

新エネ利用特措法（RPS法）見直しの具体的な制度提案

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（GEN）

2003年4月に施行された、固定枠型の制度設計を持つ「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」（新エネ利用特措法、通称「RPS法」）は、かえって自然エネルギーの普及拡大を阻んでいると指摘されている。同法は施行後3年を経過した場合に必要な応じて検討・見直しを行うと規定されており、政府（経済産業省資源エネルギー庁）も同法の評価検討を行っている。

私たち「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（GEN）は、2005年2月に包括的な提言書「自然エネルギー拡大のための政策・制度の提案」を発表したが、この度さらに、より具体的な見直し提案を取りまとめたので、以下提示する。

1. 現状認識と新エネ利用特措法（RPS法）見直しの方向について

自然エネルギーの拡大を促す政策として、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による政策レビュー（“The support of electricity from renewable energy sources”, 2005年12月7日）でも評価されている。日本では、固定枠型の制度設計を持つ「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」（新エネ利用特措法、通称「RPS法」）が2003年4月に施行（2002年12月一部施行）された。しかし施行後の状況を見ると、必ずしも自然エネルギーの普及につながっておらず、様々な制度上の課題があることが指摘されている。

政府は現在、新エネ利用特措法（RPS法）の評価検討を審議会で行っており、また4年ごとに8年先まで設定するとされている利用目標量については、今年度（2006年度）後半に2014年度までの数字を定めることとしている。

私たちは自然エネルギーの拡大のためには固定価格型の制度への抜本的な転換が望ましいと考えるが、多くの関連する事業者などが現行のRPS制度を与件として事業等を進めている現状も無視できないと考える。

したがって私たちは、今回の新エネ利用特措法の見直しに際して、現行法の制度を生かしつつ、自然エネルギーの拡大に効果のある固定価格的（ランニング補助的）な仕組みを導入する案を提示することとした。同時に、自然エネルギーの大幅拡大を進める上で必要不可欠となる、コスト負担のあり方についても方向性を示すこととする。

2. 新エネ利用特措法（RPS法）見直しの具体的な提案

2-1. 高い目標値と長い目標期間を設けること

（総論 - 認識と方向 - ）固定枠制度（RPS制度）は、英国のRenewable Obligation制度に見られるとおり、高めの義務量を設けることで、価格を高め誘導し事業リスクを低減させること、および市場の流動性を持たせることが望ましい。すでに大量のバンキングが生じていることなどからして、日本の現在の2010年度の目標量と各年度の義務量は、制度設計の原理上も低いと言える。したがって、固定枠的な仕組みを続ける以上は、2011年以降も、長期間にわたって、自然エネルギーの大幅拡大に

資する高い目標量・義務量を設定することが必要となる。

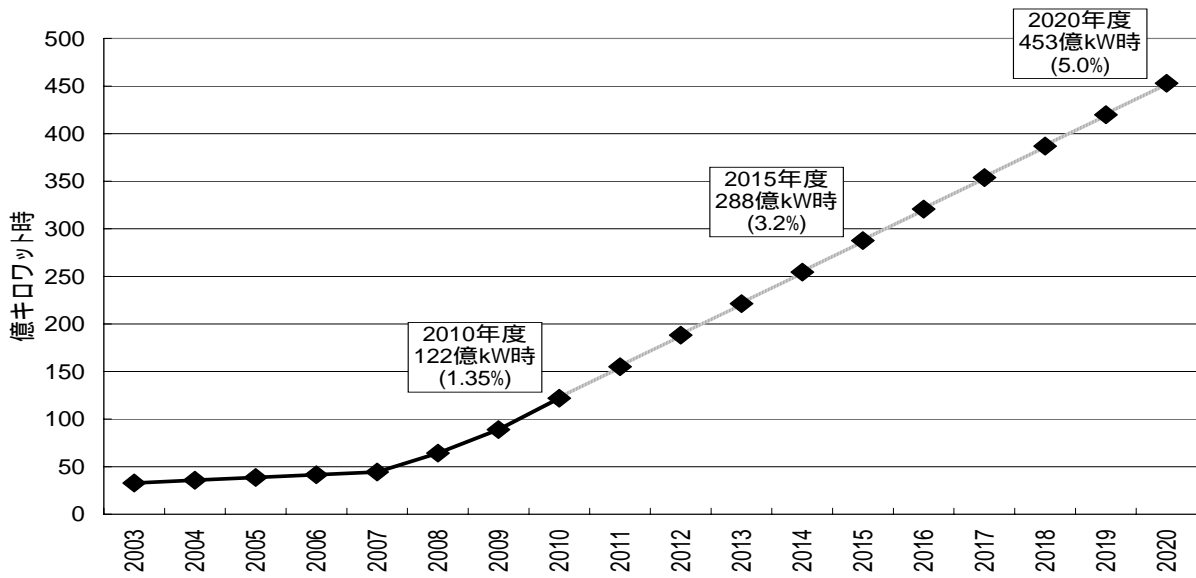
(2010年度の目標量・義務量) 2010年はすでに4年後に迫っており今後義務量が右肩上がりが増えることから、本来であれば2010年度の目標量・義務量も大幅に引き上げることが望ましいが、2011年以降の中長期をにらんで可能な限り引き上げるものとする(なお、再生可能エネルギーの定義の見直しによる目標量の変更・調整も生じる(2-2.参照))。

(経過措置) 現行の2009年度までの経過措置(経過調整率)は、総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会RPS法評価検討小委員会報告書案のとおり、早急に廃止すべきである。

(バンキング・ボロウイング) 現行の新エネRPS制度は、電気事業者に過剰な柔軟性を持たせている。すなわち、本来の自然エネルギー事業者からの調達に加えて、自社の発電、電力会社間の融通、ボロウイング、バンキング、義務量の免除規定、ペナルティなどであり、これが市場の流動性を失わせている。この中でも、ボロウイングと義務量の免除規定は、ペナルティを持つRPS制度設計上の原理から無用なものであり、即座に廃止すべきである。なお、バンキングも市場の流動性にとってマイナス要因ではあるものの、「2010年度の目標量・義務量引き上げ」「2009年度までの経過措置(経過調整率)廃止」を行うことで緩和できると考える。

(2014年度の目標量) 現行法の規定通り2014年度の目標量を設定する場合は、例えば2007~2010年度における伸び率(趨勢)で延長すると2014年度は約250億kWhになるので、一例としてこの程度の数字が考えられる(図1)。なおこの図1の例でも2020年の電力量全体に占める割合は5%程度にしかならないので、これはあくまでも一例であり、大幅拡大のためには、さらに高い目標値を設定すべきであることは言うまでもない。

図1 2020年までの目標量・義務量設定の例(2007~2010年の趨勢を延長したケース)



(注: ここでは、2006~2009年度の義務量は、2006年度に予定されている見直し後の数字ではなく、2002年度に定められた現行の数字を用いている。)

(長期目標) 事業リスク低減のため、目標期間は長期化すべきである。例えば、現行の「4年ごとに8年後の目標」に代えて「3~5年ごとに15年後もしくは20年後の目標値」とするなどが考えられる。

(電源別の目標量) 電源別目標量の設定は一つの方法としては考えられるが、本提案においては電源別価格(特に太陽光への優遇的な価格)など価格側の仕組みで対応するものとする。

2-2．自然エネルギーの定義の見直しと対象エネルギーを見直すこと

対象エネルギーは、基本的に、国際的に共通の「持続可能な自然エネルギー」(new renewables) の定義と調和させることが望まれる。

具体的には、地熱はすべてを対象とする。小水力は世界的な基準である設備容量 10,000kW などを参考に規模要件を引き上げ、代わって環境保全要件や社会的合意要件を導入する。一般廃棄物や産業廃棄物の焼却による発電は原則として対象から除外し、あらためてバイオマスとして再定義を行う。また、効率が悪く大気汚染を引き起こす「伝統的バイオマス」についても、対象エネルギーから除外する。

以上の対象範囲の変更に合わせて目標量を変更する。

2-3．下限価格と罰金の従量化（実質的な上限価格）を導入すること

事業リスク低減のため、RPS クレジットの下限価格（最低価格）を導入する。

義務対象事業者に目標達成インセンティブを与えるため、未達成の電力量（kWh）に応じたペナルティ（罰金の従量化）を導入する。これは同時に実質的な上限価格となるので、義務対象事業者の過度の負担を避けることが可能となる（なお、現行法にある「上限価格」は、本来の上限価格とは異なり、新エネルギー等電気相当量(RPS クレジット)を 11 円/kWh 以下で確保できなかった場合にそれを「言い訳」として未達成が容認される変則的な制度なので、このように改めるべきである）。

2-4．電気のみ価格のガイドラインを設けること

RPSクレジットを除く「電気のみの場合の購入価格」(電気のみ価格) は、現状では、電力会社ごとに、必ずしも根拠が公開されないまま設定されている。そこで、経済産業省は、透明性を確保しつつ、回避可能原価として妥当な価格を算定・標準化することができるガイドラインを検討し、これを公表すべきである。そのガイドラインに基づいて電力会社が「電気のみ価格」を公表し、引き取るものとする。

2-5．自然エネルギーを促進するための価格支援の仕組みの導入

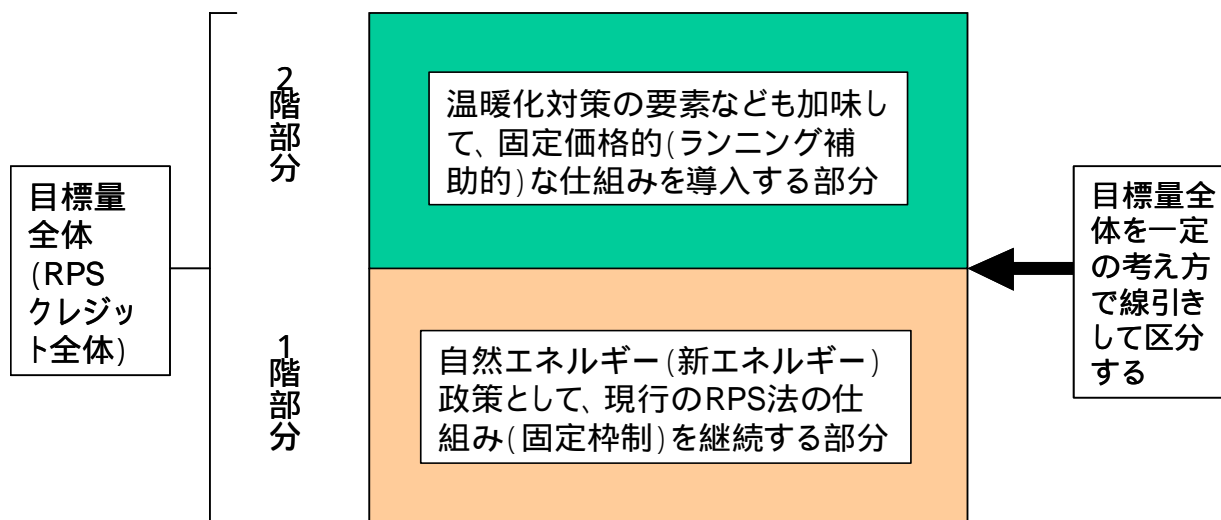
自然エネルギーの普及促進のためには、普及効果と費用効率性が実証されている固定価格的（ランニング補助的）な要素を制度に導入することが必要である。そのために、理想的には固定価格制への切り替えが望ましいが、現行の固定枠の制度を生かすとすれば、電気事業者（電力会社・PPS 等）が RPS クレジットの費用を負担する現状の仕組みを、次のように変えることを提案する。

すなわち、目標量全体を 2 つの部分に分け、固定枠制を継続する部分と事実上のランニング補助（固定価格）を導入する部分との、2 階建て（2 段階）の仕組みとする案である（そのイメージは、図 2 を参照）。

- ・ RPS クレジット(1)：目標量の「1 階部分」の RPS クレジットは、現在と同じく電気事業者（電力会社・PPS 等）に購入義務がある形とし、電気事業者負担とする（現行制度のまま）。
- ・ RPS クレジット(2)：目標量の「2 階部分」については、事実上のランニング補助（固定価格）に切り替え、その費用負担は、国（税）による費用負担や社会的費用負担（需要家の直接負担を含む）により対応する仕組みを導入する。
- ・ 「1 階部分」「2 階部分」の区分については、基本的に、2-1.において示した目標量・義務量の設定の考え方にに基づき線引きするものとする。（注）
- ・ この時、ランニング補助の水準は、対象電源の導入時期によって、段階的に引き下げることをあらかじめ計画しアナウンスすることで、補助費用が無限定に増大することを避ける。
- ・ なお電力のみ価格は、回避可能原価であるため、引き続き電力会社が支払うものとする（2-4.

参照)

図2 現行制度に加えて固定价格的(ランニング補助的)な支援の仕組みを導入するイメージ



(注：この案では、仮に2011年度に「2階部分」が導入されるとした場合、少なくとも現行の2010年度の目標量・122億kWhまでは、「1階部分」となるというイメージである。)

また、一般住宅用の太陽光発電への政府補助の終了に伴い、電力会社の余剰電力購入メニューの見直しも予想されるため、これに代えて太陽光発電に限っては価格を優遇したランニング補助を与える。なお、2-1.で述べた通り、固定枠的な仕組みを続ける以上は自然エネルギーの大幅拡大に資する高い目標量・義務量を設定すべきであり、ここではそのような目標量・義務量があるものとしている。

2-6. 広いコスト負担の仕組みの導入

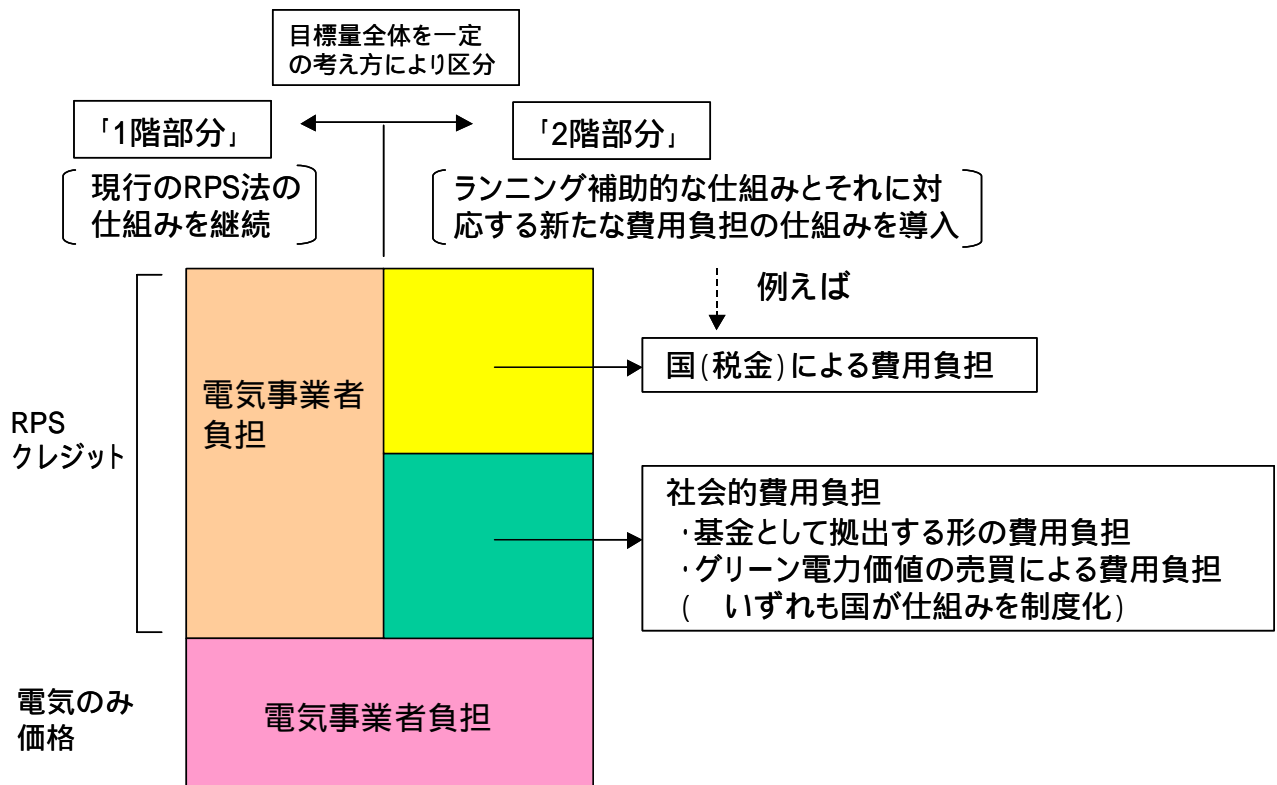
現時点では、義務量達成のコストは、すべて電気事業者(電力会社・PPS等)の自己負担となっているため、安易に価格転嫁できない現状では、電気事業者(電力会社・PPS等)からの不公平感がぬぐえない。

したがって、2-5.で述べた通り、一定の線引き(基本的に新エネ目標と温暖化目標)で目標量全体を区分した「1階部分」は現行法の制度(固定枠の義務)を継続しつつ、それを超える「2階部分」(上記2-5.で述べた、事実上のランニング補助を導入する部分)の自然エネルギーの導入コスト(RPSクレジットの購入コスト)は、電気事業者(電力会社・PPS等)の自己負担とならない、より透明な形での広い社会的な負担に切り替える。

具体的には、既存のエネルギー特別会計・何らかの基金・グリーン電力価値(CO2価値を含む)の販売などを財源とする、より広く薄いコスト負担のあり方へ切り替える。いずれの場合も、国(政府)がそのための仕組みを制度化するものとする。

この費用負担についての考え方を整理すると、次の図3のようになる。

図3 「2階部分」(ランニング補助的部分)の費用負担の仕組みの検討例



この場合の費用負担が及ぶ範囲のイメージを図化して整理すると、次の図4のようになる。要は、現行RPS制度では費用負担が電気事業者に集中しているが、本提案では費用負担を担うプレイヤーの範囲を制度的に広げようというものである。

図4 費用負担が及ぶ範囲(イメージ)

現行	現行RPS制度	電気事業者
	提案	1. 国(税)による負担 (例)石油石炭税
2. 社会的な費用負担 (例)託送料金型の基金		電気事業者
(例)グリーン電力価値の売買		電気事業者 + 電力需要家等

なおこの場合も、「1 階部分」の RPS クレジットについては、現在と同じく電気事業者（電力会社・PPS 等）に購入義務がある形とし、電気事業者負担とする（基本的に、この部分については、固定枠型の新エネルギー利用特措法（RPS 法）の現行制度を継続するものとする）。

また、RPS クレジットを除く電力そのもののコスト負担（電気のみ価格）については、前述の通り、一定のガイドラインに基づく回避可能原価で、電力会社が引き取るものとする（2-4.参照）。

3. 法見直しに密接に関わる制度についての提案

3-1. 系統連系ルールについて

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不可欠である。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システムの増強、(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。

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こととする。

以上