

2013 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

認定 NPO 法人 気候ネットワーク

2014 年 6 月 26 日提出

6 月 13 日より募集がはじまった「2013 年度 自主行動計画 評価・検証結果及び今後の課題等(案)」に対する意見募集にあたって、気候ネットワークとして以下の意見を提出しました。

◆ I. 2013 年度自主行動計画の評価・検証について(P1～)

【自主行動計画の目標について】

・目標自体について点検せずに達成状況のみ述べていることに問題がある。目標を甘くすれば目標達成が容易なのは自明で、BAU(対策なし)より悪い目標ではそもそも目標をたてて実行する意味がない。また、法令で求める水準に達しない「自主計画・目標」であれば、政府が裁量で自主目標に委ねること自体問題である。目標自体についての評価を行なうべきである。

・省エネ法では経済産業省が告示で「判断基準」を定め、エネルギー効率について「その設置している工場等全体として又は工場等ごとにエネルギー消費原単位を中長期的にみて年平均1パーセント以上低減させることを目標として、技術的かつ経済的に可能な範囲内で、1及び2に掲げる諸目標及び措置の実現に努めるものとする。」とある。1990 年を基準年、目標年が 2010 年あるいは 2008～12 年平均の場合、経過期間が約 20 年であるので、1%改善の 20 年分、つまり 0.99 の 20 乗で約 18%エネルギー効率改善が必須である。

ところが、エネルギー原単位やCO2原単位を年率1%以上、1990年を基準年とする場合には18%以上改善する目標をたてている業界は少ない。

◎エネルギー転換部門:

エネルギー原単位悪化 1 業種(石油)

省エネ法目標以上 3 業種(電事連、ガス協会、特定規模電気事業)

◎産業部門:

エネルギー原単位悪化 8 業種(電機電子、染色、板硝子、ガラスびん、メタル電線)

省エネ法目標未満 10 業種(鉄鋼、セメント、鋳業(非鉄金属)、石灰、ゴム、アルミ)

省エネ法目標以上 9 業種(化学、製紙、自動車部品、自動車、電線(光ファイバー)など)

◎業務部門:

エネルギー原単位悪化 2 業種(チェーンストア、百貨店)

省エネ法目標未満 6 業種(ショッピングセンター、情報サービス(事務所、データセンター)など)

省エネ法目標以上 4 業種(フランチャイズ、チェーンドラッグストア、大手家電、商社)

注:石油連盟の生産量を精油業者原油処理量に、電機電子の生産指標を名目生産額、業務部門の「延床面積×営業時間」を生産指標にする業種は「延床面積」にして計算。

中にはセメントのようにエネルギー原単位のみを設定し、CO₂ 原単位の悪化を容認するところもある。総量目標で生産減のところでも、板硝子、電線(メタル電線)などのように原単位悪化目標のところもある。

目標について、省エネ法目標は原則として満たすこと、それより低い場合は技術的に到達できないことを証明させることが必要である。

×◆Ⅱ. 2013 年度評価・検証の結果について(P10～)

【4. CO₂排出量の推移(部門別)】(P15～16)

P16 の(4)全体概要において、「産業部門においては実排出量でも基準年度比で減少しており、自主行動計画で削減努力を積み重ねてきた産業界の取組は評価できるものと考えられる。引き続き、個々の業界の削減努力を適切に促していくことが重要である。」とあり、その根拠として2012年排出量と基準年排出量とを比較し、実排出量で8%減、目標年に「電力CO₂ 排出係数が電事連目標を達成した場合」で14%減になっていることをあげて、その努力を肯定的に評価している。しかし、以下のとおり、製造業全体として生産減であり、1990～2012年度で単に排出減である事実をもって「削減努力を積み重ねてきた産業界の取組は評価できる」とした報告案には根拠がない。

上記の根拠として、製造業の生産指数は1990年度の107.4から、2012年度の95.8へと大きく減少している。これは「付加価値ウェイト」による加重平均だが、エネルギーやCO₂の多くを占める素材系4業種全体でも、生産指数は102.6から96.5へと減少、素材系の業種別でも鉄鋼業は粗鋼生産量および生産指数が減少、製紙も紙板紙生産量および生産指数が減少、セメント製造業もセメント生産量、クリンカ生産量、生産指数がいずれも大きく減少しており、エネルギーやCO₂の多くを占める素材系4業種で生産量や指数が増加しているのは化学工業のみで、全体では減少と見られる。

非素材製造業も、生産指数は全体として1990年の108.5から2012年の95.7へと10ポイント以上減少している他、金属機械が全体で生産指数が横ばい(微減)である他は、食品、繊維工業、非鉄金属、その他製造業がいずれも減少している。

つまり、エネルギー効率やエネルギー量あたりCO₂が仮に一定、つまり効率改善が全くなく対策未実施の場合でも、製造業全体のCO₂総量は、1990年度から2012年度に減少したと考えられる。加えて省エネ法の努力目標が達成されていれば(注:技術的に達成が困難であることを示した説明はどこにも示されていないので達成が前提)、20%以上の削減、製造業全体の生産指数減を単純に適用すれば約30%の削減が見込まれる。

自主計画のうち産業部門の業種のCO₂は2012年排出量と基準年排出量とを比較し、実排出量で8%減、目標年に「電力CO₂ 排出係数が電事連目標を達成した場合」に固定しても

14%減である。先に見たように生産量が約 10%減の場合、省エネ法努力目標と比較すると原単位改善は 4~5%に留まる。

【4. CO2排出量の推移(部門別)】(P15~16)

省エネ法は毎年 1%効率改善を求めている。1990 年を基準年、目標年が 2010 年あるいは 2008~12 年平均の場合、経過期間が約 20 年であるので、1%改善の 20 年分、つまり 0.99 の 20 乗で約 18%エネルギー効率改善が必須である。

ところが、審議会資料で明らかになっている通り、各業種実績の原単位改善率を上と比較すると

◎エネルギー転換部門:

・エネルギー原単位

悪化 1 業種(石油連盟)

省エネ法目標達成 1 業種(ガス協会)

・CO2 原単位

悪化 2 業種(電事連、石油連盟)

省エネ法目標達成 2 業種(ガス協会、特定規模電気事業)

◎産業部門

・エネルギー原単位

悪化 8 業種(電機電子、染色、板硝子、ガラスびん、電線(メタル)、石油鉱業、プレハブ建築、産業車両)

向上だが省エネ法目標未達成 11 業種(鉄鋼、化学、セメント、鉱業(非鉄金属)、ゴム、アルミ、産業機械、伸銅、建設機械、石灰石鉱業、工作機械)

省エネ法目標達成 8 業種(製紙、自動車部品、自動車、石灰、印刷、電線(光ファイバ)、ベアリング、衛生設備)

・CO2 原単位

悪化 7 業種(セメント、電機電子、染色、板硝子、電線(メタル)、プレハブ建築、産業車両)

向上だが省エネ法目標未達成 11 業種(鉄鋼、化学、鉱業(非鉄金属)、アルミ、ガラスびん、産業機械、伸銅、建設機械、石灰石鉱業、工作機械、石油鉱業)

省エネ法目標達成 9 業種(製紙、自動車部品、自動車、石灰、ゴム、印刷、電線(光ファイバ)、ベアリング、衛生設備)

◎業務部門:

・エネルギー原単位

悪化 2 業種(チェーンストア、百貨店)

向上だが省エネ法目標未達成 3 業種(情報サービス(事務所、データセンター)、LPガス)

省エネ法目標以達成 6 業種(フランチャイズ、ショッピングセンター、チェーンドラッグストア、大手家電、DIY、リース事業)

・CO2 原単位

悪化 2 業種(チェーンストア、百貨店)

向上だが省エネ法目標未達成 2 業種(情報サービス(データセンター)、LP ガス)

省エネ法目標以達成 7 業種(フランチャイズ、ショッピングセンター、チェーンドラッグストア、大手家電、情報サービス(事務所)、DIY、リース事業)

となっている。

注:石油連盟の生産量を精油業者原油処理量に、電機電子の生産指標を名目生産額、業務部門の「延床面積×営業時間」を生産指標にする業種は「延床面積」にして計算。

省エネ法目標未達成のところ、技術的に省エネ法目標を達成することが困難なことが具体的に示されているところはない。逆に追加対策の可能性が示されているところがあり、例えば鉄鋼業では原単位改善は 8%程度で省エネ法目標の半分程度である。鉄鋼高炉でも電炉でも、全工場が省エネ法ベンチマークを達成すれば省エネ法目標が達成できることになる。

原単位悪化業種も多い今回の結果は、自主的取り組みでは対策が進まないことを如実に表していると言える。大きな排出削減のため、またエネルギー価格高騰に強い省エネ産業・省エネ経営の育成のためには、排出量取引制度などの政策導入が不可欠であることを示していると言える。

多くの業種で法令基準も満たないような目標をたてているにも関わらず、審議会でその目標について評価しない報告案を出しているのは極めて問題である。

注:CO2 原単位で毎年 1%効率改善を実現している場合に CO2 原単位で省エネ法目標達成とみなす。

【5. 各業種の目標達成・引き上げ状況と基準年度比CO2排出量の増減及び連続達成期間の状況(2012 年度)】(P17~18)

・p18で「2012 年度実績による評価結果」が示されているが、S や A 評価の業界にも省エネ法目標未達成のところがあり、中にはエネルギー原単位や CO2 原単位が悪化しているにも関わらず高い評価を受けている業界がある。

業界の中には、CO2 原単位が悪化しているのにエネルギー原単位目標にしている業界(例えばセメント)、生産減であるがゆえに総量目標にしている業界がある。業界の都合のよい指標だけ点検するのではなく、課題・弱点も点検し、最低でも省エネ法目標の達成、ゆくゆくは省エネ法ベンチマークの確実な達成を点検していく必要がある。今回の評価は原単位悪化の業界にまで高評価を付けている点で問題である。

◎S 評価業界(全 3 業界)

・エネルギー、CO2 原単位共通

悪化 1 業種(染色)

向上だが省エネ法目標未達成 1 業種(建設機械)

省エネ法目標達成 1 業種(リース事業)

◎A 評価業界(全 13 業界)

・エネルギー原単位

悪化 3 業種(ガラスびん、板硝子、産業車両)

向上だが省エネ法目標未達成 3 業種(化学、セメント、アルミ)

省エネ法目標達成 7 業種(製紙、自動車部品、自動車・自動車車体、石灰、衛生設備、DIY)

・CO2 原単位

悪化 4 業種(セメント、ガラスびん、板硝子、産業車両)

向上だが省エネ法目標未達成 2 業種(化学、アルミ)

省エネ法目標達成 7 業種(製紙、自動車部品、自動車・自動車車体、石灰、衛生設備、DIY)

【8. 評価・検証の視点毎の評価】(p24)

・目標達成業種について、過剰達成業種の目標の甘さのみ検討しているが、それ以前に、原単位悪化、省エネ法目標未達成の目標をたてている業種がある。こうした目標は評価に値しない。

このような目標が多数存在すること自体が、自主行動計画の限界を示しており、自主行動計画ではトップレベルの大きな削減は全く期待できず、大きな排出削減のため、またエネルギー価格高騰に強い省エネ産業・省エネ経営の育成のためには、排出量取引制度などの政策導入が不可欠であることを示していると言える。

またこうした業種も含め、審議会が高い評価を与えることは、原単位の大幅改善・トップランナー化を通じて排出量の大幅削減を実現することや、日本の産業がエネルギー価格高騰にも負けずに競争力を回復するのに大きな支障になる。

【3. 2013 年度以降の低炭素社会実行計画の策定状況(策定業種数)】(P14)

・p14 には、36 業界が「2020 年に向けた低炭素社会実行計画を 2013 年度末時点で策定済である。」とされる。

エネルギー転換と産業部門は日本の排出量の半分以上を占め、2020 年に向け大きな削減、全工場・事業所のエネルギー原単位・CO2 原単位の「トップランナー化」が求められる。

ところが、業界全体で、2012 年に達成済みの原単位より悪化させる原単位目標、あるいは総量目標で、想定生産量をもとに計算すると原単位悪化になっているところが非常に多い。電力のように策定に至らない業界の他に、以下のようにエネルギー原単位と CO2 原単位のいずれかが悪化する目標をたてている業界が 17 もあり、野心的な対策に取り組む意思の欠如を示している。

・エネルギー原単位

2012年以降悪化 14業種(化学、製紙、セメント、板硝子、ガラスびん、電線(メタル、光ファイバー)、伸銅、工作機械、チェーンストア、ショッピングセンター、百貨店、情報サービス(事務所)、リース事業)

2012年以降省エネ法目標未達成 3業種(ゴム、アルミ、情報サービス(データセンター))

・CO2原単位

2012年以降悪化 6業種(製紙、鋳業(非鉄金属)※2010年度比、石灰、染色、板硝子、ガラスびん※2011年度比)

2012年以降省エネ法目標未達成 2業種(ベアリング、衛生設備)

また、省エネ法ベンチマークでは、素材系製造業について優良レベル(概ね平均より標準偏差分だけよいレベル)のエネルギー原単位と、現状の当該業種の平均原単位が示され、中期的な原単位改善の保守的な可能性が示されている。業種ごとの2020年目標であれば、この達成が想定されるが、業界でこれを意識してこの数値以上の目標をたてたところはない。

鉄鋼高炉

省エネ法ベンチマーク:エネルギー原単位 9%削減

業界目標:エネルギー総量でBAU比 3%削減

有機化学

省エネ法ベンチマーク:エネルギー原単位 5%削減

業界目標(原単位悪化)

洋紙製造業

省エネ法ベンチマーク:エネルギー原単位 40%削減

業界目標(原単位悪化)

セメント製造業

省エネ法ベンチマーク:エネルギー原単位 5%削減

業界目標(原単位悪化)

石油精製

省エネ法ベンチマーク:エネルギー原単位 8%削減

業界目標:エネルギー総量でBAU比 3%削減

注:省エネ法ベンチマークは2010年度比で示す

これは、自主計画任せでは、現状の優良工場レベルの対策すら実施されないことを示していると言える。このことは、自主行動計画ではトップレベルの大きな削減は全く期待できず、

大きな排出削減のためには、またエネルギー価格高騰に強い省エネ産業・省エネ経営の育成のためには、排出量取引制度などの政策導入が不可欠であることを示していると言える。

◆IV. 今後の課題等 について(P102～)

【1. 自主行動計画全体としての評価】

・「① 多くの業種において厳しい目標が掲げられ、政府によるフォローアップを受けつつ、地道な省エネ努力によって目標が達成されたことや、業種間のベストプラクティスの共有が図られたこと、計画策定業種の着実な増加も見られたこと等、総体として十分な実効性を上げていること」とあるが、省エネ法目標に照らしみても「厳しい目標」とは言えない。目標自体を総点検する必要がある。

・「③ 弛まぬ技術開発・導入によって世界最高水準のエネルギー効率が維持されたこと等、これまで十分に高い成果を上げてきたと評価されている。」とされているが、全体でも原単位改善が小さく、省エネ法目標に及ばない。また、個別にも、約 3 分の 1 の業種で 2012 年までにエネルギー原単位や CO2 原単位が悪化、約 3 分の 1 の業種でエネルギー原単位や CO2 原単位は改善したとは言え省エネ法目標に至らなかった。このように、客観的に見て成果が出ていないため、自主行動計画任せの政策を見直す必要がある。

・日本として法定計画、目標が定まっていないため、気候変動政策としてどの方向にどのように向かうのか、明確な社会へのシグナルがない状態。その中で、自主行動計画がかつてのように国の政策に位置づけられるのかも定まらない中で、これだけが先行し進められている状態になっている。国の方針の中で目標や他の施策との関係を踏まえ、自主行動計画を位置づけを確認する作業が必要である。

・自主行動計画全体の排出目標が定められておらず（過去には±0%と一応あった）、この自主行動計画で日本の削減のどれぐらいに寄与できるかは、指標もまちまちで程度が全く分からない。政府としては、自主行動計画が果たすことが出来る部分を確認しつつ、それ以上に行動を引き上げるための施策の準備をこれから中期目標策定の過程で検討すべきである。

・エネルギー消費量等ではなく CO2 排出量も含めて更なる情報の開示が必要である。また、業界ごとだけでなく、対策を行うのは、企業単位、施設単位であり、その取り組みの差をトップランナーに合わせていく（BAT に近づけていく）ことで更なる行動達成が出来ることを考えれば、企業単位・施設単位の情報も公開すべきである。

以上