

## 4-10. 京都議定書の目標達成と6%の割り振りの見直し提案

2010年が極めて近くに迫っており、気候ネットワークが主張してきた、地球温暖化防止のための本来的な対策である「エネルギー起源CO<sub>2</sub>」と「代替フロン」の排出削減のみで、京都議定書の目標達成を実現しようとするのは困難な状況になりつつある。

特に、2002年度のエネルギー起源CO<sub>2</sub>は90年比12%も増加しており、既に大幅に増やしてしまった石炭火力発電所と原子力発電所からの転換を図り、産業の効率悪化や自動車輸送量増加への対策を取り、さらに建築物対策等の先送りのつけを取り返して削減効果を上げていくには、2010年はあまりに時間が短い。

しかし私たちはそれでも国内削減を中心に6%削減を達成することが不可能になったとは考えない。第2ステップにおいて我々が提案している政策措置を導入し、対策強化を図ることで、京都議定書の目標を確実に国内対策で達成していくべきである。

ただし個別部門の中には目標自体の妥当性に問題がある等の理由により、目標達成が不可能なものもある。今回、適正な目標量の組み替えを行うとともに、今後短期間で対策を進めることのできる場所に集中的に力を注いでいくべきである。ここでは環境NGOとしての考え方に基づきつつ、現時点でより現実的で実現可能性が高いと考えられる一つの案を示すものである。

以下、具体的に目標のあり方を再検討する。

### 1. 目標改定の視点

- (1) エネルギー起源CO<sub>2</sub>の目標を堅持する。
- (2) 革新的技術・国民の行動（政策なし）、エネルギー起源CO<sub>2</sub>の目標に組み込み
- (3) エネルギー起源CO<sub>2</sub>以外のガスは強化
- (4) 森林吸収は植林以外の「森林管理」は基本的に使わず
- (5) 京都メカニズムは基本的に使わず（国内対策が主）

### 2. 目標深堀の視点

#### (1) エネルギー起源CO<sub>2</sub>：現目標±0%（革新的技術開発と国民の活動を合わせて-2%に）

エネルギー起源CO<sub>2</sub>の目標は±0%だが、同じくエネルギー起源CO<sub>2</sub>の排出削減につながる「革新的技術開発・国民各界各層の活動」の-2%がある。エネルギー起源CO<sub>2</sub>の削減目標はこれらを合わせた-2%を現行目標として捉えるべきである。

エネルギー起源CO<sub>2</sub>の目標は、対策の遅れが大きく、90年以降の増加率も大きいため、残された時間で目標を達成するのは厳しい状況になっている。しかし、本レポートで提案した炭素税を始めとする様々な政策措置により、各部門の削減ポテンシャルをさらに引き出すことは可能であり、これらを第2ステップにおいて確実に導入することにより、-2%の排出削減を実現すべきである。

#### (2) エネルギー起源CO<sub>2</sub>目標の内訳（産業-7%、民生（業務・家庭）-2%、運輸+17%）の再検討

現行のエネルギー起源CO<sub>2</sub>目標の内訳の±0%を達成するためのものとなっており、ここには革新的技術開発と国民の活動による-2%分は入っていない。ここでは-2%を達成することを目標に、内訳を再検討する。

## (産業)

産業部門では、大綱目標策定時以降、業界が生産見通しを下方修正している。

石油連盟	2010年の製油量下方修正(3%)
セメント協会	2010年の生産量下方修正(14%) (※総合資源エネルギー調査会需給部会は35%減を予測)

上記業種だけの生産減のみで、原単位一定としても1113万t-CO<sub>2</sub>(6ガス比-0.9%分)が自然減により達成できる。他にも生産見通しを減少させる業界、既に明らかに過大と見られる業界もあることから、まず、活動量に即した目標見直しが必要である。また、産業部門は90年以降の効率悪化が著しいため、90年以前のレベルまでの効率改善と、その上のさらなる効率改善を行うことを念頭に目標設定をしなければならない。

## (家庭・業務その他)

- ・ エネルギー起源 CO<sub>2</sub> の目標のうち、対策が限られ、その目標達成が実質的に困難なのは業務部門・家庭部門である(業務の現状と目標とのギャップは39%、家庭は31%)。特に排出の伸びの大きい大口業務については大幅な効率改善と大幅な自然エネルギー導入を前提とした早急な対策を求める必要がある。
- ・ しかしながら、家庭や小口業務についてはストックの効率改善を最大限に進めても、政策先送りによりストックの効率改善ができなかったツケは大きく、仮に2007年までに全ての家庭や企業がトップランナー製品だけを購入し、建て替えには最も効率の高い省エネ建築を選ぶとしても90年比2%削減の達成は困難と見られる。家庭・個人の我慢を法律で強いることは不可能であり、そうした省エネ行動による定量的な削減効果を期待することも間違いである。
- ・ また、目標見直しにあたっては家庭や業務部門の活動量(例えば世帯数や延床面積あるいは第三次産業指数等)の増加が今後も予想されていることも勘案しなければならない。

## (運輸)

- ・ 2002年度の排出は、90年比20.4%増と大幅増であり、運輸部門の目標+17%増をすでに大きく上回っている。運輸の排出量の9割は自動車であることから、今後は、自動車単体燃費規制の強化だけでなく、自動車走行量を削減する政策を通じて、削減を進めていく必要がある。ただし運輸部門の大幅削減には、都市計画等インフラ整備を含んだ対策が必要であり、2010年までの削減量の大幅な深掘りは厳しいと言わざるを得ない。

## (エネルギー転換部門)

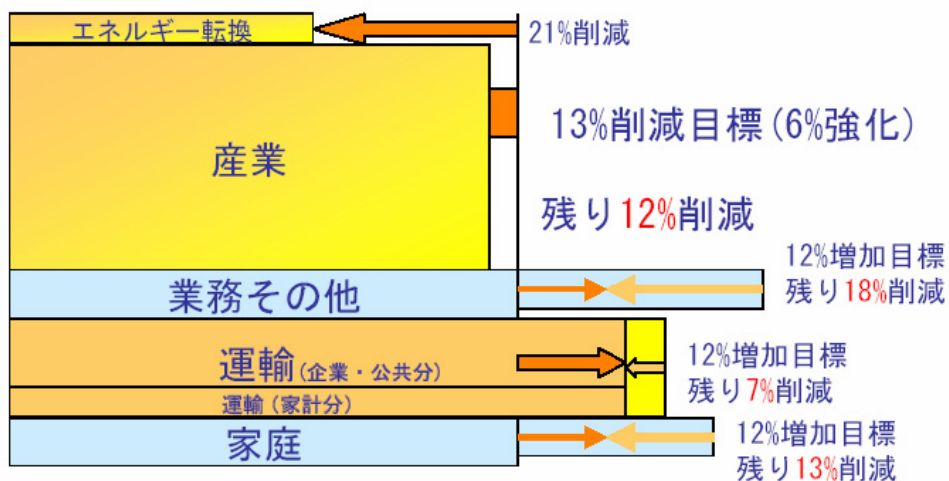
- ・ 現在、エネルギー転換部門については目標がない。2002年度までの実績は90年比-0.3%となっている。今後、京都議定書の目標達成のためには、強力な政策によりエネルギー消費の削減と燃料転換を行う必要がある。それによってエネルギー転換部門の削減対策を原子力に依存せずに大幅に進めていくことが可能である。

以上の通り、現大綱の目標の妥当性、削減の可能性と政策措置、2010年以降の削減の道筋等を考慮して、エネルギー起源 CO<sub>2</sub> の部門内の割り振りを、下記のように見直す案を一案として提案する。なお、この枠内には京都メカニズムは私企業の分を含めて含むべきではない。

表 2-8 エネルギー起源 CO2 の目標の見直し (1)

	1990年	2002年	2010年目標	90年比目標	2002年との差
エネルギー起源CO2合計	1,048.3	1,174.3	1,026.0	-2%	-13%
エネルギー転換部門	82.2	81.9	65	-21%	-21%
産業部門	476.1	468.0	413.0	-13%	-12%
運輸部門	217.2	261.5	243.0	12%	-7%
旅客部門	113.2	159.9	150.0	33%	-6%
貨物部門	104.0	101.6	93.0	-11%	-8%
民生部門	273.0	363.0	305.0	12%	-16%
家庭部門	129.1	166.3	144.0	12%	-13%
業務部門	143.9	196.7	161.0	12%	-18%

図 2-1 エネルギー起源 CO2 の目標の見直し (2)



(3) 非エネルギー起源 CO2・メタン・一酸化二窒素：現行目標-0.5% (3 ガス比-4.8%)

2002 年度で目標-4.8% (6 ガス比-0.5%) を上回る-7.8% (6 ガス比-1%) 削減を実現している。セメントの生産量の見通しが下方修正されており、未だ過大だと考えられるセメント協会の見通しでも 14%減、日本エネルギー経済研究所の見通しでは 33%減となる。以上から、自然減で最大-1.7%までの目標の深掘りが可能だと言える。

セメントの生産見通しの変化

セメント協会	14%減 (6 ガス比で-0.5%→-1%)
日本エネルギー経済研究所	33%減 (6 ガス比で-0.5%→-1.7%) (※)

(※) 本想定での生産量は 2002 年実績維持で、現実的シナリオと言える。

(4) HFC 等 3 ガス

2003 年までに排出を 95 年比半減 (3 ガス比-48%、6 ガス比-2%) を実現している。しかし、経済産業省の産構審は 2010 年見通しの高位推計ケースにおいて、現状レベルから 3 倍増に相当する大綱目標レベルの 6 ガス比+2% (3 ガス比+50%) まで増加するという推計を示している。しかしこれも HFC

等 3 ガスの項で述べたとおり過大推計が含まれており、自然体で+2%増に至ることはおよそ考えられない。

対策強化をしっかりと行うことにより、95 年比 2500 万 t-CO<sub>2</sub> (6 ガス比-2%) は十分可能である。  
(環境 NGO の CASA は、断熱材の HFC 化をやめ、HFC スプレーを禁止し、さらに漏洩対策を徹底するなどして排出削減すれば、95 年比 3200 万 t-CO<sub>2</sub> の削減が可能だと試算している<sup>26</sup>。)

### 3. 森林吸収と京都メカニズムの位置づけ

上記 2 までを実施することにより、京都議定書の-5.7%の削減となり、残差の 0.3%分は、京都メカニズムもしくは森林吸収へ依存するものとなる。

(京都メカニズム)

京都メカニズムは CO<sub>2</sub> 削減を先進国が率先して追加的に行う観点から、国内対策に対して従であるとの位置づけを明確にし最小限の利用に止めるべきである。

また、利用については、JI/CDM のエネルギー起源 CO<sub>2</sub> の削減が基本であり、その中でも、自然エネルギーの普及と省エネルギーが優先されるべきである。また、吸収源事業・大規模水力発電事業・クリーンコール事業は対象に含めない。(マラケシュ合意に明記されている原子力関連事業は当然除外)。

いうまでもなく排出量取引とりわけ既に大幅自然減を実現している旧ソ連東欧の余剰排出枠(ホットエア)を購入して帳尻をあわせてはならない。

(吸収源)

森林吸収は、確実に森林吸収増大が見込まれる植林以外は基本的に見込むべきではないが、政府は森林管理のみを検討していることから、仮に利用するとしても追加的だとみなされる吸収増分のみを算定する方法を採用するべきである。

これらの利用によって京都議定書目標を達成する分は合わせて-0.3%とする。私たちにとっては目標達成にとっていずれも強く推奨するものではない。

以上の考え方にに基づき、京都議定書の目標達成の割り振り全体を見直すと、以下のとおりとなる。

表 2-9 第 2 ステップの大綱の削減目標配分案

	見直し後の割り振り	備考
(1)エネルギー起源 CO <sub>2</sub>	-2.0%	産業 -13% 業務 +12% 家庭 +12% 運輸 +12% エネルギー転換部門 -21%
(2)非エネルギー起源 CO <sub>2</sub> 、CH <sub>4</sub> 、N <sub>2</sub> O	-1.7%	自然減で対応可能
(3)HFC 等 3 ガス	-2.0%	2003 年排出量と同レベルに維持する目標
(4)森林吸収	-0.3%	利用するとしても追加的吸収分のみ
(5)京都メカニズム		民間による JI・CDM 事業

<sup>26</sup> CASA 「代替フロン類の削減可能性と UNFCCC の課題」(2002 年 10 月)

## 5. 政策決定プロセス ー意思決定の仕組みの転換

日本の政策決定プロセスの特徴は、密室で行われること、十分な情報を国民に開示して議論を尽くさないこと、判断基準をあえて設定しないことにある。こうした政策決定プロセスは「裁量行政」の延命のための生命線ともなっている。

このような日本の政策決定の仕組みのもとで、地球環境全体には関心を持たない圧力団体や族議員などにはオープンだが、まじめに地球の将来と日本の将来を考えて知恵を絞っている市民・企業・専門家の政策決定への参加や意見表明・情報提供の機会は閉ざされ、より広範な市民は議論の外におかれてきた。結果的にいびつな政策決定がなされ、こうして決まった政策はその進捗評価が定量的になされることもほとんどなく、誤った政策選択あるいは行政不作為による責任が問われることもないのが実情である。バブル期の政策や、昨今の公共事業政策をみるまでもなく、昨今の日本の社会・経済の停滞はこうした構造に起因するところが大きいと言えよう。

環境政策でその轍を踏まないためには、これまでのシステムとは逆のプロセスを実行することである。すなわち、十分な情報を国民的に共有して、考え方や判断基準を、オープンな場で、国民の参加を確保して議論し、いわれなき圧力や口利きに歪められることなく政策決定を行うこと、そうして策定された政策を、毎年進捗状況を第三者が定量的に点検して評価し、不十分であれば政策を修正することが必要である。また、こうしたプロセスの実施を行政の裁量に任せてはこれまでと何も変わらないことになるため、政策決定過程の仕組みを制度化することが必要である。

とりわけ、今後、温室効果ガスの大幅な排出削減を余儀なくされる地球温暖化に対する取組みには、広範な国民の理解と協力が不可欠である。多くの人々が知恵を出しあい、情報を共通して議論をし、真面目に取り組むものが損をしない実効性の高い仕組みを構築して、そうした政策から順番に選択していくことが緊急に必要である。口利きを全て公表するしくみ、不作為や背任の責任をとれるしくみなども必要であろう。

そうしたオープンで納得のいく選択のプロセスが、各地での取組みを着実に推進することにつながる。このことは、他の政策分野に共通することである。

さらに、政策決定において、以下の点に留意する必要がある。

### ・地球温暖化防止の政策選択

予算でも、その他の政策でも、多くの知見を集めた代替案の中から効果のある政策を選択するしくみが不可欠である。代替案のない政策提案や予算提案は提案として不適とすることも必要であろう。

### ・他の政策との関係

他の分野の逆行する政策を環境政策からチェックするため、戦略的環境アセスメント制度を法制化することが必要である。とりわけ公共事業計画やエネルギー計画および予算については、代替案をもとに基本的には環境負荷の少ない政策を選択する制度が必要である。

現大綱の評価・見直し作業が始まるのに際して、私たちは具体的に下記のプロセスを提案した。それを再掲し、今後の政策決定プロセスの再考を促したい。

これからの地球温暖化防止型社会を築いていくためには、今回の大綱の評価・見直し作業では過去の不適切なプロセスを踏襲することなく、省庁横断的な開かれた場を作り、市民参加型の合意形成を図っていくことが極めて重要である。具体的には、

- (1) 首相と閣僚のみで構成する現在の形式のみの「地球温暖化対策推進本部」を、外部からの委員（環境NGO・学識経験者等）を含む国民に開かれた機構へ改め、温暖化対策への短・中・長期ビジョン、施策の方向性や重点化などについて横断的に検討する。
- (2) 「推進本部」の下へ、データ等の情報公開を前提にテーマ（施策・領域）ごとに客観的な指標に基づく評価・見直し・追加施策の検討を行う場を設ける。審議の場は各省バラバラの審議会ではなく、議論の場は各関係省庁・立場の異なる研究者・環境NGOも参加する横断的なものとする。
- (3) 広い意見集約・議論を経た上で、最終的に推進本部において決定する。  
というプロセスが考えられる。

京都議定書の目標達成には、国内のきめ細やかな対策を実施することが求められており、それを実現する政策・措置のメニューは豊富にある。横断的な意思決定の場における健全で透明な議論を通じて、温暖化防止のために不可欠な政策・措置の導入を、これ以上先延ばしを容認することなく実現していくためには、日本として深刻な地球温暖化問題に本気で取り組む"政治的意思"が必要である。

多くの市民は温暖化問題への強い不安を抱えており、対策の強化を求めている。大綱の評価・見直しで確実なステップを踏み出すことは、本年の大きな課題である。

(2004.1.30 気候ネットワークプレスリリースより)

## 6. おわりに

気候変動の進行を実感させるような猛暑の中、第1ステップの評価・見直しが行われている。京都議定書の目標年である2010年まで5年と迫った。2002年に大綱を改訂する際に、「ステップ・バイ・ステップ」のアプローチがとられたのは、さらに対策を先送りするためではなく、京都議定書の目標達成のために政策を強化すべきことが既に織り込まれていたからである。もうこれ以上、必要な対策を先延ばししてはいけない。

今回の見直し評価の過程で、日本の温室効果ガスの排出実態及びこれまでの温暖化政策における問題の所在は十分に明らかになった。現大綱の目標やそこに記載された対策の大半が、京都議定書の目標達成に不十分、不適切であり、今、求められているのは、京都議定書の目標を確実に達成するという政治的意思である。市民エネルギー調査会が示しているように、日本の経済にとっても不可欠の選択である。それは、第1約束期間以降に、さらに排出削減を深めつつ、雇用や経済を安定させていくための中・長期的な社会的経済的視座に立つものでなければならない。

私たちは子どもたちのために、今なすべきことを、ここで先送りすることを望まない。政府における第2ステップの見直しに、本提案が反映されることを求めるものである。

気候ネットワーク代表 浅岡美恵

気候ネットワークが提案する主な政策と措置

<p>(分野横断・税財政)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○炭素税の導入…分野横断的に経済的インセンティブを与える政策として</li> <li>○道路特定財源等、開発促進型の歳出の廃止</li> </ul>
<p>(運輸部門)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○公共交通利用促進法…公共交通利用促進のための財政措置 (路面電車・バス等)</li> <li>○地方自治体への交通環境プラン策定義務付け、TDM実施の権限 (その中でロードプライシングや乗り入れ規制等を実施)</li> <li>○一定規模以上の事業者へ自動車利用削減計画策定義務付け</li> </ul>
<p>(民生業務部門)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○建築物の省エネ基準の義務化 (省エネ法・建築基準法)</li> <li>○建築主への建築環境計画の策定・公表義務付け</li> <li>○住宅・建築物の省エネラベル (格付け) 導入</li> </ul>
<p>(民生家庭部門)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○個人の取り組み促進には経済的手法の「炭素税」で</li> <li>○住宅の省エネ基準の義務化 (省エネ法・建築基準法)</li> <li>○家電製品等への省エネラベルの表示義務付け</li> <li>○エネルギー供給者への省エネ目標の義務導入</li> </ul>
<p>(産業部門)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○経団連自主行動計画の協定化 (目標達成の担保) と経済的手法の導入</li> <li>○企業の排出量の把握・公表の義務付け</li> <li>○代替フロンの使用規制 (代替可能な用途、断熱材、スプレー等)</li> </ul>
<p>(エネルギー供給部門)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○石炭から天然ガスシフト</li> <li>○新エネルギー特措法 (RPS 法) の目標大幅引き上げ、さらに自然エネルギー固定価格買い取り制度の導入</li> </ul>
<p>(代替フロン等 3 ガス)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○代替フロン使用規制 (代替可能な用途、断熱材、スプレー、冷蔵庫・自動販売機等)</li> <li>○現行法体制の見直し</li> <li>○フロン税の導入</li> </ul>

## ■気候ネットワーク「大綱見直しプロジェクト」

気候ネットワークの下に設置された「大綱見直しプロジェクト」は、2003年12月に立ち上げて以来、多くの方々のご参加・ご協力を得て、現時点での本レポートの取りまとめに至りました。プロジェクトへ参加いただいた方、アドバイス等を含めご協力いただいた方は下記の通りです。

なお、レポートの内容や誤りについては気候ネットワークにあります。お問合せ・本レポートへのご意見などは、下記、気候ネットワークまでお寄せください。

## ■プロジェクト参加・協力者（五十音順）

浅岡美恵（気候ネットワーク）  
足立治郎（「環境・持続社会」研究センター（JACSES））  
飯田哲也（環境エネルギー政策研究所）  
伊藤康（千葉商科大学）  
石原優（埼玉大学大学院）  
小倉正（京都府地球温暖化防止活動推進センター）  
上岡直見（環境自治体会議環境政策研究所）  
川阪京子（全国地球温暖化防止活動推進センター）  
後藤敏彦（環境監査研究会）  
佐藤博之（グリーン購入ネットワーク）  
中口毅博（環境自治体会議環境政策研究所）  
中島正明（グリーンピース・ジャパン）  
中島大（ヴァイアブルテクノロジー）  
西菌大実（ストップ・フロン全国連絡会）  
畑直之（気候ネットワーク）  
原田公夫（税理士、炭素税研究会）  
平田仁子（気候ネットワーク）【※全体とりまとめ】  
深澤大樹（埼玉大学大学院）  
桃井貴子（ストップ・フロン全国連絡会）  
八木雄二（ストップ・フロン全国連絡会）  
山岸尚之（WWF ジャパン）  
渡辺耕一（環境自治体会議環境政策研究所）  
藤野健太郎（気候ネットワークインターン）  
富安義樹（気候ネットワークインターン）  
青島史子（気候ネットワークボランティア）  
藤本宣子（気候ネットワークボランティア）  
武藤拓馬（気候ネットワークボランティア）

### お問い合わせ：気候ネットワーク

ホームページ：<http://www.jca.apc.org/kiconet/>

【東京事務所】 〒102-0083 東京都千代田区麹町 2-7-3 半蔵門ウッドフィールド 2F

TEL：03-3263-9210、 FAX：03-3263-9463

E-mail：[kikotko@jca.apc.org](mailto:kikotko@jca.apc.org)

【京都事務所】 〒604-8142 京都市中京区高倉通四条上ル 高倉ビル 305

TEL：075-254-1011、 FAX：075-254-1012

E-mail：[kiconet@jca.apc.org](mailto:kiconet@jca.apc.org)



