
種 別： 研究ノート

タイトル： 電力・ガス自由化と国内温暖化政策の変容—エネルギー供給構造高度化
法に係る見直しを中心に—

著 者： 筑紫 圭一

所 収： 『上智法学論集』第60巻1-2合併号（平成28年11月）23-40頁

発行元： 上智大学法学会

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

研究ノート

電力・ガス自由化と国内温暖化政策の変容 —エネルギー供給構造高度化法に係る見直しを中心に—

筑紫 圭一

1. はじめに
2. エネルギー供給構造高度化法の目的と仕組み
3. 基本方針・判断基準見直しの必要性
4. 見直しの内容
5. 若干の考察

1. はじめに

日本の温暖化政策は、二つの事情により、大きな変容を迫られている。ひとつは、2011年の東日本大震災に伴う原発事故以降、エネルギー事業規制の改革が進められ、電力・ガスの全面自由化が実現したことである。当然のことながら、従来の温暖化政策は、電力・ガス自由化を前提としていなかったため、自由化に対応した変更を求められることとなった。もうひとつは、国際社会の要請として、国内の温室効果ガス排出抑制を強く求められていることである。2015年12月の国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）で採択された「パリ協定」は、主要排出国を含む、すべての国に対して実効的かつ継続的な温暖化対策の実施を求めている。

これらの事情を踏まえ、政府は、多角的な検討を経て、2016年に温暖化政策に関する一定の見直しを行った。その内容は、多岐にわたるものの、本稿では、「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」（平成21年7月8日法律第72号。以下、「エネルギー供給構造高度化法」という。）（電気事業関係）を主に取り上げ、見直しの内容と今後の課題をごく簡単に整理することとしたい⁽¹⁾⁽²⁾

2. エネルギー供給構造高度化法の目的と仕組み

(1) 目的と沿革

エネルギー政策の基本目標は、エネルギーの安定供給 (Energy Security)、経済効率性 (Economic Efficiency)、環境への適合 (Environment) という 3E を達成することである⁽³⁾。資源小国の日本は、長年にわたり、エネルギー供給源の相当部分を国外の化石燃料 (原油、石油ガス、可燃性天然ガス、石炭など) に依存してきた。しかし、エネルギーの安定供給や環境への適合という見地に立てば、国際情勢が輸入に影響を及ぼし、また、温暖化係数の大きい化石燃料に過度に依存することは望ましくなく、非化石エネルギー源 (原子力、再生可能エネルギー) の活用が求められる。それは、これらの非化石エネルギーが、国内で生産でき、また、発電に際して地球温暖化に寄与する二酸化炭素を排出しない、という特徴を有するためである。

エネルギー供給構造高度化法は、こうした観点を踏まえて、平成 21 年に制定された⁽⁴⁾。同法は、エネルギー供給事業者 (電気・ガス・石油事業者) に対

-
- (1) 本稿の一部は、平成 27 年度ガス事業研究会 (都市エネルギー協会) 報告書に掲載したものである。また、本研究の内容については、2016 年度第一回公益事業学会ガス制度学術研究会 (2016 年 4 月 6 日、東洋大学現代社会総合研究所) で報告し、参加された方々から貴重な意見を賜った。なお、第 20 回環境法政策学会 (2016 年 6 月 18 日、三重大学) の第五分科会「石炭火力発電所の新增設問題」の各報告を聞き、貴重な情報・有益な示唆を得た。
 - (2) 政府は、同時期に、①省エネ法 (エネルギーの使用の合理化等に関する法律) の大臣告示改正 (発電事業者を対象とする石炭火力発電所新設基準の強化。これに対し、エネルギー供給構造高度化法に係る見直しは、小売事業者対象。)、②再エネ特措法 (電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法) の改正 (再エネの最大限導入と国民負担抑制の両立に向けた FIT 制度の見直し)、③温対法 (地球温暖化対策の推進に関する法律) の改正 (民生部門の普及啓発促進) などを実施した。これらの総合的な検討は、別稿で行う予定である。
 - (3) 2011 年の福島第一原発事故以降、エネルギーの安全性 (Security) も、エネルギー政策の基本的な考え方に追加され、現在では、3E + S といわれる。
 - (4) 同法制定の背景については、資源エネルギー庁総合政策課編 (平成 22 年 11 月)「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律の制定の背景及び概要」、篠窪容子「エネルギー供給構造の改革に向けて～エネルギー供給構造高度化法案及び石油代替エネルギー法改正案～」立法と調査 No. 292 (2009 年 5 月) 42 頁以下。また、同法を含めた低炭素社会形成に関わる

し、①非化石エネルギーの利用と②化石エネルギー原料の有効利用を促し、エネルギーの安定的かつ適切な供給の確保を図ることを目的とする（1条）。

（2）基本的な仕組みと従来の基本方針

エネルギー供給構造高度化法は、三段階の仕組みをとる（図1を参照）。すなわち、①基本方針・判断基準の策定・公表、②計画の作成・提出、③勧告・命令という仕組みである。

第一に、経済産業大臣は、エネルギー供給事業者（2条1項）による非化石エネルギー源の利用・化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する「基本方針」（以下「基本方針」という。）を策定・公表する（3条）。エネルギー供給事業者は、事業実施に当たり、この基本方針に留意して、非化石エネルギー源の利用・化石エネルギー原料の有効な利用の促進に努めなければならない（4条）。また、経済産業大臣は、特定エネルギー供給事業者（2条7項）による非化石エネルギー源の利用の適切かつ有効な実施を図るため、特定エネルギー供給事業者が行う事業ごとに、非化石エネルギー源の「利用目標」と一定の事項⁽⁵⁾について特定エネルギー供給事業者の「判断基準」となるべき事項を策定・公表する（5条1項）。判断基準となるべき事項は、エネルギー需給の長期見通し、特定エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用の状況、非化石エネルギー源の利用に関する技術水準、再生可能エネルギー源の利用に係る経済性その他の事情を勘案して定められ、これらの事情の変動に応じて必要な改定が行われる（5条2項）。平成22年度の基本方針と判断基準（電気事業関係）は、以下のとおりである⁽⁶⁾。

利用目標

○一般電気事業者：2020年における非化石電源比率（非化石電源による発電

法制度の展開を簡潔に整理した論稿として、草薙真一「低炭素社会を目指した法制度—非化石燃料利用促進と化石燃料高度利用—」木船久雄・西村陽・野村宗訓編著『低炭素社会のビジョンと課題』（晃洋書房、2010年）3頁以下。

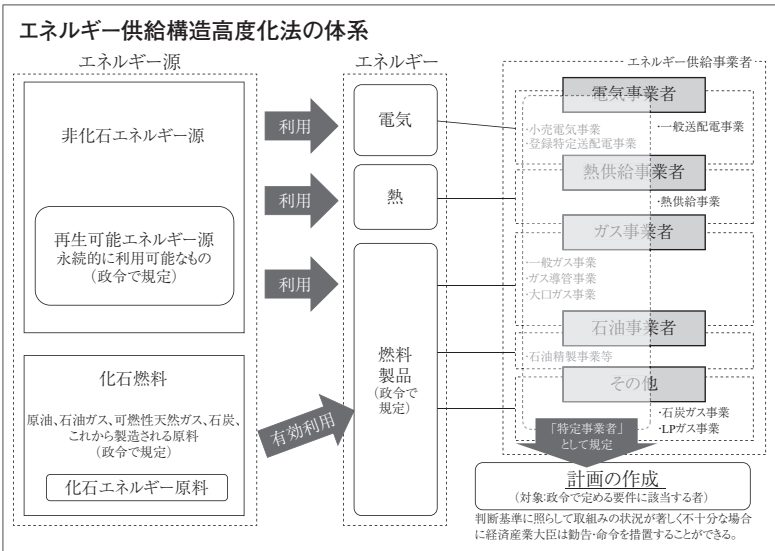
- (5) 一定の事項とは、①推進すべき非化石エネルギー源の利用の実施方法に関する事項、②再生可能エネルギー源の利用に係る費用の負担の方法その他の再生可能エネルギー源の円滑な利用の実効の確保に関する事項、③その他非化石エネルギー源の利用の目標を達成するために計画的に取り組むべき措置に関する事項である（5条1項各号）。
- (6) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会（第2回。平成27年11月18日開催）配布資料6「資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について（電気事業関係）平成27年11月18日」1頁。

量の全発電量に対する比率)を原則50%以上とする。

○特定規模電気事業者：2020年に非化石電源比率を2%以上とする。

第二に、特定エネルギー供給事業者（前年度の電気供給量が5億kWh以上の者）は、判断基準に定められた非化石電源比率の目標を達成するための「計画」を作成し、それを経済産業大臣に提出する義務を負う（7条）。第三に、経済産業大臣は、判断基準に照らして取組みの状況が著しく不十分な特定エネルギー供給事業者に対し、必要な措置をとるように勧告・命令をすることができる（8条）。この命令に違反した者は、刑罰の対象となる（百万円以下の罰金。19条）。また、そもそも計画を提出しない者も、処罰される（五十万円以下の罰金。20条1号）。

【図1】



◎出典：総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会（第4回。平成28年2月9日開催）配付資料5「経済産業省 資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について（案）（電気事業関係）平成28年2月9日」10頁。

3. 基本方針・判断基準見直しの必要性

こうしたエネルギー供給構造高度化法の基本方針と判断基準について、次に述べる三つの理由により見直しが必要となった⁽⁷⁾。

第一に、電力自由化により、エネルギー供給事業者の定義・分類が変更になったことである。すなわち、エネルギー供給構造高度化法は、「エネルギー供給事業者」のうち「電気事業者」(2条1項1号)を「一般電気事業者、特定電気事業者、特定規模電気事業者」の小売事業者としてきたものの、2014年の電気事業法改正(平成26年6月18日法律第72号。第2弾改正)に伴い、これが「小売電気事業者、一般送配電事業者、登録特定送配電事業者」の小売電気事業者等(送配電事業者も離島等における小売供給を行うため、一般送配電事業者も対象とされている)に変更された。そのため、これに応じた基本方針・判断基準の見直しが必要となった。

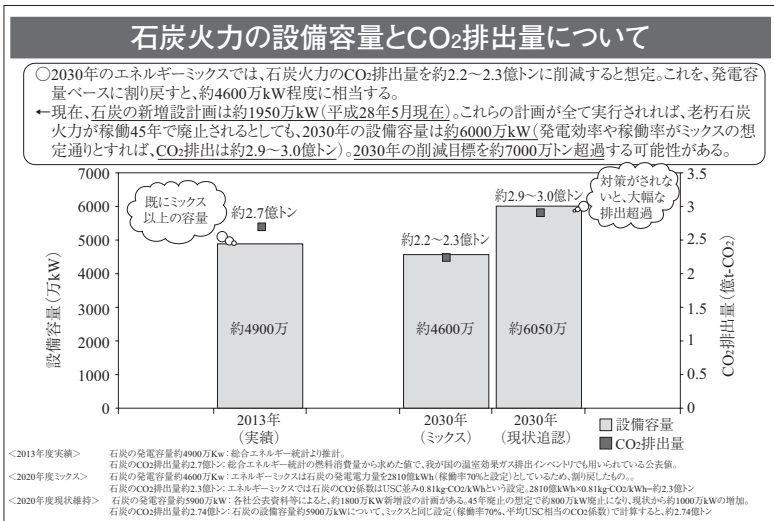
第二に、2014年4月に「エネルギー基本計画」が改定され⁽⁸⁾、2015年7月に「2030年における長期エネルギー需給見通し」が改訂されたことである⁽⁹⁾。具体的には、2030年度総発電電力量10,650億kWh程度のうち、ベースロード比率は56%程度(LNG27%、石炭26%、石油3%)とする一方で、再生可能エネルギーは22%~24%、原子力は22%~20%とされた。エネルギー基本計画は、徹底した省エネの下で、①再生可能エネルギーについて国民負担を抑えつつ最大限の導入を図ること、②原子力について可能なかぎり依存度を低減すること、③火力発電について平均でUSC(超々臨界圧発電)並みの発電効率を目指すこととしている。しかし、③に関しては、近年、他の化石燃料に比べて発電量当たりのCO₂排出係数が大きい石炭火力発電所の設置計画が相次ぎ、それらの計画がすべて実行されると2030年のCO₂排出量削減目標を大幅に超過する見通しとなり(図2)、次に述べる温室効果ガスの排出抑制との関係で深刻な問題となった⁽¹⁰⁾。

(7) 第一と第二の理由について、総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会(第2回。平成27年11月18日開催)配布資料6「資源エネルギー庁エネルギー供給構造高度化法について(電気事業関係)平成27年11月18日」3頁。

(8) http://www.enecho.meti.go.jp/category/others/basic_plan/pdf/140411.pdf (2016年7月29日最終確認)。

(9) http://www.enecho.meti.go.jp/committee/council/basic_policy_subcommittee/mi_to_shi/pdf/report_01.pdf (2016年7月29日最終確認)。

【図 2】



◎出典：環境省資料

第三に、日本は、国際社会より、温室効果ガスにつき、いっそうの排出抑制を求められていることである。すなわち、日本は、2015年7月17日、温室効果ガス排出量を2030年度に2013年度比マイナス26.0%（2005年度比マイナス25.4%）の水準（約10億4,200万t-CO₂）とする約束草案を決定し、国連気候変動枠組条約事務局へ提出した。さらに、2015年11月30日から12月13日にかけてパリで国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）が実施され、「パリ協定」が採択された。このパリ協定においては、主要排出国をはじめとするすべての国が、①削減目標を5年ごとに提出・更新すること、②共通かつ

- (10) 環境省は、環境影響評価法の計画段階環境配慮書に対する環境大臣意見（同法3条の5）で、個々の案件では認し難い旨の厳しい意見を述べてきた（ただし、環境大臣と経済産業大臣の合意（平成28年2月9日）で、電力業界の取組み及び後述するエネルギー供給構造高度化法・省エネ法の見直しを前提に、石炭火力の建設も容認する方向となった）。たとえば、「武豊火力発電所リプレース計画に係る計画段階環境配慮書に対する環境大臣意見」を参照（<https://www.env.go.jp/press/files/jp/27783.pdf>）（2016年7月29日最終確認）。この問題については、島村健「石炭火力発電所の新増設問題—環境法の観点から」（2016年6月18日環境法政策学会）が詳しい。

柔軟な方法でその実施状況を報告し、レビューを受けること、が定められた（表1）。要するに、日本は、今後着実に温暖化対策を進めなければならない状況にある。

【表1】

■今次会合の成果

(1) 「パリ協定」の採択

新たな法的枠組みとなる「パリ協定」を含む COP 決定が採択された。「パリ協定」においては、

- ・ 世界共通の長期目標として2℃目標のみならず1.5℃への言及
- ・ 主要排出国を含むすべての国が削減目標を5年ごとに提出・更新すること、共通かつ柔軟な方法でその実施状況を報告し、レビューを受けること
- ・ JCM を含む市場メカニズムの活用が位置づけられたこと
- ・ 森林等の吸収源の保全・強化の重要性、途上国の森林減少・劣化からの排出を抑制する仕組み
- ・ 適応の長期目標の設定及び各国の適応計画プロセスと行動の実施
- ・ 先進国が引き続き資金を提供することと並んで途上国も自主的に資金を提供すること
- ・ イノベーションの重要性が位置づけられたこと
- ・ 5年ごとに世界全体の状況を把握する仕組み
- ・ 協定の発効要件に国数及び排出量を用いるとしたこと
- ・ 「仙台防災枠組」への言及（COP 決定）
が含まれている。この中には日本の提案が取り入れられたものも多い。

(2) その他の COP/ CMP 決定

気候資金、緑の気候基金、長期目標に関する 2013 - 2015 年レビュー、適応委員会、ワルシャワ国際メカニズム、技術メカニズムと条約の資金メカニズムの連携、京都議定書の第二約束期間の実施に関する細則等の COP/ CMP 決定が採択された。

(3) 次回 COP/ CMP の予定

COP22 は、2016 年 11 月にモロッコ・マラケシュで開催されることとなっている。

◎出典：外務省 HP (http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page18_000435.html) (2016 年 2 月 28 日最終閲覧)

4. 見直しの内容

以上の理由により、政府は、2016年3月にエネルギー供給構造高度化法の基本方針・判断基準について見直し(平成28年3月31日経済産業省告示111号・112号。平成28年4月1日施行)を行った。その内容は、以下のとおりである⁽¹¹⁾。

(1) 基本方針

基本方針は、電気事業全体の非化石電源導入目標を44%以上とすることを掲げ、小売電気事業者等および国が非化石エネルギーの有効利用のために講ずべき措置を規定する。その詳細は、以下のとおりである⁽¹²⁾。

- エネルギー基本計画では、安全性を大前提とした上で、エネルギーの安定供給を第一とし、経済効率性の向上による低コストでのエネルギー供給を実現し、同時に、環境への適合を図ることが基本的視点とされている。
- これを前提に、小売電気事業者等が講ずべき措置として、非化石電源の比率を電気事業全体として44%以上とすることを目標とする。共同による達成も妨げない。
- 国が講ずべき施策として、
✓固定価格制度の適切な運用を行うとともに、再生可能エネルギー源間のバランスの取れた最大限の利用拡大と国民負担の抑制の両立の観点及び中長期的な自立電源化の観点から、必要に応じて適切な見直しを行う。

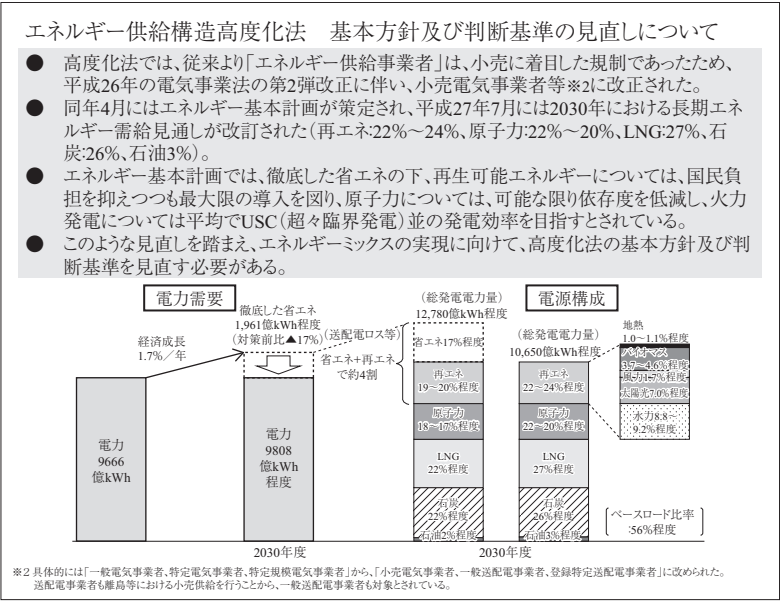
- (11) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会(第4回。平成28年2月9日開催)は、見直しの方針を了承した。以下の内容は、配付資料5「経済産業省 資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について(案)(電気事業関係)平成28年2月9日」2~6頁。
- (12) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会(第4回。平成28年2月9日開催)配付資料5「経済産業省 資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について(案)(電気事業関係)平成28年2月9日」3頁より引用。なお同配付資料は、本文中の内容に加え、「温暖化対策への配慮(高度化法以外の措置も含む)」として、①CO₂排出係数も参考値として求めるとともに、エネルギー供給構造高度化法の施行の状況について、環境省に連絡、②小売営業ガイドラインにおいて、CO₂排出係数の開示を望ましい行為として規定、③温対法において、すべての小売電気事業者に対するCO₂排出係数の報告を要請、を定めている。

- ✓再生可能エネルギーについて、系統整備や系統運用ルールの整備、発電設備の高効率化・低コスト化や系統運用の高度化等に向けた技術開発、関連規制の合理化等の事業環境整備を行う。
- ✓原子力については、いかなる事情よりも安全性を全てに優先させ、国民の懸念の解消に全力を挙げる前提の下、きめ細やかな広聴・広報、立地地域に対する支援、事業環境の在り方の検討、ウランの安定供給、核燃料サイクル、高レベル放射性廃棄物の最終処分に向けた取組を進める。
- ✓国は、我が国全体の非化石電源目標の達成に資するよう、国として行うべき環境整備（原子力に係る事業環境整備のほか、技術開発や、卸電力取引の活性化など）を行う。
- 小売事業者等は、自主的枠組みにおける PDCA サイクルの徹底や成功事例やノウハウの共有に努め、電気事業全体として非化石電源の活用が促進されるように努める。

上記の44%とは、再生可能エネルギー22%～24%と原子力22%～20%を足し合わせた数値であり（図3参照）、この数値が選択されたのは、次の理由による。すなわち、①「発電事業者」に対する規制（発電設備の設置・運転時における化石エネルギー使用の合理化）を定める「エネルギー使用の合理化に関する法律」（以下、省エネ法という。）によって、火力発電の高効率化（USC水準等）を果たすことと併せ⁽¹³⁾、②「小売電気事業者」に対する規制（小売電気事業者による非化石電源の選択）を定めるエネルギー供給構造高度化法によって、非化石電源44%を達成すれば、2030年時点での電気事業全体の排出係数は、0.37kg-CO₂/kWh相当になる（図4参照）。また、2015年7月に電力事業者の自主的取組計画として発表された「電気事業における低炭素社会実行計画」（電力の自主枠組み。電気事業連合会10社、電源開発（株）、日本原子力発電（株）、特定規模電気事業者有志23社参加）も、2030年時点で排出係数0.37kg-CO₂/kWhを目指すこととしている（この計画は、販売電力量ベースで99%超をカバーするものであり、新たなフォローアップの仕組みとして「電気事業低

(13) 省エネルギー・新エネルギー分科会省エネルギー小委員会火力発電に係る判断基準ワーキンググループが、この問題を検討し、平成28年2月9日、火力発電の①新設時効率基準、②事業者全体の効率基準（ベンチマーク＝BM基準）に関する報告書案をほぼ了承した。資源エネルギー庁は、電力自由化後の4月より、発電事業者に適用する予定。ガスエネルギー新聞2016年2月15日第3面「エネ庁 発電会社に省エネ義務」参照。

【図 3】



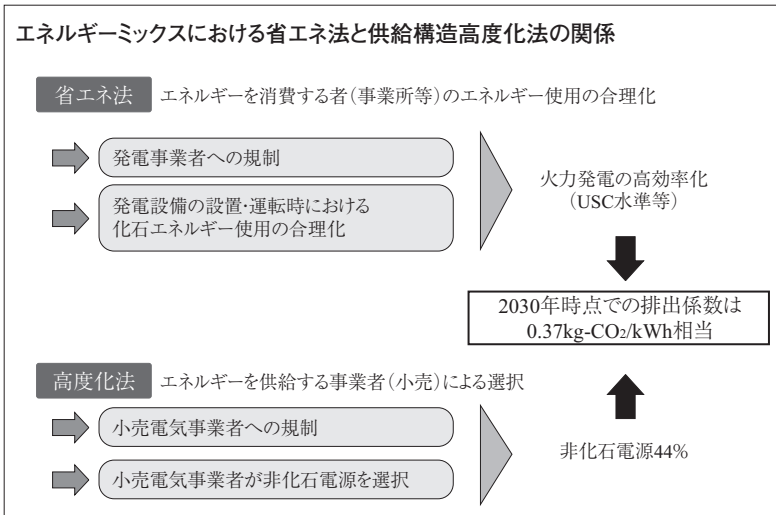
◎出典：総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会（第2回。平成27年11月18日開催）配布資料6「資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について（電気事業関係）平成27年11月18日」3頁（一部を抜粋）。

炭素社会協議会」⁽¹⁴⁾も創設する)。以上要するに、エネルギーミックスと整合する電気事業者の自主的取組み（0.37kg-CO₂/kWhの2030年達成）を、省エネ法（発電段階）とエネルギー供給構造高度化法（小売段階）などによる措置で支え、実効性と透明性を確保することが企図されている（図5参照）⁽¹⁵⁾。

(14) 協議会には、実行計画に未参加だった東燃ゼネラル石油も新たに加わり、全36社が参加することとなった。ガスエネルギー新聞2016年2月15日第3面「『低炭素協議会』設立」参照。

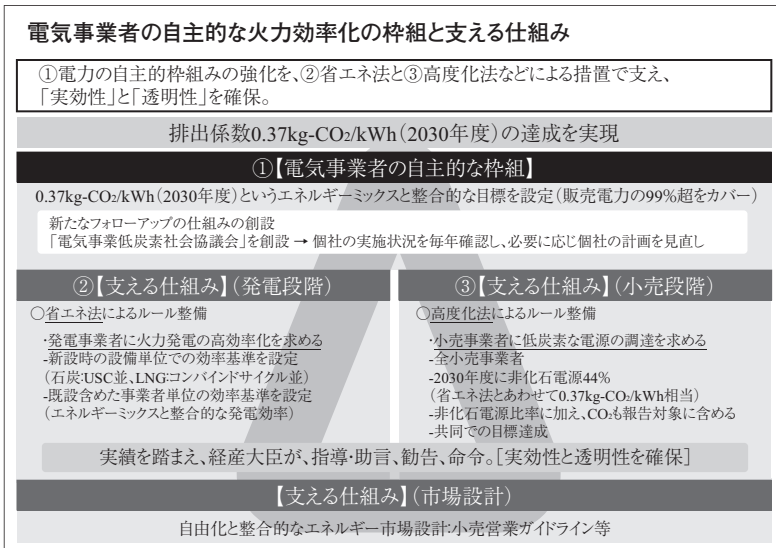
(15) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会（第4回。平成28年2月9日開催）配布資料5「経済産業省 資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について（案）（電気事業関係）平成28年2月9日」7頁参照。

【図4】



◎出典：総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会（第4回。平成28年2月9日開催）配付資料5「経済産業省 資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について（案）（電気事業関係）平成28年2月9日」8頁。

【図5】



◎出典：総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会（第4回。平成28年2月9日開催）配付資料5「経済産業省 資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について（案）（電気事業関係）平成28年2月9日」7頁。

(2) 判断基準

判断基準見直しの骨子は、こうである。すなわち、①小売電気事業者等（前事業年度の電気供給量が5億 kWh以上の者）に対して、2030年度（平成42年度）における非化石電源比率を44%以上とすることを求めるが、共同による達成も妨げないこと、②すでに目標を達成する事業者においても非化石電源比率向上のための努力を求めること、③目標達成に向けて、毎年評価を行い、目標達成の状況と到達に向け適切な取組みを行っているかを評価するとともに、定量的な中間評価の基準を設け、定量的な目標に合理的な理由なく達していないときは、指導・助言、勧告、命令の対象とすること、④毎年の定性的な評価に加え、定量的な評価により、目標達成の確度を高めていくこと、である。その詳細は、以下のとおりである⁽¹⁶⁾。

非化石エネルギー源の利用の目標

- 小売電気事業者等は、平成42年度において、非化石電源の比率を44%以上とすることを目標とする。目標の達成に当たっては、共同による達成を妨げない。
- 既に44%の目標を達成した事業者であっても、非化石電源の比率のさらなる向上への努力を求める。
- 合理的な理由がある場合を除き、目標達成に向けた取組みが進んでいない場合は、国全体としての目標の到達の程度を勘案しつつ、事業者に対する指導や助言を行う。
- 指導及び助言や勧告及び命令に当たっては、非化石エネルギー源の利用の実施方法について事業者の自主性を最大限尊重する。
- 国は、非化石電源の比率の向上に向けて適切な取組みを行っているかを評価する。したがって、個別の事業者について、目標を達成していなければ直ちに指導及び助言、勧告等を行う訳ではなく、逆に目標を達成している事業者についても更なる取組みを求める運用を行う。
- 国は、毎年事業者及び複数事業者の単位で目標到達の状況と到達に向け適切な取組みを行っているかを評価する。加えて、定量的な中間評価の基準を設け、評価を行うことで目標達成の確度を高める。

(16) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会（第4回。平成28年2月9日開催）配付資料5「経済産業省 資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について（案）（電気事業関係）平成28年2月9日」4～5頁より引用。

- 国は、事業者の責めに帰さない正当な理由により、電気事業全体として非化石電源の目標の達成の蓋然性が低い場合は、制度等の見直しを検討するものとする。

非化石エネルギー源の利用の実施方法

- 小売電気事業者等は、再生可能エネルギーを最大限に活用していく観点から追従性の高い石炭火力や天然ガス火力からの電源調達に努めること。
- 小売電気事業者等は、再生可能エネルギーの導入の観点から、省エネ法のベンチマーク指標等を参考に高効率な火力発電からの電源調達に努めること。

再生可能エネルギー源の円滑な利用の実効の確保に関する事項

- 小売電気事業者等は、固定価格買取制度に基づき再生可能エネルギー電気の調達を行う場合は、固定価格買取制度の規定の適切な履行を行うこと。

その他非化石エネルギー源の利用の目標を達成するために計画的に取り組むべき措置に関する事項

- 小売電気事業者等は、非化石電源目標の達成に向け PDCA を徹底するとともに、審議会による評価を受けるものとする。

(3) 共同達成

共同達成については、下記の方針で認める予定である⁽¹⁷⁾。電気事業者の自主性を尊重するということが強調されている。

共同達成について

- 共同達成の方法は、電気事業者の自主性を尊重する観点から、当面、国として具体的な類型は示さないが、今後の事業者の取組状況等を勘案し、必要に応じて指針に盛り込むことを検討していく。
- 各事業者の取組状況の評価に関して、目標達成に向けた取組を共同で行っていることを評価に反映することを希望する事業者は、当該取組を行っていることを示す書類を提出することを想定。

(17) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会（第4回。平成28年2月9日開催）配付資料5「経済産業省 資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について（案）（電気事業関係）平成28年2月9日」6頁より引用。

(4) ガス事業に係る判断基準の見直し

ガス事業に係る判断基準(経済産業大臣告示)の見直しについても、整理しておく。従前の基準は、①バイオガスの利用(非化石エネルギー源の利用。目標年に供給地域内の余剰バイオガス80%以上を利用)と②ボイロフガスの有効利用(化石エネルギー原料の有効利用。平成32年にボイロフガス利用を概ね100%)に係るものである。ただし、その対象となるのは、一定規模以上の事業者(東京ガス、大阪ガス、東邦ガス)に限定されていた。

今回改正の内容は、事業類型の変更に係るものであり、基本的な内容に変更はない。①バイオガスの利用については、「一般ガス事業者等」から「ガス小売事業者」へと事業類型が変更された。また、目標年が「平成27年」から「平成30年」に延長され、地域内バイオガス80%以上を利用することとされた。②ボイロフガスの有効利用についても、「一般ガス事業者等」から「ガス事業者」(液化天然ガスの貯蔵施設を有するすべてのガス事業者。一定規模以上のガス貯蔵設備を維持・運用する者を意味する「ガス製造事業者」と同義ではない)に変更された。

5. 若干の考察

以上、エネルギー供給構造高度化法に係る見直しの動向を整理した。先に述べたとおり、エネルギーミックスと整合する電気事業者の「自主的取組み」(0.37kg-CO₂/kWhの2030年達成)を、省エネ法(発電段階)とエネルギー供給構造高度化法(小売段階)などによる措置で支え、実効性と透明性を確保することが、今回の基本的な方針である。

今回の見直しを、どう評価すべきか。政府も認めるとおり、非化石電源比率の現状からすれば、今回のエネルギーミックス目標は、かなり野心的なものである⁽¹⁸⁾。その点では、今回の見直しは、温暖化対策の強化を図るものであり、一定の肯定的な評価が与えられよう。また、その目標達成に向けて「共同達成」という柔軟な措置が認められたことも重要であろう。今回のエネルギー供給構造高度化法と省エネ法に係る見直しは、「両者相俟って、小売事業者に対

(18) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会(第2回。平成27年11月18日開催)配布資料6「資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について(電気事業関係)平成27年11月18日」4頁参照。

する事実上のCO2排出原単位規制として機能するものであり、こうした規制が設定されたのは、「わが国において初めてのこと」であって「一つの画期をなす出来事」と評価される⁽¹⁹⁾。ただし、その達成に向けて、大小さまざまな課題も残されている。

(1) 目標達成に向けた課題

目標達成に向けて、その実効性確保のあり方が問題となる⁽²⁰⁾。第一に、目標達成を支援する仕組みが必要であろう。とりわけ、発電コストの安い原発を持つ事業者とそうでない事業者（新電力）の格差は大きく、後者の目標達成は困難であるため、事業者が原発の電気を卸市場で調達できるような仕組みが必要であろう⁽²¹⁾。政府も、「FIT電源やネガワット取引等の市場制度設計が必要。非化石電源目標の達成に資するよう、国として行うべき環境整備（原子力に係る事業環境整備のほか、技術開発や、卸電力取引の活性化など）についても検討すべき」と指摘している⁽²²⁾。また、共同達成の方法については、今後事業者側において検討が進められることとされており、その取組みを注視する必要がある⁽²³⁾。

第二に、目標達成の取組みをしない事業者に対する対応である。エネルギー供給構造高度化法は、先に述べたとおり、判断基準に照らして取組みの状況が「著しく不十分」な特定エネルギー供給事業者に対し、必要な措置をとるよう

- (19) 鳥村健「石炭火力発電所の新増設問題—環境法の観点から」（2016年6月18日環境法政策学会）18頁。同論文は、エネルギー供給構造高度化法と省エネ法に基づく規制が、①個社の排出原単位のばらつき調整と②参加企業全体としての目標達成の実効性確保という問題について、「緩やかな規制的手法によって個社に排出原単位目標を課しつつ、共同達成も認めるという方法によって対処」しようとするものである、と明快に整理する。
- (20) 現在の目標は、先述のとおり、現行のエネルギーミックスを前提とするものであり、これは2017年に見直し予定であるところ、その見直しに当たって、これが温暖化対策の基礎となっていることは忘れられるべきではない。大塚直「電気事業分野における地球温暖化対策について」7頁（2016年6月18日環境法政策学会）参照。
- (21) ガスエネルギー新聞2016年2月15日第3面「経産省 電力小売に非化石規制」参照。
- (22) 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会電力基本政策小委員会（第2回。平成27年11月18日開催）配布資料6「資源エネルギー庁 エネルギー供給構造高度化法について（電気事業関係）平成27年11月18日」4頁。
- (23) 環境省は、業界の取組みをレビューするため、複数の有識者からなる「電源低炭素化方策検討会（案）」を設置する方向である。

に勧告(行政指導)し、それに正当な理由なく従わない場合には命令(行政処分)することができる、という仕組みをとる(8条)。命令違反に対する罰則(19条)があるものの、これらの仕組みが、公平かつ厳格に適用され、規制の実効性が確保されるかどうか、疑問が呈されている⁽²⁴⁾。その理由としては、①判断基準の数値目標が、そもそも「厳格にその遵守が担保されるような種類の基準値ではない」こと、②類似の判断基準方式を設ける環境法は他にもあるものの、こうした規制の命令・罰則は実際には適用されておらず、「せいぜい行政指導の仕組みを法令に定めたものと理解されてきた」と思われること、③勧告や命令をするかどうかを決定するに際し、広範な裁量が与えられていることが挙げられている⁽²⁵⁾。

この点に関し、判断基準の告示(平成28年3月31日経済産業省告示112号)は、「1. 非化石エネルギー源の利用の目標」として、①「[2] 現実的に取り得る有効な手段がないと認められることその他の電気事業者の責めに帰さない正当な理由がある場合、未達成の状況が軽微である場合又は勧告や命令によらずとも有効な改善が図られると認められる場合といった合理的な理由がある場合を除き、非化石電源目標への到達に向けた取組が進んでいない場合は、国全体としての目標の到達の程度を勧奨しつつ、法第6条の指導及び助言の対象とする。」、②「国は、法第6条の指導及び助言並びに第8条の勧告及び命令については、電気事業者が非化石電源比率目標を達成しておらず、又は各年度の供給計画等に照らして達成できないと認められる場合において、法第5条第1項第1号に掲げる推進すべき非化石エネルギー源の利用の実施方法に関する事項に関する特定エネルギー供給事業者の判断の基準となるべき事項の実施状況を判断するに当たり、実施内容等について電気事業者の自主性を最大限尊重するとともに、実施状況の確認に当たっては事業者に過度な負担とならないよう配慮した上で措置することとする。」と定める(下線は、筆者が付加)。こうした事業者に配慮する規定をあえて置いていることからしても、上記の疑問は、至当なものと思われる。規制官庁は、適正な規制実施に向けた取組をすべきであろう。

(24) 島村健「石炭火力発電所の新增設問題—環境法の観点から」(2016年6月18日環境法政策学会)19頁。

(25) 島村健「石炭火力発電所の新增設問題—環境法の観点から」(2016年6月18日環境法政策学会)19頁。

(2) 目標達成ができない場合の施策見直し

今回のエネルギー供給構造高度化法に係る見直しなどの対策が、所期の成果を上げなかった場合には、どうするのか。環境大臣と経済産業大臣の合意（平成28年2月9日）は、 $0.37\text{kg-CO}_2/\text{kWh}$ の目標の達成ができないと判断される場合には、施策の見直し等について検討する、としている⁽²⁶⁾。

すでに指摘されているように、こうした場合には、ポリシーミックスの一環として、国内排出量取引制度の導入や炭素税の引上げ⁽²⁷⁾など、炭素価格を反映した、より強固かつ明確な温暖化政策が実施されるべきであろう⁽²⁸⁾。そもそも、電力・ガス自由化の実現し、価格競争が本格化する状況下において、従来どおり業界団体の自主的な取組みに期待することには、本来的に無理があるように思われる。政府がこのような規制を正式に導入することは、安価な電力供給と高価な温暖化対策実施の両立に際し今後ますます厳しい判断を迫られる企業にとって有益な面もあろう。それは、積極的かつ高価な温暖化対策をとる理由を株主に対して説明しやすくなるからである。自由化したエネルギー市場において、公平な競争（イコールフットイング）を確保する点からも、明確かつ公正な環境規制の導入は支持されよう⁽²⁹⁾。

-
- (26) 「電気事業分野における地球温暖化対策について（閣議後記者会見における丸川環境大臣発言要旨）」<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h28/s0209.html>（2017年7月29日最終確認）参照。この点については、判断基準（平成28年3月31日経済産業省告示112号）の「1. 非化石エネルギー源の利用の目標」においても、「[5] 国は、事業者の責めに帰さない正当な理由により、電気事業全体として非化石電源目標の達成の蓋然性が低い場合は、制度等の見直しを検討するものとする。」と明記した。
- (27) 日本では、2012年10月1日から「地球温暖化対策のための税」（地球温暖化対策税）が段階的に施行され、2016年4月1日に導入当初に予定されていた最終税率への引上げが完了した。現行の地球温暖化対策税は、全化石燃料に対してCO₂排出量に応じた税率（289円／CO₂トン）を上乗せするもので、税収はエネルギー起源CO₂排出抑制施策に充当するものであるが、国際的にみると、日本の炭素税額はいまだに低い。税制全体のグリーン化推進検討会（2012年9月4日「税制全体のグリーン化の推進に関するこれまでの議論の整理（中間整理）」2-3頁参照）。
- (28) 大塚直「電気事業分野における地球温暖化対策について」7頁（2016年6月18日環境法政策学会）は、考えられる制度等の見直しとして、「小売事業者間の排出枠取引」と「排出抑制の価格効果を意図した炭素税」を挙げている。また、「電力システム改革による変化に対応した手法の選択の必要—明確な規制ないし経済的手法の活用、消費者の電源選択の自由の尊重と情報的手法の活用」も挙げている。
- (29) 競争条件の公平性確保については、かねてより指摘されている。たとえば、総合資源

<謝辞>

- ・本研究は、JSPS 科研費 15K03249 の助成を受けたものである。

(本学法学部准教授)

[完]

エネルギー調査会総合部会(2009年2月)「エネルギー供給構造の高度化を目指して」18頁は、「⑤競争条件の公平性 …各事業者間の競争が一層高まってきている。他方、新エネルギー導入促進…などの様々な面で、各セクターの間に違いが存在する…。…エネルギー間の競争条件の公平性に配慮し、各セクターが公平な枠組みの下でエネルギー供給構造の高度化に向けて努力するよう制度設計を図るべきである。」とする。