

一方、こうした可能性の検討に当たっては、国内措置や排出量市場が為替に与える影響について考慮することが不可欠との意見もある。

ポリシーミックスの検討に当たっては、公共事業、補助金など現行の行財政の仕組みの抜本的な改革を視野に入れつつ、地球温暖化対策を組み込んだ環境保全型の新しい社会経済システムへの転換を目指すべきとの意見があった。

他方、技術面での実行可能性や費用対効果の視点を十分踏まえて規制的・経済統制的なものとならないようにすべきとの意見があった。

京都議定書の目標遵守制度の構築に当たっては、市民、事業者、行政のパートナーシップと参画を基調とし、国民的な合意形成を得ることが必要である。目標遵守制度は、最終的に6%削減目標を確実に達成できることが必要条件であると同時に、事業者や国民が自ら積極的に対策に取り組むことを最大限引き出すことができる仕組みとすることが期待される。

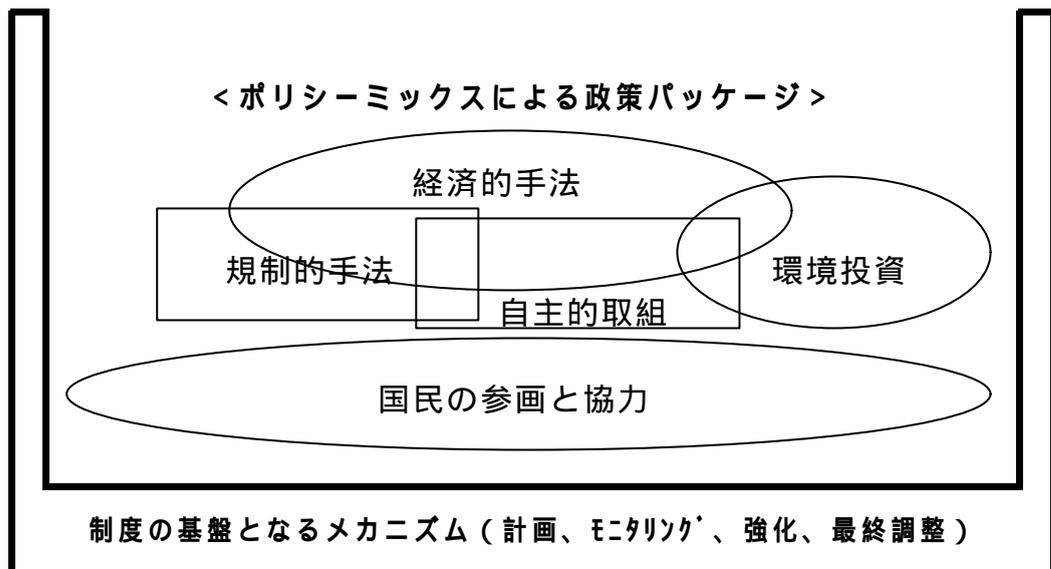
そのための第一歩として、地球温暖化対策のための各種政策措置を総合的かつ有機的に組み合わせた政策パッケージ案を複数作成し、提示することが、中央環境審議会として求められている。

第4章 目標遵守制度の機能と検討課題

地球温暖化対策の取組は、現在、地球温暖化対策推進法及び地球温暖化対策推進大綱の下で実施されている。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。

京都議定書を締結するために必要となる国内制度においては、ポリシーミックスにより形成された政策パッケージを円滑かつ確実に実施するためにいくつかの基本的な機能（メカニズム）が必要となる。これらのメカニズムは、どのようなポリシーミックスを行う場合であっても共通に必要なことから、目標遵守制度の基盤をなすものといえる。本章では、こうした基盤となるメカニズムに求められる機能と今後の検討課題について述べる。

目標遵守制度の基盤を構成する具体的な要素としては、「排出量の削減と吸収量の増大を行うための計画」と「計画の進捗状況のモニタリング」と「モニタリング結果を踏まえた対策強化」の3つのメカニズムが一連のフィードバックの仕組みを形成している。なお、計画に盛り込む政策措置については、ポリシーミックスによる様々な組合せがあり得る。

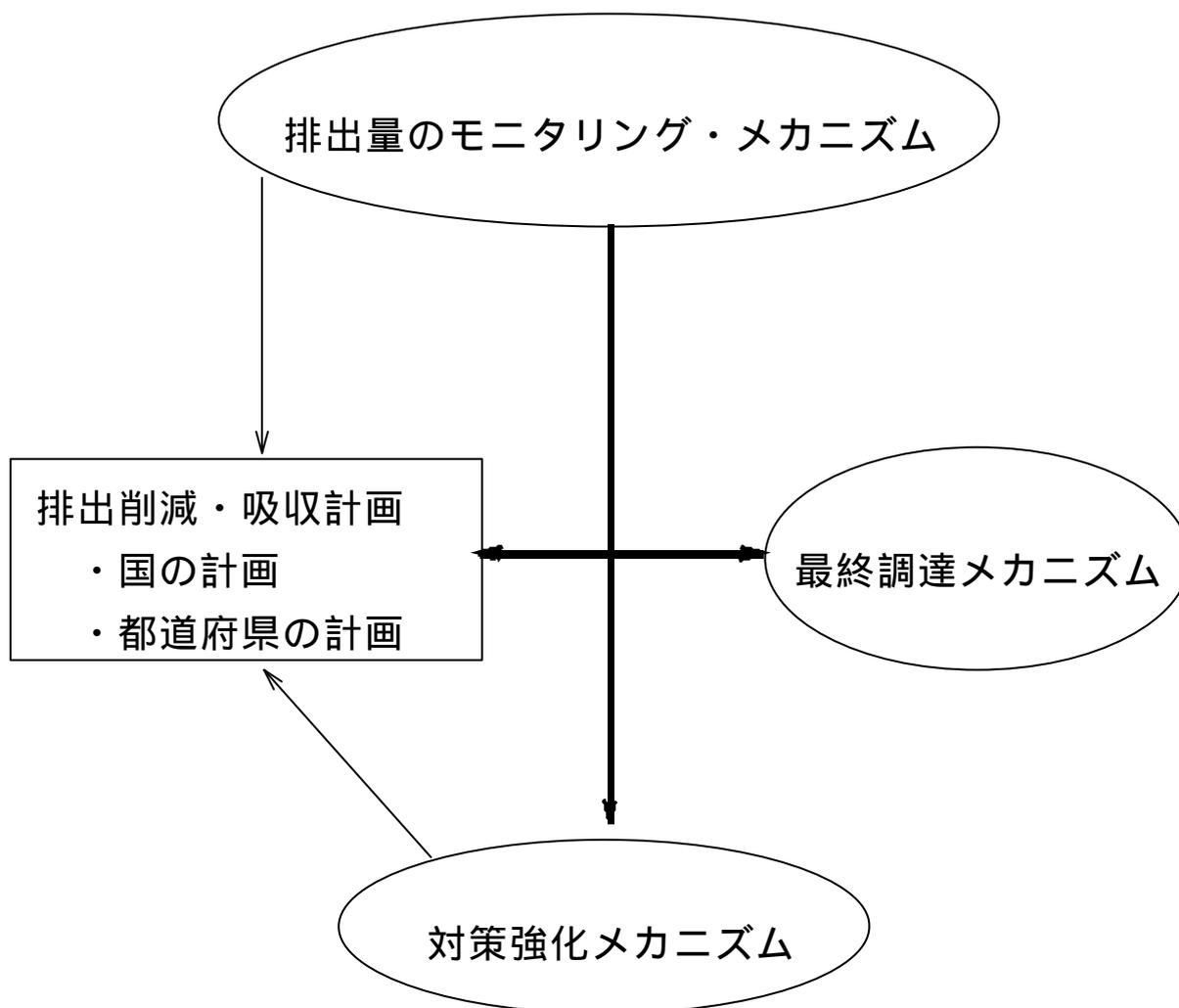


上述の計画に基づいて対策を最大限に実施した場合であっても、例えばライフスタイルの変更による削減のように当該分野からの排出量の削減を制度的に確保することに馴染まない分野が存在している。また、例えば、キャップ・アンド・トレードによる排出量取引制度を導入する場合でも6ガスすべてを対象とすることは難しいと考えられる。このため、最終的に目標を遵守するためのセーフティ・ネットとして、政府が国際的な排出量取引制度を活用して排出枠を市場調達すること等により目標の達成を最終的に担保する最終調整メカニズムが必要である。なお、このメカニズムの機能については、COP6の議論を踏まえた検討が不可欠である。

こうした基盤となる仕組みの検討に当たっては、2005年までに対策の明らかな進捗を求めている京都議定書の規定を踏まえるとともに、京都議定書の約束期間(2008年～2012年)を超えて、中長期的な地球温暖化対策の基盤となり得る仕組みとすべきである。そのためには、政策決定過程への各主体の参加を得ること、各種の政策措置が有するアナウンスメント効果を発揮させること等により、事業者、国民等すべての主体の取組を積極的に引き出す仕組みとすることが重要である。

現在急速な勢いで進みつつあるIT革命は、パソコンの普及等による電力消費量を増やす反面、消費者と生産者の直接的な結びつきを強化し、無駄を省いて個人のニーズに沿った必要ものを必要なだけ購入したり、リサイクルの需要と供給のマッチングが図られるなど産業・流通構造の変革やライフスタイルの変化を生じさせ、温室効果ガスの削減にも寄与する可能性がある。京都議定書の国内遵守制度の検討に当たっては、こうしたIT革命の影響についても視野に置くことが重要である。

目標遵守制度のイメージ



第1節 排出削減・吸収計画について

第1項 国の計画

国の計画は、我が国の温室効果ガスの排出総量を管理するための中心的なメカニズムである。京都議定書では削減目標の達成に向けて、2005年までに対策の顕著な進展を求めていること、6%削減目標をできるだけ経済影響の少ない、管理可能な形で達成するためには、京都議定書の第一約束期間の開始（2008年）を待つことなく、計画を立ち上げて進行管理を開始することが必要である。

国の計画の機能としては、以下のものが必要である。

温室効果ガスの排出量・吸収量の定量的な目標を設定する最小の単位として、排出・吸収ユニットを設定するとともに、排出・吸収ユニットごとにどのように目標を達成するのか手段、方策を明らかにする。

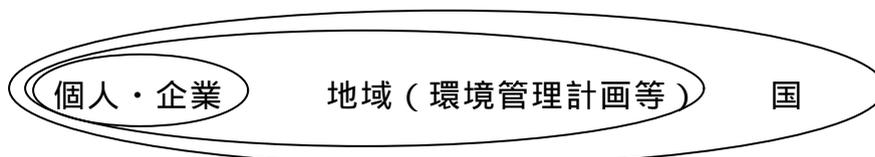
政府として市場調達が必要となる排出枠の量を明らかにする。

個別の排出・吸収ユニットの目標の達成状況についてレビューを行い、必要に応じて対策の強化メカニズム（後述）を発動する。

排出・吸収ユニットの区分については、業種単位、企業単位等の区分や市町村単位、土地利用区分単位などの地域的な区分など様々な区分が可能性として考えられる。排出・吸収ユニットとしては、企業、家計等の意志決定を行うことができる者を基本とすることが適当との意見がある。

一方、排出・吸収ユニットごとに定められるであろう目標の達成方法については、ポリシーミックスの検討結果を踏まえて具体化が図られる部分であり、現時点ではどの程度の自主性や自由度が認められるものとなるのか明らかでないことから、業種単位、企業単位・市町村単位等を排出・吸収ユニットとした上で、個別ユニット単位の目標設定、達成状況のレビュー、更に対策の強化メカニズムを発動することは経済統制につながるとの懸念も示された。

また、目標遵守制度の最小の単位としての排出・吸収ユニットをどう設定するかという論点とは別に、政策レベルで見ると、個人や企業に対する政策、地域を対象とする政策、国全体としての政策が重層的に講じられることとなる。



国の計画については、以下の課題について検討を行うことが必要である。

- ・温室効果ガスの排出・吸収ユニットをどのように設定するか。
- ・各ユニットにおける目標の設定をどのように行うか。
- ・目標の達成状況のレビューを誰がどのような方法で行うか。
- ・対策の費用対効果（対策コスト）をどのような方法で評価するか。
- ・ポリシーミックスの検討結果を踏まえて、個々の排出・吸収ユニットに

においてどのような達成手段を適用するか。

- ・地球温暖化対策推進法に基づく、国の事務及び事業に関する温室効果ガスの排出抑制目標の達成をどのように確保するか。

第2項 都道府県の計画

都道府県の計画の機能としては、以下のものが必要である。

地域の自然的・社会的な条件に応じて、市民、事業者、行政などのさまざまなイニシアティブを引き出す。

国の計画を補完し、我が国全体の温室効果ガス削減に寄与する。

都道府県が地域の各主体の取組をとりまとめて策定した計画の先行事例としては、北海道、愛知県等の計画がある。これらの計画では、国の地球温暖化対策の地域における効果を試算するとともに、削減目標については、自治体、事業者、住民など対策の実施主体別、あるいは産業、運輸、民生など部門別に設定している。また、個別の施策についても、条例の制定を通じて省エネルギーや地域特性を活かした新エネルギー（ローカル・エネルギー）の導入を強力に推進するなど、先進的な施策を盛り込んでいる点が特徴的である。

都道府県の計画については、以下の課題について、都道府県の意見も聞きつつ、検討を行うことが必要である。

- ・国の計画との役割分担をどう考えるか。特に、地域性の強い対策課題については、都道府県の計画が京都議定書の目標達成の担保の一翼を担う可能性があるのではないか。
- ・都道府県の計画に盛り込まれた施策の推進方策としてはどのようなものが適切か。
- ・地球温暖化対策推進法で義務づけられた自らの事務事業の排出抑制目標の達成についてはどのように確保するのか。

第2節 対策強化メカニズムについて

対策強化メカニズムの機能としては、対策強化のメニューと発動の基準を予め決めておくことにより、施策の進捗や取組が不十分であることが判明したユニットに対して迅速に対策の強化をフィードバックすることにより、それぞれの排出・吸収ユニットにおける目標の達成を確実なものとするのが挙げられる。

施策の進捗や取組が不十分な場合にどのような対策強化措置を取るのか、予め公表しておくことは、対策の透明性を確保するとともに、実効性を高める観点からも有効である。

対策強化メカニズムについては、計画達成のために常に進行管理をして、不十分な分野を強化するために必要不可欠であるとの意見がある。また、予め対策強化措置を検討する際には、社会的な費用対効果等の観点から、必要に応じ

て施策の柔軟性が考慮されるべきであるとの意見がある。

対策強化メカニズムについては、以下の課題について検討を行うことが必要である。

- ・自主的取組、税、国内排出量取引、規制的措置、環境投資の各々について、どのような対策強化のための政策ツールがあるのか。
- ・対策強化メカニズムの発動の基準や手続きはどのようなものが適切か。

第3節 モニタリング・メカニズムについて

モニタリング・メカニズムの機能としては、以下のものが必要である。

排出・吸収ユニットに対応した排出・吸収量の把握を行うこと
目標の達成状況を迅速に把握し、必要に応じて対策強化メカニズムの発動の引き金を引くための統計を整備し、情報を提供すること

モニタリング・メカニズムについては、以下の課題について検討を行うことが必要である。

- ・排出・吸収ユニットに対応したモニタリング・ユニットとはどのような区分か。
- ・必要な排出・吸収量の情報を得るための方法
(誰が、誰に、いつ、何を、どのように報告するか。既存の統計制度との整理)
- ・情報の精度を管理するための仕組み
- ・モニタリング・メカニズムの運用コスト

また、国内排出量取引を行う場合には、市場に対して排出量に関する最新の情報を提供したり、プロジェクトごとの排出削減量の検証を行うことが必要となり、これらの業務とモニタリング・メカニズムとの関係の検討が必要である。

第4節 最終調整メカニズムについて

京都議定書を締結するためには、6%削減目標を確実に守るために法的な拘束力を有する目標遵守制度を構築することが不可欠である。そのためには、国内施策を強力に推進するためのメカニズムを総動員する仕組みを構築することが第一であり、これと併せて国内施策を最大限に講じたとしても削減量が不足した場合のセーフティ・ネットとして、例えば、国際的な排出量取引制度を活用して政府自らが排出枠を市場から調達すること等によって制度的に遵守を担保するための機能を用意することの双方が必要である。

政府の市場調達メカニズムについては、COP6での議論と密接に関係する部分であり、COP6の結果も踏まえつつ、引き続きその具体的な在り方について検討を行うことが必要である。

一方、最終調整メカニズムが、その位置づけを逸脱して排出枠の積極的な調達に使用されること、そうした利用が、公的資金を用いて国内対策の先送りを行うこととなるものであってはならず、こうしたメカニズムの前提として、国内対策の策定、モニタリングに国民の参加が不可欠であるとの意見がある。