も踏まえると、競争環境整備に向けた現在の電力会社の取組では不十分と判断せざるを得ず^(脚注2参照)、経済産業省及び事業者は改善に向けて可及的速やかに更に踏み込んだ検討を行うべきである。
- ③ 今回の一連の不正事案は消費者を含むすべてのステークホルダーに対する信頼関係を失墜させた。公平・公正な競争環境の整備を進める中、長期間にわたる独占禁止法違反に対する公正取引委員会の排除命令が出たことは、構造的な問題であり、各電力会社のガバナンスに実効性が認められないと言わざるを得ない。電力システム改革の大前提である各社のガバナンス体制ならびにその運用を抜本的に見直し強化することが急務である。各社において原因究明や再発防止策が練られているところであるが、内部統制の体制・運用の強化はもとより、経営を監督する取締役会の機能強化および審議状況の積

極的開示など、信頼回復に向けた最大限の取組みをすべきである。また、電力・ガス取引監視等委員会の監視機能の強化を図るとともに、今回の対応が一過性のものとならないよう、経済産業省は電気事業法やガイドラインについて行為規制や罰則強化を含め更なる対応を検討すべきである。

との結論に達した。

(1) 消費者への分かりやすい情報提供

- 電気料金の基本的な構成や電源や時間帯による価格の変化等、電気料金がどのように決まっているかを十分に理解できていない消費者も多いと考えられる。電力会社や料金メニュー等について消費者が十分に理解し、エシカル消費の観点からも、容易に比較し選ぶことができるよう、経済産業省及び各電力会社は、こうした情報について分かりやすく、かつ、消費者に届くよう、継続的に情報提供していくことが必要である。また、消費者庁も、経済産業省と連携して、消費者に対する分かりやすい情報発信を積極的に行うことが必要である。

特に、料金が事後的に変動する要因や変動幅等の情報など、価格が上昇するリスクに関する情報は丁寧に分かりやすく提供されることが求められる。また、消費者にとって理解しやすいよう、例えば、ポイントを絞った情報提供や図表・グラフ・概念図等を用いた情報提供などの工夫を行うことも有用である。合わせて、消費者の理解度を把握し、啓発の効果を経年的にモニタリングすることやKPIの設定も行うべきである。

- 消費者が自らのライフスタイル等に応じて最適な選択ができるようにするためには（例えば、単に価格のみならず、再生可能エネルギーのメニューを選ぶ、デマンドレスポンスのメニューを選ぶ等）、公平・公正な競争環境を確保して健全な新電力を育成すること（再生可能エネルギーの導入拡大）や、電気使用の合理化を図るためのデマンドレスポンス市場の育成を行うことなども必要であり、これらに関する情報提供や消費者啓発について、経済産業省は消費者庁とも連携し積極的に進めていく必要がある。

(2) 小売の電気市場における公平・公正な競争環境の確保に向けた取組

- 公平・公正な競争環境の整備のための手法として、社内外・グループ内外の取引条件を合理的に判断し、内外無差別に電力卸売を行うことなどを内容とする大手電力の自主的コミットメントの取組が2021年度から運用されており、これまでのところ一定の進捗や先進的な取組事例も見られる。しかしなが

ら、明確な時間軸が設定されていないために進捗にバラツキがあり²、相次ぐ不正事案が発覚していることも踏まえ、全体として取組を加速すべきである。電力・ガス取引監視等委員会においては、各社のコミットメントに基づく取組についても、その実態及び実効性をよく確認するべきである。

- 現在、電力・ガス取引監視等委員会において、6月をめどに確認すべき項目を定めて2023年度の相対取引契約の内外無差別性を評価することを検討していること³は評価できる。

この点、外部から無差別性の実態や実効性を確認することは困難を伴う面もあるため、実際に評価を行う際には、(取組の先進例として脚注2に記載したケースも含め)各社の取組や成果について丁寧かつ詳細に実態を精査することによって、内外無差別が確保されているかを検証・評価する必要がある。

- 送配電会社の所有権分離や、発電分離などについては、今後もそれぞれのメリット、デメリットも含めて総合的に検討すべきである。コミットメントの検証結果や電気の販売・調達の実態調査の分析等も踏まえると、競争環境整備に向けた現在の電力会社の取組では不十分と判断せざるを得ず(脚注2参照)、経済産業省及び事業者は改善に向けて可及的速やかに更に踏み込んだ検討を行うべきである。

この点については、発電分離によって発電部門と小売部門がそれぞれ独立して最大限利潤を追求できるようになることは大手電力にとってもマイナスにならないのではないかとこの意見もあった。

なお、発電分離が実行されれば公正な競争環境が必ず確保できるということではなく、その場合でも、市場のモニタリング等により、内外無差別の確保がなされているかを絶えず確認していくことが必要となる。

² 進捗が遅い点、不十分な点

- ・ 確定数量契約、変動数量契約の問題では依然として内部で取引が多く、かつそれが優遇されている。
- ・ 交渉スケジュールや、アクセスできる商品といった点で、改善の余地がある。
- ・ 情報遮断に加え、会計部門間の整理も促していく必要がある。
- ・ 従来からの長期契約により、現在、全くグループ内外無差別になっていない社もある。

横展開を推進すべき、取組の先進例

- ・ 北海道電力の第三者が運営するプラットフォーム上での(自社小売も社外と同じく参加する形での)卸販売
- ・ 東北電力や関西電力の全量入札の取組
- ・ 卸標準メニューの公表に関し、複数年契約メニューを公表している社は無いが、昨今の市場価格の変動を踏まえると、複数年契約を一定割合ポートフォリオに含めることはリスクヘッジの観点で有効

³ 2023年3月27日(月)電力・ガス取引監視等委員会 第83回制度設計専門会合

- スポット市場の拡大に向けて、大手電力がグループ内で取引している電力を含めて一定量を市場に放出するグロスビディングの今後の在り方について検討がなされている。こうした状況の中で、大手電力の発電電力量の一定割合をスポット市場に玉出しすることを義務付けることなども含め、さらに踏み込んだ検討を行うべきである。
- 新電力による電源アクセス環境の整備は、内外無差別の確保に寄与し、小売電気事業者間の競争促進が図られると考えられる。資源エネルギー庁において、中長期的な電源の安定確保という基本的な方向性の下、価格安定性と競争促進に寄与する環境整備の検討を進めるべく議論が行われており、発電事業者側及び小売電気事業者側双方の視点から検討を行うべく、電気の販売・調達の実態や取引における課題・ニーズ等を把握する目的でのアンケート調査・分析作業に取り組んでいることは、評価できる。

(3) 一連の不正事案を踏まえた抜本的取組の検討の必要性

- 一連の不正事案については、電力システム改革の本来の目的であった公平・公正な競争環境が全く整備されていないことを明らかにしたものであり、電気料金の高騰により消費者が大きな負担を強いられている中、消費者の大手電力に対する不信感を高めるものとなった。これに対して、現在、再発防止策として、不正閲覧については、内部統制の抜本的強化や、スイッチングシステムの改善などの制度的な対応などが検討されているほか、カルテルについては、主にコンプライアンスの徹底や研修の実施、法令遵守状況の点検・監査などが掲げられているところである。
- 再発防止策として掲げられているこれらの取組は、電力市場自由化の中で、企業としてこれまでに当然行われてしかるべき取組・対応である。消費者の信頼を回復するためには、今後二度とこういった不正事案が発生することがないように、これまで不正事案の発生を許容してきた体制・仕組みを抜本的に見直すことを検討すべきである。また、経営を監督する取締役会の機能強化および審議状況の積極的開示など、信頼回復に向けた最大限の取組をすべきである。
- 電力の安定供給と公平・公正な競争環境の確保を両立することはもとより不可欠であるが、これまで、安定供給を大義名分として、体制・仕組みを抜本的に見直すことなく、公平・公正な競争を阻害する結果となっていたのではないかと考えられる。顧客情報の不正閲覧にしても、営業利用は多くの大手電

力で確認されていないとして、あくまでも顧客への丁寧・迅速な対応のために行われたとの説明がなされているが、そもそもそうであったとしても、新電力とイコールフットイングになっておらず公平・公正な競争が阻害されているとも評価できるところである。

- 2013年の電力システム改革の議論の際、送配電部門の中立性の一層の確保を図るに当たり、一般電気事業者の送配電部門を別会社とする方式は法的分離の前提で改革を進めるとされ、所有権分離については改革の効果を見極めて、それが不十分な場合の将来的な検討課題とされた。

法的分離を前提に情報遮断を徹底することが各社から約束されたにもかかわらず、不正行為が繰り返し行われていたことを真剣に受け止め、電力システム改革により実現したいと考えていた理想像と、現実には大きなギャップが生じている。こうした状況に対して、どういった対応が取られるべきか、便宜を図る動機をなくすためにも、所有権分離等について、消費者のメリット・デメリットを総合的に勘案しつつ、いずれの選択肢も排除することなく、送配電部門の独立性・中立性を徹底するための抜本的取組の検討を早期に行う必要がある。

- 加えて、電力・ガス取引監視等委員会は、これらの不正を見抜けず、電力市場を監視する立場としての役割を果たせていなかったと言わざるを得ない。この役割を果たすためには、高い専門性を有する職員を配置し、十分なリソースと中立性、独立性を確保し、機能強化を図ることが求められるとともに、監視機能の透明性を図るべきである。状況によっては法令上の対応も検討を進めるべきである。

3. その他留意事項

- 昨今の卸電力市場のスポット価格上昇等を背景に、リスクマネジメント不足等により撤退した新電力も存在する。そもそもガバナンス上の問題を抱えている新電力については撤退も止むを得ないとの考え方もあるが、そうした小売電気事業者と契約をしていた消費者にとっては、消費者トラブルとなるケースもあるとの指摘がある。これらを踏まえ、現在、経済産業省において検討している小売電気事業者に対する規律の強化について、大手電力系の小売電気事業者も含めた小売電気事業者全体のガバナンス不足、消費者志向経営の欠如の観点から検討し、消費者保護が図られるよう、適切な行政指導を行うことも含め、実効性を担保する方策を具体的に検討すべきである。

- 大手電力は、持株会社方式、発電・小売親会社方式であっても、いずれも東証プライム市場で株式を公開している。プライム市場で株式を公開するためには、流通株式時価総額 100 億円以上、流通株式比率 35 パーセント以上、独立社外取締役の選任基準を定めた取締役会の機能発揮等のコーポレートガバナンス・コードの策定要件に適合しなければならない。換言すれば、プライム市場で株式を公開している以上、多数の投資家等のステークホルダーの権利を擁護するために、より強いコンプライアンスが求められている。ところが、今回の一連の不祥事は、東証プライム市場で株式を公開している企業として、コンプライアンス遵守の観点から、大きく市場の信頼を裏切ったものであると評価できる。したがって、大手電力のガバナンスを支える株主等のステークホルダーが、今回の不祥事に対してどのような対応を行うかを十分把握することが重要である。
- 大手電力は、流動株式比率 35 パーセント以上が必要なプライム市場で株式を公開している。仮に、送配電会社の所有権分離や、発販分離などについて検討を行う場合、公開企業の資産の大幅な異動を伴うものであるから一般投資家も含めた消費者のメリット・デメリットを勘案することが必要である。更に、所有権分離を行うとした場合、株主によるコーポレートガバナンスを踏まえて、投資家保護の観点から総合的に検討することが重要である。
- 一般送配電事業者は、個人情報保護法上の個人情報取扱事業者であり、その個人情報（個人識別符号も含む）は、予め本人の同意を得た場合を除いて、第三者提供については制限がなされている。今回の不正閲覧事案について、個人情報保護委員会が勧告及び命令を発するか否か、仮に同委員会が、一般送配電事業者に対して、個人情報保護の観点から勧告及び命令を発した場合、事業者が、顧客である消費者の個人情報保護の観点から、どのような再発防止策を講じるかについて注視することが重要である。
- 経過措置規制料金が残る間は大手電力の小売の経過措置規制料金がセーフティーネットの役割を果たしているが、経過措置が解除された場合、国民にとって欠くことのできない電力供給のセーフティーネットの在り方についても検討すべきである。

以上

別添

1 カルテル

大手電力ら6社が、電気料金の水準の低落を防止して自社の利益の確保を図るため、独占禁止法第3条（不当な取引制限の禁止）の規定に違反する行為を実施。

事業者	合意対象	合意内容
中部電力株式会社、 中部電力ミライズ株式会社 関西電力株式会社	特別高圧需要 高圧大口需要 (官公庁等を除く。)	相手方供給区域に所在する相手方の顧客獲得のための営業活動の制限
中国電力株式会社 関西電力株式会社	特別高圧需要 高圧大口需要又は高圧 小口需要（官公庁等を 除く。） 官公庁等（中国電力管 内)	・ 相手方供給区域に所在する顧客獲得のための営業活動の制限。 ・ 関西電力による中国電力管内での入札参加及び安値入札の制限
九州電力株式会社、 九電みらいエナジー 株式会社 関西電力株式会社	官公庁等	相手方供給区域での安値入札の制限

こうした行為に対し、2023年3月30日、独占禁止法の規定に基づき、公正取引委員会は当該事業者に対し排除措置命令及び課徴金納付命令を発出。

2 情報漏洩・不正閲覧

一般送配電事業者が管理する託送システムにおける新電力の顧客情報を、大手電力が閲覧できる状態となっており、また実際に閲覧されていたもの。

事業者	閲覧の概要
関西電力株式会社	新電力顧客情報を顧客対応のみならず営業活動においても用いていた。
九州電力株式会社	九州電力送配電株式会社のシステムを組織的に利用し、多くの従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
中国電力株式会社	中国電力ネットワーク株式会社の端末を組織的に利用し、多くの従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
中部電力ミライズ株式会社	多くの従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
東北電力株式会社	一部部署において従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
四国電力株式会社	非常災害業務委託に関して与えられた閲覧権限を利用して、多

	くの従業員が閲覧情報を顧客対応に用いていた。
沖縄電力株式会社（小売部門）	送配電部門の運用の不備により情報を閲覧した従業員が少数存在した。

2023年3月31日、電力・ガス取引監視等委員会から経済産業大臣に対し、関西電力株式会社、九州電力株式会社等に対して、電気事業法に基づく業務改善命令を行うよう勧告。同勧告を受け、経済産業省として4月17日、業務改善命令を発出。また、同日、電力・ガス取引監視等委員会は、東北電力株式会社、中部電力ミライズ株式会社、中国電力株式会社、四国電力株式会社等に対し業務改善勧告を、沖縄電力株式会社等に対し業務改善指導を、北海道電力株式会社、東京電力エナジーパートナー株式会社、北陸電力株式会社等に対し要請を実施。

3 中国電力株式会社によるインサイダー情報の非公表及びインサイダー取引

中国電力株式会社が、自社の燃料在庫が払底するおそれから、燃料の消費を抑制することを目的としてスポット市場で高値での買い入札を継続的に行い、自社発電ユニットの出力抑制を実施。

本来、一定規模以上の出力低下が合理的に見込まれる場合には、卸電力市場の価格に重大な影響を及ぼす事実として、適時に公表することとされているが、同社は、これを公表することなくスポット市場で取引を行っていた。

2023年3月31日、適時の公表を行わないことは、公正かつ有効な競争の観点から問題となる行為として、電力・ガス取引監視等委員会は同社に対し、電気事業法に基づく業務改善勧告を実施。

4 公正取引委員会からの情報提供

電気の小売供給市場における競争の適正化を図るため、公正取引委員会から電力・ガス取引監視等委員会に対し情報提供されたもの。

(一例)

大手電力の中には、

- ・各供給区域における電気の需要の大部分に相当する電気を自ら発電又は調達してきたところ、自社又はその販売子会社の小売価格及び自社の販売子会社に卸供給する価格を、当該販売子会社以外の新電力に卸供給を行う価格よりも安価に設定していた者がいた。
- ・新電力に対し、相対取引で電気の卸供給を行うに当たり、当該大手電力の供給区域においては当該電気の小売供給を行わないように求めていた者がいた。

(参考) 調査審議等の経過

- 2022年10月5日 ○諮問
10月28日 ○調査審議① 第382回消費者委員会本会議
- 12月1日 ○公正取引委員会が、中部電力、中国電力、九州電力に独占禁止法違反(不当な取引制限)に当たる行為があったとして処分案を通知
【カルテルの疑い】
- 2022年12月～
2023年3月 ○電力・ガス取引監視等委員会から一般送配電事業者及び関係小売電気事業者に対して、報告徴収、立入検査等を実施
【情報漏洩・不正閲覧】
- 3月30日 ○公正取引委員会から対象事業者に対し排除措置命令及び課徴金納付命令の発出
○電力・ガス取引監視等委員会から対象事業者に対し報告徴収を実施
【カルテル】
- 3月31日 ○電力・ガス取引監視等委員会から経済産業大臣に対し、業務改善命令を行うよう勧告
【情報漏洩・不正閲覧】
- 4月17日 ○経済産業省から対象事業者に対し業務改善命令を発出
○電力・ガス取引監視等委員会から対象事業者に対し業務改善勧告、業務改善指導及び要請を実施
【情報漏洩・不正閲覧】
- 4月18日 ○調査審議② 第398回消費者委員会本会議
5月11日 ○調査審議③ 第400回消費者委員会本会議