

地球温暖化対策基本法案（仮称）に対する主な御意見への考え方

※ 政府部内で検討している途上での、環境省の現段階での考え方です

1. 国民の理解・意見聴取

- 地球温暖化対策は国民生活にきわめて密接であり、基本法の制定に当たっては、十分な情報公開や意見聴取を行うべきではないか。
- 地球温暖化対策を検討・実施する上で、政策や制度の全体像と国民生活・産業活動における負担の在り方について示し、国民の理解と合意を得ることが重要ではないか。

基本法の制定やその施行に当たって、幅広く国民の意見をいただくことが重要と考えますので、国会審議の前や後においても、極力ご意見をいただく機会を設けていきたいと思っております。

法案の作成に先立って、昨年末にご意見を募集し、その後法案作成作業が進む中で、様々な団体などからご意見をいただいたり、意見交換をさせていただいております。今後、さらにご意見を伺いながら検討を煮詰めていきたいと考えています。

中長期目標をどのような対策で達成していくかを示すロードマップについては、副大臣級検討チームで議論を進めているところです。検討の経過を、随時提示できるよう努めてまいりたいと思っております。

基本法をスタートラインとして、基本計画を策定したり、個別の政策を立案していく際には、関係者や国民のご意見をうかがい、意見交換も行いながら進めてまいりたいと思っております。

- 本法律は基本法であり、理念を書けば良く、細かい制度などを書くべきではないのではないか。

本法案は、地球温暖化対策の基本法として、国が講じようとする施策のプログラムを規定するものです。国内排出量取引制度については、現に例のない新しい制度ですので、その基本的な考え方を国民に明らかにする必要があると考えていますが、その具体的な在り方までを規定するものではありません。そうしたことは、今後、開かれた議論を行いつつ、検討していく考えです。

2. 中長期目標等

- 「国際的に公平で実効性のある枠組みのもと」我が国が温暖化対策に取り組むということを明確にすべきではないか。
- 「すべての主要国による公平かつ実効性のある枠組みの構築と意欲的な目標の合意」という前提が国際交渉の中で明確に担保されていない中では、90年比 25%削減という国内目標を先行して基本法に定めるべきではないか。
- 2050年に80%削減という長期目標についても、地球全体で50%削減が実現されることを前提条件として位置付けるべきではないか。

中期目標については、国際的な公平性にも配慮し、「すべての主要国が、公平なかつ実効性が確保された地球温暖化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こと」を前提条件として、我が国が温室効果ガス排出量の25%削減に取り組むことを内外に提示してきており、この一貫した姿勢を基本法の規定でも明示したいと考えています。

具体的にこの合意が成立したと認められる時点では、政府がその旨を公表する手続も、併せて規定したいと思います。

長期目標については、2050年に80%削減というのは、我が国として是非とも達成すべく向かっていく目標であって、前提条件を置くことは適切でないと考えていますが、地球全体で50%削減するとの目標を世界で共有するよう努めていくことは明示したいと考えています。

中期目標について、すべての主要な国が、公平なかつ実効性が確保された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する旨を規定することを検討している。(概要3 (1) ②)

長期目標について、政府は、平成62年までに世界全体の温室効果ガスの排出量を少なくとも半減することを目指すとの目標をすべての国と共有するよう努めるとの趣旨を盛り込むことを検討している。(概要3 (2))

- 前提条件の達成の見通しが必ずしもない中で、取組が後退したと受け取られないよう、前提条件が満たされない場合にどういう方針で進めるのかについても定めるべきではないか。

前提条件が満たされているか否かにかかわらず、必要な施策を着実に実施し、地球温暖化対策への取組を推進していくことが重要です。このため、本法案に

においては、前提条件が満たされていなくとも、長期目標の達成に向けて施策を講じていく旨の規定を置くことを検討していますが、具体的な内容については、幅広い議論を行いながら、基本計画に位置づけたいと考えています。

○民間企業によるクリーンな技術や製品の提供などを通じた世界全体の排出量削減への貢献について、幅広くかつ柔軟に削減努力として認めるよう規定すべきではないか。

御指摘のような点について国際的な枠組みを構築していくには課題が多いと考えますが、排出量削減についての我が国の世界への貢献が積極的に評価されるような、新たな国際的な枠組みづくりを目指していくとの趣旨を盛り込むことについて検討しています。

基本的施策の「国際的協調のための施策」の一つとして、我が国の国際貢献が適切に評価される仕組みの構築を推進する旨の規定を盛り込むことを検討している。(概要5(6))

○森林吸収源も法律上明確にすべき。

御指摘も踏まえ、概要3(1)①にあるとおり、目標達成のため、森林吸収源も活用しうる規定とすることを検討しています。

○再生可能エネルギーの導入目標については、我が国の温室効果ガスの中期目標が確定した上で、検討すべきである。また、省エネやエネルギー高度利用技術の推進による需要側のエネルギー消費量削減、原子力の積極的な活用を含めた供給側の最適なエネルギーバランス等、総合的なエネルギー政策の中で検討すべきではないか。

○再生可能エネルギー目標は、2020年に日本の一次供給エネルギー総供給に占める割合を20%に引き上げることを目標とすべきではないか。

再生可能エネルギーの導入は、エネルギー政策の観点のみならず、温室効果ガス削減の観点からも重要な施策の一つであると考えており、再生可能エネルギーの導入目標を法律において位置づけることが、その推進を図る上で有効であると考えています。この導入目標は、中期目標の達成のみならず、長期目標の達成にもつながるほか、エネルギー安全保障や経済成長・雇用創出にも資するものと考えています。

2020年に10%に引き上げる目標は十分に意欲的な目標であると考え

ており、その達成に向けて取組を進めることについて御理解をいただきたいと考えています。

「中長期的な目標」の一つとして「再生可能エネルギーの供給量に関する中期的な目標」に関する条文を設け、その中で、国は我が国における再生可能エネルギーの供給量の割合の目標を、平成 32 年までに 10 パーセントに達するようにするものとする旨を規定することを検討している。(概要 3 (4))

- 本法案のポイントは、キャップ・アンド・トレード方式の国内排出量取引制度、全量固定価格買取制度、地球温暖化対策税の導入であり、しっかりと位置づけるべきではないか。
- 国内排出量取引制度が先頭に来るのではなく、本来はエネルギー政策が冒頭に来るべきではないか。

国内排出量取引制度や地球温暖化対策税、固定価格買取制度の導入は、それぞれ適切に制度設計がなされ、運用されれば具体的な排出削減効果が見込める施策です。また、省エネや再生可能エネルギーの導入促進など、関連する個別施策による取組を牽引していく役割も持っています。このため、その役割にふさわしい位置付けを法文上でも与えることが適当であると考え、基本的施策の冒頭に位置づけることとします。

3. 経済・雇用への影響

- 地球温暖化対策によって、急激な産業構造の転換が中小企業・地域経済に悪影響を及ぼすことがないよう配慮が必要ではないか。
- 地球温暖化対策に産業・雇用の「創出」というプラス面の他に、産業・雇用の「喪失」というマイナス面の対策を加味すべきではないか。

地球温暖化対策は、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りつつ推進することが重要であると考えており、本法案の「基本原則」においても、こうしたことや、雇用の安定に配慮しつつ地球温暖化対策を行う旨を位置づけたいと考えています。

また、新たな産業の創出や新分野への展開、それらによる就業の機会の増大を図りつつ対策に取り組むため、本法案では、新たな事業の創出及び健全な発展を図るための施策を講ずることを盛り込むことを検討しています。

基本原則において、経済の持続的な成長を実現しつつ温室効果ガスの排出量の削減等を図ること(概要 2 (1))、産業の発展及びこれによる就業の機会

の増大が図られるように対策が行われなければならないこと（概要2（4））を規定することとしている。

具体的施策について、もの作りに関わる取組として、国は、地球温暖化防止等に資する新たな事業の創出及び健全な発展を図るための施策の実施について盛り込むことを検討している。（概要5（4）②）

また、雇用の安定への配慮が重要であることについても「基本原則」の規定に盛り込むことを検討している。（概要2（4））

○産業界の意見をよく聞きながら進めるべきではないか。

25%削減という意欲的な目標達成に向け、世界に先駆けて低炭素社会を実現することにより、環境分野での新たな産業・雇用を生み出し、環境が経済を引っ張る社会を創ることが重要だと考えています。

本法案の検討に当たっては、これまでも産業界の関係団体と個別の意見交換やヒアリングを実施し、その意見を聞きながら検討を進めてきたところであり、今後とも産業界との意見交換を重ねていきたいと考えています。

4. 国内排出量取引制度

○キャップ・アンド・トレード方式による国内排出量取引制度の導入については、公平なキャップの割当てが困難である一方、投機目的に作用する可能性があり、また我が国ではすでに追加的な削減余地が小さいため、国内では十分なクレジットの発生が期待できず、海外からのクレジットの購入を余儀なくされ、国富の海外への流出、国際競争力の喪失が懸念されるのではないか。

○導入を検討するに当たっては、現在行われている「排出量取引の国内統合市場の試行的実施」の結果を十分に踏まえ慎重に行うべきではないか。

○排出量取引制度は、キャップ・アンド・トレード方式の制度を2011年度末までに創設すべきではないか。

温室効果ガスの排出削減を確実に進めるため、本法案において、キャップ・アンド・トレード方式であるという制度の基本設計や主たる要素、導入のための法的措置の時期を明記し、我が国としての方向性を明らかにすることを提案しています。

キャップ・アンド・トレード方式に関して、欧州では、中長期的な排出削減に向けて効果的な制度となるようキャップの総量を次第に厳しくするとともに、公平なキャップ設定や国際競争力への配慮等を追求しています。こうした経験も参考に、制度の具体的な在り方について、今後の議論も踏まえて検討す

ることとしたいと考えています。

なお、試行的実施は義務的制度の導入を前提とせずを開始されたものであり、「キャップ・アンド・トレード方式」とは異なるものですが、今後、評価を行い、新たな制度設計に当たって参考にできる部分があれば活用していきたいと考えています。

概要5(1)①にあるように国内排出量取引制度について条を設け、その中で、我が国の国内排出量取引制度の定義を明らかにすることとしており、現在関係省庁間で調整をしている。

法制上の措置を講ずる場合には排出者の範囲その他国内排出量取引制度の適正な実施に関し必要な事項を定める旨を規定しており(概要5(1)②)、具体的な制度設計は、今後基本法を受けて議論し、個別法を立案していく中で、明らかにしていきたいと考えている。

制度の導入のための法制上の措置を講ずる期限についても、当該箇所でも何らかの規定を置くことにつき、関係省庁間で調整を行っている。

5. 地球温暖化対策税

- すでに低炭素社会となっている我が国では化石燃料に地球温暖化対策税を課すことによるCO₂排出効果は小さくなく、その上で、新税の必要性を訴えるならば、財源規模・必要性、負担の妥当性、化石燃料間の負担の公平性など踏まえ国民的議論を尽くすべきではないか。
- 2011年度までに環境税を導入することを明示するとともに、税制中立的な制度とすべきではないか。
- 地球温暖化対策税については、税体系全体の中で、かつ、国内排出量取引制度や固定価格買取制度等、他の対策と一体的に検討されるべきではないか。

地球温暖化対策のための税については、昨年末の税制改正大綱において「平成23年度実施に向けた成案を得るべく、更に検討を進め」ることとされたところであり、本法案においても同様の旨を明記することを検討しています。具体的内容については、今後、広く国民の意見も伺いながら、検討をしていくこととしたいと考えています。

地球温暖化対策税と国内排出量取引制度については、相互に視野に入れた検討を行いうるよう、本法案にも何らかの規定を検討したいと思います。

法案の基本的施策の中で「地球温暖化対策のための税の検討その他の税制全体の見直し」について条を設けることとしている。(概要5(2))

国内排出量取引制度に関する規定の中で、同制度と地球温暖化対策のための税とを並行して検討を行う旨の規定を設けることを検討している。(概要5 (1) ①)

6. 固定価格買取制度

- 再生可能エネルギーの固定価格買取制度の導入に際しては、電気料金の引き上げによる国民負担の増加等を伴うものであり、負担の主体や程度等を明確かつ具体的に提示して国民的合意を得る必要があるとともに、各種エネルギー間の公平性確保を担保する必要があるのではないか。
- 太陽光余剰買取制度の検証結果も踏まえ十分に検討を行うことが必要ではないか。買取コスト負担は国民全体が公平に負担する制度とすべき。
- 対象は再生可能エネルギーによって生産された電力量全体とすべきではないか。
- 2011 年度末までに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ことが必要ではないか。

固定価格買取制度については、再生可能エネルギーの導入を促進する上で重要な政策であり、本法案に位置付けを盛り込むことを検討しています。制度の具体的な在り方については、今後の議論も踏まえて検討したいと考えています。

全量固定価格買取制度を創設する旨の規定を設けることを検討している。(概要5 (3))

7. グリーン・イノベーションの推進

- 環境・資源・エネルギー技術を用いた新産業創出・革新的技術の研究開発の加速等を図ることが重要であり、政府において、技術の開発・普及の担い手である企業の活力を涵養し、十分に発揮できる環境整備を行うべきではないか。
- 環境・エネルギー産業に対する重点的な投資・育成や最先端技術の開発への支援は、持続的成長の柱になるものであり強力に進めるべきではないか。

温室効果ガスの排出の抑制を図るためには革新的な技術開発の促進等が重要であり、本法案では、温室効果ガスの排出の抑制に資する革新的な技術の開発の促進等の施策を講ずることを盛り込むとともに(概要5 (4) ②)、これを支援するための財政上の措置についての通則的な規定を設けることを検討しています。

8. 原子力の推進

- 原子力発電は温暖化防止に大きな効果があり、政府の積極的な位置付けや支援が必要ではないか。
- 原子力の利用について法案の中に盛り込むことは不要ではないか。

温室効果ガス削減とエネルギーの安定的な供給の確保の観点から原子力発電の重要性については認識しており、また安全性の確保や国民の理解が重要であることも承知しており、本法案における位置付けについては引き続き、検討します。(概要5 (5))

9. 事業者による排出量情報の提供

- 事業者による自らの排出量情報等の提供の促進について、事業者への負担や経営への影響等を十分考慮して検討すべきではないか。
- 事業活動に伴う温室効果ガスの排出量について一定規模以上の事業者に報告を義務付けるとともに、一般に公開する仕組みを整えるべきではないか。

地球温暖化の原因である温室効果ガスの排出の抑制等を図るためには、様々な主体が自らの事業活動によりどの程度の温室効果ガスを排出しているのかを把握することが有効です。このため、本法案では、事業活動等に伴う温室効果ガスの排出の量に関する情報等の提供を促進することを明記することを検討しています。(概要5 (4) ①)

10. コンパクトシティの支援

- 温室効果ガスの排出が少ない都市・地域構造の構築について、コンパクトなまちづくりへの取り組みに対する支援を強化するべきではないか。

温室効果ガスの排出抑制のためには、個々の製品や施設という点的な取組だけでなく、ご指摘のように地域全体を面的にとらえ対策を講ずることも必要です。このため、本法案では、都市機能の集積によるコンパクトなまちづくりといった地域社会の形成の取り組みを進める旨を明記することを検討しています。(概要5 (4) ③)

1 1. 家庭・業務部門での取組

○我が国の排出削減に向けては削減余地の高い家庭・業務部門などの最終消費者の行動が重要。そのためエネルギー効率の高い機器の普及促進のためのインセンティブが必要ではないか。

ご指摘のとおり、家庭部門や業務部門での対策を講ずることは重要であると考えています。このため本法案では、環境教育・環境学習・広報活動の充実、事業者・国民の自発的な活動の推進、温室効果ガスの排出量の情報提供の促進、排出の少ない地域社会の形成等、家庭部門や業務部門に直接働きかける施策も盛り込むことを検討しています。(概要5(4))

我が国のエネルギー効率は世界トップクラスの水準ですが、今後、温室効果ガスの排出量の削減に関する中長期的な目標を達成するためには、燃料資源の有効な利用を確保することに加え、温室効果ガスの排出の抑制に資するために更なる省エネを実現していくことが必要です。このため、本法案でも、エネルギー性能の高い機器等の省エネを促進するための施策に関する規定を盛り込むこととしています。(概要5(4)①)

1 2. 政策形成への民意の反映等

○地球温暖化対策において政策形成に、地域社会、産業界、労働界、NGO・NPO等の幅広い利害関係者が参加できるような仕組みを取り入れるべきではないか。

○国民一人一人の地球温暖化対策への意識を喚起し、主体的な取り組みを促すとともに、国民の追加的な負担が必要となることへの理解を深める必要があるのではないか。

○政策の立案・形成・実施に当たっては、市民の参加を重視し、特に参加にあたっての期間と場を提供することが重要ではないか。またNPOなど市民団体の参加を確保することが重要ではないか。

○政策の策定は密室協議に委ねるのではなく、国民に広く開かれねばならない。科学者その他の専門家、環境市民団体の意見を適切に反映するプロセスが保証されなければならないのではないか。

ご指摘を踏まえ、本法案において、地球温暖化対策に関する学識経験者や国民、事業者、NPOなど幅広い主体の意見を求め、これを考慮して政策形成を進める旨の規定を置くことを検討しています。(概要5(9))

今後の基本計画の策定、個別施策の立案に当たっても、この考え方の下、進めてまいります。

13. 評価委員会

○地球温暖化対策を着実に進めていくために、評価委員会を設置すべきではないか。

第三者機関が客観的・公平中立な観点から施策を評価し、行政に対する意見を述べることは有意義ですが、これを法律に規定するためには新たな行政機関の設置となるため慎重な検討が必要です。まずは既存の中央環境審議会の活用など、評価の体制については様々な形が考えられるところであり、今後引き続き検討したいと考えています。