

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

2005年2月22日

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（GEN）

## 第1章 はじめに～背景と目的～

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（GEN）は、自然エネルギーからの電力を固定価格(fixed price)で買い取することをルール化する法律の実現を目指して活動してきた。

日本では2003年4月より、固定枠型（いわゆるRPS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」）が施行されている。しかし新エネ利用特措法は策定段階から多くの問題点が指摘される制度であり、施行後の状況を見ると、その制度上の欠陥から、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んでいる。

同法には、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、と規定されているが、現在の自然エネルギーを取り巻く厳しい状況に鑑みて、より早い見直しが必要である。「自然エネルギー促進法」推進ネットワークでは、新エネ利用特措法の早急な見直しの動きをリードするため、具体的な制度改定のための提言・提案を示すこととした。そのため、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（概要下記）を設け、同法見直しの検討・整理を行った。

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（GEN）が提案するものである。

ここに書かれた提言が、新エネ利用特措法のみならず、自然エネルギー普及促進に関わるすべての政策・制度を自然エネルギーの急速な拡大に効果的なものとするための一助となれば幸いである。

### ◆新エネ利用特措法見直し検討タスクチーム◆

GENが設けたこのタスクチームの概要は以下の通りである。

#### ○参加メンバー（順不同、敬称略）

可児浩一郎（日本風力発電協会）	飯田哲也（GEN）	篠原香子（GEN）
堀俊夫（風力発電事業者懇話会（当時））	大林ミカ（GEN）	洞口夢生（GEN）
森山清治（日本地熱開発企業協議会）	河田鐵雄（GEN）	南原順（GEN）
井澤勇（スリー・アイ・アソシエイト）	竹村英明（GEN）	平野亜紀（GEN）
熊崎実（岐阜県立森林文化アカデミー）	畑直之（GEN）	
藤永延代（関西ローカルエネルギーシステム研究会）	笹川桃代（GEN）	

#### ○会合（ゲスト等の敬称略）

第1回会合 2004年9月16日（木）15:00～17:00

傍聴・オブザーバー 林一博（太陽光発電協会）

第2回会合 2004年10月26日（火）15:00～17:00

ゲスト 中屋敷暢（岩手県企業局経営総務室）

吉田光信（公営電気事業経営者会議）

第3回会合 2004年11月24日（水）15:00～17:00

ゲスト 岡本浩（東京電力株式会社技術部系統技術グループ）

第4回会合 2004年12月21日（火）15:00～17:00

## 第2章 現行「新エネ利用特措法」に対する認識

### (1) 「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（GEN）の認識の整理

- ・ 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）と米国で多く見られるが、普及成果は乏しい。
- ・ 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。
  - ① 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
  - ② 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。

## (2)各事業者の認識の整理

自然エネルギー普及に取り組んでいる民間事業者や市民事業グループからは、現行の新エネ利用特措法に対する意見(認識や提案)が様々な機会で見られている。ここでは各事業者の意見の中から、新エネ利用特措法への認識を中心に、そのポイントを整理して紹介する。

なお、下記の「事業者」には市民事業グループを含む。

### ○各事業者共通

- ・ 全般として、新エネ利用特措法制度は自然エネルギー推進の効果に疑問があり、むしろ普及拡大を鈍らせている、との認識は共通に見られる。さらに、大きな方向としては、固定枠制よりも固定価格制の方が自然エネルギーの普及拡大に効果があり望ましいのではないかとの意見がほぼ共通に見られる。
- ・ 新エネ利用特措法の目的は、エネルギー安定供給のために石油代替エネルギーと規定される「新エネルギー」の利用を進めることにとどまっておらず、再生可能な自然エネルギーの利用拡大や地球温暖化防止という要素が欠けていると認識されている。
- ・ 利用目標量・基準利用量が低すぎることや経過措置は、新エネ利用特措における最大の問題点であると認識されている。
- ・ 廃棄物発電は再生可能な自然エネルギーではなく、新エネ利用特措法の対象外もしくは何らかの別扱いとすべきとの認識が共通にある。また現行制度は、「新エネルギー」の種類や地域の事情に関係なく、総量で目標を達成すればいい形だが、これを改め、電源別に何らかの対応を図るべきだとの意見もほぼ共通している。また地域事情・事業規模・事業主体に応じた対応も必要だとの意見も見られる。
- ・ 新エネ利用特措法は、「市場」を創出するものとされていたが、基準利用量が低すぎることや、購入側の99%以上を10社しかない電力会社が占めていることなどから、現実には「市場」は存在しないという認識がほぼ共通して見られた。
- ・ 価格に関しては、以下のような状況がほぼ共通に認識されている。新エネ利用特措法施行に伴い、自然エネルギー発電の価格は従来の余剰電力購入メニューより急速に低下している。もともと従来の余剰電力購入メニューでは価格に区分はなく一体であったものが、新エネ利用特措法の施行に伴って電気のみ価格と新エネルギー等電気相当量価格(RPS クレジット価格)とに分けられるようになった。電気のみ価格はいわゆる「焚き減らしコスト相当」として価格を引き下げる動きが顕在化しており、RPS クレジット価格も電力会社の買い手市場となっている。このような自然

エネルギー電源の成熟度が配慮されない低価格の状況では、自然エネルギーを急速に増加させることは難しい。

- ・新エネ利用特措法には下限価格がないため、事業リスクが自然エネルギー事業者にしわ寄せされていると認識されている。
- ・現行の設置時補助金については、設置コスト面を引き下げる役割は果たしているものの、基本的には各事業のパフォーマンスとは無関係であり、運転時のリスクを引き下げる効果のないため、ランニング補助に切り替えるべきであるという認識もある。一方、慎重なフィージビリティ調査によって、ある程度そうした問題は避けられるという認識もある。
- ・新エネ利用特措法の罰則規定（罰金）については、企業に対する罰則規定の常識からして、軽すぎると認識されている。
- ・RPS クレジットを買う側の電力会社が自然エネルギーの導入に消極的な背景には、(1)日本全体として総体的に電力供給がダブつき気味であること、(2)今の新エネ利用特措法の義務量（基準利用量）は低すぎるために容易に達成できること、(3)「電力自由化」の影響で電気料金引き下げの要請などがあること、などがほぼ共通した認識として見られる。

(以下、共通する意見に加えてエネルギー源別に各事業者に特徴的に見られる意見・認識)

#### ○風力発電事業者

- ・電力会社による入札・抽選の仕組みが、数多くの風力発電所計画の事業化を妨げ、実現可能なものに事業化されずに終わってしまうものの方が事業化されるものよりはるかに多いという事態を生じている、と認識されている。
- ・系統連系に関する制約や負担は、引き続き、風力発電の拡大に大きな課題となっていると認識されている。

#### ○地熱発電事業者

- ・地熱に関しては、新エネ利用特措法が地熱発電を再生可能性（「地熱資源である熱水を著しく減少させない発電の方法」「二次システムを用いるなどして間接的に利用する」）という枠で限定して、日本に現存する地熱発電を実質的に法の適用から除外している点が、最大の問題と認識されている。

#### ○小水力発電事業者

- ・小水力について新エネ利用特措法では「非ダム式・1000kW以下」との制限があるが、国際的な議論からしても限定しすぎであり、対象を拡大してほしいという意見が多数出されている。
- ・義務量を（基準利用量）達成するために自然エネルギーを増やす必要がある電力会社の管内では今の新エネ利用特措法下でも多少は増えるかもしれないが、義務量を容易に達成できてしまう電力会社の管内では新たに買ってもらうこと自体が困難な状況である、と認識されている。

#### ○バイオマス事業者

- ・化学物質等で汚染されていないクリーンなバイオマスは、廃掃法でいう「廃棄物」とは、環境負荷から見て全く別物であるが、形式的に「廃棄物」であれば、廃掃法でも新エネ利用特措法でも同様に扱われている。この点が、本来、望ましいクリーンなバイオマス発電の拡大のための最大の問題点として認識されている。
- ・またバイオマスは、電気よりもむしろ熱利用の分野での利用が重要なエネルギー源という特徴があるので、熱市場を促進する政策の欠落が停滞を招いており、適切な熱政策が必要であるとの意見が示されている。

○太陽光事業者

- ・新エネ利用特措法施行に伴い、電力会社が太陽光発電設置者に対して設備認定の代行と新エネルギー利用相当分が電力会社に帰属することの同意を求めた問題については、一方的であって説明責任が不十分であると認識されている。
- ・太陽光発電が大きく依存している余剰電力購入メニューはもともと電力会社の自主的な取り組みであり、電源別の成熟度が配慮されない新エネ利用特措法の実施によって先行き不透明になっており、個人住宅向けの設置時補助金廃止の動きともあいまって、太陽光発電の先行きに不安感を生じていると認識されている。

## 第3章 現行制度改正への提言

### ●全般的な見直し提言

#### 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

##### (A)提案

自然エネルギー普及に関する固定価格制（FIT）の優位性を考慮しそのメリットを折り込んで、現行制度の枠組みから改善可能な3つの制度案を提言する。

【改善案1】 経済合理性を考慮した固定価格制

【改善案2】 一定額のランニング補助

【改善案3】 固定枠制（現行の枠組み維持）での価格安定化と長期的な制度保証

##### (B)説明

固定価格制（FIT）と固定枠制（新エネ利用特措法、RPS、RO など）とを比較すると、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と事業リスクが大きく、自然エネルギーの普及という政策目的を効果的に達成できない、(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とは言えない、(3)一般に小規模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困難にする、などの問題点が指摘される。さらに日本の現行制度である固定枠型の「新エネ利用特措法」（通称「RPS法」）は、設定されている目標値が極めて低いこと、および目標期間が事業期間と比べて短期間であることに加え、(1)「市場の流動性」がなく、まだ「市場」すら存在しないこと、(2)持続可能な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るために、枠の多くを占めてしまうこと、(3)自然エネルギー電源それぞれの成熟度が配慮されないことなど、日本の制度固有の問題点を多く含み自然エネルギーの普及拡大を阻んでいる。

- ・ 他方、固定価格制は固定枠制に比べると、(1)効果的な初期需要の創出・拡大を実現する制度であり理論的に正当化できること、(2)財務リスクが小さく、より確実に自然エネルギー市場を育成できること、などの長所がある。
- ・ 世界的に自然エネルギー普及の中心となっている欧州を見ると、風力市場は固定価格制を採用する3ヶ国で8割以上（2003年末）を占めているほか、オーストリア・オランダなど、固定枠制から固定価格制に切り替えた国で風力発電が急成長しているという状況もある。さらに、経済合理性を考慮した固定価格制（電源の種類に応じて、予め将来の買取価格の低下をアナウンスしておく方策）が経済合理的であるとの報告も見られる。
- ・ したがって、今回の「新エネ利用特措法」の見直しに際しては、制度選択に立ち返って見直すべきであり、固定枠制に固執することなく、「自然エネルギーの普及」という政策目的を効果的に達成できる制度を目指すべきである。
- ・ 以上を考慮して、固定価格制の優位性を考慮してそのメリットを折り込んだ現実的な改善方策として、現行制度の枠組みから転換可能な3つの制度案を提言する。

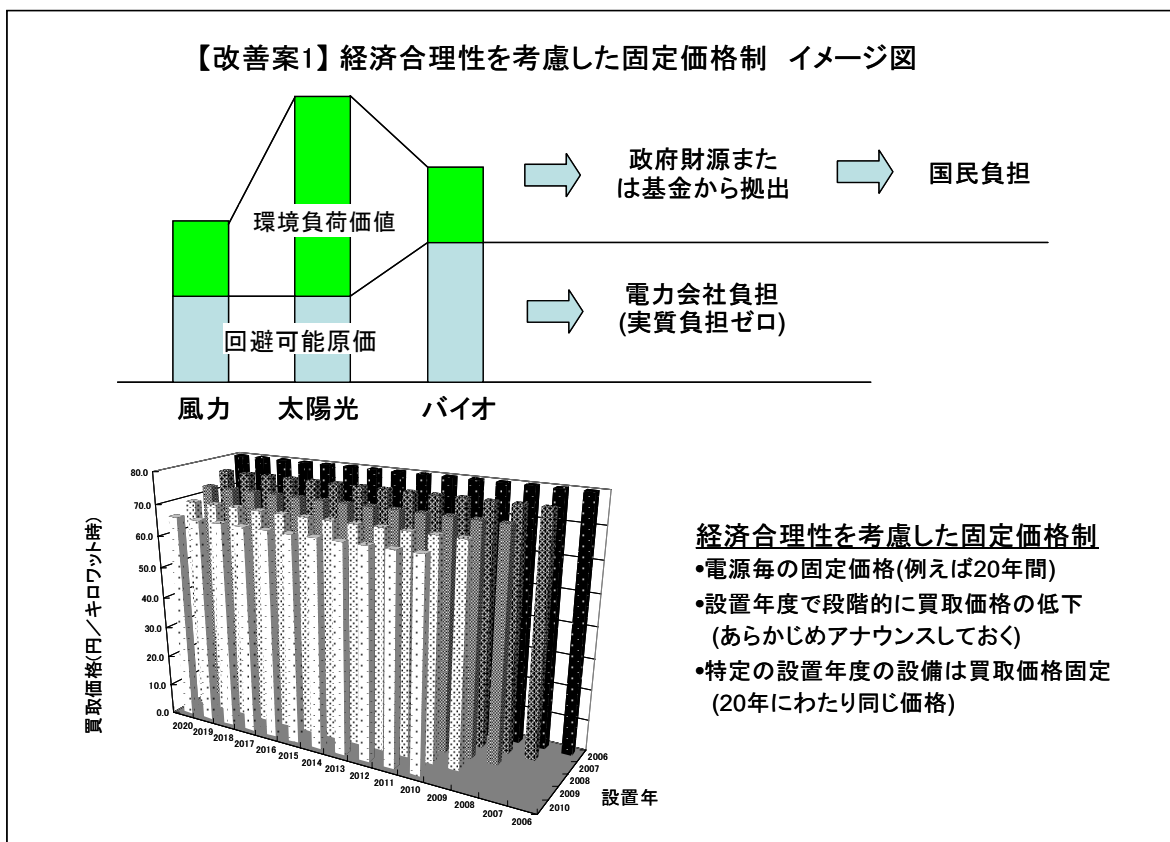
##### 【改善案1】 経済合理性を考慮した固定価格制

基本的には自然エネルギーの電源毎に買い取りの公定料金を提示する制度で、ドイツ型の固定価格制に近い。このとき、電源の種類に応じて、事業を開始する年度に応じて、段階的に買い取り価格を見直す（引き下げる）長期的な計画をあらかじめ提示しておく。

固定価格制に対する批判としては、費用効率的ではないこと、および日本の政治風土では高い買い取り価格が恒久化・既得権益化することを懸念する声がある。しかし、費用効率性への批判は、欧州における現実を見る限り真実ではなく（固定枠制の英国の方が固定価格制のドイツよりも風力発電のコストが高い）、後者も無用な懸念であるが、固定価格制のメリットを維持しつつ社会的総費用を引き下げることは有意義であるため、「経済合理性を考慮した固定価格制」は、固定価格制と固定枠制の双方の長所を取り入れた方法である。

具体的には、

- ・ 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。
- ・ その際、あらかじめ3～5年程度先の買い取り価格を予告したメニューとする。3～5年ごとに普及とコスト低下の度合いから価格メニューの見直しを行うこととし、電源の種類に応じて価格低下を考慮する。例えば太陽光発電は、学習曲線に沿って、例えば毎年5%程度の価格低下をあらかじめ折り込む。他方、すでに価格が相当低下している風力発電は、むしろサイトの条件を加味した価格設定（たとえば北海道や東北は低め、関東・関西や洋上風力は高めなど）を行うことも可能である。
- ・ また、社会的に意義のある小規模な地域エネルギー事業や市民参加型の事業は、コスト面で不利になるため、優遇することも必要である。
- ・ 特定の年次に契約された自然エネルギー電源は、その価格が最低でも15年、できれば20年間は、継続するものとする。
- ・ 電力会社は回避可能原価（電気そのものの価値、現行の電気のみ価格とは異なる）を負担し、買い取り価格との差は国民の公平な負担、すなわち政府の財源（石特会計あるいは電特会計、または温暖化対策税など）で埋める（このランニング補助については、政府からの直接の支出の他、何らかの基金やプール制のような形も考えられる）。
- ・ この制度に変更すれば、目標値は義務ではなくなり「参照値」となるために、政府は電力事業者の反対を受けることなく、高い目標参照値を掲げることができる（目標値を義務にしなくても、ドイツやスペインのように事業リスクが低下すれば十分に達成できる）。
- ・ その場合、このランニング補助を日本の財政制度の中で導入できる枠組みが課題（基金制度など）である。



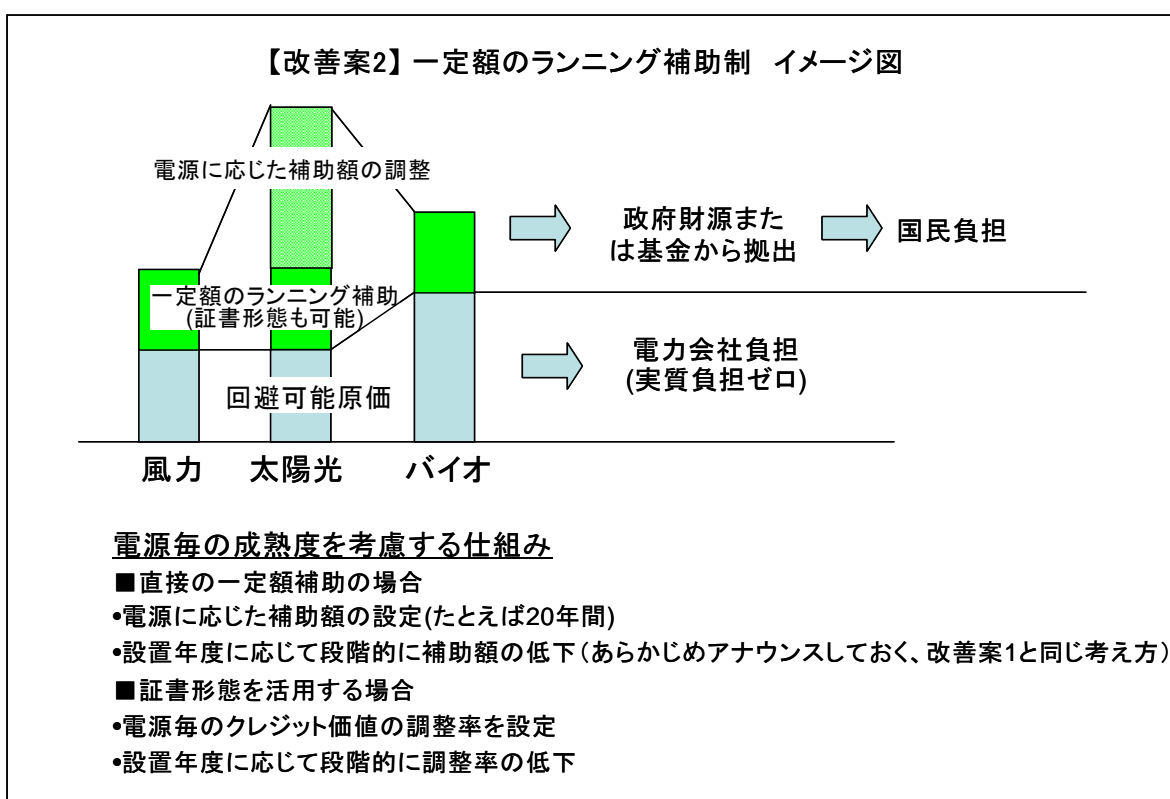
#### 【改善案2】一定額のランニング補助制度

固定価格を設定することに代えて、政府が自然エネルギー電源ごとに「一定額のランニング補助」を行う。これにより、現行制度で導入された「新エネルギー等電気相当量」(RPS クレジット



ト、証書)のスキームを活用することもでき、しかも固定価格制に近い価格安定化も可能である。具体的には、

- ・ 電力会社は回避可能原価（電気そのものの価値）を負担し、上乘せの自然エネルギー電源ごとの「一定額のランニング補助」は国民の公平な負担、すなわち政府の財源（石特会計あるいは電特会計、または温暖化対策税など）で埋める（このランニング補助については、政府からの直接の支出の他、何らかの基金やプール制のような形も考えられる）。
- ・ 「一定額のランニング補助」は、「証書」によっても達成でき、その場合は現行制度で導入されたスキームを活用することもできる。
- ・ この制度により、目標値は義務から解放されるために、政府は事業者の反対を受けることなく、高い目標参照値を掲げることができる（目標値を義務にしなくても、ドイツやスペインのように事業リスクが低下すれば十分に高い目標値が達成できる）。
- ・ 固定価格制と同様に、それぞれの個別の設備は15年～20年間に渡る補助が必要であり、そのランニング補助を日本の財政制度の中で導入できる枠組みが課題（基金制度など）

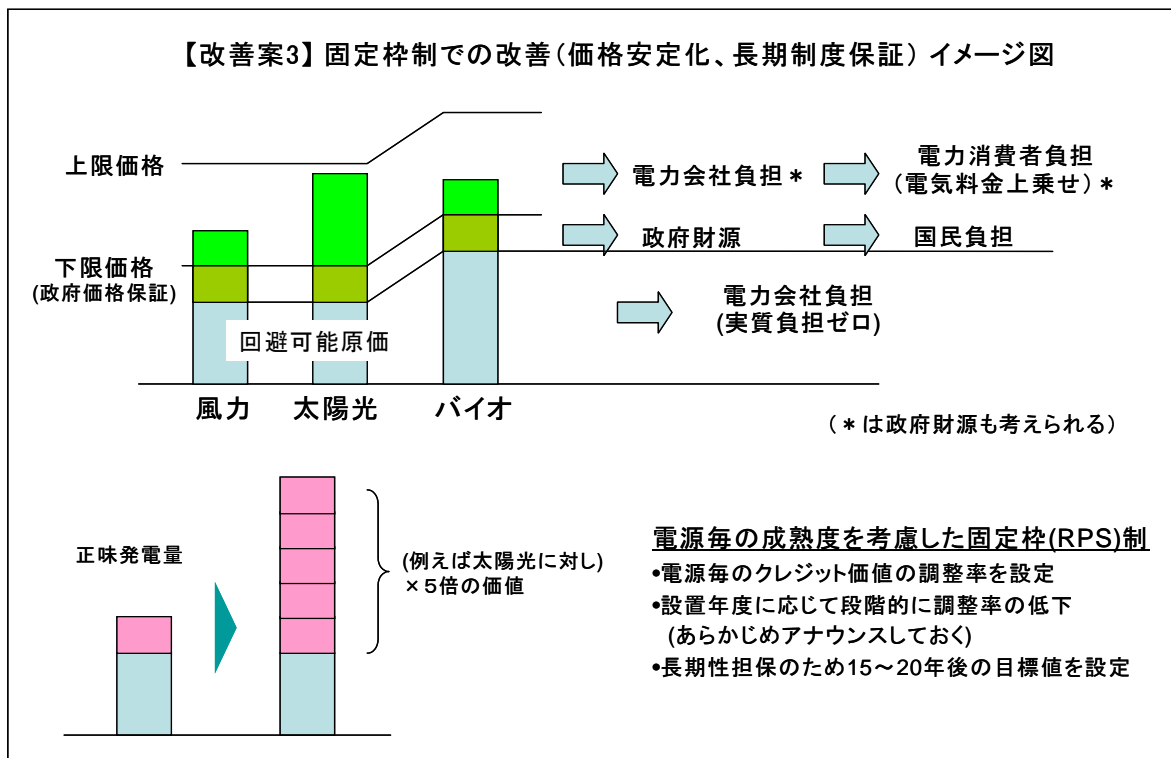


**【改善案3】現行制度スキーム（固定枠制）での価格安定化と長期的な制度保証**

現行制度（固定枠制）を維持する中で、事業リスクを可能な限り低減する。価格は固定ではない。具体的には、

- ・ 目標値を大幅に引き上げる（現在の3～10倍）。
- ・ 価格の安定化を図るために、最低価格保証（下限価格）と未達成の電力量（kWh）に応じたペナルティ（実質的な上限価格）を導入する。制度の長期性を担保するために、最短でも15年先、できれば20年先の目標値を設定する。
- ・ ただし、最大の課題となる費用負担については、電力供給事業者（電力会社）だけに求めるのではない仕組みが必要である。まず【改善案1・2】と同様に、回避可能原価（電気そのものの価値）は電力会社が負担する。「新エネルギー等電気相当量価格」(RPSクレジット価格)のうち、最低価格保証（下限価格）分については、政府がその財源（石特会計あるいは電特会計、または温暖化対策税など）で負担する（詳しくは後述、11.参照）。残りの部分（新エネ

ルギー等電気相当量価格のうち最低価格保証分以外)については、電力会社の負担により電気料金に転嫁するか、最低価格保証とともに何らかの形の政府(税金)の負担とするか、2案考えられる。なお新エネルギー等電気相当量価格の部分については「電源の成熟度に応じた証書価値の調整」(詳しくは後述、5.の説明の「具体的な方策」②参照)によることでも対応できる。いずれにしてもここは、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、政策目的による国民負担であることがはっきりする制度デザインが必要である。



(C)備考(法政省令等の該当改正箇所など)

【改善案1】の場合は、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に替えて固定価格型の制度設計の新法。

【改善案2】の場合は、【改善案1】に準じる新法か現行法の抜本改正。

【改善案3】の場合は現行法に必要な項目(条文)を追加する改正。

(※以下、この「(C)備考(法政省令等の該当改正箇所など)」の欄において「法」と言う場合は、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)を指す)

## ●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

##### (A)提案

法の目的として、石油代替エネルギーであると規定される「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」を掲げる。「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。

##### (B)説明

現行の新エネ利用特措法は、エネルギー安定供給を主な目的として「新エネルギー」利用を進め環境保全にも寄与し経済発展に資することとなっている。これを、明確に自然エネルギーの推進を目的とする法律とするため、「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」を目的として明記することとする。さらに「地球温暖化防止」も目的に明記し、制度的にも温暖化防止政策との統合

を図ることとする。

(C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

法第1条目的、第2条定義の改正。

なお「新エネルギー等」という定義を「自然エネルギー（再生可能エネルギー）」に変更するには、法第2条2項・3項を改正。

○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

(A)提案

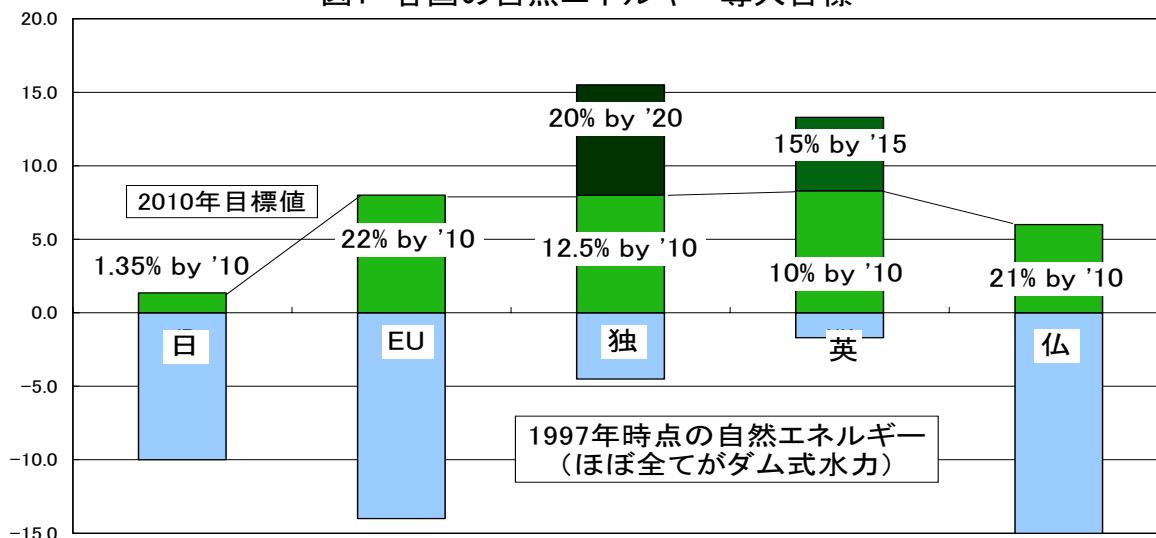
- ・目標値を大幅に引き上げる（現在の3倍～10倍）。同時に、現行では8年間の目標値の年限を事業計画が可能な期間（15年以上）に延長する。

(B)説明

- ・目標値の大幅引き上げ

現状の「新エネルギー」市場が停滞している状況の根本的原因は、現行の「新エネ利用特措法」で設定されている目標値が極めて低いことにある。海外諸国の自然エネルギー導入目標値と比較をしても、日本政府が設定している目標の「増分」はほぼ1桁小さいレベルである（図1）。また、国内の導入ポテンシャルと比較しても、著しく小さい水準なので、目標値を増大させても十分に達成可能である。今後、京都議定書の発効によって、自然エネルギーの普及拡大が喫緊に要請されている状況を考えれば、現行の目標値（2010年までに122億キロワット時）に代えて、3～10倍の目標を設定すべきである。

図1 各国の自然エネルギー導入目標

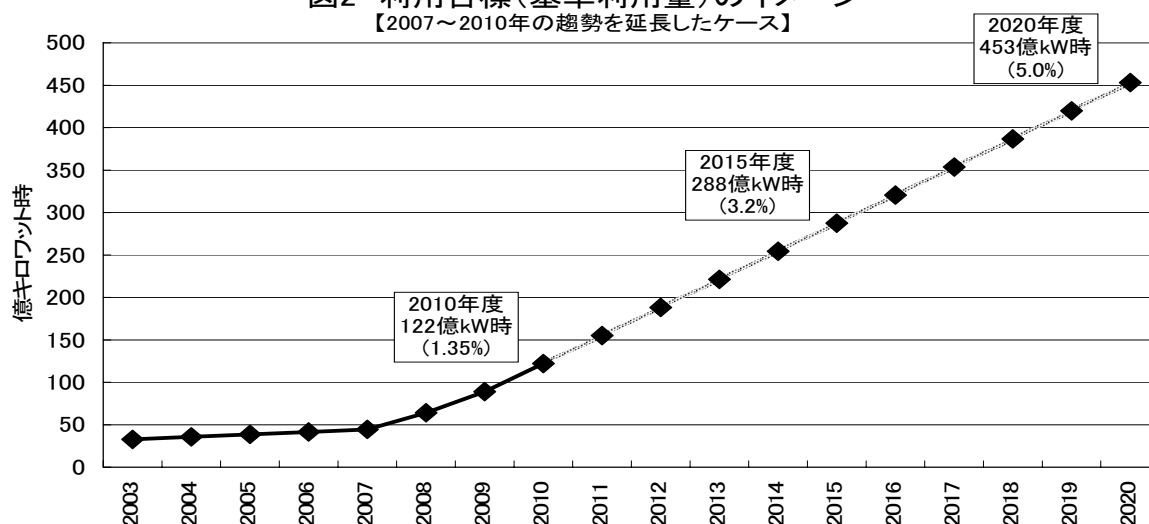


仮に現行の新エネ利用特措法の枠組みを維持する場合、利用目標を高め維持することが価格を安定化させるための重要な要素である。現状のように低い利用目標は、RPS 価格の不安定性だけでなく、取引そのものの成立も不確実になり、結果として自然エネルギー市場が低迷する。

また、仮に新エネ利用特措法の枠組みに代えて、固定価格制のような別の政策手法に変更する場合には、目標値は義務ではなくなり、参照値となるため、目標値引き上げの社会的合意（とくに電力供給事業者からの合意）は得やすくなる。

妥当な考え方としては、当初5年間の基準利用量は事業着手等の準備や系統対策等を考慮して低く抑えられていたのであるから、その後の2007年度～2010年度における伸び率は十分達成可能な水準であると考えられるべきである。これを適用すると、2015年度の利用目標は288億キロワット時（約3.2%）、2020年度の利用目標は453億キロワット時（約5.0%）となる（図2）。なお、もし、より早い時期に見直し作業とその実施が可能ならば、その分だけ前倒しが可能になる。

図2 利用目標(基準利用量)のイメージ  
【2007～2010年の趨勢を延長したケース】



・目標年限の延長

目標値の拡大に加えて、重要な要素は、事業計画を進める上で現実的な期間へと目標年限を延長することである。現在の「8年後」という目標期間は、それ自体が一般の安定した事業計画期間（15年～20年）に比べて短い上に、準備・建設期間を含めると一層短くなる。

そのため、現行の「4年ごとに8年後の目標」に代えて、例えば「3～5年ごとに15年後もしくは20年後の目標値」を掲げることを提案する。

(C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

・目標値（利用目標量・基準利用量）の大幅引き上げ

告示「平成15年度以降の8年間についての電気事業者による新エネルギー等電気の利用の目標」の改定または必要な新しい政省令告示等の制定。附則第3条及び告示「電気事業者による新エネルギー等電気の利用に関する特別措置法附則第三条に規定する基準利用量の調整に係る経済産業大臣が定める方法」の改定。

・目標年限の延長

法第3条1項及び省令（施行規則）第2条の見直し（改正）

4. 安定的な増大を見込める基準利用量への見直し

(A)提案

現行の固定枠制の枠組みが継続される場合、安定的な増大を見込める基準利用量への見直しのために、前項(3.)の目標設定の提案に加え、「経過措置」（経過調整率）の廃止、ボロウイングの廃止、変則的な現行の「上限価格」の廃止、未達成の電力量(kWh)に応じたペナルティ措置（実質的な上限価格）の導入、が必要である。

(B)説明

現行の固定枠制（新エネ利用特措法）の枠組みが継続される場合は、市場の流動性を確保することが急務であるため、安定的な増大を見込める基準利用量として行くために、前項(3.)に加え、次の3点の見直しが必要である。

- ① 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）は、直ちにすべて廃止すべきである。
- ② ボロウイングによって市場の流動性を小さくしてしまっているため、これを廃止すべきである。
- ③ 新エネ利用特措法に規定されている現行の「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、廃止すべきである。

- ④ 電力会社が遵守できない場合の措置がわずかに罰金 100 万円で固定されている非合理的なペナルティであることが事実上この法を「ザル法」としている。未達成の電力量 (kWh) に応じたペナルティ措置 (罰金、実質的な上限価格) の導入により目標達成のインセンティブとする。

(C)備考 (法政省令等の該当改正箇所など)

- ・「経過措置」(経過調整率) …告示「電気事業者による新エネルギー等電気の利用に関する特別措置法附則第三条に規定する基準利用量の調整に係る経済産業大臣が定める方法」の経過調整率の改正 (廃止)
- ・ボロウイング…通知「電気事業者による新エネルギー等電気の利用に関する特別措置法の運用に関する留意事項等」第4の4の改正 (廃止)
- ・現行の「上限価格」…通知「電気事業者による新エネルギー等電気の利用に関する特別措置法の運用に関する留意事項等」第4の2の改正 (廃止)
- ・罰金…法第15条(罰則)の見直し(改正)

## 5. 成熟度の異なる電源の適切な育成の方策

(A)提案

- ・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。

(B)説明

- ・現状での懸念

現在の新エネ利用特措法は、条件 (特に新設と既設) も成熟度も大きく異なる電源を「価格」だけで競わせるもので、これは本来、政府が目指す法の目標「風力、太陽光等の新エネルギーの利用を抜本的に促進し、エネルギー源の多様化を図ること」(資源エネルギー庁 RPS 法ホームページより) に完全に逆行している。

とくに、太陽光発電は、長期的には大きなポテンシャルが期待されるが当面は経済性に劣るため、安定的な市場拡大による学習効果でコストの引き下げが求められている。しかし、仮に電力会社による余剰電力購入メニューが今後打ち切られた場合、現状の新エネルギー等電気相当量 (RPS クレジット) だけで普及することは不可能に近く、他の自然エネルギー電源との競争ではない手段で、市場育成を別途図る必要がある。

- ・理論的根拠

第1に、現状のような唯一の「新エネルギー利用」の固定枠内で条件の異なる電源を競わせることには、何ら正当化できる理由はない。法策定時にも電源別の考慮を求めたが、「競争によってコストが下がる」として退けられた。しかし、そもそも条件の異なる電源を同等に扱うことは公正な競争ではなく、家庭用太陽光を見れば明らかなように、場合によっては競争すら成立しない。

第2に、すでに述べたとおり、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から見て、初期需要の創出・拡大こそがコストの引き下げに重要である。したがって、オーストリアで小水力だけが固定枠制であったように (2002年に廃止され固定価格制に移行)、固定枠制の中でも「初期需要の創出・拡大」を目的とした電源別の配慮を行うことは実例もあり、政策目的として何ら矛盾しない。

- ・具体的な方策 (新設と既設の取り扱いは別項 (7.) 参照)

成熟度の異なる自然エネルギー電源に対する育成戦略には、いくつかの方策が考えられる。

- ①電源の成熟度に応じたランニング補助額の設定 (固定価格制または定額ランニング補助制)  
ドイツに代表されるように、電源の成熟度に応じた固定価格を設定する。これは定額ランニング補助でも可能である。

【ドイツのケース例抜粋】(2004年・新 EEG) (単位:ユーロセント/kWh)

- 風力
  - 基本的補償(既設発電) 5.5セント/kWh (旧法では5.9セント/kWh)
  - 増加補償(新設発電) 8.7セント/kWh (旧法では8.8セント/kWh)
- 洋上風力
  - 基本補償(既設用) 6.19セント/kWh
  - 追加補償(新設用) 9.1セント/kWh
- 太陽光
  - 屋根に設置される場合 57.4セント/kWh (30kW以下)  
ただし、30kW超100kW以下は54.6セント/kWh、100kW超は54.0セント/kWh
  - 建物の壁面(ファサード)に設置する場合にはさらに5セント/kWh上乗せ
- バイオマス
  - 150kWまで11.5セント/kWh (旧法では9.9セント/kWhの補償)
  - 500kWまで9.9セント/kWh (旧法では8.9セント/kWhの補償)
  - 5MWまで8.9セント/kWh (旧法では8.9セント/kWhの補償)
  - 5MW~20MWは8.4セント/kWh (旧法では8.4セント/kWhの補償)
- 小水力
  - 500kWまで9.67セント/kWh (旧法律では7.67セント/kWh)
  - 5MWまで6.65セント/kWh
- 地熱
  - 5MWまで15セント/kWh (旧法では8.95セント/kWh)
  - 10MWまで14セント/kWh (旧法では8.95セント/kWh)
  - 20MWまで8.95セント/kWh (旧法では8.95セント/kWh)
  - 20MWから7.16セント/kWh (旧法では7.16セント/kWh)

②電源の成熟度に応じた証書価値の調整(固定枠維持のケース)

現行の固定枠制度を維持する場合、電源の成熟度に応じてRPSクレジット価値を調整することでも同様な目的を達成できる。たとえば、太陽光のクレジット価値を10倍とする(あるいは10倍の相当量の証書が発行可能とする)ことで、事実上、太陽光に対してはクレジット価値で見て10倍の支援が可能となる。同様に、他の電源も成熟度に応じて証書価値を調整してやることで、競争力の差を補うことができる。

ただし、これを折り込んだ目標値の調整と証書価格の安定性の措置は必要となる。

なお、証書を活用した定額ランニング補助制に移行する場合でも、同じ手法を採用することができる。

(C)備考(法政省令等の該当改正箇所など)

- ・固定価格制または定額ランニング補助制への切り替え…固定価格型の新法または法の抜本改正
- ・(現行の固定枠制度を維持する場合)電源の成熟度に応じた証書価値の調整…法政省令への必要な事項(新たな条文等)の追加
- ・証書価値の調整に伴う利用目標/基準利用量の再調整…告示「平成15年度以降の8年間についての電気事業者による新エネルギー等電気の利用の目標」の見直しまたは必要な新しい政省令告示等の制定

○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

(A)提案

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。

(B)説明

対象とする電源(エネルギー源)を国際的に共通の「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は必須である。これは、現行の固定枠制度を継続する場合でも、また固定価格制に移行する場合でも、共通の課題である。

主に現行の固定枠制度を継続する場合を念頭に、議論のある次の電源（エネルギー源）について以下のような具体的な見直しを提案する。

- ・ 地熱：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、すべてを法の対象とする。
- ・ 小水力：規模要件を見直し、世界ダム委員会で認められた世界的な基準である設備容量10,000kW（ダム式はどうかに係わらない）を参考にしつつ、水系の生態系に配慮して日本における「持続可能な自然エネルギー」としての小水力の条件を検討する。
- ・ 廃棄物：廃棄物（一般廃棄物・産業廃棄物）は「持続可能な自然エネルギー」ではないので、現行の制度の対象から外すべき（目標量には含まれないようにすべき）である。ただし、バイオマスについては、性状としてクリーンなバイオマス（機械加工しただけで薬物が含まれていない間伐材や木屑など）が廃棄物扱いされずに正当に支援される対象となるよう、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃掃法）において規定されている「産業廃棄物」とその定義も同時に見直すべきである。

#### (C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

- ・ 地熱…省令第12条2項1号の定義、及び、訓令「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に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準等について」第1の1の(2)を改正し、すべての地熱発電が対象となるようにする。
- ・ 小水力…政令第1条、及び、訓令「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に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準等について」第1の1の(3)を改正し、対象範囲を拡大する。
- ・ 廃棄物…省令第12条2項2号の定義、及び、訓令「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に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準等について」第1の1の(4)を改正し、廃棄物（一般廃棄物・産業廃棄物）は対象から外す（廃棄物を対象外とするので、廃棄物のバイオマス比率についての規定はすべて不要となる）。クリーンなバイオマスが廃棄物扱いされないためには、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（廃掃法）の改正。

## 7. 既設と新設の取り扱いに関する配慮

### (A)提案

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。

### (B)説明

現行制度では既設も新設も区別なく対象となっている。

現状では、既設を排除すると地熱や公営水力で見られたように、既設電源が不利となる例が見られる（特に独立発電事業者の場合）。他方、全く同一の扱いだと既設廃棄物と新設風力との交渉条件の違いが生まれ、新設電源が不利となる例もある。したがって、既設と新設の取り扱いに関する対応策が必要である。

\*ただし、この問題は、定義などの要素も入っているため、「1.合理的で公平な制度への見直し」に示したように大枠で現行制度の枠組みからの転換がはかられ、「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」に示したように廃棄物発電が除外され地熱・小水力の対象範囲が拡大され、「5.成熟度の異なる電源の適切な育成の方策」に示したように各自然エネルギー電源の成熟度に応じた対応策が行われることも必要である。

まず、既設と新設の特徴は、以下のとおりである。

- ・ 既設は、コストおよびリスクが既知であること、既設への支援の目的はその維持であること（リパワリング（出力増強分）は新設として扱える）、ある程度の減価償却が完了していること、既存の契約があること、

- ・ 新設は、事業リスクが大きいこと、新設電源の拡大が法本来の目的であること、したがって、具体的な対応策としては、以下のような配慮が必要である。
- ・ 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、新たな制度の枠組みを検討する中で、事業リスクの低減を行う
- ・ 現行の固定枠制が維持される場合には、「新エネルギー等電気相当量価格」(RPS クレジット価格) そのものは「一物一価」が避けられないために、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。

(C)備考 (法政省令等の該当改正箇所など)

既設と新設の配慮措置を付け加える場合、法に必要な条文を追加するか、省令 12 条または訓令「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に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準等について」に必要な条項を追加することが考えられる。

●公正で透明な市場に向けた改善

○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

(A)提案

- ・ 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。

(B)説明

- ・ 現行の「新エネルギー等電気相当量」(RPS クレジット) の取引が、電力会社の立場が圧倒的に強い関係における買い手市場となっている理由は、以下に集約される。
    - ✓ 購入者の 99.4%は一般電気事業者であり、しかも一般電気事業者は、伝統的に電事連や中央電力協議会を通じて互いの電力施策の調整・調和を図っている、
    - ✓ 一般電気事業者は、系統管理者として「新エネルギー等」の購入者であると同時に、法の規定上、みずからこれを発電することができるため、制度的に市場操作を行いやすい構造である (たとえば九州電力は、外部から購入する風力発電を 5 万 kW に抑制して抽選しておきながら、みずからは 5 万 kW の風力発電事業を行うことを発表している)、
    - ✓ 以上の構造から、一般の自然エネルギー事業者と一般電気事業者は、けっして対等の立場ではない。自然エネルギー電力の買い取り (系統連系) の裁量と「新エネルギー等電気相当量価格」の決定権を持つ一般電気事業者が圧倒的に強い立場に立っている。
    - ✓ 初年度の達成状況では、基準利用量をすでに約 2.5 割も超過達成している上に、当初 5 年間にわたる伸びが低いために、今後もほとんど流動性が生じる見通しが無い、
- 以上、限られた買い手である一般電気事業者が、強い立場で価格・条件を左右しうる、著しく不公正な制度設計となっている。

- ・ これを改善するためには、いくつかの段階での対応が考えられる。

根本的には固定枠制 (現行の新エネ利用特措法) の変更が必要である。

- ✓ 「育成期にふさわしい政策措置」という視点からは、固定枠制に代えて、固定価格制または一定額ランニング補助制に切り替えることが適切であることは明らかである。

固定枠制 (RPS 制度) が継続される場合は、以下のような改善を行う。

- ✓ 現状では明らかに「市場の流動性」がないことから、流動性を高めるために、利用目標および基準利用量を大幅に引き上げるとともに、最大の買い手である中央 3 社 (東京電力・中部電力・関西電力) の義務量の中で最大の規模を持つ廃棄物発電を制度から切り離すことが必要である。また、新エネ利用特措法の施行によって新しい市場が



設置されたと見なし、新エネ利用特措法施行前からの既存契約をいったん白紙にし、新設の電源と同等に契約を結び直す必要がある。

- ✓ その際、公設もしくは民間により、参照価格が提示されるような適切な措置（電力会社に対する価格情報の提供を促す措置など）が求められる。

固定価格制・固定枠制に関わらず、以下のような改善が必要である。

- ✓ 自然エネルギー事業者の立場を強化するために、欧米で見られる「優先接続・オープンアクセス」を権利として確立する。

(C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

- ・制度の枠組みの固定価格制または一定額ランニング補助制への変更…「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」の本欄に同じ。
- ・利用目標および基準利用量の大幅引き上げ…「3. 高い利用目標の設定と長期の目標設定」の本欄の「目標値（利用目標量・基準利用量）の大幅引き上げ」に同じ。
- ・廃棄物発電の切り離し…「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」の本欄の「廃棄物」に同じ。
- ・参照価格の提示…「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」の本欄に同じ。
- ・「優先接続・オープンアクセス」の確立…「12. 電力会社による「枠」「抽選」の改善方策」の本欄の「優先接続／オープンアクセスの確立」に同じ。

## 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

### (A)提案

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。

### (B)説明

資源エネルギー庁の調査によれば、「新エネルギー等電気相当量価格」（RPS クレジット価格）は2円～11円の間で大きくばらついているが、これは限界費用を反映したものではなく、既存の契約を読み替えたために生じた結果であると考えられる。この先も、「新エネルギー等電気相当量価格」は不透明性が続くと思われ、事業者にとっては取引（事務）コストが大きく、事業を圧迫するだろう。

そこで、【改善案3】など現行制度の枠組みが継続される場合は、市場の流動性を確保することを大前提として、公共性を有した取引市場の設置、もしくはブローカーの活用による価格指標の提示が望まれる。これにより、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（あるいは価格指標）が示され、取引（事務）コストの低減をはかることが可能となる。

### (C)備考（法政省令の該当改正箇所など）

基本的には不要。必要なら、政省令（必要があれば法）を改正し、取引市場の設置や参照価格（価格指標）についての規定を追加する。新たな告示・ガイドライン等の制定でも可。

## 10. 電力会社の電気のみ価格の標準化

### (A)提案

電力会社の電気のみ価格を、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のもとで算定・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」の採用を行う。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。

### (B)説明

各電力会社が公表している「電気のみの場合の購入価格」は、従来の余剰電力（新エネ）購入

メニューの延長線上で「自発的」に提示されているために、各電力会社の数値も考え方もバラバラであるだけでなく、必ずしも根拠が明示されていない。

しかし、この「電気のみの場合の購入価格」は、新エネ利用特措法のもとで設定されることになった新しい価格であると同時に、「新エネルギー等電気相当量価格」とともに、新エネ利用特措法の下における自然エネルギー事業を構成する必須要素である。また、一般的には「回避可能原価」として、自然エネルギー普及のカギとなる費用根拠でもある。

今後、どのような制度に移行するにしても、政府関与のもとで、透明性を確保しつつ、所定の統一的な考え方（ガイドライン）のもとで「電気のみ価格」を算定・標準化・共有する必要がある。具体的には以下の点を行う。

- ✓ 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」の採用  
回避可能原価としては、従来電力会社が言っている「燃料節約費」（「燃料費単価」いわゆる「焚き減らしコスト」）は妥当とは言えず、「火力発電コスト」（「汽力発電単価」）が妥当と考えられる。
- ✓ 標準的な算定方法の採用
- ✓ ただし、風力発電などの出力変動が系統全体に与えている負荷変動や需給の調整に要する費用（インバランス費用）は、現在必ずしも明示されないまま電力会社が負担している。今後は、その費用を明確にするとともに、政府はそれを国民負担や系統利用者による一律の負担とするなど、負担のあり方も検討する（→13.系統の項参照）

#### (C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

新たな内規もしくは省令等として規定するのが適切と考えられる。

## 11. 価格の安定化方策

### (A)提案

- ・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。

### (B)説明

- ・現行制度では、「新エネルギー等電気相当量価格」（RPS クレジット価格）の低迷や取引そのものの不成立のリスクがあるために、自然エネルギー事業は大きな開発リスクと事業リスクの両方を抱えている。この「自然エネルギー事業リスク」は、自然エネルギー市場を縮小傾向にし、法の目的に反した状況を生み出している主な原因の一つである。
- ・さらに、電力会社が遵守できない場合、これを回避するためのさまざまな措置が講じられている。中でも、わずか罰金 100 万円という低水準で固定する合理的ではないペナルティのために、事実上この法が「ザル法」となっており、これも事業リスクを大きくしている要因である。
- ・この問題を解決し、法目的に沿った自然エネルギーの安定的な拡大を目指すためには、価格を安定させるための政策が不可欠となる。具体的な方策としては、以下の2つが考えられる。
  - ① 固定価格制または一定額ランニング補助制に転換する。
  - ② 固定枠制を維持するとすれば、下限価格（最低価格保証）制度を設ける（例えば、(1)政府が RPS クレジット買い取りのための財源を用意し、その価格を設定すれば、それが下限価格となる。また、(2)合理的で透明性のある根拠を持って、何らかのガイドラインのような形で、政府が下限価格を設定する（電源別が望ましい））。
- ・②の場合、同時に未達成の電力量（kWh）に応じたペナルティ措置（罰金、実質的な上限価格）を導入することが必須である。これによって、電力会社（間接的には消費者）の過度の負担を避けつつ、同時に電力会社（義務者）に対して達成インセンティブを与えることができる。

(C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

- ・制度の枠組みの固定価格制または一定額ランニング補助制への変更…「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」の本欄に同じ。
- ・政府による RPS クレジットの買い取り…必要な法政省令の改定、あるいは新たな告示等の制定
- ・下限価格の設定…必要な法政省令の改定、あるいは新たな告示・ガイドライン等の制定
- ・罰金（ペナルティ）…法第 15 条（罰則）の見直し（改正）

## 12. 電力会社による「枠」「抽選」の改善方策

(A)提案

- ・「優先接続／オープンアクセス」を採用し、原則として全量買い取りを保証する。電力会社が自然エネルギー（特に風力発電）に対して買い取り枠を設けて入札または抽選を行うことはせず、系統の制約などのために自然エネルギーの導入制約を電力会社が設けようとする場合は第三者機関による検証を行う。

(B)説明

- ・電力会社が系統の制約や基準利用量到達を口実に、自然エネルギーの買い取りを拒否したり、「枠」を設けて入札または抽選を行っている。これが、低い利用目標と基準利用量に加えて、いっそう自然エネルギー市場を縮小させている。なお、入札は、電気のみに加えて RPS クレジットを購入する場合の価格入札であり、抽選は電気のみを購入する場合の選抜方法である。
- ・2003 年に電力会社が公募した風力発電の「枠」が 33 万キロワットであったのに対して、204 万キロワットもの風力発電事業が応募している。また、2004 年は九州電力が 5 万キロワットの風力発電を募集し、70 万キロワットを越える事業が応募している。ここまで風力発電を絞り込む電力会社は、法目的である新エネルギーの拡大に反しており、その根拠も必ずしも明確ではない。
- ・まず、基準利用量到達を口実に自然エネルギーの買い取りを拒否する電力会社は、その自然エネルギー事業者が他の電力会社に RPS クレジットを販売する事業機会を奪っている。また、系統の制約に関しても、電力会社の説明は不十分であり、根拠が不明である。例えば九州電力は、外部から購入する風力発電を 5 万 kW に抑制して抽選しておきながら、自らは 5 万 kW の風力発電事業を行うことを発表している。これは、当初の 5 万 kW の制限に根拠がないことを示唆している。また、東北電力は 2004 年 9 月に系統の制約を理由に風力発電の導入総量を 52 万 kW とする計算書を提示しているが、そこには隣接する東京電力が周波数調整を行っている実態が反映されていない。
- ・具体的な方策としては、
  - ① 欧米で確立している「優先接続」または「オープンアクセス」～すなわち、自然エネルギー事業者は系統に接続する権利を持つという原則～を採用する。
  - ② 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ざるを得ない電力会社は、その理由に関する説明責任を有するとともに、これを検証するための第三者機関を設ける。また、虚偽もしくは不誠実な対応が見られた場合の罰則規定も設ける。

(C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

- ・「優先接続／オープンアクセス」の確立…法に必要な規定（条文）を追加。
- ・第三者機関による検証…必要な新しい告示・ガイドライン等の制定

### ●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

(A)提案

系統の設備形成と運用に関しては、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」が可能なルール形成を行

う。

## (B)説明

### 【解列という問題】

- ・事業者から見た系統利用の問題点等について 2003 年度 GEN 報告書で系統連系研究会が指摘している状況は現在まで大きく変わっていない。しかしながら、2004 年 7 月には経済産業省の総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会風力発電系統連系対策小委員会が中間報告を行い、これらの指摘を含む系統連系問題に対応する改善策等を調査し主要事項を 2005 年（平成 17 年）中に報告するとされた。そこでは系統の周波数調整能力の拡大の為の会社間連系線の活用に並んで調整力不足時の風力発電機の解列・出力抑制対策つまり解列枠での募集の考え方を導入して連系量の拡大を図る方策が提案されている。
- ・この「解列枠募集」という考え方は、自然エネルギー（風力発電）だけに系統影響のしわ寄せをするもので、海外に類例を見ない「悪ルール」であり、早急に撤回が求められる。仮にこの制度を導入するならば、風力発電事業者側に全ての負担を負わせることはあまりに不公平であり、自然エネルギー普及という大きな目的に反するため、
  - ・他の代替策との対比で、もっとも合理的であることを電力会社が説明すること、
  - ・公平で双務的な電力受給ルール、例えば発電制約の年間上限量を定める、発電制約を補償する電力料金の上乗せ補償条項を盛り込むこと、などの措置を行う必要がある。

### 【中立機関】

- ・また、いわゆる中立機関とされた有限責任中間法人・電力系統利用協議会が 2004 年 2 月正式に発足して、地域間連系線等の使用ルールの制定など本格活動がスタートした。法に基づく協議会の当面の大きな主題はいわゆるパンケーキを解消して全国一律の託送料で電力の流通を図ることであり、自然エネルギーの電源を系統に連系し易くすることを直接目標に置くものではない。
- ・しかし電力系統の設備、運用、利用の広い範囲に係わり一種の規制機能を備える機関であり自然エネルギーの普及を促す上で大きく関係する、その活動に自然エネルギー普及促進の視点が盛り込まれることを強く訴えるとともに今後の推移を見守って行く必要がある。

### 【優先接続】

- ・電力自由化の一つの柱として全国レベルの託送は法が対象にしているのに対して、自然エネルギーの電気は私的な相対取引として位置付けられているために、系統を所有する電力会社に接続の可否が委ねられている。調整力不足を理由とする接続拒否（募集購入の見送り）に対する有効な手段を欠いているのもその為である。調整力は地域間連系強化によって増強可能だと技術的に解明されても自社内の決定権が優越するルールが残るのでは早急な改善にはつながらない。
- ・欧米で確立している「優先接続／オープンアクセス」の原則～すなわち、自然エネルギー事業者は系統に接続する権利を持つという原則～を確立する。具体的には、何らかの法的根拠を持つ措置を取り入れることが望ましい。

### 【電力会社の裁量が損なう系統の中立性】

- ・電力会社が年度の募集枠と別個に公募ルールを経ずに自社系の風力発電事業を系統に連系させる動きがあるが、これは系統の私的利用であるとともに連系容量の制約を理由とした募集枠の根拠を薄弱にして、かつ系統利用の中立性を損なう行為と言わざるを得ない。
- ・系統は利用者に対して公平で中立であるべきとの原則に照らすならば系統所有者の電源とその他の電源を区別して扱うことの合理性は見出し難い。

### 【系統連系に係わる具体的な提案】

1. 系統利用に係わる技術的根拠の透明化と利用者協議の対等性を確保する。
2. 系統の所有と利用の分離をするルールに従い自他の電源を区別しない。  
系統を地域電力会社の専用物から公共的活用へ転換する。

広域運用強化により調整力を増強して連系可能量を増大する。

3. 系統の運用と設備形成に関して自然エネルギー拡大を基本理念に据える。

中立機関（有限責任中間法人・電力系統利用協議会）の活動の対象としては、電力会社間の連系線に限らず各電力会社内系統も対象とすべきである。

4. 系統の運用に関する自然エネルギーのインバランス費用を透明化し、その負担のあり方・制度について検討する。

(C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

上記の「具体的な提案」に応じて、法及びその政省令告示等、電気事業法及びその政省令等、電力系統連系技術要件ガイドラインなどの改正など、必要な制度を整える。

## 14. 事業リスクを低減するための「補助金」の活用

### (A)提案

- ・ 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、使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」などリスクを低減する支援措置も導入する。

### (B)説明

- ・ 現行の補助金は、初期投資の軽減には役立っているが、自然エネルギー事業のリスク（とくに長期的な安定性）を軽減することには役立っていない。そのため、補助金を手厚くしても、自然エネルギー市場の低迷状況は改善する見通しはない。
- ・ したがって、初期投資の補助金に代えて、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へと使途およびスキームを見直すことが必要となる。
- ・ また、補助金の受益者も、自然エネルギー事業者ではなく、義務を負う電力会社の負担軽減に変更することで、電力会社が自然エネルギー電力を購入するインセンティブとなり、結果として自然エネルギー市場の安定化につながる。
- ・ 具体的な方策としては、
  - ① 固定価格制またはランニング補助制への転換は 1.参照。現行の初期投資に対する補助金は、電力会社の回避可能原価との差額に充てる。
  - ② 価格の安定化は 11.参照（ランニング補助への転換）。現行の初期投資に対する補助金は、ランニング補助および最低価格保証（下限価格）のための基金に充てる。
  - ③ 開発に対する事業リスクを軽減し投資意欲を刺激するため、開発投資への税制措置や開発投資用の「ペイシャント・キャピタル」（我慢強い資本）を用意するなどの施策を導入する。
  - ④ 住宅用太陽光発電の設置補助も、すでに歴史的な役割を終えていると認識され、財務省と経産省の協議で廃止方向であると聞いている。したがって、住宅用太陽光発電の普及に関する政府の役割も、設置補助金と電力会社の負担している余剰電力購入メニューという組合せに代えて、固定価格制またはランニング補助制に転換する必要がある。とくに、現時点では経済性に劣る太陽光発電は、ドイツのように、その成熟度を考慮した固定価格もしくはランニング補助の水準を考慮することが不可欠である。

### (C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

- ・ ①については、「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」の本欄に同じ。
- ・ ②については、「11. 価格の安定化方策」の本欄に同じ。
- ・ ③については、必要な税制優遇措置等の実施。
- ・ ④については、「5. 成熟度の異なる電源の適切な育成の方策」の本欄に同じ。

## 15. 電力会社の新エネルギー購入メニューの見直し

### (A)提案

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。

### (B)説明

新エネ利用特措法施行前までは、電力会社による余剰電力購入メニューなどの新エネルギー関係の各種購入メニュー(以下、新エネ購入メニュー)は、自発的なルールにも関わらずいわば政府の政策の「代役」を果たし、実質的に長期固定価格買取制に近い状況を作り出していた。しかし現在の新エネ購入メニューには、電気のみ価格と「新エネルギー等電気相当量価格」(RPS クレジット価格)の両方が含まれて混在している、電力会社別及び太陽光・風力・廃棄物など種類別にかなりバラつきのあるものとなっている、新エネ利用特措法施行後は大型の風力発電などは同法下の相対交渉に移っている、など大きな変化が生じている。

そこで、今後どのような制度に移行するとしても、電力会社による新エネ購入メニューの中で、政策の「代役」を果たしてきた部分については、政府レベルの政策に移行すべきである。すなわち、「新エネルギー等電気相当量価格」(RPS クレジット価格)の部分は、前述の価格安定化方策(11.)・電源別対応策(5.)などの政府の政策で対応すべきであり、電気のみ価格については、「10.電力会社の電気のみ価格の標準化」で提示した政府関与の方策で対応する形で整理すべきである。

なお、グリーン電力プログラムなど政策外の純粋に自発的なものについては、あくまでも電力会社の自主的な取り組みとして行えば良い。

### (C)備考(法政省令等の該当改正箇所など)

前述の価格安定化方策・電源別対応策・電気のみ価格の標準化で提示した該当する法政省令の改正・追加など。

## 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

### (A)提案

- ・新エネ利用特措法と民間のグリーン電力プログラムとの調和を図る。具体的には、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。

### (B)説明

- ・現行の新エネルギー利用特措法の枠で採用されなかった自然エネルギー事業も、需要家の市場を持つことで実現することができるほか、市民や企業など需要家にとっても、自然エネルギー普及に直接参加することは望ましい。
- ・そのため、現状は、政府の「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証書とは、2重カウント(2度売り)を避けるための、暗黙の調整が行われている。これを次の法改正時には制度として折り込む。

### (C)備考(法政省令の該当改正箇所など)

- ・省令(施行規則)に必要な新規条項を追加。

## 17. 熱分野における自然エネルギーの普及方策

### (A)提案

- ・熱利用分野における自然エネルギー普及を進めるため、太陽熱温水器やバイオマス熱利用を中心に、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事業リスクを低減する政策措置を導入する。

## (B)説明

- ・自然エネルギーに関して、電力分野では固定枠制が導入され、固定価格制についての議論も行われるなど、政策についての検討が行われている。ところが、熱利用分野における自然エネルギー政策は、新たな政策導入のための議論が活発に行われているとは言えない。とくに日本では太陽熱温水器は累積で暫減傾向にすらあり、期待されているバイオマス熱利用は伸び悩んでいる。そのため、熱利用分野で自然エネルギーの普及を促す政策の見直しと導入・強化が不可欠である。
- ・具体的には、太陽熱温水器やバイオマス熱利用を中心に、初期投資補助金によらない事業リスクを低減する政策の枠組みが必要である。たとえば以下のような施策が挙げられる。
  - ① グリーン熱証書の発行・流通（ランニング補助）
  - ② グリーン熱サービスプロバイダー（グリーン熱供給者）への支援
  - ③ 低利融資制度の充実

## (C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

- ・法に熱分野の規定（新たな条文）を新設。

## 18. 地球温暖化防止政策との調和方策

### (A)提案

- ・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CO<sub>2</sub>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。

### (B)説明

- ・現在の新エネ利用特措法には「目的」に「地球温暖化対策」（地球温暖化防止）が明記されていないので、目的として「地球温暖化対策」（地球温暖化防止）を明記し、制度的に温暖化防止政策との統合・整合を図れるようにすべきである。
- ・一方、地球温暖化対策推進大綱を中心とする日本政府の温暖化防止政策における「新エネルギー」の部分は、新エネルギー導入目標や新エネ利用特措法など経済産業省資源エネルギー庁の消極的な政策がそのまま位置付けられる形となっている。2004年度は地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しの年であり、議定書発効に伴い「京都議定書目標達成計画」策定の作業が政府（各省庁）で行われているが、「新エネルギー」関係については新エネ利用特措法が施行されたばかりであることなどから、手をつけずに現行のまま横滑りする模様である。
- ・本来、温暖化対策のうちのエネルギー起源CO<sub>2</sub>削減対策として、自然エネルギー（再生可能エネルギー）の大幅拡大は省エネと並び柱となるべきものであり、全体として政策を強化する必要がある。温暖化防止政策の中でも、炭素税やCO<sub>2</sub>排出削減価値の評価・取引の制度の導入などは、自然エネルギー促進への効果も期待でき、自然エネルギーの再生可能性の価値の評価・取引の制度（現行のRPSクレジットの取引もその一種）など自然エネルギー側の政策とも密接な関連がある。そこで、自然エネルギーの再生可能性の価値を評価・取引する制度などと、炭素税やCO<sub>2</sub>排出削減価値を評価・取引する制度などを、整合性を持って導入を進める必要がある。

### (C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

- ・法第1条の「目的」の改正。
- ・地球温暖化対策推進法の改正（必要事項の追加）。
- ・新たに策定される「京都議定書目標達成計画」に必要な事項を盛り込む。

## 19. 電力自由化政策との調和方策

### (A)提案

- ・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。

## (B)説明

- ・自然エネルギーの普及は、エネルギーセキュリティの向上（安定供給確保）と持続可能な開発（環境保全）を実現するものである。これらは、エネルギー政策基本法においても、電力自由化に代表される「市場原理」に対して上位概念の目標として規定されている。自然エネルギーの普及は、エネルギー政策基本法の位置づけだけでなく、日本政府も参加して開催された自然エネルギー2004のボン宣言からしても、最優先で実施されるべきものである。しかしながら、現実には、電力自由化の制度設計と自然エネルギー普及の制度設計が、まったく切り離して進められているために、新しい電力市場の中での扱いが形式的に他の電源と対等にしか扱われず、重大な普及の障害となっている。
- ・具体的には、以下のような問題が考えられるため、それぞれの対応策も示している。
  - ① 系統の利用に関して、自然エネルギーは何ら優遇される位置付けになく、むしろ風力発電の例で見るとおり、事実上は一般の電源に対して劣位に置かれている。
    - 自然エネルギーに対して、優先接続またはオープンアクセスの原則を確立すること
  - ② 電力自由化の制度設計の中で、自然エネルギー普及拡大を前提として折り込んだ議論が一切ないため、たとえば欧州やカリフォルニアで行われている「発電源証明」のような検討がいつさいなされていない。
    - 自然エネルギーの拡大の方向に合致する方向で、発電源証明の導入を検討すること
  - ③ 風力発電など変動型の自然エネルギーを系統の中に導入していくための、「負荷変動や需給調整のための市場」（インバランス市場）とそのルールがいつさい議論されていない。
    - インバランス市場を設けることにより、現在必ずしも明示されないまま電力会社が負担しているインバランス費用を明確にすること
    - その中で、変動型の自然エネルギーに対しては合理的な水準で固定したインバランス価格を設定すること
    - 政府は、自然エネルギー普及という政策目的を尊重して、そのインバランス費用を国民負担や系統利用者による一律の負担とするなど、公平な負担のあり方を検討すること

## (C)備考（法政省令等の該当改正箇所など）

- ・新エネ利用特措法と電気事業法の双方での見直し（「優先接続／オープンアクセス」原則などの、必要な自然エネルギー優遇措置の導入）。
- ・中立機関（有限責任中間法人・電力系統利用協議会）での具体的な運用方法の検討。

以上

---

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

2005年2月22日

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク（GEN）

〒164-0001 東京都中野区中野 4-7-3

TEL : 03-5318-3332 FAX : 03-3319-0330

URL ・ <http://www.jca.apc.org/~gen/> E-mail ・ [gen@jca.apc.org](mailto:gen@jca.apc.org)