

新電力の撤退・「電力難民」問題に対する提言

2022年6月20日

再生可能エネルギー等規制等総点検タスクフォース

大林ミカ、川本明、高橋洋、八田達夫

2021年秋より電力のスポット価格の高騰が続き、2022年に入ってから、小売事業における新規契約の受付停止や新電力の撤退が生じている。これは、2016年4月の小売全面自由化以降、最大の小売市場における混乱といえ、企業を中心とした需要家の中には、小売契約を受けられないいわゆる「電力難民」といった問題にまで発展している。本問題の対応策を以下の通り提言する。

I：問題の経緯

1) スポット価格高騰の主因は火力発電の燃料費高騰

- ・電力スポット価格の高騰が続く主因は、火力発電の燃料である LNG や石炭の国際価格の高騰である。昨秋以降、新型コロナウイルス感染症からの経済回復過程における化石燃料の需給ギャップに端を発し、今年2月以降はウクライナ戦争を受けて、化石燃料の供給不安が高まっている。ここにロシア産化石燃料に対する輸入禁止措置も加わり、特に欧州において化石燃料の価格高騰が続いている。
- ・日本は化石燃料のほぼ全量を輸入に頼り、電源構成の7割以上を火力が占めるため、電力価格は化石燃料の国際価格の影響を強く受ける。特に電力スポット市場は、スポット調達した LNG などの価格が反映され易いため、昨秋以降高値が続き、今年に入ってから、約定価格がインバランス料金の上限である 80 円/kWh を付けることもあった¹。

2) 内外無差別の原則の不徹底の影響

- ・燃料費高騰以外に、電力取引における内外無差別の原則の不徹底が、スポット価格高騰に拍車をかけている可能性が高い。
- ・この間のスポット取引の状況を分析すると、第1に、大手電力会社の発電部門は、社内供給力の不足を理由に、新規の相対契約の受付の多くを停止している。
- ・第2に、大手電力は、一定以上に電力価格が高騰した際には、発電部門がスポット市場への投入量を減少させたのみならず、小売部門がそれ以上の電力を買い越す状況が起きている²。

¹ 4月1日からインバランス料金制度が変更され、複数の供給区域で予備率が3%以下となる場合に、上限は200円/kWhとなった。それでも、80円/kWhの買い入札が多いという。

² 電力・ガス取引監視等委員会では、電力スポット市場の価格が30円/kWh以上の日の大手電力会社の売り入札量等を公表 (<https://www.emsc.meti.go.jp/info/business/spike/index.html>) しているが、このデータによれば、複数の大手電力会社において、実質的な買い越し(売り入札総量<買い約定量)になっている。

- ・第3に、大手電力の発電部門は、社内供給力の不足を理由に、新電力に対する常時バックアップの供給を停止している。
- ・これらは、大手電力が社内取引を優先したことを意味する。その結果、電力のスポット価格は内外無差別の場合と比べて更になくなった可能性がある。それは、スポット市場に依存する新電力に、非対称な負担を生んだと考えられる。特にこの問題をⅢで取り上げる。

3) 新電力の撤退

- ・火力発電に依存している現状では、燃料費の高騰は最終的に小売料金に転嫁されざるを得ない。しかし、日本の小売契約には、変動する電力スポット価格をタイムリーに反映する条件のものは少ないようである。
- ・大手電力は燃料費調整制度を採用してきたが、3ヶ月間の平均燃料費を小売料金に反映させる時間的なズレがあると同時に、基準価格の1.5倍という上限がある³。新電力の多くが、大手電力との価格比較上、燃料費調整制度を採用してきたこともあり、小売料金への転嫁が進んでいないようである。
- ・こうして、小売事業者にとって、小売料金が電力の調達価格を下回る逆ザヤの状態が続いている。その結果、小売事業者の経営が圧迫され、高圧や特別高圧の需要家に対して供給の継続が困難な状態が生じている。このような中で、2021年4月以降に104社の新電力が、小売事業からの撤退や契約停止をしたという⁴。

4) 「電力難民」の発生

- ・小売契約先を失った需要家が、他社に乗り換える際に、新規契約の受付停止に直面している。大手電力も、逆ザヤの状態のため、戻り需要に応じないケースが発生している。これが、「電力難民」の問題である。
- ・新電力や大手電力が契約に応じない結果、電力難民は、一般送配電事業者による最終保障供給に頼っている⁵。最終保障供給は、自由化後の例外的なセーフティーネットであり、このような利用方法は想定されていなかった。標準料金の2割増という料金設定が、自由料金より安くなったことが背景にあり、電力・ガス取引監視等委員会（電取委）は、上限の見直しを進めている。
- ・尚、この電力難民の問題は、現時点では一般家庭を中心とした低圧需要家には生じていないようである。低圧分野については、全面自由化後も大手電力に規制料金メニューが残されており、契約停止は回避されている。しかし、電気料金の上昇は確実に生じており、注意が必要である。

³ 4月1日時点で、北陸電力、関西電力、中国電力、四国電力、沖縄電力の大手5社は、燃料費調整制度の上限に到達しているという。

⁴ 帝国データバンクによれば、2021年4月時点で706社あった新電力の内、6月8日時点で、19社が倒産または廃業し、16社が撤退、69社が契約停止したという。これら計104社は、全体の約15%に達し、3月30日時点の31社から3倍以上増加した。 <https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p220605.html>

⁵ 経産省によれば、2月に875件だった最終保障供給の契約件数は、4月に5,133件、5月に13,045件となった。

II：問題の構図と本質的対策

1) 海外に依存する化石燃料の脆弱性

- ・今般の問題の根底にあるのは、価格変動という化石燃料の脆弱性である。賦存が偏在し、大量に国際取引される化石燃料には、以前から価格変動や供給不安というリスクがあり、1970年代の石油危機を始めとして、何度も顕在化してきた。
- ・化石燃料に依存している限り、このような事態は繰り返される。本質的対策は、エネルギー自給の追求である。

2) 再エネ導入の更なる加速が不可欠

- ・エネルギー自給を強化するには、省エネルギーによって海外輸入を減らすとともに、純国産の再生可能エネルギー（再エネ）に置き換えていくしかない。特に日本は、当タスクフォースが訴え、第6次エネルギー基本計画にも明記された、再エネの「最優先の原則の下で最大限の導入」を、更に加速することが求められる。
- ・再エネは、その供給が国際情勢に左右されず、限界費用ゼロであるため価格変動もない。化石燃料の高騰が続けば、更に価格競争力の高い電源になっているはずだ。電力システムの柔軟性を高めつつ、多様な再エネをバランスよく導入していくべきである。

3) 電力自由化・競争条件の検証の必要性

- ・今般の問題の直接的要因は化石燃料の価格高騰であり、これには上記の本質的対策が不可欠で、電力自由化自体によって解決できるものではない。
- ・他方、公正な競争環境が十分に整備されない中で、健全な経営をしていた多数の新電力が撤退を余儀なくされ、需要家に不利益をもたらすことがあれば、自由化の進め方に問題があった可能性がある。
- ・即ち、本来は大手電力の小売部門と新電力が公平な条件下で競争しているのであれば両者は燃料費高騰の影響を概ね同等に受ける結果となるのが自然であるが、実際に公平な競争の結果として新電力の撤退が起きているのか、競争条件が非対称で大手電力の方が有利になっているのか、十分な検証が必要である。
- ・主としてこのような競争政策上の観点から、以下の通り、短期的な対策を提言する。

III：短期的対策の提言

1) 事実関係の徹底説明と情報公開を

- ・今般の問題に対して、資源エネルギー庁や電取委は、審議会などを通して事実関係の解明や関連する情報公開を進めており、一定の評価ができる。他方、大手電力の小売部門と新電力が競争上対等な立場にあるのか、きわめて疑問である。
- ・新電力の多くはスポット市場に依存せざるを得ない中で、大手電力の小売部門は社内の変動数量契約に守られているとされる。大手電力の小売部門も同等の価格高騰に直面しているのか、自社の発電部門にその負担が不当に転嫁されていないか、解明が必要である。
- ・スポット価格高騰の一因として、新電力による 80 円/kWh といった高値の買い入札が指摘されている。一方で、一部の大手電力による買い越しも、価格高騰に寄与している可能性がある。大手電力は、発電所を寡占的に所有するため、一般的には売り越しになるが、このような買い越しが適切なのか、検証が必要である。
- ・また、新電力の撤退によって需要家がどの程度の迷惑を被っているのか、そこに改善の余地はないのかも、今後の参考となる重要な情報である。

⇒必要な措置：

- ・大手電力会社内の変動数量契約の量・割合、取引価格、上限（「供給余力の範囲内」や「小売需要の範囲内」の具体的な kW や kWh）などについて、電取委は徹底調査を行い、情報公開する。
- ・同様の変動数量契約が、新電力に対して開放されているか、その利用量、価格や上限など条件面での差別はないか、その他の相対取引（常時バックアップも含む）の受け入れ状況や断る際の理由について、電取委は徹底調査を行い、情報公開する。
- ・何社の新電力が廃業・撤退し、何件の顧客がどの程度の影響を受けているのか、契約停止や新規契約に対する新電力や大手電力の対応は適切なのか、電取委は徹底調査を行い、情報公開する。

2) 大口需要家向け電力価格高騰対策

- ・当面の間、化石燃料の価格高騰は続く可能性があり、需要家としては電力価格高騰への対策が求められる。超短期では、デマンドレスポンスなど合理的な節電が効果的である。
- ・供給面では、自ら太陽光パネルを設置してその電力を自家消費する、再エネ電力を PPA で調達するといった自衛策が効果的である。

⇒必要な措置：

- ・資源エネルギー庁は、需要家に対し、小売契約・価格の情報や新規契約の際の注意点、デマンドレスポンスや太陽光パネルの設置などについて、適切に情報公開・注意喚起する。

3) 大手電力による内外無差別の原則の徹底

- ・原則として、大手電力の小売部門と新電力との競争条件を同じにすべきである。特に大手電力社内の変動数量契約が、新電力との競争格差になっている。大手電力の小売部門も含めて価格シグナルに晒されることで、デマンドレスポンスの拡大も期待できる。

⇒必要な措置：

- ・第21回タスクフォースの提言の通り、大手電力の変動数量契約に関して、新電力との格差をなくすため、社内での優先的な利用を制限すべきである。例えば一年ものの相対契約の場合、大手電力が一定量の電力を確保し、需要量はその確保量を超えた場合には、入札で相対価格を決定すべきである。
- ・これを確実にするため、大手電力会社は、発電部門と小売部門の間で、少なくとも会計分離を、更に発電分離を実施し、各部門の利潤最大化行動を促すべきである。

4) 常時バックアップに代わる対策

- ・常時バックアップ制度は、新電力に相対取引のようなヘッジ機能を提供するために設けられた。大手電力の発電部門は、供給力が不足する場合に常時バックアップを提供しなくてよいとされているが、今回のような事態が頻繁に生じれば、制度の趣旨に反する。
- ・他方、常時バックアップは、内外無差別の原則が徹底されるまでの時限的な措置であり、これを際限なく続けることは、先物市場の発達を妨げる恐れがある。

⇒必要な措置：

- ・内外無差別の原則が徹底されるまでの間、常時バックアップに替えて、大手電力に対し、その発電電力量の10%程度⁶をスポット市場にネットで玉出しすることを義務付ける。

5) ヘッジ会計の改善

- ・価格高騰に備える手段の1つは、先物取引などによるヘッジである。しかし、新電力によれば、電力の先物取引は、ヘッジ会計の適用について整理されておらず、先物取引と卸電力取引とが期を跨ぐ場合に時価評価で発生する損益の繰り延べが認められないなど、利用しづらいという問題点がある。

⇒必要な措置：

- ・電力の先物取引に係るヘッジ会計の取扱いに関して、経産省内で検討された経緯があるが⁷、課題を認識するまで具体的な方向性は示されていない。経産省は金融庁の協力も得つつ、海外における先物取引の会計処理の実態について緊急に調査を行い、その上で、日本の電力事業におけるヘッジ会計適用に向けた方策を明確化し、電気事業会計規則を改正するなど、小売事業者が先物取引を効果的に利用できる環境を整える。

6) 新電力のサービスの差別化

⁶ 新電力の販売電力量の30%程度が常時バックアップで調達できるようになっている。新電力が提供する電力量が全電力需要の概ね30%程度とすれば、電力会社の発電電力量の10%程度は常時バックアップのために確保されていたと考えられる。

⁷ 「電力先物市場に係る調査事業」参考資料2 https://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2019FY/000157.pdf

- ・新電力は、料金メニューやサービスなどにおいて、大手電力を含む競合他社との差別化を進めるべきである。燃料費調整制度に代わる料金メニューや、市場価格連動型の料金制度、デマンドレスポンスを含む節電サービスなど、消費者の選択肢を増やすよう努力すべきである。

以上