

第5章

化石燃料の効率的・安定的な利用のための環境の整備

第1節

高効率石炭・LNG 火力発電の有効利用の促進

省エネの推進や再エネの導入拡大とともに、エネルギーセキュリティの向上やエネルギーコスト削減の観点から、火力発電の高効率化は重要な課題です。そのため、高効率火力発電（石炭・LNG）について、環境に配慮しつつ導入を進めるとともに、技術開発を進めて発電効率のさらなる向上を目指しています。

1. 世界最高水準の発電効率のさらなる向上

火力発電の発電効率を向上させる次世代技術である石炭ガス化燃料電池複合発電（IGFC）、高効率ガスタービン等の技術開発・実証に取り組みました。

また、アジア等新興国において、引き続き火力発電の利用の拡大が見込まれる中、石炭やLNGをエネルギー源として選択する国に対しては、可能な限り高効率な火力発電を導入することが、実効的な気候変動対策になります。このため、我が国の最新鋭の高効率火力発電の普及を図りました。

<具体的な主要施策>

(1) 次世代火力発電等技術開発

【2016年度当初：120.0億円】

石炭ガス化燃料電池複合発電（IGFC）の実証事業（第1段階：IGCC16.6万kW）や要素技術開発（大容量燃料電池の開発等）、高効率ガスタービン技術の開発・実証事業など、石炭・LNG火力におけるさらなる高効率発電技術の開発を実施しました。また火力発電から発生するCO₂の効率的な分離回収・有効利用技術等の開発を実施しました。

(2) クリーンコール技術開発

【2016年度当初：8.0億円】

石炭の効率的利用、未利用資源の活用、石炭利用の環境対応を目的として、低品位炭利用や環境対策などに関する技術開発・調査を実施しました。

(3) 気候変動対応クリーンコール技術国際協力事業 【2016年度当初：4.5億円】

石炭利用の増加が見込まれるアジア諸国を中心に、石炭火力の高効率化や環境負荷を低減する石炭利用について、技術セミナーの開催や研修の開催等を実施し、日本のクリーンコールテクノロジー（CCT）の普及を図りました。

(4) クリーンコール技術海外普及展開等事業 【2016年度当初：16.8億円】

我が国の技術に高い関心を示す外国政府等と連携した案件形成調査や、ウクライナでの老朽化した火力発電所のタービン改修事業を通じ、我が国のクリーンコールテクノロジー（CCT）の導入促進を図りました。

2. 「新しい火力電源入札制度の運用に関する指針」の改定

火力電源入札制度の在り方については、火力電源入札専門会合（座長：細田孝一 神奈川大学法学部教授）において2015年12月から2016年3月にかけて3度にわたって審議が行われ、パブリックコメントの実施後、電力・ガス取引監視等委員会による建議を受けて、2016年6月に改定されました。ガイドラインの改定の内容は、以下のとおりです。

(1) 火力入札制度の位置付けの見直し

火力入札制度の位置付けを見直し、経過的な措置である特定小売供給約款の料金の適正性を確保するためのものとするとともに、みなし小売電気事業者が本指針に基づき入札を実施する主体である旨を規定しました。

また、一時的な措置である経過措置料金規制を理由とした制度となることから、本制度の廃止も含めた不断の見直しを行うことが適当である旨を規定しました。

(2) 入札が必要となる場合の明確化

これまで、どのような場合に入札が必要か明確化

されていなかった点を見直し、みなし小売電気事業者及びその子会社等が新設・増設・リプレースされる火力電源から供給を受けようとする場合は原則入札が必要としつつ、電源建設者の発意で建設される場合は入札を不要とする旨を規定しました。また、入札以外の方法により安価な調達が可能であることを火力電源入札専門会合で合理的に説明できる場合は入札不要とする旨を規定しました。

(3) 離島電源の適用除外

離島電源を原則、火力入札の対象外とし、機器入札を適切に実施していない場合は、託送料金原価への算入を認めないことを前提に、燃料調達等については料金査定によって原価の適正性を個別に確認する旨を規定しました。

(4) 上限価格の設定の柔軟化

電源の原価に基づき上限価格を算定するという規定を削除し、入札実施会社が定める上限価格が「適正な原価」としての合理性がある水準にとどまっていれば許容できることとする旨を規定しました（自社の発電部門及び子会社等の応札価格を上限価格することも認められます）。

(5) 上限価格の審議時期の見直し

募集の開始前の段階で、上限価格の算定の考え方について、専門会合で審議する仕組みとする旨を規定しました。

(6) 応札できる電源の限定の扱い

燃料の供給安定性の観点や高効率な火力発電からの調達の観点から求める性能を満たす電源に限定しての入札が問題とならないこと、エネルギーミックスとの乖離がある場合に燃料種を指定しての入札もあり得ることを規定しました。

(7) 系統増強費用(一般負担分)や振替供給費用の扱いの見直し

一般送配電事業者が負担する系統増強費用(一般負担分)や振替供給費用についてはこれまで入札結果を評価する際に考慮されてきましたが、一般送配電事業に係る費用であることから、みなし小売電気事業者が実施する入札結果の評価の際に考慮しないこととする旨を規定しました。

(8) その他

みなし小売電気事業者が他の小売電気事業者と共同で入札を実施することも可能な制度であることを規定しました。また、従来の指針では明確化されていなかった自社電源の一部分のみでの応札について、認められることを明記しました。

3. 火力発電の環境負荷の低減に向けた取組

経済的・安定的な電力の供給を確保するとともに、環境負荷をより低減していくためには、新增設やリプレースによって最新鋭の高効率な火力発電所を導入することにより、老朽火力の代替や供給力の強化を進めていくことが重要です。このため、従来3年程度かかる環境アセスメントの手術期間を、リプレースの場合には1年強程度まで短縮し、新增設についても短縮して取り組むこととしています。

また、2015年7月に、主要な事業者が参加する電力業界の自主的枠組み及び低炭素社会実行計画(国のエネルギーミックス及びCO₂削減目標とも整合する二酸化炭素排出係数0.37kg-CO₂/kWhを目標)が発表されました。2016年2月には、電気事業低炭素社会協議会が発足し、個社の削減計画を策定し、業界全体を含めてPDCAを行う等の仕組みやルールが発表されたところです。

この自主的枠組みの目標達成に向けた取組を促すため、省エネ法・高度化法に基づく政策的対応を行うことにより、電力自由化の下で、電力業界全体の取組の実効性を確保していくこととしています。

また、2030年度の削減目標やエネルギーミックスと整合する2030年度に排出係数0.37kg-CO₂/kWhという目標を確実に達成していくために、これらの取組が継続的に実効を上げているか、毎年度、その進捗状況を評価することとしています。これを受けて、2016年11月28日、政府としては産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会資源・エネルギーワーキンググループを開催し、電力業界の自主的枠組みの評価・検証を行いました。また、環境省は、2017年3月電気事業分野における地球温暖化対策の進捗状況の平成28年度の評価結果を公表しました。

加えて、2030年以降を見据えて、二酸化炭素回収・貯留技術(CCS)について、「東京電力の火力電源入札に関する関係局長級会議取りまとめ」(2013年4月25日 経済産業省・環境省)やエネルギー基本計画等を踏まえて取り組みました。また、環境省は、

2017年2月には「国内外のCCS Readyに関する取組状況等について」を公表しました。

また、国が整理・公表している最新鋭の発電技術の商用化及び開発状況(BATの参考表)については毎年度見直し、必要に応じ随時公表することとしており、2017年2月に更新しました。

第2節

石油産業・LP ガス産業の事業基盤の再構築

1. 石油産業(精製・元売)の事業再編・設備最適化

我が国の国内石油需要は2000年度に比べて2014年度では約2割程度減少しており、「2015年度～2019年度の石油製品需要見通し」によれば、向こう5年間は年平均で約1.4%の割合で需要が減少していく見込みです。こうした需要減少局面にある我が国の石油産業(精製・元売)の収益率は低迷しています。また、アジア新興国においては、輸出志向の大型で最新鋭の石油コンビナートが次々に建設されており、アジア地域への石油製品の輸出環境は厳しさを増しています。今後も国内石油需要が減少していく見通しの中、全国的な石油サプライチェーンを維持し、平時・危機時を問わずに石油安定供給を確保するためには、大胆な事業再編を進めて、経営基盤を強化していく必要があります。

具体的には、①石油・石油化学需要の増大が見込まれるアジア新興国における石油精製元売・石油化学事業への参画、②資源開発事業への参画、③国内の電力・ガスシステム改革に対応した電力・ガス事業強化・拡大等の事業戦略を展開していくことが期待されますが、そのためには、十分な投資体力を確保すべく、国内石油事業の収益性回復を図ることが必要です。

このため、石油コンビナートに立地する製油所・石油化学工場等について、「資本の壁」や「地理的な壁」を超えた統合運営・事業再編を通じ、石油製品と石油化学製品等の柔軟な生産体制の構築等による高付加価値化や、設備の共有化・廃棄等による設備最適化、製造原価の抑制に向けた取組を支援するなど、総合的かつ抜本的な生産性向上を進めるための施策を講じました。また、中長期的に原油調達の多様化が必要になることを想定し、非在来原油も含む重質原油の最適処理を可能にする技術開発も促進しました。

＜具体的な主要施策＞

(1) エネルギー供給構造高度化法(高度化法)による原油等の有効利用の促進[法律]

原油一単位あたりから精製されるガソリン等石油製品の得率を向上させ、余すところなく原油を利用する(原油の有効利用)体制を強化すべく、高度化法に基づく石油精製業者向け「判断基準」(2010年7月5日経済産業大臣告示)により、我が国製油所全体の「重質油分解装置の装備率(各石油精製業者が保有する重質油分解装置能力の、常圧蒸留装置(原油処理装置)能力に対する比率:重質油分解装置能力(分子)／原油処理装置能力(分母))」の向上を義務付けました。対象となる石油精製業者は、自社の装備率の向上に向け、常圧蒸留装置能力の削減(「分母」の減少)、重質油分解装置能力の新設・増設(「分子」の増加)、または、それらの組合せによる対応を進め、これにより、我が国製油所全体で重質油分解装置の装備率は10%程度(告示制定時)から13%程度(2013年度末)へと改善されました。また、全ての石油精製業者が「常圧蒸留装置(分母)」の能力を削減したため、我が国の原油処理能力は2014年4月上旬時点で23製油所・約395万バレル/日であり、過去10年のピークである2008年4月上旬の能力(28製油所・約489万バレル/日)に比して、約2割削減されました。

一方、2013年度の国内石油市場の状況や各石油精製・元売会社の業況を踏まえ、産業競争力強化法第50条に基づき、石油精製業の市場構造に関する調査(以下「50条調査」という。2014年6月公表。)を実施しました。この50条調査の結果、国内の需給バランスの見通しや産業競争力強化法の事業再編方針に照らしても、我が国の石油精製業は「概ね過剰供給構造にある」と認められ、今後、仮に現在の収益状況や精製能力が継続すれば、本格的な過剰供給構造に陥るおそれ大きい状況にあることが確認されました。こうした認識の上で、石油精製業においては製油所の①過剰精製能力の解消、②統合運営による設備最適化等が急務であり、石油産業は自ら積極的に事業再編に取り組むことが期待され、政府はそのために必要な環境整備を行う、との結論を得ました。

この結果を踏まえ、高度化法の新たな「判断基準」(2014年7月31日経済産業大臣告示)を定め、我が国全体の残油処理装置の装備率(残油処理装置能力(分子)／常圧蒸留装置能力(分母))を45%程度から50%程度に向上させるべく、対象となる石油精製業

者に対し、2017年度3月末を最終期限として、段階的な取組も含め、可及的速やかに残油処理装置の整備率を改善させることを求めました。

新たな「判断基準」においては、旧判断基準とは異なり、複数の石油会社が「資本の壁」を超えて連携して高度化法対応を行う場合に「分母」の減少、「分子」の増加について当該会社間で任意の割合で融通し合うことを認める等の措置を講じたほか、「設備最適化の措置」と「事業再編の方針」を含む目標達成計画(原油等の有効利用目標達成計画)の提出を求め、2014年10月末までに全社から計画が提出されました。経済産業省は、石油会社の「設備最適化の措置」や「事業再編の方針」の検討状況について、定期的にフォローアップを行い、2017年3月末の最終期限を待たずに段階的対応を含めた早急な対応を求めました。

これにより、我が国製油所全体での残油処理装置の整備率は50%程度へと改善されました。また、多くの石油精製業者が「常圧蒸留装置の削減(分母の減少)」により能力を削減したため、我が国の原油処理能力は2017年3月末時点で22製油所・約350万バレル/日となり、2014年3月末時点の23製油所・約395万バレル/日に比して、約1割削減されました。

(2) 石油コンビナート事業再編・強靱化等推進事業 【2015年度補正:70.0億円の内数、2016年度当初:130.0億円の内数】

石油精製コストの低減や石油コンビナートの国際競争力強化に向け、複数の製油所・石油化学工場等の事業再編・統合運営に対する支援を行いました。

(3) 石油精製高付加価値化等技術開発委託費 【2016年度当初:5.6億円】

コストの安い原油等から高付加価値製品を生産する「石油のノーブル・ユース」等に資する非在来型原油等の構造等の分析技術、重質油処理プロセスの最適化技術等の開発を行いました。

(4) 石油精製高付加価値化等技術開発補助金 【2016年度当初:7.0億円】

コストの安い原油等から高付加価値の製品を生産する「石油のノーブル・ユース」や、精製設備の稼働を長期間安定させる「稼働信頼性の向上」に資する実用化、実証の段階にある技術の開発を行いました。

(5) 石油利用低炭素化分析評価事業 【2016年度当初:3.7億円】

精製過程で生じる残渣油から再生した石油製品について、環境面・安全面において自動車で安心して使用できるよう分析・評価を行うことを通じ、原油から得られる各留分を余すことなく使用する取組に対する支援を行いました。

2. 石油・LPガスの最終供給体制の確保

消費者に石油製品の供給を行うサービスステーション(SS)は、販売量の減少、それに伴う収益の悪化、さらには消防法の改正による地下タンク改修の義務化によるコスト増などの要因により、経営環境が厳しさを増しています。加えて、施設の老朽化、後継者難等も一因となり、1994年度に約60,000か所存在していたSSが、2015年度には約32,000か所にまで減少しています。

そのため、平時・緊急時を問わず、石油製品の安定的な供給を確保するため、SS過疎地等において燃料配送コストの合理化等に資する共同タンク運営・配送等の取組支援を行いました。さらに、将来にわたって地域の石油製品の供給を担う意識と高い意欲のあるSSに対して、高効率計量機や省エネ型洗車機等の設備投資支援を行うとともに、電気自動車等の普及等を見据えた新たなビジネスモデルを支える人材の育成支援などを行いました。

またLPガスについては、全国総世帯の約4割(約2,400万世帯)の家庭で利用されるなど、その供給網は中山間地域も含め全国に広がっており、また、災害時における「最後の砦」としての役割を担う重要なエネルギーです。そのため、LPガス事業者の経営基盤の強化に資する取組、例えば、その供給網を活かし、地方公共団体と連携した高齢者見守りサービスといったビジネス展開や、地域における供給の拠点である充填所の統廃合を通じた配送コストの低廉化の取組等に対する支援などを行いました。

<具体的な主要施策>

(1) 石油製品流通網維持強化事業 【2016年度当初:7.7億円】

石油製品の安定供給を確保するため、外部環境の変化に対応した人材の育成及びSSの災害対応能力の強化に向けた研修や訓練等の取組及び地域の実情等を踏まえた燃料供給システムに係る実証事業を支

援しました。

(2) 石油製品安定供給確保支援事業 【2016年度補正：61.0億円】

災害時における燃料の安定供給に貢献する中小ガソリンスタンドによる燃料供給体制を確保するため、自家発電機を備えた「住民拠点SS」の整備や中小SSの生産性向上による経営安定化に係る費用に対し補助を行いました。

(3) 石油ガス流通合理化対策調査 【2016年度当初：1.4億円】

LPガスの流通実態・販売事業者の経営実態等を調査し、LPガス産業全体の流通構造の適正化、合理化策を検討するとともに、消費者等に対しLPガスの取引適正化に向けた取組や価格動向等の情報を提供し、消費者意識の向上と市場原理の一層の活性化を図るための調査等を実施しました。

(4) 石油ガス流通合理化・指導支援事業 【2016年度当初：8.0億円】

小規模事業者が大多数を占めるLPガス販売事業者の構造改善を促進し、LPガス販売業の体制強化を図るため、販売事業者団体が行う消費者相談事業や、販売事業者等が行う構造改善推進事業及び充填所統廃合事業等に対し補助を行いました。

(5) 石油製品安定供給体制整備事業 【2015年度補正：50.0億円】

石油製品の安定供給体制を確保するため、中山間地域等の供給不安地域における共同タンク運営・配送等の取組やベーパー（ガソリン蒸気）回収型設備等の省エネ型機器の導入を支援することにより、中小SSの生産性向上・経営安定化を図りました。

(2) 石油製品品質確保事業費補助金 【2016年度当初：11.5億円】

石油製品の適正な品質を確保するため、全国約32,000の給油所においてサンプル（ガソリン等）を試買・分析する事業に対し支援を実施しました。また、分析技術レベルの向上を図るため、分析技術の研究開発等に対する支援を実施しました。

3. 公正かつ透明な石油製品取引構造の確立

<具体的な主要施策>

(1) 石油製品価格モニタリング事業 【2016年度当初：2.4億円】

石油製品について、SS等を対象に卸価格や小売価格を調査し、流通マージン等を把握するとともに、必要に応じ公正取引委員会への情報提供や石油元売各社等への協力要請等を行いました。