

WWF ジャパン パブリックコメント提出意見

「GX 実現に向けた基本方針」について

(意見提出：2023 年 1 月 18 日)

【提出意見 1】

◇該当箇所

3. (3) 「カーボンプライシングによる GX 投資先行インセンティブ」(pp. 16-19)

◇概要

対応策として示されたカーボンプライシングは、排出削減効果に乏しく導入スピードも遅い。総排出量上限と法的強制力を伴うキャップ&トレード型排出量取引制度を早期に導入すべきである。

◇意見及び理由

「GX 実現に向けた基本方針」(以下、「本基本方針」)は、日本の NDC 達成、並びに産業競争力強化及び経済成長に向けて、カーボンプライシング(以下、「CP」)の導入を示している。しかし、現時点の政策案では CP の本格導入と評価できない。

第一に、排出削減効果が明確でない。各国で導入が進む排出量取引制度はキャップ&トレード型である。制度の対象となる企業全体からの総排出量に対して上限(キャップ)が設定され、年を経て縮小していく。また、要件に該当する企業は制度参加の法的な義務を負い、自らの一存による離脱は許されない。必要な削減量を自ら達成する、あるいは排出枠を購入することをしない企業には罰則が科される。こうしてキャップ&トレード型排出量取引制度は、必要な排出削減を法的強制力の下で実現できる。

一方、本基本方針が 2023 年度開始とする GX リーグは、制度参加も設定する目標の水準も企業の自主性に委ねられる。これは 2026 年度から本格稼働する排出量取引制度でも変わらない。排出量取引制度と銘打ちながらも、キャップは設定されず、十分な排出削減を伴う目標の提示は企業に求められていない。更に制度参加や削減目標の遵守も法的に強制されない。これでは、各企業の自主的目標で掲げられる排出削減量の総和が、2050 年までにカーボンニュートラル、2030 年までに温室効果ガス排出量を 2013 年度比 46%削減、更に 50%の高みを目指すという日本の目標達成に必要な量となる保証は無い。また、自主的目標の達成すら実現するか不確実である。

第二に、制度導入のスピードが遅い点が問題である。IPCC によれば、パリ協定の掲げる 1.5 度目標の達成には、世界全体の排出量を 2025 年までにピークアウトさせ、2030 年までに半減させなければならない*1。しかし、本基本方針は CP を一定期間経過後に導入し、負担を徐々に引き上げることを示す。排出量取引制度は 2026 年度に本格稼働するとし、2033 年度に電力部門での有償オークションを導入、有償比率を経時的に引き上げるとしている。

炭素に対する賦課金は 2028 年度に導入するとし、負担は徐々に引き上がる。CP 導入のスケジュールは遅く、パリ協定下のタイムラインに整合していない。

こうした緩やかな導入を目指す理由として、経済への悪影響やリーケージに対する懸念を挙げている。しかし、これらはいずれも制度設計での工夫で対応が可能である。例えば、排出量取引制度において一定期間・条件下で排出枠の無償割当を行い、CP による政府収入を活用することも検討の余地がある。なお、リーケージの影響は限定的であり、CP の世界的な普及により深刻度も低下しているとの指摘*2 があることに鑑みても、そもそも上述の懸念が真に妥当かは検証を要する。

政府の動きが鈍い一方で、一部の民間企業は野心的な目標を掲げて既に動き出している。2022 年 12 月 1 日時点で、SBT 認定を取得した日本企業は 309 社となった*3。これ以上企業の準備を待つ必要は無く、自主性への依存も導入の後ろ倒しも不要である。むしろ、こうした企業の野心的な目標設定の促進と達成の後押しとなるキャップ&トレード型排出量取引制度を早期に導入するべきである。

また、制度の影響は社会の広範囲に及ぶため、導入に際しての議論を、透明性と関連アクターの参画を確保して進めるべきである。これまでの GX 実行会議や GX リーグに関する議論は一部の企業や有識者のみの参加に留まり、議事は公開されず資料や議事録が事後的に公表されるのみだった。この閉鎖性の速やかな是正が求められる。

*1 IPCC, 2022: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, p. 17

*2 ICAP “Emissions Trading in Practice: A Handbook on Design and Implementation”, 2nd edition, 2021, p. 8

*3 環境省「SBT (Science Based Targets) について」https://www.env.go.jp/earth/ondanka/supply_chain/gvc/files/SBT_syousai_all_20221201.pdf (閲覧日 2023 年 1 月 12 日), p. 40

【提出意見 2】

◇該当箇所

2. (2) 3) 「原子力の活用」(pp. 6-7)

◇概要

革新炉の開発・建設を含む原子力の積極利用への方針転換は、十分な国民的議論も無く拙速に決められており断固容認できない。広く国民の間で熟議できるような検討プロセスをまずは確保すべきである。

◇意見及び理由

上記該当箇所のベースの「今後の原子力政策の方向性と行動指針（案）」（以下、「行動指針案」）の策定は、十分な国民的議論を欠いて拙速に進められ、断固容認できない。原子力の積極活用を目指す場合、広く国民を巻き込んだ熟議が必要であり、そのための慎重な意思形成プロセスの構築が先決である。

その第一の理由は、従来の政府方針や第6次エネルギー基本計画（以下、「6次エネ基」）から大きく転換している点にある。2011年の東日本大震災での福島第一原子力発電所事故以来、政府は原発の新增設や建て替えを想定していないとしてきた。また、6次エネ基でも、「可能な限り原発依存度を低減する」*4としている。それにもかかわらず、本基本方針では原子力の積極利用に転換し、革新炉の開発・建設を目指している。

第二の理由は、原子力災害は万が一発生すると広範囲に甚大な被害をもたらすおそれがあるためである。上述の福島第一原発の事故では、当該原発が立地する福島県内で1,800平方kmの土地が汚染された*5。また、避難者数は最大約16.5万人に上るとの報道もある*6。加えて、1986年のチェルノブイリ原発事故（事故当時：チェルノブイリ原発）では、IAEAによると約15万平方kmの土地が汚染され、避難者数の総計は約20万人にもなる*7。原子力を今後も活用すると、最悪の場合、これらと同等以上の被害が生じるリスクを常に抱えることになる。それを許容できるかを判断する際は、原子力災害の広範さ・深刻さから、全ての国民がステークホルダーとなる。

第三の理由は、国民が原子力利用の方向性を決めるプロセスへ実質的に関与できるようにすることは、憲法上も要請されるからである。最高裁判決や学説は憲法による適正手続きの保障を個々の原発に関する議論で求める。前述のとおり、リスクが顕在化すると全国民の生命・身体・財産、並びに自然環境に甚大な被害が生じ得る。原発の活用のあり方を検討するプロセスでも、これら憲法の定めが尊重されなければならない。

以上の点から、広く国民の間で実質的に熟議が尽くされるべきである。しかし、行動指針案の検討プロセスで、それが確保されていたか大いに疑問が残る。

第一に、国民的な議論の場が設けられていない。資源エネルギー庁の総合資源エネルギー調査会原子力小委員会で、行動指針案は取りまとめられた。その議論はウェブサイトで確認でき、資料・議事録も公開されている。しかし、いずれも行政が負う最低限の責務に過ぎず、国民の間での熟議を積極的に促してきたとは評価できない。

第二に、上述の原子力小委員会では、行動指針案を取りまとめる際に2人の委員が反対したが、その意見は十分に反映も考慮もされていない。加えて、本行動指針案の検討は2022年8月24日開催の第2回GX実行会議における岸田首相の指示に端を発する。約4か月という、その検討期間の短さも相俟って、国民どころか多様な属性の専門家の間ですら熟議があったとは言えない。

第三に、報道各社の世論調査では依然として少なくない割合の人々が、行動指針案など原発の新增設・建て替えに反対している。結論を急ぐのではなく、どのような意見形成プロセ

スを採用するのか、どのような条件を満たせば賛否のコンセンサスがあったと考えるのかといった議論の前提から、まずは丁寧に検討しなければならない。

国民の間での熟議を確保する方策として、例えば、原子力利用を国民が議論する公開の場を、経済産業省・環境省の対等な関与の上、日本各地で定期的を開催することが考えられる。その際には参加者の無作為抽出、開催方法の工夫による参加者の多様な属性への配慮、運営者の高い中立性の確保などが必要である。加えて、策定プロセスとその条件を、原子力基本法などの法律で明確に定めることが重要である。

また、革新炉開発・建設の方向性が妥当か改めて検討すべきである。放射性廃棄物の最終処分は依然立たず、超長期の管理や安全性への懸念もつきまとう。加えて、革新炉は商用運転開始まで長期間を要し*8、2030年半減が必要なパリ協定下のタイムラインに整合しない。更に、再エネの実装・向上に必要な原資を、革新炉やバックエンドの研究開発投資が奪いかねない。再エネ・省エネ既存技術への投資拡大をまず優先すべきである。

*4 第6次エネルギー基本計画（2021年）, p. 26

*5 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（国会事故調）『調査報告書【本編】』（2012年）, p. 351

*6 福島民報ウェブページ「データで見る 東日本大震災・東電福島第一原発事故」https://www.minpo.jp/pub/sinsai_data（閲覧日 2023年1月10日）

*7 IAEA ウェブページ <https://www.iaea.org/newscenter/focus/chernobyl/faqs>（閲覧日 2023年1月10日）

*8 第33回 総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 原子力小委員会「参考資料 カーボンニュートラルやエネルギー安全保障の実現に向けた革新炉開発の技術ロードマップ（骨子案）」（2022年11月8日）, pp. 26-31

【提出意見3】

◇該当箇所

2. (2) 4) 「水素・アンモニアの導入促進」（pp. 7-8）

◇概要

水素・アンモニア混焼技術の排出削減効果は小さく、その追求は火力発電、特に石炭火発の延命策である。転換した上で、ペロブスカイト太陽電池などの再エネ・省エネ既存技術の導入拡大を強化すべきである。

◇意見及び理由

本基本方針は、水素・アンモニアの技術開発を促進することで、化石燃料との混焼を実現

し、トランジションを下支えすることを志向する。だが、火力発電を長期にわたって存続させ得る点で問題がある。特に、アンモニアは石炭火発での混焼が想定されるが*9、実質は石炭火発の延命策であり妥当でない。

現状、アンモニアは化石燃料由来であり、グリーンアンモニアの技術開発は2030年頃になることが想定されている*10。これは、アンモニア混焼で十分な排出削減効果を得るために、アンモニア製造段階で排出される二酸化炭素の回収が必要なことを意味する。しかし、2030年までにその要となるCCUSの大規模な運用は困難であり、製造時の二酸化炭素はそのまま製造国で排出される*11。そのため、アンモニア混焼の排出削減効果は限定的である。2030年の石炭火発からの二酸化炭素排出量約1.75億トンに対し、アンモニア20%混焼でも約1.68億トンを排出することになり、結果4%の排出削減に留まるとの試算もある*12。すなわち、アンモニア混焼の石炭火発では排出削減に貢献できない。

他方、科学的知見も国際政治も、石炭火発からの脱却を強く各国に促している。IPCC報告書では、世界の平均気温の上昇を1.5度に抑える上で、世界全体での二酸化炭素排出量の余地は最大510Gtしか残されていない一方で、火力発電などの既存の化石燃料インフラからの排出量は660Gtが見込まれ、計画中のものを含めると850Gtに上る*13。火力発電所の新設の余地は既に無い。現に同報告書は石炭関連資産が2030年までに座礁資産となるリスクを示す*14。

また、2021年のCOP26で採択のグラスゴー気候合意は排出削減対策のとられていない石炭火発の段階的縮小に言及し、同様の表現は2022年のCOP27のシャルムエルシェイク行動計画でも踏襲された。加えて、2022年のG7気候・エネルギー・環境大臣会合コミニケではG7国内での段階的廃止と、2035年までの電力部門の大宗の脱炭素化が合意された。なお、「排出削減対策」として国際的に認められるには、IPCCが示す*15とおおり、ライフサイクル全体を通じた火力発電所からの排出量のうち90%以上を削減することを要する。

これらに照らし合わせると、国際的な潮流とはおよそ整合しない水素・アンモニア混焼の技術では無く、早急に石炭火発の廃止目標・計画を提示するべきである。

一方で、本基本方針は2.(2)1)「徹底した省エネルギーの推進、製造業の構造転換（燃料・原料転換）」や同2)「再生可能エネルギーの主力電源化」で適切な政策も含む。特に、デマンドレスポンスの拡大、ペロブスカイト太陽電池の開発促進、地域間連系線の増強は、2030年までの排出削減に資する点で評価できる。投資原資は無尽蔵でない中、こうした再エネ・省エネ既存技術の導入拡大にこそ集中的に投下される必要がある。

*9 資源エネルギー庁「水素政策小委員会／アンモニア等脱炭素燃料政策小委員会合同会議中間整理」（2023）, p. 13

*10 前掲9, p. 15

*11 気候ネットワーク『水素・アンモニア発電の課題 化石燃料採掘を拡大させ、石炭・LNG火力を温存させる選択肢』（2021年）, p. 13

*12 前掲 11, pp. 13-14

*13 前掲 1, p. 16

*14 前掲 1 p. 28

*15 前掲 1, p. 28, footnote 54

以上