

地球温暖化対策推進大綱の
第2ステップへ向けたNGO提案
～2004年の大綱の評価・見直しに際して～

気候ネットワーク
大綱見直しプロジェクト

2004年7月

はじめに

地球温暖化や気候変動は、地球環境問題の中でもその解決には長期を要し、しかも化石燃料消費の削減を求めるといふ、経済の根幹からの転換を迫る問題である。1992年に採択された気候変動枠組条約は、究極の目標として気候系や生態系に悪影響を及ぼさないレベルで大気中の温室効果ガス濃度を安定化することを求めている。環境NGOの国際ネットワークのCAN（気候行動ネットワーク）は産業革命以前のレベルから2℃上昇未満に抑えるレベルの大気中濃度安定化、それを満たす排出量の大幅削減を求めている。欧州諸国には二酸化炭素（CO₂）の大気中濃度の上限を決定し、長期削減目標を打ち出した国も多い。

今後、先進国に求められるのは7～8割あるいはそれ以上の削減である。エネルギー多消費の社会の継続はもはや成り立たないことは明らかである。また、将来の未知の技術や原子力発電、環境影響等の評価が全く不十分なCO₂固定化技術等に期待をかけ、うまくいけば大量生産が継続できるなどという考えに立つことは、適切な気候変動問題への対応とはいえない。

これまでの日本政府の対策・施策は、原発を大幅に増設することを前提に、大量生産を続ける路線に固執してきており、NGOや学識経験者等による早期対策の必要性を問う多数の提案を無視してきた。今日の大幅な排出増加はその当然の帰結である。2004年に入って、関係各省で地球温暖化対策推進大綱の第1ステップの評価・見直しが行われているが、このままでは、吸収源を大幅にカウントするなどしても到底目標達成に及ばないことが明らかになっている。このまま政策の抜本的見直しを先送りし続ければ、1990年から2000年までの「地球温暖化防止行動計画」での失敗と同じ道を辿るであろうことは目に見えている。

そのため、私たちは、今年の地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しの機会にあたって、環境NGOの立場から、これまでの政府の地球温暖化対策の問題点を分析し、これまでの排出増加の道を断ち切り、省エネと自然エネルギーで確実な削減を実現することで、京都議定書の目標達成を図るとともに、将来の大幅削減につなげるために、第2ステップにおいてとるべき方策を検討してきた。本レポートは、現段階におけるそのとりまとめである。

本レポートでは、まず、「I. 地球温暖化対策推進大綱の評価と排出見直し」において、現状と照らし合わせた大綱の評価を行いその課題を示し、「II. 地球温暖化対策推進大綱の第2ステップへ向けた見直し提案」において、Iで示された課題を克服するため、今後のビジョンの大枠を示し、京都議定書の目標達成を実現するための次のステップに向けた具体的な政策を提案する。

1. 地球温暖化対策推進大綱の評価と排出見通し

1. 大綱について

(1) 大綱策定の経緯

日本政府の温暖化対策は、1990年の地球温暖化防止行動計画にさかのぼる。同計画は一人当たりCO₂排出量を2000年以降1990年レベルに安定化するという目標を掲げていた。しかし、そこに掲げられた対策は対症療法が中心で抜本性に欠けるものであり、温暖化対策とは関係なく行われる従来からある施策がほとんどで、その極端な例が「道路建設」による「渋滞緩和でCO₂排出減」として道路建設を温暖化対策として盛り込んでいることであった。「地球温暖化防止行動計画関連施策」として集計された施策の大半は公共事業と原子力発電・国有林野で占められ、このことは地球温暖化防止を目的にした新しい施策がほとんどないことを示していた。さらに、石炭火発増設を容認するなどの逆行する政策もあった。この計画は、途中段階においても何ら修正・強化されることなく10年が経過し、最後になって目標が達成できない事態になっても放置された。その結果、2000年排出量は、90年比安定化どころか、一人当たり排出量9.76t-CO₂と1990年の7.5%増にもなり、排出削減を目指していた10年間で、逆に大幅増加に終わらせてしまった。しかしこの結果に対して政府は「遺憾である」という答弁だけで、10年を無駄にした政策の失敗の原因について何の総括もせず、また誰も責任を取っていない。

「地球温暖化対策推進大綱」（以下「大綱」とする）は、京都会議（COP3）後の1998年6月に、首相を本部長とする「地球温暖化対策推進本部」で決定された政府の温暖化対策に関する政策をまとめた文書であり、日本の京都議定書目標達成の基本となるものである。内容は京都議定書の6%削減の割り振りを示し、それに見合った対策量を示している。またそれに対応する政策措置も示された。

しかしその内容もまた、90年策定の「行動計画」同様、各省庁において他の目的で取られていた既存の政策措置の羅列で、これまでの大量消費経済の背景となる政策を延長したままでありながら、不思議と結果は排出削減になるというものだった。

その後、大綱の対策では90年比で2010年0%安定化にも届かないとして、京都議定書批准に際して2002年3月に改定し、CO₂対策の若干の強化を行うとともに、この際に2004年と2007年に評価を行い、不十分なら見直す「ステップ・バイ・ステップ」のアプローチを取ることを決めた。

進捗状況の点検は毎年、「地球温暖化問題の国内対策に関する関係審議会合同会議」と「地球温暖化対策推進本部」において行われているが、毎年の点検はレビューと呼べるような内容とは言えず、今年は何をやったあれをやったという作文の羅列で、定量的な進捗状況のチェックは行われていない。

(2) 現大綱の目標

大綱の目標配分は下記の通りで、6%削減のうち国内削減は0.5%で、削減の多くを占める5.5%は森林吸収と京都メカニズムで帳尻を合わせることになっている。エネルギー起源CO₂の目標は2010年までに0%安定化で、事実上、1990年の地球温暖化防止行動計画（2000年目標設定）を10年先延ばししているだけのものとなっている。また、エネルギー起源CO₂の内訳として、産業-7%、民生（業務・家庭）-2%、運輸部門+17%との目標目安がある。産業界は「これは目安であり、受け入れた覚えはない」と繰り返し主張してきているが、実質的な部門ごとの目標と位置づけられている。

表 1-1 大綱の削減目標配分

		割り振り (※1)	備考
国内削減 -0.5%	エネルギー起源 CO ₂	±0%	産業 -7% 民生 -2% 運輸 +17%
	非エネルギー起源 CO ₂ 、CH ₄ 、N ₂ O	-0.5%	当該ガスだけでは-4.8%に相当
	HFC等3ガス	+2.0%	当該ガスだけでは+50%に相当
	革新的技術開発と国民の活動推進	-2.0%	(※2)
その他 -5.5%	森林吸収	-3.9%	
	京都メカニズム	-1.6%	

(※1) 6ガス排出量全体との比

(※2) 革新的技術開発・国民各界各層の更なる活動の推進での-2%の内訳は、革新的技術-0.6%、国民活動推進 -1.3~-1.8%となっている。

(3) 大綱の対策と政策措置

大綱は各目標を達成するために対策が定量的に示され、それに対応する政策措置が示されている。一見すると形式的には整った文書であるように見えるが、中央環境審議会企画政策部会「地球温暖化防止対策の在り方の検討に係る小委員会」は2000年の報告書¹において、大綱の政策措置が大綱に示された削減量をどれだけ担保しているかをCO₂削減対策について調査しており、旧大綱(98年策定)では定量的基準の達成が法的に担保されているものはエネルギー起源CO₂全体の19%しかないと報告した。

気候ネットワークは、同様の方法を用い、2002年3月の大綱改正にあわせて6ガス全体の対策が政策措置でどの程度担保されているかを調査し、改正大綱は6ガス全体の対策の17%しか定量的基準の達成が法的に担保されているものはないと報告している²。

表 1-2 対策の担保状況 (2002年3月 気候ネットワーク分析)

定量的基準の達成が法的に担保されている	17%
定量的基準と普及促進施策がある、又は自主的取組が行われている	42%
うち行政目標	12%
うち業界自主計画依存分	29%
普及促進施策(助成措置等)がある	20%
その他(基本的に啓発が主で、個人の努力や今後の技術開発等に依存するなど)	21%
合計	100%

(4) 地球温暖化対策推進大綱とその対策の全体評価

大綱の対策のうちCO₂排出削減対策においては、省エネ法の強化などにより多少前進している部分もあるが、大筋において化石燃料依存のエネルギー多消費の社会構造をそのまま継続したもので、手先で出来ることに止まっており、抜本転換を目指すものがほとんどない。とりわけエネルギー供給部門

¹ 中央環境審議会企画政策部会「地球温暖化防止対策の在り方の検討に係る小委員会」2000年12月13日

² 気候ネットワークプレスリリース「新しい地球温暖化対策推進大綱について」2002年3月19日

においては、電力について石炭火発と原発を両方進め CO2 排出原単位の帳尻を合わせようとしてきたため、燃料コストの安い石炭火発は市場原理でどんどん増加したがトラブルの多い原発は進まずに CO2 排出原単位は向上しないという結果を招き、全部門の削減に悪影響を与えている。このことから、政府はこの十数年、温室効果ガス削減のまともな政策を取ってきたとは到底言えない。

HFC 等 3 ガス (HFC・PFC・SF6) においては、基準年総排出量比 2%増を容認しているが、これは 3 ガス比では 50%に相当する大幅増加であり、不自然なまでに大きく下駄を履かせた目標になっている。実際のトレンドと大きく乖離しているにもかかわらず、2002 年の大綱改正時そのまま踏襲された。また、対策は自主的取組任せと極めて不十分なままである。

2002 年度の温室効果ガス排出は、基準年比 7.6%も増加している。この現状は、大綱のこうしたちぐはぐな方向性や対策の先送りに起因している。しかしこれは今になって明らかになったことではなく、そもそも地球温暖化対策推進大綱策定当時から、この程度の弱い政策の一方で石炭火力発電所の増設や道路建設などの逆行する政策を放置したままではエネルギー起源 CO2 の 0%安定化すら出来そうもなく破綻していることは明らかであった³のであり、問題が認識されながらもそのままにされ、対策強化を図ってこなかった行政の不作為こそが、問題だといえる。

京都議定書の第 1 約束期間 (2008~2012 年) まで、残された時間は少ない。ここまで対策を大きく遅らせてしまったことは極めて問題であり、2004 年の大綱の評価見直しを通じて第 2 ステップの対策を確実に進め、法的拘束力ある京都議定書の目標を余裕を持って達成できるよう、各対策による削減を担保する政策措置を導入することが必要である。

2. 大綱の評価・見直しのあり方について

(1) 根拠の示されない数値 — 議論のベースとしての情報の公表と共有化の必要性

大綱の評価・見直しは、大綱策定当初の算定根拠を公開してプロセスの透明性を高め、省庁間はもとより市民や産業界間でも情報を共有することが、実効ある温暖化対策のための前提である。大綱でも「第 5 定量的な評価・見直しの仕組み」の中で、「本大綱の評価は、…本大綱策定時に想定した普及率等の対策導入量の評価時における実績データの分析等」を行うこととなっており、そもそも策定当初のデータが明らかにならなければ適切な評価・見直しはできない。しかし、大綱に記されている「現行対策」(98 年策定の旧大綱の対策) 及びそれに対する「追加対策」の削減見込み量の数値の算出の根拠は公表されていない。

そこで、気候ネットワークは 2004 年 1 月、大綱の諸対策の評価を客観的に検証・評価し、効果的に見直しを進めることができるようにするため、情報公開法に基づき、大綱における削減見込み量の算定根拠・方法についての情報公開請求を関係各省庁に対して行った⁴。開示された省庁からの情報の一部には新しい情報も含まれていたが、排出削減見込み量の根拠や導入率の根拠などが不明などの問題が多く、大綱に記載された現行対策及び追加対策の削減見込み量の算定根拠・方法を知ることはほとんどできなかった。

今回、開示された情報から判断する限り、大綱の策定時には、合理的根拠をもって削減見込み量の算定が行われなかったと言わざるをえない。特に、各対策の導入・普及の根拠が示されないまま、高く見

³ 「できる！6%削減～温室効果ガス 6%削減市民案プロジェクト・概要版」2000 年 10 月 29 日・気候ネットワーク

⁴ 「地球温暖化対策推進大綱」に関連する行政文書開示の結果について (2004/5/11)」詳細については、気候ネットワーク・ホームページ (<http://www.jca.apc.org/kiconet/iken/kokunai/2004-5-11.html>) を参照。