

気候変動国際交渉の経緯と我が国の課題

－ 2020年以降の新たな国際枠組みの2015年合意に向けて －

環境委員会調査室 中野 かおり

はじめに

2014年11月に気候変動に関する政府間パネル（以下「IPCC」という。）¹が公表した第5次評価報告書（統合版）は、気候システムに対する人間の影響は明白であり、今のままでは、21世紀末には平均気温が20世紀末比で最大4.8℃上昇する可能性があるとした上で、産業革命前以降の地球平均気温の上昇幅を2℃以下に抑えるという国際目標を達成するためには、温室効果ガスの排出量を2010年と比べて2050年までに約40～70%削減、2100年にはほぼゼロ又はマイナスにする必要がある旨を指摘するなど、地球温暖化をめぐる非常に厳しい現状を明らかにした。

地球温暖化に伴う気候変動は、地球規模の問題であり、その対処には国際的な協調が必要不可欠なため、包括的な国際法である「気候変動に関する国際連合枠組条約」（以下「気候変動枠組条約」という。）の下、温室効果ガス削減に向けた取組が行われている。2008年から2012年までは、同条約の京都議定書に基づき先進国が排出削減義務を負っていた。2013年から2020年までは、京都議定書（第二約束期間）の中で、EUと一部の先進国が、新たな温室効果ガス削減義務を負っているが²、米国、日本、途上国などは、法的拘束力のある削減義務を負っていない。

現在、京都議定書（第二約束期間）が終了する2020年以降の新たな国際的な枠組みについて、2015年末までに合意することを目指して、国際交渉が進められている。今後の交渉は難航が予想されているものの、米国やEUなどの主要国が積極的な温室効果ガス削減目標を掲げ注目を集めている。これに対して、日本は2020年以降の目標について、できるだけ早期の提出を目指し、国内での議論が開始されたところである。

本稿では、気候変動をめぐる国際交渉の経緯を整理した後、温室効果ガスの削減目標に着目しながら、我が国の地球温暖化対策を振り返るとともに、2020年以降の新たな国際枠組み合意に向けた課題について述べていく。

1. 気候変動枠組条約に関する国際交渉の経緯

（1）気候変動枠組条約に向けた国際交渉

19世紀末には、二酸化炭素が温室効果を持つことが知られるようになったが、実際に、大気中の二酸化炭素濃度の増加傾向が観測されたのは1970年代に入ってからであ

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change の略称。概要は、後述の1（1）を参照。

² 2014年11月現在、京都議定書（第二約束期間）は、要件を満たしていないため未発効である。
(http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php)

る³。

1980年以降の急速な気温上昇を受け、地球温暖化に対する世界的な懸念が強まったことから、1988年11月に世界気象機関（WMO）と国連環境計画（UNEP）は、地球温暖化とそれに伴う影響や対策に関する最新の自然科学的及び社会科学的知見について評価するためにIPCCを設立した。IPCCは、議長、副議長、3つの作業部会から成り立っており、3つの作業部会は部会ごとに、数百名の専門家が執筆者となり、世界各国の温暖化に関する研究結果を調査・評価し、報告書をまとめている（表1参照）⁴。1990年にIPCCは最初の報告書（第1次評価報告書）を取りまとめ、地球温暖化が人間活動によって引き起こされている可能性を指摘した⁵。

表1 IPCCの部会

部会名	テーマ	執筆者	エキスパート	第5次評価報告書の作成・発表	(参考) 日本国内の協力体制
第一作業部会 (WG1)	〈科学的根拠〉 気候システム及び気候変動に関する自然科学的根拠についての評価	259名 (39か国)	延べ1,459名	2013年9月 第36回総会（スウェーデン）	文部科学省 気象庁
第二作業部会 (WG2)	〈影響と適応策〉 気候変動に対する社会システムや生態系の脆弱性、気候変動の影響及び適応策の評価	309名 (70か国)	延べ1,064名	2014年3月 第38回総会（日本）	環境省
第三作業部会 (WG3)	〈緩和策〉 温室効果ガスの排出抑制及び気候変動の緩和策の評価	235名 (57か国)	延べ1,047名	2014年4月 第39回総会（ドイツ）	経済産業省

(出所) 環境省資料等から作成

こうしたことを背景に、国連の下で、1990年には国際条約の作成に向けた交渉が開始された。1992年には、気候変動に対処するための初めての国際的な枠組みである「気候変動枠組条約」が採択され、1994年に発効した。2014年3月時点で、締約国数は、195か国・1地域（EU）であり、国連加盟国数を上回る国が参加している。同条約では、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させること」（第2条）を究極的な目的としており、取組の原則として「予防措置の実施」⁶、「共通だが差異ある責任」⁷などの5つを掲げている（第3条）。また、条約の最高意思決定機関として、締約国会議（以下「COP」

³ 亀山康子「地球温暖化問題はなぜ大変な問題なのか?」『環境管理』50巻5号（2014.5）40～41頁

⁴ 加えて、執筆者以外のエキスパートと呼ばれる専門家の評価・検証などを経て、それぞれ2千頁に及ぶ評価報告書が作られる。

⁵ 第1次評価報告書の公表以降、5～6年ごとに新しい科学的知見を加えるなどして評価と検討を重ね、第2次（1995年）、第3次（2001年）、第4次（2007年）と更新されてきた。IPCC評価報告書は、国際交渉や各国の政策を左右する重要な役割を果たしている。

⁶ 「予防措置の実施」は、地球温暖化が人間活動の影響によるものか否かが科学的に証明されなくても、重大で取り返しのつかない影響が予想される場合には、予防的に対策を実施すべきという考え方である。この原則は、地球温暖化が科学的に不確実であることを理由に、その対策が延期されるのを防ぐために規定されたとされている。

⁷ 「共通だが差異ある責任」は、地球温暖化を防ぐという責任は世界各国が負うが、現在生じている地球温暖化は、先に発展し、温室効果ガスを排出し続けてきた先進国が途上国より重い責任を負うという考え方である。歴史的な経緯を踏まえて、温室効果ガスを削減する努力はまず先進国が率先して進めるということが規定された。

という。) ⁸を設置しており、条約の下での主要な決定は全てCOPの場で決まる。条約発効の翌年の1995年にドイツでCOP1が開催されて以来、年に一度開催されている。

(2) 京都議定書に関する交渉

気候変動枠組条約では、先進国は温室効果ガスの排出量を2000年までに1990年レベルに戻すという目標を掲げた(第4条)。しかし、2000年以降については目標がなく、また、約束遵守を担保するための罰則規定のない自主的な取組に委ねられていたことから、多くの国で目標達成の見通しが立たなかった。

そのため、法的拘束力のある強い目標が必要と認識され、1997年に京都で開催されたCOP3で「京都議定書」が採択された。同議定書は、世界で初めて先進国に国別の温室効果ガスの削減目標を課し、達成しなければ罰則が課されることとなった。2008年から2012年までの5年間に、二酸化炭素を始めとする6種類の温室効果ガス⁹を対象にし、先進国全体で1990年を基準年として、5%の削減目標を掲げた。目標設定は各国で差があり、日本は6%、EUは8%、米国は7%などの削減が義務付けられた。その後、2001年に米国が自国経済に悪影響を及ぼすなどと批判し、京都議定書から離脱し、一時は議定書の発効が危ぶまれたが、2004年にロシアが参加を表明し、2005年に発効した。

2012年に京都議定書(第一約束期間)は終了し、目標を達成した国も多かった¹⁰。日本は、1990年比で8.4%の削減となり、6%の削減という目標を達成した。京都議定書(第一約束期間)の5年間の平均排出量は、12億7,800万トンとなり、実際の排出量は、基準年の1990年比で1.4%増加したが、議定書に基づき算入が認められている森林などによる吸収量(森林吸収源対策)が3.9%、また京都メカニズム¹¹に基づく海外からの排出量の購入が5.9%あり、目標を達成することができた。

(3) 2013年以降・2020年以降の枠組み交渉

京都議定書(第一約束期間)が終了する2013年以降の国際的な枠組みについては、交渉を進めるべきと主張する欧州と、消極的な米国や途上国との間で意見の対立があったが、2007年にバリで開催されたCOP13において、2013年以降の国際的な枠組みについて、途上国も含む全ての国が参加する枠組み作りを目指して、国際交渉を本格的に開始することが決まった。

そして、2009年にコペンハーゲンで開催されたCOP15において、2013年以降の

⁸ Conference Of the Parties の略称。

⁹ 対象ガスは、二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、代替フロン等3ガス(ハイドロフルオロカーボン、パーフルオロカーボン、六ふっ化硫黄)の合計6種類である。2013年からは三ふっ化窒素が追加された。

¹⁰ 例えば、EUは、8%削減目標に対して12.5%の削減、ドイツは、21%の削減目標に対して24.7%の削減を達成している。

¹¹ 京都メカニズムとは、共同実施(先進国間の共同プロジェクトで生じた削減量を関係国間で分配すること)、クリーン開発メカニズム(先進国と途上国の間の共同プロジェクトで生じた削減量を関係国間で分配すること)、排出量取引(先進国間で排出枠を売買すること)という3つの制度の総称である。

国際的な枠組みの合意が期待されたが、交渉は延期された。そして、政治的合意として「コペンハーゲン合意」が了承され、先進国及び途上国の2020年における排出削減・抑制目標の提出が求められるにとどまった。

その後、2010年にカンクンで開催されたCOP16でも合意に至らなかったが、2011年にダーバンで開催されたCOP17では、京都議定書の第二約束期間の設定に向けた合意がなされるとともに、2020年以降の新たな国際枠組みに向けた国際交渉のスケジュールが決まり、全ての国が参加する法的文書を2015年にパリで開催される予定のCOP21までに合意することを目指した新たな交渉の場が設定されるなどの前進も見られた（ダーバン合意）。

2012年にドーハで開催されたCOP18では、2013年から2020年の8年間に先進国全体で1990年を基準年とし、18%の削減を義務付ける京都議定書改正案が採択された。これにより、2013年以降の枠組みが決まり、条約に基づく削減が空白期間を置くことなく進められることになった。ただし、米国、カナダ、ロシア、日本などの先進国は、全ての国が参加する枠組みが必要と主張し、京都議定書（第二約束期間）には参加していない。

2013年にワルシャワで開催されたCOP19では、途上国を含む全ての国を対象とした2020年以降の枠組みについて議論が行われ、その結果、COP17のダーバン合意に基づき、COP21に十分先立ち（準備できる国は2015年第1四半期までに、つまり2015年3月末までに）2020年以降の約束草案を示すことが招請された。

これについて、米国は、2015年比で26～28%削減するという目標を表明し、EUは、温室効果ガスを1990年比で少なくとも40%削減という目標を掲げた。さらに、現在、世界最大の二酸化炭素の排出国でありながら、これまで先進国の責任を主張し、自国の温室効果ガス削減目標の策定に否定的であった中国も、2015年前半までに目標案の提出を表明した上で、2030年頃をピーク（頭打ち）に二酸化炭素の排出量を減らす方針を示した。一方、日本は、「約束草案を出来るだけ早期に提出することを目指す」¹²としており、具体的な時期は示していない（表2参照）。

表2 主要国の温室効果ガスの削減目標

国名	2020年目標	2020年以降の目標
日本	2005年度比3.8%削減（暫定目標）	できるだけ早期に提出
米国	2005年比17%程度削減	2025年までに2005年比で26～28%削減
EU	1990年比20%又は30%削減	2030年に少なくとも1990年比40%削減
ロシア	1990年比15～25%削減	2030年までに1990年比70～75%削減
中国	GDP当たりの排出量を2005年比で40～45%削減	2030年頃をピークに排出量減少
インド	GDP当たりの排出量を2005年比で20～25%削減	—

（出所）環境省資料等から作成

¹² 2014年9月に米国で開催された国連気候サミットにおける安倍内閣総理大臣の発言である。なお、同サミットでは、人材育成などで途上国支援を強化することも表明した。

2. IPCCの第5次評価報告書

2013年9月から2014年4月にかけてIPCCの各作業部会の報告書が順次公表され(図1参照)、2014年11月には、第5次評価報告書(統合版)が取りまとめられた。報告書では、地球温暖化が人間の活動によって引き起こされている可能性を示す確率は「95%以上」と報告し、人間が排出した温室効果ガスにより人為的に温暖化が進んでいることを断定した。また、2℃目標という国際的な長期目標¹³を達成するためには、二酸化炭素排出量を約3兆億トンにとどめる必要があるが、このままのペースでは今後30年で許容量の上限に達してしまうおそれがあること、対策が遅れると地球温暖化の悪影響が更に大きくなり、よりコストが掛かることなどを指摘した。

図1 IPCC第5次評価報告書の概要

第一作業部会 (WG1)	●人間による影響が温暖化の支配的な原因である可能性が極めて高い。 ●温室効果ガスの排出がこのまま続く場合、現在から21世紀末までに最大4.8℃の気温上昇、最大0.82mの海面上昇が予測されている。
第二作業部会 (WG2)	●ここ数十年、既に世界中の生態系と人間社会に気候変動の影響が現れている。 ●気候変動による8つの主要なリスク(①海面上昇・沿岸での高潮、②大都市部への洪水、③極端な気象現象によるインフラ等の機能停止、④熱波による、特に都市部の脆弱な層における死亡や疾病、⑤気温上昇、干ばつ等により食料安全保障が脅かされる、⑥水資源不足と農業生産減少による農村部の生計及び所得損失、⑦沿岸海域における生計に重要な海洋生態系の損失、⑧陸域及び内水生態系がもたらすサービスの損失)がある。
第三作業部会 (WG3)	●産業革命前からの気温上昇を2℃未満に抑える可能性が高いシナリオには、以下の特徴がある。 ○温室効果ガス排出量が2050年に2010年比40～70%削減、2100年にほぼゼロ又はマイナスになる。 ○その場合、世界全体の低炭素エネルギー(再生可能エネルギー、原子力、CCS付き又はBECCS ^(注) 付き化石エネルギー)の割合が2050年までに現状の3～4倍近くになる。

(注) CCSは、火力発電所など二酸化炭素濃度の高い排ガスから二酸化炭素を回収し、地中などに貯留・隔離する技術である。日本では、2020年の実用化を目指し、環境省及び経済産業省がCCSの実証実験を行っている。BECCSは、バイオマス発電やバイオ燃料製造プロセスにCCSを組み合わせる技術である。

(出所) 環境省資料等から作成

3. これまでの日本の地球温暖化対策

国際的な動きに関連して日本も様々な地球温暖化対策を講じてきた。以下では、これまでの日本の主な対策の概略を振り返る。

(1) 主な地球温暖化対策

日本は、1990年に「地球温暖化防止行動計画」を決定し、2000年以降の一人当たりの排出量と総排出量を1990年レベルに安定化することを掲げた。これが日本の本格的な温暖化対策の始まりである。京都議定書の採択に伴い、1998年には同議定書におけ

¹³ 2℃目標については、COP15におけるコペンハーゲン合意(政治合意)で、「持続可能な発展のためには2℃以下に抑えることが重要」と記され、翌年のCOP16において、初めてCOP決定の中に正式な長期目標として位置付けられた(亀山康子「長期目標としての2℃の意味」『環境管理』50巻9号(2014.9)48～50頁)。

る日本の6%削減目標の達成に向けて、対象6ガス¹⁴・対象分野ごとに各種施策を定めた「地球温暖化対策推進大綱」¹⁵が策定されるとともに、日本が地球温暖化対策に取り組むための基礎的な枠組みを定めた法律である「地球温暖化対策の推進に関する法律」（平成10年法律第117号、以下「地球温暖化対策推進法」という。）が成立した。

2005年には、京都議定書の発効に伴い「地球温暖化対策推進大綱」を、法的な位置付けを持つ「京都議定書目標達成計画」に移行した。同計画は、地球温暖化対策推進法に基づき策定され、その内容は、「大綱」とほぼ同じだが、温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度¹⁶の導入や、エネルギーの使用の合理化に関する法律（昭和54年法律第49号）の改正などの対策が追加された。

また、2012年からは、地球温暖化対策の主要施策として、太陽光・風力等の再生可能エネルギーを一定期間・一定価格で電気事業者買い取ることを義務付ける「固定価格買取制度」や全化石燃料に対して二酸化炭素の排出量に応じて税率を上乗せする「地球温暖化対策のための税」¹⁷が導入されている。

（2）温室効果ガス削減に向けた中長期目標

日本の長期的な目標としては、2012年4月に閣議決定された「第4次環境基本計画」において、「2050年までに世界全体の温室効果ガスの排出量を少なくとも半減するとの目標をすべての国と共有するよう努め」、また「2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指す」ことを掲げている。

他方、中期的な目標としては、2009年6月に、2020年に2005年を基準として15%削減する目標を掲げたが、その直後、自民党を中心とする政権から民主党を中心とする政権へ移り、2009年9月に、新たな目標として、全ての主要国による公平かつ実効性のある国際的枠組みの構築と意欲的な目標の合意を前提に、2020年に1990年比で25%削減することを示した。しかし、2011年に発生した東日本大震災後、安倍内閣総理大臣は、1990年比で25%削減するという目標を撤回し、2020年度に2005年度比で3.8%削減という新たな目標を表明した¹⁸。ただし、この目標は、東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故により国内の原子力発電所が停止していることを踏まえ、原子力発電による温室効果ガスの削減目標を含めずに設定した暫定的なものであり、今後、エネルギー政策やエネルギーミックスの検討の進展を踏まえて見直し、確定的な目標を設定するものとされている。

¹⁴ 前掲注9参照

¹⁵ 地球温暖化対策推進大綱は、京都議定書の発効に向けて2002年3月に改定された。

¹⁶ 温室効果ガス排出量算定・報告・公表制度は、温室効果ガスを相当程度多く排出する者に、温室効果ガスの排出量を算定し国に報告することを義務付け、国が報告された情報を集計・公表する制度である。

¹⁷ 地球温暖化対策のための税は、石油石炭税の特例として、歳入をエネルギー特会に繰り入れ、再生可能エネルギーの導入、省エネルギー対策の強化等に充当されている。2012年10月から導入され、2016年4月までの3年半かけて段階的に税率が引き上げられる予定である。

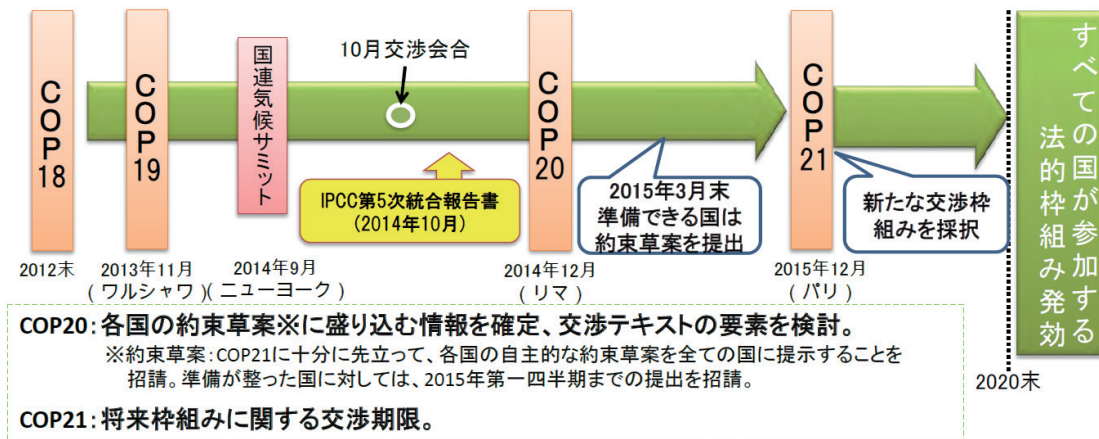
¹⁸ この目標は、1990年比では3.1%の増加になるため、交渉に水を差すと批判されている（『日本の新中期目標 これでは「野心的」とは言えない～2020年に1990年比3.1%増加（05年比3.8%減）目標～』2013.11.15付け認定NPO法人気候ネットワーク）。これに対して、政府は、原子力発電所の削減効果を含めずに既存の目標を比較すると、新たな目標は、京都議定書の目標より野心的なものとして評価している。

4. 我が国の今後の課題

(1) 2020年以降の目標案の提出

2020年以降の目標案については、その水準の妥当性について国家間で比較・検証することが想定されていることから、2015年3月末までの目標案の提出が求められており（図2参照）、主要国は積極的な姿勢を示している（表2参照）。

図2 COP21に向けた国際交渉のスケジュール



(出所) 環境省資料

他方、日本では、安倍内閣総理大臣が2020年以降の新たな国際枠組みについて、「約束草案を出来るだけ早期に提出することを目指す」と表明したことを踏まえて、2014年10月に、中央環境審議会地球環境部会2020年以降の地球温暖化対策検討小委員会・産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会約束草案検討ワーキンググループ合同会合が設置され、温室効果ガスの排出削減目標や対策に向けた検討が始まった。同ワーキンググループでは、委員から、原発比率を含む電源構成が決まるのを待って目標を決めるべき¹⁹、提出時期より実行可能な中身が大切、二酸化炭素の排出量が急速に伸びている中国・インドが削減を進めるべきなどと早期の目標策定に慎重な意見が相次いだ²⁰。一方、国際交渉の文脈を踏まえて、目標設定に向けたスケジュールを明確にすべき、国民一人当たりの二酸化炭素排出量が近年余り減っていないことを自覚すべきと目標策定や国内対策の重要性を指摘する意見も出された。

このように、目標案提出の時期が2015年3月末と残された時間が短いことに加え、日本国内で、2020年以降の目標案について様々な意見・考え方の相違があることから、どのような内容の目標案をいつ提出するかは不透明な状況である。

(2) 適応計画の策定

仮に国際的な長期目標である2℃目標を達成したとしても、地球温暖化の影響は既

¹⁹ 現在、経済産業省において、国内のエネルギーミックス（電源構成）が検討されている。

²⁰ 『朝日新聞』（2014. 10. 25）、『エネルギーと環境』（2014. 10. 30）

に広範囲で観測されているとともに、地球温暖化の影響を完全に避けることはできないことが明らかになっている。日本においても気温の上昇、降水量の変化など様々な気候の変化、海面の上昇、海面の酸性化などが生じる可能性があり、災害、食料、健康など様々な影響が生じることが予想されている²¹。こうした影響への適応策を進めることは、緩和策と並んで重要であることが I P C C 第 5 次評価報告書でも指摘されている²²。

そこで、日本は、環境省を中心に 2015 年の夏頃に政府全体の適応に係る取組を「適応計画」としてまとめ、その後、5 年程度をめぐりに定期的な見直しを行う方針を示している。日本の適応策についての取組は緒に就いたばかりであるが、諸外国の中には、既に適応計画の策定とそのフィードバックが行われている事例がある。例えばイギリスでは、「気候変動法」（2008 年制定）に基づき、5 年ごとに国全体の気候変動リスクを評価し、そのリスクに対応するための国家適応計画の策定及び見直しを行っている²³。

今後、日本でもイギリスのような先進事例に学び、適応計画の策定を進めるとともに、各省庁が連携し、具体的な政策へ反映していくことが求められる。また、国全体の適応計画が策定されることにより、地方自治体でも、各地域の実状に適した適応計画の策定が進んでいくことも期待される。

（3）産業界の取組強化

産業界における地球温暖化対策に適しているのは、規制的手法か自主的な取組かは、長い歴史のある問題であるが、地球温暖化対策推進法²⁴では、具体的な取組を事業者の自主性に委ねている。

日本の温室効果ガス排出量の 9 割はエネルギー起源であり、発電等のエネルギー・転換部門が排出量の約 4 割を占めている現状に鑑みると、産業界の取組が非常に重要である。そのため、産業界では、1997 年度以降、一般社団法人日本経済団体連合会（以下「日本経団連」という。）が、環境自主行動計画に基づき各業界単位で二酸化炭素排出量の削減を行ってきた。同計画は、「地球温暖化対策推進法」に基づく「京都議定書

²¹ 2013 年 7 月に中央環境審議会地球環境部会に気候変動影響評価等小委員会を設置し、既存の研究による気候変動予測や影響評価等について整理し、気候変動が日本に与える影響及びリスクの評価について審議し、2014 年 3 月に「日本における気候変動による将来影響の報告と今後の課題について（中間報告）」を取りまとめた。

²² 緩和策は根本的な原因である温室効果ガスの削減であり、適応策は、緩和策を講じても生ずる可能性のある避けられない影響への対処である。I P C C 第 5 次評価報告書（統合版）では、「適応及び緩和は、気候変動のリスクを低減し管理するための補完的な戦略である。今後数十年間の大幅な排出削減により、21 世紀とそれ以降の気候リスクを低減し、効果的な適応の見通しを高め、長期的な緩和費用と課題を減らし、持続可能な開発のための気候に強靱な経路に貢献することができる」と評価している。

²³ 気候変動法第 56～第 70 条（岡久慶「英国 2008 年気候変動法—低炭素経済を目指す土台」『外国の立法 240 号』（2009.6））。また、米国では「地球変動研究法」に基づき、4 年ごとに、気候変動による環境、経済、健康、安全保障に対する影響を議会に報告する仕組みがあり、これまでに 3 回の報告書が作成されている。（梶井公美子「気候変動への適応に関する最新知見と国内外の動向」『環境情報科学』43 巻 3 号（2014.10）31～32 頁）

²⁴ 2013 年 5 月に地球温暖化対策推進法は改正され、京都議定書目標達成計画に代わる地球温暖化対策計画の策定や、温室効果ガスの種類に三ふっ化窒素を追加するなどの措置が講じられた。

目標達成計画」において、産業界における対策の中心的な役割を果たすものと位置付けられ、経済産業省を始めとする所管省庁の審議会において、1998年度から毎年、評価・検証が行われてきた。

京都議定書（第一約束期間）が終了したことを受け、2014年4月には、「自主行動計画の総括的な評価に係る検討会」における取りまとめが行われた。同取りまとめでは、2012年度時点で114業種が計画を策定し、そのうち約7割に当たる84業種が目標を達成したこと²⁵や中長期的に投資回収が行われる競争力強化の取組も行われたことなどを受け、これまで十分に高い成果を上げてきたと評価し、引き続き産業界の自主的取組を我が国の温暖化対策の中心として位置付け、日本経団連が率先して2020年以降の目標を掲げて継続的に取り組むことが必要であると結論付けた。

一方、同取りまとめでは、今後の課題として、目標設定に当たっての具体的な計算方法や前提条件、実績データの取得・算出方法等が必ずしも明示されておらず、データの信頼性について評価・検証を行うことが困難であるため、制度の改善や実効性の向上を図ることや、計画策定に当たって外部専門家を関与させ、透明性を向上させることなどを挙げている²⁶。こうした指摘について、日本経団連が自主行動計画に続く取組として、2013年度から2020年度にかけて進めて行く「低炭素社会実行計画」に反映させるとともに、低炭素製品の開発・普及、革新的技術開発など更なる取組の強化を図ることが求められる。

（４）社会的合意の必要性

気候変動の影響について、IPCCの評価報告書では、新たな研究を実施するのではなく、世界中の科学者の論文など最新の科学的知見を収集・評価し、現時点での科学的な情報を各国の政策担当者に伝えることを目的としていることから、どのような対策を取るべきかという個別具体的な判断は行っていない。よって、最終的に、地球温暖化による悪影響をどの程度まで受け入れ、どのような対策を取るかという判断は、各国が社会的（政治的）に判断することが求められる。

数値目標や個別具体的な対策について、政府の審議会等では有識者が専門的な知見を活かして議論を行い、その方向性を決めていくことは重要であるが、それと同時に、国民の理解と合意を得ることも必要不可欠である。なぜならば、地球温暖化は、国民のライフスタイルと密接不可分の関係にあり、また中長期的な視点に立って取り組むべき問題であるからである。

このような社会的合意を得る1つのプロセスとして、例えば、2009年に麻生内閣が、温室効果ガス削減のための中長期目標を決定するに当たり6つの選択肢を示して実施

²⁵ 計画策定を行った業種がエネルギー起源二酸化炭素排出量に占める割合は、産業部門・エネルギー転換部門の8割、日本全体の5割に上る。

²⁶ 設定目標の妥当性が検証されていないこと、エネルギー原単位を悪化させる目標を立てている業界があることなどから、自主行動計画では大幅な排出削減を達成することは不可能であるとの批判がある（桃井貴子「2011年度までの排出分析 変わらない温室効果ガスの排出の構造～経団連自主行動計画の限界と課題～」『気候ネットワーク通信』98号（2014.9））。

したパブリック・コメントや2012年に野田内閣が実施した、東日本大震災後のエネルギー・環境の選択肢に関する討論型世論調査²⁷などが挙げられる。

こうした過去の取組例を参考にしつつ、政府が、国民に対して、正確かつ分かりやすい情報を提供することにより、地球温暖化の現状に関する理解を促し、国民一人一人が今後取るべき対策について意思決定をし、行動することができる仕組みを構築することが望まれる。

おわりに

1990年に公表されたIPCCの第1次評価報告書は、気候変動枠組条約の締結の契機となり、1995年に公表されたIPCCの第2次評価報告書は、京都議定書の合意を促した。このように、IPCCの評価報告書は、気候変動に関する科学的な知見を提供するとともに、これまでの国際交渉に多大な影響を与えてきた。

2014年11月に、7年ぶりに公表された第5次評価報告書は、地球温暖化の厳しい現状及び将来の見通しを明らかにするとともに、国際的な長期目標である2℃目標を達成するには今後数十年で大幅な排出削減が求められる旨を指摘し、各国に対して地球温暖化対策の迅速化や更なる強化を求めている。ただし、前述のとおり、こうした結果をどのように受け止め、具体的な政策に反映していくかは、各国の判断に委ねられることになる。

日本は、2020年以降の新しい国際枠組みの構築に向けた温室効果ガスの削減目標の議論が開始されたばかりであり、国際社会から大きく遅れをとっている。2015年3月末までに2020年以降の目標案を提出することができなければ、気候変動をめぐる国際交渉で不利な立場に置かれる可能性も指摘されていることから²⁸、国内における議論を進め、日本の地球温暖化に対する取組姿勢を国際社会に明らかにすることが求められる。また、その目標を踏まえて、適応計画の策定を始めとした各種対策を着実に実行していくことが重要である。

(なかの かおり)

²⁷ 討論型世論調査は、無作為抽出による「電話世論調査」とその回答者の中から285名が参加する「討論フォーラム」という構成で実施された。

²⁸ 日本が目標案を提出できないままでは、「世界の変化に乗り遅れ、日本に不利な新ルールも、できかねない」と懸念する声もある（『東京新聞』（2014.9.25））。