

「RPS法小委員会報告書（案）」に対する意見

総論：制度のあり方を見直すべき

[氏名]	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク 代表(担当者): 飯田哲也
[住所]	〒164-0001 東京都中野区中野4-7-3
[電話番号]	03-5318-3332
[FAX番号]	03-3319-0330
[電子メールアドレス]	gen@re-policy.jp
[意見]	<p>・ 該当箇所(どの部分についての意見か、該当箇所が分かるように明記して下さい。) 全体 とくに、「2. 新たな利用目標量の設定に関する基本的な考え方」</p> <p>・ 意見内容 RPS法は、固定価格制(feed in tariff)に対して、効果・費用効率の両面において、制度的に劣っており、日本が手本にした英国も制度見直しの方向にある。加えて、日本のRPS法は、下記の通り、日本固有の基本的な制度上の欠陥があるにもかかわらず、制度の見直しの議論を避けたことは、国民的な利益に対する重大な背任行為である。 固定価格制への変更を視野に入れて、制度のあり方そのものを早急に見直すべきである。</p> <p>・ 理由(可能であれば、根拠となる出典等を添付又は併記して下さい。) 国内外で地球温暖化問題への懸念がますます高まりつつある中、日本の温室効果ガスは1990年度比8.1%増(05年度速報値)といっこうに削減に向かわず、京都議定書目標達成計画の大幅な見直しは避けられない状況となっている。また、原油価格が歴史的な高値を維持し続け、原油需給の逼迫も懸念されている。こうした状況下で、純国産エネルギーであり、しかも地域社会にさまざまな恩恵のある再生可能エネルギーの普及拡大に、全力を尽くすべきである。 固定枠制(RPS)に対する固定価格制の優位性は、欧州委員会レビューなどでも指摘されている。日本が手本にした英国のRO制度も、効果を発揮しておらず、費用効率的でもないため、価格低減型の固定価格制や再生可能エネルギー毎に目標値を定める「バンド方式」など、根本的な制度変更が議論されている。 加えて、日本のRPS制度には、それ以上の欠陥がある</p> <ul style="list-style-type: none">✓ 費用負担のあり方で電気事業者の反発を受け、義務量拡大を困難にしている✓ 自然エネルギー事業に対する経済支援のあり方がリスクを増しているため、全体として経済非効率を生んでいる(リスクプレミアム)✓ 目標期間の短さのために、自然エネルギー事業にリスクを増している✓ 対象エネルギーの定義に恣意性が残る(小水力、地熱) <p>(参考として、末尾に、前回は指摘した理由を再掲する。)</p>

太陽光発電の推進のための措置

[氏名]	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク
[住所]	〒164-0001 東京都中野区中野 4・7・3
[電話番号]	03-5318-3332
[FAX番号]	03-3319-0330
[電子メールアドレス]	gen@re-policy.jp
[意見]	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 該当箇所(どの部分についての意見か、該当箇所が分かるように明記して下さい。) (P4～) 3 . RPS 法の制度改善 (1) 太陽光発電の推進のための措置 ・ 意見内容 基本的な方向性は支持するものの、提案は中途半端で本質的な制度改善になっていない。 ・ 理由(可能であれば、根拠となる出典等を添付又は併記して下さい。) 日本を追い抜いたドイツは、50 ユーロセント/kWh (約 75 円/kWh、30kW 以下の屋根型) もの価格で太陽光発電が急成長している。しかも、電力価格と同じ価格で購入している電力会社にとっても不十分であり、今回の「RPS 相当量の価値 2 倍化」では不十分である。その両方を勘案すれば、3 倍が妥当ではないか。 対象は系統に流れた電力のみで自家消費部分は対象外のため、いっそうドイツの制度よりも見劣りする。自家消費部分を含めるべきである。 本年から 2010 年までの期間が「空白」となっているため、制度的なリスクがある。これを含めるべきである。 電力会社の余剰電力購入メニューについて「相互に独立の制度であり」と明記したことは、制度リスクを致命的に高めている。電力会社との「協定」で一定の価格水準の保証をすべきである。 	

中小水力発電の対象要件

[氏名]	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク
[住所]	〒164-0001 東京都中野区中野4-7-3
[電話番号]	03-5318-3332
[FAX番号]	03-3319-0330
[電子メールアドレス]	gen@re-policy.jp
[意見]	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 該当箇所(どの部分についての意見か、該当箇所が分かるように明記して下さい。) (P7) 3 . RPS 法の制度改善 (2) 中小水力発電の要件 ・ 意見内容 国際的な整合性を取るために、規模要件を 10000 kW に拡大すべきである。 ・ 理由(可能であれば、根拠となる出典等を添付又は併記して下さい。) 1000kW超～10000kW以下の小水力については、経済性を理由に今回も排除されたが、中小水力の規模及び要件についても、基本的に「国際ダム委員会」による勧告等を参考にして、国際調和を図ることが望ましい。具体的には「10000 kW以下」とし、国際水力発電協会(International Hydropower Association, http://www.hydropower.org/) のサステナビリティガイドラインなどを満足する中小水力が望ましい。 	

地熱発電

[氏名]	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク
[住所]	〒164-0001 東京都中野区中野4-7-3
[電話番号]	03-5318-3332
[FAX番号]	03-3319-0330
[電子メールアドレス]	gen@re-policy.jp
[意見]	<p>・ 該当箇所(どの部分についての意見か、該当箇所が分かるように明記して下さい。) (P7) 3 . RPS 法の制度改善 (2) 地熱発電の要件</p> <p>・ 意見内容 温泉水活用の発電が対象に入ったことは支持する。 基本的にはすべて持続可能な自然エネルギーであるので、在来型を含めて全ての地熱発電を法の対象とする。</p> <p>・ 理由(可能であれば、根拠となる出典等を添付又は併記して下さい。) 基本的にはすべて持続可能な自然エネルギーであるので、在来型を含めて全ての地熱発電を法の対象とする。熱水の減衰の有無は、再生可能エネルギーの定義とは無関係である。</p>

バイオマス発電設備

[氏名]	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク
[住所]	〒164-0001 東京都中野区中野4・7・3
[電話番号]	03-5318-3332
[FAX番号]	03-3319-0330
[電子メールアドレス]	gen@re-policy.jp
[意見]	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 該当箇所(どの部分についての意見か、該当箇所が分かるように明記して下さい。) (P8) 3 . RPS 法の制度改善 (3) バイオマス発電設備の認定要件の改善 ・ 意見内容 <ul style="list-style-type: none"> 廃棄物発電だけは、全体の義務量の中で、別の扱いとする。 ・ 理由(可能であれば、根拠となる出典等を添付又は併記して下さい。) <ul style="list-style-type: none"> 廃棄物発電については、今後、必ずしも新規拡大が望めるものではなく、ほとんどは既存設備が対象となる。また、新エネルギー以外のさまざまな補助金で設置/運転されているため、そこからの RPS クレジット価格は市場メカニズムで決定されているわけではない。そうした廃棄物発電からの RPS クレジットが現状でも市場の過半を占めているため、市場を歪める懸念があることから、廃棄物発電からの(バイオマス成分の) RPS クレジットは別扱いをすべきである。 具体的には、(1) 固定価格として当該地域の電力会社からの買取を保証する、または(2) 別枠の RPS とする 	

政府の取組 (1)グリーン電力

[氏名]	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク
[住所]	〒164-0001 東京都中野区中野4・7・3
[電話番号]	03-5318-3332
[FAX番号]	03-3319-0330
[電子メールアドレス]	gen@re-policy.jp
[意見]	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 該当箇所(どの部分についての意見か、該当箇所が分かるように明記して下さい。) (P9) 4 . 政府の取組 (1)グリーン電力証書の活用 ・ 意見内容 <ul style="list-style-type: none"> 基本的に支持するが、政府の制度的な支援が不可欠 RPS 制度の不備から目を逸らすための措置であってはならない ・ 理由(可能であれば、根拠となる出典等を添付又は併記して下さい。) グリーン電力普及のためには、以下の政府の支援が必要。 <ul style="list-style-type: none"> ✓ 温室効果ガス排出量の報告・公表制度への組み込み(温暖化対策法の改正) ✓ 購入者に対する会計・税制上の措置(とくに損金算入) ✓ 行政の率先購入(グリーンエネルギー購入) ✓ グリーン電力供給事業にかかる普及、認知度の向上(グリーン電力パートナーシップ) 	

政府の取組 (2)風力発電

[氏名]	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク
[住所]	〒164-0001 東京都中野区中野4・7・3
[電話番号]	03-5318-3332
[FAX番号]	03-3319-0330
[電子メールアドレス]	gen@re-policy.jp
[意見]	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 該当箇所(どの部分についての意見か、該当箇所が分かるように明記して下さい。) (P9) 4 . 政府の取組 (2)風力発電 ・ 意見内容 <ul style="list-style-type: none"> 基本的に支持するが、系統連系への制度的な対策の強化が不可欠 風力発電に対する電力会社の根拠のない系統制約そのものを「障壁」として捉え、抽選、蓄電池、解列は、直ちに凍結するとともに、系統連系対策は、蓄電池という個別技術対策ではなく、系統全体の運用ルールと費用負担の観点から、抜本的に見直すべきである。 ・ 理由(可能であれば、根拠となる出典等を添付又は併記して下さい。) 電力会社が系統の制約を口実に次々に風力発電の導入制約を公表しているが、現実には、電力品質(周波数)を維持するために風力発電の募集に枠を設けなければならないエビデンスはないはずである。短周期の系統影響は自動的に解消されており、長周期の電源運用は、会社間連携の柔軟な対応で措置できる。 今後、日本で自然エネルギー導入の高い目標値を目指していく上で、系統連系ルールの見直しが必要である。現状の蓄電池および解列に代えて、欧州委員会の提言のとおり、(1)コスト負担の原則が完全に透明かつ公正であること、(2)自然エネルギーの拡大に沿った送電系統の増強、(3)系統増強費用は系統所有者による負担、(4)系統利用費用は、分散型電源のメリットを考慮しつつ、公正かつ透明であること、という4点を軸に、会社間連系をはじめとする運用ルールを見直していくべきである。 中でも、電力会社による系統制約と抽選、蓄電池と解列は、風力市場を著しく萎縮させており、重大な問題である。とくに蓄電池は、何の解決にもならず、むしろコスト増を招き、かえって系統影響を生むとの報告もある。したがって、会社間連系の柔軟な活用、真のインバランス費用の算定と公表、その社会的な負担ルールという、合理的かつ社会的な解決策を目指すべきである。 なお、電力会社が負担をしている「インバランス費用」は、上記4点が完全に公開・透明になった時点で、費用負担のあり方等を検討するべきである。 	

利用目標

[氏名]	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク
[住所]	〒164-0001 東京都中野区中野4-7-3
[電話番号]	03-5318-3332
[FAX番号]	03-3319-0330
[電子メールアドレス]	gen@re-policy.jp
[意見]	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 該当箇所(どの部分についての意見か、該当箇所が分かるように明記して下さい。) (P10) 5. 2014年までの新エネ利用目標量 ・ 意見内容 <ul style="list-style-type: none"> 2014年という目標期間が短すぎるために、自然エネルギー事業にリスクを与える。最低でも15年程度先の目標値を定めるべき。 諸外国と比較しても、また日本の必要性と可能性から考えても、明らかに「小さすぎる目標値」であり、飛躍的に拡大すべきである。 具体的には、少なくとも、2020年に大規模水力等を含めて20%程度(現行と同じ対象範囲なら10%程度、約1000億kWh)、もし2014年なら大規模水力等を含めて15%程度(現行と同じ対象範囲なら5%程度、約500億kWh)を掲げるべきである。 ・ 理由(可能であれば、根拠となる出典等を添付又は併記して下さい。) 2020年に一次エネルギーで20%の自然エネルギー導入を決定した欧州は、電力では2020年に30%(2001年14%、2010年22%)を睨む。日本も、気候変動問題やエネルギー安全保障を考えると、同程度の高水準を目指すべきである。 	

その他の事項

[氏名]	(企業・団体の場合は、企業・団体名、部署名及び担当者名) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク
[住所]	〒164-0001 東京都中野区中野4・7・3
[電話番号]	03-5318-3332
[FAX番号]	03-3319-0330
[電子メールアドレス]	gen@re-policy.jp
[意見]	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 該当箇所(どの部分についての意見か、該当箇所が分かるように明記して下さい。) (P11) 6. その他関連する重要事項 ・ 意見内容 <ul style="list-style-type: none"> 電力会社(電力中央研究所)による試算(2010年の費用負担が約1000億円、2014年で1100~1300億円)はいくつかの仮定のもとに過大に見積もられており、こういう数字を検証なく明記すべきではない。われわれの試算では約500億円に留まる。 「2018年の目標値決定の際に2010年時点の費用負担を上回らない」との意見も削除すべき。 熱利用における自然エネルギー普及のための枠組みを考えることは重要 ・ 理由(可能であれば、根拠となる出典等を添付又は併記して下さい。) 電力中央研究所の試算のみを、検証もなく載せることはバランスを著しく欠く。 費用負担は、電力会社のものではなく、電力利用者が一律に負担するものであり、現時点での将来の議論を制限するような限定をすべきではない。 熱利用に関して、欧州では「グリーン熱指令」が検討されており、参考にすべき。 	

参考：「総論：制度のあり方を見直すべき」の補足

以下、前回は指摘した理由を再掲する。

自然エネルギーを拡大する政策・措置は、歴史的に見て、初期投資に対する補助金（技術プッシュ型）から、パフォーマンスに対するインセンティブ（市場プル型）へと政策が進化してきている。「市場プル型」の代表例として、買い取り価格を定める固定価格型（FIT）の制度と、目標とする量を定める固定枠型の制度（RPS、RO など）がある。固定価格制は、ドイツやスペインなどで著しい普及実績を示し、欧州大陸で多く見られる。固定枠制は、欧州の一部の国（英国、スウェーデンなど）と米国で見られるが、普及成果は乏しい。

その結果、自然エネルギーの拡大を促す政策としては、固定枠制（RPS 制度など）に比べて、固定価格制の方が、導入効果が高いことは当然として、費用効率的にも優れていることが、欧州委員会レビュー（2005 年 12 月）でも評価されている。

第 1 に、現行の「新エネ利用特措法」は、自然エネルギーの普及よりも、市場原理による価格低下を重視して制度設計されており、自然エネルギーを普及するための法制度として、本質的な矛盾を抱えている。国のエネルギー政策の基本的指針である「エネルギー政策基本法」では、「市場原理」よりも「エネルギーセキュリティ（安定供給確保）」と「環境保全」が上位目的に置かれている。また、日本政府も含む 154 カ国の政府代表団が採択した自然エネルギー 2004 国際会議のボン宣言では、自然エネルギーは「持続可能な社会を目指す上でもっとも重要なエネルギー」と規定されている。まず、これらを、法目的として共通の前提とする必要がある。

第 2 に、自然エネルギーに対して厳しい市場競争を課すことを重視した制度設計は、公共政策として公平ではない。なぜなら、これまで、電力会社や化石燃料や原子力などの既存のエネルギー産業は、市場競争ではなく「規制と補助」によって育成されてきている。また、過去だけでなく現在でも膨大な補助金や制度上・構造上の優遇がなされている。これらの現状を考え合わせると、自然エネルギーにのみ「市場競争」を課すという仕組みは、著しく不公平である。自然エネルギーに対しては、育成期にふさわしい優遇した政策措置が必要である。

第 3 に、「固定価格制は反市場的（競争がなくコスト低下が起こらない）」であり、「固定枠制は市場メカニズムを活用（競争が起こる）」という、誤った認識を改めるべきである。固定枠制は「電気以外の価値」を市場取引する制度であるが、その「枠」は政治的に決められたものであり市場によって定められるものではない。これに対して、固定価格制は、「価格」を政治的に決める代わりに、自然エネルギー事業そのものや自然エネルギー機器の製造には制約がない。そのため、むしろ固定価格制の方が、自然エネルギー事業や自然エネルギー機器の製造に関する「市場競争」や「自発的な研究開発投資」を引き起こし、実質的に自然エネルギーのコスト低下を招くのである。

第 4 に、固定枠制は、その制度の理論的根拠から見て適切ではない。一般に、固定枠制や固定価格制などの「市場プル型」の自然エネルギー市場の育成政策が正当化される根拠は、次の 2 つとされている。

環境影響などの外部費用（現在の市場では勘案・評価されないコスト）を市場に内部化すること、及び

初期需要の拡大によってコストの引き下げを行うこと

すなわち、「外部費用の内部化」だけでは十分な価格競争力を持たない自然エネルギーに関しては、初期需要の創出・拡大によるコストの引き下げこそがこれらの制度のもっとも重要なポイントである。固定枠制では、(1)外部費用と無関係に価格が決まること、(2)「枠」を設けてもそれを確実に達成できないために初期需要創出の効果が弱いこと（例えば、英国・スウェーデンではペナルティ（罰金）を支払った分だけ未達成が容認されてしまうために目標値の半分程度を達成するのみと見込まれており、日本ではボロウイングやバンキングを利用することによって同様に未達成が実質的に容認されてしまうために目標値の 3 分の 2 程度を達成するのみと見込まれている）、(3)異なる自然エネルギーの電源に対して「一物一価」で取引することは上の 2 つの根拠を

どちらも満たさない、などの問題がある。他方、固定価格制は初期需要の創出という政策目的に沿って価格設定をすることができるために、社会的な説明において透明性が高く、正当化しやすい。

第5に、固定枠制は、(1)日本に見られるように、利用目標が小さく抑制される「政治リスク」が大きい、(2)行政コスト・取引コスト・リスクプレミアムが大きく、必ずしも経済合理的ではない、(3)一般に小規模の事業者や地域参加型の市民出資事業に厳しい制度設計がなされるために、地域自立や市民参加を促すことができない、などの問題点がある。

第6に、現在日本で実施されている「新エネ利用特措法」は、目標量(義務量)が低すぎることや買い手の99%以上を10社しかない一般電気事業者が占めているために、現実には「市場の流動性」は全くなく、市場が出現さえしていない。また、自然エネルギーではない廃棄物発電が対象に含まれていて枠の多くを占めてしまうために、本来のねらいである新規の自然エネルギーの普及拡大をむしろ鈍化させている。他方で、固定価格制であれば、廃棄物発電などとは無関係に、より確実に望ましい自然エネルギーを普及拡大できることが歴史的に立証されている。

以上の理由にもかかわらず、制度選択に立ち返った議論を怠ったことは、公共政策の観点から政治的な怠慢といえる。