

「エネルギーの需給に関する基本的な計画」の策定プロセスにか かる法的な問題点と課題

主要会議体の人員構成の問題点を中心に

免責事項

この文書は、法的な助言を行うものではありません。この文書の内容は、一般的な情報提供のみを目的としています。特定の状況に関しては、専門家の法的助言を受ける必要があります。ClientEarthは、提供する情報が正確であることを保証するよう努めていますが、その正確性について明示的または黙示的な保証は一切ありません。

要約

1. 2024年度、日本政府は、第7次「エネルギーの需給に関する基本的な計画」（エネルギー政策基本法に基づき、エネルギー需給見通しを踏まえ、日本のエネルギー政策の基本的な方向性や施策等を定める行政計画。以下「エネルギー基本計画」という。）を策定する予定である。

エネルギー起源の二酸化炭素（CO₂）は日本の温室効果ガス（GHG）のおよそ84%を占めていて、電力分だけでもおよそ37%を占めている。この観点からエネルギーに関する国の方針を定めるエネルギー基本計画は、日本における地球温暖化緩和と脱炭素化に取り組む上で、最も重要な政策を定めるものとなる。

現在、日本の電力網の炭素強度（団体、個人、企業、国等の、売上高あたりの二酸化炭素排出量）は、G7諸国の中で最も高い状況にあり、OECD加盟38カ国において、日本は五番目に高い。このような事実をも考慮すれば、エネルギー基本計画が、国内企業の事業や国民生活を含め、日本に住む私たちに広く影響を与えるものとなることは疑う余地が無い。

2. しかしながら、第6次エネルギー基本計画策定及び第7次エネルギー基本計画策定見直し（2024年4月現在）に係る審議を行った15の主要な会議体の委員構成が、特定の業種・年齢・性別やスタンスを持つ者に偏っており、公正と均衡を欠いている事実が認められたとの分析がClimate Integrateによって示された。

具体的には、火力発電等の既存のエネルギーシステムの維持・推進を支持する企業・経済界の代表者と、エネルギー転換に消極的な政策系学者が、会議体の構成員の大部分を占めている事実が認められており、例えば、エネルギー政策にかかる典型的なステークホルダーである、再生可能エネルギーの事業者、再生可能エネルギーの貯蔵・需給最適化ソリューション提供事業者、機関投資家といった層の代表者は、ほとんど含まれておらず、また、IT企業等のエネルギー需要側の企業や、気候変動の影響を大きく受ける第一次産業の代表もほとんど含まれていない。さらに、学術専門家である気候科学者はまったく含まれておらず、そして、市民社会については、環境団体、若者団体、女性団体の代表はまったく含まれておらず、消費者団体はわずかな議席数しか有していない。

これらの利害関係者の不在は、EUをはじめとする国際的な慣行と一致していないように思われる。

3. エネルギー基本計画の政策を具体化する議論を行う総合資源エネルギー調査会（以下「エネルギー調査会」という。）は、国家行政組織法上の審議会に該当するため、審議会一般に関する法規等が適用され、また、同調査会に変わって実質的に議論を行っている実態にある傘下の会議体についても、同様の法規等が適用されるべきである。

そうであるところ、審議会の制度の趣旨・目的は、行政への国民参加、専門知識の導入、公正の確保、利害の調整等にあるとされる。エネルギー政策基本法のような、行政計画の内容が議会ではなく行政権内部での審議・決定に包括的に委ねられる構造の法律については、計画策

定プロセスにおけるコントロール（議会制民主主義の担保）が必要であり、審議会を通して、行政の意思決定に国民の参加や利害関係者の意思の反映が行われたり、外部の専門的知識や技術が取り入れられることによって、社会的安定性を確保できる。このように、民主主義を具体化する機能を有する点に、審議会の存在理由があり、そして、委員の構成等にかかる一定の条件をみたすことにより、その審議を通して行政に公正と中立を確保することができ、行政の方針・姿勢をチェックすることも可能となる。

このような審議会制度の趣旨・目的に鑑みれば、当該会議体を、一部の業種や利害関係者等に偏った人員で構成することは、本来の審議会の趣旨・目的にかなうものではなく、より幅広いステークホルダーを構成員として登用し、彼らの知見を導入して様々な角度から実質的な議論を行うことが必要である。

また、同様の観点から、会議体の議論の過程で、こうした主要なステークホルダーへのヒアリングを行うことも、不可欠であると言えよう。

加えて、エネルギー基本計画にかかる会議体の構成員の不均衡・不公正に関しては、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」に基づく「審議会等の運営に関する指針」が定める基準の多くを満たしていないという問題も存在する。

したがって、同基準に適合するよう、火力発電の事業者や業界団体といった直接の利害関係者については、総委員の定数の半ばを超えない範囲での任命にとどめること、エネルギー転換に積極的な委員を、エネルギー転換に消極的な委員と同水準に達するまで登用し、委員により代表される意見、学識、経験等の均衡を図ること、政府出身者の任命は厳に抑制するとともに、エネルギー基本計画の所管府省である経済産業省出身者については原則として委員に選任しないこと、過剰な兼職の解消、世代間や性別の均衡を図ることといった改善が必要である。

なお、世代間の均衡に関しては、学術専門家や企業・業界団体の代表等についても、現在進行形で現場で活躍する40歳代や30歳代以下の委員を登用するなど、全体的に委員の若返りを行うことが、諸外国との比較の観点からも、重要である。若い世代は、気候変動の弊害が顕在化する時代を生きるがゆえに、高い関心と当事者意識をもって取り組むことが期待できるためである。

- さらに、エネルギー基本計画は、日本国憲法に定める、生活基盤や居住環境の整備という生存権、事業者の経済活動の自由、規制や利用に関する合意形成手続き、幸福追求権・平等権保護等を支える、物的な基盤整備の計画でもある。

特に、気候変動による生命・身体・健康への侵害は、近年、異常気象や自然災害による被害、熱中症の急増等、様々な形で日本に住む人々の身にもすでに現実に生じている。また、気候変動による健康リスクは、低所得者、高齢者や小児といった、社会的弱者ほど高い傾向にある。

ゆえに、エネルギー基本計画が、健康で幸福な生活を送る幸福追求権という憲法上の人権と、真に密接な関係性を持つ時代になったということを、私たちは危機感を持って認識しなければならない。

さらに、近年、農産物・畜産・水産物等の高温による生育障害や品質低下が多数報告され、農林水産業・農山漁村の生産や収入・生活の基盤を揺るがしている。これは同時に、国民の食料資源を奪い暮らしをもおびやかすものと予測されており、深刻な人権問題でもある。

したがって、エネルギー基本計画の策定に際し、化石燃料等を主軸とする国内の産業政策が優先され、科学的な視点に基づく環境政策としての目標設定が十分に行われないうちに、当該エネルギー政策によって影響を受けうる幅広い産業の事業者や、将来世代も含めた一般市民らの権利保護・手続き保障が十分に配慮されない場合、憲法の側面からも問題が生じうる。

この観点からも、権利主体たりうる当事者の代表がエネルギー基本計画の策定プロセスに直接関与することは、きわめて重要である。

5. 若者については、日本国憲法及び児童の権利に関する条約の精神にのっとり制定された「こども基本法」の観点からも、エネルギー基本計画の策定プロセスにおいて意見を表明し参画する機会を確保することが必要である。

こども基本法は、「こども施策」について、「全てのこどもについて…自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動に参画する機会が確保されること」、「国及び地方公共団体は…当該こども施策の対象となるこども又はこどもを養育する者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」ことを定めている。内閣官房こども家庭庁設立準備室は、この「必要な措置」の例として、「審議会・懇談会等の委員等へのこどもや若者の参画の促進」等を想定し、また、「聴取した意見が施策に反映されたかどうかについて、こどもにフィードバックすることや広く社会に発信していくことが望まれ」としている。

この点、こども家庭庁の「こども・若者の意見の政策反映に向けたガイドライン」において、「気候変動に関すること等、こども・若者の今と将来の生活に影響を与える政策や計画、施策、事業について、こども・若者は当事者になります」とされていることや、国連のこどもの権利委員会の「一般意見 26 号」が、「環境に関する決定は、一般にこどもに関係するものである」とした上で、「国家、政府間機関、国際非政府組織(NGO)は、環境に関する意思決定プロセスにおける子ども団体や子ども主導の組織・団体の関与を促進する」等を定めていることに鑑みれば、今後の日本の気候変動対応の在り方を決定づける重要政策を定めるエネルギー基本計画は、こども・若者の今と将来の生活に影響を与えることが明らかであるから、こども基本法における「こども施策」に含まれると言うべきである。

したがって、エネルギー基本計画を議論する会議体に若者の代表が加入することや、また、当該会議体のヒアリングにおいて若者たちが意見を表明し参画する機会を確保すること（聴取した意見が施策に反映されたかどうかについて、フィードバックが行われることも含む。）は、こども基本法の求めるところであると言えよう。

6. 国際条約等を見てみると、環境関連政策の立案過程におけるステークホルダーの参加について、まず、日本が 1992 年に共同署名した「リオ宣言」の第 10 原則、同原則を受けて 1998 年 6 月に国連ヨーロッパ経済委員会により採択された「オーフス条約」、及び国連ラテンア

リカ・カリブ経済委員会の枠内で2018年3月に採択された「エスカス協定」は、いずれも環境分野における情報入手・決定参加・司法利用に関する公衆の権利保障を定めている。

つぎに、SDGsの一環である「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」は、「あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定を確保する」と定めている。

さらに、2015年に採択されたパリ協定では、「この協定において取り扱う事項に関するあらゆる段階における教育、訓練、啓発、公衆の参加、情報の公開及び教育の重要を確認」すること、そして、「公的部門及び民間部門が、国が決定する貢献の実施に参加することを促進すること」を定めている。

加えて、日本も加盟国として採択を支持した、2017年のOECDのオープンガバメントに関する理事会の勧告においては、「すべてのステークホルダーに情報提供と協議を受ける平等かつ公正な機会を与え、政策サイクル及びサービスの設計と提供の全段階において積極的に関与させる」と推奨している。

このように、環境関連の行政の意思決定に幅広いステークホルダーが参加することについては、様々な国際条約等においても規定又は推奨されており、その重要性は国際的に広く認知されている。

そして、上記SDGsの2030アジェンダに取り組むための日本の国家戦略である「SDGs実施指針」は、「広範なステークホルダーとの対話と連携」の促進や、「政府が率先してリーダーシップをとり、多様なセクターの主体的参画を促し、連携・協力しながら、個別の取組を全体につなげることで変革を加速」することを定めている。

また、同じく2030アジェンダを受けて策定された、環境省所管の「第6次環境基本計画」は、「2030アジェンダも、あらゆるステークホルダーが参画する『全員参加型』のパートナーシップの促進を宣言している。環境施策を実施する上でパートナーシップはすべてに共通して求められる要素である」とした上で、「政策決定過程への国民参画の一層の推進とそのため

の政策コミュニケーション、その成果の可視化が必要である」としている。

温室効果ガス排出量の大部分をエネルギー起源の二酸化炭素が占める日本においては、エネルギー基本計画は、必然的に、気候変動対策上も極めて重要な政策を定めるものとなるがゆえに、同計画を、他の関連する政府の計画、特に、政府全体の環境施策について定める環境基本計画と一貫・整合させる政策統合が重要である。

したがって、上記環境基本計画に定められている「政策決定過程への国民参画の一層の推進とそのため

7. ここまで述べてきた、エネルギー基本計画にかかる現在の会議体の構成にみられる事象は、過去の様々な審議会における問題点とも重なる要素が多く、日本の審議会制度の構造的な問題に根差しているともみうる。

審議会制度については、いわゆる隠れみものになっているとの批判を招いたり、縦割り行政を助長している等の弊害を指摘されてきた歴史があり、これまで数多くの識者が、委員の人選の透明化や、行政の民主化・多様な人材の登用、議論をオープンにすることといった改善を提言してきた。既述の「審議会等の運営に関する指針」も、このような問題点を解決すべく行われた行政改革の中で、定められたものである。

現在議論が進行中の第7次エネルギー基本計画の重要性に鑑みれば、この局面において審議会制度の構造的な問題が繰り返されないよう、委員の選任基準や審議手続き等にかかる具体的かつ明確な法規範（ルール）づくりを含め、政府が果たす役割がとりわけ重要である。

会議体の人員構成を「審議会等の運営に関する指針」の定める基準に適合させ、火力発電の事業者や業界団体といった直接の利害関係者や、エネルギー転換に消極的な意見を有する委員等への偏りは早期に是正し、再生可能エネルギー関連の事業者、エネルギー需要側や第一次産業の事業者、機関投資家、気候科学者、市民社会（環境団体、若者団体、女性団体、消費者団体等）といった、エネルギー政策にかかるステークホルダーの登用を促進することによって、多様な主体が様々な形で計画策定プロセスへ参加できるよう早急に改革を推し進めることが、法的な観点からも強く望まれる。

日本政府がリーダーシップを発揮し、関係省庁間の協力・連携のもと、エネルギー基本計画の策定プロセスに、公正さ・多様性・透明性をもたらすことが、強く期待される。

「エネルギーの需給に関する基本的な計画」について

日本政府は、2050年カーボンニュートラル（2050年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにするという目標）に向けた基本戦略を、パリ協定¹に基づき国連に提出する「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」に定めている。

そして、環境省所管の「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成十年法律第百十七号）に基づき、温室効果ガス排出削減目標や具体的な施策を定める「地球温暖化対策に関する計画」（以下「地球温暖化対策計画」という。）を策定するとともに²、同計画に基づき、パリ協定のもと5年ごとの提出を義務づけられている「国が決定する貢献」（以下、NDC という。）を作成し国連に提出している。

¹ 2015年12月採択、2016年11月発効。

² 第8条。なお、第9条において、政府は、少なくとも三年ごとに、我が国における温室効果ガスの排出及び吸収の量の状況その他の事情を勘案して、地球温暖化対策計画に定められた目標及び施策について検討を加えるものとする、と定められている。

他方、国のエネルギー政策については、経済産業省所管の「エネルギー政策基本法」（平成十四年法律第七十一号）に基づき、エネルギー需給見通しを踏まえた日本のエネルギー政策の基本的な方向性や施策等を定めるエネルギー基本計画を策定している³。

そうであるところ、現在、日本の温室効果ガス（GHG）排出量のおよそ84%を占めているのは、エネルギー起源の二酸化炭素（CO₂）であることと電力分だけでもおよそ37%を占めていることから、国のエネルギー政策は、日本の地球温暖化対策計画及びNDCの最も重要な要素の一つとなっている。したがって、エネルギー基本計画の内容が、そのまま地球温暖化対策計画及びNDCにも統合（反映）されている状況にある。

こうした中、2024年度は、地球温暖化対策計画、NDC、そしてエネルギー基本計画のすべての策定が予定されている。

上述のとおり、日本の温室効果ガス（GHG）排出量のおよそ84%を占めるのは、エネルギー起源の二酸化炭素（CO₂）であることと電力分だけでもおよそ37%を占めていることから、このエネルギーにかかる国の方針を定めるエネルギー基本計画は、温暖化防止と脱炭素化に取り組む上でも最も重要な政策を定めるものとなる。国際的な視点で見ても、現在、日本の電力網の炭素強度が、G7諸国の中で最も高く、OECD加盟38カ国の中で五番目に高い状況にあり、このような事実をも考慮すれば、第7次エネルギー基本計画は、国内企業の事業や国民生活を含め、日本に住む私たちに広く影響を与えるものとなることは疑う余地が無い。

本稿は、2021年10月に閣議決定された直近の第6次エネルギー基本計画、そして、現在関係省庁による準備・調整や諮問機関における議論が進行中の、次期計画となる第7次エネルギー基本計画の策定プロセスに焦点を当て、同計画の策定に関わる会議体の人員構成等について、法的な問題点と課題を検討するものである。

総合資源エネルギー調査会及びその下部組織の役割と構造

エネルギー政策基本法において、経済産業大臣は、関係行政機関の長の意見を聴くとともに、エネルギー調査会の意見を聴いて、エネルギー基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならないと定められている⁴。

このエネルギー調査会は、「経済産業省設置法」（平成十一年法律第九十九号）に基づき経済産業省の外局である資源エネルギー庁に設置されている機関である。行政機関の諮問に答えて、又は自発的に、一定の事項の調査・審議や審査を行う諮問機関という位置づけであるため、法律上は、行政機関は同調査会の意見に拘束されない。

³ エネルギー政策基本法において、政府は、エネルギーの需給に関する施策の長期的、総合的かつ計画的な推進を図るため、エネルギー基本計画を定めなければならないとされている（第12条第1項）。また、エネルギー基本計画については、エネルギーをめぐる情勢の変化を勘案し、及びエネルギーに関する施策の効果に関する評価を踏まえ、少なくとも3年ごとに、エネルギー基本計画に検討を加え、必要があると認めるときには、これを変更しなければならない旨定められている（第12条第5項）。

⁴ 第12条第3項

しかしながら、エネルギー政策基本法は、基本的な政策目標や作成・実施の手順といった、計画策定の枠組みを定めるにすぎないことから、実際には、政策を具体化する議論は、同法が定める諮問機関たるエネルギー調査会の下で行われることとなる。

そして、エネルギー調査会の下部組織として、4つの分科会（基本政策分科会、省エネルギー・新エネルギー分科会、資源・燃料分科会、電力・ガス事業分科会）が設置され、さらに、個別の検討事項は、各分科会の下に置かれた小委員会、ワーキンググループ、作業部会等の部会⁵に加え、エネルギー調査会の外の会議体でも行われ、基本政策分科会が、このようなエネルギー調査会の内外の各種会議体で行われる議論を集約し、エネルギー基本計画の案を作成するという構造となっている⁶。

主要会議体の人員構成の実情

そうであるところ、第6次エネルギー基本計画策定及び第7次エネルギー基本計画策定見直し（2024年4月現在）に関係する審議を行った15の主要な会議体⁷の委員構成について検証した結果、特定の業種・年齢・性別やスタンスを持つ者に偏っており、公正と均衡を欠いている事実が認められたとの分析がClimate Integrateによって示された。以下、その検証結果を紹介する。

1 業種

- ・ 企業の中では、「素材系、資源・エネルギー供給、運輸」に属するエネルギー多消費産業の化石燃料系企業が委員の多くを占めている場合が多く⁸、金融関係者も一定数含まれている。
- ・ 下位の会議体や資源燃料関係の会議体では、化石燃料系の業界団体⁹及び、素材系企業、プラント企業といった化石燃料系の企業が過半数を超える傾向にある。
- ・ 一部には、直接の利害関係者である企業や業界団体が入っている¹⁰。特に官民協議会は、利害関係者と政府を中心に構成されている。

⁵ 総合資源エネルギー調査会令第7条第1項

⁶ 総合資源エネルギー調査会令第6条第1項1号

⁷ エネルギー調査会については、2008年8月1日を最後に総会の開催記録がなく、委員の選任・再任状況や現在の委員構成が確認できないため、実際の議論は総合資源エネルギー調査会の下での会議体を中心に行われているとみられる。

⁸ 「素材系、資源・エネルギー供給、運輸」に属する企業及び「プラント」企業の中で、再生可能エネルギー事業を運営する企業（例えば東電リニューアブルパワー、丸紅洋上風力開発など）が委員に含まれているのは、洋上風力官民協議会のみであり、その他の会議体については、企業からの委員はすべて化石燃料系企業で構成されている。

⁹ 「業界団体」については、日本風力発電協会、日本地熱協会、太陽光発電協会、全国小水力利用推進協議会等の再生可能エネルギー系の団体は、15の会議体のうち、再エネ大量導入小委員会、OCCTOマスタープラン検討委員会、洋上風力官民協議会の3つの会議体のみ委員に含まれており、その他の会議体に参加している業界団体はすべて、経団連、電事連、日本ガス協会等の化石燃料系業界団体である。

¹⁰ 例えば、アンモニア官民協議会の構成員名簿（21年11月時点。

https://www.meti.go.jp/shingikai/energy_environment/nenryo_anmonia/pdf/004_02_00.pdf）の企業は、すべて利害関係企業に該当する。

- ・ 大学からの委員には、企業や政府出身者も存在する。シンクタンク、業界団体、政府系機関の委員には、経産省出身者が選任されていることもある。
 - ・ エネルギー転換に積極的に取り組む業界が多いエネルギー需要側の企業は、ほとんど参加していない。消費者団体や非営利団体の参加、その他の分野からの参加は、非常に少ない。
- 2 スタンス
多くの会議体において、化石燃料や原子力等の既存のエネルギーシステムの維持を支持する委員が大多数を占めている¹¹。
 - 3 年齢
年齢については、全体的に 50-70 歳代が中心で、40 歳代は少なく、30 歳代以下はほとんど含まれていなかった。
 - 4 性別
性別については、男性の割合が平均で 75%を超え、調査対象の 15 会議体すべてで女性比率が半数以下にとどまり、15 の会議体のうち 11 の会議体では、女性委員の比率が 30%に満たなかった。
 - 5 兼職
兼職については、複数の会議体に重複して参加する委員も多く、最も多い場合では同一人が 8 つの会議体に参加しており、3 つ以上の会議体に参加している委員は 13 名存在した。

審議会設立の趣旨及び目的に照らした問題点

このような会議体の人員構成について、まず行政法の観点から検討する。

そもそも「総合資源エネルギー調査会令」（平成十二年政令第二百九十三号）は、誰をエネルギー調査会及び分科会のメンバーに選ぶかについては、経済産業大臣が決定するとしている¹²（したがって、実務上は、経済産業省の官僚等が候補者を選定する。）。また、エネルギー調査会及び分科会の下に置かれる部会に属する委員等は、会長（分科会に置かれる部会にあっては、分科会長）が指名するとのみ定めている¹³。そして、エネルギー調査会の下部組織の人員選定については、特段の基準を定めていない。

¹¹ Climate Integrate は、以下の独自の基準に基づいて評価し、分類を行っている（「日本の政策決定プロセス」12 頁）。

・ 素材系企業、資源・エネルギー供給関連の企業、運輸関連の企業、プラント企業、業界団体（化石燃料系）、政府系機関に所属する委員については、既存のエネルギーシステムの維持を支持し、再生可能エネルギーへの大胆な転換に消極的であることに鑑み、原則として「消極的」に分類した。

・ 会議体の長は一般に経産省の移行に沿う人材が選出されており、政府は、経路依存の政策をとる傾向があることから、原則「消極的」に分類した。

・ その他の委員については、会議体の議事録や論文・論説等を確認し、その発言内容から判断を行った。判断が難しい委員は「どちらともいえない」に分類したが、必ずしも中立的という意味ではない。

¹² 総合資源エネルギー調査会令は、エネルギー調査会は委員三十人以内で組織する旨定めており（第 2 条第 1 項）、その委員等は、学識経験のある者のうちから、経済産業大臣が任命するものと定めている（第 3 条第 1 項）

¹² また、エネルギー調査会の下に置かれている分科会の委員等についても、経済産業大臣が任命するものと定められている（第 6 条第 2 項）。

¹³ 第 7 条第 2 項

しかしながら、エネルギー調査会は、「国家行政組織法」（昭和二十三年法律第二百十号）第8条の「法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関を置くことができる」との規定を根拠に行政機関に設置される、審議会（「八条機関」とも呼ばれる。）に該当するため、審議会一般に関する法規範等がエネルギー調査会にも適用される。

そして、エネルギー基本計画の策定においては、エネルギー調査会の活動が確認できず、その傘下の会議体（分科会、部会、ワーキンググループ等）が実質的に議論を行っている実態にあるとみられることから、当該下部組織の会議体についても、審議会に関する法規範等が適用されるべきである（そうでなければ、いかようにも抜け道ができ、法の趣旨が没却されるためである。）。

そこで審議会に関する法規範を見るに、中央省庁等改革基本法¹⁴は、「審議会等の委員の構成及びその資格要件については、当該審議会等の設立の趣旨及び目的に照らし、適正に定めること」と定めている。

そして、国内法令の解釈を任務とする内閣法制局は、審議会の制度の目的は、行政への国民参加、専門知識の導入、公正の確保、利害の調整等にあるとしている¹⁵。

この点について、佐藤功教授は、「これらの目的のさらに根本的なところにある目的（存在理由）としては、行政に関する国民—利害関係者あるいは一般国民—の直接的参加にあり、上記の目的も、この基本的な要請と結び付けてとらえるべきであろう。」と解説している¹⁶。

エネルギー政策基本法を含め、「基本法」と名の付く法律には、行政計画の内容が、議会ではなく行政権内部での審議・決定に包括的に委ねられているという、共通の構造的な問題があるため、策定プロセスにおけるコントロール（議会制民主主義の担保）が必要であり、審議会を通して、行政の意思決定に国民の参加や利害関係者の意思の反映が行われたり、外部の専門的知識や技術が取り入れられることによって、少なくともそれが行われなかった場合よりも、その意思決定が一定の合理性や権威を得て社会的安定性を確保できる。このように民主主義を具体化する機能を有する点に、審議会の存在理由があり、そして、委員の構成等にかかる一定の条件をみたすことにより、その審議を通して行政に公正と中立を確保することができ、行政庁の方針・姿勢をチェックすることも可能となる。

このような審議会の制度の趣旨・目的に鑑みれば、企業活動から国民生活に至るまで広く影響を与えることとなるエネルギー基本計画を実質的に策定する会議体を、一部の業種や利害関係者等に偏った人員で構成することは、本来の審議会の趣旨・目的にかなうものではない。現在の主要

¹⁴ 第30条第4項

¹⁵ <https://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column030.htm>を参照。

なお、第二次世界大戦後に審議会制度が確立されてきた立法過程をたどると、臨時行政調査会の答申「行政改革に関する意見」における「中央省庁に関する改革意見」のうち審議会等についての部分において、審議会等の存在理由（設置目的）は、専門知識の導入、公正の確保、利害の調整、各種行政の総合調整等にある旨述べられており、「戦後においては、この制度は、行政の民主化又は官僚行政の打破と言う観点から、…重視されるようになった」と説明されている。

¹⁶ 佐藤功「行政法講座 第4巻（行政組織）」田中二郎ほか編、有斐閣（1965）

会議体の構成を国民の立場から見た場合、財界や化石燃料事業者の意見を反映しうるものではあっても、その他の事業者や国民大衆の意見を反映するものとは必ずしもなっておらず、その意味で財界本位の非民主的制度と化しているとの懸念を持たれても仕方のない状況にある。

行政への国民（利害関係者あるいは一般国民）の参加、専門知識の導入、公正の確保、利害の調整といった審議会制度の趣旨・目的からすれば、エネルギー基本計画について審議する会議体の構成員に、より幅広いステークホルダーを登用し、彼らの知見を導入して様々な角度から実質的な議論を行うことが必要である。例えば、欧州においては一般的にエネルギー政策にかかる主要な利害関係者とされている、再生可能エネルギーの事業者、再生可能エネルギーの貯蔵・需給最適化ソリューション提供事業者、IT企業等のエネルギー需要側の事業者、気候変動の影響を大きく受ける第一次産業の代表、機関投資家の代表や、さらに、学識経験者として気候科学者、そして、環境団体や、気候変動の影響によって将来負担を被ることとなる若者の団体、そして女性団体といった、市民社会の代表を構成員に含めることは、重要かつ有用であると考えられる。

また、同様の観点から、エネルギー基本計画の策定にかかる会議体の議論の過程で、こうした主要なステークホルダーへのヒアリングを行うことは、不可欠であると言えよう。

日本国憲法に照らした問題点

このようなエネルギー基本計画の策定プロセスに多くのステークホルダーが参加することの重要性については、日本国憲法からも裏付けられる。

エネルギー基本計画は、地球温暖化対策計画への反映という形で世界的な温暖化防止対策と脱炭素社会実現に向けた取り組みの一環を担うものであるが、それと同時に、日本国憲法の人権規定に関連付ければ、国民の生活基盤や居住環境の整備という生存権の面（第25条）、エネルギー供給者側・エネルギー需要者側・農林漁業者等の経済活動の自由等の面（第22条）、規制や利用に関する合意形成手続きの面（第31条）、そして、幸福追求・平等保護といった総則的な面（第13条・14条）を支える、物的な基盤整備の計画でもある。

特に、気候変動¹⁷による生命・身体・健康への侵害は、近年、相次ぐ異常気象や未曾有の自然災害による被害、全国的な熱中症による搬送者数・死亡者数の急増¹⁸や、気温上昇による超過死亡（直接・間接を問わずある疾患により総死亡がどの程度増加したかを示す指標）の増加¹⁹等、様々な形で日本に住む人々の身にもすでに現実に生じており、被害の広がりや加速する一方である。また、気候変動による健康リスクは、十分な生活環境や医療へのアクセスを有していない低所得者、あるいは、高齢者、小児といった健康面で脆弱性を有する者など、社会的弱者ほど高い傾向にある²⁰。

それゆえに、エネルギー基本計画が、健康で幸福な生活を送る幸福追求権という憲法上の人権と、真に密接な関係性を持つ時代になったということを、私たちは危機感を持って認識しなければならない。

同時に、近年、国内で農産物（米、野菜、果樹、麦、大豆、飼料作物等）、畜産（牛、豚、鶏）、木材や特用木産物（きのこ類等）、水産物等の高温による生育障害や品質低下が、全国的に多数報告され、観測記録を塗り替える高温、豪雨、大雪による大きな災害が、農林水産業・農山漁村の生産や収入・生活の基盤を揺るがしている²¹。

¹⁷2° C 上昇シナリオ（パリ協定の2° C 目標が達成された世界）、及び4° C 上昇シナリオ（現時点を超える追加的な緩和策を取らなかった世界）のいずれのシナリオにおいても、21世紀末の日本の平均気温が上昇し（2° C 上昇シナリオでは約1.4°C、4° C 上昇シナリオでは約4.5°Cの上昇）、降雪・積雪が減少する一方、激しい雨が増え、強い台風の割合が増加し、海面水温が上昇し（2° C 上昇シナリオでは約1.14°C、4° C 上昇シナリオでは約3.85°Cの上昇）、沿岸の海面水位が上昇し（2° C 上昇シナリオでは約0.39m、4° C 上昇シナリオでは約0.71mの上昇）、3月のオホーツク海氷面積が減少し（2° C 上昇シナリオでは約28%、4° C 上昇シナリオでは約70%の上昇）、日本南方や沖縄周辺においても世界平均と同程度の速度で海洋酸性化が進行すると予測されている。

（「日本の気候変動2020」（文部科学省及び気象庁））

世界気象機関（WMO）の報告（2024年6月）によると、今後5年間のうちに、世界の年間平均気温が産業革命前の水準を1.5° C 上回る可能性が80%ある。これは、パリ協定が設定した、産業革命前からの世界平均気温上昇を2° C より十分低く、できれば1.5° C に抑えるという目標が、近いうちに満たせなくなるという厳しい警告を意味している。

¹⁸ 既に全国的に熱中症による救急搬送人員・死亡者数の増加傾向が確認されており、将来においても増加が予測されている（「気候変動影響評価報告書」（令和2年12月・環境省））。「熱中症とは何か」（厚生労働省）によると、熱中症による死亡数は、1993年以前の年平均は67人であったが、1994年以降は年平均667人に増加している。また、消防庁の統計によると、全国における熱中症による救急搬送人員の累計は、2019年（6月～9月）が6万6869人、2020年（6月～9月）が6万4869人であって、2009年（7月～9月）の1万2971人から大きく増加している。

¹⁹ 既に気温上昇による超過死亡の増加傾向が確認されおおり、将来にわたって、気温上昇により心血管疾患による死亡者数が増加すること、2030年～2050年に暑熱による高齢者の死亡者数が増加することが予測されている。複数の研究・報告があり、熱ストレスによる死亡リスクの増加という予測傾向が一致している。（「気候変動影響評価報告書」（令和2年12月・環境省））

²⁰ 高齢者や小児等は特に暑熱の影響に対して脆弱であり、気温が上昇すれば、熱中症の発症・死亡リスクが増加することに加えて、院外心停止の増加や呼吸器系疾患の悪化等の報告もあり、様々な影響を受けることが想定される。影響の範囲は全国に及び、人命損失への影響に直接つながる可能性もある。（環境省・令和4年度「環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書」）。（「気候変動影響評価報告書」（令和2年12月・環境省））。

²¹ 気候変動は、作物の生育や栽培適地の変化、病虫害・雑草の発生量や分布域の拡大、家畜成長や繁殖、人工林の成長、水産資源の分布や生残に影響を及ぼし、食料や木材の供給や農林水産業に従事する人々の収入や生産方法に影響を及ぼす。このような影響は、気温や水温、CO2濃度の上昇といった直接的な原因によるものと、水資源量

農林水産省の「令和2年度食料・農業・農村白書」（2021年5月閣議決定）によると、2020年7月に発生した「令和2年7月豪雨」により、広範囲で河川の氾濫による被害が発生し、農林水産関係の被害額は2,208億円にのぼった（なお、同年に発生した台風等主な気象災害による農林水産関係の被害の総額は、2,473億円であった。）。気候変動は、農林水産業を営む人々の経済活動の自由にも、現実に大きな影響を与えている。

また、この農作物、水産物、畜産等への影響は、今後の私たちの食料資源を奪って暮らしをもおびやかしかうることが、高い確度で予測されており²²、深刻な人権問題でもある。

したがって、エネルギー基本計画の策定に際し、化石燃料等を主軸とする国内の産業政策が優先され、科学的な視点に基づく環境政策としての目標設定が十分に行われないうちに、当該エネルギー政策によって影響を受けうる幅広い産業の事業者や、将来世代も含めた一般市民らの権利保護・手続き保障が十分に配慮されない場合、それは日本国憲法の面からも問題が生じうる。

この観点からも、権利主体たりうる当事者の代表がエネルギー基本計画の策定プロセスに直接関与することは、きわめて重要であると言える。

こども基本法に照らした問題点

若者については、日本国憲法及び児童の権利に関する条約²³の精神にのっとり制定された「こども基本法」（令和四年法律第七十七号）の観点からも、エネルギー基本計画の策定プロセスにおいて、若者が意見を表明し参画する機会を確保することが必要であると考えられる。

こども基本法は、「子ども施策」とは「子育て、教育、福祉、保健、医療、雇用、少子化対策その他の分野における子どもに関する施策をいい、当該施策の性質上子どものほか若者を対象とすることが適当である場合にあつては、若者に関する施策を含むものとする」²⁴とした上で、子ども施策について、「全てのこどもについて、その年齢及び発達程度に応じて、自己に直接関係する全ての事項に関して意見を表明する機会及び多様な社会的活動²⁵に参画する機会が確保されること」²⁶、「国及び地方公共団体は、子ども施策を策定し、実施し、及び評価するに当たっては、当該こども

の変化や自然生態系の変化を介した間接的な原因によるものがある。（環境省・令和4年度「[環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書](#)」）

詳細な分析結果については、「[気候変動影響評価報告書 詳細](#)」及び「[気候変動影響評価報告書 概要版](#)」（令和2年12月・環境省）を参照。

²² たとえば、21世紀末には、コメの収量は全国的に増加から減少に転じるほか、高温リスクを受けやすいコメの割合が著しく増加することを予測するシナリオがあり、モデルにより予測された結果が2010年以降、実際に起こりつつある。特に広域スケールでの、南北地域性を含めた影響は高い確信度を持つ。（「[気候変動影響評価報告書](#)」（令和2年12月・環境省））

²³ 1989年11月20日に第44回国連総会において採択。日本は1990年（平成2年）9月21日に同条約に署名し、1994年（平成6年）4月22日に批准を行った（日本で効力が生じたのは、1994年5月22日）。

²⁴ 第2条

²⁵ 同法第3条第3項の「多様な社会的活動に参画する機会」には、本法第11条で規定されている子ども施策の策定等に当たってのこどもの意見反映の機会などが想定されている。（内閣官房こども家庭庁設立準備室・「[こども基本法説明資料](#)」）

²⁶ 第3条第3項

施策の対象となる子ども又は子どもを養育する者その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」²⁷ことを定めている。

内閣官房子ども家庭庁設立準備室は、この「意見を反映させるために必要な措置」の例として、「子どもや若者を対象としたパブリックコメントの実施」「審議会・懇談会等の委員等への子どもや若者の参画の促進」「子どもや若者にとって身近なSNSを活用した意見聴取など子どもや若者から直接意見を聴く仕組みや場づくり」等を想定しており、また、「聴取した意見が施策に反映されたかどうかについて、子どもにフィードバックすることや広く社会に発信していくことが望まれ」としている²⁸。これに関して、子ども家庭庁も、「関係省庁の審議会等の委員等への子どもや若者の参画を促進していきます。いわゆる骨太の方針2021では、『政策決定過程において、とりわけ若年世代や世代間合意が不可欠な分野の施策について、若者の意見が積極的かつ適切に反映されるよう、各種審議会、懇談会等の委員構成に配慮する。』とされています」「子ども家庭庁の下で、関係省庁の連携体制を確保してまいります」と明言している²⁹。

この点、子ども基本法が定める「子ども施策」にエネルギー基本計画が含まれるかどうかについては、子ども家庭庁の「子ども・若者の意見の政策反映に向けたガイドライン」³⁰において、「気候変動に関すること等、子ども・若者の今と将来の生活に影響を与える政策や計画、施策、事業について、子ども・若者は当事者になります」とされていることや、さらに、国連の子どもの権利委員会の「一般意見26号」（2023年8月22日）が、「環境に関する決定は、一般に子どもに関係するものである」とした上で³¹、「環境に関する決定が子どもに重大な影響を及ぼす可能性がある場合、子どもが効果的かつ有意義に参加できる機会を提供する」³²、「各国は、子どもに影響を及ぼす可能性のある法律、政策、規制、プロジェクト及び活動について、子どもの意見が定期的に、かつすべての段階で聞かれるよう、年齢にふさわしく、安全で、アクセスしやすい仕組みが、地域、国、国際レベルで実施されることを確保しなければならない」³³、子どもは「環境関連の協議の結果に関する情報と、彼らの意見がどのように考慮されたかについてのフィードバックを受け取る」³⁴、「国家、政府間機関、国際非政府組織(NGO)は、環境に関する意思決定プロセスにおける子ども団体や子ども主導の組織・団体の関与を促進する」³⁵と定めていることに鑑みれば、エネルギー基本計画は、既述のとおり、これからの日本の気候変動対応の在り方をも決定づける重要な政策を定めるものであるため、「子ども・若者の今と将来の生活に影響を与える」ことは明らかであるから、「子ども施策」に含まれると言うべきである。

したがって、エネルギー調査会やその下部組織に若者の代表が加入することや、また、当該会議体のヒアリングにおいて若者たちが意見を表明し参画する機会を確保すること（単なる意見聴取にとどまらず、聴取した意見が施策に反映されたかどうかについて、フィードバックが行われることも含む。）は、子ども基本法の求めるところであると言えよう。

²⁷ 第11条

²⁸ 子ども基本法説明資料

²⁹ 「子ども基本法説明資料」（内閣官房子ども家庭庁設立準備室）

³⁰ https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/98ade0f0-d9dd-43a9-b6c9-7400316f4167/67825f7e/20240321_policies_iken_ikenhanei-guideline_01.pdf

³¹ 第3条

³² 第12条（意見を聴かれる権利）16項

³³ 第12条（意見を聴かれる権利）27項

³⁴ 同上

³⁵ 第12条（意見を聴かれる権利）28項

幅広いステークホルダーの参加の重要性を定める国際条約等

ここまで述べてきた、環境関連の行政の意思決定（エネルギー基本計画の策定プロセスもこれに含まれる。）に、多くのステークホルダーが参加することについては、様々な国際条約等においても、規定又は推奨されている。

例えば、日本が1992年に共同署名した「リオ宣言」の第10原則は、及び「環境問題は、それぞれのレベルで、関心のある全ての市民が参加することにより最も適切に扱われる。国内レベルでは、各個人が、有害物質や地域社会における活動の情報を含め、公共機関が有している環境関連情報を適切に入手し、そして、意志決定過程に参加する機会を有しなくてはならない。各国は、情報を広く行き渡らせることにより、国民の啓発と参加を促進しかつ奨励しなくてはならない。賠償、救済を含む司法及び行政手続きへの効果的なアクセスが与えられなければならない」とし、環境分野における情報入手・決定参加・司法利用に関する公衆の権利保障を定めている。

そして、リオ宣言の第10原則を受け、1998年6月に国連ヨーロッパ経済委員会により採択された「オーフス条約」（欧州及びアジアの47の締約国が加盟している。日本は加盟していない。）は、環境に影響を与える行政計画等の意思決定プロセスに市民社会が参加することを奨励し、環境問題に関する情報へのアクセス、市民参加³⁶、司法へのアクセスに関する国民の権利を付与し、締約国及び公的機関に義務を課している³⁷。

さらに、国連環境計画が他地域にも同様の取り組みを促したのに応えて、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会の枠内で、2018年3月、ラテンアメリカ及びカリブにおける環境分野の情報入手・決定参加・司法利用に関する地域協定（エスカス協定）が採択された³⁸。エスカス協定は、オーフス条約と同様に、現在及び将来のすべての人の健全で豊かな環境に生活する権利の保護に向けて、情報入手・決定参加・司法利用に関する公衆の権利を保障するために必要な法的・行政的措置を取るよう締約国に義務付けている³⁹。

環境問題における国民と政府の関係に関する環境民主主義の原則を法的に定めた、オーフス条約やエスカス協定は、これらを批准していない日本にとっても、参考度の高い先例であると言える。

³⁶ 市民参加に関しては、環境団体を適切に承認し支援すること（第3条(4)）、環境団体訴訟を認めること（第9条）等を定めて、環境団体の役割を重視している。こうした背景から、現在、欧州において、環境団体は、経済団体・労働団体と並び、環境政策の重要なパートナーとして認められている。

³⁷ 第7条：「各締約国は、必要な情報を公衆に提供したうえで、透明かつ公正な枠組みで、環境に関連する計画や実施計画の準備の段階での公衆参画のための適切な、実務的及び/又はその他の規定を策定しなければならない。この枠組みの中で、第6条3項、第4項、第8項が適用されねばならない。参画できる公衆は、関連する公的機関により、この条約の目的を考慮して、特定されねばならない。適切な範囲で、各締約国は環境に関する政策の準備段階で公衆参画の機会を提供するよう努めなければならない。」

第6条(4)：「各締約国は、様々な選択肢があり、効果的な公衆参画が可能である場合には、初期段階での公衆参画を提供しなければならない。」

³⁸ 2018年9月27日に国連本部（ニューヨーク）において署名開放式が行われ、14カ国が署名した。

³⁹ 他方、オーフス条約とは異なる特徴として、エスカス協定は、平等・非差別、透明性・説明・公開、非後退・前進、信義・誠実、防止・予防、世代間衡平、自然資源恒久主権、主権平等、人権などの、前提とされる諸原則を明記している。

つぎに、SDGsの一環である「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」⁴⁰は、目標の一つに「持続可能な開発のための平和で包摂的な社会を促進し、すべての人々に司法へのアクセスを提供し、あらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包摂的な制度を構築する」⁴¹を掲げ、「あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定を確保する」⁴²と定めている。

このSDGsの原則は、エネルギー基本計画の策定プロセスにも当然に妥当するものである。

加えて、日本に対しても拘束力を有するパリ協定では、「この協定において取り扱う事項に関するあらゆる段階における教育、訓練、啓発、公衆の参加、情報の公開及び教育の重要を確認」すること⁴³、そして、「公的部門及び民間部門が、国が決定する貢献の実施に参加することを促進すること」⁴⁴を定めている。この2つの原則はいずれも、NDCの作成の際に適用されるほか、NDCの準備と実施において採択される計画に対しても適用される（エネルギー基本計画は、日本のNDCを策定するために使用される2つの主要な文書のうちの1つであり、また、既存のNDCを実施するためのツールでもあるからである。）。

以上の国際条約等はすべて環境分野における参加原則を定めたものであるが、他方、環境に限らず幅広い分野においても、行政の意思決定や行政計画策定プロセスへの参加が国際的に重要視されるようになってきている。

この点について、日本が採択を支持した、2017年のOECDのオープンガバメントに関する理事会の勧告においては、あらゆる種類の利害関係者を統合することを支持する、興味深い議論が示されている⁴⁵。同勧告は、加盟国（日本も含まれる。）に対し、「すべてのステークホルダーに情報提供と協議を受ける平等かつ公正な機会を与え、政策サイクル及びサービスの設計と提供の全段階において積極的に関与させる。協議疲れを最小限に抑えるために重複を避けながら、十分な時間と最小限のコストでこれを行うべきである」⁴⁶と推奨している。ここまで述べてきたとおり、エネルギー基本計画は、環境政策的側面と産業政策的側面を併せ持つものであるが、いずれの意味においても、上記OECD勧告は、同計画の策定プロセスへステークホルダーが参加することの重要性を指摘するものであると位置づけられる。

⁴⁰ 2015年9月25日、第70回国連総会で採択。

⁴¹ 目標16。

⁴² 16.7。

⁴³ 前文。

⁴⁴ 第6条第8項（b）

⁴⁵ 同勧告では、ステークホルダーの参加を、以下のように分類している。

「ステークホルダーの参加：ステークホルダーが政策サイクルやサービスの設計と提供に関与できるすべての方法。これには以下が含まれる。

－情報：政府が情報を作成し、ステークホルダーに提供する一方的な関係を特徴とする、初期レベルの参加。オンデマンドの情報提供と、政府による情報普及のための『積極的な』措置の両方が含まれる。

－協議：ステークホルダーが政府にフィードバックを提供し、その逆もまた同様の、双方向の関係を伴う、より高度なレベルの参加。意見が求められている問題の事前定義に基づいており、プロセスの結果に関するフィードバックに加えて、関連情報の提供が必要である。

－関与：政策サイクルのすべてのフェーズとサービスの設計と提供において、ステークホルダーに協力する機会と必要なりソース（情報、データ、デジタルツールなど）が与えられる場合。」

⁴⁶ 「Recommendation of the Council on Open Government」のII 8

このように、環境関連の行政の意思決定や計画の策定プロセスに、多くのステークホルダーが参加することの重要性については、国際条約等を通じて、すでに国際的に広く認知されていると言える。

そして、上記SDGsの2030アジェンダの実施に取り組むための日本の国家戦略である「SDGs実施指針」（2023年12月改定）において、『人への投資』やGX・DXの推進を通じた新たな産業構造への転換等において、公正な移行の観点も踏まえつつ、広範なステークホルダーとの対話と連携を進めながら、官民連携投資の拡大と経済・社会改革を進めていく。その中で、インパクト投資やESG投資等の促進を含め、社会課題等の解決を通じて事業性を高める企業や社会起業家、公共的な活動を担う様々な民間主体の活動等への支援を強化していく。」「実施指針の実施に当たっては、政府が率先してリーダーシップをとり、多様なセクターの主体的参画を促し、連携・協力しながら、個別の取組を全体につなげることで変革を加速し、全体としてSDGs達成への道筋を切り開いていく。かかる観点から、SDGs推進本部は、各府省庁の参加を得ながら、ステークホルダー間の連携・協働のハブとしての役割をより一層効果的に果たしつつ、実施体制の不断の見直しを図っていく。」と定められている。

さらに、2030アジェンダが「SDGsの観点を国家計画等に反映すること」としていることを受けて策定された、日本の環境の保全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱を定める「第6次環境基本計画」⁴⁷は、「2030アジェンダも、あらゆるステークホルダーが参画する『全員参加型』のパートナーシップの促進を宣言している。環境施策を実施する上でパートナーシップはすべてに共通して求められる要素である。」とした上で、「政策決定過程への国民参画の一層の推進とそのための政策コミュニケーション、その成果の可視化が必要である。」と定めている。

繰り返し述べてきたように、温室効果ガス排出量の大部分をエネルギー起源の二酸化炭素が占める日本においては、エネルギー基本計画は、必然的に、気候変動対策上も極めて重要な政策を定めるものとなる。ゆえに、エネルギー基本計画を、他の関連する政府の計画、特に、政府全体の環境施策について定める環境基本計画と一貫・整合させる政策統合が重要である。

したがって、上記環境基本計画に定められている「政策決定過程への国民参画の一層の推進」は、当然、エネルギー基本計画に対しても適用される必要がある。

「審議会等の運営に関する指針」に照らした問題点

エネルギー基本計画にかかる主要会議体の構成員の不均衡・不公正に関しては、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」（平成11年4月27日閣議決定）に基づく「審議会等の運営に関する指針」（以下、「審議会指針」という。）との整合性の問題も指摘しておきたい。

審議会指針は、まず第一に、「委員の任命に当たっては、委員により代表される意見、学識、経験等が公正かつ均衡とれた構成になるよう留意するものとする。」「審議事項に利害関係を有する者を

⁴⁷ 2024年05月21日、閣議決定。環境基本計画は、環境基本法第15条に基づき、政府全体の環境の保全に関する総合的かつ長期的な施策の大綱を定めるものである。

委員に任命するときは、原則として、一方の利害を代表する委員の定数が総委員の定数の半ばを超えないものとする。」として、委員構成に関して公正と意見等の均衡を図るよう求めている。

そして第二に、委員の選任について、①府省出身者について、「府省出身者の委員への任命は、厳に抑制する。特に審議会等の所管府省出身者は、当該審議会等の不可欠の構成要素である場合、又は属人的な専門的知識経験から必要な場合を除き、委員に選任しない。」とし、②高齢者について、「高齢者については、原則として委員に選任しない。」とし、③兼職について、「委員がその職責を十分果たし得るよう、一の者が就任することができる審議会等の委員の総数は原則として最高3とし、特段の事情がある場合でも4を上限とする。」、④性別について、「委員に占める女性の比率を府省編成時からおよそ10年以内に30%に高めるよう努める」と定めている。

翻って、第6次及び第7次エネルギー基本計画策定見直し（2024年4月現在）に関係する審議を行った15の主要な会議体の委員等の構成を見ると、多くの会議体が、火力発電等の既存のシステムの維持・推進を支持する経済界の代表者と、エネルギー転換に消極的な政策系学者によって大部分が占められていることは、上述のとおりである。こうした状況は、審議会指針の「委員の任命に当たっては、委員により代表される意見、学識、経験等が公正かつ均衡のとれた構成になるよう留意するものとする。」「審議事項に利害関係を有する者を委員に任命するときは、原則として、一方の利害を代表する委員の定数が総委員の定数の半ばを超えない」という基準を満たしていないと考えられる。

また、「府省出身者の委員への任命は、厳に抑制する。特に審議会等の所管府省出身者は、当該審議会等の不可欠の構成要素である場合、又は属人的な専門的知識経験から必要な場合を除き、委員に選任しない。」という基準についても、満たしていない可能性がある。

年齢については、全体的に50-70歳代が中心で、40歳代は少なく、30歳代以下はほとんど含まれていなかったのだから、「高齢者については、原則として委員に選任しない。」という審議会指針の基準に反する可能性が高い。

性別については、男性の割合が平均で75%を超え、調査対象の15会議体すべてで女性比率が半数以下にとどまり、15の会議体のうち11の会議体では、女性委員の比率が30%に満たなかったということで、審議会指針の「委員に占める女性の比率を府省編成時からおよそ10年以内に30%に高めるよう努める」との事項が果たされていないことが端的に示されている。

兼職については、複数の会議体に重複して参加する委員も多く、最も多い場合では同一人が8つの会議体に参加しており、3つ以上の会議体に参加している委員は13名存在したということであるから、「委員がその職責を十分果たし得るよう、一の者が就任することができる審議会等の委員の総数は原則として最高3とし、特段の事情がある場合でも4を上限とする。」という審議会指針の基準に反するものである。

以上のとおり、エネルギー基本計画の主要会議体の人員構成には、審議会指針が定める基準の多くを満たしていないという問題点が存在する。

したがって、当該基準に適合するよう、以下の改善を提案したい。

- ・ 火力発電の事業者や業界団体といった直接の利害関係者については、総委員の定数の半ばを超えない範囲での任命にとどめること。
- ・ エネルギー転換に積極的な委員を、エネルギー転換に消極的な委員と同水準に達するまで登用し、委員により代表される意見、学識、経験等の均衡を図ること。
- ・ 政府出身者の任命は厳に抑制するとともに、エネルギー基本計画の所管府省である経済産業省出身者については原則として委員に選任しないこと。
- ・ 高齢者については原則として任命を控えるとともに、40歳代や30歳代以下の委員を増やし、世代間の均衡を図ること。

なお、学術専門家や企業・業界団体の代表等についても、すでに第一線を退いた高齢者ではなく、現在進行形で現場で活躍している40歳代や30歳代以下の委員を登用することは、彼らが把握している最新の情勢や情報等にかかる知見を活用できる上、気候変動の弊害が顕在化する時代を生きる当事者であるがゆえに高い関心と当事者意識をもって取り組むことが期待できるため、諸外国との比較の観点からも、全体的に委員の若返りを図ることが重要であると考えられる。

- ・ 女性委員の比率を30%以上とすること
- ・ 兼職は原則3つまでにとどめ、特段の事情がある場合でも4を上限とすること

過去の審議会の問題との共通点

ここまで述べてきたエネルギー基本計画にかかる現在の会議体の構成にみられる事象は、実は過去の様々な審議会における問題点と重なる要素が多く、日本の審議会制度の構造的な問題に根差しているともみうる。

戦後の主な審議会の人員構成の実態を研究した佐藤英善教授は、「審議会は…国民生活のありとあらゆる領域に関わる政策立案に深くかかわっている。いわば、国家の基本政策は、実質的には国会においてよりもむしろこの審議会において立案されているといっても過言ではない。」と審議会の重要性を強調した上で、以下の事実を適示している⁴⁸。

- ・ 審議会の決定権を支配し得る過半数以上（平均すると56%）の委員を財界・企業代表が占め、それに政府関係者（20.6%）を加えると、実に76.6%は財界の意向を代表し得る人々によって審議会が構成されてきた。
- ・ 産業構造審議会の例等、専門委員会レベルの委員等の構成になるとこの傾向はもっと露骨であり、財界代表が79%（政府関係者を含めると88%）を占めている例や、極端な場合は鉄鋼部会のように98%（政府関係者を含めると99%）が占めている例もあった。
- ・ それだけにとどまらず、審議会の会長の大半を財界代表が握り、政府関係者を入れるとそのほとんどを握っていた。
- ・ 実質的な原案作成にあたる専門員や部会のレベルになるとその構成は、財界や官僚の代表が圧倒的な比重を占めていた。

⁴⁸ 佐藤英善「経済行政法：経済政策形成と政府介入手法」、成文堂（1990）

佐藤教授は、「審議会の実態については、…第一に、審議会が財界の代表によって支配されていること、第二に、行政の御用機関化されていること、第三に、審議会自体の審議も形骸化されて、一部の財界の指導者たちによって支配されていることにある。」「この点の抜本的な改善なくして、審議会により、行政運営に国民各層の意見や関係各方面の専門的知識を導入し、国民全体に奉仕する構成、民主的で効率的な行政運営を確保することは不可能である」と指摘している⁴⁹。

このような審議会制度については、いわゆる隠れみのになっているとの批判を招いたり、縦割り行政を助長している等の弊害を指摘されてきた歴史があり⁵⁰、これまで数多くの識者が、委員の人選の透明化や、行政の民主化・多様な人材の登用、議論をオープンにすることといった改善を提言してきた⁵¹。既述の「審議会等の運営に関する指針」も、このような問題点を解決すべく行われた行政改革の中で、定められたものである。

現在まさに議論が進行中である第7次エネルギー基本計画の重要性に鑑みれば、この局面において再び審議会制度の構造的な問題が繰り返されることの無いよう、委員の選任基準や審議手続き等にかかる具体的かつ明確な法規範（ルール）づくりを含め、政府が果たす役割がとりわけ重要であると考えられる。

日本政府がリーダーシップを発揮し、関係省庁間の協力・連携のもと、エネルギー基本計画の策定プロセスに、公正さ・多様性・透明性をもたらすことが、強く期待される。

まとめ

以上、日本のエネルギー基本計画にかかる主要会議体の人員構成の偏りにフォーカスし、法的な見地からの問題点・課題を解説した。

気候変動待った無しの状況下にあって、次の数年間のエネルギー政策を決定する第7条エネルギー基本計画の議論はすでに現在進行中であるから、本稿で述べたような、委員の人選の透明化や、

⁴⁹ 同教授は、「1978年に行政改革の一環として、戦後最大の審議会の改革とうたって制定された『審議会等の整理等に関する法律』によってさえも、審議会の半国民的性格は一向に改められなかった。」「国の基本政策の転換が、国民のあずかり知らない人々によって、『国民各層の代表』とのよそおいの下で、国民の目の届かないところで決定されていったのである。」「国民各層の意見を広く徴し、国政の民主化に資するために設けられた審議会本来の姿をゆがめ形骸化するものである。」と総括している。

⁵⁰ 「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」のおいても、こうした沿革が述べられている。

⁵¹ (1) 草野厚教授は、「審議会等の委員の兼職を排し、より多様な人材を委員として登用すること」を提言する。（細野助博「審議会型政策形成と情報公開の意義」『公共政策研究』3号、2003年）

(2) 塩野宏教授は、審議会委員の人選に問題があること、審議過程がオープンでないことの問題を指摘し、「政策の企画・立案に際しては、通常の行政組織では賄えない専門性が要請されることが多く、さらに、利害が複雑にからむ現代社会においては、多方面からの情報、各界各層からの意見を集め、相互に検討することが必要である。そのためには、審議会が適切な場を提供するものと考えられる。」と述べる。（塩野宏「行政法Ⅲ〔第4版〕行政組織法」有斐閣（2012））

(3) 佐藤英善教授は、「審議会制度自体は、一定の限界はあるとしても、行政の民主化に資しうる重要な制度であることはいままでもない。」とし、「審議会制度を国民的観点から真に民主的なものにするためには、第一に、その委員構成と人選の民主化をすすめることが必要である。この点はさらに、①財界や大企業役員、官僚委員、大臣あるいは職員会長制、兼職などの問題、②その選任方法などの検討が必要である。」と述べる。（佐藤英善「経済行政法：経済政策形成と政府介入手法」、成文堂（1990））

委員構成の民主化・幅広いステークホルダーを含む多様な人材の登用、議論をよりオープンにすることといった改善は、急務である。

会議体の人員構成を審議会指針の定める基準に適合させ、火力発電の事業者や業界団体といった直接の利害関係者や、エネルギー転換に消極的な意見を有する委員等への偏りは早期に是正し、再生可能エネルギー関連の事業者、エネルギー需要側や第一次産業の事業者、機関投資家、気候科学者、市民社会（環境団体、若者団体、女性団体、消費者団体等）といったステークホルダーの登用を促進することによって、多様な主体が様々な形で計画策定プロセスへ参加できるよう改革を推進することが、法的な観点からも強く望まれることを再度強調し、本稿の締めくくりとしたい。

【謝辞】

この分析に対するレビューやコメントをくださった、以下の方々に深く感謝申し上げます。

安家叶子氏（公益財団法人 地球環境戦略研究機関（IGES））、池田直樹弁護士（弁護士法人あすなろ あすなろ法律事務所）、橘高真佐美弁護士（大谷&パートナーズ法律事務所）、Raphael Soffer 弁護士（ClientEarth）、Hana Heineken 弁護士（ClientEarth）、松尾雄介氏（公益財団法人 地球環境戦略研究機関（IGES））、安井裕之氏（Climate Integrate）（五十音順）

福永 智子
弁護士（第二東京弁護士会）
クライアントアース アジア エネルギーシステム担当
www.clientearth.jp

北京 ベルリン ブリュッセル 東京 ロンドン ロサンゼルス ルクセンブルク マドリード ワルシャワ

ClientEarthは、環境法に纏わる慈善団体であり、英国とウェールズで登録された保証有限責任会社（登録番号02863827）および慈善団体（登録番号1053988）、登録事務所10 Queen Street Place, London EC4R 1BE、ベルギーにおける国際非営利団体 ClientEarth AISBL（登録番号0714.925.038）、ドイツにおける非営利有限責任会社 ClientEarth GmbH（登録番号HRB 202487 B）、ポーランドにおける登録財団 Fundacja ClientEarth Poland（登録番号KRS 0000364218、NIP 701025 4208）、米国における501(c)(3)の登録団体 ClientEarth US（登録番号EIN 81-0722756）、中国における登録子会社 ClientEarth Beijing Representative Office（登録番号G1110000MA0095H836）、日本における登録子会社、一般社団法人 ClientEarth（法人番号6010405022079）、そしてオーストラリアにおける登録子会社および保証有限責任会社、ClientEarth