

パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略（仮称）（案）  
に関する意見

2019年（令和元年）5月8日  
日本弁護士連合会

2019年4月に政府が取りまとめた「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略（仮称）（案）」（以下「長期戦略案」という。）に対して、当連合会は以下のとおり意見を述べる。

第1 温室効果ガスの排出削減目標について（該当箇所：はじめに及び第1章）

1 意見の趣旨

第1章2「我が国の長期的なビジョン」（8～9頁）について反対である。

同項目では、「2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指す」とする現行の長期的目標を踏襲しているが、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た上で、現行の長期的目標から削減率を引き上げ、温室効果ガスの排出を実質ゼロに近づけたものとするべきである。

また、同目標に至る経路として、2030年度の目標について、2015年7月に国連に提出した約束草案で示した削減目標（2013年度比26%削減（1990年度比では18%削減））を踏襲しているが、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 意見の理由

長期戦略案では、「国際社会は、1.5℃特別報告書の指摘について懸念をもって留意するとともに、気候変動の脅威への国際的対応強化の必要性を共有している」（6頁13～14行目）とし、「我が国としても国際社会の一員として、パリ協定に掲げられたこの努力目標の実現にも貢献するため、長期戦略を策定」する（8頁13～14行目）と述べるにとどまり、我が国の2050年の削減目標を80%のままにとどめ、2030年目標も、経済産業省「長期エネルギー需給見通し」（2015年7月）における2013年度比26%削減から引き上げていない（第1章2）。

長期戦略案でも、気候変動は既に生命・健康や国民経済に深刻な被害をもた

らしていることを指摘した上で、2018年10月にIPCC総会において採択された「1.5℃特別報告書」において、地球温暖化を1.5℃に抑えるには、人為起源二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）排出量を2050年前後に正味ゼロとすべきとされていることに言及している（はじめに(1), (2)）。しかし、IPCCは、そのためには、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%削減する必要があることも述べている。我が国が先進国の一員として国際社会における1.5℃目標の実現に貢献するためには、現行の長期的目標は野心的とは言えない。

長期戦略案においても、世界が脱炭素の経済に向かう中、ESG投資が急速に拡大していることにも触れているが、脱炭素経済への投資資金の獲得競争に遅れをとらないためにも、2050年の目標を実質排出ゼロに、2030年の目標を1990年度比40%削減として、国としての脱炭素への意思を明確に示すべきである。また、非連続的な技術のイノベーションに頼るのではなく、他の先進国等と同様に排出を削減しつつ経済成長を実現し、雇用等の公正な移行を図っていくために、既存の技術の普及のための政策措置を採り、排出削減を確実に進めるべきである。

## 第2 石炭火力発電について（該当箇所：第2章第1節1及び第3章第3節）

### 1 意見の趣旨

第2章第1節1(3)②(a)「CCS・CCU／カーボンリサイクル」（16～17頁）、同(c)「石炭」（18頁）、第3章第3節2(2)①「相手国の政策・制度構築と他国への横展開の強化」（72頁）の記載について基本的に反対である。

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、その実現のために必要な措置を採ることを明記すべきである。

### 2 意見の理由

パリ協定の目標を実現するためには、まず、発電部門での石炭からの脱却が喫緊の課題であり、イギリス、フランス、カナダなどでは、2030年までに石炭火力の廃止する宣言がなされている。国内石炭産業を有してきたドイツも、2038年までに脱石炭を実現する方針を2019年1月に明らかにしたところである。将来的には石炭火力の稼働率の低下が不可避であることから、国際社会では、石炭火力への投資計画からの撤退だけでなく、既に行われている投資の撤収も進んでいる。

しかるに、長期戦略案では、「脱炭素社会の実現に向けて、パリ協定の長期目標と整合的に、火力発電からのCO<sub>2</sub>排出削減に取り組む」（14頁35～36行目）と述べてはいるものの、「非効率な石炭火力発電のフェードアウト等を進めることにより、火力発電への依存度を可能な限り引き下げる」（18頁4～5行目）と言うにすぎない。実際、我が国では、国際社会の脱石炭への動きに逆行して、現在の地球温暖化対策計画の基礎となっている2030年の電源構成における石炭火力発電の割合を26%とする「長期エネルギー需給見通し」（2015年7月）を前提としており、脱石炭からはほど遠い状況である。加えて、近年、約50基の石炭火力発電所の新設計画が打ち出され、金融機関の融資撤退により13基が計画中止に至ったが、新規計画の過半は既に稼働ないし建設中であり、計画中的のものも数基ある。長期戦略案では、火力発電からのCO<sub>2</sub>排出削減のための方策として、エネルギーの使用の合理化等に関する法律に基づく発電効率の規制措置や環境アセスメントの厳格な適用などを挙げている（18頁註釈16）が、これらは新規石炭火力発電所の建設を容認したもので、2030年までに温室効果ガスの排出量を2013年度比26%に削減するという目標との整合性も確保し得ないものである。

また、長期戦略案は、2030年までにCCS・CCU（炭素回収・貯蓄/利用）技術を商用化することを前提に、2030年以降も石炭火力発電を継続するとするものである（第3章第3節）。しかしながら、CCSは我が国では適地がほとんどなく、CCU技術はいまだ開発途上であり、コストや量的にも現実的な実効性が極めて乏しい。このような仮想的な技術に依存するのではなく、2030年までに脱石炭とする目標を明記し、長期的に大量の二酸化炭素の排出構造をロックインすることになる石炭火力の新設を行うべきでないことは言うまでもない。

さらに、2018年7月に閣議決定された「第5次エネルギー基本計画」では、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、導入を支援するとしており、長期戦略案でも、「各国の多様性を考慮し、それぞれの進捗レベルに合わせたきめ細かい制度構築支援を主導していく」（72頁25～26行目）とし、石炭火力発電のインフラ輸出を否定していない。

このような我が国の国内外における石炭政策に対し、国際社会から厳しい批判が寄せられている。今世紀半ばまでに世界全体で脱炭素化することが求められているのであって、途上国への輸出も認めるべきでない。

よって、長期戦略においては、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、輸出も行わず、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。

### 第3 再生可能エネルギーの導入について（該当箇所：第1章3(3)及び第2章第1節）

#### 1 意見の趣旨

第2章第1節1(2)「目指すべきビジョン」（14頁）について基本的に反対である。原子力に頼らない脱化石に向けて、再生可能エネルギーを主力電源とすることを明確にすべきである。

さらに、そのための措置として、同(2)①「再生可能エネルギー」（15頁）に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に必要な措置を採ることを明記すべきである。

#### 2 意見の理由

(1) 長期戦略案は、「原子力は、安全を最優先し、再生可能エネルギーの拡大を図るなかで、可能な限り原発依存度を低減する」（14頁33～34行目）とするが、これは、長期エネルギー需給見通しで示すエネルギーミックスにおいて、原子力と再生可能エネルギーの比率（これを非化石比率と呼ぶ。）を2030年に44%程度とすることを見込んでいることを前提としており、再生可能エネルギーの目標（22～24%程度）を引き上げることなく、「原子力の利用を安定的に進めていく」（19頁5行目）、「原子力発電所の再稼働を進める」（同頁12行目）とするものである。

さらに、小型原子炉のような新たな原子炉の追求も進めるとしている。

当連合会は、原子力規制委員会の規制基準では原子力発電の安全性は確保されず、速やかに原子力から脱却すべきことを提言してきた<sup>1</sup>。加えて、長期

---

<sup>1</sup> 日本弁護士連合会「原子力損害賠償制度の在り方に関する意見書」（2016年8月18日）など

エネルギー需給見通しで示すエネルギーミックスにおける原子力の比率（20～22%程度）は達成不可能であることは明らかであるにもかかわらず、再生可能エネルギーの比率を据え置いたまま、非化石比率44%を実現することは、後述のとおり、再生可能エネルギーの拡大を推進する施策の導入を妨げ、原子力の推進を図ろうとするものというほかない。

脱化石に当たっては、原子力に依存するのではなく、再生可能エネルギーの主力電源化を、2050年に向けた方針として明確に位置付け、その実現に向けての支援策を導入すべきである。

(2) 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置いてほかにない。世界では、電力システム改革と並行して積極的に導入を推進し、再生可能エネルギーの設置コストが大きく低減している。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。

しかし、長期戦略案でも述べるとおり、我が国の再生可能エネルギーの拡大に向けた支援策及び電力システム改革が遅れており、コストはいまだ高く、原子力発電と石炭火力発電をベースロード発電と位置付け、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。

しかるに、長期戦略案では、「経済的に自立し脱炭素化した主力電源化」（14頁32行目）、「固定価格買取（FIT）制度からの自立化」（15頁17行目ほか）を目指すのみで、そのため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、系統接続などの問題の解決の具体的方策は盛り込まれていない。

よって、長期戦略においては、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、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、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、その実現のために必要な措置を推進し、真に再生可能エネルギーへの転換の意思を明示すべきである。

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、持続可能な発展の要請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バイオマスの輸入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）を速やかに整備することを明記すべきである。

#### 第4 効果的なカーボンプライシングの導入・強化について（該当箇所：第4章(5)）

##### 1 意見の趣旨

第4章(5)「カーボンプライシング」（78頁）について基本的に反対である。低コストで温室効果ガスの排出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・強化することを明記すべきである。

##### 2 意見の理由

長期戦略案では、世界でカーボンプライシング（炭素の価格付け）の導入が拡大していることを指摘するものの、我が国での導入は「CO<sub>2</sub>の限界削減費用が高く、エネルギーコストも高水準、またエネルギー安全保障の観点においてもエネルギー資源の大半を輸入しているという事情」（78頁6～8行目）もあり「専門的・技術的な議論が必要」（78頁11～12行目）として、導入・強化を先送りしている。

「炭素税」や「国内排出量取引制度」などの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して有効である。とりわけ、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、中国や韓国でも実施されている。

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効果が確認されている。これらが、更に脱炭素に向かうESG投資を加速させるシグナルともなる。

よって、我が国でもカーボンプライシングの導入・強化を先送りするのではなく、実効性のある制度設計の下に、早急に炭素の価格付け政策の導入・強化を図ることを明記すべきである。

#### 第5 長期戦略のレビューについて（該当箇所：第5章）

##### 1 意見の趣旨

第5章「長期戦略のレビューと実践」において、本長期戦略のレビューは6年程度を目安に行うとされているが、遅くとも第1回グローバル・ストックテイク（2023年開催予定）までにレビューを行い、長期エネルギー需給見通し又はエネルギー基本計画と共に改定を行うべきである。

## 2 意見の理由

長期戦略は、2019年6月に大阪で開催されるG20会合の前に策定することが予定されている。今般策定される長期戦略について、長期戦略案では、「地球温暖化対策計画やエネルギー基本計画等を踏まえ、本戦略の対策・施策の変更の必要性について、6年程度を目安として、情勢を踏まえた検討を加えるとともに、必要に応じて本戦略の見直しを行っていく」(79頁9～12行目)として、2025年頃まで見直しを行わないとしている。

長期戦略案の掲げるビジョンは、脱炭素化を掲げるものの、化石燃料から再生可能エネルギーへのエネルギー転換を図るのではなく、第5次エネルギー基本計画における「全方位での野心的な複線シナリオ」の下で、CCS・CCUなどの非連続の技術のイノベーションに期待した、国際社会の潮流に逆行するものであることは前述のとおりである。このような長期戦略案に至った要因は、温室効果ガスの9割がエネルギー起源のCO<sub>2</sub>によるものである中、パリ協定における我が国の地球温暖化対策計画が、経済産業省における長期エネルギー需給見通し及び同見通しを前提としたエネルギー基本計画に依拠して策定される構造となっていることによる。

パリ協定の下で、現在の各国から提出されている国別削減目標を足し合わせても、1.5℃はもとより2℃の気温上昇にとどめることができない。パリ協定では、各国に対して、2020年から5年ごとに目標の引上げを行うことを求めており、そのために、2023年を第1回としてグローバル・ストックテイク<sup>2</sup>を予定しているが、長期戦略案は、実質的に2020年の目標改定を行わないとするものである。

さらに、今回の長期戦略の見直しが6年後、すなわち2025年頃と定めることは、今回の長期戦略が次期エネルギー基本計画の改定の前提とされ、2025年に提出する2030年目標も束縛しかねないことになる。つまり、見直

---

<sup>2</sup> パリ協定14条では、パリ協定の目的及び長期目標の達成に向けた全体的な進捗を評価するために、パリ協定の実施状況について定期的に確認することが定められており、これをグローバル・ストックテイクという。同2項では、パリ協定締約国会議（CMA）が別段の決定を行う場合を除き、第一回グローバル・ストックテイクは2023年に実施され、その後は5年ごとに実施されることを定めている。

しの検討を6年程度先とすることは、国際社会が協力して温暖化を2℃（1.5℃）にとどめることを目的とするパリ協定に整合する我が国の地球温暖化対策への転換を阻むことを意味すると言わざるを得ない。

パリ協定に基づく目標改定のサイクルに対応する見直しを可能にするためにも、2023年に予定されている第1回グローバル・ストックテイクまでに、高い透明性と国民参加の下、エネルギー基本計画や長期エネルギー需給見通しの改定と併せて、長期戦略についても見直しを行うべきである。

以上