



WWF ジャパン
ペーパー

GX 関連法案の 改善ポイント

脱炭素社会の実現と
産業競争力の強化の
真の両立に向けて

2023年2月10日、岸田政権は「GX 実現に向けた基本方針」を閣議決定しました。その実施に必要な制度を定めるため、第211回国会において、「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律案」（以下、GX 推進法案）及び「脱炭素社会の実現に向けた電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律案」（以下、GX 脱炭素電源法案）が審議されています。

GX 関連法案は現状、実効性に乏しい形でカーボンプライシングを導入するに留まる点、及び2011年の東京電力福島第一原発事故の教訓を蔑ろにする形で原発の規制を拙速に変更する点で問題です。これら問題点を克服して初めて、温室効果ガス排出量削減に関する日本の2050年・2030年両目標を達成した上で、国際的な産業競争力を獲得できます。そのために必要なGX 関連法案の改善策を提案します。

1. GX 推進法案に関する改善ポイント

(1) カーボンプライシングの仕組みについて

(a) 導入時期を明示し、かつ早期化するべき

化石燃料賦課金を2028年度から、特定事業者負担金という名前で電力部門向けの排出量取引制度を2033年度から導入することを定めます（GX 推進法案11条・15条）。しかし、2030年までに世界全体で温室効果ガス排出量を半減させるべきことに照らすと、いずれも遅すぎます。先進国である日本は率先して貢献しなければならず、可能な限り前倒しする形で修正するべきです。

また、2年以内に排出量取引制度の本格導入も検討するとしています（同附則11条2項）。他方で、2026年度に導入することは「GX 実現に向けた基本方針」に記載されるに留まり、法案中では明示されていません。当該制度の導入時期も早期化させた上で、明示する必要があります。

(b) 企業の自主性頼みから脱却するべき

排出量取引制度に関する検討を定めています（同附則11条2項）が、その内容は示されていません。

本来、排出量取引制度では総排出量の上限（キャップ）設定と、制度参加や排出枠内での排出などの各義務の遵守の法的強制が必要です。その導入に向けた検討とすることを明示するべきです。

同時に、化石燃料賦課金や特定事業者負担金には納付義務がある一方で、罰則などの違反時における

履行確保措置はありません（同 11 条 2 項・16 条 2 項）。当該措置を定め、納付義務の遵守を確保するべきです。

(c) 導入検討時に多様性・透明性を確保するべき

カーボンプライシングに関する検討を、誰が参加する、どのような場で行なうのか言及がありません（同附則 11 条 2 項）。温暖化もカーボンプライシングも社会に対する影響は広範にわたります。気候科学や環境政策の専門家や一般市民が参加して、多様な見解に基づく透明性ある議論が不可欠です。審議会への諮問、及び国民の意見を反映する手続きを明記する必要があります。

(2) GX 経済移行債について

(a) 化石燃料賦課金・特定事業者負担金を排出削減策として位置づけるべき

化石燃料賦課金・特定事業者負担金の収入は脱炭素成長型経済構造移行債（以下、GX 経済移行債）の償還等に充てられます（同 8 条）。これらは本来カーボンプライシングとして排出削減効果を十分に発揮できるように設計されるべきであり、財源効果は副次的なものに留まるはずで、財源確保を主目的とすると、発行された GX 経済移行債の償還に必要な水準でしか、当該賦課金・負担金の単価が設定されません。2030 年度に温室効果ガス排出量 2013 年度比で 46%削減し、更に 50%の高みを目指すという目標を日本は掲げます。それに必要な炭素価格こそ、単価設定時の最も重要な考慮要素ですが、現状案ではそれを必ずしも反映できないのです。当該目標の達成のための政策と位置づけ、単価設定時の勘案義務を明示するべきです。

(b) 国際的に認められる水準で化石燃料賦課金・特定事業者負担金の単価を設定すべき

化石燃料賦課金・特定事業者負担金の単価は、石油石炭税や再エネ納付金が基準年度から減少した額を上限とします（同 12 条・16 条）。他方、IEA によると、2030 年には先進国で 1 トンあたり 130 ドルの炭素価格が必要です¹。2030 年までには化石燃料賦課金のみが導入されますが、その単価は全く及ばないことが懸念されます。

また、現状の上限では有効な炭素価格として国際的に認識されないおそれも払拭できません。例えば EU-ETS では 2023 年 2 月 21 日に排出枠の取引価格が 100 ユーロ（約 14,000 円）を超えました²。こうした水準に伍する炭素価格を形成できなければ、日本企業が CBAM（国境炭素調整措置）の対象となりかねず、産業競争力に悪影響を及ぼす可能性があります。

負担の総額を増やさないという産業界への過度な配慮を改め、化石燃料賦課金・特定事業者負担金の単価上限は撤廃するべきです。同時に、2030 年のあるべき炭素価格からバックキャストする形で、まずは化石燃料賦課金の単価を設定する必要があります。

これら 2 制度については、「本格的な稼働のための具体的な方策を含めて」、「施行後 2 年以内」に検討がされることになっていますが（附則 11 条 2 項）、2025 年を待たずに改善がされるべきです。

(c) 排出削減への貢献度で投資支援対象を選別すべき

脱炭素成長型経済構造移行推進機構（以下、GX 推進機構）による投資支援に向けて、支援基準が定め

¹ IEA (2021) “Net Zero by 2050 A Roadmap for the Global Energy Sector” 4th revision, p. 52 https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf（閲覧日：2023 年 3 月 22 日）

² Reuters（2023 年 2 月 22 日付）”EU carbon hits 100 euros taking cost of polluting to record high” <https://www.reuters.com/markets/carbon/europes-carbon-price-hits-record-high-100-euros-2023-02-21/>（閲覧日：2023 年 3 月 22 日）

られます（同 57 条）。しかし、それが満たすべき法定要件は無いため、政府の裁量の余地が大きく、2030 年までの排出量半減に貢献しがたい技術の開発までもが支援対象に含まれてしまいます。

例えば、現状の水素・アンモニアは化石燃料由来であり、2030 年までにグリーン水素・アンモニアの十分な供給や CCUS の大規模な運用は望めません。排出削減効果は限定的で、排出量の大きい石炭火力発電の延命につながる点は特に問題です。

本来は 2030 年に向けて再エネ・省エネ既存技術を最大限に活用すべきですが、こうした技術の支援によって、それに必要な原資が奪われかねません。2030 年までの排出削減への貢献度を含める形で、支援基準が満たすべき要件を定めるべきです。

（3）ガバナンスについて

（a）GX 推進戦略の目標を 2050 年・2030 年排出削減目標の達成とするべき

脱炭素成長型経済構造移行推進戦略（以下、GX 推進戦略）には「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する目標」が掲げられます（同 6 条 2 項）。他方、その内容は不明確であり、パリ協定の掲げる 1.5 度目標の達成に向けたタイムラインも意識されるか不確実です。地球温暖化対策推進法の定める「脱炭素社会」（同法 2 条の 2）を 2050 年までに実現すること、及び 2030 年の温室効果ガス排出量削減目標の達成を、GX 推進法案の基本理念（同法案 3 条）に含めつつ、本戦略の目標とするべきです。

（b）GX 推進戦略の評価・見直しの時期を明確にするべき

GX 推進戦略の達成状況の評価や、それに基づく施策のあり方の検討もなされる予定です（同 6 条・附則 11 条 1 項）。しかし、いつそれらを実施し、当該戦略を更新するのか明らかではありません。カーボンプライシングに係る 2 制度については上述の通り 2 年以内の見直しがありますが、「戦略」全体についても定期的な見直しを可能とするには、評価・施策検討・更新の時期を具体的な年限とともに盛り込む必要があります。

（c）GX 推進戦略に多様な意見を反映できるようにするべき

GX 推進戦略の策定、達成状況の評価、施策の検討について、有識者や国民の意見を反映できるのか不透明です。温暖化の影響は社会全体に及び、その対策も全てのアクターが連携して行なう必要があります。同戦略の策定・評価プロセスに、審議会への諮問、及び国民の意見の反映手続きを経ることを経済産業大臣に義務付けるべきです。

（d）環境大臣の関与を具体的に定めるべき

成長志向型カーボンプライシングに関する事項の決定は経済産業大臣の主導で行われます（同 12 条・15 条・58 条 2 項）。本法の内容は緩和策に当たるため、環境大臣の関与は不可欠です。73 条の一般的な定め留めずに、それぞれの条文で環境大臣が意見を述べる機会を具体的に定める必要があります。

（e）GX 推進機構の運営に透明性を持たせるべき

GX 推進機構は本法案の実施で中心的な役割を担います。しかし、支援の決定をはじめ運営に際して、議事録の作成・公開が行なわれるか明らかではありません。透明性ある本法案の実施に向けて、運営委員会の議事や支援の決定について議事録の公開を義務づけるべきです。

2. GX 脱炭素電源法案（特に原子力）に関する改善ポイント

GX 脱炭素電源法案は、「電気事業法」、「再生可能エネルギー電気の利用の促進に関する特別措置法（再エネ特措法）」、「原子力基本法」、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律（炉規法）」、「原子力発電における使用済燃料の再処理等の実施に関する法律（再処理法）」の5法律を改正する束ね法案です。地域と共生した再エネの最大限導入の促進と、安全確保の上での原子力の活用を改正の目的とします。その改善ポイントは次のとおりです。

（1）国民的な熟議について

（a）国民的議論を欠く拙速な法改正を見送るべき

2022年8月24日の第2回GX実行会議で岸田総理が原子力の検討を指示し、わずか4か月で従来の政府方針を大きく転換する原子力活用の方向性が示されました。広く社会で熟議を行なうにはあまりにも短い期間と言わざるを得ません。

現に、地方経済産業局でのGX基本方針に関する意見交換会でも、特に原子力に関して多くの批判・反対が寄せられました。国民的議論の欠如の証左と言えるでしょう。

このように国民の熟議を欠いて拙速に、原発の運転期間制限について炉規法・電事法を改正することは認められません。今国会での法改正は見送られるべきです。

（b）原子力利用の方向性を国民の関与の下に決定できるようにするべき

原子力災害は万が一発生すれば国民と自然環境に甚大な被害をもたらすことから、利害関係者である全国民の間での実質的な熟議が不可欠です。まずは原子力利用に関する国の方向性を決めるプロセスの設定と、そこでの国民の熟議と国会の統制を可能にするべきです。そのための法制上の措置を検討する旨、原子力基本法等の改正案に盛り込むべきです。

（2）運転期間の延長について

（a）原発の安全性を高めるとは言えない本改正を見送るべき

炉規法改正案について、原子力規制委員会の一部委員は安全側への改編でないとして本改正案に反対し、異例の多数決での承認となりました。また、他の委員からは議論を急かされたとの声も上がっています。

また、そもそも炉規法の運転年数の上限は、原発設備の耐用年数に基づく安全規制にほかなりません。停止している間にも老朽化が進行することに鑑みると、運転年数の上限を伸ばすことは原発事故のリスクを増大させるおそれがあります。

そして、何よりこの運転年数の制限が炉規法で定められたのは、利用と規制を分離するという東京電力福島第一原発事故の教訓によるものです。当該制限を電事法に移すことは、その経緯を無視し、安全規制と利用政策の接近を再度図るものです。

これらに照らすと、原発の安全性を高めるとは評価しがたい炉規法・電事法の改正は見送られるべきです。

（b）老朽化した原発を利用し続ける合理性への疑問からも本改正を見送るべき

老朽化した原発は安定的に稼働できるとは限らず、追加的なメンテナンス費用なども発生します。電力の安定供給や発電コストの改善に寄与できるかは不透明です。

また、既設炉を長期にわたって使用する場合、放射性廃棄物が発生し続けることとなります。最終処分の実施や核燃料サイクルの構築の目途は依然として立たない状況です。それらの解決が無いまま、原発の長期利用に道を開くのは妥当ではありません。

これらの点を踏まえても、老朽化した原発の長期利用には合理性を認めがたく、炉規法・電事法改正を行うべきではありません。

(3) 革新炉開発・建設について

(a) GX 推進法による支援対象から除外すべき

GX 推進機構が準拠する支援基準について、GX 推進法案では要件が示されておらず、政府の裁量の余地が大きいものとなっています。そのため、革新炉技術も、2030 年排出量半減に貢献しがたいにもかかわらず、支援対象となり得ます。技術開発においては不確実性が伴うことを踏まえれば、本来、再エネ・省エネなど既存技術の最大限活用が優先されるべきであり、その投資原資が奪われかねません。支援基準が満たすべき要件を法律で定め、2030 年までの排出量半減への貢献度を盛り込むべきです。

また、革新炉であっても、炉形によっては放射性廃棄物が発生します。最終処分の実施、核燃料サイクルの構築に目処が立たない中での利用は、従来の既設炉と同じく、妥当性を欠きます。この点からも、革新炉開発・建設ではなく、再エネ・省エネ既存技術の導入拡大と性能向上が優先されるべきです。

3. その他：温暖化対策基本法の制定

本来であれば、緩和と適応の両方を含み、温暖化対策を包括的に規定する温暖化対策基本法の制定が必要です。その制定を求める附帯決議を GX 関連法案の採択に際して行ない、早期制定に向けて検討を開始すべきです。

4. 結び：脱炭素化の出遅れは産業競争力の劣後に直結

2050 年度にカーボンニュートラル、2030 年度に 2013 年度比 46%削減、更に 50%の高みを目指す日本の排出削減目標の達成に向けて、現状の GX 関連法案では以上のとおり多くの改善の余地があります。

2023 年 3 月 20 日には IPCC が第 6 次評価報告書統合報告書を発表し、1.5 度目標の達成には世界全体で 2035 年までに温室効果ガス排出量を 60%削減することが必要と示されました。世界が一層脱炭素化に向けて加速する中、これ以上の遅れは日本の産業競争力を大きく毀損してしまうおそれがあります。

上述の問題点が生じた背景には、既存の産業界に対する過度な配慮が見受けられます。それが修正されない限り、脱炭素化は遅れていき、経済構造の新陳代謝もかえって妨げられることとなります。脱炭素化を後押しすることで産業の新陳代謝も促し、結果として将来の日本経済の競争力を高めることこそが、政策の本来の意義と言えるでしょう。上述の改善策が反映され、2050 年・2030 年両目標の達成と、産業競争力の強化が両立する、真のグリーントランスフォーメーション（変革）が実現されることを WWF ジャパンは強く求めます。

以上

Publishing Date: March 2023



人と野生生物が共に自然の恵みを受け続けられる世界を目指して、活動しています。

together possible. wwf.or.jp

WWF® and ©1986 Panda Symbol are owned by WWF. All rights reserved.

本件に関するお問い合わせ

WWFジャパン (公財)世界自然保護基金ジャパン
Tel: 03-3769-1711
東京都港区三田1-4-18 三田国際ビル3階