

フロン類のライフサイクル全般にわたる抜本的対策の強化

— フロン回収・破壊法改正案 —

環境委員会調査室 杉浦 雅一

1. はじめに

地球温暖化対策が国を挙げて全力で取り組むべき喫緊の課題となっている中で、今後、非常に高い温室効果を持つフロン類の排出量が冷凍空調機器の冷媒用途を中心に急増する見込みであることなどを踏まえ、政府は、フロン類の排出抑制のための抜本的な対策強化を図るべく、「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「フロン回収・破壊法改正案」という。）を第 183 回国会の 2013 年 4 月 19 日に提出し、同年 6 月 5 日に成立した（平成 25 年 6 月 12 日法律第 39 号）。

本稿では、本法律案の提出の背景・経緯及び概要を紹介した上で、主な国会議論を取り上げることとしたい。

2. 法律案の提出の背景・経緯

（1）フロン類の環境への影響と国内外の対策

1920 年代にアメリカで開発されたフロン類は、不燃性で化学的に極めて安定しており、液化しやすいその特性から「夢の化学物質」としてもはやされ、冷媒を始めとして、発泡剤、半導体の洗浄剤、スプレアの噴射剤などの様々な用途に世界中で利用されてきた。

しかし、1970 年代、フロン類がオゾン層を破壊するメカニズムが明らかにされた¹ことにより、フロン類等のオゾン層破壊物質を規制すべきとの声が世界的に高まったことから、1985 年 3 月、オゾン層の保護を目的とする国際協力のための基本的枠組を設定する「オゾン層の保護のためのウィーン条約」（以下「ウィーン条約」という。）が、さらに 1987 年 9 月には、同条約の下でオゾン層破壊物質を特定し、当該物質の生産・消費を規制して人の健康及び環境を保護するための「オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書」（以下「モントリオール議定書」という。）がそれぞれ採択されるに至った。

我が国においても、国内的な規制措置を実施するため、1988 年に「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」（以下「オゾン層保護法」という。）を制定し、同年にウィーン条約及びモントリオール議定書を締結した。

モントリオール議定書では、当初はフロン類の CFC（クロロフルオロカーボン）及びハロンが規制対象物質として定められたが、その後の議定書締約国会合において、CFC の代替物質として使用されているフロン類の HCFC（ハイドロクロロフルオロカーボン）を含む数種類の物質が規制対象に加わることになった。各規制対象物質には、全廃に向け

¹ 1985 年には、南極域でオゾン層が部分的に薄くなっている「オゾンホール」が発見された。

て段階的に削減を実施していくための規制スケジュールが設定された²。

オゾン層の破壊が環境問題として認識されるようになった一方、温室効果ガスの排出が地球温暖化を進行させていることについても、同時期に注目されるようになった。

人為的な気候変動のリスクを評価するために 1988 年に設置された「気候変動に関する政府間パネル」（IPCC）は、1990 年に発表した第一次評価報告書において、人為起源の温室効果ガスが人類と生態系に多大な影響を及ぼす気候変化を生じさせることを警告した。これを受けて、1992 年に大気中の温室効果ガス濃度を安定化させることを究極の目的とした「気候変動に関する国際連合枠組条約」（以下「気候変動枠組条約」という。）が採択され、1997 年に京都で開催された第 3 回締約国会議では、温室効果ガス排出量の具体の削減目標を定めた「京都議定書」が採択された。

京都議定書においては、オゾン層破壊物質であるとともに温室効果ガスでもある CFC と HCFC は、既にモントリオール議定書の規制物質であるため削減対象とされなかったが、HFC（ハイドロフルオロカーボン）が削減対象とされた³。HFC は、オゾン層を破壊しないためモントリオール議定書の規制物質とはなっていないところ、CFC と HCFC の代替物質として利用されているフロン類であり、強力な温室効果ガスである⁴。

我が国においては、京都議定書の採択を受けて 1998 年に「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、温室効果ガスの排出抑制を促進するための措置を講ずることが規定された。温対法は、2002 年に京都議定書の国内担保法としての改正が行われ、同年に京都議定書を締結している。

図表 1 フロン類に係る国内外の対策

	オゾン層保護	地球温暖化防止
条約	ウィーン条約(1985)	気候変動枠組条約(1992)
議定書	モントリオール議定書(1987)	京都議定書(1997)
国内担保法	オゾン層保護法(1988)	温対法(1998(国内担保法としては2002))
対象物質	CFC、HCFC 他	HFC 他
議定書の規制内容	規制対象物質ごとに生産量(及び消費量※)を規制	各規制対象物質を温室効果で二酸化炭素換算した合計排出量を規制

※消費量=生産量-輸出货量+輸入量

(出所)筆者作成

(2) フロン回収・破壊法の制定(2001年)と改正(2006年)

我が国では、モントリオール議定書の規制スケジュールに基づき、CFC は 1996 年まで

² 2013 年 8 月現在の規制対象物質は CFC、HCFC、ハロン、四塩化炭素、1,1,1 トリクロロエタン、HFC（ハイドロフルオロカーボン）、ブromoclorometan、臭化メチル。なお、規制スケジュールの前倒しが度重ね行われているが、先進国におけるフロン類の全廃時期は、CFC が 1996 年、HCFC が 2020 年。

³ 京都議定書の削減対象となったのは、二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、HFC、PFC（パーフルオロカーボン）、SF₆（六フッ化硫黄）の 6 種類である。2013 年からは NF₃（三フッ化窒素）が新たに削減対象となっている。

⁴ HFC の温室効果は CO₂ の数百～数千倍程度。なお、HCFC の温室効果は HFC と同程度であるが、CFC の温室効果は CO₂ の数千～1 万倍程度。

に全廃となった。しかし、過去に生産され、冷蔵庫・エアコン等の冷凍空調機器の中に充填された形で市中に相当量のCFCが残されており、CFCの代替物質であるHCFC及びHFCと併せてオゾン層保護と地球温暖化防止の観点から、機器の廃棄時等に確実に回収・破壊を実施し大気への放出を防ぐことが求められるようになった。

そこで、政府はフロン類の回収・破壊の手法やその促進方策を示した指針等を策定し、地方自治体やフロン関係産業団体等に自主的な取組を要請することで、フロン類の回収・破壊処理の促進を図ることとした。

このことからフロン回収に係る社会システムの構築はある程度進んだが、2000年に環境庁及び通商産業省から発表された「平成11年度CFC回収等に関する調査結果」によると、CFCの回収率は、家庭用冷蔵庫約27%、業務用冷凍空調機器約56%、カーエアコン約18%という全体として低い水準にとどまっており、新たな対策が必要とされた。

このような状況を踏まえ、2001年6月に「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律」が議員立法として制定された。

この法律では、第一種特定製品（業務用冷凍空調機器）及び第二種特定製品（カーエアコン）に充填されたCFC、HCFC及びHFCをみだりに大気中に放出することを禁止するとともに、特定製品の廃棄時における適正なフロン類の回収及び破壊処理の実施等の義務が定められた。また、特定製品からフロン類を回収する業者は都道府県知事の登録、フロン類を破壊する業者は主務大臣の許可が必要とされた。

なお、法律の対象に家庭用冷凍空調機器が含まれていないのは、1998年に制定された家電リサイクル法において、リサイクルの過程でフロン類の回収・破壊が既に義務付けられていたことによる。一方、カーエアコンについては、当時政府で自動車リサイクル法の素案について検討が進められていたが、早期の対策の実現を図るため先行する形でフロン回収・破壊法の対象となった。自動車リサイクル法が施行された2005年からは、カーエアコンに充填されているフロン類の回収については自動車リサイクル法の対象となっている。

かくして、フロン回収・破壊法によるフロン類の回収・破壊が実施されていくこととなったが、環境省及び経済産業省の調査によると、法に基づく業務用冷凍空調機器の廃棄時フロン類回収率は、2002年度35%、2003年度29%、2004年度30%であり、フロン回収・破壊法が十分な排出抑制対策となっているとは言い難い状況が続いた。

一方で、我が国では2002年に京都議定書を締結しており、京都議定書第1約束期間(2008年～2012年)の温室効果ガス削減目標の達成のため、京都議定書の削減対象物質であるHFCを削減する必要があったが、フロン回収・破壊法による回収率が低迷していることに加え、モントリオール議定書の生産規制対象となっているCFC及びHCFCからの物質転換による、今後のHFC排出量の増大が懸念されていた。こうした状況を打破するため、2006年に政府からフロン回収・破壊法改正案が提出され、同年6月2日に成立した。

この法改正では、整備（修理）時のフロン類回収義務の明確化やフロン類の引渡しを書面で補足し管理する行程管理制度の導入など、回収率の向上を目指した回収に係る対策を強化する内容の改正が行われている。

(3) 近年の課題と法律案の提出

ア 近年の課題

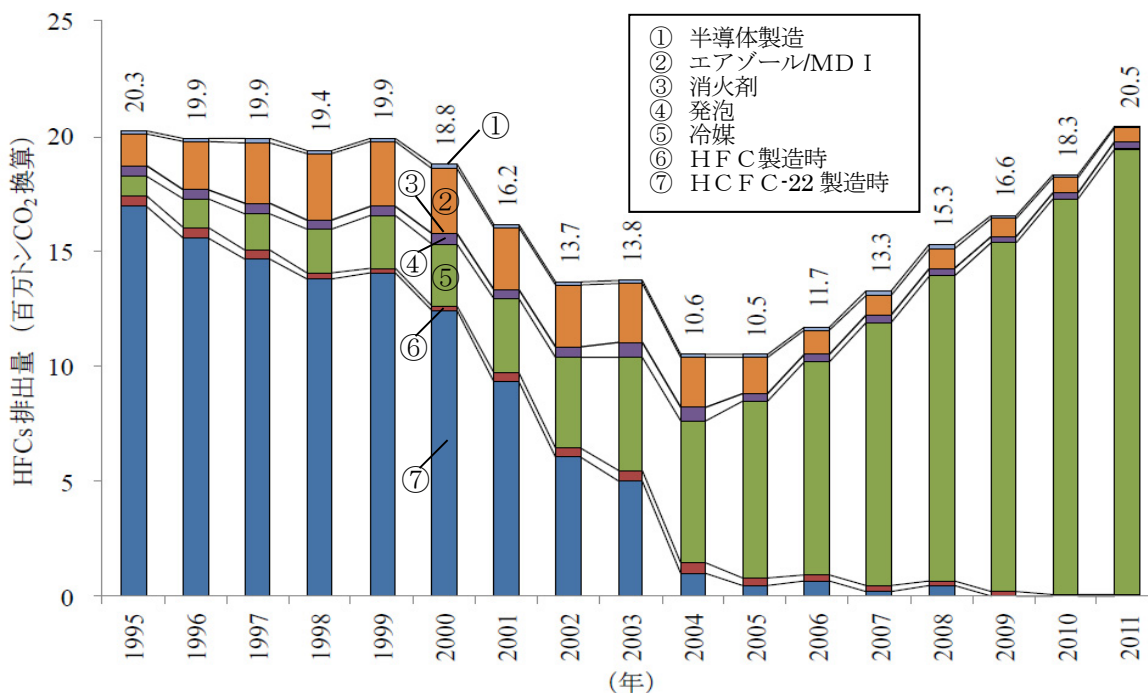
(ア) HFCの排出量急増

政府は、HFCを含む代替フロン等3ガス⁵の排出抑制対策として、1990年代後半から産業界に対し排出抑制に関する自主行動計画の策定と自主的取組を求めており、そのフォローアップを継続して実施してきた。また、独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）の行う事業として、フロン類の破壊技術や代替物質の開発等を実施してきた。

その結果、CFC及びHCFCからHFCへの物質転換が進む傍らで、ノンフロン製品の開発や温室効果のない代替物質の利用、フロン類製造時の排出防止の徹底が図られ始めるなど、フロン類の排出抑制について一定の成果を上げてきた。

しかし、冷凍空調機器の分野では、家庭用の冷蔵庫など一部の製品を除き、安全性や経済性の問題により、HFC以外の環境負荷の少ない冷媒を利用した製品の開発・普及に至らなかったことから、フロン回収・破壊法が改正された2006年からは、冷媒として利用するHFCの増加を原因として、HFCの排出量は増加に転じている(図表2)。このまま対策が行われない場合、経済産業省推計によると2020年には代替フロン等3ガスの排出量は現在の2倍以上になると見込まれている。

図表2 HFCの排出源別排出量



(出所) 『日本国温室効果ガスインベントリ報告書 (2013年4月版)』(国立環境研究所) のデータをもとに作成

⁵ 京都議定書の削減対象物質のうちHFC、PFC、SF₆は、利用する業種によっては互換性があるため「代替フロン等3ガス」と呼ばれており、2002年に策定された温対法に基づく京都議定書目標達成計画においても代替フロン等3ガス全体として削減目標が設定されていた。

(イ) 想定を上回る使用時漏えいの判明

このような状況から、フロン類の排出抑制対策全体としても冷凍空調分野に一層重点が置かれるようになるが、2008年に全部改定が行われた京都議定書目標達成計画においては、冷凍空調機器の「使用時」における冷媒漏えいについて、実態を把握することとされた。

これまで、整備時、廃棄時のフロン類の放出については法規制を行ってきたほか、製造時も含めて産業界に自主的な取組を求めるなどの対策を講じてきた。しかし、「使用時」の放出については、以前より多大な放出の可能性について指摘がなされていたものの、深く掘り下げてこなかったことから、経済産業省は使用時漏えいの実態を把握するため、2008年度に26万台の冷凍空調機器を対象とした調査を実施した。

その結果、機器使用時の漏えいが従前の見込みよりかなり多いことが判明し、排出量の算定に使用する使用時排出係数について、大半の機器で上方修正を行った(図表3)。このことから、機器使用時の漏えい対策が新たな課題となった。

図表3 使用時排出係数の比較

	従前の使用時排出係数	見直し後の使用時排出係数
大型冷凍冷蔵機器	2.3～2.8%	7～12%
中型冷凍冷蔵機器	0.7～9.0%	13～17%
業務用空調機器 (パッケージエアコン)	0.3～0.9%	3～4.5%

(出所)「業務用冷凍空調機器及び家庭用エアコンに関する調査」(経済産業省)より作成

(ウ) 回収率の低迷

また、新たな課題が判明する一方で、以前から問題視されているフロン類回収率の低迷がまだ課題として残されていた。2006年のフロン回収・破壊法の改正により、回収に係る法的措置が強化されたが、改正法の施行後も依然として回収率は低水準で横ばいであり(図表4)、京都議定書目標達成計画上の目標である60%にも遠く及んでいないため、フロン類回収を促進するための新たな対策が必要となった。

図表4 フロン回収・破壊法に基づく業務用冷凍空調機器からのフロン類(CFC、HCFC、HFC)回収量及び回収率の推移

	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
廃棄時回収量(t)	1,958	1,889	2,102	2,298	2,542	2,273	2,276	2,190	2,396	2,579
廃棄時回収率	35%	29%	30%	31%	32%	27%	28%	30%	31%	29%

(出所) 環境省・経済産業省 報道発表資料(2012.12.21)より作成

イ 対策の方向性の取りまとめ

このような状況を受け、環境への負荷の少ない物質の開発やノンフロン製品への転換

促進策も視野に入れつつ課題への対策を検討するため、環境省では中央環境審議会（中環審）地球環境部会フロン類等対策小委員会において、経済産業省では産業構造審議会（産構審）化学・バイオ部会温暖化対策小委員会において、2010年から審議を開始した。

その後、2011年にそれぞれの小委員会において中間的な整理が示されたことを踏まえ、両小委員会の合同会議を開催する運びとなり、両省連携の下で更なる対策の検討が図られ、その報告書として、2013年3月に「今後のフロン類対策の方向性について」が取りまとめられた。その中では、新たな課題の判明や、回収率向上のみの排出抑制の取組だけでは対策が十分でないことを勘案し、これまでの対策を超えて抜本的解決策となるフロン類のライフサイクル全体にわたる排出抑制対策に取り組むべきであるとされた。

ウ 法律案の提出

上記報告書は、2013年3月に中環審から環境大臣に意見具申された。

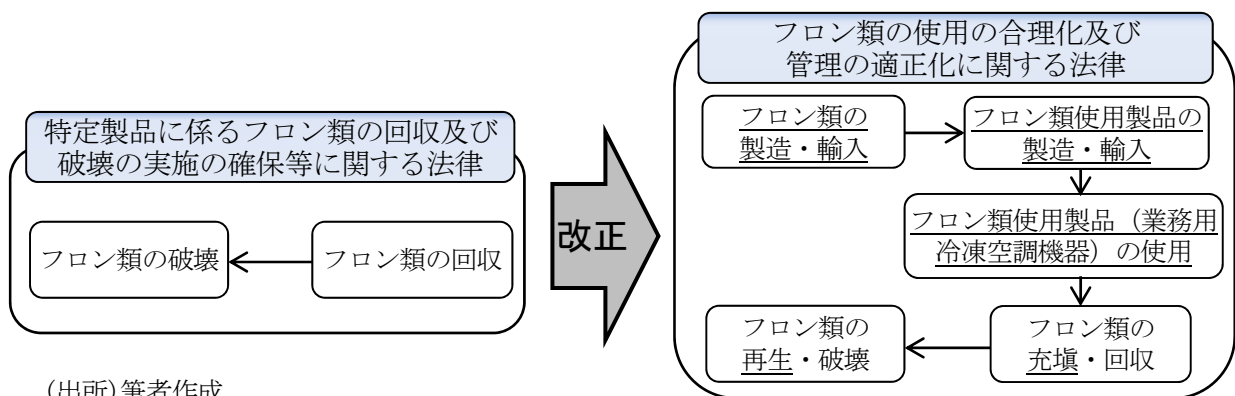
これを受け、環境省は経済産業省とともにフロン回収・破壊法改正案の立案作業を進め、2013年4月19日に「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日国会へ提出された。

3. 法律案の概要と審議経過

(1) 法律案の概要

本法律案は、フロン類の回収及び破壊に限定されていた法の対象を、フロン類のライフサイクル全体に拡大し、フロン類の使用の合理化⁶及び管理の適正化を図るための措置を講じようとするものである。

図表5 法律案の概要図



法律案の主な内容は以下のとおりである。

ア 法律名の変更

法律の名称を「フロン類の使用の合理化及び管理の適正化に関する法律」に改める。

⁶ フロン類代替物質の製造等、フロン類使用製品に使用されるフロン類の量を低減させることなどにより、フロン類の使用を抑制すること。

イ フロン類のライフサイクルにおける各段階の事業者等に対する規制措置

規制措置の内容は以下のとおりである。

事業者等	規制措置の内容
フロン類の製造・輸入業者	<p>●フロン類の使用の合理化のために取り組むべき措置に係る「判断の基準」の策定 主務大臣は、フロン類の製造・輸入業者が温室効果の低い（低GWP）フロン類等の製造などフロン類の使用の合理化のために取り組むべき措置（※）に関して「判断の基準」を定め、公表する。 ※ 低GWPフロン類の技術開発・製造や一定の使用済フロン類の再生といった内容を想定。</p>
フロン類使用製品の製造・輸入業者	<p>●フロン類の使用の合理化のために取り組むべき措置に係る「判断の基準」の策定 主務大臣は、フロン類使用製品のうち政令で定める製品（指定製品）について、その製造・輸入業者が製品のノンフロン・低GWP化について、一定の目標年度において達成すべき「判断の基準」（※1）、及び指定製品に関し表示すべき事項（※2）を定め、公表する。 ※1 「判断の基準」策定に当たっては、代替物質の安全性、経済性やこれらと両立する最も優れたノンフロン・低GWP製品の性能等を考慮。 ※2 使用しているフロン類の種類や量を表示させることを想定。</p>
業務用冷凍空調機器の管理者	<p>●フロン類の管理の適正化のために取り組むべき措置に係る「判断の基準」の策定 主務大臣は、第一種特定製品の管理者（所有者など使用等の責任を有する者）が当該製品の使用等に際して取り組むべき措置（※）に関し、「判断の基準」を定め、公表する。 ※フロン類の漏えい防止のための適切な設置、点検、故障時の迅速な修理等を内容とする予定。 ●フロン類の漏えい量の報告義務付け フロン類算定漏えい量（製品の使用等に際して排出されるフロン類の量）が相当程度多い第一種特定製品の管理者は、毎年度、フロン類算定漏えい量等を事業所管大臣に報告しなければならない。事業所管大臣は、当該報告事項について環境大臣等に通知し、環境大臣等は、通知された事項を集計し、その結果を公表するものとする。</p>
フロン類の充填業者・回収業者	<p>●フロン類充填回収業の登録制度の導入（回収業者→充填回収業者） 第一種特定製品についてフロン類の充填及び回収を業として行おうとする者は、都道府県知事の登録を受けなければならない（※1）。第一種特定製品についてフロン類を充填又は回収する必要があるときは、登録を受けた第一種フロン類充填回収業者に委託しなければならない。第一種フロン類充填回収業者は、フロン類の充填又は回収時には、基準（※2）に従って行わなければならない。 ※1 現行の第一種フロン類回収業者を第一種フロン類充填回収業者とし、充填行為についても登録業者のみが行い得ることとする。 ※2 漏えいの防止、機器の整備不良の有無の確認等を定める予定。 ●充填証明書・回収証明書の交付義務付け 第一種フロン類充填回収業者は、フロン類の充填及び回収を行ったときは、整備を発注した第一種特定製品の管理者に充填証明書又は回収証明書を交付しなければならない。 ※ 第一種特定製品の管理者は、これらの書面により、フロン類の漏えい量（＝新規充填量（充填量－回収量））を算定し、漏えい量報告を行う。書面は、情報処理センター（要件を備える者を一に限らず指定）を通じて電子的に交付することを可能とし、管理者の利便性向上を図る。</p>
フロン類の再生業者・破壊業者	<p>●フロン類再生業者の許可制度の導入 第一種特定製品のフロン類の再生を業として行おうとする者は、主務大臣の許可を受けなければならない。許可を受けた第一種フロン類再生業者は、フロン類の再生時には、基準に従って行わなければならない。 ※ ただし、第一種フロン類回収業者が簡易な再生設備を用いて自らフロン類の再生を行う場合は、許可は不要とする。 ●再生証明書・破壊証明書の交付義務付け 第一種フロン類再生業者・フロン破壊業者はフロン類の再生・破壊を行ったときは、再生証明書・破壊証明書を第一種フロン類充填回収業者に交付しなければならない。第一種フロン類充填回収業者は、当該フロン類に係る機器の整備の発注をした第一種特定製品の管理者等に当該破壊証明書を回付しなければならない。</p>

ウ 施行期日

公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

(2) 国会審議の経過と衆議院における修正の概要

本法律案は、平成25年4月22日に衆議院環境委員会に付託され、23日に趣旨説明の聴取、26日に質疑が行われた。また、5月10日には自由民主党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、公明党及びみんなの党の共同提案による修正案が提出された。

政府原案の附則では、「(政府は)新法の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、新法の規定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」と定められているところ、修正案は、勘案する事項として新法の施行の状況に加え、代替物質の研究開発などフロン類の使用の合理化や管理の適正化に関する技術の研究開発の状況等を追加する旨を内容としている。

同日の採決の結果、本法律案は全会一致により修正議決すべきものと決せられ、5月14日の衆議院本会議において修正議決された後、参議院に送付された。

参議院では、5月27日に環境委員会に付託され、28日に政府原案及び衆議院における修正部分について趣旨説明の聴取が行われた。また、30日に質疑が行われ、同日の採決の結果、全会一致で可決された。同案は6月5日に参議院本会議において全会一致をもって可決・成立した。

なお、衆参両院の環境委員会において、それぞれ附帯決議が付されている。

4. 法律案の主な国会論議

衆参両院の環境委員会では、本法律案はこれまでのフロン類対策を大幅に強化するものとして評価できるとの意見が多かった。一方、その対策の詳細は政省令で定めるとされていることから、具体的な対策の想定内容が問われたほか、これまでの取組や今後の方針等について質疑応答された。主な論議は以下のとおりである。

(1) 回収率の低迷の原因

フロン回収・破壊法が制定された平成13年から現在に至るまで、法に基づくフロン類回収率はおおむね3割の低水準で推移し続けているが、その原因について質された。

これに対し、環境省は「最大の原因は、業務用冷凍空調機器の所有者が法制度を認識しておらず、回収・破壊義務が徹底されないことにある」旨を説明し、その対策として齋藤環境大臣政務官は「回収と破壊のみを規制する現行制度の限界だと判断し、法改正によりフロン類のライフサイクル全般に規制の枠を広げ、総体的に排出量を低減させるとともに、業務用冷凍空調機器の管理の義務付けを通じて所有者の意識を向上させていく」旨の答弁を行った⁷。

⁷ 第183回国会衆議院環境委員会議録第8号7頁(平25.4.26)

(2) 代替物質への転換

フロン類の排出を抑制するにあたっては、環境への負荷の少ない代替物質への転換が根本的な対策として有効であるが、今後の政府の取組方針について議論が行われた。

委員からは、冷蔵倉庫業では2020年に全廃されるHCFCを冷媒として使用する機器を保有する施設がいまだに多いことが示され、二重投資を防ぐためにもHFC冷媒の機器への転換を経由せず、自然冷媒の機器への転換を推進していくべきではないかと質された。

これに対し、齋藤環境大臣政務官は「HCFC冷媒の機器からHFC冷媒の機器への転換ではなく、一足飛びに自然冷媒の機器への転換が望ましいと考えているが、空調設備に関するものは実用化までのハードルがあり、すぐには転換が見込めない状況となっている。技術開発を進めることで支援していきたいと考えている。また、冷凍冷蔵設備については技術的に可能とはなっているが価格面で割高なので、その対応策として転換促進のための支援策の充実が必要だと考えている」旨の答弁をしている⁸。

なお、平成25年度のフロン類の物質転換に係る事業の予算については、田中環境副大臣及び経済産業省が「環境省にはノンフロン機器の導入補助事業に5億円、経済産業省には技術実証事業に4.7億円、技術開発事業に2.8億円が措置されている」旨を説明しているが、委員からは金額が少ないので予算の充実を図るべきである旨、意見が出されている⁹。

(3) フロン類排出抑制の将来目標

本法律案では、フロン類排出抑制の具体的な将来目標については示されていない。この点、確実な排出抑制を図るため、法の目的にフロン類の将来的な廃絶を明記することや、排出削減の工程表を示すことの必要性が質された。

これに対し、環境省は「明確な工程表は作成していないが、一日も早くノンフロン化を進めたいので法改正を提案している。ただ、技術開発が伴わないと進まないため、法改正による仕組みを活用して可能な限りノンフロン化を促進したい」旨の答弁をしており¹⁰、石原環境大臣は「排出量をゼロにすることが将来的には望ましいと考えており、改正案には排出量ゼロに向けた、重要な手段を盛り込んでいる」旨を答弁した¹¹。

また、フロン類を生産している企業等には社会的責任があるため、削減スケジュールを示した上で生産量のキャップを決めて排出削減をするべきではないかと質されたが、石原環境大臣は「今回の改正案には、温室効果がより低いフロン類への転換を進める目標をメーカー等に示し遵守を求める規制を含んでいるので、実質的にはフロン類の新規製造、輸入量は削減となると考えている」旨の答弁をしている¹²。

(4) フロン類及びフロン類使用製品の製造・輸入業者に対する規制措置

本法律案では、抜本的なフロン類排出抑制対策となるフロン類の使用抑制を図るため、

⁸ 第183回国会参議院環境委員会会議録第9号4頁(平25.5.30)

⁹ 第183回国会衆議院環境委員会会議録第8号10頁(平25.4.26)

¹⁰ 第183回国会衆議院環境委員会会議録第8号5頁(平25.4.26)

¹¹ 第183回国会参議院環境委員会会議録第9号3頁(平25.5.30)

¹² 第183回国会参議院環境委員会会議録第9号15頁(平25.5.30)

フロン類及びフロン類使用製品の製造・輸入業者がフロン類の使用の合理化のために取り組むべき措置の判断の基準を主務大臣が定めることとしている。

この点、フロン類の製造・輸入業者の判断の基準に関しては、本法律案に「フロン類代替物質の開発の状況その他の事情を勘案して定める」とあるが、状況や事情に配慮しすぎると物質転換が進まないのでは、どのようにバランスを取っていくのか質された。これに対し、経済産業省は「判断の基準の設定にあたっては、代替物質の経済性・安全性、ノンフロン機器の開発状況、フロン類の需要等を考慮するが、技術開発の動向をきちんと踏まえ、広く有識者から意見を伺い、安易に国内のフロン類使用の状況を追認することのないよう努める」旨の答弁をしている¹³。

また、フロン類使用製品の製造・輸入業者の判断の基準は具体的にどのような内容のものを想定しているか質された。これに対し、平経済産業大臣政務官は「安全で経済的な代替技術があるなど一定の条件を満たすフロン類使用製品については、その製品のメーカー等に対し、一定期間内のノンフロン、低GWP化を義務付けることとしており、数値目標を定めることを想定している。省エネ法のトップランナー型の制度とすることを想定しており、国際的に最も先進的な水準でノンフロン化が達成されるような基準を設定していきたい」旨を答弁している¹⁴。

(5) フロン類使用製品の管理者に対する規制措置

本法律案では、フロン類使用製品の使用時のフロン類漏えいを防ぐため、フロン類使用製品の管理者が管理の適正化のために取り組むべき措置の判断の基準を主務大臣が定めるとしており、漏えいが相当程度多い事業者に対しては漏えい量の報告も義務付けている。

判断の基準に関しては、業務用冷凍空調機器の管理者が非常に多数であるため制度の周知徹底が困難だとの意見が出され、どのように周知していくのか質された。これに対し、田中環境副大臣は「フロン類使用製品の表示を充実させ使用者（管理者）に情報提供を図る。また、機器メーカーや機器の設置・メンテナンス業者を通じた説明の徹底、パンフレット・ポスターの作成・配布、全国各地での説明会の実施、マスメディアや自治体を通じた情報提供などを積極的に行っていく」旨を答弁している¹⁵。

漏えい量の報告に関しては、報告義務が課せられる要件など具体的な制度の内容について質された。これに対し、田中環境副大臣は「一定量以上のフロン類を漏えいした事業者に対し報告義務が課されるが、その具体的な漏えい量は、主として温室効果の観点から今後検討する。地球温暖化対策推進法の報告制度では対象要件を二酸化炭素換算で3,000トンと定めているので、それが一つの目安になると思う」旨を答弁し¹⁶、齋藤環境大臣政務官は「報告の単位は事業者ごとであるが、企業の負担を勘案しつつ、事業所ごとの漏えい量を報告事項とすることも検討していく」旨を答弁している¹⁷。

¹³ 第183回国会衆議院環境委員会議録第8号17頁（平25.4.26）

¹⁴ 第183回国会参議院環境委員会議録第9号14頁（平25.5.30）

¹⁵ 第183回国会衆議院環境委員会議録第8号17頁（平25.4.26）

¹⁶ 第183回国会参議院環境委員会議録第9号13頁（平25.5.30）

¹⁷ 第183回国会参議院環境委員会議録第9号14頁（平25.5.30）

(6) 経済的手法の導入

フロン税など経済的な手法を活用した排出抑制対策の導入については、これまで中環審・産構審において議論がなされてきたが、その報告書の中では引き続き検討が必要な事項にとどめられており、本法律案にも反映されていない。

この点、海外ではフロン税を導入している国があること、排出抑制対策として効果が見込まれることなどが述べられた上で、導入への見解について質されたが、石原環境大臣は「フロン税はフロン類の製造量や輸入量に応じて課税することであるが、審議会でも議論された。その中ではメリットとデメリットの双方が指摘されているため、引き続き検討を継続していく」旨の答弁をしている¹⁸。

一方、本法律案の成立後の一般質問において、自然界にないにもかかわらずあえて生産されているフロン類については、課税よりも生産規制により排出抑制を行うべきではないかと質された。これに対し、石原環境大臣は「生産規制を掛ける方がより自然なアプローチではないかという印象は持っている」旨の答弁をしている¹⁹。

(7) フロン類排出抑制対策に関する国際貢献

フロン類の排出による地球環境の破壊を防止するためには、世界各国で排出抑制対策が実施される必要があるが、ノンフロン技術の輸出やノンフロン製品の普及促進による我が国の国際貢献の方策が問われた。

これに対し、経済産業省は「まずはノンフロン化を促すための環境規制をグローバルに広げていくことが重要であり、モントリオール議定書の規制にHFCを含めることを検討していきたい」旨を述べた上で、「途上国におけるノンフロン製品の市場拡大のきっかけづくりとして、インドネシアではエアコン工場における冷媒転換の技術指導、インドでは二国間オフセット・クレジット制度を活用した温室効果の低い冷媒を用いた空調機器導入促進のためのフィージビリティスタディー事業を実施している」旨の答弁をしている²⁰。

5. おわりに

大気中に放出されたフロン類がオゾン層を破壊し、地球環境に影響を及ぼすことが一般に知られるようになって久しいが、これまでモントリオール議定書により世界各国でフロン類の規制が行われてきた。モントリオール議定書は、開発途上国も含めた全ての締約国が参加する多数国間環境協定として機能していることなどから世界的に高い評価を得ており、開発途上国におけるHFCの規制の本格化はこれからであるものの、これまでCFC及びHFCの削減に寄与してきた²¹。

¹⁸ 第183回国会衆議院環境委員会議録第8号5頁(平25.4.26)

¹⁹ 第183回国会参議院環境委員会会議録第10号9～10頁(平25.6.11)

²⁰ 第183回国会衆議院環境委員会議録第8号11頁(平25.4.26)

²¹ CFC及びHFCの削減が地球環境にもたらした効果とオゾンホール現状について、環境省は「1990年代後半以降、諸般の対策の効果により南極域のオゾンホールの拡大傾向は見られなくなっているが、現時点ではオゾンホールの規模に縮小の兆しがあるとは判断できず、南極域のオゾン層は依然として深刻な状況にあると考えている」旨を述べている。(第183回国会参議院環境委員会会議録第9号2頁(平25.5.30))

一方で、HFCの排出は世界的に増加している。HFC排出増加の要因は、モントリオール議定書により規制されたCFC及びHCFCからの転換であることから、HFCはオゾン層破壊物質ではなくとも同議定書により生産を規制すべきとする案が、2009年以降アメリカ、メキシコ、カナダから提案され続けているが、開発途上国の反対があり、これまで具体的な検討はなされていない。

しかし2013年6月、気候変動枠組条約第19回締約国会議の準備会合において、EUから同内容の提案がなされているほか、これまで提案に反対してきた中国がアメリカとの間でHFCの削減を目指して協同するとの合意があったと報じられている²²。こうしたことから、次回のモントリオール議定書締約国会合及び気候変動枠組条約締約国会議では議論の進展が期待されるが、いずれにせよ現状としては抜本的な対策となるHFCの生産に対する世界共通の規制は行われていない。

そのような状況の中で、世界に先駆けてHFCやHFC使用製品の生産に規制を課すことを含む今回の改正法案の成立は、国内のフロン類の排出抑制に寄与することはもちろんのこと、HFCの生産規制の導入についての国際的議論をリードできる国内の体制を整えたという意味で、前進となったと言えるのではないだろうか。

法改正に伴う規制等の詳細は、今後政省令で定めるとされていることから、まずは国内のフロン類の円滑な排出削減につながる実効的な規制等の中身を制定するということが第一ではあるが、地球環境問題に責任のある先進国として、我が国がリーダーシップを発揮し世界のフロン類排出抑制対策を推し進めていくことが強く望まれる。

(すぎうら まさかず)

²² 『朝日新聞』夕刊(平25.6.12)