

# 温室効果ガス排出削減対策の抜本的強化に向けての見直し

## ～地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案～

環境委員会調査室 なかむら よういち  
中村 陽一

### 1. はじめに

地球温暖化防止のための京都会議（1997（平成9）年12月開催）で京都議定書が採択され、2008（同20）年から2012（同24）年までの第1約束期間において、先進国全体で基準年（1990年）比5%削減するという温室効果ガス削減のための共通の数値目標が設定された。我が国には、CO<sub>2</sub>等の温室効果ガスを基準年比6%削減する数値目標が課せられ、これを実行するため、1998（同10）年10月、地球温暖化防止を目的とする「地球温暖化対策の推進に関する法律」（以下「温対法」という。）が制定された。

この温対法に基づき、政府は、我が国全体の温室効果ガスの排出量を毎年算定・公表するとともに、政府及び地方公共団体は、自らの事務・事業に関する温室効果ガスの排出抑制等のための実行計画を策定し、その実施状況を公表している。温対法はこれまでに計3回にわたり見直され、京都議定書の発効に伴う目標達成計画の作成等国内担保法としての法整備、排出者の自主的な取組を促すための温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度の導入、京都メカニズムによるクレジットの取得、保有及び移転の記録を行うための割当量口座簿の整備等の措置が講じられてきている。

しかしながら、直近の2006（同18）年度における我が国の温室効果ガスの総排出量（速報値）は13億4,100万二酸化炭素トン（t-CO<sub>2</sub>）で、基準年比の6.4%増となっている。このうち、エネルギー起源CO<sub>2</sub>排出量が11億8,400万t-CO<sub>2</sub>（基準年比11.8%増）を占め、これを部門別にみると、オフィス、コンビニ等の「業務その他部門」が2億3,300万t-CO<sub>2</sub>（基準年比41.7%増）、「家庭部門」が1億6,600万t-CO<sub>2</sub>（基準年比30.4%増）となり、これら民生部門の排出量の伸びが著しい。

2008（同20）年度からの京都議定書の第1約束期間を控え、我が国としては、6%削減約束の確実な達成に向け、排出量の伸びの著しい民生部門を中心とした排出削減対策の抜本的強化を図る必要がある。このような状況を踏まえて、第169回国会に、「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「温対法改正案」という。）が提出された。本稿では、京都議定書目標達成計画（以下「目標達成計画」という。）改定案の追加削減対策等に言及しつつ、温対法改正案の概要について紹介する。

### 2. 目標達成計画の改定及び民生部門における排出削減対策

#### (1) 「評価・見直しに関する最終報告」（平20.2.8）における追加対策

目標達成計画は、我が国の温室効果ガス6%削減目標達成に向けての具体的裏付けのある対策として2005（平成17）年4月に閣議決定された。温対法には、目標達成計画の見

直し時期が明記されており、2007（同 19）年の見直しに当たって、2006（同 18）年 11 月以降 30 回に及ぶ評価見直しに係る中央環境審議会と産業構造審議会の合同会合が開催されている。2008（同 20）年 2 月 8 日に取りまとめられた合同会合の「評価・見直しに関する最終報告」（以下「最終報告」という。）では、現行対策のみでは 2,200 ～ 3,600 万 t-CO<sub>2</sub>の削減不足が見込まれるものの、今後、各部門で各主体が追加対策等に全力で取り組むことにより、下表のように約 3,700 万 t-CO<sub>2</sub>以上の排出削減効果が見込まれ、京都議定書の 6 %削減目標は達成し得るとしている。

表 不足削減量を解消するための主な追加対策とその効果（対策間の重複整理後）

自主行動計画の推進（産業部門）（約 1,900 万 t-CO <sub>2</sub> ）
住宅・建築物の省エネ性能の向上（約 200 万 t-CO <sub>2</sub> ）
国民運動（約 100 万 t-CO <sub>2</sub> ）
トップランナー機器等の対策（約 130 万 t-CO <sub>2</sub> ）
事業所等の省エネ対策の徹底（約 300 万 t-CO <sub>2</sub> ）
自動車の燃費の改善（約 350 万 t-CO <sub>2</sub> ）
中小企業の排出削減対策の推進（約 170 万 t-CO <sub>2</sub> ）
農業・漁業、上下水道、交通流対策等（約 100 万 t-CO <sub>2</sub> ）
都市緑化、廃棄物・代替フロン等 3 ガス等の対策（約 360 万 t-CO <sub>2</sub> ）
新エネルギー対策の推進（約 130 万 t-CO <sub>2</sub> ）

上記各対策の削減見込みは重複を整理したものであるが、例えば国民運動については、各種対策を後押しする施策であり、他の対策との重複を含めると、定量化が可能な行動のみで 678 ～ 1,050 万 t-CO<sub>2</sub>の削減効果が見込まれる。

（出所）環境省資料

追加対策の中身は、追加削減対策の総量（約 3,700 万 t-CO<sub>2</sub>）のうち、自主行動計画の推進（産業部門）により約 1,900 万 t-CO<sub>2</sub>を削減することとし、更に国民運動による約 100 万 t-CO<sub>2</sub>の削減など、自主的・自発的な取組に追加削減対策の過半がゆだねられることとなった。このため追加対策については、実効性の裏付けが乏しく、目標達成の可能性を演出するための数字合わせであるとの見方や、産業界の自主行動計画を国の目標達成計画に織り込むのであれば、効果を担保するため、総量と原単位の数値目標を明記した形で政府と産業界との間で協定を締結する必要がある、といった意見も出されている。

その後、最終報告を基に目標達成計画改定案が取りまとめられ、2008 年 2 月末に開催された政府の地球温暖化対策推進本部で了承された。同改定案には、政府が目標達成計画の進ちょく状況を半年ごとに点検するとともに、2009（同 21）年度に第 1 約束期間全体の排出量見通しを示し、必要に応じ目標達成計画を改定することが盛り込まれ、パブリックコメントに付された後、2008 年 3 月 28 日に閣議決定された。

## （ 2 ） 民生部門（業務その他部門並びに家庭部門）における排出削減対策

我が国では、温室効果ガス排出抑制に向け、産業界主導の、企業自らが業種ごとに排出削減目標を立て、削減に取り組む自主行動計画による排出抑制対策が採られてきた。

目標達成計画では、温室効果ガス排出量が特に多い事業者に対し、自主行動計画の策定

を促している。経済産業省では、1998（平成 10）年度から自主行動計画のフォローアップを実施し（2006 年度より環境省も参加）、2007（同 19）年 12 月に出された「2007 年度フォローアップ結果」によれば、2006（同 18）年度実績で、フォローアップ対象業種 39 のうち目標達成業種は 25 業種に達し、そのうち 18 業種が削減目標の引上げを行った。2006 年度に目標を引き上げた 8 業種の削減効果を加え、目標引上げに伴う追加削減効果は 1,800 万 t-CO<sub>2</sub>に達する見込みとなり、その後、数値は約 1,900 万 t-CO<sub>2</sub>に上方修正された。なお、平成 17 年の温対法改正による算定・報告・公表制度の実施に伴い、温室効果ガスを一定量以上排出する者の CO<sub>2</sub>排出量が公表されることになったため、フォローアップにおいては、各業種の自主行動計画の参加企業（事業所単位）リストに事業所ごとに温対法に基づく CO<sub>2</sub>排出量を記載することを求めている。

産業部門における自主行動計画については、目標指標と目標水準の設定が業界の自主性にゆだねられているため、業界の都合で指標と内容が選択されて、削減に努力した事業者・事業所が報われない、他の業界や同業他社の削減に期待しフリーライダーを許す結果にならないか等の問題点が指摘されている。また、自主行動計画の今後の課題としては、計画未策定業種への適用拡大、目標未達成業種への働き掛け、目標の引上げ等が指摘されている。

削減目標達成のため、その他の対策として、冷暖房の温度管理強化、トップランナー方式を始めとする省エネ設備等の導入、エネルギー効率を高めた省エネ型建築の普及、新エネルギーの導入拡大についての促進策等が講じられているものの、業務部門における排出量増加の抜本的解決には至っていない。

また、家庭部門では、クールビズ、ウォームビズ等の省エネルギー行動の励行、「省エネ家電普及促進フォーラム」設立による家電の買換え促進、地球温暖化防止に係る戦略「美しい星 50」に基づく国民運動「1人1日1kg CO<sub>2</sub>削減キャンペーン」等が実施され、加えて、新規施策として、国民一人ひとりの環境行動を促すエコポイント、CO<sub>2</sub>見える化、「カーボンオフセット」（自ら抑制しきれない CO<sub>2</sub>の排出分を植林等の分野への投資により相殺する仕組み）、省 CO<sub>2</sub>効果の高いエコ住宅の普及啓発等の取組が行われる。

しかしながら、いずれも強制を伴うものではなく、国民の自主的自発的な行動頼みという点で排出抑制の実効性への疑問が残る。「低炭素社会づくり」に向けて、今後は、普及啓発から実際の行動へどう結び付けていくかが、ポイントとなる。

なお、環境省では、排出抑制対策として各企業に排出枠を交付して過不足分の売買を行う「自主参加型国内排出量取引制度」を 2005（同 17）年度から行っており、2007 年夏に 2005 年度開始分（第 1 期）が終了し、同年 9 月に削減実績と排出量取引の結果が公表された。目標保有参加者（一定量の排出削減を約束し、設備整備補助金と排出枠の交付を受ける者）として 31 社が排出削減に取り組み、削減実績は、CO<sub>2</sub>の削減量が 2006 年度の 1 年間で約 37 万 7,000t-CO<sub>2</sub>となり、当初の約束量を 8%上回った。排出量取引は、17 か月間（2006 年 4 月～2007 年 8 月）で 24 件、約 8 万 3,000t-CO<sub>2</sub>となっている。

### 3. 温対法改正案の概要

民生部門における排出削減対策の抜本的強化を内容とする温対法改正案は、2008（平成20）年3月7日閣議決定され、同日、国会に提出された。改正案の提出に至った背景と主な改正点は以下のとおりである。

#### （1）改正案提出の背景

中央環境審議会・産業構造審議会の合同会合における「最終報告」では、排出量の伸び続けている業務部門・家庭部門への対策を抜本的に強化することが必要であるとされ、京都議定書の6%削減目標の達成を確実にするために、最終報告に盛り込まれた追加的削減対策を確実に担保すること、既存対策の対策下位ケースから対策上位ケースへの更なる底上げを確保する等、追加的削減効果の上積みを実施すること、既存対策を不足なく確実に実施すること、の3点が不可欠な状況にあり、今般の温対法改正案は、そのために必要な諸施策の導入を図るものである。

#### （2）主な改正点

温対法改正案の主な内容は、以下のとおりである。

##### ア 目標達成計画の見直し

政府は、平成21年に、我が国における温室効果ガスの排出及び吸収の量の状況等を勘案して、目標達成計画の見直しを行うこととすること。

##### イ 温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度の見直し

###### a 企業単位・フランチャイズ単位での排出量の算定・報告の導入

業務部門における排出抑制等の対策は、現在、事業所単位で行われているが、企業活動の実態から排出量を削減するためには、企業単位・フランチャイズ単位で排出量を削減する必要があり、第169回国会提出の「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（以下「省エネ法」という。）の一部改正案において、エネルギー管理の規制対象者が、事業所単位から、企業単位・フランチャイズ単位に変更される見込みである。この省エネ法の見直しに併せて、企業単位・フランチャイズ単位での排出量の算定・報告に変更する。なお、内訳として、これまで報告のあった一定規模以上の事業所単位の排出量についても報告が行われる。制度導入による効果として、業務部門における対象捕捉率が約13%から50%程度にまで向上することが期待されている。

###### b 京都メカニズムクレジット等の評価

国は、事業者が自主的に行う京都メカニズムクレジットの取得及び政府への移転、国内における他者の排出抑制への協力等を促進するよう配慮することとする。事業者が行う海外でのクレジット取得を排出削減対策として評価することとし、省令で、温対法に基づく算定・報告・公表制度において、実排出量と併せて、企業が自主行動計画として行う海外でのクレジット取得等に伴う数値を公表することとしている。

##### ウ 排出抑制等指針の策定

事業者は、事業活動に伴う排出の抑制等のために必要な措置及び情報提供等国民の取組に寄与する措置等を講ずるよう努めなければならないこととし、それに資するよう主務大臣は「排出抑制等指針」を策定する。「排出抑制等指針」は、事業活動や国民生活に伴う排出抑制措置を促すために、事業者向けの「事業に伴う排出抑制指針」と国民向けの「日常生活に関する排出抑制指針」とから構成される。

事業者向け指針では、主に業務部門を対象に、店舗、学校、オフィスといった用途ごとに、対策メニューや機器・設備等（高効率冷暖房機器、製造施設等の導入、使用方法）による改善方法が示され、省エネ法で検討中のベンチマークを参考に、排出原単位（経済活動や床面積当たり）の水準などが示されることとなっている。また、国民向け指針では、国民に期待する省エネ・節電行動やライフスタイル見直しなどの取組事例と目標を示すほか、事業者には省エネ製品開発、CO<sub>2</sub>排出の可視化、サービスや情報提供の工夫を促す措置が示されることとなっている。

#### エ 国民生活における温室効果ガス排出抑制のための取組促進

上記国民向け指針において、国民の日常生活における温室効果ガス排出抑制の努力及びそれを支援する者の在り方等について具体的に明らかにする。別途、国として指針を踏まえた措置に対する支援を行う。

#### オ 新規植林・再植林CDM事業によるクレジットの補填手続の明確化

クリーン開発メカニズム（CDM）事業により発行されるクレジットのうち、新規植林・再植林CDM事業から発生するクレジットに係る国際合意上の補填義務（植林CDMについてのマラケシュ合意における森林火災によるクレジットの消滅に伴う補填手続）について、国内法上、当該義務の主体、履行方法等の補填手続を定める。

#### カ 地方公共団体実行計画の充実

地方公共団体実行計画において、都道府県並びに指定都市、中核市及び特例市は、従来の事項に加えて、今回新たに、その区域の自然的社会的条件に応じて、太陽光・風力等の新エネルギー、環境活動、公共交通、都市緑化、廃棄物の発生抑制にわたる温室効果ガスの排出の抑制等のための施策に係る事項を追加する。

#### キ 地球温暖化防止活動推進員及び地球温暖化防止活動推進センター等の見直し

現行法では、都道府県に限って地球温暖化防止活動推進員の委嘱並びに地球温暖化防止活動推進センターの指定を可能としており、それ以外では委嘱や指定を行うことができなかったが、それ以外の指定都市、中核市及び特例市においても、委嘱並びに指定を可能とする。また、地方公共団体実行計画の達成のために都道府県等が行う施策に対して、都道府県及び指定都市等地球温暖化防止活動推進センターは必要な協力をすることとする。

#### ク 法律の見直し

政府は、平成 23 年までに、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

#### ケ 施行期日

施行期日については、次の 4 つに分けて、施行することとしている。

- a 平成 21 年 4 月 1 日（平成 21 年度から企業単位・フランチャイズ単位での算定を開始し、平成 22 年度からその報告を開始する。）
- b 新規植林・再植林 C D M 事業によるクレジットの補填手続の明確化、地方公共団体実行計画の充実については、公布日。
- c 排出抑制等指針の策定、国民生活における温室効果ガス排出抑制のための取組促進については、公布日から 6 月以内の政令で定める日。
- d 地球温暖化防止活動推進員、都道府県地球温暖化防止活動センター等の見直しについては、公布日から 1 年以内の政令で定める日。

#### 4 . 法律案の主な論点

##### ( 1 ) 地方公共団体実行計画における削減目標の意義と自治体間格差

朝日新聞では、京都議定書の第 1 約束期間が始まるのを前に、都道府県及び政令指定都市、中核市、特例市の合計 143 自治体を対象とした地球温暖化対策についての調査を実施した<sup>1</sup>。その結果、うち 6 割以上が実行計画において削減目標を掲げていることが判明したものの、自ら削減目標の達成が可能であるとした自治体は 1 割強にとどまっており、地方公共団体実行計画における削減目標の意義が改めて問われる事態となっている。

現行法では、地方公共団体実行計画の策定は、各地方公共団体の努力義務となっている。法改正に伴って、都道府県並びに特例市以上の市では、実行計画が拡充されるとともに、地球温暖化防止に係る推進員の委嘱や推進センターの指定についての権限が付与される。特例市を境に、実行計画や地球温暖化防止に係る施策の面で格差が生ずることが考えられるが、今後は、市町村の区域にとらわれず、広域行政圏での実行計画の策定や推進員の委嘱・推進センターの指定も柔軟に行われるべきではないだろうか。

##### ( 2 ) 排出抑制強化規定の見送りと新たな制度導入に伴う企業の負担軽減

環境省では、法改正に当たって、当初、排出抑制の実効性を高めるため、排出抑制等指針に照らして取組が不十分な事業者に対し、勧告や企業名を公表するなどの措置を検討していたが、法案化の過程で産業界や経済産業省との調整が難航し、結局、事業者に対する排出抑制の取組を強化する規定の盛り込みは、見送りとなった。業務部門における実効性のある排出抑制対策の立ち後れが懸念される。

温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度は、2005（平成 17）年の温対法改正により導入され、2008（同 20）年 3 月下旬には、事業者が報告した排出量（同 18 年度）について初の集計結果が公表され、電力、鉄鋼等の業種が上位を占める結果となった。

環境省は、算定・報告・公表制度のねらいは、温室効果ガスの排出量の算定及び排出実態の顕在化を通じて、排出者の自主的な取組を促すことにあり、排出削減の実施及びそれにより削減された排出量の報告は義務付けておらず、排出削減量の算定方法についても、現在のところ定める予定はないと説明している<sup>2</sup>。

企業単位・フランチャイズ単位での算定・報告の導入に伴って、対応を迫られる企業関

係者からは、事業環境や業界特性を反映した制度設計を求める意見が相次いでおり、エネルギー管理を行う統括部門の負担を軽減化する支援方策やツールの開発も必要となろう。

### (3) 京都メカニズムクレジット購入に対する税制面での配慮

企業による京都メカニズムクレジット取得事業を支援するため、環境省では、平成 20 年度の税制改正要望事項として、目標達成計画の達成のために、企業がクレジットを購入した場合には、その購入費用を準備金とし、購入時点において全額損金算入できることとする税制上の優遇措置を盛り込んだが実現には至っていない。自主行動計画の未達成部分を埋め合わせるために企業が積極的にクレジットを購入することが予想され、目標達成計画改定による追加削減対策を円滑に進める観点からも、税制面での配慮が求められる。

### (4) クレジット取得事業における植林 CDM の取扱い

植林 CDM では、クレジットに期限が付されるとともに火災等の滅失によりクレジットの償還が必要となるなど、通常の排出削減プロジェクトとは異なる森林特有の問題が生ずる。クレジット取得事業における買取りの対象は、排出削減プロジェクトのみで、吸収源プロジェクトは対象外とされており、国際的に認められた森林吸収源プロジェクトも、中国広西珠江 (Pearl River) 流域再植林プロジェクト 1 件のみである。今後は持続可能な開発への貢献という点からも植林 CDM の便益に着目した見直しが必須となろう。

## 5. まとめ

政府は、目標達成計画の見直しにより基準年比 6% の排出削減達成は可能との見通しを示しているが、自主行動計画の目標引上げによる追加削減、排出削減に向けての国民運動といった自主的自発的排出削減対策のみでは、6% 削減約束の実行は至難と言えよう。

2008 (平成 20) 年 7 月の北海道洞爺湖サミットを控え、「低炭素社会づくり」へ向けて実効性のある排出削減対策が求められている。同年 3 月 5 日には、「低炭素社会づくり」における諸課題を検討するため、総理大臣主催による有識者懇談会「地球温暖化問題に関する懇談会」が開催され、同懇談会では、業種別削減目標の積み上げ (セクター別アプローチ) による国別総量目標の設定や国内排出量取引の導入等の検討が行われる見込みである。また、環境省では、同月 6 日に、国内排出量取引制度についての検討会を設置するとともに、省内プロジェクトチームを発足させた。経済産業省でも、翌 7 日に「地球温暖化対応のための経済的手法研究会」を立ち上げた。なお、金融庁では、第 169 回国会に、排出量取引市場の整備のための「金融商品取引法等の一部改正案」を提出している。省庁の壁を乗り越え総合的・効果的な温暖化対策を進めることが望まれている。

---

1 『朝日新聞』(平 20.3.16)

2 中央環境審議会地球環境部会 (第 33 回)(平 18.1.31) 配付資料「地球温暖化対策推進法政省令事項に係るパブリックコメントの結果について」