

## エネルギー基本計画改正案への意見

氏名：早川光俊

職業：特定非営利活動法人・地球環境と大気汚染を考える全国市民会議（CASA）専務理事

住所：〒540-0026 大阪市中央区内本町 2-1-19 内本町松屋ビル 10-470 号室

連絡先：TEL:06-6910-6301、FAX:06-6910-6302

Email アドレス：office@casa.bnet.jp

### 意見

#### 1 全体について

- ・ エネルギー基本計画改正案（以下、計画案という）は、その「はじめに」で、基本計画の見直しの理由として、第一に「自立した環境適合的なエネルギー需給構造を実現する」（3頁）とし、基本的方針の「現状の基本認識」（第1章第2節1）で、「エネルギー需給に関する政策の在り方を考えるに当たって、地球温暖化温暖化防止という視点が極めて重要」と記載するが、全体として急速に進む気候変動に対する認識や危機感に極めて乏しく、気候変動防止に役立つ計画案にはなっていない。
- ・ 計画案は、見直しの理由として、第一に「自立した環境適合的なエネルギー需給構造の実現」をあげるが、京都議定書目標達成計画との関係が明らかでない。京都議定書目標達成計画との関係及びその整合性について明確にすべきである。
- ・ この計画案は、「今後10年程度の期間を一つの目安として定める」とされるが、いま必要なのは、気候変動の防止の観点から30～50年程度の中長期の目標を検討し、そこからバックキャストで当面の計画や施策を策定することである。計画案に中長期の目標について検討や記述がないことは、計画案の根本的な欠陥である。
- ・ 工業化以前から2℃を超える平均気温の上昇は、それより低い気温上昇の場合とは、規模も範囲も質的に異なる影響が加速度的に拡大するとされる。昨年10月、英国政府が発表した「気候変動の経済学（スターンレビュー）」などの最近の知見は、全温室効果ガス（CO<sub>2</sub>e）の大気中の濃度が450ppmを越えると50%以上の確率で2℃を超える平均気温の上昇が起こるとしている。すでに大気中のCO<sub>2</sub>eは430ppmに到達しており、年間2.5ppmの割合でCO<sub>2</sub>eが上昇していることから、このままでは10年足らずで大気中のCO<sub>2</sub>eは450ppmに達することになる。
- ・ 2006年5月に発表された中央環境審議会の報告では、2℃未満に抑制するためには、温室効果ガスの大幅な削減を早期に実現することが必要であり、「試算では、世界全体の全温室効果ガスの排出量を90年に比べ2020年で10%、2050年で50%、2100年で75%削減する必要がある」とし、途上国の伸びしろを考えれば、日本は2050年に60～80%の削減が必要となるとしている。こうした知見を採用し、計画案の基本

的な方針の第一に地球温暖化防止をかけた、その目標として平均気温の上昇を工業化以前から 2 を超えないレベルで安定化させることとし、そのための中長期の数値目標が検討されるべきである。

- ・ 危険な気候変動を防止するためには、世界全体の温室効果ガスの排出を今後 20 年以内に減少に転じさせ、その後急速に削減していくことが必要である。まさに今後 20 年の対策が明暗を分ける可能性が高く、直近の 10 年、20 年間の目標を数字で掲げ、それを着実に実施するエネルギー計画が立案されなければならない。
- ・ 計画案は、原子力発電の重要性を強調し、その着実な推進を掲げているが、原子力発電のメリット、デメリットについて公平・冷静な評価がなされるべきである。英国の「エネルギー白書」(2003 年)は、原子力発電の抱える問題点として、安全性の問題、放射性廃棄物の最終処分の技術的な問題、経済性の問題を指摘している。しかし、本計画案では、「経済性」の問題についていっさい言及がなされていない。原子力の経済性についてはこれまでの試算の根拠となった試算方法やデータの肝心な部分が非公開とされており、政府の経済性データに強い疑念がある。CASA が電力 9 社の「有価証券報告書総覧」に記載されているデータに基づいて、各社の電源(水力、火力、原子力)別の、1970 年度から 1998 年度までの発電コストを分析した結果では、原子力発電は水力や火力に比してむしろ割高な電源であるとの結果になっている。また、ドイツなどでは、テロへの脆弱性が原子力発電を止める大きな要因となっており、この点についての検討も必要である。原子力発電はこれまで何の国民的議論や住民合意もなく推進されてきた。そのことが、各地で原子力発電所の建設を断念せざるを得ない状況を生んだ大きな理由である。これからも、同じ手法で原子力発電を推進できないことは明らかで、安易に「着実な推進」を掲げることは、計画案の信頼性とその実効性を失わせかねない重大な問題であることを認識すべきである。原子力発電については、安全性や経済性を含め、すべてのデータを公表し、民主的・国民的議論を踏まえて、「推進」するのか、「廃止」の方向でエネルギー計画を立案するのかを定めるべきである。本計画案の随所に「原子力発電の推進」が記述されているが、以上の理由からこうした記述は削除されるべきである。

## 2 基本計画の見直しの理由について(はじめに)

- ・ 計画案は、その「はじめに」で、基本計画の見直しの理由として、自立した環境適的なエネルギー需給構造を実現するため、原子力発電を積極的に推進し、新エネルギーを着実に導入拡大すること、化石燃料の安定供給に向けた資源外交の積極的展開、強靱なエネルギー企業の育成等の戦略的・総合的な取り組み、省エネルギー政策の一層の充実・強化、エネルギー・環境問題の制約をブレークスルーするための我が国の優れた技術の一層の強化と戦略的な活用、をあげている(3 頁)。

- ・ 見直し理由の第一の「原子力発電を積極的に推進し」の部分は削除すべきである。原子力発電は「環境適合的」とは言えず、1に述べたように民主的・国民的議論を踏まえて、「推進」するのか、「廃止」の方向でエネルギー計画を立案するのかを定めるべきである。
  - ・ の「環境適合的なエネルギー需給構造の実現」と、 の「化石燃料の安定供給に向けた資源外交の積極的展開」とは明らかに矛盾している。「エネルギー需給に関する政策の在り方を考えるに当たって、地球温暖化温暖化防止という視点が極めて重要」(7頁)という認識にたつならば、化石燃料依存からの脱却に向けた「資源外交の展開」とされるべきである。
- 3 「環境への適合」の「現状の基本認識」について(第1章第2節1)
- ・ 「地球温暖化温暖化防止という視点が極めて重要」とし、「京都議定書目標達成計画に基づき、第1約束期間の6%削減に向けて全力で取り組んでいる」とする。
  - ・ しかし、2005年度の排出量は基準年比で8.1%増加し、現在の京都議定書目標達成計画では第1約束期間の6%削減の達成が不可能なことは明らかであり、このままでは未達成部分をすべて京都メカニズムで数字合わせすることになりかねない。京都議定書は本年その見直しが予定されているが、本計画案でも、現在の京都議定書目標達成計画では6%削減の達成が不可能であり、追加的な対策が必要との基本認識を記述すべきである。
- 4 「環境への適合」の「環境への適合を図るための基本方針」について(第1章第2節2)
- ・ 「基本方針」として、 最大限のエネルギー消費量の抑制、 発電過程において二酸化炭素を排出しない原子力発電の着実な推進、 再生可能エネルギーの開発・利用、 ガス体エネルギーへの転換、石油・石炭のクリーン化、発電効率の向上などの技術開発・導入をあげている。
  - ・ まず、「基本方針」として、平均気温の上昇を工業化以前から2 未満に抑えることを目標に据え、そのために必要な中長期目標と当面の目標を掲げるべきである。中長期目標については、1で述べた中央環境審議会の報告が、「2 未満に抑制するためには、世界全体の全温室効果ガスの排出量を90年に比べ2020年で10%、2050年で50%、2100年で75%削減する必要がある」とし、途上国の伸びしろを考えれば、日本は2050に60~80%の削減が必要となるとしていることが参考にされるべきである。また、当面の目標(今後10年程度)は、京都議定書の第1約束期間の削減目標を大幅に上回るものでなければならない。CASAの試算では、現在利用可能な技術を用いて、適切な政策をとれば、2010年までにエネルギー起源のCO<sub>2</sub>で90年比9%の削減が可能との結果になっている(「2010年地球温暖化防止シナリオ」実教

出版 2000 年 )。

- ・ の「原子力発電の着実な推進」の記述を削除すべきである。理由は前述のとおりである。
- ・ また、省エネ、再生可能エネルギーの利用について、中長期目標と当面の目標を数値で掲げるべきである。再生可能エネルギーについては、日本の市民・環境 NGO が、2020 年までに再生可能エネルギーの割合を 20% すべきだとするキャンペーンを開始しており、参考にされるべきである。
- ・ 京都議定書の 2013 年以降の枠組みの議論について、「米国や中国、インドなどすべての主要排出国に最大限の削減努力を促す実効性ある枠組みの構築を目指す方向に議論を主導していく」とするが、2013 年以降の枠組みの議論の前提として、日本などの第 1 約束期間に削減義務を負っている先進国がその義務を確実に果たすことが必要である。現状は日本などは削減どころか、排出量が増加している状況であり、まず日本などの先進国が削減義務は果たすことの重要性を確認すべきである。また、米国と一人当たり排出量がまだ少ない中国やインドを同列にならべて論じることは、気候変動枠組条約や京都議定書の基本原則である「共通だが差違ある責任」に反する。「米国については京都議定書交渉への復帰を促し、日本など先進国が第 1 約束期間に削減義務を確実に果たすことを前提に、中国やインドなどに最大限の削減努力を促す」とすべきである。

#### 5 市場原理の活用にあたっての基本方針について (( 第 1 章第 3 節 2 )

- ・ 市場原理の活用について基本方針に、エネルギー税財制のグリーン化と炭素税 ( 環境税 ) 国内排出量取引についての言及がないことは不自然というほかない。市場原理の活用について基本方針に、早急にエネルギー税制のグリーン化と炭素税 ( 環境税 ) 国内排出量取引制度の導入をすることを明記すべきである。
- ・ エネルギー・環境政策で環境税や国内排出量取引制度は、まさに市場原理を活用して汚染者に環境費用の負担を課すことで汚染量の排出削減を行うことができる。現行のエネルギー税財制は、原子力発電や石炭火力発電の推進に偏重し、道路特定財源のように二酸化炭素排出を増加させる「歪み」がある。この「歪み」を是正するための制度改革の一環として、炭素税 ( 環境税 ) や国内排出量取引制度の導入について議論を行うべきである。
- ・ 地球温暖化防止の政策として、エネルギー税制のグリーン化と炭素税 ( 環境税 ) 国内排出量取引などはすでに各国で取り入れられ、一定の効果をあげつつある施策である。
- ・ また、市場原理の活用の前提として、法令遵守や環境、安全で最低限守るべきことを市場への参加資格として明記すべきである。JCO 事故や美浜事故での安全面での手抜きというべき杜撰さ、さらに最近全国の電力で次々に発覚している虚偽報告や

データ改ざん、大気汚染で排出濃度が基準を超えると自動的に計測をやめるようセットしていた例など、最低限の法令遵守ができていない例は枚挙に暇がない。こうしたコンプライアンスが市場原理の活用の前提であることを明記すべきである。

#### 6 エネルギー需給対策の推進について（第2章第2節1）

- ・ 「省エネルギー対策の推進と資源節約的な経済・社会構造の形成」について、「産業部門はほぼ横ばいに推移している」との認識のもとに、「今後とも引き続き世界を主導する省エネルギー国家として、民生・運輸部門を中心に省エネルギー対策を強化することが必要」とする。
- ・ 民生・運輸部門での省エネルギー対策が必要なことは否定するものではないが、他の先進国が産業部門の排出量が全体の3割程度であるのに対して、日本の産業部門のCO<sub>2</sub>排出量は半分近くを占めるうえ、業務部門と運輸部門のうちのトラックや営業自家用車を含めると産業部門関連の排出量が8割を占めていることも記述すべきである。
- ・ 産業部門の排出量が大きな割合を占めていることを考えれば、産業部門の省エネルギー対策も依然として中心的に取り組まれるべきである。
- ・ また、産業部門などの排出原単位はむしろ悪化傾向にあり、日本はすでに「世界を主導する省エネ国家」ではなくなっている。こうした記述は削除すべきである。

#### 7 セクター別ベンチマークアプローチについて（第2章第2節1（2））

- ・ 計画案は、「分野ごとに、省エネルギーに取り組む主体がエネルギー利用効率を高めて行くうえで参照しうるベンチマークを、分野の特徴を踏まえつつ導入する」（14頁）とする。
- ・ ベンチマークは、数値を示すだけでは実効性の確保ができる補償はない。実効性を確保するためには少なくとも以下の5点が検討されなければならない。

十分な環境効果を伴う高い数値目標と目標期限を客観的・科学的に設定する手法

目標不達成の場合の厳しいサンクション

環境NGOなども参加する第三者機関による進捗状況の評価

進捗状況を社会的に監視するための環境情報公開

なによりも透明性をもった、市民・消費者にわかりやすいベンチマークの策定

- ・ 運輸部門については、「自動車の省エネルギー性能」と「交通流の円滑化、モーダルシフト、物流の改善」などのベンチマークが検討されているが、運輸部門の最大の課題は交通量の削減であり、交通量の削減に資するようなベンチマークも検討されるべきである。

- ・ 産業部門については、「事業用途の設備・技術について、より優れた省エネルギー技術等を明示できるようなベンチマークの整備を積極的に進めていく」とされるだけでは、著しく具体性に欠ける。ベンチマークは「分野や、業種、製造プロセス、設備機器等、一定の共通性を有するセクター」を決めて設定されるとされており（14頁の注4）、産業分野別、業種別のわかりやすいベンチマークが検討されるべきである。この産業別に努力したかどうかが一目でわかるような産業分野別、業種別のベンチマークは、日本経団連の環境自主行動計画の実効性を高めるためにも役立つはずである。

#### 8 原子力の開発、導入及び利用について（第2章第3節1）

- ・ この「原子力の開発、導入及び利用」の項目全体を削除すべきである。理由は前述のとおり。
- ・ もし記述するとしても、少なくとも以下の点が記述されるべきである。
  - 原子力発電の事故や事件の原因について総括
  - 「原子力発電の安全の確保」の具体的内容
  - 放射性廃棄物の技術的な課題
- ・ この間我が国では、東海村の臨界死傷事故、関西電力美浜原発の死傷事故、東京電力のデータ隠蔽事件など「安全」を確保できていない甚大な事件や事故が次々と発生している。こうした大問題の「原因」にいっさい言及することなく、また「総括」もせずに、国民に原子力発電への「安心」を植え付けるための説明会や公教育を行っても、それは「安全の確保」につながらない。
- ・ 原子力発電の「安全の確保を大前提」と繰り返し述べられているが、抽象論で具体性が乏しいと言わざるを得ない。
- ・ 高レベル放射性廃棄物の最終処分がいとも実現できそうな記述内容となっているが、未だに技術的に実現できる見通しが全くない現状を正直に述べるべきである。また、高レベル放射性廃棄物の最終処分ができない限り、「トイレのないマンション」と同じ状況であり、行き詰まることは明白である。
- ・ 計画案は、「CDM スキームの対象に原子力を加えることについては、・・・開発途上国への技術移転の在り方等に関する国際的な検討に際して問題提起を行うなど、将来枠組みの議論も念頭に置いて、幅広い検討を促すよう努力する」（25～26頁）とするが、この記載は削除すべきである。マラケシュ合意に至る京都議定書の運用ルールの交渉で、日本政府代表はCDM事業に原子力発電を盛り込むことを主張したが、「マラケシュ合意」で「附属書1国は、3条1項の削減義務の達成のために、原子力施設から生じるERUsおよびCERsを利用するのを差し控えなければならない」とされ、原子力発電をCDMスキームの対象にしないことは決着済みである。

#### 9 バイオマス燃料の導入について（第2章第3節3（1））

- ・ 計画案は、バイオマス燃料の導入について、「アジア諸国やブラジルといったバイオマス資源の賦存量が多い地域における・・・開発輸入支援策の検討する等安定供給確保に向けた取組を推進する」（30頁）とする。
- ・ 「京都議定書目標達成計画」では、2010年のバイオマス熱利用量が原油換算で308万KLとされ、輸送用エコ燃料については原油換算50万KLとされている。環境省の設置した「エコ燃料推進会議」の「輸送用エコ燃料の普及拡大について」と題する報告書（2006年5月）では、「国産のエコ燃料の導入を最大限促進することとし、目標の目安としては、国産のエタノールを約3万KL（原油換算）、国産BDFを約1～1.5万KL（原油換算）とする」とされ、全体目標との差分は輸入に頼るのが現実的とされている。即ち、90%以上を輸入に頼るとしている。パーム油やサトウキビ等から生産されるバイオ燃料の急激な需要拡大によって、アジア諸国やブラジルなどの生産地で、不適切な農地開発や食糧需要との競合など、深刻な環境的・社会的影響が生じる恐れがあることが危惧されている。
- ・ 日本の温室効果ガス削減のための取組みが、アジア諸国やブラジルなどの生産地で、更なる環境破壊や社会問題を引き起こすようなことがあってはならないことが明記されるべきである。

#### 10 新エネルギーの開発、導入及び利用について（第2章第3節4）

- ・ 計画案は、新エネルギーについて、「自給率の向上や地球温暖化対策に資する」、「分散型エネルギーシステムとしてのメリットも期待できる貴重なエネルギー」、「その積極的な技術開発を進めることは経済活性化にも資する」、「風力発電や太陽光発電等は、国民一人一人がエネルギー供給に参加する機会を与えるものであり、非営利組織の活動等を通じて、地域の創意工夫を活かすことができる」としながら、「出力の不安定や高コスト等事業性の確保に向けた未だ多くの課題を抱えている」として、「課題の克服には、更なる技術開発等の進展が必要」とする。
- ・ しかし、この認識自体が問題である。すでに再生可能エネルギーはエネルギーの大きな部分を担うエネルギー源としての位置づけられており、世界的には風力発電を中心に急速に増加している。出力が不安定との課題は、再生可能エネルギーの普及が進めば平準化して問題が解決することはドイツなどの諸外国で解決済みの問題であり、コストの問題についても買取補償制度の導入により解決可能なことは、EU諸国での経験済みである。再生可能エネルギーについて、出力の不安定さの問題やコストの課題があり、「更なる技術開発等の進展が必要」などという認識自体が間違っている。再生可能エネルギーについて、その普及の段階であること、諸外国の例に学べば、制度の在り方次第で急速な普及が可能なことを明記すべきである。
- ・ RPS法について、「特に、RPS法の施行によって、平成16年度の太陽光発電設備から

の電気供給量は、平成 15 年度比で約 1.7 倍、同じく風力発電設備からの電気供給量は約 1.5 倍と成果を上げてきている」とするが、この記述は削除すべきである。

- ・ 本来、RPS 法は再生可能エネルギーの普及を促進するための法であるはずであるが、残念ながら RPS 法は再生可能エネルギーの普及を促進するどころか、障害にすらなっている。このことは、RPS 法施行前 3 年間の太陽光発電の年平均伸び率は 45% であったのが、施行後の年平均伸び率は 33% に低下し、風力発電についても RPS 法施行前 3 年間の年平均伸び率が 78% であったのが、施行後の年平均伸び率は 38% に低下してしまっただけで明らかである。その原因は、目標値の低さと廃棄物発電を対象としたこと、全ての電源が義務履行上同様に扱われており、電気事業者が自由に買取対象を選択できるため、電源の多様性を確保できる制度となっていないことにある。固定価格買取制度を採用しているドイツなどでは、再生可能エネルギーの普及が急速に進んでおり、ドイツ風力発電協会によると、ドイツの風力発電累積導入量が 2062 万 kW となり、国内電力の 7.27% に達したとされている。日本はドイツの 20 分の 1 程度に過ぎず、太陽光発電の累積導入量もとうとう世界一の座をドイツに明け渡してしまった。ドイツでは、買取補償制度の導入により、市民が再生可能エネルギー事業に投資する環境が整っており、その多くが市民の投資によるものであるとされる。要は制度の問題であり、日本でも再生可能エネルギーの普及のためには、RPS 法から固定価格買取制度への移行が必要であることを明記すべきである。
- ・ また計画案は、「化石燃料に由来する廃棄物エネルギー利用は、再生可能エネルギーではないが、未利用エネルギーの有効活用等の意義があり、今後も引き続き利用を推進していく」とする。しかし、廃棄物発電を対象としたことが、RPS 法が再生可能エネルギーの普及を促進するどころか、障害にすらなっている大きな理由のひとつである。このことは、平成 16 年の供給量のうち、もっとも多いバイオマスのうち約 8 割が一般廃棄物を燃料とするもので、そのほとんどが法施行前から存在する設備によるものであることから明らかである。新エネルギーは、石油代替エネルギー利用促進の観点から提起された概念であり、環境保全の趣旨が含まれていない。再生可能エネルギーは、エネルギー安定供給と環境保全のどちらの社会目標にも寄与するエネルギー資源である。世界的に新エネルギーなる概念を使っている国はなく、RPS 制度が維持されるとしても、一般廃棄物を燃料とする廃棄物発電は含めるべきではない。

#### 11 石炭の導入及び利用について（第 2 章第 3 節 6）

- ・ 計画案は、石炭は「原子力と並んで重要な役割を果たしている」とし、「石炭の更なる安定供給の確保を目指す」とするが、この記述は削除すべきである。
- ・ 計画案も認めるように石炭の利用は、CO<sub>2</sub> などの排出量が多いだけでなく、地域の大気汚染などの公害を引き起こす。地球温暖化問題は、人類の生存がかかった地球



規模の環境問題であり、その被害は途上国や将来世代に及ぶことになる。供給安定性や経済性を理由に安易に石炭火力を建設・利用することは戒めなければならならず、代替的なエネルギー供給の在り方をまず検討すべきである。

#### 12 エネルギー技術戦略の策定について（第3章第1節）

- ・ 計画案は、「エネルギー技術開発は極めて重要な政策的意義を有する」として、「技術開発を道路マップの形で提示したエネルギー技術戦略を策定する」とする。このエネルギー技術戦略について、国民は認知度や疑問点などを把握する対象であり、情報提供の対象として位置づけられている。
- ・ しかし、極めて重要な政策的意義を有するエネルギー技術戦略において、国民が、その策定過程から節目ごとの評価などに参加を保障することが決定的に重要である。計画策定から、その評価に至る過程において国民参加のシステムを検討することを明記すべきである。

#### 13 エネルギー需給に関する施策を計画的に推進するために必要な事項について（第4章）

- ・ 計画案は、「エネルギー需給に関する施策を計画的に推進するために必要な事項」として、「国民がエネルギーについて積極的に考えることができるよう知識を普及する」とか、「国民がエネルギーに対する理解と関心を高めることができるよう、広報及び情報の積極的な公開に努める」とか、「知識の普及に努める」とか記述する。また、「非営利組織関係者との連携に努める」とも記述する。
- ・ しかし、国民は主権者であり、エネルギー政策決定の主役である。これまで、情報を秘匿し、国民をエネルギー政策に関与することを意図的に避けてきたことの反省もなく、国民がエネルギーについて知識がないとし、知識普及の対象とするのは、主権者たる国民に対して極めて問題のある記述である。
- ・ 必要なのは、徹底した情報公開と、国民・市民参加のシステムの構築であり、審議会などの意思決定システムへの国民・市民の参加であり、そのための具体的なシステム・施策を記述すべきである。
- ・ 非営利組織の役割についても、「国民の中でエネルギーに関する理解を広げ、「国民が省エネルギーに取り組んだり、新エネルギーの活用を図っていく上」での役割だけでなく、国民・市民の代表として、エネルギー政策決定に実質的に関与する役割と具体的な関与のシステムを明記すべきである。
- ・ 国民について、国民は「エネルギーの需給や政策の在り方に関心を持ち、それらの構築に参画する・・・ことが期待される」とするが、これまでエネルギー政策の策定に参画できるシステムなどなかったのであり、具体的な参画のシステムの提案もなく、こうした記述をすること自体が国民を愚弄にしているとしかいいようがない。

国民がエネルギー政策の策定に参画できる具体的な制度・システムを明記すべきである。また、その具体的な制度・システムの構築についても国民や非営利組織を参画させるべきである。