

電力システムに関する改革方針

〔平成25年4月2日
閣議決定案〕

低廉で安定的な電力供給は、国民生活を支える基盤である。

東日本大震災とこれに伴う原子力事故を契機に、電気料金の値上げや、需給ひっ迫下での需給調整、多様な電源の活用の必要性が増すとともに、従来の電力システムの抱える様々な限界が明らかになった。

こうした現状にかんがみ、政府として、エネルギーの安定供給とエネルギーコストの低減の観点も含め、これまでのエネルギー政策をゼロベースで見直し、現在及び将来の国民生活に責任あるエネルギー政策を構築していく一環として、再生可能エネルギーの導入等を進めるとともに、以下の目的に向けた電力システム改革に、政府を挙げて取り組む。その際、電気事業に携わる者の現場力や技術・人材といった蓄積を活かす。

I 電力システムの改革の目的

1. 安定供給を確保する

東日本大震災以降、原子力発電への依存度が大きく低下し、大半の発電が既存火力に依存する中、分散型電源を始め、多様な電源の活用が不可避である。特に、出力変動を伴う再生可能エネルギーの導入を進める中でも、安定供給を確保できる仕組みを実現する。

これまでの「同じ価格で需要に応じていくらかでも電力を供給する」仕組みではなく、需要家の選択により需要を抑制したり、地域間の電力融通等の指示を行うことができる仕組みを導入し、需給ひっ迫への備えを強化する。

2. 電気料金を最大限抑制する

原子力比率の低下、燃料コストの増加等による電気料金の上昇圧力の中にあっても、競争の促進や、全国大で安い電源から順に使うこと(メリットオーダー)の徹底、需要家の選択による需要抑制を通じた発電投資の適正化により、電気料金を最大限抑制する。

3. 需要家の選択枝や事業者の事業機会を拡大する

電力会社、料金メニュー、電源等を選びたいという需要家の様々なニーズに多様な選択枝で応えることができる制度に転換する。また、他業種・他地域からの参入、新技術を用いた発電や需要抑制策等の活用を通じてイノベーションを誘発し得る電力システムを実現する。

II 主な改革内容

上記の3つの目的からなる電力システム改革につき、以下の3つの柱を中心として、大胆な改革を現実的なスケジュールの下で着実に実行する。

1. 広域系統運用の拡大

電力需給のひっ迫や出力変動のある再生可能エネルギーの導入拡大に対応するため、国の監督の下に、報告徴収等により系統利用者の情報を一元的に把握し、以下の業務を担う「広域系統運用機関(仮称)」を設立し、平常時、緊急時を問わず、安定供給体制を抜本的に強化し、併せて電力コスト低減を図るため、従来の区域(エリア)概念を越えた全国大での需給調整機能を強化する。

- ①需給計画・系統計画を取りまとめ、周波数変換設備、地域間連系線等の送電インフラの増強や区域(エリア)を越えた全国大での系統運用等を図る。
- ②平常時において、各区域(エリア)の送配電事業者による需給バランス・周波数調整に関し、広域的な運用の調整を行う。
- ③災害等による需給ひっ迫時において、電源の焼き増しや電力融通を指示することで、需給調整を行う。
- ④中立的に新規電源の接続の受付や系統情報の公開に係る業務を行う。

(周波数変換設備、地域間連系線等の整備)

なお、広域系統運用を拡大するため、広域系統運用機関が中心となって周波数変換設備、地域間連系線等の送電インフラの増強に取り組む。

また、地域間連系線等の整備に長期間を要している現状にかんがみ、関係法令上の手続きの円滑化等を図るため、重要送電設備を国が指定し、関係府省等と協議・連絡の場を設置するなどの体制を整備する。

2. 小売及び発電の全面自由化

(小売全面自由化)

家庭部門を含めた全ての需要家が電力供給者を選択できるようにするため、小売の全面自由化を行う。その際、需要家が適切に電力会社や料金メニュー、電源別メニューなどを選択できるよう、国や事業者等が適切な情報提供や広報を積極的に行い、また、スマートメーターの導入等の環境整備を図ることで、自由な競争を促す。

(適正な料金の確保)

ただし、一般電気事業者の料金規制は、電気の小売業への参入の全面自由化後も、実際に競争が進展していることを確認するまでの間、経過措置として継続する。また、料金規制の撤廃後(電気の小売料金の全面自由化後)も、需要家保護のため、最終的な供給保障を送配電事業者が行うことや、離島において離島以外の地域と遜色ない料金での安定供給を保障する等の措置を講じる。

(発電全面自由化等)

さらに、小売の全面自由化と併せ、発電の全面自由化(卸規制の撤廃)や、卸電力取引所における電力の取引量を増加させるための取組、商品先物取引法の対象への電気の追加の検討等を行う。

3. 法的分離の方式による送配電部門の中立性の一層の確保

(中立性確保の方式)

発電事業者や小売電気事業者が公平に送配電網を利用できるよう、送配電部門の中立性の一層の確保を図る。具体的には、一般電気事業者の送配電部門を別会社とするが会社間で資本関係を有することは排除されない方式(以下「法的分離」という。)を実施する前提で改革を進める。

法的分離の方式は、機能分離の方式と比較した場合、送配電設備の開発・保守と運用の一体性が確保でき、安定供給や保安の面で優位であるほか、送配電部門への投資、発電事業・小売事業の経営の自由度の面でも優位性がある。また、外形的に独立性が明確であるが、一層の中立性を確保するための人事、予算等に係る行為規制を行う。

また、法的分離を行った場合でも、給電指令等を行う送配電事業者が発電事業者との間で協調して災害時の対応や需給調整・周波数調整等を行えるよう、必要なルール策定を行いつつ、制度を構築する。なお、制度の実施に向けた検討の過程で仮に克服できない問題が新たに生じ、実施が極めて困難になった場合には、一般電気事業者の送配電システムの計画や運用に関する機能のみを広域系統運用機関に移管する機能分離の方式を再検討することもあり得る。

(安定供給の確保)

送配電事業については、引き続き地域独占とし、総括原価方式等の料金規制により送配電線等に係る投資回収を制度的に保証する。また、引き続き、系統全体での需給バランスを維持する義務を課すことにより、安定した周波数や電圧など、経済活動の基盤となる高品質な電力供給を確保する。

さらに、緊急時等における国、広域系統運用機関、事業者等の役割分担を明確化し、国が安定供給等のために必要な措置を講じる枠組みを構築する。

このほか、全面自由化に当たって、小売電気事業者の供給力確保や、広域系統運用機関が将来の電源不足に備えて行う発電所の建設者の募集等、必要な制度を新たに措置することで、安定供給に万全を期す。

Ⅲ 関連する制度整備

1. 関係法令の見直し

小売の全面自由化に伴い、一般電気事業、卸電気事業等の事業類型を見直す。これに伴い、関係法令における、いわゆる公益事業特権や税制等について、

新たな電気事業制度上の枠組みに従い、需給バランスの維持等の義務を有する送配電事業者に加え、小売電気事業者、発電事業者といった各主体が安定供給上の責任を果たすことも踏まえ、各個別法令の目的と電気事業の適確な遂行とを勘案しつつ、必要な措置を講じる。

2. 行政の監視機能の強化

自由化された市場における電力取引の監視・モニタリングやルール整備、送配電事業に関する料金規制や行為規制の厳格な実施、緊急時及び平時における安定供給確保等に万全を期すため、行政による監視機能を一層高める。このため、電気事業に係る規制をつかさどる行政組織のあり方を見直し、2年後を目途に、独立性と高度な専門性を有する新たな規制組織へと移行する。

IV 改革を進める上での留意事項

1. 一般電気事業者の資金調達環境との関係

今回の電力システム改革により、垂直一貫体制と総括原価による料金規制を前提とした一般電気事業者の資金調達環境は大きく変化することとなるが、巨額な設備投資を必要とするという電気事業の特性に加え、一般電気事業者が発行する電力債の発行額の規模にかんがみ、その取扱いの変更が金融市場全体に与える影響について十分配慮する必要がある。

特に、足下においては、原子力発電所の稼働停止等に伴い、一般電気事業者の事業収支や資金調達環境が悪化していることから、かかる状況の推移を踏まえ、事業者間の公平な競争環境の整備等、電気事業の健全な発展を確保しつつ、電力の安定供給に必要な資金調達に支障を来さない方策を講じる。

具体的には、送配電部門の中立性の一層の確保の実施に際しては、今後の金融市場の動向等を踏まえることとし、一般担保を含めた金融債務の取扱いや行為規制に関して、必要な措置(経過措置等)を講じる。

2. 他の政策との関係

電力システムが直面する構造的な変化の下で電力供給の効率性・安定性を確保するには、電力システム改革以外の他の政策的措置が必要となる可能性がある。こうした中、自由化後の電力市場において活発な競争を促す観点から、原子力政策をはじめとするエネルギー政策を含め、何らかの政策変更等に伴い競争条件に著しい不利益が生じる場合には、これを緩和するため、別途その必要性や内容を検討した上で、必要な政策的措置を講じる。

V 改革プログラム

今回の電力システム改革は、大きな事業体制変革を伴うものであり、関連する法令の手当等を含め、十分な準備を行った上で慎重に改革を進めることが必要である。このため、実施を3段階に分け、各段階で課題克服のための十分な検証を行い、その結果を踏まえた必要な措置を講じながら実行するものとする。

なお、沖縄地域については、地域の特殊性を踏まえた制度とする。

電力システム改革の速やかな実施に向け、関係省庁は連携して改革の内容の具体化を進めるとともに、法律案その他の制度的準備を整える。

1. 第1段階: 広域系統運用機関の設立

平成 25 年(2013 年)通常国会には、昨今の電力の需給ひっ迫状況の改善等に資するよう、広域系統運用機関の制度の創設を中心とした法律案を先行的に提出する。広域系統運用機関は、平成 27 年(2015 年)を目途に設立する。

また、段階的かつ確実に改革を進めるため、本法律案の附則に、以下2. の電気の小売業への参入の全面自由化に係る制度、以下3. の送配電部門の中立性の一層の確保に係る制度及び電気の小売料金の全面自由化に係る制度を構築するために必要な法律案を提出する時期やその実施時期をプログラム規定として措置する。

2. 第2段階: 電気の小売業への参入の全面自由化

平成 26 年(2014 年)通常国会に、電気の小売業への参入の全面自由化に係る制度を構築するために必要な法律案を提出し、平成 28 年(2016 年)を目途に、これを実施する。

3. 第3段階: 法的分離による送配電部門の中立性の一層の確保、 電気の小売料金の全面自由化

平成 30 年から平成 32 年まで(2018 年から 2020 年まで)を目途に法的分離の方式による送配電部門の中立性の一層の確保に係る制度及び電気の小売料金の全面自由化に係る制度を実施することとし、そのために必要な法律案を平成 27 年(2015 年)通常国会に提出することを目指すものとする。

また、電気の小売料金の全面自由化に係る制度を平成 30 年から平成 32 年まで(2018 年から 2020 年まで)の間の実施することとした場合に、小売電気事業者の間の適正な競争関係が確保されていないこと等により、電気の使用者の利益を阻害するおそれがあると認められるときは、当該制度の実施時期を見直す。