

自由化に挑む電力大手の「成長戦略シナリオ」



宮澤 元 みずほ総合研究所 コンサルティング部
主席コンサルタント

2016年4月1日から始まった電力小売りの全面自由化。政府が進める「電力システム改革」の第2弾で、2020年には改革の総仕上げとなる「発送電分離」が控えている。大手電力10社が電気を独占的に販売する「規制・保護市場」から、料金・サービスが多様な「競争市場」へ——電力会社は経営を抜本的に変革し、自由競争に対応する戦略の再構築が必要だ。

POINT

1. 政府が進める「電力システム改革」により、既存の大手電力10社体制は将来的に維持できない流れになる。
2. 電力・ガス全面自由化は「業界の壁」を崩し、国際競争力を有する新しいエネルギー企業を生む可能性がある。
3. 電力会社は、地域・業種を超えた合従連衡や業務提携を見据え、自由競争に対応する体制・戦略の構築が必要。

既存の電力10社体制に変革を迫る 「地域独占」「総括原価」の規制撤廃

—— 2016年4月から電力小売りの全面自由化が始まりました。これまで地域の電力会社が独占してきた8兆円市場が開放されて事業者間の競争が進み、消費者は料金低下やサービス多様化などのメリットを享受できるようになる、との期待が高まっています。

宮澤 電力小売りの全面自由化は、政府が3段階で進めている「電力システム改革」の第2弾として実施されたものです。電気事業法は13年以降、3回にわたって改正されてきました（次ページ表）。まず第1弾として、従来の供給地域の枠を超えて需給運用を最適化するための「電力広域的運営推進機関」が15年4月に設立されました。それに続く第2弾が今般の電力小売りの全面自由化です。さらに第3弾として、20年4月には電力会社の送配電部門を別会社化する「発送電分離」が実施されるとともに、経過措置として残さ

れた電気料金の規制も撤廃される予定です。

—— 一連の改革は「電力自由化」とも呼ばれていますが、振り返ると新規参入や競争可能な対象は拡大し、門戸は徐々に開放されてきました。

宮澤 2000年に大工場や大規模商業施設など大口の電力需要家向けが自由化の対象となったのを皮切りに、04年には対象が中規模工場・ビルに拡大され、05年からは小規模工場まで広がりました。しかし、一般家庭や小規模店舗といった小口の需要家向けまでを対象に組み入れる全面自由化は実施されず、長年、検討課題とされてきました。経済産業省によると、今般自由化された一般家庭向けなど小口電力の市場規模は約8兆円、対象となる家庭や商店・事業所は全国で約8,500万件に上ります。この一大市場は、これまで大手電力10社体制の下で地域市場を独占してきた各電力会社にとっては最大の収入源であり、できれば全面開放せずに維持していきたいというのが本音ではないでしょうか。

——それが一転、全面自由化が実施されることになったきっかけは、11年3月の東日本大震災と東京電力福島第1原子力発電所の事故でしょうか。

宮澤 大震災と原発事故によって、発電コストが割安とされた原発の大半が稼働を停止し、燃料価格の変動の影響を受ける火力発電などへの依存度を高めざるを得なかったことは大きいと思います。電力の消費者(需要)サイドからすると、震災直後に東京電力の計画停電などを経験し、電気の安定供給を脅かす事態が現実になり得ることを理解するとともに、複数回にわたる電気料金の引き上げで負担感が増しました。一方、電力会社(供給)サイドにすれば、火力発電用の燃料価格の上昇や、太陽光など再生可能エネルギーの買取費用の増大が経営を圧迫し、とりわけ東京電力は原発事故の賠償などによって財務面で危機的状況に陥り、実質国有化されました。1951年の電気事業再編成以来、60年余り維持してきた電力システムの限界が明らかになり、大手電力10社体制のままでよいのか、東京電力の経営問題をどうやって解決するか、といった議論とシンクロしながら電力自由化の流れが押し出されてきたと考えられます。

——政府は、電力システム改革の目的の1つに「電気料金の最大限の抑制」を掲げています。発電や小売を行う企業の競争を促すことで、消費者に価格低下

などの経済的な便益がもたらされるのでしょうか。

宮澤 全面自由化後は、消費者にとって「電力会社の選択肢」が増えるのは間違いありません。料金やサービスを比較して契約先を自由に選べるなど、短期的には消費者にメリットがあるかたちで進むと思います。ただし、短期的には企業間の競争で料金が低下する可能性はあるものの、中長期的にその流れが続くかどうかを見通すことは、現時点では難しいと思います。

——電気料金の決定を競争原理に委ねれば、料金は電力需給やコスト次第で変動するのではないですか。

宮澤 そうとも言えません。市場が寡占状態になって料金の上昇につながる可能性もあります。例えば、98年に全面自由化に踏み切ったドイツの場合は、自由化前には発送配電・小売りを一貫して担う8大電力会社が存在していました。電力市場が開放されると、競争力の維持を目的に電力会社の統合が進み、結果的に4グループへと収斂。他方で、通信など異業種から参入した新電力が数十万世帯の契約者を獲得するなど活躍しました。しかし、新電力は時間の経過とともに倒産が相次ぎ、現在は主要プレーヤーとして見当たりません。最終的に電力市場は4大グループによる寡占化が進み、電気料金は全面自由化から1、2年は低下したものの、その他の要因もあるとはいえ、近年は逆に大きく上昇しています。

■ 電力システム改革の流れ

実施時期	改革の柱	
2015年4月	広域系統運用の拡大	「電力広域的運営推進機関」(認可法人)を設立。従来の供給地域の枠を超えた需給運用を容易にし、災害など電力不足時における電力会社間の電力融通の指示や、全国の送電線網整備計画の策定などを担う。
2016年4月	電力小売りの全面自由化	規模の大きいビルや工場など向けは2000年3月以降、自由化の仕組みを段階的に導入。一般家庭向けも新規業者や他地域の電力会社が参入が可能となり、すべての消費者が電力会社や料金メニューの選択が自由に。
2020年4月	送配電部門の法的分離(発送電分離)	発電事業者や小売電気事業者が自由かつ公平・平等に送配電ネットワークを利用できるよう、送配電部門を法的分離。送配電ネットワーク部門を中立的な共通インフラとして開放し、活発な競争の実現を目指す。

資料：経済産業省 資源エネルギー庁資料などにより作成。

エネルギー産業の「業界の壁」は 電力・ガス全面自由化で崩れる

—— 改革の旗を振る政府は、大手電力10社体制の将来像をどのように描いているのでしょうか。

宮澤 これまで電力会社の経営は、電気事業法に基づく「地域独占」と「総括原価方式」によって規制され保護されてきました。前者で安定的な顧客基盤を確保する一方、後者によって発電・送電・電力販売に要するすべての経費に一定比率の利益（事業報酬）を上乗せする方式を適用し、コストを電気料金に確実に転嫁してきました。これらの規制が撤廃されれば、電力会社は従来の供給エリアを越えて電力販売を行うことが可能になる一方、新規参入業者も含め自由に電気を販売することが可能かつ容易になります。

私は、大手電力10社体制は将来的に維持できない流れになると見えています。電力小売りの全面自由化を機に参入してきた新電力に加え、17年4月にはガス小売りの全面自由化も実施され、ガス会社などとの競争が始まります。そうすると、エネルギー産業のなかで電気、ガス、石油といった「業界の壁」が崩れ、大手会社を先頭に合従連衡の動きが出てくるかもしれません。政府は、結果的にそこまで進むことも視野に入れ、電力システム改革を進めているのではないかと思います。

—— 日本では、どのような電力会社が生き残り、どのような市場が構成されると考えられますか。

宮澤 日本の電力業界の再編は、全面自由化の前から幕を開けています。具体的な動きとして、中部電力は東京電力と火力発電所向け燃料の調達部門や海外発電事業の統合を進めており、15年4月には折半出資で新会社「JERA」を設立し、両社の燃料調達や発電所建設の事業を一体化しました。JERAの液化天然ガス（LNG）調達量は年間約4,000万トンと世界最大級です。さらに踏み込んで、既存の火力発電所の統合についても検討中と伝えられています。中部電力は、その一方で大阪ガスと売電契約や共同パイプラインの敷設など

を通じて強固な関係を構築しています。今後、この3社を軸に電力・ガス業界における一大グループが形成される可能性もあると見えています。

それに対抗する勢力として、そのほかの電力大手に東京ガス、韓国ガス公社を加えたグループが立ち上がる可能性があると思います。また、東北電力と東京ガスは新会社「シナジアパワー」を設立し、16年4月から東京電力管内の北関東3県を中心に企業向けに高圧・特別高圧電力の販売を開始しています。

—— そうなると、資本力のある大手会社が主導する総合的なエネルギー市場が出来上がるかもしれません。

宮澤 既存の電力会社やガス会社などが連合軍のようにまとまろうとする動きに対しては、批判的な見方もあります。しかし、私は電力・ガス業界の本格再編を起点に、「国際競争力のあるエネルギー企業」が新たに誕生する可能性に期待しています。今後、国内の電力市場は需要の伸びが限られています。電力・ガス全面自由化を経て誕生する新しいエネルギー企業が、新興国などの電力市場を開拓するなど、事業をグローバルに展開できれば、日本経済にとって有益なことだと思います。

1990年から電力事業の民営化・自由化が段階的に進められたイギリスでは、自由化前の地域独占企業が大手6社に集約された。新規参入も相次ぎ、家庭用供給ライセンスを取得した独立系企業は100社を超えたが、大手6社の家庭用小売り市場のシェアは約93%（2014年8月時点の政府統計）と、依然として圧倒的である。

2020年「発送電分離」を見据えた 電力会社の組織改編が焦点に

—— さまざまな動きがあるなかで、電力会社は現時点において、どのような戦略をとればよいのでしょうか。

宮澤 前述のとおり、20年に発電・小売り事業と送配電事業の兼業が原則禁止（発送電分離）されるので、電力会社はそれまでに組織の形態を変える必要があります。「発送電分離」に対応する組織形態は3パター

ンが考えられます（図参照）。このうち「送配電親会社方式」は、送配電事業の中立性を確保できない恐れがあることを理由に、規制を課せられるかもしれません。他の2形態のいずれかを選択するのが現実的です。

—— 東京電力は16年4月、大手電力会社で初めて純粋持株会社に移行しました。

宮澤 東京電力の場合は、これまで垂直統合で一手に担ってきた発電・送配電・小売りの各事業を分社し、意思決定のスピードを速め、独立採算を徹底することで競争力を高める体制に移行しました。私は、この組織形態が電力会社の今後の「事業拡大」と「成長促進」にとっては、最適ではないかと見ています。特に小売り部門を分社化し、異業種とも柔軟に提携しやすい形

態としたことは、今後の成長戦略を見通すうえでのポイントとなります。

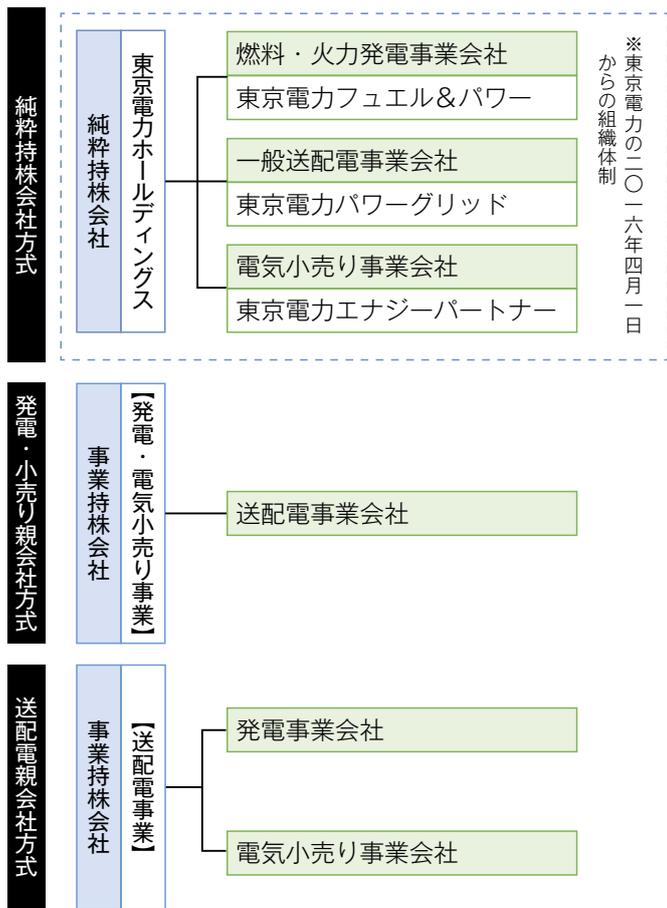
—— 東京電力はソフトバンクとの業務提携による電気料金と通信料金のセット割引販売をスタートさせました。東京電力エリアに加え、中部電力と関西電力の各エリアへの越境販売にも積極的です。

宮澤 事業エリアの拡大を目指そうとすれば、営業力が必要になります。電力という商品は、発電の仕方が違って、実際に使う際の「品質」にほとんど違いはありません。品質で差別化が難しい商品を扱って勝負する場合は、なおさら営業力がものをいうことになります。電気事業法の下で地域独占と総括原価の「特権」を与えられてきた既存の電力会社は、営業活動に力を入れる必要がなかったといっても過言ではありません。大口向けの営業はしてきましたが、小口の家庭向けとなると、パンフレットなどを使って電気料金改定の説明などをするだけで、消費者と直接触れ合う機会はほとんどありませんでした。

—— それに比べて、通信会社などは全国各地に細かな営業拠点網を持ち、消費者と個別対応するノウハウも蓄積しています。

宮澤 異業種企業と提携することは、電力会社が小売り部門の競争力を高めるうえでは重要な戦略の1つになるはずですが。現時点（16年5月）では、東京電力以外の電力会社は分社化形態の検討段階にあり、まだ明確な戦略を打ち出していません。従来の営業区域の縛りを破ることに躊躇があるのか、他の地域への事業拡大を目指す体制整備も進んでいないのが実態です。ただ、ここで乗り遅れると、前述のような近い将来出現するであろう総合的なエネルギー市場において、自社の立ち位置を見つけれなくなる恐れがあります。電力会社は、自由化をきっかけに自社がどうなりたいかを考えるのではなく、事業環境の中長期的な変化を読みつつ、そのなかで自社が成長していくための組織形態や事業戦略を決める必要があります。

■ 「送配電部門の法的分離」で想定される組織体制



資料：東京電力ホールディングス報道資料、みずほ総研コンサルティングニュース「送配電分離を見据えた組織戦略」（2015年11月）などにより作成。