

総合エネルギー調査会
省エネルギー・新エネルギー分科会 新エネルギー小委員会
バイオマス持続可能性ワーキンググループ（第4回）
議事要旨

○日時

令和元年8月22日（木） 14時00分～15時45分

○場所

経済産業省 別館2階 238各省庁共用会議室

○出席委員

高村ゆかり座長、相川高信委員、芋生憲司委員、河野康子委員、道田悦代委員

○オブザーバー

川中正光 農林水産省食糧産業局バイオマス循環課 再生可能エネルギー室長
岸雅明 環境省地球環境局地球温暖化対策課長補佐

○事務局

清水新エネルギー課長、梶新エネルギー課長補佐、保田新エネルギー課長補佐、
神沢新エネルギー課長補佐

○議題

- (1) バイオマス発電燃料の持続可能性に関する確認内容・確認手段について
- (2) 報告書（骨子）について

○議事要旨

<残された論点>

（副産物の発生地点の考え方）

委員

- 副産物のサプライチェーンの起点を農園とする考え方もあるが、現時点では、①主産物の場合と異なり、副産物の生産を目的とした新規農園の開発は生じにくいこと、②食料競合が発生しにくいこと、③現時点で有効利用されていない副産物を利用することは日本と原産国の双方にメリットがあること、④副産物の付加価値は低い一方で、農園から加工工場へのサプライチェーンは複雑であり、分別に経済合理性が

ないこと、⑤実効的な確認が難しいことを踏まえ、発生地点を副産物のサプライチェーンの起点とする事務局案に賛成。他方で、将来的には、副産物であっても農園まで目配りを行う必要があるといった点を注意喚起してはどうか。

- 将来的に、パーム油に関する持続可能性認証が全ての農園に広がれば、パーム油の副産物である PKS や EFB のために持続可能性認証を取得する必要はなくなると思われる。しかし、仮に認証が普及しなかった場合には、そうした状況の下で副産物を利用することにより、間接的に持続可能ではない生産活動を支援し続けることになるおそれがあるのではないか。
- 例えば EFB ペレットなどでは、①発生地点を「燃料の」発生地点と捉えればペレット工場であるが、②発生地点を「原材料の」発生地点と捉えれば、房から実が外れて空の房が発生する搾油工場である。持続可能性確認の確からしさや影響などを踏まえて、国際的な整合性との観点から検討するべきではないか。

(サプライチェーンにおける確認の考え方)

委員

- 事務局資料 p11 のうち、副産物に対する P&C 認証の適用について、PKS 等の副産物の輸入量は増加しており、今後も環境への影響がないとは言い切れない。このため、将来的には、実現可能な範囲で副産物についても環境への影響を確認すべきではないか。
- 事務局資料 p11 について、加工プロセスにおけるメタンガス回収の問題等を踏まえると、加工工場についても環境に関する P&C 認証の適用を検討するべきではないか。
- 本 WG では、法令遵守などのガバナンスについて、第三者認証を通じて確認するという議論をしてきたが、原料栽培地や最初の加工工場以外のサプライチェーンの主体が取得する認証は SC 認証であるとすれば、SC 認証だけでこの点を担保することが可能なのか。本 WG の検討のベースを RSPO としている一方で、サプライチェーンにわたって法令遵守を求めることについては既に本 WG として合意している中で、どのように考えることが適切か。

事務局

- RSPO の SC 認証では、分別管理の可否の確認を行っており、P&C 認証が求める事項の確認までは行っていないと承知している。

(国内で生産された「農産物の収穫に伴って生じるバイオマス」の確認方法)

農林水産省(オブザーバー)

- FIT 制度における現行の「事業計画策定ガイドライン(バイオマス発電)」においては、国内で生産された「農産物の収穫に伴って生じるバイオマス」の持続可能性の確認について、「あらかじめ農林水産省に個別に相談すること」と規定されている

が、現時点では個別の相談を受けた事例はない。

- 国内で生産された「農産物の収穫に伴って生じるバイオマス」を燃料とする事業計画のFIT認定時には、法令に基づく経済産業省から農林水産省への協議の中で、農林水産省（食糧産業局バイオマス循環資源課再生可能エネルギー室）において持続可能性の確認を行うこととなっており、実際に、これまでに数件、飼料用作物やバイオガス等の非食用の燃料の確認を行った。この確認は、①当該バイオマス燃料が実在しているか（当該バイオマス燃料を生産する地域の災害計画・農業振興計画に基づき確認する。）、②既存のバイオマス利用への影響がないか（現状の利用状況を確認し、発電事業者に調整を要請する。）、③安定的な供給が可能か（バイオマス燃料供給者と発電事業者との契約書等を確認する。）といった観点から行っている。
- 今後、食料となり得る作物をバイオマス燃料として利用する事業計画の協議を受けた場合には、それらが食料としての用途を阻害しないかという観点から確認を行うこととなる。

座長

- 国際的な通商取引・投資ルールにおける内外無差別の原則といった観点も踏まえ、国内で生産された「農産物の収穫に伴って生じるバイオマス」についても、海外から輸入されたものと同様に、しっかりと持続可能性の確認を行っていることを示していく必要がある。

<個別の第三者認証への適用>

（全体）

委員

- 事務局から示された各第三者認証の規程の比較表について、どのように判断を行えばよいか。RSPOに存在する規程について、不足がある場合には確実に埋められなければ、RSPOとの同等性は確保されないと考えるべきか。
- RSPOの基準には、例えばFPIC（事務局注：Free Prior and Informed Consent）といった国連において合意形成された概念が含まれている。これは、高い次元の持続可能性を目指していくというメッセージでもあるが、各国で法制化されている内容を超えるものが含まれている点にも留意が必要である。国内法で対応しているISPOなどとの同等性判断に当たっては、冷静な対応が必要ではないか。
- パーム油の原産国の多くは発展途上国であるが、仮に先進国が非常に厳格な認証を原産国に求める場合、結局その認証に対応できないものは当該先進国以外に輸出されるだけであり、原産国における持続可能な開発は広がらない。単に規程を並べて判断することも一つの方法ではあるが、こうした持続可能性の厳格性とカバレッジのバランスも考慮する必要があるのではないか。

- 持続可能な開発の拡大を目指すべきという方向に異論はないが、発電用の燃料利用を通じてそのカバレッジの拡大が実現されるべきかどうかは、議論の区別が必要ではないか。
- RSP0 では National Interpretation という国別の解釈が用意されているので、特に ISPO や MSP0 について RSP0 との同等性を確認する際には、RSP0 におけるマレーシアやインドネシアの National Interpretation を確認することも必要ではないか。
- SBP は木質バイオマスに特化したスキームであるため、今回の検討の比較対象から外しても良いのではないか。

事務局

- 各第三者認証の規定が RSP0 とまったく同じでなければ、RSP0 との同等性が確保されないというものではない。表面的な規定は異なる中で、RSP0 との同等性をどのように考えるか、専門的・技術的な観点から御意見をいただきたい。

(環境に関する基準)

委員

- 温室効果ガス (GHG) 排出量、加工プロセスにおけるメタンガス排出や水質管理の確認について、現時点では詳細な確認が困難であったとしても、何が困難なのかを検討した上で、確認を開始する年限を区切ることも含めて、取り組んでいくべきではないか。
- 消費者は「GHG の削減」という目的のために FIT 制度の再エネ賦課金を負担しているものであり、現状に甘んじずに、将来的には更に厳格な持続可能性を求めるという観点から、燃料のスクリーニングを期待したい。
- RSP0 においても、排水処理に対してベストプラクティスを求める等の事項について、推奨事項として記載されている可能性があり、確認の必要があるのではないか。
- GHG 排出量の LCA とは、その排出量の多寡に重点があるのではなく、影響の大きい因子を分析した上で、その改善を図っていくという点に意味があるものである。こうした性質も踏まえた上で、委員会としての将来的な検討事項を整理していくべきではないか。

座長

- 事務局案は第三者認証を用いて現実的に実現可能な形で確認できる範疇の提案であり、現時点で確認不能のものを制度化できないという事情は理解する。委員からの指摘は、将来的な課題の提起という側面もあると思うので、そうした課題は

明らかした上で、現時点で求める持続可能性の基準を明確化するという整理の仕方もあるのではないか。

(社会・労働に関する基準)

座長

- 例えば、RSBの労働の基準については、「健康・安全の確保」に関する具体的な規定はないものの、「強制労働の排除」では国際条約（ILO条約）における高い水準を求めている。基準全体として、国際条約の遵守規定などにより、各国の国内法より高い水準となっているもあり得るため、事務局で確認を進めてほしい。

(ガバナンスに関する基準)

委員

- ガバナンスに関する規定として、認証の更新や取消しに関するものが紹介されているが、第三者性を担保する観点から、認証スキームの運用の公平性といった視点も加えて検討するべきではないか。
- 事務局資料 p34 の情報公開スキームは、事業者が自ら情報公開を行うという点で健全な経済社会の在りようであり、しっかりと進めてほしい。その上で、発電事業者による情報公開内容には、燃料の発生産国と農園情報などを追加すべきではないか。消費者の立場としては、積極的な情報開示による透明性を求めたい。
- 本WGでは、持続可能性に関する基準設定だけでなく、その運用についても議論を行っているものと認識している。事務局資料 p34 の情報公開スキームにおいては、発電事業者が虚偽の報告を行う可能性が排除できない。発電事業者に対してもSC認証の取得を求めるべきではないか。
- SC認証では各サプライチェーン主体の法令遵守を担保できないとすれば、どのように具体的な確認を行うべきか。

事務局

- 発電事業者にSC認証を求めることについては、現時点で評価すべき第三者認証の中には各国が主体となるものがあることも踏まえ、実効的な確認という観点に配慮する必要がある。

<報告書（骨子）について>

委員

- 本検討の位置づけについて、認定基準の厳格な確認というだけでなく、認定の適切な運用という面もあることを盛り込んだほうがよい。
- 加工プロセスにおけるメタンガス回収の確認については、それほど難しい作業では

ないと認識しており、確認を開始する年限を区切るなどして、早急に対応していただきたい。

- 加工プロセスにおけるメタンガス回収の確認方法について、メタンガスの排出量は案件ごとの分散が大きいと考えられるが、排出量の計量を行うのか、回収装置などの形態により確認するのか、どちらの想定か。
- 食料競合は国民にとっての一番の関心事項であり、報告書にはしっかりと書き込んでほしい。仮に現時点で FIT 認定を受けているパーム油の案件が全て稼働した場合、食料競合を含めた他用途への影響を危惧している。パーム油以外にも、食用になり得る燃料については、同様に強い姿勢で臨むべきではないか。将来的な食料競合の可能性への配慮についても、報告書に記載してほしい。
- 第三者認証による確認は万全ではないが、行政コストを削減しつつ、事業者の自主的努力を促す観点からも、効率的・合理的な手法であると考え。その上で、発電事業者に対する必須要件として、情報開示を求めたい。

事務局

- 環境への影響の確認については、これまでの WG において、排出量の計量を行うというよりも、外形的に確認可能な装置の形態などで確認を行うということ大きな考え方として御議論いただいてきたものと認識している。

座長

- 本日の議論を踏まえ、第三者認証に関する RSP0 との同等性などの諸論点について、引き続き事務局で検討を進めてほしい。
- 持続可能性確認の施行時期については大きな異論はなかった。この時間軸の中で現実的に実現可能な制度としていくという観点も踏まえながら、どのような持続可能性基準を要求するのかが論点となる。

(お問合せ先)

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

電話：03-3501-4031

FAX：03-3501-1365