

(2003 年 12 月 20 日提出)

宛先：中央環境審議会地球環境部会 事務局
(環境省地球環境局地球温暖化対策課)

住所：〒604-8124 京都市中京区高倉通四条上ル高倉ビル 305

氏名 (会社名 / 部署名) : 特定非営利活動法人 気候ネットワーク (団体としての提出です)

電話番号：075-254-1011

F A X 番号：075-254-1012

「気候変動問題に関する今後の国際的な対応の基本的な考え方について (中間とりまとめ案)」への意見

1. 次期枠組みに関する検討の趣旨

(1) なぜ 2013 年以降も気候変動対策に取り組まなければならないのか (該当ページ・2 ページ)

本節では、世界の科学者が知見を集めレビューを済ませた IPCC の科学的知見から見て、現在の京都議定書の目標は最初の一步としての最低限のものであり、今後着実に議定書の目標を強化していくことが不可欠だと確認する必要がある。

・排出量と濃度との関係 (2 ページ)

人間活動による温室効果ガスの排出量と濃度の安定化に関しての記述は重要であり、いつ頃世界全体の排出量を削減に転じなければならないかを示したのもよい。2100 年頃に今より世界全体でどれだけ削減しなければならないか、一人当たりでは日本はどれだけ削減する勘定になるか、などを併せて示すと、どれだけ極端な削減になるかがわかり、現在の大量生産の経済社会システムを継続する可能性がないことを市民や企業家が皆で理解するのを助けることになる。

ただし、安定化濃度が高まればそれだけ気候系・生態系に及ぼす影響が高まることを注意する必要がある。1000ppm などという極端に高い濃度は気候系・生態系への影響が必至と考えられるので注記が必要である。並列に並べると、1000ppm を含むような色々な選択肢があるような誤解を与えるであろう。

・科学的知見の蓄積の評価 (2 ページ)

科学的知見には確かではないことも残されているが、それは科学の常識でもあり、予防原則に従って対策を実行することが合意されている。その原則の下で、交渉の土台になる科学的知見は蓄積されていると言え、中間とりまとめの評価は妥当である。

(2) 次期約束に関する検討は始まりつつある (3~4 ページ)

中間とりまとめ案は途上国が削減目標を持つという意味での途上国参加の議論に焦点を当てているように見える。次期約束は途上国参加だけを巡って議論されているのではなく、先進国がどれだけ削減目標を強化するかが注目されている。最低限、先進国の対策強化を書くべきである。

(3) 当審議会における次期枠組みに関する検討の趣旨 (5 ページ)

中環審が検討する意義は、一つは究極の目標を達成するためにそれと整合性が取れた短期とりわけ京都議定書次期約束期間 (2013 年以降の数年間) の実効性確保のしくみを検討することであり、もう一

つは日本の議定書遵守と次期約束期間の削減目標強化の必要性を再確認することである。環境政策を議論する審議会であるから対策強化は所与のこととして、これらの点を検討の趣旨あるいは意義としてまとめるべきである。

また、基本的考え方として、現在の大量消費の経済社会から脱却するのか、それを温存したまま将来の未知の技術を待ってそれまでは対症療法に止めるのか、という重大な選択肢において、中環審が前者を毅然として打ち出し、本節あるいは2(7)節でまとめる必要がある。

2. 次期枠組みを検討する上での基本的考え方

(1) 気候変動枠組条約の究極の目標の達成に向けた絶え間ない前進(6~8ページ)

本節では、(1)長期的には世界全体で相当な削減が必要であることを確認すること、(2)それに向けて中期の削減の目安を南北格差に留意して確認すること、(3)長期、中期に見合った次期約束期間における(日本を含む)各先進国の大幅な削減強化を確認することが必要である。

・条約の究極の目標の達成に向けた絶え間ない前進について(6~7ページ)

2013年以降の京都議定書の次期約束期間にはとりわけ、日本を含む先進国が、今よりも高い削減目標を持つということが第一に確認されなければならない。この節の「環境保全上の実効性を確保」という表現は大変曖昧であり、「削減目標の強化」と書くべきである。

・気候変動に関する科学的知見と対策の実行(7ページ)

このテーマについては、科学的知見に確実ではないところが残されていることを踏まえて予防原則に従い、その中で最も被害が予防できる対策パスを選んでいくことを確認すべきである。現在の記述は、科学的知見の不確実性や、政策選択による排出量の違いを強調しすぎ、肝心の予防原則がぼけてしまっている。

・「革新的技術開発」の問題点について(7~8ページ)

中長期的観点で必要なのは、大量生産を止め、化石燃料を使わない社会への転換、短期においてそれと整合的な対策をとることであって、「革新的技術開発」への肯定的な記述は、現状を温存するかのような選択肢をあえて示すようであり、問題である。

いわゆる「革新的技術」については、完成できるかどうかの不確実性が高いこと、完成しても大量生産を続ければ資源枯渇などの他の制約を避けられないこと、温暖化以外の環境負荷を対象にした環境影響評価も不確実であることが挙げられる。現在検討されている革新的技術開発にもこうした問題が多いと考えられる。環境政策を検討する審議会が環境影響評価も実施できる状況になく、その負荷がないことを立証もしていない技術に期待するのは無責任である。

(2) 京都議定書の発効及び約束達成に向けた取組(8~9ページ)

・基本的考え方(8ページ)

「次期枠組みの検討に当たり、我が国が第一になすべきことは、温室効果ガスの具体的な削減の第一歩である京都議定書を発効させ、その約束の達成に向けて努力していくことである」とあることは、先進国全体の一般論だけでなく日本の目標達成をあげている点で評価できるが、約束達成に向けて努力していくことに加え、削減の実績をあげ目標を達成することが必要である。

その際、日本が吸収源や京都メカニズムに依存してようやく目標を達成するのではなく、国内削減だけで余裕をもって目標達成することこそが模範といえる。

- ・京都議定書の発効

報告に記述はないが、ロシアの早期批准を促すことが重要である。日本は他の批准国と協力してそのための継続的な努力をすべきである。

- ・先進国の率先的取組（9 ページ）

先進国の対策強化は、単に途上国向けのメッセージだけではなく、歴史的にも現在でも排出総量も一人当たり排出量も途上国に比して著しく多い先進国の責任が第一である。

先進国の排出量は旧ソ連東欧諸国を除くと依然、増加し続けており、効果をあげているとは言い難い。途上国の不確実な将来予測より前にこのことを確認すべきである。

（3）地球規模の参加（10～13 ページ）

- ・米国の参加について（10 ページ）

次期枠組みについて米国の参加は当然であるが、そのために枠組みを緩めてはならない。

一部の国が国際合意に背を向けた場合、多くの場合に国際社会は背を向けた国に迎合するのではなく、合意を守るために結束して断固たる姿勢でルール違反の国に臨んできた。温暖化防止の国際的しくみについても同じ原則を貫くことが重要である。

- ・途上国による地球規模の参加について（11～13 ページ）

途上国の参加については、先進国型の大量消費型経済発展の道を進むのを放置し、一方で削減義務を課すのでは、南北問題を複雑化し、途上国の賛成も得にくい。

気候変動枠組条約および京都議定書で、途上国の経済発展のパスを持続可能な方向に変え、先進国が支援しつつ結果的に大幅削減になるような道を追求すべきであろう。日本をはじめとする先進国はそのための協力を惜しむべきではない。

（4）共通だが差異ある責任の原則のもとでの衡平性の確保（14～15 ページ）

（先進国と途上国との間の衡平性の確保について）（14 ページ）

- ・先進国の対策強化がまず必要

次期の約束に関してまず行うべきことは、先進国の対策強化である。条約は南北格差を「共通だが差異ある責任」として規定している。先進国は、一人当たり排出量が依然として途上国の5倍程度と大きいだけでなく、経済後退で大幅排出減少になっている旧ソ連東欧を除けば（横ばいしないし減少になったEUとスイスなどを除き）排出増加傾向が止まっていない。現状で途上国に同じスタートラインに立つよう求めるのは無理がある。

- ・途上国の参加の形態（14 ページ）

途上国については、削減目標を課する視点ではなく成長のパス自体を変える道を目指すべきである。その意味で、途上国の持続可能な開発の実現が重要な課題だと記述は適切である。途上国へ義務を課すかどうかの交渉を延長するのではなく、そのためにどういう支援をするのかを議論すべきである。

- ・多様性に応じた衡平性の確保（15 ページ）

先進国間の削減の配分を様々な「衡平性」の指標をもとに議論する前に、先進国総体としてどれだけ次期約束期間に削減すべきかを定めるべきである。先進国内の配分がまとまらないので先進国の削減総量も低くてもやむをえないなどという従来のような議論の仕方は根本的に改める必要がある。日本政府は自国ではこれ以上削減できないという消極論の最前列にいたこともあり、特にこのことを肝に銘じる

必要がある。

先進国間の衡平性については、最終的には一人当たり排出量以外の指標は見いだしにくい。この指標で日本は EU を上回っており、次期においても衡平性確保のために相当の努力を強いられるのを覚悟しなければならない。一方、日本の値は米国・カナダ・オーストラリアなどより EU に近く、こうした大排出国の削減目標が強化されるよう世界各国と協調する必要がある。

なお、GDP 当たり排出量を衡平性の指標としてあげる意見があるが、この指標は必ずしも総量削減につながる上、対策の実施よりも為替変動の幅が激しいという問題がある。一般に先進国よりも途上国の方の GDP 当たり排出量が大きく、途上国に無用な警戒感を与える、などの問題がある。

・排出総量の相対的な大きさを考慮することについて（15 ページ）

衡平性の議論で排出総量の相対的な大きさを考慮すべき、という文章は誤解を招くので削除すべきである。この文章では、排出総量こそ日本並みかそれ以上だが、一人当たり排出量が日本の 3 分の 1 にすぎない中国、8 分の 1 にすぎないインドをターゲットに置いているようにも見える。先述のように先進国が削減に成果をあげずに増加傾向を継続しているうちに、一人当たり排出量が先進国に比較して小さい国に先進国と同様な削減義務を求めるのは説得力ある主張とは言えない。

（5）これまでの国際合意の上に立脚した交渉（15～17 ページ）

この報告の焦点の一つであるにもかかわらず、趣旨がぼやけている。現在の条約・議定書が国際合意のある唯一の枠組みで、それまでに 10 年の歳月を費やしこれ以外の枠組みは考えにくいことから、今後京都議定書を発展強化する交渉をすべきことを確認すべきである。科学的知見は、早期の対策開始と長期のかなり強固な対策の遂行を求めている。このためには、ようやく固まった国際合意に基づき、一刻も早く対策を開始し、また合意を強化していく必要がある。

（合意の上に立脚した交渉の（注3）について）（17 ページ）

両論併記の部分に、京都議定書に反対する意見が掲載されているが、既に京都議定書の批准をすすめている国の環境政策について意見を述べる中央環境審議会の報告に、このような文面が載ること自体重大であり、削除すべきである。一部の委員の少数意見であれば誰の発言かを明記（複数なら列記）すべきである。

・条約の原点に戻るべきという少数意見について（17 ページ）

京都議定書を破棄して一からやり直そうという乱暴な意見が一部にある。しかし、10 年かけた交渉の成果を無にして白紙で交渉を開始するのは無謀であり、早期合意の保証がなく対策が大幅に遅れるのは必至である。また、これ以外の削減に有効な枠組みを設計するのは困難であり、単に対策を緩めたものになる可能性が大きい。さらに、京都議定書は COP9 開始までに日本を含む 120 カ国と EC が批准し、世界の多くの国が支持している制度であり、作り直しは少数意見である。言うまでもないが、地球温暖化防止は必須であり、対策をやるかやらないか自体を議論することには意味がなく、科学的不確実性がなくなるのを待たずに対策を取ることにしても合意がある。これらについて中環審で議論する必要はない。

・京都議定書にこだわらず米国政府が賛成する制度に作り直すべきという少数意見について（17 ページ）

米国政府が賛成する制度に作り直すべきという意見が一部にあるが、問題外である。米国の批准が遅れているのは米国国内の問題であって議定書の問題ではなく、現政権だけを見て将来も米国の

批准がありえないという議論を展開するのは正しくない。また、米国の現政権が賛成するような制度は削減に意味があるものとは言えない。

- ・ 途上国参加の認識について（17 ページの少数意見）

一部に誤解があるようだが、京都議定書は途上国も含む全ての国が参加し、程度は違うが義務も負っている。これは中間とりまとめの2（4）にも書かれている。現在途上国は先進国並の削減義務が同時に課されていないのも、「共通だが差異ある責任」の原則に基づく合意によるためである。

（6）多様な主体が参加しつつ国家を中心とした国際合意プロセス（17～18 ページ）

- ・ 条約に関する責任と権限を有する国家について（17～18 ページ）

条約に関する責任と権限が国家にあることを強調しながら、中間とりまとめは条約・議定書の履行・遵守について国家が責任をもって実行することが曖昧で、問題である。国家が条約・議定書の義務を守るため、国内法や国家計画を整備・実行し、達成する責任を持つことを確認する必要がある。

- ・ 全ての国の交渉参加の重要性について（18 ページ）

交渉には、締約国全てが参加する国連方式を基本とした合意プロセスが前提とされなければならない。主要国だけの交渉などは、そもそも原理的に国際社会の総意あるいは知恵を結集できないので問題であり、温暖化の被害を受ける国を含まずに主要国を大排出国のみとて加害者の利害調整ですませようとするような交渉は論外である。次期枠組みのような大きな議題には全ての国が参加することが不可欠である。

- ・ 多様な主体の参加（18 ページ）

交渉には政府代表団だけではなく、国連の経済社会理事会などで発展してきたように、直接の利害関係がなく対策の実効性・南北の衡平性・将来世代の利益を重視して判断ができる NGO が参加する合意プロセスが必要である。中間とりまとめ案は市民、企業、地方自治体を並列に取り扱っているが、市民や自治体の参加する意義と、狭義の利害関係を有する企業の参加とは質が異なる。

（7）環境と経済の好循環を目指した変革（19～21 ページ）

ここで重要なのは環境は経済の前提であることを様々な側面から確認し、その上で経済をどう変えるかの方向性を確認することである。方向性として大量生産・大量消費・大量廃棄・大量エネルギー消費の経済社会から資源循環・省エネ・自然エネルギー中心の経済社会への「構造改革」を明確にすべきである。

- ・ 技術の役割について（20～21 ページ）

ここでは技術開発が環境と経済の両立の鍵であるかのように記述されており、それによりあたかも大量生産社会の温存を認めるかのようにすら見える。技術は、その「構造改革」の一環として使われて初めて温暖化防止の対策として意味を持つ。技術について触れるのであれば、今までに既に開発されて市場に出ているのに普及しない省エネや自然エネルギー関係技術を政策の後押しで導入・普及させていくことが中心であるべきで、これを確認する必要がある。

- ・ 技術の開発・普及のインセンティブ（20 ページ）

技術の開発・普及のインセンティブについての記述があるが、そのための手段として、エネルギー効

率規制強化や炭素税などの政策を例示すべきである。

・「革新的技術開発」に依存しない削減戦略の必要性（20 ページ）

先述のように、完成するかどうかの不確実性が大きく、また他の環境への影響も見当がつかない「革新的技術開発」に依存しない削減戦略が必要不可欠である。従来型大量消費社会を温存して夢の技術が全て解決するのを待つという方針は取ってはならない。

・環境と経済の両立のあり方について（19～20 ページ）

現在、企業に対策を求めたり税を課したりすると競争力が低下する、空洞化する、などという短絡した意見が横行している。これ以上の対策はできない、などの意見が今後も予想されるが、負担能力のある者による代替案の反対を受け入れるべきではない。

環境保全・温暖化防止に真剣に取り組まなければ明日の経済もない。長期で見れば、地球温暖化は今島嶼国などで現実になるろうとしている経済基盤・生活基盤自体の切り崩しを世界規模に拡大してしまう。また、短期で見れば企業の競争力は極論すれば省エネや環境対策に成功したかどうかによって左右されるであろうし、中期的には、そうした環境戦略を持った企業が勝ち残っていくであろう。私たちがそうした努力する企業を応援したいと考える。

政府はこうした事態とこれからの方向性を見据え、環境保全・温暖化防止対策の強化は様々な意味で経済発展の前提となっていること、それを怠るような国には未来がないし企業も同様であることを説得し、国内政策では対策強化の政策を打ち出し、企業が安心して対策に取り組めるようにすべきである。また、先進国同様、排出が増加傾向にある途上国にこのことを伝えることが大変重要であるが、そのためにも日本が国内対策で実績をあげ、しかも次期約束期間に日本が高い目標を受け入れることを示す必要がある。

中環審がこうした原則を環境省に指示し、日本政府が従来と違って国際交渉で自信をもって日本の削減目標強化を積極的に提案するとともに先進国全体の削減を着実に強化する国際制度を提案し、またそうした考えを共有する国々と行動することに期待する。

・おわりに（22～23 ページ）

科学的知見や、最近の温暖化の兆候をまとめていることは評価できる。

なお、費用対効果については、同じ削減量を実現することを前提に費用は小さい方がいいという原則であり、対策をさぼってコスト削減を図ることとは無縁である。日本ではこうした概念が明確にされておらず、削減量を小さくする口実に誤用されているように見えるため、ここは削除すべきである。

以上