

自然エネルギー促進政策の選択について

議連案の法制化の必要性と緊急性

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク

代表 飯田 哲也

〒104-0016 新宿区四谷一丁目21番地戸田ビル4F

電話 03-5366-1186, FAX 03-3358-5359

E-mail: tetsu-i@jca.apc.org

URL <http://www.jca.apc.org/> gen

要旨(政策選択について)

- ◆ 新エネルギー部会報告書了承(5月24日)
 - ▶ 新エネルギーとしては原油換算700万キロリットル(1999年度実績)を2010年までに1910キロリットルへ
 - ▶ 風力発電に対して従来の2010年度30万kWの目標を300万kWへ
 - ▶ バイオマスエネルギーが新エネルギーの定義に追加
 - ▶ 熱利用に対しても普及政策を配慮
- ◆ いわゆる「A / B / C」の電力分野政策選択の考え方について
 - ▶ 「我が国の実情に即した新たな制度の導入に向けて、早急に検討を開始することが望まれる。」
 - ▶ 「真に有効に機能しうる類型にとらわれることなく、幅広く検討することが肝要」
 - ▶ 今後、パブリックコメントの後、小委員会を設けて制度設計を進めていく予定
- ◆ GENの提言：電力分野の「新しい施策」は2段階で進めるべき
 - ▶ 第1段階：分厚い市場形成と産業育成の観点から「固定優遇価格制」
 - ▶ 第2段階：いわゆるRPS(供給比率の割当義務+グリーン証書)
 - ▶ したがって、従来の議連法案をベースに法制化を急ぐことが妥当

どのようなオプションで考えるべきか

オプションの設定については

- ◆ 提示されているA・B・Cオプションは規制措置のみから捉えたものであり、自然エネルギー政策措置でもう一つのポイントとなる買い取り価格の視点も考慮したオプション区分が必要
- ◆ 以下の2つの類型を考慮しつつ、既存例との対比で設定
 - ▶ 事業者の視点から、購入価格が変動か固定かの分類
 - ▶ 規制措置の視点からの分類

GENの考える政策選択のオプション

	買取り価格	規制措置	備考
現行（競争入札）	変動 (事前の想定不可)	なし (入札枠)	英国型に近い
議連案(オプションA)	固定 (事前に公表)	買取り約款 (準義務的)	電力会社が系統所有者であることから拒否可能な買取りを約款で定める
ドイツ型(オプションB)	固定 (事前に公表)	買取り義務	一般に系統所有者に対する義務であり、市場中立的
RPS型(オプションC)	変動 (事前の想定不可) (ただし幅あり)	「枠」の義務づけ (発電・供給・購入)	

3つの政策選択肢の比較

各オプションの明暗を明確に検討する

◆ 新エネルギー部会報告書

- ▶ 対策効果の确实性
- ▶ 費用負担の公平性
- ▶ 電気事業者による電源選択の自由度
- ▶ コスト削減に向けたインセンティブ
- ▶ エネルギー市場における競争関係への影響
- ▶ 国の財政負担、等

◆ さらに追加して考慮すべき事項

- ▶ 固定優遇価格か、変動価格かの違いによる新エネ事業者（金融機関）のリスク
- ▶ 規制措置のあり方

政策選択の視点での評価例

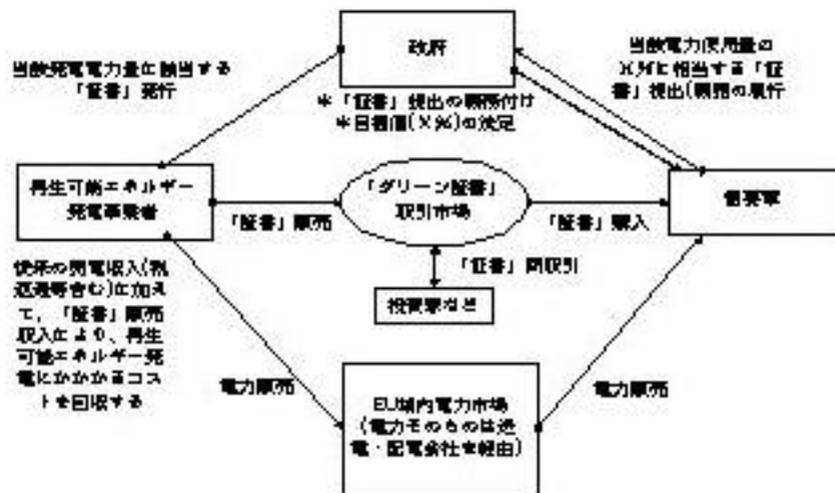
	普及効果	全体コスト	コスト低下	市場中立性	主体自由度	現実影響	産業育成	多面的効用	市民参加
現行施策のまま	×		×	×	×		×	×	×
固定 + 約款									
固定 + 買取義務					~				
変動 + 枠義務	? (枠次第)	? (枠次第)	(枠次第)			?	?	?	×

RPSの課題（その1）

RPSとは何か

◆ 2つのコンポーネント

- ▶ グリーン証書：「グリーン」を価値分離し、取引可能とする
 - ・ いずれ国際的なデファクトになる可能性も視野
 - ・ これに関する社会的な知見は早急に蓄積する必要がある
- ▶ クォータ制：自然エネルギー供給比率の割当
 - ・ 政治的に最も困難な問題



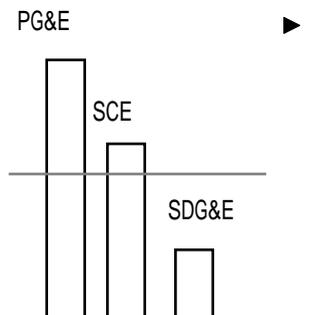
RPSの課題（その2）

(1) 日本の自然エネルギー市場が未成熟であることからくる問題

- ◆ 市場があまりに小さく、目標値の設定や上限・下限価格レベルの設定が困難
- ◆ 市場があまりに小さく、支配的な市場プレイヤーが価格をコントロールする懸念がある
- ◆ 産業育成、地域活性化、小規模分散化が困難

(2) RPSは本当に「より市場メカニズム的」か？

- ◆ 導入目標値の決定は、常に「政治的」であり、低めに誘導される
 - ▶ cf 目標値を決めた瞬間に「勝ち組」と「負け組」が明確になり、「政治的」交渉が激しくなる。その事情からカリフォルニアは自由化の際にRPSからSBC(System Benefit Charge = 一定額負担の一定額補助)に変更した。
- ◆ プロセスとして市民参加が困難である
 - ▶ RPS導入の議論が先行するデンマークでも強い反対が巻き起こりつつある
 - ▶ 事業者もしくは電力会社自らの大規模開発が優先され、市民参加、地域分散型での利用が弱い



カリフォルニアのRPSの試み

RPSの課題（その3）

- (3) 日本の自然エネルギー普及の障害として直面している問題の解決が先決
- ◆ 社会的なコスト負担の議論が先ではないのか
 - ▶ デンマークのRPSは社会的なコスト削減という成果
 - ▶ 日本の場合は、電促税見直しの議論がなく、負担はまるまる消費者に上乗せ
 - ◆ 系統連系(手続き、費用負担、情報公開等)のルール化が直面するより大きな障害
 - ◆ 民間の自主努力(グリーン電力証書)をどのように扱うか、調和的な関係が期待される
 - ◆ 経済的により未成熟な自然エネルギーをどうサポートするか
 - ▶ 太陽光、バイオマスなどは、今は市場競争力がない

RPSの課題（その4）

(4) RPSを仮に導入する場合に予想される課題

- ◆ 誰にクォータを課すか
 - ▶ 小売り供給者（電力 + PPS + 特定供給事業）とすると、自家発はどうか
 - ▶ 限られたプレーヤのため「勝ち組」と「負け組」がはっきりし、水面下での激しいロビ－合戦への懸念
- ◆ 量と比率と対象をどのように決めるか
 - ▶ 「クォータ」（比率）の設定によっては普及の制約にもなりうる
 - ・ 逆に高めの設定は、電気事業者もしくは消費者に過大な負担を強いる
 - ▶ 経済性の低い自然エネルギーは基本的に排除される
 - ▶ 対象に対する社会的合意：水力の規模、廃棄物の扱い
- ◆ 誰がどのように決めるのか
 - ▶ 市民参加、地域参加の可能性
- ◆ 電力自主的なプログラムが急に消え去っても問題にならないのか
 - ▶ 個別契約を除いて、余剰電力購入 & 長期購入は消え去る
 - ▶ 太陽光の普及はその時点でストップするが、良いのか？

「固定優遇価格補助」に対する誤解(その1)

「自由化市場に馴染まない」か？

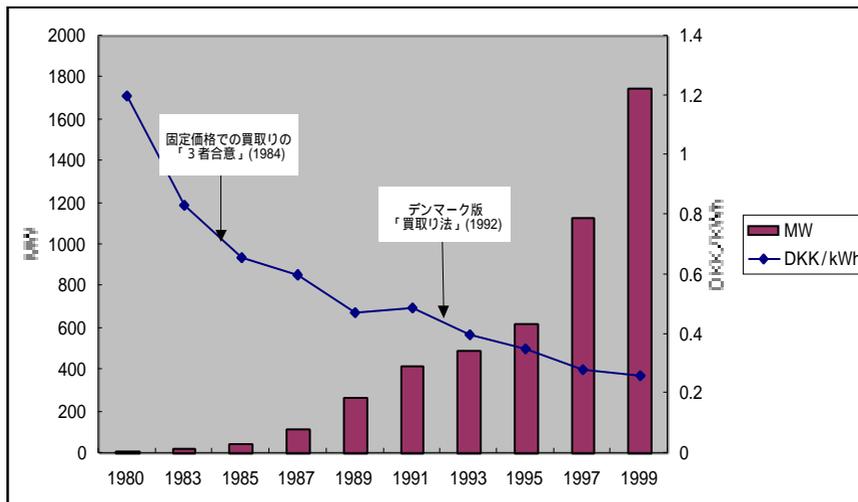
- ◆ ドイツなどの固定価格優遇制度が自由化市場に馴染まないという批判は、制度の実状を無視した偏見に基づく誤解である。
- ◆ 固定価格優遇制度を導入しながら、完全自由化を進めている国は、ドイツ、スウェーデン、現状のデンマーク等、現実に存在する。
- ◆ なぜなら、固定価格優遇制度によって買い取り義務を負うのは、基本的に市場に対して中立的な性格の系統管理者であるからである。
- ◆ 日本でも、電力会社が系統を管理するという中立的・社会公益的な機能に対して、買い取りを求めるものであり、何ら、競争市場と矛盾しない。
- ◆ 費用的にも回避原価を超える部分は公共の負担で弁済されるため、これも問題ない。

「固定優遇価格補助」に対する誤解(その2)

「コスト低下に貢献しない」か？

- ◆ これもまったく歴史的な事実と反する
- ◆ 風力発電の飛躍的なコスト低下は、デンマーク、そしてドイツという固定価格優遇制度のもとで生じた
- ◆ なぜなら、風力発電の飛躍的なコスト低下は、市場の広がりが保証された中で投資競争が起き、技術のイノベーションが起きた結果として生じた
- ◆ RPSの方がコスト低下が生じるというのは市場主義者からの評価にすぎない

デンマークにおけるコスト低下の例



「固定優遇価格補助」に対する誤解(その3)

「社会的な負担が大きい」か？

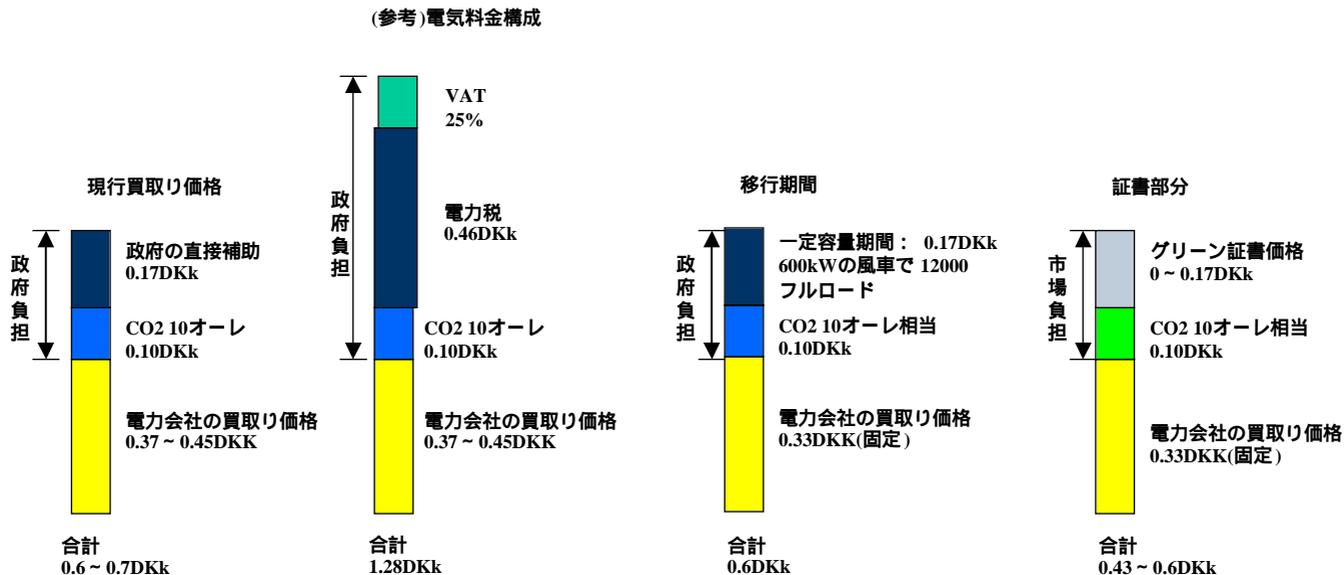
- ◆ 確かに、現状のコストを前提にして、2020年頃の過大な普及量を想定すれば、社会全体の負担は大きくなるかも知れない。しかしコストは飛躍的に低下する
- ◆ 新エネルギー部会報告書によれば、
 - ▶ 電力購入費用：2010年までの年平均値 = 299億円 / 年
 - ・ 2010年における販売電力量あたりのコスト試算
 - ・ 販売電力量あたり：6.0銭 / kW時
 - ・ 平均世帯におけるコスト：18円 / 月・世帯
 - ・ 月額電気料金に対する割合：0.26%
 - ▶ 系統関係費用：2010年までの年平均値 = 223 ~ 548億円 / 年
 - ▶ 合計：2010年までの年平均値 = 522 ~ 847億円 / 年
 - ▶ 参考：新エネ予算 約1100億円(H13年度)
 - ・ 電源多様化勘定前年度剰余金 243億円(H13年度)
 - ・ 電源立地勘定前年度剰余金 813億円(H13年度)

GENの提案する普及施策のあり方(その1)

参考：デンマークでの段階的な移行について

- 導入前の固定価格レベル

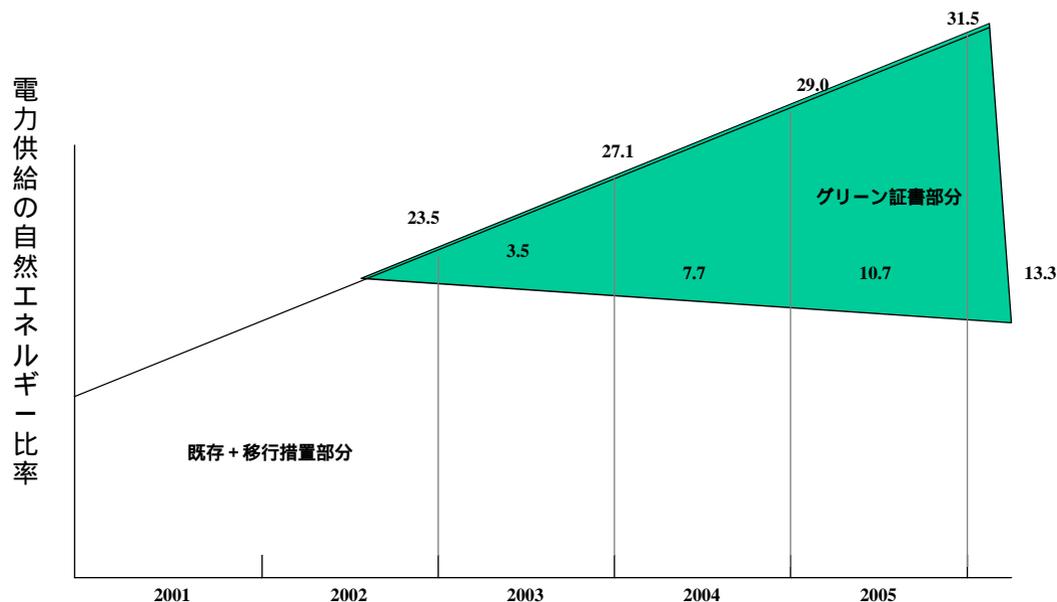
- 移行措置



GENの提案する普及施策のあり方(その2)

参考：デンマークでの段階的な移行について

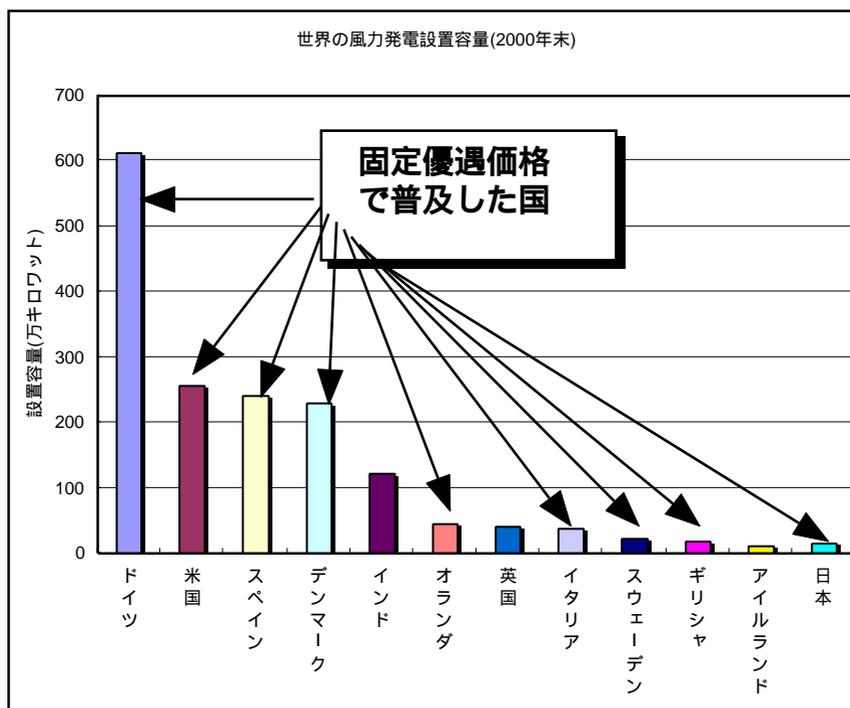
- ◆ デンマークでは1984年から固定優遇価格制を実施
- ◆ 1999年に新電気法導入
- ◆ 2001年末まで移行措置。2002年分から新規分のみクオータに移行
- ◆ 2002年後も既存の自然エネは一定期限を設けて固定価格制



GENの提案する普及施策のあり方(その3)

RPSか、固定優遇価格制度か

- ◆ 普及の効果は「固定優遇価格制度価格」が最も大きく、すでに立証済み
 - ▶ 世界全体の風力発電の7割を占める欧州の風力発電のほとんどが「固定優遇価格」制度による普及

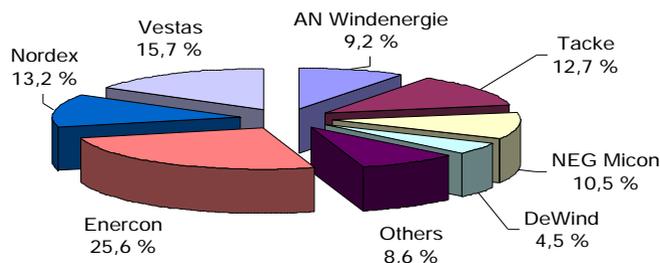


普GENの提案する普及施策のあり方(その4)

RPSか、固定優遇価格制度か

- ◆ 固定優遇価格制度価格によって、競争力のある自然エネルギー産業が生まれ、イノベーションによる飛躍的なコスト低下を期待できる
 - ▶ e.g. デンマーク、ドイツの例
- ◆ 固定優遇価格制度は、国内で大きな市場に育ち、かつ自然エネルギー関連産業を育成することが期待される。
- ◆ 他方、RPSは制度として始まった事例は見られず、政策の効果は未検証
- ◆ しかしながら、国際的には「グリーン電力証書」が広がりつつあり、日本でもいずれはRPS導入を睨むことも必要

Installed Capacity 1999 -
Market Shares of Wind Turbine Manufacturers in Germany



GENの提案する普及施策のあり方(その5)

結論

- ◆ 現状の施策は目標達成どころか普及の制約になっており、「新しい施策」を急ぐ必要がある
- ◆ 電力分野の「新しい施策」は2段階で進めるべき
 - ▶ 第1段階：分厚い市場形成と産業育成の観点から「固定優遇価格制」
 - ・ 当面は固定優遇価格制度価格を導入することで、国内に十分な自然エネルギー市場とエネルギー産業を育成し、その上でRPSへの段階的な移行を図ることが望ましい
 - ・ 取り組みを急ぐ必要のあるグリーン証書に関しては、固定価格での運用を開始することは可能(デンマーク的な移行措置)
 - ▶ 第2段階：RPS(供給比率の割当+グリーン証書)
 - ・ ただし、グリーン証書に関する知見を蓄積するための枠組みを早急に立ち上げる必要がある(RECS Japanなど)