

切れ目のない地球温暖化対策の推進

— 地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案 —

環境委員会調査室 黒部 純二

1. はじめに

2012 年末をもって京都議定書第一約束期間が終了となった。現行の「地球温暖化対策の推進に関する法律」では、京都議定書に基づく削減約束に対応して、「京都議定書目標達成計画」を策定することとなっている。我が国は京都議定書第二約束期間に加わらないものの、引き続き地球温暖化対策に取り組んでいくことを国内外に示すために法的な計画が不可欠となっている。このため、平成 25 年 3 月、国による「地球温暖化対策計画」の策定を規定する等の措置を内容とする「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」が、政府より提出された。

本稿においては、地球温暖化対策をめぐる国際的及び国内的な動向を述べた上で、法律案提出の経緯、法律案の概要及び論点等について紹介することとしたい。

2. 地球温暖化対策をめぐる国際的な動向

地球温暖化とは、二酸化炭素（CO₂）やメタンなどの温室効果ガスが大気中に蓄積し、地表面の熱が地球圏外に放出されにくくなり、地表面の気温が上昇していく現象をいう。この問題に関し、科学的知見を集積する役割を担う気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が、2007 年に公表した第 4 次評価報告書（AR 4）には、過去 100 年間に於いて、既に全球の平均気温が 0.74℃上昇しており、その主な原因は「人為的活動を起源とする温室効果ガスの濃度上昇にある可能性が非常に高い」としている。また同時に、AR 4 では、「気温の上昇が約 2～3℃以上である場合には、全ての地域は正味の便益の減少か正味のコストの増加のいずれかを被る可能性が非常に高い」と指摘しており、今後温暖化を放置することにより、更なる異常気象の頻発、生物多様性の危機、食料生産量の減少が起これらることを予測している。

（1）気候変動枠組条約と京都議定書

地球温暖化対策の国際的な枠組としては、現在、気候変動に関する国際連合枠組条約（以下「気候変動枠組条約」という。）及び同条約の京都議定書（以下「京都議定書」という。）がある。

気候変動枠組条約は、国際的な地球温暖化対処の基盤となる条約として、1992 年に採択、1994 年発効し、現在、194 か国・1 地域（EU）が加盟している。同条約では、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととしない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを究極的な目的」とし、「共通に有しているが差異のある責任」や「予防的アプローチ」等の原則に基づき、各国はそれぞれの国情に応じて削減行動を行うこと

としている。削減目標については附属書 I 国（先進国）の排出量を 2000 年末までに 1990 年レベルに戻すことが努力義務とされたものの、実際に目標を達成した国はほとんどなく、2000 年以降における数値化された法的拘束力ある目標が目指されることとなった。

京都議定書は、1997 年に採択され、2005 年発効し、現在、190 か国・1 地域（EU）が批准している。同議定書は、上記の要請を踏まえ、附属書 I 国の法的拘束力ある数値目標として、第一約束期間（2008 年～2012 年の 5 年間）の温室効果ガス排出量の平均を、基準年（原則として 1990 年）から削減させる割合を定めている。各国の削減割合は附属書 B において、日本 6 %、米国 7 %、EU 8 %などとされており、附属書 I 国全体で少なくとも 5 %削減することとしている。なお、中国やインドなどの途上国には削減義務が課されておらず、米国は未批准で、カナダは 2012 年に京都議定書から脱退している。

（2）次期枠組みに関する国際交渉の動向

ア COP17 までの交渉

京都議定書第一約束期間終了後の次期枠組みである 2013 年以降の世界全体での取組については、2007 年の気候変動枠組条約第 13 回締約国会議である COP13（インドネシア・バリ）において、「バリ行動計画」が合意された。同行動計画では、①排出削減に関するグローバルな長期目標の検討、②全ての先進国による測定・報告・検証可能な緩和の約束又は行動、③途上国による測定・報告・検証可能な緩和の行動、④森林減少防止等について 2009 年末までに合意を得て採択することとしていた。

2009 年の COP15（デンマーク・コペンハーゲン）では、当初、各国の削減義務について法的拘束力ある合意が期待されていたものの、事前の交渉段階から各国の主張は隔たりを見せ、交渉開始前において既に困難が予想されていた。COP15 が開会すると、先進国と新興国等途上国の主張は終始対立を続け、最終的に法的拘束力のない「コペンハーゲン合意」に留意するにとどまった。

2010 年の COP16（メキシコ・カンクン）では、2020 年までの国際枠組みとして、コペンハーゲン合意の下に先進国・途上国が提出した排出削減目標等を国連の文書としてまとめた上で、これらの目標を COP として留意することとし、カンクン合意が採択された。次期枠組み交渉では COP15 以降、京都議定書の延長問題が取り上げられ、最大の焦点となっていたが、カンクン合意では、京都議定書の単純延長は見送られ、2013 年以降の枠組みの合意については、2012 年末で期限の切れる京都議定書第一約束期間と第二約束期間との間に空白期間が生じないように、できるだけ早い作業の完了を目指すこととし、実質的に COP17 に先送りされることとなった。

2011 年の COP17（南アフリカ・ダーバン）では、京都議定書第一約束期間が翌 2012 年で期限が切れることに対して 2013 年以降の次期枠組み交渉の取扱いについては、全ての国に適用される将来の法的枠組みの構築に向けた道筋への「ダーバン合意」が採択された。具体的には、強化された行動のための「ダーバン・プラットフォーム特別作業部会」（ADP）を新たに立ち上げ、2012 年から議論を開始した上で、2015 年までのできるだけ早期に合意を採択し、2020 年から発効させるという道筋が合意された。また、新たな枠組みの構築までの間の取組の基礎となるカンクン合意の実施のための仕組み

に関し、途上国支援のための資金を取り扱う緑の気候基金（G C F）の基本設計や排出削減対策の測定・報告・検証（M R V）に関するガイドラインなども合意された。

なお、京都議定書第二約束期間（5年間あるいは8年間）の設定に向けた合意も採択されたが、我が国は、京都議定書が気候変動への対処の大きな役割を持っているが、世界の排出量の1/4しかカバーしておらず、第二約束期間やそれと同等の措置は、将来の包括的な枠組みの構築には資さないという姿勢を貫き第二約束期間に参加しないことを表明し、そのような立場が合意文書にも反映された形となった。また、カナダは京都議定書から離脱することを表明した。

イ COP18における次期枠組み交渉

2012年のCOP18（カタール・ドーハ）では、新たな国際枠組みの構築について、2015年までに交渉を妥結し、2020年に発足させるための交渉スケジュールが話し合われ、主な成果として「ドーハ気候ゲートウェイ」が合意され、その内容は以下のとおりである。

- ① 2020年からの新たな国際枠組みの構築等に向けたADPでは、2013年以降の作業計画及び議長アレンジメントが決定された。2013年のADPは2回（6月、11月）開催され、4月又は9月に追加会合を検討すること。2014年及び2015年についても少なくとも2回開催することとし、具体的には前年中に決定すること。2013年は2つのワークストリーム（「2020年以降の将来枠組み」及び「2020年までの緩和の野心向上」）において、各国から提出される意見を基に会合を開催し、より焦点を絞った実質的な議論に移行すること等が決定された。また、2015年5月までに交渉テキストを準備することを目指して、2014年のCOP20（ラテンアメリカ地域で開催）に向けて交渉テキストの要素について検討することが決定された。
- ② 第二約束期間設定のための京都議定書の改正については、同期間中の各国の排出抑制及び削減に関する約束が記載された附属書Bを含む改正案が成果文書として採択された。これによると、第二約束期間は2013年～2020年の8年間、基準年は原則として1990年、削減目標はEU20%、豪州0.5%などとされた。2014年までに各国の約束の野心の引上げに関する検討の機会を設けること等が決定された。また、我が国は第二約束期間に参加しないという立場が改正附属書Bに反映され、EU、豪州、スイス等とともに、第一約束期間から繰り越された余剰排出枠（AAU）を購入しないことを宣言した。クリーン開発メカニズム（CDM）については、第二約束期間に参加しない国もCDMプロジェクトに参加して2013年以降のCDMクレジット（CER）を原始取得すること（クレジット発行後に自国の登録簿に転送すること）が可能であることが確認された。ただし、第二約束期間における共同実施（JI）や国際排出量取引に参加してクレジットの国際的な獲得・移転を行うことは、第二約束期間に参加する国のみに認められることとなった（第一約束期間の調整期間中（2013年～2015年後半以降まで）の我が国の国際排出量取引への参加は引き続き可能）。また、京都議定書における森林・農地等吸収源等（LULUCF）の取扱いについては、第二約束期間に参加しない国も含め第二約束期間におけるルールに従って算定・報告を行うこととなった。

- ③ 条約の下での長期的協力については、2011年、ダーバン決定で立ち上げられた新たな組織やプロセスを実施に移すためのバリ行動計画の全ての議題に関する一連の決定が採択されたことにより、条約の下での長期的協力の行動のための特別作業部会（AWG-LCA）が多くの成果を上げ「合意された成果」を得たことが確認された。一部の議題については、今後補助機関等で技術的な検討・作業を継続することとなった。また、日本が提案している二国間オフセット・クレジット制度（JCM/BOCM）を含む様々なアプローチについては、実施のための「枠組み」について作業計画を実行していくことが決定され、「枠組み」の機能や役割、国際的なクレジットの移動に関してダブルカウントを防止する方法等を検討していくこととなった。
- ④ 資金については、先進国全体としての短期資金コミットメント達成の認知、長期資金に関する作業計画の2013年までの延長、COP19までに2020年までの支援増額計画の提出を先進国に促すとされ、今後数年間の先進国による義務的な支援額を具体的な数字で書き込むことは回避された。
- ⑤ 気候変動による損失と被害（ロス&ダメージ）に関しては、COP19において、気候変動の影響に脆弱な国における被害の軽減に取り組むための世界的なメカニズムなどの制度の設立が決定された。

3. 我が国の地球温暖化問題への取組及び動向

（1）地球温暖化対策推進法の制定と京都議定書目標達成に向けた取組

平成9（1997）年12月、COP3（京都）において、京都議定書が採択され、2008年～2012年の第一約束期間において、先進国全体で温室効果ガスを基準年（1990年）比5%削減するという共通の数値目標が設定された。

我が国では、同議定書の採択を受け、翌10（1998）年10月、地球温暖化防止を目的とする「地球温暖化対策の推進に関する法律」（以下「温対法」という。）が制定された。その後、温対法は、京都議定書の批准に向け、14（2002）年5月に京都議定書の国内担保法としての法整備を行うために改正された。

そして、17（2005）年2月の京都議定書の発効を受け、同議定書により我が国に課せられた数値目標（CO₂等の温室効果ガスを基準年比6%削減）を達成するため、同年4月、温対法に基づく「京都議定書目標達成計画」（以下「目達計画」という。）が閣議決定された。また、目達計画は、第一約束期間が開始した20（2008）年3月に全面改定された。

目達計画では、国内削減対策を積み上げることにより、3年目に当たる22（2010）年度における排出抑制の目標を基準年比0.8%～1.8%削減とし、森林吸収源対策として3.8%削減相当分、京都メカニズムの活用によるクレジット取得による1.6%削減相当分を合わせて京都議定書目標達成の6%削減を目指すこととしている。

なお、温対法は、14（2002）年改正後、3回にわたり見直されており、17（2005）年の改正では、排出者の自主的な取組を促すための温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度の導入、18（2006）年の改正では、京都メカニズムによるクレジットの取得、保有及び移転の記録を行うための割当量口座簿の整備等、20（2008）年の改正では、事業活動や国

民生活に伴う排出抑制を促すための排出抑制等指針の策定等の措置が講じられてきている。

平成 24 (2012) 年 4 月、京都議定書第一約束期間 3 年目の 22 (2010) 年度の温室効果ガス排出量 (確定値) が発表され、1990 年比 (12 億 6,100 万トン) で 0.3% 減となる 12 億 5,800 万トンであった。また、同年 12 月に発表された 4 年目の 23 (2011) 年度の温室効果ガス排出量 (速報値) では、東日本大震災後の原発稼働停止に伴う火力発電の CO₂ 排出量増加等の影響により、1990 年比で 3.6% 増となる 13 億 700 万トンであった。

(2) 我が国の地球温暖化対策の動向

ア 平成 21 (2009) 年の政権交代以前の動向

平成 19 (2007) 年 5 月、G 8 ハイリゲンダム (ドイツ) サミットに向け、安倍総理 (当時) は、「美しい星 50 (クールアース 50)」を発表し、世界全体の温室効果ガス排出量を現状に比して 2050 年までに半減すること、2013 年以降の国際的な枠組みの構築に関して、米国、中国、インド等の主要排出国が全て参加し、世界全体での排出削減につながる事等の原則を提示した。さらに 20 (2008) 年 6 月、G 8 北海道洞爺湖サミットに向け、福田総理 (当時) は、「『低炭素社会・日本』をめざして」と題するスピーチを行い、日本の 2050 年までの長期目標として現状から 60~80% の削減を掲げて低炭素社会の実現を目指す事等を発表した。

麻生内閣 (当時) においては、次期枠組みの交渉期限である COP15 を翌年に控えた 20 (2008) 年 10 月、我が国として中期目標の検討に早期に着手するため、地球温暖化問題に関する懇談会の下に中期目標検討委員会を設置した。同委員会では、中期目標の 6 つの選択肢 (1990 年比 5% 増~1990 年比 25% 減) につき、有識者懇談会、各種団体からのヒアリング等に加え、国民的議論の実施を目的として、計 6 回に及ぶ意見交換会、パブリックコメントの募集、世論調査が実施された。これらを踏まえ、21 (2009) 年 6 月、G 8 ラクイラ (イタリア) サミットを控え麻生総理は記者会見を行い、「2020 年までに 2005 年比で 15% 削減 (1990 年比で約 8% 削減)」という中期目標を発表した。この数値目標は、海外からのクレジット購入を含まず、国内対策の積み上げによって達成するいわゆる「真水」の目標とされた。なお、同年 4 月に麻生内閣は、経済危機対策の成長戦略の中に低炭素革命を盛り込み、太陽光発電の余剰電力買取制度の導入等を決定した。

イ 民主党への政権交代後の地球温暖化対策の見直し

平成 21 (2009) 年 8 月の衆議院総選挙の結果、民主党、社会民主党及び国民新党からなる連立政権が成立し、我が国の地球温暖化対策は見直されることとなった。

まず、同年 9 月に開催された国連気候変動首脳会合において、鳩山総理 (当時) は、我が国が長期の削減目標の設定について積極的にコミットしていくことを表明するとともに、「全ての主要国による、公平かつ実効性のある国際枠組みの構築」を前提として、「2020 年までに 1990 年比で 25% 削減」とする中期目標を明らかにした。この目標を実現するため、例えばこれまで検討事項とされてきた「国内排出量取引制度の導入、再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度の導入、地球温暖化対策のための税の検討

を始めとするあらゆる政策を総動員」することを述べた。

さらに、同年11月6日の参議院予算委員会において、鳩山総理は、それまで2050年までに60～80%としてきた目標値を80%まで引き上げる旨表明¹し、翌週の日米首脳会談後に発表された「気候変動に関する日米共同メッセージ」においては日米両国の目標として盛り込まれた。

同年12月に開催されたCOP15においては、上記の中期目標を表明するとともに、約30か国・地域と協働し、コペンハーゲン合意の作成に関与した。また、この合意に基づく中期目標提出に当たっては、これまでの内容を堅持し、「25%削減、ただし、全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及び意欲的な目標の合意を前提とする」とした上で、翌22(2010)年1月に気候変動枠組条約事務局への提出を行った。

ウ 地球温暖化対策基本法案の提出及び審査経過等

民主党政権の掲げた中長期目標を達成するとともに、目標達成に係る施策の位置付け及び基本的方向性を示すため、我が国の温暖化対策に係る基本法制定が検討されることとなった。政府は、第171回国会の平成21(2009)年4月に参議院へ提出された民主党の地球温暖化対策基本法案を参考に検討を進め、第174回国会の22(2010)年3月、温室効果ガス排出削減の中長期目標を明記した「地球温暖化対策基本法案」(以下「第174回基本法案」という。)を提出した。また、中長期目標達成のための対策・施策のパッケージとして、「地球温暖化対策に係る中長期ロードマップ」が検討されており、同年3月末に小沢環境大臣(当時)試案が示された。同時に衆議院では対案として、自由民主党から「低炭素社会づくり推進基本法案」、公明党から「気候変動対策推進基本法案」が提出された。

第174回基本法案は、衆議院では野党提出の2法案と一括審議され、同年5月18日、本会議で第174回基本法案を可決した後、参議院に送付した。

参議院においては同年5月21日に本会議での趣旨説明及び質疑の後、環境委員会で質疑及び視察を行った。しかし、6月2日に鳩山総理が辞意を表明し、6月8日の鳩山内閣総辞職、菅内閣発足と続く終盤国会の中で環境委員会は以後開会されず、第174回基本法案は会期終了とともに審査未了・廃案となった。なお、野党2法案は衆議院において継続審査となった。

平成22(2010)年7月の参議院通常選挙では民主党会派が過半数を割り込み、衆参のねじれ国会の状態が生じた。その後、第176回国会において、菅内閣(当時)は政府部内の調整の結果、同年10月13日に第174回基本法案と同内容の「地球温暖化対策基本法案」(以下「第176回基本法案」という。)を再度提出した。しかしながら、与野党の審議の調整がつかず、23(2011)年3月11日の東日本大震災以降の状況の変化もあり、第176回基本法案は審議入りできないまま、第181回国会の24(2012)年11月の衆議院解散により野党2法案とともに審査未了・廃案となった。

エ 地球温暖化対策の主要3施策の動向

民主党政権下では、第176回基本法案に盛り込まれた地球温暖化対策のうち特に重要

な具体的施策である「国内排出量取引制度、地球温暖化対策のための税及び再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度」に関して、平成 22 (2010) 年 12 月 28 日、基本方針である「地球温暖化対策の主要 3 施策について」(以下「主要 3 施策」という。)を地球温暖化問題に関する閣僚委員会において決定した。

主要 3 施策の中で、「地球温暖化対策のための税」については、エネルギー基本計画において、我が国の温室効果ガス排出量の約 9 割を占めるエネルギー起源 CO₂を 2030 年に 1990 年比 30%程度以上の削減を見込んでいる状況に鑑み、税制による地球温暖化対策を強化し、エネルギー起源 CO₂排出抑制のための諸施策を実施していく観点から 23 年度に「地球温暖化対策のための税」を導入するとしていた。

なお、具体的手法としては、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」を設けるとし、また、配慮事項として、導入に当たっては急激な負担増とならないよう税率の段階的引上げや、一定の分野についての免税・還付措置を設けるなどとしていた。

第 177 回国会において、23 (2011) 年 10 月からの実施が盛り込まれた、所得税法等の一部を改正する法律案が提出されたが、国会審議の結果、地球温暖化対策のための課税の特例の創設等の措置は先送りされることとなった。再度、「地球温暖化対策のための税」については、第 180 回国会において、前年と同様の内容が盛り込まれた租税特別措置法等の一部を改正する法律案が成立となり、その内容は、翌 24 (2012) 年 10 月 1 日から各化石燃料の利用に対する CO₂排出量に応じ、今後 3 年半かけて段階的に税率を上乗せするものである。

「再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度」については、主要 3 施策の中で再生可能エネルギーの導入拡大によるエネルギー・セキュリティの向上や新産業の育成、雇用の拡大、地域経済の活性化に資するものとして、第 177 回国会において、23 (2011) 年 8 月、電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法案等 2 法案が成立した。再生可能エネルギーの電力全量固定価格買取制度は、翌 24 (2012) 年 7 月 1 日から導入され、24 (2012) 年度の買取価格は、太陽光 (10kW 未満) 42 円(10 年)、風力 (20kW 以上) 23.1 円(20 年)、地熱 (15,000kW 以上) 27.3 円(15 年)などとそれぞれ決定され、再生可能エネルギーの導入促進への道筋が示された。

なお、25 (2013) 年度の買取価格については、太陽光の導入が進んだことによりシステム価格の下落が見られることから 4 円下げの 38 円 (10kW 未満) などとするのととも風力、地熱などについては、前年度の価格及び買取期間が据置きとなる予定である。

「国内排出量取引制度」については、主要 3 施策の中で地球温暖化対策の柱と評価する一方で、企業経営への行き過ぎた介入、成長産業への投資阻害、マネーゲームの助長といった懸念があり、「地球温暖化対策のための税」や「再生可能エネルギー全量固定価格買取制度」の負担に加えて大口の排出者に新たな規制を課すことになると指摘している。このため、「国内排出量取引制度」に関しては、我が国の産業に対する負担やこれに伴う雇用への影響、海外における排出量取引制度の動向とその効果、国内において

先行する主な地球温暖化対策（産業界の自主的取組など）の運用評価、主要国が参加する公平かつ実効性のある国際的な枠組みの成否等を見極め、慎重に検討を行う運びとなった。

オ 東日本大震災の発生を受けた地球温暖化対策の見直し

東日本大震災による原発事故により、我が国のエネルギー政策・地球温暖化対策を見直すため、政府は平成 23（2011）年 6 月に「エネルギー・環境会議」を設置した。翌 24（2012）年 5 月には全国各地の原子力発電所の原子炉の稼働が全基停止となり、火力発電の代替に伴う CO₂ 排出量が増大されることから京都議定書第一約束期間の温室効果ガス削減目標の「1990 年比 6 %削減」が達成できないのではないかという懸念がでてきた。また、2020 年までの温室効果ガス削減の「1990 年比 25%削減」の中期目標の設定見直しも課題となり様々な議論を踏まえた上で、同年 6 月に同会議において「エネルギー・環境に関する選択肢」が提示された。その後の国民的議論を経て、同年 9 月 14 日に、「革新的エネルギー・環境戦略」が決定された。同戦略では、「原発に依存しない社会の一日も早い実現」を柱に、「2030 年代に原発稼働ゼロ」を可能とする今後のエネルギー政策の枠組みを提示するとともに、今後の地球温暖化対策については、①2030 年時点の温室効果ガス排出量をおおむね 1990 年比 2 割削減を目指す、②2020 年時点の排出量は、1990 年比 5 %～9 %削減となる見込み、③2012 年末までに 2013 年以降の地球温暖化対策の計画を策定することとされた。なお、同戦略の閣議決定は見送られている。

同戦略に基づくエネルギー政策・地球温暖化対策の枠組みでは、「2020 年までに 25%削減」の中期目標の達成が困難となることから、この対応は、経済界にとっては原発依存度ゼロによる電力料金の国民負担増、国際競争力の喪失の懸念などの指摘が、また、NPOからは、再生可能エネルギー・省エネルギー対策の野心度の後退による地球温暖化対策への懸念などの指摘があった。

その後、革新的エネルギー・環境戦略では、年内までに 2013 年以降の「地球温暖化対策の計画」、「グリーン政策大綱」、原子力委員会の見直し等の「原子力政策」、「電力システム改革戦略」などの政策を、「戦略の検証と見直し」として取りまとめることとなっていたが、衆議院解散含みという政局によって各会議が開会されず、24（2012）年 11 月の衆議院解散を受けた総選挙の結果、再び自由民主党・公明党が政権を担うこととなった。

また、衆議院解散後に開催された 2012 年の COP18（カタール・ドーハ）において、政府は、温室効果ガスの排出削減目標「2020 年に 1990 年比 25%削減」について、国際交渉で削減目標引上げの議論が本格化する中ではあったが、国内での見直し検討の結論が出ていないこともあり、目標を取り下げない姿勢で臨む形となった。

なお、地球温暖化対策の長期的な目標については、平成 24（2012）年 4 月に閣議決定した第四次環境基本計画において、2050 年までに 80%の温室効果ガスの排出削減を目指すことが示されている。

カ 第二次安倍内閣の下での対応

平成 24（2012）年 12 月 26 日に発足した第二次安倍内閣では、直ちに日本経済の再生

のために内閣に「日本経済再生本部」を創設し、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の「3本の矢」を掲げ、様々な政策を打ち出した。

地球温暖化対策の見直しについても、翌 25 (2013) 年 1 月 25 日の第 3 回日本経済再生本部において、安倍総理は、「11 月に開催される COP19 までに 25%削減目標をゼロベースで見直すとともに、技術で世界に貢献していく、攻めの地球温暖化外交戦略を組み立てる」ことを、関係閣僚に指示した。今後、地球温暖化対策推進本部の下で検討が進められることとなるところ、石原環境大臣は、「原子力規制委員会は今年 7 月までに新たな安全基準を作ることにしており、新たな温暖化対策目標の決定はそれ以降となる」²と述べている。

同年 2 月の日米首脳会談においても、安倍総理より、気候変動に関する 2020 年以降の新たな国際枠組みは、全ての国が参加する公平で実効的なものであることが不可欠であり、そのために、中国等の新興国をどのように参加させるかが大きな課題である旨述べており、さらに日本は技術で世界に貢献していくとの考えを説明した上で、両首脳は、日米間で緊密に協力していくことを確認している。

参議院での代表質問においても、地球温暖化対策について、第一次安倍内閣の「美しい星へのいざない」にて提案した「2050 年までに世界全体の温室効果ガスの排出量を半減することを目標」とし、地球温暖化対策をしっかりと推進する方針は不変である。世界全体での大幅な排出削減を実現するためには、高い技術力を持つ我が国こそが世界の温暖化対策を主導していくべきであり、そのためには技術で世界に貢献していく攻めの地球温暖化外交戦略を組み立ていく必要がある旨の答弁³をしている。

4. 法律案提出の経緯と法律案の概要

(1) 法律案提出の経緯

現行の温対法では、京都議定書に基づく削減約束に対応して、目達計画を策定することとなっているところ、2012 年末をもって京都議定書第一約束期間となり、現行の目達計画に基づく温室効果ガスの排出削減・吸収等に関する様々な対策や取組も平成 24 (2012) 年度末をもって終了することとなる。また、我が国は、京都議定書第二約束期間に加わらないものの、2013 年以降、気候変動枠組条約下でのカンクン合意に基づき、2020 年までの削減目標の登録と、その達成に向けた進捗の国際的な報告・検証を通じて、引き続き地球温暖化対策に取り組んでいくこととしている。

しかしながら、平成 25 (2013) 年度以降の地球温暖化対策計画や現在実行している個別の取組などの法的根拠が失われることとなるので、今後、温室効果ガスの排出抑制・吸収の目標、事業者・国民が講ずべき具体的事項や目標達成のために国・地方公共団体が講ずべき施策など総合的かつ計画的な地球温暖化対策の推進を図る必要がある。以上を踏まえ、国による地球温暖化対策計画の策定を規定する等の措置を内容とする「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」が、平成 25 年 3 月 15 日に閣議決定され、同日、国会に提出されたものである。

また、同日、閣議に先立ち開催された地球温暖化対策推進本部において、民主党政権下

で定められた「2020年までに1990年度比25%削減目標」を11月に開催されるCOP19までにゼロベースで見直すことを改めて明らかにした上で、温暖化防止に向けた具体的対策として、低炭素社会の創出に資する再生可能エネルギーの導入加速、代替フロン等対策の抜本的強化、森林吸収源対策とバイオマス有効活用の積極的推進、二国間オフセット・クレジットの構築・実施、温室効果ガス削減対策と併せた温暖化適応策などの検討方針を掲げた「当面の地球温暖化対策に関する方針」（以下「当面の方針」という。）が決定されている。

（２）法律案の概要

ア 定義の追加事項

- ① 地球温暖化の定義に海水の温度の追加的な上昇を加える。
- ② 温室効果ガスの定義に三ふっ化窒素を加える。

イ 地球温暖化対策計画

- ① 政府は、地球温暖化対策の総合的かつ計画的な推進を図るため、温室効果ガスの排出抑制及び吸収の目標、事業者・国民等が講ずべき措置に関する具体的事項、目標達成のため国・地方公共団体が講ずべき施策等を内容とする「地球温暖化対策計画」を策定する。
- ② 政府は、少なくとも3年ごとに、我が国における温室効果ガスの排出及び吸収の量の状況その他の事情を勘案して、地球温暖化対策計画に定められた目標及び施策について検討を加える。

ウ 地球温暖化対策推進本部の所掌事務の改正

地球温暖化対策計画の案の作成及び実施の推進に関することを地球温暖化対策推進本部の所掌事務とする。

エ 施行期日

法律の公布の日から施行する。ただし、三ふっ化窒素を温室効果ガスの種類として追加する改正規定は、平成27年4月1日から施行する。

5. 法律案の論点等

上記のとおり、本法律案は、目達計画の代わりに地球温暖化対策計画を策定することを主たる内容とするもので、改正内容自体はそれほど大きなものではないが、幾つか課題、論点を指摘しておきたい。

（１）温室効果ガス削減の中長期目標

既述のとおり、廃案となった第176回基本法案では、我が国の温室効果ガス削減の中期目標として「1990年比25%削減」が、また、長期目標として「1990年比80%削減」が明記されていた。しかし、本法律案では、中長期目標については、数値目標はおろか、関係する文言さえ盛り込まれていない。確かに、25%削減の中期目標については、安倍内閣としてゼロベースで見直すこととしているため、現時点で明記しないことに理はあると言えるが、80%削減の長期目標については、閣議決定済みのものであり、こちらは見直す必要がないのであれば、明記することに特段の支障はないものと考えられる。中長期目標につ

いては、改正温対法に基づき策定される地球温暖化対策計画の中では明記されるであろうが、法定化された目標の方が、国内外に対し、より明確な姿勢を示すことができることは言うまでもない。

また、中期目標についても、平成25年11月のCOP19までに設定する予定となっており、それ以降は、温対法などでの法定化もできることになる。

一方、25%削減の中期目標は、現時点ではまだ国際公約となっており、これを下方修正する場合には、国際社会の理解を得るための相当な努力が必要となろう。温室効果ガスの削減目標については、国際的には目標の引上げが議論されている中で、削減水準等の在り方をどうするのか、国民的議論が求められている。

(2) 地球温暖化対策計画

ア 計画の空白期間

地球温暖化対策計画については、その記載事項として「計画期間」が加えられ、少なくとも3年ごとに見直しするとされたものの、現時点では、開始時期は平成25(2013)年度ということになるが、いつまでとするのかは未定のようなのである。

そもそも、地球温暖化対策計画を策定することとしたのは、目達計画の計画期間終了後、地球温暖化対策に関する法定計画の空白期間が生じないようにすることが第一の目的であろう。しかしながら、地球温暖化対策計画の策定は、中期目標の設定とともにCOP19までに行う予定となっていることから、実質的には数か月程度の空白期間が生じることが確定的となっている。

このため、政府は、計画策定までの間は、法的根拠のない「当面の方針」により、地方公共団体、事業者及び国民には、目達計画に掲げられたものと同様以上の取組を推進することを求めることとし、地方公共団体、事業者及び国民による取組を引き続き支援することで取組の加速を図ることとしている。新計画が策定されるまでの間の地球温暖化対策については、数値目標の設定等の国の計画がないので、温対法に基づく地方自治体の実行計画の策定も遅れるなどの影響が懸念される。

イ 計画への各界意見の反映

地球温暖化対策計画の策定に際しては、中央環境審議会・産業構造審議会の合同会合を中心に、関係審議会において同計画に位置付ける対策・施策の検討を行い、この検討結果を踏まえて、地球温暖化対策推進本部において同計画の案を作成し、閣議決定することとしている。

この数年間の地球温暖化対策の議論において、産業界からは、①経済面から行き過ぎた温暖化政策は、企業の活力を奪うことでイノベーションを阻害し、空洞化を加速すると同時に、炭素リーケージを生じ、温暖化防止にも逆行するとの懸念がある、②2013年以降の京都議定書第二約束期間には参加しないが、2050年の世界の温室効果ガス排出量半減という目標達成に技術力で我が国が中核的役割を果たすなどを掲げている低炭素社会実行計画を通じて、世界最高水準の低炭素・省エネ技術の開発・実用化を加速させていく、③中期目標に関し、ゼロベースで見直し、実現可能性、国民負担の妥当性を検証しながら、セクター別に削減ポテンシャルを真水で積み上げる必要があり、国際貢献

分は、国富の流出につながることから、あらかじめ目標に含めるべきではない、といった表明がなされている。

一方、NPOからは、地球温暖化対策計画に、①2050年80%削減の長期目標を明記すること、②中期目標の水準を25%削減より引き下げないこと、③計画の実効性を担保するために排出量取引制度や再生可能エネルギー推進等の政策措置を明記すること、といった要望がなされている。

今後、同計画の策定の過程で、安倍政権では「エネルギー・環境に関する選択肢」のような国民的議論はしないと表明しているものの関係審議会でも議論を深めていくこととなるので、様々な主体からの意見をどのように反映させて計画に盛り込んでいくかが鍵となる。

ウ 計画の変更

本法律案の第9条において、政府は、少なくとも3年ごとに、我が国における温室効果ガスの排出・吸収量の状況等その他の事情を勘案して、地球温暖化対策計画に定められた目標及び施策の検討を加え、必要があると認められるときは、速やかに、地球温暖化対策計画を変更しなければならないものとしている。

この観点から、「当面の方針」においては、「地球温暖化対策計画に位置付ける対策・施策については、京都議定書目標達成計画の実施及び進捗点検を通じて得られた知見を十分に活用しながら、エネルギー政策の検討状況を考慮しつつ、我が国の経済活性化にも資するものを目指す。その際、対策ごとの目標（対策評価指標）を設定するとともに、対策ごとの目標を達成するための施策を具体的に示すこととする」としている。今後、対策ごとの具体的な数値目標の設定を行い、目標達成状況の把握に基づく不断の改善、見直しが必要となる。

(3) 定義の追加事項

ア 海水温度の追加的上昇

現行の温対法第2条第1項では、地球温暖化の定義として、「人の活動に伴って発生する温室効果ガスが大気中の温室効果ガスの濃度を増加させることにより、地球全体として地表及び大気の温度が追加的に上昇する現象」としている。

本法律案では、科学的知見に基づき「海水温度の追加的な上昇」を加えることにより、より地球規模で実効的な地球温暖化対策を実施しようとするものである。

AR4では、海水温度の上昇とそれによる海水面の上昇について、1961年～2003年における世界平均海面水位の上昇は年間1.8mm、1993年～2003年の10年間では、年間約3.1mmとより速い速度で上昇しており、20世紀中の海面上昇は0.17mと推定されることが記載されている。また、北極域の海氷域面積やグリーンランド、南極の氷床の長期的な減少、大型台風・大型ハリケーンなど異常気象の発生、海洋酸性化に伴う海洋の大気中のCO₂吸収の能力低下により大気中に残るCO₂の割合が増え、温暖化が一層加速することなど指摘されている。

気象庁や研究機関において、我が国近海や全地球的な海面温度や海面水位の長期的傾向、海洋中のCO₂蓄積量など調査データを蓄積してきている。また、2013年9月には、

I P C C 第一作業部会（科学的根拠）報告書が承認予定である。当面の方針では、地球温暖化適応策の計画的に進めるとしており、これらのデータをいかした形で地球温暖化対策計画に盛り込まれることが必要になろう。

イ 温室効果ガスの追加

本法律案では、現行法における「温室効果ガス」の定義について、①二酸化炭素（ CO_2 ）、②メタン（ CH_4 ）、③一酸化二窒素（ N_2O ）、④ハイドロフルオロカーボン（ HFC ）のうち政令で定めるもの、⑤パーフルオロカーボン（ PFC ）のうち政令で定めるもの、⑥六ふっ化硫黄（ SF_6 ）の従前の6種に、新たに⑦「三ふっ化窒素（ NF_3 ）」を追加することとしている。これは、COP17において、温室効果ガスの排出量等の報告（インベントリ報告）に関して、改定インベントリ報告ガイドラインが採択され、2013年以降に報告義務のある温室効果ガスとして「三ふっ化窒素」が追加されたこと等によるものである。

また、三ふっ化窒素は、オゾン層破壊物質ではないためフロンに代わり半導体や液晶の製造過程で洗浄剤などとして用いられ、我が国では年間約10トン程度使用されている。地球温暖化係数では CO_2 の17,200倍⁴もある強い温室効果ガスである。半導体・液晶製造業界による自主的取組により、既に三ふっ化窒素除外装置の設置等の対策が進んでいるとされている⁵。

今回の追加により、国内の温室効果ガスの排出削減量の見通し、我が国の半導体産業等が行ってきた従前の対策への影響、追加費用の負担の動向と国の支援措置の必要性などについて、政府の対応等を明らかにしていく必要がある。

（4）京都議定書第一約束期間における6%削減目標の達成に向けた取組と今後の対応

我が国の平成23（2011）年度における温室効果ガス排出量は、13億700万トンであり、基準年（1990年）比で3.6%増加し、前年度比では約3.9%（約4,900万トン）の増加であった。京都議定書第一約束期間における温室効果ガスの排出量について、実際の排出量に森林吸収量の目標と京都メカニズムクレジットを勘案した場合に、20（2008）～23（2011）年度の4か年平均で排出量を見てみると、基準年比で9.2%と低い水準となっている。したがって、6%の削減目標の達成は可能と考えられている。

一方で、21（2009）年度以降は排出量が増加している。東日本大震災の影響等により製造業の生産量が減少したが、特に火力発電の稼働が増加したこと等により、21（2011）年度の事業用発電による CO_2 は、前年度比で約6,000万トンも増加している。

このため、2013年以降の地球温暖化対策を強化することが求められている。我が国は、京都議定書の第二約束期間については、「全ての国が参加する公平かつ実効性のある国際枠組み」の構築に資さないとの理由から参加しないこととしている。

しかし、COP16のカンクン合意では、2020年の排出削減目標を申告した上で、我が国の目標実現に向けた取組状況を2年に一度のペースで国連気候変動枠組条約事務局に報告書を提出することが求められている。我が国も遅くとも2014年1月1日までに最初の報告書を提出しなければならない。報告書の記載事項としては、2020年及び2030年の排出量見通し、排出削減の目標期間、産業分野別の削減措置・削減実績など多岐にわたっている。

提出された報告書が、国際的な評価・レビューを受けることになるだけに、我が国としても国際的にアピールできる本格的な地球温暖化対策を樹立することが課題となる。

(5) 経団連「低炭素社会実行計画」についての政府の政策における位置付け

経団連は、平成 25 (2013) 年 1 月、「低炭素社会実行計画」を発表した。同計画は、CO₂の削減目標を業界ごとに自主的にまとめたものであり、経団連では、政府の今後の温暖化政策の柱として明確に位置付けるよう求めている。20 (2008) ~24 (2012) 年度における業界別の地球温暖化対策をまとめた「自主行動計画」の後継として定められた。自主行動計画は、政府が閣議決定した京都議定書目標達成計画では産業界の対策の柱として位置付けられてきた。

低炭素社会実行計画の特徴としては、2050 年の世界の温室効果ガス排出量半減に向けて、四本柱の確立を掲げている。参加業種は、①国内事業活動から排出される CO₂の 2020 年削減目標の設定、②消費者・顧客を含めた主体間連携の強化、③途上国への技術移転など国際貢献の推進、④革新的技術の開発について、実行計画を策定する。

国内生産拠点での削減目標は、自主行動計画と同じ「約束」として扱うとともに、未達の場合は海外排出枠の使用については国際交渉の動向を踏まえて判断する意向である。実行計画では、今回、素材産業を中心に、削減目標の基準値として 2020 年に想定される成り行き排出量を指す「BAU (Business As Usual)」を用いている。これは 2020 年まで現状の対策を継続し、追加対策を施さなかった場合に想定される排出量を指す。BAUからの削減に対しては、仮に目標を達成できたとしても、現状の排出量から増える可能性があるとの指摘がある。

政府が今後策定する地球温暖化対策の計画において、経団連の低炭素社会実行計画をどのように位置付けるのか、また、産業界に対し更なる対策の強化を求める必要はないのか、論議を深める必要がある。

(6) 温室効果ガス排出削減のための国内のクレジット制度の統合

これまで、大企業等による資金等の提供を通じて、中小企業等が行った温室効果ガス排出削減量を認証し、大企業の自主行動計画の目標達成等のために活用できる制度として、経済産業省、環境省及び農林水産省の共同による「国内クレジット制度」が、京都議定書目標達成計画に基づき、平成 20 (2008) 年 10 月から行われていた。この制度によって、国内にいわゆる「真水」の削減効果をもたらし、また、京都メカニズムクレジットの購入に充てられていた資金を国内の地域の投資・削減に振り向けるねらいもある。クレジット認証量は、25 (2013) 年 2 月 28 日時点で約 65.2 万トン(1,186 件)である。

一方、環境省では、自らの活動に伴い発生する排出量を他の場所の削減量(クレジット等)で埋め合わせて相殺するカーボンオフセットの仕組みを活用して、国内における排出削減・吸収を一層促進することを目的として、オフセット・クレジット(J-V E R)として認証する制度を 20 (2008) 年 11 月から行ってきた。クレジット認証量は、25 (2013) 年 2 月時点で約 36 万トン(233 件)であり、そのうち排出削減系で約 4 万トン、森林吸収系で約 32 万トンとなっている。

「国内クレジット制度」は、京都議定書第一約束期間の目標達成のために策定された制度

であるため、24（2012）年度で一旦終了することとなっており、また、環境省のJ－VER制度も同様に24年度で終了予定となっていた。

このような状況の下、政府は、25（2013）年度以降の国内におけるクレジット制度の継続と活性化を図るため、両制度を統合し、新たに「J－クレジット制度」を開始することとした。新制度の設計に当たっては、①両制度の優れている点を取り入れ、相互補完し、多様な主体が参加できるようにする、②環境の観点での信頼性と適用範囲の広い利便性のあるものとするなどが理念として掲げられている。新クレジット制度の期間は平成32（2020）年とされている。

課題としては、クレジットの需要喚起をどのように進めていくかである。国による普及啓蒙はもとよりのこと、新クレジット制度の利用を促すような優遇措置の導入の検討が求められる。また、地方自治体が国の支援制度と合わせて独自の支援を行い、地産地消型の新クレジット活用による地域活性化を図ることの検討も望まれる。

（7）二国間オフセット・クレジット制度による排出削減への日本の貢献

我が国の環境外交を積極的に推進していくためには、国際協力を一段と拡充強化していく必要がある。現在、政府が国際社会に提案している新たなメカニズムである二国間オフセット・クレジット制度は、我が国の優れた省エネ技術の移転等を通して、途上国における温室効果ガスの排出削減に貢献しようとするものである。具体的には、この制度は、途上国に対し、温室効果ガス削減技術、製品、システム、サービス、インフラなどの普及や緩和活動を加速化させ、途上国の持続可能な開発に貢献することにより、実現した温室効果ガス排出削減・吸収への日本の貢献を、測定・報告・検証（MRV）方法論を適用して定量的に評価し、日本の削減目標の達成に活用するものである。

現在、環境省と経済産業省でフィージビリティスタディを、平成22（2010）～24（2012）年度に31か国において実施中である。我が国は、2011年からモンゴル、バングラデシュ、インドネシア、ベトナムなどの発展途上国と本制度に関する協議を行ってきている。2013年1月8日には、日・モンゴルで二国間オフセット・クレジット制度に係る二国間文書の署名が行われ、署名を行った最初の案件として、制度が正式にスタートした。さらに、同年3月19日には、同制度に係る日・バングラデシュで二国間文書の署名が行われている。

一方、京都議定書で設けられているクリーン開発メカニズム（CDM）は、審査に多量の時間を要する、対象となるプロジェクトが限定されている等の問題があり、改善に取り組む必要が求められている。このCDMを補完する観点から、途上国と二国間で協議を行い、目標達成に向けた柔軟なアプローチである二国間オフセット・クレジット制度を構築し、支障なく普及させていくことが必要である。

多くの途上国に対し、温室効果ガスの削減に実効性がありメリットが大きいことを十分アピールして、特に削減余地の大きいアジア太平洋地域諸国との共同連携を深めていくべきであろう。

6. おわりに

東日本大震災及び原発事故に伴う環境問題への対応がクローズアップされる中、地球温

暖化問題に関する国内の関心が薄れてしまったかのような印象がある。

しかし、近年の世界各地での異常気象・気候に伴って災害が頻発し、甚大な被害が拡大しており、地球温暖化問題は、人類の生存基盤を揺るがす大きな脅威となっている。まさに地球温暖化対策の強化は引き続き喫緊の最重要課題となっている。

主要排出国が高い削減目標を掲げている中で、東日本大震災以降の原発停止等の厳しいエネルギー事情の下、我が国が世界に胸を張れる対策をどのように打ち出していくのか。

温室効果ガス排出削減に対する姿勢が気候変動に関する我が国の国際的な信用度と国際社会での発言力にまで影響を与えるのが世界の流れでもある。

2020年以降の地球温暖化対策の国際的枠組みをめぐる今後の国際交渉において、我が国の発言力を高めていくためにも、国際的要請に応える地球温暖化対策を積極的に実施するとともに、取組実績をしっかりと示していくこと求められている。

今回の改正案は、国の法定計画の空白がないようにしようとするにとどまっており、今後、地球温暖化対策に関し、基本法の制定を含めた総合的な対策の構築が望まれる。

(追記)

本稿脱稿後、本法律案については、平成25年3月29日、衆議院環境委員会において、「国の責務として、温室効果ガスの排出の抑制等のための技術に関する研究開発の推進及びその成果の普及に努めること、我が国の経済社会が国際的な密接な相互依存関係の中で営まれていることにかんがみ、我が国に蓄積された知識、技術、経験等を生かして国際協力を推進することとする規定を加える」との修正を行った上で修正議決された。

(くろべ じゅんじ)

¹ 第173回国会参議院予算委員会会議録第2号26頁(平21.11.6)

² 『毎日新聞』夕刊(平25.1.25)

³ 第183回国会参議院本会議録第10号(平25.3.6)

⁴ 環境省「2013年以降の国際枠組みにおけるインベントリ作成について」
<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/santei_k/23_01/mat02.pdf>

⁵ 経済産業省オゾン層保護等推進室「京都議定書第二約束期間における対象ガスの追加の決定について」(平23.12)<http://www.meti.go.jp/committee/summary/0002410/026_s02_02.pdf>