

地球温暖化対策基本法案の 課題・論点

～ 改善しなくてはならない点はどこか～

2010年3月

気候ネットワーク

地球温暖化対策基本法案は、いい法案か？

【ねらい】

- 鳩山政権の新しい地球温暖化対策方針を示すもの。
- マニフェストに掲げた「2020年25%削減」目標と、「キャップ&トレード型排出量取引制度」「地球温暖化対策税」「再生可能エネルギー目標と全量固定価格買い取り制度」の導入の担保

【法案は...】

- 政権交代時のマニフェストから後退。方針変更する道が各所に作られた。
- よって、旧政権からの政策・対策変更が実質的に困難に。
- 当初の目的をくじいた結果になっている。

重要な条文

第1章 総則

第1条 目的 第2条 定義 第3条 基本原則 第4条 国の責務 第5条 地方公共団体の責務 第6条 事業者の責務 第7条 国民の責務 第8条 法制上の措置等 第9条 年次報告等

第2章 中長期的な目標

第10条 中長期的な目標 第11条 再生可能エネルギー目標

第3章 基本計画 第12条 基本計画

第4章 基本的施策

[第1節 国の施策] 第13条 国内排出量取引制度の創設 第14条 地球温暖化対策税その他税制見直し 第15条 再生可能エネルギー全量固定価格買取制度の創設 第16条 原子力に係る施策 第17条 エネルギー使用の合理化 第18条 交通の排出抑制 第19条 革新的技術開発 第20条 メタン・一酸化二窒素の排出抑制、第21条 フロン類の使用抑制 第22条 新たな事業の創出 第23条 教育・学習振興 第24条 自発的活動の促進 第25条 排出量の公表等 第26条 地域社会形成 第27条 吸収作用の保全・強化 第28条 地球温暖化への適応 第29条 国際的協調 第30条 地方公共団体に対する財政措置 第31条 観測 第32条 制度の調査研究 第33条 政策形成への民意の反映 [第2節 地方公共団体の施策] 第34条

第5章 雑則 第35条 地球温暖化事務の所掌大臣

附則 第1条 施行期日 第2条 検討 第3条 地球温暖化対策推進法の一部改正 …以下、第10条まで、関連法案の改正条文)

第1条 目的

【情勢認識】 温室効果ガスの濃度の安定化させ地球温暖化を防止し、また適応することが人類の共通課題であり、**すべての主要な国が参加する公平なかつ実効性が確保された地球温暖化の防止のための国際的な枠組みの下に地球温暖化の防止に取り組むことが重要であることにかんがみ、**

【方法】 地球全体における温室効果ガスの排出量の削減に貢献するとともに、**国際社会の中で率先して、エネルギー需給の在り方を含め社会経済構造の転換を促進しつつ、脱化石燃料化を図ること等により、**

【めざすこと】 温室効果ガスの排出量をできる限り削減し、温室効果ガスの吸収作用を保全・強化し、地球温暖化に適応できる社会を実現するため

【本法の目的】 環境基本法の基本理念にのっとり、地球温暖化対策に関し、基本原則を定め、**・(中略)・温室効果ガスの排出量の削減に関する中長期的な目標を設定し、地球温暖化対策の基本となる事項を定めることにより、経済の成長、雇用の安定及びエネルギーの安定的な供給の確保を図りつつ地球温暖化対策を推進し、地球環境の保全に貢献するとともに現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与すること**

これまで、**経済成長、雇用の安定、エネルギー安定供給**という言葉で、**温暖化対策が後回しにされてきた。これを前提としてしまわぬような文言とするべきである。**

第2条 定義

【温室効果ガス排出の定義】 4 この法律において「温室効果ガスの排出」とは、人の活動に伴って発生する温室効果ガスを大気中に排出し、放出し、若しくは漏出させ、又は他人から供給された電気若しくは熱(燃料又は電気を熱源とするものに限る)を使用することをいう。

「他から供給された電気・熱」は、電力会社からの電気を家庭やオフィスに配分する「**間接排出**」方式。より明確に、「**直接排出**」を把握する文言が必要。

【再生可能エネの定義】 5 この法律において「再生可能エネルギー」とは、次に掲げるエネルギー源を利用したエネルギーをいう。

- 一 太陽光 二 風力 三 水力 四 地熱 五 太陽熱 六 バイオマス(動植物に由来する有機物であってエネルギー源として利用することができるものをいう。)
- 七 前各号に掲げるもののほか、化石燃料以外のエネルギー源のうち、**永続的に利用することができる**と認められるものとして政令で定めるもの

七で、その他を含める余地。「エネルギー供給構造高度化法」で定義されたような**空気中の熱**などを含めると、投入エネルギーが化石燃料の**ヒートポンプ技術**を再生可能エネルギーと呼んで大幅に数値を引き上げ、第11条の再生可能エネルギー目標が実質的に緩められることになる。

第3条 基本原則

【経済との調和】 第三条 地球温暖化対策は、…(中略)豊かな国民生活及び産業の国際競争力が確保された経済の持続的な成長を実現しつつ、…(中略)…行われなければならない。

4 地球温暖化対策は、地球温暖化の防止及び地球温暖化への適応に資する産業の発展並びにこれによる就業の機会の増大が図られるとともに、地球温暖化対策の推進に伴い影響を受ける事業に従事する者の雇用の安定が図られるよう、行われなければならない。

5 地球温暖化対策は、エネルギーに関する施策との連携を図りつつ、エネルギーの安定的な供給の確保が図られるよう、行われなければならない。

7 地球温暖化対策は、経済活動及び国民生活に及ぼす効果及び影響について事業者及び国民の理解を得つつ、適切な財政運営に配慮しながら、行われなければならない。

下線部分は閣議決定前に、次々に追加された文言である。これらによって、「経済成長を阻害する、雇用に悪影響がある」等のさまざまな言いがかりによって温暖化対策を遅らせることが出来る道を作っている。とりわけ、7は、産業界の理解を得なければ進められないという口実を与えるものであり、削除すべきである。

第10条 中長期的な目標

【中期目標】 国際的に認められた知見に基づき、平成32年までに達成を目指すべき我が国における一年間の温室効果ガスの排出量（国際約束に基づく措置であってそれにより得た量を温室効果ガスの排出を削減した量とみなすことができるものとして政令で定めるものにより得た量がある場合には、当該量を減じた量をいう）は、平成2年における温室効果ガスの排出量からこれに25%の割合を乗じて計算した量を削減した量とする。

「削減したとみなすことができる」海外からの削減クレジットの購入などを充当することが念頭にされている。25%削減が真水ではないと解釈できる余地を作っている。

【中期目標の条件づけ】 2 前項に規定する目標は、すべての主要な国が、公平なかつ実効性が確保された地球温暖化の防止のための国際的な枠組みを構築するとともに、温室効果ガスの排出量に関する意欲的な目標について合意をしたと認められる場合に設定されるものとし、政府は、当該主要な国による国際的な枠組みの構築及び意欲的な目標についての合意が実現するよう努めるものとする。

25%削減は、他国の意欲的な目標合意を経て設定されるとされ、それまで本条文は施行されないという条件づけがされている。これは、25%削減を掲げたマニフェスト違反であり、この条件付けは、削除すべきである。（附則第1条参照）

第11条 再生可能エネルギー目標

【中期目標】 国は、前条第一項及び第三項前段に規定する目標の達成に関して、我が国における一年間の一次エネルギーの供給量に占める再生可能エネルギーの供給量の割合について、平成32年までに10%に達することを目標とするものとする。

目標の値は、マニフェスト通りである。

しかし、再生可能エネルギーの定義(2条)に、ヒートポンプなどを加える、また、再生可能エネルギーの一次エネルギー換算の際に火力発電のロス分を見込む、などの方法が取られれば、数字は簡単に水増しすることができるため、この目標は一気に、きわめて弱い目標になる。

再生可能エネルギーの中身を確保するのと同時に、目標レベルを野心的に設定することが必要である。

第13条 国内排出量取引制度の創設

【制度創設】 国は、温室効果ガスの排出の量の削減が着実に実施されるようにするため、国内排出量取引制度(温室効果ガスの排出をする者の一定の期間における温室効果ガスの排出量の限度を定めるとともに、その遵守のための他の排出者との温室効果ガスの排出量に係る取引等を認める制度をいう)を創設するものとし、このために必要な法制上の措置について、次条第二項に規定する地球温暖化対策のための税についての検討と並行して検討を行い、この法律の施行後一年以内を目途に成案を得るものとする。

「一年以内を目途」の“目途”によって、成案を遅らせてはならない。

【限度の定め方】 3 前項の一定の期間における温室効果ガスの排出量の限度を定める方法については、一定の期間における温室効果ガスの排出量の総量の限度として定める方法を基本としつつ、生産量その他事業活動の規模を表す量の一単位当たりの温室効果ガスの排出量の限度として定める方法についても、検討を行うものとする。

産業界の主張を得てマニフェストから後退。キャップ&トレードの基本である「総量削減方式」をゆがめ、国内排出量取引制度の根幹を骨抜きにしかねない文言である。総量削減で行うものが原則であり、それを前提に成案を得ることを確認するよう、修正すべきである。

第14条 地球温暖化対策税その他税制見直し

【制度創設】2 国は、前項の規定による税制全体のグリーン化の推進においては、地球温暖化対策のための税について、平成23(2011)年度の実施に向けた成案を得るよう、検討を行うものとする。

平成23年度の制度実施が担保されていない。先送りされないよう、より明確な文言とするべきである。

第15条 再生可能エネ全量固定価格買取制度

【買取制度創設】 国は、再生可能エネルギーの利用を促進するため、全量固定価格買取制度(電気事業者が一定の価格、期間及び条件の下で、電気である再生可能エネルギーの全量について、調達する制度をいう。)の創設に係る施策を講ずるものとする。

「調達する制度」とは、本来の買取制度を表していない。「**電力会社に買い取らせる制度**」と明示し、電力会社に一定価格での買取義務がかかるよう修正すべきである。

第16条 原子力に係る施策等

【原子力の推進】 国は、温室効果ガスの排出の抑制に資するため、温室効果ガスの排出の量がより少ないエネルギー源への転換を促進するために必要な施策を推進するものとし、特に原子力に係る施策については、安全の確保を旨として、国民の理解と信頼を得て、推進するものとする。

原子力発電は、たとえ運転時にCO2を排出しなくても、バックアップ電源としての火力発電を必要とし、温暖化対策として不適切である。また、「原発20基」「稼働率85%」など、実現不可能な過剰な原発依存計画が原因で、この十数年の温暖化対策は失敗をした。この反省に立ち、本法案には、原子力推進を盛り込むべきではない。

第17条 エネルギー使用合理化等

【化石燃料有効利用】 2 国は、温室効果ガスの排出の抑制に資するため、【 】化石燃料の有効な利用を促進するために必要な施策を講ずるものとする。

素案では、【 】部分に、「**化石燃料であって温室効果ガスの排出の量がより少ないものへの転換及び**」との文言があったが、消され、上記16条の原子力の推進の前段に収められた。これにより、化石燃料の中でも石炭から天然ガスへの転換を行うことを促進する規定が欠落した。これを再度導入するべきである。

第18条 交通の排出抑制

【道路交通の円滑化】 国は、交通に係る温室効果ガスの排出の抑制を図るため、自動車からの温室効果ガスの排出の抑制に資する自動車の適正な使用の促進及び道路交通の円滑化の推進、鉄道及び船舶による貨物輸送への転換等の貨物流通の効率化の促進、公共交通機関の利用者の利便の増進その他の必要な施策を講ずるものとする。

国土交通省は、これまでも、道路建設・整備は渋滞緩和でCO2になるとして推進をしてきた。本条文でそれが追認され、今後も温暖化対策の下に、三環状の整備や、高速道路の建設が推し進められかねない。これが自動車利用を促進させ逆効果であることは多方面から指摘されてきた。「コンクリートから人へ」とした政権の方針と整合をとり、これを削除するか、道路建設で自動車需要を増やさないことを確保するべきである。

第25条 情報の公開

【情報公開】 国は、温室効果ガスの排出の抑制等に資するため、事業活動又は製品及び役務の利用に伴う温室効果ガスの排出量に関する情報並びに事業活動に係る温室効果ガスの排出の抑制等に関する情報の公表の促進、事業者及び国民によるそれらの情報の利用の促進その他の必要な施策を講ずる。

情報を「誰が」公表するのか不明確。国が責任を持って公表することをとするべき。

第33条 政策形成への民意の反映

【民意の反映】 国は、地球温暖化対策に関する政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、地球温暖化対策に関し学識経験のある者、消費生活、労働及び産業の領域を代表する者その他広く事業者及び国民の意見を求め、これを考慮して政策形成を行う仕組みの活用を図るものとする。

本条文は、本来は、気候変動の科学的観点から、議論をする場のためのものであったが（最終スライドの「地球温暖化対策委員会」の設置を参照）、このような狭義の規定になってしまった。

下線部分は、産業界・労働組合の意向で素案から挿入された部分。これにより、利害関係団体の意向が政策形成へより深く反映される余地を残した。ここまで明示せずとも、「広く国民の意見を求め」と止めておくべきである。

附則 第1条 施行期日

【25%削減目標の条件付け】 この法律は、公布の日から施行する。ただし、第十条第一項及び附則第四条の規定は、すべての主要な国が、公平なかつ実効性が確保された地球温暖化の防止のための国際的な枠組みを構築するとともに、温室効果ガスの排出量に関する意欲的な目標について合意をしたと認められる日以後の政令で定める日から施行する。

下線部分で条件付けをされているのは、25%削減目標を規定した条項である。

25%削減を法律第10条第1項に規定しておきつつ、この条項は、すべての主要国が、国際的に意欲的な目標を合意した日以後にしか施行されない。すなわち、それまで法律上25%削減は、存在しないことになる。

これは、国内の各主体に対しても、また、諸外国に対しても、異なるメッセージを送るものである。さらには、公約とは異なるものであり、必ず見直すべき条文である。

附則 第2条 検討

【基本的施策の検討】 政府は、第十条第一項及び第三項前段に規定する目標の達成に資するため、国内排出量取引制度その他の第四章に定める基本的施策の実施の状況についての点検及び評価並びにこれらに基づく施策の推進のための方策について検討を行い、この法律の施行後一年以内を目途に成案を得るものとする。

「…基本的施策の実施の状況についての点検及び評価並びにこれらに基づく施策の推進のための方策について検討を行い、」との文言は、第四章に定められる「国内排出量取引制度」「地球温暖化対策税」「全量固定価格買取制度」等の導入を前提とせずとも、方策を検討すれば、導入しない選択肢、あるいは異なる制度を導入する選択肢もありうるという曖昧な表現である。

より明確に制度の実施を規定するべきである。

(例)

「国内排出量取引制度その他の第四章に定める基本的施策を確実に実施するため、施策の実施のための方策は、この法律の施行後1年以内に成案を得るものとする」

追加すべき事項 委員会の設置

今年の民主党案からは、第三者的な「地球温暖化対策委員会」の設置条項(下記添付)が抜け落ちた。これを復活させるべきである。

(地球温暖化対策委員会の設置等)【2009年4月の民主党案より抜粋】

第三十条

地球温暖化対策が適正かつ効果的に行われるようにするため、別に法律で定めるところにより、政府に、排出量情報等の検証及び評価、第十条に規定する中期的な目標及び第十一条第二項第二号の目標の見直し並びに第九条及び第十条に規定する中長期的な目標を達成するための取組及び地球温暖化への適応のための取組についての関係行政機関に対する勧告等を行うための機関として、地球温暖化対策に関し学識経験のある者により構成される地球温暖化対策委員会を設置するものとする。