

欧米諸国における小売電力市場の 動向及び消費者保護の取り組み

一般社団法人 海外電力調査会
大西 健一

2016年2月19日

内閣府 消費者委員会 第14回公共料金等専門調査会 説明資料

※発表内容は報告者個人の見解に基づくものであり、報告者が所属する組織の公式見解ではない。

説明資料の内容

▶ 小売電力市場の自由化、小売電気料金の動向

- 電気事業の構造変化(石油危機以降～現在)
- 欧米諸国における小売市場自由化の導入状況
- 欧米諸国における電気料金の推移
- 米国における新規事業者のシェア
- 米国における小売市場自由化の動向
- 欧州における新規事業者のシェア

▶ 小売事業者の競争戦略、消費者トラブル事例

- 欧米諸国における小売事業者の料金メニュー
- 英国における料金メニューに対する規制強化
- 欧米諸国における小売事業者の競争戦略
- 欧米諸国における小売事業者の営業手法
- 欧米諸国における消費者トラブル
- 欧米諸国における料金比較サイトの傾向
- 欧米諸国における規制料金の適用事例

▶ 苦情処理手続き、経済的弱者の保護策

- 欧米諸国における苦情処理手続き
- 欧米諸国における経済的弱者の保護策

▶ まとめ

小売電力市場の自由化、小売電気料金の動向

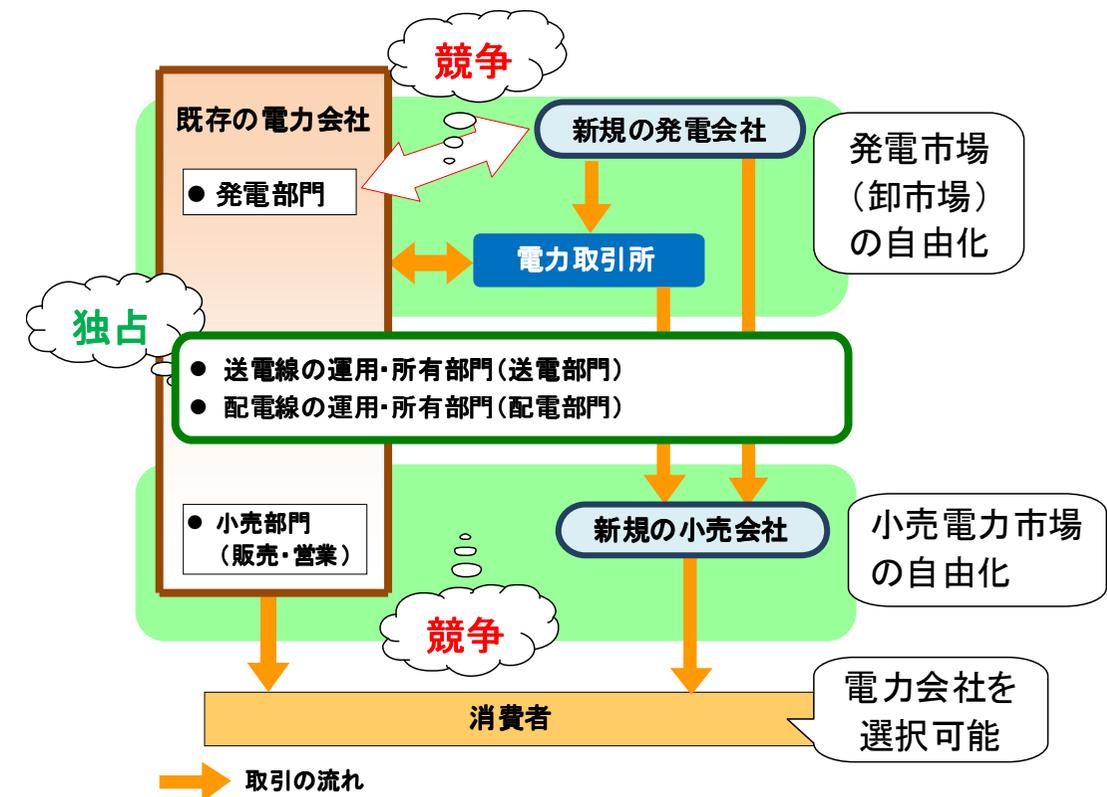
電気事業の構造変化(石油危機以降～現在)

▶ 欧米諸国における電気事業を取り巻く環境変化

- 1970年代の石油危機を受けてインフレの進行、失業率の上昇、景気の低迷が発生。
 ▶ 公益事業の民営化や規制緩和といった「**小さな政府**」を志向。
- 技術的な進歩によって小規模電源(分散型電源)がコスト的に大規模電源に対抗できるようになり、発電部門における「自然独占性」が減退。
- 発電部門・小売部門を自由化することで**電気事業者の経営効率化・活性化、小売電気料金の低廉化、サービス品質の向上**等が実現されるとの期待。

発電部門・小売部門: 競争原理を導入
(卸・小売市場の自由化)

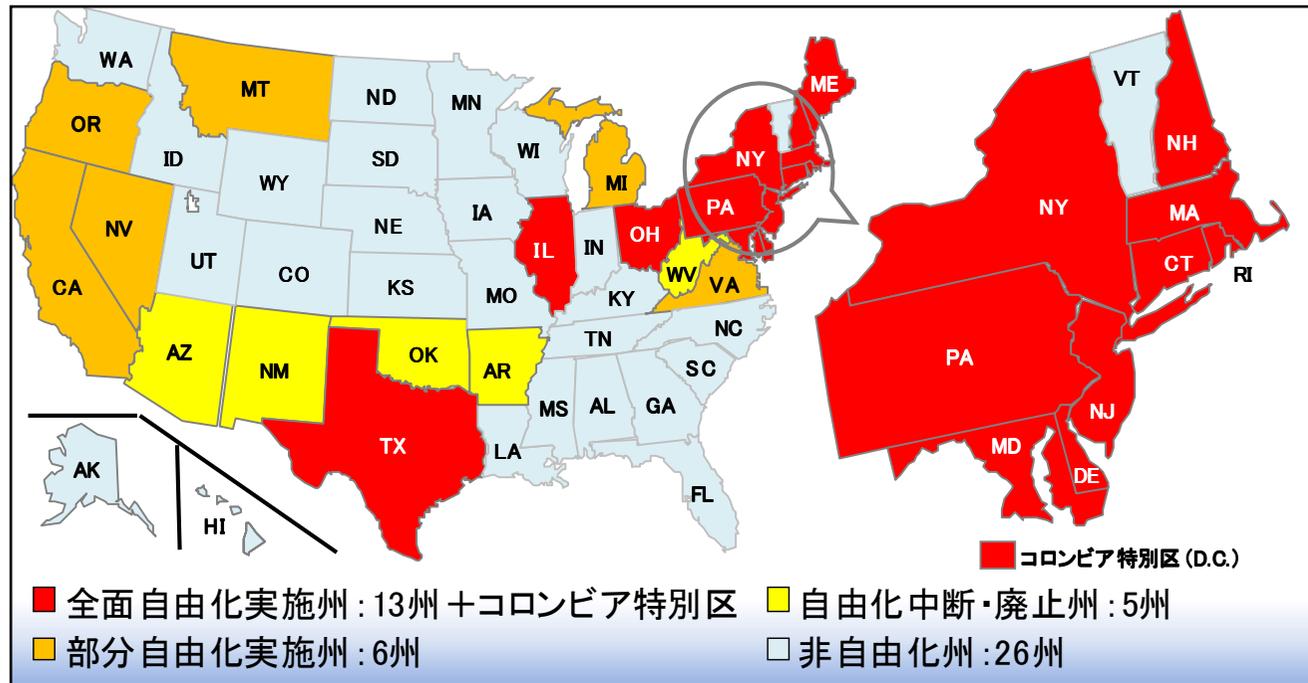
ネットワーク部門(送配電部門): 「自然独占性」に基づき独占体制を維持するが、発電・小売部門から分離(発送電分離の実施)



欧米諸国における小売市場自由化の導入状況

- ▶ 米国では、北東部ロードアイランド州で1997年7月に産業用消費者に限定した自由化を初めて実施。現在は**13州+ワシントンD.C.が全面自由化**を導入。全面自由化州は販売電力量ベースで米国全体の36%程度。競争導入によって価格引き下げを志向していた。
- ▶ 欧州では、英国が国有企業の構造改革に伴い1990年に部分自由化、1999年に全面自由化を導入。ドイツが1998年、フランスは2007年に全面自由化を導入。
- ▶ 欧州では**EU(欧州連合)大での市場統合**を目指す観点からEU加盟国は原則、2007年以降は全面自由化を導入義務付け。

[図] 米国各州における小売電力市場の改革動向



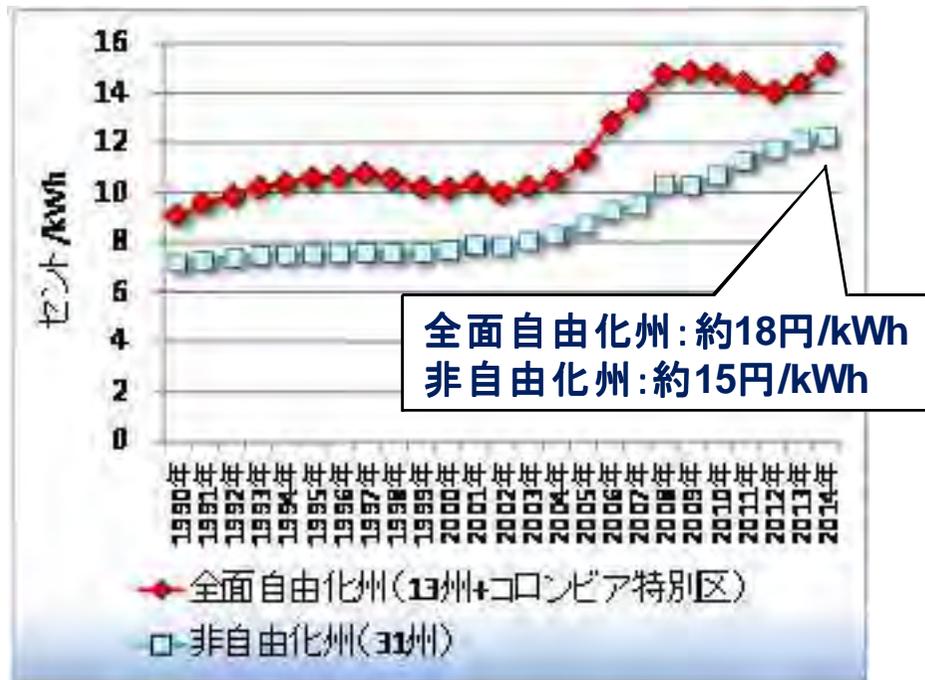
[図] 欧州主要国における小売市場自由化の動向

	1990年～1997年	1998年	1999年	2000年～2006年	2007年～現在
ドイツ		←1998年4月、全面自由化			
フランス			←1999年2月、部分自由化		←2007年7月、全面自由化
英国	←1990年4月、部分自由化		←1999年5月、全面自由化		

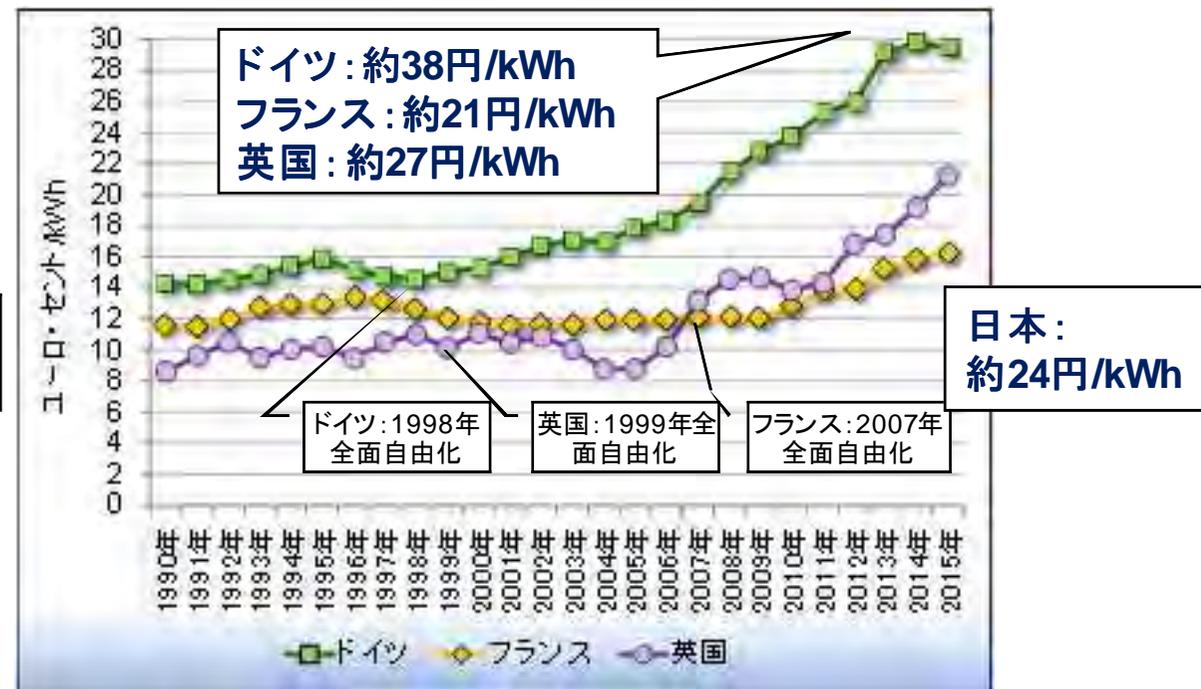
欧米諸国における電気料金の推移

- ▶ 米国では、全面自由化州及び非自由化州で上昇傾向。全面自由化州のほうが費用を**電気料金に転嫁しやすい**ため電気料金の上昇スピードは急峻。近年は全面自由化州でガス火力比率が高いことから電気料金は低下傾向となったが、2013年から再び上昇。
- ▶ 欧州では、2000年代半ば以降、**燃料価格の上昇**や**再エネ賦課金の増加**を受けて家庭用電気料金は上昇。ドイツでは再エネ賦課金が2000年で一世帯(月額)で約80円だったが、2014年には約2,400円に急増。現在は全面自由化された1998年と比較して2倍の水準。フランスは原子力比率が約80%であることや規制料金が存続していることから電気料金は比較的安価な水準。

[図] 米国の家庭用電気料金の推移(税込み)



[図] 欧州主要国の家庭用電気料金の推移(税込み)

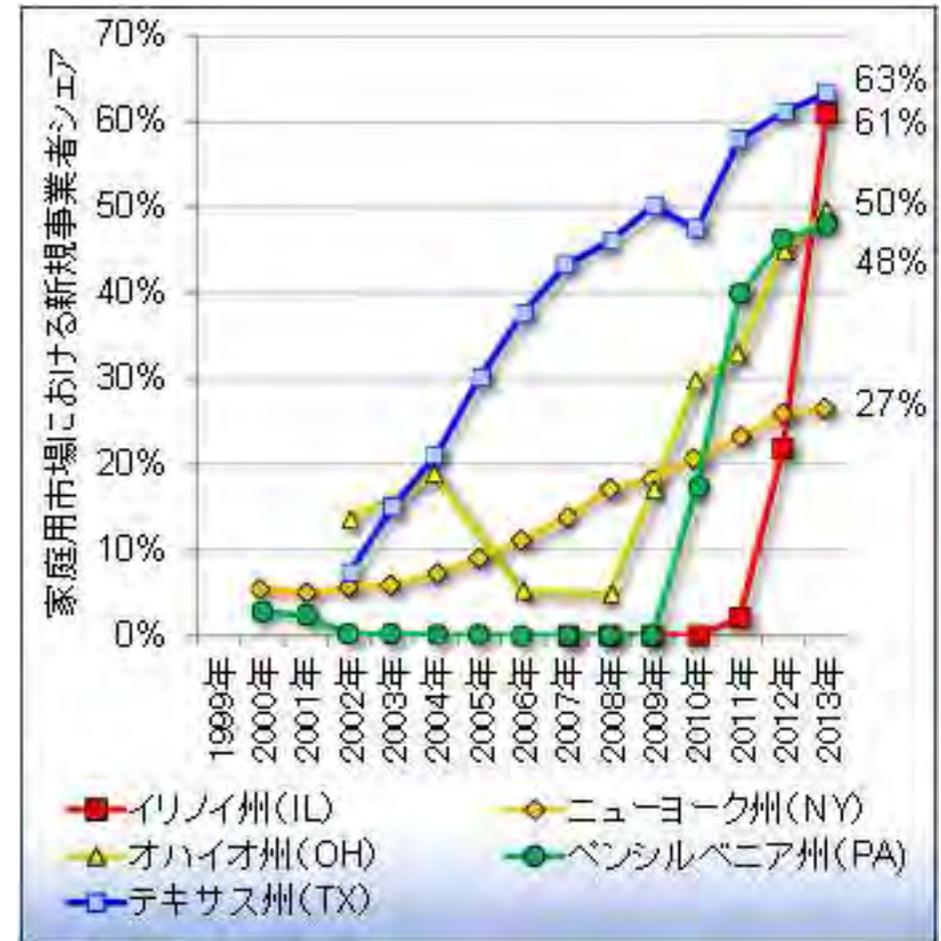


[注] 1ドル・セント=1.2円、1ユーロ・セント=1.3円

米国における新規事業者のシェア

- ▶ テキサス州では、2002年初から2006年末まで規制料金(PTB)が割高に設定されたことから新規事業者が多数参入。
- ▶ イリノイ州、オハイオ州等では「**地方自治体による需要集約制度(CCA)**」の導入によって爆発的に新規事業者の市場シェアが拡大。
- ▶ ペンシルベニア州では、2010年末の料金凍結措置の解除に伴い家庭用小売市場が活性化。

[図] 米国自由化州における新規事業者シェア(家庭用)



[表] 米国の主な自由化州における全面自由化の導入時期

州	自由化中断・廃止の動向
イリノイ州	<ul style="list-style-type: none"> 2002年5月1日以降に全面自由化を開始。
ニューヨーク州	<ul style="list-style-type: none"> 既存事業者の配電制御エリア毎に異なるが、1999年5月1日以降に全面自由化を開始した地域もあれば、2003年1月1日以降に全面自由化を開始した地域もある。
オハイオ州	<ul style="list-style-type: none"> 2001年1月1日以降に全面自由化を開始
ペンシルベニア州	<ul style="list-style-type: none"> 2000年1月1日以降に全面自由化を開始
テキサス州	<ul style="list-style-type: none"> 2002年1月以降に全面自由化を開始

[出所] 各州公益事業委員会の資料をもとに筆者が作成

[注] イリノイ州、オハイオ州、テキサス州は各年の年間販売電力量(kWh)シェア、ニューヨーク州は各年の12月分販売電力量(kWh)シェア、ペンシルベニア州はPPL管轄地域の各年の1月1日時点の契約電力(kW)シェア。

米国における小売市場自由化の動向

- 2002年1月から全面自由化を開始したテキサス州は新規事業者のシェアが他州に先駆けて拡大したことから**自由化の成功事例**として紹介されている。
- この背景には、**既存事業者の規制料金(PTB: Price To Beat)が新規事業者の競争料金よりも割高**であったため、既存事業者から新規事業者への乗り換えが進んだという事情がある。
- テキサス州は他州のように競争移行期間中に電気料金の水準を凍結させるのではなく、燃料費や諸経費の**増分費用を規制料金に転嫁**することを許容した。このため、規制料金の上昇に伴い**新規参入の余地が拡大**。
- 既存事業者は2006年末まで規制料金を提示しているが、一度も料金が引き下げられていない。

[図] テキサス州における規制料金(PTB)と競争料金の推移



[出所] PUCTの資料を引用、一部加工

欧州における新規事業者のシェア

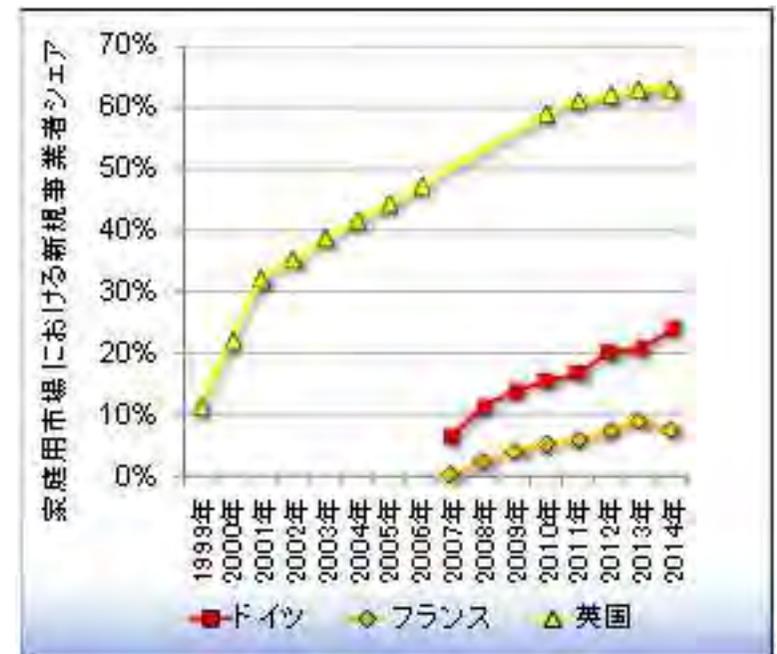
- ▶ ドイツでは、従来から国内に多くの事業者が存在しているため、**家庭用需要家は数多くの小売事業者を選択することが可能**。徐々に新規事業者の市場シェアは増加しているものの、既存事業者へのローヤルティ(愛着心)は強く、急激な変更には至っていない。
- ▶ フランスでは、原子力発電設備を所有するEDFが競争力を保有。しかし、2011年以降に**EDFは原子力発電電力の一部を原価ベースで新規事業者に卸販売**することが義務付けられた。最近では新規事業者も割安な料金メニューを提示しており、新規事業者の市場シェアは微増傾向。
- ▶ 英国では、電気料金が下落した2000年代初めに**新規事業者(他地域の既存事業者を含む)の市場シェアが拡大**。一方、複雑すぎる料金メニューや需要家への虚偽情報提供や不適正販売といった自由化の弊害も顕著。

[表] 欧州主要国における家庭用需要家の事業者選択可能性(2014年1月)

	ドイツ(ベルリン)	フランス(パリ)	英国(ロンドン)
選択可能事業者数	144社	9社	20社
選択可能料金メニュー数	370	38	95
電気料金 (年間3,500kWh)	年間862~1,210ユーロ	年間498~660ユーロ	年間563~740ユーロ

[出所] 各種資料をもとに筆者が作成

[図] 欧州主要国における新規事業者シェア(家庭用)



[出所] DECC、OFGEM、BnetzA、CREの資料をもとに筆者が作成

小売事業者の競争戦略、消費者トラブル事例

欧米諸国における小売事業者の料金メニュー

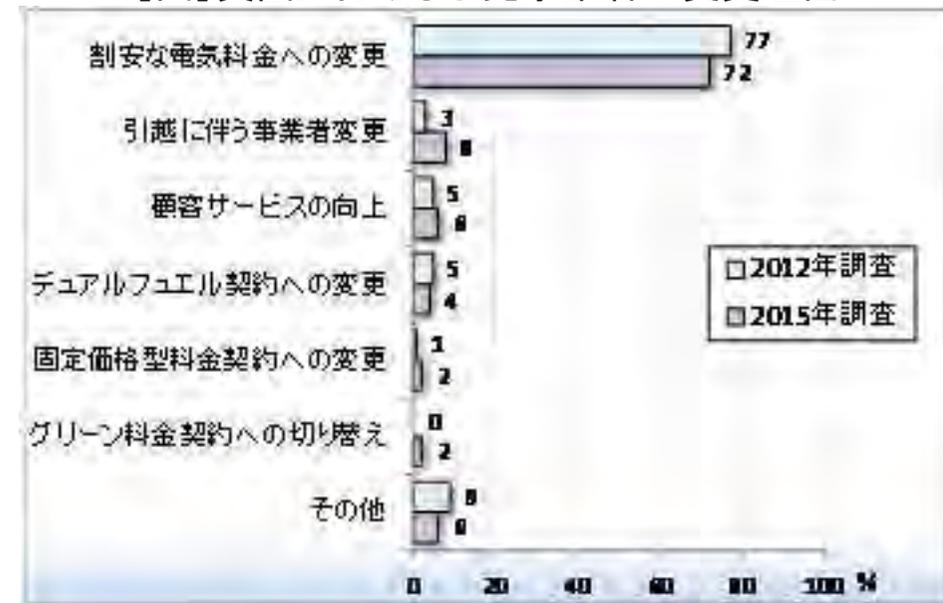
- 電気料金メニューの形態としては、①**変動価格型料金**、②**固定価格型料金**が一般的。前者は料金単価が不定期に改定される。後者は一定期間において料金単価が固定化されるため、消費者は**料金単価の変動リスクを回避**することが可能。
- 欧米諸国では電力・ガスの**セット販売**が行われている場合も。英国では、セット販売による**割引率は2%程度**。割引を設定していない小売事業者も存在する。消費者は**料金請求書を一本化**できる等の便益を享受。なお、通信サービスと電力のセット販売は事例が少ない。
- 英国では、家庭用消費者による小売事業者の変更理由は、“**割安な電気料金への変更**”が最も大きな要因となっている。グリーン料金への変更で小売事業者を変更する消費者は少数。

[表] 電気料金メニューの分類

分類	料金メニュー
標準型	規制料金、固定価格型料金、変動価格型料金
需給調整型	季特別料金、クリティカル・ピーク料金、リアルタイム料金
顧客利便追求型	セット契約料金、完全月額定額料金
顧客嗜好型	電源選択型料金(グリーン料金等)、社会貢献型料金
特典型	特典付き料金
業務効率型	オンライン料金、定額払い料金

[出所] 海外電力調査会が作成

[図] 英国における小売事業者の変更理由

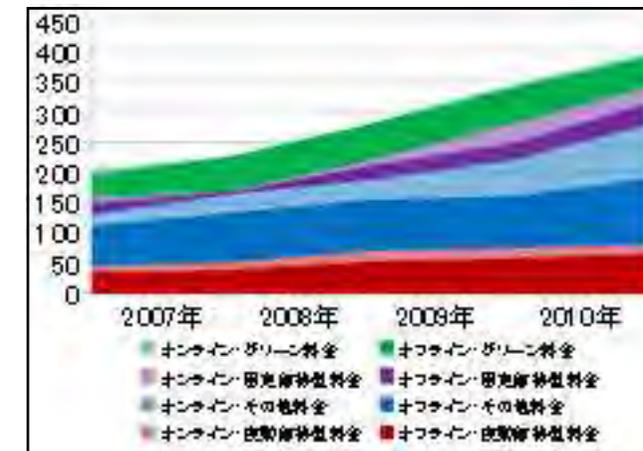


[出所] DECCの資料をもとに筆者が作成

英国における料金メニューに対する規制強化

- 英国では、家庭向けの小売事業者が十数社程度にもかかわらず、2010年末時点で400種類の多種多様な電気料金メニューが提示されていた。多数の電気料金メニューは消費者による小売事業者の選択にも影響を与えているとの指摘も。
- 英国の規制当局は2013年に小売事業に係る制度改善(規制強化)を実施。主に(1) **料金メニュー数の制限**、(2) **料金の標準化・簡素化**、(3) **ディスカウント・抱き合わせ販売・ポイントサービスの標準化**、(4) **最安料金メッセージ(CTM)の伝達**を規制。

[図] 英国の電気料金メニュー数の変化



[出所] OFGEMの資料から引用、一部加工

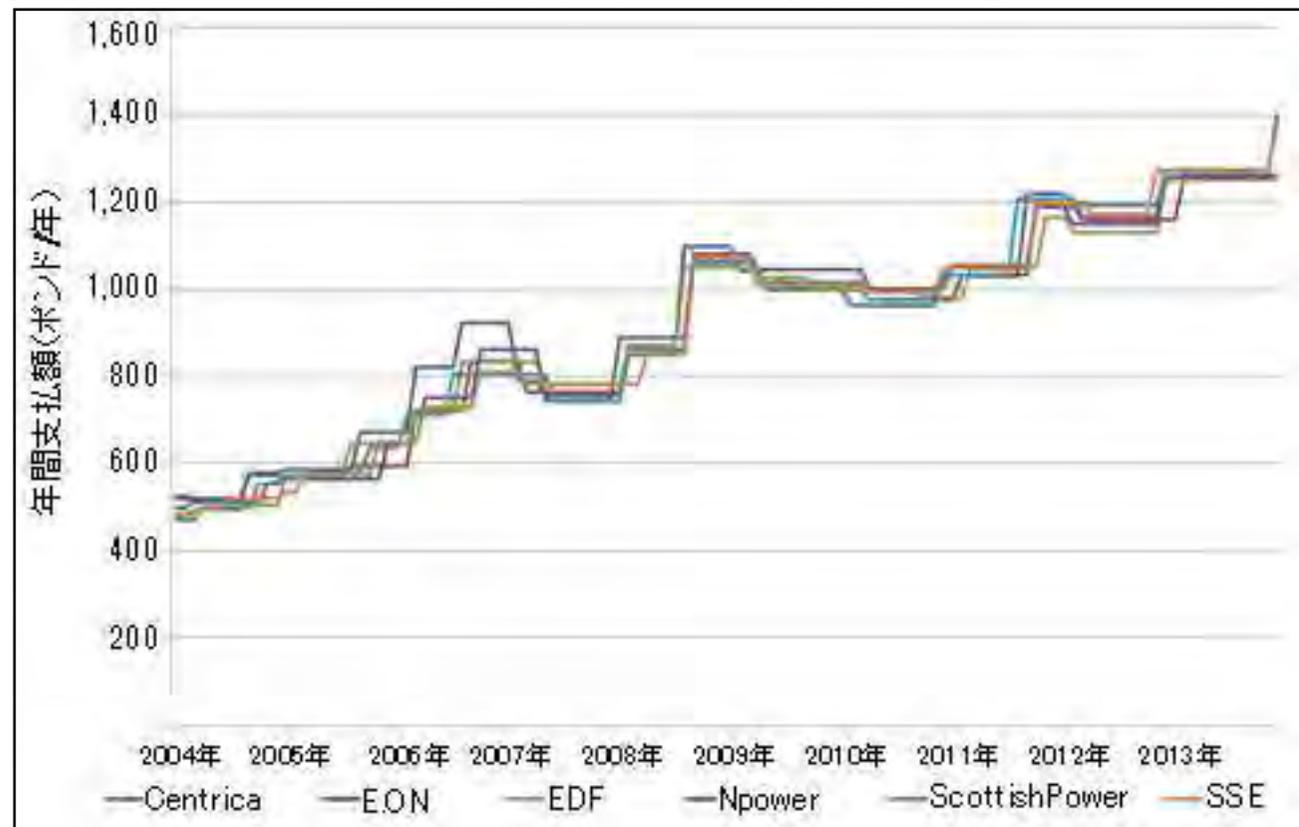
[図] 英国における小売事業に係る制度改善(規制強化)の概要

主な規制項目	内容
電気・ガス料金メニュー数の制限	小売事業者は電気・ガス料金を各4種類まで設定可能。
電気・ガス料金の標準化・簡素化	基本料金+従量料金の料金体系に統一。基本料金は無料可能、従量料金は事前設定を条件に年/週/日単位、インデックスに基づき変動させることが可能。ただし、消費量に基づく段階別料金は禁止される。
ディスカウント、抱き合わせ販売、ポイントサービスの標準化	現金・現金同等物、料金単価・基本料金のディスカウントは禁止。デュアル燃料契約・オンライン契約のみ現金によるディスカウントが許容される。ポイントサービスは継続的に適用されることが前提。例えば、契約締結後1年経過して500ポイントを需要家に付与することは禁止。
最安料金メッセージ(CTM)の伝達	小売事業者が提示する料金メニューの中で最安メニューを消費者に伝達することで、割高な料金からの切り替え促進。

欧米諸国における小売事業者の競争戦略

- ▶ 全面自由化後も引き続き既存事業者が中心的な役割を果たす傾向に。新規事業者のバックグラウンドは様々であるが、一般的に①**既存事業者の競争子会社**、②**域外の既存事業者**、③**独立系事業者**(発電設備等を持たないベンチャー企業等)、④**非営利団体**(生活協同組合等)がある。ドイツでは、大手既存事業者の競争子会社が新規事業者の中でも高いシェア。
- ▶ 英国では、**既存大手事業者6社が家庭用シェア90%を占め**、各社シェアは10%~25%。この6社は競争子会社を置かずに直接参入。**残り数%を巡って約20社の小規模事業者が競争**。
- ▶ 英国では、大手事業者の料金の値上げタイミングや値上げ幅はマーケット・リーダー(最大シェアの小売事業者)によって決定される傾向。他の小売事業者は**マーケット・リーダーの料金値上げを考慮して料金改定を実施**。

[図] 英国における既存大手事業者6社のセット契約料金(電力・ガス)の水準

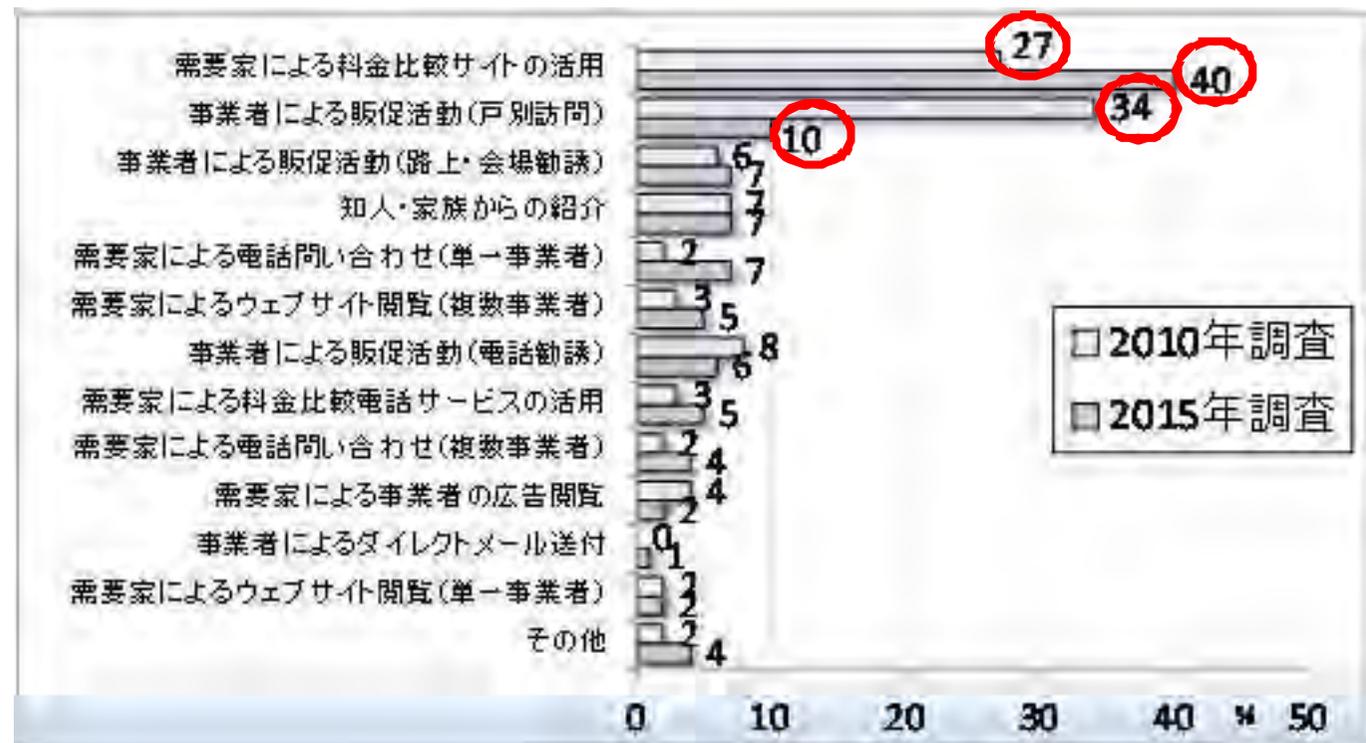


[出所] OFGEMの資料から引用、一部加工

欧米諸国における小売事業者の営業手法

- 小売事業者は一般的に、①**受信型営業(インバウンド)**、②**発信型営業(アウトバンド)**を行う。受信型営業とは、消費者からの問い合わせに応じた受動的な営業手法。消費者がオンライン上の情報提供サイト(価格比較サイト等)や小売事業者のウェブサイトアクセス、又は小売事業者へ直接電話で問い合わせすることで小売事業者は対応を行う。一方、発信型営業は小売事業者が消費者に対して自ら行う能動的な営業手法。小売事業者は消費者に対して**戸別訪問販売、電話勧誘販売、ダイレクトメール送付**といった営業活動を行う。
- 発信型営業の場合、小売事業者は**人口動態データ(人種、年齢、収入、居住地域等)、エネルギー消費量データ、料金支払方法等に基づき、特定の地域・建物に対象を定めて営業。**
- 小売事業者の販売員が不適切な営業活動を行い、結果として小売事業者は**多額の罰金**を科せられる場合もあるため、**発信型営業は近年は縮小傾向。**

[図] 英国における小売事業者の営業手法



[出所] DECCの資料をもとに筆者が作成

欧米諸国における消費者トラブル

- 欧米諸国では、小売事業者の営業活動、料金メニューや契約内容に関する**トラブルが多発**。特に**戸別訪問販売、路上・会場販売、電話勧誘販売**で**不適切な営業活動が行われる傾向**。
- 英国では、大手事業者間の競争が激化したこと等から需要家への違法行為も発生。**2012年から2014年にかけて不適切な営業活動を行ったとして大手事業者6社全てに対して罰則が科せられた**。この期間の罰則金・補償金の総額は約4,000万ポンド(約70億円)に達している。
- 大手事業者6社の主な**違法行為**としては下記の通り。
 - 需要家の消費電力量の実績値を考慮せずに需要家に営業を行っていた。
 - 解約金、従量料金、基本料金等の電力供給契約の主要条件を需要家に提示していなかった。
 - 最も割高な電気料金メニューを需要家に勧めていた。
 - 誇張された電気料金削減を需要家に対して説明していた。
 - 営業資料に特定地域の需要家が小売市場自由化の恩恵を受けていないこと等を記載して需要家を誤解させた。
 - 訪問販売においてタブレット端末に不正確な競合他社の料金比較情報を表示させて削減される料金支払額を提示し、需要家が事業者変更に合意した直後に需要家に気付かないように正確な料金比較情報に更新していた。
- 大手事業者だけではなく、最近では小規模事業者も不適切な営業活動を行ったとして罰則金の支払いを命じられている。

欧米諸国における料金比較サイトの傾向

- ▶ 消費者は**料金比較サイト**を活用して小売事業者を選択することが一般的。**欧州では民間団体・企業、米国では規制当局等**が料金比較サイトを開設する傾向。米国の場合、掲載情報は会社名、メニュー名、価格といった**シンプル**な構成。一方、英国では規制当局の認定を受けた民間団体・企業が12サイトを開設している。(※2015年末時点)
- ▶ 英国の料金比較サイトの「uSwitch?」は、2000年に開設。「uSwitch?」は、利用者の投票をもとに**顧客対応ランキング**を公表。この結果を電力会社は自社のウェブサイトで広告する等して価格比較サイトを活用している。
- ▶ 英国では、規制当局が消費者保護の観点から「**料金比較サービス実施規則**」を策定。

[図] 英国における料金比較サービス実施規則の概要

主な項目	主な内容
独立性及び公平性	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 料金比較サイト運営者は小売事業者からの独立性を確保。小売事業者から手数料を受領可能だが、消費者への情報提供は公平性を確保。 ◆ 料金比較サイト運営者が消費者に料金比較結果とは別の小売事業者を推奨することは禁止。 ◆ 料金比較サイト運営者は小売事業者のホームページ上又は料金比較ページ上で広告を表示することは禁止。 ◆ 価格順での検索の場合は最も割安な料金から表示。
料金比較	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 利用可能な家庭用需要家向けの料金を合理的な範囲で最大限含める。 ◆ 利用可能な料金であるにもかかわらず、小売事業者が料金比較サイトからの料金掲示を取り下げる要請があった場合、料金比較サイト運営者は規制当局に通知。
サービス品質	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 料金比較サイト運営者は、規制当局への評価方法の通知又は消費者団体の評価方法の採用を前提として、小売事業者の評価を決定することが可能。
監視及び監査	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 独立監査者及び規制当局は料金比較サイトの監査を行う。料金比較サイト運営者に対して情報提供を義務付け。
苦情処理	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 料金比較サイト運営者は苦情処理手続きを運用し、苦情受理後7営業日以内で対応することを義務付け。

[出所] OFGEMの資料をもとに筆者が作成

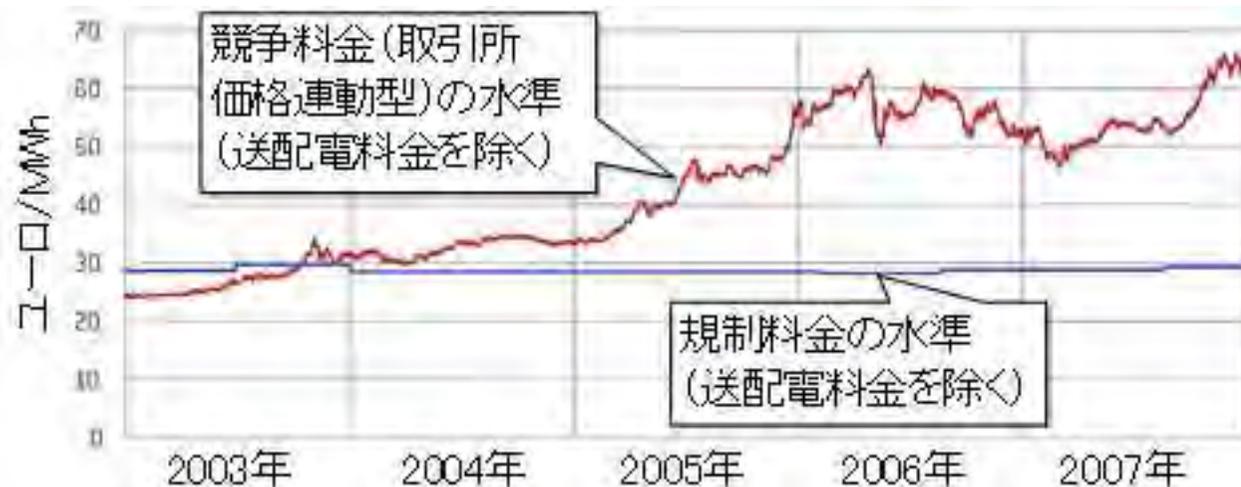
欧米諸国における規制料金の適用事例

- ▶ 自由化された欧米諸国では、規制料金が撤廃されるケースが一般的。フランス等の一部の国では家庭用需要家への割安な料金を維持する観点から規制料金を維持する場合も。
- ▶ フランスでは、既存事業者のフランス電力(EDF)が家庭用消費者に対して**規制料金**と**競争料金**で電力販売。規制料金については、EDFの**発電原価を考慮**して当局が料金水準を決定。一方、競争料金はEDFが自由に設定することが可能であり、**電力取引所の価格水準**等が考慮される傾向。
- ▶ 現在は、卸電力価格が低下傾向であるため、**EDFの規制料金は新規事業者の競争料金の水準と遜色ない**が、未だ家庭用消費者の多くが規制料金にとどまる。競争料金が規制料金より大幅に低廉でなければ消費者は事業者変更を行わないとの見方もある。

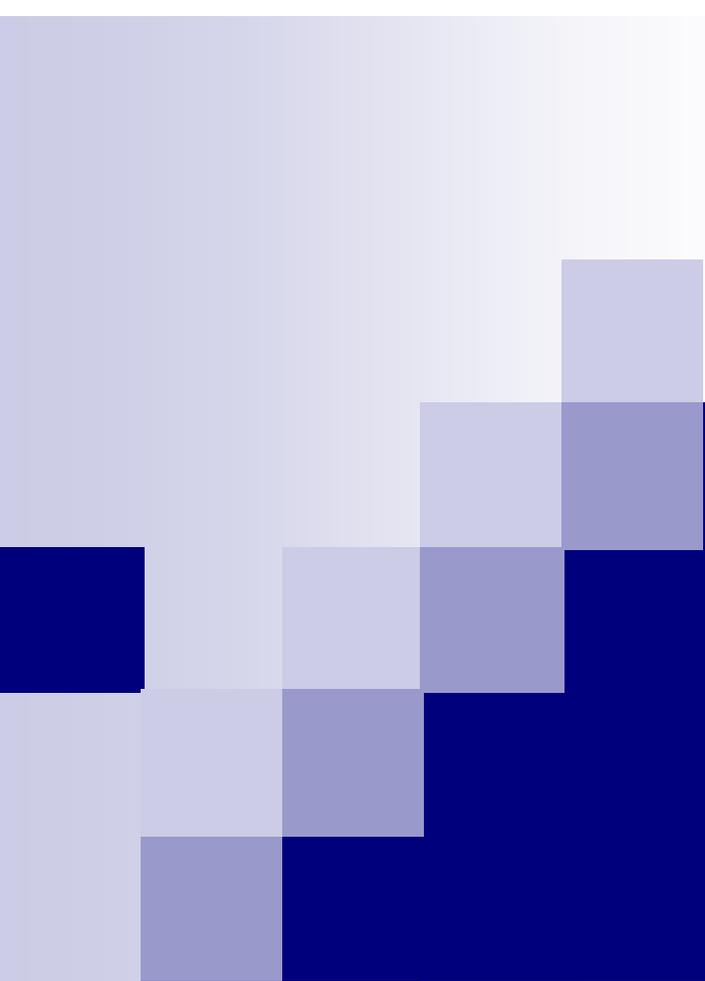
[図]フランスにおける電力会社毎の電気料金支払額(2015年1Q)



[図]フランスにおける規制料金と競争料金の水準格差(2003年~2007年)



[出所] CREの資料から引用、一部加工

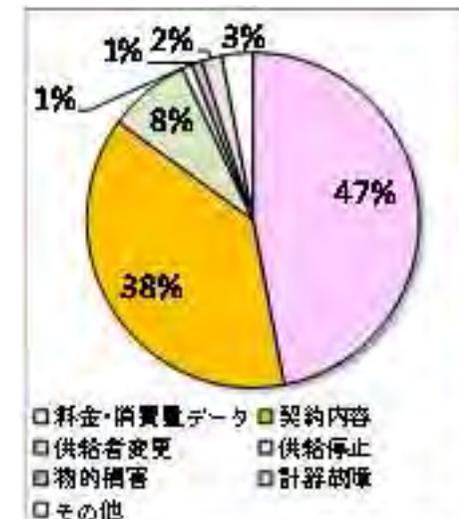


苦情処理手続き、経済的弱者の 保護策

欧米諸国における苦情処理手続き

- 欧州では、家庭用消費者が透明性を伴い、簡潔且つ低廉な**苦情処理手続き**を利用できることをEU加盟国に義務付け。
- 小売事業者は社内に「**顧客オンブズマン**」を設置し、事業者の利害から独立して消費者と解決策を模索することが一般的。
- 小売事業者と紛争解決に至らなかった場合、消費者は**裁判外紛争解決手続機関(ADR)**に申し立てる。
 - **【ドイツ】** 社団法人の「**エネルギー調停機関(SSE)**」がADRを担当(職員数17名)。**2013年の電力・ガスの苦情申請数は9,600件**。また、独立規制機関の「**連邦系統規制庁(BNetzA)**」も苦情処理を実施。**2013年の電力・ガスの苦情申請数は17,500件**。BNetzAは小売事業者の言い分を聴取した上で、送配電事業者に必要な情報・データの提出を求める。情報・データは消費者に伝達され、消費者が納得して解決することが多い。解決しない場合、消費者は裁判所に民事訴訟を申し立てる。
 - **【フランス】** 中立機関の「**エネルギー全国仲裁機関(MNE)**」がADRを担当(職員数46名、予算585.5万ユーロ)。**2014年の電力・ガスの苦情申請は14,412件**(10万軒中50件)[※受理案件は1/3]。
 - **【英国】** 中立機関の「**オンブズマン・サービス**」がADRを担当(職員数476名、売上高2,695万ポンド)。電力・ガスだけではなく、通信、航空、不動産、著作権等の苦情処理も実施。**2014年度の電力・ガスの苦情申請は140,092件**。

[図]ドイツ(SSE)の苦情種別(2014年)



[出所]SSEの資料をもとに筆者が作成

[図]フランス(MNE)の苦情種別(2014年)



[出所]MNEの資料をもとに筆者が作成

[図]苦情処理の流れ

小売事業者(顧客オンブズマン)に申し立て

紛争未解決

裁判外紛争解決手続機関(ADR)に申し立て

紛争未解決

裁判所に民事訴訟を申し立て

欧米諸国における経済的弱者の保護策

- ▶ 経済的弱者の救済措置は自由化以前から導入。ただし、自由化後は小売事業者が**消費者サービスを差別化**することが可能になるため、経済的弱者に対する**特段の配慮が必要**となる。
- ▶ 欧州では、EU(欧州連合)加盟国は経済的弱者を定義した上で必要な救済措置を導入することが義務付けられている。各EU加盟国が具体的な救済措置を規定。例えば、①**料金滞納者に対する供給遮断の制限**、②**料金支払いの費用補助**、③**割引料金の適用**、④**無料のエネルギー診断の実施**、⑤**未払い料金の延滞設定**等。
- ▶ フランスでは、国有事業者のフランス電力(EDF)、地方自治体や政府等が拠出する**「住宅連帯基金」**を活用して経済的弱者に支援を実施。その他、低所得者向けに限定した割引料金として、EDFは**「必需品特別料金」**を導入。世帯収入が一定基準を下回る消費者を対象として、その家族構成に応じて電気料金を割り引くとする制度。単身の場合は30%、2人の場合は40%、3人以上の場合で50%の割引率が基本料金及び年間消費電力量1,200kWhまでを対象として適用。
- ▶ 米国では、連邦政府が**「住宅対候化支援プログラム」**及び**「低所得者エネルギー支援プログラム」**を実施。前者は、無料でエネルギー効率化対策(住宅断熱化等)を提供。後者はエネルギー費用(冷暖房費用)の支払い支援を提供。また、州独自で割引料金や省エネ・プログラムや導入等の経済的弱者に対する支援制度を実施している場合も。

まとめ

- 米国の一部(13州+D.C.)及び欧州では、全面自由化を導入済み。米国では全面自由化州と非自由化州の双方で電気料金は上昇傾向。欧州でも再生可能エネルギー大量導入に伴う費用がかさみ電気料金は上昇傾向。一方、小売市場における新規事業者のシェアは、米国の一部州や英国等で高い水準に到達。
- 小売事業者は「変動価格型料金」と「固定価格型料金」を併用していることが一般的。この他、電力・ガスのセット契約やグリーン料金、時間帯別料金、特典(ディスカウント)付き料金等の様々な料金メニューが提示されている。一方、大多数の需要家は割安な料金への変更を希望している。**需要家が自身の電力消費実態に沿って適切な料金メニューを選択できるかどうか**が重要。
- 英国では料金メニューが多数且つ複雑となり、需要家の混乱が高まったことから料金メニューに対する規制強化を実施。規制強化に伴い小売事業者の料金メニューの創意性が減退する恐れもあるため、**料金メニューに対する規制強化を導入するかどうかは慎重な判断が必要**。
- 小売市場での競争激化に伴い、小売事業者が不適切な営業活動を行う等の自由化の弊害が発生している場合も。**違法行為に該当する不適切な営業活動に対して規制当局が円滑に対応することが必要**。
- 近年は料金比較サイトを利用して事業者変更を行う需要家が増加している。需要家保護の観点から、**料金比較サイトに一定の公平性を担保することが有効ではないか**。
- 全面自由化によって家庭用需要家から多数の苦情が寄せられている。**適切な苦情処理手続きを整備することが重要ではないか**。