

## 長期低排出発展戦略の策定に関する意見書

2019年（平成31年）1月18日

日本弁護士連合会

国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）は、2015年12月12日、気候変動の脅威に対する世界的な対応を強化することを目的として、パリ協定を採択した。同協定は、世界の平均気温の上昇を産業革命以前に比べて2℃より十分低く保つとともに、1.5℃に抑えるよう努力するとの長期目標を掲げ（同協定第2条第1項(a)）、全ての締約国に対し、その達成に向けた「温室効果ガス低排出型の発展のための長期的戦略」を2020年までに作成し、提出することを求めている（同協定第4条第19項及びCOP21決定第36項）。

2016年5月に開催されたG7伊勢志摩サミット的首脳宣言において、G7諸国は、2020年よりも十分先立って「長期的な温室効果ガス低排出発展戦略」（以下「長期低排出発展戦略」という。）を策定・提出することを約束しており、アメリカ、カナダ、ドイツ、フランス、イギリスは既に提出しているが、日本はいまだ策定・提出に至っていない。

これについて、国は、2018年7月31日に「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略策定に向けた懇談会」を設置し、長期低排出発展戦略の策定に向け、検討を進めている。

本意見書は、これまでの国における議論を踏まえ、長期低排出発展戦略に盛り込むべき内容について、意見を述べるものである。

### 第1 意見の趣旨

国は、長期低排出発展戦略の策定に当たっては、1のとおり温室効果ガスの排出削減目標を改め、その目標の達成のために2～5を踏まえた政策措置を盛り込んだ上で、同戦略を速やかに気候変動枠組条約の事務局に提出すべきである。

1 IPCC特別報告書「1.5℃の地球温暖化」（2018年10月8日公表）を踏まえ、世界の平均気温の上昇を産業革命以前に比べて1.5℃に抑えることを明記し、「2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指す」とするこれまでの国の長期目標を引き上げ、温室効果ガスの排出を実質ゼロに近づけたものとすべきである。

また、同目標に至る経路として、2030年の削減目標を2013年度比2

6%削減（1990年度比では18%削減）とする現行の目標を，1990年度比40%以上削減に引き上げ，2040年には1990年度比60%以上の削減とすることを明記すべきである。

- 2 建物の断熱性能規制を強化するなど，エネルギー消費の削減及びエネルギー需給における高効率化を誘導する仕組みを導入すべきである。
- 3 石炭火力発電所の新設は計画中及び工事中のものを含めて認めず，既設の石炭火力発電所についても早期に廃止させる方針を明確にし，その実現のための措置を導入すべきである。
- 4 再生可能エネルギーの主力電源化を明確に示し，2050年における再生可能エネルギーの導入目標を設定するとともに，現行では22～24%とされている2030年の電源構成における再生可能エネルギーの割合を少なくとも30%まで引き上げ，その実現に向けた送電網の整備などの政策措置を盛り込むべきである。

また，再生可能エネルギーの導入によって環境に悪影響を及ぼす事態とならないよう適切な法制度の整備を行うなど，再生可能エネルギーの拡大が地域の環境に悪影響をもたらさないための措置を導入すべきである。

- 5 低コストで排出量の削減を可能にするために，効果的なカーボンプライシング（炭素の価格付け）を導入・強化すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 気候変動による影響と対策の緊急性

既に世界の平均気温は産業革命以前に比べて1℃上昇しており，広範囲にわたるサンゴ等の生態系の消失，極端な気象現象の増加，風水害や熱波による死傷者の増加，感染症リスクの地域的拡大，食糧安全保障への悪影響などが生じているが，そのような悪影響は気温上昇とともに更に増加することが，国連気候変動に関する政府間パネル（以下「IPCC」という。）の第5次評価報告書（2014年3月発表）などから明らかになっている。

また，2018年10月8日に公表されたIPCC特別報告書「1.5℃の地球温暖化」（以下「1.5℃特別報告書」という。）は，産業革命以前からの気温上昇を1.5℃にとどめたとしても温暖化の悪影響によるリスクは現在よりも高まり，自然災害が多発，激甚化する上，2℃の上昇になればその影響は更に拡大し，とりわけ生態系に深刻なダメージを与えると指摘した。その上で，近年の度合いで気温上昇が続けば，2040年頃に1.5℃の気温上昇に達す

る可能性が高く、1.5℃の気温上昇にとどめ、安定化させるためには、現在の各国の削減目標では大幅に足りず、2030年までに世界全体で温室効果ガスの排出量を2010年のレベルに比べて40%～50%削減し、2050年前後に実質排出ゼロにする必要があること、とりわけ今後10年の削減が重要とした。

気候変動による現在及び将来世代への深刻な影響のリスクを最小化するためには、各国が2030年の削減目標を引き上げ、対策を強化し、パリ協定の目標を確実に達成することが急務である。

## 2 持続可能な発展に向けて

世界では、1990年代から、エネルギー転換や高効率化によってエネルギー使用量及び二酸化炭素排出量を削減しつつ経済成長を実現する流れが生じており、近年、日本でもその傾向が見られるようになってきている。

さらに、パリ協定の採択・発効を受けて、2050年までに温室効果ガスの排出を実質ゼロにし、全てのエネルギーを再生可能な自然エネルギーでまかなうようにすることを宣言する大企業も現れ、その部品・原材料等の供給や流通網の全体にわたる脱炭素化への取組を求める流れが加速している。

また、2015年9月の国連サミットでは、気候変動対策を含む17の持続可能な開発目標（SDGs）を2030年までに達成することを目指す行動計画（持続可能な開発のための2030アジェンダ）が採択され、広く企業や自治体などの行動指針となりつつある。

長期低排出発展戦略においては、脱炭素化に向けたこうした社会全体のゴールを明確にして広く社会に共有し、企業を始めとした全ての部門でSDGsの実現と併せて取り組み、持続可能な社会<sup>1</sup>へと転換を図る好機とすべきである。

同時に、脱炭素社会に向けての変革の取組は、全ての部門・関係者の理解と支持の下、社会全体で取り組むことが不可欠であり、雇用機会の確保等に留意すべきことは言うまでもない。国際労働機関が2018年5月14日に発刊した「世界の雇用及び社会の見通し2018年版－仕事でグリーン化」によれば、世界の平均気温の上昇を産業革命以前に比べて2℃より十分低く保つことを目指すことで、2030年までに化石燃料関連事業を中心とした600万人分の雇用の消失があるものの、再生可能エネルギー関連事業やリサイクル等関連事業などで2400万人分の雇用が創出され、1800万人分の純増が見込まれ

---

<sup>1</sup> 持続可能な社会とは、一般に「地球環境や自然環境が適切に保全され、将来の世代が必要とするものを損なうことなく、現在の世代の要求を満たすような開発が行われている社会」を指すとされている。

ると試算されている。ポーランドのカトヴィツェで2018年12月に開催された国連気候変動枠組条約第24回締約国会議（COP24）では、脱炭素化の過程で生じる産業構造や雇用機会の変化に対し、新たな雇用の創出、教育訓練、社会的支援策など公正な移行を実現する取組の重要性を確認した「連帯と公正な移行のためのシレジヤ宣言」が採択されたところである。

### 3 長期低排出発展戦略に盛り込むべき事項

以上のような観点から、長期低排出発展戦略においては、少なくとも以下の内容を盛り込んだものとし、速やかに策定・提出するべきである。

#### (1) 2050年削減目標の引上げ及び同目標に至る道筋の明示（意見の趣旨第1項）

パリ協定と科学の要請に基づく脱炭素化への道筋を明確にし、これを国内外に示していくことは、持続可能な経済社会へと転換していくために不可欠である。

国は、「第4次環境基本計画」（2012年4月閣議決定）において2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指す（以下「2050年目標」という。）とし、パリ協定の目標を受けて策定された「地球温暖化対策計画」（2016年5月閣議決定）においても、基準年を示さないまま、2050年目標を維持した。

一方で、欧州委員会はCOP24を前にEUとしての長期低排出発展戦略案をまとめ、2050年までに温室効果ガスの排出実質ゼロを目指すとするなど、先述した1.5℃特別報告書の警告を真摯に受け止める声が世界的に高まっている。

このような世界の流れを踏まえ、日本においても、2050年までに温室効果ガスの排出を80%削減するとの目標を引き上げ、実質排出ゼロに近づけたものとすべきである。

これは、産業革命以降、先進国の一員として世界に先駆けて豊かさを享受するために大気中の二酸化炭素を大量に排出してきた日本の責務でもある。

また、2016年5月に策定された「地球温暖化対策計画」においても、2050年目標に向けた具体的な道筋はいまだ描かれていない。

二酸化炭素は長期にわたり大気中にとどまり蓄積し続け、その累積量と気温上昇が比例関係にあることから、当連合会は、2050年に至るまで直線的に排出量を削減する必要性を指摘してきたところである<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 日本弁護士連合会「パリ協定の実施のための国内法制度の整備に関する意見書」（2017年2

2030年の削減目標は、現行では2013年度比26%削減（1990年度比では18%削減）とされている。これは、経済産業省が公表した「長期エネルギー需給見通し」（2015年7月16日公表）及びこれに基づく「第5次エネルギー基本計画」（2018年7月3日閣議決定）で示された電源構成を前提とするもので、不十分である<sup>3</sup>。

今般、長期低排出発展戦略を策定するに当たっては、長期目標に向けた具体的な道筋として、京都議定書以来、削減目標の基準年とされてきた1990年を基準年とした上で<sup>4</sup>、パリ協定の目標と整合するよう、2050年までの過程にある2030年の削減目標を少なくとも1990年度比40%以上削減に引き上げ、2040年の削減目標についても1990年度比60%以上削減とすべきである。

## (2) エネルギー消費量の削減と高効率化（意見の趣旨第2項）

日本における温室効果ガス排出のうち、約9割をエネルギー起源二酸化炭素<sup>5</sup>が占めているところ<sup>6</sup>、エネルギー利用の高効率化やエネルギー消費の少ない製品への転換等によってエネルギー消費量を削減することが二酸化炭素排出削減に不可欠である。

特に、建物の断熱性能規制の強化、並びに自動車や、工場・事業所及び家庭の設備・機器におけるエネルギー効率の向上を促す仕組みの導入が必要である。

また、廃熱利用の徹底等による熱利用の促進等、エネルギー供給におけるエネルギー消費量の削減を誘導する仕組みも導入すべきである。

## (3) 石炭火力発電からの速やかな脱却（意見の趣旨第3項）

事業用石炭火力発電からの二酸化炭素排出は、日本の二酸化炭素排出量全体の約22%を占めている<sup>7</sup>。

石炭は安価であるが、化石燃料の中でも深刻な健康被害をもたらす大気汚

---

月16日)

<sup>3</sup> 同計画の問題点については、日本弁護士連合会「パリ協定と整合したエネルギー基本計画の策定を求める意見書」（2018年6月15日）を参照。

<sup>4</sup> 環境省が毎年4月に公表する温室効果ガス排出量の算定結果によれば、日本の温室効果ガス排出量は、1990年以降も増加しており、2008年のリーマンショックで一時的に減少したものの、2013年でピークに達している。

<sup>5</sup> 化石燃料の燃焼で発生・排出される二酸化炭素をエネルギー起源二酸化炭素という。

<sup>6</sup> 環境省が2017年11月に速報版として公表した「2017年度（平成29年度）の温室効果ガス排出量（速報値）について」の表1参照。

<sup>7</sup> 環境省が2017年11月に公表した「2017年度（平成29年度）の温室効果ガス排出量（速報値）について」及び経済産業省が2018年11月15日に公表した「平成29年度（2017年度）エネルギー需給実績（速報）」に基づく。

染物質を多く含み、発電量当たりの二酸化炭素の排出量が最も多く、高効率石炭火力発電でも天然ガス火力の約2倍の二酸化炭素を排出する。1.5℃特別報告書は、2050年にも二酸化炭素の排出を実質ゼロとするよう求めるものであり、発電部門における石炭火力からの脱却がまず求められる。

2017年11月に開催された国連気候変動枠組条約第23回締約国会議(COP23)では、カナダ政府とイギリス政府の主導で、欧州11か国及び米ワシントン州を含む25か国及び3つの自治体が「脱石炭連盟」<sup>8</sup>を発足し、石炭火力からの段階的な撤退を訴えた。同連盟に加盟する国や自治体はその後増えており、脱石炭火力の流れは世界的に拡大している。

しかるに、日本では、100基を越える石炭火力発電所が稼働する中、東日本大震災による原子力発電所事故後の2012年以降、新たに50基を超える新設計画が出現し、現時点でも、工事中のものを含め、多くの石炭火力発電所の新設計画が進行中であり<sup>9</sup>、パリ協定の要請に逆行する状態となっている。

長期低排出発展戦略においては、計画中・工事中にかかわらず、石炭火力発電所の新設は認めず、既設の石炭火力発電所についても早期に廃止させる方針を明確にし、石炭火力発電からの脱却を明確に位置付けるべきである。

また、「第5次エネルギー基本計画」(2018年7月3日閣議決定)においても途上国への高効率石炭火力発電を「低炭素型インフラ輸出」と位置付けて導入を支援するとしているが、今世紀半ばに世界全体での脱炭素化が求められているのであるから、途上国への輸出も認めるべきでない。

#### (4) 再生可能エネルギーの主力電源化のための政策の推進(意見の趣旨第4項)

当連合会は、「パリ協定の実施のための国内法制度の整備に関する意見書」(2017年2月16日)、「パリ協定と整合したエネルギー基本計画の策定を求める意見書」(2018年6月15日)などで、パリ協定の下でのエネルギー・環境政策は、化石燃料からの脱却とともに、原子力発電所の稼働、新增設を前提とするのではなく、原子力からの脱却を前提とすべきことを指摘してきたところである。このような化石燃料や原子力に代わる真に持続可能なエネルギー源は再生可能エネルギーをおいて他にない。近年、世界では、再生可能エネルギーによる発電の設置コストが大きく低減しており、今後も更に低減が見込めることから、投資が急速に拡大している。

<sup>8</sup> 正式名称は Powering Past Coal Coalition といい、一般に PPCA と省略される。

<sup>9</sup> 民間の調べによれば、計画ないし工事中の石炭火力34基とされる ([https://sekitan.jp/plant-map/ja/v/table\\_ja](https://sekitan.jp/plant-map/ja/v/table_ja) を参照)。

しかし、「第5次エネルギー基本計画」（2018年7月3日閣議決定）では再生可能エネルギーの主力電源化が盛り込まれたものの、その具体的内容は明らかでなく、主力電源化に不可欠の送電網の有効活用と拡充、送配電事業における電力システム改革など、再生可能エネルギーの大幅導入のために解決すべき課題は先送りされたままである。

2012年7月に固定価格買取制度（FIT制度）が導入されて以降、太陽光発電を中心に普及が進んでいるが、現状では世界の潮流に大きく後れをとっている上、原子力発電と石炭火力発電をベースロード発電<sup>10</sup>と位置付け、これらの送電網への接続を優先し、再生可能エネルギーの接続枠の空き容量不足を理由とする接続拒否や出力抑制措置が行われている。こうした状況の下では、再生可能エネルギー事業者の収支予測が困難になり、再生可能エネルギー拡大の動きが失速しかねない状況にある。

よって、2050年における再生可能エネルギーの導入目標を設定するとともに、2030年の導入目標を30%以上に引き上げ、2050年に至る拡大の経路を定めて再生可能エネルギーの主力電源化の意思を明確に示し、電力自由化を進め、送配電網の整備、再生可能エネルギーの送電網への優先接続及びそれに伴う需給管理システムの整備など、その実現のための措置を推進すべきである。

同時に、再生可能エネルギーの拡大が地域の環境に悪影響をもたらすものであってはならず、自然保護や健全な環境の維持に相反するような事業（大規模な森林伐採による太陽光パネルの設置や環境破壊行為を伴うような方法で生成された一部の輸入バイオマスなど）を抑止するための規制（適切な環境アセスメントや土地利用に関する規制など）を速やかに整備すべきである。

#### (5) 脱炭素化を促進する効果的なカーボンプライシング（炭素の価格付け）の導入・強化（意見の趣旨第5項）

カーボンプライシング（炭素の価格付け）とは、二酸化炭素に価格を付け、企業や個人が二酸化炭素の排出にコストを負うことで、二酸化炭素の排出削減を促す施策を指し、主な施策としては化石燃料の使用に伴う二酸化炭素に応じて課税する「環境税（炭素税）」、大規模排出事業者やその事業所ごとに二酸化炭素の排出量に上限を設け、超過分及び不足分を取引する「国内排出量取引制度」がある。このようなカーボンプライシングの導入・強化は、脱炭素とエネルギー消費の高効率化のための積極的な経済的インセンティブと

---

<sup>10</sup> 季節、天候、昼夜を問わず、一定量の電力を安定的に低コストで供給できる電源をいう。

して有効である。カーボンプライシングを積極的に導入してきた国では、炭素生産性（二酸化炭素のトン量当たりのGDP）を高め、脱炭素経済へと移行させる役割が確認されている。さらに、脱炭素に向かうESG投資<sup>11</sup>を活性化させる役割もある。

発電所や一定規模を超える排出量を有する大規模工場等を対象とする「国内排出量取引制度」は、排出削減のための経済的インセンティブとしての有効性が確認されており、EUや米国東西部の州に加え、中国や韓国でも導入されているが、日本ではいまだ導入されていない。

また、日本は、従来の石油石炭税<sup>12</sup>に上乗せする形で二酸化炭素排出量に応じた「地球温暖化対策のための税」を2012年に導入したが、これらの税の合計を、燃料別に二酸化炭素排出1トン当たりに換算して比較した場合、石炭が最も安く、地球温暖化対策のための税は税率が1トン当たり289円で、国際的にも税率は低いなど、温室効果ガスの排出を実質ゼロに近づける社会への移行を促すカーボンプライシングがなされているとは言えず、不十分である<sup>13</sup>。

したがって、日本でも実効性のある制度設計の下に、早急にカーボンプライシングの導入・強化を図るべきである。

以上

---

<sup>11</sup> 環境、社会、企業統治に配慮している企業を重視・選別して行う投資。国際連合は、2006年、投資家がとるべき行動として責任投資原則を打ち出し、ESGの観点から投資するよう提唱した。

<sup>12</sup> 原油・石油製品1キロリットル当たり2040円、天然ガス1トン当たり1080円、石炭1トン当たり700円。

<sup>13</sup> 諸外国における炭素税の税率等は、環境省「諸外国における炭素税等の導入状況」(<https://www.env.go.jp/policy/policy/tax/mat-4.pdf>)を参照。