

エネルギー政策の根本的な転換に向けた意見書

2011年（平成23年）5月6日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、エネルギー政策の抜本的な転換に向け、次のとおり意見を述べる。

- 1 持続可能性を基本原則とするエネルギー政策にすること。
- 2 原子力発電所については、新增設を停止し、既設のものは段階的に廃止すること。また、運転開始後30年を経過し老朽化したものや付近で巨大地震が発生することが予見されているものについては運転を停止し、それ以外のものについても、地震・津波に対する対策を直ちに点検し、安全性が確認できないものについては運転を停止すること。
- 3 石炭火力発電についても、新增設を停止すること。
- 4 再生可能エネルギーの推進を政策の中核に据えること。
- 5 エネルギー製造・供給事業の自由化を促進し、発電と送電を分離すること。
- 6 エネルギー消費を抑制するための実効的な制度を導入すること。
- 7 排出量取引制度等によってエネルギー供給の確実な低炭素化を図っていくこと。
- 8 エネルギー政策が多くの国民に開かれ、国民の積極的な参加を促すものとすること。

第2 意見の理由

はじめに

—福島第一原子力発電所の重大事故を繰り返さないために、エネルギー政策の根本的な転換を—

石油ショック以降、わが国のエネルギー政策の主眼は、原子力発電の推進によって石油への依存度を減らすことに置かれてきた。その主役を担ってきたのは、経済産業省、電力会社、一部の専門家であり、審議会などの場を通じて決定された原子力発電を基軸とする計画が「国策」として推し進められてきた。経済産業省や政府与党と電力会社との間の強固な人的結合、さらには、いわゆる電源三法交付金¹などの金の流れがこうした政策を支えてきた。

こうした政策によって、たしかに石油依存度は大きく低下し、エネルギー源の

¹ 「電源開発促進税法」、「特別会計に関する法律」（旧電源開発促進対策特別会計法）及び「発電用施設周辺地域整備法」に基づく交付金。

多様化がある程度実現した。しかしその反面、こうした政策のもと、電力・ガス供給事業における地域的な独占体制が堅持され、エネルギー事業の自由化は遅々として進んでこなかった。各事業者の供給地域をまたぐ送電網も貧弱なままに整備されず、今回の電力不足を招来する大きな要因になった。

原子力の推進を基本とするエネルギー政策は、わが国の環境政策においても決定的な影響を及ぼしてきた。原発推進政策の陰で、再生可能エネルギーの導入の必要性がこれまで真摯に顧みられたことはなかった。再生可能エネルギーの推進を目的として制定されたはずのいわゆるR P S法は、機能を失ったまま放置され、逆に再生可能エネルギーの推進にブレーキをかける役割を果たしてきた²。結果として、わが国は再生可能エネルギー政策において世界の潮流から取り残され、開発当初は先進的技術を生み出した風力や太陽光などの新しい産業分野における主導権を外国企業に奪われてしまった。

地球温暖化対策においても、原子力発電の推進が低炭素化を実現するための施策の中核に据えられ、経済構造の低炭素化などを促すための排出量取引などの方策はいまだにほとんど実現していない。

こうしたなかで、原子力発電をベース電源とし、これを安価で安定的に補完する電源として石炭火力発電所の新設が相次ぎ、二酸化炭素の排出量を押し上げる大きな要因となってきた。電力会社は電力消費の抑制やピーク時の電力需要の抑制（ピークカット）という課題に向き合うことなく、むしろオール電化住宅の推進など電力消費を積極的に拡大していく営業策を展開してきた。建築分野においても、エネルギー消費量の抑制のための対策はほとんど実現していない。これまでのエネルギー政策においては、エネルギー需要の抑制にはほとんど関心が払われず、むしろそのさらなる拡大を見込むことによって原子力発電所などの発電所の建設が推し進められてきた。

このような原子力発電の推進を基軸とするエネルギー政策は、原子力発電所の安全性を大前提としていた。このため、電力会社と政府関係機関は一体となって原子力発電所の「絶対の安全性」を喧伝し続けてきた。この命題は、いつしか原子力発電を推進しようとする関係者が共有し、関係者自身が信じて疑わないドグマにまで成長してしまった。こうして生みだされた安全性への過信が、原子力発

² 「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」。2003年4月1日施行。電気事業者に一定の基準量以上の「新エネルギー」（太陽光・風力・バイオマス等の再生可能エネルギーが指定されている）の利用を義務付けている。しかし、基準量が再生可能エネルギーの発電需要を大きく下回る水準に設定されていること、電気事業者が電力買取価額を決定しうる制度になっていること、再生可能エネルギーに優先的な接続・買取請求権を保証していないことなどの問題を抱えており、現実には再生可能エネルギーの普及を阻害する役割を果たしてしまっている。

電所の安全対策の不備、そして本年3月11日に発生した東日本大震災による福島第一原子力発電所の大事故を招來した大きな原因の一つである。

政府は2010年6月、発電における原子力の比率を2030年に当時の30%から50%に高めることを含むエネルギー基本計画を閣議決定し、さらに14基の原子力発電所を増設しようとしてきた。地球温暖化対策においても、こうした原子力発電の推進をその前提としてきた。しかし、今回の大震災をきっかけとする福島第一原子力発電所の事故と電力危機は、われわれにこれまでのエネルギー政策からの決別を迫っている。福島第一原子力発電所の惨状は、わが国のエネルギー政策の惨状にほかならない。取り返しのつかない巨大な失敗を二度と繰り返さないために、われわれは、エネルギー政策そのもののあり方を根本的に見直し、全く新しいエネルギー政策を構築していかなければならない。

当連合会は、2000年の第43回人権擁護大会における「エネルギー政策の転換を求める決議」において、以下の5点を決議した。

- (1) 原発の新增設を停止し、既存の原発については段階的に廃止する。
- (2) エネルギー消費削減に積極的に取り組み、再生可能エネルギーの研究・開発のために、公的助成と電力買取義務の制度化を内容とする自然エネルギー促進法を制定する。
- (3) 原子力安全規制行政は、アメリカの原子力規制委員会にならって独立行政委員会に一元化するなど、推進官庁からの独立を確保する。
- (4) 使用済燃料の再処理を中止し、直接処分のための研究と法制度の整備を行う。
- (5) 高レベル放射性廃棄物の地層処分政策を凍結し、処分場に直結しかねない東濃超深地層研究所の建設を直ちに中止するとともに、「特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律」を抜本的に見直し、安全な処分方法及び地層処分以外の多様な選択肢のための研究を推進する。

さらに、2009年第52回人権擁護大会における「地球温暖化の危険から将来世代を守る宣言」においては、地球温暖化による被害を現在及び将来世代の人権問題であると位置づけ、持続可能な社会の構築に向けて、エネルギー政策に関する提言を採択した。

本意見書は、これらの当連合会の取組を踏まえて、これまでの誤ったエネルギー政策を根本的に転換するために、さらに具体的な提案を行うものである。

1 持続可能性を基本原則とするエネルギー政策（趣旨第1項）

エネルギーの供給は、人間の諸活動の源であり、その安定的な供給の確保はいつの時代においてもエネルギー政策の基本に据えられるべき目標である。そのことは今後のエネルギー政策においても変わりがない。

しかし、今回の大震災は、経済面、社会面、環境面での持続可能性を持たないエネルギー政策は結局のところ破綻を免れず、安定供給という目的を達成することはできないことを示している。エネルギー政策においては、50年先、100年先を見据えたうえで持続可能性を確保していくことが追求されなければならない、常に持続可能性という観点から政策を評価し、再検討しなければならない。

2 原子力発電所については、新增設を停止し、既存のものは段階的に廃止すること等（趣旨第2項）

国全体あるいは周辺諸国にまで回復不可能な損害をもたらす危険性をはらむ原子力発電には、あらゆる意味で持続可能性を認めることはできない。原子力発電の「経済性」が言われることもあるが、誰も引き受けられないような巨大なリスクをはらみ、国家財政を危機に追い込むような損害を生み出した事業には経済的な意味でも持続可能性を認めることはできない。

当連合会は、先に述べたとおり、2000年の人権擁護大会において「原発の新增設を停止し、既存の原発については段階的に廃止する」旨を決議したが、さらに「段階的」な「廃止」を具体的に実行するために、以下の観点を考慮すべきである。

（1）老朽化している原発については、速やかに運転停止すること。

今回事故を発生させた福島第一原子力発電所では6基すべてが運転開始30年を経過していた。このことからすれば、1970年代に運転が開始されすでに運転開始30年を経過した原子力発電所については、できる限り速やかに運転停止し、廃止すべきである。その他の原子力発電所も、運転開始30年を基準として運転停止し、廃止すべきである。

（2）巨大地震の発生が切迫し、大きな地震動・津波に襲われる危険性がある地域にある原発についても、運転を停止すること。例えば、平成13年12月にとりまとめられた政府の中央防災会議の「東海地震に関する専門調査会」報告では、「駿河湾から九州にかけての太平洋沿岸では、南海トラフでの海溝型地震が100から150年おきに発生しているが、駿河湾付近では1854年の安政東海地震の後約150年間大きな地震が発生しておらず、プレート境界での歪みが臨界状態まで蓄積している可能性が高く、いつ巨大地震が発生してもおかしくないと想定されて」おり（同報告1頁～2頁）、「想定東海地震はいつ発生してもおかしくないものである」（同9頁）として、想定東海地震発生の周期性と切迫性を指摘し、震度6～震度7の揺れと（同報告7頁）5～10mの津波の発生（同報告図11）を予想している。

この想定東海地震の震源域のほぼ中央に、中部電力の浜岡原子力発電所が所在している。この浜岡原子力発電所について、菅直人内閣総理大臣は、5月6日に緊急記者会見を開催し、稼働中の4号機及び5号機を含む全ての原子炉の運転停止を中部電力に要請したことを明らかにした。本要請は、想定される東海地震に十分耐えられるよう、防潮堤の設置などの実施がされるまでという条件付きではあるが、菅首相の判断は、評価できるものである。当連合会も、中部電力が本要請に従い、すべての原子炉を運転停止することを求める。

(3) それ以外の原発についても、福島第一原子力発電所の大事故を受けて、地震・津波の対策が十分かどうか、直ちに点検することが必要である。安全性が確認できないものは、その対策が完了するまで、運転を停止すべきである。

3 石炭火力発電は代替手段たり得ない（趣旨第3項）

今回の大震災を契機として、石炭火力発電所の建設をさらに推進していくとする意見が一部に存在する。しかし、多量の環境汚染物質、とりわけ二酸化炭素を排出する石炭火力発電所に環境面での持続可能性は認めがたい。石炭火力発電所を原子力発電所にかわる主要な発電源として据えることは、放射能汚染というリスクを地球温暖化という別のリスクで置き換えることにはかならず、非常に危険な発想である。石炭資源は石油と同様に大きな価格上昇リスクにさらされており、将来的な経済性にも大きな疑問符がつきまとう。コージェネレーションの促進など既存の火力発電所における一層の効率化が図られることは言うまでもないが、エネルギー供給の将来を石炭に託すという選択肢は存在しない。

4 再生可能エネルギーの推進を政策の中核に据えるべきである（趣旨第4項）

この10年間で再生可能エネルギーをめぐる状況は一変した。欧米諸国だけでなく中国などの新興諸国においても再生可能エネルギーの導入が爆発的な勢いで進んでいる。EUにおいてはここ数年、今世紀半ばまでにすべてのエネルギーを再生可能エネルギーによって供給することが技術的かつ経済的に実現可能であるとの研究結果が相次いで発表されているが、再生可能エネルギーの躍進は世界のエネルギー供給体制のあり方を根本的に変えつつある。

対照的に、わが国においては、再生可能エネルギーには「不安定」、「高い」などの否定的な評価がつきまとい、その将来的な可能性を真摯に検討する動きは限られたものにすぎなかった。わが国における再生可能エネルギーによる発電量は、現在、発電総量の約10%を占めているが、その大部分は大規模水力

(ダム) 発電によるものであり、太陽光、風力、バイオマスなど純粋な意味での再生可能エネルギーによる発電量は、発電総量の約1%に留まっている。最近になってようやく、わが国においても固定価額買取制度の導入など再生可能エネルギーの積極的な導入に向けた機運が高まりつつあり、この通常国会に、固定価額買取制度の導入を基軸とする「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法案」が4月5日付けで提出された。こうした動きは再生可能エネルギーの普及に向けた大きな前進ではあるが、今回の法案では、肝心の買取価額・期間に関する定めを省令に委任しており、各施設発電コストに見合った買取価額を保証していない。さらに、他の発電電力に優先する買取請求権を明確に保障していないなど多くの問題点を抱えており、再生可能エネルギーの推進をエネルギー政策の基本に据えるというにはほど遠い状況にある。再生可能エネルギーには、原子力発電に代わるべき十分なエネルギー供給能力がある³。われわれは、再生可能エネルギーが、真に持続的なエネルギー供給を可能にする唯一のエネルギー源であるということを銘記し、再生可能エネルギーの推進を国のエネルギー政策の根幹に据えなければならない。再生可能エネルギーによるエネルギー供給量の変動を補うために、天然ガス発電を並存させる必要性は今後も残ると思われるが、揚水発電等の蓄電設備及び送電網の拡充を進めることによって再生可能エネルギーでエネルギーの全量を供給することを目指していくべきである。再生可能エネルギーの活用は、エネルギー自給率がわずか4%にすぎないわが国にとって、エネルギー安全保障の面でも重要な意味を持っている。さらに、各地に小規模な発電施設を設置していくことは、地域社会における雇用の確保や経済の活性化にもつながり、今回の大震災における被災地の復興策としても重要な意味を持っている。

今後のエネルギー政策においては、中期的、長期的な再生可能エネルギーの導入目標を明示し、その達成に向けて固定価額買取制度の導入、送配電網の拡充、立地計画や建設手続などの環境整備を進めて行くことが不可欠である。

5 エネルギー製造・供給事業の自由化を促進し、発電と送電を分離しなければならない（趣旨第5項）

これまで、エネルギー事業の全面的な自由化は安定供給の確保という要請に

³ 環境省の試算によれば、政府が提案している固定価額買取制度を導入することによって、風力発電だけでも原子力発電所7~40基分の電力の供給が期待できる（2011年4月21日朝日新聞）。この試算では、風力発電施設の稼働率は24%，原子力発電所は1基あたり出力100万kW、稼働率85%として算定されている。環境省地球環境局地球温暖化対策課「平成22年度再生可能エネルギー導入ポテンシャル調査概要」（2011年4月21日発表）参照。

反するかのように主張されることが多かった。しかし、今回の大震災は地域ごとに分断された独占体制下でのエネルギー供給の脆弱さを露わにしている。エネルギー事業の自由化は持続可能なエネルギー供給を実現するための要であり、発電事業と供給事業においては自由化を促進すべきである。そのうえで、発電事業における環境への汚染物質排出に対し排出規制や経済的賦課を課し、環境面でも健全性を保った競争が行われる条件を整えるべきである。

また、電力（ガス）事業においては、供給と送配電が一体的に行われているが、送配電網（供給網）の所有は、発電（製造）・供給事業者から分離したうえで、国あるいは公的機関の所有下あるいはその全面的なコントロール下におく必要がある。送配電網の拡充は、公正な競争の実現だけでなく再生可能エネルギーの推進のための必要条件であり、国が責任をもってその拡充を進めていくべきである。さらに、送配電網への接続と利用（託送）に関するルールを法律上明確にするとともに、高止まりしている利用料（託送料）を低減していくこと、実質的に機能する電力取引市場を整備することなど、公正な電力市場の創設に向けた条件整備を急ぎ進めていくべきである。

6 エネルギー消費を抑制するための実効的な制度の導入が必要である（趣旨第6項）

これまでのエネルギー政策においては、エネルギーをその消費者に届けることにその主眼が置かれ、届けられたエネルギーがどう消費されるのかについてはほとんど関心が払われてこなかった。しかし、今回の震災及び原発事故による電力不足は、ピーク時における電力需要の抑制（シフト）を促していくことが非常に重要な意味をもっていることを自覚させた。今後のエネルギー政策においては、エネルギーの消費量を供給量に応じ適確にコントロールしていくための実効的な施策を導入していかなければならない。

欧米諸国においては、供給者と消費者の間を双方向的な情報通信システムで結び、刻一刻変化するエネルギーの供給量に見合った消費者側の行動を引き出し、エネルギー消費をコントロールしていくシステム（スマートグリッド）がすでに確立しつつあり、その導入に向けた動きが急ピッチで進んでいる。わが国においても、スマートグリッドの整備が急務である。さらに、ビルエネルギー管理システムなどの省エネシステムの導入者向けの割引料金制度、時間帯別の電力料金制度などの消費削減を誘導する経済的施策についても積極的に導入していくべきである。

また、エネルギー消費量表示制度⁴の建築物などへの適用、トップランナーワーク⁵による省エネ規制の拡充、建築物の断熱規制の導入など、省エネルギーのための実効的な対策を早急に実現していくことも不可欠である。一般消費者の意識を変え、自発的な消費削減のための行動様式をつくり出すためには、省エネ対策に関する相談窓口を充実させるとともに、持続的な資金的援助制度を導入し、「賢い」消費者を育していくことにも力を注がなければならない。

7 排出量取引制度等によってエネルギー供給の確実な低炭素化を図っていくことが必要である（趣旨第7項）

これ以上の地球の温暖化を避けるため、われわれは、エネルギーの供給と消費のあり方を大胆に転換していかなければならない。

すでに多くの国や地域が排出量取引制度を導入しているが、排出量取引制度は、最も低廉なコストで温室効果ガスの排出を確実に進めていくうえで非常に有効な手段であって、こうした制度の導入によって燃料源の転換、化石燃料からの脱却を図っていくべきである。わが国における排出量取引制度の導入をこれ以上先送りすることは許されず、発電所を対象に取り込んだ排出量取引制度を一刻も早く導入しなければならない⁶。

さらに、炭素税や再生可能エネルギーに関する固定価額買取制度の導入、省エネルギー促進策などの対策を総合的に進めていく必要がある。こうした施策によって、わが国においても2020年までに25%, 2050年までに80%削減するという目標（いずれも1990年比）を達成することは十分に可能である。

8 主役の交代を（趣旨第8項）

以上に述べたような新しいエネルギー政策において、その主役を担うのが、中央官庁や電力会社の中枢にいる一握りの人々であってはならないことは明らかである。再生可能エネルギーを基軸とするエネルギー政策における国の役割は、むしろ後見的なものが中心となる。再生可能エネルギーの活用を促進していくための制度の整備、エネルギー供給事業に伴う環境負荷が事業者のコストとして適正に反映されるための経済的な仕組の導入、消費者が積極的に消費の

⁴ 電力などの時間当たりや年間消費量など、消費者の選択の目安となるエネルギー消費量の表示を義務付ける制度

⁵ 製品などの省エネルギー性能基準を市場に出ている最も優れた水準以上とする方式

⁶ 日本弁護士連合会2010年3月18日「地球温暖化対策基本法案に関する意見書」、2011年2月17日「中央環境審議会地球環境部会国内排出量取引制度小委員会『我が国における国内排出量制度の在り方について（中間整理）』に対する意見書」参照

コントロールに寄与していくための環境の整備など、国に期待される役割は依然として大きい。しかし、エネルギー政策は多くの国民に開かれ、国民の積極的に参加を促していくものとならなければならない。これからエネルギー政策においては、意識ある無数の国民がその主役にならなければならないからである。