

再生可能エネルギー普及促進策としての固定価格買取制と RPS

千葉商科大学 伊藤康

総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会市場拡大措置検討小委員会は、現段階の日本における再生可能エネルギー電力の普及拡大措置としては、RPS（プラス証書取引）が最も適切であるという報告書案をまとめた。その際、特にドイツ等で再生可能エネルギー電力の普及に貢献した「固定価格買取制度」との比較に重点がおかれている。この小論においては、同報告書案で制度選択の際の評価視点としてあげられた論点のうち、特に対策効果の確実性及びコスト削減に向けたインセンティブの 2 点について、改めて検討してみることとしたい。

1. 対策効果の確実性

目標として設定された再生可能エネルギー電力の導入の確実性という観点から言えば、報告書案が指摘するように、未達成時のペナルティがある程度厳しく設定されるならば、「RPS プラス証書取引」は目標量を達成できないという事態に陥る可能性は小さい。対策効果の確実性は言うまでもなく制度選択の際に極めて重要な視点である。しかし、再生可能エネルギー電力の導入目標が確実に達成されるかということを重視するのであれば、その導入目標の水準がそもそも適切かということが問われなければならない。すなわち、目標となる環境負荷の低減、例えば 2010 年における二酸化炭素排出量を 1990 年比で 6%削減等を実現といった具体的な目標を達成するために、再生可能エネルギー電力の導入目標が適切と言えるか、ということである。

経済産業省が推奨している「RPS プラス証書取引」は、目標となる「総量」を何らかの方法で割り当て、許可証取引により社会全体で目標を達成するための費用を最小化する「汚染排出量取引」と同様に考えられることが多いが、両者は決定的に異なっているところがある。排出量取引は一定の地域内で自然科学的見地から被害が発生しない汚染排出総量を求めることが少なくとも理論的には可能である。排出許可証はその枠内でしか発行されないの、許可証以上の排出を行った場合のペナルティが十分に大きければ、企業は排出量を許可証保有量以下に抑制しようとし、排出総量は割当以下に抑えられる可能性が高く、局所汚染が存在しない限り被害は発生しないと期待できる。しかし、RPS の場合は、「十分な」、あるいは「適切な」再生可能エネルギー電力の量を自然科学的見地から求めることはできず、目標量は「見込み値」である。この目標量を達成したからといって、再生可能エネルギー電力導入によって達成すべき、より上位の目標を達成できるとは限らない。このことは、RPS による割当量を満たしながら環境負荷の大きい他の発電方式も拡大するという事態を考慮すれば明らかであろう。従って RPS を導入する場合には、その割当量が適切か、ということが常に問われる必要がある。

一方、固定価格買取制は個々の発電事業者の費用関数を正確に把握できない以上、導入目標を達成するのに適切な買取価格を設定することは困難であり、導入目標を達成できない可能性は相対的に高くなる。目標を確実に達成しようとするれば、報告書案が指摘するように、買取価格を高く設定する必要があり、消費者・需要家の負担が大きくなる可能性が高くなるということも事実であろう。しかし上述のとおり、設定された目標が必ずしも絶対的なものでない以上、このことは買取制を否定する決定的な根拠にはならない。固定価格買取制は価格を高い水準に文字通り「固定」することで再生可能エネルギー電力量を（上方に）変動させるのに対し、「RPS プラス証書取引」では導入量を「固定」することで価格を変動させる。固定価格買取によって普及が進み、規模効果及び習熟効果によって発電コストが低下すれば、導入目標量自体を変化させる可能性もあるし、これこそが固定価格買取制の目的であると言える。一方、導入量を固定する方法は、既に再生可能エネルギー電力量が十分な水準に達している場合には、証書取引に伴う費用削減効果が意味をもつかもしれないが、導入目標量が十分でなければ、割り当て以上に導入するインセンティブは働かないため、導入量の「天井」となってしまう可能性があることに注意が必要である。

また、買取制度は価格が固定されやすい傾向があるとの指摘がなされているが、これは意思決定システムの問題であるので、このような傾向が存在するのが事実だとすれば、RPSについても割当量が小さく設定される傾向があると考えられ、買取制度のみに付随する欠点ではない。

2. コスト削減インセンティブ

固定価格買取制度は、固定価格での買取が保証されるため、発電事業者の側にコスト削減インセンティブが働きにくいと指摘されている。しかし、発電コストを削減することによって買取価格との差額が大きくなれば、当然利益が増大するので、利潤拡大を目指す事業者に対してコスト削減インセンティブが働かないということはあるにすぎない。もし上記指摘が事実であり、その原因が「事業者は必ずしも合理的に行動しているわけではない」ということにあるのなら、「RPS プラス証書取引」によってもコスト削減インセンティブが働く保証は無い。むしろ「RPS プラス証書取引」の場合には、コスト削減によって証書価格が下がれば証書売却による収入が低下するので、このことを発電事業者が予見可能であれば、コスト削減インセンティブを損なう可能性がある。

買取制度の場合、発電事業者の発電コストが低下しても買取価格の低下にすぐにつながるわけではないので、買取価格が高いままであれば、最終需要家・消費者の負担は低減されない傾向があるのは否定できない。すなわち、再生可能エネルギー発電事業者の発電コストを低減するインセンティブは働くが、社会全体にかかる費用を低減するインセンティブは働きにくい傾向があるということである。「コスト削減インセンティブ」と言った場合、このように2つの意味があり、混乱を招きやすいので注意が必要である。

何が求められているか？

固定価格買取制と RPS は、制度としてどちらかが全ての面で絶対的に優れているということはなく、あくまでも相対的なものである。制度選択を行う際に重視されるべきは、日本の現状を考慮した場合、再生可能エネルギー電力をより一層普及させるためには、どの制度が最も望ましいか、ということであり、制度論一般ではない。

対策効果の確実性や固定価格買取と RPS の選択の際に考慮しなければならない視点は多数存在する。競争中立性や証書取引という価格メカニズムがうまく機能するかという論点は勿論であるが、究極的には目標とされる再生可能エネルギー電力導入量 = RPS による割当量が、長期的な上位目標の達成のために十分か否かという判断が決定的に重要である。その目標量が十分であると判断されれば、割り当てによって目標達成の確実性を高めながら証書取引の導入による費用削減が重要な意味をもつが、目標量が十分でないとの判断に立てば、長期的には更に再生可能エネルギー電力の導入を促進することの方が優先順位は高くなる。後者の場合には、再生可能エネルギー電力量の拡大重視から費用効率性重視へ転換という長期的なプロセスに関する戦略が求められる。いずれにせよ費用効率性の優劣という視点は、あくまでも同一目標を達成する際の評価視点であることに注意する必要がある。