

「日本の約束草案（政府原案）」に対する意見書

2015年（平成27年）6月17日

日本弁護士連合会

2015年12月にパリで開催される気候変動枠組条約（以下「条約」という。）第21回締約国会議において2020年以降の温室効果ガス排出削減等に関する国際合意が予定されているところ、本年6月3日に、内閣官房、環境省及び経済産業省から、「日本の約束草案（政府原案）」（以下「約束草案」という。）が公表され、パブリックコメントに付されている。当連合会は、気候変動政策について多数の意見を公表し、本年5月15日にも「2030年の電源構成及び温室効果ガス排出削減目標に関する会長声明」を公表しているところである。本意見書は、これまで公表した意見を踏まえて、主要な論点について意見を述べるものである。

第1 「日本の約束草案の提出について」について

1 「前文」について（全体方針について）

(1) 意見の趣旨

気候の安定に向けて、将来世代につけを残さず、先進国の責任を果たすため、約束草案前文に、気候変動悪影響を防止するため気温上昇を産業革命前から2℃未満に抑制するとの「2℃目標」を支持することを明記すべきである。

(2) 意見の理由

約束草案では、条約第2条の目標達成に向けた貢献として、「我が国の約束草案は、IPCC第5次評価報告書で示された、2℃目標達成のための2050年までの長期的な温室効果ガス排出削減に向けた排出経路」に整合的なものであると記述するものの、約束草案には、我が国の気候変動対策の前提及びその対策を積極的に推進するための原則の記述がない。

約束草案の基本的方針として、条約第2条の目標を踏まえ、気候変動の悪影響を最小にとどめ、国際的公平性に対応した先進国としての責任を果たすなど、我が国の温暖化対策における基本的取組姿勢を明記すべきである。その上で、日本政府として、国際的に共通認識となっている産業革命前からの気温上昇を2℃未満に抑制するとの目標（「2℃目標」）の支持を明らかにし、そのための対策を分担する意思を明記すべきである。

2 「前文」について（エネルギーミックスとの関係について）

(1) 意見の趣旨

「我が国の約束草案はエネルギーミックスと統合的なものとなるよう」にするとあるが、公平で野心的で、気温上昇を2℃未満に抑制することに貢献する約束草案と統合的なエネルギーミックスを策定すべきである。

(2) 意見の理由

約束草案では、「我が国の約束草案は、エネルギーミックスと統合的なものとなるよう（中略）2030年度に2013年度比▲26.0%（2005年比▲25.4%）の水準（約10億4200万t-CO₂）にすることとする」とある。

気候変動の悪影響の防止・最小化の観点からエネルギー需給両面での二酸化炭素など温室効果ガスの排出削減のために政策立案をし、エネルギー政策を気候変動政策と整合性のあるものとして政策統合することが、国際社会からも求められている。

しかしながら、今般のエネルギーミックスは、総合資源エネルギー調査会において審議されてきたものであり、気候変動の悪影響を防止するために気温上昇を2℃未満に抑制するとの明確な方針がなく、エネルギーの安定供給を大前提とし、経済効率性から電力コストを現状よりも引き下げることを目指す中で、温室効果ガスの削減にも取り組むというものである。

その結果、エネルギー需要を過大に見積もり、省エネルギー対策を限定し、原子力発電も福島第一原発事故前の水準近くまで回復させることを重視した上で、石炭火力発電を福島第一原発事故前よりも拡大し、再生可能エネルギー、とりわけ太陽光発電と風力発電の拡大に抑制的なエネルギーミックス案となっている。

そうしたエネルギーミックスを前提とした約束草案は、温暖化対策のために求められている目標からは程遠いと言わざるを得ず、2020年以降の対策強化が求められている趣旨にも反する。

総合資源エネルギー調査会におけるエネルギー政策からのエネルギーミックスではなく、政府において、約束草案に求められている気候変動の悪影響を最小化させることを基本に踏まえてエネルギーミックスの策定に係る審議を行い、エネルギー政策と気候変動政策の統合を図るべきである。

3 「日本の目標の公平性・野心度」について（エネルギー効率等について）

(1) 意見の趣旨

約束草案の目標の公平性・野心度についての記載には事実誤認があり、野

心的目標とはいえない。二酸化炭素など温室効果ガスの排出削減目標を引き上げるべきである。

(2) 意見の理由

気候変動枠組条約第20回締約国会議の決定によって、各国からは約束草案における目標の公平性・野心度についての説明が求められている。これは、気候変動の悪影響の最小化、2℃目標及び2050年に80%削減との長期目標との整合性についての説明を求められているものである。

I P C C 第5次評価報告書では、公平性基準として、能力、平等、発展の権利、均等な一人当たりの累計排出量、段階的方法が示されている。

この点について、約束草案では、「G D P 当たりの温室効果ガス排出量」、「我が国全体のエネルギー効率（一次エネルギー供給/G D P）」が、「既に先進国で最高水準にある」としているが、事実と反する。日本は、1980年代は先進国の中で高い水準であったが、1990年以降はドイツ、イギリス、アメリカでは改善が進んだ一方で、日本は停滞してきたため、最高水準とはいえなくなっており、日本の温室効果ガスの削減能力を過小評価している。

先進国における最高水準に達するために、温室効果ガスの9割以上を占める二酸化炭素の排出削減目標をより高く設定し、排出上限枠を設定した国内排出量取引制度の導入など実効性のある政策措置を導入すべきである。

4 「条約2条の目的達成に向けた貢献」について

(1) 意見の趣旨

2030年に2013年比26%減（1990年比18%減）との目標は、2℃目標達成のための長期的な削減経路と整合的とはいえない。2℃目標の支持を明記し、より高い温室効果ガスの排出削減目標を設定すべきである。

(2) 意見の理由

約束草案は、「我が国の約束草案は、I P C C 第5次評価報告書で示された、2℃目標達成のための2050年までの長期的な温室効果ガス排出削減に向けた排出経路や、我が国が掲げる『2050年世界半減、先進国全体80%減』との目標に整合的なものである。」と記述されている。

I P C C 第5次評価報告書によれば、気温上昇は温室効果ガスの累積排出量に比例し、気温上昇を2℃未満に抑えるための排出量の余地は、世界全体の現在の排出量の30年分程度とされている。当連合会は、これらの指摘を踏まえ、2014年7月18日付け「I P C C 第5次評価報告書を踏まえた

地球温暖化防止を求める意見書」において、先進国の共通の長期目標となっている2050年時点で1990年比80%の削減目標を達成できるように、排出量を長期目標に向けて直線的に削減する目標を掲げるべきであるとし、高い排出削減目標の設定を求めてきた。約束草案における我が国の温室効果ガスの排出削減目標は2013年比26%（1990年比18%削減）に過ぎず、2050年80%減との長期目標と整合的であるためには、2030年にはより高い削減目標を設定すべきであり、長期目標に整合的とは到底言えない。

第2 「日本の約束草案」について

1 「削減目標」について

(1) 意見の趣旨

2013年比26%削減との目標は1990年比では18%の削減に過ぎず、2℃目標達成に向けた国際的に公平な削減目標として不十分である。削減目標を引き上げるべきである。

(2) 意見の理由

気候変動の悪影響を最小限に抑えるべく2℃目標達成が国際社会に共通の課題となっているが、現在の各国から出されている目標の積み上げによっても2℃目標の実現には100億t-CO₂レベルで削減量が不足しているため、気候変動に係る国際交渉で2020年までの目標と対策の強化及び2020年以降の野心的目標と対策強化が求められているところである。

我が国においても、2030年に原子力発電をゼロとしても、省エネルギーの推進、再生可能エネルギーの大幅な積み増し、石炭火力発電の大幅な削減と天然ガスへのシフト等により、温室効果ガスの排出量を2020年に1990年比25%削減、2030年に1990年比40%削減が可能であるとの専門家の試算も複数ある。

将来世代に対する現世代の責任として気候変動の悪影響を最小限に抑えるべく2℃目標を達成し、先進国としての責任を果たすために、日本の削減目標を引き上げ、より高い削減目標を掲げるべきである。

また、京都議定書においては1990年を基準年として削減目標が定められてきたものであり、削減の進捗を比較可能なものとするためにも、1990年比で削減目標を示すべきである。

2 コストについて

(1) 意見の趣旨

約束草案には、「コスト面の課題などを十分に考慮した裏付けのある対策・施策」とあるが、燃料費支出などのコストか将来に向けた設備投資にかかる費用かを、支払先が国内産業か海外エネルギー事業者かを区分すべきである。

(2) 意見の理由

約束草案には、「コスト面の課題などを十分に考慮した裏付けのある対策・施策」とあるが、再生可能エネルギーや省エネルギー対策費用は将来への投資であり、投資回収が可能である。他方、化石燃料にかかる輸入費や停止原発の維持費は負担としての「コスト」である。燃料費支出のような、消失していく「コスト」と、省エネルギーや再生可能エネルギー導入のコストのように、将来の光熱費費用や化石燃料の輸入量の削減をもたらす「投資」とが、区別されていない。

また、支払先が国内産業である場合には、支払い側には「支出」であっても国内受注企業にとっては需要であり、国内に資金需要が喚起され、雇用創出に役立つものがある。一方、化石燃料の輸入コストのように、日本国外への「支出」となるものがある。

さらに、再生可能エネルギーは普及の拡大によって調達費用が著しく低減し、固定価格買取制度の適用がなくなっていくものである。しかるに、長期エネルギー需給見通し（案）（以下「見通し案」という。）及びこれに基づく約束草案では、再生可能エネルギーの当面の賦課金（火力発電であれば、電気事業者の利益に相当する部分）や送電網整備などの費用を、再生可能エネルギーの「コスト」とのみ捉え、コストが試算されている。

また、原子力の政策経費が原子力のコストとして十分盛り込まれていない。コスト面の課題については、以上のような区分と分析が必要である。

第3 「計画プロセス」について

1 意見の趣旨

エネルギーミックスについて選択肢を国民に示すことなく、経済産業省主導による経済界・原子力推進の意見が多数を占める審議会で審議し、これに基づく約束草案についてパブリックコメントを求めるに過ぎないというプロセスは、国民の意見を取り入れるプロセスとはいえない。

2 意見の理由

2030年のエネルギー政策は、我が国と国民生活の将来像に極めて重大な

影響をもち、2030年に向けてのみならず、その後の姿にも関わる問題であり、広く国民の選択に委ねられるべきものである。

2012年の革新的エネルギー・環境戦略の策定においては、総合資源エネルギー調査会の委員構成において国民の意見をより反映させた構成がとられ、会議の状況もインターネットで同時配信され、国民に選択肢を示して、討論型世論調査も取り入れるなど、国民の関心を高め、その意見を反映させる工夫がなされた。その結果、2030年代に原発をゼロにするとの革新的エネルギー・環境政策が策定された。

これに対し、今回は、経済産業省資源エネルギー庁の従来体制である経済界、原子力推進の立場からの委員が絶対多数を占める細分化された委員会であり、会議の状況のインターネットでの配信や参加もなく、結論ありきの議論の結果をパブリックコメントに付したものと云わざるを得ない。意見箱が設けられていたが、小委員会等で資料として配布されるにとどまり、その意見を基に議論されたことはない。

パブリックコメントに付した意見案も、選択肢を示して国民に選択を求めるものではなく、原子力依存の維持を前提とする旧来型の結論と共通の長期エネルギー需給見通しと、これに基づく温室効果ガスの算定結果をパブリックコメントに付したに過ぎない。

本来、2030年のエネルギーミックスの策定に当たっての基本方針、2030年の一次エネルギー及び電源構成にかかる目標やその実現に向けた対策・施策は、法的性格があいまいな長期エネルギー需給見通しによってではなく、閣議決定によるエネルギー基本計画によって定めるべきである。エネルギーミックスを含む地球温暖化防止にかかる目標や政策措置については、十分な情報提供の下に、国民的議論を深め、国民の選択を反映させるプロセスがとられるべきである。

第4 「温室効果ガス削減目標積み上げに用いたエネルギーミックス」について

1 「最終エネルギー消費量」について

(1) 意見の趣旨

2030年の最終エネルギー消費量（32600万k1）は過大であり、省エネ対策量（5000万k1）は過小である。

(2) 意見の理由

約束草案は、エネルギーミックスに整合的なものとされており、約束草案

のエネルギー起源CO₂排出量はエネルギーミックスの想定に大きな影響を受けている。

エネルギー消費を削減することで、化石燃料の輸入額を減少させ、二酸化炭素の排出量を削減することができる。エネルギー消費量及び二酸化炭素の排出を削減させつつ経済成長を実現していくことが可能であることは、既に欧州諸国で実証されている。

見通し案における省エネルギー対策量は約5000万k₁にとどまっているが、総合資源エネルギー調査会長期エネルギー需給見通し小委員会には、一部の委員から事務局試算の3倍の省エネルギーが可能との試算が提出され、他にも大きな省エネルギー可能性を指摘する報告が多数ある。

化石燃料を燃焼させて電気を得る場合、投入されたエネルギーの約6割が廃熱となる。利用されずに捨てられている熱を、比較的低温で利用されている給湯や暖房などに利用していくことでも、エネルギー消費量を削減することができる。しかしながら、見通し案では、エネルギー需給問題を電力需給の問題として捉えるのみで、熱の利用に焦点を当てていない。

また、約束草案における温室効果ガス削減目標積み上げの基礎となった対策・施策では、エネルギー消費量が最大の産業部門での省エネルギー量が特に小さく、産業部門の対策を抜本的に強化すべきである。建物の断熱性能の強化、工場や家庭の設備・機器の効率の向上等によって省エネルギー・省電力を一層推進し、火力発電の高効率化を進め、需給両面でエネルギー消費量自体を削減していくことが重要である。

2 「再生可能エネルギー」について

(1) 意見の趣旨

2030年の総発電電力量における再生可能エネルギーの割合を22%～24%程度とするが、より大胆に、高い目標を定め、再生可能エネルギーを中核とする持続可能なエネルギー供給の実現を目指していくべきである。

(2) 意見の理由

太陽光、風力、バイオマス、地熱、小水力などの再生可能エネルギーは、安全性に優れ、ライフサイクルにおける二酸化炭素の排出量が少ない国産エネルギー源である。再生可能エネルギーは、太陽光発電など現状では他のエネルギー源より発電コストが高いものもある。しかし、近年、世界で再生可能エネルギーの導入が飛躍的に拡大し、コストも急速に大きく低下してきている。固定価格買取制度の導入により、規模の経済の効果により設備費用が

低下してきており、中長期的には更に発電コストの低減を図っていくことができる。

また、我が国は世界的にも再生可能エネルギーの賦存量の豊富な国であり、国際情勢にも左右されず、石炭や石油などの化石燃料の輸入による国富の海外流失を削減できる。さらに、再生可能エネルギーは大都市ではなく地方に地域分散型で存在し、その地域における利用の拡大は地方経済の活性化にも資するものである。

風力と太陽光発電に関しては、気象状況の変化によって供給量変動することをデメリットとして、不安定性が強調されてきたが、既に海外諸国では、系統の運用エリアをより広域化し、給電指令所と個々の発電源が双方向通信システムによって結ばれ、気象予測技術の向上も相まって、給電指令所が発電量をリアルタイムで把握しつつ、遠隔操作によって電力引取量（給電量）を調整する体制によって、安定的な系統運用が可能になっている。

環境省の調査報告書においても、2015年4月に、2030年に再生可能エネルギーの電源比率を30%から40%以上とすることが可能であるとされている。エネルギーミックスを策定するに当たっても、再生可能エネルギーの大胆な高い目標を定め、再生可能エネルギーを中核とする持続可能なエネルギー供給の実現を目指していくべきである。

3 「原子力」について

(1) 意見の趣旨

2030年の総発電電力量に占める原子力の割合を20%～22%程度とするが、原発依存を可能な限り低減するとしたエネルギー基本計画と矛盾する。また、60年運転を前提とするもので、実現可能性がない。原子力に依存しない地球温暖化目標を定めるべきである。

(2) 意見の理由

見通し案における2030年の総発電電力量に占める原子力の割合（20%～22%程度）は、福島第一原発事故前の過去10年間平均の総発電量（自家発電を含む。）に対する原発の割合（27%）に照らしても、「原発依存を可能な限り低減する」としたエネルギー基本計画と矛盾する。また、既設原発に加え、建設許可が出されている3原発を含め、稼働年を60年に延長することを前提としたもので、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」の改正によって原発の稼働年を原則40年とした原子力に関する新規制基準にも反し、実現可能性がない。原子力に依存しないエネルギ

一ミックス及び地球温暖化目標を定めるべきである。

2014年に改定されたエネルギー基本計画においても、その冒頭で、「東京電力福島第一原子力発電所事故で被災された方々の心の痛みにしっかりと向き合い、寄り添い、福島の復興・再生を全力で成し遂げる。震災前に描いてきたエネルギー戦略は白紙から見直し、原発依存を可能な限り低減する。ここが、エネルギー政策を再構築するための出発点であることは言を俟たない。政府及び原子力事業者は、いわゆる『安全神話』に陥り、十分な過酷事故への対応ができず、このような悲惨な事態を防ぐことができなかつたことへの深い反省を一時たりとも放念してはならない。」としているところである。福島第一原発事故による放射能被ばくの不安の中で、いまだ12万人余の人々が避難生活を余儀なくされており、廃炉の道筋すら見えていない。国民も原子力依存からの脱却を求めているところは、世論調査の示すところである。

原子力発電は、ウラン採掘、廃棄物処理、核拡散など、通常の稼働プロセスにおいても放射能汚染のリスクが大きいエネルギー源である。

また、福島第一原発事故のような過酷事故時だけでなく、点検漏れ等により頻繁に運転が停止され、2000年以降の稼働率は60%から70%で推移してきたように、安定したエネルギー供給源であるとはいえない。

原子力発電は最終的な処理処分、損害賠償、核燃料サイクルなどの費用が膨大であり、判明している費用だけでも既に火力発電よりも安価であるとはいえないが、最終処分の方法も定まっていないなど、将来的なコストは更に増加する。将来的なエネルギー需給構造の策定において、このような原子力発電に依存することを前提とすべきでない。

また、原子力発電とともに石炭火力発電がベースロード電源とされており、現実性のない原発依存のエネルギー見通しの下で、原発が稼働しない場合は石炭火力の稼働が増加し、二酸化炭素の排出増加をもたらすことが懸念される。このような原発依存の電源構成は、温暖化対策としても不適切である。

4 「石炭」について

(1) 意見の趣旨

総発電電力量に対する石炭火力の割合を26%程度としているが、これを大幅に削減すべきである。

(2) 意見の理由

気候変動対策としてのCO₂排出削減は国際的な課題であり、欧米諸国で

は石炭火力を削減し、天然ガス及び再生可能エネルギーに転換している。我が国は2012年4月に2050年までに80%削減することを閣議決定しており、2050年に向けて、この長期目標と整合的に排出削減を実行していかなければならない。日本のエネルギー起源CO₂の約40%は火力発電からの排出であり、その中でも石炭火力発電は天然ガス火力の約2倍の二酸化炭素を排出することから、石炭火力発電からの脱却が急務となっている。

しかるに、エネルギー基本計画で石炭は原子力発電とともに重要なベースロード電源と位置付けられ、見通し案では石炭の割合を2030年の総発電電力量の26%程度としている。これは2010年の水準であり、2030年においても石炭を減少させないというものである。しかも、既に福島第一原発事故後には2000万kWにも及ぶ石炭火力発電所の新規建設計画が立ち上がっており、これらが稼働すれば、我が国の二酸化炭素の長期的な排出増加構造を固定させることになる。さらに、石炭とともにベースロード電源に位置付けている原子力が想定どおり稼働しない場合には、石炭火力発電で代替され、石炭火力の割合がより高まることも懸念される。

約束草案に列記されている火力発電に関する対策は、いずれも石炭火力に関するもので、石炭火力に偏重した対策・施策となっているが、そもそも石炭火力から脱却し、天然ガスにシフトするとともに、経年の天然ガス火力の高効率化が図られるべきである。

第5 「エネルギー転換部門の対策・施策」について

1 意見の趣旨

エネルギー転換部門の対策・施策に、再生可能エネルギー電力の系統への接続・買取りの義務化を加え、原子力発電の活用を削除し、石炭火力ではなく天然ガス火力の高効率化を盛り込むべきである。

2 意見の理由

エネルギー転換部門からの二酸化炭素の排出は全体の約4割を占めており、2020年、2030年と確実な削減を実現するための対策・施策が極めて重要である。

再生可能エネルギーについては、「最大限の導入促進」とあるのみで、具体的な対策がない。逆に、見通し案においては、太陽光に偏った導入が進んだことや国民負担増大への懸念を招いたとして、電力コストを現状よりも引き下げることを目指すとの基本方針を掲げ、再生可能エネルギー間のバランス

の取れた導入や国民負担抑制の制度見直しを行うとして、再生可能エネルギー買取制度の改定を予定している。再生可能エネルギーの導入拡大のためには、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における再生可能エネルギーの接続義務、買取義務を明確にし、太陽光発電や風力発電の導入を前提とした電力システム改革を推進することが不可欠である。

原子力は一たび事故が起これば地域住民の生活全体が失われるもので、他のエネルギー源では生じ得ない大きな損害を生じさせ、事故がなくても極めて長期の放射性廃棄物保管が必要であり、将来世代に対し多大なつけを残すものであるため、選択し得ない。

約束草案のエネルギー転換部門の対策には、火力の高効率化の例として石炭火力発電の技術のみが適示されているが、新型石炭火力発電は旧型石炭火力発電よりも発電電力量当たりの二酸化炭素の排出量は多少小さくなるものの、石油火力と同程度であり、最新のコンバインドサイクル天然ガス火力発電の約2倍の二酸化炭素を排出する。石炭火力発電は他の火力発電に比べ、硫黄酸化物、粉じん、重金属などの排出が多く、他の環境問題を引き起こすものであり、選択されるべきでない。

以上