

# 地球温暖化防止対策の強化に向けて

2006年11月22日  
日本弁護士連合会

# 目次

はじめに	1
第1部 地球温暖化防止対策の枠組み	1
第1 地球温暖化防止対策の概要	1
第2 これまでのわが国の温暖化防止対策	4
第3 わが国の温暖化防止対策の問題点と課題	5
第4 まとめ	9
第2部 提言	9
第1 政策の目標、理念、原則に関する総論的な提言	9
1 提言1（中長期的な削減目標の設定）	9
2 提言2（京都メカニズムと森林吸収源に依存しない削減対策）	10
3 提言3（エネルギー総消費量の削減）	14
4 提言4（地球温暖化防止対策と原子力発電）	15
第2 地球温暖化防止対策に関わる各主体の責務、行動に関する提言	16
1 提言5（地方公共団体の責務の強化）	16
2 提言6（事業者の責務の強化）	19
第3 温室効果ガス排出分野において導入すべき主要な削減対策の提言	21
1 提言7（産業部門等における総量規制の導入）	21
2 提言8（電力等エネルギー部門における省エネルギー政策の強化）	23
3 提言9（自然エネルギーの開発及び利用の促進）	24
4 提言10（運輸・交通部門、特に自動車による温室効果ガスの削減対策）	27
5 提言11（民生業務部門における削減対策）	30
6 提言12（家庭部門における削減対策）	32
7 提言13（廃棄物処理における削減対策）	34
第4 経済的手法、国内排出権取引制度の導入と自主的手法の改善に関する提言	36
1 提言14（環境税の導入）	36
2 提言15（日本国内における排出権取引制度の導入）	39
3 提言16（協定手法の積極的導入・活用による自主的手法重視の対策の見直し）	40
第5 地球温暖化防止対策の実効性を担保するための法制度整備に関する提言	43
1 提言17（地球温暖化防止に関する主要な法制度の整備）	43
2 提言18（政策再評価の実施による既存の地球温暖化防止対策の見直し）	45
3 提言19（情報提供システムの整備）	46
4 提言20（政策決定・執行管理システム・手続きの確立と市民参加の確保）	46

## はじめに

大気中への温室効果ガスの大量排出による地球温暖化は、すでに気温、気候の変化ばかりか、人類の生活環境や生物の生息環境に影響を及ぼしつつあり、その対策を放置すればさらに広範囲で深刻な影響が生じることが予測されている。

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の第3次評価報告書<sup>1</sup>（2001年公表）によれば、全球平均地上気温は20世紀中に約0.6 上昇し、それにもなつて平均海面水位が約10～20cm上昇した。また、今後の予測としては、1990年から2100年までの全球平均地上気温の上昇は1.4～5.8 と予測され、海面水位は9～88cm上昇する。

独立行政法人国立環境研究所の報告<sup>2</sup>によれば、日本では20世紀の100年間で年平均気温は約1 上昇し（東京ではヒートアイランドの影響も追加されて約2.9 上昇）、地域的ばらつきがあるが、時間降水量50mmを超える大雨の発現回数はやや増加傾向にあり、日本沿岸では1970～2003年において、年間2mm程度海面水位が上昇している。また、記録的な豪雨による局所的な浸水被害の多発、熱帯夜の増加、熱中症患者の増加、食中毒の発症リスクの上昇などの影響が予測されている。

さらに、同報告書は、1971～2000年と比較した場合の2071～2100年の平均的な気候としては、地球の平均気温が4.0 上昇、日本の夏（6～8月）の日平均気温は4.2 上昇、日最高気温は4.4 上昇、真夏日の日数は平均で約70日程度増加、100mm以上の豪雨日数も平均的に増加すると予測している。

IPCC報告によれば、過去50年間の地球温暖化の大部分が人間活動に起因しているという、新たな、かつ、より確実な証拠が得られたという。このような地球温暖化の現状とその原因に照らすと、国際的に連携した対策の強化とともに、わが国において、大胆で実効性のある地球温暖化防止対策（「地球温暖化」対策には、予防対策と、疫病対策のようにある程度の温暖化を想定した対策とを含む。以下には「地球温暖化防止対策」を論じる。）早急に実施することが極めて重要な課題となっている。

本報告書は、以上の地球温暖化をめぐる内外の状況を踏まえつつ、わが国における地球温暖化防止対策に関し、規制的手法、経済的手法、自主的手法、情報的手法、手続的手法等による対策の法的枠組みのあり方と各種施策の実効性を確保するための法制度の構築について提言しようとするものである。

## 第1部 地球温暖化防止対策の枠組み

### 第1 地球温暖化防止対策の概要

#### 1 国際法上の枠組み

地球温暖化防止対策は、気候変動に関する国際連合枠組条約（1992年5月採択、

---

1 1988年に、国連環境計画（UNEP）と世界気象機関（WMO）の共催により設置されたパネル。設置以来、5年ごとに地球温暖化に関する最新の科学的知見を取りまとめて公表している。

2 「地球温暖化が日本に与える影響について」（独立行政法人国立環境研究所 2005年1月）

1994年3月21日発効、以下「条約」又は「気候変動枠組条約」という。)と京都議定書(1997年12月採択、2005年2月16日発効)で設定された枠組みのもとで進められている。

条約は、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを究極的な目的」(条約2条。以下「究極的目的」という。)としている。条約は、この究極的目的の達成と条約実施のための行動原則、締結国の義務、実施メカニズム、機構を定めている枠組条約である。

他方、京都議定書は、究極的目的の達成に向けて具体的な削減目標を定めた国際的合意であって、過去において温室効果ガスを多く排出してきた先進国に対し、6種類<sup>3</sup>の温室効果ガスを先進国全体で基準年比(1990年比。ただし、京都議定書3条8項は、CO<sub>2</sub>、CH<sub>4</sub>、N<sub>2</sub>Oを除く他の3種のガスについては、基準年を1995年とすることができるとしている。)で少なくとも5%を削減すること、この削減目標を第1約束期間内(2008年から2012年)に達成することを義務づけ、その実施手続、遵守手続を定めている。わが国は、基準年比で6%削減を割り当てられている。

## 2 条約と京都議定書の関係及び問題点

(1) 温室効果ガスは、それ自体で人の生命、健康を直接的に害するものではないが、排出量の増加は地球温暖化を引き起こし、総体として地球環境に負荷を与え、この負荷が現在及び将来世代の人類の生存に脅威を与える。条約は、この国際的認識に基づいて締結、批准されており、条約締結国(2005年6月現在、189カ国)は、この認識に基づき究極的目的を達成する国際的な責務を負担している。

(2) 京都議定書(2006年2月末現在、批准国は162カ国とEUで、世界のCO<sub>2</sub>排出量の約70%以上を占めている)が先進国に割り当てた温室効果ガスの削減目標は、同議定書の発効により、自主的な努力目標から国際法上の法的義務へと質的に変化した。本来、地球温暖化の原因に照らせば、同議定書により削減義務を負担した先進国は、国内における対策として温室効果ガスの排出総量の削減を原則とし、そのための対策を優先すべきである。

ところが、京都議定書は、締結時における各国の温室効果ガス削減能力の差異や選択しうる施策の可能性などを配慮して、京都メカニズムの活用、森林吸収源対策という温室効果ガス総量の排出削減に直結しない代替措置を許容した。その結果、国外から取得した排出権に相当する温室効果ガス排出量、森林による温室効果ガス吸収量を一定の範囲で国内の削減目標数値に算入することを認めている。

---

3 二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)、メタン(CH<sub>4</sub>:温室効果はCO<sub>2</sub>の21倍)、一酸化二窒素(N<sub>2</sub>O:温室効果はCO<sub>2</sub>の310倍)、ハイドロフルオロカーボン(HFCs:温室効果はCO<sub>2</sub>の数千~1万倍程度)、パーフルオロカーボン(PFCs:温室効果はCO<sub>2</sub>の数千~1万倍程度)、六フッ化硫黄(SF<sub>6</sub>:温室効果はCO<sub>2</sub>の2万3900倍)の6種類のガス。

しかし、排出枠余剰分（ホットエアー）<sup>4</sup>の排出権取引は、必ずしも温室効果ガスの新たな削減につながるとは評価できないし、森林による温室効果ガスの吸収量のカウント方法にも問題がある。したがって、国内削減対策の「抜け穴」に利用されるおそれがあるこれらの代替措置は、あくまで補完的(supplemental)な施策と位置づけられるべきで、先進国は、自国に課せられた削減目標値への数値合わせのためにこれらの代替措置に依存すべきではない。

- (3) 京都議定書は、途上国に対しては具体的な温室効果ガスの削減義務を課していない。温室効果ガスの排出規制については、いわゆるダブル・スタンダードが国際的合意の下で適用されていることになる。また、2003年に京都議定書から離脱した温室効果ガスの最大排出国であるアメリカも、現時点では議定書の拘束を受けない。

しかし、近い将来における途上国の温室効果ガス排出量の増大予測を考慮すると、条約の究極的目的を達成するためには、途上国（特に、中国、インド）、京都議定書を離脱しているアメリカを含めたすべての国家、地域が温室効果ガス削減の責務を負担し、実効性ある対策を積極的に実施していくことが必要である<sup>5</sup>。

- (4) 現在の地球温暖化防止対策は、第1約束期間における対策に重点が置かれているが、京都議定書による削減目標は、当面の2012年までに削減すべき最小限度の削減量にすぎない。また、京都議定書は、目標を達成するためにどのような手法、法的制度を導入するかは、先進各国の国内政策に委ねている。現在、先進国はさまざまな取り組みを開始し、当面の第1約束期間での削減目標の達成を目指しているが、先進国全体で1990年比で5%の削減目標が達成しうるか、確実な道筋は不明という状況にある。

- (5) しかし、地球の気温を安定化させるためには、第1約束期間後、さらに中長期的な削減目標数値を設定して対策行動を強化すること、そのための新たな国際的な枠組み作りが必要となっている。地球温暖化をどの程度に抑えるべきか、今後、どのような時期までに、温室効果ガスの排出量をどの程度まで削減しなければならないのか、という課題である。

現在、この重要な課題について国際的な合意は得られていないが、IPCCによる温暖化とその影響予測などを考慮しながら検討が進められている。

例えば、中長期目標の設定を積極的に検討しているEUやその主要国では、大気中の温室効果ガス濃度を450～550ppm以下に抑制して、気温上昇を（産業革命

---

4 ホットエアーとは排出枠余剰分のことである。京都議定書で削減義務を負う国の中でも、経済停滞等が原因で温室効果ガス排出量が1990年の排出量より相当程度減少している国々（ロシア等）があり、それらの国が自国では使用しない排出枠（ホットエアー）を京都議定書上の排出限度を超過する国に大量に売却することにより、買受国が本来なすべき排出削減を怠っても京都議定書の数値目標を達成することが可能となる。このような事態は地球温暖化防止対策にとって大きな後退となる。

5 2003年の国別CO<sub>2</sub>の排出量は、アメリカ（22.8%）、中国（16.4%）、EU（旧15各国全体 13.6%）、ロシア（6.3%）、日本（4.9%）、インド（4.3%）などとなっている。現時点で、中国、インドは削減義務を負担していない。

以前のレベルから) 2 以下に抑えることを提示している。

これによれば、先進国の温室効果ガス排出量は、2020年までに1990年比で15～30%削減し、2050年までに1990年比で60～80%削減することが必要とされている。

## 第2 これまでのわが国の温暖化防止対策

### 1 国内法と施策

(1) わが国の温暖化防止対策は、地球温暖化防止行動計画(1990年)に始まり、その後、地球温暖化対策推進大綱(1998年) 地球温暖化対策に関する基本方針(1999年) 地球温暖化対策推進大綱(2002年改訂:計画年は2002～04年) 同大綱の見直し(2004～07年)によって実施されてきた。

そして、京都議定書発効後の2005年4月、「京都議定書目標達成計画」が法定計画として閣議決定された。同計画は、2005年～07年における実施計画となっているが、2007年度に同計画の定量的な評価・見直しを行い、第1約束期間において必要な対策・施策を2008年度から講ずるものとしている。

(2) 温暖化防止に関連する主要な法律等は以下のとおりである。

環境基本法(平成5年法律第91号) 環境基本計画(第一次～三次) 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。) エネルギーの使用の合理化に関する法律(昭和54年法律第49号。以下「省エネ法」という。) 電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法(平成14年法律第62号。以下「RPS法」という。) 原子力関連法、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・自動車等のリサイクル法、森林管理関連法、農業管理関連法等である。

### 2 わが国の地球温暖化防止対策の現状

(1) わが国は、京都議定書により1990年比で温室効果ガスの6%排出削減義務を負っている。ところが、わが国の現状を見ると、1990年比の6%削減目標に近づくどころか、かえって、1990年比で8%の排出量増加が確認されており、削減対策は極めて深刻な状況に陥っている。

すなわち、2004年度の温室効果ガス総排出量は約13億5500万二酸化炭素トン(以下「t-CO<sub>2</sub>」と表示する。)<sup>6</sup>と増加し、1990年比で見ると削減どころか8.0%も増加している(2006年5月公表数値。なお、2006年10月公表の速報値では、2005年度の温室効果ガスの総排出量は13億6400万t-CO<sub>2</sub>で、基準年に比べて8.1%上回っている)。このため、わが国が2012年までに削減しなければならない温室効果ガスの排出量は1990年比で14%と大幅に

---

6 二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)の質量単位には、二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)換算と炭素(C)換算の2つがある。CO<sub>2</sub>の分子量は44であるから、炭素換算1トン(1t-C)は、44/12トン二酸化炭素換算(44/12t-CO<sub>2</sub>)となる。

増加している。

(2) この背景事情を概括すると、2003年までに鉱工業生産指数は1990年比で5%減少しているが、同期間の製造業のエネルギー消費量は21%増加している。

また、同期間に自動車の輸送分担率は旅客(自家用乗用車)は4%、貨物は7%上がっている。

1990年から2003年までの1次エネルギーの供給において、石炭に比べてCO<sub>2</sub>の排出が少ない天然ガスの供給は約14.7%程度に増加しているが、石炭によるエネルギー供給は20.3%と大きく増加している。また、同期間における石炭火力発電所の設備容量・発電量は約2.8倍に増加している。

一方で、再生可能エネルギーは、同期間に0.1%増加しているにすぎず、再生可能エネルギーを進める政策及び利用支援措置が欠如していることから、ここ数年停滞傾向にあり、その大部分を占める太陽熱の新規利用は同時期にほぼ半減している。

代替フロン等3ガス(HFC、PFC、SF<sub>6</sub>)は、フロンガスの代替品として1990年代に入ってから広く生産され、冷媒材や断熱材としての利用が容認されたため、2003年までに1995年比で冷媒HFC排出量は4.3倍に、断熱材のHFC排出量は2.3倍に増加している。

### 第3 わが国の温暖化防止対策の問題点と課題

#### 1 中長期的な目標設定の必要性

温暖化防止対策は、地球温暖化が取り返しのつかない段階に至るまでに、地球の気温を安定化することを目的としており、その対策の基本原則は、温室効果ガスの排出削減にある。この地球の気温の安定化は、第1約束期間における温室効果ガスの削減(全世界で1990年比で5%の削減)のみで達成できないことは京都議定書採択の時からのもとの共通の認識であり、このために同議定書でも第1約束期間までにその後の削減目標、削減行動などを検討しなければならないとされたのである。

しかし、これまでのわが国の温暖化防止対策では、1990年比で6%の温室効果ガス削減という目標達成が政策の主要な課題とされ、第1約束期間後におけるわが国としての温室効果ガスの削減目標数値や削減手法については、具体的な検討がなされてこなかった。

このため、わが国においては、地球の温暖化に懸念を持ちつつも、どれほどの温室効果ガスをいつまでに削減しなければならないか、そのためにはどのような方策があるのか、国民、事業者をはじめ関係者がどのような行動をとることが必要になるのか等について国民的な政策論議がなされず、実効性のある対策が先送りにされてきた。

第1約束期間内での排出削減目標の達成に向けた実効性のある対策とその道筋を明確にすること、併せて、2012年以降の最終的な排出削減目標、それに至るまでの中長期的期間における排出削減目標を明確に設定し、その目標達成のために導入すべき政策、制度を早急に検討し導入すべきことは喫緊の課題である(提言1参照)。

#### 2 温暖化防止対策に向けた政策統合の必要性

(1) これまでのわが国の温暖化防止対策には次のような欠陥があった。

ア 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

室効果ガスの増加及びその影響が十分検討されていない。従来の政策では、エネルギー需要に応じた供給を確保するという必要主義に基づいており、エネルギー需要を抑制するという発想が欠落している。

イ 現在、経済成長率が1%程度であるが、政府の政策目標である経済成長率2%以上になるときの経済活動による温室効果ガスの予測が不十分である。

ウ エネルギー需要予測において、長期エネルギー需給見通しでは年1%（の増加）、電気事業連合会の予測では年2.2%（の増加）と基本的なところで食い違っている。

エ 原子力発電を地球温暖対策として位置づけているが、放射性廃棄物の安全な処理方法が確立していない。

(2)ところで、第三次環境基本計画は、我々が目指すべき社会は「持続可能な社会」<sup>7</sup>であり、その構築は「真に豊かな社会を構築する道である」と位置づけている。

地球温暖化は、内外のさまざまな人為的な要因から生じており、どのような対策をとるとしても、その施策は当該国のみならず他国の環境、経済、社会などにも影響を及ぼす。このため、持続可能な社会の実現は、環境保全によってのみ実現できるものではなく、経済的側面、社会的側面にわたる各種政策及び政策の裏づけとなる財政のあり方と深く関連せざるを得ない。

したがって、地球温暖化防止対策は、これら環境的側面、経済的側面、社会的側面に関わる各種政策を統合し、財政的な裏づけを持つことによって実効性を確保しうるものとなる。このような地球温暖化防止対策の策定と実施において重視されるべき原則は、「環境政策統合」(Environmental Policy Integration: EPI)である。

環境は、人類の生存基盤であり生活の基礎であり、人類の「持続可能な社会」は、この生存・生活の基盤である地球環境の保全なくしては確保できない。すでに地球温暖化を含め地球環境の悪化と資源の枯渇が進行し、「持続可能な社会」の維持、構築にかげりが見えてきている。ここに地球温暖化防止という環境政策を優先させ、この政策と他の各種の政策とを統合させる必要性があり、この政策の統合なくしては、経済的側面、社会的側面の持続可能性も維持できなくなるものである(提言2、3、4、18参照)。

### 3 政策形成システム、手法を確立すること

温暖化防止対策は、国民のすべて、生活の全分野に関連する課題であるが、これに関わる各種政策は、伝統的な各省庁の縦割行政、同じく縦割りされた課題を扱う各省庁関連の審議会での議論され、国民的議論なしに各省庁ごとに決定され実施されている。また、

---

7 「健全で恵み豊かな環境が地球規模から身近な地域までにわたって保全されるとともに、それらを通じて国民一人一人が幸せを実感できる生活を享受でき、将来世代にも継承することができる社会」(第三次環境基本計画 2006年4月7日閣議決定)



決定された政策内容も従前の経験と情報を基礎としたフォアキャストの手法<sup>8</sup>によって形成されてきている。

しかし、地球の温暖化という現象とその対策は、わが国のみならず内外のどの国家も、かつて経験したことない事態である。設定された目標をどのような政策と手法により達成していくべきかが課題となっている温暖化防止対策では、これまでの経験を超えた新しい発想と提言を広く汲み上げ、試行錯誤しながら温室効果ガス削減目標を達成するというバックキャスト手法<sup>9</sup>による施策検討が必要である。

したがって、政策形成プロセスでは、既存の経験や知識にとらわれることなく、広く意見や提案を取り上げて最善かつ大胆な方策を選択していくことが求められる。従来わが国の温暖化防止施策の意思決定システムを根本的に改善する必要がある(提言19、20参照)。

#### 4 温暖化影響アセスメント制度の必要性

エネルギー消費削減は、温暖化防止の最も重要な政策である。

しかし、公共事業をはじめとした国、地方公共団体の社会資本整備政策・計画にともなう交通量の増加、廃棄物の増加、エネルギー使用の増加による温暖化影響の予測、評価、対策が考慮されていない。

例えば、国は、2005年5月に策定した「新産業創造戦略2005」により、今後、国際競争に勝ち抜くための高付加価値産業として、燃料電池、情報家電、ロボットの商品化、技術・サービスの需要創造などを掲げている。しかし、このような施策は、需要の創造によってさらにエネルギー消費の増大をもたらすことになる。

国、地方公共団体による各種の政策、計画、公共事業について、それにとともなう温室効果ガスの排出予測、影響評価及び対策を組み入れた温暖化影響アセスメントを義務づけるべきであるが(環境基本法19条、36条) 現在、このような制度がない(提言17、19参照)。

#### 5 製品の生産から廃棄までの全過程で地球温暖化防止対策を組み入れるメカニズムを確立する。

現行の省エネ対策においては、製造・生産過程や製品・商品によるエネルギー消費について、排出原単位の削減によるエネルギー効率の向上に重点が置かれており、生産量や商品消費量の絶対量の増大にとともなうエネルギー消費の増大は考慮に入れられていない。

また、企業による新製品の開発、モデルチェンジ等にとともなうエネルギー消費量の増大予測、評価及び管理のシステムを欠いている。大量生産、大量消費、大量廃棄の現状を踏まえ、製品の生産、流通、消費、廃棄のすべての段階において、エネルギー消費量

---

8 ある事項に対する意思決定・行動において、最終的に達成すべき明確な目標を持たないまま、漠然とした行動に至るために、現在の状態、過去の経験やトレンドに重きを置きつつも「今できることから」実行するというやみくもに前に進む方法。環境対策においては、投じた費用、労力、貴重な時間のかなりの部分が結果的に浪費となりかねない。

9 達成すべき明確な目標を設定し、その目標を羅針盤、目印として、目標を達成するために必要で効率的な対策を検討し、実行する手法。

の増加や温室効果ガスの排出予測、影響評価、対策を組み入れることが必要である。

さらに、消費者に対して商品の利便性を強調し、不必要な消費をあおる企業の過大で過剰な販売宣伝活動（いわば、マインド・コントロール的販売活動）についても、温暖化防止対策や資源の枯渇防止のための情報提供を組み入れさせるべきである。現状では、環境問題に配慮を加えることを内容とする企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility：CSR）の導入と普及が遅れている（提言6、7、8、9、10、11、12、13参照）。

## 6 自主的手法中心の対策の見直し

地球温暖化防止に向けて導入されるべき政策手段としては、規制的手法、経済的手法、自主的手法、情報的手法、手続的手法などがあり、具体的な政策手段としては、政策の実効性、効率性の確保などを考慮しながらいくつかの手法を組み合わせつつ実施することが必要である。

しかしながら、これまでのわが国の温暖化防止のための政策手段としては、国・地方公共団体、企業、国民のすべてにおいて、自主的手法を中心に実施されてきている。

特に、温室効果ガスの大半を排出している産業部門及びエネルギー転換部門については、1997年に経済団体連合会（現・日本経済団体連合会）が環境自主行動計画を策定して、2010年のCO<sub>2</sub>排出量を1990年比で0%以下にすることを目標と掲げて、自主的手法による削減行動をとっているが、そもそも削減目標が低いうえに、目標達成の実効性が担保されていない。

国・地方公共団体の温室効果ガス削減計画においても、行政自身の活動による排出量抑制が主で、その実施の執行管理システムや実効性の担保が欠けている（提言5、6、7、14、15、16、18参照）。

## 7 京都議定書目標達成計画の問題点

わが国の地球温暖化防止対策の問題点は、以下のとおり、京都議定書目標達成計画にも引き継がれている。

(1) 第1約束期間の削減対策として、最も重要な対策であるはずの国内のエネルギー消費の削減と温室効果ガスの総量削減の取組みが軽視されている。

京都議定書目標達成計画は、京都メカニズムの活用及び森林吸収源に依存しすぎている。政府が、排出権を購入することは、政府自身が排出削減を行うわけではないから、排出権の取引と排出削減とが連動しない（提言2参照）。

(2) 究極的目的達成に向けた具体的な中長期目標の設定がなく、第1約束期間で6%削減を担保する政策メカニズムも具体的に示されていない（提言1参照）。

(3) 6%削減を実現するために提示されている個々の施策に、具体的効果を担保する措置が組み込まれていない（提言6、7参照）。

(4) 特に、最大の排出源である産業部門及びエネルギー転換部門での施策の強化、実効性の確保のための具体策が盛り込まれていない。

日本経団連の環境自主行動計画については、数値目標が緩やかで、履行確保措置が欠如しており、履行監視システムの確立と目標達成が不履行となった場合の制裁措置の導入が必要であると指摘されているが、京都議定書目標達成計画でも必要な施策が盛り込まれていない（提言3、6、7、8、9参照）。

- ( 5 )地球温暖化防止対策として国際的に実効性と効率性が評価されている環境税の導入、国内排出権取引の導入が具体化されていない(提言14、15参照)。
- ( 6 )安全性の確保を大前提としつつも、温暖化防止対策の主要な柱として原子力発電の利用の拡大を掲げている(提言4参照)。
- ( 7 )国、地方公共団体の連携が不十分である。

現在の地方公共団体の地球温暖化防止対策は、温暖化問題の普及啓発が主たるものとなっている。その原因としては、地方公共団体の財源不足、具体的な情報不足、政策実現に必要な規制権限の不十分さがある。特に、地方・地域と関連する業務、家庭、運輸の各部門からの温室効果ガスの削減対策について、各種の地域政策とリンクさせながら、国と地方公共団体とが連携した対策を強化することが必要である(提言5、18参照)。

#### 第4 まとめ

わが国の地球温暖化防止対策は、対策効果をあげておらず、法制面においても政策面においても極めて不十分な状況にあり、克服すべき多くの問題点を抱えている。

京都議定書による第1約束期間の具体的な削減義務を確実に達成できるか否かについてさえも、深刻な状況にある。

また、第1約束期間後の対策についても、いつまでに、どの程度の排出削減を達成すべきか明確な目標が設定されておらず、具体的な政策や行動も示されていない。

しかし、条約や京都議定書による国際的責務を負担しており、温室効果ガスの大量排出国でもあるわが国にとって、京都議定書の削減目標の達成、さらには、条約の究極的目的の達成に向けた積極的な温室効果ガス削減目標の設定とその達成に向けた施策の具体化は緊急かつ重要な課題となっている。

第2部においては、これまでのわが国の地球温暖化防止対策の欠陥や問題点を踏まえたうえで、情報公開と国民参加の下で策定、実施されるべき今後の地球温暖化防止施策及び法制度について、その実効性や効率性の確保を考慮に入れつつ提言する。

## 第2部 提言

### 第1 政策の目標、理念、原則に関する総論的な提言

#### 1 提言1(中長期的な削減目標の設定)

わが国としての中長期的な温室効果ガス削減目標を早急に設定し、設定目標に向けた施策を第1約束期間における目標達成計画に盛り込む。

(理由)

(1) 京都議定書目標達成計画の削減目標配分は以下のとおりとなっている。

エネルギー起源CO <sub>2</sub>	+ 0.6%
非エネルギー起源CO <sub>2</sub>	- 0.3%
メタン	- 0.4%
一酸化二窒素	- 0.5%

代替フロン等3ガス（HFC、PFC、SF <sub>6</sub> ）	+ 0.1%
温室効果ガス吸収源（森林吸収）	- 約3.9%
京都メカニズム	- 約1.6%
以上合計	- 6.0%

(2) 同計画の削減目標は1990年比で6%であるが、国内で実質的に削減される温室効果ガスの総量は同年比で約0.5%にすぎない。これは温室効果ガスの排出総量を削減するという地球温暖化防止の原則に反している。

むしろ、わが国は、この第1約束期間に目標義務を達成すべきは当然としても、条約の究極的目的の実現に向けて、6%という削減目標以上の温室効果ガス削減を達成するために、早急に中長期的な削減数値目標を設定し、その目標達成に向けた効果的かつ必要な対策を講じていくことが必要である。

ただ、究極的目的の達成に向けた中長期的な温室効果ガス削減目標として、いつの時点で、どのような削減数値を設定すべきかについては、現在のところ国際合意は得られていない。

しかし、第1部で述べたとおり、EUやその主要国では、最終目標として、大気中の温室効果ガス濃度を450～550ppm以下、気温上昇を（産業革命以前のレベルから）2以下に抑えることを提案し、そのために2020年までに1990年比で15～30%削減し、2050年までに1990年比で60～80%削減することが必要とし、この目標達成に向けた政策が具体化されつつある。この目標設定によれば、日本は2050年までに1990年比で60～80%程度の削減が必要となるとされている。

そこで、わが国の中期的な削減目標の設定については、第三次環境基本計画の計画目標年度である2025年頃<sup>1</sup>を中期的な目標達成年度とし、その時点の削減必要量を1990年比で15～30%としたうえ、長期的な目標年度を2050年度とし、その時点の削減必要量を1990年比で50%程度に設定すべきである<sup>2</sup>。

## 2 提言2（京都メカニズムと森林吸収源に依存しない削減対策）

(1) 国内における温室効果ガス削減政策においては、温室効果ガス総量の削減を基本とし、国際的排出権取引・クリーン開発メカニズム(CDM)・共同実施(J

1 第三次環境基本計画（2006年4月7日閣議決定）は、「本計画では、我が国及び世界の将来を長期にわたって展望しつつ、2025年頃までに実現すべき社会を見据えながら、当面の環境政策の方向と取組の枠組みを明らかにしていきます」としている。

2 「気候変動問題に関する今後の国際的な対応について（長期目標をめぐって）第2次中間報告」（2005年5月、中央環境審議会地球環境部会 気候変動に関する国際戦略専門委員会）は、「気温上昇幅を2以下に抑えるためには、2030年以降は約475ppmで全温室効果ガスの濃度を安定化させる必要があり、このためには、世界全体の全温室効果ガスの排出量を1990年に比べ2020年で約10%、2050年に約50%、2100年に約75%削減することが必要とされた」と報告している。

I)(これら三手法を合わせて、以下「京都メカニズム」という。)及び森林吸収源は温室効果ガスの総量削減手法とは異質なものであるから、国内削減量としての算定は第1約束期間に限定すべきである。

(2) 第1約束期間における京都メカニズムの利用は、京都議定書目標達成計画に定める1.6%を上限として、必要最低限度に留めるべきである。

(3) 森林吸収源対策への依存は極力控えるべきである。

(4) CDMとJIについては、省エネ関連事業を推進すること、ODAと明確に分離すること等を方針とするとともに、CDM・JI大綱を策定すべきである。

(5) 国際的排出権取引を行う前提として、日本政府はホットエアー購入抑制対策の構築に寄与すべきである。

(理由)

(1) 京都メカニズム及び森林吸収源対策による削減手法はあくまで補完的であるべきである。

京都メカニズムは、もともと京都議定書採択の交渉過程において、先進国の数値目標の達成を容易にするための手段として導入された一方で、全体的長期的視点から見た地球温暖化防止対策として国内対策の重要性が指摘され、温暖化防止対策にとって京都メカニズムを単に補完的な役割とみなす「補完性の原則」が定められている。しかしながら、補完性原則の解釈は一義的でなく、当初から温室効果ガスの排出量を削減するという原則の「抜け穴」となる危険性を孕んでいた<sup>3</sup>。案の定、京都議定書目標達成計画では、削減目標6%のうち、森林などのCO<sub>2</sub>吸収源に約3.9%、国内対策で達成できない1.6%を京都メカニズム(排出権取引・CDM・JI)に依存しており、国内での総量規制による削減分は0.5%でしかない。そして、わが国の温暖化防止対策はこれまでのところ十分に奏功せず、温室効果ガス排出量は近年さらに増加傾向にある。

言うまでもなく、温暖化防止対策にとって最も必要なのは自国内の温室効果ガス削減に関する対策であり、自国内において現実に温室効果ガス排出の総量を削減していくことである。しかし京都メカニズムは、他国での排出削減を「拝借」することにより自国内での削減努力を「免除」するものであって、かかる京都メカニズム利用を促進することは、自国内での温室効果ガス排出を実質的に削減することに対する逆インセンティブとなりかねない。補完性原則も、かかる懸念に基づくものである。

以上より、京都メカニズムは削減目標達成をスムーズにするための一時的措置と捉え、その利用は第1約束期間に限定すべきである。また、第1約束期間においては、上記のとおり、わが国の京都議定書目標達成計画で総削減率6%のうち京都メカニズ

3 マラケシュ会議では、京都メカニズムのCDMやJIで得た排出枠について、自由に取引はできるが、京都メカニズムによる削減は「補完的」であるべきとの合意はなされた。しかし、その定量的制限は設けられず、排出枠の取引については売りすぎ防止のために、その国に認められた排出枠の90%もしくは直近の排出量のどちらか低い方に相当する排出枠を留保しなければならないとの合意がなされたに止まった。

ムによる削減効果として1.6%を見込んでいるところ、前述の補完性原則の趣旨からして、1.6%の枠を超えて京都メカニズムを利用することは、温暖化防止対策として全く妥当ではない。

同様に、森林吸収源対策についても、排出源対策とは異質のものであり、後述のとおり問題点も多く、また国内の温室効果ガス排出削減に寄与するものではない。やはり、削減施策においては、わが国の温室効果ガス排出量の約9割を占めるエネルギー起源のCO<sub>2</sub>の総量削減を施策の中心に置くべきである。

(2) 森林吸収源対策への依存は控えるべきである。

吸収源をめぐる交渉は、京都議定書の交渉プロセスの中で最も専門的で複雑な交渉であり、森林吸収源対策による温室効果ガス削減量の算定は極めて不透明であって、温暖化防止対策としての吸収源には以下の問題点がある。

ア 不確実性

IPCCの2000年の報告書によると、陸域だけをとった場合でも、森林によるCO<sub>2</sub>吸収量の誤差は70%もあると指摘されており、この一事からしても森林自体の温暖化防止の効果値は不確実性が顕著である。

また、京都議定書3条4項及びボン合意に基づき、1990年以降に開始された森林管理による吸収量を算入することが許容されているが、森林管理あるいは経営として、間伐や下草刈りなどを行ってもCO<sub>2</sub>の吸収量が増大するという科学的根拠はそもそもないと言われている。しかも、自然状態の森林が吸収していたCO<sub>2</sub>量と、間伐あるいは下草刈りなどの「人為的行為」を行った場合に増大したCO<sub>2</sub>吸収量とを分離して算定することは科学的に困難だとも言われている。そもそも「森林管理」以前にも吸収していたCO<sub>2</sub>量は、京都議定書が要求する「追加的」な温暖化防止効果とは言えないから、森林管理という「人為的行為」によって増加した部分を科学的に特定できない以上、森林管理、あるいは森林経営による吸収源の増加は温暖化防止対策の効果として算定すべきでない。

イ 持続性の保証がないこと

いったん吸収源として算入された限りはそのCO<sub>2</sub>吸収効果に持続性がなければならぬところ、商業林の場合は、伐採されて製品化された後、最終的に廃棄物として焼却される時点でCO<sub>2</sub>は放出されてしまう。CDM事業としての植林について発行されるクレジットについて、長期と短期に分け、いずれも最終的には他のクレジットに置き換えられなければならないのはこのためである。ところが、CDMでない吸収源についてはこのリスクが全く算定されていない。

ウ 日本のこれまでの森林管理政策からして3.9%の目標達成は無理である。

わが国の全森林の70%が、農水省及び環境省合同の協議会内に設けられた「地球環境保全と森林に関する懇談会」の報告書(2002年9月)に記載された「吸収源として認められる森林」の定義に該当しなければ、3.9%を達成できない。

ところが、京都議定書目標達成計画においても、現状の整備水準(1998年~2000年の平均)で推移した場合には、3.9%を大幅に下回るとの予測がなされている状況にあって、達成の目は全く立っていない。というのも、戦前戦後を通じて長年にわたって行われてきた、天然林を伐採して杉檜を植林する、いわゆる

際限なき拡大造林政策と、外材輸入による国産材の価格の著しい下落、林業従事者の高齢化等のわが国の森林政策上の長年にわたる問題点は、国有林経営の大赤字と相まって、全国各地で針葉樹林の健全な生育に不可欠な間伐や下草刈りなどがほとんど進まない状態、すなわち森林の荒廃を加速させているからで、その影響が杉花粉による「花粉症」の全国的蔓延という事態を引き起こしているのである。

吸収源としてのカウントを獲得するために、「人為的」「追加的」な「森林経営」と称して、天然林についてまで全国一律に、不必要、有害な下草刈りや間伐の実施、あるいはすでに疲弊している奥地林の中にさらなる大規模林道が造られるという事態も懸念される。

### (3) CDM・JIの利用について

ア 京都議定書目標達成計画にある1.6%の削減量に見合うクレジットは年間2000万t-C(5年間では合計1億t-C)であり、2005年7月27日時点でCDM及びJI事業として国内で承認された事業19件(うちJIは1件のみ)がすべて国際的に承認されると、取得できるクレジットは合計1789万7500t-Cとなるから、第1約束期間の1年目の目標に近い数値となる。

イ 気候変動枠組条約第10回締約国会議(COP10・2004年12月)では省エネ・運輸・地域暖房の分野のCDM推進が決定されたので、今後途上国の非効率的なエネルギーシステムの改善、インフラ整備などによって、大規模なCO<sub>2</sub>排出量の削減の可能性があるが、CDM事業とした場合の削減効果の評価(これがクレジット)の方法論の策定が困難なために、具体的なプロジェクト形成が進んでいないのが現状である。

しかし、日本は優れた省エネの技術を有しているので、2005年5月経済産業省が中心となってオランダ、カナダ、中国、インド、ブラジル、チリとともに、国際委員会(Future CDM Committee)を設置するなどして省エネ関連のCDM事業の推進を目指しているところ、今後もこれを大いに推進すべきである。

ウ CDMとODAは分離すべきである。

マラケシュ合意では、ODAの流用は禁じられているが、京都議定書目標達成計画では「京都メカニズムを推進・活用するに際しては、国際的なルールに従いつつ、被援助国の同意を前提として、ODAの有効な活用を進める」とある。

これは、ODAを所管するOECDの開発援助委員会が、仮にCDM事業にODAの資金が使われたときでも、取得クレジット相当価額を控除したうえで、開発援助委員会におけるODAとして計上可能と決定している(2004年4月)ので、取得クレジット相当価額を控除した残額はODAとして認められることになるからである。

しかも途上国におけるCDM事業については、「持続可能な開発」という要件はあるものの、構造的にODAとの類似点が多く、また何が「ODAの流用」に該当するかについても現状では国際的な定義がない。このため、すでにODA自体が相当な財政負担となっている日本にとっては、ODAと別扱いとされる新たなCDM事業に大幅な資金提供をするよりも、とりあえずODA資金を利用する傾向が強いと思われる。これが京都議定書目標達成計画の上記文言に現れている。

しかし、ODAとCDMはもともと目的が異なるのであり、例えばODA資金とは別の資金を使う等してODAと明確に分離するのでなければ「追加性」の要件を充足しないと思われる。

諸外国では、むしろCDM・JIへの依存を回避していることに鑑み、わが国の温室効果ガス削減対策としてもあくまで補完的な対策と位置づけるべきである。

#### エ CDMとして植林事業をする場合の問題点

ODA事業と一体となったCDMによる植林事業については、もともとODA事業の実施自体によりCO<sub>2</sub>の排出を増加させる側面があることが看過されてはならない。

例えば、途上国で森林を大量に伐採してODA事業による開発を進めてきた国が、ODA事業によって荒廃した森林跡地にCDM事業による植林を行ったとする。このような場合に、ODA事業の実施によるCO<sub>2</sub>の増加部分を差し引くことなく、CDM事業による削減量だけに注目してクレジットを与えられるのは、制度の趣旨に反すると思われるので、このような場合には、ODA事業によって増加した分を一定割合で差し引いてクレジットを与えるべきである。

#### (4) 「CDM・JI大綱」を策定すべきである。

CDM事業は、途上国で行われる事業であるため、ODAと同様の問題が生じるおそれが高い。ODAについてはすでに1992年に政府開発援助（ODA）大綱が閣議決定され、11年後の2003年にはODAの戦略性、機動性、透明性、効率性を高めるべく改定が行われた。

特にODA事業の環境配慮義務、透明性と効率性の確保などはCDM事業にも不可欠の要素と思われるので、CDM事業についても、環境配慮、持続的発展等の基本理念とともに、立案から実施に至る過程での参加や情報公開などの透明性の確保、事後のモニタリング制度などを盛り込んだ「CDM・JI大綱」を策定すべきである。

#### (5) 国際的排出権取引利用について

日本国政府は、国際的排出権取引を導入する前提として、ホットエアー対策の構築に取り組むべきである。

ホットエアー問題に対する対策として、グリーン投資スキーム（GIS）が作られつつある。GISとは、先進国（附属書B国）間において環境対策等に用途を限定した資金を拠出して、排出枠（Assigned Amount Unit：AAU）を取得する制度のことであるが、通常の排出権取引とは違って、売却する国が取得する代金の用途を温室効果ガスの削減などの環境保全に充てる点で意義が大きいので、中東欧・旧ソ連諸国からのいわゆるホットエアーの購入に対して有用である。また、二国間でさまざまな合意による制度設計が可能であるから、単なるクレジットの購入よりもGISを優先させるべきである。

その他、ホットエアーを大量に有する国に対する売却量の制限等も含め、引き続きホットエアー対策に取り組む必要があり、日本政府もかかる対策の構築に取り組むべきである。

### 3 提言3（エネルギー総消費量の削減）



事業・生産活動にともなうエネルギー原単位の削減によるエネルギー効率の向上のみでなく、事業・生産活動の増大、商品・技術の消費・利用量の増大によるエネルギー消費の総量増加を抑制する。

(理由)

(1) 今後の対策における2つの考え方の対立

温室効果ガス削減対策のあり方は、国民生活のすべての分野に影響を及ぼす。

そこで、温室効果ガス対策においては、できるだけ経済活動への介入を避けるべきであるとの立場からは、諸活動による温室効果ガス排出の原単位<sup>4</sup>を削減することにより、全体としての排出削減を図るべきであるとの考え方が主張される。

他方、原単位をいくら削減しても活動量の総量が増えれば排出量は増加するから、活動量のコントロールを含めて排出総量の削減を図るべきであるとの考え方が主張されている。

しかし、温室効果ガスの排出量は、原単位と個々の発生源における活動量を乗じたエネルギー使用量の総和となる。したがって、温室効果ガスの排出の主たる要因となっているエネルギー総量の削減のためには、生産、流通、消費、廃棄という物質循環、これに関わるすべての国民の活動分野において、エネルギー効率の向上による原単位の削減とともに、エネルギー利用・消費をともなう活動量の抑制をともに考慮に入れなければならない。

(2) エネルギー利用・消費量の総量削減を検討する場合、直接エネルギーを発生させ利用する部門での削減に加えて、エネルギー消費をともなう生産段階、製品の流通、使用・消費段階、さらには廃棄、処理・処分段階におけるエネルギー消費の抑制をも視野に入れなければならない。

エネルギー供給側での温室効果ガス削減とともに、エネルギーを消費する需要者側での削減手法としてのデマンドサイドマネジメント(Demand side Management: DSM)の手法を導入することが必要である。製品の耐久年数の長期化、基準使用量以下の電力使用者に対する料金優遇措置などもこの対策の1つである(提言6、提言7、提言10、提言11、提言12、提言13、提言17参照)。

#### 4 提言4(地球温暖化防止対策と原子力発電)

原子力発電を地球温暖化防止対策に組み入れないこと。

(理由)

4 原単位とは、活動量一単位あたりのエネルギー消費量又は温室効果ガス排出量をいう。例えば、自動車の燃費性能、家庭における一世帯あたりのエネルギー消費量、工場における一生産単位あたりのエネルギー消費量、ガソリン、石炭、電力などのエネルギー種類ごとの単位エネルギー消費あたりのCO<sub>2</sub>排出量。

地球温暖化防止は、持続可能な社会の構築を目標にして取り組まれている課題である。温室効果ガスは、適切な処理をしなければ不可逆的なあるいは長期にわたる影響を将来世代に残してしまう「環境上の負の遺産」と考えられる。この持続可能な社会や環境上の負の遺産という視点から考えるならば、地球温暖化防止対策に原子力発電の促進を組み入れることは、間違った考え方である。

すなわち、原子力発電から使用済燃料は、100万kw級の原発で毎年約24tu発生し、日本全体で900ないし1300tuが発生する。これらは極めて高い放射能を有し、非常に高い崩壊熱を発生し、半減期が極めて長いものもある、多数の核種の放射性廃棄物である。この高レベル放射性廃棄物の安全な処理・処分の方法は未だに発見されていない状態であり、環境上の負の遺産となっている。そのような放射性廃棄物を量産する原子力発電を地球温暖化防止対策として用いるべきではない。また、スリーマイル原発事故、チェルノブイリ原発事故、JCO事故等、原子力発電は事故を避けられないし、大事故が起こると大惨事になる。地球温暖化問題と同じく、一度生じると将来世代に及び取り返しがつかない影響をもたらすものである。地球温暖化防止のために、別の重大な環境上の負荷を生じる施策を講じるべきでないことは自明のことである。

2001年のCOP6再開会合において「JI、CDMのうち、原子力により生じた排出枠を目標達成に利用することは控える」という合意がなされたのは、危険な原子力発電を他国で開発してCO<sub>2</sub>削減量にカウントすべきではないという欧州諸国の意見に従った結果である。

## 第2 地球温暖化防止対策に関わる各主体の責務、行動に関する提言

### 1 提言5（地方公共団体の責務の強化）

- (1) すべての地方公共団体において、発生する温室効果ガスを削減する数値目標を自主的に設定してその具体的な実現のための施策を実行するとともに、その実効性を担保する措置を講ずべきである。
- (2) 特に、都市計画等の策定及び実施にあたっては、温暖化影響アセスメントによりCO<sub>2</sub>排出やエネルギー消費の少ない計画を策定する等の措置を講じて、温暖化対策を組み入れたまちづくりを促進すべきである。
- (3) 事業者としての地方公共団体も、温室効果ガス削減のため、当該地域に設定される目標値よりも厳しい数値目標を自主的に設定してその具体的な実現のための施策を実行するとともに、その実効性を担保する措置を講ずべきである。

(理由)

#### (1) 地方公共団体の役割の重大さ

地球温暖化対策推進法は、地方公共団体に対し、その区域の自然的社会的条件に応じた温室効果ガスの排出の抑制並びに吸収作用の保全及び強化のための施策を推進し（4条1項）また、自らの事務及び事業に関し温室効果ガスの排出の量の削減並びに吸収作用の保全及び強化のための措置を講ずるとともに、その区域の事業者又は住民が温室効果ガスの排出の削減等に関して行う活動の促進を図るため、情報の提供そ

の他の措置を講ずるように努めるべきことを定めている（同条２項）。

地球温暖化防止のため重点的にとられるべき施策が、各地域の特性に応じて異なるものとなることは、地域の実情によりＣＯ<sub>2</sub>排出の具体的内容、比率が異なっていることから明らかである。例えば、オフィスの多い東京など都市圏では業務部門のＣＯ<sub>2</sub>排出量が全国平均より多く、業務部門に対するＣＯ<sub>2</sub>排出削減のための施策が特に求められる。工業地帯では、産業部門からのＣＯ<sub>2</sub>排出を削減する施策に重点が置かれるべきことになる。また、寒暖の差による冷暖房器具の利用状況による施策の違いなどもあり得る。

このような、地域の実情に応じたきめ細かなＣＯ<sub>2</sub>排出削減の施策を行うにあたっては、国が画一的な施策を敷くのは効果的ではなく、地域の実情を理解し地域住民、地域内企業と密接な関わりを有する地方公共団体においてこそ、効果的な施策を行いうるというべきであって、国が目標とするＣＯ<sub>2</sub>削減の実現が、かかる地方公共団体の各地域内における地道な削減努力の集積によって図られるものであることに鑑みれば、地球温暖化防止対策における地方公共団体の役割の重大さは、国のそれに勝るとも劣らないものである。

また、地球温暖化対策推進法４条２項は、温暖化防止対策の施策を行う主体である地方公共団体が、自らも温室効果ガスを排出する事業者として、最大限の努力を行い模範的存在となるべきこと（いわば、温室効果ガス排出削減等の地域一番店になるべきこと）を定めた規定と解するべきである（後記の同法２１条は、その具体的責務内容を定めた規定である）。旗振り役である地方公共団体自身が最大限の努力をするのでなければ、地域内企業、地域住民等の他の排出当事者は、到底、地方公共団体によって自らに課される負担に納得し、協力することなど期待できないからである。

## （２）国と地方公共団体との役割の違い

このような認識に立ったうえで、各地域社会において温暖化防止対策を行ううえで、国と地方公共団体との役割分担（又は地方公共団体が負うべき責任の範囲）を、どのように考えるべきか。

この点については、前提として、地球温暖化対策推進法を受けて、又はそれ以前から、すでに多くの地方公共団体が、地球温暖化防止のため条例の制定を含むさまざまな施策を行っているという現状を踏まえるべきである。

例えば、東京都は、都民の健康と安全を確保する環境に関する条例に基づき、大規模事業者に対し、温室効果ガスの削減計画の作成を義務づけ、計画の実施、報告書の作成、公表というプロセスを通じてＣＯ<sub>2</sub>排出削減努力を尽くさせる制度（地球温暖化対策計画書制度）を導入し、一定の成果をあげつつある。同制度は、２００５年の地球温暖化対策推進法の改正において部分的（排出量の算定、報告、公表という限度）ではあるが導入されており（２１条の２）、地方公共団体が、国のとるべき施策を先取りするという現象が生じている。

これに対し、十分なＣＯ<sub>2</sub>排出削減の努力をしていない地方公共団体に対しては、これを放置すれば、削減努力をしている地方公共団体が何ら報われることなく、ひいては排出削減努力をするインセンティブにもつながらない結果となる。国は、そのような状態を是正し、各地方公共団体が積極的に削減努力を行うインセンティブを与え

るための制度を設けるべきである。

(3) 地域内におけるCO<sub>2</sub>削減の実施等(20条2項)

地球温暖化対策推進法は、都道府県及び市町村に対し、京都議定書目標達成計画を勘案し、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総合的かつ計画的な施策を策定し、及び実施するよう努めるべき旨を定めている(20条2項)。

すでに各地方公共団体が、各々の地域の実情に応じてさまざまな施策を行っていることは前記のとおりであるが、次の各点を指摘しておきたい。

第1に、現在、各地方公共団体がやっている具体的な施策は、住民に対するPR活動などの自主的努力を促す手法か、CO<sub>2</sub>排出量の低い機器製品(ペレットストーブなど)の購入に対する補助金支出、バイオマス・廃棄物発電・風力発電などの代替エネルギー事業、廃棄物減量などである。これらの対象は、直接的効果が見えにくいものや排出比率や事業規模から見て、排出量削減に及ぼす効果の低いものを中心となっている。中には、長野県のように住民の生活等に対する規制色の強い温暖化防止対策を検討している地方公共団体もあるが(提言11参照)、通常は、規制的手法の実現可能性や規制の実効性の低さから、東京都などが採用している省エネラベリング制度のごとく自主的努力をより積極的・容易に行わせるための手法を導入するにとどまっているのが実情である。

しかし、現状は、民生部門の排出量が増加の一途をたどり、京都議定書の定める第1約束期間における数値目標の達成が危ぶまれている。国及び各地方公共団体としては、店舗等の営業規制やマイカー規制など、大幅な削減効果が見込める規制的手法を検討し実施していくべき状況にあると言うべきである。

第2に、都市計画など地方公共団体がまちづくりにあたって権限を発揮できる事柄においては、温暖化影響アセスメント(提言17参照)によりCO<sub>2</sub>排出やエネルギー消費の少ない計画を策定する等の措置を講じて、温暖化防止対策を組み入れたまちづくりを促進すべきである。この点、近時、まちづくり三法(中心市街地における市街地の整備改善及び商業等の活性化の一体的推進に関する法律、大規模小売店舗立地法、都市計画法)の改正にともない、コンパクトなまちづくりなどが多くの地域で模索されているが、ロードプライシング(提言10参照)などの地球温暖化防止に資する施策を十分に加味して策定、実施されるべきである。

第3に、かかる施策の策定や実施にあたっては、地域内の企業や住民との協働がなお一層推進されるべきであり、企業との関係では協定手法(提言16参照)が、住民との関係では地域会議の設置等(提言20参照)がなされるべきである。

第4に、地球温暖化対策推進法は、個々の地方公共団体に具体的な数値目標を課していない。しかし、個々の地方公共団体が実効性のある温暖化防止対策を行うためには、最低限、自らの地域が達成すべき数値目標を掲げるべきである。また、当該数値目標については、京都議定書に基づく1990年比6%削減という基準よりもより高い目標を定めることが励行されるべきである。

ただし、この数値目標は、法的には努力義務に止まるのが通例であり、その実効性を不安視せざるを得ない面がある。そこで、例えば、国(環境省)などが、各地方

公共団体の数値目標達成の度合いや努力の程度などを調査し、より成果をあげている地方公共団体には、補助金等の利益的措置を講ずるなどの手法により、実効性を担保するべきである。

なお、もし、自主目標のみでは到底、CO<sub>2</sub>排出削減が実現できないと認められるときには、国家間や企業間で排出権取引（キャップアンドトレード）の導入が叫ばれているのと同様に、地方公共団体単位（地域単位）においても、国が数値目標（キャップ）を課して、これを実現できないのであれば、排出権取引によりカバーするのではない限り、何らかの不利益措置を受けること（例えば、温暖化対策税を導入したとして、これを財源とした国の補助金等が受けられないなど）を立法で定めることも検討されるべきである。

#### （４）地方公共団体自身の事業活動にともなうCO<sub>2</sub>排出のための施策（２１条）

地球温暖化対策推進法は、都道府県及び市町村に対し、京都議定書目標達成計画に即して、当該都道府県及び市町村の事務及び事業に関し、温室効果ガスの排出の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計画（地方公共団体実行計画）の策定を課し、同計画には、計画期間、計画の目標、実施しようとする措置の内容等を定め、その実施の状況を公表すべきことを定めている。

同条は、まさに、「CO<sub>2</sub>削減の地域一番店」たるべき地方公共団体自身に対し、最大限の努力義務を果たすことを課した規定と解すべきであるから、事業者としての地方公共団体自身、自らのCO<sub>2</sub>削減のための自主目標を設定してそれを達成すべきである。この目標は、当該地方公共団体（区域としての都道府県ないし市町村）が達成すべき削減目標よりも、高いレベルのものが求められると言うべきである。

また、かかる自主目標についても、上記と同様の実効性を担保する仕組みを設けるべきであり、実現できない場合には、上記（３）と同様に数値目標（キャップ）を課す方式も検討されるべきである。

## ２ 提言６（事業者の責務の強化）

事業者は、その事業活動を通じて、温室効果ガスの削減に中心的な役割を果たす責任があることから、以下の施策を具体化すべきである。

- （１）地球温暖化対策推進法に基づき温室効果ガスの排出量を報告する対象事業所を拡大する。
- （２）製品アセスメントを導入するなどして、製造販売する機器製品の温室効果ガス排出量の削減、改善に努めるとともに、機器製品の使用、廃棄にともなうエネルギー消費量等の性能の表示に努める。
- （３）事業者は、機器製品の販売の過程においても、利便性の過度の強調など消費者を大量消費に誘導するマインドコントロール的とも言える販売戦略をとることは避けるべきであり、企業の社会的責任（CSR）を踏まえた販売行動を実現するための仕組みを自主的に導入すべきである。

（理由）

### ( 1 ) 温室効果ガス排出量の報告制度の拡充

事業者がその事業活動にともなって排出する温室効果ガスの排出量を適正に算定し、かつ、これを公開することは、すべての温室効果ガス削減対策の出発点と言える。

各種の温室効果ガス削減対策が効果をあげているか否かは、排出量の変動を正確に把握して初めて検証が可能となる。また、温室効果ガスの排出権取引制度(提言15参照)の導入にあたっては、事業者の温室効果ガス排出量が適正に算定されることが、制度の前提となる。さらに、温室効果ガス排出量を公開することは、事業者の事業活動に対する市民や行政の監視の機会を保障することになるとともに、こうした監視の機会が保障されることによって、事業者自身においても、自発的に温室効果ガス削減に向けての取組みを進めることが期待される。

2005年の地球温暖化対策推進法の改正によって、一定規模以上の事業者(エネルギー起源CO<sub>2</sub>については、省エネ法に規定する第一種特定事業者及び第二種特定事業者等)には、温室効果ガスの排出量を報告することが義務づけられることとなった。これらの大口排出者である事業者には、報告制度への積極的な協力が求められるとともに、今後、温室効果ガス削減対策をさらに進めるためには、対象事業者の範囲をより一層拡充していくことが必要である。

### ( 2 ) 省エネ機器製品の提供及び情報提供の責務

消費者は、個々の機器製品の省エネ性能をコントロールすることは困難である。

他方、事業者は、最終消費財を提供する立場にある者として、機器製品の温室効果ガス排出に関する性能を決定する立場にある。

機器製品は、その使用時のみならず、それが廃棄された後も処理・処分によるエネルギー消費をとまなう。廃棄物の減量を図るには、発生抑制こそが最優先されるべきで、リユース、リサイクル、処理・処分という順序となる。これが循環型社会形成推進基本法の定められている廃棄物政策の要諦である。発生抑制などの上流部門に対する政策こそが優先課題とされるべきであり、その政策を裏づける根拠となるのが拡大生産者責任<sup>5</sup>の理念である。生産者は、生産・消費・排出(廃棄)にともなう温室効果ガス発生リスクに対しても責任を負担すべきである。

事業者は、機器製品の製造にあたって、生産、利用・消費、廃棄のすべての過程における温室効果ガスの排出量を検討し、これを予測、評価し、その削減に向けた配慮を加えるために製品アセスメント(温暖化影響アセスメント)を実施すべきである。

このことにより、現在の省エネ法をさらに前進させ、今後、製造する機器製品についてよりエネルギー消費効率を高める努力をなすとともに、積極的な情報公開の取組みを強化すべきである。

### ( 3 ) 企業の社会的責任を踏まえた販売プロセス

個別の商品のエネルギー効率を高めても、大量生産、大量消費が進めば、それにと

---

5 温室効果ガス排出者のみならず、物の消費と排出に強い影響力を及ぼす生産者企業が、生産から処理までの過程において、適正処理はもとより発生抑制、リサイクル等の措置を講じてゼロエミッションを推進すべき責任を負うべきであるとの考え方。

もなって温室効果ガス排出量が増加する懸念がある。

企業が利潤追求に走るあまり、利便性の過度の強調など消費者を大量消費に誘導するマインドコントロール的とも言える販売戦略をとることは避けなければならない、地球温暖化防止対策において重要な責務を負っている企業としての社会的責任(CSR)を踏まえた販売プロセスを実行すべきである。

そのためには、事業者が自らの組織の中において、販売促進の部門の活動をこうした観点から監視することを目的とするセクションを設けるなど、企業としての社会的責任(CSR)を踏まえた販売プロセスを担保するための自主的な取組みを強化すべきである。

### 第3 温室効果ガス排出分野において導入すべき主要な削減対策の提言

#### 1 提言7(産業部門等における総量規制の導入)

産業部門、発電所等、運輸部門の大量排出者を対象に、現況排出量を基として、期限と削減率を明示した温室効果ガス排出量の総量規制を実施すべきである。

(理由)

##### (1) 増加を続ける温室効果ガスの排出量

2004年度の温室効果ガス排出量は、基準年の1990年と対比して、削減どころか8.0%の増加となっており、京都議定書の定める第1約束期間の規制達成にはほど遠い状況である。これは、これまで主に採用されてきた自主的な取組みの奨励などの手法の限界を示すものと言える。

こうした事態を踏まえれば、自主的な取組みの奨励などの手法では不十分なことは明らかであり、京都議定書の定める温室効果ガスの削減目標を確実に達成するためには、削減のためのより強力な政策手法の導入はもはや不可避と言うべきである。

##### (2) 排出量に占める産業部門等の圧倒的な比率

2003年度のCO<sub>2</sub>排出量に占める比率を見ると産業部門36.3%(30.4)%、エネルギー転換部門6.0%(29.6%)、運輸部門20.4%(19.9%)であり、これらの部門の合計は62.7%(79.9%)となる(括弧内は、間接排出分=電力をエネルギー転換部門に割り振った数字)。

これら産業部門等の占める割合が圧倒的に大きいのであり、この大口の排出者には、温室効果ガス排出抑制について、大きな責任がある。

##### (3) 規制的手法の優位性

この間、温室効果ガスの排出抑制のために自主的な取組みがなされてきたが、それが所期の成果をあげられなかったことは明らかである。これに対して、規制的手法は、自主的な取組みの奨励や、経済的な施策による企業行動の誘導等の手法と比べた場合に、より直接的にかつ確実に行動を規制するというメリットがある。

また、規制的手法を導入することによって、企業の温室効果ガス排出に関する取組みを強化させ、排出量取引や自主的な取組みなどの他の施策の実効性を高める効果も期待できる。

よって、産業部門等における温室効果ガスを大量に排出する事業者を対象として、総量的な規制を行うべきである。

(4) 考えられる規制的手法の実施の枠組み

ア 規制基準

現況排出量を基準として、期限と削減率を明示した規制(一律削減)

イ 排出量の正確な把握

工場・事業所ごとの管理責任者による報告と第三者機関によるチェック

ウ 実効性の担保

違反に対して、公表と罰則

(5) 制度の実施に際して検討すべき事項

規制基準については、現況排出量を基準として、期限と削減率を明示した規制(一律削減)とすべきである。現況の排出量を基準とすることは、現在の排出状況を前提にすることによって、制度導入時の経済活動に対するマイナス影響を最低限に抑えることができる。ただし、以下の配慮を組み込むことが必要である。

ア 同じ産業部門と言っても、エネルギー多消費型でない産業への一律適用が合理的かという問題がある。この点に関しては、特定の業種について、削減率や期限等について、特例を認める制度を検討すべきである。

イ 運輸事業者について

運輸部門からのCO<sub>2</sub>排出量が全体の約2割を占めること、基準年に比して約20%の排出増となっていることを考えれば、一定規模以上の運輸事業者についても規制の対象とすべきである。

ウ 自動車製造業などのように、多数の関連業者からの部品供給を受け階層的な製造構造をなしている部門には、排出量の算定・規制に際しては、実質的に支配を及ぼしている部品提供業者についても規制に含めるべきである。

エ 新規参入者の活動の保障

現況の排出量を基準とした総量規制を実施する場合でも、全く新たに展開する産業分野や、産業構造の転換によって急激に活動量が増大する産業分野が、新たに排出枠を取得することが可能となる制度とすべきである。

そのためには、排出権取引制度(提言15参照)を導入して、規制の対象となった温室効果ガスの排出権を経済的な合理性のある方法によって取引することが可能となる制度を導入すべきである。

オ 他の法制度との連携

温室効果ガスの排出削減に向けた施策においては、事業者の自主的な取組みに依拠する点が大いこと、温室効果ガスの削減が短期的な施策ではなく、未来永続的な施策であること、規制基準を超える削減に向けた動機づけを図る必要があることなどに配慮することが必要である。

すなわち、上記の総量規制手法は、この手法のみで温室効果ガスの排出削減を達成しうるというものではなく、他の諸施策、手法と関連させつつ実施することにより効果を発揮する。このことから、総量規制制度の導入に際しては、温室効果ガス排出権の取引制度、及び規制以上の削減を実現した事業者等に対して補助金や



税制上の優遇措置を講じる等して事業者の自主的で永続的な取組みを促進する施策等(提言16参照)、との関連を持たせることが必要となる。

## 2 提言8(電力等エネルギー部門における省エネルギー政策の強化)

- (1) 1次エネルギーの利用効率の高度化への方策を、以下のとおりを行う。
  - ア コージェネレーションシステムのインフラ整備を行う。
  - イ 現在のエネルギー需給システムを地域分散化型に変えていく。
  - ウ 小規模新規事業者の電気事業への参入を容易にするための規制緩和を行う。
- (2) 需要サイドからのエネルギー管理方法の導入を、以下のとおりを行う。
  - ア 電力会社へ総合資源計画(Integrated Resource Planning: I R P)の策定を義務づけ、安易な設備投資をやめさせる。
  - イ 電力会社への義務づけに加えて、D S Mの投資を事業報酬の源泉とするためのインセンティブ制度も導入する。

(理由)

### (1) わが国のエネルギー消費の現状と基本的な問題点

わが国のエネルギー政策については、いわゆる右肩上がりの需要増大をあたかも自然現象であるかのように前提として、その需要をどう賄うかとの発想から出発している。政府が長期エネルギー需給見通しという形で検討していることが、そのことを象徴していると言うべきである。しかし、エネルギー需要をコントロールするという発想なくしては、当然のことながらエネルギー消費などありえないのであって、まず、総消費量の削減に向けて、わが国のエネルギー政策を立案することから始めるべきである。

### (2) 1次エネルギーの利用効率の高度化に向けた方策

エネルギー消費を抑える方策の1つは、1次エネルギーの利用を効率的に行うことである。そのために重要なのは、1次エネルギーを消費して発電する際に発生する熱エネルギーを利用するコージェネレーションを普及させることである。わが国の導入実績を見ると、1994年の時点で約30万kwにすぎず、同年のオランダが国内発電の約30%がコージェネレーションであり、340万kwの実績であったのと比較するといかにも少ないのが分かる。その後、わが国でもコージェネレーションが普及しているが、2005年で60万kwにすぎない。

また、発電された電力を送電ロスを少なくして消費地まで届けることも重要であるが、現実には巨大原子力発電所が、人口密集地である消費地から離れたところに立地しており、多大な送電ロスは避けられない。

これらのことは、技術的な問題としてだけでなく、社会的システムのあり方として検討すべき課題であり、コージェネレーションシステムとしてのインフラ整備、送電ロスを少なくするための地域分散型のエネルギー供給システムへの方向付けとして解決すべきである。地域分散型エネルギーシステムは、コージェネレーションや自然エネルギーを利用することによって有効に機能するものであり、併せて地球温暖化防止

対策に役立つものである。

また、この社会的システムを充実させるにあたって、壁となっているのが、10電力独占体制である。現在わが国の発電は既存の10の電力企業に独占されており、従来からの発電システムをとり続けている。すでに述べた地域分散型エネルギーシステムを試みる新しい事業者はこの独占体制の中で逼塞している状態にある。現在電力の自由化が進められているが、まだ不十分であり、電気事業への参入規制の緩和がより一層必要である。

### (3) 需要サイドからのエネルギー管理方法の導入

電力需要については、すでに述べたように計画的に削減に向けた方策をとることが必要であるが、その手法として注目されているのが、デマンドサイドマネジメント(DSM)と言われるものであり、省エネルギーとロード・マネジメント(負荷管理)のために行われる電力会社の計画や手段のことである。このことにより、将来の電力需要を抑制し、化石燃料の消費削減によるCO<sub>2</sub>排出を抑制することができる。

そのDSMを積極的に進めるには個々の電力会社の自発的な活動に任せるだけではなく、国において、現在アメリカで行われているようなIRPを策定し、電力会社に安易な設備投資をやめさせることが必要である。なお、このIRPとは、LCP(Least Cost Planning) = 費用最小化計画とも言われ、発電設備の新設だけでなく、買電や省エネルギー、エネルギーの効率利用、コージェネレーション、地域暖房、自然エネルギーなどの包括的なすべての選択肢から、環境への影響などの社会的費用、エネルギー資源の多様性、消費者の受け止め方なども考慮し、最小のコストで適切で信頼性の高いサービスを消費者に提供するために、新しいエネルギー計画立案することである。この計画作成を電力会社においても義務づけることがDSMを進めるうえで必要である。

そして、また、単に電力会社にそのことを義務づけるだけではなく、DSMへの投資を税制優遇等で事業報酬の源泉とするためのインセンティブ制度も導入することによってより現実化するものである。

## 3 提言9(自然エネルギーの開発及び利用の促進)

- (1) 自然エネルギーによる電力について固定価格による全量買取を保障する法制度を導入する。
- (2) 自然エネルギーによる電力につき少なくとも10%の導入目標値を設定し、それに見合った初期投資資金を援助する大幅な予算措置を講じ、また、エネルギー税、炭素税を導入して自然エネルギーから得られる電力は課税の対象外とする等優遇策を進める。

(理由)

### (1) 自然エネルギーによる電力買取制度の必要性

未熟な自然エネルギーが事業として成り立つようにするためには、長期的に収入が確保され、投資をしても安全であることがある程度保証される必要がある。自然エネ

ルギーによる発電所の費用の回収は、売電によることになるが、その価格がある程度長期に保証されることにより、参加者が増え、コストも下がり、事業として成長し、全体の自然エネルギーによる発電が促進されることになる<sup>6</sup>。

(2) 自然エネルギー促進策の強化の必要性

自然エネルギー促進に重点を置くためには、促進のための予算措置、促進のための優遇策が必要である。現在原子力発電に偏重している原子力関連予算を大幅に削減し、自然エネルギー関連予算に振り分ける等して、自然エネルギー促進に見合った予算措置を講じるべきである。

また、エネルギー税、炭素税を導入して化石燃料の使用を制御するとともに、自然エネルギーによる電力には非課税とすることにより、自然エネルギーの促進を図るべきである<sup>7</sup>。

(3) エネルギー供給部門におけるCO<sub>2</sub>の排出削減の不十分な現状

2002年OECDは日本に対し、「これまでのところ需要管理対策及び再生可能エネルギーの寄与しうる可能性を大きく見過ごしてきた」として「再生可能エネルギーの開発及び利用を促進するとともに、適切な場合には、電力部門における燃料転換を推進するため、一層の措置を講じること」と勧告した。

一方、地球温暖化対策推進大綱におけるエネルギー供給面における対策では、2010年度までに新エネルギーの導入で約3400万t-CO<sub>2</sub>、燃料転換等で約1800万t-CO<sub>2</sub>を削減する目標を立て、さらに原子力発電電力量を2000年度に比べ3割増とすることによってCO<sub>2</sub>削減を図ろうとしている（原子力発電を地球温暖化防止対策とするべきでないことについては提言4のとおり）。

しかし、2004年8月の「地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しに関する中間取りまとめ」では、全体として目標達成は非常に困難であると指摘されている（2004年度のCO<sub>2</sub>の総排出量は12億7900万t-CO<sub>2</sub>で1990年度比12.3%増、うちエネルギー転換部門の排出量は7700万t-CO<sub>2</sub>で1990年度比

---

6 ドイツでは、風力、太陽光の電力について、市場平均電気料金の90%で電力会社が購入することを義務づけていた（1991年電力買取法）。ただし、電気料金が低下すれば、一定率による価格保証では不十分になる場合がある。そこで、2000年自然エネルギー促進法により、各自然エネルギーの種類や条件に応じて適切な固定価格による買い取りを義務づけた。例えば、風力は、稼働率の高いところは低い価格で、稼働率の低いところは高い価格で購入することとし、具体的には、当初5年間の購入価格は、0.178DM/kwhであったが、その後0.121DM/kwh（海岸地域）と0.135DM/kwh（内陸地域）とした。日本とドイツは同時期に風力発電の開発を始めたはずなのに、2003年末の風力発電の総設備容量は、ドイツ約1460万kw、日本約60万kwと大差がついている。

7 2004年度原子力関係予算は4717億8800万円である（「原子力白書」平成16年版）。これに対して、例えば2004年度太陽光発電関連事業予算は、773億9200万円にすぎない。

17.4%増である<sup>8</sup>)。

#### (4) 日本の従来の自然エネルギー促進策と問題

##### ア 低い導入目標値の設定

エネルギー供給部門における対策のうち、最も大きな削減効果を期待できるはずの自然エネルギーの導入拡大が進まない最大の理由は、導入目標値が極端に低いことである。

例えばEUでは、1997年に公表した「自然エネルギー白書」で、1次エネルギーに占める自然エネルギーの割合を2010年までには12%にするとし、2001年の自然エネルギー指令で2010年までに総電力に占める割合を22%にすることを目標としている。この指令に従って、EU参加国の目標値が設定され、ドイツでは総電力に占める自然エネルギーの割合が2010年は12.5%、2020年には20%と定められ、イギリスでは2010年度に10%、2015年度に15%、フランスでは2010年度に21%と定められている。

これに比べ、日本では電力に占める自然エネルギーの割合の目標値が2010年までに1.35%と低く設定されているため、後述のRPS法による電力会社の義務量も低くなり、北海道、東北、九州では、風力発電の可能な設備容量は義務量をはるかに超えているのに、これを電力会社が受け入れなくてもよい制度になっている。

---

#### 8 現行法のうち自然エネルギー促進に関する法

いずれもエネルギーの安定供給を図ること目的としているが、持続可能な社会の構築という目的に欠けている。

##### ア 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(1980年5月30日公布)

石油代替エネルギーの開発・導入を進めることを目的とし、補助金交付等の各種措置を規定している。

##### イ 新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法(1997年4月18日公布) 同施行令(1997年6月20日公布)

石油代替エネルギーとして普及が十分ではないが促進を図る必要があるものを新エネルギーとして規定し、その利用等の促進を図るために新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している。

##### ウ 電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法(2002年6月7日公布)

電気事業者が供給する電気の全部又は一部として新エネルギー等を利用することについて規定している。

具体的には、電気事業者による新エネルギー等電気利用目標(4年ごとに、当該年度以降の8年間について)を経済産業大臣が定め(3条) 電気事業者は、その年の4月1日から翌年の3月31日までの1年間に利用することを予定している新エネルギー等電気の基準利用量を経済産業大臣に届け出る(4条)。

電気事業者は基準利用量以上の量の新エネルギー等電気の利用をしなければならず(5条) 基準利用量に達していない場合には、経済産業大臣が勧告、命令を発する(8条)。

総発電量に占める自然エネルギーによる発電の割合を現在の0.3%から1.35%(12.2.0億kwh/年)にすることを目標としているにすぎない。

日本も少なくとも10%を目標値とすべきである。

イ RPS法が自然エネルギー導入に役立っていない。

RPSとは、電力（発電・消費）の一定割合を自然エネルギーで行うことを義務づけ、目標値の超過分は取引ができる制度である。この制度は、自然エネルギーによる発電が既存の電力と伍していけるほどに成育していて、よりよい電気をより安く購入できる状況下ならば、自然エネルギーによる発電を有効に利用できることになろうが、日本のようにこれから自然エネルギーを育成していかなければならない状態では、一定割合の義務量を設けることにより、かえってそれ以上の自然エネルギーによる電力の購入を拒否してもよい理由とされてしまっている。RPS法は自然エネルギー阻止法と言われているほどである。

ウ 自然エネルギー促進に不足する補助金、債務保証、融資、税制

自然エネルギー導入策として、財政的補助、優遇策が講じられているが、自然エネルギーの導入を飛躍的に促進するためには、既存のエネルギーに比べて未成熟な事業であるのだから、産業として成り立つような財政的支援を必要とする。現状は初期投資への補助金支出、融資、優遇税制があることはあるが、低い導入目標値に比例して予算規模も小さく、優遇税制もわずかで、飛躍的促進策にはならない。

例えば、2006年度の風力発電の導入促進のための予算は29億円であるのに対し、原発推進に使われている電源三法交付金制度等により電源立地地域の振興を図るための予算は1157億円である。

エ 強制力のない電力会社の自主的制度

1992年4月電力会社が、余剰電力購入メニューを策定し、太陽光発電・風力発電・廃棄物発電による余剰電力を販売電力料金単価で購入することにした。

1998年4月から事業用風力については長期購入メニューを策定し、契約期間は15年あるいは17年、購入単価は11円台/kwhに下げた。

電力会社の自主的制度は、これを強制する法律がない限り、電力会社の都合で変更されてしまうので、自然エネルギー促進策としては限界がある。

## 2 提言10（運輸・交通部門、特に自動車による温室効果ガスの削減対策）

- (1) ガソリン・軽油などの自動車燃料にバイオ燃料を混合して使用することを普及させるための施策、例えば、バイオ混合燃料やバイオ混合燃料の対応車に対する税の軽減、バイオ燃料製造施設やバイオ混合燃料の給油施設などのインフラ整備に対する国の支援などの施策を充実させるべきである。
- (2) 人口20万人以上の都市に対し、ロードプライシングを含む都心部への自動車流入規制などの施策の導入及びバス・路面電車などの公共交通機関を整備する義務を課すべきである。
- (3) 自動車単体のCO<sub>2</sub>排出規制を強化し、並びに燃料電池車・ハイブリッド自動車などの無低公害車に対して税を優遇する施策を一層強化するべきである。

(理由)

( 1 ) 運輸部門からのCO<sub>2</sub>排出量

運輸部門からのCO<sub>2</sub>排出量は2003年度で全排出量の20.7%を占め、そのうち約9割が自動車からの排出によるものである。自動車からのCO<sub>2</sub>排出量は90年比で19.8%も増加しており最も対策が必要とされる部門である。

( 2 ) 運輸部門からのCO<sub>2</sub>排出量削減の方策

自動車からのCO<sub>2</sub>排出総量は自動車単体のCO<sub>2</sub>排出単位元×走行距離で表される。そして、自動車単体のCO<sub>2</sub>排出単位元は燃料中に含まれる炭素量と自動車単体のCO<sub>2</sub>排出削減機能によって決定される。したがって、CO<sub>2</sub>排出量を総体として削減するためには、燃料中の炭素含有量を極力減少させること、自動車単体のCO<sub>2</sub>排出削減機能を強化すること、自動車走行量を総体として減少させること、が必要である。なお、本意見書はCO<sub>2</sub>排出の総量規制を実施すべきだとし運送業者についても規制対象にしているので、そのこととの関係が問題になる。総量規制は運輸部門のうち運送業者しかも一定数の自動車保有業者という限定された範囲での対策であるのに対し、以下の対策は総量規制の対象が否かを問わずすべての自動車を対象とする対策である。

( 3 ) 自動車燃料中の炭素含有量を減少させること

早急に取り組むべき課題としてはバイオ燃料の普及である。さとうきび、とうもろこし、木材などの植物から製造した再生可能なバイオ燃料をガソリン・軽油に混合して自動車燃料に用いる。ガソリンエンジン車対応のバイオエタノール燃料とディーゼルエンジン車対応のバイオディーゼル燃料がある。現在は揮発油等の品質の確保等に関する法律で混合ガソリンにつきアルコール濃度が3%以下に規制されているが、タンクやエンジン周辺の材質に腐食防止対策をとることでより高濃度な混合が可能になる。バイオ混合燃料を普及させるためには、バイオ混合燃料やバイオ混合燃料の対応車に対する税の軽減、バイオ燃料製造施設やバイオ混合燃料の給油施設などのインフラ整備に対する国の支援を充実させることが有効である。EUはバイオ燃料混合率を2010年までに約5.75%とすることを目標としているが、わが国ではより高い割合を目指すべきである。

( 4 ) 自動車単体のCO<sub>2</sub>排出削減機能を強化すること

単体規制は徐々に強化されているが、さらに引き続き規制を強めるべきである。

( 5 ) 自動車走行量を総体として減少させること

ア 自動車走行量を総体として減少させることを目標とした場合、自動車の移動の目的が重要である。国土交通省の試算によれば自家用車による輸送量を移動目的別に見た場合、買物がおよそ34%、通勤・通学が22%に及んでいる。残りは業務・レジャー・送迎である。都市の規模によって一概には言えない面はあるが、買物、通勤・通学が自家用車に依存している面が強いことが伺われる。そのことは都市構造の問題としてコンパクトなまちづくりが失われ、ショッピングセンターなどの施設が都市郊外に拡散していることを意味している。つまり、自家用車に限って言えば、移動手段に自動車を利用しなくてもよいコンパクトなまちづくりが、また、公共交通機関が充実しているまちづくりが根本的な解決策なのである。

イ 自動車総走行量の削減については従来から交通需要管理政策が唱えられている。

自動車の需要に追従して道路建設を続けるのではなく、自動車の交通需要を管理していく考え方である。その内容は多種多様であるが、以下の点を強調したい。

自動車走行量を総体として減少させるための具体的な方策として規制的手法と経済的手法のミックスが必要である。

規制的手法としては都心部への自動車乗入規制がポイントになる。ヨーロッパの諸都市では最近では当然のように導入されている。セットとして新型路面電車（LRT）の導入、荷物車兼用の乗り合いバスや乗り合いタクシーの整備・充実など公共交通機関の整備が併せて行われなければならない<sup>9</sup>。

ウ 経済的手法として、公共交通機関の充実・整備を図ること、公共交通機関の運賃を大幅に値下げすること、自動車化石燃料に対し環境税（炭素税）を課すこと、各政策をセットで導入することにより公共交通機関へのシフトが促される。

自動車・自動車燃料に対する課税のうち道路特定財源は、2004年度当初予算で5兆6571億円の膨大な資金である<sup>10</sup>。このほか道路特定財源ではないが自動車税がある。道路特定財源制度はひたすら道路建設を続けることの財政的裏づけをなしており、交通需要管理政策とは相容れないし、現在の日本の道路整備水準からすればもはや使命は終わったものと言える。よって、特定財源制度は廃止して、これらの税収は一般財源化するべきである。公共交通機関の整備、運営補助及び環境対策費に用途を特定する目的税とするべきだとの考え方もあるが、目的税は財政の硬直化をもたらす、支出の是非や合理性について議論がなされないまま推移する危険性があるので賛成できない。ただし、自動車が環境に負荷を与えながら走行していることから、自動車関連税、自動車燃料税の用途については、これを運用上、公共交通機関の整備、運営補助及び環境対策費に重点的に回すよう配慮されるべきである。

そして、自動車関連税については、現在、燃費性能に優れた低公害車に対して自動車税の税率を概ね25%ないし50%軽減する一方、新規登録から一定年数以上を経過したガソリン車及びディーゼル車には税率を重課する措置が、また、自動車取得税についても15万円あるいは30万円の控除を実施する等の優遇措置がとられている。この燃費性能に優れた低公害車を優遇する税制は、これをすべての自動車関連税に拡大して適用するべきである。また、自動車燃料税については、現在の税に上乗せする形で、別に述べる環境税（炭素税）を導入するべきである。

エ 渋滞を解消することがCO<sub>2</sub>削減の対策になるという理由で道路建設を推進する

---

9 ロードプライシングも有効である。2003年2月、ロンドン中心部のシティを含む約21km<sup>2</sup>（東京都港区とほぼ同じ面積）を対象に、同地域に進入する自動車に通行料を課す制度を導入した。ロンドンではコンジェスチョン・チャージと呼んでいる。平日の午前7時から午後6時30分までの間に対象地域に進入するには標準チャージで8ポンドを要する。導入後1年間で、コンジェスチョン・チャージのゾーン内では15%の交通量を減少させ、また、渋滞を30%カットするという大成功を収めた。ロードプライシングは経済的手法としての性格も持っている。

10 道路特定財源としては、国分として、揮発油税、石油ガス税及び自動車重量税が、地方分として、地方道路譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税、軽油引取税及び自動車取得税がある。

向きもある。道路建設それ自体によるCO<sub>2</sub>排出はあくとしても、道路建設はガレージに眠る潜在的交通量を顕在化させ、結局、自動車交通総量を増加させることになると考えられるので賛成できない。

- (6) 最後に、排出するのは水のみという究極の無公害車である燃料電池車の普及推進を図る政策を進めるべきである。また、自動車販売業者に対し総販売自動車のうち低公害車を一定割合販売するべき義務を課す販売義務規制も考慮に値する政策である。

## 5 提言 11 (民生業務部門における削減対策)

- (1) 業務用ビルの省エネ化の義務づけ
- (2) E S C O事業(総合的省エネルギーのサービス業)の育成・拡充
- (3) 24時間営業店舗の出店規制
- (4) エネルギー料金体系の累進化
- (5) エコ事業者の表彰・アイデア募集

(理由)

### (1) 民生業務部門からのCO<sub>2</sub>排出量

民生業務部門からのCO<sub>2</sub>排出量は、2004年度で1億9500万t-CO<sub>2</sub>であり、国内全体のCO<sub>2</sub>排出量の約16.5%を占めている。年々増加傾向にあり、1990年度比では35.5%も増加している。

CO<sub>2</sub>増加の原因としては、業務床面積が増加したこと(2003年度で1990年度比34.1%増加)にともない、空調設備需要などが高まるとともに、オフィスのOA化が進展したことが挙げられる<sup>11</sup>。

### (2) 業務用ビルの省エネ化の義務づけ

民生業務部門では建築物の省エネ化によるCO<sub>2</sub>削減効果が期待できるところ、現行法では、2000m<sup>2</sup>以上の建築物に対して新築・増改築時に省エネ措置の届出が義務化されているものの(省エネ法75条)、計画書の公表は義務づけられておらず、また既存建築物については何ら効果的な施策が示されていない点が問題である。

#### ア 新築業務用ビルの省エネ化

戦後60年を経て、今後ますますビルの建て替えが促進されること、またOA化の進展は容易には避けられないことを考えると、新築業務用ビルにおけるCO<sub>2</sub>削減は極めて重要となってくる。

そこで、現行の省エネ法による基準を強化し、建築基準法を改正し、すべての新築業務用ビルについて所定以上の断熱性能、空調・照明・給湯設備の具備、効率的

11 特に事務所ビル、卸小売の床面積増加が著しい。スーパー・小売店では売場面積1000m<sup>2</sup>以上の大規模店が年々増加しており、1982年から2004年までの22年間に2.5倍に増えている。また、従来型店舗では営業時間の短縮傾向が見られるのに対し、デパート・スーパーでは延長の傾向にある。24時間営業の小売店は91年には1.1%にすぎなかったが、2004年には3.5%に増加した。



な空調・照明・給湯設備の利用を可能とする電気回路設計を義務化すべきである。空調・照明設備については、センサーで自動消灯する機器の導入を義務づけ、人による管理の不十分さを技術によって補うこと、また窓側の不要な照明のみを消灯したり、個室の冷暖房が可能なように、設計段階から電気回路をきめ細かに設定しておく必要がある<sup>12</sup>。

#### イ 既存業務用ビルの省エネ化

現在、業務用ビルのうち、数多いテナントビル（賃貸用ビル）においては、電気使用料等エネルギー消費の負担は借借人、設備更新の費用は所有者である賃貸人の負担となっているため、エネルギー効率の悪い空調設備が放置され、また、ビル全体のエネルギー効率を改善するための断熱性能強化や日射遮へいのための設備改善などもとられないままとなっている。

負担と所有が分離されている現在の状況のもとでは、税や課徴金を導入しても経済的インセンティブにはなりにくい。

そこで、既存業務用ビルの空調・照明・給湯設備や建物断熱性能について、一定の基準を設定し、一定の移行期間内に省エネ型（断熱性能強化や空調・照明・給湯設備の効率改善）への設備転換を行うことを、既存の業務用ビルの所有者に義務づけるべきである。

#### ウ 「エネルギー証明書」の表示の義務づけ

EUでは2003年に「建物の総合エネルギー効率」に関する指令を公布し、新築・既存を問わずすべての建物に対して2006年以降に所有者やテナント・借家人が交代する場合にはエネルギー証明書（エネルギーパス）を示すことを義務づけている。建築物のエネルギー面でのコストを表示することにより、購入者や借借人が光熱費を予測でき、購入や賃貸借契約の判断材料とすることができる一方、所有者がより効率的な設備投資を行うインセンティブになる。また、建築物のメンテナンスや改築の計画の際にエネルギー証明書を目安にすることもできるなど、建築物の省エネ化促進に果たす役割は大きい。電気製品についてのエコラベルの建築物バージョンと考え、日本でも早期に導入すべきである。

#### (3) ESCO事業の育成・拡充

ESCO（Energy Service Company）事業は、総合的省エネサービスをビルの所有者や使用者である契約者に提供し、エネルギー節約額から報酬を得るビジネスで、計画どおりの省エネが実現しなかった場合のリスクはESCO事業者の負担となるという事業である。

省エネ化には多額の設備投資がかかるという理由で、なかなか省エネ対策が進まない現状があるが、ドイツでは10年以上前からESCO事業と同様の「省エネ契約」が実践され、省エネによるエネルギーコストの削減が、経済的にもメリットがあるこ

---

12 ドイツでは、2002年に施行された省エネ政令により、新築建築物に対して必要な暖房エネルギーを従来の30%削減するよう規制するとともに、断熱構造、暖房装置、温水供給方法、換気、エネルギー獲得・変換における損失などの要因をもとに、年間の1次エネルギー消費と熱損失の制限値を定めている。

とが認識され、ますます多くの自治体や企業がエネルギー対策に取り入れている。

日本においては、1996年に資源エネルギー庁内に「ESCO検討委員会」が、1999年には「ESCO推進協議会」が設置され、ESCO事業の補助制度や低利融資制度等が行われているが、まだまだ規模は小さい。業務用ビルの省エネ化の義務づけと並行してESCO事業の育成・拡充を図るとともに、すべての公共機関で率先的に実施して、その結果を公表することが重要である。

#### (4) 24時間営業店舗の出店規制

24時間営業のコンビニエンスストアは全国各地にくまなく出店しており、24時間営業の大型スーパーも増加傾向にある。これらの店舗は、夜間も空調・照明設備のエネルギーを浪費し続けているが、他店との競争上、大型化、24時間営業化を余儀なくされている側面があると思われる。そこで、大規模小売店舗の立地にとまなう交通渋滞、騒音、廃棄物等の周辺生活環境への影響の緩和を目的とした大規模小売店舗立地法の趣旨をもう一步進め、温暖化防止対策の側面から24時間営業店舗の出店規制を行う必要がある<sup>13</sup>。

#### (5) エネルギー料金体系の累進化

非効率設備・商品からの転換を促進するとともに、無駄なエネルギー消費を減らすための経済的インセンティブとして、エネルギー料金体系において累進化を図る必要がある。特に、24時間営業の店舗における非効率なエネルギー消費については、DSMの利用によるエネルギー料金の累進化を強化し、自主的な出店抑制の動機づけにすべきである。

#### (6) エコ事業者の表彰・アイデア募集

事業者が社会的責任(CSR)を果たし、社会的イメージが上がることで、設備投資コストを上回る経済的メリットをもたらすことは言うまでもない。すでにISO14001(環境マネジメントシステム規格)は一定の成果をあげているが、初期投資・ランニングコストの負担等により、まだまだ広く普及するには至っていない。そこで、事業者のCO<sub>2</sub>削減計画とその自己評価を公表して検証し、優れたものをランクづけ、表彰する制度を導入すべきである。

また、とりわけサービス業においては、技術的なCO<sub>2</sub>削減対策には限界があり、現場のスタッフによる創意工夫が何より重要である。例えば、今ではホテルのシャンプーは詰め替え用が主流となってきているが、このようなアイデアを拾い上げ、広く普及させるためのアイデア募集とその情報提供をNGOが主体となって行う仕組みを作るべきである。また国はこのようなNGOを財政的に支援すべきである。

## 6 提言12(家庭部門における削減対策)

13 長野県は、2006年3月30日に公布した「長野県地球温暖化対策条例」において、温室効果ガスの排出量が相当多い事業者のほか、24時間操業の小売店や自動販売機を設置・管理する事業者をも対象に、「排出抑制計画」の策定・提出及び公表を義務づけ(同条例12条)また知事に、24時間営業小売店との間で、営業時間等について協定を締結する努力義務を課すなどして(同条例13条)24時間営業店舗を対象とした規制を始めている。

- ( 1 ) 住宅の省エネルギー化の義務づけ
- ( 2 ) 太陽光発電システムへの補助金制度の復活
- ( 3 ) エコポイント制の導入
- ( 4 ) 表彰制度の導入

(理由)

( 1 ) 家庭部門におけるCO<sub>2</sub>排出量

家庭部門からのCO<sub>2</sub>排出量は、2004年度で1億6800万t - CO<sub>2</sub>であり、国内全体のCO<sub>2</sub>排出量の約14.2%を占めている。年々増加傾向にあり、1990年度比では30%も増加している。

CO<sub>2</sub>増加の主な原因は、世帯数の増加である(2003年度で1990年度比19.2%増加)。世帯数の増加傾向は今後も続くと予測されており、これを抑制することは困難であることから、家庭部門における対策としては、個々人の意識喚起をいかにして図るかが極めて重要である。

( 2 ) 住宅の省エネルギー化の義務づけ

住宅の断熱性能や気密性能を高めて省エネルギー化を図ることは、業務用ビルの場合と同様、現実的な効果が期待できる重要な対策の1つである。しかし、現状の「住宅に係るエネルギー使用の合理化に関する建築主等及び特定建築物の所有者の判断の基準」は、公的融資を受ける際の条件となる程度にとどまっており、極めて不十分である。

そこで、すべての新築住宅については建築基準法を改正して、所定以上の断熱性能、気密性能を備えた設計を義務化すべきである。また、既存住宅については一定の基準を設定し、断熱性能や気密性能の強化を行いやすいよう、税制や補助金などによる誘導策をとるべきである。さらに、「エネルギー証明書」の表示を義務づけ、新築・既存住宅を問わず、所有者がより効率的な設備投資を行うインセンティブを設けるべきである。

( 3 ) 太陽光発電システムへの補助金制度の復活

国は、一定の普及促進がなされたとして、2005年度末をもって住宅用太陽光発電導入に対する補助金制度を廃止した。

しかし、身近な自然エネルギーの利用は、現実的なCO<sub>2</sub>削減効果のみならず、国民の意識喚起や環境教育においても重要な役割を果たしていることを忘れてはならない。規模や性能にもよるものの一式200万~300万円程度と高額で、採算がとれるまでに最低でも十数年を要する太陽光発電システムを、広く一般家庭が導入するためには、国による補助金制度が不可欠であり、早急に復活させるべきである。

( 4 ) エコポイント制の導入

家庭部門におけるCO<sub>2</sub>対策は、文字どおり「塵も積もれば山」となり、大きな効果をあげる余地があるが、現実には、一部の意識の高い家庭とそうでない大多数の家庭での実践に大きな格差があることは否めない。しかし、多くの家庭は決してCO<sub>2</sub>削減に関して無関心なわけではなく、自らの取組み・成果が目に見えないことが、実

践への阻害要因になっていると思われる。

そこで、グリーン購入や省エネなど、CO<sub>2</sub>削減につながる行動を総合的に取り入れたエコポイント制を導入すべきである。例えば、省エネ型冷蔵庫を購入した際に5ポイント、住宅の断熱設備を設置した際に10ポイント、また一定割合の電気使用量を抑制した際には2ポイントなど、1枚のICカードによってポイントを蓄積管理することにより、目に見えた成果が確認できることがCO<sub>2</sub>削減行動へのインセンティブになるのである。

さらに、マイレージカードのように、ポイント数に応じた経済的メリットと結びつけることにより、経済的手法の一環としても有効な対策となりうる。

#### (5) 表彰制度

高い意識でCO<sub>2</sub>削減行動を実践している人については、地域のミニコミ誌や新聞の地方版などで氏名などを公表し、積極的に表彰するとともに、その取組みの具体例を紹介することが有用である。家庭でのこつこつとした取組みが、地域社会で評価されることは、重要なインセンティブになりうる。また、ある研究によれば、省エネ行動を実践した家庭を新聞紙上で氏名公表するとして協力を求めた後、氏名公表制度を撤回した場合でも、省エネ行動が持続することを実験により確かめたという<sup>14</sup>。これは、いったん省エネ行動を実践したことにより、新しい習慣を身につけたうえ、省エネ行動に取り組む自分を評価し、正当化するという意識改革がなされた結果であるという。

なお、地域での表彰制度の運用にあたっては、京都議定書目標達成計画における「地域エネルギー・温暖化対策推進会議」を利用するか、新たな「温暖化対策地域会議」（提言20参照）を設置して行うべきである。

#### (6) 住宅の省エネ化を図る際にはもちろん、家電製品のグリーン購入ひとつとっても、すべての製品・サービスのライフサイクルを通じたCO<sub>2</sub>排出量（製造過程はもとより、運送、廃棄の各過程で生じるCO<sub>2</sub>排出量の総量）について、耐久期間に応じた「製品アセスメント」が義務づけられ、その結果が国民に分かりやすく表示されていることが重要である（提言3、提言13参照）。

このような「製品アセスメント」の導入により、消費者は初めて自らの意思で商品を選択できるのであり、その際に、価格だけでなく環境負荷を指標とすることが可能となるからである。

### 7 提言13（廃棄物処理における削減対策）

(1) 廃棄物部門では、廃棄物処理を前提とするのではなく、廃棄物の発生抑制を主眼に置いて、CO<sub>2</sub>抑制策を再構築すべきである。

14 アメリカにおけるパラックらの研究

Pallak, M.S., Cook, D.A., & Sullivan, J.J. (1980). Commitment and energy conservation. *Applied Social Psychology Annual*, 1, 235-253

- (2) 温暖化防止の観点からも、リサイクル関連法において、リサイクルコストの事業者負担を徹底すべきである。
- (3) 廃棄物発電など、廃棄物処理を前提とするCO<sub>2</sub>抑制の手法は、あくまで副次的手段として位置づけるべきである。

(理由)

(1) 廃棄物部門におけるCO<sub>2</sub>発生抑制の重要性

ア 廃棄物問題とCO<sub>2</sub>削減とは密接な関連性を有する。

物が廃棄物として捨てられる際、その多くが焼却されCO<sub>2</sub>を排出するだけでなく、収集運搬、中間処理等の過程でも、多量のCO<sub>2</sub>が排出される。また、物の一部はリサイクルされるが、その収集・保管・再利用の過程で多量のCO<sub>2</sub>が排出される。わが国におけるCO<sub>2</sub>等の温室効果ガスの全排出量のうち、廃棄物部門の占める割合はわずか2%とされているが、これは廃棄物の焼却に限った数値であり、廃棄物部門全体の数値は、これよりはるかに大きいものと言える。

イ この点、廃棄物政策において最も重要な施策は、廃棄物の発生抑制(リデュース)のための施策(過剰な消費・生産の抑制や長期使用可能な商品等の開発等)である。すなわち、ゴミの減量を図るには、発生抑制こそが最も図られるべきで、抑制しきれなかったゴミにつき、可能な限りリサイクル・リユースを施し、それさえもできずに最終的に発生した廃棄物につき適正処理を施す、という順序で、施策の優先順位が定められるべきであるというのが、循環型社会形成推進基本法にも定められている廃棄物政策の要諦である。

そして、温暖化防止対策においても、焼却等されるゴミの量が減少すれば、CO<sub>2</sub>の排出も削減され、リサイクル・リユースに必要なエネルギー量が減少すれば、CO<sub>2</sub>の排出も削減され、両者は密接な関連性を有する。

しかし、京都議定書目標達成計画や第三次環境基本計画(2006年4月閣議決定)では、上記の観点からCO<sub>2</sub>削減を実現するための施策は何ら具体化されておらず、廃棄物発電などの廃棄物処理を前提とする手法ばかり触れられており、極めて不十分なものとなっている。

ウ 廃棄物部門におけるCO<sub>2</sub>抑制策については、物の生産、消費、排出、リサイクル・リユース、焼却、最終処分のすべての過程でCO<sub>2</sub>が排出されることを見据え、発生抑制を主眼に置き、さらに、拡大生産者責任(排出者のみならず、物の消費と排出に強い影響力を及ぼす生産者企業が、生産から処理までの過程において、適正処理はもとより発生抑制、リサイクル等の措置を講じてゼロエミッションを推進すべき責任を負うべきであるとの考え方)を徹底する方向で、CO<sub>2</sub>抑制策を再構築すべきである。

発生抑制の観点からの抑制策としては、例えば、消費時に多量のCO<sub>2</sub>を排出したり、頻繁に交換・廃棄を余儀なくされることにより頻繁にCO<sub>2</sub>を排出するような製品を市場に流通させない(製造・販売規制)をすること、当該製品が生産、流通、消費、リサイクル、処理等の全過程を通じてどれだけCO<sub>2</sub>を排出する物であるか開示させるラベリング制度などが挙げられる。

また、このような施策を行うためには、当該製品に関するCO<sub>2</sub>の発生リスクを明らかにする製品アセスメント（提言6、17参照）が必要不可欠である。

#### （2）リサイクルに関するCO<sub>2</sub>削減のための施策

当連合会は、2005年12月に発表した「容器包装リサイクル法改正に関する意見書」において、拡大生産者責任を徹底させる見地から、基本的に、製品等の収集・保管は事業者の物理的・財政的負担において行わせるべきであり、事業者がこれを行わずに自治体に委託する場合には、事業者に適正な費用を負担させるべきことを提言した。

この提言は、温暖化防止対策の点からも妥当するものである。すなわち、リサイクルに必要なコストが事業者の負担となれば、事業者はコストの負担を少しでも低減させるべく、リサイクルが容易な商品を開発したり、リサイクルコストの発生自体を回避するため長期使用が可能な耐久性の高い商品を開発するようになるはずである。そして、通常は、リサイクルに要するコストはCO<sub>2</sub>の排出量と比例するので、より低コストでリサイクルが実現できれば、CO<sub>2</sub>の排出量も低減させることができ、耐久性の高い商品が流通するようになれば、それだけ、リサイクルや処理にともなうCO<sub>2</sub>の排出が低減されることになる。

先般、容器包装リサイクル法の改正で、分別収集・選別保管費用の一部を事業者が負担する仕組みの創設が盛り込まれたが、なお不十分なものと言うべきである。温暖化防止の観点からも、各種リサイクル関連法において、リサイクル費用の全部を事業者が負担する制度が導入されるべきである。

#### （3）廃棄物処理に関するCO<sub>2</sub>削減の施策

やむを得ず処理する場合も、廃棄物発電を推進して、可能な限り、焼却等にともなうCO<sub>2</sub>排出のリスクを軽減すべきである。例えば、今後の中間処理施設や最終処分場の設置許可や更新許可にあたっては、廃棄物発電施設の併設を義務づけたり、財政的な優遇措置を講じるなどの誘導策をとるべきである。

ただし、廃棄物発電は焼却をともなうものであることから、廃棄物発電が過度に重視されるべきではない。とりわけ、わが国の焼却施設は、あらゆる廃棄物の処理に耐え、かつダイオキシンの発生を防止しうるように、大型の焼却炉を高温度かつ連続で運転する傾向があるとされ、その過程でCO<sub>2</sub>をより多く排出するものとなっていることから、その改善が急務である。

### 第4 経済的手法、国内排出権取引制度の導入と自主的手法の改善に関する提言

#### 1 提言14（環境税の導入）

環境税（炭素税）を早急に導入するべきである。炭素税の概要は次のとおりである。

- （1）課税対象は化石燃料起源のCO<sub>2</sub>とする。
- （2）課税主体は国と地方のセットとする。
- （3）課税段階は上流課税、すなわち石油精製会社から移出された段階、又は、製品として輸入された段階とする。
- （4）税率は、CO<sub>2</sub>排出削減効果が見込まれる程度のものとし、削減実績を見なが

ら随時段階的に見直すようにするべきである。

(5) 税収使途・減税対象は一般財源とし一般会計に入れ減税に充てるとともに、一部は地球温暖化対策費に充てる。

(理由)

(1) 炭素税導入の必要性

炭素税は、価格インセンティブ効果による消費抑制効果によってCO<sub>2</sub>排出削減を促す経済的手法である。特に小口の排出源を含め全部門をカバーしてCO<sub>2</sub>排出を削減できるので、排出量の伸びが著しい運輸、民生業務部門の削減に有効な対策である。北欧・西欧諸国ではすでに導入されており、削減効果が絶大であったと報告されている<sup>15</sup>。課税根拠は汚染者負担の原則と考えるので、法的性質は課徴金の一種と見られる。なお、本意見書は炭素税の税収効果には重点を置いていない。諸外国と同様にあくまで価格インセンティブ効果によるCO<sub>2</sub>排出削減を目的にしている。

(2) 課税対象・課税段階

課税対象は原則として化石燃料起源のCO<sub>2</sub>とする。製品の流通過程のどの段階で課税するのかについては、上流課税、すなわち石油精製会社から移出された段階、又は、製品として輸入された段階で課税する考え方と、下流課税、すなわち製品が消費者に販売される段階で課税する考え方がある。上流課税のメリットは徴税コストが小さく、また捕捉率が100%という点にある。下流課税のメリットは消費者にとって炭素税の課税が目に見えやすいので価格インセンティブ効果が発揮されやすいところにある。

徴税コストと捕捉率を重視して上流課税方式を採用するべきである。ただし、上流課税のデメリットとして消費者にとって炭素税の課税が見えにくいということがあるので、価格インセンティブ効果を発揮させるため領収書等に炭素税額の明記などの方策が必要となる<sup>16</sup>。なお、状況に応じて特定の産業、業種、企業等につき減免措置も講じられるべきである。

(3) 税率・削減効果

税率については、炭素税導入の目的がCO<sub>2</sub>排出削減にある以上、削減効果が見込

---

15 スウェーデンでの炭素税導入後の事後評価研究によれば、地域暖房、産業部門、及び住宅部門からの1994年のCO<sub>2</sub>排出量が、1987年に比して約800万t(19%)減少したことを示していた。同研究によれば排出削減の60%が炭素税による効果だと推定されている(OECD著『環境関連税制』154頁)。

16 上流課税のデメリットは他に、企業への軽減措置を講じる場合に納税義務者である石油精製会社と軽減対象者である化石燃料・電力を消費する企業が異なるという問題がある。下流課税のメリット・デメリットは上流課税と裏腹の関係にある。

環境省案は、家庭・オフィスで使用される化石燃料については上流課税、事業活動で使用される化石燃料については大口排出者の、電気事業者等において使用される化石燃料については電気事業者等の、それぞれ申告納税制を採用している。また、同案は、原油高騰を理由にガソリンや軽油等については当面適用を停止するとしている。

める程度の税率でなければならない。段階的に税率を上昇させて、最終的には炭素税導入によってCO<sub>2</sub>削減に大きな効果があったと報告されているスウェーデン並の税率を目指すべきである<sup>17)18)19)</sup>。課税免除ないし軽減の対象になる業種、企業及び商品についても検討を要する<sup>20)</sup>。なお、環境省案では炭素トンあたり2400円(ガソリン1ℓあたり1円52銭)、炭素税研究会では炭素トンあたり6000円から1万5000円(ガソリン1ℓあたり約4円~10円)をそれぞれ提案している。

#### (4) 税収の用途

税収は一般財源化したうえでその大部分を社会保険料の軽減も含めて減税に充て、一部は、運用上、地球温暖化対策費に充てる。炭素税は、税収の増加を目的にしているのではなく、あくまで価格インセンティブ効果によるCO<sub>2</sub>削減効果を目的にしていること、炭素税は消費税と同様に低所得者にもかかる税であり逆進性の性格を持っていること、低所得者については省エネ努力による削減余地が小さく富裕層よりも省エネ削減手段が限られていること、を考慮し社会保険料の軽減も含んだ減税を実施し、炭素税創設による増税とほぼ同額分を減税する税収中立策をとるべきである<sup>21)</sup>。「ほぼ同額分」の減税とし、「同額」としなかったのは、運用上、税収の一部を地球温暖化対策費に使用する途を残す趣旨である。税収中立により炭素税導入が容易となることも期待できる。

税収の用途を地球温暖化対策費に限定する目的税とすることは、資源の適正な配分

---

17 スウェーデンの税率は年ごとに高くなっており、導入当初の1991年では二酸化炭素トンあたり250kr(約4003円。炭素トンあたりでは約1092円)であったものが、2004年には910kr(約1万4569円。炭素トンあたり3973円。ガソリン1ℓあたり9円68銭)となっている(2004年日弁連ヨーロッパ調査結果)。1クローネ=16.01円で換算

18 環境省案では炭素トンあたり2400円で、ガソリン1ℓあたり1円52銭となる。一世帯あたり年間約2100円の負担となり、これによる税収額は3700億円とされている。そして削減効果は4300万炭素トンと試算されている。環境省案は価格インセンティブ効果よりも税収の温暖化防止対策に重点を置いているため、それによる削減効果と森林整備による吸収効果を織り込んでいることから削減効果が大きくシミュレーションされている。

19 炭素税研究会は、炭素トンあたり6000円から1万5000円を提案しており、ガソリン1ℓあたり約4円から10円になる。炭素トンあたり6000円の税率の場合の削減効果は、2005年4月から導入し計算期間を2010年度までとして2010年度において約2030万炭素トン(炭素税非導入の場合と比較し5.9%の削減)と試算している。2030万炭素トンは京都議定書に基づく6つの温室効果ガスの基準年総排出量の6%に相当する。

20 環境省案は、国際競争力の確保や一定の削減努力をした企業への配慮等のため、一定の排出削減努力をした大口排出者が消費する石炭、天然ガス、重油、軽油、ジェット燃料について2分の1に軽減を行う。ただし、エネルギー多消費産業に属する企業についてはさらに1割軽減。鉄鋼等製造用の石炭、コークス等は免除する。灯油は税率2分の1に軽減している。

21 環境省案は、税収全額を一般財源化したうえで、地球温暖化防止対策として、森林整備・保全、家庭・企業の省エネ促進等に充てることにしている。諸外国でも炭素税を明確に目的税としている国は見あたらない。また、税収を社会保険料の軽減を含む減税に充当している国として、フィンランド、スウェーデン、デンマーク、ドイツ、イタリア、イギリス、オランダなどがある。



を阻害し、財政の硬直化、すなわち用途につきその是非や合理性のチェックが働かなくなる危険性をもたらすので賛成できない。ただし、納税者の納税意欲やCO<sub>2</sub>削減意識を向上させるために、一般財源化したうえで、運用上、税収の一部を地球温暖化防止対策にも用いる途を残すべきである<sup>22</sup>。なお、税収の一部を地方の地球温暖化防止対策に充てるため地方公共団体に譲与する。

## 2 提言15（日本国内における排出権取引制度の導入）

日本国内においては、企業の温室効果ガス排出総量を抑制する手法として、厳格なモニタリング等を前提とした義務参加型・キャップアンドトレード型排出権取引制度を早急に導入し、企業間の排出権取引を積極的に促進すべきである。

（理由）

### （1）排出権取引制度のメリット・デメリット

排出権取引制度は経済的手法の一種であり、そのメリットとしては、高コストでしか削減できない企業が低コストで削減できる企業から排出枠を購入することを認めることにより、排出削減に要する社会全体としての費用が低減化される点・削減技術開発のインセンティブを企業に与える点・排出主体にキャップ（排出上限）を被せることにより、全体としての排出総量に上限を設けることができる点・排出権の取引主体が取引により利潤を創出する可能性がある点等が挙げられる。

他方で、経済的手法は緊急重大な問題を解決するには適さないこと・各排出主体に対する排出許容量割当の困難性・行政機関によるモニタリングの困難性等がデメリットとして指摘される。

地球温暖化防止対策にあたっては、その解決に莫大な社会的費用がかかること、継続的技術革新が必要であること、リスクが不確実で長期間にわたって取り組むべき課題であることからして、前記デメリットを踏まえても前記メリットは大きいと考えられるのであり、その意味で排出権取引制度を推進していくべきである。

### （2）現行の国内制度

環境省は、2005年度より自主参加型国内排出権取引制度を発足させた。この制度は、公募により自主的に参加した企業が、予め過去3年のCO<sub>2</sub>平均排出量からの削減量を公約し、CO<sub>2</sub>排出抑制設備整備に対する補助金の交付を受けたうえで、仮に公約した削減量を達成できなければ補助金の返還をしなければならない、ただし公約した削減量達成のために排出枠の取引を利用することができる、というものである。

### （3）EUの排出権取引制度

EUでは、2005年1月から排出権取引制度が実施されている。この制度は2007年まではCO<sub>2</sub>のみを対象とするが、2008年以降は他の温室効果ガスも対象

22 現行の枠組みで言えば、自動車重量税は法律上道路特定財源ではないが、運用上、その一部を道路特定財源に充てていることが参考になる。

となる。対象となる産業部門は、エネルギー・鉄の生産加工・鋳業その他の活動（EUの2010年CO<sub>2</sub>排出量の約46%を占めると予想されている）である。対象とされた部門での排出権取引制度への参加は義務的であり、またEU各国が事業者に対して排出枠を割り当てるというキャップアンドトレード方式<sup>23</sup>が採用されている。なお、排出のモニタリングに関しては報告義務・国家による検証・その基準等に関し具体的な定めがあり、また超過排出した事業者へのペナルティとしては名前の公表・罰金支払義務・翌年の排出枠からの差引を定めている。

#### （4）今後の国内排出権取引制度のあり方

環境省が導入した前記制度は、義務参加型・キャップアンドトレード型排出権取引制度の将来の導入に向けて、類似した制度の知見・経験を蓄積することができるという意味で、そのメリットはある。

しかし、同制度においては、制度への参加が自主的であるうえ、削減量の決定も任意であって、CO<sub>2</sub>削減量の将来予測は極めて困難である。元来、排出権取引において温室効果ガス削減が比較的確実だとされる理由は、制度への参加を義務的とすることによって多くの排出源を捕捉し、かつ、各取引主体にキャップ（排出上限）を被せることができることが前提で、かかる排出権取引制度の下では各取引主体のキャップの総和が現実の排出量の総和と一致することになるからである。しかるに、環境省が導入した現行の制度では、参加が自主的であり、また、任意の公約に依拠していることにより、前述した排出権取引のメリットが没却されてしまう。この点で、EUのような義務参加型・キャップアンドトレード型排出権取引制度の方が地球温暖化防止対策として優れていると言える。また、義務参加型・キャップアンドトレード型排出権取引制度は、温室効果ガス排出量を総量規制すべきとの観点（提言7参照）とも整合し、総量規制をスムーズに導入するための潤滑油の役割も果たす。したがって、義務参加型・キャップアンドトレード型排出権取引制度を早急に導入すべきである。

なお、排出権取引制度のデメリットの1つとしてモニタリングの困難性が挙げられるが、前述したように排出権取引制度の地球温暖化防止対策としてのメリットとの対比からして、モニタリングの困難性を排出権取引制度回避の理由とするのは妥当でなく、むしろ、排出量報告制度（提言6参照）等を前提とする厳格なモニタリングの実施を排出権取引制度の実効性を確保するための1つの重要条件として捉えるべきである。

### 3 提言16（協定手法の積極的導入・活用による自主的手法重視の対策の見直し）

（1）事業者の自主的削減目標（自主行動計画）について、政府との間で協定を結び、

23 排出権取引には、キャップアンドトレード方式とベースラインアンドクレジット方式がある。ベースラインアンドクレジット方式とは、予想量（＝ベースライン）と比べて現実に削減された分の排出量をクレジットとして認定し取引するという方法で、通常は、事業者が売主となり政府等が自ら買主となる。すなわち、事業者にとって排出量をベースラインから削減すればそれを売却できる点でメリットがあるがベースラインを超過してもペナルティはない制度である。

目標達成の履行を確保する制度を導入すべきである。その中で、協定参加にインセンティブを与え、その履行を確保するために、協定目標達成事業者に対し、環境税の減免等の優遇措置を講ずる等の他の手法を組み合わせるポリシーミックスの手法を活用すべきである。

(2) 地方自治体も、企業との協定手法を活用すべきである。また、NGOと企業との協定を活用できる仕組みも整備すべきである。

(理由)

(1) 自主的取組みの現状と問題点

ア 現状の温暖化防止対策の中心は、事業者・産業界の自主的取組みである。省エネ法の規制以外に規制的手法は導入されておらず(2005年の地球温暖化対策推進法改正で、温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度が導入された)、環境税等の本格的な経済的手法も導入されていない。

イ 産業界の自主的取組みの代表例は、1997年にスタートした経済団体連合会(現・日本経済団体連合会)の環境自主行動計画である。そこでは、産業部門・エネルギー転換部門からのCO<sub>2</sub>排出量を1990年レベル(±0%)以下に抑制する(多くの業種が2010年を目標年としている)ことが、「社会に対する産業界の公約」とされている。

京都議定書目標達成計画(2005年4月)は、自主行動計画を「産業・エネルギー転換部門における対策の中心的役割を果たす」と位置づけ、「自主的手法には、各主体がその創意工夫により優れた対策を選択できる、高い目標へ取り組む誘因があり得る、政府と実施主体双方にとって手続きコストがかからないといったメリットがあり、事業者による自主行動計画ではこれらのメリットが一層いかされることが期待される」としている。もっとも、京都議定書目標達成計画では、「各部門の目安としての目標」として産業部門-8.6%、エネルギー転換部門-16.1%としているので、自主行動計画の±0%以下という目標値は、京都議定書の目標達成のために不十分なものである。

自主行動計画の透明性・信頼性の向上を図る努力もされてきている。自主行動計画の進捗状況は、毎年、業種ごとにフォローアップが行われており、2002年からは、有識者で構成する環境自主行動計画第三者評価委員会による評価が行われ、その結果が公表されている。また、政府の関係審議会でのフォローアップも行われている。

ウ このような自主的取組みには、地球温暖化対策推進大綱が指摘するような長所もあるが、次のような限界・問題点も存在する。

A 高い目標が設定されなければ、削減に結びつかない。

B 法的拘束力がない自主公約では、履行確保、実効性の面で問題がある。

C 自主的計画の策定・実施・評価の過程で、透明性、信頼性に問題が生ずる。

(2) 協定手法の導入・活用

ア イギリスでは、産業界の自主的取組みを促進し履行確保を図る手法として、気候変動協定と気候変動税等とのパッケージ政策が導入されている。

- A 2001年4月、気候変動税が導入された。原則としてすべての産業・エネルギー消費事業者のエネルギー使用に課税される税で、税収は、企業負担の国民保険料の0.3%切下げ、炭素基金を通じての低炭素技術の開発普及の促進、省エネ投資への税制優遇措置等に充てられる。
- B 気候変動税とセットで、気候変動協定制度が導入された。業界団体や個別企業が政府との間で削減目標値を設定する協定を締結し、目標を達成した場合には、気候変動税が80%減税される。気候変動税の減税措置が、協定参加のインセンティブを高くしており、目標不達成の場合には減税が適用されないことで、協定された排出量削減が拘束的なものとなり削減目標達成が担保される仕組みとなっている。
- C 気候変動協定制度は、排出権取引制度ともリンクしている。協定締結事業者は、目標を上回って削減すれば、取引可能な排出権を得ることができ、排出権取引に参加できる。目標を達成できない場合には、排出権の購入を余儀なくされる。
- D このように、イギリスの気候変動協定制度は、気候変動税や排出権取引制度という他の政策手法と組み合わせられた制度（ポリシーミックス）として、実効性・履行確保が図られる仕組みとなっている。
- イ 日本においても、京都議定書の目標達成のためには、産業界の自主的取組みを自主公約に止まらせず、政府との協定（行政契約）とし、一定の法的拘束力を持たせていくことが必要である。

協定締結を義務づける手法も考えられるが、協定参加にインセンティブを与え、協定の実効性を確保する仕組みとしては、イギリスのように、環境税、排出権取引等の他の政策手法と組み合わせるポリシーミックスの手法が有効である。

協定目標達成事業者に対し、環境税の減免、超過達成についての取引可能な排出権付与、補助金、低利融資等の優遇措置を講ずる（目標不達成の場合にはこれらの措置が受けられないこととする）ことで、自主協定の実効性・拘束力が相当に確保される。

なお、総量規制（提言7参照）や義務参加型・キャップアンドトレード型排出権取引制度（提言15参照）が導入された場合には、協定締結事業者がキャップ（排出上限）以下に削減したときには超過削減分にプラスした取引権を付与する等の一定の優遇措置を与えることが考えられる。

- ウ 経済的優遇措置だけではなく、協定目標を達成した企業が社会から正当に評価される仕組み（環境優良企業の認証を与える等）も重要である。

逆に、目標不達成の場合には、事業者名の公表、追加的対策を含む違約罰条項の適用といったペナルティを与える履行確保措置が講じられるべきである。

- エ 協定の策定、実施・評価（進行管理）の過程で、透明性、信頼性を確保するために、それらの過程に、市民を含む第三者機関が関与する仕組みが必要である（提言20参照）。

### （3）地方公共団体・NGOとの協定

- ア 政府だけでなく、地方公共団体も、企業との協定手法を活用すべきである。

地方公共団体には、公害防止協定という実績もあり、温暖化防止対策での行政・

事業者・市民のパートナーシップも一定の成果をあげている。地方公共団体と企業との協定という手法により、地方の実情に応じたきめ細かな削減対策に結びつけられる可能性がある。

イ WWF ジャパンが佐川急便(株)やソニー(株)等の企業と削減目標等を合意して協力して削減に取り組むなど、NGOと企業との間の協定も出現している。NGOとのパートナーシップ、NGOの監視能力の活用は、企業の自主的取組みが成果をあげることに大いに寄与する。

このようなNGOと企業との協定を奨励・援助するとともに、温室効果ガスの削減に熱心な企業や能力のあるNGOが評価される仕組みを整備する必要がある。例えば、企業との協定による削減をNGOに委託し委託事業費を支払う、NGOとの協定により削減目標を達成した企業に報奨金を支払う等のことが考えられる。

## 第5 地球温暖化防止対策の実効性を担保するための法制度整備に関する提言

### 1 提言17(地球温暖化防止に関する主要な法制度の整備)

- (1) 省エネ法に地球温暖化防止目的を明示し、これに沿った大改正を行う。又は、新たな法律を制定する。
- (2) 温室効果ガスの総量削減を担保するために、削減総量目標値を定めた温暖化影響アセスメント制度を導入する。
  - ア 戦略アセスメントを早期に制度化し、温室効果ガスによる予測、調査、影響評価を組み入れる。
  - イ 既存の環境影響評価制度の調査・予測・評価項目として温室効果ガスを入れる。

(理由)

#### (1) エネルギー消費削減のための法制度の強化

現在、地球温暖化対策推進法では、エネルギー消費削減にあたって省エネ法を位置づけている。しかし、省エネ法は、元来第2次オイルショック時におけるエネルギー供給のひっ迫に対してエネルギー需要対策として制定されたという、本来別の目的を持ったものである。その後、この法律が地球温暖化防止対策として位置づけられ、1998年の地球温暖化対策推進大綱(旧推進大綱)、2002年に改訂された新推進

大綱のそれぞれに合わせて改正された<sup>24</sup>。

省エネ法は、強化され、エネルギー消費削減に一定の役割を果たしているとは言うものの、工場への規制は一定の枠組みを設けるに止まり、その枠組みの中でどのように実施するかは事業者の自主的な判断に委ねられているという限界がある。また、エネルギーの使用合理化の状況に関する定期報告義務や将来の計画作成義務はあっても、国民の請求があった場合に報告書や計画書を公表するという制度がなく、透明性に欠けるという問題点がある。

この省エネ法は、もともとエネルギー危機に対応してのものであるところから、地球温暖化防止対策に対応したエネルギー消費削減のためのものとしては、大改正を行うか、新たに法制度を検討すべきである。また、その内容としては、一定の基準によりエネルギー消費の割当てを行うなどの規制的手段を強化することが必要である。

(2)「国は、環境に影響を及ぼすと認められる施策を策定し、及び実施するに当たっては、環境の保全について配慮しなければならない」(環境基本法19条)。この環境配慮に関する制度として検討されているのが、いわゆる「戦略アセスメント」である。

温室効果ガス排出は、国、地方公共団体、事業者、国民のさまざまな活動分野に関連しており、また、その排出削減のあり方は、国民生活のあらゆる分野・活動に影響を及ぼす。温室効果ガスの削減対策は、まさしく、国民生活のすべての分野に関わる立法、施策、行政計画、プロジェクトそして個々の事業・経済活動において盛り込まなければならない。

温室効果ガスの排出量とその影響に対する配慮を盛り込んだ戦略アセスメント制度を早期に実現することが必要である。

---

24 省エネ法の概要とその改正の経過は以下のとおりである。

経済産業大臣は、エネルギー需要の長期見通しとエネルギー使用の合理化に関する技術水準その他の事情を勘案して、エネルギー使用の合理化に関する基本方針を策定及び公表し、事業者や製造者などが省エネに取り組む際の目安になる基準(判断基準、省エネ基準)を公表するというものであり、この基準に沿ってエネルギー使用の合理化に努めなければならないというものである。なお、省エネ基準としては一定規模以上の工場・事業所、特定の機械器具、建築物を対象として設定されている。

工場・事業所については、最も新しい改正により、2006年4月1日から熱と電気の使用量を原油換算して、年間3000kl以上を第一種エネルギー管理指定工場(第一種工場)、それ以下で年間1500kl以上を第二種エネルギー管理工場(第二種工場)とし、第一種工場においては、エネルギー管理者の選任義務、中長期計画書の提出義務、エネルギー使用状況等の定期報告が義務づけられ、判断基準に照らして、省エネの取組み状況が著しく不十分な場合には、大臣による指示、公表、命令等の措置がある。第二種工場については、エネルギー管理員の選任、エネルギー使用状況等の定期報告が義務づけられ、判断基準に照らして取組み状況が著しく不十分な場合には大臣の勧告がある。

また、機械器具については、1998年改正で省エネ基準が平均ではなく、現在商品化されている製品のうち、エネルギー消費効率が最も優れている機器の性能水準を勘案する「トップランナー方式」が採用されるようになった。事業者は特定機器に関するエネルギー消費効率の表示を義務づけられている。

(3) 新たな開発行為や施設設置にともなう温室効果ガスの排出量を抑制するためには、現行の環境影響評価法、条例に基づく環境アセスメント制度において、温室効果ガスの調査・予測・評価を義務づけ、その削減措置を組み入れることが必要である。

現在の制度では、温室効果ガスの排出量は、環境影響評価法4条10項などに基づいて定められる「基本的事項」において、調査・予測・評価の項目とされ、この調査等を合理的に行うための手法等を定める関係主務大臣が定める各対象事業ごとの「技術指針」においても、調査・予測・評価の対象として掲げられている。しかし、アセスメント対象事業について、温室効果ガスの排出量調査等が必要とされているのは火力発電所（地熱によるものを除く）と原子力発電所のみであり、その他の対象事業については、選択項目とされているにすぎない。温室効果ガスの排出量を調査等の項目に入れるべき対象事業を拡大すべきである。

(4) また、現行の環境影響評価制度においては、温室効果ガスの排出量が調査等の対象項目になったとしても、その「環境影響の回避・低減」の評価については「事業者により実行可能な範囲で行われるもの」とされ、「国または地方公共団体の環境保全施策との整合性に係る検討」については、「基準又は目標が示されている場合は、当該基準等の達成状況、環境基本計画等の目標又は計画の内容等と調査及び予測の結果との整合性が図られているか否かについて検討される」とされている。

しかし、評価の対象とはなるが、その評価基準はなく、個別の事業種ないしその分野における削減目標量の設定も明確ではない。

つまり、温室効果ガスの環境基準や排出規制基準が存在しない現行法のもとでは、計画される個別の火力発電所からどれほどの温室効果ガスが排出されようともこれを規制することはできず、その排出量抑制のための措置をとるか否かは、当該事業者の裁量に委ねられているにすぎないことになる。

(5) 以上のとおりで、戦略アセスメント制度の導入、環境影響評価法に基づく環境アセスメントの対象事業の拡大により、温室効果ガスについて調査等を盛り込み排出削減に配慮させる場合、環境の保全効果を確保するためには、その評価の基準となる削減目標量・基準などを設定しておくことが必要である。

環境基本計画、京都議定書目標達成計画において、目標達成年次とともに温室効果ガスの排出部門・分野・業種等で割り振られた排出総量規制値(又は削減総量目標値)を設定しておくことが必要である。

## 2 提言18 (政策再評価の実施による既存の地球温暖化防止対策の見直し)

国及び地方公共団体は、既存のすべての立法、政策、行政計画、プロジェクトそして個別事業を対象とした政策再評価と見直しを実施する。

(理由)

(1) これまでは温室効果ガス削減施策は、政策目標と政策とが結びついていなかった。

京都議定書目標達成計画においてもさまざまな分野について「具体的な対策」の政策目標が掲げられているが、それぞれの「具体的な対策」相互間の関連づけや調整を

どのようにするのか、具体的な手続きや調整基準が不明確である。

今後の施策については、提言 17 に掲げる温暖化影響アセスメント制度を導入することにより、立法、政策、行政計画、プロジェクトそして個々の事業・経済活動に対する温室効果ガス対策を総合的に盛り込むことが一応可能となる。

- (2) しかし、2004年度の温室効果ガスの排出量が基準年に比べて8.0%増加しているという現状は、政策目標を曖昧にしたまま、かつ、自主的取組みに大きく依存し、実効性の確保や効率を軽視した温暖化防止対策や手法をとってきた既存のわが国の温暖化防止対策の基本的な欠陥を示している。

したがって、国及び地方公共団体は、温室効果ガス削減目標数値とその達成年度を明確にしたうえで、既存の立法、政策、行政計画、プロジェクト、個々の事業すべてについて政策再評価と見直しを実施したうえで、新たに設定された目標を達成するために必要な政策変更等を実施すべきである。

この既存の各種政策等の再評価と見直しについては、情報公開と国民の参加の確保が重要である(提言20参照)。

### 3 提言 19 (情報提供システムの整備)

各部門・分野の当事者が、温室効果ガス削減に向けた自らの行動目標の設定や削減効果を簡明に理解しうる情報提供システムを早期に確立する。

(理由)

- (1) 排出量の予測、削減効果の評価等の排出量統計データを分かりやすいものとし、各排出削減部門の当事者が容易に自らの目標や削減効果を評価し、分析することができるものにすることが必要である。

これまでに公表されてきた排出量や削減状況の統計は、国際機関に提出するわが国の排出量報告のために作成されたもので、便宜的に部門を分け、そのうえで各部門に対する削減目標の数量が割り当てられていた。このため、現実の削減行動にとっては、統計上区分された部門ごとの数値結果と個々の主体の活動に関する数値結果との間にずれが生じ、個々の主体にとっては、自らの行動による排出量の予測や削減効果が分かりにくいものとなっている。これでは、個々の活動主体の排出量の把握や排出責任が曖昧になる。

とりわけ、国民の削減行動が全体の削減政策とどのように関連し、どのような位置づけになっているのか、国民の削減行動によってどのような具体的効果があがるのか等について、分かりやすく具体的な統計情報を提供し、情報を公開することが極めて重要である。

### 2 提言 20 (政策決定・執行管理システム・手続きの確立と市民参加の確保)

(1) 地球温暖化防止対策にかかる政策決定・執行管理にかかる重要組織として、既存の地域エネルギー・温暖化対策推進会議を改善して活用するか、又は新たな温



暖化対策地域会議を各地域に設置すべきである。

- (2) 協働原則に基づき、オーフス条約等も参考にしつつ、前記会議において民間が行政と対等の立場で政策決定・執行管理に携わることのできる諸条件を確保する。
- (3) 前記会議に実質的な政策提言機能を持たせる。

(理由)

(1) 協働原則 (collaboration principle)

ア 協働原則とは

協働原則とは、公共主体が政策を行う場合に、政策の企画・立案・実行の各段階において、民間の各主体(住民・環境NGO・ビジネスNGO・科学者グループ等)の参加を得て行わなければならないという原則である<sup>25</sup>。しかも、その参加の様態は、最終決定権は行政に留保しつつもその判断形成過程において対等で協働する形態でなければならない。また、協働原則の理念は、公共主体と民間との協働関係のみならず、公共主体内部における関連各組織間の調整・協働をも指向するものである。かかる協働原則が求められる根拠は、関連する各組織・各主体が共通の利益を目指す場合に、各当事者が対等の立場で議論を重ねることが合理的判断の効率的形成に必要不可欠だからである。

イ オーフス条約：参加・公開制度と司法的担保の制度の導入

オーフス条約<sup>26</sup>は、市民が環境情報にアクセスできる権利・環境に関連する行政の意思決定に対して市民が効果的に参加できる権利・それらの権利が保障されない場合に裁判所でそれを実現できる権利を保障することを締約国に義務づけるものである。

まず、環境政策に市民が効果的に参加できる権利を保障することは有効で効率的な環境政策の実施にとって必要条件であり、協働原則の理念にも適う。そして、環境情報へのアクセス権を市民に保障することは、それ自体が市民の知る権利の観点から重要であるうえに、行政の意思決定に対して参加する権利を実現するための必要不可欠な前提条件ともなる。また、市民がこれらの権利を侵害された場合に裁判所にアクセスすることができれば、その権利の実効性は飛躍的に高まる。つまり、オーフス条約における環境情報へのアクセス権及び司法へのアクセス権の保障は、市民による環境政策への積極的参加を実現するための重要条件でもあり、判断形成過程において市民が行政と対等な立場で協働するという協働原則の実現に向けてあるべき方向性を示すものである。

ウ なぜ地球温暖化防止対策に参加・協働が必要か

第1に、地球温暖化防止対策を決定・実行するにあたっては、経済社会活動に起

25 古くは1976年ドイツ連邦政府環境報告書においてすでに協働原則が取り入れられていたとされ、また1992年リオ宣言における市民参加の必要性重要性の強調や以下に述べる1998年オーフス条約採択(欧州)も、協働原則の目指す方向に適合するものと言える。

26 オーフス条約は、国連欧州経済委員会の枠組みで策定され国連欧州経済委員会第4回環境閣僚会議において1998年6月25日採択された条約である。

因する多種多様の問題に同時に対処する必要があり、そのためには公共主体内部の各組織が扱う諸問題を統一的に解決しなければならない。また、地球温暖化防止対策においては、例えば事業者の製品開発・製造方法の選択や市民のライフスタイルの選択等から見直していく必要があるのであって、事業者や市民が公共主体と協働して主体的に問題の解決に取り組む必要性が大きい。

第2に、地球温暖化防止対策においては、行政主体に十分な情報（被害情報・発生源情報）を与える必要がある（政府にとっても、有益な生の情報が無料で得られることのメリットは大きい）、また行政主体に合理的な判断をさせるよう監視する必要がある。特に行政主体単独の判断では時間的視野・空間的視野が狭い可能性があり、そのような面からの非合理性を是正するのに、協働が有効である。

なお、気候変動枠組条約4.1、7.2、7.6も、民間団体の参加を規定しており、これらは協働原則の実現に向けた第一歩と言える。

## エ 地球温暖化防止対策に関するECCPの具体例

欧州気候変動プログラム（ECCP）<sup>27</sup>では、欧州委員会（European Commission）の各部署・EU加盟国代表者・専門家・産業界・環境NGOらから200人以上を結集し、彼らが協働する形態をとった。なお、産業界・環境NGOが全体に占める割合はそれぞれ3分の1程度と十分な人数が確保されており、それは行政と対等な立場での関与を可能ならしめる前提であった。そして、ECCP運営委員会の調整の下で、主要分野ごとに11の作業グループが設置され、それぞれの作業グループの中で、温室効果ガス削減可能性の特定・対策に関する費用対効果の評価・関連する利益の考慮に関し徹底した議論がなされたうえで、各作業グループによる提言に基づき、欧州委員会が42の温室効果ガス削減手法を特定した。なお同プログラムにおいては、採用された手法の実施状況及びその効果に関するモニタリングも重要視されている。

## （2）具体的なシステムの提言

### ア 現行制度及び京都議定書目標達成計画の不備

地球温暖化防止対策にかかる現行の意思決定手続は煩瑣かつ不透明であり、また市民との協働が全く不十分である。

すなわち、現行制度によると、地球温暖化防止対策には、政府の地球温暖化対策推進本部や、中央環境審議会、総合資源エネルギー調査会、産業構造審議会等の各省庁管轄の審議会が並列して関与している。そして「地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議」では各省庁の利益が寄せ集められるにすぎず、そこに利害対立を調整する機能は期待できない。このことが効果的統一的整合的な地球温暖化防止対策の推進を阻害する要因となっている。

### イ 政策の選択・決定の手続きにおける協働原則実現に向けて

以上の状況を踏まえ、地球温暖化防止対策にかかる政策の企画・立案・実行の各

27 ECCPは、EUにおいて京都議定書の目標達成に向けて必要なすべての措置を特定し実施させることを目的として、2000年6月発足した。

段階における市民による対等な立場での参加を容易にすべく、各地域ブロックに実質的な政策提言機能を有する市民参加型の組織（以下「地域会議」という。）を置くことを提言する。地域会議は、各地域内においてその特性に応じた効果的な温暖化防止対策を構築していく（提言5参照）ために、非常に重要な役割を担う。また、協働原則の観点からすれば、地方からボトムアップ方式で集約された市民の意見が、地域内固有の温暖化防止対策のみならず、国家全体の政策形成にも寄与していくべきであり、その意味でも地域会議は重要な役割を担う。地域会議は、オーフス条約及びECCPを参考にして、以下に述べるような条件をとらなければならない。

- A 地域会議の構成員は、市民・環境NGO・専門家（理科系及び社会学者等を含む幅広い分野から）・産業界・政府各関連部署及び地方公共団体とし、公募等によりできるだけ幅広い層からの人選を行い、特に市民・NGOから十分な人数を確保しなければならない。
- B 地域会議は、政府からの諮問に基づき、徹底した検討及び議論を行い、その結果を踏まえ効果的と考えられる温暖化防止対策につき、地球温暖化対策推進本部及び関係省庁に対する政策提言を行う権限を有する。必要があれば、地域会議内で作業グループに分かれる。また、地域会議の意見を政策に反映させるため、政策立案前に同会議が政策提言を行う機会を確保しなければならない。
- C 各ブロックの地域会議の意見を集約する機関として、地域会議連絡会を設置する。地域会議、地域会議連絡会とも内閣府管轄とする。
- D 地域会議が十分な政策提言をなすように、的確かつ偏りのない情報が事前に政府より開示されなければならない。
- E 地域会議には、政策提言の前提として各種施策についての調査権限を付与する。
- F 地域会議に、地球温暖化防止対策にかかる各政策の実施状況をモニタリングしその効果を評価する権限を与える。なお、モニタリング及び評価には、NGOの助力が必要不可欠であるため、地域会議とNGOとの連携を制度化する。
- G 地域会議及び各作業グループにおけるすべての議論を、一般に公開する。
- H 地域会議自体が住民集会を主催する等、市民との意見交換を積極的に行い、また地域会議宛に市民が意見を提出する機会を十分に保障する。
- I 以上のような内容を実効性あるものにするため、それらの手続きが遵守されなかった場合に、地域会議の構成員及び住民らが異議申立てできる権利及び第三者機関を主体とした調停制度を制度化する。

なお、京都議定書目標達成計画では、経済団体やNGOらを構成員に含む「地域エネルギー・温暖化対策推進会議」を地域ごとに設置するとしている。そして2005年に各地域ブロックに発足した同会議<sup>28</sup>では、NGOの参加が一部見られ、また情報交換を行ったうえで地域内の温暖化防止対策を議論する等、市民参加に通じる側面は

---

28 例えば関東ブロックでは経済産業省・環境省・農林水産省・国土交通省・内閣官房・地方自治体・エネルギー関係団体・大学教授・企業等がメンバーとなり、2005年6月9日に第1回会議、2006年1月27日に第2回会議、同年6月8日に第3回会議が開催された。会議では各省庁・団体での取組みに関する情報交換等がなされている。

一部見受けられる。

しかし同会議の実情は、当該地域における温暖化防止対策を議論する場にすぎず国家政策を議論し提言する機能を有していないこと、全委員の中に占める市民やN G Oの割合が少ないこと、わずか年1回程度の開催であること、分科会の設置も進んでいないこと等から、ここに提案する「地域会議」の内実からはかけ離れている。

よって、協働原則を実現するシステムの構築を目指すべく、既存の「地域エネルギー・温暖化対策推進会議」を抜本的に改善して前述の条件を満たす組織に変革すべきであり、それが不可能であるなら、地球温暖化対策推進法を改正して前述の条件を満たした「地域会議」を新たに創設すべきである。

以 上

## 市民参加型政策決定・執行管理システムとしての地域会議のイメージ

