

電気事業分野における地球温暖化対策の枠組みについて

平成 27 年 7 月 27 日

浅野 直人

1. 電力部門の地球温暖化対策のあり方

<全体像>

- ・ 要因分析によれば、エネ起 CO2 排出量に、電力排出係数の変化が大きく影響しており、電力部門の温暖化対策は、我が国の削減目標の達成の柱になるものである。
- ・ 電力部門の CO2 排出量は、削減目標・エネルギーミックスの想定では、2013 年度の 5.48 億トンから 2030 年度の 3.6 億トンへと 1.88 億トン削減することとなっている（エネルギー起源 CO2 排出量全体の削減量 3 億トンの約 6 割である）。

<火力発電の温暖化対策>

- ・ 計画中の法対象規模石炭火力の新增設は約 1,300 万 kW。全て建設されると、設備容量は約 3 割増になる。長期エネルギー需給見通しの電源構成は、既存の石炭火力の発電電力量よりも小さいので、CO2 だけの観点からみれば、新規立地はできない。計画中の法対象規模石炭火力の新增設が進み、このまま 2030 年度の電源構成を実現すると仮定すると、設備量の増大に見合う分、老朽火力を廃止するか、設備利用率を 60%以下に抑制することとなる。
- ・ 長期エネルギー需給見通しの中で、石炭火力を初め非効率な火力発電の導入を抑制することが可能な仕組みを導入するということがはっきりと書かれている以上は、抑制する仕組みを本当に導入する以外にない。この場合には既設は既得権を認め、設置年度で規制の基準に段階をもうけつつ、リプレースを促進し、新規は徹底的に厳しくするほか、トレードを認める、石炭と再エネを兼業することによりバランスをとるような方途を求めるといったことが考えられる。
- ・ 戦略的環境アセスメント(SEA)は、本来、上位の政策決定での環境配慮のしくみである。例えば、長期的エネルギー需給見通しでの環境配慮があれば、それが本来の SEA であり、こうした政策手法を活用することもできる。

2. 発表された自主的枠組みの特徴

- ① 排出係数による目標を掲げる。
- ② 業界全体としての目標を示す。
- ③ 火力発電の高効率化により、(従来型と比べて) 1100 万トン削減するという定量的な削減見込み量を示す(それ以外の対策の削減見込み量は示されていない)。
- ④ 目標は「長期エネルギー需給見通しが実現される姿」によるとされる。
- ⑤ 参加を希望する他の事業者にも開かれたものとされる。
- ⑥ 実効性のある仕組みの具体化は、今後協議するものとされる。

このような特徴があるが、実効性をどのように担保するのがポイントになる。

3. 自主的枠組みの評価

- ・ これまでの公害規制における枠組的なアプローチなども参考にすると、参加者の一覽と目標値が示されたというだけでは、実効性のある枠組であると言うことは難しい。特に、毎年フォローアップを行い、翌年度以降に反映していく旨の記述があるが、各事業者がどのような対策に取り組むかが示されていないため、フォローアップが取組の記述にとどまるおそれがあり、またその評価が困難となることが懸念される。
- ・ 電力部門の対策は長期間を要するものであり、計画的に取り組む必要性が特に高い。実効性のある仕組みの構築については、今後に委ねられているが、可及的速やかに実効性を確保する必要がある。
- ・ 他業種の「低炭素社会行動計画」と横並びの自主的取組計画化として示しているようであるが、電力部門は、我が国全体の多くの部門の温室効果ガス排出量を左右すること、特にこの業種における新設の設備は大規模な投資案件であるとともに、供用開始後は中長期に影響のするものであることなど、様々な点で異なった事情を有することからの、他業種の低炭素社会実行計画と同様に内容でよいということは考えにくいものである。
- ・ 国の温暖化対策計画に位置づけるためには、(国の温暖化対策計画は当然のこととして) 電力業界の枠組も、タイムスケジュールを備えることが重要である。京都議定書は、対象となった5年間だけで達成したのではなく、それに至る10年近い準備期間があつての結果であつた。2030年の目標については、議定書よりも時間の余裕があることから、今から準備と取組を進めれば、より困難とも思われる目標であつてもこれを達成できると考える。

4. 政策的な対応

- 我が国では、自主的取組を通じた環境配慮が「公害防止協定」以来の伝統であり、経団連の自主行動計画や各種の「枠組規制」の法制度は一定の成果を上げてきた。だからこそ、政府の計画に位置付けられてきたといえる。今般の枠組は十分に信頼できる枠組でなければ国の計画に位置づけることはできない。
- 電力部門を担ってきた主体はこれまでは公益企業として長期的判断ができていたが、電力自由化により業態が変化し、さまざまな企業 DNA を有する多様なプレーヤーが参画してくる中、各企業が短期的な投資判断を優先せざるを得なくなり、業種全体の目標に向かっての調整ができるのか。不特定多数の関係者が関与するような場合には、かつての有害大気汚染物質規制のような枠組み規制は容易ではないので、VOC 規制（大規模事業所には強制的な規制をかけながら、中小については、ある程度話し合いをしてガイドラインに沿って取り組んでもらって効果を挙げている）を参考にして制度を考えることもありうる。
- 多様な新規参入企業のうちには、政府による規制がなく、自主的枠組みというだけでは、事業者は株主に対して枠組みに参加し、より積極的に温暖化対策に取り組むことについて経営上の説明が難しい場合も生じることになりはしないか。環境政策の実施主体としては、万一枠組みが機能しない場合に備えて、あらかじめセーフティガードとして、規制的手法を準備しておくことが必要である