

地球規模の削減に向け 実効ある気候変動政策を求める

2015年4月6日

一般社団法人 日本経済団体連合会

【目次】

| | |
|------------------------------------|----|
| 1. はじめに..... | 1 |
| 2. 気候変動問題の解決に向けた道筋 | 1 |
| 3. 実効的な国際枠組みの構築 | 2 |
| 4. 気候変動問題に対するわが国の貢献のあり方と国内対策 | 3 |
| (1) わが国の貢献策 | 3 |
| (2) 海外での削減の推進 | 4 |
| (3) 革新的技術の開発 | 4 |
| (4) 国内の温暖化対策のあり方 | 5 |
| (5) 気候変動への適応策 | 7 |
| 国際的公平性・実現可能性・国民負担の妥当性確保のあり方 | 9 |
| 約束草案における海外からのクレジットの取り扱い | 10 |

地球規模の削減に向け実効ある気候変動政策を求める

2015年4月6日

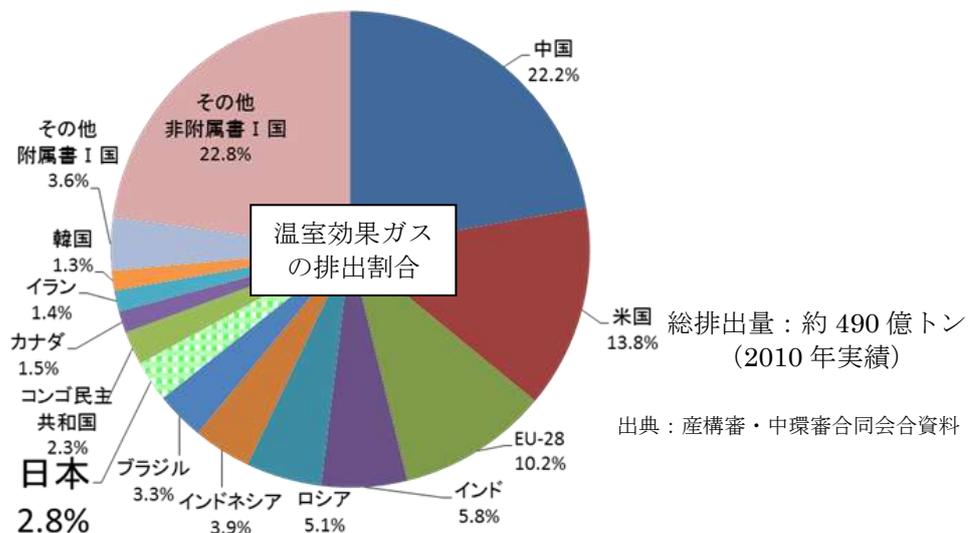
一般社団法人 日本経済団体連合会

1. はじめに

- (1) 本年末の第21回気候変動枠組み条約締約国会議(COP21)で、すべての国に適用される2020年以降の国際枠組みについて合意することを目指して国際交渉が行われている。また、COP21に先立ち、各国が自国の目標等を含む約束草案を提出することが招請されている。
- (2) わが国では、昨年10月、中央環境審議会と産業構造審議会の下に合同専門家会合が設置され、約束草案の策定に向けた検討が開始された。安倍総理も施政方針演説において、S+3E(安全性、エネルギー安全保障、経済性、環境適合性)¹を検証してエネルギーミックスを作るとともに、新しい削減目標と具体的な行動計画をできるだけ早期に策定すると表明している。わが国の約束草案は、今後10数年の国民生活や企業活動に影響を与えるものであり、極めて重要な意味を持つ。
- (3) この機会を捉え、経団連として、2020年以降の国際枠組みや約束草案のみならず、地球規模・中長期の視点に立った望ましい気候変動政策と日本の貢献のあり方について、改めて提言を行う。

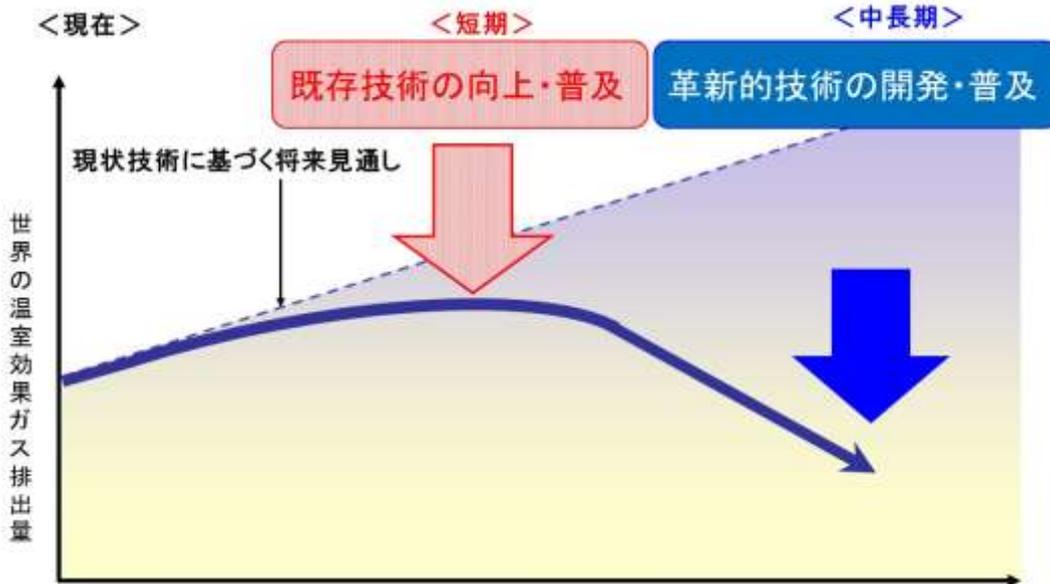
2. 気候変動問題の解決に向けた道筋

人類共通の課題である気候変動問題の解決に向けて、地球規模・長期的に、温室効果ガスの排出削減に取り組む必要がある。



¹ Safety + Energy Security, Economy, and Environment

貧困の撲滅や経済成長を実現しながら排出削減を進めて気候変動問題を解決するには、省エネ・低炭素型の技術・製品の世界的な普及を最大限図るとともに、将来において大幅な排出削減を実現できる革新的技術の開発・普及に取り組むべきである。



3. 実効的な国際枠組みの構築

上記への「道筋」をつけるために、COP21 で合意する 2020 年以降の国際枠組みは、すべての主要排出国が責任ある形で参加する公平で実効あるものとするのが求められる。これを担保するには、各国が主体的に目標を設定する仕組みとすることが必要である。

そのうえで、各国の責任ある参加や各国の取組みの実効性を確保するため、一人あたりの GHG²排出量が既に我が国を上回る新興国もあることに鑑みれば、先進国・新興国・途上国共通の国際的レビューが行われるべきである。レビューにあたっては、炭素リーケージを回避するとともにイコールフットディングを実現する観点から、削減コストの国際的公平性の確保も重要である。セクター別のエネルギー効率や BAT³の導入状況に加え、限界削減費用などさまざまな指標を用いた多角的な視点から実施されることが求められる。

また、国際的レビューを充実させる基盤として、各国の排出量や目標、対策とその効果に関する情報を充実・公開させることも重要となる。

さらに、国際的レビューにおいて、各国の気候変動問題への貢献として、自国での削減のみならず、他国での削減への貢献や革新的技術開発に向けた取組みも含め評価されるようにすべきである。これにより、省エネ・低炭素型の技術・製品の普及と開発に、各国が競って取り組むことを促進できる。

² greenhouse gas : 温室効果ガス

³ Best Available Technology : 経済的に利用可能な最善の技術

なお、国際的には、炭素の価格づけは費用対効果の高いアプローチであるとの指摘も一部にある⁴。しかし、こうした措置は研究開発の原資を奪い、大幅な削減を可能とする革新的な技術の開発を阻害する。炭素価格の効果については、IPCC 第 5 次評価報告書においても各国における設計や国情等によって異なるものであると結論づけられており⁵、特定のアプローチを国際合意に位置づけるべきではない。

日本政府には、上記のような真に実効的な国際枠組みの実現に向け、政府一丸となり全力で交渉することが求められる。また、各国の目標を精査し実効性・国際的公平性の確保に貢献するとともに、日本の技術・製品・ノウハウの提供をはじめ具体的な削減策を他国に提示していくことも重要である。

4. 気候変動問題に対するわが国の貢献のあり方と国内対策

(1) わが国の貢献策

わが国としては、まず、①経済性を踏まえつつ、国内での排出削減に最大限の努力を行うべきである。しかし、わが国の温室効果ガス排出量は世界全体の 2.8%に過ぎない。地球温暖化問題の解決に貢献していくためには、わが国が有する技術力を活かし、②世界最高水準の省エネ・低炭素型の技術・製品・ノウハウの海外での普及、③革新的技術の開発、に取り組むことが最も効果的である。そこで、国内での削減を目指す約束草案の公表にあたっては、約束草案のみならず、海外での削減や革新的技術開発への貢献もパッケージとしてとりまとめ、地球規模での温暖化対策に積極的に取り組む姿勢を鮮明にすべきである。

経団連では、本年 1 月に公表したビジョン『『豊かで活力ある日本』の再生』において、地球規模での環境制約等の克服に向け積極的な役割を果たすことを表明している。温暖化問題については、1997 年から自主行動計画、2013 年からは 2020 年に向けたフェーズ I を推進している。2030 年に向けても、低炭素社会実行計画フェーズ II として、①国内の事業活動から排出される CO2 削減目標の設定、②消費者・顧客を含めた主体間の連携の強化、③途上国への技術移転など国際貢献の推進、④革新的技術の開発、の 4 本柱で、

⁴ 2020 年以降の国際枠組みに関する交渉の中で各国の主張・提案を羅列したテキスト (FCCC/ADP/2015/1)の中には、以下の案も含まれている：“Acknowledging that carbon pricing is a key approach for cost-effectiveness of the cuts in global greenhouse gas emissions.”

⁵ 炭素価格の効果については、各国における設計や国情等によって異なるものであり、IPCC 第 5 次評価報告書においてもそのように結論づけられている：“In principle, mechanisms that set a carbon price, including cap and trade systems and carbon taxes, can achieve mitigation in a cost-effective way, but have been implemented with diverse effects due in part to national circumstances as well as policy design.”

主体的・積極的に温暖化対策に取り組む決意であり、低炭素社会実行計画フェーズⅡをとりまとめたところである。

(2) 海外での削減の推進

政府には、省エネ・低炭素型の技術・製品・ノウハウの海外への普及を図り、日本産業界の地球規模での貢献を後押しすることが望まれる。

そこで、GSEP⁶やICEF⁷を通じセクター別での国際協力を推進するとともに、ODA、国際協力銀行のGREEN⁸、二国間オフセット・メカニズム等を活用し、省エネ型の製造プロセスの技術移転や、低炭素製品・高効率火力発電・原子力発電・再生可能エネルギー技術等の普及を図るべきである。加えて、これらの取組みによる海外での削減貢献分の見える化を進め、わが国の地球規模での貢献を国際社会に訴える際に活用することが重要である。

また、環境性能に優れた技術・製品は一般にコストが高く、途上国における普及には困難を伴うことから、気候変動対策技術の移転の促進を目指すCTCN⁹と、途上国の排出削減や適応策を支援するGCF¹⁰を有機的に連携させることが求められる。日本政府としては、両メカニズムの効率的な運営と連携が担保されるよう制度設計に積極的に関与するとともに、拠出した資金が有効に活用されるよう、十分なモニタリングを行っていくべきである。

加えて、地球温暖化係数の高い温室効果ガスでありながら気候変動交渉の対象外とされているフロン類¹¹の対策も有効である。わが国の優れた回収・破壊・再生の技術・ノウハウを通じて途上国での削減に貢献できるよう、政府には、途上国政府の制度インフラの構築に向けた支援を期待したい。

(3) 革新的技術の開発

革新的技術開発については、環境エネルギー技術革新計画や戦略的省エネルギー技術革新プログラムに掲げられた取組みを政府一体で着実に推進し、その取組みが国際枠組みにおいても正当に評価されるようにする必要がある。また、ICEFの活動等を通じ、イノベーションの重要性を国際的に訴えるとともに、技術革新の動向に関する国際的な知見の集約を図り、国連気候変動交渉・各国目標の国際的レビューに活用されるよう働きかけていくことが重要である。

⁶ Global Superior Energy Performance Partnership：エネルギー効率向上に関する国際パートナーシップ。

⁷ Innovation for Cool Earth Forum

⁸ Global action for Reconciling Economic growth and ENvironmental preservation：地球環境保全業務。

⁹ Climate Technology Center and Network：気候技術センター・ネットワーク。

¹⁰ Green Climate Fund：緑の気候基金。

¹¹ 地球温暖化係数は、CO₂の地球温暖化効果を1とした場合の数値。例えば、京都議定書の対象外であるCFCの地球温暖化係数は3,800～8,100、HCFCの係数は90～1,800。

(4) 国内の温暖化対策のあり方

① 基本的な考え方

温暖化対策は、企業活力が十分発揮できる環境の整備を重視することで、低炭素技術・製品の開発・普及を促し、経済成長や国際競争力の維持・強化、雇用の確保との両立を図っていくことが重要である。

また、温室効果ガス排出は国民生活全般に関わりがあることから、産業界のみならず、国民全体で抑制に取り組む必要がある。こうした観点から、国民運動による啓発活動は極めて重要であり、抜本的強化が求められる。

わが国が抱える課題は、温暖化対策のみならず、少子高齢化が進む中での国民生活の質の向上や、経済のグローバル化が進む中での経済成長の実現など、多岐にわたる。限られたリソースで多くの課題に取り組み最大の効果を発揮するためには、省庁間で重複¹²の排除など事業の整理を適切に行った上で、温暖化対策において、費用対効果が高く、かつ、他の政策目的の実現にも資するものに優先的に取り組むべきである。特に重点的に実施すべき分野として、住宅・建築物・交通システムの質の向上が挙げられる。

② 数値目標

国として責任ある2030年の数値目標を設定するためには、根拠のない数値目標をトップダウンで定めるべきではない。わが国として、成長戦略を下支えする、エネルギーのS+3Eのバランスが取れたエネルギーミックスを策定した上で、経済性を確保しつつ、個別の対策を積み上げるべきである。加えて、数値目標の検討にあたっては、国際的公平性・実現可能性・国民負担の妥当性を確保することが求められる。国際的公平性に関しては、特に、90年比のような特定の基準年からの削減率による比較は、不公平を招来することから採用すべきではない¹³。さらに、目標に、海外からのクレジットを含めることには多くの弊害があり、これを含めない「真水」で設定すべきである¹⁴。

③ 低炭素社会実行計画の推進

産業界の主体的・積極的な取り組みは、これまでも、大きな成果を上げており、また気候変動交渉において採用されるに至ったプレッジ・アンド・レ

¹² 電力中央研究所の杉山大志上席研究員は、中央環境審議会・産業構造審議会の合同専門家会合(2015年1月23日)において複数の委員から、浮体式洋上風力発電実証事業、窒素ガリウムデバイスの技術開発・実証事業など、政府の事業に重複が見られるとの指摘があったことを紹介するとともに、グリーンニューディール事業など地方向けの再エネ導入支援事業について、必要性に疑義を呈している。(http://wedge.ismedia.jp/articles/-/4676)

¹³ 具体的な考え方は「国際的公平性・実現可能性・国民負担の妥当性確保のあり方」(9ページ)の通り。

¹⁴ 具体的な考え方は「約束草案における海外からのクレジットの取り扱い」(10ページ)の通り。

ビュー方式の実効性を実証した取組みでもある。政府は、低炭素社会実行計画を政策の柱に位置づけるとともに、同計画を後押しするため、省エネ技術・製品の開発・導入への支援などを拡充することが求められる。こうした支援は、産業の国際競争力の強化にもつながる。

キャップ・アンド・トレード型の排出量取引制度や地球温暖化対策税、現行の再生可能エネルギーの固定価格買取制度は、産業界によるライフサイクル全体での取組みや革新的技術の開発を阻害する。すでに導入されている制度については、抜本の見直しを行うべきである。ましてや、地球温暖化対策税の用途をエネルギー起源 CO2 排出抑制以外に拡大すべきではない¹⁵。

④ エネルギー転換部門における取組み

東日本大震災の後、原子力発電所の稼働停止により電力の排出係数は大幅に上昇し、2013 年度のわが国の排出量は 13 億 9,500 万トン（速報値）と史上最多を記録した。国内での排出削減を進める上では、発電時に CO2 を排出しない原子力が重要な役割を果たすことに鑑み、原子力は、安全性の確保を大前提に最大限活用していくべきである。

また、化石燃料に関しても、引き続き国民生活、事業活動を支える極めて重要なエネルギー源であり、高効率化を図りながら、有効活用していくことが重要である。

太陽光・風力・バイオマスなどの再生可能エネルギーは、高いポテンシャルを可能な限り実現させるため、研究開発を推進して非効率・不安定・高コストという課題を解決した上で、積極的に導入を図る必要がある。なお、変動性の高い再生可能エネルギーは火力発電による調整が必要になるため、二酸化炭素排出量の削減につながらないこともあること及び現状のまま再生可能エネルギーの導入を進めれば国民負担が極めて大きくなることについて、留意する必要がある。

⑤ 国民運動の推進

(ア) 取組み体制の強化

排出が増えている家庭部門での対策を進めるために、国民運動を抜本的に強化する必要がある。そこで、クールビズ・ウォームビズ、省エネ製品の買い替えやエコドライブなどの個別の分野や、下記の国・自治体等の率先垂範の取組みも含め、国民運動に関し意欲的な目標を設定した上で、産業構造審議会と中央環境審議会の合同会合で進捗状況をフォローアップする PDCA サイクルを確立し、着実に推進すべきである。また、政府一体で国民運動に

¹⁵ 地球温暖化対策税は、エネルギー起源 CO2 排出抑制策に用途を限定して導入されたものであり、この経緯を尊重する必要がある。また、森林や生態系保全、適応は、社会全般に多様な便益をもたらすことから、その費用を化石燃料利用者など特定の国民だけに負担させることは不適切である。

取組む観点から、総理を中心として、各省、自治体、産業界、NGOも含めた国民運動推進会議(仮称)を設置して、積極的な取組みを進めるべきである。

(イ) 公的部門、オピニオンリーダーによる率先垂範

国民運動の推進にあたっては、公的部門が率先垂範して取組むことも重要となる。国や地方自治体の公的部門は、国民に新たな負担を求めることなく、重複・無駄が指摘されている予算の組み替えを通じ、庁舎でのクールビズ・ウォームビズの推進、省エネ機器の導入、庁舎の改修等に、より積極的に取組むべきである。

また、政府の審議会等に参加し重要な政策論議に関与しているオピニオンリーダーが属する学識者団体、専門職団体、労働団体や独立行政法人などにおいても、国民の模範となるような取組みが期待される。

⑥ 民生・運輸部門での取組み

産業界は、低炭素社会実行計画の柱の一つである「主体間連携の強化」として、使用・消費段階を含むライフサイクルを通じた排出削減に貢献する省エネ製品や高機能素材等の普及にも取り組んでいく。また、同計画には、業務・運輸部門の業種も参画しており、各分野で、主体的に温暖化対策を進めていく決意である。

民生・運輸部門で削減ポテンシャルを実現するためには、各業界の主体的な取組みに加え、住宅・建築物、交通システム等の社会インフラを充実させることが重要となる。今回の約束草案の検討は2030年を目指した長期の取組みであり、社会インフラを抜本的に改善していくための好機となる。また、良質な住宅・建築物の普及、ITS¹⁶等の高度な交通インフラの整備は、それぞれ、健康・快適など生活水準の質の向上、交通事故の防止・渋滞による経済損失の回避に資するものであり、他の政策目的の実現にもつながる費用対効果が高い分野である。そこで、こうした分野の施策を特に重点的に実施すべきである。また、実効性を確保するため、2030年に向けたロードマップを作成した上で、当該ロードマップに基づき、経済産業省・環境省・国土交通省・警察庁など関係省庁が地方自治体とも連携して具体的施策を立案するとともに、対策・効果に関する目標を設定し、PDCAを推進して着実に実施していくことが必要となる。

(5) 気候変動への適応策

気候変動に関しては、排出削減策である緩和とともに、避けられない影響への適応策に取り組むことが重要となる。

気候変動は人為起源の温室効果ガスだけでなく自然的要因によっても生じるものであり、これまですでに、各省庁が所管分野の専門知識を活かして

¹⁶ Intelligent Transport Systems：高度道路交通システム。

様々な対策を実施している。このうち、人為的な活動による気候変動のみに対応した適応策を講じることは不可能であり、今後も、防災、農林水産、医療等の各分野において、各省庁が専門知識を活かしながら、適応策も一つの観点として位置づけ、必要な措置を講じるべきである。こうした性格を持つ適応策は、気候変動による「環境の変化」への対応であり、「環境の保全」には該当しない。

また、自らの適応策に関しては、国民や事業者に行動を起こすインセンティブが存在している。法的な責務を課すことは過剰規制である。他者の適応に対する協力の責務を国民や事業者に課すことは、直接の原因者でない者に責務を課すことであり、極めて不適切である。

以 上

国際的公平性・実現可能性・国民負担の妥当性確保のあり方

(1) 国際的公平性

- ① 国際的公平性については、特定の基準年からの削減率を競うのではなく、以下のような観点から、多面的な評価を行うべき。
 - (ア) 過去の削減努力を適正に評価する観点から、目標達成の費用（限界削減費用、平均削減費用）に着目すべき。先進国のみならず途上国も含めて削減費用の公平性を確保することは、炭素リーケージの回避・競争条件のイコルフットィングの確保に繋がる。
 - (イ) また、国全体の排出量は産業構造に左右されるため、GDP あたり・一人あたりのエネルギー使用量や CO2 排出量のみならず、セクター毎のエネルギー効率の比較も重要。
- ② 特定の基準年比での削減率は、基準年以前の削減努力を反映しない、すべての国に公平な特定の基準年を設定することができない、等という問題点を抱えており、国際的公平性を検討する際の指標として不適切。わが国の数値目標を基準年からの削減率として示す場合には、今後の削減努力を示す観点から、できる限り直近の年を基準年として採用すべき。1990 年を基準年として採用することは、石油ショック後のわが国の削減努力が反映されないという極めて大きな問題があること、東日本大震災によりわが国のエネルギー供給構造の連続性は絶たれていることに留意すべき。

(2) 実現可能性

- ① 過去の政府の検討においては、省エネの進展度合や再生可能エネルギー導入割合が過大に見積もられがちであったが、現実的な想定とすべき。
- ② 省エネに関しては、産業界は低炭素社会実行計画を推進し、経済性を確保しながら最大限の取組みを進めていく。各業種の将来のエネルギー需要を想定する際には、低炭素社会実行計画を踏まえるべき。

(3) 国民負担の妥当性

- ① 温暖化対策に係る負担に関する説明責任を果たすため、温暖化対策のために必要となる総コストを示すべき。
- ② 省エネルギー推進や再生可能エネルギー導入のコストに加え、持続可能な社会保障制度の構築等、負担を伴う他の重要課題との兼ね合いを考慮すべき。

約束草案における海外からのクレジットの取り扱い

- (1) わが国の数値目標に海外からのクレジットを含めることには、以下のような弊害があるため、避けるべき。
- ① トップダウン方式の京都議定書第一約束期間では、海外クレジットの購入のため、巨額の国富が流出。しかし、2020年以降の枠組みは、各国が削減目標を持ち寄るボトムアップ方式であり、海外クレジットを目標に盛り込み、同じ過ちを繰り返すべきではない。政府が財政を負担して二国間オフセット・メカニズムによるクレジットを獲得すれば、巨額の国民負担を生じさせる懸念。
 - ② 海外クレジットや二国間オフセット・メカニズムによるクレジットは、2020年以降の国際枠組みにおいて、ダブルカウント（プロジェクトから生じたクレジットを海外に移転した場合、ホスト国の実削減量から控除すること）を許容するかという最も基本的な論点を含めて取り扱いが定まっていない。特に、二国間オフセット・メカニズムについては、実際にクレジットが創出・移転されるかどうかは相手国の意向にもよる。このような不確実性があるクレジットを目標に含めることは、政府として責任のある姿勢とは言いがたい。
 - ③ EU や米国が目標達成のために海外クレジットを使用しないとの意向を表明している中で、わが国の目標にクレジット分を含めることは、わが国の実削減に対する姿勢に国際的な疑念を生じさせかねない。
 - ④ クレジット分を国の目標に組み入れ、達成すべき目標として位置づけてしまうことにより、二国間オフセット・メカニズムのプロジェクトを進めるにあたって不合理な条件を容認せざるを得ない事態を招く危険性がある。加えて、わが国が有力なクレジット購入先として見られ、国際交渉やクレジット調達で無用のリスクを招来する懸念がある。
- (2) なお、わが国の地球規模での貢献を促進するために、ビジネス・ベースで実施されるプロジェクトによる排出削減量を、わが国企業による貢献分として、積極的に国際社会にアピールしていくことが重要。二国間オフセット・メカニズムについても、構想や実証段階でのみ政府の資金支援を行うなど、財政上の持続可能性を保ちながら、こうした取組みを行う上で有効なツールとしていくべき。

以上