

指定等基準に関する検討⑤

平成31年3月15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

- 本日は、前回に引き続き、「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。
- 前回の専門会合においては、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ことについてコンセンサスを頂いた。
- 今回の専門会合においては、前回の議論も踏まえ、不当な内部補助の定義や不当な内部補助を防止するための方策について御議論いただきたい。

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

(参考)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。



(参考) 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※^{1,2}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。※³

※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、現実い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。

(参考)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※。その際、以下のような論点についてどのように考えるか。

本日の議論の主な対象

※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※） ※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。

(参考)前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。

○武田委員

- ✓ 事務局の資料では競争の持続的確保のために電源アクセスのイコールフットイングが重要であり、その改善のために不当な内部補助の防止が必要という議論になっているが、私は電源アクセスと不当な内部補助の防止は別々の問題であると考えている。不当な内部補助は解決すべき問題だが、それが解決されたからといって電源アクセスの問題がなくなるわけではなく、電源アクセスの問題は別途解決が必要。

○松村委員

- ✓ 今の武田委員の発言は、内部補助の問題と電源アクセスのイコールフットイングが別々の問題という点のご指摘のとおりであるが、私はこの両者は相互に密接に関連した問題であり、両者の問題意識を一括して提示する事務局の問題意識は自然なもので間違っていないと考える。
- ✓ 内部補助の問題は競争の持続性以外の文脈でも問題になり得る点や、内部補助の問題が解決されることで100%電源アクセスのイコールフットイングが解決されるわけではないという点においてはご指摘のとおりであるものの、新規参入者が高く買くと申し出をしているのに、旧一電が自社の小売に売るとするのは実質的に内部補助と同じであり、電源アクセスのイコールフットイングと不当な内部補助の防止が密接に関連した問題であることは確かである。

○武田委員

- ✓ 私の先ほどの発言の趣旨は、不当な内部補助は一つの論点だが、競争の持続的確保の論点との関係ではそれ以外に色々な論点がある（ベースロード市場、非化石証書の制度設計等）という趣旨。
- ✓ 不当な内部補助がなく、発電部門が自部門の利潤最大化に基づき判断をするならば、電源アクセスのイコールフットイングは確保されるという理解は、その通りであると思う。

○松村委員

- ✓ 現状、旧一電は卸市場で余剰電力を限界費用で供出する自主的取り組みを行っており、事務局の資料は、その取り組みが今後も行われることを前提とし、その状況で重要な論点として考えられる点を提示したもので、その整理は間違っていないものと思う。

○武田委員

- ✓ 限界費用での余剰玉出しが前提で、かつ不当な内部補助が防止されるなら電源アクセスのイコールフットイングが確保されるという理解は正しいと思う。

(参考)前回の専門会合での議論②

○佐藤オブザーバー

- ✓ 松村委員のご指摘のとおり、発電部門が利潤最大化行動をとっているなら電源アクセスのイコールフットイングのための措置はほとんど要らないものと思うが、現状のところそのようになっていないからこそ、余剰電力の全量投入等の様々な措置を行っているということではないか。
- ✓ 1銭でも高い価格を提案しているのに新電力に売らないというのはイコールフットイングになっておらず、事務局のご指摘のとおりと思う。

○丸山委員

- ✓ 発電部門の利潤最大化を追求する体制を整備する措置を取ること、小売の競争を活性化するという点は非常に腑に落ちる。
- ✓ 自由な小売市場を目指す中で、これを行う場合に問題点があるとすれば、それはどういった点かが疑問として残った。

○佐藤オブザーバー

- ✓ 決して経済的に不合理なことを言っているのではなく、発電部門として利潤を最大化してくれ、少しでも高く買ってくれるところに売ってくれという議論であり、この論点にこれほど長い議論が必要になっていることが理解できない。

○飯田オブザーバー

- ✓ 不当な値上げを阻止するためにどういった競争環境を持続的に作るのかという議論のなかで、不当な値上げだけが焦点になるのか。携帯電話市場のように値上げせずとも料金が高止まりしているといった市場もあるのではないか。
- ✓ 新電力にとっては電源供給が十分にあるということを前提に、その事業が計画的に持続できるという環境になる。卸電力取引所の取引量のシェア率3割に関しては現状では低すぎると思う。

○河野委員

- ✓ 消費者にとっては議論の第一要件・第二要件よりも第三要件である競争の持続性の方が大事だと私は考えている。今回示された2つの対応策に関しては、競争の持続確保には一定の効果がある。すぐに手をつけていただきたいというのが私の意見。
- ✓ より安価な電源が日一電小売り事業者に優先的に供給されているというところを強制的に是正していかなければ競争の公平性は確保できない。
- ✓ 市場での調達率は3割程度。もともと3割しかない市場のなかでの限定された調達では、事業の安定性・予見性は不安定。自助努力では限界がある事業構造のなかで、新規の事業者が事業を継続できるかどうかということに関して不安である。

(参考)前回の専門会合での議論③

○大橋委員

- ✓ 内部補助の話に関して、電源調達面での内部補助が何を以って不当といえるかという点については、内と外で不当にゆがめられていることが問題であり、必ずしも限界費用での玉出しが必要というものではないのかなと思う。内部補助に関しては、不当とはいったい何かについて議論しなければならない。
- ✓ 実際にはリスクと価格という問題点もある。一定程度の量を長期間買うとなったときにそこをどのように価格に反映させるかという問題もある。
- ✓ 発電と小売間での取引に関しては非常に見えにくいいため、透明性をどのように確保していくかということに関して、行政に一定程度の情報を開示して問題がないことを確認するという方法も一つの例としてあるのではないか。

○圓尾委員

- ✓ 事務局の整理に異論なし。発電部門が利潤最大化=イコールフットイングに直接的に関係することはそのとおりで議論の余地なし。
- ✓ 発電は発電、小売りは小売りでそれぞれの部門で利潤最大化することのほうが会社全体としての利潤最大化につながると思う。
- ✓ 透明性をどう高めていくかが問題となる。監視委のような公的な機関がやっていくというものもあるが、株主に対する説明責任を含めると会計士のチェックを受けたものを旧一電が出していくという方法もある。いろいろな議論の余地があると思うために、前向きに考えていっていただければと思う。

○竹内委員

- ✓ 事務局の整理に違和感なし。何が不当な内部補助なのかクリアな判断基準を示してほしい。クリアな判断基準がないと恣意的な判断基準と思われる可能性がある。発電に関する投資費用である固定費回収ができないというなかで、これをカバーする制度ができていない(容量市場)状況下で何が不当な内部補助なのかクリアにしてほしい。

○大石委員

- ✓ 競争の持続性について、本来であればヨーロッパで見られるように、発電部門と小売部門が独立したなかで初めて競争が起こるのではないか。
- ✓ 強力な競争圧力が提携によって旧一電に含まれる場合には、競争の持続性がひっくり返ることも起きてくる。強力な競争圧力をどう見るかということに関して、是非しっかり議論していきたい。

(参考)前回の専門会合での議論④

○齋藤オブザーバー

- ✓ 基本的に事務局意見に賛成。不当な内部補助防止の手段について、最低でも社内取引の価格を監視委が確認できるような体制を整えることが必要ではないか
- ✓ 競争の持続性 イコールフットイング実現が達成されるまではタイムラグがある。タイムラグがある期間に関しても、その実現するまでの期間を補填するような施策を行ってほしい。例えば、電発電源のさらなる切出し、長期契約による需要家の囲い込みの禁止、あるいは現行のガイドラインで取り締まる監視体制を実現しておかしいことが起きたときに監視委から当該事業者には注意していただくようなことが必要ではないか。
- ✓ BLに関して、量の観点から話が出ていたが、質の観点からも大きな役割を果たす。取引結果を見て、今回の内部補助の論点の裏付けとなるデータが得られるので活用してほしい。

○狭間オブザーバー

- ✓ 内部補助是正に関しては時間がかかることが予想される。事業者の実感としては、実効性をあげるためには小売価格の監視をしていただくことも効果が高いのではないかと。ぜひその仕組みも検討していただければと思う。

○大内オブザーバー

- ✓ 竹内委員からも指摘があったように、取り締まるときの基準を明確にしてほしい。
- ✓ 小売り料金の監視について、BL市場で量・質ともに電源が提供されるようになってくれば、競争の持続性が担保されていくような状況に近づいていくが、そういったなかで小売価格のウォッチは必要だと思う。

○佐藤オブザーバー

- ✓ 発電部門と小売部門が一体であるからといって必ずしも利潤最大化ができないとは思わない。日本のように小売部門の方が発言力が強いと利潤最大化しにくいというのはあるが、こういった形態であっても利潤最大化を目指すことはできるのではないかと。

○大橋委員

- ✓ 小売価格を見ることと不当な内部補助の話は繋がっているのか。小売価格に関して、個別のプランの価格が安いということはある。内部補助は全体の話をしているため、どう見極めていくかは難しいので個別の価格に言及しているものではないのではないかと。

(参考)前回の専門会合での議論⑤

○草薙委員

- ✓ 旧一電が自社小売りではないところの相対卸を持ちかけるというステージ。次のステージにつながっていく。それがどういうレベルで価格が設定されているのか。ここを見ていくことで、どう競争が進展していくか判断できるため、重要ではないか。

○松村委員

- ✓ 内部相互補助なら全体の価格であって、個々の価格は問題ないという議論は切り口が悪いのではないか。個々の価格も重要な情報を持っている。内部補助だから平均価格だけ見ればいいのか個々の価格は関係ないという議論は受け入れられない。

○大川オブザーバー

- ✓ 利潤最大化については、目先の利益だけでなく中長期的視点や事業継続性、ステークホルダーとの関係性などを含めた様々な要素を考慮して判断するものであることも踏まえて検討いただきたい。
- ✓ 不当な内部補助の防止についての今後の議論に関して、目的に沿った形の形態になるようお願いしたい。過度な規制とならないように検討いただきたい。
- ✓ 発販の一体体制がおかしいのではないかということに関しては、競争をゆがめないのであれば個社の経営判断であると考えている。

○長オブザーバー

- ✓ 発電部門が高く売っているかということをチェックすることになると、事前にどのような形で契約をしたのか見ていくことになってしまう。市場を含めて不確実性があるなかで会社として意思決定をしている。事前の監視は双方にコストがかかるため、まずは市場の監視を行っていただいたうえで、そのうえで問題があれば内部補助等の問題性がある際にチェックしていただく形がよいのではないか。

論点 1 : 不当な内部補助の定義について

- 内部補助はそれ自体必ずしも不当なものではないが、独占部門（特に、公益事業）における独占利潤を競争部門における競争に使用することは一般論として、競争部門における競争を歪曲する可能性がある。（次頁参照）
- したがって、旧一般電気事業者によっては卸市場における市場支配力を持つ可能性がある状況において、それを小売市場における地位の維持・強化に利用しうる（典型的には、差別的廉売）ことを踏まえると、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・フティングを担保し、小売市場における競争の歪曲を防止する必要がある。
- 換言すれば、防止する必要がある「不当な内部補助」とは、卸市場において市場支配力を有する発電部門から小売部門への内部補助※であって、小売市場における競争を歪曲化する程度のもの（新電力の事業を困難にするおそれがある程度に小売市場における競争を歪めるもの）であると考えられるのではないかと。（必ずしも、取引単位で内部補助の存否やその不当性を判断するものではない）。

※最も一般的には、電源調達において経済合理性なく社外価格が社内価格を上回ることによって生じる。（理論的には、電源調達面以外にも、小売販売コストなどに対する内部補助も想定しうる。）

- なお、電源調達において内外に価格差が存在する場合であっても、リスク低減効果など経済合理的な根拠（取引規模、利用率、契約期間、オプション性、リスクプレミアム等）に基づくものについては、「不当な内部補助」には該当しないと考えられる余地があり、どのような情報により適切な判断が可能となるかを含め、詳細を検討する必要がある。

不当な内部補助

=

卸市場において市場支配力を有する発電部門から小売部門への内部補助※

※一般的には、電源調達において経済合理性なく社外価格が社内価格を上回ることによって生じる。

+

小売市場における競争の歪曲

(参考)電気通信事業分野における内部補助への対応例

- 電気通信事業法においても、支配的分野※の利潤を原資にした他の分野(特に競争分野)への内部補助について、略奪的料金設定その他の不当な競争の防止の見地から規制が行われている。

※ ボトルネック性のある分野からの内部補助に限られず、第二種指定電気通信設備の設置事業者(移動体通信)のうち指定を受けた事業者も対象となっている点に留意。

電気通信事業法30条 抜粋

第三十条

総務大臣は、総務省令で定めるところにより、第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者について、当該第二種指定電気通信設備を用いる電気通信役務の提供の業務に係る最近一年間における収益の額の、当該電気通信役務に係る業務区域と同一の区域内における全ての同種の電気通信役務の提供の業務に係る当該一年間における収益の額を合算した額に占める割合が総務省令で定める割合を超える場合において、当該割合の推移その他の事情を勘案して他の電気通信事業者との間の適正な競争関係を確保するため必要があると認めるときは、当該第二種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者を第三項、第五項及び第六項の規定の適用を受ける電気通信事業者として指定することができる。

……(中略)……

6 第一項の規定により指定された電気通信事業者及び第一種指定電気通信設備を設置する電気通信事業者は、総務省令で定めるところにより、電気通信役務に関する収支の状況その他その会計に関し総務省令で定める事項を公表しなければならない。

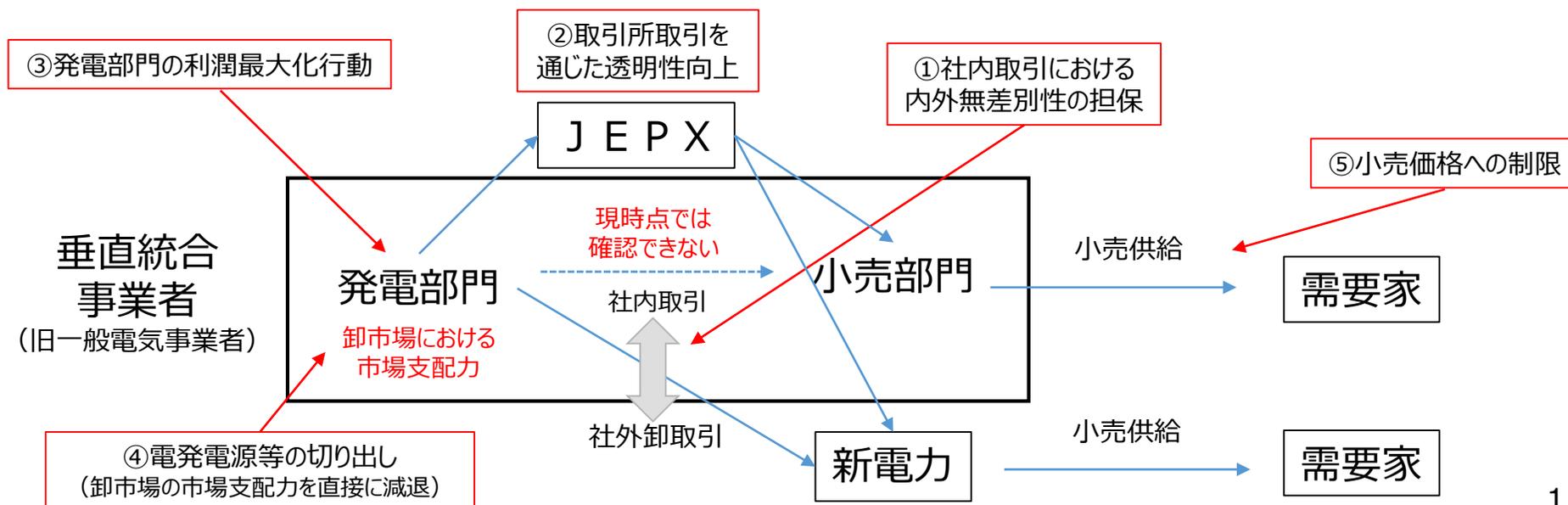
多賀谷一照ほか編「電気通信事業法逐条解説」(2008) 143～144頁 30条5項(現6項)解説部分抜粋

市場支配力を有する電気通信事業者がその市場支配力を利用してある支配的分野において得た利潤を用いて当該支配的分野以外の分野(特に競争的分野)への**内部相互補助**を行った場合、当該支配的分野以外の分野において略奪的料金の設定等が行われ、他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こし、さらにはその分野における電気通信事業者の競争の基盤が失われるおそれがある。また、当該支配的分野のサービス利用者が当該支配的分野以外の分野のサービスに係るコストまで負担させられることとなり、当該支配的分野以外のサービス利用者が不当な差別的取り扱いを受けることとなるといった弊害が生じるおそれがある。

論点 2 : 不当な内部補助を防止するための方策 (1 / 2)

- 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（P5参照）について、理論的な観点からは、不当な内部補助への対策として、経済合理的な事情がない内部補助を抑制（牽制）する方法（①）のほか、内部補助の機会（取引所外の相対取引）を限定する方法（②）、内部補助を行う者についてその誘因をなくす方法（③）などが考えられるのではないかと。前回専門会合で例示した方策（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）は、それぞれ①～③に相当する。
- また、不当な内部補助を防止する手段以外にも、内部補助を発生させる卸市場の市場支配力自体を解消させる方策※1（④）、内部補助による他市場（小売市場）に対する悪影響の発生経路を断ち切る方法（⑤）など様々な手段又はその組み合わせが理論的には考えられる。

※1 常時バックアップ制度や今後開設が予定されているベースロード電源市場等の取組の状況についても確認していく必要があるか。



論点 2 : 不当な内部補助を防止するための方策 (2 / 2)

- 前頁の理論的方策を我が国電力市場において実際に実現するにあたっては、以下のような論点が考えられるのではないかと。また、これらの方策を実施する際の枠組みとしては、当初から制度的に担保することも考えられないわけではないが、まずは事業者の自主的取組に委ね、問題があれば制度的な担保を検討していくことも考えられるのではないかと*。
※これらの取組と同等の効果を有すると考えられる他の手段について事業者から自主的に提案があれば、これも採用するのではないかと。
- また、これらの手段はいずれも競争の持続性を確保する上で有効となる可能性があると考えられるが、不当な内部補助を防止するという目的を達成する上で直接的、かつ必要最小限の制約であることが望ましい。この観点からは、下記の①「社内取引における内外無差別性の担保」が、他の措置と比較して、事業者の行動にも一定の自由度が認められると考えられることを踏まえ、今後、その実効性を高める観点からその具体的な手法・考え方（例えば、必要となる情報やその信頼性確保のための手段など）について、今後検討を進めていくこととしてはどうか。

方策	想定される論点
①社内取引における内外無差別性の担保 (透明性の向上)	<ul style="list-style-type: none"> ● 卸市場における市場支配の存在を前提に、経済合理的な事情がなく、社内取引価格が社外価格を下回っていないかを検証することで、不当な内部補助を監視・抑制することができるか。 ● その際、社内取引価格の算定等の実効性、信頼性を確保する観点から、発電・小売のコストの状況や収支構造を必要があれば客観的に確認しうる状況とすることにより上記の目的を達成できるか。 ● (他の措置に比べて) 事業者の行動を過度に縛ることなく、政策目的を実現可能と考えられるか。
②取引所取引を通じた透明性向上	<ul style="list-style-type: none"> ● 発小間の内部取引を市場経由にし、取引所外の相対取引を制限することで、内部補助の機会を理論的には限定することができるが、取引所外の相対取引を制限する実現可能性や相対取引による柔軟な取引の可能性が低下することについてどう考えるか。
③発電部門利潤最大化行動	<ul style="list-style-type: none"> ● 発電部門による(プライステイカーとしての)利潤最大化行動を担保するだけでよいが、外形的に利潤最大化行動を担保することは現実には容易ではない可能性があるのではないかと。
④電発電源等の切り出し	<ul style="list-style-type: none"> ● 内部補助を発生させる市場支配力自体を減衰させるアプローチであるが、仮に電発電源をすべて切り出したとしても、十分に卸市場における市場支配力の十分な減衰にはつながらない可能性があると考えられるか。 ※ 常時バックアップ制度や今後開設が予定されているベースロード電源市場等の取組の状況についても確認していく必要があるか。
⑤小売価格への制限	<ul style="list-style-type: none"> ● 小売市場における競争者排除を直接的に防止可能であり、内部補助に基づかない小売市場単独での競争者排除にも対処可能な方策と考えられるか。 ● 一時的に(競争状態になるまでの時限的に)実施するとしても、市場支配的事業者に相当の「痛み」を強いることとなり、現在の需要家の利益も制約することとなるか。 ● いずれにせよ、小売価格を直接的に制限しないとしても、小売市場における競争が歪められていないかを確認する観点からは、小売価格についてのモニタリングを行っていく必要があるか。