

京都メカニズムと日本の環境法 — 経済的手法を中心に

中原茂樹*

私の報告では、京都議定書の目標を達成するための日本の取組のうち、特に**京都メカニズム**（柔軟性メカニズム）を**活用するための経済的手法**の導入に関する議論を紹介し、検討を加えることとしたい。

1. 地球温暖化問題への日本国内の取組¹⁾

まず、地球温暖化問題に対する、これまでの日本国内の取組を紹介する。1989年に日本政府が設置した「地球環境保全に関する関係閣僚会議」は、1990年、「地球温暖化防止行動計画」を策定した。これは、2000年のCO₂等の排出量を、1990年レベルで安定化させることを目標とするものである。

1993年、日本は気候変動枠組条約に加入した。この年に制定された**環境基本法**において、地球環境保全が基本理念の1つにあげられ、温暖化対策が日本の環境法体系の中に正式に組み込まれた。

1997年6月、**経団連**（経済団体連合会）の呼びかけに応じて、36業種、137団体が温暖化対策等について環境改善目標を自主的に設定し、経団連が取りまとめた**自主行動計画**が策定された。そこでは、「2010年度に産業部門及びエネルギー転換部門からのCO₂排出量を1990年度レベル以下に抑制するよう努力する」という統一目標が掲げられており、各業種における対策が挙げられている。自主行動計画の進捗状況については、経団連のほか、政府の関係審議会によって、毎年、評

* 大阪市立大学大学院 法学研究科 准教授

1) 大塚直『環境法〔第2版〕』（有斐閣、2006年）139頁以下参照。

価・検証される。温暖化対策に限らず、一般に、日本において政府が何らかの政策目標を実現するために企業の経済活動を規制しようとする場合、法律によって企業に義務を課し、強制的に執行するのではなく、行政指導によって、業界団体に自主的にガイドラインや行動計画を定めさせ、遵守させるという方法がとられる（行政機関も企業も、そのような方法を好む）ことが多い。経済産業省および経団連は、現在に至るまで、この方法を温暖化対策の基本に据えている。この方法は、透明性を確保することができれば、政府と産業界との協力により、実現可能性の高い施策を柔軟にとりうるという点で、ある程度の効果を期待できる。しかし、法的強制力を欠くため、この方法のみで目標を実現するのは限界があり、経済的手法などの法制度の整備が課題となっている。

1997年12月、京都議定書採択直後に、日本政府は、**地球温暖化対策推進本部**を設置し、1998年6月、**地球温暖化対策推進大綱**を策定した。また、同年に「**エネルギーの使用の合理化に関する法律**」（省エネ法）を改正し、工場や事業場におけるエネルギー使用の合理化を徹底するとともに、温暖化に関連する自動車や家電製品などの機器に関する燃費基準や省エネルギー基準などの目標値を強化した。目標値の設定に当たっては、現在商品化されている製品のうち、エネルギー効率^①が最も優れているものを基準とする、いわゆる**トップランナー方式**がとられた。さらに、同年10月には、「**地球温暖化対策の推進に関する法律**」（地球温暖化対策推進法）が制定された。

2002年には、「地球温暖化対策推進大綱」の新大綱が決定され、100を超える対策のパッケージがまとめられるとともに、部門別の目標が打ち出された。また、同年、「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」が制定され、電気事業者に新エネルギー（風力、太陽光、バイオマス等）の利用が義務づけられた。

2004年には新大綱の評価・見直しが行われ、2005年の京都議定書発効に伴い、「**京都議定書目標達成計画**」とされた。そこでは、1990年度比で①エネルギー起源のCO₂排出量を0.6%増、②非エネルギー起源のCO₂排出量を0.3%減、③代替フロン等3ガスを0.1%増、④森林吸収源により3.9%減とし、⑤削減目標（6%減）と国内対策との差分（1.6%）を**京都メカニズム**により賄う、という目標が設定さ

れた。また、分野横断的な施策として、環境税（温暖化対策税）が検討対象とされたこと、環境省による「**自主参加型の国内排出量取引制度**」が加えられたことが注目される。「自主参加型の国内排出量取引制度」は、温室効果ガスの排出削減に自主的に取り組もうとする事業者に対し、一定量の排出削減約束と引換えに、省エネルギー等によるCO2排出抑制設備の整備に対する補助金を交付するものであり、排出削減約束達成のために排出枠を取引することも可能とするものである。

同年、地球温暖化対策推進法が改正され、「**温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度**」が導入された。これは、温室効果ガスを多量に排出する事業者について、事業所ごとに温室効果ガスの排出量を算定し、事業所管大臣に報告することを義務づけ、これを公表するものである。

地球温暖化対策推進法は2006年にも改正され、京都メカニズム活用のため、「割当量口座簿」（**国別登録簿**）の**制度が法定**されるとともに、「**算定割当量**」の**取引ルール**が定められた。「算定割当量」は、京都議定書に定められた「排出削減単位」（ERU: Emission Reduction Unit）、「認証された排出削減量」（CER: Certified Emission Reductions）、「割当量」（AAU: Assigned Amount Unit）等を含む概念として定められたものであり、京都議定書目標達成計画では「クレジット」と呼ばれている。

2008年3月、京都議定書の第1約束期間開始および北海道洞爺湖サミットを前にして、新たな動きが見られた。すなわち、これまで排出量取引制度の導入に反対してきた**経済産業省**が、「地球温暖化対応のための**経済的手法研究会**」を立ち上げ、「2013年以降の排出削減を念頭に置いて、国内排出量取引制度と環境税を含む経済的手法について、幅広い検討を行う」姿勢に転じたことである。これにより、日本においても国内排出量取引制度が導入される可能性が出てきた。もともと、まだ検討が始まったばかりであり、経済界にはなお根強い抵抗がある。また、この検討は京都議定書の第1約束期間終了後の2013年以降を念頭に置いており、それまでの間は自主的な削減によることを前提としている。

また、同月、「**京都議定書目標達成計画**」が**全部改訂された**。この中で、「**国内排出量取引制度**」については、中期的な我が国の温暖化に係る戦略を実現すると

いう観点も含め、2007年度の評価・検証により見込まれる、産業部門の対策の柱である『自主行動計画の拡充・強化』による**相当な排出削減効果を十分踏まえた上で**、……総合的に検討していく」とされている。また、「**環境税**については、国民に広く負担を求めることになるため、……国民、事業者などの理解と協力を得るように努めながら、真摯に総合的な検討を進めていく」とされている。

2. 国内排出量取引制度の論点

日本の環境法学者や環境経済学者、さらにマスコミの間では、国内排出量取引制度を早期に導入すべきとの議論が強まっている。その理由として、①目標達成のための**社会的費用を最小化**できること（これは環境税についても同様）、②Cap and Trade方式をとれば、**総量目標を達成**できること、③取引主体が利潤を上げる可能性を生み、さらに、市場を本格的に形成するため、**関連する主体を著しく増加**させること、④EUでの排出量取引制度の導入、CDM（クリーン開発メカニズム）、JI（共同実施）との関連づけを契機として世界的に排出量取引制度の形成に向けた動きが始まっており、日本の企業にとっても、**世界市場への参加の遅れが大きな不利益となること**、等が挙げられている²⁾。

これに対し、経団連は、この制度の導入に反対している。その理由として、①**排出枠の公平な割当が困難**であること、②技術的に排出削減の余地が少ない場合には、排出枠の割当は、エネルギー使用量そのものの割当に近くなり、**政府による強度の介入（統制経済）**となること、また、それによって経済活動の縮小や生産の海外流出を招くこと、③排出主体の将来の活動量を正確に予測することは困難であるから、排出枠の割当によって**競争条件に歪み**が生じること、④日本企業のエネルギー効率はずでに世界最高水準にあり、排出量取引制度を導入しても設備投資や技術開発のインセンティブは生じないこと、等が挙げられている³⁾。

しかし、経団連が指摘するような問題については、基本的に制度設計の工夫によって対応できると考えられている。国内排出量取引の制度設計の論点⁴⁾として

2) 大塚直「地球温暖化対策としての排出枠取引制度」法学教室320号（2007年）89頁

3) 猪野博行「企業活力による技術開発こそCO₂排出削減の核心」都市問題99巻4号（2008年）15頁以下

は、まず、**上流**（化石燃料の輸入者・生産者）**割当か下流割当か**という問題があり、上流割当てには、対象者の数が少なく、把握が容易であるというメリットがある反面、下流事業者は価格転嫁の影響を受けるのみで、自らは排出枠の取引をすることができない（その意味で、機能的には環境税と異ならず、排出量取引本来の意義を発揮できない）というデメリットがある。第2に、**無償割当か有償割当（オークション）か**という問題がある。有償割当（オークション）方式が、実際に排出量に応じて負担を求める点や、参加機会がすべての対象事業者に一律であることから、新規参入者も含めて対象事業者間の公平を図れる点で優れているとされるが、制度の受け容れられ易さの面で、制度導入時に一気に実施するのは無理があると考えられる。そこで、制度導入時には無償割当方式をとりつつ、徐々に有償割当方式に移行することが考えられる。このような制度設計の詳細については、今後、EUの制度等を参照しつつ、具体的に検討することが予定されている。

3. 環境税（温暖化対策税）の論点

環境税（温暖化対策税）は、排出量取引と並んで、地球温暖化防止のために有効な手法として期待されるものであるが、広く国民一般に負担を求めるものであるため、政治的に困難な問題があり、日本ではまだ導入されていない。1993年に制定された**環境基本法**は、第22条2項「**負荷活動を行う者に対し適正かつ公平な経済的な負担を課すことによりその者が自らその負荷活動に係る環境への負荷の低減に努めることとなるように誘導**することを目的とする施策」について規定しているが、①その環境保全上の効果、国民経済に与える影響等を調査・研究すること、②制度を導入する場合には、国民の理解と協力を得るように努めること、③その効果が適切に確保されるように、国際的な連携に配慮することを定めたにとどまる。

環境省は、2004年および2005年に、低率であっても補助金と組み合わせること

4) 大塚・前出（注2）90頁以下

により温暖化防止効果のある環境税を提案したが、実現には至っていない。

なお、環境税に関連して、最近、日本で大きな注目を集めた出来事として、いわゆる道路特定財源の暫定税率失効および一般財源化の問題がある。すなわち、ガソリン税や自動車重量税等は、道路の建設・維持のために用いられる道路特定財源とされているが、このことが無駄な道路建設を助長しているとの批判が存在する。他方、道路特定財源のうちのほとんどの税目において、1974年度以来、本則税率のおよそ2倍の「暫定税率」が適用されており、租税特別措置法の期間延長改正を繰り返すことにより、存続されてきた。2007年夏の参議院選挙で勝利した野党民主党は、ガソリン税等の暫定税率を廃止するとともに、本則税率分を一般財源化すべきとの方針の下に、2008年3月、ガソリン税の暫定税率の継続を阻止することに成功し、同年4月、ガソリン1リットルあたり25.1円の暫定税率分が失効した。折からガソリン価格が高騰していたため、負担軽減を歓迎した国民も多いが、環境保護の観点からは、ガソリン税を下げるのは問題であり、税率を維持したうえで一般財源化または（一部）環境目的税化すべきであるとの意見も強い。暫定税率失効が迫った3月27日、福田首相は、2009年度以降、道路特定財源を全額一般財源化する方針を表明した。現在、5月以降のガソリン税率の再引き上げをめぐって、与野党の攻防が続いている。