

II. 地球温暖化対策を総合的に推進し、京都議定書に定める排出量の削減目標を達成するために

1. 京都議定書の基本的仕組み

京都議定書の基本的仕組みは、次のとおりである。

(1) 対象ガスについて

対象ガスは二酸化炭素、メタン、亜酸化窒素、さらに、HFC、PFC、SF6の合計6種類のガスである。

(2) 目標について

目標は、第1約束期間となる2008年から2012年までの5年間の温室効果ガスの二酸化炭素換算による合計排出量が、1990年の実績値(HFC、PFC、SF6の3ガスについては、1995年の実績値とすることができる。)の5倍量に京都議定書の附属書で各国毎に定める率(例えば、日本は94%)を乗じた値を超えないことである。

(注) このような日本の削減目標について、この中間答申では、以下「2008年から2012年までの第1約束期間に1990年レベルから6%削減」というように簡単に表記する。

(注) 各国の削減率(京都議定書附属書で定める値から100を引いたもの)
米国-7%、EU-8%、カナダ-6%、ロシア0%、豪州+8%、
ニュージーランド0%、ノルウェー+1% 等

京都議定書では、条約附属書I締約国(旧ソ連、東欧を含む工業国)全体の削減量は、2008年からの5年間の温室効果ガスの二酸化炭素換算による合計排出量が1990年の実績値の5倍量に比べて少なくとも5%以上の削減になるようにすることが定められている。

(3) 目標数値の算定方法について

目標数値の設定に当たっては、IPCC「気候変動に関する政府間パネル」(国連環境計画(UNEP)及び世界気象機関(WMO)により設立された機関。)が定める100年地球温暖化係数が用いられる。6種のガスの量を、この係数により二酸化炭素に換算して合算した値に基づいて、目標値が定められている。

(注) 各物質の地球温暖化係数

二酸化炭素 1、メタン 21、亜酸化窒素 310

HFC134a 1300、PFC14 6500、SF6 23900

目標の遵守状況の評価は、6種のガスの排出量の「総量」ではなく、限定された範囲の人為的活動により増減した森林の吸収量を計算し、それを控除した「純」排出量を用いて行われる。なお、控除する吸収量に係る活動の範囲の定義については、京都議定書では限定的なものとなっているが、COP4以降更に検討することとなっており、その検討の結果を踏まえ、京都議定書の第1回締約国会合でその範囲の拡大が決定される可能性がある。

(4) その他

目標は、現行条約上の2000年安定化目標が努力目標であったことと異なって、法的拘束力のある目標である。また、その達成のための方策として、京都議定書には、温室効果ガスの排出量の削減及び吸収量の増大に関する国内における措置のほか、排出量取引、いわゆる共同実施及びクリーン開発メカニズムといった、他国における削減量を算入する国際的な措置が定められている。

(注) 排出量の取引 : ある附属書I締約国が割当量を越えて排出削減を達成した場合、その超過分を他の附属書I締約国に(有償で)譲り渡し、譲り受けた国の削減量に繰り入れる制度。

いわゆる共同実施 : ある附属書I締約国で排出削減をもたらす事業が行われた場合、この事業によって生じる排出削減量を、他の附属書I締約国(例えば当該事業への投資国)の削減量に繰り入れる制度。

クリーン開発メカニズム : 途上国自らが排出削減等の事業を行い、この事業によって生じる排出削減量を国際的にチェックした上で、附属書I締約国に(有償で)譲り渡し、その国の削減量に繰り入れる制度。

2. 京都議定書の意義

(1) 国際社会における意義

IPCCにおいては、気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすことにならない水準において大気中の温室効果ガス濃度を安定化させるとの気候変動枠組条約の究極的目的を達成する方途を考察する上での一つのケースとして、大気中の二酸化炭素濃度を産業革命前の二倍程度に安定化させるケースを描いている。このケースで許される21世紀の累積排出量を実現する上では、2100年には一人当たりの二酸化炭素換算排出量を1炭素トンに相当に下回る水準とすることに向けての対策が必要である。

(参考) 国連環境開発特別総会における橋本総理大臣演説

「もとより、地球温暖化問題の解決のためには、中長期的視点からの努力も必要です。例えば大気中の二酸化炭素濃度を産業革命前の2倍程度に安定化させるためには、2100年には世界全体の一人当たりの排出量を1トン以下にすることが必要です。」

(注) 1990年における一人当たり二酸化炭素排出量は附属書I締約国平均で約3.2炭素トン、全世界平均で約1炭素トン。途上国平均で約0.5炭素トン。全世界の人口は2100年には113億人と推計(IPCC S92のシナリオ)。

地球温暖化防止のためには、2013年以降の先進国における一層の温室効果ガス排出量の削減、途上国を含めた形での世界全体の温室効果ガスの排出抑制が前提とはなるものの、京都議定書に定める附属書I締約国の取組は、地球温暖化防止のための意味のある第一歩となると考えられる。

(2) 我が国における意義

我が国は、先進国の一員であり、さらには、COP3の議長国を務めた立場にあることから、京都議定書を確実に、かつ率先して履行するとともに、21世紀前半及びそれ以降の地球温暖化防止に向けた世界的な取組の進展のための礎を築き、国際社会に貢献していかねばならない。

また、京都議定書に定める我が国の排出量の削減義務は6%である。一方、国内においては、既に1996年度には1990年度に比べて約9%以上も二酸化炭素の排出量が増加しているなどの現状にある。このことに鑑みれば、この目標の達成には、厳しい対策を実施することが避けて通れない。

しかしながら、このことは、環境基本法の基本理念である環境への負荷の少ない持続的発展が可能な社会の構築にとって不可欠であり、むしろその具体化の好機ととらえて積極的に対応するべきである。人々の生産や消費の活動その他の活動が地球温暖化をもたらし、他方で地球温暖化防止対策が人々の社会経済活動その他の活動の在り方に変化を求めるという関係にあることから、地球温暖化問題は、経済問題でもあり、人々のライフスタイルの問題でもある。このような広い視点から地球温暖化問題をとらえていくことが必要である。

3. 京都議定書に対応するための総合的な制度の必要性

以上のような仕組みと意義を有する京都議定書の中核的内容である法的拘束力のある数値目標を我が国が確実に達成するためには、地球温暖化防止を保護法益として明確に掲げた法的拘束力のある国内的な仕組み、すなわち、地球温暖化防止を目

的とした新たな法律を整備することが望まれる。このような法律の必要性は、次のとおりである。

温室効果ガスは経済社会の広範な活動から発生しており、それらの活動は国民の生活や企業活動に深く関わっている。このため、温室効果ガスの排出量の削減又は吸収量の増大のための対策には、国、地方公共団体、事業者、国民といったあらゆる主体が、その負担を公平に分かち合って対策を進めていくことについての国民的合意が不可欠である。

また、このような温室効果ガスの発生の特徴を考えると、その削減対策としては、特定の対象に限定してその諸活動に一定の制限を課す規制のような従来の環境対策で重用されている手法の活用のみならず、それ以外にも国、地方公共団体、事業者、国民などの各界各層の自主的取組を促進すること、さらには経済的措置など市場原理を活かした誘導的な新しい政策手法の開発や利用を行うことなど、様々な手法を用いるとともに、これらの政策手法間の役割分担が適切なものとなるように組み合わせ、各主体の努力を全体として適切なレベルにまで促す必要がある。

さらに、「2008年から2012年までの第1約束期間に1990年レベルから6%削減」するとの数値目標を達成するだけでは温暖化を防止できず、今後、我が国を含めて、21世紀あるいはその先まで温室効果ガスを長期的・継続的に削減していかなければならないことを視野に入れ、短期間に効果を上げていく措置に加えて、現在の大量生産、大量消費、大量廃棄の社会システムを転換させていく中長期的観点からの対策を進めていくとの大きな方針についての国民的合意も必要である。

京都議定書の内容を実行していくためには、このように、社会構成員の広範な賛同と参加を確保でき、多数の政策手法と多数の社会経済主体の取組を体系化することができる総合的な仕組みを構築する必要がある。しかも、この仕組みは社会的に透明性のある形で運用されていくべきであり、そのルールに関する国民的な合意は、国会における議論を経た法律という形式で定められることがむしろ当然である。

4. 地球温暖化防止のための総合的な制度

(1) 総合的な制度が果たす基本的な機能

地球温暖化防止を目的とする総合的な制度においては、効果的に6種のガスの排出量の削減ができるよう、その対策全体を規定し、日本に課せられている目標を確実に達成可能なものとする必要がある。

その総合的な制度の基本的な機能は、次のように考えることができる。

- ・日本の数値目標である「2008年から2012年までの第1約束期間に1

1990年レベルから6%削減」するとの目標を達成するため、各主体が様々な手法により温室効果ガスの排出量を削減し、又は吸収量を増大することについて定めた総合的な計画を策定すること。

- ・ 総合的な計画においては、「2008年から2012年までの第1約束期間に1990年レベルから6%削減」について、国内取組による削減目標量及び国際的取組による削減目標量を定めること。これらの削減目標量の定めは柔軟性をもって必要に応じ修正することができることとする。
- ・ 国内における削減目標量を達成するための自主的取組、規制的措置、経済的措置、ライフスタイルの転換のための環境整備等の各政策措置の強度や組み合わせ方、期待する削減量等を決定すること。また、その政策措置の実施により、実際にどの程度の温室効果ガスの排出量が削減され、又はどの程度の吸収量の増加が達成されたかの効果の判定を行い、計画の進行・達成状況を評価すること。
- ・ 我が国の削減目標量を達成するために、附属書I締約国間での排出量取引、いわゆる共同実施、途上国との間でのクリーン開発メカニズムを必要に応じ活用することとなるが、その具体的なプロジェクト、日本が得られる排出量及びそのタイミング、これらに要する費用及びそれを賄うための財源などについて、具体的な事例に即し、また、状況の進行に応じて、計画の進行・達成状況を評価すること。
- ・ 国内措置及び国際的な取組において、その目標の達成が予定どおり進捗していない場合は、必要に応じ政策措置を強化するなど、計画の進行・達成状況に対応して機動的に対処すること。

(2) 総合的な制度の要素

このような基本的な機能を果たす総合的な制度の枠組みに関して、これまで本審議会が検討してきた要素を示せば、次のようなものである。

- ① 法目的
- ② 温室効果ガスの種類の規定
- ③ 地球温暖化防止計画等
- ④ 温室効果ガスの排出量の削減措置
 - ・ 国、地方公共団体の措置
 - ・ 国、地方公共団体の自主的取組

- ・ 事業者の自主的取組
- ・ 国民の自主的取組の環境整備
- ・ 温室効果ガスの排出量の削減のための装置等の段階的な普及措置
- ・ 電力の生産、供給における温室効果ガス排出量の削減
- ・ 環境規制の段階的な導入
- ・ 経済的措置
- ・ 事業等の実施
- ・ 政策策定・実施に際しての配慮
- ・ 既存の法律の改正
- ・ 地域における取組
- ・ 手続きの透明性

⑤ 吸収量の増大

⑥ 温室効果ガス排出量の監視等

⑦ 温室効果ガスの観測、環境監視等

⑧ 教育・学習、広報

⑨ 長期戦略研究

⑩ 調査研究

⑪ 技術開発

⑫ 国際協調・国際協力及びこれに伴う国内措置

- ・ 排出量取引
- ・ いわゆる共同実施
- ・ 開発途上地域への支援、クリーン開発メカニズム等

(3) 総合的な制度の検討に当たっての留意事項

本審議会では、具体的な対策の内容も念頭に置きながら、上記のような総合的な制度の枠組みについて検討を深めていくこととする。その際、吸収源の取扱い、排出量取引に係る国際ルールに関する協議・合意の動向に即応し、遅滞なく、検討を行うこととする。また、検討に当たっては、本審議会の「今後の

地球温暖化防止対策のあり方について(中間とりまとめ)」においても指摘しているように、①削減手続き等の決定手続の透明性・公開性、負担の公平性、②長期的・継続的な排出削減、③温室効果ガス排出削減に関するあらゆる手法の検討という三つの基本的考え方に留意するほか、以下の各点について留意するものとする。

- ・ 物質別、部門別の排出削減量などを明示することなどにより、対策の分かりやすさ、実行しやすさを高める配慮を行うこと。
- ・ 新たな制度の下で行われる対策が、産業の国際競争力を不当に損ねることのないよう、対策の費用対効果を高める配慮が必要であること。
- ・ 環境への負荷が大きい活動ほど課徴金等の重い負担を課す等の考えも検討すること。
- ・ ライフスタイルの見直しに当たっては、より大きな利便性を求めていくとの消費者の性向を抑制することが必要であり、過剰な負担にならないように配慮しつつも、そのための実効性ある方策の導入も考慮すること。
- ・ 将来のエネルギー供給及び必要な社会資本の在り方についても視野に入れて検討すること。
- ・ 地球温暖化防止に効果的な技術開発が進むようなシステム作りを目指すこと。
- ・ 新しい環境保全技術の急速な普及に効果がある仕組みを設けること。
- ・ 社会制度や価値観・慣習などを全体として変革していくことも視野に入れて検討すること。
- ・ 地域に根ざし、地域住民や地域の事業者も巻き込んだ効果の高い取組が促進されるような仕組みを設けること。

なお、本審議会は、「2008年から2012年までの第1約束期間に1990年レベルから6%削減」という我が国の目標の達成に関する当面の方針に関し、次のとおり政府の説明を受けた。

- ・ 二酸化炭素、メタン、亜酸化窒素では、2.5%の削減を達成する。
- ・ HFC、PFC、SF6では、+2%程度の影響に止めるよう極力排出抑制に努める。
- ・ 吸収源については、京都議定書の規定に従えば0.3%の削減が見込まれる。2010年頃における我が国全体の森林等による純吸収量が総排出量比で3.7%と推計されるところ、今後の国際交渉において追加的な吸収分の確保、適切な方法論等の確立に努める。
- ・ その他、排出量取引、いわゆる共同実施、クリーン開発メカニズムなどの活用を図る。

- ・これらの対策を推進することにより、日本の目標を達成する。

これに関し、吸収源については今後十分な科学的知見を集積することが必要であること及び条約における「人為的な吸収」の定義を明確化することにより国土全体の森林等による純吸収量を対象とし得るかどうか検討する必要があることを指摘したい。さらに、過大な吸収量を見込む場合には温室効果ガスの削減努力を損なうおそれがあること、我が国を含む先進国は2013年以降も更なる削減努力が求められること等を考慮すれば、本審議会としては、国内における温室効果ガスの排出を削減するための制度の整備に力を注ぐとともに、吸収源の扱いや国際的取組に関するルールづくりに関しても、各国の地球温暖化防止対策を推進させ、抜け穴を生ずることなく地球全体としての温室効果ガスの純排出量が確実に減少するような方向で政府が努力することを期待する。

5. 総合的な制度の枠組みを準備するための検討課題

COP3で合意された議定書を見ると、我が国が「2008年から2012年の第1約束期間に1990年レベルから6%削減」という目標を達成するための方策に関連する事項のうち、COP4以降においてさらに検討され、詳細な内容等が決定されることとなっている部分がある。それは例えば以下のような事項である。

- ・二酸化炭素の吸収源に関し、農業土壌、土地利用変化及び林業分野で追加すべき活動の取扱い
- ・附属書I締約国間のいわゆる共同実施に関するガイドラインや、排出量取引の適切な原則、仕組み、ガイドライン等
- ・クリーン開発メカニズムに関する仕組みや手続 等

日本は先頭に立って、京都議定書において新たに導入された排出量の移転に係る国際制度の設計をはじめとして今後の国際交渉に委ねられている事項の解決に向けた役割を担う必要がある。その際には、前述4(3)の「なお」以下に掲げた本審議会としての関心事項にも十分な配慮が払われることを期待したい。また、これらの事項についての国際的なルールに関する協議・合意の動向に即応し、遅滞なく、国内における総合的な制度を整備していく必要がある。このためには、いわゆる共同実施等の国際的に連携した対策に習熟するため、試行などを通じ、必要な経験を早い段階から蓄積しておくべきである。

さらに、地球温暖化問題の解決のためには、京都議定書以降の課題とされた途上国の対策強化に関し、橋本総理大臣が国連環境開発特別総会において提唱した21世紀に向けた環境開発支援構想(I SD)やグリーン・イニシアチブ、COP3に向けて提唱した京都イニシアチブなどの具体化を通じて、我が国としての支援を強めるとともに、国際的な合意形成に向けて積極的な役割を担うことが必要である。