

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

2009年（平成21年）5月8日
日本弁護士連合会

目 次

第1 はじめに	1
第2 気候変動／地球温暖化対策法（仮称）に不可欠な基本的内容	3
1 目的について	3
2 中長期目標について	4
3 エネルギー供給の基本方針	5
4 再生可能エネルギーの促進	6
5 低炭素社会への移行のための経済的仕組みの導入	8
(1) 排出量取引制度	
(2) 炭素税	
6 省エネルギー対策	10
7 排出量の把握、公表	11
8 適応	12
9 科学に基づく第三者機関の設置について	13
10 政策形成過程及び実施における市民参加の確保について	13
11 地方公共団体の責務と支援	15
12 国際貢献	16
13 行政体制の再編	16

第1　はじめに

1 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り、その対策の目標は、産業革命前からの平均気温上昇を2度以下に迎え、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。

2006年10月、英国政府から発表されたスタンレーレビューは、地球温暖化対策の経済的側面に触れて、温暖化の進行を放置すれば、GDPの20%に及ぶ深刻な被害が生じかねないおそれがあるとする一方で、対策のコストは、GDPの1%にとどまるとして、早期の対策を促した。また、2007年11月、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）第4次評価報告書が公表され、気候変動の加速的進行とその影響の深刻さが一層明らかになっている。

これを受けて、国際社会は、地球温暖化対策をさらに前倒し、温室効果ガス排出削減のための対策を具体化しつつある。

2009年12月にコペンハーゲンで開催予定の気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）においては、長期的気候の安定化に向けた地球規模での削減ビジョンを共有して、2020年頃の先進国の削減目標及び途上国の削減行動などについて合意すべく、その準備交渉が重ねられている。

EU（欧州連合）は、産業革命前からの気温上昇を2度未満にとどめる必要があるとし、EU全体で、国際合意を前提として温室効果ガスを2020年までに90年比30%、2050年までに90年比60～80%とする削減目標を設定し、これらの目標を達成する手段として、2005年に、発電所や主要な素材系製造業等を対象に排出上限枠を定めて行う域内排出量取引制度を導入した。その第1期（2005年～2007年）は、目標設定に問題があったものの、同制度の標準形が形成され、2013年からの第3期以降は、排出枠を原則有償配分に移行させることなど、抜本的な改善が予定されている。

各国の国内政策のレベルでも、英国において、2008年11月、中長期数値目標と目標の見直しや適応についての助言を科学的に行う気候変動委員会の設置などを定める気候変動法が制定され、オバマ政権下の米国も、温室効果ガスを2050年に90年比で80%削減することを公約として掲げて気候変動に関する国際交渉の場に復帰し、議会では2012年からの毎年の削減目標や国内排出量取引制度の導入などを盛り込んだ包括的な法案が審議されている。また、各国において、2007年後半から始まった今般の経済危機の状況下で、地球温暖化対策が内需拡大を伴う経済成長と両立することが検討され、地球温暖化対策が組み込まれた経済再生プログラムがグリーン・ニューディール政策として推進されよ

うとしているなど、地球規模での低炭素経済社会に向けた国内法整備の動きが生まれている。

2 しかしながら、日本は京都議定書において90年比6%削減を約束しているが、その後も温室効果ガスの排出量が増加し、2007年には90年比9.0%増加の状況にあり、有効な排出削減対策が講じられてきたとはいえない。

このような深刻な状況を前提にして、当連合会は、2006年11月22日、「地球温暖化防止対策の強化に向けて」と題する意見書を公表し、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ついての意見を、その後の2008年9月18日には、「排出量取引制度に関する意見書」を公表し、一定規模の事業所・者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についての意見を、2009年4月17日には、「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案（エネルギー供給構造高度化法案）に対する意見書」を公表し、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の意見を各提出してきたところである。

ところで、COP15を控え、政府は、2009年6月末日までに日本の中期目標を決定することを表明し、現在6つの選択肢を公表している。また、与野党において、2013年以降の中長期排出削減のための法律案が検討され、あるいは既に国会に提出されている。

当連合会は、このような政治動向も踏まえ、深刻な状況にあるこれまでの日本の地球温暖化防止対策が早急に是正されるべく、改めて、下記の事項を基本的内容とする気候変動／地球温暖化対策法（仮称）の制定を提案する。

(1) 日本の温室効果ガス排出量の中長期の削減目標を、法的拘束力のあるものとして定める。

(2) 中長期の削減目標の達成のために、

再生可能エネルギーの導入目標を定め、固定価格買取制度を導入する。
排出上限枠を定めた国内排出量取引や炭素税など経済的措置を導入する。

(3) 情報公開を徹底し、気候変動対策に関する政策決定及び実施に際し、市民を含むすべてのセクターが参加できることを制度的に保障する。

第2 気候変動／地球温暖化対策法（仮称）に不可欠な基本的内容

1 目的について

科学の要請に基づき、気候変動の悪影響・被害を最低限に抑え、産業革命前からの気温上昇を2℃にとどめるよう、世界と先進国において必要な温室効果ガス排出削減を行うことが必要であり、日本の先進国の責任として中長期の温室効果ガス排出削減目標及び再生可能エネルギー導入目標を設定し、これを達成すること、また、従来の大量生産・大量エネルギー消費社会を抜本的に構造転換して低炭素社会を実現するために、最大限の政策導入を行い、あわせて地球温暖化の被害への適応策を講じ、これらを通して新たな産業を育成し、雇用を創出するなどの経済対策を策定することを目的とする、気候変動／地球温暖化対策法（仮称）を制定すべきである。

（理由）

IPCC第4次評価報告書は、氷河期を含めても10万年に数℃の変化であった気温が過去100年に0.74℃上昇し、このままでは今後100年の間にさらに最大6.4℃上昇すると予測し、さらに、生態系や農業、淡水資源、異常気象などの科学的知見により、低い温度上昇でも、脆弱な地域や適応能力に限界がある途上国を中心に被害が発生し、2℃を超えると生態系など多方面にわたって地球規模での被害が発生し得ることを警告している。

そして、同報告によれば、気温上昇を2℃程度にとどめるためには、世界の温室効果ガスの排出量を2015年までに減少に転じさせ、2050年までに2000年比で50～85%削減することが必要であり、その場合、先進国全体で温室効果ガス排出量を2020年までに90年比で25～40%、2050年までに80～90%の削減が必要とされている。このことは、京都議定書特別作業部会で確認されてきたところであるが、これまで急激な融解がないと見られていた南極西部の氷床が、2007年以降に融解するなど、従前の科学的予測を超える温暖化の影響が表れていることが報告され、より大幅な削減が必要との指摘もされている。

欧米諸国では、既に温室効果ガス排出の明確な大幅削減の中長期目標を定め、その目標達成のための経済的仕組みなどを盛り込んだ国内法の整備を進めるとともに、再生可能エネルギーの拡大などの気候変動対策を策定している。この策定内容は、産業構造を低炭素型に転換させると同時に、新たな産業を興し、雇用創出などの経済対策を伴うもので、このような考え方は、グリーン・ニューディール政策として世界の潮流である。

こうした欧米の動きに対し、わが国においては、有効な排出削減の対策がとられないまま、2007年には温室効果ガスの排出量が1990年比で9.0%増加し、

温室効果ガスの95%以上を占める二酸化炭素（以下「CO₂」という。）の排出量は、90年比で14.0%も増加している。そのため、京都議定書第1約束期間の目標達成には海外から大量の温室効果ガス排出枠を購入せざるを得ない状況にある。

地球規模で低炭素経済社会を築いていくことは人類共通の課題である。国民には温暖化の被害を最小限に抑えることができる権利があり、政府には国民の温暖化の被害を最小限に抑える義務がある。日本は、国際社会と協調して、中長期的に大幅な温室効果ガス排出削減を確実に実施し、低炭素社会への移行を実現する必要があり、そのことは、地球規模での気候の安定に貢献し、日本の経済を再生し、新たな雇用を創出していくためにも必要である。

よって、科学の要請するところによる削減目標を設定し、その目標達成のための実効性ある政策の導入を法的に担保する法律の制定が必要である。

なお、立法の形式は、地球温暖化対策推進法を全面改定する方式によるか新規立法によることが考えられる。

2 中長期目標について

科学の要請に基づき、産業革命前からの全球の平均気温上昇を2℃に止めるために、次のとおり、日本の温室効果ガス（京都議定書に定める6種類のガス）の2050年までの削減目標を定める。

2020年までに、温室効果ガスを1990年比で30%削減する。

2050年までに、温室効果ガスを1990年比で80%削減する。

・ の削減目標をグラフ上で直線で結んだ数値を、毎年の排出削減目標として定める。

科学的知見の進展の中で、見直しや強化を行う。

（理由）

温室効果ガスの排出削減の要請は、そもそも、科学の警告によるものである。気候変動による被害を最小限にとどめるために、産業革命前からの全球の平均気温上昇を2℃に抑えることが必要とされているが、そのためには、2050年までに温室効果ガスの人為的排出量を自然吸収量の範囲内まで削減する（少なくとも世界で1990年の排出レベルの半分以下にする）必要があるだけでなく、2050年まで連続的に（折れ線グラフで表すならば直線的に）削減していくことが決定的に重要である。なぜなら、CO₂は大気中で安定な物質であるため、2050年までに排出されたCO₂の累積量が温度上昇のレベルに直結するのであり、仮に中期目標が緩やかならばCO₂の累積量は飛躍的に増加するからである。

こうした中期目標の設定にあたっては、対策に要する費用だけでなく、対策が十分にとられない場合の現在及び将来の世代の受ける被害やその程度、対策をとることによって削減できるエネルギーコスト、1つの対策が新たな技術や製品を生み出して行く相乗的効果などが評価されなければならない。

京都議定書特別作業部会では、先進国全体で温室効果ガスの排出量を2020年までに90年比25%～40%、2050年までに80～90%削減することが必要であるとのIPCCの指摘が確認されている。先進国間の負担の公平性については、限界削減費用の分析にあたり情報公開のもとで対策ごとの費用の検証、1人あたり排出量の長期的均等収斂、GDPあたりの排出量、責任指標と能力指標などを組み合わせて評価する必要がある。GDPあたりの排出量比例配分指標によれば、先進国全体で温室効果ガスの排出量を2020年までに90年比25%削減するとの条件のもとで、日本の目標は、2020年までに90年比30%削減になると試算もある。

したがって、法律により、日本の中長期の目標を2020年までに90年比30%削減、2050年までに90年比80%削減と定め、これを直線で結んだ線を毎年の温室効果ガスの排出削減の経路とすべきである。また、科学的知見の進展にともない、目標の見直しと削減強化を行うことが必要である。

3 エネルギー供給の基本方針

再生可能エネルギーを飛躍的に拡大し、化石燃料及び原子力の利用を抑制する。そのため、

再生可能エネルギー導入目標を、2020年までに一次エネルギー比で20%、電力内の割合で30%に高める。

石炭火力発電所の新增設は原則として認めない。

火力発電所の燃料について、石炭から天然ガス等に転換を促進する。

原子力発電所の新增設は停止する。

既存の原子力発電所については段階的に廃止する。

（理由）

日本のエネルギー供給は、原子力に偏重し、石炭火力発電所の新增設が相次ぎ、再生可能エネルギーは、大規模水力を含め全エネルギーに占める割合がわずか3.0%、電力に占める割合が8.6%であり（IEA2007年統計）、RPS法のもとで太陽光や風力などの利用拡大が著しく遅ってきた。

日本のCO₂排出の93%以上が化石燃料の燃焼に起因するため、CO₂の排出削減は、エネルギー政策と密接に関連する。再生可能エネルギー導入について、E

Uでは2020年までに一次エネルギーの20%、米国では発電電力量の30%の目標を掲げるなど、高い目標が設定されている。

再生可能エネルギーは、地球温暖化や放射性廃棄物による深刻な環境負荷とは無縁であり、その利用の飛躍的拡大が地球規模での要請となっており、高い目標設定が不可欠である。

他方、直接CO₂排出につながる火力発電所の新增設は、慎重に計画されなければならない。石炭は、エネルギー量あたりのCO₂排出量が天然ガスの1.8倍であり、地球温暖化を促進するだけでなく、大気汚染物質排出、重金属汚染等環境負荷が格段に大きい。したがって、石炭火力発電所の新增設は認めるべきではなく、加えて、既存施設については、効率改善だけでなく、全体として排出削減の担保措置が必要であり、石炭から天然ガスへの燃料転換や石炭火力発電所の稼働率の削減も図られなければならない。

また、原子力発電は、いったん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が脅かされる。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1つといってよく、原子力発電の利用は、持続可能な社会の実現に沿わないものである。これらの観点から、当連合会がすでに提言しているとおり、原子力発電所の新增設を停止し、既存の原子力発電所については段階的に廃止すべきである。

4 再生可能エネルギーの促進

すべての再生可能エネルギーによる発電電力について、固定価格買取制度を導入する。

10年程度で投資回収が図れるよう、再生可能エネルギーによる発電電力の全量を、電源ごとに、一定期間、固定価格で買い取ることを義務付ける。

再生可能エネルギー電力について、送電網への優先的な接続権を保証する。

再生可能エネルギーの熱利用について普及促進や、大口事業者への導入義務などを定める。

(理由)

再生可能エネルギーの飛躍的拡大は世界的課題であり、2009年1月26日には、ドイツのボンにおいて国際再生可能エネルギー機関（IRENA）設立文書への署名式典が開催され、同機関には、既に78ヶ国が加盟している。自然エネルギーへの新規投資額は、2004年に147億ドルであったものが、2005年には

346億ドル、2006年には681億ドル、2007年には1177億ドルと急激に増加している。欧州では高い導入目標値を設定し、ドイツ、デンマーク、スペインなど固定価格買取制度を導入した国では投資の長期的な安定性が確保され、再生可能エネルギーの普及が急速に進み、雇用創出の効果もたらしている。

当初日本と同様のRPS（固定枠）制度を採用していたイギリスも、制度を見直し固定価格制を導入するとしており、固定価格買取制度は、すでに20を超える国で導入されている。EUの行政執行機関である欧州委員会は、2008年1月23日に公表された各国の実績についてのレポートにおいて、「良く調整された固定価格制度は、一般的に再生可能エネルギーの普及に、もっとも費用効率的かつ普及効果的な支援スキームである」と評価している。わが国においても、早急に、固定価格買取制度を法制度として導入すべきである。

その場合に、対象を太陽光発電の自家消費の余剰電力に限定することなく、すべての再生可能エネルギーによる全発電電力について、10年程度で投資回収が図れるように、買取対象の種類ごとに買取期間、買取価格を設定し、エネルギー供給事業者への買取りを法律で義務付けるべきである。同時に、その前提としてヨーロッパ諸国で採用されているような、再生可能エネルギー事業者が送電系統に優先的に接続できる権利を認めるべきである。

また、電力だけでなく、再生可能エネルギー熱についても、その普及促進や、大口事業者への導入義務などを定めるべきである。

5 低炭素社会への移行のための経済的仕組みの導入

(1) 排出量取引制度

以下の要件のもとに、排出上限枠を設定して排出枠の取引を認める国内排出量取引制度を、2010年にも開始する。

対象ガス：当面は、CO₂について実施する。

対象主体：直接排出において、一定規模（年間6000トン以上）のCO₂を排出する発電所及び大規模工場など事業所単位（業務及び運輸事業者については系列事業所の合計が年間6000トン以上の事業者）を対象とする（省エネ法第1種指定工場の排出レベルの主体は義務的参加とする）。

対象事業所全体の排出上限枠を2012年には1990年比6%削減、2020年において1990年比30%削減とし、開始年から経年的に削減した上限枠を設定する。各対象主体に対する排出枠の配分その他のルールについては、速やかに設定する。

排出枠の一部を有償配分とし、2020年までに原則全量有償配分とする。

排出枠の有償配分財源は、温室効果ガスの排出削減及び適応のために用いることとし、早急に国民的議論のもとに具体化する。その場合に、低炭素経済の移行期における措置として、低所得者層への支援及び産業構造の変化に伴う労働者の教育・訓練への支援、低炭素技術の開発・普及への支援などに配分されるべきである。

登録簿を管理し、報告、モニタリング及び第三者による検証の手続を確保する。

（理由）

日本のCO₂の排出量のうち67.7%が火力発電所と大規模工場からの排出によって占められているが、これらの発電所や大規模排出源対策は、経団連自主行動計画に委ねられており、排出上限枠を設定して行う国内排出量取引制度や炭素税など炭素に価格を付ける政策の議論が十分にできていない実情にある。2008年12月からは、国内排出取引の試行的実施が行われているものの、その試行内容については、既に当連合会が2008年9月18日付け「排出量取引制度に関する意見書」でも述べているとおり、国際水準から乖離した、まさに日本型取引制度である。

大規模排出源に対する排出削減対策の柱としては、発電所や一定規模の排出量を有する大規模工場等を対象として、排出上限枠を設定して行う国際標準の国内排出量取引制度を導入することが不可欠である。

当面は、最も重要かつ基本的な温室効果ガスであるCO₂のみを対象ガスとし、一定期間経過後に他の温室効果ガスに対象を拡大するのが適切である。

対象事業所の規模についての要件としては、日本のCO₂排出量の約3分の2をエネルギーの使用的合理化に関する法律（以下「省エネ法」という。）第一種指定管理事業所（約6000事業所）が排出しており、排出量の検証等の行政コストを考慮し、省エネ法第一種指定管理事業所（年間6000トンCO₂換算程度）とするのが妥当である。

また、対象事業所全体の数値目標を、国の削減目標と同じ数値目標とすることが、国の削減目標達成のために必要である。

排出枠の配分におけるオーケション割合（対象事業所が有償にて取得する排出枠の割合）を順次増加させ、EU等で予定されているように、一定の時期に全量オーケションへの移行を行うべきである。温暖化の原因となる物質を排出する者がその費用を負担することが汚染者負担の原則に適い、削減の実効性も期待できる。オーケション制度を導入した場合のその収入の使途については、別途に規定する必要があるが、大幅排出削減による低炭素経済への移行期における低所得者への断熱住宅や高効率機器の導入などの支援、産業構造の変化に伴う労働者の教育・訓練の機会確保などにも十分な配慮がなされる必要がある。

（2）炭素税

以下の環境税（炭素税）の制度を早急に導入する。

課税対象は化石燃料起源のCO₂とする。

課税主体は国と地方とする。

課税段階は、上流課税、すなわち石油精製会社から移出された段階または製品として輸入された段階とする。

税率は、CO₂排出削減効果が見込まれる程度のものとし、削減実績を見ながら随時段階的に見直すこととする。

排出量取引対象事業者には、一定の場合に減免措置を講じる。

税収は、一般財源とし、一般会計に組み入れ、減税に充てるとともに、その一部を地球温暖化対策費に充てる。

（理由）

炭素税は、価格インセンティブ効果による消費抑制効果によってCO₂の排出削減を促す経済的手法である。特に、小口の排出源を含め、全部門でCO₂の排出削減が期待できるので、排出量の伸びが著しい運輸と民生業務部門の削減に有効な対策である。炭素税は、既に北欧・西欧諸国で導入されており、CO₂排出削減の効果が絶大であったと報告されている。課税根拠は、汚染者負担の原則に基づくもの

であり、法的性質は、課徴金の一種と見られる。

また、排出量取引対象事業者については、二重の負担を避けるため、目標達成の場合の減免措置を講じることが必要となる。

6 省エネルギー対策

省エネルギーのための政策の強化とCO₂排出削減政策をあわせて行う。

省エネ法の基本方針を国会への報告義務及び承認事項とし、全体の省エネ目標を定め、計画的にその目標を達成する方式に改める。

省エネ法の工場対策規定にCO₂排出削減を加え、効率改善目標に生産量及びエネルギー消費量あたりのCO₂量の改善目標を加えるとともに、努力目標でなく義務化する。

省エネ法の工場対策規定に業種毎に最も優れた工場のエネルギー効率を当該業種の原単位目標とする「トップランナー制度」（省エネベンチマーク）を新設する。

省エネ法における住宅・建築物断熱規定を努力目標でなく義務化する。また、住宅・建築物の賃貸借または販売に際し、建築物のエネルギー消費量を表示する義務を課する。

省エネ法の機器規制に工場や業務施設の機器を追加する。また、民生機器や自動車については、製造業者ごとの規制値を追加する。

省エネ法の主務大臣に環境大臣を加えるとともに、省エネの全体目標は、温暖化対策の観点から定めることとする。

（理由）

省エネルギー政策は地球温暖化対策の重要な柱であるが、CO₂排出削減政策と一体的に行われてきたとはいえない。省エネ法も、CO₂排出削減を直接の目的とする法律ではない。また、省エネルギー基準については法律に明記するのではなく、経済産業大臣など主務大臣の告示や判断基準で定めるという手法がとられており、エネルギー管理指定工場を対象とする効率改善目標は年1%とされているが、これも努力目標とされている。今後は、地球温暖化防止政策と一体的に省エネルギー政策が推進される仕組みが必要であり、そのために、省エネ法の目的にCO₂排出削減を加え、少なくとも主務大臣に環境大臣を加えるとともに、国会報告と承認を伴う計画を策定することとし、また、省エネルギー基準を法律で定めるようにするべきである。

工場・事業所の対策については、中期的な効率規制を採用し、現在、機器の効率

規制として導入されている「トップランナー規制」を工場・事業所の規制として設け、あわせて、「毎年1%効率改善」の目標を法的義務化する必要がある。また、石炭や天然ガスなど化石エネルギー源は、その種類によってCO₂排出係数に大きな差があり、エネルギー効率の改善が直ちにCO₂排出削減につながるとはいえないため、CO₂原単位の改善に関する規定を新設する必要がある。

建築物断熱対策規定については、新築については義務化し、また、既築建築物を含め、建築物の流通において、販売事業者に建築物のエネルギー消費量を表示する義務を課す。

機器や自動車のエネルギー効率規制については、工場や業務施設の機器のうち汎用的な機器について規制を設けることが必要である。民生機器及び自動車については、「トップランナー規制」を設けてはいるものの、規制値の区分が細分化されていることから、大型機器・多機能機器について改善が進まないという弊害があり、市場全体の大型化に対応するために、欧米で一部採用されているような製造業者ごとの規制の併用も必要となる。

7 排出量の把握、公表

地球温暖化対策推進法21条の2以下の温室効果ガス算定排出量報告公表制度を抜本的に強化し、秘密規定を廃止する。

一定規模以上の事業者（省エネ法第1種及び第2種指定管理工場及びこれと同程度の温室効果ガスを排出する事業者）は、毎年度5月末日までに、

ア 温室効果ガスである物質ごと（エネルギー起源CO₂は直接及び間接排出量、HFC、PFCは個別ガスごと）の排出総量

イ 燃料別の年度使用量

ウ 電気の種類別の年度使用量

及びその他の項目を、環境大臣及び事業所轄大臣に報告しなければならない。

事業所ごとの温室効果ガスである物質ごとの排出量、燃料別・電力の種類別の使用量については、請求によらずに公表する。

地球温暖化対策推進法21条の3（権利保護規定）を廃止する。

同業種内での各事業所の努力の度合いや削減可能性を容易に比較できるようにし、環境重視の市場において努力する者が報われるよう積極的に情報を提供する。

（理由）

地球温暖化対策推進法21条の2以下に温室効果ガスの算定排出量の報告公表制

度が盛り込まれ、2008年3月28日に2006年度分の都道府県別、事業者別の排出情報が公表された。その公表では、14事業者（36事業所、製鉄業及び化学工業）が、同法21条の3による権利保護請求を行い、経済産業大臣がこれを認めたため、事業所の排出量が公表されなかった事業所が33、事業者合計排出量が公表されなかった事業者が3あった。しかしながら、2009年4月に公表された2007年度分については、非開示事業所はなかった。温室効果ガスの事業所ごと・ガスごとの排出量情報が法的保護に値する秘密ではなく、同法21条の3の権利保護規定は、廃止されるべきである。

排出量の把握、算定、報告は、直接排出量と間接排出量の双方を報告対象とすべきである。報告対象情報は、上記に掲げるもののほか、温室効果ガスやエネルギー消費の原単位、設備の更新にかかる情報なども含めるべきである。

少なくとも発電所・工場ごとの温室効果ガスの物質ごとの排出情報が公表されるだけではなく、燃料転換の可能性を把握し、これを促進する政策を策定し、実施していくためには、燃料別、電気の種類別の使用量情報が不可欠であり、これらも公表されるべきである。また、エネルギー消費の原単位とその改善に関する情報の透明化を図ることによって、各事業所や事業者での取組みの程度を明らかにするため、積極的な情報公開がはかられるべきである。

電気・ガス・石油製品の消費量情報は、地方公共団体における民生部門対策の策定・推進に不可欠であり、電気・ガス事業者、石油販売事業者に自治体における消費量等の情報を契約種類別に報告することを義務付けることが必要である。

8 適応

政府が適応計画を策定し、その計画について国会の承認を得る規定を設ける。

国及び地域ごとの適応計画を策定する。

地域、自治体ごとに、地球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ついての実態調査を実施する。

適応のための財源を確保する。

（理由）

国際交渉において、地球温暖化の影響に脆弱な途上国への適応資金や技術の供与問題がCOP15においても重要課題の1つとなっている。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、人の健康や生態系への影響が増大している。英国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ところである。日本においても、適応について長期的計画

的に取り組むべきことが課題となっており、地域の実情に即した適応計画を策定するための調査を行い、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。

9 科学に基づく第三者機関の設置について

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。

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）

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、政策、対策は、科学的知見及び国際動向にてらして、適宜、見直し、改定されることが必要となる。英国の気候変動法においては、独立した監視助言機関として、気候変動委員会の設置を盛り込んでいる。

わが国においても、各省庁から独立した科学に基づく気候変動委員会（仮称）を設置するべきである。同委員会は、目標、政策、対策等について勧告し、政府において、勧告に応答義務を負うものとし、国会においても、同委員会の報告及び勧告を検討する機会が確保されるべきである。

10 政策形成過程及び実施における市民参加の確保について

国及び地方公共団体における気候保護のための政策立案及び対策の実施について、市民・N G Oが実質的に参加できる仕組みを制度化し、その実効性を確保する。

市民が政策形成に参加するために必要な情報へのアクセス権を保障する。

認定民間団体等の政府・自治体への意見提出権とその応答義務を制度化する。

N G O・環境保護団体の温暖化政策に関する訴権を認め、司法制度の利用を拡充する。

ステークホルダー会議など、新たな合意形成の手法を開発する。

市民がエネルギー消費行動、商品選択、投資を通して温室効果ガスの排出を削減し、再生可能エネルギーを生産することに寄与することができる情報提供制度などの仕組みを整備する。

N G O、地域団体の活動を支援する制度を拡充する。

（理由）

低炭素社会への移行は、国民と将来世代のすべてに係わる社会の在り方に関する問題である。低炭素社会をどう描くのか、どのように経済や社会の仕組みを変えながら、低炭素社会を構築していくのか、公平・公正さの担保の方法などについて、市民・消費者が情報を得て、積極的に参加して決定・選択し、また、実施主体として実行していくことが欠かせない。

市民が地球温暖化を防止していくための政策を提言し、政策決定や法の実現を監視するためには、情報への十分なアクセス権が確保されることが不可欠である。

また、市民の政策提言や監視への参加が行政裁量に止まるのではなく、権利として確保されるためには、司法制度の利用が確保されていなければならない。そのために、参加の権利を法的に制度化するとともに、NGOなど環境保護団体に訴権を認め、司法の地球温暖化問題への関与を可能にしていくことが必要である。

これまで、政策決定過程への市民参加の必要が指摘されてきたが、国においても地方公共団体においても、従来型の審議会等による政策決定の多くは、行政の隠れ蓑ともいわれ、実効性のある参加の仕組みが形成されているとはいえない。パブリックコメントについても、意見を聞き置くという程度に止まっているのが実情であり、参加の名のもとに、NGOなどが行政の下請け的に関与していることも多い。欧州で実施されてきているテーマごとのステークホルダー会議など、新たな合意形成の手法を開発し、市民から社会を変革する力を引き出していく必要がある。

さらに、消費者や投資家として、製品や商品の選択を通して、低炭素社会づくりに参画し、事業者の行動を誘導していくことも、欧米ではすでに多くみられるところである。消費者の選択行動を促すために、商品や事業者の事業活動についての情報の開示を義務付ける制度も速やかに充実させる必要がある。

日本のNGOなどは欧米に比べて経済的基盤が著しく脆弱である。国、地方公共団体は、事業者、NGO、消費者等と連携して、智恵、経験、蓄積を結集して政策形成能力や交渉力を高める必要がある。政策形成能力を持ち社会への影響力を高めるには、これらの団体の財政基盤の確立が不可欠であり、人材育成や政策形成能力の開発支援施策が必要である。

1.1 地方公共団体の責務と支援

地方公共団体は、自ら目標を定めて温室効果ガスの排出削減を実行すべき責務がある。

また、地方公共団体において、N G O等との協働のもとに市民参加による持続可能な都市づくり、地域づくりを推進するとともに、地域の実情に即した温室効果ガスの排出削減や適応のための取組みを促進するために、

地方公共団体レベルの計画を策定し、地域の大規模・中規模排出源対策（電力、工場、事務所など）、民生対策、運輸対策、再生可能エネルギー普及対策、適応対策等を策定することを定める。

国（政府）は、地方公共団体がエネルギー供給事業者の地域のエネルギー需給情報の報告義務の創設、地方公共団体所有の建築物などの省エネ性能について国の規制に上乗せする条例の制定など、地域における地球温暖化対策を推進する施策・行動ができるための授権規定を盛り込む。

国（政府）は、地方公共団体において温室効果ガスの排出削減及び適応の対策をとるための財政措置を講じる。排出枠のオーケーション収益の配分において、地方公共団体における対策にも配分することとする。

N G O等の活動への支援策を講ずる。

（理由）

温室効果ガス排出削減を実行するためには、地方公共団体における目標設定と、きめ細かな対策が不可欠である。地域においても、産業を活性化し生活を安定化させることと、省エネを進め、再生可能エネルギーを普及させ、温室効果ガスの排出を削減していくことを両立させることが必要である。とりわけ、建築物対策、交通対策、消費者対策、森林吸収源対策などは、地方公共団体が直接関わる分野であり、地方公共団体が関与する必要がある。

各地の民生・運輸の小規模・中規模事業所対策、再生可能エネルギー普及などを通した地域ごとの特性に応じて、地方公共団体独自のきめ細かな対策を可能にするためには、地方公共団体が地域のエネルギー需給に関する情報を把握し、これを活用できる制度や、地方公共団体独自の上乗せ規制措置の授権、財政上の支援措置などが不可欠である。

1 2 国際貢献

日本の温室効果ガスの排出削減目標の達成はもとより、国際合意形成に積極的に参加し、途上国に対する排出削減の技術的財政的支援等を通して、低炭素社会実現への国際的貢献をはかる。

（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もちろん、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り、また、これまで歴史的に多くの温室効果ガスを排出した先進国の責任として、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。

日本はまず、先進国の一員として、京都議定書の第1約束期間及びその後の目標を達成することが必要である。日本自身が経済を発展させながら低炭素社会に移行していくモデルとなっていくことが重要な国際貢献となる。また、COP15で国際枠組みを成立させるために、自らが野心的な温室効果ガス排出削減目標を設定し、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。

そして、途上国の低炭素社会への移行対策や、適応策に対する資金、技術、人的支援が期待されており、途上国これらの対策実施のための国際的な資金の流れの仕組みづくりに協力することも必要である。

1 3 行政体制の再編

環境省を権限拡大して、あるいは新たに気候変動／エネルギー省を設置して、エネルギー政策を含め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立案するための組織省庁を定める。

（理由）

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。英国では、2008年10月にエネルギー・気候変動省が設置されており、主管行政主体自体を変更し、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。日本において中期目標の方向性も定まらず、地球温暖化政策が進展しない理由の1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ことが挙げられる。政府の方向性が定まらない状況では、事業者も国民も温室効果ガス排出削減に不可欠の長期的な投資行動をとることができず、ますますその削減が困難になる。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。

従って、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の地球温暖化防止のための政策権限を拡大するか、あるいは新たに気候変動／エネルギー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ことができる組織体制を構築することが必要である。

以上