

## ISSUE BRIEF

# 地球温暖化対策の中期目標

—国内での検討経緯と今後の国際交渉—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 645 (2009. 7. 14.)

はじめに

### I 中期目標の選択肢

- 1 各選択肢の概要
- 2 各選択肢への評価

### II 我が国の中期目標

- 1 中期目標の性格
- 2 京都議定書目標との比較
- 3 欧米の中期目標との比較

### III 今後の国際交渉に向けた論点

- 1 削減目標
- 2 基準年

おわりに

2013年以降の新たな国際枠組みの構築に向けて、我が国は2020年までに2005年比で15%削減する中期目標を発表した。この目標は、有識者による検討を踏まえ、実行可能性を確保しつつ欧米目標を上回る野心的な目標で世界をリードできるとの判断により決定されたものである。

途上国は先進国に対して目標の引き上げを求めており、我が国としては国際社会をリードして米中等の積極参加を促したい半面、途上国の要求を丸のみにすれば経済影響が過大になる懸念も残る。基準年も無視できない議論である。

今回の中期目標は国内削減対策以外の森林吸収源や京都メカニズムに相当する部分を含んでいないため、今後の国際交渉では目標上積みなどの検討余地があるが、公平性などの原則に照らした国際社会への説得力が求められよう。

農林環境課

えんどう まさひろ  
(遠藤 真弘)

調査と情報

第645号

## はじめに

地球温暖化防止に向けた国際的な取り組みは、新しい段階に入ろうとしている。現行の京都議定書は目標期間を 2008～2012 年と定めており、2013 年以降については取り決めがない。このため、2013 年以降の目標設定を含めた新たな国際枠組みの構築が求められており、2009 年末に行われるコペンハーゲン会議<sup>1</sup>での合意に向けた交渉が進められている。

我が国では、2008（平成 20）年 6 月、当時の福田康夫首相が、2050 年までに我が国の温室効果ガス排出量を現状比で 60～80%削減する長期目標を発表した。2009（平成 21）年 6 月には、麻生太郎首相が 2020 年までに 2005 年比で 15%削減する中期目標を発表した。本稿では、今般発表された我が国の中期目標について、その選択肢、検討過程及び欧米などとの比較を行う。また、今後の交渉に向けた論点についても整理してみたい。

## I 中期目標の選択肢

### 1 各選択肢の概要

#### （1）対策・政策の考え方

政府が検討した中期目標の選択肢 6 案の概要は表 1 のとおりである。

**選択肢①**は、経済産業省の審議会が取りまとめた「長期エネルギー需給見通し」<sup>2</sup>における「努力継続ケース」に基づいており、現存技術の延長線上で省エネ効率の改善等に無理なく取り組む前提での試算である。仮に、**選択肢①**の目標達成（2005 年比 4%減）に必要な削減費用（限界削減費用<sup>3</sup>）と同額の費用を EU（欧州連合）や米国で投入するとして、それぞれの削減効果を試算すると、EU と米国が現在示している目標と同程度になる<sup>4</sup>。したがって、実現可能性が高く、また、削減費用が欧米とほぼ同等となる選択肢といえる。

**選択肢②**は、先進国全体で 1990 年比 25%減とする前提で、すべての先進国の限界削減費用を均等にする場合の試算である。25%削減は、京都議定書の作業部会などで共有された削減率（先進国全体で 2020 年までに 1990 年比 25～40%削減）<sup>5</sup>を満たす。したがって、国際的な要求を満たし、削減費用が先進国間で同等となる選択肢といえる。

**選択肢③**は、経済産業省の審議会が取りまとめた「長期エネルギー需給見通し」における「最大導入ケース」に基づいており、機器等の更新時に高コストではあるが最先端の省エネ性能を持つ機器等を強制の一手手前の政策で最大限普及させる前提での試算である。したがって、強制力を伴わない範囲で実現可能性がある最大限の選択肢といえる。

**選択肢④**は、先進国全体で 1990 年比 25%減とする前提で、すべての先進国の GDP（国内総生産）当たり削減費用を均等にする場合の試算である。**選択肢②**との違いは、削減費用を各国の経済規模に応じて変化させた点である。したがって、国際的な要求を満たし、経済規模の先進国間格差にも配慮した選択肢といえる。

<sup>1</sup> 気候変動枠組条約第 15 回締約国会合(COP15)等が、デンマークのコペンハーゲンで開催される。

<sup>2</sup> 総合資源エネルギー調査会需給部会「長期エネルギー需給見通し」2008.5. <<http://www.enecho.meti.go.jp/topics/080523b.pdf>>

<sup>3</sup> 排出量をさらに削減しようとする場合にかかるコスト。既に対策の進んだ国では高くなる傾向がある。

<sup>4</sup> 「地球温暖化対策の中期目標の選択肢」2009.4.14.（地球温暖化問題に関する懇談会中期目標検討委員会配布資料より）<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai07kankyo/00.pdf>>

<sup>5</sup> UNFCCC, *Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its resumed fourth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007*, February 5, 2008, p.5. <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/awg4/eng/05.pdf>>

選択肢⑤は、選択肢③をさらに強化し、機器等の更新時に最先端の省エネ性能を持つ機器等を強制的に普及させるとともに、更新前の機器についても一部強制的に入れ替える前提での試算である。したがって、強制力を伴った場合に実現可能性がある選択肢といえる。

選択肢⑥は、すべての先進国が一律 1990 年比 25%減とする前提で、更新時期によらずほぼすべての機器等を最先端のものにする場合の試算である。削減費用は均等化しない。したがって、国際的な要求を満たし、削減率が先進国間で一律となる選択肢といえる。

## (2) 経済への影響

経済への影響については、光熱費の上昇や省エネ機器の購入負担等により、選択肢⑥の場合、選択肢①よりもGDP3.2～6.0%減、失業者数 77～120 万人増、世帯当たり可処分所得 22～77 万円減と経済成長を圧迫する(表 1)。ただし、これは 2020 年時点での基準ケース(選択肢①)との比較であって現在との比較ではない。国立環境研究所は、2005 年から 2020 年にかけて選択肢①～⑥のすべてでプラスの経済成長となり、最も厳しい選択肢⑥でもGDP成長率が年平均 1.1%<sup>6</sup>、可処分所得で年率 0.5%<sup>7</sup>の伸びが見込まれるとしており、経済成長を鈍らせるものの悪化には至らないようである。また、低炭素社会に向けた産業構造等の転換を反映した影響予測になっていないとの批判もある<sup>8</sup>。

他方、環境省の委託研究では、2050 年に世界の排出量を半減させたとしても、温暖化による洪水、高潮や熱中症死亡被害等の被害額が 21 世紀末には年間 11 兆円以上、削減努力をしなければ年間 17 兆円以上となる可能性がある<sup>9</sup>と推計された<sup>9</sup>。温暖化対策の負担ではなく温暖化対策をしない場合の被害による負担を考慮したもので興味深い。

表 1 中期目標の各選択肢の概要

2005 年比削減率 (1990 年比削減率)	対策・政策の考え方	経済影響(2020 年)		
		実質 GDP	失業者数	世帯可処分所得
選択肢① ▲4% (+4%)	○既存技術の延長線上 ○米国・EU 目標と限界削減費用が同等	(基準ケース)		
選択肢② ▲6～▲12% (+1%～▲5%)	○先進国全体で 25%削減 ○先進国間の限界削減費用を均等化	分析なし		
選択肢③ ▲14% (▲7%)	○更新時に最先端の機器に入れ替え	基準ケースより実質 GDP が 0.5～0.6%減	基準ケースより失業者数が 11～19 万人増	基準ケースより可処分所得が 4～15 万円減
選択肢④ ▲13～▲23% (▲8%～▲17%)	○先進国全体で 25%削減 ○先進国間の GDP 当たり削減費用を均等化	分析なし		
選択肢⑤ ▲21～▲22% (▲15%)	○更新時(更新前も一部含む)に最先端の機器に入れ替え義務	基準ケースより実質 GDP が 0.8～2.1%減	基準ケースより失業者数が 30～49 万人増	基準ケースより可処分所得が 9～39 万円減
選択肢⑥ ▲30% (▲25%)	○先進国一律 25%削減 ○更新時・更新前とも最先端の機器に入れ替え義務	基準ケースより実質 GDP が 3.2～6.0%減	基準ケースより失業者数が 77～120 万人増	基準ケースより可処分所得が 22～77 万円減

(備考) ▲はマイナスをあらわす。以下同様。

(出典)「地球温暖化対策の中期目標の選択肢」2009.4.14。(地球温暖化問題に関する懇談会中期目標検討委員会配布資料より) < <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai07kankyo/00.pdf> >

<sup>6</sup> 国立環境研究所 AIM プロジェクトチーム「中期目標検討について」2009.4.30, p.13. < [http://www-iam.nies.go.jp/aim/prov/middle\\_v1\\_20090430\\_.pdf](http://www-iam.nies.go.jp/aim/prov/middle_v1_20090430_.pdf) >

<sup>7</sup> 国立環境研究所 AIM チーム「AIM モデルによる分析 日本経済モデル」2009.3.27, p.2. < [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai06tyuuki/siryou2/5\\_1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai06tyuuki/siryou2/5_1.pdf) >

<sup>8</sup> 前掲注(6), pp.1, 15.

<sup>9</sup> 温暖化影響総合予測プロジェクトチーム「地球温暖化「日本への影響」」2009.5, p.4. < [http://www.nies.go.jp/s4\\_impact/pdf/20090612.pdf](http://www.nies.go.jp/s4_impact/pdf/20090612.pdf) >

## 2 各選択肢への評価

### (1) 各選択肢への意見

内閣官房が平成 21 年 4～5 月にパブリックコメントを実施し、各選択肢に対する国民からの反応を取りまとめた<sup>10</sup>。選択肢①を支持する意見としては、「国内産業の国際競争力を確保し海外流出を防ぐためにも EU や米国などとの国際的な公平性を確保することが重要」、「我が国の高い省エネ水準、現下の経済危機等を踏まえた現実的なものである必要がある」、「コストの担い手である家庭や企業が納得できる目標とすべき」といったものがみられた。一方、選択肢⑥を支持する意見は、「科学の要請として 1990 年比 25～40%減を先進国全体で実現する必要がある<sup>11</sup>」、「温暖化被害による経済損失は温暖化対策による経済影響よりも大きく、高い目標による早期の対策が不可欠」、「野心的な目標を示すことで国際的なリーダーシップを発揮し途上国の参加を促すべき」といったものである。

表 2 各種団体及び「地球温暖化問題に関する懇談会」出席者の支持状況

	主な支持団体等	懇談会出席者 13 名(敬称略)の支持状況
選択肢①	日本経済団体連合会 電気事業連合会 日本鉄鋼連盟 日本化学工業協会 石油連盟 セメント協会 基幹労連	勝俣恒久(東京電力会長) 三村明夫(新日本製鐵会長)
選択肢②	日本商工会議所 ※主要排出国すべてに公平な義務が課せられなければ① 日本製紙連合会 日本自動車工業会 消費科学連合会 ※現実的な削減幅として 1990 年比▲5%が限界	—
選択肢③	経済同友会 ※国際間の公平性や主要排出国の参加が担保されない限り国際的なコミットにすべきでない 福田康夫前首相 ※2008(平成 20)年の「福田ビジョン」で、現状比▲14%が可能であるとする見通しがあることに言及(具体的な基準年は明示していない)	黒川 清(政策研究大学院大学教授) ※③、④をさらに引っ張り上げるのが政治の役割 寺島実郎(日本総合研究所会長) ※③から④が妥当。③以上の部分は CDM(途上国での削減分を算入)等による積み上げが必要 薬師寺泰蔵(慶応義塾大学教授) ※④のような幅のある選択肢がよい
選択肢④	—	—
選択肢⑤	斉藤鉄夫環境大臣 ※森林吸収源や国際排出量取引を加味すれば⑥ 関東地方知事会 ※1990 年比▲15%以上 世界自然保護基金ジャパン(環境 NGO) ※1990 年比▲15%～▲30%	枝廣淳子(環境ジャーナリスト) ※⑤を最低限としつつ⑥に近づける努力もうたうべき 末吉竹二郎(UNEP 金融イニシアチブ特別顧問) 松井三郎(京都大学名誉教授) 山本良一(東京大学教授) ※主要排出国が公平な削減に同意するなら⑥
選択肢⑥	気候ネットワーク(環境 NGO)	—
支持表明なし	連合 ※現時点で個々の選択肢について妥当性を評価するのは不適当	奥田 碩(懇談会座長,トヨタ自動車相談役) 高橋はるみ(北海道知事) 月尾嘉男(東京大学名誉教授) 福井俊彦(中期目標検討委員会座長,前日銀総裁)

(出典) 各種新聞報道、「地球温暖化問題に関する懇談会」配布資料及び議事要旨、内閣官房「地球温暖化対策の中期目標に関する世論調査」の結果(概要) 2009.5.24 等より筆者が作成した。

<sup>10</sup> 内閣官房「国民的議論の結果概要」2009.5.24, 別紙 1(各選択肢を支持する主な意見). < <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai09/09siryou1-1.pdf> >

<sup>11</sup> IPCC(気候変動に関する政府間パネル)の第 3 作業部会は、2007 年に発表した報告書「Climate Change 2007 Mitigation」の p.776(Box 13.7)< <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter13.pdf> > で、仮に産業革命以前からの温度上昇を 2°C(CO<sub>2</sub>濃度に換算すると 450ppm 程度)に抑えるとした場合には、先進国全体で 2020 年までに 1990 年比 25～40%の削減が必要であるとのシナリオ分析結果を示した。

## (2) 各種団体及び懇談会出席者の支持状況

各種団体や「地球温暖化問題に関する懇談会」（首相が有識者を集めて開催）の出席者からの6つの選択肢に対する支持の状況を整理した（表2）。産業界の支持は**選択肢①～③**に集まっているのに対し、環境大臣や環境NGOは**選択肢⑤や⑥**を支持しており、支持対象が明確に分かれた。「地球温暖化問題に関する懇談会」では支持を表明しない出席者もあったが、**選択肢③～⑤**への支持表明がやや多かった。

## (3) 世論調査等における支持状況

平成20年5月頃、中期目標の各選択肢に関する各種の世論調査等が実施された。政府（内閣官房）が、パブリックコメントと面接による世論調査の結果を集計したところ、パブリックコメントでは**選択肢①**に支持が集中したが、面接では**選択肢③**への支持が多い結果となった。また、NGOの調査では**選択肢⑥**に肯定的な意見が多く、調査主体や調査方法によって、調査結果に大きな差が生じることが明らかとなった（表3）。

表3 世論調査等における支持状況

調査主体	内閣官房	内閣官房	ジャパン・フォー・サステナビリティ (NGO)	国内外のNGO <sup>(注)</sup>
調査方法	パブリックコメント (2009年4～5月)	面接 (2009年5月)	インターネット (2009年5月)	電話 (2009年5月)
回答者数	10671 通	1222 人	202 人(外国人含む)	976 人
選択肢①	<b>74.4%</b>	15.3%	2%	選択肢⑥の目標は 高すぎる……………30% ほぼ適切…………… <b>41%</b> 十分に高い とは言えない……22% その他・ 答えない……………8%
選択肢②	4.8%	(選択肢なし)	3%	
選択肢③	1.0%	<b>45.4%</b>	9%	
選択肢④	0.4%	(選択肢なし)	9%	
選択肢⑤	0.6%	13.5%	15%	
選択肢⑥	13.0%	4.9%	<b>50%</b>	
不明・その他	5.8%	20.9%	12%	

(注) 世界自然保護基金ジャパン、気候ネットワークなど国内外のNGOの依頼により、世論調査会社グリーンバーク・クインラン・ロズナー(GQR)が実施した。

(出典) 内閣官房「地球温暖化対策の中期目標に関する国民的議論の結果概要」2009.5.24. < <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai09/09siryou1.pdf> >

内閣官房「地球温暖化対策の中期目標に関する世論調査の結果(概要)」2009.5.24. < <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai09/09siryou1-2.pdf> >

ジャパン・フォー・サステナビリティ(JFS)「JFSの「日本の中期目標に関する国際世論調査」、世界は半数が選択肢6を支持」2009.5.19. < [http://www.japanfs.org/ja/files/Global\\_survey.pdf](http://www.japanfs.org/ja/files/Global_survey.pdf) >

相田真彦(グリーンバーク・クインラン・ロズナー)「気候変動政策に関する日本国内世論調査について」2009.6.1. < [http://www.wwf.or.jp/activity/lib/press/2009/p090602\\_climate\\_last-minute.pdf](http://www.wwf.or.jp/activity/lib/press/2009/p090602_climate_last-minute.pdf) >

## II 我が国の中期目標

### 1 中期目標の性格

事前の新聞報道などでは、強制力を伴わない範囲で実現可能性がある最大限の選択肢であり、内閣官房の世論調査（面接）でも最も支持された**選択肢③**が落としどころになるとの見方が多かった。しかし、首相が発表した2020年までに2005年比15%減という中期

目標は、**選択肢③**の2005年比14%減（1990年比7%減）に1%上乗せした形となった。

首相は、15%削減としたことの意義について、単なる宣言ではなく実行可能な裏打ちのある目標である点や、欧米の中期目標を上回る野心的な目標で世界をリードできる点をあげた。1%の上乗せ分については、補正予算などの措置により太陽光発電の導入量を大幅に上乗せすることで0.7%を確保し、さらにダムを伴わない河川等での小規模な水力発電の活用等も加えることによって実現可能であると説明している。欧米目標を上回る根拠としては、京都メカニズム<sup>12</sup>等を含まない国内排出削減だけで、2005年比13%減のEUや同14%減<sup>13</sup>の米国よりも高い削減率となっている点や、限界削減費用が欧米目標と同等とされる2005年比4%減を大幅に上回っている点などをあげた。

現行の京都議定書の削減目標は、国内削減対策（省エネ対策等）に森林吸収源<sup>14</sup>や京都メカニズムを加えたものであるが、今回の中期目標は国内削減対策のみを想定したものである。削減率を比較する際は、森林吸収源や京都メカニズムを含めるか否か、削減率設定の基準年をどこに置くかに注意する必要がある。以下では、これらの点を念頭に置きながら京都議定書目標や欧米の中期目標との比較を試みる。

## 2 京都議定書目標との比較

中期目標の前に、まず2007（平成19）年における我が国の排出実績が、京都議定書目標とどれだけ離れているかについて見る。我が国が京都議定書で約束した6%減という削減率は、森林吸収源や京都メカニズムを含んでいる。このうち、森林吸収源による削減量として3.8%まで認められているほか、政府は京都メカニズムにより1.6%相当分の削減量を確保するとしているため、これらが実際に達成されるのであれば差し引き0.6%が国内排出量の削減率となる<sup>15</sup>。2007（平成19）年の排出量は1990年比9.0%増であり、京都議定書目標の6.0%減と比較すると15%もの差があるように見える。しかしながら、9.0%増は森林吸収源や京都メカニズムを反映する前の数値である。したがって、国内排出量の削減率として比較するのであれば0.6%減と比較すべきであり、目標との差は9.6%となる（表4）。

次に、我が国の中期目標が京都議定書目標からどれだけ前進したのかについて検討する。この中期目標は、森林吸収源や京都メカニズムを含まず、また2005年を基準年としたものであるから、国内排出量の削減率として比較するとともに基準年を1990年比に換算してから比較すべきであろう。この場合、中期目標は1990年比8%減となり、京都議定書目標での国内排出量の削減率0.6%減と比較すれば、目標は7.4%高まったといえる（表4）。森林吸収源や京都メカニズムを含めた6%減と比較し、2%分しか進んでいないといった見方は必ずしも適切ではない。目標値は前提条件の取り方次第で数値が大きく変化するるのである。

<sup>12</sup> 途上国での排出削減プロジェクトに協力したり、外国から排出量取引を通じてクレジット（排出権）を購入したりすることによって、外国での排出削減量を我が国の削減量とみなすことができる制度。クリーン開発メカニズム(CDM)、共同実施(JI)、国際排出量取引の3種類がある。

<sup>13</sup> 本稿では特に断りのない限り、現オバマ政権が大統領選の公約で示した目標を米国の目標とする。

<sup>14</sup> 樹木が成長する過程でCO<sub>2</sub>を吸収することから、排出削減とは別に、国内の森林経営等の状況を踏まえて森林により吸収されたと認められる量(上限あり)を削減量とみなすことができる。

<sup>15</sup> 政府以外にも、電力業界や鉄鋼業界等が自らの目標を達成するために京都メカニズムを利用すると発表しているため、国内での実際の削減量はさらに小さくなる。

表 4 我が国の京都議定書目標、2007年実績及び中期目標の比較

	京都議定書目標 (2008～2012年)	2007年実績	中期目標 (2020年)
国内排出量	1990年比▲0.6%	1990年比+9.0%	1990年比▲8% (2005年比▲15%)
森林吸収源	1990年比▲3.8%	1990年比▲3.2%	(未定)
京都メカニズム	1990年比▲1.6%	1990年比▲1.3%	(未定)
合計	1990年比▲6.0%	1990年比+4.5%	(未定)

(出典) 京都議定書目標：「京都議定書目標達成計画」(平成17年4月28日閣議決定、平成18年7月11日一部変更、平成20年3月28日全部改定) p.18。  
 2007年実績：国内排出量及び森林吸収源については、環境省「2007年度(平成19年度)の温室効果ガス排出量(確定値)について」pp.1,12 <<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/ghg/2007ghg.pdf>> を、京都メカニズムについては、新エネルギー・産業技術総合開発機構「平成19年度京都メカニズムクレジット取得事業の結果について」2008.4.11, 別紙 <[https://app3.infoc.nedo.go.jp/informations/koubo/koubo/EX/nedokoubo.2008-04-08.0921750767/52257d198cc76599\(WEB\).pdf](https://app3.infoc.nedo.go.jp/informations/koubo/koubo/EX/nedokoubo.2008-04-08.0921750767/52257d198cc76599(WEB).pdf)> に示された総契約量1,665.7万トンから試算した。  
 中期目標：1990年換算値については、環境省「地球温暖化対策の中期目標の検討状況」<[http://www.env.go.jp/earth/ondanka/mid-target/exam\\_prog.html](http://www.env.go.jp/earth/ondanka/mid-target/exam_prog.html)> を参照した。

### 3 欧米の中期目標との比較

続いて、欧米と我が国の中期目標を比較してみる。まず、京都メカニズム等の扱いについてであるが、EU目標には京都メカニズムが含まれる。米国目標はこの点についてははっきりしないが、国内排出削減のみの目標であるとする説明は見当たらない。また、EU目標、米国目標とも、目標のうち国内の排出削減がどれだけを占めるかについては明確にしておらず、我が国も京都メカニズム等を含めた目標は発表していないため、現段階では同じ前提条件での比較は困難である。

次に、基準年の扱いである。EU目標は1990年を基準年としているのに対し、米国と我が国の目標は2005年を基準年としている。これについては、換算することで同じ基準年での比較が可能となる。比較してみると、2005年を基準年とした場合には我が国の削減率が欧米目標よりも上回るが、1990年を基準年にとると我が国の目標は8%減とEU目標を大きく下回ることとなり、基準年の取り方によって削減率の上下が逆転する(表5)。仮に現行の京都議定書と同様に森林吸収源及び京都メカニズム相当分(計5.4%)を差し引くと1990年比13.4%減まで伸びるがそれでもEU目標には及ばない。1990年基準でもEU目標を上回るには、京都メカニズム等で12%以上を確保しなくてはならず、財政負担が大幅に拡大する恐れもある。

表 5 欧米との中期目標の比較

	基準年を1990年とする場合	基準年を2005年とする場合	目標値の上乗せ
日本	(▲8%)	▲15%	京都メカニズム等による上乗せ余地あり
EU	▲20%	(▲13%)	先進国間の合意があれば1990年比▲30%
米国	(±0%)	▲14%	2005年比▲20%とする法案が提出中 <sup>(注)</sup>

(備考) かつこ内は換算値である。

(注) H.R.2454, 111<sup>th</sup> Cong.(2009). 米国クリーンエネルギー・安全保障法案、ワクスマン・マーキー法案などとも称される。目標値は京都メカニズム等を含む。2009年6月26日に下院本会議を通過した。

(出典) 「中期目標に関する参考資料」2008.11, p.16. (地球温暖化問題に関する懇談会中期目標検討委員会配布資料より) <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tikyuu/kaisai/dai01tyuuki/01sankou.pdf>>

「麻生内閣総理大臣記者会見」2009.6.10.<<http://www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2009/06/10kaiken.html>>

### Ⅲ 今後の国際交渉に向けた論点

既に国際交渉の場では、各国が自国の国益と絡めた主張を繰り返している。中期目標に関連して、今後の交渉で注目を集めるとされる削減目標と基準年について、論点を以下に取りまとめた。

#### 1 削減目標

我が国が発表した中期目標に対しては、中国、インドなど途上国から早くも不十分であるとの声があがっており<sup>16</sup>、今後は中期目標の引き上げを求める圧力が強まるものと思われる。国連気候変動枠組条約事務局の試算によれば、これまでに先進諸国が提案した2020年目標を合計しても1990年比17～26%減にしか達しないことがわかった<sup>17</sup>。途上国側には、京都議定書の作業部会などで共有された、先進国全体で1990年比25～40%減とする目標<sup>18</sup>が本当に達成できるのかという疑念が強まっているものと思われる。

我が国の中期目標発表と同時期に、中国をはじめとする新興・途上国37か国が京都議定書の改定案<sup>19</sup>を提出した。同案は先進国全体の2020年削減目標を1990年比40%以上としており<sup>20</sup>、それまで共有されていた目標を上回るものとなった<sup>21</sup>。途上国が先進国の目標引き上げに固執する背景には、先進国の削減目標が途上国の国益に直結する側面がある。京都議定書には、先進国が途上国に資金や技術を提供して排出削減を図り、削減分を先進国の目標達成に使用できるクリーン開発メカニズム(CDM)<sup>22</sup>という制度がある。先進国の目標を高めれば、CDMを通じた先進国からの援助拡大につながるというわけである。

我が国の中期目標については、森林吸収源や京都メカニズムによる上乗せをどの程度見込むかが今後の焦点となるであろう。我が国が国際社会を主導すべきとの立場からは、今回の目標では世界を主導するには不十分であり、大幅削減の方策を改めて検討すべきであるとの指摘<sup>23</sup>がある。一方で、大幅な削減は国民負担につながるため中国やインドの要求を丸のみして非現実的な目標を負うことは避けるべきであるとの慎重論<sup>24</sup>も根強い。

#### 2 基準年

麻生太郎首相は我が国の中期目標を、欧米目標を上回る野心的な目標であると評価した。しかし、基準年を1990年とすれば森林吸収源や京都メカニズムによって大幅に上乗せしない限りEU目標を超えることができない。

<sup>16</sup> 「首相決断 世界冷淡 途上国から早速批判」『朝日新聞』2009.6.11; 「途上国など「数値は不十分」」『日本経済新聞』2009.6.11, 夕刊。

<sup>17</sup> International Institute for Sustainable Development (IISD), *Earth Negotiations Bulletin*, 12(241), 2009. 6.15, p.12. < <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12421e.pdf> >

<sup>18</sup> 前掲注(5)

<sup>19</sup> UNFCCC, *Proposal from Algeria, Benin, Brazil, Burkina Faso, Cameroon, Cape Verde, China, Congo, Democratic Republic of the Congo, El Salvador, Gambia, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Liberia, Malawi, Malaysia, Mali, Mauritius, Mongolia, Morocco, Mozambique, Nigeria, Pakistan, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, South Africa, Sri Lanka, Swaziland, Togo, Uganda, United Republic of Tanzania, Zambia and Zimbabwe for an amendment to the Kyoto Protocol*, 2009.6.15 (FCCC/KP/CMP/2009/7). < <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cmp5/eng/07.pdf> >

<sup>20</sup> *ibid.*, p.5.

<sup>21</sup> 「「負担」「見返り」で駆け引き」『日本経済新聞』2009.6.16によれば、この目標引き上げに対しEUは「非現実的」と反発し、国際交渉は先進国と新興・途上国との南北対立の様相を呈しているという。

<sup>22</sup> 詳しくは、遠藤真弘「京都メカニズムの活用と今後の課題—クリーン開発メカニズムを中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』523号, 2006.3.14を参照のこと。

<sup>23</sup> 例えば、大場あい「温暖化防止国際交渉 相手にされぬ日本 再考し温室ガス大幅減を」『毎日新聞』2009.6.26.

<sup>24</sup> 例えば、「社説 多難な国際交渉が待っている」『読売新聞』2009.6.11.

我が国が中期目標の基準年を 2005 年としたことに対し、欧州委員会のスタブロス・ディマス委員（環境問題担当）は、「京都議定書やIPCCでは 1990 年を基準年とすることで一致している」との見解を示したという<sup>25</sup>。しかし、今後の交渉によっては京都議定書に代わる新議定書が採択される可能性もあり、IPCCのデータも基準年を変更することはさほど難しくないとされるため、基準年を 1990 年とすることに絶対的な根拠はない。

EUでは 1990 年以降、石炭から天然ガスへの燃料転換、東西ドイツの統一（旧東独地域のエネルギー需要減）といった欧州特有の事情により容易に削減できる面があった。これに対し、1990 年以前に省エネ等の取り組みが進展した我が国は、基準年を 1990 年にするるとそれ以前の努力が反映されない。また、EUの中期目標 1990 年比 20%減をEU27 か国の共同目標<sup>26</sup>とすれば、1990 年以降経済の低迷する東欧諸国<sup>27</sup>を多数取り込んだこと等により、EUの目標達成は容易であるとの分析もなされている<sup>28</sup>。

ディマス委員はまた、「1990 年以降に日本は排出を増やしたがEUは減らした」と 1990 年を基準年とした場合の実績の差を主張した<sup>29</sup>。しかし、基準年を 2000 年にとすると 2006 年時点で我が国は排出を減らし、EUは排出を増加させている<sup>30</sup>ことも事実である。このように、基準年が変われば削減努力の見え方もかなり違ったものになってくる。削減率の見かけ上の高低を競うのは無意味との指摘<sup>31</sup>も聞かれるが、一方で公平性や発言力への影響を軽視することもできず、今後の交渉でも基準年をめぐる駆け引きが続きそうである。

## おわりに

今般発表された中期目標は、上で述べたように不確定要素がまだ多く残る状況であり、今後の国際交渉次第で修正される可能性が十分にある<sup>32</sup>。

国際交渉の全体を通じて柱となるのは公平性<sup>33</sup>である。各国間における削減目標の公平性をあらわす指標については、「責任」（温暖化寄与度）、「能力」（経済規模等）、「実効性」（削減可能性）の 3 つの視点があり、それぞれ各種の具体的指標が提案されている<sup>34</sup>。指標の選び方によっては我が国に求められる削減目標もかなり変わってくる<sup>35</sup>。また、削減率以外の経済・技術支援等の要素を絡めた交渉の重要性が高まってくる可能性もある。

いずれにせよ、我が国が今後、森林吸収源や京都メカニズムを含めた中期目標を検討し、自らの中期目標を国際社会に主張していく過程において、その中期目標が公平性の観点からも妥当であることを説明できるようにしておく必要がある。

<sup>25</sup> 「中期目標 日本の数値不十分」『朝日新聞』2009.6.13.

<sup>26</sup> 「EU バブル」と呼ばれる京都議定書の制度。現行の京都議定書では、採択当時の EU15 かが全体として 1990 年比 8%減の目標を達成すればよく、すべての国が 8%減を達成する必要はない。

<sup>27</sup> 経済の低迷により工場での生産量等が減少すれば、省エネ等の努力をせずとも CO<sub>2</sub>の排出量は減少する。実際にロシアや東欧諸国では、1990 年以降 CO<sub>2</sub>排出量が大幅に減少している。

<sup>28</sup> 日本エネルギー経済研究所「ヨーロッパの中期目標(2020 年で▲20%削減)の実現可能性についての分析」2009.4.15. <<http://eneken.ieej.or.jp/press/press090415.pdf>>

<sup>29</sup> 前掲注(25)

<sup>30</sup> UNFCCC, *National greenhouse gas inventory data for the period 1990–2006*, 2008.11.17 (FCCC/SBI/2008/12), p.16. <<http://unfccc.int/resource/docs/2008/sbi/eng/12.pdf>>

<sup>31</sup> 例えば、「日本案に欧中批判 公平な設定か 見かけの数字遊びか」『毎日新聞』2009.6.10.

<sup>32</sup> 「麻生内閣総理大臣記者会見」2009.6.10 <<http://www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2009/06/10kaiken.html>> で、首相も「国際交渉に向けた第一歩」であり、「今後、国際交渉の中で実際のルールが決まる」と述べている。

<sup>33</sup> 「公平性」と表記されることもある。

<sup>34</sup> 前掲注(6), p.8. 具体的な指標例をあげるとすれば、「責任」では「一人当たり排出量」、「能力」では「GDP」、「実効性」では「限界削減費用」、「GDP 当たり排出量」など。

<sup>35</sup> 同上, pp.8-9.