

「小規模火力発電に係る環境保全 対策ガイドライン」に関する要望

2015年3月23日

(一社)日本経済団体連合会
環境本部

「ガイドライン」について

環境省は、2014年10月3日、国の環境アセスメント制度の対象外となっている小規模火力発電所を対象に「小規模火力発電に係る環境保全対策ガイドライン」を発出。

国の環境アセスメント制度とは

- 規模が大きく環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業を対象に環境影響を評価することを求める制度。
- 火力発電所の場合、11.25万kW以上が対象。
- 対象事業規模未満のものについては、自治体の条例に基づき対応。

「ガイドライン」の問題点

「ガイドライン」は、以下のとおり、手続・内容の両面で問題点が存在。

手続面の問題点

運用指針や規制の類であり遵守すべき性格のものと誤解させる可能性。

- ・タイトル
- ・ガイドライン中の文言

手続面の問題点

「行政指導指針」と考えられるにも関わらず行政手続法に則った手続が踏まれていない。

内容面の問題点

達成困難な数値の記載等。

要望内容

要望事項

「ガイドライン」は、前述のとおり手続・内容の両面で問題があることから、撤回をしていただきたい。

*もしも、何らかの理由で撤回が困難ということであれば、少なくとも以下の対応を早急に行っていただきたい。

撤回不可の場合の要望

法の運用指針や規制の類ではなく自治体や事業者が遵守すべき性格のものではないことの明確化

撤回不可の場合の要望

メインタイトルから、自治体や事業者に対する義務付けを想起させる「ガイドライン」の文言を削除するとともに「事例」の用語を用い、単に「事例集」であることの明示

撤回不可の場合の要望

上記について、自治体及び事業者に対する周知・徹底

問題点の詳細1 (手続面の問題)

メインタイトルや本文中に「ガイドライン」の呼称を使用
→ 運用指針や規制の類であり遵守すべき性格のものと誤解させる可能性。

事例

- (1)環境省は、公表から3か月も経たない昨年12月には、「ガイドライン」の実際の活用状況をフォローアップするための検討会を立ち上げ。
- (2)同検討会では、事務局である環境省や委員が事例集ではなく、「ガイドライン」と呼称。
- (3)議論の内容も、本「ガイドライン」の改善という観点から議論されている。事実上の拘束性を想起。

事例

- 事業者が火力発電所の設置を検討するにあたり、自治体に事前相談に行ったところ、「ガイドライン」を見ているかを確認された事例あり。

問題点の詳細2(手続面の問題)

本「ガイドライン」は、「行政指導指針」に該当すると考えられるにも関わらず行政手続法に則った手続が踏まれていない。

行政指導指針とは

- 行政手続法は、行政指導指針を「同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときにこれらの行政指導に共通してその内容となるべき事項」と定義。
- 同法上、行政指導とは、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないもの」と定義しており、本「ガイドライン」も「行政指導指針」に該当すると考えられる。
- 「行政指導指針」に該当する場合、行政手続法では、広く一般の意見を求めなければならない」となっており、パブリックコメントを付すことが必要。

問題点の詳細3 (内容面の問題)

達成困難な数値の記載。

内容面の問題がある記載の例1

- ・ 1ページ目などに「脱硫99%以上」という数値があるが、これは、我が国の最先端火力発電所においても達成困難と考えられる数値。

既に商用運転を開始している最新鋭の発電技術ではなく、運転開始前段階の商用プラントの技術や開発・実証段階の技術と考えられる。

問題点の詳細3 (内容面の問題)

一般的な採用が困難と思われる個別企業の独自技術の記載。

内容面の問題がある記載の例2

【バイオマス混焼からみた汽力発電のボイラの特徴】

石炭とは別に、木質ペレットを単独で粉砕する方式により、熱量比で30～50%程度混焼可能とする・・・(中略)・・・石油火力並みの二酸化炭素排出係数に低減する・・・(略)

木質ペレット以外に半炭化(トレファクション)により粉砕性等を高めることで高い混焼率を可能とする・・・(略)

小規模火力発電に係る環境保全対策ガイドライン

～自治体や事業者の方に広くご活用いただくための環境保全技術先進事例とりまとめ～(p.17)から作成

具体的な影響1 (自治体への影響)

環境省は、「ガイドライン」の実際の活用状況をフォローアップを行っており、こうした動きが、自治体担当者に対する事実上の拘束性を想起させる可能性。その結果、本「ガイドライン」に沿った対応を事業者を求める懸念。

環境省のフォローアップ検討会

- 目的：小規模火力発電に係る環境保全対策ガイドラインに関するフォローアップ検討会を開催し、ガイドラインのフォローアップに関し具体的な検討を行う。
- 検討内容：小規模火力発電所設置の状況や、ガイドラインの実際の活用状況をフォローアップしつつ、ガイドラインの改善などのフォローアップを踏まえた今後の対応の検討を行う。

結果

影響の例1(再掲)

- 事業者が火力発電所の設置を検討するにあたり、自治体に事前相談に行ったところ、「ガイドライン」を見ているかを確認された事例あり。

具体的な影響2(事業者等への影響)

環境影響の程度が著しいものとはされていない小規模火力発電所に対し、必要以上の対応を求めることは、産業競争力上の観点から弊害が大きい。

- 小規模火力発電所の場合、売電を主目的とせず、自家発電を主目的としているものが多い。
- このような電源は、製紙業界をはじめ厳しい国際競争にさらされている産業界において、安価な電力の機動的な調達の観点から重要なもの。
- 環境影響の程度が著しいものとはされていない11.25万kW未満の火力発電所に対し、必要以上の対応を求めることは、産業競争力確保の観点から弊害が大きい。

具体的な影響3

(効率的な電力システム構築への影響)

低廉な価格での安定的な電力供給が実現する電力システムの構築が求められている中、これを阻害する可能性

- 国民生活や事業活動にとって、良質な電力が低廉な価格で安定的に供給されることが不可欠。
- こうした観点から、電力分野における競争的な市場環境の整備が必要。
- 小規模石炭火力だけでわが国の膨大な電力需要を充足することは想定されないが、小規模石炭火力の適切な立地は、市場競争を活性化させ、効率的な電力システムの構築にもつながる。

要望内容(再掲)

要望事項

「ガイドライン」は、前述のとおり手続・内容の両面で問題があることから、撤回をしていただきたい。

*もしも、何らかの理由で撤回が困難ということであれば、少なくとも以下の対応を早急に行っていただきたい。

撤回不可の場合の要望

法の運用指針や規制の類ではなく自治体や事業者が遵守すべき性格のものではないことの明確化

撤回不可の場合の要望

メインタイトルから、自治体や事業者に対する義務付けを想起させる「ガイドライン」の文言を削除するとともに「事例」の用語を用い、単に「事例集」であることの明示

撤回不可の場合の要望

上記について、自治体及び事業者に対する周知・徹底