

日本の**温暖化対策**法制の問題点とその課題

山村恒年*

第1 地球温暖化対策関連の国内法

・日本はどのような温暖化対策の法制を準備したか

1 環境基本法 法3～4条（2003年）

§5、33、34、地球環境保全への積極的推進

2 環境基本計画（基本法15条）（第1次～第3次）

第2節1（1）ア地球温暖化に関する取組

・現第三次計画は、2006年4月8日閣議決定

・現在の内容 現状と課題・目標・施策の基本方向・重点的取組課題

3 地球温暖化対策推進法

・政策法的要素が強く、実体的な規制内容が弱かった。

・手法の多様性 基本的手法・経済的手法・協定手法・自主的取組

・2005年2月16日以降は、条約に基づく責務の国内担保法という性格を持つ温暖化対策推進法として施行される。

・目的達成計画は、法定計画となる

・自治体は温暖化対策に関する実行計画の策定義務を負う

・政府の目標達成計画が達成できないときは、目標達成に向けて必要な法改

* 弁護士, 元神戸大学教授

正、新規律法対策を採るべき義務が生じてくる。2008年も改正予定。

4 地球温暖化対策の推進に関する法律の要点

(1) 定義

- ・「算定割当量」 次の数量（二酸化炭素1トン単位で表記）をいう。
 - ① 京都議定書の目標に基づき先進国に割り当てられた割当量、
 - ② 先進国における森林面積の増加による吸収量、
 - ③ 共同実施（J I）事業による削減量としてホスト国（事業が実施される国）から発行された排出削減単位、
 - ④ クリーン開発メカニズム（CDM）事業による削減量として国際的に認証された排出削減量
 - ⑤ 先進国における森林経営等の人為的活動による吸収量等

(2) 京都議定書目標達成計画（§8・9）

政府は、京都議定書に係る目標の達成に関する計画を定める。

2007年において、京都議定書目標達成計画に定められた目標及び施策について検討を加える。必要に応じ変更する。

計画の案は対策推進本部において作成し、さらに閣議決定をする。

【計画の主な内容】

- ① 計画は、新たな地球温暖化対策推進大綱を基礎として作成する。
 - ・京都議定書の6%削減約束の達成に向けた具体的裏付けのある対策の全体像を示す。
 - ・温室効果ガス別に目標並びに対策及びその実施スケジュールを記述する。
 - ・個々の対策についての我が国全体における導入目標量、排出削減見込み量及び対策を推進するための施策を盛り込む。
- ② 京都メカニズムの活用、森林整備等の吸収源対策について規定する。技術革新を図るための支援も示す。併せて、途上国の森林回復や排出削減への

ODA等の活用も明記する。

- ③ 計画は、節目節目に評価の上、見直す。計画の中で定量的評価・見直しの方法の概略を定める。
- ④ 計画は、国、地方公共団体、事業者及び国民一般が総力を挙げて実施する。

(3) 地球温暖化対策推進本部 (§10~15)

内閣に、京都議定書目標達成計画の案の作成等を所掌事務とする地球温暖化対策推進本部を設置し、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官、環境大臣及び経済産業大臣を副本部長、他のすべての国務大臣を本部員とする。

(4) 温室効果ガスの排出の抑制等のための施策 (§20~22)

- ① 地方公共団体は、京都議定書目標達成計画を勘案して施策を総合的・効果的・計画的に実施。
- ② 政府実行計画の策定と公表（事務・事業について）
- ③ 地方公共団体実行計画の策定と公表（事務・事業について）
- ④ 特定排出者の温室効果ガス算定排出量の報告と抑制措置計画

(5) 温暖化防止活動の推進 (§23~26)

- ① 都道府県推進員住民に対する指導、助言、協力
- ② 都道府県防止活動推進センター（NPO含） 啓発、広報、助言、情報提供
- ③ 全国防止活動推進センター広域啓発・広報・調査研究等
- ④ 温暖化対策推進協議会自治体・①~③団体間の排出抑制措置の協議

(6) 森林整備・保全等による温室効果ガスの吸収源対策 (§28)

森林・林業基本計画等に基づき、森林整備等による吸収源対策を推進。

(7) 京都メカニズムの活用のための国内制度の在り方の検討（附則§2）

京都メカニズム（J I、CDM、排出量取引）の活用のための国内制度の在り方を検討。

(8) 割当量口座簿等 (§29~41及び§44・注1)

- ① 環境大臣及び経済産業大臣は、割当量口座簿を作成し、算定割当量の取得、保有及び移転（以下「算定割当量の管理」という。）を行うための口座を開設する。
- ② 算定割当量の帰属は、割当量口座簿の記録により定まるものとする。
- ③ 割当量口座簿は、国の口座と、名義人ごとに区分される法人の口座に区分する。
- ④ 算定割当量の管理を行おうとする法人は、口座の開設を受けなければならない。
- ⑤ 口座の開設を受けようとする法人は、必要事項を記載した申請書を環境大臣及び経済産業大臣に提出しなければならない。
- ⑥ 算定割当量の取得及び移転（以下「振替」という。）は、算定割当量を譲り渡す口座名義人の申請に基づき、環境大臣及び経済産業大臣が、譲渡、譲受けに係る口座に当該算定割当量についての増減の記録をすることにより行う。
- ⑦ 算定割当量の譲渡は、譲渡人がその口座に当該譲渡に係る算定割当量の増加の記録を受けなければ、その効力を生じない。
- ⑧ 国又は口座名義人は、その口座における記録がされた算定割当量を適法に保有するものと推定する。
- ⑨ 振替によりその口座において算定割当量の増加の記録を受けた国又は口座名義人は、国又は当該口座名義人に悪意又は重大な過失があるときを除き、当該算定割当量を取得する。
- ⑩ 口座の開設の申請等に係る手数料に関する規定を設ける。

(9) 罰則 (§48及び§50)

口座の開設の虚偽の申請等にかかる罰則に関する規定を設ける。

5 温暖化対策関連法

・特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律

- ・特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律
- ・家電リサイクル法
- ・自動車リサイクル法
- ・農林関係法森林管理関連法、農業管理関連法
- ・原子力関連法

6 2008年改正法律案の概要（民主党は修正案を用意中）

(1) 温室ガス排出算定・報告・公表制度の見直し

- ① 事業者単位・フランチャイズ単位での排出量の算定・報告の導入算定・報告・公表制度について、事業所単位から事業者単位・フランチャイズ単位による排出量の算定・報告に変更することとする。また、内訳として、これまで報告のあった一定規模以上の事業所については、排出量を報告しなければならないこととする。
- ② 京都メカニズムクレジット等の評価国は、事業者が自主的に行う京都メカニズムクレジットの取得及び政府への移転、国内における他者の排出抑制への協力等を促進するよう配慮することとする。

(2) 排出抑制等指針の策定

事業者は、事業活動に伴う排出の抑制等のために必要な措置及び情報提供等国民の取組に寄与する措置等を講ずるよう努めなければならないこととし、それに資するよう主務大臣（環境大臣、経済産業大臣及び事業所管大臣。）は、排出抑制等指針を策定する。指針において、事業者に対して、排出原単位（床面積など経済活動の量を代表するものの単位当たりの排出量）による水準や取組内容を用途区分ごとに示すこととする。

(3) 国民生活における温室効果ガス排出抑制のための取組促進

排出抑制等指針において、国民の日常生活における温室効果ガス排出抑制の努力及びそれを支援する者の在り方等について具体的に明らかにすることとする。

(4) 新規植林・再植林CDM事業によるクレジットの補填手続の明確化

クリーン開発メカニズム (CDM) 事業により発行されるクレジットのうち、新規植林・再植林CDM事業から発生するクレジットに係る国際合意上の補填義務について、国内法上、当該義務の主体、履行方法等の補填手続を定めることとする。

(5) 地方公共団体実行計画の充実

地方公共団体実行計画の中で、都道府県、指定都市、中核市及び特例市（都道府県等）は、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のための施策について定めることとする。

(6) 地球温暖化防止活動推進員、都道府県地球温暖化防止活動推進センター等の見直し

現行の都道府県に加え、指定都市、中核市及び特例市においても地球温暖化防止活動推進センターを指定すること、地球温暖化防止活動推進員を委嘱することを可能とすることとする。

また、地方公共団体実行計画の達成のための都道府県等が行う施策に対して、都道府県等の地球温暖化防止活動推進センターは必要な協力をするものとする。

第2 エネルギー政策関連法

1 エネルギー政策基本法

① 目的（§1）

- ・エネルギー需給政策の基本方針を定める。
- ・国・地方公共団体の責務を明らかにする。
- ・需給政策の長期的・総合的・計画的推進（エネルギー長期需給見通し）
- ・地球環境保全・持続的発展社会への寄与

② 安定供給の確保（§2）

③ 環境への適合（§3）

- ・エネルギーの消費効率化
- ・新エネルギーへの転換
- ・地球温暖化の保全型エネルギー需給
- ・循環型社会の形成の推進
- ④ 市場原理の活用 (§ 4)
- ⑤ 国・自治体・事業者・国民の責務と相互協力 (§ 5~9)
- ⑥ エネルギー基本計画 (需給に関する長期的・総合的・計画的施策) の策定 (§ 1 2)
- ⑦ 国際協力の推進国際機関、研究者との協力、多国間協力 (§ 1 3)
- ⑧ エネルギー知識の啓発普及 (§ 1 4)
- ⑨ 国、自治体、事業者の責務 (§ 5~7)、国民の努力 (§ 8) 以上の主体間の役割分担と相互努力 (§ 9)

2 エネルギー使用の合理化法 (省エネ法)

(1) 目的 (§ 1)

- ・エネルギー燃料資源の有効な利用の確保
- ・工場、輸送、建築物等における使用の総合的合理化措置

(2) エネルギー使用合理化基本方針 (閣議決定)

- ・大臣による公表
- ・エネルギー需給の長期見通し等を勘案して定める。

(3) 措置 第3章

- ① 工場 目標計画達成措置基準 (経済産業大臣)
管理工場の指定・エネルギー管理者規定
- ② 輸送 目標計画達成措置基準 (同上)
特定貨物輸送事業者の指定 (勧告・命令)
荷主に対する措置 (勧告・命令)
旅客に対する措置 (指導・助言)

- ③ 建築物 建築者の努力義務（指導・助言）
- ④ 製造事業者の努力（勧告・命令・表示）

(4) 2008年改正法案の内容

① 工場・オフィス等に係る省エネルギー対策の強化

現行省エネ法では大規模な工場・オフィスに対し、工場単位のエネルギー管理義務を義務づけているが、産業部門だけでなくオフィスやコンビニ等の業務部門における省エネルギー対策を強化するため、以下の措置を講ずる。

- ・事業者単位（企業単位）のエネルギー管理義務を導入。
- ・フランチャイズチェーンについても、一事業者として捉え、事業者単位の規制と同様の規制を導入。

② 住宅・建築物に係る省エネルギー対策の強化

現行省エネ法では大規模な住宅・建築物（2000㎡以上）の建築をしようとする者等に対し、省エネルギーの取組に関する届出を提出する義務等を課しているが、家庭・業務部門における省エネルギー対策を強化するため、以下の措置を講ずる。

- ・大規模な住宅・建築物に係る担保措置の強化（指示、公表に加えて命令の導入）。
- ・一定の中小規模の住宅・建築物も届出義務等の対象に追加。
- ・住宅を建築し販売する事業者に対し、住宅の省エネ性能向上を促す措置を導入（多数の住宅を建築・販売する者には、勧告、命令等による担保）。
- ・住宅・建築物の省エネルギー性能の表示等を推進。

③ 施行期日

2009年4月1日。ただし、一部の規定については2010年4月1日。

3 石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律

代エネ法は、エネルギーの安定的かつ適切な供給の観点から、石油代替エネルギーの開発及び導入を促進する法的枠組みとして制定された。

「石油代替エネルギーの供給目標（閣議決定）」の策定・公表等並びに新エネルギー・産業技術総合開発機構が実施する各種事業を規定している。

なお、石油代替エネルギーの供給目標は、エネルギーの需用及び石油の供給の長期見通し、石油代替エネルギーの開発の状況その他の事情を勘案し、環境の保全に留意しつつ定めることとしている。それらの事情に変動が必要があると認められるときには、供給目標を改訂することとしている。

4 新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法

新エネルギー法は、新エネルギー利用等の促進を加速化するため1997年4月に制定。国・地方公共団体、事業者、国民等の各主体の役割を明確化する基本方針（閣議決定）の策定、エネルギー利用等を行う事業者に対する金融上の支援措置等を規定。

5 エネルギー等の使用の合理化及び資源の有効な利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法

目的 事業者等によるエネルギー及び特定物質の使用の合理化並びに使用済物品等及び副産物の発生の抑制並びに再生資源及び再生部品の利用による資源の有効な利用に関する事業活動の促進に関する所要の措置を講ずることにより、新たな経済的環境に即応した資源エネルギーの合理的かつ適切な利用等を促進し、もって国民経済の健全な発展に寄与すること（§1）。

§1（目的） エネルギーの安定的かつ適切な供給の確保に資するため、電気事業者による新エネルギー等の利用に関する必要な措置を講ずることとし、環境の保全に寄与し、及び国民経済の健全な発展に資することを目的。

- ・新エネ電気等の利用目標（大臣）
- ・新エネ年間利用予定基準利用料の届出（電気事業者）
- ・大臣の勧告・命令
- ・電気供給年間量の届出（電気事業者）

第3 日本の地球温暖化対策とエネルギー政策のあり方

1 政策の問題点

(1) 地球温暖化防止の施策

- ① 地球温暖化防止行動計画（1990年）
- ② 地球温暖化防止に関する基本方針（1999年）
- ③ 地球温暖化対策推進大綱（1998年）
- ④ 地球温暖化対策推進大綱（改訂 2002年）
- ⑤ 京都議定書目標達成計画（2005年改訂2008年予定）

(2) これまでの政府の政策の構造的な問題

- ① 政府の産業経済発展政策による排出量の増大。道路・新幹線・農業機械化等に基づき事業者が生産を増大し、その生産過程と生産物の消費の増大により排出量の増大がもたらされた。
- ② 脱温暖化社会の形成政策の欠落
 - 1) 社会資本整備計画など各種長期計画などの実施によるエネルギー需要の伸び、温室効果ガスの増加が十分検討されていない。
 - 2) 従来の政策は、需要があれば行うという必要主義に基づいている。需要抑制の発想がない。（例 東京高判平17・10・20大高判平17・12・8）
 - 3) 現在、経済成長率が2%位であるが、政府の政策目標3%以上になる時の温室効果ガスの予測が不十分、大量消費の増大による予測も入れるべきである。
- ③ 国・自治体の計画も行政自身の活動自身からの排出量の抑制が主で、公共事業など新たな政策実施による温室効果ガスの増大に対する抑制策がない。
- ④ 現在、今後の立法・政策が温暖化に及ぼす影響についてのアセスメントを欠く。

- ⑤ 企業のエネルギー消費増大をもたらす便利な製品の開発やモデルチェンジによるエネルギー消費の増大をコントロールするシステムを欠いている。

(3) 止まらないエネルギー需要を伴う国家施策

「新産業創造戦略2005」についてみる。

平成16年5月策定された。次の3つの産業群を視野とする。

① 国際競争に勝ち抜く高付加価値産業としての分野

燃料電池	定置用の商品市場化
情報家電	事業者間の共通基盤の構築
ロボット	サービスロボット、生産工程ロボット化
コンテンツ	日本のソフトパワーの強化

② これらのための製品、サービスの需要創造方策

③ 平成17年3月技術戦略マップを策定

製品、サービスの需要創造のための方策やニーズの実現に必要な技術、技術目標

④ 平成17年に「知的資産経営開示指針」策定

以上のような施策は、需要の創造施策によつてさらにエネルギー消費の増大をもならせることになる。政府が自らそれを促進させることは温暖化対策と矛盾する。

ここでもこれらの施策の温暖化アセスを義務づけるべきである。

(4) 排出予測メカニズムの欠陥

- ① 現行予測対象が各活動主体の事業活動過程からの排出のみの予測でしかない。企業が生産した製品の利用に伴う単体のエネ効果の向上のみで商品の消費量の絶対量の増大を考慮に入れていない。テレビの大型化、ロボットの導入、モデルチェンジによる買替による排出増も予測すべきである。
- ② 国・自治体の社会資本整備政策・計画（公共事業など）に伴う交通量の増加やエネルギー使用の増加に伴う排出増が考慮されていない。

③ 自主行動計画の欠点

国・自治体、企業の自主計画の中に（１）（２）の観点からみた社会配慮政策に欠けている。

④ 企業のCSR

CSRの中に販売プロセスにおける大量消費、利便性のマインドコントロール戦略についてCSRが必要である。

⑤ 市民のCSR (Citizen Social Responsibility)

市民も温暖化に対するCSR意識を持つ自主活動が弱い。企業の大量消費のマインドコントロールに巻き込まれる傾向が強い。

(5) 排出量の統計データをめぐる問題

- ・インベントリ策定の便宜のために部門が分けられ、目標の数値も割り付けられてきた
- ・現実の政策実現の観点からは、この部門の考え方と個々の主体の活動との間にはずれがある
- ・企業－工場・生産あり（産業部門）。オフィスあり（業務その他の部門）、車両あり（運輸部門）。これでは活動全体の責任が曖昧（また、評価の困難）

(6) 京都議定書は、条約の技術的な要素を取り込んでいる

- ・大綱は、純粹に部門毎の排出量の目標を掲げているわけではない
- ・吸収源の目標は、排出源対策とは異質
- ・国民のさらなる努力、画期的な技術開発による排出量の削減は、部門毎の原単位削減の目標とは整合しない。
- ・現在の大綱は、ある対策・施策を講じたら、それが原単位的にどのくらいの削減効果を持つかを計算し、それで削減量を定量化していく発想で組み立てられている（国民のさらなる努力による削減は、評価不可能となる）

2 今後の対策のあり方

- ・排出源の原単位を削減するだけの現政策だけでは、全体としての排出削減は不可能
- ・生産物の消費過程における排出のコントロールを含めた排出削減を考えるべきか
 - 原単位をいくら削減しても多消費が増えれば排出増となる。
- ・現行システムは、事業者の業務過程（生産販売過程）のみの排出量の抑制策にすぎない。以上に対する対策として次の点を法制化すべきである。
 - ① 政府の各省政策の統合必要性
 - 1) 社会資本整備計画などの長期政策と温暖化政策の統合
 - 2) 各省政策に対するエネルギー削減・温暖化アセスメントの義務づけ
 - 3) 同上アセスメントにおける代替政策案の検討と温暖化費用効果分析
 - ② 事業者の営業政策における温暖化アセスメントの義務づけ
 - 1) 代替案の検討と生産物消費によるエネルギー量アセスメントの義務化
 - 2) 製品のモデルチェンジ等による大量販売・大量消費のためのメディアによる消費者のマインドコントロールの抑制
 - 3) 製品のライフサイクル長期化の促進
 - 4) 1)、2)、3) についての事業者の温暖化対策報告書の作成と公表化

3 執行管理システムの確立

以上述べた各種の政策・計画の執行について適切に確保するためには、執行管理システムを確率すべきである。そのためには、次のようなシステムを導入（公共・民間機関）すべきである。

