

6 エネルギー

【問題意識】

(電力)

電力供給システムについては、平成 12 年 3 月の小売部分自由化を契機として、新規参入者の市場参入が実現し、小売託送料金を含む電力料金の値下げが行われ、従来からの競争促進策には一定の効果が見られるところである。他方、新規参入者の電力供給シェアは現在のところ小さい。また、現行の接続供給制度については、行政が定めたルールに従い託送収支の公開等を行っており、託送約款やその運用には行政のチェックが行われているところであるが、接続供給料金や事故時バックアップ料金の算定における妥当性、透明性が不十分との指摘もある。さらに、競争圧力の下で既存電力会社による規制対象需要家までを含めた料金値下げなどの「効率化の成果」がみられるものの、圧倒的な市場シェアを保つ既存電力会社相互の競争については、自家発子会社等を通じた小規模な競争に止まっている。

このように、現行制度には、まだ施行後 1 年余の段階ではあるが、幾つかの問題点も指摘されている。これらの問題点については、既存電力会社相互の競争の促進も含め、是正を図っていくことが国民経済的にも重要な課題である。

(ガス)

都市ガス事業分野では、平成 7 年にそれまでの供給区域内の独占供給体制から年間契約数量 200 万 以上の大口需要家へのガス供給が自由化され、11 年には当該自由化範囲を 100 万 以上まで引き下げたほか、自由化市場における競争を促進する観点からパイプラインの託送制度が整備された。この結果、一部において新規参入者によるガス供給が開始されるなど一定の成果がみられるところであるが、その供給量は全大口需要家への供給量の 2 % 程度となっている。

今後は、安定供給を確保しつつ、自由化範囲を拡大し、より競争促進的なガス市場を構築することで、需要家利益の一層の向上を目指すことが必要である。とりわけ、天然ガスはクリーンエネルギーとして注目されており、競争的な市場の構築を通じてその供給コストを低減させていくことは、今後我が国が直面する地球規模の環境制約を克服しつつ、競争力ある経済社会を維持発展させていく観点からも極めて重要である。他方、こうしたガスの競争的な市場を有効に機能させるためには、その供給基盤として必ずしも十分とは言えない国内ガスパイプライン網等を強化するための投資促進的な措置を検討するとともに、それらの公共的利用を図るためのルール整備を進めていく必要がある。

【具体的施策】

(1) 電力

上記の問題意識及び検討の方向性を踏まえ、平成 14 年度において、以下の事項について総合資源エネルギー調査会電気事業分科会の場などを通じ検討・検証を行い、経済産業省において早急に結論を得るべきである。【平成 14 年度中に措置（検討、結論）】

ア 自由化範囲の拡大

小売自由化範囲が限定された現状においては、選択肢の拡大を求める消費者の要望に必ずしも十分にこたえられない可能性もある。このような要望への対応のため、広域的な電力の融通のための仕組みの整備や送電網の広域的な整備などによる大規模電源についての投資環境の整備が行われ、電力の安定的な供給が確保されることを前提として、全面自由化を実施するべきである。仮に、急激な全面自由化の実施に伴う影響が非常に大きいといった特段の問題がある場合には、少なくとも高圧分野までの自由化範囲拡大は即座に実施するとともに、全面自由化を実施する条件・時期等を明確に設定するべきである。

自由化範囲を拡大する際には、いわゆる同時同量の原則を高圧分野以下の需要家を含めて要求することとした場合には、メーターの設置コスト等が膨大となり、それ自体が新規参入者に対する参入障壁となる可能性もある。したがって、同時同量の確保の方法についても、電力系統全体では同時同量が守られる必要がある等の技術的な要素も踏まえつつ、より柔軟な制度への見直しを行うべきである。また、中立的な系統運用の一環として行なわれる使用量の差分の調整については、引き続き、既存電力会社が担わざるを得ないとも考えられるが、その場合、独占力を行使することがないよう適切な制度設計を行うこととするべきである。

イ 卸電力市場の整備

経済合理性に則した最適な電力の需給が行われるために、全国大での卸電力市場の整備が有効であるとの見方がある一方、系統が地域的に独立している状況では、全国大の卸電力市場を整備しても、それだけではあまり有効性が無いとの見方もある。いずれにせよ、現行制度における電力の調達は、限定されたものとどまっており、より柔軟な電力調達を可能とする観点から卸電力市場へのニーズは存在すると考えられる。また、このような市場を通じて電力が取引されることにより、既存電力会社の発電、電力販売にも競争圧力が働くことも考えられる。加えて、卸電力市場の整備により、電力取引に伴うリスクヘッジ手段も整備され得ることとなる。他方、海外においては、市場創設に失敗し安定供給が損なわれた例も存在することから、これらを踏まえ、卸電力市場を整備するべきである。

なお、卸電力市場の整備に際しては、供給信頼度の面、効率性の面等に留意しつつ、市場原理が有効に機能するよう、託送料金の全国一律化、周波数変換設備の整備やスポット取引を実現する託送制度の整備などの条件整備を行うべきである。

ウ 現行の接続供給制度に関する条件改善

現行の接続供給制度については、既に指摘したとおり、改善が必要であるとする利用者からの意見も一部にはある。これらの指摘事項については、「適正な電力取引についての指針」や「電力の取引に関する紛争処理ガイドライン」に基づき適時・適切に対応を行うとともに、必要に応じて見直しも行うべきである。また、新規参入者の利用に当たっての透明性の向上のため、一層厳格な会計分離の徹底を行うとともに、電力会社・新規参入者双方の利用上の公平性の確保のための制度整備を行うべきである。これらにより、託送料金の引き下げが期待される。

エ 送電線整備に関するルール

いわゆる「連系送電線」は、既存電力会社同士の競争や、新規参入者の市場参入の促進にとって不可欠との指摘もあるが、従来の我が国の送電網は、地域ごとの供給義務と費用負担の公平性の観点から整備されてきたことなどにより、事実上、電力会社ごとに完結したネットワークが形成されており、我が国において連系送電線の十分な整備が行われていないとの指摘もある。

今後、既存電力会社や新規参入者が活発な競争を行い、卸電力市場が有効に機能するためには、エネルギーの大宗を輸入に依存し、燃料調達コストを始めとした地域間の電源立地費用に大差ないという我が国の特性にも配慮しつつ、「連系送電線」の強化を始め、全国的視点からの送電線整備が行われる仕組みを整備するべきである。その際、これまでの地域独占と総括原価主義を前提とした送電線建設の費用負担のルールについては、自由化市場の下での新たな仕組みに改められるべきである。

さらに、発・送電分離も含む送電部門の中立性確保策については、安定供給を確保しつつ、これまで電力会社内で一体として行われてきた電源開発と送電線整備の計画について、中立性を確保し得るスキームの整備を行うべきである。

連系送電線を中心とした基幹送電線については、全国的視点からの整備の必要性を踏まえつつ、諸外国における送電会社や、ISO (Independent System Operator) のような、既存電力会社に限定されない主体による送電線の整備ルールや整備計画の作成などが行われる仕組みを整備するべきである。

オ 送配電設備建設の自由化、系統運用のルール整備・中立化

送電線の整備ルールや整備計画の作成を全国的視点から行い、連系送電線を中心とし

た整備を行う制度とする場合には、その実効性を確保するため、送電線建設について入札を義務化(送電会社や、いわゆる I S O などの中立的な送電線整備主体が入札ルールの策定を行う)するといった海外での方策も踏まえ、送電線整備にも競争原理を導入し、最も効率的な送電線整備が行われるための仕組みを整備するべきである。

また、自家発電設備を所有する事業者が近隣へ電力を供給する場合、特定電気事業や特定供給の場合を除いて、現状では自ら送電線を引いて供給することはできず、電力会社に託送料を支払い電力会社の送電線を使って供給せざるを得ないが、国民経済的観点にも配慮しながら、原則として自由な送電線建設を認めるべきである。その際、送電線建設を認めることで自由化部門では不必要となる特定供給に対する許可規制の在り方や、新規参入事業者が建設したネットワークのオープンアクセスについても併せて検討するべきである。

このほか、送配電網を利用した電力分野における競争上の公平性についての懸念を排除するために、電力系統の運用のルールについて、既存電力会社とは異なる主体がこれを作成し、これに従った公平・中立な電力系統の運用を行うといった海外における方策も踏まえた制度整備を行うべきである。電力系統の安定的な運用と電力品質を維持する上でも、新規参入者が安心して技術情報を電力系統の運用者に公開できる仕組みを確保するべきである。

なお、既存電力会社がこの機能を担うこととした場合には、新規参入者に対する差別的な運用の問題だけではなく、既存電力会社同士の競争を促進する観点からも問題とする見方もあり、セキュリティや信頼度維持の観点も踏まえつつ、中立的な主体によるルール設定が行われる制度を整備するべきである。

さらに、新規参入者が託送を円滑に利用できるように、ネットワークのセキュリティの維持にも配慮しつつ、新規参入者に対する電力系統に関する技術情報などの公開や、送電線の空き容量が適時確認できるシステムを導入するべきである。

カ 送電部門と他部門の情報遮断の確実な担保(発送電分離を含む)

託送制度、送電線整備、電力系統の運用ルールを中立化し、発電と電力販売における競争を一層促進するためには、既存電力会社の送電部門と他部門の情報遮断の確実な担保が不可欠である。

情報遮断の問題は、部分自由化実施の以前から指摘されていたが、現状では、既存電力会社の自主的な努力にゆだねられており、各社とも情報取扱規程を定めるなどの措置を講じている。しかしながら、一部の新規参入者からは、情報遮断の在り方についての疑問も提示されている。送電部門の中立性については、発送電分離が最も望ましいとの見方もある一方、発電と送電が組織的に完全に分離された場合には、電力系統の運用への影響を考慮する必要があり、また、地域的に送電網が独立している現状では、全国規模での中立性を担保する別途の方策を検討することが適切であるとの見方もある。この

ような指摘や、諸外国の制度、現行制度の運用状況などを踏まえつつ、発送電を組織的に完全に分離することなども含めた中立性・公平性・透明性の担保方策を講ずるべきである。

キ 規制機関の独立性

託送、送電、系統運用の各分野の中立化を図り、発電及び電力販売の分野における一層の競争の促進を図るためには、託送制度の運用について、より専門的な見地からの事後的な監視や、より公平・中立的な立場からの市場監視が望ましいとの指摘もある。

このため、市場監視のためのより高度な専門性を備えた行政組織や、より公平性・中立性・透明性が確保された機動的な紛争処理を行う組織を整備するべきである。この組織は、専門性の高い分野における競争促進のためのものであることから、一般的な競争政策と協同・競合する関係で、両者があいまって市場監視の成果が得られることが必要である。

(2) ガス

ア ガスの小売自由化範囲の拡大【平成 14 年度中に措置（検討、結論）】

都市ガス事業の自由化範囲（年間契約数量 100 万 以上の大口供給）は全都市ガス供給量の約 37%に相当するが、既に指摘したとおり、新規参入による十分な競争促進効果が認められるとは言えない。ガスの安定的な供給を確保しつつも、需要家の過半を占める年間契約数量が 100 万 以下の需要家への供給についても自由化範囲を拡大することによって、競争を促進し、料金の低下、サービスの向上等自由化の果実がより多くの需要家に享受されるようにするべきである。

これに合わせ、自由化範囲における大口供給の許可制については、これを撤廃することも含め、その在り方を検討するべきである。

イ ガス供給インフラの整備推進【平成 14 年度中に措置（検討、結論）】

我が国においては、これまで、LNG基地を中心として地域毎に分散したパイプライン投資が行われ、消費地間を結ぶ輸送パイプラインは十分に形成されてこなかった。また、地域内においても、都市ガス事業の供給区域は全国土の 5%にすぎず、大都市圏を除けばパイプライン網は必ずしも十分なネットワークとなっていない。しかし、全国的なパイプライン網の整備はガス市場の競争環境整備の最も重要な要素である。また分散型電源の普及促進の観点からも早急に整備を図る必要がある。

したがって、まず大動脈的な基幹パイプラインの整備促進のため、供給を行う新規のパイプライン設置者については、供給区域規制の例外とし、新たなパイプラインが通過するいかなる地点（他の都市ガス会社の供給区域内であっても）においても分岐管を通

じて原則として自由に自由化部門へのガス供給を行うことを認めるべきである。またそのようなパイプライン設置者について、一定期間、例えば、使用料を高く設定することを容認するなどの、投資インセンティブを高めるための措置を講ずるべきである。

ウ 既存のガス供給インフラの第三者への開放【平成 14 年度中に措置（検討、結論）】

既存のパイプライン網に対しては、平成 11 年のガス事業法の改正により、新たにガス事業者のパイプラインによる託送制度が導入されたが、現在その対象は大手都市ガス 4 事業者（東京ガス、大阪ガス、東邦ガス、西部ガス）に指定されている。

自由化が進展するガス市場において競争を一層効果的に推進するためには、ガス市場参加者によるガスの調達・供給手段の多様化が不可欠である。こうした競争環境を整備するため、パイプラインへの投資意欲を高めてインフラ整備を進める一方で、パイプライン網や LNG 基地の第三者利用を一層拡大する必要がある。

したがって、まず既存のパイプラインについては、大手都市ガス 4 事業者以外の都市ガス会社のパイプラインなど公共性の高いものについては、第三者利用を一層拡大すべきである。さらに LNG 基地についてもガス市場への新規参入を促進する観点から第三者利用を拡大するための措置について、最も実効性のある適切な方法を検討すべきである。また既に開放されている大手都市ガス 4 事業者の託送料金については公正競争の観点からその算定の透明性を高めるための一層厳格な会計分離の徹底を行うとともに、自由化の範囲の拡大に伴う一層の透明性・公平性の確保の観点から、厳格な情報遮断の仕組みも整備すべきである。これらにより、託送料金の引き下げが期待される。

エ ガス産業全体の構造改革【平成 14 年度中に措置（検討、結論）】

我が国においては、おおむね都市ガス事業者（一般ガス事業、簡易ガス事業）による供給需要家数が 2,700 万、LP ガスのそれが 2,500 万と市場は二分されている。さらに前者の市場は 200 社以上の一般ガス事業者と 1,700 有余の簡易ガス事業者によって、後者は約 28,000 の LP ガス事業者によって細分化されている。ガス事業が規模の経済性を有する産業である以上、こうした細分化された市場が競争によって統合され、コストが低減されることが長期的にみて需要家利益にかなうものと考えられる。

このため、ガス市場参加者が、互いに公平な条件の下で競争が可能となるよう、一般ガス事業、簡易ガス事業、LP ガス事業の事業区分の見直しを行うべきである。この際、簡易ガス事業者による LNG 利用については、これを認める方向で検討を図るべきである。