



電力小売りが全面自由化

上席研究員 古金 義洋

○東日本大震災で電力システム改革が不可欠に。電力小売り自由化は改革の一環

4月から小売部門の電力が全面的に自由化される。既存電力会社以外の事業者が電力小売に参入できるようになり、一般家庭が自由に電力会社を選べるようになる。

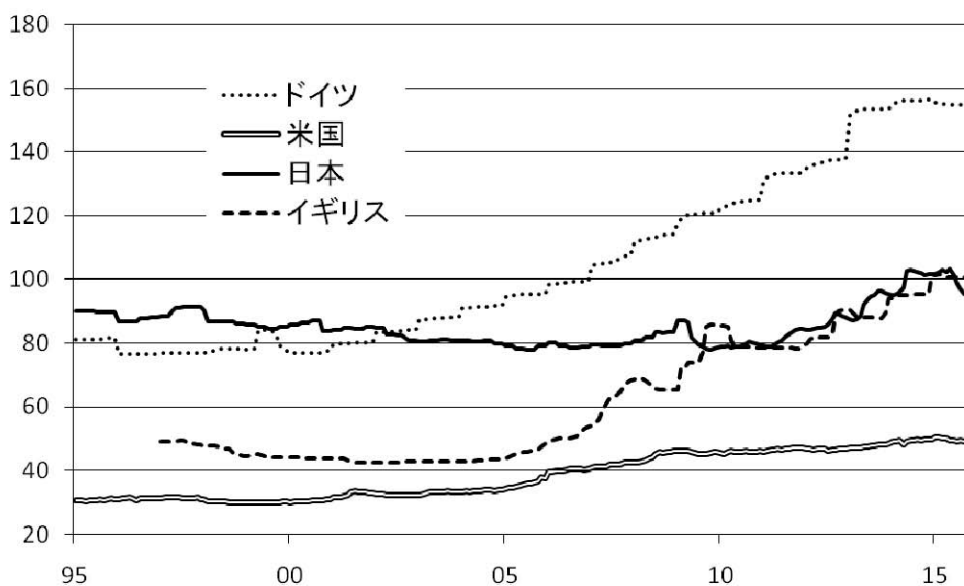
今回の自由化措置は電力システム改革の一環だ。第1段階として2015年に電力需給を広域で調整するための広域系統運用機関がすでに設立されている。今回の自由化はそれに続く改革の第2段階に当たる。このあと第3段階として2020年に既存電力会社の送配電部門が発電部門から切り離される予定だ。

電力システム改革は2011年の東日本大震災

が契機で進められた。原発事故とその後の電力不足による計画停電といった異常事態に直面し、従来の地域独占の電力供給体制の問題点が浮き彫りになったことで、電力システムの見直し機運が強まったことが背景にある。

日本では発電、送配電、小売を一貫して行う電力会社（東京電力、関西電力、東北電力など一般電気事業者）が地域に1社ずつ、計10社あり、この10社が各地域で独占的な電力供給を行っている。この電力会社は、原発や火力発電など大規模集中型の電力設備を使って発電を行い、ピーク時の最大電力需要に合わせて必要なだけ電力を供給している。

（図1）日本、米国、ドイツ、イギリスの電気料金



（注）2014年の家庭向け電気料金（IEA統計）を基準（日本を100とし米国49、ドイツ156、イギリス101）に、各国消費者物価（電気料金）を合成して作成

○日本の電気料金を割高にする「総括原価方式」が見直されることに

日本の電気料金は米国などに比べて高いと言われるが、それは料金が「総括原価方式」によって決まっていることが影響している。

総括原価方式というのは、各電力会社が人件費、燃料費、減価償却費などの経費をすべて合計したうえ、それに一定の利益を上乗せする形で電気料金を設定する方式だ。経費が増えれば増えるほど電気料金は高くできるため、各社はコスト削減の努力を怠るようになり、生産者相互間に本来働くべき競争原理も働きにくい。

また、原価に上乗せされる利益部分については、固定資産が多ければ多いほど多くの利益を上乗せできることになっているため、既存電力会社からみると、それが余計な設備を増やすインセンティブになる。結果的に設備投資が過剰になる。過剰設備は最大需要に見合っただけ電力を供給することを可能にするが、一方で、過剰設備による固定費の増加が電気料金を割高にしていると考えられる。

自由な市場であれば電気料金は電力の需給に見合っただけであり、例えば、電力需給のひっ迫するピーク時の電気料金が高く、そうでない時の料金は安くなるべきだ。ところが、日本ではそうした価格メカニズムは働かず、電力会社は最大需要に合わせていくらかでも電力を供給している。

東日本大震災の経験から、消費者は自分がたまたま住んでいた場所の電力供給が事故によって断たれれば電力が全く得られないという「地域独占」の弊害も明らかになった。そのため、大規模集中型の電源ではなく、多くの事業者が分散型の多様な電源で電力を生産し、そのうえで、地域を連携する送配電網を

使って安定的に電力供給ができるようにすることが必要とされる。

○電気料金値下げ期待が強いが、欧米の事例では逆に値上がりしたり停電の例も

今回の電力小売り自由化により、総括原価方式が見直されることになれば、電気料金にも余分なコストが上乗せされることもなくなり、各社は競ってコスト削減に努力するだろうから、それに応じて電気料金が値下がりすると期待する声が多い。ただ、事業者は競争すると同時に、増税や燃料費高騰など共通のコスト上昇がある場合、それに見合っただけに値上げに踏み切る可能性も否定できない。

また、競争環境では現在のように最大需要量に合わせて電力を過剰に生産し続けることは、利益最大化の観点からみて非効率になる。利益水増しのための過剰投資もできなくなるため、電力供給は不足気味になるおそれがある。季節あるいは時間によって、電力需要が増える時には電力料金が大幅に上昇する可能性があり、場合によっては供給不足による停電などのリスクもゼロではなくなる。

1990年代後半に電力自由化が行われた欧米各国の例をみると、燃料費高騰などの影響で電気料金が逆に上昇し、自由化の電気料金押し下げ効果は限定的だった。

また、1998年に電力自由化を行った米カリフォルニア州では停電が頻発した。理由は、猛暑の影響などで電力需要が増加するなか、規制のために電力会社が燃料価格上昇を小売価格に転嫁することができず、十分な電力生産がなされなかったためだ。

最近のように燃料価格が低下するなかでは、電力会社も容易に電気料金を値下げすることができるだろうが、将来的に燃料価格が上向き始めれば電気料金はそれに応じて大幅

に上昇する可能性がある。そして、その際、規制などによって事業者が燃料コストを小売価格に転嫁できないとすれば、電力不足に陥るリスクが高まる。

政府は、新しく事業を始める新電力会社が十分な余力がないまま事業を行い、結果として電力が確保できず、顧客に供給できない場合、既存の電力会社が不足分を補うことになっているため、停電などはないとするが、むしろ長期的に問題になるのは既存の電力会社の設備が削減され、電力生産が減少するおそれがある点だ。その際、電力供給不足を防ぐには、電力会社同士で電力供給をカバーできる体制が不可欠であり、蓄電池などで電力を一時的に蓄えて需要に合わせて電力を供給していくことも必要になるだろう。

○既存電力会社が送配電部門を切り離す2020年までは寡占が続くおそれも

さらに、自由化当初は新規参入が増加し、値下げ競争で電気料金が低下したとしても、結局は独占状態に逆戻りするのではないかとの懸念もある。

ドイツでは1998年から電力自由化が進められ、自由化直後には新規参入が増えた。しかし、その後は合併・買収が相次ぎ、8大電力会社が4大電力会社へと逆に寡占化するという事態も起きた。既存電力会社が高い送配電使用料を設定したため、新規参入者は市場から退出せざるをえなくなったと考えられる。ドイツで2000年以降、電気料金が大幅に上昇したのは環境税、FIT（電力固定価格買取制度）や燃料価格上昇の影響が主因と言われるが、寡占化の影響も指摘されている。

法律・制度面だけでみた場合、日本の電力市場は発電部門はすでに自由化されている。小売部門も家庭部門を除く産業用や高圧業務

用など大口電力は自由化されている。にもかかわらず実際に電力事業への新規参入が進まず、既存電力会社の事実上の独占という市場構造が変わらなかったのは送配電設備を既存電力会社が保有していることが原因とみられる。送配電事業はその性格上、「規模の経済性」が働きやすく、それが既存電力会社の独占を招いていたと考えられる。

既存電力会社の送配電部門が発電部門から切り離されるのは2020年で、そこで初めて新規参入会社が中立的な条件で送配電網を使えるようになる。それまでは本当の意味で公平な競争環境が確保されるか目配りが必要になる。