

ISSUE BRIEF

THE ROAD FROM PARIS:
JAPAN'S PROGRESS TOWARD ITS CLIMATE PLEDGE

パリからの道：気候目標にむけた日本の取組み

2015年7月17日、日本政府は、温室効果ガス排出量を2030年までに2013年比で26%削減するという消極的な約束草案(Intended Nationally Determined Contribution; INDC)を提出し、2016年11月に正式にパリ協定を締結した。日本は、世界の排出削減に責任のある分担の下、自らの排出抑制対策にむけ、削減目標を引き上げる必要がある。また、新規の石炭火力発電所の急速な拡大に歯止めをかけなければならない。

国内の状況

2015年時点の日本の人口は、世界で第11位となっており、1億2600万人を超えている¹。2015年の日本の炭素排出量は12億2700万トンで、世界6番目の多さである²。日本は、地震、台風、火山噴火、津波などの自然災害に見舞われることが多く、2011年の津波は、福島第一原子力発電所の事故を招くことになった。天然資源は乏しく、エネルギー供給は化石燃料の輸入に大きく依存しているが、特に原発事故をうけた原発稼働停止後は、その依存度が高まっている³。このため、日本の政策決定者は気候変動政策よりエネルギー安全保障を重視しており、とりわけ与党である自民党は、気候変動対策を優先事項と位置付けてはいない⁴。

日本の気候変動の目標

日本は「自国が決定する貢献(Nationally Determined Contribution; NDC)」で、2030年までに温室効果ガス排出量を2013年度比で26%削減すると誓約している。国内外のアナリストや環境団体は、日本のNDCは消極的だと評している⁵。加えて言えば、2020年までに温室効果ガス(GHG)の排出を3.8%削減するとしているが、この数字も目標値としては大変低い上、2015年度に既に達成している。2030年目標もほとんど努力することなく達成できる数値であり、世界全体の削減努力に十分に貢献することのないNDCを掲げていることになる。すべての国が日本と同じような消極的な目標を掲げたなら、地球の気温は今世紀末までに3-4度上昇してしまう⁶。気候変動問題に取り組むNGOであるCANヨーロッパ(Climature Action Network-Europe)とドイツのジャーマン・ウォッチ(Germanwatch)は、包括的な気候変動政策についての指標「Climate Change Performance Index」を毎年発表しているが、この中で日本はOECD諸国の中で下から二番目、G7諸国の中でも最下位のレベルであると評価されている⁷。



JAPAN HAS
PLEGGED TO REDUCE ITS
EMISSIONS BY

26%

OF 2013
LEVELS
BY 2030



1992年に「気候変動に関する国際連合枠組み条約 (United Nations Framework Convention on Climate Change; UNFCCC)」が国連の下に採択され、この第21回締約国会議(COP21)が2015年12月にパリで開催された。この会議で、UNFCCCに加盟する全196ヶ国が、世界の気温上昇を2℃よりはるかに低く抑え、さらに1.5℃に抑える努力をすることを旨とする「パリ協定」に合意し、この目標に向けて、各国が温室効果ガスの削減目標と達成までの目標を自主的に決定する約束草案(INDC)を提出することとなった。パリ協定は2016年11月4日に発効され、パリ協定締結後、各国が作成した草案はそれぞれの「自国が決定する貢献 (Nationally determined contribution; NDC)」となった。

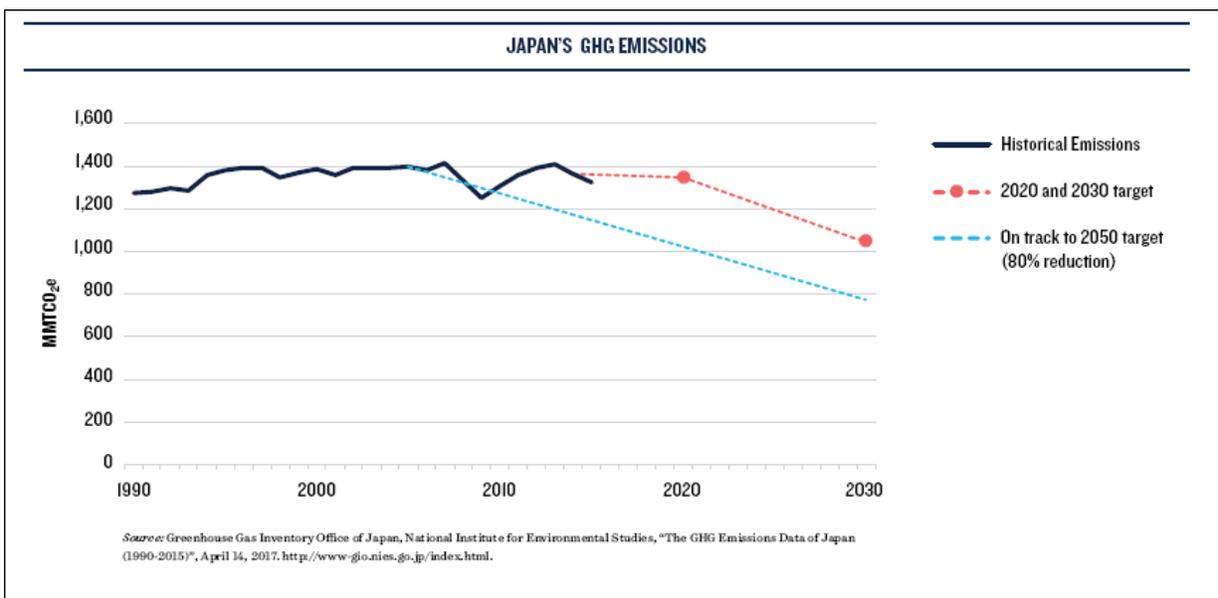
このように低い評価を受ける中、日本は他国の温室効果ガス排出の削減に寄与すればそれを自国の削減量とみなすことができるとするクレジット制度を提唱している。森林管理や土地利用変化、その他の活動を通じて削減された排出からのクレジットの利用により、日本は2030年までの他の全ての活動の削減量を、2013年度比で16%から20%にまで弱めてしまうことになる⁸。

緩和政策

気候・エネルギー政策の枠組み

日本のエネルギー計画は経済産業省(METI)によって策定される。2030年のエネルギーミックスを定めた「長期エネルギー需給見通し」を含む、エネルギー基本計画は3年ごとに見直される。エネルギー基本計画は2014年に安倍政権下で改定され、需給見通しは2015年に改定された⁹。このエネルギー基本計画には、日本の温室効果ガス排出量の9割を占めるエネルギー部門をカバーしているため、この計画には日本の将来の排出量に極めて大きく影響する。

エネルギー基本計画とは別に、経産省より影響力が小さい環境省(MOE)も「地球温暖化対策計画」を策定しており、3年ごとに見直しを行うことになっている。あいにく2つの省はこれらの計画を別々のプロセスで策定している。地球温暖化対策計画は、経産省のエネルギー基本計画から2年遅れた2016年5月に策定されたが、この遅れによって、環境省の計画はエネルギー基本計画を踏襲しただけのものとなってしまっており、野心的な気候変動政策を打ち出すことができていない。特筆すべきは、エネルギー計画には2030年にも2000年代と同程度エネルギーを化石燃料で供給する方針が示されていることである。これはすなわち、ほとんど脱炭素化への努力なく達成できるエネルギーミックスであることを意味する。日本の環境の専門家は、エネルギー基本計画に示された2030年目標は、今世紀半ばまでに温室効果ガスの排出を実質ゼロにすることを目標とするパリ協定に矛盾すると指摘している。しかも、この計画では20-22%の電力を原子力発電で賄うとしており、福島原発事故後の原発への反対運動を鑑みれば非現実的な数字となっている¹⁰。



固定価格買取制度(FIT)と炭素税

日本の行政機関は、気候変動の緩和策を重要視していない。経産省は経済成長を託された組織として、経済活動を優先する立場であると考えられている。日本の排出量の大部分を占める電力会社や重工業とのつながりも強い。比較的新しい環境省は、日本の環境や排出削減政策の責務を担う。原子力の安全規制や石炭火力発電所の環境アセスメントを任されている一方、経産省に対する政治的影響力が欠けていることが問題視されている。両省はそれぞれ、主に公式の審議会の助言を受けているが、ビジネス優先の利益団体が多く参加している。両省の審議会には日本経済団体連合会（経団連）が参加しており、経産省の審議会には、日本屈指のエネルギー大量消費産業からの代表が多数含まれている。このような企業や団体の代表者は、NDCの温室効果ガス排出削減目標を骨抜きにし、2030年のエネルギーミックスにおける原子力および石炭火力の割合を高く保つことに多大な貢献をしている¹¹。

エネルギー効率と産業

国内総生産（GDP）当たり、および国民一人当たりの温室効果ガス排出量に関して言えば、日本は先進諸国の中でも秀でた国のひとつである。これを根拠に、日本の政策決定者は、エネルギー効率を上げるための容易な対策は既に講じられており、これ以上の効率化は限界費用の上昇を招きかねないと主張している。

エネルギー関連の排出量は、2030年までに2013年比で25%削減することが求められている。これを達成するための方策としては、鉄鋼業における電力消費の効率化、コークス製造プロセスの改修、発電効率の向上、製鉄プロセスの改善などが挙げられている。

同様に、化学製造プロセス、製紙産業、工場でのエネルギー消費など、多くの部門にもエネルギー効率の改善が求められている。家庭部門においては、新築住宅への新しい省エネ基準が排出削減に貢献するであろうし、高断熱材、高効率の温水器や照明器具などの利用を促進するであろう。運輸部門では、燃費向上や公共交通機関の利用促進が排出の削減に寄与するだろう¹²。

残念なことに、これらの対策はすべて産業界の自主的な取り組みに基づくものである。日本政府は、削減に向けた十分なエネルギー効率規制をいまだに設けていない。これについて環境NGOの「気候ネットワーク」は、日本の政策は、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の科学的知見に基づく2050年までに温室効果ガスを80%削減するという長期的な目標とも、パリ協定とも整合性がとれていないと指摘している¹³。

2011年11月、日本政府は再生可能エネルギーの固定価格買取制度を導入した。これにより、2010年に10%であった再生可能エネルギーの電力供給比率は、2015年に15%まで増加した。2012年12月に安倍内閣が発足して以来、自民党は再生可能エネルギーと対極にある石炭火力発電所の新規建設を進める電力会社を優遇してきたにもかかわらず、実態としては再生可能エネルギーの導入も増えている¹⁴。この状況を鑑みれば、日本が2030年の再生可能エネルギーの割合目標を達成すること、あるいは目標を上回ることは可能だと考えられる¹⁵。

2012年、日本政府は、多様な産業および民生部門における排出削減の取り組みを促進させることを目的に、炭素税（地球温暖化対策税）を導入した¹⁶。この税は、公共および商業施設のエネルギー効率向上やLED照明への交換などの経済的インセンティブとなっている¹⁷。税率が段階的に引き上げられたものの、排出削減を促すには低すぎて効果が限定的であるとの批判もある¹⁸。

石炭火力

国内外での大規模な石炭火力事業の拡大は、日本政府の気候変動に対する姿勢に強い疑念を抱かせるものである。他の主要先進国が石炭火力発電から撤退していく中、日本はその割合を1990年の9.7%から2015年の31%へと拡大させた。現在、国内には90基以上の石炭火力発電所が存在し、その半数以上が稼働を始めてまだ20年以下であるため、今後も長年稼働し続けると考えられる。

2012年以降、49基の石炭火力発電所の新設が計画された。4基の計画が中止となったが、既に3基が稼働を開始している。残りの42基の計画がすべて建設されると、20.5GWの容量が追加されることになる¹⁹。これらの新設発電所だけでも、温室効果ガスの排出を2015年比で9%も増やすことになる。現在計画されている発電所の容量は、エネルギー基本計画で定められている2030年までに石炭の割合を26%にするという目標を超える規模である。経産省は、新設発電所のための新たな効率基準を設けるとともに、既設の発電所にも基準を設けたが、いずれの基準も自主的な取り組みにすぎない。しかも、石炭火力発電所に対して政府が推奨するこれらの自主的な新規の効率基準は、すでに進行中の計画には適用されないため、対象外となる計画は排出増加に多大な影響を与えることになるだろう。

新設の石炭火力への大規模な投資は、石炭火力部門の設備過剰を招く恐れがある。再生可能エネルギーの発電価格が低下する中、石炭の優位性は失われていくだろう。専門家は、日本が石炭火力発電所を過剰に建設した後に長期に運転できなかった場合、その座礁資産は570億ドルに達する可能性があるとの見積もっている²⁰。

国際協力

日本は、クレジット制度（JCM）を通して、タイ、チリ、サウジアラビアなど12ヶ国を超える発展途上国の排出削減を支援することを計画している。日本は、これらの国々での排出削減を自国の気候目標の達成にカウントするだろう²¹。気候変動対策に特化した国際援助のいくつかはクレジットとして認められるものの、国外の石炭火力発電所事業に投資しているという点では批判されることはまぬがれない。日本はこれらの事業への投資を「気候資金」と称し、従来の非効率な発電所ではなくより効率の良い発電所を建設することでパリ協定の目標達成に寄与すると正当化している。これは虚偽であるが、これらの事業は発電設備を製造・輸出する日本企業に便益をもたらす。石炭が、健康および環境に甚大な悪影響を及ぼすことを考慮すれば、再生可能エネルギーこそが極めて安全かつクリーンな代替案であることは明らかである。

気候ネットワーク

特定非営利活動法人 気候ネットワークは、温暖化防止のために市民から提言し、政策調査、アドボカシーなどを通して行動を起こしていく環境NGO/NPOのネットワーク組織。住所：〒604-8124 京都市中京区帯屋町574番地高倉ビル305
www.kiconet.org

NRDC

自然資源防衛協議会（Natural Resources Defense Council；NRDC）は、300万人の会員とオンライン活動家を有する米国の環境NGO。1970年の設立以来、弁護士、科学者、環境専門家が協力して、自然資源の保護、公衆衛生、環境問題に取り組んでいる。ニューヨーク、ワシントンD.C.、ロサンゼルス、サンフランシスコ、シカゴ、モンタナ、北京(中国)に拠点を構える。nrdc.org

パリから未来に続く道

日本は、2030年目標を達成し、さらに目標を上回る削減を成し遂げるためにもっと行動することで、世界の気温上昇を1.5-2度未満に抑えるために貢献することができる²²。現状では、国内の排出削減の取り組みの多くが自主性に依拠したものであることに加え、2030年のエネルギーミックスにおける原子力と石炭の割合は極めて高い。また、排出削減目標の達成を、土地利用やその他の産業、高効率な石炭火力発電所の建設も含めた海外での排出削減によって実現するつもりでいる。このようなクレジット制度への依存は、日本のNDCに示された削減目標26%が見掛け倒しであることを意味している。日本は、排出削減のために国内での取り組みを強化するべきである。

ENDNOTES (脚注リスト)

- ¹ Central Intelligence Agency, “Japan,” The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>.
- ² European Commission Joint Research Centre, “CO₂ Time Series 1990–2014 per Region/Country,” Emissions Database for Global Atmospheric Research, <http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2ts1990-2014&sort=des9>.
- ³ Central Intelligence Agency, “Japan.”
- ⁴ Ken Sofer, “Climate Politics in Japan,” Sasakawa USA, May 20, 2016, <http://spfusa.org/sasakawa-usa-forum/climate-politics-japan>.
- ⁵ Climate Transparency and Climate Action Tracker, “Assessing Climate Protection Performance: G20 Country Profile—Japan,” February 2016, http://www.climate-transparency.org/wpcontent/uploads/2016/02/CP_JAPAN_2015.pdf.
- ⁶ Climate Action Tracker, “Japan,” July 22, 2015. Last accessed October 21, 2016, <http://climateactiontracker.org/countries/japan.html>.
- ⁷ Jan Burck et al., “The Climate Change Performance Index: Results 2016,” Climate Action Network Europe and Germanwatch, December 2015, <https://germanwatch.org/en/download/13626.pdf>.
- ⁸ Climate Action Tracker, “Japan.”
- ⁹ Government of Japan, “Submission
- ¹⁰ Kimiko Hirata, “Japan’s Climate and Energy Policy and the Status of Coal Power,” Kiko Network, May 2016, http://www.kikonet.org/wp-content/uploads/2016/05/Japans-climate-andenergy-policy-and-coal-power-status_F.pdf.
- ¹¹ Ken Sofer, “Climate Politics in Japan.”
- ¹² Government of Japan, “Submission of Japan’s Intended Nationally Determined Contribution.”
- ¹³ Kimiko Hirata, “Japan’s Climate and Energy Policy.”
- ¹⁴ Yasuko Kameyama, “Recent Developments in Climate Change Policy in Japan and a Discussion of Energy Efficiency,” Stanley Foundation, working paper, May 2015, <http://www.stanleyfoundation.org/climatechange/Kameyama-RecentDevClimateChangePolicy-Japan.pdf>.
- ¹⁵ Kimiko Hirata, “Japan’s Climate and Energy Policy.”
- ¹⁶ Japan Ministry of Environment, “Details on the Carbon Tax,” October 1, 2012, https://www.env.go.jp/en/policy/tax/env-tax/20121001a_dct.pdf.
- ¹⁷ Shigeyoshi Sato, “Japan’s Climate Change Policies,” Japan Ministry of the Environment, July 27, 2016, http://www.gio.nies.go.jp/wgia/wg14/pdf/0-2_Opening_S.pdf.
- ¹⁸ Climate Action Tracker, “Japan.”
- ¹⁹ Kiko Network, Japan coal plant tracker <http://sekitan.jp/plant-map/en>
- ²⁰ Ben Caldecott, Gerard Dericks, Daniel J. Tulloch, Lucas Kruitwagen, Irem Kok, “Stranded Assets and Thermal Coal in Japan: An analysis of environment-related risk exposure” Smith School Sustainable Finance Program, May 2016. <http://www.smithschool.ox.ac.uk/research-programmes/stranded-assets/satc-japan.pdf> as cited in Chisaki Watanabe, “Coal Spending in Japan Risks Stranding \$57 Billion of Assets,” Bloomberg, May 11, 2016, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-05-11/coal-spending-in-japan-risks-stranding-57-billion-of-assets>
- ²¹ Shigeyoshi Sato, “Japan’s Climate Change Policies.”
- ²² Kimiko Hirata, “Japan’s Climate and Energy Policy.”