

気候変動政策への NGO 提言

地球温暖化の解決と日本の再生のための選択

2010年10月12日

特定非営利活動法人 気候ネットワーク

はじめに

この十数年の間で、気候変動問題への人々の認識は大きく高まり、各セクターはそれぞれに対策を実施し始めるようになった。そして京都議定書はその大きな後押しとなってきた。

しかし、問題の解決の道筋は未だ見えてこない。大気中の温室効果ガス濃度は現在も上昇し続け、気温上昇のスピードを加速させている。日本においても、これまでの日本の気候変動政策の効果を上げられず、温室効果ガス排出量は増加を続けてきた。経済危機の影響で2008年度の排出量は前年度から大きく減少したが、景気動向による排出減少は、安堵するには値しない。

気候変動対策は、化石燃料依存の経済社会そのものが原因である。そこに手を付けず、新しい環境ビジネスも育てずに、現状のままで国際競争力を維持しようとするれば、これからの経済を停滞させるばかりである。

解決には、化石燃料・原発依存の有り様を根本的に見直し、低炭素・温暖化対策ビジネスを育てて経済を再生させる「グリーン革命」を牽引することしか道はない。

我々は、過去の失敗・経験に学びながら、効果的な気候変動政策を通じて気候変動のリスクを確実に低減し、同時に、新たな雇用を生み出す低炭素経済社会にむけて行動しなくてはならない。

以上の問題意識に立ち、これからの気候変動政策への NGO 提言をとりまとめる。

1. 気候変動問題の重要性 ~ 国民のくらしを脅かす脅威。気温上昇は2 未滿に

世界の平均気温は今後さらに上昇し、異常気象などの被害は深刻さ増していくと予測される。それにより、農林水産業への影響、穀物をはじめとした食糧供給への影響、水資源の枯渇の影響などの問題が拡大し、社会パニックや紛争にもつながる可能性が高まる。

2010年の夏は、世界中で洪水や干ばつ、熱波などの異常気象に見舞われた。日本では、熱中症によって緊急搬送される人が58,184人（このうち8月のみで28,448人、その46%が高齢者）、初診時死亡者が172人にも上る事態となった¹。気候変動が進むとこのような事態が激化することになる。気候変動は、途上国の貧しい人々をはじめ、日本国民のくらし、とりわけ弱い立場にある人のくらしを脅かすことを意味する。

気候変動問題の解決なくしては、これからの持続的な経済の発展も国民生活の安定もあり得ない。人間の安全保障問題として、国が最優先して取り組むべき課題と位置付けるべきである。

科学的な知見に示される重大なリスクを少しでも低減するために、気温上昇は、産業革命前の

¹ 総務省消防庁「平成22年9月の熱中症の緊急搬送状況」

レベルから2℃未満に抑えるべきである。気温上昇を2℃より低いレベルで抑えるためには、世界全体の排出ピークは2015年頃に迎え、世界全体で2050年までに50%以上の削減、先進国は2020年までに40%以上の削減が求められる。

世界全体の温室効果ガスを大幅に減らしていくこと、そして、日本国内でも大幅な削減を進めることが求められている。

2. グローバルな課題解決に向けて ~2013年以降の次期枠組み

昨年のCOP15（コペンハーゲン会議）で次期枠組みの合意を得ることができず、現在の交渉では、2010年末のカンクン会議（COP16）から2011年末の南アフリカ会議（COP17）にかけて、実効的な法的拘束力ある国際枠組みに合意することが目指されている。

国際的な取り組みは、各国の「一人当たり排出量を均等化」する方向で衡平に削減行動を進めるべきであり、先進国は其中でも、引き続き率先して行動していかなければならない。同時に、多方面からの協力によって、途上国の対策を着実に進める必要がある。日本は、国内の確固とした気候変動政策を推進することと両輪で、国際交渉において先導的な役割を果たすべきである。

グローバルに問題を解決するためには、全ての国が参加する実効的な枠組みで、米国・中国の意味のある行動の確保が重要であることに疑いはない。将来的に、野心的な内容を備えた“1つの新しい枠組み”を目指していくことは最も理想的であろう。しかし、これまで京都議定書を策定し、その運用ルールや組織を作り、各国の取り組みはそれに基づいて実施されており、京都議定書の拘束力ある数値目標や遵守制度、様々な環境十全性を保つためのルールは、次期枠組みで引き継ぐべき重要な要素である。さらに、先進国は今後も、より野心的な法的拘束力ある削減数値目標(QELROs)を定め、行動していかなければならない。これらを考慮すれば、次期枠組みは、京都議定書の上に積み上げていくことが現実的であり望ましい。

国際交渉では、京都議定書の第2約束期間との空白を空けないよう交渉スピードを加速させ、公平で野心的で拘束力ある次期枠組み合意を目指すべきである。今年のカンクン会議（COP16）ではその重要な要素に合意し、2011年の南アフリカ会議（COP17）で法的拘束力ある下記の内容を含む合意を得ることと、合意までの交渉プロセスを決議するべきである。

(1) 米国を含む先進国は、2020年に全体として90年比40%以上の削減をし、先進各国の法的拘束力のある排出削減目標を設定すること。日本は、国内で25%削減をすること。また、京都議定書と同等以上の遵守措置を備えること。

(2) 現行の京都議定書の抜け穴（ホットエアの次期期間への繰り越し、吸収源のアカウントティング等）の改善を図ること。

(3) 新興途上国が測定・報告・検証可能（MRV）な方法で排出削減行動を実施し、気温上昇が2℃未満に抑えられるスピードで削減が確保されるようにすること。

(4) 途上国の緩和・適応・森林減少対策の実施を確実に進めるために、先進国から十分な資金供与（公的資金供与を基本）を約束し、貢献を検証できるガイドライン等を定めること。

(5) 法的な形式は、上記の4点が担保しつつ、2つの議定書方式も含め、合意可能な方法

で柔軟に検討すること。

(6) JI/CDM 等の柔軟性メカニズムは、事業の追加性等、環境十全性確保のための厳格さを保ち、原子力・CCS は対象とせず、必要な改善を図るべきである。

※ 二国間オフセット・メカニズム

政府が検討している二国間オフセット・メカニズムは、国際的な登録・認証制度を経ない方法によって二国間で事業を実施し、その削減分を国内の目標達成に利用しようとするものである。手続きを簡略にし、より容易に事業が実施できるとされるが、都合の良いルールを展開したり、国連で認められていない事業（原子力関連事業等）を対象にすることも考えられ、事業そのものの信頼性や、オフセットに用いるクレジットの追加性や環境十全性に重大な問題が生じうる。

また、多数国間協定を交渉している最中にこれを推進すれば、国連プロセスの軽視、もしくは否定をも意味し、相手国との信頼関係の喪失にもつながりかねない。二国間オフセット・メカニズムが有するリスクを考えれば、日本の利益にはかなわず、これを積極的に推進する説得的な理由は見当たらない。

今後の国際的なオフセット等の柔軟性メカニズムの扱いは、国連の下で、透明性の高い認証プロセスの下で実施するよう検討していくべきである。また、環境負荷の大きい原子力発電や高効率であっても結果として CO2 排出を伴う石炭火力発電所は、二国間クレジットの名目ででも推進すべきではない。

3 . 日本の低炭素経済への道

日本では、地球温暖化対策は経済にマイナスであると多くに考えられ、「環境と経済の両立」という言葉が用いられながら、従来型の経済発展が優先されてきた。

既に、化石燃料価格の高騰、石油枯渇のパニックなど、このまま化石燃料依存を続けることによる経済への悪影響の不安が拡大している。また 1 年対策が遅れれば 5000 億ドルもの追加的なコストがかかるとの指摘もあり²、異常気象の頻発などで受けるこれからの甚大な経済損失リスクを考慮すれば、明らかに、先んじて対策を講じることが圧倒的に経済的である。

気候変動対策の推進によって新たな低炭素経済社会を構築することは、エネルギー、機械・電機、自動車、建設業等に大きな需要増をもたらし、若い人たちの新しい雇用を生み出す大きな機会となる。すでに欧米諸国や中国の企業は、低炭素ビジネスの競争に突入しており、日本は世界のマーケットを失いつつある。この低炭素・温暖化対策ビジネスの発展を真剣に考えなければならぬ。

新成長戦略（2010 年 6 月 18 日閣議決定）では、「強みを生かす成長分野」の第 1 に「グリーン・イノベーションによる環境・エネルギー大国戦略」を掲げている。これによる「140 万人の環境分野の新規雇用」を目標とし、環境対策を雇用・経済と直結させている。低炭素経済への道の構築を図るこの流れを大いに加速させるべきである。

一方、政府は、原子力や高効率石炭火力発電などの分野におけるパッケージ型のインフラ輸出

² 国際エネルギー機関（IEA）「世界エネルギー見通し 2009」

のための支援や整備を進め、その経済波及効果を期待しつつ、世界に貢献する温暖化対策と位置付けている。しかし、これらの分野は問題が多い上、国内資源に乏しく、生産設備の多くが途上国に建設されることを考えれば、国内への経済波及効果は極めて限定的となる可能性が高い。

海外での健全な低炭素産業の育成に技術支援していくことは必要であるが、これから日本が進むべき道は、日本国内に利益がもたらされる国内・地域の再生可能エネルギー産業、その他の新たな環境産業を育て、技術を開発していくことである。それが国際的にも競争力のある日本企業の活路となるはずである。

4．国内削減を進めるための立法の必要性

途上国の排出が問題であり、国内より世界で削減をする方が重要であるという議論がある。

しかし、一人当たり排出量が多い先進国としての責任を果たし、低炭素型経済発展のモデルを示していくためにも、日本も更に大きな削減をしていくことが不可避である。

日本が気候変動対策を着実に講じていくためには、明確なビジョンを示すことが必要である。中長期目標を設定し、具体的な政策の導入の方針を掲げた地球温暖化対策基本法の制定は、これからの気候変動対策の基礎となっていくべき法律である。気候変動を防ぐための法制化については、37万人以上の個人が署名し、123の地方議会が意見書を提出している。学長を含む学識者の賛同は144名を数える。法案の実現は、多くの国民が支持するところである。

低炭素産業が発展を後押しし、新規産業を育成するためにも、国会での審議を優先的に進め、年内にすみやかに基本法を成立させ政権公約を果たすべきである。また、法案に規定される個別政策を早期に実施し、グリーン産業の育成を図り、国民に安心と安全を約束することが必要である。基本法の制定は、日本の気候変動問題への積極姿勢を世界に示し、国際合意の実現の後押しにもなる。

基本法における日本の目標は、2020年に1990年比25%削減は国内で達成するものとし、その後、2050年の80%の着実な削減に向かって、2030年には50%、2040年には70%程度の、直線的に削減を進める排出経路を目標として定めるべきである。

5．具体的な政策手法に関する提言

2020年25%削減には、様々な政策を組み合わせたポリシーミックスを実現していくことが重要である。とりわけ下記の3つの制度は早急に実現させ、運用を始めるべきである。

(1) キャップ&トレード方式の国内排出量取引制度

キャップ&トレード方式の国内排出量取引制度は、これからの気候変動政策の要として導入すべき政策手法である。国内の排出は、わずか150の大規模な事業所が日本の排出の半分を占めており、その大部分を、電力および鉄鋼（高炉）が占めている。また1990年以降、石炭火力発電からの排出増加は急増（約2.5倍）しており、それによる温室効果ガス排出増加分は、日本全体の約10%以上に相当する。電力や石油、素材系の産業などの大規模な事業所における排出

削減を確実にかつ効率よく進めることは、日本の最大の課題だと言える。

キャップ&トレード方式の国内排出量取引制度は、次の点を踏まえつつ設計し、制度設計を1年以内に仕上げるべきである。

- ① 電力部門をカバーする直接排出方式とすること
- ② 制度対象事業所全体の排出総枠を決め、それをもとに総量キャップを配分すること
- ③ 排出枠は、原則オークション（有償配分）とし、順次、無償配分から移行していくこと

（２）地球温暖化対策税（炭素税とフロン税）

炭素税

炭素税は、地球温暖化の最大の要因であるエネルギー起源のCO₂を削減するためにCO₂に課税する制度である。また、あらゆる主体に衡平に課すため、削減に努力する企業や個人は燃料コスト減とあわせて費用を削減でき、利益にもなる。炭素税は、CO₂にコストをかけ削減を進める手段として、速やかに導入するべきである。

制度としては、削減に十分な価格インセンティブ効果をもつことができる税率（CO₂トンあたり3000円）とするべきである。また、税収は、他の税・使途の減税に充てて税収中立とし、家計や企業への負担軽減を図り、温暖化対策のための必要な予算は一般財源から充当することとし、一定割合は、途上国の温暖化対策支援のために必要な資金としての拠出を含めることが望ましい。一方、税収の一部を温暖化対策に充当することも考えられる。温暖化対策に充てる場合には、その使途決定プロセスの透明性を確保し、十分な検討の上に決定していくべきである。環境負荷の大きい原子力発電が、炭素税によって優遇されることのないよう、化石燃料同等の税をかける等の対応を取るべきである。

フロン税

フロン類（CFC・HCFC・HFC・PFC・SF₆・NF₃などのフッ素系の有機化合物ガス）は、環境中に排出されると、オゾン層破壊や地球温暖化および分解物による生態系への影響などの環境影響リスクをもたらす。現在、冷媒、断熱材、エアゾール、半導体製造等、多様な分野で利用されており、冷媒分野での利用は、フロン出荷量の7割を占めるが、回収率は低迷している。今後「脱フロン」を徹底するために、フロン税を導入するべきである。

フロン税によって、フロンの安価な流通に歯止めをかけ、段階的削減を補完することや、代替技術への転換を促進する効果、フロン利用機器の再利用促進や、使用時・メンテナンス時の漏えい防止を促進されることになる。フロン税は、フロン全般に対し、出荷時に、温暖化係数（GWP）に応じて炭素税と同額で課税する。税収は一般財源に繰り入れるものとするべきである。

（３）再生可能エネルギー全量方式の固定価格買取制度

国内の再生可能エネルギー利用は、1%程度と極めて低い。エネルギー資源のない日本は、化石燃料と原子力依存ではなく、再生可能エネルギーを今後のエネルギーの柱と、一次エネルギーに占める割合を、2割、3割と増やしていくよう、開発・普及を大胆に進める必要がある。

大幅普及のための政策として、再生可能エネルギーの全量方式の固定価格買取制度の制度化を急ぐべきである。経済産業省による制度案では、一般家庭の太陽光発電からの電力の買取は、「全量」ではなく、現行通り「余剰電力」に限るとされており、太陽光発電導入のインセンティブを減じるものとなっている。これを全量に改めるべきである。また、風力やバイオマスなどその他の再生可能エネルギーは、それぞれの再生可能エネルギーがおかれた実態を踏まえ、それぞれの適正価格で導入する形に改めるべきである。

※ 経団連自主行動計画について

低炭素社会の構築には、企業が大胆に取り組むことが不可欠だが、これまで企業の対策は、「経団連自主行動計画」に委ねるばかりで、実質的に削減を進める「政策」を講じてこなかった。その結果、2007年では、電力業界で1億トン以上、鉄鋼業界で1200万トン分の目標が未達成となる事態が起こっている。経団連自主行動計画には、次のような問題が指摘される。

- ① 目標を引き上げた業種もあるが、そのほとんどが新目標設定時にその目標を既に達成していたという実態に見られるように、甘い目標の自主的な設定の問題
- ② 様々な目標指標（生産高当たり等）を自由に選択し、都合が悪くなったら変更できる問題
- ③ 業界単位の目標で、各企業・事業所の取組・努力の実態がわからず、透明性を欠く問題
- ④ ボランタリーであるため、目標達成が担保されていない問題

日本の排出の約7割を占める産業セクター・発電セクターが、着実に排出総量を減らしていくために、自主計画から、キャップ&トレード型の排出量取引制度へ移行するべきである。

なお、現在行われている試行的国内排出量取引制度は、経団連自主行動計画の延長にあり、目標も目標設定方法（原単位・総量）も自主的、削減の達成も自主的で、十分な削減インセンティブを引き出すものにはなっていない。速やかに廃止するべきである。

※ 原子力発電について

政府の温暖化対策では、原子力発電の推進が織り込まれているが、これまでも1998年に原発20基増設目標を掲げ、その成果に依存して他の対策を取ってこなかったために、CO₂排出量は逆に増加する結果となっている。今後も過大な増設計画を見込んでいるが、予定通り建設が進まないばかりか、老朽化も進み、地震等による運転停止の可能性などもあり、引き続き原発依存の温暖化対策の計画を立てれば、過去と同じ過ちを繰り返すことになる。原子力に頼らない対策を目指していくべきである。

また、2020年までに運転開始予定の原発は世界で約8000万kWとされるが、再生可能エネルギーは2009年単年で既に約8000万kWが建設され、今後も大幅な増加を続けると予想されている。再生可能エネルギー産業は世界で14兆円産業に拡大し、300万人を雇用し、今後更に増加が期待される。一方の原子力建設は、2020年まででも3兆円程度にとどまる。

日本でも、原子力から再生可能エネルギーの大幅普及に大きく舵を切ることが、産業の競争力や雇用増にもより大きな好影響があると言える。