

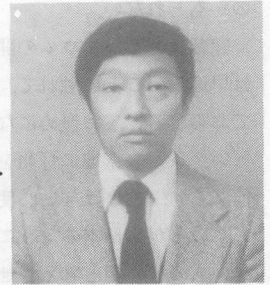
■ 解 説 ■

分散型電源導入に伴う法律問題

The Jurisprudential Question for the Dispersed Power System Innovation.

三 辺 夏 雄*

Natuo Sambe



1. 問題の所在

1. 1. 近年、わが国では分散型電源システムの開発・導入の必要性が認識され、それに伴って従来のガスタービン発電等に加えて燃料電池・太陽光発電等の新技術が分散型電源システムの新たな担い手として注目を集めるようになった。

今までの大規模集中型電源開発の推進に併行して、今日新たに分散型電源の開発・導入等が検討され始めた背景には、ごく大雑把に言えば、技術的な系統安定性への要請とともに、何よりも電気需要の鈍化に対応し得る柔軟で効率的な電気供給システムの確立への要請があったように思われる。もとより分散型電源の実用化、普及の度合はその発電コストの低減及び信頼性の向上に関する技術開発の進捗状況に左右される問題ではあるが、その前提にはかような技術開発を要請し必要とするような社会的背景が持続することが重要である。

だが、電気事業に限って言えば、無論柔軟で効率的な供給システムの確立はいつの時代にも要求されるべき重要な課題ではあるけれども、現在のような電気の需要の鈍化を想定し、それに対応し得るような供給システムを追求するような具体的必然性は、少なくとも今までは全く無かったといってよい。むしろ電気事業に要請されていたことは、急増もしくは急増すべき需要に対応し得る供給体制をいかに効率的・迅速に確立するかということにこそあったというべきであろう。そしてその一つの回答が、全国を九つの供給区域に分割し、それに対応する地域別の九電力会社に発送変配電の一貫経営を営ませ、一方ではスケールメリットの追求によって供給の効率化を図るとともに、他方では経済学という「自然独占」理論に従って各電力会社にその供給区域内での事実上の供給独占を認めるというこ

とであった。そして、現在の電気事業法はこのような前提のもとに成立した、というよりはむしろ、かような考え方を法律的に表現したものである。したがって電気事業法は、その成立の当初は分散型電源システムの確立の要請等を殆ど予想していなかったといっても過言ではない。

1. 2. かくて分散型電源問題は、その導入主体及び導入目的・方法、またはその実用化・普及の程度如何によっては、今までの電気事業法の制度的枠組みに大きな影響を与えかねない複雑な問題を含むこととなった。そこで本稿では、分散型電源の導入に伴って生じ得る電気事業法上の諸問題を概観し、提示しておくこととしよう。但し、分散型電源の導入主体が電力会社である場合には電気事業法上の問題は格別生じないから、本稿での考察の対象から外すこととしたい。

2. 電気事業法の規制体系

まず、現在の電気事業法の体系を本稿との関連で、つまり分散型電源が現行の電気事業法の枠の中でどのような位置を占め得るのかを理解するのに必要な限度で概観しておこう。

2. 1. 電気事業法は「電気事業の運営を適正かつ合理的ならしめることによって、電気の利用者の利益を保護し、及び電気事業の健全な発達を図るとともに、電気工作物の工事、維持及び安全を規制することによって、公共の安全を確保し、あわせて公害の防止をはかることを目的とする」(第1条)のものである。つまり、本法では、①電気の利用者の利益の保護とならんで、②電気事業の健全な発達、③公共の安全、④公害の防止がその目的とされているわけだが、ここで注意すべきは、これらの四者は並列ではなく、電気の利用者の利益の保護に法の究極の目的があり、そして他の三者はこの目的に奉仕すべき補充目的として解釈されるべきということである。以下、本稿ではこの観点から分散型電源導入の法律問題を考えることにしよう。

* (財)電力中央研究所経済研究所 主任研究員

〒100 東京都千代田区大手町1-6-1 (大手町ビル7階)

2.2. 電気事業を営もうとする者は通産大臣の許可を受けなければならない(3条1項)。この許可は、一般電気事業の許可と卸電気事業の許可とに区分される(同条2項)。「一般電気事業」とは「一般の需要に応じて電気を供給する事業」のことをいい、また「卸電気事業」とは「一般電気事業にその一般電気事業の用に供するための電気を供給するを主たる目的とする事業をいうもの」とされる(2条1項, 3項)。そして、かかる許可を受けた者をそれぞれ「一般電気事業者」および「卸電気事業者」といい(2条2項, 4項)、この両者を総称して「電気事業者」という(2条5項)。電気事業法がこのように電気事業を区分するのは、この両者の事業の性質・内容の差異に着目し、そして両者のそれぞれの差に対応し得る規制を設けることによって、電気事業法の目的により適合的で緻密な規制を行うおうとするからに他ならない。

電気事業法は専ら一般電気事業者に限って一般の用に供する電気の供給を認める建前をとっており、それだけに電気事業の健全な発達是一般の電気の利用者の利益を増進することになるから、例えば財務会計特権(38条以下)とか公用負担特権(58条以下)等の諸特権を付与する反面、事業の適正かつ合理的な運営を確実なものとするために、一般電気事業者であることによる特有な事業・業務規制を課している。兼業規制(12条)等は事業規制の、また供給業務(18条1項)、供給規定作成・遵守義務(19条～22条)等は業務規制の代表的な例である。さらに、一般電気事業者は通産大臣の強力な監督・規制に服さなければならない(23条, 30条～32条, 41条以下等)。つまり、一般電気事業の許可は、以上のような法的な諸義務を負担し、あるいは通産大臣の監督・規制に服し得る者に限って許可されるといってよい。

次に卸電気事業は、一般電気事業の用に供するための電気の供給を行うものであるから、いわば一般電気事業の補完的役割を果たすものであり、それだけに一般の電気の利用者との結び付きは希薄である。したがって、一般電気事業者に対するよりは幾分その規制が緩和されているが、それでもその事業の遂行の仕方如何は間接的に一般の電気の利用者の利益に重大な影響を及ぼすことになるから、両者の規制の軽重は結局程度の差にすぎない。

電気事業法は電気事業を営む者をこの二者に限っており、原則として電気事業者以外の者が電気を供給する事業を営むことを禁止しているから、例えば自家用

電気工作物(以下、自家発と略す)の設置者等による電気供給事業は、後述のように、ごく例外的に認められるにすぎない。したがって自家発電に対する規制は危険予防の観点から行われる保安上の規制が専らである。

2.3. 一般電気事業の許可は次の各要件に適合する場合に限って与えられる(5条)。

- ① その電気事業の開始が一般の需要に適合すること(一号)。
- ② その事業の用に供する電気工作物の能力がその供給区域における電気の需要に応ずることができるものであること(二号)。
- ③ その事業の開始によってその供給区域の全部又は一部について一般電気事業の用に供する電気工作物が著しく過剰とならないこと(三号)。
- ④ その電気事業を適確に遂行するに足る経理的基礎及び技術的能力があること(四号)。
- ⑤ その電気事業の計画が確実であること(五号)。
- ⑥ その他その電気事業の開始が電気事業の総合的かつ合理的な発達その他公共の利益の増進のため必要であり、かつ、適切であること(六号)。

これらの諸要件を、ここでは仮に、それぞれ需給適合原則、事業遂行能力の原則、過剰投資抑制の原則(電気工作物の適正配置原則)、公益増進原則と呼ぶこととする。そして、これら諸要件への適合性の判断は原則として通産大臣の裁量に委ねられていると解する他ないが、ここで節を改めて、これらの諸原則のうち特に需給適合原則と過剰投資抑制原則とが果す機能を、分散型電源の導入に際して生じるであろう具体的な問題の中で、とりわけ一般電気事業者の地域独占性および供給義務との関連において見ることとしよう。

3. 電力会社の地域独占性および供給義務

3.1 地域独占

旧公益事業令は同一の地域を供給区域とする二以上の一般電気事業を許可してはならない旨の規定をおき(28条 3項)、一般電気事業者(以下、電力会社と略すことがある)の地域独占権を法的に保障していたが、現在の電気事業法はこのような法的独占保障規定をおいてない。しかし、それにも拘わらず、現行の電気事業法の下でも電力会社の地域独占「権」は電気事業の許可要件、とりわけ過剰投資抑制原則によって法的に保障されると解する見解もある。この見解に従うならば、例えば同一供給区域内での分散型電源に対する一般電

気事業の新たな許可は既存の電力会社の地域独占営業「権」を侵害する違法な許可ということになりそうである。

確かに、電力会社以外の者の新たな一般電気事業への参入が「一般電気事業の用に供する電気工作物が著しく過剰」か否かの解釈を通して結果的に阻止されることはあるかも知れない。電力会社の網羅的なネットワークシステムが完成している現状ではとくにそうであろう。だが、それは事実の問題にあるに過ぎず、その参入が本号によって法的に禁止されているからではない。つまり、電気事業法は同一供給区域内での一般電気事業の重複許可をかならずしも禁止しているわけではなく、したがって、論理的には、同一供給区域内でと重複許可の可能性を否定することはできないのである。例えば、ある電力会社管内の未点灯地域を供給区域とする分散型電源設置者に新たに一般電気事業の許可が与えられたとしても、既存の電力会社はその許可の違法を、地域独占「権」の侵害を理由としては、争い得ないわけである。

しかし、それでは現行法の下で分散型電源の設置者に一般電気事業の許可が与えられる可能性があるかという点、そうではない。既に見た通り、電気事業法は一般電気事業の許可について厳しい要件を定めており、それら諸要件の全てを分散型電源が充たすにはなお相当困難な技術的・法的な課題が残っているように思われるからである。例えば、一般電気事業は「一般の需要に適合」し得るものでなければならず、そして、ここでいう「一般の需要」とは不特定多数の顕在的な電気需要に応じ得るばかりではなく、将来に向かっての潜在的な需要にも対応し得るものであること、したがって一般電気事業の用に供する電気工作物の供給能力もその供給区域内のかような需要に応じ得るものであることが必要と解されている。ところが、分散型電源は元来かような不特定多数の潜在的な需要を予想し、それに対応し得るものとして開発されたわけではないから、分散型電源による電気供給を一般電気事業として営むことは殆ど不可能といってよいのである。しかも仮に分散型電源を潜在的な需要に応じ得るように計画するとすれば、無論その供給区域の範囲の決定如何にはよるが、逆に電気工作物の適正配置原則(過剰投資抑制原則)に抵触するおそれが出てくることになる。このように考えると、分散型電源に対して一般電気事業の許可を付与することは、現在の電気事業法の下では殆ど考えられないといってよい。したがって、今のところ分散

型電源によって一般の需要に応じる電気を供給する事業を営むには一般電気事業以外の方法を選ぶ他はないように思われる。

3.2 供給義務

3.2.1 供給義務の意義

電気の供給義務は一般電気事業者に課せられた最も重要で本質的な義務である。すなわち、電気事業法は「一般電気事業者は、正当な理由がなければ、その供給区域における一般の需要に応ずる電気の供給を拒んではならない」と定め(18条1項)、その違反に対しては2年以下の懲役又は20万円以下の罰金をもって臨んでいる(117条)。

本規定によって、電力会社は、正当な理由がない限り、何人に対しても、①新たな電気供給契約の申込につきこれを承諾せず、あるいは、②旧契約の更新の申込につきこれを拒否し、③既に締結された契約を電力会社側で一方向的に解除し、④送配電を停止するなどして契約を履行しないこと等が禁じられる。ここで前二者を(契約の申込に対する)承諾義務、後二者を(契約の)履行義務と呼ぶこととしよう。

承諾義務によって、電力会社は現在および将来の需要家からの供給の申込に対して、申込者の人種・信条・性別・社会的身分・門地の別なく、さらにその使用量とか使用目的に拘わらず、契約の拒絶につき正当な理由がある場合を除いて、等しく電気の供給契約を締結しなければならない。そして、電力会社の供給義務の特質はこの承諾義務の存在によって、すなわち契約の締結が強制されていることによって(これを「締結強制」という)特徴づけられるとよい。例えば、卸電気事業者に課せられた供給に関する義務の本質が契約の継続義務に過ぎないと比較すれば(18条3項)、電力会社に課せられた供給義務の重要性を容易にみとることができるであろう。

さらに、電力会社の承諾義務は現在の顕在的な需要家についてだけでなく、将来の潜在的な需要家に対しても課せられていることに注意しなければならない。一般電気事業の許可要件に需給適合原則が設けられ、そしてそれは顕在的・潜在的な需要に対応し得べきものと解されるのは、法が電力会社の承諾義務を確実なものとしようとする意図を表現したものとみることが出来る。つまり、需給適合原則は電力会社の承諾義務を裏から支える機能を果たすものといってよい。そして分散型電源が一般電気事業の許可を受け得ないと解されるのも、それが一般電気事業者としての本質的な義

務を果たし得ないと考えられるからに他ならないのである。

次に履行義務であるが、それは元来契約の本質であって、その意味ではとりたてて規定するまでもないことのように思われるが、それが罰則をもって担保されているところにここでの特徴をみることができよう。また、電力会社の履行義務は供給規定(19条1項・2項)に定める条件に従い、その条件によってのみ果たされなければならないのが原則である(22条)。

3.2.2. 地域独占と供給義務

通常、供給義務は電力会社の独占の弊害から一般の使用者の利益を保護するために法定されたものと解されている。したがってこの見解によれば、電力会社の独占性が崩壊すれば同時に供給義務もその存在理由を失うから電力会社は供給義務を免れることとなり、そしてそのように主張する見解もある。しかし、本稿の立場からいえば、供給義務は独占による弊害を防止するという消極的な意義しか持ち得ないものではなく、生活必需財である電気を国民にあまねく平等に供給しようとする公益の達成に向けられたより積極的な契機から設けられた義務であって、したがって一般電気事業を営む限りはその独占性とは無関係に電力会社に必然的に課せられたいわば内在的義務と理解されるべきものといわざるを得ないのである。また、電気事業法が一般電気事業者の法的独占を認めていないにも拘わらず、独占の弊害防止の観点からのみ供給義務規定を設けているとすれば、それは背理である。

供給義務を独占の容認のコロラリーとして理解する見解は、競争状態の出現は供給義務を課すのと同様の結果をもたらすと主張する。もしそうならば供給義務をことさらに免除すべき理由もまた無いといえそうだが、しかし、ここで問題とされるべきことは競争状態の社会科学的傾向を問うことではない。不当な理由によって供給を拒絶され、回復不可能な損害を被る者が現実に生ずる可能性を否定し得ない以上——それがたとえ例外的な事象でしかなく、また競争の中でいずれは救われることがあるとしても——、かかる者が生ずることを如何に防止し、その損害の発生を如何に回避するかというすぐれて規範的な間に答えることこそが重要なのである。そうだとすれば、供給義務の本質を電力会社に課せられた内在的義務と理解する方がより妥当な結果を生むように思われる。

3.2.3. 分散型電源と供給義務

本問題を考えるに際しては、①電力会社と分散型電

源設置者(以下、設置者と略す)との関係、②電力会社と設置者から電気の供給を受ける需要家(以下、分散型電源需要家と略す)との関係、③設置者と分散型電源需要家との関係というそれぞれの三面関係を念頭におきながら検討を進めるとしたい。但し、②・③はこのような事業形態が法的に容認されると仮定した上での問題である。

イ) まず、電力会社は設置者からのバックアップ供給の申込等を拒絶し得るか否かが問題となる。しかし前述のように、電力会社は申込者の使用量・使用目的を理由としてはその供給を拒否し得ないのだから、その拒否につき正当な理由がない限り供給義務を負うと解する他ない。同様の理由によって、電力会社は分散型電源需要家に対しても供給義務を負う。

しかし、この場合は電力会社は著しく不利な立場に立たされ、また電力会社の経営意欲を減退させることにもなりかねない。だが、かような供給における需要の負荷とか送配電費用等が一般の需要家等への供給の場合とは異なるときには、それが合理的に算定されたものである限り、設置者あるいは分散型電源需要家に対して一般の需要家とは異なる電気料金あるいは工事負担金を要求してもとくに問題はないように思われる。例えば現行の自家発予備料金の対象を拡大することも検討されてよい。電気料金の設定について法は特定の者に対する不当な差別的取扱いを禁止しているが(公平の原則・19条4号)、何が不当な差別にあたるかの判断は結局は具体的事情に応じて電気事業法の全趣旨から決する他ない。したがって分散型電源に対する料金の設定が電力会社の不合理な負担を軽減させる方向に働くのならば、それが一般需要家の料金よりも割高なものであっても、一概に不当な差別料金と断ずることはできないように思われる。したがって、その負担を拒む需要家への供給の拒絶は正当な理由に基づくものと解される。

ロ) 次に設置者と分散型電源需要家との供給関係について、それが後述の特定供給(17条1項)として認められた場合に、設置者は分散型電源需要家に供給義務を負うかどうか問題となる。電気事業法はもとより特定供給における供給者の供給規定作成義務や供給義務を定めていない。したがって、設置者が、場合によってはその有利な地位を利用して分散型電源需要家に不当な料金を要求し、またはその供給契約の更新を拒否し、あるいは電気の供給を停止することも考えられるわけである。この点につき、自家発組合がその組合員へ

の電気供給契約の更新を拒絶した事例について、これを権利の濫用として排斥し、同一条件での供給契約の更新を認めた下級審判決（名古屋高判昭和36年5月16日、判例時報279号33頁）もあるが、このような裁判上の救済策は迂遠なものとならざるを得ない。

そこで、特定供給の許可に際しては附款を付し（100条）、供給義務類似の条件を設け、あるいは料金等についての制限を課すことも考えられよう。だが、その場合でも、それに承諾義務（締約強制）までを含ませることは不可能である。蓋し、締約強制が成り立つには、電気供給規定のように強制される契約の内容が事前に相手方の利益のために定型的に確定しており、それが平等に適用され得るものである必要があるが、特定供給とは元来がその都度の具体的地点毎に許可されるものなのだから、事前に供給契約の定型的内容が定まることは本来あり得ないのである。同様に、特定供給に関する供給規定の作成義務等も問題とならない。いずれにせよ、分散型電源による特定供給を容認する場合には設置者に対する何らかの規制措置が必要であろう。

3.2.4. 分散型電源との連系・購入義務

アメリカの公益事業規制法（PURPA）は、コジェネレーション等の開発促進のために、電力会社に設定コジェネレーション施設等との連系・余剰電力の購入義務を課している。だが、わが国でこれを電力会社に義務づけるためには電気事業法の改正が必要であり、またかかる義務づけが一般の需要家の利益や電力会社の健全な経営を損なわないかについても慎重な考慮を要するように思われる。さらに、仮にこのような義務が電力会社に課せられた場合、その購入電気料金を如何に設定するかについては、電気事業法の料金設定原理との関係で法的にも興味ある問題を含んでいるように思われるが、その検討は別の機会に行うこととしたい。

4. 特定供給

4.1. 特定供給とは、通常用語法では、電力会社以外の者（卸電気事業者、自家発電設置者等）が電力会社の供給区域における需要に応じ電気を供給する事業を営む場合のことをいう。このような供給は電気工作物の重複を生じ、あるいは電力会社の供給範囲を不安定にし、電気の供給秩序に混乱をもたらす等、結果的に一般の需要家の利益を阻害するおそれがあるので、電気事業法はかような供給を原則として禁止し、特別の場合にのみこれを許容している（17条）。

すなわち、特定供給を営もうとする者は、電気事業

者にその電気事業の用に供するための電気を供給する場合を除き、供給の相手方および供給地点ごとに通産大臣の許可を受けなければならない（1項）、通産大臣は当該特定供給が電力会社の供給区域内の電気の使用者の利益を阻害し、または阻害するおそれがあると認めるときは特定供給の許可をしてはならない（2項）。そして、「許可対象となる特定供給とは、例えば相当程度の資本関係及び役員等の派遣等の人的関係にある他の会社に対する許可、同一構内又は同一コンビナート内において生産行程上蒸気等の需給を通して密接な関係を有する他の会社に対する供給、自己の社宅に対する供給、同一地方公共団体内部における会計主体を異にする他部門への供給等をいう」（資源エネルギー庁公益事業部『電気事業法の解説』p.96）と解されているから、その許可は極めて例外的な場合に限られているのである。したがってこの例示によって通産大臣の判断が形成されるのならば、分散型電源が特定供給を営む場合には相当に厳しい制約が課せられることを予想する必要があるであろう。

だが、特定供給の許可の問題は、結局は通産大臣が当該許可に際して「電気の使用者の利益を阻害し、または阻害するおそれがあるとき」という要件をどのように判断するかにかかっているといつてよい。そして特定供給の許可に関する通産大臣の裁量の法的な性質については議論の余地があるとしても、その許可に際して、通産大臣は、特定供給によるクリームスキミング現象が全国的に拡散した場合、一方での一般需要の減少による設備稼働率の低下および財務体質の悪化と、他方での系統ピークの抑制による発送配電設備等の軽減に伴う設備投資の削減への寄与等を慎重に比較衡量すべきであろう。また、バックアップ予備電力の必要性ないしは余剰電力の購買等による料金高騰の可能性や、将来のエネルギー価格の変動による分散型電源費用の高騰化とそれに伴う施設の放棄の可能性についても考慮を払わなければならない。さらに、前述のように、分散型電源需要家の利益を保護するための措置についても適切な配慮が必要となろう。

4.2. 特定供給は供給の相手方および供給地点ごとの許可を必要とするから、巨大企業が自家発電によってその企業城下町の需要をみたそうとする場合等にも個別の許可を要すると解するならば、その手続は非常に煩瑣なものとなる。

しかし、特定供給は元来が「点」に対する供給を予想するものであり、本例のような「面」への供給に対処するも

のではない。したがって、分散型電源による「面」への特定供給を行おうとする場合には、それに対応し得る新しい規制の方策を考えるべきである。例えば、ガス事業法2条・37条の2以下の「簡易ガス事業」のような考え方を分散型電源による特定供給について採り入れるのも一つの方向であろう。

なお、分散型電源等が「電気事業にその電気事業の用に供するための電気を供給する場合」は、既に述べたように、特定供給の許可は不要である。

5. 終わりに

以上、本稿では分散型電源の導入等が現在の電気事業法の下でどのような位置を占め得るかを概観してきた。論じ尽くせなかった兼業規制等の問題もあるが、本稿で明らかにしたかったことは、現行の電気事業法

は分散型電源システム等の出現を予想も期待もしておらず、したがってこの問題に対しては保守的にならざるを得ないという法的現状についてであった。だが、仮に分散型電源の普及が現在以上に電気の利用者の利益に適うものとなるのならば、法は決してこれを抑圧するものではない。問題はあるとしても、例えば一般電気事業の許可について法的独占条項を廃止し、曲がりなりにも競争状態の出現を射程にいれているのはその一つの現れであろうし、その他の許認可要件にしてもその解釈によってはかなり柔軟に対応し得るのである。しかしながら、やはりそこには一定の限界があることも認めざるを得ない。したがって、分散型電源の発達に適切に応じ得る新しい皮袋を常に用意しておくことこそがこれからの最も重要な課題となるはずである。

協賛行事案内

第5回「光がかかわる触媒化学シンポジウム」(其の1)

- 共 催 理化学研究所, 触媒学会
 協 賛 日本化学会, 高分子学会, 電気化学協会, エネルギー・資源研究会
 日 時 6月2日(月) 9時45分~17時30分
 会 場 理化学研究所レーザー棟会議室(埼玉県和光市広沢2-1)
 (交通)池袋駅から東武東上線(準急15分)和光市駅下車, 徒歩15分
 講演時間 一般講演は講演12分, 討論8分
 プログラム 別紙参照
 参加要領 登録無料。講演要旨集は2,000円で当日会場にて配布。講演者と希望者には一週間ほど前に郵送。ハガキに宛先を書いて5月26日までに申し込み下さい(料金後納可, 2,500円)。
 懇 親 会 当日会場で受付。会費1,000円。
 連 絡 先 〒351-01 埼玉県和光市広沢2-1 理化学研究所触媒研究室 田中一範
 (電話 0484-62-1111, 内線3561)

(注) p.69 (其の2) プログラム参照