

「京都議定書目標達成計画の評価・見直しに関する中間報告（案）」に対する意見

1. 意見提出者 連絡先

- ・会社名及び団体名：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）
- ・所属：同上（担当者・畑直之）
- ・氏名：気候ネットワーク（担当者・畑直之）
- ・会社及び団体所在地：〒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：P.2、はじめに、及び、1. 地球温暖化に関する科学的知見

意見内容：

1. 中長期の視点からも、第1約束期間の国内対策を中心とする目標達成と、そのための政策強化が重要である。世界全体で2050年までに半減するという国際世論が高まっているが、そのためには先進国である日本は70～80%程度の削減が必要になる。そのために日本では、例えば2020年に30%削減といった中期目標を持つことが求められ、第1約束期間の6%削減はその第一歩として達成が必須である。その際には、社会・経済の制度・仕組みを全体として「温暖化防止型」に変えて行くことが必須であり、今からそれを見通した政策強化を進めて行くべきである。
2. 「1. 地球温暖化に関する科学的知見」の最後で「現在の排出量からの大幅な削減が必要である」としながら、中間報告案ではその方向性が見えない。

<意見2>

該当箇所：P.5、表1 温室効果ガスの排出状況について、及びその下の本文

意見内容：

1. 各部門の排出量の増減は、生産量・床面積・世帯数・輸送量などの「活動量」の動向が主な要因の一つになっている。産業の生産量は鉱工業生産指数（製造業IIP）で見て1990年度から横這い（0.9%増）であるのに対し、業務・家庭・運輸旅客は床面積（37.2%増）・世帯数（22.3%増）・旅客輸送量（8.7%増）とも大幅増となっている。これに触れずに、ただ単に「産業は減った、他は増えた」と書くのは適切でない。部門別の排出量の動向を適切に評価・分析するためにも、活動量の増減を併記すべきである。
2. 排出増の大きな要因として電力における石炭火力発電所の急増がある。電気事業者の石炭火発のCO2排出量は1990年度以降3倍になり、日本全体の排出量を1割押し上げた。これによる電力のCO2排出原単位の悪化は、需要側各部門、特に電力の割合が大きい民生部門（業務・家庭部門）の排出増の一因となっている。これらの点を記すべきである。

<意見3>

該当箇所：P.6～7、2. 既存対策の評価、及び、「別紙1」全般

意見内容：

1. 本文には「現状では、総合的に見れば、対策が十分に進捗しているとは言えない状況」と記述しながら、「別紙1」に示された既存の各対策・施策の評価の整理は極めて甘いと言わざるを得ない。政府は多くの対策・施策を「見込み通り」の②と評価・分類しているが、気候ネットワークが精査する

と、その多くは見込みを下回る③となる（下表）。例えば、原発の設備利用率を 87～88%に引き上げることを含んで電力の CO2 排出原単位を 1990 年度比 20%程度低減させるという項目（「1-5」）は、現在の原発を巡る状況からして今のままでは国内では達成不可能であるが、京都メカニズムの充当を含めて達成可能と整理され、②の「見込み通り」に分類されている。また「1-7」の「燃料電池の導入促進」は、現時点（2005 年度）で目標（2010 年度）のわずか 0.5%までしか進捗していないにもかかわらず、なぜか「現行計画の見込み通りの蓋然性が高い」という不可解な評価で、これまた②とされている。その他、「1-3：BEMS、HEMSの普及」や「2-37：下水汚泥焼却施設における燃焼の高度化」など、現状のトレンドで見たら明らかに不足が生じるにもかかわらず②とされているものも少なくない。全体的に精査して見直すべきである。

表 既存対策の評価に関する政府と気候ネットワークの比較

評価分類	政府	気候ネットワーク
①現行計画を上回る対策効果が見込まれる	8	5
②現行計画における対策効果が見込まれる	33	9
③現行計画を下回る対策効果が見込まれる	5	31
④その他（現時点では対策効果を把握できない）	4	5

（※数字は中間報告案で評価・分類された対策・施策の項目数）

2. 対策が進まず削減が滞っているのは、対策を推し進める政策措置が極めて不十分だからであり、その点を記述すべきである。

<意見 4>

該当箇所：別紙 1 の「1-2：建築物の省エネ性能の向上」

意見内容：指標のカバー率などに問題があり、この指標にリンクしてこれだけの削減量が生じるとは言えない。常識的に考えて、届出義務のない 2000 平米未満の建築物は義務のある 2000 平米以上の建築物より、適合率は低いと見るべきである。国土交通省によれば新築建築物のうち 2000 平米以上の割合は床面積比で 6 割弱であり、その省エネ基準適合率を新築全部に及ぼすのは適切とはいえない。また、目達計画策定時は「新築建築物」だったのが、今は「新築建築物（2000 平米以上）」となっており、指標が変わったのに削減量が同じなのはおかしい。これらの点を明らかにし、改善すべきである。

<意見 5>

該当箇所：別表 1 の「1-4：住宅の省エネ性能の向上」

意見内容：指標のカバー率などに問題があり、この指標にリンクしてこれだけの削減量が生じるとは言えない。常識的に考えて、住宅性能評価を受けていない住宅は受けている住宅より省エネ基準の適合率は低いと見るべきである。国土交通省によれば、住宅性能評価の交付戸数は新築着工戸数の 2 割であり、その省エネ基準の適合率を新築全部に及ぼすのは適切とはいえない。また住宅性能評価を受けている住宅の適合率（達成率）の指標は、2005 年度に一旦ダウンしたのに 2006 年度以降はまた順調にアップするという推計になっているが、根拠が不明である。これらの点を明らかにし、改善すべきである。

<意見 6>

該当箇所：別紙 1 の「2-4：自動車交通需要の調整」「2-5：高度道路交通システム（ITS）の推進」「2-6：路上工事の縮減」「2-7：交通安全施設の整備」

意見内容：これらの項目は指標と削減量のリンク（関連性）が曖昧である。精査・見直しを行い、指標と削減量のリンクが検証できないものは削除すべき。これらの項目は、たとえ指標の実績が向上しても CO2 削減が進んでいるのかが、極めて曖昧であるといわざるを得ない。特に、高度道路交通システム

(ITS) の推進【ETC】・高度道路交通システム (ITS) の推進【VICS】・路上工事の縮減・自動車交通需要の調整は、指標とのリンク (関連性) が極めて弱い。高度道路交通システム (ITS) の推進 (信号機の集中制御化)・交通安全施設の整備も、説明不足である。

<意見 7>

該当箇所：P.7、社会経済活動量の見通し、及び別紙 2

意見内容：後から活動量が予想外に増えてぎりぎりの年次で対策強化に追い込まれないように、ある程度余裕のある想定をすべきである。例えば、粗鋼生産量は 2010 年度に現状より減る見込みになっているが、現状程度としておく方が無難と考える。

<意見 8>

該当箇所：P.8、電力の二酸化炭素排出原単位についての記述部分

意見内容：

1. 原発の設備利用率を 87~88%に引き上げることを含んで電力の CO2 排出原単位を 1990 年度比 20%程度低減させるという項目は、京都メカニズムの充当を含めて達成可能と整理され、②の「見込み通り」に分類されている。しかし現在の原発を巡る状況からして、石炭火発から天然ガス火発へのシフトを強力に推進する政策がとられない限り国内対策では達成不可能なことや、このままでは大量の京都メカニズムクレジットの購入を迫られることを、きちんと記述すべきである。
2. ここに 2005 年度実績から 6600~6800 万トンの削減効果が見込まれるとの記述が盛り込まれたことは、言い換えれば 2005 年度並ならこれだけ削減量が不足する (排出がオーバーする) ということでもある。なお気候ネットワークは、2005 年度と同程度の電力の CO2 排出原単位なら、7600 万トンの削減量が不足する (排出がオーバーする) と試算している。また政府の記述でも、不足削減量の下位ケースの 3400 万トンと合わせれば、実質的に約 1 億トン不足 (排出オーバー) となることになる。これらの点を分かり易く記述すべきである。

<意見 9>

該当箇所：P.9、表 2 の全般的な点

意見内容：

1. 不足削減量の下位ケースを下回る蓋然性が高い。表 2 に示された数字については、<意見 3>などで述べた通り中間報告案 (別紙 1) に示された各項目の評価は極めて甘く、<意見 8>で触れた電力の CO2 排出原単位の問題もあり、全体状況として対策上位ケース (2000 万トン不足) はもとより下位ケース (3400 万トン不足) に達する可能性も極めて低いと私たちは考える。全体的に精査して見直すべきである。
2. 不足量の対策別内訳が不明であり、合計との関係を含め明らかにすべき。今回初めて定量的な数字として対策上位ケース 2000 万トン・下位ケース 3400 万トンが不足するとされたが、各省審議会で出された個別項目の不足量を足し合わせても両ケースともこの合計とは全く合わず、私たちが内訳を再現することができなかった。不足量を整理したものを、全ての個別項目と両ケースを含む一覧表の形で示すことを求める。

<意見 10>

該当箇所：P.9、表 2 の代替フロン等 3 ガスについて

意見内容：代替フロン等 3 ガスの目標はさらに深掘りすべき。代替フロン等 3 ガスは、案の表 2 で新しい見通しが示され、実質的に目標の深掘りが提案されていると理解されるが、それでも今後排出を 2 倍近くに増やすことを容認するものとなっている。政策を強化し、2006 年レベルの排出量を維持する目標とすれば、さらに約 1500 万トンの追加削減が可能になる。その点を検討すべきである。

る。

<意見 11>

該当箇所：P.10～12、（自主行動計画の推進）

意見内容：

1. 現行の自主行動計画のそもそもの、次のような問題点に触れるべきである。

- ・目標設定が各業界に任されており、そこで用いられる生産活動指標に不適切なものがある
- ・産業・エネルギー転換部門 35 業種で「1990 年水準以下」という全体目標が妥当な水準か
- ・原単位目標の業種が多いのに全体としての目標が達成できるとする見通しの根拠が不明
- ・目標未達成の場合に誰がどう責任を取るのか不明
- ・目達計画の中に位置付けられていながら政策との関係が曖昧

これらを踏まえ、適切な総量目標を設定し、業界単位での政府との協定化・削減計画書の義務化などの法的制度の導入が必要と考える。

2. 自主行動計画の記述では、目標の未達成業種について、当該業種（12 業種）を（他の列記と同じ）「●」によって列記すべきである。同時に、当該 12 業種の各々の不足見込量を明記すべきである。なお気候ネットワークの推計では、これら未達成 12 業種の不足量は 8400 万トンにも達する可能性がある（電力業界の 7600 万トンを含む）。

3. 現時点で、この自主行動計画の枠組みの中でどれだけ京都メカニズムが用いられる見込みか、示すべきである。京都メカニズムについては、一般的にはいわゆる「1.6%」だけが知られており、エネルギー起源 CO₂ の産業・エネルギー転換部門の自主行動計画の部分で予定されている分は、外向けに示されていないことがほとんどである。電力・鉄鋼などが既にある程度の京都メカニズムクレジットを確保していることに加え、特に<意見 8>で述べた通り、国内対策強化が講じられない場合には電力分野で 7000～8000 万トンもの大量のクレジットを調達する必要に迫られる可能性が高いことを、一般に分かるように記述すべきである。

<意見 12>

該当箇所：P.12、（算定・報告・公表制度）

意見内容：

1. 「排出実態の可視化」は、対策の評価や国民の事業者に対する評価の基礎となる情報である。しかし、地球温暖化対策推進法による現行の排出量の算定・報告・公表制度は、事業者の合算による報告を容認する仕組みであり、公表されるのは一部についてだけである。また、燃料別の使用量が不明であり、燃料転換の実績を評価することができない。より情報が公表される方向で、現行制度の改正を行うべきである。

2. 電力の CO₂ 排出係数に京都メカニズムクレジットを反映するべきではない。電気事業連合会は目標達成のために京都メカニズムのクレジットを海外から調達（購入）することとしており、原単位目標の達成に京都メカニズムのクレジットを充当するというのは不思議な話であるが、見かけ上で CO₂ 排出量を小さくして原単位を小さくすることと理解される。それは現実に日本国内で流れている電気の原単位（係数）とは異なる数字になるということであり、このようなことは常識的に認め難い。需要側各部門は、あくまでも購入した電力の CO₂ 排出量を実際に流れている電気の原単位（係数）で計算すべである。

<意見 13>

該当箇所：P.13 の（地域の取組の強化）、及び P.12 の（都市構造・地域構造の見直し）や P.15 の（交通流対策・公共交通機関の利用促進等）など

意見内容：地方自治体の記述が乏しく、不十分である。「地域の創意工夫を生かした削減対策が講じら

れ」るためには、国から地方自治体への権限委譲が不可欠である。温暖化対策においては特に交通や都市計画（まちづくり）の分野においては地方自治体の役割が重要であり、各地域が創意工夫のある対策・施策が行えるよう、必要な権限移譲を行うべきである。同時に、必要な税財源の移譲も求められる。

<意見 14>

該当箇所：P.13、（住宅・建築物の省エネ性能の向上及び評価・表示の充実）

意見内容：

1. 新築の住宅・建築物の省エネ基準は100%義務化すべき。欧州主要国などでは、新築住宅・建築物の省エネ基準は義務となっている。この記述では全く弱い。建築基準確認と合わせて行えば行政コストも増えないで済む。
2. 一定規模以上の既存の住宅・建築物に対しては、省エネ改修を義務付けるべき。
3. 個人や中小事業者などが既存の住宅・建築物の省エネ改修を行うに際しては、情報の不足やどこに聞いていいかわからないことがネックになっている。取組みを推進するために、省エネトッパーナー機器の導入・自然エネルギー（太陽熱・太陽光など）の導入などと合わせて、自治体（市町村）に設けた（仮称）「温暖化対策窓口」（ワンストップ窓口）で相談・診断・助言が出来るようにすべき。国には、そのための支援が求められる。

<意見 15>

該当箇所：P.14、（国民運動）

意見内容：事業者・公的機関を含むすべての国民各界各層が排出削減に取り組むことが必要なのであって、家庭や業務での取組みを「国民運動」と称する趣旨であってはならない。「1人1日1kg削減」は対策・施策とはいえないものであり、年齢や生活様式が異なる個人のエネルギー消費行動実態とかけ離れた数字であって、個々人の削減行動の指標となりえず、「モットー」としても適切ではない。買い替え時の省エネ機器の選択や日常の省エネの取組みは当然のこととして、消費者が選ぶ対象物である住宅の省エネ基準義務化や、炭素税の導入による高効率機器への誘導など、個人の省エネ行動を促進する制度・仕組みこそが重要である。

<意見 16>

該当箇所：P.14～15、（産業・業務部門の省エネ対策）

意見内容：企業単位での取組みの促進は良い方向性であるが、工場・事業所単位の制度も強化すべき。例えば、省エネ法では工場・事業場に対して「原単位を年平均1%以上低減させる」との努力規定があるが、これを例えば「5年で5%以上」など中期的な形で義務化することなどが考えられる。

<意見 17>

該当箇所：P.15～16、（交通流対策・公共交通機関の利用促進等）のうちの公共交通機関の利用促進等

意見内容：温暖化防止などの環境面だけでなく、福祉・教育など様々な面から公共交通の価値を認め、その運行への支援に公的予算を投入すべき。欧州では一般的に運行支援が行われているが、日本では過度な独立採算主義で公共交通が衰退し、自家用車利用によるCO₂排出増や地域の不便さを生じているといえる。過度な独立採算主義を改め、公共交通の運行への支援を充実すべき。財源は道路予算（道路特定財源など）を充てるのが良いと考える。

<意見 18>

該当箇所：P.15～16、（交通流対策・公共交通機関の利用促進等）のうちの交通流対策

意見内容：本当にCO₂排出削減になる対策・施策か、抜本的に検討・見直すべき。そもそも交通流対策は、自動車の走行量が不変で速度が適切に向上した場合にのみCO₂排出削減になる。現行の対策・

施策もここに記されている対策・施策も、この条件を満たしているとは考えにくいものばかりである。精査・検討して、見直すべき。

<意見 19>

該当箇所：P.16、<産業・エネルギー転換部門関連>の電力部門について

意見内容：第1約束期間に国内で削減を進めるためには、電力部門の対策は必須であるが、中間報告案ではなく産業・エネルギー転換部門関連には供給側の話としては次項の（新エネルギー対策の推進）しかないのは問題であり、電力部門の問題点と対策・政策についてきちんと記述すべきである。<意見 8>などで述べた通り、現在の原発を巡る状況からして、今のままでは膨大な削減量の不足（排出のオーバー）が生じ、大量の京都メカニズムクレジットの購入を迫られることになる。その量は、2005年度と同程度の電力のCO2排出原単位なら7600万トンに達する（気候ネットワーク推計）。しかし、火力発電の中で石炭から天然ガスにシフトすれば大幅な削減が可能である。すなわち石炭火発の設備利用率を大幅に下げ、天然ガス火力発電所の設備利用率を大幅に引き上げることで6200万トンの削減が可能と気候ネットワークでは試算している。そのような燃料転換を推進するためには、石炭課税の強化などの政策が不可欠である。すなわち、市場メカニズムを用いて国内での石炭依存を大幅に減らして行くため、例えば現行の石油石炭税の税率を変更し、石炭と天然ガスの国内販売価格が同額になる程度に石炭（一般炭）への課税を強化すべきである。

<意見 20>

該当箇所：P.16、（新エネルギー対策の推進）

意見内容：固定価格買取制度など自然エネルギー推進の積極的な政策をとることを求める。日本においては温暖化対策における自然エネルギーの位置付けが極めて小さい（低い）。そして実態としても、自然エネルギーの導入は進んでいない。すなわち、風力発電の伸びは低迷し、太陽光発電はドイツに世界一の座を奪われた。太陽熱利用は、経済性も効率も良いにもかかわらず、過去よりも減少している有様である。このような事態が生じているのは、制度の不備のためである。従来政策を総括し、自然エネルギー導入の機会を抜本的に広げ、コストも政策的に下げ、化石エネルギーのコストを上げるよう、政策を抜本的に転換することが必要である。ベースとしての炭素税の導入に加え、自然エネルギー電力の固定価格買取制度の導入や、住宅や建築物の中で太陽熱の導入がプラスに評価される仕組みの導入、適切な支援策などが求められる。また電力分野で現行のRPS制度を継続するなら、導入義務量の抜本的引き上げが必須であり、さらに差額の補填や送電網の強化などを講じるべきである。

<意見 21>

該当箇所：P.17、③代替フロン等3ガスの対策・施策

意見内容：代替フロン等3ガスについては、規制などの政策を強化し目標をさらに深掘りすべきである。P.9の表2で代替フロン等3ガスの新しい見通しが示され、実質的に目標の深掘りが提案されているが、それでも今後排出を2倍近くに増やすことを容認するものとなっている。現状（2006年）レベルの排出量を維持する目標とすれば、さらに約1500万トンの追加削減が可能になる。そのために、半導体・液晶工場へのガス回収装置の義務化、スプレーや金属製品・消火剤などの開放系での原則使用禁止、冷媒と断熱材のノンフロン化の加速など、規制を中心とする政策を引き続き強化すべきである。

<意見 22>

該当箇所：P.18、⑤京都メカニズムに関する対策・施策

意見内容：

1. 京都メカニズムに大きく依存することなく国内削減中心に目標を達成できるようにすべきである。

「国内対策の効果を十分に精査した上で、必要なクレジットを取得することが必要である」としているが、国内対策優先を明記すべき。

2. いわゆる「1.6%」の他に、エネルギー起源 CO₂ の産業・エネルギー転換部門の自主行動計画の部分でも京都メカニズムの利用が予定されており、大量のクレジットを調達する必要性に迫られる可能性が高いことを明記すべきである。

<意見 23>

該当箇所：P.18～、(国内排出量取引)

意見内容：国内排出量取引制度（キャップ&トレード型）は、「最終報告に向けて検討すべき事項」ではなく、「早急に具体的内容を検討すべき対策・施策」とすることを強く求める。キャップ&トレード型の排出量取引制度に対して「統制経済」とか「強度の規制的措置」などといった指摘もあるが、欧州に加えて（対象は CO₂ ではないが）アメリカでも導入されている経済的手法に分類される政策手法であり、そのような批判は当たらない。第 1 約束期間においてもその後においても総量での排出削減が必須であること、日本の排出の過半を少数の大規模排出源が占めておりそこでの削減が不可欠であることなどからして、大規模事業所に排出枠を設けるキャップ&トレード型の排出量取引制度の導入は必要である。当面は<意見 11>で述べた自主行動計画の改善が急がれるが、同時に、排出量取引の早期導入のために制度設計の検討を早急に進めるべきである。

<意見 24>

該当箇所：P.19～、(環境税)

意見内容：環境税（炭素税）についての記述は目標達成計画と全く同じであるが、これは現在までの状況の変化や合同会合での議論を無視していると言えるので、最新の状況や合同会合での議論を反映した記述とすべきである。全ての主体に対して課税による価格効果で削減を促す炭素税（環境税）は、エネルギー起源 CO₂ 排出量が増え続け、特に規制的手法や補助金が及びにくい民生・運輸部門の増加率が大きい現状において、その必要性はますます高まっており導入が急がれると考える。欧州の経済的手法という域内排出量取引制度（EU-ETS）が注目されているが、そのベースとして CO₂ 排出に課税する炭素税・環境税・気候変動税などが既に導入済みであることに留意すべきである。西欧 16 ヶ国（東欧へ拡大前の EU15 ヶ国とノルウェー）の半分の 8 ヶ国で導入済みであり、その中には G8 の英・独・伊も含まれている。合同会合においても委員から発言があった通り、炭素税（環境税）は現行の税制度を使って比較的短期で導入することが可能な政策であり、「最終報告に向けて検討すべき事項」ではなく、「早急に具体的内容を検討すべき対策・施策」とすることを強く求める。

<意見 25>

該当箇所：P.19～、(環境税) の関連

一方、中間報告案には記述がないが、炭素税（環境税）の導入と同時に、既存税制を CO₂ 排出削減を促進する形に見直して行くことも急がれる。例えば、<意見 19>で述べた石炭課税の強化には、現行の石油石炭税を活用することが最も現実的な方法として考えられる。また自動車関連諸税は、現行の「グリーン税制」は燃費に関わらず「古い車」に重課する不適切な制度なので、抜本的に見直し、全ての自動車関連諸税（自動車税（含む軽自動車税）・自動車取得税・自動車重量税）について燃費を基準に軽課・重課する仕組みに改めるべきである。さらに税収の用途についても、例えば道路特定財源の用途を、CO₂ 排出増につながる道路建設から、公共交通関係や自転車関係など CO₂ 排出減を促進する用途に変えて行くべきである。

以上