

2022年10月28日

電力市場における競争環境整備に向けた諸課題に対する意見

都留文科大学 高橋洋

内閣府再生可能エネルギー規制総点検タスクフォース委員

諮問事項：消費者の自主的かつ合理的な選択の機会を確保する観点から、電力市場における競争環境整備に向けた諸課題（内外無差別の卸取引など）について

I. 電力システム改革と競争環境に対する認識

電力システム改革の目的)

- ・日本における電力自由化は1995年から始まった。しかし、「競争は不十分」であり、「デマンドレスポンスを促す料金メニューや、燃料費の変動の影響を受けにくい料金メニュー」は、「ほとんど提供されていなかった」ため、2012年から電力システム改革に取り組むことになった（電力システム改革専門委員会「報告書」2013年2月）。
- ・その究極的な目的は、「事業者や需要家の「選択」や「競争」を通じた創意工夫によって、「安定的な電力供給」を実現することである。消費者にとっては、「新たなサービス・料金メニュー」の選択、「低廉な小売価格」、「デマンドレスポンスなど需要側の工夫」の発揮などの、「競争のメリット」が期待された（同上）。
- ・その大前提は公正な競争環境にある。これにより、旧一般電気事業者も新電力も価格やサービスを競い、消費者の利益は高まると共に、合理的な需給調整が実現される。
- ・しかし、新規参入を認めるだけでは競争は進展しない。開放市場において、既存事業者が圧倒的に優位な立場にあるからであり、新規参入者が十分に競争できるよう、強制的・非対称的な形も含めて競争環境を整備しなければ、自由化は成功しない。

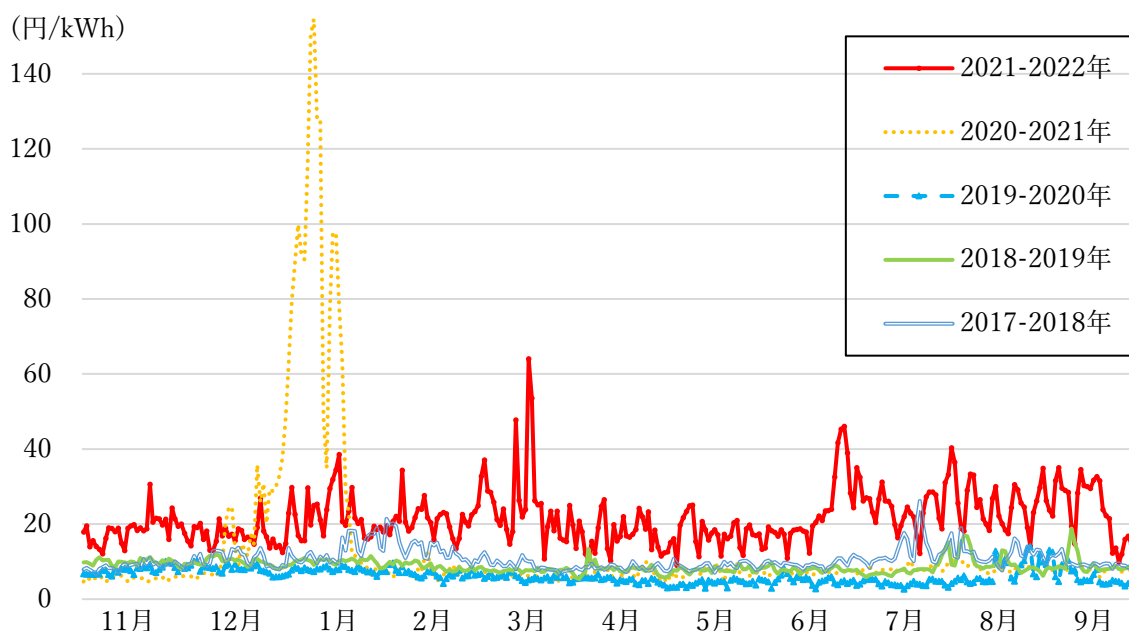
公正な競争環境整備は不十分)

- ・そのため、電気事業分野に特化した規制当局（電力・ガス取引監視等委員会）が設置されたが、公正な競争環境が十分に整備されているとは言い難い。未だに発電市場でも小売市場でも、旧一電が約8割を占有している。2021年3月には、九州電力が延岡市による新電力の計画に介入したため、電取委から業務改善指導を受けた。2021年4月には、電力販売を巡るカルテルの疑いが強まったとして、公正取引委員会が、関西電力、中部電力など4社を立ち入り検査したことが、報道された。
- ・電力スポット市場の約定量は拡大したものの、過半が旧一電の事実上の社内取引（グロスビディング¹）と見られ、実質的に市場競争に寄与したか疑問が残る。そしてこの自

¹ グロスビディングとは、旧一電に対して、スポット市場への売り入札を増やすよう促す自主的取り組み。社内取引分の一部をスポット市場を通すことになるため、スポット市場の取引量が増える効果がある。一方で、旧一電は確実に買い戻せるよう高値で買い入札するため、実質的な効果については意見が分かれている。再エ

主的なグロスビディングの一時的な停止によって起きた混乱が、2021年1月のスポット価格高騰であった（図：橙点線）。これは、スポット市場への依存度が高い新電力の経営に打撃を与えた。

図 電力スポット価格の日別平均単価の推移：11月1日～9月30日



出典：日本卸電力取引所ウェブサイトの日別システム価格のデータを基に筆者作成。

再エネタスクフォースの指摘と電取委の対応)

- ・このため再エネタスクフォースは、資源エネルギー庁や電取委に対して、競争環境整備に向けた様々な提言を行ってきた（21年2月3日、6月3日、22年1月31日、6月20日）。しかし、2021年1月のスポット価格高騰について、旧一電の行動に問題はないと総括された。
- ・電取委も、このような状況に対して何もしてこなかったわけではない。2020年9月に旧一電に対して、内外無差別な卸取引を行うよう自主的なコミットメントを求め、その後取り組み状況をモニタリングしている。旧一電の発電部門が、自社の小売部門と新電力を対等に扱えば、公正な競争環境に近づくと共に、自らの利益の最大化にもつながる。また十分な量の電力が市場に供給されれば、合理的な需給調整にも寄与する。

II. 電力の価格高騰・需給ひっ迫に対する認識

スポット価格高騰の主因は化石燃料)

ネタスクフォースの意見も受けて、電取委ではグロスビディングを廃止する方向で議論している。

- ・2021年1月のスポット価格高騰は1ヶ月で収束し、従前の10円/kWh以下の約定価格に戻った。しかし、再び2021年10月以降、スポット価格が20円/kWh前後に高止まりしている（図：赤線）。
- ・この主因は、新型コロナウイルスからの経済回復に伴う需給ギャップやウクライナ戦争を受けた、化石燃料の国際価格の高騰である。日本の電源構成の4分の3が火力である以上、電力価格も高騰することは短期的には避けられない。
- ・価格高騰は、消費者にも及んでいる。既に家庭向け電気料金は約2割上昇しており、2023年度には更に2～3割上昇するとされる²。燃料費調整制度や料金メニューの見直しなどにより、燃料費の高騰が電気料金に転嫁されてきているからである。

価格高騰の旧一電と新電力への影響)

- ・この価格高騰は、小売事業者には販売価格の逆ザヤをもたらした。旧一電も赤字決算が相次いでおり、自由化した以上、競争力に劣る事業者が市場から撤退するのは止むを得ない。しかしながら、新電力の1割以上が契約停止や撤退・倒産に追い込まれる中で³、旧一電と新電力が、真に同じ条件で競争できているかと問われれば、疑問が残る。
- ・例えば旧一電は、発電部門と小売部門との間の社内取引において、変動数量契約に大きく頼っているとされる。その結果、スポット市場において価格高騰やひっ迫が起きる際にも、新電力とは異なり、安価かつ安定的に卸電力を調達できている可能性が高い。市場リスクに関して格差がある構図は、2021年1月の価格高騰の際にも見られた。

需給ひっ迫に対するデマンドレスポンスは不十分)

- ・また、2022年3月以降、東京電力管内を中心に電力の需給ひっ迫が生じた。これに対して再エネタスクフォースは、全体としての供給力不足よりも、3月17日の福島沖地震による火力発電所の運転停止の要因が大きいとし、短期的対応としてデマンドレスポンスの重要性を指摘した（22年4月25日）。また6月末にも需給ひっ迫が生じたが、異例の猛暑による需要増という自然現象に由来する要因が大きいと思われる。
- ・しかし、「デマンドレスポンスなど需要側の工夫」が、効果的に行われたとは言い難い。実際に本年3月22日の経済産業大臣等の緊急記者会見を受けて、一定の節電がなされたが、これがスマートメーターなどデジタル技術も活用して、市場メカニズムに基づいて行われなければ、持続可能ではない。またこれが行われないことは、報奨金などによって消費者の金銭的負担を軽減する機会を逃す側面もある。

Ⅲ. 電力市場における競争環境整備に向けた意見

² 「西村経産大臣の閣議議記者会見の概要」2022年9月30日。

³ 帝国データバンク「新電力会社事業撤退動向調査（6月）」2022年6月13日。

総論：公正な競争環境整備の徹底・加速を)

- ・消費者にとって、電力の価格高騰も需給ひっ迫も深刻な問題である。これらは、政府が進める再エネ最優先の脱炭素化や市場メカニズムの活用を通じて解決されるべきであり、その大前提が電力システム改革である。
- ・しかし、電力システム改革が始まってから 10 年が経過するが、冒頭で示した目的は実現されていない。この上、新電力の撤退により消費者の選択肢が減れば、高い電気料金だけが残りかねない。
- ・政府は、公正な競争環境の整備をより徹底するとともに、加速することが求められる。

変動数量契約の問題)

- ・需給ひっ迫への即効的・経済的な対策は、デマンドレスポンスである。これが効果的に発動されない理由の 1 つとして、旧一電が変動数量契約に大きく依存していることが考えられる。旧一電の小売部門にとって、ひっ迫時にも従前の価格で超過的に電力を供給してもらえらるため、時間帯別料金やデマンドレスポンスを消費者に呼びかける誘因は低くなる。
- ・相対取引の変動数量契約は、事前に供給量を決める確定数量契約と比べてオプション価値があり、それ自体に問題があるわけではない。適正なオプション価格を上乗せし、旧一電にも新電力にも同条件で提供されれば、市場を通して消費者の利益になる。
- ・しかし垂直一貫体制の名残で、旧一電の小売部門に有利な形で提供されれば、競争を阻害する。そもそも旧一電の発電設備の多くは、法定独占下で総括原価方式に基づいて建設されたものであり、競争促進の観点からその卸売電力は、新電力に対しても広く提供されるべきである。
- ・前述の内外無差別のコミットメントでも、変動数量契約が旧一電の内部補助になっていないか、問題視されている。変動数量契約は、新電力にも開放されるようになったが、電取委が行ったモニタリングによれば、未だ件数は限られており、特段増えているとは言えない⁴。また契約条件が同様であるのか、明らかではない。

⇒必要な措置：電取委は、変動数量契約が適正な形で平等な条件で提供されるよう、旧一電に卸売の内外無差別を徹底させるべきである。

その他、内外無差別のコミットメントの問題)

- ・価格高騰は、化石燃料依存という構造的問題に因る部分が大きいため、即効的な対策は限られる。それでも、小売事業者の選択肢が多数あり、事業者間の競争が担保されていることは、電気料金を抑制する必要条件となる。

⁴ 電取委制度設計専門会合「旧一般電気事業者の不当な内部補助防止策について」2022 年 7 月 26 日。

- ・2021年1月のスポット価格高騰を受けて、変動数量契約に限らず、新電力は旧一電の発電部門との相対取引を増やす傾向にある。しかし、前出のモニタリングによれば、過去1年の成約件数や交渉件数は、ばらつきがあるものの、明示的に増えていない。
- ・新電力からは、相対取引の交渉スケジュールの告知や通告変更のタイミング等の契約条件が、旧一電の小売部門と比べて不利ではないかとの声がある。モニタリングによれば、対応を検討中の旧一電が多く、改善の取り組みを明示・公表した例は限られる。
- ・契約内容が同条件であるかを確認するため、旧一電に卸標準メニューの作成・公表が求められているが、この取り組みも始まったばかりである。
- ・発電・小売間の情報遮断についても、旧一電によって対応に差がある。また社内取引の文書化について、社内規程が存在する場合にもその内容に幅がある。

⇒必要な措置：電取委は、相対取引の交渉スケジュールの告知や通告変更のタイミング等の契約条件、卸標準メニューの作成・公表、発電・小売間の情報遮断や社内取引の文書化など、旧一電に卸売の内外無差別を徹底・加速させるべきである。

更なる措置の必要性)

- ・内外無差別な卸取引の徹底は重要であり、既存の取り組みを加速してもらいたい。一方、これまでも自主的な取り組みを続けてきた歴史があり、現状の取り組みだけでは十分ではない。更に強制的・構造的な措置が必要と考えられる。
- ・現状では、市場支配力を有する旧一電が、自社の発電部門と小売部門の間の社内取引を優先していると見られ、スポット市場についても相対契約についても、新電力は構造的に不利な立場に置かれている。欧米などと比べても、日本の電力市場における公正な競争環境の整備は大きく遅れていることを、関係者は肝に銘ずるべきであろう。
- ・このため再エネタスクフォースは、以前より、旧一電の発電部門と小売部門の法的分離を提言してきた⁵。会計的にも法的にも両部門を分離することで、各部門が自らの利益の最大化を追求し、例えば発電部門はより多くの電力を社内取引でなくスポット市場に向けるなど、市場機能が活用され、安定供給にも資するよう期待される。
- ・グロスビディングについては、スポット市場の拡大に対してより実効性のある仕組みに変更すべきである。

⇒必要な措置：電取委は、旧一電の発電部門と小売部門の法的分離（発電分離）を検討すべきである。

⁵ 2022年10月現在、東京電力と中部電力は、持株会社の下で発電子会社（JERA）と小売子会社が法的分離されている。他の旧一電は、発電部門と小売部門が同一の会社であり、それが送電子会社を所有している。

グロスビディングは廃止する一方で、内外無差別の原則が徹底されるまでの間、旧一電に対し、その発電電力量の10%程度⁶をスポット市場にネットで玉出しすることを義務付けるべきである。

以上

⁶ これまで、新電力に対する支援策として、旧一電が求めに応じて電力を供給する常時バックアップがあった。これは、旧一電の発電電力量の概ね10%程度と見られるため、常時バックアップに替えて導入する強制玉出しの量も同程度と考えた。