

北海道電力株式会社の 供給約款変更認可申請に係る査定方針案の概要

平成26年9月29日

総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会
電気料金審査専門小委員会

北海道電力の認可申請に係る電気料金審査専門小委員会の査定方針案について

1. 北海道電力から経済産業省に提出された値上げ認可申請が、電気事業法等の関係法令及び審査要領に照らし、最大限の経営効率化を踏まえたものとなっているかどうかについて、総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会の「電気料金審査専門小委員会」において、中立的・客観的かつ専門的な観点から検討。
2. 委員会はすべて公開の下5回開催（消費者団体、中小企業団体もオブザーバー参加）。公聴会（平成26年9月11日：札幌会場）及び「国民の声（285件）」も実施。査定方針案の検討にあたっては、委員が資料等を直接確認しながら検討。委員から事務局に対するヒアリングは、延べ41回、約58時間実施。

北海道電力の申請概要

- 原価算定期間残りの2年間（H26-27）において、年平均1,184億円の原価増により規制部門で17.03%の値上げを申請（自由化部門で22.61%の値上げ）。

(単位：億円)			
	今回(A) (H26～27平均)	前回(B) (H25～27平均)	変動額(C) A－B
燃 料 費	2,199	1,460	739
購 入 電 力 料	950	500	450
販 売 電 力 料 ※1	▲33	▲65	33
原子力バックエンド費用	12	59	▲47
事 業 税	81	72	9
合 計	3,210	2,026	1,184

※1 販売電力料は控除収益

電気料金審査専門小委員会委員

(敬称略)

秋池 玲子	ボストン コンサルティング グループ シニア・パートナー&マネージング・ディレクター
(委員長) 安念 潤司	中央大学法科大学院 教授
梶川 融	太陽ASG有限責任監査法人 代表社員 会長
辰巳 菊子	公益社団法人 日本消費生活アドバイザー・ コンサルタント協会 常任顧問
永田 高士	公認会計士
松村 敏弘	東京大学社会科学研究所 教授
南 賢一	西村あさひ法律事務所 パートナー弁護士
(委員長代理) 山内 弘隆	一橋大学大学院商学研究科 教授

電気料金審査専門小委員会の検討の経緯

平成26年 7月31日	北海道電力より、電気料金認可申請の提出
第15回 (8月 7日)	申請事業者からの説明、消費者団体・中小企業関係団体からの意見聴取 前提計画（需要想定・供給電力量） 個別の原価（燃料費、購入・販売電力料）
第16回 (8月22日)	自治体関係者等からの意見聴取 経営効率化計画 個別の原価（使用済燃料再処理等発電費、特定放射性廃棄物処分費、公租公課、費用の配賦・レートメイク）
第17回 (9月 5日)	指摘事項への回答 値下げに関する論点
9月11日	北海道電力値上げに関する公聴会（札幌会場）
第18回 (9月17日)	検討を深めるべき論点
第19回 (9月29日)	査定方針案の検討

公聴会について

- ① 平成26年 9月11日(木)
- 札幌会場
- 陳述人:26名(当日4名欠席)
- 傍聴人:56名

「国民の声」について

- ◆ 募集期間:平成26年8月1日から平成26年9月11日
- ◆ 全285件のうち、主な意見:
 1. 原子力発電に関するもの: 約85件
 2. 経営努力の不足に関するもの: 約75件
 3. 人件費に関するもの: 約70件
 4. 燃料費に関するもの: 約5件
 5. 総括原価方式の見直しに関するもの: 約5件 等

基本的な考え方(概要)

- (1) 審査の前提として、需要家に更なる負担を求めるに当たり、今般の料金改定の「前提計画」として位置付けられている経営効率化計画が、前回改定の査定方針及び認可時に求めた経営効率化を反映したものであるかどうか、その進捗状況・内容等を十分に確認する。
- (2) 電源構成変分認可制度の直接の対象となる費目(燃料費、使用済燃料再処理等発電費、特定放射性廃棄物処分費、地帯間購入電源費、他社購入電源費、地帯間販売電源料、他社販売電源料、事業税)については、泊原子力発電所の再稼働の遅延という社会的経済的事情の変動による電源構成の変動に基づく、当該部分の将来の原価の変動のみが料金に反映されているかどうかを確認し、必要な査定を行う。

費目、テーマ別の査定方針案(ポイント)

1. 経営効率化について

- 電気料金は、料金算定に当たっての前提となる供給計画(工事計画含む)、経営効率化計画、資金計画等の各種経営計画(前提計画)に基づいて算定される。
- 電気料金審査専門小委員会においては、とりわけ、効率化計画の進捗状況等の確認を行った。また、主に需要と供給に関する前提計画についても、料金算定に当たって妥当なものであるかどうか検討を行った。
- 前提計画のうち、燃料費、購入・販売電力料、バックエンド関連費用、事業税に関する計画については、それぞれの個別原価の項目の中で、併せて検討を行った。
- 北海道電力よりヒアリング及び資料の提出等を通じて確認を行ったところ、前回の料金改定時の査定方針で求めた原価算定期間を通じた経営効率化については、概ね進捗していると評価できるものの、一部コスト削減等において未達となっている費目があり、原価を超える支出が見られた。原価上は織り込まれていないため、料金には反映されないものの、それに見合うべく他の費目で効率化の深掘りを行っているものと考えられる。他の費目での効率化の深掘りは通常であれば望ましく、効率化インセンティブを維持する観点から尊重されるべきである。しかしながら、財務基盤の毀損等を背景として再値上げを行う局面に当たっては、原価に織り込まれていない支出をしている限り、その分純資産が削られ要資金調達額が増えていく等の観点からは、効率化の深掘りによって生み出される原資は、需要家への還元や財務基盤強化に充てられるべきと考えられる。
- 北海道電力においては、第18回小委員会において、「平成27年度の計画については、現時点で考えている取組を提示したものであるが、来年度に向けて引き続き、効率化のさらなる上積みを図っていく。なお、個別の査定項目への対応に関しては、先行投資に係る査定対応など一部達成できないものもあるが、経営全般にわたる効率化により吸収していく」、「厳しい収支状況ではあるが、現在取り組んでいる経営全般にわたる効率化の成果も見込まれることから、値上げ実施後の一定期間は値上げ幅を圧縮する等の措置を講じたいと考えている」と、表明した。あらためて、北海道電力においては、一段の経営効率化の取組を行うことを具体的に表明することを求めたい。その上で、コスト削減において一部未達となっていること等も踏まえ、更なる効率化の徹底により、需要家に還元する方策(需要家負担の急激な増加を緩和する措置)を検討し、実施することが期待される。

2. 火力燃料費について

(1) メリットオーダーの確認

i) 水力発電

- ・ 電源別の供給電力量のうち、自社水力発電については、一般水力と揚水式からなり、それぞれ発電電力量を算定している。一般水力については可能発電電力量から作業停止計画による減少分を控除して算定される。
- ・ 北海道電力は、今回の申請において、前回認可時の想定に比べ、一般水力については前回計画以降に発生した機器の故障による作業停止計画の追加により、発電電力量の減少を想定している。また、揚水式については、原子力発電所の発電再開時期の見直しに伴い、発電電力量の減少を想定している。
- ・ しかしながら、原価算定期間より前に修繕が可能だったのではないかという指摘を踏まえ、前回認可からの作業停止計画の追加による発電電力量の減少については、電源構成変分認可制度に基づく社会的経済的事情の変動によるものとは位置付けられないため認めるべきではない。
- ・ また、一般水力の可能発電電力量については、過去30ヵ年（昭和58（1983）年度～平成24（2012）年度）の河川からの流入実績を用いて算定していることを確認したが、既に平成25（2013）年度の流入実績が確定しており、これを織り込むことにより可能発電電力量が増加することから、原価への織り込みについても、至近実績に置き換えるべきである。
- ・ これらの結果をもとに、自社火力の発電電力量の分担及び燃料消費数量の再算定を行い、その結果をもとに算定された費用を上回る部分について料金原価から減額すべきである。

ii) 再生可能エネルギー

- ・ 再生可能エネルギー（以下「再エネ」という。）については、北海道電力において、既存系統による調整が可能な範囲内で、直近実績を踏まえて織り込んでいることを確認した。
- ・ しかし、平成26年度分については、他社の太陽光・風力共に前回認可時の想定よりも電力量が減少している。これは、申込事業者事由による受給開始時期の遅れや計画の中止を理由とするもの（太陽光）、直近の実績置き換えにより想定量が減少するもの（風力）等を理由とするものである。特に、太陽光については、電圧別に見た場合、低圧及び高圧の発電量は増加しているにもかかわらず、特別高圧の発電量が大きく減少したことが、全体の発電量減少につながっている。
- ・ 今般の値上げにおいて、再エネを最大限織り込むことにより、燃料費を削減し、値上げ幅を極力圧縮することが求められている点に鑑みれば、他社受電分についても、少なくとも前回認可時の計画に基づく発電量は維持する必要がある、前回認可時の想定から減少した分（ただし、各年度毎の電源別発電量の減少分に限る）については、原価上は、電源構成変分認可制度に基づく社会的経済的事情の変動によるものとは位置付けられないため、認めるべきではない。
- ・ また、発電電力量の算定にあたっては過去実績の平均受電率を用いているが過去の傾向がより適切に反映されるようにすべきである。
- ・ これに伴い、自社火力の発電電力量の分担及び燃料消費数量の再算定を行い、その結果をもとに算定された費用を上回る部分について料金原価から減額すべきである。

(2) 各燃料の単価の確認

- 各燃料の原価織込価格は前回認可単価を基本として算定されており、特に前回認可調達分については以下のとおりの単価の考え方をういている。
 - 海外炭については、各年度の購入価格は平成24年12月～平成25年2月の自社の各国別購入価格等を基に算定している。なお、平成27年度については亜瀝青炭活用による効率化を反映している。
 - 国内炭については、長期契約分は前回時契約価格、スポット契約分は平成24年度契約価格を基に算定している。
 - 国産重油については、平成24年度第3四半期及び第4四半期における元売と大口需要家の間のいわゆるチャンピオン交渉における決定価格等を基に算定している。
 - 輸入重油については、平成24年12月～平成25年2月の自社の実績平均購入価格を基に算定している。
- 追加調達分についても、原則前回認可単価を用いているが、国内炭については平成25年度の契約価格を新たに適用している。これは、増産に要する不可避の追加コスト(増員、追加重機リース料等)を反映したものであり、妥当であることを確認した。
- 制度趣旨に遡れば、「電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議報告書」(平成24年3月)において、「原価算定期間内において事業者の自助努力の及ばない電源構成の変動があった場合に、総原価を洗い替えることなく、当該部分の将来の原価の変動のみを料金に反映させる料金改定を認める」と記載されており、そこにおいて重視されているのは、「原価の適正性」であると考えられる。したがって、追加調達分について、電気事業法第19条の「能率的な経営の下での適正な原価」としての原価の適正性を保つためには、その構成要素たる数量及び単価双方を査定対象としなければ不十分である。
- 原子力の想定発電量を単に火力発電量で置き換えるだけでは、文字通り機械的な計算で済んでしまうことから、自動変動(転嫁)ではなく、電気事業法第19条の認可にかからしめ、公聴会等を経る通常の査定プロセスと同様とした制度趣旨を没却する。
- 燃料費の単価変動の大きさに鑑みれば、燃料費の追加調達分については、実際の調達時点が認可時の想定よりもずれる(新規調達分が生じる)ことから、前回認可単価を維持する必然性に乏しい。また、本来、先行他社の最新の査定方針内容(例:LNGについて、シェールガスの影響を反映した原価織り込み価格とすること等)については、前回認可時の燃料費そのものにも反映すべきとの考えも可能であるが、少なくとも追加調達分については反映を行うべきと整理される。
- 電源構成変分認可制度による値上げが、実質的に短期間内の再値上げであることも踏まえると、需要家の負担抑制の観点から、燃料費における更なる経営効率化を求める社会的要請に配慮する必要がある。
- 以上を踏まえると、電源構成変分認可制度において燃料費単価も見直し対象となり、この趣旨についてあらためて明確化する観点から一般電気事業供給約款料金審査要領に明記することとする。
- 具体的には、海外炭及び重油の追加調達単価について、調達単価が最も低価格なものの価格(いわゆるトップランナー価格)を原価織り込み価格とすべきである。なお、トップランナー価格の選定に当たっては、各電力会社の調達努力を阻害しないよう、申請会社以外の一般電気事業者のものから行うことが適当である。
- なお、織り込み額の実際の算定に当たっては、正確性を確保する観点から、非公表を条件に、一般電気事業者に対し、電気事業法第106条に基づく報告徴収を行うべきである。

(3) 中長期的な取組

- 北海道電力では、既設火力発電所の経年化への対応、燃料種の多様化、電源の分散化を図り、将来的な電源の安定供給を確実なものとするため、LNG火力として石狩湾新港発電所の導入を計画しており、平成31年2月の1号機の運転開始予定に向け、今後、LNGの調達を行っていくことを確認した。当該LNGの調達に当たっては、他事業者との連携も含め最大限のコスト削減を行うことが求められる。あわせて、1号機の建設に当たっては機器や工事の発注において競争発注を行ったところであるが、2号機以降については「新しい火力電源入札の運用に係る指針」に基づく火力電源入札制度を活用するなど、一層の努力が求められる。

3. 購入・販売電力料について

(1) 卸電力取引所取引の活用

今回の申請においては、直近の査定方針に基づいて、売り・買いに係る約定量及び約定額を想定している。しかしながら、試算の前提条件のうち、電気の安定供給に必要な予備力を「最大電源ユニット相当」とするなど相違している点があるため、当該相違点について確認した結果、不合理とは考えられない点を除き、直近の査定方針と同様の前提条件とし、これにより再算定した結果の利益額と料金原価に織り込まれている利益額を比較して上回る部分について料金原価から減額すべきである。

なお、試算の前提条件である予備力については、「最大電源ユニット相当」ではなく「需要予測の8%」とした上で、最大電源ユニット相当が計画外停止した場合における求償リスク(全国融通の受電に伴う費用)を過去の実績に基づいて想定し、これを考慮すべきである。

(2) 更なる効率化努力

① 他社火力

電力量に係る算定においては直近の受電計画を反映しているが、単価に係る算定においては前回認可時の単価で算定している。他方で、他社火力ではあるものの、北海道電力株式会社の100%子会社であるとともに、親会社が調達する燃料(重油)と同等の調達単価で料金原価には織り込まれている。このため、親会社が調達する燃料の追加調達単価について、更なる効率化努力(トップランナー価格での原価織り込み価格)が求められたことに伴い、他社火力にも同様の効率化努力を求め、これを料金原価から減額すべきである。

② 自家発火力(供給力対策)

電力量に係る算定においては直近の実績を反映しているが、単価に係る算定においては前回認可時の単価で算定している。このため、電力量の増加分については、前回認可時の単価に、更なる効率化努力(一定水準の単価削減努力)を求め、これを料金原価から減額すべきである。

4. 値下げの条件について

(1) 基本的な考え方

- 「電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議報告書」(平成24年3月)に記載されているとおり、料金改定実施後、その改定の原因となった事象が解消された場合には、再度料金改定を行う必要がある。
- 今回の北海道電力の値上げ申請は、泊原子力発電所の再稼働時期の遅れを理由とするものであることから、泊原子力発電所が再稼働した場合には、値上げの原因となった事象が解消され、値下げを行う必要が生ずることとなる。値上げ認可時に、電気事業法第100条に基づき、原因となった事象が解消された場合には速やかに料金値下げを実施するよう、条件を附す。
- 値下げの具体的な内容については、以下の通り考えるべきである。

(2) 再稼働時期(※)と値下げ時期との関係

① 原価算定期間内に想定よりも早く再稼働する場合

- 今回の北海道電力の申請においては、泊原子力発電所の3号機が平成27年11月、1号機が平成28年1月、2号機が平成28年3月に再稼働することを前提として、前回認可時よりも増加する燃料費等の追加費用が計上され、値上げ率が算定されている。
- このように、泊原子力発電所が1基ずつ再稼働することが前提とされている以上、原則として、
 - (i) 各号機が1基でも想定よりも早く再稼働する場合においては、それにより削減される燃料費等のコスト分を需要家に還元するため、原価算定期間内に速やかに値下げを行うべきである。その際、他の各号機については、想定どおりの時期に再稼働する想定に基づくことを前提とすることが考えられる。
 - (ii) 仮に1基のみ想定より早く再稼働するが、残りの2基が想定よりも遅れて再稼働することが確定的な場合であっても、燃料費等の追加費用が、今回認可時の想定を下回ることが明らかとなる場合には、原価算定期間内に値下げを行うべきである。
 - (iii) 上記(i)・(ii)において原価算定期間内に値下げを行った場合であっても、原価算定期間終了後、新たな原価算定期間の下で原価を再算定することにより、再稼働による燃料費等の費用削減効果を最大限織り込むことが可能となることから、原価算定期間終了後直ちに改めて値下げを行うべきである。
- なお、速やかな値下げを行う必要性と、値下げ率の計算や事務手続、後述する電気料金審査専門小委員会でのフォローアップ等を考慮し、原価算定期間内に値下げを行う場合には、原則として、再稼働の翌々月までを値下げの実施時期とすべきである。(ただし、翌々月の到来が原価算定期間終了をまたぐ場合においては、原価算定期間終了時点とする。)

② 原価算定期間内に想定よりも遅れて再稼働する場合

- 今回の値上げは、原価算定期間において各号機がすべて想定通りに再稼働することを前提としているため、1～3号機がすべて想定よりも遅れて再稼働する場合は、原価算定期間内の値下げは求められないのが原則である。
- 他方、原価算定期間内に、想定より遅れても1基でも再稼働していれば、原価算定期間後はそれを前提として料金を算定することが可能であることから、原則として、原価算定期間終了後直ちに値下げを行うべきである。

③ 原価算定期間後に再稼働する場合

- 原価算定期間後に再稼働する場合は、原則として、1基再稼働するごとに値下げを行うべきである。その際、原則として、再稼働の翌々月までを値下げの実施時期とすべきである。
※原則として営業運転開始時

(3) 値下げ率

再稼働の時期や原価算定期間との関係等によって値下げ率が異なることが想定され、事前に一意的に決めることが困難である。したがって、具体的な値下げ率そのものについて条件とはせず、後述する電気料金審査専門小委員会でのフォローアップを通じ、適正な値下げが実施されることを確認すべきである。なお、中長期的に考えれば、北海道電力においては、少なくとも昨年(平成25年)改定以前の水準まで、着実に電気料金を下げていくことを目指すべきである。

(4) 電気料金審査専門小委員会によるフォローアップ

値下げの実施時期や値下げ幅(値下げ率)等の適正性を確認・検証するとともに、広く情報を公開する観点から、値下げの時期を問わず(原価算定期間内外問わず)、電気料金審査専門小委員会によるフォローアップが必要である。