

電力市場における競争状況の評価に関する基本方針（案）

平成 28 年 11 月 1 日
電力・ガス取引監視等委員会

1. 競争評価の基本

(1) 競争評価の背景と目的

①これまでの電力制度改革の経緯

- ・ 戦後、我が国の電気事業制度においては、全国を 9 の地区に分け（沖縄復帰後は 10 地区）、各地区内において一般電気事業者に垂直一貫体制による地域独占を認めるとともに、一般電気事業者が総括原価方式により投資を回収することにより、大規模電源の確保、地域への供給保証といった目的を実現してきた。
- ・ その後、国際的に見て割高な水準にあった電気料金の是正等のため、平成 7 年以降、4 次にわたる制度改革が実施され、発電事業への新規参入促進を目的とした火力電源入札制度が導入され競争原理が取り入れられるとともに、小売部門が一部自由化された。
- ・ 併せて、送配電線利用制度（託送制度）について、一般電気事業者と新規参入者との競争条件の平等化を図るため、会計分離の導入、差別的取扱いの禁止、送配電等業務支援機関の設置等により、送配電部門の公平性・透明性の確保が進められた。
- ・ これらの改革の結果、大口需要については、需要家による小売事業者の選択や、自由な料金設定が実現し、発電事業者の多様化が一定程度進展した。また、平成 7 年の第 1 次電気事業制度改革以降、東日本大震災までの間、電気料金が継続的に低下するなど、一連の制度改革による競争原理の導入は、一定の成果を上げた。
- ・ しかし、上記の制度改革の後も、一般電気事業者による事実上の独占構造に大きな変化は生じず、その後の東日本大震災や電力需給のひっ迫を契機に、広域融通の拡大や料金水準の抑制といった、我が国の電気事業制度の課題が明らかになった。このため、平成 25 年から 3 段階にわたって電気事業法（昭和 39 年法律第 170 号）等の抜本改正が行われた。

②競争評価の背景と目的

- ・平成25年以降に行われた電気事業法等の抜本改正の結果、平成27年には電力広域的運営推進機関が設立され、平成28年には電気の小売全面自由化が行われた。その後、旧一般電気事業者間の競争や多様な産業からの新規参入の拡大など、一定の効果が見え始めている。
- ・他方で、電力市場はまだ競争的な市場への移行段階にあり、安定的な電力供給を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実現するという電力システム改革の大きな目的の一つが実現されるには、まだ多くの課題が残っていることも事実である。
- ・このため、本競争評価において、①安定的な電力供給、②低廉な電力価格、③需要家選択肢・事業者の事業機会の拡大という電力システム改革の目指すべきゴールの実現に向け、自由化後の電力市場において競争が実現されているか、その状況をきめ細かく分析し、小売・発電・送配電それぞれにおいて、競争が不十分となる要因を取り除き、競争環境の実現を図る必要がある。
- ・具体的には、本競争評価は、①電力システム改革の目的に照らし、自由化された電力市場の競争の進展状況をきめ細かく把握し、②競争的な電力市場の実現に必要な更なる方策や小売料金規制のあり方の検討に繋げるとともに、③今後の市場の方向性について、プレイヤーや需要家に予見可能性を与えることを目的とする。

(参考1) 電力システム改革専門委員会報告書(平成25年2月)抜粋

I-1. これまでの電気事業制度改革

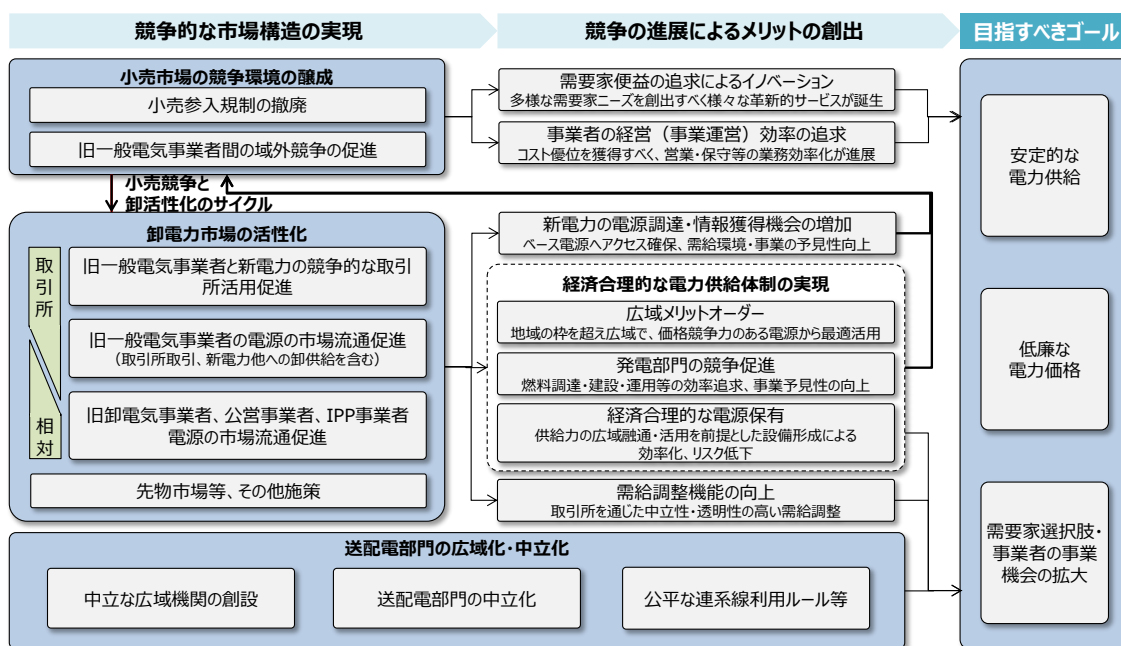
- ・戦後、我が国においては、垂直一貫体制による地域独占と、総括原価方式により投資回収を保証する電気事業制度の下、大規模電源の確保と地域への供給保証を実現してきた。これによりもたらされた(中略)環境は、我が国経済社会の基盤として、国民生活の発展や経済成長を支え(中略)我が国の国家競争力の基盤を創ってきた。

I-3. 電力システム改革を貫く考え方

- ・競争が不十分であるというこれまでの課題や震災を機に顕在化した政策課題に対応するためには、(中略)これまで料金規制と地域独占によって実現しようとしてきた「安定的な電力供給」を、国民に開かれた電力システムの下で、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実現する方策が電力システム改革である。
- ・電力は、(中略)本来であれば、価格を基準として活発な競争が行われることが想定される。電力のこうした特性にもかかわらず競争が不十分であるのは、小口需要への小売参入が規制

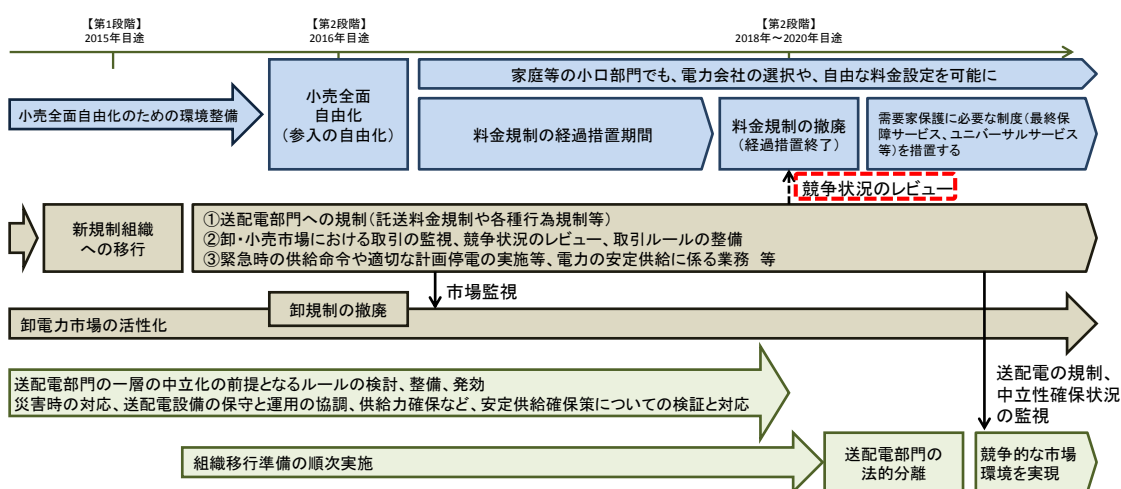
され、卸電力市場での電力取引の流動性が低く、送配電網へのアクセスの中立性確保に疑義があることが主な原因である。こうした要因を取り除き、競争環境を整備することにより、競争によるメリットを最大限引き出していく。発電部門における競争は、燃料調達や発電所建設における効率の追求や、最も競争力のある電力から順番に使用することによる発電の最適化（メリットオーダー）が進展する結果として、卸価格の低減やエネルギー産業の国際競争力向上に寄与することとなる。他方、小売市場における競争のメリットは、新たなサービス・料金メニューの提供や、低廉な小売価格という形で生み出されることとなる。

（参考 2）競争環境の全体像（第 10 回制度設計専門会合資料（平成 28 年 9 月 2 日）抜粋）



(参考3) 電力システム改革専門委員会における競争評価の整理

- 平成32年4月の電気事業法第3弾改正法施行により、低圧需要における一般電気事業者の小売料金規制の撤廃（経過措置の解除）が可能となるが、電力システム改革専門委員会報告書（平成25年2月）においては、「需要家保護という観点からは、送配電部門の更なる中立化策等の各種制度が整備され、卸電力市場の活性化等の競争環境が整い、競争が実際に進展するまでは経過措置が維持される必要がある。したがって、経過措置の解除（一般電気事業者の小売料金規制の撤廃）に当たっては、スマートメーターの導入や各種制度の整備、競争状況のレビューを行い、競争の進展を確認することが必要」とされている。



出典：電力システム改革専門委員会報告書（平成25年2月）抜粋

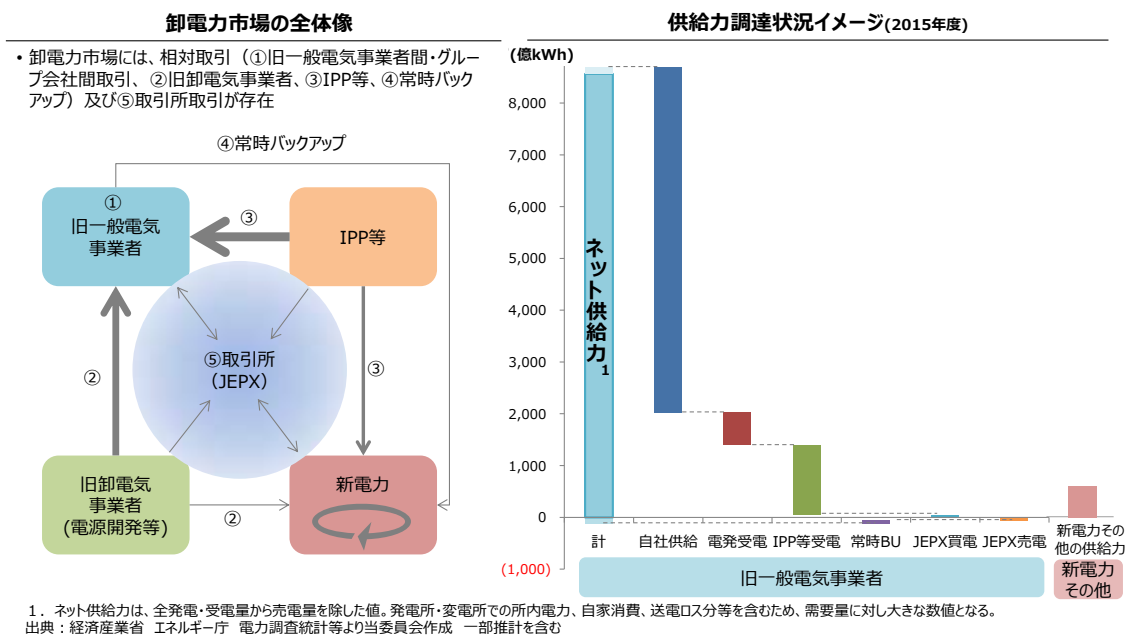
(2) 競争評価における視点

- 競争評価を実施する際は、以下の点に留意する。
 - ① 小売電力市場だけでなく、卸電力市場やネットワークの利用環境、効率的な設備形成の状況など、小売電力市場における競争の前提となる構造的な要素も評価する。
 - ② 我が国の卸電力市場において取引の大半が卸電力取引所を経由しない相対取引を通じて行われる一方、取引所取引の割合は限定的となっている。かかる卸電力取引の構造を踏まえて、卸電力取引所における市場取引の活性化の状況だけでなく、相対取引の実態も分析する。
 - ③ 現在、旧一般電気事業者と新規参入者の間に大きな事業規模の差が存在し、旧一般電気事業者が市場シェアの多くを占めていることに鑑み、旧一般電気事業者（及びその子会社等）の各地域の市場における地位、地域間競争など、競争的な事業活動の状況について、重点的に分析する。

- ④ 料金だけでなく、付随的なサービスなど、小売電力市場における多様な競争の状況を分析する。

(参考) 卸電力市場の全体像 (第10回制度設計専門会合資料 (平成28年9月2日) 抜粋)

- 卸電力市場には、相対取引 (①旧一般電気事業者間・グループ会社間取引、②旧卸電気事業者、③IPP等、④常時バックアップ) 及び⑤取引所取引が存在する。



(3) 競争評価の基本スキーム

- 「電力市場における競争状況の評価に関する基本方針」で競争評価の全体像等を具体的に示し、毎年度の評価対象や収集情報、実施スケジュール等の詳細な要領については、毎年度の「電力市場における競争状況の評価に関する実施細目」として公表する。
- 競争評価の実施に当たっては、より詳細な検討を行うため、制度設計専門会合において議論し、その後、電力・ガス取引監視等委員会において決定する。

2. 市場の見方

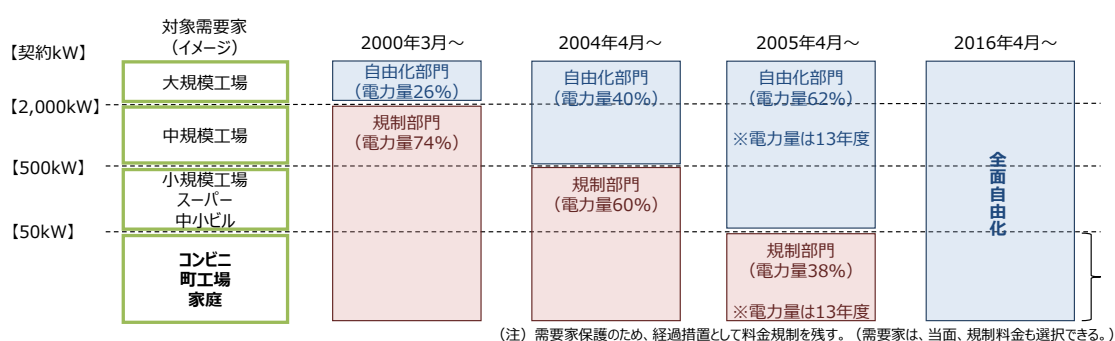
(1) 商品範囲

- 電力市場においては、受電電圧の違いから、特別高圧・高圧・低圧という3つの受電形態が存在する。小売自由化前は、需要家は特別高圧・高圧等と区分され、料金等の取扱いが異なっていた。
- その後、平成12年から特別高圧、平成16年から高圧の一部、平成1

7年から高圧の全てと、需要規模によって段階的に小売自由化が進められてきた。¹

- また、特別高圧・高圧の小売料金は自由化されているが、規制下におかれている託送料金については、現在も需要規模によって異なる料金が設定されている。
- したがって、小売電力市場の商品市場としては、特別高圧・高圧・低圧の3つに分けて分析することとする。

(参考) 電力自由化の範囲の拡大(第10回制度設計専門会合資料(平成28年9月2日)抜粋)



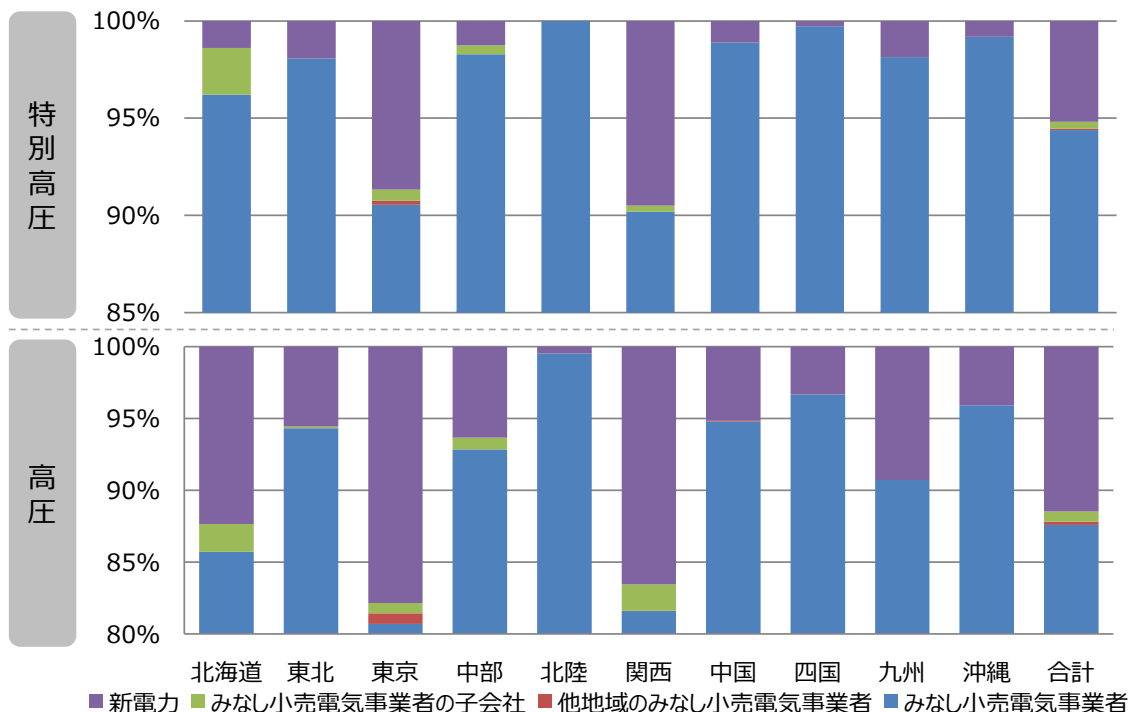
(2) 地理的範囲

- 過去、送配電網は、垂直一貫体制による地域独占を前提に構築されてきた。また、現在においても、旧一般電気事業者が旧供給区域においてほとんどのシェアを握っており、平成17年以降、一般電気事業者が供給区域を越えて電気を供給する際、追加的な費用(振替供給料金)が必要でなくなったにもかかわらず、特別高圧・高圧需要帯における旧一般電気事業者の域外供給の割合は、エリア毎に違いはあるものの、総じて高いとは言いがたい実態にある。
- さらに、平成32年4月の電気事業法第3弾改正法の施行により、低圧需要における一般電気事業者の小売料金規制の撤廃(経過措置の解除)が可能となるが、経過措置料金規制の解除に当たっては、旧一般電気事業者の供給区域毎にその是非を判断することとされている。
- したがって、地理的市場については、旧一般電気事業者の供給区域毎に分けて分析することとする。

¹ 沖縄地域の自由化範囲については、平成11年12月の電気事業審議会の答申に基づき、当初は「電気の使用規模2万kW以上、6万V電圧以上で受電する需要家」とされていた。

(参考 1) 旧一般電気事業者の域外競争の状況 (平成 28 年 5 月)

(第 10 回制度設計専門会合資料 (平成 28 年 9 月 2 日) 抜粋)



(出典) 電力・ガス取引監視等委員会「電力取引報 (平成 28 年 6 月)」より作成。

(参考 2) 電気事業法等の一部を改正する法律 (平成二十六年法律第七十二号) 抄

(みなし小売電気事業者の供給義務等)

附則第十六条 みなし小売電気事業者は、当分の間、正当な理由がなければ、当該みなし小売電気事業者に係る旧電気事業法第六条第二項第三号の供給区域 (離島 (新電気事業法第二条第一項第八号イに規定する離島をいう。)) を除く。以下この項において同じ。) であって、小売電気事業者間の適正な競争関係が確保されていないことその他の事由により、当該供給区域内の電気の使用者の利益を保護する必要性が特に高いと認められるものとして経済産業大臣が指定するもの (以下「指定旧供給区域」という。) における一般の需要 (みなし登録特定送配電事業者が特別小売供給 (附則第二十三条第一項に規定する特別小売供給をいう。)) を開始した旧供給地点 (附則第二十三条第一項に規定する特別小売供給をいう。) における需要及び特定規模需要 (旧電気事業法第二条第一項第七号に規定する特定規模需要に相当する需要をいう。) を除く。) であって次に掲げるもの以外のもの (次条第二項において「特定需要」という。) に応ずる電気の供給を保障するための電気の供給 (以下「特定小売供給」という。) を拒んではない。

一・二 (略)

2 経済産業大臣は、指定旧供給区域について前項に規定する指定の事由がなくなつたと認めるときは、当該指定旧供給区域について同項の規定による指定を解除するものとする。

3～7 (略)

(参考3) 第2回制度設計WG事務局提出資料(平成25年9月)抜粋

・小売料金の全面自由化(経過措置の解除)については、原則平成30(2018)年から平成32(2020)年の間に実施することとしているが、例えば

(1) 電力総需要量に占める旧・一般電気事業者以外の小売電気事業者が供給を行っている需要量の比率

(2) 旧・一般電気事業者の供給区域内における、他の旧・一般電気事業者の参入状況

(3) 自由料金(旧・一般電気事業者が経過措置約款(仮称)に基づき供給する際の料金以外)で電気の供給を受けている低圧需要の比率

※(1)～(3)については、旧・一般電気事業者がその子会社や提携する新電力を通じてエリア(旧・一般電気事業者の供給区域)内の需要家に電気の供給を行っている場合には、電源の調達先や料金メニューの差別化等の実態を踏まえた上でこれらを評価すべき。

(4) スマートメーターの普及状況(設置数の需要家全体に占める割合等)

(5) 小売全面自由化後の電気料金の推移や、需要家の小売全面自由化に対する認知度評価、卸電力取引所の活用状況等その他判断の参考となる基礎的なデータ

などを総合的に勘案し、競争の進展状況を確認した上で、経過措置の解除が需要家の利益を侵害しないと判断できる場合において、これを解除するものとしてはどうか。

3. 競争状況の分析と評価

(1) 分析・評価の手順

・競争状況の分析に当たっては、以下のような手順で分析・評価する。

①市場の規模やその推移、主な動向の把握

②定量的指標の多面的分析(具体的には、各事業者別のシェアや市場集中度指数(HHI²等)による把握とともに、事業者数の推移、料金の推移等を分析)と評価

③定量的指標で把握できない競争状況の詳細について定性的要因の分析と評価

・なお、評価に当たっては、比較可能な海外指標を活用する。

² ハーフィンダール・ハーシュマン・インデックス。ある産業の市場における企業の競争状態を表す指標の一つ。その産業に属する全ての企業の市場占有率の2乗和。独占状態で10,000、競争状態で0に近づく。

(2) 分析に用いる判断要素

- ・競争状況を分析・評価するに当たっては、市場構造の変化がプレイヤーの行動にどのような影響を与え、それによってどのような効果が生じたかについて確認する必要がある。このため、①市場構造、②市場動向、③事業者行動、④消費者行動を判断要素として分析に用いることとする。

<市場構造>

①市場シェアの状況

- ・契約口数、販売電力量等を見た事業者のシェアや、その変動から、市場における事業者間の競争状況や、各事業者が価格等の決定において持つ影響力を評価する。

- 1) 旧一般電気事業者の市場シェア・HHI
- 2) 新規事業者の市場シェア
- 3) 自由料金のシェア

②卸電力取引活性化の状況

- ・自らが十分な電源を持たない小売電気事業者が外部の電源に容易にアクセスできるようにするとともに、発電側においても価格競争力のある電源から最適活用する経済合理的な電力供給体制を実現するには、卸電力取引の活性化が必要との観点から、その状況を評価する。

- 1) 電源の所有構造
- 2) 卸電力取引所へのアクセス（取引所の活用状況、流動性・価格水準、小売料金との比較等）
- 3) 取引所の活用に関する旧一般電気事業者の取組状況（電源調達及び電源供出の状況）
- 4) 相対取引による電源アクセス（常時バックアップの活用実態、電発電源の切出し、公営電源の売買契約解消状況等）
- 5) 先渡・先物市場の状況

③ネットワークの中立的かつ競争促進的な運営

- ・電力市場における競争の促進には、電力ネットワークの運営が中立的かつ競争促進的であることが重要。こうした観点から、電力ネットワークの運営状況等について評価する。

- 1) ネットワーク部門の運営状況
- 2) ネットワーク部門における競争促進に向けた取組

④需要家のスイッチングの環境/構造

- ・ 新規顧客獲得のための競争の活発化や競争を通じた電気料金の低下が実現されるためには、スイッチングコストが十分小さいことが必要であることから、需要家のスイッチング環境を評価する。
- 1) スマートメーターの普及状況
 - 2) スwitchingの容易性（オンライン契約・標準化された切替え方法の利用可能性）
 - 3) スwitchingに伴う問題の発生状況

<市場動向>

①価格の動向

- ・ 価格の動向を分析することにより、小売電力市場における競争状況や、競争の結果として電力システム改革の目的の一つである低廉な電力価格が実現されているか評価する。
- 1) 料金単価の実績値の動向
 - 2) 料金比較（地域間・事業者間等）

②消費者利益の状況

- ・ 小売電力市場における競争促進の目的の一つである消費者利益の増大が、電気料金の低廉化の他にも、選択肢の多様性や十分な消費者保護といった形で適切に実現されているか評価する。
- 1) 選択肢の多様性
 - 2) 消費者保護の状況

<事業者行動>

①プレイヤーの数・種類

- ・ 小売電気事業者数の増減やシェアの変化、新旧交代の有無を分析することにより、小売電力市場における競争状況や参入障壁の有無を評価する。
- 1) 新規参入の状況（小売電気事業者数・シェア等）
 - 2) 退出の状況
 - 3) 供給事業者数・シェアの分布

②競争的な事業活動の状況

・ 小売電気事業者の競争的な事業活動の程度やその態様について分析することにより、小売電力市場における競争状況を評価する。

- 1) 大手事業者（旧一般電気事業者等）の競争的な事業活動
- 2) 他業種（通信・他のエネルギー等）からの参入・他業種との提携（セック割等）
- 3) 経営指標（売上高・利益率等）

③ビジネスモデル・技術革新の創出

・ 新たなビジネスモデル・技術革新の状況を分析することにより、先導的な事業者が需要家の選択肢の多様化・利便性の向上を実現しているか明らかにし、競争の利益が消費者に還元されているか分析・評価する。

<需要家行動>

①スイッチングの動向

・ 需要家のスイッチングが、小売電気事業者間、あるいはみなし小売電気事業者の規制料金・自由料金間で活発に行われているか分析することにより、競争状況を評価する。

- 1) 小売電気事業者間の変更件数
- 2) みなし小売電気事業者における規制料金・自由料金間の変更件数

②需要家の意識

・ 競争の前提条件として、自由化の認知度、需要家のスイッチング意向等について、また、制度改革の成果に関連する需要家の意識を分析することにより、市場動向等から競争状況やシステム改革の成果を把握する際の評価材料とする。

- 1) 自由化の認知度
- 2) 需要家満足度・電気料金に対する評価
- 3) 今後のスイッチング意向
- 4) スwitchングにかかるコスト・期間 等