

「2008年度自主行動計画評価・検証結果及び今後の課題等(案)」に対する意見

1. 意見提出者連絡先

- ・団体名：特定非営利活動法人気候ネットワーク（本件は団体としての意見です）
- ・氏名：代表者・浅岡美恵、担当者・畑直之
- ・団体所在地：〒604-8124 京都市中京区高倉通四条上ル高倉ビル 305号
- ・電話番号：075-254-1011
- ・メールアドレス：tokyo@kiconet.org

2. 提出意見内容

<意見1>

該当箇所：「 . 2008年度自主行動計画の評価・検証の体制、位置づけ等」(主にP.2など)

意見内容：評価・検証の体制・位置づけ等について

経団連傘下の企業を中心とする自主行動計画は、京都議定書目標達成計画の産業・業務・運輸等の対策の中心に位置づけられ、日本の排出量の5割をカバーする。その大半を占める産業・エネルギー転換部門の全体としての目標は1990年度比±0%のままであり、業界の目標指標の選択も目標設定も業界の任意に委ねたままである。2008年3月に改定された目標達成計画は、2012年までの間についてこの自主行動計画の評価・検証制度として関係審議会等による定期的なフォローアップを進めるとしている。

現在ポーランドで開催されているCOP14で2013年以降の削減目標等について議論がなされており、日本も2013年以降に第1約束期間よりさらに大きな削減目標が必要である(昨年のバリでの京都議定書第3回締約国会合(CMP3)では、先進国全体で2020年までに90年比25~40%の削減とのIPCCの報告が明記された)。

このような状況下で、当フォローアップが自主行動計画の評価・検証制度として行われるのであれば、単に業界自主計画の報告と評価にとどまるのではなく、大口排出源への政策全体を議論すべきである。すなわち、京都議定書目標達成計画において、多くの先進国で導入が進んでいるキャップ&トレード型国内排出量取引や炭素税・協定などの大口排出源向けの政策を導入せず、自主行動計画に任せていることについての点検・評価、及び必要な政策見直しを議論すべきである。

<意見2>

該当箇所：「 . 2008年度評価・検証の結果」の「1. 全体概要」「CO2排出量の推移」(P.8)など

意見内容：大幅な目標未達成=排出超過について

2007年度実績を見ると、電気事業連合会の排出量は1990年度比50%(1億4200万トン)増加し、CO2原単位も9%悪化した。また目標未達成分が、電事連はCO2原単位20%低減目標のところ9%悪化で約1億500万トン超過、鉄鋼連盟はCO2総量9%削減見通しのところ1.8%減にとどまり約1500万トン超過、2業界合わせて約1億2000万トンの超過となった。これだけでも、日本全体の基準年総排出量の9.5%にも相当する。

また、現在の甘い評価方法(詳しくは後述)においても、対象の39業種のうち過半の20業種が目標未達成となっている。

これらは、自主行動計画任せにして、キャップ&トレード型国内排出量取引制度あるいは削減協定を

導入せずにきた政策の失敗を証明するものであると言える。そのことを、産構審環境部会地球環境小委員会・中環審地球環境部会に報告すべきである。

<意見 3>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」の全般

意見内容：電力配分後の間接排出方式による問題

自主行動計画参加の業界の排出量計算は、国際標準（IPCC や京都議定書の排出量算定ガイドライン）である直接排出と異なる日本独自の「電力配分後」（間接排出）が用いられており、直接排出による算定結果は示されていない。そのため、今回の評価対象である 2007 年度のように原発の設備利用率の低下などで電力の CO2 排出原単位が悪化すると、電力消費側の産業はその努力と関係なくその力の及ばない要因で CO2 排出量が増えてしまうという事態が生じる。今回、エネルギー源の多くが電力である機械・組み立て系の製造業や業務部門では、大きな困惑と混乱が生じていると理解している。

現状は、発電による排出増加の影響と電力事業者の問題が見えにくく、評価・検証が十分でない。間接排出による算定・計画の妥当性について評価・検証すべきである。

そして、電力に対する評価には CO2 排出量は「直接排出」によることが不可欠であり、これを基本とすべきである。他方、消費側産業の電力消費の増減をあわせてフォローするのであれば、直接排出量に加えて参考値として、「電力配分後」の排出量を電力の CO2 排出係数を固定するなどした上で示すことが考えられる（あるいは、消費側産業が、直接排出分に加えて、電力使用については（発電側の事情による原単位変動の影響受けない） kWh の量を示すことも考えられる）。

なお多くの業界は 2010（2008～12）年度の目標を、電気事業連合会の CO2 原単位 20%低減目標が達成されるものとして立てているが、電事連の目標達成が困難であるのは明らかであり、現在のやり方では大きな混乱を生じかねない。上記の方法をとれば、このような混乱も防げる。

<意見 4>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」「1 . 全体概要」

意見内容：任意の目標設定自体の評価・検証が必要

そもそもこの審議会（評価・検証）では、目標の妥当性を議論していない。目標指標すら 4 種類（CO2 排出量・エネルギー消費量・CO2 原単位・エネルギー原単位）を任意に選ばせ、原単位指標のもとになる生産活動指標も任意に選ばせている。その上で、単に目標を達成したかどうか、引き上げたかどうかだけを評価しており、このような評価・検証には余り意味がないとも言える。

これでは、当初目標を甘く設定し、対策強化を小出しにしながら毎年目標を引き上げ、直近でも甘い目標である業界団体の評価が高くなる結果となる。また評価基準の吟味が不十分で、結果においても省エネ法の遵守レベル以下、炭素集約度悪化の所が見落とされている。さらには生産活動指標すら業界の任意に任されているため、生産活動指標の加工によって原単位が良く改善しているように見える方法が可能となっており、真面目に努力する企業や業界が報われないとも言える。

よって、この評価・検証では、目標の妥当性と進捗点検の両方において、指標等を抜本的に見直し、CO2 削減・エネルギー効率改善・炭素集約度低減を適切に評価・検証できる方法とすべきである（詳細は次項以下を参照）。

<意見 5>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」の「2 . 2008 年度評価・検証の視点」「3 . 評価・検証の視点毎の評価」の「(2)CO2 排出量も併せた目標設定」(P.12、P14) など

意見内容：CO2 総量削減目標は必須

CO2 総量削減目標の設定は全業界について必須とすべきである。業界が個別に自主的に独創的目標を立てることは構わないが、地球温暖化対策の事業者の取り組みを評価・検証する審議会としては CO2 総量削減を基本に評価すべきである。現状では、生産の増える業界は「原単位目標」、生産の減る業界は「総量目標」を選択する傾向、さらに石炭を増やすなど炭素集約度(エネルギー量当たり CO2 排出量)を悪化させる業界は「エネルギー消費量」または「エネルギー原単位」を選択する傾向にある。これでは、その業界を都合良く見せられる指標を探すことで、総量削減も効率改善もないまま、目標だけはクリアしたとすることも可能だ。

なお、総量目標は当然ながら生産量を拘束しない。生産量予測を立て、生産が当初予測より多少増えることも勘案して計画を立ててもらい、点検すべきである。

<意見 6>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」全般

意見内容：原単位目標は省エネ法目標遵守レベル

CO2 総量削減目標に加え、原単位目標も持つことを原則とすべきである。生産減の業界が総量目標のみで効率(原単位)悪化になるという例が少なくないし、生産増の業界でも必ずしも効率(原単位)が改善していない場合もあるからである。

省エネ法の努力目標(エネルギー原単位を年平均 1%以上改善)は各事業所が中期的に守るべきもので、その集合体である業界団体に集計すれば、ぎりぎりを守る所と余裕をもって守る所が足され、業界単位では余裕をもって達成するものである。これは法令遵守の最低ラインである。自主行動計画のいかなる評価をするにしても、これを下回る業界に高い評点をつけることは、全工場があらゆる技術導入を済ませている場合(現実的には考えにくい)以外はあってはならない。

省エネ法努力目標を守れない業界は、努力をしたとは評価できないはずである。ところが、報告で最上位の「S 評価」になっている 3 業種(電線・都市ガス・アルミ、このうち電線はメタルと光ファイバーにさらに分類)のうち、メタル電線は業界全体で省エネ法目標を守れていない。「A 評価」になっている 6 業界にいたっては、その半分にあたる 3 業界(染色・板硝子・ガラスびん)は 1990 年度より原単位を悪化させている。また大口 7 業界(電力・石油・鉄鋼・セメント・化学・製紙・電機電子)を見ると、鉄鋼・セメントは 2007 年度実績でも 2010 年度目標でも省エネ法目標が未達、石油は次項(<意見 7> 参照)の生産活動指標の問題があり、一般的な指標だと実績でも目標でもエネルギー原単位が悪化になる。また化学は生産活動指標が指数のため原単位の評価が不可能である。さらに電力はエネルギー原単位は不明である。

<意見 7>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」全般

意見内容：生産活動指標の問題について

原単位(エネルギー・CO2)のフォローアップや省エネ法努力目標の遵守不遵守の点検には、原単位の分母となる生産活動指標の吟味が必要不可欠である。生産活動指標に問題があれば、その生産活動指標を分母として CO2 量やエネルギー消費量を割った原単位に意味がないのは明らかだからである。

しかし、現状では生産活動指標の設定は各業界にまかされており、審議会ではその内容を吟味せずただ追認しているだけであり、大いに問題がある。

現状では、一般的な政府統計などと異なり、業界団体によって補正され第三者が検証不可能な生産活動指標を用いている業界があるが、これでは対策をフォローアップすることができない。これらの指標はいずれも、一般的と考えられる指標より 1990 年度(基準年度)比で大きくなるものであり、これらを分母にすると原単位が改善しているように見えることになる。

以下、現状の問題ある主な指標について簡単に指摘する。

石油業界は生産活動指標に「常圧蒸留装置換算通油量」を使っているが、独自の重み付けをしており第三者が検証不可能である。一般的な「精製業者原油処理量」(製油量)を基本とし、製品構成が変わっていることを考慮するなら、代表的製品区分と各区分の原単位の推移を示させるべきである。

化学業界は生産活動指標に中身の不明な「指数」を使っており、検証不可能である。無機化学製品と有機化学製品に分けて生産量を示すなどして、原単位の異なる製品が混在してかつ製品構成が変わっていることを考慮するなら、代表的製品区分と各区分の原単位の推移を示させるべきである。

電機電子業界は、以前、生産活動指標を「名目生産額」から「実質生産額」に変更し、原単位の分母が大きくなっている。そもそも基本的に生産量(何らかの物量ベースの指標)にすべきであり、多種多様な製品構成を考慮するなら、代表的製品区分と各区分の原単位の推移を示させるべきである。

なお自動車製造業は目標指標はCO₂排出量(総量)だが、CO₂・エネルギーの原単位の分母にはなぜか生産金額を用いており、適切でない、生産台数等の物量ベースの指標とすべきである。

商業関係の業界は床面積×営業時間を生産活動指標にしているが、時間は外して床面積だけにすべきである。営業時間が延びた分はエネルギーを増やしていいという指標は妥当性を欠き、営業時間が延びた分ほどエネルギー消費が増えず、見かけだけエネルギー原単位が改善されるなら問題である。業務部門全体の原単位は床面積当たりを使うことが一般的であり、これを基本指標とすべきである。ただ商業は業種・業態が多様であるので、床面積を基本とし「見かけだけの改善」といった事態が生じないように留意しつつ、各業種においてその業態に応じた生産活動指標を用いることも考えられる。

よって、評価・検証の仕組みとしては、以下のように改めるべきである。

すなわち、基本となる生産量・活動量に関する指標は審議会で定めて指示すべきである。生産量・活動量に関する指標は、審議会で決めて指示すべきである。エネルギー転換部門は生み出す物の量(電力量・製油量など)とすべきである。製造業は生産量(重量・台数等の物量ベースの指標、補正なし)とすべきである。業務は基本的に床面積とすべきである。

<意見 8>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」全般

意見内容：炭素集約度を評価し改善を促す必要

従来明示的には評価されてこなかったが、燃料の炭素集約度の改善が必須である。再生可能エネルギーの割合を増やす、石炭や石油から天然ガスへ転換する、同じ最終エネルギーなら電気は特に炭素集約度が高いのでヒートポンプ以外で熱に使うような場合は他に転換する、などの対策を促進する必要がある。よって審議会において、燃料の炭素集約度とその改善の状況について評価・検証すべきである。また、石炭利用が不可欠かどうか(物理的必然性のみ、単に値段が安いというコスト面は理由にならない)もチェックすべきである。

審議会評価で「A 評価」になっている 6 業種の中には、1990 年度より炭素集約度(エネルギー消費量当たり CO₂ 排出量)を悪化させたところもある。燃料構成をわざわざ CO₂ 排出の多い方向に変えた業界が十分な努力をしたとは到底評価できないはずである。また大口 7 業界の中でも、電力・セメント・製紙・化学は炭素集約度が悪化している。さらに鉄鋼・セメント・製紙・化学は 2010(2008~12)年度の目標で炭素集約度が 1990 年度より悪化するものとなっている。

なお、産業界が常に主張するように、先に努力した者が報われる公正な評価が行えるように、業界ごとの燃料構成を明らかにすべきである。

<意見 9>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」「(4)目標達成業種の目標引き上げ等」(P.16~17)

意見内容：「目標引き上げ」について

「目標引き上げ」の評価は、先に示した基本原則（省エネ法努力目標遵守、炭素集約度を最低でも向上、生産活動指標は一般的で適切なものに、など）を守り、現時点で到達していないレベル以上に引き上げた場合に限るべきである。

現状のやり方下での「目標引き上げ」には余り意味がない。しかも、一昨年及び昨年の「目標引き上げ業種」のうち、製紙・化学・ゴム・電線（メタル・光ファイバとも）・伸銅の各業界以外はすでに達成済みのレベルに目標を引き上げたただけであった。また、今年度の目標引き上げ業界の追加削減効果は35.7万トンとの試算であるが、染色については現状で達成済みであり削減に追加性がなく、都市ガスについては総量目標は現状で達成済みであり削減に追加性がない。

<意見 10>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」全般

意見内容：フォローアップで評価すべき指標について

生産量・CO₂ 排出量・エネルギー消費量・CO₂ 原単位・エネルギー原単位の5つは引き続きフォローすべきである。なお、CO₂ 排出量は直接排出と電力配分後を併記すべきである。また追加でフォローすべき指標などについては以下に示す。

(1)炭素集約度などについて

エネルギー消費量当たり CO₂ 排出量（炭素集約度）や燃料構成を明らかにして、評価を行うべきである。

(2)原単位分布について

参加事業所のエネルギー原単位や炭素集約度（または CO₂ 原単位）の分布を点検・評価すべきである。排出量が大きく日本全体への影響が大きい電力・石油・鉄鋼・セメント・化学・製紙については、個別事業所のエネルギー原単位・炭素集約度（または CO₂ 原単位）・燃料構成も示すべきである。

<意見 11>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」全般

意見内容：石炭火発について

温暖化防止に逆行する石炭火発の激増は、自主行動計画任せの現在までの政策の失敗と言ってよく、その点を総括すべきである。

そして、今後、石炭火発を建設し運転開始するなど論外であり、審議会で、全ての石炭火発をフォローし、新設はないかチェックし、既存設備は設備利用率と排出量・回避排出量を削減する見通しを厳しく点検すべきである。とりわけ、今後の新設予定については、なぜ建設するのか、最新型天然ガス火発（発電効率が53%のもの）であれば回避できる排出量を何によって削減するのかを明らかにさせ、具体的な削減計画を求めるべきである。また、業界団体が削減計画策定を拒否した場合は、自主計画では止められなかったと産構審環境部会地球環境小委員会・中環審地球環境部会に報告すべきである。

さらに、審議会では、京都議定書の国際約束がありながらなぜこのような温暖化防止に逆行する活動が許されているのかを、制度やコストを含め点検すべきであり、石炭課税強化・炭素税等の炭素に価格をつける政策なしに石炭火発を野放しにしてきた問題が示唆されるはずである。そうした考察をあわせて産構審環境部会地球環境小委員会・中環審地球環境部会に報告すべきである。

なお、石炭使用の産業用熱・蒸気施設についても同様に点検すべきである。

<意見 12>

該当箇所：「 . 2008 年度評価・検証の結果」の「1 . 全体概要」「CO₂ 排出量の推移」(P.8) など

意見内容：原発の影響について

原発は老朽化が進めば止まることが多くなる。2002年以降どこかで原発が止まって設備利用率が低い状態が続いたが、原発停止を前提にした対策強化を何も求めないまま漫然と運転再開を待ち、対策が先送りされた。来年以降については、設備利用率が現状程度であることを前提に、現行目標達成の計画を求めるべきである。

<意見 13>

該当箇所：「 . 2008年度評価・検証の結果」全般

意見内容：リスク管理で余裕をもって目標遵守

目標は余裕をもって守るものである。しかし現状では地球温暖化対策を軽視しているために守れない企業・業界があると言わざるを得ない。審議会が評価基準をそうした真剣さの足りない企業にあわせてしまつては、真面目に取り組んでいる企業が浮かばれない。企業が優先度を上げて目標や法令遵守事項（省エネ法努力目標等）について余裕をもって守ることを前提に、審議会は点検すべきである。

<意見 14>

該当箇所：「 . 2008年度評価・検証の結果」の P.13 及び「 . 各業種の目標指標・要因分析他」「6 . 京都メカニズムの活用状況」(P.74~77)

意見内容：京都メカニズム利用について

京都メカニズムのクレジット購入予定が示されているが、合計すると約 5900 万トン/年（基準年総排出量比約 4.7%）となり、現時点でも既に政府調達予定分の 1.6%（約 2000 万トン）の 3 倍近い。しかも電力はさらに不足が見込まれる（現状の成り行きの原因と目標とする原因との差を埋めるには約 1 億 500 万トン/年が必要であり、確保している 3800 万トン/年の約 3 倍となる）。京都クレジットの購入は 1 年限りの目標達成のための手段に過ぎず、次の年には失われて削減の継続性がない。京都メカニズムを利用すれば省エネ投資と同等にみるような評価では、京都議定書の第 1 約束期間の確実な削減にもつながらないし、ましてや次期の準備もできない。京都メカニズム利用は厳しい評価をすべきである。さらに、ホットエアの利用は厳しく戒めるべきである。

<意見 15>

該当箇所：「 . 今後の課題等」「1 . 目標未達成業種の目標達成の蓋然性の向上」(P.53)

意見内容：目標達成の蓋然性について

電力と鉄鋼は未達の量が大きく（<意見 2>参照）、目標達成の蓋然性は低いと言わざるを得ない。

電力業界については、原発設備利用率が 2007 年度程度であることを前提にして、国内対策（石炭から LNG へのシフト等）積み増しによる目標達成をもとめるべきである。ただ、電力は桁外れに量と影響が大きく公共性・公益性も高い特別な業界であるので、政府の「自主行動計画丸投げ」は他の業界にも増して問題であり、政府が責任を持って電力分野に政策関与すべきである。具体的には、石炭課税強化等の政策を早急を実施することで、業界任せではない形で、石炭を抑制し LNG へのシフトを進めて、電力分野の CO₂ 排出量を減らし電力の CO₂ 排出原単位を改善（低減）させるべきである。

鉄鋼については、生産量が現状程度であることを前提にして国内対策積み増しによる目標達成を求めるべきである。

他の業界は、生産活動指標を一般的で適切なものとするよう指示した上で目標妥当性を抜本的に点検すべきで、省エネ法努力目標未達あるいは炭素集約度悪化の業界はすみやかに省エネ法努力目標以上、炭素集約度向上とすることを前提に評価すべきである。

なお、京都メカニズム利用で達成したなどとみなすべきではない

<意見 16>

該当箇所：「 ．今後の課題等」「 2 ．CO2 排出量も併せた目標設定」(P.53 ~ 54)

意見内容：CO2 排出量も併せた目標設定

これを前提とすべきである。 <意見 5> でも述べた通り、CO2 総量削減目標の設定は全業界について必須であり、全業界に対して設定を求めるべきである。

<意見 17>

該当箇所：「 ．今後の課題等」「 3 ．積極的な情報開示」(P.54)

意見内容：情報開示について

業界に自主的に求めるのではなく審議会から指示すべきである。

なお、内容に関しては、 <意見 10> の「フォローアップで評価すべき指標について」を参照のこと。

<意見 18>

該当箇所：「 ．今後の課題等」「 4 ．自主行動計画の深掘り・対象範囲拡大等」(P.54 ~ 55)

意見内容：対象範囲拡大等について

排出量の小さい他の業界への拡大はやらないよりはやった方がいいかもしれないが、報告に項目立てするほどの重点であるとは考えられない。これよりも、日本の排出量の多くを占める現対象業界について、自主行動計画任せを続けることがキャップ&トレード型国内排出量取引制度の導入などより効果があるのか、抜本的に点検すべきである。

<意見 19>

該当箇所：「 ．今後の課題等」「 5 ．国内外への情報発信」(P.55)

意見内容：国内外への発信について

日本以外の先進国の多くは、政府が責任を持ってキャップ&トレード型国内排出量取引制度など削減の実効性や透明性の高い政策・制度を導入あるいは準備し、CO2 削減を進めている。目標指標の選択や目標数値の妥当性の評価をしないで、現状の自主行動計画で十分という発信をしても、政策不在のために日本の排出量が増加していることを知らしめるだけである。政府の労力や予算は追加削減に効果のあるところに投じるべきであり、現状で十分という趣旨の発信は無駄遣いであり必要ない。

<意見 20>

該当箇所：「 ．今後の課題等」「 6 ．業務部門、家庭部門及び運輸部門における取組の強化」(P.55)

意見内容：業務部門について

業務部門の対策抜本強化には建築物の断熱省エネ基準の規制化が必要である。

自主行動計画参加業界については、参加事業所（オフィス等）のエネルギー原単位（建築物の断熱省エネ基準の達成度を含む）や炭素集約度（またはCO2 原単位）の分布を示し、全事業所の「トップランナー化」に向けて、進捗点検を毎年行うべきである。

以上