

2023年4月28日

電力カルテル等を巡る問題に対する提言

再生可能エネルギー等規制等総点検タスクフォース
大林ミカ、川本明、高橋洋、八田達夫

- ・ 前回3月2日に取り上げた情報漏洩・不正閲覧に続き、大手電力会社による小売市場におけるカルテルが判明した。さらに公正取引委員会（公取）の公表文によれば、発電事業でも大手電力による競争阻害行為の疑いがある。これらは、公正競争を歪め、政府の電力システム改革に背を向ける、深刻な違法行為である。
- ・ 昨年来、ウクライナ戦争を受けたエネルギー価格の高騰があり、その影響で電力の市場価格も高騰する中で、多くの新電力が事業停止に追い込まれた¹。消費者も、電気料金の高騰や小売事業者の選択肢の減少の影響を受けている。その中で、大手電力の違法行為が相次ぐ事態は遺憾であり、電力システム改革は失敗したと言われかねない状況にある。再エネ電力を訴求した小売事業や、更に発電事業にも悪影響が及んでいる可能性が高い。
- ・ 当タスクフォースは、「再エネ最優先の原則」に基づいた脱炭素の方針の下、公正な競争環境を整備すべく、電力カルテルとその他の問題について提言を行う。公取や経済産業省（経産省）などの関係各位におかれては、本提言を踏まえて真摯にご対応ありたい。

小売部門によるカルテルに関する事実関係

1) カルテルの構図

- ・ 3月30日に公取は、「旧一般電気事業者らに対する排除措置命令及び課徴金納付命令等について」（発表文書）を発表した²。関西電力と中部電力等、中国電力、九州電力等との間で、それぞれカルテルが結ばれていた。
- ・ 旧来の独占地域を相互に尊重し、他地域において見積りを取って高くしたり、見積りの水準を伝えたり、見積り提示を辞退したりしていた。関西電力の会見によれば、「各地で競争が激化し」、「販売価格が低下するなかで営業部門と企画部門で営業戦略を議論し、域外での営業活動を縮小する方針を決定し、他社にその方針を伝えた」³とのことである。
- ・ これらは、独占禁止法（独禁法）3条違反の不当な取引制限に該当し、総額で1,010億円の史上最高額の課徴金が課されている。中部電力などは司法の場で争うとのことだが、中心的役割を果たした関西電力の自主申告に基づいて立証されていると考えられるため、基本的な構図は変わらない可能性が高い。

¹ 帝国データバンクの調査によれば、2021年4月時点の新電力706社中、2022年3月時点で31社が契約停止・撤退・倒産したが、2023年3月までにこの数は195社（全体の約27%）へと増加した。

<https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/pdf/p230309.pdf>

² 公正取引委員会ウェブサイト（2023年3月30日）。

https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2023/mar/230330_daisan.html

³ 日本経済新聞ウェブサイト（2023年3月30日）。当時の社長らがその会議に出席していた。

<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUF296260Z20C23A3000000/>

2) 問題の本質

- ・本件は、大手電力にかかる多面的な問題を示している。第1に、コンプライアンス意識の低さである。今回のカルテルは経営幹部が主導したという意味で、全社的・組織的な問題と考えられる。また、電気事業連合会（電事連）の会合等で構築した人脈が活用されたことなども明らかになっており（発表文書「第2」）、業界全体の問題である可能性が高い。
- ・第2に、前回の情報漏洩に続き、政府の電力システム改革を蔑ろにする行為である。大手電力は旧独占企業であり、現在でも各地域で8割前後の市場シェアを占めるなど⁴、圧倒的な市場支配力を有している。だからこそ、電力・ガス取引監視等委員会（電取委）が2015年に設置され、市場を監視してきた。その中で大規模なカルテルが行われていたということは、大手電力が市場競争や小売り自由化に背を向けていると捉えざるを得ない。
- ・当タスクフォースは、公取による2年以上にわたる徹底した調査と、それに基づいた措置を、高く評価している。これまで、電力市場で公正競争が実現されていないと指摘してきた当タスクフォースの主張を、裏付ける結果となった。
- ・カルテルは一義的には独禁法上の問題だが、電力システム改革を進める電事法の趣旨にも反していると考えられる。にもかかわらず、電事法には罰則規定がなく、カルテルを予防するための行為規制も規定されていない。

発電部門による競争阻害行為の疑いに関する事実関係

1) 疑いが指摘された競争阻害行為の構図

- ・カルテルは小売部門の問題であるが、公取は調査の過程で把握した発電部門に関わる事実等について、電取委に「情報提供」した（発表文書「第3」）。
 - ① 自社又はその販売子会社の小売価格及び自社の販売子会社向け卸供給価格を安価に設定した。即ち大手電力の発電部門は、その販売価格を内外で差別していたと見られる。
 - ② 卸売市場への電気の供給量を絞り込み、市場価格の引き上げを企図した。即ち大手電力の発電部門は、取引所価格の市場操作を企図していたと見られる⁵。
 - ③ 新電力への卸供給に際し、自社供給区域内での小売りをしないよう求めた。即ち大手電力の発電部門は、卸売を梃子に競争制限をかけていたと見られる。
- ・これらが事実とすれば、大手電力は発電部門も広範囲にわたって競争阻害行為を行っていたことになる。現在、発電部門に対して、電取委の指導の下、内外無差別の卸売を徹底する取り組みがなされているところだが、これも実質を伴っていない可能性がある。電事法違反だけでなく、独禁法違反の可能性もある。

⁴ 2022年9月段階で、各供給区域における新電力のシェアは約10%~20%程度であり、大手電力（旧一般電気事業者）のシェアは約80%~90%程度。なお、東京エリアに限り、新電力が30%程度。経済産業省 第58回総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 電力・ガス基本政策小委員会（2023年1月25日）p.5。
https://www.meti.go.jp/shingikai/enecho/denryoku_gas/denryoku_gas/pdf/058_03_00.pdf

⁵ 2022年にも中国電力は、燃料消費を抑制する目的で、発電情報公開システムに登録せずに、限界費用より高い価格で買い入札を継続的に行ったとして、2023年3月30日に電取委から業務改善勧告を受けた。

2) 問題の本質

- ・当タスクフォースは、2021年1月の電力スポット価格の異常な高値張り付きなど、これまでも大手電力の発電部門による競争阻害行為の可能性を指摘してきた。その背景には、発電市場においても大手電力のシェアは8割前後を占め⁶、かつ小売部門との連携が容易であるからという認識がある。
- ・これに対して、本来大手電力を厳しく取り締まるべき電事法に不備があることは、大きな問題である。電事法には、発電事業についても違法行為の要件が明記されず、そのため罰則が弱い。例えば、発電部門による卸売の内外無差別の徹底は、電事法の条文に基づいたものではなく、「自主的取り組み」として行われている。

大手電力による競争阻害行為の背景要因

1) 大手電力の構造的な問題

- ・前回取り上げた情報漏洩・不正閲覧は、送配電部門と小売部門の問題であった。今回のカルテルは小売部門の問題であるが、経営幹部・企画部門が関与したとされる。さらに上記の通り、発電部門も問題を引き起こしている可能性がある。
- ・総合すれば、大手電力は、現在でも地域独占・発送電一貫を前提とした経営を行なっていると判断せざるを得ない。さらにそのような問題が、例外的な一社に限られた話でなく、多くに共通し、相互に関連していることが、事態の深刻さを表している。これでは、新電力は競争できない⁷。
- ・大手電力が公正競争から背を向ける背景には、部分自由化から20年以上が経過しても、発電・小売の双方で約8割の地域市場シェアや、送配電事業と一体化された経営基盤があると考えられる。自由化政策は、法定独占を解除するだけでは進まない。競争促進のための構造規制と行為規制が不可欠だが、いずれも不十分であったことが明らかになった。

2) 規制当局・政策当局の問題

- ・前回に引き続き、電取委の責任は重い。電取委は小売市場を監視する立場にあったが、カルテルに気づけなかったとのことである。かねてより新電力が、大手電力の競争阻害と疑われる行為を電取委に申し出ても、十分に対応してもらえなかったとの指摘もある⁸。
- ・その背景に、前述の通り、「性善説」に基づく電事法の不備がある⁹。更に、市場監視の方法や体制などが不十分であることも、否定し難い。

⁶ 電力調査統計（経済産業省） https://www.enecho.meti.go.jp/statistics/electric_power/ep002/

⁷ 例えば、下記のMBSニュースでは、以前から新電力が、大手電力による顧客情報の不正閲覧を疑っていたことが、わかる。<https://www.mbs.jp/news/feature/kansai/article/2023/04/094305.shtml>

⁸ 当タスクフォースによる新電力関係者へのヒアリングによる。証拠が不十分といった理由で対応が進まなかったとのこと。

⁹ 電取委とは対照的に、フランスのCREやイギリスのofgemには、包括的な調査権限が与えられている上、送電会社の年間売上上の各々8%と10%を超えない範囲で、行政上の制裁として課徴金を課することができる。

- ・資源エネルギー庁（エネ庁）にとっては、電力システム改革という重要政策が、大手電力に蔑ろにされたことを意味する。行為規制を含む競争促進策が十分だったとは言い難く、今後公正な競争環境をいかにして確保するか、電力システム改革をどのように見直し・徹底するか、検討が急務である。違反への対応としてだけでなく、違反を防止するための予防的措置も検討されるべきである
- ・参考になるのが、1980～90年代の通信自由化である。当時の郵政省が、徹底した非対称規制を課した結果、固定電話市場における NTT のシェアは徐々に低下し、新電電が成長し、競争が起きた¹⁰。規制当局・政策当局は、旧独占企業に対して性善説に立たず、厳格に接することが求められる。
- ・2000年代後半のドイツでも、民営の大手電力 E.ON に対して、卸市場と需給調整市場における市場支配力の濫用について、欧州委員会から独禁法違反が問われたことがあった¹¹。これら事案を早期に終結させるため、E.ON は自らの経営判断として発電所と送電網の売却（所有権分離）を提案した。当局の公正競争に対する毅然とした姿勢が、構造的措置を実現させたと評価されている。

提言：公正競争を実現するために

1) 大手電力のコンプライアンスの強化

- ・電力分野に限らず、コンプライアンスは企業活動の基本であり、その徹底は経営陣の責務である。大手電力には、全社的なコンプライアンスの欠如が見られ、その強化は電力システム改革とは無関係に急務である。

⇒提言：経産大臣は、大手電力に対してコンプライアンスの徹底を指導するため、以下の内容を業務改善命令に明記する。電事連に対して、以下を指導する。

- ・大手電力は、経営におけるコンプライアンス意識を高めるため、経営陣の過半数を外部から任用する。
- ・大手電力は、外部専門家から成る独立性の高いコンプライアンス委員会を設置する。同委員会は、社内のコンプライアンスの状況を継続的に監視・調査し、経営陣に意見具申する。
- ・大手電力は、コンプライアンス委員会の意見も聞きつつ、社員に対して徹底したコンプライアンス教育を行う。
- ・電気事業連合会は、一般社団法人化し、会員を新電力にも開放するなど、透明性・公開性を高める。

¹⁰ 固定電話の県間通話回数において、NTT と新電電（NCC）のシェアは2000年代から拮抗し、2020年にはNCCが上回った（詳細は「構成員提言の参考資料集」を参照）。

¹¹ 詳細は次の通り。https://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009_1_13.pdf

2) 独禁法の更なる適用

- ・大規模なカルテルが行われた背景に、大手電力が今でも各地域を寡占している事実があることは否定できない。この構造が変わらない限り、小売市場で本格的な競争を期待するのは、困難である。

⇒提言：公取による独禁法8条の4の適用の検討

- ・公取が現在電力分野の実態調査を行なっているところであるが、本意見書に示した措置等を実施してもなお、大手電力の旧供給区域における小売の独占的シェアの低下など競争環境の改善が見られない場合には、公取は独禁法8条の4（独占的状态に対する措置）¹²の適用も含めた、必要な措置を検討する。

3) 発電部門による競争阻害行為に対する調査と処分

- ・公取は電取委に対して、「第3」の情報提供を行なった。これはカルテルに匹敵する競争阻害行為である可能性があり、徹底した真相究明と厳正な処分が欠かせない。

⇒提言：「第3」に関連した、電取委と公取による更なる調査と処分

- ・電取委は、これについて徹底調査を行い、既存の電事法で可能な業務改善命令等の厳正な処分を実施する。
- ・公取もこの調査を継続し、独禁法を踏まえて真相究明を図る。両組織は適切に協力する。
- ・大手電力は、これら調査に協力し、併せて経営陣の責任を明確化する。

4) 電事法の罰則・制裁の強化

- ・カルテルは、小売事業者がしてはならない違法行為であり、電力システム改革の趣旨にも反する。しかし、電事法にはカルテルに対する罰則が明記されておらず、小売登録を取り消す要件は明確でない。
- ・発電部門についても、電事法には罰則等が不十分という問題がある。

⇒提言：エネ庁・電取委による電事法改正

- ・3月2日の提言も踏まえ、経産省は、直罰化、課徴金等の導入、小売登録の取り消し要件の明確化など、厳罰化のために電事法を改正する。その他、カルテルを生みやすくする行為の禁止など、コンプライアンスの強化に資する内容を、電事法に定める。
- ・発電部門による競争阻害行為があった場合、経産省は、卸売における内外無差別の義務付け、市場操作の禁止等を電事法に規定する。さらに、内外無差別の下で部門間の内部補助を禁じるため、会計分離も義務づける。これらに違反した場合の厳罰化、直罰化、課徴金の導入等を図る。

¹² 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第8条の4では、「独占的状态があるときは、公正取引委員会は、…（略）…事業者に対し、事業の一部の譲渡その他当該商品又は役務について競争を回復させるために必要な措置を命ずることができる。」と規定されている。

5) 日本卸電力取引所による処分

- ・大手電力の小売部門や発電部門が所属する日本卸電力取引所には処分規程があり¹³、卸売市場への電力供給量の絞り込みはその対象となり得る。

⇒提言：日本卸電力取引所による過怠金の徴収、取引の停止・制限又は除名

- ・日本卸電力取引所は、事実関係を確認した上、処分規程を適用し、過怠金の徴収や取引停止・制限又は除名を検討する。

6) 大手電力の経営体制に対する構造的措置

- ・多くの大手電力が、これまでの累次の改革にも関わらず、地域独占・発送電一貫を前提とした経営を継続していることが明らかになった。公正な競争環境を整備するには、旧来の経営マインドを克服する構造的措置が不可欠である。

⇒提言：エネ庁・電取委による電力システム改革の仕切り直し

- ・今回の様々な違法行為の悪質性に応じ、また独禁法も踏まえ、以下の通り、大手電力の構造分離に関する措置を行う。
- ・送配電事業については、中立化が急務であり、所有権分離を行う。前回の提言の通り、許可の取り消しはその手段となる。
- ・発電部門と小売部門の相互関係については、まず会計分離を行い、卸売における内外無差別を徹底させる。その上で、法的分離、更に所有権分離を検討する。
- ・小売事業については、各地域でのシェア低下を目的に、分割を検討する。

7) 規制行政の強化

- ・前回の提言でも触れたが、電事法の厳罰化・直罰化と併せて、電取委の権限強化と組織拡充、中立化による規制行政の強化は急務である。

⇒提言：電取委の抜本的強化・中立化

- ・電取委の委員を常勤化する。
- ・電取委の職員を、諸外国の類似した規制機関の例を参考にして¹⁴、大幅に増強する。特に専門性の高い外部出身者の割合を増やす。そのため、専門人材の高給での雇用を可能とする。
- ・電取委と経産省本省・エネ庁とのローテーション人事を制限する。
- ・上記の強化策を採った上で、国家行政組織法上の3条機関（独立行政委員会）に改組する。

以上

¹³ 「一般社団法人日本卸電力取引所 取引会員規程」第21条(9)において、取引の信義則に反する行為（不公正な取引を行うこと又は信用の保持を欠くこと（第22条））または本取引所もしくは本取引所の取引会員等の信用を傷つける行為を行った事業者に対しては、「1億円以下の過怠金を科し、もしくは6ヶ月以内の期間を定めて本取引所における取引を停止し、もしくは制限し、または除名する」と規定されている。また、同条(10)において、関係法令に違反したときも同様の制裁をするとされている。

¹⁴ 職員数については、Ofgemのスタッフ総数は900名程度で、うち約440名が規制部門に所属する。米FERCの職員数は約1,500名で、うち執行局の職員数は200名程度である。出典：経済産業省「諸外国の電力取引における競争状況及び不正取引の監視手法や監視体制に係る調査」p. 30, p. 82。

https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10977616/www.meti.go.jp/meti_lib/report/H28FY/000554.pdf