

「地球温暖化対策計画（案）」に対する意見書

2016年（平成28年）4月5日

日本弁護士連合会

気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）においてパリ協定が採択されたことを受けて、本年3月15日に、地球温暖化対策推進本部において「地球温暖化対策計画（案）」（以下「本計画案」という。）を取りまとめ、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 「第1章地球温暖化対策の推進に関する基本的方向」及び「第2章温室効果ガスの排出抑制・吸収の量に関する目標 第1節我が国の温室効果ガス削減目標」について

1 6頁「第1章第1節我が国の地球温暖化対策の目指す方向」及び9頁「第2章第1節我が国の温室効果ガス削減目標」について

(1) 意見の趣旨

地球温暖化対策計画において、温室効果ガスの排出を、2020年には1990年比で25%削減、2030年には1990年比で50%削減に近い水準の中期目標を掲げるべきである。

(2) 意見の理由

日本を含む各国が提出した貢献案の効果を総計しても、パリ協定の目的として掲げられた2℃目標を最小のコストで達成する経路に乗っておらず、追加の削減努力が必要となる。

本計画案では、削減目標として、2020年度の温室効果ガス削減目標は2005年度比3.8%減以上（1990年度比3.1%増）、2030年度において2013年度比26%減（1990年比18%減）を掲げるが（9頁）、この目標は、パリ協定での2℃目標及び閣議決定されている2050年80%削減目標と整合するものとはいえず、先進国としての責任を果たすために、大幅に野心的目標に引き上げるべきである。

当連合会は、2009年11月6日付け第52回人権擁護大会「地球温暖化の危険から将来世代を守る宣言」において、地球温暖化から脱却して気温上昇

を人類に安全なレベルにとどめるためには、科学的に必要な長期の排出削減目標を設定してそれを国民的に共有するとともに、望まれる低炭素社会像に至る経路を描く「バックキャスト」の考え方を取り入れることが不可欠であることを指摘し、2014年7月18日付け「IPCC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、2050年に80%の削減目標を達成できるように、2020年には1990年比で25%削減、2030年には1990年比で50%削減に近い水準での目標を掲げることを求めたところである。

なお、京都議定書では1990年を基準年とする削減目標が定められており、削減の進捗を比較可能なものとするためには1990年比で目標を示すべきである。

2 7頁 「第1章第2節地球温暖化対策の基本的考え方（エネルギーミックスとの関係）」について

(1) 意見の趣旨

日本の中期目標の基礎となった「エネルギーミックス」は、原子力と石炭火力を重要なベースロード電源とし、2030年の電力供給における再生可能エネルギーの導入目標を22～24%とするもので、今世紀中の脱炭素化を目指す世界の地球温暖化対策と整合しない。福島第一原発事故の教訓を真摯に受け止め、原子力発電と石炭火力発電から脱却して再生可能エネルギーを大幅に拡大する政策措置を導入するべきである。

(2) 意見の理由

本計画案では、「地球温暖化対策の基本的考え方」として、日本の約束草案に掲げられた対策の着実な実行をうたっている。しかしながら、日本の約束草案の基礎とされたエネルギーミックスは、経済産業省総合資源エネルギー調査会において、エネルギー需要の過大な見積り、省エネルギー対策の限定、電力コストの引き下げを前提として決定されたものである。そこでは、原子力発電を福島第一原発事故前の水準（27%）に近い20～22%まで回復させ、石炭火力発電も26%と福島第一原発事故前よりも拡大するとして両者を重要なベースロード電源と位置付ける一方で、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を抑制するものとなっている。

当連合会の2015年6月17日付け「『長期エネルギー需給見通し（案）』に対する意見書」等で既に指摘したとおり、エネルギーミックスにおける原子力発電の比率は実現可能性に欠ける上、「原発依存度を可能な限り低減する」

としたエネルギー基本計画とも矛盾する。原子力発電比率が高く設定された結果、再生可能エネルギーの系統への接続可能量が限定され、原子力依存からの脱却及び地球温暖化対策の要ともいべき再生可能エネルギーの拡大が低く抑制されている。石炭火力発電の拡大も、2050年までに80%削減とし、今世紀中の脱炭素化を目指す世界の温暖化対策に逆行するものである。

パリ協定において求められている気候変動政策は、こうしたエネルギー政策ではなく、原子力発電及び石炭火力発電から脱却し、再生可能エネルギーを大幅に拡大する政策を基礎とすべきである。

3 7頁 「第1章第2節地球温暖化対策の基本的考え方 3. パリ協定への対応」について

(1) 意見の趣旨

日本がパリ協定に基づき策定・提出する5年ごとの目標及び長期の低排出発展戦略においては、今後の革新的技術の研究開発を待つのではなく、国内排出量取引・炭素税等の経済的政策手法を導入・強化し、再生可能エネルギーの普及拡大のための政策措置を講じる等により、既存の技術を活用した削減の道筋を示すべきである。

(2) 意見の理由

パリ協定では、共通の目標とされた気温上昇を産業革命前から2℃未満に抑制するために、各国に、5年ごとに目標を改定し、長期の低排出発展戦略を策定して、その提出を求めている。本計画案では、日本の策定・提出するこれらの目標や低排出発展戦略の策定に当たって、革新的技術の研究開発、社会構造やライフスタイルの変革などの長期的な取組を検討することにとどまっており、実効性のある政策措置を導入して既存の技術の普及拡大を図る視点を欠いている。これは、日本の温室効果ガスの削減能力を過小評価するものである。

よって、排出削減目標をより高く設定し、事業者等の自主的取組や革新的技術の研究開発を待つのではなく、以下に掲げるような、既存の技術を活用して温室効果ガス削減を誘導する経済的政策措置の導入・強化及び再生可能エネルギーの普及拡大の政策措置（後述第3の3）が不可欠である。

① 排出量取引制度の導入

発電所や一定規模の排出量を有する大規模工場等には、直接排出による総量での排出上限枠を設定して行う義務参加型キャップ&トレード方式の国内排出量取引制度を速やかに導入する。排出上限枠を経年的に縮小して排出削減を確保する。

本計画案では、排出量取引制度については「慎重に検討を行う」とされ(53頁)、現時点では導入の見込みも示されていないが、早急に導入すべきである。

② 炭素税の強化

炭素税は、化石燃料の消費削減によるエネルギーコスト削減効果をもって需要側のCO₂の排出削減を誘導する経済的手法である。特に、小口の排出源を含めたCO₂排出削減が期待でき、排出量の伸びが著しい業務その他部門、家庭部門及び運輸部門の削減に有効である。炭素税は、2012年10月から導入されたが、その税率はいまだ低く、上記排出削減目標を達成するには不十分である。炭素税をより削減に寄与するように、これを強化すべきである。

第2 11頁「第2章温室効果ガスの排出抑制・吸収の量に関する目標 第3節温室効果ガス別その他の区分ごとの目標」について

1 意見の趣旨

各部門の将来の排出見込み量を設けるに当たり、その妥当性と実効性を検証可能なものとするために、各部門の対策ごとの削減見込量及びその算定根拠を明らかにすべきである。

2 意見の理由

本計画案では、産業部門、業務その他部門、家庭部門、運輸部門及びエネルギー転換部門における将来の見込排出量が示され、各部門の排出削減量の割り当ては、排出量の約3割を占める産業部門の2030年までの削減量が他部門より極めて低く(他部門が8000万tから1億2000万tの削減量になっている一方、産業部門はわずか3000万tにとどまっている。)、本計画案策定の基礎とされた「日本の約束草案」は、そこに掲げられた温室効果ガス削減の対策・施策や技術の積み上げによって策定されたとされているが、日本の約束草案にも各対策・施策の削減量及びその算定根拠が示されておらず、現状では、その妥当性、実効性を評価・検証することができない。

前述のとおり、本計画案策定に当たっては政策措置の導入が不可欠であるが、各部門の将来の見込排出量の基礎となっている各政策・施策(本計画案第3章以下。「日本の約束草案」別紙参考「3. 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」同様。)によれば、ほとんどが自主的な取組に委ねられたものである。本計画案に対するパブリックコメントを求めるに当たっては、まず、

各部門の対策・施策の削減見込量及びその算定根拠を明らかにすべきである。

第3 「第3章目標達成のための対策・施策」について

- 1 14頁 「第1節国，地方公共団体，事業者及び国民の基本的役割 1. 「国」の基本的役割」及び18頁 「第2節地球温暖化対策・施策 1. 温室効果ガスの排出削減，吸収等に関する対策・施策 (1)温室効果ガスの排出削減対策・施策 ①エネルギー起源二酸化炭素 部門別（産業・民生・運輸等）の対策・施策 A. 産業部門（製造事業者等）の取組」について

(1) 意見の趣旨

産業部門（発電所を含む。）における排出削減策は，産業界の自主的な取組に委ねるのではなく，排出量取引の導入や炭素税の拡充，エネルギー効率の向上に向けた数値目標の設定，トップランナー方式の拡充，熱利用の積極推進などの方法で進めていく必要がある。

(2) 意見の理由

本計画案においては，産業界の自主的な取組を今後とも重要と位置付け，自主行動計画を対策の柱に据えている。エネルギー使用の合理化等に関する法律（以下「省エネ法」という。）に基づく日本の省エネルギー政策においても，省エネルギーの推進を事業者の自主的な努力に委ねることが基本的な枠組みとされており，行政の役割は「判断基準」を明示して事業者にその達成を促していくことに限定されている。

産業部門の排出削減は足踏みの状態が続いており，1990年代以降は製造業におけるエネルギー効率もほとんど向上していない。大口排出元である産業部門の大幅な削減のために，第1の3で述べた経済的政策措置の導入が不可欠である。さらに，以下の施策措置を導入すべきである。

① エネルギー効率に関する数値目標の設定

EUでは加盟国に対して2020年までにエネルギー効率を2割向上させることを義務付けているが，我が国においてはエネルギー効率に関する具体的な数値目標が存在しない。国が数値目標を設定し，政策の進捗度を絶えず検証していくことが必要不可欠である。

② トップランナー方式の拡充

現行の省エネ法が一部の機械器具等に適用している「トップランナー方式」をより広い産業分野にも拡大する必要がある。それとともに，一定期間ごとに基準の見直しを行い，エネルギー効率の計画的な引き上げを図っていくべ

きである。トップランナー基準を満たさない製品や事業活動に対し、販売・活動・使用の禁止，課徴金の賦課などのペナルティーを課すことも必要である。

③ 熱利用の推進

本計画案では，熱の有効利用を図るための対策がほとんど顧みられていないが，熱利用の推進はエネルギー効率の向上のために非常に重要である。製造業におけるコージェネレーション発電の推進などを盛り込み，積極的に熱の利用を図っていく必要がある。

2 23頁「第2節1(1)①B. 業務その他部門の取組」について

(1) 意見の趣旨

新築建築物のエネルギー消費性能基準を大規模建物以外の建築物にも拡大していくとともに，建築物のエネルギー消費性能をエネルギー証明書などの形で明示することを義務付けるべきである。

(2) 意見の理由

本計画案においては，建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律（以下「建築物省エネ法」という。）に基づく省エネルギー基準への適合の段階的な義務付け，省エネルギー性能の高い設備・機器の導入促進などの施策による業務その他部門及び家庭部門での排出抑制を目指すとされている。

建築物における暖冷房等のためのエネルギー消費を抑制することは，二酸化炭素の排出抑制において不可欠であり，建築物省エネ法の制定で新築建築物についてエネルギー消費性能基準への適合が義務付けられたことは大きな前進である。規制の範囲は段階的に拡大するとされているが，全ての新築建築物への規制を早期に実現することが強く望まれる。

それだけでなく，建築物の省エネルギー性能を消費者にわかりやすい形で示すための標準的な評価手法を定めた上で，建築や建築物の取引において建物の省エネルギー性能を明示することを義務付ける必要がある。本計画案においても，建築物の環境性能の評価・表示制度の充実・普及促進を図るとされているが，建築物のエネルギー消費性能への関心を高めるためには，建築物の省エネルギー性能の表示制度を義務付けることが非常に有効である。EUでは建物の売却や賃貸の際に「エネルギー証明書」を提示することが義務付けられており，建築物の省エネルギー化を推進する上で重要な役割を果たしている。

3 35頁 第2節1(1)①E. エネルギー転換部門の取組 (b)再生可能エネルギーの最大限の導入」について

(1) 意見の趣旨

再生可能エネルギーの最大限の導入を実現するため、より大胆な再生可能エネルギーの導入目標を定めるとともに、再生可能エネルギー発電施設の送配電網への優先的な接続ルールを徹底する必要がある。

(2) 意見の理由

本計画案は、再生可能エネルギーを「重要な低炭素の国産エネルギー源である」と位置付け、「最大限の導入」をうたっている。

我が国は世界的にも再生可能エネルギー賦存量の豊富な国である。エネルギー自給率が6%¹にすぎない我が国にとって、再生可能エネルギーの活用はエネルギー安全保障の面でも重要な意味を持ち、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することにもつながる。さらに、再生可能エネルギーの利用拡大は、新たな産業分野の育成や地域社会における雇用の確保など、経済の活性化にもつながり、東日本大震災の被災地における持続的な復興策としても重要である。再生可能エネルギーは、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り、国は再生可能エネルギーの推進をエネルギー政策の根幹に据えなければならない。

本計画案では、再生可能エネルギーの最大限の導入のために、系統整備や系統運用ルールの整備、環境アセスメントの改善などの対策が盛り込まれているが、それらに加えて以下の2点の実現が必要である。

① 中期的、長期的な再生可能エネルギーの導入目標の明示

「長期エネルギー需給見通し」において、2030年の再生可能エネルギー電源の割合として「22～24%」という数値が示されたが、これは低きに失している。より大胆に高い導入目標を定め、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す国の姿勢を明確にするべきである。

② 優先的な接続ルールの明確化

再生可能エネルギー発電施設の設置を進めていく上で、送配電網（系統）への接続の問題を解消することは急務である。再生可能エネルギー発電施設が系統への優先的な接続請求権を有することを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で明確にし、系統の接続・運用ルールにおいても優先原則を徹底すべきである。

4 37頁 「第2節1(1)①E(c)電力分野の二酸化炭素排出原単位の低減」につ

¹資源エネルギー庁「平成26年エネルギーに関する年次報告」における2013年推計値。

いて

(1) 意見の趣旨

電力分野の二酸化炭素の排出削減のためには、石炭火力発電所の新增設を禁止し、石炭火力発電からの脱却を図る必要がある。

(2) 意見の理由

本計画案では、電力業界の自主的な取組を促すため、省エネ法及びエネルギー供給構造高度化法に基づく政策的な対応を行うことにより、火力発電の高効率化、電力業界全体の2030年の排出係数 $0.37\text{kg-CO}_2/\text{kWh}$ という目標の確実な達成を図るとされている。

しかし、エネルギー転換部門における二酸化炭素の排出量は、我が国のエネルギー起源の二酸化炭素排出量の約4割を占めるにもかかわらず、削減が遅々として進んでいない。それどころか、近年は石炭火力発電所の新增設が原因で排出量はむしろ増加している。本計画案では火力発電の高効率化をうたうが、最も高効率の石炭火力発電であっても高効率天然ガス火力発電の約2倍の二酸化炭素を排出する。いま、石炭火力発電所を建設すれば、たとえ効率が高くても、今後少なくとも50年にわたって石炭火力発電所が稼働を続けることになり、発電部門での二酸化炭素の高排出構造が固定されることは避けられない。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、石炭火力発電の割合がより高まることすら懸念される。

パリ協定における国際合意を真摯に受け止め、電力部門の低炭素化を図っていくためには石炭火力発電所の新增設を禁止する必要がある。炭素排出量の少ない天然ガス火力発電への転換を進め、既存の石炭火力発電所について稼働率をできる限り低減させるための措置を講じるべきである。

5 39頁 「第2節1(1)①E(c)電力分野の二酸化炭素排出原単位の低減（安全性が確認された原子力発電の活用）」について

(1) 意見の趣旨

原子力発電は温室効果ガスの削減の手段として位置付けるべきではない。原子力発電からの速やかな脱却が必要である。

(2) 意見の理由

本計画案においては、原子力規制委員会により判断基準に適合すると認められた原子力発電所の再稼働を進めるとしており、原子力発電の活用を掲げている。

しかしながら、原子力発電は、一旦事故が起これば取り返しのつかない悲惨な事態を招来し、その環境に及ぼす影響が甚大であり、多くの住民、未来の子孫に至るまでその生存を脅かすものである。また、その運転により発生する放射性廃棄物の処理、処分等に関する問題は、最も深刻な環境問題の一つである。

さらに、これまで原子力発電が増設され続けた期間、温室効果ガスの排出はむしろ増加を続けてきた。その理由は、運転停止のリスクを常に抱えている原子力発電に依存し、原子力発電が運転停止に追い込まれた場合には、代替の石炭火力発電に依存する仕組みが温存され、再生可能エネルギーの導入が決定的に遅れるなど、原子力偏重のエネルギー政策によって実効性のある温室効果ガスの排出削減政策が導入されてこなかったことにある。いま、日本社会にとって必要なことは、原子力発電からの速やかな脱却である。

以上