

はじめに

地球温暖化問題は、人為による温室効果ガスの排出量の増加及び二酸化炭素の吸収量の減少により、大気中の温室効果ガスの濃度が高まり、地球の気候システムに危険な攪乱を生じさせるものであり、その予想される影響の大きさや深刻さから見て、まさに人類の生存基盤に関わる最も重要な環境問題の一つである。

国際社会においては、この地球温暖化問題に対処するため、1992年に「気候変動に関する国際連合枠組条約（以下「気候変動枠組条約」という。）」が採択され、我が国も1992年6月に署名し、1993年5月に加入した。

気候変動枠組条約では、その第2条で「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濃度を安定化させることを究極的な目的とする」ことを掲げている。我が国も1990年に地球環境保全に関する関係閣僚会議が「地球温暖化防止行動計画」を決定し、条約上の約束を果たすべく、これに沿って、政府・各省庁が様々な施策を実施してきた。

しかし、気候変動枠組条約における具体的な温室効果ガスの排出量の削減に至る方策としては、先進国の約束として、2000年に温室効果ガスの排出量を1990年レベルに戻すことを目指し、講じた政策・措置を通報すること等を定めることにとどまっていた。このため、1995年4月にベルリンで開催された気候変動枠組条約第1回締約国会議（COP1）では、現行条約上の先進国の約束は条約の目的を達成するためには不十分であるとして、気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）までに先進国の対策の強化を図る法的文書を採択するべく国際的な作業を行うこと等を決めた。

2年余にわたる国際交渉を経て、1997年12月に京都で行われたCOP3においては、「京都議定書」が採択された。これにより、先進国の温室効果ガスの排出量の削減目標について法的拘束力ある数値目標が決定されるとともに、先進国間の排出量取引、いわゆる共同実施や途上国の自主的対策に係るクリーン開発メカニズム等の導入が合意されるなど、今後の地球温暖化防止対策に向けて大きな一歩が踏み出されることとなった。

「京都議定書」により、我が国は、温室効果ガスを「2008年から2012年の第1約束期間に1990年レベルから6%削減」することが必要となった。

これは我が国にとってぎりぎり受け入れ可能な厳しい目標であり、さらに、地球温暖化を防止するためには2013年以降も先進国における一層の温室効果ガス排出量の削減が必要となることを視野に入れる必要があるが、これらを踏まえると、この法的拘束力ある数値目標を確実に達成していくことが必要であり、また、このためには、我が国の温暖化対策について、その制度的な基礎を含め抜本的な見直しを行い、国民各界各層による対策の徹底化を図ることが不可欠となっている。

今後の国内対策に関しては、C O P 3 を控えて内閣総理大臣の要請を受けて開催された「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」において検討が行われ、その報告書（平成9年11月）においては、「本合同会議が示した地球温暖化対策の基本的方向を踏まえ、関係省庁の連携の下に、地球温暖化対策を深く掘り下げ、具体的な実効性ある対策が総合的かつ計画的に講じられるべきである」とし、「今後、それぞれの審議会において、2010年及びそれ以降に向けた政策の具体化に着手するものとする。」「今後、我々が、それぞれの審議会において、地球温暖化対策について審議を深めるに当たり、国民の意見により一層耳を傾け、同時に積極的に情報を提供することに努めることとする。」としている。

本審議会では、環境基本計画の進捗状況に関する毎年度の点検作業の中で、また、特に平成9年8月以降は、国民意見の聴取を含め、本審議会の発意により、集中的に地球温暖化対策の在り方を審議してきたが、以上のような内外の状況を受け、昨年12月16日、環境庁長官から、本審議会に「今後の地球温暖化防止対策の在り方」について諮問がなされた。以降、本審議会では「京都議定書」の意義と今後我が国が対処していかなければならない課題について整理するとともに、これらの課題に取り組むために、京都議定書に対応するための総合的な制度の在り方を検討してきた。しかし、課題の中には、京都議定書自体において気候変動枠組条約第4回締約国会議（C O P 4）以降の国際的検討作業を必要としているものもある。他方で地球温暖化防止は一刻も猶予できないことから、総合的な制度のうち現段階で実施可能なものについては、今日の段階から早急に取り組まなければならない事項として、早急に制度化すべきものと考え、それぞれの課題に対する取組の考え方及びこれらへの対応手法の在り方について審議を行ってきた。

今般、その審議を踏まえ、今後の地球温暖化防止対策の在り方について、特に今日の段階から取り組むべき対策の在り方に重点を置き、中間的な答申として環境庁長官に意見を述べることとした。

なお、この際、本審議会としては、地球温暖化の防止に向けてこれから始める本格的取組には、国民各界各層の主体的な参加が不可欠であることを指摘したい。国民は、経済社会の、いわば主人であって、その行う日々の選択や活動が、結局、将来の環境の質を決定している。このことへの理解と、そうした理解の上に立った責任ある選択等が国民に求められている。我々の子や孫の世代が享受すべき環境の恵みを我々の世代の利益のために減殺するようなことがないよう、自らの家庭や職場で可能な取組を進めることはもちろん、経済社会を地球の環境と共生し得るものに積極的に変えていくべく、他の人々との連携・協力をも進んで図っていくことを期待したい。国民への呼びかけとして付言する。

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

HFC 134a 1300、PFC 14 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) 排出量取引 : ある附属書 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 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 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 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 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 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 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なければならない。

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す、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变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性を考えると、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 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。

法目的

温室効果ガスの種類の規定

地球温暖化防止計画等

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

吸収量の増大

温室効果ガス排出量の監視等

温室効果ガスの観測、環境監視等

教育・学習、広報

長期戦略研究

調査研究

技術開発

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、削減手続き等の決定手続の透明性・公開性、負担の公平性、長期的・継続的な排出削減、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 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(ISD)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。

・今日の段階から取り組まなければならない事項

京都議定書の履行を担保し得る総合的な取組を行うに当たって、検討になお時日を要する課題もあるが、その間、時間を空費することなく、今日の段階で実施可能なものについては直ちに着手、制度化すべきである。そして、残された課題については、検討が進められた段階で、総合的な対策の一環として組み入れていくべきである。

1. 今日の段階からの取組の意義

政府は、1990年に、2000年以降1990年レベルで二酸化炭素の排出量を安定化すること等を目標に掲げ、地球温暖化防止行動計画を定めたものの、この行動計画は、既存施策の運用の改善の範囲にとどまり、地球温暖化の防止をその施策の目的に掲げていない、いわば借用的な施策を列挙したものであって、二酸化炭素等の確実な削減量を見込める仕組みとなっていなかった。実際にも、我が国の二酸化炭素の排出量は、地球温暖化防止行動計画策定後も、基本的に増加基調にあり、1996年度には1990年度比で9%以上増大している。

他方、京都議定書が採択されたことにより、現行条約上の努力義務であった2000年以降1990年レベルでの二酸化炭素排出量安定化という目標を超えて、法的拘束力のある目標として「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」することという目標が設定された。

「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」を単に二酸化炭素の排出量削減のみで行うという大胆な仮定により計算すると、1996年度までの増加基調がその後も続いたとすれば、1990年レベルと比較すると、1997年度にはこれを10.5%も上回る排出量となり、今日の時点で直ちに対策を強化するとしても、1998年から2010年までの12年間で16.5%もの削減が必要となる。さらに、現状の増加基調のまま2年経過すると、対策実施期間が10年間に減る一方、削減率は3%ポイント高まる。2004年まで経過すると、今から対応した場合に比べ6%ポイントも大きな削減を、極めて短い8年間のうちに達成することが必要になる。このように対策が遅れば遅れるほど、短期間で大幅な削減を達成しなければならなくなり、より厳しい対策を講じざるを得なくなる。

(注) 1990年度から1996年度までの二酸化炭素の排出量の伸び率9%の年平均値を取り(年平均1.5%ポイントの伸び)、その伸び率と同じ伸び率で、1997年以降、対策を取り始める年まで、毎年、二酸化炭素の排出量が増加していくと仮定。

したがって、国内における総合的な制度を確立する以前においても、「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」という目標を達成できるようにしていくために、現在の二酸化炭素等温室効果ガスの排出量の増加傾向に歯止めをかけ、一刻も早く減少へ転換させるよう、できるだけ早期に削減のための対策をとることが必要である。

このような今日の段階からの取組は、温室効果ガスの増加傾向を改め、できるだけ早く温室効果ガスの排出量を削減する方向へと、事業者の生産活動、消費者のライフスタイル等を誘導することに役立つことになることはもとより、将来において一層の対策を行う場合の社会的摩擦を低減させる意義もある。

2. 今日の段階からの取組の在り方

(1) 基本的な考え方

2000年以降の取組を定めた京都議定書の採択を受けて、その履行を確実なものとするため、4(2)に掲げた総合的な施策のうち、今日の段階から取組が可能なものについては、速やかに制度化していくことが基本である。

政府においては、内閣の最重要課題として、具体的な実効ある地球温暖化対策を講じていくという考えの下、平成9年12月19日に地球温暖化対策推進本部を設置した。本部は、平成10年1月9日に省エネルギー等二酸化炭素排出量の削減対策などの具体化を図るとともに、メタン、亜酸化窒素の排出抑制対策、代替フロン等3ガスの排出抑制対策、植林等の吸収源対策等を講じるなど、対策を総合的に推進する方針を定めた。また、これら総合的な対策のうち早急に行うべき施策として、エネルギーの使用の合理化に関する法律(以下「省エネルギー法」という。)の改正等を始めとするエネルギー需要の抑制対策の強化を図ることなどとしており、さらに、早急に対策を強化していくこととしている。

本審議会での検討によれば、地球温暖化防止のために早期に講じるべき施策としては、具体的には、以下の(2)アからカのような事項に係る施策を推進することが必要であり、これらのうち、地球温暖化防止を目的とする法的なルールを定めて推進することが効果的なものについては早急に法制度化を行うことが適切である。

これらの施策は、「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」を達成する上での基礎となるようなものとすべきであり、また、その実施のための法的ルールは、近い将来において定められるべき、京都議定書の履行を確実に担保し得る法制度の中で適切に活かされるようにすべきである。

また、その法的ルールは、権利義務の内容を具体的に縛り、特定の行動を強制するようなこれまでの手法を多用するのではなく、現段階においては、温室効果ガスの排出者それぞれによる計画の策定やその結果の公表等のルールを規定し、排出抑制の具体的方途については各主体が自主的に定め、透明性を確保しつつ、実行するような形式にするのが適切である。

その他、現在の法制度でも地球温暖化防止対策に関係するものが多数あることを考慮することも重要である。しかしながら、これらは、いずれも地球温暖化防止を目的としたものではなく、これまでの対策は、これらの制度を便宜利用してきたのであって、このような枠組み自体を改善する必要がある。しかし、他の法制度が地球温暖化防止の観点から改善され、地球温暖化防止に有効な規制が行われるような場合には、これらの法制度による規制と二重の規制になることを避けるべきであり、専ら地球温暖化防止を図ろうとする法制度は、これら他の法制度がカバーする施策との調整を行い、関係の制度を地球温暖化防止の観点から極力活用する工夫をし、政策の総合性を高めるように努めるべきである。

他方、省エネルギー法をはじめ、関係する法制度についても、その改善を進めるべきである。関連する他の法制度の有効性や運用については、環境庁が地球温暖化防止の観点から積極的に関与することによって国の政策の一体性・総合性を高めるように努めるべきである。このほか、政府においては、法によらない取組に関しても可能な最善の取組をすべく、地球温暖化防止行動計画等の見直しなど、その運用改善に最大限努力すべきである。

(2) 法制度化が必要な事項等

ア. 温室効果ガスは、排出源が多様であるため、国、地方公共団体、事業者（非営利団体を含む。）から個人まで、全ての主体がそれぞれ自らの活動に伴う排出を抑制し、削減していくことを担保する仕組みが必要である。この仕組みに基礎を与えるため、6種類の温室効果ガスを定義した上、それら6種類の物質の排出を抑制し、削減することが社会構成員それぞれの責務であることを明らかにする必要がある。

(参考) 主体別の排出量に関する統計は整備されていないが、発電に伴う排出量を電力需要者に転嫁し、運輸部門もマイカーと事業用のものとに区分して1995年度における二酸化炭素排出量の内訳を見ると、企業等部門は全体の約8割、家庭部門は約2割である。企業等部門の内訳は、工場（産業、エネルギー転換、工業プロセス、産業廃棄物）が約5割、業務用の運輸部門（海運、貨物車、乗用車の30%、鉄道・航空・バスの50%）が1割強、国及び地方公共団体を含む事業場（民生部門の関係業務のすべてと一般廃棄物の50%）が1割強である。また、それぞれの部門の1990年度から1995年度の二酸化炭素排出量の伸び率は、工場が2%、業務用の運輸が12%、国及び地方公共団体を含む事業場の合計

が16%であり、家庭は19%である。

また、今後に予想される排出量の増加は、対策が今日のみであるとすると、2010年時点で1990年比で企業等部門がおよそ4,300万炭素トン以上(90年比約17%)の増、家庭部門がおよそ2,200万炭素トン以上(90年比約38%)の増などと予想される(第2回国別報告書を基に推計)。

イ. 国民各界各層の取組は、社会全体として削減効果を高めるように組み合わせで進められるべきものである。取組全体のあるべき姿を基本方針として描き、これを示す必要がある。

基本方針では、温室効果ガスの排出の抑制のための基本的指針や各界各層の取組の実施に関する基本的事項を示すとともに、国、地方公共団体、事業者(非営利団体を含む。)、国民の相互の連携を図って温室効果ガスの排出量の削減に向けた協調的行動をとること、森林、都市等の緑の適切な維持及び拡大により温室効果ガスの吸収量を増大すべきことも示すべきである。

ウ. 温室効果ガスを大量に排出する者(国、地方公共団体、事業者)それぞれが、自らの活動に伴い発生させる温室効果ガスの排出抑制のために行う取組をアカウンタブルなもの(広く説明可能なもの)にするための措置に関する公正なルールが必要である。

- 国、地方公共団体については、その消費活動等が我が国の経済活動のうちの相当部分を占めることから、その活動による温室効果ガスの排出が抑制されるように、自主的に取組の内容を定める計画を立て、確実に実行する仕組みを作るべきである。

また、国の取組状況については、本審議会が客観的立場から点検するなどにより、その実効性の確保を図るべきである。

- 温室効果ガスの排出を伴う設備、機器の具体的な設置や管理は、工場・事業場単位で行われており、温室効果ガスの排出抑制のためには、工場・事業場における取組が不可欠である。したがって、相当量以上の温室効果ガスを排出する工場・事業場単位で、国や地方公共団体と同様に、自らの取組の内容を定める計画を策定して、これを実施することにより、着実に排出量を抑制していくことが重要である。なお、この場合、関連する制度の活用が適切に図られる場合には、いわゆる二重規制といったことにならないような配慮が求められる。

事業者が自主的な内容の排出抑制計画を策定する際には、工場・事業場を

全国展開している企業のような場合には、生産の集約による生産の効率化等の企業単位の取組が有効な場合もある。そのような場合においても、工場・事業場の生産工程を最もよく知り、その取組を行うに当たっての判断の材料を提供できるのは、地域において操業している個々の工場・事業場の管理者である。具体的な排出抑制の取組は、ISO14001の認証制度の例を見ても、また省エネルギー法による省エネルギーの場合においても、工場・事業場単位で進められるものである。したがって、工場・事業場単位の取組を基礎として事業者の排出抑制計画を策定することが適切である。しかし、工場を全国展開している場合には、全国に展開する企業としての一体的な取組が評価されるような適切な方策について考慮すべきである。

- なお、工場・事業場からの排出量が多くない事業者にも、法で義務付けるものではないが、計画を策定することが奨励されるべきことは言うまでもない。

- 地球温暖化による気候変動に対しては、地球全体の問題であることを踏まえた全国共通の取組も重要であるが、国の施策だけで地球温暖化防止が図られるわけではない。既に、一部の地方公共団体において取組が始められているが、地球温暖化問題は地域の個々の発生源からの排出により生じているものであるから、地域の住民、事業者が自らの在住する地域において取り組むことが不可欠であり、また、地域住民と日常的に直接接点を持つ行政主体としての地方公共団体によるきめ細かな取組も地球温暖化防止対策の実施にとって重要である。さらに、工場・事業場単位での取組は地域におけるインフラストラクチャーの整備や環境対策の動向等の地域の特性に合わせて行う必要がある。これまで各地の事情に応じて展開されてきた地方の環境行政の経験から、地方公共団体に蓄積された豊富な情報やノウハウを活用する意義も高い。したがって、地球温暖化防止、特に京都議定書に定められた6%の削減目標を達成するには相当の対策も必要になることに鑑みれば、国のみならず、地方公共団体においても、事業者を含む地域住民への働きかけを行うことが考えられる。例えば、工場・事業場を単位とする当面の最大限の自主的内容の取組を地域の事情を踏まえつつ支援することなどについては、都道府県、政令指定都市がこれを行うことに不都合はなく、また、国に比べ効率的に行うことができると考えられる。また、このことは、事業者の取組の透明性の確保にも役立つ。

他方で、事業者の取組に選択の幅を持たせつつも全体として温室効果ガスの排出を抑制の方向に誘導するとともに、地域によって指導等の内容に不合

理な差異が生じないようにするために、国が事業者の努力すべき方向を示すガイドラインを示し、公表することが重要である。国において温室効果ガスの排出の全国状況を把握し、ガイドラインの適切な改正等が行えるような仕組みとするとともに、都道府県等においては、温室効果ガスの排出量を国全体として削減することが重要であることを認識しつつ、事業者に必要な助言等の支援を行うことが望まれる。

以上を要約すると、国が事業者の努力を誘導するガイドライン的な基準を策定し、都道府県知事等の指導や助言や支援の下で、事業者が自らの取組の計画を策定することや、その計画に基づいて取り組んだ成果を都道府県知事等に報告し、公表することなどにより、事業者の取組を全体として一層実効あるものとする仕組みにするのが適当である。さらに、都道府県知事等が、事業者による計画の実施について、上記ガイドラインに照らしつつ指導、助言、そして必要に応じて勧告を行うことなども、実効性を一層高める方策として考えられる。

- また、地域における中小零細な製造事業者、商店、事務所、ドライバーなどについても、都道府県知事等が、それぞれの活動の内容に応じたきめの細かい助言やルールづくり等を行うことも考えられる。
- 事業者は、地球温暖化防止に資するものであって、全国一律的に適用される国の施策にも対応しなければならない立場にあるので、地球温暖化防止を目的とする新たな法律等に基づく届出等の手続に伴う工場・事業場の負担を軽減するため、報告等の義務づけをするに当たっては、既存制度への対応に伴う事務と二重になることを避けるなどにより、事業者の事務作業量の増加を最小限にするよう工夫すべきである。このため、例えば、省エネルギー法に基づいて提出される報告データを環境当局において利用することなども考えられる。
- 工場・事業場単位の現場での取組に加え、事業者団体毎の全国レベルでの有意義な自主的取組についても、第三者的な立場にある者が審査を行うなど、取組の実施に関して透明性を高め、自主的取組の履行の確保と効果の発揮を促す必要がある。このため、本審議会において、事業者団体の負担が過重なものとならないよう配慮しつつ、定期的に各事業者団体の自主的取組についてヒアリングすることも考えられる。
- このほか、HFC等の化学物質に関する対策については、先端的な生産技

術についての理解などが重要であり、これら物質を取り扱う事業者と環境行政部局の情報交換を一層緊密化することが望ましい。

エ. 消費活動等日常生活における温室効果ガスの排出は増加傾向にあるのでこれを抑制傾向に転換する必要がある。すなわち、地球温暖化防止のためには、現在の大量消費、大量廃棄型のライフスタイルを、環境への負荷の少ない環境にやさしいものへと切り替えていかなければならない。このため、普及・啓発のための環境整備、環境教育・学習関連施策の充実、消費財の選択の際の具体的な判断材料の提供、環境に負荷の少ないライフスタイルを実行しやすくするインフラストラクチャーや制度の整備を図る必要がある。また、民間団体や事業者等による地球温暖化防止のための活動を支援し、広範な取組の促進を図る必要がある。

(参考) 1995年度における二酸化炭素排出量について、家庭部門を見ると、マイカーなど運輸関係(乗用車の70%、鉄道・航空・バスの50%)が二酸化炭素の排出量全体の1割弱、家庭(民生部門のうち家庭の全てと一般廃棄物の50%)が全体の1割強をそれぞれ占めている。また、これらの1990年度から1995年度の伸び率は、マイカーなどが26%、家庭が16%である。

- ライフスタイルそのものが温室効果ガスの排出量の増加に大きく影響していることに鑑み、地球温暖化防止のためにライフスタイルの見直しを進める目的から、国民への普及・啓発活動を効果的に進める体制を構築することとし、例えば推進員の委嘱や推進拠点の整備等の具体的な方策を全国各地で講ずべきである。
- 国民各界各層を通じた参加が一層促進されるよう、地球温暖化防止月間の創設等を図るほか、地球環境基金、国際ボランティア貯金等により、NGOの活動を支援する必要がある。地球温暖化防止への取組を国民に訴える自主的な運動の実施を支援し、事業者等の行う地球温暖化防止に資する事業活動の拡大に向けた自主的取組を奨励・支援する必要がある。
- 地球温暖化防止のためには、国民各界各層が環境とライフスタイルとの関わりについて理解し、環境にやさしい行動を身につけることができるよう、学校、地域、家庭、野外活動の場等多様な場において連携を図りつつ、環境教育・学習を推進することが必要である。また、その際、広報啓発活動等においては、安易な男女の役割の固定化につながらないようなことも必要である。

- また、企業人を含め地域住民それぞれの活動の内容に応じたきめの細かい普及・啓発、環境教育・学習を展開すべきである。その際には、地域における条例なども活用するよう積極的に検討すべきである。

- 大量に生産される消費財については、同種の製品の間でも、二酸化炭素の排出量のより少ないものを選択するよう適切な措置をとることが効果的である。例えば、国民が製品ごとに二酸化炭素の排出原単位を把握し、適切な選択が行えるように国が情報提供することが考えられる。また、積極的に排出量の削減に役立つ一方で相当の費用を要する太陽光発電装置等の普及促進のための措置を推進すべきである。

特に、各種温室効果ガスの排出増加の原因となっている自動車については、例えば、国民が自動車単体から排出される各種温室効果ガスの量を知った上で適切な選択を行えるよう、自動車から排出される各種温室効果ガスの量に関する情報を国民に示すことが考えられる。また、低公害車の普及促進のための補助、税制上の優遇措置等や、燃費の悪い車への経済的負担の増加等の経済的措置についても、適切なものとなるよう検討した上で、その推進、拡充を図っていくことも効果的である。

- 都市のインフラストラクチャーなどがライフスタイルに与える影響が大きいことに鑑み、環境にやさしい生活行動を促す観点からの都市づくり、公共サービスの制度などについても積極的な配慮が必要である。

- 地方公共団体が地球温暖化防止に進んで取り組むこととし、地域住民の取組の目標設定、都市づくりの事業などを始めとする様々な施策を盛り込んだ計画を定めるなどの動きがあり、その支援を図る必要がある。

オ. 地球温暖化防止を直接の目的としていない国の施策で運用上地球温暖化防止にも資するものがあることに鑑み、政府の行う規制、事業等の施策について、吸収量の増加に係る施策を含め、幅広く充実強化を図るべきである。あるいは施策を運用する上での地球温暖化防止の配慮を強化すべきである。

- 温室効果ガスの排出量や吸収量を増減させる国の施策や事業において温室効果ガスの排出を抑制する義務があることを明らかにする必要がある。また、温室効果ガスの排出抑制又は吸収増加に相当程度資すると期待される施策については、それによる削減効果の公表及び効果の一層の確保に向けた環境庁

長官からの協力要請が必要である。

- 政府全体の環境保全予算の見積り方針の調整の活用など、予算における地球温暖化対策への配慮の強化が図られる仕組みが必要である。
- 公共交通機関の利用促進及び物流の効率化、交通対策の推進、渋滞解消のための道路整備などによる二酸化炭素排出量削減の誘導措置を強化する必要がある。また、木材生産の対象となる森林の適切な管理による吸収量の増加措置についても強化する必要がある。

カ. 気候変動枠組条約に盛り込まれた義務を履行するとともに、同条約に定められている究極的な温暖化防止の目的を達成するための取組の基盤を強化すべきである。

- 気候変動の予測精度のなお一層の向上のための研究、大気中における温室効果ガスの濃度、気候の変化の生活環境への影響の観測及び監視、地球温暖化による気候の変化及びその生活環境への影響の予測や評価に関する研究などを強化することが重要である。
- 温室効果ガスの排出量の削減又は吸収量の増加に関する技術など地球温暖化防止のための技術開発、技術評価の強化が必要であり、その支援体制についても強化することが重要である。
- 地球温暖化問題について市場メカニズムの一層の活用策、環境保全資金の確保のための世界的な革新的メカニズム等の新たな政策手段の活用による対策戦略を実践的に研究するなど、地球温暖化防止のための内外の政策の在り方についての研究の強化が重要である。
- 地球温暖化防止対策を将来に向けて充実させていくための基礎となるよう、関係各方面に分散している各種の情報を環境庁で集中的に活用できるようにすべきである。
- 先進諸外国及び開発途上国において行う具体的対策プロジェクトの実施や対策の充実についての協力を強化すべきである。

． おわりに

1970年代、日本は、戦後の経済復興・発展の過程で生じた公害を克服するため、厳しい環境基準を設定した。産業界は、これに対応するため、公害防止のために莫大な投資を行った。しかし、これらの投資は、例えば自動車排ガス規制の結果、効率の高いエンジンが開発され、また公害対策技術への研究開発投資が、排煙脱硫装置等の分野で対策技術のコストを低下させるなど、技術革新を促し、製品の品質向上、コストの削減につながった。また、公害防止機器メーカーの生産も向上し、有効需要が創出された。

地球温暖化などの地球環境問題への我々の挑戦に当たっても、それを克服していく過程で新たな技術、製品、産業が生まれるものと考えられる。

京都議定書により定められた削減目標は厳しいものではあるが、その採択を、社会経済システムの変革の好機ととらえ、環境の保全が経済活動に組み込まれた、「持続可能性」という理念を具体化した社会を創造することに向けて、世界に先駆けて行動を起こすことが、世界全体の取組を加速化する上でも必要であり、また、長期的に見れば、我が国の繁栄にもつながることになると考えられる。

今日から、地球温暖化問題へ真正面から取り組み始めなければならない。

中央環境審議会企画政策部会委員

浅野直人	(福岡大学法学部教授)
天野明弘	(関西学院大学総合政策学部教授)
飯田浩史	(産経新聞社論説委員)
石弘光	(一橋大学経済学部教授)
井手久登	(早稲田大学大学院理工学研究科客員教授)
江尻美穂子	(地球環境・女性連絡会代表)
小野勇一	(北九州市顧問)
加藤郁子	(全国地域婦人団体連絡協議会理事)
加納時男	((社) 経済団体連合会環境安全委員会地球環境部会長)
茅陽一	(慶應義塾大学大学院教授)
神林章夫	(日本チェーンストア協会環境問題委員会委員長)
木原啓吉	(江戸川大学社会学部教授)
熊崎清子	(日本労働組合総連合会副事務局長)
小出五郎	(日本放送協会解説主幹)
幸田シャーミン	(ジャーナリスト)
小澤紀美子	(東京学芸大学教授)
小早川光郎	(東京大学法学部教授)
齋藤孟	(早稲田大学名誉教授)
佐竹五六	((社) 配合飼料供給安定機構理事長)
猿田勝美	(神奈川大学名誉教授)
佐和隆光	(京都大学経済研究所長)
清水汪	(農林中金総合研究所理事長) 《部会長代理》
正田泰央	((財) 国民休暇村協会理事長)
新宮康男	(住友金属工業(株)取締役会長)
高野泰明	(三洋電機(株)代表取締役社長)
中村守孝	(科学技術振興事業団理事長)
波多野敬雄	((財) フォーリン・プレスセンター理事長)
乳井昌史	(読売新聞社論説委員)
原剛	(毎日新聞社東京本社編集局特別委員)
原ひろ子	(お茶の水女子大学ジェンダー研究センター教授)
原田尚彦	(早稲田大学政治経済学部教授)
廣野良吉	(成蹊大学経済学部教授)
樋口敬二	(中部大学国際関係学部教授)
平岡正勝	(京都大学名誉教授)
福川伸次	((株) 電通総研代表取締役社長)
星野進保	(総合研究開発機構理事長)
松原青美	((財) 民間都市開発推進機構理事長)
三浦昭	(三菱化学(株)代表取締役社長)
三橋規宏	(日本経済新聞社論説副主幹)
村岡浩爾	(大阪大学工学部教授)
村杉幸子	((財) 日本自然保護協会事務局長)
森鳶昭夫	(上智大学法学部教授) 《部会長》
山本長	(空港施設(株)代表取締役社長)
湯川れい子	(環境を守る女性の会 WOMEN-1000代表)
吉野良彦	(日本開発銀行総裁)
寄本勝美	(早稲田大学政治経済学部教授)

平成9年11月30日以降

中央環境審議会企画政策部会委員

浅野直人 (福岡大学法学部教授)
天野明弘 (関西学院大学総合政策学部教授)
飯田浩史 (産経新聞社論説委員)
石弘光 (一橋大学経済学部教授)
井手久登 (東京大学名誉教授)
太田勝敏 (東京大学大学院工学系研究科教授)
小野勇一 (北九州市顧問)
加納時男 ((社)経済団体連合会環境安全委員会地球環境部会長)
(平成10年2月6日退任)
茅陽一 (慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授)
神林章夫 (日本チェーンストア協会環境問題委員会委員長)
木原啓吉 (江戸川大学社会学部教授)
熊崎清子 (日本労働組合総連合会副事務局長)
幸田シャーミン (ジャーナリスト)
小澤紀美子 (東京学芸大学教育学部教授)
小早川光郎 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
齋藤孟 (早稲田大学名誉教授)
佐竹五六 ((社)配合飼料供給安定機構理事長)
猿田勝美 (神奈川大学名誉教授)
佐和隆光 (京都大学経済研究所所長)
辻晴雄 (シャープ(株)代表取締役社長)
中村守孝 (科学技術振興事業団理事長)
檜崎憲二 (読売新聞社論説委員)
波多野敬雄 ((財)フォーリン・プレスセンター理事長)
原剛 (毎日新聞社東京本社編集局特別委員)
原ひろ子 (お茶の水女子大学ジェンダー研究センター教授)
廣野良吉 (成蹊大学経済学部教授)
平岡正勝 (京都大学名誉教授)
平田賢 (芝浦工業大学システム工学部教授)
福川伸次 ((株)電通総研代表取締役社長)
藤井絢子 (滋賀県環境生活協同組合理事長)
星野進保 (総合研究開発機構理事長)
松野太郎 (北海道大学大学院地球環境科学研究科教授)
松原青美 ((財)民間都市開発推進機構理事長)
三浦昭 (三菱化学(株)代表取締役社長)
三橋規宏 (日本経済新聞社論説副主幹)
宮西香津子 (全国地域婦人団体連絡協議会理事)
三好俊吉 (日本鋼管(株)代表取締役会長)
村岡浩爾 (大阪大学工学部教授)
村杉幸子 ((財)日本自然保護協会事務局長)
森嶋昭夫 (上智大学法学部教授) 《部会長》
安原正 (山種証券(株)代表取締役社長) 《部会長代理》
谷田部雅嗣 (日本放送協会解説委員)
山本長 (空港施設(株)代表取締役社長)
湯川れい子 (地球環境を守る女性の会 WOMEN-1000代表)
吉野良彦 (日本開発銀行総裁)
寄本勝美 (早稲田大学政治経済学部教授)
渡辺修 (環境事業団理事長)