

「『再生可能エネルギーの全量買取制度』の導入に当たって」の意見

2010年10月25日

自然エネルギー市民の会(PARE)

代表 和田 武

〒540-0026 大阪市中央区内本町 2-1-19-470

TEL 06-6910-6301 Fax 06-6910-6302

Email:wind@parep.org URL:http://www.parep.org

1. はじめに

再生可能エネルギーの全量買取制度について、具体的な制度設計案が提示され、制度設計の議論が始まったことは評価したい。

しかし、今回の再生可能エネルギーの全量買取に関するプロジェクトチームが発表した「『再生可能エネルギーの全量買取制度』の導入に当たって(案)」(以下、「制度案」という)は、必ずしも再生可能エネルギーを普及・拡大するものとはなっておらず、かえって普及を阻害しかねない部分も多く含まれている。再生可能エネルギー買取制度は、再生可能エネルギー設備所有者の総必要経費が総売電収入によって補償されるものでなければならない。このような制度であれば、社会のあらゆる主体の参加により、再生可能エネルギーは飛躍的に普及する。

2. 制度設計の理念・目的について

制度設計に際して、その目的と理念に基づく基本的考え方を明確にしておくことはきわめて重要である。

再生可能エネルギーの普及・導入拡大の目的は、地球温暖化防止を含む持続可能なエネルギー構造の実現である。急速に進行する地球温暖化に対処するためには、日本などの先進国は温室効果ガス排出量を2020年までに1990年比で25~40%、2050年までに80~95%削減する必要があるとされ、2050年までにエネルギーの大半を再生可能エネルギーで供給する「持続可能な低炭素社会」を構築しなければならない。そのためには、再生可能エネルギーの普及は死活的に重要な課題である。まず、このことが制度設計の目的として明記されるべきであるが、残念ながらこうした記述はない。

「制度案」の「基本的考え方」では、「全量買取制度の設計に当たっては、『再生可能エネルギーの導入拡大』、『国民負担』、『系統安定化対策』の3つのバランスが極めて重要」とされ、「国民負担をできる限り抑えつつ、最大限に導入効果を高めることを基本方針」とされているが、系統安定化策は再生可能エネルギーの普及のために必要な条件であってバランスの対象ではない。

国民負担については、「制度案」では「買取費用の負担は標準的な家庭において約150~200円/月程度」とされるが、現在の実質的に原子力発電のために使われている電源開発促進税収(130円/月)を再生可能エネルギー電力買取財源に振り向けるなどの国民負担を軽減する方策も検討したうえでの提案をすべきである。さらに、現代世代だ

けでなく、地球温暖化の影響を蒙る将来世代の「負担」とのバランスも検討されるべきである。

また、「導入量は3,200万～3,500万kW程度増加し、CO₂は2,400万～2,900万t削減される見込み」とされるが、地球温暖化対策基本法案の2020年に一次エネルギーの10%の導入目標と比べても余りに低く、これでは2020年25%削減は極めて困難と言わざるを得ない。

さらに、再生可能エネルギーの普及・導入拡大をする上で最も重要なことは、社会のあらゆる主体が参加することであり、そのためには、買取価格や買取期間は、再生可能エネルギー設備所有者の総必要経費が総売電収入によって補償されることが重要であるが、そうした制度理念は見られない。

再生可能エネルギーの普及・導入拡大は、「エネルギーセキュリティの向上」や「環境関連産業育成」だけでなく、新たな雇用創出、地域環境の改善、地方の活性化、一次産業の再生などの多くの良好な波及効果を生みだし、社会全体に大きな利益をもたらすことも、明記されるべきである。

3. 具体的な制度提案について

(1) 買取対象について

買取対象を、「実用化された再生可能エネルギーである太陽光発電（発電事業用まで拡大）、風力発電（小型も含む）、中小水力発電（3万kW以下）、地熱発電、バイオマス発電（紙パルプ等他の用途で利用する事業に著しい影響がないもの）」としたことは概ね支持できる。

しかし、「実用化された再生可能エネルギー」や「バイオマス」の具体的定義をする必要がある。また、外国産木材（廃材）や紙ゴミを中心とする廃棄物発電（、バイオマス発電：トル）は、環境十全性の面から対象とすべきではなく、小水力発電は、ダムをともしない流れ込み式や水路式などの環境十全性に配慮した水力発電のみを対象とするべきである。

(2) 全量買取の範囲

事業用太陽光発電をはじめとした発電事業用設備を買取の範囲とすることは支持できるが、住宅等における小規模な太陽光発電等について「現在の余剰買取を基本とし、今後具体的な方法について検討する」としたことは、制度案の致命的な欠陥である。住宅における太陽光発電の普及・導入拡大に必要なことは設置しても損をしない、即ち、設備所有者の総必要経費が総売電収入によって補償される制度設計である。住宅などの余剰率は大きなばらつきがあるうえ、余剰電力量が予測できないことから、余剰電力の買取では、設置者は総必要経費が総売電収入によって補償されるかどうか判断できない。また、発電規模や家族構成などによって余剰電力量が変化し、小規模太陽光発電設備所有者や電力消費を必要とする高齢者・乳幼児がいる家庭などでは余剰分が少なく売電収入も少ないという不公平が生じることになる。その結果、太陽光発電導入希望者が限定され、普及が抑制されることになる。

制度案は、余剰電力買取の理由として「省エネインセンティブの向上」をあげるが、限られた太陽光発電設置者の「省エネインセンティブの向上」によるCO₂削減量より、住宅の太陽光発電設置の大幅な普及・導入拡大によるCO₂削減量のほうがはるかに大き

いであろうことは自明のことである。

また、現行の余剰買取の場合について、政府が説明している建設費回収年数は自家消費分のグリーン電力価値売却収入が前提になっているが、証書発行事業者との個別契約費用は別途になっている。この契約費用の負担およびその手続きが煩雑なため、殆どの設備設置者が契約していないのが実状であり、政府説明通りの回収年数に収まる設置者は非常に少ないと思われる。全量買取ではこの手続きは不要である。

更に、このグリーン電力価値の認証を得る為の設備としては「グリーン電力測定用電力計設置に関するガイドライン（太陽光発電協会）」によると電力計が3個（総発電電力量計、順潮流電力電力量計、逆潮流電力電力量計）、接続線は3芯が必要であるが、全量買取の場合は電力計が2個（総発電電力量計＝逆潮流電力電力量計、順潮流電力電力量計）、接続線は2芯で良いので、1件あたりの建設費が安価になる。この点も適正に評価すべきである。

加えて、余剰買取の場合の各設置者の発電量が把握できない為、総発電量は推測するしかない。しかし、全量買取では容易に総発電量を把握出来る。

このように、全量買取は余剰買取に比して明確な利点が幾つもあることを評価すべきである。

我々の最近の調査によれば、全量買取制度を実施しているドイツでは、市民参加による大規模太陽光発電所の設置なども含めて爆発的な普及が進んでいる。日本は太陽光発電世界1奪還計画を掲げているが、本制度案では実現できないどころか、全量買取制度を実施している多くの国の後塵を排することになるだろう。すでに人口当たりの導入量では世界で4位に落ちている。

(3) 新設・既設の取扱いについて

「新たな導入を促進するため、新設を対象とすることを基本」とし、「既設設備についても稼働に著しい影響を生じさせないという観点から、価格等に差をつけて買い取る等、何らかの措置を講ずる」と（を：トル）したことは支持できる。

既存設備から発電された電力についても、全量買取の対象とすべきであり、特にコストインセンティブが十分でない時期から環境保全に貢献してきた太陽光発電については、設置年度補助金の受領金額から買取価格を設定して、希望者に対しては設定価格での全量買取制度を実施することを検討すべきである。

(4) 買取価格について

制度案は、「太陽光発電等を除いた買取価格については、標準的な再生可能エネルギー設備の導入が経済的に成り立つ水準、かつ、国際的にも遜色ない水準とし、15～20円/kWh程度を基本」とし、「エネルギー間の競争による発電コスト低減を促すため、一律の買取価格」としている。

この「一律の買取価格」も、制度案の致命的な欠陥と言わねばならない。

「エネルギー間の競争」は発電コストの低減に結びつかず、初期段階で発電コストの不利な再生可能エネルギーの普及が阻害される結果にしかならないからである。このことは「日本版 RPS 制度」の実績で明らかである。発電コストの低減は、エネルギーごとの個別買取補償制度によって、導入普及が進むことによってのみ可能となる。

再生可能エネルギーの普及・導入拡大を実現する上で最も重要なことは、社会のあ

らゆる主体が参加できるものであるという制度設計の理念である。そういう理念に基づいて、買取価格や買取期間は、再生可能エネルギー設備所有者の総必要経費が総売電収入によって補償されることを基本に設定されなければならない。つまり、(買取期間中の総発電量) × (買取価格) > (総必要経費) という条件を満たすように定めることである。総必要経費には、初期費用の大部分を金融機関の融資を受けた場合の返却金をも含む。この条件であれば、誰もが公平に参加でき、買取財源を社会全体で負担することにも国民的合意を得ることができるであろう。対象とする再生可能エネルギーの種類や発電規模に応じて、この条件を満たすように買取価格と買取期間を設定すればよい。ただし、風力発電のように、設置場所の風速によって発電量に差が生じるケースでは、売電収入に大きな差が生じないように制度設計する必要がある。また、各買取価格は設備コスト等の変化に従って次第に逡減する方式を採用する。

こうした考えに基づけば、初期投資の80~90%程度を金融機関から融資を受けても賄える価格設定・期間とすべきであり、例えば、メンテナンスや管理費などのランニングコストを含めて、設置規模や発電条件によって適正な買取価格を設けるべきである。

(5) 買取期間について

制度案は、「太陽光発電等を除いた買取期間は、設備の減価償却期間等を参考にし、15~20年を基本とする。太陽光発電等の買取期間については、10年とする」としている。

しかし、これでは投資回収が困難なことは明らかである。例えば、太陽光発電の買取期間が10年では、到底、投資コストは回収できない。

原則、発電開始から20年間を買取期間とし、その上で、電源の種類や規模などに応じて、適切な買取期間を設定することが望ましい。

(6) 費用負担の方法／軽減措置について

制度案が「本制度により、電気の需要家が電力部門のエネルギー自給率の向上とグリーン化の進展というメリットを受けることにかんがみ、電気料金に上乘せする方式とすることを基本とする。全ての需要家が公平に負担する観点から、電気の使用量に応じて負担する方式を基本とする。」とすることは支持できる。

ただし、原発推進の財源とされている電源開発促進税や道路財源などの転用や、新設する環境税収の活用により、家庭負担を軽減することが検討されるべきである。

(7) 地域間調整について

制度案が「地域ごとに再生可能エネルギーの導入条件が異なる中で、買取対象を拡大するに当たって、地域間の負担の公平性を保つため、地域間調整を行うことを基本とする」とすることは支持できる。

しかし、地域間調整だけでなく、低所得家庭への負担軽減措置や、地域によって需要家の負担が変動することがないように買取負担の再配分を実施することが望ましい。

(8) 電力系統の安定化対策について

制度案は「系統安定化対策については、電力需要が特に小さい日等に備えて、将来的に、蓄電池の設置や太陽光発電等の出力抑制を行うなど、国民負担を最小化しつつ、

再生可能エネルギーの最大限の導入を可能とするような最適な方策を、今後検討していく。また、将来的な系統安定化に関する技術開発動向や、実際の系統への影響等を見据えつつ、必要に応じて制度の見直しを検討する」とする。

この電力系統の安定化対策は基本的に支持できる。

しかし、「太陽光発電等の出力抑制を行う」としている点は、太陽光発電よりもベース電力とされている石炭火力や原子力発電を優先するものであり、支持できない。それよりも先に、現在、電力業界自身が認めている電力会社相互の系統連携上の弱点箇所（電気事業連合会「電気事業におけるCO2排出量削減に向けた取組みについて」2008.7.8）の解消を電力会社の負担で行うことを明記するべきである。

また、全量買取制度の施行にあたって、再生可能エネルギーの普及が電力系統の未整備などの理由によって妨げられることのないようすべきであり、電力系統の整備を国または電力会社の責任において進めることが求められる。安定化対策がどの程度必要かを個々の発電所設置者が把握することは非常に困難であり、地域によって対策のレベル、工事費にも相当の差が発生するであろうことは明白である。このため、その対策費を各設置者の負担とすることは、同規模の発電所であってもその回収年数に差が出て不公平になり、再生可能エネルギーの普及・拡大に支障を来たすからである。

さらに、既存系統に接続する際の費用負担については、送電事業者が負担し、それに必要なコストは買取価格と合わせて電力料金に転嫁することができるなど、原則（ルール）の見直しが必要である。

(9) RPS法の廃止について

制度案は「制度を実現するため、RPS法の廃止も含め、法制面の検討を進める」としている。RPS法の廃止は支持する。

(10) 住宅用太陽光補助金について

制度案は「住宅用太陽光補助金は、適切な見直しを図りつつ当面存続することで、一般家庭の初期費用負担を軽減し、更にシステム価格の低下を誘導していく」とする。

太陽光発電を始めとする補助金制度についても、補助金交付手続きにかかるコストが膨大であることから買取補償制度の実施に伴い廃止することが望ましい。ただし、初期投資コストが大きい風力発電や小水力、地熱などについては、当初は補助金制度を併用し、一定期間を目処に見直しを行う形が望ましい。

(11) 環境価値の帰属と分配について

昨年末の意見募集時には環境価値の帰属についての意見を求めているにもかかわらず、今回の制度案には何ら触れられていない。

「再生可能エネルギーによるグリーン電力価値の帰属は、これに関する費用の最終負担者、即ち、電気料金への乗せで負担させられている電力使用者に、その負担額に応じて帰属する」と明記するべきである。そのことを広く国民に周知することにより、全ての電力使用者が温暖化防止に貢献しているのだとの意識を高める効果も期待できると考える。