

気候変動に関する国際枠組み構築に対する意見 —COP21 に向けて—

公益社団法人 関西経済連合会

本年 11 月末からフランス・パリで開催される第 21 回気候変動枠組条約締約国会議（COP21）では、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の合意をめざしている。現在、COP21 に先立ち、各国から削減目標等を含む約束草案の提出が進んでおり、日本政府も本年 7 月に提出を行ったところである。

この約束草案は S + 3 E^(※1) の同時達成に配慮した「長期エネルギー需給見通し（エネルギーミックス）」をベースに策定されたものであり、関西経済界としては概ね評価している^(※2)ものの、日本をはじめとした排出総量が小さい先進国においては、自国の削減努力で貢献できる余地は限られている。地球規模での気候変動を抑え、温室効果ガス排出量を削減するならば、先進国の優れた技術の新興国・途上国への移転・普及による貢献とともに、新たな国際枠組みにすべての主要な排出国が責任ある形で参加し、実効性ある対策を地球規模で推進することが必要不可欠である。

日本政府においては、国際的に公平で実効性ある地球温暖化対策の推進への貢献をめざして、今後の国際交渉に臨むとともに、約束草案達成に向けた国内対策は、新たな規制的手法をとらず、今般のエネルギーミックス策定の基礎となった対策を着実かつ効果的に推進するよう強く望む。

関西経済界としても、「環境・エネルギー分野」、「防災分野」で、優れた技術、製品を数多く蓄積してきたことから、これをもって、政府とも連携し、実効性ある地球温暖化対策の推進に貢献してまいりたい。

以上の基本的考え方から、気候変動に関する国際枠組みの構築に対し、下記のとおり個別の要望、意見表明を行う。

1. 国際的に公平で実効性ある枠組みの合意（日本政府への意見）

日本政府には、新たな枠組みが国際的に公平かつ実効性あるものとすべく、賛同国との連携を図りながら、以下の点を踏まえて国際交渉をリードすることを望む。

(1) 日本の約束草案の国内外での発信と国際交渉における堅持

本年 7 月に国連事務局へ提出された日本の約束草案は、具体的な対策を積み上げ、海外クレジットを含めない真水で設定されたものであり、様々な指標^(※3)に照らしても決して他国のものと遜色ない。また、年平均 1.7% の実質経済成長率を

前提とした中で、35%にもものぼるエネルギー効率の改善（最終エネルギー消費／実質GDP）を見込んでおり、過去の実績から見ても極めて野心的な目標である（※4）。しかしながら、このような日本の約束草案の具体性・実効性・野心度について、国内外の理解が十分であるとは言えない。

今後、エネルギーミックスに示された多大な省エネや温室効果ガス排出量削減を担うのは企業や国民一人ひとりである。まずは国内において、当該目標が非常に野心的であり、様々な条件が考慮された内容である旨を認知してもらえよう、十分に説明することが先決である。さらに、海外にも日本の目標水準や実効性を強くアピールし、国際交渉では、提出した約束草案を堅持するよう強く望む。

(2) 共通ルールによるチェック&レビュー制度の構築に向けた議論のリード

新たな枠組みについて、すべての主要排出国の参加を確保する観点から、各国の約束内容は、主体的な目標設定とし、法的義務を課すものとしなければならないことが必要である。また、公平性と実効性を担保する観点からは、先進国・新興国・途上国が共通のルールに従い、各国の約束内容について定期的な見直しができるようなチェック&レビューの仕組み構築も必要不可欠である。

定期的なチェック&レビューでは、これまでの排出削減努力が反映されたイコールドフットプリントを確保する観点から、目標達成のコスト（限界削減コスト）等の共通指標による国際的公平性の確保が重要である。また、自国での削減分のみならず、技術開発およびその移転・普及による他国での削減への貢献も適切に評価されるべきである。一方で、各国の排出量や対策、効果に関する情報公開の充実も欠かせない。さらに、各国の目標水準の前提に、やむを得ない大きな変更が生じた場合には、国際的な説明責任を適切に果たした上で、目標を修正できる仕組みも入れておくことが必要である。

なお、国際的に排出量取引が有効なアプローチだという主張が一部にはあるが、排出量取引で目標達成できるとなると、実際の排出量削減や技術開発への取り組みを阻害することとなる。こうしたアプローチを新たな国際枠組みの中に位置づけることがあってはならない。

(3) 日本の優れた環境技術の移転・普及促進と国際的な認知の向上

世界の地球温暖化対策推進への貢献に向けて、省エネ技術をはじめ日本は環境性能に優れた技術・製品を有しており、革新的技術開発にも尽力している。それらが正当な評価を得て、海外に移転・普及が進むことが必要である。

日本の優れた環境技術の海外への移転・普及に向けては、日本政府が新たな手法として提唱している「二国間オフセット・メカニズム」（JCM）の有効活用が望まれる。同制度については、二国間文書署名国が増えており、現時点で14カ国（※5）に上る。各国の実情に応じた柔軟な手法という面で、新興国や途上国の関心は高まりつつあり、日本企業による調査・実証事例も増えてきている（※6）。日本政府には、新たな枠組みに採用され有効に活用されるよう、国際社会における理解・認知を促進し、二国間文書署名国のさらなる拡大を推進するとともに、締結国での導入事例の増加をめざした補助・融資等の支援の充実を求める。

2. 約束草案達成に向けた国内対策のあり方（日本政府への意見）

わが国の約束草案の達成に向けた国内対策としては、今般のエネルギーミックス策定の基礎となった諸対策が確実に実行されることが必要不可欠である。政府には、その道筋を明確にした上で強力に推進するとともに、それら対策が費用対効果や経済合理性を踏まえたものとなり、かつ実行後においては効果の明確な評価がなされるよう、以下のとおり要望する。

(1) 示された省エネ目標を達成するための対策の国民的合意

今般のエネルギーミックスにおいて示された省エネ目標は、先述の通り、非常に野心的なもので、その実現は国民や企業の十分な理解と協力があつてこそ達成できるものである。省エネ目標達成に向けては、必要となる対策について、国民負担の規模、技術開発の取り組み体制と見通しを早期に明確にし、国民や経済界への説明と意見聴取を尽くし、国民的合意の下、対策を進めるべきである。関西経済界としても、省エネ、省CO₂に向けた努力を最大限尽くすとともに、その基盤となる技術開発にも取り組んでまいりたい。

(2) 原子力発電に関する政策の早期の明確化と推進

発電時にCO₂を排出しない原子力は、安全性の確保を大前提として最大限活用していくべきである。今般のエネルギーミックスにおいて示された原子力発電の割合（22～20%）の実現に向けて、安全性の確認された発電所の速やかな再稼働や、40年運転ルールの見直し、新增設・リプレースに向けた方針の明確化と推進が必要である。

(3) 再生可能エネルギー政策の見直し

今般のエネルギーミックスにおいて重要な位置づけが示された再生可能エネルギーについては、技術開発の推進により、不安定・高コストという課題を克服しながら着実に活用していく必要がある。また、足下の大きな問題として、国民負担が増大している固定価格買取制度（FIT）は適切な見直しが必要である。太陽光への偏重を解消し、ベースロード電源として活用可能な地熱発電やバイオマス発電の推進を後押しすべきである。

(4) 環境負荷低減を図りながらの石炭火力の活用

エネルギー基本計画において、石炭は「温室効果ガスの排出量が多いという問題があるが、安定供給性や経済性に優れた重要なベースロード電源の燃料」と位置付けられている。非効率な設備の導入は抑制すべきであるものの、今後、原子力発電の比率が低減していく中、国民生活、企業活動を維持していくためには、発電効率の改善等、環境負荷を低減しつつ石炭火力発電を有効に活用していくことが必要である。

政府は、個別事業の環境アセスメント（環境影響評価）^(※7)手続きにおいてCO₂の観点のみから石炭火力発電所の建設の是非を判断するのではなく、3Eのバランスに配慮したCO₂排出抑制策を後押しする政策を推進すべきである。

(5) 地球温暖化対策税の税率引き上げと用途拡大への反対

地球温暖化対策税については、エネルギーミックス実現に向けた国の方針を踏まえた上で、来年4月からの税率引き上げの停止を含めた抜本的な見直しを行うべきである。また、森林整備や生態系保全等への用途拡大には強く反対する。地球温暖化対策税は、エネルギー起源CO₂排出抑制に用途を限定して導入されたという経緯がある。森林整備や生態系保全は、社会全般に広く便益をもたらすものであり、その費用を化石燃料の利用者のみに負担させるのは合理性を欠き、不適切である。

(6) 民生・運輸部門での関連省庁および自治体の連携強化

民生・運輸部門での温室効果ガス排出量削減は、国民や各業界の主体的な取り組みが必要であるが、省エネ型の住宅・建築物の普及、モーダルシフト、高度道路交通システムなど、政府・自治体による政策誘導やインフラ、社会システムの整備・充実とも関係する。

そこで、政策の重複やそれに伴う国内事業者の過度な負担、予算の浪費を避ける^(※8)ために、責任主体を明確にした体制の下、政府が一体となって、民間の意見も踏まえて、2030年度までのロードマップを策定し、それに基づき、関係省庁間の連携はもとより、自治体・経済界とも連携し、具体的な施策を立案し、その目標設定、効果検証といったPDCAサイクルにより着実に推進していくべきである。なお、特定部門において想定される成果が得られなかった場合に、他部門にさらなる削減を求めるべきではない。

(7) キャップ&トレード方式による国内排出量取引制度への反対

キャップ&トレード方式による国内排出量取引制度の導入には強く反対する。対象事業所に対するキャップの設定方法について、納得性・公平性の高い制度とはなり難い。加えて、制度設計によっては、省エネ努力に優れた企業に過度な負担を課してしまうことにもなりかねず、さらなる省エネに対する取り組みや研究開発を停滞させるおそれもある。

3. 関西経済界による環境対策への貢献（国際社会への意見）

(1) 「緩和」と「適応」両面からの地球環境問題への貢献

関西には、蓄電池、LED、水インフラ、廃棄物処理をはじめ、優れた環境・エネルギー技術を保有する企業が数多く存在する。高度経済成長期には深刻化した環境問題を改善し、経済発展と環境保全を両立させるという課題解決を行ってきた。また、関西は20年前の阪神・淡路大震災の経験を有する地域である。以来、災害に強い都市づくりを切実な課題とし、防災文化を積み上げてきた。

このような背景から、関西には「緩和」と「適応」の両面において、世界の地球環境問題へ貢献できるポテンシャルがある。優れた環境・エネルギー技術や製品については、『環境・エネルギー技術・製品事例集』に取りまとめている。ま

た、環境・エネルギー技術や防災文化に関する施設の海外からの見学を促す目的での『インダストリアルツアー・プラン』^(※9)を整備している。

(2) 技術や製品の移転・普及と人材育成の支援

関西経済界としては、事例集を通じた幅広い情報発信とインダストリアルツアーの企画、実施の推進により、新興国や途上国のニーズと関西が有するシーズのマッチング機会の拡大により一層取り組んでいく。こうしたことを通じて、環境に関わる技術や製品の移転・普及、さらに人材育成の支援を行い、世界の持続的な経済発展と両立する地球温暖化対策の推進に貢献してまいりたい。

以 上

※1 「S+3E」とは

安全性 (Safety) を前提とした上で、エネルギーの安定供給 (Energy Security) を第一とし、経済効率性の向上 (Economic Efficiency) による低コストでのエネルギー供給を実現し、同時に、環境への適合 (Environment) を図ること。

※2 エネルギーミックス構築に対する当会のこれまでの主な主張

発電時にCO₂を排出しない原子力発電所は、安全が確認され次第、順次再稼働を進め、原子力を重要なベースロード電源として今後も最大限活用していくべき。

再生可能エネルギーについては、将来的なエネルギー供給源の多様化や環境配慮の観点から、技術開発および普及を後押しするべきではあるものの、技術革新の可能性や消費者のコスト負担等を十分検証した上で、現実的な普及計画の策定と現行補助制度の見直しを行うべき。

※3 日本の約束草案を位置づける様々な指標

国名		GDP1ドル当たり排出量 (kgCO ₂ /＄)	1人当たり排出量 (tCO ₂ /人)	限界削減コスト (＄)
日本	2012年実績	0.29	10.6	—
	2030年推計	0.16	8.9	380程度
米国	2012年実績	0.48	20.4	—
	2030年推計	0.27	11.5	60
EU	2012年実績	0.31	9.0	—
	2030年推計	0.18	6.6	166
中国	2012年実績	2.64	7.9	—
	2030年推計	1.07	11.1	~0

2012年実績：経済産業省 産業構造審議会 産業技術環境分科会配付資料（2015.7.6）より作成
 目標年次推計：（公財）地球環境産業技術研究機構（RITE）公表資料「日本のエネルギーミックスと約束草案の評価」（2015.7.31）より作成
 米国の推計値：いずれも排出量目標の低位のケースの値。

<限界削減コスト>

温室効果ガスの排出量を追加的に1トン削減するために必要な費用。日本は、高度な省エネ技術により、既に大幅な排出量削減を実現しているため、今後さらに排出量を削減するためには相対的に高いコストが必要となる。

※4 過去20年間の実質経済成長率とエネルギー効率（最終エネルギー消費/実質GDP）の改善率

⇒エネルギー効率の改善率：14%（1993～2012年度の平均値）

実質経済成長率：0.8%（1993～2012年度の平均値）

なお、2030年度までの実質経済成長率は、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」を基に年平均1.7%と想定している。

※5 二国間オフセット・メカニズム（JCM）の二国間文書署名状況

既署名国のモンゴル、バングラデシュ、エチオピア、ケニア、モルディブ、ベトナム、ラオス、インドネシア、コスタリカ、パラオ、カンボジア、メキシコ、サウジアラビアに続き、2015年5月に14カ国目となるチリと二国間文書を署名。

※6 関西企業による二国間オフセット・メカニズム（JCM）調査・実証事例

年度	対象国	企業名等	事業内容
2015年度	ラオス	日立造船 京都市	首都ビエンチャン市・京都市連携による低炭素歴史都市形成支援調査事業
	タイ	関西電力	繊維工場におけるコージェネレーションシステム導入等によるエネルギー利用の効率化
2014年度	ベトナム	日立造船	卸売市場における有機廃棄物メタン発酵およびガス利用事業 ホーチミン市における統合型廃棄物発電
		日本通運	デジタルタコグラフを用いたエコドライブプロジェクト
		クボタ	生ごみと腐敗槽汚泥の混合処理によるバイオガス回収利用
	モンゴル	関電プラント	保温施工による石炭火力発電所の効率改善
	インドネシア	環境総合テクノス	インドネシアにおけるグンディガス田 CCS プロジェクトの実現可能性調査
		シャープ	インドネシア離島地域における薄膜太陽光発電の遠隔自動モニタリング検証

※7 『環境アセスメント（環境影響評価）』制度とは

主として大規模開発事業等に際し、その事業の内容を決めるに当たって、それが周辺環境にどのような影響を及ぼすか、あらかじめ事業者自らが調査、予測、評価を行い、その結果を公表して一般の人々、地方公共団体などから意見を聴き、それらを踏まえて環境の保全の観点からよりよい事業計画を作り上げていこうという制度。

※8 国と自治体間において十分に整合性が取られていない例

省エネ法と自治体の温暖化対策条例等により、対象事業者はエネルギー使用量や温室効果ガス排出量等の届出が国および各自治体に必要となる。届出内容について、国と自治体の間、また各自治体の間で十分に整合しているとは言えず、それがゆえに効果につながらない事業者負担が増加している。

※9 『インダストリアルツアー・プラン』とは

当会が、優れたエネルギー・環境技術や防災対策が導入された関西の施設の見学プランをとりまとめているもの。海外要人等の訪日研修団を対象としている。