

自主協定検討会 報告書

平成13年6月21日

自主協定検討会 報告書

目次

はじめに（調査の目的）	1
第1章 自主行動計画による自主的取組について	3
1．経団連自主行動計画の概要	3
(1) 各種の目標	3
(2) 各種の地球温暖化対策	3
2．自主行動計画の評価	4
(1) 目標	5
ア．個別業種ごとの目標	5
イ．統一目標と業種ごとの目標の整合性	5
ウ．統一目標と地球温暖化対策推進大綱の目標との整合性	7
エ．評価	8
(2) 参加事業者数についての分析	8
ア．分析の視点	8
イ．自主行動計画のカバー率	8
ウ．評価	9
(3) 外生的要因を除いた業界の努力分についての分析	10
ア．分析の視点	10
イ．製造業の二酸化炭素削減量は、電力の二酸化炭素排出原単位の改善及び生産量の減少に大きく依存	10
ウ．製造業の IIP 当たり二酸化炭素排出原単位、エネルギー消費原単位は大幅に悪化	11
エ．鉄鋼、窯業・土石は IIP 当たり二酸化炭素排出原単位が大幅増加	12
オ．鉄鋼、窯業・土石を除いた製造業全体は、電力の二酸化炭素排出原単位の改善に大幅依存	14
カ．評価	15
(4) 目標の履行を確保するための仕組みの分析	16

ア．分析の視点	16
イ．経団連自身による自主行動計画のフォローアップ	16
ウ．関係審議会による自主行動計画のフォローアップ	18
エ．評価	21
3．まとめ	22
(参考文献)	23
第2章 諸外国の自主協定のレビュー	24
1．欧州における自主協定について	24
(1) 欧州における自主協定の定義	24
(2) 欧州各国における自主協定の概要	25
2．欧州各国における自主協定について	28
<1. ドイツ>	28
(1) 自主協定制度の概要	28
(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用	31
<2. イギリス>	33
(1) 自主協定制度の概要	33
(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用	35
<3. デンマーク>	37
(1) 自主協定制度の概要	37
(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用	39
<4. オランダ>	41
(1) 自主協定制度の概要	41
(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用	43
<5. フランス>	48
(1) 自主協定制度の概要	48
(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用	50

3 . 欧州各国における自主協定と我が国における自主行動計画との比較	51
(1) 履行確保手段、法的拘束力	51
(2) 目標レベル	51
(3) 進行管理、透明性・公正性の確保	52
(4) その他	52
(参考文献)	55

第3章 京都議定書の6%削減目標を確保するための手法の一つとしての自主的取組の活用の在り方について 56

1 . 検討すべきオプション	56
2 . 検討の視点	56
3 . 実効性の確保について	57
(1) 幅広い参加者の確保と目標の設定について	57
(2) 履行を確保するための措置及び不履行の場合の措置の確保	59
(3) 協定への規定内容	62
4 . 透明性、信頼性の確保について	62
5 . 留意事項	64
(1) 独占禁止法との関係	64
独占禁止法の目的と事業者団体	64
自主協定と独占禁止法	65
(2) WTOルールとの関係	67
6 . まとめ	69
(参考文献)	70

おわりに 71

コラム1：経団連自主行動計画の有効性、目標、対策	17
コラム2：欧州における「自主協定」の定義	25
コラム3：オランダにおける「自主協定に係る一般的なガイドライン (1995)」の概要	43

はじめに（調査の目的）

1997年12月に京都で開催された「気候変動に関する国際連合枠組条約」第3回締約国会議（以下「COP3」という。）において京都議定書が採択されたことを受け、国際社会では、京都議定書を2002年に発効させることが大きな流れとなっており、議長国として京都議定書を取りまとめた日本も国の内外に対してその旨を表明している。

京都議定書を締結するに当たっては、同議定書第3条及び付属書Bに定める「数量的な排出抑制及び削減の約束」の実行、日本にとっては温室効果ガスの排出量を2008年から2012年までの期間中に1990年の水準より6%削減する約束（以下「6%削減目標」という。）を確実に達成するための対策が欠かせない。このためには、国民各層の取組が必要であり、特に事業者による温室効果ガスの削減を確実にやっていくことが必要である。

現在、産業界においては経済団体連合会（以下「経団連」という。）等による自主行動計画を中心とした自主的取組が進められており、「地球温暖化対策推進大綱」においても対策の一つとして位置付けられている。

「地球温暖化対策推進大綱」（平成10年6月19日地球温暖化対策推進本部決定：抄）

（4）産業界等の行動計画の事後点検

経済団体連合会環境自主行動計画を始め産業界等において策定された2010年を目標とした省エネルギー・二酸化炭素排出削減のための、製造工程の改善、運転管理の高度化、生産設備の効率化や排熱回収、新たな技術の導入といった省エネルギー努力のほか、燃料転換、廃棄物利用等の二酸化炭素排出削減対策等を含む行動計画について、関係審議会等により、その進捗状況の点検を行い、その実効性を確保する。

また、このような行動計画を策定していない業種に対し、1998年度中に数値目標等の具体的な行動計画の早期の策定とその公表を促す。

自主行動計画については、「自らの業を最も良く知る事業者が、自主性や柔軟性が確保されるがゆえに、費用対効果の高い対策を実施する仕組みであり、着実に成果をあげつつある」と積極的に評価する声もある。他方で、「自主行動計画の策定過程や効果の判定過程が不透明で、本当に実効性があるのかどうか評価できない」「特に京都議定書の発効により法的拘束力を有することとなる6%削減目標を達成するための手段として位置付けるには、目標が達成されなかった場合の責任の所在やその場合の不足する削減量を確保するための措置が不明である」等の懸念の声もある。

また、近年、欧州各国においては、我が国の自主行動計画のような産業界の一方的な宣言による自主的取組とは異なり、産業界と政府との交渉を経て策定された自主協定方式による自主的取組が増えつつある。こうした欧州各国の取組は、6%削減目標を達成するための措置の一つとして、事業者の自主的取組をどのように位置付けていくべきかを検討する上で有用な示唆を与えるものと考えられる。

そこで、本検討会においては、まず、現行の自主行動計画について、6%削減目標を達成するための措置の一つとしての十分かという観点から評価を行い、次に、欧州各国における自主協定の現状等を分析し、さらに、これを参考としつつ、我が国の自主行動計画の強化・見直しを図り、今後自主的取組を京都議定書の6%削減目標を達成するための手法の一つとして位置付けるための方策及びその際の留意事項について、我が国の法制度に則した検討を行うこととした。

自主協定検討会メンバー（50音順）

（座長）淡路 剛久	立教大学法学部教授
岩崎 政明	横浜国立大学経済学部教授
大塚 直	早稲田大学法学部教授
加藤 峰夫	横浜国立大学経済学部教授
白石 忠志	東京大学法学部助教授
渡邊 理絵	I G E S（財団法人地球環境戦略研究機関）研究員
橋本 博之	立教大学法学部教授
松村 弓彦	明治大学法学部教授
村瀬 信也	上智大学法学部教授
柳 憲一郎	明海大学不動産学部教授

第1章 自主行動計画による自主的取組について

1. 経団連自主行動計画の概要

現在、産業界では、温室効果ガスの排出量の削減に向けた各種の自主的取組が進められているが、その中でも経団連の自主行動計画は多くの業種、企業をカバーする産業界での代表的な取組と言える。

経団連の自主行動計画は、経団連地球環境憲章（1991年）の「環境問題への取組が企業の存在と活動に必須の要件」、経団連環境アピール（1996年）の「環境分野の重要課題に対し、自主的かつ積極的な責任ある取組をさらに進める」等の理念に基づいて、1997年6月、経団連の呼びかけに応じて、36業種、137団体が地球温暖化、廃棄物対策等について環境改善目標を自主的に設定し、経団連が取りまとめたものである。

(1) 各種の目標

経団連自主行動計画では、多くの業種が各種地球温暖化対策の目標を掲げており、製品当たりのエネルギー原単位あるいは二酸化炭素原単位の改善を掲げているのが18業種

エネルギーあるいは二酸化炭素の総量の削減を掲げているのが14業種、サービスあるいは製品の使用段階での省エネルギー化を掲げているのが8業種となっている。

目標の設定年としては、至近時点の2000年としている産業もあるが、多くの産業が2010年を目標年としている。

(2) 各種の地球温暖化対策

対策面では、多くの業種がエネルギー利用の効率向上に主眼をおいており、オフィスの省エネを含む操業管理の面でのきめ細かい工夫、設備・プロセスの改善、あるいは、技術開発と成果の導入といった有効利用策を打ち出している。

このほか、廃熱の有効利用、廃棄物発電、コジェネレーションの利用、新エネルギーの導入、燃料転換や、電気事業にあっては原子力の利用、またそのバックアップとしての電機産業による原子力発電システムの高機能・高性能化、などの方策が挙げられている。また、LCAによる製品の設計段階からの配慮、国際技術協力による省エネ貢献、植林の推進を掲げている産業もある。

地球温暖化対策については、「2010年度に産業部門及びエネルギー転換部門からの二酸化炭素排出量を1990年度レベル以下に抑制するよう努力する」という統一目標を掲げ、現在では43業種が参加している。このうちの多くの業種において、毎年統一様式によるフォローアップも行いながら、目標達成に向けた取組が進められている（表1-1）。

表1-1 経団連自主行動計画への参加業種数の推移

	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度
計画への参加業種	36業種	41業種	43業種	43業種
フォローアップへの参加業種	第1回 (1998年12月発表) 28業種	第2回 (1999年11月発表) 31業種	第3回 (2000年11月発表) 34業種	

* 第1回経団連環境自主行動計画フォローアップ概要(1999年1月28日経団連)、第2回経団連環境自主行動計画フォローアップ結果について-温暖化対策編-(1999年10月22日)、第3回経団連環境自主行動計画フォローアップ結果について-温暖化対策編-(2000年11月2日)に基づき作成。

経団連の自主行動計画に基づく取組及びそのフォローアップは、「地球温暖化対策推進大綱」において対策の一つに位置付けられており、各業種の自主行動計画の進捗状況は、上記のとおり経団連自らがフォローアップしているほか、毎年関係審議会の場でレビューを受けている。

2. 自主行動計画の評価

経団連の自主行動計画は自主的取組を積極的に推し進めるものとして評価に値する。しかし、京都議定書の我が国の締結及び発効により、日本国が負うことになる法的拘束力のある6%削減目標値を確実に達成するための国内措置の一つとして企業による自主的取組を位置付けるとする観点からは、現行の自主行動計画について特に以下の4点について検討することが必要となる。

第1に、6%削減目標の達成に向けて産業界に期待される削減目標として十分な目標であるか(目標設定過程の透明性も含む)。

第2に、相当数の事業者の参加が確保されているか。

第3に、電力原単位の改善や不況に伴う生産量減等の外政的な要因を除いた各業種の努力分として、どれだけ二酸化炭素排出量の削減効果が上がっているのか。

第4に、目標を確実に達成するための履行確保の仕組みが確保されているか(フォローアップの現状に係る考察等を含む)。

(1) 目標

第1に、6%削減目標の達成に向けて産業界に期待される削減目標として十分な目標となっているかという観点から分析する。

なお、経団連は、「2010年度に産業部門及びエネルギー転換部門からの二酸化炭素排出量を1990年度レベル以下に抑制するよう努力する」という統一目標と、業種ごとの個別目標を設定しているが、それぞれについて算定根拠、策定プロセス、両目標の関係が公表又は開示されていないため、これらの目標が十分かどうかは客観的に評価が困難となっている。

ア．個別業種ごとの目標

個別業種ごとの目標については、第1回フォローアップ（1998年12月発表）において、13業種（石灰石鉱業、建設、住宅、セメント、造船、海運、不動産、ガス、精糖、鉄鋼、自動車、ビール、運輸）が、二酸化炭素対策として目標の上乗せを行っている等、改善は見られる。

二酸化炭素を排出しているのは個別企業であり、業界団体がその目標を達成できるかどうかは、個別企業の排出量の達成努力如何による。しかし、業界団体ごとの目標設定過程が不透明で、個別企業の削減目標もデータも開示されていないため、個々の企業の排出量目標又は見通しの積み上げにより、業種としての排出量目標又は見通しに到達することを確認することはできない。

また、電気事業連合会による2010年度の電力原単位を用いて二酸化炭素排出量を計算している業種については、電気事業連合会の目標が不達成の場合、自動的に排出総量が増加することとなる。

イ．統一目標と業種ごとの目標の整合性

業種ごとの目標の種類は、エネルギー原単位、エネルギー消費量、二酸化炭素排出原単位、二酸化炭素排出量と統一されていない。経団連の統一目標は「二酸化炭素排出量」で設定されているが、各業種ごとの目標をどのように「二酸化炭素排出量」に転換して積み上げたのかは明らかにされていない。各業種はそれぞれ異なる種類の目標を設定していることから、業種ごとの目標を積み上げたものが統一目標と一致しないおそれがあり、業種ごとに目標を達成しても、統一目標が達成されないことになりかねない。

例えば、第3回経団連フォローアップ（2000年11月発表）に参加したのは、「産業部門及びエネルギー転換部門」に該当する34業種であり、そのうち固有分の二酸化炭素排出量目標・見通しを公表している32業種について見ると、二酸化炭素排出総量の削減目標を掲げた業種の2010年の目標値（ただし、日本ガラスびん協会、日本鉄道車

輻工業会、日本自動車部品工業会は、二酸化炭素排出量の削減割合の目標を掲げているが、それよりも削減量の多い2010年の見通しを立てているため、見通しの値を使用したと、二酸化炭素排出総量の削減目標を掲げていないが、自主行動計画を実施した場合の2010年の二酸化炭素排出総量の見通しを示している業種の二酸化炭素総量の和は約40,542万t（二酸化炭素換算、以下同じ）は、これら32業種の1990年の排出量実績値39,626万tと比べ2.3%増となっている。このため、2010年度に1990年度レベル以下の二酸化炭素排出量とするには、上記32業種以外の電気事業連合会（固有排出分：同団体に参加している電力会社の発電等に伴い排出される二酸化炭素のうち、発電所内で使用される電力と送電ロスに起因する二酸化炭素排出量）、製粉協会及び非エネルギー起源二酸化炭素のそれぞれに相当量の排出削減が求められることとなる。

しかし、電気事業連合会の2010年度の全二酸化炭素排出量見通しは、1990年度比23.2%増の3.4億tとされており、固有排出分もそれに伴い増加することが考えられるため、32業種以外の業種等において、統一目標を達成するだけの大幅な削減を期待することは困難な状況にあるといえる。

したがって、個々の業種の目標又は見通しを積み上げ（+2%）でも統一目標（±0%）に届かないものになっている。

表1 - 2 経団連自主行動計画における各業種の目標の種類

目標としている指標	業界団体
二酸化炭素排出量 【11業種】	日本ガス協会、住宅生産団体連合会、日本自動車部品工業会、日本自動車工業会、日本建設団体連合会・日本土木工業協会・建築業協会、日本ゴム工業会、日本製薬団体連合会・日本製薬工業協会、ビール酒造組合、精糖工業会、日本鉄道車両工業会、日本ガラスびん協会
二酸化炭素排出原単位 【9業種】	電気事業連合会、通信機械工業会・日本電子機械工業会・日本電子工業振興協会、日本電機工業会、日本写真機工業会、日本産業機械工業会、日本ベアリング工業会（基準年1997年）、全国清涼飲料工業会、 <u>日本船主協会</u> 、 <u>定期航空協会</u>
エネルギー消費量 【4業種】	日本鉄鋼連盟、板硝子協会、日本電線工業会、日本造船工業会
エネルギー消費原単位 【12業種】	石油連盟、日本化学工業協会、セメント協会、日本製紙連合会、日本鋳業協会、日本アルミニウム協会、日本伸銅協会、石灰石鋳業協会、日本乳業協会、日本工作機械工業会、製粉協会（基準年1997年）、 <u>不動産協会</u>
その他 【2業種】	石炭エネルギーセンター【メタンガス回収量・電力使用量・木材使用量】 日本民営鉄道協会【省エネルギー車両保有台数】

（出所）経団連環境自主行動計画フォローアップ概要（1999年1月28日経団連）、第2回経団連環境自主行動計画フォローアップ結果について - 温暖化対策編 - （1999年10月22日）、第3回経団連環境自主行動計画フォローアップ結果について - 温暖化対策編 - （2000年11月2日）に基づき作成。

（注）上記表中、下線を付した団体は、経団連の温室効果ガス排出量の数値積み上げには参加しておらず、第3回の経団連フォローアップに参加した34団体には含まれていない。

表 1 - 3 統一目標と業界目標との関係

(電力配分後の目標 単位：万 t-CO₂)

	1990年度	2010年度		計	1990年度比
		目標 (8業種)	見通し (24業種)		
電気事業連合会・製粉協会を除く32業種計	39626.1	2073.2	38469.2	40542.4	+2.3%
(電気事業連合会固有排出分)	3100	(未設定)			
(製粉協会排出分)	(未公表)	(未設定)			
(非エネルギー起源 CO ₂)	5189.9	(未設定)			

(注) 電気事業連合会固有排出分、製粉協会排出分、非エネルギー起源 CO₂については、2010年度の目標未設定のため別途表記した。

(出所) 第3回経団連環境自主行動計画フォローアップ結果(温暖化対策・個別業種版)

ウ．統一目標と地球温暖化対策推進大綱の目標との整合性

1998年6月に地球温暖化対策推進本部(総理大臣が本部長、関係省庁大臣より構成)が決定した「地球温暖化対策推進大綱」のベースとなった「地球温暖化問題への国内対策に係る関係審議会合同会議(平成9年11月)」においては、1990年に135百万t(炭素換算、発電時の二酸化炭素排出量を各部門に配分した数値；以下同じ。)であった産業部門のエネルギー起源二酸化炭素排出量を2010年に126百万t(約7%削減)にすることとされている。

経団連の自主行動計画は、地球温暖化対策推進大綱に位置付けられてはいるが、同大綱の産業部門の削減目標値(約7%削減)と比べてみると、「2010年度に産業部門及びエネルギー転換部門からの二酸化炭素排出量を1990年度レベル以下に抑制するよう努力する」という現行の経団連自主行動計画の削減目標のままでは、京都議定書の6%削減目標を達成する観点からは不十分であり、目標の再設定を含めた自主行動計画の見直し、又は、自主行動計画で想定されている対策以外の追加的対策が必要と考えられる。

表 1 - 4 地球温暖化対策推進大綱と経団連自主行動計画の統一目標との比較

	2010年度目標（対1990年度比）
地球温暖化対策推進大綱(産業部門)	- 7%
地球温暖化対策推進大綱 (産業部門及びエネルギー転換部門、 非エネルギー起源 CO ₂ 含む)	- 4%
経団連自主行動計画	0% (1990年度レベル以下)

(出所)「地球温暖化問題への国内対策に係る関係審議会合同会議(1997年11月)資料」及び経団連自主行動計画等に基づき作成

(注1) 地球温暖化対策推進大綱自体に産業部門の削減目標(-7%)は明記されていないが、大綱の内訳のベースとなった「地球温暖化問題への国内対策に係る関係審議会合同会議(1997年11月)資料」において、産業部門の削減目標(-7%)が明記されている。

(注2) 経団連は、「2010年度に産業部門及びエネルギー転換部門からの二酸化炭素排出量を1990年度レベル以下に抑制するよう努力する」という目標に基づいて自主行動計画を実施している。(第3回経団連環境自主行動計画フォローアップ結果について-温暖化対策編-)

エ．評価

現在の経団連の統一目標、各業界ごとの目標、各企業ごとの目標が、京都議定書の6%削減目標を達成する観点から見て、それぞれ十分であるか、整合性を保っているか等について分析すると、現行の自主行動計画は、目標設定において既に6%削減を達成するために「産業部門」又は「産業部門及びエネルギー転換部門」に割り当てられた数値に達しないものであり、また、その目標でさえ達成されるかどうかを確認することはできない。

(2) 参加事業者数についての分析

ア．分析の視点

第2に、自主行動計画に参加する事業者数が確保される仕組みとなっているかについて分析することとする。

イ．自主行動計画のカバー率

経団連の第3回フォローアップによると、フォローアップに参加した34業種は、我が国の産業部門及びエネルギー転換部門の排出量(1990年度171百万t)の76.5%までカバーしているとされている。一方で、自主行動計画の加盟企業は大企業が中心であり、中小企業はカバーしきれていない。

表 1 - 5 経団連自主行動計画参加業種について

			産業・エネルギー 転換部門	民生業務部門	運輸部門
経団連 参加	自主行 動計 画 策 定	フォロー アップ参 加	34 業種（参考資 料 1 参照）		
		フォロー アップ不 参加		不動産協会 日本貿易会 日本損害保険協会 日本百貨店協会 日本チェーンストア 協会	日本民営鉄道協会 定期航空協会 日本船主協会 全日本トラック協会
	自主行動計画不参加	印刷業、LP ガス 業、自動車車体製 造業、紡績業、石 油鉱業 等	コンビニエンススト ア業、電気通信放送 （民放、公共）、ケ ーブルテレビ、衛星 放送、テレコムサー ビスホテル・旅館業 加工食品卸売業	JR、バス事業、倉庫 業、タクシー事業、 内航海運業、貨物運 送取扱事業、 製造業の運輸部門 （自家流通）	
経団連 不参加	自主行動計画策定	染色整理業、 ガラス容器製造業、 冷凍食品製造業、 調味料製造業、 中型造船業、 船隻製造業、 船用機器製造業	銀行、信用金庫、 証券、投資信託、 生命保険、 中小小売業、 リース業、 情報サービス業、 病院、学校、娯楽場 公共福祉施設、 製造業の業務部門等		
	自主行動計画不策定	主に中小企業			

（出所）産業構造審議会地球環境部会第 2 回基本政策小委員会 資料 5 に基づき作成

ウ．評価

カバー率についてみると、今後は中小企業の参加をどのように進めていくかが課題であるが、現行の自主行動計画には不参加業種の参加を促すインセンティブ措置や、ディスインセンティブ措置は組み込まれていない。

(3) 外生的要因を除いた業界の努力分についての分析

ア．分析の視点

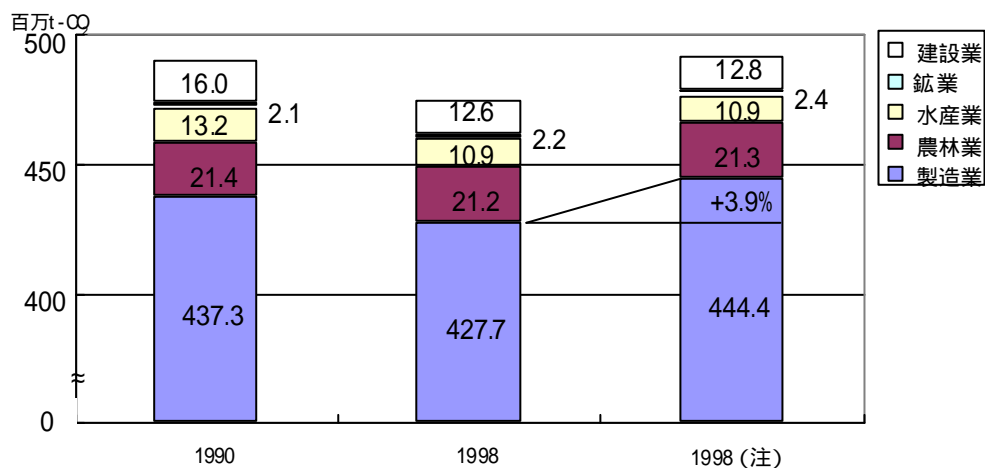
第3に、自主行動計画に参加する各業種から排出された二酸化炭素排出量の増減のうち、各業種による自主的な取組による削減分について、評価・分析を行うこととする。

具体的には、製造業全体及びいくつかの業種における二酸化炭素排出量について増減の要因分析を行い、二酸化炭素排出原単位（エネルギー消費原単位）の変化、電力の二酸化炭素排出原単位の変化、生産量の変化に要素分解することにより、純粋に事業者の努力分により削減された二酸化炭素排出量を検証する。

イ．製造業の二酸化炭素削減量は、電力の二酸化炭素排出原単位の改善及び生産量の減少に大きく依存

産業別の1998年度二酸化炭素排出量（電力配分後）につき、1998年度の電力の二酸化炭素排出原単位に基づく排出量と、1990年度の電力の二酸化炭素排出原単位に基づいて調整した場合の排出量を比較すると、農林、建設業が電力の二酸化炭素排出原単位改善の影響をほとんど受けていないのに対し、製造業の二酸化炭素排出量削減は、電力の二酸化炭素排出原単位の改善に大きく影響されている。また、製造業では、鉱工業生産指数（IIP）の変化にも見られるように、製造業全体での生産量が減少していることが二酸化炭素削減に寄与している。

図1 - 1 電力の二酸化炭素排出原単位の改善による二酸化炭素排出量削減効果(産業部門)



(注) 1990年度の電力の二酸化炭素排出原単位に基づく値を使用した場合の二酸化炭素排出量

(出所) 総合エネルギー統計、環境省インベントリ

表 1 - 8 電力の二酸化炭素排出原単位の改善による二酸化炭素排出量削減効果(産業部門)
(単位：百万 t-CO₂)

	CO ₂ 排出量（電力配分後）		電力の CO ₂ 排出原単位の改善を見込まない場合 （1990年度の電力の CO ₂ 排出原単位を使用）	
	1990	1998	1998	電力の CO ₂ 排出原単位の改善を見込んだ場合との比較
製造業	437.3	427.7	444.4	+3.9%
農林業	21.4	21.2	21.3	+0.3%
水産業	13.2	10.9	10.9	0.0%
鉱業	2.1	2.2	2.4	+9.8%
建設業	16.0	12.6	12.8	+1.5%
産業部門計	490.1	474.5	491.7	+3.6%

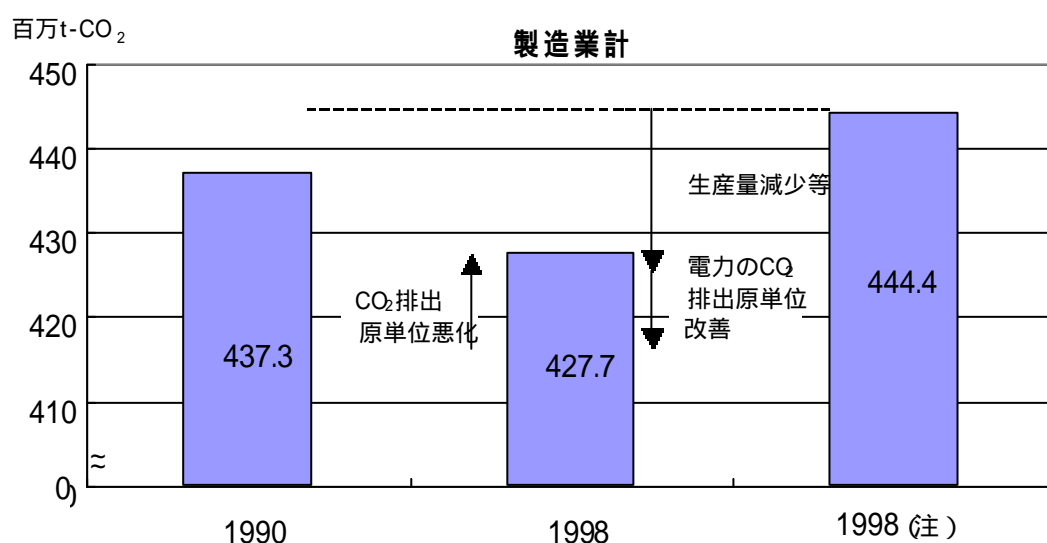
(出所) 総合エネルギー統計、環境省インベントリ

ウ．製造業のIIP当たり二酸化炭素排出原単位、エネルギー消費原単位は大幅に増加

一方、電力の二酸化炭素排出原単位の改善を考慮しない場合（1990年度の電力の二酸化炭素排出原単位を使用した場合）、二酸化炭素排出量削減量は、1990年度比で1.6%増加した。IIP が1990年度比で7.6%も減少しているにもかかわらず、二酸化炭素削減量がかえって増加しているのは、IIP 当たりの二酸化炭素排出原単位、エネルギー消費原単位が大幅に悪化しているためであり、事業者の自主努力による排出削減は不十分である。

具体的には、製品の高付加価値化によって、製品製造過程でのエネルギー消費量、二酸化炭素排出量が増加したものと考えられ、生産量の減少による二酸化炭素削減の効果も IIP 当たりの二酸化炭素排出原単位、エネルギー消費原単位の悪化による二酸化炭素排出量増加の効果がうち消していると考えられる。

図 1 - 2 二酸化炭素排出量（電力配分後）の削減要因分析（製造業全体）



(注) 1990年度の電力の二酸化炭素排出原単位使用

表 1 - 9 二酸化炭素排出量(配分後)の削減要因分析

年度	1990	1998	増減
IIP (1995=100)	105.6	97.6	-7.6%
エネルギー消費量 (10 ¹⁵ J)	5,976	6,346	6.2%
CO ₂ 排出量 (電力配分後・百万t-CO ₂)	437.3	427.7	-2.2%
1990年度の電力のCO ₂ 排出原単位使用時 (百万t-CO ₂)	437.3	444.4	1.6%
IIP 当たり CO ₂ 排出原単位 (1990年度の電力原単位使用) (電力配分後・百万t-CO ₂ /IIP)	4.1	4.6	10.0%
IIP 当たりエネルギー消費原単位 (10 ¹⁵ J/IIP)	56.6	65.0	14.9%

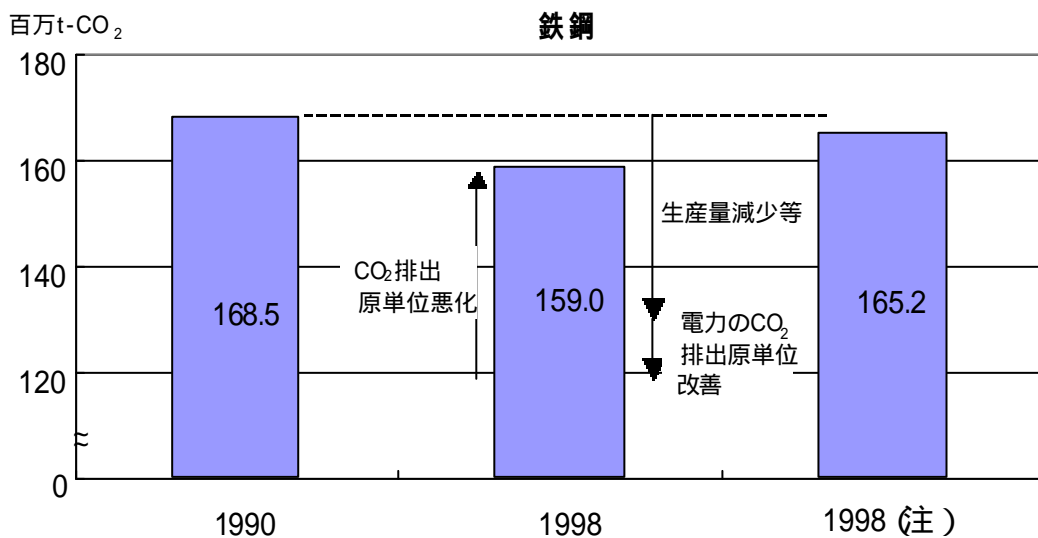
(出所) 総合エネルギー統計、経済産業省統計

(注) IIP (鉱工業生産指数) の低下要因の一つとして、近年の製造業の価格競争の激化による単価の低下も考えられるため、IIP 当たり CO₂排出原単位の変化は、生産量当たり CO₂排出原単位の変化と必ずしも一致するものではない

エ．鉄鋼、窯業・土石業はIIP当たり二酸化炭素排出原単位が大幅増加

産業部門での二酸化炭素排出量の多くを占める鉄鋼業、窯業・土石業は、1990年度に比べ、生産量が大幅に減少したが、二酸化炭素排出量の減少割合は生産量の減少分ほど大きくない。これは主に、IIP 当たり (鉄鋼業については、粗鋼生産量当たり) の二酸化炭素排出原単位、エネルギー消費原単位は大幅に増加しているためと考えられ、事業者の自主努力による排出削減は不十分である。

図 1 - 3 二酸化炭素排出量 (電力配分後) の削減要因分析 (鉄鋼業)



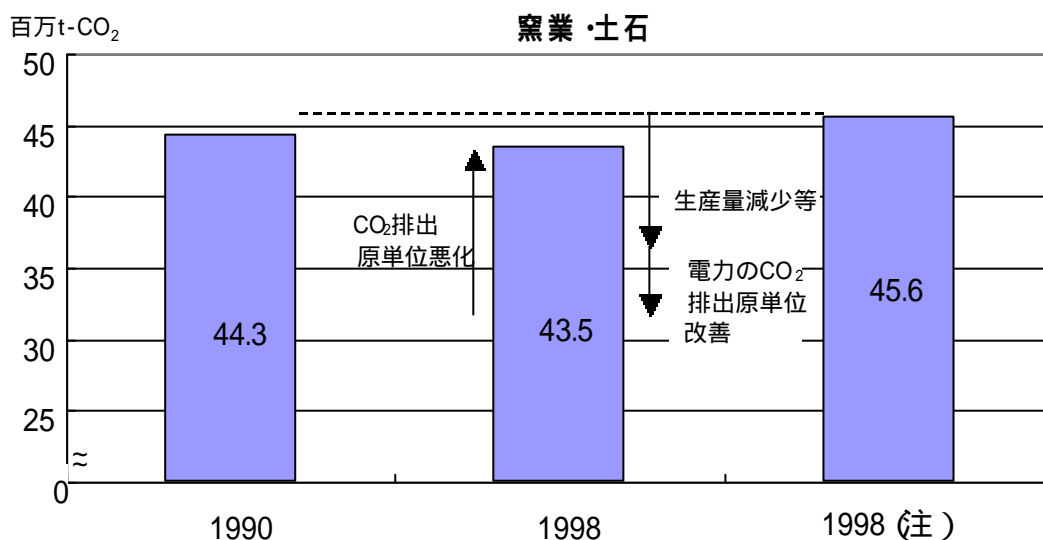
(注) 1990年度の電力の二酸化炭素排出原単位使用

表 1 - 1 0 二酸化炭素排出量（配分後）の削減要因分析（鉄鋼業）

年度	1990	1998	増減
IIP（1995=100）	111.4	87.7	-21.3%
粗鋼生産量（百万t）	111.7	91.0	-18.6%
エネルギー消費量（ 10^{15} J）	1,763	1,680	-4.7%
CO ₂ 排出量（電力配分後・百万t-CO ₂ ）	168.5	159.0	-5.6%
1990年度の電力のCO ₂ 排出原単位使用時（百万t-CO ₂ ）	168.5	165.2	-2.0%
粗鋼生産量当たりCO ₂ 排出原単位	1.5	1.8	20.4%
1990年度の電力原単位使用時（電力配分後・百万t-CO/百万t）			
IIP 当たりエネルギー消費原単位（ 10^{15} J/IIP）	15.8	19.2	21.0%

（出所）総合エネルギー統計、経済産業省統計、環境省インベントリ、鉄鋼年鑑

図 1 - 4 二酸化炭素排出量（電力配分後）の削減要因分析（窯業・土石）



（注）1990年度の電力の二酸化炭素排出原単位使用

表 1 - 1 1 二酸化炭素排出量（配分後）の削減要因分析（窯業・土石）

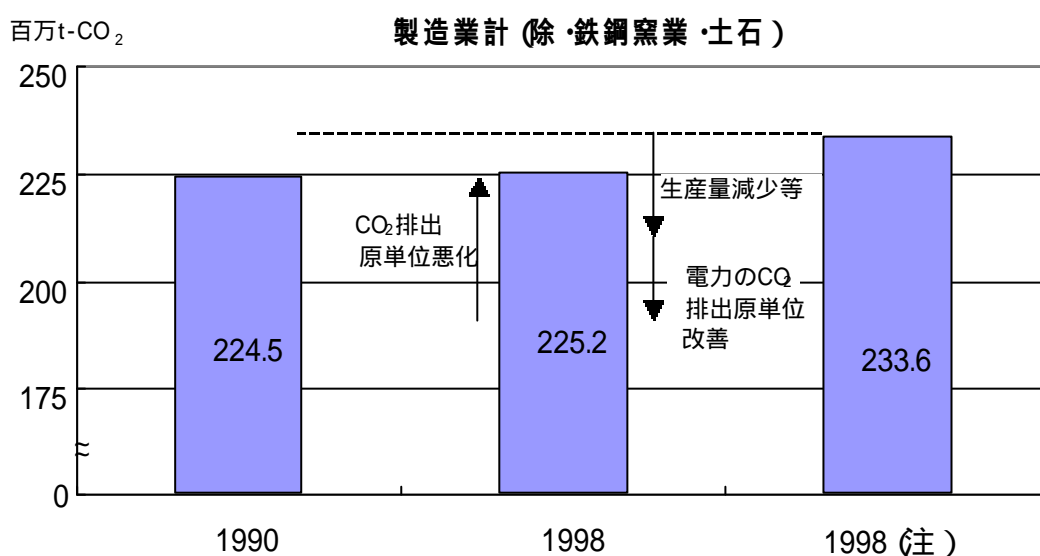
年度	1990	1998	増減
IIP（1995=100）	109.9	88.6	-19.4%
セメント生産量（1000t）	84,445	81,328	-3.7%
エネルギー消費量（ 10^{15} J）	500	500	0.0%
CO ₂ 排出量（電力配分後・百万t-CO ₂ ）	44.3	43.5	-1.9%
1990年度の電力のCO ₂ 排出原単位使用時（百万t-CO ₂ ）	44.3	45.6	2.9%
IIP 当たりCO ₂ 排出原単位（1990年度の電力原単位使用）（電力配分後・百万t-CO/IIP）	0.4	0.5	27.7%
IIP 当たりエネルギー消費原単位（ 10^{15} J/IIP）	4.5	5.6	24.0%

（出所）総合エネルギー統計、経済産業省統計、環境省インベントリ、窯業・建材統計年報

オ．鉄鋼、窯業・土石業を除いた製造業全体は、電力の二酸化炭素排出原単位の改善に大幅依存

鉄鋼、窯業・土石業を除いた製造業全体を見ると、1990年度比で、生産量は減少したが、二酸化炭素排出量は増加した。また、電力の二酸化炭素排出原単位の改善を考慮しない場合の二酸化炭素排出量は1990年度比で4.0%増加しており、IIP 当たりの電力配分前二酸化炭素排出原単位も1990年度比で大幅に増加しているなど、事業者の自主努力による排出削減は不十分である。

図1 - 5 二酸化炭素排出量（配分後）の削減要因分析（その他の製造業）



（注）1990年度の電力の二酸化炭素排出原単位使用

表1 - 11 二酸化炭素排出量（配分後）の削減要因分析（その他の製造業）

	年度	1990	1998	増減
IIP (1995=100)		105.3	98.5	-6.5%
エネルギー消費量 (10 ¹⁵ J)		3,714	4,167	12.2%
CO ₂ 排出量 (電力配分後・百万t-CO ₂)		224.5	225.2	0.3%
1990年度の電力のCO ₂ 排出原単位使用時 (百万t-CO ₂)		224.5	233.6	4.0%
IIP 当たり CO ₂ 排出原単位 (1990年度の電力原単位使用)(電力配分後・百万t-CO ₂ /IIP)		2.1	2.4	11.2%
IIP 当たりエネルギー消費原単位 (10 ¹⁵ J/IIP)		35.3	42.3	20.0%

（出所）総合エネルギー統計、経済産業省統計、環境省インベントリ
 （注）鉄鋼・窯業土石を除く製造業のIIPは、IIPのウェイトの加重平均より算出

カ．評価

産業部門の二酸化炭素排出量は、経団連の自主行動計画による削減が強く求められているが、現時点では電力の二酸化炭素排出原単位の改善（鉄鋼・窯業・土石業においては、これに加えて生産量の減少も含む）に大きく依存しており、事業者の自主努力による排出削減は不十分である。2000年11月の経団連のフォローアップでの要因分析では、業界の自己努力による削減を2.1%としている（下表参照）が、この数値の信頼性を裏付ける根拠となるデータは公表されていない。このため、経団連の主張する自主努力による削減分2.1%は、経団連による一方的な宣言にとどまるという評価しかすることができない。

表1 - 12 経団連自主行動計画フォローアップにおける二酸化炭素排出量増減の要因分析

要因	増減（1990年度比）
電力原単位の改善分	-2.2%
各業種の努力分	-2.1%
経済の拡大等	+4.2%
合計	-0.1%

（出所）第3回経団連環境自主行動計画フォローアップ結果

(4) 目標の履行を確保するための仕組みの分析

ア．分析の視点

最後に、現在行われている自主行動計画に目標の履行を確保するための仕組みがどの程度整備されているのかについて、進行管理の透明性及び信頼性等も含めて分析・評価を行う。

経団連の自主行動計画は、いわゆる「自主公約」の形を取っており、産業界の一方的な宣言という性質上、行政機関が履行確保を促す措置を講じる仕組みとなっておらず、関係審議会による適切なフォローアップが唯一の履行確保措置となり得る。そこで、毎年度実施されている関係審議会による自主行動計画のフォローアップが、計画の目標の履行確保を図るための仕組みとして十分なのかという点を中心として分析を行う。

イ．経団連自身による自主行動計画のフォローアップ

経団連においては、自主行動計画に参加しているそれぞれの業種において、自主的なフォローアップが行われている。経済産業省所轄の業界団体では、ワーキンググループ等の場を設け、審議会に提出する資料の作成等と併せて、各社から寄せられたデータの解析等を行い、業界全体の資料を取りまとめ、その結果を上部組織に報告し、議論する等のフォローアップを行っている。

また、経団連においては、業種横断的な統一フォーマットを各業種の団体に配布し、業種ごとに記載されたデータを取りまとめる形でのフォローアップも毎年行われている。フォローアップ結果の概要版と個別業種版が、個別業種ごとの計画の要約版とともにホームページ（<http://www.keidanren.or.jp>）に掲載されている。

第3回フォローアップ（2000年11月発表）においては、各業界団体ごとの計算方法（電力原単位、燃料ごとの炭素換算係数、発熱量等）の統一や、1900年、1997年から1999年、2005年（対策後）、2010年（対策後）及び2010年（BAU〔2000年度以降自主行動計画を実施しなかった場合〕）の二酸化炭素排出総量の調査、二酸化炭素排出総量増減に係る要因分析を行う等の改善も行われている。

コラム 1 : 経団連自主行動計画第 3 回フォローアップの結果概要

(1) 二酸化炭素排出量の変化

フォローアップに参加した業界全体の二酸化炭素排出量（電力配分後）は、次のような結果となった。

年度		1990	1997	1998	1999	2010目標
CO排出量	非エネルギー起源 COを含む	479.1	495.3	465.0	478.7	1990年度 レベル以下
	対90年度比	-	+3.4%	-2.9%	-0.1%	
	エネルギー起源CO ₂ のみ	427.2	446.9	422.1	435.7	
	対90年度比	-	+4.6%	-1.2%	+2.0%	
産業部門エネルギー起源のCO ₂ 排出量（環境省インベントリ値）		490.1	494.0	474.5	-	
対90年比		-	+0.8%	-3.2%	-	

(2) フォローアップへの参加企業

第 3 回フォローアップには、34業種が参加し、カバー率が90年度における産業部門・エネルギー転換部門全体の排出量の約76.5%となった。

（注）住宅生産団体連合会、日本産業機械工業会、日本鉄鋼連盟の参加企業割合は示されていない。自主行動計画への参加割合のベースは、団体によって、企業数、エネルギー消費量、生産量、生産高と異なる。

(3) 二酸化炭素排出量増減の要因分析

1999年度の二酸化炭素排出量の減少要因とその増減は、次のように試算された（非エネルギー起源で製造プロセスから排出される二酸化炭素を含む場合）。

要因	増減（1990年度比）
電力原単位の改善分	-2.2%
各業種の努力分	-2.1%
経済の拡大等	+4.2%
合計	-0.1%

(4) 経団連による評価と今後の方針

企業の努力以上に景気回復が進んだため、1998年度に比べて1999年度は増加したと考えられる。今後も増加傾向が予想され、目標達成は容易ではない。引き続き参加業種の拡大、二酸化炭素排出量増減に係る要因分析の実施、技術開発を続ける。

しかし、経団連自らによるフォローアップは公正中立な第三者によるフォローアップではなく、第三者がそのフォローアップ・プロセスを検証できるような情報の公開もなされていないため、進行管理やその結果に対する信頼性に欠ける。

ウ．関係審議会による自主行動計画のフォローアップ

では、地球温暖化対策推進大綱に基づいて、経済産業省、国土交通省、総務省（いずれも省庁再編後の省庁名を記載）及び農林水産省が、所管業界における自主行動計画の進捗状況について行っているフォローアップは、履行確保措置として十分機能しているであろうか。

例えば、経済産業省における自主行動計画のフォローアップは、4つの審議会（産業構造審議会、総合エネルギー調査会、産業技術審議会、化学品審議会）の合同小委員会の下に7つの分科会（鉄鋼、資源・エネルギー、流通、製紙・板硝子・セメント、自動車・自動車部品、電子・電気・産業機械、化学、非鉄金属）を設けて実施され、その結果を合同小委員会に報告することとなっている。このほか、国土交通省、農林水産省、総務省（郵政事業庁）でも、大綱に基づくフォローアップを実施している。

表1 - 13 各省での自主行動計画の点検の状況

経済産業省 4合同審議会小委員会		公開	合同審議会の下に7つの分科会（鉄鋼、資源・エネルギー、流通、製紙・板硝子・セメント、自動車・自動車部品、電子・電気・産業機械、化学・非鉄金属）があり、各協会が分科会で毎年1回報告を行う。 協会ごとに把握しているため、経団連でカバーしていない印刷、紡績業や、天然ガス協会のデータも拾っていることになる。 分科会の結果を4合同審議会に報告する。
国土交通省	運輸	公開	温暖化防止ボランティアプランを旧運輸省と各業界団体の相談の下、策定し、フォローアップを行っている。 26業種をカバーしている。 19団体が数値目標を設定し、2団体が数値目標を達成、9団体が目標達成度50%以上の成果をあげている。
	建設	非公開	毎年11～12月、経団連フォローアップの後、フォローアップ提出資料を下に3～4名でヒアリングを行い、現状把握・目標改善に努める。 カバーしているのは日建連、住団連、不動産協会。
総務省 (郵政事業庁)		非公開	電気通信審議会を実施している。 6団体（NHK、電気通信連合会等）が作成し、その実施状況を点検している。
農林水産省		公開	食品流通審議会、食品環境専門委員会で行動計画作成の促進と現状把握を目的として、点検を行う 一番最近行われたのは1999年7月。

* 審議会公開資料、地球温暖化防止対策推進大綱の見直し（2000年9月22日）等に基づき作成。

* 合同審議会小委員会とは、産業構造審議会地球環境部会基本政策小委員会、総合エネルギー調査会総合部会基本政策小委員会、産業技術審議会エネルギー・環境技術開発部会基本問題検討小委員会、化学品審議会地球温暖化防止対策部会小委員会（それぞれ省庁再編前の名称）を指す。

このように、経団連自主行動計画においては、関係審議会によるフォローアップ等の進行管理の仕組みが整えられてはいるが、国土交通省の建設部門、郵政事業庁については担当レベルで各業種にヒアリングを行っているのみで、資料も非公開となっており、透明性が全く確保されていない。また、その他の審議会によるフォローアップでは、審議結果が公開されている点で透明性はある程度確保されているものの、公表されている議事結果によれば、限られた審議時間の多くを業界からの説明に費やし、残りわずかの時間に委員がその場で意見を言う形式がとられており、個別企業のデータを検証し、その結果に基づく詳細な分析・評価がなされているとは言えない状況にある。

また、実際、関係審議会は経団連自主行動計画に対しての第三者的立場での審査・評価機関として、また、国民に対して審査結果への説明責任を負う組織として、位置付けられているわけではなく、委員の意見も審査・評価というより質問や助言という性格のものが多。

(参考：経済産業省の関係審議会における自主行動計画フォローアップ概要)

ア．4 審議会合同小委員会第2回鉄鋼分科会（1999年5月7日）議事概要

< 議 題 >

地球温暖化対策に関する国内外の動き

4 審議会合同小委員会におけるフォローアップの進め方について

鉄鋼業の温暖化対策について

< 議事概要 >

議事要旨、議事録、配付資料、傍聴の原則公開の確認

地球温暖化対策に関する国内外の動き、フォローアップの進め方について説明

鉄鋼業界による地球温暖化対策への取組（進捗状況報告）について説明

質疑応答及び意見交換：

- ・ 鉄鋼業の現在の取組を支持
- ・ 他産業との横断的な連携による省エネ・CO₂削減の取組も含め、省エネに対するインセンティブの在り方を検討すべき
- ・ 生産工程でのエネルギー消費と製品による社会での省エネをLCA的に評価する仕組み、中立機関等による評価等を検討すべき
- ・ 共同実施、CDM 等については鉄鋼業界としての、国際的な貢献を明確にし戦略を構築することが必要
- ・ 今後、経済情勢を勘案しつつ、フォローアップを行うことが必要

イ．４審議会合同小委員会第２回化学・非金属分科会（１９９９年５月１０日）議事概要

< 議 題 >

地球温暖化対策に関する国内外の動きについて

４審議会合同小委員会におけるフォローアップの進め方について

各業界からの自主行動計画フォローアップ結果のヒアリング

< 議事概要 >

地球温暖化対策に関する国内外の動き及び分科会のフォローアップの進め方について

- ・各業界からの自主行動計画フォローアップ結果のヒアリング
- ・質疑応答及び意見交換：
- ・各産業において、エネルギー原単位面での改善が見られても、生産量が増加することにより、結果として二酸化炭素排出量が増加することをどう考えるか。生産量が増加しても二酸化炭素排出量が増加しない革新的な技術（製造方法など）の開発が必要
- ・リサイクルに関して、本当に省エネになるのかどうか個々に検証が必要
- ・我が国の優れた省エネ技術を海外に移転していくことは有意義
- ・製品の長寿命化を図ることは、温暖化対策の観点から有効
- ・アルミのリサイクルのように我が国においてエネルギー消費が増加してもグローバルな視点で総合的に見るとエネルギー消費が減少する例もあり。温暖化対策を考える場合、グローバルな視点も必要
- ・物流の効率化は温暖化対策として有効
- ・今後、各国との共同実施等についての議論が進むと考えられ、各業界団体においては各企業がどのような海外活動を行っているか情報収集が必要

（出所）経済産業省ホームページ

また、「大綱」では、関係審議会等により、「進行状況の点検を行い、その実効性を確保する」とされているが、実効性の確保のためには責任の所在の明確化が不可欠であるところ、自主行動計画では進捗状況が芳しくない場合や目標が未達成の場合にどのような役割分担により、どのように不足分を補うのか、という責任の明確化という観点に基づく履行確保のための仕組みが整備されていない。

例えば、各社分担を決めずに業界全体で目標を達成している例、各社の原単位目標を加重平均したものを業界の原単位目標としている例、各社の目標値が業界全体の目標値と同一である例などがあるが、目標が達成されなかった場合の責任を、企業レベルで責任をとるのか、業種レベルでとるのか、産業界全体でとるのか、といった役割分担が明確にされていない点も問題である。

エ．評価

経団連自主行動計画の履行確保の仕組みについてみると、経団連自らのフォローアップも、関係審議会によるフォローアップも、透明性の確保を含め、自主行動計画の履行を確保するという観点からは不十分であると考えられる。経団連によるフォローアップはその信頼性に疑念が残り、一方、関係審議会におけるフォローアップについては、検証可能なデータの公開等に係る透明性の確保、委員の構成（中立性）、検討時間、検討方法において限界を有するものとなっている。

また、目標が達成されなかった場合の責任分担も不明確であり、計画の着実な履行を確保するための仕組みが十分備わっていない。

3.まとめ

以上の分析から、経団連等の自主行動計画を6%削減目標を達成するための措置の一つとして位置付けるためには、以下のような問題点があると考えられる。

第1に、目標についてみると、個別業種ごとに目標の種類が異なっている点、個別業種の目標の積み上げと経団連統一目標が乖離している点、経団連自主行動計画の統一目標と地球温暖化対策推進大綱の目標が乖離している点など、様々な問題点が存在し、京都議定書の6%削減目標を達成する手段の一つとして位置付けるに当たっては、自主行動計画の目標再設定及び強化を行うか、又は、自主行動計画以外での産業界の対策実施が必要となる。

第2に、カバー率についてみると、今後は中小企業による行動をどのようにカバーしていくかが課題であるが、現行の自主行動計画には不参加業種の参加を促すインセンティブ措置や、ディスインセンティブ措置は組み込まれていない。

第3に、産業部門の二酸化炭素排出量に係る事業者の努力分についてみると、現在は、電力の二酸化炭素排出原単位の改善や、業種によっては生産量の減少に大きく依存しており、自主努力による排出削減は不十分。

最後に、経団連自主行動計画については、経団連によるフォローアップは公正中立な第三者によって行なわれるものではなく、また、第三者がそのフォローアップ・プロセスを検証できるような情報の公開もなされていないため、その信頼性に欠ける。一方、関係審議会におけるフォローアップについては、審議会自身が第三者機関として自主行動計画を審査・評価し、その結果を国民に説明する責任を負っている組織として位置付けられているものではなく、また、実際の審査も個別企業のデータを検証し、その結果に基づく分析・評価がなされているわけではない。関係審議会に第三者機関としての機能を付与する場合には、自主行動計画に参加する団体・個別企業に対する検証可能なデータの提出請求やそのデータの公開等に係る透明性の確保、委員の構成、検討時間、検討方法等の工夫が必要である。

また、目標が達成されなかった場合の責任分担も不明確であり、計画の着実な履行を確保、後押しするための仕組みが十分備わっていない。

(参考文献)

経団連自主行動計画の策定(1997年 6 月17日 ; 経団連)

第 1 回経団連環境自主行動計画フォローアップ概要 (1999年 1 月28日 ; 経団連)

第 2 回経団連環境自主行動計画フォローアップ結果について - 温暖化対策編 -
(1999年10月22日 ; 経団連)

第 3 回経団連環境自主行動計画フォローアップ結果について - 温暖化対策編 -
(2000年11月 2 日 ; 経団連)

関係審議会における経団連自主行動計画のフォローアップ結果 等

第2章 諸外国の自主協定のレビュー

我が国においては、経団連が策定した「自主行動計画」をはじめとして、産業界による自主的取組が進められている。しかし、我が国において京都議定書の6%削減目標を達成するための政策手法の一つとして自主的取組を位置付けるためには、前章で検討したとおり、現行の自主的取組では不十分であり改善措置を講じることが必要である。

一方、諸外国のうちでも、特に欧州においては、国によって多少の差異はあるものの、自主的取組の信頼性・透明性・実効性の確保を図る観点から、政府と事業者との交渉を経て策定された自主協定等による取組の活用が進んでいる。また、EUの欧州委員会等でも、自らが主体となった自主協定の締結のほか、欧州各国における自主協定制度の活用を支援するための取組が行われる等、欧州各国における協定締結が一層推進されている。

このような現状にかんがみ、以下では諸外国における自主的取組のうち、特に欧州各国における自主協定等の取組を概観し、我が国における自主的取組の在り方を検討する際の参考とすることとしたい。

1. 欧州における自主協定について

(1) 欧州における自主協定の定義

欧州における自主協定は、環境協定（Environmental Agreements）又は環境協約（Environmental Covenants）等と呼ばれているが、欧州においてもこれらの用語について特に決まった定義はない。一般的には、「法律による強制ではなく、政府と事業者（主として業界団体）との間の具体的な合意に基づき、事業者の側に自主的に必要な対策を講じさせることにより、行政目的の達成を図る政策手法」とされている。

コラム 2 : 欧州における「自主協定」の定義

欧州における「自主協定」の定義は極めて多義的に用いられており、特に決まった定義はないが、最も良く引用されるものとして、欧州委員会及び欧州環境庁による定義を挙げることができる。

(欧州委員会による自主協定の定義¹)

“agreements between industry and public authorities on the achievement of environmental objectives.... They can also take the form of unilateral commitments on the part of industry recognized by the public authorities.”

(欧州環境庁による自主協定の定義²)

“those commitments undertaken by firms and sector associations, which are the result of negotiations with public authorities and/or explicitly recognized by the authorities.”

(2) 欧州各国における自主協定の概要

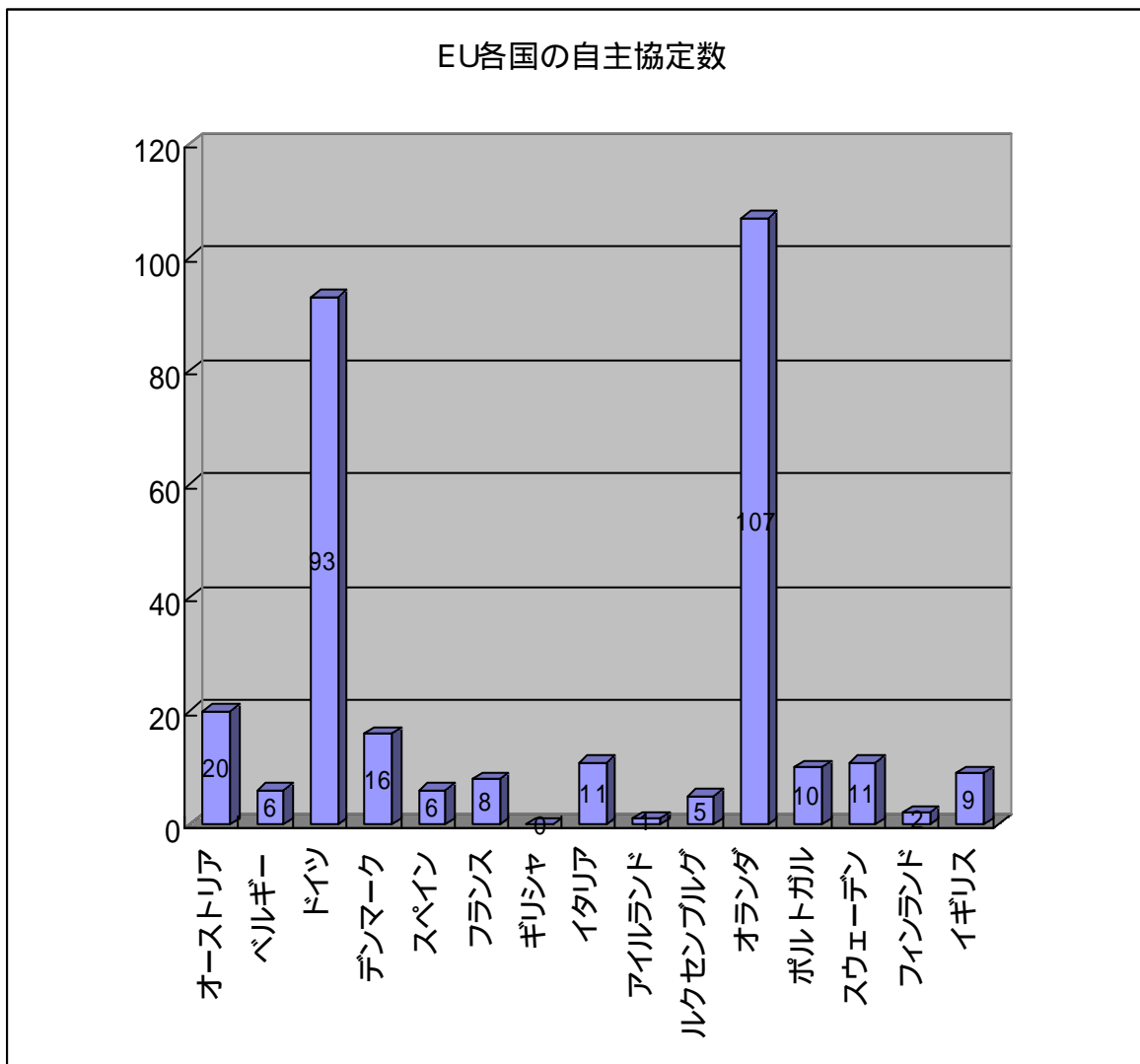
欧州各国では、環境問題の多様化・複雑化のなかで、従来の規制的手法の実効性に限界があるという認識が1980年代から急速に広まってきた。これを受け、欧州の産業界は、自主協定方式の利点と規制的手法の限界を主な根拠として、規制的手法に代えて自主協定の積極的な活用を求めるようになった。欧州各国政府は当初自主協定に消極的だったが、環境問題の多様化・複雑化に加え、規制緩和、そして行政改革の流れのなかで、1990年代に入ると、自主協定による対策の推進を大きな柱の一つとして位置付けるようになった。

自主協定に関するEUレベルでの最初の議論は、1992年の「第5次環境行動計画」にまでさかのぼることができる。同計画は、EUの環境政策の大綱を定めたものであるが、そのなかで事業者との自主協定による対策の一層の推進が明確にうたわれている。さらにその後の加盟各国での自主協定の広がりを受けて、欧州委員会は1996年12月に加盟各国に対して勧告を行い、その中で自主協定を「環境政策目標を効果的に達成することができる政策手法」であるとして明確に位置付け、EUレベル及び加盟各国レベルでの自主協定の一層の活用を促している。欧州委員会はこの際、自主協定の活用に関するガイドラインを提示し、有効性を高めるためのポイントを示した。

この勧告を契機として、EU加盟各国の政府でも自主協定締結に向けた動きが一層活発化している。国別にみると、自主協定の数が多い積極推進派の国として、ドイツとオランダが挙げられる。また、自主的取組の実効性を高めるために税とリンクした自主協定を実施している国として、デンマーク、イギリスが挙げられる。さらに、フランスでも古く（1971年）から自主協定を積極的に活用している。

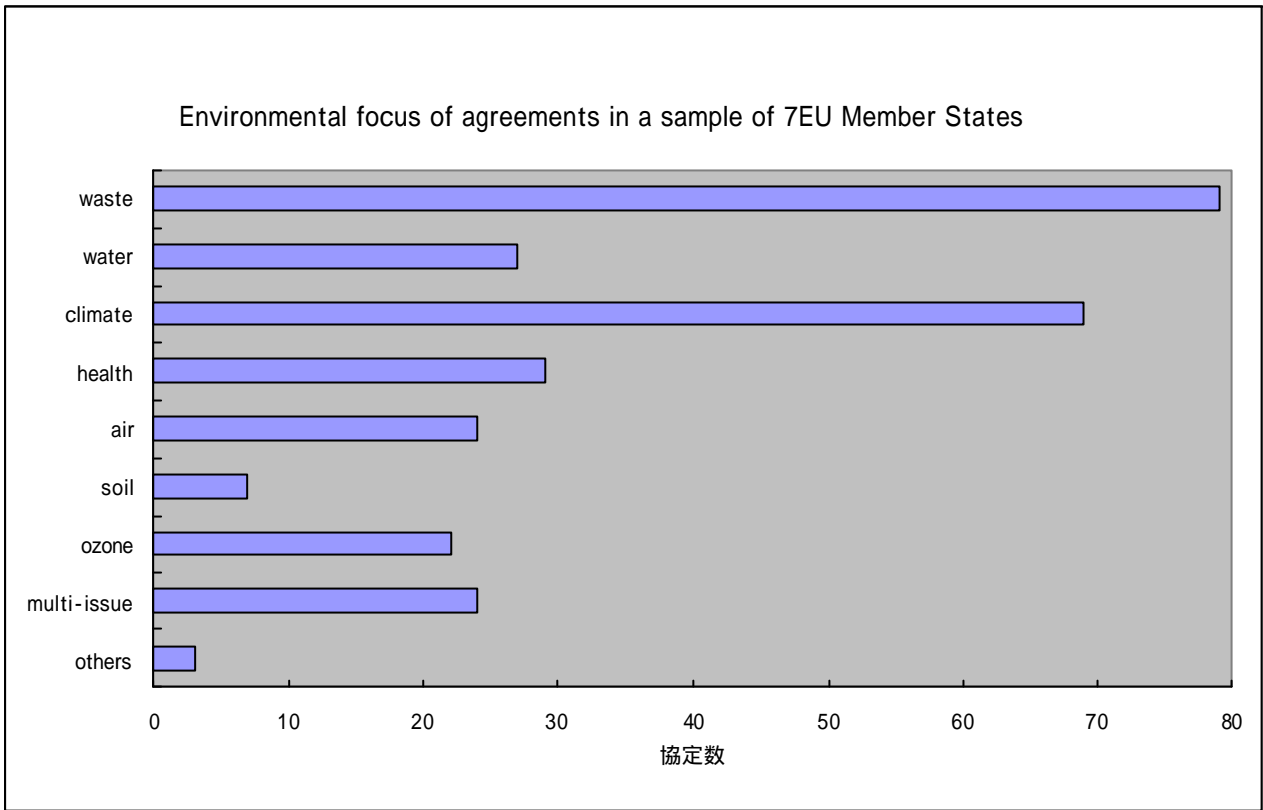
また、環境問題の分野別に考察すると、廃棄物及び気候変動問題対策として活用される自主協定が他の分野に比して圧倒的に多い。

図 2 - 1 欧州 15 カ国の自主協定数



出所：VOLUNTARY APPROACHES FOR ENVIRONMENTAL POLICY AN Assessment, OECD (1999)

表 2 - 2 欧州における環境問題別自主協定数



出所：VOLUNTARY APPROACHES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION ,
ENV/EPOC/GEEI(98)29/FINAL：OECD

以上を踏まえ、本章では欧州各国のうち、特に前述の5カ国（ドイツ、オランダ、デンマーク、イギリス、フランス）に焦点を当てて、それぞれの国における自主協定制度の特徴を概観するとともに、我が国における事業者の自主的取組とも比較を行いつつ、我が国における自主協定制度の在り方を検討するに当たっての参考としたい。

2. 欧州各国における自主協定について

< 1. ドイツ >

(1) 自主協定制度の概要

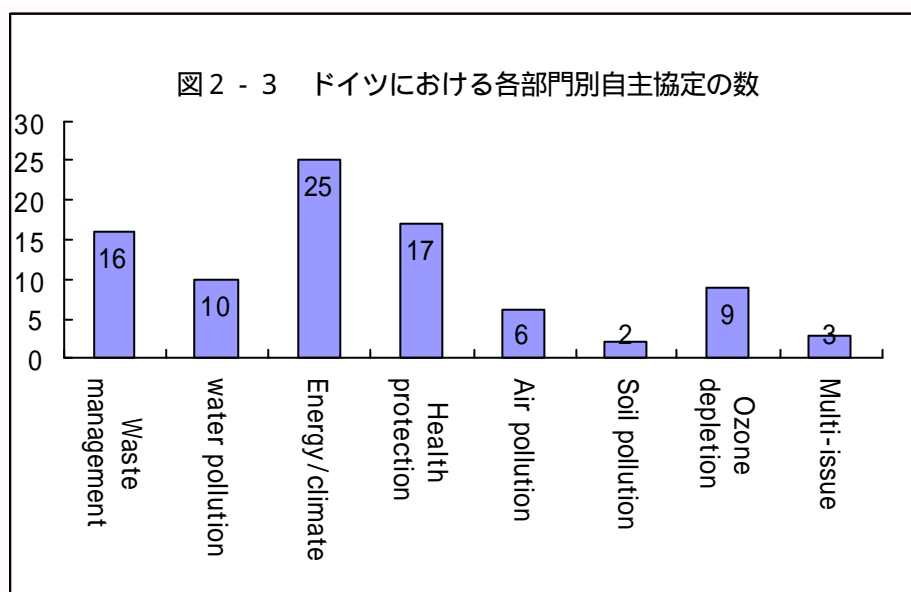
(環境政策における自主協定の役割)

ドイツでは、自主協定が広く普及しており、1970年代前半から既に存在し、1980年代半ばに急速に拡大した。特に1984から1987年の間、及び近年において、産業界は環境規制と自主協定との役割分担について強く主張している。

連邦政府においても、自主協定のような協力的な手法を強化し、規制的手法を減らそうという意向の下、環境自主協定の重要性が認識されている。具体的には、CDU/CSU（キリスト教民主・社会同盟）及び FDP（自由民主党）の連立政権が1994年に同盟を締結した際に、自主公約が環境政策上有用な手法であると述べられている。

(自主協定の数)

ドイツにおいては、1996年現在、88の自主協定が存在している。



(出所) ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies*. (edited by ELNI, 1998), P.45

(自主協定の当事者)

環境自主協定は、環境政策の様々な分野において締結されてきた。最も一般的なのは、協定当事者の少なくとも一方が産業界団体又はその上部団体のケースであり、これらの協定が環境問題に関する協定のうち最も重要な役割を果たしている。

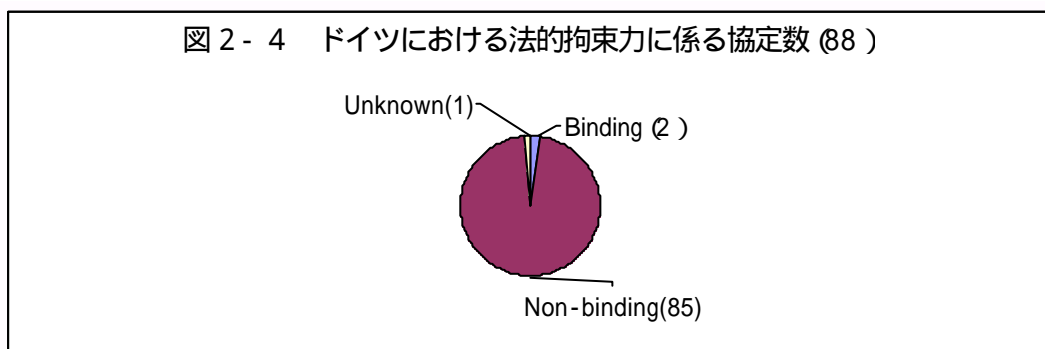
ドイツの自主協定は「自主公約」ではあるが、「協定」に近い性質も持っている。形式上は全ての協定は産業界の一方的宣言であり、政府の関与は行われませんが、実質上は政府との事前の意見交換が行われた結果とされている。

このような協定に関わる連邦政府側の当事者は環境大臣であるが、時に他の大臣も加わることがある。さらに他の機関が加わることもあるが、環境保護団体や消費者団体のような第三者機関による関与が反映されることはほとんどない。

(自主協定の法的性質)

ドイツにおける連邦政府レベルの自主協定は、製品廃棄物引き取り関連を除き、規制代替（規制導入を防ぐために産業界が規制の代わりとして、自主協定（自主公約）を導入する）のための自主協定がほとんどであり、自主公約のほとんどはこれに当たる。産業界は、「政府は自主協定の策定に伴い、新たな規制の強化や導入を断念すべきである」と主張している。

また、事実上、ドイツにおける全ての自主協定には法的拘束力がなく、これらの協定の当事者には道義的な義務しかかかっていない（地方レベルでは、一部法的拘束力を有する協定がある）。



出所：ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies*. (edited by ELNI, 1998), P.47

(自主協定に参加させるための動機付け)

産業界を自主協定に参加させる動機付けとしては、協定が規制や経済的手法よりも弾力性のある政策手法であることが挙げられ、実際、ほとんどの協定は重い負担を課す対策を回避することを目的としている。ドイツの産業界は自主協定を活用して、政府による環境政策の形成に対して影響力を持とうとしている。

政府側が自主協定を締結するための動機としては、自主協定が規制等よりも産業界の責任感を強化する効果があることが挙げられる。

政府は一般的に自主協定の締結と引き替えに新たな規制を行わないという期待を産業界に与えるが、この示唆はあるときは明示的に、あるときは暗に産業界に伝えられる。

また、政府は場合によっては財政的な支援措置も講じる。

(他の政策手法との関係)

当初、ドイツにおける自主協定は法律の補完的な位置付けにすぎなかったが、しばらくして協定は規制の代替手法となった。自主協定の持つ弾力性及び政府による圧力の結果、産業界は進んで協定を締結するようになった。

廃棄物対策に係る自主協定のいくつかのケースにおいて、政府は法律に規制的手法と自主協定の双方の選択肢を規定しており、自主協定のみでは憲法若しくは独占禁止法の観点から法的な問題が生じ得る場合がある。

(社会的受容性)

ドイツにおける自主協定はほとんどの場合、第三者(環境保護団体等)の関与なしに締結されている。また、その協定締結の過程は公表されておらず、情報公開の観点からは批判の声が大きく、環境関係者からの社会的受容性は低い。

その他、自主協定には以下のような批判が存在する。

義務も罰則もないので、最終的な目標を達成できない危険性が高い。

政府が自らの政治責任から身をひくことになる。

多くの自主協定はモニタリングシステム、進行管理制度が十分ではない。

このため、2000年11月に連邦政府と産業連盟(BDI)の間で締結された自主協定においては、第三者機関による進行管理が実施される等、一定の透明性を確保しており、社会的受容性に配慮したものとなっている。

(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用

地球温暖化対策として、ドイツでは、2000年10月に「国家気候保全プログラム」を策定し、京都議定書の目標達成に向けた部門別の排出削減目標を規定している。また、地球温暖化対策としての気候変動及びエネルギー関係の自主協定として、2000年11月には連邦政府と産業連盟（BDI）等により、書面による合意という形式をとる協定（「気候変動の防止に係る連邦政府とドイツ産業界との協定」）が締結された。

同協定は、我が国の経団連自主行動計画のように一方的な宣言を行っていたドイツ産業界が、京都議定書の採択を受けて、政府との調整に基づく自主協定に制度を改革したものであり、京都議定書の締結に向けた国内制度の検討を行っている我が国にとって、非常に有益な示唆を与えるものと思料する。

同協定の内容は表 2 - 1 のとおりである。

表 2 - 1 「気候変動の防止に係る連邦政府とドイツ産業界との協定」の概要

過去の経緯	1995年	15業界団体が、自主的に、CO排出量とエネルギー消費を、2005年までに1987年比で20%削減することを宣言（各業界別に異なる目標を設定）。		
		<i>自主的な目標であることと、透明性（モニタリング）に対し、批判が生じた</i>		
	1996年	批判に対応し、第三者機関であるRWI（ラインウェストファリア経済研究所）によるモニタリングを導入するとともに、気候変動枠組条約との整合性から基準年を1990年に変更（2005年までに1990年比で20%削減）		
新協定の導入	締結日	2000年11月9日		
	締結者	ドイツ産業界の4つの統括団体と、14の業界団体が参加		
		産業界署名者	ドイツ産業界を代表して、 ・ドイツ産業連盟（BDI）会長 ・ドイツ・ガス水道産業連合会（BGW）副会長 ・ドイツ電気事業者連合会（VDEW）会長 ・ドイツ自家発電連合会（VIK）会長	
		政府側署名者	ドイツ連邦政府を代表して、 首相、環境・自然保護・原子力安全大臣、経済・技術大臣	
	位置付け	・産業界と政府の二者間協定 (以前の“宣言”あるいは“一方的協定”とは異なる)		
目 標	2012年までに、1990年比で温室効果ガス（6種類）排出量を35%削減 特にCO排出量については28%削減			
	業界全体としての目標であり、個別企業に対しては、具体的な目標はない			
見積み削減量	・2005年までに1000万 tCO ₂ ・2012年までに、2000万 tCO ₂			

進行管理、透明性、公正性の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・引き続きRMがモニタリングを行い、結果を公表(基本的に年1回)。 ・モニタリング費用の半分は政府が負担。
履行確保手段、法的拘束力	<p>不遵守時の措置等は記載されていない。政府側の約束として、協定が順調に実施され、かつ協定へのさらなる加盟努力が行われている限り、</p> <p>気候保全のための規制型の措置を講じない、</p> <p>さらに環境税制を導入する場合であっても、協定締結業界に国際競争上の不利を生じさせない、</p> <p>京都議定書の義務履行や京都メカニズムの活用、EU内での分担に際して、ドイツ産業界に国際競争上の不利により苦しまないよう努力する等としている。(協定が遵守されない場合には、何らかの追加的措置が講じられると推測される)</p>
その他	<p>1998年の段階で産業部門のエネルギー消費量の約70%をカバーし、さらに多くの部門団体を参加させるよう配慮する旨規定。</p>

< 2. イギリス >

(1) 自主協定制度の概要

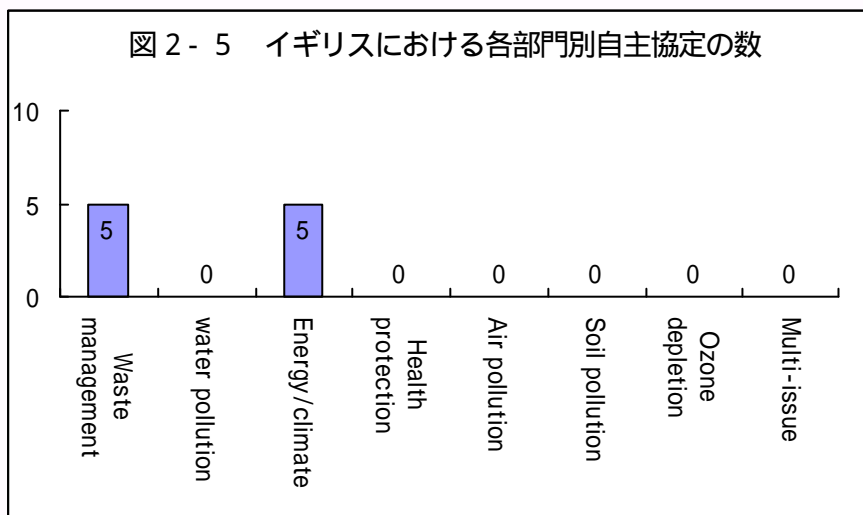
(環境政策における自主協定の役割)

英国における自主協定の歴史は浅く、環境問題の多様化、複雑化を受け、有効な環境政策手法として本格的に活用されるようになったのは1990年代からであり、政府と産業界との最初の自主協定は、1996年に締結された環境省と貿易組合との間のH F C対策に係る協定である。

英国の環境政策における自主協定の意義は2つの文脈において理解されており、一つは「競争の促進とリンクしつつ、規制を回避する」という文脈であり、他方は「環境政策において（政府と産業界が）協力して対応する」という社会のトレンドである。

(自主協定の数)

1996年現在、10の自主協定が存在する。



出所：ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies* . (edited by ELNI, 1998), P.60

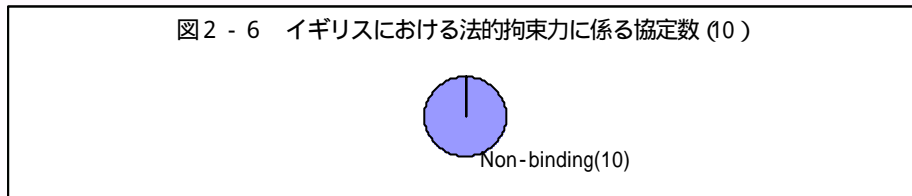
(自主協定の当事者)

英国における最初の自主協定は環境省と貿易組合のものであった。廃棄物関係では、政府による汚染者負担原則の適用によって拡大生産者責任が促進され、政府と廃棄物部門の代表による対話も進められた。

しかし、H F Cに関する協定締結に際しては、政府関係者やN G O等、利害関係のある第三者の関与はほとんど認められていない。

(自主協定の法的性質)

HFC対策に係る自主協定をはじめとして、英国の自主協定は、従来法的拘束力を有しておらず、政府と産業界は協定を「紳士協定」と理解していた。また、気候変動税とリンクする自主協定制度（詳細後述）は、法定協定ではあるが、法的拘束力は有しないとされている。



出所：ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies*. (edited by ELNI, 1998), P.61

(自主協定に参加させるための動機付け)

様々な動機付けの方法が存在するが、英国においてよく利用されるのは交渉に基づき見返りを与えることである。例えば、

- 協定締結を条件に規制や税制措置を回避すること
- 産業界の一方的な自主的取組の失敗に対しては規制強化で対応すると警告すること
- 協定を締結している産業界のメンバーに対する経済上の優位を与えること（気候変動税の軽減とのリンク（詳細後述））等が挙げられる。

(他の政策手法との関係)

従来、英国政府は廃棄物対策に当たり、自主的な対策がうまく行かなかった際には規制を導入すると警告していた。

近年では、2001年4月から施行されている財政法において気候変動税の導入が規定されており、政府は、エネルギー効率及び気候変動に関する協定の対象となっているエネルギー多消費型産業に対し、税率を80%削減している。

(社会的受容性)

HFC対策等、従来から締結されている協定では、情報公開等による透明性の不足により社会的受容性は長期的には低くなる可能性がある。一方、気候変動税とリンクする自主協定では一定の透明性を確保している（詳細後述）。

(その他)

労働党政権になって以降、自主協定の活用が強く打ち出されており、今後も気候変動税とリンクする協定をはじめとして、ますます協定の活用が推進されると考えられる。

(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用

地球温暖化対策として、英国では2000年11月に「気候変動プログラム」を公表し、京都議定書の達成に向けた部門別の排出削減目標を掲げている。また、地球温暖化対策としての気候変動・エネルギー関係の自主協定として、2001年4月から「気候変動税協定」を導入しており、政府はエネルギー効率及び気候変動に関する協定の対象となっている産業のエネルギー集約部門に対し、気候変動税率を80%削減することとしている。

このように本協定は、税という他の政策手法と自主協定制度を有効に組み合わせた先進的な制度であり、京都議定書の締結に向けた国内制度の検討を行っている我が国にとって非常に有益な示唆を与えるものと思料する。

よって、以下では、同協定の内容は表2 - 2のとおりである。

表2 - 2 気候変動税協定 (Climate Change Agreement) の概要

導入の経緯	マーシャル卿の報告書においては、全ての者が税を負担することを基本原則としつつ、税負担が重くなるエネルギー多消費型産業への減税の必要性も指摘しており、当初から協定の締結による減税が前提となって検討が進められた。
導入時期	2001年4月 (CCL (気候変動税) 導入と同時期。協定締結によりCCLの税率が20% (80%軽減)となる。)
協定の締結対象	協定には、業界団体と締結するアンブレラ協定と、個別企業 (工場単位) と締結するアンダーライティング協定がある。その両方とするか片方とするかは、業界ごとに選択が可能。ただし、アンブレラ協定のみの場合は、業界団体と個別企業が別途協定を締結する必要がある。エネルギー多消費型産業の10団体を含む、40以上の業界団体が政府と交渉を行っている。 なお政府側の締結者は環境・交通・地域省 (DETR) となる。
協定目標の パターン	協定目標には4パターンがある (業界ごとにパターンを選択し、工場ごとに設定) 絶対量目標 (Absolute Sector) CO ₂ 排出の絶対量 エネルギー消費の絶対量 原単位目標 (Unit Sector) 生産量当たりのCO ₂ 排出量 生産量当たりのエネルギー消費量 なお、協定締結当事者である政府 (DETR) と産業界は2年ごとに交渉し、中間目標を設定する。

協定締結状況	<p>2001年3月末までに40の業界団体が協定を締結済み。</p> <p>また欧州委員会は2001年3月に協定締結によるCCLの減税について国家援助(State Aid)の承認済み。</p>
進行管理、透明性・公正性の確保	<p>協定締結企業は、対象となる各工場についてエネルギー使用量、生産量をモニタリングし、2年ごとに(独立監査人による監査後)政府に報告を行う義務がある。</p> <p>目標達成の判定は環境・交通・地域省(DETR)が行い、達成していれば認定証を発行する。税務当局は認定証に基づいて自動的に減税処理を進める。</p>
履行確保手段、法的拘束力	<p>2年間に協定目標を達成できなかった場合、次の2年間はCCLの減税が適用されない(なお、未達成の2年間分に遡及して減税分を徴収されることはない)。</p> <p>< 税率が20%から100%となるのは、極めて大きな負担増となるため、担保力は大きいと言える ></p> <p>なお、協定目標達成のために排出量取引を活用することが認められている。</p>

< 3. デンマーク >

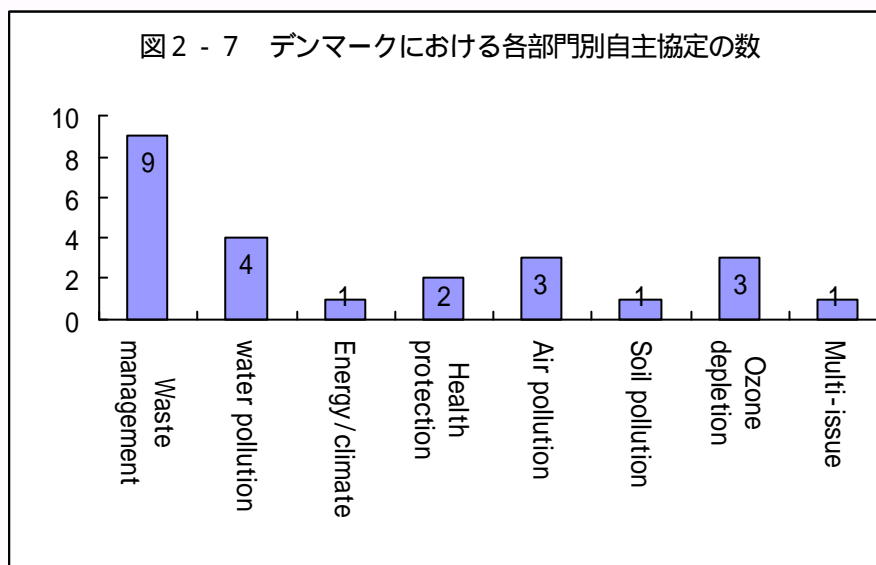
(1) 自主協定制度の概要

(環境政策における自主協定の役割)

デンマークにおける自主協定の特徴は、協定が常に環境関連規制の一部として制度的に組み込まれていることである。他の政策手法に代替するものとして自主協定が活用されはじめたのは主に1980年代からであるが、自主協定はデンマークの環境政策において重要な位置を占めている。

(自主協定の数)

1996年現在の自主協定の数は、24である。



出所：ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies* . (edited by ELNI, 1998), P.37

(自主協定の当事者)

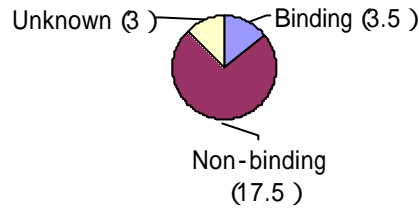
協定の当事者は、ほとんどの場合、産業界の業界団体と環境大臣又はデンマーク環境庁である(ただし、エネルギー関係の自主協定については、エネルギー庁〔NOVEM〕)。

政府側の主体は必ずしも当事者とならないが、この場合も政府機関との間で協定内容についての調整は実施される。

(自主協定の法的性質)

デンマークの自主協定は、全て政府との間で調整・締結されるという特徴がある。デンマークの協定は、環境保護法第10条等により締結される法定協定であり、法的拘束力を持つ協定を締結することのできる制度的、法的な基礎が与えられているが、事実上は協定内容に法的拘束力を盛り込んでいる協定は少ない。

図 2 - 8 デンマークにおける法的拘束力に係る協定数 (24)



出所：ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies* .(edited by ELNI, 1998) P.38

法的拘束力を持つ (Binding) 協定数が3.5となっているのは、一部法的拘束力を持つ協定が存在するため。

(自主協定に参加させるための動機付け)

デンマークにおいては、環境問題が次第に複雑化、大規模化しつつあった1980年代の半ばから環境政策手法について様々な議論がなされてきた結果、規制よりも効果的な対策を行う手法として協定制度の活用の緊急性が認識された。産業界等も規制の導入を回避するため、弾力性があり環境対策として有効でもある協定制度を評価していた。

近年では、エネルギー多消費型の企業がエネルギー庁と3年間の協定を締結することにより炭素税を軽減することができるの特例措置が税制の規定に盛り込まれており、自主協定に参加させるための一つの動機付けになっている。

(社会的受容性)

環境問題に関する専門家の間でも、従来は環境協定に対する知識は限定的であり、自主協定の認知度は低かった。また、主なNGOは協定制度の活用には反対こそしなかったが、規制的手法の方を好んでいた (NGOは環境政策手法が規制から協定に移行するに伴い、ヒアリングの権利を失った)。

一方、近年では、炭素税の軽減とリンクする協定において、協定を締結する全ての企業に対し、毎年、エネルギー管理の状況や協定に規定されている各種内容の実施状況等について記述した「成果報告」をエネルギー庁に提出することを義務付けている。また、この報告を基に、エネルギー監査会社が監査を行うことができることとなっている。このようにデータ等の提出は確保されており、進行管理は公正に実施されるようになっているが、国民等に対する透明性は未だ不十分と考えられる。

(その他)

デンマーク環境庁では、1996年から、従来締結された自主協定の評価を実施してきた。

(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用

地球温暖化対策として、デンマークでは2000年3月に「気候2012」を発表し、京都議定書目標達成に向けた部門別の排出削減目標を掲げている。

デンマークにおける地球温暖化対策としての気候変動・エネルギー関係の自主協定の具体例として、エネルギー多消費型の企業はエネルギー庁と3年間の協定を締結し、省エネルギーに向けた各種の検討、投資を実施することにより、炭素税の軽減及び補助金を交付することができるの特例措置が税制の規定に盛り込まれている。

同協定は、従来炭素税の課税を免除されていた部分に対し、協定を締結した場合には減税するという制度に変更したものであるが、京都議定書の締結に向けた国内制度の検討を行っている我が国にとって、税と自主協定のリンクという先進的な取組は非常に有益な示唆を与えるものと思料する。

同協定の内容は表2 - 3のとおりである。

表2 - 3 デンマークにおける環境税（CO税）軽減のための協定の概要

概要	<p>エネルギー多消費型産業との間で策定される協定には、個別協定と集団協定の2種類がある。これらの協定は異なるものであるが、一般的にデンマークでは環境保護法第10条等により、法的拘束力を持つ協定を締結することのできる制度的、法的な根拠がある点が特徴。</p> <p>企業は、省エネルギー努力をすることについて政府と協定を結ぶことによって、CO₂税の税率が軽減される（従来課税を免除されていた部分が、協定の締結 + 税率軽減に変更された）。</p>		
協定の締結者	企業側	産業 軽 プロセス	年間の、エネルギー消費に伴う税負担額が、付加価値額の3%を越える企業の中で、協定締結を希望する者
		産業 重 プロセス	エネルギー多消費型と認定された生産プロセスを保有する全ての企業の中で、協定締結を希望する者
	政府側	デンマーク・エネルギー庁	
協定の有効期間	3年間		
協定の目標	二酸化炭素排出量を2005年に1988年に比して4.4%削減することを目指す。		
協定締結方法	個別協定	エネルギー庁が企業ごとに、個別に協定を締結する	
	集団協定	同様の生産プロセスを保有する業種に属する複数企業と、まとめて同様の協定を締結する（交渉プロセスの合理化のため）	
	<p>・集団協定は行政コスト削減の観点から生まれたものであるが、法に基づく締結のための要件が厳しいことから、より柔軟性のある個別協定を締結の方が一般的</p> <p>・協定の交渉には、通常8ヶ月程度を要する（この間に暫定的な減税を受けることも可能）</p>		

協定締結状況	<p>1996～1998年にかけて、企業と136の協定を締結</p> <p>産業におけるエネルギー消費の約45%をカバー</p> <p>税率が上昇するため、(99年以降)協定締結数は増加する見通し</p> <p>同一企業が、重プロセスと軽プロセスの両方の協定を締結することもある</p>
協定の内容(例)	<ul style="list-style-type: none"> ・‘採算性’のある省エネ投資の実施義務 <ul style="list-style-type: none"> ‘採算性’のある省エネ投資とは、投資回収期間が軽プロセスでは6年、重プロセスでは4年以下のもの ‘採算性’のある省エネ投資の余地がない場合は、投資義務はない(追加投資なしで減税措置を受けられる) ・さらに省エネ余地を探すための調査の実施義務 従業員に対する普及啓発活動 ・エネルギー管理システムの構築と継続的な改正義務 【個別の協定の内容として、エネルギー消費量やCO排出量についての定量的な目標がある訳ではない】
進行管理、透明性・公正性の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・コンサルタント若しくは従業員によるエネルギー監査の実施 ・エネルギー監査結果の独立認証機関による監査結果の認証を義務付け。また、政府認定の専門家による技術面での認証(調査等の費用は企業負担だが、政府から50%の補助が出る。認証期間は通常約1ヶ月)。 ・エネルギー監査結果に基づく将来行動計画の策定 年間の進捗結果について、エネルギー庁に対する報告義務
履行確保手段、法的拘束力	<p>エネルギー庁が協定内容を不遵守と認めた場合には、CO2税の軽減を取り消し、当該プロセスに対する100%の税率を課す。</p>

< 4. オランダ >

(1) 自主協定制度の概要

(環境政策における自主協定の役割)

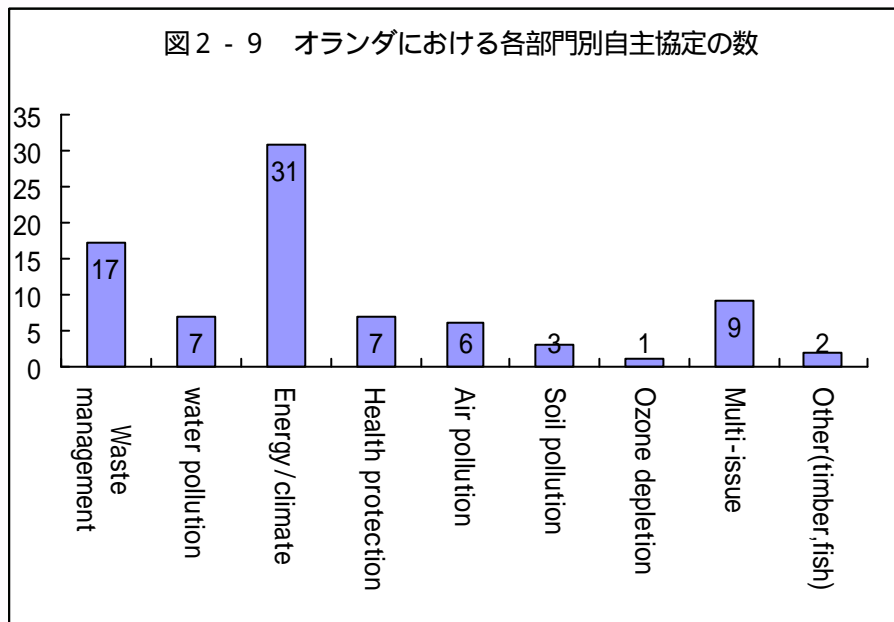
オランダでは、1980年代から既に多くの協定が締結されていたが、1989年の国家環境政策計画 (NEPP) の策定に伴い、1990年代に入って、規制を導入せずにエネルギー効率の向上を実現しようとしたオランダ経済省によって、「Covenants (協約) 」という考え方が生まれた。Covenants の活用によって、特にモニタリングシステムの飛躍的な整備が進み、協定内容も改善され、主に廃棄物と省エネルギー部門においてさらに積極的な協定の活用が進んだ。

1995年には、自主協定に係る一般的なガイドラインが政府によって公表された。

このように、協定はオランダの環境政策のなかで、ごく一般的に見られる手法であり、特にエネルギー部門では積極的な活用が進められている。

(自主協定の数)

1996年現在の自主協定の数は83である。



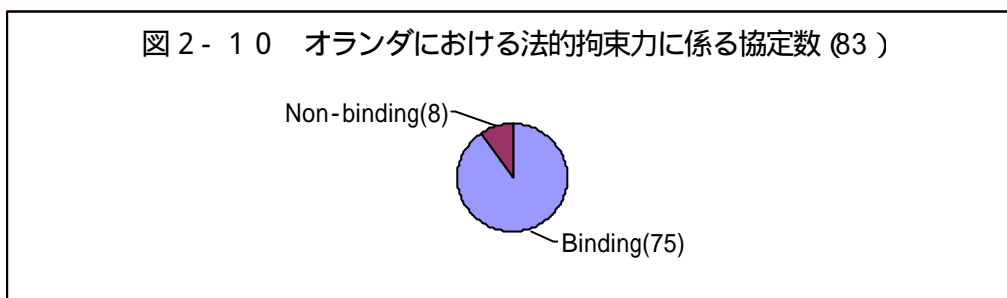
出所：ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies* . (edited by ELNI, 1998), P.56

(自主協定の当事者)

オランダの協定の当事者は、政府機関と個人若しくは業界団体であり、環境NGO等の第三者機関は当事者足り得ない。ただし、政府機関が当事者ではなく、NGOと産業界が締結している協定も若干だが存在する。

(自主協定の法的性質)

1995年には、政府は自主協定に関する一般的なガイドラインを公布している。本ガイドラインは法的な拘束力を有していないが、Covenants は私法上の拘束力を有するとの位置付けがなされており、オランダにおける協定の多くはこのような私法上の拘束力を有する（83の協定のうち、75が法的拘束力を持つ）。しかし、1996年現在、当事者間の問題につき、裁判所を通じて解決した例はない。



出所：ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies* . (edited by ELNI, 1998), P.57

(自主協定に参加させるための動機付け)

自主協定を締結した事業者に対して、施設設置・操業認可制度上の優遇措置及び追加的な政策の実施の回避等の措置を講じることにより、自主協定の締結を促している。(詳細後述)

(他の政策手法との関係)

同上参照。

(社会的受容性)

産業界は自主協定制度を歓迎したが、その一方で行政、官僚はこの制度にあまり積極的ではなかった。これは従来 of 規制的手法による対応への強いこだわりがあったためである。同様に環境NGOやマスコミも、当時は自主協定にやや懐疑的であった。しかし、政治の場やいろんな団体における議論を経て、自主協定は1990年代の前半には、社会的な受容性のある程度獲得した。

(その他)

オランダでは、将来的な制度の在り方について議論がなされており、例えば、自主協定そのものだけでなく、事業者の環境計画や環境管理システム及び環境報告書等との連携を図っている。

(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用

地球温暖化対策として、オランダでは1999年6月に「オランダ気候変動政策実行計画（NEPP）」を公表し、京都議定書の目標達成に向けた部門別の排出削減目標を掲げている。

オランダにおいては、自主協定に係る一般的なガイドラインが策定されていること等も踏まえ、これらの制度も併せて分析することで、我が国における自主協定制度の構築の参考としたい。

コラム3：オランダの「自主協定に係る一般的なガイドライン」の概要

中央政府が締結する自主協定に適用するルールとして、オランダでは前述の環境政策協定ガイドラインが制定されている（1996年1月1日施行。以下、「ガイドライン」という）。このガイドラインは対外的法的拘束力を有しないが、当然ながら、行政内部的拘束力を持ち（2項）協定成立過程で政府（省エネ協定、ベンチマーキング協定についていえばエネルギー庁〔NOVEM〕）がこのガイドラインに対する適合状況を検証する（21項）。

本ガイドラインの概要を以下のとおりまとめる。

履行確保手段、法的拘束力

ガイドラインでは、当事者が協定を法的に強制可能な権利・義務を設定する意思を有しない場合には、その旨を明記すべき旨規定する（12項）。このことは、原則として、法的拘束力を有する形式が誘導されることを意味する。実際にも、1990年前後の初期段階では法的拘束力を有しない形式が利用されたが、現在では私法上の契約としての効力を有する旨の規定を置くのが通例である。

法的拘束力を有する形式では裁判上履行請求することが可能であるが、現実には不履行の場合に規制的手法の導入あるいは施設認可条件の強化の形のサンクションが機能する。このほか、透明性の確保が前提であるが、市民による圧力（social enforcement）も履行を確保する機能を持つとされる。

目標レベル

協定には、目標を可能な限り明確に記載することとされている。

進行管理、透明性・公正性の確保

協定の内容により当事者以外の者が直接利害を有するおそれがある場合には、その協定そのもの又はそのうちの重要な部分を、官報又はその他適切な方法で公表する。協定締結後の進行管理に際し、評価方法、評価機関、評価時期等については協定で定める（18項）。実際にも、協定で履行の監視・評価システムを規定することが一般的で、ガイドラインには規定がないが、委員会（産業界側、中央政府側、地方自治体側から選出）形式の評価・助言委員会が設置されることが多い。

その他

協定締結に先立って以下の事項を検討する（3項）。

- a) 政府の干渉が必要か否か、目標の全部又は一部の達成を関連部門の自主規制権限又はその他の行政機関に委ねることができるか否か
- b) その他の手法より優れるか否か

検討の結果、規制か協定かの選択に論議がある場合には、原則として、規制を選択する（3項）が、立法作業に多大な時間を要する場合や自主協定の方がより確実な効果が期待できる場合等は、協定方式を採用できる。

協定成立に際して、必要があれば議会の同意を経ることとする。

ガイドラインには規定が存在しないが、規制と同等ないしこれを上回る内容の自主規制に参加する企業については規制的手法の適用を免除する規定が規制立法自体に置かれる例が多い。また、環境税法の中に、環境税のうちの調整エネルギー税と自主規制との調整について規定があり、そこでは、「（財務）大臣の提案に基づいて定める法規命令により、その規則を根拠とし、かつ、その規則で定める条件及び制限の下で、申請に基づいて、大臣との約束の一環として自らエネルギー効率の改善のための義務を負担した消費者に対して税の全部又は一部を還付する規則を定めることができる（36条q）」とされている。等

オランダにおける地球温暖化対策としての自主協定（エネルギー消費効率型の自主協定）は、2000年を境に大きく二つに分けられる。2000年までは、「長期省エネルギー協定」、2000年以降は、大型産業を対象とした「ベンチマーキング協定」と中型産業を対象とした「第2期長期省エネルギー協定」が締結されている。

< オランダにおける長期省エネルギー協定等の概要 >

表 2 - 4 長期省エネ協定 (LTA : Long Term Agreement) の概要 (2000年まで)

導入の経緯	1989年国家環境政策計画(NEPP)において示されたCO 排出削減の達成のための一つの政策として導入された。1990年代のオランダにおける省エネの中心的な機能を果たした。(最初の協定締結は1992年)
協定の締結対象	製造業及びその他の産業 (農業、営利及び非営利サービス、エネルギー転換)の各業界団体あるいは個別企業と、経済省、州の代表 (PO)との間で締結される。 基本的には、業界団体との契約であるが、業界団体に属さないが十分大きなエネルギー消費 (>0.1PJ/年)を持つ企業は、参加可能で、その他産業のLTAに含まれる。
締結の条件	長期協定(LTA)締結のため、業界は以下の条件を満たす必要がある。 ・プロセス、生産物が均質で、エネルギーの消費水準が1PJを超える 参加する企業らのエネルギー消費が、その業種のエネルギー消費の80%以上 協定参加企業は、書面によって目標 (個別企業の省エネに係る戦略を内容とするエネルギー効率化計画を準備する義務を含む)について公約しなければならない。 企業と良い関係にあり、情報を効果的に伝えられる業界団体が整備されている 業界団体が、長期契約(LTA)への協力を積極的に促進する責任を明らかにする
協定締結状況	1999年末に製造業について29業種、他の産業について14企業との間で長期協定(LTA)を締結済み。
目標	1989年を基準年とし、2000年までに「エネルギー効率化指数 (EI)」を一定割合向上させる。製造業のエネルギー効率の改善目標は、平均20%であり、業界ごとに目標値が設定されている。
進行管理、透明性・公正性の確保	所轄機関 協定締結時に提出したエネルギー効率化計画に基づいて採られた企業の省エネ努力は、所轄機関としての地方政府が2年ごとに評価する。 NOVEM(エネルギー庁) 協定締結企業は、毎年エネルギー効率指標 (EI)をモニタリングし、年次報告書をNOVEMに提出する。NOVEMはこれを集計し、審査委員会 (経済省、他の政府機関、業界団体、NOVEMより構成)に諮り、協定内容の達成に係る証明を行う。同時に、審査委員会は、エネルギー効率改善の履行状況等を記載した年次報告を公開する。
履行確保手段、法的拘束力	私法上の契約としての拘束力を有する。 不履行の場合、協定から排除され、環境管理法に基づく環境許可に際し、より厳しい要件が課される。 その他、協定締結の見返りとして、政府による財政的な支援等が同意されている。

表 2 - 5 第 2 世代の長期省エネ協定 (LTA2) の概要 (2000年以降：中型産業対象)

導入の経緯	1998年、経済省は『省エネルギーに関する覚書』において2000年以降もLTA型の手法を継続する方針を表明した。1999年、内閣は『省エネルギー行動プログラム』においてLTA型の手法の継続を決定した。2000年秋に締結され、2001年から履行される予定である。
概要	ほとんどの長期協定(LTA)は、2000年に期限を迎えるため、第2世代の長期協定(LTA2)として、2000年以降も同様な枠組で継続する。中規模の企業(年間エネルギー消費量2.4千トン～12千トン/石油換算)を主な対象とする。締結済みの長期協定(LTA)のうち17は更新し、新たに5つの協定が結ばれる予定であるが、これらの産業に属する企業は約300であり、全エネルギー消費に占める割合は9%程度。
現行LTAとの相違	企業、団体へのより個別の対応 2001年にはモニタリングが高精度で規格化される 参加企業は、エネルギー管理システムを2002年までに導入することを義務付け ・5年で投資回収可能な省エネ技術の導入
LTA2への参加要件	LTA2を締結するためには、企業・団体は承認済みの2004年までの省エネルギー計画を持つとともに、エネルギー管理システムを2002年末までに稼働させることが必要。 業界内の企業のうち、エネルギー消費量が80%を超える企業の参加。
その他	Free-rideによる競争関係上の不公正を生じさせないため、協定不参加企業に対して規制的手法による義務付けを予定

表 2 - 6 ベンチマーキング協定(Energy Efficiency Benchmarking Covenant)の概要 (2000年以降：大型産業対象)

導入の経緯	『環境と経済の政策に関する文書』(1999年6月)を前提とし、京都議定書への対応を意図して、1999年7月に調印された。
協定の締結対象	住宅・空間計画 環境省、経済省、各州代表の州間協議会(IPO)と、産業連盟及びエネルギー消費の多い産業(電力や石油精製等)を中心とした業界団体との間で締結されている(鉄鋼、非鉄金属、石油、紙・ダンボール、発電)。企業は、締結後、『参加表明』の提出を通じて参加する。 なお、協定に参加可能な企業は、エネルギー消費の多い設備(年間消費エネルギー12千ト/石油換算以上)を持つ企業であり、これらの産業に属する企業数は180程度でオランダ全体のエネルギー消費量の約30%を占める。

協定の目標	遅くとも2012年までに世界最高の効率性 (単位生産量に必要なエネルギー) を達成することを旨とする。
企業における手続きの流れ	<p>協定を締結</p> <p>コンサルタントの調査により世界最高の基準を設定</p> <p>基準に基づき、達成の拠り所となるエネルギー効率化計画 (4年ごとに更新) を作成</p> <p>毎年モニタリングを行い、所轄業界及び独立の機関 (下記参照) に報告</p>
進行管理、透明性・公正性の確保	<p>ベンチマーキング委員会</p> <p>関係機関の代表である「ベンチマーキング委員会」が協定実施全般にわたり責任を持つ。ここでは、ベンチマーキング手続の正当性の確認、政府機関に助言等を行う独立の機関</p> <p>大臣が指名する独立の機関が、本協定の手続に関し、以下について評価を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・コンサルタントが請け負った世界最高の基準の設定に関する調査結果が正確で完全なものであるかを評価する。 ・モニタリングの結果を評価する。 ・4年に1度、ベンチマーキング委員会にエネルギー効率の見通しを報告する ・毎年、ベンチマーキング委員会に企業のモニタリングを集計した結果を報告する
履行確保手段、法的拘束力	<p>各企業が作成するエネルギー効率化計画が、環境管理法に基づく施設の設置、操業認可に際する審査対象となり、審査に合格しなければ認可が付与されず、各社の自主規制の質が環境管理法上の施設認可によって担保されるシステムである。</p> <p>一方、政府は協定参加企業に対して、省エネルギー関連の規制的手法、特別のエネルギー税等の間接規制的手法を導入しないよう配慮するとともに、一般的なエネルギー税の軽減に配慮する責務を負う。</p> <p>(注) 政府がこのような責務を負うことが憲法上許容されるかは各国の法制度全体との関連で評価しなければならないが、オランダの場合、経済界が環境協定締結に踏み切るうえで、特に、環境協定上の義務が履行されている限りは同一領域で規制等の導入をしないことの保証等の見返りなくしては不可能であるという現実を踏まえ、一般的にいえば、このような政府の自己拘束も許容されると説明されている。なお、立法権に対する干渉との関連も生じ得るが、本ベンチマーキング協定の締結に際しては議会を経由して承認されている。</p>

< 5. フランス >

(1) 自主協定制度の概要

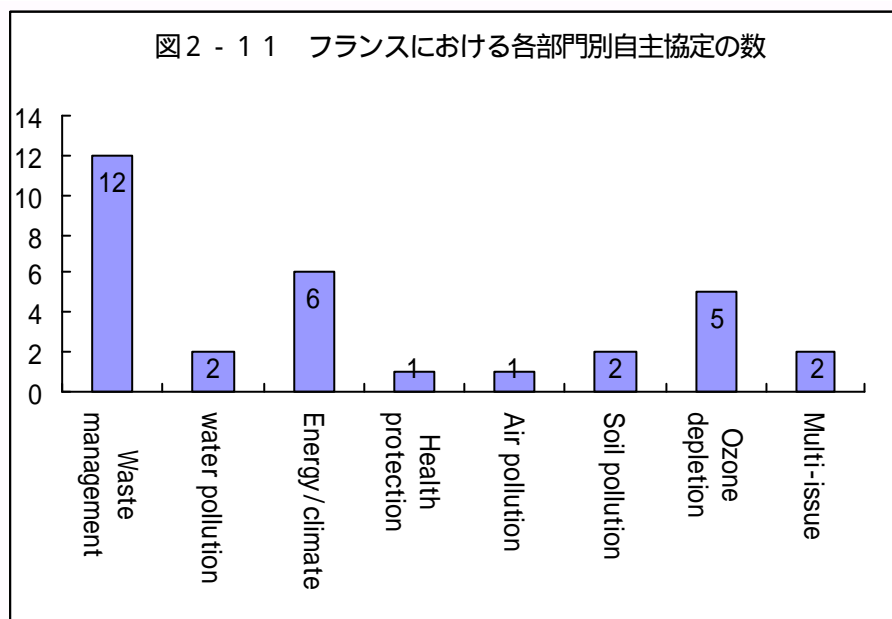
(環境政策における自主協定の役割)

フランスの自主協定の歴史は古く、1970年代のはじめから、そのころ新たに設立された環境省によって、特に大気汚染、水質汚濁等の公害に対応するため積極的に活用されはじめた。フランスの政府機関は産業界と協力して環境対策に対応しており、1980年代にはCFC対策及び土地の浄化の協定を中心に締結が進んだ。

1985年にオンブズマン(苦情調査官)が、契約の活用には内在する違法性(通常は規制権限に基づいて対処されている事項を協定に基づき対処することに付随する違法性)を指摘したことにより、裁判所が「行政機関が規制等の政策手法により、(環境問題に)対応できる場合には協定によって対応することができない」との判断を下したため、一時期協定の活用はトーンダウンした。しかし、1990年代になると自主協定は様々な分野の様々な環境問題に幅広く対応する観点から再度積極的に活用されるようになってきている。

(自主協定の数)

1996年現在の自主協定の数は31である。



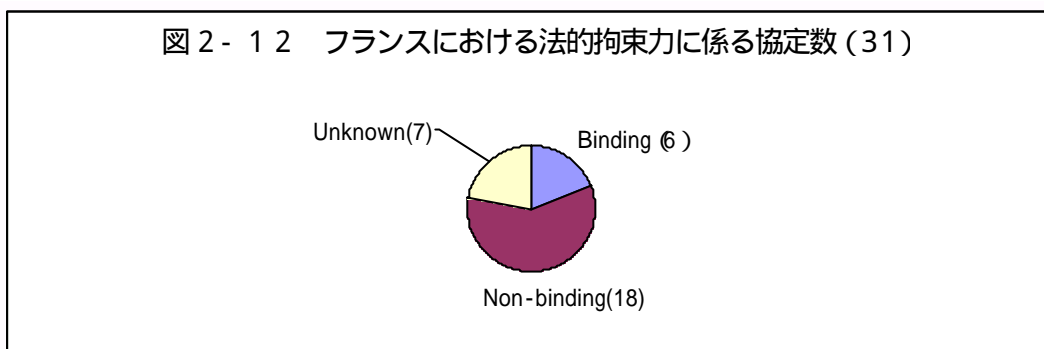
出所：ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies*. (edited by ELNI, 1998), P.42

(自主協定の当事者)

「Contrats de branche」は、環境大臣と各業界団体の代表者で締結され、個別企業は当事者足り得ない。「Programes de branche」は、環境大臣と「Branch (個別企業)」との間で締結される。しかし、近年の地方分権化の流れに沿って、自主協定においても、地方政府が締結の当事者となる例が増加してきている。

(自主協定の法的性質)

近年のフランスにおける自主協定の性質は明確ではない。協定は基本的に法的拘束力を持たない紳士協定であり、例えば気候変動関係の協定でいうと、事業者は政府と一種の約束を結ぶが、「国際公約を達成することができない場合に一層強力な政策手法を実施する」ことが規定されていること以外は、不遵守による特段の罰則等の措置は存在しない。ただし、補助金の交付とリンクする場合には厳密な法的な義務が発生する。(31の協定のうち、法的拘束力を持つものは6つ)。



出所：ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies*. (edited by ELNI, 1998), P.43

(他の政策手法との関係)

フランスにおける自主協定は、規制への過渡的な制度としての役割、規制・新税の導入の回避及び規制の補完的措置として位置付けられてきた。

近年では、気候変動に係る自主協定として、2001年1月から汚染活動一般税の対象を企業のエネルギー消費に拡大する形で環境税を導入予定であったため、政府との自主協定を締結すれば本税制の税額を減免する措置を検討中であったが、現在は導入の見通しが立っておらず、自主協定とのリンクについても滞ったままである。しかし、これ以外にも、自主協定の締結を補助金交付の要件とする等の方法により、協定の締結を推進している。

(社会的受容性)

近年の自主協定制度における法的な性格が不明確であることが協定に対する信頼性を低下させている。

(その他)

フランスでは、地方レベルの協定が重視されつつある。

(2) 地球温暖化対策としての自主協定の活用

地球温暖化対策としては、フランスでは、2000年1月に「気候変動対策国家プログラム」を発表し(1995年2月に策定したものを改訂)、京都議定書の目標達成に向けた部門別の排出削減目標を掲げている。また、地球温暖化対策としての気候変動・エネルギー関係の自主協定の具体例として、2001年1月から汚染活動一般税の対象を企業のエネルギー消費に拡大する形で環境税を導入予定であったため、政府との自主協定を締結すれば本税制の税額を減免する措置を検討中であったが、現在は環境税導入の見通しが立っておらず、自主協定とのリンクについても滞ったままである。

以上を踏まえ、フランスにおける自主協定制度と税制等の他の制度とのリンクのさせ方やその問題点等について分析することによって、我が国において自主協定制度を構築する際に注意する必要がある検討事項等について、有益な示唆が得られるものと考えられる。

フランスにおける気候変動対策としての自主協定は、表2 - 7のとおりである。

表2 - 7 フランスにおける自主協定の概要

概要	2001年1月から汚染活動一般税の対象を企業のエネルギー消費に拡大する形で環境税を導入予定であったため、政府との自主協定を締結すれば本税制の税額を減免する措置を検討中であったが、現在は税制導入の見通しが立っておらず、自主協定とのリンクについても滞ったままである。現在、税制度についての見直しを検討中であり、引き続き温暖化対策税を導入を目指す方針である。 税制度とのリンクは滞ったままであるが、いくつかの業界団体が既に政府(環境省)との間で自主協定を締結している。
協定の目標	業界ごとに、2005年又は2010年に1990年比で5%から25%の二酸化炭素削減目標(総量、原単位の双方あり)

3. 欧州各国における自主協定と我が国における自主行動計画との比較

(1) 履行確保手段、法的拘束力

欧州各国の自主協定には、法的拘束力があり裁判上の履行確保が可能なものもあれば、法的拘束力がないものもある。

前者の例としては、炭素税の減税とリンクしたイギリス及びデンマークの自主協定、NEPP（国家環境政策計画）の実現手段として、施設設置・操業の略式認可制度とリンクさせたオランダの自主協定、補助金の交付とリンクさせたフランスの自主協定等がある。これらの国では他の制度とのリンクによる自主協定履行のインセンティブ付与及び不履行時の裁判による履行確保を制度的に担保することによって、履行を確保することが可能となっている。

後者の例としては、ドイツにおける自主協定が挙げられる。本協定は基本的に事業者が自主公約として自主的取組を一方的に宣言しているが、実質的には、政府と事前の協議を行っている。しかし、京都議定書を受けて行われた「気候変動の防止に係る連邦政府とドイツ産業界との協定」は、産業界と連邦政府との間での、書面による合意という形式が採用されている。

一方、我が国の経団連自主行動計画とこれらの制度を比較すると、経団連自主行動計画は、一方的な宣言による取組であり、形式的な政府との調整プロセスも存在せず法的拘束力がない点では、外形上ドイツの協定と同じように見える。しかし、ドイツの協定は事実上政府との協議が行なわれており、また、気候変動については、書面による合意がなされており、経団連の自主行動計画とは異なっている。また、我が国の自主行動計画には、他の制度とのリンクも現時点では存在しない。

(2) 目標レベル

欧州各国のうち、協定による全体の定量的目標を掲げている国は、ドイツ（1990年比で2005年までに二酸化炭素排出量を28%削減、2012年までに温室効果ガスを35%削減）オランダ（2000年に1989年比で20%の効率向上）がある。

他の国は業界ごとに政府との協定等を通じて設定しており、例えばフランスでは、業界ごとに、2005又は2010年に1990年比で5%から25%の二酸化炭素削減〔総量、原単位双方あり〕と言う目標が掲げられている。この際、総量目標と原単位目標の双方を採用している国が多い（イギリス、フランス）。

一方、我が国の経団連自主行動計画では「2010年度に産業部門及びエネルギー転換部門からの二酸化炭素排出量を1990年度レベル以下に抑制するよう努力する」という統一目標のほか、個々の業界については、原単位目標（二酸化炭素、エネルギー）を掲げる業界、総量目標（二酸化炭素、エネルギー）を掲げる業界がある。

(3) 進行管理、透明性・公正性の確保

欧州各国においては、自主協定は環境規制の補完又は代替の機能を有しているため、政府側の当事者は主に環境大臣又は環境担当官庁であり、自主協定のフレームワークの協議が行なわれている。

欧州各国における進行管理の仕組みとして、ドイツ、イギリス、デンマークでは、民間の第三者機関が評価を実施している。ドイツでは、RWI（ラインウェストフェリア経済研究所）が自ら策定した評価基準に基づき毎年評価を実施している。イギリスでは、企業がエネルギー使用データ及び生産データを環境省に提出、環境省が指定した民間の独立監査人が監査し、最終的に環境省が目標の達成を認定する。デンマークでは、全企業がエネルギー管理計画を策定し、その実施状況をエネルギーコンサルタント等の民間機関が監査する。

オランダでは、協定内容の履行に際して評価システムを規定することが多く、産業界、政府、自治体等からなる委員会が設置されることが多い。

フランスでは、業界団体が年次報告書を環境省に提出し、報告書に基づき環境省が評価を実施している。

一方、我が国における経団連自主行動計画においては、進行管理は民間の第三者機関によらず、経団連自身が行っている。また、政府の関わりとしては、環境大臣又は環境担当官庁が全く関与しておらず、その産業を所管する官庁に属する関係審議会が進行状況の点検を行っている。その審議会には、学識経験者等のほか、当該産業界の代表、環境NGO等も含まれているが、委員の構成比を見ると、産業界の委員が約半数を占めている（例えば、経済産業省の関係4審議会〔化学品審議会、産業構造審議会、総合資源エネルギー調査会、産業技術審議会〕の委員の構成比を見ると、全91名のうち、学識経験者が25名（27.5%）、産業界41名（45.1%）、NGO6名（6.6%）、その他19名（20.9%）となっている）。

(4) その他

他の制度とのリンクがある自主協定を締結している欧州各国（イギリス、デンマーク、オランダ、フランス）では、主にエネルギー多消費型産業が相手方となっている。他の制度とのリンクのないドイツの自主協定は、1998年の段階で産業部門のエネルギー消費の約70%をカバーしている。

一方、我が国の経団連自主行動計画では、参加者のカバー率は、産業・エネルギー転換部門の34業種、二酸化炭素の総排出量の76.5%を占めており、各国と比しても高水準である。

表 2 - 8 経団連自主行動計画と欧州における自主協定制度との比較

	地球温暖化対策のための協定の代表例の概要	履行確保手段、法的拘束力	透明性 公正性の確保等
ドイツ	連邦政府とドイツ産業連盟(BDI)の書面による合意という形式をとる協定を締結(2000年11月)	法的拘束力はないが、連邦政府とドイツ産業連盟の政治的拘束力を有する協定	中央政府と産業界の50%ずつの負担により、第三者機関(RW Iフュエル研究所)が、自ら策定した評価基準に基づき毎年評価 市民参加は制度化されていないが、策定予定や協議結果等を中央政府が公表
英国	40のエネルギー多消費型産業業界団体と政府(環境省)との間で、気候変動税の減税を受けるための法定協定(ただし法的拘束力を持たない)を締結(2001年3月)	協定の中間目標を達成できなかった場合には、気候変動税の減免措置(税額80%を減額)取り消すことで、履行を確保 目標達成に際して排出量取引の活用を認める予定 法的拘束力を持たないと解されているが、大臣との紛争の際には、当事者は司法審査手続請求が可能であり、公法的な性質を持つ	協定参加企業は、エネルギー使用データ、生産データをモニタリングし、その結果を環境省に報告する義務 この結果を基にして、環境省により指定された独立監査人(民間機関)が監査を行い、最終的な目標達成の認定は環境省が実施
デンマーク	主にエネルギー多消費型産業との間で策定される協定(個別協定と集団協定の2種類)がある <上記協定は異なるものの、一般的にデンマークでは環境保護法第10条等により、法的拘束力を持つ協定を締結することのできる制度的、法的な根拠がある>	エネルギー多消費型の企業は、エネルギー庁と3年間の協定を締結することにより、炭素税を軽減することができる	個別協定の場合は、各企業はコンサルタントによるエネルギー監査を行い、エネルギー庁によって証明される義務あり 集団協定には、企業におけるエネルギー効率の改善のための一般的ポテンシャルを確定するとともに、参加する全ての企業は、毎年、エネルギー管理の状況や協定に規定されている各種内容の実施状況等について記述した「成果報告」をエネルギー庁に提出する義務が生ずる

オランダ	NEPP (国家環境政策計画) の実現手段として、協定を制度化 エネルギー消費効率化のメモランダム (1990) を達成手段として、エネルギー多消費型産業を中心にエネルギー効率改善のための協定を締結	原則として、法的拘束力を有する私法上の契約としての効力を有する旨の規定をおくのが通例) 裁判上履行請求することが可能であるが、現実には不履行の場合に規制的手法の導入や施設認可条件強化等のサンクシヨ ンが機能することで担保 透明性の確保による市民圧力も履行確保機能を持つ	協定の内容により当事者以外の者に直接利害を有するおそれがある場合には、適切な方法で公表する 協定で履行の監視 評価システムを規定することが一般的で、委員会 (産業界側、中央政府側、地方自治体側から選出 形式の評価 助言委員会が設置されることが多い 費用は政府負担
フランス	エネルギー多消費型産業の一部との間で協定を策定 (紳士協定との整理)	協定の締結を補助金交付の要件とするなどの方法 (この際は法的拘束力を持つ協定とされる) により、協定の締結を推進	業界団体は年次報告書を環境省に提出。
日本 (経団連)	経団連 環境自主行動計画 (19996) を策定。 (本計画は、政府との調整を経ずして宣言された「自主公約」との整理)	罰則や他の制度とのリンクなど、計画の履行を担保する措置はない。 経団連自身及び業界を所管している官庁に置かれている関係審議会による進捗状況のフォローアップが実施されているが、透明性、信頼性等の面で不十分。	経団連自身及び業界を所管している官庁に置かれている関係審議会による進捗状況のフォローアップが実施されているが、透明性、信頼性等の面で不十分。 進捗状況を客観的に評価するためのデータの提出が不十分。

(参考文献)

Commission of the Communities, (1996), Communication to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements, COM(96)561 final, para.4

European Environment Agency(1997), *Environmental Agreements: Environmental Effectiveness*. Copenhagen: EEA

ELNI(The Environmental Law Network International) , ENVIRONMENTAL AGREEMENTS, *The Role and Effect of Environmental Agreements in Environmental Policies*. (1998)

松村弓彦, 「環境政策参加型自主規制の実効性」, 法律論叢 第七二巻 第2・3号 (1999.10)

Federation of German Industries, AGREEMENT ON CLIMATE PROTECTION BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY AND GERMAN BUSINESS (2000.11)

Signe Krarup, Stephan Ramesohl, VOLUNTARY AGREEMENTS IN ENERGY POLICY, *Implementation and efficiency* (2000.1)

LASCOMES, *Negocier le droit de l'environnement? Le volet d' une politique*, GAPP-CNRS (1989)

第3章 京都議定書の6%削減目標を確保するための手法の一つとしての自主的取組の活用の在り方について

1. 検討すべきオプション

第1章において述べたように、京都議定書の6%削減目標を確実に達成するための国内制度として自主的取組を位置付けるに当たっては、現行の経団連等による自主行動計画のままでは、目標のレベル及び整合性、目標の履行確保のための仕組み、透明性、信頼性確保のための仕組み、アウトサイダー対策の面などに限界がある。

一方、自主協定制度は、自主的取組の信頼性・透明性・実効性を確保するために有用な手法の一つであり、第2章において述べたように、欧州各国を中心として、特に地球温暖化対策の分野において、自主協定による取組が広く用いられている。欧州においては、産業界と政府との交渉により、自主的取組の実効性、策定プロセスの透明性・公平性等の質をより高めるために、様々な制度的な手当がなされている。

本章においては、上記の自主行動計画についての考察を踏まえ、我が国において今後自主的取組を京都議定書の6%削減目標を達成するための手法の一つとして位置付けるための方策及びその際の留意事項について、欧州各国における自主協定の活用の在り方を参考としつつ、我が国の法制度に即して検討する。具体的には、欧州各国で多義的に用いられている自主協定の活用を、合意により策定された「法定外協定」、特別の根拠法に基づき策定・合意された「法定協定」という2つのオプションに分類して、我が国への適用可能性について検討することとする。

2. 検討の視点

6%削減目標を達成するための手法として自主的取組を位置付けるに当たっては、第1に、その「実効性の確保」が重要である。そのためには、幅広い事業者の参加を確保しつつ、同時に十分な目標を設定すること、また、他の制度（税、排出量取引等）とのポリシーミックス等により、履行を確保するための措置及び不履行の場合の措置を確保すること、これらを踏まえ、どのような内容を盛り込んだ協定内容とするか、という視点からの検討が必要である。

また、6%削減目標を達成するための手法として自主的取組を位置付けるに当たっては、「透明性、信頼性の確保」が重要である。情報公開法、行政手続法を始めとする行政の透

明性・公正性の流れのなか、交渉によって協定内容を決める自主協定が不透明な裁量行政や不公正な行政につながりかねない、という懸念を招かぬようにするためには、目標設定を含む自主協定策定プロセスの透明性、透明な手続に基づく公正な管理主体による個別企業ごとの検証可能なデータによる進行管理と結果の公表、第三者へのアカウントビリティの確保が要請される。自主協定の活用の検討に当たっては、こうした要請をどのようにして満たすか、という視点からも検討を行う。

さらに、自主協定により、事業者団体と参加事業者の連携により高い数量的目標を設定し、参加事業者にその遵守を求めることが、事業者団体による競争の実質的制限や、構成事業者の機能又は活動の不当な制限に当たらないか、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）」との関係を整理する必要がある。協定により優遇措置とリンクさせた場合、国内製品の優遇の禁止及び輸出補助金の禁止を定めたWTOのルールとの関係も整理する必要がある。

3．実効性の確保について

（１）幅広い参加者の確保と目標の設定について

自主協定への参加者としては、概念的には（a）個々の事業者と（b）業界団体の2者が考えられる。

前者（個々の事業者と協定を締結する）の場合、協定締結に向けた交渉やその履行状況の把握に要する行政コストをかんがみれば、締結対象事業者を温室効果ガスの排出が多い少数の者に限定せざるを得ないため、締結対象事業者の範囲をどのくらいにするかが、実効性の確保という観点から課題となる。

後者（業界団体と協定を締結する）の場合においても、どの範囲の業界団体を締結対象業種とするか、また、その業種においてどのくらいの数の企業が参加するかが実効性の確保という観点から課題となる。具体的には、

- （b - 1 - 1）行政機関は個々の事業者とは協定を締結しない仕組み
- （b - 1 - 2）行政機関は個々の事業者とは協定を締結しないが、業界団体と参加企業が参加協定を締結し、国がそれを承認する仕組み
- （b - 2）行政機関は業界団体との締結と並行して、個々の事業者とも協定を締結する仕組み

が考えられる。

表 3 - 1 自主協定の参加者

政府の締結対象	備 考
(a) 個々の事業者のみ	行政コストの観点から、温室効果ガス排出量が多い限られた数の事業者を対象を限定。
(b - 1) 業界団体のみ	(b - 1 - 1) 政府は個々の企業との協定は締結せず、団体内の自治に任せる。 ----- (b - 1 - 2) 業界団体と参加企業が参加協定を締結し、政府がそれを承認。
(b - 2) 個々の事業者と業界団体と平行して締結	政府が業界団体との主協定と同時に、個々の事業者との副協定を締結する場合や、政府と業界団体との協定に参加企業も署名する場合があります。 業界団体が目標を達成すれば、その団体に属する事業者の目標も達成されたものとみなし、業界団体が目標を達成しなければ、政府は個々の事業者の達成状況を個別に把握・確認する仕組みとすることが現実的。

一方、自主協定の実効性を確保するためには、目標は定量的なものとするのが不可欠である。また、6%削減目標の達成を担保するためには、原単位の削減目標よりも、総量目標が望ましい。

なお、参加事業者と目標の間には、目標の達成のためには協定の内容を厳しくする必要はあるが、協定の内容を厳しくすればするほど協定への参加者の確保が難しくなるという矛盾が存在する。

しかし、これを解決しようとして、法律に基づかず、協定に加わらないと不利益な取扱いがなされるおそれがあることを交渉材料として用いることは、行政手続法（平成五年十一月十二日法律第八十八号）第32条第2項の規定（「行政指導に携わるものは、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」）に反するおそれがある。

そこで、多くの事業者の参加確保と目標を達成するための実効性のある協定内容を両立させるための手段として英国やデンマークに見られるように、税の減税措置等の優遇措置とリンクさせることが概念上考えられる。

以上をもとに、各オプションについて分析する。

ア．「法定外協定」の場合

まず、「法定外協定」については、法律に基づく協定ではなく、これらの締結を減税の要件とすることは租税法律主義に反することから、多くの業種の事業者の参加と目標を達成するための実効性のある協定内容を両立するために、「自主協約」又は「法定外協定」と減税措置をリンクさせることは困難と考えられる。

イ．「法定協定」の場合

「法定協定」についても、自主協定のように裁量行政の幅が広くなり得る措置を他の措置とリンクした形で位置付けること(例えば、自主協定と環境税の減税措置のリンク、排出量取引制度との選択制の導入、自主協定達成の手段として排出量取引を認める等)については、他の制度との関係や法制上の問題点の整理等を十分に行う必要がある。

しかしながら、他の制度とリンクするための要件・基準を法律で明確にすれば、他の事業者との公平性の問題及び不透明な裁量行政のおそれを回避することは可能である。例えば、協定締結者に対する税の減免措置を行うために、租税法律主義の観点から、対象事業者、対象事業(事業場又は施設)、減免の基準等のほか、減免の手続等について法律で明確にしておくのである。

さらに、「法定協定」の場合、実効性を確保するため、不十分な目標しか設定されていない協定は締結し得ない旨の判断基準(例えば、「%以上の削減目標及び第三者による進行管理システムが整備されている場合に限り、政府は自主協定を締結することができる」等の規定)を定めておくことも考えられる。

(2) 履行を確保するための措置及び不履行の場合の措置の確保

履行確保のための措置及び不履行の場合の措置について各オプションを分析する。

ア．「法定外協定」の場合

「法定外協定」において、履行確保の手段として、協定内容に不履行の場合に規制的措置の導入を検討する旨を盛り込むことが考えられる。これについては、規制的措置など一般的な措置の導入は、行政手続法(平成五年十一月十二日法律第八十八号)第32条第2項の規定(「行政指導に携わるものは、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」)の不利益な取扱いに該当するとは言い難いことから、問題は少ない。

また、裁判所を通じた履行強制、損害賠償請求については、法定外自主協定を紳士協定ととらえ、法的効力は生じないとする考え方もあるが、法定外協定を契約ととらえ、具体的条項で法技術的に強制が可能なものは民事的方法によって担保される、とする見解が大勢を占めている。したがって、裁判所を通じた履行確保を確実にするためには、協定に、当該協定が私法上の契約として法的拘束力を持つことや、さらに、不履行の場合の追加的措置等（例えば、目標を達成できない場合には、国内外の排出量取引制度を活用して目標達成のために足りない分の排出量を調達することや、協定の目標達成のために足りない排出量を政府が代わりに調達するために必要な金額を払うこと等）を具体的に規定しておくことが重要である。

さらに、進行管理に際し、政府、事業者、第三者等からなる組織を設け、詳細なデータの提出を事業者に求めた上で、より客観的かつ公平な評価を行い、必要に応じて対策の強化等を求めていくことも有効と考えられる。

このように、「法定外協定」においては、ある程度履行の確保が可能である。

イ．「法定協定」の場合

一方、「法定協定」においては、協定に基礎を与える法令に法律事項として、協定違反の場合、

- 事業者名又は業界団体名の公表
- 裁判所を通じた履行強制、損害賠償請求（裁判所を通じた履行確保を確実にするため、協定に不履行の場合の要件及び手法を具体的に明確化しておくことが重要である点は法定外協定と同様。）
- 改善勧告、指示、改善命令等の行政措置、
- （自主協定を他の制度とリンクさせた場合）優遇措置の取り消し

等が行えるよう明記しておくことにより、その履行を確保することが可能である。

また、関係審議会や政府、事業者、第三者等により構成される組織等による自主協定の評価に基づき、進捗状況が芳しくないときには、審議会から行政機関に対する改善勧告を行うなど、履行確保機能を審議会等に付与することも考えられる。ただし、この場合は、自主協定について法律に規定する際に、審議会等による勧告の実施等についても明記し、法律上の根拠を設けておくことが必要である。

さらに、「法定協定」では、自主協定を他の措置とリンクした形で位置付けること（例えば、自主協定と環境税の減税措置のリンク、排出量取引制度との選択制の導入、自主協定達成の手段として排出量取引を認める等）により、履行確保を図ることも可能である。この際には、他の制度との関係や法制上の問題点の整理等を十分に行う必要があるが、他の制度とリンクするための要件・基準を法律で明確にすれば、他の事業者との公平性の問題及び不透明な裁量行政のおそれを回避することができる。。

なお、法定協定については、業界団体を当事者とする場合には注意を要する。一般に法人格がない団体も訴訟の対象とはなり得るため、業界団体に対して損害賠償請求をすることは可能であるが、業界団体の場合、実際に排出量の削減を行うのは個別の企業であり、業界団体に対して裁判所を通じて履行強制をすることや行政措置として改善命令を課することは考えにくいからである。

したがって、業界団体については、（b - 1 - 2）業界団体との協定締結と併せて、業界団体と参加企業との協定の承認を行うか、（b - 2）業界団体と並行して個々の事業者とも協定を締結する必要がある。

ウ．まとめ

以上をまとめると、履行を確保するための措置としては次のような措置を考えることができる。

目標達成のための取組を促進するために、一定期間までに自主協定の目標を達成できない場合には、政府が規制的措置や環境税等の対策の積極的導入を検討する旨の政策的立場を示す項目を盛り込むこと

裁判所を通じた履行強制、損害賠償請求を実施すること

政府、事業者、第三者等から成る組織若しくは審議会により、詳細なデータの分析等に基づき進捗状況が芳しくない場合に政府への勧告をさせること（勧告については、法整備が必要）

「法定協定」の場合、他の政策手法とのリンクによる履行確保へのインセンティブ（デイスインセンティブ）を付与すること

(3) 協定への規定内容

自主的取組を推進するために多くの自主協定が締結されている欧州においては、欧州委員会により、有効な自主協定締結のためのチェックリストが示されている (Communication from the commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreement. COM(96)561 final, point 4.)

我が国においても各産業界の特色に応じつつ、実効性の高い協定策定に資するよう、協定のベースとなるモデルを作成することが有効である。

しかしながら、各オプションについて分析した場合、「法定外協定」については、政府と事業者の交渉により、実効性の高い協定に求められる全ての事項を確保することは困難を伴う。

これに対し、「法定協定」の場合、協定の内容としてこれらの事項を盛り込むよう法定協定に基礎を与える法令に、明記しておくことにより、これらの実効性の高い協定内容を確保することが可能である。

4 . 透明性、信頼性の確保について

「透明性、信頼性を確保」するためには、目標設定を含む自主協定策定プロセスの透明性、透明な手続に基づく公正な管理主体による個別企業ごとの検証可能なデータによる進行管理と結果の公表、第三者へのアカウントビリティの確保が要請される。

特に、進行管理について可能な限り客観的な評価を行うためには、欧州各国でも見られるように、第三者機関による進行管理が望ましい。第三者機関における進行管理としては、例えば、事業者自らが環境声明書を作成し、これを外部の公認環境検証人が認証する EMAS (1993年の E U 閣僚理事会で成立した環境マネジメント及び監査に関する規則に基づく) 類似の第三者認証の仕組みも一つの方法である。

第三者機関による評価であれば、業界団体が目標を達成しなかった場合でも個々の事業者の達成状況の評価について、客観的で極め細かい進行管理が図られることが期待される。

さらに、第三者機関により実効ある進行管理を図るためには、比較検証が可能で、かつ客観的な十分なデータが自主協定の参加事業者から得られることが重要であり、そのためには、業種ごとに排出量のモニタリングシステムを構築することが必要である。

また、自主的取組の透明性・信頼性を高めるための方法として、事業者に目標や対策メニューを自主的に設定させる一方で、その内容の公表、政府への届出、第三者による進捗状況の管理、認証を義務付ける仕組みを事前に整備しておくことも考えられる。これは、現在の我が国自主行動計画を改善して、政府と事業者の自主協定につなげるための第一段階とも言えるものである。ただし、これだけでは目標レベル及び対策メニューが事業者の自主性に委ねられ、京都議定書の削減目標を達成する上で確実な方法とは言えないため、目標レベル及び対策メニューについては、温室効果ガス排出量の推移も勘案しつつ、追加的に政府との合意による協定の締結を行うことが必要と考えられる。

さらに、「法定協定」の場合には、法定協定の締結に基礎を与える法令に、

- 締結以前の段階でも交渉内容の公開を義務付けること、
- 案のパブリックコメントを行うこと、
- 比較可能かつ客観的で十分なデータを参加事業者又は業界団体から得ることが確保されるような仕組み、
- 第三者による進行管理、(協定の期間の長さにもよるが)中間目標の設定による進捗状況の評価、
- 当該評価に基づき必要と考えられる追加的政策措置の導入、

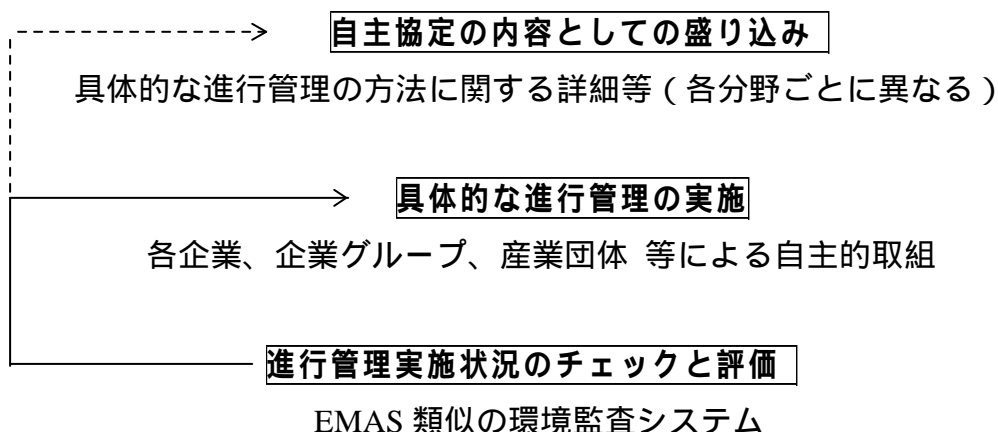
等について、法定協定に盛り込むことを規定しておくことにより、包括的に透明性、妥当性を確保し、信頼性を向上させることも可能である。

(例)

法律による規定

進行管理システム整備の義務付け

(中間目標の設定、第三者機関による定期的な進捗状況の評価、結果報告等)



5 . 留意事項

自主協定方式においては、事業者団体と参加事業者の連携の下、行政機関との間で数量的目標を内容とする自主協定を締結し、参加事業者にもその遵守に向けた取組を求めることとなる。これが事業者団体による競争の実質的制限や構成事業者の機能又は活動の不当な制限に当たらないよう、自主協定方式の導入に当たっては、独占禁止法との関係を整理する必要がある。

また、協定を何らかの優遇措置とリンクさせた場合、国内製品の優遇及び輸出補助金の禁止を定めた WTO のルールとの関係も整理する必要がある。

このような問題意識から、ここでは、自主協定方式を導入する際の留意事項として、独占禁止法との関係及びWTOルールとの関係について検討を行う。

(1) 独占禁止法との関係

独占禁止法の目的と事業者団体

独占禁止法の目的は、「私的独占、不当な取引制限及び不公正な取引方法を禁止し、事業支配力の過度の集中を防止して、結合、協定等の方法による生産、販売、価格、技術等の不当な制限その他一切の事業活動の不当な拘束を排除することにより、公正かつ自由な競争を促進し、…、もって、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発展を促進すること」である（同法第 1 条）。

同法においては第 3 条において事業者による私的独占及び不当な取引制限を禁じた上で、第 8 条第 1 項において、事業者団体による

- 競争の実質的な取引制限（同項第 1 号）
- 不当な取引制限又は不公平な取引方法に該当する事項を内容とする国際的協定又は国際的契約（同項第 2 号）
- 現在及び将来の事業者数の制限（同項第 3 号）
- 構成事業者の機能又は活動の不当な制限（同項第 4 号）
- 事業者に不公正な取引方法に該当する行為をさせるようにすること（同項第 5 号）

を禁じている。

自主協定と独占禁止法

自主協定と独占禁止法の接点としては、目標の設定及び履行確保の2点が考えられる。

a) 目標の設定

まず、目標の設定について見た場合、例えば業界ごとの目標を確実に達成するために、参加事業者ごとに目標年の削減量を割り当てることや、全参加事業者に基準年と比べて均一の削減率を当てはめることが、独占禁止法第8条第1号第1項又は第4号に反しないかが論点となり得る。

この点に関し、公正取引委員会による「事業者団体の活動に関する独占禁止法上の指針(平成7年10月30日)(以下、「事業者団体ガイドライン」という。)」においては、第2、7(2)において、「環境の保全や安全の確保等の社会公共的な目的に基づく必要性から」作成される自主規制等(自主協定は、事業者団体ガイドライン第2の7(2)(注3)に照らせば、ここでいう自主規制等に該当すると考えられる)は、

- 競争手段を制限し需要者の利益を不当に害するものではないか
及び

- 事業者間で不当に差別的なものではないか

の判断基準に照らし、

- 社会公共的な目的等正当な目的に基づいて合理的に必要とされる範囲内のものかの要素を勘案しつつ、その競争阻害性の有無を判断する、こととなる。

業界ごとの目標を確実に達成するために、参加事業者ごとに目標年の削減量を割り当てることや、全参加事業者に基準年と比べて均一の削減率を当てはめることは、省エネルギー投資、生産管理の強化等を促すものであり、生産量の制限を意味するものではなく、それらの結果仮に製品価格の上昇が見られたとしても「需要者の利益を不当に害するもの」とは言えない。

また、一定の公正なルール(例えば、公正で透明なプロセスの確保を前提とし、これまでの削減努力、現在のエネルギー消費原単位等、企業体力〔温暖化対策を行う余力〕等を勘案して策定することが考えられる)にしたがって、各参加事業者への目標の当てはめが行われるのであれば「事業者間で不当に差別的なもの」とはならない。

さらに、原単位目標はもちろんのこと、削減量の目標についても、6%削減目標達成の手段として自主行動計画を位置付けるのであれば、「社会公共的な目的等正当な目的に基づいて合理的に必要とされる範囲内のもの」であるといえよう。

したがって、例えば業界ごとの目標を確実に達成するために、一定の公正なルールにしたがって参加事業者ごとに目標年の削減量を割り当てることや全参加事業者に基準年と比べて均一の削減率を当てはめることは、独占禁止法に反しないと考えられる。

なお、事業者団体ガイドラインにおいては、上記のような判断基準に照らし自主規制等（上記のとおり環境の保全に係る自主協定も該当すると考えられる。）が競争を阻害することが無いようにするとの観点から、「事業者団体において、関係する構成事業者からの意見聴取の十分な機会が設定されるべきであるとともに、必要に応じ、当該商品又は役務の需要者や知見のある第三者等との間で意見交換や意見聴取が行われることが望ましい」とされている。

したがって、本章の「4．透明性・信頼性の確保について」において記述があるとおり、環境保全の観点はもちろんのこと、独占禁止法との関係からも、「目標設定を含め自主協定策定プロセスの透明性、透明な手続に基づく公正な管理主体による個別企業ごとの検証可能なデータによる進行管理と結果の公表、第三者へのアカウントビリティの確保」を行うことが重要である。

b) 履行確保

次に履行確保についてみた場合、独占禁止法上は容認され得る自主協定であっても、事業者団体がイニシアティブをとって参加事業者にその遵守を求めることが独占禁止法第8条第1号第1項又は第4号に反しないかが論点となる。

事業者団体ガイドライン（第2の7(2)、(3)7-3）においても、「自主規定等の利用・遵守については、構成事業者の任意の判断に委ねられるべきであって、事業者団体が自主規制等の利用・遵守を構成事業者に強制することは、一般的には独占禁止法上問題となるおそれがある」（当該自主規制等がその内容から競争を阻害するおそれのないことが明白である場合を除く。）とされている。

この点について、「事業者団体ガイドラインの解説」においては、「自主規制等を・・・遵守しない者については除名し又は反則金を徴収することを決定して、一部構成事業者にその意思に反して自主規制等を・・・遵守させることは、まさに「強制」に当たるものと考えられる」「社会公共的な目的等が認められるような自主規制等・・・であっても、それは法律に基づき設定されるものではなく、あくまで自主的に設定された基準等・・・であることから、その・・・遵守・・・を構成事業者に強制することは、一般的には独占禁止法上問題となるおそれがあるものと考えられる」とされている。

このように見た場合、「法定外協定」の場合には、履行の確保手段が事業者団体による個別企業への強制のみとならないよう、協定の締結に当たり「(b-1-1) 行政機関が個々の企業には関与せず、団体内の自治に任せる」のではなく、政府が一定の関与をすることを明らかにした協定（本章3(1)における(b-1-2)又は(b-2)タイプの協定）が締結されることにより、事業者団体による個別企業への強制に当たらない方法で履行確保を図ることが必要である。

c) 制度的手続

なお、独占禁止法の違反要件との関係での整理は以上のとおりであるが、これを確実にするための制度的手続としては、法定協定の場合、例えば、複数の事業者による共同事業計画に関し、独占禁止法の観点から公正取引委員会への協議について規定している「エネルギー等の使用の合理化及び再生資源の利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法」を参考に、自主協定締結に際し、事前に公正取引委員会への意見陳述及び意見聴取、公正取引委員会による事後的なチェック・通知及び通知に基づく必要な措置の実施を行うよう協定に基礎を与える法令に示しておくこと等が考えられる。

(2) WTOルールとの関係

(自主協定のWTO法との抵触可能性)

まず最初に、自主協定が事業者ないし事業者団体間の契約にとどまるものであれば、WTOルールとの抵触はあり得ない。これに対して、行政機関が自主協定の内容に関わり、自主協定が行政機関との合意として成立している場合は、WTO諸協定との抵触の問題が提起される可能性があり、WTO加盟国たる政府のコミットメントを含む措置として、WTO紛争処理の手続に乗り得ることになる。その場合、自主協定において、いかなる政府の「強制」の契機が存在するかが決め手となる。

自主協定の締結で国際競争力の低下を恐れる国内企業が、外国からの輸入製品に対して、同種の負担を求めるということになると、WTO法との抵触が生じ得る。また、自主協定の存在を前提として採られる二次的な措置（例えば、自主協定対象製品の優先的購入・使用基準の導入や税の減免等の優遇措置）が、「外国貿易に対して差別的効果を持つ措置」として、他の加盟国からの問題提起を引き起こす可能性も否定されない。

(自主協定と輸入規制)

自主協定と同レベルの排出規制等を輸入製品に対しても実質上適用することになれば、「貿易の技術的障害に関する協定」(TBT協定、スタンダード協定ともいう)上の問題を惹起する可能性がある。例えば、自主協定参加企業により生産された製品について、これを環境負荷の少ない製品として消費者に推奨する目的でラベリング等による表示を行う場合に、当該エコラベルが外国からの輸入製品に対して与え得る貿易阻害効果が問題となる。また、自主協定の内容が、実質的に、外国製品に対する差別を生じさせるような場合、例えば、1999年の欧州自動車工業会とEU委員会との二酸化炭素排出規制に関する自主協定に対しては、少なくともTBT協定上の「任意規格」として許容されるか否かが問われる。

自主協定が、製品規制だけでなく生産工程規制（PPM 規制）をも含む場合、問題は一層複雑である。さらに、自主協定参加企業により生産された製品について、二次的な効果として、優先的購入強制・使用強制が行われた場合等（例えば、タクシー業界が、自動車工業会の自主協定対象車を優先的に購入使用する措置をとった結果として、外国車が差別されるような可能性）の場合には、WTO/GATT 法及び TBT 協定上の問題が引き起こされうる。

以上の場合において、外国企業にも関係業界団体への加盟が認められていれば問題は生じない、ということが言えるかどうか、慎重に検討する必要がある。

6 . まとめ

以上をまとめると、自主協定を京都議定書の6%削減目標を達成するための手段として位置付けるために、以下のような方法を検討していくことが必要である。

まず第1に、実効性を確保するためには、目標達成のための取組を促進するために、一定期間までに自主協定の目標を達成できない場合には、政府が規制的措置や環境税等の対策の積極的導入を検討する旨の政策的立場を示す項目を盛り込むこと、裁判所を通じた履行強制、損害賠償請求の実施、政府、事業者、第三者等から成る組織若しくは審議会により、詳細なデータの分析等に基づき進捗状況が芳しくない場合に政府への勧告をさせること、「法定協定」の場合、他の政策手法とのリンクによる履行確保へのインセンティブ(ディスインセンティブ)を付与すること、等について、可能性を検討する。

第2に、透明性、信頼性を確保するためには、目標設定を含む自主協定策定プロセスの透明性、透明な手続に基づく公正な管理主体による個別企業ごとの検証可能なデータによる進行管理と結果の公表、第三者へのアカウントビリティの確保が要請される。

特に、進行管理について可能な限り客観的な評価を行うためには、欧州各国でも見られるように、例えば、EMASのような第三者機関による進行管理の仕組みを構築することが望ましい。また、第三者機関により実効ある進行管理を図るためには、比較検証が可能で、かつ客観的な十分なデータが自主協定の参加事業者から得られることが重要であり、そのためには、各業種ごとに排出量のモニタリングシステムを構築することが必要である。

さらに、「法定協定」の場合には、法定協定の締結に基礎を与える法令に、所要の措置を規定しておくことにより、透明性、信頼性を高めることが可能になる。

最後に、独占禁止法やWTOとの関係については、自主協定制度がそれぞれの制度の趣旨に抵触しないように配慮しつつ、自主協定制度の構築を進める必要がある。例えば、業界団体による個々の事業者への強制行為等は独占禁止法に違反する可能性が高いことから、政府は業界団体と個々の企業の自主協定に一定の関与(政府と個々の事業者も協定を締結する等)を行い、独占禁止法に当たらない範囲で、自主協定内容の履行確保を図る等の配慮が必要となる。

(参考文献)

「事業者団体の活動に関する新・独禁法ガイドライン」公正取引委員会事務局経済部
団体課長編著。(社)商事法務研究会 別冊N B L no.34、p.134

『地球環境問題と企業』山口光恒著、岩波書店、2000年、p.282

おわりに

現在、中央環境審議会においては、小委員会を設け、京都議定書の2002年までの発効に向けて、締結に必要な実効性のある国内制度の構築のための審議が進められている。そこでの審議の出発点となっている平成12年12月の中央環境審議会「地球温暖化防止対策の在り方の検討に係る小委員会」の報告書において示された各種政策手法の組み合わせによる政策パッケージのモデルの中には、産業部門における自主的取組の強化策として、協定又は計画的手法の導入を含むものも盛り込まれている。

協定方式は欧州諸国を中心に地球温暖化対策の分野でも導入が広がりつつあり、我が国の国レベルでの環境政策としては新しい考え方であり、我が国法制度に即して導入する場合、さらに検討すべき各種の留意点は残るものの、今後の我が国の地球温暖化対策、あるいは広く我が国の環境対策全般においてもその活用が期待される政策手法の一つと考えられる。

これまで我が国の環境対策において広く用いられていた「規制的手法」は、多くの事業者がそれを遵守し得るように設定されるため、優良な事業者が規制以上の効果がある対策を講じようとするインセンティブが働かなかった。これに対し、自主的取組と経済的インセンティブの組み合わせは、優良な事業者の取組を促進する効果がある。自主的取組にはこのような効果が期待される反面、日本では業界単位で取組む際には最も対策の遅れた事業者に合わせてという、いわゆる「護送船団方式」を採用することがあり、これでは単なる規制のがれになってしまう可能性がある。

今後は、本検討会が示した検討課題について、他の政策手法との関連等も踏まえつつ、中央環境審議会等において引き続き審議されることを期待する。

なお、本検討会においては検討の対象とはされていないが、我が国においては、従来より、事業者の自主性を尊重しつつ行政課題の解決に向けた取組を促進する手法として、計画的手法（例えば、「エネルギー等の使用の合理化及び再生資源の利用に関する事業活動の促進に関する臨時措置法」に見られる「任意の計画の申請＋国の承認（又は認定）」や、「エネルギー使用の合理化に関する法律」に見られる「計画の届出義務付け」）が幅広く用いられている。

これらの計画的手法の活用可能性も視野に入れつつ自主協定の制度設計が行われ、我が国において自主的取組が京都議定書の6%削減目標を達成するための有力な手法の一つとして位置付けられることを期待する。

本検討会報告書が、今後の我が国の地球温暖化対策、あるいは広く我が国環境対策の検討作業の一助となることを祈念する。