

産業構造審議会環境部会地球環境小委員会将来枠組み検討専門委員会中間とりまとめ（案）「気候変動に関する将来の持続可能な枠組みについて」に対する意見

1．氏名

早川光俊

2．連絡先

- ・住所 〒541-0041 大阪府中央区内本町 2-1-19 内本町松屋ビル 4F
特定非営利活動法人 地球環境と大気汚染を考える全国市民会議 (CASA)
- ・電話番号 06-6910-6301
- ・FAX番号 06-6910-6302
- ・電子メールアドレス office@casa.bnet.jp

3．職業（会社名、団体名、役職等）

特定非営利活動法人

地球環境と大気汚染を考える全国市民会議 (CASA) 専務理事

4．意見

1 全体に対する意見

(1) 該当箇所：第2章、第3章、第4章

(2) 意見内容

第2章の1の「気候変動問題の中長期的展望」に記述されている IPCC 第3次評価報告書の内容をレビューした科学的知見に関する記述と、第2章の2の「究極の目的を巡る議論」や第3章以下の将来枠組みについての考え方が不整合である。

ここで提案されている将来枠組みは、総量削減、法的拘束力、遵守制度などの京都議定書の骨格を変えてしまおうとする提案になっている。こうした提案は、進行する気候変動に対する危機感に乏しく、気候変動を防止しようとする意思に欠けていると言わざるを得ない。第2約束期間以降の枠組みは、より高い削減目標を設定し、その基本的枠組みは京都議定書を引き継ぐものでなければならない。

(3) 理由

- ・ 第2章の「気候変動問題の中長期的展望」で、「予防原則に基づき、十分な科学的知見がなくとも、気候変動問題への取り組みを強化していくことが必要である」としていること、「低いレベルの温室効果ガス濃度で安定化するほど、気候変化による損害のリスクは軽減される」、「排出量と吸収量をバランスさせるためには、現在の半分以上にまで排出量を大幅に削減させることが必要とされている」、「例えば 550ppm に安定化させるためのシナリオでは、今後の排出のピークと比較すれば4分の1程度にまで長期的に削減する必要がある」としていることは、正しい認識であると考えられる。
- ・ ところが、第2章 (p.24 下) では、「気候変動は、 人類の行動 温室効果ガスの排出 大気中の温室効果ガス濃度の上昇 気温の上昇 気候システムへの影響 という流れで生じる」が、「国際的な枠組みにおける目標は、 人類の行動または温室効果ガスの排出 (量) で設定するのが適当である」とし、「 安定化濃度や 気温上昇の限度に関し、一定の目安を持つことは重要であるが、 や について特定の

目標値を合意し、そこから や に遡って目標を再設定するには、科学的知見がさらに深められる必要がある」とされたとし、地球温暖化の影響から遡って目標設定することを排除してしまっている。しかし、こうした「人類の行動」や「温室効果ガスの排出(量)」で目標設定するためには、安定化濃度や 気温上昇、 気候システムへの影響についての一定の指針が不可欠である。

- ・ 気候変動の因果関係()は、意見4で示すように、長期的な枠組と短期的な行動を議論する上で極めて重要である。該当部分は について一定の目安を持つことの重要性についても言及している。しかしながら、以降の議論はこの因果関係を全く無視した議論となっており、 のコミットメントが とどのような関係にあるのかが全く説明されていない。 との関係が示されないままの の議論とは一体何なのであろうか？
- ・ p.20 上で予防原則について正しい認識を示しながら、第3章をもとに第4章で展開されている将来枠組についての考え方は、不確定な将来の革新的技術に依存するのみで、大幅な排出削減を担保する根拠、あるいは排出量との関係が全く示されておらず、論理的に整合していない。
- ・ 締約国会議での将来枠組みについての議論でも、予防原則を踏まえながら前述の などの指針、目安について早急に議論すべきである。
- ・ CASA も参加している気候行動ネットワーク(CAN)はポジションペーパー「危険な気候変動を防止せよ」をCOP8で発表した。このポジションペーパーは、IPCC第3次評価報告書などの最新の科学的知見を引きながら、「気候変動は2度の上昇をピークにできる限り急速に下げるべきであり、ピークを2度以内に抑えれば大きな損害は避けられる」とし、締約国に緊急の行動を促している。こうした認識からは、第2約束期間以降の設計は、その基本的枠組みは京都議定書を引き継いだうえで、より高い削減目標が設定されなければならない。

2 主要排出国の参加について

(1) 該当箇所：第3章第1節

(2) 意見内容

- ・ 京都議定書における懲罰的な遵守スキーム、EUのような短期的でかつ大幅な削減目標は、アメリカ・オーストラリアの参加インセンティブに悪影響を与えるとされるが、根拠が不明である。

(3) 理由

- ・ 京都議定書において参加インセンティブをために導入された制度は数多くある。たとえば、京都メカニズムの導入、吸収源、ホットエアやEUバブルを容認したことなどは、附属書 国に参加インセンティブを与えた制度設計になっている。
- ・ 遵守スキームへの批判も根拠がない。国際条約(議定書)などに関する参加インセンティブや条約(議定書)の安定性に関する最近の研究成果では、強力な遵守スキームの設計や不参加に対する制裁措置が参加インセンティブを高め、アメリカのような離脱(フリーライダー)を防ぐとされている。
- ・ アメリカ及びオーストラリアが参加させるために、条約や議定書を改正(改悪)することは、より多くのフリーライダーを発生させ、気候変動枠組条約の究極的な目的達成をきわめて困難にする結果を招かざるを得ないことを十分に認識する必要がある。

3 主要途上国の参加について

(1) 該当箇所：第3章1(2)

(2) 意見内容

途上国の排出増加を理由に、「中長期的な取り組みを考えた場合、『共通だが差異ある責任』の原則を踏まえつつも、途上国に何らかの排出抑制努力を求めることは、衡平性を欠くものではない」とするが、途上国の排出増加を理由に、短絡的に途上国の排出抑制努力を論じることは適当ではない。削減の取り組みに参加するにあたっては、1人あたり排出量などの観点が考慮されるべきであり、単に途上国としてひとくくりに扱ったり、人口の多い途上国の排出量を単純に先進国の排出量と比較すべきではない。

(3) 理由

- ・ 途上国の参加問題だけに2050年か2100年における温室効果ガス排出量に対する長期的な予測値を使用しているが、先進国の排出量の割合は1990年で71%、2010年でも69%を占め(図3-1)温室効果ガスの排出の多くが先進国からの排出量であることを故意に無視している。
- ・ 途上国の排出量の増加が予測されるため、2013年以降から途上国の参加を促すことは何の根拠もない。
- ・ 「共通だが差異のある責任」の原則を踏まえるなら、先進国のより高い削減義務の合意とその履行こそが議論されるべきである。

4 短期的な削減目標の特質について

(1) 該当箇所：第3章2(1)

(2) 意見内容

第2章にも記されているように、気候変動問題は大幅な絶対量の削減が長期的に求められている問題であり、絶対量を削減していくこと、及び短期的に確実な削減を行っていくことが求められている。また、長期的目標と短期的目標は相互補完的であり、両者が必要な点に留意すべきである。ここに記述されている特質は、「排出絶対量の短期的な削減」を排除する理由にはならず、第4章で展開される「短期的にも長期的にも削減をもたらすことを担保しない枠組」を構築する理由にはならず、長期的目標に整合的な短期的目標について議論することが必要である。

(3) 理由

- ・ 大幅な削減に繋がらないのは、現在の枠組が長期的な目標を掲げていないからであり、この問題点に対しては長期的な目標を議論すべきとする結論が導かれるはずである。
- ・ 第3章第2節第2項以降の枠組を用いたとしても、短期的には保守的な目標設定にしかならないであろう。ホットエアについては、排出量取引に上限をかけることで大きな問題は回避できる。また、技術開発については全く逆であり、日本の公害経験によれば、規制が革新的技術を生み出してきた事実がある。32頁の第1段落で記されているような省エネルギーの努力は短期的な外的要因にもたらされたものであることを忘れてはならない。長期的な目標を掲げることによって革新的な技術開発が促進される根拠はどこにもない。
- ・ 短期的な削減目標の特質から京都議定書を批判しているが、京都議定書に関する正確な理解が欠如している。京都議定書は2008-2012年までを対象にしているが、それは

あくまでも第1約束期間の目標であり、2013年以降の削減目標は第1約束期間の延長でかつより厳しい削減目標を設定するが前提となっていたはずである。

- ・ 国内における温室効果ガス削減のための政策には短期的政策とともに長期的な政策も導入されるべきであり、EUの多くの国では実際にそうになっている。現在、長期的な温室効果ガス削減対策に関する制度設計になっていない国は日本だけであり、報告書の内容はそれを自ら認めたことにしかない。
- ・ 長期的な目標を掲げることによって革新的な技術開発が促進される根拠はない。短期的にも費用対効果が高い技術は多数存在する。また、仮に技術革新や費用対効果の高い政策の導入問題などがありうるとしても、短期的な目標に加えて長期的な制度設計をすることにより解決可能と考えられる。

5 将来の枠組におけるコミットメントのあり方について

(1) 該当箇所：第3章2(2)

(2) 意見内容

達成すべき削減量について何も議論がないのは、根本的に問題設定を誤っている。1で指摘したように、安定化濃度や気温上昇、影響についての一定の指針、目安について早急に議論する必要があると考える。なお、途上国支援を積極的に行うことは歓迎するが、これは京都議定書の枠組の中でも十分できることである。また、技術開発は重要であるが、2でも指摘したように、これを促進するには長期的な展望を踏まえた短期的な措置が重要である。

(3) 理由

- ・ そもそも京都議定書交渉は、条約のゆるやかなコミットメントだけでは対策が不十分だという、日本政府も含めた国際合意があって始まったものである。それを元に戻すのであれば前提が変わったという理由を示すべきである。
- ・ 環境と経済の両立の意味の前提として環境保全がなされることが必要である。旧公害対策基本法の「調和条項」のような、従来型経済成長の妨げにならない範囲に環境対策をとどめるべき、などと解するのは誤りである。また、費用対効果は、一定の対策量の確保を最も安い費用で実現することであり、対策量を小さくすることを選択肢に入れるのは誤りである。
- ・ 途上国支援はたいへん重要でポテンシャルもあると考えられるが、途上国支援は京都議定書の途上国支援スキームの発展で対処でき、先進国への法的拘束力ある削減目標と何ら矛盾しない。途上国支援か先進国の国内対策かという問題設定はそもそも成立しない。

6 具体的行動へのコミットメントについて

(1) 該当箇所：第4章1

(2) 意見内容

第2約束期間以降の制度設計は、第1約束期間の削減目標を大幅に上回るとともに、その制度設計は、総量削減、法的拘束力、遵守制度などの京都議定書の骨格を引き継ぐものでなければならない。ここでは、「途上国における排出抑制への協力」、「革新的技術の開発・普及」、「国境を越えたセクター別の原単位の向上」について記述されているが、先進国の削減目標のあり方や実施されるべき対策について記述すべきであるのにその記

述が欠落している。また、CDMの対象事業として原子力をあげた記述は、日本政府も合意したマラケシュ合意に反するものであり、削除すべきである。

(3) 理由

- ・ 10年以上の条約定交渉で、地球温暖化防止の行動は先進国が率先して行うことが合意されている。しかし、日本をはじめとした先進国がこの合意を誠実に履行できなかった結果、温室効果ガスの発生が増加しているのである。途上国の参加を呼びかけるならば、まず自らの約束を達成することで範を示すことが不可欠である。
- ・ また、京都議定書の枠組みを維持すべきかどうかについての記述がない。こうした検討をしたうえで、将来の大幅削減に向けた技術開発の促進や、途上国への支援が検討されるべきである。
- ・ CDM事業に原子力関連事業を含めるかについて、条約交渉の中でたびたび議論されてきた。マラケシュ合意の交渉で、日本など一部の国が原子力関連事業を対象に含めるべきであると主張したが、原子力の安全性、放射性廃棄物の処理技術が存在しないことなどを理由に会議で認められなかった経緯がある。とくに日本の原子力発電については、東海村臨界事故や美浜原発の死亡事故、東京電力の不正報告事件など安全性の確保がもはや機能していない状況を直視すべきである。
- ・ 途上国の排出削減のためには省エネ(効率を含む)の徹底と再生可能エネルギー普及拡大が必要であり、CDMについてもこうした事業が優先されるべきである。基準の緩いCDMの乱発は、省エネ効率を徹底するよりも消費規模拡大を煽り、現状より多少効率のよいプラントを大量設置するインセンティブを働かせることも考えられることが留意されるべきである。
- ・ 現状のCDMの中には、オゾン層破壊物質の生産を自然物質(オゾン層破壊係数がゼロで地球温暖化係数もせいぜいCO₂程度のもの)に転換するのではなく、その大量生産を前提にして温室効果の著しく強い副生成ガスを回収するという、典型的な対症療法的なプロジェクトも含まれている。今後のCDMは質を重視すべきである。
- ・ また、CDMを乱発して国内削減を後退させるのは問題である。削減目標は、基本的に国内対策によって達成を目指すことは、マラケシュ合意の内容でもある。

7 革新的技術の開発・普及について

(1) 該当箇所：第4章1(2)

(2) 意見内容

革新的技術は十分に実証されておらず、早期・未熟な技術であることから長期の施策にも含むべきではない。

炭素隔離については、コストやエネルギー収支に問題がある上、漏洩のモニタリングが可能かどうかも疑問である。さらに海洋投棄は環境影響が計り知れず、こうした問題の多い炭素隔離を対策にあげ、実効性のある対策を遅らせる理由とすべきではない。

(3) 理由

- ・ 革新的技術は現在確立せずに実用化されていないものである。こうした技術の効果や問題点についてはほとんど実証されていないのが現状である。二酸化炭素の隔離・貯蔵は実用段階での実証はほとんど明らかにされておらず、十分な検証がされていない。とりわけ、環境への悪影響については全く実証されていないことを認識すべきである。また、実用化された場合のコストが極めて高くなると予測されていることも問題であ

る。

- ・ 革新的技術を実用化する場合、実証研究が相当積み重ねられること、環境への影響評価が十分に実証されること、実用化の経済性の試算が行われることが前提条件として不可欠である。今の段階では、革新的技術の多くはこれらの条件を満たしておらず、施策の柱に据えるべきではない。
- ・ 炭素貯留や化学吸収については、報告書末尾の試算例でも、コストが現在日本国内で議論されている炭素税の最大20倍にもなり、発電所の燃焼後回収では投入燃料が1 - 2割も増加（それだけ効率が大幅低下。回収に失敗すれば温暖化加速）することが示されている。また、ここには漏洩点検のモニタリングコストなどは入っていないと見られる。

8 数値目標について

(1) 該当箇所：第4章2

(2) 意見内容

ここで提案されている数値目標のあり方は、京都議定書の基本的内容である総量削減を変更しようとするものであり、記述全体を削除すべきである。

(3) 理由

- ・ 各国別の数値目標は必ずしも実効性の高いアプローチではないとして、「将来枠組みにおけるコミットメントの中核は途上国支援、技術開発などの具体的取り組み」とすべきであり、「各国別の数値目標については、国内削減努力のインセンティブとして導入される補完的なコミットメントと考えるべきである」とするのは、京都議定書の基本的内容である総量削減を変更するものである。
- ・ 次期約束期間を「2013年から2030年～2050年といった長期で設定する」ことや、「次期約束期間を将来における一定期間（2030年から2040年の10年間）を設定し、それまでの期間は排出原単位での目標設定」などを検討に値とするが、こうした約束期間の設定では、中短期的には何も対策が施されない可能性が極めて高い。すなわち、中短期的には温室効果ガスの削減努力はしなくてよいとの提案としか思えない。
- ・ 長期的な目標として条約の「究極的な目標」に適う数値を掲げ、その上で、中期・短期の数値目標を掲げることが温暖化対策を着実に進展させることへつながることは明らかである。
- ・ 具体的には、2050年頃の長期目標を掲げ、それを達成するための道筋を示すために2015年、2020年、2030年などの数値目標を掲げるべきである。そして、京都議定書の第1約束期間の数値目標を遵守することが前提とされるのは当然である。

9 遵守スキームについて

(1) 該当箇所：第4章3(2)

(2) 意見内容

ここでの記述は極めて曖昧であり、将来の枠組みにおいて、京都議定書の遵守制度を変えるべきという主張にも読める。もし、京都議定書の遵守制度を変えようとする提案であれば、まったく賛成できない。厳しい遵守メカニズムこそ、京都議定書の実効性を高めることを認識すべきである。

(3) 理由

- ・ 「厳しい遵守制度は、一旦枠組みに参加した国を脱退に追い込むおそれがあるばかりでなく、米国や主要途上国など幅広い国々の将来の参加に道を閉ざすことになりかねない」とするが、厳しい遵守メカニズムこそ、京都議定書の実効性を高めることを認識すべきである。
- ・ 曖昧な遵守制度で、不遵守が事実上放置されることになれば、真面目に削減目標を達成するインセンティブをそぐ結果になりかねない。
- ・ そもそもアメリカは、遵守制度のあり方を京都議定書交渉の離脱の理由にはしていない。

10 今後の国際的な議論の進め方について

(1) 該当箇所：第5章

(2) 意見内容

主要排出国による議論の先導は、途上国の主権を侵しかねず、慎重な配慮が必要である。また、NGOの役割について、「排出量の増加が著しい民生・運輸部門に関し、NGOによる国民行動の呼びかけ」に限定するかのような記述は問題である。

(3) 理由

- ・ 気候変動問題は主として加害者の立場となる多量排出国と、主として被害者となる気候変動の影響を多大に受ける国とがある問題であり、主として加害者である排出国だけで議論を先導することは極めて不適切である。
- ・ 気候変動問題では、主として被害者となる気候変動の影響を多大に受ける国の発言を担保することが極めて重要である。
- ・ また、「十数カ国」で議論を進めることは、圧倒的多数の主として途上国の主権を侵しかねないだけでなく、こうした多数の途上国の意見が反映されないことになりかねない。慎重な配慮が必要である。
- ・ NGOの役割についての記述も極めて不十分である。国際交渉でも、NGOが「交渉に大きな役割を果たし、会議の進行に影響力を及ぼしている。」、「NGOは会議のプレイヤーとなっている」との評価がなされていることを想起すべきである。