

## 檜舞台で掲げた国際公約

本年8月30日の衆議院総選挙の結果を受け9月16日に発足した鳩山民主党内閣は、政治主導を錦の御旗としてマニフェストの内容を次々に実施しようとしている。確かにこれまで政策立案に際する議会の役割が極めて限定的であったことは、国民の等しく認めるところであると思う。その意味で政治主導の政策決定には基本的に賛成である。もちろんその大前提として、議員(Law Maker)には政策立案能力と日本国の将来像に対する高い見識、加えてそれを強力に進めるリーダーシップが求められる。こうした議員が官僚の知恵も借りつつ立法を進めれば、まさにLaw Makerの名に値する。民主党政権でぜひこうした姿に向け実績を示してもらいたいと思う。

また、今回民主党に投票をした人は必ずしも民主党のマニフェストに賛成というだけではなく、毎年首相が交代する自民党政治への不満と不信、あるいは脱官僚への期待から民主党に投票したのではないかと思う。とはいえ民主党のマニフェストにはさまざまな公約が掲げられており、民主党がその内容につき国民から信任を受けたとしてそれを実行に移すことは誠に筋が通った話である。むしろ約束は守られないのが当たり前という政治

# 民主党政権誕生と日本の温暖化政策

## 喝采の後の重荷

### 環境

東京大学先端科学技術研究センター 特任教授

山口 光恒

の世界にあって、かたくなにもみえる民主党のマニフェストへのこだわりは、今後の選挙で国民が各政党のマニフェストを真剣に読むことになるといふプラスの面を持つ。

さて、民主党の地球温暖化対策であるが、マニフェストを読む限り2020年に向けた日本の中期目標として、温室効果ガス(以下GHG)排出量の90年比25%削減を掲げている。そのための対策としては、排出権取引市場の創設と地球温暖化対策税検討、加えて太陽光パネルや環境対応車への助成を通して新産業育成を目指すというものである。さらには京都議定書以後の国際枠組みで主導的な役割を果たすことも約束している。

9月22日の国連気候変動首脳会合(気



環境

候変動サミット）における鳩山首相の演説もこうした流れに沿ったものであるといえる。ここで首相は、すべての主要国の参加による意欲的な目標の合意を条件として、「1990年比でいえば2020年までに25%削減を目指す」と宣言した。正に檯舞台での国際約束である。首相はまた、世界のすべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築が不可欠と述べている。従って、「公平な枠組み」も日本の国際約束の前提である。では、前提条件さえ満たされれば国際公約は実現できるのだろうか。検証してみよう。

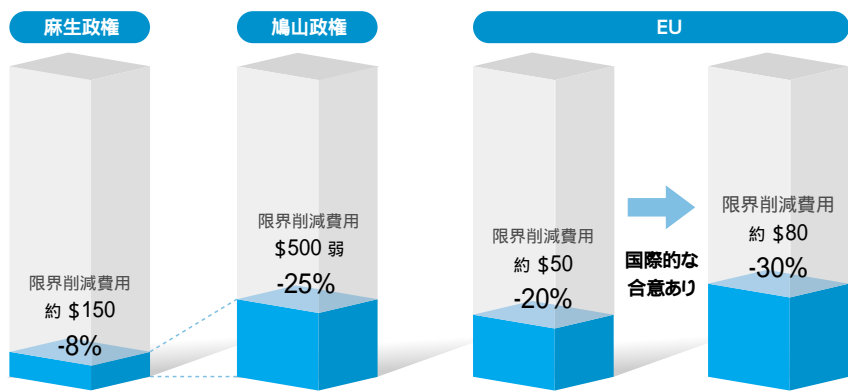
国内への影響



誠に奇異なことであるが、首相の公約が国内的にどのような影響を与えるのか、この点はわからないのである。その理由は削減の具体的中身がないからである。排出権取引を導入すれば自動的に削減が進む訳ではない。どこを対象にどの程度の排出上限（キャップ）を課すのか、また税はどの水準にするのか、森林吸収源はどうカウントするのか、海外からの排出権購入をどうするのか、こうした削減に不可欠な事項が、現時点では皆目わからないのである。

そうしたなかで、麻生政権が掲げたマ

図 温室効果ガス削減目標(1990年比)



イナス15%の目標を国内対策によって達成し、これを超える分は海外からのクレジット購入でまかなうと考えてみよう。実は麻生政権の目標自体もすべての主要排出国参加を条件としており、もしこの条件が満たされないとこれより引き下げるべきものであるが、ここでは前提条件が満たされるかどうかにかかわらず、国内対策で削減するとして考える。なお、

麻生政権の目標を国内対策だけで達成するための限界削減費用はトン当たり150ドルと欧米に比べて極端に高いため、最終的にはこの場合でも海外からのクレジット購入に頼らざるを得なくなると筆者は考えているが、ここではこうした点も考慮しないこととする。

鳩山内閣の目標は90年比ではマイナス25%であるが、これは05年比ではマイナス30%に相当するので、その差は15%である。2005年のGHG排出量は13億5800万トン、これに対して2020年の排出量は麻生案では11億5430万トン、鳩山案では9億5060万トンなのでその差は2億370万トン、これをすべて海外からの購入でまかなう。この場合2020年時点での追加費用はこれにクレジット価格を乗じたものとなる。

クレジットの価格はどうなるか。筆者には見当がつかないが、アメリカが想定している2020年時点での排出権価格はトン当たり16〜32ドル程度である(6月に下院を通過したワックスマン・マキー法案を前提としたアメリカ政府諸機関の推計の中央値)。鳩山案は主要排出国が参加した意欲的な国際枠組みを前提としているので、この場合のEUの目標は90年比マイナス30%であり、これに対応する限界削減費用はトン当たり54ユーロ(約80ドル)である(本年9月に欧州委員会にて聴取)。

EUやアメリカが国際市場でクレジットの購入に走り、これに日本が加わった場合、価格は上昇すると思われるが、ここでは少し低めにトン当たり50ドルで計算してみよう(限界削減費用という言葉は耳慣れない読者もいるかも知れないが、理論的には排出権の価格と同じと考えてよい)。結果としての2020年の追加支出は、100億ドル(9000億円程度)となる。仮に80ドルで計算すると160億ドル(1兆5000億円程度)である。これは2020年の日本のGDPの0.15〜0.25%に当たる。これが最も安い見積もりである。

次に最も高いケースを考えよう。民主党案を全量国内削減で達成する場合の追加的GDPロス又は2.6〜5.7%となる(第6回中期目標検討委員会資料による)。なお、数字に幅があるのはモデルによる差があるため。これが民主党案による「追加的コスト」の上限である。

ざっと試算した追加コストは上記のとおりで、民主党がどのような政策で目標を実現しようとするかにより大きく異なる。ここでのポイントはどこまでを国内政策で削減するか、森林吸収源や海外クレジットの購入割合をどうするかである。また、国内対策についても、産業、エネルギー、運輸、業務、家計など各部門での削減をどの程度とするのかでコストは変わる。さらに、この結果で各主体の

負担が大きく違ってくるだけではなく、国際競争にさらされている業種にとって、競争力の喪失による海外移転のリスクに直面する。民主党は早急にこの点を明らかにして国民に問うべきである。

### 鳩山公約の国際影響力



### 事実誤認による政策決定のリスク

既述のとおり民主党の目標は主要国参加による意欲的な目標。それに公平な枠組みを前提としたものである。以下この点を検討するが、その前に温暖化に関しては民主党の政策決定が誤った事実に基づいているのではないかと危惧があるので、まずこの点に触れる。

9月27日(日)朝のNHKの番組に岡田外相が登場した。筆者は「この温暖化に関する外相の発言に驚愕した。同外相は民主党の案を説明する際、麻生前政権の目標であるマイナス8%は京都議定書の目標であるマイナス6%とほとんど変わらず、「国際的に恥ずかしい目標」だと断言した。これは著しい事実誤認である。自民党政権による05年比15%減は確かに90年比では8%減に相当する。しかしこれは「真水」の目標であり、森林吸収による排出削減や海外からクレジット

を購入することによる削減分は含まれていない。京都議定書目標は確かに6%減であるが、このうち森林吸収分が3.8%、CDM等海外からのクレジット購入が1.6%あるので、真水部分は0.6%である。比較すべきは0.6%と8%である。ほんの少しでも温暖化に関心を持つ人であればこの点は承知しているはずである。

外務大臣がこうした誤解をしているとすれば鳩山首相も同様ではないかと推察せざるを得ない。岡田氏は野党時代から多忙を極めていたので、同氏が温暖化のことを良く承知していないことについては特段非難をするに当たらない。鳩山首相についても同じことがいえる。

ここで問題は、政権上層部に正確な情報が伝わらないまま意思決定が行われた

のではないかということである。実はこれに類することはまだある。たとえば一昨年バリ島で開催されたCOP13で先進国が90年比25~40%削減することに合意していないのにもかかわらず、合意されたと公言している議員があり、同氏が民主党の温暖化対策に深くかかわっていることもその一つである。

民主党の唱える政治主導には基本的に賛成であることは冒頭述べたとおりである。しかし、政党主導を急ぐあまり、極めて限られた情報源からのインプットに頼り、結果として事実誤認による決定(しかも国際公約)をして国益を損なうことがあってはならない。政権発足直後

という点は考慮するものの、現時点では少なくとも温暖化については、官僚に操られることをおそれるあまり、官僚機構の有する情報をもシャットアウトしているように見える。これは決して良いことではない。官僚、幅広い立場の学識経験者や研究機関から最大限の情報を収集し、見識を持った政治家が自己の責任で方針を決定する、これが本来民主党が目指している方向ではないかと思う。

### 鳩山演説は世界を動かせるか

首相の国連演説は正に国連気候変動サミットのハイライトであった。アメリカ、中国という二大排出国が特段のオファー

を控えるなかで、鳩山首相の大胆な提案は万雷の拍手に迎えられ、出席の多くの国に明るい希望を与えた。近年、日本の首相がこれほど脚光を浴びた場面をみたことがない。この点についていえば国民の一人として誇らしい気持ちである。

ただし問題は、これでデッドロック状態にあるポスト京都議定書の国際枠組み交渉を(本年12月のCOP15までに)進展させることができるかどうかである。もしできなければ日本は「喝采の先にある重荷」(日本経済新聞9月25日付朝刊記事の見出しより)を背負いこむことになる。

交渉進展の鍵を握るのはアメリカと中国である。アメリカは中国が何らかの数値目標を持たない限り議会が同意せず、中国はアメリカが大幅削減を「コミットしない限り動かない」。

ここでアメリカの状況はどうか。周知のとおり排出権取引(Cap & Trade)を含む温暖化法案(アメリカ・クリーンエネルギー及び安全保障法案、通称ワックスマン・マーカー法案)が本年6月27日に賛成219、反対212の僅差で下院を通過した。その内容は、およそ85%を占めるセクターにCap & Tradeを導入し、2020年までに2005年比17%(2050年に83%)削減義務を課し、国全体としても2020年に20%(2050年に83%)削減するというものである。





る。ただし国全体の削減目標はあくまで努力目標であって達成不能の場合に対外的に責任を負つという性質のものではない。

9月30日に上院にボクサー・ケリー法案が提出されたが、基本的にはワックスマン・マーキー法案と同様である。現在上院の委員会で審議中であるが、現時点での最重要案件はヘルスケア問題で、議会はこの問題で手一杯の状況にある。アメリカの数多くの専門家の話を総合しても、COP15までに上院を通過することとはまずないと考えざるを得ない。実際、民主党上院議員のうち14名が、途上国が義務を負わない場合等のときには、これに反対するとの意向を表明している。上院で審議を打ち切って採決に入るためには100人中60人以上の賛成が必要であるが、上記からこの要件が満たされない。字数の関係でここでは省略するが、京都議定書離脱のいきさつから、大統領が議会の同意を得ずに国際交渉でアメリカの数値目標を提示することはあり得ない。

もちろん12月のCOP15でアメリカが動かなかったとしても、それをもって鳩山演説は無駄であったということはない。時間はかかるかも知れないが、いつの日か上院でも似たような法案が通り、最終的に何らかの法律が制定されることは十分あり得る。

問題はその内容である。これにより国際的に意欲的で公平な目標に合意するこ

とが可能かどうかである。ワックスマン・マーキー法案による削減実施の限界が試算を行っているが、その中央値をとると16〜32ドル程度である。麻生首相の中期目標達成の限界費用150ドルの1割から2割程度にすぎない。鳩山首相の公約はこれをさらに厳しくしようというものなので、アメリカの目標は日本からみれば大変に緩い。日本の高い目標を受けてアメリカがこの目標をかかなりの程度引き上げてはじめて、「意欲的」な世界の枠組みが可能になる。



し、国民生活に直接の影響が出るのは避けられない。ちなみに麻生首相の05年比15%削減目標と同等のアメリカの削減率は、限界削減費用均等の観点からは35%、GDPに対するコスト均等の観点からは20%である（地球環境産業技術研究機構による試算）。一人当たり排出量均等化の場合には、さらに高い目標をアメリカに要求しなければならない。このいずれの目標も、たとえオバマ大統領が望んだとしてもアメリカ議会が受け容れないことは残念ながら明らかである。

中国はどうか。先進国に90年比40%削減という高いハードルを要求し、併せて多額の資金援助なしには削減に関するいかなるコミットメントもしない姿勢を明らかにしている。とはいえ排出量が世界一となった現在、徐々に国際的圧力が高まっており、何らかの数値目標を表明する可能性がないとはいえない。しかしアメリカの大幅削減なしに中国の意欲的目標はない。

### 日本は2段階への目標に修正せよ



上記のとおり鳩山首相が世界に示した「意欲的」で「公平」という前提条件は満たされそうにない。この場合の日本の対応として筆者が提案するのはEU方式である。EUでは他国の動向に限らず90

年比20%減を掲げ、国際的な合意があれば30%まで削減すると宣言している。この場合、20%削減は他国に対して法的拘束力を持つものではない。

これにならって05年比15%減を日本の削減目標とし、国内的には法的拘束力を持つが他国に対して当該目標に責任を負わないかたちとする。麻生首相の目標がすべての主要排出国の参加を前提としたものであること、そしてEUとの整合性からこれは国際的に十分通用する論理である。もし意欲的かつ公平な合意が成立すれば、90年比25%減まで目標を引き上げる。しかしこれはほぼあり得ないので、日本は15%減を目標とする。すでに首相が国連の場で公言してしまつたところではなかつたか。

### PROFILE

山口 光恒 Mitsutsune Yamaguchi

慶應義塾大学経済学部卒業。東京海上火災保険勤務。1996年から慶應義塾大学経済学部教授、帝京大学経済学部教授を経て、2006年東京大学先端科学技術研究センター客員教授、2007年より現職。気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第3作業部会リードオナー、OECD貿易と環境合同専門家会議日本政府代表、産業構造審議会地球環境小委員会委員、中期目標に関するタスクフォース委員など、政府の温暖化関連委員会の委員を多数務める。現在、日経BPネット・ECOMネジメントにコラム「地球温暖化日本の戦略」を連載中。

<http://premium.nikkeibp.co.jp/em/column/yamaguchi/index.shtml>