

政府としての温暖化対策の方向性の明確化について

大塚 直

COP7での合意を受けての政府の作業は、平成13年11月12日の地球温暖化対策推進本部決定によれば、次期通常国会に向けて、京都議定書締結のための準備として、今後、「地球温暖化対策大綱」の見直し、京都議定書締結の国会承認、京都議定書締結に必要な国内制度の整備・構築の三つが挙げられている。

これらの作業に当っては、審議会レベルでは合同審議会が、政府レベルでは推進本部での各官庁の政策調整が行われることになろう。温暖化対策は、国民生活及び事業活動全般にかかわるものであるから、政府一体となって推進されなければならない。とりわけ環境省は、環境政策を専ら司る官庁として、経済産業省、国土交通省、農林水産省、文部科学省など関係官庁の温暖化対策を総攬し、政府として整合性のある温暖化対策の構築に努めていただきたい。

以下では、最近の他省庁の動向に鑑み、政府が一体となった温暖化対策を推進するために中央環境審議会国内制度小委員会においても新たに検討すべきことが出てきたのではないかという観点から、いくつかの指摘をしておきたい。

具体的には、産業・エネルギー転換部門における温暖化対策の方向性を、政府全体として早急に明確化していただきたいことを強調しておく。

1 産業・エネルギー転換部門が分担している温室効果ガス削減目標と排出実績

(1) エネルギー起源CO₂の排出傾向は、産業部門は横ばい、民生・運輸部門は増加傾向にある。

まず、前提として、温室効果ガスの太宗を占めるエネルギー起源CO₂の排出量についてみてみたい。

各部門の1999年実績は、基準年である1990年に比べて、産業部門では横ばいの0.8%増(総基準量比で0.3%増)、民生部門で17.4%増(総基準量比で3.7%増)、運輸部門で23.0%増(総基準量比で4.0%増)、エネルギー転換部門で11.7%増(総基準量比で0.7%増)となっている。

(2) 大綱の目標との比較では、産業部門の排出量については、現状からの大幅な削減が必要となっている。

しかし、政府の地球温暖化対策の基本である「地球温暖化対策大綱」との比較でみると、産業部門の目標はマイナス7%であり更に7.8%の削減が必要、(総基準量比では3%の削減)、民生部門の目標は±0%で17.4%の削減が必要(総基準量比で3.6%削減)、運輸部門の目標はプラス17%で6%の削減(総基準量比で0.9%削減)、エネルギー転換部門の目標はプラス5%増で6.7%の削減(総基準量比で0.7%削減)となっている。

このように、「大綱」の目標を前提とする限り、産業部門は1990年の排出量に比べて

現状から 7.8% を削減（総基準量比では現状から 2.6% の削減）を達成しなければならない。産業部門がこのまま横ばいであるとすると、京都議定書の 6% 目標を達成できないおそれがある。

2 中央環境審議会と産業構造審議会等での議論のアウトプットの整合

(1) 産業構造審議会の省エネ法関連の提案

先日の国内小委員会でも指摘したが、政府としての政策を明確化するには、中央環境審議会での審議の結果のみでなく、産業構造審議会等での他の審議会のアウトプットもあわせて認識する必要がある。

産業構造審議会に提出された資料では、経団連の自主行動計画について、省エネ法を強化して、CO₂ 排出量の観点から工場・事業場の排出量を集計し、企業毎、業界毎の排出量を行政が集計し、これと自主行動計画の目標とを比較し、達成が不十分な業界については、その業界の工場・事業場を総点検し、その結果をもって、個々の工場・事業場について、勧告・命令ができるようなシステムが提案されている。

（注：パブリック・コメントに付された産業構造審議会環境部会地球環境小委員会中間とりまとめ案では、「省エネ法に基づき毎年国に提出される定期報告や中長期計画を集計し、自主行動計画との乖離が大きい業種について公表するとともに、重点的に総点検を行うことにより、自主的取り組みのメリットを活かしつつ、引き続きその実効性を高めていく。」と記述されている。）

現在の省エネ法は、省エネルギーの観点からの法律であり、この提案は、新たに CO₂ という環境の観点からデータを集計し、命令・勧告の制度を導入しようとするものである。このようなアプローチについては、CO₂ の観点からの勧告・命令の基準をいかに合理的かつ透明性をもって設定できるか、それと自主行動計画の目標との関係をどう整理するかなど、検討を要する事項があると考えられる。費用効率性についての配慮が特に必要な温暖化防止に関して、個々の工場ごとに規制手法を用いることは疑問である。

しかし、このような仕組みを構築することは法的には可能であり、今後そのような観点からの検討は必要となってくるかもしれない。仮にこのような規制をすれば、それは従来の省エネルギーの観点からの規制とは異なる CO₂ の観点からの、すなわち、温暖化防止という環境の観点からの規制を行うものであり、この実施に当たっては、「法律による行政」の観点から、新たな法律の根拠、つまり、法律改正が必要であることを強調しておきたい。

(2) 中央環境審議会の提案する温室効果ガスの排出の把握・公表の実現に当たって、省庁間で整合性のとれた仕組みを考えること。 提案 1

ア 中央環境審議会における、企業の温室効果ガスの把握・公表の提案

一方、中央環境審議会での議論は、第一ステップでは、産業界の自主性を生かして自主行動計画を充実することとし、その質の向上として、第三者検証の仕組みとともに、温室効果ガスの排出量を企業が把握し、公表する仕組みの導入を提案している。

その理由としては、エネルギー起源 CO2 の排出傾向は、産業部門は横ばいであるが、民生・運輸部門に対して強力な対策を講じていくためにも、産業部門の実績の情報開示が必要であることがあげられよう。負担が公平であるかどうかの判断には、その前提として、透明性・客観性が求められるからである。

イ 産業構造審議会は、行政が企業のエネルギー起源 CO2 の把握をすることを提案している。これとの整合性をとるとすれば、中央環境審議会の議論を具体化する場合に、公表の他に、帳簿の作成・備え付け、さらに勧告・命令の仕組みを設けることも考えられよう。省庁間で統計・データベースを共用することによって、政策の重複をなくし、企業の負担を最小限にしつつ、企業の温室効果ガスの把握・公表を行う仕組みは可能である。

中央環境審議会の提案と産業構造審議会の提案とは、類似する部分も少なくない。

産業構造審議会の提案は、企業に対して、CO2 の観点を加えて、工場・事業場の総点検や命令・勧告を含めた制度を作ろうとするものである。勧告、命令というまさに規制的部分はともかくとして、CO2 について、行政が工場・事業場の排出量を集計して、企業単位、業界単位の排出量を把握するという仕組み自体は、高く評価すべきであろう。

その際、省エネ法を CO2 排出の観点から活用するように改正するのであれば、その仕組みによって得られる排出量データの情報を公開することによって、中央環境審議会での議論を実現できると考えられる。すなわち、CO2 という環境の観点からの法律上の根拠を、省エネ法の体系の中に盛り込み、同法を経済産業省と環境省が共同で運用することにより、統計・データベースの共用が図られ、政策の重複（「二重規制」）なしに、経済界の負担を最小化する方法で実現できるのではないかと考えられる。また、法技術的には、省エネ法の中で規定するのではなく、地球温暖化対策推進法の改正法で規定する方法もあり、その場合には、CO2 について省エネ法との調整規定を設ければよいであろう。

行政が得た情報は行政が法律の根拠なしに使用してよいものではないから、「エネルギー」と「環境」の両方の観点でのデータの共用・共有については、明確な法律の根拠が必要であるが、このような省庁間における情報の共有は、政府一体としての政策形成のために必要であると考えられる。

ウ 当面は、企業が自主的に情報を公表する仕組みにする方が、自主的取組の趣旨に沿うのではないかと考えられる。

しかし、ひるがえって考えれば、最初から行政が企業の温室効果ガスの把握・公表を行うのではなく、まさに自主的な取組として、企業の主体性を尊重する公表の仕組みも考えられる。

産業構造審議会では、行政が企業単位・業界単位の情報を集計する仕組みが提案されている。しかし、自主行動計画の精神からすれば、行政の集計を待つまでもなく、企業が、また業界が、自主的に、CO2 を始めとする温室効果ガスの排出量の実態を把握し、積み上げて公表することが筋であると考えられる。

中央環境審議会の議論では、企業が自主的に公表する仕組みを推奨している。この場合でも、公表された事項が偽りでないことを確保するために、企業に対して書類の作成・保

存義務を求め、第三者検証を受けることが、信頼性の確保のために必要であると考える。

(3) 省エネ法を活用したCO₂の勧告・命令制度に、排出量取引制度を導入し、「自主と規制と取引」とを組み合わせた制度設計をすること。 提案2

ア 中央環境審議会における、第一ステップとしての排出量取引への自主的取組の提案

中央環境審議会では、日本の6%目標達成にあたっては、市場メカニズムを活用した経済的手法を主として、規制的手法を従とすべきであるとの見解が従来有力に主張されてきた。

経済的手法としては、主に環境税と排出量取引が検討されてきた。いずれも、京都議定書の締結にあたって必要不可欠な手法としては位置づけられてはいないが、費用効率的に温室効果ガスの削減を行うために、重要かつ有用な手法であると考えられている。

このうち、排出量取引については、第一ステップでは、自主的な仕組みを作り、試行的にも取引を行い、第二ステップでは、EUをはじめとする諸外国の排出量取引制度を参考にしながら制度設計を行い、2008年からの国際取引に臨むことが提案されてきた。

イ 総合エネルギー調査会では、再生エネルギーについて、規制と取引が組み合わせられたクォータ制度の導入が検討されている。

排出量取引制度に関連するものとして、総合エネルギー調査会新エネルギー部会新市場拡大措置検討小委員会報告書に記述されている電力分野における再生エネルギーのクォータ制度(RPS: Renewable Portfolio Standard)の導入に注目したい。

これは、行政が電力事業者に対して一定量の再生エネルギーの確保を「割り当て」るものであり、電力事業者がその割り当てを確保できない場合には、勧告・命令及び罰則等の措置が講じられる仕組みとなっている。再生エネルギーについては、行政が再生エネルギーと認定したものについて「証書」を発行するので、自前の発電所でその証書を確保してもよいし、廃棄物発電を行う市町村等から購入してもよい仕組みになっている。

この仕組みは、再生エネルギーの総量の設定や割り当て方法、証書の発行や登録・取引、証書の照合による達成評価など、温室効果ガスの排出量取引にとって参考となる要素が含まれており、今後の温室効果ガスの排出量取引の設計に当たって、大いに注目すべきである。達成できなかった場合の担保措置が、勧告・命令・罰則となっていることを考えると、これは、規制と取引が組み合わせられた新しい制度であるといえる。

ウ 省エネ法を活用したCO₂の把握・勧告・命令制度に排出量取引制度を導入し、「自主と規制と取引」とを組み合わせた制度設計ができないか。

産業構造審議会が提案している省エネ法を活用したCO₂の把握・勧告・命令制度は、「自主と規制」を組み合わせた制度である。一方、再生エネルギーのクォータ制度は、「取引と規制」を組み合わせた制度である。

これらの制度が実現するならば、「自主と規制」のCO₂の把握・勧告・命令制度に「取引」制度を導入するまで、あと一步のところまでできているのではないかと考える。

すなわち、省エネ法（または地球温暖化対策推進法とすることも考えられる）の改正による CO2 の把握・勧告・命令制度では、個別の工場・事業場が勧告・命令の対象になるが、CO2 の総量削減の観点からは個別の工場・事業場という現場において排出削減努力を行うことに固執する必要はない。そこで、再生エネルギーのクォータ制度のように、他の工場・事業場から、あるいは他社・他業界からの排出削減努力の結果としての「証書」を購入すれば、個別工場・事業場は勧告・命令という行政処分を免れるという制度も考えられるのである。

このように、現在の他省庁の政策においては、「自主と規制」、「規制と取引」を組み合わせた制度が設計されつつあるのであり、今後、排出量取引制度が導入されることも自然の流れであるといえる。

さらに、費用効率的な温室効果ガスの削減の観点からは、産業構造審議会が提案しているような「自主と規制」のみでは削減の社会的費用が過剰にかかる非効率な結果となるため、排出量取引の導入はむしろ必要不可欠といってもよいほどである。産業界にとっても排出量取引を導入した方が有益であろう。

もっとも、このような形で排出量取引が実現されることは、「排出量取引の自主的な設計」という中央環境審議会の提案とは、少しずつくるかもしれない。中央環境審議会では、産業界が排出量取引制度を自主的に構築することを提案しているが、その取組が遅れば、「規制」を軸にしながら「自主的取組」や「取引制度」が構築されるという流れが出てきているのではなかろうか。

3 中央環境審議会の審議で特に強調すべきものと考えられること

(1) 地球温暖化対策は避けて通れない課題であることの認識が、国民各層に浸透することが大切である。

地球温暖化問題の解明については、IPCC などで多大な努力がなされている。しかし、その科学的研究の成果は、未だに充分浸透していない。現下の厳しい経済情勢を理由に温暖化対策を先送りにしようという意見が、ともすれば出てくるのも、地球温暖化に関する科学的研究成果が浸透していない証左である。

政府においては、京都議定書締結に際して、学校から地域・職場に至るまで、地球温暖化対策に関する正確な知識の大々的な普及、行動に向けた啓発活動を行っていただきたい。

(2) 透明性・客観性を確保し、国民に対して開かれた政策展開が肝要である。

地球温暖化対策は、製造業だけでなく運輸業や小売業などの事業者、さらに、国民一人一人が実行していかなければならない。そのためには、それぞれの努力が公平であるように制度を設計する必要がある。

現在、産業界では、他の部門の温暖化対策が進んでいない分を負担させられるのではないかという懸念が表明されている。このような懸念はもっともなことであるが、逆に、民生部門の対策を行う国民が、政府の対策には特定の産業界の意見だけが反映されているという印象をもてば、民生部門の対策も進まないことになる。

問題は、そのような不信の構造を信頼の構造へ変え、国民各層が積極的に地球温暖化対

策に取り組むことである。そのためには、できる限りデータを公表して、各自が自らの目でそれを検証することが可能な環境を用意する必要がある。行政に関しても、今日では、行政が企業を監督しているということだけでは、国民の信頼は得られない。行政が把握しているデータをできる限り公開しなければ、対策の強化を要請される国民は納得しないであろう。

「透明性」と「客観性」の確保が地球温暖化対策の最も重要なポイントであることを特に強調しておきたい。