

2008年4月16日

将来世代に安全な大気と生活を引き継ぐための 気候保護法 第1次案

気候ネットワーク

提案理由

1997年12月に日本が議長国となり京都で開催された気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)で、京都議定書が採択され、人類は進行する地球温暖化を危険なレベルに至らせないために、二酸化炭素など温室効果ガスの法的拘束力のある数値目標による排出削減を長期的に地球規模で推進していくという、文明的な大転換に踏み出しました。

今年、その第一約束期間が始まりましたが、大気中の温室効果ガスの濃度は今もなお増加し続けており、年々、人間活動に起因する気候変動による悪影響が世界各地で顕著になっています。全球の平均気温は工業化の前から既に0.76度も上昇しています。IPCC(気候変動に関する政府間パネル)は、世界全体で温室効果ガスの排出を大幅に削減して大気中の濃度を安定化させなければ、最大6.4度も上昇すると警告しています。産業革命前から2未満に気温上昇を止めても生態系への影響や河川流量激減などの影響が懸念されており、このままでは将来世代に安全な地球環境を引き継いでいくことができないばかりか、私たち自身の生活の安全や経済活動の基盤にも深刻な影響が及ぶことは想像に難くありません。

日本でも、また世界のそれぞれの地域で、温暖化問題を深刻な全人類的課題であるととらえ、さまざまな排出削減の取組が行われています。1990年代から北欧で導入された炭素税に始まり、欧州諸国では排出源に排出上限枠を設ける排出量取引制度の導入が進み、自然エネルギーのコストを社会で広く負担する仕組みも導入しています。さらに、排出枠を競売(オークション)によって取得するものとして社会全体でコストを負担する仕組みを取り入れ、かつ、その収益を温暖化対策費用や適応の費用等に充てるなどの方法で、現在世代とそれに続く世代の間に引き継ぎながら、確実に大気中の濃度を安定させ、低炭素社会を構築しようとする試みが始まっています。

こうしたなか、昨年12月にインドネシア・バリで開催された気候変動枠組条約第13回締約国会議(COP13)及び京都議定書第3回締約国会議(CMP3)で、京都議定書第1約束期間に続く2013年以降の枠組みについての交渉が始まり、2009年末に合意することが決まりました。地球温暖化は全人類的課題であり、すべての国の積極的参加によって今後の取り組みを進めていかなければなりません。とりわけバリ合意では、京都議定書を批准する先進国の次期目標について、IPCCシナリオの最も低いレベルで濃度を安定化させるためには、世界の排出量を今後10~15年以内にピークを迎え、2050年には2000年の水準より

はるかに低いレベルまで削減し、2020年までに先進国全体で90年比25～40%の削減が必要としていることを認識すると記されました。まだ中長期目標を合意できていない日本にとってこれは大変重い合意です。このような排出削減が実行されても、IPCCによれば2～2.8の気温上昇が見込まれていることを真摯に受け止めなければなりません。

日本はこれから、排出増加の構造を削減の方向に転じ、大幅削減を確実に達成する方策を具体化し、その確実な実施と検証の体制をつくっていかねばなりません。そのためには、最大の温室効果ガスの排出セクターである電力事業者や日本の排出量に少数で大きな割合を占める大規模排出事業者を始めとして、すべての事業者、国民の取組が不可欠です。今日、とりわけ重要なのは、こうした排出実態と期待される削減行動を十分に踏まえ、実効性が高く、社会全体で費用の負担を最小化し、それを公平に負担し、かつ次の経済発展を生み出すものとしていくことです。政策の強化は、世界に輸出されるデンマークの風車産業、日本やドイツの太陽光発電産業のように経済を発展させるものです。環境重視の市場で日本企業が競争力を維持・向上できるか、地域経済が「環境対策需要」を機会に技術を若者に引き継いで元気になれるか、そして活気のある新しい日本の形を創っていけるかが、政策にかかっていると言えます。

ここに、私たちも市民の立場から温暖化防止に取り組むとともに、日本の国としての低炭素社会への道筋を、中長期的視点から、将来世代に安全な大気と生活を引き継ぐために、気候保護法案として提起し、その成立を求めることとしたものです。

本法案は第一次素案として提起し、今後、市民・NGO、議会関係者、事業者の皆様からの意見や討議を期待します。これがたたき台となり、よりよい姿となって気候保護を目的とする立法が早期に実現していくことを、心から希求するものです。

法案提案の背景 - 地球温暖化をめぐる状況

1. 京都議定書の対象温室効果ガス

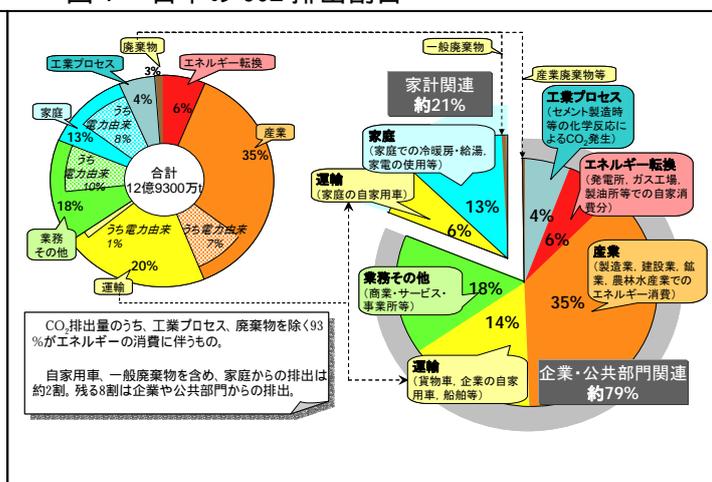
京都議定書は、以下の6種類の温室効果ガスについて、附属書 国全体で第1約束期間（2008年～2012年）に90年比で5.2%削減することとし、日本は90年比6%削減を約束した。

CO₂など6種類の温室効果ガス及びフロン類のCO₂を1とした温暖化係数は以下のとおりである。また、日本の2005年度の各ガスの排出割合は図1のとおりである。

表1

温暖化係数	
二酸化炭素 (CO ₂)	1
メタン (CH ₄)	21
一酸化二窒素 (N ₂ O)	310
代替フロン (HFC)	1,300
代替フロン (PFC)	6,500
六フッ化硫黄 (SF ₆)	23,900
CFC12 (フロン)	8,100
HCFC22 (フロン)	1,500

図1 日本のCO₂排出割合



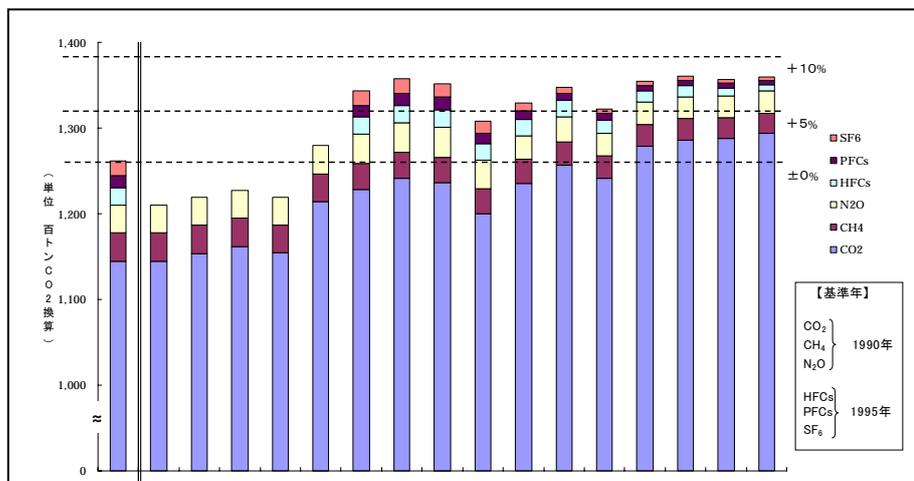
出典：環境省「2005年度の温室効果ガス排出量について」

2. 日本の温室効果ガスの排出量の推移

日本のこれらの6種類の温室効果ガスの1990年から2005年までの排出状況は以下のとおりである（図2）。90年比で7.7%増加しており、その9割以上を占めるCO₂は13%も増加している。2008年から京都議定書第1約束期間が開始したが、いまだ排出削減の傾向になったとはいえ、目標達成は極めて厳しい。

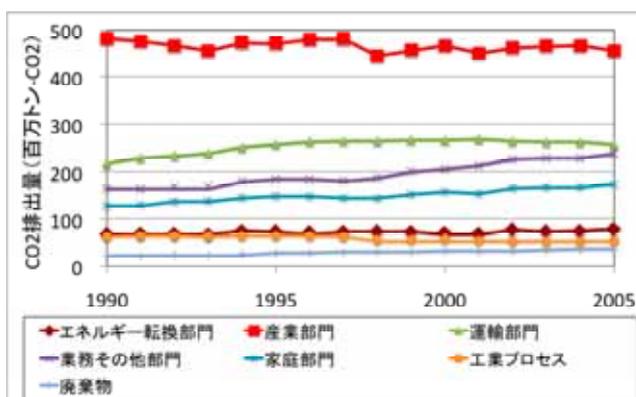
CO₂の部門別排出量の推移をみると、発電部門からの排出量を最終消費部門に配分した「間接排出」では運輸・民生部門の排出の増加が顕著であるが、依然として産業部門（製造業）の排出が多い。また、「直接排出」でみると発電部門からの排出が最も大きく、かつ日本の排出増の3分の2を占める。これは、業務や家庭の民生部門での電力消費そのものの増加とともに、発電部門での排出係数の悪化によるものである。

図2 温室効果ガス別排出量の推移（1990年～2005年）



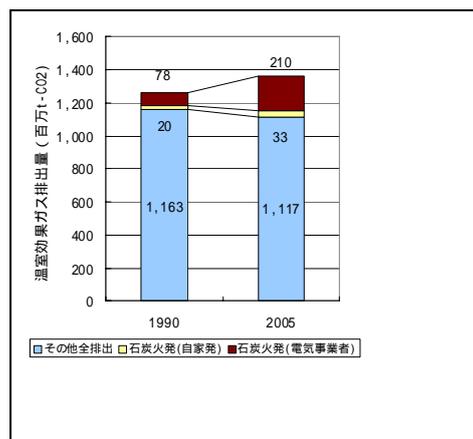
出典：環境省「2005年度の温室効果ガス排出量（確定値）について」

図3 部門別排出量の推移（間接排出）



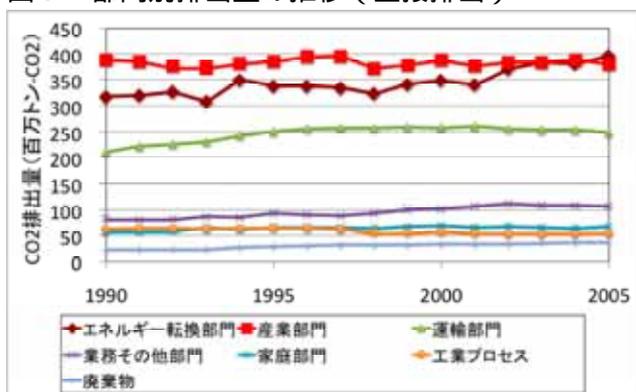
国立環境研究所温室効果ガス排出インベントリより作成

図4 CO2 排出量に占める石炭の割合



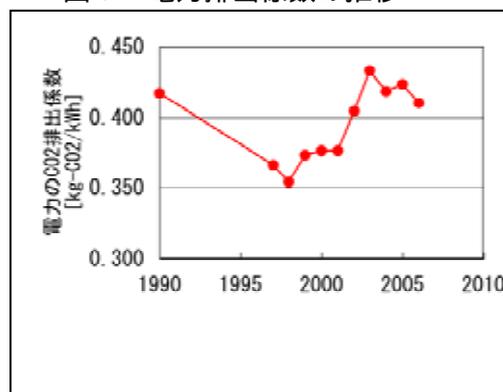
資源エネルギー庁エネルギーバランス表より作成

図5 部門別排出量の推移（直接排出）



国立環境研究所温室効果ガス排出インベントリより作成

図6 電力排出係数の推移



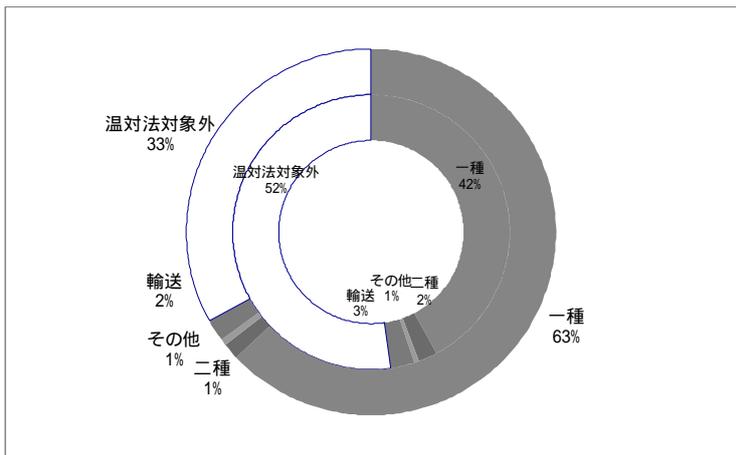
中環審産構審への電事連報告より作成

3. 発電所や大規模排出工場など（特定排出者）の排出実態

温暖化対策推進法による温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度に基づき、2006年度分について2008年3月に初回の公表が行われた。これとは別に、省エネ法による定期報告では事業所ごとに燃料別及びエネルギーの使用量その他の情報の報告義務が課されている。燃料ごとにCO₂排出係数が相当程度異なることから（表2）気候ネットワークでは、省エネ法に基づく定期報告情報のうちの燃料別、電気の種類別使用量の情報公開を求め、開示された情報を分析した結果を公表してきた（気候ネットワークホームページに掲載）。

開示された情報をもとに、気候ネットワークにおいて直接排出量を推計したところ、第2種事業所（約6400）からの排出は、直接排出では1%（間接排出でも2%程度）に過ぎず、これを除く第1種指定工場・発電所・輸送事業者の約8000の排出源からの排出で日本の排出量の約68%を把握できることが明らかになった。なかでも、わずか200ほどの事業所で半分を占めるなど、ごく少数の超大規模排出事業所の排出割合が極めて大きいことも明らかになった。今後の温暖化政策の策定においては、こうした情報開示による日本の排出実態把握が大前提となる。

図7 規模別、分野別、直接・間接排出割合(2006年)



温対法に基づく排出量報告より気候ネットワーク推定

表2 燃料別排出係数

燃料	CO ₂ 排出係数 t C / G J
原料炭	0.00245
一般炭	0.00247
無煙炭	0.00255
コークス	0.00294
A重油	0.00189
BC重油	0.00198
天然ガス	0.00138

環境省「算定・報告・公表制度における算定方法・排出係数一覧」

法案の概要

1. 本法の名称

- ・ 本法案は、将来世代に安全な大気と生活を引き継ぐための「気候保護法案」と称する。
- ・ 本法案は、地球温暖化対策推進法の抜本的に改正し、その名称も変更するものである。

理由

1997年12月、気候変動枠組条約第3回締約国会議において京都議定書が採択され、日本は基準年比6%削減の義務を負った。1998年10月には地球温暖化対策推進法が制定され、同法は、京都議定書の発効により、2005年6月に京都議定書目標達成計画の策定を盛り込む改正がなされた。2008年の京都議定書第1約束期間に入るに当たり、政府は同期間の目標達成計画を改定・閣議決定したところである。

このように現行の地球温暖化対策推進法は、日本の京都議定書の目標達成を担保するための法律との位置づけられているものの、2008～2012年までの第1約束期間の削減目標についての達成計画にとどまり、日本の中・長期目標をいまだ設定できていない。また、目標達成計画に列記されている施策のほとんどは任意の努力に期待するもので実効性ある政策措置を伴っておらず、2005年の排出量は基準年を7.4%上回り、目標達成にはほど遠いのが実態である。

さらに、省エネ法も温暖化対策の重要な柱と位置づけられてきたが、エネルギー使用の合理化を目的とするもので、温室効果ガスの排出削減を直接目的とした法律ではなく、同法のもとに提出を義務付けられているエネルギー使用量等のデータも活用されずにきている。

目標達成計画の策定プロセスには、省庁間調整を中心に進められ、透明性・市民参加も不十分という問題もある。

気候の安定のために日本が確実に低炭素社会を構築するためには、日本の温室効果ガス削減の中・長期的削減数値目標を設定し、そこに至る毎年の数値目標を定め、その目標達成のための政策を包括的統合的に策定し、実施していくための法律が必要である。

そこで、現行地球温暖化対策推進法を抜本改正する形で名称も変更し、数値目標とともに、温室効果ガス等の把握を一層透明にし、国内排出量取引や炭素税などの経済的措置、その他の実効ある政策措置の導入を明確にして、危険な気候変動を防止し、将来世代に安全な大気と生活を引き継ぎ、望ましい低炭素社会を構築していくための法律「気候保護法案」として提案するものである。

2. 目的

本法案は、

- ・気温上昇を工業化前のレベルから 2 度未満に止めることができるよう大気中の温室効果ガス濃度を安定化させるために、2020 年、2050 年及びそこに至る削減数値目標を定め、これを含む排出の経路を国民に示し、
- ・中長期的国内削減目標を確実に達成するために、特定排出事業所の「排出量算定・報告・公表制度」を改定して排出量等の情報を一元的に収集し、
- ・その分析に基づき、個別事業所に排出上限枠を設定して取引を認める国内排出量取引制度及び炭素税の導入、エネルギー及び CO2 排出原単位の改善、再生可能エネルギーの導入、気候変動への適応の対策の促進のための制度導入を明確化し、
- ・目標の見直し及び目標達成のための措置等の提言を行うなどの独立した「気候変動委員会（仮称）」を設置し、

もって、温室効果ガスの排出削減、省エネルギー及び資源循環等を図りつつ、持続可能な低炭素社会を創出することを目的とする。

理由

IPCC（気候変動に関する政府間パネル）第 4 次報告でも警告されているように、地球の気温上昇を工業化前から 2 度未満に止めることができなければ、その悪影響と被害は甚大なものとなり、不可逆的な変化も起こりうる。このような危険な気候変動を回避するために、世界全体で 2050 年までに温室効果ガスの排出量を 90 年比で 50%以上大幅に削減する必要がある。

IPCC の警告を受けて、欧米諸国等は中・長期の国としての削減目標を設定し、国内での中・長期的な排出削減を担保する法制度を整備しつつある。国連のもとでは、2013 年以降の次期枠組みに関して温室効果ガスの大幅な排出削減の目標等について、2009 年の合意に向けて精力的に国際交渉が進められている。

しかしながら日本では、京都議定書採択後も、実効性のある排出削減政策が導入されてこなかった。そのため、温暖化政策の策定が遅れ、京都議定書第 1 約束期間に入った 2008 年においても、その目標達成が危ぶまれているだけでなく、中長期的な視点にたった 2013 年以降の更なる削減の道筋が描けておらず、温暖化の悪影響による社会・経済への負の影響も現れ始めている。現行の現行地球温暖化対策推進法や省エネ法には重要な要素が欠落しているといわざるをえない。

気候保護法案は、こうした現状を根本的に打破し、日本を国際社会の温暖化政策のトップランナーに押し上げ、実効的な温暖化政策を実践して低炭素社会作りに取り組むことを目的とするものである。温室効果ガスの排出削減及び再生可能エネルギー導入の中・長期数値目標を設定し、主要排出源の排出とその取組の実態を適時に正確に把握し、それらを国民的に共有した上で、国内排出量取引制度の創設、炭素税の導入、再生可能エネルギー促進など効果的な政策・制度を新規導入することを明記し、世界の情勢等に対応して見直しを意見具申する権限を有する気候変動委員会（仮称）を設置しようとするものである。

3. 削減数値目標と排出経路及び再生可能エネルギー目標

- ・2008年から2012年までに、CO₂他6種類のガスについて、90年比で6%削減する。
- ・2020年までに、CO₂他6種類のガスについて、90年比で30%削減する。
- ・2050年までに、CO₂他6種類のガスについて、90年比で80%削減する。
- ・2012年から2050年までの上記目標を直線で結んだ排出経路の数値をもって、毎年の排出目標とする。
- ・2020年までに、再生可能エネルギーの一次エネルギーに対する比率を20%とする。

理由

(1) 温室効果ガス排出削減

2007年12月に開催されたバリ会合で、京都議定書特別作業部会の合意文書は、「IPCC第4次評価報告書が、最も低いレベルで濃度を安定化するためには、世界の排出量を今後10～15年のうちにピークを迎え、2050年に2000年比で半減よりもはるかに低い、非常に低いレベルに削減する必要があるとしていることに特に注目する。IPCCの最も低い安定化レベルの達成には、附属書国(先進国)全体で2020年に1990年比で25～40%が必要であるとしていることをAWG第4回の前半の会合で確認した。附属書国によるこれらの削減の達成は、条約の究極目標の達成のための世界全体の努力に対する重要な貢献であることを認識する。」としている。IPCCのシナリオによれば、このような削減経路を実現しても、2.0を超える平均気温の上昇が予測されている。今日の地球温暖化の状況はまことに深刻であり、一刻の猶予もならない。

バリ合意の趣旨に添った日本のとるべき削減の道筋として、少なくとも、2012年に90年比6%削減を達成し、上記の2020年目標と2050年目標を達成するものとする。また、それぞれ直線で結んだ経路を、日本の温室効果ガスの排出経路とする。また、目標は科学的見地、国際合意の結果に応じて適宜引き上げられるべきである。

日本政府は基準年を1990年から2005年に移動させることを提案しているが、日本の排出量は1990年以降大幅に増加している。基準年を2005年にする提案は、日本の削減目標を実態よりも大きくみせかけ、世界とともに負担すべき削減量を実質的に減縮しようとするとの疑念を国際社会に与える。見かけの数値上において野心的に見せるだけの提案は、国際社会からの信頼を失うことにしかならない。2005年目標は各部門の取組目安として副次的に用いることはありうるが、本法案における削減数値目標は1990年を基準として定めるものとする。

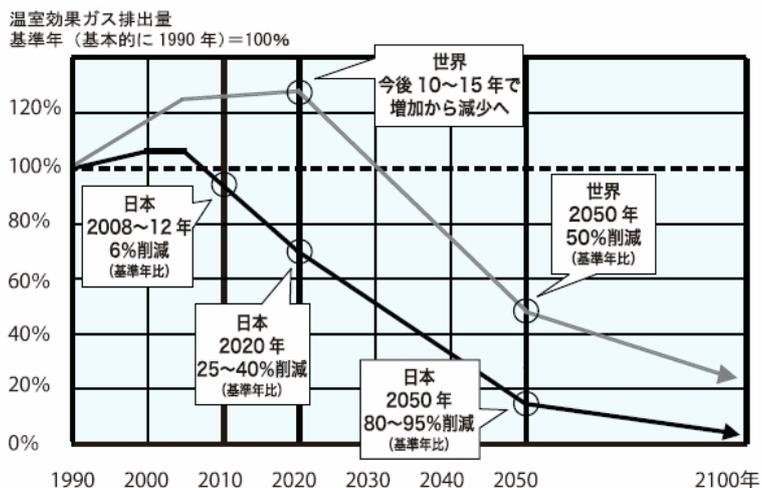


図8 日本と世界の2050年までの排出経路
(IPCCの最も低いシナリオに必要な削減量)

(2) 再生可能エネルギーの導入目標

中・長期的の温室効果ガスの大幅排出削減のために、再生可能な風力や太陽光等のエネルギーを代替エネルギーとして十二分に活用する経路を早急に充実させることが必要である。数年前まで日本は太陽光発電では世界1の発電量実績を誇っていたが、固定価格買取制度を拡充したドイツに1位の地位を明け渡す結果となり、実効性ある措置の重要性を知らしめられたところである。

日本の太陽光や風力など再生可能なエネルギー資源は豊富であり、その活用の活性化によって国内産業や雇用を生みだし、かつ地域分散型のエネルギーであることから、地方の活性化にも貢献することができ、新たな地方自治の基幹となりうるものである。野心的な目標を設定することが不可欠であり、一次エネルギーの20%を目標とする。

(参考データ) 温室効果ガスインベントリデータより

1. 温室効果ガスで30%削減目標設定の場合

	排出総量
1990年(基準年)	12億6130万トン
2020年(目標年)	8億8291万トン

参考) 温室効果ガス排出量 (京都議定書基準年) 12億6130万トン。京都議定書基準年は、6ガスのうちCO₂・メタン・一酸化二窒素は1990年、代替フロン等3ガスの基準年が1995年。2013年以降は基準年の考え方、対象ガスが変更される可能性がある。

2. CO₂で30%削減目標設定の場合

	排出総量(注1)	一人当たり排出量
1990年(基準年)	11億4410万トン	9.26トン
2020年(目標年)	8億0087万トン	6.55トン(注2)

注1) 90~20年の削減量は3億4323万トン、05~20年の削減量は4億9263万トン

注2) 2020年の人口予測(12億2735人)で排出総量を割った値。人口減少があるため、総量では30%削減だが、一人当たり排出量では1990年比29%削減程度である。仮に一人当たり排出量で30%削減とすると、2020年には一人当たり6.5トンとなる。

参考) 現在の排出量(2005年) 12億9350万トン 一人当たり排出量 10.12トン

3. 日本の再生可能エネルギーの一次エネルギーに占める割合(2005年)

日本の「再生可能エネルギー」(大規模水力は除く)は、廃棄物発電を加えた場合でも(廃棄物発電のプラスチック燃焼は「再生可能エネルギー」とはいえない。)原油換算1160万KLで、日本の一次エネルギー供給のわずか2%にすぎない。内訳は以下の通り。なお、政府は太陽熱利用単独の数字を示すことが少なくなったが、近年減少傾向にある。

	2005 年度実績		2010 年度目標		参考 需給部会 2020 年度	
	供給量 [万 KL]	設備量 [万 kW]	供給量 [万 KL]	設備量 [万 kW]	現状固定、努力 継続[万 KL]	「最大導入」 [万 KL]
太陽光発電	35	142	118	482	140	350
風力発電	44	108	134	300	164	200
廃棄物、バイオマス発電	252	201	586	450	476	393
バイオマス熱利用	142		308		290	330
太陽熱利用、廃棄物熱利用、未利用エネルギー、黒液・廃材等	687		764		663	763
合計	1160		1910		1733	2036
一次エネルギー総供給比	2.0%		3%程度		7%程度	8.2%
参考 水力	1700		1900		1900	1900
参考 地熱	100		100		100	100

総合資源エネルギー調査会新エネルギー部会、水力と地熱の 2005 年度値及び全ての 2020 年想定は需給部会報告

また、経済産業省の総合資源エネルギー調査会需給部会の見通しでは、2020 年の「最大導入」ケースでも再生可能エネルギーは一次エネルギー比で 8%にとどまるとしている。大規模水力を入れても 10%超程度である。

欧州諸国は大規模水力が少ない中で、一次エネルギー 20%導入目標を掲げている。

4. 排出量の算定報告公表（法第21条の2～6の抜本改正）

- ・ 一定規模以上の事業所が温暖化対策の基礎情報を適切に報告し、それが広く公表される仕組みになるよう、CO2 など6種類の温室効果ガス排出量を、毎年、直接排出による算定・報告を義務づけ、政府はこれを公表し、
- ・ 温室効果ガスの排出量のみならず、事業所ごとの燃料別及び電気の種類別の使用量や、生産量・活動量等もあわせて報告し、これを公表することとし、
- ・ 「権利保護規定」を削除して公開を前提とし、
- ・ 報告データを検証可能とするものとする。

理由

（1）現状では権利保護規定によって一部事業所（事業者）情報が非開示に

2008年3月28日に地球温暖化対策推進法に基づき、第1回目の都道府県別、事業者別の排出情報が公表され、気候ネットワークは開示請求により詳細情報について開示を受けた。全国の7505事業者、14224事業所についての6種類の温室効果ガス単位での排出情報が一覧性をもって公開されたもので、実効性ある温暖化政策の策定、実施の基盤をなす排出情報の可視化を一歩進めることになった。

しかしながら、第21条の3による権利保護請求がなされ、経済産業大臣がこれを認めため、14事業者（36事業所、製鉄業及び化学工業）について、事業所合計が公表されなかった事業所が33、事業者合計量も公表されなかった事業者が3あった。気候ネットワークでは情報公開法に基づき省エネ法定期報告情報の開示を求め、非開示処分となった事業所につき開示を求める訴訟を提起しているが、その審理経過に照らしても、事業所ごとの温室効果ガス排出量情報を非開示としたことに合理的根拠は見あたらない。しかもその中には、地方自治体の条例によって既に排出量が公表されている事業所が、東ソー四日市事業所など4ヶ所もあった。このことは、事業者の「権利保護請求」にかかる規定が情報公開法に照らして相当でなく、経済産業大臣の運用も相当性を欠いていることを示している。裁量的運用を許さない制度として緊急に修正すべきである。

（2）直接排出量及び燃料別・電気の種類別情報なども把握、共有されるべき

排出量の把握、算定、報告は直接排出量と間接排出量の両方によるべきである。

また、燃料転換の可能性を把握し、促進する政策を策定し、実施していくためには、燃料別、電気の種類別使用量情報が不可欠である。

また、温暖化政策における事業所間や業種間での負担の公平を期するためには、温室効果ガスや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が必要である。対象事業所は省エネ法による第1種、第2種定期報告義務を負う事業所とし、ガス毎の排出量（HFC、PFCの個別ガスを含む）に加えて、省エネ法定期報告にかかる、燃料別使用量、電気の種類別使用量、生産量又は活動量（業種によって活動量指標を定める）、温室効果ガスごとの排出原単位、エネルギー原単位、主な対策（既存の導入設備を含む）の報告を、本法案における報告対象情報とすべきである。また仮に 吸収

減等オフセットを認める場合は、その種類別の量も必要となる。

温室効果ガスの排出抑制、削減のための対策において、政策決定プロセスや検証のプロセスの透明性の確保は不可欠である。また、事業所単位での燃料使用量や活動量指標は、市場の透明性の観点からも公開されるべきである。原単位指標は国内排出枠の公平な設定のために不可欠である。よって、少なくとも、**ないし** **及び** の数値情報の公表が必要であり、**について**も概要の公表は不可欠である。

以上の理由から、現行の温暖化対策推進法の条項は、具体的には下記のように改めることが考えられる。

- ・第21条の2関係を以下のとおり改める。
 - (1) 大口排出事業者の排出量等の以下の報告を義務とする。
 - (2) 大口排出事業者、事業所の規模要件を法律に記載する。
省エネ法第1種、第2種対象事業所を含む。
 - (3) 報告事項を法律に記載する。
直接排出及び間接排出によるガス毎の排出量（HFC、PFCの個別ガスを含む）
燃料別使用量
電気の種類別使用量
生産量又は活動量（業種によって活動量指標を定める）
温室効果ガスごとの排出原単位、エネルギー原単位
主な対策（既存の導入設備を含む）
吸収源等オフセットの種類別の量
 - (4) 報告先 環境大臣及び事業所轄大臣とする。
- ・第21条の3ないし5の「権利保護の請求」にかかる規定を削除し、以下のとおり改める。
 - (1) 原則公開とし、情報公開法と法案の記述を共通にする（現行法の「思料する」は削除）。
 - (2) 上記 **ないし** に関する情報は公開とすることを明記する。
 - (3) 非公開申請は環境大臣に対して行い、具体的なおそれを明示して申請する。
- ・第21条の6、7関係
 - (1) 「請求によって開示」ではなく、環境省ホームページに掲載して公表するものとする。
- ・報告データの正確さを確保するための第三者検証、環境大臣の当該事業者に対する質問及び立ち入り調査に関する規程を盛り込む。虚偽報告に対し罰則の導入も必要である。

省エネ法定期報告書様式の一部

5. 国内排出量取引制度の導入

以下のキャップ・アンド・トレード型国内排出量取引制度を導入する。

- ・一定規模の大口排出事業所について、削減義務と直接排出量についての毎年の排出枠を設けた国内排出量取引制度を導入することとし、その法制化を2009年6月までに行い、2010年1月から実施することとする。
- ・2010年から実施できるよう、直接排出量による排出枠割当等の規定を整備する。
- ・排出枠の一部又は全部にオークションを導入し、その収益の配分を定める。

理由

(1) 大規模排出事業所について、キャップ・アンド・トレード型の国内排出量取引制度の導入は、今日では世界の趨勢となっている。EU域内に止まらず、豪州やカナダ、米国においても、2010年からの実施が予定・検討されている。日本においても、大規模事業所の排出を効果的に進めるための制度として2010年には国内排出量取引制度の導入を実施するべきであり、2009年6月までには必要な法的制度を整える必要がある。

(2) 導入する制度は、次のような骨格とすることが考えられる。ただし詳細の制度設計は今後十分な検討が必要である。

(参考1：2010年に実施するための排出量取引制度案)

(1) 取引期間は、2010年から2020年までを3期に分けて、排出枠割当等の規定を整備する。

(2) 直接排出量による上限枠を設定する。

(3) 大口排出者(省エネ法第1種報告事業所)について、削減義務と毎年の排出枠を設けた国内排出量取引制度の導入(以下の内容を中核とする国内排出量取引の法制化を2009年6月までに行い、2010年1月から実施する。

(4) 省エネ法第2種事業所については、国内排出量取引への参加は任意とし、参加する場合には、炭素税の規定の適用を免除(一部免除)する。

(5) 取引期間(案)

第1期 2010年1月から2012年12月

第2期 2013年1月から2016年12月

第3期 2017年1月から2020年12月

(6) 取引対象の排出枠

(7) 事業所排出上限枠の設定

(8) 早期アクション評価

(9) 新規参入者枠、自治体配分等を排出量取引の規定

(10) 排出枠の無償配分と有償配分

第1期から一部オークションを導入し、第2期にはオークション割合を %に高める。

(1 1) 取引

排出量と、購入・売却する排出枠で義務を果たす

対象について(他国の排出枠、京都メカニズムクレジット、各種オフセットの利用可能性) 購入、売却のルール、決済、消却、バンキング、ボロイングの上限、不履行の場合の利息などについては、2009年6月までに定める。

(1 2) オークション収益の用途

排出削減対策及び適応対策の費用に一定割合を充てる。特に、電力消費者、ガス消費者、貧困生活者に配慮する。

(参考2：制度検討に関する論点)

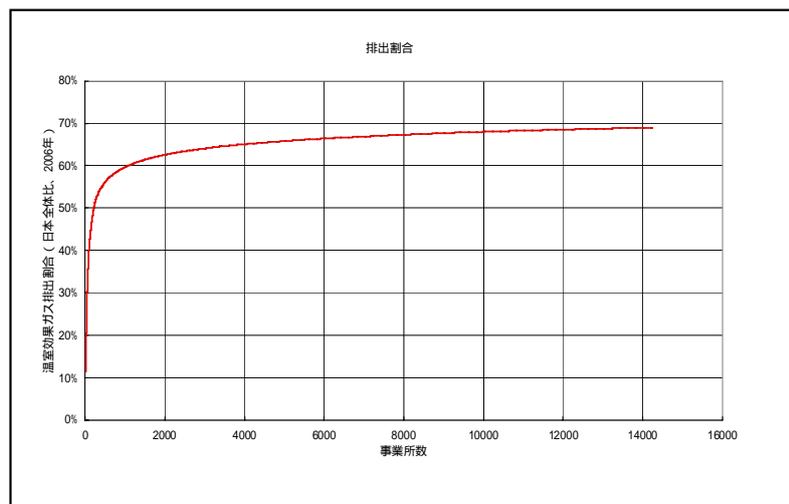
(1) 排出枠の算定方式(直接排出か間接排出か)

国内排出量取引における排出枠の設定においても、発電所等のエネルギー転換部門におけるCO2排出削減を総合的に推進するためにも、電力配分後の間接排出ではなく、発電所単位での直接排出量による必要がある。

現行法の温室効果ガス算定・報告・公表制度による第1回報告データをもとに、気候ネットワークが直接排出量を推計した数値によれば、日本全体の排出量に占める大規模排出事業者の直接排出及び間接排出による実態は、直接排出では、第2種該当事業所を除く約8500事業所(運輸は事業者)からの排出で約63%の排出量をカバーしている。国内排出量取引対象事業者としては管理費用効果的に適切な規模といえる。

第2種事業所(6376事業所)を加えるとカバー率は64%に増えるが、対象事業所が約2倍になり、事務コストを考慮すると、第2種事業所は取引制度の参加を必須とするまでの必要性はないといえよう。(前出、図7を参照のこと)

図9 超大口排出事業者の排出量全体に占める割合(2006年度)



温対法に基づく排出量報告より気候ネットワーク推定

(2) 対象事業所の裾きり指標

第 1 種事業所であっても、省エネ法対象事業所の報告義務はエネルギー換算によるものであるため、温室効果ガスの排出量の総量でとらえるとき、石炭等の温室効果ガス排出係数の高い燃料等を多用する事業所とそうでない事業所との間で同等と取り扱いとならない問題がある。しかしながら、1994 年以來のエネルギー消費に関する報告情報が収集されており、事業者もその報告制度に習熟していること、また石炭等を多用する事業所は概ね相当程度の大規模排出事業所であることから、省エネ法による定期報告義務の対象事業所と重畳させることが適切と考えられる。

(3) 初期割当の公平性

排出枠の割当の公平性がよく問題にされる。日本では、1994 年以來、省エネ法による毎年 1 % の効率改善の努力目標が課され、毎年、定期報告において報告してきていることから、経済産業省において一定レベル公平に指導がなされてきたと想定することが相当であろう。

EU では、第 1 期割当では一部業種に過剰割当がなされたとみられることから、2013 年以降の割当においては排出枠を原則有償割当として順次有償枠を増加させ、2020 年にはすべて有償配分とすることが予定されている。米国のリーパーマン・ウォーナー法案でも、大幅な有償割当が組み込まれた法案が提出され、いずれもその収益を活用した政策が盛り込まれている。有償割当の場合には、初期割当の公平性の課題は相当程度解決される。日本での国内排出量取引制度導入においては、グランドファザリング等による一定量の無償割当から開始することが現実的ではあるが、より公平性を高めるために、初期において、過去の取組によって、例えばエネルギー効率上位 20% 程度内の事業所について、共通の割当方法に対する 20% 程度の限度内での排出枠の緩和を認める制度が考えられる。

(4) 自治体の役割やオークションの収益の使途

地方自治体割当の設定、対象事業所の有償割当分の収益を排出削減や省エネのための技術開発、他のセクターにおける削減行動に活用するなどによって、日本の社会経済システムを低炭素社会に移行させるための総合的な政策を実施することが考えられる。

6. 炭素税の導入など課税の価格インセンティブ効果による政策

炭素税の導入を中心に、課税の価格インセンティブ効果による削減を進める。

- ・ エネルギー起源 CO2 に課税する炭素税を導入する
- ・ 加えて、現行の石油石炭税で他の化石燃料に比べて課税が軽い石炭については、石油石炭税の課税強化も行う
- ・ 排出量取引に参加し遵守する事業者には軽減措置を設ける

これらの炭素税などの制度化を 2009 年 6 月までに行い、2010 年 1 月から実施する。

- ・ 加えて、エネルギー起源 CO2 以外の温室効果ガスに対する炭素換算による課税を検討する。

理由

大規模排出源についてキャップ・アンド・トレード型の排出量取引を導入しつつ、全排出源に対して課税により価格インセンティブ効果を強化し削減を促進することが必要である。

具体的には、エネルギー起源 CO2 に課税する炭素税の導入、他の燃料よりも格段に本体価格が安く現行の石油石炭税で他の化石燃料に比べて課税が軽い石炭への課税強化、などであり、これらの導入方針を明記することとする。

排出量取引に参加し遵守する事業者には軽減措置を設けるポリシーミックスとして、2009 年 6 月までに制度化を行い、2010 年 1 月から実施する。

7. 小口排出者への規制や支援

省エネ法第 2 種事業所以下の小口排出者についての排出削減政策として、

- ・ 新築建築物の断熱基準の規制、中古を含む建築物の断熱基準達成などの情報提供
- ・ 省エネ法の機器規制に工場や業務の汎用機器の追加・拡大、
- ・ 自治体による家庭・中小企業への無料省エネ診断や、建物改築・機器買い換えの相談窓口の設置、同融資制度の創設、
- ・ 必要な資金や人材育成に関する国の予算化・支援、

についての制度化を 2009 年 6 月までに行い、2010 年 1 月から実施する。

理由

- ・ 住宅・建築物の省エネ性能の建築基準化、機器買換促進のための支援策、住宅・建築物や機器の購入者又は利用者に対する排出量の見える化等が必要である。

8．再生可能エネルギー促進政策

再生可能エネルギーの飛躍的普及・拡大を図るために、以下の内容を中核とする制度化を2009年6月までに行い、2010年1月から実施する。

- ・2020年には一次エネルギーの20%に到達することを目標とする。
- ・再生可能エネルギー電力については現在のRPS制度を固定価格買取制度に改める。
- ・再生可能エネルギー熱利用についても、太陽熱利用などを大幅に拡大するための支援制度を設ける。

理由

再生可能エネルギーの拡大はエネルギー起源CO₂削減の重要な対策の一つとして各国で推進されているが、日本では位置付けが低く進めるための政策も立ち遅れているので、早急な抜本的政策強化が必要である。

9．取り組みの監視・市民参加の仕組み

- ・目標や政策・対策について、科学的知見や国際情勢を踏まえた意見具申を行う権限を持つ独立した「気候変動委員会（仮称）」を設置する。
- ・政策立案に関して、市民参加の仕組みを明記する。

理由

目標、政策措置、対策は適宜、科学的知見や国際動向に照らして適切か見直しされ、改定され、確実に低炭素社会を描いていくことが必要である。

その監視機構として、各省庁から独立し、また、各界のバランスのとれた人選による気候変動委員会（仮称）を設置するべきである。同委員会は、目標、政策措置等に関して意見具申する権限を持ち、政府はそれに従い、国会においてそれを検討することが適切である。

また、政策立案に関しては従来型の省庁内の調整で決定されることのないよう、市民参加の仕組みを明確にすることが必要である。

加えて、自治体の取り組み支援を明確にすることも必要である。

問合せ：特定非営利活動法人 気候ネットワーク

ホームページ：<http://www.kiconet.org/>

【京都事務所】 〒604-8142 京都市中京区高倉通四条上ル 高倉ビル 305

TEL:075-254-1011、 FAX:075-254-1012 E-mail:kyoto@kiconet.org

【東京事務所】 〒102-0083 東京都千代田区麹町 2-7-3 半蔵門ウッドフィールド 2F

TEL:03-3263-9210、 FAX:03-3263-9463 E-mail:tokyo@kiconet.org