

米国における電力制度改革の現状

—カリフォルニア電力危機以降の動き—

丸山真弘

1. はじめに

米国では、2000年12月の時点でカリフォルニア州などの13州¹が小売分野の自由化を既に実施していた一方、テキサス州など12州²で自由化の実施が決定されていた。しかし、2000年夏以降のカリフォルニア電力危機を受け、いくつかの州³では小売自由化の実施を延期する動きが見られた。

一方、カリフォルニア州では、州最大の電気事業者であるPacific Gas & Electricが倒産に追い込まれ^{[1][2]}、自由化の実施(新規供給者の選択)も中断される^[3]といった経過をたどった末、2003年1月16日には小売自由化に関する州規制当局の手続を終了するという決定が下された。

ここでは、カリフォルニア州での電力危機以降、特に家庭用需要家に対する小売自由化の実施に関して動きがあった州のうち、アーカンソー、イリノイ、オハイオ、オレゴン、テキサス、ニューメキシコの各州を取り上げ、それぞれの状況を整理する。その上で、米国における小売自由化動向の現状についてとりまとめる。

2. 各州での状況

2.1 アーカンソー州

アーカンソー州では、1999年4月に成立した法律(Act 1556)により、小売需要家による供給者の選択 (Retail Open Access)が⁴2002年1月1日から2003年6月30日の間⁴に開始されることになっていた。しかし、州の規制当局が2000年11月に提出した報告書^[4]を受け、州議会は2001年2月に成立させた法律(Act 324)において、小売自由化の実施を延期することを決定した⁵。新しい法律では、小売自由化の開始は2003年10月1日から2005年10月1日の間⁶とされた。

2001年夏、州の規制当局は小売自由化の実施の可否に関する新たな検討手続を開始した。事業者や新規参入予定者、需要家など多くの利害関係者から意見を求めた上で、規制当局は新たな報告書^[5]を2001年12月にとりまとめた。この報告書では、(1)発電部門に競争を導入しても、今後10年は市場価格の方が現在の規制価格よりも高いものとなることが考えられるし、卸電力市場が完

⁴ この期間内における具体的な小売自由化の開始日の決定は州の規制当局の裁量に委ねられていた。しかし、2002年1月1日から90日を超えて開始日を延期する場合には、一定の条件を満たしていることが必要とされた。

⁵ この会期では、Act1556を廃止する法案も提案されたが、成立しなかった。

⁶ 新しい法律でも具体的な小売自由化の実施期日の決定は州の規制当局の裁量に委ねられていた。しかし、規制当局が実施期日を無条件に延期できる期間が従来の90日間から12ヶ月間に延長された他、「家庭用需要家や小口業務用需要家が、価格面での利益を受けられないこと」や「有効な市場構造が存在しないこと」が自由化実施を延期できる条件に加えられた。

¹ アリゾナ、カリフォルニア、コネチカット、デラウェア、イリノイ、メイン、メリーランド、マサチューセッツ、ニューハンプシャー、ニュージャージー、ニューヨーク、ペンシルベニア、ロードアイランドの各州。

² アーカンソー、ミシガン、モンタナ、ネバダ、ニューメキシコ、オハイオ、オクラホマ、オレゴン、テキサス、バージニア、ウエストバージニアの各州とワシントンD.C.

³ アーカンソー、モンタナ、ネバダ、ニューメキシコ、オクラホマ、ウエストバージニアの各州。

全に競争的にならなければ、市場価格はさらに高くなることが予想される、(2)供給者の選択肢が増えるという理由では、需要家は電気料金の引き上げを納得しない、(3)今のところ、小売自由化が完全にうまくいったという事例はない一方で、自由化実施に伴う価格の高騰や乱高下により、経済発展に影響が出たという事例はある、といった理由からアーカンソー州における小売自由化の実施は時期尚早であると結論づけた。

報告書は、州議会に対して(a)小売自由化の開始を2010年から2012年までの間に再延期する、(b)現在の小売自由化実施を決めた法律自体を廃止し、自由化実施の可否について最初から検討しなおす、という二つの選択肢を提案した。この提案を受け、州議会には小売自由化法を廃止するための法案(HB1114)が提出された。この法案は州議会の下院と上院でそれぞれ修正の上、2003年2月20日に可決・成立し、2月24日に州知事が署名することで発効した。

2.2 イリノイ州

イリノイ州では、1997年12月の「電力サービスの需要家選択と料金の軽減に関する法律」(HB362)で小売自由化の実施が決定された。規定の一部は1999年6月の法律(SB24)で変更された⁷ものの、当初の規定通り1999年10月1日から大口自由化が実施され、2002年5月1日には全面自由化が実施された⁸。

⁷ 自由化実施時の強制的な料金引き下げの幅が拡大されたほか、大口需要家に対する段階的な自由化実施時期が具体化された。

⁸ Commonwealth Edison では、2002年12月31日の時点で口数で4.7%、電力量で50.2%が従来の事業者による規制料金による供給から離脱している。ただし、家庭用需要家で既存事業者による供給から離脱した需要家は見られない。なお、イリノイ州の規定では、既存事業者から、市場ベースの価格で電力を購入する(電力購入オプション)ことを選択した需要家も、供給先変更需

州の規制当局は3年ごとに自由化の実施状況について検証を実施することが求められており、これに基づく報告書⁶が2003年1月に州議会に提出された。この報告書では、新規参入者に供給先を変更した需要家の多くはCommonwealth Edisonの供給区域に集中しており、Ameren CIPSやIllinois Powerの供給区域で見られる「供給先変更需要家」の多くは、既存事業者が市場ベースの価格で電力を供給する「電力購入オプション」を選択していることを指摘した上で、2007年1月の移行期間終了⁹を控え、小売分野での競争の前提となる卸電力市場が未発達であることや、料金が凍結されているため、新規参入者が魅力的な料金提示ができないことなどが小売部門での競争が活発的ではない原因であるとしている。

そして、小売部門での競争を活性化し、2007年以降も新規参入者を確保するために、(1)州内事業者のRTOへの参加促進、(2)垂直統合型の既存事業者に対する機能的分離の実施についての再検討、(3)送電線への投資促進策、(4)新規参入者に対する電話による需要家勧誘の容認、(5)自治体による小口需要家のとりまとめ(アグリゲーション)の実施検討、といった点での制度見直しが必要であるとの提言を行っている。

2.3 オハイオ州

オハイオ州では、1999年7月の法律(SB3)により、2001年1月1日から小売の全面自由化が実施された。

2002年12月に、州の需要家保護機関であるOhio Consumers' Counselが発表した報告

要家としてカウントされる。

⁹ イリノイ州の制度では、2007年1月までの移行期間中、既存事業者の電気料金は凍結されている。

書⁷⁾では、実施から2年が経過した州内の小売電力市場の健全性に対する懸念¹⁰⁾を表明している。

報告書によれば、家庭用需要家の供給者変更率は州全体では約20%となっているものの、その大部分は、もともと電気料金の高かった州北部のFirst Energy管内に集中している¹¹⁾。その一方、州南西部のDayton Power & Light管内には、新規参入者が存在せず、家庭用需要家は供給者の選択可能性を奪われてしまっている。

報告書では、2005年末で既存事業者の電気料金に対する凍結措置が終了した後の需要家保護策が不十分であるとして、州の規制当局に対し、2003年7月までに市場競争の状態についての中間評価を行い、競争促進のための方策や、需要家保護策について検討を行うことを求めている。

2.4 オレゴン州

オレゴン州は、1999年7月の法律(SB1149)で小売自由化の実施を決定したが、他の州とは異なり、自由化の対象から家庭用需要家を除外している。小売自由化の実施期日は2001年10月1日とされていたが、2001年6月の法律(HB3633)により2002年3月1日に延期された¹²⁾。

SB1149は、州の規制当局に対して、小売

自由化の範囲を家庭用需要家にまで拡大した場合の利害得失について、2003年1月1日までに議会に報告することを求めている。規制当局は、この規定に従い、2002年12月12日に報告書⁸⁾を議会に提出した。

この報告書では、現時点で小売自由化の範囲を拡大することは、家庭用需要家に対して利益を与えるものではないと結論づけている。その理由として報告書は、(1)家庭用需要家に小売自由化の範囲を拡大するため必要な、需要家教育、会計・請求のシステムや情報管理体制の変更、不服申立処理などの費用をまかなうほどの便益の発生を見込むことはできない、(2)家庭用需要家に対して小売自由化を実施した州では料金の低下が見られるものの、その理由の多くは自由化実施時点の強制的な料金引き下げとその後の料金凍結によるものであり、凍結解除以後の動向については不明確である、(3)オレゴン州では、既存事業者に対してグリーンパワー¹³⁾をメニューの一つとして需要家に提供することを義務づけており、グリーンパワーを望む需要家はこのサービスを選択できる¹⁴⁾、(4)電気の必需財としての性格上、需要家保護の問題は電気通信分野での自由化の場合以上に重要となる、といった理由を挙げている。

2.5 テキサス州

1999年6月の法律(SB7)で小売自由化の実施を決定したテキサス州は、カリフォルニア電力危機以後に自由化実施に踏み切った

¹⁰⁾ 2001年の自由化実施当時家庭用需要家向けのサービスを提供する新規参入者は38社あったが、2年経過した現在、参入者は2社となっている。

¹¹⁾ 報告書では、この地域で競争が活発に行われている理由として、First Energyが自社の供給力を新規参入者に提供する market support generation と呼ばれる制度を導入したことも指摘している。

¹²⁾ 州規制当局の発表によれば、2003年1月の時点で既存事業者から供給先を変更した需要家はPortland General Electric(PGE)管内の1社に過ぎない。また、自由化対象の需要家は既存事業者から市場ベースの料金で電力を購入することを選択できるが、これを選択した需要家はPGE管内の総需要のおよそ5%、PacifiCorp管内の需要のおよそ0.3%となっている。

¹³⁾ 再生可能エネルギーなどによって発電された電力を指す。

¹⁴⁾ 州規制当局の発表によれば、2003年1月時点で家庭用需要家のおよそ2%がグリーンパワーのメニューを選択している。

数少ない州¹⁵の一つであり、現時点では最も小売自由化が成功した州¹⁶とされる。

州の規制当局が2003年1月15日に議会に対して提出した報告書¹⁹では、テキサス州の小売自由化が成功している背景として、1999年1月以降47の発電所が新たに運開したことで、2002年の時点で予備率が35%を超えていることや、送電線に対する投資も行われたことを挙げている。また、自由化実施当初に発生した、供給者の変更や料金請求などの手続の遅れと、それに伴う不服申立の増大という問題点については、自由化実施当初、予想を超える需要家が供給者変更の申請を行ったため、電子取引システムの処理が間に合わなくなってしまったことが原因であるとした上で、システム改良などの努力の結果、2002年末の時点では問題はほぼ解消していると結論づけている。

一方、エネルギー市場の低迷から、今後の発電所建設が当初の予定通りには進まないおそれがあることや、設備投資が行われたにもかかわらず、一部の地域では送電線の混雑の問題が残っていること、卸売市場の透明性をより一層確保する必要があることなどが、今後の課題として指摘されている。

2.6 ニューメキシコ州

ニューメキシコ州は、1999年4月の法律(SB428)で、家庭用需要家と小口の業務用需

要家については2001年1月1日から、その他の需要家については2002年1月1日からそれぞれ小売自由化を実施することを決定した。しかし、カリフォルニア電力危機の後、業務用需要家団体などが自由化実施の延期を申し入れるなどの動きを受けて、2001年3月に小売自由化の実施を延期する法律(SB266)が成立した。この法律により、自由化の実施は家庭用需要家等については2007年1月1日から、その他の需要家については2008年7月1日からとされた。これと同時に、電気事業者に求められていた発電部門の機能的分離の実施についても延期されることになった。

州内最大の電気事業者であり、SB428の有力な支持者でもあったPublic Service Co. of New Mexico(PMN)は、2001年の秋以降、規制当局や需要家団体、州の司法省などとの間で、今後の制度について協議を続けていたが、2002年10月合意に至った旨を明らかにした。この合意では、2003年9月(4.0%)と2005年9月(2.5%)の二回に分けて、合わせて6.5%の料金引き下げを実施し、合計2480万ドルのストランデッドコストの回収権を放棄する代わりに、州の規制当局に対して、小売自由化を廃止する法案を議会で成立させる運動への支持を求めている。

州の規制当局は、2003年1月18日に、この提案を承認する決定を行った。これにより、PMNは、料金の値下げの実施などと引き替えに、一部大口需要家に対して市場ベースでの電力販売を行うことも認められるようになった。

一方、州議会では、自由化法を廃止するための法案(SB718)が、審議されている。

¹⁵ 2001年4月以降に新たに小売自由化を実施した州には、テキサス州(2001年7月31日より試行、2002年1月1日より正式実施)以外にはバージニア州(2002年1月1日より部分自由化実施、2004年1月1日より全面自由化予定)、ネバダ州(2002年4月以降、一部大口需要家は規制当局の許可を得た上で既存事業者以外の供給者からの電力購入が認められるようになった)がある。

¹⁶ 2002年12月31日の時点では、テキサス州の自由化対象需要のうち、口数で6%、電力量で31%が新規参入者からの供給を受けている。

3. まとめ

本稿では、カリフォルニア電力危機の後の米国各州での小売自由化を巡る動きとして、2002年から2003年にかけて、自由化の実施状況に関する報告書がとりまとめられたアーカンソー、イリノイ、オハイオ、オレゴン、テキサスの各州での動きと、事業者が小売自由化に関する法律の廃止を求めているニューメキシコ州での動きを取り上げた。

小売自由化を実施した全ての州で、家庭用需要家向けの電気料金は下落しているという報告^[10]もあるが、オレゴン州の報告書が指摘しているように、料金引き下げの理由は、競争の結果というよりも自由化実施時点での強制的な料金引き下げによるものが多い。さらに、イリノイ州やオハイオ州で見られるように、既存事業者の電気料金が低く抑えられると、新規参入者の市場参入が難しくなり、需要家による供給者選択が実際にはできなくなるという結果を生じることもある^[11]。このことは、需要家に対してより安価な電力を提供するという目標と、供給者の選択肢を拡大するという目標が、特に自由化実施当初においては、トレードオフの関係に陥る可能性があることを示唆している。

一方、自由化が成功しているとされるテキサス州では、その理由として、自由化の時点までに十分な予備力が確保されていたことを挙げている。そのテキサス州でも、発電所の建設が予定通り進んでいないことが、今後の課題として指摘されている。

このような中で、小売自由化の実施について再検討を行う州も出てきている。カリフォルニア電力危機の後、小売自由化の実施を延期した州の中で、実施を無期延期し

たのはオクラホマ州だけであった¹⁷が、アーカンソー州が、小売自由化法の廃止を決定したことで、同州が、米国各州の中で、小売自由化を決定した後、正式に自由化撤退を決定した最初の州となった¹⁸。

日本では、2003年2月18日に総合エネルギー資源調査会・電気事業分科会において、小売自由化の範囲を拡大することなどを柱とした「今後の望ましい電気事業制度の骨格について」^[12]が承認された。この報告では、小売自由化の範囲を拡大していくためには、需要家を実質的に選択し得る電力供給者の確保のための環境整備が必要であるとした上で、家庭用需要家も含めた全面自由化の実施に当たっては、需要家の選択肢の確保状況等を踏まえつつ、供給信頼度の確保、エネルギー・セキュリティや環境保全等の課題との両立、最終保障やユニバーサルサービスの確保、その他実務的課題等について検討を行った上で実施することが適当であるとしており、2007年4月頃を目途に具体的な検討を開始することになっている。分科会の議論では、家庭用需要家に対する小売自由化の範囲拡大にあたっては、新規参入者が自由化された市場において一定のシェアを確保していることが必要となるという意見も示されたが、自由化範囲の拡大の検討にあたっては、需要家に対する選択肢をいかにして確保するのかという面などから、米国での経験は大いに参考となるといえる。

¹⁷ ウェストバージニア州は、小売自由化の実施の要件とされていた、税法の改正が行われていないため、結果として自由化の実施が延期されている。

¹⁸ カリフォルニア州では、規制当局の決定や法律などで、事実上小売自由化の実施が中断されているが、小売自由化を決定した1996年のAB1980そのものはまだ廃止されていない。また、ネバダ州は、州知事により自由化実施が停止された後、大口需要家を対象とした供給者選択制度を導入している。

【参考文献】

- [1] 丸山真弘「カリフォルニア州での電気事業の動向－PG&E と SCE の再建策－」電力経済研究, No.46 pp.75-79 (2001)
- [2] 丸山真弘「Pacific Gas & Electric の再建計画案－その内容と問題点の概観－」電力中央研究所研究調査資料, No.01915, Oct. 2001
- [3] 丸山真弘「カリフォルニア州におけるダイレクトアクセスの中断」電力中央研究所研究調査資料, No.010916, Dec. 2001
- [4] Arkansas Public Service Commission “*Progress Report to the General Assembly on the Development of Competition in Electric Markets and the Impact on Retail Customers*”, Nov. 28, 2000, as amended Nov. 29, 2000
- [5] Arkansas Public Service Commission “*Report to the General Assembly Pursuant to Act 324 of 2001 on the Development of a Competitive Electric Market and Possible Impact on Consumers*”, Dec. 20, 2001
- [6] Illinois Commerce Commission “*Assessment of Competition in the Illinois Electric Industry: Findings and Recommendations Illinois Commerce Commission*”, Jan. 15, 2003
- [7] Ohio Consumers’ Counsel “*2002 End-of Year Update on Ohio’s Electric Market*”, Jan. 8, 2003
- [8] Oregon Public Utility Commission “*Evaluation of a Competitive Power Market for Residential Consumers*”, Dec., 2002
- [9] Public Utility Commission of Texas “*2003 Scope of Competition in Electric Market in Texas*”, Jan., 2003
- [10] Citizens for Pennsylvania's Future “*Electricity Competition: The Story Behind the Headlines - A 50-state Report*”, Sept., 2002
- [11] 大野恭照「小売自由化市場における家庭用需要家への影響評価(米国)」海外電力, 2003年2月号, pp.58-67 (2003)
- [12] 総合資源エネルギー調査会・電気事業分科会「今後の望ましい電気事業制度の骨格について」, 2003年2月18日

丸山 真弘 (まるやま まさひろ)
電力中央研究所 経済社会研究所