

非FIT非化石証書の取引に係る 制度設計について

2019年2月28日
資源エネルギー庁

化石電源グランドファザリングを踏まえた中間評価の基準について①

- 第28回制度検討作業部会において、中間評価の基準の設定にあたっては、非化石電源の電気を新規に調達することの困難性や事業環境の激変を防ぐという観点から、化石電源の調達に一定の配慮（特例措置）を行うことも考えうるとされた。

ご意見の内容

- 今回は中間評価の基準について、事務局として基本的な考え方を示して頂いたものと理解している。これまでこちらが再三お願いしてきたことを踏まえて、グランドファザリングを考える余地がある、ということを示して頂いたものと理解しており、色んな難しい問題があるなかで全てを解決するものではないかもしれないが、その大部分を解決しうる非常に良い提案なのではないかと思う。
- グランドファザリングと聞くと、例えば、過去の一時点の非化石電源比率を出発点として、伸びを皆一緒にすることが想定されるが、それでは、これまで非化石電源比率の向上に努力してきた人をどう評価するのかという問題が生じる。また、基準設定時点では非化石比率が低かったけれども、後に非化石電源を急に動かして著しく優位になった場合、その収入の全てを受け取り続けてしまってよいのか。かといって、全てを召し上げてしまうと、非化石電源比率を引き上げるインセンティブが削がれてしまう。
- こういった難しい問題に対して、フェーズ1、フェーズ2と分けることによって、急に非化石電源を動かした人でも、フェーズ2ではグランドファザリングを見直すことでそうした事業者が著しく優位になるということを補正することになるし、一方で、フェーズ1において、短期的には収入が得られるので、インセンティブも確保できる、ということも踏まえた上で出てきた案だと理解している。
- これまでグランドファザリングについて提案させて頂いたが、今回の事務局案にグランドファザリングの考え方を組み込んで頂き感謝申し上げます。大事な視点は、非化石電源をしっかり作っていくというインセンティブを与えると共に、小売競争環境に大きなゆがみをもたらさない、という両方の視点が必要で、今回の事務局案はこの両方に配慮されたバランスのとれた案なのだろうと思う。

化石電源グランドファザリングに対するご意見

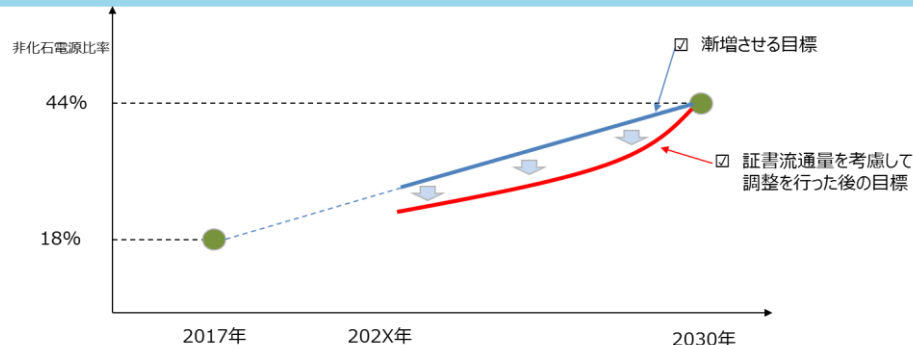
化石電源グランドファザリングを踏まえた中間評価の基準について②

- 2030年44%目標の達成確度を高めるため、毎年度中間評価の基準となる目標値を設定の上、漸増させていくが、非化石電源比率の低い事業者（特例措置対象事業者）に対しては、目標値を一定程度引き下げることで配慮を行う。（非化石電源比率の低い事業者に対する負担軽減措置）
- 他方、非化石電源比率の高い事業者にとっては、目標値以上の非化石価値を証書化し販売することで、非化石電源の新設・維持インセンティブが与えられることになる。

平成31年1月 第28回制度検討作業部会より抜粋

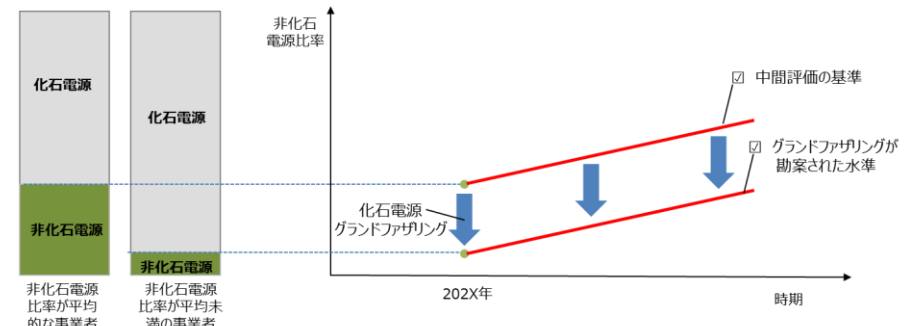
中間評価の基準を設定する上での論点（全体の目標値）

- 2030年44%目標の達成確度を高めるためには、202X年以降、毎年度目標値を設定し、44%に向けて漸増させることが考えられる。
- 他方で、小売事業者にとっての目標達成の手段である非化石証書について、非化石証書の需給がひっ迫する場合には小売事業者の高度化法の目標達成が困難となることから、毎年度目標の設定にあたっては、証書流通量等も考慮し、目標値の調整を行うことが妥当ではないか。
- また、小売事業者の目標達成へ向けた取り組み状況の中間評価については、毎年度の目標と実績を比較し単年度単位で評価をする方法や、複数年度の目標と実績を比較し複数年度単位でまとめて評価する方法等が考えられるのではないかと。



中間評価の基準を設定する上での論点（化石電源のグランドファザリング）

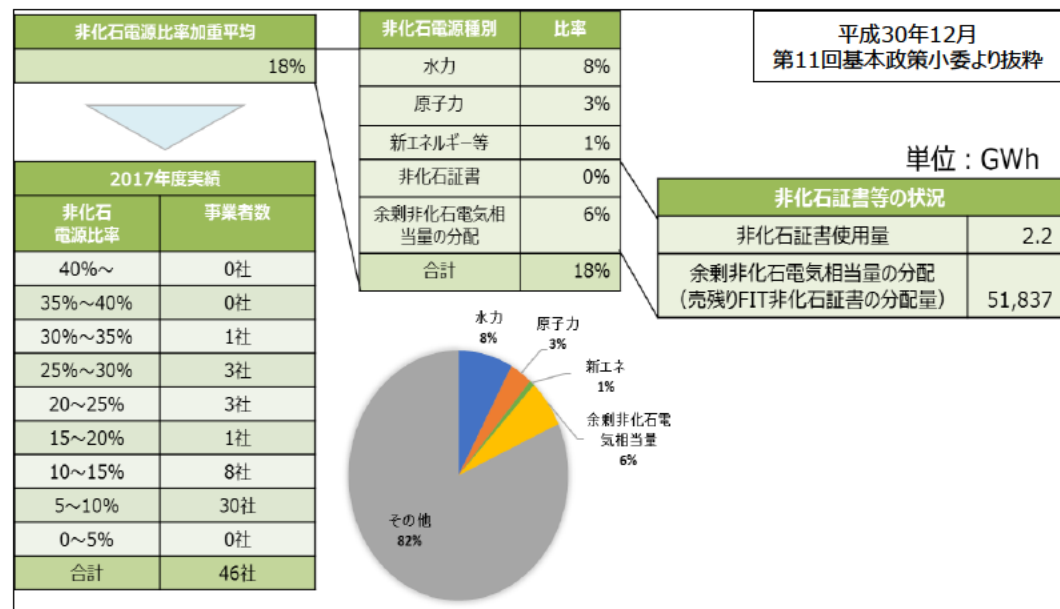
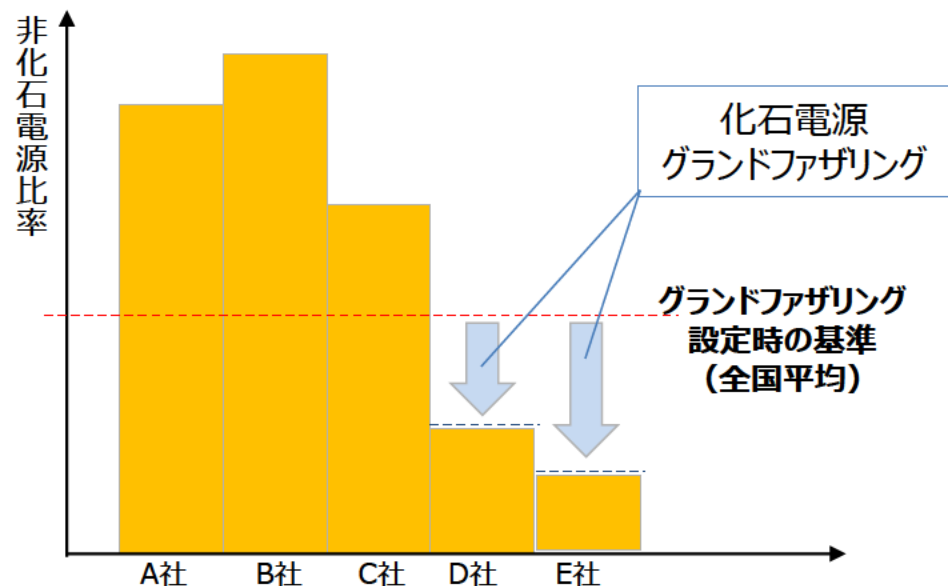
- 環境適合を推進する市場を導入する際に、諸外国においては既存事業者の継続的な事業の実施に対して各事業者の置かれた状況を勘案する事例が存在する。
- 従来、化石電源等の電気を調達していた小売事業者について、非化石電源の電気を新規に調達することの困難性や事業環境の激変を防ぐという観点から、化石電源の調達に一定の配慮を行うことも考えられる。（化石電源グランドファザリング※）
※グランドファザリング：特例措置
- 他方で、こうした化石電源グランドファザリングを継続した場合には、対象事業者の非化石電源への移行が他事業者よりも遅れるという可能性もある。



論点① 化石電源グランドファザリングの設定方法について

- 化石電源グランドファザリングは非化石電源比率の低い事業者に設定されることになるが、**化石電源グランドファザリングの設定のための非化石電源比率の判定にあたっては、事業者が非化石電源比率を引き下げて、多くの特例措置を受けようとする行動を招かないようにすることが必要。**
- こうした観点から、非化石電源比率の引き下げが出来ない過去の非化石電源比率を参照し、また、現時点の化石電源の調達状況と大きく乖離しない時点を参照する観点から、**国が高度化法に基づき対象事業者から報告を受けている最新かつ現時点での非化石電源比率を用いて、第1フェーズにおける化石電源グランドファザリングを設定することとしてはどうか。**

フェーズ1における化石電源グランドファザリング



論点② 化石電源グランドファザリングの適用方法について

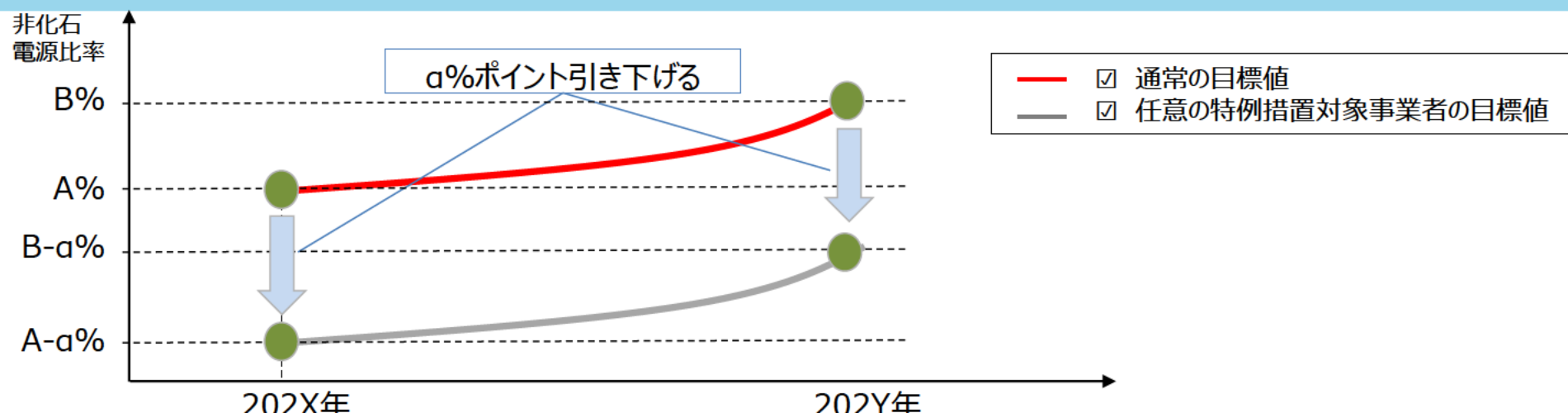
- 中間評価の基準となる目標値については、証書の流通量も考慮しながら、2030年44%に向けて漸増させていくことになる。
- このとき、グランドファザリング対象事業者の目標値についても、2030年44%に向けて漸増させていく必要があることから、同様に引き上げていくことが適当と考えられる。

※グランドファザリングについては、当該事業者の非化石電源の利用の遅れを是正する観点から段階的に漸減させていくことが適当との考え方もあり得るが、グランドファザリングの削減については小売競争への影響も勘案しながら第2フェーズにおいて検討することとしていることから、第1フェーズにおいてはグランドファザリングを一定に維持しながら、グランドファザリング対象事業者の目標値を引き上げていくことが適当ではないか。

- 特例措置対象事業者の目標値については、その時点の通常の目標値からグランドファザリングのパーセントポイント分を引き下げることはどうか。

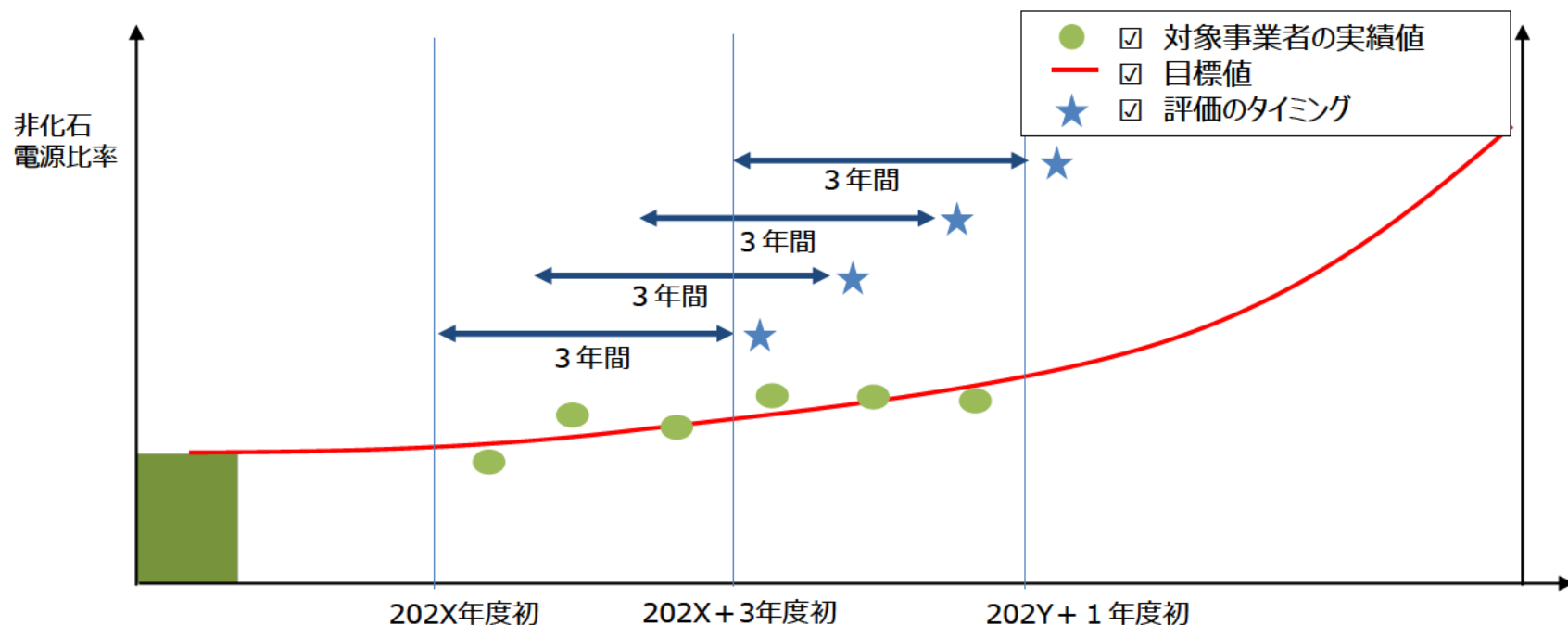
※グランドファザリングが設定されているため、証書流通量を考慮すると、中間評価の基準となる目標値を引き上げる余地が生まれている。

※上記のグランドファザリングの取り扱いは第1フェーズに関するものであり、第2フェーズ以降についてはグランドファザリングの設定の可否や適用方法を含め今後議論。



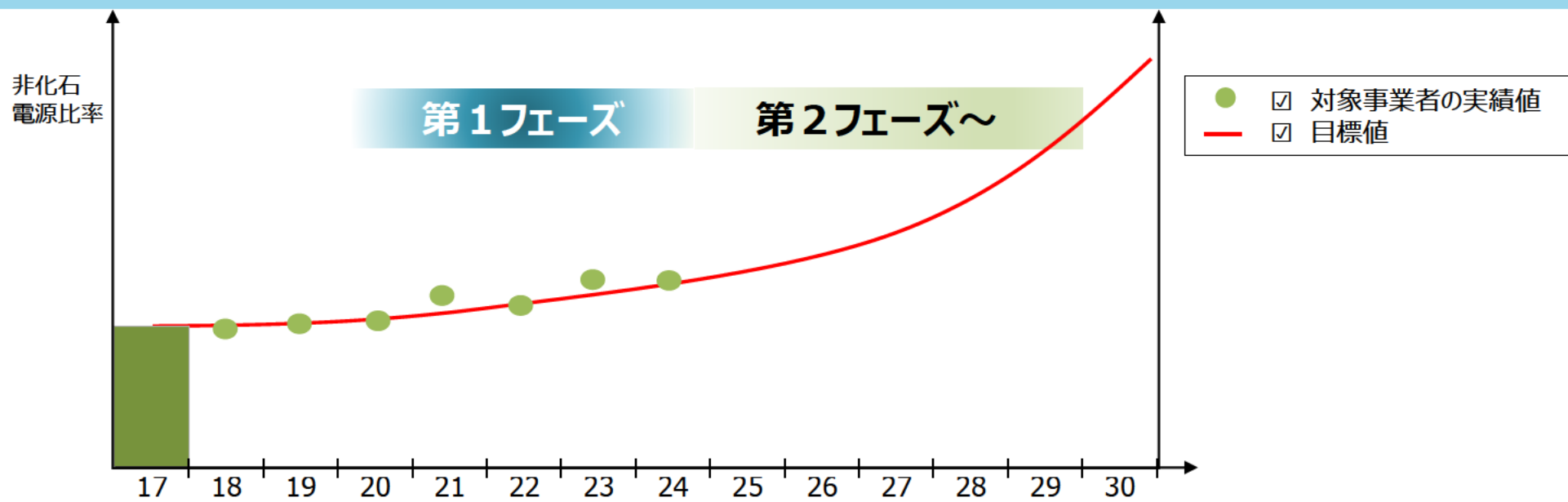
論点③ 中間評価の頻度について

- 第28回制度検討作業部会において、中間評価の基準の設定について、「非化石電源の稼働状況を踏まえた柔軟性のある制度設計とする視点が重要」との意見があったところ。
- 中間評価の頻度については、単年度ごとに評価する方法や、複数年度ごとにまとめて評価する方法等が考えられるが、非化石電源の稼働率の変化等による非化石証書の供給量の変動に対して、**ある程度小売事業者が柔軟に対応できるよう、複数年度の平均値で評価する方法が良い**のではないかと。
- 具体的には、3年間の目標値の平均値と、対象事業者の3年間の非化石電源比率の実績値の平均を比較し第1フェーズの終了年度まで毎年度評価することとしてはどうか。（3年間の非化石電源比率の実績値の平均が目標値の平均を上回っている場合においては、指導勧告の対象とならない。）



論点④ 第1フェーズの終了時期について

- 第28回制度検討作業部会において、化石電源グランドファザリングの在り方については、2030年に至るまでの間、202X年～202Y年までを第1フェーズ、202Y+1年～202Z年までを第2フェーズとし、第2フェーズにおける化石電源グランドファザリングの在り方は202Y年までに検討することとされた。
- グランドファザリング設定の時点から非化石電源比率が大きく変化した場合、グランドファザリングを見直さずに維持することは不相当と考えられる。第1フェーズの化石電源グランドファザリングについて、非化石電源比率を参照した時点から遠くない時期に第1フェーズを終わらせる必要がある。中間評価の基準導入時期にもよるが、**遅くとも第1フェーズは2022年～2024年には終了することが考えられる**のではないかと。
- また、原則、化石電源グランドファザリングは漸減させていく必要性がある一方で、**仮に第2フェーズにおいて小売競争上の観点から非化石電源の保有量の差を勘案するためにグランドファザリングを設定する場合には、第2フェーズに入る前に、事業者が非化石電源比率を引き下げて、多くの特例措置を受けようとする行動を招くことは好ましくないため、第1フェーズにおける取組みが評価されるような仕組みを導入すること等が考えられる。**



論点⑤ 電源開発・公営水力等の取り扱いについて

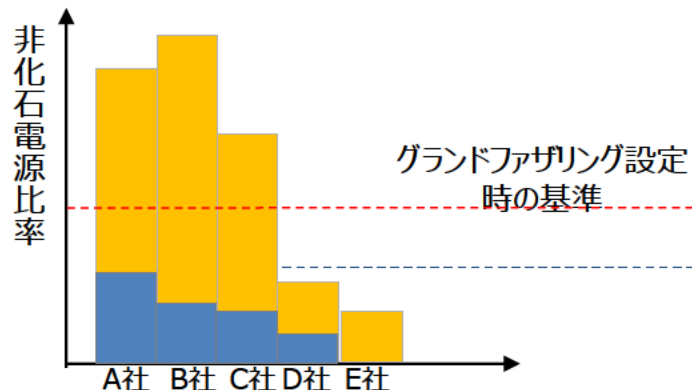
- 第28回制度検討作業部会において、「基準年の各社の非化石電源比率の中に、公営水力や電源開発の水力が含まれている場合、それらの電力の切り出しについて、強いディスインセンティブが働かないような制度となるよう配慮が必要ではないか。」との意見があった。
- 化石電源グランドファザリングの設定の基準である各事業者の非化石電源比率には、電源開発や公営水力等の発電事業者との相対契約等に基づき調達している電気も含まれている。
- 2017年度以降、電源開発や公営水力等との電気の既存契約を解除するなどして非化石電源の電気が調達できなくなった場合や、既存契約を維持しつつも発電事業者から小売事業者へ非化石価値（非化石証書）が移転しない場合については、事業者からの申請を踏まえて、当該小売事業者のグランドファザリング設定時の基準において調整するなどの対応を行うかどうかについて検討が必要ではないか。（但し、後者の場合において、電気の価格を引き下げる等の措置をとることで、小売事業者は事実上無償で証書を手に入れることが可能となるが、こうした場合にもグランドファザリングを調整すると、多くの事業者が追加的にグランドファザリングを設定されることでグランドファザリングの効果が減少し、小売電気事業者の負担が増加する恐れがある）

※電源開発の水力発電や公営水力については、従来、旧一般電気事業者と長期相対契約が締結されているところであるが、競争入札等による売電先の切り替えを国としても促しているところである。

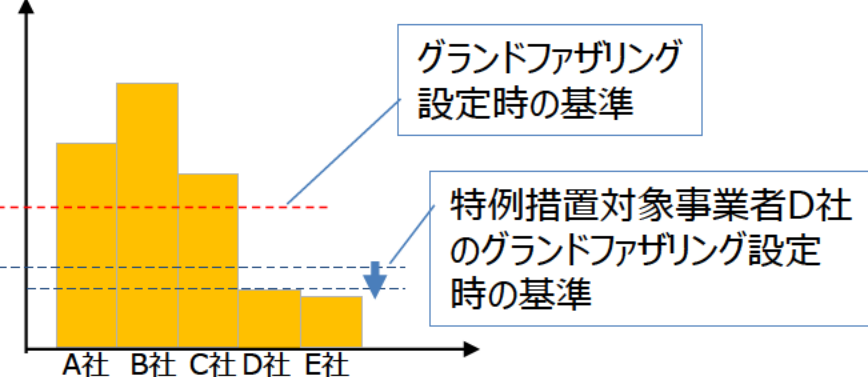
※既存の相対契約を継続した場合の非化石価値の取り扱いについては、既存契約見直しGLで今後規定することになるが、非化石電源との既存契約の存在を前提にグランドファザリングが設定されているという趣旨を踏まえ、小売事業者と発電事業者との間で証書の移転について協議を行うことが必要。

※上記の対応は、新電力や他の発電事業者についても適用することとしてはどうか。

相対契約分控除前



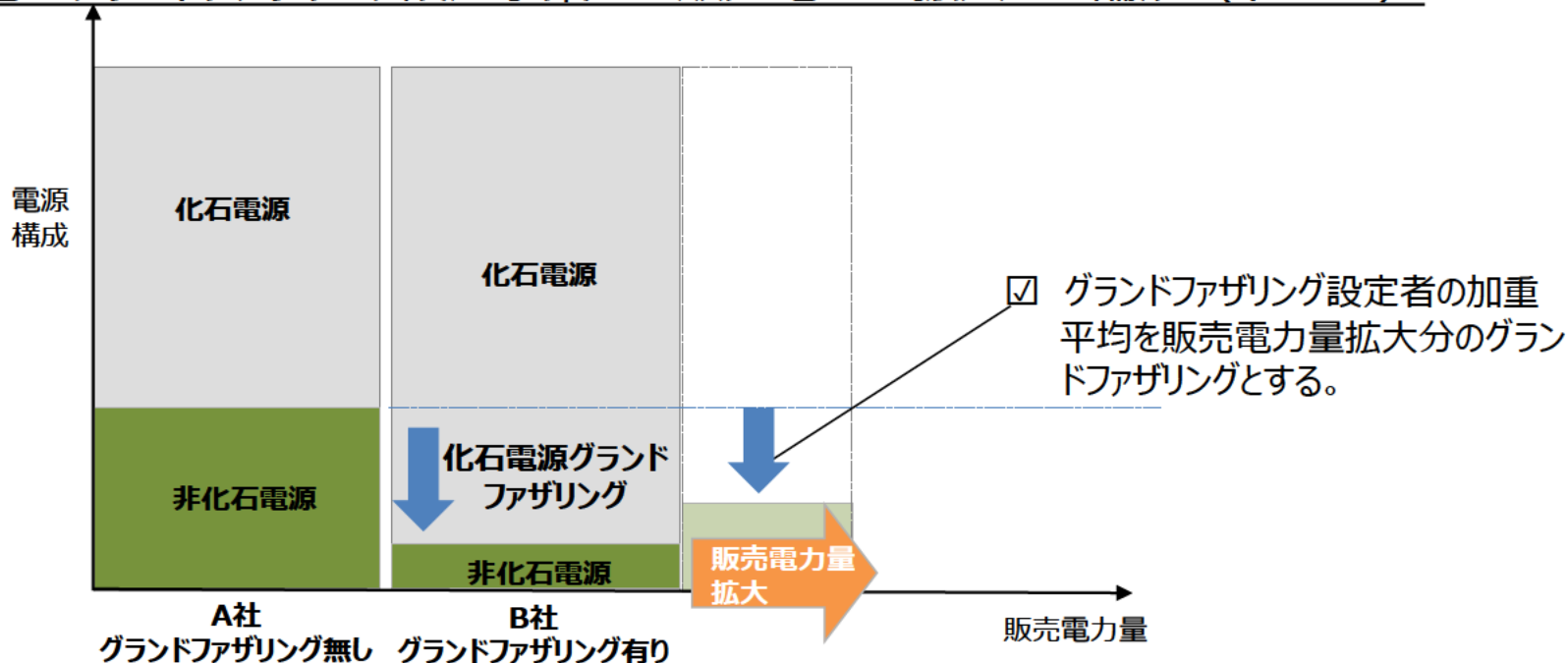
相対契約分控除後



論点⑥ 小売事業者の販売電力量増加時/新規参入者の取り扱い

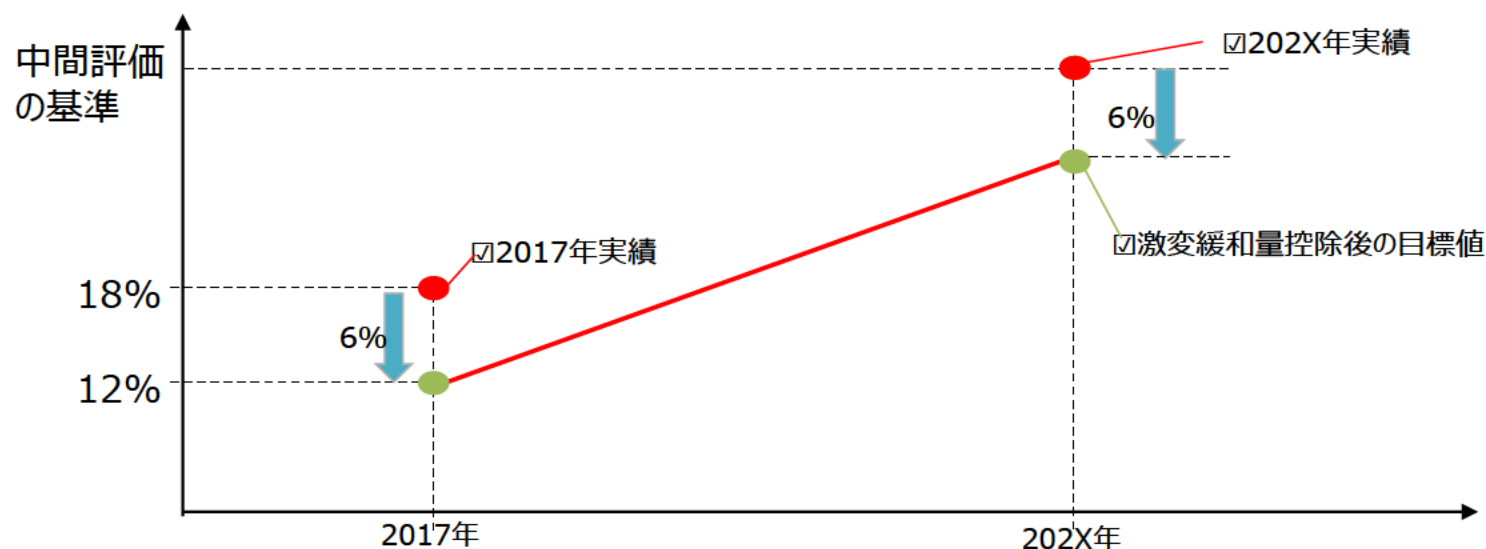
- 第28回制度検討作業部会において、「化石電源グランドファザリングを設定した事業者が販売電力量を増加した場合には、非化石電源の利用拡大が遅れることが懸念されることから、化石電源グランドファザリングを設定した事業者が販売電力量を増加させた分や新規参入事業者の取り扱いについては、通常的目標値を設定するなどの措置を講じるべきか等について検討が必要と考えられる。」とされた。
- 化石電源グランドファザリングを設定した事業者が販売電力量を増加させた分について、通常的目標を課す（グランドファザリング無しとする）場合、自由競争上、大きな阻害要因となるのではないか。このため、グランドファザリングの加重平均を販売電力量増加分のグランドファザリングとして設定してはどうか。
※上記の取り扱いは、第1フェーズにおけるものであり、第2フェーズ以降の取り扱いは、グランドファザリングの設定の可否を含め、改めて検討が必要。

◆ 化石電源グランドファザリング設定事業者の販売電力量拡大時の論点（イメージ）



論点⑦ 余剰非化石電気相当量の取り扱いについて

- オークションの結果、約定されずに売れ残ったFIT非化石証書の非化石価値（余剰非化石電気相当量）については、販売電力量のシェアに応じて配分されているところ。直近の2017年度の非化石電源比率の報告によれば、各事業者の非化石電源比率には余剰非化石電気相当量（約6%）が含まれている。
- 他方で、事業者にとって、余剰非化石電気相当量は予見が困難であり、余剰非化石電気相当量を見越して高度化法の目標に向けた取組みを行うこととすれば、自ら調達する必要がある非化石証書の量の予見可能性が低くなる。また、非化石電源の稼働率の変化等による非化石証書の供給量の変動によって、非化石証書価格の高騰・乱高下の可能性も考えられるところ。
- このため、国が各事業者に対して高度化法上の中間評価を行う際には、余剰非化石電気相当量については勘案しないこととした上で、小売事業者の非化石電源調達の激変緩和措置として、第1フェーズにおいては、中間評価の基準から一定量（約6%）を控除することとしてはどうか。

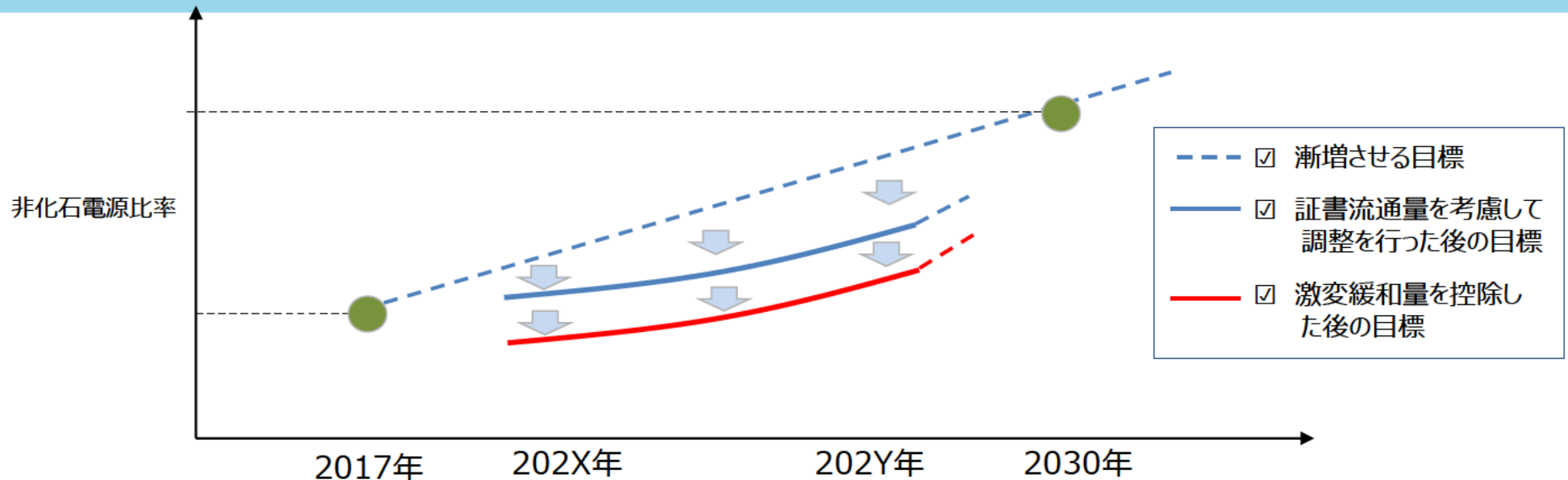


論点⑧ 中間評価の基準の設定について

- 中間評価の基準となる目標値の設定については、2030年44%目標の達成確度を高めるため、原則、**202X年以降、毎年度目標値を設定し、44%に向けて直線的に漸増させることが考えられる**。一方で、非化石証書の需給がひっ迫する場合には小売事業者の高度化法の目標達成が困難となることから、**証書流通量等も考慮し、目標値の調整を行うことが必要**。
- 目標値の調整にあたっては、「想定される**小売事業者の非化石電源比率の全国平均（加重平均）**」を**目安**としつつ証書流通量を考慮するなかで可能な限り野心的な目標とした上で、前頁の通り、**激変緩和量を控除**して設定することが考えられる。

※グランドファザリングが設定されているため、野心的な目標を設定した場合、FITの売残り証書を踏まえても小売事業者の非化石電源比率の全国平均（加重平均）を上回る中間評価の基準の設定が可能となっている。（但し、この場合においても、事業者全体の中間評価の基準の加重平均値は、想定される小売電気事業者の非化石電源比率の全国平均に近いものになる。グランドファザリングが設定されている第1フェーズにおいては、中間評価の基準ではなく、事業者全体の中間評価の基準の加重平均値を、証書流通量も考慮しつつ、直線的に漸増させていくことが目標となるのではないか。）

※具体的な平均値の方法については小売電気事業者等が提出する供給計画を用いることとし、例えば、X年度の目標値の設定にあたっては、X-2年度（X-2年11月～X-1年3月頃）に提出されるX-1年度分の供給計画のうち、X年度の非化石電源比率の全国平均値としてはどうか。



論点⑨ 非化石証書の調達方法について

- 非化石電源比率の高い小売事業者が目標値以上の非化石価値を保有し続けた場合、その他の小売事業者は、目標を達成する手段が限定されてしまい、非化石価値へのアクセス環境が著しく阻害されることになる。
- このため、小売事業者に対する非化石価値へのアクセス環境の確保の観点から、FIT証書売残り分としての6%を除き、
 - ① グランドファザリングを設定されていない事業者においては、グランドファザリング設定の基準年の非化石電源比率の全国平均値
 - ② グランドファザリングを設定された事業者においては、グランドファザリング設定の基準年の当該事業者の非化石電源比率の範囲内でグループ内の発電事業者からの相対取引又は社内取引で入手することを認めることとしてはどうか。
- また、小売電気事業者は、上記①②の範囲を上回る非化石証書は市場またはグループ外の発電事業者等から調達することとしてはどうか。

