

2021年4月13日

2021年事業計画策定ガイドライン（バイオマス発電）改訂に関する共同コメント

私たちは、経済産業省が4月1日に発表した、再生可能エネルギー固定価格買取制度（FIT）の事業計画策定ガイドライン（バイオマス発電）の改訂は、気候変動対策や生物多様性の保全等の観点から不十分であることから、温室効果ガス（以下、GHG）排出抑制や燃料の持続可能性に関する基準強化を早急に行うことを求めます。

背景

2020年10月、日本政府は2050年までにカーボンニュートラルを達成することを表明しました。一方で、2012年に開始された再生可能エネルギーの固定価格買取制度は、GHGの排出量に関する評価を行っていません。特に火力発電であり、森林に影響を与える可能性のあるバイオマス発電については、ライフサイクルにわたりGHGを排出し、生態系及び生物多様性などへの環境社会影響をもたらすことが懸念されます。

このことから、FITにおけるバイオマス燃料の持続可能性について、資源エネルギー庁のもとに設置された持続可能性ワーキンググループで議論が続けられてきました。しかし残念ながら、事業計画策定ガイドライン（バイオマス発電）（以下、ガイドライン）の今回の改訂では、昨年から大きな変更がなく、日本の2050年の気候目標の達成と森林の保全及び持続可能な利用が困難になる可能性があります。

日本によるバイオマス燃料輸入の急速な拡大は、国際的な関心を集めています。2021年2月には、500名以上の科学者が菅首相をはじめとする世界の指導者に宛てた、森林破壊につながるバイオマス燃料の使用に警鐘を鳴らす書簡（[英語](#)、[日本語](#)）を発表しました。また、2020年9月には、米国の17の環境保護団体が森林への影響を懸念し、木質ペレットを固定価格買取制度の対象から外すよう求める書簡（[英語](#)、[日本語](#)）を日本政府に送付しています。2020年12月には、国内外34の環境NGOが燃料を輸入する大規模バイオマス発電について、「生物多様性を脅かし、気候変動を加速させる」として、中止を求める共同声明を発表しました¹。

ライフサイクルでの温室効果ガス排出量の制限を導入すべき

ガイドラインは、GHG排出量の制限をしていません。気候変動に対応するためには、早急にすべての種類のバイオマス燃料のライフサイクルにおけるGHGの排出量に厳しい上限を設ける必要があります。特に、森林由来のバイオマス燃料（主に木質ペレットや木質チップ）の燃焼は、森林に固定されて

¹ <https://www.foejapan.org/forest/biofuel/pdf/201203.pdf>

いた炭素を大気に即時に放出すること、膨大な時間をかけて土壌に蓄積された炭素の排出に繋がるリスクがあること、伐採後、たとえ森林が元通り再生したとしても、それまでに数十年から百年以上という長い時間がかかることを考えれば、炭素中立とはいえません。

また、バイオマス燃料生産によって土地利用の変化や森林の転換があった場合、GHG の排出量はより大きくなります。さらに、日本におけるバイオマス発電事業の多くは、海外から燃料を輸入していますが、輸送により多くの GHG を排出します。2021 年度のバイオマス持続可能性ワーキンググループにおいて、2050 年カーボンニュートラルの達成に貢献するためには、ライフサイクルにわたる GHG 排出評価および排出基準の設定が求められます。

パーム油を FIT の対象から除外すべき

私たちは、今回の改訂で新規に検討の対象となる燃料が、農産物に関しては「非可食の副産物」に限定されたことを歓迎します。しかし「可食の主産物」であるパーム油は、既に FIT の対象として認められています。これは大きな矛盾であり、パーム油は FIT の対象から除外すべきです。ガイドラインでは、パーム油の持続可能性を担保するために RSPO 認証油もしくは RSB 認証油に限り利用が認められていますが、どちらの認証も食料競合の問題を解決することができないうえに、RSPO 認証には、GHG 排出量の基準がありません。

全てのバイオマス燃料に持続可能性の基準を

バイオマス持続可能性ワーキンググループが発足して 2 年、パーム油と PKS については持続可能性に関する認証が要件づけられました。一方で FIT 認定を受けた多くのバイオマス発電所が、木質ペレットや木質チップなどの木質バイオマスを燃料利用しているにもかかわらず、森林生態系や生物多様性を守るために必要な木質バイオマス燃料に関する持続可能性基準については明確に記述されていません。天然林を植林地などに転換しないこと、伐採によって森林減少・劣化を引き起こさないこと、森林生態系を破壊しないこと、森林の炭素ストックを保護すること、生物多様性の保全など、対処すべき多くの課題があります。

加えてガイドラインでは、輸入木質バイオマスに関しては「認証が必要」と明記されているにもかかわらず、実際には森林認証ではなく合法性確認のみで認めるという誤った運用が行われている例があります。また、流通段階における分別管理の認証（CoC 認証）のみを確認し、原料が生産された森林自体の持続可能性の認証（FM 認証）を確認していないケースもみられます²。

上記の問題を解決するため、ガイドラインで求める認証とは何かを木質バイオマスについても早急に明示すべきと考えます。FIT の対象となる全てのバイオマス燃料に対し、持続可能性基準の検討と設定を急ぐ必要があります。

² FoE Japan がバイオマス発電事業者及びバイオマス燃料調達に関わる商社や出資企業に対し 2021 年 1～2 月実施したアンケート調査による。 <https://www.foejapan.org/forest/biofuel/210330.html>

求められる透明性と確認体制、遵守の徹底

ガイドラインでは、パーム油発電においては、第三者認証の名称と認証燃料の量及び認証燃料固有の識別番号をホームページ等で公開することが定められています。しかし、識別番号からは第三者が搾油工場や農園の情報をたどることはできず、透明性が確保されているとは言えません。人権侵害や森林減少、泥炭地開発などの重大な問題を回避するためには、調達先の搾油工場および農園情報の公開を条件とする必要があります。輸入される森林由来のバイオマス全体に対して、同様の情報公開が求められます。

また、現在の制度では、FIT 認定された事業がガイドラインで求められている事項を遵守しているか確認する仕組みがありません。現在、認証取得を猶予されている PKS 等の副産物を燃料とする場合、自主的取り組みの内容及び農園等の燃料発生地点の情報を自社ホームページで公開する事が条件づけられていますが、実際には多くの発電所がこれらの情報を公開していません³。また、昨年京都府福知山市および舞鶴市でパーム油発電所が停止・計画中止になりましたが、これらの事例では近隣住民に対する情報公開や協議が不十分だったばかりか、福知山市では近隣住民が騒音と悪臭に悩まされ、公害調停にまで発展しています。今後こうした事態を引き起こさないためにも、ガイドラインと持続可能性確認の遵守を徹底する体制の確立と、不遵守に対する是正措置の確保が必要です。

猶予期間を延長すべきではない

これまで主産物（パーム油）の認証取得は 2021 年 3 月 31 日まで、副産物（PKS 等）の認証取得は 2022 年 3 月 31 日までとされてきましたが、この要求事項の開始日はさらにそれぞれ 1 年延長され、2022 年 3 月 31 日と 2023 年 3 月 31 日となりました。コロナ禍のため、認証品の調達が困難というのがその理由ですが、猶予期間が延長されればされるだけ、その間は、持続可能性が確認されていない燃料が使われ続けることとなります。結果、当該バイオマス発電が、森林生態系や生物多様性、人権面での悪影響を引き起こすことも考えられます。コロナ禍といえども、持続可能性が確認されていることは基本であり、猶予期間を延長すべきではありません。

2020 年度のバイオマス持続可能性ワーキンググループでは、ライフサイクルにわたる GHG 排出量に関して、明確な基準を導入するまでの議論には至りませんでした。また、前述のような木質バイオマスの持続可能性確認に関する問題点を改善するための議論も行われませんでした。私たちは、経済産業省が 2021 年度の持続可能性ワーキンググループを早々に招集し、GHG の排出基準、木質バイオマス、特に輸入燃料に関する持続可能性基準についての議論を早急に行うことを強く求めます。

³ 同上

呼びかけ団体（五十音順）

国際環境 NGO FoE Japan

地球・人間環境フォーラム

バイオマス産業社会ネットワーク（BIN） 理事長 泊みゆき

賛同団体（五十音順）

ウータン・森と生活を考える会

気候ネットワーク

公益財団法人 世界自然保護基金ジャパン（WWF ジャパン）

石炭火力を考える市原の会

蘇我火力発電所計画を考える会

袖ヶ浦市民が望む政策研究会

プランテーション・ウォッチ

舞鶴西地区の環境を考える会

熱帯林行動ネットワーク（JATAN）

横須賀火力発電所建設を考える会

Fridays For Future Sendai

Australian Forests and Climate Alliance（オーストラリア）

Bob Brown Foundation（オーストラリア）

Dogwood Alliance（米国）

Environment East Gippsland（オーストラリア）

Mighty Earth（米国）

Natural Resources Defense Council（米国）

Partnership for Policy Integrity（米国）

Pivot Point（米国）

Rainforest Action Network（米国）

Solutions for Our Climate（韓国）

Stand.earth（カナダ）

Wilderness Society（オーストラリア）

April 13, 2021

Joint Statement re: 2021 Revisions to Biomass Plan Development Guidelines (Japan's Feed-in-Tariff)

Japan's Ministry of Trade, Economy and Industry's (METI) issued revised "Business Plan Development Guidelines" for biomass power generation under the feed-in-tariff on April 1st, 2021. The undersigned organizations found the revisions inadequate regarding climate change and biodiversity and urge the speedy adoption of greenhouse gas emission limits and stronger criteria regarding the environmental sustainability of biomass fuel.

Background

In October 2020, the Japanese government announced a goal to achieve carbon neutrality by 2050. However, the feed-in-tariff renewable electricity incentive program, which began in 2012, includes no assessment of greenhouse gas emissions. We have particular concerns about biomass power generation, as this form of thermal power generation has potential impacts on forests, ecosystems and biodiversity, and has emissions of greenhouse gases throughout its lifecycle. The Agency for Natural Resources and Energy under METI convened a "sustainability working group" which has held deliberations regarding the sustainability of biomass fuel under the feed-in-tariff. Unfortunately, the guidelines for biomass generation did not undergo significant changes from last year, and lack any sort of greenhouse gas emissions limits, potentially making it more difficult to achieve Japan's 2050 climate target, protect forests or further the sustainable use of forests.

Japan's rapid expansion of biomass imports has drawn international concern. In February 2021, more than 500 academics issued a letter ([English](#), [Japanese](#)) to Prime Minister Suga and other world leaders warning of deforestation from the use of biomass fuel. In addition, in September 2020, 17 environmental organizations from the United States sent a letter ([English](#), [Japanese](#)) to the Japanese government asking for wood pellets to be removed from the feed-in-tariff due to concerns about their impacts on American forests.

Lifecycle Greenhouse Gas Limits Needed

The current biomass guidelines lack any limits for greenhouse gas emissions. To address climate change, there needs to be a strict upper limit on lifecycle greenhouse gas emissions limits

covering all biomass fuel types. The combustion of biomass originating from forests (primarily wood pellets and wood chips) is especially problematic as it rapidly releases carbon stored in the forests into the atmosphere and also risks the release of carbon accumulated in the soil over a long period of time. Even if forests regrow completely after logging, the time period for this can range from decades to more than one hundred years, so it cannot be said that forest biomass is carbon neutral.

In addition, in cases where the production of biomass fuel causes changes in land-use, including conversion of forests, emissions will be even greater. Furthermore, most of the biomass projects are using fuel imported from overseas and have high greenhouse gas emissions from transportation. We strongly urge the Sustainability Working Group to adopt a strict greenhouse gas emission standard this year in order to contribute towards the 2050 carbon neutrality target.

Palm Oil Should be Removed from the Feed-in-Tariff

We welcome the change in guidelines that limits new biomass fuel types to be included in the feed-in-tariff to “inedible byproducts.” However, we note that palm oil, an “edible primary product,” is still included. This is a major contradiction and palm oil should be removed from eligibility. Under the guidelines, only palm oil that demonstrates sustainability with RSPO or RSB certification can be used. However, neither of them is able to solve the problem of competition between fuel and food and additionally, there are no greenhouse gas thresholds under RSPO criteria.

Sustainability Standards Needed for All Biomass Fuels

After two years since the start of the Sustainability Working Group, there is now a requirement to obtain sustainability certificates for palm oil and palm kernel shells (PKS). However, despite the feed-in-tariff for biomass [overwhelmingly supporting the burning of wood](#), there has not even been any consideration of standards to protect forest ecosystems and biodiversity. There are many important issues to address including protecting forests’ long-term stores of carbon, preventing the conversion of natural forests to tree plantations, stopping forest loss and degradation from logging, preventing the destruction of forest habitat, protecting biodiversity, and more.

In addition, despite the fact that the guidelines specify that certifications for imported woody biomass fuel are required, in reality there have been problematic examples of plants which are operating without forest sustainability certificates and with only proof of legality. A survey found some [cases](#) of only “chain of custody” certificates that lack the corresponding “forest management” certificates needed to cover issues related to sustainability in the forests the fuel was sourced from.

To solve this problem, the guidelines need to clarify what is meant by certifications for woody biomass. Deliberations and the implementation of sustainability standards for all types of biomass fuel eligible under the feed-in-tariff are needed urgently.

Transparency and Certification System & Ensuring Compliance

Under these guidelines, power plants using palm oil biomass are required to publish the name of the third-party certificate, the amount of certified fuel, and the identification number for the certified fuel on their website. However, since outside parties cannot access information about the oil processing plant or plantation from the identification number alone, it cannot be said that it ensures transparency. To avoid serious problems like human rights abuses, deforestation and the development of peatlands, etc., it is necessary to require information regarding processing plants and plantations of suppliers to be made public. We ask for similar information disclosure for all types of imported forest-derived biomass.

In addition, at present there is no method for confirming compliance with the measures required by the guidelines under the feed-in-tariff. In the case of byproducts like PKS, where certification requirements are currently postponed, there is a condition requiring the disclosure of details about voluntary efforts and the origins of the fuel (such as the plantation it is from) on the firm’s webpage, but many power plants do not publicize this data. Also, last year the Fukuchiyama City and Maizuru City palm oil plants in Kyoto Prefecture, respectively, stopped operation or were cancelled, and both cases had inadequate consultation with nearby residents. In Fukuchiyama, the neighbors were afflicted with noise and odors which progressed to mediation over pollution-related issues. So as not to have situations like this, it is necessary to establish a system to ensure compliance with the guidelines and sustainability/legality certification with corrective actions for non-compliance.

Compliance Deadlines Should Not be Extended

Until now primary products (palm oil) were required to be certified by March 31, 2021, with a deadline for March 31, 2022 for secondary products (PKS), but they were both extended one year to March 31, 2022 and March 31 2023, respectively. The reason given was that COVID-19 made the procurement of certified products difficult, but extending the grace period means that fuel lacking sustainability certificates will continue to be used. As a result, affected biomass plants can be thought of as having a negative influence on forest ecosystems, biodiversity and human rights. Even with the pandemic, ensuring sustainability should be a basic pre-condition, so it is not necessary to extend this compliance period.

In fiscal year 2020, the discussions of the Sustainability Working Group in 2020 never reached a point where clear criteria regarding lifecycle greenhouse gas standards could be introduced. In addition, there were no deliberations about resolving the many problems related to the sustainability of woody biomass. We urge METI to reconvene this group in 2021 to discuss a greenhouse gas standard and sustainability standards for woody biomass, as both are urgently needed, especially for imported biomass fuel.

(organizations listed in alphabetical order)

Sponsoring organizations:

Biomass Industrial Society Network, Director Miyuki Tomari (Japan)

Friends of the Earth Japan (Japan)

Global Environmental Forum (Japan)

Endorsing organizations:

Australian Forests and Climate Alliance (Australia)

Bob Brown Foundation (Australia)

Dogwood Alliance (USA)

Environment East Gippsland (Australia)

Fridays For Future Sendai (Japan)

HUTAN Group (Japan)

Ichihara Coal Plant Concerns Group (Japan)

Japan Tropical Forest Action Network (Japan)

Kiko Network (Japan)
Maizuru City Western District Environmental Concerns Group (Japan)
Mighty Earth (USA)
Natural Resources Defense Council (USA)
Partnership for Policy Integrity (USA)
Pivot Point (USA)
Plantation Watch (Japan)
Rainforest Action Network (USA)
Sodegaura Residents Policy Study Group (Japan)
Soga Coal Power Plant Concerns Group (Japan)
Solutions for Our Climate (S. Korea)
Stand.earth (Canada)
Yokosuka Coal Plant Concerns Group (Japan)
Wilderness Society (Australia)
WWF Japan (Japan)