

経済産業省資源エネルギー庁新エネルギー対策課新エネルギー等電気利用推進室
パブリックコメント ご担当者様

R P S法評価検討小委員会・報告書（案）に対する意見

氏名： 特定非営利活動法人・地球環境と大気汚染を考える全国市民会議（CASA）
専務理事 早川光俊
住所： 〒540-0026 大阪府中央区内本町2-1-19 内本町松屋ビル10-470号室
電話： 06-6910-6301
FAX: 06-6910-6302
Email アドレス： office@casa.bnet.jp

意見

1 全体について

(1) 該当箇所 全体

(2) 意見内容

法の目的に、「気候変動防止」、「エネルギー自給率向上、電源の自立分散化など安定的な供給体制の確立」、「持続可能な社会とエネルギー基盤の形成」など具体的な政策目的を加えることが必要である。また、このような目的から対象エネルギーを、「新エネルギー」に代わり、「環境調和的に利用されている再生可能エネルギー」等とすべきである。

現在のRPS法は再生可能エネルギー普及の障害になっており、再生可能エネルギーの普及のためには、固定価格買い取り制度を導入し、コストを需要家が負担する仕組みとすることが求められる。

RPS制度を維持する場合でも、太陽光発電やバイオガス燃料電池発電などコスト競争力でも未成熟なエネルギー源については、固定価格買い取りを行うハイブリッド型の制度が検討されるべきである。

RPS制度を維持する場合でも、その導入目標を大幅に引き上げるとともに、原則として長期の契約を義務づけるなど、長期契約を促す措置が求められる。

(3) 意見の理由

気候変動は急速に進んでいる。最近の平均気温の上昇は著しく、過去の平均気温の高いベスト5は1998年以降に集中し、2005年は観測史上、もっとも平均気温が高いか、2番目であったとされる。大気中の二酸化炭素濃度も年2ppmを越えて上昇する年も多く、大気中の二酸化炭素濃度は380ppmを越えている。台風は過去50年で破壊力、持続期間とも約50%増し、特に70年代以降の勢力増強が著しいと報告されている。国際防災戦略（ISDR）の報告書によれば、自然災害も大幅に増加している。北極海を覆う夏の氷の面積は減少を続けており、昨年2005年は最小を記録し、北極熊の子グマの平均体重・数が1981-1998年の間

に約 15%減少したと報告されている。南極でも、海水温が 50 年間で 2.5 上昇し、海氷面積が縮小したため、ナンキョクオキアミが 1970 年代に比べ 8 割減少し、南極の生態系に悪影響を及ぼす可能性が指摘されている。地球温暖化は急速に進んでいると考えざるを得ない。気候変動に対処するには、省エネ対策とエネルギー転換しかなく、温暖化防止のために大幅な温室効果ガスの削減が必要であることを考えれば、化石燃料から再生可能エネルギーへのエネルギー源の転換が不可欠である。今回の報告書（案）には、急速に進む気候変動に対する記述がなく、また、それに対処するためにも再生可能エネルギー普及が喫緊の課題であるとの認識が欠けている。法目的に、気候変動防止を明記し、気候変動に対処することが再生可能エネルギー普及の主たる目的であることが認識されなければならない。法の目的に「気候変動防止」などの具体的な政策目的と明記することで、促進対象である再生可能エネルギーによる社会的便益が明らかになり、法の趣旨をより明確にするとともに、具体的な達成項目ごとの政策評価にもつながる。実現すべき社会的便益を明らかにすることは、法律の対象となるエネルギーの種類・範囲に対する考え方の指針となる。旧来からの石油代替を主なねらいとした法律上の概念である「新エネルギー」に代わり、現在の社会・環境的要請に沿う形で、促進対象エネルギーを設定することにもなる。残念ながら現在の RPS 法は再生可能エネルギー普及を促進するどころか、障害になっている。法が施行されてから、太陽光発電設備も風力発電設備もかえって伸び率が大幅に低下した。バイオマスについても、水力についても、そのほとんどが法施行前から存在する設備によるものであることは、報告書案自身が認めるところである。急速に進行する気候変動に対処するには急速に再生可能エネルギーの導入を進める必要がある。固定価格買取制が再生可能エネルギー普及に効果的であることは、ドイツなどの諸外国の例で証明されており、固定価格買取制度に移行すべきである。固定価格買取制度により、リスクを需要家が負担することで電気事業者にとっての事業見通しが立てやすくなり、導入促進に資することが期待される。また、コスト回収をより確実にすることにもつながる。エネルギー種類の多様性を確保するため、電源別の制度が必要となる。また、長期の契約を促すことにより、発電事業者は事業計画を立てやすくなる。それにより、資本調達コスト（金利負担）が抑制されるので、発電原価の低減に資すると考えられる。

2 太陽光発電導入促進要因について

(1) 該当箇所 2.(4) 太陽光発電 (p.6)

(2) 意見内容

太陽光発電の導入促進の要因として、電力会社の余剰電力買取のみを評価するのではなく、市民の努力にも言及すべきである。

(3) 理由

報告書は、太陽光発電設備からの供給量の増加の要因として、「財政支援措置とともに、電力会社による余剰電力の購入が大きく貢献し、導入が促進されてきたといえる。」とか、「電力会社が自主的に余剰電力を購入することは大いに評価されるべきものである。」と記述す

るが、財政支援措置と電力会社が余剰電力を購入しても、なお太陽光発電はコスト的にまったく見合わないにもかかわらず、報告書案も認めるように、「太陽光発電設備は約7割が住宅に設置されている」のである。

市民が犠牲を払って、地球温暖化防止などの環境保全のため太陽光発電設備を設置していることを正当に評価すべきである。

3 2010年の利用目標量について

(1) 該当箇所 3.(1)義務量(P.9)

(2) 意見内容

2010年の利用目標量を大幅に引き上げるべきである。

平成18年度(2006年度)から平成21年度(2009年度)の義務量の変更には賛成である。バンキングの長期化はすべきではないとの報告書(案)の意見にも賛成である。

(3) 理由

報告書は、「平成22年度(2010年度)の利用目標量は、現状の新エネルギー等の利用実績の倍以上の水準であるため、まずは、現在設定されているものの達成を目指すことが重要であり、現状を維持する。」とするが、平成22年度(2010年度)の利用目標量は大幅に引き上げるべきである。日本のRPS法の目標は、RPS制度を採用している諸外国やアメリカの諸州に比べても著しくその目標値が低く、固定価格買取制度を導入するか、2010年の利用目標値の大幅な引き上げをしないと、再生可能エネルギーの普及は促進されない。工業化(1850年頃)以前からの気温上昇幅を2未満に抑えなければ、地球規模の回復不可能な環境破壊により人類の健全な生存が脅かされる可能性があり、平均気温の上昇を2未満に抑えようとすれば、今後10~20年の取組が決定的な意味を持つことは明らかである。すでに0.7上昇してしまっており、残された上昇幅はわずかしかない。

気候変動を防止するためには温室効果ガスの大幅な削減が必要である。そして、温室効果ガスの大幅な削減のためには、エネルギー源を再生可能エネルギーに転換することが不可欠であることからすれば、多少の困難はあっても、より高い目標をかかげて再生可能エネルギーの普及を進めることが必要なことが認識されるべきである。

義務達成量は、2004年度末の段階ですでに2007年度目標を達成してしまっている。これでは、明らかに短期的に再生可能エネルギー新規投資インセンティブが低下してしまう。平成18年度(2006年度)から平成21年度(2009年度)の義務量を引き上げ、新規導入インセンティブを向上させるべきであり、報告書(案)の平成18年度(2006年度)から平成21年度(2009年度)の義務量の変更には賛成である。

報告書は、「バンキングの繰り越し期間を長期化することは適当ではない。」とするが、妥当な結論である。長期化の理由とされる「RPS相当量の価格下落や無価値化の回避」は、義務量を大幅に引き上げれば解決可能である。

4 取引価格について

(1) 該当箇所 3.(2) 取引価格(P.11)

(2) 意見内容

RPS 制度を維持する場合であっても、最低価格を設定すべきである。

エネルギー種類別に最低価格を設定することも検討されるべきである。

(3) 理由

最低価格によって、発電事業者は事業計画を立てやすくなる。それにより、資本調達コスト(金利負担)が抑制されるので、発電原価の低減に資すると考えられる。例えば、スウェーデンの RPS 制度においては、最低価格と最高価格を設定している。法の目的達成からすれば、競争は手段であり、最低価格設定と RPS 制度が矛盾するとは言い難い。

また、エネルギー種類ごとに最低価格を設定することで、エネルギー種類ごとの技術の成熟度の違いに配慮することができる。

5 目標期間について

(1) 該当箇所 3.(3) 目標期間(P.12)

(2) 意見内容

気候変動防止やエネルギー自給などの、短期の目標と同時に長期的な政策目標を設定し、それを実現するための再生可能エネルギー導入の短期目標とともに長期目標(目安)を設定する必要がある。

目標期間の長期化(8年ではなく15年~20年程度のより長期)が求められる。例えば、2030年までの目標を設定するなどである。

長期目標は、気温上昇幅を工業化(1850年頃)以前2度未満に抑えることを目標に設定すべきである。

長期目標からのバックキャストにより、当面の利用目標量を設定することが望ましい。長期目標の例としては、2030年で35~40%(長期目標達成へ向けて、およそ2%/年の導入)、2050年で70~80%などが検討されるべきである。

(3) 理由

気候変動の危険な影響を回避するためには、産業革命以前から2100年までの地表平均気温の上昇を2度未満に抑えることが必要といわれている。これを実現できる温室効果ガス濃度の安定化目標から、排出の削減の長期的な目標を定め、これに対応する再生可能エネルギー導入目標を設定することが求められる。例えば、2050脱温暖化プロジェクトによる試算では同様の考え方にに基づき、2050年には日本の温室効果ガスを1990年比で約70~90%の削減することが必要になるとし、エネルギー供給についても複数のシナリオを作成している。このような方法で、例えば、2030年で35~40%、2050年で電力供給の70~80%を再生可能エネルギーで賄うなどの目標が考えられる。

長期目標が設定されることにより発電事業者は事業計画を立てやすくなるので、資本調達コスト(金利負担)が抑制され、発電原価が下がることが期待できる。

報告書(案)にあるとおり、長期的な達成可能量の設定は困難であると考えられるが、バ

ックキャストイングにより、達成の可能性・確実性を論証することよりも、長期的な政策目標の達成度などの状況に対応して随時、政策・措置を検討することに重点を置くことができる。

但し、長期目標だけでは再生可能エネルギーの普及が進まないことは明らかで、長期の目標に向けて、長期目標からのバックキャストイングにより、短期の導入目標をたてる必要があることは言うまでもないことである。

6 義務対象エネルギーについて

(1) 該当箇所 3.(4) 義務対象エネルギー (P.13)

(2) 意見内容

義務対象となるエネルギーについての今後の検討にあたっては、先ずその原則となる基準について、整理することが望ましい。例えば、再生可能基準（エネルギーとして永続的に利用できる）、生態系安定性基準（生態系を大きく改変しない）、社会的維持可能性基準（技術的・経済的・制度的に維持可能である）などが考えられる。

再生可能性の観点から、バイオマスの生産および利用方式により認定される RPS 相当量の割引率を設定するなどの差別化が検討されるべきである。

環境保全の観点から、一定規模以上の大型水力や一般廃棄物を燃料とする廃棄物発電は対象エネルギーに含めるべきではない。

(3) 理由

義務対象となるエネルギーについて原則となる基準について整理することにより、法の目的に則したエネルギーを促進することができる。

詳義務対象となるエネルギーについての原則を示すことで、電気事業者による対象エネルギーと事業計画の見通しを立てやすくすることにもつながる。

バイオマスの利用の中には、再生可能でない形態のものも混在している。例えば、生産の段階で、土壌の流亡・乾燥化を招いており、持続的に利用できないもの。バイオマス・ストックの減少につながっているもの。エネルギー利用された後、栄養塩が土地に還元されず、炭素だけの循環利用となっているものなどである。そこで、例えば以下のような差別化が考えられる。こうした差別化により、より持続的なバイオマス資源の生産・利用を促進することが求められる

- ・ 現状の多くの廃棄物起源のバイオマスは生産方式の評価が困難であるため、類型ごとに一律の割引率を設定する。例えば、厨芥類では、食料自給率等を参考に一律に設定する。
- ・ バイオマスの焼却熱による発電についても、残さ（栄養塩）の農地等への還元が行われていない場合には、割引率を設定する。例えば、0.5の割引率など。
- ・ 持続可能な生産様式を認定されたバイオマスについては、供給量に相当する RPS 相当量を認めることとする。

7 RPS 法と電力需要家の関係について

(1) 該当箇所 3.(5) RPS 法と電力需要家の関係 (P.15)

(2) 意見内容

取引価格および取引量などの義務履行状況を公表すべきである。

再生可能エネルギーの導入コストをどのように回収・負担するかという論点について検討すべきである。導入コストは、最終的に需要家が負担する構造とすることが望ましい。

例えば、系統整備コストについては託送料金に転嫁するなどである。

再生可能エネルギーに対する自発的な需要を活用するため、RPS 制度とグリーン電力証書制度を統合することが考えられる。RPS 相当量を政府が認証したグリーン電力証書として需要家が購入することを可能にする。なお、環境価値の二重計上を防ぐ措置が必要である。

(3) 理由

義務履行状況の公表は、電気事業者の取り組みの評価を通じた社会的管理の基礎となり、義務履行及び目標達成をより確実にするものと期待される。

報告書(案)P.15にあるように、電気事業者においては、RPS 法の義務履行も含めた広報が期待されるのであれば、政府が一律に公表することも差し支えないはずである。

コスト回収の見通しがたたなければ電気事業者が義務を受け入れるのも困難であるので、誰がどのように負担するかが重要な論点になる。

気候変動問題など再生可能エネルギーへの転換のコストの必要性は、電力需要に起因すること、また、電力需要家も再生可能エネルギーによる持続的安定的なエネルギーサービスを楽しむことなどから、再生可能エネルギー導入コストを電力料金へ転嫁し、需要家でコストを負担する構造とすることが望ましい。また、適正な電力料金設定、社会的費用の内部化は、需要家による省エネルギーを促すことにもつながる。

RPS 制度が維持されるとしても、RPS 制度とグリーン電力証書制度を統合することにより、需要の拡大と確実なコスト回収につながる。また、認証手続きの共通化により制度運用コストが低減できると考えられる。

8 従量制の導入について

(1) 該当箇所 3.(6) 従量制の導入 (P.16)

(2) 意見

従量制の導入を検討すべきである。

未達成量について、罰金ではなく、京都議定書が採用しているような加重履行義務なども検討されるべきである。

(3) 理由

報告書は、「社会的批判を覚悟で、罰金などを払うことにより義務履行を免れようとする動きはなく、従量制の導入の必要性はないと考えられる。」と記述するが、問題は「義務履行を免れようとする動き」があるかどうかではない。より履行のインセンティブを高める制度をどう構築するかがここでの問題である。現在、「義務履行を免れようとする動き」

がないことは、不履行の程度により罰金や課徴金が多くなる従量制を否定する理由にはならない。

罰金や課徴金だけでなく、不履行の量に対し、一定の割合を加重した義務を課するような制度も検討されてよい。京都議定書が削減義務の不履行に対し次期約束期間に3割の加重履行義務を課していることが参考にされるべきである。

9 電力会社による余剰電力の購入について

(1) 該当箇所 3.(6) 電力会社による余剰電力の購入(P.16)

(2) 意見内容

電力会社の自主的な買取に頼るのでは持続可能性がない。固定価格買取制度を導入し、必要な費用は消費者全体で負担する仕組みが検討されるべきである。

RPS制が維持されるとしても、太陽光発電については固定価格買取制度とするなど、RPS制度とのハイブリッド型とすることも検討されるべきである。あるいは電源別義務量を設定することが考えられる。

固定価格買い取り制度とせずRPS制度を維持する場合も、RPS相当量の認定にあたって、そのベースを現行の「売電量」から「発電量」とすべきである。

(3) 理由

電力会社の余剰電力の購入に頼った再生可能エネルギーの普及には限界があり、電力会社も、再生可能エネルギー設備を設置する市民や企業も損をしないシステムが構築されるべきである。

必要な費用は電気料金を値上げするか、公的資金で担保するなどの制度が、国民的議論のもとに検討されるべきである。

RPS制が維持されるとしても、太陽光発電の環境価値が過小評価されているので、太陽光発電の都市省エネ・防災インフラとしての位置づけ、太陽光発電については固定価格買取制度とするなど、RPS制度とのハイブリッド型とすることも検討されるべきである。

10 電源別義務量について

(1) 該当箇所 3.(6) 電源別義務量(P.16)

(2) 意見内容

エネルギー種の多様性を確保するため、電源別義務量の設定が必要である。

(3) 理由

太陽光は、電力需要ピークに対応した負荷平準化、省エネ設備としての省エネ促進効果があり、バイオマスについても、土壌・水資源・生物多様性・景観等の保全の効果がある。エネルギー種ごとに特徴的な社会的便益を持ち、代替可能ではないため、電源別義務量の設定が必要である。

エネルギー種の多様性が確保されることにより、相互補完・安定性、地域資源の持続的な利用などの社会的便益が促進される。

気候変動の危険な影響を回避するような長期目標を達成するには、多様な再生可能エネルギー源を促進することで、総合的な供給ポテンシャルを確保する必要がある。現状では電源ごとに技術の成熟度が異なるため、これに対応した制度が求められる。

電源別義務量の設定により、電気事業者間の競争が排除される訳ではない。また、電気事業者にとっては、事業の採算性向上は常に動機となっており、このインセンティブが電源別義務量の設定により阻害されるとは考えにくい。

以上