

「地球温暖化対策計画（案）」に対する意見書

2021年（令和3年）9月29日

日本弁護士連合会

環境省は、本年9月3日より、「地球温暖化対策計画（案）」（以下「計画案」という。）に対する意見募集を開始している。

当連合会は、これまで、地球温暖化対策に関して多くの意見書を公表しており、本年6月18日には「原子力に依存しない2050年脱炭素の実現に向けての意見書」を取りまとめたところである。

それらを踏まえ、当連合会は、今回の計画案について、改めて以下のとおり意見を述べる。

1 該当箇所「我が国の地球温暖化対策の目指す方向」（第1章第1節）

(1) 意見の内容

1. 5℃目標を明記し、2050年カーボンニュートラルの実現への2030年の削減目標を1990年比50%以上に引き上げ、確実に達成すべき目標として位置付け、地球温暖化対策推進法に明記すべきである。

(2) 意見の理由

パリ協定後の国際的な潮流を受け、我が国も2020年10月に2050年カーボンニュートラルを宣言し、本年4月には2030年度の温室効果ガスの新たな削減目標を2013年度比46%削減とし、50%の高みを目指すとする方針を表明し、これまでの同年度比26%削減という目標を大幅に引き上げることとした。これは、工業化以前からの世界全体の平均気温の上昇を1.5℃に抑制するために、世界全体のCO₂排出量を2030年までに2010年比45%削減、2050年頃までには実質ゼロとする必要があるとのIPCC 1.5℃特別報告に基づく国際社会の2050年カーボンニュートラルへの動きを受けたものである。そして、本年11月に予定されている気候変動枠組条約第26回締約国会議（COP26）までに、パリ協定に基づくNDC（国が決定する貢献）における2030年目標の引上げが要請されているところである。

しかるに、計画案では、1.5℃特別報告書やIPCC第6次評価報告書第1作業部会の最新報告に言及はするものの、2030年目標について「2050年目標と整合的で野心的な目標として、2030年度に温室効果ガスを20

13年度から46%削減することを目指し、さらに、50%の高みに向けて挑戦を続けていく」(11頁)とするにとどまり、1.5℃目標が明確に位置付けられていない。

本年8月9日に公表されたIPCC第6次評価報告書第1作業部会報告書の政策決定者向け要約によれば、人間の影響が大气、海洋、及び陸域を温暖化させてきたことにはもはや疑いはなく、人為起源の気候変動は、世界中の全ての地域で、多くの気象及び気候の極端現象に既に影響を及ぼしているとされる。

また、世界の平均気温は産業革命前より既に1.09℃上昇しており、現在のまま温室効果ガスの排出を続ければ、2040年までに、温暖化により人類に深刻な影響が生じないための指標とされる1.5℃以上の上昇となる可能性が非常に高いこと、1.5℃の上昇と2.0℃の上昇とでは、高温や豪雨などの極端な現象の出現頻度や強度が大きく異なることも明らかにされている。パリ協定の目標を達成し、気候変動による人類社会に対する深刻な影響を回避・低減させるためには、2030年までの取組が、一層、重要となっている。

今般、引き上げられた2030年度までの温室効果ガス排出削減目標(2013年度比46%削減(1990年度比40%削減))は、1.5℃目標に向けた我が国の削減目標としては不十分である上、計画案ではこれを「目指し」としており、努力目標とする書きぶりである。1.5℃目標を明記した上、確実に達成すべき目標として位置付け、2030年に50%以上の削減を地球温暖化対策推進法に明記すべきである。

2 該当箇所「エネルギー転換部門の取組」(第3章第2節第1項(1)①E)

(1) 意見の内容

エネルギー転換部門の取組を重点化し、原子力発電所をできる限り速やかに廃止し、石炭火力発電所を2030年までに段階的に廃止し、再生可能エネルギーへの転換を加速させ、電力の脱炭素化を進めるべきである。

(2) 意見の理由

計画案は、我が国の温室効果ガス排出量の85%を占めるエネルギー起源CO₂の対策及びその40%を占める電力供給部門に係る対策は、基本的にエネルギー基本計画に委ねている(53頁)。また、計画案における部門別対策は、電気・熱供給に係るCO₂排出を各部門に配分した後の数値によってのみ記載されている(18頁)。しかしながら、家庭、業務、運輸部門などの目標達成の多くは、電力部門の対策にかかっている。日本の最大のCO₂排出源である火

力発電の脱炭素化は、2050年カーボンニュートラルに向けて、2050年よりも前倒しで進めるべきである。

そして、計画案の前提とされているエネルギー基本計画（案）では、2030年の電源構成は再生可能エネルギー36～38%、原子力20～22%、石炭火力19%、天然ガス20%、水素・アンモニア1%、石油等2%とされている。今般、再生可能エネルギーの割合は一定程度拡大されたものの、なお不十分である。他方、原子力は、種々の問題点に加え、その割合は現状からすると非現実的で、その目標未達成分を石炭火力で埋め合わせ動きにつながりかねない。また、国際的に2030年までに段階的廃止が求められている石炭火力は、2030年においても19%も占めている。

令和3年9月29日付け「第6次エネルギー基本計画（案）に対する意見書」でも指摘したとおり、原子力発電所は安全性や廃棄物処分問題等から地球温暖化対策と位置付けるべきでなく、できる限り速やかに廃止すべきであり、石炭火力発電所は2030年までに段階的に廃止し、天然ガス火力発電所についても、今後は新增設を行わず、再生可能エネルギーは2050年100%を目指し、最大限、最優先で拡大していくことが必要である。再生可能エネルギーの拡大に当たっては、本年6月18日付け「原子力に依存しない2050年脱炭素の実現に向けての意見書」でも述べたとおり、乱開発を防止するための制度を整備し、実施するとともに、最優先で最大限の導入を実現するために不可欠である送配電網系統への接続ルールの転換、長期的な整備計画に基づく送配電網の拡充・整備、系統運用のスマート化・デジタル化などの電力システムの改革を迅速に進めるべきである。

3 該当箇所「成長に資するカーボンプライシング」(第3章第2節第2項(2)(e))

(1) 意見の内容

削減目標の達成を確実にするため、事業者団体の自主的な取組に委ねるのではなく、カーボンプライシングなど、実効性ある政策措置を速やかに導入すべきである。

(2) 意見の理由

計画案では、部門別対策は、電気・熱供給に係るCO₂排出を各部門に配分した後の数値によってのみ記載され(18頁)、その結果、最大のCO₂の排出部門である産業部門についても、「産業界における対策の中心的役割として引き続き事業者による自主的取組を進める」(30頁)とされている。電力部門に

においても電力事業者の自主的な取組に依存したもので（54頁）、石炭火力の比率の低減を掲げるものの、非効率石炭火力のフェードアウトを挙げるにとどまり（55頁）、実効性ある追加的な政策は見当たらない。

当連合会は、コストを最小化して確実に排出削減を進めるための経済的インセンティブとして、カーボンプライシング（炭素の価格付け）の導入、強化が必要であることを、2016年4月5日付け『地球温暖化対策計画（案）』に対する意見書、2018年6月15日付け「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」、2019年1月18日付け「長期低排出発展戦略の策定に関する意見書」などで重ねて指摘してきた。炭素税に関しては、「地球温暖化対策のための税」が導入されているが、CO₂排出1トン当たり289円と国際的にも極めて低額で、炭素の価格付けとは言えないものである。

しかるに、計画案においても、「成長に資するカーボンプライシングの検討に連携して取り組んでいるところ」（76頁）としているが、炭素税については「引き続き専門的・技術的に議論を進める」（77頁）とするにとどまっている。国際取引においては炭素国境調整も検討されており、国内での議論の継続に終止符を打ち、早期に導入すべきである。また、EUや米国及びカナダの州だけでなく、中国や韓国などでも実施されている国内排出量取引制度についても、「引き続き、専門的・技術的に議論を進める」（78頁）として、従前と変わらず、議論をも先送りしているのが実情である。

1. 5℃目標の実現のためには、2030年までに温室効果ガスの排出量を1990年比50%以上削減することが求められるのであるから、導入の是非を巡る議論に終止符を打ち、速やかにカーボンプライシングを導入すべきである。

4 該当箇所「家庭・業務部門の対策関連」（第2章第3節「温室効果ガス別その他の区分ごとの目標」、第3章第2節第1項（1）①B(c)「省エネルギー性能の高い設備・機器の導入促進」、同C(b)「住宅の省エネルギー化」）

(1) 意見の内容

家庭・業務部門における対策は、電力部門の対策の実効性に係るものであり、電力部門の排出削減対策が強化されるべきである。また、住宅・建築物のエネルギー対策規制の強化を前倒しで実施すべきである。

(2) 意見の理由

計画案は、2030年度における温室効果ガスの排出削減・吸収の量につい

て、温室効果ガス別その他の区分ごとの目標として、家庭部門は2013年度比66%削減、業務その他部門も2013年度比51%削減を課している（19頁）。家庭部門や業務部門では、エネルギー消費の大半を電力消費が占めており、その実現性は主に、発電に係る対策の実効性にかかっているものである。

また、長寿命の住宅建物のエネルギー効率を抜本的に改善するために、建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律（建築物省エネ法）における規制や再生可能エネルギー導入が急務である。計画案では、事業用建築物及び住宅の省エネルギー対策として建築物省エネ法における規制強化（小規模建物の省エネ基準適合の2025年までの義務化や省エネ基準の段階的引上げ）が挙げられている（37頁～38頁、43頁）が、新築建物に係る規制を前倒して導入し、既存建物についても、2050年までに脱炭素が実現できるよう、段階的に省エネ基準を満たす住宅・建築物を拡大するための措置を導入すべきである。また、住宅・建築物への太陽光発電等の再生可能エネルギー利用を拡大する措置を導入すべきである。

5 該当箇所「環境・経済・社会の統合的向上」（第1章第2節第1項）

(1) 意見の内容

労働力の公正な移行は、影響の大きい電力・エネルギー多消費産業やこれらの産業に依拠してきた地域の課題であり、具体的な支援策を盛り込むべきである。

(2) 意見の理由

計画案では、『労働力の公正な移行』はパリ協定において必要不可欠と規定されて」とし、「脱炭素に向けた攻めの業態転換及びそれに伴う失業なき労働移動の支援等を大胆に実行する」とし、「労働力に加え、地域経済、地場企業の移行を一体的に検討する必要がある」（13頁）とも記載しているが、その業態や地域の特性について何ら言及がない。脱炭素の経済社会に移行する過程で生じる火力発電所や鉄鋼・化学産業など炭素集約型産業に従事する労働者やこうした産業に依拠してきた地域経済への影響に対し、省エネルギーや再生可能エネルギー分野での新たな雇用機会の創出等の取組を具体的に示すべきである。働く労働者や立地地域の住民の意思も反映した対策・政策を実施し支援する仕組みも不可欠である。

6 該当箇所「石油製品製造分野における省エネルギー対策の推進」（第3章第2節

第1項(1)①E(d)

(1) 意見の内容

バイオマスを原料とするプラスチックの利用の促進は地球温暖化対策とならず、利用の削減、再利用を促進すべきである。

(2) 意見の理由

廃プラスチックの焼却に伴うCO₂排出量削減の対策として、バイオマスプラスチックの利用促進が掲げられている(59頁)。しかしながら、当連合会の本年3月18日付け「今後のプラスチック資源循環政策についての意見書」において述べた通り、プラスチックは、リデュース(発生抑制)の徹底を優先すべきである。プラスチックの代替品の一つとして例示されているバイオマスプラスチックは、焼却時の温室効果ガスの排出抑制という側面はあるとしても、生分解性を有するものは埋立て時のメタンガスの発生などによる弊害が大きい。また、マイクロプラスチックを含む海洋プラスチック問題の解決にはつながらず、さらには、代替品の利用促進に過度に政策が偏り代替品が過剰生産されることによりかえって新たな環境問題を生じさせる可能性があり、バイオマスプラスチックの利用を解決策として位置付けるべきでない。