

講演 1

COP7の結果と国内制度の動向

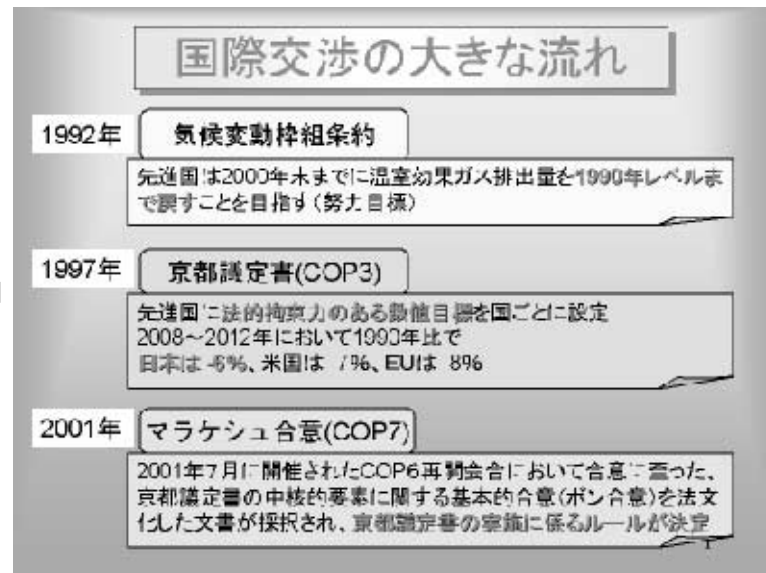
アジア太平洋地球変動研究ネットワーク (APN) センター長
(前環境庁地球温暖化対策推進室長)

谷津 龍太郎

先ほど来、お話がありますように、環境省の竹本課長には本日まで出席できないということで、一昨日、急遽代役を命じられ、竹本課長の代役を務めるには極めて非力でありますし、前に温暖化対策をやっていたとはいえ現場を離れて1年半たちますので、まことに不十分なご説明になるうかと思いますが、精いっぱい務めさせていただきますので、よろしくお願い申し上げます。

本日のお話は、COP7、昨年10月29日から11月10日まで(10日といっても例によって徹夜したので一日伸びましたが) モロッコのマラケシュで開かれた温暖化交渉の結果を受けて、今、国内制度づくりに向けてどう取り組むかが進められているのかについてご説明をする、というのが趣旨です。

[スライド-1]



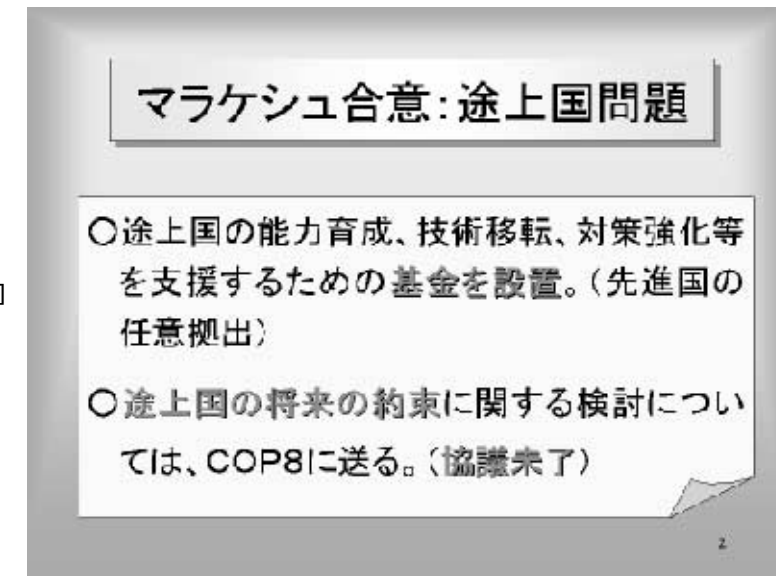
[スライド1]ご案内のように、1992年に地球サミットに合わせて温暖化防止条約が採択され、署名開始になりました。ここでは目標については明確な規定がなく、一応努力目標として2000年以降90年レベルで安定化させようということが条約の中に書き込まれています。しかしながら、何も罰則はなく、我が国は、2000年時点で、まだ正式な統計は発表されていませんが、達成されたとはいえません。

1997年に京都でCOP3が開かれ、法的拘束力のある削減目標に先進国は合意をし、その中で日本はマイナス6%という削減目標を国際的に公約しました。

しかし、京都議定書の中で、目標達成を効果的に行うための京都メカニズム(これは本日のセミナーの本題ですが)が盛り込まれましたが、その実施細目についてまで京都で合意するには至らず、引き続き京都議定書に盛り込まれた宿題を毎年、環境大臣、エネルギー大臣、各省の役人が集まって様々な形で議論してきて、その結果が2001年のCOP7につながり、京都議定書の実施に関する細目が決定したということです。

COP7に至る過程で、本当は昨年ハーグで開かれたCOP6で決着をみるはずでしたが、周知のごとく合意に至らず、ハーグのCOP6は中断してしまいました。昨年、条約事務局のあるボンで、その再開会合というのが開かれ、我が国の川口環境大臣も出席し、政治レベルでの合意がほぼなされました。私はハーグとボンには行っていませんので、若干そのご報告をする資格があるわけですが、COP7はそういう意味で、大臣レベルの合意をしっかりと法的な文章に作文し、定着させるという意味合いがあったわけです。

[スライド-2]



[スライド2]まず1点目、途上国問題からご説明させていただきます。

なぜ途上国問題がこれだけ大きな議論になるかといえば、温暖化の問題というのは、南北対立がある中でも、地球全体、各国が手を携えてやっていかなければなりません。途上国は国の数にすると膨大です。先進国は一握りです。したがって、途上国の合意を得た形で京都議定書の議論を進めていかないと、京都議定書は発効しません。日本がやらないと、これもだめですが、途上国も土俵に上って足並みをそろえてもらわなければいけません。そういう中で、途上国の考え方を十分理解し、途上国のニーズに応えられるような仕組みをつくっていく必要があるというわけです。

途上国は、温暖化対策をやるうえにも、資金もなければ技術もないということで、資金供給と技術移転が大きな課題で、今回、途上国がらみの基金を3つ、特別気候変動基金、世界で最も貧しい国々の温暖化への適応計画をつくらうという最貧国基金、3つ目に京都議定書の適応基金をつくるのが合意されました。各国はこれに対して任意の拠出をするもので、「日本は幾ら出さない」ということが決まったわけではありません。全体の管理は、基本的には世界銀行に設けられている地球環境ファシリテイ (GEF) の枠内で管理しているという形になっています。

ハーグ以降、アメリカにブッシュ政権が誕生し、京都議定書から脱退するという話になりました。その理由は2つあります。1つは、温暖化対策は米国経済に悪影響を及ぼすということ。もう1つは、途上国の約束が不十分ではないかということで、途上国の参加問題が非常に大きいわけです。これも繰り返し様々な形で議論になりますし、また、先週、ヨーロッパとアジアとの環境政策を議論する会議が中国で開かれ、そこに川口環境大臣も行かれて、中国の高官と温暖化問題についてやりとりをしました。そういう形で途上国を巻き込もうとしています。

今回、新しい情報としては、中国としては、GDPの伸び率よりもCO2の伸び率を低く抑えよう、経済成長とCO2

排出量とは切り離して別のトレンドにしようということを初めて中国政府はコミットしたということが報道されています。そういう形で、まあこれもステップ・バイ・ステップですが、途上国をできるだけ巻き込んでいくことが必要ではあるものの、いろいろと長い経緯のある中で、いきなり途上国に約束しろというのは無理で、今後とも引き続き働きかけはするにしても、決定自体は先送りになっています。

マラケシュ合意：京都メカニズム

- 遵守制度の受入れは、京都メカニズムの活用条件としない。
- CDM・共同実施等で得た排出枠は自由に取引可能。
- 国内対策に対し補足的(定量的制限は設けない)
- 共同実施、CDMのうち原子力により生じた排出枠を目標達成に利用することは控える。
- 排出量取引における売りすぎを防止するため、その国に認められた排出枠の90%又は直近の排出量のうち、どちらか低い方に相当する排出枠を常に留保する。

[スライド-3]

[スライド3]本日の主題である京都メカニズム、排出量取引とか、共同実施とか、クリーン開発メカニズム(CDM)とかいう話ですが、中身のことは別にして、排出量取引からのメカニズムに参加できる資格を議論したわけです。「こういう条件を整えれば京都メカニズムに参加して取引ができますよ」「その条件は何ですか」ということが確定しました。

例えば、量を取引するわけですから、その根っこになっている排出量を正確につかめないような国は、そんなところから排出量を買っても、根っこがぐらついては何もありませんから、参加するためには、まず各国の排出量の推計の仕方をきっちりやいなさい、あるいは排出量を取引するためには、ちょうど銀行口座のような登録簿(レジスター)が必要で、そういう排出量取引の前提条件をしっかりと整備しなさい、ということが参加要件として決まったわけです。

問題になっていたのは、京都議定書の約束を守ることができない国をどうするのかということです。京都議定書を守ることの確認とか、守れなかった場合の措置とか、そういうことを遵守制度と言っているわけですが、そういう制度を受け入れるか否かは、そういう意味での参加の資格要件にはしないということになったわけです。また、CDMや共同実施で得た排出枠は、いったん自分のところに受け入れたものを他に転売できるかどうか、取引できるかどうかということです。一部の途上国は、CDMで得たクレジットは、その投資国だけで使うべきで、それを転売するなどは認められないという議論がありました。京都メカニズムの非常に意味のあるところは、各国の目標値達成をできるだけ柔軟にしよう、フレキシブルに京都議定書の目標を達成しよう、そのフレキシブルな仕掛けをできるだけ増やしてやるというのが眼目ですから、参加の敷居をあまり高くしたり、一部の国は「どうもそう言うんじゃ参加できないよ」ということでは困るわけで、なるべく多くの国が参加できるような、なおかつ実効性のあるような仕組みが必要です。そういう意味では、得たクレジットについても自由に取引可能というのは大きいわけです。

とはいえ、温暖化対策はそれぞれの国がしっかり国内で排出量の削減なり吸収量の拡大を行うべきであって、海外との取引というのは、それは主従でいえば従で、主は国内対策だということは議定書に明確に書いてありますが、排出量取引が「ここまでなら認められるよ」という定量的目標をつくるべきではないかという議論もありました。しかし、これは結論としては、定量的制限を設けないという形で、定性的に国内対策が主、京都メカニズムの取引は従ということで決着したわけです。

原子力の扱いもポイントになりました。共同実施、CDMというのは、プロジェクトに投資をし、排出枠を得るという仕掛けですが、原子力開発をどう取引の対象プロジェクトにするかどうか国内対策は別に何も言っていません。排出量取引からみて原子力を位置づけるかどうか議論になったわけで、これは目標達成に利用することは控えようという結論になりました。

最後は売り過ぎ防止で、「売れるからどんどん売ろうじゃないか」ということは、やはり制限を課すべきであるという話で、認められた排出枠の90%または直近の排出量くらいはキープしていただき、それを超えた分について取引の対象にしようというような議論になりました。

マラケシュ合意：吸収源

- 森林管理の吸収分は国ごとに上限設定(日本は基準年排出量の3.7%分を正式に確保。またロシアは要求どおり33百万トン確保)
- CDMシンクの対象活動として、新規植林及び再植林を認める

[スライド-4]

[スライド4]吸収源も最大の問題です。なぜかといえば、京都会議の後、日本は温暖化対策の大綱を決めました。その中で、6%削減を図るための数値上のシナリオ(エネルギー起源プラスマイナス0%、代替フロンプラス2%、吸収源マイナス3.7%)をつくりました。したがって、日本が温暖化対策を進めるためには、3.7%という吸収源の数値を確保しない限り、日本の温暖化対策の前提となっている6%削減シナリオが崩れます。崩れた途端、国内で大きな問題が起きます。その3.7%分を誰がどう責任でもって対応するのかということになります。そんな議論になったら、日本は今年、京都議定書を批准すると言っていますが、大綱の前提が崩れたら今年の批准など到底間に合いません。3.7%はどうしてもとってこない、日本の国内の意思決定上、重大な支障を生ずるわけです。

そういうことで、この吸収源の3.7%分を確保するというのが日本にとっては交渉の一大眼目であったわけですが、これは環境省、経済産業省、林野庁、外務省など役所のどこを問わず、「この3.7%をとってこない、日本政府としての6%削減シナリオが崩れる。これは大問題だ。」という認識で皆頑張ったわけです。その結果これは認められました。しかし、これは経緯があって、米国が議定書から離脱したというのが大きな要因であったわけです。

資料の9ページに各国の排出割合が書いてあり、日本が京都議定書の発効のキャスティングボートを握ったということです。

京都議定書の発効要件は、

(1) 55か国以上の国が締結

(2) 締結した附属書 国の合計の二酸化炭素の1990年の排出量が、全附属書 国の合計の排出量の55%以上

の条件を満たした後、90日後ということですので、先進国だけが「行こう」としてもだめなわけです。

特に(2)先進国の二酸化炭素排出の量ですが、全先進国の排出量の合計の55%以上ということで、議定書を批准すると言っているEUは24.2%、その他のヨーロッパ国は7.8%、カナダ、ノルウェー、ニュージーランド、アイスランドなどが3.8%、合計35.8%。これでは55%に達しません。ロシアは17.4%を持っています。ロシアは議定書を批准すれば排出枠が売れますから、議定書批准のインセンティブがあるということで、これを足しても53.2%ということで、ぎりぎり55%に達しないわけです。そこに日本が8.5%のシェアを持っている。これを加えて初めて61.7%で、55%の条件がクリアできるというわけです。

オーストラリアは、アメリカを見て「やらない」と言っています。したがって、日本が京都議定書発効のキャスティングボートを握ったことになりました。EUはハーグで失敗し、ボンでまたぞろ合意に失敗すると、彼らの環境大臣の政治的立場が影響が生じます。緑の党など環境対策に熱心な政党から出てきたりしていますから。EUは、事前に日本にもミッションを派遣して、日本の批准の条件をさまざまに検討した結果、3.7%がキーだということがわかったのだらうと思います。このため、ボンでは最終日を待たずにEUは3.7%のカードを切って日本を取り込んだわけです。そういう経緯があって、3.7%がまるまる認められたのだらうと考えられます。

それから、民間企業の方々も途上国に森林の再生で投資されたりしていますが、CDMシンの対象活動として、新規植林、再植林が認められました。ただし、目標達成の中の1%が上限だとかいった条件はありますが、基本的には認められています。

マラケシュ合意：遵守

○不遵守の際の措置に法的拘束力を導入するか否かについては、議定書発効後に開催される第1回締約国会合において決定。

○目標を達成できなかった場合は、超過分の1.3倍を次期目標に上積み

[スライド-5]

[スライド5] 遵守というのは、少しわかりづらいのですが、不遵守の際の措置、守れなかった場合にどうするのか

ということです。この点に日本はこだわりをもって交渉を行いました。守れなかった措置に日本がこだわるのはどういう意味があるのか、日本は守らないつもりなのか、ということですが、これもできるだけいろいろな国が参加できるようにメカニズムにしておく必要があるわけです。議論は、不遵守の際にどういうペナルティを科すか、それに法的拘束力を持たすかどうかということです。手続的には、この措置に法的拘束力を持たすということは議定書改定につながります。それでなくてもいろいろな論点がある中で、ようやく、京都で合意をしたわけで、寝た子を起こすようなことにもつながりかねない。したがって、そういうハードルはできれば低くしておきたいということがあって、日本はあまり法的拘束力を持たせないような、議論していたわけです。これが先送りになりました。そして、もし達成できなかった場合には、「その分のペナルティがあります。3割増しで次の期に返してください」ということになったわけです。

COP7合意を受けた地球温暖化対策推進本部(本部長:内閣総理大臣)決定 (平成13年11月12日)

○京都議定書の2002年締結に向けた以下の準備を本格的に開始
・地球温暖化対策推進大綱の見直し
・次期通常国会に向けた京都議定書締結の承認、国内制度の整備・構築

○京都議定書の目標達成には、国民一人ひとりのライフスタイルの改善、技術革新を通じた経済社会活動の改善が不可欠。
現下の厳しい経済情勢にかんがみ、経済界の創意工夫を活かし、我が国の経済活性化にもつながる、環境と経済の両立に資するような国内制度の整備・構築を目指す。

○全ての国が一つのルールで行動することを目標に、米国の締約的対応を引き続き求めるとともに、開発途上国を含めた国際的ルールが構築されるよう、最大限努力

[スライド-6]

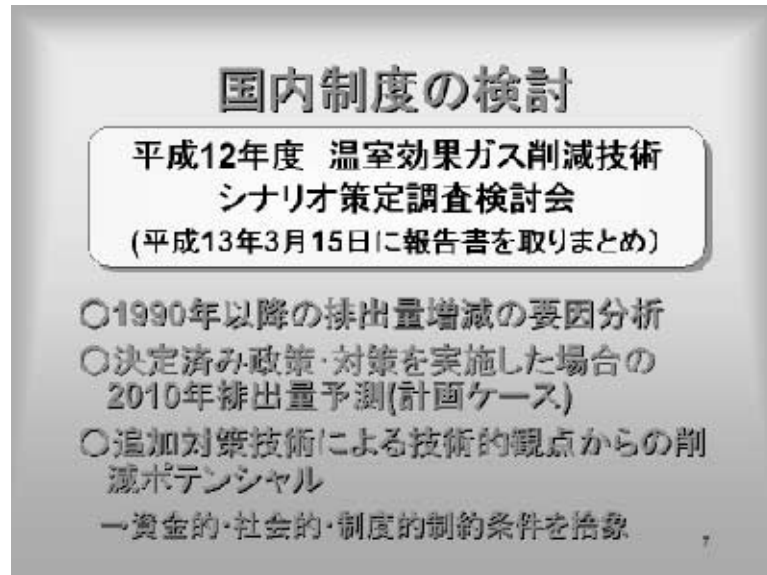
[スライド6] こういうことを受けて早速、昨年11月に、小泉総理が本部長を務める地球温暖化対策推進本部(これは実質的には閣議メンバーですが)で決定をみました。

まず、「大綱」(地球温暖化対策推進大綱)の見直しをする。この意味は、前述の6%削減シナリオの数字を新しい条件のもとでもう一度見直そう、ということです。総合エネルギー調査会も報告を出しました。中環審も目標達成シナリオ小委員会で一応の報告を出しました。数字的な根拠は一応ありますので、これらをもとにもう一度6%削減シナリオを数字ベースで意思決定しようというのが、私が見る「大綱の見直し」の意味です。

これは今、法律の制定作業が並行して進んでいますが、多分、法律の閣議決定(3月くらいになると思いますが)の前に「大綱」の見直しをし、内閣法制局や外務省など全員合意のもとで新しい16%削減シナリオを意思決定し、そういうことを前提に新しい法律の閣議決定をするのではないかと考えられます。

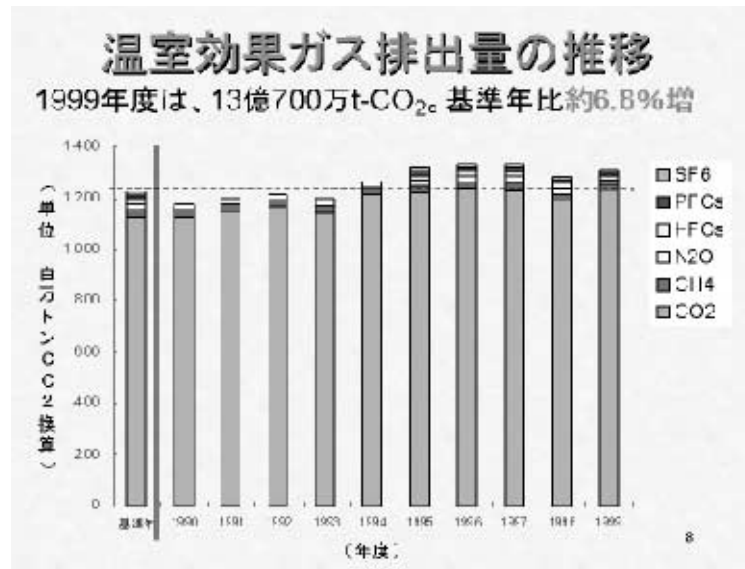
それから、議定書締結の承認、国内制度の整備・構築ですが、京都議定書は単独で国会に持って行って国会は承認してくれません。これは法的拘束力を持った国際合意ですから、日本の国内法で6%削減がしっかり法的に担保されているという条件がないと、議定書だけ批准してくれと言っても、国会は承認いたしません。したがって、議定書案件と法律案件とをセットで国会に持ち込む必要があります。そういう準備をこれから行うわけです。

あとは、ライフスタイルの変革とか、経済界の創意工夫を活かし、こういう状況から脱するための経済活性化のテコに使うのではないかとこととか、国際的ルールなどを踏まえて本部決定がありました。

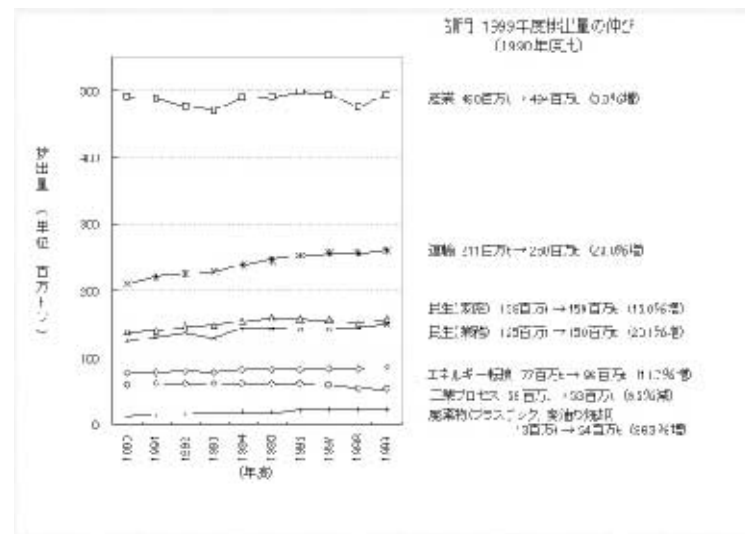


[スライド-7]

[スライド7]国内制度の検討ですが、これは審議会の議論の前提になっているような「削減ポテンシャル」を環境省なりに検討した、その検討結果です。

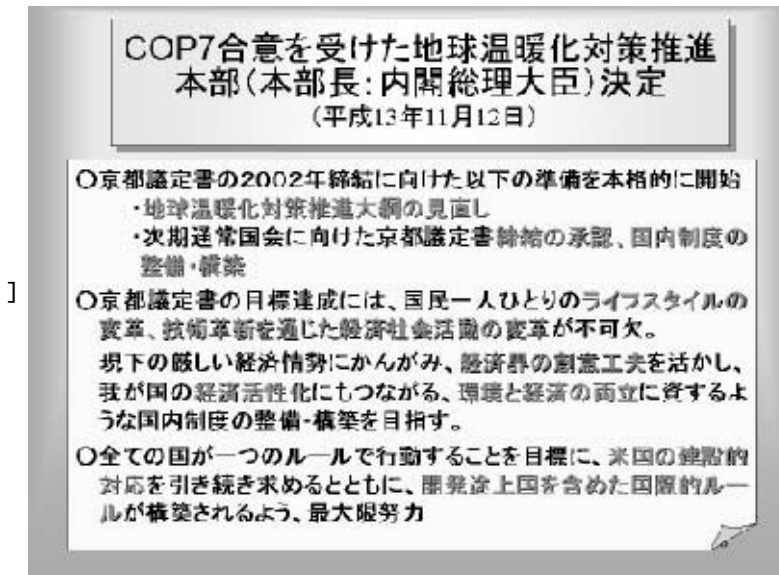


[スライド-8]



[スライド-9]

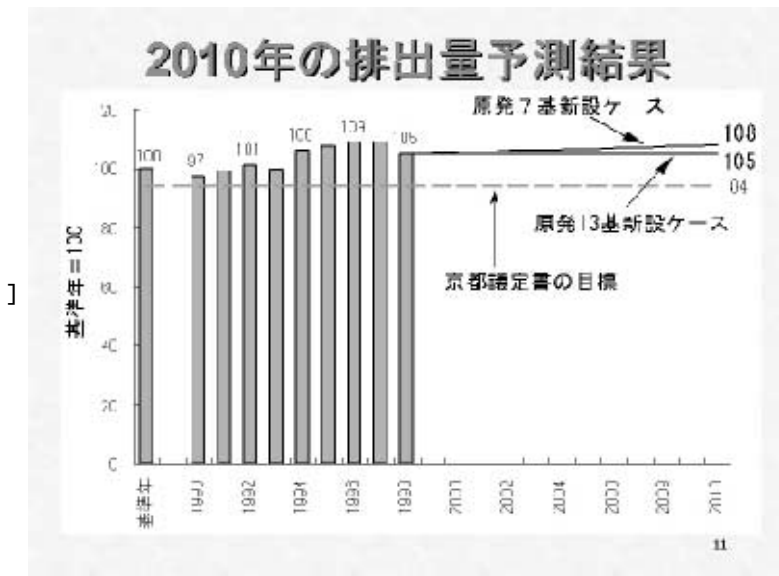
[スライド8/9]ご案内のように、CO2排出量は若干の増減はありますが、マクロ的なトレンドでは右肩上がりです。



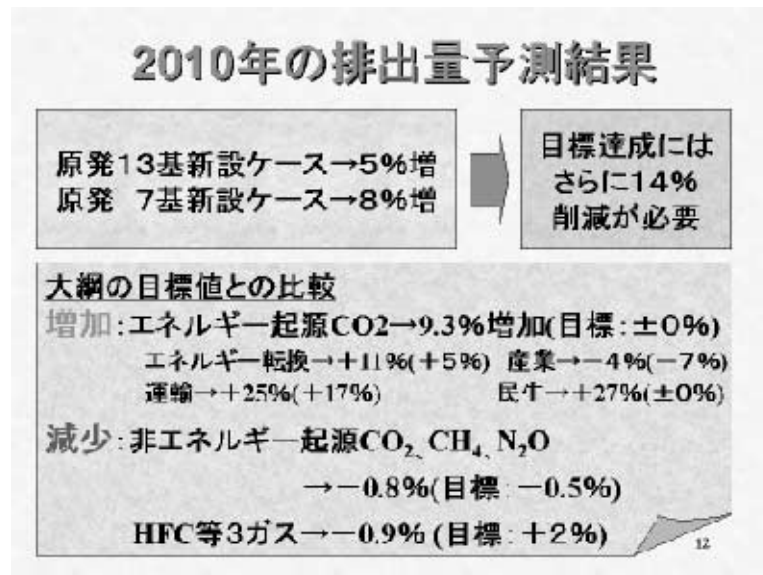
[スライド-10]

[スライド10]各セクター別のトレンドの要因分析をしてみると、伸び率が大きい運輸部門、これは旅客量が伸びています。民生部門では、特にオフィススペースが増え、家庭部門では世帯数が増えています。東京の豊島区はワンルームマンションに税金をかけると言っていますが、世帯数が増えている。一方で減少要因としては、産業構造が変化してきています。

あと、横断的には、エネルギー消費原単位が増大していて、特に運輸部門では自動車が増大化しています。3ナンバーやレジャーバイクなどが伸びていますし、渋滞も若干増えています。民生の家庭部門では、家電製品が普及し大型化している。したがって、原単位的には小さくても大型化して相殺しているという感じです。しかし、電力業界のご努力によって電力の原単位は改善されてきています。



[スライド-11]



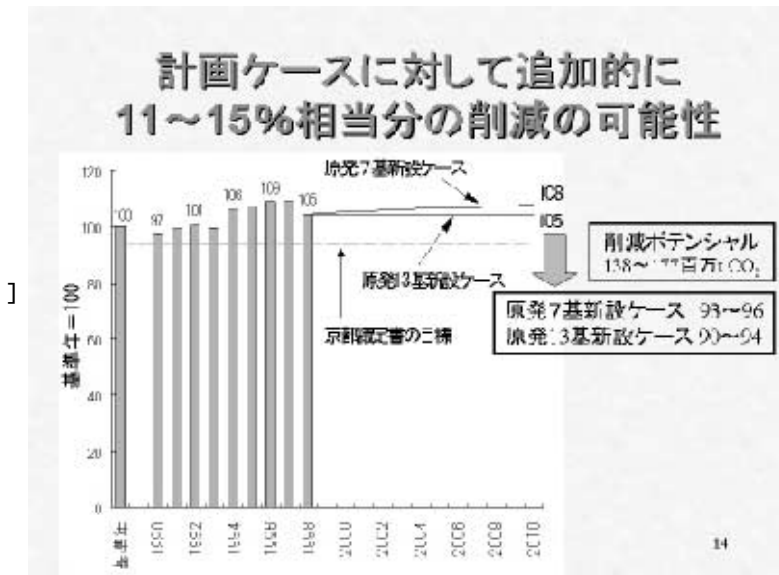
[スライド-12]

[スライド11・12]こういった中で、環境省なりにほぼそのビジネス・アズ・ユー・ジュアル(自然体ケース)的な将来推計をしました。2つのケースで行い、原発が7基新設ケースと13基新設ケースで、原発が多いほうがその分火力が減るので低くなる。今までのまま推移すると、いずれにせよ目標年次の5%から8%増しで、6%削減など到底いかないという結果になっているので、これはやはり何か対策を講じていかなければいけないというわけです。



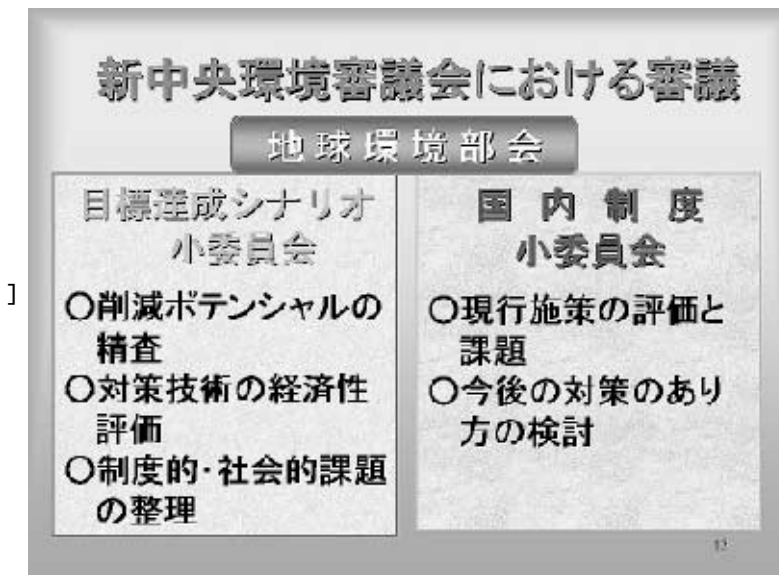
[スライド-13]

[スライド13]内訳は説明を省略させていただきますが、この検討結果です。技術的制約とか、時間的制約とか、それにお金が行き渡るかどうか、社会的に認められるかどうかとか、あるいは国の制度がうまく円滑に働くのか、何か余分な規制があるのかどうかとか、いろいろな制約要因がある中で技術というのは普及していくわけです。こういういわばバリアを外していかなければいけないわけですが、今回の環境省の検討では、主に技術的・時間的制約という部分に注目して技術の普及状況を将来予測しました。したがって、まだ改善されなければならないバリアは多々ある中でこの検討結果であるという点が前提になっています。



[スライド-14]

[スライド14]そこで、削減ポテンシャルですが、原発7基ケースでは93~96%。だから、マイナス7%からマイナス4%くらいまでいけるだろう。原発13基ケースではマイナス10%からマイナス6%くらいまで、もう少しその削減率が大きく見込まれるのではないかと、という検討結果になっています。これを踏まえて審議会でいろいろ審議をされているわけです。



[スライド-15]

[スライド15]資料の24ページから「京都議定書の締結に向けた国内制度の在り方に関する答申」というのがあります。先ほど天野先生のお話にもありましたが、この小委員会報告をもとに、本日(2002年1月24日)中環審の地球環境部会が開かれ、中環審としての答申案が議論されることになっています。

全体のフレームワークでは、基本的に「計画」が位置づけられており、事業者の自主管理、国内でのいろいろな協定とか実行計画という計画の枠組み、国内排出量取引の話、そして諸政策の下にそれぞれセクター別の政策がいろいろある。そういう排出量の管理関係、削減関係、それとシンク吸収量の対策を踏まえて、京都メカニズムと相まって6%削減を達成しようと、こういうシナリオになっています。

資料の32ページをご覧くださいと思います。今回の前提になっている京都議定書の特徴ですが、次のような特徴を有しています。普通、条約とか議定書という、いわば国際法ですが、これは発効したときから義務を課します。しかし、温暖化対策の場合には、「将来の期間」ということになっているのが1つ特徴で、政策・措置は各国に委ねられています。したがって、中環審としては、国民の皆様のご議論も踏まえたくて、「ステップ・バイ・ステップ」アプローチを採用したというわけです。

国際的な枠組み上、第1ステップ、第2ステップ、第3ステップと分かれており、第1ステップでは京都議定書の発効を目指そう。第2ステップで2005年までに約束の達成に当たって明らかな進展を持たなければいけない。これも注目点ですが、先進国の第2ステップ期間に関する国際交渉を、終了の7年前、2005年の前から開始しなければいけないということで、「この次の話を2005年末から議論を始めよう」ということが既に国際的な枠組みで決まっています。

こういうことを前提に、どういふ話になっているかといえば、国内の対策も今、3つのステップを考えており、全体的にはPDCAサイクルに基づいた国全体の排出量の管理計画というのを位置づけています。

そうしたうえで、各セクターごとの対策をいろいろ規定しているわけですが、第1ステップの中では、基本的には、今まで講じておられるような自主的な取り組みを中心に、しかし、その自主的な取り組みもできるだけ情報を公開するような形で、あるいは第三者がしっかり中身をチェックしたうえでいろいろ情報を公開していくといった仕組みを、ここでは採用していこうとしています。したがって、排出量取引であるとか、いわゆる温暖化対策税のような経済的措置を、いきなりここから法律に基づいて実施するという形には、どうもならないような方向です。

しかし、国内の排出量取引についても、第1段階から自主的な枠内でいろいろ経験を積み上げようと、イギリスでも動きがありますし、EUでも動きがあります。そういったものを踏まえて、国際的に乗り遅れないような、むしろ日本が新しいメカニズムのリーダーシップをとれるような、そういうノウハウをここでは蓄積し、ただし、何かそういう仕組みを正式にスタートさせるのはもう少し先送りしようということです。

税についても同様に、税については、いろいろな長い勉強の歴史がありますが、この第1段階でも、そういうものをもう少し継続的に深めていこうという議論になっています。

そして、第2段階で見直しをし、所要の制度改正をしたうえで、第3段階で実際にその義務がかかるような制度の確定をしていくというようなことで、第1約束期間に向けた措置を実施していこうという枠組みです。

中身については、時間の関係で詳細は避けますが、資料の35ページをご覧くださいと思います。先ほどのPDCAサイクルの「計画に盛り込むべき事項」ですが、

(1) 2010年の温室効果ガス別・分野別の排出削減目標量・吸収源対策の目標量 こういふ数値目標が必要です。

(2) 国民各層一体となった取り組みを推進するための国、地方公共団体、事業者及び国民がそれぞれ果たすべき役割、これもクリアにする必要があります。

(3) 個々の対策の我が国全体での2010年における導入目標量、それによる2010年における削減・吸収見込量

これまでいろいろ議論があって、何かマクロな削減目標だけあって、その目標がうまく達成されているのかどうか、個別の政策評価ができないではないかということがありますので、個々の対策についても導入目標量を決めたり削減・吸収見込量を決めたりしたいというわけです。

(4) 個々の対策の導入促進のための国等の具体的施策

(5) 国等の施策の導入時期などを時間軸で可能な限り明らかにした工程表

こういう個別の施策の定量的な数値が出てくると進行管理も行いやすいかな、というわけです。

それから、「情報システムの整備」も、今、統計が遅いということが言われていますので、統計とかデータについて見直しをしていこう。また、自治体の役割も重要であるので、推進センターや協議会を活用したような対策をお願いしたい、というわけです。

あと、個別の中身については、時間の関係上、説明を省かせていただきますが、本日、こういうことを骨子にした(若干の修正は当然ありますが)答申が出されますので、これから政府は「大綱」の見直し、法案の閣議決定、それと法律の制定をし、ヨハネスブルグ・サミットが9月4日までですので、その90日前までに日本としては批准をし、国連に付託します。したがって、今後、6月の下旬に法律を上げ、議定書も締結するといったスケジュールで動いていくのではないかと思います。