

2030年目標の達成に向けた地球温暖化対策の強化

— 地球温暖化対策の推進に関する法律の改正 —

環境委員会調査室 山岸 千穂

はじめに

2015（平成27）年12月、2020（平成32）年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みとして、全ての国が参加する公平な合意であるパリ協定が採択された。この歴史的な合意に先立って、我が国は、温室効果ガス排出量を2030（平成42）年度に2013（平成25）年度比で26%削減するとの目標を柱とする約束草案を国連に提出している（以下「2030年目標」という。）。

こうしたことを踏まえ、第190回国会に「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」（以下「本法律案」という。）が提出された。本法律案は、2030年目標の達成のため、家庭・業務部門の温室効果ガス排出量約4割削減に向け普及啓発を強化するという国の方針を明示し、国際協力を通じた地球温暖化対策の推進、地域における対策の推進のために必要な措置を講じようとするものであり、2016（平成28）年5月20日、参議院本会議で可決され、成立した。

本稿においては、これまでの地球温暖化対策の経緯を概観するとともに、法律案の概要、国会における主な論議、衆議院における修正案及び衆参両環境委員会の附帯決議について紹介することとしたい。

1. 京都議定書に基づく地球温暖化対策の取組

（1）国連気候変動枠組条約と京都議定書

国際的な地球温暖化対策の取組のための枠組合意である「気候変動に関する国際連合枠組条約」（以下「条約」という。）は、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）¹が1990（平成2）年に公表した第1次評価報告書を受けて、1992（平成4）年5月に採択され、1994（平成6）年3月に発効した（締約国数：195か国・1地域）。条約は、大気中の温室効果ガスの濃度を、気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において安定化させることを究極的な目的とし、「共通だが差異のある責任」の原則の下で、条約の附属書I国（先進国及び市場経済移行国）が率先して温室効果ガスの排出削減に取り組むことを求めている。

条約は、温室効果ガス排出量を2000（平成12）年までに1990（平成2）年の水準に戻すとの削減目標に言及しているが、同目標は努力目標であり、結果として実質的な削減に

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change の略。人為起源による気候変化、影響、適応及び緩和方策に関し、科学的、技術的、社会経済学的な見地から包括的な評価を行うことを目的として、1988（昭和63）年に世界気象機関（WMO）と国連環境計画（UNEP）により設立された組織。

つながらなかった。このため、2000（平成 12）年以降の附属書 I 国の義務の強化を図り、温室効果ガス削減の実効性を担保するものとして、1997（平成 9）年 12 月、我が国京都で開催された条約の第 3 回締約国会議（COP 3。以下、同様に表記する。）で「京都議定書」が採択された。同議定書は、附属書 I 国に対し、2008（平成 20）～2012（平成 24）年の 5 年間に、1990（平成 2）年比で一定割合の温室効果ガス排出量を削減することを義務付けるものであった（日本 6%、アメリカ 7%、EU 8%など）。また、国際的に協調して目標を達成するための仕組みとして、排出量取引（ET）、クリーン開発メカニズム（CDM）²及び共同実施（JI）³などが導入された（以下、総称して「京都メカニズム」という）。

2001（平成 13）年 3 月、アメリカが京都議定書からの離脱を表明したものの、同議定書は 2005（平成 17）年 2 月に発効し（締約国数 191 か国・1 地域）、2012（平成 24）年に第一約束期間が終了した。

（2）我が国の取組

ア 温対法改正の経緯

京都議定書の採択を受け、1998（平成 10）年の第 143 回国会において、地球温暖化対策の推進に関する法律（平成 10 年法律第 117 号。以下「温対法」という。）が成立した。同法は、政府において地球温暖化対策に関する基本方針を定め、政府及び地方公共団体、相当量を排出する事業者に、計画策定やその実施状況の公表を促すものであった。

2002（平成 14）年の第 154 回国会では、京都議定書締結に向けた京都議定書目標達成計画の策定、計画の実施の推進に必要な体制の整備等を内容とする改正が行われた。

2005（平成 17）年の第 162 回国会では、温室効果ガス算定・報告・公表制度の創設等の改正が行われ、翌年の 2006（平成 18）年の第 164 回国会においては、政府及び国内の法人が京都メカニズムを活用する際の基盤となる口座簿の整備等、京都メカニズムクレジットの活用に関する事項についての改正が行われている。

イ 京都議定書への取組の結果

第一約束期間中の 5 年平均の総排出量は 12 億 7,800 万 t-CO₂であり、基準年比 1.4%増となったが、森林等吸収源⁴で 3.9%、また、京都メカニズムで 5.9%の削減分を賄い、基準年比 8.7%減となり、我が国は京都議定書の目標である基準年比 6%減を達成した。こうして国際約束を果たすことができた一方で、排出量の実質的な削減、いわゆる「真水の削減」を実現できなかったこと、京都メカニズムクレジットの購入に多額の費用を要したこと⁵などが課題として指摘された。

なお、2013（平成 25）年の第 183 回国会においては、京都議定書第一約束期間の終了と、第二約束期間への不参加（後述）を踏まえ、京都議定書目標達成計画に代わり地球

² クリーン開発メカニズムは、先進国と途上国が共同で事業を実施し、その削減分を投資国（先進国）が自国の目標達成に利用できる制度。

³ 共同実施とは、先進国同士が共同で事業を実施し、その削減分を投資国が自国の目標達成に利用できる制度。

⁴ 京都議定書で森林吸収源として認められる森林は、1990（平成 2）年以降の人為活動が行われた森林で、「新規植林」、「再植林」、「森林経営」によるもの。我が国の森林吸収源のほとんどは「森林経営」によるもの。

⁵ 政府として約 9,749 万トンの取得に約 1,699 億円、民間事業者による取得量約 2 億 9,409 万トンのうち約 2 億 7,000 万トンを取得した電力業界が要した費用は、約 240 億円程度となっている。

温暖化対策に関する計画（以下「温対計画」という。）を策定すること等を内容とする温対法の改正が行われている。

2. ポスト京都議定書

（1）国際交渉の経緯

2013（平成 25）年以降の交渉の最大の焦点は、アメリカや、中国、インド等の温室効果ガスの大量排出国の参加する新たな国際枠組みの構築であった。しかし、交渉期限とされた 2009（平成 21）年末の C O P 15（デンマーク・コペンハーゲン）、翌年末の C O P 16（メキシコ・カンクン）でも新たな枠組みに合意することはできず、各国が自主目標として 2013（平成 25）～2020（平成 32）年の削減目標・行動を掲げる枠組みにとどまった。

これを受け、2011（平成 23）年末の C O P 17（南アフリカ・ダーバン）では 2013（平成 25）年以降の京都議定書第二約束期間設定に関する合意がなされた。翌年末の C O P 18（カタール・ドーハ）では、第二約束期間を 2013（平成 25）～2020（平成 32）年の 8 年間とし、参加予定国の削減目標を定める京都議定書改正案が正式に採択された。

（2）我が国の対応

我が国の 2020（平成 32）年度の削減目標については、2010（平成 22）年 1 月に、前提条件付きで「1990（平成 2）年比 25%削減」との目標を提出したが（鳩山内閣）、東日本大震災などを受け、目標の見直しを行った。その後、第二次安倍内閣は、原子力発電による温室効果ガスの削減効果を含めずに設定した当時の時点での目標として、「2005（平成 17）年度比で 3.8%減」とすることとし、2013（平成 25）年 11 月に条約事務局に登録した。

また、京都議定書第二約束期間については、一部の先進国のみが削減義務を負う現行の枠組みを固定化するものであり受け入れられないとして、ロシア及びカナダ等とともに不参加の立場を取っている。

なお、長期的な目標としては、2012（平成 24）年 4 月、「2050（平成 62）年に 80%削減」とする目標を含む「第 4 次環境基本計画」を閣議決定している（野田内閣）。

3. パリ協定の採択と本法律案の提出

（1）我が国約束草案の提出

2014（平成 26）年 4 月に閣議決定されたエネルギー基本計画を受け、2015（平成 27）年 7 月、経済産業省において 2030（平成 42）年度の「長期エネルギー需給見通し」（エネルギーミックス）が取りまとめられた。これを踏まえ、我が国は、同年 7 月 17 日に、「2030（平成 42）年度に 2013（平成 25）年度比 26%削減（2005（平成 17）年度比 25.4%削減）」との目標を柱とする約束草案を閣議決定し、条約事務局へ提出した。政府は、この目標について、「エネルギーミックスと整合的なものとなるよう、技術的制約、コスト面の課題などを十分に考慮した裏付けのある対策・施策や技術の積み上げによる実現可能な削減目標」と説明している。

(2) パリ協定の採択

フランス・パリにおいて2015（平成27）年11月30日から開催されたCOP21では、初日の約140か国の首脳級からなる首脳会合で幕を開け、最終的には会期を一日延長して、12月12日に新たな法的枠組みであるパリ協定が採択されるに至った。

パリ協定では、世界共通の長期目標として、今世紀末の平均気温上昇を産業革命前から2℃より十分低く保つとの「2℃目標」に加え、1.5℃以下に抑えるよう努力を追求することを明記した。また、世界全体の排出のピークをできるだけ早期に達成し、今世紀後半に温室効果ガスの排出と吸収のバランスを達成することを目指すとした。さらに、途上国を含む全ての国が削減目標を5年ごとに提出・更新し、目標を前進させることを求めている。

(3) 本法律案の提出

パリ協定の採択を受け、日本政府は、2015（平成27）年12月22日、地球温暖化対策推進本部において「パリ協定を踏まえた今後の対策の取組方針」を決定した。この中では、パリ協定の2℃目標等を踏まえ、世界規模での排出削減に向けて長期的、戦略的に貢献することとした上で、温対計画及び温対計画に即した政府実行計画を2016（平成28）年春までに策定すること、政府が旗振り役となり国民運動を強化すること等を決定している。

これらを受け、環境省においては、地球温暖化対策計画の策定に向けた検討が進められるとともに、温対法改正に向けた立案作業が進められ、関係省庁との調整を経て、2016（平成28）年3月8日、本法律案が閣議決定され、第190回国会に提出された。

法律案の概要は表1のとおりである。

表1 地球温暖化対策推進法改正案の概要

1. 地球温暖化対策計画に定める事項の追加

- (1) 地球温暖化対策に関する計画（以下「地球温暖化対策計画」という。）に定める事項として、温室効果ガスの排出の抑制等のための施策及び活動に関する普及啓発の推進（これに係る国と地方公共団体及び民間団体等との連携及び協働を含む。）に関する基本的事項を加えるものとする。
- (2) 地球温暖化対策計画に定める事項として、地球温暖化対策に関する国際協力を推進するために必要な措置に関する基本的事項を加えるものとする。

2. 地方公共団体実行計画の共同策定等

- (1) 都道府県及び市町村が策定することとされている地球温暖化対策の計画（以下「地方公共団体実行計画」という。）について、単独で又は共同して策定するものとする。
- (2) 地方公共団体実行計画において、その区域の自然的社会的条件に応じて温室効果ガスの排出の抑制等を行うための施策に関する事項として定めるものとして、その利用に伴って排出される温室効果ガスの量がより少ない製品及び役務の利用及び都市機能の集約の促進を例示として加えるものとする。

3. 施行期日

公布の日から施行する。

（出所）環境省報道発表資料より作成

なお、同協定の要請を受け、2016（平成 28）年 3 月 29 日、丸川環境大臣は、2050（平成 62）年を見据えた長期ビジョンの策定に向けた議論を開始することを表明している⁶。

4. 国会における主な論議

本法律案は、衆議院において本会議趣旨説明・質疑が行われた後、環境委員会に付託され、対政府質疑及び参考人からの意見聴取・質疑が行われた。質疑終局後、討論を経て、民進党・無所属クラブ及び生活の党と山本太郎となかまたちの共同提案により修正案が提出された。採決の結果、修正案は否決され⁷、原案どおり可決されるとともに⁸、附帯決議が付されている⁹。また、衆議院本会議においては、賛成多数により可決され¹⁰、参議院に送付された。

参議院では、同様に本会議趣旨説明・質疑が行われた後、環境委員会において対政府質疑及び参考人からの意見聴取・質疑が行われた。質疑終局後、討論を経て、賛成多数により可決されるとともに¹¹、附帯決議が付されている¹²。参議院本会議では、賛成多数により可決・成立し¹³、2016（平成 28）年 5 月 27 日、公布された（平成 28 年法律第 50 号）。

衆参両院の法案審議における主な論議は以下のとおりである。

（1）本法律案の意義

ア 本法律案による削減効果及び普及啓発の実効性

まず、本法律案による温室効果ガスの削減効果について、丸川環境大臣からは、普及啓発と規制、税制、補助金等の施策の相乗効果により、家庭部門でいえばおよそ 14% の削減を図るとともに、電力部門の低炭素化を図ることにより、家庭部門及び業務部門の約 4 割削減を実現するとの答弁があった¹⁴。

また、本法律案における目玉である普及啓発及び国民運動を実効あるものにするための具体的な施策については、各会派から質問があった。これについて、鬼木環境大臣政務官は、低炭素型の製品、サービス等の賢い選択を促す「クールチョイス」をより効果

⁶ 「丸川大臣記者会見録」（平成 28 年 3 月 29 日）〈<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h28/0329.html>〉（平成 28. 7. 14 最終アクセス）

⁷ 修正案への賛成は民進党・無所属クラブ、生活の党と山本太郎となかまたち。反対は、自由民主党、公明党、日本共産党、おおさか維新の会。

⁸ 賛成は、自由民主党、公明党、おおさか維新の会。反対は、民進党・無所属クラブ、日本共産党、生活の党と山本太郎となかまたち。

⁹ 提出会派は、自由民主党、民進党・無所属クラブ、公明党、おおさか維新の会、生活の党と山本太郎となかまたち。賛成は提出会派、反対は日本共産党。

¹⁰ 賛成会派は、自由民主党、公明党、おおさか維新の会。反対会派は、民進党・無所属クラブ、日本共産党、生活の党と山本太郎となかまたち、社会民主党・市民連合。

¹¹ 賛成は、自由民主党、公明党、日本を元気にする会・無所属会、無所属クラブ。反対は、民進党・新緑風会、日本共産党。

¹² 提出会派は、自由民主党、民進党・新緑風会、公明党、日本を元気にする会・無所属会、無所属クラブ。賛成は提出会派、反対は日本共産党。

¹³ 賛成は、自由民主党、公明党、おおさか維新の会、日本を元気にする会・無所属会、日本のことを大切に
する党、無所属クラブ、新党改革・無所属の会、行田邦子君、松沢成文君、脇雅史君。反対は、民進党・新
緑風会、日本共産党、社会民主党・護憲連合、生活の党と山本太郎となかまたち、興石東君。

¹⁴ 第 190 回国会衆議院本会議録第 21 号 5 頁（平成 28. 4. 1）

的に展開するため、環境大臣がチーム長となり、経済界などをメンバーとする「クールチョイス推進チーム」を設置し、これを軸として関係省庁と一丸となって、経済界やメディア、地方公共団体、NPO等とも十分に連携し、的確な情報を発信していくとした。また、国民運動実施計画を策定するとともに、その進捗状況を評価していく旨の答弁をしている¹⁵。

イ 地方公共団体実行計画の共同策定の効果と国の支援

本法律案においては、複数の地方公共団体が実行計画を共同で策定することを可能とすることとしている。これを踏まえ、今後の取組の方向性や国の支援の方法が問われた。

これについて、環境省は、区域をまたぐ公共交通機関の利用促進や、農村部で得られた再生可能エネルギーを都市部で積極的に利用するなど、複数の地方公共団体が広域的に連携した取組が有効な事例があると述べるとともに、具体例として、経済的に緊密な関係を有する複数の地方公共団体が都市と工業団地を結ぶ次世代路面型電車、いわゆるLRTやバス等の公共交通ネットワークの共同整備、利用促進等が想定されるとした。

国の支援としては、2016（平成28）年度予算における再生可能エネルギー、省エネルギーに係る設備導入や取組の計画策定に関する財政支援、地方公共団体実行計画の策定マニュアルの改定等を予定している旨を答弁している¹⁶。

（２）パリ協定を受けた対策強化の必要性

ア 本法律案への長期的な目標の明記

本法律案がパリ協定の採択を受けたものであることを踏まえ、世界共通の長期的目標である2℃目標等を、温対法に明記すべきとの指摘があった。これについて、丸川環境大臣は、温対法は、条約の究極目的である、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととなら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、既に法の目的として掲げており、このための一つの水準として、今回の2℃目標が示されたと認識している旨、述べている。また、温対法は大本である気候変動枠組条約と結びついており、パリ協定の内容については、今後、具体的にルールを決める中で出てくるものをどのように取り入れていくかということになる旨の答弁をしている¹⁷。

また、この点に関連し、我が国の2050（平成62）年に80%削減との長期的目標について、温対法ではなく温対計画に規定したことについて質問があった。これに対し、丸川環境大臣は、現行法第8条は温対計画において温暖化対策の基本的方向を定めることと規定されているためである旨答弁している¹⁸。加えて、環境省は、80%削減目標については様々な議論があり、温対計画の策定に当たって実施されたパブリックコメントの募集においても、「将来に向けたシグナルとしてきちんと発信すべき」という意見がある一方で、「達成の道筋について十分な議論がなされておらず、時期尚早である」との意見がある現状に言及した。その上で、2050（平成62）年の社会の姿を共有していくため、

¹⁵ 第190回国会参議院環境委員会会議録第9号2頁（平28.5.12）

¹⁶ 第190回国会参議院環境委員会会議録第9号3頁（平28.5.12）

¹⁷ 第190回国会参議院環境委員会会議録第11号5頁（平28.5.19）

¹⁸ 第190回国会参議院環境委員会会議録第11号5頁（平28.5.19）

長期の低炭素ビジョンの策定に向けた議論を開始していきたい旨答弁している¹⁹。

なお、参考人の間でも、この点に対する見解は分かれ、変更の可能性のある数値目標を法律に規定することは必ずしも適切ではない旨の意見（衆議院・浅野直人参考人²⁰）や、長期目標については法律で明確にし、中期目標については引上げの可能性に鑑み、計画等に規定することが望ましい旨の意見（衆議院・平田仁子参考人²¹）等があった²²。

イ 適応計画の法定化

我が国の適応計画としては、2015（平成 27）年 11 月、「気候変動の影響への適応計画」が閣議決定されている²³。適応計画は、現在、法に位置付けられていないものの、近年の地球温暖化の進行による影響に鑑み、法定化すべきとの指摘があった。これについて、鬼木環境大臣政務官は、法制化については、同計画の実施状況や実施に係る課題を把握しながら、引き続き検討していく旨、答弁している²⁴。

参考人からは、温室効果ガスの排出削減を中心課題とする温対法に、適応も必要であるという形で条文を付加するという対応だけでは済まされないため、適応と緩和の全体をいかなる政策体系として整えていくべきか、また、これをどのような立法の形で対応すべきかということについて、検討をする必要がある旨の意見があった（衆議院・浅野直人参考人）²⁵。また、分野によっては、影響の予測等ができておらず、法制化するには科学的な知見が不足している旨の意見もあった（参議院・原澤英夫参考人²⁶）²⁷。

（3）石炭火力発電所の新增設への対応

我が国のCO₂排出量のうち、発電所等を含むエネルギー転換部門は全体の約 4 割を占めるため、電力部門における対策の強化が重要となる。しかし、東日本大震災等による原子力発電所の運転停止により、電力の不足分を火力発電所により賄うこととなった。さらに、近年、特にCO₂排出量の多い石炭火力発電所の新設計画が増加しており²⁸、環境省の試算によれば、現在の計画どおりに新たな石炭火力発電所が建設された場合、2030（平成 42）年の排出量は削減目標を約 6,000 万トン超過することが予想されている。

これに関連し、参考人からも、現在世界にある石炭火力発電所の増設計画は、2030（平成 42）年時点で電力部門全体に対して許される排出量の 8 割を占め、2040（平成 52）年時点には過剰の排出になる旨の懸念が表明された²⁹（参議院・山岸尚之参考人³⁰）³¹。

¹⁹ 第 190 回国会参議院環境委員会会議録第 11 号 6 頁（平 28. 5. 19）

²⁰ 福岡大学名誉教授。中央環境審議会会長兼地球環境部会部会長。

²¹ 特定非営利活動法人気候ネットワーク理事。

²² 第 190 回国会衆議院環境委員会会議録第 10 号 17 頁（平 28. 4. 22）

²³ 平成 27 年 3 月の中央環境審議会意見具申「日本における気候変動による影響の評価に関する報告と今後の課題について」を踏まえ、関係府省庁連絡会議での検討を経て、閣議決定された。

²⁴ 第 190 回国会衆議院環境委員会会議録第 9 号 10 頁（平 28. 4. 19）

²⁵ 第 190 回国会衆議院環境委員会会議録第 10 号 2 頁（平 28. 4. 22）

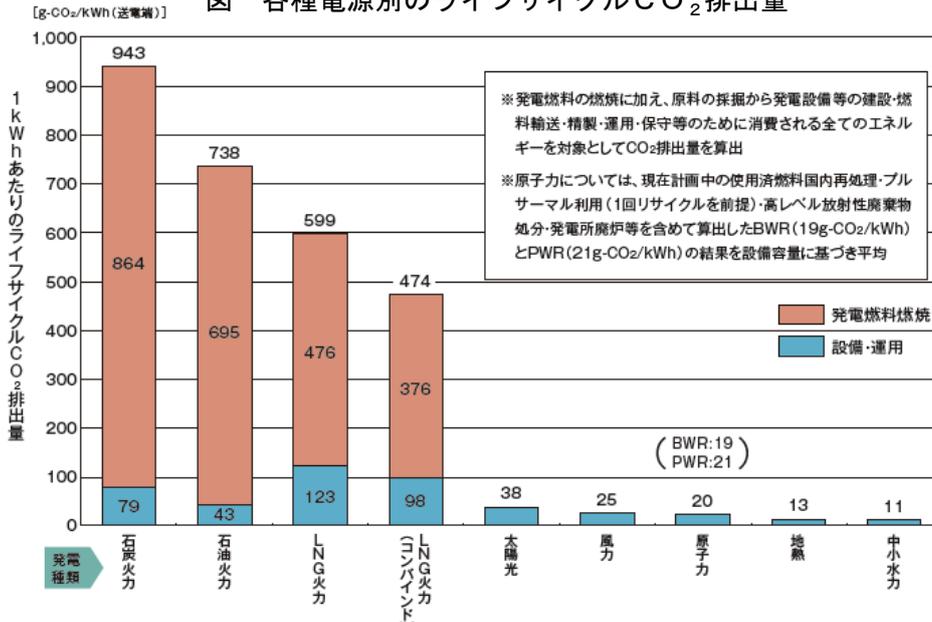
²⁶ 国立研究開発法人国立環境研究所理事。

²⁷ 第 190 回国会参議院環境委員会会議録第 10 号 9 頁（平 28. 5. 17）

²⁸ 環境省の調査によれば、2016（平成 28）年 3 月時点で 41 基の石炭火力発電所の建設計画が確認されている。

²⁹ WWF ヨーロッパ政策オフィス委託研究報告書（委託先 Ecofys）によれば、2℃目標を達成する場合の 2030（平成 42）年時点での世界全体の排出量は約 63 億トン、2040（平成 52）年時点での排出量は約 19 億トン。現在建設計画中の 1,400GW の石炭火力発電が稼働した場合の排出量は約 61 億トン、全て高効率となった場

図 各種電源別のライフサイクルCO₂排出量



こうしたことを踏まえ、電力部門における目標達成のための取組について質問があった。経済産業省は、「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」(昭和54年法律49号。以下「省エネ法」という。)において発電設備の新設の際に効率に関する基準を設け、新設される発電設備について効率の高いものに限定していくこと、既存設備について発電効率の目標を掲げ、取組状況を毎年評価していくこととしている。また、「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」(平成21年法律第72号)において、非化石電源についての高い導入目標を掲げるとともに、目標達成に向けた取組状況を毎年評価することを通じて、小売電気事業者による非化石電源の調達を拡大を促していくと答弁している。また、これらの法律の運用に当たっては、例えば、省エネ法においては、発電事業者が合理的な理由なく効率の悪い既存の設備を稼働し続ける場合等については、法律に基づく指導、助言、それらに従わない場合は、更なる公表、命令といった対応を取ると述べている³²。

(4) 国際的な取組の方針

ア 条約の締結に向けた取組

パリ協定は、世界総排出量の55%以上の排出量を占める55か国以上の条約締約国が締結した日の後、30日目の日に効力を生じることとされている。2016(平成28)年6月15日には、COP21の議長国フランスが、G20で初めてとなる批准手続を終えた。

我が国における同協定の締結については、「条約」として、憲法第73条やいわゆる大平三原則に基づく国会承認の必要性及び締結の時期について質問があった。これに対し、

合でも約50億トンとなったことを紹介している。

³⁰ WWF ジャパン気候変動・エネルギーグループリーダー。

³¹ 第190回国会参議院環境委員会会議録第10号4頁(平28.5.17)

³² 第190回国会参議院環境委員会会議録第9号3頁(平28.5.12)

菅官房長官は、パリ協定の締結に向けては、国会の承認を求める可能性も含めて、現在、政府部内で検討中であるとするともに、締結の具体的な時期についても、政府部内で適切に判断すると答弁している。併せて、主要排出国の参加を得つつ、早期発効を目指すことが重要であるとの認識を明らかにしている³³。

さらに、我が国の署名締結について、アメリカの動向を踏まえ³⁴、新政権の方針を見極めるべきとの意見があるとの指摘があった。これに対し、丸川環境大臣は、アメリカ政府は、2016（平成28）年4月22日にパリ協定への署名を行っており、同年中のできるだけ早い時期にパリ協定を締結するための国内措置をとる方針であるとした上で、主要国の動向に引き続き注目をしていく旨述べた³⁵。

イ 二国間クレジット制度

（ア）二国間クレジット制度の今後の方針

我が国は、条約事務局を介さず、途上国への温室効果ガス削減技術等の普及や対策実施を通じ、実現した温室効果ガス排出削減・吸収を我が国の削減目標の達成に活用する、二国間クレジット制度（以下「JCM」という。）を実施している。JCMについては、2030年目標の積み上げの基礎としないこととされているが、温対計画では、政府の事業として2030（平成42）年までの累積で5,000万～1億トンの削減が見込まれている。

JCMの今後の方針等について、環境省は、現在14か国において58件のプロジェクトを実施していることを紹介するとともに、資金的な支援を継続しつつ、民間資金をスキームの中に入れていけるか等も含め、事業の基盤を強くしていくことも考えていきたいとの旨を答弁している³⁶。

（イ）二国間クレジット制度の在り方

海外への低炭素技術の展開については、「環境エネルギー技術革新計画」（2013（平成25）年9月13日総合科学技術会議）において、高効率火力発電や原子力発電の移転が具体例として挙げられ、温対計画はこれを踏まえることとしている。しかし、火力発電については、前述のとおり、特に石炭火力発電の新設に対し懸念がある。また、原子力発電については、東京電力福島第一原子力発電所事故の原因解明がされていないため、海外展開するべきではないとの批判がある。こうした問題を踏まえ、今後JCMにおいてこれらの技術を扱うことの是非と、大臣の認識が問われた。

丸川環境大臣は、高効率の石炭火力発電設備については、途上国の中には石炭火力を選択せざるを得ない国もあり、こうした場合に我が国の技術を生かすことで温暖化対策になり得ると述べた。また、原子力発電についても、我が国は、貢献としてこれを行っていくものであり、相手国との協議がまず一義的に必要になる旨答弁している。併せて、少なくとも現時点においては、JCMとして実施している石炭火力発電や、原子力発電の具体的な事業はなく、今後予定しているものもない旨答弁している³⁷。

³³ 第190回国会参議院本会議録第24号（平28.5.2）

³⁴ 次期大統領選挙が行われているアメリカにおいては、共和党の候補者の指名を確実にしたトランプ氏が、仮に大統領に当選した場合にパリ協定から脱退する方針を示している（『毎日新聞』夕刊（平28.5.27））。

³⁵ 第190回国会参議院環境委員会会議録第9号7頁（平28.5.12）

³⁶ 第190回国会衆議院環境委員会会議録第9号20頁（平28.4.19）

³⁷ 第190回国会参議院環境委員会会議録第9号15～16頁（平28.5.12）

(5) フロン対策の在り方

フロン類は、オゾン層の破壊や地球温暖化の原因となることから、「フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律」(平成13年法律第64号。以下「フロン排出抑制法」という。)に基づき大気中への排出抑制が行われているが、CO₂の数百倍～数万倍の温室効果があるため、一層の対策の強化が求められている。

こうした中、フロン類の製造を継続し、利益を上げることの是非が問われた。これに対し、林経済産業大臣は、フロン類は中長期的には廃絶されることが望ましいとした上で、冷凍空調機を中心に広く使用されており、フロン類を使用せざるを得ない家庭用エアコンなどもあると述べた。このため、まずは代替物質の技術開発を進めることが重要であり、フロン類の生産の削減が図られるよう取組を進めていく旨述べている³⁸。

また、フロン類の製造メーカーに対し、フロン類の回収・破壊に要する費用の負担を求める必要性について、丸川環境大臣は、2013(平成25)年のフロン排出抑制法の改正時の附帯決議も踏まえ、今後、経済的手法の在り方について、法の施行状況も踏まえて総合的に検討していきたい旨の答弁をしている³⁹。

5. 法律案に対する修正案及び附帯決議

前述のとおり、衆議院環境委員会において、法律案に対し、民進党・無所属クラブ及び生活の党と山本太郎となかまたちの共同提案による修正案が提出された。その内容は、表2のとおりである。

表2 衆議院環境委員会に提出された修正案の概要

<p>1. 温室効果ガスの排出の量の削減に関する長期的な目標 温室効果ガスの排出の量の削減に関する長期的な目標として、我が国における温室効果ガスの排出量を2050年までに1990年比で80%削減することを明記すること。</p> <p>2. 地球温暖化対策計画に関する規定 ①長期的な目標に即して計画を定めるものとする、②計画の案を作成し、または変更しようとするときは、地方公共団体及び民間団体等の意見を反映させるために必要な措置を講ずること、③政府は、毎年、計画の実績に関する評価を行い、その内容を国会に報告するとともに、公表するものとする、④計画の見直しに係る検討に際しての勘案事項に、国際約束に基づく義務の履行期限を追加すること。</p> <p>3. 政策形成への民意の反映等 地球温暖化対策に関する政策形成に民意を反映する等のため、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。</p> <p>4. 地球温暖化適応 別に法律で定めるところにより、地球温暖化への適応を図るために必要な施策を講ずるものとし、その法律には、地球温暖化への適応に関する基本的な計画の策定等について規定するものとする。</p>

³⁸ 第190回国会参議院環境委員会会議録第9号6頁(平28.5.12)

³⁹ 第190回国会参議院環境委員会会議録第9号7頁(平28.5.12)

また、衆参両院の環境委員会においては、それぞれ附帯決議が付されている。その内容は、それぞれ表3及び4のとおりである。

表3 衆議院環境委員会における附帯決議の項目

1. 国連気候変動枠組条約第21回締約国会議で採択されたパリ協定を踏まえ、産業革命以前と比べた世界の平均気温の上昇幅を2℃より十分低く保ち、1.5℃以下に抑える努力を追求すること、世界の温室効果ガス排出量が最大に達する時期をできる限り早くするものとし、今世紀後半に人為的な温室効果ガスの排出と吸収源による除去の均衡を達成することが人類共通の課題であることを認識し、この目標の達成に向けた国際的役割を果たすために、長期的展望に立って積極的に地球温暖化対策を実施すること。
2. パリ協定の早期発効に向け、全ての主要国が参加する公平かつ実効性ある国際枠組みの下で温室効果ガスの主要排出国がその能力に応じた排出削減に取り組むよう国際社会を主導し、その国際交渉にリーダーシップを発揮すること。また、2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指すという長期的目標の達成のためには、温室効果ガスの大幅な削減が必要であることを認識し、低炭素化と経済成長を同時に実現する経済社会システムの変革も視野に入れた2050年に向けた長期の低炭素戦略を早急に策定すること。
3. パリ協定に基づく温室効果ガスの排出削減目標の5年毎の提出及び更新に合わせ、長期的目標と整合性を図りつつ、2030年以降の野心的な排出削減目標を定めるものとする。また、同目標には、再生可能エネルギーの最大限の導入及び省エネルギーの最大限の推進を図ることを前提とした定量的な指標を設けるものとする。
4. 我が国の温室効果ガスの排出削減目標の着実な達成のため、炭素の価格付けに関する施策について検討を行うとともに、再生可能エネルギーの導入及び普及促進に関する施策、建築物及び設備機器等の省エネルギー対策などの施策を早急に推進すること。
5. 地球温暖化に起因する気候変動による我が国への被害や影響を軽減する施策の実効性を高めるため、気候変動の影響への適応計画の早期の法定計画化を図ること。
6. 地球温暖化対策計画はもとより、適応計画等については、国際的動向及び最新の科学的知見を基に不断に見直しを行い、必要な追加的施策を実施するとともに、その見直し過程における公正性及び透明性を確保するため、基礎とした情報の国民への速やかな公開の徹底、議論への国民の参画の機会を十分に確保すること。また、それらの計画に基づく取組の進捗状況について、定期的に公表すること。
7. 中核市等以外の小規模の地方公共団体実行計画（区域施策編）の策定を進めるため、低炭素化を図る地域づくりの取組に十分な支援を行うこと。
8. 地球温暖化対策の推進を図るためには国民の理解及び協力を得ることが必要不可欠であることに鑑み、社会的機運の醸成を図るため、地球温暖化の防止に関する教育及び学習の振興のための施策を一層推進すること。
9. 2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指すという長期的目標の達成のためにも、将来の環境・エネルギー分野における革新的な技術開発の推進に期待するのみならず、今ある技術の更なる普及による再生可能エネルギーの最大限の導入及び省エネルギーの最大限の推進を図るための取組を一層加速して進めること。

表4 参議院環境委員会における附帯決議の項目

1. 国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会議で採択されたパリ協定を踏まえ、産業革命以前と比べた世界の平均気温の上昇幅を 2℃より十分低く保ち、1.5℃以下に抑える努力を追求すること、世界の温室効果ガス排出量が最大に達する時期をできる限り早くするものとし、今世紀後半に人為的な温室効果ガスの排出と吸収源による除去の均衡を達成することが人類共通の課題であることを認識し、この目標の達成に向けた国際的役割を果たすために、長期的展望に立って積極的に地球温暖化対策を実施すること。
2. 2050 年までに 80%の温室効果ガスの排出削減を目指すという長期的目標は従来の取組の延長だけでは実現が困難であることから、革新的な技術開発・普及などのイノベーションによる解決を最大限に追求すること。また、今ある技術の更なる普及による再生可能エネルギーの最大限の導入及び省エネルギーの最大限の推進を図るための取組も一層加速して進めること。
3. 地球温暖化に起因する気候変動による我が国への被害や影響を軽減する施策の実効性を高めるため、気候変動の影響への適応計画の早期の法定計画化を図ること。
4. 地球温暖化対策計画はもとより、適応計画等については、国際的動向及び最新の科学的知見を基に不断に見直しを行い、必要な追加的施策を実施するとともに、その見直し過程における公正性及び透明性を確保するため、基礎とした情報の国民への速やかな公開の徹底、議論への国民の参画の機会を十分に確保すること。また、それらの計画に基づく取組の進捗状況について、定期的に公表すること。
5. 強力な温室効果ガスであるフロン類については、回収・破壊や漏えい防止に努めるとともに、生産にも適切な規制を行っていくこと。また、人工的に合成された物質であるという点に鑑み、回収・破壊などにおいては生産者責任にも留意した政策の検討を進めること。

おわりに

およそ四半世紀にわたり議論が続いてきた地球温暖化対策であるが、パリ協定の採択により、ようやく世界全体での排出削減が緒に就くこととなった。また、我が国においても、温対法の改正、温対計画の策定等を受け、丸川環境大臣が 2016（平成 28）年を「パリ協定実施のための行動元年」と位置付けると述べるなど⁴⁰、地球温暖化対策の再スタートを切ったといえよう。これまで継続してきた対策の加速化・深化とともに、適応計画の制度化への議論、気候変動の実態把握等の着実な実施が期待される。

また、2050（平成 62）年 80%削減に向けた長期の低炭素ビジョンについては、2016（平成 28）年夏までに、策定に向けた議論を開始するとともに、早ければ 2017（平成 29）年

⁴⁰ 「丸川大臣記者会見録」（平成 28 年 3 月 29 日）〈<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h28/0329.html>〉（平成 28. 7. 14 最終アクセス）

度にも中央環境審議会においてとりまとめを行うこととされている⁴¹。これに先立って、環境大臣の私的諮問機関である「気候変動長期戦略懇談会」は、2016（平成 28）年 2 月、提言⁴²を公表し、この中で、80%削減目標達成のためには、現状の技術の延長線上ではなく、「破壊的なイノベーションが必要である」と指摘する同時に、地球温暖化対策の一環である再生可能エネルギーの導入や、コンパクトシティ化といった対策が、2050（平成 62）年の我が国が抱える少子高齢化、過疎化といった課題を同時解決する可能性を明らかにしている。今後、長期の低炭素ビジョンを策定していく中では、こうした多面的な視点から社会の在り方を具体化し、国際的な貢献とともに国内の課題解決につなげていくことが望まれる。併せて、策定されたビジョンを実現するため、国民の合意形成に向けた取組が進むことを期待したい。

（やまぎし ちほ）

⁴¹ 注 40 に同じ。

⁴² 「提言～温室効果ガスの長期大幅削減と経済・社会的課題の同時解決に向けて～」（2016（平成28）年 2 月 気候変動長期戦略懇談会）