

温暖化対策中期目標(案)は、国際交渉に耐えうるものとせよ

《ポイント》

- 今年12月コペンハーゲンで開かれる国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP15）において、京都議定書以降2020年までの温室効果ガスの削減目標（中期目標）が決定される。その準備作業が6月から始まるのを受け、わが国でも中期目標案の策定作業が進められている。策定作業は、「地球温暖化問題に関する懇談会（以下、懇談会）」で削減可能性や経済・社会への影響などが検討され、その結果を受け、最終的に首相がわが国の中期目標案を決定する運びとなっている。報道によれば、近々懇談会から、実現可能性の高い1990年比4%増から最も厳しい25%減までの5つのシナリオが提案される見込みである。
- 国内には、実現可能性が高い水準の中期目標案の設定を求める声が強いのものの、今回の交渉の目安となる「先進国全体で1990年比25-40%削減」という水準は、科学的知見に基づいた要求事項であり、その要求をまったく無視することはできない。当然、国際社会はわが国に「実現可能性が高い削減量」に積み増し（オプション）を求めてくるだろう。
- 交渉戦略の面から見れば、オプションとして交渉の余地（代替案）を確保し、譲歩の限界を明らかにしておくことが重要である。しかも、わが国の成長戦略に照らし合わせれば、京都議定書の枠外にあったアメリカや中国、その他途上国に一定の削減目標を受け入れさせることが重要であり、そのためにオプションは必然的に大きくなる。また、交渉の主導権を握れなかった京都会議における「失敗」の反省から、今後の国際交渉ではリーダーシップを発揮することが望まれる。そのためにも、オプションには余裕が求められる。
- オプションとしては、現行のCDMのような他国との連携が不可欠であることはもちろん、炭素税の導入も視野に入れるべきである。炭素税は、制度設計しだいではあるものの、削減が進まない民生部門の取り組みを促す上で、その役割は小さくないと考えられる。
- 確実に達成可能な削減量を積み上げただけの低い目標値に固執し、リーダーシップを発揮できずに交渉に臨めば、京都議定書の二の舞となる恐れもある。そこで、わが国の中期目標案は、交渉の余地となるオプションを含め、懇談会の答申の上限である25%削減に近い水準を準備すべきである。25%と実現可能性の高い削減量との乖離は、柔軟性措置のほか、炭素税の導入など、低炭素社会へと舵を取る社会・経済システムの改革にまで踏み込んだ、多様なオプションで埋めることになる。オプションについては、現時点では持ち駒が十分ではないことから、今後も検討を重ねる必要があるだろう。国は、懇談会の結論やその後の検討成果を材料として、明確な戦略を持って交渉すべきである。

1. 地球温暖化防止に関する中期目標について

今年12月コペンハーゲンで開かれる国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP15）において、京都議定書以降2020年までの温室効果ガスの削減目標（中期目標）が決定される。その準備交渉が、6月から始まるのを受け、現在わが国の中期目標案（注1）の設定作業が進められている。

国際的な動きとしては、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が、先進国全体として1990年比25-40%削減を求めており、この数値がCOP15での議論の目安となる。また、EUは早い段階で目標を公表しており、20%削減を掲げ、更なる上積みにも言及している。一方アメリカは、EUに比べればかなり劣るものの、オバマ大統領が90年水準に抑えることを公約としている。

わが国の中期目標案については、欧米に比べやや出遅れてはいるものの、首相が設置した「地球温暖化問題に関する懇談会（以下、懇談会）」において、精力的に議論が行われてきた。懇談会では、限界削減費用やGDPへの影響、具体的なシナリオに基づく削減可能量などが提示され、実現可能性を探ることに注力してきた。この実現可能なレベルに関しては、研究者あるいは研究機関によりきわめて大きな差異があるものの、現段階でわが国のポテンシャルについて突っ込んだ議論がなされたことは歓迎すべきであろう。こうした動きは、京都議定書策定時、準備不足もあって、わが国としてはかなり厳しい1990年比6%の削減目標を受け入れざるを得なかった経験から、周到な準備のもと国際的な議論の場に臨もうとするものである。

報道によれば、懇談会における議論の集約は、1990年比4%増～25%減までの5案を提示するものとなる見込みである（注2）。今後首相は、懇談会の集約を受け、国としての具体的な数値目標の決定を行うこととなる。

COP15で決定される中期目標は、わが国の経済成長や社会システムに大きな影響を与えることから、周到な準備が不可欠である。以下では、国際交渉戦略の視点を中心に、懇談会からの提案に基づき首相が決定する中期目標案のあり方について検討した。

2. 交渉に向けた準備としての中期目標案

地球温暖化防止の観点から考えれば、わが国の中期目標案はなるべく高いほうが良いことは自明である。しかし、実現可能性や社会経済状況などを考え合わせれば、高すぎる目標値は受け入れ難く、また低すぎれば国際社会からの非難を受ける可能性もある。

京都議定書を策定した京都会議では、わが国の準備不足が露呈した。会議の主導権を欧米に握られ、結果的にわが国にとってはかなり厳しい6%削減という目標を受け入れることとなった。後に、京都議定書を不平等条約とする意見も見られたが、先進国同士の交渉の結果であり、こうした指摘はまったく意味を持たない。特に、京都議定書を採択した京都会議の議長国はわが国であり、その当事者である大木環境庁長官（当時）が、国会出席のため会議場を離れた（注3）ことから考えても、会議の重要性に対する認識に甘さがあったことは否定し得ない。京都会議の轍を踏まぬよう、十分な準備と戦略をもって臨む必要が

ある。

中期目標案の策定に当たって最も重要なことは、目標設定に向けた議論が、あくまで国際交渉に向けた準備の一環であるということ認識することである。こうした点から見れば、幅を持たせた中期目標案を提示しようとしている懇談会の判断は、理にかなっている。最終的な中期目標案のイメージを、次の(1)式で表す。

中期目標案 = $\alpha + \beta + \gamma$ (1)式

α : 現状で実現可能性が高いと考えられる削減可能量

β : 排出量取引のような柔軟性措置に類する取り組みによる削減量

γ : 技術開発や社会情勢の変化などにより、今後積み増しが期待される削減量

以下では、この式に照らしながら、交渉の材料としての中期目標案のあり方を示す。

① 現時点で見通せる実現可能な水準とオプション

懇談会（議論の主体は下部組織の中期目標検討委員会）では、最も達成が容易な現状の削減努力を継続するシナリオから、最も厳しい1990年比-25%を目指すシナリオまで複数のシミュレーションを行い、GDPや失業率などへの影響を把握した。このうち、1990年比4%増もしくは7%減のシナリオは、(1)式で考えれば実現可能性が高い削減量 α に相当する。

しかしながら、IPCCが示す「先進国全体で1990年比25-40%削減」という水準は、科学的知見に基づいた要求事項であり、まったく無視することはできない。現在の温暖化対策を取り巻く国際情勢を見れば、国際社会がわが国に更なる削減量の積み増しを求めてくる可能性が高く、一切の譲歩無しに α が2020年のわが国の目標値となることは考えにくい。

したがって、 α はあくまで国際交渉の出発点と位置付けるべきである。温暖化防止に関する会議が、タフな国際交渉であることを考慮すれば、(1)式 α に β と γ を積み増すこと（オプション）によりどこまで譲歩できるのかを予め把握しておくことが必要となる。そこで、京都議定書で認められた柔軟性措置に類する取り組み（ β ）や技術開発・社会情勢などにより積み増しが期待される削減量（ γ ）についても議論しておかなければならない。 γ としては、税や補助金および規制などを駆使して、 α で想定しているよりも多くの省エネ技術を普及させること（注4）や公共事業をより温暖化対策を意識したものにシフトすることなどが考えられる。

こうしたオプションは、交渉における「代替案」を確保しておくことを意味し、自らの譲歩の限界を明らかにするものとなる。

② オプションは高めに設定せよ

(1)式の β と γ を高めに設定することについては、否定的な意見もあろう。たとえば産業界からは、実現可能な削減策を積み上げた目標値、すなわち α をわが国の最終的

な目標値とするべきであるとの意見が出ている。2月17日に（社）日本経済団体連合会がリリースした「ポスト京都議定書におけるわが国の中期目標に関する考え方」では、「各部門における具体的かつ実施可能な削減策の積み上げによる着実な削減の確保」としている。さらに、排出量取引のような削減量を海外から買ってくる取り組みについても、否定的な見解を示している。

厳しい経済環境に置かれている産業界の主張も理解できるが、譲歩の限界を高め、据えておくことは、交渉におけるわが国の立場を強いものとし、主導権を取りやすくする。こうした明確な戦略をとっているのが、EUである。すでにEUでは20%を目標値として設定し、さらに他国の目標値引き上げに向けた交渉の駆け引き材料として、プラス10%の積み増しの可能性を公表している。

EUのこのような戦略の背景には、実際に削減余力があることのほかにも、a.温暖化防止に対する社会的コンセンサス、b.科学的分析結果を尊重する国民性、c.交渉の主導権の確保一などがある。

この中で、bについては、欧州の酸性雨対策が有名である。欧州では国境を越えて移動する酸性雨の原因物質に対応するため、モデル計算により明らかとなった影響の寄与度ごとに、国別の削減義務量が異なるオスロ議定書（1994年）を策定した。これは、科学的な分析の結果がそのまま国際的な条約となった画期的な事例とされている。

温暖化対策における戦略として、EUが特に重視しているのはcである。交渉の主導権をとることで、諸外国にも環境対策を受け入れさせ、先行者の優位性を生かして貿易や産業振興の面から自らの利益を確保しようとしている。環境分野におけるEUのこうした戦略は、ISO14001の普及や風力発電の産業振興などの面から見ても、これまでのところ成功を収めているといえよう。

わが国においても、COP15に向けた交渉において主導権をとることは、今後の産業振興などを考えても重要であると考えられる。

たとえば、わが国は、極めて深刻な経済危機にあるものの、危機から脱し、再び成長路線への回帰を目指す成長戦略を考えるうえで、わが国の強みである省エネ技術の世界的なシェア拡大を外して考えることはできない。外需依存からの脱却が叫ばれつつも、経済危機後も自動車や電機・機械などの製造業がわが国産業の重要な柱であり、その輸出が経済成長には不可欠であることに変わりはない（注5）。

わが国のエネルギー効率の高い技術を世界市場で売り込むためには、これまで京都議定書の枠外であった、アメリカ、中国、インドなどに、より高い中期目標を受け入れさせることが不可欠である。すなわち、これらの国々により高い目標を設定させることが、わが国のビジネスチャンスを広げるのである。

また、完成品輸出に限らず、製造設備や火力発電所、製鉄関連設備など、装置やプロセスの輸出に際しても、途上国が数値目標を設定していれば、わが国の高い省エネ技術の優位性が発揮される。しかも、京都議定書でいうクリーン開発メカニズム(CDM)のような柔軟性措置が新たな交渉過程でも認められれば、途上国との連携が、わが国

の目標達成に貢献することとなる（注6）。

外国の環境対策がわが国の利益となる事例は、すでに現実のものとして多方面で動き出している。直近では、アメリカのオバマ大統領が打ち出したグリーンニューディールを受け、わが国の複数社が、アメリカ国内における自然エネルギーの発電所を増強する意向であることが報道された（注7）。

こうしたことから考えれば、わが国の成長戦略の面から見ても、COP15へと続く交渉の場で、アメリカなどの国々に高い目標を受け入れさせるため、わが国の中期目標案は α に積み増すオプションを高め設定しておくことが必要となる。

また、わが国のこうした交渉戦略を可能にするのが、会議におけるリーダーシップである。COP15はデンマークで開催されるため、会議の行方はどうしてもEU主導で流れるだろう。その場合、京都会議と同様に、わが国はリーダーシップを発揮できず、会議の流れに引っ張られ、後になってみれば納得いかない形での集約に持ち込まれるリスクもある。特に、昨年ポーランドで開催されたCOP14で、「温暖化対策に後ろ向きな国」という意味で、NGOから「化石賞」を授かったわが国は、COP15に向けての一連の会議において、議論の主導権をとることは容易ではない。

また、一般に交渉において主導権を確保するために必要とされる「情報面での優位性」や「提案力」についても、わが国が保有する材料は乏しい。情報の量や質についていえば、例えば排出量取引のノウハウでは、わが国はEUやアメリカの後塵を拝している。そのほか、自然エネルギーを急速に普及させるための誘導策に関する情報の蓄積についても、他国に勝っているとはいえない。わが国が勝っている分野としては、工業製品の省エネ化や燃料電池など、工業技術分野が中心となる。政策分野での蓄積が少ない分、わが国の劣勢は否定し得ない。また、会議の趣旨に沿った前向きで優れた提案が求められる「提案力」については、途上国支援や技術的な連携の他は見当たらないのが現状であり（注8）、力強さに欠ける。

結局、わが国が諸外国に対しリーダーシップを発揮できるとすれば、より高い中期目標案に基づき、交渉を牽引することではないだろうか。

3. 中期目標案の設定水準

では、中期目標案の水準を設定する上で重要となるオプションは、どの程度積み増すことができるのか。京都議定書においては、CDMなどの柔軟性措置の利用に関し、明確な上限は設定されていない。ただ、柔軟性措置の活用はあくまで国内対策に対して補足的であることが求められている。そこで、わが国では削減目標6%を達成するため、1.6%を京都メカニズムで、3.9%を森林吸収で補おうとした。

中期目標を決定する交渉でも、こうした取り組みは継続される可能性が高い。CDMは途上国との連携手法であり、その認証のハードルが高い。そのため、このところ認証が伸びていないとの指摘もあるが、新たな枠組みの中で途上国が目標値を設定すれば、現在のJIに近い形となり、認証は簡略化され、より使い勝手の良い取り組みとなることが期待され

る。

さらに γ については、炭素税の導入を視野に入れることが望ましい。懇談会の中期目標検討委員会では、(社)日本経済研究センターから、炭素税を賦課した場合の二酸化炭素排出量とGDPへの影響の試算値が資料として提出されている。ここでは、二酸化炭素1トンにつき1万円の炭素税(ガソリン価格を20円強押し上げ)を課税した場合、10年後には二酸化炭素排出量を18%抑制する効果があるものの、実質GDPは4~5%押し下げられることが示されている。経済への影響は決して小さいとはいえないが、11兆円に及ぶ税収を所得税減税に当てることで、GDPへの影響は半減するとしている。

こうした炭素税の導入の優れている点は、技術の積み上げだけでは期待できない社会の大きな変化を市場メカニズムにより促すことができることである。昨年経験した原油価格の高騰が、車離れや小型車・低燃費車へのシフトを促したことから分かるとおり、価格にシビアな消費者に対し排出抑制のインセンティブを与える上でも炭素税の効果は大きい。削減が進まない民生部門の取り組みを促す上で、炭素税の役割は決して小さくないと考えられる。

炭素税の導入には、産業界などを中心に批判も強いが、輸出企業に配慮した税体系にすることや、税収中立のあり方を工夫することで、国際競争力の低下をある程度緩和することも可能である。既存のエネルギー関連諸税を統合し、炭素税とするところからはじめても良い。

さらに、炭素税の導入に関しては、国際環境税が注目を集めている。例えば、宇沢(注9)は、比例的炭素税として、一人当たりの国民所得に比例した国際炭素税の導入を推奨している。また、スティグリッツ(注10)も共通税として各国が協調して炭素税を導入することの必要性を指摘している。

COP15に向けた交渉において、わが国の削減目標を高め設定することと引き換えに、国際環境税の導入を提案することも一案である。こうしたさまざまな政策や取り組みを β や γ の選択肢として準備し、10%以上のオプションを持ってCOP15に臨むことが必要である。

4. わが国の中期目標案はオプションを含め25%

確実に達成可能な削減量を積み上げただけの低い目標値に固執し、リーダーシップを発揮できずに交渉に臨めば、京都議定書の二の舞となるばかりか、再び不平等条約などとの論が一人歩きをして、温暖化対策がおろそかになる恐れもある。そこで、COP15に向けたわが国の中期目標案は、交渉の余地となるオプションを含め、懇談会の答申の上限である25%削減に近い水準を準備すべきである。この水準を目標とすれば、実現可能性の高い削減量との間には大きな乖離が生じることとなるため、柔軟性措置のほか、炭素税の導入など、低炭素社会へと舵を取る社会・経済システムの改革にまで踏み込んだ、多様なオプションを準備しなければならない。オプションについては、現時点では持ち駒が十分とはいえないことから、今後も検討を積み重ねる必要があるだろう。国は、懇談会の結論やその後の検

討成果を材料として、明確な戦略を持って交渉に臨むべきである。

- (注 1) 6月までにわが国が取りまとめようとしている中期目標は、あくまでわが国の案であり、最終的には COP15 で決定される。そこで、COP15 で決まる中期目標と区別するため、国内で検討中の中期目標には「案」をつけた。
- (注 2) 日本経済新聞 2009 年 3 月 25 日朝刊 5 面
- (注 3) NGO などからの指摘を受け、結局京都駅より会場に戻った。
- (注 4) 今年 2 月、経済産業省は、太陽光発電による余剰電力を、現在の 2 倍の固定価格で購入する制度の導入を発表した。この政策は、国内市場を拡大するだけでなく、国際競争力の強化にもつながる。今後は、太陽光だけでなく、風力発電など他の自然エネルギーにおいても、電力事業者が決まった義務量を購入する RPS から固定価格買い取り制度に転換すべきである。
- (注 5) 成長戦略としては、輸出関連だけではなく、産業構造の多様化も重要な課題である。自動車に極度に依存した産業構造ではなく、第 1 次産業から第 3 次産業まで産業構造を多様化することで、外的なショックに強い経済の構築が求められている。そうした中で、これまで以上に第 3 次産業の就業者比率の引き上げが模索されることになが、第 3 次産業は第 2 次産業に比べ、就業者一人当たりの排出量は半分程度である。シフトが進めば進むほど、国全体の排出量が少なくなる。ただし、第 3 次産業への就業者のシフトは、大都市への人口集中を促しやすいことや製造業の人材不足を引き起こす可能性がある。より生産性の高い製造業に進化しつつ、地方における第 3 次産業の育成に力を入れることが望まれる。
- (注 6) CDM には、温暖化対策に向けた技術革新を遅らせる可能性や先進国の自助努力を抑制することなどにより、批判的な意見もある。しかし、全世界の排出量を削減することが温暖化対策の最終目的であることに注目すれば、より多くの途上国が削減目標を設定した上で、限界費用の安い地域で対策に取り組むべきであることは自明である。また、こうした途上国との連携プロジェクトは、南北格差の解消にもつながることが期待される。したがって、途上国との連携によるプロジェクトは優れたシステムであるといえよう。
- (注 7) 日本経済新聞 2009 年 2 月 21 日朝刊 1 面「米で自然エネルギー参入」
- (注 8) 近年わが国の提案は、あまり前向きな捉えられ方をしていない。例えば、「セクター別アプローチ」は、本来途上国の温室効果ガス削減に向けた取り組みを促すために海外で提唱され始めたものであるが、同じ名称のわが国の提案は、セクターごとに削減可能性を積み上げるものであるため、自国の削減幅を小さくするものと受け取られた（参考文献；一方井誠治「企業の選択：セクター別アプローチは有効な政策手法であるのか」、経済セミナー2008.6）。
- また、基準年を 1990 年から 2005 年に変更しようという提案もしているが、温暖化対策という観点からは実効性のある提案とはいえない。
- (注 9) 宇沢弘文『社会的共通資本』第 7 章 2000.11.20
- (注 10) ジョセフ・E・スティグリッツ 訳 楡井浩一『世界に格差をバラ撒いたグローバリズムを正す』第 6 章 2006.11.30

-
- ◆ 『日本総研 政策観測』は、政策 이슈 に 研 究 員 独 自 の 視 点 で 切 り 込 む レポ ー ト で す。
本資料に関するご照会は、下記あてお願いいたします。
調査部 ビジネス戦略研究センター 藤波匠 (Tel : 03-3288-5331)