

新しいエネルギー法制度の構築に向けた意見書

2012年(平成24年)2月17日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

持続可能なエネルギー供給を実現するため、エネルギー供給制度の抜本的な改革を進める必要がある。

1 持続可能なエネルギー供給においては、再生可能エネルギーが中心的な役割を果たす。「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」(平成23年法律第108号。以下「法」という。)が実効的な制度として機能するよう、その施行に際しては以下の諸点に特に留意する必要がある。

(1) 買取価格及び買取期間についての定めは、再生可能エネルギーの種類ごとに設置形態や規模の違いによる発電コストの差異を反映させたものであって、発電に要するコストの回収を確保した上で適正な利潤を保障するものではない。

(2) 再生可能エネルギーによる電力の接続を拒否することが許されるのは、例外的ケースに限られなければならない。

(3) 再生可能エネルギー電力の買取りに伴う負担については、算定根拠が明確にされなければならない。国民に対して適切に情報が開示されなければならない。

2 真に持続可能なエネルギー供給を実現するためには、大量のエネルギーを安定的に製造することを重視してきた従前のエネルギー法制度を以下のとおり抜本的に改革する必要がある。

(1) エネルギー供給事業は、全面的に自由化する必要がある。

(2) 送配電事業を発電・小売事業から完全に分離する必要がある。

(3) エネルギーの低炭素化を進めるため排出量取引や環境税を早急に導入する必要がある。

(4) エネルギーの効率的利用を図り、供給状況に応じた消費の調整を促していく必要がある。

(5) 都道府県や市町村が主体となったエネルギー供給体制を構築していく必要がある。

第2 意見の理由

1 はじめに

これまで、日本のエネルギー政策の根底に据えられていたのは、エネルギー消費量の増加にかかわらず安定的にエネルギーを供給するという課題であった。大規模発電所の建設などによる供給量の増大とその前提となるエネルギー供給事業の経営的な安定性が政策の基本に据えられ、環境への適合性やエネルギー価格面での経済性は必ずしも重視されてこなかった。しかし、福島第一原子力発電所の事故はこうしたエネルギー政策の脆弱性を図らずも露呈させた。

当連合会が既に「エネルギー政策の根本的な転換に向けた意見書」（平成23年5月6日）において指摘したように、エネルギーの供給は真に持続可能なものでなければならず、我が国のエネルギー政策を根本的に見直すことが不可欠である。本意見書においては、法の施行に際し、再生可能エネルギーの利用を促進するための施策について意見を述べるとともに、電力の自由化などエネルギー法制の抜本的な転換のために不可欠な施策について意見を述べる。

2 再生可能エネルギーの飛躍的拡大

再生可能エネルギーは、真に持続的な唯一のエネルギー源であって、「エネルギーの安定的かつ適切な供給の確保」（法第1条）のためにその飛躍的な拡大が強く望まれる。原子力や化石燃料の利用が引き起こす未曾有の災厄を回避し、持続可能な経済と社会を打ち立てるためにも再生可能エネルギーを国のエネルギー政策の根幹に据える必要がある。将来的には、再生可能エネルギーでエネルギーの全量を供給することを目指していくべきである。各地に小規模な再生可能エネルギー発電施設を設置していくことは、地域社会における雇用の確保や経済の活性化につながり、新たな産業分野の育成にもつながる。再生可能エネルギーの利用は、我が国の「国際競争力の強化」や「産業の振興、地域の活性化」（法第1条）という経済的な面でも重要な意味を持っており、その拡大が強く望まれる。

法の施行に際しては、とりわけ以下の諸点に留意し、法が掲げる「再生可能エネルギー源の利用の促進」（法第1条）という目的の確実な実現を担保するものでなければならない。

(1) 買取価格及び買取期間

再生可能エネルギーによって発電した電力（再生可能エネルギー電気）の買取価格（調達価格）及び買取期間（調達期間）については、調達価格等算定委員会の意見を聴取した上で、経済産業大臣が告示により定めることとされている。法は、経済産業大臣が告示する価格及び期間について以下の定めを置いており、具体的な買取価格及び買取期間を定める際には十分留意すべきである。

法は、買取価格及び買取期間を「再生可能エネルギー発電設備の区分、設置の形態及び規模ごとに」定めることを要求している（法第3条第1項）。太陽光、風力、水力、地熱、バイオマスの種類によって区分けを行うことはもちろん、設置形態、設置場所、規模の違いなどによる発電コストの差異をも反映させた定めを行うことが不可欠である。具体的な定めを行う場合には、環境への負荷がより小さい発電形態（住宅用太陽光発電、持続可能な燃料によるバイオマス発電、コージェネレーション発電など）を優遇するなどの環境政策上の適切な配慮も必要である。

買取価格は、当該再生可能エネルギーによる発電を効率的に行う場合に「通常要すると認められる費用」（法第3条第2項）を基礎としなければならない。法が「適正な利潤」及び「供給に係る費用」を合わせて勘案することを要求していることを併せ考えると、少なくとも買取価格が上記の発電費用を下回することは禁じられているというべきである。どの程度の利潤を認めるかは、賦課金の負担との兼ね合いで決める必要があるが、少なくとも10年程度で初期投資費用を確実に回収できるような水準にすべきである。また、法がその附則（第7条）において施行後「3年間」について利潤の程度を特に高めることを要求していることから、少なくとも施行後数年間の買取価格は十分な利潤を確実に保証するものでなければならない。

買取期間について法は、「発電設備の重要な部分の更新の時までの標準的な期間」を基準とすることを要求している（法第3条第3項）。再生可能エ

エネルギー発電設備の耐用年数は多くの場合20年を超えているが、買取期間はこうした耐用年数に見合ったものでなければならない。

法第3条第1項は、買取価格及び買取期間を「毎年度、当該年度の開始前に」定めるとしているが、設備の設置計画の立案や資金調達を容易にするためには、少なくとも翌々年度の買取価格等についても予め告示しておくことが必要である。

(2) 接続義務

法第5条は、再生可能エネルギーによる電力の接続を拒否することを原則として禁止している。例外的に「当該電気事業者による電気の円滑な供給の確保に支障が生ずるおそれがあるとき」には接続の拒否が認められているが、電気事業者がこの規定を根拠として安易に接続の拒否を行うことがあってはならない。電気事業者が自己の発電設備の出力を調整する、送配電網の運用において柔軟に対応するなどの方法で接続拒否を回避することが技術的に可能であるにもかかわらず接続を拒否することは許されず、経済産業大臣は安易な接続拒否が生じないように指導や監督を徹底すべきである。経済産業省令で定めるその他の「正当な（接続拒否）理由」についてもあくまで例外的なものに限定すべきである。なお、将来的な再生可能エネルギーの伸びを見越して、電気事業者に送配電網の増強及び効率化のための計画の策定と実施を早急に促していくことも必要である。

接続において生じる費用の負担範囲について経済産業省令で定める際には、送配電網の一部となるべき設備（例えば、将来的に当該発電事業者以外の者も使用することが見込まれる枝線）の設置費用については当該送配電網を所有する電気事業者の負担とするなど、再生可能エネルギー発電事業者が負担する費用の範囲を明確かつ限定的に定めるべきである。

(3) 買取りに伴う負担

再生可能エネルギー電力の買取りに伴う負担は、「賦課金」（法第16条）として電力価額に上乗せされ電力消費者に転嫁される。したがって、賦課金の金額を定める際には、その算定根拠が明確にされなければならない、国民に対する情報開示や説明を徹底することが不可欠である。ただし、エネルギー転換を

適切に進めていくためには、コストに関する情報提供が再生可能エネルギーに関するものだけに偏ることは適切ではなく、原子力発電に関連する費用、化石燃料の使用に伴う費用なども合わせて明記することが不可欠である。また、コストに関する情報提供が適切になされているかの監督も欠かすことはできない。

法は、電力を多用する事業について賦課金の負担を軽減することを定めているが（法第17条）、経済産業省令において具体的な適用事業を定める際の資料は国民に開示し透明化を図らなければならない。また、賦課金を軽減する程度も、電力の使用量の抑制を促す観点から8割を超える軽減率とすべきではない。

3 エネルギー法制の抜本的な改革

真に持続可能なエネルギー供給を実現するためには、大量のエネルギーを安定的に製造することを重視してきたこれまでの法制度を抜本的に転換する必要がある。エネルギー政策はむしろ、消費抑制への動機付けを通じたエネルギー消費の効率化、安全性や低炭素化などの環境面での質的な向上、健全な市場の形成による経済性の実現を目指すべきであり、こうした課題にこたえることこそが真に安定的なエネルギー供給の実現につながる。このためには、以下の諸点を柱に据え、新たな法制度を構築していく必要がある。

(1) 自由化

エネルギー事業の自由化は、経済的、環境的に持続可能なエネルギー供給を実現する上で要となる。我が国においては、いまだにエネルギー小売（販売）事業の全面自由化が実現していないが、全ての国民に自らエネルギーを選択する機会を与えることは、実効的なエネルギー市場の形成の基礎であり、早急に全面自由化を実施すべきである。実効的なエネルギー市場の構築は、競争による価額面の引下げにとどまらず、供給不足時の需要の抑制、一般電気事業者以外の諸電源の積極的な活用などエネルギー消費の効率化のためにも不可欠である。再生可能エネルギーなど環境的に優れたエネルギーを選択することを広く可能にすることによって、エネルギーの環境的な質的向上も期待される。

従前、自由化はエネルギーの安定的な供給を困難にすると主張されてきたが、福島第一原子力発電所の事故は、限られた供給地域内での安定性を追求することがかえって脆弱な供給体制を生み出すという問題点を露呈させた。地域独占の供給体制を維持するより、全国的なエネルギー市場の構築によって、より安定的なエネルギー供給の実現を目指すべきである。エネルギー供給事業について独占禁止法による独占規制の対象外とすることを正当化する理由はもはや見出せないというべきであり、早急に完全な自由化を実施すべきである。分散する多数の発電源をコントロールし、送配電網を安定的に運用する技術は十分に確立しており、欧米では広く実用化されている。エネルギー供給事業者ごとに供給地域を定め独占的に発電・送配電・小売事業を行わせる必要は既になくなっており、エネルギー供給事業を独占禁止法による独占規制の対象外とすることを正当化する理由はもはや見出しがたい。早急に完全な自由化を実施すべきである。

エネルギー市場において重要な機能を果たすのは、公正かつ機能的な取引市場である。我が国にも電力の取引市場が既に設置されているが、その取引量は極めて限られており実効的な取引市場としては機能していない。取引市場を通じた競争の活性化を図るためには、供給区域間をつなぐ直流送電網の設置や周波数問題の解決など既存の供給地域の区分けにとらわれない大胆な対策を実施していく必要がある。さらに、エネルギーの取引における不正を監視するため、証券取引監視制度に準じた監視制度も早急に整備しなければならない。

(2) 発送電分離

送配電事業の中立性を確保することは、競争的な市場を実現するために必要不可欠である。送配電事業は発電・小売事業から完全に分離した上で、国又は公的機関の所有下あるいはその全面的なコントロール下に置く必要がある。送配電部門の独立性の確保は、再生可能エネルギーなど多様なエネルギー源の活用を進める上で不可欠であるだけでなく、再生可能エネルギーの増大に伴う送配電網（系統）の運用上の諸問題に適切に対処し、計画的に送配電網の拡充と効率化を進めていく上でも不可欠である。

現在、我が国で実施されている会計分離は送配電事業の中立性の確保にはつ

ながっており、送配電事業の所有を発電・小売事業者から完全に分離する所有分離を徹底することが必要である。

また、再生可能エネルギーの拡充を図る観点から送配電網の利用（託送）のルールを抜本的に見直すこと、高止まりしている送配電網利用料（託送料）を引き下げするために送配電事業者に事業の効率化を強く促すための対策を実施することなども不可欠である。

(3) 排出量取引・環境税

エネルギー市場は、競争を通じて環境面での課題も同時に果たしていくものにならなければならない。そのためには、環境的な負荷がもたらすコスト（外部費用）をエネルギー価額に適切に織り込んでいくための制度が不可欠である。既に欧米諸国で導入されている排出量取引や環境税（炭素税）はそのための柱となる制度であるが、我が国ではその実施が先送りされてきた。福島第一原子力発電所の事故後、火力発電所や産業施設における自家発電の比重が増しているが、これらの発電施設による二酸化炭素の排出を無制限に許容することはできない。こうした施設に対してもエネルギー製造時の二酸化炭素の排出の抑制を経済的に動機付け、低炭素化を強く促していくことが不可欠であり、排出量取引制度あるいは炭素税を出来る限り早急に実施しなければならない。

(4) 消費の効率化

我が国においては、エネルギー消費に関する法的な規制が極めて不十分な状態にとどまっている。省エネ法（「エネルギーの使用の合理化に関する法律」、昭和54年法律第49号）の枠組みによる消費の抑制を促すだけでなく、建築物の断熱規制など法的な規制による底上げを図っていく必要がある。また、エネルギー消費の効率化を進めていく上では、発電に伴う熱エネルギーを活用するコージェネレーションシステムの活用も重要となる。地域分散型の発電システムを拡充し、熱供給システムの積極的な利用を促していくべきである。

これからのエネルギー政策においては、エネルギーを消費する側の主体的な関与にも重点が置かれなければならない。とりわけ電力においては、消費の無駄を省き、さらに供給の状況に応じて消費が抑制される仕組みを構築する必要がある。スマートメーターの整備や料金制度の改革を急ぐ必要がある。建物

のエネルギー消費量の表示を義務付ける制度の導入など、エネルギー消費を「見えやすく」するための仕組みも大胆に拡充していくべきである。

エネルギー価額の更なる上昇が見込まれる中、エネルギー消費の削減のための投資は経済的なメリットを今後更に増してくると予想される。エネルギー消費の削減は既に事業として定着しつつあるが、こうした「エネルギーサービス」事業を更に後押しするための政策も必要不可欠である。

(5) 地方主体のエネルギー供給

再生可能エネルギーや省エネの推進は、地域内でエネルギーを安定的に供給することにつながるだけでなく、地域経済の活性化にも確実につながる。地域が主体的に電気・ガス・熱の供給を一元的に行うことは、再生可能エネルギーを最大限有効活用していく上でも重要である。地域分散型のエネルギー供給体制においては地域を主体とする新しいエネルギー供給体制が必要であり、その構築に向けた具体的な検討を進めなければならない。以上のように、再生可能エネルギー源の積極的な活用や省エネの推進において中心的な役割を果たすのは都道府県や市町村であり、これからのエネルギー政策においては都道府県や市町村の役割がますます重要となる。

以 上