

## 「自然エネルギー市民委員会～新エネ利用特措法を検証する～」提言

自然エネルギー市民委員会（提言とりまとめに加わった委員・オブザーバー、敬称略）

<委員> 鮎川ゆりか（世界自然保護基金ジャパン（WWFジャパン））、池田こみち（環境総合研究所/環境行政改革フォーラム）、伊藤康（千葉商科大学商経学部助教授）、岡崎時春（FoE Japan）、上岡直見（環境自治体会議環境政策研究所）、河田鐵雄（ホームサイエンス舎）、久保田徳満（風力発電推進市町村全国協議会）、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）、藤原寿和（止めよう！ダイオキシン汚染・関東ネットワーク）、堀俊夫（風力発電事業者懇話会）、吉岡洋介（（財）奈良県緑化推進協会）、渡辺雅樹（持続可能社会研究会）、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）、畑直之（気候ネットワーク/「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク）

<オブザーバー> 菅野弘則（地熱開発企業協議会）

\*\*\*\*\*

自然エネルギーの促進に関する法制度として、2002年5月末に「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」（以下、新エネ利用特措法）が国会で成立した。その後政府は2003年4月の全面施行に向け同法の政省令策定を進めつつある。

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（GEN）は、クォータ（割当て）方式の新エネ利用特措法とその政省令（案）を様々な角度から分析・検討し、その問題点を整理・提言することによって、国の制度を自然エネルギー普及促進に少しでも効果のある仕組みとしていくために、「自然エネルギー市民委員会～新エネ利用特措法を検証する～」を設置・開催した。

市民委員会には、各種自然エネルギー産業・自治体関係者・経済学の専門家・環境NGOが委員として参加し、3回の会合を持ち、ここに「提言」を取りまとめた。本提言を広く一般に問いかけるとともに、この提言が日本の自然エネルギー政策に最大限に生かされることを期待する。

市民委員会は多様な委員から構成されるため、完全な合意を形成することは困難であり、また、できるだけ多くの意見を取り入れるために、「提言」は最小公倍数的な性格のものにしている（ただし明らかな極論は避け、また真っ向から対立する意見があるものについては但し書きを個別に明記した）。

### 1. 政省令に関わる提言

#### 1.1. 全般的な見直しの必要性について

- 今回公表された政省令（案）と昨年の小委員会で試算された結果を比較すると、基準利用量の設定や対象とする新エネルギーの種類、上限価格の設定、想定した費用供給曲線などにおいて、大きく前提条件が変わってきているので見直しが必要である。

#### 1.2. 利用目標について

- 利用目標の水準（1.35%）は、前提条件、対象エネルギー、必要コスト等を精査したうえで、再検討すべきである。本市民委員会では、欧州各国の例などとは対比しつつ、自然エネルギーを早期・大量に普及拡大することを考え、政令案の「1.35%」よりもはるかに高い水準を求める声が大勢を占めた。また、社会的コスト負担の増大や電気事業者の過大な負担を懸念して、利用目標の再考を指摘する意見もあった。いずれにしても、提案されている利用目標（1.35%）は、前回の新エネルギー部会での前提条件（対象とする「新エネルギー」の種類など）が崩れているため、再検討すべきである。
- 政府の政策目標（昨年の「長期エネルギー需給見通し」など）はエネルギー源別であり、それと整合性を取るためにも、自然エネルギーごとの目標値が必要であるとの意見も多く出された。これはとりわけ現時点ではまだコストの高い自然エネルギーには重要な措置である。これに対

して政府は RPS 制度であることを理由に否定しているが、このようなエネルギー源別を考慮する制度設計は、オーストリアの制度など欧州の議論を見ても、また原理的にも、決して RPS 制度と矛盾するものではない。

### 1.3. 基準利用量について

基準利用量については、以下のような意見が大勢を占めた。

- トップランナー方式として提示された基準利用量の設定は、「トップランナーの低い伸び率」と「7年間もの長い経過措置」の組み合わせのために、実態としては市場全体の伸びが当初5年間は約3億キロワット時に抑制される。これは、過去3年間における、新エネルギー特措法のない状況での風力発電の伸び程度にすぎず、きわめて小さい「市場」である。
- これは、「ラストランナー」に手厚く配慮しすぎており、市場の流動性も期待できない。トップランナーにとっても「RPS 枠」販売の事業機会を逃すことを意味し、自然エネルギー事業者もきわめて厳しい競争環境に置かれる懸念が大きい。
- 従って、以下のような点について、3年後と言わず、早急に再検討すべきである。
  - ✓ 経過措置の見直し（短縮）
  - ✓ 最低価格保証など、値崩れへの対応方法
  - ✓ RPS 枠から漏れる自然エネルギーの引き取りの措置（グリーン電力証書との調和など）

### 1.4. 「新エネルギー」の定義について

- 廃棄物の除外を明示すべきとの意見が大勢を占めた。
  - ✓ 廃プラスチックを当面除外することは評価できる。しかし、混焼の場合を考えると、実質的にCO<sub>2</sub>が増える懸念もあり、また、他の環境リスクも増大することが懸念されることから、廃棄物の除外を明示すべきである。
  - ✓ 当面、廃棄物の除外を明示しないのであれば、国会でも附帯決議で合意された「本制度の下、廃棄物発電の導入への傾斜により他の新エネルギー等の導入が停滞しないよう努めること。」をいかに担保するかを具体的に定めるべきである。
    - ・マテリアルリサイクルを阻害しないこと
    - ・CO<sub>2</sub>排出を実質的に増加させず、環境負荷を増大させないこと
    - ・他の自然エネルギー普及を阻害しないこと
  - ✓ バイオマスの中でも汚染度合いが異なっている資源の流通が想定されるため、そのガイドラインを定めるべきである。
- 小水力の扱いおよび規模・基準の設定について、幅広い議論により関係当事者の合意を得て、根拠とガイドラインを定めるべきである。
- 本来、再生可能エネルギーである地熱発電について、地熱蒸気の「再生可能性」を理由に排除すべきではない。なお、ガイドラインは幅広い議論によって定めるべきである。

### 1.5. 自然エネルギー事業の系統接続について

- ✓ 系統連系については今後3年間で検討するとしているが、自然エネルギーの普及が加速するように、優先接続の可能性や費用負担のあり方等について早急に検討すべきである。

### 1.6. 供給区域を越えて「RPS 枠」を取引する場合の規定について

- 「売り手の自由」「買い手の自由」を確保するために、電気事業者間の「肩代わり」だけでなく、自然エネルギー事業者は発電量と RPS 枠との切り離し、当該一般電気事業者の供給区域を越えて、供給区域外の電力供給事業者と RPS 枠のみを取引可能とするための規定を明示的に定めることが必要である。
- その場合、一般電気事業者は、送電系統を独占的に所有管理している公益性があることから、「RPS 枠」を除いた電力部分のみの買取りに関して、一定の購入メニュー（たとえば回避可能価相当）を公表する必要がある。そして、それが極端に低い価格設定や事業者間で異なる買取価格など、電力会社による恣意的な設定が行われないよう、最低限、ガイドライン（できれば明確な統一的ルール）が必要である。

### 1.7. バンキング、ポロウイングについて

- 「バンキング・ポロウイング」については、市場形成や適正な市場取引を担保する上で重要な仕組みであるため、幅広い関係者の意見を集約しつつ、自然エネルギー普及促進に効果があり正確かつ確実に運用できる基準の規定が必要である。

### 1.8. 上限価格の設定について

- 消費者の過大な負担を避けるためにきわめて重要となる「上限価格」について、ペナルティが導入されなかった法を運用する上で、どの水準の上限価格をどのように定め、その実効性をどのように担保するのか、正確な運用基準の規定が必要である。

### 1.9. 「RPS 枠」取引に伴う「価値」の移転と整合性について

- 「RPS 枠」の取引に伴う「価値」（とくに環境付加価値）の移転について、混乱を避けるために、いたずらに民間の取引に委ねるのではなく、慎重に討議した上でガイドライン等一定の考え方を示すことが必要である。仮に化石燃料由来の廃棄物を対象とすると、価値の移転をリンクすると矛盾が生じるため、この点からも廃棄物発電（化石燃料由来）は除外すべきである。

### 1.10. 情報公開について

- 適正な市場形成を行い、かつ3年後に向けた制度検証の目的からも、また一般市民（あるいは電力消費者）の知る権利からも、本制度に関する情報は開示すべきである。具体的には、
  - ✓ 各年度で報告された「新エネルギー」の総量とエネルギー源別の内訳
  - ✓ 各電力供給者の基準利用量の達成状況、達成できない電力供給者の名前と不足量
  - ✓ 指標となる取引価格水準（ベンチマーク的な数字の公表）

## 2. 次回法改正に向けた提言

### 2.1 見直しの期間について

- ・ 見直しは必ずしも3年待つのではなく、可能な限り前倒して行うべきである。

### 2.2 普及方策について

- 手法については、短期的な普及促進効果に実績のあるドイツ型の固定価格制など、別の選択肢やハイブリッドもあり得ることを想定すべきである。

### 2.3 法の目的、とくに地球温暖化防止について

- 法の目的に「地球温暖化防止」を入れ、環境省との共管を検討すべきである。

### 2.4 「新エネルギー」の用語について

- 環境保全目的や国際的な整合性の問題も生じており、「自然エネルギー」または「再生可能エネルギー」に用語を統一するとともに、地熱や小水力発電について普及拡大を支援するような定義への見直しを行うべきである。また、「自然エネルギー」または「再生可能エネルギー」へと変更する新分類では「廃棄物」という分類は避け、「バイオマス」として整理できるものは分類し直すべきである。ただし、一般廃棄物発電の中でバイオマス成分だけを評価するような場合に対しては、バイオマスであっても燃焼に伴う他の環境リスクを強く懸念する声もあった。

### 2.5 義務付け対象について

- 義務づけ対象として、実質的に「電力供給事業者」に等しいオンサイト発電事業者なども規制対象とすべきである。
- 一部には、エネルギー間の競争中立のために、電力のみを対象とせず、化石燃料の消費全般に対して環境税を賦課する等の政策により、競争中立とすべきであるとの意見もあった。

### 2.6 RPS 制度設計について

- 証書の発行について

- ペナルティの設定について
  - ペナルティがない日本の制度は市場として機能しない懸念があり、次回法改正では「証書」と「ペナルティ」は法に加えるべきである。
  - ✓ 第1に、「罰金」だけで逃れるモラルの低下と市場縮小への懸念
  - ✓ 第2に、価格水準が見通せない市場の不確実性
- 「下限価格」については、市場の値崩れによる自然エネルギー事業の停滞を避けるために、導入を検討すべきであるとの意見もあった。

### 3. その他、法・政省令にかかわらない共通の論点

#### 3.1 民間の自主的な取り組み(とくにグリーン電力証書)との調和について

- ・ 民間のグリーン電力、とりわけグリーン電力証書に関して、新エネルギー部会での言及にもかかわらず、いまだに何らの支援的対応も見られない。
- ・ 新エネ利用特措法は自然エネルギー事業者と電力供給事業者のみを当事者とし、費用負担だけを需要家に押しつけるものであるため、需要家が直接自然エネルギーの普及に参加できる途を開くグリーン電力は、きわめて重要である。
- ・ 具体的には、以下の2点が求められる；
  - グリーン電力証書の購入を一般の費用支出として認めない国税庁に対する経済産業省の支援的な対応
  - 省エネルギー法の中での「自然エネルギー導入」としてグリーン電力証書を認める検討

#### 3.2 系統の整備、補助、費用負担のあり方について

- ・ 系統の制約が日本の自然エネルギー、とりわけ風力発電の制約となっており、これに対して少なくとも次の3点を早急に具体化する必要がある。
  - 系統補強に対する支援的な措置
  - 自然エネルギーの系統利用と系統補強に関する費用負担ルールの明確化(電力自由化関連)
  - 「25万kW枠」を公表した北海道に対する、北本連系線の増強を視野に入れた検討

#### 3.3 北海道電力の「25万kW枠」について

- ・ 自然エネルギー、とりわけ風力発電のポテンシャルがもっとも期待される北海道において、先の北海道電力の公表により「25万kW」という制約が設けられることは、日本全体での風力発電の目標に照らして重大な問題である。
- ・ 系統補強(上記参照)費用負担のあり方等を含めて、国家的な対応が求められる。

#### 3.4 太陽光発電の余剰電力買取りメニューなどについて

- ・ 電力会社が自主的に取り組んでいる電灯料金による余剰電力買取りメニューのうち、太陽光発電に対するものは当面は普及のために必要であることから、新エネ利用特措法成立後の諸状況の下でも電力会社が確実に継続するような措置を講ずるべきであるとの意見があった。
- ・ 政府(新エネルギー財団)による設置補助については、当面は普及のために必要であることから、新エネ利用特措法成立後の諸状況の下でも、確実な予算措置を担保すべきであるとの意見があった。
- ・ 3年後の制度見直しに当たっては、電力会社の自主的な取り組みや設置補助に依存しない、確実な普及拡大措置(適切な回収期間となる固定買取価格の設定やエネルギー源別のバンド方式など)を含め検討すべきである。

#### 3.5 地方自治体の取り組みについて

- ・ 地方自治体においては、以前から事業者としての自然エネルギーへの取り組みが数多くなされてきたが、最近では自然エネルギーを普及促進する政策について様々な先進的な取り組みを行う自治体が増えており歓迎したい。今後も地域の特性を生かした自然エネルギー普及促進に効果のある先進的な政策の展開を期待したい。

以上