

第8節 中環審地球温暖化対策チーム報告書

1. 経緯

現在、中央環境審議会企画政策部会において、環境基本計画（平成6年12月閣議決定）の見直しに係る審議を行っている。

本報告書は、見直し審議の一環として重点的に取り組むべき施策分野の一つである地球温暖化対策に関し、「京都議定書に基づき、地球温暖化対策を推進するためには、国際交渉に積極的に参加し、そこで主導的な役割を果たし、国内においては、国際的議論の進捗を踏まえつつ、実効ある対策を行うため、経済社会の仕組みやライフスタイルの見直しを含め、関係施策の総合的、戦略的推進を図る必要がある。」との観点から、同部会に置かれた「地球温暖化対策検討チーム」が行った議論の結果をとりまとめたものである。議論の結果は、平成12年6月に報告書にとりまとめられ、企画政策部会に報告された。その概要は以下のとおり。

2. 概要

報告書は、以下の4章から成り立っている。

第1章「現行環境基本計画策定後の動き」

環境基本計画の見直しの一環として、国内外の動きがとりまとめられている。

第2章「現行環境基本計画の評価」

地球温暖化対策推進法及び地球温暖化対策推進大綱による現行の制度の下で、現行環境基本計画に基づく個別対策が、どの程度制度的に確実な削減効果を有するのかという観点から評価・検討が行われている。

報告書では、「京都議定書を締結するためには、現行の地球温暖化対策推進法のみでは不十分であり、6%削減目標を確実に達成するための新しい目標遵守制度を構築することが必要である」としている。

第3章「施策の新しいメカニズム」

今後、京都議定書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、自主的取組、税、国内排出量取引、規制措置及び環境投資等のあらゆる推進メカニズムを有機的に組み合わせたポリシーミックスによる政策パッケージが必要とされた。

第4章「目標遵守制度の機能と検討課題」

どのようなポリシーミックスの下でもその着実な実施のために必要になると考えられる4つの基盤的メカニズムに求められる機能と今後の検討課題を展望している。

- ・排出量の削減・吸収量の増大のための計画、
- ・排出量のモニタリングメカニズム、
- ・モニタリング結果に基づいて迅速に対策を強化するメカニズム、
- ・最終目標の達成を確保するための調整メカニズム)

<報告書ハイライト>

第1章「現行環境基本計画策定後の動き」

我が国としても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の在り方について検討を開始すべき段階に至っている。

第2章「現行環境基本計画の評価」

地球温暖化対策推進法及び地球温暖化対策推進大綱等による現行の制度の下で、現行環境基本計画に基づく個別対策やその他の個別対策がどの程度制度的に確実な削減効果を有するのかという観点から検討を実施。

1. 二酸化炭素排出抑制対策

1－（１）二酸化炭素排出の少ない都市・地域構造の形成

小規模のビルや一般住宅に係る省エネ基準について、達成のための対策強化について言及するとともに、地域熱供給の一層の普及のため、都市計画等と連携した早期の導入計画づくりをを提言。また、燃料電池を用いた家庭用コージェネレーション・システム等の一層の普及による温室効果ガスの削減可能性に期待。

1－（２）二酸化炭素排出の少ない交通体系の形成

自動車単体対策については、低燃費車、クリーンエネルギー車の大量普及を目指して、経済的な措置の必要性に言及するとともに、社会インフラの整備を含めた対策の強化を提言。単体対策以外については、道路整備が、自動車交通需要を増加させ環境負荷を増大させるのか、円滑な走行を確保することにより環境負荷を減少させるのか議論が分かれた。また、自転車利用の促進、カーシェアリングについても効果を期待。）

1－（３）二酸化炭素排出の少ない生産構造の形成

省エネ法の第一種工場について運用の強化を提言するとともに、第二種工場について、進捗が芳しくない場合は勧告の実施にとどまっていることを指摘。産業分野の重要なイニシアティブとして経団連の自主行動計画の目標と進捗状況を紹介しつつ、透明性や実効性の確保、目標水準について問題点を指摘。

1－（４）二酸化炭素排出の少ないエネルギー供給構造の形成

エネルギー供給部門における一層の削減可能性が存在することを指摘。また、現状の施策だけでは、長期エネルギー需給見通しに示された2010年における再生可能エネルギーの導入目標の達成可能性は低いことを指摘しつつ、太陽光発電や風力発電を最大限活用すべきことを提言。

1－（５）二酸化炭素排出の少ないライフスタイルの実現

消費者による商品選択や国民自らのライフスタイルの変更が、生産や流通を環境保全型に変えていく力を持つことを指摘するとともに、国民のライフスタイルの変更を促すための施策として、教育や情報の普及と併せて対策コストの適切な分担を提言。

2. 他の5ガス対策

メタン及び一酸化二窒素について、農業等の分野における施策の本格的導入や技術の普及を提言。

HFC等3ガスについて、自主行動計画に基づく取組が進展し、最大限の削減努力による取組が実現された場合には、2010年の排出量は1995年比でやや増加する程度に抑えることができるとの試算結果を報告している。今後の対策の方向性については、規制措置も視野に置いた対策の検討を直ちに行うべしとする意見と、当面は現行のフォローアップを行うとの意見に分かれている。

3. 吸収源の整備

吸収源対策の重要性を指摘するとともに、国内木材資源の一層の活用必要性等を指摘。併せて、国際的な森林の保全整備についても積極的に取り組むべきことを提言。

4. 全体を通じた評価について

地球温暖化対策として行われている施策であっても、具体的な達成目標を掲げているものは少なく、また、当該目標と温室効果ガスの削減効果の関係づけが弱いこと等を指摘するとともに、現在の温室効果ガスの把握がマクロ的であり、個別分野からの温室効果ガスの排出量の把握が極めて不十分であることを指摘。

第3章「施策の新しい推進メカニズム」

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に沿って推進されている個々の対策による削減量の達成見込みは不透明なものが多いことから、施策の一層の推進を図るための新しいメカニズムについて検討している。

1. 自主的取組について

自主的取組として経団連の自主行動計画を紹介。実効性の確保、透明性やアカウンタビリティの一層の向上、目標水準の見直し等を問題とする意見と、必要に応じて改善を図れば十分であり、法的な担保措置には反対とする意見に分かれた。

一方、自主行動計画に対しては、地球温暖化対策の一つの柱として実効性が確保されること、～、透明性やアカウンタビリティの一層の向上に努めることが求められている。また、産業部門全体からの温室効果ガス排出量については、自主行動計画として1990年レベルでの安定化を目標として掲げているのは不十分であり、適切な目標値に変更するとともに、国との協約として不履行の場合に代わりとなる措置を確保すべきとの意見がある。

他方、自主行動計画の実効性の確保については、業界が自ら目標を設定・公表し、社会的公約としてリスクを負って取り組んでおり、この取組は、地球温暖化対策推進大綱にも位置づけられている。また、自主行動計画は関係審議会のフォロー

アップを受けている。さらに、産業界より、今後自らのフォローアップの着実な実施を通して、公表内容の一層の充実や透明性の向上に努めていくとの見解が出されており、必要に応じて改善を図れば十分であり、法的な担保措置には反対との意見もある。

2. 経済的措置について

2- (1) 税について

地球温暖化対策の政策手法として税を用いることについて、「税を活用してすべての経済主体に対策への参加を促すことなしに6%削減目標を達成することは困難」との多数意見と、「税の導入ありきではなく、自主的取組をはじめ、現在進められている施策の進捗を十分見極めるべき」との少数意見の両論を紹介。

どのような税を選択するにせよ、税を活用してすべての経済主体に対策への参加を促すことなしに6%削減目標を達成する道筋を描くことは困難である。今後は、何らかの形で税の導入も含め、自主的取組等の既存の取組も積極的に活用した地球温暖化対策のポリシーミックスの具体案を早期に作成し、積極的に国民的な議論を行い、産業界や国民の理解を得るべきである。

税の導入の前に、歳出の見直しや、既存の税制の見直しが必要である。炭素税の導入を前提としたポリシーミックスは不適切である。税の導入ありきではなく、自主的取組をはじめ、現在進められている施策の進捗を十分見極めるべきであり、環境対策に必要な財源は単なる追加的な賦課ではなく、歳出見直しから捻出すべきである。

2- (2) 国内排出量取引について

排出量取引の典型的な形と導入に当たって考慮すべき点を示すとともに、国内排出量取引を活用した6%削減目標の達成のための具体的な政策パッケージの例を紹介。

3. 規制的措置について

省エネ法については、地球温暖化対策の観点からの要請に応じて政策強化を図るなど、省エネ法の施策と地球温暖化対策の機動的な連携を図るための方策について検討が必要であることを指摘。自動車の燃費基準については、メーカーサイドへの規制強化とユーザーサイドへのフリート規制の導入を検討すべきとの意見を紹介。

4. 環境投資について

京都議定書の第一約束期間（2008年～2012年）以降の取組の基盤を形成し、長期的な我が国の経済活動の優位性を確保する観点から、国内への環境投資（鉄道・天然ガスパイプライン等の社会資本整備、リパワリング等の電力転換部門における投資、燃料電池等によるコージェネレーションへの投資 等）を促進していくことの重要性を指摘。

5. 今後の対策の方向について

京都議定書の6%削減目標、さらに、究極的には大気中の温室効果ガス濃度の安定化を目指して、規制的措置、経済的措置、自主的取組とその促進措置などあらゆる有効な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、提示することを中央環境審議会の課題として進言。

第4章「目標遵守制度の機能と検討課題」

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指摘。

目標遵守に向けたポリシーミックスの着実な実施に必要な基盤的メカニズムに求められる機能と今後の検討課題を展望。

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」「計画の進捗状況のモニタリング」「モニタリング結果を踏まえた対策強化」「目標の達成を最終的に担保する最終調整の手段」の4つが挙げられる。

「排出量の削減と吸収量の増大を行うための計画」「計画の進捗状況のモニタリング」「モニタリング結果を踏まえた対策強化」の3つの仕組みを一連のフィードバックのシステムとして位置づけるとともに、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、最終的な目標遵守のためのセーフティ・ネットが必要であることから、目標の達成を最終的に担保する最終調整メカニズムの必要性を提言。(次図参照)

