

消費者視点での 電気の経過措置料金の撤廃に 関する論点

電力中央研究所 社会経済研究所

主任研究員 後藤 久典

公共料金等専門調査会

2018年11月22日

 電力中央研究所

はじめに

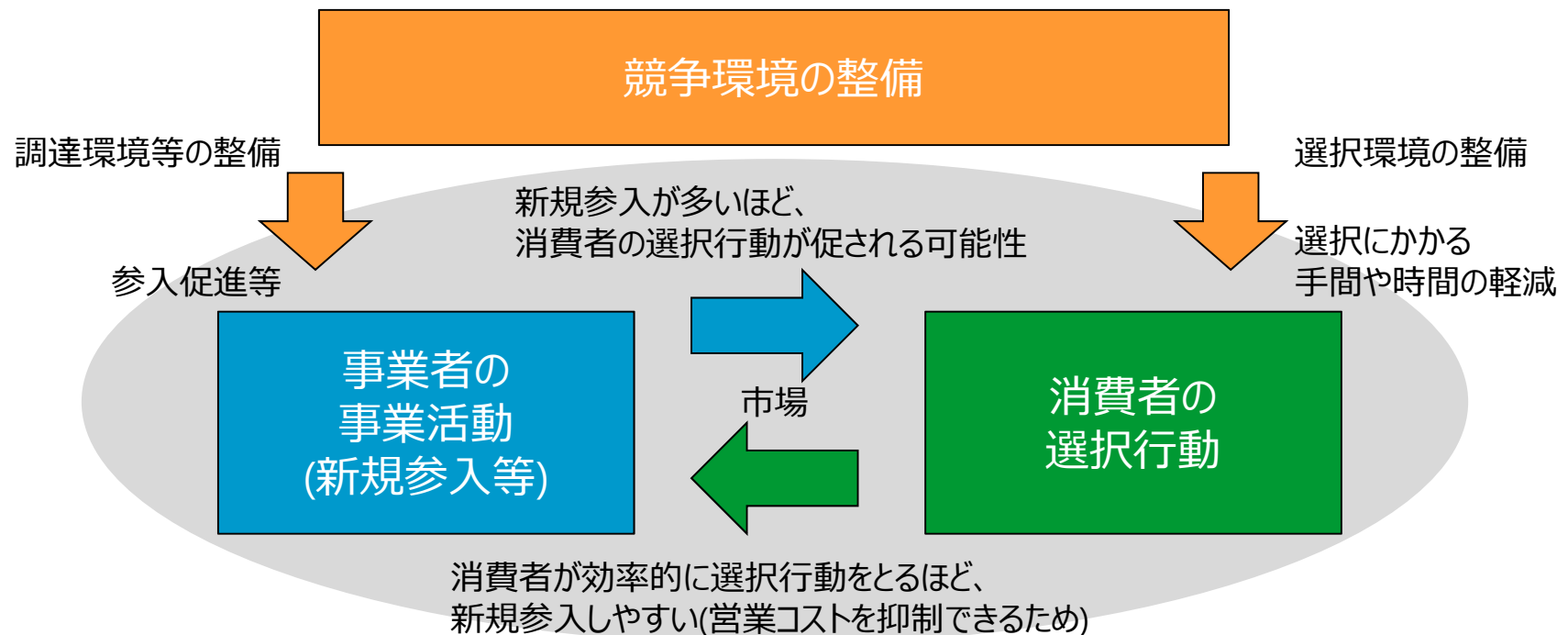
- ◆ 電力の小売全面自由化後、経過措置として規制料金が残されている。この経過措置料金は、競争の進展を確認した上で、2020年3月末をもって撤廃される可能性がある。
- ◆ この経過措置料金の撤廃に際して、消費者の視点で留意すべきと考えられる論点について紹介する。

経過措置の目的と検証のポイント

◆ 経過措置料金が残される目的は、**競争が進展しないことから生じる不利益から需要家を保護**することにある。

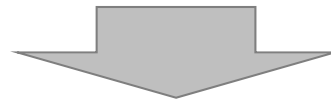
→ **新規参入等が容易で、消費者もできるだけ手間や時間をかけずに選択(※)**できるようになっているかどうかポイント。

※経済学でいうスイッチングコストや探索コストなどの取引コストが十分に小さい状態であること。



料金規制と他の手段

- ◆ 価格が規制されていない他の市場でも、競争上、問題が生じるリスクは否定できない。そのために独占禁止法がある。
- ◆ 電力でも、経過措置料金だけでなく、「適正な電力取引についての指針」や「電力の小売営業に関する指針」などもある。
 - 「適正な電力取引についての指針」は、電力市場が競争的な市場への移行期であることを念頭に、電気事業法と独禁法との関係に留意して、経産省・公取委が共同で策定したものであり、独禁法上の問題も考慮に入れて、問題となる行為や望ましい行為を示している。

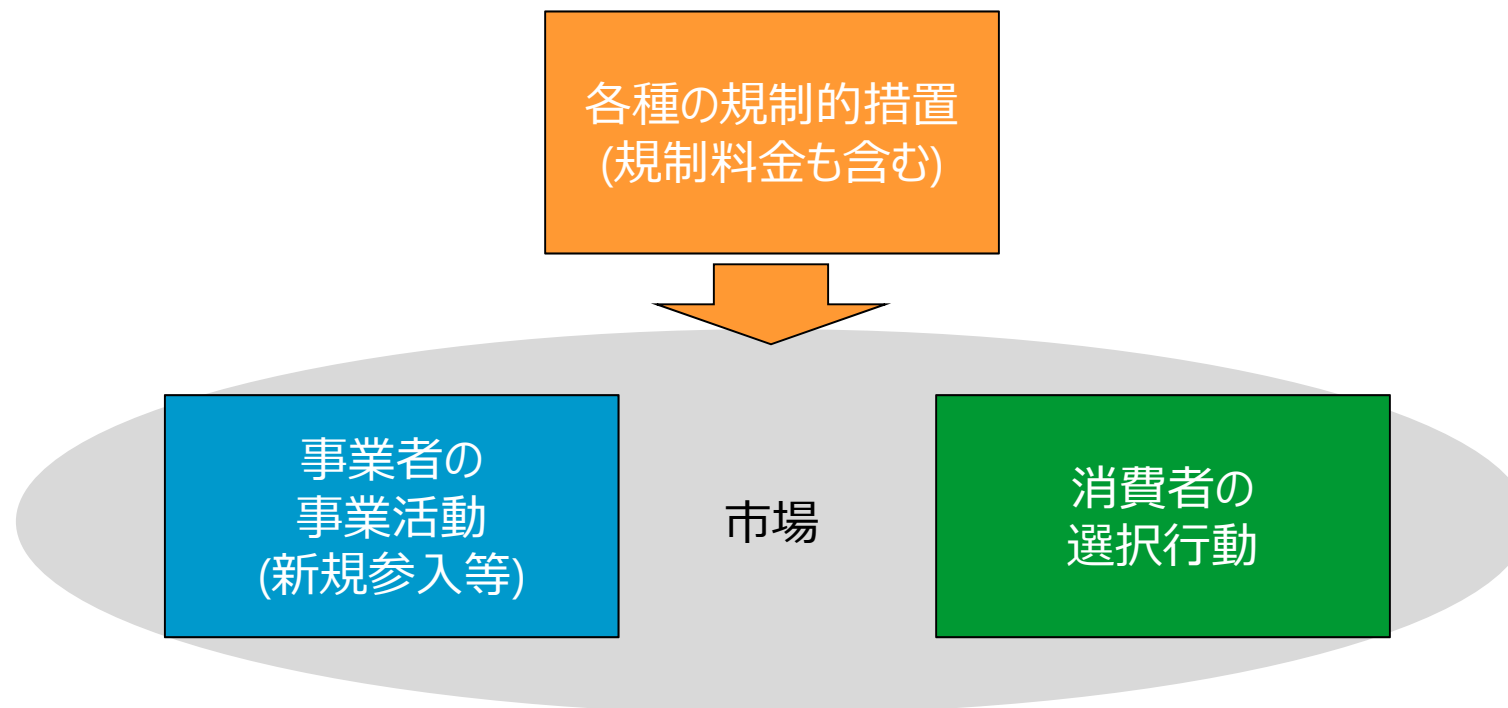


- ◆ 競争上、問題となりうる事象が見られた場合においても、ただちに料金規制が必要であるとは限らない。
- ◆ **料金規制で対処すべき問題なのか、他の手段で対処すべき問題なのか**、整理して考える必要がある。

(参考) 佐藤(2015)

規制の影響をふまえた競争評価

- ◆ 競争評価を行う際は、**規制の存在が競争(事業者や消費者の行動)に影響する可能性**があることにも留意する必要がある。
→ 想定される影響については、次ページ以降を参照



規制料金により生じる弊害

| 原因 | 被影響者 | 弊害 | 備考 |
|--------------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| 情報の非対称性 | 市場 | 資源配分の歪み（過剰/過少な需要や設備投資など） | 規制自体の問題 |
| 規制料金と自由料金の併存 | 規制当局 事業者 | 二重のコスト負担（規制業務と市場監視業務、規制料金と自由料金のそれぞれの業務コストなど） | 経過措置としての問題 |
| 規制料金と自由料金の併存 | 需要家 事業者 市場 | バイアスのある選択（規制料金バイアス） 暗黙の協調 （上記の結果として）資源配分の歪み | 経過措置としての問題 規制料金が適切な水準であっても生じる |
| 規制料金に対する過度な抑制圧力 | 事業者 市場 | 事業経営への影響（費用回収困難） 新規参入停滞、資源配分の歪み | 電気料金に対する政治的な値下げ圧力による問題 |
| 低コスト電源の規制料金への優先的利用 | 規制当局 | 規制料金の撤廃・存続判断が困難 （安い規制料金に留まる理由が、需要家の合理的な選択の結果なのか、価格感度の低さやバイアスのある選択等の影響なのか検証できない） | 規制撤廃判断に関わる問題 |
| 三段階逡増料金 | 既存事業者 | 収支の不均衡、競争条件の不公平性 （多消費需要家が自由料金に移行→規制料金の改定遅延で収支不均衡→既存事業者と新規事業者との競争条件に影響） | 迅速な料金改定が課題 需要家保護とのバランスの問題もある |

(参考) 後藤(2016)

【海外事例】

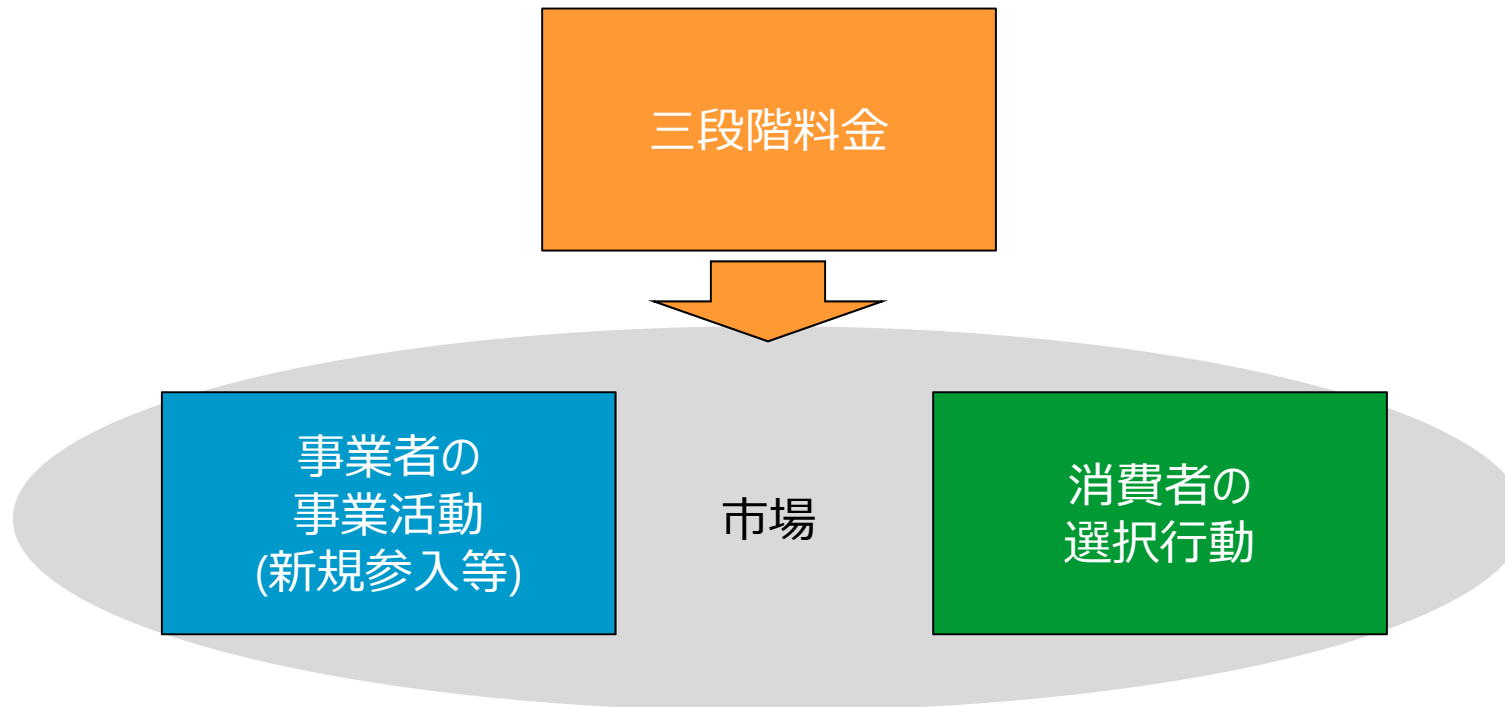
欧州における規制料金の状況

- ◆ 欧州では、**規制料金は順次撤廃**されてきている。
 - 家庭用規制料金の存続国^(注)
 - 2011年時点: **16カ国(電気)**、15カ国(ガス)
 - 2015年時点: **12カ国(電気)**、13カ国(ガス)
 - 電気の規制料金を残している国は、EU加盟国 + ノルウェーのうち半数に満たない。
 - ブルガリア、キプロス、デンマーク、**フランス**、ハンガリー、リトアニア、マルタ、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロバキア、**スペイン**
 - **イギリス**では、2002年に料金規制撤廃後、2017年から時限的に、約半数の家庭用需要家を対象とする部分的な規制導入の動きがある。
- ◆ **欧州委員会は、規制料金を原則撤廃の考え**
 - 卸電力価格の変動に応じた小売料金の提供を加盟国に求めている。
 - EU, “Clean Energy Package”(2016年11月30日)
 - 料金規制は競争や新規投資を阻害し、原則撤廃されるべきとの基本的な考えがある。
 - 需要家が、価格シグナルに反応して、自らの消費を管理できるようになり、節約や省エネにつながることも意図されている。

規制料金下の競争評価の留意点

◆ 規制料金の**三段階料金**が競争に影響している可能性

- 「電気使用量の少ない家庭にはあまり恩恵がないのではないか」との指摘
 - 電気使用量の少ない家庭を巡って競争が進んでいない？
 - 規制料金(三段階料金)の影響があるかもしれない？
 - 第1段階の低廉な料金単価のために、新電力にとっては、電気使用量の少ない家庭に、さらに低い料金を提案して顧客を獲得しても、利益を確保するのが難しいかもしれない。



競争環境の整備と消費者の便益

◆ 電力の調達を容易とする環境

- 新電力の電源調達状況やJEPX(日本卸電力取引所)における取引量等の状況を確認しながら、卸電力取引の活性化や新市場の導入等の環境整備が順次進められている
→これらの効果を見極める必要。

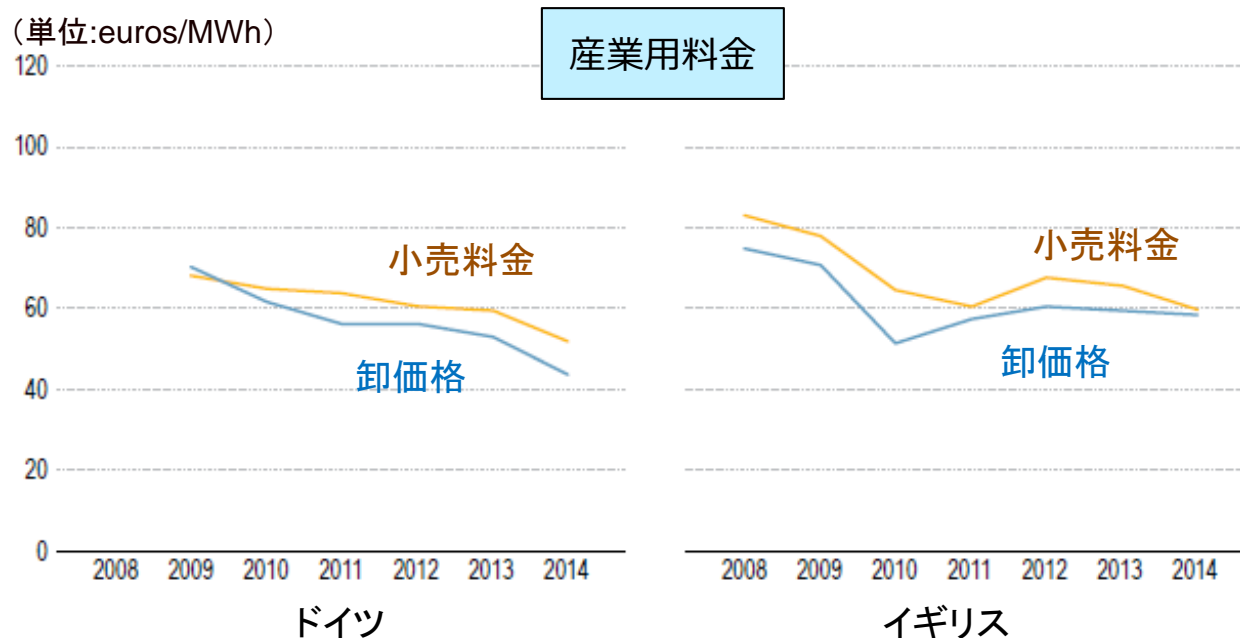
◆ 競争環境の整備が、消費者の便益につながるか？

- 需要家には特別高圧／高圧需要家、産業用／業務用需要家など、さまざまなタイプがある。需要家のタイプ別に、事業者の営業活動や需要家の選択行動に違いが生じる可能性がある。
 - 例えば、電気料金の削減意欲の違いが、小売電気事業者や料金プランを積極的に見直すかどうかに影響する可能性。
- こうした違いをふまえて、経過措置料金が残る低圧顧客(家庭用需要家等)をめぐる競争の進展につながるか？

【海外事例】

欧州の卸電力価格と小売電気料金(産業用)

- ◆ 産業用小売料金は、卸電力価格との連動性(相関)が高い傾向
 - 産業用需要家の方が価格感度が高く、価格競争の便益を享受しやすい傾向



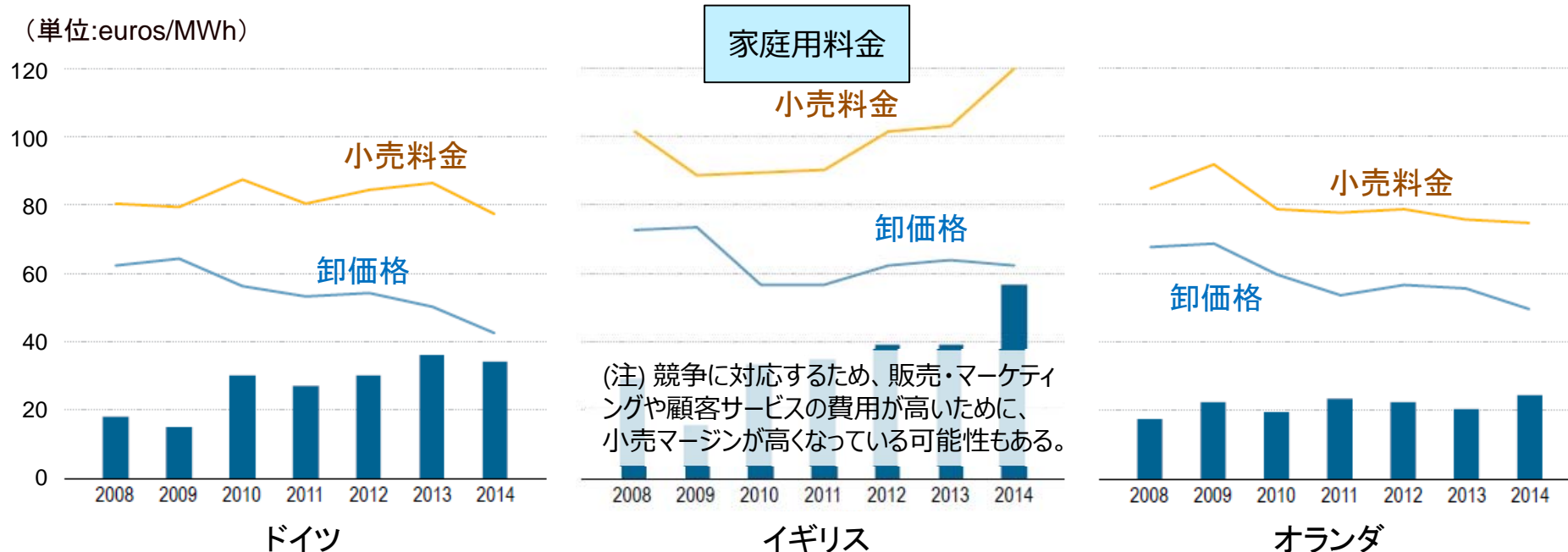
(出所) ACER/CEER(2015), "Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2014", p.79.

(参考) 電力中央研究所報告Y15019.

【海外事例】

欧州の卸電力価格と小売電気料金(家庭用)

- ◆ 卸電力価格と小売料金の動きが乖離→**家庭用需要家の料金への反応が鈍い、価格競争が機能していない可能性** (ドイツ、イギリス)
 - 卸電力市場で取引が活発になる(流動性が高くなる)だけで、家庭用の小売電力市場が競争的になるとは限らない
- ◆ 卸電力価格と小売料金の動きが連動→**価格競争が機能** (オランダ)



(出所) ACER/CEER(2015), "Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2014", p.76.

(参考) 電力中央研究所報告Y15019.

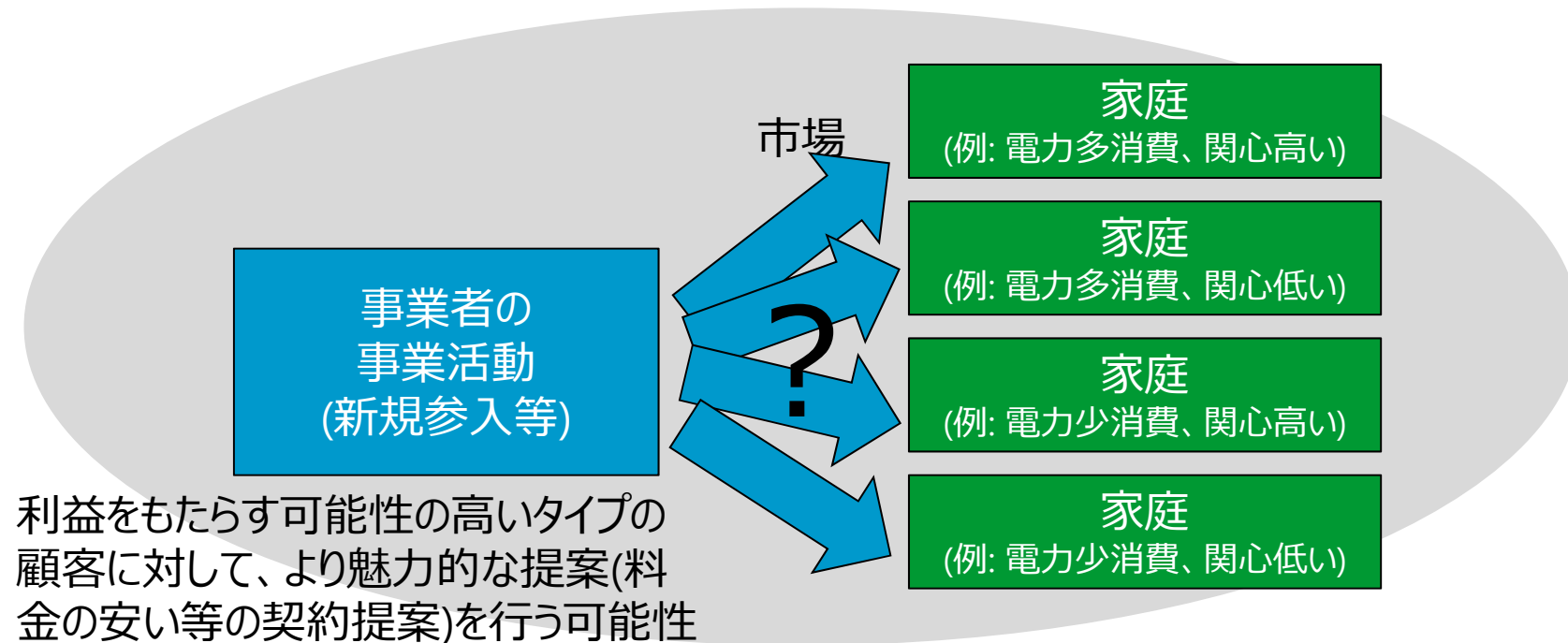
消費者の選択行動の評価のポイント

- ◆ 消費者による小売電気事業者の変更状況や、その結果としての新電力の市場シェア等をどのように評価していけばよいか？
 - 選択行動の要因に留意。特に、**小売電気事業者や料金プランを変更しない場合は、なぜ変更しないのか、その理由を探り、その上で規制料金を残す必要があるか、撤廃しても問題ないかを検討**することが重要ではないか。
 - 変更しない理由の例
 - 自由化を知らないから→自由化の認知度は上昇との調査も(電力・ガス取引監視等委員会、2016、2017)
 - 事業者を変更すると安定供給に不安(誤解)があるから→この仕組みの理解は進んだとの調査も(消費者委員会公共料金等専門調査会、2018)
 - メリットが小さいから→もし料金削減余地が大きければ変更する？経過措置料金の撤廃後、顧客維持のために料金を値上げしづらい？
 - 心理的なスイッチングコストの影響(手間、わからない、判断できない、今までどおりがよい、など)→スイッチングコストの低減が重要
 - 満足しているから(ロイヤルティの効果)→競争を通じた経営努力の成果
 - 規制料金が安心だから→規制料金の存在がより知られると、かえって規制料金にとどまろうとする可能性も？

(参考)電力・ガス取引監視等委員会(2016、2017)、消費者委員会公共料金等専門調査会(2018)、後藤(2014、2016、2017)

家庭用需要家の中でも競争状況が異なる可能性

- ◆ **家庭用需要家にもさまざまなタイプの顧客**が存在する可能性
 - 特別高圧/高圧/低圧(非家庭)/家庭の違いと同様に、家庭用需要家のタイプの違いによっても、競争状況が異なる可能性。
 - イギリスの事例(次ページ以降)



【海外事例】

イギリスにおける経過措置解除時の懸念事項

- ◆ 英国においても、経過措置の解除にあたり、**一部の需要家層で競争があまり進展していないのではないかという懸念**があった。
 - スコットランド地方
 - 前払い式メータの利用者
- ◆ 規制当局(Ofgem)の2002年当時の見解
 - 料金規制を残す地域があると、これらの地域の需要家を対象とした新規参入のインセンティブを削いでしまうため、英国全体で競争を促すためには、全域で自由化することが重要。
 - 前払い式メータの利用者については、経過措置期間中は、料金低下や需要の価格弾力性が高い状況が確認され、料金規制の廃止を決定。
 - その後、料金の複雑化や市場の寡占化が進み、低所得者層が競争の便益を十分に享受していない状況が確認され、2017年に再規制される。(次ページ)

(参考) 澤部(2014、2018)

【海外事例】

イギリスにおける時限的な再規制とその対象範囲

◆ 2つの規制料金

①セーフガードタリフ

- 主に低所得者向けの規制。
- 2017年4月～2020年12月。
- スマートメーター設置後、終了予定。

②デフォルトタリフ

- 主に料金メニューを変更しない需要家向けの規制。
- 2019年4月～2023年(最長)。

Warm Home Discount,
100万軒

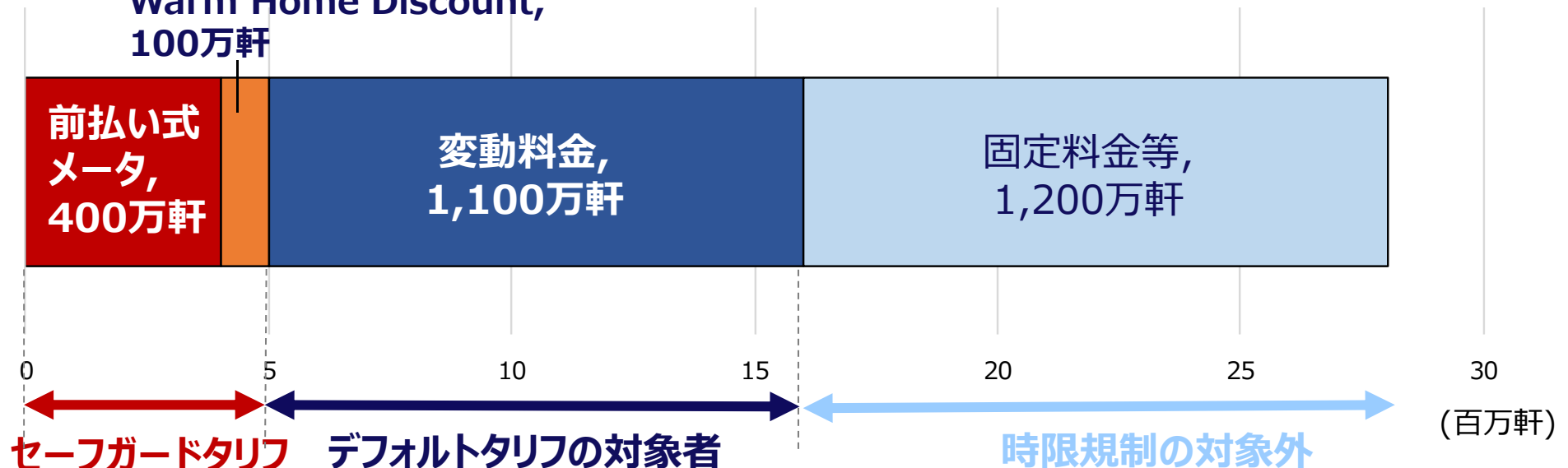


図 イギリスの全家庭用需要家に占める規制料金の対象と非対象の内訳

(参考) 後藤・澤部(2018)

消費者のタイプ別の競争状況の違い

◆ 消費者のタイプによる競争状況の違いに留意

- 消費者が、競争の便益を享受できる消費者と、それを享受できない消費者とに分かれる場合、全面的に解除するのか、全面的に規制を存続させるのか、どちらにも一長一短がある。(注)地域の違いではなく、消費者のタイプの違いに注目
 - 全面的に解除: 一部の消費者が、競争の便益を享受できず不利益を被るリスクにさらされる可能性。そうした**リスクに耐えきれない消費者**への配慮は必要ないか。
 - 全面的に存続: 競争の便益を享受できない消費者が存在するからといって、規制料金を残すと、**競争が抑制される可能性**。例えば、新規参入が進まなかったり、規制料金バイアスが強くなったりすることで、競争が進まないなど。

◆ 選択環境整備による競争便益追求と消費者保護

- 規制料金はあくまで経過措置。選択環境を整備して、競争の便益を享受しうる消費者の範囲を広げていくことが重要。
- ただし、仮に、選択環境の整備を追求してもなお、競争の便益を享受するのが難しい消費者が残る場合はどうすべきか？ そうした消費者に限定した何らかの措置の必要性や手段は？

【海外事例】

消費者の選択行動を促す施策の例

◆ 料金比較サイト

- 例) 欧米だけでなく、日本でも構築・運営

◆ 国等による施策

- 例) 規制当局が一定の予算を投じて、料金比較・試算、事業者変更に関する情報提供などを行うウェブサイト構築(ニュージーランド)

◆ アグリゲーション: 消費者を集約して交渉力を発揮

- 例) 自治体によるアグリゲーション(米国一部の州)
 - ただし、競争的な小売市場の発展を阻害するとの指摘も
- 例) 民間事業者による集団スイッチングプログラム(イギリスなど)

◆ 自動契約サービス

- 例) 消費者が登録すると、最適な契約を探索し、契約変更を代行する民間事業者のサービス(イギリス)

(参考) 服部(2013)、後藤(2013)、岡田・後藤(2014)

便益を享受するのが難しい顧客層の分析

- ◆ 分析例: 2016年度に、低所得世帯に注目して調査・分析
 - 低所得世帯は競争の便益を享受できていないか？
 - 小売全面自由化の初年度の段階では、低所得世帯が競争の便益を享受しづらいとは言い切れない。
 - 電気使用量が少ない場合でも、一定の料金削減余地があるプランは提供されていた。
 - 世帯年収と需要家行動の間にも有意な関係はなかった。
 - 競争が進みにくい潜在的な要因はあるか？
 - 世帯年収が低いと請求書払いや支払遅延経験が多め。
 - 世帯年収が低いと、自由化による電気料金削減等への期待が低い傾向。
- ◆ 選択環境を整備してもなお、競争が機能しない顧客層がある場合、需要家保護の必要性や手段を検討していく必要(次ページ以降)

(参考) 後藤(2017)

経過措置料金が持つ異なる側面

経過措置料金(実体としての料金プランは一体)

規制料金の経過措置

- ◆ 競争が進展しない場合に生じる不利益からの需要家保護(先述)

各種の料金制度 (三段階料金、燃料費調整制度、など)

- ◆ 三段階料金による需要家保護
 - 電気使用量が少ないほど料金単価が低い→ナショナルミニマム
 - 電気使用量が多いほど料金単価が高い→節電の促進
- ◆ 燃料費調整制度
 - 本来の目的
 - 燃料価格や為替レートの変動を迅速・中立的に料金に反映
 - 経営安定化など(事業者)
 - 為替差益の還元(消費者)
 - 諸外国では、変動料金と固定料金から選択できる場合がある。
 - 料金単価(円/kWh)が変動か、固定か。

実体としては、一体の経過措置料金であるが、目的の異なる要素が混在し、それぞれについて懸念が生じる状況。
→切り分けて、それぞれあるべき姿を検討する必要。

三段階料金と需要家保護

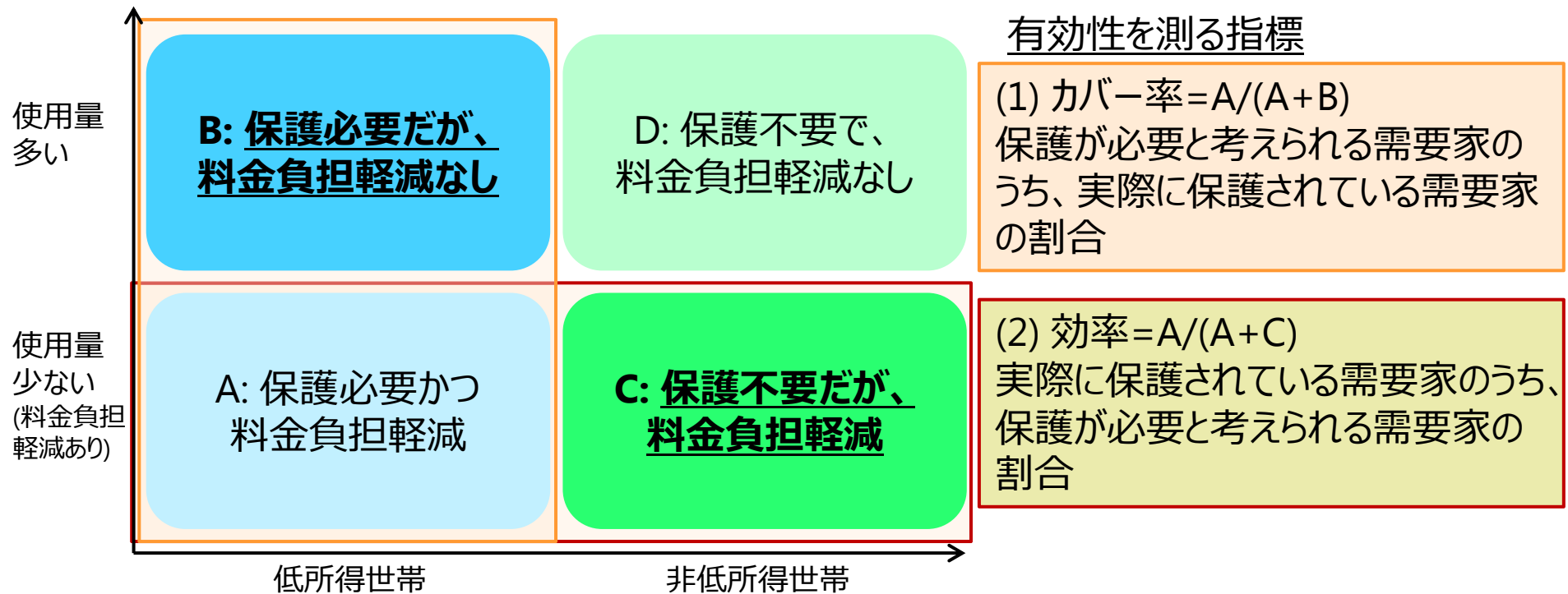
- ◆ 経過措置料金の撤廃と同時に、三段階料金がなくなることの影響は？
 - これまでに指摘されてきた懸念: 経過措置料金を撤廃すると、三段階料金の下で電気使用量の少ない家庭で料金負担が軽減されている効果が消失する。電気使用量の少ない需要家の多くは低所得世帯であり、特に留意が必要ではないか。
 - 三段階料金の効果消失の影響はどの程度か？ →次ページ以降
- ◆ こうした懸念があるからといって、全面的な経過措置料金・三段階料金の存続が必要とは限らない。
 - 競争の進展による対応は可能か(先述)
 - 影響が大きいと想定される消費者に限定した部分的な存続の可能性(先述)
 - 三段階料金が最適な手段なのか
 - 政策的な電気料金よりも、社会保障政策の範囲で行うべき
 - ただし、国家財政に余裕がない中、直ちに対応することが難しい場合は、暫定的に電気料金の範囲で行うことも考えられるが、三段階料金が有効なのかは検証されるべき
 - 三段階料金の有効性は？(三段階料金の効果消失の影響の裏返し)

(参考) 佐藤(2012)、後藤(2017)

三段階料金による需要家保護の効果の 分析イメージ

◆ 現行の三段階料金は需要家保護策として有効か？

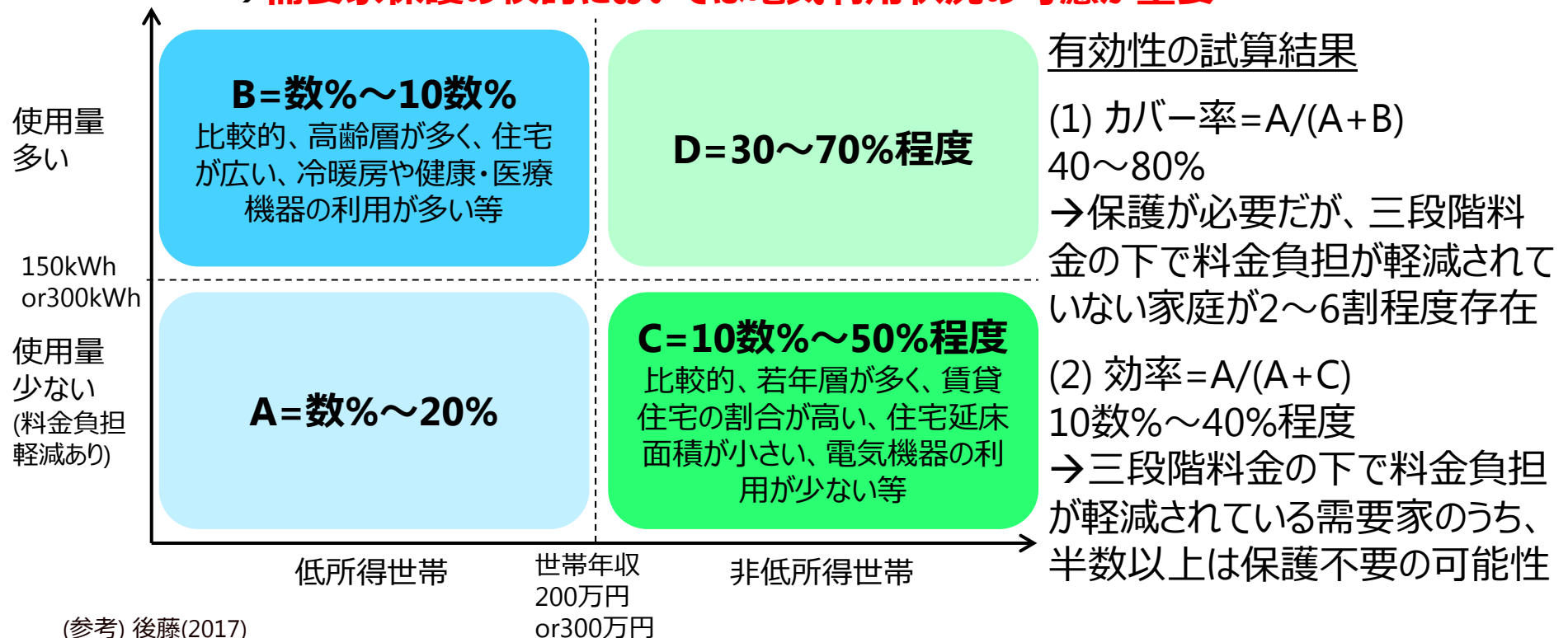
- タイプAやタイプDの需要家だけが存在するなら、三段階料金は弱者保護として有効
- 一方、需要家Bや需要家Cが多いと、その有効性は低い



(参考) 後藤(2017)

三段階料金による需要家保護の効果の評価

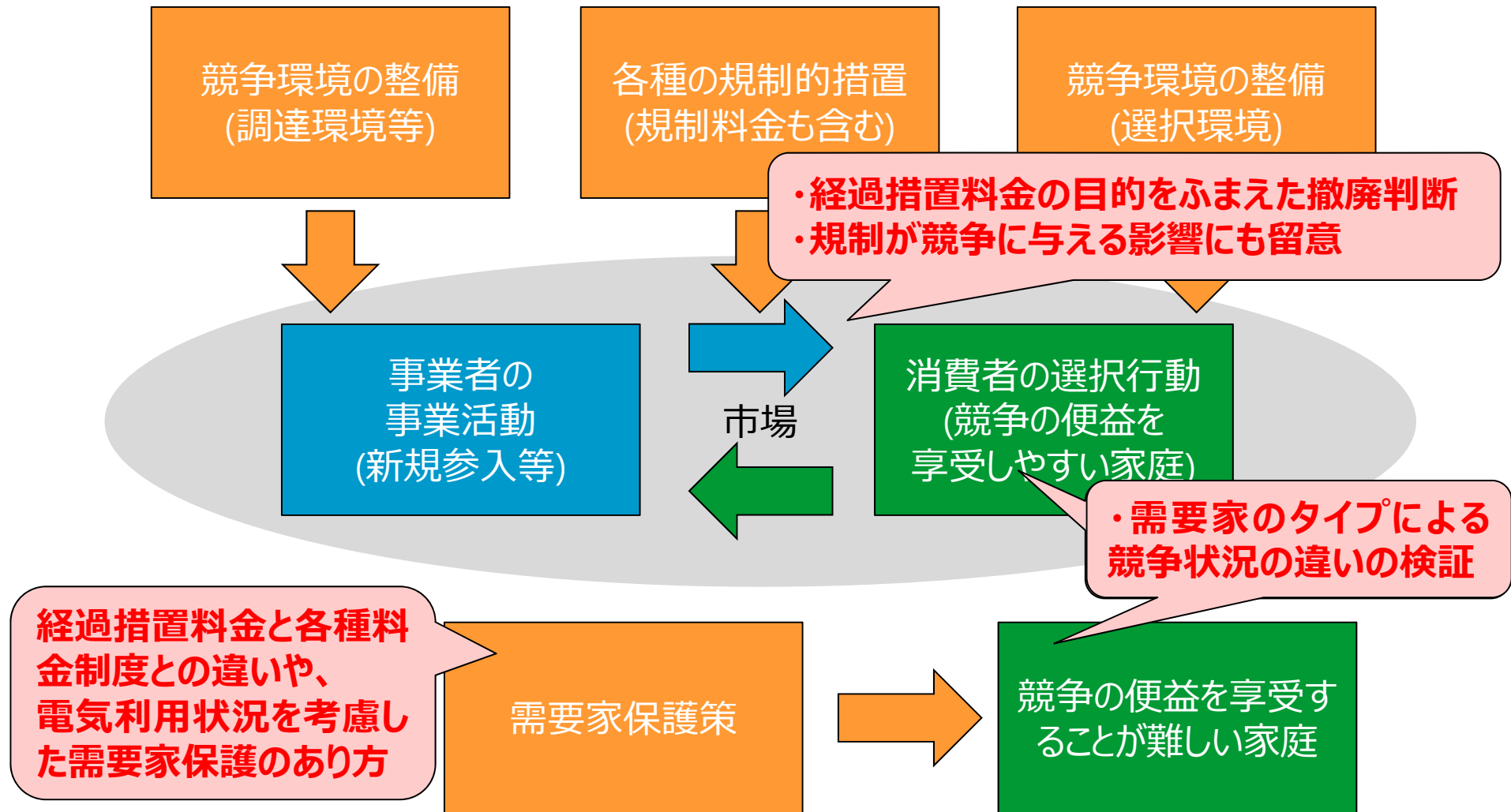
- ◆ 低所得世帯には電気使用量が多い需要家も少なくない。
 → **三段階料金は、低所得世帯の料金負担軽減策として必ずしも有効とはいえず、それを存続させても経済的弱者の保護につながらない可能性**がある。
 - ライフステージの影響が考えられる。
 - **需要家保護の検討においては電気利用状況の考慮が重要**



(参考) 後藤(2017)

おわりに:

経過措置料金撤廃と消費者保護に関する留意点



参考文献

- ◆ 消費者委員会公共料金等専門調査会(2018)、「電力・ガス小売自由化に関する消費者の意識について」、第45回、資料3、2018年4月26日。
- ◆ 電力・ガス取引監視等委員会(2016)、「電力小売自由化に関する消費者選択行動アンケート調査結果を取りまとめました」、電力・ガス取引監視等委員会ニュースリリースおよび調査結果、2016年10月7日。
- ◆ 電力・ガス取引監視等委員会(2017)、「電力小売自由化に関する消費者選択行動アンケート調査結果を取りまとめました」、電力・ガス取引監視等委員会ニュースリリースおよび調査結果、2017年10月31日。
- ◆ 後藤久典(2014)、「小売全面自由化後の家庭用需要家による規制料金と自由料金の選択要因の分析」、電力中央研究所報告Y13017。
- ◆ 後藤久典(2016)、「電力小売全面自由化後の規制料金の撤廃判断のあり方」、電力中央研究所報告Y15019。
- ◆ 後藤久典(2017)、「家庭用小売電力市場の競争状況の分析と評価－小売全面自由化後の電気料金と需要家の選択行動－」、電力中央研究所報告Y16005。
- ◆ 後藤久典(2017)、「消費者視点での小売電力市場の競争状況の評価に関わる論点」、消費者委員会第29回公共料金専門調査会、2017年3月9日。
- ◆ 後藤久典、蟻生俊夫(2013)、「欧州における家庭用電気料金メニューの多様化の現状と課題」、電力中央研究所報告Y12028。
- ◆ 後藤久典、澤部まどか(2018)、「欧州における規制料金について」、電気の経過措置料金に関する専門会合(第2回)、2018年10月22日。
- ◆ 佐藤佳邦(2012)、「イギリスの全面自由化後の低所得向け電気料金～2008年-2011年の「社会福祉料金」の経験～」、電力中央研究所報告Y11017。
- ◆ 佐藤佳邦(2015)、「電気事業の新規制組織と公正取引委員会の相互関係－英国の事業規制官庁による競争法執行制度を題材に－」、電力中央研究所報告Y14006。
- ◆ 澤部まどか(2014)、「英国における小売全面自由化後の競争評価と競争促進策の課題」、電力中央研究所報告、Y13005。
- ◆ 澤部まどか(2018)、「欧州における規制料金解除の状況および料金比較サイトの認証」、消費者委員会第43回公共料金等専門調査会、2018年3月14日。
- ◆ 服部徹(2013)、「米国における電力の小売全面自由化の制度設計と競争状況」、電力中央研究所報告Y12004。
- ◆ 岡田健司、後藤久典(2014)、「世界の電力事情・・・日本への教訓 電力小売事業者の変更率が高い豪州とNZ」, 月刊Business i. ENECO, 2014年6月号。