

10 地球温暖化防止に関する産業界の自主的取組*

大坂恵里

はじめに

- I 「環境と契約」と「自主的取組」の関係
- II 日本の地球温暖化対策に関する法と政策
 - 1 初期の地球温暖化対策
 - 2 地球温暖化対策の推進に関する法律
 - 3 民主党政権下における地球温暖化対策
 - 4 東日本大震災と福島原発事故
 - 5 安倍政権下における地球温暖化対策
- III 経団連による自主的取組
 - 1 経団連の地球温暖化対策への姿勢
 - 2 経団連地球環境憲章
 - 3 経団連環境アピール
 - 4 経団連環境自主行動計画
 - 5 経団連低炭素社会実行計画
- IV 地球温暖化防止のための施策における産業界の自主的取組の位置づけ
 - 1 地球温暖化対策推進大綱
 - 2 京都議定書目標達成計画
 - 3 経団連を始めとする産業界の自主的取組の位置づけ
 - 4 フォローアップ，第三者評価委員会・審議会等によるレビュー
- V 温暖化防止対策における自主的取組の有効性
 - 1 温室効果ガス排出量の推移
 - 2 経団連を始めとする産業界の自主的取組の評価

おわりに

* 本稿は、シンポジウム「環境と契約：日仏の比較研究」において発表した「地球温暖化防止に関する『ボランティア・アグリーメント』」をベースとしている。シンポジウムの企画責任者であるマチルド・プトネ教授（エクス・マルセイユ大学）、

はじめに

本稿は、地球温暖化防止の施策の一つとしての産業界の自主的取組について、とくに日本経済団体連合会（経団連）の環境自主行動計画と低炭素社会実行計画を考察の対象とするものである。まず、次節で、シンポジウムの基調テーマである「環境と契約」の下で自主的取組を取り上げた理由について説明する。第Ⅱ節で日本の地球温暖化対策に関する法と政策について、第Ⅲ節で環境自主行動計画と低炭素社会実行計画を含む経団連の自主的取組についてそれぞれ概観した後、第Ⅳ節で、地球温暖化推進大綱および京都議定書目標達成計画における経団連を始めとする産業界の自主的取組の位置づけについて確認する。そして、第Ⅴ節で、それらの自主的取組の有効性について若干の考察を行う。

I 「環境と契約」と「自主的取組」の関係

「自主的取組」と訳される「voluntary approaches」（自主的アプローチ）を指す言葉には、「voluntary agreements」（自主協定）を含む様々なものがある⁽¹⁾。経済協力開発機構（OECD）の定義によれば、自主的取組とは、法規

ムスタファ・メキ教授（パリ第13大学）、吉田克己教授（早稲田大学）に心より感謝申し上げます。また、シンポジウム当日には、大塚直教授（早稲田大学）ほか参加者からコメントを頂戴しました。深く御礼申し上げます。

(1) See Peter Börkey, Matthieu Glachant and François Lévêque, *Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries: An Assessment* (1998) 9. 同報告書は、自主的取組を指す用語の例として、voluntary initiatives, voluntary action plans, voluntary programmes, voluntary codes, voluntary accords, voluntary agreements, voluntary instruments, pollution control agreements, environmental agreements, negotiated agreements, nonregulatory agreements, selfregulatory arrangements, co-regulation, covenants, negotiated environmental agreements, accords de branches, programmi cooperativi e volontari を挙げている。

制を超えて環境パフォーマンスを改善することを約束する手法をいう⁽²⁾。

自主的取組は、主に3つのタイプに分類される。①交渉協定 (negotiated agreements)、②公共的自主プログラム (public voluntary schemes)、③一方的公約 (unilateral commitments) であり、これらの違いは、産業界と規制当局 (public authority) の双方によってなされるのか、いずれかによってのみなされるのか、にある⁽³⁾。

①交渉協定

交渉協定とは、規制当局と業界団体・企業との協定である。こうした協定には、目標や目標到達までのタイムスケジュールが含まれている⁽⁴⁾。

②公共的自主プログラム

公共的自主プログラムとは、行政機関が策定した基準に企業が自主的に参加するスキームである。こうしたプログラムには、参加資格、企業によって遵守されるべき条項、モニタリング指標、結果の評価といったものが定められている。

③一方的公約

一方的公約に該当するのは、業界団体・企業によって設定され、その利害関係者に伝えられた環境向上プログラムなどである。業界団体・企業自らが環境目標や遵守条項を策定するが、公約の信頼性や効果を高めるためにモニタリングや紛争解決を第三者へ委託することがありうる。

地球温暖化対策の文脈では、気候変動に関する政府間パネル (Intergovernmental Panel on Climate Change) が、「voluntary agreements」を、遵守を超えた環境目標の達成または環境パフォーマンスの向上のための、政府当局と

(2) 同8頁。

(3) European Union Research Network on Market-based Instruments for Sustainable Development, Voluntary Approaches (Environmental Policy Research Briefs, No. 1) (1997). 大塚直『環境法 Basic』(有斐閣, 2013年) 64-65頁も参照。

(4) 近年、自治体同士または自治体と企業が地球温暖化防止のための協定を結んでいるが、いわゆる「紳士協定」の域に留まる内容であることから、シンポジウムの報告においても本稿においても考察の対象にできなかった。

一または複数の民間当事者との協定のみならず規制当局によって認識されている一方的公約をも意味する、と定義している⁽⁵⁾。そして、その例の一つに、経団連環境自主行動計画を挙げている。

このように、経団連の環境自主行動計画および低炭素社会実行計画は、一方的公約に分類されるものであるが、後述するように、政府の地球温暖化防止対策において主要な位置を占めているため、地球温暖化対策としての効果が問われることになる。

II 日本の地球温暖化対策に関する法と政策

1 初期の地球温暖化対策

1990年5月、政府は、地球規模で深刻な影響を与える環境問題に対応するための施策に関して、関係行政機関の緊密な連絡を確保し、効果的かつ総合的な推進を図るため、地球環境保全に関する関係閣僚会議を設置した。同年10月、関係閣僚会議は、一人当たりの二酸化炭素（CO₂）排出量について2000年以降概ね1990年レベルでの安定化を図ること、革新的技術開発等が早期に大幅に進展することによりCO₂排出総量が2000年以降概ね1990年レベルで安定化するよう努めることを目標とする「地球温暖化防止行動計画」を策定した。

1992年5月、気候変動枠組条約が採択され、1994年3月に発効した。日本は、1993年5月に条約を批准し、同年11月に制定された環境基本法（平成5年法律第91号）には、環境保全の基本理念として、地球環境保全を国際的協調の下に積極的に推進していくこと（5条）が明記された。

1997年12月、第三回気候変動枠組条約締約国会議において、京都議定書が採択された。議定書では、共通だが差異ある責任および各国の能力の原則に

(5) Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2001: Mitigation (2001).

従って、先進国全体で、2008年から2012年までの約束期間に温室効果ガス（CO₂、メタン、一酸化二窒素、ハイドロフルオロカーボン類（HFCs）、パーフルオロカーボン類（PFCs）、六ふっ化硫黄（SF6）⁽⁶⁾）を削減基準年である1990年（HFCs、PFCs、SF6については1995年でも可）の排出量から5.2%削減することが約束され、各先進国について温室効果ガスの排出の抑制および削減に関する数値目標が設定された⁽⁷⁾。そこで、同月、政府は、内閣総理大臣を本部長とする地球温暖化対策推進本部を設置した。

1998年6月、推進本部は、地球温暖化防止行動計画に代えて、地球温暖化対策のための対策・施策を定めた地球温暖化対策推進大綱⁽⁸⁾を公表した。

2 地球温暖化対策の推進に関する法律

1998年10月、地球温暖化対策の推進に関する法律（温対法、平成10年法律第117号）が制定された。本法は、地球温暖化対策の推進を図ることにより、現在および将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献することを目的としている（1条）。事業者は、その事業活動に関し、温室効果ガスの排出の抑制等のための措置を講ずるように努めるとともに、国および地方公共団体が実施する温室効果ガスの排出の抑制等のための施策に協力しなければならない（5条）。また、事業者は、その事業活動に関し、京都議定書目標達成計画の定めるところに留意しつつ、単独にまたは共同して、温室効果ガスの排出の抑制等のための措置に関する計画を作成し、これを公表するように努めなければならない（旧9条、現22条1項）。さらに、こうした計画の作成・公表を行った事業者は、京都議定書目標達成計画の定めるところに留意しつつ、単独にまたは共同して、同計画に係る措置の実施の状況を公表するように努めなければならない（現22条2項）。

2002年6月、京都議定書の受諾に伴い、温対法が改正された。すでに3月

(6) 京都議定書附属書A。

(7) 京都議定書附属書B。

(8) 「地球温暖化対策推進大綱—2010年に向けた地球温暖化対策について—」（平成10年6月19日地球温暖化対策推進本部決定）。

には新・地球温暖化推進大綱（新大綱）⁽⁹⁾が公表されていたが、同法により、京都議定書の発効の際に京都議定書目標達成計画を策定することが定められた。

2005年2月16日、京都議定書が発効し、4月に京都議定書目標達成計画が閣議決定された⁽¹⁰⁾。さらに6月には、温対法が改正され、温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度（21条の2以下）が導入された。これにより、2006年4月以降、温室効果ガスを相当程度多く排出する者（特定排出者）⁽¹¹⁾は、毎年度、自らの温室効果ガス排出量を算定して事業所管大臣に報告することが義務付けられた。環境大臣および経済産業大臣は、報告データを電子ファイルに記録するとともに、集計し、公表する。しかし、違反に対する罰則が導入されたのは、2008年の改正時のことであった。

2008年改正は、事業者に新たな努力義務を課した。第一に、事業者は、事業の用に供する設備について、温室効果ガスの排出の抑制等のための技術の進歩その他の事業活動を取り巻く状況の変化に応じ、温室効果ガスの排出の抑制等に資するものを選択するとともに、できる限り温室効果ガスの排出量を少なくする方法で使用するよう努めなければならない（20条の5）。第二に、事業者は、国民が日常生活において利用する製品または役務の製造、輸入もしくは販売または提供を行うに当たっては、その利用に伴う温室効果ガスの排出量がより少ないものの製造等を行うとともに、当該日常生活用製品等の利用に伴う温室効果ガスの排出に関する正確かつ適切な情報の提供を行

(9) 「地球温暖化対策推進大綱」(平成14年3月19日地球温暖化対策推進本部決定)。

(10) 「京都議定書目標達成計画」(平成17年4月28日閣議決定)。これに伴い、地球温暖化対策推進大綱は廃止された。

(11) 特定排出者とは、地球温暖化対策推進法施行令5条に定められており、エネルギー起源CO₂については、①すべての事業所の原油換算エネルギー使用量合計が年間1,500kl以上となる事業者（1号）、または、②省エネルギー法の下の特貨物輸送事業者、特定荷主、特定旅客輸送事業者、特定航空輸送事業者（2～5号）、それ以外の温室効果ガスについては、すべての事業所の排出量合計がCO₂換算で3,000t以上かつ事業者全体で常時使用する従業員の数が21人以上の事業者である（1,6～11号）。

うよう努めなければならず（20条の6第1項）、また、当該情報の提供を行うに当たっては、必要に応じ、日常生活に関する温室効果ガスの排出の抑制のための措置の実施を支援する役務の提供を行う者の協力を得つつ、効果的にこれを行うよう努めなければならない（20条の6第2項）。主務大臣は、事業者が講ずべきこれらの措置に関して、その適切かつ有効な実施を図るため必要な指針を公表するものとされており（21条）、2008年12月に「排出抑制等指針」（平成20年内閣府、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省告示第3号）を公表した。指針は、2012年2月に改正され⁽¹²⁾、さらに2013年4月にも改正された⁽¹³⁾。

2009年7月、主要国首脳会議は、先進国全体で2050年までに温室効果ガスを80%削減するという首脳宣言を採択した。続く8月、環境省は、「温室効果ガス2050年80%削減のためのビジョン」を公表した。

3 民主党政権下における地球温暖化対策

2009年8月30日の第45回衆議院議員総選挙において、民主党が308議席を獲得して衆議院第一党となり、9月16日、党代表の鳩山由起夫が第93代内閣総理大臣に就任した。民主党は、CO₂排出量を2020年までに25%減、（1990年比）、2050年までに60%超減（同前）を目標とすることをマニフェストに明記しており⁽¹⁴⁾、22日、鳩山首相は、ニューヨークの国連気候変動サミットにおいて、日本が温室効果ガス排出量を2020年までに1990年比で25%削減することを公約した。この演説内容に基づく地球温暖化対策を推進するためとして、2010年3月12日、地球温暖化対策基本法案が閣議決定され、第174回通

(12) 排出抑制等指針（平成24年内閣府、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省告示第3号）。

(13) 排出抑制等指針（平成25年内閣府、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、防衛省告示第1号）。

(14) 民主党「民主党政権政策 Manifesto」（2009年7月27日）。

常国会に提出された。法案（閣法53号）は、中期的な目標としては、すべての主要国による公平かつ実効性のある国際的な枠組みの構築および意欲的な目標の合意を前提として（10条2項）、温室効果ガス排出量を2020年までに1990年比で25%削減することを挙げ（10条1項）、長期的な目標としては、世界の温室効果ガス排出量を2050年までに少なくとも半減するとの目標を全ての国と共有するよう努めることを前提として、2050年までに1990年比で80%削減することを目標として掲げていた（10条3項）。さらに、再生可能エネルギーの供給量について、2020年までに一次エネルギー供給量に占める割合を10%に達するようにすることも明記していた（11条）⁽¹⁵⁾。そして、これらの目標を達成するための地球温暖化対策のうち、特に重要な具体的施策として、以下の三点を挙げていた。

①国内排出量取引制度の創設（13条）

国は、国内排出量取引制度の創設のために必要な法制上の措置について、地球温暖化対策税についての検討と並行して検討を行い、法律施行後一年以内を目途に成案を得るものとされた。

②地球温暖化対策のための税の検討その他の税制全体の見直し（14条）

国は、税制全体のグリーン化（環境への負荷の低減に資するための見直し）を推進し、地球温暖化対策のための税について、平成23年度の実施に向けた成案を得るよう、検討を行うものとされた。

③再生可能エネルギーに係る全量固定価格買取制度の創設（15条）

国は、再生可能エネルギーの利用を促進するため、全量固定価格買取制度の創設に係る施策を講ずるものとされた。

なお、法案は、原子力に係る施策も推進するものとしていた（16条）。

法案は、会期終了とともに審議未了により廃案となり、同年10月8日に再度閣議決定され、第176回国会に提出された。法案（閣法5号）は、第181回国会に至るまで継続審議とされてきたが、結局、2012年11月6日の衆議院解

(15) 2012年度、日本の再生可能エネルギー（水力除く）の総発電電力量に占める割合は1.6%であった。資源エネルギー庁「生産・調達段階における論点：再生可能エネルギーの拡大」（2013年6月27日）。

散とともに廃案となった。

もともと、これら三つの施策のうち、再生可能エネルギーに係る全量固定価格買取制度については、2011年8月に制定された電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成23年法律第108号）に基づき、2012年7月から施行されており⁽¹⁶⁾、地球温暖化対策のための税は、租税特別措置法等の一部を改正する法律（平成24年法律第16号）に基づき、2012年10月から施行されている。後者は、地球温暖化対策のための石油石炭税の税率の特例という形で石油石炭税に上乗せして課税され、その税収は、省エネルギー対策、再生可能エネルギー普及、化石燃料のクリーン化・効率化など、エネルギー起源CO₂の排出を抑制するための施策のために活用される。しかしながら、国内排出量取引制度については、以下のとおり検討が進められてきたものの、未だ導入に至っていない。

2005年4月、環境省は、国内排出量取引に関する知見・経験の蓄積を図ることと事業者の自主的な削減努力の支援を目的として、自主参加型国内排出量取引制度（JVETS）を開始した。2008年10月、環境省と経済産業省は、排出量取引の国内統合市場の試行的実施を開始した。これは、参加企業が、自主的に削減目標を設定し、自らの削減努力に加えて、他の企業の削減目標の超過達成分の排出枠、国内クレジット、京都クレジットの取引を活用しつつ、目標達成を行う仕組みである。

地方自治体レベルでは、東京都は、2008年6月に都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（平成12年東京都条例第215号）を改正し、2010年4月から大規模事業所（指定地球温暖化対策事業所）⁽¹⁷⁾の総量削減義務と排出量取引制度を導入した。埼玉県では、2009年3月に地球温暖化対策推進条例（平

(16) 2009年11月から実施されていた、エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律（平成21年法律第72号）に基づく太陽光発電の余剰電力買取制度は、この全量固定価格買取制度に移行された。

(17) 指定地球温暖化対策事業所とは、前年度、エネルギー使用量が原油換算で年間1,500キロリットル以上の事業所である（条例5条の7第8号、5条の8、条例施行規則4条）。

成21年埼玉県条例第9号)を制定し、2011年4月から目標設定型排出量取引制度を導入した。両都県は、2010年9月に、相互にクレジット取引を可能にするなど制度設計および運営における連携・協力等を内容とする協定を結んでいる⁽¹⁸⁾。

4 東日本大震災と福島原発事故

2011年3月11日、マグニチュード9.0の地震が東北地方太平洋沖で発生し、後続する津波とともに、東日本一帯に甚大な被害を及ぼした。その影響により、福島第一原子力発電所ではメルトダウンと水素爆発が発生し、大量の放射性物質が環境中へ放出された。福島第一原発事故は、他の原子炉の安全性についても疑念をもたらす結果となった。日本には、全部で54基の原子炉があったが、福島第一原発の一号機から四号機は廃炉となり——後に五号機と六号機も廃炉となった——、各地の原発が停止要請や定期点検で停止し、2012年5月5日には稼働数がゼロとなった。その後、大飯発電所の三号機が8月3日、四号機が16日に運転を開始したが、前者は2013年9月2日に、後者は15日に再度点検のために停止され、2014年6月末時点での稼働数はゼロとなっている。

2011年6月7日、エネルギー・環境会議が設置された。議長を国家戦略担当大臣、副議長を経済産業大臣、環境大臣兼原発事故の収束及び再発防止担当大臣とする同会議は、エネルギーシステムの歪みや脆弱性を是正し、安全・安定供給・効率・環境の要請に応える短期・中期・長期からなる革新的エネルギー・環境戦略および2013年以降の地球温暖化対策の国際対策を政府一丸となって策定することを目的とするものであった⁽¹⁹⁾。

2012年6月29日、会議は、第11回会議において、2030年時点でのエネルギー・環境政策における原発依存度を0%、15%、20-25%とする三つのシナ

(18) キャップ&トレード制度の首都圏への波及に向けた東京都と埼玉県の連携に関する協定(2010年9月17日)。

(19) 「エネルギー・環境会議の開催について」(平成23年10月28日国家戦略会議決定)。「国家戦略会議の開催について」(平成23年10月21日閣議決定)も参照。

リオを提示した「エネルギー・環境に関する選択肢」⁽²⁰⁾を公表し、続く7月から8月上旬にかけて、この選択肢に関する国民的議論のため、意見聴取会、パブリックコメント、議論とアンケートを組み合わせた討論型世論調査を実施した。2012年9月14日、同会議は、第14回会議において「革新的エネルギー・環境戦略」⁽²¹⁾を公表し、その中で、原発に依存しない社会の実現に向けて、①40年運転制限を厳格に適用すること、②原子力規制委員会の安全確認を得たもののみ再稼動すること、③原発の新設・増設は行わないこと、という三つの原則を定め、2030年代に原発稼働ゼロを可能とするよう、グリーンを中心にあらゆる政策資源を投入することを決定した。しかしながら、原発ゼロ方針を示した同戦略がそのまま閣議決定されることはなく、19日に閣議決定された「今後のエネルギー・環境戦略について」⁽²²⁾では、同戦略を踏まえて、柔軟性を持って不断の検証と見直しを行いながら遂行する、という文言となった。地球温暖化対策については、2030年時点の温室効果ガス排出量を1990年比で概ね2割削減するという目標を設定したが、2020年時点での削減量は1990年比で5～9%削減となり、25%削減目標から大きく後退することとなった。

5 安倍政権下における地球温暖化対策

2012年12月16日に執行された第46回衆議院議員総選挙において、自由民主党が単独過半数（241議席）を上回る294議席を獲得すると、26日に同党の安倍晋三総裁が第96代内閣総理大臣に任命され、安倍内閣が発足した。そのわずか2日後の28日、茂木敏充経済産業大臣は、25%削減目標について見直す必要があるとの見解を表明した。そして2013年1月25日、安倍首相は、第3回日本経済再生本部において、経済産業省に対しては、前政権のエネルギ

(20) 「エネルギー・環境に関する選択肢」（平成23年6月29日エネルギー・環境会議決定）。

(21) 「革新的エネルギー・環境戦略」（平成23年9月14日エネルギー・環境会議決定）。

(22) 「今後のエネルギー・環境政策について」（平成23年9月19日閣議決定）。

一・環境戦略をゼロベースで見直し、エネルギーの安定供給、エネルギーコスト低減の観点も含め、責任あるエネルギー政策を構築するよう指示した⁽²³⁾。さらに、環境省に対しては、25%削減目標についてゼロベースで見直すよう指示した⁽²⁴⁾。

日本は、2013年から2020年までの京都議定書第二約束期間には参加しなかったため、2013年度末に終了する京都議定書目標達成計画に代わる新たな計画（地球温暖化対策計画）を策定することが必要となった。そこで、2013年3月15日、地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案が閣議決定のうえ国会に提出され、また、同日、地球温暖化対策推進本部において、地球温暖化対策計画が策定されるまでの地球温暖化対策に関する方針が決定された⁽²⁵⁾。法案は、5月17日に成立し、24日に公布された⁽²⁶⁾。

2013年11月15日、地球温暖化対策推進本部は、25%削減目標を取り下げ、原子力発電による温室効果ガスの削減効果を含めずに設定した現時点の目標として、2020年までに3.8%削減することを決定した⁽²⁷⁾。これは、1990年比では3.1%増となる。この数値はエネルギー政策やエネルギーミックスの検討の進展⁽²⁸⁾を踏まえて見直され、確定的な目標が設定されることになっているが⁽²⁹⁾、国際社会には、日本の温暖化対策の後退として受け止められる結果

(23) 第三回日本経済再生本部配布資料「第一回産業競争力会議の議論を踏まえた当面の政策対応について」（2013年1月25日）。

(24) 同前。

(25) 「当面の地球温暖化対策に関する方針」（平成25年3月15日地球温暖化対策推進本部決定）。

(26) 地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成25年法律第18号）。

(27) 地球温暖化対策推進本部第27回会議（2013年11月15日）配布資料1-1環境省「COP19に向けた温室効果ガス削減目標について」および配布資料1-2環境省「カンクン合意履行のための地球温暖化対策について」。

(28) 経済産業省総合資源エネルギー調査会の総合部会および基本政策分科会における議論を経て、2014年4月11日、新しい「エネルギー基本計画」が閣議決定された。

(29) 「COP19に向けた温室効果ガス削減目標について」および「カンクン合意履行のための地球温暖化対策について」・前掲注27参照。

となった⁽³⁰⁾。

III 経団連による自主的取組

1 経団連の地球温暖化対策への姿勢

日本の代表的な企業、主要な業種別全国団体、地方別経済団体等から構成される経団連は、義務を伴う地球温暖化対策には一貫して反対の意を表明してきた。キャップ・アンド・トレード型の国内排出量取引制度については、「企業活動に深刻な影響を及ぼす」とし、再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度と地球温暖化対策税については、「国民生活や企業活動に深刻な影響を与え、イノベーションの阻害要因ともなる」と主張する⁽³¹⁾。その代わりとして、政府が、産業界による低炭素社会実行計画を支援するため、規制改革、技術に立脚した省エネ基準の策定、グリーン調達、研究開発促進税制の拡充、新興国・途上国等との二国間オフセットメカニズムの実現等の必要な環境整備を進めるべきであるとする⁽³²⁾。

2 経団連地球環境憲章

1991年、経団連は、地球環境憲章を公表した⁽³³⁾。憲章は、持続的発展の可能な環境保全型社会の実現に向かう新たな経済社会システムの構築に資するために、事業活動の行動指針を提示したが、地球温暖化問題については科学的になお未解明な環境問題であると捉えており、①その原因、影響等に関する科学的研究、各種対応策の経済分析等に協力することと、②省エネルギーや省資源の面で有効かつ合理性のある対策については、これを積極的に推進

(30) 『『三・八%減』来秋にも見直し 温暖化対策、原発次第』『朝日新聞』2013年11月16日朝刊。

(31) 日本経済団体連合会「国内の取り組みに関する経団連のスタンス—地球温暖化政策に関する意見—」（2012年12月18日）。

(32) 同前。

(33) 日本経済団体連合会「経団連地球環境憲章」（1991年4月23日）。

することを述べるに留まった。

3 経団連環境アピール

1996年、経団連は、地球温暖化対策を含む当面する環境分野の重要課題に対して自主的かつ積極的な責任ある取組みをさらに進める旨宣言する環境アピールを公表した⁽³⁴⁾。そして、具体的な取組みには、エネルギー効率の改善等の具体的な目標と方策を織り込んだ産業毎の自主的行動計画の作成と、その進捗状況の定期的レビューを行うことを含めた。

4 経団連環境自主行動計画

1997年、経団連は、製造、エネルギー、流通、運輸、金融、建設、貿易など36業種、137団体が参加した環境自主行動計画を公表した⁽³⁵⁾。18業種が製品当たりのエネルギー原単位あるいはCO₂原単位の改善を掲げ、14業種がエネルギーあるいはCO₂の総量の削減を掲げ、8業種がサービスあるいは製品の使用段階での省エネ化を掲げた。ただし、経団連の統一目標が「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⁽³⁶⁾」というものであったため、参加業種の多くは、目標年を至近年の2000年ではなく2010年としていた。

その後、参加業種数は増加し、2008年度以降は61業種が参加するに至った⁽³⁷⁾。内訳は、産業部門が31、エネルギー転換部門が3、民生業務部門が

(34) 日本経済団体連合会「経団連環境アピール—21世紀の環境保全に向けた経済界の自主行動計画—」(1996年7月16日)。

(35) 日本経済団体連合会「経団連環境自主行動計画」(1997年6月17日)。その半年前の1996年12月17日には、産業毎の環境自主行動計画(29業種、131団体が参加)を中間的に発表している。環境自主行動計画は、地球温暖化対策編と廃棄物対策編からなるが、本稿では、地球温暖化対策編のみを考察の対象とする。

(36) 経団連は、2006年度に、「目標レベルは、京都議定書の第一約束期間にあたる5年間の平均として達成するもの」と変更した。

(37) 日本経済団体連合会「環境自主行動計画<温暖化対策編>総括評価報告」(2013年11月19日)。

14, 運輸部門が13であった⁽³⁸⁾。

5 経団連低炭素社会実行計画

経団連環境自主行動計画は、京都議定書第一約束期間の終了後、2012年度末に終了することが決まっていた。2009年12月15日、経団連は、「2050年における世界の温室効果ガスの排出量の半減目標の達成に日本の産業界が技術力で中核的役割を果たすこと」を共通のビジョンとして掲げ、自主行動計画に続く新たな計画として低炭素社会実行計画を策定し推進することを宣言し、その基本方針を公表した⁽³⁹⁾。

低炭素社会実行計画に参加する業種・企業（参加業種）は、世界最高水準の低炭素技術やエネルギー効率の維持・向上を社会に公約し、①国内の事業活動から排出されるCO₂の2020年における削減目標の設定、②消費者・顧客を含めた主体間の連携の強化、③途上国への技術移転など国際貢献の推進、④革新的技術の開発、の4本柱から構成される計画を策定することが求められる。また、参加業種は、CO₂削減目標とCO₂削減ポテンシャルという2種類の行動指標を設定し、達成に取り組むこととなる。すなわち、利用可能な最先端技術の最大限の導入等を前提にCO₂削減目標を策定し、確実な達成に向け最大限努力し、達成できない場合の補完措置について検討する。新たな利用可能な最先端技術の普及が可能となった場合等には、柔軟に数値目標を引き上げるなど、不断の見直しを行う。そして、主体間連携（製品、サービスを通じた排出量削減）の強化、国際貢献の推進、革新的技術開発といった取組みについては、一定の仮定を置いた上での削減ポテンシャルを可能な限り定量的に示し、自らの製品・サービス・技術が国内外の消費者や顧客に最大限受け入れられるよう取り組むのである。

(38) 経団連環境本部「地球温暖化対策に関する経団連の考え方と取組み」（2013年9月27日）。

(39) 日本経済団体連合会「経団連 低炭素社会実行計画 Keidanren's Commitment to a Low Carbon Society」（1999年12月15日）。

2013年1月17日、経団連は、進捗状況を報告した⁽⁴⁰⁾。それによると、2012年11月1日時点で、43業種が実行計画を策定しており、7業種が参加意思を表明していた。

IV 地球温暖化防止のための施策における 産業界の自主的取組の位置づけ

1 地球温暖化対策推進大綱

1998年に公表された地球温暖化対策推進大綱は、1997年の京都議定書の採択を受けて、日本が6%削減約束を達成するために、2010年に向けて緊急に推進すべき地球温暖化対策を取りまとめたものであった。しかしながら、温室効果ガスの排出量はその後も増加していった。そこで、2002年3月には、京都議定書の受諾に向けて、6%削減約束を履行するための具体的裏付けのある対策の全体像を明らかにするとして、政府を挙げて100種類を超える個々の対策・施策のパッケージを取りまとめた新大綱が公表された。

2 京都議定書目標達成計画

(1) 京都議定書における日本の削減約束

京都議定書の下、日本は、2008年から2012年の第一約束期間に、温室効果ガスを基準年総排出量(12億6,130万t-CO₂)から年平均6%削減することを約束した。京都議定書目標達成計画は、日本が6%削減約束を確実に達成するために必要な措置を定めたものであった。

(2) 2005年版京都議定書目標達成計画

2005年版京都議定書目標達成計画において、政府は、京都議定書の第一約束期間における温室効果ガスの排出抑制に関する目標を設定した(表1)。加えて、森林経営による吸収量として、1,300万t-C(4,767t-CO₂、基準年総排出量比約3.9%)程度の確保を目標とした。さらに、京都議定書の第一約束

(40) 日本経済団体連合会「経団連低炭素社会実行計画」(2013年1月17日)。

期間における削減約束と同期間における実際の温室効果ガス排出量との差分（基準年総排出量比1.6%）については、京都メカニズムを活用することを目標とした。

表1 2010年度に向けた各部門の目安としての目標

温室効果ガスの種類	温室効果ガス排出量 (100万 t-CO ₂)	基準年比増減率
エネルギー起源 CO ₂	1,056	+0.6%
産業部門	435	-8.6%
業務その他の部門	165	+15.0%
家庭部門	137	+6.0%
運輸部門	250	+15.1%
エネルギー転換部門	69	-16.1%
非エネルギー起源 CO ₂	70	-0.3%
メタン	20	-0.4%
一酸化二窒素	34	-0.5%
代替フロン等3ガス(HFC, PFC,SF6)	51	+0.1%

出典：京都議定書目標達成計画（2005年）

(3) 2008年版京都議定書目標達成計画

温対法では、政府が、第一約束期間の前年である2007年には、京都議定書目標達成計画に定められた目標および施策について検討を加え、その結果に基づき、必要があると認めるときは、速やかに変更しなければならない、とされていた（旧9条）。そこで、中央環境審議会地球環境部会と産業構造審議会環境部会地球環境小委員会が合同で京都議定書目標達成計画の評価・見直しを行ったところ、現行対策のままでは京都議定書の6%削減約束の達成に2,000万 t-CO₂から3,400万 t-CO₂（基準年度総排出量比で1.5%から2.7%）不足することが明らかとなった⁽⁴¹⁾。

そこで、2008年版京都議定書目標達成計画において、政府は、温室効果ガスの排出抑制に関する目標を以下のとおり再設定した（表2）。加えて、2005年版と同様、森林経営による吸収量として、1,300万 t-C（4,767t-CO₂、

(41) 中央環境審議会地球環境部会・産業構造審議会環境部会地球環境小委員会「京都議定書目標達成計画の評価・見直しに関する最終報告」（2008年2月8日）。

基準年総排出量比約3.9%)程度を確保し、京都議定書の第一約束期間における実際の温室効果ガス排出量との差分(基準年総排出量比1.6%)について京都メカニズムを活用することを目標とした。

表2 2010年度に向けた各部門の目安としての目標

温室効果ガスの種類	温室効果ガス排出量 (100万 t-CO ₂)	基準年比増減率
エネルギー起源 CO ₂	1,076 ~ 1,089	+1.3% ~ +2.3%
産業部門	424 ~ 428	-12.1% ~ -11.3%
業務その他の部門	208 ~ 210	+26.5% ~ +27.9%
家庭部門	138 ~ 141	+8.5% ~ +10.9%
運輸部門	240 ~ 243	+10.3% ~ +11.9%
エネルギー転換部門	66	-2.3%
非エネルギー起源 CO ₂	8,500	-0.04%
メタン	2,300	-0.9%
一酸化二窒素	2,500	-0.6%
代替フロン等3ガス(HFC, PFC, SF6)	3,100	-1.6%

出典：京都議定書目標達成計画（2008年）

(4) 京都議定書目標達成計画の終了

上述のとおり、日本は京都議定書第二約束期間に参加せず、京都議定書目標達成計画は2013年3月末をもって終了した。国は、2013年3月15日に「当面の地球温暖化対策に関する方針」を公表し、地球温暖化対策計画の策定に至るまでの間も、地方公共団体、事業者、国民に対して、京都議定書目標達成計画に掲げられたものと同等以上の取組みを推進することを求めることとした⁽⁴²⁾。地球温暖化対策計画は、中央環境審議会地球環境部会・産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会合同会合において策定に向けた議論がなされたが、2014年5月末時点で公表されていない。

3 経団連を始めとする産業界の自主的取組の位置づけ

(1) 地球温暖化対策推進大綱における自主的取組の位置づけ

1998年版地球温暖化推進大綱は、講ずべき地球温暖化対策として、エネルギー

(42) 「当面の地球温暖化に関する方針」・前掲注25。

ギー需給両面の対策を中心とした二酸化炭素排出削減対策の推進のため、①経団連環境自主行動計画を始めとする産業界等による行動計画について、関係審議会等により、その進捗状況の点検を行い、その実効性を確保すること、②このような行動計画を策定していない業種に対し、1998年度中に数値目標などの具体的な行動計画の早期の策定とその公表を促すこととした。

2002年の新大綱は、経団連環境自主行動計画を、「各主体の自主的かつ幅広い参画による自らの創意工夫を通じた最適な方法の選択が可能、状況の変化への柔軟かつ迅速な対応が可能等の観点から、環境と経済の両立を目指す本大綱の中核の一つを成すものである」と位置づけ、「特に、自主行動計画等により期待される省エネルギー量は本大綱における省エネルギー対策のおよそ3分の1の量を占め、今後の省エネルギー対策においても中心的役割を成すものとなっている」と評価した。そのうえで、追加対策として、「自主行動計画の透明性・信頼性の更なる向上を図るため」、「第三者による認証・登録制度の導入」について「政府としても必要な支援を講じ、円滑な導入を後押ししていく」ことが必要であるとした。

(2) 京都議定書目標達成計画における自主的取組の位置づけ

2005年版京都議定書目標達成計画において、国は、経団連環境自主行動計画および業種ごとの自主行動計画を産業・エネルギー転換部門およびオフィス等の業務部門においてエネルギー起源CO₂排出削減対策として重視しており、その透明性・信頼性・目標達成の蓋然性が向上されるよう、引き続き関係審議会等において定期的にフォローアップを行うとした。

2008年版京都議定書目標達成計画では、2008年3月末時点で、産業部門においては50業種、業務その他部門においては32業種、運輸部門においては17業種、エネルギー転換部門においては4業種が定量目標を持つ目標を設定し⁽⁴³⁾、審議会等の評価・検証を受けていると報告された。そして、京都議定書の削減約束を達成していくために、産業界が温室効果ガスの排出量を抑制する努力を進めていくことが極めて重要であるという認識の下、産業界の自

(43) 経団連に加盟していない業種をも含む数値である。

主行動計画の目標・内容については自主性に委ねられるべきであるとしながらも、社会的要請に応える観点から、①計画を策定していない業種においては、新規に策定すること、②計画の目標が定性的である業種は、目標を定量化すること、③計画については、政府による厳格な評価・検証を実施すること、④既に現状が目標を超過している場合には、目標の引き上げを行うこととともに、日本経団連環境自主行動計画の目標が十分に達成され、また、個別業種が自らの自主的な目標達成に向けて積極的に取り組むことが奨励される、とした。

4 フォローアップ、第三者評価委員会・審議会等によるレビュー

経団連は、環境自主行動計画公表の翌年である1997年以来、毎年フォローアップを実施してきた。さらに、新大綱による指摘を受けて、2002年7月23日、経団連は、環境自主行動計画第三者評価委員会を設置し、自主行動計画フォローアップを継続的にレビューすることとした。加えて、前述のとおり、関係審議会等によるレビューもなされている。

低炭素社会実行計画に関しては、その透明性・信頼性を一層向上させるために、2012年7月に低炭素社会実行計画第三者評価委員会が設置され、16業種からヒアリングを実施した⁽⁴⁴⁾。

V 温暖化防止対策における自主的取組の有効性

1 温室効果ガス排出量の推移

日本は、1990年以降、温室効果ガスを削減するために、経団連の自主的取組を含む様々な施策を実施してきた。しかしながら、表3が示すように、温室効果ガスを削減する最も有効な方法は、経済不況であった。2008年9月15日、リーマン・ブラザーズが破綻し、続く世界的な金融危機によ

(44) 低炭素社会実行計画第三者評価委員会「評価報告書」(2012年9月19日)。

表3 日本の温室効果ガス排出量

年／年度	温室効果ガス排出量 (100万t-CO ₂)	基準年比	年／年度	温室効果ガス排出量 (100万t-CO ₂)	基準年比
基準年	1,261	—	2001年度	1,316	+4.4%
1990年度	1,234	-2.1%	2002年度	1,348	-6.9%
1991年度	1,246	-1.2%	2003年度	1,352	+7.3%
1992年度	1,256	-0.4%	2004年度	1,348	+6.9%
1993年度	1,251	-0.8%	2005年度	1,350	+7.1%
1994年度	1,315	+4.3%	2006年度	1,333	+5.7%
1995年度	1,336	+5.9%	2007年度	1,364	+8.2%
1996年度	1,350	+7.1%	2008年度	1,281	+1.6%
1997年度	1,343	+6.5%	2009年度	1,206	-4.4%
1998年度	1,301	+3.2%	2010年度	1,256	-0.4%
1999年度	1,322	+4.8%	2011年度	1,307	+3.6%
2000年度	1,341	+6.3%	2012年度	1,343	+6.5%

出典：環境省

り、日本経済も影響を受けた。2009年度には、温室効果ガス排出量は12億600万 t-CO₂となり、基準年から4.4%増となった。2010年度には、経済が次第に回復するにつれて、温室効果ガス排出量は増加した。2011年度と2012年度は、福島第一原発事故のため、温室効果ガス排出量はさらに増加した。

福島第一原発事故前、日本は、総発電量のうち、約60%を化石燃料による火力発電に、約30%を原子力発電に依存していた⁽⁴⁵⁾。しかしながら、事故後、化石燃料による火力発電は、日本の総発電量の約90%を占めることとなった⁽⁴⁶⁾。その結果、2012年度、日本の温室効果ガス総排出量は13億4,300万

(45) 2010年度の一般電気事業者の発電電力量9,762億キロワットアワーのうち、原子力発電は3,004億キロワットアワー（30.8%）を占めていた。その他の電源構成は以下のとおりである。

化石燃料（石炭・LNG・石油等） 5,791億キロワットアワー（59.3%）

水力（一般水力・揚水） 848億キロワットアワー（8.7%）

新エネルギー等 119億キロワットアワー（1.2%）

資源エネルギー庁『平成22年度 エネルギーに関する年次報告』（2011年10月28日）116頁および付属データ参照。

(46) 2013年8月の発電実績は、火力が613.7億キロワットアワー（ただし、バイオ

トンに達し、基準年から8,180万トン（6.5%）増加した⁽⁴⁷⁾。こうした状況においても、環境省は、日本が京都議定書第一約束期間に6%削減目標を達成したと結論している。それは、森林吸収量の目標（基準年総排出量比約3.9%）を達成し、京都メカニズムクレジット（基準年比約5.9%）を加味すると、第一約束期間の5年間平均で基準年比8.4%減となるからであると説明している⁽⁴⁸⁾。

2 経団連を始めとする産業界の自主的取組の評価

OECDは、かつて、環境保全の手法としての自主的取組に関して調査を行った際、その環境保全上の効果は疑わしく、経済的効率性は一般的に低いという結論を出した⁽⁴⁹⁾。OECDによれば、自主的取組が「通常の業務」（Business-as-Usual）以上に環境を改善できる可能性があるかどうかは、①改善点を比較することが可能なベースラインの設定、②目標の数値化、③モニタリングのメカニズムの考案、④不遵守の場合の制裁の整備、といった備えが十分に行われているかどうかによるところが大きいという⁽⁵⁰⁾。経団連環境自主行動計画および経団連低炭素社会実行計画を始めとする産業界の自主的取組をこれらの判断要素に照らして振り返ると、③については、第三者評価委員会および関連審議会等によるレビューがあるが、①および②については、4種類の指標——CO₂排出総量、CO₂排出原単位、エネルギー使用総量、エネルギー使用原単位——から、業種・業態の違いに応じて最適と判断されるものを選択した上で数値目標を設定できるため、比較が困難であ

マスの0.4億キロワットアワー含む）、原子力が17.6億キロワットアワー、水力が61億キロワットアワー、風力・太陽光・地熱が20.8億キロワットアワーであった。資源エネルギー庁「平成25年8月発電実績（総括）」参照。

(47) 環境省「2012年度（平成24年度）の温室効果ガス排出量（確定値）について」（2014年4月15日）。

(48) 同前。

(49) OECD, *Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes* (2003) 13-14.

(50) 同62頁。

る⁽⁵¹⁾。そして、④については備えない。

経済産業省が実施した調査の結果、自主行動計画を策定した114業種（経団連非加盟業種を含む）におけるエネルギー転換部門（4業種）、産業部門（52業種）、業務部門（40業種）および運輸部門（18業種）のCO₂排出量（クレジット調整後ベース）が各部門の日本全体の排出量に対して占める割合は、2010年度において、それぞれ90.8%、82.3%、23.4%、60.7%、合計63.2%であった⁽⁵²⁾。同省所管41業種のうち、9割程度の業種が目標値を達成したが、目標を過不足なく達成した場合でも、エネルギー転換部門および業務部門で排出量が増加する結果となる⁽⁵³⁾。実際、エネルギー転換部門および業務部門において、2008年度から2011年度平均のCO₂排出量は、1990年度に比べて増加する結果となった⁽⁵⁴⁾。

このように、これだけ多くの業種およびそこに含まれる企業が、「誰からも強制されずに自らの判断で」⁽⁵⁵⁾計画を策定し、海外クレジット等を購入してまでもCO₂排出量の削減に取り組んだことは大いに評価されるべきであるものの、その実績は、地球温暖化防止に関する施策の中核の一つと位置付けられるほどには十分ではなかったのである。したがって、地球温暖化対策としての自主的取組の有効性については、否定的に考えざるを得ない。

(51) 自主行動計画の総括的な評価に係る検討会第1回（2013年6月17日）議事要旨において、「業種別のベースラインをひいて評価すべきであろう」という指摘がなされている。

(52) 経済産業省「自主行動計画（地球温暖化問題に対する産業界の自主的取組）に関する定量分析（案）」産業構造審議会環境部会地球環境小委員会・中央環境審議会地球環境部会自主行動計画フォローアップ専門委員会合同会議（2012年度）配布資料参考資料3-8。

(53) 同前。こうした数値目標の適正性について、例えば、気候ネットワークは、経団連統一目標自体について、京都議定書目標達成計画の該当部門の目標目安に比べてずいぶんと緩い、と評している。気候ネットワーク「日本経団連『環境自主行動計画』の評価」（2012年11月）。

(54) 同前。

(55) 日本経済団体連合会「経団連環境自主行動計画の概要」。

おわりに

本稿では、「環境と契約」という基調テーマの下、地球温暖化防止の施策の一つとしての産業界の自主的取組について、とくに経団連の環境自主行動計画と低炭素社会実行計画を対象として考察を行った。

日本においては、比較的早い段階から公害防止協定が活用され、国際的にも有効な環境保全の手法として評価されてきた。筆者も、合意的手法ないし自主的取組全般について否定的評価をしているわけではない。しかしながら、地球規模で温暖化ないし気候変動の徴候が観測され⁽⁵⁶⁾、世界各国に対して温室効果ガス削減が求められている現状にあっては、経団連を始めとする産業界の自主的取組を促進して他の手法——例えば不遵守措置を含むキャップ・アンド・トレード方式の国内排出量取引制度——の導入を見送り、他国からは大幅後退と評される削減目標を提示し続けるかぎり⁽⁵⁷⁾、地球温暖化対策に関する国際交渉の過程で日本の主張が重く受け止められることはないだろう⁽⁵⁸⁾。

「環境と契約」——自主的取組——は、少なくとも地球温暖化防止対策においては、他の手法と相互補完する形で活用されていくべきである。

(56) Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis* (2013).

(57) カンクン合意の下、気候変動枠組条約事務局に登録されている主要先進国の削減目標は、アメリカが17%程度削減（基準年は2005年）、ロシアが15-25%削減（基準年は1990年）、EUが20または30%削減（基準年は1990年）である。一方、既述のとおり、日本の2014年1月現在の削減目標は3.8%（基準年は2005年）である。

(58) 強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別部会（Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action）において、2020年に向けて、すべての主要排出国に適用される新たな法的枠組みを検討中である。