

# 地球温暖化対策の推進に関する法律の 一部を改正する法律について

衆議院調査局調査員

岡田 朋和

工藤 佑将

(環境調査室)

## 《構成》

- I 法律案提出の背景及び経緯
- II 法律の概要
- III 審議経過
- IV 主な質疑・答弁の概要
- V 今後の主な課題

本稿では、第204回国会(常会)において、令和3(2021)年5月26日に成立し、6月2日に公布された「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」(令和3年法律第54号。以下「本法律」という。)について、法律案提出の背景及び経緯、法律の概要、国会での審議経過を概観した上で、主な質疑・答弁の概要を説明し、最後に本法律施行における主な課題について考察する。

## I 法律案提出の背景及び経緯

### 1 2050年カーボンニュートラルをめぐる 国内外の動き

近年、世界中で気象災害が頻発しており、我が国においても毎年のように豪雨等による災害が発生している。この気象災害の激甚化は地球温暖化が一因とされており、将来世

代にわたる影響が懸念されている。

こうした気候変動問題に対処するため、2015年にフランスのパリで開催された国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)において、パリ協定が採択され、世界共通の長期目標として、世界全体の平均気温上昇を工業化以前より2℃高い水準を十分下回るものに抑えるとともに、1.5℃高い水準までに制限するための努力を継続することなどが設定された。

この長期目標について、気候変動に関する政府間パネル(Intergovernmental Panel on Climate Change 以下「IPCC」という。)<sup>1</sup>が2018年10月に公表した「1.5℃特別報告書」では、1.5℃と2℃上昇との間には、生じる影響に有意な違いがあることが示されるとともに、平均気温上昇が1.5℃を大きく超えないようにするためには、2050年前後には世界のCO<sub>2</sub>排出量が正味ゼロ(カーボンニュートラル)となっていることが必要であること等が示された。

その後、多くの国や地域などで2050年までにカーボンニュートラルを目指すことを表明する動きが強まり、これまでに表明した国や

<sup>1</sup> IPCCは、気候変動に関連する科学的、技術的及び社会・経済的情報の評価を行い、得られた知見を政策決定者を始め広く一般に利用するため、世界気象機関(WMO)及び国連環境計画(UNEP)により1988年に設立された。IPCCは195の国・地域が参加する政府間組織であり、5～7年ごとに評価報告書、不定期に特別報告書などを作成・公表している。IPCCの報告書は、数多くの既存の文献を基に議論され、最終的に多くの科学者、政府がレビューすることにより取りまとめられている。(令和2年版環境白書)なお、現在第六次評価報告書の策定が進められており、2021年8月には気象科学等の自然科学的根拠を示す第I作業部会(WG1)の報告書が承認・受諾された。2022年には第II、第III作業部会報告書が順次公表されるとともに、同年9月には統合報告書が公表される予定である。

地域は140近くになっている<sup>2</sup>。

我が国は、令和元(2019)年6月に「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」を閣議決定し、今世紀後半のできるだけ早期に脱炭素社会を目指すことを掲げたが、カーボンニュートラルの実現については、具体的な時期を示さないままとなっていた。一方、地域では「2050年までのCO<sub>2</sub>排出量実質ゼロ」を目指す「ゼロカーボンシティ」を表明する地方公共団体が増加し、人口規模で既に1億人を超えており、また、企業においても、環境、社会、企業統治を重視するESG金融の進展に伴い、気候変動に関する情報開示や目標設定などの「脱炭素経営」の取組が広がるなど、2050年カーボンニュートラル実現に向けた取組を進める動きが大きくなっていた。

## 2 菅内閣総理大臣による 2050 年カーボンニュートラル宣言

こうした中、菅内閣総理大臣は、令和2(2020)年10月26日に行われた所信表明演説において、「2050年までに、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする、すなわち2050年カーボンニュートラル、脱炭素社会の実現を目指す」<sup>3</sup>ことを宣言した(以下「2050年カーボンニュートラル宣言」という)。

以上のように、パリ協定の締結、IPCCによる1.5℃特別報告書の公表、そして2050年カーボンニュートラル宣言など、我が国の地球温暖化対策を取り巻く状況は大きく変化している。また、持続可能な開発目標(SDGs)を踏まえ、環境・経済・社会の統合的向上を図っていくことが地球温暖化対策を推進する上でも重要と考えられている中、2050年カーボンニュートラルを実現していくためには、我が国の地球温暖化対策の中心的な役

割を担う枠組みである「地球温暖化対策の推進に関する法律」(平成10年法律第117号。以下「地球温暖化対策推進法」という。)にこうした観点を位置付け、同法が2050年までの脱炭素社会の実現を牽引することを明確にし、事業者・地方公共団体・国民等のあらゆる主体の取組に予見可能性を与え、その取組とイノベーションを促進することが期待されるようになった。

## 3 2050年カーボンニュートラルに向けた地域及び企業の取組に関する課題

また、2050年カーボンニュートラルを実現するためには、地域や企業の取組をより一層進めていくことが必要とされている。

地域の脱炭素化を進めていくためには、地域資源である再生可能エネルギーの活用が重要となっているが、再生可能エネルギー事業に対しては、施設設置をめぐる景観悪化などの地域トラブルも見られるなど、地域における合意形成が課題となっている。このため、地域の合意形成を円滑化しつつ、地域の脱炭素化を促進すること等が求められている。

企業においても、脱炭素経営の促進に向け、その温室効果ガス排出量情報のデジタル化・オープンデータ化を進めることが求められているが、地球温暖化対策推進法上の温室効果ガスの排出量に係る算定報告公表制度には、現状では、紙媒体を中心に報告が行われ報告から公表まで約2年を要していること、企業単位の情報は公表されるが事業所単位の情報は開示請求の手続を経なければ開示されない仕組みとなっていることなどの課題がある。このため、本制度における情報の活用を一層促すための措置等が必要とされている。

<sup>2</sup> 気候変動対策推進のための有識者会議報告書(令和3年10月26日)参考資料

<sup>3</sup> 第203回国会衆議院本会議録第1号6頁(令和2.10.26)

#### 4 地球温暖化対策の推進に関する制度検討会における検討

平成 28 (2016) 年の地球温暖化対策推進法改正において、「政府は、平成 31 年までに、長期的展望に立ち、国際的に認められた知見を踏まえ、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。」(地球温暖化対策推進法附則第 4 条) と規定されたことから、環境省においては、令和元(2019) 年度に「地球温暖化対策推進法施行状況検討会」を開催し、地球温暖化対策推進法の施行状況を点検し、検討を深める際の視点を整理した。

この検討会の検討を土台として、2050 年カーボンニュートラル宣言など前回の地球温暖化対策推進法改正後の気候変動等をめぐる国内外の環境変化も踏まえ、今後の地球温暖化対策に関する法制上の措置を始めとする制度的対応の在り方について検討するため、令和 2 (2020) 年 11 月 5 日に「地球温暖化対策の推進に関する制度検討会」が環境省に設けられた。同検討会は、自治体や事業者からのヒアリングを行いつつ、同年 12 月 21 日まで計 4 回開催され、取りまとめが行われた。

同取りまとめは、①パリ協定の目標や脱炭素社会の実現などを法律に位置付けるとともに、2050 年カーボンニュートラルを法律に位置付けることを検討すること、②再生可能エネルギーを活用した脱炭素化プロジェクトの促進検討区域、地域の環境保全への配慮事項等を新たに地方公共団体実行計画<sup>4</sup>に位置付けるとともに、これらの事項に適合した事業を市町村が認定することができることとし、認定事業について許認可手続等の一本化など

の支援を行うこと、③事業者による温室効果ガス排出量の報告は、電子システムによることを原則とし、また、事業所等の情報について開示請求の手続なく公表されるものとすることを求めた。

#### 5 法律案の提出

以上の経緯を踏まえ、令和 3 (2021) 年 3 月 2 日、「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、国会(衆議院)に提出された。

## II 法律の概要

本法律は、我が国における脱炭素社会の実現に向けた対策の強化を図るため、①パリ協定・2050 年カーボンニュートラル宣言等を踏まえた基本理念の新設、②再生可能エネルギーを活用した地域脱炭素化促進事業を推進するための計画・認定制度の創設や③脱炭素経営の促進に向けた企業の排出量情報のデジタル化・オープンデータ化の推進等の措置を講じようとするもので、その概要は次のとおりである(上記①については 2、②は 4～12、③は 13、14 でそれぞれ説明する)。

### 1 定義の変更等

#### (1) 地球温暖化対策の定義の変更

これまで「地球温暖化対策」とは、温室効果ガスの「排出の抑制」等の施策と定義されていた。この場合、活動量当たりの二酸化炭素排出量が改善した一方で、改善分を超える電力使用量の増加により結果として排出量が増加した場合等も含まれる。

これに対し、本法律においては、2050 年カーボンニュートラル宣言を踏まえ、2050 年ま

<sup>4</sup> 地球温暖化対策計画に即して、地方公共団体がその事務及び事業に関して策定する、温室効果ガスの排出量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置に関する実行計画である。同計画は、当該地方公共団体自身の事務及び事業に関する温室効果ガスの排出量削減等の措置に関する計画である事務事業編と、当該地方公共団体が所掌する区域全体についてそれぞれの自然的社会的条件に応じて温室効果ガス排出抑制等の施策を総合的に定める区域施策編で構成されている。

での脱炭素社会の実現を基本理念として位置付けることとしたため、地球温暖化対策の定義においても、「排出の抑制」を絶対的な排出量の削減を意味する「排出の量の削減」に改めることとした（第2条第2項<sup>5)</sup>。

## (2) 地域脱炭素化促進事業の定義の追加

地域の再生可能エネルギーを活用した脱炭素化促進事業の計画・認定制度の創設に伴い、同制度に係る「地域脱炭素化促進事業」についての定義が追加された（第2条第6項）。

「地域脱炭素化促進事業」とは、太陽光、風力等の再生可能エネルギーであって地域の自然的社会的条件に応じて当該地域の社会経済活動等に伴い発生する温室効果ガス排出量削減等（地域の脱炭素化）を行うための施設<sup>6)</sup>として、環境省令・農林水産省令・経済産業省令・国土交通省令で定めるものの整備及び電気の地産地消などその他の地域の脱炭素化のための取組を一体的に行う事業であり、再生可能エネルギー施設をめぐる近隣住民とのトラブル防止など地域の環境の保全のための取組並びに地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組を併せて行うものとしている。

## 2 基本理念の新設

地球温暖化対策の推進は、パリ協定の2℃・1.5℃目標を踏まえ、環境の保全と経済及び社会の発展を統合的に推進しつつ、我が国における2050年までの脱炭素社会の実現を旨として、国民、国、地方公共団体、事業者、民間の団体等の密接な連携の下に行われなければならないものとする基本理念を新設した（第2条の2）。

これにより、法が2050年までの脱炭素社会の実現を牽引<sup>けんいん</sup>することを明確にし、事業者・

地方公共団体・国民等のあらゆる主体の取組に予見可能性を与え、その取組とイノベーションを促進していくこととしている。

なお、カーボンニュートラルの実現には、国民の理解や協力が大前提であることを明示するため、関係者を列記する規定部分の先頭に「国民」を位置付けている。

## 3 国の責務の拡充

従来から、国は、温室効果ガスの排出量の削減等のための地方公共団体の施策を支援し、事業者や国民あるいは民間団体等の温室効果ガスの排出等抑制に係る活動促進のための施策や普及啓発、技術的な助言等を行うこととされている。

本法律では、これらに加え、金融措置、予算措置やエネルギー課税等による「必要な資金の確保」を追加することとした（第3条第3項）。

## 4 地方公共団体実行計画等

### (1) 実行計画制度の拡充

従来から、都道府県及び指定都市等（政令指定都市・中核市）の実行計画では、政府の地球温暖化対策計画に即して、区域の自然的社会的条件に応じて、再生可能エネルギー利用促進等の施策を記載することとされているが、各施策の実施目標についての設定は求められていなかった。また、指定都市等以外の市町村については、再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項を定める義務はなかった。

本法律では、実行計画の実効性を高めるため、都道府県及び指定都市等の実行計画に記載する事項として法第21条第3項各号に規

<sup>5)</sup> 以下、「II 法律の概要」中の各条項は、改正後の地球温暖化対策推進法の条項を指す。

<sup>6)</sup> 太陽光発電施設、地熱発電施設など地域の自然的社会的条件に適した再生可能エネルギーを活用した施設を想定している。

定する施策の実施目標を追加<sup>7</sup>したほか、指定都市等以外の市町村についても、実行計画において、再生可能エネルギー利用促進等の施策と施策の実施目標を定めるよう努めることとした（第 21 条第 4 項）。

そして、市町村が再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項を定める場合には、地域脱炭素化促進事業の促進に関する事項として、事業の対象となる区域（以下「促進区域」という。）、地域環境の保全のための取組や地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組等について定めるよう努めることとした（第 21 条第 5 項）。

## (2) 促進区域の設定に関する基準

市町村が促進区域を定める場合には、環境保全に支障を及ぼすおそれがないものとして環境省令で定める区域の設定に関する基準<sup>8</sup>に従い、かつ、都道府県が促進区域の設定に関する環境配慮基準を定めた場合<sup>9</sup>は当該基準に基づき定めることとした（第 21 条第 6 項）。

## (3) 地方公共団体実行計画協議会における協議の義務付け等

本法律では、地域の合意形成のプロセスとして、都道府県や指定都市等が実行計画において再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項や促進区域の設定に関する基準を定める場合、又は指定都市等以外の市町村が実行計画において再生可能エネルギー利用促

進等の施策に関する事項若しくは地域脱炭素化事業の促進に関する事項を定める場合において、地方公共団体実行計画協議会（後述 6 参照）が組織されているときは、当該協議会における協議をしなければならないものとされた（第 21 条第 12 項）。

同様に、地域の合意形成のプロセスとして、住民その他利害関係者や関係地方公共団体の意見聴取（第 21 条第 10 項及び第 11 項）を行うこととしている。

## 5 農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律の特例

現行、「農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律」（平成 25 年法律第 81 号。以下「農山漁村再生可能エネルギー法」という。）では、農山漁村に豊富に存在する資源を再生可能エネルギー発電に活用し、農山漁村の活性化を図るとともに、エネルギー供給源の多様化に資するための特例制度が設けられている<sup>10</sup>。

本法律では、市町村が地方公共団体実行計画の地域経済及び社会の持続的発展に資する取組として、地域脱炭素化促進事業と併せて「農林漁業の健全な発展に資する取組に関する事項」を定めた場合、それが農山漁村再生可能エネルギー法に基づく再生可能エネルギーの促進に関する基本方針に適合するときは、当該実行計画を同法による基本計画とみなし関連法に基づく許可又は届出手続の一本化等

<sup>7</sup> 各区域の自然的社会的条件に適した太陽光等の再生可能エネルギーの利用の促進に関する事項、温室効果ガスの量がより少ない製品及び役務の利用その他のその区域の事業者又は住民が温室効果ガスの排出量の削減等に関して行う活動の促進に関する事項等

<sup>8</sup> 自然公園法の特別保護区など、区域を定める際に全国一律に考慮すべき事項を含め国の方針を定めることが想定されている。

<sup>9</sup> 都道府県は、実行計画において、地域の自然的社会的条件に応じた環境の保全に配慮し、環境省令で定めるところにより、促進区域の設定に関する基準を定めることができることとされた（第 21 条第 6 項及び第 7 項）。

<sup>10</sup> 農山漁村再生可能エネルギー法に基づく基本的な方針に基づき、市町村は基本計画を策定することができ、この基本計画に基づく関連設備整備計画の認定を受けた事業者には、農地法、酪肉振興法、森林法、漁港漁場整備法、海岸法、自然公園法及び温泉法の許可又は届出手続の一本化や、市町村による所有権移転等促進計画の作成・公告による農林地等の権利移転の一括処理などの特例が設けられている。

の特例を適用することとした(第 21 条の 2)。

## 6 地方公共団体実行計画協議会を組織できる主体の拡充等

従来から、都道府県及び指定都市等は実行計画の策定に当たり地方公共団体実行計画協議会を組織することができる<sup>11</sup>。

本法律では、市町村についても再生可能エネルギー利用促進等の施策に関する事項を定めることが新たに求められていることから、協議会を組織できる主体を市町村全体に広げることとされた(第 22 条第 1 項)。

あわせて、新たに地域脱炭素化促進事業が規定されることから、「地域脱炭素化促進事業を行うと見込まれる者」を協議会の構成員として追加することとした(第 22 条第 2 項)。

さらに、協議会において協議が調った事項については、その構成員は協議結果を尊重しなければならないものとした(第 22 条第 4 項)。

## 7 地域脱炭素化促進事業計画の認定等

### (1) 地域脱炭素化促進事業計画の認定申請

地域脱炭素化促進事業を行おうとする者は、単独で又は共同して、地方公共団体実行計画協議会が組織されているときは当該協議会における協議を経て、環境省令・農林水産省令・経済産業省令・国土交通省令で定めるところにより、下表の事項を記載した地域脱炭素化促進事業計画を作成し、地方公共団体実行計画を作成した市町村(以下「計画策定市町村」という。)の認定を申請することができることとした(第 22 条の 2 第 1 項及び第 2 項)。これは、地域脱炭素化事業の円滑化のための関係許認可手続等の一本化といった政策的な支援を受けるための基礎となるものである。

### 事業計画の記載事項

- ① 申請者の氏名又は名称及び住所並びに法人にあってはその代表者の氏名
- ② 地域脱炭素化促進事業の目標(温室効果ガスの排出量の削減等に関する目標を含む。)
- ③ 地域脱炭素化促進事業の実施期間
- ④ 地域脱炭素化促進施設の種類及び規模その他の当該施設の整備内容
- ⑤ ④の整備と一体的に行う地域の脱炭素化のための取組内容
- ⑥ ④の整備及び⑤の取組の用に供する土地の所在、地番、地目及び面積又は水域の範囲
- ⑦ ④の整備及び⑤の取組の実施に必要な資金の額及びその調達方法
- ⑧ ④の整備と併せて実施する次の取組
  - ・地域の環境保全のための取組
  - ・地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組
- ⑨ その他環境省令・農林水産省令・経済産業省令・国土交通省令で定める事項

### (2) 事業計画の認定

計画策定市町村は、申請された事業計画の内容が地方公共団体実行計画に適合するものであること、当該事業計画に記載された地域脱炭素化促進事業が円滑かつ確実に実施される見込みがあること等の要件を満たしているときは認定することとした(第 22 条の 2 第 3 項)。

## 8 温泉法等の特例

地域脱炭素化促進事業計画の実施の円滑化を図るため、認定地域脱炭素化促進事業者<sup>12</sup>が認定された当該事業計画に従って行う行為については、「温泉法」(昭和 23 年法律第 125 号)の許可(土地の掘削等の許可)があったものとみなす等の特例が設けられた。認定事業者が認定事業計画に従って行う地域脱炭素化促進施設の整備に関する関係許認可手続を一本化することで許可権者ごとの申請を行う負担を軽減することとした(手続のワンストップ化)(第 22 条の 5 から 10 まで)。

<sup>11</sup> これまで、地方公共団体実行計画を策定しようとする都道府県及び指定都市等、地球温暖化防止活動推進員、地域地球温暖化対策防止活動推進センター、事業者、住民が構成員として明記されていた。

<sup>12</sup> 地域脱炭素化促進事業計画の内容が、地方公共団体の実行計画に適合する等の要件に該当するとして計画策定市町村に認定された事業者

## 9 環境影響評価法の特例

「環境影響評価法」(平成9年法律第81号)は、大規模で環境に著しい影響を及ぼすおそれがある事業について配慮書<sup>13</sup>の手続を行うこととしているが、促進区域の設定に関する配慮基準を定めている都道府県内の区域は、既に配慮書の手続の趣旨にのっとりた環境への配慮が担保された区域となっていると考えられる。そのため、促進区域の設定に関する環境配慮基準を定めている都道府県内の区域内において、認定地域脱炭素化促進事業者が、認定地域脱炭素化促進事業計画に従って地域脱炭素化促進施設の整備を行う場合には、配慮書の規定は適用せず、その手続を省略できることとした(第22条の11)。

## 10 援助

地域脱炭素化促進事業の運用を適正かつ円滑に進めるため、国及び都道府県は、市町村に対し、地方公共団体実行計画の策定及びその円滑かつ確実な実施に関し必要な情報提供や助言等を行うよう努めることとした(第22条の12)。

## 11 指導及び助言

計画策定市町村は、認定地域脱炭素化促進事業者に対し、認定地域脱炭素化促進事業計画に従って行われる地域脱炭素化促進施設の整備、地域脱炭素化促進施設の整備と一体的に行う地域の脱炭素化のための取組、地域脱炭素化促進施設の整備と併せて実施する地域の環境保全のための取組等の実施に関し、必要な指導及び助言を行うものとした(第22条

の13)。

## 12 報告徴収

計画策定市町村の長は、認定地域脱炭素化促進事業者に対し、前記11に係る整備・取組の実施状況について報告を求めることができることとした(第22条の14)。

なお、認定地域脱炭素化促進事業者がこの報告をせず、又は虚偽の報告を行った場合には、30万円以下の罰金を科すこととした(第67条第1項)。

## 13 排出量情報のデジタル化・オープンデータ化の推進

地球温暖化対策推進法は、事業活動(国や地方公共団体の事務及び事業を含む)に伴い相当程度<sup>14</sup>の温室効果ガスを排出する者を「特定排出者」とし、毎年度、主務省令で定める期間に排出した温室効果ガス算定排出量に関し、事業所管大臣に報告しなければならないこととしている。また、報告を受けた事業所管大臣は、遅滞なく算定排出量を集計し、環境大臣及び経済産業大臣へ通知するものとされ、環境大臣及び経済産業大臣は、通知された事項を集計し公表することとされている。

これまで、公表される情報は事業者単位であり、事業所単位の排出量情報については開示請求に基づいて開示されていた。本法律では、利便性や有用性をより高めていくため、環境大臣及び経済産業大臣は、事業所管大臣から通知された排出量情報等について、事業所ごとの排出量情報等も含め、遅滞なく、電子データで記録・公表するものとし、事業所

<sup>13</sup> 事業の早期段階における環境配慮を図るため、第1種事業(環境影響評価法の対象事業である道路、ダム、鉄道、発電所などの13事業のうち、規模が大きく環境に大きな影響を及ぼすおそれがある事業)を実施しようとする者が、事業の位置・規模等の計画の立案段階において、その事業の実施が想定される1又は2以上の区域において、環境の保全について適正な配慮をするべき事項について検討を行い、その結果をまとめたもの。また、対象事業が周辺の自然環境、地域生活環境などに与える影響については、国民や地域の特性を良く知っている住民、専門家や地方公共団体などの意見を取り入れるよう努めることとされている。

<sup>14</sup> 温室効果ガスの種類ごとに全ての事業所の排出量合計が二酸化炭素換算で年間3,000t以上

ごとの排出量情報等に係る開示請求制度を廃止することとした（第 29 条、30 条、31 条及び 32 条）。

なお、特定排出者からの報告については、これまで紙媒体での報告が中心であったが、迅速性や透明性の観点から、電子システムによる報告が原則とされた。

#### 14 地域地球温暖化防止活動推進センター

現在、全国 59 か所に所在している地域地球温暖化防止活動推進センター<sup>15</sup>（以下「センター」という。）は、地球温暖化対策に関連した啓発や広報活動、日常生活における排出抑制等に関する助言や、住民や民間団体の活動促進等に係る事務を担っている。しかし、事業者向けの啓発・広報活動は、これまで、業務として明確に位置付けられておらず各センターの任意で行われてきた。

今後、温室効果ガスの削減を推進していくには事業者による積極的な取組が不可欠であり、近年は企業の脱炭素経営に向けた動きが活発化してきていることから、本法律では、事業者向けの啓発や広報活動についても、センターの業務として法令上明確化することとした（第 38 条第 2 項）。

#### 15 関係行政機関の協力

従来、環境大臣は、地球温暖化対策推進法の目的を達成するため必要があると認めるときは、必要な資料の提出又は説明を求めることができることとされていたが、その対象は関係都道府県知事のみであった。

本法律では、市町村による地方公共団体実行計画の策定及び地域脱炭素化促進事業計画

の認定制度を設けることとしているため、協力を求める地方公共団体の首長の範囲を広げ、市町村長も含めて必要な資料の提出又は説明を求めることができることとした（第 61 条第 2 項）。

#### 16 施行期日

一部の規定<sup>16</sup>を除き、公布の日から起算して 1 年を超えない範囲内において政令で定める日（令和 4（2022）年 4 月 1 日）から施行することとしている。

### III 審議経過

地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案の審議経過は以下のとおりである。

#### 1 衆議院における審議経過

同法律案は、令和 3（2021）年 3 月 2 日に国会に提出され、4 月 15 日の衆議院本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、同日、環境委員会に付託された。

同委員会においては、翌 16 日に小泉環境大臣から趣旨の説明を聴取し、同月 20 日から質疑に入った。同月 23 日には参考人<sup>17</sup>からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、同日、立憲民主党・無所属より、国民からくじで選定された委員 200 人により組織する地球温暖化対策討議会の設置、地方公共団体実行計画への住民の意見の反映や地域の保全等のため地域脱炭素化促進事業の対象としない区域の追加等を内容とする修正案が提出され、趣旨の説明を聴取した。同日より、原案及び修正案について一括して質疑を行い、27 日に質疑

<sup>15</sup> 地球温暖化対策推進法第 38 条第 1 項に基づく組織で、都道府県知事並びに政令指定都市及び中核市の長により指定された一般社団法人若しくは一般財団法人又は特定非営利法人

<sup>16</sup> 地球温暖化対策の定義に関する改正、基本理念の新設、国の責務規定に関する改正等に関する規定については公布の日（令和 3 年 6 月 2 日）から施行。

<sup>17</sup> 守屋輝彦君（小田原市長）、中村涼夏君（Fridays For Future Kagoshima / Japan）、高村ゆかり君（東京大学未来ビジョン研究センター教授）及び上園昌武君（北海学園大学経済学部教授）



を終局した。

質疑終局後、修正案について内閣の意見を聴取した後、原案及び修正案について討論、採決を行った結果、修正案は賛成少数をもって否決され、同法律案は全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、同法律案に対し、附帯決議が付された。

同日の本会議において、同法律案は全会一致をもって可決され、参議院に送付された。

**地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和3年4月27日衆議院環境委員会）**

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

- 一 地域脱炭素化促進事業の実施に当たっては、水力、自然界に存する熱等の再生可能エネルギーも積極的に活用すること。また、エネルギーの使用の合理化や地域環境の整備に留意するとともに、地域の特性を生かした事業の展開及びその利益の地域の経済活動への還元等に配慮しつつ行われるよう努めること。
- 二 地球温暖化対策の推進に当たっては、科学的知見の充実に努めつつ、地球温暖化の予防的な取組方法の考え方にに基づき早期に対応すること。また、地域住民その他の多様な主体の参加と協力を得るとともに、透明性を確保しながら行うこと。併せて、将来の国民の過大な負担とならないよう迅速かつ適切に行うほか、我が国に蓄積された知識、技術、経験等を生かすとともに、国際社会における我が国の占める地位に応じて、国際的協調の下に積極的に推進すること。
- 三 国は、温室効果ガス排出量の削減等の施策の推進に当たり、国民の意見を国の施策に反映させるため、情報の提供や意見聴取等の必要な措置を講ずるよう努めること。また、地方公共団体に対し、住民の意見を施策に反映させるための情報の提供や意見聴取等に努めるよう促すとともに、事業者に対しては、その事業者が講じた措置等についての情報の公開に努めるよう協力を求めること。
- 四 地球温暖化対策の推進に当たっては、幅広い世代や分野の国民の意見を聴取すること等により、国民の意見を十分に施策に反映するよう努めること。
- 五 国は、その設置する施設について省エネルギー・再生可能エネルギー利用改修を計画的に実施し、エネルギーの使用合理化の促進や温室効果ガスの排出量削減等を図ること。
- 六 地域脱炭素化促進事業については、住民その他利害関係者の意見が十分に反映できるよう、地方

公共団体実行計画を定めるに当たっては地域における公聴会の開催等が、また、地方公共団体実行計画協議会の構成員の選定に当たっては当該区域の住民等の参加が確保されるよう地方公共団体に対し促すこと。

- 七 促進区域に関する基準については、国立・国定公園等の保護地域への環境保全上の支障を及ぼさないよう慎重に検討すること。
- 八 大規模な再生可能エネルギー施設を誘致する促進区域の設定を行う場合には、再生可能エネルギーの種類毎の特性等を踏まえつつ、原則として国立・国定公園等の自然環境上重要な保護地域が回避されるような基準を設けること。
- 九 地球温暖化に伴う気候変動に起因する影響が危機的な水準にあることに鑑み、温室効果ガス排出量削減等のための施策の在り方その他の気候変動に関する法制度の在り方について検討を行い、その結果に基づき、法制の整備その他の所要の措置を講ずること。
- 十 地域脱炭素化促進事業に関する地域の設定の在り方について検討を加え、その結果に基づき、環境の保全等のため所要の措置を講ずること。

**2 参議院における審議経過**

参議院では、5月7日、本会議において趣旨説明の聴取及び質疑が行われた後、環境委員会に付託された。

同委員会においては、同月11日、笹川環境副大臣から趣旨の説明を聴取し、18日から質疑に入った。同日には参考人<sup>18</sup>からの意見聴取及び参考人に対する質疑を行い、25日に質疑を終局した。

質疑終局後、直ちに採決を行ったところ、同法律案は全会一致をもって原案のとおり可決すべきものと議決された。なお、同法律案に対し、附帯決議が付された。

同月26日の本会議において、同法律案は全会一致をもって可決され、成立した。

**地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和3年5月25日参議院環境委員会）**

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

- 一、地域脱炭素化促進事業の実施に当たっては、水力、自然界に存する熱等の再生可能エネルギーも

<sup>18</sup> 水谷広君（社会地球化学研究所主任研究員）、小西雅子君（WWF ジャパン専門ディレクター（環境・エネルギー））、小島延夫君（弁護士・駒澤大学大学院法曹養成研究科法曹養成専攻講師）

積極的に活用すること。また、エネルギーの使用の合理化や地域環境の整備に留意するとともに、地域の特性をいかした事業の展開及びその利益の地域の経済活動への還元等に配慮しつつ行われるよう努めること。

二、地球温暖化対策の推進に当たっては、科学的知見の充実に努めつつ、地球温暖化の予防的な取組方法の考え方にに基づき早期に対応すること。また、地域住民その他の多様な主体の参加と協力を得るとともに、透明性を確保しながら行うこと。あわせて、将来の国民の過大な負担とならないよう迅速かつ適切に行うほか、我が国に蓄積された知識、技術、経験等をいかすとともに、国際社会における我が国の占める地位に応じて、国際的協調の下に積極的に推進すること。

三、国は、温室効果ガス排出量の削減等の施策の推進に当たり、国民の意見を国の施策に反映させるため、情報の提供及び幅広い世代や分野からの意見聴取等の必要な措置を講ずるよう努めること。また、地方公共団体に対し、住民の意見を施策に反映させるための情報の提供や意見聴取等に努めるよう促すとともに、事業者に対しては、その事業者が講じた措置等についての情報の公開に努めるよう協力を求めること。

四、国は、その設置する施設について省エネルギー・再生可能エネルギー利用改修を計画的に実施し、エネルギーの使用合理化の促進や温室効果ガスの排出量削減等を図ること。効率的な二酸化炭素吸収源としての適正な森林対策、気候変動への適応策を関係省庁の連携の下、推進すること。

五、市町村による地方公共団体実行計画（区域施策編）の策定及び地域脱炭素化促進事業計画の認定に当たっては、市町村に過重な負担が生じないよう、必要な情報提供、助言及び専門家の派遣その他の援助による、きめ細やかな支援を行うこと。

六、地域脱炭素化促進事業については、住民その他利害関係者の意見が十分に反映できるよう、地方公共団体実行計画を定めるに当たっては地域における公聴会の開催等が、また、地方公共団体実行計画協議会の構成員の選定に当たっては当該区域の住民及び専門家等の参画が確保されるよう地方公共団体に対し促すこと。さらに、地域脱炭素化促進事業に関する地域の設定の在り方について引き続き検討を行い、その結果に基づき、環境の保全等のため所要の措置を講ずること。

七、促進区域に関する基準については、自然公園や鳥獣保護区等の保護地域及び絶滅のおそれのある野生動植物種の生育・生息地等の保護地域への環境保全上の支障を及ぼさないよう、慎重に検討すること。特に、大規模な再生可能エネルギー施設を誘致する促進区域の設定を行う場合には、再生可能エネルギーの種類ごとの特性等を踏まえつつ、原則としてこれらの地域が回避されるような基準を設けること。

八、都道府県が促進区域に関する基準を定める場合には、認定地域脱炭素化促進事業計画に基づく施設整備について環境影響評価法の計画段階配慮書の手続が適用されないことを考慮し、環境への影

響が回避されるよう適切な助言等を行うとともに、広く住民の意見が反映されるよう促すこと。

九、市町村が促進区域を設定するに当たっては、環境省による風力発電における鳥類のセンシティブマップ等を活用し脆弱な自然環境の把握に努めること及び土砂の崩壊等の発生を防止し、水源かん養の機能を有する保安林の取扱いについて、住民生活に支障を及ぼさないよう検討をすることを市町村に対し促すこと。

十、地域脱炭素化促進施設が発電施設としての用途を終了した際には、地域脱炭素化促進事業計画の認定の取消しや事業者の倒産の場合も含め、設備の撤去及び撤去後の自然環境の復元等について適切な取扱いがなされるよう、関係省庁と連携して対応すること。

十一、温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度については、事業者の削減取組の促進やESG金融の観点から、報告事項の在り方等を含め、脱炭素社会の実現に資する制度の在り方の検討を引き続き進めること。

十二、地球温暖化に伴う気候変動に起因する影響が危機的な水準にあることに鑑み、温室効果ガス排出量削減等のための施策の在り方、パリ協定に対応した法体系その他の気候変動に関する法制度の在り方について検討を行い、その結果に基づき、法制の整備その他の所要の措置を講ずること。

十三、温室効果ガス削減に関する二〇三〇年度及び二〇五〇年目標を達成するため省庁横断の実効性のある統合的な施策の推進体制や客観的評価を検討すること。

十四、地球温暖化対策の推進に当たっては、国際的にも生物多様性の確保が喫緊の課題であることに鑑み、本法に基づく施策も含め、地域への再生可能エネルギー導入拡大により地域の自然環境及び生物多様性の価値を損なうことがないよう十分留意すること。

十五、ため池を利用した太陽光発電施設の設置については、農業用水の安定的な供給、災害発生の防止に加えて、ため池の有する生物多様性の保全を始めとする多面的機能に支障が生じることのないよう、国としてガイドラインを作成するなど、地方公共団体の取組を支援すること。

十六、農地への再生可能エネルギー導入拡大に当たっては、設置要件の緩和により荒廃農地を活用することとしているが、食の安全保障の確保に加えて、一般企業や外国資本の参入などにより農地本来の役割に支障が生じることのないよう配慮すること。

右決議する。

#### IV 主な質疑・答弁の概要

地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案に関する主な質疑項目と政府答弁の内容は、以下のとおりである。

## 1 地球温暖化対策の定義変更の意図

地球温暖化対策の定義において、「排出の抑制」を「排出の量の削減」と改めた意図について質疑があった。

これに対して、政府からは、現行の温室効果ガスの排出の抑制は排出量の増加も許容し得る概念であるとした上で、法が推進する地球温暖化対策として基本理念に沿わないことから、排出量の減少の意味合いで限定した削減という文言へ改正する旨の答弁があった<sup>19</sup>。

## 2 2050年カーボンニュートラルを温室効果ガス削減目標として掲げていない理由

本法律において2050年カーボンニュートラルが目標ではなく、将来像として規定されている。2050年カーボンニュートラルを目標として書き込まなかった理由について質疑があった。

これに対して、政府からは、2050年カーボンニュートラル宣言は、個別具体的な対策、施策に裏打ちされたいわゆる積み上げ型の削減目標ではなく、将来のあるべき姿を明確に掲げたものであるとの認識の下、本法律においては、2050年カーボンニュートラルの実現を基本理念というかたちで法律に位置付けることにより、政策の継続性や予見可能性を高め、あらゆる主体の取組やイノベーションを促していくことを狙っている旨の答弁があった<sup>20</sup>。

また、今回の法改正において、条文に46%温室効果ガス削減目標をしっかりと書き込むべきであるという指摘があった。

これに対して、政府からは、今回の法改正を一つの契機として、国だけでなく地方それぞれの自治体、国民一人一人といったそれぞれ

れの主体の取組を加速させる必要があり、今後の大きな課題だと受け止める旨の答弁があった<sup>21</sup>。

## 3 本法律における吸収源対策の位置付け

改正後の地球温暖化対策推進法第2条の2における脱炭素社会の定義を踏まえれば排出と吸収の均衡が保たれた社会を基本理念として、それに向かって事業があるべきところ、第2条第6項の事業の記述において、吸収源の保護が入れ込まれていないことに関して質疑があった。

これに対して、政府からは、地球温暖化対策推進法の条文中に吸収源についての条項も具備されている一方、地域脱炭素化促進事業については今回の改正において新たに創設されるもので、特に重点的に進めるという趣旨のものであるが、吸収源対策についても脱炭素化の取組と組み合わせながら法全体としてしっかり進めて行く旨の答弁があった<sup>22</sup>。

## 4 実行計画の目標設定

地方公共団体実行計画において再生可能エネルギー利用促進などの施策の実施目標の設定を、都道府県、政令指定都市、中核市に対しては義務付け、中核市未満の市町村に対しては努力義務としているが、各自治体に実行計画において意欲的な目標の設定を促す方法について質疑があった。

これに対して、政府からは、都道府県や市町村の目標設定に資するよう、自治体ごとの再生可能エネルギーのポテンシャル情報を提供し、目標設定の具体的な方法について今後策定するガイドラインで丁寧に示すことに加え、各自治体の取組状況を可視化するために

<sup>19</sup> 第204回国会衆議院環境委員会議録第6号5頁（令3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

<sup>20</sup> 第204回国会衆議院環境委員会議録第6号20頁（令3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

<sup>21</sup> 第204回国会衆議院環境委員会議録第8号4頁（令3.4.27）笹川環境副大臣答弁

<sup>22</sup> 第204回国会衆議院環境委員会議録第8号14頁（令3.4.27）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

各自治体の目標の設定状況を情報提供することも検討していきたい旨の答弁があった<sup>23</sup>。

## 5 地域脱炭素化促進事業計画

### (1) 都道府県と市町村の役割と関係

地域脱炭素化促進事業における都道府県と市町村の役割及び関係について質疑があった。

これに対して、政府からは、都道府県は、区域全体の再生可能エネルギー促進及び環境保全の方向性を示す観点から、再生可能エネルギー利用促進等の施策及びその実施目標を定めることに加え、市町村が促進区域を設定する際の環境配慮の方針を定めることができる旨の答弁があった<sup>24</sup>。また、市町村は、地域において円滑な合意形成を図り、個別事業を促進する観点から、都道府県の実行計画との整合性も図りつつ再生可能エネルギー利用促進等の施策及びその実施目標を定めることに加え、地域脱炭素化促進事業に関して、促進区域、地域ごとの環境配慮や地域資源に関する事項を定め、適合する事業計画を認定することができる旨の答弁があった<sup>25</sup>。

### (2) 事業計画の事業性確保

促進区域や事業認定の仕組みを円滑に活用するためには、促進区域内での地域脱炭素化促進事業について、事業性の確保や系統制約の解消を図ることが不可欠であることに関して指摘があった。

これに対して、政府からは、今回の法改正における促進区域において再生可能エネルギーの事業が進むことは地域における円滑な合意形成に基づいた再生可能エネルギーの導入

の推進につながるものであり、地域共生に資するような認定事業があればFIT制度<sup>26</sup>との連携あるいは系統接続の円滑化について、経済産業省と環境省でしっかりと検討していきたい旨の答弁があった<sup>27</sup>。

### (3) 国の財源の手当て

地域の脱炭素化に向けて、人材の支援、育成が重要であることを指摘した上で、国の財源の手当てについて質疑があった。

これに対して、政府からは、地域の取組と国民のライフスタイルに密接に関わる主要分野において地域脱炭素ロードマップを策定するとともに、地域の脱炭素実現に必要な支援について全国知事会ゼロカーボン社会構築推進プロジェクトチームやゼロカーボン市区町村協議会との意見交換において聴取した地域の脱炭素実現に必要な支援について、関係省庁と連携して取組を後押ししていく旨の答弁があった<sup>28</sup>。

### (4) 促進区域の在り方

#### ア ガイドラインの具体的内容

促進区域を定めるに当たり、環境省令や都道府県の基準で示される事項をより適切に実施するために定めることとされているガイドラインにおいて定める事項について質疑があった。

これに対して、政府からは、ガイドラインでは、促進区域の設定に関する環境省令の内容及び考え方、都道府県の基準を定めるに当たっての考え方、市町村が定める地域の環境保全のための取組の具体例等を発電設備の種

<sup>23</sup> 第204回国会参議院環境委員会会議録第10号2頁(令3.5.20)宮崎環境大臣政務官答弁

<sup>24</sup> 第204回国会衆議院環境委員会会議録第6号6頁(令3.4.20)小野政府参考人(環境省地球環境局長)答弁

<sup>25</sup> 第204回国会衆議院環境委員会会議録第6号6頁(令3.4.20)小野政府参考人(環境省地球環境局長)答弁

<sup>26</sup> 再生可能エネルギーの固定価格買取制度(Feed-in Tariff)。

<sup>27</sup> 第204回国会衆議院環境委員会会議録第6号19頁(令3.4.20)茂木政府参考人(資源エネルギー庁省エネルギー・新エネルギー部長)答弁

<sup>28</sup> 第204回国会衆議院環境委員会会議録第6号6頁(令3.4.20)宮崎環境大臣政務官答弁

類ごとに示す旨の答弁があった<sup>29</sup>。

## イ 他分野との調整

再生可能エネルギー施設の立地について、環境保全地域や農業の振興などの他の分野との調整が必要なことへの対策について質疑があった。

これに対して、政府からは、促進区域の設定に関する基本的な考え方を地球温暖化対策計画に明記するとともに、詳細については省令やガイドラインにおいて示していく旨の答弁があった<sup>30</sup>。

## ウ 促進すべきでない区域を守る措置

促進区域を定めるに当たり、絶滅のおそれのある野生生物の生息域や森林等促進すべきでない区域を守るために検討している措置について質疑があった。

これに対して、政府からは、促進区域を設定する基準となる都道府県の定める環境配慮の基準について専門家から意見聴取を行い検討していく予定であるが、現時点での想定としては、「自然公園法」（昭和 32 年法律第 161 号）に基づく国立・国定公園の特別保護地区、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」（平成 14 年法律第 88 号）に基づく国指定鳥獣保護区の特別保護地区、「自然環境保全法」（昭和 4 年法律第 85 号）に基づく原生自然環境保全地域及び国指定自然環境保全地域、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」（平成 4 年法律第 75 号）に基づく生息地等保護区、「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（平成 4 年条約第 7 号）に基づき世界遺産リストに登録された世界遺産の核心地域、そして「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する

条約」（昭和 55 年条約第 28 号）に基づく国際的に重要な湿地に係る登録簿に登録された湿地が想定されている旨の答弁があった<sup>31</sup>。

また、促進区域の指定だけではなく、自然環境や生活環境を保全する保全区域も指定することの必要性について質疑があった。

これに対して、政府からは、保全区域を実行計画の記載事項として条文上に規定していないが、国や都道府県が定める環境配慮の基準を踏まえて、再生可能エネルギーのポテンシャルや環境保全を優先すべきエリアを考慮して促進区域を設定していくことを想定しており、いわゆる保全する対象についてもそのプロセスにおいて十分配慮されるものとの考えである旨の答弁があった<sup>32</sup>。

## (5) 自然公園法における各地区におけるエネルギー施設の設置の考え方

特別保護地区においては大規模な発電施設も中小の発電施設も設置できないことを確認する質疑があった。

これに対して、政府からは、国立・国定公園の特別保護地区は、国立・国定公園の中で特に優れた自然景観、原生的な状態を保持している地区であり、特に厳重に景観の維持を図る必要があるため、再生可能エネルギー施設の設置は原則として許可されない旨の答弁があった<sup>33</sup>。

また、第一種特別地域における再生可能エネルギー施設の設置の可否について質疑があった。

これに対して、政府からは、第一種特別地域も特別保護地域に準ずる景観を有し、現在の景観を極力保護する必要がある地区であり、

<sup>29</sup> 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 7 号 22 頁（令 3.4.23）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

<sup>30</sup> 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 6 号 3-4 頁（令 3.4.20）笹川環境副大臣答弁

<sup>31</sup> 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 6 号 13 頁（令 3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

<sup>32</sup> 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 6 号 21 頁（令 3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

<sup>33</sup> 第 204 回国会参議院環境委員会議録第 11 号 4 頁（令 3.5.25）鳥居政府参考人（環境省自然環境局長）答弁

再生可能エネルギー施設は原則として許可されないものの、地熱発電施設については、区域外から地下への傾斜掘削に限り許可している旨の答弁があった<sup>34</sup>。

さらに、第二種特別地域、第三種特別地域、普通地域における再生可能エネルギー施設の造成について質疑があった。

これに対して、政府からは、国立・国定公園内での再生可能エネルギー施設の造成を促進していくのは、第二種特別地域、第三種特別地域、普通地域であるが、第二種特別地域、第三種特別地域においては、行為の種別に、主要な展望地からの展望の著しい妨げにならない、あるいは野生動植物の生息又は生育上、その他の風致又は景観の維持上重大な支障を及ぼすおそれがない等の一定の基準を満たした場合に許可される旨の答弁があった<sup>35</sup>。

## 6 地域住民との合意形成の在り方

### (1) 本法律が住民の合意形成に果たす役割

メガソーラーや大規模風力発電などの立地をめぐる地域トラブルの発生を踏まえ、本法律が住民の合意形成に果たす役割について質疑があった。

これに対して、政府からは、本法律では、地方公共団体の実行計画の策定に当たり、住民を含む利害関係者や関係地方公共団体の意見聴取を行うこととし、市町村が地方公共団体実行計画協議会を組織しているときは、協議会における協議が必要である旨規定するとともに、その協議会の構成員になり得る対象として住民と明記すること、そして事業者の事業計画についても、市町村が協議会を組織

している場合には、計画認定の申請時に協議会への協議が必要である旨規定している旨の答弁があった<sup>36</sup>。また、住民等の関係者との合意形成が適切に行われるよう、地球温暖化対策計画や地方公共団体実行計画マニュアル等について検討していく予定である旨の答弁もあった<sup>37</sup>。

### (2) 地方公共団体実行計画協議会の設置の義務化

地方公共団体実行計画協議会について、努力義務にとどめるのではなく、原則義務化とし、設置できない自治体はあくまで例外とするべきではないかとの指摘があった<sup>38</sup>。

これに対して、政府からは、小規模な自治体が人手不足、情報不足に陥っている中で各省庁の様々な施策の計画を作ることが求められるところ、一つでも多くの自治体に前向きに取り組んでもらうためには、努力義務という形でできる限りのパッケージの予算も組みながら後押しをして行きたい旨の答弁があった<sup>39</sup>。

## 7 関係法令の手続の一本化等の特例

### (1) 認定地域脱炭素化促進事業に関する手続の一本化のインセンティブ

認定地域脱炭素化促進事業に関する手続のワンストップ化の特例が事業者に与えるインセンティブについて質疑があった。

これに対して、政府からは、ワンストップ化により事業者が作成する資料が一本で済むことによる資料作成事務の負担軽減、事業計画の提出先や調整先が市町村に一本化される

<sup>34</sup> 第204回国会参議院環境委員会会議録第11号4頁(令3.5.25)鳥居政府参考人(環境省自然環境局長)答弁

<sup>35</sup> 第204回国会参議院環境委員会会議録第11号4頁(令3.5.25)鳥居政府参考人(環境省自然環境局長)答弁

<sup>36</sup> 第204回国会衆議院環境委員会会議録第6号21頁(令3.4.20)小野政府参考人(環境省地球環境局長)答弁

<sup>37</sup> 第204回国会衆議院環境委員会会議録第6号21頁(令3.4.20)小野政府参考人(環境省地球環境局長)答弁

<sup>38</sup> 地方公共団体実行計画協議会の設置状況は、都道府県で38%、政令指定都市では65%、中核市では43%であり、地方公共団体全体としては38%(2013年10月時点)

<sup>39</sup> 第204回国会参議院環境委員会会議録第10号13頁(令3.5.20)小泉環境大臣答弁

ことによる関係機関との調整事務の負担軽減、そして市町村が地方公共団体実行計画協議会を設置している場合には、その協議会に関係許可権者等が入って事前調整することによる手続の事務処理期間の短縮といった、迅速化・効率化の効果がある旨の答弁があった<sup>40</sup>。

## (2) 環境影響評価法の配慮書手続の省略の特例を設けた理由等

認定地域脱炭素化促進事業者が行う地域脱炭素化施設の整備には環境影響評価法の配慮書手続を適用しないと定めた理由について質疑があった。

これに対して、政府からは、促進区域における認定事業計画に係る事業は、環境影響評価法の計画段階配慮書の手続において検討すべき事業の位置や規模等の環境保全上配慮すべき事項につき市町村の検討した結果を踏まえて、事業計画立案の早期段階における重大な環境影響の回避を図ることが制度上担保され、より適正な環境配慮が期待されるために配慮書手続を省略する特例を措置する旨の答弁があった<sup>41</sup>。

また、促進区域を決める段階で環境影響評価法の配慮書手続と同等の配慮がなされることがどのように担保されているかについて質疑があった。

これに対して、政府からは、改正後の地球温暖化対策推進法第 21 条第 6 項において市町村が促進区域を定める基本とし、都道府県が基準を定める基本とする環境省令を規定することになっており、その省令において、発電設備の種類ごとに、地域特性を踏まえた環境の保全のために配慮すべき事項の選定方法、配慮すべき事項ごとに環境の保全に適正に配

慮するための文献情報の収集方法、これらに基づく保全の考え方などを示すことを想定しており、加えて、適正に実施するために、ガイドライン等においてより詳細な事項を定めていく旨の答弁があった<sup>42</sup>。

## 8 地域の発展

### (1) 地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組の実施

市町村が地方公共団体実行計画に定める「地域の経済及び社会の持続的発展に資する取組」に関し、農山漁村再生可能エネルギー法において、売電収入の一部を自治体の基金へ還元して農林漁業の振興に使われているような取組と同様な地域に還元されるものになるのかを問う質疑があった。

これに対して、政府からは、現時点では、導入した再生可能エネルギーを災害時も含めて地域に供給すること、再生可能エネルギーの導入と一体でEVなどの地域の電動交通インフラを整備すること、廃棄物エネルギーを地域供給した利益で省エネルギー機器の普及を支援すること等、脱炭素というだけの切り口ではなくて、地域経済の活性化などで地域の課題解決にも同時に資するような取組を想定しており、詳細については今後策定するマニュアル等において示していく予定である旨の答弁があった<sup>43</sup>。

### (2) 地域の中小企業に対する支援

2050 年カーボンニュートラルの実現に向けて大企業のみならず中小企業の取組が必要とされる中で、地域の中小企業に対する脱炭素経営の普及啓発や取組の支援に関して質疑があった。

<sup>40</sup> 第 204 回国会参議院環境委員会議録第 10 号 4 頁 (令 3.5.20) 小野政府参考人 (環境省地球環境局長) 答弁

<sup>41</sup> 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 6 号 22 頁 (令 3.4.20) 小野政府参考人 (環境省地球環境局長) 答弁

<sup>42</sup> 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 6 号 22 頁 (令 3.4.20) 小野政府参考人 (環境省地球環境局長) 答弁

<sup>43</sup> 第 204 回国会衆議院環境委員会議録第 8 号 8 頁 (令 3.4.27) 小泉環境大臣答弁

これに対して、政府からは、中小企業の排出削減計画の策定支援、脱炭素経営の手法等をまとめた中小企業向けのガイドブックの提供などの取組を進めているほか、本法律において、地域の地球温暖化防止活動推進センターの事務として、事業者向けの普及啓発、広報活動を明記し、地域における企業への支援体制を拡充する措置を盛り込んでいる旨の答弁があった<sup>44</sup>。

## 9 企業の温室効果ガス排出量情報のオープンデータ化

### (1) 算定・報告・公表制度

本法律によりデジタル化、オープン化されることとなった企業の温室効果ガスの排出量について、算定・報告・公表制度発足時にはオープンデータ化しなかった理由及び今回の改正において事業所ごとの排出量情報についてオープンデータ化することにした理由について質疑があった。

これに対して、政府からは、平成18(2006)年の制度発足時においては、全国展開する企業は生産設備の状況に応じて事業所全体として生産調整をしているために、個別の事業所ごとの排出量の増減が全体の排出量を必ずしも反映したものではなく、公表を求める必要はないとの意見を踏まえて公表の対象としていなかったが、制度開始から10年以上が経過し、事業所ごとの排出量の公表に対する事業者側の理解が広まってきたことに加え、政府全体としてのオープンデータ化の方針を踏まえ、地方公共団体等関係者によるデータの活用の可能性、利便性の向上といったことを達成するために、開示請求の仕組みを廃止し、事業所ごとの排出量情報についても公表する

こととなった旨の答弁があった<sup>45</sup>。

### (2) 公表に要する期間短縮の必要性

温室効果ガスの排出量の算定・報告・公表制度については、従来企業が報告してから公表まで2年掛かっていた期間を半減するとしても1年は経つため、実態とのかい離が生じ、企業が正当な評価を受けられないのではないかという懸念について質疑があった。

これに対して、政府からは、本制度は正確で公的な排出量データを入手できるという特徴があるため、これを公表するに当たっては、報告事項に誤りがないか国による一定のチェックは不可欠であるものの、できる限り早く公表すべく1年未満の公表を目指して制度の運用に努めていく旨の答弁があった<sup>46</sup>。

## 10 地球温暖化防止活動推進センター

地球温暖化防止活動推進センターの知名度が低いことへの懸念について質疑があった。

これに対して、政府からは、地球温暖化防止活動推進センターは、現状、地域住民向けの啓発、広報活動を行っているほか、法律に明確な位置付けがない中で半数ほどのセンターが事業者向けにも活動を行っていたところ、今回の改正により事業者向けの取組を制度的に位置付けることで、全国に漏れなく、事業者向けの啓発普及、広報活動を展開していく旨の答弁があった<sup>47</sup>。

## 11 行動変容を促す取組

今後、国民や民間企業に対して、地球温暖化対策を実際に行動に移すことで行動変容を起こさせるための具体的取組について質疑があった。

<sup>44</sup> 第204回国会参議院環境委員会会議録第10号3頁(令3.5.20) 笹川環境副大臣答弁

<sup>45</sup> 第204回国会参議院環境委員会会議録第10号7頁(令3.5.25) 小野政府参考人(環境省地球環境局長) 答弁

<sup>46</sup> 第204回国会参議院環境委員会会議録第11号10-11頁(令3.5.25) 小野政府参考人(環境省地球環境局長) 答弁

<sup>47</sup> 第204回国会参議院環境委員会会議録第11号11頁(令3.5.25) 小野政府参考人(環境省地球環境局長) 答弁



これに対して、政府からは、民間企業向けとして、本法律では温室効果ガス排出量の報告制度をデジタル化、オープンデータ化する内容を盛り込むことで、投資家が当該データを活用しやすくなることにより、企業の自主的な脱炭素化の取組を推進する一方で、国民向けとして、脱炭素の行動履歴の見える化のためにポイントを付与するといったインセンティブを与えることで、日常生活の場面での行動変容を後押しする取組を進めていく旨の答弁があった<sup>48</sup>。

## V 今後の主な課題

2050年カーボンニュートラルの実現が基本理念として法的に位置付けられたことにより、国民、国、地方公共団体、事業者等が一体となった取組が一層重要となる。

この取組を進めていくためには、国民の理解や協力が必要とされ、地域において、地方公共団体や事業者等が、各々の責務に応じて地域の資源を活用し、環境保全を図りながら地域の合意を得て円滑に地域脱炭素化促進事業を進めていくことが求められる。

この点について、衆・参両院の環境委員会において多くの議論が行われるとともに、法案審査時に付された附帯決議においても言及がなされている。また、現在、改正法施行に向け政府が進めている各種事項の検討においても、この点を中心に議論が行われているところである。

以下、地域の脱炭素化促進に向けた取組を進めるに当たり重要と考えられる課題について考察する。

### 1 地方公共団体に対する支援の必要性

地域の脱炭素化を促進していくためには、より地域に密接に関係する地方公共団体にお

ける取組が重要となっている。

しかし、地方公共団体は、地球温暖化対策に必要な人員、専門的な知見、技能及び財源の不足などの問題を抱えている。

環境省が行った「令和2年度地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査」によると、人口1万人未満の市町村の約2割において地球温暖化対策を担当する部署が存在せず、部署がある地方公共団体の中でも、小規模になるほど所属職員数が少ない傾向があるとされている。

また、地方公共団体実行計画の策定・改定・実施に関しては、「実行計画に盛り込む対策・施策に関する情報」、「削減目標・施策効果などを検討する際に必要となる定量的な基礎情報」、「専門知識を有する外部人材・組織を活用するために必要な経費」に関する支援を求める要望が上位となっている。

こうした中、今回の法改正により、市町村は、努力義務ではあるが地方公共団体実行計画（区域施策編）の策定をはじめ、促進区域の設定や地域脱炭素化促進事業計画の認定などについても新たに行うこととされ、今後、実務を行う地方公共団体の負担は更に増大していくことが想定される。

国による支援は、地方公共団体が、実行計画の策定において再生可能エネルギーの導入目標を設定できるかどうかの決め手にもなるため、国や都道府県は必要とされる支援の充実を図っていく必要がある。

なお、市町村での地方公共団体実行計画の策定においては、事業が広域にわたる場合等は、地方公共団体が単独で施策を遂行することが困難な場合も想定されることから、地方公共団体間の連携等による共同策定なども必要ではないかと考えられる。

国は、「地域脱炭素ロードマップ」（令和3

<sup>48</sup> 第204回国会衆議院環境委員会議録第6号25頁（令3.4.20）小野政府参考人（環境省地球環境局長）答弁

年6月9日 国・地方脱炭素実現会議決定)において、2030年度目標及び2050年カーボンニュートラルという野心的な目標に向けて、今後の5年間で集中期間として、政策を総動員し、少なくとも100か所の脱炭素先行地域で、2025年度までに、脱炭素に向かう地域特性等に応じた先行的な取組実施の道筋を付け、2030年度までに実行することとしている。環境省は、同ロードマップに基づき、地域脱炭素移行・再エネ推進交付金事業を概算要求に盛り込み、意欲的に脱炭素に取り組む地方公共団体を複数年度にわたり継続的・包括的に支援するスキームとして交付金を設け、改正された地球温暖化対策推進法と一体となって、集中的・重点的に支援するとしている。こうした支援を通じ、地方公共団体や事業者等がより主体的に脱炭素化に取り組んでいけるようになることが望ましい形であり、今後の動向が注目される。

## 2 促進区域等設定の在り方

再生可能エネルギーを地域に円滑に導入していくためには、改正された地球温暖化対策推進法により導入されることとなる促進区域の設定を適切に行うことが重要となる。

市町村による促進区域の設定に当たっては、地域の再生可能エネルギーの導入目標に見合う量を確保できるようにすることに加えて、地域とのトラブルなどを回避できるようにすることが望ましい。このため、国や都道府県が定める促進区域の設定に関する基準を定める際には、地域との共生を確実に担保していくことが求められる。

とりわけ、近年は、太陽光発電についてみれば、設備の設置に適した土地が限られているといった実情があり、普及の足かせとなっている。また、山間部の傾斜地などでは土砂

崩れなどの災害を誘発するのではないかと懸念が持たれていることや、太陽光などの設備が生態系など自然環境に及ぼす影響や景観悪化などの問題を理由として近隣住民の反対を受けるケースもある。

また、風力発電について、国は、環境影響評価の対象となる風力発電の出力規模要件の緩和<sup>49</sup>を決めたところであるが、太陽光発電と同様に適地の不足や自然環境保全上の問題などを抱えている。

実際、全国100か所以上の地方公共団体で再生可能エネルギー設備の設置を規制する条例が定められており、こうした状況にも十分に対処していかなければならないところがある。

環境委員会の審査や附帯決議においても、自然公園等の保護地域、里地里山等への環境保全上の支障を及ぼさないよう留意することが要望されていることから、促進区域の候補地の選定に当たっては、それぞれの土地の条件、利害関係や生態系・生物多様性への影響等も見極めながら、公共施設、遊休地や荒廃農地等も含め幅広く検討することが求められる。

加えて、促進区域の設定については、一度限りのものとはせず、中長期的な温室効果ガス削減施策の目標設定に合わせて適宜見直しを行うべきとの意見もあり、こうした観点も含めて検討を行っていく必要がある。

さらに、事業者に対しても、促進区域内において、環境保全等を通じた地域貢献への取組を求めていくことが、地域の十分な理解を得る上で不可欠ではないかと考えられる。

## 3 合意形成の在り方

近年、各地で社会問題化している再生可能エネルギー関連設備設置をめぐるトラブルの

<sup>49</sup> 対象となる出力要件を従前の1万kW以上から5万kW上へ引き上げるというもの。

中には、地域住民等とのコミュニケーション不足に起因するものもあることから、地方公共団体実行計画協議会の仕組などを有効に活用し、住民、地方公共団体、事業者や利害関係者など関係者間の意思の疎通を適切に図り、十分な信頼関係を構築した上で進めていくことが鍵となる。また、協議会の運営については、円滑な合意を得るために対象案件ごとの特性による利害関係者の範囲の判断が求められ、委員の構成においても利害の均衡に配慮した形が望ましいという指摘もあり、柔軟な運用が必要となろう。

そして、今回の法改正では、従前から規定されていた都道府県及び指定都市に加えて、市町村も協議会の設置ができることとされ、地域の理解を得た上で十分な共生を図るとい

う意味合いでは望ましいと思われるが、他方で、協議会を設置する市町村にとっては、その運営や合意形成手続が重い負担となることも考えられる。ゆえに、コーディネータの派遣といった支援や地域間協力など、協議会の運営に伴う負担の軽減策の検討が求められよう。

また、促進区域が広域にわたる場合、協議会の共同設置や運営などを通じた地方公共団体間の連携を図ることにより、合意形成が促進されることが期待される。

さらに、協議会以外の場における地域の多様な意見を聴取する機会を確保するため、ワークショップや説明会の開催なども、脱炭素化促進事業の推進において視野に入れる必要があるのではないかと考えられる。