

電気事業分野における 地球温暖化対策について

平成27年5月1日

早稲田大学大学院法務研究科 教授

大塚 直

1 電力部門の地球温暖化対策の総論

- (1) 電力の排出係数の影響力の大きさ: 産業界を含むすべての需要部門の排出量に影響
- (2) 電力業界の削減目標は、国の削減目標と整合している必要
- (3) 石炭火力の立地計画の扱い: 大幅排出増となり、省エネ・再エネの努力を無にするおそれ。前提とすべきではない

1 電力部門の地球温暖化対策の総論

- (4) 気候変動のリスクをコストに織り込んだ投資判断の必要：火力発電の中での発電効率の向上のみでなく、CO2排出を勘案した電源・燃料種の選択が必要。石炭火力はCO2の点ではリスクをはらんだ資産。—政府もCO2排出コストを内部化する政策を実施すべき
- (5) 海外施策の動向を見て枠組検討の基礎とすべし
- (6) 電力自由化での事業者数の急増。投資のための見通しを立てられるよう、早急に枠組策定が必要

2 電力業界全体の枠組みの満たすべき要件

(1) 基本的な考え方

- ① 業界全体の枠組みとして、環境省・経済産業省の「関係局長級会議取りまとめ」(以下、「取りまとめ」という)にあるように、個々の事業者の役割や、協力して目標を達成する方法について、公平で実効性あるルールとする
 - ② 国の温暖化対策計画に位置付けられる
- ★ 政府は国の温暖化対策計画を早急に策定する
必要—投資の見通しが立てられるようになる

(2) 基準年度、目標年度

- ① 国の温暖化対策計画と合わせるのが適当
- ② 目標年度までの対策とその削減見込量が示される必要
- ③ わが国の新たな国際枠組みにおける削減目標と整合し、2050年の80%削減という目標とも整合する必要
 - 京都議定書第1約束期間の目標や海外の電力部門の排出規制基準値も参考に、0.340Kg/kWhよりも低い値とする必要がある

(3)カバ―範囲

○「取りまとめ」から、

- ①「環境アセスメントの対象となる新增設石炭火力から電力調達を予定する電気事業者が確実に参加し」、かつ、②「新電力を含む主要事業者が参加する」ものとする必要

←

★①, ②は十分条件ではない。結局全員にはいつてもらわないと公平とはいえない

★幅広い事業者の参加を確保し、フリーライダー（枠組に参加しないで電気事業を営む事業者）を出さないために、事業者にとっての枠組み参加のインセンティブを付与したり、参加しない場合の何らかのサンクションを設けたりする必要がある。

(3)カバ―範囲

Cf. 現行の低炭素社会実行計画では、

- 一般電気事業者：10社すべて参加
- 新電力：主要19社が参加(95%)

(4) 目標の達成主体と達成方法

① 目標(排出係数)は電力業界全体で1つ設定され、達成の評価も電力業界全体でなされる

理由) 枠組は業界全体の枠組みであるため。

② 枠組に参加する個々の小売事業者が電力業界全体と同じ目標(実排出係数。現状の違いを踏まえつつ(実排出係数の)削減率を一律とする考えもありうる)を設定し、各事業者が達成することによって実現される

★ 責任主体を小売事業者とすること: カバー範囲が広くとれる(最終需要家の需要を原則としてすべて対象とできる)、低炭素化に向けた手段が多様(どういう電源構成にするか選べる)——発電事業者とするときは、一般電気事業者と新規参入業者の間でイコールフットイングの確保が難しい

(4) 目標の達成主体と達成方法

- ③ 排出係数が目標の値を超過した小売電気事業者は、次のいずれか又はその組み合わせによって調達する
- ・ 目標過剰達成の小売事業者から調達
 - ・ 国内の事業者等からクレジット等のクレジットを調達
 - ・ 国際枠組みの中でわが国が利用可能であつて、かつ、実効性のある温室効果ガスの排出削減に資すると認められるクレジットを調達

(5) PDCAサイクル

- 目標年度に確実に排出削減目標を達成するために、
目標年度及び目標の数値とあわせて、
目標年度までの対策とその削減見込み量が示される必要がある。
- 国におけるPDCAの中では、
 - ・枠組みに参加すべき小売電気事業者が枠組みに参加していないこと
はないか
 - ・目標達成に向けて排出削減は進んでいるか。
 - ・目標達成に向けて排出削減が進んでいない場合、その原因は何か。
 - ・目標達成に向けた更なる排出削減対策とその削減見込み量はどの
程度か

といった点を確認・検討する必要がある。

※地球温暖化対策推進法に基づく地球温暖化対策計画やそれに位置づけられる需要側の産業部門の計画においては、計画策定時点から目標年度までの間に行う対策・施策及びそれによる削減見込み量を盛り込み、それに基づいてPDCAを行っていくこととなると想定される。

(6) 環境影響評価における扱い

- 環境影響評価手続を経た発電事業者が発電した電力を最終的に需要家に販売する小売事業者が、枠組に参加していることを確認する必要がある(許認可への反映、環境大臣意見)

—発電所の新增設に対する環境影響評価手続による適切な担保

- 環境影響評価手続では、
BAT技術が用いられているか、
国の目標・計画と整合性をもっているか
について評価される。

(7) 競争制限的でないこと

- 「取りまとめ」によれば、
新規参入者等に対しても開かれており、かつ、
事業者の予見可能性の高い枠組とすること
—参加手続きを含め、競争制限的・参入抑制的・不公平な枠組みとしないこと
が求められている。

3 枠組みの制度的裏付けについて

- 「取りまとめ」: 行政指導。電力の自由化により、多数のプレイヤーが現れる中、枠組の達成が難しくなる。できなかった場合の備えを検討すべき
- 今後、自主的取組による枠組が構築・実現されることが困難になった場合や、自主的取組の枠組のとおり排出削減が進展しなかった場合、何らかの制度的手当が必要となる。

3 枠組みの制度的裏付けについて

- ①小売事業者の販売電力に対する排出係数の上限値の設定及びその排出枠の取引の制度—その前提として、登録制度、口座簿制度
 - ②発電事業者への排出規制
 - ③(排出係数の高い)石炭火力の立地規制
 - ④排出抑制の価格効果を意図した炭素税
 - ⑤火力電源の入札における基準値の設定の規制
 - ⑥広域的運営推進機関に遵守確保に向けて何らかの役割を担ってもらう
- など。

★【協定⇒規制、排出枠取引制度】は欧州の温暖化対策、自動車燃費規制においても行われてきた。

4 その他

- ① 枠組の実施の確認の実効性を高めるため、公的な発電源証明及びトラッキングシステムの導入の必要

- ② 電力安定供給の観点から、キャパシティ・マーケット（容量市場）の適切な制度設計を進める必要