

「自然エネルギー市民委員会」

鮎川ゆりか（WWF 自然保護基金日本委員会）、伊藤康（千葉商科大学商経学部助教授）、岡崎時春（地球の友ジャパン）、河田鉄雄（ホームサイエンス舎）、倉阪秀史（千葉大学法経学部助教授）、佐藤一子（ソフトエネルギープロジェクト）、正田剛（日本自然エネルギー株式会社）、須田春海（環境自治体会議）、館林茂樹（風力発電推進市町村全国協議会）、畑直之（気候ネットワーク）、堀俊夫（トーマンパワーホールディングス）、吉岡洋介（（財）奈良県緑化推進協会）、吉高まり（東京三菱証券クリーンエネルギーファイナンス委員会）、渡辺雅樹（持続可能社会研究会）、朝野賢司（「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク）、飯田哲也（「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク）、大林ミカ（「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク）

「自然エネルギー促進法」推進ネットワークでは、各種自然エネルギー産業、自治体関係者、経済学の専門家、金融専門家、環境 NGO からなる「自然エネルギー市民委員会」（以下、市民委員会）を設置し、幅広いから政府の自然エネルギー政策に対して提言を行うために、準備委員会も含め総計 5 回（委員会は 4 回）の会合を開催した。市民委員会では、経済産業省からの担当者の参加を得て、審議会での議論の報告や答弁が行われ、委員会参加者からのプレゼンテーションや議論が行われた。昨日、総合エネルギー調査会新エネルギー部会によって採択された新市場拡大措置検討小委員会（以下新市場検討小委員会）の報告書では、政府が導入すべき自然エネルギー促進策として、RPS を軸とする一定の制度案を答申している。これに対して、当「自然エネルギー市民委員会」では、新市場検討小委員会では十分に議論されなかった多くの論点にも光を当て、その問題点や対応策、制度設計に関する提案や日本で導入すべき自然エネルギー普及策について議論を重ねてきた。

ここに市民委員会としての意見および提言を取りまとめたので、新エネルギー部会をはじめ、広く問いかけたいと考える。自然エネルギーは、環境保全はもとより、エネルギー安全保障に貢献し、地域産業・雇用など社会経済的にも便益をもたらすものとして、持続可能な社会を形成する上で最優先すべきエネルギーの一つである。わたしたちは、当市民委員会の提言が、政府の自然エネルギー政策に最大限生かされることを期待する。

自然エネルギー市民委員会からの提言

(1) 普及を重視した制度の先行実施：日本の自然エネルギー市場の現状や RPS に関して未検討課題が多く不確実性の高い現状から判断すれば、現時点では、普及効果が確実であることが明白な固定価格買い取り制度、発電電力量に比例した補助制度、自治体・民間による自主的取り組みへの支援、等を先行して実施することが優先されるべきである。

(2) 総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会新市場拡大措置検討小委員会案に求める最低条件：「自然エネルギー市民委員会」では、RPS が仮に導入されるとしても、次の項目について検討することを強く求めるものである。

新市場検討小委員会の提案する制度は、廃棄物発電を拡大し、二酸化炭素排出を大幅に増大させるという大きな懸念が残る。対象電源を、地球温暖化防止に貢献する自然エネルギーに限定すること

RPS の目標値の設定について：RPS では、目標値という形で導入量が事前に決められてしまうことから、「枠」の決定に際して、幅広い関係者を交え透明なプロセスのもと定められること、また、随時見直しが行われることを求める。さらに、RPS の「枠」を越えた自然エネルギーについても一定のインセンティブが常に与えられるべきであり、発電電力量に対応した補助や税制優遇等、政府による安定的な導入促進政策が平行して講じられるべきである

（特に、上記に關しては、客観性・公平性を確保するために、エネルギー政策に取り組む環境 NGO などを交えた議論をおこなうべきである）

電源開発特別会計の見直しを行うこと：RPS によって追加的に負担増を行う前に、電源開発促進税としてすでに需要家から徴収している電源開発特別会計の使途見直し等により納税者の負担を最小に抑制すべきである

移行期間の措置を明確に示すこと：先行的な取り組みが不利益を被らないために、制度実施時期の不確実性が市場の縮小を招かないための措置を講じること

早期の系統強化を視野に入れた制度とすること：固定価格買い取り制度・RPS 制度のいずれを取るにせよ、系統連系対策は自然エネルギー普及に向けた重要な要素であり、政府の適切な補助等を含めた負担のあり方を含め、早期の社会的合意を目指した検討を行うべきである

以上

「自然エネルギー市民委員会」で出された主な意見

1. 総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会新市場拡大措置検討小委員会による報告書について

市民委員会では、以下の観点から、新市場検討小委員会が提案する施策に対する疑問点が出された。

対象電源の問題：新市場検討小委員会は RPS (Renewables Portfolio Standard) を新市場拡大措置として提案している。しかし、対象電源として、廃棄物発電、特に"renewable"にはあたらない化石燃料からの廃油・廃プラスチックの燃焼（二酸化炭素排出を、90 年度から 99 年度比で 86.3%増と急速に増加）による発電なども含まれている。社会全体として廃棄物を減らしていくことを目指して「循環型社会形成推進基本法」が整備されたところである。「循環法」では、燃焼による"サーマルリサイクル"は最下位の政策順位とされている。ところが、もし、RPS を導入してインセンティブを与えれば、逆有償で取り引きされている廃棄物などの燃焼が拡大されることは容易に想像できる。こうした廃棄物のエネルギー利用を拡大するかどうか、二酸化炭素以外の環境負荷や社会的合意の視点からも、その適格性は慎重にきめ細かく議論されるべきである。

証書の価値に関する議論の不足：新市場検討小委員会提案では、RPS 制度のもとで設定される目標値を達成するために、証書の取引を行うとしている。新市場検討小委員会が行ったシミュレーションでは、証書は、平均で 9-11 円/kWh の価格で取引引きされる事になるだろうとされている。しかし、それだけの価格を持つ証書の「価値」とくに二酸化炭素の削減価値が含まれるかどうか、明確にされていない。第 3 回市民委員会において、経済産業省は、証書の価値に二酸化炭素削減の価値も含まれると解釈したが、その場合、廃プラ発電など廃棄物発電と風力など再生可能エネルギーが同価値の証書で取引引きされるところに矛盾が生じること、二酸化炭素削減オプション（その他、省エネルギーなど）としては大変に高価になること、そして二酸化炭素の価値を含まないとしている欧州のシステムとは不整合となるなどの問題が生じる。他方、仮に二酸化炭素削減の価値を証書が持たないのであれば、最大 15 円/kWh の価格で証書を購入しなければならない電力供給事業者の合意が必要であるし、経済産業省はこのことを明言するべきである。

新市場検討小委員会が実施したシミュレーションに関するデータの非開示性の問題：今回の報告書案の重要な根拠となっているシミュレーションについて、十分なデータが公開されておらず、シミュレーション結果に関する客観的な検証ができない。国の一つの施策として新しい規制的手法を導入するという観点に立てば、一般の市民を含むすべての関係者が検証できる形で、できるだけ詳細なデータが公表されるべきである。特に、個別電源の供給曲線とその算定方式を公開するのは、経済産業省の最低限の義務であると考えられる。

証書市場における「市場メカニズム」が期待しにくい：新市場検討小委員会提案では、RPS 制度のものと証書取引によって、市場メカニズムが働き証書価格が下がる（自然エネルギーのコストが低下する）とされている。しかし、もともと日本では自然エネルギーの市場が薄く、販売者・購入義務者とも限定されているため、このような効果は得られるかどうか、重大な懸念がある。

需要家による電源選択型制度や小規模・地域分散型の自然エネルギーの推進との整合性がない：RPS 制度のもとで取引引きされる証書の価格が変動するため、自然エネルギー事業者及び投資家のリスクが大きくなり、とりわけ、地域や市民が取り組む小規模な自然エネルギー事業の参入が困難になることは確実である。また、日本ですでに始まっているグリーン電力証書などの、需要家が直接自然エネルギーを選択できる制度と整合性をとり、これをいっそう発展させるような検討や配慮が一切行われていないことは重大な問題である。自然エネルギーの拡大は、今後の地球温暖化対策の柱の一つであり、市民参加、地方自治体による取り組み、事業者の自発的な取り組みを、より一層促していくことが不可欠である。

需要家の負担増に関する社会的合意が不在。電源開発促進税の見直しが未検討である：RPS 制度のもとで取引引きされる証書の価格は、結果として需要家の払う電力料金などに上乗せされることとなる。しかしながら、このような負担増を行うのかどうか、現時点では社会的合意が不在である。また、さらに、すでに大型電源を開発するためと称して徴集されている電源開発促進税の見直しはまったく検討されておらず、消費者にとっては単に負担が上乗せになるだけとなる。

系統連系対策に消極的すぎる：新市場検討小委員会案では、風力発電の導入を、3 年間は送電線の系統強化を行わないで済む範囲にとどめるとしている。しかしこれでは、3 年間風力発電の大規模な発展は望まない、ということであり、余りにも自然エネルギー促進の意欲に欠けるといわざるを得ない。

移行期間の措置が不明確であることによる先行不利益の懸念：新市場検討小委員会案の RPS 法制化の議論が先行し、それまでの移行措置が全く検討されていないために、先行したプロジェクトが不利益を被る恐れがある。そのために、すでに風力発電では来年度の市場縮小が懸念されている。新しい制度の導入を図るとしても、その制度への移行期間も一層の自然エネルギー普及を促す措置を検討すべきである。

11. RPS と固定価格買い取り制度との比較について

新市場検討小委員会の報告書で、RPS 案と比較されている固定価格買い取り制度の評価については、誤解および重要な視点の欠落が多いことも指摘されている。

RPS での「枠」決定の困難さ：RPS では、目標年における自然エネルギーの「供給枠」を設定する必要があり、その決定は、固定価格買い取り制度における買い取り価格の設定以上に困難である。大きすぎる目標は価格高騰や罰金支払いによる購入回避行動につながり、低すぎる目標は自然エネルギー導入の制約となる。さらに、拘束力のある導入目標値の決定は、政治的に合意が難しい。また、先の新エネルギー部会で 2010 年度の目標値として定められた数字は、RPS 法案を導入する場合には無効となる。なぜなら「拘束力のある目標値」であることを前提に合意がなされたわけではないからである。

なお、固定的な導入目標量を絶対視すること自体が適切でなく、発電電力量に比例した補助・税制優遇等を政府が付与し、市場メカニズムを活用して最適導入量が達成されることを目指すべき、という意見もあった。

自然エネルギー事業者及び投資家にとって、RPS の下での事業リスクの方が大きい：固定価格買い取り制度の下では、自然エネルギー事業者は開発リスクと販売リスクを最小化することができるために、自然エネルギーの普及効果が最大限期待できる。他方、RPS の下では、開発リスク・販売リスクとも大きくなるため、風力発電のような初期投資が大半を占める事業への投資が困難となり、投資の縮小や小規模事業者の排除などが懸念される事態となる。

RPS のもとでは、自然エネルギーの技術革新インセンティブは働かない：固定価格買い取り制度では、技術革新が行われれば行われるほど、自らの市場拡大につながるため、自然エネルギー事業者は技術革新に努めることとなり、インセンティブが十分に働くことになる。一方で、RPS の下で証書取引が行われる場合、義務量を超えた自然エネルギーへの需要は存在しないので、技術開発が起こると証書価格が引き下げられる。つまり、RPS では、技術開発の結果が自らの市場の縮小につながってしまい、技術開発インセンティブは働かないことになる。

歴史的事実の無視。固定価格買い取り制度が欧州の風車の 95% を占めている：普及対象となる自然エネルギー電力の筆頭は風力発電であり、世界全体で 1800 万 kW (2000 年末) に及ぶ。その 8 割が集中する欧州では、固定価格買い取り制度のもとで 95% が普及し、今日でも、固定価格買い取り制度を採用しているドイツ、スペイン、デンマークの 3 カ国では、著しい伸びを示している。「対策効果の確実性」について、この歴史的に実証された事実があまりに軽視されている。

なお、固定価格にこだわらず、補助・税制・省エネ評価などによる「kWh ベースによる、安定的な導入促進政策を政府が講じること」を優先すべきとの意見もあった。

以上