

日本の温室効果ガス削減目標の課題と意義

竹内 純子

東日本大震災以降我が国においては、地球温暖化問題への関心が薄れてしまったかのようにも感じるが、世界では前にも増して、人類の直面する大きな課題と認識されている。国連気候変動枠組み条約締約国は、今年 12 月にパリで開催される COP21 において 2020 年以降の枠組みに合意することを目指しており、2015 年は「気候変動 Year」の様相を呈している。

しかし日本は、先進国に期待された 3 月末までの約束草案提出は断念せざるを得なかった。昨年 4 月にエネルギー基本計画を閣議決定したものの、エネルギーミックスを描くには至っていなかったからだ。日本を含めて先進国の排出する温室効果ガスのほとんどはエネルギー起源のものであり、エネルギーミックスが定まらなければ根拠のある温室効果ガス削減目標を策定できない。政府は昨年秋、我が国の約束草案について検討するワーキンググループ（以下、約束草案検討ワーキング）を立ち上げて温暖化対策全般について議論を進め、今年 1 月からは長期需給見通し小委員会を設置して、具体的なエネルギーミックスを策定すべく検討を行ってきた。

長期需給見通し小委員会が 4 月 28 日に骨子案を提示、これを受けて二日後の 4 月 30 日に、筆者もメンバーとして参加する約束草案検討ワーキングにおいて、日本の温室効果ガス削減目標の要綱が示され、大筋で了承された。今後パブリックコメントを経て地球温暖化対策推進本部で決定し、条約事務局に提出することとなる。2020 年以降私たちはどのような目標を背負おうとしているのであろうか。日本の削減目標の課題と意義を整理しておきたい。

<日本の約束草案要綱>

日本の約束草案は表 1 に示す通り、2030 年度に 2013 年度比▲26.0%、2005 年度比では▲25.4%、排出の量を約 10 億 4,200 万 t-CO₂ に抑制することを目指すものである。削減努力の公平性は様々な評価軸があり単純比較はできないが、目標のパーセンテージとしては欧米に遜色ない目標と言えるだろう。

この目標を策定する前段階として政府は、2030 年のエネルギー需要、一次エネルギー供給や電源構成について検討を行い、長期エネルギー需給見通しをまとめた。こうした積み上げと国民に公開した議論により目標を策定したことは評価されるべきであろう。例えば 2009 年自民党麻生政権が出した中期目標は 2005 年比▲15%（90 年比では▲8%程度）で

あったが、国内でどれだけ削減できるかを積み上げた結果として（とはいえ、積み上げの結果14%が妥当とされていた所、最後の1%はいつの間にか上積みされた）、国際交渉の場では評価されていた。その後民主党鳩山政権が掲げた1990年比▲25%目標は、数字こそ大きかったものの根拠が薄弱であったため、この目標を掲げたことで日本が高く評価された、あるいは温暖化交渉をリードしたという印象は少なくとも筆者にはない。

なお、米国が提出した目標は、国内の研究者や産業界から「全く政府から説明も相談もない」と批判されているし、EUも全体での目標は定めたものの各国の分担についてはこれからの議論に任せている。2020年以降の枠組みは、各国が自主的に目標を掲げあうため、これまで以上に目標の根拠や達成見通しについての説明責任が厳しく問われることとなる。日本が3月までに目標を提出できなかったことを国際交渉への出遅れとする報道も多く見受けられたが、しっかりとした根拠を持つほうがよほど重要なのである。

表1 主要国の約束草案の比較

| | 1990年比 | 2005年比 | 2013年比 |
|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 日本 (審議会要綱案) | ▲18.0% (2030年) | ▲25.4% (2030年) | ▲26.0% (2030年) |
| 米国 | ▲14～16% (2025年) | ▲26～28% (2025年) | ▲14～16% (2025年) |
| EU | ▲40% (2030年) | ▲35% (2030年) | ▲24% (2030年) |

◆米国は2005年比の数字を、EUは1990年比の数字を削減目標として提出

(出典)中央環境審議会地球環境部会2020年以降の地球温暖化対策検討小委員会・産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会約束草案検討WG 合同会合 参考資料

<日本の温室効果ガス削減目標の論点・課題>

しかしこの目標にも幾つか問題点や議論の対立がある。以下3つに絞り整理する。

・長期エネルギー需給見通しにおける省エネへの疑問

見通しを得るにあたり、政府は前提として2030年までの経済成長率を年率1.7%とした。2000年から2010年の10年間において、電力需要については経済成長との弾性値はほぼ1.0、すなわちGDPが1%上昇すれば電力需要も同じく1%増えてきた。この経験を前提とすれば、2013年に9,666億kWhであった電力需要は2030年には1兆3000億kWh程度まで増加する。しかし、政府は徹底した省エネを前提に、1兆650億kWhまでしか電力需要は増えないとしたのである。一次エネルギー需要についても同様であり、オイルショック

クの後に見られたのと同程度の効率改善が進むことを前提としている。しかし、あのエネルギー価格高騰の下で達成されたのと同程度の効率改善が果たして可能であろうか。確かに東日本大震災以降、GDP とエネルギー消費の相関関係に乖離が生じているが、それを基調とするのは甘いと言わざるをえない。将来のエネルギー消費の見通しが低ければ削減目標は高くできるが、この目標が我が国の経済活動にとって足かせにならないよう注意する必要がある。

・基準年のあり方

表1を御覧頂いて分かる通り、基準年をいつにするかで目標の見え方は全く異なる。我が国の基準年については、福島原発事故後の変化を踏まえ、かつ、今後の削減努力をわかりやすく示すために2013年度比にすべきという意見と、原子力発電が稼働せず排出量が増加している2013年を基準にすることは、目標を大きく見せようとしていると批判されるので、2020年目標（2005年比▲3.8%）と同様2005年比とすべきという意見が対立した。どちらにも一理あり、2つの基準年で登録し説明は主として2013年で行うという政府方針に問題はないだろう。2005年比とすべきと主張する意見もあったが、それはこの目標の最大のステークホルダーが国民であることを忘れていてのではないかと思う。国民は2011年を境に日本のエネルギー政策が根底から覆ったことを実感している。この目標が誰よりも国民に理解されることが重要なのであるから、2005年比はあくまで対外的に、目標を大きく見せようとしているという批判を避けるための補足だと捉えるべきだろう。

・日本の技術によって海外で削減された分の扱い

民主党鳩山政権が掲げた1990年比25%削減目標は、国内での削減努力では到底達成できず、日本の技術による海外での削減分を「日本の貢献」と認めさせる必要があった。そ



COP20にあわせて行われたJCM署名国会合。望月環境大臣を囲んで12カ国の代表が集まった（筆者撮影）

のため、当時検討が始められたのが、「JCM（Joint Crediting Mechanism）」と呼ばれる仕組みである。京都議定書のもとでは、国連事務局の手続きに則る必要があり、例えばCDM（クリーン開発メカニズム）は準備からクレジットの登録までに2年以上を要する他、省エネ技術の移転などにはほとんど貢献していないこ

とが指摘されていた。日本政府は CDM 等の京都メカニズムに代わり、両国政府の合同委員会が削減量を認定する制度の構築を目指し、多くの途上国と二国間交渉を重ねてきた。今年 5 月時点での署名国は 12 カ国にのぼる。この JCM による削減分を目標の中に織り込むか否かが議論の焦点となった。

結論から言えば、JCM による削減分を目標に織り込むことは回避された。JCM が国連交渉の中でどのような扱いになるか予見できないこと、また、JCM が実態として WTO 協定違反を問われる可能性も否定できないなど、実現までには相当の困難が予想されるからだ。日本の省エネ技術による世界での排出削減貢献に向け、JCM の枠組みはなんとしても実現する努力を継続する必要があるが、それと国際社会に提示する目標の中に織り込むことは別だ。

<日本の温室効果ガス削減目標の意義>

基準年を巡る意見対立に象徴されるように、日本は「海外からの見られ方」に過敏である。米国や EU の基準年は自国の削減目標が最も大きくなる年になっている。米国は 2005 年当時にシェール革命が、EU は 1990 年当時東欧経済が崩壊し東西ドイツが合併するなど、それぞれ大きな変化があったからだとも言えるが、EU が四半世紀も前を基準とし続ける理由はそれが目標を大きく見せる効果があるからだ。日本は気候変動交渉が経済交渉であることに意識が至らない、あまりにナイーブな議論が多く、交渉戦術がそれによって左右されてしまうことが往々にして起こる。今年は温暖化交渉に関する報道が増えるであろうが、きれいな言葉でまとめられたナイーブな議論は国際交渉の真実を反映していないことをお伝えしておきたい。

日本は相当野心的な目標を掲げた。電力・ガスの自由化などエネルギー産業が市場原理主義に移行する中で、この実行をどう担保していくのかなど、課題は山積している。まずはこの目標の意義と課題を、我々国民が理解し、協力していくことが不可欠である。

以 上

《プロフィール》

竹内 純子（たけうち すみこ）

NPO 法人国際環境経済研究所理事・主席研究員

21世紀政策研究所研究副主幹

産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会委員

慶応義塾大学法学部法律学科卒業。1994年東京電力入社。2012年より現職。

水芭蕉で有名な国立公園「尾瀬」の自然保護に10年以上携わり、農林水産省生物多様性戦略検討会委員や21世紀東通村環境デザイン検討委員等を歴任。

その後、地球温暖化の国際交渉や環境・エネルギー政策への提言活動等に関与し、国連の気候変動枠組条約交渉にも参加。著書の「誤解だらけの電力問題」が第35回（2015年）エネルギーフォーラム賞普及啓発賞受賞。消費生活アドバイザー、公益事業学会会員。自然保護から原子力損害賠償制度を含むエネルギー政策論まで幅広く提言を行なっている。

著書に「みんなの自然をみんなで守る20のヒント」（山と溪谷社）

「誤解だらけの電力問題」（WEDGE）

「電力システム改革の検証」（共著）（白桃書房）

報告書「新たな原子力損害賠償制度の構築に向けて」（21世紀政策研究所）

報告書「原子力事業環境・体制整備に向けて」（21世紀政策研究所）

日経ビジネスオンライン「アベノミクスをコケさせない処方箋」