

# 指定等基準に関する検討④

平成31年2月22日（金）



電力・ガス取引監視等委員会  
Electricity and Gas Market Surveillance Commission

# 本日も議論いただきたい内容

- 指定等基準のうち、「消費者等の状況」及び「十分な競争圧力の存在」については、前回会合までに、その内容について、概ね、コンセンサスをいただいた。本日は、「競争の持続的確保」について、その具体的内容に関するご議論をいただきたい。

## 中間論点整理ベースの各考慮要素

- 1. 消費者等の状況（第一要件）
  - －現在の消費者の関心
  - －現在の消費者の満足度
  - －スイッチング率（事業者内・事業者間）
  - －スイッチングによる支払額の変化等に関する予測可能性
  - －その他スイッチング率が上下すると考えられる要因の有無
- 2. 十分な競争圧力の存在（第二要件）
  - （2－1：低圧部門の市場構造）
    - －有力で独立した複数の競争者の存在
    - －旧一般電気事業者の地位による競争圧力への影響
    - －競争者が利用可能な十分な供給余力
    - －その他
  - （2－2：低圧部門の市場行動）
    - －新規参入者の参入・退出状況
    - －協調的価格行動の懸念
- 3. 競争の持続的確保（第三要件）
  - （3－1：競争基盤の構築状況）
    - －スマートメータの普及状況
    - －スイッチングの容易性
  - （3－2：競争的環境の持続性）
    - －電源アクセスのイコールフットイング

本日の議論の対象

## 検討の背景：競争的環境の持続性について

- 第3回専門会合（昨年11月）においては、競争の持続的確保を評価するにあたっては、旧一般電気事業者と新電力の間での電源アクセスに関するイコルフットイングを中長期的にも確保することが重要な要素であることについて確認された。
- このため、今回の専門会合においては、競争の持続性に関する基本的考え方を改めて整理した上で、競争の持続性に関する評価枠組みについて御議論をいただきたい。

# (参考)競争研における競争の持続的確保に関する議論

## 競争研解除基準における競争的環境の持続性に関する記述（抜粋）

### 競争的環境の持続性

◆ 競争的環境は継続的に確保されるか。

○ 電源アクセスに関するイコールフットイングが確保されていれば、特段の事情がない限り、競争圧力の持続性は継続する可能性がある。

○ そうではなければ、市場支配的事業者等による内部補助等による競争歪曲の懸念を解消するために必要な措置を検討する必要。

## 競争研中間論点整理(報告書)における競争の持続的確保に関する記述（抜粋）

### (3) 競争の持続的確保

71. 前提として、スイッチングを促進する上での競争基盤は十分に構築されているか、具体的には、スマートメーターの普及状況 やスイッチングの容易性(手続、期間) 等を踏まえつつ、競争的環境の持続性について判断する必要がある。
72. ある供給地域において、経過措置の解除を行った時点において、当該供給地域の旧一般電気事業者と新規参入者との間で、電源アクセスに関するイコールフットイングが既の実現され、又は、近く実現する具体的見通しがある状況であれば、当該地域で利用可能な発電能力の減少といった特段の事情がない限り、解除時点で存在する競争圧力は持続的に継続する可能性がある。
73. 一方、仮に電源アクセスに関するイコールフットイング（パラ23、パラ52-57参照）が確保されていない状況であれば、市場支配的事業者等における内部補助等によって、競争が歪められる懸念が存在すると考えられるため、そのような懸念を解消するために必要な措置が将来の解除に向けて検討される必要がある。

## (参考：第3回資料) 電源アクセスに関する論点について

- 経過措置料金の撤廃の判断において競争の持続的確保を評価するにあたっては、旧一般電気事業者（小売部門）と新電力の間で電源アクセスに関するイコールフットイングが中長期的に継続することが何らかの形（制度、自主的取組みその他）で担保されているかどうか重要な要素となるのではないかと考えられる。その際、中長期的に必要な電源投資は円滑に行われる必要があり、発電事業者にとっての環境整備も重要であることに留意する必要がある。
- 常時バックアップ、余剰電力の全量市場供出、電源開発の電源切出し、グロス・ビディングなど、これまでの取組みの結果、新規参入者の電源アクセス環境は改善してきていると考えられるが、例えば、以下の課題があるのではないかと考えられる。
  - ① 電源調達価格が価格変動の大きい短期市場（卸電力取引所のスポット市場等）に偏っている。エリアによっても差異が見られつつあるが、新電力にとっては、中長期市場（取引所内の先渡し取引、常時BU含む取引所外の相対取引）における電源調達は短期市場に比して流動性が乏しい結果※1、価格高騰時には新電力の経営が困難となるおそれがある。なお、発電事業者にとっても投資回収の予見可能性が低くなるという側面があると考えられる。  
※1：ただし、常時BUの未利用枠や先渡し市場の売り入札も一部存在するなど、価格水準によってはヘッジする余地もあろう。
  - ② 卸電力取引所に投入される電源は、「余剰電力」や（必要量については高値買い戻しを前提とする）「グロス・ビディング」であり、原子力や水力などkWh単価が非常に安い電源を市場で調達し、ベースとして利用することは困難※2。こうした中、旧一般電気事業者（小売部門）が安価な電源を利用し、より安価な小売価格を設定した場合、新電力の経営が困難となるおそれがある。  
※2：なお、新電力のベースロード電源（電発電源含む）へのアクセスを容易とするための施策としてBL市場が創設される予定。競争の持続的確保の評価にあたっては、この点も踏まえる必要がある。
  - ③ 電源開発（株）の電源は、自由化後も依然として、旧一般電気事業者がその大半を利用しており、新電力の利用は一部例外（切り出し等）を除けば、かなり限定的※3。  
※3：上記※2と同様。
- 以上を踏まえ、競争が持続的に確保されていると評価するためには、どのような対応が必要か。例えば、中長期の取引市場における流動性向上、旧一般電気事業者の発電部門から小売部門への内部補助による競争歪曲の懸念や小売全面自由化以前に稼働した電源開発の電源の取り扱い等が課題として考えられる。

## (参考) 第3回の専門会合での議論①

- 関連する専門会合におけるコメントは以下の通り。

### ○松村委員

- ✓ 問題は何なのかを整理する必要がある。第一の問題は、発電市場が本当に競争的なのか。これだけ各エリアで発電設備を旧一電が抱え込んでいる、本当に発電市場が競争的かを問うていく必要がある。もう一つの問題として、仮に発電市場が競争的でなかったとしても、それを梃子にして小売市場の競争を支配することはさせないという問題がある。
- ✓ 前者については、発電所の強制売却というのは私的財産権の問題があるため困難である一方、電発電源の切出しについては発電市場を競争的にするために是非協力してほしいという話で出てきたもの理解しているが、自主措置としての電発電源の切出しがごく僅かしか進んでいないことについて。
- ✓ 後者については、発電部門として電気をより高く買ってくれる事業者に電気を売るべき。内部補助を問題とする論に対して、電源投資のインセンティブに配慮すべきとの反論がされることがあるが、内部補助の文脈で適切な議論であるかは疑問。内部補助の問題は、発電部門は発電部門として稼ぐべき、発電市場の利益を小売市場に投入することで小売市場を支配すべきでないとの論であり、小売部門から発電部門に投入されるわけではなく、電源投資のインセンティブにつなげる議論は理解できない。

### ○大橋委員

- ✓ 競争政策の観点からは、構造的措置が望ましい措置と考えられるものの、それが出来ないのであれば行為規制ということになるが、行為規制はサンセット条項があったとしてもズルズルいってしまうため、上手く対応して欲しい。

### ○佐藤オブザーバー

- ✓ 発電部門から小売部門への内部補助は非常に難しいが、そんなことやっている事業者にはなぜ投資されるのか、そもそもそんな投資判断が全く理解できない。そもそも内部補助というのがどういう風に存在して、どういう整理でやっているのかは徹底的に確認する必要がある。

### ○河野委員

- ✓ 消費者は電源アクセスの歪な構造に気づいており、実効的な対策を要望する。自由化後の市場を民間だけに任せるのではなく、官も含めてこの事業を育てていくといった観点から取り組んでほしい。

## (参考) 第3回の専門会合での議論②

### ○圓尾委員

- ✓ 電源アクセスのイコールフットイングは、突き詰めていけば発電小売のそれぞれの利潤最大化を行っていくことに尽きるのだと思う。電力市場と資本市場の対話をずっと見ているが、最近ある電力会社から、発電と小売がそれぞれの利潤最大化を求めていくという方針が示された。今後は、資本市場からも、どのように利潤最大化を考えているのかということも説明が必要になっていくのではないか。
- ✓ 電源開発の切出しが進んでいないことは本当に問題。規制下で一般電気事業者と卸電気事業者しか取引できなかった時代の契約であり、民衆の契約だからと言ってそのまま継続してよいのかは考え直す必要がある。

### ○草薙委員

- ✓ テキサス州については、市場支配力軽減計画を事業者に提出させるということだが、自社の電源を売却することも事業者に対して自律的に検討させるものであり、慎重な設計が必要だが、わが国でも検討に値するものと考えられる。
- ✓ 先渡し活性化については、リスクヘッジにおいて重要であり、当局においては検討して頂きたい。

### ○齊藤オブザーバー

- ✓ 中長期市場の活性化が重要であり、先渡しが活性化していないことは課題。事業者からすると、2～3ヶ月であれば利用しやすいが、それを越えた長期の商品となると、燃料費のヘッジ手段として問題が出てくる。例えば、発電と小売の双方が燃料費をヘッジできるような相対契約が出てくれば、もう少し中長期の市場も活性化するのではないか
- ✓ BL市場については、イコールフットイングの第一歩として非常に期待している。BL市場の価格が確認されることで、旧一電の小売価格との整合性を確認されるのではないか。BLの市場の監視については、難しいかもしれないが、価格の比較については定量的な基準を定めて監視していくことで実効性があがるのではないか。

### ○狭間オブザーバー

- ✓ BL市場が機能することは非常に期待している。BLの供出量の算定式が示されているが、総需要の中にはオール電化等実質的に競争できないような部分もあるため、その分母は実際にはもっと小さいと考えられるのではないか。
- ✓ イーレックス同様で、厳しく監視していただきたい。実際の小売料金にたいしては非常に影響があるため、しっかり監視して頂きたい。

## (参考) 第3回の専門会合での議論③

### ○大橋委員

- ✓ 指定解除を検討するにあたって、今までの取組を振り返ることが重要。非対称規制はこれだけではない。横串を差してこれまでの取組を評価していくというのは重要。これまでの取組の全体を見た場合、規制を新たにかけるならこれまでの規制を外してよい部分もあるのではないか。

### ○竹内委員

- ✓ これまでの取り組みを横串で評価すべきとのコメントに賛同。今ある取組を網羅的にみて理屈に合わない行動があれば、徹底的に洗っていかなければならない。長期で売り先を確保したために長期契約を行っているとするば、それは3事業者にとっては当然の経済的なメリットであり、そういった事情も含めて考えていく必要がある。

# 問題構造の整理：小売市場における競争の持続性に関する基本的考え方

- 我が国電力市場においては、旧一般電気事業者が発電設備の大宗を保有している一方で、小売市場への新規参入者（以下「新電力」という。）は、自身では電源を保有しないことが多く、特に、可変費の安いベースロード電源を新たに建設することは現実には困難であると考えられる。このような状況の下、小売市場における競争を持続的に確保する上では電源アクセスのイコールフットイングが中長期的に継続することが重要となると考えられる。
- 電源アクセスのイコールフットイングについては、大きく、①電源アクセス機会の担保（量の観点）と、②電源アクセスに関する取引条件の公平性（質＝価格の観点）の2つの要素があると考えられるが、①電源アクセスの機会自体は、旧一般電気事業者による余剰電源の全量市場投入をはじめとする既往の取組みによって、ほとんどのエリアにおいて概ね確保されている状況になりつつあると考えられる。
- 次に、②電源アクセスに関する取引条件については、旧一般電気事業者小売部門と新電力との間で公平となる環境を整備していく必要がある。こうした環境が整備されず、旧一般電気事業者の発電部門が自社小売部門に対して、電源調達面での不当な内部補助※を行うことによって、小売市場における地位を維持し、又は強化することとなる場合には、小売市場における競争の持続性に影響を及ぼす可能性があると考えられる。  
※不当な内部補助であるか否かについては、取引の前提となる諸条件や競争環境に及ぼす影響の程度等を勘案して、総合的に判断することになると考えられる。
- このため、競争的環境の持続性の評価に当たっては、電源アクセスの機会が確保されているか否かに加えて、不当な内部補助を防止することによって、旧一般電気事業者小売部門と新規参入者との間での電源アクセスのイコール・フットイングに懸念が生じることにならないかを確認する必要があると考えられるのではないか。



# 論点：競争の持続性に関する評価枠組みについて（1 / 2）

- 競争の前提条件として、まず、①電源アクセスの機会が適切に確保されているか否かについて、ベースロード市場の創設その他既往の取組み※<sup>1,2</sup>も含め、旧一般電気事業者による対応を確認・評価することが考えられるのではないか。※<sup>3</sup>

※1：新規参入者の電源調達環境を改善する観点から、旧一般電気事業者は、常時バックアップ、余剰電源の限界費用ベースでの全量投入といった取組を講じている。

※2：ベースロード市場が実際に電源アクセス機会のイコールフットイングに対し、現実どの程度の効果を有するかは、同市場の約定状況を見極める必要がある。

※3：電源開発の電源について、その大宗を旧一電小売部門が利用している状況であり、その競争への影響を適切に評価する必要がある。

# 論点：競争の持続性に関する評価枠組みについて（2 / 2）

- 次に、②電源アクセスに関する取引条件の公平性（電源調達面での不当な内部補助の不存在）については、不当な内部補助を防止することによって、電源アクセスのイコール・フットイングがエリアの旧一般電気事業者・小売部門と新規参入者との間で持続的に確保されるか否かを検討する必要がある<sup>※</sup>。その際、以下のような論点についてどのように考えるか。
  - ※検討に当たっては、ベースロード市場の創設その他既往の取組の状況も踏まえる必要があると考えられる。
  - － 具体的にはどのような状態であれば、電源調達面での不当な内部補助が行われていると考えられるか。  
（論点例）・取引期間、負荷率、取引量、与信の状況などの電源調達面での前提条件が異なる場合の取り扱い。  
・競争環境に及ぼす影響の程度
  - － 不当な内部補助を防止する上での手段として、実効性の観点も踏まえ、どのようなものが考えられるか。また、対応としては、規制的措置と事業者の自発的対応のいずれも考えられるが、それぞれ公平性担保に関してどのように考えるべきか。  
  
（例<sup>※</sup>） ※不当な内部補助を防止する手段については、必ずしもある一つの手段のみが妥当するわけではなく、事業者の状況等に応じて様々な手段が考えられる。
    - ・旧一般電気事業者の発電部門・小売部門間の社内取引について透明性を高める措置
    - ・取引所取引を通じて公平性を高める措置
    - ・旧一般電気事業者の発電部門が当該部門の利潤最大化を追求する体制を整備する措置
  - － これらの対応について、旧一般電気事業者間の発電能力の多寡（卸市場における市場支配力の有無、程度）や問題状況の発生を踏まえて、どのように考えるか。
- また、小売市場における競争の持続性を確保する上で、電源アクセスのイコール・フットイングを担保する以外に考えていくべき対応はあるか。
- 以上の論点も踏まえ、肯定的に評価できる可能性のある旧一般電気事業者の取組の具体的内容を、今後、引き続き検討していく必要があるのではないか。