

2005年2月22日

新エネ利用特措法見直し検討タスクチーム提言書 自然エネルギー拡大のための政策・制度の提案 ＜要旨＞

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（GEN）

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（GEN）は、自然エネルギーの飛躍的な増大を目指して、その電力を固定価格で買い取る法律の実現を目指して活動する市民のネットワークです。日本では2003年4月から、固定枠型の「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）が施行されています。しかし施行後の状況を見ると、自然エネルギーの促進どころか、むしろ自然エネルギーの普及拡大を阻む、さまざまな制度上の欠陥が指摘されています。

新エネ利用特措法には「施行後3年を経過した場合に必要なに応じて検討・見直しを行う」と規定されており、「自然エネルギー促進法」推進ネットワークでは、その見直しの動きをリードするため、自然エネルギー普及に取り組む民間事業者や市民事業グループの参画を得てタスクチームを設け、同法見直しの検討・整理を行いました。本提言書は、このタスクチームの場での議論に基づいて、「自然エネルギー促進法」推進ネットワークが提案するものです。

自然エネルギーを普及拡大する政策について－固定価格制と固定枠制－

自然エネルギーを普及拡大する政策として、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（新エネ利用特措法、RPS、ROなど）がある。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することで、自然エネルギーの効果的な拡大が実現できる制度である。欧州大陸で多く見られ、ドイツ・スペイン・デンマークなどで著しい普及実績を示している。一方、固定枠制は、日本に見られるように目標量が小さく抑制される「政治リスク」に加え、行政コストや取引コストも大きく経済合理的ではない。欧州の一部の国（英国・スウェーデンなど）と米国の一部に見られるが、普及成果は乏しい。

●全般的な提言

1. 健全な市場形成のための合理的で公平な制度への見直し

現在日本で実施されている固定枠制の「新エネ利用特措法」（通称「RPS法」）には、以下のような問題点がある。

- ・目標値や基準利用量が極めて低いために市場の流動性がなく、現状は「市場」からほど遠い
- ・目標期間（8年間）が事業期間と比べて短期間であるため、事業リスクとなっている
- ・既設の廃棄物発電が目標値の枠の多くを占めてしまい、自然エネルギーの新設を圧迫している
- ・自然エネルギー電源それぞれの成熟度が配慮されないため、技術開発を促さない

上記の問題点をふまえ、以下、3つの具体的な制度改正の提案を示す。

【改善案1】経済合理性を考慮した固定価格制の導入

現行制度から抜本的に改める案。自然エネルギーの電源毎に買い取りの公定価格を提示する。この

公定価格は、電源の種類や事業を開始する年度に応じて段階的に見直す長期的な計画をあらかじめ設定することで、経済合理性を加味する。電力会社は回避可能原価（電気そのものの価値）を負担するが、電気そのものの価値と買い取り価格との差は、自然エネルギーの普及目的を明示した形で国民が公平に負担する（具体的には、例えば石油特会など政府の財源を活用する）。

【改善案2】一定額のランニング補助制度の導入

現行の仕組みを活用しつつ固定価格制の長所を取り入れる案。電力会社が回避可能原価を負担し、自然エネルギー電源ごとに上乗せする「一定額のランニング補助」分を国民が公平に負担する（具体的には、例えば石油特会など政府の財源の活用）。この一定額のランニング補助は、「証書」の形で提供でき、現行制度のスキームを活用できる。この案では目標値は「義務」ではなくなる。

【改善案3】固定枠制（現行の枠組み）継続での価格安定化と長期的な制度保証

現行の枠組みを継続しつつ改善をはかる案。価格は固定ではないが、目標値の大幅引き上げ、長期の目標値の設定、下限価格の導入、未達成の電力量（kWh）に比例したペナルティ（実質的な上限価格）等を講じる。費用負担については、回避可能原価を電力会社が負担し、残りの部分については、自然エネルギー電源ごとのランニング補助の要素を含み、何らかの形で国民が公平に負担する（例えば、何らかの政府の財源、電気料金への転嫁、その両者の組み合わせ、など）。

（※この他に、対象の見直し（廃棄物発電の除外など）など、各改善案に共通の提案もある）

●法の骨格に係わる提言

○法の目的

2. 環境保全と地球温暖化を統合した法目的への転換

現在の新エネ利用特措法の目的は、エネルギー安定供給を主目的に「新エネルギー」利用を進めるというもので、「地球温暖化防止」も明記されていない。そこで、法の目的として石油代替エネルギーと規定される「新エネルギー」に代えて「自然エネルギーの普及が持続可能な発展に貢献すること」を掲げ、さらに「地球温暖化防止」を明記し制度的にも温暖化防止政策との統合を図る。

○利用目標量・基準利用量の拡大と電源別対応策

3. 高い利用目標の設定と長期の目標設定

現在の新エネ利用特措法の目標値が極めて低いため自然エネルギー市場が低迷しているので、目標値を大幅に引き上げる（現行の3倍～10倍）。同時に、事業リスクとなっている現行の8年間という短期の目標値の年限を、事業計画が可能な期間（15～20年）に延長する。

4. 安定的な増大を見込める基準利用量への見直し

現行の固定枠制の枠組みが継続される場合は、3.の目標設定の提案に加え、2007年までの基準利用量の伸びを極めて小さく抑えてしまっている「経過措置」（経過調整率）の廃止、市場の流動性を小さくしてしまっているボロウイングの廃止、未達成を容認する「言い訳」にすぎない変則的な現行の「上限価格」の廃止、わずか100万円で固定されている非合理的な罰金に替わる未達成の電力量（kWh）に比例したペナルティ措置（実質的な上限価格）の導入、を行う。

5. 成熟度の異なる電源の適切な育成の方策

現在の新エネ利用特措法は、条件（新設と既設など）も成熟度も大きく異なる電源を「価格」だけで競わせている。そこで、太陽光発電など成熟度の異なる自然エネルギー電源に対して、それぞれの特性に応じた適切な市場育成のための方策を講じる。具体的には、①固定価格制または一定額のランニング補助制を導入した場合：電源の成熟度に応じたランニング補助額の設定、②固定枠制を維持した場合：電源の成熟度に応じた証書価値の調整（例えば、太陽光のクレジット価値を10倍とするなど）、を行う。

○対象とする再生可能エネルギーの定義の見直し

6. 国際的に共通の「持続可能な自然エネルギー」の定義との調和

そもそも廃棄物などを含む「新エネルギー」という現行の定義に問題があり、また地熱・小水力は限定しすぎである。そこで、対象とする電源（エネルギー源）は、国際的に共通の「持続可能な自然エネルギー」の定義と調和させる。具体的には、地熱・小水力の対象範囲を適切に見直し、廃棄物は除外する。クリーンなバイオマスが廃棄物扱いされないよう、「廃掃法」における「産業廃棄物」とその定義も見直しを行う。

7. 既設と新設の取り扱いに関する配慮

現状では、地熱や公営水力などで既設電源が不利となる例がある一方で、既設廃棄物と新設風力との交渉条件の差など新設電源が不利となる例もある。そこで、既設の電源が維持され、新設の電源が拡大していくよう、既設は減価償却と既存の契約条件を踏まえた適正な支援レベルを設定し、新設は事業リスクを低減する措置を行う。現行の固定枠制が維持される場合には、政府からのランニング補助で新設と既設の違いを考慮する必要がある。

●法に密接に関わる取引市場の公正性と透明性の改善

8. 不公正な市場要素とその改善方策

根本的には固定価格制への変更が必要である。固定枠制を継続する場合は、流動性を高めるために、目標量の大幅引き上げ、廃棄物発電の制度からの切り離し、既存契約の見直しなどが必要である。また固定価格制・固定枠制いずれの場合も、自然エネルギー事業者の立場を強化するために「優先接続／オープンアクセス」を権利として確立する。

9. 「新エネルギー等電気相当量」の取引価格の不透明性を改善する方策

現行制度の枠組みが継続される場合、一定の公共性を有した取引市場が設置され、その市場における取引価格の変動幅や推移を反映した信頼性の高い参照価格を示す仕組みを導入する。

10. 電力会社の「電気のみ価格」の標準化

根拠が不明で極めて低く抑えられている電力会社の「電気のみの場合の購入価格」を、政府関与のもと、透明性を確保しつつ、所定の統一的な考え方によって算定・標準化する制度とする。具体的には、回避可能原価として妥当な考え方である「火力発電コスト」を採用する。同時に、電力会社が負担しているインバランス費用も明確にしその負担のあり方を検討する。

11. 価格の安定化方策

価格の不安定さが大きな問題であり、根本的には固定価格制に転換すべきである。固定枠制を継続する場合は、自然エネルギー事業の安定性と消費者（電力会社）負担増リスクの回避のために、「新エネルギー等電気相当量価格」を安定化させるための下限価格（最低価格保証）および未達成の電力量（kWh）に応じたペナルティ（実質的な上限価格）を導入する。

12. 電力会社による「枠」「抽選」の改善方策

電力会社が系統の制約や基準利用量到達を理由に自然エネルギー（特に風力発電）に対して「枠」を設けて入札や抽選を行っていることが自然エネルギー市場をいっそう縮小させているので、「優先接続／オープンアクセス」の原則を採用し、原則として全量買い取りを保証する。電力会社が系統の制約などのために自然エネルギーの導入制約を設けようとする場合は第三者機関による検証を行う。

●法の周辺制度に係わる提言

13. 自然エネルギーの普及を促すための系統利用の新しいルール化

電力会社が系統の制約を理由に自然エネルギーの買取りを制限したり拒否する状況が続いているので、自然エネルギー拡大を基本理念に据え、「優先接続／オープンアクセス」の原則を確立し、説明責任と公平・公正性のある「公共的活用」が可能な系統利用に関するルール形成を行う。

14. 事業リスクを低減するための「補助金」の活用

現行の補助金は自然エネルギー事業のリスク（とくに長期的な不安定性）を軽減することには役立っていないので、現行の初期投資に充てられている補助金を、長期的な価格保証が得られるランニング補助および最低価格保証（下限価格）へと、用途およびスキームを見直す。地熱や洋上風力のような開発リスクの大きい自然エネルギー事業については、それに加えて、税制優遇や「ペイシャント・キャピタル」（我慢強い資本）などリスクを低減する支援措置も導入する。

15. 電力会社の新エネルギー購入メニューの見直し

電力会社による新エネルギー購入メニューは、「新エネルギー等電気相当量」（RPS クレジット）の部分は、政府レベルの政策に移行し、価格安定化方策・電源別対応策などの措置で対応する。また、電力会社が負担すべき回避可能原価に相当する「電気のみ価格」については、政府が関与し標準化する。

16. 自然エネルギーの普及を促すためのグリーン電力プログラムとの調和

新エネ利用特措法の「新エネルギー等電気相当量」（RPS クレジット）と民間のグリーン電力プログラムのグリーン電力証書との調和を図り、RPS クレジットとグリーン電力証書の2重カウント（2度売り）を避けることを制度に明記する。

17. 熱分野における自然エネルギーの普及方策

熱利用分野における政策は電力分野以上に不十分であり、期待されるバイオマス熱利用は進まず太陽熱温水器は減少傾向にすらあるので、熱利用分野における自然エネルギー利用の普及を進めるため、グリーン熱証書の発行、グリーン熱供給者への支援措置、低利融資制度の充実など、初期投資補助金によらない事業リスクを低減する政策措置を導入する。

18. 地球温暖化防止政策との調和方策

温暖化政策においても新エネ利用特措法などがそのまま位置付けられているだけなので、自然エネルギー利用の普及促進政策と温暖化防止政策（主に炭素税やCO₂排出削減価値の評価・取引制度など）との整合性をはかり、連携して効果的に自然エネルギーの普及促進が進む仕組みとする。

19. 電力自由化政策との調和方策

電力自由化と自然エネルギー普及の制度設計は切り離して進められており、電力市場での自然エネルギーの扱いは形式的に他の電源と対等もしくは無視されている。そこで、電力自由化の制度設計の中で自然エネルギーに対して「優先接続／オープンアクセス」の原則を確立する。また、電力会社が負担しているインバランス費用を明確にし、特に変動型の自然エネルギー（風力発電や太陽光）に対しては、自然エネルギー普及という政策目的に適うインバランス費用の負担のあり方を検討する。