

真に地球規模で実効性ある枠組みを

- ポスト京都議定書の国際的枠組みに関する意見 -

社団法人経済同友会

[意見のポイント]

- ポスト京都議定書の枠組みに関する議論を早期に開始し、国内の意思統一を急ぐべき。
- ポスト京都議定書の枠組みを、真に地球規模で実効性のあるものとするためには次の2点が具備されることが不可欠であり、この2点を新たな枠組み構築の条件とすべき。
 - a) 主要排出国であるアメリカ、中国、インド等が参加して排出削減（または抑制）義務を負うこと。
 - b) 排出削減（または抑制）目標の設定に際しては、これまでの排出抑制努力が反映されること。例えば、業種・製品分野ごとに実現可能な最も低い温室効果ガス排出原単位等^{*}を、枠組み参加国ごとに申告した一定の目標期間内で達成するようなルールであること。
- EU25ヶ国と日本の効率を比較すると、GDPあたりの日本の一次エネルギー消費量はEU25ヶ国の約半分である。日本はトップランナー規制等の成果を踏まえて機器や生産技術の高効率化を推進し、これらを世界に向けて普及していくとともに、国際的かつ効果的な支援のあり方を検討していくべき。
- 上記に加え、日本は、省エネや原子力・再生可能エネルギーの利用拡大および化石燃料の高度化利用といった、地球規模での環境と経済の両立を支える最適なエネルギー需給構造の実現に向けて、国際的な協力体制の形成に積極的な役割を果たすべき。また、企業の技術革新に向けたダイナミズムを活かし、企業および消費者の地球環境に対する賢明な選択を可能にするような具体的なインセンティブ制度を構築すべき。

^{*} 二酸化炭素等の温室効果ガスの排出量や一次エネルギー消費量等を生産量で除した指標。生産活動の効率性を表す。例えば、鉄鋼であれば「鉄鋼製品のエネルギー原単位基準」、電力であれば「新設火力発電所の熱効率基準」、自動車であれば「自動車の燃費・排ガス基準」等。

1. はじめに

2008 年から京都議定書の第一約束期間が始まるが、2013 年以降のポスト京都議定書の国際的枠組み（以下、将来枠組み）議論について国内では未だに大きな進展は見られない。本年 6 月のドイツに続き、2008 年には日本で G 8 サミットが開催され、将来枠組みの方向性を決める重要なタイミングとなることが予想される。ここで日本が海外へ向けて明確な意思表示を行い、積極的にリーダーシップを取っていくためには、国内における意思統一が不可欠である。現在、京都議定書目標達成計画の見直し作業が進められているが、これと並行して将来枠組みについて早期に議論を開始し、国内の削減だけにとらわれるのではなく、地球規模での排出抑制につながるような政策の方向性を固める必要がある。

このような国内外の情勢に鑑み、2004 年 12 月に当会が取りまとめた『地球温暖化問題の克服に向けての 8 つの提言』をさらに具体化し、発展させるため、将来枠組みに関する重要な論点について意見を述べる。

2. 京都議定書の評価と反省

京都議定書は、地球規模かつ長期的な取り組みが求められる地球温暖化問題の解決に向けた第一歩として、地球温暖化問題に対する世界の理解と関心を高めることに大いに役立った。また現在日本においても、京都議定書が、官民を挙げて温室効果ガス削減に取り組むための 1 つの推進力となっている。

他方、京都議定書の枠組みは、地球規模での排出削減という点においては実効性に乏しいことが実態として分かってきている。世界の CO₂ 排出量の約 4 分の 1 を占めるアメリカの不参加、中国、インド等の巨大排出国¹ に排出量削減義務がないことで、世界全体の CO₂ 排出量へのカバー率は約 30% に過ぎず、仮に削減義務を負う国々が全て目標を達成しても削減率は平均して約 5% であり、その削減量は世界全体の排出量の約 1.5% に過ぎない。その上、排出削減義務のない残り 70% の国々が今後排出量を増やしていくため、地球規模では 2010 年に 1990 年比で CO₂ 排出量が 40% 増加するという試算² や 2030 年に向け CO₂ 排出量が年率 1.7% のペースで増加していくという試算³ もある。将来枠組みでは、こうした反省を踏まえ、地球規模での排出削減に向けた実効性のある対策が不可欠であると考えらる。

また京都議定書においては、ロシアのように削減努力をしなくても排出枠に余剰が生じてしまう国もあり、排出枠の初期配分が著しく不公平であった⁴。さらに、1990 年という基準年の設定は、90 年代に石炭から天然ガスへのエネルギー転換が進んだイギリスや、1990 年に東西統一したドイツに有利に働いたと考えられる。「気候変動に関する政府間パネル (IPCC)」の試算⁵ によると、京都議定書の目標を達成するのにかかる限界削減コストは、日本は 1 炭素トン当たり 331 ドルであるが、EU は 211 ドル、アメリカは 178

ドルとなっており、著しく公平性を欠いた結果となっている。このように国（或いは企業）の排出量に上限（キャップ）を設定することは公平性の観点から考えると非常に困難であることが分かる。不公平感の残るルールでは、達成意欲が湧かず、結果的に実効性も乏しくなってしまうのは自明の理であろう。

3．将来枠組みの前提条件と日本の役割

以上を踏まえると、将来枠組みの前提条件としては、第一に地球規模での排出削減の実効性を担保するため、少なくとも主要排出国であるアメリカ、中国、インド等が確実な排出削減（または抑制）義務を負うことが挙げられる。日本はアメリカ、中国、インドが参加可能な枠組みを検討し、積極的に提案していくべきであろう。第二に排出削減（または抑制）目標の設定に関しては、より多数の国家が参加しやすいルールとするとともに、これまでの排出削減努力が反映されることも不可欠である。例えば、業種・製品分野ごとに実現可能な最も低い温室効果ガス排出原単位等⁶を目標値とし、その達成目標期間を枠組み参加国ごとの状況に応じて申告制にするなど、国家間での公平性が担保された上で、真に地球規模での排出削減につながるルールにすべきであると考ええる。

上記のような前提条件を踏まえ、真に地球規模での実効性ある排出削減を展開するためには、高効率機器の普及や技術移転が重要な鍵である。昨今EUは将来の排出削減を提案しているが、EU25ヶ国⁷と日本の効率を比較すると、GDPあたりの日本の一次エネルギー消費量はEU25ヶ国の約半分となっている⁸。日本では更にトップランナー規制等の成果を踏まえて、自動車・電気製品を含めた機器や生産技術の高効率化を推進していく方向にあり、こうした機器や技術を世界に向けて普及していくことが、地球規模での温室効果ガスの削減に寄与していくものと考えられる。

また、これまで日本は環境ODA等によって中国を含む途上国の環境関連分野で多大な貢献を行ってきた⁹。地球温暖化対策を含む環境関連分野については、国際的なCO₂排出状況等を踏まえながら、効果的な支援のあり方を検討していくべきであろう。

地球温暖化問題とエネルギー需給問題は表裏一体の課題であるが、さらに長期的な観点に立てば、省エネや原子力・再生可能エネルギーの利用拡大および化石燃料の高度化利用といった、地球規模での環境と経済の両立を支える最適なエネルギー需給構造の実現に向けて、国際的な協力体制の形成にも、将来枠組みの議論と並行して取り組むべきと考える。エネルギー利用効率の点で世界でも先進的な位置にある日本は、国内の意思統一を図った上で、この課題にも自信を持って提案し、積極的な役割を果たすべきである。

4 . おわりに ~地球温暖化問題の重要性再認識を~

昨今のEUの動きは、世界が抱える諸問題¹⁰のうちでも明らかに地球温暖化問題の優先順位を最高レベルに引き上げているものと受け取るべきであり、アメリカも中間選挙後は変わりつつある。翻って、日本で地球温暖化問題の緊急度がどの程度議論されているか、或いはそもそも地球温暖化問題がどの程度国民のコンセンサスを得ているか、甚だ心もとないのが現状である。

一方、世界には地球温暖化問題と同等またはそれ以上に深刻な課題があるということを忘れてはならず、地球温暖化対策には限りある資金・資源を効率よく投入していく必要がある。また、われわれは、世界各国と同様に、日本における地球温暖化対策も、経済成長やエネルギー安全保障とのバランスが不可欠であると考えている。国内においては、まずは原点に帰って地球温暖化問題の重要性を再確認・再認識したのち、経済成長との整合性も議論しながら、将来枠組みに関する意思統一を急ぐべきである。

将来枠組みとしては、まず世界各国が目指すべき温室効果ガス排出原単位等の長期目標を合意した上で、最大限の努力を前提とした削減目標を掲げるとともに、達成が難しい国には罰則を適用するのではなく、「クリーン開発と気候変動に関するアジア太平洋パートナーシップ (A P P)」のように各国間で支援を行っていく国際協調体制が望ましい。

地球温暖化問題の解決に向けては、昨今の国際議論に多く見られるようなトップダウン式で罰則制度を含んだ規制やEU主導のルールだけではなく、企業の技術革新に向けたダイナミズムを活かし、企業および消費者の地球環境に対する賢明な選択を可能にするような、税制上の優遇措置といった具体的なインセンティブ制度を構築する必要がある。なお、国内排出権取引制度は、経済成長や企業活動に不公正な制約を与えないような制度設計が出来なければ導入すべきではない¹¹。

われわれは上記のような視点に立ち、関係各位とともに今後より具体的に検討を深めていきたい。

以 上

脚注

¹ 2004年CO₂排出量実績では、アメリカ22.1%、中国18.1%、インド4.3%、日本4.8%となっている。(日本エネルギー経済研究所編「エネルギー・経済統計要覧2007」より算出)

² 米・エネルギー省試算。

³ IEA「World Energy Outlook 2006」。レファレンス・シナリオでは、世界のエネルギー関連のCO₂排出量は2004年～2030年に55%(年率1.7%)増。CO₂排出量削減の政策や措置の実施を想定した代替政策シナリオでは39%(年率1.3%)増。

⁴ 山口光恒著「改訂版 環境マネジメント 地球環境問題への対処」(2006)を参考とした。

⁵ 「気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第三次評価報告書(2001)」より。

⁶ 二酸化炭素等の温室効果ガスの排出量や一次エネルギー消費量等を生産量で除した指標。生産活動の効率性を表す。例えば、鉄鋼であれば「鉄鋼製品のエネルギー原単位基準」、電力であれば「新設火力発電所の熱効率基準」、自動車であれば「自動車の燃費・排ガス基準」等。

⁷ EUは、2007年1月ブルガリアとルーマニアが加盟し、現在は27ヶ国となっている。

⁸ 2004年実績では、日本のGDP当たり一次エネルギー消費量はEU25ヶ国の54.5%。(日本エネルギー経済研究所編「エネルギー・経済統計要覧2007」より算出)

⁹ 二国間の環境ODAとして、2001～2005年度にかけて、毎年2,700～4,300億円の援助実績がある。(外務省「2006年版ODA政府開発援助白書」より)

¹⁰ 国連Millennium Development Goals(2000年)では、極度の貧困・飢餓の撲滅、初等教育の達成、男女平等・女性の地位の強化、乳幼児の死亡率の削減、妊産婦の健康の改善、HIV/エイズ・マラリア等感染症との戦い、環境の持続維持可能性、開発のためのグローバルなパートナーシップの推進の8項目が優先的に取り組むべき課題とされている。

¹¹ 経済同友会「京都議定書目標達成計画(案)に対する意見」(2005年4月13日)より。

参考資料

経済同友会「地球温暖化問題の克服に向けての8つの提言」(2004年12月20日)要旨

1. 「全員参加による努力の実践」

地球温暖化問題の特効薬は存在しない。問題解決のためには、企業・政府や国民一般も含め全員が参画して地道に努力を積み重ねていかなければならない。

まず既存の施策を明確に評価・検証したうえで、「やるべきことをやる」ことが重要であり、足元の取り組みの具体的な実践により潜在的な可能性を顕在化させていくべきである。

そのうえで、長期的な視野に立ったエネルギー・環境に関する国家的な戦略を確立し、この問題を抜本的に解決するための道筋をつくる必要がある。

下記の提言1～5で挙げたケースのCO₂削減ポテンシャル総計は、年間約1億2,600万トンと、現時点のわが国のCO₂排出量の増分に匹敵する規模になる。

これは一例であり、わが国全体での削減ポテンシャルははるかに膨大。これを顕在化する努力の具体的な実践が必要である。

提言1：「わが国のストックに潜在するポテンシャルを発掘せよ」

- ・各企業の生産設備、総床面積約13億m²の事務所ビル、総戸数約4,700万戸の住宅、家電などの多種多様な耐久消費財、約7,000万台ある自動車など、わが国の既存の莫大な設備・機器のストックについて、高効率型機器への切り替えやIT技術の活用などによりCO₂の排出削減ポテンシャルを顕在化すべき。
- ・ヒアリング事例におけるCO₂削減ポテンシャルは年間約7,500万トン。

提言2：「モーダルシフトの可能性に大いに目を向けよ」

- ・物流のみならず人的移動や交通流も含めた総合的な交通体系の構築が必要。
- ・ヒアリング事例におけるCO₂削減ポテンシャルは年間約60万トン。

提言3：「発想の転換を図れ」

- ・発想の転換という「頭脳プレー」による排出削減も重要。
- ・ヒアリング事例におけるCO₂削減ポテンシャルは年間約3万トン。

提言4：「国民の意識変革に向けた教育・コミュニケーションを強化せよ」

- ・消費者の意識転換を図るため、情報の「可視化」により消費者にメッセージをわかりやすく伝えるなど、環境教育・コミュニケーションの取り組みを強化すべき。
- ・一人あたりの効果はわずかでも、全国大半の4,000万世帯が取り組めば大規模な削減が可能。
- ・ヒアリング事例におけるCO₂削減ポテンシャルは年間約3,100万トン。

提言5：「エネルギーに関わる長期的な国家戦略の確立を」

- ・「脱化石燃料」を目指しエネルギーを多様化するためには、エネルギー政策における戦略的な長期ビジョンとそれに基づく革新的技術開発が必要。
- ・ヒアリング事例におけるCO₂削減ポテンシャルは年間約1,900万トン。

2. 「地球規模での取り組み」

地球温暖化は全地球的課題であり、京都議定書の2012年までの目標達成だけを目的とするのではなく、より長期的かつ全地球的な視点で国際的な連携・貢献を行う必要がある。市場原理の活用を通じて温暖化対策を地球規模でより効率的・効果的に推進することを可能にし、京都議定書の目標達成をより確実なものとする京都メカニズムを積極的に活用すべきである。

そのうえで、2013年以降の第2約束期間（「ポスト京都」）においては、排出大国も含む全世界が参加できるような新たな枠組みの提案が必要である。

提言6：「国内対策での成果で世界に貢献すべし」

- ・国内だけに成果をとどめておく必要はなく、同様の取り組みを海外にも広げ、特にわが国の先進的な技術・ノウハウの蓄積を活用し、国際貢献することが必要。

提言7：「京都メカニズムを積極的に活用せよ」

- ・京都メカニズムのうち特にCDMIは、相手国の実際の排出削減に寄与すると同時に国内対策より低コストで効果的な実施が可能なことから積極的に推進すべき。

提言8：「あらゆる国が参加する枠組みを - ポスト京都に向けて - 」

- ・京都議定書の目標達成を最終目的とせず、米国・中国・インドなど排出大国も含む全世界参加による真の地球温暖化問題解決のための枠組みを、わが国がリーダーシップを発揮して提案すべき。

3. 「政府の率先垂範」

政府は、地球温暖化問題を国家的課題として位置づけ、一つの統合された理念・ビジョンの下で各省庁間の垣根を取り除き、一致団結してこの問題解決にあたるべきである。政府自身が「民間の範」となり、国民のモデルとして率先垂範してCO₂削減に取り組み実績をあげることが重要である。

地球温暖化対策推進大綱の見直しにおいて、本提言が試みたように個々の施策項目における排出削減ポテンシャルの数値を明らかにし、定量的な裏付けに基づく実効ある政策を展開すべきである。

- ・8つの提言をより実効あるものとするためには、何よりも政府がこの問題に真摯に取り組む姿勢を率先して示すことが重要。
- ・既存の取り組みの着実な展開のための方策や費用対効果の検証を十分に行わないままに、新たな負担を伴う政策を安易に追加すべきではない。

以 上