

# 日本の政策決定プロセス

## エネルギー基本計画の事例の検証



### Policy Making Process in Japan

Strategic Energy Plan as a Case Study

I. 本レポートの目的：日本のエネルギー政策決定プロセスを検証する	02
II. 日本の気候・エネルギー政策の枠組み	02
III. エネルギー基本計画の審議構造と審議会等の運営	04
1. 審議の場と設置根拠	
2. 審議会等の運営に関する指針	
IV. エネルギー基本計画の決定プロセスの検証	05
1. 検証の対象と特徴	
2. 第6次計画と第7次計画（見直し）の審議構造	
3. 検討経緯	
4. 委員構成	
1) 業種	
2) 年齢	
3) 性別	
4) スタンス	
V. まとめ	16

Published by  
Climate Integrate  
April 2024

## I. 本レポートの目的：日本のエネルギー政策決定プロセスを検証する

国際社会は、2015年に国連の下で合意されたパリ協定に基づき、気温上昇を産業革命以前の水準から1.5°Cに抑制することを目指している。

その目標と現状とのギャップを埋め、さらなる行動強化を図るため、2023年5月のG7広島サミットでは、2035年までの電力部門の完全又は太宗の脱炭素化の実現や、石炭火力発電の段階的廃止の加速に合意した。また、同年12月の気候変動枠組条約第28回締約国会

議（COP28）では、化石燃料からの脱却や、2030年までの再生可能エネルギー容量3倍・年間平均エネルギー効率改善率2倍等が合意された。日本としてもこうした国際合意に照らし、気候・エネルギー政策を強化することが求められている。

また、気候・エネルギー政策が、あらゆる社会経済活動にまたがり、現世代のみならず将来世代にまで幅広く影響することを考慮すれば、その政策決定プロセス

が公正かつ透明に進められることは特に重要である。

そこで、本レポートでは、日本のCO<sub>2</sub>排出量の約9割を占めるエネルギー起源CO<sub>2</sub>の削減対策が気候・エネルギー政策の中核をなすことを踏まえ、「エネルギー基本計画」を事例に政策決定プロセスに着目し、審議会資料等の公表資料に基づきその実態について検証する。

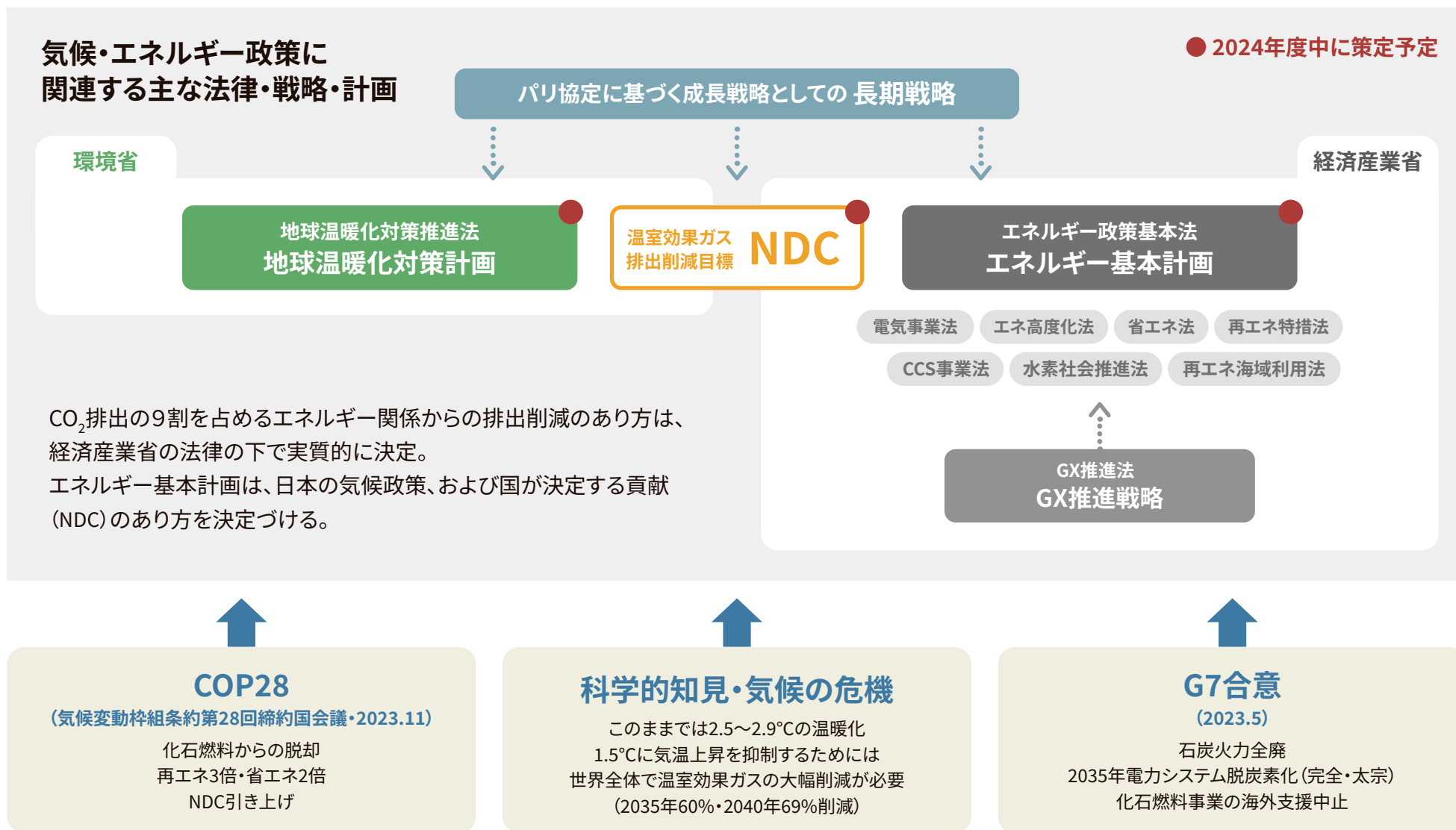
## II. 日本の気候・エネルギー政策の枠組み

日本の気候・エネルギー政策の枠組みの概略は図1の通りである。政府の2050年カーボンニュートラルに向けた基本的な考え方やビジョンは、パリ協定に基づいて国連に提出される「[パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略](#)」に定められている。また、政府の温室効果ガス排出削減目標や具体的な施策全体は、環境省所管の地球温暖化対策の推進に関する法律（地球温暖化対策推進法）に基づく「[地球温暖化対策計画](#)」において決定される。

このうちエネルギー需給に関する基本的な方針及び施策を定めるのが、経済産業省（以下、経産省）所管のエネルギー政策基本法に基づく「[エネルギー基本計画](#)」である。地球温暖化対策計画及びエネルギー基本計画はそれぞれ、少なくとも3年ごとに検討が加えられる。政府は、両計画に基づいて、パリ協定の下で5年ごとに提出義務がある「[国が決定する貢献](#)（以下、NDC）」を作成し、国連に提出する。2024年度は両計画及びNDCの策定が予定されている。

2023年には、経産省所管の脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（GX推進法）が制定され、国債を財源にした脱炭素関係分野への投資の枠組みが作られた。これも気候・エネルギー政策の枠組みに位置づけられる。

図1 日本の気候・エネルギー政策の枠組み



国際合意や科学からの要請

Climate Integrate 作成

### III. エネルギー基本計画の審議構造と審議会等の運営

#### 01 審議の場と設置根拠

エネルギー基本計画は、[エネルギー政策基本法](#)に基づき、エネルギーの需給に関する施策を推進するため政府に策定が義務づけられている(第12条第1項)。経済産業大臣は、[総合資源エネルギー調査会](#)の意見を聴いて、エネルギー基本計画の案を作成し、閣議決定を求めることとされている(同条第3項)。総合資源エネルギー調査会は、経産省の外局である資源エネルギー庁に置かれる審議会の一つである([経済産業省設置法](#)第18条第1項)。

総合資源エネルギー調査会には、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)が置かれており、このうち、基本政策分科会がエネルギー基本計画の案を作成する([総合資源エネルギー調査会令](#)第6条第1項1号)。個別の検討事項は、各分科会の下に設置される小委員会、ワーキンググループ(以下、WG)、作業部会等の部会(総合資源エネルギー調査会令第7条第1項)で議論される。さらに、経産省には法令に基づかない[研究会や検討会等](#)も多

数設置され、官民協議会や他の関係府省の会議体、電気事業法に基づく経産省の認可法人である電力広域的運営推進機関(以下、OCCTO)の検討会等でも、関連する個別議題の議論が行われている。

基本政策分科会は、これらの総合資源エネルギー調査会の内外の各種会議体の議論を統合し、エネルギー基本計画案を作成している。

#### 02 審議会等の運営に関する指針

国の審議会等の運営に関しては、1999年の中央省庁等改革の際に、審議会等がいわゆる隠れみものになっているとの批判等に対応するため、「[審議会等の整理合理化に関する基本的計画](#)」が定められた。その別紙3「審議会等の運営に関する指針(以下、指針)」では、公正で均衡の取れた委員構成であること等が定められている。

経産省の各種会議体については、同省のウェブサイトで確認する限り、委員の選任・再任のタイミングや選考基準は明らかにされていない。総合資源エネ

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。資源エネルギー庁は2024年2月16日、隅修三氏(東京海上日動火災保険(株)相談役)が新会長に就任したことのみに[公表](#)している。総合資源エネルギー調査会下の会議体等の運営が上記指針に基づいているかについては、次のIVで検証する。

#### 審議会等の運営に関する指針(1999.4.27より要旨抜粋)

- 委員構成**：意見、学識経験等が公正かつ均衡の取れた構成であること
- 委員選任**：府省出身者の任命は厳に抑制。特に審議会等の所管府省出身者は、必要な場合を除き選任しない
- 高齢者**：職責を十分果たしうるよう、原則として選任しない
- 兼職**：一の者が就任できる委員総数は原則として最高3、特段の事情がある場合でも4を上限
- 任期**：原則2年、再任を妨げないが、10年を超えて継続任命しない
- 女性委員**：府省編成時から約10年以内に30%に高めるよう努める

## IV. エネルギー基本計画の決定プロセスの検証

### 01 検証の対象と特徴

本レポートでは、日本のエネルギー政策決定プロセスを検証する。具体的には、2020年10月-2021年10月の第6次エネルギー基本計画策定プロセスを取り上げ、その審議構造、検討開始から閣議決定までの経緯、及び各種会議体の委員構成（業種・年齢・性別・スタンス）を分析する。

エネルギー基本計画は、法に基づき、経産省（資源エネルギー庁）に置かれる審議会である総合資源エネルギー調査会の下での会議体を中心に検討されている（一部、運輸や建築分野等、国土交通省所管の審議事項もある）。

第6次エネルギー基本計画の場合は、検討期間中の2020年10月に菅義偉首相（当時）が所信表明演説で2050年カーボンニュートラルを宣言し、さらに2021年4月の米国気候サミットで2030年に温室効果ガス46-50%削減を目指すことを表明しており、検討中に政治的な決定が下されるという、従前とは異なる側面があった。また、内閣官房の「気候変動対策

推進のための有識者会議」や内閣府の「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース」等の会議体が設置され、並行して検討が進められたという特徴がある。

今後のエネルギー基本計画の策定に関しても、国内外の政治情勢次第で審議のあり方が変わる可能性はあるが、総合資源エネルギー調査会の下で検討されるという法定の基本構造は変わらない。そこで本レポートでは、総合資源エネルギー調査会の下での会議体におけるプロセスを中心に検証を行う。

### 02 第6次計画と第7次計画（見直し）の審議構造

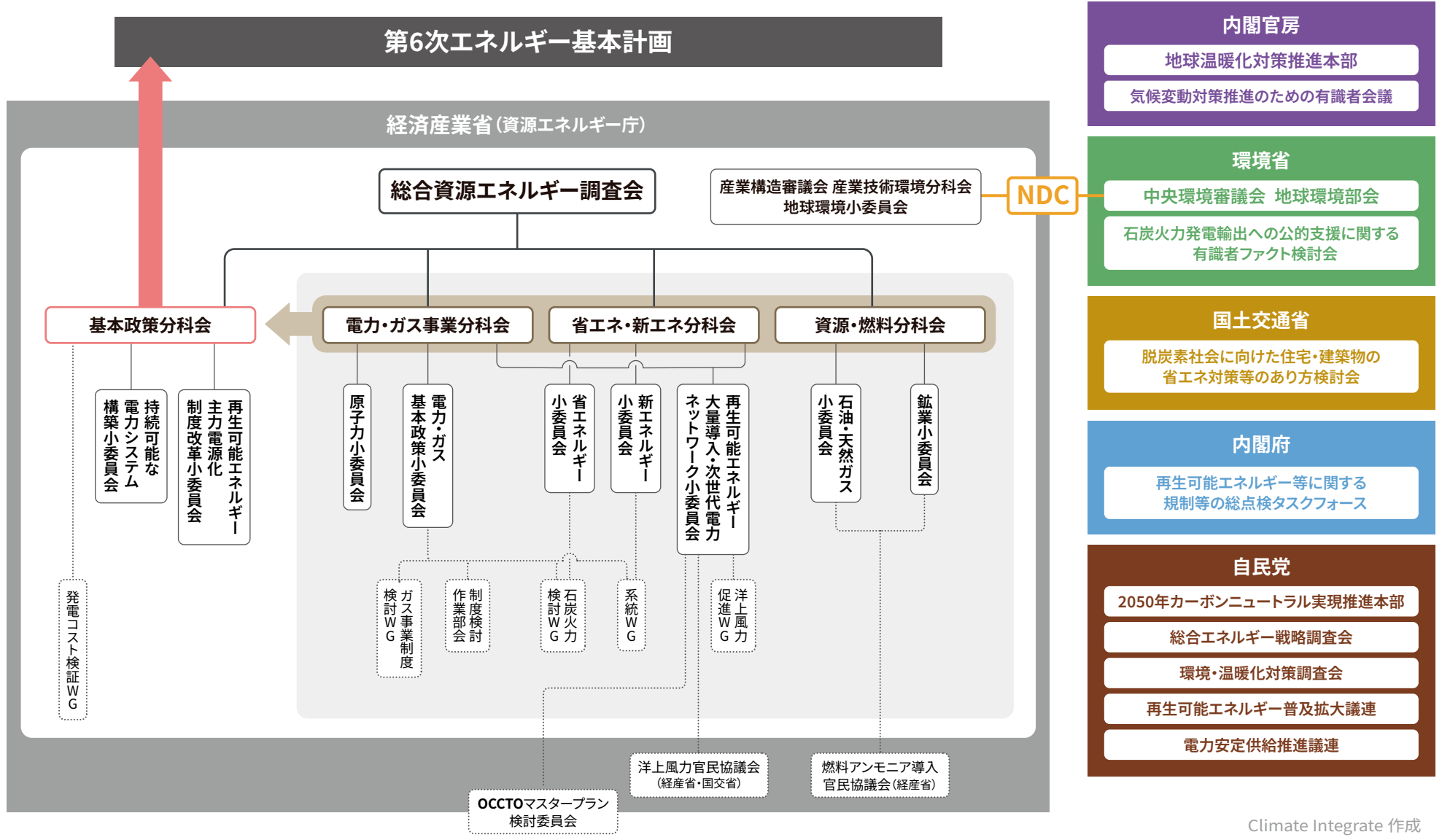
第6次エネルギー基本計画策定時（2020-2021年）と、第7次エネルギー基本計画策定見直し（2024年4月現在）の審議構造の概略は、図2・3に示す通りである。

前述の通り、総合資源エネルギー調査会を中心に、多数の会議体がエネルギー基本計画の策定に関わっている。第6次と第7次の基本的な審議構造は同じ

だが、一部の小委員会の名称が変更され、新たな小委員会やWGが設置されている。一定の目的を終えて現在は開催されていない会議体（石炭火力検討WG等）や、再び開催するかどうか現時点ではわからない会議体もある（発電コスト検証WG等）。なお、4つの分科会のうち、2つ（電力・ガス事業分科会、省エネルギー・新エネルギー分科会）は長らく会合が開かれておらず、その下の小委員会以下の会議体のみが開催されている。OCCTOは、総合資源エネルギー調査会の外の組織だが、第6次の策定時には、広域連系システムのマスタープランに関連する検討を行っており、2024年4月現在は将来の電力需給シナリオに関する検討を行うなど、重要な論点に深く関与している。

以上のように、エネルギー基本計画の策定に際し、どこで重要な議論が行われ、決定されているのか、非常にわかりにくくなっている。

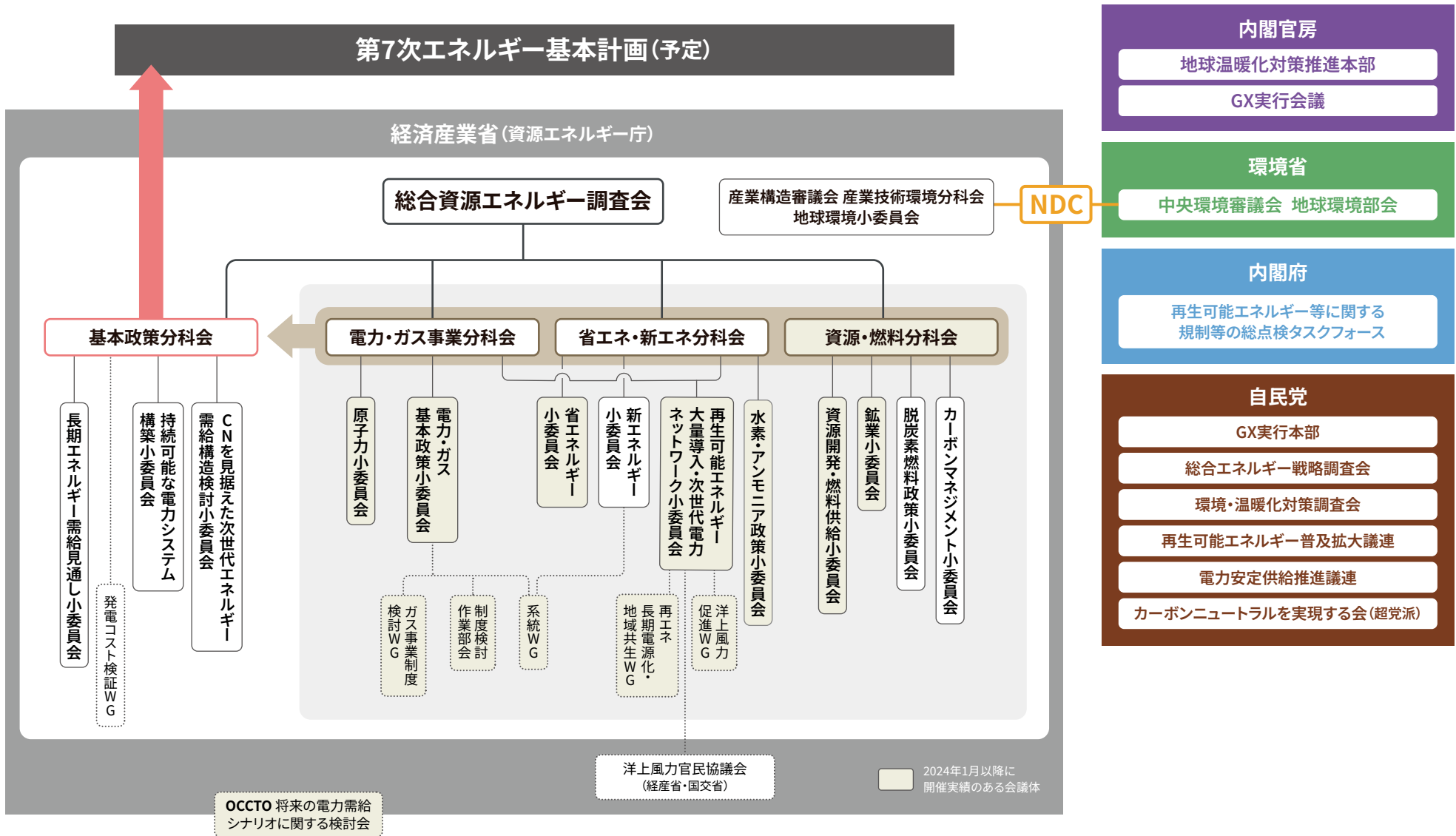
図2 エネルギー基本計画の審議構造（第6次エネルギー基本計画策定時：2020-2021）



Climate Integrate 作成



図3 エネルギー基本計画の審議構造（第7次エネルギー基本計画策定見通し：2024.4現在）



Climate Integrate 作成

## IV. エネルギー基本計画の決定プロセスの検証

### 03 検討経緯

第6次エネルギー基本計画は、2020年10月13日の総合資源エネルギー調査会基本政策分科会第32回会合で検討が開始され、全17回の開催を重ねて（うちヒアリング5回）、2021年8月4日の第48回会合で最終案がとりまとめられた。その後、約1カ月間のパブリックコメントを経て、10月22日に閣議決定に至っている（図4）。

前述の通り、エネルギー基本計画の審議は、基本政策分科会だけではなく、総合資源エネルギー調査会内の他の分科会やその下の会議体に加え、総合資源エネルギー調査会の外の会議体でも行われ、基本政策分科会に集約される構造になっている。したがって、エネルギー基本計画の決定プロセスを把握するためには、基本政策分科会内外の議論のつながりを含め、丹念に見る必要がある。

図4は、第6次エネルギー基本計画の策定に関する審議を行った主要な15の会議体を特定した上で、それらの議論がどの時点で他の会議体及び基本政策

分科会の議論に関連づけられていったかを分析し、つながりを示したものである。実際には、ここに取上げていない会議体も絡み合っていると考えられるが、本図では対象の15会議体の節目となる議論の接続関係に絞っている。

総合資源エネルギー調査会内の会議体は、分科会、小委員会、WG・作業部会の順に上下関係にあり、検討議題に応じて（図中では6色に色分け）細分化された下位の会議体から上位の会議体へと議論が吸い上げられる複雑な構造になっている。

例えば、燃料アンモニアの活用については、2020年10月27日に設置された、利害関係者と政府関係者で構成される「燃料アンモニア導入官民協議会」で石炭火力への燃料アンモニア導入の重要性が確認され、同年12月の基本政策分科会の事務局資料に取り込まれた。最終的には、翌年2月の同官民協議会の中間とりまとめで示された2030年までに石炭火力に20%アンモニアを混焼する考え方が資源・燃料分科会の報告書に反映され、エネルギー基本計画に盛り込まれている。

また、再生可能エネルギーの主力電源化については、

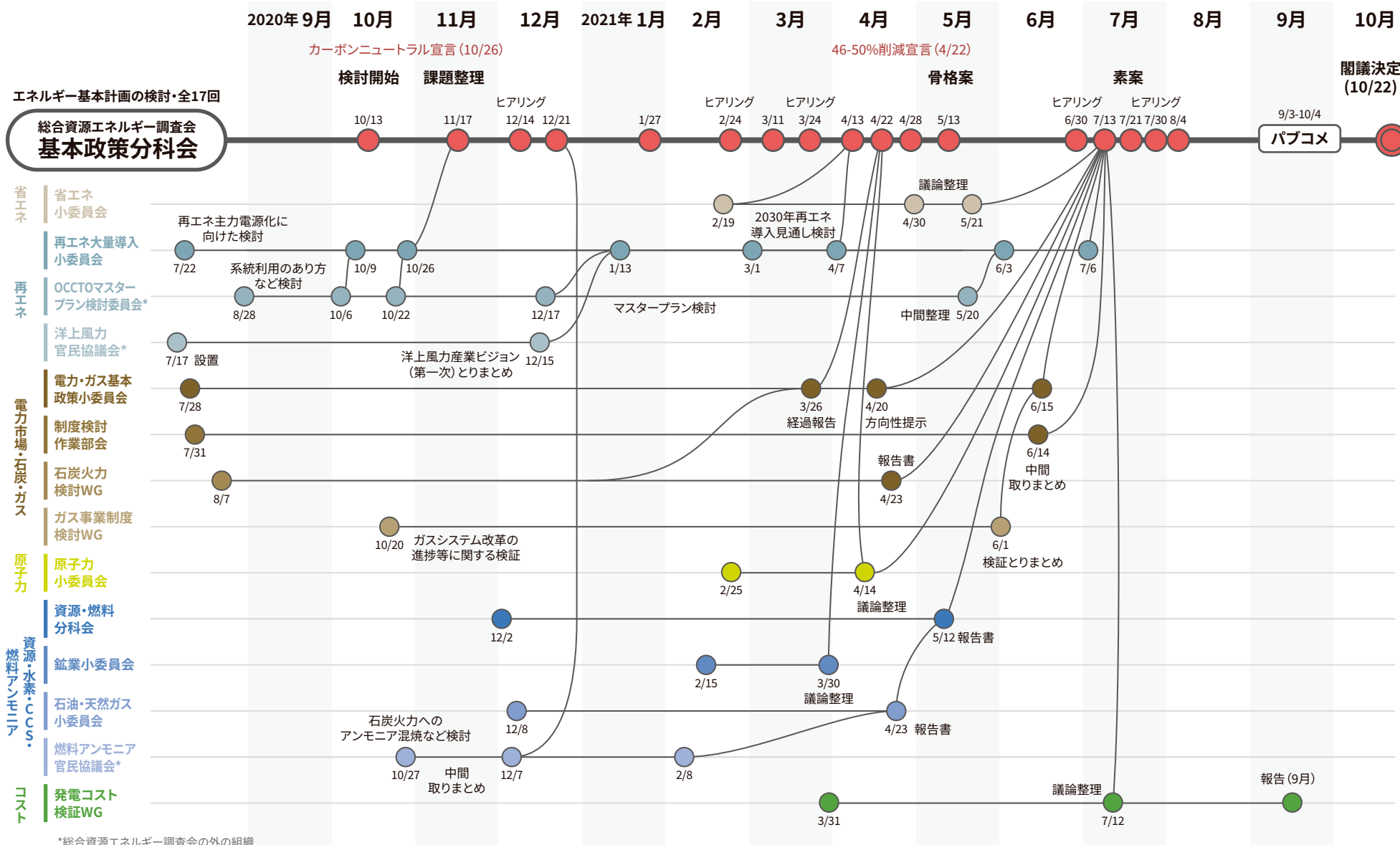
2020年7月以降、「再生可能エネルギー大量導入・次世代電力ネットワーク小委員会（再エネ大量導入小委員会）」で検討することとされた一方で、検討課題のうち、送電線利用ルールの見直し等についてはOCCTOの「広域連系系統のマスタープラン及び系統利用ルールの在り方等に関する検討委員会（マスタープラン検討委員会）」、洋上風力の競争力強化については「洋上風力の産業競争力強化に向けた官民協議会（洋上風力官民協議会）」で検討が進められ、同年10月及び翌年1月の再エネ大量導入小委員会ですれぞれの報告が行われている。

基本政策分科会では、このように検討議題ごとに細分化された下位又は外部の会議体で先立って調整された内容について、総合的観点から審議され大きく変更されたような例は見られない。また、パブリックコメントは案の公表後の最終段階に実施され、6,392の意見が提出されたが、ほぼ原案通りの内容で閣議決定に至っている。事務局として資料作成・会議運営を行う経産省（資源エネルギー庁）は、以上のプロセス全体を統括している。





図4 第6次エネルギー基本計画の検討経緯（2020-2021）



## IV. エネルギー基本計画の決定プロセスの検証

### 04 委員構成

次に、対象の15会議体の委員\*の業種・年齢・性別・スタンスを分析した結果を示す。

#### \* 委員構成について

2024年1月以降に開催実績のある会議体に関しては、同年3月末時点における直近の委員名簿を使用し、4月現在で2024年に開催実績のない会議体については、第6次エネルギー基本計画の検討が開始された2020年10月当時の委員名簿を使用した。また、発言が認められているオブザーバーの委員も対象に加えている。

#### 1) 業種

委員構成を把握するため、右の通りに業種分類を行った。

委員構成は会議体により異なるが、全体に大学、シンクタンク・コンサルティングの割合が多い傾向にある。また、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が委員の多くを占めている場合が多く、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、業界団体や素材系企業、プラント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おり、利益相反の問題も疑われる。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。また、大学からの委員には、企業や政府出身者もいる。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。一方、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おらず、非営利団体やその他分野からの参加も非常に少ない。複数の会議体に重複して参加する委員も多く、前述の対象15会議体の委員名簿を調査したところ、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名いた（p.12の表）。

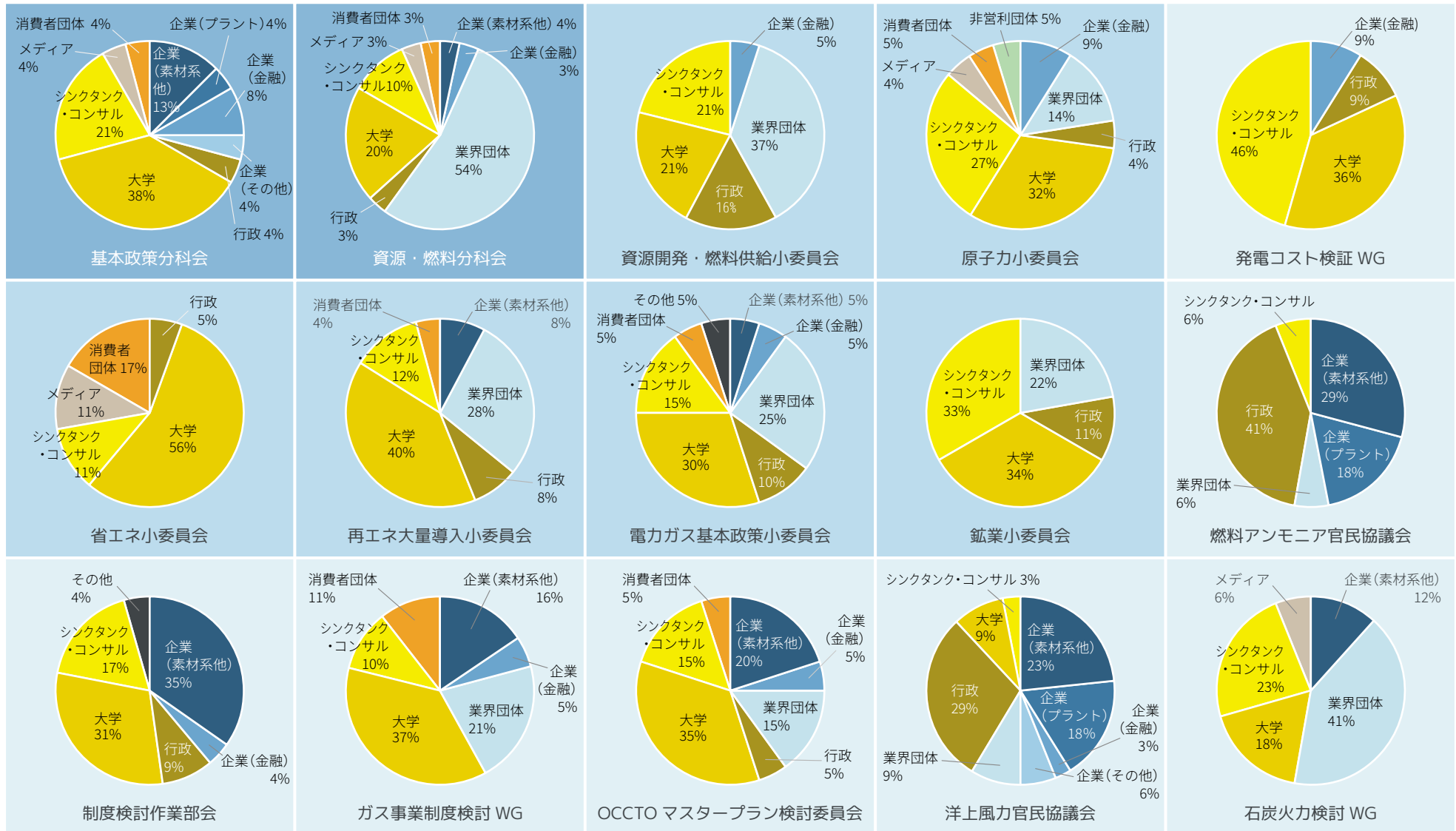
これらの結果を前述の指針と照らすと、業種、府省出身者の任命、重複等の点で乖離があり、公正と均衡を欠いていると指摘できる。

#### 委員構成の業種分類

- 企業（素材系、資源・エネルギー供給、運輸）：素材系4業種（鉄鋼・セメント・化学・紙パルプ）、電力・石油・ガス会社、商社等のエネルギー供給事業者を含む
- 企業（プラント）
- 企業（金融）
- 企業（その他）
- 業界団体
- 行政：法に基づいて設置された政府系機関（エネルギー・金属鉱物資源機構、国際協力銀行、日本政策投資銀行等）を含む
- 大学
- シンクタンク・コンサルティング
- 非営利団体
- 消費者団体
- メディア
- その他



図5 エネルギー基本計画の策定にかかる主要会議体の委員構成（第6次-第7次）（業種）



※「企業（素材系他）」は「企業（素材系、資源・エネルギー供給、運輸）」を指す。また、グラフの背景色は、分科会、小委員会、WG 等の分類ごとに区別している。

## IV. エネルギー基本計画の決定プロセスの検証

表 対象の 15 会議体のうち 3 つ以上に参加している委員 (2020-2021 年)

会議体の数	氏名・所属
8	松村敏弘 (東京大学)
7	秋元圭吾 (地球環境産業技術研究機構)
4	高村ゆかり (東京大学)
3	山地憲治 (地球環境産業技術研究機構)、豊田正和 (日本エネルギー経済研究所)、村上千里 (日本消費生活アドバイザー・コンサルタント)、岩船由美子 (東京大学)、柏木孝夫 (東京工業大学)、大橋弘 (東京大学)、佐藤悦緒 (電力・ガス取引監視等委員会)、橘川武郎 (国際大学)、山内弘隆 (一橋大学)、又吉由香 (みずほ証券)

### 2) 年齢

委員の年代別分類は、図 6 の通り、上位の会議体ほど高齢となる傾向がある。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いな

い。指針では、高齢者は原則として委員に選任しないこととされており、65 歳以上を高齢者とする世界保健機関 (WHO) の定義に照らすと、少なくとも 70 歳代が一定割合を占める会議体 (基本政策分科会の 33%等) が複数存在する状況は望ましいと言えない。

### 3) 性別

委員の性別分類は、図 7 の通り、対象の 15 会議体すべてで女性比率が半数以下にとどまっている。指針では、女性委員の比率を 30% に高めるよう努めるとされているが、15 の会議体のうち 11 の会議体では女性委員の比率が 30% に満たない。

### 4) スタンス

委員のスタンスを分析したものが、図 8 である。スタンスについては、化石燃料を中心にした既存のシステムからの脱却に積極的かどうかを Climate Integrate 独自の判断基準 \* に基づき、以下の通り分類した。

- 消極的 (化石燃料・原発支持、現状維持に近い立場)
- どちらともいえない

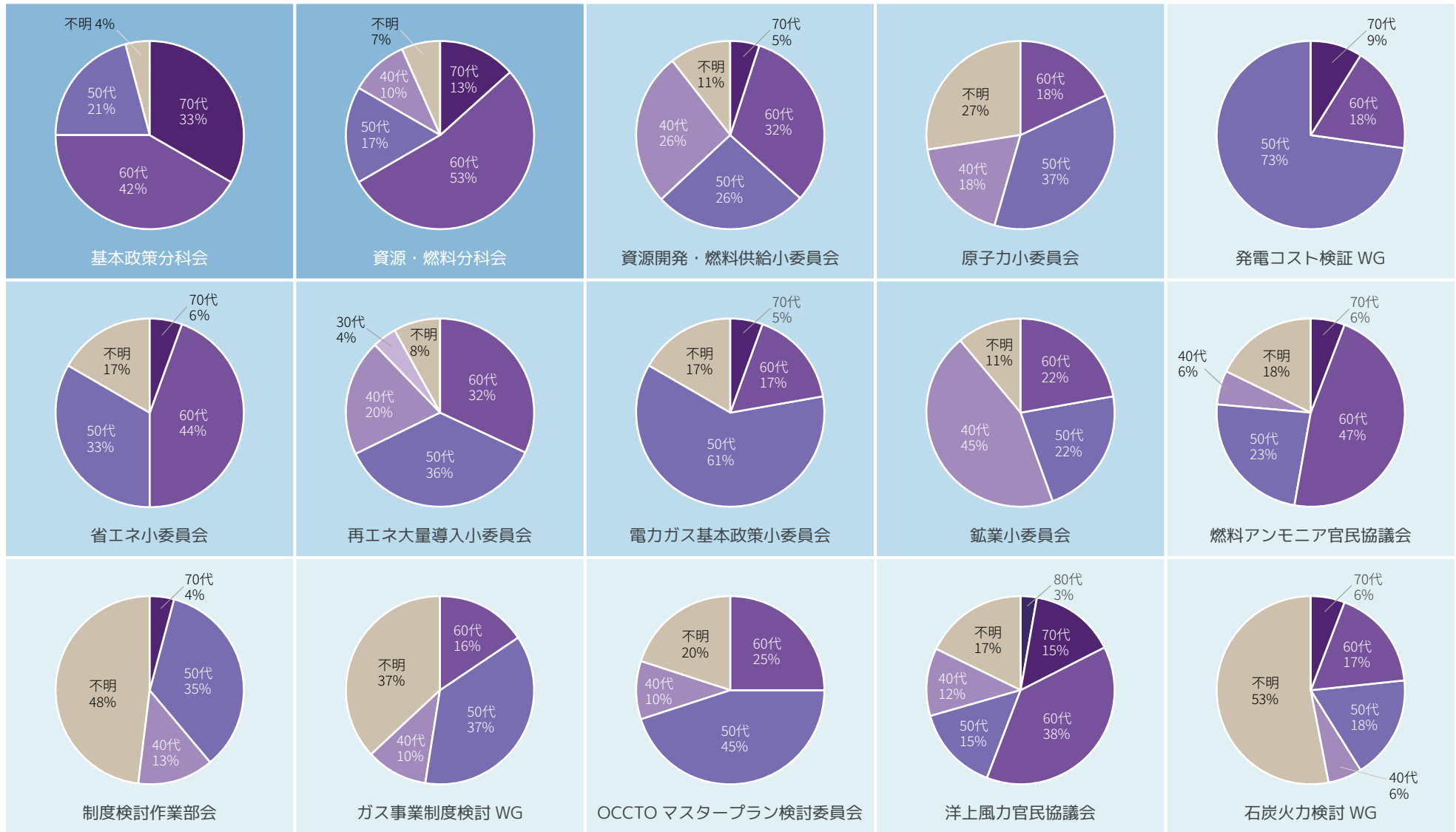
- 積極的 (化石燃料脱却・再エネ支持、エネルギー転換の推進に積極的な立場)

その結果、多くの会議体において、化石燃料や原子力等の既存のシステムを維持することを支持する委員が大多数を占めていたことがわかった。

#### \* スタンスの判断基準について

「企業 (素材系、資源・エネルギー供給、運輸)」「企業 (プラント)」や、業界団体、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。また、会議体の長は一般に経産省の意向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。

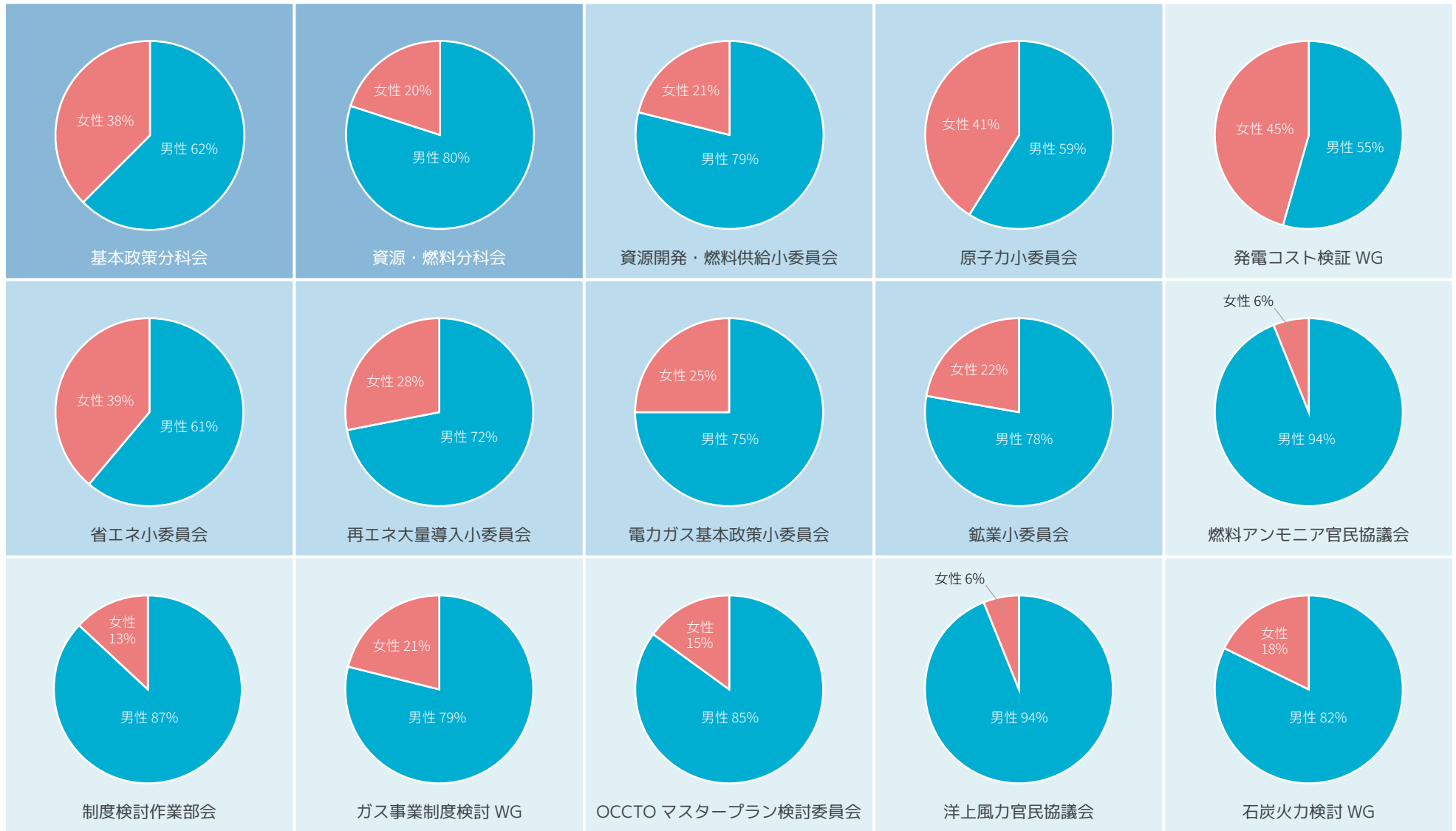
図6 エネルギー基本計画の策定にかかる主要会議体の委員構成（第6次-第7次）（年齢）



※グラフの背景色は、分科会、小委員会、WG 等の分類ごとに区別している。

Climate Integrate 作成

図7 エネルギー基本計画の策定にかかる主要会議体の委員構成（第6次-第7次）（性別）

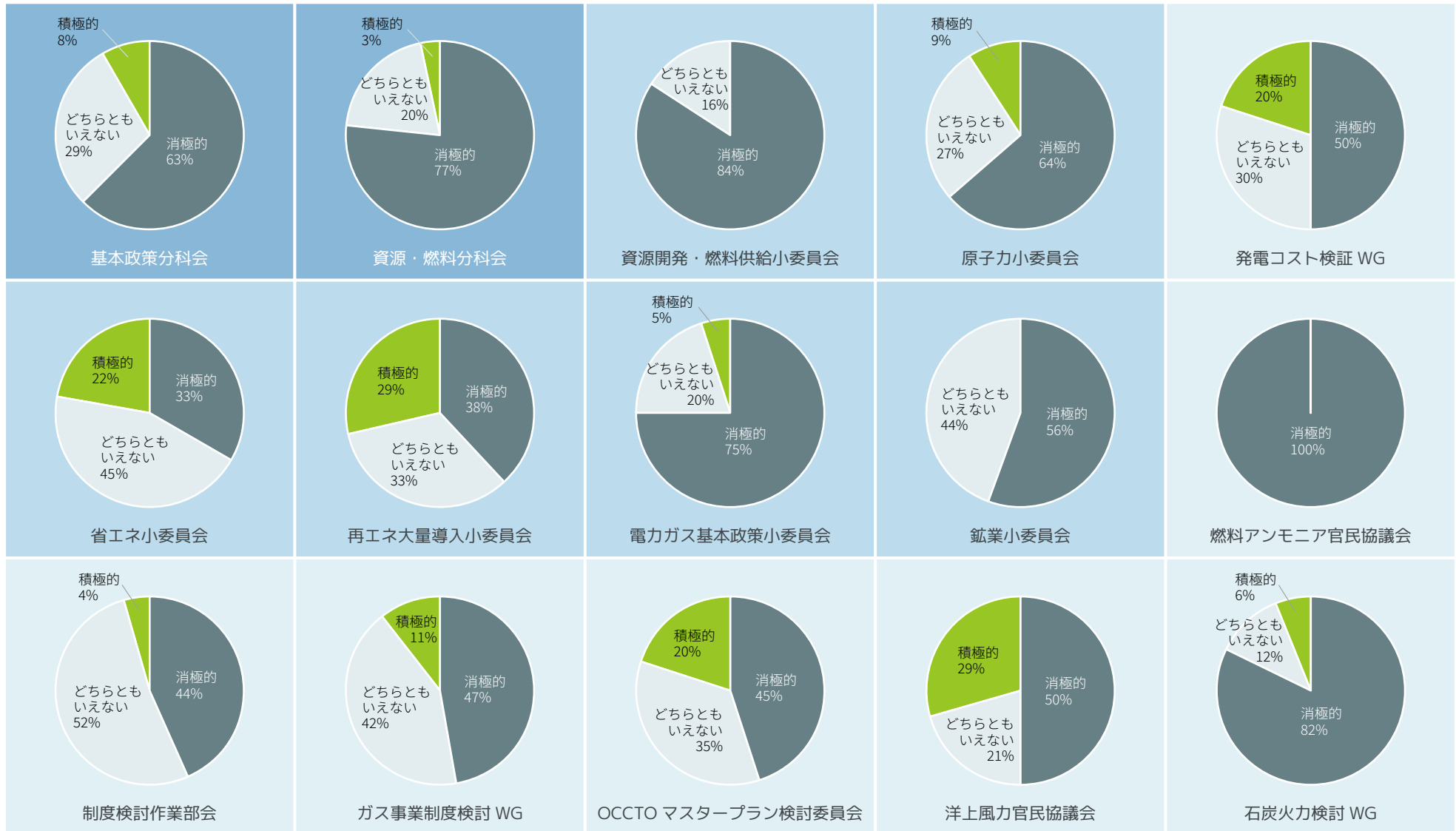


※グラフの背景色は、分科会、小委員会、WG 等の分類ごとに区別している。

Climate Integrate 作成



図8 エネルギー基本計画の策定にかかる主要会議体の委員構成（第6次-第7次）（スタンス）



※化石燃料を中心とした既存システムからの脱却に対する姿勢を独自の判断基準に基づき評価した。また、グラフの背景色は、分科会、小委員会、WG 等の分類ごとに区別している。

## V. まとめ

第6次エネルギー基本計画を事例に政策決定プロセスを検証した結果、以下のことが明らかになった。

- エネルギー基本計画の案は、総合資源エネルギー調査会の基本政策分科会においてとりまとめられるが、実際には、総合資源エネルギー調査会の内外に設置される多数の会議体で先立って議論・調整が行われており、基本政策分科会では、総合的観点から審議される機会は乏しい。
- 事務局として資料作成・会議運営を行う経産省（資源エネルギー庁）は、プロセス全体を統括する立場にある。
- 主要な15の会議体の委員構成については、以下の通り、「審議会等の運営に関する指針」との乖離があり、公正と均衡を欠いている。
- エネルギー多消費産業関係の企業の委員が多く、経産省出身者もいる。下位の会議体ほど利害関係者が多い傾向がある。
- 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や非営利団体、その他の分野からの参加は少ない。
- 3つ以上の会議体に重複して参加する委員が複数

おり、最多では8つに上る。

- 50-70歳代が中心であり、男性の割合が平均で75%を超えている。
- 化石燃料を中心にした既存のシステムからの脱却に対して慎重なスタンスの委員が多数を占めている。

気候・エネルギー政策は、あらゆる社会経済活動と関わり、将来世代にまで影響する。そのことを考慮するならば、エネルギー基本計画の策定においては、議論の専門性を確保しつつも、業種・年齢・性別・意見の多様性に配慮し、特定の人・組織に偏らない人選を行い、より民主的な政策決定プロセスを追求していくべきであろう。その際には、審議会を中心としたプロセス自体を問い直し、各地で実践事例が増えている気候市民会議等を含む国民的議論の新たな手法の採用についても検討する必要がある。

本レポートが、エネルギー基本計画の決定プロセスを紐解く一助となり、今後の日本の気候・エネルギー政策の決定プロセスの公正と均衡が図られるきっかけとなれば幸いである。

### 日本の政策決定プロセス： エネルギー基本計画の事例の検証

発行：Climate Integrate

発行年月日：2024年4月

執筆：安井裕之・平田仁子・望月ハル

デザイン：佐々木ヤスユキ（レイアウト・図5-8）、平山みな美（図1-4）



Climate Integrateは、独立した気候政策シンクタンクです。気候政策に関する調査分析や、政府・地方自治体・企業・市民の脱炭素の取り組み支援を行っています。

[climateintegrate.org](https://climateintegrate.org)