

再生可能エネルギー発電事業者に対する電気事業者の接続回答保留措置に関する意見書

2014年（平成26年）12月18日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

再生可能エネルギー発電事業者は、発電した電力を電力使用者の受電設備に供給するために、電気事業者が有する送電線や変電所などの送電設備及び配電用変電所や配電線などの配電設備（以下送配電設備を併せて「系統」という。）に接続して電力を送電する必要がある。2012年7月に施行された電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（以下「特措法」という。）では、電気事業者は、再生可能エネルギー発電事業者からの系統への接続申込みを原則として拒んではならないと規定されているところ、2014年9月、複数の電気事業者が、需給関係が不安定になるとして、接続申込みに対して回答保留を行うと発表した。

再生可能エネルギーの普及拡大は、地球温暖化への対策やエネルギー源の確保、環境汚染の回避に資するものであり、ようやく端緒に着いた再生可能エネルギーの普及を滞らせることがあってはならない。再生可能エネルギー電源のうち太陽光や風力は出力が大きく変動するものであり、それらを系統に受け入れるためには、電力の需給状況の変動に応じて系統の運用を柔軟に調整するシステムが不可欠である。ところが、我が国では欧米で既に一般化している系統運用システムが未だに導入されていない。政府は、系統間の連系線や揚水発電所など既にある設備を最大限活用する方策を緊急に講ずるとともに、系統の運用システムの抜本的な改善に向けた方策を実施していくべきである。固定価格買取制度に対する国民の信頼を回復するため、再生可能エネルギーの中長期的な導入目標を定めることも不可欠である。

よって、以下のとおり意見を述べる。

第2 意見の趣旨

- 1 電気事業者による特措法に基づく接続契約の申込みについて、回答を保留する措置を講じている九州電力などの電気事業者は、早急に回答保留措置を撤回すべきである。
- 2 経済産業大臣は、電気事業者による特措法に基づく接続契約の申込みにつき

回答を保留する措置を講じている九州電力などの電気事業者に対して、同法第5条第3項の勧告権を行使し、電気事業者に対し、回答保留措置の解消を促すべきである。

- 3 政府及び電気事業者は、再生可能エネルギーの大幅拡大を可能にするために、エリア間の連系線や揚水発電設備など現有施設の積極的な活用策を早急に講じるとともに、リアルタイムでの需給調整を行う柔軟な系統システムの導入、系統の計画的な拡充など、長期的な展望に基づく対策を講じるべきである。
- 4 政府は、国の方針として、再生可能エネルギーによる電気を系統に優先的に受け入れることを法律上明確にするとともに、中長期的な再生可能エネルギーの導入目標を早急に定めるべきである。

第3 意見の理由

1 電気事業者による回答保留措置

九州電力は、2014年9月24日、2014年7月末現在の太陽光発電の接続契約申込量が全て接続された場合、系統の安定性を維持することが困難となる可能性があるとして、家庭用の太陽光発電（10kW（キロワット）未満）を除く全ての再生可能エネルギーの接続契約の申込みに対する回答を保留とすると発表した。

九州電力に続き、北海道電力、東北電力、四国電力、沖縄電力でも、同月30日、一定規模以上の再生可能エネルギー発電設備の接続申込みへの回答を同年10月1日から保留する等の措置（以下これらの電気事業者の措置を併せて「回答保留措置」という。）を取ることを公表した。

しかし、これらの回答保留措置は、再生可能エネルギーによる発電を進める事業者だけでなく、再生可能エネルギーの導入を進めてきた自治体や個人にも大きな混乱をもたらし、様々な影響を与えている。

このような事態を受けて、政府は、総合資源エネルギー調査会省エネルギー・新エネルギー分科会新エネルギー小委員会の下に系統ワーキンググループを設置し、電力会社の接続可能量の検証、接続可能量の拡大方策等について審議し、系統問題についての現状と対応策を整理することとなった。同ワーキンググループでは年内にも取りまとめ案を策定する予定である。また、同小委員会では、固定価格買取制度自体の見直し案も年内に示すとされている。

2 再生可能エネルギーの普及拡大の必要性

再生可能エネルギーの普及拡大は、地球温暖化への対策やエネルギー源の確保、環境汚染の回避に資するものである。

当連合会は、2009年11月6日に、再生可能エネルギーを2020年に一次エネルギーの20%まで拡大する目標を法律で定め、速やかに全ての再生可能エネルギーについての固定価格買取制度を導入するべきであるとの宣言を行った。

また、2011年5月16日付け「エネルギー政策の根本的な転換に向けた意見書」では、再生可能エネルギーには、原子力発電に代わるべき十分なエネルギー供給能力があり、再生可能エネルギーが、真に持続的なエネルギー供給を可能にする唯一のエネルギー源であるということを銘記し、再生可能エネルギーの推進を国のエネルギー政策の根幹に据えなければならないことを示した。

本年においても、7月18日付け「IPCC第5次評価報告書を踏まえた地球温暖化防止を求める意見書」において、地球温暖化防止のために再生可能エネルギーの積極的導入を提言し、また、10月3日の第57回人権擁護大会における「原発訴訟における司法判断の在り方、使用済燃料の処理原則及び原子力施設立地自治体の経済再建策に関する宣言」において、原子力施設立地自治体の経済再建を図るために、国及び自治体再生可能エネルギーの利用を促進する制度を整備することを指摘した。

しかし、現在もなお、欧米諸国と比較して、日本の再生可能エネルギーの普及は大きく遅れている。すなわち、2013年度における発電電力量に占める、水力を除いた再生可能エネルギーの割合は、日本の場合、わずか2.2%に過ぎない。一方、2013年度発電電力量に占める水力を除いた再生可能エネルギーの割合は、ドイツ21.9%、スペイン26.4%、イギリス13.6%、アメリカ6.2%、フランス4.7%と、日本の2倍から10倍以上の割合に達している。

固定価格買取制度は、これら諸外国において再生可能エネルギーの爆発的な普及に寄与してきた。我が国においても、2012年7月に特措法が施行され、固定価格買取制度が始動したが、その後、再生可能エネルギーの導入が目覚ましく進み始めた。

ところが、その矢先に、電力事業者による接続回答保留が行われ、発電事業者だけでなく地元社会にも大きな混乱が生じ先行きへの不安が広がっている。

3 電気事業者の回答保留措置に法令上根拠がないこと

(1) 電力会社の接続義務

再生可能エネルギー発電設備により発電した電気を売電するためには、電気事業者の系統に電氣的に接続する必要がある。そのため、特措法第5条第1項では、再生可能エネルギー発電設備で発電しようとする者が電気事業者

の系統への接続請求があった場合、電気事業者に原則として当該接続請求に応じる義務を課している。

その上で、特措法第5条第1項各号において、電気事業者が接続請求に応じることにより、送電することができる電気の容量を超えた電気の供給を受けることが合理的に見込まれ、その裏付けとなる合理的な根拠を示した場合など、接続請求を拒否できる事由が限定されているのであるから、電気事業者が接続請求を拒否する場合には、規定されている拒否事由に該当することをその裏付けとなる合理的な根拠とともに書面により示すことが必要である（特措法施行規則第4条第2項）。接続拒否を例外とする特措法の趣旨に照らせば、接続拒否の合理的理由については厳格に解さなければならない。

(2) 回答保留措置の早急な撤回を

特措法は、接続請求を受けた電気事業者が回答を保留するという対応を行うことを全く予定していない。上記のとおり、その制度趣旨及び電気事業者は接続の請求を原則として応諾する義務を負っていることに照らし、電気事業者が合理的根拠を示さずに長期間にわたって回答を保留することは特措法上許されるものではない。

しかも、九州電力らは、接続契約申込量が全て接続された場合に電力を安定して届けることが困難となる見通しであることを回答保留措置の理由と掲げているが、設備認定を受けている再生可能エネルギー施設が一度に稼働を開始するという想定は非現実的である。全ての認定設備が実際に設置されて系統に接続されるのは早くても3年～5年先である上、事業の継続が回答保留措置以前に困難になっている事業も多い。また、後述するように、エリア間の連系線や揚水発電等の調整用電源など、今ある設備の積極的な活用を図ることによって、短期的にも接続可能容量を大幅に増やすことは可能であり、現時点で系統への接続を拒否する理由は存在しない。今後、発電設備の設置が進むとともに、系統の容量超過や電力の需給調整上の問題が生じてくることが予想されるが、接続を拒否しなければならない事態を回避するため、後述する系統の柔軟性を高めるための対策を今から講じていく必要がある。

よって、回答を保留する措置を講じている九州電力などの電気事業者は、回答保留措置を早急に撤回すべきである。また、経済産業大臣は、特措法第5条第3項の勧告権を行使し、電気事業者に対し、回答保留措置の解消を促すべきである。

4 系統運用システムの抜本的改善の必要性

(1) 柔軟な系統運用システムを実現している欧米諸国

上述したとおり、回答保留措置を講じた九州電力らは、接続契約申込量が全て接続された場合に需給バランスが崩れ、電力を安定して届けることが困難となることを回答保留の理由としているが、より本質的な問題は、我が国の系統運用システムの改善が遅々として進んでいない点にある。

再生可能エネルギーの発電量を伸ばしている欧米諸国では、出来るだけ多くの再生可能エネルギー電力を系統に受け入れるため、20年ほど前から系統システムの運用面での改善を重ねている。その結果、今日では、給電指令所と個々の発電源（大型施設）が双方向通信システムによって結ばれ、気象予測技術の向上も相まって、給電指令所が発電量をリアルタイムで把握しつつ、遠隔操作によって電力引取量（給電量）を調整する体制が整っている。こうした運用システムによって迅速かつ的確な需給調整を行えるため、風力や太陽光など発電量の大きな変動にも瞬時に対応することができる。

さらに、電力取引市場を活性化するための取組も続けられており、送配電事業者が系統の需給調整に必要な調整用電力（及び需要）を取引市場や入札で安定的かつ安価に調達することも可能になっている。需給調整を行うエリアを広域化することによって、系統の安定化と需給調整量の低減化も図られている。

こうした系統運用システムを支えているのは、系統に関わる情報の徹底した公開である。例えばドイツでは、大型発電所の検査や修繕のスケジュール、各発電所の翌日の発電計画、再生可能エネルギーの発電量の予測値など、系統運用に関わる情報が網羅的かつリアルタイムで公開されており、誰もがインターネット上で簡単に情報を得ることができる。系統運用に関わる情報はいわばガラス張りの状況にあり、送配電事業者だけでなく個々の発電事業者や需要家も電力需給の状況に応じた行動を取ることが可能である。

また、こうした系統運用システムの構築によって、再生可能エネルギーの「先進国」では再生可能エネルギー電力の変動を吸収しつつ、安定的かつ経済的に系統を運用しており、新たな再生可能エネルギー発電施設を系統に受け入れることが可能になっている。例えばドイツでは、水力を除く再生可能エネルギーの発電量が既に21.9%（2013年）に達しているが、それでも新たに設置される再生可能エネルギー施設が系統への接続を拒否されることはほとんどない。再生可能エネルギー施設の急速な増加に系統の拡充が追いつかず、風力発電施設が多く設置されている北部地域を中心に、系統容量を超過する事態が頻発しているが、再生可能エネルギー発電設備に対する出力抑制は最小限に留められている。ドイツでは、再生可能エネルギーによ

る電力の優先権が法律によって保障されているだけでなく、出力抑制の対象電源と順位が細かく法定され、再生可能エネルギーによる電力を最大限活用するためのルールが法的に明確にされているためである。やむなく再生可能エネルギー発電施設に対しても出力抑制を行う場合には、出力抑制によって生じた減収分の95%(注1)を補償することが法律で義務付けられており、再生可能エネルギーの発電事業者が投資の回収に支障を来すことはない。

(2) 進まない系統運用システムの改善

対照的に、我が国では系統運用システムの改善が一向に進んでいない。系統への接続の可否の判断において用いられている「連系可能量」(接続可能量)という考え方も、旧来の運用システムを前提にしたものに留まっている。需給調整のための方策には、多数の再生可能エネルギー発電源の集合化(グループ化)、種類の異なる再生可能エネルギーの組み合わせ、発電量の予測技術の向上、揚水発電など調整用電源の積極的な活用、連系線を活用したエリアをまたぐ需給調整、需要側での負荷制御など様々な選択肢があるが、我が国ではこれまで、複数の方策をバランス良く組み合わせることで迅速かつ経済的に系統システムの改善を図っていくための検討がほとんどなされてこなかった。新たな発電源を系統に接続させないという対応は、最も避けるべき選択肢であるはずであるのに、対処策が接続拒否に集中している点にそもそもの問題がある。しかも、電気事業者による接続の可否の判断(接続可能量の算定)は非常に保守的な想定に基づいて行われ、算定の根拠となるデータや考え方すら明らかにされてこなかった。系統の実態はいわばブラックボックスに等しい状況にあり、それが再生可能エネルギー事業者などの不信感を増幅させている。

特措法における接続の可否についてのルールも、こうした旧来の系統運用を前提に規定されている。同法施行規則第6条第5号では、送電可能な電気の容量を超過すると合理的に見込まれることの根拠を書面で示した場合に接続を拒否することを認めており、容量の超過がたとえ年に数時間発生するに過ぎない場合であっても、制度上は系統への接続の拒否が許容されかねない。系統エリア全体の受入れ可能量の算定に関しては、施行規則第6条第6号において出力抑制の実施を予定しているものの、年間30日までの出力抑制については補償を行わないことが前提となっている。しかも、同法施行規則は、年30日を超える出力抑制が合理的に見込まれる場合には接続を拒否することを認めており、結局のところ、電力会社側は出力抑制につき補償金を支払わなくても済むようになっている。仮に補償のない出力抑制が年間30日行

われた場合、再生可能エネルギー事業者は売電収入の約8%を喪失することにもなりかねない。これは投資の回収を非常に危うくさせるレベルの収入減少を意味するが、事業者側への配慮は制度上全く存在しない。電力会社側は出力抑制を必要とする事態をほとんど生じないように実務上の運用を行うため、現実には30日間の出力抑制が行われる可能性は現在のところ乏しいが、今度は保守的な算定が原因で新たな施設の系統接続が困難になっていく。こうした現行制度においては、再生可能エネルギー発電施設の受け入れ量をどのように増やして行くか、負担をどのように分かち合っていくかという視点がほとんど欠けているといわざるを得ない。

(3) 系統拡充のための方策

再生可能エネルギーによる電力の受入れ量を増やしていくためには、系統システムの運用上の改善だけでなく、系統自体の拡充も絶えず進めて行かなければならない。

例えば、ドイツの再生可能エネルギー法は、送配電事業者に系統の拡充を義務付けており、系統の拡充費用は全て送配電事業者の負担としている。出力抑制を受けた再生可能エネルギー発電事業者に対して行われる補償措置も、将来的に系統が拡充されるまでの間の暫定的な対応としてのみ許容されており、系統の拡充を違法に遅滞させた送配電事業者に対しては損害賠償責任まで規定している。こうした規定は、再生可能エネルギーの設置の進捗度に歩調を合わせつつ、送配電事業者が系統の拡充を進めていくことを制度上担保するものである。

他方で、ドイツでも系統の拡充は課題となっているが、その拡充を送配電事業者任せにするのではなく、幹線となる系統の整備については、連邦議会が中心になって計画的に整備を進めて行く体制が整えられている。計画策定に至るプロセスでは、国民からの意見聴取の機会も複数回設けられている。

対照的に、我が国では電気事業者に系統の拡充を促していくための制度が無きに等しい状況にある。特措法施行規則でも、系統の拡充策によって系統への受入れ可能量が增加していく可能性は何ら考慮の対象とされていない。系統接続に伴う費用も全て再生可能エネルギー事業者に担わせており、費用の公平な分担のための仕組みも存在しない。工事費用の算定根拠も全く不透明な状況にある。これでは、系統の拡充策が進展して行くはずも、また、再生可能エネルギー施設の設置が進んで行くはずもない。

(4) 再生可能エネルギーの大幅拡大を可能とする運用の改善策

再生可能エネルギーの導入量を大幅に拡大していくために、我が国で、い

ま最も必要になっているのは、我が国の系統の運用システムを抜本的に改善していくための方策である。リアルタイムでの系統を運用できる柔軟な系統システムを実現するために、一定規模以上の発電施設・需要施設に対し双方向通信システムや遠隔制御装置の設置を義務付けていくことを早急に検討する必要がある。

計画的な系統の拡充は不可欠であるが、実現までに時間を要する課題である。しかし、現存するエリア間の連系線の運用方法の改善、余剰の再生可能エネルギーによる揚水発電などの調整用電源の積極的な活用、調整用の需要のための市場の開拓、発電施設の最大出力の低減化（「ピークカット」）など、既存の設備を活用し、短期間のうちに実現できる対策も数多く存在する。実現のために必要となる時間やコストも多種多様であり、最適な方法を組み合わせることで出来るだけ短期かつ低コストで改善を実現する道を探ることが必要である。

そのためには、系統に関する情報を広く公開した上で、その整備と運用の在り方をめぐって公開の場で議論を尽くすことが何より不可欠である。

一刻も早くこれらの対策を講じる必要がある。

5 再生可能エネルギー目標の設定と特措法の改定

今回の事態は、いまだ、我が国の再生可能エネルギー導入目標が設定されておらず、政府の再生可能エネルギー政策が明確さを欠いていることに由来するものである。速やかに高い導入目標を定め、特措法（施行規則）に再生可能エネルギー電気の優先接続を明記して接続の可否についての判断基準を見直す改正が必要である。また、出力抑制を日単位ではなく時間単位にするなど必要最低限とすることを前提とした上で、出力抑制によって生じる再生可能エネルギー施設側の損害を補償制度によってカバーすることも検討していく必要がある。

なお、上記系統ワーキンググループにおいて、資源エネルギー庁から、原子力発電について、「震災前過去30年間の原子力発電所の設備利用率平均×設備容量」を前提にしつつ再生可能エネルギーの接続可能量を算定する方法が示されているが、原子力発電所の再稼働を前提としたものであって到底受け入れることはできない。同様に、再生可能エネルギー電源に対する補償の無い出力抑制の上限である30日を外し、また、出力抑制の対象を拡大するとの案も、再生可能エネルギー発電事業者に過度な負担を招き再生可能エネルギー発電事業を困難にするものであって不当である。揚水発電所や地域間連系線の最大限の活用策について改めて検証するとともに、出力抑制に対する補償の実施にも踏み込んだ、より抜本的な改革について検討を行うべきである。

6 結論

今回の回答保留問題を契機に、特措法に基づく固定価格買取制度を骨抜きにすることを目指そうとする動きが見受けられるが、これはおよそ本末転倒というべきである。真に必要なのは、系統の運用システムの改善と系統の拡充であり、そのために制度面での改善を図ることである。一時の混乱を理由に、ようやく歩み始めた再生可能エネルギー事業の行く手を塞ぐことが決してあってはならない。現下の電力システム改革においても、これらの視点が求められる。

よって、国及び電気事業者に対し、速やかに、意見の趣旨記載の措置を講じ、再生可能エネルギー拡大に取り組むことを求めるものである。

(注1) ただし、売電収入の1%を超える場合は100%の補償金が支払われる。

2011年末までに稼働を開始した施設は95%ではなく100%の補償金が支払われる。補償金を支払うことによる負担は、送配電網利用料(託送料金)として電力消費者に転嫁される。なお、送配電事業者が講じるべき送配電網の拡充を怠ったことによる出力抑制措置は託送料金への転嫁が許されない。