

自由化時代における公共サービス義務

- 誰がラストリゾート供給者となるか -

Public Service Obligation in Liberalized Electricity Markets

- Who is the Provider of Last Resort? -

キーワード: 小売自由化、供給義務、ラストリゾート、アメリカ合衆国

丸 山 真 弘

電力は、現代社会に不可欠の財であり、ユニバーサル・サービスの確保が求められている。従来既存の電気事業者に供給義務を課すことによりユニバーサル・サービスは確保されてきたが、電気事業の制度改革が小売部門の自由化にまで及ぶことにより、従来と同様の供給義務を電力供給サービスに対して課すことはできなくなっている。このような状況においても、引き続きユニバーサル・サービスを確保するため、他から電力供給を受けることのできない需要家に対する供給を特定の供給者(ラストリゾート供給者)に義務づけるという方法が考えられている。本報告では、誰がラストリゾート供給者となるべきかという点について、米国の事例を中心に検討を行う。

1. はじめに
2. 関連する論点の整理
 - 2.1 小売自由化の実施に伴う供給義務の内容の変化
 - 2.2 ラストリゾート供給の対象者
3. 誰がラストリゾート供給を行うか
 - 3.1 既存の事業者による提供
 - 3.2 割り当てによるラストリゾート供給の実施
 - 3.3 入札によるラストリゾート供給の実施
4. まとめと今後の課題

1. はじめに

電力は、現代社会にとって不可欠の財の一つとなっている。このため、いつでも、どこでも、誰でも電力を利用できるという状態が確保されることが求められている。これが、ユニバーサル・サービス(Universal Service)の考え方である。

従来、電気事業におけるユニバーサル・サービスの提供は電気事業者に対して供給義務を課すという形で確保してきた。これは、電気事業者に対して一定の地域における独占的な電力供給権を認める代わりに、当該地域で電力の供給を求める全ての者に対して、継続的に電力を供給することを義務づけるというものである¹。

現在、電気事業の制度改革の動きは卸部門の自由化から小売部門の自由化へと進展している²。小売部門の自由化が実施された場合、供給義務の内容は、従来とは違ったものとなる。これは、既存の電気事業者に供給義務を課す前提となる、独占的な電力供給権の保障がなくなることによる³。

しかし、小売部門が自由化されたとしても、電力が社会生活に不可欠であるという性格が変わることはない。このため、小売自由化以降もユニバーサル・サービスの提供は引き続き求められる。すなわち、需要家は少なくとも一つの供給者を選択できることが保障される必要がある^[1]。その結果、ユニバ-

¹ 日本の電気事業法(昭和 39 年法律第 170 号)では、第 18 条に供給義務に関する規定を置いている。

² 日本でも、2000 年 3 月 21 日より、部分的ではあるが小売部門が自由化されることになった(平成 11 年法律第 50 号)。

³ 詳細については、以下で整理する。

サル・サービスの提供を確保するための新しい仕組みが必要となる。

この仕組みの一つとして、一定の方法で選ばれた電力の供給者に対し、他から電力供給を受けることができなかつた需要家への供給を義務づけるという方法が考えられる⁴。このような義務づけをされた供給者をラストリゾート供給者(Provider of Last Resort)⁵、ラストリゾート供給者に課せられた、ユニバーサル・サービスを提供する義務を公共サービス義務 (Public Service Obligation) と呼ぶ。小売自由化の先進事例である米国では、多くの州でラストリゾート供給者によってユニバーサル・サービスの提供を確保するという考え方を取り入れられている[2] [3]。

以下では、ラストリゾート供給者を巡る論点の中で、誰がこのサービスを提供する供給者となるべきかという点につき、米国の事例を中心としてとりまとめる。

2. 関連する論点の整理

誰がラストリゾート供給者になるべきかという論点の検討を行う前に、関係するいくつかの点について整理しておく。

2.1 小売自由化の実施に伴う供給義務の内容の変化

まず、小売部門の自由化に伴い、供給義務の内容がどのように変化するのかということについて検討する。

供給義務は、サービス提供の求めに応じて契約を締結する義務と、締結した契約に基づき継続してサービスを提供する義務の二つから構成される。

⁴ これ以外に、低所得者など競争的市場からの供給を受けることが難しい者に対する供給に補助を行うことで、供給を保障するという方法も考えられる。

⁵ ラストリゾート供給者が担うことになる、他から電力供給を受けることができなかつた需要家への供給についてはラストリゾート供給(Last Resort Supply)と呼ぶ。

電気事業において、従来電気事業者が提供してきたサービスは、以下の二つに分解できる。一つは、需要家と発電所との間を送配電線によって接続するサービス(接続サービス)であり、もう一つは、接続されたネットワークを使って電力を供給するサービス(電力供給サービス)である。小売自由化以前においては、これら二つのサービスを別のものとして意識する必要はそれほどなかった。これは、どちらのサービスも同じ主体(=既存の事業者)が提供していたことによる。

しかし、小売部門の自由化により、既存の電気事業者以外の新規参入者も電力供給サービスの提供主体となることができる。この結果、電力供給サービスについては、既存の電気事業者に対して従来と同じ意味での供給義務を課すことはできなくなる。先に述べたように、供給義務は、需要家が供給者を選択できないこと、すなわち、既存の電気事業者が独占的なサービス提供権を有していることの代償として課せられているからである。

一方、接続サービスについては、送配電線を保有している既存の電気事業者による独占状態が維持される。従って、このサービスについては、従来と同様の供給義務が既存の電気事業者に対して課せられることになる⁶。

2.2 ラストリゾート供給の対象者

次に、ラストリゾート供給の対象となる者について検討する。

まず、様々な理由で供給者から市場ベースでの電力供給サービスの提供を受けられない需要家が対象となる。提供を受けられない

⁶ 小売自由化により、接続サービスと電力供給サービスは明確に分離されることになる。しかし、このことは既存の事業者が接続サービスを提供する組織と電力供給サービスを提供する組織を分離する必要性とは直接には結びつかない。

米国の事例では、既存の事業者に対して接続サービスと電力供給サービスとの間の会計を分離することを求めており、一方、それぞれのサービスを提供する組織そのものを分離することを強制する例は少数である。

理由としては、料金の不払いなどによる契約解除といった需要家に起因するものと、電力供給事業からの撤退、倒産といった供給者に起因するものがある。

これとは別に、何らかの理由で供給者の選択権を行使せず、市場ベースでの電力供給サービスに移行しない需要家も存在する。選択権を行使しない理由としては、選択のための情報が不足している、選択のための手続きが面倒である、手間を掛けて選択してもそれに見合った安い料金を得られるわけではない、といったことが考えられる。電力供給サービスについては、既存の電気事業者に従来と同様の供給義務を課すことができない以上、これらの選択権を行使しない需要家に対しても、ユニバーサル・サービスを確保するために、電力供給サービスを提供する供給者を割り当てる仕組みを設けることが必要となる^[4]。

3. 誰がラストリゾート供給を行うか

3.1 既存の事業者による提供

誰にラストリゾート供給者を担当させるかという問に対しても、いくつかの解が考えられる。最も単純な解は、既存の電気事業者をラストリゾート供給者とするというものである。米国においては、カリフォルニア州やマサチューセッツ州など、比較的初期に小売自由化を決めた州がこの方法を採用している。

既存の電気事業者⁷から見れば、電力供給サービスは、小売自由化以前も供給義務の一部として課せられていたものであり、義務の性格が公共サービス義務という形に変わったに過ぎない。また、この方法では、料金の

⁷ 既存の電気事業者が、何らかの理由で接続サービスを提供する送配電部門と電力供給サービスを提供する小売供給部門を分離し、後者を分社化している場合には、当該小売供給会社を含む。以下同じ。

請求や集金といった業務も既存の電気事業者が行うことになる。このため、需要家から見た場合には、自由化以前の状況との変化はほとんど感じられない。

また、この方法には、規制設計上での利点もある。すなわち、既存の電気事業者は接続サービスを提供しており、自由化以前と同様の事業規制の下に置かれているので、この規制の一部として公共サービス義務を課すことができる。

しかし、この方法を採用した場合、以下のような問題が生じる。すなわち、自由化実施以後も、既存の電気事業者が小売電力市場のシェアの大きな部分を占めるおそれがあるという点である。

既に小売自由化が実施された米国諸州のうち、カリフォルニア州では需要家の大部分が供給者選択権を行使せず、既存の需要家に止まっている。また、電気通信事業の自由化では、長距離電話サービスの既存事業者であったAT&Tのシェアは、1984年の自由化から12年経った1996年でもまだ48%あったという例もある^[5]。

既存の電気事業者は、需要家が選択を行わないのは、既存事業者からの供給に満足しているからであり、選択しないことで、結果的には既存事業者を選択していると主張をするかもしれない。しかし、需要家が選択を行わない原因としては、そもそもどのようにすれば選択できるのか分からず、選択をするための情報が多すぎてとまどってしまう、選択の手間に見合った料金引き下げ効果が得られない、という理由も考えられる⁸。これらの需要家は、選択しないことで既存事業者

⁸ カリフォルニア州と同時期に小売自由化を実施したペンシルベニア州では、カリフォルニア州よりも供給者選択権を行使した需要家が多い。これは、ペンシルベニア州の方が既存電気事業者と新規参入者との間の料金格差が大きく、選択による料金引き下げ効果が大きいことにによると考えられる。

を選択しているとは言い難い。小売自由化の実施目的が、小売電力市場における競争の導入にあるならば、既存の電気事業者が自由化以前の状況と事実上ほとんど変わらない形で市場に参加するという制度では、小売電力市場における既存事業者の市場支配力が形成されるおそれがある。このため、公正な競争を確保するという観点からは問題がある。

3.2 割り当てによるラストリゾート供給の実施

既存の事業者をラストリゾート供給者とすることによる弊害を是正するために、以下のような方法が考えられている。

この方法では、ある区域内で電力供給サービスを行っている供給者に対して、当該区域内のラストリゾート供給の対象となる需要家を無作為に割り当てる。それぞれの供給者に割り当たられる需要家の数は、その区域内での供給者の市場シェアなどに基づき決められる。料金の請求や徴収は、供給者が直接行うか、接続サービスを提供することになる既存の電気事業者に委託することが考えられる。

この方法は、米国における電気通信事業の規制緩和に際して導入された。1984年の制度改革により、利用者は既存事業者であるAT&T以外の供給者をデフォルトの長距離電話サービス会社として選択することができるようになった⁹が、実際に選択を行った利用者は多くなかった。このため、規制当局である連邦通信委員会(Federal Communication

Commission)は、既に選択権を行使した需要家による長距離電話サービス会社のシェアに応じて、未選択の利用者を各会社に割り当てるという処置を行った。

米国での電気事業制度改革の事例では、ネバダ州やバーモント州などでこの方法の採用が検討されている。

選択権を行使していない需要家に対しては、割り当たが実施される際に、選択権を使用するか、割り当たを受けるかという選択をすることが求められる。需要家は、この時点で選択をすることもできるし、割り当たを受けた後でも自由に他の供給者を選択することができる¹⁰。これにより、既存の電気事業者に残る需要家はその供給に満足している者だけとなり、新規参入者にとっては、需要家を獲得する機会が生まれることになる。

しかし、この方法にも以下のようない課題がある。

まず、需要家は割り当てにより未知の供給者との間で電力供給サービス契約を締結し、料金を支払わなければならないという点が挙げられる。しかし、需要家は、割り当ての時点でも、その後でも自由に供給者を変更できる。また、料金の支払いは既存事業者に委託することができる。従って、この問題の解決は比較的容易である。

もう一つの課題は、電力供給サービスの供給者のうち、誰に対して、どのような根拠で割り当てを行うかという点である。

電力供給サービスへの新規参入が自由化されたものの、各州では、特に小口供給への新規参入に対して、資金面、技術面、需要家保護規定の順守といった一定の要件を満たした上で、規制当局に対して登録を行うことが必要とされるのがほとんどである。登録要

⁹ いわゆる優先接続サービスの議論。長距離通信サービスを提供する者にはそれぞれの識別番号が付与されている。しかし、利用者は、あらかじめ特定の事業者を指定して、識別番号をダイヤルせずに当該事業者の提供する長距離通信サービスを利用することができる。一方、事業者は識別番号をダイヤルして、優先接続で指定した事業者以外の事業者からサービスの提供を受けることができる。選択権を行使していない利用者に対する供給者の割り当てという点ではラストリゾート供給者の考え方との共通点がある。しかし、事業者識別番号をダイヤルすれば、優先接続の関係を維持しつつ、自由に他の供給者を利用するという点では異なっている。

¹⁰ ただし、この場合には一定の退出料金の支払いが求められることもある。

件の一つにラストリゾート供給の割り当てに参加することを加えることで、割り当ての実施を根拠づけることは可能である。しかし、全ての新規参入者に対してラストリゾート供給の割り当てを行うことが妥当かという問題は残る。また、このような参入条件が付されることで、当該区域への新規参入者の数が減ることは、公正競争の面から別の問題を生じることになる。一方、特定の供給者だけにラストリゾート供給の割り当てを行うことは、割り当ての対象外となる供給者との間で競争上の格差を生むことも考えられる。

さらに、需要家が選択を実施しようとする際、割り当てを受けた供給者がマーケッティング面で有利な立場に立つことができるという点も指摘されている。

3.3 入札によるラストリゾート供給の実施

ラストリゾート供給の担当者を割り当てるもう一つの方法として、競争入札によるものがある。

入札の対象としては、ある区域におけるラストリゾート供給者の地位と、ある区域でのラストリゾート供給を求める需要に対応した供給力の二つが考えられる。

前者の場合は、既存の電気事業者の供給区域ないしはその一部分に対するラストリゾート供給の実施をいくらで請け負うかということについて入札が実施される。入札は、規制当局が直接実施する場合と、規制当局の監督のもと、既存の電気事業者が実施する場合がある。ラストリゾート供給の条件等は、予め設定され、公開される。最も安価な価格を入札した者が落札者となり、ラスト・リゾート供給を求める需要家は落札者から供給を受けることになる。料金の請求や徴収は、供給者が直接行うか、既存の電気事業者に委託される。

一方、後者の場合は、規制当局、または既

存の電気事業者がラストリゾート供給を求める予想される需要家の合計需要を想定し、提示する。入札者は、この需要の全部ないしは一部に応じて電力を供給する旨入札を行う。落札者は、既存の電気事業者に対して電力を供給し、需要家に対する供給は既存の電気事業者が担当する。料金の請求や徴収も既存事業者が行う。

オハイオ州で 1998 年に提案された制度改革法では前者の制度が採用されていた。この制度では、既存の電気事業者の供給区域を RMA と呼ばれる区域に分割する。規制当局である公益事業委員会が入札を実施し、最低価格を提示した者が、それぞれの RMA におけるラストリゾート供給者となる[6]。

一方、オハイオ州で 1999 年に成立した制度改革法では、後者の制度が採用された。これは、既存の電気事業者の供給区域におけるラストリゾート供給を求める需要を 10 分割した上で、それぞれの部分について入札を行う。入札の実施は規制当局が監督する第三者が行い、最低価格を提示した者がその部分についての供給を担当する。ラストリゾート供給を求める需要家は、各落札者の平均落札価格を既存の電気事業者を経由して支払い、供給を受ける。メイン州やモンタナ州の制度改革でも、同様の入札制度が採用されている。

入札による方法では、無作為割り当ての方法とは異なり、ラストリゾート供給を希望する供給者だけを参加させることができる。また、後者の方法では、落札した供給者と需要家との直接の関係がないので、需要家が選択を実施する際にも問題が生じないという利点もある。

しかし、安すぎる価格を提示して落札者となった場合には、その後の安定的な供給を維持することができないおそれが生じることになる。また、応札者がいなかった場合、誰がラストリゾート供給を割り当てるかとい

う点も問題となる。既存の事業者に割り当てるという方法がモンタナ州などではとられているが、この場合は、市場支配力の問題が再浮上することになる。

4. まとめと今後の課題

本報告では、小売自由化時代において、ユニバーサル・サービスの提供を確保するための方策として、ラストリゾート供給者に電力供給サービスの提供という公共サービス義務を課す方法に関して、誰に義務を課すかという点についての検討を行った。

制度改革の先進事例である米国においては、当初既存の電気事業者に公共サービス義務を課すという方法を採用していた。しかし、この方法には、既存事業者による市場支配力が維持されるという問題点が指摘されている。このため、最近の制度改革では、供給者の割り当てや入札の実施といった方法で、市場支配力の問題を回避しようという動きが見られる。

ユニバーサル・サービスの内容には、単に電気の供給が保証されるだけでなく、料金その他の供給条件が手頃（affordable）なものであることも含まれる¹¹。このためには、単にラストリゾート供給者を確保するだけではなく、低所得者などに対する料金の割引や緊急時における供給停止の延期などの施策についても検討をしていく必要がある。

また、需要家が市場ベースでの電力サービスの供給を受けることができない理由が、料金不払いなどのリスクを供給者が負担したくないことに基づくならば、損害保険における再保険の制度と同様に、このようなリスクだけを引き受ける組織を設けることで、ユニバーサル・サービスの提供を確保できるという主張もある¹²。

日本の電気事業制度改革においても、ユニバーサル・サービスの確保は効率性と両立させつつ達成することが求められている。今後予定されている制度の検証の際には、これらの点についても検討が実施されることが求められるだろう。

【参考引用文献】

- [1] Baxter, Lester W. (1998), "Electricity Policies for Low-income Households", *Energy Policy*, Vol.26 No.3, pp.247-256
- [2] 丸山真弘 (1999a)、『自由化時代における供給サービス義務のあり方－需要家に対する「ベーシック・サービス」の提供－』、電力中央研究所報告 Y98017
- [3] 丸山真弘 (1999b)、『電気事業における供給義務とユニバーサル・サービス』公益事業研究、51巻1号、pp.15-22
- [4] 井上寛 (1999)、『選択しないことも一つの選択？(米国)－供給事業者を変更しない需要家の取り扱いを巡る論議－』、海外電力、1999年9月号、pp.9-13
- [5] Zolnierk, James and Rango, Katie (1998), "Long Distance Market Shares, Third Quarter 1997", *Federal Communication Commission*
- [6] Rose, Kenneth (1999), "Using Auctions to Jump-Start Competition and Short-Circuit Incumbent Market Power", *Public Utilities Fortnightly*, Feb. 1 1999, pp.48-53
- [7] Brockway , Nancy and Sheman, Michael. (1996) , "Stranded Benefits in Electric Utilities Restructuring" , *The Electric Industry Restructuring Series*, The National Council on Competition and the Electric Industry, Oct. 1996
- [8] Colton ,Roger D(1998), "Provider of Last Resort:Lessons from the Insurance Industry", *The Electricity Journal*, Dec. 1998, pp.77-84

〔まるやま まさひろ
電力中央研究所 経済社会研究所〕