

### Ⅲ. 大綱の見直しを踏まえた京都議定書目標達成計画の策定

#### 1. 京都議定書目標達成計画の策定に当たっての視点

##### (1) 京都議定書目標達成計画の策定に当たっての基本的考え方

###### 1) 環境先進国に向けた取組としての京都議定書目標達成計画

- 2005年2月16日に京都議定書が発効したことを受け、全面施行された改正地球温暖化対策推進法に基づき、政府は京都議定書目標達成計画を策定することとなった。
- 京都議定書を締結した我が国は、京都議定書の議長国としての責任を踏まえ、また、国際社会に貢献する国家を目指して、率先して議定書の削減約束を確実に達成することにより、世界の温暖化対策の牽引役としてリーダーシップを発揮する観点からも、京都議定書の2008年から2012年の間における温室効果ガス6%削減約束の実現に向けて全力で取り組む責任があり、その後も気候変動枠組条約の究極目的の達成に向けて一層努力すべきである。
- また、地球温暖化対策を先進的に進めていくことが、環境技術の開発や環境分野での国際競争力の強化につながり、ひいてはそれらを通じた新たな成長を生み出し、経済や地域社会の一層の飛躍、雇用の維持・拡大につなげていく「環境と経済の統合」を図ることが重要である。
- したがって、環境と経済の好循環モデルの実現に向けて、地球温暖化対策を、従来からの大量生産・大量消費・大量廃棄型の価値観の転換や国民の意識改革、ライフスタイルやワークスタイルの見直しを含めた21世紀型の社会経済システム創造への挑戦ととらえ、積極的に取り組んでいく姿勢が重要である。京都議定書目標達成計画の策定に当たっても、こうした観点が十分に位置づけられる必要がある。

###### 2) 徹底した情報の開示、広報を通じた国民各界各層の認識の向上

- 京都議定書の第一約束期間である2008年から2012年を3年後に控えた現時点において、2002年度の温室効果ガスの排出量は基準年のそれを7.6%（2003年は8.0%（環境省速報値））上回っており、京都議定書の6%削減約束との間にはなお大きなギャップが

存在する。地球温暖化や環境に対する国民の関心は高いものの、広範な行動参加までには至っていないのが現状である。こうした中、深刻さを増す地球温暖化問題や厳しい対策の現状についての情報を開示し、広く広報普及活動を行い、国民一人ひとりの意識改革や家庭や企業における行動喚起につなげていくことが重要である。

- 工場や企業、あるいは労働組合においては、従業員や組合員に対する環境教育、省エネ意識醸成のための環境家計簿運動、家庭での実践等、様々な取組を進めているところがある。こうした実践例をさらに地域や国民全般に広げていくことが重要である。

### 3) 評価・見直しの透明性の確保

- 京都議定書目標達成計画では、大綱と同様に、ステップ・バイ・ステップのアプローチを採ることが見込まれる。このアプローチを効果的なものにしていくため、いわゆるPDCAサイクルを確立し、政策を立案し、実施する主体だけでなく、政策の対象となり、実際に温室効果ガスを削減する各主体がPDCAサイクルを検証できるようにすることが適切である。このため、評価・見直しの全過程を通じて、PDCAサイクルに参加できるよう、対策による削減効果の積算、対策・施策の効果の評価などに関する透明性を高めることが重要である。
- また、温室効果ガスを実際に削減する各主体の削減努力が的確に評価されるよう、それぞれの主体の排出量、排出の形態等に応じ、その努力や効果に関する透明性の向上を図る。
- 京都議定書目標達成計画の策定・見直しは、計画の実施が国民の様々な社会経済活動の在り方の変革を求めることになることから、国民各界各層の幅広い意見を聴きつつ行うことなど、「参加」を基本とすることが適当である。

### 4) 6%目標の達成の現実性の向上

- 京都議定書目標達成計画は、第一に、第一約束期間における6%削減の目標達成のリアリティを高めることが求められる。
- 地球温暖化対策は、対策の実行の時期と効果が現れる時期とのタイムラグがあることが特徴である。したがって、京都議定書目標達成計画の評価・見直しが行われる2007年においては、それまでに対策の効果が挙がっている場合には第一約束期間に入る直前の

微調整的な見直しで済むことになるが、対策の効果が挙がっていない場合には短期間で効果が挙がる厳しい内容の対策を講じなければならないことになる。

- そこで、今回の評価・見直しに当たっては、従来にも増して、6%削減の現実性を高めるようにする。
- このため、今回の対策・施策の評価に当たっては、現状の対策及び施策による温室効果ガス削減効果の判断を、確実なものから不確実なものまで区分し、削減量に関しては、確実なものだけを計上することとすることが適切と考えられる。
- ただし、削減効果が不確実な対策・施策には、算定のためのデータがそろわないもの、効果の算定方法が不確実なもの、普及啓発活動のように対策の基盤として不可欠であるが、そのことだけで削減効果を定量的に見込むことができないものなどがある。これらの対策・施策は、現時点では、温室効果ガスの削減効果を数値で表すことができないが、地球温暖化対策の推進に不可欠である。

京都議定書目標達成計画においては、これらの対策・施策を引き続き講じることとするが、数値目標の達成に当たっての対策・施策による削減量としては、計上しない扱いとすることが適当である。
- 削減量を定量的に見込める対策を京都議定書目標達成計画に位置付けるに当たって、対策の裏付けとなる施策が十分であるかについて検証を行うとともに、国民への説明責任や透明性を確保するため、削減に必要な導入目標量及びそれらを実効あらしめるための施策を極力明確にすることが必要である。
- 政府は、自主的取組、規制的手法、経済的手法、情報的手法などの様々な対策・施策を現大綱に定めているが、これらは、公共的主体、企業及び国民が実際に排出している温室効果ガスの削減につながるもの、あるいは、削減の確実性を高めるものでなければならない。
- 対策・施策の見直しにあたっては、将来予測の前提となる各種の社会経済活動量も、最新のデータによって見直し、現実的な数値を採用する。その上で、現大綱に定められているように、「京都議定書の6%削減約束を確実に達成するため、必要に応じて温室効果ガス別その他の区分ごとの目標、個々の対策についての我が国全体における導入目標量・排出削減見込み量及び対策を推進するための施策等を総合的に見直す」こととする。

- 地球温暖化対策は、京都議定書の第一約束期間のみならず、それ以降も継続する必要がある。そのため、京都議定書目標達成計画に掲げる具体的対策・施策は中長期的な全体戦略の中で整合的に位置付けられる対策・施策であるべきである。

## (2) あらゆる政策手法の特徴と活用

### 1) 各政策手法の特徴

- 6%削減約束の達成に必要な各種の対策を推進するための施策には、事業者等による自主的取組の促進、情報提供、教育及び普及啓発、規制、補助金及び租税特別措置等、環境税、課徴金、国内排出量取引並びに京都メカニズムがある。これらの主な特徴は以下のとおりである。

#### (事業者等による自主的取組の促進)

- 事業者等による自主的取組を促進する施策としては、例えば、経団連による自主行動計画の関係審議会でのレビュー、環境報告書の作成、排出量や取組状況の公表の促進が考えられる。

社会システム化された事業者等による自主的取組の促進は、自己の取組について詳細な情報を持つ事業者が費用対効果に優れた対策を講じることができる。

一方、目標を達成できるだけの取組が透明性をもって確実に行われる保証がない、自主的に取り組む者のみが費用を投じて対策を行うこととなり公平性が確保されない、との課題がある。

#### (情報提供、教育及び普及啓発)

- 情報提供、教育及び普及啓発としては、例えば、環境ラベル等を通じた環境保全型製品に関する情報の提供や環境教育・学習、普及啓発などを通じ、国民の意識の改革を図り、ライフスタイルやワークスタイルを変更し、個々人そして個々の家庭に温暖化対策の実行を促すことが考えられる。これにより生活者自身がどのような対応を行うかを選択することができる。また、生活者等の意識が高まれば、その購買行動等を通じて、温室効果ガスの排出削減に寄与する製品の開発を事業者に促すなど、事業者の温暖化対策を間接的に促すことも期待でき、また、他の施策の効果を発揮させるという観点からも

重要な施策である。

普及啓発等は、政府において、更に強化して取り組むべき必須の課題である。

一方、普及啓発等の効果は、受け手側の環境意識のレベルに依存しており、意識の高い者から逐次拡大していくものであって、取組の促進効果や削減量を確実に見込むことは困難である。

### (規制)

- 規制は、法令に基づき、具体的行為を特定した上で、これを禁止したり、制限したり、あるいは何らかの義務付けなどを行うものである。

規制対象については、規制値の範囲内で他の施策による場合に比べて確実かつ迅速な効果が期待できる。

一方、家庭、中小事業者や移動発生源といった多様かつ多数の者を対象とすることは、実効性や実施に要する費用を考えれば、現実的でない。

### (補助金及び租税特別措置等)

- 補助金や租税特別措置等は、環境への負荷の低減のための施設整備などを効果的に推進する目的で経済的な助成を行うことにより、企業、自治体、家計など各主体の行動を誘導するものである。

補助金や租税特別措置により、温暖化対策を実行する者にとっての負担が軽減されるため、その対象となる設備や製品等の導入が促進され、また、そうした製品等の技術開発を促すものと期待される。

一方、現下の厳しい財政状況にかんがみると、十分な財源の確保には限界がある。また、補助対象を施設類型等で特定する従来型の補助金では幅広い対象には効果が及ばない、費用対効果の観点から補助金の配分を適切に行うに足るだけの十分な知識を政府が有しているとは限らない、補助金交付に行政コストがかかるなどの課題がある。

### (環境税、課徴金)

- 環境税、課徴金は、温室効果ガスの排出又は化石燃料の消費に対して税又は課徴金を課すことにより、化石燃料を政策的に割高にする仕組みである。環境税等は、温室効果ガスを排出する全ての主体に対して公平に排出削減への経済的誘因を与えることができる、必要な削減量を最小のコストで達成することができる、排出削減や技術革新のためのインセンティブが継続的に働き続け、長期的には環境低負荷型のライフスタイルと産

業構造を実現することができる、税金を温暖化対策に活用することにより排出削減を検討し得る等の特長がある。

一方、排出量に応じた税の負担があるため、特にエネルギーコストの割合が大きい者にとって負担感がある。また、各業種の特性や今後の削減余力が考慮されない、国内産業構造の変化や日本経済への影響があるとの懸念の指摘もある。

また、課徴金については、新たな徴収機構が必要となる場合には、徴収コストの圧縮が課題となる。

### (国内排出量取引制度)

- 国内排出量取引制度は、温室効果ガスの発生源に排出枠を設定し、各参加主体に排出量の取引を認めるものである。

市場原理を通じて参加主体が自由に費用のより安い削減オプションを選ぶことができ、柔軟な対応が可能であるため、国内で達成することが必要な削減量を最小のコストで達成することができる。また、排出量取引の参加主体が全体として排出量取引制度により確保すべき目標を達成する確実かつ迅速な効果がある。

一方、家庭や中小事業者を含む多数の小規模な発生源を取引の対象とすることは、初期の排出枠の設定や遵守状況の確認にかかるコストを勘案すれば、現実的でない。

### (京都メカニズム)

- 京都メカニズムは、京都議定書で設けられた国別の約束の達成のために、他国における排出削減量、他国の割当量の活用を認める措置であり、クリーン開発メカニズム (CDM)、共同実施 (JI) 及び国際排出量取引がある。

京都議定書に基づく京都メカニズムを活用した方が、国内で温室効果ガス削減を進めるのに対し費用対効果が高い、日本企業に対して国際展開の場を提供するものであり、地球規模での排出削減に貢献し得るため、積極的に活用すべきとの指摘がある。

この点に関しては、京都議定書等において、「共通だが差異ある責任」の下、先進国等が率先して削減約束を達成することが義務付けられており、京都メカニズムは、国内対策に対して「補足的」なものとされている。

## 2) 各政策手法の活用

- 以上の政策手法の特長を踏まえつつ、あらゆる政策手法を総合的に検討する観点から検討を進めてきたところであるが、引き続き、対策が確実に実行されるよう、対策を実