

2 日 本

—試される提案力—

遠藤 真弘

目 次

はじめに	II 次期枠組みをめぐる国内の論点
I 我が国における温暖化対策の現状	1 我が国の中長期削減目標
1 我が国の温室効果ガス排出状況と温暖化対策の進捗状況	2 セクター別アプローチ
2 『京都議定書目標達成計画』の見直し	3 米国政権交代の影響
3 経済的手法をめぐる議論	おわりに

はじめに

我が国の京都議定書*目標達成が危ぶまれる中、既に次期枠組みに向けた交渉が始まっている。現行の京都議定書は我が国にとって不利で、不公平な枠組みであるといった声もあり、次期枠組みの交渉では、我が国がリーダーシップを発揮したいところである。

以下では、まず我が国の温暖化対策の進捗状況と国内対策の状況について紹介する。また、国内対策において、新たな論点に浮上している国内排出量取引や環境税の検討状況について詳しくふれる。最後に今後の論点として、我が国の中長期削減目標、セクター別アプローチ、米国政権交代の影響について論じてみたい。

I 我が国における温暖化対策の現状

1 我が国の温室効果ガス排出状況と温暖化対策の進捗状況

我が国のCO₂排出量は、世界全体の約4.5%を占めており、米国、中国、ロシアに続く世界第4位の大量排出国である⁽¹⁾。我が国は、京都議定書*において、第一約束期間*（2008～2012年）の温室効果ガス⁽²⁾排出量を基準年*（原則1990年⁽³⁾）比で6%削減することが義務づけられている。平成18年度には13.4億トン⁽⁴⁾（CO₂換算）の温室効果ガスが排出されたが、この量は、基準年排出量を6.2%上回っている。我が国の排出量は、平成17年度から18年度にかけて1.3%減少し

(1) IEA, *CO₂ Emissions from Fuel Combustion 1971-2005*. Paris: IEA Publications, 2007, pp. II.4-II.6.

(2) 京都議定書では、削減対象とする温室効果ガスを、二酸化炭素（CO₂）、メタン（CH₄）、一酸化二窒素（N₂O）、ハイドロフルオロカーボン（HFCs）、パーフルオロカーボン（PFCs）、六ふっ化硫黄（SF₆）の6種類としている。

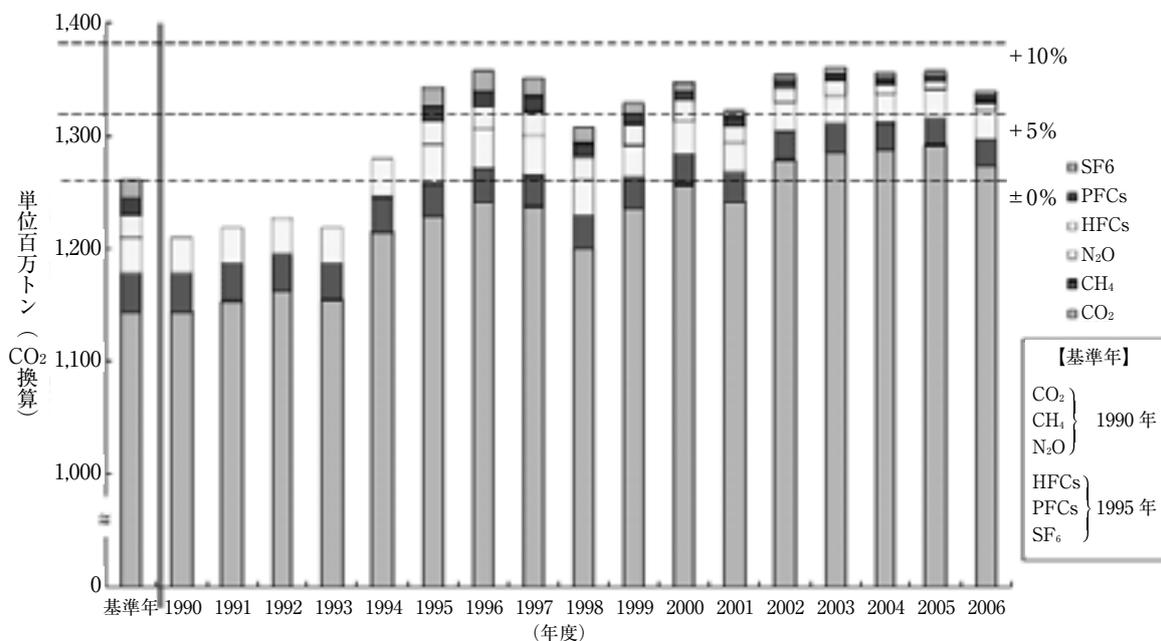
(3) HFCs、PFCs、SF₆については、基準年を1995年とすることができる。

(4) 環境省「2006年度（平成18年度）の温室効果ガス排出量（確定値）について」2008.5.16. <http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=11408&hou_id=9704>

たが、ここ数年は基準年排出量を6～8%上回る水準でほぼ横ばいに推移しており(図1)、平成20(2008)年が、第一約束期間の初年にあたることを考えると、かなり厳しい局面に立たされている。

我が国は、京都議定書の第一約束期間における目標を達成するために必要な措置を定めた『京都議定書目標達成計画』を平成17年に閣議決定し、様々な取り組みを進めてきた。同計画の対策は、①国内排出削減対策、②国内森林吸収源対策、③京都メカニズム、に分けることができる。①は、国内の企業・個人等が、省エネルギーを充実・強化する、太陽光発電等の再生可能エネルギー*を導入する等により、温室効果ガスの排出を抑制する取り組みである。②は、国内で間伐等の森林管理を実施することにより、樹木の生育に伴うCO₂の吸収量を増やす取り組みである。③は、国外で温室効果ガスの排出削減プロジェクト等を実施することによって得られた削減量を、我が国の政府がクレジット⁽⁵⁾として購入するなどし、自国の削減量として活用するものである。

図1 我が国の温室効果ガス排出量の推移



(出典) 環境省「2006年度(平成18年度)の温室効果ガス排出量(確定値)について」2008.5.16. <http://www.env.go.jp/press/file_view.php?serial=11408&hou_id=9704>

省エネルギーが進んだ我が国の場合、①の国内対策だけで目標達成することにはかなりの困難を伴うが、②や③を組み合わせることにより目標を達成しやすくなる。同計画では、基準年比の削減幅6%のうち、②で3.8%、③で1.6%をまかなうため、①として実際に国内で排出削減する部分は、残る0.6%で済むことになる。ただし、現状では基準年よりも排出量が増加しているため、0.6%にその増加分を加えた量の削減が必要となる。

しかし、平成19年10月にとりまとめられた『京都議定書目標達成計画の見直しに向けた基本

(5) 用語集の「排出量取引」を参照のこと。

方針』は、既存対策の進捗状況について、「目標達成計画に示された対策・施策は、進展しているものもあるが、総合的に見れば、対策が十分に進捗しているとは言えない状況にあり、目標達成計画策定時における各対策の排出削減見込量を達成するためには、過去を上回る進捗が必要な対策が多く見られることから、対策の進捗は極めて厳しい状況にある」⁽⁶⁾と評価した。これを踏まえ、中央環境審議会と産業構造審議会の合同部会は、既存対策をこのまま進めた場合、②と③が計画通り達成できたとしても、①については、基準年比1.7～2.8%に相当する量、すなわち2200万～3600万トン（CO₂換算）の削減が不足すると見積もり、目標達成のためには追加的な対策・施策の導入が不可欠であると結論づけた⁽⁷⁾。

2 『京都議定書目標達成計画』の見直し

『京都議定書目標達成計画』の見直しは、産業部門の対策強化に加え、排出量の伸びが著しい業務部門や家庭部門の対策を抜本的に強化するという視点で検討された。その結果、産業部門における自主行動計画の推進や、事業所等の省エネ対策の徹底、国民運動等の対策が追加され、合計で3700万トン（CO₂換算）以上の削減効果が見込まれる（表1）として、京都議定書*の目標は達成しうるとの結論に達した⁽⁸⁾。また、①国内排出量取引、②環境税、③新エネルギー対策の抜本的強化、④深夜化するライフスタイル・ビジネススタイルの見直し、⑤サマータイムの導入、の5項目については、今回の見直しに反映させることができなかったが、今後、速やかに検討すべき課題とされた。上記のような見直し結果を踏まえ、平成20年3月、『京都議定書目標達成計画』が全面的に改定（平成20年3月28日閣議決定）された。

表1 削減量の不足を解消するための主な追加対策と削減効果

追加対策	削減効果	追加対策	削減効果
自主行動計画の推進（産業部門）	約1,900	自動車の燃費の改善	約350
住宅・建築物の省エネ性能の向上	約200	中小企業の排出削減対策の推進	約170
国民運動	約100	農業・漁業、上下水道、交通流対策等	約100
トップランナー機器等の対策	約130	都市緑化、廃棄物・代替フロン等の対策	約360
事業所等の省エネ対策の徹底	約300	新エネルギー対策の推進	約130
		合計	約3,740

(注) 削減効果は対策間の重複を除いた後のものであり、単位は万トン（CO₂換算）である。

(出典)「産構審・中環審合同会合最終報告の概要」2008.2.8. <<http://www.env.go.jp/earth/report/h19-04/gaiyo.pdf>>

3 経済的手法をめぐる議論

今後の課題とされた上記5項目のうち、経済的手法とされる「国内排出量取引」や「環境税」については、その導入をめぐる激しい意見の対立がみられた。

(1) 国内排出量取引

我が国は京都議定書*の締約国であるため、既に京都議定書に基づく国際排出量取引を実施

(6) 地球温暖化対策推進本部決定『京都議定書目標達成計画の見直しに向けた基本方針』2007.10.2,p.2.

(7) 中央環境審議会地球環境部会・産業構造審議会環境部会地球環境小委員会『京都議定書目標達成計画の評価・見直しに関する最終報告』2008.2.8,p.22.

(8) 同上 p.23.

している。これに対し、国内の温室効果ガス排出者等の間で排出量取引*を行う国内排出量取引については、現在のところ、試験的な実施事例はあるが、本格的な制度は存在しない。

環境省は、平成17年度から試験的に「環境省自主参加型国内排出量取引制度」を実施している。同制度は、我が国で唯一のキャップ・アンド・トレード方式を採用した国内排出量取引制度である。キャップ・アンド・トレード方式では、まず排出者（企業等）に削減目標を義務的に課し、それに基づいた排出枠、すなわち、排出が許される量の上限値を排出基準値として企業等に与える（キャップ）。企業等は、排出枠に余裕があれば、他の排出者に対し、自らが持つ排出枠の一部を売却できるが、不足する場合には他の排出者から購入するなどして排出枠を確保し、目標を達成しなければならない（トレード）。ただし、同制度は、排出者に参加を義務付けるものではなく、あくまで自主参加に基づく制度となっている⁽⁹⁾。削減目標を義務的に課すとしても、自主参加である以上、この制度の削減量には限界がある。したがって、国全体の削減目標を達成する目的でキャップ・アンド・トレード方式の国内排出量取引制度を導入するのであれば、強制的な参加を求める制度にしなければ意味がないというのが一般的な見方である。

導入推進論は、一般に、キャップ・アンド・トレード方式の国内排出量取引を導入すると、排出者に排出枠が割り当てられるため、総量目標としての排出削減の達成がより確実になる、自社での省エネ投資等が高コストな場合でも市場から排出権を購入すれば低コストで目標達成が可能となる等のメリットがあり、これを国内制度として導入すれば、そのメリットを国内で広く享受できると主張する⁽¹⁰⁾。また、欧米における排出量取引制度の導入・検討が進んでいる実情を踏まえ、我が国だけが乗り遅れないよう早急に制度整備を検討すべきとの意見もある⁽¹¹⁾。

これに対し、導入反対論は、キャップ・アンド・トレード方式の国内排出量取引は、個々の排出者への排出枠の割り当てを前提とした強度の規制の措置であるとし、国際的な産業競争力を低下させ、産業の海外流出を招くとの懸念を表明している⁽¹²⁾。また、先行事例をみると、排出枠の公平な割り当ては困難である、必ずしも最小コストで排出削減できるとは言えない、取引価格の変動が不確定要素となり企業の投資や技術開発に結びつかない等の指摘もみられる⁽¹³⁾。

従来、経済産業省や日本経済団体連合会の強い反対もあり、キャップ・アンド・トレード方式の国内排出量取引については、本格的な検討が行われてこなかった。ところが、平成20年2月、首相官邸が「地球温暖化問題に関する懇談会」を立ち上げることを決め、国内排出量取引制度がその検討課題の一つとなった⁽¹⁴⁾。ほぼ同時期に、経済産業省や日本経済団体連合会も、国内排出量取引の検討を容認する方向へと方針転換し、経済産業省が「地球温暖化対応のための経済的手法研究会」を立ち上げることを決めた⁽¹⁵⁾。環境省も、従来の「自主参加型国内排出量取引制度検討会」を「国内排出量取引制度検討会」に改組し、国内排出量取引制度の本格検討を開始することとなった。同年5月には、福田康夫首相が、国会で「排出権取引の考え方

(9) 自主参加する排出者は、省エネ設備導入補助金を受けることができる。事実上、これが自主参加のインセンティブとなっていると思われる。

(10) 例えば、諸富 徹・鮎川ゆりか編著『脱温暖化社会と排出量取引』日本評論社、2007、pp.32-39。

(11) 例えば、高村ゆかり「排出量取引導入を、国際的潮流 乗り遅れるな」『日本経済新聞』2008.3.19。

(12) 例えば、松橋隆治「多様なビジネス開拓、本筋 排出枠固執は疑問」『日本経済新聞』2008.2.15。

(13) 例えば、岡 敏弘「排出権取引の幻想」『世界』771号、2007.11。

(14) 「環境戦略 視界開けず、迫るサミット 目玉未定」『朝日新聞』2008.4.6。

(15) 「経産省が方針転換、EU型排出権取引 検討」『日本経済新聞』2008.2.20; 「EU型の排出権取引、経団連会長が容認姿勢」『日本経済新聞』2008.2.21など。

を排除することなく、むしろ積極的にこの問題に対処してまいりたい」と答弁している⁽¹⁶⁾。

平成20年3月に全面的に改定された『京都議定書目標達成計画』は、国内排出量取引制度について、産業部門での自主行動計画の拡大・強化による相当な排出削減効果を十分踏まえた上で、他の手法との比較やその効果、産業活動や国民経済に与える影響、国際的な動向等の幅広い論点について、具体案の評価、導入の妥当性も含め、総合的に検討していくべき課題であるとしている⁽¹⁷⁾。

(2) 環境税

環境税は、ガソリン等の化石燃料や火力発電による電気の料金に、その消費に伴って排出されるCO₂の排出量等に応じて税を上乗せする制度である。一般に、環境税にはまた二つの効果があると言われている。第一に、課税により光熱費が上がるため、消費者や企業が燃料や電気を節約するようになり、結果としてCO₂の排出が削減される効果である。第二に、課税で得られた税収が、省エネルギーや植林といった温暖化対策の財源として利用できるという効果である。大規模工場のような排出規制がかけられない小規模な小売店・オフィスや一般家庭からの排出が急増し大きな問題となっているが、その対策として環境税が有効ともいわれている。海外では、欧州を中心に導入が進んでいる。

我が国では、環境省がその創設を要望し、具体的な提案を行っている。平成17年10月に示された案⁽¹⁸⁾は、京都議定書の目標達成を確実にするため、化石燃料の消費に伴うCO₂の排出量に応じて、工場や企業、家庭などから幅広く負担を求めるとしている。税率は炭素トンあたり2,400円（ガソリンの場合、リットルあたり1.52円）で、約3700億円の税収を見込んでいる。税収は、その全額を温暖化対策として、①森林整備・保全、②自然エネルギー等普及促進、③住宅・ビルの省エネ化、などに用いるとしている。

環境税の導入に対しては反対論も少なくない。まず、原油の高騰にもかかわらずエネルギー消費があまり減少していないことから、環境税の導入で多少料金が上がっても排出削減効果は期待できないとする批判がある。また、国内排出量取引制度と同様、国際的な産業競争力を低下させ、産業の海外流出を招くという懸念がある。さらに、温暖化対策予算が既に1兆円に達しており、新税導入よりも、まず既存の予算を有効活用すべきといった指摘もある。日本経済団体連合会が、一貫して環境税に反対している⁽¹⁹⁾ほか、経済産業省の幹部も、環境税を「効果もないし、意味がない」などと批判した⁽²⁰⁾。

自由民主党の税制調査会は、平成20年度税制改正に向けて環境税の導入について検討したが、原油高で消費者により多くの負担を求める環境にないと判断し見送りを決めた⁽²¹⁾。民主党は、平成19年12月に発表した税制改革大綱で、「地球温暖化対策税（仮称）」を導入することとし、平成20年度中に具体的な制度設計を行う⁽²²⁾とした上で、同税は、ガソリン等の燃料に対す

(16) 第169回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会第8号 平成20年5月16日 p.13.

(17) 『京都議定書目標達成計画』平成20年3月28日閣議決定（全部改定）,p.59. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ondanka/kakugi/080328keikaku.pdf>>

(18) 環境省「環境税の具体案」2005.10.25. <<http://www.env.go.jp/policy/tax/051025/full.pdf>>

(19) 『「環境税」では地球は守れません！』2006.11（日本経済団体連合会パンフレット）。

(20) 「北畑経済産業事務次官の次官等会議後記者会見の概要」2007.10.11. <http://www.meti.go.jp/speeches/data_ej/ej071011j.html>

(21) 「環境税 創設見送り」『東京新聞』2007.12.5.

(22) 民主党税制調査会「民主党税制改革大綱」2007.12.26, p.11. <<http://www.dpj.or.jp/news/files/071226zeiseitaiko.pdf>>

る課税を一般財源として一本化したものと説明した⁽²³⁾。このように、新税ではなく揮発油税等の既存エネルギー諸税を環境税に組み替えるのが現実的とする見方も根強い⁽²⁴⁾。

なお、『京都議定書目標達成計画』（改定後）では、環境税について、国民に広く負担を求めることになるため、地球温暖化対策全体の中での具体的な位置付け、その効果、国民経済や産業の国際競争力に与える影響、諸外国における取組の現状などを踏まえて、国民、事業者などの理解と協力を得るように努めながら、真摯に総合的な検討を進めていくべき課題であるとしている⁽²⁵⁾。

II 次期枠組みをめぐる国内の論点

1 我が国の中長期削減目標

我が国は、2007（平成19）年の「クールアース50」で「世界全体の排出量を現状に比して2050年までに半減する」という長期目標を掲げ⁽²⁶⁾、翌年1月には、「クールアース推進構想」で中期目標として今後10～20年で世界全体の温室効果ガス排出量を減少に転じさせることや、世界全体で2020年までにエネルギー効率を30%改善することを提案した⁽²⁷⁾。

これに対しEUは、世界全体や先進国全体の削減目標を提案する一方で、単独でも2020年までに1990年比で20%以上を削減するという自らの数値目標を既に掲げている⁽²⁸⁾。我が国は現在のところ次期枠組みにおける自国の削減目標を示しておらず、今後の交渉で我が国がリーダーシップを発揮するには、自国の削減目標を国際社会に向けて早期に提示すべきとの声が政府内からも聞かれるようになった⁽²⁹⁾。

国立環境研究所等の研究チームは、2050年に世界の排出量を半減するため、我が国は2050年までに1990年比で70%以上（2030年までに同40%以上）を削減する必要がある⁽³⁰⁾、また、我が国には2050年までに1990年比で70%を削減する技術ポテンシャルがある⁽³¹⁾との研究成果を発表した。一方、「2020年までにエネルギー効率を30%改善する」という上記提案などを我が国に適用して、経済産業省が試算したところ、最先端の省エネ機器・設備を最大限普及させた場合でも、温室効果ガス削減量は2020年で1990年比4%減（森林吸収源を3.8%確保できるとした場合と同8%減）にとどまり、国立環境研究所等の研究成果と大きな隔たりがあることが分かった⁽³²⁾。EUの「2020年までに1990年比20%以上減」との差も大きい。

(23) 民主党税制調査会「民主党税制改革大綱のポイント」2007.12.26, p.1. <http://www.dpj.or.jp/news/files/0071226zeiseitiko_point.pdf>

(24) 「環境税混戦再び— 百家争鳴、具体案で迷走」『日本経済新聞』2007.11.9.

(25) 『京都議定書目標達成計画』平成20年3月28日閣議決定（全部改定）, p.60.

(26) 『地球温暖化対策に関する内閣総理大臣演説 美しい星へのいざない「Invitation to『Cool Earth 50』」～3つの提案、3つの原則～』2007.5.24. <<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2007/05/24speech.html>>

(27) 『気候変動ファクトシート（福田康夫内閣総理大臣特別講演）』2008.1.26. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_fukuda/davos_08/pdfs/kk_fs.pdf>

(28) 詳細は本調査資料「4 EU—主導権の掌握に向けた戦略—」Ⅲ2を参照のこと。

(29) 「環境戦略 視界開けず、迫るサミット 目玉未定」『朝日新聞』2008.4.6.

(30) 蟹江憲史ほか「2050年温室効果ガス世界半減シナリオの日本へのインプリケーション」『地球環境』12(2), 2007の表3～5を参照。

(31) 2050日本低炭素社会プロジェクトチーム『2050日本低炭素社会シナリオ：温室効果ガス70%削減可能性検討』2007.2. <http://2050.nies.go.jp/interimreport/20070215_report.pdf>

(32) 「エネルギー技術の進展がもたらす2020年の姿—長期エネルギー需給見通しに基づく試算—」（総合資源エネルギー調査会需給部会（第7回）配付資料）2008.3.19. <<http://www.meti.go.jp/committee/materials/downloadfiles/g80319b03j.pdf>>

このように、国内での議論をみる限り、我が国の削減目標がまとまりをみせる気配が感じられない。こうした中、政府が洞爺湖サミットに向けて、我が国の長期目標として2050年までに現状比60～80%削減する方向で調整しており⁽³³⁾、福田ビジョンとして6月にも発表されると報道されている⁽³⁴⁾。しかし、我が国の中期目標については、今後の交渉に影響するためサミット前の発表は時期尚早とする意見がある⁽³⁵⁾。町村信孝内閣官房長官も、記者会見で年内の設定は時期尚早と述べた⁽³⁶⁾。一方、民主党の地球温暖化対策本部は、地球温暖化対策基本法案の骨子を取りまとめ、我が国の長期目標として2050年までに1990年比で60%超を削減し、中期目標として2020年までに1990年比で25%超を削減するとし、中期目標や基準年を明示したという⁽³⁷⁾。

2 セクター別アプローチ

セクター別アプローチ⁽³⁸⁾は、温室効果ガス*の排出が多い鉄鋼やセメントといった業種・分野別（セクター別）に対策を積み上げて目標を設定する方式である。我が国は、このセクター別アプローチをベースに、主要排出国に対して国別の総量削減目標を定めることを国際社会に提案している。2008年1月の世界経済フォーラム（ダボス会議）では、福田康夫首相が、セクター別アプローチに言及した⁽³⁹⁾。

(1) セクター別アプローチの意義

我が国では、先進国に対しトップダウン的に国別総量削減目標を設定する京都議定書*方式では、国内生産に代わって規制の緩い国からの輸入が増加し、国内企業が規制の緩い国へ流出してしまうのではないかと懸念が、特に産業界等で強い。これに対し、セクター別アプローチでは、途上国を含む各国・地域の企業が協力してボトムアップ（積み上げ）的に削減目標を設定するため、こうした問題が起こりにくく、実施可能な対策に確実に取り組むことができ、しかも我が国の省エネ技術を売り込みやすいとして、産業界も賛意を表明している。また、先進国から途上国への技術移転を前提としてセクター別アプローチを実施することにより、排出量が急増している中国やインド等の途上国にもメリットがあると、我が国は主張している。

ただし、この提案が現段階では具体的なところまで踏み込んでいないこともあり、途上国からは先進国と同様の削減義務が課され、「共通だが差異のある責任」*を無視しているのではないかと懸念が示され、EUも一定の支持を表明しつつ、先進国と途上国で異なる目標をどう設定するのか、複雑な規制体系では国内的・国際的な合意を得にくい、といった課題を指摘した⁽⁴⁰⁾。

(33) 「温暖化ガス 日本、60～80%削減目標」『日本経済新聞』2008.5.11.

(34) 「温室ガス削減、来月中に数値目標」『毎日新聞』2008.5.11.

(35) 「ポスト京都 枠組み急務、まず世界の中期目標を一亀山康子氏」『日本経済新聞』2008.2.25.

(36) 「官房長官、温室ガス中期削減目標、年内表明は見送り」『東京新聞』2008.5.13.

(37) 「温室ガス、民主「90年比60%減」」『朝日新聞』2008.5.21夕刊.

(38) 「セクター別アプローチ」ともいう。

(39) 「ダボス会議における福田総理大臣特別講演」2008.1.26. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/20/efuk_0126b.html>

(40) セクター別アプローチに関する国際交渉の状況については、本調査資料『1 総論—一次期枠組みをめぐる国際交渉—』Ⅲ 5を参照のこと。

(2) 21世紀政策研究所の具体案

我が国が提案するセクター別アプローチについては、まだ詳細が明らかにされていないことから、ここでは例として21世紀政策研究所が提示する具体案⁽⁴¹⁾を紹介する。元経済産業省環境政策課長で、現在、東京大学教授と21世紀政策研究所⁽⁴²⁾の研究主幹を兼務する澤 昭裕氏は、平成20年3月、次期枠組みに向けたセクター別アプローチの具体案を発表した。同案によれば、削減目標の約束（commitment）をする国は「主要排出国」とされ、ここには我が国やEUのほか、京都議定書不参加の米国や、中国、インドといった排出量の多い途上国も含まれる。「主要排出国」は、電力、鉄鋼、セメントといったエネルギー消費の多い産業がGDPの相当部分を占める国であり、温室効果ガス排出量が合計で世界の7割以上を占める。

同案では、交渉には政府のほか各セクターが加わり、政府間合意に、参加国内で政府と各セクター間での合意を加えた2段階方式が採用されている。目標設定に関しては、国境を越えてセクター別に設定することとし、セクターごとに、総量目標、原単位目標等⁽⁴³⁾から選択することが可能である（表2）。

次期枠組みの検討においては、国際排出量取引⁽⁴⁴⁾やクリーン開発メカニズム*（Clean Development Mechanisms：CDM）といった、現行の京都議定書が規定する制度との連続性が問題となる。これらの制度は既に動いており、将来のクレジット⁽⁴⁵⁾の獲得を見越して多額の先行投資が行われているため、次期枠組みにおいてこれらの制度がなくなるとなれば、CDMの排出削減プロジェクトを開発するインセンティブが失われ、既に投資した企業等も大きな損害を被る可能性があるからである。同案では、国際排出量取引やCDMとの両立は可能としている。ただし、政府が排出枠割当を行うキャップ・アンド・トレード方式の国内排出量取引制度の導入については時期尚早としている。キャップ・アンド・トレード方式の国内排出量取引制度は、京都議定書が規定する制度ではないが、EUや米国などで実施・検討されている⁽⁴⁶⁾。

同案をめぐっては、衡平性*（equity）の原則に基づき「共通だが差異のある責任」を果たすという、気候変動枠組条約*の基本原則をどう達成するかが論点となる。この問題について、同案は、「各国及び各セクターにおける排出量削減限界費用の均一化を衡平性として捉え、その実現によって資源配分の効率性を達成する一方、先進国からの途上国に対する資金・技術援助などの形で所得再配分を行うことによって『差異ある責任』を具現化する⁽⁴⁷⁾」ことを基本的な立場としている。つまり、先進国と途上国の協力により排出削減にかかる費用を最小化してこれを共有することで衡平性を確保し、さらに、先進国からの途上国に対する資金・技術援助を通じ、先進国と途上国の間で責任に差異をつけようとするものである。

(41) 21世紀政策研究所『ポスト京都議定書の枠組としてのセクター別アプローチ—日本版セクター別アプローチの提案—』2008.3.11. < <http://www.21ppi.org/pdf/thesis/080311.pdf> >

(42) 1997（平成9）年に日本経済団体連合会が設立した公共政策のシンクタンク。

(43) 同案では、総量目標、原単位目標のほかに、X年後までに最高エネルギー効率の石炭火力発電所を全石炭火力発電所のY%まで引き上げるといった数値目標の設定方法を例示している。

(44) 排出量取引については用語集参照。

(45) 排出削減プロジェクト等を実施する場合に、実施しなかった場合と実際の排出量との差（削減量）に応じ、プロジェクトの実施者に発行される。実施者は、クレジットを自らの目標達成に利用したり、他者に売却したりすることができる。詳細は用語集の「排出量取引」を参照。

(46) EUではEU域内排出量取引制度として既に実施されている。米国では複数州内の制度として検討中であるほか、国内排出量取引制度を導入する連邦法案が提出されている。

(47) 21世紀政策研究所 前掲書 p.13.

表2 京都議定書方式とセクター別アプローチの比較

	京都議定書方式	セクター別アプローチ（澤提案）
削減目標の 約束をする国	先進国（附属書I国）	主要排出国（米国、中国、EU、インド、ロシア、 ブラジル、日本、インドネシア、カナダ、メキシコ、 豪州、韓国）
合意の主体	政府間合意	政府間合意、政府と各セクター間の合意の2段階 方式
削減目標	国別総量目標 ・ 政府間交渉によりトップダウン的に決定	セクター別目標 ・ 政府と各セクターが交渉に参加しボトムアッ プ的に決定 ・ 指標はセクターごとに総量、原単位等の選択 が可能
排出量取引	・ 国際排出量取引については京都議定書が規定 ・ 国内排出量取引については京都議定書目標に 基づき政府が排出枠割当を行う EU 域内排出 量取引制度（EU ETS）の事例あり	・ コスト低減策の一つとして国際排出量取引制 度との両立が可能 ・ 国内排出量取引については政府が排出枠割当 を行う制度の導入は時期尚早
CDM	・ 京都議定書が規定	・ CDM との両立が可能

（出典）21世紀政策研究所『ポスト京都議定書の枠組としてのセクター別アプローチ—日本版セクター別アプローチの提案—』
2008.3.11<<http://www.21ppi.org/pdf/thesis/080311.pdf>> を参考に筆者作成。

（3）途上国への説得

COP13では、次期枠組みに向けた検討項目として「途上国による計測・報告・検証可能な手法での緩和の行動」が盛り込まれたものの、具体的な数値目標等の約束に対して、途上国は一貫して反対する姿勢を見せている。

我が国は、セクター別アプローチについて、途上国に先進国並みの削減水準を求めない考えも示している⁽⁴⁸⁾とはいえ、途上国に数値的な約束への合意を求めるとすれば、途上国の合意を得るためのハードルはかなり高くなるかもしれない⁽⁴⁹⁾。外務省の小町恭士地球環境問題担当大使は、関係省庁の合意はないものの、「中国やインドに国別総量目標を設けるよう求めるのは非現実的」との見解を示したという⁽⁵⁰⁾。

ただし、中国高官が、先進国からの資金・技術援助を支える仕組みであれば賛成するといった趣旨の発言をした⁽⁵¹⁾ように、同案が示す資金・技術援助の内容が途上国の理解を得られれば、合意に達する可能性も出てこよう。

3 米国政権交代の影響

我が国は、現行の京都議定書*をめぐる過去の交渉で、米国が参加することを最も重視していた。その結果、米国が京都議定書への参加を決定し、我が国は外交的勝利を収めた⁽⁵²⁾が、代わりに6%の削減目標を受け入れた経緯がある⁽⁵³⁾。ただし、当初は想定されていなかったような結果になった背景には、交渉過程で、あるべき世界像を持たないまま米国にのみ配慮し

(48) 「先進国・途上国の溝 鮮明、サミットへ課題山積、日本案にも異論」『日本経済新聞』2008.4.6.

(49) 代替案として、排出量の多い途上国には法的拘束力のない数値目標を設定する方法も考えられる。

(50) 「環境戦略 視界開けず、日本案に途上国反発」『朝日新聞』2008.4.6.

(51) 「中国も理解示す」『日本経済新聞』2008.3.18.

(52) その後、共和党ブッシュ政権の誕生により米国が京都議定書を離脱し、我が国の努力が水泡に帰したことは周知のとおりである。

(53) 高村ゆかり、亀山康子編『地球温暖化交渉の行方』大学図書、2005,p.171. もっとも、我が国は、米国の京都議定書離脱後の交渉で、京都議定書3条4項に基づく森林経営などによるCO₂吸収量を3.8%まで算入できる条件を獲得した。このため、国際排出量取引等による削減分を1.6%とすれば、我が国は国内排出削減の目標を、事実上0.6%とすることができる。

た我が国の姿勢があるとする指摘⁽⁵⁴⁾がある。次期枠組み交渉においても、我が国は、これまでのところ米国の参加を最優先課題として動いているように見受けられる。

現在、米国では次期大統領候補として、共和党のジョン・マケイン上院議員、民主党のバラク・オバマ、ヒラリー・クリントン両上院議員が有力視されており、いずれも温暖化対策に積極的な政策を提案している⁽⁵⁵⁾。次期枠組みの結論は2009年に出るが、その際、新大統領の下で米国の存在感が急激に増してくる可能性がある。

2007年秋に、いくつかのEU加盟国や米国州政府が参加する、国際炭素行動パートナーシップ(International Carbon Action Partnership: ICAP)が設立された。米国には公的な国内排出量取引制度がまだ導入されていないが、ICAPでは、既に実施中のEU域内排出量取引制度(EU ETS)と、米国の国内排出量取引制度(いくつかの州で検討中)との連結に向けた検討が進められることになった。そして現在、上記3名の次期大統領候補は、いずれも米国に国内排出量取引を導入する意向を示している。我が国では、国内排出量取引の導入について本格的な検討が行われてこなかったが、「I 3(1)国内排出量取引」で述べたとおり2008(平成20)年2月頃に、政府が国内排出量取引制度の検討に動き出したのである。我が国における国内排出量取引をめぐる議論では米国の影響が早くも出始めているのかもしれない。

おわりに

将来枠組み交渉に向けて、我が国には、あるべき世界像をしっかりと確立し、それに基づいた交渉を進めていくことが求められよう。前出の「地球温暖化問題に関する懇談会」では、主催者である福田康夫首相が「洞爺湖サミットでははっきりと諸外国に言えるような提案をいただきたい」と要望した⁽⁵⁶⁾。同懇談会では、国内排出量取引制度、環境税など具体的な温暖化対策が議論される予定であり⁽⁵⁷⁾、その結論次第では、これまで我が国が提案してきたセクター別アプローチのほかにも、国際社会に向けて発信できる有力な提案がまとまるかもしれない。2009年末に向けて、温暖化対策のあるべき世界像を我が国が早期に提案できるかどうか、次期枠組み交渉の行方を左右する重要なポイントとなろう。

(えんどう まさひろ 農林環境課)

(54) 高村ゆかり、亀山康子編『地球温暖化交渉の行方』大学図書、2005.p.173.

(55) 「米、温暖化対策転換へ 排出権取引3候補前向き」『日本経済新聞』2008.2.19.

(56) 「サミットまでに結論出したいのに…「排出量取引」議論は停滞」『毎日新聞』2008.4.6.

(57) 前掲注(9)