

C O P 15 と我が国の温暖化対策の基本的施策

前環境委員会調査室 すぎもと かつのり
杉本 勝則

1. はじめに

2009 年 12 月 7 日～19 日にかけてデンマークの首都、コペンハーゲンで、国連気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（C O P 15）が開かれた。

その結果については 2. で詳しく述べるが、この会議に先立つ同年 9 月、鳩山総理は就任後初の国連気候変動首脳会合での演説で、我が国の温室効果ガス削減の中期目標として「1990 年比で言えば 2020 年までに 25%削減」を目指すことを明らかにした。この演説は我が国の国際公約として好意的に受け止められたが、我が国の 2007 年度の温室効果ガス排出量は 1990 年比で+9.0%を記録し、景気後退でマイナスに転じるかとも思われた 2008 年度においても+1.9%（速報値）と増加を記録している。2008 年から 2012 年の京都議定書 6 %削減約束すら危ぶまれる状況の中で、2020 年までに 25%の削減が実現できるのか。鳩山総理はあらゆる政策手段を総動員するとしているが、どのような政策をどのようなタイムスケジュールで行っていくのか今ひとつ明らかでない。

本稿においては、我が国がこれから進めていかなければならない温暖化対策について述べていくが、現時点では民主党政権の具体的政策が明らかになっていないことから、民主党が野党時代に国会に提出していた「地球温暖化対策基本法案」を参考に、そこで述べられている国内排出量取引制度、地球温暖化対策税、固定価格買取制度について、その現状と課題について述べ、さらに我が国に低炭素社会を築く上で必要なことを述べていく。

2. 国連気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（C O P 15）の成果

（1）気候変動枠組条約と京都議定書

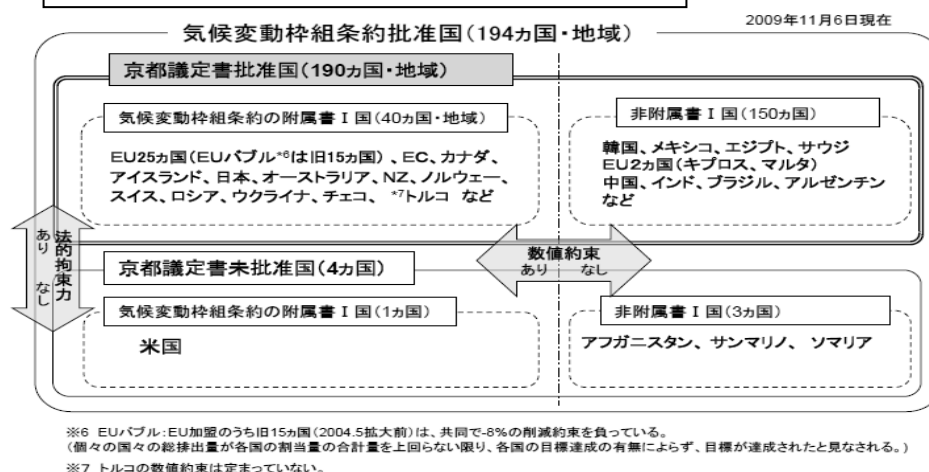
C O P 15 では、2012 年までの温室効果ガス削減を定めた京都議定書以降の温暖化対策（ポスト京都議定書）の議論が行われたが、その議論の中では、「米国の京都議定書への復帰」「京都議定書の延長」「京都議定書に代わる新たな議定書の採択」等々、気候変動枠組条約（枠組条約）とその下にある京都議定書の関係を理解しておかないと理解しづらい面があるので、最初に、枠組条約と京都議定書の関係について簡単に述べておく。

図 1 は、枠組条約と京都議定書の関係を図示したものであるが、枠組条約は、①気候変動対策を行うに当たっての基本的な原則（『共通だが差異ある責任』『開発途上国等の国別事情の勘案』等）や、②先進国、途上国が共通して行うべきこととしての温室効果ガスの排出・吸収目録の作成・提供、気候変動を緩和するための措置等を定めた計画の作成・実施③先進国（条約の付属書 I 締約 40 カ国）が行うべきこととして、温室効果ガス削減の人為的な排出を抑制すること等、④条約締約国会議、各種補助機関の設置、資金供与制度等に

について定めている。この枠組条約は、現在、194 カ国が批准しており、米国もこの条約を批准している。

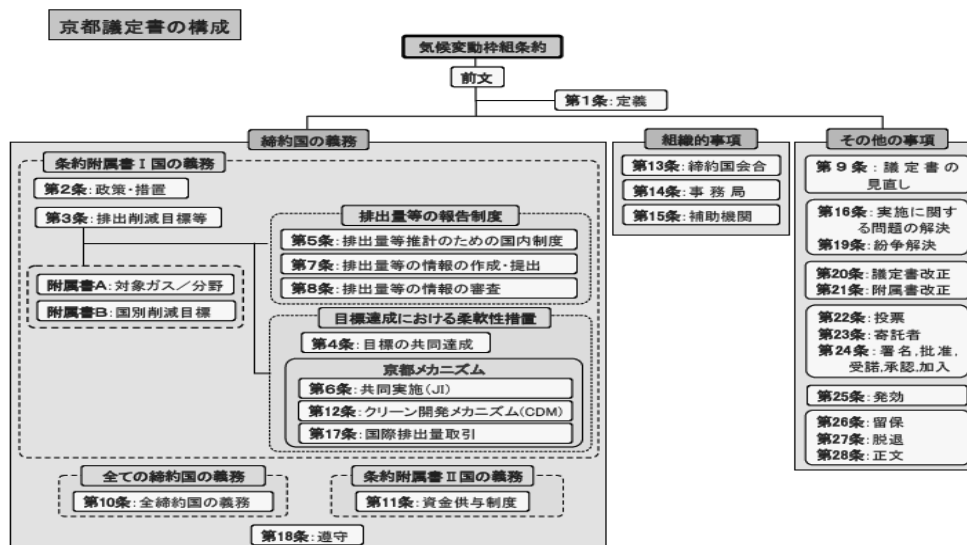
これに対し、京都議定書（図2）は、この枠組条約の実効性を図るために、①具体的に削減すべき温室効果ガスの種類や先進国（枠組条約付属書Ⅰ国）全体で温室効果ガスを5%削減するための各国別の削減目標の割当て、②先進国の排出量・吸収量推計のための国内制度の創設と年次目録の提出、審査、③京都メカニズム（先進国が途上国に技術・資金等の支援を行い、当該プロジェクトで温室効果ガス排出を削減した分を先進国の排出量削減分に充当する制度（CDM）等）、④途上国に対する資金供与制度等について定めている。この京都議定書の批准国は、現在、190 カ国であるが、米国は批准していない。また、中国やインドは枠組条約、京都議定書共に批准しているが、温室効果ガスの削減義務等は課せられていない。

図1 気候変動枠組条約と京都議定書の関係



出所：環境省資料

図2 京都議定書の内容



出所：地球環境戦略研究機関（IGES）資料

(2) COP15の合意概要

京都議定書以降、すなわち 2013 年以降の温室効果ガス削減の新たな仕組みについては、COP13 (2007 年 12 月 バリ・インドネシア) において、COP15 までに定めることとされていた。このことから COP15 では、この新たな仕組みをめぐって議論が行われたが、その基本的な論点は、温室効果ガスの主要排出国であるが京都議定書で削減義務のない中国やインド等の何らかの削減約束、京都議定書から離脱した米国の京都議定書への復帰、ないしは削減義務を定めた新たな議定書への参加であるが、先進国側は米国、中国、インド等を含めた新たな議定書の策定を求めるのに対し、途上国側は、先進国のみに削減義務を定め、京都メカニズムの CDM 等で途上国に配慮している京都議定書を前提に、米国の参加、先進国の削減目標の上乗せを求める構図から会議は出発した。また、日本は 2020 年に 1990 年比で 25% の温室効果ガス削減を打ち上げたが、「主要国の公平で意欲的な目標での合意」を前提とするとしており、どのような合意がこの前提条件に当てはまるのかが目玉された。

なお、枠組条約の下には特別作業部会 (AWG-LCA) が、京都議定書の下にも特別作業部会 (AWG-KP) が置かれ、枠組条約締約国会議 (COP)、京都議定書締約国会合 (CMP) で議論すべきことの情報収集、整理等が行われている。今回の COP15 においてもこの 2 つの AWG は精力的に準備作業を進めていたが、この下準備の段階から先進国と途上国の対立が激しく、議長国のデンマークは、会議の始まる前から早々と新議定書の策定を諦め、政治的合意を目指しているとの報道がなされていた。

COP15 は 2009 年 12 月 7 日から始まったが、特別作業部会での準備作業が先進国と途上国の対立で思うように進まなかった構図そのままに冒頭から先進国と途上国の激しい対立に見舞われ、新議定書の採択が早々と見送りになったほか、法的拘束力のない政治宣言についても採択が危ぶまれ、何らの合意もできないまま COP15 が閉幕することさえ危惧されていた。

しかし、18 日に行われた米国、中国、インド等を含む主要 20 数か国の非公式首脳会合で、

- ①地球の気温上昇を 2℃以下に抑えるため世界規模で排出量を大幅に削減する必要性について合意に達し、
- ②中期の削減目標については先進国、途上国ともに具体的な数値への言及はないものの、先進国は 2020 年の数量化された排出削減目標を 2010 年 1 月 31 日までに記載し、実行を約束する。途上国は今後実施する排出抑制行動を 2010 年 1 月 31 日までに登録する。
- ③排出削減の検証については、先進国は国際的な、途上国は国内で定めるやり方で測定・報告・検証する。途上国も支援を得た削減事業については国際的な測定・報告・検証を受ける。
- ④先進国の途上国支援については、2010～2012 年の間に新規で追加的な支援として計 300 億ドルの支援を行う。2020 年を目標に公的資金及び民間資金からなる年 1,000 億ドルを拠出する仕組みを作る。

との合意（コペンハーゲン合意）がなされた。

この主要 20 数か国でまとめた「コペンハーゲン合意」は、当初の日程を延長した 19 日の全体会で提案されたが、この合意案作りに参加していなかったボリビア、ベネズエラ等が異議を唱えたため、全会一致を原則とする全体会合では採択できず、「コペンハーゲン合意」に「留意（take note）する」との議長提案が承認された。

この「コペンハーゲン合意」に対しては、識者や NGO からは、

- ①温室効果ガスの排出を削減に向かわせる時期（ピークアウト）の期限もなく、2050 年の削減目標にも言及していない。
- ②中期目標についても各国が自主的な削減目標を積み上げるものでしかなく、法的な拘束力のあるものではない。
- ③脆弱な国々が強く求めていた悪影響による損失に対する国際的な対応が合意されなかった等々の批判がなされている。

確かに、今回の COP15 はポスト京都議定書の具体的仕組みを定めることとした COP13 を受けて開催されたものであることからすると、2 年の準備期間を経ても法的拘束力のある合意がなされなかったことは遺憾である。しかし、京都議定書が採択された COP3（1997 年）では米国が一度は賛成した京都議定書から離脱したことに見られるように、温暖化対策に世界が一致して取り組むという姿勢に欠けていたが、今回の COP15 においては IPCC 第 4 次報告等科学の要請に基づく「気温上昇を 2 度以内」「2050 年に世界全体で温室効果ガスを半減」という目標達成を前提に議論が行われていた。また、中期目標、長期目標とも具体的な数値目標は合意されなかったが、IPCC 報告を丹念に読むと、気温上昇を 2℃以内に抑えるためには 2050 年には世界全体で温室効果ガスを 50%以上削減しなければならず、そのためには 2020 年には先進国全体で 25～40%の温室効果ガスを削減しなければならないことが読み取れる。このことからすると、「気温上昇を 2 度以内におさえる」という目標が合意されれば、その後に世界が行わなければならない目標は自動的に決まってくるのである。

極論的に言うならば、温暖化対策で世界各国がやらなければならないことは決まっているので、COP の場で行われていることは、各国が自国の利益となるように駆け引きを行っているだけともいえるのである。

削減義務が課せられること、大きな削減目標値が割り当てられることは、当該国の経済発展、産業の存続にも関わる重大な問題である。よく国際交渉は「弾丸の飛ばない戦場」といわれるが、COP15 も文字通り国際交渉の戦場であろう。しかし、この戦場は、地球温暖化を防ぐという一つの目標に向かつての戦場であり、共通の敵は地球温暖化であって会議参加国同士は敵ではない。共通の敵に対し兵員、戦費をどれぐらい供出するかについての会議であって、それは話し合いによって解決できる問題である。

ポスト京都議定書がこのままスナリ決まるとは思われないが、紆余曲折を経ながらも合意されていくものと筆者は考えている。なぜなら、合意が成り立たなかった場合の結末は、短期的には排出権価格の暴落ぐらいであろうが、長期的には生存環境の激変による会

議参加者全員の破滅が待っているからである。

3. 地球温暖化対策に関する基本法案について

C O P 15 において具体的削減目標が合意されなかったことから、鳩山総理の温室効果ガス 25%削減目標は宙に浮いた形になってしまったが、我が国は本年 1 月 31 日までに数量化された 2020 年の排出目標を別表 1 に記載し、実行を約束しなければならないし、以下に述べるように温暖化対策が進んでいない現状においては C O P 15 の結果如何に関わらず温室効果ガスの削減を大胆に行っていかなければならない。

今後、温暖化対策をどのような手法を用いて、どのようなスケジュールで行っていくかが課題となるが、地球温暖化対策税について政府税制調査会で議論されたものの 2010 年度からの導入が見送られたほか、温暖化対策を進める上での基本となる法律、その他の手法についてもその内容がいまだ明らかでない。

現在、環境省で『地球温暖化対策の基本法』の制定に向けた意見の募集』を行い、かつ、その参考資料として従来から民主党が参議院に提出していた「地球温暖化対策基本法案」をあげている段階では、同法を参考に基本法案について述べていかざるを得ない。このことを先ずお断りしておく。

(1) 現行の地球温暖化対策法について

我が国では、1990 年に地球温暖化防止行動計画が策定され温暖化対策が始まったが、京都議定書の採択（1997 年 12 月）を受けた 1998 年 10 月に地球温暖化対策の推進に関する法律（温対推進法）が制定されている。

制定当初の同法は、①国、自治体、事業者が取り組むべき温室効果ガスの排出抑制策を定めた基本方針を国が定める、②総排出量の多い事業者に自主的な抑制を促す、③国と自治体は、自ら排出する温室効果ガスの抑制計画を作成し、実施状況と併せて公表する等、国や自治体にのみ温室効果ガス排出抑制の義務を課すものであったが、その後の改正で、④京都議定書目標達成計画を策定し、⑤総理大臣を本部長とする地球温暖化対策推進本部を設置するとともに、⑥一定以上の温室効果ガスを排出する者に対して排出量の算定、報告の義務等が課せられ、より積極的な官民を挙げた温暖化対策が行われている。

このように、京都議定書の 6 % の削減約束を実行するため温対推進法に基づく温暖化対策が行われているが、同法が義務を課しているのは基本的に国や自治体に対してであり、国民に対しては一定規模以上の排出者の温室効果ガスの算定、報告義務に止まっている。国民の温室効果ガス削減についての取組については自主的なものとし、それ以上に C O₂ の削減を積極的に進めるための排出量取引制度や地球温暖化対策税等の温暖化対策を採るものではないのである。

ところで、我が国でこれまでどれくらいの温暖化対策費が使われてきたかという、温暖化対策関係予算としてまとめられた 2003 年以降だけでも 8 兆円以上が温暖化対策費として使われている。

そして、その成果がどうであったかという点、最初に述べたように 2007 年度の温室効果ガス排出量は 1990 年比で+9.0%、2008 年度においても+1.9%（速報値）である。この間、諸外国ではどうであったかという点、例えば、イギリスは-17.9%、ドイツは-22.4%、原子力発電が主流のフランスでも-5.8%（いずれも 2007 年）と着実に成果を上げている。

EU 諸国だけではなく、中国も GDP あたりのエネルギー消費量についてではあるが、20%の削減目標に対し、2009 年 6 月までに-13.1%（2005 年比）の削減実績をあげている。

また、我が国の排出量の増加を CO₂で見ると、2007 年度に産業部門は-2.9%（2008 年度速報値は、-13%）と削減努力の跡が見られるものの、オフィス等の業務部門では+47.2%（同 +41.3%）、家庭部門では、+41.2%（同 +34.7%）と大幅な増加を示しており、一般国民を対象とした温暖化対策は全く進んでいないと言われても仕方がない状況が続いている。

京都議定書の我が国の温室効果ガス削減目標は-6%であるが、これには森林吸収源対策で-3.8%、京都メカニズムで-1.6%の削減をカウントできる。つまり、京都議定書における我が国の実質上の温室効果ガス排出削減義務は-0.6%に過ぎないのであるが、これさえも達成できないようであれば、鳩山総理が掲げた 25%削減目標に対する信頼性はぐらつくことになる。大胆な CO₂削減対策が要請される所以である。

（２）民主党「地球温暖化対策基本法案」

このように一向に削減実績があがっていない我が国のこれまでの温暖化対策であるが、鳩山総理は、新政権の重点政策の一つとして温室効果ガス 25%削減を打ち出している。そして、その具体的政策については、「政治的意思として、国内排出量取引制度や、再生可能エネルギーの固定価格買取制度の導入、地球温暖化対策税の検討をはじめとして、あらゆる政策を総動員して実現をめざす」（国連気候変動首脳会合演説）と述べているが、その具体的中身については全く触れられていない。

民主党は野党時代から温暖化対策には比較的熱心で議員立法として地球温暖化対策基本法案を提出している。今回の政権交代により、民主党政権は地球温暖化対策基本法案を内閣提出法案として提出するであろうが、民主党案を参考に『地球温暖化対策の基本法』の制定に向けた意見の募集』を行っている段階であることは前述のとおりである。

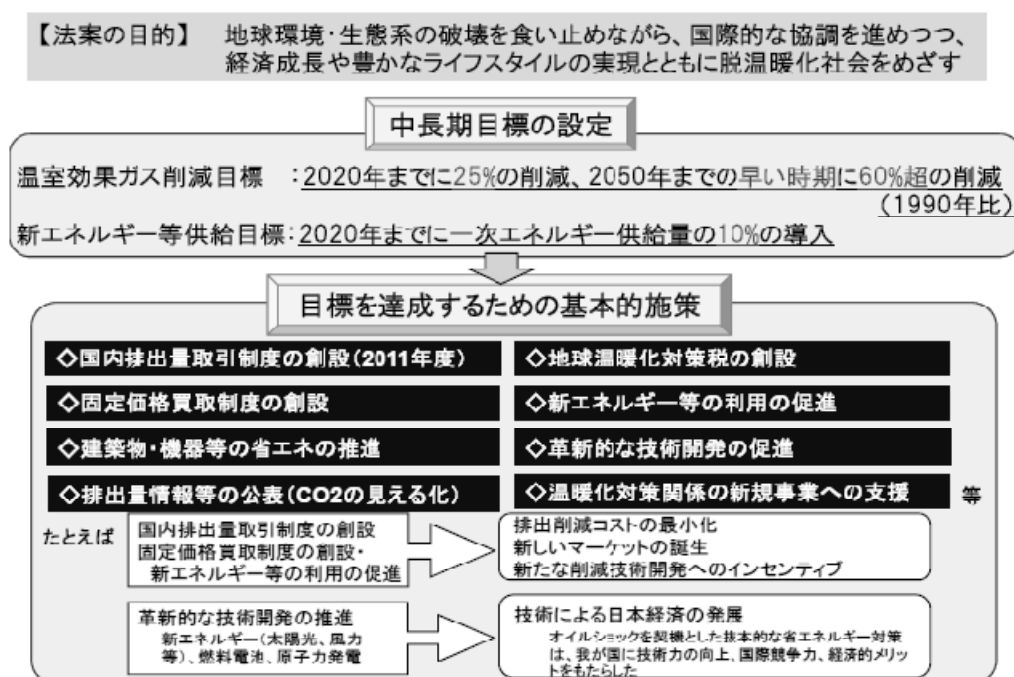
民主党の議員立法は二度にわたり提出されている。第 169 回国会（2008 年 6 月）に参議院に提出された（旧）「地球温暖化対策基本法案」では、その目的を「地球環境・生態系の破壊を食い止めながら、国際的な協調を進めつつ、経済成長や豊かなライフスタイルを実現することとし、温室効果ガス削減の中長期目標については、2020 年までに 1990 年比で 25%の削減、2050 年より早い時期に 60%超の削減を明文化している。そして、この目標を達成するための基本的施策として、①国内排出量取引制度の創設、②地球温暖化対策税の創設、③新エネルギー等の利用の促進、④革新的な技術開発の促進、⑤エネルギーの使用の合理化、⑥排出量情報等の公表（CO₂の見える化）等を行うこととしている。

この「地球温暖化対策基本法案」は、委員会に付託されることもなく廃案となったが、

米国のオバマ政権誕生によるグリーン・ニューディール等地球温暖化対策をめぐるその後の国際情勢の変化を踏まえ、より経済成長を視野に入れたものとして修正が行われ、第171回国会の2009年4月に新たな「地球温暖化対策基本法案」(図3)として参議院に提出された。この新「地球温暖化対策基本法案」では、中長期目標の数値等はそのままであるが、「目的」に経済成長を図りつつ脱温暖化社会を目指すことが付け加えられるとともに、基本的施策についても、③の新エネルギー等の利用の促進に固定価格買取制度の創設が加えられ、さらに、温暖化対策関係の新規事業への支援等が付け加えられている。なお、この新「地球温暖化対策基本法案」も委員会に付託されることもなく廃案となっている。

この新「地球温暖化対策基本法案」では、中長期目標に具体的数値が設定されているが、この目標を実現するための基本的施策として挙げられている国内排出量取引制度等各制度について条文で制度を創設することを規定するのみで、具体的制度の中身については、別の法律の制定や制度の創設に委ねられている。そこで、以下に、各制度について述べていく。

図3 民主党「地球温暖化対策基本法案」のポイント



出所：民主党ホームページより

4. 国内排出量取引制度について

(1) 現行の国内排出量取引制度について

民主党の地球温暖化対策基本法案では、「国は、別に法律で定めるところにより、国内排出量取引制度を創設し、2011年度から実施するものとする」(14条)としている。

我が国の国内排出量取引制度については、2005年度から環境省が自主参加型国内排出量

取引制度（J V E T S）を運用している。この制度は、国内排出量取引制度に関する知見・経験の蓄積と、事業者の自主的な削減努力の支援を目的として、①目標保有参加者で補助金を受けるタイプ（一定量の排出削減を約束し、C O₂排出抑制設備の整備に対する補助金と排出枠の交付を受ける参加者）、②目標保有参加者で補助金を受けないタイプ（設備補助を受けることなく、基準年度排出量に比べ一定量の排出削減を約束する参加者）、③取引参加者（電子登録簿に口座を設け、排出枠の取引を専ら行う参加者）の三つのタイプの参加者からなる排出量取引制度で、第1期から第5期（2010年度目標）までで、延べ300事業者が目標保有参加者として参加している。

このように我が国では環境省が自主参加型の国内排出量取引を補助金の交付をインセンティブに行ってきたが、規模も小さく、また、中小の事業者が中心であり効果は限られたものであった。しかし、EUでは2005年から本格的な排出量取引であるEU域内排出量取引制度（E U - E T S）が行われており、また、米国各州を含め各国で排出量取引に向けた動きが活発化していた。

このことから我が国でも2008年7月に閣議決定された「低炭素社会づくり行動計画」では、同年10月から「排出量取引の国内統合市場の試行的実施（試行実施）」を行うこととされ、内閣官房、経済産業省、環境省の共管で統合市場の「試行実施」が行われている。

この「試行実施」は、①企業等が削減目標を設定し、その目標の超過達成分（排出枠）やクレジットの取引を活用しつつ、目標達成を行う仕組み（試行排出量取引スキーム）を行う、②①で活用可能なクレジットの創設、取引（国内クレジット、京都クレジット）を行うものであり、環境省の行っているJ V E T Sのうちの『取引参加者』の部分が「試行実施」の「試行排出量取引スキーム」において一元的に募集されることとなっている。

ただ、この「試行実施」と併せ、環境省のJ V E T Sも引き続き行われており、排出量取引について二つの制度が並行的に行われるという一般には分かりにくいものとなっている。

（2）新しい排出量取引制度について

このように現在、我が国で試行的に行われている排出量取引制度は、環境省のJ V E T Sと内閣官房、経済産業省、環境省で運営している「試行実施」であるが、いずれも自主参加型であり、排出量削減の義務（キャップ）をかけていないことからこれを本格実施しても実効性があるのか疑問視されている。

鳩山新政権の下では、排出量取引制度のあり方について関係副大臣級による検討チームを2009年11月に立ち上げ、今後、そこで細部の検討も行われるが、民主党「地球温暖化対策基本法案」では、国内排出量取引制度について定める法律には「温室効果ガスの排出枠を取得すべき者、排出枠の取得方法、排出枠を取得すべき者の温室効果ガスの排出状況等に係る公表制度」等について定めることを規定するとともに、マニフェストではキャップ&トレード方式による実効性ある国内排出量取引市場を創設することを謳っており、EU域内排出量取引制度を参考にしたものになると思われる。EU域内排出量取引の内容については、「立法と調査」299号の106頁以下を御覧いただきたいが、EUでは2009年4

月に「EU気候変動政策パッケージ（気候変動・エネルギー包括法）」が採択されており、その中で、域内排出量取引の第3フェーズについても決定している。この中では特に国際競争力問題への対処措置（図4の右下）について新たに規定しており、我が国に国内排出量取引制度を導入するに当たっても参考になるものと思われる。

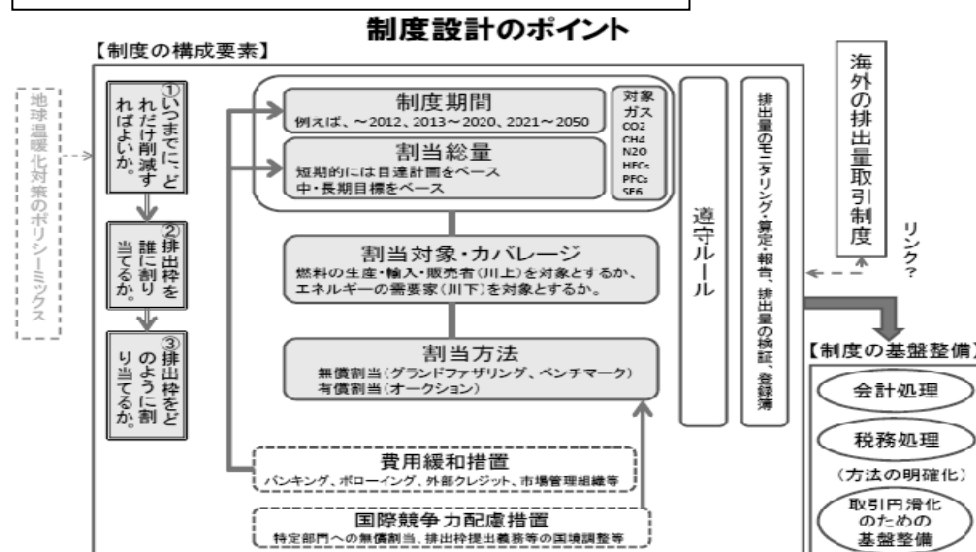
また、環境省においては2008年1月に国内排出量取引検討会が設けられ、7回にわたって検討が行われ、同年5月に「国内排出量取引制度のあり方について 中間まとめ」が公表されているのでそこで議論となった制度設計のポイントを図5に示しておく。なお、同検討会はこの中間まとめを発表して以降、実質的な活動は行われていない。

図4 EU域内排出量取引（EU-ETS）の仕組み

	第1フェーズ (2005-2007)	第2フェーズ (2008-2012)	第3フェーズ (2013-2020)
削減目標	05年排出量比+8.3% (05～07年の期間平均)	05年の排出量比▲5.6% (08～12年の期間平均)	05年の排出量比▲21% (20年時点)
削減実績	+0.98% (05年比07年排出実績)	-3.06% (07年比08年排出実績)	N/A
割当方法	グランドファザリングによる割当が中心。 (オークションは最大5%まで可能とされたが、実施した国はわずか)	グランドファザリングによる割当が中心。 (ただし、一部の国においてはベンチマーキングによる割当が増加。オークションは最大10%だが、実施予定の国は、第1フェーズより増加。)	産業部門：2013年に20%オークション。 2020年に70%、2027年に100%へ。 発電部門：原則100%オークション。火力発電の割合が高く一人当たりGDPの少ない加盟国は2013年に最低30%とし、遅くとも2020年に100%オークション。
対象ガス	CO ₂	CO ₂ 。一部の国は他の温室効果ガスにも拡大予定。	CO ₂ 、N ₂ O(化学)、PFC(アルミ)
対象部門	エネ転、産業部門に限定 (約11,500事業所)	航空部門への拡大(2012年以降)を決定	アルミ、化学(アンモニア等)、航空部門等を追加
カバーレージ	EU域内のCO ₂ 排出量の約49%	N/A	N/A
課徴金	€40/t-CO ₂	€100/t-CO ₂	消費者物価指数により毎年スライド
CDM/JI活用可能量	制限なし(ただし、実績ゼロ)	最大20%等の上限あり	2005年の排出実績の3%が上限。 一定要件を満たす加盟国は、最貧国又は島嶼国のプロジェクトから追加的に1%
国際競争力問題への対処措置	特に規定なし	特に規定なし	直接・間接費用の増加分と総輸出入額の割合からみて深刻な影響のある部門には100%無償割当。深刻ではないが影響のある部門には、無償割当の割合を2013年80%、2020年30%と段階的に削減。

出所：環境省資料

図5 国内排出量取引制度の制度設計のポイント



出所：環境省資料

5. 地球温暖化対策税について

(1) 2010 年度税制改正

地球温暖化対策税については、民主党「地球温暖化対策基本法案」では「国は、適正かつ公平な経済的な負担を課すことにより温室効果ガスの排出の量の削減等に資するため、地球温暖化対策税を創設するものとする」(第15条)と規定しており、その内容・実施時期については、政府税制調査会で2010年度税制改正に向けての議論が行われたが、2010年度の導入は見送られることとなった。

この決定に至る議論の中で、民主党はマニフェストで揮発油税等の暫定税率の廃止を掲げていたが、景気後退による深刻な税収不足の中で暫定税率分の2兆5,000億円(うち地方分8,000億円)の税収減をどのように填補するかが問題となっていた。

この点、地球温暖化対策税は民主党のマニフェストでも「導入を検討」としており、環境省が要望する地球温暖化対策税だとその税収額は2兆円であるので、暫定税率を廃止して、同時に地球温暖化対策税を導入すれば相当部分の税収減を回避できることになる。しかしこれでは看板を架け替えただけで、中身の議論を十分尽くさないまま税収確保だけを目指すやり方は、その切り出し方の唐突さと説明不足から批判を浴びて断念せざるを得なかったかつての国民福祉税構想と同じでないかとの批判もあった。

政府・与党内の調整不足もあり、結局、地球温暖化対策税については2010年度の導入を見送るとともに、暫定税率の廃止はいったん廃止した上で同額の税収を確保する新たな仕組みを設けることとなった。

地球温暖化対策税については今後も引き続き議論されることとなったが、参考までに、環境省が政府税制調査会への税制改正要望に提出した地球温暖化対策税の概要を載せておく。

図6 環境省の地球温暖化対策税案の概要

平成22年度税制改正要望 地球温暖化対策税の具体案	
【課税の仕組み】	①原油、石油製品(ガソリン、軽油、重油、灯油、航空機燃料)、ガス状炭化水素(天然ガス、LPG等)、石炭を対象に、輸入者、採取者の段階で課税(石油石炭税の納税システムを活用) ②ガソリンについては、①に加えて、ガソリン製造者等の段階で課税(揮発油税の納税システムを活用)
【税率】	①(輸入者・採取者) ・原油、石油製品 2,780円/kl (1,064円/二酸化炭素トン、3,900円/炭素トン) ・ガス状炭化水素 2,870円/t (1,064円/二酸化炭素トン、3,900円/炭素トン) ・石炭 2,740円/t (1,174円/二酸化炭素トン、4,303円/炭素トン) ②(ガソリン製造者等) ・ガソリン 17,320円/kl (7,467円/二酸化炭素トン、27,380円/炭素トン)
【税収額】	○総額約2.0兆円 ①全化石燃料への課税1.0兆円強(うち石炭の税率の天然ガスとの均衡化0.03兆円) ②ガソリンへの上乗せ課税1.0兆円強
【軽減措置】	○以下については、免税とする。 ・製品原料としての化石燃料(ナフサ) ・鉄鋼製造用の石炭・コークス ・セメントの製造に使用する石炭 ・農林漁業用A重油 ○その他、国際競争力強化等の観点からの特定産業分野への配慮や低所得者等への配慮については、使途となる歳出・減税で対応
【実施時期等】	○平成22年4月より実施。 ○次年度以降、国内排出量取引制度が導入される際には、各国の例も参考に、排出量取引の対象となる事業者の負担の軽減措置を検討する。
【使途】	○「チャレンジ25」実現に向けた政策パッケージに盛り込まれる地球温暖化対策の歳出・減税に優先的に充てることとするが、特定財源とはしない。

○その他

・軽油についての個別の課税については、税制調査会において別途ガソリンに準じて検討が必要。

出所：環境省資料

（２）地球温暖化対策税と国内排出量取引の関係について

このように我が国では国内排出量取引制度の制度骨格が固まらないうちに、地球温暖化対策税の導入が議論されているが、EUの気候変動対策パッケージでは排出量取引と地球温暖化対策税の適用対象が分けられ、体系的かつ詳細な制度設計がなされている。

具体的には、電力や製鉄、パルプ、セメント等エネルギー多消費型の製造業（ETS部門、EU全体の温室効果ガス排出量の約40%）については排出量取引により温室効果ガスを2005年比で「21%」削減し、小規模発生源であるため排出量取引制度になじまない運輸、建物、農業、廃棄物等（非ETS部門、EU全体の温室効果ガス排出量の約60%）については、加盟国ごとに義務的な削減目標を設定し、各加盟国がそれぞれ税制、交通管理、再生可能エネルギーの普及等の政策を行うことで2005年比で「10%」削減し、トータルで2005年比14%（1990年比では20%）の削減目標を達成することとしている。

もちろん、EUでは、このパッケージ以外にも、各国で独自の税制が行われているが、EUでは、排出量取引と税制を各々得意とする分野で整合的に用いることによって温室効果ガスの削減を図ろうとしている。

温室効果ガス削減は先進国では将来的に80%削減する目標を支持していくことがラクイラ・サミット（2009年7月）で国際的に合意されている。

80%にもわたる削減を進めていくためには、産業界や大口排出者だけでなくすべての国民が等しくCO₂の削減に取り込んでいかなければ目標を達成できない。つまり、温暖化対策は少なくとも先進国では全員参加で、しかも、着実にやっていかなければならないものなのである。とするならば、産業界や大口排出者だけに排出量削減の負担を負わせるものでなく、一般国民も排出量削減の負担を負っていかなければならないものなのである。幸いなことに、誰がどのように負担するのがより衡平なのかの各国の事例、経験の蓄積、学問的研究も進んできている。地球温暖化対策税の導入、排出量取引制度の創設に当たっても、速やかに行っていかなければならないが、我が国においてこれらを導入するに当たっては拙速を避け、これらの研究、モデルを生かした科学的な議論を行い、より多くの国民が納得できる制度設計を行っていかなければならない。

6. 固定価格買取制度について

（１）現行の固定価格買取制度

新エネルギーの固定価格買取制度についてはどうであろうか。

民主党「地球温暖化対策基本法案」では、「国は、（略）化石燃料に対する依存度を軽減することが極めて重要であることにかんがみ、新エネルギー等の利用を促進するため、固定価格買取制度を創設するとともに、（略）」（第16条）として、同制度の創設を明らかにしている。

価格買取制度については、我が国でも2009年11月から従来から行われていた価格買取制度を改め、買取価格を約2倍にして実施されているが、その根拠は、「エネルギー供給事

業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律（エネルギー供給構造高度化法）」の第5条1項（特定エネルギー供給事業者の判断の基準となるべき事項）の第2号「再生可能エネルギー源の利用に係る費用の負担の方法その他の再生可能エネルギー源の円滑な利用の実効の確保に関する事項」である。

これだけを読んでもこの規定が固定価格買取制度とどう繋がるのかは法律の専門家でも分からないので少し解説すると、経済産業大臣は非化石エネルギーを利用するエネルギー供給事業者（特定エネルギー供給事業者）に対し事業の判断基準となる事項を定め公表するのであるが、このエネルギー供給事業者の事業判断基準として固定価格買取制度を創設しているのである。

つまり、エネルギー供給事業者は事業の判断として固定価格買取制度を採用しているのであり、エネルギー供給事業者と利用者との間の契約で固定価格でエネルギーを買い取るのである。また、経済産業大臣が事業の判断基準として固定価格買取制度が必要でないと判断しこの『事項』を変更すれば当該エネルギー供給事業者は固定価格買取制度を事業の判断基準としなくてよいのである。

これに対し、ドイツの固定価格買取制度は、「電力分野における再生可能エネルギー法を新たに定める法律」の第4条で再生可能エネルギー等から生産された電力のすべてを買い取り、かつ伝送する義務が課せられている。

民主党「温暖化対策基本法案」では、条文上、どのような法体系にするのか明らかでなく現行のエネルギー供給構造高度化法を踏襲するのか新たな法律を制定するのか明らかでないが、民対民の関係であるとはいえ拘束性のある契約を結び、エネルギー供給事業者に義務を課することになるのでドイツのように法律で明記する必要があるのではないかと思われる。

この固定価格買取制度については、現行制度では「太陽光発電」で作られた電力のうち、自家消費せずに「余った電力」についてのみ買取りをしているが、ドイツでは、太陽光発電に限らず風力、中小水力、バイオマス等についても買取りを義務付けるとともに、余った電力ではなく「全量」の買取りを義務付けている点、我が国の現行制度と異なっている。

この点、ドイツの制度では、固定価格で、しかも、全量買い取るのであることから「買取価格×買取期間」の掛け算をすれば太陽光発電設備を設置することで得られる収益が計算でき、そこから設備費用と設置に要する費用等を引いたものがプラスになるように制度設計されているので、太陽光発電設備等の設置は必ず儲かるリスクのない投資になるのである。このことからドイツでは電力買取価格が家庭用電力料金の約3倍に上げられた2004年から太陽光発電のブームが起り、年間新規導入量、総設備容量でも日本を抜き、世界一の太陽光発電国になっている。

ただ、この制度は、速やかに太陽光等発電設備が設置されることを目標としているので、年々新規の買取価格を引き下げており、2009年以降の新規設置はあまり利益が見込めないので設置戸数も減少すると予想されている。

この固定価格買取制度は、本来、発電コストの高い再生可能エネルギー由来の電力を通

常より高価で買い取るによりその普及を促し、普及により設備価格が低下し、さらなる普及を促進しようというものであるが、高価で買い取った電力は電気料金に上乗せすることで回収しようとするものであることから、この制度を利用して投資を行う者にとってはメリットのある制度であるが、投資を行う財力を有しない者にとっては電気料金の値上げ分だけ支出が増えるという不利益を被る制度である。つまり、豊かな者はより豊かに、貧しい者はより貧しくなる（エコ・デバイド）制度になりかねない危険を有している¹。

固定価格買取制度は新エネルギーを急速に普及させるための制度としては極めて有効な制度であろう。しかし、前述のように 2050 年までに温室効果ガスを半減、先進国においては 80% 以上の削減を行わなければならないのであれば、全国民が、富める者も貧しい者も全員が参加できる制度でなければならない。

この点、参議院環境委員会の質疑では²、太陽光発電設備等の設置促進策については、固定価格買取制度の利益を貧しい世帯も享受でき、エコ・デバイドを生まないための制度として、頭金なしで太陽光発電設備を設置できる融資を行い、自家発電により浮いた電気代プラス利子補給等でローンを返済する家庭版エスコを利用した融資制度の提案が行われているが、後述のように温暖化による影響を最も受ける老人世帯に設備の普及を図るためにも固定価格買取制度の導入に当たっては考慮すべきアイデアであると思う。

7. その他の温暖化対策とこれを行うにあたって考えるべきこと

CO₂の排出を減らす直接的な政策としてこれまで述べたように排出量取引等があるが、排出量を減らしていくために最も重要な政策は社会全体をCO₂を排出しない社会（低炭素社会）に作り変えていくことである。

この政策は、経済面から見ると、新エネルギー発生（発電）装置や低炭素機器・住宅等という、これまで世の中に存在しなかった全く新しい製品を作り、普及させていくのであるから、ケインズ流に言えば、巨額の有効需要の創出である（グリーン・ニューディール）。

また、この政策は今までとは違った全く新しい社会を築いていくのであるから、新しい社会にマッチした新しい政策でなければならない。このことは裏を返せばこれまで行ってきた各種政策で時代に合わないものは思い切ったリストラクチャリングをしなければならないということである。そして、そのリストラを成功させるために最も必要なことは、従来の延長線上の発想、政策概念にとらわれない、柔軟な思考を持って政策を見直していくことである。

言葉を換えて言うなら、従来の体系的に完成された政策に新たに政策を付け足していくこと、ないしは、その体系を維持し、従来政策との整合性を図ることに最大のエネルギー

¹ エコ・デバイドの問題点については、「地球温暖化対策の本質を考える」『立法と調査』288号（2009.1）156頁～参照。また、バングラディッシュのグラミン銀行は再生可能エネルギーへの融資を専門とするグラミン・シヤクティを設立しているが、貧困層のエネルギー需要が増加している途上国においては再生可能エネルギー導入の大きなカギになると思う。

² 第170回国会参議院環境委員会会議録第2号19頁～（平20.11.13）、第173回国会同会議録第2号14頁～（平21.11.24）等。

を使うのではなく、現下の解決しなければならない課題が何かを先ず考え、その課題を解決するのに役立ちそうなあらゆる政策ツールをジャンルを問わず洗い出し、そこから新たな体系を組み立てていくことである。もっと分かりやすい言葉で言うなら、縦割りの思考から何が政策目的達成に最も有効なのか、実利的な思考を最優先にして体系を組み立てていくことである。課題の解決を各省庁が自らの枠に取り込むことから出発するのではなく、政府が一体となって課題を整理し、その課題解決に最も効率的な省庁に政策を割り振っていくのである。

例えば、太陽光発電設備の導入についてみると、現在行われている政策の発想は、CO₂の削減（エネルギー対策）とグリーン・ニューディーの観点からだけである。しかし、これを温暖化被害の防止や貧しい老人世帯の所得補償と考えることも可能である。

ヨーロッパでは 2003 年夏の熱波で 5 万人以上の犠牲者が出たがその多くが老人や子どもであった。これまでならクーラーを必要としない地域を熱波が襲ったこともあるが、クーラーがあれば多くの命が救われたであろう。しかし、クーラーが設置されていたとしても夏中つけっ放しであれば電気料金が嵩み、貧しい老人世帯の可処分所得は目減りする一方である。年金生活者にとってはこれはかなりの痛手となる。たとえ年金額が引き上げられてもその分は電気代に消えていってしまうことになる。

考えてみれば、熱波が襲うときはカンカン照りの日であり、太陽光発電はフル稼働できる条件がそろっている。太陽光発電設備を設置していれば、クーラーをつけることで熱中症を防げる。また、電気料金メーターを気にしなくて済む。

頭金なしのローンで老人世帯にも太陽光発電設備が導入でき、これまで支払っていた電気料金をローンの支払いに当てる制度を導入するだけで、極端に言えば、老人対策にも年金対策にもなる。太陽光発電設備の耐用年数は 20 年程度と見られていたが、実際に設置した経験からは 40～50 年程度持ちそうだとの報告もある。浮いた電気代で 10 年程度でローンを返済できる制度が確立すれば、メンテナンス費用を除き追加出資はなくなるのであり、次の世代にも極めて優しい政策となるのである。このように考えると太陽光発電の普及は何も経済産業省や環境省だけが主になって行う必要はないのである³。

また、日本の農村地帯は特に高齢化、過疎化が進み後継者難に苦しんでいる。しかし、我が国の食料の安全保障を考えた場合、農業の健全な発展が必要であることは言うまでもない。なぜ、農業後継者が生まれにくいのかを考えると、農業の所得が低いからである。この低い所得を改善するための政策として戸別所得補償政策等があり、これによって農家

³ 住宅用太陽光発電システムの平均設置価格（工事費込み）は、現在のところ 1kw 当たり約 70 万円程度であり、1kWh システム当たりの年間発電量は約 1,000kWh である。一世帯当たりの年間消費電力量は 5,500kWh/年（年間支出約 13 万円）なので標準的な 4kWh システム（280 万円）を設置すれば、家庭用電力の 7 割以上を賄うことができる計算になる。太陽光発電システムは現在のところ価格面においても電力の安定供給においても補完的な役割に甘んじているが、普及により販売価格が下がるとともに、蓄電池システム、スマートグリッドの発達により安定供給に目処がつけば家庭用電力の主力となりうるものと思われる。

の収入を改善しようとしている。確かにいくら農家の所得を安定させる政策であってもそれが農作物作りに繋がらないのであれば意味がない。このことから戸別所得補償政策のような政策が農家の所得対策の柱とならなければならないであろう。しかし、その周辺の政策においては農家の所得安定に対し、もっと柔軟な発想が採れないのかと思うのである。

例えば、農家には広々とした屋根があり太陽光発電設置には好都合である。何も、農家の屋根に限らなくても耕作放棄地もある。耕作放棄地についてはその再生利用の緊急対策が採られるとのことであるが、その際にも発想を変えて、地球の温暖化対策と農家の所得対策を同時に達成するために、太陽光発電からの収益でこれを賄えるような政策を採ることはできないであろうか⁴。太陽光発電は設置さえすればそう手間がかからないので、農業後継者も安心して美味しい作物づくりに精を出せるのではないだろうか。また、雑草や麦わら等のセルロースからバイオエタノールを作れば、種をまいて刈り取るだけなので農作物作りにさほど手間をかける必要もなく、高齢者の労働力を生かすことができる。

これらの太陽光発電等の設置やバイオエタノール工場は、農村地域に新たな雇用と需要を生むことになり、その分、地域対策費が安く済むことになるとともに、さらに、これらの自然エネルギーを利用することは石油の使用を減らすことになり、石油備蓄予算も減額できることになるのである。

地域の振興について言えば、地中熱の利用も温暖化対策、省エネの観点からだけでなく、地域振興策と絡めて考えることができる。

東北地方や北海道等の寒冷地においては地中熱利用（地熱とは異なる、地下 10m 以上の安定した温度を利用する）のヒートポンプで冷暖房を行うことでかなりの省エネになる。この地中熱利用はアメリカやスウェーデン、中国東北部などで急速に普及しているが、我が国では、ボーリング費用が高いこともあって、ほとんど普及していない。

しかし、現在、ボーリング費用が高いのは需要が少ないことと業者が少ないことからくる悪循環である。地中熱利用の費用が安くなれば需要が増え、需要が増えれば業者も増える。業者が増えれば、特に高額な住宅密集地でのボーリング費用を安くできる小型のボーリング機械も早晚作られてくるであろう。

では、業者を増やし、ボーリング費用を安くし、安くすることで需要が増加するという好循環を作るのにはどうすれば良いであろうか。

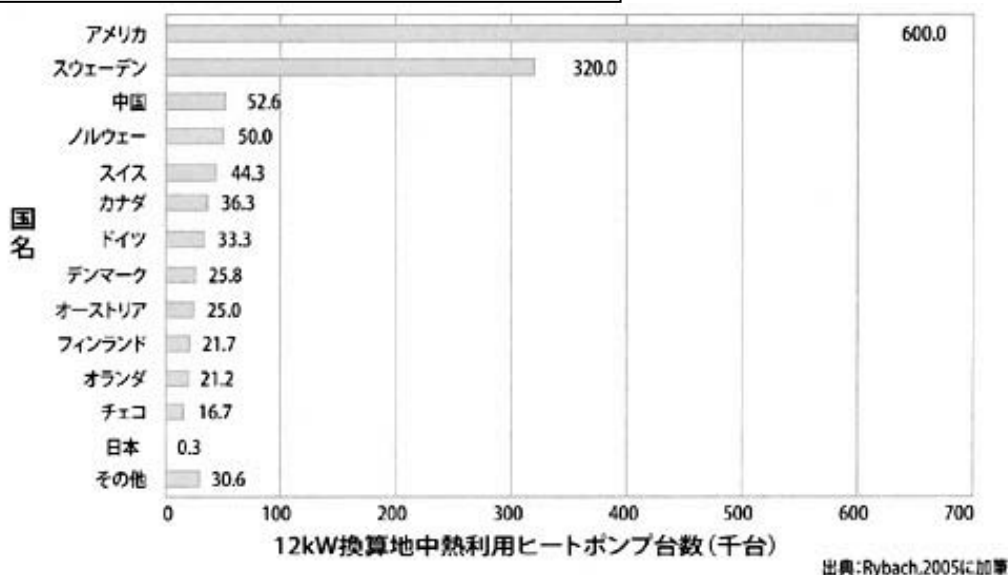
筆者は、これまで道路という公共事業に依存していた地方の建設業者に地中熱利用のボーリング技術を学んでもらい、他方では地中熱利用設備の設置に低利、ないし無利子の融資制度を設け需要を喚起すれば良いと思う。問題は、その財源をどのようにするかであるが、道路財源の見直しを行うにあたって当該地域にとって将来的に道路と地中熱利用のどちらにメリットがあるかを考えてもらうことであろう。

この地中熱利用ヒートポンプのこれまでの我が国での設置台数は、図 7 を見ていただ

⁴ 固定価格買取制度で太陽光発電の普及を促進したドイツでは、旧東ドイツ地域の振興の意味もあって農地を転用して太陽光発電プラントとするなどの有効利用が図られている。

れば分かるように非常に少なく、全くのフロンティアといえる状況にある。地方の道路建設に代わる新たな仕事の間、地域振興策として検討してもよいのではないだろうか。国として必要なのは道路建設会社の業種転換に必要な研修費用等と市場開拓のインセンティブを図ることだけでよいのである。

図7 国別の地中熱利用ヒートポンプ台数



出所：地中熱利用促進協会資料

このように2～3の例を挙げただけで分かるように、今まで行ってきた政策も少し視点を換えて眺めてみるだけでいろいろと問題や課題が見えてくるし、これに対するいろいろなアイデアが浮かんでくる。

地球温暖化問題は人類が今まで経験したことの無い問題である。そして、温暖化対策はこれまで誰も行ったことの無い初めての政策の数々である。しかも、全員参加が要求される政策群である。このことから考えると従来の政策体系を維持することに汲々としていると、早晚行き詰まってしまうのは明らかであろう。行き詰まりを回避するためにはこれまでの政策体系を一度バラバラにし、過去にとらわれない自由な発想で組み立て直していくことが必要でないかと思うが、如何であろうか。

【参考文献】

以下の各論文に挙げているので参考にしていきたい。

○エコ・デバイドと家庭版エスコ利用の融資制度について
 杉本勝則『地球温暖化対策の本質を考えるーグリーン・ニューディールを進めるにあたってー』参議院「立法と調査」288号、2009年1月
http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20090113144.pdf

○脱炭素化社会の可能性について

同 『2050年温室効果ガス半減社会に向けて』同275号、2008年1月

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2008pdf/20080118100.pdf

○バイオエタノールの未来について

同 『バイオエタノール利用の現在と未来』 同 263 号、2007 年 1 月

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2007pdf/20070112096.pdf

○地球温暖化問題の本質と EU の気候変動対策について

同 『二つの地球環境問題と東アジア共同体（その 1）』 同 297 号、2009 年 10 月

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20091001032.pdf

同 『二つの地球環境問題と東アジア共同体（その 2）』 同 299 号、2009 年 12 月

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20091201104.pdf