

エネルギーシステム改革における一般消費者と 独禁法等の位置づけ

甲南大学法科大学院教授 土佐和生

はじめに

エネルギーシステム改革とは、閣議決定「電力システム改革に関する改革方針」（平成25年4月2日）に基づき、広域系統運用の拡大等を実現する電気事業法改正（平成25年11月13日成立、第一弾）、電気小売業への参入の全面自由化を実施するために必要な措置を定める同法改正（同26年6月11日成立、第二弾）、公益事業たる電気事業、ガス事業および熱供給事業に係る制度の抜本的な改革を行うための同法改正等（同27年6月17日成立、第三弾）を通じて実現される電力・都市ガス（以下、別段の断りない限り「ガス」）などエネルギー政策の総称である。この改革は、縦割り行政の垣根を取り払い総合エネルギー産業を創り上げることで、①革新的な技術の導入、異なるサービスの融合なディノベーション創発を通じてエネルギー産業を成長牽引産業に導くこと、②エネルギー選択の自由拡大、料金の最大限抑制、安定供給と保安確保等の消費者利益の向上を図ることを目的とする。その工程は、①平成28年4月1日以降の電力小売全面自由化と広域的運営推進機関の設立、②平成29年4月1日以降のガス小売全面自由化（以下、電力・ガス併せて「小売自由化」）、③平成32年ないし34年までの送配電・導管部門の法的分離からなる。

従来、法律学の分野でこの改革に関して各事業制

度改革に係る検討がある¹⁾。しかし、私見では、電力・ガス・液化石油ガス（以下「LPG」）等エネルギーを体系的・一体的に俯瞰する事業横断的な観点および総合エネルギー市場に生じ得る競争の程度や段階を見る競争政策の観点から、一般消費者の利益保護に向けられる諸制度がいかに措置されているか、そこから導かれるエネルギー規制体系全体としての特色等をどう評価し、今後を展望すべきかの検討は尽くされているように思われない。本稿では、小売自由化に焦点を当て、電力・ガス・LPG等の事業法規制における一般消費者の利益保護に直接・間接に関わる制度と運用を上記2つの観点から瞥見し、そこから今後中長期の政策展望につき示唆を得よう試みたい。

1 エネルギーシステム改革で一般消費者利益保護に向けられる諸制度

システム改革関連諸法令の中に「一般消費者」という用語はない。各事業法は「小売供給を受けようとする者」（電気事業法2条の13第1項、ガス事業法14条1項2号）や「小売供給の相手方」（電気事業法2条の13第1項、ガス事業法4条1項5号）と定め、液化石油ガスの保安の確保および取引の適正化に関する法律（以下「液石法」。システム改革関連法ではないが、事業横断的な観点から同法も併せて検討する。）2条2項は「一般消費者等」と定める。

1) 参照、例、草薙真一「電気事業の法的分離のリスクと対応」（特集「電力システム改革」の理論と実践）電気学会誌 Vol.135 No.6, p.352 以下。

これは、改正前電気・ガス事業法が、需要家のうち一般家庭に限って料金等取引条件の規制（認可付供給約款規制）を行い、現行法にも一般家庭向け小売供給に規制が残ること、LPG販売業では小売販売先がガソリン・灯油と同視し得る一般消費者とそれに類する者であることの反映である。しかし、本稿では、以下、事業横断的な視点からこれらの者を包括して「一般消費者」として検討する。ところで、システム改革における一般消費者の利益保護に向けられる制度には、各事業規制当局がそれぞれの事業法令に基づき小売事業者と一般消費者との間の小売営業のあり方を行政的に直接規律等する場合（以下1.）と、独禁法・景表法その他の一般法が競争制限行為等を禁止等することにより以て一般消費者の利益を確保しようとする場合がある（以下2.）。

1 事業法令上の小売営業に関する GL 等

様々な事業者が参入し得ることを踏まえ、関係事業者が事業法令を遵守するための指針を示し、同時に、関係事業者による自主的な取組を促す指針を示すことによって、需要家保護の充実を図り需要家が安心して供給を受けられるようにするとともに、事業の健全な発達に資することを目的として小売営業に関する指針（以下、それぞれ「電力小売 GL」、「ガス小売 GL」）が制定されている²⁾。

事業特性上多少の異同を残しつつ³⁾、両小売 GL とも、①供給契約（以下「契約」）締結前における一般消費者に対する一般的な情報提供・契約に先だって行う説明、契約締結前および締結後の遅滞なき書面交付等、②契約内容適正化の観点からの規律、③苦情・問合せ対応の適正化の観点からの規律、④契約解除手続等の適正化の観点からの規律につき、問題となる行為と望ましい行為等を典型的に明

示する。両小売 GL とも、①につき、問題となる行為として、料金請求根拠の不開示、需要家の誤解を招く情報提供等、供給条件の説明義務および書面交付義務の不遵守、セット販売時の必要的説明欠如および契約締結前・締結後交付書面への記載欠如を挙げ、かつ、望ましい行為として、標準メニューの公表、平均的な月額料金例の公表、スイッチング時の旧小売供給契約に関する解除および違約金等の説明、セット販売に係る複数契約の契約期間が異なる場合の解除条件の説明等を挙げる点で共通する。

②につき、問題となる行為として、不明確な電気・ガス料金の算出方法、解除を著しく制約する内容の契約条項、解除を著しく制約する行為、競争者排除目的の不当廉売供給を挙げ、かつ、望ましい行為として、小売事業者が、期間内解除の場合に違約金等が発生する旨定めた契約を締結している需要家が転居する場合に転居先が解除申出時点において自己から供給を受けることができない場所であるときに違約金等の負担なく解除できることを挙げる点で共通する。

③につき、問題となる行為として、小売事業者が苦情等処理義務（電気事業法2条の15、ガス事業法16条）に違反すること、原因不明な供給支障が生じた場合に小売事業者が需要家からの問合せに不当に応じないことを挙げ、かつ、望ましい行為として、送配電・導管要因であることが明らかな停電・供給支障への適切な対応、原因不明の停電等への適切な対応を挙げる点で共通する。

④につき、問題となる行為として、本人確認の欠如、解除に速やかに対応しないこと、需要家からの特商法上のクーリングオフにつき適切な対応を怠ること、所定期日までに解除日を明示して契約解除予告通知をせずまたは当該通知時に無契約となった場

2) 経産省「電力の小売営業に関する指針」（平成28年1月制定・同年7月改訂）、同「ガス的小売営業に関する指針」（平成29年1月制定）。

3) 例、契約締結前の電源構成等の情報開示（電力小売 GL）、営業・契約形態適正化の観点から問題となる行為としてのワンタッチ供給（ガス事業者が、需要場所において卸売事業者から卸供給を受けたうえ当該場所で当該ガスによる小売供給を行うこと）を行うガス小売事業者が、契約解除の際、卸売事業者との間の卸供給契約解除を不当に怠ること（ガス小売 GL）等。

合に供給が止まることや最終保障供給を申し込む方法がある旨の説明等を怠って、小売事業者が需要家の料金未払や小売事業者の倒産等を理由に契約解除することを挙げる点で共通する。

LPG 販売業にも「小売営業における取引適正化指針（以下「適正化 GL」）」がある⁴⁾。適正化 GL は、一般家庭等で使用される全てのエネルギーが自由化される中、LPG が今後とも一般消費者等から選択されるエネルギーとして国民生活を支えるエネルギーの一翼を担うために、液石法等の関係法令の遵守に加えて LPG 販売事業者が取り組むべき事項をまとめたものであり、一般消費者等の保護の充実を図り安心して LPG の供給を受けられる環境を整備するとともに、LPG 販売業の健全な発展に資することを目的とする。本 GL でも、契約締結前の標準的な料金メニュー等の公表、液石法 14 条書面交付時の説明義務、供給継続時の料金変更の際の一般消費者等に対する事前通知、苦情・問合せの適切迅速処理が挙げられ、かつ省令⁵⁾解釈変更の形で、いわゆる 1 週間ルールの濫用により生じている旧 LPG 販売事業者と一般消費者との間の料金精算トラブルを防止しようとする。なお、小売自由化後ガス小売事業者が小売市場で独占を維持し価格引き上げを試みる際、ガスの競合商品としての LPG が、ガス小売市場の外からこれを競争的に牽制する力として有効に働くことも期待して、本 GL が制定された経緯に留意したい⁶⁾。

このように、上記両小売 GL および適正化 GL は、広告など一般的情報提供、供給契約の申込・締結・解除など小売プロセスを時系列に沿って規律する点、その構成と問題となる行為の類型化の点等において基本的考え方を共有しており、小売自由化のなかで一般消費者のエネルギー選択・継続供給・スイッチングを自由・自主的かつ合理的に行い得る契約

基盤を事業横断的に一連・一体として支える。

2 事業法令上の経過措置料金規制等

旧事業法下での需要家利益保護の発想を要約すれば、政府は、一方で、供給区域内で自ずと独占となる事業者の地位を法律上認めて適正な投資回収を保証し、他方、競争が働かず事業者が価格設定等で需要家を不当に搾取することのないよう、独占の弊害に対して市場機能に代わる約款認可を通じて価格を含む取引条件を継続的・包括的に監視する（総括原価方式に基づく供給約款料金）とともに、これを業務改善命令制度の下に置く。この発想は、電力・ガスそれぞれの地域市場内で、またそれぞれの地理的隣接市場との間で、さらに特にガスの競合商品である LPG 等を含む競合（商品的隣接）市場との間においても競争を有効に働かせることに一般消費者利益保護の機能を基本的に期待する小売自由化設計の下では維持されない。とはいえ法律上供給独占を廃し小売事業者の料金設定の自由を認めるとして、少なくとも当面電力・ガスの小売市場に新規参入が起こらなければ競争が有意に働く状況が常に現出するわけではない（規制なき独占）。

競争政策の観点から見て、規制なき独占に対する経過措置として、電力では「みなし小売電気事業者」（旧一般電気事業者）の旧供給区域のうち「小売電気事業者間の適正な競争関係が確保されていないことその他の事由（電気事業法附則 16 条 1 項）」により当該区域内の一般消費者の利益保護の必要性が特に高いと認められる地域を指定し、当該地域では一般消費者向け料金等の供給約款認可制（値上げ時・認可、値下げ時・選択約款届出）が少なくとも平成 32 年 4 月 1 日まで継続される（一般消費者との間の合意による自由料金は許容）。そして、①旧一般電気事業者以外の小売事業者の新規参入の状況、②

4) 資源エネルギー庁資源・燃料部「液化石油ガスの小売営業における取引適正化指針」（平成 29 年 2 月 22 日）。

5) 参照、液石法施行規則 16 条（販売の方法の基準）および 15 号の 3（新事業者に対するルール）に係る運用解釈の変更。

6) 参照、総合資源エネルギー調査会・資源燃料分科会・石油天然ガス小委員会・液化石油ガス流通ワーキンググループ報告書（平成 28 年 5 月）はじめに第 5 段落。

旧一般電気事業者間の競争の状況、③規制料金でなく自由料金を選択している需要家割合等を総合的に勘案して、上記指定事由がなくなったと認められるとき解除される（同条2項）。また、小売自由化後も一般送配電事業者（電気事業法2条1項9号）に、誰からも電力供給を受けられない事態を予防する最終保障供給、主要系統に接続せず発電コストが高い離島でも他地域と遜色ない料金水準での安定供給を保障する離島供給を義務づける（いずれも約款規制）。

ガスでは「旧一般ガスみなしガス小売事業者」の旧供給区域に経過措置料金規制がある。ただし、①用途や消費代替可能性の違い（ガスは主に暖房・給湯・厨房等に使用され、いずれの用途でも電力・LPG・灯油等に代替可能。電力は動力・冷房・照明等に使用され、他エネルギーで代替困難。）、②ガス小売事業者の数・規模、導管网整備の状況、③ガス小売事業者間および競合商品たるLPGとの間の競争状況等が電気事業と違うことから区域指定・解除の仕組は電力と異なる。法律上は同じく、「ガス小売事業者間の適正な競争関係が確保されていないことその他の事由」（ガス事業法附則22条1項等）により当該供給区域内の一般消費者の利益保護の必要性が特に高いと認められる地域を指定し、指定解除されない限り当該地域では一般消費者向け料金等の供給約款認可制が平成34年4月1日まで継続される⁷⁾（地方公営企業法上、条例料金となる公営ガス小売事業者を除く。）。しかし、行政審査基準の上で、指定は、供給区域内における直近年度末の都市ガス利用率（家庭用調定件数÷供給区域内一般世帯数）50%超、かつ、小口需要に係る新規および既築物件について当該一般ガス事業者による都市ガス採用件数×1/2が当該一般ガス事業者の都市ガス利用率を踏まえた他燃料採用件数を上回る場合になされる。解除は、①ガス利用率50%以下、②旧一般ガス事業者による需要家獲得件数×1/2≤当該旧一般ガス

事業者の都市ガス利用率を踏まえた他ガス小売事業者・他燃料事業者による需要家獲得件数、③他ガス小売事業者合計シェア10%以上、当該者に十分な供給余力あり、④小売料金3年間連続下落、かつ、経過措置料金メニューの需要家≤自由料金メニューの需要家、のいずれかに該当する場合になされる。また、小売自由化後原則3年間（不合理な値上げがあれば1回更新）、経過措置料金規制が課されないガス小売事業者のうち供給区域等のガス利用率50%超の事業者に対し、標準的な小売料金の推移を定期的に確認して不合理な値上げを監視する（特別な事後監視）。さらに、小売自由化後も一般ガス導管事業者（ガス事業法2条4項6号）に、誰からもガス供給を受けられない事態を予防する最終保障供給を義務づける（約款規制）。

以上の通り、小売自由化の後に期待通り新規参入が起らず、電力・ガスの諸市場で競争が有効に働く状況が現出しない場合等に備えて経過措置料金規制等が措置されている。競争政策の見地から、それが適当であるか、更なる追加措置や期間延長等を要しないかは、それぞれの諸市場における今後の競争の進展状況に依る。

3 消費者紛争処理等に係る諸機関と連携体制

小売自由化に伴い、消費者紛争の発生頻度が高まるおそれが想定される。システム改革関連諸法に基づき、電力・ガス小売事業者は、小売供給業務の方法、小売供給に係る料金その他の供給条件に関する小売供給の相手方からの苦情および問合せについて「適切かつ迅速にこれを処理しなければならない」（電気事業法2条の15に基づく電力小売GL4、ガス事業法16条に基づくガス小売GL4、液石法上根拠条文はなく適正化GL3-(4)に基づく行政指導。）。

電力・ガスの一般消費者向け料金認可審査等の過程では「電力・ガス取引監視等委員会」が諮問機関となる（経産省設置法6条2項）。経産大臣は、

7) 平成28年11月9日現在、総事業者数203社231供給区域、指定事業者数・供給区域数12社12供給区域。

自由料金以外の供給約款（経過措置料金を定める供給約款、最終保障供給約款、離島供給約款等）認可において、また、上記経過措置料金規制の対象となるみなし小売事業者の指定と解除においてその意見を聴かねばならない。このため、上記委員会は競争状況評価を定期的に行う⁸⁾。

消費者政策等につき自ら調査審議し、必要と認められる事項を総理大臣等に建議等する事務を司る消費者委員会（消費者庁および消費者委員会設置法6条1項）も、小売自由化に伴う消費者政策の進展に関与する。この間、同委員会には公共料金等専門調査会が設置され、意見を公表し⁹⁾、電力・ガス小売全面自由化が消費者にもたらす影響につき今後も引き続き検証を行い、必要に応じて上記両小売 GL と適正化 GL の改定要請も含め意見表明等を行うとする。

消費者紛争の具体的処理には当然消費者庁も関わる。同庁は、一般消費者からの相談等に応じるとともに、自由化の注意点や誤解等について情報提供と注意喚起を積極的に実施している¹⁰⁾。さらに、消費者相談等には独法・国民生活センターも与る。同センターは、随時 HP 等にて同センターや各地の消費生活センター等に寄せられた相談事例を集約・紹介するとともに、一般消費者への助言を提供等している。なお、同センター理事長と上記取引監視等委員会委員長の間で「消費者トラブル防止施策強化のための連携協定」が締結され（平成28年12月15日）、両組織間で情報を提供・共有し、必要な施策等を連携して講じるとされる。

2 エネルギーシステム改革における独禁法・景表法等の体系的位置づけ

1 電力・ガス適取 GL および企業結合規制等の運用

大口小売部門の部分自由化以降、電力・ガスとも自由化分野には独禁法適用がなされてきた。他方、独禁法には市場に競争を積極的に創出し、より競争的な環境へと移行させる形成機能に限界もある。このため、通産省（当時）と公取委が相互連携することで事業法・独禁法上問題となる行為等を明らかにするとともに、両法と整合性のとれた適正な電力・ガス取引のための連名 GL（以下、電力につき「電力適取 GL」、ガスにつき「ガス適取 GL」）がそれぞれ公表され（平成11年、同12年）、その後累次改訂を受けつつ現行 GL に至る¹¹⁾（平成29年2月6日）。両適取 GL とも、小売分野・卸売分野・託送供給分野での適正取引における望ましい行為と問題となる行為を示す点で共通し、電力適取 GL ではネガワット取引（複数需要家が需要抑制により得られる電気を束ねて取引する事業者を介する等して、小売電気事業者の依頼に応じて需要家が需要を抑制し、その対価として当該需要家に報酬を支払う仕組み）分野および他エネルギーとの競合分野、ガス適取 GL では製造分野における LNG 基地の第三者利用に関する記述が追加されている。なお、自由料金の LNG に独禁法上 GL 等はなく、小売販売業について液石法・独禁法がそれぞれの観点から規制する¹²⁾。

小売自由化後の GL 適用例として、北海道電力に対する警告（公取委、平成29年6月30日）がある¹³⁾。本件では、北電が、新たに電気の小売供給契約を申し込む需要家には料金が安くなることが見

8) 参照、電力・ガス取引等監視委員会（第58回）配布資料「電力市場における競争状況の評価に関する基本方針および同実施細目（案）」。

9) 参照、消費者委員会「電力小売自由化について注視すべき論点に関する消費者委員会意見」（2016年5月17日）、「電力・ガス小売自由化に関する課題についての消費者委員会意見」（2017年5月23日）。

10) 参照、消費者庁「平成29年版消費者白書」229頁以下。

11) 公取委・経産省「適正な電力取引についての指針」・「適正なガス取引についての指針」。

12) 参照、「LP ガス販売業における取引慣行等に関する実態調査報告書」（公取委、平成11年6月）。

込まれる契約種別を適用し、他方、戻り需要家に対し、利用形態の如何に関わらず戻り需要という理由のみで当該契約における供給開始日から1年間標準約款を一律適用する方針を決定・実施していたことが、電力適取 GL 第二部 I-2 (1) ① iv に照らし、独禁法上法定差別対価 (2条9項2号) または一般指定3項 (差別対価) に該当し同法19条に違反するおそれがあるとされた。留意すべきは、公取委が本件警告で本件行為の公正競争阻害性を、戻り需要家でも料金比較試算が可能であったにも関わらずそれより高い標準約款適用を通じて、当該需要家の取引先選択の自由を奪うとともに競争関係にある小売電気事業者に対する排除効果に求める点である。本件は、旧一般電気事業者が、従来型の、自らの行為の効果・意義を需要家に対するそのみに焦点をあてる事業法的思考 (本件ならば「一律であったとしても戻り需要家にも標準約款を適用するのだから問題ない」) に止まり、当該行為のもつ小売市場での競争者排除効果・競争回避効果など自由競争減殺のおそれ等を考慮する独禁法的思考にお習熟していないことを示す。

また、競争政策の観点からは、小売上流の LPG 卸取引分野における競争に関わって、複数の LPG 元売事業者にそれぞれ出資している出光による昭和シェルの株式取得 (以下「出光統合」) および JX による東燃ゼネラルの株式取得 (以下「JX 統合」) に関する審査結果 (平成28年12月19日) が注目さ

れる。本件両統合後、出光統合はジクジス・AE の、JX 統合は JGE・EG との間にそれぞれ結合関係が形成されることとなり、日本全国および各地域ブロックの LPG 元売市場において上記 LPG 元売4社間に協調インセンティブが生じ、かつ、4社が保有する卸売業者への販売価格等の情報が出向役員等が出向元である出光統合および JX 統合に復帰した後 AE および EG 等に異動することで、かかる情報が4社間で共有されるおそれがあると考えられたところ、出光統合から、ジクシス株式につき出資比率を20%に引き下げる、昭和シェルからの出向者であるジクシス役員を辞任等させる、また、JX 統合からは、東燃ゼネラル保有のジクシス株全てを譲渡する、ジクシス出向の役員等を全員引き揚げる等の問題解消措置の申し出があった。公取委は、経済分析も踏まえてこれを評価し、ジクシス、AE および GE が一定程度独立した競争単位として事業活動を行い、また、ジクシスは本件両統合前と同等の競争力を維持できると考えられるとし、上記各元売市場において本件両統合が競争を実質的に制限することとはならないと判断した¹⁴⁾。

2 セクター別調査

従来、公取委は特定分野での事業活動の実態等につき調査を行い、独禁法・競争政策上問題となり得る取引慣行・契約条件等がみられた場合に結果を公表し、事業者の自主的改善を促してきた¹⁵⁾。

13) 参照、小売自由化以前、東電に対する注意 (優越的地位の濫用、平成24年6月22日)、関電に対する警告 (取引条件等の差別的取扱、同17年4月21日)、北電に対する警告 (排除型私的独占、同14年6月28日)。本件で、北電は、事後に自社と再契約した顧客に対して割高相当額の返金を行っている (参照、2017年11月29日付毎日新聞・北海道朝刊)。なお、本件は、電力共同購入事業を行う特定規模電気事業者 (新電力、PPS) であった日本ロジテック協同組合の破産に伴う電力小売事業からの撤退に起因する。現行電力小売 GL5-(2) によれば、一般に一般配送電気事業者は、顧客に対し、供給停止を行う5日程度前までに供給停止日を明示して供給停止予告通知を行うとともに、その際最終保障供給 (経過措置期間中の低圧部門への供給は特定小売供給) を申し込む方法があることを説明すべきことになっている。本件はこの場合に該当しないと考えられるが、当事者にとって再契約時の最適メニュー交渉に要する期日として5日程度は適当か、この交渉期間の短さに伴って、戻り顧客に対する緊急避難としての再契約時の契約内容上の一律対応と独禁法上の不当な差別扱いとをいかに識別すべきかは今後整理されるべきであろう。

14) 併せて参照、寡占化が進む LPG 元売業の先行事例として、コスモ石油・昭和シェル・住友商事・東燃ゼネラル等による統合 (平成26年度主要企業結合事例集・事例5)、JX 日鉱日石エネルギーと三井丸紅 LG による統合 (平成23年1月7日)。

15) 参照、エネルギー分野調査につき、公取委事務局「ガソリンの取引に関する調査報告書」(平成25年7月)、同「フォローアップ調査報告書」(平成28年4月)、公取委「電力市場における競争の在り方について」(平成24年9月)、「都市ガス事業分野の取引実態調査について」(平成20年6月)。

近時の公取委事務局「液化天然ガスの取引実態に関する調査報告書」(平成29年6月)は、原発再稼働・今後のエネルギー供給構成多様化に伴う国内需給の緩和、電力・ガス小売自由化に伴う国内需給見通しの不透明化、世界的な需要量・供給量の増加等の環境変化、それにも関わらず国内需要者が余剰発生を見込みつつも供給者の仕向地制限等により国内外に余剰LNGを再販売できないこと等が懸念される状況を指摘する¹⁶⁾。

本報告書によれば、①通常、FOB条件(物品の引渡地点を輸出国の船積港とする積地渡しの取引条件)の期間契約における仕向地条項は、拘束条件付取引として違法のおそれがある。②DES条件(物品の引渡地点を輸入国の仕向港とする揚地渡しの取引条件)の期間契約における仕向地変更条項で、仕向地変更条項を規定していない場合も含め運用において必要性・合理性のある条件を満たしているにも関わらず条件を満たしていないものと主張して同意を拒否する場合、違法のおそれがある(拘束条件付取引)。また、仕向地変更条項に競争制限的な条件を定め、または運用において競争制限的な条件を仕向地変更の条件とすることも通常合理性がないと考えられ、違法のおそれが強い(拘束条件付取引)。③FOB条件の期間契約において利益分配条項を規定することは通常合理性がないと考えられ、違法のおそれがある(拘束条件付取引)。④再販売の実現に対する売主の具体的な貢献の如何にかかわらず売主への分配割合を高くすることや再販売「利益」として売上総利益を用いることによって合理性が認められない分配結果をもたらす場合や、売主が買主に対し利益やコストの構造の開示を要求することで買主の再販売を妨げる効果を有する場合は、違法のお

それがある(拘束条件付取引)。⑤売主の取引上の地位が買主に対して優越している場合に、初期投資回収後において買主と十分協議することなく一方的に厳格な引取義務数量を定めた上でTake or Pay条項(以下「TP条項」)を課すことは、違法のおそれがある等とする(優越的地位の濫用)¹⁷⁾。

この法運用が実際行われると、期間契約市場・スポット契約市場の競争が促進されLNG調達コストの低減が想定される。その場合、国内主要買主(電力・ガスの旧地域独占事業者等)がこのコスト低減を川下の「電気料金や都市ガス料金に適正に反映し、消費者利益の向上を図ること」(174頁)が期待される。公取委は、小売市場での競争制限行為を禁止等するだけでなく、調達分野での競争促進を通じてシステム改革を補完しようとしているように見える¹⁸⁾。

3 景表法その他の消費者法制との関係

小売自由化の進展に伴い、今後小売営業行為につき消費者法制との潜在論点が露呈して、当該行為の各法上の問題性が顕在化することがあるかも知れない。例えば、電力・ガス・LPG等エネルギーの種別を問わず小売事業者による一般的な情報提供活動は景表法にも関わる(電力・ガス・LPGは品質が一律で、特に有利誤認表示(5条2号)が問題)。上記両小売GLに言及はないが、適正化GL3.(1)は「実際には適用されていない料金メニューを標準的な料金メニュー等として公表した場合には……不当表示となるおそれがあることに留意が必要である」とする。これは、上記実際には適用されない料金メニューに係る表示が「おとり広告に関する表示」告示と同「運用基準」第2に照らして「取引を行うための準

16) 本調査で、経産省「第四次産業革命に向けた横断的制度研究会報告書」(平成28年9月15日)14頁においても言及された独禁法40条に基づき、国内需要者14社に対し報告命令を下した点が注目される。

17) 仕向地条項等はEU競争法上も問責されてきた(例、確約手続中、Gazprom commitment proposal, Case AT 39816, 14 Feb. 2017)。本報告書は、①FOBとDESを区別し、②DES条件での仕向地条項、利益分配条項およびTP条項それぞれ自体に一定の目的合理性を認める等の点で、従来事例に係る議論によりきめ細かく応接する。

18) 併せて参照、経済産業省「LNG市場戦略」(平成28年5月2日)、『LNG取引「自由化」進む 資源大手、転売制限を緩和』(2017年12月1日付日経新聞電子版)。

備がなされていない場合」等にあたり得るとの認識に基づく。この事情はLPGに限らない。消費機器に関する東京ガスと販売業者に対する措置命令（平成29年7月11日）では、東京ガス等がガス展2016で本件ガス機器を一般消費者に販売するにあたり配布したチラシにおいて、あたかも本件ガス機器にはメーカー希望小売価格が設定されており、販売業者2社の実際の販売価格が当該メーカー希望小売価格に比して安いかのように表示していたところ、実際にはメーカーは希望小売価格を設定せず、東京ガスが任意に希望小売価格を設定し、東京ガス等がこれを「メーカー希望小売価格」として比較対照価格に用いていたこと（二重価格表示）が、東京ガスにつき本件表示内容への決定関与者として有利誤認表示（5条2号）に、販売業者につき上告示1号（5条3号）にそれぞれ該当し同条柱書に違反するとされた。

また、小売自由化以降、小売営業のあり方と特定商取引法（以下「特商法」）との関係も変わった。従来、一般電気事業と特定電気事業は特商法上クーリングオフの適用除外、自由化部分（特別高圧・高圧）は適用対象であったが、最終保障供給・離島供給を除き小売電気事業者が訪問販売・電話勧誘販売で一般消費者と供給契約を締結した場合クーリングオフ対象となった。また、従来、一般ガス事業と簡易ガス事業は適用除外であったが、最終保障供給、経過措置料金を除きガス小売事業者が訪問販売・電話勧誘販売で一般消費者と供給契約を締結した場合クーリングオフ対象となった。

さらに、小売営業のあり方は、今後消費者契約法との関係で、少なくとも潜在論点たり得る。例えば、確かに上記両小売GLで一般消費者に供給契約の解約を一切許容しない期間拘束を設定することや不当に高額な違約金等は問題となる行為とされる（両小売GL3（2）ア i ①②）。他方、具体的に問題となる契約期間や違約金額等について両小売GLに記載

はない。実際いかなる契約期間や違約金額等が不当な解約制限に該当するかは、契約実態に照らして総合的な事情を勘案して判断するほかない。小売自由化で先行した電気通信事業での経験では、各キャリアと一般消費者の間の2年拘束・自動更新条項等（いわゆる2年縛り契約）が、消費者契約法に基づき民事裁判で争われたことが想起される¹⁹⁾。今後電力・ガスでも、認可対象の供給約款による契約内容の不当性判断は消費者契約法に基づき行われ得る。直接民事効に係る規定を持たない上記両小売GLをめぐって民事裁判が生起する余地は残っている。

3 エネルギーシステム改革の特色等と今後の展望

以上の通り、システム改革を事業横断的かつ競争政策的に瞥見するとき、一方の供給面で、相互参入等を含めて事業横断的にエネルギー供給主体間での公正かつ自由な競争を促進するとともに、他方、需要面で、一般消費者の利益保護との関係で、一般消費者がエネルギーを自由・自主的かつ合理的に選択し、適正な情報提供を受けつつ継続し、選好に応じて円滑にスイッチすること等を保証しようとしていることが看取される。そして、需給両面に亘るこの制度意図から導かれる規制体系全体としての特色および今後の展望として、以下の諸点を挙げたい。

1 GL行政から民事法による司法規律への展望等

電力・ガス・LPG等の小売営業を行政的に直接規律する事業法令等について、これらを事業横断的に規律する法令等大系として一連・一体に把握すれば、特に適正化GLにつき実質的な規律内容を電力・ガス小売GL水準に可及的に引き上げることが展望される。私見では、液石法は、LPGを消防法令等の規制のみに服するガソリン・灯油に近い商

19) 参照、例、小林和子、判例研究・現代消費者法 No.23（2014.6）92頁以下、拙稿「2年拘束・自動更新条項と解約金についての検討」現代消費者法 No.25（2014.12）19頁以下。

品として見なす故、上記システム改革法令大系の求める今日的要請から見て、取引適正化に向けられた実体規制は相対的に不十分に思われる。今後、適正化 GL の遵守状況を観察し、中小零細事業者も少なくないなど供給側の実情にも配慮しつつ、液石法改正まで視野に入れて中長期に検討の余地がある。

また、上記小売営業規律は恒久的に存置すべきではないと考えられる。競争進展状況の適切な評価を踏まえ、可及的に民事法（民事特別法たる消費者契約法、適用業態を訪問販売・通信販売・電話勧誘等に限定してクーリングオフ等の民事効を定める特商法等）への、少なくとも一部の漸進的・発展的な吸収が展望される。この点、消費者保護機能をも排他的に事業法令に取り込んでいる電気通信事業法 26 条以下に基づく一般消費者保護ルール²⁰⁾では、特商法を排除してクーリングオフ類似制度が同法上併置されている。一般に、司法解釈との調整・タイムラグ等に配慮すれば、上記小売営業規律について、その対象範囲・目的必要性・手段相当性の検証を不断に行い、不合理に過度な範囲・手法で行政が司法に屋上屋を架すことは避けるべきであろう²¹⁾。

2 市場支配力規制としての経過措置料金規制等

経過措置料金規制等の性能は、それが特定の商品的・地理的範囲の小売市場におけるみなし小売電気事業者・旧一般ガスみなしガス小売事業者による市場支配力の存否を適切に切り出し、その力の行使を抑止する設計になっているかに依る。独禁法に比べて事業法規制の基準は形式的・画一的になりがちで、区域指定・解除の基準ともに木目は粗い。何より一般消費者の利益保護に配慮するのであれば、

これらの基準が過剰でも当分の間不都合はなく、過小ならば保護に欠ける。特にガスの指定基準が妥当かを知るには、結局、指定区域内の競争が都市ガス利用率を 50% 以下に低めるまで働かず、かつ、そこで一般消費者が都市ガスを LPG など他燃料よりも選好している（左辺>右辺）という判定スキームがもたらす社会実験の帰結を競争進展に応じて実証的にフォローアップするほかない。

解除基準につき、電気事業法上の基準は市場支配力の消失判定にそれなりに合理的であるが、これを実際いかなる間接事実を以て認定するかが重要となる。このとき電力サプライチェーンの構造特性を適切に考慮し、①各電力小売市場での競争だけでなく発電部門・卸部門での競争、系統部門の競争中立性確保の進展、一般消費者のスイッチングの実情など具体的状況をよく観察し、②数値・指標だけでなく事業者行動に係るインセンティブとそれに基づく戦略の理路・メカニズムに留意し、③料金競争だけでなく多様な競争要素の展開に着目することが肝要となろう²²⁾。

ガス事業法上の基準では、「適正な競争関係が確保されているとは評価し難い他の事由」も総合考慮しつつ、①都市ガス利用率が 50% 以下、②旧一般ガス事業者による需要家獲得件数 $\times 1/2 \leq$ 当該旧一般ガス事業者の都市ガス利用率を踏まえた他のガス小売事業者・他燃料事業者による需要家獲得件数（ただし、他のガス小売事業者に十分な供給余力あり等）、③他のガス小売事業者の合計シェア 10% 以上、かつ、当該他のガス事業者に十分な供給余力あり、④小売料金 3 年間連続下落、かつ、経過措置料金メニューの需要家 \leq 自由料金メニューの需要家、のいずれかに該当する場合となっている。さらに、事後

20) 参照、「電気通信事業法の消費者保護ルールに関するガイドライン」（総務省総合通信基盤局、平成 29 年 1 月改訂）。本 GL は、契約締結前の説明義務・書面交付義務・不実告知等の禁止・勧誘継続行為の禁止・苦情等処理の契約プロセスに沿った構成を採る点、および対象範囲を媒介等業務受託者にも広げる点で、上記両小売 GL に先行する。

21) 電気通信役務契約を特商法上適用除外とした点はつとに批判されたが（例、河上委員長発言・平成 25 年 7 月 23 日消費者委員会）、初期契約解除制度の導入は平成 27 年改正（店舗販売等も含み、他方、端末購入契約は除く。）まで待たねばならなかった。

22) 参照、電力・ガス取引監視等委員会「電力市場における競争状況の評価に関する基本方針・実施細目について」（平成 28 年 11 月 8 日・第 58 回配布資料 4）。

的業務改善命令付の特別な事後監視も残る。今後の事実検証を待たず軽々に評価できないが、独禁法との対比で、上記基準につき、託送条件・保安規制等との関係で②③に定める十分な供給余力の認定には迅速な供給が実際に行われることも併せ確認すべきである、③に定める合計シェア 10% 以上は低い、④に定める指標は旧一ガス事業者による操作によって達成されるおそれを排除できないことは指摘すべきであろう。この意味で、①ないし④と上記「他の事由」とを総合考慮する場面で、どの要素をいかなる比重でどの程度考慮するかを明らかにしていくことが肝要となろう。

この点で、かつて木目の粗いボトルネック設備の保有の有無を縦軸に参入時の事業主体三区分を横軸にする基本枠組みに基づく事前規制中心の規制体系から、競争評価を前提にして市場支配力を有する事業者に対する行為規制大系へと組み直した平成 15 年改正以降の電気通信事業法の経験は示唆に富む²³⁾。電力・ガスでの市場支配力の存否評価に係る現行スキームの妥当性は、今後、各市場での競争状況に照らしてそれをいかに適切かつ合理的に設計できるかに係る。その際、他事業での経験も踏まえ独禁法運用上の基本的考え方・方法論等には参照価値がある。

3 事業横断的な独禁法運用および公取委の

イノベーション唱道等

独禁法について、電力・ガス適取 GL の厳正な執

行およびエネルギー諸市場での確実な法運用が重要なのは自明である。加えて以下 2 点を指摘したい。第 1 に、伝来的なエネルギーの種別・垣根を越えた今後の産業融合の進展、IoT 等に象徴される ICT やデータの利活用等に伴う新たな状況および公益事業分野での独禁法上の規制事例等の蓄積を踏まえ、上記両適取 GL や電気通信事業分野での類似の連名 GL（以下「電気通信 GL」）²⁴⁾等の再編統合等も視野に入れて、公益事業全般における市場支配力規制のあり方が展望される。一方で、上記両適取 GL・電気通信 GL はいずれも独禁法と各事業法との連携・調整等を指すものだけに、結局のところ縦割り行政枠組みを維持している。他方、独禁法の近時の経験・知見を事業横断的に概観するとき、公益事業分野における自由化に伴う競争上の焦点が、①供給契約を通じて、旧供給独占事業者が特定分野において従来有してきた市場支配力を隣接諸分野など他分野に押し及ぼし競争者を排除等する「独占のてこ」にいかに対応するか²⁵⁾、②契約本体ではなくそれに付随して不当な利益を提供等する不当顧客誘引等にいかに対応するか²⁶⁾、③ボトルネック設備（ネットワーク設備）に対する公正アクセス保証（競争者排除防止）をいかに実効あらしめるか²⁷⁾等で通底することを示す²⁸⁾。今後の展望として、上記①ないし③に加えて、④旧独占分野の営業基盤を活用して他分野での営業活動を活用すること、⑤旧独占分野で取得したデータ等を他分野で利活用すること等を含む公益事業全般 GL やセクター別調査等が検討

23) 参照、現在、競争評価は「電気通信事業分野における市場検証に関する基本方針」（総務省、平成 28 年 7 月 15 日）に基づき行われ、今後必要に応じてこれを踏まえて所要の措置が講じられる（平成 27 年改正電気通信事業法附則 9 条）。

24) 公取委・総務省「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」（平成 28 年 5 月 2 日）。

25) 例、抱き合わせ販売・バンドルディスカウントおよびそれらを手段とする排除型私的独占（電力適取 GL のセット割引・部分供給・自家発電等に係る行為、ガス適取 GL のセット割引等）。参照、公取委競争政策研究センター「バンドルディスカウントに関する独占禁止法上の論点」（平成 28 年 12 月 14 日）。また参照、公共データ独占によるてこにつき、同「データと競争政策に関する検討会報告書」（平成 29 年 6 月 6 日）23 頁以下。

26) 例、不当な利益による顧客誘引等（電力適取 GL のオール電化等に係る行為、ガス適取 GL の設備等の無償提供に係る行為等）。

27) 例、供給拒絶等（電力適取 GL の送配電等業務部門による差別的取扱に係る行為、ガス適取 GL の LNG 基地の第三者利用に係る行為等）。

28) なお、独占部門の残る部分自由化産業については、独占分野からの内部補助による不当廉売にいかに対応するかという課題も残る。参照、ヤマト運輸による郵政公社に対する差止請求事件・東高判平成 19 年 11 月 28 日、公取委「郵政民営化関連法律の施行に伴う郵便事業と競争政策上の問題点について」（平成 18 年 4 月 21 日）。

されてよい。

第2に、公取委は、独禁法等の執行官庁であるとともに、各種事業法改正等を通じて競争環境を整備し、わが国の経済社会に対し競争の政策・文化を唱道する（アドボカシー）政策官庁でもある²⁹⁾。私見では、今後はイノベーション唱道も展望すべきである。エネルギー分野では、これから、太陽光・バイオマス・地熱など再生可能エネルギー、コジェネ、水素など生産面での革新、スマートグリッド・蓄電蓄熱・地産地消・HEMS/BEMS/FEMS/CEMS等の総合管理システムなど既存ネットワークのみに依存しないデリバリー面での革新、これらの革新をICT・IoT等で消費と結合させる省エネ・デマンドレスポンス・各種スマート化など消費面での革新を通じて、伝来的な業界業種の垣根を越え、かつ、需給等に係るビッグデータの利活用を企図する情報産業など他産業とも創発しつつ、イノベーションの推進も重要な政策目標となる。わが国の経済社会が、上記側面・諸産業に係る新たなイノベーションとそれに基づく競争を促進し、以て一般消費者の利益を確保するとともに国民経済の民生的で健全な発達を目指すとき、公取委は、伝来的な業界業種や事業法規制から中立的・事業横断的に制度設計ができ、かつ、消費者利益や個人情報保護など他の重要政策と競争政策との間での相互調整を主導できる行政組織上の立ち位置にある。公取委には、総合エネルギー産業の将来像に向けたイノベーションを含めて、IoT・ビッグデータ・AI・ロボット・シェアリングエコノミー等に表象される第4次産業革命の成果をあらゆる産業や社会生活に取り入れて様々な社会課題を解決するSociety 5.0の実現³⁰⁾に向け、イノベーションを唱道する官庁としての活動が期待

される³¹⁾。

4 消費者法制の展望

小売自由化において供給側の競争環境整備は重要である。他方、その競争を有効に働かせるには、供給側で競争し合う主体の中から自己の選好を最大化させる主体へのスイッチングを通じて供給主体に競争規律を与える一般消費者の役割も等しく重要となる。自由化後の市場で一般消費者が正しい情報に基づいて自由・自主的かつ合理的に供給主体を選択し、スイッチできるようにする消費者政策もまた、新たに創出される競争を育み、その圧力を強化することに与る³²⁾。

私見では、システム改革に導かれる供給側の競争は一般消費者の利益保護の必要条件ではあるものの、以下の諸点に留意しなければ必ずしも十分にならないおそれがある。小売事業者の広告・表示・マーケティング等は一般消費者にとって重要な情報源であるが、常に偏りのない情報源とは限らない。①商品や供給契約の肯定面を過度に強調しもしくは（打消し表示³³⁾を含む）否定面を事実上告知せず、または欺瞞的な広告等は禁止されなければならない。また、かりにこの意味での正しい情報が一般消費者に提示されるとして、一般消費者が適切な選択・スイッチングを常に行えるとは限らない。一般消費者が上記広告等を正確に理解できず、たとえ上記広告等に基づき形成された当初認識が追加的な情報（例、電力・ガス取引監視等委員会・消費者庁・国民生活センター等のHP情報、石油情報センターHPのLPG価格情報等）を得て更新できるよう措置されているとしても、事前の知識水準格差等の影響により当該更新を適切に行える一般消費者ばかりではな

29) 公取委「規制分野に対する競争政策の唱道活動について」（平成18年6月16日）。

30) 閣議決定「未来投資戦略2017-Society 5.0の実現に向けた改革」（平成29年6月9日）。

31) 参照、増島雅和「シェアリングエコノミーの主要な特性と競争政策への示唆」ジュリスト1508号28頁以下（2017年7月）。

32) 電気通信事業で、供給側の制度改革は昭和60年に始まり、利用者保護法令の導入は平成16年（提供条件の説明および苦情等処理義務）、同27年（契約後の書面交付義務、初期契約解除制度、不実告知等禁止、勧誘継続行為禁止、代理店に対する指導等措置義務等）であった。

33) 参照、消費者庁「打消し表示に関する実態調査報告書」（平成29年7月）。

い³⁴⁾。そこで、かりに上記格差が有意であると認められるならば、単に追加的な情報やその所在を提示等するだけでなく、②消費者教育等を通じて、一般消費者のうち脆弱な消費者が追加情報を更新にいつそう生かせるよう促す手立てが重要になる。さらに、エネルギー小売取引では一般消費者が「隠れた不利益」が存在することを認知せず、自分が不合理な選択・スイッチしたと認めたくない防御的心理が事後に働き得る点を踏まえて³⁵⁾、今後、③消費者苦情とその処理およびそれらの評価、公私のアンケート調査等に基づき、問題のある市場とそこでの小売事業者の取引慣行を実証的・分析的に洗い出すとともに（スクリーニング）、認知心理学や消費者行動論等の知見も踏まえ、問題のタイプ、不利益の性質と程度、発生の理路・メカニズム等を正確に理解したうえ必要に応じて政策介入を追加することも展望される。

■ おわりに

本稿を通じて、システム改革における一般消費者の利益保護制度を事業横断的・競争政策的に俯瞰するとき、①供給契約の締結前・締結過程・継続時・スイッチングの段階で小売事業者と一般消費者の間の情報の質および量並びに交渉力の格差に着目し、一般消費者に帰責することは適切でない、競争問題を含む構造的な小売事業者による利益侵害行為防止のため、今後いつそう独禁法・景表法的思考の参照が重要になること、②単にエネルギー小売市場における独禁法運用だけでなく、その川上市場や隣接しない ICT 等と結合して新興する諸市場を含む広く相互連関するエネルギー・ビジネス・エコシステムにおける競争問題を観察することが重要になる

ことが示された³⁶⁾。今後の課題である。

追記 本稿を、今年度末で本学教授をご退職される根岸哲先生に謹んでお捧げ申し上げます。

34) 参照、行本雅・村上佳世「市場の公平性と消費者政策」KIER Discussion Paper, No.1013 (2010)。

35) OECD, Consumer Policy Toolkit, July 09, 2010. p.54. によれば、エネルギー供給契約を変更した一般消費者の32%が、同等サービスに対して支払う料金が上がる結果となっていた。

36) 参照、エネルギー・ビジネス・エコシステムにおける今後の独禁法・競争政策上の課題につき、拙稿「ビッグデータと競争政策—単独行為規制を中心に」公正取引806号9頁以下。