

今後の小売政策について

2022年 5月 17日

資源エネルギー庁

- 自由化が進む中、あるべき競争の姿と現実の課題の両方を見据え、今後の電気・ガス料金は如何にあるべきか。

■ 家庭等の自由料金：

- 必ずしも生活保護制度の対象とはならない一般の家庭等においても、料金の急変に対して対応が困難な需要家が存在すると考えられる。また、限界費用に必ずしも即さない料金調整を行う小売事業者も存在。こうした中、自由化された電気・ガス料金において、それぞれの市場的特性を踏まえた望ましい在り方について、何らかガイドライン等により示すことの必要性についてどのように考えるか。

■ 家庭等の規制料金：

- 規制料金はあくまで経過措置であることを踏まえた場合、自由料金における料金の望ましい在り方との整合性についてどのように考えるか。
※ただし、現行の規制料金における原燃料費調整制度は、みなし小売事業者の約款で規定されており、料金の値上げをもたらす改定に際しては、原則として認可が必要となる点に留意が必要。

■ 産業等の自由・規制料金：

- 産業等においても、料金の急変に苦しむ需要家も存在することが考えられるが、原燃料価格高騰リスクも踏まえ、省エネや需要構造の転換に積極的に取り組むことも期待される。標準料金の柔軟な改定などについて、家庭等との比較においてより自由な形での競争に委ねていくことについてどう考えるか。
- また、沖縄電力において存続する高圧向けの規制料金についてどう考えるか。
- 加えて、セーフティネットとしての最終保障供給料金が、適正競争や社会厚生を最大化するメカニズムを歪めることのないような最終保障供給料金のあり方について検討が必要。 ※電取委において検討中

- その他、エネルギー政策の観点から、検討が必要な論点としてどのようなものがあるか。

前回の委員ご意見（１）

- 前回の本小委員会において、小売自由化・自由料金下における、家庭等の電気・ガス料金について、原燃料費高騰時の需要家保護の観点からの、料金の「望ましいあり方」及び「望ましいあり方について何らかのガイドライン等を示すこと」について、以下のようなご意見を頂いたところ。

ガイドライン提供は必要又は適当とのご意見

- **燃料費調整制度がかなり特異な制度。**燃料費が高騰したとき、そのリスクを自動的に料金に転嫁でき、かつ値上げに上限もない場合は、負担を全て需要家に押し付けることとなる。需要家が先物で電気・ガス価格をヘッジすることはリアリティがない。事業者が先物市場でヘッジするといったことを頭に入れるべきでないか。適切な節電・省エネのインセンティブを与えるうえで、コストを上げることは理解できるが、**需要家に全てのリスクを転嫁することは自明に効率的ではない。事務局案は合理的。**【松村委員】
- ガイドラインで上限のある値段設定をせよということではないが、**情報提供の観点でガイドラインは必要。**需要家の省エネ努力だけでなく、供給側の努力も必要。【大石委員】

前回の委員ご意見（２）

ガイドライン提供は望ましくない又は慎重であるべきとのご意見

- 小売事業者がどう**料金メニュー**を出すかについては、**自由化した以上自由度があるべき**。【岩船委員】
- **自由料金下で国がガイドラインを示すということについては、慎重にやるべき**。【四元委員】
- 国としてガイドラインを示すことは事業者の行動を縛ることになるため望ましくない。事業者が**自発的に上限付きメニュー等**を設ける場合における**コスト回収の在り方**を示すことは考えられるが、**事業者の経営問題**なので、**あえてガイドラインで示すべきことなのか**。【村松委員】
- **燃料費の料金転嫁は自由化下においては事業者の判断に委ねられるべきで、比較容易性**についても民間ベースで比較を行う形が自由化の本来の姿。【大橋委員】

ガイドラインにより調整上限の設定を促すことは望ましくない又は慎重であるべきとのご意見

- 事業者が**リスクヘッジした商品**はあってもいいと思うが、**国がガイドラインで上限を設けることを促すのは望ましくない**と考える。【秋元委員】
- 燃料費調整制度における**燃料費調整額の上限**については、**長期的な観点でガイドラインが必要か検討すべき**。【村松委員】
- 燃料費調整制度においては**事業者の事業継続性も考慮すべき**であり、これは**上限というものが決まっていることが問題**ではないか。【大橋委員】

【論点 1】需要家保護の「望ましいあり方」について

- 以下について、小売自由化・料金自由化における需要家保護として、「望ましいあり方」と考えるか。

1. 多様な選択肢の提供と需要家の選択を通じた需要家保護

- 需要家保護の重要性は自由化前後で不変であると考えられる一方、小売自由化・料金自由化は、専ら事業者間の競争や需要家の選択肢の多様化により、需要家保護を実現する考え方に立っていると考えられる。（3月25日資料3－4）
- 電力・ガスシステム改革の目的の一つは、小売事業者が競争を通じて需要家のニーズに応じた多様な料金メニューを提供し、多様な選択肢から需要家が自らの選好に応じた料金メニューを選択できる状況を実現すること。（4月26日資料3－3）
- 家庭等向けの電気・ガス自由料金における、原燃料高騰時における需要家保護を考えた場合、電力・ガスシステム改革の目的に則り、（１）一定の小売事業者によって、上限のある料金メニューや料金高騰リスクに備えることができる料金メニューを含む様々な料金メニューの選択肢が提供され、（２）需要家がこれらの選択肢の中から、自らの選好に応じて料金プランを選択できることにより実現することが望ましいと考えられるかどうか。（4月26日資料3－3）

2. 適切な情報提供・説明を通じた需要家保護

- 自由化における需要家保護としては、小売事業者に対し供給条件等の説明義務が課されており、需要家への十分な情報提供や説明が求められているところ、原燃料高騰などの小売料金の変動リスク等についても、需要家への十分な情報提供・説明が必要ではないか。（4月26日資料3－3）

【論点 1】需要家保護の「望ましいあり方」について（続き）

（１）前頁の考え方が望ましいとする場合

- 「望ましいあり方」は、現在、実現しているか。特段の対応を講じなくても、小売事業者の自由な事業活動と経営判断の結果として実現することが期待できるか。
- 「望ましいあり方」をガイドラインで示すことは、自由競争を阻害しない形で一定の小売事業者に対し望ましい行為として自主的な取組を促すとともに、料金に対する需要家の理解促進に資すると考えるが、どうか。

（２）前頁の考え方が望ましくないとする場合

- 小売自由化・料金自由化における料金のあり方、需要家保護のあり方として、どのようなあり方が望ましいか。

自由化の下における現行の仕組みの評価と課題について

第47回電力・ガス基本政策小委員会
(2022年4月12日) 資料5

- 原燃料費調整制度は、これまで有効に機能してきたと考えられる面がある一方、全面自由化とともに様々な課題も出現。

	有効に機能していると考えられる点	課題と考えられる点
電気・ガス 共通	✓ 三ヶ月平均を取ることで、急激な高騰影響が緩和されるとともに、適用料金が事前に提示され、需要家を保護。 ✓ 原燃料費調整に調整上限がある場合、原燃料費高騰の影響から需要家を保護。 ✓ 原燃料価格の変動影響を外部化し、その変動に応じて料金を定期的に調整することで、消費者と事業者間でリスクを分担。 ✓ 貿易統計の平均輸入価格を用いて計算するため、小売事業者にとって原燃料の安価調達の誘因。 ✓ 原燃料費調整制度が、新規参入者が自由料金を設定する際にデファクトとして参照され、需要家の料金比較容易性に寄与。	✓ 料金と事業者の限界費用とが一致しない場合がある（※）。 (※) 一致しない場合の例 ・ 原燃料価格が調整上限に達した時（電気・ガス） ・ 料金算定時と異なる電源構成となった時（大手電力） ・ デファクトとして大手電力の燃調を参照した時（新電力） ・ スポットで平均原料価格を上回る価格で原料を調達した時（ガス）等 ✓ 各社の基準平均原燃料価格は、各社の料金作成時の原燃料価格等を反映したもので、これに一定の乗率を乗じたものが調整上限となっている。 ✓ 自由料金においては、原燃料費調整や、その調整上限に達した場合の考え方が整理されていない。 ✓ 自由料金において、調整上限の意義について需要家に十分に伝わっていないおそれがある。
電気		✓ 燃料費調整制度が、新電力が自由料金を設定する際にデファクトとして参照される結果、競争環境が歪められているおそれ。
ガス		✓ 自由料金の下、調整上限のある料金メニューを提供していないガス小売も多く、地域によっては、需要家が調整上限のある料金メニューを選択できない。

あるべき競争の姿と現実の課題

- 一般的な財において、理論的に考えれば、財の価格が高くなる（供給曲線が上方に推移する）と、市場競争を通じ、
 - ・ 需要においては、限界効用の低い需要が減少し、
 - ・ 供給においては、限界費用の高い供給が減少する、ことを通じて需給が均衡するとともに、社会厚生が最大化が図られる。
- しかしながら、現実の電力・ガスにおいては、以下の課題・論点が存在。
 - ・ 家庭等の需要側においては、電力・ガスは必需品であることから需要の価格弾力性が低いため、特に需給ひっ迫や原燃料価格の高騰時などに、高い価格が形成される可能性がある。
 - ・ 供給側においては、電力・ガスの規制料金及び一部の自由料金において上限が設定されていることに加え、電力の規制料金において、料金原価算定時の電源構成に基づく燃料費調整が行われ、また、新電力においても、これが実態としてデファクトとなっている結果、料金が実際の限界費用を反映できていない状況が存在。
 - ・ 加えて、電気における産業用においては、複数の小売電気事業者から供給を受けられず、又は最終保障料金より高い価格を提示される結果、最終保障供給を選択せざるを得ない需要家も出現（沖縄電力においては、高圧分野において、規制料金が存続。）。
- このような実態を踏まえれば、現在の料金の仕組みには、理論的な社会厚生を最大化を図るメカニズムが、適切に機能しにくいという課題があると考えられる。

4. 電気の自由料金における燃料費調整について（電気）

- 現状、新電力の多くは、同一エリア内の大手電力の燃料費調整額を横並びで自社の自由料金に採用しているが、実際の電源構成や卸電力市場価格といった、当該新電力の限界費用が反映されていないことから、特に燃料価格高騰時にそのギャップが深刻化。
- このため、新電力各社において、自社の限界費用を反映した燃料費調整の仕組みを新たに導入することが、経営安定化の観点からは有力な選択肢となるが、その場合、需要家にとって料金の比較可能性を維持することにも配慮する必要。
- こうした観点から、特に電力分野において、独禁法に配慮しつつ、**需要家目線で比較検討しやすく、かつ透明性を確保**できるような、**燃料費調整の考え方やその具体的な手法例**について、P42の議論と併せて、ガイドライン等の形で示していくことについて、どう考えるか。

【論点2】ガイドラインの基本的な方向性について

- 仮に、ガイドラインというアプローチが適切であるならば、現状の課題に対し、以下の基本的な方向性で詳細を検討していくこととしてはどうか。

【課題①】

- ✓ 自由料金においては、原燃料費調整手法について小売事業者ごとに様々となりうるが、一方で、需要家にとっては、料金メニューを理解・比較することが容易でなくなる側面。
 - ・ 小売電気事業者ごとの燃調の仕組み（大手準拠、電力市場価格調整、地域ごとの上限の違い、有無など）
 - ・ ガス小売事業者ごとの原調の仕組み（上限の有無など）

【課題②】

- ✓ 実際の調達費用（限界費用やヘッジ費用）に依拠しない料金調整が行われれば、社会厚生を最大化するメカニズムに歪みが生じる。
 - ・ 電気における料金上の電源構成と実態電源構成の違い、調達費用の上限超過など
 - ・ 貿易統計の平均値を大幅に上回る価格でスポット調達した場合など
- ✓ 自由料金において、調整上限の意義について需要家に十分に伝わっていないおそれがある。

【方向性①】

- ✓ 需要家保護及び公正競争確保の観点から、需要家が料金メニューを比較しやすい環境を整備することが重要。
 - ✓ このため、ガイドラインにおいて、
 - ・ 原燃料費等調整の仕組みも含め、需要家にとってのリスクが分かりやすいメニューの策定及びそのリスクに関する十分な説明を、電気・ガス小売事業者の「望ましい行為」として位置付けるとともに（※）、
 - ・ 電気・ガスそれぞれにおいて、複数の原燃料費等調整の事例（電力市場調達等、燃料以外の調達による調整を含む。）を、類型化して示すこととしてはどうか。
- （※）需要家説明については、これを行わないことに対して「問題となる行為」として位置付けることも含め、今後の検討。

【方向性②】

- ✓ 実際の調達費用を直接料金に反映することは、事業者が高騰リスクをすべて需要家に転嫁するものであるため、需要家に対して過度なリスク転嫁となる場合がある。また、事業者は先物等でリスクヘッジ等を講じる一方、個々の需要家が同様のリスクヘッジを行うことは容易ではない。
- ✓ 他方、事業者がリスクテイクする場合には、そのリスクテイクの度合いに応じて、先物等によるリスクヘッジ費用が必要となる。
- ✓ このため、小売事業者と需要家の双方の理解の促進を図るため、上記【方向性①】における類型の中では、事業者と需要家の間のリスクシェアの形や、その際のコストシェアの形を含めて、示していくこととしてはどうか。

【課題③】

- ✓ 規制料金における各社の基準平均原燃料価格は、各社の料金作成時の原燃料価格等を反映したもので、これに一定の乗率を乗じたものが調整上限となっている。
- ✓ 自由料金においては、原燃料費調整や、その調整上限に達した場合の考え方が整理されていない。

【方向性③】

- ✓ 自由料金では、調整上限のベースとなる基準平均原燃料価格の見直しに関し、規制料金のような一般的な考え方は存在しない。
- ✓ このため、電気・ガス小売事業者が調整上限ありのメニューを提供する場合には、調整上限の算定に用いる基準価格の設定や更新の考え方について、予め供給約款等に定め、需要家に明らかにすることを望ましい行為として位置付けることとしてはどうか。

【課題④】

- ✓ 特に家庭向けについては、自由料金の下、調整上限のある料金メニューを提供していないガス小売も多く、地域によっては、需要家が調整上限のある料金メニューを選択できない。

※現時点、経過措置規制料金が存続しているエリアにおいては、規制料金がその機能を果たしている。

【方向性④】

- ✓ 経過措置料金規制のある小売事業者がいるエリア以外において、家庭等に向けて小売事業を行う、一定の事業規模の小売事業者については、提供する様々な料金メニューのうち、少なくとも一つは、需要家が原燃料費の高騰に備えることができる料金メニューを提供することを、望ましい行為と位置付けることとしてはどうか。

電気・ガスの自由料金に関するガイドラインの骨子（案）

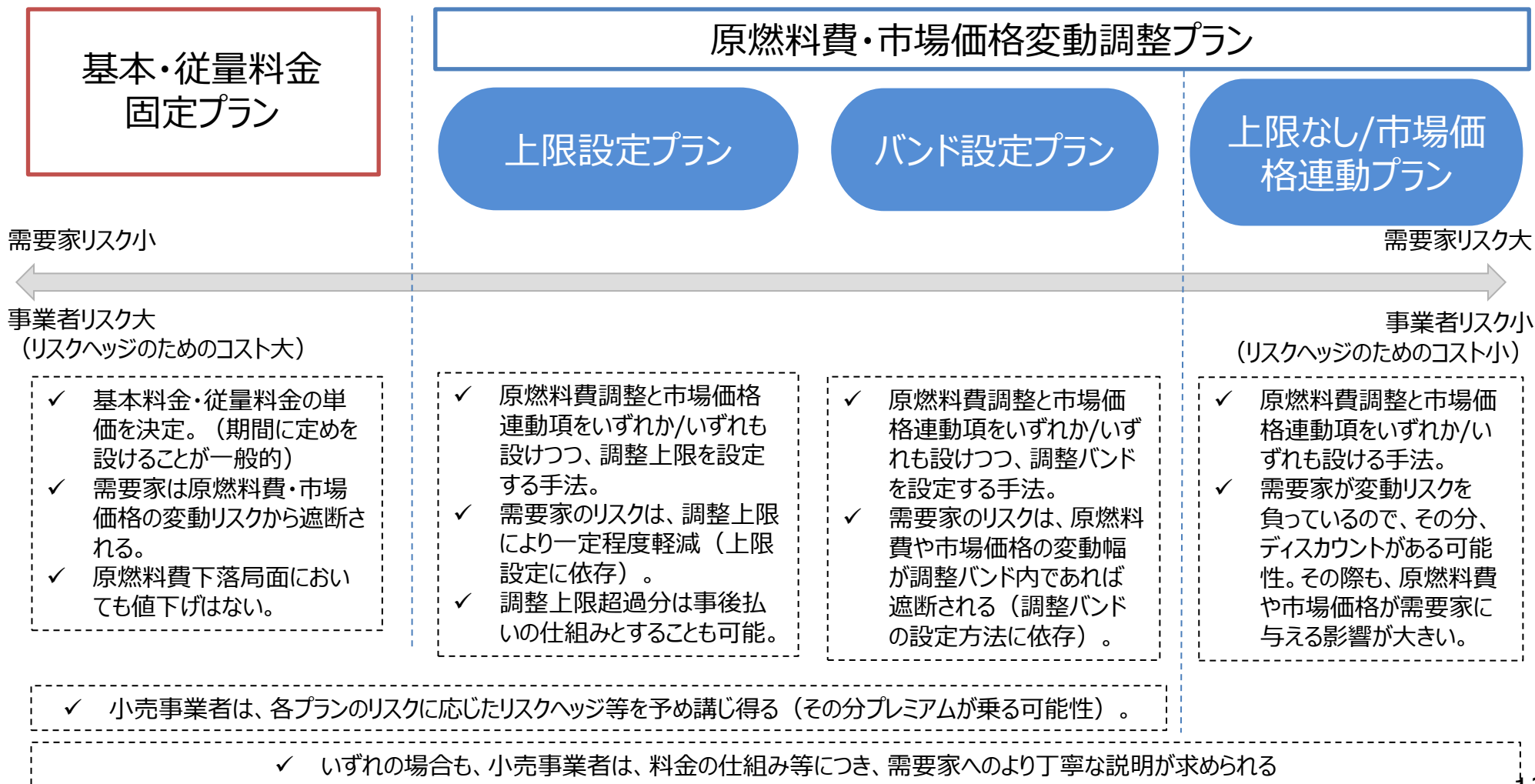
- 仮にガイドラインというアプローチをとる場合、論点 1 の議論、及びP10、11のガイドラインの方向性を踏まえ、ガイドラインの骨子として、以下のような事項が考えられるのではないか。

1. 家庭等向けの電気・ガス自由料金における需要家保護については、（１）一定の小売事業者によって、上限のある料金メニューを始めとする料金高騰リスクに備えることができる料金メニューを含む様々な料金メニューの選択肢が提供され、（２）需要家がこれらの選択肢の中から、自らの選好に応じて料金プランを選択できることにより実現することが望ましいという基本的な考え方を示してはどうか。
2. 例えば、以下のような事項を、電気・ガス小売事業者の「望ましい行為」として位置付けてはどうか。
 - （１）原燃料費等調整の仕組みも含め、需要家にとってのリスクが分かりやすいメニューの策定及びそのリスクに関する十分な説明を行うこと
(※) 自由化における需要家保護としては、従前から小売事業者に対し供給条件等の説明義務があり、需要家への十分な情報提供や説明が求められているところ、事業法に基づく事前説明や書面交付に際し、選択した料金メニューに関し、需要家にどのようなリスクが生じるかについて必要な説明を行わないことを「問題となる行為」として位置付けることも検討
 - （２）電気・ガス小売事業者が調整上限ありのメニューを提供する場合においては、調整上限の算定に用いる基準価格の設定や更新の考え方について、予め供給約款等に定め、需要家に明らかにすること
 - （３）経過措置料金規制のある小売事業者がいるエリア以外において、家庭等に向けて小売事業を行う、一定の事業規模の電気・ガス小売事業者については、提供する様々な料金メニューのうち、少なくとも一つは、需要家が原燃料費の高騰に備えることができる料金メニューを提供すること
3. 例えば、以下のような内容を、「参考事例」として、国がガイドラインの中で小売事業者や需要家に示してはどうか。
 - （１）需要家による料金メニューの理解・比較を容易にし、小売事業者による料金メニュー開発の参考とするため、電気・ガスそれぞれにおいて、複数の原燃料費等調整の事例（電力市場調達等、燃料以外の調達による調整を含む。）を、類型化して示す。
 - （２）この際、需要家にとってリスクの低いメニューを提供する場合には、事業者においてヘッジコストが必要となることを踏まえ、事業者と需要家の間のリスクシェアの形や、その際のコストシェアの形を含めて示していく。

(参考) 料金メニューのタイプのイメージ

- 自由料金における料金メニューの類型として、以下のようなものが考えられる。

※なお、既存の一般的な料金メニューは、3ヶ月の原燃料費調整に上限を設定している又は設定していないプラン。今後、ガイドラインの考え方を踏まえて既存の料金メニューの多様化等を行うことを念頭に、現下の原燃料費高騰下における需要家への激変緩和も含めた具体的な検討が必要。



(参考) コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」 (令和4年4月26日)

Ⅳ. コロナ禍において物価高騰等に直面する生活困窮者等への支援

1. 生活困窮者等支援

- 真に生活に困っている方々への支援措置の強化（厚生労働省、内閣府）
 - 低所得の子育て世帯に対する子育て世帯生活支援特別給付金（児童一人当たり一律5万円）をプッシュ型で給付する。
 - 住民税非課税世帯等に対する臨時特別給付金について、家計急変により受給資格があるにもかかわらず、申請がないことにより受給できていない世帯に対して、令和4年度課税情報を活用したプッシュ型給付を行う形での運用改善を図る。
 - 新型コロナウイルス感染症生活困窮者自立支援金の求職活動要件を緩和する。
 - あわせて、**コロナ禍において原油価格や電気・ガス料金を含む物価高騰等に直面する生活困窮者について、地域の実情に応じ、きめ細かに対策を実施できるよう、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金を拡充・活用し、必要な支援を迅速に行う。**

【論点3】産業用電気料金を巡る論点

- 前回、産業用電気料金について、一部の需要家が、旧一般電気事業者の「標準メニュー」での供給が受けられない状況が生じている等の課題に対し、御議論いただいた。
- こうした課題に対し、例えば、現行の「適正な電力取引についての指針」においては、旧一般電気事業者に関し、以下の事項が「望ましい行為」と位置付けられている点について、どのように考えるか。
 - － 標準メニューを広く一般に公表した上で、これに従って、同じ需要特性を持つ需要家群ごとに、その利用形態に応じた料金を適用すること
 - － この標準メニューの内容が、従来の供給約款・選択約款や小売全面自由化後の特定小売供給約款の料金体系と整合的であることは、コストとの関係で料金の適切性が推定される一つの判断材料となること

(参考) 前回の委員・オブザーバー御意見の概要

- 標準メニューというのはどういう機能を果たすべきなのかということをもう一度一から考え直さなければいけない。監視等委員会と公正取引委員会が標準メニューでの供給を断るといったようなことがあったとしても、独禁法上は問題ないというようなことを明らかにしたというのは、これは法律の解釈あるいはルールの解釈としては正しい解釈をしていただいたと思うが、これは甚大な副作用を生んだということも同時に考えなければいけない。いったん別の事業者に切り替えて、その事業者が倒産したら戻れなくなるというような事態は、その法の解釈としては間違っていないと思うが、恐ろしくて大手の事業者から離れられないというような状況を生んだ可能性もある。
- 最近、特に最終保障にしか行けない需要家から、今度また新電力のところの最終保障と同じ値段でいいから売ってくれという形で動かれるケースがかなり増えているが、昨今の燃料高騰を踏まえると、最終保障と同じ値段で供給することすら難しいというケースが少なくない。今、最終保障料金というのは標準料金の2割増しというのを一つ参考に設定されていると思うが、そもそもベースとなっている標準料金自体が今の側面では必ずしも適正かどうかというところがあるかと思う。

(参考) 2. 産業用電気料金を巡る論点 (電気)

第48回電力・ガス基本政策小委員会
(2022年4月26日) 資料3-3

- 産業用電気料金は、小売電気事業者が自由に設定可能。
- こうした中でも、「適正な電力取引についての指針」では、小売電気事業者は、「標準メニューの公表」が「望ましい行為」として位置付けられているところ、以下のような論点も踏まえたとき、ここで公表される「標準メニュー」は如何にあるべきか。

(1) 需要家間の公平性の論点

- ◆ 需要家が、新電力からみなし小売に契約を移行しようとしても、産業用標準メニューでの供給を受けられず、最終保障供給を受けざるを得ない事象が出現。
- ◆ こうした状況が一時的ではなく、一定継続するとすれば、こうした需要家と、既存契約者との間で、選択できるサービスに差異が生じ得る。

(2) 公正な競争環境確保の論点

- ◆ (1)の状況が続けば、最終保障供給を選択することが最も合理的となる需要家が拡大し、一般送配電事業者の負担増大や、新規参入者の撤退が拡大する可能性。
- ◆ みなし小売事業者10社中6社において、2020年度の自由部門の収支が赤字。

(3) 需要家における需要構造転換の論点

- ◆ 産業向け料金の需要家においても、料金の高騰が事業に影響を与える側面はあるが、一般家庭と比して、割安な実態もある。
- ◆ 追加調達分も含めた実際の原燃料費に応じた料金設定を行うことは、電気・ガス事業の持続可能な経営の観点に加え、需要家にとっても、原燃料価格高騰リスクも踏まえた、省エネや需要構造の転換への積極的な取組の創出が期待される。

- ◆ 大手電力（小売部門）において、供給力に余力がない場合、「戻り需要」に応じないことや標準メニューの額を上回る料金で契約すること自体は、独禁法・電事法上問題がないと整理されている。
- ◆ 短期間で契約を切り替える需要家と比較して、長期間契約を継続する需要家に対し、相対的に有利な条件を提示することは、一般的にあり得る。
- ◆ 一般的に、大手電力の標準メニューは、長期的なコスト水準を踏まえて設定され、追加調達分に係るコスト増は観念されていない。

(参考) 適正な電力取引についての指針

●適正な電力取引についての指針（抄）

ア 公正かつ有効な競争の観点から望ましい行為

区域において一般電気事業者であった小売電気事業者が、それぞれ個別に、小売分野において標準的な小売料金メニュー（以下「**標準メニュー**」という。）を広く一般に公表した上で、これに従って、同じ需要特性を持つ需要家群ごとに、その利用形態に応じた料金を適用することは、公正かつ有効な競争を確保する上で有効である。

この場合、利用形態以外の需要家の属性（例えば、競争者の有無、部分供給か否か、戻り需要か否か、自家発電設備を活用して新規参入を行うか否か等）にかかわらず、全ての需要家を公平に扱うこととなるからである。

また、この標準メニューの内容が、従来の供給約款・選択約款や小売全面自由化後の特定小売供給約款の料金体系と整合的であることは、コストとの関係で料金の適切性が推定される一つの判断材料となる。

(参考) 独占禁止法・電気事業法上の解釈

第7 1回制度設計専門会合

「『戻り需要』に係る独占禁止法・電気事業法の解釈について」

令和4年3月24日 公正取引委員会 電力・ガス取引監視等委員会

- 旧一般電気事業者である小売電気事業者が、来年度の供給のために事前に調達していた供給力に余力がなく、戻り需要に応じるためには追加的に卸電力市場等で調達せざるを得ないが、卸電力市場等からの追加的な調達では標準メニューの額又は最終保障供給約款の額（標準メニューの1.2倍）で契約をしてしまうと不当廉売に該当してしまうおそれがある場合において、供給力の確保を卸電力市場等からの追加的な調達により行うことを前提に、標準メニューの額（さらには最終保障供給約款の額）を上回る料金、または、市場連動型の料金で小売供給契約を締結すること、若しくは、小売供給契約を締結しないこと自体は独占禁止法上及び電気事業法上、問題ない。