

■特集

固定価格制度の見直しについて

～再生可能エネルギー最大限導入と国民負担抑制の両立に向けて～

経済産業省 資源エネルギー庁 省エネルギー・新エネルギー部

新エネルギー課 課長補佐（総括） 呉村 益生

1. 概要

平成 28 年 5 月 25 日、第 190 回通常国会において、「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等の一部を改正する法律」（平成 28 年法律第 59 号、以下「改正法」又は「本法」という。）が成立し、同 6 月 3 日に公布された。

本法は、いわゆる再生可能エネルギー電気の固定価格買取制度（以下「FIT」という。）の見直しを行うものであり、平成 24 年 7 月に施行された、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（平成 23 年法律第 108 号、以下「再生可能エネルギー特措法」又は「現行法」という。）にとって、初の全面的な改正となる。改正後の再生可能エネルギー特措法（以下「新法」という。）は平成 29 年 4 月 1 日から施行予定である。

本法により、認定制度の見直しを通じた新たな未稼働案件の発生の防止や、適切な事業実施の確保、中長期の買取価格目標・複数年の買取価格の設定や入札制の導入などを通じたコスト効率的な再生可能エネルギーの導入促進、電力システム改革の成果を活かした再生可能エネルギーの導入拡大などの効果が期待されている。

2. 経緯と背景

FIT は、再生可能エネルギーへの投資を促すため、買取義務者（電気事業者）に対し、経済産業大臣の認定を受けた再生可能エネルギー発電設備が発電した電気（以下「FIT 電気」という。）の全量（住宅用太陽光発電については、自家消費を除いた余剰分）を固定価格で一定期間（10 年～20 年）買い取ることを義務付ける制度である。

買取価格（調達価格）や買取期間（調達期間）は、電源の種類や規模に応じて、毎年度、調達価格等算定委員会の意見を聴いた上で経済産業大臣が定めることとされており、再生可能エネルギー発電事業者が事業化判断が可能な水

準に設定されている。買取価格は買取期間にわたって固定されており、本制度が「固定価格買取制度」と呼ばれる所以である。

買取価格は、コストの高い再生可能エネルギーを市場に導入するために（現時点においては相対的に）高めに設定されているため、買取義務者は FIT 電気の買取に伴って経済的負担を負うことになる。この経済的負担を補うため、買取義務者は、自らが買い取った FIT 電気の量に応じ、費用負担調整機関から交付金の交付を受けることが可能である。交付金の原資は、小売電気事業者が費用負担調整機関に対して納付する納付金であり、納付金を納付するため、小売電気事業者は自らの需要家から賦課金を徴収することができる。このように FIT は、再生可能エネルギーの最大限導入を政策的に目指しながらも、電気の需要家である国民負担から成立している制度であるため、再生可能エネルギーの最大限導入と国民負担の抑制の両立が必要である。

平成 27 年 7 月、いわゆるエネルギーミックスが策定され、2030 年度（平成 42 年度）における我が国の電源構成比率の見通しが示された。これによれば、我が国における 2030 年度の再生可能エネルギー比率は 22～24%とされている。また、その比率目標の前提は、3.7 兆円～4 兆円であり、導入量の拡大を目指すだけでなく、買取費用の水準も目安として示されている。

一方、2014 年度（平成 26 年度）における我が国の再生可能エネルギー比率は、12.8%（水力 8.4%、太陽光・風力・地熱・バイオマス等 4.4%）である。水力の多くを占める大規模な貯水式（ダム式）水力発電については、今後の開発ポテンシャルは小さいことから、我が国で再生可能エネルギー比率を高めるためには、太陽光・風力・地熱・中小水力・バイオマスという FIT 対象電源の発電量を増加させる必要がある。

FIT 導入後の約 4 年間（平成 24 年 7 月～平

成 28 年 1 月末) で、我が国の再生可能エネルギー供給力 (kW ベース) は約 2,060 万 kW から約 4,754 万 kW へと約 2.3 倍に増加し、その効果を着実に発揮していると評価されている。したがって、FIT は引き続き重要な再生可能エネルギー導入拡大施策と位置付けられる一方で、克服すべき課題もまた明らかになってきている。

まず第一に、FIT 導入後、認定量も運転開始量も事業用太陽光に偏っており、約 9 割を占めている点が挙げられる。太陽光は、発電が晴天時の昼間に集中し、需要全体を満たすことが困難であることから、エネルギーミックスを踏まえ、再生可能エネルギー電源間でバランスの取れた導入を促進することが求められている。

第二に、FIT の買取費用が、今年度 (平成 28 年度) においては 2.3 兆円に達する見込みであり、国民負担抑制のため、コスト効率的な再生可能エネルギー導入を促進することが求められている。

第三に、平成 26 年度に起きた接続保留問題のような事態が生じないように、電力システム改革の成果を活かした効率的な再生可能エネルギー電気の取引・流通を実現することが求められている。

今回の改正は、これらの課題に対応し、再生可能エネルギーの最大限の導入と国民負担の抑制の両立を図るために行うものである。FIT は導入量の拡大を通じてコストを低減させ、そのコスト低減により、更なる導入拡大を図る制度であり、最終的には再生可能エネルギー電源の自立化を目指すものである。よって、FIT は永続的に存在する制度ではなく、最終的な再生可能エネルギー電源の自立化を図るためのブースターである。今回の改正はその最終的な目標を達成するための必要な大きな一歩となる。

3. 法律の概要

3.1 新たな認定制度の創設

3.1.1 事業計画認定制度の創設

現行制度の問題点として、FIT の買取対象となる発電設備の認定 (以下、単に「認定」という。) を取得したにもかかわらず運転開始に至っていない未稼働案件が大量に発生している点が指摘されている。

特に、太陽光発電については、制度発足以来、平成 28 年 3 月末時点で約 80GW が認定を取得したものの、運転開始に至っている案件はその 1/3 程度 (約 27GW) にとどまっている。この

うち、平成 24 年度及び 25 年度に認定された太陽光発電設備については、未稼働案件が平成 28 年 1 月時点で約 33 万件、約 3,455 万 kW ある。

これらの中には、系統接続の問題などの理由で事業進捗が遅れているものもある一方で、制度発足当初の比較的高い買取価格での認定をあたかも参入の「権利」かのように確保したまま、設備費の低下を待っている、あるいは、転売される案件も出ている。こうした未稼働案件の滞留は、系統制約が顕在化する中で、後発の高性能・低価格の事業の参入の妨げとなり、潜在的な国民負担の増大をもたらす恐れがある。

このため、現在、経済産業省が進めている報告徴収・聴聞手続を通じた認定取消しの取組を更に強化し手続きの効率化を図ることに加え、認定制度そのものを新しく見直すこととし、事業実施可能性の高い案件に認定を付与することとした。

具体的には、認定対象を「設備」から「事業計画」へと変更し、事業計画を通してこれを確認するとともに、事業実施可能性を担保するため、電力系統への接続契約 (連系承諾及び工事費負担金契約の双方) を締結していることを認定条件とすることとした (新法 9 条)。これにより、新たな未稼働案件の発生を防止するとともに、適正な事業実施の確保を図ることとしている。

3.1.2 認定制度の経過措置

新たな事業計画認定制度は、本法の施行日 (平成 29 年 4 月 1 日) 以降に認定を取得する案件のみならず、過去の認定 (設備認定) を取得済みの案件にも適用されることとなる。

したがって、現行制度における認定を取得している案件のうち、既に運転開始しているものや、接続契約 (連系承諾及び工事費負担金契約の双方) を締結済みの案件については、新たな事業計画認定制度における重要部分を満たしていることから、原則として施行日における認定を受けたものとみなすこととする (改正法附則 4 条)。

これに伴い、平成 29 年 4 月 1 日までに、現行法の認定を取得済みの案件のうち、接続契約を締結できていないものは、同日付で現行法の認定が失効することとなる (改正法附則 7 条)。

ただし、一般送配電事業者との接続契約締結には、申込から契約まで 9 ヶ月の標準処理期間¹⁾が設けられていることから、平成 28 年 7 月 1 日以降に現行法の認定を取得する案件につい

ては、平成 29 年 4 月 1 日以降であっても、認定から 9 ヶ月以内に接続契約が締結できれば、接続契約を締結した日に新たな認定制度における認定を受けたものとみなすこととする（改正法附則 5 条）。

また、接続契約の締結のために相当の期間を有する手続その他の行為として経済産業省令で定めるものを行っている案件については、平成 29 年 4 月 1 日以降であっても、その手続その他の行為が終了してから 6 ヶ月以内に接続契約を締結すれば、接続契約を締結した日に新たな認定制度における認定を受けたものとみなすこととする（改正法附則 6 条）。この手続その他の行為には、省令において、電源接続案件募集プロセスを指定しており、いわゆる上位系統の増強工事のために必要な費用負担の共同負担者及び負担割合を決めるプロセスに参加中の案件については、事業の継続実施意思ありと判断して猶予期間を設けることとするものである。

なお、このように「みなし」認定を受けた案件については、いずれも、新法に規定する事業計画認定の要件を厳密には満たしているとは言えないため、移行してから 6 ヶ月以内に事業計画に関する必要書類の提出を求めている（改正法附則 4 条、5 条、6 条）。

1) 電力広域的運営推進機関が定める送配電等業務指針（経済産業大臣認可）に規定あり。

3.2 適切な事業実施を確保する仕組みの導入

再生可能エネルギーが我が国の電源構成において重要な役割を占めていくためには、再生可能エネルギー発電事業者が長期にわたり安定的に発電を継続していくことが必要であり、これは、FIT の買取期間終了後に、低廉な電源をできる限り長期間確保するという観点からも重要である。

また、急増している太陽光発電については、防災上の懸念や景観等をめぐる地域住民とのトラブルも多数生じている。地域社会の理解を得て長期安定的な発電を継続するためには、FIT の事業者が安全規制や土地利用等に関する関係の法令や条例を遵守することも当然の前提として求められる。

このため、新たな事業計画認定制度においては、事業実施中の適切な点検・保守や発電量の適切な計測や報告、事業終了後の廃棄・リサイクルに向けた計画的な対応など、適切な事業実

施に向けて遵守すべき基準や事項を定める（新法 9 条）こととした上で、違反した場合の改善命令（新法 13 条）や認定取消等（新法 15 条）を可能とした。これにより、FIT の事業者に対し、様々なルールの遵守を確保するための規律を及ぼすこととしている。

加えて、景観や安全上のトラブルが発生している状況に鑑み、事業者の認定情報を公表する仕組みを設ける（新法 9 条 5 項）。

3.3 買取価格決定方式の見直し

現行の FIT の買取価格は、法律上、①毎年度（必要に応じ半年ごと）、②再生可能エネルギーの種別、設置形態、規模に応じて、効率的に事業が実施される場合に通常要すると認められる費用を基礎に、適正な利潤等を勘案して定めることとされている。しかし、実績値に基づくコスト積み上げを行う現行の運用の下においては、「事業者のコスト低減努力に繋がらない」、「むしろ太陽光パネル輸入価格の下げ止まり要因となっている」などの批判があり、再生可能エネルギーのコストを下げることによって自立的な導入拡大を目指すという制度目的の実現に必ずしもつながっていない。

再生可能エネルギーの最大限の導入と国民負担の抑制の両立を図るためにはコスト効率的な導入拡大が必要であり、特に導入とコスト低減が進んでいる電源については、早期の自立化に向けて、発電事業者や発電機器等の製造事業者、設置事業者等のコスト低減を促すよう買取価格を設定する仕組みとすることが必要である。

このため、FIT における買取価格の決定方式や費用負担の在り方について、以下の見直しを行うこととした。また、制度面の整備のみならず、中長期的には、更なる発電の高効率化・低コスト化、制御技術の高度化等に向けた技術開発と必要な制度整備を併せて推進することが必要である。

なお、現在、買取価格等については、国会同意人事にて選定された有識者の下、公開で開催される調達価格等算定委員会において議論されており、法改正後における買取価格目標や買取価格決定方式の設定に当たっても、同委員会における議論を通じ透明性を担保しながら制度を運用することとする。

3.3.1 中長期的な買取価格目標の設定

経済産業大臣は、調達価格等算定委員会の意

見を聴いて、将来の買取価格についての予見可能性を向上させるとともに、その目標に向けた各事業者の努力やイノベーションによるコスト低減を促す観点から、電源毎に中長期的な買取価格の水準に関する目標を示さなければならない（新法 3 条 12 項）。

具体的な示し方や期間等については、電源毎の特性を踏まえ、今後、調達価格等算定委員会において検討する。

3.3.2 複数年の買取価格設定

FIT の開始後、太陽光発電の導入が急速に拡大した一方で、風力・地熱・水力発電のように開発に比較的長期間を要する（リードタイムの長い）電源の導入は進んでいない。これらの電源は、事業化判断の後、発電設備等の詳細が最終的に確定し、認定を得られるまでに長期間を要するため、適用される買取価格が決定しないまま、事業の具体化（環境アセスメントや地元調整）を進めざるを得ないのが現状である。

バイオマス発電を含め、太陽光発電以外の電源の導入拡大を強力に進めていくため、リードタイムが長い電源について、事業の予見可能性をより一層高め、事業化決定を促す観点から、FIT 上、翌年度分の買取価格だけでなく、リードタイムに応じて数年先（2～5 年程度）の認定案件の買取価格まで経済産業大臣が予め決定することを可能とする（新法 3 条 2 項）。

また、風力発電や住宅用太陽光発電については、数年先の価格低減スケジュールを予め示すことにより、コスト低下努力を各事業者に促す効果も期待されている。また、平成 27 年度の調達価格等算定委員会においても、「風力発電については、再生可能エネルギー導入促進関連制度改革小委員会の報告書において、欧州の 2 倍の買取価格水準であり、中長期的な買取価格の引き下げスケジュールを決定すべきと指摘されており、その引き下げにあたっては、実績データに加え、現在計画されている案件での想定設備利用率の実態調査を行った上で、中長期的な買取価格を算定すべきである。」との指摘がされているところ。具体的な示し方や期間等については、電源毎の特性を踏まえ、今後、調達価格等算定委員会において検討する。

3.3.3 入札制度の導入

実績コストの積み上げによる買取価格設定方式のみでは、将来に向けた競争を促す効果を発揮することが必ずしも十分とは言えない。そ

こで、FIT を通じてコスト効率的な事業者の参入を促す観点からは、事業者間の競争を通じた更なる価格低減を実現するため入札制度を活用することが必要となる。

このため、新法においては、経済産業大臣は「電気の使用者の負担の軽減を図る上で有効であると認めるとき」に入札制度の対象となる再生可能エネルギー発電設備の区分等を指定した上で（新法 4 条）、入札量や参加条件、上限価格等の「入札実施指針」を定めることができることとした（新法 5 条）。

なお、実際の導入に当たっては、FIT により急激に導入が拡大しているとともに、毎年度、買取価格が低減しており、再生可能エネルギー発電事業者間の競争により更なるコスト削減が期待される大規模な事業用太陽光を当面の間、入札の対象とすることを想定している。

3.4 賦課金の減免制度の見直し

賦課金の減免制度（現行法 17 条）は、現行法制定過程において、政府原案には存在せず、電力多消費産業の国際競争力の維持・強化の観点から国会修正で追加された措置である。この制度により、毎年度、経済産業大臣の認定を受けた事業者は、今後も、真に必要な事業者については、電気利用者に広く負担を求める FIT の例外として軽減措置を維持していくことが適当である。その際、賦課金減免制度の必要額の増加が見込まれる中で、この制度を持続的に運用するため、賦課金の活用などにより減免の原資を確保するとともに、減免対象とならない家庭や事業者から減免制度の維持に理解が得られるよう、制度について所要の見直しを行う必要がある。具体的には、制度の対象となる電力多消費事業について、電力使用量の合理化（省エネ）に取り組んでいることや、賦課金負担によって事業の国際競争力に影響が生じる懸念があることを確認する等、制度趣旨の徹底を図る対応を行うべきである。また、賦課金の減免水準についても、一律 8 割とすることの妥当性に関し、引き下げを含めて、検討することが必要である。こうした見直しにあわせ、エネルギーミックスで目指す電力コスト全体の低減、中小事業者や家庭の省エネに対する支援の強化など総合的な対策にも取り組むことが重要である。

3.5 買取義務者の見直し

再生可能エネルギーを広域的に活用する観

点から、FIT 電気の買取義務者を小売電気事業者から送配電事業者に変更する。これは、今後、一般送配電事業者による電力の広域融通が行われることが期待されており、こうした広域融通を通じて、各地域において需要を越えて供給される再生可能エネルギーの受入が可能となる。

買取義務者である、送配電事業者が調達した FIT 電気は原則市場経由によって、小売電気事業者マーケットを通じて引き渡される。一方で、その例外として、発電事業者と小売電気事業者が既に売買契約等を行っている場合は、送配電事業者は相対供給により当該発電事業者と契約を行っている小売電気事業者に引き渡すことも可能となっている。こうした取引を通じて、小売電気事業者は、地産地消電源としての表示が可能となっており、地域における地産地消型のモデルを後押ししていく。

4. 施行に向けて

本法律は、原則、平成 29 年 4 月 1 日から施行される（なお、減免制度部分は平成 28 年 10 月施行予定）。法施行に向けた制度の詳細設計を現在行っている最中であり、制度の詳細設計を規定する政省令等は施行日に併せて順次公布を行っていく予定であるが、新認定に係る認定基準等については、平成 28 年 7 月 29 日に公布済みであり、減免に係る政省令は 9 月中旬に公布予定である。また、本年秋から冬にかけて調達価格等算定委員会を開催し、入札制度や中長期価格目標等について検討を行っていく。

いずれにしても、FIT 導入後、約 4 年が経過する中で、再生可能エネルギーの最大限導入と国民負担の抑制の両立を図りながらも、再生可能エネルギーの将来的な自立化に向けた歩みを引き続き進めていく。