

IEEJ 地球温暖化ニュース



Vol.19 (2009 年 11 月～2010 年 1 月)

財団法人日本エネルギー経済研究所
地球環境ユニット

2009 年 12 月、コペンハーゲンにおいて開催された気候変動枠組条約第 15 回締約国会議 (COP15) 京都議定書第 5 回締約国会合 (CMP5) は、「コペンハーゲンアコード」と呼ばれる政治合意に留意する(take note)という異例の形式により幕を閉じました。特別作業部会 (AWG) の位置づけを含め、これらが十分に機能するものか否か、予断を許さない状況にあります。

国内に目を転ずれば、政権交代を受けた中期目標の経済影響の再試算、マニフェストに記載された暫定税率の廃止の検討に伴い、地球温暖化対策税の導入の議論が活発化するなど、2009 年後半は、国内外とも先の見えにくい状況となりました。

本稿では、2009 年 11 月から 2010 年 1 月にかけての注目すべきポイントを中心に、気候変動対策に関する国内外の動向をご紹介します。

地球環境ユニット総括 山下ゆかり

目次

1. コペンハーゲン気候変動会合が終了	2
2. コペンハーゲン会合における CDM プロジェクト偏在問題の検討	3
3. コペンハーゲン会合 「資金メカニズム概観」	4
4. EU のコペンハーゲン会合に対する評価と今後の対応	5
5. 気候変動に関する中国政府の立場と温室ガスの削減目標	6
6. 豪州、排出権取引制度法案再び否決	7
7. 地球温暖化対策税の導入を巡る議論が行われる	8

1. コペンハーゲン気候変動会合が終了

2009 年 12 月 7 日(月)から 19 日(金)に、デンマークのコペンハーゲンにおいて COP15 を始めとする一連の気候変動会合が開催され、2013 年以降の国際的枠組みについて何らかの合意が出来るかに注目が集まった。

会合前半は以前から検討を行ってきた 2 つの特別作業部会 (AWG-LCA、AWG-KP) において事務レベルの交渉が行われたが、既存の京都議定書をベースに先進国の大幅排出削減や追加的な資金・技術移転を求める途上国側と、京都議定書を超えて米国や主要排出途上国にも排出削減目標や行動を課したい先進国という従来の対立構造のままで目立った進捗はなかった。

しかし 2 週目後半に日本、米国を含む主要国の首脳級が協議・交渉を行った結果、「コペンハーゲンアコード」という合意文書案が作成された。そして本アコードの採択を目指して最終日翌日の 19 日(土)未明に COP 会合が開かれたが、不透明な決定プロセスに不満を持つベネズエラ、キューバなどの反対により合意出来ず、午後になって「条約締約国会議は本アコードを留意する (take note)」との文言とすることで決着した。

コペンハーゲンアコード¹の概要は下記の通りである。この中には中期及び長期の排出削減目標についての定量的な記述は無い。

- ① 世界全体として気温上昇を 2 度以内に抑えるべきとの科学的見解を認識して、長期的な協力行動を強化する。
- ② 附属書 I 国 (先進国) は 2020 年の削減目標を、非附属書 I 国 (途上国) は削減行動を、それぞれ別表 1 及び 2 に記載する。各国は 2010 年 1 月 31 日までに記載事項を提出する。
- ③ 締約国の行動は MRV (測定/報告/検証) なものとされなければならない。非附属書 I 国 (途上国) が自発的に行う削減行動も国内検証を経た上で、国際的な協議の対象となる。支援を受けて行う削減行動は国際的な MRV の対象となる。
- ④ 先進国は、2010~2012 年の間に 300 億ドルの新規かつ追加的な公的資金による支援を共同で行い、また共同して 2020 年までには年間 1,000 億ドルの資金動員目標を約束する。
- ⑤ 2015 年までに合意の実施状況を評価する。

同時に先述の 2 つの特別作業部会を延長することも決定され、今後は本年末にメキシコで行われる COP16 等において結論を得ることを目指して引き続き交渉が続くことになる。

(文責 柴田 憲)

(出所)

[1] UNFCCC ホームページ

<http://unfccc.int/2860.php>

¹ http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

2. コペンハーゲン会合における CDM プロジェクト偏在問題の検討

コペンハーゲン会合において、現行（2012 年までの京都議定書第 1 約束機関）CDM については、CMP5 において議論が行われ、決定文『CDM に関する追加的ガイダンス』が作成された。現行 CDM において大きなテーマとなっているものとして、CCS・標準化ベースライン・枯渇森林²については、気候変動枠組み条約の常設補助機関である「科学および技術の助言に関する補助機関」に作業が要請される形となったほか、地域配分についても具体的進展がいくつか見られた。本稿においては、地域配分に関する問題に焦点を当てて記述することとする。

2010 年 1 月 7 日時点で、60 カ国が登録済 CDM プロジェクトを所有し、累計 2003 件が登録されている。しかしながらこのうち 8 割近くの 1563 件が上位 5 カ国で占められるという、地域配分が著しく偏った状態にある。これについて全体会合などの場で不満を表明する国は多く、是正に向けた対策の議論が続けられている。

今回の決定文においては、「VI. 地域・小地域配分とキャパシティビルディング」の章において地域配分の問題が取り扱われ、登録件数 10 件未満の国を対象として主に下記のような具体策が定められた。

- 最初の CER³発行まで登録手数料の支払いを延期することを決定。（パラグラフ 47）
- これらの国に適したトップダウン型方法論を開発するよう、CDM 理事会に要請する。（パラグラフ 48(a)）
- これらの国のプロジェクトのプロジェクト設計書の作成・有効化審査・初回検証の資金貸与を割当てるよう CDM 理事会に要請し、返済は最初の CER 発行以後とする。（パラグラフ 49・50）

登録件数 10 件未満の国は 41 カ国で、そのうち CER 未発行の国は 25 カ国にのぼるほか、登録済プロジェクトが未だ 0 件の国も多く、上記の対象となる国は少なくない。とりわけ後発途上国・小島嶼国・アフリカ諸国の大多数はこの条件でカバーされる形となっている。今回の決定文では主に CDM 理事会に作業を要請する形となっており、正式な決定までは時間を要すると思われる。しかし今後の地域配分を巡る議論や、CDM の裾野が広がることによる将来的な活性化の面では、前進があったと見ることができよう。

（文責 浅田芳宏）

（出所）

- [1] CMP5 決定文『CDM に関する追加的ガイダンス』

http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cmp5_cdm_auv.pdf

- [2] 気候変動枠組み条約 CDM 統計

<http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>

² 高齢化等により CO₂ 吸収力が低下した森林を整備して吸収力を回復させることで、CO₂ 削減につながる仕組み。

³ Certified Emission Reductions（認証排出削減量）。CDM プロジェクトから発行されるクレジット。

3. コペンハーゲン会合 -資金メカニズム概観-

バリアクシヨンプランの後、2年間の国際交渉において、先進国と途上国の溝が埋まらなかったことから、交渉のひとつのキーイシューとして注目された資金メカニズムの概観にふりたい。終盤の米国提案をうけ、「先進国は、2010～2012年の間に300億ドルの新しい、追加的な資金による支援を共同で行うこと、ならびに、2020年までに共同して年間1,000億ドルの資金の活用を約束する」とコペンハーゲンアコードに記載された。

同文書中、公的・民間金融機関、二国間・多国間金融機関等を含む多様な原資による資金提供、ならびに、REDD⁴を含む緩和、適応、キャパシティビルディング、技術移転を目的とした途上国支援の実施機関として「コペンハーゲン グリーン クライメイトファンド」の設立が謳われている。同時に、資金支援を受ける国は、関連する技術、ファイナンス、キャパシティビルディングについての情報登録を要請している。また、資金拠出（並びに削減義務）に関わるMRV（測定/報告/検証）の方法は、既存のガイドライン、及び、締約国で承認されうる国際的なガイダンスを併用する形となった。

資金メカニズムの詳細は、コペンハーゲンアコードの行方と同様に先が見えにくいものの、交渉中においては、米国、英国などから、資金協力を得る国は、アコードへの調印が必要である旨、革新的なファイナンスを準備している旨が繰り返し主張された。また途上国からは、長期的な対応を要することから予見可能で、持続可能な資金が必要であるとの主張が多く見られた。その一方で、途上国としては初めて、伯国 ルラ大統領より「グローバルな合意に達した場合は、京都議定書のファイナンスメカニズムにより、資金提供を行う準備がある」との言及があり、他の途上国と一線を画した場面もみうけられた。今後、各国の交渉スタンスに関して慎重な分析を加える必要があるものの、必ずしも途上国も一枚岩ではないように感じられる。

他方、当地にて、現行の枠組みであるCDMのリフォームに関し、JICAおよび弊所により、LDC諸国（後発開発国）にCDMを普及するためのサイドイベントを開催した。ポジティブリストや、国別の電力係数など技術的な提案をし、「是非わが国でも」等の反響を得た。

国際交渉のゆくえは見えにくいものの、資金協力の提案とともに、今後の我が国の環境ビジネスの促進、低炭素型社会構築へのwin-winの協力体制の再検討の必要があるのではなかろうか。

（文責 柳 美樹）

（出所）

- [1] ニューヨークタイムス **Hillary Clinton Pledges \$100B for Developing Countries**
<http://www.nytimes.com/cwire/2009/12/17/17climatewire-hillary-clinton-pledges-100b-for-developing-96794.html?pagewanted=print>
- [2] コペンハーゲンアコード
http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf
- [3] 海外環境協力センター（OECC）、地球環境センター（GEC）、国際協力機構（JICA）及び日本エネルギー経済研究所（IEEJ）COP15 サイドイベント
http://www2.cop15.meta-fusion.com/kongresse/cop15/templ/play.php?id_kongressmain=1&heme=unfccc&id_kongresssession=2383

⁴ Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries: REDD 途上国における森林減少・劣化に由来する二酸化炭素等の排出削減

4. EU のコペンハーゲン会合に対する評価と今後の対応

EU は、エネルギー・気候変動に関する域内対策の強化を図りつつ、2013 年以降の国際的な取り組みに途上国を参加させるための呼び水としての資金支援を提案するなど、準備を整えてコペンハーゲン会合に臨んだと言える。交渉に際して、EU は 2°C 目標、先進国による野心的な排出削減の約束、途上国による適切な緩和措置、適応対策の推進、技術開発・普及の促進、資金に関する規定が必要であるとの立場をとっていた（2009 年 10 月、欧州理事会）。コペンハーゲンアコードを見ると、2°C 目標に関する記述、及び資金支援については、EU の主張が反映されたと考えることができる。


2009 年 9 月、欧州委員会は資金支援に関する具体的な提案を行った。同提案によれば、2020 年における途上国に必要な資金支援額は年間 1,040 億から 1,180 億ユーロであり、拠出については、総額の 20% から 40% を途上国が自らの公的、あるいは民間資金によって、総額の 40% は国際炭素市場を通じた資金移転によって、残り全てを国際的な資金支援によって賄うこととしている。この中の国際的な公的資金について、EU は 20 億から 150 億ユーロを負担することを提案した。さらに、長期的な資金とは別に早期対策の実施による第 2 約束期間へのスムーズな移行を目的とする 2010 年から 3 年間で最大 210 億ユーロの短期的な資金支援についても提案した。

しかし、コペンハーゲン会合の成果は、当初 EU が期待したものとは大きくかけ離れたもので、EU 議長国であるスウェーデンの A. Carlsson 環境相は、2009 年 12 月 22 日の環境閣僚理事会においてコペンハーゲンアコードは災難 ('disaster') であり、大いなる失敗と評している（出所[1]）。2009 年 12 月 22 日に開催された環境閣僚理事会では、コペンハーゲン会合を踏まえ今後の対応について話し合いがもたれた。この中で、2010 年 1 月 15 日からセベリアで開催される環境理事会非公式会合にて欧州委員会がコペンハーゲン会合の成果を踏まえた分析結果を報告することが決まった。また、短期的資金支援について実施することを確認しており、英国 G. Brown 首相は 3 年間で 15 億ポンド（約 17 億ユーロ）を拠出することを表明した他（出所[2]）、フランスとドイツは 12.6 億ユーロを負担する可能性がある（出所[3]）。開始時期について、欧州委員会高官はコペンハーゲンアコードが採択されるまでは、資金支援の実施は行えないと述べており（出所[4]）、今後の国際交渉の進展に大きく依存するものと考えられる。

また、EU は他の先進国が同等の排出削減を約束し、途上国も適切な対策を講ずる事を前提に域内の温室効果ガス排出を 2020 年までに 1990 年比 30% 削減することを約束している。コペンハーゲン会合では、EU の目標引き上げによって他の先進国に対しても法的拘束力のある削減目標の合意を呼び込もうとする EU の戦略は失敗した。同会合終了後の環境閣僚理事会では、条件付で削減目標を引き上げるというこれまでの姿勢を維持することが確認されたが、先進国、及び途上国の対策強度に関する判断基準は明確にされていない。国際的な取り組み合意が未だ不透明な状況のなかで目標引き上げに関する決定は先送りされる格好となった。

（文責 坂本智幸）

出所

- [1] FT、2009 年 12 月 23 日、"EU reflects on hard truth after climate 'disaster'"
<http://www.ft.com/cms/s/0/97898106-ef69-11de-86c4-00144feab49a.html>
- [2] 英国首相官邸、2009 年 12 月 11 日、"UK pledges climate aid for developing countries"
<http://www.number10.gov.uk/Page21711>
- [3] FT、2009 年 12 月 11 日、"EU pledges annual €2.4bn to climate fund"
<http://www.ft.com/cms/s/0/2a203b04-e65a-11de-bcbe-00144feab49a.html>
- [4] ENDS、2009 年 12 月 21 日、"EU LEFT ON SIDELINES IN LAST HOURS OF COPENHAGEN"、

5. 気候変動に関する中国政府の立場と温室ガスの削減目標

中国政府の気候変動に関する国際交渉上の基本的立場は COP15 まで首尾一貫している。ただし、これまでの主張と比べれば幾分新しい言い方があった。COP15 における中国温家宝首相の発言は中国の最新の立場を表している。その内容を以下 4 点に要約する。

- ① 成果一貫性の堅持：これまでの交渉結果としての「気候変動に関する国連枠組条約」と「京都議定書」を堅持することが大前提である。バリロードマップを含めたこれまでの交渉結果を無視して国際交渉を再出発させることに反対する。
- ② 義務公平性の堅持：温暖化は主に先進国が排出してきた温室効果ガスが引き起こして問題であり、先進国が率先して大幅に削減すべく、途上国は経済発展を優先した上で削減の努力をすべきである。
- ③ 目標合理性の重視：京都議定書に定められた第 1 約束期間における先進国の削減目標は一部の国が実行しなかった。ポスト京都議定書の枠組みの構築に向けても、先進国が示した削減目標が国際的に期待されている水準までにまだ不十分である。長期の削減目標は重要だが、足元の対策と中期の目標をより重視すべきである。
- ④ 制度有効性の確保：先進国が約束を確実に履行し、途上国に対して技術移転と資金援助を確実に実行するために、実効性のある制度を構築すべきである。

これまでの主張と比較すると、第 3 点目と第 4 点目が新しい主張である。

既に、中国政府は国内の対策として気候変動問題に関して、2006 年に「気候変動国家評価報告」、2007 年には「気候変動対策国家計画」、2008 年には「中国気候変動対応に関する政策と行動」、2009 年には「積極的に気候変動に対応する決議」など、一連の施策を実施してきた。なかでも、中国政府が対外的に最もアピールしているのは、2010 年までの 5 年間で GDP あたりのエネルギー消費量を 20%削減という数値目標である。その後、COP15 に向けて、胡錦涛国家主席が 2009 年 9 月の国連の演説で「中国政府が 2020 年まで GDP あたりの CO₂ 排出量を顕著に削減する」と宣言した。その後、11 月に中国政府は「2020 年まで GDP あたりの CO₂ 排出量を 2005 年比で 40~45%削減する」と対外的に正式に公表した。従来の省エネ目標の代わりに、明確に CO₂ 削減目標を打ち出しており、中国にとっては初めてのことである。COP15 における温家宝中国首相の発言内容からもわかるように、中国政府はこの目標があくまでも中国の自主目標であり、いかなる他の国とはリンクしないと強調している。

一方、2009 年 12 月 15 日 COP15 会議中、ブラジル、南アフリカ、インド、中国の代表が、COP15 の会場で共同記者会見を開催し、新しいグループの発足を発表した。4 カ国の頭文字を並べて「BASIC」と名付けた。

この 4 カ国は高い経済成長に伴って温室効果ガスの排出が急増していることや、京都議定書で削減義務を負っていないことなどが共通している。BASIC 設立の背景には、先進国から一定の削減を求められる交渉上の圧力がある。報道によれば、インドのラメシュ環境相は会見で「先進国が（削減の）義務化を強く求めてくることには抵抗する」と強調した。また、中国気候変動代表団解振華団長が「我々の立場は一致している」と強調した。

今後、新興国の代表ともいえる BASIC の動向は注目されそうである。

(文責 沈 中元)

(出所)

[1] 中国金融界 HP (<http://finance.jrj.com.cn/2009/12/1611536650775.shtml>)

[2] 中国網易 HP (<http://news.163.com/09/1219/00/5QRT8583000120GU.html>)

6. 豪州、排出権取引制度法案再び否決

2009 年 11 月から上院で審議されていた 2011 年からの排出権取引制度の導入を目指す「炭素汚染削減スキーム (Carbon Pollution Reduction Scheme、以下 CPRS と略)」法案が同年 12 月 2 日に、41 対 33 で否決された。同法案は 2009 年 8 月 13 日に上院 (定員 : 76、通過には 38 票以上が必要) で一度否決されており、今回が 2 度目の表決であった。今次表決では 2 人の自由党野党議員が賛成に回ったが、通過には 5 票が足りなかった^[1]。

同法案に関しては、米国のサブプライム・ローン問題を発端とする世界的金融危機、経済不況から制度導入の経済・消費者への影響を懸念する声が高まったことから、導入時期を 1 年延期するなど修正を行ってきた。なお、豪州政府は、各業界からの要求を受け入れ、産業への補助を強化する形で修正を行って、法案成立を目指していた。上下両院のねじれ現象下にある豪州では、同法案が成立するためには野党の支持が不可欠であるからである。

政府は、野党から同法案への支持を引き出すため、産業補助を 70 億ドル相当までに拡大する修正案を提示した。石炭部門には補助額を従来案より 2 倍に引き上げ (15 億ドル補助)、電力産業には 40 億ドル増加した総額 73 億ドルの補助を行うとした。また、中小企業の電気料金負担緩和のために 11 億ドルを拠出するとした。また、論点となっていた、農業部門を排出権取引制度の対象から除外する方針も示した。豪州政府はこれらの譲歩を提示し、野党が法案の通過を支持することを要求したのである²。

一時は、野党は党内会合において、この修正案を受け、法案を支持するとの結論に至っていた。しかし、排出権取引制度を反対する保守派からの反発により、野党自由党が内部分裂し、新しい党首選挙が行われる騒ぎとなった³。結局、同法案への反対を掲げた Abbot 新党首が誕生し、公約とおり、法案に反対したのである。

同法案の否決により早期解散総選挙の可能性が浮上したが、政府はこれを否定し、2 月にもう一度法案を提出する方針を示している。

その後、自由党新党首 Abbot 氏は排出権取引制度を「巨大税」として、反対攻勢を強化しており、代わりに直接的に規制する「直接行動アプローチ」を提案している⁴。さらに、コペンハーゲンでの気候変動に関する国連会議 (COP15) が、2013 年以降の地球温暖化対策の国際的な枠組みである政治合意文書「コペンハーゲンアコード」を正式採択できなかった結果を踏まえ、豪州政府が世界各国の合意がない状況で、排出権取引制度の導入を急いだことに対して批判した⁵。

現在、豪州政府は、2010 年 2 月に同法案の成立を目指す考えを表明しているが、豪商工会議所 (ACCI) と豪石炭協会 (ACA) も COP15 の結果を受け、排出権取引制度の導入を見直す必要があるとの見解を示すなど、同法案の成立はますます難しくなっている。

(文責 金星姫)

(出所)

- [1] The Australian 2009-12-3
- [2] The Australian 2009-11-24
- [3] The Australian 2009-12-1
- [4] The Australian 2009-12-16
- [5] The Australian 2009-12-21

7. 地球温暖化対策税の導入を巡る議論が行われる

民主党は揮発油税などの暫定税率の廃止をマニフェストで掲げていたが、それによる税収の減少が懸念されたこともあり、地球温暖化対策税の導入に向けた議論が活発化した。

環境省は税制調査会に対し暫定税率に代わる新たな地球温暖化対策税の草案を提出した。この案では、使用に伴う二酸化炭素の排出量に基づく化石燃料への新たな課税と、暫定税率の廃止により値下げが見込まれたガソリンに対する追加的な課税の二段階となっている。世帯当たり直接の税負担額は年間 1,127 円の増（暫定税率廃止と相殺後）と試算された。

表 環境省が税制調査会に提出した地球温暖化対策税案の概要

課税の仕組み	<p>① 原油、石油製品（ガソリン、軽油、重油、灯油、航空機燃料）、ガス状炭化水素（天然ガス、LPG 等）、石炭を対象に、輸入者、採取者の段階で課税（石油石炭税の納税システムを活用）</p> <p>② ガソリンについては、①に加えて、ガソリン製造者等の段階で課税（揮発油税の納税システムを活用）</p>
税率	<p>①（輸入者・採取者）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・原油、石油製品 2,780 円/kl（1,064 円/CO₂t、3,900 円/炭素 t） ・ガス状炭化水素 2,870 円/t（1,064 円/CO₂t、3,900 円/炭素 t） ・石炭 2,740 円/t（1,174 円/CO₂t、4,303 円/炭素 t） <p>②（ガソリン製造者等）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ガソリン 17,320 円/kl（7,467 円/CO₂t、27,380 円/炭素 t）

出所：環境省ホームページから筆者作成

注：石炭の二酸化炭素トンあたり税率が他のエネルギーに比べて高いのは、既存の石油石炭税の税率の差を埋めるためとしている。

税制調査会では、導入の是非を巡って激しい議論が行われた。地球温暖化対策税の必要性については意見がほぼ一致したものの、暖房用のエネルギー消費の大きい寒冷地や自動車保有しない世帯の負担が大きくなる等の問題点や、排出量取引制度や再生可能エネルギーの固定価格買取制度等の他の温暖化政策との整合性を図りつつ検討することが必要との意見が出された⁵。また、暫定税率の廃止と同時に新税を導入することがマニフェストの主旨に反するとの意見も根強かった。

最終的には、燃料課税に係る暫定税率水準が当分の間維持されることになり、地球温暖化対策税の来年度からの導入は見送られた。ただし、税制改正大綱では、揮発油税等の税率の見直しも含め地球温暖化対策税の平成 23 年度実施に向けた成案を得るべく検討を進めると整理されており、今後改めて議論が行われるものと思われる。

（文責 樋口岳彦）

（出所）

[1] 環境省ホームページ：地球温暖化対策税の具体案

<http://www.env.go.jp/policy/tax/plans/0911/0911a.pdf>

[2] 税制調査会ホームページ：平成 22 年度税制改正大綱（2009/12/22 閣議決定）

<http://www.cao.go.jp/zei-cho/etc/pdf/211222taikou.pdf>

⁵ 税制調査会（第 20 回）議事録より