

『世界の電力自由化の動向』

編著 (矢島 正之、1999 年 11 月)

北 村 美 香

「世界の電力ビッグバン」(東洋経済新報社)は、著者らが当経済社会研究所において行ってきた世界の電気事業に関する一連の規制緩和動向分析をベースに、最新の動向をおりまぜて取りまとめられたものである。電力市場の自由化は、欧米での航空、電気通信といった他産業の規制緩和に続き1990年ごろから世界的な広がりを見せ、現在までに予想を上回る速さで進行してきている。特に1997年以降、欧米のエネルギー企業は事業の統廃合、吸収・合併を含むダイナミックな変貌を遂げており、今後の動向が注目されるであろう。わが国もそのような潮流の例外ではなく、2000年3月から小売市場の一部大口需要家に対する自由化が実施される。このような状況の下、わが国の電力改革に関する今後の方向性を考えるうえで、先行諸国の自由化動向を調査分析し、諸制度の長短を含めて評価することは重要な課題であり、必要不可欠なものである。本書はできる限り多くの規制緩和先行諸国の動向を紹介し、現段階での評価と課題の検討を試みることを分析の主眼としている。

第1章では、現在実際に諸外国で起こっている電力市場の構造変化の特徴を分析する上でその理解を容易にするために、発電、送電といった電気事業固有の機能とそれらの相互関係をまず簡単に説明している。その上で、これらの機能のうちどの部分に規制が残されているのか、どの部分が競争にゆだねられているのか、競争にゆだねられ

る場合新たな制度としてどのようなものが導入されているのかを解説している。ここでは、市場支配力など新制度に関する問題点の考察も行っている。また、各国で採用される自由化モデルを主だった特徴の下で分類し、その諸類型を垂直的・水平的市場構造および市場開放の程度とタイミングについて検討している。これまでの先行諸国の動向から、自由化モデルとしてはプールでの取引を強制しない任意のプールと小売託送を組み合わせるケースを採用する国が多いことを指摘している。

第二章は、電力市場自由化の世界動向をまとめた本書の核となる部分である。まず、各国における電力市場への競争導入の程度を見るため、前章で説明された分類に基づき採用されている市場自由化モデルの世界動向を一覧している。具体的には、欧州(EU加盟15カ国およびノルウェー)、米国、南米(アルゼンチン、チリ)、豪州(オーストラリア、ニュージーランド)および日本について、市場自由化の動向を新制度の特徴などを明らかにしながら紹介している。モデルの分類には、垂直統合の分離についても焦点を当てており、ここでは発・送・配電からの送電の分離とともに、配電と小売供給の分離といった点がポイントとされる。

欧州では、EU域内の電力市場自由化を目指すEU指令が1997年2月19日に発効した。これにより、加盟各国は1999年2月から小売市場の26%、2000年2月に28%、2003年2月には33%を開放しなくてはならないこ

とが決められている。EU加盟国では、これによって原則的に1999年2月までに国内法の整備を行うこととなり、その結果種々の自由化モデルが採用されている。指令では加盟国により履行される最小限度の要求事項が定められているに過ぎず、シングルバイヤーシステムや第三者アクセスについて明示的に述べているが、プール・モデルの採用やフランチャイズ需要家のための競争入札の実施も認められるといったように、それぞれの国に最も適したモデルを選定できる多様性をもたせている。そのため、各国で採用される自由化モデルは、その国の経済・社会的な環境等に準じてバラエティのあるものとなっている。

いくつか例を挙げると、まず英国（イングランド・ウェールズ）では、1990年に電気事業の再編・民営化が行われ、旧国有電力会社民営化と発・送・配電の垂直統合の分離が行われ、電力プールに特徴づけられる電力供給体制が形成された。それとともに、発電部門と小売供給部門に競争が導入された経緯がある。しかしその後、発電市場における寡占の問題に関連し、プール価格の計算の複雑さ、キャパシティエレメントが本来の機能を発揮していないこと、入札価格はコストを反映していないことなど、多くの問題点が指摘され、規制当局は2000年4月を目処に現行のプール制度の改革を行う予定である。新しいシステムの下では、強制的な給電指令を伴う現行の強制プールは廃止され、すべての電力売買は任意の取引にゆだねられることとなる。

ノルウェーも、先進国のなかでは早期に革新的な市場自由化に踏み切った国である。1990年に新エネルギー法を可決、翌1991年に施行され、発電部門と小売供給部門には

競争を導入するとともに、送電部門と配電部門は自然独占であるとして規制下に置いた。新たに制度化された電力取引市場（プール）は、スポット市場、先物市場、調整電力市場ないし補助的サービス市場から構成され、電力は相対契約やこれら制度化された市場を通じて取引される。ネットワーク部門に関しては、さらなる効率化達成のために価格設定に収入キャップ方式を導入したこと、ベンチマーキング手法によって全社をグループ分けし、それぞれに対して生産性上昇のターゲットが与えられている、といった制度的な特徴も有する。

一方米国では、電力会社は現在3000を超える数の多さもさることながら、その所有形態も多様性に富んでおり、主流となる投資家所有の電力会社の他に地方公営、共同組合営、連邦営などが挙げられる。電力会社は、州レベルでは各州の公益事業委員会など州の委員会によって規制され、連邦レベルでは連邦エネルギー規制委員会（Federal Energy Regulatory Commission: FERC）の規制を受ける。米国では1978年の公益事業規制政策法（Public Utilities Regulatory Policies Act: PURPA）が電力市場自由化のきっかけとなった。これにより、電気事業者はQFと呼ばれる再生可能エネルギーを使用する小規模電源とコージェネレーターからの余剰電力の購入を義務付けられた。PURPAは、そもそも省エネルギーや代替エネルギーの開発を目的としたものであったが、結果的に卸売市場の拡大と電力取引の多様化をもたらすとともに電力市場自由化への門戸を開いたと言えよう。その後、1992年のエネルギー政策法（Energy Policy Act: EPAct）により米国における電力市場自由化政策が明らかな形で示され、さらに1996

年にはFERCの命令888、889により送電網への完全なオープン・アクセスが義務付けられるに至った。これによって、米国では卸売市場が完全に自由化された。同時に、多くの州で小売への競争導入に関する法律が成立し、小売の完全自由化が進展しつつあるというのが現在の状況である。さらに、競争導入に伴い伝統的な発・送・配電一貫運営体制から、独占分野と競争にゆだねられる分野とが何らかの形で分離されることになり、多くの州では機能別分離が求められる。中には発電設備の売却を強制して完全な分離を求める州（ニューハンプシャー州とメイン州）もあるが、米国では私有電気事業者の強制的な再編は財産権に抵触するとの見解が大勢であり、垂直統合の完全分離は難しい。そこで、第三者に対しネットワークへの公平なアクセスを保証するため、システムの所有権は既存の電気事業者に残すものの、系統運用のみは独立の機関にゆだねる方法が考案された。それがISO（Independent System Operator）と呼ばれる中立的な観点から系統運用を行う独立の組織であり、ISOはほとんどすべての州で設立の方向にあるか設立について検討中である。同様に、電力取引所であるPX（Power Exchange）の設立が多くの州で要求されている。しかし制度的な問題がないわけではなく、ISOの利害調整能力の限界といった問題点のみでなく、アンシラリー・サービスに対する技術的な問題点や、少数の市場参加者による市場支配力の問題もあるとされている。特に、アンシラリー・サービスの市場をどのように構築するかが市場自由化の成否の鍵を握るといっても過言ではない。南米においても革新的な電力改革が進展しており、チリやアルゼンチン

ではそれぞれ1980年代、1990年代に国有電力会社の分割・民営化が行われ、小売市場への競争が導入されている。豪州では、1970年代からの経済の停滞や危機を克服するための経済改革の一環として電力改革が行われたという特徴がある。オーストラリアでは1990年前半から垂直統合された国営電気事業が分割されるとともに競争が導入され、1997年に全国卸売市場がスタートした。ニュージーランドは、1994年に国有電気事業が分割され、分割と同時に小売の完全自由化が実現している。

第三章は、世界的に種々の自由化モデルが出現しているなかで、一次エネルギーの自給率が自由化モデルの選定にどのような影響を及ぼしているかについて分析している。ここでは、国内エネルギー資源の賦存状況や原子力発電の位置づけにより、いくつかのシナリオを設定し、これらの条件のもとでどのような政策がとられているかを分析している。そこから、一次エネルギーの輸入依存度と自由化政策との関連の定量的な把握を試み、その結果、自由化モデルの決定にその国の一次エネルギー自給率が影響を及ぼしていることを示している。自由化政策の決定に際してその国のエネルギー供給保障に及ぼす影響を検討することは自然なことであり、とりわけエネルギー資源に恵まれず、原子力発電の開発を今後とも積極的に行っていくわが国にとって、市場自由化の原子力発電開発に及ぼす影響については十分な検討を行っておく必要があることを指摘している。

第四章では、電力市場自由化の流れのなかで、グローバルな展開が求められるようになったわが国電気事業が、諸外国とりわけアジアに進出するにさいして考慮すべき

リスクおよびその回避方策を検討したものである。ここでは、わが国電気事業者がアジアに進出するにあたり考慮すべきリスク及びその回避方策を見出すために、米国IPPのアジア進出の経験を参考に先行事例を調査し、その結果を紹介している。海外、特に途上国への進出にはさまざまなリスクが伴うため、まずそれらリスクをプロジェクトリスクや政治的リスクなど6種類に分かりやすく分類し、事前調査はもとより、適切な企業ないし組織とのパートナーシップといった回避戦略を紹介している。

以上の分析を踏まえ、今後は、本書で紹介した規制緩和先行諸国の例を改めて評価し、さらにわが国に固有の環境的条件および社会的特質に関する問題点をも考慮しつつ、わが国に適した改革モデルを模索していく努力の継続が必要とされよう。

最後に、本書で紹介したような世界的な電力市場自由化の中でやはり本格的な競争が導入されつつあるわが国の電気事業に関して、将来展望に関するいくつかの示唆を与えている。コスト低減といった喫緊の課題のほか、需要家ニーズの多様化への対応、需要家サービスの向上、マーケティング

戦略の構築、海外進出、多角化、グループ経営戦略の構築など、今後電気事業者が直面することとなる課題の克服は、いずれも大競争時代を勝ち抜くための重要な問題であるが、中でも特にグループ経営に注目し、多様な経営資源を有効に活用しうるグループ経営の重要性を強調している。企業グループの見直しは電気事業のみならず最近の企業経営の一般的な動きであるが、特にグローバルなレベルでの企業間競争が展開されつつある中で、グループとしてのシナジー効果を高めることが重要であると指摘する。すなわち、グループ全体とその構成企業の真の強みと弱点を客観的に評価し、目標の達成のためにこれらの強みの相乗効果をどのように引き出していくか、同時にどのように弱点を補っていくかを慎重に検討する必要がある。それと同時に一方では、グループ内の企業の自立分権的な経営も必要とされ、意思決定のスピードやビジネスチャンスに対する素早い行動が求められることになる。

〔きたむら みか
電力中央研究所 経済社会研究所〕