

第1章 現行環境基本計画策定後の動き

地球温暖化問題は、人間活動に伴う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、地球温暖化問題に対処するため、「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1992年に採択され、1994年に発効した。我が国も1992年6月に署名し、1993年5月に加入している。

本条約では、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。

我が国では、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、これに沿って、政府全体として様々な施策を実施してきた。

本章では、1994年12月に現行の環境基本計画が告示されてから、今日に至るまでの間の地球温暖化問題に対する国際的・国内的な取組の概要と我が国が置かれている現状を示す。

< 現行の環境基本計画の目標 >

現行の環境基本計画においては、究極的には「気候系に対する危険な人為的影響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の濃度を安定化させること」を目指すとともに、中期的には「国際的な枠組みづくりに努力するとともに、我が国としても国際的な連携の下で一層積極的な対策の実施に努める」こととされ、当面は、「地球温暖化防止行動計画に定める目標を達成することと」されている。

今後の地球温暖化防止対策に向けた大きな一歩となる京都議定書の採択に対する日本の努力は、この中期的な目標に合致するものであり、高く評価することができる。一方、掲げられた当面の目標については、京都議定書が採択されたことに鑑み、新しい環境基本計画の策定に当たり、その見直しが必要である。

< 国際的な動き >

国際的な動きとしては、1997年12月に京都で開催されたCOP3(気候変動枠組条約第3回締約国会議)において、「京都議定書」が採択され、これにより、先進各国の温室効果ガスの排出量について法的拘束力のある数値目標が決定された。即ち、温室効果ガスを2008年から2012年の約束期間において1990年レベルと比べて先進国全体で少なくとも5%削減することを目的として先進各国の具体的目標が決定され、我が国については6%削減を世界に約束した。

また、目標達成のための手段として排出量取引、共同実施及びクリーン開発メカニズム（いわゆる京都メカニズム）の導入が合意された。

1998年11月に開催されたCOP4においては、「ブエノスアイレス行動計画」が採択され、その中で京都メカニズムの具体的なルールや遵守の問題についてCOP6での決定を目指して検討を進めることが合意された。

1999年10月から11月にかけて、ボンで行われたCOP5においては、我が国及び多くの欧州諸国が2002年までの京都議定書発効の必要性を強く訴えた。また、「ブエノスアイレス行動計画の実施」が再確認され、交渉促進の意思を確認するとともに、そのために必要なあらゆる措置を講ずることが合意された。

< 国内的な動き >

これらの国際的取組の進展を踏まえ、温室効果ガスを大量に排出してきた先進国の一員として、我が国は積極的に対策を推進するよう努めてきた。

まず、政府の取組として、COP3終了直後の1997年12月に、内閣総理大臣を本部長、官房長官、環境庁長官、通産大臣をそれぞれ副本部長とする地球温暖化対策推進本部を設置し、同推進本部は、1998年6月に、政府として2010年に向けて緊急に推進すべき対策として「地球温暖化対策推進大綱」を決定した。「地球温暖化対策推進大綱」において、京都議定書の目標を達成するための当面の方針と具体的な地球温暖化対策が示され、本大綱に沿った総合的な対策が進められている。推進本部は、本大綱の着実な実施を図るため、毎年対策の推進状況を点検し、必要に応じその内容の見直しを行うこととしており、1999年7月には、本大綱の第1回目フォローアップを実施した。

中央環境審議会は、COP3直後の1997年12月に「今後の地球温暖化防止対策のあり方」について環境庁より諮問を受け、1998年3月に中間答申を行った。これを基に「地球温暖化対策の推進に関する法律」が1998年10月に成立し、1999年4月に「地球温暖化対策に関する基本方針」が閣議決定された。「地球温暖化対策の推進に関する法律」は、専ら地球温暖化防止を目的とする我が国初めての法制度であり、国、地方公共団体、事業者、国民の全ての主体の役割を明らかにしている。本法及び基本方針に基づき、我が国のすべての主体が地球温暖化対策の推進に取り組むこととなった。また、政府は、基本方針の下で、当面「大綱」に盛り込まれる対策を実施することとされた。

< 参考 > 環境基本計画策定後の主な動き

- 1994 . 12 「環境基本計画」を閣議決定
- 1997 . 12 C O P 3 京都議定書を採択
- 1998 . 3 「今後の地球温暖化防止対策の在り方について」(中央環境審議会中間答申)
- 1998 . 6 「地球温暖化対策推進大綱」を決定(地球温暖化対策推進本部)
- 1998 . 10 「地球温暖化対策の推進に関する法律」公布(1999 . 4 全面施行)
- 1998 . 11 C O P 4 「ブエノスアイレス行動計画」に合意
- 1999 . 4 「地球温暖化対策に関する基本方針」を閣議決定
- 1999 . 7 「地球温暖化対策推進大綱の進捗状況及び今後の取組の重点」の了承
(地球温暖化対策推進本部)
- 1999 . 8 環境基本計画策定後の国の個別施策についてレビュー(中央環境審議会)
- 1999 . 11 C O P 5 2002年までに京都議定書を発効すべき旨を日本政府が主張
- 2000 . 4 G 8 環境大臣会合 2002年発効について多くの国がコミット

< 京都議定書の発効を目指して >

京都議定書を2002年までに発効させることが政府の基本的な方針であるが、その実現のためには、C O P 6において京都議定書を締結可能なものとするよう国際交渉を進めるとともに、我が国自らも2002年までに京都議定書を締結することが可能となるよう、目標を遵守するための国内制度を構築することが必要である。

現行の制度は、地球温暖化対策の推進を目指して構築してきたものであり、これらの制度の下で各種の対策が進捗しつつある。しかしながら、ここで留意すべきことは、我が国では、比較的狭い国土で高密度な経済活動が行われており、2度の石油ショックを経て省エネ対策が進められてきたことから、世界有数の省エネ先進国となっているということである。国内総生産(G D P)当たりのエネルギー消費率で見ると、近年では1991年～1994年を除き、全般的に改善傾向が続いている。その結果、1995年における主要先進7カ国の比較では、この率はイタリアに次いで第2位であり、最下位のカナダの2倍以上の効率を達成している。一方、一人当たりの二酸化炭素排出量で見ると、1997年における主要先進7カ国の比較では、我が国はフランス、イタリアに次いで少ない値であり、最大の米国の半分以下となっている。他方、日本の国内総生産(G D P)は約500兆円で世界第2位であり、二酸化炭素排出量は世界第4位である。一国の排出量としては、南米諸国やアフリカ諸国の全体の排出量より大きいのが現状である。こうした状況の下にある我が国が、E U 8%、米国7%を下回るとはいえ、6%の削減を図ることは決して容易ではない。

実際、現行制度の下では、1997年度の二酸化炭素排出量全体で見ると、対前年比で0.4%減、1990年度比で9.4%増となっている。なお、エネルギー起源の二酸化炭素排出量については1998年度のデータが既に明らかとなっているが、対前年比で3.5%減、1990年度比で5.4%増となっている。エネルギー起源の二酸化炭素の排出量は2年続いて減少しており、その背景としては、近年の景気停滞による影響が考えられるが、一方でエネルギー需給両面にわたる地球温暖

化対策も進んでいると考えられる。しかしながら、京都議定書の目標をこのままで達成できるとの予測を行うことは困難な状況にある。

京都議定書の目標を達成するためには、国はもとより、地方公共団体、事業者、国民など各主体が総力を挙げて取り組むことが必要であり、このため国はあらゆる政策手段を動員して、着実に温室効果ガスの削減が達成されるよう総合的な対策を策定し実施する必要がある。

このような京都議定書の締結の承認を国会に求める前提として必要となる国内制度の要件としては、個々の対策に見込まれている削減効果の確実性を高めるための措置や、最終的に目標の遵守を担保するための法的な仕組みなどが必要となると考えられるが、現在の制度はこうした点で不十分と言わざるを得ない。

中央環境審議会は、C O P 3以降、6%削減目標の遵守のための国内制度に関する検討を行ってきたが、1998年3月に「今後の地球温暖化防止対策の在り方について」中間答申を行ったところで一旦審議を中断していたが、以上の状況を踏まえて、審議を直ちに再開することが必要である。

京都議定書の発効に向けて、C O P 6の成功は不可欠である。また、効果的な地球温暖化対策の進展を図るためには、世界最大の温室効果ガスの排出国である米国を含むできるだけ多くの国による京都議定書の締結が重要である。さらに、温室効果ガスの濃度の安定化に向けては、中長期的に地球温暖化対策の一層の進展を図る必要があり、今後排出量の増加が予想されている開発途上国については、クリーン開発メカニズムへの参加などの早期の取組を得ることが重要である。我が国においてもこうした点の実現に向け、世界に範となる取組を示すことはもとより、対外的にも積極的な働きかけを行うことを強く期待したい。

第2章 現行環境基本計画の評価について

我が国の温室効果ガスの排出状況については、1997年度の二酸化炭素排出量が12.3億トンであり、1990年度比9.4%増となっている。部門別の排出量の構成比を見ると、産業部門：40.1%、民生（家庭）部門：12.6%、民生（業務）部門：11.6%、運輸部門：20.9%、エネルギー転換部門などその他の部門：14.8%となっている。また、部門別の排出量の伸びについては、1990年度と比べ、産業部門は0.6%の微増にとどまっているが、運輸部門は21.3%増、民生（家庭）部門は12.5%増、民生（業務）部門は14.4%増と著しく増加している。メタンは1990年度比で10%減、一酸化二窒素は14%増となっている。H F Cは前年比18.4%増であり、P F C及び六ふっ化硫黄は前年と比べて増減がない。