

# ESCO事業と規制緩和

Energy Service Company and Deregulation

山本卓也\*

Takuya Yamamoto

## 1. はじめに

本年度の経済白書は、日本経済の新たな繁栄のために「リスクを取る社会」を提唱している。ESCO事業は人類にとっての究極のリスクともいべき環境問題への対応という重要な役割を、従来からの規制的手段ではなく、市場を通してビジネスとして推進するものである。

もちろん、ESCO事業を推進していく上で、ESCO事業者は新たなビジネスであるが故の様々なリスクに直面する。従って、ESCO事業の健全な発展のためには、規制緩和、規制改革といった市場環境整備が重要となる。

本稿では、ESCO事業発祥の地である米国でのESCO事業の発展経緯と規制との関係をレビューし、日本における課題を明らかにする。さらに近年の規制緩和の潮流がESCO事業に与えたインパクトについても触れたい。

## 2. 米国におけるESCO事業の発展経緯

ESCO事業は、オイルショックによるエネルギー価格高騰を背景として、1970年代末から1980年代初頭にかけて登場した。当初市場に参入したESCOはパフォーマンス契約を追求したベンチャービジネスであった。これらの会社は、初期にはエンジニアリング・サービスを提供し報酬を得るコンサルティング事業から出発したが、その後、事業機会や収益の拡大をめざして、省エネ投資のための資金調達力が乏しい顧客、省エネ投資によるエネルギーコスト削減効果に確信の持てない顧客を対象に、省エネ投資のためのプロジェクト資金を調達したり、エネルギーコスト削減により省エネ投資が回収できることを保証することで業容を拡大し

ていった。

一方、一部の制御機器メーカーは、自社の制御システムを拡販するために、省エネ投資プロジェクトに関わるようになった。これらの企業は当初、エネルギー制御システムを導入すれば省エネになるということを保証するためパフォーマンス契約を導入し、これをセールスポイントとした販売戦略を展開することで自社製品の拡販を図っていった。後にこれらの企業はエネルギー・サービス部門を設立し、フル・サービスのパフォーマンス契約を追求することとなった。

その後、電力やガス等の公益事業者によるDSM(デマンド・サイド・マネジメント)プログラムがESCO事業に影響を与えることとなった。このため、電力・ガス会社は、DSMを他のESCOに委ねるだけでなく、関係会社としてESCOを設立したり、ESCOを買収するようになった。

さらには、公的部門における諸規則の改正が、ESCOが公的部門で大きな役割を演ずる要因となった。

この間の歴史的経緯と規制との関係を整理したものが表1である。

これによると、導入期におけるESCO市場の成長に大きな影響を与えた主要な要因は、

- (1) エネルギー価格の高騰
- (2) 優遇税制等の税のインセンティブ
- (3) 連邦や州政府の調達規則の改正
- (4) DSMプログラム

等であった。

これらは、現在同じくESCO事業の導入期にある日本市場においても大いに参考になるため、次章で日本の規制との関わりにおいて課題を整理する。

その後、エネルギー価格低下、税のインセンティブの終了、規制緩和によるDSMの縮小傾向等、これらの要因が現在では縮小ないし消滅したにもかかわらず、近年では、規制緩和や環境問題への対応を新たなビジネスチャンスとして、新たな事業展開を模索しつつ

\* 藤井・山本法律事務所 弁護士

〒105-0004 東京都港区新橋1-18-12 新橋1丁目ビル3F

表1 米国におけるESCOの歴史

	ESCO関連事項	ESCOの動き
1973	・第1次オイルショック	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オイルショックによるエネルギー価格の高騰を背景 →ESCO事業の出現</li> <li>・エネルギー価格の高騰税制上の優遇措置 →ESCO投資年率35%成長</li> <li>・全米ESCO協会 (NAESCO) 設立</li> <li>・優遇税制等の廃止 →ESCO投資 マイナスないし0成長</li> <li>・DSM入札等 →ESCO投資 年率15~25%成長</li> </ul>
1975	・エネルギー政策及び省エネ法 連邦ビルのエネルギー効率改善のために10年計画 策定を義務づけ	
1978	・国家省エネ法 ライフサイクルコスト考慮義務化 連邦ビルの省エネ目標を設定 政府関連ビルのエネルギー監査導入	
1979	・第2次オイルショック	
1980	・税制上の優遇措置 エネルギー税控除 投資税控除等	
1983	・エネルギー税控除の廃止	
1985	・一括予算調整法 連邦政府機関がESCOとShared Savings契約を実施することを認めた	
1986	・税制改正 投資税控除等の廃止	
1987	・DSM入札の導入 (Central Main Power) 公益事業者によるDSM 入札開始	
1988	・連邦エネルギー管理改善法 連邦機関に対し省エネインセンティブの制定を義務化	
1992	・国家エネルギー政策法 (EPA Act) 連邦機関が公益事業者のエネルギー効率改善プログラムに参加することを認可	
1994	・大統領令12920号 連邦機関に対して「革新的財務及び契約技術」の使用を指示 政府調達規制や手続きの障害除去	

ESCO市場は成長している。このことについては後ほど詳述する。

### 3. 日本におけるESCO事業の制度的課題

米国におけるESCOの発展経緯でも見たとおり、ESCO事業の導入期において、規制の緩和ないしは規制の改革等の諸制度の整備はきわめて重要である。

現在、日本において導入期にある省エネルギーサービスを中心としたESCO事業の展開に当たっては、下記の分野での課題が存在する。

- ・ファイナンス
- ・公的支援等のインセンティブ
- ・ESCO市場の拡大・提供
- ・契約
- ・その他

#### 3.1 ファイナンス

ESCO事業が総合的かつ抜本的な省エネを実施する事業に成長するためには、積極的な省エネ投資を支えるための安定的な資金の供給が求められるが、そのた

めにはESCO事業の推進を確実なものにするための制度的な環境整備が必要とされる。

米国においては、従前よりプロジェクトが生み出すキャッシュ・フローが重視されており、このことがいわゆるプロジェクト・ファイナンス等の多様な資金調達を可能とする素地となった。ESCO事業はまさにそのような環境下で、省エネプロジェクトのパフォーマンスを担保としたことで成長を遂げてきた。

他方、日本においては、物的有担保主義を前提としたファイナンスが中心であり、近年変化の兆しはあるものの、米国に比べるとファイナンス面での制約が大きい。

従って、

- (1) ファイナンス・オプションの多様化
  - (2) ファイナンスに関わるリスクの低減
- 等の課題解決が重要である。

- (1) ファイナンス・オプションの多様化  
資金調達の形態は大別して、
- ・自己資金（顧客）

- ・ローン
- ・リース
- ・プロジェクト・ファイナンス

等がある。

将来的にはプロジェクト・ファイナンス等が拡充されていくことが望まれるが、現行ESCO事業を現実的で有効な資金調達手段となりうるファイナンスリースで行っていく上では以下のような課題が存在する。

#### (a) 建物附属設備はリース適用が困難

「リース取引に係わる法人税及び所得税の取り扱いについて(国税庁長官通達)」(昭和53年リース通達)により、原則として建物附属設備はリース契約不可とされている。

従って、ESCO事業に供される建物附属設備は法的な意味で建物に附合しない限りこの適用外とすることができれば、ファイナンス・オプションの多様化が可能となる。

これは、ESCO事業の対象となりうる設備の中には建物附属設備に関わる設備(インバーター、照明・空調・動力設備、コジェネレーションシステム、ボイラー等)が多く存在するため、リース適用範囲の拡大により顧客およびESCO事業者にとって、資金調達オプションが広がることとなるためである。

#### (b) 取得固定資産の法定耐用年数

「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」(昭和40.3.31大令15)により、ESCO事業に供する取得固定資産の法定耐用年数の制約が存在する。このため、適正で柔軟なESCO契約期間の設定等の自由度が減少する。

従って、ESCOの契約期間に則してシステムに組み込まれた資産についての法定耐用年数の解釈が適正・柔軟化されれば、省エネルギー投資の活性化につながると考えられる。

また、省エネルギー投資を促進をするためには、特に省エネ効果の高い方策に関しては、可能な限り加速償却も認めることで(節税メリットが生じ)、一層のインセンティブを付与することになると考えられる。

#### (c) 契約終了時の買取/再契約価格の規制

「昭和53年リース通達」および会計規則によりリース契約終了時の買取/再契約価格の規制が存在するが、米国のように税務と財務会計が分離・独立可能な場合は、契約終了時の無償譲渡が可能になる等、一定のメリットがある。

将来会計規則のグローバルスタンダード化等により、

税務と財務会計が分離・独立可能となれば、メリットが生じうるであろう。

#### (2) ファイナンスに関わるリスクの低減

ESCOファイナンスに関わるリスクは以下の通り。

##### ・ファイナンス・リスク

資金提供サイドにとって、事故なく契約期間終了時に資金を全額回収することは、基本的な業務である。しかしながら、ESCO事業は、通常長期にわたる契約となるため、事故が発生する可能性は皆無とは言えない。特にリース形態によるファイナンスの場合は、ESCO事業者の所有となる建物附属設備は顧客の資産と一体であるため、最終的にその処分はかなりの制限を受けざるを得ない。よって、ESCO事業の健全な事業促進を進める有効手段として、事業に伴う信用上のリスクを担保する保険制度の導入は不可欠な問題である。

そこで、ESCOが事業対象とする顧客の与信に関して、公的補償あるいは民間保険会社を含む補償/信用保険制度が適用可能となれば、ファイナンスリスクを低減することが可能となる。

そのためには、例えば、リース業界における「リース信用保険制度」等と同様な制度開発が求められる。

##### ・その他

その他、パフォーマンス・リスクの低減やリスク負担の明確化(契約の項で後述)などが考えられる。

### 3.2 公的支援等のインセンティブ

米国において、優遇税制等の税のインセンティブが、初期のESCO事業の発展に有効であったように、同様な公的支援等のインセンティブが望まれる。

現行の「エネルギー需給構造改革投資促進税制」等の優遇税制、「エネルギー使用合理化業務用/産業用特定設備等資金利子補給金」等の利子補給制度、「先導的エネルギー使用合理化設備導入モデル事業費補助金」等の補助金制度の拡充などが、公的支援等のインセンティブになりうると考えられる。

### 3.3 ESCO市場の拡大・提供

米国では、連邦/州政府の調達規則の改正等、政府主導の政策が、公共施設をESCOに市場を提供することになり、ESCO市場が拡大する要因となった。

他方、日本においてはCOP3以降、公共施設においても省エネルギーに対する関心が高まっているところではあるが、依然として以下のような課題が存在する。

#### (a) 入札制度

現行では、国・自治体の入札制度は

- ・価格中心の落札方法

(会計法29条の6②, 予算決算及び会計令91条, 地方自治法233条)

- ・設計・施工分離の原則

(「工事請負契約関係業務の適性化について」他)

等が存在するためESCO事業のようなフル・ターンキー・サービスや省エネルギー投資のパフォーマンスを評価することは極めて困難。

従って、技術提案型入札方式等のESCO市場拡大に資する入札制度導入が早急に求められる。

(b) 予算制度

ESCO事業は、その事業の性格上、複数年にまたがって契約する場合が多い。しかし、地方自治法上(地方自治法208条他)、複数年にまたがる契約は極めて困難なのが現状である。

先般可決成立した、PFI法(民間資本等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律)等を契機として、ESCO事業に資する事業システム及び予算制度が確立されることが望まれる。

### 3.4 契約

ESCO事業における契約は、一般の工事請負契約と異なり、顧客の利益保証等様々なリスクを伴う。

従って、ESCO/顧客(および関係者)間の権利・義務・リスクに関する合意、ベースラインの設定・調整方法、計測・検証方法等多岐にわたる合意が必要となる。また、一方ESCOに関わる紛争についても早期に適確な解決が行えるADR(Alternative Dispute

Resolution)の存在が期待されている。

米国においてはNAESCO(National Association of Energy Service Company)が、先に挙げた課題に対するロビー活動を含め、ESCO事業の健全な育成支援のための中核機関としての役割を果たしており、日本においても同様の活動が望まれる。

### 3.5 その他

この他、下記のような商習慣上の課題も存在する。

- ・サービスは無料

ESCOのような付加価値サービスに対する対価の認識が低い。

- ・既存商流への参入が困難

現行の設計・施工等の商流へ新規に参入することはむずかしい面がある。

## 4. 規制緩和とESCO事業の発展

近年欧米においては、電力・ガス等の規制緩和が進行しつつあり、このことがESCO事業の業容の拡大につながっている。

日本においても、この分野における規制緩和が進められつつあるため、以下では規制緩和がESCO事業に与える影響について述べる。

### 4.1 規制緩和の概況

電気・ガス事業における規制緩和の状況についての詳細は、他の報告書等に譲るが、一般的には、世界各国における電気事業制度は、電気事業の形態、電源構成、需要動向等各国が直面する状況が多様である

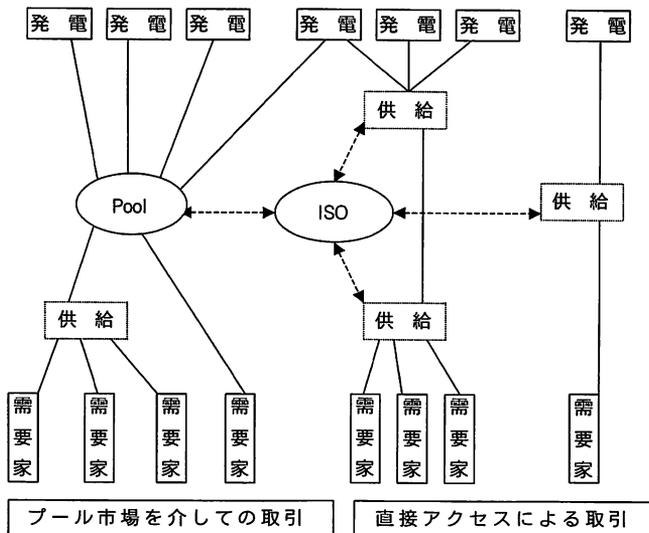


図1 自由化市場の例

にもかかわらず、発・送・配電の垂直統合の独占供給体制から、IPPの部分的参入自由化を経て、発電分野における完全競争（卸プール市場の創設）または大口需要家に対する小売り供給事業の自由化へと進展するケースが多い（図1参照）。

このような潮流の背景としては、下記の通り。

・エネルギーコスト削減要請

国際競争力確保のためのコスト削減要請。

・技術革新による自然独占性の見直し

環境問題への対応から、新エネルギーやコージェネレーション等の分散電源への関心が高まった。また、ガスを使用する新しい発電技術の経済性が高まった。これらの潮流が分散電源の普及に貢献し、従来型の電源に対する競争力を高め、規制緩和を押し進める要因となった。

・他のネットワーク産業における規制改革の進展

電気通信他のネットワークが他産業の動向が、エネルギー分野へも大きな影響を及ぼした。

#### 4.2 規制緩和がESCO事業に与える影響

小売供給事業が全面的に自由化された地域では、発電事業者と需要家の取引を仲介する仲介業者（ブローカー、マーケター等）が現れてきたが、ESCOの中には、近年これらの仲介業者も取り入れるものも現れてきた（NY等の一部の州では、これらの仲介事業のみを行う事業者もESCOと呼ぶ場合もあるようである）。

また、大規模なプロジェクトを手がけるESCOの中には、照明や空調といった市場だけでなく、コージェネレーション等の分散電源を活用した発電市場への展開を図る動きも見られる。近年では、マイクロガスタービンや燃料電池等の新技術の台頭により、従来に比べ小規模な分野でも発電技術の経済性が高まることが期待されているが、これらを適切に推進するためには、保安規制や技術要件等の緩和や合理化が求められる。

さらには、エネルギー分野にのみこだわることなく、

他の分野での規制緩和の動きも取り入れ、水道、通信、インターネットサービス等より広範なサービスを提供するESCOも出現している。

このように、省エネルギープロジェクト中心から、より広範なエネルギーに関わる付加価値サービスを提供するESCO（Super ESCO）が登場しつつある。

#### 5. まとめ

ESCO事業は包括的なサービスを提供するが故に、ファイナンス環境や地方自治体における入札・予算制度等様々な分野での規制緩和、規制制度の変更、条件整備が重要であり、省エネルギーを推進するためにも是非こうした制度面での整備が望まれる。

また、ESCOの先進国である米国では電力・ガスの規制緩和が従来省エネルギープロジェクト中心であったESCOの業態に大きな影響を及ぼしつつある。

電力・ガス等のエネルギー分野における規制緩和は、コモディティーとしてのエネルギー価格を低減させるために競争原理を導入することであったが、他方近年の環境問題の高まりにより、省エネルギーを強く推進することが同時に要請されている。

エネルギー価格の低下と省エネルギーという一見矛盾する目標を様々な付加価値サービスを導入しつつ提供することが、ESCO事業の神髄でありこの点からも、ESCO事業の積極的な展開が期待されるところである。

#### 主要参考文献

- 1) ESCO検討委員会 [1996]. 日本へのESCO事業導入に向けて報告書（ESCO検討委員会）
- 2) ESCO事業導入研究会 [1998]. ESCO事業導入研究会分科会報告書〈ESCO事業推進に向けて〉（助省エネルギーセンター）
- 3) ESCO事業実証委員会 [1999]. ESCO実証プロジェクトの評価に関する調査報告書（助省エネルギーセンター）
- 4) 電力新報社編 [1999]. 電力構造改革-電気事業審議会報告-／参考資料（電力新報社）

協賛行事ごあんない

金属学会セミナー

### 「材料の環境負荷をいかに減らすか」

〔開催日時〕 2000年1月27日(木)

〔申込締切〕 2000年1月7日(水)

〔開催場所〕 住友金属工業(株)東京本社13階会議室  
(千代田区大手町1-1-3)

〔申込先〕 〒980-0845 仙台市青葉区荒巻字青葉  
社団法人 日本金属学会

〔募集定員〕 100名

Tel 022-223-3685