

『低炭素社会づくり行動計画』を評価する

《ポイント》

- 福田ビジョンを現実のものとする計画としては、踏み込み不足。その最大の原因は、できることを積み上げた計画づくりに終始していること。全体として目新しい取り組みは少なく、技術革新への依存が強い印象。エネルギー消費と経済成長をデカップリング（切り離し）する低炭素社会を実現するため、社会を変えようという意欲は感じられない。
- 太陽光発電の普及では、購入補助よりも技術開発を支援すべき。また、その他の再生可能エネルギーの普及に向け、固定価格買い取り制度の導入に踏み出すべき。
- 原子力発電は、現状の計画を転記しただけであり、官邸主導の政策とはいえない。また、世界的には期待が大きいものの、新規立地の問題などから、わが国における温暖化対策として、今後更なる貢献は期待薄。
- 二酸化炭素回収貯留についても期待が大きいのが、導入できないときの代替策も準備すべき。
- 原油高に対する燃料費補助は、低炭素社会に逆行。価格の消費調整機能を妨げないように配慮すべき。

本年6月発表の『低炭素社会・日本』をめざして（福田ビジョン）」に示された理念を、具体的な政策として展開する「低炭素社会づくり行動計画（以下、計画）」が7月29日に閣議決定された。

本計画の理念を示す福田ビジョンは、2050年までに温室効果ガスを現状比60～80%削減するという意欲的な目標を設定しており、「低炭素社会への移行は、『新たな経済成長の機会』と捉えるべき」と指摘している。こうしたビジョンの意味するところは、わが国の社会システムのドラスティックな変革である。その達成には、産業革命以降、いまだどの先進国も達成し得ない経済成長とエネルギー消費の明確なデカップリングが不可欠であり、わが国を新たな発展の可能性へと誘うものである。

本稿では、計画がこうした理念を実現するに足るものとなっているかどうかということ意識しつつ、計画で主要な政策と位置づけられる再生可能エネルギーの推進、原子力発電、市場メカニズムによる削減などについて、実現可能性や理念適合性などを判断基準に政策評価を行った。

1. 全体的な印象

これまでの枠組みにはない新しい取り組みとしては、二酸化炭素の回収貯留（CCS）があるが、そのほかには目新しいものは少なく、多くがこれまでの枠組みを継承、もしくは発展させたもの。高い理念を具現化していくための計画としては、迫力不足の感は否めない。

また、全体として「技術革新」への依存が強い印象。温室効果ガスの大幅な削減には、技術革新が不可欠であるが、それだけで十分とはいえない。わが国が目指す低炭素社会は、ドラスティックに社会システムを変革することで、温暖化対策が経済的メリットにつながり、経済成長しつつも、自ずと排出量が低下するような社会のことであろう。残念ながら計画は、そのような新たな社会の創出をイメージさせるものとはなっていない。

2. 個別施策

■太陽光発電の普及・再生可能エネルギーの普及

「太陽光発電世界の座を再び獲得することを目指し、2020年に10倍、30年に40倍」ドイツに抜かれ導入量で世界2位に甘んじている太陽光発電の復権をかけて、てこ入れするという目標設定自体には問題はないものの、その普及策については疑問点も多い。

まず、「需要創出」として2005年度に打ち切った購入補助制度を復活することも視野に入れていると読み取れる。しかし、こうした支援策は、制度打ち切りと同時に普及に歯止めをかける恐れがある。世界市場における競争力の向上を視野に入れれば、メーカーの技術開発に対して支援することで、製造コストの低下を促したほうが良いのではないかと。

また、世界の座を奪ったドイツからその座の奪還を目指すのであれば、ドイツの普及策として成果の上がっている発電電力の固定価格買い取り制度の導入が望ましい。一般に系統電力への影響が大きいとされる風力発電など再生可能エネルギーの普及が進まない一因もここにある。もし、固定買い取り制度の導入時期が明示されれば、系統への影響を緩和する技術開発も進むことが予想される。

計画でも、「大胆な導入支援策や新たな料金システム等を検討する」「電力系統への影響を緩和するための技術開発の推進および系統安定化に要するコスト負担の考え方の検討」との表記があり、固定買い取り制度や系統安定化技術へのチャレンジも示されている。しかし、それらの導入を確約する表現とはなっていない。一刻も早く導入に向けて動き出すべきである。

■原子力発電の推進

「原子力発電所を2017年までに9基新設」

平成20年度電力供給計画で、2017年までに新設予定とされている9基をそのまま転記したものであり、官邸主導の政策とはいえない。

原子力発電所に関わる政策については、実現可能性の点からも問題がある。2002年に策

定された政府の目標である「地球温暖化対策推進大綱」では、9基すべてが、京都議定書の第一約束期間の最終年度に当たる2012年までに運転開始予定であった。しかし、着工が毎年のように後ろ倒しされ、現在着工に至っているのは3基のみである。こうした経緯を考えれば、2017年までに9基すべてが運転開始に至ることは期待薄である。

また、原子力発電は長期的視点からも不確実性の高い政策といえる。現時点では、2017年度以降も4基の運転開始が予定されており、現在建設・計画中の発電所は13基ある。13基が明記される新規設置計画には、10年ほど前に北海道電力の泊3号機がリストアップされて以降、新たな追加はない。原子力発電所の新規立地確保の困難さは増し、容易に立地をリストアップできる状況にはない。さらに、そう遠くない将来、廃炉となる高経年炉も出てくる。すでに敦賀1号機については、2010年新設炉受け入れの条件として廃炉が決まっている。

以上のことから、世界的には温暖化対策の主力として見直されている原子力発電であるが、中長期的に見てわが国における温暖化対策の柱に位置付けることはリスクが高いと考えられる。

■二酸化炭素回収貯留（CCS）

「CCSは、2009年度以降早期に大規模実証に着手、2020年までに実用化を目指す」

導入可能なコスト水準で、かつそのために必要なエネルギーが極めて少ない技術が確立されれば、削減量も大きいだけに、この技術に対する期待は大きい。この技術無しに福田ビジョンが掲げる現状比60～80%削減の達成は困難との指摘もある。それだけに、他の削減に向けた取り組みに対する意欲や努力を後退させる懸念もあり、まさに諸刃の剣的な取り組みといえよう。実証実験を来年度以降始めるとしており、その成否やコスト的な課題については、実験結果を待つしかないが、導入ができなかった場合に代替する取り組みを検討しておく必要がある。

■国全体を低炭素化へ動かす仕組み

「二酸化炭素に価格をつけ、市場メカニズムを活用する」

排出量取引については、効率的に温室効果ガスを減らせる仕組みとして、今秋にもチャレンジするとしている。準備不足による不安感はあるものの、先行するEUなどにキャッチアップするためにも早い段階での実施が必要である。

税制のグリーン化に関しては、突っ込んだ議論がなされていない。わが国では環境税が議論の俎上にも載せられない現状にはあるが、時代の動きは急である。急激な原油高により、石油製品の消費は減少することが予想される。環境税の導入よりも、現時点では価格による消費の調整機能を妨げないことが重要であろう。価格によるシグナルは、新たな技術開発とともに、産業の構造改革を促す。新たに実施される見込みの燃料費補填などの政策は、まったく逆の効果をもたらすことから、好ましくないことは明らか。

たとえ苦しくとも、原油・資源高の中で成長を模索することこそ、エネルギー消費と経済成長のデカップリング（切り離し）へのチャレンジであり、福田ビジョンにある「低炭素社会への移行は、「新たな経済成長の機会」と捉えるべき」との発想につながるものではないだろうか。本計画は、こうした大局的な視点に立った社会のあり方を指し示すものとはなっていない。

■できることの積み上げではなく、ビジョンからのブレイクダウン

本計画は、最終目標に福田ビジョンを掲げる計画としては、踏み込み不足といえる。その最大の原因は、できることを積み上げた計画づくりに終始しているために他ならない。計画に示された取り組みを過不足なく達成すれば、2050年に現在よりも温室効果ガスの排出量が60%以上少ない社会となっているのか。計画はこれについては明らかにしていない。

まずは、福田ビジョンが目指す社会のイメージを国民誰もが理解できる形で示すことが必要である。そして、その社会像の構築に向け必要なすべての要素を示して、それぞれをどの段階までに達成するのかを明示してこそ、計画として意味を持つのではないか。

わが国は、20世紀とは異なる成長戦略を見出さなければならない。これまでの延長線上にある取り組みの積み上げだけで、容易に低炭素社会を構築できるものではないことを理解すべきではないだろうか。

-
- ◆『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 (Tel : 03-3288-5331)