

地球温暖化対策基本法案に関する意見書

2010年(平成22年)3月18日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

地球温暖化は、国際社会が緊急に取り組むべき重点課題である。その対策の目標は、産業革命前からの平均気温上昇を2℃以下に迎え、気候を安定化させることにある。いま、国際社会は、この目標の達成に向けて温室効果ガスの削減のための対策を強化しつつある。しかしながら、日本は、京都議定書において1990年比6%削減を約束したものの、その後も温室効果ガスの排出量を増加させ、有効な排出削減対策が講じられてきたとはいえない。

2009年8月の政権交代実現後、民主党政権は、温室効果ガス排出を1990年比で2020年までに25%削減することを目指す等としているものの、同目標を実現するための具体的施策が未だ実施されていない。大幅な温室効果ガス排出削減を確実に実現していくためには、具体的な制度設計を含めた各重要施策の実施を法律で早急に定め、同施策の実現を担保していく必要がある。

当連合会は、2006年11月22日、温室効果ガス削減の中期目標の設定を含む20項目について温暖化防止対策に盛り込むべき事項に係る「地球温暖化防止対策の強化に向けて」と題する意見書を、2008年9月18日、一定規模の事業所の参加を義務付けるキャップアンドトレード型の排出量取引制度に係る「排出量取引制度に関する意見書」を、2009年4月17日、再生可能エネルギー導入の拡大と化石エネルギー原料及び原子力エネルギーの利用の抑制を図るべきであるとする「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案(エネルギー供給構造高度化法案)に対する意見書」を、2009年5月8日、具体的な温暖化対策を含んだ総合的な温暖化対策法案を制定すべきであるとする「気候変動/地球温暖化対策法(仮称)の制定及び基本的内容についての提言」を、2009年10月20日、キャップアンドトレード型排出量取引制度の導入及びその詳細制度設計を定めた法律制定が必要であるとする「排出量取引制度の具体的制度設計に関する意見書」を各公表し、その実現を求めてきたところである。

折しも政府は、2010年3月12日、地球温暖化対策基本法案(以下「基本法案」という。)を閣議決定し、今通常国会に提出した。しかし、基本法案の内容は、本意見書に述べるとおり、今後日本で実効性ある温暖化対策を推進するには甚だ不

十分であり、これでは2020年25%の削減目標を達成することも覚束ない。当連合会は、大幅な温室効果ガス排出削減を実現するため、基本法案について、以下のとおり修正のうえ制定することを求める。

第2 基本法の具体的内容

1 25%削減の前提条件について（第10条，附則第1条関連）

日本が温室効果ガスの排出を2020年までに1990年比で25%削減するという目標を規定するにあたり、「すべての主要国による公平かつ実効性のある国際的な枠組みの構築と意欲的な目標の合意」を前提条件とすべきではない。

（理由）

基本法案第10条第1項によれば、温室効果ガスの排出を2020年までに1990年比で25%削減するという目標を掲げるものの、同条第2項では、「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」とされている。さらに、基本法案の附則第1条においても、「第10条第1項・・・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」として、前記のような前提条件が整ってはじめて25%削減目標に係る規定が施行される旨を定めている。

しかしながら、「すべての主要国」、「公平なかつ実効性が確保された国際的な枠組みの構築」及び「意欲的な目標の合意」は、いずれも極めて抽象的な文言であるため、何をもって、「すべての主要国による公平かつ実効性のある国際的な枠組みの構築と意欲的な目標の合意」が存するとみるかは、判断する者の主観に委ねられることになる。この「前提」をもとに国の中期的な目標の効力発生を規定するとすれば、温暖化対策という国の重要政策の根幹である削減目標の効力発生が何時であるのか、また、そもそも効力が発生するのかが曖昧となり、法的安定性を欠くとともに、国民への排出削減へのシグナル効果を持たず、日本の温暖化対策を後退させることにもなりかねない。

しかも、日本の削減目標は諸外国と比べて突出して高いとはいえない（例えばドイツは40%、イギリスは34%）。むしろ、国際競争力を強化するとの視点を持って、諸外国に先駆けて高い削減目標を立てることにより、温暖化対策に資する新技術の開発・発展をもたらすことが重要である。

2 目的について（第1条関連）

- (1) 基本法案の「目的」に、「世界の平均気温上昇を産業革命以降2 未満に抑制する必要があること」を明記する。
- (2) 基本法案の「目的」は「温室効果ガスの排出の削減」にあり、この目的達成を通して「新たな産業の創出及び就業の機会の増大を通じて経済の成長を図る」ことを明記する。

（理由）

- (1) 基本法案第1条の「目的」では、達成すべき気候の安定の水準についての記述がない。しかしながら、世界の平均気温上昇を産業革命以降2 未満に抑制しなければ温暖化による被害が甚大化することは、IPCC第4次評価報告書等からも、科学的に十分な根拠があることが明らかである。そして、基本法案において中長期目標を定め（後記6）、かつ各種施策を講じる（後記7以下）理由は、気温上昇を2 未満に抑えるためである。つまり、気温上昇を2 未満に抑制することは、温暖化対策の重大目的であり、また、基本法案における他の諸規定の根拠ともなるものであるから、このことを明記すべきである。
- (2) 基本法案第1条においては「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、もって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を目的とする」と規定されている。確かに、各国のグリーンニューディール政策に見られるように、温室効果ガスの排出削減のための対策の推進が、結果として「新たな産業の創出」、「就業の機会の増大」や「経済の成長」をもたらすものであることが期待されている。しかしながら、基本法の究極の目的は、温室効果ガス排出の大幅削減を推進し、大気中の温室効果ガスの濃度を安定させ、もって人類に対する多大な被害の発生を防ぐことにあり、同目的が経済成長や雇用の安定という名目等によって妨げられてはならないことを明記することが必要である。

3 基本原則について（第3条関連）

基本法案の「基本原則」に、以下の内容を明記する。

- (1) 温室効果ガスの排出を毎年同量ずつかつ確実に削減していくこと
- (2) 温室効果ガスの排出に関連する情報を公開すること
- (3) 環境省がエネルギー政策を含むすべての温暖化対策を統合的に所轄するか、こ

れらを所轄する権限のあるエネルギー気候変動省を設置すること

(理由)

基本法案第3条には、各種基本原則が規定されているが、下記(1)から(3)の重要事項が含まれるべきである。

- (1) 温室効果ガスの排出を大幅に削減するためには、技術革新等のための継続的な努力が必要であり、一朝一夕に大幅削減が可能となるものではない。また、排出された温室効果ガスは長年累積して温暖化を確実に促進するため、遠い将来に大幅削減がなしえたとしても、それまでの過程で大量に温室効果ガスが排出されれば、その分温暖化が進行し、世界の平均気温上昇を産業革命以降2未満に抑制する目的が達成できない。従って、大幅削減を将来に委ねるのではなく、毎年同量ずつまた確実に削減していくことが重要である。
- (2) 低炭素経済・社会実現の問題は、地球、国のあり方を決定する問題であると同時に、地域のあり方を決定する問題である。現世代の人権・権利だけでなく、将来世代の人権・権利、さらには生態系の保全などにかかわる問題でもある。従って、行政等、一部の人々だけで解決すべき問題でも、解決できる問題でもない。多くの市民が温室効果ガス排出に関連するあらゆる情報に自由に接することを保障し、徹底的な「見える化」を図りながら、市民がさまざまな形で、主体的に、政策の決定・実施・検証などのプロセスに関われるようにすること、また、そのために法制度や条件を整えることが必要かつ重要である。
- (3) 地球温暖化政策は、エネルギー政策と密接に関連しており、経済産業政策と環境政策を統合して実施することが不可欠である。イギリスでは、2008年10月にエネルギー・気候変動省が設置されており、主管行政主体を変更し、あるいは新たな主管行政主体を創設する国が増加している。日本において地球温暖化政策が進展しない理由の一つとして、政府が政策統合を行うことが困難な実情にある点が挙げられる。環境政策と統合的にエネルギー政策を遂行することが可能な行政体制を確立することが重要である。確実に温室効果ガスの排出削減を実施するためには、環境省がこれらすべてを所轄するか、新たにエネルギー気候変動省を設置することにより、エネルギー政策と地球温暖化対策及び低炭素社会の実現に向けた政策を統合的に打ち立てる組織体制を構築することが必要である。

4 地球温暖化対策と連携を図る施策についての基本原則（第3条関連）

- (1) 地球温暖化対策と連携を図る施策として、エネルギー、生物の多様性の保全、食糧の安定供給の確保等だけではなく、「基本的人権の尊重」、「生命、身体の

安全」も掲げる。

(2) 目的達成のために積極的な温暖化対策を実施することが至上課題であり、各種施策の策定にあたって「雇用の安定」、「産業の発展」、「就業の機会の増大」、「エネルギーの安定的な供給の確保」が温暖化対策を抑制する理由にはなり得ないとの原則を設けるべきである。

(理由)

(1) 基本法案第3条第6項には、「地球温暖化対策は、地球温暖化が国民生活に広範な悪影響を及ぼすものであることを踏まえ、防災、生物の多様性の保全、食料の安定供給の確保、保健衛生及び医療の確保等に関する施策との連携を図りつつ、行われなければならない」と規定されている。しかし、温室効果ガスの排出を削減しえたとしても、それによって人の生命、身体の安全が犠牲になってはならない。例えば、温暖化対策として原子力発電等が推進され、その事故等によって人命が損なわれることがあってはならないことから、「基本的人権の尊重」や「生命、身体の安全」も、連携を図る施策として明記すべきである。

(2) 同条第1項では、「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」温室効果ガスの排出を削減することを目的としており、経済発展との調和という発想が強調されている。また、同条第4項、第5項には、「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」、「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」と規定されている。

しかしながら、前記2(2)にも述べたとおり、経済との調和を口実として公害防止・環境保全対策が採られなかった過去の日本の歴史に鑑みても、環境と経済の調和を基本原則とすることは許されず、この考えを各種施策の策定に反映させる必要がある。

また、エネルギーの安定的な供給はエネルギー政策に係るものであり、それと連携し統合的に行うことこそが重要であり、地球温暖化対策はエネルギー政策との連携のもとに行われるべきであるが、「エネルギーの安定的な供給の確保が図られるよう」とある部分は削除すべきである。

5 地球温暖化対策における国民（消費者）の責任（第4条から第7条関連）

国の責務，地方公共団体の責務，事業者の責務と国民の役割を同列に論じるべきではない。

(理由)

基本法案第4条から第7条にかけて，国の責務，地方公共団体の責務，事業者の責務と並列的に「国民の責務」が規定されている。

しかし，例えば事業者と国民（消費者）とでは，地球温暖化防止のために対策を取り得る能力，機会に大きな差違がある。製造者・事業者はエネルギー効率の高い製品を，自己の技術，経験等に基づいて開発・設計・製造・販売できるが，一般の国民（消費者）は，製造者・事業者の製造・販売等する製品を購入する際に，その選択ができるに過ぎない。また，国や地方公共団体がその政策により有効に排出削減を実施できるのに比べて，国民が行う節約等の努力には限界がある。それにもかかわらず，国民（消費者）が地球温暖化対策に関して，国・地方公共団体・事業者らと同じレベルの責任を負うかのように定めることは公平ではなく，均衡を欠いている。

6 中長期的な目標（第10条，第12条関連）

中期目標（2020年の削減目標）を1990年比で30%減，長期目標（2050年の削減目標）を1990年比で80%減とし，これら数値目標が法的拘束力のあるものであること及び2050年に至るまで毎年同量ずつ削減していくことを明記する。

(理由)

当連合会は，従前より，温室効果ガス削減目標数値につき2020年30%，2050年80%を主張してきた。基本法案第10条第1項において2020年の削減目標を25%，同条第3項において2050年の削減目標を80%として，目標数値を明記してはいるが，前記1のとおり，第10条第2項において第1項の数値目標の設定に前提条件を付し，附則第1条において第10条第1項の規定の施行も同条件にかかるものとしていることから，この削減目標は，その前提が満たされたと認められるまでの間は法的拘束力を持たない。

さらに，附則第2条では，「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」とされているが，第10条第1項の施行との関係が不明瞭であり，同条第4項ただし書きで，同条第1項の施行前に目標達成に資する施策を積極的

に講ずるとしているのは、長期目標についてのみであることに照らせば、第13条でも国内排出量取引制度の創設のために必要な法制上の措置について「施行後一年以内を目途に成案を得る」とされ、その他基本法案において新たに導入しようとする地球温暖化対策についても成案を得るとされているが、その実効性に大きな疑念をもたらすものとなっている。

大幅削減を確実に達成し温暖化対策を有効に機能させるためには、数値目標に直ちに効力を持たせ、法的拘束力のあるものとし、かつ、温室効果ガスの排出を毎年同量ずつ削減していくこと（前記3(1)参照）を明らかにするとともに、これを実現していくための国内排出量取引制度その他の排出削減対策の具体化が急務であって、第10条第2項、附則第1条及び第2条を削除すべきである。また、目標は、科学的知見の進展にともない見直しが必要であり、そのための規定を置くべきである。

なお、基本法案第12条によれば、政府が定める基本計画において、2030年及び2040年における温室効果ガス排出量の見通しを定めることとされている。2020年と2050年だけでなく、その間の一定年につき排出見通しを定めるという発想は正当であるが、基本法案の前記規定だけでは不十分であり、毎年同量ずつ削減していくべきこと、基本計画ではなく、基本法案の中で毎年の排出量を明記して法的拘束力を持たせることが必要である。

7 国内排出量取引制度の創設（第13条関連）

キャップアンドトレード型による国内排出量取引制度を導入し、その制度の骨子（対象ガスを当面はCO₂とすること、対象主体を一定規模以上の事業所・者とし、直接排出方式により排出量を算定すること、割当ルール《有償割当の比率を漸次増加させる等》、2011年度に運用開始すること等）を明記する。

（理由）

日本の温室効果ガスの総排出量のうち約70%が大規模事業所（発電所を含む）から排出されている。このような大規模事業所からの温室効果ガス排出削減は、これまで日本経団連の自主的取組み等に委ねられてきた。しかし、2020年に30%（現政権案で25%）、2050年に80%という大幅な削減を確実に達成するためには、かかる大規模事業所からの排出総量の上限を設定して、その排出を規制すべきである。また、安価で排出削減できる事業所でより多くの排出削減を促して社会全体で要する排出削減コストを軽減するために、各事業所に排出枠を割当てまたは有償にて売却し、それらを取引することを可能とする制度（キャップアンドトレード型の排出量取引制度）を導入するべきであり、対象事

業所が排出削減のために相応のコストを負担することは、汚染者負担原則に合致する。なお、排出量の総量ではなく、排出原単位等を目標とする制度では、排出削減を実現する制度とはいえない。

日本で導入すべき排出量取引制度は、以下の内容を骨子とする。

対象ガスは当面CO₂とし、一定期間経過後に他の温室効果ガスを対象ガスに組み入れる。

対象主体は、一定規模以上の排出量を有する事業所（運輸業は事業者）とし、発電所の排出の算定は直接排出方式（発電による排出を電力消費者からの排出とみなすのではなく、電力生産者である発電所からの排出と算定する方式）による。

排出枠の割当ルールは、オークションによる有償配分の割合を漸次増加させることとし、温室効果ガスを排出する者がその費用を負担する仕組みを確立させる。オークション収益は、低炭素社会経済に移行するために用いることを可能とすべきである。

基本法案には、これら排出量取引制度の骨子となるべき事項と制度の導入時期について明記することが不可欠である。ところが、第13条には、制度の骨子についての定めがほとんど存在せず、制度の導入時期についても「法律の施行後一年以内を目途に成案を得る」という極めて不十分な内容にとどまっている。さらに、同条第1項では「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」という留保が付されているため、地球温暖化対策税の導入が遅れる場合には、排出量取引制度の導入も遅れかねない内容となっている。

また、同条第3項には、原単位による排出限度量の定めについても「検討を行うものとする」とされているが、この記述は、キャップアンドトレード型の取引制度の導入そのものを危うくしかねない極めて問題のあるものであって、基本法案から削除すべきである。

8 地球温暖化対策税について（第14条関連）

地球温暖化対策税の導入目的を化石燃料使用に対する価格インセンティブ効果による温室効果ガス排出の抑制とし、その骨子（上流課税とすること、削減効果が認められる税率とすること、排出量取引制度と二重の負担とならないように減免措置を講じること、2011年度に運用開始すること等）を明記する。

（理由）

地球温暖化対策税は、価格インセンティブ効果により化石燃料消費を抑制することが可能となり、また、国内排出量取引制度でカバーされない小規模排出源（小

規模事業所や民生業務部門を含む。)に対する温室効果ガス削減対策として有効であり、汚染者負担原則にも合致する。ただ、この制度はあくまで地球温暖化対策であることから、温室効果ガス排出削減対策に資するように制度設計・運用されるべきであり、その点を法律上明確化することが重要である。

地球温暖化対策税は、以下の内容を骨子とする。

課税対象を当面は化石燃料起源のCO₂とする。

課税主体を国と地方のセットとする。

課税段階を上流課税、即ち石油精製会社から移出されまたは製品として輸入された段階とする。

税率は、CO₂排出削減効果が見られる程度の率とし、削減実績を見ながら随時見直すこととする。

国内排出量取引制度の対象事業所が二重の負担とならないように、減免措置を講じる。

基本法案には、地球温暖化対策税の骨子と制度の導入時期を明記することが不可欠である。ところが、第14条第2項で「地球温暖化対策のための税について・・・検討を行うものとする」ととどまり、地球温暖化対策税の内容が全く明らかにされておらず、制度の導入時期についても「平成二十三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」という極めて曖昧な規定となっている。基本法案に盛り込まれた「税制全体のグリーン化」という定めも具体性に欠けており、全体として、大幅な排出削減の実現に向けた道筋を見通すことができない、極めて不十分なものとなっている。

9 再生可能エネルギー及び固定価格買取制度について（第11条，第15条，第17条関連）

- | |
|---|
| <p>(1) 再生可能エネルギーの具体的な普及目標と目標年次，化石燃料の削減目標と目標年次を明記する。</p> <p>(2) 固定価格買取制度（再生可能エネルギーによる電気全量について，一定期間において同一価格で電気事業者に買い取らせる制度）を設け，10年程度で初期費用の回収ができるようにするための制度的担保を明記する。</p> |
|---|

（理由）

- (1) 基本法案第11条に掲げられている再生可能エネルギーの導入目標は、「一次エネルギーの供給量」の「十パーセントに達することを目標とする」という極めて不十分なものととどまっている。そのうえ，同第2条第5項によれば，「再生可能エネルギー」の範囲についても，再生可能エネルギーとは評価でき

ない大規模水力などを包含しうる内容となっている。

しかしながら、再生可能エネルギーを確実に普及させるためには、何時までにどの程度の普及を目指すのか（例えば2020年までに最終エネルギー消費量の20%等）を基本法案で明記した上で、それを実現できるように、具体的な施策の導入が検討されるべきであり、再生可能エネルギーの普及は化石燃料への依存からの脱却と表裏一体の関係にあることから、化石燃料の削減目標と目標年次も、基本法案に明記すべきである。

- (2) また、基本法案第15条第1項では、「全量固定価格買取制度の創設」が盛り込まれているものの、制度の骨子となる事項、即ち、確実な初期費用の回収を可能とする買取期間や、価格を設定すべきことについての定めがない。加えて、制度の導入時期についても基本法案には何ら定めがなく、電気事業者の買取義務についてさえ「調達する」という文言で曖昧にされているなど、極めて不十分な内容にとどまっている。

固定価格買取制度が十分に普及するためには、投資者にとって経済的メリットが見通せること、即ち、再生可能エネルギー導入の初期費用を一定期間で確実に回収できることが必要である。

そこで、基本法においては、単に固定価格買取制度を設けることだけでなく、すべての再生可能エネルギー発電量につき、10年程度で初期費用の回収が確実にできるようにするための制度的担保を設けることが必要である。

- (3) さらに、基本法案第17条第2項では「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じるものとする」という定めがなされており、化石燃料からの脱却という基本的な方針に逆行しかねない内容となっている。この条項は、削除するか、もしくはコージェネレーション発電の推進などの趣旨に限定すべきである。

10 発電・送電分離について（第15条関連）

再生可能エネルギーによる電力の系統への優先接続、送電事業者に対する施設拡充の義務付け、また将来的に発電会社と送電会社は段階的に分離することを目指すことを明記する。

（理由）

再生可能エネルギーの普及が遅れた根本的な原因として、送電網への系統連絡の問題がある。即ち、10電力会社によって発電も送電も地域独占状態にあるが、再生可能エネルギーによる電力が送電線に連系されないことが、その普及の阻害要因となっている。再生可能エネルギーの拡大のためには、スマートグリッドと

称される新たな系統連携が創出されていく必要がある。これらの点に鑑みれば、再生可能エネルギーによる電力を系統に優先的に接続させること等を義務付け、さらに将来的には発電会社と送電会社を切り離す、いわゆる発送電分離の施策を目指すべきである。

基本法案第15条第2項では、「電力系統の整備の促進」がうたわれているものの、施策の具体的な推進方法についての定めが欠けている。基本法案には発電と送電の分離を図るための施策を推進することを明記すべきである。

1.1 原子力発電及び燃料転換について（第16条関連）

原子力発電は、温暖化対策に位置付けるべきではない。原子力発電は、段階的に廃止すべきである。

CO₂排出係数の少ないエネルギー源への転換を加速させる施策についての独立した条項を定めるべきである。

（理由）

わが国が京都議定書において1990年比6%削減を約束したにもかかわらず、2007年には1990年比で9%も排出を増加させた。その原因の一つとして、運転停止のリスクを常に抱えている原子力発電に依存し、原子力発電が運転停止に追い込まれた場合には、代替の石炭火力発電に依存する仕組みを温存してきたことがあげられる。また、わが国において、再生可能エネルギーの導入が決定的に遅れている理由は、原子力偏重のエネルギー政策が国策として採用され続けてきたことにある。

原子力発電は、一旦事故が起これば取り返しのつかない悲惨な事態を招来し、その環境に及ぼす影響が甚大であり、多くの住民、未来の子孫に至るまでその生存を脅かすものである。また、その運転により発生する放射性廃棄物の処理、処分等に関する問題は、最も深刻な環境問題の一つとあってよい。

したがって、基本法案は、原子力発電に頼らないエネルギー政策を目指すものとするべきである。基本法案第16条は、標目を「原子力に係る施策等」とし、その前段で「温室効果ガス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促進する」とした上で、特に原子力の推進を掲げているが、原子力の推進に関する部分は削除すべきである。

石炭から、よりCO₂排出係数の少ない燃料への転換は、発電部門及び産業部門において不可欠の重要な温暖化対策であり、これについては別途条項を設けて明確に位置付けるべきである。

1.2 エネルギー使用の合理化について（第17条関連）

- (1) エネルギー効率性の向上につき具体的な数値目標を定める。
- (2) 同目標を達成するための具体的な政策として、トップランナー方式の拡充、エネルギー効率性の表示義務の拡充、建築物のエネルギー性能規制の実施などの政策を導入すること及びその導入時期を明示する。

（理由）

- (1) これまでの「エネルギーの使用の合理化に関する法律」に基づく日本の省エネ政策は、省エネの推進を事業者の自主的な努力に委ねつつも、行政が「判断基準」を明示することで事業者に当該基準を満たすための対策を促していくという仕組みにより実施されており、このことがエネルギー効率の向上の阻害要因の一つであった。しかし基本法案第17条では、「エネルギーの使用の合理化の促進」がうたわれているものの、エネルギー効率性の向上についての具体的な目標が欠けている。さらに、基本法案に掲げられた施策も、既存の法律（エネルギーの使用の合理化に関する法律）の枠を出るものではなく、エネルギー効率性の大幅な向上に向けた道筋を見通せない不十分な内容にとどまっている。日本のエネルギー効率は、1990年代以降ほとんど向上しておらず、エネルギー使用の合理化を確実に推進するためには、まずエネルギー効率の具体的な数値目標を定めることが重要である。
- (2) さらに、具体的な数値目標の達成を担保するため、以下のような実効性ある施策が必要である。

トップランナー方式の拡充

現行の省エネ法が一部の機械器具に適用している「トップランナー方式」をより広い産業分野にも拡大するとともに、一定期間ごとに基準を見直すことを予め定めることによって、実効性を高めるべきである。また、トップランナー基準を満たさない製品や事業活動に対し、販売・活動・使用の禁止、課徴金の賦課などのペナルティーを課すことも必要である。

建築物の断熱規制等

建築物における暖冷房等のためのエネルギー消費を抑制するため、今後建築・改修される建築物については一定の断熱性能の遵守を義務付けることが必要である。また、地域の状況に応じて再生可能エネルギーの利用を義務付けていくことも不可欠である。さらに、建築物のエネルギー性能を消費者にわかりやすい形で示すための標準的な評価手法を定め、建築物の所有者に対し、その評価結果を「エネルギー証書」などの形で明示することも義務付けるべきである。

省エネ策を促す経済的仕組みの導入

省エネ製品の購入に経済的メリットを与える施策を実施するとともに、減税などの方法を組み合わせることでエネルギー性能の一層の向上を促していくべきである。また、すでにエネルギー供給事業者等に毎年一定率の省エネ事業の実施を義務付ける制度（エネルギー供給事業者は供給先となる消費者において省エネ対策を実施する。実施した対策については省エネ証書が発行されその取引も認められる。）が複数の欧米諸国で導入されているが、このような仕組みも中小企業や家庭において低コストで確実に省エネを進めていく方法として、日本においても参考にされるべきである。

消費者に対する財政的援助等の拡充

省エネ対策を実施すれば投資額を上回るエネルギーコストの節約を得られるにもかかわらず、知識や認識の不足、あるいは経済的な理由で対策が行われない事例が多数存在している。このような現状を打破するため、消費者に対して省エネのための経済的援助や指導・助言をするための制度を整備することが必要である。

1 3 運輸部門・都市計画について（第18条関連）

地球温暖化対策に関する基本計画の項目に「温室効果ガス削減のための交通計画」を加え、国の施策に「持続可能な都市構造への誘導」と「温室効果ガス削減のための交通計画」を加える。同様に、都道府県及び市町村においても、同趣旨の都市計画、交通計画を義務付ける。

（理由）

基本法案第18条では、交通に係る温室効果ガスの排出の抑制として、「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」ものとしている。

自家用車からのCO₂の排出量は、1990年比で約40%、約4000万トン増加している。その主たる原因は、自動車保有台数の増加（1990年は約5799万台に対し、2009年は約7880万台《財団法人自動車検査登録協力会データ》）と、自動車利用率・分担率の増加にある。これらの排出を削減するためには、技術の発展による個々の自動車の燃費等の向上、アイドリングストップの推進など自動車の使用方法や、なるべく乗らないという利用者の心構えだけでは不十分である。

自動車保有台数の増加、分担率の増加の要因としては、税制の改変、経済成長

も影響していることはもとより、よりマクロ的にみると、道路整備、郊外型大規模店舗の増加が背景にある。地方都市では、1990年に比べ、道路の整備がより進み、その沿線開発が進んで、郊外型大規模店舗が増加した。

そもそも従来の都市計画は、経済成長・自動車利用増大に応じた都市容量の拡大を主な目標としてきたため、無秩序な開発が横行し、都市周辺の都市計画区域外にも大規模な開発が及び、都市が拡散するとともに、中心市街地の空洞化現象を招来させた。このような都市計画の不備が自動車交通量の増加を招き、その結果として温室効果ガスの排出量が増加した。人々の移動における自動車依存度の低減が温室効果ガス排出量を減少させることは明らかである。基本法案に盛り込まれた「道路交通の円滑化の推進」の名目が道路建設の推進と交通量の増大を招いてきた。同じことを繰り返すのではなく、温暖化防止政策の観点から自動車の利便性を優先的に確保する都市構造や財政・経済政策を抜本的に改変することが不可欠である。この点は、貨物輸送によるCO₂排出削減についても同様である。

近時、都市計画法の抜本的改正も検討されているところであり、交通基本法案でも交通による環境への負荷の低減が目指されている。このような各種の施策をより積極的に温室効果ガス削減施策と位置付け、連携させて実施していかなければならない。これらの観点より、基本法案においても、国の施策として持続可能な都市構造への誘導を義務付けて、基本計画に交通計画を加え、地方公共団体に対しても同趣旨の義務付けを行うべきである。

1.4 情報公開・市民参加の促進（第25条、第33条関連）

基本法案に、以下の内容を明記する。

- (1) 情報へのアクセス権を保障するため、
 - 国等との関係での情報公開請求権の除外を縮小する。
 - 事業者等に対する情報開示請求権の規定を設ける。
- (2) 意思決定への参加を促進・保障するため、
 - 審議会などの委員選任についてのガイドラインを定める。
 - 市民参加を実効あるものとするための専門家（集団）の政策決定などへの関与制度を導入する。
 - NGO・NPO等による参加を保障する。
 - 消費者の政策提案権と行政側の応答義務を定める。
 - 団体訴訟制度を導入する。

（理由）

前記3の(2)の基本原則の箇所で述べた通り、温暖化問題は、地球・国のあり方を決定する問題であり、行政等、一部の人々だけで解決する問題ではなく、市民が政策決定・実施・検証等のプロセスに関われるようにすることが重要である。

(1) 情報へのアクセス権

基本法案では、第25条で排出量等に関する情報の公表等について、「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」とされているが、この規定では抽象的に過ぎ、不十分である。

温暖化問題が、科学的に複雑であり必ずしも分かりやすいわけではないことを考えると、徹底した情報開示と、「見える化」により市民にとって関心を持ちやすく、意見を形成しやすくする必要性が高い。具体的には、

国等との関係での情報公開請求権の除外を縮小すべきである。

2005年改正の地球温暖化対策の推進に関する法律で、温室効果ガスを一定量以上排出する者（特定排出者）に対し、温室効果ガスの排出量を算定して国に報告することが義務付けられ、報告されたデータを国が集計・公表し、また、何人にもその情報開示の請求権が認められた。しかし、この制度は、特定排出者が、自己の権利、競争上の地位等が害されるおそれがあるとして、各事業所の個別排出量ではなく特定排出者の排出量を事業所ごとに合計した量を環境大臣等に通知するように請求できるため、開示される情報について制約がある（同法21条の3）。

事業者等に対する情報開示請求権の規定を設けるべきである。

廃棄物の処理及び清掃に関する法律では、廃棄物処理施設に利害関係を持つ者に対して、その施設の維持管理情報を直接、事業者に開示請求する権利を認めている（同法8条の4、15条の2の3）。これを参考に、大口排出事業者等を中心に、情報開示義務制度、住民の開示請求権制度を設けるべきである。

(2) 意思決定への参加の促進・保障

基本法案第33条では、地球温暖化対策に関する政策形成に民意を反映し、その過程の公正性及び透明性を確保するため、「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」としている。政策形成への民意の反映について条項を盛り込むことは必要であるが、以下に述べるとおり、NGO等をここに加え、新たな仕組みを設けるべきである。

審議会等の委員について、行政による恣意的な選任を回避するためには、その出自を決めておくこと、できるだけ多様な意見を集めるようにすること、一定割合を公募によることなど、委員選任についてのガイドラインを定める必要がある。委員には、産業界代表（業種別）、消費者代表、労働者代表、専門家（学際的、対立する両意思を含む）だけでなく、NGO（複数）、各被害者代表、次世代の代表、生態系の代表などが必要であり、これらを基本法案に明記しておくべきである。

市民参加を実効あるものとするためには、専門家（集団）の政策決定などへの関与が必要である。とりわけ、科学的複雑性、専門性の高い温暖化問題に関しては、専門家の関与が重要である。また、専門家組織の会議・運営等は、公開されることが重要である。

NGO・NPOは、組織性、継続性、専門性等の点で、個人では行いえない対応を可能とし、市民への情報提供、政策の決定・実施・検証過程や司法の場などで貢献できる。とりわけ温暖化問題は、科学的メカニズムも複雑であるなどの特殊性から、専門性、継続性を持つNGO・NPOが果たすべき役割や機能は大きい。その活動を保障するためには、政策形成過程への参加についての制度的保障や、税、財政上の優遇措置が必要である。

消費者は、生活の実体に根ざしているだけに、消費過程を担う存在として、生産・流通過程を担う事業者と対比され、生産者の論理（利益重視）とは別の論理（生存・生活・健康・生態系重視の論理）に基づき思考・行動するが、その消費者の論理、行動こそ、持続可能な社会・低炭素社会の実現に不可欠である。最終消費段階で使用される製品や住宅などについての消費者による選択、使用段階での排出削減行動は、温室効果ガスの排出削減のために重要な役割を果たす。また、生産・流通過程を担う事業者に関する情報公開や、事業者の排出削減行動を誘導する面での消費者の役割も期待される。

その消費者・市民は、一方的に意見を言うのではなく、意見に対して応答されることにより、行政・事業者との対話が始まる。対話、意見や主張のキャッチボールがあつてこそ、参加が充実し、実質化する。

環境法違反や条例違反などがある際に、一定の団体に、その違法等の是正を求めて訴訟提起することを可能とする制度として団体訴訟制度がある。

地球温暖化は、その影響が第一に自然生態系の異変として現れることが少なくないが、その段階における影響の拡大の防止措置が重要である。旧来型の個人の被害概念でとらえきれない温暖化被害の防止には、将来世代の利益擁護のための訴訟や自然生態系保全のための訴訟を提起可能にすることが必

要である。

15 地球温暖化対策における地方自治体の役割と責務（第26条，第30条，第34条関連）

地方公共団体には，国と同じ程度の数値目標を設定し，国の再生可能エネルギー買取制度やエネルギー規制等を活用した施策及び国が規制しない項目や国の規制基準を超える規制等の施策を，他の地方自治体・消費者・事業者・NGO・地域団体等と協働して講ずる責務があることを明記する。

その責務の実行のため，地方自治体がエネルギー供給事業者に対し当該区域におけるエネルギー消費量等の情報請求権を持つこと，地域版排出量取引制度の運営，都市計画や建築物規制についての当該区域における独自の規制権限，国の規制に対する上乘せ・横出し権限，森林吸収源対策税などの独自財源を含む温暖化対策財源が確保されるべきことを明記する。

（理由）

基本法案第26条では地域社会の形成に当たっての国の施策を規定し，第34条では地方公共団体の施策として「その地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた地球温暖化対策を，その総合的かつ計画的な推進を図りつつ実施する」とし，第30条では「国は，地方公共団体が地球温暖化対策を策定し，及び実施するための費用について，必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努める」とするが，地方公共団体の役割を明確に位置付け，その実現のための権限や，国との分担，財源の仕組みにまで言及し，実現可能なものとする必要がある。

温室効果ガスの排出源はすべて地域に所在する。特に，中小工場や運輸部門，民生業務・家庭部門は，一つひとつの排出源の規模は小さいが，対象主体数が多い。また，運輸部門での削減対策は，道路政策や公共交通網の整備，自転車専用道や歩道の整備，森林吸収源対策など，地方自治体の最大の事業であるまちづくり，むらづくりそのものといえる。さらに，住宅建築物対策や事業所・家庭での排出削減は，画一的な対策ではなく，その規模や業種，設備等の更新時期等に即して費用効果の高い方策を診断しながら，地域全体できめ細かく取り組むことが必要となる。これらは，その地域の気候や自然的社会的文化的状況に応じ，また，人的資源の連携活用など，雇用や産業を創出する施策とともに行う必要がある。NGO・NPOや既存の地域コミュニティ，学校などを活用することも不可欠である。このような事業は，地方自治体の本来の責務であり，地方自治体でこそ可能である。

基本法案においては，このような地方自治体の責務と役割が規定され，その責

務を実行するために、税・財政上の措置を講ずるとともに、必要な情報へのアクセス権を確保し、地方自治体が条例で国の規制にさらに上乘せ・横出しする規制（国の規制基準を超える規制や国が規制しない項目についての規制）等ができる体制を設ける必要がある。

国内排出量取引についても、例えば東京都は、国と地方がそれぞれ別個の排出量取引制度を創設し運用することを提案している。その内容は、国が制度全体の基本設計を整備した上で、国の排出量取引制度では、一定規模を超える大口排出源（その排出量は日本の総排出量の半分を超える。）を対象として国が直接執行するのに対し、地方自治体が単独または複数で運営する排出量取引制度では、国の制度の対象とはならない業務部門等の排出源（その排出量は日本の総排出量のうち直接排出方式で10%程度、間接排出方式で20%程度）を対象とし、地方自治体が直接事務を行うとともに、同制度における基準の上乗せ等の裁量を地方自治体に与えるというものである。このような仕組みをとれば、例えば、地域独自のオフセット（対象施設における排出削減とは別個のCO₂排出削減または吸収増加を、当該対象施設の排出削減としてカウントすること。）を当該取引制度において利用可能とすることにより、当該地域に見合った排出削減へのインセンティブを付与することができるなど工夫の余地もあることから、地域における温暖化対策の一つとして積極的に検討されるべきである。また、これまでエネルギー政策は中央集権型で行われてきたが、地域分散型の自然エネルギーの活用は、自治体主導へと転換が図られるべきである。

1.6 適応を図るための施策について（第28条関連）

政府が以下の内容を含む適応計画を策定し、国会の承認を得なければならない旨の規定を明記した上で、適応のための財源確保の方法を定める。

- (1) 策定する適応計画は国・地域ごととする。
- (2) 温暖化の被害実態あるいは被害を受けやすい要素とその予測に関する実態調査を行う。

（理由）

途上国のみならず先進国においても、気候変動による自然災害、農業・漁業など第一次産業における被害や、人の健康や生態系への悪影響が増大している。イギリスで設置された気候変動委員会には、適応についての小委員会が設置された。日本においても、適応は、長期的計画的に取り組むべき課題であり、地域の実情に即した調査を行い、適応計画を策定し、その実施のための財源の確保が図られるべきである。基本法案第28条では、「国は、地球温暖化及びその影響につい

て予測を行い，その結果を踏まえ，地球温暖化への適応を図るための施策を計画的に推進する」としているが，国全体としてだけでなく，地方自治体等とも連携協力して，地域ごとの事情に即した予測と適応の計画の策定が必要である。また，地球温暖化の悪影響を受ける場面に，より迅速な対策が計画的に行われる必要がある。

17 国際協調のための施策について（第29条関連）

途上国，特にアジア諸国に対し温暖化対策及び適応策のための技術・資金を提供すること及び世界の平均気温上昇を産業革命以降2 未満に抑制し温暖化による被害を防止するための国際合意形成を積極的に促進する役割を負うことを明記する。

（理由）

産業革命前からの気温上昇を2 未満に抑えるためには，日本を含む先進国は，これまで歴史的に多くの温室効果ガスを排出してきた先進国の責任として，途上国の温室効果ガス排出削減対策の取組みを促進する必要がある。既に被害を受けている途上国の適応策に対し，支援を行う必要がある。

また，今後C O P 1 6等において積極的な排出削減に向けた国際枠組みを成立させるために，日本自らが積極的な温室効果ガス排出削減目標を設定すること等により，先進国の削減目標や途上国の排出削減行動を促し，国際合意形成を加速させる責任がある。

しかしながら，基本法案第29条で，「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構築を図る」としていることは，この構築に日本の中期目標の施行をかからしめていることから，日本が国内削減に後ろ向きであると受け止められかねない。まず，2 の気温上昇に止めるために国内でこのような条件付けをすることなく25%削減に踏みだし，各国の協調を呼びかけることで国際的な合意形成づくりに貢献する姿勢を示す文言に修正すべきである。「地球温暖化の防止及び地球温暖化への適応に関する国際的な連携の確保，国際的な資金の提供に関する新たな枠組みの構築，技術及び製品の提供その他の取組を通じた自国以外の地域における温室効果ガスの排出の抑制等への貢献を適切に評価する仕組みの構築その他の国際協力を推進するために必要な施策を講じ，あわせて，地方公共団体及び民間団体等による地球温暖化の防止及び地球温暖化への適応に関する国際協力のための活動の促進を図るため」としていることは適切であるが，「情報の提供」ととどまることなく，具体的な取組み支援を行うべきである。

18 科学に基づく第三者機関の設置について

- (1) 温暖化の被害を最低限に止めるために、目標の見直しや対策の是正・強化等について政府に勧告する権限と独立した気候変動委員会（仮称）を設置する。
- (2) 気候変動委員会の委員は、身分を保障され、対策の進捗状況を科学的知見から検証し、政府に勧告し、その勧告に対して政府が応答義務を負担するなどの規定を定める。

（理由）

当連合会は、2009年5月8日付け意見書において、2050年に向けて確実かつ適切に低炭素社会に移行していくために、科学的知見及び国際動向に照らし、目標、政策、対策等を見直し、これらを改定するため、勧告権限を持つ機関として、独立した気候変動委員会（仮称）の設置を求めた。2009年に民主党が国会提出した地球温暖化対策基本法案には第三者的な「地球温暖化対策委員会」の設置条項が盛り込まれていたが、基本法案では欠落しており、これを復活させるべきである。

19 所管官庁について（第35条関連）

環境省または新しく設置されたエネルギー気候変動省に、エネルギー政策、地球温暖化対策、その他低炭素経済・社会の実現に向けた政策を、統合的に実施できる権限を与える。

（理由）

前記3(3)で述べた通り、低炭素経済・社会実現に向けた政策及び地球温暖化政策は、エネルギー政策と密接に関連しており、経済産業政策と環境政策を統合して実施することが不可欠である。

地球温暖化対策を所管する複数の大臣が従来からの区々に行う縦割り行政の弊害を繰り返さないため、行政組織の再編が必要である。

以上