

東京都における実効性ある温暖化対策について
答申（案）

平成 1 6 年 5 月

東京都環境審議会

中間のまとめ答申にあたって

東京は、大量のエネルギーを消費する世界有数の大都市であり、カナダ一國に匹敵するほどの経済規模を有している。その大量のエネルギー消費が主な要因となって、東京では、地球温暖化に加え、都市の温暖化ともいべきヒートアイランド現象という、“2つの温暖化”が深刻化している。地球温暖化の原因となるCO₂の排出量は、東京において、1990（平成2）年度から2001（平成13）年度の11年間で約5%増加し、今後も増加が見込まれている。

一方、国は2002（平成14）年6月に京都議定書を批准し、地球温暖化対策推進大綱に基づく取組を進めてきたが、我が国の2010（平成22）年の温室効果ガス排出量は、大綱にある対策が実行されたとしても、1990（平成2）年比で4.1 - 4.6%増加すると推計されており、早急な対策の見直しが求められている。

こうしたことから、東京都においては、国の温暖化対策の強化だけを待つことなく、地域特性に応じた対策を講ずることで、東京を環境配慮が内在化された持続可能な社会に転換させていくことが必要である。

このような観点から、都が2002（平成14）年11月に発表した「都市と地球の温暖化阻止に関する基本方針」は、産業・業務・家庭・運輸部門の対策に、都の率先行動を加え、都の温暖化対策の方向性として、6つの挑戦を掲げている。

このうち、挑戦1～3に関する次の項目について、制度構築に向けた専門的・技術的観点から検討するため、東京都環境審議会は、同年12月に、都から諮問を受けた。

オフィス等大規模事業所のCO₂排出量削減に向けた実効性あるしくみづくり

新築建築物に対する、より高い省エネ性能の達成策

消費者が省エネルギー型製品を選択するよう誘導する、実効性あるしくみづくり

~~この「中間のまとめ」は、その後、これらの諮問事項について、約一年余にわたる間にわたり審議を重ね、してきた内容を中間的にとりまとめたものである。2004（平成16）年2月には審議の経過を「中間のまとめ」として公表し、都民、事業者、NPO、関係行政機関などから広く意見を募った。~~

~~そして今回、寄せられた意見を踏まえて、さらに検討を深めた結果、本答申をまとめるに至ったものである。~~

~~審議会では、この「中間のまとめ」を幅広い議論の素材として提供するとともに、今後の最終取りまとめに向け、東京の環境、また、広く温暖化の問題に関心を持つ都民、事業者、NPO、関係行政機関など、多くの方々からのご意見を期待する。~~

~~本答申は、環境配慮が内在化された社会システムを実現すること、そのために、企業、都民、行政の各主体が温暖化問題に対する社会的責任を自覚して、積極的かつ主体的に取り組むことが重要であることを基本理念とした。~~

~~大規模事業所のCO₂排出量削減については、事業者が設定する総量削減目標について、新たな評価のしくみの導入と、公表の充実、行政の積極的な誘導策などによって、より高い削減水準を目指すしくみとしている。~~

~~このほか、新築建築物等の環境配慮設計の推進を目的に行う「建築物環境計画書制度の強化」や、消費者への省エネ情報等の確実な伝達を目的に行う「家電製品へのラベリング制度の創設」と併せて、3つの制度化の方向性を提言しているが、これらは、いずれも東京都が全国に先駆けて行う取組となる。~~

~~本審議会は、この答申をもとにして、東京都が早期に取組を開始するとともに、社会の変化や導入効果を踏まえて対策を進化させていくことで、温暖化対策の実効性を高めていくことを強く期待するものである。~~

東京都における実効性ある温暖化対策について

「中間のまとめ」答申（案）

目 次

中間のまとめ答申にあたって

第 1	東京における新しい温暖化対策の必要性	1
1	東京が直面する“2つの温暖化”～地球温暖化とヒートアイランド現象～	1
2	温暖化対策の現状と課題.....	5
3	新しい温暖化対策の必要性.....	7
第 2	温暖化対策に関する新たな制度の基本的考え方	11
1	温暖化対策の基本理念	11
2	制度構築の基本的考え方.....	14
第 3	諮問事項に係る各制度の方向性	16
1	大規模事業者におけるCO ₂ 削減の推進	16
2	新築建築物等の環境配慮設計の推進.....	21
3	消費者への省エネ情報等の確実な伝達～CO ₂ 削減に向けたラベリング制度の創設.....	24
第 4	今後の展開にむけて	27
1	他の自治体との連携.....	27
2	提言した制度の検証と見直し	27
3	すべての主体による総合的な取組の実施	28

（参考資料）

参考資料 1	これまでの都の取組の概要	エラー! ブックマークが定義されていません。
参考資料 2	制度イメージ「大規模事業所におけるCO ₂ 削減の推進」	30
参考資料 3	制度イメージ「新築建築物等の環境配慮設計の推進」	31
参考資料 4	制度イメージ「消費者への省エネ情報等の確実な伝達」	32

第1 東京における新しい温暖化対策の必要性

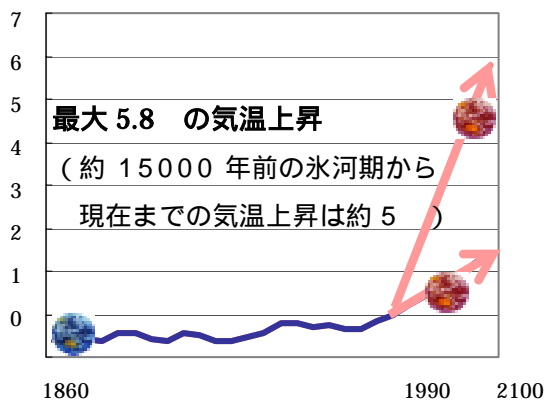
1 東京が直面する“2つの温暖化” ～地球温暖化とヒートアイランド現象～

(1) 顕在化してきた地球温暖化の進行

地球温暖化の問題は、化石燃料の消費などにより排出される二酸化炭素（CO₂）や、冷媒などで使用されているフロンなどの温室効果ガスが原因となっている。産業革命以来、人類が石炭や石油などのエネルギーを大量に消費するようになったことが、地球温暖化の最大の要因である。

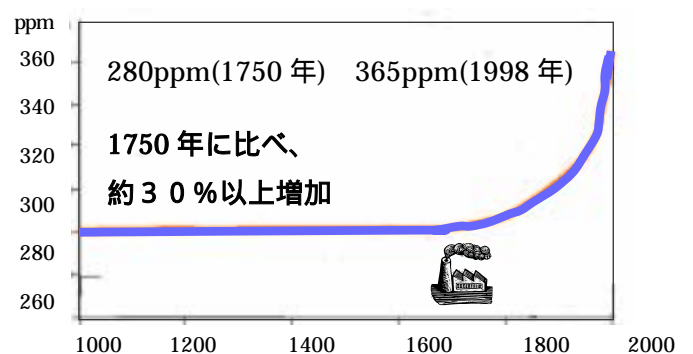
2003年12月、世界保健機関（WHO）は地球温暖化が健康へ及ぼす影響について発表し、温暖化によって2000年だけで推定15万人が死亡し、このまま放置すれば30年後には死者が倍増する恐れがあると警告した。温暖化の影響といわれているものは、氷河の減少や生態系の変化にとどまらない。昨年夏、欧州で約2万人が死亡した熱波のように、一度に多数の死者を出すような異常気象の増加のほか、デング熱など感染症の増加などさまざまな形で私たちの回りに出現している。

図表1 2100年までの気温上昇予測



資料 気候変動に関する政府間パネル（IPCC）
第三次報告書より作成

図表2 大気中のCO₂濃度変化



資料 気候変動に関する政府間パネル（IPCC）
第三次報告書より作成

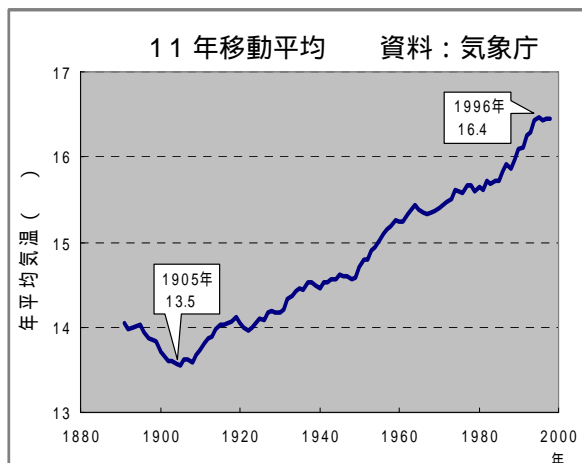
また、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の第3次評価報告書（2001年）によれば、壊滅的な異常気象による世界規模での経済的損失は、1950年代の年間US\$39億から1990年代の年間US\$400億へとすでに10.3倍に増大しており、さらに、国連環境計画（UNEP）の報告（同年）によれば、2050年に二酸化炭素の濃度が2倍になると、繰り返される異常気象や海面上昇による土地の喪失、漁業や農業への悪影響、水不足などで年間US\$3000億（約35兆円）以上の損害が発生すると予測されている。

我々は、このような地球温暖化の阻止を、人類に課せられた大きな課題として強く認識し、持続可能な社会の構築に向けたさまざまな対策に取り組む必要がある。

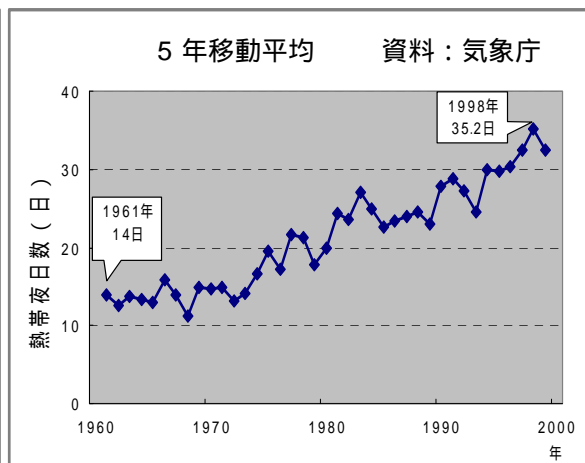
(2) ヒートアイランド現象の深刻化～東京の新たな公害「熱汚染」～

エネルギーの大量消費は、東京におけるヒートアイランド現象も引き起こす要因でもある。東京の年平均気温は過去100年で約3℃上昇しており（図表3参照）、この数値は、日本における他の大都市の2.4℃、中小規模の都市で1℃の上昇に比べて大きい。また、熱帯夜の日数は、過去40年間で約2倍となった。

図表3 東京における年平均気温の推移



図表4 東京における熱帯夜日数の推移



このことは、東京においては、地球温暖化の影響に加え、都市の温暖化ともいべきヒートアイランド現象の進行により、環境の危機的な状況が集約的かつ象徴的に現れていることを示している。

ヒートアイランド現象は、真夏日や熱帯夜の増加（図表 4 参照）、熱中症の発生に加えさせるだけでなく、集中豪雨や光化学スモッグ等との関連性が指摘されるなど、都民の健康、財産に対し直接的な影響を及ぼし始めており、「熱汚染」という新たな公害と位置づけるべきものである。

これらの問題を引き起こす要因は、エネルギー使用の増大だけでなく、緑地や水面などの減少、舗装など地表面の人工化、ビルの密集などによる通風の阻害などである。そのため、ヒートアイランド現象を緩和していくためには、都市づくりにおいて環境配慮を組み込んでいく必要がある。

(3) “2つの温暖化”問題に直面する東京

東京は、カナダ一国に匹敵する経済規模を有する大都市として（図表 5 参照）、大量のエネルギーを消費し、CO₂、排熱、大気汚染物質など、大きな環境負荷を与えている。また、都内で直接、エネルギーを消費するだけでなく、都外からの工業製品

図表 5 都内総生産と世界各国との名目 GDP との比較

（10 億 US ドル、GDP：2002、都内総生産：2000）

	GDP (都内総生産)		GDP (都内総生産)
アメリカ	10,446	中国	1,237
日本	3,983	イタリア	1,184
ドイツ	1,984	東京	791
イギリス	1,567	カナダ	736
フランス	1,431	メキシコ	637

資料 GDP「世界の統計 2004」(総務省統計局)

都内総生産「都民経済計算年報」(東京都総務局)

や農水産物等の供給に大きく依存することで、都外でもエネルギーの大量消費をもたらしている。夏においてはとくに、気温上昇がさらなる冷房需要をもたらすという、温暖化とエネルギー使用の増大の悪循環を引き起こしている。

そのため、東京では、“2つの温暖化”が同時進行し、深刻化している現実を直視し、実効性ある温暖化対策を進めていく必要がある。その際、エネルギー消費の抑制、すなわち省エネルギー対策は、CO₂排出の抑制による地球温暖化対策と、排熱抑制というヒートアイランド対策との両方に効果を有する。このことから、東京においては、省エネルギー対策をとくに重点的に取り組み、省エネルギー型都市を構築していく必要がある。

図表 6 東京をとりまく“2つの温暖化”



2 温暖化対策の現状と課題

(1) 国際的動向と国の対策

地球温暖化問題は、世界的なレベルでの取組が必要であり、国際社会でも放置できない問題として認識されている。これまでの国際的な取組として、1992年に、気候変動に関する国際連合枠組条約が採択され、この条約をもとに、1997年に京都で開催された第3回締約国会議（COP3）において、京都議定書が採択された。京都議定書では、世界186カ国が参加し、いわゆる先進国における6つの温室効果ガスを削減する数値目標と目標達成期間が合意された。現在、京都議定書は、経済への悪影響を理由とする米国の離脱、ロシアの批准の遅れなどにより、発効の見通しが不透明となっている。

しかしながら、ドイツや英国など、京都議定書を上回る高い目標を掲げ、国際的公約を達成するために積極的に対策を進め、成果を挙げている国も見られる。また、米国においても、京都議定書の離脱を決定した連邦政府とは別に、シカゴでの排出権取引プログラムの開始や、カリフォルニア州における温室効果ガス削減対策法案への知事の署名など、企業や州政府では、独自に新たな温暖化対策を模索している。

日本は、2002年6月に京都議定書を批准し、新たな「地球温暖化対策推進大綱」の制定や「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（省エネ法）の改正、「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」（RPS法）の制定などを行ってきたが、2001年度の実績をみると、日本全体のCO₂排出量は1990年比で8.2%増加しており、CO₂排出量の増加傾向に歯止めがかかっていない。そのため、国においては、対策の見直しが求められるとともに、都は、“2つの温暖化”を阻止するため、国の対策のみに依存することなく、実効性のある温暖化対策を進める必要がある。

(2) 先行して進めてきた都の対策とその課題

都は、環境施策のさらなる飛躍を実現するため、「健康で安全な環境の確保と持続可能な社会への変革を、東京から実現する」ことを基本理念として、2002年1月に「東京都環境基本計画」を策定した。この中で、温暖化対策については、「2010年度における東京の温室効果ガス排出量を1990年度比で6%削減する」などの目標を掲げ、事業者や都民の理解と協力を得ながら、全国に先駆けたさまざまな温暖化対策を進めてきた（巻末 参考資料1参照）。

また、都は、2002年11月に、「都市と地球の温暖化阻止に関する基本方針」を発表し、環境配慮が内在化された新たな社会システムを構築するなど、3つの基本理念を明らかにするとともに、産業・業務・家庭・運輸部門の対策に、都の率先行動を加えた、都の温暖化対策の方針について全体像として示し、6つの挑戦を掲げた。

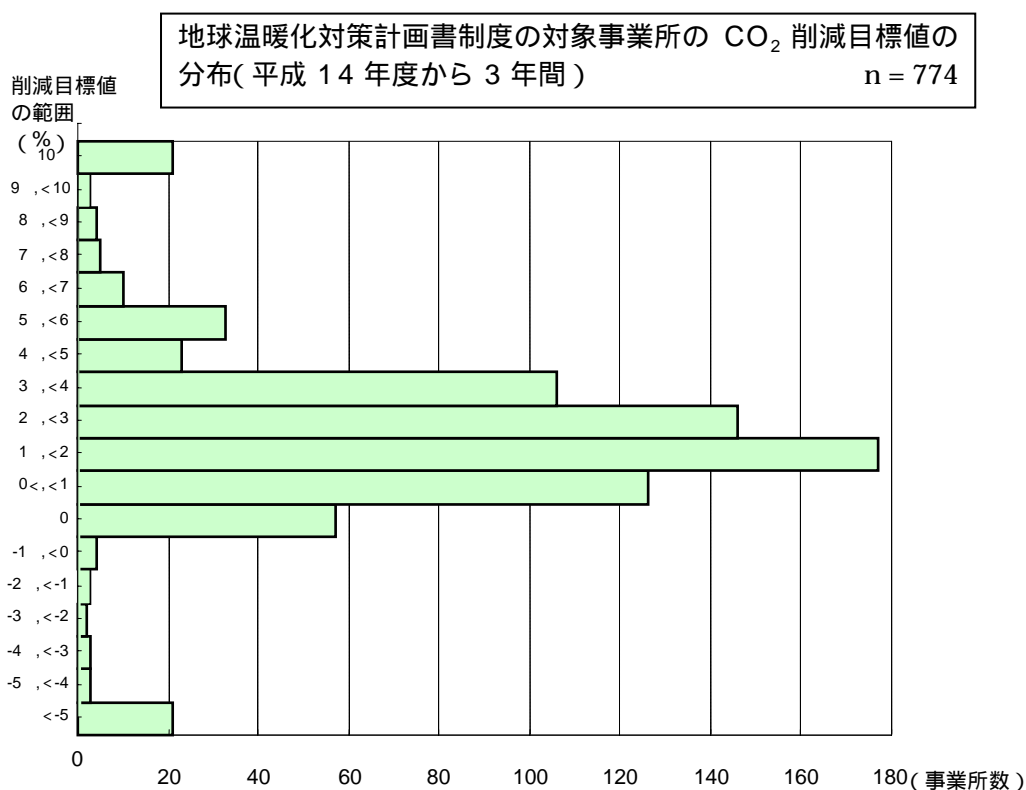
このうち、挑戦1～3に関する対策について、制度構築に向けた専門的・技術的観点から検討するため、東京都環境審議会は、同年12月に都から諮問を受けた。

さらに、都は、全国に先駆けた温暖化対策として、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」（環境確保条例）に基づく2つの計画書制度を施行した。このうち、地球温暖化対策計画書制度（2002年4月施行）は、エネルギーの使用量が大きな事業所を対象に、地球温暖化対策計画書の提出と公表を義務付けることにより、事業活動における温暖化対策の自主的取組を計画的に実施することを求めるものである。また、建築物環境計画書制度（2002年6月施行）は、大規模な建築物の新築・増築時に建築物環境計画書の提出を義務付け、都が公表することにより、環境に配慮した質の高い建築物が評価される市場の形成や新たな技術開発を促進するものである。

しかしながら、地球温暖化対策計画書制度の集計結果（2002

年度)では、大規模事業者の今後3年間の削減目標は平均約2%と低い水準にとどまることが明らかになった(図表7参照)。目標の水準が低いレベルにとどまった主な要因として、事業者の目標設定がまったくの任意のものであったためと考えられる。そこで、事業者がより高い水準の排出削減に取り組んでいけるよう、より実効性のある制度として充実・強化を図る必要がある。

図表 7 対象事業所の削減目標値



3 新しい温暖化対策の必要性

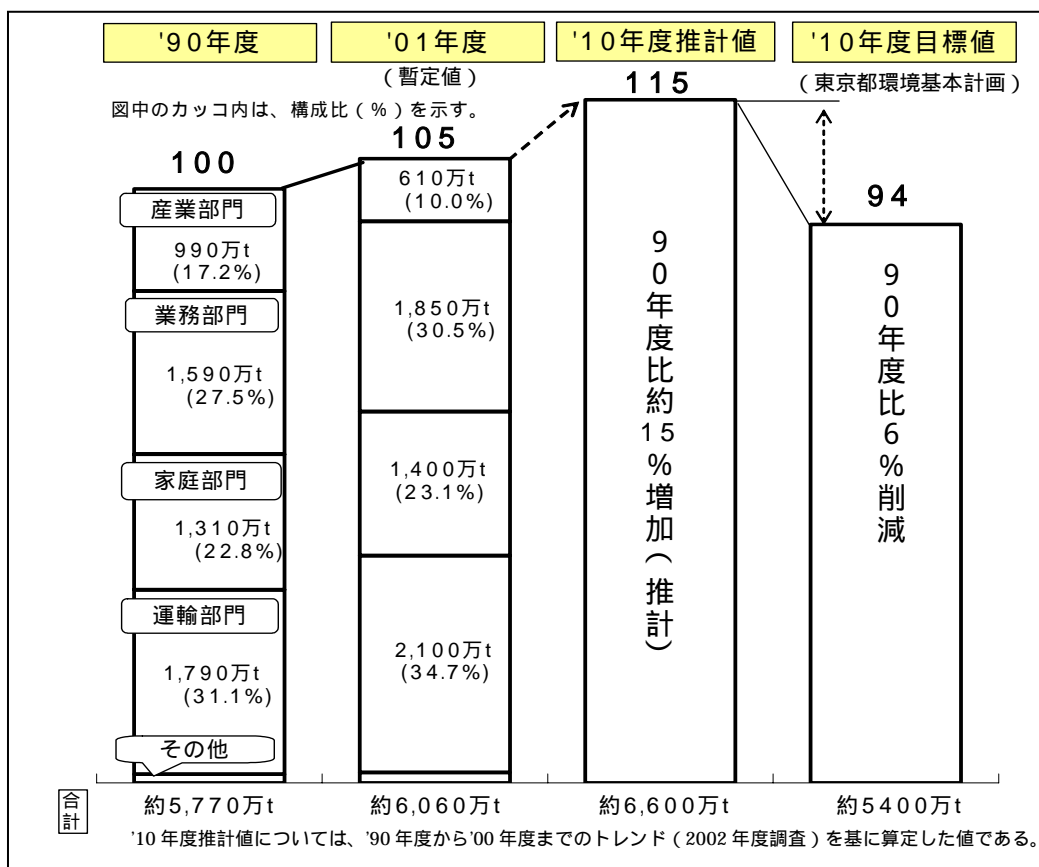
都は、東京が直面する“2つの温暖化”(地球温暖化とヒートアイランド現象)を阻止するために、エネルギー消費の構造などの地域特性や、事業者の取組の実態を踏まえて、自治体として率先して、実効性の高い施策を展開していく必要がある。

(1) 東京の地域特性を踏まえた制度の必要性

実効性のある温暖化対策を推進していくためには、東京におけるエネルギー消費の構造を踏まえた対策を講じていく必要がある。すなわち、CO₂が東京において、どの部門で、どのような形で排出されているのかといった実態を充分踏まえる必要がある。

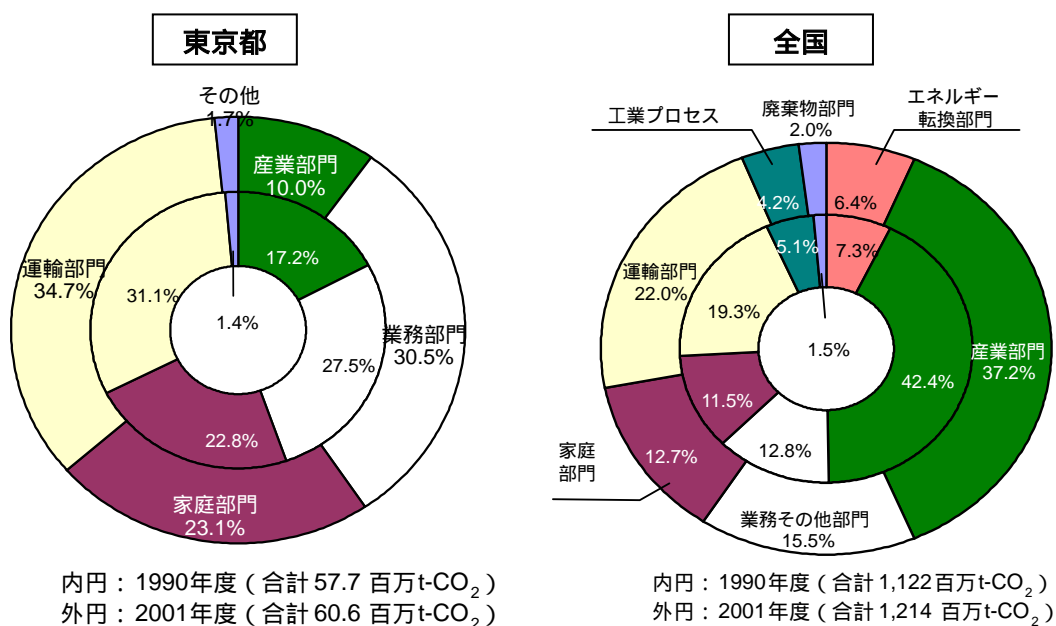
部門別のCO₂排出量は、全国では工場などの産業部門が約4割、オフィスなどの業務部門が約2割を占めるが、東京では、産業部門が約1割、業務部門が約3割となっている。このように、東京においては、業務部門からのCO₂排出量の割合が大きく、排出量の伸びも大きいという地域特性があることから（図表 8、図表 9 参照）、オフィス等の業務部門対策を中心とした対策強化が求められる。

図表 8 都における部門別 CO₂ 排出量の推移



(資料：エネルギー需給構造調査(東京都環境局)等より作成)

図表 9 東京都と全国の部門別二酸化炭素の排出量割合（暫定値）



家庭部門は、東京の CO₂ 排出量の約 2 割を占めるが、その中でも、電力使用による排出割合が約 6 割を占めることから、近年開発が進んでいる省エネ型家電の普及を進めるとともに、家電以外の機器についても省エネルギー対策に取り組むことが必要である。

運輸部門は、東京の CO₂ 排出量の約 3 割を占め、1990 年度からの伸びも大きい。そのため、運輸部門についても、CO₂ 排出量の大きさを踏まえて、有効な対策を講じる必要がある。

また、東京では、高度成長期前後に建設された建築物が、今後、大量に更新期を迎えることから、都市再生の動きがある中で、この期を逃さず、省エネルギー性能をはじめとする、新築建築物の環境性能を向上させていくことが必要である。

(2) 実効性ある対策を自治体から進める必要性

1 でも述べたように、東京は、地球温暖化問題に加えて、身近な問題として「熱汚染」の問題をかかえており、温暖化問題は、地球レベルの問題であるとともに、地域の問題である。そ

ここで、国の取り組みだけで十分とするのではなく、自治体は、国の対策を視野に置きながらも、率先して温暖化対策を進める必要がある。

また、都が工場・事業所のCO₂削減に向けた取組状況等をサンプリング調査したところ、既に相当の努力を行っている事業所が見られる一方で、今後、CO₂を10%以上削減できると見られる事業所も多く存在した。このことは、工場・事業所において、まだ省エネ対策を進める余地があることを示しており、さらなる削減余地を適切に把握することで、実効性ある対策を進めることができる。

ディーゼル車対策をはじめ、これまでの環境施策において、地域に根ざした自治体による、地域の実態を踏まえた取組が国を動かしてきた。

東京がエネルギーを大量消費しているという環境負荷の大きさと、潜在的な対策余地を踏まえて、都は、地域の実情に通じた地方自治体として、国の対策を待つことなく、独自の“2つの温暖化”対策を強力に推進していく必要がある。

第2 温暖化対策に関する新たな制度の基本的考え方

1 温暖化対策の基本理念

(1) 環境配慮が内在化された社会システムの実現

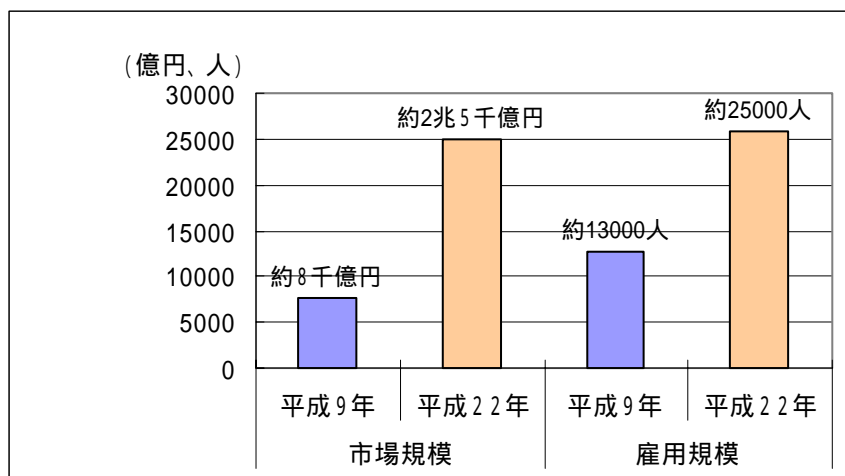
第1で述べてきたように、東京がかかえる“2つの温暖化”の問題は、現在の社会経済活動がエネルギー多消費型であることに大きな要因がある。これまでの社会は、利便性・快適性の追及を重視し、エネルギー資源を大量に消費してきた。このまま手をこまねいていけば、温暖化問題は、長期的には社会経済の基盤を揺るがしかねない。

社会経済活動を持続させていくためには、すべての都市活動に環境配慮が内在化された社会システムを実現していくことが必要であり、その中でも温暖化対策は重要な要素である。

日本経済の足跡を振り返ってみれば、温暖化対策の推進が経済活性化の原動力となることは十分可能である。かつて日本は、1970年代のオイルショックを克服する過程で、世界有数の省エネルギー技術を培ってきた。こうした資源的、環境的な制約への挑戦は、まさに国際競争力の源泉となってきたといえる。さらに、温暖化対策の推進は、省エネルギー設備や再生可能エネルギーなどの新技術の開発、ESCO事業などの新たなエネルギー管理産業の発展などを通じて、新たなビジネスチャンスや雇用創出の契機ともなりうる(図表10参照)。また、省エネルギー対策を進めることは、ランニングコストの削減にもつながり、事業者や家庭にもメリットがある。このように温暖化対策を推進し、環境と経済を両立させていくことが極めて重要である。

以上を踏まえると、社会経済におけるさまざまな活動自体に環境に対する配慮が組み込まれ、各々の活動の総体として、社会全体で環境負荷が軽減されるしくみづくりが重要となる。エネルギーや資源を大量消費するこれまでの社会経済システムが

図表 10 「省エネルギー・エネルギー管理」ビジネスの市場規模の現状と将来予測



(資料：平成14年版環境白書(環境省))

ら脱却し、温暖化の阻止をめざして、環境配慮が内在化された持続可能な社会へ転換するための社会的ルールの確立や都市づくりこそが、今まさに求められている東京の将来像である。

(2) 持続可能な社会の形成を担う各主体の社会的責任と役割

温暖化の問題は、一人ひとりの環境への負荷が積み重なることで顕在化し、地域、ひいては地球規模での影響を与えている。そのため、持続可能な社会の実現には、社会のすべての構成員が温暖化を自らの問題として捉え、個々の企業や家庭において、着実に対策を積み重ねることが重要である。こうしたことを踏まえれば、都民、企業、行政といったすべての主体が、“2つの温暖化”の問題に対する社会的責任を自覚し、温暖化の進行を阻止するための役割をそれぞれが果たしていくことが、今まさに求められている。

この中で、都内におけるCO₂の排出量の多い企業の役割に期待するものは大きい。都内の企業に関わるCO₂の排出量(2001年度)は、産業部門と業務部門をあわせて約4割を占め、また3割以上を占める運輸部門でも事業活動に起因するものは少なくない。業務部門では、今後もオフィスビルなどの増加に伴い、

CO₂ 排出量の増加が見込まれる。とくに、都内の全事業所の 1 % に満たない数の大規模事業所は、都内の産業・業務部門の CO₂ 排出量の約 3 割を占める。こうした環境への負荷の大きさを自覚して、先進的な企業においては、企業の社会的責任として、経営方針の大きな柱に環境への取組を据えている企業が益々増えてきている。今後は、すべての企業において、企業経営の基本に環境への配慮を据える取組が求められる。

こうした環境に関する企業の役割の重要性の指摘は、例えば、日本経済団体連合会が掲げるビジョンである「環境立国」の中にも見ることができる（「日本経済団体連合会新ビジョン」2003 年）。さらに、近年では、企業の社会的責任を重んじる考え方から、金融機関による環境格付けの動きが現れてきている。こうした動きは積極的な取組を進めた企業を投資家や消費者などが評価し、さらなる展開を後押しするものである。

一方、都民にも、消費者、地域住民として、自らも温室効果ガスの排出者であることを自覚し、ライフスタイルを変えていくなど、具体的な行動に取り組むことが求められる。グリーン・コンシューマー（環境に配慮する消費者）やグリーン購入（環境に配慮した製品の購入）が広まりつつあり、都民は製品・サービスの購入を通じて、温暖化対策に積極的に取り組む企業を支持していくという重要な役割を担っている。

さらに、都は、自らの事務事業活動において省エネルギー対策に取り組み、率先行動を進めるとともに、環境に配慮した都市づくりを推進することが求められる。また、さまざまな主体と連携を図りながら、都民、企業の取組を支援、促進するための制度を構築する役割を担っている。都は、この制度構築により、環境配慮を内在化させた持続可能な社会の形成に取り組んでいくことが求められている。

このように、環境に関する各主体における社会的責任を自覚した積極的、主体的な取組こそが、21 世紀の社会においては、極めて重要なことである。

2 制度構築の基本的考え方

多岐にわたる温暖化対策の中で、東京の地域特性を踏まえて、制度構築する必要のある対策として、今回、当審議会に諮問されたのは、 オフィス等大規模事業所の CO₂ 排出量削減に向けた実効性あるしくみづくり、 新築建築物に対する、より高い省エネ性能の達成策、 消費者が省エネルギー型製品を選択するよう誘導する実効性あるしくみづくりの3点である。これらの制度の充実・強化を図る観点から、これらに共通する基本的考え方を次に整理する。

(1) 事業者の積極的な取組が評価されるしくみ

実効性のある温暖化対策を推進していくためには、CO₂の排出量の多くを占める事業者が積極的かつ主体的に温暖化対策に取り組むことが求められる。

事業者による温暖化対策は、多様な社会経済活動に関わるものであり、対応の内容や取組の程度は多様である。事業者の取組の実態をみると、過去の取組ですでに成果をあげている事業者が存在する反面、取組の遅れている事業者も存在する。そのため、現在までに成果を上げた取組のレベルに応じて、それぞれの事業者がより高い水準に向けて積極的に努力することを促すしくみとすることが必要である。その努力を促すしくみとして欠かせないのは、事業者が社会的責任の一環として、取組の成果を社会に明らかにし、その成果が市場などで評価されることである。そこで、評価と公表の制度を充実させることにより、積極的な取組を進めた事業者、建築物、製品などが、社会的に評価されるしくみを構築する。

このように、事業者の積極的な主体性を引き出し、取組を進めた事業者が社会的に評価されることで、より高い水準を目指すしくみとすることが、全体の水準を引き上げ、実効性のある温暖化対策において有効である。

(2) 行政が事業者の取組を高い水準に導くしくみ

現行制度よりも実効性を高めていくには、事業者の取組だけに依存するのではなく、行政の役割としても、事業者の取組が円滑に実施されるような手だてを施し、より一層高い削減水準に導いていくことが必要である。そのため、温暖化対策の手法を具体的に提示したり、客観的な評価基準などを明確にし、指導・助言を行うなど、高い水準に導くための積極的な誘導策を講じていくべきである。

なお、評価基準などの設定に当たっては、事業者における温暖化対策の実態を十分に把握し、専門家の意見を踏まえて作成するとともに、温暖化対策の技術水準や事業者における取組結果の状況などの事情を勘案して、必要に応じて、改定を図るべきである。

図表 11 温暖化対策の基本理念

環境配慮が内在化された
社会システムを実現する

持続可能な社会の形成を担う各主体が
社会的責任を自覚し、役割を果たす

図表 12 制度構築の基本的考え方

温暖化対策に積極的な事業者が
より社会的に評価されるしくみへ

都の指導・助言によって
より高いCO₂の削減水準へ誘導

第3 諮問事項に係る各制度の方向性

以上の基本的考え方を踏まえ、諮問事項に沿って新たな制度の方向性を以下のとおり示す。なお、参考資料として、制度イメージの概略を、巻末に参考資料2から4として示す。

1 大規模事業者におけるCO₂削減の推進

(1) 制度強化のねらい

現行の地球温暖化対策計画書制度では、エネルギー使用量の大きな既存の工場・事務所等を対象に温暖化対策の自主的な取組を求めてきたが、温室効果ガスの削減目標の設定が事業者の全くの任意に基づくもので、さらなる削減の余地に比べて低いレベルにとどまっていた。都による対象事業者のエネルギー使用に関する実態調査では、運用面での対策など、過大なコストをかけない対策でさらに削減の余地が存在することがわかってきた。そのため、現行の制度よりも全体の排出削減の水準をさらに引き上げていくため、制度を強化する必要がある。

このとき、大多数の事業者に実現可能なレベルで一律の目標基準だけを設けるという手法もあるが、その場合、各事業者が削減目標を設定する際に、削減の余地がまだかなりあっても、その基準を満足するだけの低いレベルの目標にとどめてしまうことが懸念される。しかし一方で、目標基準を設けず、事業者の任意の取組だけに頼ってでは、現行制度の削減レベルにとどまり、さらなる総量削減効果を見込むことが難しい。

全体の削減水準を引き上げていくためには、積極的に排出削減に取り組み、より高い削減レベルを達成した事業者が社会的に評価されるしくみとすることが有効である。新たな制度構築にあたっては、現行制度の枠組みをいかして、次に示すように充実・強化を図るべきである。

(2) 新たな制度の主な内容 ~評価基準の設定と、評価・公表の強化~

制度の概要をイメージしたものが図表 ㉓ 13 である。

制度の対象は、環境負荷を考慮して、CO₂ 排出量の大きさに応じた応分の取組を求めることを基本とする。そこで、対象範囲を決定するに当たっては、現行制度の対象範囲である省エネ法の第 1 種及び第 2 種エネルギー管理指定工場を基本としつつも、一定量以上の CO₂ を排出する大規模事業所(工場・建物等)とすべきである。

手続きは図表 ㉓ 13 に示すように、対象事業者に対し、削減対策計画書の策定及び結果報告の作成を義務付け、自ら計画的に排出削減に取り組むことを求めるものとするべきである。事業者の積極的な取組が社会的に評価されるしくみとするために、削減結果について統一的な評価基準を設定し、省エネ法にはない評価・公表のしくみを強化することが重要である。

「対策指針」の策定

都は、事業所における削減対策を支援するため、以下のような内容を盛り込んだ「対策指針」を策定するべきである。

● 削減対策計画書等の作成方法

● 評価基準

評価基準については、CO₂ の総量削減を目指すために、「総量削減率」を原則とする。なお、事業活動の変動など、事業者の個別事情を踏まえた適切な評価方法についても検討すべきである。

● 都内事業所の実態に基づく具体的な削減メニュー等を記載した削減対策ガイドライン

なお、具体的な削減メニューについては、さまざまな削減対策の手法を示すとともに、コストの回収期間や導入効果などを分かりやすく事例的に示すべきである。

都が作成する「対策指針」に基づく総量削減目標の設定

現行制度では、計画書の作成において、削減目標の設定が任意のものであったが、新たな制度では、評価基準等が記載された対策指針に基づき、事業者自らがより高い総量削減目標を設定するしくみとすべきである。また、事業者は、目標が評価基準に照らしてどのレベルにあるかを自己評価し、公表すべきである。

一方、都は、実態調査結果や対策指針に基づき、事業者がより高い総量削減目標を設定するよう指導等を行うべきである。また、都は、提出された計画書を集計し、対象事業者全体の取組状況について公表すべきである。このことにより、事業者が自らの計画レベルを知り、より高い削減を目指すことを促すとともに、広く都民が事業者の計画を評価できるようにすることが可能となる。

なお、計画期間については、中長期的な視野で設備導入を図ることができるよう、5年程度とすることが適切である。

取組結果の自己評価・公表と、都の評価・公表

都は、中間年において、事業者に対し実施状況の報告を求め、削減目標が着実に実施されるよう指導していく必要がある。また、積極的な事業者に対するインセンティブとするとともに、他の対象事業者の取組促進に資するよう、優れた取組成果について評価し、公表すべきである。

事業者は、計画期間終了後、削減対策の実施結果や評価基準により自己評価した結果報告書を策定し、自ら公表すべきである。なお、事業者が行う公表の内容については、都がガイドラインを示す必要がある。

また、都は、個々の事業者の公表内容や事業者全体の達成状況などの公表を行うべきである。そのうち、優れた取組については、評価・公表するとともに、特に優れたものを表彰するなど、取組成果をプラス評価していくことも検討すべき

である。都の公表に当たっては、都民に分かりやすく、広く伝わるような工夫をこらすべきである。

なお、表彰等の評価に当たっては、専門家による第三者的な機関を設けるなど、評価の客観性、信頼性を確保するよう考慮する必要がある。

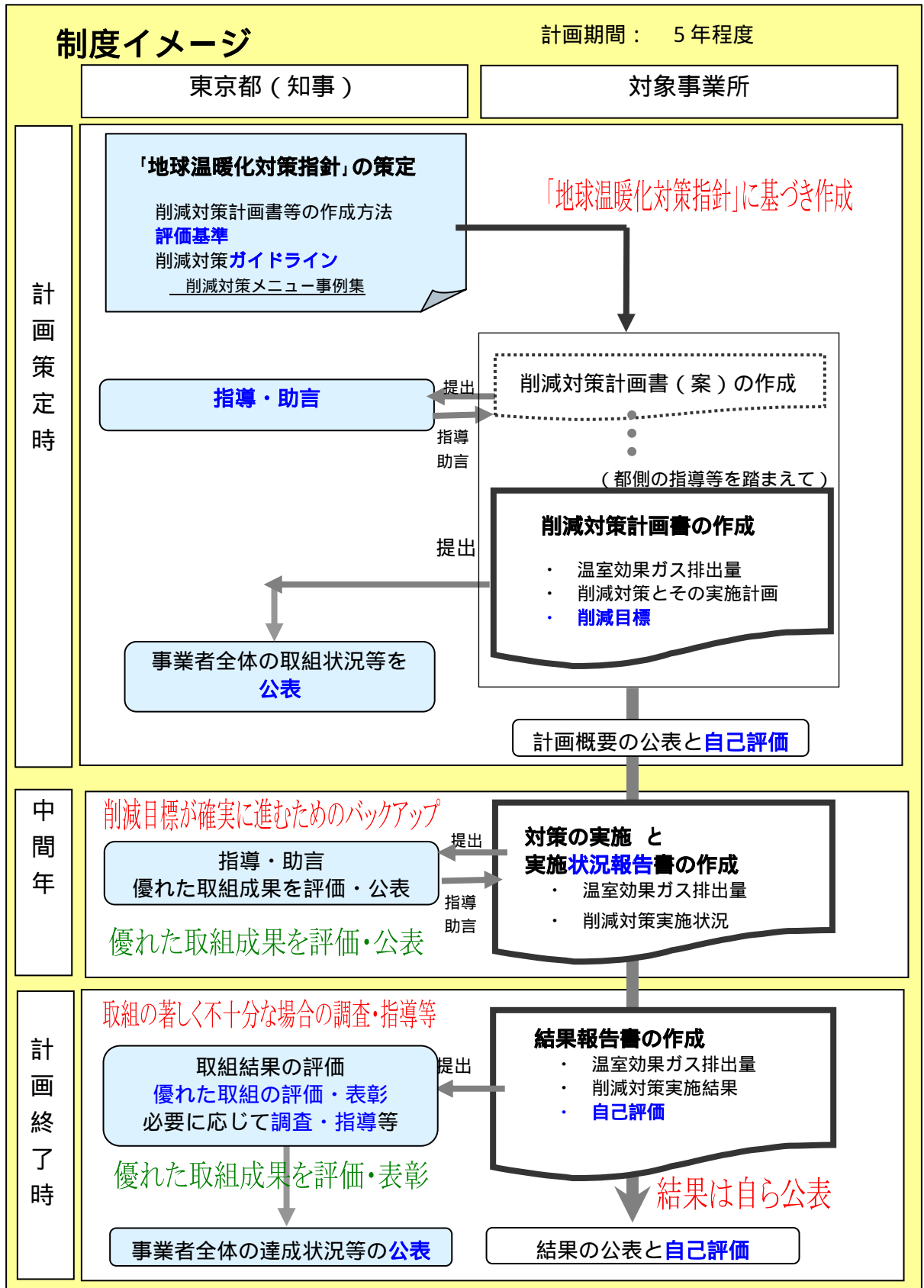
また、都は、対策に取り組んでいる事業者との公平性を確保するため、取組が著しく不十分な事業者に対しては、その状況を調査し、必要に応じて指導すべきである。指導による改善が見られない場合、一定の手続を踏まえて改善勧告等を行い、正当な理由なく勧告等に係る改善を行わなかったときには、その旨を公表することを検討すべきである。

【対象規模以下の事業者の取組の促進】

温暖化対策を有効なものとしていくためには、対象規模以下の事業者が都内の産業・業務部門のCO₂排出量の約7割を占めることから、これらの事業者の実効性ある温暖化対策が非常に重要であり、中長期的な視点に立った対策を展開していく必要がある。このうち、中小企業については、規模が小さいことにより、対策を講じる体制が組みにくいことに加え、省エネ対策に関する情報が少ないなどの状況があるため、これらの事業者について、積極的かつ主体的な温暖化対策の取組を実施しやすいように、支援を行っていく必要がある。

そのため、具体的な削減メニュー等を記載した削減対策ガイドラインを中小規模の事業者にも示し、多様な省エネ技術などの事例を広く情報提供して普及するとともに、計画的な排出削減の努力を促す方策を講ずるべきである。また、都は、中小企業における省エネ設備の導入などに対して、石油特別会計や既存の融資制度を活用した支援が図られるよう検討すべきである。

図表 13 大規模事業者における CO₂ 削減に係る制度イメージ



2 新築建築物等の環境配慮設計の推進

(1) 制度強化のねらい

建築物は、いったん建設されると、長期にわたって使用されるものであり、新築や増築の機会を捉えて建築物の環境性能を高めることは、極めて重要である。現在、都において実施している建築物環境計画書制度は、建築主に高い環境性能を備えた建築物を設計するよう促すために、大規模な建築物を新築する際に、「エネルギー使用の合理化」など3分野における環境配慮の計画書の提出を求め、都が公表するものとしている。

この制度は、建築物の環境性能を評価・公表するしくみとして全国に先駆けたものであるが、温暖化対策の視点からさらに充実強化を図ることにより、新築建築物の環境配慮設計を一層進めるとともに、環境に配慮した質の高い建築物が評価される市場の形成を促していくべきである。また、ヒートアイランド対策という視点からは、風の効用を活かしたり、緑地のネットワークの形成など、面的な取組も重要である。このため、周辺地域との関係を考慮し、風通しや緑の連続性など、建物敷地全体の環境配慮を進めることも必要である。

そのためには、現行制度の枠組みを活かしながら、省エネルギー対策やヒートアイランド対策の強化を図るとともに、公表のしくみを充実させる必要がある。制度強化のイメージを図表4-14に示す。

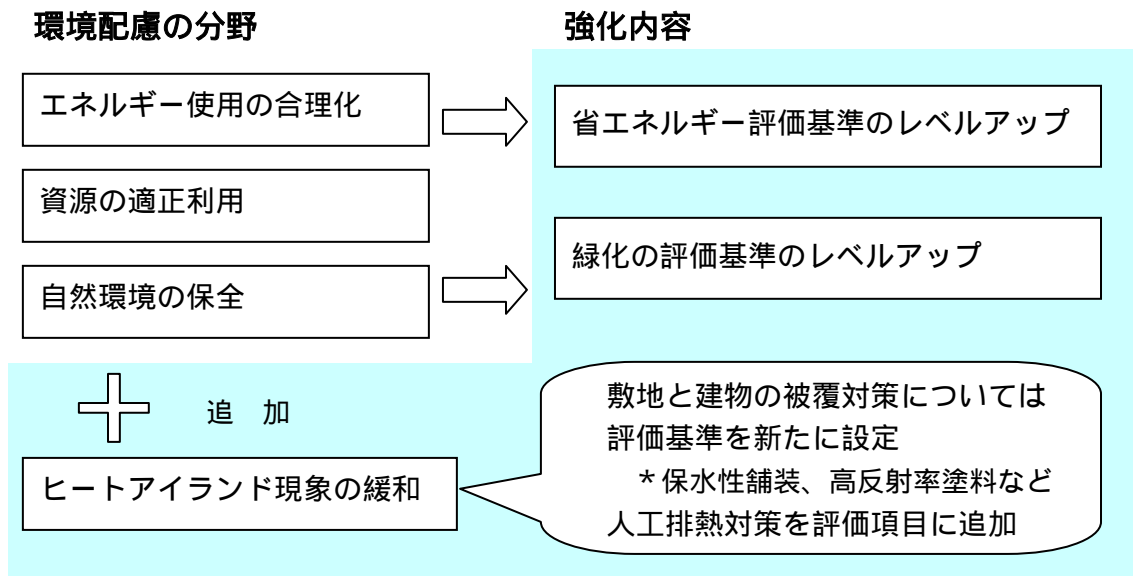
(2) 強化すべき制度の主な内容

省エネルギー対策の強化

建築物においては、新築時に可能な限り省エネルギー性能を高めていくことが必要である。断熱強化や設備の効率化などは、新築時に行う方が、より効果的でコストも少なく済むこととなる。

図表 14 新築建築物に係る制度強化のイメージ

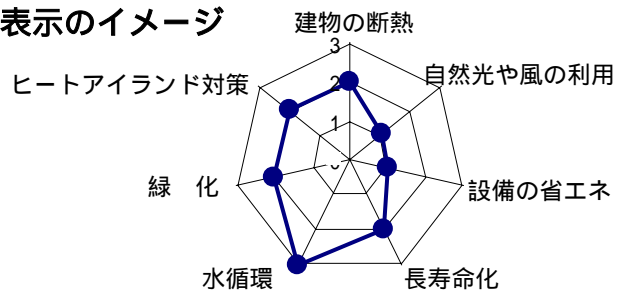
ヒートアイランド対策、省エネルギー対策の強化



マンションの表示のしくみの導入

マンション販売時に環境性能を表示、説明するしくみの導入

表示のイメージ



新築建築物の省エネルギー対策の取組状況を、これまでに提出された計画書で見ると、省エネルギー技術の発展や市場ニーズなどを背景に、かなりの数が比較的高い評価レベルにある。今後、さらに高い省エネルギー性能に誘導し、取組の進んだ建築物のレベルが適切に評価されるしくみとするため、評価基準を見直し、省エネルギー対策の強化を図る必要がある。

また、新築建築物は、高い環境性能で設計・建設すればそれでよいとするのではなく、完成後もその建築物の省エネルギー性能が十分に発揮されるような運用・管理を行うことが重要である。そのため、建築物の運用開始後の実態把握や改善のためのしくみを検討すべきである。

ヒートアイランド対策の追加

建築物の性能や敷地状況がヒートアイランド現象に及ぼす影響が大きいことから、建築物環境計画書制度においても、ヒートアイランド対策を強化していく必要がある。ヒートアイランド対策に資する建築資材・手法の開発の進展等を踏まえ、環境配慮の分野に「ヒートアイランド現象の緩和」を新設し、以下の配慮事項等を盛り込む方向で検討すべきである。

- ・ 敷地と建築物の被覆対策については、現在は任意記載項目であるが、レベル評価を行うことができる評価項目に格上げすること。
- ・ 人工排熱対策を新たな評価項目とすること。
- ・ 建築物の敷地内に留まらず周辺地域まで配慮する視点から、風通しや緑の連続性に関する項目の設置を検討すること。
- ・ 緑化をさらに進めるため、評価基準をレベルアップするとともに被覆対策と総合化を図ること。

より効果的な公表のしくみの充実

制度対象規模の新築建築物のうち、マンションが全体の約6割を占めている。一般消費者が購入する際に、現行制度では環境性能の情報が得にくいことから、公表のしくみをより効果的なものとしていく必要がある。

そのため、消費者がマンションを購入する際に、環境性能を選択の指標の一つとしていけるよう、環境配慮の内容を購入予定者に対して表示・説明するしくみを導入するべきである。

なお、建築物環境計画書制度は、延床面積が10,000m²を超える新築又は増築の建築物を対象としているが、既存の建築物や小規模の新築建築物についても、本制度の評価基準を活用し、環境性能が市場で評価されるよう、都は情報提供などを行っていく必要がある。また、対象規模については、中長期的な視点から検討していくべきである。

3 消費者への省エネ情報等の確実な伝達

～CO₂削減に向けたラベリング制度の創設～

(1) ラベリング制度の目的

東京の家庭部門におけるCO₂排出量は増加傾向にあり、特に、単身者世帯における増加が著しい。また、CO₂排出量のうち電力使用によるものが60%を占めているため、家庭部門の対策として、省エネ家電の普及は特に有効である。家電製品の購入時に、消費者の温暖化に対する問題意識を喚起し、省エネ型製品を選ぶことで都民が継続的に温暖化対策に取り組めるようにすべきである。

一方、国では、省エネ法に基づく製造者への省エネ製品開発の義務付けと、省エネ性能カタログ等での省エネ製品の情報提供を行っているが、販売者を制度の対象としていないため、消費者が店頭で、家電製品の省エネ性能や温室効果ガス排出に関する環境性能を十分理解した上で、購入等の判断をすることが難しい。

そこで、都は、環境配慮型製品を消費者が評価できるよう、家電販売店が店頭で省エネラベルの表示等を行うキャンペーン（2002年7・8月）を展開し、消費者から省エネラベルは非常に参考となったという声が寄せられた。

温暖化阻止を都民の意識に根付かせ、具体的な消費者行動にまで反映させていくには、販売店による継続的な省エネラベルの表示を制度化すべきである。また、このラベリング制度は環境に配慮した消費者行動の拡大・促進を通じて、環境配慮型製品の開発・製造・販売に積極的な企業の支援につなげる上でも有効であり、その意味からも、この制度を全国に向けて提案していく必要がある。

(2) 創設すべきラベリング制度の主な内容

表示方法・内容

販売店が店頭の家電製品本体に、省エネ性能の水準や年間消費電力量、電気料金、温室効果ガスであるフロンを使用していない（ノンフロン）等が一目でわかる省エネラベルを表示すべきである（図表 15 参照）。

対象品目

省エネ基準の設定状況や販売店の対応可能性等から、まず、エアコン、冷蔵庫、テレビなどの、家庭での消費電力量の多い家電製品から制度の導入を図るが、プラズマ・液晶テレビなど他の家電製品や、電気製品以外のもの（ガス機器等）への拡大も検討する必要がある。

図表 15 ラベルのイメージ

（製品本体への表示）



（ラベル表示内容）



なお、ラベリング制度については、都、消費者団体、業界団体、NGO等で構成する「“家電で少エネ”実行委員会」で検討が進められてきた。

対象品目、表示方法等の詳細については、この実行委員会を活用して、消費者団体や業界団体、NGO等と連携・協働して検討を進める必要がある。

第4 今後の展開にむけて

～国や他の自治体への波及、そして持続可能な社会の実現に向けて～

これまで、諮問事項について如何に制度化を図るべきかについて提言してきたが、温暖化対策を進め持続可能な社会を構築していくためには、さまざまな主体による全国的、継続的、総合的な取組も必要であるため、この視点に立って、今後の展開すべき施策の方向性について示す。

1 他の自治体との連携

温暖化対策は、東京という一地域での取組にとどまるのではなく、全国的な取組こそが重要であり、全国の自治体の取組が国にさらなる温暖化対策を迫ることにもつながるものである。

今回、「東京都における実効性ある温暖化対策」として、2つの計画書制度と省エネラベルについて、新しい施策の方向性を提言した。これは、東京における“2つの温暖化”対策に即した制度設計となっているが、全国の各自治体がこれまでの取組やそれぞれの地域特性を踏まえて必要に応じた修正を加えることによって、全国の自治体においても活用が十分可能なものである。

したがって、都は、首都圏の八都府県市首脳会議のメンバーをはじめ、全国の自治体に向けて、今回提言した新たな温暖化対策について情報発信するとともに、広く、他の自治体と連携・協力を図って温暖化対策を強力に進めていくべきである。

2 提言した制度の検証と見直し

温暖化対策は、長期継続的に取り組むべきものであるとともに、各主体の取組の進展状況や社会経済活動の動向、技術開発の進歩など、今後の社会の変化に合わせて、温暖化対策そのものを進化させていくべきものである。

このため、今回実効性のある温暖化対策として提言した制度についても、適切な時期に、CO₂の総量削減にどの程度寄与できたかどうか検証し、その結果を踏まえて、社会の変化に対応した必要な見直しを行っていくべきである。

3 すべての主体による総合的な取組の実施

“ 2つの温暖化 ” を阻止するためには、すべての主体が社会のさまざまな分野で総合的な取組を進めていくことが必要である。

運輸部門対策については、今回の諮問事項にはなっていないが、東京のCO₂排出割合の約3割を占めていることから、その対策の具体化は重要である。都は、交通需要マネジメント施策による自動車交通量の抑制や、渋滞解消などを目指した交通基盤整備を進めるとともに、都がこれまで国に対して要望してきた自動車の燃費基準の一層の強化を引き続き求めていくべきである。

家庭部門対策については、都は、環境学習の充実、強化などにより温暖化問題に関する意識啓発に努めるとともに、省エネ技術や自然エネルギー利用の普及拡大のための情報提供、支援等を図っていくべきである。また、省エネ基準が設定されていない製品について、国に対し、省エネ基準の設定を求めるべきである。

一方、国は、地球温暖化対策推進大綱を策定し、施策を進めてきたが、さらに有効な温暖化対策の具体化を進める必要がある。その中で、国は、温暖化対策に率先して取り組む自治体、個人や企業に対して財政措置を含む積極的な支援策等をより充実させるべきである。

最後に、温暖化問題は、人類の存続をかけ、あらゆる英知を結集して克服すべき課題である。

都は、自ら温暖化阻止に向けた行動を実践することはもとより、都民、事業者、NPOや他の自治体と連携、協働して、先進的な温暖化対策に果敢に挑戦すべきである。