

# 適正な電力供給及び電力価格の実現に向けた競争環境の整備に関する意見書

2023年（令和5年）7月13日

日本弁護士連合会

2016年4月の電力小売全面自由化後も、旧一般電気事業者10社<sup>1</sup>（以下「大手電力会社」という。）が一般家庭など低圧で電気を使用する需要家向けに供給する電気料金は、小売電気事業者間の競争が十分に進展するまでの間の経過措置として、消費者保護のための規制の対象とされているところ<sup>2</sup>、小売電気事業者間の競争関係は未だ適正に機能していないことから<sup>3</sup>、この料金規制経過措置は現在も維持されている。

このように市場による競争原理が働いていない現状において、2022年11月以降、大手電力会社のうち7社から相次いで規制料金（経過措置料金。以下「規制料金」という。）の値上げ申請がなされた<sup>4</sup>が、申請に係る審査は適正な電気料金及び電気供給の在り方を踏まえ、その相当性が担保された形でなされる必要がある。また、適正な電力供給及び電力価格の実現には、競争環境がより一層整備されることが不可欠である。そこで、次のとおり意見を述べる。

## 第1 意見の趣旨

### 1 規制料金の値上げ申請の審査について

大手電力会社らの規制料金の値上げ申請に対して、経済産業省及び電力・ガス取引監視等委員会は厳正に審査し、消費者庁は経済産業省との協議を慎重に行うべきであり、過去の燃料価格高騰を理由とする安易な値上げを認めないよ

---

<sup>1</sup> 北海道電力、東北電力、東京電力エナジーパートナー、北陸電力、中部電力ミライズ、関西電力、中国電力、四国電力、九州電力及び沖縄電力の10社

[https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity\\_and\\_gas/electric/fee/kaitei\\_2023/](https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/electric/fee/kaitei_2023/)

<sup>2</sup> 電気事業法等の一部を改正する等の法律（平成27年法律第47号）第12条の規定による改正後の電気事業法等の一部を改正する法律（平成26年法律第72号）附則第16条第1項、第2項、第18条第1項、第2項

<sup>3</sup> 電力・ガス取引監視等委員会「電気の経過措置料金に関する専門会合とりまとめ」（2019年4月23日）7頁及び8頁では、「現時点で競争が持続的に機能する環境とは認められない」、「現時点での競争圧力は不十分」と評価されている。

<sup>4</sup> 2022年11月24日以降2023年1月26日にかけて、東北電力が平均32.94%、中国電力が平均31.33%、四国電力が平均28.08%、沖縄電力が平均43.81%、北陸電力が平均45.84%、東京電力エナジーパートナーが平均29.31%、北海道電力が平均34.87%のいずれも値上げの認可を経済産業省に申請した。（資源エネルギー庁ウェブサイトを参照。）

うに、十分に留意すべきである。

## 2 約款変更における合理性を裏付ける資料の開示について

経済産業省は、規制料金の値上げに伴う定型約款の変更について、当該変更が、契約の目的に反せず、かつ、変更の必要性、変更後の内容の相当性、定型約款の変更をすることがある旨の定めの有無とその内容その他の変更に係る事情に照らして合理的なものといえるか否か(民法第548条の4第1項第2号)の判断に関して受領した資料(特に、燃料の調達や為替ヘッジに係る契約書等の、大手電力会社らが実際に負担した燃料費を明らかにする資料)を国民に明らかにすべきである。

## 3 公正な競争条件及び適正な取引環境の確保について

公正取引委員会及び電力・ガス取引監視等委員会は、大手電力会社の電力供給における協調的行動、卸電力市場におけるインサイダー取引、一般送配電事業者を通じた競争者(大手電力会社以外の小売電気事業者(以下「新電力」という。))の顧客情報利用、不当な高価格の賦課等の私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(以下「独占禁止法」という。)上違法となる行為に対して厳正に対処し、公正な競争条件及び適正な取引環境を確保すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 電気価格及び電気供給の現状

世界的なエネルギー供給の不確実性、記録的な円安水準等の様々な要因により、化石燃料価格が高騰する中で、日本卸電力取引所における電力のスポット価格の高騰が続き、新電力における新規契約の受付停止や撤退が生じている。

その結果、需要家が必要な小売契約を受けられないいわゆる「電力難民」の問題が生じ<sup>5</sup>、また大手電力会社(中部電力、関西電力、九州電力を除く)により、燃料価格高騰を理由とした平均30%を超える規制料金の大幅な値上げ申請が相次ぎ、消費者の生存や事業者の基盤を揺るがしかねない事態が危惧されている。

その一方で、大手電力会社の一部による独占禁止法上違法な疑いのある事例が相次いでおり、現に、公正取引委員会は、2023年3月30日付けで中部

---

<sup>5</sup> 東京新聞 TOKYO Web 「「電力難民」企業が続出 燃料高騰で新電力撤退、大手も契約停止 安全網「最終保障」利用1年で100倍に」(2022年10月27日)  
<https://www.tokyo-np.co.jp/article/210343> (参照2023年4月4日)

電力株式会社等 5 社の旧一般電気事業者らに対して独占禁止法第 3 条（不当な取引制限の禁止）に基づく排除措置命令及び課徴金納付命令を下した（関西電力株式会社についてはリニエンシーが適用された。）。電力市場における競争の公正性や価格決定システムの透明性に対して、これまでにないほど懸念が強まっており、かかる状況の早急な是正が求められる。

当連合会は、2012年9月13日、「電力システム改革の基本方針」についての意見書において、電力取引市場の法的位置づけを明確化し、電力小売業務の全面自由化に際して消費者に正確かつ的確な情報が提供され、消費者が電力を選択する自由を実質的に確保することが必要であること、送配電網の運用を全国規模で行う体制が必要であることを指摘した。

しかし、10年が経過した現在、いずれも不十分なままである。2023年3月までに行われた各電力会社の電気料金値上げ認可申請に係る公聴会（以下「公聴会」という。）でも、化石燃料への過度な依存や、再生可能エネルギーへの転換がほとんど行われてこなかったこと<sup>6</sup>、原子力再稼働のための費用が原価に組み込まれ電力料金高騰につながっていることなどが指摘されていた<sup>7</sup>。

また、公正取引委員会は、前述のとおり、2023年3月30日付けで、中部電力株式会社、中部電力ミライズ株式会社、中国電力株式会社、九州電力株式会社及び九電みらいエナジー株式会社が、中部、関西、中国及び九州の各地方において、顧客に対して、安値の見積もり提示による電気料金の水準の低落を防止して自社の利益の確保を図るため、互いに、相手方の供給区域において相手方が小売供給を行う顧客の獲得のための営業活動を制限することを合意した行為、並びに、官公庁入札における入札参加及び安値による入札を制限する行為に対して、独占禁止法違反（独占禁止法第 3 条（不当な取引制限の禁止））により、排除措置命令及び課徴金納付命令を行った<sup>8</sup>。このカルテルにより、合意実施前よりも供給価格の値上がりが生じたことが確認されているようである（もっともこの事案は事業者向けの電力小売分野を対象としたものである。）。

---

<sup>6</sup> 東北電力の値上げ申請に係る公聴会（2023年2月16日）資料7 意見陳述人から提出された意見概要

[https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity\\_and\\_gas/electric/fee/tohoku22/pdf/2023021607.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/electric/fee/tohoku22/pdf/2023021607.pdf)

<sup>7</sup> 北陸電力の値上げ申請に係る公聴会（2023年2月14日）資料7 意見陳述人から提出された意見概要

[https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity\\_and\\_gas/electric/fee/hokuriku22/pdf/2023021407.pdf](https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/electric/fee/hokuriku22/pdf/2023021407.pdf)

<sup>8</sup> 公正取引委員会「(令和5年3月30日)旧一般電気事業者らに対する排除措置命令及び課徴金納付命令等について」[https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2023/mar/230330\\_daisan.html](https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2023/mar/230330_daisan.html)

電力価格高騰には、大手電力による不正な行為の影響があることを前提に、厳正な審査がなされるべきである。

## 2 規制料金の値上げ申請の審査について

家庭向け規制料金については、「燃料費調整制度」に基づいて大手電力会社が原燃料費を電気料金に転嫁しているが、上限を超えて転嫁できない仕組みとなっており、各社共に既に上限に達しているため値上げ申請の動きとなったものである。

もっとも、同じ液化天然ガス（LNG）を用いるガス会社は料金を値上げしておらず利益を出している事業者もいる中で、値上げ申請した大手電力会社が軒並み燃料費調整制度の上限を引き上げる根拠には多くの国民が納得できない事態となっている<sup>9</sup>。電気事業分野においては、2016年4月の電力小売全面自由化後も、新電力のほとんどは自社の発電設備を持たず、その販売電力量の大半を大手電力会社に依存しており、他方で大手電力会社は発電設備の約8割を保有するだけでなく、自社グループ内の発電・小売部門間の内部取引において長期かつ固定的な相対契約を維持し続けるという構造的な格差が依然として存在する。その結果、新電力が卸電力市場から、顧客に供給するために必要な電力を円滑に調達できる状況にはなく、調達において圧倒的に優位な大手電力会社に対して、新電力の販売電力量シェアは小さいままである<sup>10</sup>。

上記のような市場構造により小売市場の価格競争が十分に行われておらず、また総括原価方式による電気料金算定により事業効率化など経営向上のためのインセンティブが働きにくい中で、一部大手電力会社は規制料金の値上げを申請したが、セーフティネットとしての規制料金制度を残している趣旨に鑑み、その試算の在り方や事業報酬の割合などについても、慎重な検討が必要である。

特に、燃料費高騰や為替については試算の根拠となる時期を変更するだけで相当な差額が出ている。2023年3月17日には原油先物価格が急落しており、値上げ申請の根拠である今後の燃料高騰の予測自体も疑問視される。

実際、経済産業省が燃料費の下落傾向などを踏まえて、値上げ幅を計算し直すよう求めたところ、2023年4月3日までに、値上げ申請をした大手電力

---

<sup>9</sup> 前掲注6及び7参照。

<sup>10</sup> 東條吉純「卸電力取引分野における法的課題」ジュリスト1581号（2023年）21頁以下を参照。

7社のうち、北陸電力を除く6社が、値上げ幅を当初の案より引き下げた<sup>11</sup>。このような経緯に鑑みて、一部大手電力会社による値上げ申請は、値上げ申請の前提となる燃料費等のコスト算定がそもそも不透明であり、長期的な観点における燃料調達費や、コスト低減に向けた適正な経営努力の有無等が反映されていないことを端的に示している。

2023年3月までに行われた公聴会では、原子力関連費用が再稼働前提で原価の大きな割合を占めていることや、再生可能エネルギーの電源構成の拡充が進んでおらず化石燃料に依存した事業計画など、大手電力会社の経営姿勢を批判する陳述が多かったほか、実質賃金が下がっているにもかかわらず電気料金の値上げをすることは生活苦に追い打ちをかけること、貧困家庭には一層困難がもたらされること、コロナ禍で打撃を受けた事業者にも重大な影響を与えることなど、電気料金の値上げそのものに反対する声も多かった<sup>12</sup>。

規制料金の値上げ申請を経済産業省が認可するに際しては、電力・ガス取引監視等委員会が審査し、消費者基本法第16条第2項の趣旨を踏まえて、消費者庁と協議することが必要とされるが、内閣府消費者委員会公共料金等専門調査会は、大手電力会社によるカルテルや顧客情報の漏洩問題の影響を検証すべきであり、消費者に説明する必要がある旨を強調してきた<sup>13</sup>。

しかし結局、経済産業省は、2023年5月19日付けで、大手電力会社のうち7社が値上げ幅を補正した後の案に従って、特定小売供給約款の変更認可申請を認可するに至った。この点、本来、認可権限を有する経済産業省及び審査権限を有する電力・ガス取引監視等委員会は、消費者の声も踏まえ、現在の燃料費の動向、為替の動向、燃料費調達における長期契約の価格、燃料調達費用の低減に向けた努力の状況、経営効率化の取組状況、保有資産の活用の適切性

---

<sup>11</sup> 日本経済新聞「電気料金、6社が値上げ幅の圧縮申請 透明性求める声も」（2023年4月4日）<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0UA044LT0U3A400C2000000/>（参照2023年4月4日）

北海道電力では、平均34.87%とした当初の値上げ幅から7ポイント引き下げ、27%台に修正した。東北電力はマイナス7.7ポイント、東京電力はマイナス11.7ポイント、中国電力はマイナス0.7ポイント、四国電力でマイナス0.2ポイント、沖縄電力でマイナス2.9ポイントと、それぞれ当初より値上げ幅を圧縮した。一方で石炭火力発電比率が高い北陸電力のみ石炭価格が上昇したことなどから、当初申請した値上げ幅である平均45.84%から46.91%と、1ポイント超の引き上げとなっている。

<sup>12</sup> 前掲注6及び7を参照。

<sup>13</sup> 内閣府消費者委員会公共料金等専門調査会「電気規制料金値上げ認可申請に関する論点（案）」（2023年2月20日時点）

[https://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/kokyoryokin/doc/073\\_230220\\_shiryou3.pdf](https://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/kokyoryokin/doc/073_230220_shiryou3.pdf)

消費者庁「公共料金等の新規設定や変更の協議に当たっての消費者庁における主なチェックポイントについて」（消公協第183号・2022年8月19日）を参照。

及び価格維持に向けられた独占禁止法上違法な行動の影響等についても消費者庁に十分な情報を提供した上で協議を行い、消費者に与える影響を十分に考慮した上で、値上げ認可の可否を決定すべきであった。今般の電力・ガス取引監視等委員会における審査において、上記の考慮要素が十分に反映されているかについては、疑問が多く残るところであり、将来的な値上げ認可申請に与える影響も看過できないことから、本意見書は今回の審査における問題点を指摘するものである。

### 3 約款変更の合理性を裏付ける資料の開示について

家庭用電力の規制料金の値上げに伴う定型約款の変更について、電気料金の不当な値上げ等を内容とする電気の小売供給約款の変更に関する「事後監視」の在り方を、経済産業省が整理したところによれば、電気の小売供給約款の変更によって顧客の一部にとって料金の値上げが生じ得る場合には、顧客の一般の利益に適合するとはいえず、変更の可否は、当該変更が、契約の目的に反せず、かつ、変更の必要性、変更後の内容の相当性、定型約款の変更をすることがある旨の定めの有無とその内容その他の変更に係る事情に照らして合理的なものといえるか否か（民法第548条の4第1項第2号）により判断されるところと考えられている<sup>14</sup>。

そして、上記の合理性の判断にあたっては、必要性や変更後の約款の内容の相当性等の事情が考慮されるとされ、継続的な電気供給契約の料金を定めた条項を変更する必要性としては、「コストの増加の有無、程度、原因等の事情が考慮されると考えられる。なお、コストの増加の原因が事業者にとって他律的な事情（燃料費の上昇や為替相場の変動等）である場合だけでなく、人件費の増加など事業者が左右する余地のある事情であっても、変更の必要性が一概に否定されるものではない」、「変更後の内容の相当性としては、変更後の内容がその必要性との関係で過剰なものとなっていないか等が考慮される」と整理されている<sup>15</sup>。

ただし、特に継続的契約における料金値上げなどの場合、「必要性・相当性が厳格に考慮され、猶予期間や解消可能性への配慮も必須となる」こと、「リスク

---

<sup>14</sup> 経済産業省 第4回電気の経過措置料金に関する専門会合 参考資料2「民法改正法における約款規制について」（2018年12月27日）

<sup>15</sup> 同上。なお、規制料金の値上げについて電気事業法に基づく審査が行われ経済産業大臣が認可したことは合理性を基礎づける事情の一つとして考慮されるが、変更の合理性は、別途、民法第548条の4第1項第2号変更の必要性、変更後の内容の相当性等の事情に照らして判断されるべきである。

ヘッジ可能性といった観点から、費用増であっても事業者側が負担すべき場合もある」と考えられること、「変更内容の必要性・相当性を積極的に基礎付ける十分な立証がされず、顧客に不利益が大きな変更は、その合理性が否定されるべき」こと、契約条件の変更の際には顧客が実質的に選択、解約権を行使することが可能な情報提供が確保されていることが必要であることが、指摘されている<sup>16</sup>。

したがって、今般の燃料価格高騰や為替相場によるコスト増等を理由として変更の必要性・相当性が安易に肯定されるべきではない。大手電力会社における経営効率化の取組状況、燃料調達費用の低減に向けた努力の状況、保有資産の活用又は売却などの適切性、価格維持に向けられた競争法上違法な行動の影響（現在問題となっている大手電力会社による電力供給におけるカルテル、新電力の顧客情報利用等）、消費者が解約によって競争者に乗り換えることが可能か、その場合の消費者に生じるコスト等についても十分に考慮されるべきである。

その上で、変更の合理性についての判断の透明性を確保するため、その判断に当たって考慮された事情は消費者にとってわかりやすい形で明示されるべきであるし、それらの事情を根拠づける資料はどのようなものかについても、提出を受けた経済産業省又は電力・ガス取引監視等委員会は、国民に明らかにしていくべきである。

#### 4 公正な競争条件及び適正な取引環境の確保について

##### (1) 卸電力市場の流動性を高めること

新電力が競争主体として大手電力会社と競争できる環境を整備するために、卸電力市場の流動性を高め、卸売の内外無差別性を確保し、それにより、調達電気料金の低減、消費者の選択肢の拡大等の電力自由化の目的を実現すべきである。

2023年3月までに行われた公聴会でも、新電力の代理店から家庭用規

---

<sup>16</sup> 丸山絵美子「エネルギー供給契約における料金変更：定型約款変更規定に関する一検討」（法學研究：法律・政治・社会92巻10号（2019年））122頁（25）頁以下。同文献で引用されている、欧州司法裁判所2014年10月23日判決（Alexandra Schulz v Technische Werke Schussental GmbH und Co. KG and Josef Egbringhoff v Stadtwerke Ahaus GmbH: Cases C-359/11 and C-400/11）が、標準料金顧客との間の契約においても、料金変更前の適切な時期に、変更の理由、前提及び範囲についての情報が与えられなければならないという趣旨を述べている点も参考となる。

制料金の利益を使って高圧電力のダンピング<sup>17</sup>が行われたと指摘する意見や、消費者からは選択の自由も機会も与えられていないとの意見もあった<sup>18</sup>。

卸電力市場においては、第一に大手電力会社の発電部門から小売部門への不当な内部補助を防止し、大手電力会社の発電部門が、卸売取引において、グループ内の小売とグループ外の新電力とを取引条件において無差別に取り扱うことの確保が重要である<sup>19</sup>。

ところが、公正取引委員会が2023年3月30日付けで「関西電力ほかによる事業用電力供給に関する協調的行為」（後述する(2)①を参照）に対する排除措置命令及び課徴金納付命令に関して公表したところによれば<sup>20</sup>、大手電力会社の中には「各供給区域における電気の需要の大部分に相当する電気を自ら発電又は調達してきたところ、自社又はその販売子会社の小売価格及び自社の販売子会社に卸供給する価格を、当該販売子会社以外の新電力に卸供給を行う価格よりも安価に設定していた者がいたこと」、大手電力会社が「新電力に対し、相対取引で電気の卸供給を行うに当たり」、大手電力会社の「供給区域においては新電力の小売供給を行わないように求めていた者がいたこと」が明らかになった。このことから、大手電力会社と新電力との間の卸電力の相対取引において、内外無差別性は到底、確保されているとは言えない状況であったと言える。

公正取引委員会は上記の問題点を、電力・ガス取引監視等委員会に情報提供したが、電力・ガス取引監視等委員会は、これらの情報に基づき、報告徴収や立入検査、業務改善勧告等の権限を適切に行使し、罰則の導入も含めた取引ルールの厳格化を、経済産業大臣に建議すべきである。

第二に、卸電力市場への入札における透明性確保が必要である。

卸電力市場の流動性と透明性を確保するために、「適正な電力取引についての指針」（以下「電力取引ガイドライン」という。）<sup>21</sup>では、卸電力のスポット

---

<sup>17</sup> 当該ダンピングが不当廉売（不当に商品又は役務を低い対価で供給し、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがあること）となり高圧電力卸売市場において新電力を排除することになる場合、独占禁止法違反となる。

<sup>18</sup> 前掲注7を参照。

<sup>19</sup> 電力・ガス取引監視等委員会「旧一般電気事業者の内外無差別な卸売に関する今後の検討について」（2021年4月27日）

[https://www.emsc.meti.go.jp/activity/emsc\\_system/pdf/060\\_03\\_01.pdf](https://www.emsc.meti.go.jp/activity/emsc_system/pdf/060_03_01.pdf)

<sup>20</sup> 前掲注8を参照。

<sup>21</sup> 公正取引委員会・経済産業省「適正な電力取引についての指針」（2023年4月1日）

[https://www.jftc.go.jp/hourei\\_files/denki.pdf](https://www.jftc.go.jp/hourei_files/denki.pdf)



市場<sup>22</sup>においては、市場支配力を有さない供給者（プライステイカー）にとっては余剰電力の全量<sup>23</sup>を限界費用<sup>24</sup>で市場供出することが望ましいとされ、このように行動している限りにおいては、相場操縦に該当しないものと解されているが<sup>25</sup>、そのような基準を充足しない大手電力会社による入札は、公正な競争条件を満たさないものである。

この点について、公正取引委員会が「関西電力ほかによる事業用電力供給に関する協調的行為」（後述する(2)①を参照）に対する措置に関して公表したところによれば<sup>26</sup>、大手電力会社の中には、「卸売市場への電気の供給量の絞り込みを行い、市場価格を引き上げることなどにより、外部からの調達に依存する新電力の競争力を低下させることを企図していた者がいたこと」も明らかになった。大手電力会社が、卸電力市場への入札量を絞り込み、限界費用から乖離した高い費用で、卸電力市場で入札する行為に対しては、厳正な対処がなされるべきであり、電力・ガス取引監視等委員会による業務改善命令又は勧告がなされるべきである<sup>27</sup>。

第三に、卸電力市場の透明性確保が必要である。

電力取引ガイドラインは、卸電力市場におけるインサイダー取引<sup>28</sup>や相場

---

<sup>22</sup> 電力スポット市場とは、卸電力取引所が開催する最も利用されている電力取引市場の一つであり、翌日に発電又は販売する電気を前日までに入札し、売買を成立（マッチング）させるものである。日本では、日本卸電力取引所（JEPX）が電力スポット市場を開催している。日本卸電力取引所の電力スポット市場は、1コマ30分単位で取引され、1日当たり48コマの商品がある。

<sup>23</sup> 余剰電力の全量とは、スポット市場への入札時点において算定される各コマの自社供給力から、自社想定需要（自社小売需要と他社への相対契約に基づく供給量等の合計）・予備力・入札制約をそれぞれ差し引いた残りの供給力のことをいう。

<sup>24</sup> 限界費用とは、電力を1kWh追加的に発電する際に必要となる費用をいい、燃料費等がこれに当たる。なお、限界費用における燃料費について、卸電力市場への入札によって燃料が消費されることで将来的な需要に対応するために追加的な燃料調達を行う必要が生じるときであって、当該価格・量での燃料の追加的な調達が合理的であると客観的に確認可能な場合には、燃料の追加的な調達費用を考慮し得る。また、限界費用の考え方について、燃料制約の発生時においては、非両立性の関係（スポット市場で約定すると他の機会では販売できないという関係）が成立することを前提とし、当該価格・量の妥当性が客観的に確認可能な場合には、将来における電力取引の価格を機会費用として考慮し得るとされる。

<sup>25</sup> 前掲注21 第二部Ⅱ、2、(3)、ア、③を参照。

<sup>26</sup> 前掲注8を参照。

<sup>27</sup> 2016年の東京電力エナジーパートナー株式会社に対する勧告事案では、同社が、2016年4月1日から同年8月31日までの期間に、限界費用からは大きく乖離した「閾値」（しきいち）と称する高い価格で、卸電力取引所の一日前市場において売り入札を行っていたことについて、電力・ガス取引監視等委員会は、相場操縦に該当するとして業務改善勧告を行い、「閾値」を用いた売り入札価格の設定を今後行わないこと、必要かつ適切な社内体制を整備すること、具体的な措置について同委員会に報告を行うことを求めた。

<sup>28</sup> 業務上インサイダー情報を知った電気事業者又は当該電気事業者からインサイダー情報の伝達を受けた電気事業者が、インサイダー情報の公表前に、当該インサイダー情報と関連する卸取引をする行為又は第三者に利益を得させ又は第三者の損失の発生を回避させる目的をもって、当該第三者に対しインサイダー情報を開示する、又は情報と関連する卸取引を勧める行為を意味する。

操縦を防ぐため、内部的な取引監視体制を構築することを求めている。具体的には、従業員等に対して社内教育を行い、電気の卸取引に関し問題となる行為等について周知するとともに、インサイダー情報に該当し得る情報の社内管理体制の構築を行うこと、卸電力市場の透明性、市場参加者の予見性向上のため、十分な発電情報が公開されることが求められる。ところが、2023年3月31日付けで、電力・ガス取引監視等委員会が中国電力によるインサイダー取引に対して業務改善命令を发出する状況があり<sup>29</sup>、大手電力会社において市場の健全性と公正性を損なうことへの問題意識が欠如していることがここでも明らかになっている。電気事業法において、監視体制強化や、業務停止命令及び業務改善命令を経由せずに課することが可能な罰金を導入することなどの罰則強化を含めた、抜本的な改革が求められる。

## (2) 独占禁止法違反行為に対する厳正な措置

電力取引ガイドライン<sup>30</sup>は、大手電力会社による、各取引市場において競争上問題となりうる行為を詳細に挙げるが、とりわけ、直近において現に問題となっている、旧一般電気事業者による電力供給における協調的行動（カルテル）、一般送配電事業者を通じた競争者（新電力）の顧客情報の不正閲覧、優越的地位の濫用等の、独占禁止法上違法となる行為は、電力の小売自由化が目指す電気料金低減・消費者の選択肢の拡大の要請と逆行するものであり、公正な競争環境の整備のため、これらの行為に対しては厳正な措置がとられるべきである<sup>31</sup>。同様の違反行為が繰り返し行われることを抑止するために、電気事業法において、業務停止命令及び業務改善命令を経由せずに課することが可能な罰金の導入等を視野に入れた、罰則の強化を早急に検討すべきである。

### ① 関西電力ほかによる事業用電力供給に関する協調的行為

公正取引委員会は、2023年3月30日付けで、前述のとおり、中部電力株式会社、中部電力ミライズ株式会社、中国電力株式会社、九州電力株式会社及び九電みらいエナジー株式会社が、中部、関西、中国及び九州

---

<sup>29</sup> 後掲注35、42頁以下を参照。中国電力は、自社の燃料在庫が払底するおそれから、燃料の消費を抑制することを目的としてスポット市場で高値での買い入札を継続的に行い、自社発電ユニットの出力抑制を行っていたが、本来、一定規模以上の出力低下が合理的に見込まれる場合には、卸電力市場の価格に重大な影響を及ぼす事実として、適時に開示することが電力取引ガイドラインで求められていた。

<sup>30</sup> 前掲注21を参照。

<sup>31</sup> 先に行われた公聴会（前掲注7、8を参照）でも、カルテルなど違法行為を行った大手電力会社はその責任の所在も明確せず消費者に詳細な説明もせず、電力料金を値上げしようとするには納得できないという声が多数あったものであり、公正取引委員会に対する期待は大きいといえる。

の各地方において、顧客に対して、安値の見積り提示による電気料金の水準の低落を防止して自社の利益の確保を図るため、互いに、相手方の供給区域において相手方が小売供給を行う顧客の獲得のための営業活動を制限することを合意した行為、並びに、官公庁入札における入札参加及び安値による入札を制限する行為に対して、独占禁止法違反（独占禁止法第3条（不当な取引制限の禁止））により、排除措置命令及び課徴金納付命令を行った（関西電力株式会社についてはリニエンシーが適用された。）<sup>32</sup>。課徴金総額は1000億円を超え、過去最高額とされる。

これらの行為は、大手電力会社各社が、電力自由化によりそれぞれの営業エリアを超えた電力販売が可能となったことから、顧客の奪い合いによる電気料金の水準の低落を防止して、自社の利益の確保を図るために行ったものである。また、本件協調的行動に関する公正取引委員会の調査の過程において明らかになり、電力・ガス取引監視等委員会に情報提供された事実関係によれば、卸売市場への電気の供給量の絞り込み等により、潜在的影響として、消費者向けの小売価格も高額に維持された可能性があり、電力自由化の要請に正に逆行する動きが明らかになっている。

- ② 大手電力会社による一般送配電業者各社の管理する顧客情報の不正利用
- 2022年12月以降、電力・ガス取引監視等委員会が報告徴収したところによれば、関西、東北、中部、九州の一般送配電事業者各社が、電気事業法第23条、第23条の4により漏えいや目的外利用を禁じられている新電力の顧客に係る非公開情報<sup>33</sup>について、大手電力会社各社に貸与又は利用可能な状況に置いていた端末から日常的に閲覧・活用していた情報漏洩問題が発覚しており<sup>34</sup>、大手電力会社が営業活動のために競争者であ

<sup>32</sup> 前掲注8を参照。

<sup>33</sup> 前掲注21（IV、1、(1)、②）を参照。一般送配電事業者に対して、託送分野における禁止行為として、託送供給及び電力量調整供給の業務（以下「託送供給等業務」という。）において知り得た情報の目的外利用及び提供並びに託送供給等業務その他の変電、送電及び配電に係る業務における差別的取扱い等の「電気供給事業者間の適正な競争関係を阻害する」行為を禁止しており、経済産業大臣は、これらに違反する行為があると認めるときは、当該行為の停止又は変更の命令を発動できることとされている。また、このような行為は個人情報保護法第27条第1項にも違反する可能性が高い。

<sup>34</sup> 電力・ガス取引監視等委員会「電力・ガス取引監視等委員会における取組状況等について」（2023年4月18日）32頁以下。

[https://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2023/398/doc/20230418\\_shiryoku3-2.pdf](https://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2023/398/doc/20230418_shiryoku3-2.pdf)

内閣府消費者委員会による2023年5月11日付け「電力市場における競争環境整備に向けた諸課題に関する消費者委員会意見」は、情報漏洩・不正閲覧、インサイダー情報の非公表及びインサイダー取引等の電力システム改革の趣旨に反する不正事案の相次ぐ発覚は、大手電力や電力市場に対する消費者の信頼を著しく損なうものであり、「電力システム改革の大前提である各社のガバナンス体制ならびにその運用を抜本的に見直し強化することが急務である」ことを指摘する。

る新電力の情報を不正利用していたことが問題となっており、電気事業法に違反するのみならず、独占禁止法上の私的独占（独占禁止法第2条第5項）又は競争者に対する取引妨害（独占禁止法第2条第9項第6号へ、不公正な取引方法（昭和五十七年六月十八日公正取引委員会告示第十五号）第14項）に違反する可能性がある。ここでも電力自由化が目指す、発送電分離による、大手電力会社と新電力の間の公正な取引条件の整備に逆行する動きが明らかとなっている。

経済産業省は、2023年4月17日付けで、電気事業法第2条の17第1項に基づき関西電力株式会社及び九州電力株式会社に対して業務改善命令を発出し、電気事業法第27条第1項に基づき関西電力送配電株式会社、九州電力送配電株式会社及び中国電力ネットワーク株式会社に対して業務改善命令を発出し、上記命令を受けて上記4社が策定した業務改善計画を、同年5月12日付けで受領した。

このような発送電分離の趣旨を骨抜きにする違反行為が多発するのは、罰則が軽微であることも一因であると考えられるから、電気事業法において、業務停止命令及び業務改善命令を経由せずに課することが可能な罰金の導入等を視野に入れた、罰則の強化を早急に検討すべきである。また、発送電分離に関しても、法的分離にとどまらず、大手電力と送配電会社の資本関係を解消する「所有権分離」を含めて、送配電部門の独立性・中立性を徹底するための抜本的取組が急務である。

### ③ 小売料金の不当な値上げによる優越的地位の濫用

小売料金の不当な値上げに対しては、電気事業法上の規制に加えて、独占禁止法の観点から、不当な取引条件や不当な高価格を強制する行為について、優越的地位の濫用規制（独占禁止法第2条第9項第5号ハ、第19条）の見地から検討する余地がある<sup>35</sup>。

公正取引委員会の2012年6月22日の注意事例<sup>36</sup>は、東京電力株式

---

<sup>35</sup> 舟田正之「東電相場操縦事件」日本エネルギー法研究所『公益事業の規制と競争政策－電力システム改革を中心として－』（2019年）所収、18頁は、電気事業法上の規制とは別に仮に自由化部門における小売料金が不当に高いとすれば、市場支配的地位の濫用規制を持たない日本の独禁法においては、ユーザーに対する「優越的地位の濫用」行為を認定し、適用することになるとする。

<sup>36</sup> 公正取引委員会「東京電力(株)に対する件」2012年6月22日注意、第2条第9項第5号（優越的地位の濫用）

[https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h29/jun/170630\\_files/170630\\_sankou2.3.4.5.pdf](https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h29/jun/170630_files/170630_sankou2.3.4.5.pdf)  
担当官解説 遠藤光ほか「東京電力株式会社による独占禁止法違反被疑事件の処理について」公正取引743号（2012年）80頁以下。

会社による電気料金値上げ行為が、優越的地位の濫用に該当し独占禁止法第19条に違反する恐れがあることを指摘したものである。本件は自由化対象需要家との間で締結している契約上、事前の合意がなければ契約途中での電気料金の引上げを行うことができないにもかかわらず、十分な協議のないまま、①一斉に2012年4月1日以降の使用に係る電気料金の引上げ（平均17%）を行う、②当該需要家のうち契約電力が500キロワット未満の需要家に対しては当該需要家から異議の連絡がない場合には電気料金の引上げに合意したとみなすこととして書面により電気料金の引上げの要請を行っていた行為について、優越的地位の濫用につながる恐れがあったとして、東京電力に対して文書で注意し、値上げなどの際には必要な情報を十分に開示して内容を説明するよう求めた。

この件においては、自由化対象需要家は、東京電力との取引が困難となれば事業経営上大きな支障をきたすため、著しく不利益な取引条件であっても受け入れざるを得ない状況にあったのであり、東京電力は需要家らに対して取引上の地位が優越しているとされた<sup>37</sup>。そして、料金引上げに係る要請は「十分な協議を行った」ものとはいえないことから、取引条件の一方的変更として不利益であるとされた<sup>38</sup>。

同様に消費者に対する高価格設定に優越的地位の濫用が適用されるかについては、「優越的地位濫用ガイドライン<sup>39</sup>（第4、3、(5)、ア 取引の対価の一方的決定、(ア)）」は「事業経営上大きな支障」を要件としていることから、濫用行為の相手方が事業者であることが前提とされており消費者を相手方とする場合の適用は念頭に置かれていないと一般に解釈されている。

しかし、近時、デジタルプラットフォームによる個人情報を提供する消費者に対する優越的地位の濫用の考え方が公表されており<sup>40</sup>、優越的地位濫用規制の相手方に消費者を含む解釈論は可能であると考えられる。

---

<sup>37</sup> 平山賢太郎＝福永啓太「独禁法による不当高価格設定行為規制—法的検討枠組と経済分析からの示唆」 NBL1170号（2020年）39頁以下

<sup>38</sup> ただし、価格については、徹底した合理化を前提にしての要請であったこと、引上げ幅について経済産業省の提言等に基づいて算定を行ったものである点で、価格自体は「合理的な理由なく著しく高い対価」には該当しないとされた。

<sup>39</sup> 公正取引委員会「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」（2017年6月16日改正）。

<sup>40</sup> 公正取引委員会「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」（2019年12月17日）

[https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/dec/191217\\_dpfgl\\_11.pdf](https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2019/dec/191217_dpfgl_11.pdf)

また、消費者基本法第16条第2項は「国は、国民の消費生活において重要度の高い商品及び役務の価格等であつてその形成につき決定、認可その他の国の措置が必要とされるものについては、これらの措置を講ずるに当たり、消費者に与える影響を十分に考慮するよう努めるものとする」と規定し、同条の前身である旧消費者保護基本法第11条は、同条は「価格に関する規定で私企業ベースで形成される価格については、公正自由な競争原理による形成を、政府ベースで決定される価格については公共料金決定に際し、消費者への影響を十分配慮すべきことを規定」する趣旨で立法されたものであり、独占禁止法は「消費者の利益の確保、増進に当って今後とも重要な役割を果たすべき法律であり強力な施行が期待」される旨を述べる<sup>41</sup>。このような趣旨からすれば、今般の大手電力会社各社による家庭用電力の規制料金の値上げについては、「競争秩序維持的側面」に加えて「消費者保護的側面」の役割・機能を果たすような独占禁止法の解釈が求められていると解する余地がある。

特に、新電力が相次ぎ撤退する状況下においては、消費者は、セーフティネットとなるはずの規制料金の不当な値上げに関して、大手電力会社が不当な取引条件を賦課する行為や、不当な高価格を設定する行為を受け入れざるを得ない状況にあり、大手電力会社の取引上の地位は消費者に対して優越しているといえる。規制料金値上げに伴う定型約款の変更が、民法第548条の4第1項第2号の解釈によって有効となる可能性のある現状においては、消費者に対して、協議の余地なく一方的な料金変更による不利益が課せられる可能性もある。

したがって、消費者向けの電力小売価格が不当に高額な水準となる場合についても、不当な値上げが消費者の利益、消費者に与える影響について、2で述べた事業法上の規制、3で述べた定型約款規制のみならず、独占禁止法上の優越的地位の濫用規制の観点においても、事業法との関係に留意しつつ適切に規制を及ぼすことが検討されるべきである。また、電力・ガス取引監視等委員会においては、公正取引委員会から得た情報に基づき、報告徴収や立入検査、業務改善勧告の権限を適切に行使するとともに、価格維持に向けた不適切な取引慣行について、罰則強化も含めて経済産業大臣に建議すべきである。さらに、5で述べるように、原子力発電に頼ることなく脱炭素化を推進し、電源を多様化させてより多くのリソースを活用

---

<sup>41</sup> 岩本論「消費者基本法と独占禁止法」慶應法学42号（2019年）31頁、38頁以下を参照。

するとともに、電力市場における競争を活発化させる取組がとられるべきである。

## 5 将来的な課題

電力システムの在り方については、気候変動問題への対応として、又は持続可能性の観点から、「2050年カーボンニュートラル」の実現が宣言されており<sup>42</sup>、電力市場においても脱炭素化に向けた動きを推進すべきである<sup>43</sup>。

電源の多様化・分散化<sup>44</sup>、再生可能エネルギー電源主力化に向けた施策は、直近で見られるような海外に依存する化石燃料の高騰に、電力価格が左右されるような脆弱性に対する対応策としても極めて重要である。

電力システム改革は、生活及び事業の基盤である電力の安定供給並びに電気の適正な料金を維持するために、従来の大型発電所や地域独占的な送電や、原子力発電に頼ることなく脱炭素化を図りながら<sup>45</sup>、安定的な電力供給網を構築していくことが望ましい。この点に関して、消費者が電力の価額についてだけでなく、電源構成や環境への負荷の程度についても吟味・検討の上選択することができるよう、正確かつ適切な情報提供が保障されるべきである<sup>46</sup>。

## 6 まとめ

直近の燃料価格高騰に伴い、一部大手電力会社による電気規制料金値上げ申請の問題に直面して、国民生活にとって生命線ともいえる電力について、適正な価格水準と安定した供給量の確保が緊急の課題である。そのためには、経済産業省及び消費者庁においては、本意見書の意見の趣旨1で述べた値上げ申請

---

<sup>42</sup> 地球温暖化対策の推進に関する法律第2条の2において 2050年までの脱炭素社会の実現が掲げられ、2021年10月に「地球温暖化対策計画」が閣議決定され、2050年のカーボンニュートラル実現という目標と統合的で野心的な目標として、2030年度に温室効果ガスを2013年度から46%削減することを目指し、50%の高みに向けて挑戦を続けていくとされた。公正取引委員会「グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方」（2023年3月31日）参照。

<sup>43</sup> 柳武史「脱炭素と独禁法緩和」ジュリスト1581号（2023年）33頁以下を参照。

<sup>44</sup> 大規模発電所（集中電源）に依存した従来型のエネルギー供給システムを見直し、一般家庭を含む需要家側が、発電設備・蓄電設備によって生じさせたエネルギーリソースを電力システムに活用する、分散型電源の仕組みであるバーチャルパワープラント（「VPP」）、及び、需要家の節電に對価を払う「ネガワット取引」等の需要制御（ディマンドレスポンス、「DR」）の活用が、推進されている。資源エネルギー庁ウェブサイトを参照。

[https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving\\_and\\_new/advanced\\_systems/vpp\\_dr/about.html](https://www.enecho.meti.go.jp/category/saving_and_new/advanced_systems/vpp_dr/about.html)

<sup>45</sup> 日本弁護士連合会「原子力に依存しない2050年脱炭素の実現に向けての意見書」2021年6月18日。

<sup>46</sup> 前記日本弁護士連合会「電力システム改革の基本方針」についての意見書」2012年9月13日、同「小売電気事業の登録の申請等に関する省令案に対する意見書」2015年6月17日。

に対する審査の在り方、及び、意見の趣旨2で述べた、規制料金の値上げに伴う定型約款の変更の合理性の観点に鑑みて、安易な値上げを認めないよう、十分に留意すべきである。

すなわち、大手電力会社による値上げ申請に対する電力・ガス取引監視等委員会の審査手続及び経済産業省の認可手続は、燃料調達費用の見積り方法、燃料調達費用の低減に向けた努力の状況、経営効率化の取組状況、保有資産の活用の適切性及び価格維持に向けられた独占禁止法上違法な行動の影響等を考慮して、厳格かつ慎重になされるべきであり、安易な値上げを認めることのないようにすべきである。

また、消費者庁においては、消費者の利益の擁護及び増進等の観点から、規制料金の適正性について、能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えていないか、という観点から、経済産業省及び電力・ガス取引監視等委員会に対して適切な情報開示を求めた上で、協議対応を行うべきであり、協議に応じる場合は、とりわけ料金変更の審査過程及び定型約款変更の合理性に関して、消費者に対して適切な情報提供と説明を行うべきである。

さらに、中長期的視点における電力の安定供給と料金上昇の抑制の両立の観点からは、意見の趣旨3で述べたように、電力分野における公正な競争条件及び取引環境の確保が不可欠である。今回の電気料金値上げの背景には、電力小売自由化後も、新電力が発電源をほとんど持たず、大手電力会社の持つ電源へのアクセスのイコールフットィング、卸電力の内外無差別性が不全である状況において、卸電力市場が不活性であることも相まって、電力小売分野における大手電力会社と新電力との競争が機能していない状況がある。消費者が、電力小売自由化により、多様な選択肢が確保され、自己のニーズに合った形で電力を選択でき、また、経営効率化による価格低下の利益を持続的に受けられるようにするためには、大手電力会社と新電力との間の公正な競争条件及び適正な取引環境を一層整備すべきである。そのために、公正取引委員会においては、電力取引ガイドラインの趣旨に則った独占禁止法の執行を厳格に行い、カルテルのみならず、卸売市場における競争の公正性を害する行為や、顧客情報不正利用等の独占禁止法違反行為に対しても、厳正に対処すべきである。また、経済産業省、電力・ガス取引監視等委員会においても、公平で透明な取引条件確保の観点から、同ガイドラインに則り、電気事業法等の事業法の執行及び市場設計において、適切な施策を講じるべきであり、電力・ガス取引監視等委員会においては、公正取引委員会から得た情報に基づき、報告徴収や立入検査、業務改善勧告の権限を適切に行使すると共に、業務停止命令及び業務改善命令を



經由せずに課することが可能な罰金の導入等を視野に入れた罰則の強化も含めて、経済産業大臣に建議すべきである。

さらに将来的には、気候変動問題に対応しつつ、化石燃料高騰や為替リスク等の不確定要素に左右されることなく、原子力発電に頼ることのない持続可能性のあるエネルギー政策が取られるべきである。

以 上