

関 総一郎 (せき そういちろう)

経済産業省 産業技術環境局地球環境対策室長

1. はじめに 厳しい船出

昨年の11月にマラケシュで開催されたCOP7において、京都議定書の実施細則について最終合意が得られた。1997年のCOP3（京都会議）において、議定書が採択されてから、ほぼ4年を要して、ようやく議定書が批准可能な状態になったわけである。

これを受けて、わが国では、今通常国会で批准の承認と、関連する法案が成立するよう準備が進められており、本稿が掲載されるころには、国会での審議がなされているころかと考えられる。

わが国は、議定書の批准をもって、大変厳しい削減目標を背負うこととなり、いよいよ温室効果ガス削減に向けた、官庁、民間企業、そして国民を挙げた取り組みを開始しなくてはならない。大変厳しい船出である。その際に、産業界の果たす役割は、当然のことながら大変大きいものがある。この機会に、本稿で、現在わが国で議論されている温暖化対策の概要を説明し、今後の産業界の取り組みに向けた理解の一助となれば幸いである。

2. 京都議定書の主要要素

京都議定書の一番のコアとなる要素は温室効果ガス削減の数量目標の設定である。温室効果ガスのうち、化石エネルギーの使用に伴う二酸化炭素が、全体の約88%を占める。現

在の技術では、化石エネルギー使用に伴う二酸化炭素排出を取り除く技術は実用化されていない。その排出を抑制しようとする方策は、省エネルギー、非化石エネルギーの利用拡大、CO₂排出のより少ない化石エネルギー（天然ガス）へのシフトに集約される。いずれについても、経済活動全般との関わりが極めて大きく、本問題が、従来型の公害問題とは異なり、一面では経済・エネルギー問題でもあるとされる所以である。

わが国の6%という削減目標については、「わが国のこれまでの省エネ努力の実績に照らして厳しすぎる目標である」、「EUの目標が比較的容易に達成可能であるのに対して公平でない」等の指摘がなされている。いずれにしても、削減義務が課せられている先進国の中で、わが国が、目標達成のために特段の厳しい対策を迫られていることは事実である。

なお、京都議定書は、各国間で排出クレジットのやりとりを行う、いわゆる「京都メカニズム」という方策と、森林による吸収という方策を認めたという点が特徴的である。

このうち京都メカニズムは、市場メカニズムを通じて、より費用対効果に優れた削減手段の活用を可能とすることをねらいとする、柔軟性措置である。限界削減コストが他国に比して高いとされるわが国にとって、重要な選択肢である。

3. わが国の批准と今後の削減対策

(1) わが国の削減対策に関する

基本的考え方

上に触れたとおり、温室効果ガスの削減は、経済活動と密接な関わりを持つ。米国ブッシュ政権に指摘されるまでもなく、排出削減は

経済に対するコストを生じさせる。中長期的に見て、温暖化対策は、競争的な環境下での、産業界の創意工夫・革新的技術開発を通じた解決策の実現が重要なカギを握る。かかる観点から、次の4つの視点が重要であると考えられる。

第1は、「環境と経済の両立」である。経済・産業の活力を奪うのではなく、その活力を生かしながら温暖化対策に取り組むことが、問題の真の解決に有効である。いたずらに経済に対する負担を課す形での対策は、産業の海外逃避・空洞化を招き、結果として途上国での排出が増えるだけとなり、地球環境にとってもプラスとならない。

第2は、「産業界の創意工夫」である。本問題は、なお、真の解決策が模索されている状況であり、対策の実施を一律の規制によって実現しようというアプローチよりも、企業間の競争の中で、創意工夫を引き出すアプローチの方が、中長期的に見ても重要であると考えられる。

第3は、「ステップ・バイ・ステップのアプローチ」である。京都議定書の実施に当たっては、第1約束期間の最終年(2012年)までを3つのステージ(2002~2004年、2005~2007年、2008~2012年)に分け、それぞれのステージの節目において、政策レビューを行い、追加対策の必要性を検証することとしている。例えば産業分野においては、当面自主行動計画を基軸とし、規制的な措置は導入しないこととしている。自主行動計画が有効に機能する限りは、この方針が継続することとなるが、こうした考え方の背景には、不確かな根拠に基づく強制力のある措置の導入を急ぐよりも、確かな効果が期待される措置の導入をまず優先させ、その効果を見極めつつ次のステップに進むことが、過度な負担を回避しつつ着実

な効果を期するうえで有効であるという考え方がある。

第4は、「各界各層が一体となった取り組み」である。わが国の温室効果ガスの排出状況を見ると、産業分野の排出がほぼ90年レベルで推移するのに対して、民生・運輸部門の排出が急増を続けている。わが国が6%という目標を達成するうえでは、民生・運輸部門の排出削減が進展するかどうかのカギを握る。これら部門の削減には国民一人ひとりのライフスタイルの転換が不可欠であり、そのための意識喚起をいかに行うかが大変重要である。京都議定書の批准に伴う義務の履行を、国民が「誰かがやってくれる」と思わずに、自らの問題として受けとめるような気運の醸成が強調されるべきである。

(2) 京都議定書の批准に伴う対策実施の枠組み(地球温暖化対策推進大綱)

今国会に京都議定書の批准承認案件を提出するに当たり、政府では、地球温暖化対策推進大綱(以下「大綱」)の改訂作業を行った。新たな大綱は、3月19日、地球温暖化対策推進本部(本部長:総理大臣)において、決定をみた。大綱のバックボーンとなる基本的な考え方は、(1)に触れた諸点となっているが、大綱の内容について、補足的に説明する。

第1に、今回の大綱が前回の大綱と大きく異なる点は、大綱に列挙された対策それぞれについて、実施の規模をどうするか、対策の結果として期待される削減効果はどの程度か、について、定量的記述を盛り込んだことである。前回大綱は、対策項目の列挙にとどまっていたのに対して、今回の大綱は、それぞれの対策の進捗状況を、期待していたレベルと比較しながらレビューできるように、改善を図った。

第2に、京都メカニズムについて、前回と位置づけが異なっている。

まず、前回の大綱では、京都メカニズムによる削減規模を、1.8%と規定していた。これは、他の国内対策では積み上がらない、いわば残差としての性格を持っていた。これに対して今回の大綱では、京都メカニズムによる削減規模を明示していない。これは、京都メカニズムが、わが国としての目標達成に足りない分を補う調整手段としての役割を果たすという考え方には変わりがないが、もともと京都メカニズムによる削減規模は積極的な意味を持つわけではなく、他の対策による削減が期待したよりも大きければ、小さくなりうるし、他の対策が期待したとおりに進捗しなければ、大きくなりうるものであるという性格を踏まえたものである。ちなみに、今回の大綱では、他の国内対策による削減規模を積み上げると、4.4%にしかならず、1.6%分がなお不足している。よって、他の対策が期待したとおりに進展すれば、京都メカニズムによる削減規模は1.6%ということとなる。

さらに、この点がより重要であるが、今回の大綱では、事業者による京都メカニズムの活用を、上に触れた残差分(1.6%に相当する部分)のほかに、具体的には、「エネルギー起源の二酸化炭素排出削減対策」の項目に、「エネルギー起源の二酸化炭素排出抑制をより確実なものとするための有効な対策」として位置付けたという点である。これは例えば、事業者が経団連自主行動計画を実施するにあたって、国内での削減よりも海外からクレジットを獲得した方が費用対効果がよいと判断すれば、自主行動計画目標達成にカウントするために京都メカニズムを活用するというケースを想定している。かかるクレジットの獲得は、エネルギー起源の二酸化炭素排出抑制

目標（±0%）の中にカウントされることとなる。では、残差分（1.6%）の実施主体は誰かということとなるが、この点については、政府の役割のあり方を中心に引き続き検討することとなっている。

第3に、「定量的な評価・見直しの仕組み」という項目を設けた。これは、(1)の基本的考え方のうちの、「ステップ・バイ・ステップのアプローチ」に対応して、今後の政策レビューのあり方を記述したものである。政策レビューは、2004年と2007年に実施されることとなっている。

(3) 当面の法的措置

政府は、今回の国会に、地球温暖化対策推進法の改正案、省エネルギー法の改正案、新エネルギー導入促進法案を提出した。

まず、地球温暖化対策推進法の改正は、今後の対策の大きな枠組みを定めるもので、例えば、政府は「京都議定書目標達成計画」を策定することとされている。この結果、上記の大綱が今後は法定計画として位置づけられることとなる。

省エネルギー法の改正は、一定規模以上のエネルギーを使用する建物（オフィス、小売店、ホテル、病院、官公庁、大学など）について、エネルギー管理措置を強化することなどを内容としている。これは、民生部門でのエネルギー消費が急増していることに伴う措置である。かかる措置が導入されると、ESCO（energy service company）事業など、省エネに関するコンサルティング・ビジネスに対する要請がさらに高まるものと考えられる。

新エネルギー導入促進法は、電気事業者に対して、一定割合以上の新エネルギー電気の利用を義務付けるものである。

(4) わが国の目標達成に向けた課題

わが国の削減目標（6%）を達成することは容易でないが、これを可能とするためにポイントとなるいくつかの点について補足したい。

まず、繰り返しになるが、排出が急増している民生・運輸部門に係る、国民の削減努力である。いかにして、国民各層の意識の向上を図るかが大変重要である。

次に、原子力立地の重要性である。原子力立地については、厳しい環境の中にあるが、わが国が一定の経済成長を実現しながら、温室効果ガスの削減を図るためには、いかに他の対策に力を注いでも、原子力立地の進展なしには不可能である。これまで原子力は、わが国のエネルギー安定供給への寄与という役割を担ってきているが、これに加えて、温室効果ガス排出削減の実現という新たな役割も担っているという点が重視される必要がある。

最後に、事業者による柔軟な発想である。今後、環境制約をいかに新たな市場、新たな技術、新たな事業に結びつけるかという点について、事業者が競い合いながら創意工夫をこらすことが、環境対応に伴う経済への負荷をより小さいものとし、さらには、わが国産業の強みに発展させていくうえで重要である。かかる取り組みが、長期的にみても、地球温暖化問題の究極的解決に結びつくであろうことは言うまでもない。

4. 京都メカニズムの役割と活用方策

次に、京都メカニズムは当面どのような展開となり、事業者・政府はそれぞれどのような取り組みが求められるかについて説明したい。

(1) 当面の展開

京都メカニズムのうち、途上国との間で実施するCDM（クリーン開発メカニズム）は2000年以降からクレジット獲得が可能である。また、先進国同士の間で実施するJI（共同実施）は、2000年以降の事業実施が可能である。ただし、JIについては、実際にクレジットの移転を行えるのは2008年からとされている。当面は、これらCDMとJIという、プロジェクトベースの取り組みが本格化すると見られる。すでに、有望案件の発掘、相手国政府との交渉などの取り組みがなされつつある。

一方、排出量取引は、2008年以降にならないと「実物」クレジットのやりとりはなされない。ただし、それ以前の時点でも、先物の取引、優先的購入権の交渉など、さまざまな形でやりとりはなされるとみられる。実際にすでにそのような事例は少なくない。一定の不確定要因というリスクを織り込んださまざまな取引がなされるであろう。

(2) 事業者に期待されること

事業者においては、できるだけ早い段階から、京都メカニズムについて、どのような選択肢が自社にとって有望であるか検討し、実践に移すことが期待される。プロジェクトベースの取り組み（CDM、JI）について、どのような分野、どのような相手国を対象として

行うか、その際、日本政府の公的制度を活用するのか、また、排出量取引について、どのようなパートナーが考えられるか、検討すべき課題は数多い。

これらは、一定の試行錯誤を伴うと考えられ、また、CDM、JIの場合、プロジェクトの立ち上げには、どうしてもかなりの期間を要する。「学習期間」や「序走期間」を念頭に置くと、2008年近くになってから頭を巡らすのでは、間に合わないことも考えられる。

また、すでにさまざまな国でさまざまなプロジェクト、取引が着手されつつある。少しでも費用対効果に優れた案件を見出すためには、早くから目配りをしておくに越したことはない。

また、現在、経団連において、自主登録スキームの検討もされているとのことであるが、かかる取り組みに大いに期待したい。自主行動計画を実施する上で、京都メカニズムをどのように位置付けるのか、経団連ベースでの工夫・調整が重要な意味を持つと考えられる。政府としてもこうした取り組みが進められるのであれば、積極的に協力する考えである。

(3) 政府の役割

政府においては、以下のような取り組みが重要である。

第1に、国内制度の整備である。事業者が京都メカニズムを円滑に活用できるように、国内登録簿の整備、獲得したクレジットの法的位置づけ・会計上の位置づけの検討などを行う必要がある。本年3月、産業構造審議会に、「市場メカニズム専門委員会」を設置し、本年夏頃を目途に、さまざまな技術的課題について検討していただいているところである。

第2に、政府としての支援策の検討である。事業者が京都メカニズムを活用する際に、金

融面、リスク軽減面などでどのような支援策が求められるか、産業構造審議会地球環境小委員会において検討を行っている。必要な予算要求を平成15年度に向けて行うこととしている。

第3に、相手国政府の理解促進のための働きかけである。特に、アジア諸国、ロシア、東欧など、京都メカニズムの重要な相手国と想定される国との間で意見交換等を行いながら、相手国政府が京都メカニズムについての理解を深め、透明性の高い国内スキームが導入されるよう、働きかける必要がある。

第4に、政府（関係機関）としてのプロジェクト実施である。これまでもNEDO（新エネルギー・産業技術総合開発機構）がアジア諸国等において省エネルギーモデル事業を実施しているが、かかる事業によって削減された排出量を、クレジットとしてわが国が獲得する方向で、相手国と協議を行っている。

第5に、事業者に対する情報提供である。京都メカニズムは、ほとんどの事業者にとってなじみが薄く、かつ、その実施細則は量・内容からしても簡単に理解できるものではない。このため、当省では、「京都メカニズム

利用ガイド」を作成し、さまざまな場で配布するとともにホームページ上で公開している。京都メカニズムの活用を検討される場合には、ぜひ、本ガイドを参照されることをお勧めしたい。また、当省は、地球環境対策室内に京都メカニズム・ヘルプデスクも設置しているので、さまざまな相談に是非活用していただきたい。

5. 国際枠組みに関する今後の課題

わが国はこれから京都議定書の実施に踏み出すわけであるが、実効性ある国際枠組みの実現という視点は常に念頭に置かれなくてはならない。特に、米国への参加の働きかけと途上国問題が重要な課題である。

ちなみに、議定書上は、（2013年から始まる）第2約束期間についての議論を2005年末までに開始することとされている。この交渉において、わが国として、どのような主張を行いながら、実効性ある、そして、わが国のこれまでの努力も反映された枠組みの実現を目指すのか、今から幅広い議論が行われることが必要であると考えられる。 ■