



---

# 研究レポート

---

No.281 December 2006

---

---

エネルギー規制改革と競争政策

主席研究員 武石礼司

---

富士通総研（FRI）経済研究所

## エネルギー規制改革と競争政策

主席研究員 武石 礼司

[takeishi.reiji@jp.fujitsu.com](mailto:takeishi.reiji@jp.fujitsu.com)

### 【 要 旨 】

エネルギー分野での規制改革の効果に対するいくつもの評価作業が、現在、行われている。規制改革が行われたことが影響して、エネルギー産業間においては、電力、ガス、石油、LPG というように従来の業界の垣根を越えた競争がすでに始まっている。

その一方、従来行われてきた産業育成を目指した規制行政が変容せざるを得なくなっており、ルールに依存して市場機能を維持・育成することが重要となってきた。既存のエネルギー分野を超えた競争圧力が次第に高まっており、分野横断的な競争を行う際のルールについて、新たな視点からその導入を考える必要も生じている。現代的な課題と言える競争政策のあり方、「ルール依存型」、「事後規制型の競争」の在り方はいかにあるべきかに関し検討し、理解しておく必要がある。従来、需要家の側を見た競争政策は行われておらず、政策の力点は供給者側に置かれてきた。需要家・消費者のニーズの把握に努め、そのニーズを満たすべく、供給者側が知恵を絞る状況こそが、グローバル化した中での供給者側あるいは製造者側の本当の実力を強化する道となる。こうした状況をより促進するためには、競争法の体系（その基礎となる独禁法の内容と公取委の役割）につき理解し、競争法上の市場の意義とその市場を確定するプロセスにつき確認しておくことが必要となる。ルールを重視する「ルール依存型」の競争政策においては、「市場」を広く捉え、「需要家」を広く把握し、「消費者」の利益を考える必要がある。

## 【目次】

1. はじめに	1
2. 規制改革の進捗と評価報告書の公表	2
3. 規制行政の変容と担い手	11
4. 競争法の体系	13
5. 競争政策に立脚した規制改革のあり方	18
6. 今後のエネルギー分野での競争のあり方	23
参考資料1	25
参考資料2	25
参照文献	27

### 1. はじめに

電力・ガス産業を対象としたエネルギー分野での制度改革が、90年代から開始されている。電力においては、IPP（独立系発電事業者）制度が1995年に導入され、次いで、電力小売りの部分自由化が、2000年より段階を踏みつつ始まっている。

現在は、制度改革による効果を評価する作業が進行中である。今後、電力産業においては、2007年4月以降、電力の全面自由化の是非を含めた自由化に関する議論が開始される予定となっており、評価の結果次第で、今後のエネルギー政策の動向が大きな影響を受ける情勢にある。

制度改革により大きな変化が生じている一方、エネルギー産業をめぐる環境そのものにも大きな変化が生じており、原油価格の高騰、引き続きLNG、石炭、ウランの価格の大幅な上昇が生じている。燃料・原料代の高騰により、電力・ガス価格の上昇も生じており石油製品価格の上昇と合わせて、エネルギー価格の転嫁による日本経済への影響が多方面に及ぶに至っている。

このようにエネルギー価格が全般的に急上昇した状況下では、規制改革の成果を評価するために料金の変動状況を見たのみでは評価が不十分となる。制度改革を開始した時点と、現在の電気・ガス料金を単純に比較するのみでは、そのうちのどの部分が改革の成果であるかを判別することができない。

価格指標だけでは改革の評価が出来ない以上、再度、自由化を開始したそもそもの目的に立ち返って考えるとともに、今後どのような政策が採用され、自由化において目指すべき点とは何かに関して議論を深めておく必要が生じている。

なお、段階を経つつ、時間をかけてではあるがエネルギー分野の制度自由化が進展してきたことで、電力・ガス・石油・LPG等の各エネルギー産業間で、分野横断的な競争が徐々に始まりつつある。従来、電力産業のように市場の地域割りがなされ、しかも発送配電の一貫操業が行われたことから、発電から配電まで縦割りの供給により競争が少ない状況が続いた。ガス産業においても、国土を縦断する幹線ガスパイプライン網が日本では未発達なために、ガス会社間での競争は殆ど行われなかった。

現在のように既存のエネルギー分野を超えた競争圧力が次第に高まる状況においては、分野横断的な競争を行う際のルールについて新たな視点からその導入を考えてみる必要が生じている。こうした競争ルールの設定にあたっては、競争の結果として目指すべき状況がどのようなものかを考えておくとともに、しかも外部要因である価格の急騰等の状況の

変化次第で制度の微調整を繰り返す必要も生じる。

以上のような状況下にあるからこそ、今後のエネルギー分野における競争のベースとなる考え方をはっきりと打ち出し、競争状態を維持していくための基礎的仕組みを形成することが必要となっている。エネルギー産業内における競争を継続させ、各社の経営の更なる効率化を促すためには、不断の制度改革を続けるとの方向性を政府が打ち出し、外部からのプレッシャーをかけ続けることが有効であると考えられる。また、対外的な状況の変化である原油価格高騰、エネルギー安全保障維持等に関する課題が生じて、そうした事象に柔軟に対応でき、常に産業の効率化の促進を促すシステムの整備に取り組める体制作りも欠かせない。このような制度整備の作業を行っておかないと、長年にわたり進められてきた規制改革が何を旨としたものであったのかに関して、その目標と目的が不明確となってしまう危険も生じてしまう。

さらに今後は、アジアでのエネルギー分野における市場育成に取り組むための制度整備も、同じく、エネルギー産業の活躍の場を拡大するという意味で大きな課題となる。

こうして、現代的な課題と言える競争政策のあり方、「ルール依存型」、「事後規制型の競争」の在り方はいかにあるべきかに関し、考察を行っておく必要が生じている。

本稿の構成は次のようになっている。

第2節では、エネルギー分野での規制改革の効果に対するいくつかの評価作業が行われている状況を確認するとともに、評価結果が、2006年度において改訂されて出される予定のエネルギー基本計画にどのように盛り込まれようとしているかを検討する。

第3節では、従来行われてきた産業育成を旨とした規制行政が変容せざるを得なくなっており、ルールに依存して市場機能を維持・育成することが重要となっている状況を分析し、そのための担い手に関する課題につき考察を加える。

第4節では、競争法の体系につき検討を行い、競争法上の市場の意義とその確定プロセスにつき確認する。

第5節では、競争政策に立脚した規制改革のあり方として、いくつかの検討すべき点を指摘する。

最後に第6節では、今後のエネルギー分野での競争のあり方について展望を行う。

## 2. 規制改革の進捗と評価報告書の公表

### 2.1 規制改革の進捗

日本における規制産業に対する規制を緩和する作業がどのように進んできたかを、電力産業を例として検討してみる。

電力部門の制度改革は、1995年に、31年ぶりに電気事業法が改正されて開始され、発電

部門への卸電力供給制度（IPP：独立系発電事業者による）が導入されることで制度の見直しが行われた。また、同時に、「特定電気事業制度」が認められ、特定地域向けの自営線による電力小売事業も実施されるようになった。

その後、2000年3月から、受電電圧が2万ボルト以上、契約電力が2千kW以上の特別高圧需要家向けの電力小売りが自由化された。従来の電力会社は「一般電気事業者」という名称で呼ばれることとなり、これら10大電力会社の総販売電力量の約26%に当る部分が自由化されることになった。

次いで、2004年4月から受電電圧6千ボルト以上、契約電力500kW以上の高圧需要家向け、2000年の自由化部分と合わせて総販売電力量の約40%が自由化されることになった。さらに、2005年4月から受電電圧6千ボルト以上、契約電力50kW以上の高圧需要家向けが自由化され、総販売電力量の約63%が自由化されている。50kW以上が自由化されたことで、小規模な工場、中小のビル、それにスーパーストアにおいても電力供給元を選択できる制度が導入されたことになる。

本稿作成時の2006年11月時点においては、コンビニあるいは家庭用も含めた全面自由化を実施すべきかが次の課題となっている。2007年4月からは、今後の自由化の進め方に関して、完全自由化導入の是非も含め、政府委員会等において議論が開始されることが予定されている。

電気事業者に関する制度は確かに大きく変更されており、一般電気事業者以外の新規の電力供給者として、特定規模電気事業者（PPS：パワー・プロデューサー・アンド・サプライヤー）が、2000年以降に発電および電気の小売事業を開始している。現状では、受電電力50kW以上の電力需要家に向けては、電力供給者において電気料金を自由に設定できるように制度が変更されている。ただし、2006年3月現在で、PPSのシェアは2%をわずかに超えた水準に止まっている。PPSは発電設備としては、重油、ガス、石炭等が主力となっており、水力による発電部分は極めて少ない。そのため、原油価格の値上がりにより発電コストの急上昇という大きな影響を受けており、一般電気事業者に対する競争力を急速に失うPPSが出現している。電力会社には、PPS顧客からの多くの「戻り需要」が発生している。現状では、PPSの存在は、一般電気事業者にとっては脅威となる存在とすることはできず、PPSに対してさらに頑張るようエールが送られる程度の存在にしか過ぎなくなっているのが現状である（井上2004参照）。

PPSが存在することは、一般電気事業者の経営者にとっては、自社の経営効率を高めるために望ましいとすら言える。従来、総括原価制度の下で競争とは縁がなかった電力会社（一般電気事業者）においては、経営陣が社員にコスト削減と仕事の効率向上に向けて知恵を絞るように促すためには、PPSが存在し、PPSがわずかではあってもシェアを維持していることはむしろ好ましい状態であると言える。

したがって、PPSのシェアが落ち込み始めており、いったん一般電気事業者の電力供給から離脱した電力需要の復帰（「戻り需要」）が続出することは、長い目で見ると、電力自

由化の成果が出ていないとして今後大きな問題とされてしまう可能性があり、望ましくない状況が出現していると言える。

PPS は送電線網を持たないために、一般電気事業者の送電線を借りて送電を行っており、電力の融通を自由に行えるように電力の託送制度が定められ、また電力取引所が開設されて、2005 年 4 月から電力の卸取引が始まっている。PPS のシェアのさらなる低下がある場合には、電力販売での競争を維持するために、託送分野の制度設定において、一般電気事業者が PPS に大きく譲歩する必要が生じる可能性を指摘できる。

## 2. 2 電気料金の推移

そもそも電気事業の規制改革が始まるに当たっては、1997 年当時通産産業大臣であった佐藤信二氏が、「先進国と遜色のない電気料金を実現するために電力の小売り自由化について検討すべきではないか」という問題提議を行ったところから始まったとされる（電気新聞編（2005）p.78）。

その後、電力部門では、小売り自由化の範囲が拡大するにつれて電力料金は引き下げられており、料金を低下させるという点においては、一定の成果が出ていると評価できる。

2000 年 4 月から特別高圧向けの電力小売が自由化され、電気事業者間の競争が促進され、電気料金は格段の引き下げが行われることになった。総合エネルギー調査会電気事業分科会制度改革評価小委員会の報告書（2006 年 5 月）においては、特別高圧業務用の料金が約 30%低下し、また、特別高圧産業用料金が約 13%低下したことを、自由化による競争導入で効率化が促進された結果として高く評価している。国際的にも欧米諸国と比べた場合、日本と同じくエネルギーのほとんどを輸入に依存するイタリアよりは電力料金が割安となったと見なすことができる。

図表 1 で明らかな通り、2000 年時点で、特別高圧業務用料金は kW 当たり 16 円から 18 円の範囲にあり、特別高圧産業用料金が 8 円から 12 円の範囲にあるのと比べ、極めて高い状態にあった。しかし、特別高圧業務用料金はその後大幅に低下してきており、2005 年には、各地域とも 11 円台から 13 円の範囲に入るまで引き下げられている。

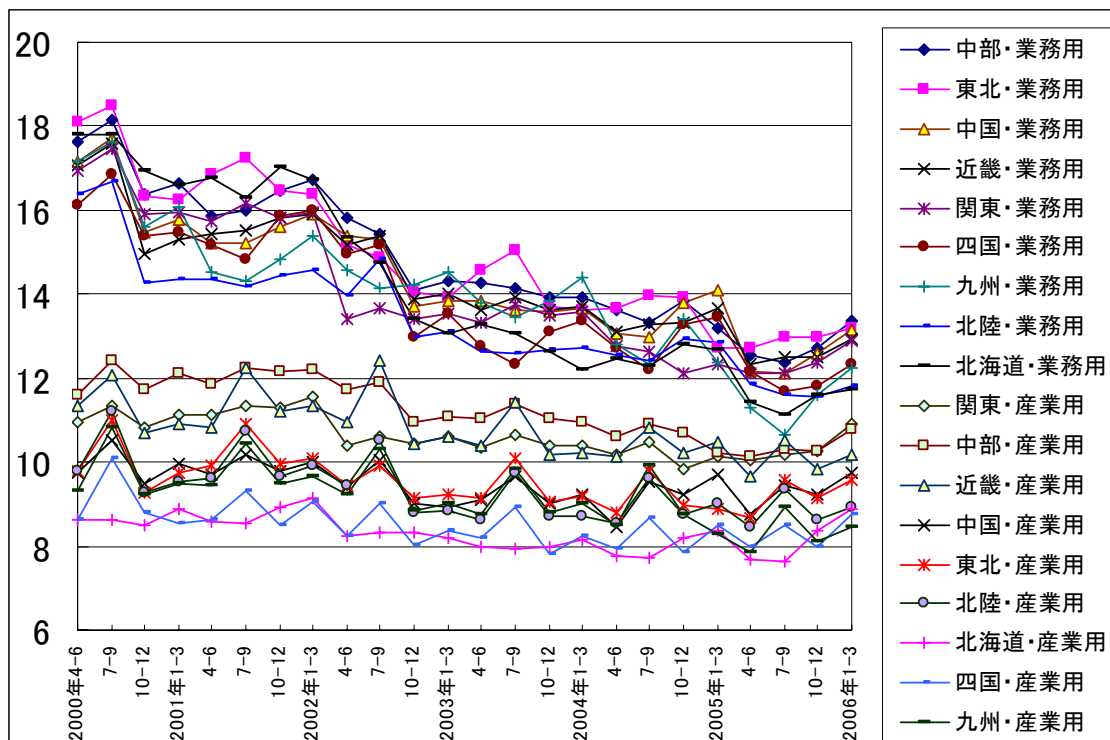
ただし、発電用燃料価格の上昇を受けて、特別高圧業務用の料金は 2005 年後半から上昇傾向にある。

一方、特別高圧産業用料金は、特別高圧業務用と比べると引き下げ額は少なく、2000 年から 2006 年までの間で、kW 当たり 1 円から 2 円程度の引き下げに止まっている。しかも、2006 年に入ると全ての地域で料金は上昇傾向が顕著となっており、2000 年の PPS 導入時と同じか、あるいはむしろ上昇してしまうという結果となっている。

各社の料金の推移を見ると、他地域と比べると料金が低目であった北海道、四国地域が依然として安く、一方、従来から高目であった近畿、中部、関東地域が高いという傾向は

そのままであり、2000年の自由化スタート時点の料金の分布がそのまま維持されている。

図表1 特別高圧電力価格の推移(2000年4月から2006年3月まで)(円/kWh)



(出所) 経済産業省アンケートに基づく

特別高圧向けの小売自由化に続いて、2004年4月から高圧向けの小売自由化が実施された。まず、500kW以上の需要家向け自由化が実施され、次いで、1年後の2005年4月から50kW以上向け小売が自由化された。特別高圧では業務用と産業用で料金が2分されるという傾向がはっきりとしていたが、高圧部門でも業務用料金のほうが産業用料金よりも安いという傾向は2004年時点でも存在していた。

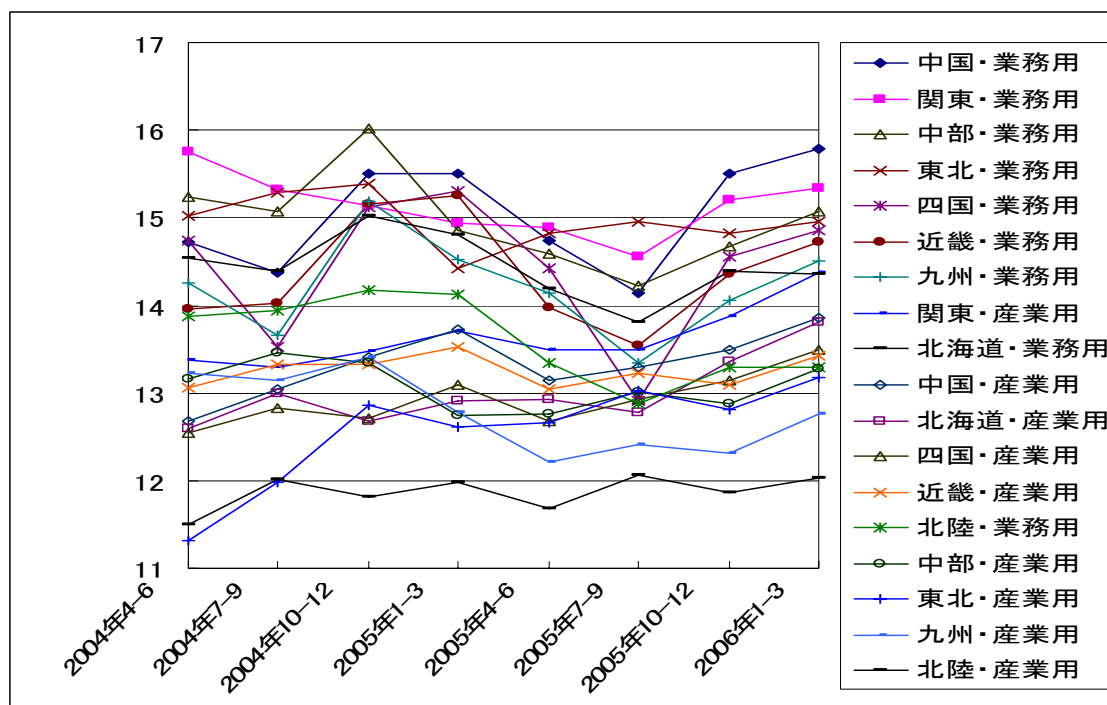
高圧料金の推移を図表2で見ると、2005年に入ってから業務用料金と産業用料金が一部で逆転しており、北陸と四国の業務用の高圧料金は、他社数社の産業用料金よりも安くなった。特に、四国では、産業用高圧と業務用高圧の料金が一本化する傾向が2005年には生じた。

一方、関東の産業用高圧料金は、一部地域の業務用高圧料金と比べても依然として高くなっている。それでも、2000年4月時点において、高圧料金中で最も高かった関東地区の高圧業務用の料金は、自由化開始とともに着実に引き下げられてきている。

このように、従来から安かった北海道と、2005年に入ってから上昇傾向が出ている東北の業務用を除くと、いずれの地区でも業務用高圧料金は2005年に入ってから低下する傾向があることがわかる。

ただし、2005 年後半から 2006 年にかけて高圧料金は、業務用および産業用がともに燃料代の上昇のために引き上げられており、全国平均でも業務用は 2005 年 7-9 月期と 2006 年 1-3 月期を比べると、0.92 円/kWh の値上げとなっている。産業用が同期間で 0.37 円/kWh であるのと比べても、業務用の値上げ幅が大きくなっている。会社別に見ても、この半年間に四国の業務用が 1.94 円/kWh の値上げであり、次いで、中国の業務用が 1.64 円/kWh の値上げ、近畿の業務用が 1.19 円/kWh の値上げ、九州の業務用が 1.15 円/kWh の値上げ、北海道の産業用が 1.03 円/kWh の値上げとなっており、1kWh 当たり 1 円を超える大幅な値上げが半年間で行われてしまっている。

図表2 高圧電力価格の推移(50kW 以上 2,000kW 以下)(2004 年 4 月より 2006 年 3 月まで)  
(円/kWh)



(出所) 経済産業省アンケートに基づく

(注) 高圧の自由化は、500kW 以上が 2004 年 4 月から実施され、その後、2005 年 4 月～50kW 以上が自由化された。

高圧料金に関しては、自由化が始まってからまだ時間が経っていないために、評価報告書での分析はまだ進んでいないが、今後、この分野に関する評価が次第に明らかとなると思われる。ただし、図表 2 を見た限りでも、産業用高圧料金と業務用高圧料金の一体化と呼べるような今後の電力料金動向において極めて注目される動きが 2005 年において生じており、燃料代の値上がりにより一旦こうした動向が停滞してはいるものの、今後再度、産業用と業務用を区別する意味がない状態が出現する可能性あると考えられる。

## 2.3 評価報告書の公表

電力事業の制度改革は、1995年のIPP導入の時期から数えて11年経過し、2000年の特別高圧向けの小売り自由化の開始以来でも6年の歳月を経た。一定の年限を経たことで、電力改革の成果をどのように評価し、今後の改革は何を目指すべきかが議論される必要が生じている。

図表3は、電力およびガス事業の制度改革に関する評価を盛り込んだ報告書のうち、主要なものを記載している。2005年から2006年にかけて相次いで評価報告書が作成されていることがわかる。

図表3で注目されるのは、公正取引委員会からの報告書がしばしば出されるようになってきている点である。電気事業制度の在り方に関して、公正取引委員会が意見を提出する機会が増大しており、この公正取引委員会の報告書が持つ視点の特徴は、公益事業分野においても可能な範囲で競争政策を推進し、需要家における利益の拡大と、市場の公平さ、供給者側の効率性の向上も同時に目指すという方向性である。従来の電力事業の所管官庁である経済産業省等からの報告書とは視点が異なる報告書が出されている点は、極めて注目される。

図表3 電力・ガス事業制度改革に関する評価を盛り込んだ報告書(主要なもの)

発表日時	報告書名称	担当
2001年1月	公益事業分野における規制緩和と競争政策	公正取引委員会・政府規制等と競争政策に関する研究会
2003年12月	今後の望ましい電気事業制度の詳細設計について	総合エネ調・電気事業分科会・中間報告
2005年3月	電気料金の低減化・適正化に関する事後評価書	経済産業省・資源エネルギー庁・電力ガスユニット
2005年3月	2030年のエネルギー需給展望	総合エネ調
2005年6月	適正な電力取引についての指針	公正取引委員会・経済産業省
2006年2月	電力市場の効率化に関する評価	資源エネ庁 電力・ガス事業部
2006年3月	電気事業制度改革の実効性分析	資源エネ庁
2006年3月	東北地方における電力市場自由化の実態調査	東北経済産業局
2006年5月	新・国家エネルギー戦略	経済産業省
2006年5月	制度改革評価小委員会報告書	総合エネ調・電気事業分科会制度改革評価・小委員会
2006年6月	電力市場における競争状況と今後の課題について	公正取引委員会
2006年8月	天然ガス・都市ガス市場の競争評価	産業構造審議会・新成長政策部会・競争環境整備小委員会・エネルギー・ワーキング・グループ

(出所) 経済産業省ホームページほかより作成

図表 1 に示すように、電力制度改革に関する報告書に加え、2006 年 8 月にガス部門の制度改革に関する評価報告書が作成されている。作成したのは産業構造審議会新成長政策部会の競争環境整備小委員会エネルギー・ワーキング・グループである。競争政策を今後も進めるとの視点から、産業構造審議会の委員会が、「平成 17 年度のガス市場の競争評価～天然ガス・都市ガス市場の競争評価～」報告書を作成している点が、たいへん注目される動きである。今後、さらに競争政策を維持・推進するという政府の方針を、産業構造審議会の取り組みは示していると見ることができる。

## 2.4 制度改革の成果

引き続き、電気料金の推移を見ることで、電気制度改革の成果が出ているかどうかを評価してみる。

総合資源エネルギー調査会電気事業分科会の制度改革小委員会からは、2006 年 5 月に評価報告書が発表されている。そのほか、公正取引委員会も電力市場における競争状況に関する報告書を 2006 年 6 月に公表している。

また、経済産業省からは電気事業の制度改革の実効性分析と題した報告書が 2006 年 3 月に公表されたのを始めとして、いくつもの電気事業制度改革を評価する報告書が発表されている。

また、電気事業連合会においても、電気事業者としての対応と題する報告、あるいは電源別の発電コスト試算と題した報告書等、電力自由化を評価する際のベースとなる報告書が公表されている。

以上の各種報告書に記された電気事業制度改革に関する膨大な成果報告のうち、主要な論点につき検討を行ってみる。

2006 年 5 月に公表された総合エネ調電気事業分科会の制度改革小委員会の評価報告書では、電力小売市場に関して、自由化開始後 6 年を経た 2006 年の時点では、2 割程度電力価格の引き下げが達成されている。特に、割高が指摘されてきた特別高圧業務用の電力料金が約 30%低下し、また、特別高圧業務用と比べると割安であった特別高圧産業用の電力料金においても約 13%低下している、と評価している。

自由化されていない家庭用においても 1 割程度の低下が見られており、電力産業において自由化が導入されたことで、企業の効率化が進んだ効果が出ていると評価できる、としている。また、選択約款と呼ばれる、電力需要家の電力消費のパターンに合わせてメニューを選ぶことが可能で、電力料金も割安となる制度も、一般電気事業者が数多く導入しており、これも電気事業制度改革の成果であるとしている。

上記の評価に加えて、2006 年 5 月の総合エネ調の評価報告書では、様々な論点についてふれている。

まず、託送料金については、特別高圧向けで 2 割、高圧向けで 1 割引き下げられており、自由化の成果と見なされている。

また、小売が自由化されていない家庭用の電灯料金が 2000 年から 2005 年の間で 1 割程度低下しているが、これはすでに自由化された特別高圧と高圧分野での効率化効果が一般電気事業者において働き、その結果であると評価されている。

2006 年 5 月の総合エネ調報告書では、料金の引き下げは、金利低下による利払いの低減が約 40%を占め、需要増加の鈍化により 16%、燃料構成等の変化が 7%の役割を占めており、残りの 4 割が制度改革の効果であると見積もっている。制度改革の効果は 4 割程度で、金額にすると、1.3 円/kWh 程度ということになり、その高価は日本全体では総額 1.2 兆円にも達する。2003 年度の料金換算では、消費者への電力料金還元額は、極めて大きいと評価されている。

問題となるのは、電力事業者間の競争がどの程度行われているかに関する評価である。図表 1 および図表 2 で確認できるように、電力事業者間の料金の格差が、料金が引き下げ傾向にあることもあって次第に狭くなってきており、このため電力小売市場での競争も行われており、潜在的な競争圧力は働いているとの推定が 2006 年 5 月の総合エネ調報告書では行われている。

ただし、市場シェアを基にした競争力の評価指数であるハーフィンダール指標を用いた分析では、地域独占により各電力会社が供給責任を負うという状況が長く続いてきたために、一般電気事業者の供給エリア別に、電力販売シェアを見ると、依然として、ほぼ独占状態にあるとの評価がなされている。確かに、新規参入者である特定電気事業者（PPS）の電力小売シェアは、2006 年 3 月で 2%をわずかに超えた程度に止まっている。2000 年から参入が開始された PPS においては、ゼロという状態から 2%までとりあえず参入が進んできたと見なすこともできる。

しかも、大型のオフィスビル等が対象となる特別高圧業務用において、PPS のシェアは約 20%となっており、この分野においては、一般電気事業者に手強い競争相手が出現したと見なすことができる。大型のオフィスビルは、首都圏、関西、名古屋圏等の主要都市に集中しているため、特に、東京、関西、中部の各電力会社の営業部門においては、新規参入組みとの競争が新たなチャレンジとなっている。一方、北海道、東北、北陸等では特別高圧業務用における新規参入は、極めて少なくなっている。

2006 年 5 月の総合エネ調報告書では、電力の需要家は、料金メニューが豊富になるというメリットを受けており、また、エネルギー・コンサルティングサービスが行われ、電気機器・設備のリースサービス、一括料金請求サービス等が始まる等のメリットも受けているとの評価を行っている。

このように電力自由化の実施により一応の成果が得られていると評価がされている。ただし、石油、天然ガス、石炭、ウランがいずれも値上がりする中、発電コストの上昇分を

自動的に電力料金に反映させる燃料費調整制度が存在するために、一般電気事業者の売電価格は、効率向上、投資抑制により捻出した料金引き下げの効果が、燃料費分の上昇を反映する価格調整分と打ち消しあうという状況が出現している。価格引下げを目指して自由化をさらに進めると言っても、すでに、燃料代の値上がりで電力制度改革の効果は次第に見えにくくなってきている。

今後は、一般電気事業者間の競争を促すことも必要となると考えられるが、ただし、そのためには各社間の連系線容量の拡大が必要であり、そのためには投資額の増大が必要となる。また、ガス、石油、LPG等、従来のエネルギー供給の垣根を超えた競争を促すことも必要となると考えられるが、その場合には、従来型の縦割りで見た電力事業制度のみを見た競争促進策では、明らかに他の業種からの参入者との公平性を維持できなくなっていく。

さらに、電力の需要家側に対する制度の新たな設定も必要となっていくと考えられる。電力の小売が自由化されると、電力を受ける側である需要家側も、制度の変更に対応して新たな試みを開始するからである。

例えば、既にマンション等で居住者全体を一括して高圧受電とし、マンション入居者の電気料金を電灯料金で個別に支払うよりも引き下げる試みが始まっている。採算がとれるのであれば、一括受電を導入し、さらには、熱供給も合わせて行う高効率・低環境負荷のマンションが増大することは望ましいことであり、そうだとすると、このような一括受電を促進するような制度枠組みを導入することも重要となる。

また、現在、新エネルギーの導入促進が重要な課題となっているが、分散型で個々の設備の発電能力は小さく、しかも発電量が変動する風力、太陽光等の新エネルギーの導入量を増やすためには、小規模な地域ごとに配電線を連系させ、一般電気事業者とは一点連系して需給調整を行う「マイクログリッド」と呼ばれる配電系統設備の積極的な導入が望ましい。今後は、国が率先して、それぞれの地域にある資源を利用した自然エネルギーを利用し、地域のエネルギー自立性を高め、また防災機能も備え、環境負荷を低減でき、電力と熱の高効率利用に役立ち、また、地域起しにもつながる電力需要化向け設備であるマイクログリッドの積極的な導入を進める必要が生じている。

以上のように、まだまだ新たに取り組むべき課題が見えてきてはいるものの、2006年5月に発表された総合エネ調の評価報告書においては、概ね、2000年から6年かけて実施されてきた電力制度改革は成果があったとの評価が行われており、さらに今後どのように取り組んでいくべきかが問われる状況となっていることがわかる。

次に、公正取引委員会から出された評価報告書（2006年6月）を見ると、託送料金の引下げを目指す制度の導入を始めとして、よりいっそうの電力事業者間の競争を促進すべきとの記述がなされており、制度改革においてはまだまだ課題が多く存在するとみなされている。公正取引委員会から出される論点が、今後の制度改革において大きな役割を占めることが予測される。次節以降では、どのような論点が、競争政策の監視役である公正取引

委員会から今後出されていくことになるのかを検討する。

### 3. 規制行政の変容と担い手

今まで検討したように、エネルギー分野で制度改革が進み、自由化が進捗して従来行われてきた規制行政とよばれる、業界向けの「業法」に依存して、業界内での秩序ある競争が維持されていけばよかった状態は、大きく変容しようとしている。

エネルギー分野においては2002年1月に石油業法が廃止されており、業法なき業界がすでに存在している。電気事業法およびガス業法は依然として存在しているが、電気事業者とガス事業者、さらに石油、LPGといった様々な事業者が、電気と熱の供給を巡って同一の顧客を奪い合うという状況がすでに始まっている。とすると、図表4で示すように、縦割りに個別の業法に見合った規制を行ってれば済んだ規制行政依存の状態から、ルールに依存した行政へという移行は避けて通れない道と見なされることになる。

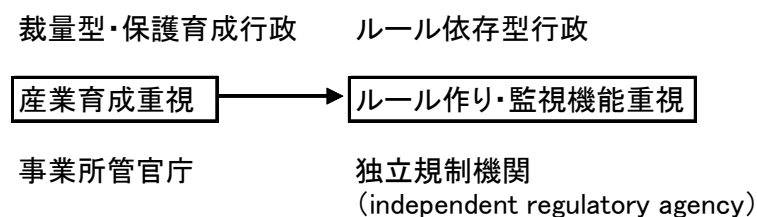
そもそも規制行政が第二次世界大戦後の戦後復興期に極めて大きな役割を担ったのは、産業育成が重視されたため、行政の裁量性が大きな意味を持ち、保護・育成しなければならない幼稚産業が多く見られたためである。必然的に事業所管官庁の役割は大きく、個別業界とともに産業の育成を進めることが最重要視され、「部局あって省なし」あるいは「課あって省なし」とまで言われるほど、個別産業の育成に懸命の努力が払われてきた。

しかし、日本経済が順調な発展を遂げるとともに、世界の水準に達した産業も自動車、機械、電気電子等、多く出現し、むしろ自由な競争を維持する中で、業界の枠にとらわれずにさらなる発展を遂げることが期待される状況が出現するに至ってきている。

いつまでも規制行政により縦割りの業界の中だけで競争秩序を維持しているだけでは、「規模の経済」と「範囲の経済」という国内市場に止まらない、より広範囲なグローバル化した中での競争に打って出ることができなくなってしまう。こうして、ルール依存型行政と呼ばれる、ルールを作り、そのルールが守られているかを監視する機能を重視する行政のあり方への転換が求められることになってきた。

従来の裁量型行政であれば需給の急変、価格の乱高下等の外部環境の変化に柔軟に対応して政策を変更することも可能であったが、ルール依存型行政においては、政策の中長期性の維持という視点が重要となる。ぶれない政策が必要で、政策の自立性を確保し、政治介入を排除することも大切である。このような中長期性を持った政策を維持するためには、独立性と専門性を持った職能集団がこの制度の維持に当ることも必要となってくる。しかも、ルールが守られているかどうかを監視し、ルール違反に対する罰則をどのように適応し、拘束力を及ぼすかという司法的な要素（デュープロセス）が重要となる。

図表4 規制行政からルール依存行政へ



(出所) 筆者作成

このような専門的な役割を持つ組織として「独立規制機関」(independent regulatory agency)の設置が必要となってくる。欧米諸国ではすでに多くのこうした専門機関が設置されており、米国では、独立行政委員会として、エネルギー分野では、連邦エネルギー委員会(FERC)等の多くの委員会組織が活動している。

英国では、ガス電力庁(OFGEM)が専門機関としての役割を担っている。ドイツでは、郵電規制庁が専門機関として設置されている。オーストラリアでは、競争・消費者委員会(ACCC)が設置されている。

EUでは、Electricity Directive および Gas Directive (2003/54/EC)がだされて、各国が専門機関の設置を進めるように方針を打ち出している。

以上のような欧米主要国の動向と比べると日本の動きは遅く、「先進国中では特異な位置にある」(岸井 2005 p.15)との指摘すらなされている状況がある。

図4は、競争政策の位置付けを示している。従来型の規制行政においては、事業所管官庁が存在し、個別産業分野の競争力強化を目指した政策の立案と実施に取り組み、他方、同じ事業所管官庁が、業界内での競争促進を促す役割も担ってきた。事業所管官庁は、全体としてはすべての産業分野における活動を広く管轄してきており、公益事業に関しても事業規制を担当してきた。

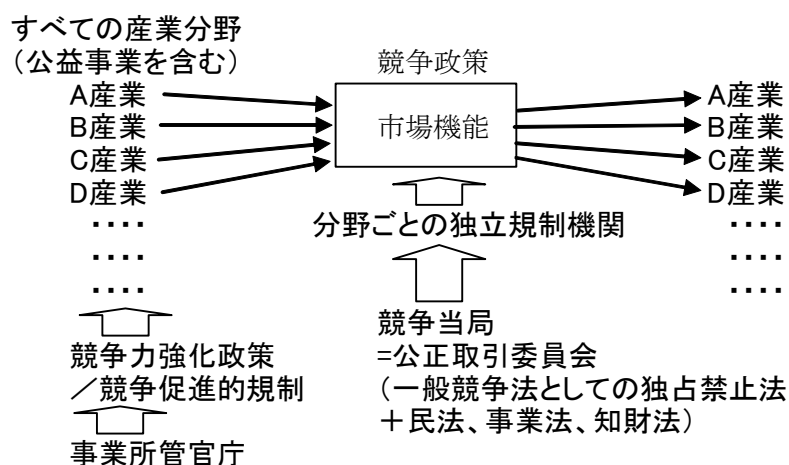
ところが、自由化が進むとともに、従来型の事業所管官庁による競争力強化施策は実施されるものの、その一方で競争政策が実施され、市場機能が健全に働くことが重視されるように大きな変化が生じることになる。

規制行政からルール重視型行政への移行が進むことは、図表5で記載した従来の業際分野を超えたA産業、B産業、C産業が市場の中で消費者・需要家向けに製品・サービスの供給を巡って競争を行うということを意味している。

新しいルール依存型の競争政策においては、公正な市場競争が維持されるための市場監視の機能が重要となる。このルール維持・監視機能は、エネルギー分野、通信分野というように従来、事業所管官庁において区分されてきたのよりもより大きな分野を担う機関として、また、より専門性が高い機関として独立性を維持しながら運営されていく必要が出

てくる。さらに、これら複数の分野別独立規制機関を一括して管轄する競争当局としての公正取引委員会の役割が、今まで以上に重要となる。

図表5 競争政策の位置付けと意義



(出所) 筆者作成

#### 4. 競争法の体系

それでは競争当局として公正取引委員会を律する競争法の基本となる考え方は、どのような根拠に基づくこととなるかを確認する。根拠法としては、一般競争法としての独占禁止法が定められており、さらに、補足する法律としての民法が存在する。また、依然として多くの事業法が存在しており、その他、知的財産関連法規も競争条件整備の役割を担っている。

こうして、競争当局としての公正取引委員会は、自由競争経済秩序の維持の役割を果たすとともに、一般消費者の利益確保という、従来、産業育成を最も重視してきた政府の役割に新たな視点を持たせる役割を担うことになる。公正取引委員会は、判例を重視するという司法的性格を強く持つことになり、裁量性をできる限り排除することを目指すことになる。公正取引委員会は、独禁法の違反行為に対しては排除措置命令という行政処分を出すことができ、これに不服がある者に対しては、審決という方法で決定を下すことができる。

ただし、全ての事項に関して事後的にルール違反かどうかを審査することは現実的でな

いので、分野ごとに「ガイドライン」と称する指針を定めて公表している。

さらにより悪質な違反に対しては、公正取引委員会が刑事告発をする場合もあり、さらに独禁法違反による損害を巡っては民事訴訟が行われる場合もある。

確認しておかなければならないのは、事業法規制、その他行政政策の独禁法適用除外要件に当てはまる場合があるという点である。

例えば、独禁法上の「正当化理由」となる行為が存在している。

電力会社は、離島でも電力供給を行っているが、その電力料金は離島で電力供給するためにかかった費用をすべて上乘せしているわけではない。一定程度の料金上乘せがあったとしても、離島のみが本土と比べて何倍も高いということはない。それは、本土でのコストである程度吸収しているからである。つまり、本土の料金で、離島料金を補っていることになる。一般的には禁止されている地域間の料金を内部的に相互補助していることになる。しかし、こうした電力会社の行為は独禁法上で正当化理由がある行為であると見なされている。一般電気事業者は、ユニバーサル・サービスと呼ばれる、自社の供給エリア内の全ての電力需要家に、可能な限り電力を広く供給する役割を担っており、そうした供給の責任を負っている限り、離島への内部補助となる行為は正当化される。

また、道路運送法に基づく認可料金を大きく下回る運送料金で貸切バス事業を行っている大阪バス協会の構成員に対して、この事業者団体として大阪バス協会が、差額を収受した例においては、正当化理由となる行為がなされたとの審決が出されている（審判審決平成7年7月10日、審決集42巻3頁、大阪バス協会事件）。

主務官庁である運輸省（当時）が存在して、道路運送法に基づく認可運賃制度が存在しており、その運賃額を著しく下回る料金での貸切バス事業がなされた事例である（白石2005a pp.36-41）。独禁法の究極の目的である「一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する」に則り、価格に関する行政指導が容認される場合もあり得るとの結論が導かれている。

以上のような「正当化理由」のほかに、事業所管官庁による「競争促進的規制」の設定も独禁法上で容認されるものが出てくる。

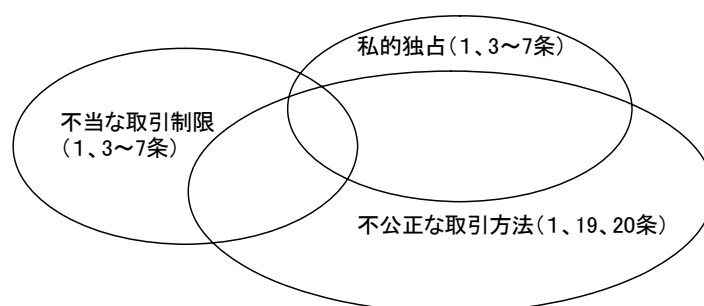
たとえば、約款制度は様々な業種において広く用いられているが、電気事業においても、接続供給・託送に関する約款制度を始めとして多くの約款制度が導入されている。これらの約款制度は、新規参入者にとっては負担となる場合もあり、競争制限的な効果を持つ場合もあるが、逆に競争促進的な効果を持つことも期待できる面があり、したがって、制度的に導入が容認されている。

また、事業所管官庁には、届出制度に基づき設定された料金であっても、変更命令が出せる場合が生じると考えられている。認可料金ではなく、届出制度に基づく料金であっても変更命令が出せる場合があり得ると考えられる。

競争法はどのような体系として理解されるべきかを、次に検討する。

独占禁止法は全体で 118 条の条文から構成されているが、24 条よりあとは、損害賠償等の手続きおよび公正取引委員会の組織等の規定となっている。独禁法は 3 大違反類型を設定しており、第 1 条で、独禁法の目的を定め、「私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、」と規定する。第 3 条では「事業者は、私的独占又は不当な取引制限をしてはならない。」と定めており、第 19 条では「事業者は、不公正な取引方法を用いてはならない。」と定める。

図表6 独占禁止法における3大違反類型



(出所) 白石 (2005) b p.67 を参考に筆者作成

図6で示すように、私的独占（1、3～7条）、不当な取引制限（1、3～7条）、不公正な取引方法（1、19、20条）の3つの要件（「行為要件」と呼ばれる）に合致するかどうかにより判定が行われている。すでに見たように、独禁法の保護法益の正当化理由があれば独禁法の適用は除外されて違反要件には該当しなくなる。

重要な点は、日本の今後の市場経済メカニズムの運用の動向が、この独禁法の考え方、設定された要件により大きな影響を受けることとならざるを得なくなっているというところである。

しかも注目しなければならないのは、不公正な取引方法の内容が、2条9項1号から6号までの限定列挙となっている点である（1号が差別的取り扱い、2号が不当な対価、3号が不当表示と不当利益顧客誘引、4号が拘束条件付取引、5号が優越的地位濫用、6号が取引妨害である。）。日本の独禁法の体系は、米国の独禁法の引き写しという歴史的な成り立ちを持つものの、不公正な取引方法の内容が限定列挙であるために、米国連邦取引委員会法5条のような私的独占と不当な取引制限をすべて包含する役割を不公正な取引方法が持つことができない。

そのため、価格協定および入札談合に関しては、不公正な取引方法には当らず、不当な取引制限でカバーせざるを得なくなっている（白石 2005 b p.67）。

図表7 独占禁止法における3大違反類型の適用

	違反行為例	弊害要件	排除措置命令	課徴金	民事訴訟	差止請求	刑事訴訟
私的独占	他の事業者の活動を排除、支配	競争の実質的制限	○	△	○	×	○
不当な取引制限	価格協定、入札談合	競争の実質的制限	○	○	○	×	○
不公正な取引方法	差別的取り扱い、不当対価、顧客誘引、競争者の妨害	公正競争阻害性	○	×	○	○	×

(出所) 独禁法における記述および白石 2005 を参考に筆者作成

図表7で示すように3大違反類型の適用範囲はそれぞれ異なっており、排除措置命令はいずれの違反行為でも出せるものの、課徴金（違反行為の抑止を目指して、違反行為に係る売上額に課される）の賦課に関しては、違反類型ごとに異なっている。私的独占に関しては、課徴金が課される場合と、そうでない場合の両方が要件により生じ得ることを△の表示で示している。また、民事訴訟、差止め請求、さらに公正取引委員会が告発した場合に刑事訴訟が始まるかどうかについても違反類型ごとに差異があることがわかる。

以上のように独禁法の規定が、今後、日本における経済活動における基本的な条件を形成する極めて大きな役割を果たすと予測できることがわかる。そもそも図表5で示した、市場機能の維持を図ると言ったときに、独禁法は市場をどのようなものとして考えているかが極めて重要となる。

独禁法における「市場」の定義は「競争が行われる場」として理解されており、2条4項では、この法律において「競争」とは、2以上の事業者がその通常の事業活動の範囲内において、かつ、当該事業活動の施設又は態様に重要な変更を加えることなく、「売る競争」と「買う競争」をすることであると記述されている。

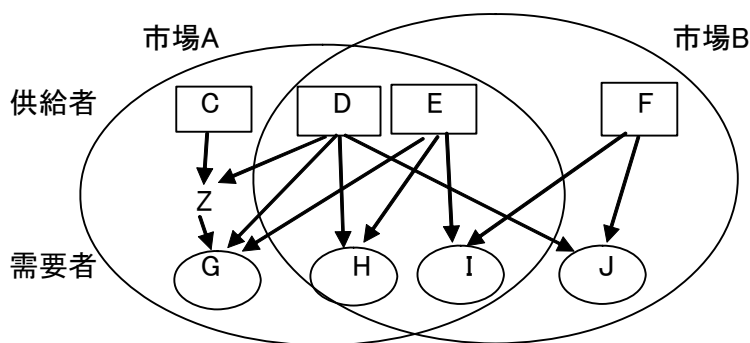
「売る競争」は「同一の需要者に同種又は類似の商品又は役務を供給すること」であり、「買う競争」は「同一の供給者から同種又は類似の商品又は役務を供給を受けること」である（独禁法2条4項）。

「市場」の意義がこのように「競争が行われる場」として供給者と需要者の両方が係わる取引の場として定義されるとすると、独禁法が保護すべき法益をどの順番で考えるべきかが大きな課題となる。供給者から考えるべきか、あるいは需要者から考えるべきかという順番である。

従来型の、産業育成を目指す事業主管官庁においては当然のごとく供給者からの発想が重視されてしまうこととならざるを得ないが、保護すべき市場の利益を考えた場合に、供給者の側を第一に考えていくことは実は極めて困難であることがわかる。

例えば、図表8の上で携帯ゲーム機の市場を考えた場合、C社、D社、E社、F社と供給者がある場合に、いずれの供給者も一律に考えて、全てのゲーム機の市場を考えることができる場合もあるものの、多くの場合は、C社のゲーム機を購入した人Gに、新型機を発売したC社が、既存の購入者Gを拘束したかどうかの問題とされる場合が生じるのであり、図表8で言えば、供給者C社と購入者Gとの間に販売者としてZが入った場合の不公平な取引方法の存否が問われることになる。つまり、第一には需要者の範囲の確定、必要ならそのグループ化が行われ、保護に値する需要者かの判定が行われる必要がまず生じることになる。

図表8 独禁法上の市場の確定



(出所) 筆者作成

需要者の範囲の確定が出来ると、次いで、供給者の範囲が確定されることになる。商品役務の範囲と地理的範囲の確定、あるいは、需要の代替性と供給の代替性といった概念が用いられて市場の範囲が確定することとなる。

従来、需要者の範囲の確定をしないまま、競争市場を考察することが行われてきており、市場集中度指数（HHI：Herfindahl-Hirschman Index）、あるいは、仮想独占者テスト（SSNIP：Small but Significant and Non-transitory Increase in Price）等の手法が用いられてきた（巻末注参照）。

HHIは、企業規模分布の違いから、潜在的な市場支配力を計測する指標であるが、独禁法が目指す保護法益という観点から考えた場合には、HHIで測ることができる市場の独占度といった静的な指数は、その数値が高いだけでは何ら競争を阻害する事象が発生していることを意味しないことは明らかである。

図表8で示した市場Aおよび市場Bの確定は、このように独禁法の規定が予定するように、需要者の確定（継続的に購入するものの取引であるかどうか等が大きな意味を持つ）が行われた後に、供給者の範囲が確定され、最終的に「市場」の確定へたどり着くことになる。

## 5. 競争政策に立脚した規制改革のあり方

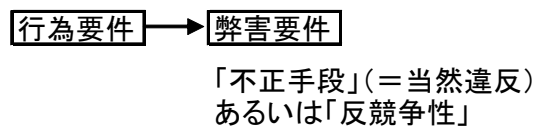
### 5.1 競争政策と競争法

以上の検討を行ってきたことで、今後は市場を通じた競争政策の態様を注視することが極めて重要であることがわかった。競争政策は、競争法の考え方に大きく依存し、即ち、一般競争法である独禁法の規定の仕方に、競争政策は大きな影響を受けることになる。

その一方、独禁法の運用は、20年以上にわたる審決による判例の積み重ねにより、競争政策における指針として耐えうる蓄積を持つようになってきたと評価されている。今後は、産業間での分野横断的な競争が発生した場合にも、先に検討したように、競争法上の保護の対象となる需要者をまず確定し、次いで、供給者の範囲を確定することで、独禁法違反の存否を、既存の判例に照らし合わせながら考察していく道筋をたどることが重要となっていく。

独禁法は、図表9に示したように、例えば、不公正な取引方法としての差別的取り扱いを行った場合(2条9項1号の要件)に、公正な競争を阻害するおそれを生じさせれば、「差別的な取り扱い」を「行為要件」とし、「公正な競争を阻害するおそれ」を「弊害要件」とし、この両方の要件を満たせば反競争性ありと認定することになる。認定されれば、反競争的な状態を排除するための措置をとることになる。

図表9 独禁法上の違反の要件



(出所) 筆者作成

ということは、この「行為要件」と「弊害要件」を両方とも満たさない限りにおいては、排除措置命令をとることはないということの意味する。

例えば、市場シェアが高く需要者を搾取できる地位にあるだけでは独禁法違反とならない。電力産業において、一般電気事業者が従来からの地域独占の状態を維持しており、新規事業者であるPPSの参入が、自由化が進行しているにもかかわらず進んでいないとしても、そのことのみで直ぐに排除措置に結びつくのではないことを意味する。ということは、

HHI 指数で独占度が高いとされただけでは、排除措置に結びつかないことを意味している。いわば「市場支配力」という概念の役割が低下した状態が出現していると言うことができる。

この独占状態に関する論点は、独禁法の第 8 条の 4 は独占的状态規制の規定の運用状況を見ることでも明らかである。独禁法の第 8 条の 4 第 1 項は「独占的状态があるときは、公正取引委員会は、第 8 章第 2 節に規定する手続きに従い、事業者に対し、営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。」と規定する。ただし、この独占的状态規制は、1977 年の独禁法改正で導入されて以来、今まで一度も発動されておらず、現在では廃止も検討されている状態にある。単にシェアを見るだけではなく、需要者と供給者が形成する「市場動向」を分析する必要があることがわかる。

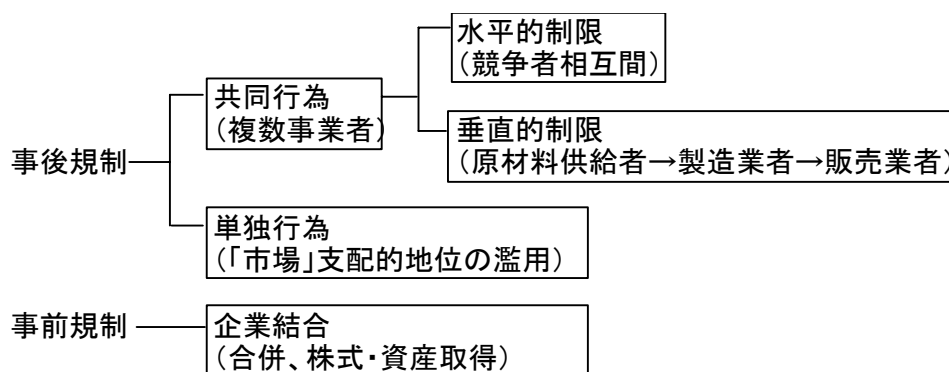
その一方、「差別化単独行動」と呼ばれる「市場シェアが高くなくても、差別化されているため競争変数を左右し得る場合」に優越的な地位を濫用した場合には、独禁法上の排除の対象となる可能性がある。

例えば、産業組織論でもはやされた不可欠施設 (Essential Facilities) の法理も、独禁法上は、参入阻止行為規制として、私的独占および不公正な取引方法に該当するとして処理されてきており、あらたな概念だとして導入を求める必要はない、導入済みの考え方であることが独禁法を巡る議論の歴史をたどることで明らかとなる。

このように今後いっそうの規制緩和、自由化の促進を図っていこうとする場合には、独禁法の考え方を知ることが必須となることがわかる。

図表 10 は、独禁法における事前規制と事後規制の分類を示している。企業結合においては、合併、株式・資産取得においては、一定の要件の下、事前に申請を受け付ける手続きが採用されている。

図表10 競争法の基本的体系



(出所) 公正取引委員会資料を基に筆者作成

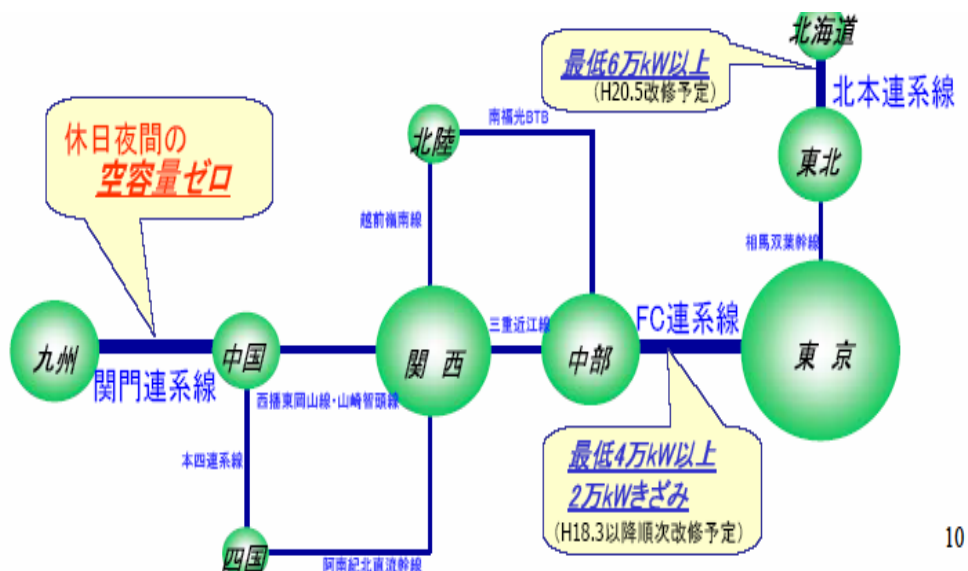
一方、その他の場合においては、事後規制が導入されており、単独行為としての市場の支配的地位の濫用に対する事後規制、あるいは、共同行為としての複数事業者による、水平的制限（競争者相互間）と垂直的制限（原材料供給者、製造業者、販売業者と続く関係）が事後的に規制される場合があることを示している。このように企業統合の場合を除いては、事後規制が基本となっていることがわかる。

このように見てくると、電気事業制度に関する完全自由化を含んだ検討が開始される2007年4月以降において、どのような枠組みで議論が行われるべきであり、そのための議論となる課題は何かが見えてくることになる。

図表11で一般電気事業者の系統連系による電力市場の構成を見ると、従来、地域割りで電力供給が行われてきており、電力融通は、主として特定融通と呼ばれる長期にわたる電力供給として行われてきており、系統運用電力と呼ばれる発送配電の広域的な計画と運用による信頼性の向上のための電力需給が、特定融通の補完として行われるのみであった。

このような状況がある以上、電気事業において自由化が進行しても、融通電力量は送電線の制約があって増えず、さらに、東と西の間には電力数端数の60ヘルツと50ヘルツの差が存在するために、電力の融通はさらにコストがかかる課題とならざるを得なくなっている。

図表11 一般電気事業者の系統連系による電力市場の構成



(出所) 経済産業省

それでも、首都圏、中部、関西を除く、その他の電力会社の多くにおいて、PPS による新規参入の動きが遅く、地域独占の状態が依然として続いていることが、地域における HHI 指数が高いとして、その高い HHI 指数のみで問題とされることはないということが、今まで行った独禁法に関する検討から理解することができる。

問題とされる可能性が高いのは、「売る競争」よりも「買う競争」において、市場支配力を行行使してしまう可能性が、HHI 指数が高い地域独占傾向を持つ一般電気事業者において生じるという点である。PPS が市場参入を目指して新規に競争を挑む場合に、一般電気事業者においては、料金面で選択約款を駆使して何とか料金の引き下げを図る以外には手がない状況が生じていると見なされる。それほど、地域独占の中で送配電網を整備してきた一般電気事業者の地位は強固であり、逆に言えば、そうした独占的地位の中で、新規事業者に対抗する手立ては限られ、料金で争う以外、独禁法上の排除の対象となる可能性が極めて高くならざるを得ない状況が存在している。

## 5.2 イコールフットイングの考え方

一般電気事業者は、従来、公益性を持つためにユニバーサル・サービスを要請されてきた。一般電気事業者は、強固な送配電網と営業基盤を保有することから、新規事業者の排除を目論んだと見なされると、「不当廉売的差別対価」の提示があったとして、独禁法上の排除勧告に該当することになる。この場合の適用要件が課題となるが、違反のあるなしは、コスト割れでの提示がなされたかどうか重要となる。しかも、PPS 等の新規参入者が交渉を行ったその場面で、例えば一般電気事業者からの極めて安価な料金提示がなされたのみでも、それが「市場」として認められて、排除措置に結びつく可能性が高いと考えられる。このように、地域独占性が強かった一般電気事業者は、当初からハンディを負って、新規参入者を迎え入れる必要が独禁法の制度上も生じており、ということは、制度の運営上から見ても、独占事業の範囲を次第に狭め、競争事業を拡大させるように誘導すべき、ということの意味している。電気事業の自由化が目指す方向性は、制度としての将来的な「全面自由化」を視野に入れたものであるべきと考えられ、電力取引市場機能（JEPX）の充実を引き続き図り、より長期には「完全自由化」を目指すことも独禁法制度の望ましい運営を目指す上では必要と考えられることになる。

技術的な可能性の面から「全面自由化」あるいは「完全自由化」の是非という問題が語られることが多いが、独禁法という法制度の設定趣旨という面から見ても、自由化の是非が検討される必要があることがわかる。

### 5.3 競争法の国際協調

グローバル化が進展しており、企業は国境を越えて投資を行い、生産拠点・販売拠点を、設けており、輸出入量を増大させている。こうした状況下で、各国の競争法の適用が大きな課題となる。各国が各々自国の需要者を独禁法により保護するのが原則となるが、ただし、「市場」は国をまたがり存在する可能性がある。独禁法の域外適用をどのように考えるかが課題となる。

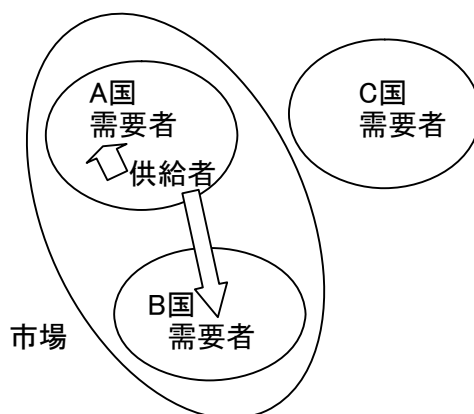
例えば、今後は、需要者の所在国が不明であったり、あるいは多数に及ぶ事例も増えると予測される。国際カルテル等の独禁法の域外適用、あるいは、反ダンピング（AD）規制の濫用も課題となる。

この場合、勿論、国際的な協調を強化し、独禁協力協定の締結を推進していくことが必要となる。すでに、日本は、米国および欧州諸国とは独禁協力協定を締結済みである。

次に課題となるのは、アジア諸国の競争政策の実効性をいかにして確保するかという点である。自由貿易協定（FTA）、および経済連携協定（EPA）の条項での協力拡大策を盛り込む努力は欠かせないことは明らかである。エネルギー分野においても、競争しつつ、協力するという枠組みを作っていく必要があり、ルール重視の制度のあり方をアジア全体で強化する必要が生じている。

図表 12 で示すように、商品および役務のどちらを提供する場合でも、保護法益を構成する「市場」は需要者の存在を中心として検討されるべきであるのは、先に日本国内での市場の形成において考察したところと同じである。図表 12 では、A 国に供給者がおり、A 国と B 国に需要者が存在するが、需要者の居る A 国と B 国を含めて、「市場」が存在すると理解されることになる。

図表12 競争法の国際協調の必要性



(出所) 筆者作成

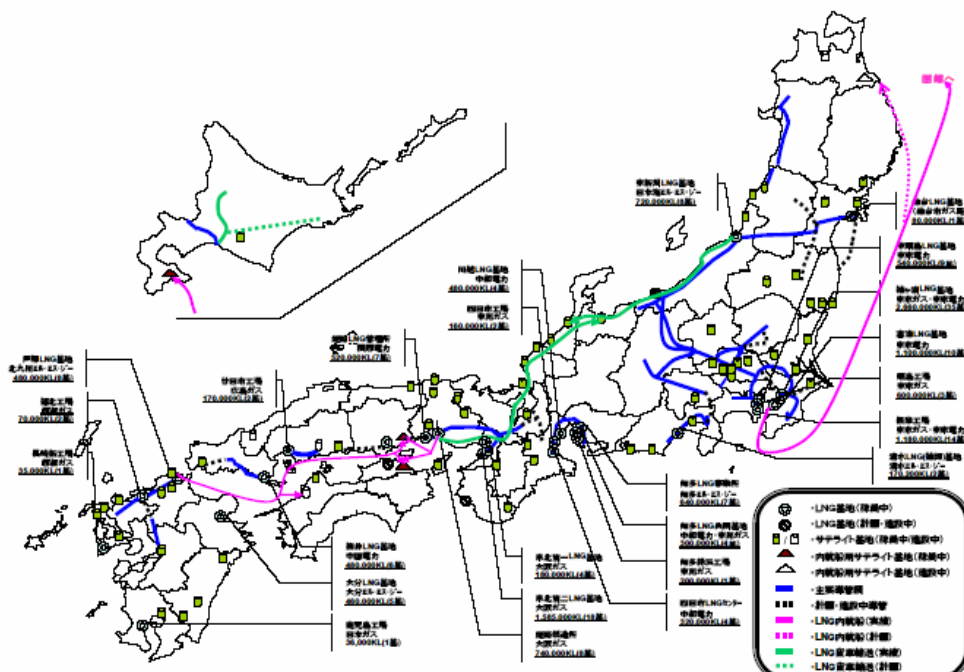
## 6. 今後のエネルギー分野での競争のあり方

本論文において検討してきた競争法の役割がいよいよ高まる状況から見て、分野横断的な競争を促し、需要家・消費者の利益を拡大することを主眼とした政策（競争政策）が重視されていく必要性がいよいよ高まってきていることは明らかである。

しかも、注目すべき点は、分野横断的な競争は、日本国内でもすでに様々な分野で始まっており、次第に激化する様相を見せているという点である。

エネルギー分野を見ても、図表 13 で示すガス事業者の導管連系の延長と LNG（液化天然ガス）の貨車・ローリー・小型 LNG 船による輸送の拡大する状況から窺うことができるように、競争はすでに進行し、激化する様相を見せ始めている。国土幹線ガスパイプライン網は未だ形成されてはいないものの、バーチャルな意味での、LNG の貨車・ローリー・小型 LNG 船による輸送は拡大してきており、北海道から九州までをつなぐ勢いにあることがわかる。

図表13 ガス事業者の導管連系とLNGの貨車・ローリー・小型 LNG 船による輸送状況



(出所) 経済産業省資料に筆者加筆して作成

電力産業とガス産業との相互参入と競争の激化は必至の情勢にあり、さらに石油、LPG 業界も巻き込んだ電力と熱の供給を巡る既存の業界の枠を超えた分野横断的な競争がますます高まることが期待される。分野横断的な競争が高まるということは、従来型の業法による規制の枠内に止まらない競争政策一般の規制の下での競争の重要性が高まることを意味している。「市場」をひろく捉え、エネルギーの「需要家」を広く把握し、「消費者」の利益を考える政策が必要となる。つまり、今後の競争政策のキーワードは「市場」であり、「需要家」「消費者」であることは明らかである。

需要家の側を見た競争政策は、従来は重視されておらず、政策の力点は供給者側に置かれてきた。製造業が強くて、輸出産業が育てば国は豊かになると考えられてきたのである。しかし、時代はすでに転換しており、「供給側」および「業界」への安易な支援策の実施、特にその支援策の恒久化は、供給者の競争力を削ぐという状況を生じさせてしまっている。多様な発想を持つ、消費者を育て、その高度な、あるいは洗練された需要を満たすべく、供給者側が知恵を絞る状況こそが、グローバル化した中での供給者側あるいは製造者側の本当の実力を強化する道となる。競争力の源泉は、市場機能の働きによる自由競争経済秩序の維持にあるとの理解が社会全体に広まり、競争政策の重視、ルール依存型の経済・社会への早期の移行が進むことこそが必要となっている。

本論文で検討したエネルギー分野の例からもわかるように、政府の政策の重点の転換、重点を置くべき組織とそうでない組織の選別が必要となっていることが理解され、規制改革へのいっそう積極的な取り組みが行われるとともに、競争政策の確立が目指される必要があることは明白と言えよう。

#### (参考資料1)

##### 市場集中度指数 (HHI : Herfindahl-Hirschman Index)

市場集中度指数 (HHI) は、企業規模分布の違いから、潜在的な市場支配力を計測する指標。

HHI = 10,000 の場合に完全独占。

HHI がゼロに近づくほど競争状態にある

EU および米国では、1,800 以下で集中度は適度 (moderately concentrated) と評価される。1,000 以下なら競争的な市場構造と判断される。

##### 国別の分析

- ・非常に高い (5000 < HHI) ベルギー、フランス、ギリシア、アイルランド、ポルトガル、エストニア、ラトビア、スロバキア、スロベニア
- ・高い (1800 < HHI < 5000) ドイツ、イタリア、スペイン、リトアニア、チェコ
- ・適度 (750 < HHI < 1800) オーストリア、北欧諸国、オランダ、イギリス、ポーランド、ハンガリー

出所: 欧州委員会 “Report on progress in creating the internal gas and electricity market (TA)”

現状は、国際的な企業統合や、電力会社とガス会社の合併などで、さらに市場集中度が高まることが懸念されている状況にあるとされる。

#### (参考資料2)

##### 仮想的独占事業者・SSNIP テスト

ある商品の仮想的独占事業者が、小幅であるが有意かつ暫定的でない値上げ (5~10%) を行った場合、他の財の価格が不変であるとして、当該独占事業者が利益を得られるかどうかを分析する需要家向けテスト。

(質問例: 工場の生産能力は維持したままで、あるエネルギーの価格のみが、半永久的に現在の価格水準よりも 10% 程度上昇した状態が続いたと仮定。例えば、電力料金は 10% 上昇した状態が続くが、ガス料金などは不変)。この場合、価格が上昇したエネルギーの調達量を減らして、代わりに価格が不変の他のエネルギーの調達量を増やすか (切り替えますか。)

SSNIP テストは需要の価格弾力性 (スイッチング率 (需要の減少量 ÷ 需要家数) ÷ 価格上昇率) を推測できるため、財や地理的範囲の市場画定の際に用いられる。

製品Aの価格をP、販売数量をXとする。この場合、需要価格弾力性は $E = -(dX/X) / (dP/P)$ となる。限界費用をmとすると、値上げ前の仮想的な独占者の利潤 $R = \text{価格費用マージン} \times \text{売上高} = [(P-m)/P] (PX) = (P-m)X$ となる。ここで、仮想的独占事業者が値上げ率 $\alpha$ の値上げを行い、価格が $(1+\alpha)P$ に上昇したとする。価格弾力性はEであるので、販売数量は $-\alpha E$ 減少し、 $(1-\alpha)X$ となる。従って、値上げ後の仮想的な独占者の利潤 $R' = \text{価格費用マージン} \times \text{売上高} = \{[(1+\alpha)P-m] / (1+\alpha)P\} [(1+\alpha)P(1-\alpha E)X] = [(1+\alpha)P-m] [1-\alpha E]X$ となる。

①需要の価格弾力性 $\leq 1$ であれば、SSNIPテストの財・地理的範囲は十分広い（これ以上大きな範囲で画定されない）

（ $1 \div \text{需要の価格弾力性} > \text{マークアップ率}（（\text{価格}-\text{限界費用}） \div \text{価格}）$ が成立する場合には、仮想的独占事業者は価格引き上げにより利益を上げられる。

マークアップ率は常に1未満のため、需要の価格弾力性が1以下の場合、上記の数式は常に成立する。

②需要の価格弾力性 $> 1$ であれば、マークアップ率を算定し、市場を画定する必要あり

（ただし、需要の価格弾力性 $\leq$ マークアップ率であれば、SSNIPテストの財・地理的範囲は十分広い）

（資料）経済産業省ほか

(参考文献)

- 電気新聞編 2005『誰でもわかる電力自由化』(社) 日本電気協会新聞部  
井上雅晴 2004『電力自由化 2007年の扉』エネルギーフォーラム社  
経済産業省 2006「新・国家エネルギー戦略」2006/05  
経済産業省 資源エネルギー庁 電力ガスユニット 2005「電気料金の低減化・適正化に関する事後評価書」2005/03  
岸井大太郎・鳥居昭夫編著 2005「公益事業の規制改革と競争政策」法政大学出版局  
公正取引委員会 2006「電力市場における競争状況と今後の課題について」2006/06  
公正取引委員会・経済産業省 2005「適正な電力取引についての指針」2005/05  
公正取引委員会 政府規制等と競争政策に関する研究会 2001「公益事業分野における規制緩和と競争政策」2001/01  
産業構造審議会・新成長政策部会競争環境整備小委員会・エネルギー・ワーキング・グループ 2006「天然ガス・都市ガス市場の競争評価」2006/08  
資源エネルギー庁 2006「電気事業制度改革の実効性分析」2006/03  
資源エネルギー庁 電力・ガス事業部 2006「電力市場の効率化に関する評価」2006/02  
白石忠志 2005a『経済法教材 2005』株式会社商事法務  
白石忠志 2005b『独禁法講義』第3版、有斐閣  
総合エネルギー調査会『2030年のエネルギー需給展望』2005/03  
総合エネルギー調査会 電気事業分科会 2003「今後の望ましい電気事業制度の詳細設計について」中間報告 2003/12  
総合エネルギー調査会・電気事業分科会制度改革評価小委員会 2006「制度改革評価小委員会報告書」2006/05  
東北経済産業局 2006「東北地方における電力市場自由化の実態調査」2006/03