

拙速な発送電分離は危険

澤 昭裕

21世紀政策研究所研究主幹 国際環境経済研究所所長



福島第1原子力発電所の事故以降、メディアのみならず政府内でも、発送電分離論が再燃している。しかし、発送電分離とは余剰発電設備の存在を前提に、発電分野における競争を促進することを目的とするもので、余剰設備どころか電力不足が懸念されている状況下で議論する話ではない。

こうした状況にもかかわらず発送電分離論が浮上してきた理由は、極めて政治的なものではないだろうか。「東京電力をはじめとする電力会社が、自分たちに不利な情報を開示せず、閉鎖的な態度で原子力を進めてきた。こうした体質を変えなければならない」、あるいは「東京電力は原子力損害賠償のためにあらゆる資産を売却すべき」という世論の受け止め方があるなか、大規模な電力会社を「切り刻む」発送電分離論は有権者からの受けがよいという政治家の思惑が背景にあると思える。

こういった思惑から離れ、冷静に発送電分離の是非を検討する必要がある。まずは、発送電分離に関連して誤解されている点が多いことが問題だ。

「電力会社が送電網を開放していないことが問題だ」という認識が一部にあるが、まずもってこれが事実誤認である。既に日本では、託送料金を規制対象とし、料金算定基準をあらかじめ公開すること、託送に係る会計を分離し、会計監査を受けようとして収支実績を公表することで確保している。このような会計・機能分離により送電網は新規参入者に公平に開放されており、その公平性は第三者機関による監視などで確保されている。

また、託送料金が割高だという指摘もあるが、日本は地形的理由からもともと送電線の敷設コストが高いため、託送料金が高いのは当然で、発送電分離や自由化の文脈では筋違いの指摘である。

「発送電分離により再生可能エネルギーの導入が進む」という、もっともらしい意見もある。しかし、発送電分離は電源間競争を促進する手段であるため、価格競争力のない再生可能エネルギーの普及を加速させることはあり得ない。

インフラ的な財・サービスは、公的機関が何らかの形で最終的な供給責任について関与していることが多い。例えば、金融では最後の貸し手となる日本銀行が存在し、また、石油は政府が直接、原油タンクと原油を備蓄している。電気も言うまでもなく生活必需品であり、供給停止時の社会的影響が甚大だ。この点を忘れてはならない。電気の場合は、需給を一致させられないと広域停電に至る可能性さえある。このような事態を起こさないよう供給責任を誰かが負わなければならないわけだが、電気は石油と異なり貯めておくことが難しいと言う特徴がある。よって、安定供給を達成するためには、需給ひっ迫時以外は余剰となっている設備が必要となるわけだが、発送電分離で市場競争にさらされる発電会社には、このような余剰設備を持つインセンティブはない。安定供給義務を誰にどのようなコスト負担の仕組みで負わせるのか。この点についての制度設計が難しいことが、発送電分離の最大の弱点だ。

今後は、原子力発電所の脱落や稼働率低下による電力ひっ迫状況の長期化で、電力会社間での広域融通の必要性が増すだろう。また、再生可能エネルギーの導入を進めるためにも、送電線の増設が電力政策の大きな課題になってくる。よりよい送電網の整備、運営方策、運営主体といった点をどのようにとらえ直すべきか、これが重要な検討課題である。

また、資源のない日本にとっては、燃料調達費の低減が大きな課題だ。このため、発送電分離で個々の発電会社の価格交渉力を弱めるよりも、買い手を大規模化して価格交渉力を高めることの方が重要だ。発送電分離を強力に進めた欧州のいくつかの国は、エネルギー自給率が高い国であり、日本とは状況が異なる。そもそも、欧米の結果を見る限り、発送電分離や電力自由化が成功しているとは言い難い。自由化で価格転嫁しやすくなり、低所得者層へのしわ寄せが政治的問題になっていたり、適切な電源形成が行えず安定供給に支障が生じていたりする事例もある。

端的に言って、日本の発送電分離や自由化は、世界で言えば周回遅れの議論だ。化石燃料の価格が低迷し、余剰設備が見られ、さらに温暖化対策という問題がまだ存在していなかった中で、欧米が自由化を進めた90年代。このときとは状況が異なり、すでに今の政策目的と一致していない。これに加え、安定供給の重要性がますます強くなり、また長期的視点の必要性や経済性だけで割り切れないエネルギー分野独特の事情などもある。

海外の先行事例や日本の既存体制・状況をよく検証し、考慮することが大切だ。政策論としての議論を深めないまま、政治的なムードに引きずられて発送配電が分離されれば、日本のエネルギー政策上取り返しがつかない状況になってしまいかねない。