

顧客選択型制度との調和性に関する考察

正 田 剛

1. RPS に関するいくつかの懸念

筆者に与えられたテーマは、「(RPS の)顧客選択型制度との調和性」であるが、そのための導入として、今回新市場拡大措置検討小委員会(以下、小委)で方向性が出された RPS, さらにその前提として定められた 2010 年の新エネルギー導入目標について、総括的にいくつかの懸念を指摘しておきたい。

(1) 導入目標決定プロセスの妥当性

最大の問題は、2010 年度に原油換算 1,910 万 kl を達成するという導入目標の、経済的な大義が明らかにされていない点である。新エネルギー導入の意義は、新エネルギー部会報告書でも記されているとおり、基本的に「エネルギー安定供給」「環境に与える負荷が小さい」「新規産業・雇用創出への寄与」とされている。中でも、総合部会中間報告でまとめられているように、新エネルギーの導入拡大は 2010 年度のエネルギー起源 CO₂ 排出量を 1990 年度レベルに抑制するための大きな要素(現行対策でショートするとみられる 2,000 万炭素換算トンのうち、900 万トン为新エネの導入増でまかなう)とされており、現下の導入拡大の意義が、主として CO₂ を主体とする環境面の評価にあることは明らかである。

政策目的が「環境」「エネルギー」「新規産業」である以上、その目標を達成しつつ、コストをどのように最小化するかを検討するのが次のステップになる。これらの目標に寄与する手段としては、他にも省エネルギーや燃料転換、海外植林等があり、これらと新エネをどう組み合わせで最小のコストで目標を達成すべきかを議論する必要がある。それがわが国の国際競争力を強化するのにも不可欠である。

以上の目標から見て、対策手法を大まかに分類すると、以下ようになる。即ち、省エネルギー(化石燃料消費抑制)と新エネルギーの及ぼす効果は基本的に同様であり、このことは省エネルギー法において非化石燃料のエネルギーが使用合理化の対象外とされていることから明らかである。

手法	環境 (CO ₂ 排出抑制)	国内エネルギー供給	新規産業創出
省エネルギー 新エネルギー 燃料転換 海外植林	(注)		

注: 化石系廃棄物を除く

しかし、現実の政策決定プロセスにおいて、省エネルギーと新エネルギーを比較考量した経済性の検証が十分に行われたとは言い難い。現在、国内産業部門における省エネ等による CO₂ 削減コストは一般に 2~3 万円/t-C 程度(企業により大差)でないかと言われているが、仮に RPS において、シミュレーションのように証書の上限価格を 15 円/kWh とすれば、それは即ち新エネについては 15 万円/t-C までの対策費用を法が容認し、強制することを意味する。このように、省エネと新エネの目標を独立して設定し、その間の互換性を認めないスキームでは、真の政策目的に照らした経済性からみて非効率な結果を招く可能性が高く、ひいてはわが国の国際競争力に悪影響を与える恐れが強い。即ち、このような形の個別目標達成を前提とした RPS は、真の「エネルギー・環境対策市場」を歪める可能性があるのである。

(2) 証書取得義務対象者の設定

小委報告書案において、RPS 証書取得義務対象者は電力小売事業者とされているが、上記のエネルギー・環境という政策目標は電力分野に限定されたものではなく、本来はガス・石油等、エネルギー分野では共通して求められるものであり、新エネルギー導入促進も原則として熱分野を含めた全てのエネルギー消費者の負担において行われることが望ましい。エネルギー間競争は激化しており、電力の負担増により、より環境負荷の高い化石系燃料へのシフトが起こる可能性があるためである。百歩譲って、電力分野の新エネルギーについて電力部門が負担する正当性を認めたとしても、今回の報告書案で自家発自家消費分が対象とされていないのは明確な問題点として指摘できる。

(3) 証書発行対象電源の選定

小委報告書案において、証書発行対象電源には廃棄物発電が含まれている。バイオマスとは異なり、石油系資源の混合を排除できない廃棄物発電の場合、CO₂ 排出量はプラスにカウントされる。このような電源を太陽光・風力・バイオマスといった、ネットで CO₂ を排出しない電源と同一に評価する RPS は、環境という政策目標の観点から大いに疑問である。EU で検討されている RECS において、証書の価値は environmental benefit(環境価値)とされており、一般に地球温暖化防止の価値を内包すると考えられているが、以上の理由により報告書案の RPS 証書は環境価値を内包するとは解釈できない。強いて解釈するならばそれは「新エネルギーとしての価値」とでも言うべきものとなり、国際的にも通用しない概念である。

以上の各点を検討していくと、小委報告書案による RPS 制度は、

- ・省エネルギーとの互換性等、政策目的からみた経済性が十分検討されていないこと
 - ・エネルギー分野のごく一部(系統電力)しかカバーしないこと
 - ・CO₂ を排出する廃棄物発電が含まれており、証書の価値が明確でないこと
- から、問題点が多い制度であると言わざるを得ない。過渡的・暫定的政策として導入するという判断が或いはあり得るのかも知れないが、より包括的な政策、例えば
- ・省エネルギー政策における証書の取得価値評価
 - ・化石燃料に対する炭素税・環境税等の検討
- 等が早期になされることが、わが国のエネルギー・環境効率、および国際競争力を強化するために重要である。

2. 顧客選択型制度との調和

(1) 顧客選択型制度の特長

顧客選択型制度であるグリーン電力制度、特に企業・団体向けに自然エネルギーの発電実績を保証する「グリーン電力証書システム」は、報告書案では単に「自発的なグリーン選好の需要に対応して基金を集め」る制度とのみ記述されているが、このような理解は余りに表面的にすぎると言わざるを得ない。既に 25 社を数える参加企業にとって、発電実績が伴うグリーン電力証書は一種のエネルギーの選択行為であり、エネルギー・環境活動の一環として認知されている。即ち、各企業は各々の事情に応じ、企業ごとの限界省エネルギー費用等を考慮して自然エネルギーの選択可否を判断しているのであり、社会貢献的な色彩も付加されるとはいえ、ベースにあるのはあくまでもエネルギー・環境効率の最適化判断である。即ち、顧客選択型制度の最大の特徴は、

顧客の選択により、他の省エネ手法等と組み合わせ、最適なエネルギー・環境対策を実現できる

という、政策目的からみた社会的効率の向上にある。従って、このような取り組みを正当に評価し、最適な対策を進めるため、

- ・省エネルギー政策において、グリーン電力の利用実績を評価する
 - ・将来的に炭素税・環境税等を導入する場合、グリーン電力の利用についてはこれを免除する
- 等、エネルギー全般を視野に入れた評価が望まれる。

なお、この他にも、顧客選択型の制度は

需要サイドが自らエネルギーを選択することにより、エネルギーに対する意識が啓発される
外生的なクォータにより市場規模が規定されてしまう RPS 制度（＝限定的・擬似的な市場メカニズム）と異なり、自然エネルギー自身がコストダウン（他のエネルギー・環境対策手法との競争力強化）により市場を自律的に拡大できるメカニズムである

という特長を有しており、仮に RPS を導入する場合でも顧客選択型制度との調和が十分にはかれるべきである。報告書 22 ページにおいて、何らその論拠を示すことなく、わずか 8 行の記述で済ませているのは余りにも不誠実と言わざるを得ない。

(2) RPS が顧客選択型制度に与える影響

RPS 制度のポイントとなる具体的なクォータ設定が明らかでないため、現時点で顧客選択型制度に与える影響を判断することは極めて困難である。しかし、仮にシミュレーションで示されたような設定（2010 年導入目標を全てクォータで達成）および結果（証書価格 9～11 円/kWh）を前提とすれば、CO₂ 排出削減手段としてみた新エネルギーのコストは 9～11 万円/t-C にも達することとなり、一般的なエネルギー・環境対策としては著しく高価なものとなる。このことは、あくまでも他のエネルギー・環境対策と経済性を比較して導入を促進しようとする顧客選択型制度のポリシーとは大きく対立する。繰り返しになるがその原因は本来の政策目標からみた経済性を吟味せずに設定された導入目標値にあると考えられ、かかるクォータ量の設定は社会の環境効率を低下させるとともに、系統電力のみに負担を強いることにより市場を大きく歪めることになる。

(3) まとめ

以上述べてきたように、本報告書における RPS にはエネルギー・環境効率の面からみて多くの疑問が存在し、顧客選択型制度とも対立する要因を内包している。したがって、仮に電力小売事業者を対象とした RPS 制度の導入に役割を認めるとしても、2010 年度導入目標の全てをこれに依存することは余りにも社会経済的リスクが大きい。RPS の役割はあくまでエネルギー・環境政策の一手段として限定的に位置づけられるべきであり、

- ・顧客選択型制度の政策としての評価（省エネルギー評価など）
- ・国の適正な補助（社会的費用内部化の観点から、kWh 比例が望ましい）

等と組み合わせ、エネルギーに係る各セクターが共同で自然エネルギーの適切な普及をはかっていくことが望まれる。また、新エネルギー単独での導入目標はあくまでも過渡的な措置としてのみ理解されるべきであり、炭素税・環境税等を含む包括的エネルギー・環境政策の検討を早期に行うべきと考えられる。さらに、その際は、報告書にも記載されているように、新政策に対応した制度の見直しを機動的に行っていく必要がある。

以 上