

2001年12月10日

国内制度小委員会
委員長 安原 正 様

浅 岡 美 恵

12月6日小委員会で配布されました「京都議定書の締結に向けた国内制度に関する中間答申の項目・要素」について、当日は審議時間が十分ありませんでしたので、以下のとおり書面で意見を追完します。

国内対策の基本的考え方について

(1)「京都議定書の特徴」

ここに掲げた3つの特徴は、国内削減の推進に極めて後ろ向きの印象を与えるものばかりになっている。以下の3点を加えること。

- ・京都議定書では2005年に「この議定書に基づく約束の達成にあたって、明らかな進捗を実現する」ことが求められていること、
- ・京都議定書の目標は法的拘束力ある目標であること、
- ・国内対策を基本とし、京都メカニズムの利用は補完的であること

(2)「我が国の国内対策の留意点」

- ・ライフスタイルの変革は重要な課題であるが、そのために社会経済システムの変革こそが重要である。
- ・技術革新を通しての経済社会活動の変革は技術立国を目指すべき日本にとって重要な指標であるが、それだけで、「経済界の創意工夫を活かし、我が国の経済活性化にもつなげる環境と経済の両立に資する」のに十分ではなく、推進のための指針や政策措置が不可欠である。「政府及び国民各層が一丸となって取り組んでいく必要があり、国民一人ひとりの理解と行動」を求めるためにも、そのための政策措置が不可欠である。そのために、以下の点を付記すべき。
- ・費用対効果という場合の「効果」は排出削減量であること。そのためには各種施策の評価をきちんとして削減量レビューをしっかりとすることが重要。京都メカニズムを利用することが費用対効果の高い対策、というわけではない(京都メカニズム利用は必ず費用が発生するが、国内対策では省エネなどコスト削減と両立する策もある)。排出割合の高い産業部門の対策強化、直接排出の大きい電力の対策強化になるキーワード、例えば「省エネ法の運用強化による製造業の着実な効率改善」「建築基準法の活用による効率改善や建築物の長寿命化」「石炭火発の抑制と燃料転換」「自然エネルギー普及促進」などを入れるべき。

民生、運輸の約半分は事業活動に起因するものであり、事業活動における削減には「ライフスタイルの変革」ではなく、対策全体における独自の位置づけを行うことが必要。個人生活にかかる民生、運輸については、「ライフスタイル」変革を追求しつつ、民生用製品のもう一段の効率改善など、より削減効果の高い措置を早期に導入することを掲げて、現実的に見込める対策を優先課題とすべき。（「ライフスタイル」変革は中・長期的課題とするのが、京都議定書の締結に向けた第一約束期間の目標達成のための措置としては無難。例えば産業部門の対策に「産業構造の転換」が直ちに入らないのと同様である）。

経済界の創意工夫や技術開発を促すには、政府が高い目標を設定して取組の方向性を明らかに示し、さらに、環境税や排出量取引など排出削減の必要性を制度的に明確になることが、第一歩である。

(3) 「ステップ・バイ・ステップのアプローチ」について

- ・「ステップ・バイ・ステップ」の方式は着実な推進のための手法であると考えるが、第2ステップにおける対策の中味が何も新規性、実効性がないことは容認できない。また、2004年までを第1ステップとして、2005年になって、「計画の評価・見直し」を行うとしているのは論外。2005年は京都議定書で「明らかな進捗」を示しているべき時であり、2004年までに見直しを終えて、目標達成に間に合うように改訂して実施に入るべき。産業構造審議会地球環境小委員会中間とりまとめ案においても、2005年から、第一回レビュープロセスの結果を踏まえた対策の「実施」を行うことになっている。
- ・産構審で出されている「ステップ・バイ・ステップ」方針は2004年までは「既往施策の充実・強化」とあるが、既に90年比で7%も増加していること、これまでのレビューにおいて大綱の既存施策によっては目標達成が困難であることを確認してきたところであり、それに止まらず、中央環境審議会では、2004年までにも、既往施策に追加した新規施策の導入の必要性を指摘すべき。
- ・既存施策の充実・強化には、省エネ法の運用を適正に強化することが含まれるが、「5. (イ) においては、例えば、省エネ法の効率基準の改定には全く言及せず、現行基準の変更をせず、かつ税課徴金や環境ラベルなど具体的普及のための政策措置を講じることなく、国民運動による普及促進を行うとするものと読めるものになっている。2004年までにできる対策を怠ることを容認するものとならないように、根本的に記述を改めるべき。
- ・早期対策を基本にすべき
- ・省エネ設備投資の場合、早期導入をしないと、2008年に間に合わない。
- ・民生や自動車の場合、早期に効率を制度的に上げておかないと、普及割合が目に見えて低下する。冷蔵庫や自動車も、一度買い換えると、次の買い換えまで約10年その

まま使われることになる。

- ・ HFC 対策は早期に制度を強化をしないと 7～15 年後の排出増要因となる。

3. 「計画」の策定・評価・見直しについて

(1) 「計画に盛り込むべき事項」

- ・ 削減目標量の内訳を決めるについて、大綱では国内排出削減をマイナス 0.5% にとどめていたが、その割合を拡大させて、吸収源や京都メカニズムへの依存分を減らすべき。間違っても、京都メカニズムへの依存を大綱の 1.8% 以上に拡大しないこと
- ・ 削減の達成にいくつかの政策措置を組み合わせる用いることが必要になる。その場合、全ての政策（既存のものを含む）について、削減予測量、対策コスト（民間）、行政コストを明らかにするとともに、毎年削減量をレビューすることとすること。
- ・ 施策の工程表を策定するにあたっては、例えば、2002年に近い時点ほど、「自然エネルギーの普及」ではなく、「固定価格での買い取り制度」のように具体的措置による工程表とし、具体的な削減対策の進捗を進めるものとする。
- ・ 工程表において、温暖化対策税は、検討ではなく、具体的実施に向けて具体的制度設計を行い国民的議論を直ちに開始し、早期に合意形成をはかり、必要な時に速やかに導入できるようにすること。
- ・ 工程表において、大口事業者の排出削減には、政府との削減計画の協定、排出量取引と温暖化対策税との複合的組み合わせによるものとし、具体的な制度設計についての開かれた議論を開始して早期に合意形成するものとする。

(2) 2005年・2007年における計画の評価・見直し

- ・ 2005年に見直すのでは遅すぎる。
- ・ 例えば「低公害車の普及量」だけを収集解析しても、政策の当否の判断はできない。低公害車普及のための政策毎の効果を解析して、不十分な政策措置を改訂することに繋がる分析が必要。
- ・ 部門毎の進捗状況の評価、解析が必要。
- ・ 社会経済活動量予測の評価・解析の基礎となる「計画策定時の予測」とは、大綱策定時の予測値との趣旨か現時点の予測値の趣旨か。対策改訂のための要因分析に用いるのであれば理解できるが、現状を追認することに使われるのであれば、本末転倒。

4. 地方公共団体の対策の推進

- ・ 地方公共団体での計画策定・推進は、当然に重要であって、「おいても」ではない。
- ・ 「国の計画を踏まえ」ての対策のみを行うのではなく、独自に、地域における自然的社会的条件に応じた地球温暖化対策を行うことの必要性を提起しておくこと
- ・ 地方公共団体の事務・事業に関する計画の策定実施は地球温暖化対策推進法におい

ても規定されているとおりであって、その「公共交通事業、廃棄物処理業、エネルギー事業などにおける地球温暖化対策の推進」などの取組は、地元中小企業などの自主的取組の支援や家庭における取組の推進とは別に不可欠である。

5. 日常生活・事業活動におけるステップ毎の対策・施策について

(1) 国民各界各層の理解と行動を求める活動の展開

議定書の発効に伴い、日本が果たすべき目標の達成に向けて、価値観の変革を求めるには、政府の排出削減目標達成への毅然とした政治的意思を国民に示すことをおいて他に、これに勝る教育的、普及的活動はない。また、政府の政策をとることなくして、国民の理解と行動を求めることは、政府の役割を自ら放棄するものというほかない。

(2) 日常生活における取組

ア 第1ステップ

(ア)

第一ステップとして掲げる「国民運動」の趣旨が不明。価格の高い効率的器機の購入を求める趣旨であれば、国民の負担による個別的普及促進でしかなく、こうした器機の普及促進には温暖化対策税など効果的な政策措置が図られるべき。そうした政策なくして「国民運動」を図るとするのは、机上の空論。

地域レベルでの取組

- ・地域での取組は重要であり、NPO 法人による地域の温暖化防止活動推進センターの指定要件の緩和は必要な措置であるが、いかなる組織体制によっても、活動のための資金や人材確保のための措置は必要であり、その対策が重要。
- ・市町村に既存組織を連ねただけの従来型形式的「対策協議会」がおかれても、活動の実質化・具体化にはならないことはこれまでのこうした組織の活動が実証済み。

住民が地域交通政策形成などに直接、実質的に参加でき、利害関係者としてその意思が合意形成や実施過程で反映される合意形成の仕組みを伴い、住民側から合意形成のコーディネートを行う専従の職員を配置するなど、新たな合意形成の仕組みの構築自体が、温暖化対策の重要な一つであることを明記しておくこと。

各家庭等における取組の促進・支援

- ・予算と人的資源の措置が実効性のためには必要。地域の自然的社会的条件に応じて、柔軟な取組が行われることを支援するものであることが重要。多くの家庭や事業所を対象とした取組であることが、目標達成にカウントしうる対策となりうるものであり、財政措置が重要。財政措置が伴えば、エネルギー診断力を有する市民を育成し、市民活動の支援推進の効果も期待できる取組にすることも可能になる。
- ・家庭等の排出量の把握のためのデータを事業者が提供する仕組みの導入は適切。消費者の適切な購入行動を促すには、経済的側面を含むライフサイクルアセスメントの情

報を提供していくことが必要。

(イ) 日常生活における具体的取組の推進

- ・ 民生、運輸のうち家庭に関わるところで最も効果があるのは家電や乗用車の買い換えの際に省エネ製品を選ぶことである。これを促進する制度についてまず取り上げるべき。
- ・ 2004 年まで時間を浪費することなく第一ステップから様々な新しい試みをどんどん実施すべき。省エネ法の燃費基準及び対象商品の見直し・強化を含むことを明示すべき。
- ・ 住宅建築物の次世代基準の規制化も除外すべきでない。
- ・ 販売店（特に優れた省エネ商品を一定割合販売に供することや、平均効率を報告させ、それを公表することなど）
- ・ 経済的手法など
- ・ 環境ラベルなど

イ 第 2 ステップ

第 2 ステップに掲げる項目は、第 1 ステップにおいて実行されてしかるべきもの。

(3) 事業活動における取組

ア 第 1 ステップ

(ア) 地方公共団体は実行計画の策定に終わらず、実施のための政策措置が必要であり、成果を示し、見直しを行って計画の改訂を 2004 年までに行うこと

- ・ グリーン購入の確実で実質的な実行によって、市場を誘導して成果を上げること

(イ) 事業者については、自主的取組は当然期待されるものであって、国の対策を不要とするものではなく、国の施策との組み合わせによって、フリーライダーを排除でき、一層自主的自主的取組の実効性を高めることになる。削減の実効性を確保に不安要因を高める。省エネ法など削減対策の実施を迫られている現状があるので、対策の効果の上がっていない事業者には、現段階から対策強化を図るべき。

第二ステップにある事業者毎の実行計画の策定、政府との間の協定を、前倒しすべき。

(ウ) 透明性、客観性

- ・ 計画策定・公表の義務化が必要。省エネ法による排出量の把握では、省エネ法ではエネルギー起源の二酸化炭素だけになる。事業所のある自治体に報告することを通して、排出量を把握・公表することによって、国の制度のもとで地域での排出状況を把握し、地域の温暖化政策を取組ことができる。排出量取引を行っていくために、こうした制度は不可欠。
- ・ 自主的取組においても、情報の第三者評価は「任意」ではなく、義務とすべき。評価

を受けていない場合は自主的取組とはいえないものとするとも考えられる。

- ・効率が悪化している事業者が損をするしくみが必要。少なくとも事業者名の公表

(エ) 導入を促進すべき技術対策を掲げるのであれば、これらだけではない。原子力が第1ステップの対策に登場するのは非常識。

イ 第2ステップ

第2ステップまでにも、これらを実施し、かつ、温室効果ガス税や排出量取引の実施を行うことを含めておくことが、柔軟かつ確実に目標達成することに不可欠

6. インフラ整備等による脱温暖化社会の形成

都市・地域基盤整備や交通体系のグリーン化は地域社会の再構築であり、短期的成果を数値で示すことは難しく、地域の将来像を描きつつ合意形成を図っていく必要があり、それだけに早期の取組が必要である。また、こうした地域政策は地域の将来像をどう描いていくのかとの議論を軸に行われるべきものであって、市民を直接の理解関係者として位置づけ、合意形成に各ステークホルダーの参加の仕組みをあわせて構築することが欠かせない。参加の制度を温暖化対策の一部として位置づけることが重要である。

8. 京都メカニズム

- ・マラケシュ合意で、透明性を高める制度が合意された。我が国としても情報公開を徹底し、関心ある市民や専門家・投資家がどういう取引が行われているかいつでも知ることのできる国内制度の構築が重要。

9. 経済的手法

- ・温暖化対策税のような税制度と排出量取引制度は佐和委員、天野委員から適切に指摘されたように、京都議定書の構造や目標達成手法として整合的であり、その数値目標達成に効果的の制度である。第2ステップ以降に導入を先送りするかのごとく規定しているのは、今後の政策の選択肢をあらかじめ限定してしまう悪弊しかない。しかも、国民各層に関わる税の制度はとりわけ、榊本委員の指摘のとおり国民的議論をして支持を得ていくことが必要であり、第1ステップの早い時期から、制度設計のあり方も含めて、専門委員会の議論にとどめることなく、消費者を含む利害関係者との間で広く議論の場を重ねることが重要である。

排出量取引の国際的な取組状況に照らせば、我が国においてもこうした制度に早期に習熟していくことの必要性はいうまでもない。第1ステップでは排出量取引を「自主的取引」として規定して扱うとしてしまうのではなく、また、第2ステップでも「必要に応じ検討」との消極的記述は、将来の制度構築に対しブレーキになりかねないも

ので、削除すべき。

10. 技術開発の促進

- ・既存記述の普及、あるいは今ある技術を漸進させることがどんなステージでも重要。そのためにはトップランナーの技術が確実に普及するしくみ、市場において選択されやすくするしくみ（効率規制や環境税や環境ラベルなど）が必要。
- ・革新的技術開発を重視すべきとしても実現性がなく、第1約束期間の6%削減目標達成のためとしても、役立たないもの。

2001年12月14日

国内制度小委員会
委員長 安原 正 様

浅岡 美 恵

1、京都議定書の締結に向けた国内制度の在り方について（案）

（5頁）我が国における排出量の現状と課題について

（1）我が国の温室効果ガス排出量の推移について、大綱の部門別内訳の再検討も必要であるが、大綱の内訳を前提としても、今後、最大の削減量を迫られる部門は産業部門であり、その対策を最重点に今後の取組を計画すべきである。

		1990	1999	2010	今後の削減量
産業	7%	490	494	456	38
業務	0%	125	150	125	25
家庭	0%	138	159	138	21
運輸	17%	211	260	247	13

CO₂換算 100万t

地球環境保全関係閣僚会議（（2001年）から

2、温室効果ガス排出量増減の要因

産業部門について、90年に比べて生産量、生産高が減少している（鋳工業生産指数で99年で90年比5%減、粗鋼生産では12%減）にもかかわらず、90年比で0.8%増加していることを問題として指摘すべき。増加要因は、費用対効果の高い省エネ、削減対応も適切になされてこなかったことがあげられる。

運輸部門では燃費の改善がストックベースで殆ど見られていないこと、及び自家用乗用車の走行量の伸びが顕著であるが、自家用乗用車には、業務用の利用が相当程度を占める（約半分）ことを記載しておくべき。

民生業務部門では、経団連自主行動計画においても、百貨店が99年にエネルギーで90年比81%、CO₂で比61%も増加させるなど、大口排出事業者の取組が十分でないことも指摘すべき。

「これまでの取組と追加的な対策・施策の必要性」については、90年の行動計画以来、これまでの取組が新たに温暖化対策を目的に創設されたものではなく、既往の施策の寄せ集めで、その多くが任意の施策であったこと、及びチェックアンドレビューのシステムがとられず、不十分な対策であるにもかかわらず見直しがなされず放置されてきたことが、結果的に6.8%排出増加になっており、今後も2010年までに8%

程度の増加が見込まれているものである。

よって、追加的な対策・施策としては、温暖化対策を主たる目的とする、拘束力のある施策の導入を早期にはかることが不可欠であることを指摘すること。

3、ステップバイステップのアプローチについて

ステップバイステップをとることは合理性があるものの、後半の記述をみると、2004年までは産業部門や事業活動、運輸に関して、従来からの対策を記述するにとどまっており、新たな施策が見られない。政府の排出削減への断固たる姿勢を示してアナウンスメント効果をもたらすことで、国民各層に取組の必要を促すことができるのであり、これでは国民運動を引き起こすことにはならない。

また、今後、産業部門で追加すべき対策には、事業所毎の排出量の報告・公表の制度化や、排出削減計画の策定・公表、また省エネ法の工場に対する削減の義務化など、速やかに導入・実施し、さらに見直し・強化を行うことができる。

実際の普及においてはステップバイステップにならざるをえず、全体の効率改善には時間がかかること（自動車の燃費動向をみても、新車の燃費規準は京都会議のアナウンスメント効果もあってと思われるが、97年頃から改善をみているものの、保有ベースでは99年には殆ど改善が見られていない。）、既往の対策では必要な排出削減を達成することができないことが明らかになっている上で、京都議定書で「2005年には明らかな進捗を実現していなければならない」とされていることをステップバイステップのアプローチを採用する理由として掲げるのであれば、最初の政策導入をできるだけ早期に行うとするのは当然である。「国、企業、国民などが一体となつての国民運動」を巻き起こすというのであるから、2005年までこれらの取組を先送りする合理的理由は何もない。

さらに、温室効果ガス対策税や協定化、国内排出量取引制度のように、関係者との協議や制度設計をめぐつての国民的議論などを必要とし、実際の導入に一定の時間を要する課題についても、時間を必要とすることがあ明らかであるからこそ、早期の着手が必要とされるのであって、2005年まで準備や協議を先送りすることがあってはならない。

投資回収年数を法定耐用年数まで延ばせば、費用対効果の高い対策が3.7%分あるのであるから、それらの対策を実施するための施策の重要性を示している。意識改革も重要であるが、取組によって得をする仕組みが追加されることによって、実施を後押しすることになる。

前述のとおり、「ステップ バイ ステップ」の対策として掲げるものはいずれも、「前倒しをして実施するよう努めるべき」ことを明記すべき。

4、(11 頁) 京都議定書目標達成計画について

計画に、「個々の導入促進のための国等の具体的施策」を盛り込むだけでなく、その施策毎の削減量を盛り込むこと。

「計画の評価、見直し」について、2005年になって行うと読める記述は、計画の見直しや対策の導入を遅らせる要因となりかねないので、削除(11 頁)。

4、「議定書目標達成のための排出削減・吸収に関する対策・施策」について(13 頁)

日常生活における取組として掲げるものの殆どは具体的削減量を示して目標達成に組み入れることが困難なものであり、政策不在を物語るものである。これらの取組を進める最も望ましいものは、炭素税であり、その意義とともに、都道府県地球温暖化防止推進センターや地域の市民活動グループと連携して、効果的に行われる仕組みを伴うことが、長期的に効果的となる。

日常生活における排出の少ない製品への代替を推進するには、事業者の製品の効率改善にかかるところが大きく、省エネ法の効率の改訂、適用対象の拡大等、規制の強化を、事業者に対する措置として加えるべき。

「事業活動としての国、自治体の取組」として、グリーン購入法は適用対象商品の拡充、地方公共団体への拡充とともに、法的義務の履行を促進するために、不遵守に対する帰結を伴うものとする。国、地方自治体や公的組織がグリーン購入を徹底すれば、19 頁にあるように「まとまった需要量の確保につながり、生産行動を顕著に変化させることが可能になる。省エネ法の義務の不遵守に対する勧告・命令が全くとられてこなかったことが、確実な執行とともに、本来の法の目的を達成するための帰結措置を盛り込み、遵守を促進させることで、削減の確実性を高めることができる。

自主的取組は、「任意」の制度のもとでは、一定の範囲でしか期待できないもの。排出減を確実に実行していくために、排出量を報告、公表によって実態を認識し、対策の必要性や進捗状況を共有することで、フリーライダーをなくし、各事業者の自主的取組を促すのであって、ルール化と自主的対応の促進とは矛盾するものではない。しかし、「任意」制度のもとでは各事業者の自主的履行につながらない。事業者の排出量、吸収量の事業所毎の報告義務化、経団連自主行動計画の協定化等の措置を、前倒ししても実施できる計画として提言しておくこと。そうでなければ、計画策定が逆に、

取組の促進をを阻害する計画となる。

- 5、「事業所・工場毎の排出量・吸収量の報告と公表」を義務化し、都道府県に提出し、電子情報化して公表するものとし、公平な第三者の監査を受けること。

排出量・吸収量の報告制度を把握し、公表することは、あらゆる温暖化対策の基礎というべきである。産業構造審議会では省エネ法での情報把握を検討しているようであるが、エネルギーを主目的とする省エネ法は温暖化対策を目的とするものでなく、エネルギー起源のCO₂のみしか報告させることにならない。環境省において、地球温暖化対策を推進する立場から、6種類の温室効果ガスに対して、量的把握、公表制度を設けるのは第一にすべきことである。エネルギー起源のCO₂については同じ情報を利用できるのであるから、経済産業省と環境省とで別の報告制度をもつことが二重の規制になるとの意見が出されているようであるが、今日の電子情報化によって、新たな負担として発生するものではない。排出源、吸収源情報は、各地域で把握できることが、地域での対策の策定にも資するものであり、都道府県において格段の負担となるものでないことは、兵庫県から指摘されているところ。

省エネ法に基づいて収集した情報も、2001年4月に施行された情報公開法によって公開されるべき情報であるから、これらの情報は公開請求を待たずにこれを行政側から積極的に開示することが、情報公開の趣旨に合致している。電子情報化することは、そのためにも資する。

経団連の取組は、現行のように任意の自主的取組に止まる場合も、第三者検証が必要であることがいうまでもない。社会的信頼を得ようとするのであれば、自ら進んで伽感的公正な第三者機関に検証を委ねようとするはずであり、お手盛りとの誤解を回避する唯一の方法である。「任意に」とあるのは削除すべきである。

- 6、経済的手法による政策措置の重要性については、佐和委員、天野委員、大塚委員の指摘に賛同するものである。本報告によってこれらの我が国への導入の時期を限定すべきでなく、ましてや導入のための協議や国民的議論に多大の時間と労力を要する問題であり、制度設計段階から事業者、消費者をまきこんで協議を開始することを時期的に制限するものであってはならない。