

行政改革以降の電力自由化と地方自治体のエネルギー政策

—東京都立川市・世田谷区のPPS導入を例として—

浜田 泰弘

日本の電力自由化は特に行政改革以降、段階的に推進されてきた。本稿は行政改革以降の電力自由化の流れを概観し、PPS事業者やIPPS事業者の事例、特に立川市や世田谷区を中心とした自治体のエネルギー政策とPPS導入の事例を対象とする。PPSの普及拡大や再生エネルギーシフトにはなお多くの障壁がある。今後のPPSの拡大普及によって再生エネルギーシフトを推進することが期待される。

keywords：エネルギー政策、地方自治体、PPS、立川市、世田谷区

目次

序

1. 行政改革以降の電力自由化
2. 3.11以降のエネルギー政策と電力自由化
3. 特定規模電気事業者（PPS）の現状
4. 自治体のPPS導入の事例—立川モデル—
5. 東京都世田谷区のエネルギー政策
結びにかえて

序

東日本大震災後の福島第一原発事故は、エネルギー原子力発電システムのリスクをあらためて明らかとさせた。東京五輪招致最終選考において放射性物質の汚染水対策が国際社会から疑問視されたことは記憶に新しい。震災後2年余を経た今日なお福島原発事故は完全に収束したと言えない状況にある。原発事故のリスクと安全な電力供給、環境被害を考えると、安全な自然再生エネルギーシフトを推進していく施策が妥当であり、わが国における電力供給システムの抜本的改革が迫られている。

だが電力供給システムは行政改革期から部分的な自由化が進められ、再生エネルギーを促進する政策も導入されていた。それにも関わらず再生エネルギーへのシフトチェンジは十分に浸透せず、電力供給に占める位置は先進国の中でも低い水準に留まっている。本稿はそのような現状を踏まえ、

わが国における電力自由化の推移を概観しその現状と課題を探り、電力自由化におけるPPS（＝特定規模電気事業者）の普及と再生エネルギーシフトを軸とした自治体のエネルギー政策の可能性を探ることを目的とする。

1. 行政改革以降の電力自由化

最初に日本の電力事業の変遷と行政改革以降の電力自由化の動向を俯瞰する。戦後日本の電力事業は、地域分離化、地域独占電力企業の支配、そして発送配電の共同経営によって進められた。第二次大戦後1950年に連合国最高司令官総司令部（GHQ）指令により「電気事業再編成令」と「公益事業令」が公布され、戦前の「日本発送電株式会社」が解体、9配電会社に発電設備を移管することになり、現在の地域独占電力企業が誕生した。戦後半世紀以上にわたる民間企業による地域独占構造を持つ電力事業体制はこうして継続することになった。1970年代末の新自由主義政策は日本にも影響を与え、市場の様々な規制を撤廃し、肥大化し非効率的な国営事業の多くが後に民営化されることになった。電力市場も1990年代以降、特に行政改革推進後、段階的な自由化が進められた。電力改革は2008年までに4つの段階で制度改革が推進され、2013年現在、第5次の改革が進行しつつある。以下その流れを概観する。

2008年までの電力改革は凡そ以下の4期に区別することが出来る⁽¹⁾。特に野口貴弘の整理に基

づき、以下4次の電力自由化の推移を概観する。

第1次改革は1994年から96年までの時期である。1980年代以降、新自由主義の浸透によって貿易の自由化と国内市場における障壁を撤廃する規制緩和策が推進された。また円高が進行する中で、国内輸出産業の競争力低下と産業空洞化、さらに電気料金の割高などの解消が求められた。電力のコスト高は他の先進国と比べても問題とされてきた。1994年11月の日本経済新聞の社説でも産業用電気料金で米国より7割高、ドイツより4割高、家庭用ではそれぞれ5割高、3割高との資源エネルギー庁の試算が紹介されている⁽²⁾。80年代後半以降、電電公社や国鉄、専売公社などが民営化されていく中で、製造業や市場に大きな影響を与える電力市場の自由化の必要性が指摘されるようになった。こうして1994年、通商産業省電気事業審議会（当時）において、内外価格差の是正や競争原理の導入などについて議論され、1995年、31年ぶりに電気事業法の大規模な改正が行われた。この第1次改革において発電市場に競争原理を導入するため電力卸売事業が自由化され、一般電気事業者に卸電力を供給する「独立発電事業者（Independent Power Producer = IPP）の新規参入が容認された。これにより特定地域限定であるが、電力供給を行うことができる「特定電気事業制度」が創設された。同時に料金規制も見直され、時間帯に応じた電力価格「深夜電力」のような多様な料金メニューが設定できる届け出制が導入された。

第2次制度改革は1996年から2001年までに行われた改革をあらわす。1996年当時、日本経済はバブル崩壊後から脱却出来ず、エネルギー分野の高コストは国際競争力低下及び産業空洞化を招くという指摘がなされていた。特に行政改革⁽³⁾を公約に掲げそれを積極的に推進した橋本内閣は96年12月、経済構造改革の一環として2001年までに電力事業のコストを国際的水準にまで下げることを目指し、電力供給システム全般について見直しを行う方針を示した。こうして国内の行政改革と国際競争力強化のための電力自由化はともに推進されるべき目標とされた。

橋本行革を引き継いだ小渕政権時の1999年5月

電気事業法が改正され、2000年3月施行された。第2次改正では小売部門における特別高圧需要家を対象とした参入、供給義務、料金に関する規制が解除され小売の部分的な自由化が導入されることとなった。そして第2次制度改革期に、一般電気事業者が運用する送配電設備を利用し、電力を大口需要家に自由料金で小売する「特定規模電気事業者（Power Producer and Supplier = PPS）」が誕生した。

第2次改革期に小売の部分自由化が実施されたが、3年以内に電力自由化の制度を再検証する合意がなされていた。そして総合資源エネルギー調査会電気事業分科会で議論が始まり、2002年6月公布のエネルギー政策基本法の方針に則って改革を行うことが決められた。そこで「エネルギーの安定供給の確保」「環境への適合」の二つの政策が目標とされ⁽⁴⁾、発送電部門の一体的運用・整備、広域的市場の整備、電源開発投資環境の整備、需要家選択肢の確保などの検討が行われた。2003年6月に電気事業法が改正され、2005年に全面施行された。

第3次制度改革は2003年以降、2005年までの改革期が対象とされる。2003年に電力の小売自由化がさらに拡大された。まず契約電力500kW以上、電圧6000V以上の高圧需要家が対象とされ、その後全ての高圧需要家（契約電力50kW以上、6000V以上の受電者）に対する参入・供給・料金等の規制が撤廃された。これにより一般電気事業者の販売電力量の約6割が自由化された。さらに一般電気事業者の送配電部門における競争妨害や排除行為などを防止する規制が制定された。また全国規模の卸電力取引所の整備が必要とされ、電力卸売事業の自由化、大口需要家を対象とした小売の部分自由化、卸電力取引所の整備などが行われた。電力卸売市場のために2003年11月に日本卸電力取引所（Japan Electric Power Exchange = JEPX）が創設され、2005年に取引が開始された。JEPXは、任意の電力取引市場であり、一般電気事業者、卸電気事業者や特定規模電気事業者などを会員とする⁽⁵⁾。また料金引き下げ時の許可制が届け出制に改正された。

この時期の重要な改革として2003年4月に施行

された「電気事業者による新エネルギーなどの利用に関する特別措置法」(RPS法)が挙げられる。RPS法(=Renewables Portfolio Standard)は、電力会社に毎年再生エネルギーの導入目標を課し、その達成を義務づける法律である。これは再生エネルギー電力の着実な増加と市場への普及を実現する目的を持ち、2012年6月末(2012年7月の電力買取制度施行により同法は廃止)まで効力があった。しかしながら、再生エネルギーは日本では浸透しなかった⁽⁶⁾。

それではなぜ、再生エネルギー利用を促進する目的の同法が施行されたにも関わらず、再生エネルギーは普及しなかったのだろうか。その要因は再生エネルギー導入率の「低すぎる目標設定」にあった。イギリスやスウェーデン、米国カリフォルニア州で日本と同様のRPS制度が採用されていたが、イギリスの目標値は10%、スウェーデンは水力を除いて12.5%(水力を含めると60%に達する)、カリフォルニア州は20%という目標値が設定されていた。しかしながら、日本のRPS法における再生エネルギー導入義務目標はわずか1.35%に過ぎなかった。そもそも日本の電力企業は発電コストの高い再生エネルギーの導入には消極的であり、経団連などの産業界も既存の原発推進に賛成の立場にあった。このように見ればRPS法は一見再生エネルギー普及を目指すという美名を偽装したものに過ぎず、現実には原発推進しようとする政府や電力企業、財界の意向に沿った法であったと言わざるを得ない⁽⁷⁾。そして後に、再生エネルギー普及にとって有効な固定価格買取制度に改正される。

第4次制度改革は2008年以降の改革期である。この時期は電気事業法の改正は行われなかった。2008年総合資源エネルギー調査会電気事業分科会は「今後の望ましい電気事業制度の在り方について」の基本答申をとりまとめ、卸電力取引所の活性化に向けた改革、特定規模電気事業者の送電網利用における競争条件の改善を定めた。しかしその後同会の答申は、電力自由化の目標である小売の全面自由化を見送り、5年経過後を目的として再度検証を行うという消極的な内容にとどまった。その理由として既に自由化された部門で競争

が進んでおらず需要家の選択肢が十分に確保されていないこと、さらにこの状況で自由化範囲を拡大しても家庭部門の需要家にメリットがもたらされない可能性があること、移行コストが社会全体の便益を上回るおそれが強いことが挙げられている。改革のこのような消極的内容によっては電力自由化を十分に促進させることは出来ず、むしろ既存の電力会社の既得権益を保護する保守的作用を持った。

以上のように日本の電力市場の自由化において自由化の対象事業者は拡大され、業務用事業者に関する電力自由化はある程度促進されたが、再生エネルギー普及の改革については不十分であり、未だ完全な自由化には程遠く、依然多くの課題が残る⁽⁸⁾。

2. 3.11以降のエネルギー政策と電力自由化

2008年までの改革を4次に区別するとすれば、2011年以降の改革は第5次とも言える段階に差し掛かっている。3.11以降、エネルギー政策と電力供給システム全体の見直しが行われ、本格的な変革が推進された。福島原発事故以降、東京電力の供給力不足に際し特に首都圏で新規事業者、特定規模電気事業者の存在が注目されるようになった。しかしこのような状況にも関わらず、東京電力は東京エリアの託送業務を2ヶ月以上停止し、JEPXは3月14日に「東京エリアのスポット取引・時間取引の中止」を発表した。原発事故後東京電力の企業責任が問われ、さらに電力供給が不安視される状況で、再生エネルギー利用の新規業者参入が促進される余地があったが、電力新規事業者の業務展開は一向に進まなかった。東京電力による電力市場の独占体制の歪みが改めて認識される。

3.11以降原発を含む集中型電源供給システムに依存する電力供給システムの改革が求められるようになった。電力自由化は部分的には推進されてきたが、分散型電源の拡充が進まず、競争回避的な企業体質と電力財閥の既得権益を擁護するための多くの規制が残されたため、再び電力政策の抜本的改革が議論されるようになった。

3.11以後、民主党政権によって低価格で安定

した電力供給を提供できるシステムの構築を行う電力改革のために2011年11月経済産業省「電力システム改革に関するタスクフォース」が設置された。同年12月、有識者の意見もまじえ経済産業大臣から報告が行われた。経産相の報告では「低廉で安定的な電力供給」を実現する「競争的で開かれた電力市場」を構築することを基本理念とし、需給状況に対応した料金や多様なサービスの導入、小口需要家が供給者や電源を選択できる仕組みの導入、発電分野の規制見直しや卸電力市場の活性化（供給の多様化）、供給区域を越えた電力供給の障壁の撤廃や卸電力市場を通じた競争活性化（競争の促進と市場の広域化）、適切な送配電投資の確保、ユニバーサルサービスの確保、供給責任などの仕組みの再構築（安定性と効率性の両立）など、10項目の具体策を検討する必要があると報告された。

以上の議論を経て、2012年1月に低価格で安定的な電力供給を実現する競争的な電力市場を構築することを目的として、総合資源エネルギー調査会総合部会に「電力システム改革専門委員会」が設置された。同委員会は電力システムの制度設計を検討し、2012年7月13日に「電力システム改革の基本方針—国民に開かれた電力システムを目指して—」がまとめられた。基本方針では「東日本大震災によって原子力発電への信頼が根底から揺らぎ、東日本大震災以降の電力システムの改革に着手しなければならないこと」が示されている。具体的には「小売分野の改革」「発電分野の改革」「送電分野の改革」という3つの基本方針が示された。

第1に「小売分野の改革では地域独占を撤廃し家庭部門までを含めた小売全面自由化を実施、全ての需要家が供給者や電源を選択できるようにすること、料金規制撤廃が目標とされた。

次に「発電分野の改革」において、電気事業者やIPP（独立発電事業者）の規制撤廃、PPSや卸電力取引所への売電促進、卸電力市場の活性化、供給予備力の確保等が必要であるとされた。

第3に「送電分野の改革」では、全国規模の広域的な電力ネットワークを整備し、差別のない公平で自由なプラットフォームを提供する「広域

系統運用機関」の創設、送配電部門の中立性確保が議論され、発送電分離を視野に入れた改革が検討された⁽⁹⁾。

3.11以降の急速に進められた「第5次」とも言うべき制度改革においては、さらに以下の3つの時限目標が設定された。第1段階として2015年を目途に広域系統運用機関を設立すること、続いて第2段階として家庭などの低圧需要家にかかる託送制度の検討等の環境整備を行ったうえで2016年を目途に小売事業の全面自由化を行う。そして第3段階で、法的分離による送配電部門の一層の中立化や小売の料金規制の撤廃を2018-2020年に実施するという目標である。このような電力改革の進展する過程で、2012年12月に衆院選が実施され、電力改革を推進してきた民主党が下野し、自民党に政権交代する大きな政局の変化があった。しかし当初の予想に反し、自民党政権も原発維持以外で電力システム改革の手綱を緩めることはなく、基本的に民主党政権時の電力自由化の延長線に立ち電力改革を推進している⁽¹⁰⁾。

自民党政権後の2013年4月2日、報告書を踏まえ、「電力システムに関する改革方針」が閣議決定され同年4月12日電気事業法の一部改正法律案が国会に提出され、第1段階の目標として、広域系統運用機関の設立に必要な規定が盛り込まれた。また同法案附則に電力システム改革の段階的な実施に関するプログラム規定が設けられ、第2段階となる小売全面自由化については2014年通常国会の法案提出目標が示されている。第3段階の法的分離を前提とした送配電部門の中立性の一層の確保などの施策については2015年の通常国会に法律案提出を目指す目標が示された⁽¹¹⁾。

このように3.11以降再び加速した電力自由化に関しては賛否両論含めさまざまな意見がある。発送電分離と小売全面自由化についての議論を概観したい。まず発送電分離のメリットとしては野口が指摘するように発電、小売部門の市場参加者の競争が活発化し、再生可能エネルギー発電事業者の市場参加が促進され、分散型電力システム普及につながるという点が挙げられる。また多様な参加者の市場参入によって消費者の電力選択が可能となり、純国産の再生可能エネルギーが増加す

る効果も考えられる。一方、再生エネルギー普及には初期費用や維持費、開発費用がかかることが予想される。投資コストと一定の発電規模を考えると、地域分散化よりもむしろ資本集中化にシフトすることが推測される。その場合結果的に大規模事業者により有利に作用する可能性もあり、そうなれば新規参入事業者に不利な状況となる可能性も払拭できない。また自然環境に左右される再生電力は電力供給の需給バランスを不安定性にさせるリスクも考えられる。

次に小売の全面自由化の長所としては「電力選択の自由」によって国民の市場電力選択を可能とし、電力事業効率化が促進され、サービス競争による電力の価格弾力化、電力の安定供給が実現される可能性がある。一方、短所として制度改革による安定供給不安や需要家の混乱などが推測される。そのような課題を防止するため移行措置として電気事業者の経営効率化を顧慮しトラブルを抑止する施策も必要とされるであろう。

しかし福島原発事故以降、関西電力大飯原発を除き原発の再稼働は不透明な状況にある。自治体や地域住民の不安や環境問題を考えると原発再稼働は困難であり、電力の供給量を考えると市場メカニズムを通じた競争効果は機能しにくい。さらに石油価格上昇による燃料調達費用増加の影響もあり、発送電分離と特定規模電気事業者の参入も含めた小売全面自由化や料金規制撤廃を行うと、結果として料金格差拡大および電力料金の高騰を起す可能性も懸念される。

2010年時点において総電力量における特規模電気事業者のシェアは約2.49%であり、全面自由化しても新規参入が進まなければ選択肢がなく、価格のみ上がるというリスクに直面する⁽¹²⁾。電力市場には地域独占企業に代表されるように、現時点でなお多くの参入障壁があるのが現状である。新規参入を促し競争を実現する適切な施策がなければ電力自由化の合理性は活かされない。全面的な電力の小売自由化のためには、特定規模電気事業者に対する需要家数が増えるように法制度や規制緩和、さらに一定の新規事業者の保護が必要であり、過渡期の電力供給安定化の措置も講じられるべきである。もし仮に特定規模電気事業者が供

給電力を火力発電や原発に依存するならば、電力自由化の意味は希薄化するであろう。そのためには政府が、電力自由化と安定供給、再生エネルギーシフトを促す総合的な取り組みを行わなければならない。

井熊によれば電力自由化の行方を占う要因として、以下の8点が挙げられている。

①中立的な広域系統運用機関を設立できるか、②発送電分離を実行できるか、③全面自由化が実現するか、④卸電力自由化を強化できるか、⑤電力会社間の競争を実現できるか、⑥強力な新規参入者が現れるか、⑦「ヨコの自由化」や分散電源のための規制緩和がどれだけ進むか、⑧需要家向けサービスがどれだけ普及するか⁽¹³⁾。

井熊が指摘した課題は、本稿で示した課題とほぼ一致している。ここで挙げた課題は日本の全面的な電力自由化の障壁であるという共通理解が得られるのではないだろうか。

以上のように、電力自由化と発送電分離、そして再生エネルギー拡大に関してはなお多くの課題が残る。電力システム改革の制度設計にあたっては、海外の先行事例⁽¹⁴⁾を参考にエネルギー政策全体を視野に入れ検討を積み重ねることが重要である。以下、特定規模電気事業者の参入の取り組みについて検討したい。

3. 特定規模電気事業者（PPS）の現状

1995年3月に成立した改正電気事業法において特定規模電気事業者（PPS = Power Producer Supplier）が電力小売事業における新規参入者として新たに認められた。差し当たり、PPSの特徴と法的な規制、その現状について整理しておく必要があるだろう。

2012年3月時点でPPS事業者には54社が登録しておりそのうち、実際に売電している企業は24社のみである。業界の最大手はエネット社であり、PPS業者の49%のシェアを占める位置にある。PPS事業をはじめるとあたっては、電気事業法の規定により経済産業省資源エネルギー庁の電力・ガス事業部門電力市場整備課へ「特定規模電気事業者開始届出書」を提出することが義務づけられている。PPS事業者から電力を買うためには、

PPS事業者にお問い合わせることが必要とされる。この情報は資源エネルギー庁のホームページ上の特定規模電気事業者連絡先一覧とその連絡先として掲載されている。ただし供給能力や地域によって電力を購入できない場合がある⁽¹⁵⁾。

なお上記PPS業者は電力全体の62%が実質的に自由化され、開放されているにも関わらず、PPSの占有率は総電力量2.49%に過ぎず（2010年）、依然低い水準に留まっている。

地域別にみても大きな偏りがある。北海道電力、東北電力、中部電力、北陸電力、中国電力、四国電力、九州電力各管内では、電力市場内のPPSのシェアはわずかに0.5%と全国水準を大きく下回っている。PPS事業においては東京電力・関西電力管内以外では、電力財閥の地域独占体制が続いている。またIPP（独立発電事業者）も電力会社の卸売り先が限定されていたため、新規参入業者同士の競争となり、電力会社のコスト削減機能の一つの選択肢に過ぎないと解釈されてしまった。既成の大電力企業は圧倒的な発電規模によって新たな競合社に対し値下げで対抗するため、PPSは極めて厳しい状況にある。

その中で生き残ったPPSは主に燃料調達能力を持つ企業の設立した子会社が多い。具体的には東京ガス、大阪ガスが出資したPPS最大手のエネット、JX日鉱日石エネルギーや大手商社が出資したPPS、大規模自家発電装置を持つ新日本製鐵などである⁽¹⁶⁾。さらに再生エネルギーによる電力を扱うPPS事業者も存在する。出光グリーンパワー、G-Power等は自然エネルギーを扱っており、これらの企業と契約すれば省エネ法上はCO₂排出係数0のグリーン電力をまかなうものとみなされる。東京丸の内にある新丸の内ビルディングは先述の出光グリーンパワーと契約し、2010年から風力発電50%、水力発電40%、バイオマス発電10%の供給を受けており、国内初の100%グリーン電力化を達成した。またこの契約によってCO₂排出量を2万トンも削減することに成功している。このようにCO₂排出量削減や省エネに貢献するPPS事業者との契約は経済的にも環境的にも効果があり、注目されるべきであろう。

さらにPPSを導入している事例を幾つか見て

みたい。例えば横浜市泉区のフェリス女学院大学は2006年からPPS電力を導入しており、2009年度のエコ大学日本一に選出されている。フェリス女学院大学緑園キャンパスは、エコキャンパスとして環境に優しい施設を積極的に導入、設置している。屋上緑化や風力発電設備、太陽光発電、太陽熱温水器、雨水利用など多くの取り組みを行っており、教育上においても環境教育に力を入れている⁽¹⁷⁾。フェリス女学院大学はコスト削減のために2006年にPPS最大手のエネットと契約している。同大学はエネット社以外のPPS事業者とも事前にコスト削減の効果を試算し比較した結果、最大手であり長期的な電力供給に安定が見られるエネット社との3年毎の契約に至った。結果的に年間約4,500万円の電気代が数百万円節約できたことと試算される。学校は夜間や長期休暇期間中は電力消費がほとんどなくなるので、このような施設こそ電気料金の契約を見直す余地があるだろう⁽¹⁸⁾。

最後にバイオマス発電事業者の「売電事業」にも触れておきたい。茨城県ひたちなか市でバイオマス発電を運営している「バイオパワー勝田」はいわゆる「独立発電事業者（= IPPS）」であり、主に茨城県内の建築廃材を利用し、さらに震災で発生した大量の瓦礫を含む木質バイオマスによる発電を行っていることで注目された。同社は2005年に木屑のチップを木質バイオマス燃料として利用する木質バイオマス発電所の運営を開始した。日量150トンの木屑燃料を使用し、出力4,990KWの発電を行っている。同社は2割の燃料を茨城県内の震災瓦礫を活用して発電しているが、加工した燃料チップの放射能測定などの対策も行っている。同社は自社で利用する電力以外の4,200KWをPPS事業者である丸紅に販売している。同社は丸紅と電気売買契約を結んだが、発電量が安定していないとペナルティー料金を課されることになり、建築廃材や燃料資材の安定した供給が基盤、安定した発電を行うことには多くの課題もある。建築廃材は常に安定した供給量を得られるとも限らず、また廃材や木屑に石ころや茎、砂などの異物が混入していると燃焼設備にトラブルが発生し、発電量の不足が生じるリスクもある。この

ように独立発電事業者がPPS事業者に電力供給するためには燃料の安定供給が第一であり、電力を安定してPPS事業者に供給できるかどうかも鍵となる⁽¹⁹⁾。独立発電事業者は燃料供給と安定的な発電が可能となって初めてPPSとの契約が進み、市場で共存し競争できるようになる。

以上のように環境に配慮した独立発電事業者やPPSとの連携が成立すれば、グリーンで安価な電力供給は次第に普及していくはずである。地域独占電力企業との競合においてPPS事業者や新規参入企業は依然苦戦しているが、グリーン電力の魅力と価格の合理性が認知されていけば、今後自治体や学校、インフラ、企業に徐々に普及していく可能性も考えられる。

4. 自治体のPPS導入事例—立川モデル—

次にPPSと契約する自治体の取り組みを対象とする。具体的には東京都立川市、そして東京都世田谷区の取り組みを中心に考察する。

東京都立川市はPPSを公共施設に全面導入した最初の自治体として知られる。2008年に町田市で1施設の契約の先行例があったが、公共施設の全面導入は立川市が初めてである。立川市によるPPS導入のきっかけは、市営の競輪事業の収入減に由来する⁽²⁰⁾。立川市の競輪事業は戦後復興のための公営ギャンブルとして1951年に始まり、延べ収益が1,300億円を超える。最盛期には「レース6日間で小学校がひとつ建つ」とまで言われるほどの収益力を持ち、市財政に大きく貢献してきた。しかしバブル崩壊以降は競輪事業も停滞し89年度に繰入金金が78億円、入場者が80万人であったが近年では年間1千万円という状況が続いている。経営努力を探る中でPPS事業者（サミットエナジー社）の営業がありPPSと契約することによる電力コストダウンが期待されることから、2010年に契約が始まった。早くも同年4月には電気料金が前年度比で大幅ダウンできることが早くも明らかとなり経費削減の効果が確認された。そして最初に導入された立川競輪場では前年比で1,662万円の削減効果があり、これはマイナス26.5%の電力費削減に相当した⁽²¹⁾。

PPS導入に際して事業者は電力需給バランスを

一定にすることが必要であり、契約も1年契約が原則となっていた。そのような条件も併せて自治体は契約する際に、契約の対象とする施設を選ぶ必要があった。対象施設の選択は環境配慮契約法（温室効果ガス削減に配慮した契約の推進に関する法律）に則ることが必要であった。立川市は日中や年間の電気利用パターンが似ている施設をグループにして、①小中学校30校、②その他の公共施設22施設（健康会館、学習等共用施設、大規模保育園）、③立川競輪場の3種類に絞った。2012年からは立川市役所庁舎も契約対象に加えられた。

立川市競輪場のPPS電力契約は早速話題となり、朝日新聞2011年6月4日付の朝日新聞地方版（多摩地区）で「東電やめたら27%節約」という小見出しが躍り、立川市には全国から問い合わせが殺到したという。その後一年間でテレビ、ラジオで31件の報道があり、新聞や雑誌、シンクタンクの取材は29件、自治体の視察が108件、北海道から九州まで議員の視察者が80名、一般市民、NPOから21件の視察があった。また国会答弁においては「みんなの党」渡辺代表が国会で「立川モデル」を紹介し、国会議員を直接連れて視察に来るほどの盛況ぶりであった。立川市の節電効果は、2010年度競輪場で1,660万円削減（マイナス26.5%）、2011年に施設数を63に拡大し4,800万円削減（マイナス21.2%）、2012年度は64施設で2,740万円削減（マイナス9.4%）が試算されており、3年間で9,200万円の効果が出たことになる。なお、立川市は東日本大震災前年からPPS契約を始めていたため、震災後の節電の影響を受ける地域であったが、PPS事業者による電力供給は安定しており、スマートメーター設置の費用も電力会社負担とされ、初期費用投資もかかっていない⁽²²⁾。「立川モデル」は全国自治体に影響を与え、その後多摩地区では20市がPPSを導入し、3市が導入検討中とされる（2012年時点）。

PPSの本格的な普及には供給の絶対量の少なさ、燃料費の高騰、託送量やインバランス料金などの制度上の障壁が多い。また契約期間も基本的に1年毎であり、成功モデルである立川市でさえも複数年契約はできなかった。これはPPS事業

者にとって、燃料費値上げによる長期契約のリスクが高いことが原因であるが、自治体にとっては毎年競争入札を行わねばならないことになり、この規制は自治体への普及拡大の大きな障壁となっている。そして環境配慮契約法は事業者との契約の手続きを煩雑化させている。さらに自治体に電気専門職の職員は少なく、契約に至る行政職員の労力も求められる。これを考えるとPPS事業者にとって手続きが煩雑で、法的な制約が多く競争入札を年次ごとに求められる自治体との契約を避け、民間事業者との契約にシフトする可能性があることが理解される。このような問題ゆえにPPSと自治体との契約の継続・普及が進まない可能性が懸念される。

しかし立川市の取り組みは環境政策において、また予算削減目的においてPPS契約の先行モデルとしてやはり重要な先例となったことは明らかである。そしてPPS普及の障害となっている多くの規制を撤廃・緩和することが今後の課題となるであろう。

5. 東京都世田谷区のエネルギー政策

立川市に影響を受け、首長が率先してPPS契約を推進した自治体事例として東京都世田谷区が挙げられる。奇しくも東日本大震災直後、福島県南相馬市の被災地支援活動参加直後に保坂展人は世田谷区長選挙の出馬を急遽要請された。保坂はこれを承諾、選挙戦に営み4月24日の首長選挙で初当選を果たした。震災直後の選挙でもあり、保坂区長は選挙戦の公約の一つとして「世田谷区を再生・持続可能な新エネルギーの研究・開発拠点とし、大型開発優先の区政からの転換する」ことを示していた。そして保坂区長は公約に応え、エネルギー行政の改革を行った。ここから世田谷区のPPS導入を考察する。

先述した立川モデルは世田谷区にも早速影響を及ぼした。2012年3月1日、世田谷区長定例記者会見で保坂区長はPPS導入と自然エネルギーの活用について発言した。東京電力の電気料金値上げや震災後の対応に大きな疑問を抱いていた保坂区長は立川市の事例に注目し、同市競輪場のPPS契約による節約効果に強い関心を持ち、世田谷

区の公共施設でPPS契約をした場合のコストダウンの効果を職員に試算させた⁽²³⁾。試算の結果、世田谷区役所の電気料金は12億円であり、半分強の6億7,000万円分をPPSに切り替えれば、約1億円の節約効果があることが明らかになった。区長は2012年1月23日の記者会見で早速PPS導入を明らかにした。23区最大の自治体でもある世田谷区の動きはすぐに話題となり全国的に注目された。

そして2012年2月28日、世田谷区施設の111カ所（区庁舎・区民会館・学校等）の電力購入に関する競争入札を実施し、2社が応札しPPS最大手の株式会社エネットが7億6百万円で落札した。東京電力に支払った電気料は2011年度6億7千万円であり東京電力の決めた17%料金値上げを想定すると次年度では7億5千万円の料金が見込まれていた。しかし世田谷区は東京電力との契約を打ち切り、PPS（特定規模電気事業者）と新規契約を行い、当初見込みほどではなかったが減額効果は4,400万円となった。

保坂区長はPPS導入後、2012年2月16日に経済産業省・資源エネルギー庁と枝野幸男経済産業大臣（当時）に2点の要請を行った。第一に電力市場の自由化を前倒しに進めて大口契約（高圧受電施設に限らず、個人宅も含めた市場開放の要請であり、その前提として「個人住宅や集合住宅でのグルーピング」を進めてほしいとの要請であった。

二つ目の要請は再生可能エネルギーを普及させるために、震災被災地支援と関係してコスト面のメリットを与えるなどのサポートを強め、今後の再生可能エネルギーの普及拡大のために、「発電分離」を進めて「系統改革」を進めてほしいという要望であった⁽²⁴⁾。

2012年2月8日、世田谷区は「自然エネルギー活用促進地域フォーラム」を開催し、これには区内の経済団体、企業、金融機関、大学等の参加があった。保坂区長は世田谷区内の電力の「地産地消」にむけて太陽光や太陽熱の普及・拡大に取り組んでいくことを目標としている。立川市に倣って世田谷区行政も再生エネルギー活用も視野に入れて公共施設にPPS導入を進めた。以上のように

な自治体のPPS導入の成功例に触発されることによって、全国規模の自治体でPPS導入が普及し、それによる再生エネルギー利用率の拡大が望まれる。

結びにかえて

以上のように本稿では94年以降、特に行政改革期の電力自由化の動向と、3.11以降急速に進展した電力自由化の波を概観し、PPS事業者の事例や独立発電業者の取り組み、さらに立川市や世田谷区のような都市自治体によるPPS導入と再生エネルギー活用の方策を検討した。2012年7月に「再生エネルギーの固定価格買取制度」が法制化され、わが国でも太陽光エネルギーを中心に再生エネルギーは急速に普及しつつあり、多くの自治体が再生エネルギー利用率の高いPPS導入を行い、また検討中の自治体も少なくない。

だが電力自由化において制度上の課題はなお多い。PPSの本格的な普及については先に触れたような課題、すなわち電力供給量の少なさ、燃料費高騰、託送量やインバランス料金などの課題である。特に契約期間が一年毎という規制は特に自治体のPPS普及・持続的契約の大きな障壁となっている。

以上の課題があるとしても、立川モデルや世田谷区のPPS契約の取り組みは自治体が率先するエネルギー政策として重要な先例として注目される。現在再生可能エネルギーの固定価格買取制度が法制化され、再生エネルギーの普及は遅くはあるが徐々に進みつつある。

このような課題を解決するためにはどうすればよいだろうか。まず政府は再生エネルギー普及率向上のための高い目標設定を定め、普及を促進する措置を伴う法制化を進めるべきである。そのためにはエネルギー市場に投資者を刺激する誘因を創出せねばならない。地産地消型の自然再生エネルギー活用と電力自由化が進み、PPSが普及するためには、電力財閥の地域市場独占体制も改めていく必要がある。化石燃料や原発を多く所有する既成の電力財閥に対し、再生エネルギーを積極的に利用する事業者やPPSなどが電力市場にさらに浸透していくための既成を撤廃していくことが

望ましい。

そのために政府は「電力自由化」に向けた規制緩和を行い、他方同時に、電力供給の持続的安定化および価格下方シフトを目的とする「電力の管理・統制」を行うことが求められる。すなわちエネルギーシフトの道筋が明らかとなるまでは、中央政府は過渡期において電力自由化と供給・市場価格管理という両義的な二つの難題を同時に果たしていく必要がある。最終的な目標が地方自治体レベルの主体的なエネルギー政策の促進と、市民や企業が参加する地域分散型の再生エネルギー普及であるとしても、わが国の電力行政には他の環境先進国同様に、「電力自由化・規制緩和」と「電力供給統制・電力料金の管理」という両義的な難題が待ち受けているに違いない⁽²⁵⁾。

注記・引用文献

- (1) 野口貴弘「電力システム改革をめぐる経緯と議論」『レファレンス』No.748号、国立国会図書館調査及び立法考査局、2013年5月発行、2-51頁。
- (2) 日本経済新聞社説「電力・ガス事業に競争原理を入れよう」『日本経済新聞』1994年11月7日付。
- (3) 五十嵐敬喜・小川明雄『市民版 行政改革—日本型システムを変える—』岩波新書、1999年、230頁。本書では省庁再編や公共事業見直し等の行政改革を概観し、英米仏などの先進国の事例、そして日本の自治体の行政改革の諸例が示されているが、上からの行政改革よりむしろ、岩手県の政策評価の取り組みなど、市民の政治参画や自治体の主体的な行政改革の取り組みの事例が重視されている点で興味深い。電力改革も中央省庁主導のみならず、自治体や市民主体型の地域分散型の改革によって促進されることが望ましいであろう。
- (4) 野口、前掲書、30-31頁。
- (5) 同書、32頁。
- (6) 和田武『市民・地域主体の再生エネルギー普及戦略—電力買取制度を活かして—』かもがわ出版、2013年、28、29頁。
- (7) 同書、29-31頁。原発事故の環境問題については、大塚直・高橋滋編著『震災・原発事故と環境法』民法法研究会、2013年、242頁、参照。
- (8) 田中準也「電力供給の規制緩和—特定規模電気事業者（PPS）との契約の現状と課題—」『とうきょうの自治』No.85、2012 June、17-24頁。
- (9) 野口、前掲書、37、38頁。
- (10) 井熊均『2020年、電力大再編 電力改革で変貌する

- 巨大市場』日刊工業新聞社、2013年5月発行、46-78頁。
- (11) 野口、前掲書、40、41頁。
- (12) 「“新電力”PPSの実力」、『環境ビジネス』日本ビジネス出版、2012年6月号、32、33頁。
- (13) 井熊、前掲書、64頁。
- (14) 海外の電力自由化と日本の比較については、山口聡「電力自由化の成果と課題—欧米と日本の比較—」『調査と情報』第595号、2007年9月25日、1-11頁参照。自由化の先行例であるアメリカやドイツでは燃料価格の上昇や電気料金値上げの時期があり、自由化の成果が見出しに難くなっている事実は示されている。また再生可能エネルギー普及の規制緩和については、山口聡・近藤かおり「再生可能エネルギーの導入促進10政策」『調査と情報』第653号、2009年10月27日発行、1-11頁参照。
- (15) 『環境ビジネス』前掲書、35頁。
- (16) 井熊、前掲書、47頁。
- (17) 『環境ビジネス』前掲書、46頁。
- (18) 同書、46、47頁。
- (19) 同書、54、55頁。
- (20) 田中準也、前掲書、17-24頁。
- (21) 同書、21頁。
- (22) 同書、21頁。
- (23) 保坂展人『闘う区長』集英社新書、2012年、108、109頁。
- (24) 保坂区長2012年3月1日の記者会見参照。http://blog.goo.ne.jp/hosakanobuto/e/243cde2130a68dc7f85f4c3ea8e04ef8
ドイツの市民参加による地方集散型の再生エネルギー普及の取り組み例としては、今泉みねこ『脱原発から、その先へ—ドイツの市民エネルギー革命—』岩波書店、2013年、201頁参照。
- (25) 手塚智子「ドイツに見る消費者による主体的な電力選択の可能性—ゆらぎない転換を足元からはじめるために—」『まちと暮らし研究』No.16「エネルギーとデモクラシーに向けて」、2012年、6-16頁。ここで取り上げられているシェーナウ電力会社に関しては特に田口里穂『市民がつくった電力会社—ドイツシェーナウの草の根エネルギー革命—』大月書店、2012年、223頁。