



新しい日本の気候目標への提言

2014年9月12日(金)

2015年3月20日(金)改訂

Climate Action Network Japan (CAN-Japan)¹

概要

Climate Action Network Japan (CAN-Japan) は、IPCC 第5次評価報告書で示された気候変動の進行が深刻さを増していること、及び、2015年3月までに国別目標案を提出することが国連で呼びかけられていることを踏まえ、2015年末に合意される予定の2020年以降の新しい国際枠組みの成立に向けて、日本が積極的な役割を果たすことを求める。そのためには、気候変動対策の核となる温室効果ガス排出量の削減について、日本は野心的な目標を掲げ、実施していくことが必要である。具体的には、日本が掲げる2025年および2030年に向けての気候目標として、以下を提案する。

- ✓ 温室効果ガス排出量を、2025年までに1990年比で30~35%、2030年までに1990年比で40~50%削減する(2010年比でそれぞれ31~36%、41~51%削減)²。

なお、上記CAN-Japan提案の数字は、国内の排出量削減(森林などの土地利用を含む)を想定しており、海外での排出量削減を通じた貢献は含んでいない。また、CO₂以外の温室効果ガスも含む6つの温室効果ガス全体の排出量削減を想定している³。さらに、日本は、自国内だけでなく、海外での排出量削減にも、資金・技術支援を通じて積極的に貢献するべきである。

この提案にあたっては、3つの視点を考慮した。1つ目は、気候変動を抑制するために「グロー

¹ CAN (Climate Action Network) は、気候変動問題について、世界100か国以上で活動する900を超えるNGO(非政府組織)が集まったネットワークである。CAN-Japanは、そのネットワークの中で、日本での集まり(ノード)である。CAN-Japanには、気候ネットワーク、国際環境NGO FoE Japan、オックスファム・ジャパン、コンサベーション・インターナショナル・ジャパン、国際環境NGO グリーンピース・ジャパン、地球環境市民会議(CASA)、環境エネルギー政策研究所(ISEP)、レインフォレスト・アクション・ネットワーク(RAN)日本代表部、「環境・持続社会」研究センター(JACSES)、Office Ecologist、WWFジャパンが加盟している。

² 2005年比に換算した場合は、2025年までに36~41%削減、2030年までに45%~54%削減となる。

³ 今後、三フッ化窒素(NF₃)の追加等を受けてインベントリが改正される場合は、それに伴って目標も変更されるべきであるが、全体に占める割合が大きくないと予想されるため、本提言の内容に大きな影響はないと考えられる。

バルに必要な」削減水準はどれくらいかという視点。言い換えれば、気候変動による深刻な影響を避けるためには、少なくとも世界全体でどれくらいの削減が 2030 年までに必要なのかという視点である。これは、最も重要な視点であり、以下の 2 つの前提ともいうべき視点である。2 つ目は、他の国々と協力して気候変動を抑制しようと考えた時に、何が日本にとって「衡平な」削減水準であるかという視点。気候変動問題は、しばしば、国々の間で、どのように対策努力を分担することが平等で、公平なのかが争点となるため、これも極めて重要な視点である。3 つ目の視点は、日本では、どれくらい削減ができるかという「削減ポテンシャル」の視点である。ただし、私たちは、昨今の議論で軽視されがちで、特に前 2 者の視点、つまり「グローバルな必要性」と「衡平性」の 2 つに重きを置いた。日本政府はすでに長期目標として 2050 年までに温室効果ガス排出量を 80% 削減するという目標を掲げているが、2025 年/2030 年目標は、脱炭素化に向けてのマイルストーンとしても重要な意味を持つ。

こうした目標を設定するための議論を、日本政府は、市民社会・NGO も含めたステークホルダーの意見を聞き、協議する場を設けつつ、発表することが重要である。その期限は、本来、2015 年 3 月末までである。期限を守れない日本政府は、危機感をもって迅速にこれに臨まなければならない状況にある。また、政府だけでなく、企業・自治体も、この目標の設定を受け、それぞれに目標の検討を行うことが必要である。また 2025 年/2030 年国別目標案を決めるにあたり、2020 年についてのより野心的な削減目標の見直しも行われるべきである。

以上にあげた、排出量削減に関する取り組み（いわゆる「緩和」対策）に加えて、日本が提出する国別目標案には、適応についても、現在検討中の適応計画から、全体としての目標と政策の方向性を先取りする形で盛り込むことが望ましい。さらに、資金・技術支援についても目標を示すと共に、国際的な革新的資金メカニズムの構築に向けても貢献する方針を盛り込むことが望まれる。本提言では、排出量削減目標に焦点をおいたが、資金・技術・適応の各分野についても目標を設定することが望ましい。

野心的な気候目標達成の為には、それに対応したエネルギー目標や政策が必要である。まず、固定価格買取制度、電力システム改革、軽視されてきた熱需要対策の拡充などを通じ再生可能エネルギーの急速な普及促進が図られなければならない。そのための再生可能エネルギーの数値目標も設定されるべきである。また、停滞しているエネルギー効率をいまいちど改善に向かわせるために、省エネルギー目標も設定されるべきである。さらに、現在、公表されているだけでも 41（約 1,765

万 kW) にものぼる石炭火力発電の増設が計画されており⁴、これらが実現すれば、将来に亘って大量の排出が起きることを固定化してしまい、気候変動対策に逆行する。石炭をはじめとする化石燃料への依存からの着実な転換方針も必要である。

気候目標は、しばしば原子力発電の推進理由に使用されてきたが、それは誤りである。野心的な気候目標と脱原子力の方針は両立できる。

背景

IPCC の第 5 次評価報告書は、気候変動の進行が深刻化している事実を改めて示した。同時に、産業革命以降の気温上昇の水準を、国際的合意である「2℃」未満に抑えるためには⁵、今のままの対策では不十分であり、世界中で早急に対策を強化し、排出量のトレンドをなるべく早期に減少傾向に転じさせなければならないことを示した。

2013 年 11 月の COP19 の決定文は、世界各国に、2015 年 3 月までに国別目標案 (intended nationally determined contributions) を提出することを呼びかけている⁶。その COP19 決定の文言は拘束的なものではないが、2015 年の COP21 において着実に新しい国際枠組みを成立させるためには、なるべく早期に各国が国別目標案を示し、枠組み成立へ向けての積極的な姿勢を打ち出すことが必要である。

日本政府も、気候変動問題への対応において先進的な役割を果たすために、国別目標案を早期に発表すべきである。その期限は、本来、2015 年 3 月末までであり、日本政府は危機感をもってこれに臨まなければならない状況にある。2014 年秋より遅まきながら政府審議会での議論が始まったが、議論の過程 (いつまでにどのような決定が行われ、どのように意見が集められるのか) に透明性が欠けている。政府は、その過程にあっては、市民社会・NGO を含む、様々なステークホルダーからの意見を集める機会と、協議を行う場を設定すべきである。そのような意見聴取・協議の場を設けることで、幅広い意見を反映しつつ、国際交渉の進展に支障をきたさない早いタイミングで気候変動問題の解決に着実に貢献できる目標の発表へとつなげることが望ましい。

以下の提案は、気候変動問題に対して長年取り組んできた NGO として、この国別目標案に関し

⁴ <http://sekitan.jp/data/>

⁵ たとえば、COP18 決定 1 (Decision 1/CP.18) のパラグラフ 1 など。

⁶ COP19 決定 1 (Decision 1/CP.19)。

て提言するものである。日本では、「2030年」目標が念頭に議論が行われているが、国際的には、低過ぎる排出量削減目標を長期に渡って固定化してしまうことのリスクをふまえ、2020～2025年という短い期間での温室効果ガス排出量削減目標を提示するべきという意見も出ている。このため、以下では、2025年と2030年の両方について提言を行っている。

目標決定に向けての考え方

3つの視点

私たちは、目標決定においては、3つの視点が重要であると考えている。1つ目は、気候変動を抑制するために「グローバルに必要な」削減水準はどれくらいかという視点。2つ目は、他の国々と協力して気候変動を抑制しようと考えた時に、何が日本にとって「衡平な」削減水準であるかという視点。3つ目の視点は、日本では、どれくらい削減ができるかという「削減ポテンシャル」の視点である。

気候変動問題を、世界で温暖化の被害に苦しむ人々にとって意味のある形で解決することを重視する観点から、私たちは、中でも前2者を重視しつつ、これら3つを考慮した。

視点1) 「2℃未満」達成にとってグローバルに必要な削減水準

2030年に世界全体で必要となる削減量

国際的なコンセンサスのある気温目標は、世界の平均気温上昇を産業革命前に比較して2℃未満に抑えるというものである。IPCC第5次評価報告書は、このグローバルな目標を達成するためには、2050年までに2010年比で約40～70%の温室効果ガス排出量削減が必要であることを示している。2030年については、「2℃未満」を達成する可能性が少なくとも50%ある費用対効果的なシナリオ⁷は、2030年時点での世界の排出量がおおよそ300億トン～500億トン（CO₂換算）の範囲であると述べている。現状（2010年）の排出量は約490億トンである。ただし、この「300億トン～500億トン」は、「少なくとも50%」の可能性で考えた場合であり、2℃未満を達成する可能性を高めるためには、より300億トンに近い排出量を達成することが望ましい。

さらにいえば、島嶼国や後発開発途上国、そして、Climate Action Network (CAN) は、世界の

⁷ 2100年の温室効果ガス濃度450～550ppm 二酸化炭素換算相当。

平均気温上昇を 1.5℃未満に抑えることを目指しており、そのためには、2℃未満を 50%で達成できる削減量よりもさらに高い削減率が必要である。これらの観点からも、300 億トンにより近い排出量に抑えていくことが必要である。この 300 億トンという数字は、2010 年比では 39%削減、1990 年比では 21%削減に相当する。

2100 年までのカーボン・バジェット

「2℃未満」のような全体目標を想定した場合に、ある「期間」の中で、許される累積排出量上限値を、「カーボン・バジェット」（炭素予算）と言う。IPCC 第 5 次評価報告書によると、産業革命後から 2100 年で「2℃未満」を達成する可能性が高い⁸バジェットは、3 兆 6700 億トンである。ここから、CO₂ 以外の温室効果ガスの排出量を考慮し、かつ、2011 年までの累積排出量(1 兆 8900 億トン)を考慮すると、残り 1 兆 100 億トンしかない。今のままのペースで(2010 年時点での CO₂ の排出量は 380 億トン程度) 排出がされると、今後 30 年未満で「バジェット」を使い切ってしまう。「1.5℃未満」を想定すれば、当然、さらに数字は厳しくなる。

これらは、世界全体での数字であり、日本に即適用できるわけではないが、日本は、このグローバルに必要な削減量の中で、責任と能力のある国として、気候変動対策をリードするという姿勢を持つことが重要である。

視点 2) 衡平性

様々な指標のレビュー

日本は、人為的な気候変動の原因である温室効果ガスの排出に比較的早期から寄与してきた先進国であり、解決にあたって積極的な役割を果たす責任がある。また、世界第 3 位の経済大国として、それを実施していくだけの能力もある。

何が「衡平か」という問題は、気候変動の国際交渉では永らく論争がある。一人当たりの(累積)排出量のような「責任」に注目した指標や、GDP 当たりの対策費用のように、「(負担を負うことができる) 能力」に着目した指標など、様々な指標が提案されているが、国際的に合意された共通指標は現在までのところない。国連気候変動枠組条約で国際的に合意された「共通だが差異のある責任」原則を基礎としつつも、その解釈は多様である。

CAN は、「妥当性 (adequacy)」「責任 (responsibility)」「能力 (capability)」「発展の二ーズ

⁸ IPCC でいうところの「可能性が高い (likely) = 66%より高い可能性」。

(development need)」「適応（および損失と被害）のニーズ」といった視点を重視するべきであると考えている⁹。ただし、CAN も、これらについて、特定の指標をあてはめて、自動的に各国の削減量が計算できると考えているわけではなく、あくまでこれらの視点を取り入れて総合的に考えるべきであると提案している。

したがって、私たちは、上記の原則を考慮している、いくつかの研究を検討した。

まず、特定の衡平性の考え方によらず、様々な衡平性の考え方の「幅」を検討した研究を参照した (Höhne et al 2014)。この研究は IPCC 第 5 次評価報告書にも引用されている。

それによれば、「2℃未満」目標の達成を前提とした時、1990 年時点で OECD に参加していたようないわゆる西側先進国に属する国々が達成すべき削減率は、2030 年までに 1990 年比で 33%削減～74%削減（2010 年比では 37%削減～75%削減）になる（図表 1）。

さらに、そのうち、日本・オーストラリア・ニュージーランドを 1 つのグループとしてみた場合に、2030 年に求められる削減率は、1990 年比で 30～58%削減（2010 年比では 39～61%削減）となる。また、2025 年について同様に見た場合は、27～42%削減（2010 年比では 33～47%削減）となる (Höhne et al 2014)¹⁰。

図表 1：様々な努力分担手法のレビュー結果としての各地域の削減分担

	OECD1990	経済移行国	アジア	中東・アフリカ	中南米
2010 年比	-37%～-75%	-28%～-53%	+7%～-33%	+24%～-7%	-15%～-49%
1990 年比	-33%～-74%	-52%～-69%	+100%～+25%	+159%～+95%	-3%～-41%

（出所） Höhne et al (2014) より抜粋。

仮にこの結果を援用するとなれば、日本にとって衡平性の観点から必要な排出量削減は、1990 年比で、2025 年までに約 30～40%削減、2030 年までに約 30～60%削減ということになる。

カーボン・バジェットの衡平性

同様にして、代表的なアプローチを使って、日本にとっての衡平な「カーボン・バジェット（炭

⁹ CAN International (2013) CAN's Equity Reference Framework Discussion Paper.

<http://www.climate-network.org/publication/cans-equity-reference-framework-discussion-paper>

¹⁰ Höhne, Niklas et al. (2014) Regional GHG reduction targets based on effort sharing: a comparison of studies, *Climate Policy*. 14(1): 122-147, DOI: 10.1080/14693062.2014.849452 ; 文中で示した日本・オーストラリア・ニュージーランドの数字については、この論文そのものに記載はないが、論文の補足資料から計算することができる。

素予算)」はどれくらいかということを検討した研究によれば、図表 2 のようになる。この研究は、上述の研究と似ているが、「バジェット」に注目したことと、日本に焦点を当てている点で異なる。図表 3 は、その中から、2030 年という断面を切り出したものである。

これらによれば、日本にとっての衡平な 2030 年目標は、1990 年比でおよそ約 55~65%削減ということになる。

図表 2 : 日本のカーボン・バジェット

努力分担方法	カーボン・バジェット (1990-2100 年 : Gt-CO ₂ e)	カーボン・バジェット 消化割合 (1990-2013 年)	残余カーボン・バジ ェット (2014-2100 年 : Gt-CO ₂ e)	2014 年からも同量の GHG 排出を続けた場 合にカーボン・バジ ェットがゼロになる時 期 (年)
Converging Per Capita Emissions (CPE)	54	57%	23	2031 年
Common but Differentiated Convergence (CDC)	51	61%	20	2028 年
Greenhouse Development Rights (GDRs)	-25	100%以上消化	なし	1990-2100 年のバ ジェット自体がマ イナス

(出所) 明日香 (2014) ¹¹より抜粋。

図表 3 : カーボン・バジェットに基づいた目標値

	CPE			CDC		
	1990 年比	2005 年比	2010 年比	1990 年比	2005 年比	2010 年比
2020	-22 %	-27%	-21%	-27%	-31%	-26%
2030	-54%	-57%	-54%	-66%	-68%	-66%
2050	-95%	-95%	-95%	-95%	-95%	-95%

(出所) 同上。

¹¹ 明日香壽川、倉持壮、Hanna Fekete、田村堅太郎、Niklas Höhne (2014) 「カーボン・バジェット・アプローチに基づく：日本の中長期的な温室効果ガス排出経路」(IGES Working Paper No. 2014-02) 地球環境戦略研究機関 (IGES)
<http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5449>

衡平性を重視した場合の日本の国内・国際トータルでの削減貢献

もう1つ、参照した研究は、「衡平性」を特に重視した研究である。EcoEquity および Stockholm Environmental Institute (SEI) は、衡平性を重視し、各国が世界の中で貢献すべき排出削減量を国内・国際の区別なく計算するツールとして、Climate Equity Reference Calculator (CERC) を公表している¹²。CERC は、オンライン上のツールで、衡平性に関する条件を設定すれば、その条件にあった試算が表示されるというツールである。

日本について、「2℃未満達成の可能性を重視」し、「1850 年からの累積排出量を考慮」し、さらに『責任』と『能力』を同じ程度重視するという前提において、同ツール上で計算してみると、図表 5 のように、2025 年/2030 年で 1990 年比 170%削減/217%削減となる（数字は、森林等の土地利用も含む）。「217%削減」というのは、自国の 1990 年時点の排出量の 2 倍を超える量を、日本も含めた世界のどこかで削減しなければならないということの意味する。

図表 4 : Climate Equity Reference Calculator での日本の削減貢献量試算

		2025 年	2030 年
日本の世界での削減貢献量	1990 年比 (%)	-170%	-217%
	1990 年比排出削減量 (百万 t CO2 換算)	-2,103	-2,685

(出所) Climate Equity Reference Calculator (<http://www.gdrights.org/calculator/>) より計算。

繰り返しになるが、CERC は、ある国の国内の削減量だけでなく、その国が世界全体の中で（国内・海外の区別なく）削減すべき量を計算するツールである。日本ではしばしば、「日本は国内よりも海外での削減に注力すべきだ」という意見が聞かれるが、世界全体の中で 2℃未満に必要な削減量を前提とし、衡平性を重視した場合に必要なとされるのは、自国の排出量を超えるような削減量であり、たとえ国際的な貢献をしたとしても、国内の大幅削減は不可避であることが分かる。日本は、国内での削減に加えて、海外での貢献「も」必要なのである。

視点 3) 削減ポテンシャル

日本が「どれくらい削減できるか」という問題についても、様々な考え方があ

る。前提や計算方法をめぐる考え方の違いに加え、1 つ注意が必要なのは、議論の中で、そもそも「削減はできない」という主張が強くなり、その消極的な姿勢が結果として削減への取り組みを停滞さ

¹² <http://www.gdrights.org/calculator/>

せれば、現実がその「削減はできない」という予想をなぞっていく可能性もあるというジレンマも存在することである。

CAN-Japan に参加している NGO が、これまでに日本でのエネルギー変革の可能性や温室効果ガス排出量削減の可能性を検討し、発表したエネルギーシナリオ／温室効果ガス削減シナリオを比較したのが下記（図表 5）である。

図表 5 : NGO のエネルギーシナリオにおけるエネルギー起源 CO2 排出量削減率（1990 年比）

団体名	2025 年	2030 年	2050 年
気候ネットワーク	-	-66%	-94%
グリーンピース・ジャパン	-	-46%	-87%
WWF ジャパン	-	-58%	-100%
地球環境市民会議（CASA）	-29.8～-36.7%	-39.8～-42.7%	

（出所）気候ネットワーク（2014）、グリーンピース・ジャパン（2011）、WWF ジャパン（2011a,b）、CASA（2014）¹³

これらの NGO のシナリオは、エネルギー起源 CO2 以外の温室効果ガス排出量については計算を行っていないが、エネルギー起源 CO2 が主要な排出源であることを考えれば、おおむね 1990 年比で 40%削減～60%削減の可能性を示しているとは言えるであろう。

ただし、野心的なエネルギー変革／排出量削減を達成するために、これらのシナリオでは迅速な対策の実施を想定している。これに対し、現実の日本における対策は依然として停滞しており、2030 年までの削減の可能性が急速に失われている現状がある。対策の実施の遅れが後に急速な排出量削減を必要とし、コストも増大するという点は認識されなければならない。

必要な再生可能エネルギー目標と省エネルギー目標

日本では、現在、エネルギー政策の議論が気候変動政策の議論に対して先行しているが、エネル

¹³ 気候ネットワーク（2014）「原発にも化石燃料にも頼らない日本の気候変動対策ビジョン[シナリオ編]」 気候ネットワーク <http://www.kiconet.org/info/publication/japan-climate-vision-2050-scenario> / グリーンピース・ジャパン（2011）The advanced energy [r]evolution. <http://www.greenpeace.org/japan/ja/library/publication/201109122/> / WWF ジャパン（2011a）『脱炭素社会に向けたエネルギーシナリオ提案 <第一部 省エネルギー>』 WWF ジャパン / WWF ジャパン（2011b）『脱炭素社会に向けたエネルギーシナリオ提案 <第二部 100%自然エネルギー>』 WWF ジャパン <http://www.wwf.or.jp/re100> / 地球環境市民会議（CASA）（2014）「原発ゼロで CO2 排出 40%削減は十分可能～「CASA2030 モデル」の試算結果～」 CASA <http://casaletter.blog52.fc2.com/blog-category-25.html?pc>

ギー政策の文脈にあっても、「野心的な気候変動政策のためには、どのような方針が必要か」を念頭においておくことが極めて重要である。IPCC 第 5 次評価報告書でも、エネルギー供給の脱炭素化 (decarbonization) の重要性が、エネルギー効率改善を通じたエネルギー需要の削減とともに、強調された。その意味では、2025 年/2030 年に関する気候目標が、エネルギー分野、特に再生可能エネルギーや省エネルギーにとってどのような意味を持つのかを確認しておくことは、エネルギー政策との連携からも重要である。

仮に、45%削減というような 2030 年の気候目標を前提とした時、それに対応する再生可能エネルギー目標や省エネルギー目標は、たとえば、以下のようになる (図表 6)。

図表 6 : 2030 年 45%削減を前提とした時の再生可能エネルギー目標/省エネルギー目標

再生可能エネルギー目標 (電力に占める割合)	45%
再生可能エネルギー目標 (一次エネルギーに占める割合)	30%
省エネルギー目標 (2010 年最終エネルギー消費に対する変化率)	-35%

(出所) CAN-Japan 試算。

むしろ、再生可能エネルギー目標と省エネルギー目標だけでエネルギー構成が決まるわけではなく、化石燃料内での割合 (石炭・石油・ガスそれぞれの割合) を含めて、組み合わせは無数にありえる。ここに示したのは、あくまで、どのような再生可能エネルギー目標および省エネルギー目標であれば、先に言及したような気候変動に関する 2030 年目標と整合するかを例示することが目的である¹⁴。

こうした再生可能エネルギー目標や省エネルギー目標は、単に気候変動政策にとって必要であるだけでなく、毎年 15 兆円~20 兆円にも上る海外からの化石燃料購入費用を減らしつつ、海外へのリスクを下げることができ、さらに新しい産業の成長にも寄与しうる。

今日、東日本大震災と福島原発事故以降、気候変動対策の停滞を招いている事態は、そもそも、気候変動対策の中で原子力発電に過度に依存を続けてきたことにその一因がある。その過ちを繰り返すべきではない。持続可能なエネルギー社会を目指す観点からも、再生可能エネルギーと省エネルギーを両軸とし、脱原子力、脱化石燃料を達成していくエネルギー・気候変動政策へと転換して

¹⁴ 原理的には、エネルギーの使用量と、その中で化石燃料各種の割合がわかれば、エネルギー起源の CO₂ の排出量はおおまかに計算できる。

いくべきと考える。このため、図表 6 の試算では、2030 年時点での原子力発電の比率はゼロと仮定している。

エネルギー起源 CO2 以外の温室効果ガス排出量の削減

エネルギー起源 CO2 以外の温室効果ガス排出量の削減についても、積極的な対策を想定することで、削減量の積み増しができる。

CO2 以外の温室効果ガスは、1990 年以降から現在まで、日本の全ての温室効果ガス排出量全体の 5~8%程度（CO2 換算）を推移しており、近年は全体としては減ってきている。しかし、その中でも、HFC 類は、オゾン層破壊物質である HCFC22 の生産規制とともにその副産物である HFC23（GWP：14800）が減少したことで一度は下がったものの、HFC への冷媒転換により排出量が再び増加傾向を見せている。2015 年 4 月に全面施行となる「フロン排出抑制法」では、その指針で「将来目指すべき姿」を「中長期的には廃絶」と明記しており、2050 年までの排出全廃に向けて施策を強化することで、少なくとも数%相当の排出量削減は見込めるはずである。

森林および土地利用からの吸収

森林・土地利用分野については、日本ではこれまで、森林管理による吸収量増加が主な対策として検討されてきた。ただし、同分野から期待される吸収量は、京都議定書の第 1 約束期間では、基準年比 3.8%であったが、現在の 2020 年に向けての暫定目標においては 2.8%に減少している。こうした傾向は今後も続くと考えられるため、国内では大きな排出量削減をこの分野について期待することはできない。

長期目標との整合性

CAN の長期ビジョン

CAN は、長期ビジョンとして、「できるだけ早期に、少なくとも 2050 年までに、化石燃料からの排出を全てフェーズアウトすると同時に、100%再生可能エネルギーを、全ての人にとっての持続可能なエネルギーアクセスを確保しつつ、達成する」という長期ビジョンを掲げている。同ビジョンは、単に気候変動の観点から CO2 排出量を減らすだけでなく、その過程で持続可能なエネルギー社会を創り上げることも目指している。

この目標を達成するためには、少なくとも、日本も CO2 排出量を 2050 年までにゼロにする必要があると同時に、積極的な再生可能エネルギー／省エネルギー目標も必要である。

日本の 2050 年 80%削減目標との整合性

日本政府は、「2℃未満」目標を意識しつつ、長期目標として、2050 年までに 80%削減するという目標を、2012 年に閣議決定された第 4 次環境基本計画の中で掲げている。

2050 年時点で 80%削減を達成する排出経路(排出量の推移のあり方)は多数ありうるが、仮に、暫定の 2020 年目標である「2005 年比 3.8%削減」を前提とし、かつその後は排出量が直線的に推移すると想定した場合は、2025 年／2030 年時点の削減量は 1990 年比 20%／23%削減になる。また、前政権時の目標である 25%削減から同様に考えると、40%／43%削減が必要となる。

つまり、日本の 2030 年目標が、既に閣議決定されている「2050 年 80%削減」と整合性をもたせるためには、1990 年比 20%／23%削減は下限ととらえ、それより早いペースで削減することが望ましい。これより遅いペースで削減がされるとすれば、政府自身が閣議決定した「2050 年 80%削減」とすら整合性がとれなくなる可能性が高まる。むしろ、緩やかな排出経路を描き、最終的に 2050 年 80%削減にたどり着くことは考えられるが、その場合は、より多くの排出を期間中に許すことになる上に、2050 年に向けての削減率がより急激になるといったことにも留意しなければならない。

適応および支援に関する目標

適応と損失・被害

日本においても気候変動によって異常気象の増加や多岐にわたる甚大な影響が予測されている。2014 年 12 月の COP20 決定「気候行動のためのリマ声明」¹⁵によって示されたように、日本も現在検討中の適応計画から、全体としての目標と政策の方向性を先取りする形で盛り込むことが望ましい。これは他の先進国に比べて周回遅れの日本の適応対策を後押しするいい機会ともなる。その際には、日本と気候が近似しているアジア諸国の適応のモデルともなることを意識し、適応の技術援助の可能性を含めて日本が貢献できることを記述することを心掛けるべきである。

特に温暖化の影響に脆弱な国において、適応の能力が低い国々が、国連の下でのカンクン適応フ

¹⁵ COP20 決定 1 (Decision 1/CP.20)。

レームワークや、損失と被害の国際支援メカニズムから早急かつ実効ある支援を受けられるようにするため、適応と損失・被害への国際体制確立への尽力も約束するべきである。

資金と技術支援

責任が重く、かつ能力がある国は、途上国に対して持続可能な低炭素型の発展を促し、温暖化の影響に脆弱な途上国に対して、資金や技術支援を行うべきである。資金・技術支援を通じた貢献は、各国の気候変動対策の取り組みの衡平性を測る一つの尺度でもあるため、各国が目標案の中に、自国の計画する資金や技術支援についての規模や考え方を含めるべきである。支援の対象は、緩和（森林減少・劣化対策を含む）に加えて、適応、損失と被害も明確に対象とするべきである。

また、緩和や適応と損失・被害に対応するために必要となる大規模な資金が、新枠組みにおいて持続可能で予測可能な形で準備されていくためには、革新的資金メカニズムが不可欠となる。国際航空税や船舶税、国際金融取引税などの国際的な連帯税を、新たな気候資金源として設立していくことに尽力することも求められる。

海外での排出量削減への貢献

海外での温室効果ガス排出量削減に対して、資金や技術の支援を通じて貢献することも、日本の国別目標案の中で明確に位置づけるべきである。

ただし、その際に注意しなければならない点が2点ある。

1つは、海外での排出量削減への貢献と、国内での排出量削減は明確に切り分けて考えるべきである。海外での排出量削減は国内努力を相殺するオフセットではなく、追加的な純削減量でなければならない。海外での排出量削減への貢献といっても、日本が全て無償で寄与する場合は稀であり、日本の貢献は、その国自身の努力も含めた一部であることがほとんどである。全ての削減貢献量を自国での削減量と同等に扱うべきではなく、ましてや、国内の削減を怠ることの理由とはできない。

もう1つは、国連の下で認められた仕組みの下で行われた削減のみ、貢献量と見なすべきである。これは、国際的に排出削減量がダブルカウントされることを防ぎ、真に追加的な純削減量のみが貢献として認められ、かつ、排出量削減の名の下に人権侵害や他の環境・社会への悪影響を引き起こさないことを確保する上で重要である。

特に、メカニズムの利用が考慮される場合には、これまでの京都議定書の下でのクリーン開発メカニズム（CDM）等での経験を踏まえ、慎重にならねばならない。日本は現在、二国間クレジット

制度（JCM）という独自の仕組みを推し進めているが、仮に同制度を日本の国際貢献として位置づける場合も、上記の2つの条件を満たすことが必要である。

2020年目標の引き上げ

2020年以降の新たな枠組みの交渉を行っているADP（行動強化のためのダーバン・プラットフォームに関する特別作業部会）では、「2015年合意」の交渉と並行して2020年までの温室効果ガスの排出削減レベルの引き上げに関する交渉も行われている。

2009年のコペンハーゲン合意および2010年のカンクン合意によって、先進国は、2020年までの排出量削減数値目標を掲げ、これを実施するとされ、途上国は、その国に適切な排出削減策（NAMA）を実施することになっている。

現在まで掲げられている先進国の数値目標や途上国の排出削減策は、2℃目標との間に大きな乖離がある。2014年に発表された国連環境計画（UNEP）の報告書によれば、必要な削減量と現時点で約束された削減量の差は、世界全体で80億～100億トンCO₂換算にも上るといふ。

そのような中、日本政府は、2013年11月にポーランドで開催されたCOP19の会期中に、「2020年に2005年比で3.8%削減」という暫定目標を発表したが、これは1990年比では3.1%も増加するもので、世界中から大きな非難を浴びた。

このような目標の背景には、エネルギー政策を決めきることができない状況があるからだと言われているが、いつまでもこうした状況が続けるわけにはいかないことは明らかであり、野心的な2025年、2030年目標の検討とともに、2020年の暫定目標も見直し、大幅に引き上げる必要がある。

あるべき2025年／2030年目標

以上の議論をまとめ、CAN-Japanとして、まず、あるべき2025年／2030年に向けての温室効果ガス排出削減目標の姿を考える。

- 「グローバルな必要性」の観点からは、世界全体で2030年までに必要な削減量は1990年比で20%程度の削減となる。
- 「衡平性」に関する様々な指標を考慮した検討を参考にすると、日本を含む地域に求められる削減率の幅は、1990年比で、2025年までに約30～40%削減、2030年までに約30%

～60%削減となる。

- 「削減ポテンシャル」に関して、NGO 自身が行ってきたシナリオ検討を参照すると、2030 年に必要となる削減率は、(エネルギー起源 CO2 に限定されるが) おおよそ 1990 年比 40%～60%削減となる。しかし、対策の遅れにより、達成の前提となっている想定の実現に困難が生じている部分もある。

以上を踏まえ、かつ、日本が国際的に気候変動対策において責任ある国として先導する断固たる意志を示す意味では、日本は以下の温室効果ガス排出削減目標を掲げるべきであると考え。この数字は、海外での排出量削減を通じた貢献は含んでいない。

✓ 温室効果ガス排出量を、2025 年までに 1990 年比で 30～35%、2030 年までに 1990 年比 40～50%削減する (2010 年比でそれぞれ 31～36%、41～51%削減) ¹⁶。

中心となる上記の温室効果ガス排出量削減目標に加え、以下の点も、日本としての国別目標案には含まれなければならない。

- 適応については、現在検討中の適応計画から、全体としての目標と政策の方向性を先取りする形で盛り込むこと。
- 資金・技術支援についても目標を示すと共に、国際的な革新的資金メカニズム、損失と被害国際メカニズムの構築に向けても貢献する方針を盛り込むこと。
- 国内での排出量削減に加え、海外での排出量削減に、資金や技術での支援を通じて貢献すること。ただし、その際には、国内排出量削減とは明確に切り分け、かつ、国連で認められた仕組みの下でのみ貢献としてカウントすること。

日本においても、2014 年秋より遅まきながら政府審議会での議論が始まったが、議論の過程(いつまでにどのような決定が行われ、どのように意見が集められるのか)に透明性が欠けている。政府は、その過程にあっては、市民社会・NGO を含む、様々なステークホルダーからの意見を集める機会と、協議を行う場を設定すべきである。そのような意見聴取・協議の場を設けることで、幅広い意見を反映しつつ、気候変動問題の解決に着実に貢献できる目標の発表へとつなげることが望ましい。

私たちは、本提言によって、日本での 2030 年に向けた気候目標及び気候変動対策全般の議論が

¹⁶ 2005 年比に換算した場合は、2025 年までに 36～41%削減、2030 年までに 45%～54%削減となる。

再び活性化することを期待している。

本提言に賛同する団体

(名前順)

- オックスファム・ジャパン
- 環境エネルギー政策研究所(ISEP)
- 気候ネットワーク
- 国際環境 NGO FoE Japan
- 国際環境 NGO グリーンピース・ジャパン
- コンサベーション・インターナショナル・ジャパン
- WWF ジャパン
- 地球環境市民会議(CASA)
- レインフォレスト・アクション・ネットワーク (RAN) 日本代表部

ご連絡・お問合せ

Climate Action Network Japan (CAN-Japan)

住所：〒604-8124 京都府京都市中京区帯屋町 574 番地 高倉ビル 305

気候ネットワーク内 CAN-Japan

電話：075-254-1011 E-mail: secretariat@can-japan.org