

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
特別措置法改正に関する意見書

2016年（平成28年）2月18日

日本弁護士連合会

2016年2月9日に閣議決定された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（以下「特措法」という。）の改正法案（以下「特措法改正法案」という。）に対し、当連合会は、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 国は、パリ協定に基づく我が国の温室効果ガス排出削減の実施のために、再生可能エネルギー導入目標（2030年の総発電電力量における再生可能エネルギー比率の目標値22%から24%）を大幅に引き上げるべきである。また、その実現にとって実効性のある固定価格買取制度を一層充実させるなどの特措法改正を行うべきである。
- 2 特措法改正法案のうち、とりわけ、①再生可能エネルギー電気の優先的な系統接続を定める現行特措法第5条の接続義務の規定を削除する点、②固定価格買取制度における買取価格の決定方法として入札方式を現時点で導入する点については、再生可能エネルギー拡大の障害となるものであることから、反対である。

第2 意見の理由

- 1 再生可能エネルギー導入目標を大幅に引き上げるべきであること

2015年12月12日、気候変動枠組条約第21回締約国会議（以下「COP21」という。）において採択されたパリ協定は、地球全体の気温上昇を世界全体で産業革命前から2℃未満にとどめることを目標として掲げ、全ての締約国に対し、今世紀下半期に温室効果ガスの人為的な排出量と除去量をバランスさせるとする中長期の排出削減ビジョンを共有し、5年ごとに排出削減目標を引き上げ、その実施のための国内措置を策定することを求めている。

日本が、COP21に当たり、国連に提出した約束草案における温室効果ガス削減目標は、2030年温室効果ガス削減目標を2013年比マイナス26%（1990年比マイナス18%減）とするものであるが、この目標は、必要とされる削減目標に全く及ばないものであり、2050年80%削減の長期

目標とも整合せず、2030年削減目標の更なる引上げが必要となる。

また、約束草案における2030年温室効果ガス削減目標（2013年比マイナス26%、1990年比マイナス18%減）を達成するためだけでも、再生可能エネルギー発電を22%から24%よりも大幅に増やす必要がある。すなわち、約束草案においては、2030年温室効果ガス削減目標（2013年比マイナス26%、1990年比マイナス18%減）を達成するために、2013年時点で、総発電量9308億kWhの88%を占めた火力発電を、2030年時点で、総発電量10650億kWhの56%に減らすこととしており、そのためには、原子力発電を20%から22%（2013年1%）、再生可能エネルギー発電を22%から24%（2013年11%）とすることとしている¹（この電源構成自体は、約束草案と同時に決定された長期エネルギー需給見通しで定められ、約束草案は長期エネルギー需給見通しに基づいて2030年時点での電源構成を定めている。）。しかし、そもそも、2030年時点の原子力発電を20%から22%とすることは、現実には再稼働が極めて困難な福島第二原発や東海原発などを含む既設原発を全て稼働した上で、設置許可が出されている3原発を全て増設し、稼働年を60年に延長することを前提とし、さらに、福島原発事故前の稼働率よりも高くするというものであって、福島第一原発事故により発生した甚大な損害に鑑みれば、おおよそ実現可能性がない（当連合会の2015年6月17日付け『日本の約束草案（政府原案）』に対する意見書）。そうすると、約束草案の目標を達成するためだけでも、再生可能エネルギー発電を22%から24%よりも大幅に増やす必要がある。

そして、2030年時点の再生可能エネルギーの電源比率を22%から24%を相当上回る量とすることは十分に可能である。すなわち、環境省の調査報告書においても、2015年4月に、2030年に再生可能エネルギーの電源比率を30%から40%以上とすることが可能であるとされている。デンマークでは、2015年には、風力だけで総発電量の半分を発電した。再生可能エネルギー発電のうち、風力と太陽光発電に関しては、気象状況の変化によって供給量が変動することをデメリットとして、不安定性が強調されてきたが、システム改革²によって、安定的な系統運用が可能になっている。

¹ 再生可能エネルギーの内訳について、太陽光7%、風力1.7%、地熱1.0%から1.1%、水力8.8%から9.2%、バイオマス3.7%から4.6%程度と定められている。太陽光発電はこれまでに設備認定されている量であり、風力もほとんど増加が見込まれていない。

² 既に海外諸国では、系統の運用エリアをより広域化し、給電指令所と個々の発電源が双方向通信システムによって結ばれ、気象予測技術の向上も相まって、給電指令所が発電量をリアルタイムで把握しつつ、遠隔操作によって電力引取量（給電量）を調整する体制によって、安定的な系統運用が可能になっている。

国際エネルギー機関（IEA）も、2015年12月21日、経済産業省資源エネルギー庁総合資源エネルギー調査会基本政策分科会第19回会合において、パリ協定について、エネルギー部門の革新を促す歴史的マイルストーンと評価し、電力部門がエネルギーシステムの転換を先導し、2030年頃には再生可能エネルギーが世界で最大の電源になるとして、日本に対しても、再生可能エネルギーの貢献を最大化するための電力市場改革を求めている。

したがって、国は、パリ協定に基づく我が国の温室効果ガス排出削減目標達成のために、再生可能エネルギー導入目標（2030年の総発電電力量における再生可能エネルギー比率の目標値22%から24%）を大幅に引き上げるべきである。

2 固定価格買取制度をより一層充実させるべきであること

我が国の再生可能エネルギー導入目標を大幅に引き上げるためには、以下に述べるとおり現在の固定価格買取制度をより一層充実させることが必要不可欠となる。

再生可能エネルギー電気事業では、設備投資など最初の時点でコストを要するが、バイオマスを除き、設備設置後の発電コストはほぼゼロである。そのため、発電した再生可能エネルギー電気の系統³への接続と相当期間（日本の場合20年間）同一の価格（固定価格）での買取を保障する制度（固定価格買取制度）が導入されれば、事業収益の予測が可能となり、多くの事業者の新規参入が期待できる。

現に、ヨーロッパ各国においては、それらの制度を導入することにより、再生可能エネルギー電気が爆発的に普及し、発電コストも急速に低減し、今日では洋上風力など一部の再生可能エネルギー電気を除き、化石燃料による火力発電と競争できるところまで至っている。

日本においても、2012年に固定価格買取制度を導入する特措法が施行され、太陽光発電においては、制度導入前に比べ4倍の発電能力までの大幅な増加をみて、2015年夏には、発電量で太陽光が全発電量の6%前後を占めるところまで来た。とはいえ、各地で予定している地方自治体主導型や市民出資方式などの小規模太陽光発電事業者の多くはいまだに事業を実施できていない状況にあり、また、太陽光発電以外の風力、小水力、バイオマス、地熱などは、環境アセスメントや自然公園法の規制、水利権者との調整、燃料となる木材などの安定供給の確保などの問題からまだまだほとんど進んでおらず、現時点（2

³ 「系統」とは、電力を需要家の受電設備に供給するための、変電施設を含めた送配電設備のことをいう。

016年2月時点)では、発電できる可能性(前述の30%から40%)と比較して、その導入量は少ない。

したがって、新規の再生可能エネルギー電気事業者の参入を促進し、我が国の再生可能エネルギー導入目標を大幅に引き上げるためには、現在の固定価格買取制度を、複数年の固定価格を明示して⁴予見可能性を高めるなどして、より一層充実させることが必要不可欠である。

3 接続義務を定める現行特措法第5条の削除について

(1) 再生可能エネルギー電気の系統への優先的な接続が確保されていなければ、再生可能エネルギー電気事業者は市場へ安心して参入することができない。再生可能エネルギー電気の系統への優先的な接続の確保は、再生可能エネルギー電気事業者の市場への参入の促進にとって必要不可欠である。

そこで、現行の特措法は、第5条において、特別に、再生可能エネルギー電気の系統事業者の接続義務を規定することにより、再生可能エネルギー電気への優先接続を確保してきた。特に、現行の接続拒否事由を定める特措法第5条及び同条に委任された特措法施行規則第6条各号では、接続に必要な費用を負担しない場合、あるいは、送電可能量や受入可能量を超えるなど物理的に受け入れ困難な場合など、限定した接続拒否事由を可能な限り詳細明確に列挙し、その優先的な接続・利用を前提としてきた⁵。

(2) ところが、特措法改正法案は、現行特措法第5条の接続義務を削除することとした。

現行特措法第5条の接続義務を削除することにした理由については、2016年4月から発電事業者と送配電事業者が分離することにより、火力や原子力などの他の発電事業者においても送配電事業者に対して系統接続を求める必要が生じることから、改正電気事業法第17条第4項で発電事業者全般からのオープンアクセス義務を保障することで、現行特措法第5条による接続義務が不要になった、と説明されている。

(3) しかし、改正電気事業法第17条第4項では、接続拒否事由として、「当該発電用の電気工作物が当該電線路の機能に電氣的又は磁氣的な障害を与えるおそれがあるときその他正当な理由」としか規定しておらず、具体的に接続

⁴ 現在は毎年度末に翌年度の買取価格を決め告示している。このため、当該年度の買取価格は年度の開始直前にならないとわからない。なお、接続契約の申込時の買取価格は20年間、当該施設については変わることがない。

⁵ 当連合会は、2014年12月18日付け「再生可能エネルギー発電事業者に対する電気事業者の接続回答保留措置に関する意見書」において、2014年9月に複数の電気事業者が接続申込みに対して回答保留を行うと発表したことについて、それは特措法第5条の接続義務に反するとして、早急に回答保留措置を撤回すべきであるとの意見を表明したところであり、特措法第5条が遵守されるべきことを求めてきたところである。

拒否できる場合を限定する定めもなく、かつ、再生可能エネルギー電気の優先接続も明示されていない。

特措法第5条を削除した場合、再生可能エネルギー電気の原子力発電に対する優位性を定める法律上の定めはなくなり、再生可能エネルギー電気の系統への接続の確保が大幅に害される結果となりかねない。

(4) よって、現行特措法第5条の接続義務の規定の削除には反対である。

4 固定価格買取制度における買取価格の決定方法としての入札方式を導入することについて（特措法改正法案第4から8条関係）

(1) 現行特措法では、経済産業大臣が、専門家を構成員とする経済産業省調達価格等算定委員会における通常必要となる事業コストを基礎に適正な利潤などを勘案した意見に基づき、毎年3月に次年度の買取価格を決定することとなっている（現在のところ、それまでの事業コスト実績を基に毎年買取価格を決定するトップランナー方式という方法がとられている。）。

(2) これに対し、特措法改正法案では、買取価格の決定方法として入札方式を導入することとしている。入札方式とは、設備認定の申請に先立ち、買取量の上限を設けた上で買取価格に関する入札を行い、入札価格の低い事業者から優先的に、申請を行う権利を得る仕組みである。入札方式を導入する目的については、競争を通じてコスト効率的な発電設備の導入を進め、買取価格を低減させるためである、と説明されている。

(3) しかし、再生可能エネルギー発電設備を大幅に増やしてこそ、設備のコストを下げるのが可能となるのであり、現状から設備数がほとんど増えないところで、入札方式を導入しても、買取価格が低減する基盤が欠如しているため、設備価格の低下は容易に実現しない。

むしろ、入札方式においては、落札されて初めて固定価格が決定されるので事業の予見可能性を失わせる上、落札できないリスクもあることから、入札方式の導入により、再生可能エネルギー電気事業への参入促進による再生可能エネルギー発電設備の大幅な増加が困難となり、買取価格の低減が阻害されるおそれがある⁶。

そして、再生可能エネルギー電気のエネルギー源がその性質上各地に分散していることや再生可能エネルギー電気の安定供給を考えると、再生可能エ

⁶ 現に、ドイツは入札制度を導入せずに、買取価格を80%以上引き下げた。2012年以降は、隣国フランスで入札制度が導入されたが、ドイツの買取価格の下がり方のほうが早い、という結果になった。ドイツが太陽光のコスト引き下げに成功したのは、設備数の増加でコスト削減ができたことと、政府が買取価格を計画的に引き下げていくことで、より効率のいい発電設備・工事・保守を業界に迫ったためである。

エネルギー電気については、多数の場所で多様な種類の発電がなされることが必要であり、地域に密着した地方自治体主導型や市民出資方式などの中小規模事業者も、再生可能エネルギー電気事業に多数参入することが望まれるが、入札制度の下では、資金力のない中小規模事業者が、落札できないリスクを心配して、再生可能エネルギー電気事業への参入を躊躇するおそれがある。

(4) よって、固定価格買取制度における買取価格の決定方法として入札方式を現時点で導入することには反対である。

以上