

## フィリピンの再生可能エネルギーに関する法制

権 香 淑

- I 再生可能エネルギー政策に関する動向
  - 1 フィリピンのエネルギー政策
  - 2 フィリピンの再生可能エネルギー政策
- II 再生可能エネルギーに関する現行法
  - 1 1972年地熱発電開発法 (PD1442)
  - 2 1991年小型水力発電開発法 (RA7156)
  - 3 1997年海洋・太陽光・風力エネルギー開発促進に関する大統領令 (EO462) 及び2000年のEO462の改正令 (EO232)
  - 4 2001年電力産業改革法 (RA9136)
- III 包括的な再生可能エネルギー法案
  - 1 目的
  - 2 主な内容
  - 3 優遇措置

1970年代において二度にわたる石油危機を経験したフィリピンでは、その教訓を活かし、30年以上前から輸入石油に依存しない国内のエネルギー資源開発に関する政策及び立法措置を行ってきた。とりわけ、フィリピンが有する豊富な再生エネルギー資源を利用し、電力網の拡張をはじめ旧来型エネルギー使用の抑制や遠隔地へのエネルギー供給など、様々な開発政策を実施してきた。その結果、今世紀に入ってから、輸入石油への依存率が大幅に下がり、再生可能エネルギーを含む国内エネルギーの自給率が5割を超えるに至っている<sup>(注1)</sup>。

このようなフィリピンの再生可能エネルギーに関する政策及び法制を把握するため、本稿では、再生可能エネルギーに関する政策動向を概観し(I)、これまで各エネルギー分野において個別に法制化されている再生可能エネルギー関連

の現行法をそれぞれ紹介する(II)。さらに、それらを包括することを目的に付加価値税の免除など優遇措置を盛り込んだ再生可能エネルギーに関する法案について触れる(III)。

なお、フィリピンでは、従来から政策的な取り組みがある地熱エネルギーを除き、1990年代以降に政策化された太陽光、風力、水力、海洋、バイオマスなどのエネルギーを「再生可能エネルギー」と称しており、この用語が法律文中に初めて登場したのは2001年電力産業改革法においてである<sup>(注2)</sup>。しかし、最近では地熱エネルギーも含む総称として「新再生可能エネルギー」(New and Renewable energy) とする傾向にあるため<sup>(注3)</sup>、本稿で使用する「再生可能エネルギー」とは、後者の包括的な意味において用いることとする。

### I 再生可能エネルギー政策に関する動向

#### 1 フィリピンのエネルギー政策

フィリピンにおけるエネルギー政策の基本方針は、①合理的な価格での安定した供給、②国内資源の有効利用とその推進、③環境への配慮などであり、エネルギー省 (Department of Energy: 以下 DOE とする) がその任務にあっている。その他の政策担当機関として、大統領府にあるエネルギー規制委員会 (Energy Regulatory Board. 以下 ERB とする。) がある。DOE は、エネルギーに関する政府機関の組織及び役割の合理化などを目的とした「共和国法第7638号」(1992年12月19日承認) によって創設された機関である<sup>(注4)</sup>。その責務などについては、同法のほか、同法第5条第1項を実施する法規とし

で定められた「エネルギー規則 1-94号」(1994年4月31日制定、1996年7月31日に改正<sup>(注5)</sup>)に規定されている。

フィリピンにおけるエネルギー政策の動向は、DOEが毎年発表する「フィリピン・エネルギー・プラン」(Philippine Energy Plan. 以下 PEP とする。)において示されており、政府と民間及び公共部門のニーズの変化を反映するよう、年々見直しが行われている。このPEPは、主に、国内開発を支援するために構想されたものであるが、エネルギー部門の政策、計画及びプログラムについては、すべて、一般のフィリピン国民が快適な生活様式を享受し、産業界が継続的な雇用又は妥当なコストでサービスを提供できるようエネルギーを入手し、確保することを目的としている。

2005年2月に発表された最新のPEP(2005年～2014年)は、アロヨ政権が打ち出した「中期フィリピン開発計画：2004-2010」(Medium-Term Philippine Development. 以下 MDPDP とする。)における5つの開発計画<sup>(注6)</sup>のうち、エネルギー分野の政策にあたるもので、詳細な内容となっている。MDPDPによると、中期的なエネルギー開発計画は、自給化の促進と電力市場改革の実施という二つの目標を掲げている。最新のPEPでは、二つの目標はもちろん、それらを達成するための5つのプログラム、①国産石油及びガスの確保、②積極的な再生可能エネルギー資源の開発、③代替可能な燃料の使用を助長、④他の諸国との戦略的な連帯、⑤エネルギーの効率的利用とその確保、が打ち出されている。

この5つのプログラムは、アロヨ大統領が再選された直後の2004年8月6日に発表したエネルギーの自給と節約を目的とした計画を全面的に反映したものである。発表当初において「エネルギー自給・改革プログラム」(Energy Independent and Saving Program)」と名付けられ

たこの計画は、大統領の任期終了となる2010年までに、消費エネルギーの6割を国内で自給することを目標とし、上記5つのプログラムの実施が掲げられていた<sup>(注7)</sup>。この計画の背景には、戦争、テロ及び為替相場の変動により影響を受けやすいフィリピンのエネルギー状況を改める必要があるという、アロヨ大統領の認識があったと報じられている<sup>(注8)</sup>。

他方、エネルギー開発分野の一つとして、主に先進諸国で取り組んでいる原子力発電については、PEPに盛り込まれていない。フィリピンでは、マルコス政権下における1976年にバターン半島に初の原子力発電所が着工され、1985年には総工費21億ドルをかけた工事がほぼ終了したものの、1986年にアキノ政権が発足すると、同発電所の安全性及び経済性に問題があるとして、運転認可が見送られた。その後、このバターン発電所を天然ガス・コンバインドサイクル発電所に転換することが計画されたが<sup>(注9)</sup>、経済上の問題から実現していない。

ただし、エネルギー需要が国産エネルギーの開発や輸入エネルギーの増加でも賄えない場合に備え、10年前から原子力開発が再検討されている。フィリピン政府は、エネルギー政策における選択肢の一つとして、再度、原子力発電の導入を検討するため、1995年5月、大統領令第243号に基づき、DOE長官を委員長とした原子力発電運営委員会(NPSC)を設置した。現在は、MDPDPに沿う形でエネルギー政策を推し進めつつ、エネルギーをめぐる状況及び環境の変化に応じて、国民が原子力発電というオプションを受け入れられる方策を模索している状況である。

## 2 フィリピンの再生可能エネルギーに関する政策

上記において紹介したMDPDP及び最新のPEPにも示されているように、再生可能エネル

ギー開発は、国産の石油開発及び確保に次いでフィリピン政府が力を注いでいる分野である。現在、DOE が実施している再生可能エネルギーの政策は、①大規模な新エネルギー資源の調査、②国内で原産できるエネルギー源の持続的な調査、③開発、利用を通じたエネルギー自給率の向上及びすべてのエネルギー分野における、より大きな民間部門の投資と参加の促進、を基本方針としている。

また、これらの政策を遂行する主な戦略は、①再生可能エネルギー・システムの研究、開発及び実行、②地域に根ざしたエネルギー計画、管理の制度化、③再生可能エネルギー・システムの製造者、供給者、利用者に役立つ市場環境づくりの促進、④商業的に採算可能なシステムの構築、⑤特に高度な技術を必要としない再生可能エネルギー（海洋エネルギー、自治体での廃棄物などを利用したものや燃料電池など）の研究及び開発の持続である。

現在、DOE は、再生可能エネルギー・システムを促進し、商業化を加速するため、関連機関<sup>(注10)</sup>と協力しつつ、①技術、②商業化、③普及と振興、④地域密着という4つの分野に関するプログラムを実行している。これらの目標は、それぞれ①再生可能エネルギー・システムを既存のエネルギーと商業的に競合できる程度の技術レベルまで発展させること、②民間企業の投資と参加を促すため望ましい市場環境を作ること、③再生可能エネルギー・システムの有益性、利点に関する国民意識の向上に努めること、④分権的な、地域に根ざしたアプローチを通じた地域レベルでの再生可能エネルギー技術の普及、商業化及び使用を促進すること、である。

さらに、DOE は、地域別のエネルギープログラム(Area Based Energy Program. 以下 ABEP とする。)を管理し、監督するため、大学などとの連携による非従来型のエネルギーセンター(Affiliated Non-conventional Energy Center.

以下 ANECs とする。)を立ち上げている。ABEP には、再生可能エネルギーの技術面及び経済面における実行可能なシステムの開発及び促進という究極の目標があり、ANECs には ABEP による活動の調整、監視及び実施など、地域別のエネルギープランを定式化して評価する役割が課されている。

政府レベルで推し進めている再生可能エネルギー開発の一つは、太陽光を利用した地方発電事業である。フィリピンは群島で構成されているため、遠隔の島や山岳部に無灯火の村が残されている。政府は、それらの地域に適した発電事業として、1999年から2008年までの8か年計画でバランガイ<sup>(注11)</sup>をベースに太陽光による発電事業を行っている。政府は、太陽光利用のバッテリー充電所(PV-BCS)の建設、太陽光利用家庭システム(SHS)の設置などにかかる諸費用の援助などによって事業を促進している。このような事業のうち約2割は、民間発電事業主が地方電力組合を経由した政府貸付金の無償供与<sup>(注12)</sup>を受けるといった形態を取っている。

風力エネルギー開発に関して、フィリピンはアジア太平洋地域のモンスーンベルト周辺部に位置しているだけあって開発可能性が高いと言われている。多くの場合、風力エネルギーは家庭における揚水ポンプに活用されており、最近では風力利用ポンプの製造業者が輩出されつつあるものの、電力事業化には至っていないのが現状である。このため、政府は、風力発電開発に積極的な政策を展開している。一例としては、ルソン島北部の北イロコス州で行われている事業で、日本政府の特別円借款約59億円が活用され、国営石油会社のエネルギー開発子会社であるPNOC-EDCが事業主体となった北ルソン風力発電事業<sup>(注13)</sup>が進行中である。

この他、政府は、再生エネルギー開発に取り組もうとしている事業主に対し、積極的に資金援助を通じた支援を行っている。また、今後、

小型水力開発事業に従事する者に対し、金融機関が提供する技術的かつ財政的なパッケージを利用可能にしている。具体例では、フィリピン開発銀行 (the Development Bank of Philippines) の取組みがあり、同銀行では、収益を生み出す地方自治体プロジェクトのために、12年以内を支払満期とする最大85%までの貸付を行っている。

フィリピン政府が奨励している NGO 活動としては、再生可能エネルギープロジェクト支援オフィス (Renewable Energy Project Support Office. 以下 REPSO とする。<sup>(注14)</sup>) の取組みがある。REPSO は、小型水力発電の開発のために土地に関する潜在的な実行可能性についての調査への資金提供という形で投資を促しており、提案者に対し、総額の50%を前貸しすることによって調査費用を分担している。REPSO が前貸した費用は、調査の結果、プロジェクトの実行性が確約されれば、提案者は無利子で REPSO に返済することになり、プロジェクトの実行性が乏しいと判断されれば、交付金とみなされ返済を免除される仕組みとなっている。

## II 再生可能エネルギーに関する現行法

前述した再生可能エネルギーに関する政策は、現行の再生可能エネルギーに関連する法令、すなわち1972年地熱発電開発に関する大統領令 (PD1442)、1991年小型水力発電開発法 (RA7156)、1997年海洋・太陽光・風力エネルギー開発促進に関する大統領令 (EO462) と EO462の改正令 (EO232) 及び2001年電力産業改革法 (RA9136) により後押しされている。以下、現行法で規定されているそれぞれの優遇措置を簡略に紹介する。

### 1 1972年地熱発電開発に関する大統領令 (PD1442)

総論においても言及されているように(8頁)、フィリピンの地熱発電に関する設備容量は、世界でアメリカに次ぐ第二位である。<sup>(注15)</sup> 地熱開発は、フィリピンの再生可能エネルギー開発における最も歴史の古い分野であって、1972年の PD1442により、地熱発電及び開発に関する請負業者には、以下の項目において優遇措置が施されることになった。

- 未回収原価が繰り越されたすべての年度の貸借借額に対する90%を超えない範囲での営業経費の回収
- 純利益の最大40%の手数料
- 所得税を除くすべての課税の免除
- 政府の出資金から支払われる所得税義務
- 関税の控除と地熱発電用機械、設備及び他のすべての材料の輸入関税の補正措置
- 10年間の資本設備の減価償却
- 資本設備投資金及び収益の還付
- 外国の技術的な専門家 (肉親を含む) の通関

### 2 1991年小型水力発電開発法 (RA7156)

RA7156は、様々な税制上の優遇措置である交付金の給付を通して、小型水力発電への、より多くの民間部門による参加を促すことを目的に制定されたものである。同法では、小型水力発電事業に従事する法人、パートナーシップ(組合)、協会及び会社は、その所有権の60%以上を越す部分をフィリピン人が保持することが義務付けられている。開発業者に対する具体的な優遇措置は、以下のとおりである。

- 特恵課税率の適用
- 機械、設備及び材料の免税
- 国内資本設備に関する税額控除
- 設備と機械に関する特恵不動産課税率
- 付加価値税の控除

- 7年間の所得税免除

### 3 1997年海洋・太陽光・風力エネルギー開発促進に関する大統領令 (EO462) 及び2000年の EO462の改正令 (EO232)

海洋、太陽光及び風力（以下 OSW とする。）のエネルギーは、輸出向けのエネルギー源として役立つ可能性があると考えられており、EO462及びEO232により、発電を目的とした OSW エネルギー資源の探査、開発、利用及び商業化における民間部門の参入が可能となった。これによって施された優遇措置は以下のとおりである。

- OSW エネルギー開発事業に共同で従事する者に対し、操業開始前における費用の軽減を目的に事業調印時に課される諸税の免除
- 操業前の支出が完全に回収された後における操業後の課税の実施
- 商業稼動を開始している OSW 事業者に対し、新投資のための調査可能性に関する諸費用を稼動中の事業の費用に加算することを許可
- OSW 事業者に対し、投資委員会の投資委員会パイオニア事業登録、OSW 資源が獲得できる土地及び沖合へのアクセス確保を含め、有効なあらゆる財政的、非財政的な優遇策の支援

### 4 2001年電力産業改革法 (RA9136)

RA9136 (2001年6月制定)により、電力部門の規制緩和及び国営電力公社 (National Power Corporation. 以下 NPC とする。)の民営化が進められることになった。外資の導入を図り、豊富かつ安価な電力の供給による国民生活の向上と、産業の育成を目指している同法は、フィリピン電力産業の再構築と、NPCの民営化という二つの目的をもっている。同法の成立によって、NPCの電力事業は、発電部門、送電部門、配

電部門、大口小売部門の4部門に分割され、送電部門以外では新規参入による競争が促されることになった。同法の成立は、再生可能エネルギー開発における法制度的な環境の改善をもたらしたが、その意義は以下の点において認められる。

- 再生可能エネルギー関連の事業承認に対する業界の厳しいプロセスを省いた再生可能エネルギー事業者による事業の実施（買電契約の獲得競争などに対する再生可能エネルギー事業者の負担の軽減）
- 同法の規定による電力関税率の完全な個別価格化を通じた電力料金の公正な費用の把握
- 再生可能エネルギー産業を直接的に後押しする全国電力化促進事業会社 (the Country-wide Electrification and Missionary Service Company : CEMSCO) の設立

以上で紹介した再生可能エネルギーに関する4つの現行法令は、それぞれエネルギーの分野別に施行されており、再生可能エネルギーを包括的に扱っているものではない。冒頭において言及したように、2001年電力産業改革法において再生可能エネルギーという用語が初めて使用されたものの、あくまでも必要不可欠な概念定義に留まっているという状況である。

### III 包括的な再生可能エネルギー法案

再生可能エネルギーを統合し、網羅的に扱う新たな法律の制定が待ち望まれる中、2004年7月に開会した第13回国会における再生可能エネルギー法案<sup>(注16)</sup>の行方が注目されている。この法案は、ラモス政権下 (1992年~1998年)の1997年から準備され、2003年第12回国会に提出されたが不成立に終わり、第13回国会に再提出されたものである。(上院案2140は、2002年5月21日に提出)。法案の骨子は、以下のとおりである。

## 1 目的

この法案の目的は、OSW エネルギーを中心とした再生可能エネルギー資源の開発を通して、エネルギー自給率を高め、エネルギー安全保障を向上させることである。具体的には、①電化されていないバランガイに住んでいる人々に適切で持続可能なエネルギー・サービスを提供し、②環境上及び社会的な目的を考慮して、再生可能エネルギー資源及び技術の開発利用に優先権を与えることである。

法案が成立すれば、送電網の外にある離島のエネルギー化による地方経済の振興、環境にやさしいエネルギー資源の開発が図られるほか、地方の再生可能エネルギーの電力利用を促進するための優遇措置が講じられ、市場志向型アプローチによる再生可能エネルギー事業への民間企業の投資と参入を促進することになる。

## 2 主な内容

法案の主な内容は以下のとおりである。

- 再生可能エネルギーの生産者に対するインセンティブの規定
- 発電を多様化させるための民間のエネルギー生産者に対する再生可能エネルギー生産の義務づけ
- 環境に優しいという観点から消費者・利用者による再生可能エネルギーの利用を促進するための価格決定メカニズムの設定
- 様々な新・再生可能エネルギーに関する活動に融資するための基金の設立
- システムの信頼度を上げるためのハイブリッド・システムの設置

## 3 優遇措置

再生可能エネルギー事業とその活動に対し、法案では、以下のような項目において優遇措置を認めている。

- 再生可能エネルギーの装置等の組立てに必

要な部品、素材に対する輸入関税の免除

- 国内産の関連部品、素材などに対する諸税の支払猶予
- 不動産税、ローカル・ビジネス税、建設認可料など諸税の支払猶予
- 関連装置及び機器などに対する特惠税率（2.5%以下）の適用
- 国産品、輸入品を問わず関連部品の付加価値税（10%）の免除
- 国内の資材、部品を利用した関連装置への輸入税の免除
- 商業運転開始から12年間、関連事業者への所得税の免除

DOE は、2005年から2014年までの10年間において、再生可能エネルギーの設備容量を100%まで増加させるという大きな目標を掲げ、これに沿う形でそれぞれの分野における個別の目標を定めており、最新のPEP<sup>(注17)</sup>では、エネルギー問題に関する5つの法案のうち、再生可能エネルギー法案を最上位に位置づけている。最も緊要な課題として、再生可能エネルギー開発を立法面から後押しする包括的な法整備が掲げられているが、第13回国会では、財政赤字を削減するための税制改革に関する法案の審議が優先的に行われており、成立の可否については定かでない状況となっている。

## 注

- (1) 国内エネルギー供給のうち、水力、地熱などを含む再生可能エネルギーは8割強、消費エネルギー全体の半分近くを占めている。
- (2) 再生可能エネルギーに関する現行法のうち、再生可能エネルギーの概念定義がなされている2001年電力産業改革法によると、「再生可能エネルギー資源とは、使用される総量に上限を持たないエネルギー資源を指す。無限に利用可能であると考えられる速さで定期的に再生可能であり、バイオマス、太陽光、

- 風力、水力、海洋エネルギーを含む」と規定されている。
- (3) 新再生可能エネルギーの定義に関しては、別稿（総論2～3頁）を参照されたい。
- (4) 政策面においては、フィリピン国営石油会社（PNOC）管轄下のフィリピン・エネルギー研究開発センター（ERDC）が、「共和国法第7638号」（1992年12月19日）によりエネルギー省が再編される1994年まで、石油に代替する再生可能エネルギーに関する政府の政策、規則、規制の実施において重要な役割を果たしてきた。
- (5) この規則は、エネルギー資源を受け入れる州、自治体、バラングイ及び地域社会のエネルギー生産施設の補償に関して規定している。なお、バラングイの説明については、後注(11)を参照されたい。
- (6) 5項目の内容は、経済発展と雇用の創出、エネルギーの自給化、社会的公正と基本的ニーズ、教育の振興と若者が活躍できる機会の創出、良い政治による汚職防止である。
- (7) 具体的な内容としては、代替可能な燃料として椰子油の使用、諸外国との連帯においてはサウジアラビア、中国及びロシアと資源供給に関する協力関係の締結、エネルギーの効率化については資源の節約キャンペーンの実施、などが盛り込まれていた。
- (8) 計画を発表した直後に行われたフィリピン地方電力会社組合の第25回年次総会・25周年祝賀会における発言内容から。
- (9) フィリピン政府は1988年、製造元の米ウエスチングハウス社を相手取って、同発電所建設時に違法契約で受けた約20億ドルの損害賠償請求訴訟を起したが、1993年に証拠不十分で同社の無罪判決をもって結審した。その後、両者は和解し、同社がフィリピン政府に1億ドルを支払う代わりに、パターン発電所を天然ガス・コンバインドサイクル発電所へ転換することが計画されたものの、経済的な理由から計画は頓挫した。
- (10) 国営電力公社（National Power Corporation : NPC）、フィリピン石油公社－エネルギー開発公社

- （PNOC Energy Development Corporation : PNOC-ERDC）、国家電化庁（National Electrification Administration : NEA）、科学技術省（Department of Science and Technology : DOST）及びその付属機関。
- (11) フィリピンの最小行政区の呼称。バラングイは、スペインに支配される以前のフィリピンの社会単位（30戸から100戸足らずの村落）に対する呼称であったが、1974年以降、基本的な行政単位として位置付けられた。
- (12) 資金を提供している民間発電事業主は、米国系と韓国系の企業である。
- (13) この他、2009年までに全国で12の風力発電所の稼働が見込まれている。
- (14) クリーンエネルギーに関する活発なプログラムを実施している国際 NGO 組織、再生可能エネルギーの民間部門の開発者に対する技術的な投資顧問業サービスを提供するアジア、南米、およびアフリカの数か国で組織化されたネットワークである。
- (15) 2001年12月現在、アメリカは223万 kW で、フィリピンは193万 kW となっている。
- (16) 法案の名称は下院案（HB4839）が「An Act to further promote the development, utilization, and commercialization of (NRE) sources)」で、上院案（SB2140）が「An Act Amending Sections 6, 11, 21, 34, 47, 50, 51, 68 and 80 of Republic Act No. 9136, Otherwise Known As The Electric Power Industry Reform Act of 2001」である。
- (17) 地熱エネルギー開発においては、この分野における世界的なリーダーとなることを目標とし、価格面で競争力を有する地熱探査事業を促進する。風力エネルギー分野では、ASEAN 諸国における最大の風力エネルギー開発国になること、太陽光では同地域におけるハブの役割を担うことを目指す。また、すべての利用可能な水力エネルギー開発を促進し、電力及び非電力の部門別用途にそくしたバイオマス開発を実施するという目標が掲げられている。
- (18) 再生可能エネルギーに関する法案のほか、電力公

社から送電公社への営業権譲渡に関する法案、天然ガスに関する法案、代替輸送燃料に関する法案、LPガスに関する法案が提出されている。

#### 参考文献

- (1) 「フィリピンにおける新エネルギー等実態調査」『NEDO レポート特別号』2004年度 No.10 (新エネルギー・産業技術総合開発機構のサイトより) <<http://www.nedo.go.jp/kankobutsu/foreigninfo/04/10.pdf>> (last access 2005.6.15)
- (2) 「海外エネルギー動向分析 (フィリピン)」(日本エネルギー経済研究所のサイトより) <<http://eneken.ieej.or.jp/news/trend/pdf/philippine040630.pdf>> (last access 2005.3.31) なお、このサイトの資料は、2005年4月より一部登録会員のみでの公開となっている。
- (3) 「中期フィリピン開発計画：2004-2010」(国家経済開発庁のサイトより) <<http://www.neda.gov.ph/ads/mtpdp/MTPDP2004-2010/MTPDP%202004->

2010%20NEDA%20v11-12.pdf> (last access 2005.6.15)

- (4) フィリピン上院サイト  
<<http://www.senate.gov.ph/>>
- (5) フィリピン下院サイト  
<<http://www.congress.gov.ph/>>
- (6) フィリピンのエネルギー省サイト  
<<http://www.doe.gov.ph/>>
- (7) フィリピンのエネルギーに関する法律サイト  
<<http://www.geocities.com/afdb/enerlaw.htm>>
- (8) 再生可能エネルギー世界会議に関するサイト  
<<http://www.wcre.org/>>
- (9) フィリピンの非営利組織 Preferred Energy Incorporated のサイト  
<<http://www.pei.net.ph/index.htm>>

(くおん ひゃんすく・前海外立法情報課非常勤調査員)

(本稿は、筆者が調査及び立法考査局海外立法情報課非常勤調査員として在職中に執筆したものである。)