



Citizens' Alliance for Saving the Atmosphere and the Earth

「京都議定書目標達成計画（案）」に対する意見

特定非営利活動法人 地球環境と大気汚染を考える全国市民会議(CASA)

住所：〒540-0026 大阪市中央区内本町 2-1-19 内本町松屋ビル 10-470 号室

電話：06-6910-6301

Fax：06-6910-6302

E-mail：office@casa.bnet.jp

【計画案全体について】

<意見>

本計画案は、日本の「6%削減」を達成するために極めて重要な政策である。しかし、「6%削減」のための担保措置が抜け落ち、確実に対策や施策が実施されるのか極めて危ういと言わざるを得ない。

また、個別施策については、原子力の推進を施策の基盤に据えていること、様々な施策が羅列されているに過ぎないこと、環境税の導入など抜本的な施策がほとんど盛り込まれていないこと、目標達成ができない場合の履行確保が京都メカニズムの際限のない利用とされていることなど極めて問題の多い内容となっている。

本計画案は、第1約束期間以降の日本の温暖化防止政策の方向性を決定づけることから、計画案を差し戻して抜本的に見直し・検討することを強く要望する。

【個別意見】

はじめに

p.1-3

地球温暖化に関する科学的知見

<意見>

IPCC 報告を中心とする地球温暖化に関する科学的知見は、温暖化対策の根幹にあるべきものであり、それを本計画案のようにコラム的に扱うべきものではない。科学的知見に基づいて気候安定化のためにどの程度の温室効果ガス削減が必要なのかを計画案の根幹にすえるべきである。

p.4-5

我が国のこれまでの取組み

<意見>

従来の温暖化対策の単なる羅列にとどまっている。1990年の地球温暖化防止行動計画の目標(2000年以降1990年レベルで安定化)の未達成をはじめ、これまでの日本の対策は、気候安定化に求められるレベルからもEU諸国等環境先進国の対策からも大幅に立ち遅れ

ている。この温暖化対策の立ち遅れの要因を分析・総括してこそ、実効性ある達成計画が策定されうる。したがって本計画案において従来の対策をコラム的に扱うのではなく、その批判的総括を行うべきである。

第1章 地球温暖化対策の推進に関する基本的方向

第1節 我が国の地球温暖化対策の目指す方向

p.6

<意見>

ここでは京都議定書の目標達成 長期的継続的な目標達成の順で記述されているが、順番が逆である。温暖化対策はあくまで気候の安定化が最終目標であり、京都議定書の6%削減はその重要な第一歩である。したがって、気候の安定化に向けてどのような長期的目標を持つべきなのかが先にあり、その第一歩として6%削減をどのように達成するかを位置づけなければならない。にもかかわらず、本計画案では具体的な長期目標が一切考慮に入れられていない。3月のEU環境閣僚理事会で先進国は2020年までに15~30%削減、2050年までに60~80%削減すべきという長期的な数値目標が提案されている。日本もこうした大幅な排出削減をもつ長期的目標を掲げ、その長期目標と矛盾しない国内対策を京都議定書遵守の中心に位置づけるべきである。

第2節 地球温暖化対策の基本的考え方

p.7

1. 環境と経済の両立

<意見>

温暖化対策を推進する上で経済への外部効果の影響は無視できない。環境と経済の両立というのなら、抽象的なスローガンにとどめず、温暖化対策による雇用の変化等の市民生活への影響を、とくに分配面での衡平性を重視して明らかにし、そうした影響の緩和対策も計画に盛り込むべきである。

第2章 温室効果ガスの排出抑制・吸収の量に関する目標

第2節 温室効果ガス別その他の区分ごとの目標

p.12-19

<意見>

6%削減目標の内訳がぎりぎり定められ、対策が不十分ならばただちに京都メカニズム利用分を上乗せすることは問題である。経済成長の上方修正や素材輸出増加などがあっても京都メカニズムに依存せずに目標達成できるよう、国内削減目標をより強化すべきである。

p.13

(1) エネルギー起源二酸化炭素

<意見>

エネルギー起源二酸化炭素の排出目標が1990年比+0.6%となっているが、これは大綱

目標の - 2 %と比較して大幅な後退である。大綱目標の - 2 %を維持すべきであり、最低限なぜ大綱目標から後退させたのか説明するべきである。

p.14

<意見>

活動量の差（産業部門のうち製造業は生産減、非製造業はそれ以上の大幅減。他の部門は活動量増）省エネ法の毎年1%効率改善の努力目標などからみて、産業部門の目標を大幅に強化すべきである。

代替フロン等3ガスの目標を大幅に強化し、少なくとも2003年度の排出量以下とすべきである。

p.18

2. 温室効果ガス吸収源

<意見>

本計画案においては基準年比排出量3.9%という森林吸収量が想定されている。しかし「地球温暖化対策における森林吸収対策」（農林水産省、2004年11月）においては、予算規模の推移から2.6%から3.1%程度になると見込まれており、これと比較して本計画案の3.9%は明らかに過大な数字である。この3.9%は削減目標の6%と比較しても大きな数字であり、これが達成されない場合に全体的な遵守に影響を与える。したがって、その達成が担保されない過大な森林吸収源を想定するのはやめるべきであり、その分国内対策を強化すべきである。

p.18

3. 京都メカニズム

<意見>

京都メカニズムは、発展途上国や経済移行国に対する温暖化対策の技術や資金的支援を目的とし、先進国の目標達成の手段としてはあくまでも補完的であるべきとされている。しかし本計画案ではこうした京都メカニズムの規定には一切言及せず、単なる目標達成の手段とされている（p.50と明らかに矛盾）。1.6%分を京都メカニズム利用の上限として設定し、目標達成のほとんどを京都メカニズムに依存し、国内対策をおろそかにする、いわば「モラルハザード」を引き起こさないようにすべきである。

第3章 目標達成のための対策と施策

第1節 国、地方公共団体、事業者及び国民の基本的役割

p.20-21

2. 「地方公共団体」の基本的役割

<意見>

脚注で「省CO₂」について「原子力の推進」が明示されているが、原子力発電には安全性の問題、放射性廃棄物の問題、経済性の問題があり、これらの重大な問題が解決されない限り、「原子力の推進」を盛り込むことは不適切であり、これを削除すべきである。また、

「省 CO2」という文言が随所に登場するが、以上の理由から全て「省エネ型」という文言に差し替えるべきである。

p.21

3. 「事業者」の基本的役割

<意見>

事業者が「自主的に計画を策定し、実施状況を点検する」だけでは、取組みを確実に履行確保できないことから、「国や地方公共団体と協議して計画を策定し、環境 NGO が参加する第三者機関が実施状況を点検する」と文言を修正すべきである。

また、「国、地方公共団体の施策に協力する」ではなく、「国、地方公共団体の施策に積極的に取り組む」と文言を修正すべきである。

p.22

4. 「国民」の基本的役割

<意見>

「省 CO2 型の生活を選択する」と書かれているが、意識に基づいた行動だけでは温暖化防止社会を築くことができない。国民が選択できるような施策を盛り込むべきである。その具体例として、省エネ型製品や高断熱型住宅の販売を促進するために生産者や販売業者に対してトップランナー方式などの規制強化や、製品購入者への補助制度などが考えられる。

また、「地球温暖化対策活動への参加」には、温暖化対策に関連した行政計画へのパブリックインボルブメントを保障することを盛り込むべきである。

第2節 地球温暖化対策及び施策

p.23

需要対策に重点を置いた需給両面からのアプローチ

<意見>

「世界の模範となる省エネルギー国家」とあるが、具体的な中身が示されていないことからこのような抽象的な文言は削除すべきである。

原単位の改善に重点を置いたアプローチ

<意見>

原単位の改善は相対的指標であり、排出量を削減する総量規制を合わせて重点に置くべきである。京都議定書の削減目標を達成するためには、総量規制が不可欠である。

エネルギー供給部門の二酸化炭素排出原単位の改善を図る上で、「原子力発電の推進」を削除すべきである。原子力発電には安全性の問題、放射性廃棄物の問題、経済性の問題があり、これらの重大な問題が解決されない限り、「原子力の推進」を盛り込むべきではない。

p.26-59、別表 1-5

<意見>

様々な施策が掲げられているが、何一つ担保措置が盛り込まれておらず、取組み例が羅列されているだけである。これらの施策の一覧表示は、「地球温暖化防止行動計画」(1990年)策定以来、経済計画とリンクしていないことや施策を推進するための担保措置がないことが問題点として繰り返し批判されてきたが、何ら改善されていない。施策の重点や優先順位を明確に示し、対策効果の根拠を説明すべきである。

ア. 省 CO2 型の地域・都市構造や社会経済システムの形成

p.26-27

(a) 省 CO2 型の都市デザイン

<意見>

これまでの東京一極集中など過度な都市化の進展が生活環境の悪化やエネルギー利用の非効率化をもたらしてきたと言えるが、国土計画や都市政策の失敗に対して総括を行い、政策の転換を行うべきである。それなしに過度な都市化が一層進展するのであれば、脱温暖化社会を築くことは到底できないだろう。

p.27-28

(b) 省 CO2 型交通システムのデザイン

<意見>

交通需要を削減するためには、公共交通機関の整備を行う必要がある。それとともに、自動車利用を抑制するために道路建設を縮減すべきである。そのためには、現行の道路特定財源の廃止を含めた抜本的な改革や道路関連のエネルギー税制のグリーン化を実現するように施策を盛り込むべきである。

また、公共交通の整備・TDM 施策・自動車利用制御は個別に行うのではなく統合された一つの計画のもとで施行しなければ、温暖化防止に向けた交通のデザインは実現しない。交通計画においては、都市計画や土地利用計画との統合を行うべきである。

p.28

環境的に持続可能な交通 (E S T) の実現

EST とは、温暖化にとどまらず大気汚染問題・生態系保護など全ての環境を持続させるという交通体系のことで、OECD などの国際機関でも推奨されている 21 世紀世界の国家交通戦略の根幹をなす概念である。だが、この目標達成計画で TDM など他の施策と同列に扱われており、日本の国家交通・環境戦略における EST の位置づけが不明確である。本来ならば、日本の交通政策戦略の中での EST の位置づけを明確にした交通デザイン像を明らかにし、その上で議定書目標達成計画を立てなければならない。目標達成計画では EST の先進地域を募集するとしているが、募集するならばまずは交通政策における EST の位置づけを明確にすべきである。

イ. 施設・主体単位の対策・施策

p.31-32

a. 産業部門 (製造事業者等) による取組み

自主行動計画の着実な実施

<意見>

地球温暖化対策推進大綱では、産業部門のエネルギー起源 CO2 排出目標が 7%削減と設定されているが、2002 年時点で 1.7%削減にとどまっている。大綱の目標から見れば大きく削減量が不足しているにもかかわらず、「事業者による自主行動計画はこれまでのところ成果を挙げてきており、産業・エネルギー転換部門における対策の中心的役割を果たすものである」とするのは、日本経団連「環境自主行動計画」を過大評価しており、全くの事実誤認である。この文言を削除すべきである。

また、自主行動計画のメリットばかりが強調されているが、政策にはデメリットがあるのは当然のことであり、デメリットについても併記すべきである。自主行動計画のデメリットとして、自主宣言であるために履行確保措置がないこと、政府と協議していないために数値目標が弱められていること、計画に対するレビューの透明性や信頼性が確保できていないことなどが多くの論者から指摘されている。これらのデメリットについて何ら説明がないのは産業界にとって都合の良い部分のみを取り出した一面的な評価と言わざるを得ない。

p.33

c. オフィス・店舗等の業務施設の省 CO2 化

<意見>

業務部門は CO2 排出量を大幅に増加させていることから、抜本的な施策が必要である。自主行動計画のような「事業者の自主性」だけでは、対策を確実に推進できない。建築物の断熱基準の規制を設けて建築物の省エネルギー性能を向上させること、省エネ法の定期報告や中間報告を全て一般公開すること、政府との間で自主行動計画に新たな数値目標を策定することなどを施策として盛り込まれるべきである。

p.34

d. 家庭の省 CO2 化

<意見>

家庭部門の排出削減のためには、住宅の省エネ化を促進する支援措置を早急を実現することを求める。とりわけ、新築住宅の断熱性能はただちに規制化すべきである。

p.35-36

e. エネルギー供給部門の省 CO2 化

原子力発電の着実な推進

<意見>

原子力発電には安全性の問題、放射性廃棄物の問題、経済性の問題があり、これらの重大な問題が解決されない限り、「原子力の推進」を盛り込むことは不適切であり、この項目を全て削除すべきである。

p.36

新エネルギー導入の促進

<意見>

再生可能エネルギーの導入を促進することは温暖化防止に資することであり、積極的な施策の実施を求める。そのためには、ドイツなどで実施されている再生可能エネルギーの固定買取り制度を施策として盛り込むこと、導入目標を大幅に引き上げることが不可欠であり、施策の具体例として盛り込むべきである。

p.37、「別表1」p.11

電力分野の二酸化炭素排出原単位の低減

<意見>

日本の原子力発電は、稼働 30 年に迫る発電所が増えてきており、設備の老朽化に伴う安全性の問題や事故の危険性が懸念される。しかも、近年、美浜原発での死亡事故や東京電力などの事故隠蔽工作など事故と不祥事が続いており、原子力発電に対する国民の不信感は極めて強い。こうした状況の中で、87-88%というこれまでに経験したことがない「原子力設備利用率の向上」を行うことは、更なる事故を発生させることにつながり、不適切な施策であり、削除すべきである。また、「科学的・合理的な運転管理の実現」とは具体的にどのような運転管理を示し、これと安全性との関係を明確に示すべきである。

事業者による京都メカニズムの活用は、国外での排出削減であり、国内での対策とは認められない。このような「抜け穴」を容認する文言は削除すべきである。

p.38

水素社会の実現

<意見>

温暖化対策は、エネルギー消費の削減が基本である。安易に水素社会の実現を謳うことによって、エネルギー浪費構造の見直しを滞らせることがないことを求める。

また、水素製造のエネルギー源が化石燃料や原子力発電では温暖化対策としては適さない。水素社会について、環境影響評価、技術評価、経済性評価などを詳細に行った上で、技術の開発・普及を進めるべきか慎重に判断すべきである。

ウ．機器単位の対策・施策

p.39

a. 産業部門

<意見>

次世代コークス炉は生産設備であることから、支援措置の中身が単なる補助金であってはならない。公平性や合理性などの観点から支援措置について具体的な理由を説明すべきである。

p.39-40

b. 運輸部門

<意見>

現行のトッランナー基準を 8 割が達成済みであることから、新たな基準を大幅に前倒しして策定すべきである。

現行の税制上の優遇措置は極めて弱いため、低燃費車の導入促進にあまり貢献していない。大型車や高燃費車への税負担が小さいことから、これらの車種に対して重税を課して、低燃費車に対して税負担を軽減する自動車税制の見直しが施策として盛り込まれるべきである。

p.41-42

c. 業務その他・家庭部門

<意見>

トッランナー基準を早期に達成した場合は、基準の強化を前倒しすることを施策として盛り込むべきである。また、トッランナー基準の達成を促進するために、一部の自治体で実施されている省エネルギー制度を全国で導入することを義務化すべきである。

p.46-47

<意見>

代替フロン類は温室効果が極めて強いガスであり、その生産を早急に停止し、確実に回収を行うことが必要である。しかし、現段階では業界団体の自主計画に依存していることから、規制的な政策を実施していくことが求められる。中でも大気への放出を前提にしたフロンスプレー、断熱材などは製造使用に対して期限を切って規制すべきである。また、冷媒使用もノンフロン製品が主流になった冷蔵庫はもちろん、まだノンフロン製品が商業化されていないカーエアコンなども欧州の例にならって代替フロン使用の規制時期を定めるべきである。

過去の後始末である回収については、家電リサイクル法、フロン回収破壊法、自動車リサイクル法が未だに回収率が低いことから、罰則と誘導措置を強化すべきである。

(2) 温室効果ガス吸収源対策・施策

p.48

森林吸収源対策

<意見>

「森林・林業基本計画が達成された場合、森林経営による吸収量の上限値(4,767 t-CO₂、基準年総排出量比約 3.9%)程度の吸収量を確保することが可能と推計される(一部省略)」と書かれているが、算定根拠が示されていないのは問題である。日本の削減目標である 6%のうち、吸収量目標が 3.9%と大きいウエイトを占め、削減目標を達成するためには非常に重要な部門であり、吸収見込量の算定の根拠を明示すべきである。現状の対策では 3.9%の削減目標が達成困難であることを認識しているにもかかわらず、具体的な事業計画もなければ、目標達成のための財源確保に関する計画もなく、「地球温暖化対策推進大綱」の内容に比べてもその進展が見られない。

p.49、別表 5 (p.24)

都市緑化等の推進

<意見>

「1990年以降2010年までの公共公益施設等における高木植栽本数の増加量を7千5百万本と想定し、28万t-CO₂程度の吸収量の確保ができると推計している」と書かれているが、都市緑化等による正確な吸収量の推計が行われていないし、高木植栽本数の増加量として見込まれている7千5百万本という数字の根拠もわからない。現在までの実績が不十分であるにもかかわらず、将来における可能性を過大評価している。実現可能にするための具体的な計画を策定し、それを記すべきである。

(3) 京都メカニズムに関する対策・施策

p.50

京都メカニズム推進・活用の意義

<意見>

京都メカニズムの利用は必ずしも温暖化防止に貢献するとは限らない。いわゆる、ホットエアなどからの排出クレジットの獲得は、温暖化防止には何の貢献もしないことからホットエアの利用を認めないように明記すべきである。京都メカニズムの利用は、実質的に温室効果ガス削減を伴って発生するクレジットに限定すべきである。

CDM事業のように検証・認証制度のないグリーン投資スキーム(GIS)を活用する場合、そのプロジェクトの透明性が確保されるべきである。たとえGISであっても、原子力発電のような安全性、放射性廃棄物などの問題がある事業ではなく、真にホスト国の持続可能な発展に寄与するものでなくてはならない。また、温暖化防止に寄与する削減に結びつき、ホスト国、投資国の市民が納得できるプロジェクトであるように、計画内容や事業結果などを情報公開されるべきである。

p.50

約束達成に向けた考え方

<意見>

「京都議定書の約束を達成するために・・・京都メカニズムの活用により対応することが重要である」と書かれているが、本計画案全体の内容からは国内対策を中心に最大限努力しているとは言えない。また、国内対策による削減見込量の推計の根拠が明確に示されていないにもかかわらず最大の削減見込量を推計している半面、京都メカニズムの活用による削減見込量に関しては上限もなく最小限の数値になっている。したがって、補足性の原則に反するに等しい。

p.52 ページ

イ．京都メカニズムの本格活用

<意見>

「被援助国の同意を前提して、ODAの有効な活用を勧める。また、その他の公的資金についても有効な活用を勧める」と書かれているが、マラケシュ合意に基づいてCDMへのODAの流用は行わないことを踏まえると、この文章は削除すべきである。

2. 横断的施策

p.54

(1) 温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度

<意見>

公表制度の導入は評価できる。具体的な公表内容は、一般国民が理解しやすく、できるだけ詳細な内容を含むべきであり、それを記すべきである。

p.54

(2) 事業活動における環境配慮への促進

<意見>

最近の環境報告書は、企業のイメージ宣伝に活用されるケースが多く、報告書の内容も異なるので、温室効果ガス削減のための努力に関する詳細な内容を含めることが重要であり、それを記すべきである。

p.54-55

(3) 国民運動の展開

<意見>

非常に重要な分野であるが、まずは政府内で地球温暖化防止のための積極的な姿勢を見せる必要があると同時に、政府内の地球温暖化防止に関する認識の差（特に環境省と経済産業省の対立）もなくす必要があり、そのためには環境税などの政策を導入すべきである。上記のような前提条件が満たされて初めて国民による努力がその成果をあげることができる。また、国民運動の展開のためには情報提供が非常に重要であり、製品の温室効果ガス排出量（設計から廃棄されるまでの全排出量）に関する情報を提供すべきである。さらに、国民の参加を促すためには国や自治体の政策策的過程へ市民の参加が必要であり、そのような意思決定システムを新しく構築すべきである。

p.56

(4) 公的機関の率先的取組みの基本的事項

<意見>

公的機関における温室効果ガス削減のための様々な施策については、より厳しい拘束力を持たせる必要がある。自治体における温暖化防止計画もより実効性のあるものにする必要がある。特に、公共機関の省エネ基準やグリーン購入などに関してより厳しい基準を設ける必要があり、それを記すべきである。また、国民の地球温暖化防止のための努力に対するインセンティブを与える措置もあわせて導入すべきである。

p.58

(6) ポリシーミックスの活用

<意見>

多くの先進国では温暖化防止政策として、環境税や排出量取引制度が導入されている。

わが国では経済的手法について期限もなく検討が続けられるだけで、その導入の目処が全く立っていない。

環境税は適切な制度設計を行えば、大幅な温室効果ガスの排出削減効果が期待できる政策であり、早期に導入されるべきである。また、現行のエネルギー税制は電源開発財源や道路特定財源など温暖化対策に逆行する税財制度を抱えており、これらの税制の廃止を含めた抜本的な見直しを環境税の導入と同時に進められるべきである。

したがって、現行のエネルギー税制の抜本的な見直しとともに、環境税の早期導入を実現するように施策に盛り込むことを強く求める。

3. 基盤的施策

p.60-61

(2) 地球温暖化対策技術開発の推進

<意見>

技術開発の推進は重要な温暖化対策の一つであるが、革新的技術開発に依存するのではなく、エネルギー浪費型社会から脱却を目指すことが根幹的な温暖化対策であると認識すべきである。当面は、既存の技術を改良し、普及することを技術戦略とすべきである。

中長期的には技術開発の推進が求められるが、二酸化炭素の回収・貯留・隔離技術は、環境影響評価、技術評価、経済性評価が全くされておらず、慎重に技術開発に取り組むべきである。また、これらの技術は温室効果ガスの排出削減技術ではなく、一時的な先延ばしの対策であることを考えれば、温暖化対策は排出削減のための技術開発に重点を置くべきである。

p.62

(4) 地球温暖化対策の国際的連携の確保、国際協力の推進

<意見>

発展途上国への支援は、条約や議定書に明記された先進国の責務である。しかし、京都イニシアティブなど日本の取組み実績を明らかにせず、過度に評価している。

「2013年以降」の枠組で、米国など先進国が京都議定書に復帰して排出削減対策に取り組むことは当然のことであり、日本政府はリーダーシップをふるべきである。条約の「究極的な目的」である気候安定化を達成するためには、これまでの条約交渉で確認されてきたように、まず先進国の責任ある温室効果ガス削減と途上国への技術・資金的な支援が不可欠であることを明記すべきである。その上で、途上国へ排出削減を求めていくべきである。

第3節 特に地方公共団体に期待される事項

p.63-64

<意見>

自治体における温暖化対策の強化を促すための政策・措置が何もなく、ただ自治体の自主的な取組みに期待することは国の責任転嫁と言わざるを得ない。したがって、温暖化対策に積極的に取り組んでいる自治体への支援策や権限の移譲を含む総合的な施策を盛り込むべきである。

第4節 特に排出量の多い事業者に期待される事項

p.65

<意見>

原単位の改善だけでは、必ずしも排出量の削減にはつながらない。事業者の自主性に委ねるべきではなく、排出量の多い事業者を選定し、重点的に監視を行いながら温室効果ガス排出量の総量規制を設けるべきである。

第4章 地球温暖化対策を持続的に推進するために

p.66

1. 基本的考え方

<意見>

事後評価制度の導入は評価できる。この事後評価を実効性のあるものとするためにも、評価過程・結果の公表、対策評価指標の再検討が必要である。とくに対策評価指標が対策効果の実態を測定するものとなっていない分野も見受けられる（例えば「自転車交通需要の調整」の評価指標が「自転車道の整備」となっているが、実際の自転車交通需要の増加はそれでは測定できない）ので、対策効果の実態を評価しうる指標に改めるべきである。