

【第70回電力・ガス基本政策小委員会】

電力関連産業の現場意見を踏まえた 電力システム改革の検証に対する考え方について

電力関連産業労働組合総連合

電力システム改革は「東日本大震災以降の構造的な変化の中で電気料金のコストは今後さらに上昇することが想定される」としたうえで「安定供給を確保しつつ電気料金上昇を短期的にも中長期的にも最大限抑制するものである」とされている。そして「電力供給の効率性と安定性の両立を図る」ために、徹底した競争と自由化による柔軟な料金設定による価格シグナルを通じた需要抑制を可能とする電力システムへの転換によりネガワット取引やデマンドレスポンスなどの取り組みを引き出すことが「需給が厳しい状況にあってこそ大きな意義を持つ」とも言われてきた。一方で、電力システム改革に着手しなければ「電気料金の持続的な低廉化が達成できないおそれ」や「震災後のような危機対応時に電力需給の不安」が指摘されてきた。

これは、2013年2月に取りまとめられた「電力システム改革専門委員会報告書」の「電力システム改革を貫く考え方」で示された内容である。また、その中では「世界で最も高い信頼性を有する我が国の技術と人材の蓄積、安定供給マインドを尊重する視点」は不可欠であり「今日まで形成してきた技術・インフラ・人材を破壊することは決してあってはならない」として、技術・人材・現場力の維持・継承に言及している。

しかしながら、電力システム改革が始まって以降、電力事業を支える人材・現場力は維持されるどころか大きく損なわれている状況である。更に2年前の節電要請の原因となった燃料調達の問題や、エネルギー地政学の変化などと相まって電力コストは高騰し、FIT制度に支えられた再エネ大量導入の影響による火力発電所の休廃止や原子力の再稼働遅れに伴う供給力不足に起因する度重なる節電要請が行われてきた。加えて、電力自由化の下、電力小売の新規参入を推し進めるために、旧一般電気事業者は非対称規制や片務的責任が課され、負担のしわ寄せが旧一般電気事業者の現場にきている。そのような中であっても、災害が起これば早期に復旧を果たすべく全国から応援に駆け付け、需給がひっ迫す

れば自らの犠牲も顧みず安定供給を守るべく綱渡りの対応をしている。片や一部の新電力は公益的な電気事業者としての様々な役割を果たすことなく、市場価格が変動すれば躊躇なく撤退、事業縮小を行い、こうした新電力の存在が電力システム本来の運用に支障をきたしており、巷では「電力難民」と言われる電気の新たな契約が結べないお客さまが発生した。

このように、適正かつ合理的な電気事業経営による消費者利益の保護と電気事業の健全な発達という電気事業法の目的自体との整合が問われかねない深刻な状況であり、このままでは電力事業を支える人材の確保や活力のある現場の維持は困難となり、更に将来の電力安定供給やGXへの対応に支障が生じ、電力関連産業のみならず我が国のエネルギー基盤を根底からゆるがす事態となる虞がある。

電力事業法が改正されてから10年あまり経ったが、現場で発生している課題に対する労働者の意見も踏まえつつ、今こそ我が国の将来を支える電力システムのあり方を冷静に議論すべきである。

については、電力関連産業の現場の状況も踏まえ、今後の電力システム改革の検証に関して次の通りご意見申し上げます。

I. 電力システム改革を経た現状

- 電力システム改革の目的である「安定供給の確保」「電気料金の最大限抑制」「需要家の選択肢や事業機会の拡大」はいずれも実現するどころか、多くの制度上の歪みや矛盾が顕在化し、国益・国民利益が損なわれる事態となっている。また、政策検討プロセスに働く者の代表が参画せず現場意見に基づく議論が行われていないどころか、電力関連産業に従事する者のロイヤリティやモチベーションを貶めるような無責任な議論が一部有識者から繰り返されてきた。
- 具体的には、慢性的な供給力不足による需給ひっ迫が発生するようになった。旧一般電気事業者に対するスポット市場への限界費用供出義務やFIT制度に支えられた再生可能エネルギーの大量導入、脱炭素施策の強化、新規参入者のスポット市場依存の進展で電源固定費の回収不足や燃料調達の見込み低下等による火力電源等の退出が進み、慢性的な供給力不足に陥ることとなった。そのような中であっても、旧一般電気事業者は安定供給を全うするという長年培われた使命感の下、自らの収益性を犠牲に人的投資を含めた経営資源を切り崩しながら安定供給を維持してきた。一方、足元では電力自由化の進展や脱炭素施策の強化等に伴う見込みの低下により、化石燃料の長期契約は減少傾向となっている。
- そして、エネルギー地政学の変化をはじめ様々な要因により電力コストの高騰が起こっている。足元の燃料価格や卸市場価格の高騰局面では、経過措置料金や燃料費調整制度、最終保障供給料金等の規制料金の存在が、適切・迅速なコストの反映・回収や消費者の選択肢の足枷となり自由化市場が歪められる一方、足元で複数のみなし小売電気事業者が、安定供給確保のために小売規制料金の値上げを申請せざるを得ないなど、料金規制による未回収費用の増大によって、旧一般電気事業者の財務基盤が大きく棄損される実態にある。

II. 目指すべき方向性

1. 「安定供給最優先」への軌道修正と持続可能な電力システムの構築

- 現在の電力システムを取り巻く環境を3Eの観点で見ると、原子力の再稼働が遅れている中、カーボンニュートラル宣言により環境面で非常にハードルの高い課題が生じていることに加えて、ウクライナ危機を背景にエネルギー安全保障が課題となっている状況である。今日までの電力システム改革の影響や課題等を徹底検証することはもとよ

り、このような外部環境の激変も念頭に、我が国の国情も勘案した上で、短期的な経済性追求だけでなく、中長期的な持続性と安定性を確保し、かつカーボンニュートラルを達成できる持続可能な電力システムの構築に向けて舵を切るべき。中でも、エネルギー安全保障・安定供給の確保が、国民生活と経済活動の根幹として最優先の課題であると認識しており、そのために多様な電源種と必要な供給力が確保される環境整備が急務である。

2. 安定供給を支える現場で働く者の意見を踏まえた議論

- 令和6年能登半島地震が発災して2ヵ月が経とうとしている。その間、被災地に一刻も早く電気を届けるべく、現場では停電復旧作業からその後方支援に至るまで北陸電力グループのみならず、これまでの工事などを通じて結ばれた信頼関係のもと継続した繋がりのある地元施工者や協力会社、全国の旧一般電気事業者が応援に駆け付け、それぞれの持ち場・立場で安定供給を守るため懸命に取り組んできた。また、北陸電力においては、北陸電力送配電と合同で非常災害対策総本部を設置し、両者緊密な連携のもと対応にあたった。
- このような災害時だけでなく、平時でも電力関連産業で働く私たちは安定供給を守り抜くという使命を全うすべく日々の業務に従事している。しかしながら、電力自由化や発送電分離が実施されて以降、送配電事業の収益性の低さと労働力不足等によって現場力及び施工力の維持は綱渡りであり、それに連動する形で特に自然災害発生時の現場対応力の強度には課題がある。電力市場に関しても参加するすべての事業者が「電気事業者としての公益的責任」を果たしているのかという声も現場ではあがっている。したがって、電力システム改革の検証にあたっては、引き続き現場の実情等を踏まえつつ、必要な措置を講じるなど、エネルギー政策の遅滞の解消による安定供給の再構築に向けた取り組みを進めていくことが重要である。

3. 人材・技術基盤の維持・強化など「人」への投資

- エネルギーの安定供給は国民生活や雇用、経済活動の礎であり、今後のGX実現やデジタル化社会を見据えれば、安定供給最優先の持続可能な電力システムを構築しなければならない。この取り組みを進めるために新たな技術の開発・実装や電源開発、ネットワークの整備が欠かせず、その源泉となる「人材・技術基盤の維持・強化」など「人」への投資を重視した議論を行わなければならない。

4. 海外での先行事例と我が国の情勢に照らした検証

- 電力自由化など電力システム改革を進めてきた諸外国でもわが国同様に電力需給ひっ迫や電力コストの高騰など多くの課題が顕在化している。このような海外の事例も踏まえつつ、島国という国情に照らした検証が必要である。とりわけ、旧一般電気事業者による不適切事象に端を発した所有権分離などの電気事業体制の在り方についての議論では、公営以外で強制的な所有権分離に踏み込んだ例はないということ踏まえ、安定供給とGXの実現を両立するための「現場力の維持」などの観点から検討をするべきと考える。

III. 具体的な対応

1. 安定供給とGXの両立に必要な供給力(電源・燃料)の確保

(1) 安定供給の基盤となる供給力管理メカニズムの高度化

- 大規模な電源開発に必要な10年を超えるより長期の見通しが存在しないため自由化の下で、発電事業者にとって新規電源開発や計画的な脱炭素電源投資の予見性の確保が不十分となっている。
- 将来にわたる安定供給の確保とGXの両立に向けては、データセンターや半導体工場の新増設や脱炭素化に向けた電化の推進などを織り込んだ10年超の長期的な需要想定を行うとともに、このような需要想定を踏まえた長期的な視点での的確な供給力管理や必要な電源開発を行い、発電事業者のインセンティブを促していくことが重要である。このことから早急に供給力管理メカニズムの具体化を図るとともに、GX実現の観点から電源種別や調整力の必要量についてもどのように織り込むか検討が必要である。

(2) 原子力の早期再稼働とその持続的な活用

- 設置変更許可済プラントは勿論、審査中プラント等を含め、安全性が確認された原子力プラントの早期再稼働が不可欠であり、規制の予見性向上や審査の効率化、新たな高経年化の安全規制に伴う規制期間の審査体制の強化等を通じ、長期化する審査プロセスを加速させ早期再稼働に向けた取り組みが必要である。
- 原子力発電の早期再稼働は、供給力確保とエネルギー安全保障の強化という観点から重要であり、化石燃料の価格交渉力を向上させるためにも、立地地域の理解を得ながらバックエンドを巡る課題等への対応や、核燃料サイクルの着実な推進等に取り組むことが重要である。

(3) 市場を通じた供給力の確保

- 供給力確保の観点から電源 (kW) を維持・新設するための適切なコスト回収と発電用燃料 (kWh) の安定的な調達が必要である。電源の維持・新設のための投資予見性を確実に担保するためには容量市場や長期脱炭素電源オークションの着実な運用が重要である。一方、発電用燃料調達を安定的に確保するためには長期の電力相対卸取引や先渡取引、先物取引が欠かせない。特に、長期の電力相対卸取引として今後実施される複数年の相対卸契約が重要であり、適切な運用となるようその推移を注視しつつ、適宜改善を行わなければならない。また、燃料確保にあたっては、国による外交活動を通じて安全保障の確保を含めた適切な関与が必要である。

① 容量市場の不断の制度改善と着実な運用

- 容量市場は 2024 年度から受渡が開始されるが、同市場が的確に運用され、かつ投資回収ができるようにしなければならない。また、安定供給の確保に必要な電源の維持・確保に資する固定費（入札以降のインフレによる増額分含む）の確実な回収が担保され電源投資の予見性が確保されるために、不断の改善を図りつつ着実に運用していくことが重要である。
- また、予備電源について費用回収・支払いスキームなど詳細の検討を進めるとともに、その検討にあたっては現場の意見を踏まえた検討をすべきである。

② 長期脱炭素電源オークションの制度改善

- 本年 1 月に初回オークションが行われた長期脱炭素電源オークションは、将来にわたる安定供給と GX の両立に必要な電源投資の予見性確保に加え、電力自由化の下で人材・技術の維持・強化に向けても非常に重要であり、オークションの結果や法改正、海外事例等を踏まえ、不断の検証と制度改善を行っていく必要がある。また、供給力管理メカニズムが具体化された後は長期の需給見通しとの整合性も重視しなければならない。
- 一方で、先般 GX 脱炭素電源法が成立したことを踏まえ、脱炭素電源である既設の原子力における安全対策への投資もオークションの対象に加えることが必要である。また火力が CCS を導入する場合もその対象に加えることを検討すべきである。

(4) 電源の維持・確保に向けた資金調達環境の検討

- 2025年に一般担保付社債の経過措置が終了となるが、定期点検など電源を維持するためのメンテナンスや原子力安全対策工事などにおける人件費や資材の高騰など予期しない事象に対する手当として、一般担保付社債に代わる資金確保策について制度措置を検討することも必要である。

(5) 長期安定的な燃料調達の促進と国の支援強化

- エネルギー地政学が変化する中、エネルギー安全保障の観点はもちろんのこと、今後の低炭素水素等の獲得をはじめサプライチェーン構築のためにも上流権益への投資や大規模な供給途絶リスクへの備え等に対する国の関与など、従前以上の支援強化が欠かせない。加えて、燃料ひっ迫が生じた際又は生じることが見込まれる際に備えた戦略的余剰LNG(SBL)についても改善を図りつつ着実に運用すべきである。

2. 安定供給とGXの両立を支える持続可能な電力ネットワークの構築

(1) 社会情勢変化を踏まえた託送料金制度の改善

- 現状では送配電事業の収益性(事業報酬)の低さと労働者不足等によって、同事業に携わる現場力は以前と比較すると厳しさが増しており、現場は常に少ない工事力で同事業を支えている状況である。安定供給の確保やGXの基盤である送配電設備の計画的な整備が可能となるよう、人材・技術に対する長期安定的な投資を含め送配電事業の持続可能性を確保することが重要であり、そのため、レベニューキャップ制度(RC制度)の適切な運用を図る必要がある。
- 具体的には、現行制度では認められていない消費者物価や雇用者所得等の変動見込み(エスカレーション)の適切な反映など将来にわたる安定供給の基盤となる「人への投資」や能登半島地震を踏まえた設備の更新・強化を含め、ネットワークの強靱化や次世代化に必要な投資費用が確実に回収されるよう、第一規制期間中の対応等を含め、必要な措置を講じるべきである。

3. 電力自由化の下で小売電気事業者が果たすべき役割や電気料金規制の在り方

- 小売全面自由化や発送電分離以降、持続可能な電力システムを構築するためには、全ての電気事業者が費用負担等を含め公平・公正にその役割を果たすことが必要不可欠であるものの、一部新規参入小売事業

者において、本来のコストやリスクの負担を含め、電力システムの主たる担い手としての責務を疎かにする傾向がある。このように、全ての小売電気事業者は電力システムの主たる担い手として安定供給や消費者保護などに資する供給力確保の役割を積極的に果たしていくべきである。

(1) 長期安定的な電源投資や燃料調達に向けた小売電気事業者の役割

- 現状を踏まえれば、長期安定的な電源の維持・確保や燃料調達の予見性を高め、安定供給最優先の持続可能な電力システムを支える十分な供給力が確保されるために発電事業者と小売事業者間の複数年にわたる相対卸契約が重要であり、取引所を通じた先物・先渡取引等の活性化も含め、一定程度の長期契約の締結をすべきである。

(2) 電力自由化の下での小売料金規制の在り方

- 国際燃料価格やスポット市場価格が高騰した2022年春以降の新電力の撤退や事業縮小を受け、他の大手電力や新電力への切り替えができず一般送配電事業者から最終保障供給約款に基づき電力供給を受ける高圧・特別高圧のお客さまが増加した。
- 本来、自由競争の環境下においては、料金の設定は企業毎に戦略を持って行うべきものである。電力市場の全面自由化は、公正で中立的な競争環境下で、すべての事業者が電気事業者としての公益的責任を果たしたうえで、お客さま利益の増進に向けて切磋琢磨することが基本であり、旧一般電気事業者のみに課される小売料金規制の経過措置は、速やかに撤廃すべきである。
- 仮に電力需給の現状等に鑑み直ちに撤廃することが難しいのであれば、少なくとも持続可能な電力システムを支える費用の確実な回収が保証されるよう、燃料価格高騰等の外生的な費用変動をより機動的に反映する仕組みを検討するとともに、電力システム改革第2弾の法改正時における憲法並びに労働基準法に基づく労使自治を尊重する旨の附帯決議を踏まえ、規制料金改定に係る人件費の審査プロセスにおいて、電気事業を担う将来人材の確保・育成の観点も含め、働く者の適正な賃上げ見込みの原価参入が認められるよう審査要領を見直すべきである。

4. 海外事例や法的問題を踏まえた所有権分離の論議と現場力の維持

- 旧一般電気事業者による一連の不正事案に端を発し、一般送配電事

業者の所有権分離について規制改革実施計画に挙がっているが、これに関しては、安定供給の確保とGXの両立に資する「現場力」や働く者の一体感・使命感醸成の観点から行うべきではないと考える。

- そもそも、所有権分離を強制することは国会答弁においても憲法上の財産権侵害にあたるという指摘がある。また、所有権分離を先行実施したEUやイギリスでも民間事業者に対する強制的な分離は例がない。
- 一方、与信低下による資金調達環境の悪化を招きかねず、更には組織・職場の分断等により長年継承・蓄積してきた技術・人材、そしていま最も重要である安定供給に対するマインドといった「現場力」が著しく棄損されることを懸念する。

5. スト規制法の撤廃による電力労働者の労働基本権の回復

- 旧一般電気事業及び卸電気事業に働く労働者は、電力自由化後もなお、スト規制法によって、憲法が保障する労働基本権が制約されている。公務労働者のような代償措置も講じられない純然たる民間労働者に対し、労働関係調整法に基づく公益事業規制に屋上屋を重ねて憲法上の権利を制約する合理的根拠は見当たらない。すでに歴史的役割を終えたスト規制法は直ちに撤廃し、電力労働者の憲法上の権利を回復すべきである。

以上