

東アジアにおけるポストコロナ・グリーンニューディールとグリーン復興

ディスカッションペーパー（暫定訳）

日本の気候・エネルギー政策-市民社会の視点から

2020年12月10日

伊与田昌慶¹

はじめに

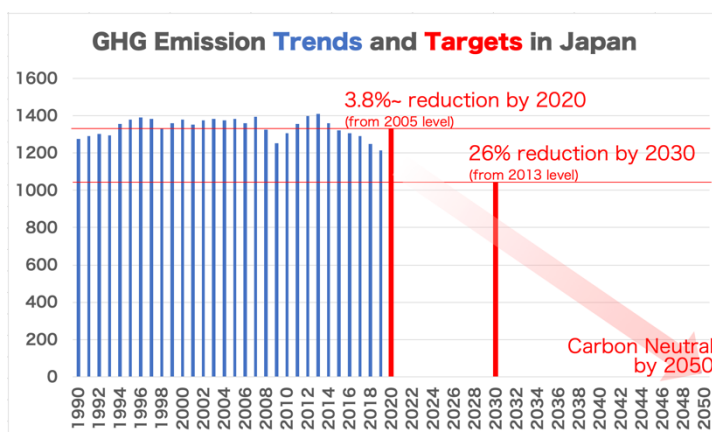
2020年4月、千葉県鴨川市で大雨が発生し、政府機関が気候災害の危険を避けるために地元住民に自宅からの避難を勧告した。非常事態宣言中に起きたことであり、政府はCOVID-19感染の危険性を避けるために自宅待機を求めた。これらの状況は、二つの危機の間のジレンマを象徴的に示していた。家から出て、混雑した避難所に留まることになれば、感染の危険性を心配しなければならない。逆に、家に留まることを選んだ場合は、被災者に被害が及ぶ可能性がある。現代社会は、新型コロナウイルスのパンデミックと気候変動の危機という二つの危機に同時に直面しているというのが共通の認識である。また、この二つの危機は世界経済を直撃し、政府は経済政策の再考を迫られている。

本ディスカッションペーパーでは、日本の気候政策の概要と政治的展望を述べ、二つの危機の下での課題を議論する。

日本の温室効果ガス排出量の推移と目標

日本では、国の温室効果ガス（GHG）排出量が2013年から連続して減少している。環境省が発表した最新のデータによると、日本の温室効果ガス排出量は2019年度に2013年度比で14.4%の削減を達成した。また、京都議定書の基準年である1990年の水準と比較しても、5%程度の削減にとどまっている。環境省は、この変化はエネルギー消費量の減少と再生可能エネルギーの拡大のおかげで起こったと説明している。とはいえ、この傾向はパリ協定の1.5°C目標とは相容れない。

日本政府は3種類の排出削減目標を設定している。まず、日本は2020年までに温室効果ガスの排出量を2005年比で3.8%以上削減することを目標としており、これはすでに達成されている。3.8%削減という数字は、安倍政権下の2013年のCOP19で発表されたものであ



Graph: Masayoshi Iyoda, based on the data of MoE

¹ 気候ネットワーク主任研究員。大阪成蹊大学非常勤講師。<iyoda@kikonet.org>

る。COP19以前の日本の2020年の目標は、民主党政権が掲げた1990年比25%削減だった。2012年末の政権交代後、新たに発足した安倍政権は、東京電力福島第一原子力発電所事故後の排出量増加により、民主党政権の目標達成が困難になったとして、気候目標を引き下げることを選んだ。この変更は国際社会から強く批判され、2015年のパリ協定に「後戻りはしない」という原則が盛り込まれた。

第二に、政府は2030年までに温室効果ガス排出量を2013年比で26%削減することを目標としており、これは国連に提出されたパリ協定の「各国が決定した貢献（NDC）」に含まれている。国際的な気候研究者グループ「Climate Action Tracker（CAT）」によると、この2030年の目標はパリ協定の1.5°C~2°C目標を達成するためには「非常に不十分」と指摘している。すべての政府のNDCがこのレベルの野心ならば、地球温暖化は3°Cから4°Cに達するだろう。COP25の決定は、各政府に「2020年に最高レベルの野心を反映させる」と促したが、日本政府は、科学者が求めた2030年目標の強化をせずに、2020年3月にNDCを再提出した。政府が提出したのは、COVID-19の世界的なパンニックの最中だった。国際社会は、NDCの目標が不十分で変更されていないことから注意を逸らすために日本政府がパンデミックを利用したと批判した。

第三に、菅義偉首相は2020年10月、日本政府が2050年までに「カーボンニュートラル」とも表現される「正味ゼロ」のGHG排出量を達成すると発表し、韓国がこれに続いた。この野心レベルは、IPCC報告書に書かれた科学的知見に基づくもので、パリ目標に沿ったものであり、国際社会はこの改善を概ね歓迎している。しかし、これらの発表の1ヶ月前には、中国政府の指導者が2060年までのカーボンニュートラル目標を表明していた。中国は気候外交において東アジア地域でのリーダーシップを示すことに成功したとの見方もある。日本政府はそれまで、国連に提出した長期脱炭素化戦略に盛り込まれているように、2050年までに80%削減との目標を掲げていた。日本政府は、2050年までのカーボンニュートラル目標を長期戦略と日本の法制度、日本の政策枠組みの中に置くべきである。

2050年の目標を高く設定しながら、2020年と2030年の目標を据え置く日本政府のスタイルは、無責任な気候政治を象徴するものであり、「NIMTO（私の在職期間中はだめ）」の例でもある。それは、将来の世代が、今の世代が引き起こした深刻な気候変動の影響と莫大な負担に直面しなければならないことを意味する。また、菅首相は、日本人の多くが原子力の拡大に反対しているにもかかわらず、2050年の目標達成のために原子力政策を推進すると述べている。現行の政策のもと、原子力災害や核廃棄物のリスクは将来世代への追加的な負担となる。

気候とエネルギー問題をめぐる政治情勢

日本では、温室効果ガス排出量の約85%が化石エネルギーによるものであり、気候政策とエネルギー政策は表裏一体の関係にある。日本のエネルギー政策は、経済産業省とその外局である資源エネルギー庁が担当している。経済産業省と資源エネルギー庁は、日本経

経団連などの業界団体と強く結びついている。彼らの優先課題は、大気環境の改善や気候変動の緩和などの環境保全よりも、エネルギー安全保障や経済効率である。一方、環境省にはエネルギーミックスやエネルギー政策に介入する権限は与えられていない。経済産業省が、CO2 排出量の最大の原因である「重要なベースロード電力」である石炭発電の使用を継続することを決定した場合、環境省はそれに実質的な影響を与えることができない。そのため、環境省は家庭での省エネ意識の向上に注力する傾向がある。それは、強力な規制がないために、電力会社が大量の石炭を燃やすことを可能にしている。また、両省のパワーバランスが極端に偏っている。経済産業省と資源エネルギー庁の職員数は約4,969人で、2019年の環境省の2,024人を大きく上回っているⁱ。同様に、経済産業省の一般会計予算要求額は1兆1,920億円で、環境省の4,490億円の2倍以上であるⁱⁱ。経済産業省と環境省の間には、気候・エネルギー政策の面でねじれた関係がある。

経済産業省の立場を反映して、日本政府は再生可能エネルギーの推進やCO2排出量の削減に積極的ではない。それよりも、日本政府は「安い」「エネルギー安全保障に不可欠」という理由で、石炭や原子力をエネルギー政策の中心に据えているのである。1960年代の「石油危機」というトラウマに悩まされた日本政府は、重工業や電力会社に支えられてエネルギー安全保

障を優先させた。英国のNGOでシンクタンクであるInfluenceMapは、日本の気候・エネルギー政策は、鉄鋼、電力、自動車生産、セメント、電気機械、石油・石油化学、石炭バリューチェーンの7つの産業分野に大きく影響されていると分析している。ⁱⁱⁱこれらの産業はエネルギー集約度が高く、強力かつ効果的なCO2排出量削減のための規制は経済活動の負担になると考え、これに反対するために、エネルギー政策のプロセスに関与している。

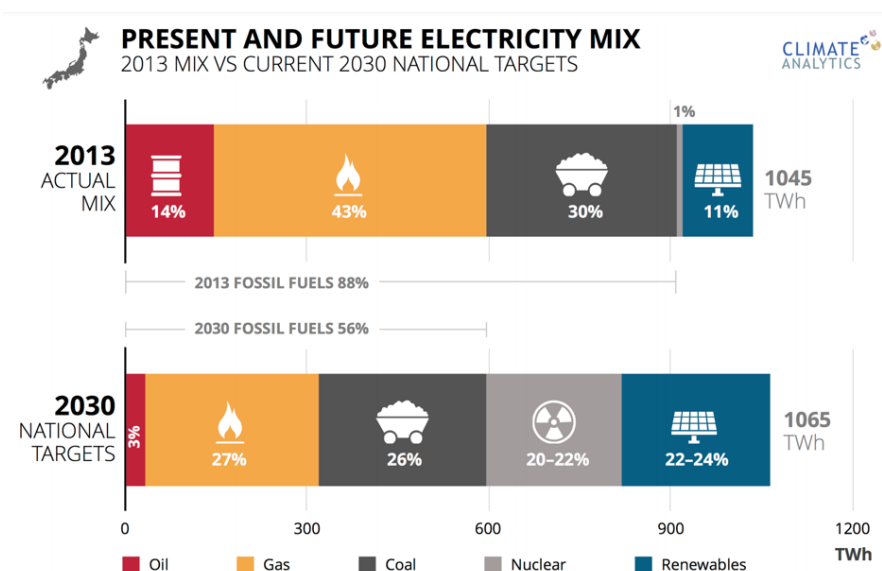
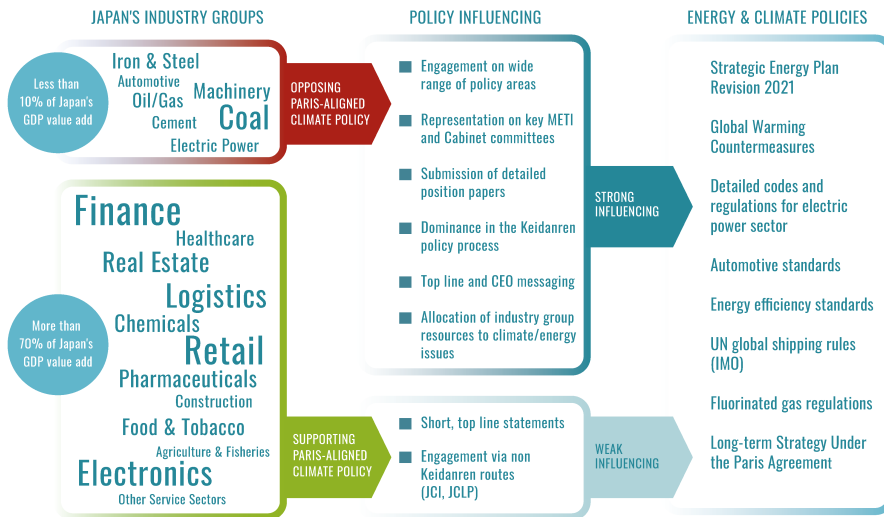


Figure 9 Electricity mix in 2013 and 2030 target

Source: Climate Analytics

Climate and Energy Policy Influencing in Japan



© INFLUENCEMAP

Source: InfluenceMap

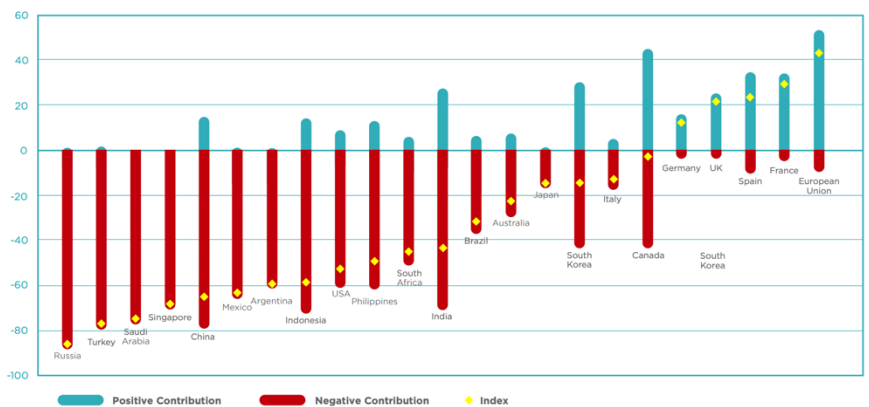
パンデミックにおけるグリーンリカバリー政策

日本政府は今年度、相次いで景気対策を打ち出した。安倍政権は4月に「緊急経済対策」を発表し、「政府としても脱炭素社会への移行を推進する」と表明した。にもかかわらず、政策文書には気候・エネルギー問題に関する具体的かつ大胆な行動はほとんど見られなかった。自家消費型の太陽光発電設備を設置する企業に対する財務省の支援については言及されていたが、全体の中ではごく一部に過ぎなかった。

また、政府は政策の中で「旅行に行こうキャンペーン」を前面に押し出したが、これはCOVID-19の感染リスクを高めたり、航空会社からの排出量を増やすなどの悪影響を及ぼす可能性がある。ビビッド・エコノミクスは、日本の景気刺激策は環境に純マイナスの影響を与えており、これを機会に自然回復や気候変動の緩和に向けた具体的な行動を取るための決定的な行動を欠いていると分析している。^{iv}

2020年12月8日、菅政権は「経済刺激策（ESP）」を新たに発表し、「グリーン社会

Greenness of Stimulus Index



Source: Vivid Economics using a variety of sources, consult Annex II for the entire list of sources
Note: Updated on October 23, 2020

Source: Vivid Economics

"を構築する意向を示した。10月の菅首相の政策演説を踏まえた政策文書では、2050年までのカーボンニュートラルへの挑戦が新たな経済成長戦略であるとしている。ESPによると、環境投資や二酸化炭素の回収・利用・貯蔵（CCUS）などの「革新的イノベーション」への支援を進めるとしている。電気自動車や燃料電池自動車の普及促進、ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス（ZEH）の支援、産業・オフィス分野での高効率ヒートポンプ導入支援、脱炭素化に向けた企業投資を促進するための税制、建築物の脱炭素化支援など、様々な施策を挙げている。2020年4月に発表された景気対策パッケージと比較すると、グリーン社会を見据えた施策が新たに追加されていることがわかる。しかし、一連の施策は従来の施策の寄せ集めであり、脱炭素化への抜本的なシフトを実現するには不十分である。例えば、脱炭素化の鍵としてイノベーションを強調している。技術は必須であるが、技術開発に高度に依存するのは危険であり、カーボンプライシングのような現実的な行動を先延ばしにしてしまう可能性がある。仮にCCUSの技術革新が成功し、安価で安全で無害な方法で運用できるとしても、1.5°Cの道筋に間に合う時間軸でCCUSの開発・展開が成功する見通しは立っていない。

旧態依然とした「グリーンな社会」？

表舞台での菅首相の「緑の社会」という言葉とは対照的に、化石産業の既得権益を守ろうとする試みが残っている。

まず、日本政府と一部の企業が一致団結して国内外で石炭火力発電所事業を推進している。梶山経産相は2020年7月、日本は効率の悪い石炭火力発電所を約100基停止すると発表した。しかし、他の「効率の良い」石炭火力発電所は存続させる。大量のCO₂排出源を固定化してしまうということだ。政府は、海外での石炭プロジェクトへの融資を原則停止する新方針を明らかにしたが、市民社会からは「抜け道がある」と批判された。石炭中毒がクローズアップされているが、政府がどのように対処しているのかは不明である。

第二に、日本政府はいまだに脱炭素化政策の一環として原子力政策を推進している。菅首相は、炭素中立性を実現するために原子力政策を推進すると明言している。原発という選択肢は政治的に非現実的であるだけでなく、コストやリスクが高いと言われているが、政府は電力会社に原発の再稼働を促し、リプレースや新設を検討する機会を模索している。

第三に、政府は電力システム改革の一環として容量市場を導入している。専門家は、容量市場は石炭火力や原発への補助金として機能し、自然エネルギーを競争の中で不利な立場に置いていると指摘する。容量市場の制度やルールがあまりにも技術的で複雑であることから、この問題について発言することに躊躇を感じる人もいるようである。そのような分かりにくさが、ある意味では国民の議論や監視から既得権益を守るための鎧であるかのようだ。

現在、河野太郎規制改革担当大臣は、自然エネルギー拡大のための規制や政策の見直しに取り組んでいる。河野大臣は、100%自然エネルギーというビジョンを政府内で推進す

る稀有なリーダーとして知られている。それが突破口をもたらすかもしれないが、その結果を判断するのはまだ時期尚早である。

おわりに

市民社会は、最近の 2050 年までのカーボン・ニュートラル宣言を歓迎しているが、パリの気候目標を達成するためには、まだかなりの課題がある。気候・エネルギー政策の進捗と後退を継続的に監視する必要がある。グローバルな気候ガバナンスに貢献するために、日本政府は以下のような行動をとるべきである。

- 2050 年までにカーボンニュートラルを目指すという目標を気候法に位置づける。
- 遅くとも 2050 年までに 100%再生可能エネルギー社会を実現する長期目標を設定する。再生可能エネルギー100%のビジョンは、雇用機会の創出、大気健康、大規模な自然破壊の回避、化石燃料の輸入コストの削減など、様々な利益をもたらす。
- エネルギー基本計画を改定し、2030 年までに石炭の全廃と原子力の全廃を達成する。
- CO2 排出量削減に有効な炭素税などの炭素価格政策を導入する。このような税収は、消費税や所得税の減税に有効である。
- 2030 年の目標を改定し、「1990 年比で少なくとも 50%削減」とする。また、遅くとも COP26 までに NDC の一部として国連に提出すること。
- 気候・エネルギー問題に関する政府の委員会に市民社会の代表や進歩的な専門家を招き、化石燃料産業の政治的影響力を排除または最小化する。

ⁱ National Personnel Authority (Jinjiin) (2019) “Annual Report FY2019”
<https://www.jinji.go.jp/hakusho/pdf/sankou.pdf>, accessed November 29, 2020.

ⁱⁱ Ministry of Finance (2019) “general account budget requests”
https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/sy010905.pdf, accessed November 29, 2020

ⁱⁱⁱ InfluenceMap (2020) “Japanese Industry Groups and Climate Policy”
<https://influencemap.org/presentation/Japanese-Industry-Groups-and-Climate-Policy-899704d005cb96359cc5b5e2a9b18a84>

^{iv} Vivid Economics (2020) “Greenness of Stimulus Index”
https://www.vivideconomics.com/wp-content/uploads/2020/11/201028-GSI-report_October-release.pdf