

地球温暖化問題をめぐる最近の国内外の動向と今後の課題

あ べ けいぞう
第一特別調査室 安 部 慶 三

1. はじめに

地球の温暖化が進行しており、すでに様々な影響が現れている。現在の温暖化の主な原因は人為起源の二酸化炭素（ CO_2 ）などの温室効果ガスの増加であることが明らかになっており、温暖化に伴う気候変動の悪影響を回避するためには、世界全体の CO_2 排出量を大幅に削減し、最終的な排出量の少ない「低炭素社会」への移行が求められている。

気候の安定化を目指す国際社会の取組としては、2008 年 1 月に先進国に温室効果ガスの削減を義務づけた京都議定書の第一約束期間（2008 ～ 2012 年の 5 年間）がスタートしたが、この枠組みだけでは十分ではなく、「ポスト京都」とも言われる 2013 年以降の枠組みに関する議論が大きな焦点となっている。

このような中、第 168 回国会の 2007 年 10 月 5 日に設置された参議院の国際・地球温暖化問題に関する調査会（以下「国際・温暖化問題調査会」と略す。）は、「日本の国際社会における役割とリーダーシップの発揮」との調査テーマの下、国際問題とともに地球温暖化問題について調査を進めてきている。具体的調査項目として、「京都議定書目標の達成に向けた地球温暖化対策の現状と課題」及び「国際的な取組と日本の役割・課題－2013 年以降の問題－」を設定し、第一年目の調査では、気候変動を主要議題の一つとする G 8 北海道洞爺湖サミット（2008 年 7 月 7 ～ 9 日）に向け、議長国である我が国が果たすべき役割について提言を行うことを念頭に、精力的な調査を行った。

その結果は、第 169 回国会の 2008 年 6 月 9 日、調査報告書（中間報告）として取りまとめられ、参議院議長に提出された。中間報告では、地球温暖化問題については、「京都議定書目標達成の確保及び 2013 年以降の問題－北海道洞爺湖サミットに向けて－」と題して、①京都議定書目標の確実な達成、②低炭素社会の実現、③地球温暖化問題における日本の貢献－の三項目に分けて提言を行った。

本稿では、この調査会提言後の地球温暖化問題をめぐる国内外の主な動きを取り上げ、調査会提言との対応関係にも触れつつ、今後の課題について検討する。

2. 京都議定書目標達成、低炭素社会づくりに向けた国内の動き

（1）「低炭素社会・日本」をめざして

国際・温暖化問題調査会の中間報告取りまとめと同日の 2008 年 6 月 9 日、福田総理（当時）は、北海道洞爺湖サミットを 1 か月後に控えて、議長国としてリーダーシップを発揮するとの観点から、地球温暖化対策の「福田ビジョン」（「低炭素社会・日本」をめざして）を発表した。同サミットに向けたものとしては、同年 1 月 26 日に発表した「ク

ールアース」推進構想に続くものである。

福田ビジョンの骨子は、① 2050 年までに世界全体のCO₂排出量を半減するとの削減目標（「クールアース」推進構想）を、G8 及び主要排出国との間で共有化を目指す。日本としても、2050 年までの長期目標として、現状から 60 ～ 80 %の削減を目指す。② 2020 年までに、EUが掲げている 1990 年比 20 %削減の目標と同程度の現状（2005 年）比 14 %削減はセクター別アプローチ方式（「クールアース」推進構想）を適用すれば可能であり、国別総量目標（＝中期目標）の設定に当たっては、セクター別積上げ方式についての各国の理解を促進していきたい。また、基準年についても、1990 年のままでよいのかという論点もあるので、共通の方法論を確立し、2009 年に日本としての中期目標を発表する。③再生可能エネルギー、省エネについて、太陽光発電の導入量を 2020 年までに現状の 10 倍、2030 年には 40 倍に引き上げる。2012 年を目指して、すべての白熱電球を省エネ電球へ切り替える。④ 2008 年秋には、排出量取引の国内統合市場の試行的実施を開始する。⑤低炭素社会をつくっていくためには、国民一人ひとりがその意義と重要性、やり方、メリットと負担を理解して、行動する必要がある。また、ライフスタイルを変えていく必要があり、その方法の一つとして、サマータイム制度があるが、もう一つのものとして、クールアース・デーを設定する一などとなっている。

国際・温暖化問題調査会の提言でも、⑤に関して、低炭素社会の実現には「国民意識の变革」という視点が不可欠とし、そのため、サマータイムや一斉休業の実施、深夜放送の自粛などを行い、これらによって温暖化防止への意識を喚起する一などの必要があるとしている。その上で、温暖化の防止は国民一人ひとりが握っており、商品等にCO₂排出量を表示する「見える化」など、国民の意識を高め、具体的な行動を引き出す施策も必要であるとしている。

また、福田ビジョン発表から1週間後の6月16日には、政府の「地球温暖化問題に関する懇談会」が「『低炭素社会・日本』をめざして」の提言を取りまとめている。この懇談会提言では、目指すべき低炭素社会の姿を「『私たちの出すCO₂量が、地球が自然に吸収できる範囲内に収まり、私たちが一層豊かな暮らしを送っている』社会」とした。懇談会提言で焦点の一つとなったのが、福田総理が2008年秋からの試行的実施を明言した排出量取引の取扱いであったが、「欧米の動向を注視しつつ、試行的実施を通じて、我が国の実情を踏まえたものとして検討が続けられなければならない」と、福田ビジョンより表現を抑制したものとなった。

さらに、サミット後の7月26日には、福田ビジョン、地球温暖化問題に関する懇談会提言を受けて、「低炭素社会づくり行動計画」が閣議決定されている。

（２）国内排出量取引の試行的実施

国内排出量取引制度について、京都議定書目標達成計画では2005年4月28日の策定時から検討課題との位置づけにとどまっていたが、排出量取引の試行的実施という形で、福田ビジョンに盛り込まれ、低炭素社会づくり行動計画において2008年10月から実施することとされた。

これに対し、国際・温暖化問題調査会の提言では「国内排出量取引制度については、炭素に価格を付けることにより、社会全体として小さな費用で確実に排出削減を促すことができる施策として、多くの先進国で導入が進みつつあり、さらには、各国の国内制度を国際的にリンクさせるための動きも見られる」とした上で、「我が国としても、温室効果ガスの排出状況を踏まえ、同制度の早期導入を前向きに検討すべきである」とし、本格的導入に向けて踏み込んだ表現をしている。

また、調査会の提言では、EU域内排出量取引制度のように企業等に参加を義務づけた上で温室効果ガスの排出枠（キャップ）を配分するキャップ・アンド・トレード型の仕組みを想定していると言えるが、試行的実施されている排出量取引の仕組みは、企業等の参加は任意で排出削減目標も自主的に設定することとしている。このため、試行的実施では確実な排出削減が期待できないところがあり、さらに、甘い排出削減目標を設定した場合などは排出量取引をしなくても目標を達成でき、結果として本格的導入は必要ないということもあり得る。

なお、調査会の提言では、国内排出量取引制度ではすべての部門が対象となるわけではないことから、排出削減の効果を高めるためには、中小企業を対象とする「国内版CDM」や、ポリシーミックスの観点から、環境税についても検討すべきであるとしている。

（３）住宅用太陽光発電補助金制度の復活

2008年8月27日、経済産業省は、住宅用太陽光発電の補助金制度の復活に238億円を盛り込んだ2009（平成21）年度概算要求を発表した。住宅用太陽光発電の補助金制度は1994年度から始まったが、太陽光パネルの価格低下と、一定程度の普及が進んだとして2005年度に廃止されていた。しかし、前述の福田ビジョンの中で太陽光発電量の大幅な引上げが打ち出されたことを受けて復活することとなった。なお、同補助金は、同年10月16日に成立した2008年度補正予算から90億円で復活しており、また、12月24日に閣議決定された2009年度予算では201億円計上されている。

この問題に関しては、国際・温暖化問題調査会の提言でも、「京都議定書の6%削減目標を確実に達成するとともに、低炭素社会構築に向けて更なる長期的・継続的な排出削減を目指すためには、太陽光、風力等の再生可能エネルギーの大幅な拡大が不可欠である。そこで、今後の再生可能エネルギー導入の取組については、戦略的に進めていくべきである」とした上で、当面の課題として、「住宅用太陽光発電設備設置に対する補助制度の復活」を挙げていたところである。また、併せて、「インセンティブを高めるような電力買取りの仕組みの導入」、「グリーン電力証書の公的制度化」なども挙げており、これらについては今後の検討課題として指摘しておきたい。

（４）過去最大の 2007 年度温室効果ガス排出量

2008年11月12日、環境省は2007年度の温室効果ガス排出量（速報値）を発表した。それによると、2007年度の総排出量は二酸化炭素換算で13億7,100万トンと、2006年度に比べて2.2%の増となり、2年ぶりに増加に転じ、過去最大の排出量となった。また、

京都議定書の基準年（原則 1990 年）の総排出量（12 億 6,100 万トン）と比べると 8.7 % 上回っていることになる。我が国は、京都議定書により 2008 ～ 2012 年度の 5 年間に平均 6 %削減しなければならないが、2007 年度の水準からは 14.7 %削減する必要がある。実際には、京都議定書目標達成計画において、6 %削減目標のうち、森林吸収で 3.8 %分、京都メカニズムの活用（政府による海外からの排出枠の調達）で 1.6 %分を賄うこととしているが、それを計画どおり確保できたとしても、なお 9.3 %の排出削減が必要という状況である。

2006 年度と比べて 2007 年度の排出量が増加した大きな原因として、2007 年 7 月の新潟県中越沖地震で被災した東京電力柏崎刈羽原子力発電所が運転を長期停止し、CO₂排出量の多い火力発電量が大幅に増加したことが挙げられているが、CO₂の排出削減対策を原発に依存することの危うさが浮き彫りになったと言える。

国際・温暖化問題調査会の提言では、まず第一に「京都議定書目標の確実な達成」を掲げ、次のように述べている。「我が国が、京都議定書の削減約束を果たすことは、京都議定書を取りまとめた議長国として当然のことである。また、我が国が議長国となる北海道洞爺湖サミットを始め、京都議定書以後の枠組みの構築に向けての国際的なリーダーシップを発揮していくため、是が非でも果たさなければならない責務と言える。このため、京都議定書目標について、これを確実に達成できることをその道筋を含めて宣言し、我が国の確固たる決意を国内外に示すべきである。」

これを真摯に受け止めれば、京都議定書目標達成計画は 2008 年 3 月 28 日に全部改定されたばかりであるが、前述した太陽光等の再生可能エネルギーの大幅な拡大、国内排出量取引制度の早期導入といった原発以外の対策の拡充強化が急務ということになる。

3. 2013 年以降の枠組みづくりをめぐる国際動向

（1）北海道洞爺湖サミット

2007 年 12 月 3 ～ 15 日、インドネシア・バリ島で開催された第 13 回気候変動枠組条約締約国会議（COP 13）及び第 3 回京都議定書締約国会合（COP/MOP 3）では、「バリ・ロードマップ」として、2013 年以降の枠組みについて、気候変動枠組条約の下に新たな検討の場を設置して、2013 年以降の枠組みを 2009 年までに合意を得て採択することで合意した。最大の課題となるのは、京都議定書から離脱している米国や、途上国として京都議定書では削減義務を負っていない中国やインドなどを含め、すべての主要経済国（主要排出国）が参加し、世界全体としての温室効果ガスの排出削減を実現するような実効性のある枠組みをいかに構築するかである。

バリ合意を踏まえ、2008 年 7 月 7 ～ 9 日、気候変動を主要議題の一つとして開催された北海道洞爺湖サミットについては、2013 年以降の実効性のある枠組みづくりに関する国連での議論の合意形成に向けて弾みをつける場となることが期待されていた。国際・温暖化問題調査会としても、同サミットについては、議長国として我が国が地球温暖化問題で国際的なリーダーシップを発揮する絶好の場としてとらえ、サミットの成功に向け、焦

点となっていた中長期目標等に関する提言を行っている。

まず、長期目標について、国際・温暖化問題調査会の提言では「地球規模での温暖化対策を進めるに当たって、世界共通の目標が必要である。昨年のハイリゲンドム・サミットでは、G 8 首脳が 2050 年までに世界全体の温室効果ガスの排出量を少なくとも半減することを真剣に検討することに合意しており、今回のサミットでは、これを更に前進させる必要がある」とした。サミットでは、G 8 は、2050 年までに世界全体の排出量の少なくとも 50 %削減を達成する目標を、気候変動枠組条約のすべての締約国と共有し、採択することを求めることで合意しており、ハイリゲンドム・サミットより一歩前進した。また、サミット最終日に開催された主要経済国会合（MEM）では、全参加国間で、世界全体の長期目標を採択することが望ましいと信じる旨合意した。

一方、中期目標について、国際・温暖化問題調査会の提言では「2050 年の長期目標達成に向けて確実に歩を進めることができるよう、その中間年である 2020 年度などの時点において、中期目標の設定が重要となる。先進国においては 25 %以上の削減を目指すべきとの指摘もあるが、2013 年以降の枠組みづくりに絡む問題でもあり、今サミットにおいては、少なくとも中期目標の設定について各国の理解を求めていくべきである」としていた。サミットでは、G 8 は、全ての先進国間で排出量の絶対的削減を達成するため、野心的な中期の国別総量目標を実施することで合意した。

（２）C O P 15 での合意に向けて

2007 年 12 月のバリ合意後、北海道洞爺湖サミットを始め、2013 年後以降の枠組みに関する国際的な議論が進められているが、先進国と途上国の間だけでなく、先進国間、途上国間でも利害の対立や思惑の違いが見られ、世界全体の長期目標の共有化、先進国の具体的な中期目標の設定、途上国参加の仕組みなどの問題が複雑に絡み合っており、現状では合意の見通しは立っていない。

2008 年 12 月 1 ～ 12 日、C O P 14 がポーランド・ポズナンで開催された。C O P 14 は、C O P 13 で合意されたバリ・ロードマップの中間地点であり、2009 年 12 月の C O P 15 での合意に向けて、2013 年以降の枠組みに関する論点整理の場という位置づけであったため、具体的中身についての目立った成果はなかった。ただ、C O P 15 での合意に向けた作業計画が決まり、2009 年から国際交渉が本格化することとなった。

C O P 15 まで 1 年を切ったが、実効性のある枠組みでの合意を目指して、2009 年の国際交渉において我が国が積極的なリーダーシップを発揮していくことを期待したい。そのためには、日本として野心的な中期目標を打ち出すことはもちろん、国内排出量取引制度や環境税を導入してでも京都議定書の削減目標は必ず達成するという姿勢を見せることも重要である。