

報告書 素案

平成 28 年 月 日

1 . 検討の経緯と視点

- 2016 年 4 月から、電力小売全面自由化が開始され、小売料金が自由化されるとともに、消費者が小売電気事業者を自由に選択できるようになった。消費者が支払う電気料金には、小売電気事業者が送配電設備を利用する利用料である託送料金(資料1)が含まれている。この託送料金については、送配電事業が地域独占(注1)であることから、総括原価方式による料金規制が措置されている。
- 現行の託送料金は、一般送配電事業者各社からの申請を受け、経済産業省電力取引監視等委員会(電気料金審査専門会合)が審査し、同委員会が策定した査定方針とそれによる査定に基づき、2015 年 12 月に経済産業大臣により認可されている。(注2)
- 託送料金は、送配電事業者が行う送配電サービスの利用料であるが、小売料金に転嫁され、最終的には消費者が負担している。家計支出に占める電気料金の割合は 3.8%であり、消費者向けの小売電気料金に占める託送料金の割合は3～4割に上る(注3)。このため、託送料金の適正性を確保することは、消費者の利益に大きく関わるとともに、小売電気料金の低廉化や小売電気事業者による価格・サービス両面での競争を促すものであり、電力小売全面自由化(注4)の帰趨にも影響する。
- 平成 28 年 5 月 20 日に、消費者委員会は、送配電事業を行う電力会社の託送料金の査定について、消費者利益の擁護・増進の観点からの問題の所在及び改善方法について、内閣総理大臣から諮問を受けた。これを受けて、消費者委員会では、「公共料金等専門調査会」の下に、「電力託送料金に関する調査会(以下、「専門調査会」という。)」を設置した。
- 本調査会は、平成 28 年 5 月 23 日に、第1回専門調査会を開催し、 日までに計回開催し、消費者利益の擁護・増進の観点から、料金の適正性ととも、透明性及び納得性の確保の観点から、調査審議を行った(別紙)。これを踏まえ、今般、託送料金の在り方について、以下の通り、取りまとめを行う。
- 関係府省等において、以下に示す考え方を踏まえ、今後の託送料金の審査について、具体的な改善に向けた取組が行われることを期待する。

(注1)巨額の固定費投資を必要とする産業では、複数の事業者がそれぞれ投資することは非効率と

なり、また、規模の経済性が働くことから、地域独占を認め、政府が価格等を規制する形がとられている。

(注2)電力小売全面自由化前は、家庭向けの低圧の電気料金の値上げについては認可制であり、料金改定の際には、経済産業省より消費者庁に協議及び物価問題に関する関係閣僚会議への付議が必要とされ、その際、消費者委員会に同庁から付議に基づき意見を提出していたが、託送料金の認可については、消費者庁への協議は必要とされていない。

(注3)例えば、東京電力の1か月あたりの標準的な電気料金(想定使用電力 300kWh)では、7,837 円(消費税込み、口座振替割引、燃料費調整、再エネ賦課金は含まない)。そのうち、託送料金相当は2,614 円。(第1回専門調査会 資料2「電力託送料金の査定方法等について」(経済産業省)より)

(注4)この電力小売全面自由化に際しては、電力供給の共通インフラである送配電部門については、従来の地域電力会社の経理が発電及び小売部門と区分されることとなった(平成32年3月末までには、送配電部門が別法人となることが法定されている。)

2 . 電力小売料金及び託送料金の概況 (資料2)

- 日本の電力小売料金の推移をみると、家庭向けの料金、工場・オフィスビル等の産業向けの料金ともに、東日本大震災以降、燃料費増加、料金値上げ改定により、上昇傾向にある(図表1)。ただし、2015年以降は、家庭用電気料金は、原油価格の下落に伴う燃料費減少のため、総じて下落傾向にある(図表2)。
- 一方で、託送料金については、2000年以降の大口小売料金の自由化の中で料金が設定されていた特別高圧、高圧についての推移をみると、総じて緩やかな下落傾向が続いている(図表3)。託送料金を地域ごとにみると、家庭用の低圧の平均単価については、離島を抱える沖縄電力が最も高く、次いで東北電力、最も低いのは関西電力と北陸電力である(図表4)。
- 諸外国の電気料金の推移を、為替の影響を受けない現地通貨建てでみると、家庭用、産業用ともに、日本(東京電力)と同様に、2015年まで総じて上昇傾向で推移している(図表6)。一方で、託送料金の推移については、家庭用では大きな変動があるスペインを除き上昇傾向にあり、産業用ではイギリスやドイツが上昇している中で、日本は下落傾向で推移している(図表8)。
- 料金水準については、家庭用では、日本は欧州の中で最も高い水準にあるドイツに次いで高いことや、送配電事業に再生エネルギー関連や電線地中化等について多くの投資を行っているデンマークより高いことなどから、比較的高水準であると考えられる。また、米国(テキサス州)の家庭用電気料金は、電気料金、託送料金

ともに、日本より料金水準が低い(注2)(図表9)。

- ・ また、欧州各国の小売電気料金に占める託送料金の割合と比べると、日本の家庭用の小売料金に占める託送料金の割合は高い(図表10)。家庭用と産業用の託送料金の水準の関係をみると、どの国においても、家庭用の託送料金の水準のほうが高く、その高さの程度については、日本は、欧州各国の中間的な水準にある(図表11)。

(注1) 電力小売料金・託送料金の国際比較については、為替変動、各国の地理的・制度的要因、託送料金の範囲の違い等に相当程度影響されるため、幅を持つてみる必要がある。

(注2) 米国の送配電事業については、停電が多い等、安定供給のための投資の考え方などに差があると言われていたことを考慮する必要がある。

3 . 託送料金の算定に関する課題と対応策

以下に述べるとおり、原価低減の託送料金への反映、固定費の低圧、特別高圧・高圧部門への配分、個別の原価の適正性の3点につき、改善すべき課題がある。これらの課題についての対応策はそれぞれの項目に示している。

3 - 1 原価低減の託送料金への反映

現状・課題

- ・ 託送料金の料金改定については、値上げ改定は認可制であるが、値下げ改定は、事業者効率化インセンティブを与えることを目的として、一般送配電事業者の任意による届出制となっている。他方、届出制であるため、コスト削減の結果が託送料金には必ずしも十分に反映されない懸念がある(注1)。
- ・ 特に、デフレ脱却が長らく課題であり、市場競争下で企業経営の効率化が強く求められる経済社会状況の下では、燃料費等を除けば原価の多くは低減していく傾向にあると考えられる。
- ・ また、料金変更認可申請命令については、超過利潤累積額が一定の水準を超えた場合、あるいは、想定単価と実績単価の乖離が一定の比率を超えた場合に、翌々事業年度開始までに値下げ届出がなされない場合に、発動されることとされているが、究極的には事業者が発動を避けるべくコスト増加を図る可能性がないとはいえず、原価の低下を託送料金に反映させる機能としては十分か疑問がある。

対応策

- ・ 上記を踏まえれば、原価の適正性を確保し、これを託送料金に反映するために、例えば、原価算定期間を3～5年とし、その終了後には、定期的に原価を洗い替えし、託送料金を審査する等の取組を行うべきである(注2)(注3)。

(注1)例えば、東京電力については、電力料金に係る原価算定期間後の事後評価によると、原価算定期間である平成24～26年度において年平均で、料金改定時に計画した効率化目標額(2,785億円)及び料金認可における査定額(841億円)を上回る6,975億円のコスト削減を達成し、4,190億円のコスト削減の深掘りを行っている。このうち、送配電部門の割合が高いと考えられる修繕費については、目標額(312億円)を上回る1,319億円のコスト削減を達成し、1,007億円(緊急避難的な修繕繰延べ分を除くと104億円)のコスト削減の深掘りを行っている。

また、同事業評価において、東京電力は、規制部門において、燃料費が増加するなか、徹底したコスト削減に努めたことなどから、規制部門においては黒字(利益率1.7%)となったとしており、燃料費の増加は送配電事業に与える影響が小さいことを勘案すれば、規制部門における送配電部門、つまり、低圧部門における送配電部門の黒字は全体より大きいと考えられる。

(注2)欧州の多くの国では、原価算定期間(3～5年が多い)後は、必要的に原価の洗い替えが行われるが、我が国の現行制度においては、原価算定期間(3年)後も、一般送配電事業者からの申請がなければ行われない。

(注3)今後のネットワーク利用の高度化や高経年設備対策のため特に必要な設備投資等のコストについては、経常的な原価から切り分けた上で、個別に審査することが必要である。

3 - 2 固定費の低圧(家庭用等) 特別高圧・高圧(産業用)部門への配分 現状・課題

- ・ 託送料金原価では、販売電力量と関係なく固定的に発生する固定費が、例えば東京電力では託送料金原価の約8割等、大部分を占める(注1)。この固定費の3需要種別(特別高圧、高圧、低圧)への配分方法については、電気が大規模集中電源から需要地へと一方向にかつ基幹送電線から枝葉の送配電線に徐々に下る系統利用形態を前提に、3需要種別に係る費用については「2:1:1法」(注2)により、2需要種別(高圧、低圧)に係る費用については「2:1法」(注3)により、低圧のみに係る費用については「すべて低圧」へ、それぞれ配分する方法が長年用いられてきた。このうち、3需要種別と2需要種別については、最大電力、夏期及び冬期の尖頭(ピーク)時の需要電力、発受電量を勘案し、それらを2:1:1あるいは2:

1で加重しつつ配分されている。送配電設備に係る固定費の配分方法については、設備による受益者負担の観点から発受電量に、設備投資の原因者負担の観点から最大電力や尖頭時の需要電力に着目するなど様々な考え方があるが、現行の配分方法については、現在においてこれらの配分比率でなければならない明確な根拠はなく、低圧部門(家庭向け)へ原価の配分が合理的ではない形で過重になっている可能性がある。これは、本来送配電設備の規模を決定するのは尖頭時の負荷であると考えられるが、固定費の配分においてその配分比率が必ずしも高くないためである(資料3-1、3-2)。

対応策

- ・ 中期的には、潮流についての定量的なデータ(注4)を収集・整理し、そのデータに基づいた実証的・合理的な配分を行うべきである。
- ・ 当面の対応として、3需要種別における2:1:1法及び2需要種別における2:1法の枠組みについて、送配電設備の規模は尖頭時の負荷によって決定されるという考え方をより重視する方向で見直しを行うべきである。
- ・ また、今後従来 of 系統利用形態とは異なる分散型電源や地産地消型のビジネスモデルの普及が見込まれるところ、送配電網の利用形態、系統利用者の負担の公平性に考慮した需要地近接性割引の在り方も検討すべきである。

(注1)東京電力では、託送料金原価に占める固定費の割合は83.2%。

(注2)最大電力(kW) × 2 : 夏期及び冬期の尖頭時需要電力(夏期:0.5 + 冬期:0.5) : 発受電量(kWh)

(注3)延契約電力(kW) × 2 : 発受電量(kWh)

(注4)詳細・正確なデータを収集する上では、規制等に基づくよりも、電力市場における市場メカニズムの一層の導入・活用を通じ、各プレイヤーが主体的に情報開示を進めていく環境を整備することが望ましい。

3 - 3 個別の原価の適正性

現状・課題

- ・ 一般に、地域独占企業や公的機関は競争環境に置かれていないため、調達プロセスにおいて自ら主体的に効率化を徹底する傾向にはない。我が国の政府調達では一般競争入札を原則とする等のルール等があるが、民間企業である一般送配電事業者には同様のルール等はないため、託送料金の原価の適正性が確保されるためには、料金審査等の機会を通じて厳格なチェックが行われる必要がある。

- ・ 一般送配電事業者における経営効率化は、東日本大震災後の累次の電気料金値上げの過程で、一定程度進められている。また、震災以降の電気料金値上げや今般の託送料金の申請に際しては、その審査において、従来に比して相当程度厳格な査定がなされたものと評価できる。例えば人件費については一般企業平均や公益業種平均等との比較を用いて原価の適正性を審査している。
- ・ 他方、資材・役務調達コストについては、東日本大震災前の価格水準から原則10%の効率化を求め、当該削減相当を原価算定期間中の(託送)料金原価に織り込む形となっている。この10%の趣旨については、資材・役務調達につき競争発注への移行を見込んだ効率化分として求めたものである(注1)が、引き続き、競争性向上のための様々な工夫を通じて更なる効率化・コスト削減は可能である。
- ・ 実際、近時の効率化に係る実績値は認可時の計画値を超えるものとなっている(注2)。また、一般送配電事業者各社の取組状況をみても、相互の濃淡を含め、競争発注への移行や仕様・設計、調達先等の見直し・工夫を更に推進する余地がみられる。例えば、東京電力における競争発注比は65%(平成27年度実績)である一方、他社の大半は30~35%を目標値としており、調達する資材が汎用標準的な仕様でなく独自仕様であることが多い(注3)。

対応策

- ・ 託送料金の原価の適正性を確保するため、一般送配電事業者が効率化を継続するよう外部から監視する必要がある。経済産業省による検証は、各社の効率化の取組状況や効率化水準の妥当性について恒常的に(例えば毎年)検証・評価する形に強化・拡充すべきである。その際、各一般送配電事業者に競争発注比率の目標の引上げ等を求めていくべきである(注4)。
- ・ こうした検証・評価に当たっては、コスト削減に明るい経営のプロや公共調達の適正性検証について豊富な経験を有する専門家を含めるとともに、消費者などの託送料金に関わるステークホルダーへの情報提供・意見反映が確保される必要がある。さらに、金額の大きい主要な調達案件等については、調達方式、仕様・設計、調達手続、応札状況等について個別に検証する必要がある。
- ・ その上で、料金審査においても、検証・評価により明らかになった一般送配電事業者の効率化水準や更なる効率化余地を前提として、個別原価の査定を厳格に行うべきである。

(注1)累次の料金審査においても、原則10%との効率化水準は、東京電力が同一製品を随意契約と

事前価格調査方式(競争発注)の異なる方法で発注した実績において、前者と比較して後者の場合に約 9.6%単価が低くなったとのデータ(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))に基づき設定されている。

(注2)例えば、電力料金原価のうち送配電部門の割合が高いと考えられる修繕費に関し、東京電力では、原価算定期間(平成 24~26 年度)の効率化計画値 312 億円(年平均)に対し 416 億円の実績。関西電力は、原価算定期間(平成 25~27 年度)の効率化計画値(認可時査定分を含む。) 345 億円(年平均)に対し 568 億円の実績。なお、いずれも緊急避難的な修繕繰延べ分を含まない。

(注3)そのほか、例えば以下のとおり。

- ・一般の事業会社における関係会社取引率は 22.9%(平成 23~25 年度平均。平成 26 年経済産業省企業活動基本調査)である一方、電力会社においては大半が 40~50%前後(最高 71%)となっている。
- ・ともに複数サプライヤーから調達する方式である順位配分方式とシェア配分方式については、後者の方がコスト削減効が果大きいとされるところ、同一製品の調達に関して、各社で前者を採用するところと後者を採用するところがある。
- ・事前登録されている資材・役務サプライヤーは、生産・供給体制等や自社仕様・規格への適合性の審査に合格しているにもかかわらず、個々の発注に当たっては、参加者をその中から更に選定・指名している。
- ・海外製品への調達先拡大に向けて、電気技術規程(JEAC)、電気技術指針(JEAG)等の関連ルール等や各社の調達関連情報の英語化が不十分である。

(注4)消費者委員会は、東日本大震災以降の累次の電気料金の値上げ申請の際に、東京電力が競争発注比率について 60%の水準を達成するとの目標を表明したことを前提に、他の電力会社に対しても、更なる競争発注比率の拡大に取り組むべきと、意見表明してきている。

4 . 消費者への積極的な情報提供(料金の透明性・納得性の確保)

上記の託送料金の算定の在り方についての問題と改善方法の点に加えて、最も重要なステークホルダーである消費者からの監視を強める観点から、関係府省及び事業者において、消費者への積極的な情報提供を進めるべきである。

現状・課題

- ・消費者の支払う電気料金の中に、託送料金が含まれている。このため、託送料金の最終的な負担者である消費者の理解・納得が進み、消費者からの監視機能が働くよう、消費者への積極的な情報提供が求められる(注1)(注2)。

- ・ 使用済燃料再処理等既発電費用、電源開発促進税等は、本来、送配電事業に要する費用ではないが、すべての需要家(消費者)が負担するものとして、託送料金の仕組みを通じて集めるものとして、料金制度上、原価算入されている。こうした仕組みについて、消費者に十分周知されているとはみられない(資料4)。

対応策

- ・ 託送料金の仕組み、料金の推移、料金の算定根拠や原価構成等について、送配電事業者は、一般の消費者にわかりやすい情報提供を行うべきである。同様に、関係府省等も、相互に協力しつつ、消費者への情報提供に一層取り組むべきである(注1)。
- ・ 使用済燃料再処理等既発電費用、電源開発促進税等については、送配電事業に要する費用と区別した形で、原価算定及び料金の明示を行うべきである。また、原価算入されている理由等について、消費者により積極的かつわかりやすい情報公開を行うべきである。なお、政策的観点からの費用を託送料金で徴収することについては、消費者への過度な負担を求めることにつながることのないよう、慎重であるべきと考えられる。
- ・ 消費者が、託送料金、使用済燃料再処理等既発電費用、電源開発促進税の費用に関する情報を得られるよう、小売電気事業者が、検針票等、消費者にわかりやすい形で、託送料金、使用済燃料再処理等既発電費用、電源開発促進税の費用に関する情報を提供すべきである(注2)。また、経済産業省は、小売電気事業者に情報提供を強く働きかけるとともに、事業者の情報提供の状況について調査を行うべきである(注3)。

(注1) 現行の認可された料金について、原価構成等に関する資料として、託送供給等約款認可申請補正書を各送配電事業者は公表している。また、経済産業省の電力取引監視等委員会における託送料金の審査については公開で行われ、多数の審議資料も公開されている。一方で、これらは、必ずしも専門知識を持たない消費者が理解することは容易ではない面もある。例えば、認可後の料金についての算定根拠がわかる概要、申請時・認可時の原価構成の比較等の査定内容の概要等の掲載が期待される。

(注2) 電気料金の透明性の確保の観点から、「適正な電力取引についての指針」(平成28年3月公正取引委員会、経済産業省)において、小売電気事業者は需要家への請求書、領収書等に託送供給料金相当支払金額を明記することが望ましいとされている。また、電源開発促進税、使用済燃

料再処理等既発電費用については、電力基本政策小委員会において、国による情報提供を行うことが検討されている(p)。

(注3) 経済産業省は、「電力の小売営業に関する指針等に係る取組状況調査の結果」(平成 28 年 5 月)において、小売電気事業者の電源構成及び CO2 排出係数の開示状況等について調査を行っている。