

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14回）
議事要旨

○日時

令和3年12月21日（火） 8時00分～10時00分

○場所

オンライン開催

○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、橋本征二委員、道田悦代委員

○オブザーバー

西尾 利哉 農林水産省大臣官房環境バイオマス政策課再生可能エネルギー室 室長
小島 裕章 農林水産省林野庁林政部木材利用課 課長
小笠原 靖 環境省地球環境局地球温暖化対策課 課長

○事務局

能村省エネルギー・新エネルギー部 新エネルギー課長
廣瀬省エネルギー・新エネルギー部 新エネルギー課長補佐
和田省エネルギー・新エネルギー部 新エネルギー課長補佐
菊野省エネルギー・新エネルギー部 新エネルギー課長補佐

○議題

- (1) FIT 制度が求める持続可能性を確認できる第三者認証及び持続可能性確認に係る経過措置について
- (2) 調達価格等算定委員会への報告について

○議事要旨

- (1) FIT 制度が求める持続可能性を確認できる第三者認証及び持続可能性確認に係る経過措置について

委員

- ・ 第三者認証制度についてはこれまでのワーキングの議論を踏まえて整理されてお

り、現在の対応に異論はない。

- 経過措置の猶予期間の延長について意見がある。資料 1p. 22 で認証取得状況について説明があった。PKS についてコロナ禍で認証が遅れているというのは妥当な理由であるが、パームステアリンについて事業環境が悪化しているというのは課題である。猶予期間の延長に絶対に反対というものではないが、事業性と環境性という観点で持続可能でなくなるのではないかと懸念がある。環境性に関しては、既認定案件は GHG 排出に係る可否を判断するものではないが、GHG 排出量の削減効果に疑問があるという点については議論されてきた。日本では FIT 制度が 2012 年から開始されたが、それ以前は年間 3 万～4 万トンのパームステアリンをマーガリンや石鹼の原料として輸入していた。2014 年から輸入量が増加し、2019 年に最大の約 17 万トンとなった。FIT 制度開始前からの増加分が発電の燃料用に利用されたと考えることができる。ところが、昨年 2020 年に価格が上がり、輸入量が約 8 万トンまで半減した。今年はまだ 1 月から 10 月までの合計しか公表されていないが、約 2.8 万トンまで落ち込み、FIT 制度開始前程度かそれ以下の量となった。このように価格に大きな影響を受けることで、短期間の価格変動によって FIT で採算が取れなくなって、価格が安いときだけ発電するというのでは事業性に疑問を感じる。特にパームステアリンについては燃料等調達の多角化という点で、エネルギーセキュリティ向上に貢献するという期待があったと聞いているが、これでは期待できないのではないかと懸念する。
- 第三者認証スキームの追加に関しては、本整理案に賛同する。2050 年カーボンニュートラルや 2030 年 GHG▲46%削減などの目標実現に対してバイオマス発電への期待は大きい。他方で SDGs を考えると、気候変動対策すなわち CO2 削減だけではない統合的な対策が求められている。本 WG で示される持続可能性の考え方が、しっかり社会のなかで機能するように、慎重に認証スキームの確認を進めていくことが大事である。経済の安全保障の視点から日本に軸足を置いた認証スキームがあることはとても重要であり、透明性や説明責任、ガバナンスのあり方等において疑念を抱かれないような組織であるべきであるので、今回認証スキームとして追加されなかったものも、次年度以降に期待したい。
- 経過措置の猶予期間の延長について、コロナ禍の影響が継続しているという認識は持っている。しかし、今年の経過措置決定時からすでに一年が経過しており、コロナ対策を進めていて現地での作業が進まない、自助努力の範疇を超えているという主張だけでは、やはり納得できないところもある。経過措置延長を繰り返せば、本 WG で策定した持続可能性に関する議論も先送りされることになるので、事務局提案のように期限を明確にすることで、認定獲得に本気で取り組んでほしい。
- 先ほど指摘のあった通り、事業性の観点で成立するかというのは非常に難しい局面を迎えている。ESG 投資も主流になってきているなかで、日本でパームオイルを使

用するあらゆる産業が認定のパームオイルを使うという宣言をしており、ここでもんな競争が発生し、非常に生産量が少ないと言われている認定パームオイルをどこが獲得し、実際ビジネスに生かしていけるのかというところは、今後状況を注視したい。

- 第三者認証の追加に関して、事務局案に賛成する。
- 経過措置の猶予期間の延長については、パーム油と PKS は少し状況が違くと理解した。パーム油については延長を決定するが、これ1回きりだという理解でよいのか。PKS は業界の方から要望があって受け止めた。ただ必要性や延長の具体的な期間に関しては、来夏に再度検討しているということによいか。
- その上で、今後の進め方について確認させてほしい。パーム油に関しては、今回 RSPO の認定の取得の進捗も説明があったが、これは必ずしも日本の FIT に関連するものに限らないということで、直ちに業界・発電事業者の努力が見えるものではないと判断したが、もし何か事務局の方で、認証取得に向けた努力などを把握されている情報があれば教えてほしい。
- PKS に関しては、RSB や特に GGL について、FIT に向けての認定取得の努力が行われていると理解した。今後議論するときに、今回サプライヤーの件数に関して 50 件のうち 40 件といった具体的な調達量を、今後の増加量とも関係するような指標などを示してもらえると議論がしやすい。今年度の議論を踏まえて認証の新たな追加が行われれば状況が変わってくるので、やはり改めて業界の話、事業者の話を聞くことが重要である。
- ワーキングにて決定したことで、この場に参加できなかった業界、事業者の方が事後的に「やはり無理」ということで決定が覆ってしまうと、ワーキングとして意義が問われる。なるべく公開で議論できるように、双方の意見が開示されるような形で進めてほしい。
- 第三者認証について、事務局からの提案には概ね賛成する。
- MSPO の基準年については様々な考え方がある。今回の整理は、基準である RSPO から大きく後退した内容を FIT として受け入れることに対する懸念からの提案であると理解しており、異存はない。背景を少し補足すると、RSPO は 2007 年に始まった制度で 2 年前の 2005 年を土地利用変化の基準年としている。一方 MSPO は後発基準であるので、自主的な制度として 2011 年から開始し、そのあとすべての農園を含む強制規格として変わったという経緯があり、開始年が遅くなっていると理解している。一方で、基準年が遅いという理由で今後も認められないのかを考えると、今後の土地利用変化を改善するという意味では、たとえ遅くても基準が設定されているということが、持続可能性のためには重要なことである。
- 上記の論点について、パーム油に関して事務局に質問したい。今後、仮に新規の主産物について同様に土地利用の基準を判断しなければならないとき、RSPO の 2005

年が基準になるのか、それ以外も考えられるのか。

- 猶予期間について、データなども示され、認証のスキームの方でコロナ禍での対応も少しずつ進みつつあり、検査体制も拡充しているということがわかってきた。事業者も努力をしているので、パーム油に関しては年限をもう 1 年延長とするが、1 年の間には対処をして欲しい。別途意見のあった通り、なるべくその判断材料になる情報は開示をして欲しい。
- 第三者認証については、事務局の提案に異存ない。
- 持続可能性確認に係る経過措置について、延長が続くのは望ましいことではないので、状況を踏まえた事務局案は納得のいくものである。
- PKS・パームトランクについて、資料 1p. 24 にて現状での全サプライヤーの 50 件のうちの 40 件程度が監査準備中となっている。準備中でない 10 件について、準備に至っていない理由等、もしヒアリングで聞いていたら教えてほしい。
- RSP0 における日本の FIT 制度に係る認証の動き等が分かったら教えてほしい。

事務局

- 指摘の通り、パーム油については 1 年延長するが、今回限りとする。PKS・パームトランクについても指摘の通り、今決めるということではなくて、今後の状況をしっかり見ながら、改めて判断をしていく。
- パーム油の経済性について、一般論として今パーム油が高騰しており、事業環境が悪化していることは認識をしている。この点は調達価格等算定委員会にて議論するものと認識している。本 WG では制度の仕組みとして経過措置を延長するかしないかという論点で議論をしたい。
- 今後、新規の主産物の議論をする際の基準については現段階ではオープンで、海外の動向も踏まえる。もちろん RSP0 と揃える方がいいという議論もあり得るし、合理的な理由があれば違う基準を設定するということもあり得る。
- 議論の公開について、経過措置の延長について業界の要望は資料 1p. 22 に記載のとおり、第 71 回の調達価格等算定委員会で資料として公式に提出されたものである。それを機に、我々は状況の確認やヒアリングをしているが、業界を含めしっかりとディスカッションする機会というのは必要と認識している。特に第三者認証取得の最新の取組の状況も含めて、夏に向けてヒアリングのような機会も本 WG で設定できるように調整をしたい。
- 監査準備中と記載している以外の 10 件のうち、半分程度は既に認証を取得し終えている。残りの半分程度も進展しており、工場等との調整中、監査の時間を要しているものと聞いている。
- 各第三者認証スキームにおける認証の進展について、資料 1p. 23 の出所に記載をしているとおり、各認証のホームページからデータを拾っている。RSB と GGL につい

ては用途が個別に書かれていたので日本のFIT用だと分かる記載があったが、RSPOについてはそういったデータが公表されていないため、記載をしていない。

座長

- 第三者認証スキームについては、今後に向けていくつかの検討事項があるものの、第三者認証スキームの追加について、事務局の提案に異論はみられなかった。
- 経過措置の延長については様々な意見があるものの、パーム油については今回限りの延長という事務局案に対する強い異論はなかった。
- また、PKS・パームトランクについて、今後來夏に改めて検討をするという点についても、異論はなかったと認識している。
- 資料1については事務局提案の内容で全委員の了承を得たものとした。

(2) 調達価格等算定委員会への報告について

委員

- 報告案についてはこれまでの議論を踏まえて整理されており、この通りだと理解している。
- ライフサイクル GHG 基準については、現状ではこの状況で進むことは致し方ない。パリ協定の達成と既認定案件を対象に含めるということについて、現状では難しいということを理解はしているものの、それに対する挑戦を諦めないでほしい。事業者はそうした認識のもとで、情報開示を積極的に行ってほしい。
- 本 WG の議論は主にパームオイル関連の液体、固体燃料に焦点を当てて進められてきているが、いわゆる森林を産地とする木質バイオマスについても再確認が必要ではないか。事業計画策定ガイドラインには、認証を求めるルールが示されているが、林野庁の合法性ガイドラインにおける団体認定を参照することなく、森林認証を使うという理解で良いか。
- COP26 では 2030 年までに森林破壊を終わらせようと、140 を超える国がコミットメントを表明して、森林と土地利用に関するグラスゴー首脳宣言として採択されている。国内における再生可能エネルギーの議論は GHG 削減のみに焦点が置かれているが、国際的には生態系や生物多様性の配慮についても活発に議論されている。今後の議論においても、その分野に知見のある環境 NGO の意見等を参照する機会などを設けてほしい。
- 資料 2p. 6 のライフサイクル GHG の確認手段の C) のタイミングについて質問する。経産省にデータの報告を求める点については私の発言を反映してもらっている。最後の段にある、「燃料のライフサイクル GHG の基準を満たすことが確認できない燃料を使用した場合は、FIT 法に基づく指導の対象になる」という部分について、まずその指導の対象になる前に基準を満たさない場合は、FIT の買取対象とならない

というステップがあるのではないか。それを詐称してFITの賦課金を得ていた場合には指導の対象であり、改善命令の対象になるものとは理解している。実際、FITの運用においては、良いか悪いかは別として、例えば石炭等との混焼がしたいという例もあるだろう。バイオマスであっても所定基準を満たさない場合は、再生可能エネルギーとして認めずFIT買取対象外となるという点を明確になるように文言を工夫してはどうか。

- 確認スキームについて、新たな第三者認証の活用、独自の個別計算、より簡便な確認方法と3つが並べられている。認証が基本であると事務局から説明があったものの、算定委の報告事項として既に入っていることに違和感がある。もしここでこの3つを並べるということであれば、その背景に事務局側の理由を示した方が良い。例として規模が小さい発電所の扱い等、議論すべき点もある。
- 確認手段と公開方法に関して意見を述べる。
- 第三者性の確保が非常に重要になる。そのために認証機関側の準備もあるので、早めに議論が必要である。特に木質バイオマスが認証制度と必ずしも接続できてないところがある。
- 資料 2p. 3 の炭素ストックの変化の扱いについて、関連する議論の動向に応じて検討すると整理されているが、非常に重要な論点として検討すべきである。確認手段の中に必ずこの炭素ストックの変化に関する確認の扱いが含まれないと、現在国際的な議論になっているところに対応できないことになる。
- 報告内容について特に意見はない。
- 今後の取組として、可能な限り既認定案件への要求を慎重かつ公正になるように議論を進めてほしい。2030年度以降に新規認定案件に求めるGHG排出削減は70%という非常に高い値に設定しており、これをクリアするには技術革新も含めたかなりの努力が必要になる。そのため既認定案件についても今のところ最大限の排出削減に努めることを求めるということと、情報開示を求めるということになっているが、今後具体的かつ詳細に検討をしてほしい。
- 報告内容について特に意見はない。
- 今後の取組について意見を述べる。バイオマスは世界的にも非常に注目をされている。FIT制度は長期に持続していく制度である。今後、本WGでも国際的な議論の動向も踏まえて情報を集めながら進めていく必要がある。例えば土地利用変化は衛星の情報を使って確認するようになってきている。技術変化も非常に速い分野であるので、こうした流れも踏まえ、確認手段も時期を見てアップデートしていく必要がある。
- 環境または持続可能性については今まで十分議論がされているが、再生可能エネルギーを供給するにはいかにコストを抑えるかといった面も大事である。認証を取得することでコストも上がってくる可能性もあるが、なるべく同じ目標を達成するの

であれば、いかにコストを安くできるかについても考えていく必要がある。

- 木質バイオマスに関して一般認証も取っていれば良いということだが、スキームとして公表されている主流の一般認証は 10 近くある。ぜひ今後に向けて、そうした公開されている森林の認証スキームと、本 WG が重要だとして定めた持続可能性に関する環境と社会・労働、ガバナンスに関する担保すべき事項、評価基準を参照し、どの程度満たしているのかを確認したい。森林バイオマスを上手に活用するための指標になることが望まれる。
- 第三者認証制度以外にも 2 つ並べている点について、現時点で選択肢として頭出ししているということで承知した。但し、木質バイオマスの森林認証というのは、歴史的に発達をしてきているものの、GHG の計算が入ったものはほとんどない。基本的にはマテリアル利用を対象としてきた歴史があり、計算モジュールを別途用意する必要がある。
- 炭素ストックの維持についても、森林の通常の認証を念頭に書かれた記述と、炭素に注目した際の定量的な評価を含めた記述では変わってくる可能性がある。森林バイオマスにどのような認証が使えるのか、もしくはどのような組み合わせをしなければいけないのかということについて、我々で検討しなければならない。その上で木質バイオマスの場合は、国産材等も含めて多様なルートがあるので、そのインパクトや費用対効果、実現性を踏まえて、これらの選択肢からベストな方法を選択ないしは定めていくと理解した。それであれば、この表現のまま算定の報告とすることについて賛成したい。
- 一点、追加で質問したい。資料 1p. 2 のライフサイクル GHG の検討スケジュールで、今年度中の算定委への報告を目指すであった。今後の検討スケジュールについてはもう少し踏み込んだ検討が必要ではないか。
- 議論の全体的な進め方については賛成している。非常に注目されている議論であり、事業者の意思決定の前提にもなっているところなので、可能な限り前倒しの議論をお願いしたい。

事務局

- 木質バイオマスの認証に関するご質問について、林野庁の合法性ガイドラインに含まれているものは認められており、すなわち関係団体の認定を得て事業者が行う証明も利用可能である。
- 資料 2p. 6 のところで、そもそも GHG 基準を満たさないものは買取対象とならないのではないかとこのところについてはご指摘の通りである。省略した書き方になっているので表現を工夫したい。
- 確認スキームについては、当然第一に第三者認証を使うという認識をしている。仮に独自に個別の計算の仕組みを認める場合であっても、第三者性をどう担保するの

かは検討しなければならない。現時点においてこの3つは、単に検討し得る選択肢を並べているのみであって、今後議論の結果、第三者認証の活用しか認めないということもあり得ると考えている。

- 炭素ストックについては、どのように計算するかも含め、難しい議論がある。方向性として、上手く取り組んでいく必要があるとは認識している。
- いつまでに何をするかというところについてはまだ本 WG で議論できていない。資料1の趣旨は前回 WG と同様の記載で、来年以降と年内とに検討する内容を振り分けたのみである。来年以降に検討するスケジュールについては別途ご相談させて頂く。

座長

- 今後の検討の課題として、木質バイオマスの扱い、既認定案件、炭素ストック変化の取り扱い等々が挙げられた。基本的には調達価格等算定委員会の報告の大枠について異論はなかったが、事務局からもあったように、今日の議論を受けて記載の表現ぶりの修正を検討する。ワーキンググループの報告内容として大枠は合意に達しているので、具体的な反映の仕方については私に一任を頂くことでお願いしたい。
- しっかりとした速度感を持って検討を急ぐべきという趣旨だと理解した。改めて、本日議論した内容について、本 WG から調達価格算定委員会への報告として大枠異論がなかったということを前提に、本日具体的な意見の反映の仕方について改めて一任をいただく。

(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