

2009年3月16日

中央環境審議会地球環境部会（2009年3月18日）審議にあたっての意見

浅岡美恵（気候ネットワーク）

1 再生可能エネルギー拡大政策について

今回の部会において、「低炭素社会の実現に向けた施策の検討について（中間整理）」（案）が審議される予定であるとのことであるが、そこには前回（2月10日）のテーマであったエネルギー転換部門対策における再生可能エネルギーの飛躍的導入拡大のための固定価格買取制度の導入や二酸化炭素排出削減のための石炭利用の削減が盛り込まれるべきものとする。

しかしながら、3月10日に閣議決定されたエネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用および化石エネルギー原料の利用の促進に関する法案（エネルギー供給構造高度化法案）は、こうした視点と矛盾する内容を含むものである。

即ち、経済産業大臣が閣議後の記者会見でこの法案による措置として説明したところによれば、一部の太陽光発電設備による発電電力のうち自家消費にかかる電力を除く余剰電量について現在の2倍程度の価格で10年間、買取ることであり、既設の40万戸についても同様の措置をとるとするものである。この措置は「日本型価格制度」と説明されている。それが太陽光発電の家庭などでの余剰電力の10年間の買取りであって、それらの設置者においても地方自治体の補助金を加えても15年でも投資回収が困難であり、既に設置している人への同様の措置による電力料金への転嫁の額のほうがはるかに大きいという措置であって、太陽光発電だけをとってみても飛躍的拡大を目的とした措置とはいえないものである。しかし、そうした問題以上にこの法案には次のような重大な問題がある。

第1に、この法案は、エネルギー供給事業者が、原子力と再生可能エネルギーをあわせた利用、および化石燃料の有効な利用を促進するための有効な措置を構ずることを目的とするものであって（第1条）、あくまで事業者が措置を講ずるとするものであって、余剰電力であれ、太陽光発電電力の買取義務を定めた法律ではない。

第2に、長期エネルギー需給見通しや現状にもとづき、経済産業大臣がその基本方針を定めるとしており、環境保全に留意しつつ定めるとされている

に過ぎず（第3条2項）、環境大臣との間では協議事項とされているのは非化石燃料の利用の促進についてだけであって（第3条3項）、化石エネルギー燃料の利用についてはない。

第3に、非化石燃料についても、化石エネルギー燃料の有効利用についても、エネルギー供給事業者の適切かつ有効な実施のための判断基準を経済産業大臣が定め（第5条）、これに著しく不十分という場合に勧告命令ができるというあいまいな構造になっており（第8条）、同法では再生可能エネルギーについてはもとより太陽光発電の余剰電力についても電力会社に固定価格で買取りを義務づけることに何ら法的根拠を与えていない。法的根拠のないまま、石炭の利用についても再生可能エネルギーの利用についても経済産業省の長期エネルギー需給見通しを基礎に「適切な措置」として経済産業大臣が告示で伝える方法で行おうとするものである。これは、マスコミ等で宣伝されているような太陽光発電の固定価格買取義務化ということはできず、化石燃料や原子力利用も含めた経済産業大臣の裁量権の肥大化というほかない。

気候の安定のために日本も大幅排出削減の中長期目標を策定することが国際社会から求められている今日、今回の法案は、国会の関与もないまま行政によるエネルギー政策を継続させることになりかねない。次に述べるように、石炭の利用を制限し、再生可能エネルギーを飛躍的に拡大することなくして、日本の排出削減は不可能であるからである。また、国民的情報提供も議論もないまま、このような法案が突如として提出されることは、温暖化対策を広く国民参加のもとで行われるべき温暖化対策と対極にあるものといえるだろう。

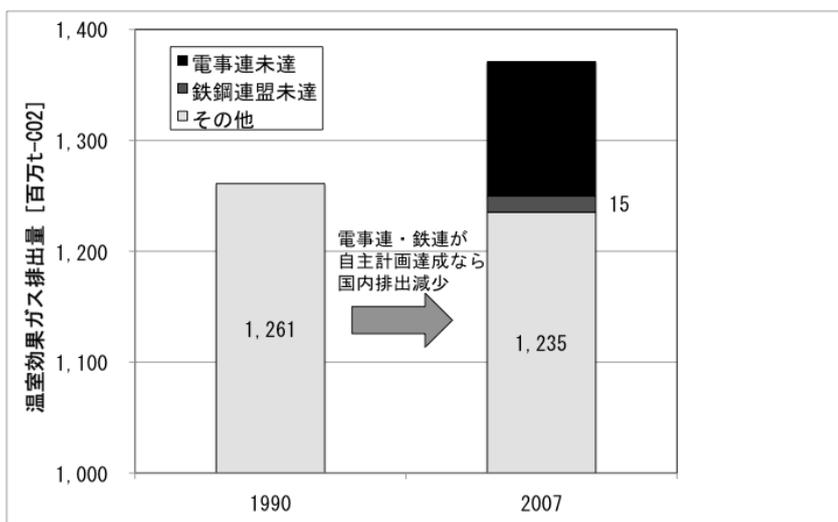
2 エネルギー分野の対策の前提について

【1】事実関係

（1）排出増について

環境省速報値によれば日本の温室効果ガス排出量は2007年度に基準年比1.1億トン、8.7%増加した。この8.7%増加分は、電気事業連合会（電事連）が電力のCO₂排出原単位20%削減（2008-12年に90年比で）を約束しながら守れなかった分（2007年度の電事連排出量は4.17億トン。原単位は90年比9%悪化、つまり29%超過）より小さい。電事連が自主計画を守れていれば日本の排出増加はなく、目達計画のうち国内排出目標0.6%削減は守れていた。ちなみに電力

消費量の増加は電事連も織り込み済みである。

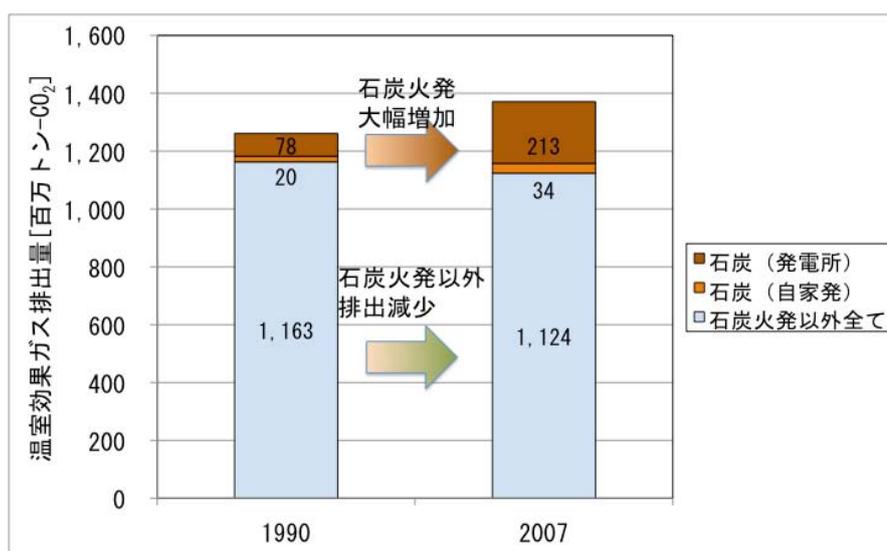


電事連、鉄連の産構審・中環審提出資料より作成

電事連未達分は当初公約の「CO₂ 原単位 20%改善」(90 年比)より計算

鉄連未達分は CO₂ 排出量 9%削減 (90 年比。目標はエネルギー消費量で 10%)

背景には (原発が 2002 年以降 6 年連続不調であった他)、石炭火力発電所の大量増設とそれによる石炭消費・排出増加がある。資源エネルギー庁の統計によれば、石炭火力発電 (事業用) の CO₂ 排出量は 7800 万トンから 2.1 億トンに増加、増加量は 1.3 億トン以上になる。国全体の排出増加が 1.1 億トンであるから、石炭火発が大幅増加の反面、石炭火発以外では排出が減少している。



出典：資源エネルギー庁エネルギーバランス表

排出増の主因が石炭火発増加にあるのは明らか。2/10 資料 1 の 10 ページ (下図) の通り 1990 年以降の建設が多い (10 電力、電源開発以外にも掲載)。



さらに、全国にまだ石炭火力発電所建設計画がある。

事業者名	発電所名	設備容量 [万 kW]	予想 CO2 排出 量*[万 t-CO2]	運転開始年月
電源開発	磯子新 2 号	60	300	2009 年 7 月
関西電力	舞鶴 2 号	90	450	2010 年 8 月
ダイヤモンドパワー、日本化成	小名浜火力	40	200	2012、2014 年
東京電力	常陸那珂 2 号	100	500	2013 年度
東京電力	広野 6 号**	60	300	2013 年度
中国電力	三隅 2 号**	40	200	2017 年度
中国電力	大崎 1 号系列	25	125	2018 年度
九州電力	松浦 2 号	100	500	2023 年度以降

*75%稼働率、43%熱効率で一律計算。

**着工準備中 (工事計画許可前)

(2) 温室効果ガス排出割合

2007年度のエネルギー転換部門のCO₂排出割合は33.4%と日本の3分の1を占める。電力がこの大半を占め、さらに石炭火発の排出量は2.1億トンであり日本の温室効果ガス排出量の16%を占める。

(3) 石炭の環境負荷

大気汚染や重金属などの環境負荷が著しい。再生エネルギーや天然ガスにシフトすれば自動的に回避できる負荷である。

(4) 技術

IGCC（石炭火力複合発電）、CCS（CO₂回収貯留）は未完成技術である。

IGCCで目指すレベルの発電技術は天然ガスでは実現しており、燃料は石炭などと固執しなければ利用可能である。

CCSについては欧米で仮に可能であっても、欧米にある適地が日本にあるとも限らない。基本的に「夢の技術が将来できたら」「夢の技術が将来できれば」の話である。

(5) 対策の選択

日本では電力配分後の排出統計に従って京都議定書目標達成計画がつけられている。しかし、消費側には、新たな発電所建設で天然ガス火力や再生可能エネルギー電源を選択すること、既存火力発電所で石炭火発の運転を減らすすべを消費側はもたない。

(6) その他

原子力について言えば、2002年以降の実績で、設備利用率は大幅に低いまま推移して来た。関西電力美浜火力の一部のように運転開始以来の設備利用率が半分を下回るものもある。太陽光発電は100%停止することはない。

また、再生可能エネルギーに対してバックアップ火力が必要だとの議論もあるが、原子力に対してはどうなのであろうか。

【2】石炭増の背景

(1) 政策の欠如

背景には、電気事業者に排出量取引などの制度がなく、火力発電所に効率規制もなく、炭素税もなく熱量あたりの石炭価格が石油・天然ガスなどより著しく安いまま放置され、立地時の環境アセスメントでも CO2 原単位の小さい発電所を選ぶしくみにないまま、つまり制度がないまま推移してきたことがある。今回のエネルギー供給構造高度化法案は、そのための制度ではない。

2/10 の飯田委員の資料 3 にあるように、「日本の地球温暖化対策の本質は、石炭対策である」。これは電気事業者の身勝手さだけに責任を課すべきでなく、ルールを意図的につくってこなかった国にも大きな責任がある。

【3】対策と必要な政策

1. 原則

(1) make the rules

6%削減を確実にし、2020年の25～40%削減、2050年の60-80%削減を実現するためには、電力や鉄鋼などでの排出削減が急務である。国が排出上限枠を定めるなど必要がある。

(2) 目標

環境省事務局資料には長期エネルギー需給見通しの2020年「努力継続」「最大導入」などのケースの問題点が指摘されている。中環審では、長期の削減と不整合である石炭が大幅に残るような見通しにひきずられることなく議論すべきである。

2. 石炭をおさえる政策

(1) 炭素に価格づけをする経済的手法 1 国内C&T型排出量取引

大口排出源の総量抑制にはキャップ&トレード型排出量取引制度の導入が不可欠である。既に主要な国で実施され、あるいは実施の準備が進んでおり、国際的にリンク可能な制度として導入を急ぐべき。その場合に、大口排出事業所対象の制度では、直接排出によることが不可欠である。「電力配分後」の間接排出では、日本の削減対策の最大の重点である火力発電所が対象にならない。

大口排出源の総量は今後、2008-12年6%削減、2020年の25～40%削減に整合的に定める必要がある。排出量割当には、海外での実践例や、省エネ法に基づく報告情報を活用して早期対策を評価すること、またオークション収益を低

炭素経済への資源として活用することによって加速的な削減効果と経済活性化効果が期待できる。当初から全量オークションにすることも検討ありうる。

(2) 経済的手法2 炭素税、石炭税

日本は石炭の価格が天然ガスの3分の1、石油の4分の1である（輸入価格の熱量あたり比較、2007年）。この価格差が石炭利用増を促している面があるため、この差を埋める石炭税を導入すべきである。2/10の飯田委員の資料3にこの模式図がある。

(3) 規制的手法1 新設時

火力発電所建設の際のCO₂原単位規制を実施すべきである。現状ではIEA(国際エネルギー機関)で石油火力は新設禁止なので、天然ガスの最新鋭のもの(燃料の係数は天然ガスのもの。エネルギー効率はコンバインド LNG 火発の公称53%の発電効率)を念頭に規制値を定めればよい。石炭火発は当面新設を禁止すべきである。

また、建設の際に実施する「環境影響評価制度」で、石炭火力発電所の審査を強化すべきである。CO₂排出量を天然ガスの最新鋭のもの以下にすることなどを最終的に「技術指針」に書き込むべきである。

(4) 規制的手法2 既設

既設の発電所でCO₂排出原単位が著しく悪いもの、例えば旧式石油火発を超えるものについてはフェーズアウトのための規制を設けるべきである。

その際、予め期限を定め、天然ガス火力への転換、とりわけ天然ガスコンバインドサイクル火力への転換への支援を実施すべきである。

3. 再生可能エネルギー普及政策

3.1 電力

(1) 固定価格買取制度

再生可能エネルギーによる発電電力全量を優遇された固定価格で買い取るとを電力事業者には義務づける制度(固定価格買取義務制度)を導入すべきである。買取価格や買取期間が投資回収に十分でない場合には普及への効果が乏しい。この仕組みは法律で制度の基本的骨格及び対象再生エネルギーの種類と価

格を法律で定め、その法律制定の議論を通じて電力料金への転嫁の透明性を確保し、国民的議論を通して賛同を得ていく努力が政府に求められる。

3. 2 熱

太陽熱利用やバイオマス熱利用の飛躍的拡大のため、設置支援の大幅拡大や、国・自治体施設や宿舎での原則使用などを実施すべきである。

4. 雇用創出と低所得者層への支援策

大口排出源に削減対策を迫る政策を導入して省エネ投資を誘導し、地域で省エネや再生可能エネルギー普及を実現していくことは、グリーン投資を増やし雇用を増やす安定的なしくみとしても確実な機能を果たす。排出枠をオークション化しその収益を活用していくことが、低所得者層への支援策も含めて各国で予定されている。低所得者層への負担の軽減、省エネ対策の支援が必要である。