

新しい「エネルギー基本計画」策定に向けた意見

平成 25 年 12 月 26 日

日本商工会議所

日本商工会議所では東日本大震災以来、一貫して、安全が確認された原子力発電の再稼働による電気料金の上昇抑制と安定供給体制の早期回復、福島再生の加速を我が国の最優先課題として要望し続けてきた。また、中長期のエネルギー政策について、原子力を含む多様なエネルギー源を維持し、安全性、安定供給・エネルギー安全保障、コスト・経済性、品質、地球温暖化問題への対応等の総合的な観点から実現可能な「責任あるエネルギー政策」を早期に構築するよう求め続けてきた。

（「エネルギー政策に関する意見－新たなエネルギー基本計画の策定に向けて－」（平成 25 年 10 月 31 日）<http://www.jcci.or.jp/news/2013/1031145023.html> 参照）

今般、示された「総合資源エネルギー調査会基本政策分科会エネルギー基本計画に対する意見」（以下、本意見）は、全体として、我々の求める責任ある国の政策の方向性を明示しているものとする。特に、

- 福島再生をエネルギー政策の再構築の出発点とし、「国が前面に立つ」方向性を明記していること
- 「安定供給（エネルギー安全保障）」「コスト低減（効率性）」「環境負荷低減」及び「安全性」（3E+S）をエネルギー政策の基本として確認し、また「国際的視点」と「経済成長の視点」の重要性を明記していること
- 原子力発電を安全性の確保を大前提に引き続き活用していく、エネルギー需給構造の安定性を支える基盤となる重要なベース電源と位置付けていること。安全が確認された原子力発電の再稼働の推進を明記していること。また、不断の安全性向上や使用済燃料対策の抜本強化など諸課題解決の方向性を明記していること

を高く評価する。

政府においては、本意見に示された方向性を堅持し、早期に、責任あるエネルギー政策実現に向けた新しいエネルギー基本計画を策定されたい。

また、福島再生の加速、安全確認後の原子力発電の再稼働、使用済燃料対策の抜本強化など諸課題の解決に向けて、早急に具体的な政策を実行に移していただきたい。

以上のとおり、全体として本意見の方向性を支持するものであるが、本意見の方向性に基づいた政策の具体化に資する観点から、下記のとおり意見する。

同時に、本意見を踏まえ、エネルギー政策に関する商工会議所の考えを改めて公表することで、「国民各層とのコミュニケーションとエネルギーに関する理解の深化」（59頁）に商工会議所としても協力することとしたい。

記

1. エネルギーミックスの早期提示—特に短期の電力需給とコストの見通しについて

(1) エネルギーミックスの提示については、「先行きがある程度見通せると判断された段階で、速やかに示す」（22頁）とのことであるが、できるだけ早期に行われることが望ましい。

(2) 特に、電力に関する短期的な需給とコストの見通しを示すことは喫緊の課題である。

原子力発電の稼働停止の長期化により、電気料金上昇が全国に波及しており、老朽火力の長期稼働に頼る供給体制は脆弱性を抱えたままである。また、現在 0.4 円/kWh となっている再生可能エネルギー固定価格買取制度による賦課金についても、さらなる急激で大幅な上昇が懸念されている。

企業収益の悪化に直結するエネルギーコスト増、将来に向けての投資を阻害する安定供給への懸念を放置したままでは、企業は経済の好循環の実現に向けて必要な民間設備投資、雇用増や賃金増を実施することができない。特に、企業数の 99.7%、雇用者数の約 7 割を占める中小企業においては、コスト増分を価格転嫁できず、人件費抑制等の事業縮小で対応している事例が極めて多いことに留意する必要がある。

かかる状況から、中長期的視点に立った政策の方向性に加え、喫緊の課題への対応の重要性とその対応方針も明確化していただきたい。具体的には安全が確認された原子力発電の早急な再稼働と、継続的な電気料金の大幅上昇につながる再生可能エネルギー固定価格買取制度の早急かつ抜本的な見直しが必要である。

(3) なお、今後エネルギーミックスの検討のため審議会等を設置する際には、現場の実態を踏まえた検討を行うため、中小企業を含めた産業界のエネルギー需要家の立場の委員を加えるべきである。

2. 福島再生の加速－科学的知見に基づいた真に復興に資する政策の迅速・確実な実施

福島再生を「エネルギー政策を再構築することの出発点」（2頁）とし、「国が前面に立つ」方向性を明記していることを評価する。国家の基幹政策であるエネルギー政策を担い、長く我が国の生活水準の向上、経済発展を支えてきた福島再生を図ることはエネルギー政策の再構築の大前提であり、国民共通の責任でもある。

政府においては、福島再生の加速化に向けて、中間貯蔵施設や除染、廃炉・汚染水対策等に関する財政措置を含めた具体策を確実に実行していただきたい。その際、国内外の科学的知見に基づいた以下の対策を迅速、確実に実施していくことが必要である。（注）

- ①除染について、合理的な目標設定によって帰還に役立つ除染を迅速に行い、コミュニティ再建に向けた対策を強化すること。
- ②汚染水対策について、地下水バイパス等による汲み上げ水や浄化処理後の汚染水を国の一定の基準にしたがい管理放出すること。

また、コミュニティ再建のためには、インフラ再興の前倒し実施、医療、治安、商業等の生活再建に不可欠な各種サービスの再開、雇用確保のための企業誘致・起業促進、無料の継続的健康診断などの総合的なプロジェクトを国の責任で早急に実行すべきである。

（注）

- IAEAは10月21日、「1～20ミリシーベルト／年の範囲のいかなるレベルの個人被ばく線量（注：空間線量ではない）も許容し得るもので、国際基準や勧告等に合致している」「長期目標（1ミリシーベルト）の達成には段階的アプローチが必要。それによって生活環境の向上のために不可欠なインフラ復旧に資源を再配分できる」等の勧告を公表した。
- 原子力規制委員会は11月20日、帰還にあたって考慮する被ばく線量の測定については、空間線量ではなく個人線量を基本とすべきとする提言をとりまとめた。空間線量から推計される20ミリシーベルト／年以下を帰還の条件とするが、「1ミリシーベルト」については個人線量の長期目標とした。
- 東京電力福島第一原子力発電所の廃炉に関するIAEAの調査団は12月4日、2度

目の調査を終了。「良好かつ多大な進捗がみられた」と高く評価。汚染水処理で一定の基準を満たした水については管理された形での放出を含め「あらゆる選択肢を検証すべき」と助言した。

○汚染水の処理後に残る放射性物質トリチウム（液体状）について、我が国では放出量の目安値として放出管理「基準値」を定めている。なお、トリチウムは通常の原子力発電の運転でも発生するが、EUでは基準を設けずに放出している（影響が非常に小さいため）。

3. 国民理解の促進に向けて

エネルギー政策は、客観的な情報と十分な議論を踏まえて、政治が責任を持って判断すべき極めて重要な国家の基幹政策である。本意見は国内外の現実を踏まえ、多様な意見を集約してまとめられた。政府においては、本意見及び追って策定されるエネルギー基本計画について、自信を持って、積極的に広報を行い、国民理解を促進すべきである。その際、本意見で専ら定性的に記述されている各エネルギー源のメリット、デメリットについて、定量的なデータや海外の事情とともに示す必要がある。

例えば、コスト等検証委員会のコスト試算結果（平成 23 年 12 月）では、原子力発電のコストは、最終処分を含めた核燃料サイクル費用（注）や事故リスク対応費用、追加的安全対策費用などを幅広く計算に入れても 8.9 円～/kWh と相対的に安価であること、1 兆円のコスト増の影響はプラス 0.1 円/kWh と試算されることなどが、未だにあまり知られていない。加えて既存原発の再稼働による運用コストは、建設コストや立地コスト等の資本費が発生しないため、上記試算より大幅に安価（6.4 円～/kWh）となることも広くは認識されていない。

また、原子力問題においては、客観的な情報に基づくコミュニケーションが不足しているために、風評被害が未だ根絶されず、科学的知見に基づいた真に問題解決に資する政策の実施が妨げられている状況があることにも留意する必要がある。

（注）以前のコスト試算（平成 16 年）でも核燃料サイクル費用を含めて計算されていた。

4. 原子力政策の基本方針と政策の方向性

（1）エネルギーミックスの検討に向けて

原子力発電を「安全性の確保を大前提に引き続き活用していく、エネルギー需給構造の安定性を支える基盤となる重要なベース電源」（17 頁）と位置付

けていることを高く評価する。化石燃料の海外依存リスク、原子力発電の燃料コストの低廉さ、CO₂排出量の低さ、世界規模では原子力発電は引き続き増加傾向にあり日本の技術への期待が高いこと、化石燃料調達における交渉力の強化に有効であること等を踏まえ、我が国は原子力発電を含む多様なエネルギー源を維持する必要がある。

エネルギー基本計画策定後となるエネルギーミックスの検討においてもこの位置付けを踏まえることが重要である。現行のエネルギー基本計画（平成22年6月）におけるような原子力発電の拡大方針は転換しなければならないが、「安定供給、コスト低減、温暖化対策、安全確保のために必要な技術・人材の維持の観点から、必要とされる規模を十分に見極めて、その規模を確保する」（18頁）としていることは極めて適切である。

その際、より安全性の高い原子炉へのリプレイス等の実施、原子炉等規制法に基づき原子力規制委員会の審査を前提に安全が確認された原子炉について40年を超えて稼働させること等も重要である。

（2）事故後の対応における政策の混乱や説明不足に関する反省

政府は、「事故の発生を防ぐことができなかったこと」（23頁）をはじめこれまでの原子力政策の真摯な反省を「原子力政策の出発点」（同）にしなければならない。加えて、事故後の対応における政策の混乱、説明不足についても、反省点として留意する必要がある。

国会事故調査委員会報告書が指摘しているように、「着の身着のまま」の避難、複数回の避難、高線量地域への避難、病院や介護老人保健施設への配慮に欠けた避難など事故後の避難指示の混乱の弊害は大きかった。また、立地自治体をはじめ、国民は国の姿勢や対応能力に極めて大きな不信感を持った。

長期的な除染目標である「年間1ミリシーベルト」が安全と危険の境界であるかのような誤解が広まった原因も、政策の混乱や説明不足にあった。誤解の広まりが、風評被害を生み出し、福島再生・復興、汚染水対策においても、真に問題解決に資する政策の実施を妨げている状況がある。

このような反省を踏まえ、政府においては、万が一に備えた防災・危機管理対策に万全を期すとともに、風評被害等の原因となっている誤解を解くコミュニケーションに尽力する必要がある。

（3）使用済燃料対策－国民共通の責任というコンセンサスが必要

「高レベル放射性廃棄物については、国が前面に立って最終処分に向けた取組を進める」（26頁）、「使用済燃料の（中間）貯蔵能力の拡大へ向けて政府

の取組を強化する」(同)、放射性廃棄物の減容化・有害度低減等の観点から核燃料サイクル政策について引き続き「着実に推進する」(同)等の方針を支持する。

なお、使用済燃料対策は「現世代の責任」(26頁)であるとともに、電力の消費地、需要家を含む国民共通の責任でもある。最終処分場の立地選定にあたっては、「社会全体の利益を地域に還元する」「支援策」(27頁)も重要である。しかし、立地選定プロセスを進める前提として、特定の地域の負担で他の地域は生活、産業の基盤となる電気を享受してきたのであり、その結果生じた使用済燃料の対策は、特定の地域や事業者だけが負担や責任を負うべき問題ではなく、国民共通の問題であるというコンセンサスが必要である。

(4) 不断の安全性向上に向けて

本意見において、いわゆる「安全神話」「ゼロリスク神話」を脱した不断の安全性向上、原子力損害賠償制度の見直しによる国の責任の明確化、災害対策の強化等の方向性が示されている(24頁～)ことを評価する。立地自治体は、原子力発電の再稼働にあたって、安全性向上と原子力発電の国策としての位置付けの明確化に加えて、①原子力規制委員会による十分な説明、②防災対策や危機管理対策に万全を期すこと、③万が一の事故に対する国の責任の明確化等を求めていることを踏まえ、国は責任を持って対応すべきである。

ただし、不断の安全性向上は原子力規制委員会の安全確認で終わるものではなく、幅広い関係者の継続的な努力が必要である。原子力規制委員会については、コミュニケーションの不足、独立性、中立性への疑問等が各方面から指摘されているところである(注)。

「原子力利用における安全の確保を図る」(原子力規制委員会設置法第1条)ための原子力規制行政がより適切に執行されるよう、政府においては、人員体制強化の支援にとどまらず、国内外の意見に幅広く耳を傾け、規制活動全般の在り方や根拠法体系の適否について不断の見直しを行いつつ、必要な措置を講ずるべきである。

(注) 例えば、自由民主党原子力規制に関するPTは「原子力規制行政強化に向けての緊急提言―国民と世界からの「信頼と信認」確保を目指して―」(平成25年12月3日)において、内外からの指摘事項を踏まえて、コミュニケーションの活発化、意思決定プロセスの見直し等を提言している。

https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf125_1.pdf 参照

5. 再生可能エネルギーの政策の方向性～特に固定価格買取制度の抜本的な見直しの必要性

(1) 平成24年7月1日に施行された再生可能エネルギー特別措置法（固定価格買取制度）は、施行後3年間で「事業者の利潤に特に配慮」する期間とする規定によって、事業者にとって極めて有利な調達価格・調達期間等の条件が設定されたため、非住宅の太陽光発電に偏った明らかに過剰な設備認定が行われている（注）。

そのため、固定価格買取制度の在り方について「コスト負担増や系統強化等の課題を含め諸外国の状況等も参考に、法律に基づき、エネルギー基本計画改定に伴いその在り方を総合的に検討し、その結果に基づいて必要な措置を講じる」（42頁）とする方針は適切である。今後の電気料金の上昇を一刻も早く回避すべく、政府は早急に見直し検討に着手すべきである。その際、以下の点を考慮する必要がある。

- ①国民負担の抑制の観点から、特に太陽光発電（非住宅）の調達価格等については、平成26年度調達価格等の改定において抜本的に見直すべきである。
- ②適切な導入量の見通しや電気料金上昇の見通し等を不可欠の要素として勘案し、調達価格等を決定する仕組みに変更すべきである。
- ③調達価格等の見直しに関する今後の検討にあたっては、調達価格等算定委員会等の審議会委員に、中小企業を含めた産業界の電力需要家の立場の委員を加えるべきである。
- ④中長期的な再生可能エネルギー政策・開発戦略の在り方について、現行制度に捉われることなく、再検討を行うべきである。

（注）平成25年7月末までの設備認定量は2360.7万kW。うち非住宅の太陽光発電が86%を占める2031.7万kW。全ての設備が稼働すれば、国民負担であるサーチャージの総額は19兆円を超え、1円程度/kWh（平均電力販売価格の6%程度）の電気料金上昇をもたらす。

(2) 政策の方向性として、「今後3年程度」「導入を最大限加速」（18頁）とあるが、上述の特措法が施行後1年で招いた結果が示すように、適切な政策

の実施は総合的な検討の上で行われるべきであり、年限を示して“最大限”加速するという表現は、バランスを失した結果を招く可能性があり、適切ではない。特に、電気料金の上昇抑制が最優先課題となっている現下の状況を踏まえれば、系統対策費用を含めたコスト、経済性が最も重視されるべきである。

「安定供給面、コスト面で様々な課題が存在するが、温室効果ガスを排出しない、国内で生産できる有望な国産エネルギー源」(18頁)とする「位置づけ」を踏まえ、高性能化、低コスト化、系統安定化のための蓄電池等に関する持続的な技術研究開発や、規制の合理化等によって安定供給面、コスト面で優位な特性を持った再生可能エネルギーの導入を促していくことが、再生可能エネルギーの推進にとって最も重要である。

6. 電力システム改革による低廉・安定供給の実現

低廉なエネルギーの安定した供給は、エネルギー政策の原則であり経済成長の前提条件である。電力システム改革は成長戦略の契機として期待されているが、「低廉な電力の安定した供給」の実現が最大の目的である。そのため、詳細制度の設計に万全を期すことはもとより、改革の各段階で課題克服のための十分な検証を行い、その結果を踏まえた必要な措置を講じながら、改革を進めるべきである。

以上