

温暖化対策主要3施策をめぐる動向と課題

～国内排出量取引制度、地球温暖化対策税、再生可能エネルギー全量買取制度～

環境委員会調査室 あべ けいぞう
安部 慶三

1. はじめに

2009年9月、京都議定書第一約束期間（2008年～2012年）に続く2013年以降の次期枠組み交渉が進展しない中、鳩山総理（当時）は国連気候変動首脳会合に出席し、温室効果ガスの削減目標について、先進国は率先して排出削減に努める必要があるとの観点から、我が国も長期の削減目標を定めることに積極的にコミットしていくとともに、中期目標についても温暖化を止めるために科学が要請する水準に基づくものとして、すべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築と意欲的な目標の合意を「前提」に、1990年比で言えば2020年までに25%削減を目指すとして発表した。その上で、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始めとして、あらゆる政策を総動員して実現を目指していくとの決意を述べた。

この鳩山総理の国連演説に基づき、地球温暖化対策を推進するため、中長期的な排出削減目標を設定し、その達成のために総動員される政策を体系的に明らかにする必要があるとして、政府は2010年3月、第174回国会（常会）に「地球温暖化対策基本法案」を提出した。同法案では、温暖化対策に関する中長期的な目標を明記するとともに、温暖化対策のうち特に重要な具体的施策として、①国内排出量取引制度、②地球温暖化対策税及び③再生可能エネルギー全量固定価格買取制度の主要3施策の導入を盛り込んでいる。

この政府提出の地球温暖化対策基本法案（以下「政府基本法案」という。）に対しては、野党の対案として、自由民主党から「低炭素社会づくり推進基本法案」（以下「自民党基本法案」という。）が、公明党から「気候変動対策推進基本法案」（以下「公明党基本法案」という。）がそれぞれ衆議院に提出されている。

これら3法案は、第174回国会において、衆議院では一括して審議され、このうち政府基本法案については、与党会派の多数可決により同院を通過した。しかし、参議院では総理交代に伴う審議中断期間が生じたこともあって、会期終了とともに審議未了、いわゆる廃案となった。なお、野党2法案については衆議院で継続審査となった。

その後、2010年7月の参議院議員通常選挙の結果、参議院では与党会派が少数派となる「ねじれ国会」状態が生じたが、政府は同年10月、第176回国会（臨時会）に、第174回国会の法案と同内容の政府基本法案を提出した。しかし、政府基本法案は、第176回国会において、衆議院で審議入りできないまま野党2法案とともに継続審査となった。

現状では、政府基本法案の行方は不透明であるが、政府内では主要3施策の実施に向けての検討が行われている。本稿では、それぞれの検討状況を踏まえつつ、主要3施策をめ

ぐる動向と課題について見ていくこととしたい。

2. 温暖化対策の中長期的な目標の設定

政府基本法案に盛り込まれた主要3施策の動向について述べる前に、その目指すべき中長期的な目標について、政府・野党3法案を対照しながら見ておくこととしたい。各法案の規定内容は表1のとおりであり、条文構成等に違いはあるものの、いずれも温室効果ガス削減の中期目標及び長期目標、それに再生可能エネルギー目標について規定している。

表1 中長期的な目標に関する規定内容（政府・野党3法案）

政 府 基本法案	<p><中期目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2020年までに1990年比25%削減（すべての主要な国が、公平なかつ実効性が確保された国際的な枠組みを構築するとともに、意欲的な目標について合意したと認められる場合） <p><長期目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2050年までに1990年比80%削減（この場合において、2050年までに世界全体の排出量を少なくとも半減するとの目標をすべての国と共有するよう努める。） <p><再生可能エネルギー目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2020年までに一次エネルギー供給量の10%
自 民 党 基本法案	<p><中期目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・国際交渉の合意に基づき設定（国内における排出削減に係るもの（いわゆる「真水の削減」）については、2020年までに2005年比15%削減） <p><長期目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2050年までに1990年比80%削減 <p><再生可能エネルギー目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2020年までに最終エネルギー消費の20%を目指し、目標設定
公 明 党 基本法案	<p><中期目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2020年までに1990年比25%以上削減 ・2020年までの各年は、1990年比6%削減した排出量と2020年の排出量を直線で結んだ値を上限 <p><長期目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2050年までに1990年比80%以上削減 ・2050年までの各年は、2020年と2050年の排出量を直線で結んだ値を上限 <p><中長期目標の見直し></p> <ul style="list-style-type: none"> ・国際的動向、最新の科学的知見等を勘案し、必要があると認められるときには、気候変動対策委員会の意見を聴いて、中長期目標を見直すことができるとする <p><再生可能エネルギー目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2020年までに一次エネルギー供給量の15%

（出所）環境省資料をもとに作成

まず、温室効果ガス削減の中期目標（2020年）について見ると、政府基本法案では、鳩山総理の国連演説に沿った形で、目標数字は「1990年比25%削減」とした上で、すべての主要な国が公平なかつ実効性が確保された国際的な枠組みを構築するとともに、意欲的な目標について合意したと認められる場合に設定するとの「前提条件」を付けている。これに対し、公明党基本法案では、目標数字「1990年比25%以上削減」は政府基本法案と基本的に同じであるが、前提条件は付けておらず、その代わりに、国際的動向、最新の科学的知見等を勘案し、必要があると認められるときには見直すことができるとしている。

一方、自民党基本法案での目標数字「2005年比15%削減」は、2009年6月に麻生総理（当時）が発表した中期目標を踏襲したものであり、1990年比では「8%削減」に相当する。ただし、これは国内における排出削減に係るもの、いわゆる「真水の削減」についてのものであり、他の2法案の目標数字と単純比較することはできない。

次に、長期目標（2050年）については、3法案とも目標数字は「1990年比80%削減」で基本的には同じである。なお、長期目標に関連して、公明党基本法案では、気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）での「コペンハーゲン合意」などに基づいた「世界全体の平均気温の上昇を2度以内に抑える」との目標について前文で言及している。

一方、再生可能エネルギー目標（2020年）について、導入目標の数字では、政府基本法案が「一次エネルギー供給量の10%」としているのに対し、公明党基本法案では「一次エネルギー供給量の15%」とし、また、自民党基本法案では「最終エネルギー消費の20%」としている。

3. 国内排出量取引制度の創設

国内排出量取引制度（キャップ・アンド・トレード方式）は、一定量のCO₂排出枠（キャップ）を交付することにより国内の企業が排出削減に取り組むとともに、排出枠の過不足分を企業間で自由に取引（トレード）する制度であり、炭素に価格を付け、市場メカニズムを活用することによって、最小コストで一定の削減量を実現することを可能とする費用対効果の極めて高い温暖化対策の一つである。このため、主要施策の第一に挙げられているが、自主的に削減を進めたい産業界は、同制度に強く反対してきている。

こうした国内排出量取引制度について、諸外国では本格的な導入が進みつつあるが、我が国では、環境省主催による「自主参加型国内排出量取引制度」（2005年度開始）や、地球温暖化対策推進本部決定に基づく「排出量取引の国内統合市場の試行的実施」（2008年10月開始）にとどまっている。

政府・野党3法案における国内排出量取引制度に関する規定内容は、表2のとおりである。政府基本法案では、同制度を創設し、「必要な法制上の措置について法施行後1年以内を目途に成案を得る」とした上で、排出枠の設定方法については、排出の総量に上限を設ける「総量方式」を基本としつつ、生産量当たりの排出量に上限を設ける「原単位方式」も検討するとしている。これに対し、公明党基本法案では、制度の対象を大口排出事業所に限定した上で、排出枠の設定方法については「総量方式」により行うとしている。一方、自民党基本法案では、「試行的実施の状況の評価を踏まえて、対応方針を決定し、必要な措置を講ずる」としている。

国内排出量取引制度については、政府基本法案において、必要な法制上の措置について法施行後1年以内を目途に成案を得るとされ、また、2010年6月閣議決定の「新成長戦略」の工程表で「2011年度に実施すべき事項」とされていることから、具体的な制度設計に向けて、環境省では2010年4月、中央環境審議会地球環境部会の下に国内排出量取引制度小委員会を設置し、また、経済産業省では同年6月、産業構造審議会環境部会地球

環境小委員会の下に政策手法ワーキンググループを設置し、それぞれ審議が行われている。論点となっているのは、①対象期間、②排出枠の総量、③対象ガス、④排出枠の設定対象、⑤排出枠の設定方法、⑥費用緩和措置などである。中でも最大の課題は、⑤排出枠（キャップ）の設定方法、すなわち例外扱いの原単位方式をどこまで認めるかであろう。これまでのところ、需要に応じた電力供給義務を負う電力会社については、総量方式ではなく原単位方式とすることが固まっている。まさに、環境、経済産業の両省で検討中であるが、最終的にはそれぞれの案のすり合わせが必要となる。

表 2 国内排出量取引制度に関する規定内容（政府・野党 3 法案）

政 府 基本法案	<ul style="list-style-type: none"> ・国内排出量取引制度を創設し、必要な法制上の措置について法施行後 1 年以内を目途に成案を得る ・地球温暖化対策のための税の検討と並行して検討 ・排出量の限度を定める方法については、総量の限度として定める方法を基本としつつ、原単位による方法も検討
自 民 党 基本法案	<ul style="list-style-type: none"> ・国内排出量取引の試行的実施の状況の評価を踏まえて、対応方針を決定し、必要な措置を講ずる
公 明 党 基本法案	<ul style="list-style-type: none"> ・平成 24 年までに国内排出量取引制度を創設し、必要な法制上の措置について法施行後 1 年以内を目途に成案を得る ・気候変動対策税の検討と並行して検討 ・大口排出事業所について排出総量に上限を設け、制度開始時は無償で割当、平成 32 年以降は有償で割当、国際競争力に与える影響に配慮した措置を講ずること等を定める ・有償割当の場合、その収益は対策の実施費用、雇用の安定、低所得者への配慮等に優先的に充てる ・地方公共団体を実施主体とする排出等の量に係る取引制度を創設

（出所）環境省資料をもとに作成

4. 地球温暖化対策税の導入

地球温暖化対策税（環境税）は、CO₂の排出量または化石燃料の消費量に応じて課税するもので、国内排出量取引制度と同様に、炭素に価格を付け、市場メカニズムを活用することによって、経済効率よく排出量の削減を図ろうとするものである。

環境税については、諸外国では既に導入が進んできており、我が国では環境省を中心に検討が行われ、2004 年度（平成 17 年度税制改正要望）から、地球温暖化対策のための環境税の創設を要望してきている。こうした結果、2009 年 12 月閣議決定の「平成 22 年度税制改正大綱」において、「地球温暖化対策のための税については、平成 23 年度実施に向けた成案を得るべく、更に検討を進めます」とされ、税制関連法に同旨が規定された。

政府・野党 3 法案における地球温暖化対策税に関する規定内容は、表 3 のとおりである。政府基本法案においては、平成 22 年度税制改正大綱等を受けて、「地球温暖化対策のための税について、平成 23 年度の実施に向けた成案を得るよう、検討を行う」としている。また、公明党基本法案では、「平成 23 年度に気候変動対策のための税を創設し、必要な法制上の措置を講ずる」とし、それに当たっては、低所得者、国内排出量取引制度等に適切な配慮を行うとしている。一方、自民党基本法案では、税制全体の一層のグリーン化を推進するとしているが、温暖化対策税について特記することはしていない。

表3 地球温暖化対策税に関する規定内容（政府・野党3法案）

政 府 基本法案	<ul style="list-style-type: none"> ・税制全体のグリーン化の推進 ・地球温暖化対策のための税について、平成 23 年度の実施に向けた成案を得るよう、検討
自 民 党 基本法案	<ul style="list-style-type: none"> ・低炭素社会を促進する観点から、税制全体の一層のグリーン化の推進
公 明 党 基本法案	<ul style="list-style-type: none"> ・税制全体の一層のグリーン化の推進 ・平成 23 年度に気候変動対策のための税を創設し、必要な法制上の措置を講ずる ・低所得者、国内排出量取引制度等に適切な配慮を行う

（出所）環境省資料をもとに作成

地球温暖化対策税については、2010年8月の平成23年度税制改正要望において、経済産業省が化石燃料課税の強化という形で初めて温暖化対策税の創設を要望したことに見られるように、制度設計のあり方が課題となっている。

2010年12月16日、税制調査会の審議を経て、「平成23年度税制改正大綱」が閣議決定され、「地球温暖化対策のための税」の導入が正式に決定された。同税の概要は、表4のとおりである。同大綱によれば、具体的な手法としては、広範な分野にわたりエネルギー起源CO₂排出抑制を図るため、全化石燃料を課税ベースとする現行の石油石炭税にCO₂排出量に応じた税率を上乗せする「地球温暖化対策のための課税の特例」を設けることとしている。この特例により上乗せする税率は、原油及び石油製品については1キロリットル当たり760円、ガス状炭化水素は1トン当たり780円、石炭は1トン当たり670円とする。このように「広く薄く」負担を求めることで、特定の分野や産業に過重な負担となることを避け、課税の公平性を確保する。また、導入に当たっては、急激な負担増とならないよう、税率を段階的に引き上げるとともに、一定の分野については、所要の免税・還付措置を設けることとしている。

表4 「地球温暖化対策のための税」の概要

①石油石炭税に「地球温暖化対策のための課税の特例」を設け、CO ₂ 排出量に応じた税率を上乗せ。			
②上乗せする税率は、原油及び石油製品については1キロリットル当たり760円、ガス状炭化水素は1トン当たり780円、石炭は1トン当たり670円。その結果、上乗せ分を合わせた石油石炭税の税率は次のとおり。			
	原油・石油製品 〔1kl 当たり〕	ガス状炭化水素 〔1t 当たり〕	石 炭 〔1t 当たり〕
現 行	2,040円	1,080円	700円
改正案	2,800円	1,860円	1,370円
③平成23年10月1日から実施。平成27年3月31日までの間、所要の措置を講ずる。			

（出所）「平成23年度税制改正大綱」（2010.12.16）より作成

我が国で初めて導入される環境税であるが、国民生活や経済への影響に配慮し「広く薄く」負担を求めるということで、確かに、環境省の試算によれば、税収規模を概ね2,400億円程度と見込み、CO₂1トン当たり約300円として想定した場合、例えば、ガソリンの価格上昇額は1リットル当たり0.79円と想定され、これによる世帯当たりの負担額は、

年1,200円（月100円）程度である。このため、環境税の本来の目的である温暖化対策としての効果は余り期待できないと考えられる。今回はあくまでも環境税の第一歩として評価されるべきものであろう。

5. 再生可能エネルギー全量固定価格買取制度の創設

全量固定価格買取制度は、電気である再生可能エネルギー（太陽光、風力、水力、地熱などの非化石燃料エネルギーで永続的に利用することができるもの）について、一定の価格、期間及び条件の下で、電気事業者によるその全量を買取りさせる制度であり、再生可能エネルギーの利用促進を目的とする。なお、我が国では、固定価格買取制度として、2009年11月から、太陽光発電の余剰電力買取制度が開始されている。

政府・野党3法案における固定価格買取制度に関する規定内容は、表5のとおりである。政府基本法案では、全量固定価格買取制度を創設するとしており、また、公明党基本法案では、平成23年までに全量買取方式の固定価格買取制度を創設し、必要な法制上の措置を講ずるとしている。一方、自民党基本法案では固定価格買取制度を拡充するとしている。

表5 固定価格買取制度に関する規定内容（政府・野党3法案）

政 府 基本法案	<ul style="list-style-type: none"> ・全量固定価格買取制度の創設 ・設備の設置の促進、電力系統の整備の促進 ・規制の適切な見直し
自 民 党 基本法案	<ul style="list-style-type: none"> ・2020年までに最終エネルギー消費の20%を目指し、目標設定 ・電気事業者による利用、固定価格買取制度の拡充、電力系統の高度化等の促進 ・公共建築物、住宅・工場等への導入の促進、地位住民等による投資等の支援
公 明 党 基本法案	<ul style="list-style-type: none"> ・平成23年までに全量（大規模水力を除く。）を買取り方式の固定価格買取制度を創設し、必要な法制上の措置を講ずる ・国民生活・経済・国際競争力に与える影響についての適切な配慮を行う ・設備の設置の促進、電力系統の整備の促進、規制の適切な見直し ・国自ら設置する庁舎等の建築物における再生可能エネルギーの利用の促進、必要な法制上の措置を講ずる ・住宅等の建築物を設置しようとする者は、再生可能エネルギーの利用を検討するよう努める

（出所）環境省資料をもとに作成

全量固定価格買取制度について、経済産業省では2009年11月、「再生可能エネルギーの全量買取に関するプロジェクトチーム」を立ち上げ、再生可能エネルギーの全量買取制度の在り方について検討を進め、2010年7月、再生可能エネルギーの全量買取制度の大枠（基本的な考え方）を取りまとめた。その後、これを基本として、総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会・電気事業分科会買取制度小委員会で詳細な制度設計について検討が行われ、2011年の通常国会に関連法案が提出される予定である。

上記「制度の大枠」では、買取対象、買取価格、買取期間、費用負担、電力系統の安定化対策などについて、基本的な考え方が示されている。このうち、費用負担については、電力事業者による買取費用の回収は、電気料金に上乗せする方式を基本とするということであるから、制度導入に当たっては国民一人ひとりの理解と合意が得ることが重要である。

6. おわりに

以上、政府提出の地球温暖化対策基本法案に盛り込まれた主要3施策の動向について見てきたが、改めて表6にそれぞれの役割と関係を示す。

この主要3施策は、「3点セット」とも呼ばれるように、施策間の整合性確保が不可欠であるとともに、パッケージとして導入されることにより、対策効果がより高まるものと考えられる。既に地球温暖化対策税の導入が決定されているが、今後とも、こうした観点から、各施策の制度設計等についての検討が行われていくことが重要である。

表6 温暖化対策主要3施策の役割と関係

	国内排出量取引制度	地球温暖化対策のための税	全量固定価格買取制度
目的	温室効果ガスの排出量の着実な削減	広く経済社会全体に低炭素化への経済的インセンティブを与えることによるCO ₂ 排出抑制効果、地球温暖化対策の財源確保も期待	電気である再生可能エネルギーの利用促進
対象	産業・業務部門を中心とした温室効果ガスの大規模排出者	家庭・運輸部門、小規模排出源を含む化石燃料利用者全般（価格転嫁を通じてカバー）	電力需要家のみ（電気料金上昇によりカバー）
手段	排出量に排出枠を設けるとともに、柔軟な義務履行を可能とするため排出枠の取引等を認める	全化石燃料にCO ₂ 排出量に応じて広く薄く課税	電気事業者に一定の価格、期間、条件の下、電気である再生可能エネルギーの調達義務を課す

（出所）環境省資料

2010年12月17日、与党民主党の経済産業／環境／成長戦略・経済対策PTの3合同部門会議で「地球温暖化対策の主要3施策に関する提言」が取りまとめられ、中でも、国内排出量取引制度については、国際交渉における次期枠組みの成否を見極めるべきなどとして、「慎重に検討を行うべき」と明記し、制度創設の先送りを要請しているという¹。

その背景には、同年11月29日～12月10日、メキシコ・カンクンで開催された気候変動枠組条約第16回締約国会議（COP16）において、次期枠組みづくりの合意が先送りされたことがある。そうであるならば、むしろ逆に、次期枠組みづくりの早期合意に向けて我が国がリーダーシップを発揮できるよう、「25%削減目標」を実現していくための国内対策の早期実施を求めていくべきではないだろうか。

1 週刊『エネルギーと環境』（2012.12.23）