

「気候変動問題に関する今後の国際的な対応の基本的な考え方について(中間とりまとめ案)」に対する意見の概要及びそれに対する考え方(案)

1. 意見募集期間: 11月25日(火)～12月26日(金)

(ただし、締切以降に届いた意見も含むこととした)

2. 提出意見の数と内訳

提出件数 62件

(内訳) 国内 50件

うち 製造業関係の企業より10件(うち同一企業より5件)、業界団体より5件、NGOより6件、シンクタンク・監査法人より6件、大学より1件、地方自治体議員より1件、個人より21件

国外 12件

うち 国際機関2件、カナダ2件、

イギリス・フランス・スイス・スウェーデン・ギリシャ・インド・マレーシア・ニュージーランドより各1件

3. 主な意見の概要

次ページ以降参照。

全般について

< 中間とりまとめ案に対する評価 >

中間とりまとめ案の基本的な方向性に賛成。条約及び議定書へ至るプロセスとその原則を踏まえており、今後の議論の基盤となりうる。ただし、気候変動が今まさに起こっていることに対する危機感及び対策の緊急性への指摘が不十分である。

本とりまとめ案は、京都議定書の実効性等産業界が指摘している問題について全く言及することなく、極めて安易に京都議定書を延長する論旨としており、審議会の中間とりまとめとして著しく公平さを欠く。一刻も早くバランスのとれた議論が環境省を中心に展開され、真に「環境と経済の両立」を目指した実質的政策議論が国民的議論の下に展開されることを望む。

< 具体的な検討についての必要性 >

7つの基本的考え方は、総論的議論として多くの人が賛成するが、今後の国際交渉で重要なのは、それを各論に落とすところの具体的なやり方である。基本的な考え方を具体的にどのように次期の枠組みにつなげるのか、日本としてどのように国際交渉に貢献していくのか、具体論を議論して早急に示す必要がある。(他に、次期枠組みの具体的な検討を求める意見: 4件)

全体のトーンとして「理念的」な整理といった印象を受ける。一方で米国の離脱や途上国参加の問題は理念以上に「現実」の課題であり、そういった意味で、背景説明を行うにあたっての「現実」に関する記述が少なかった点が惜しまれる。

この中間とりまとめ案の趣旨は理解するが、次の情報を含んでほしかった。

- 1)日本が実際に行う具体的な行動
- 2)具体的な行動に伴うコストと便益
- 3)途上国を参加させるためのアイデア
- 4)今後行わなければならないことの定量化(CO2の削減量、排出削減量の配分、日本の排出見通しなど)

本中間とりまとめ案は、地球環境部会において様々なご意見、ご議論をいただいた上で、バランスを考慮して取りまとめたものです。なお、京都議定書は、地球温暖化に対する国際的な取組強化のための重要な第一歩であり、我が国は平成14年に国会の全会一致の可決を経て、同年6月に締結しました。我が国は京都議定書の削減約束の達成に向けて全力を尽くしていくことが必要だと考えます。

本中間とりまとめ案は、今後、次期枠組みの交渉に臨む上での基本的な考え方をまとめたものです。今後、ここで取りまとめられた基本的な考え方に対するご指摘の点を踏まえて、引き続き次期枠組みに関する具体的な検討を進めてまいりたいと考えます。

主なご意見の概要	ご意見に対する考え方(案)
<p>< 他の審議会との連携 > 今回のとりまとめ案には産業構造審議会地球環境小委員会の中間とりまとめと異なる考え方があるため、政府としての統一見解をまとめる、開かれた議論の場が必要である。(同様の意見: 6件)</p> <p>< 政策の長期的な方向性 > 地球温暖化対策投資を効果的に進めていくために、長期的な政策の方向性のある程度明確にしてはどうか。(同様の意見: 1件)</p> <p>< 次期枠組みの具体的な提案 > 地球温暖化対策は主要排出国の参加がなければ実効性が薄く、国別の数値目標による総量規制の枠組みは今後の枠組みを考える上で不相当と思われる、量的な規制よりもベンチマーク的な技術基準、標準を各産業毎に導入することが必要。今後京都議定書にとらわれることなく主要排出国の参加を実現する実効性と柔軟性を兼ね備えたスキームの構築を目指していくべき。2013年以降は、産業の国際的・LCA的な評価を加味した枠組みを構築し、複層的な取組を進める必要がある。(同様の意見: 8件)</p> <p>ポスト京都の議論においては、各国が積極的に参加し、かつ自ら掲げた目標を自主的に達成するために、不遵守に対する罰則規定よりもむしろインセンティブを前面に打ち出した「柔軟性のある仕組み作り」を議論してほしい。また、行動目標を策定する前に、実現可能性について十分議論を実施し、かつ国民に対して行動目標達成のための施策に伴う痛みについての情報も十分に開示した上で、国としてのコンセンサスを作るように配慮してほしい。</p>	<p>将来、国際交渉において、次期枠組みに関する具体的議論が行われる段階においては、政府として統一的な立場をとることとなりますが、現段階では多様な観点や幅広い立場から議論がなされることが重要であると考えます。</p> <p>ご指摘の点に関連して、2(7)において、「政府が将来の方向性を明確に示すことによって、技術開発に対する投資や需要が拡大し、技術の発展及び普及が促進される」旨盛り込まれています。長期的な観点からの具体的な政策については、今後の課題として検討してまいりたいと考えます。</p> <p>次期枠組みの具体的な内容については今後、更に検討を進めてまいりたいと考えます。</p>

主なご意見の概要	ご意見に対する考え方(案)
<p>1. 次期枠組みに関する検討の趣旨</p> <p>1(1) なぜ2013年以降も気候変動対策に取り組まなければならないのか</p> <p>「2013年以降も国際社会による取組が必要である」と述べるだけでは、この問題の緊急性の認識が薄いように受け取られる。もう一步踏み込んで、2013年以降は更なる対策が必要であることや、条約の究極目的を達成するために平均気温上昇の抑制目標や温室効果ガスの安定化濃度レベルを提示すべき。(同様に平均気温上昇の目標値を2 未満とする意見や安定化濃度レベルを450ppmとすべきなど、計4件の意見あり。)</p> <p>温室効果ガス濃度の複数の安定化レベルが、それぞれどのような影響をもたらすかについての認識が今後の気候変動対策について議論する上で重要であり、気温上昇と温室効果ガス濃度の関係について記載すべきである。</p> <p>報告書に1000ppmを並列で示すと誤解を与える。(同様の意見: 4件)</p>	<p>ご指摘の点について、科学的知見の進展を踏まえ、今後具体的な検討を進めてまいりたいと考えます。</p> <p>資料1 - 2を参照。</p>
<p>1(2) 次期約束に関する検討は始まりつつある</p> <p>次期約束の検討には、今後の大幅削減を意図した検討と、議定書の義務を緩めるだけの検討があるが、その対立点を整理し、前者が不可欠であることを確認する必要がある。(同様の意見1件)</p> <p>次期約束などをはじめとする「将来の枠組み」といった場合に、先進国の第2期目標の議論と、発展途上国の何らかの目標設定の議論が特に区別せず、に用いられている傾向があるので、明確に区別すべき。</p> <p>途上国参加の議論に焦点を当てているように見えるが、先進国の対策強化も記載すべき。</p>	<p>本中間とりまとめ案の2(1)において、次期枠組みにおいては、条約の究極目的の達成に向けて絶え間なく前進することが重要だという点を指摘しました。</p> <p>本中間とりまとめ案において、次期枠組みは、「京都議定書では具体的に規定していない次期約束期間(2013年以降)の枠組み」(p1)という意味で用いており、この中で、先進国の率先取組や、何らかの形での途上国による温室効果ガス排出削減・抑制への参加が重要だという点を記載しました。(p9)</p>

主なご意見の概要	ご意見に対する考え方(案)
<p>1(3) 当審議会における次期枠組みに関する検討の趣旨</p> <p>中環審が科学的知見を踏まえ、環境保全上も資源制約からも有効な長期目標・視点を示し、それに整合的な次期約束期間の目標・視点を示すべき。(同様の意見:1件)</p> <p>基本的な考え方として、現在の大量消費の経済社会から脱却するのか、それを温存したまま将来の未知の技術を待ってそれまでは対処療法にとどめるのか、という重大な選択肢において、中環審が前者を毅然として打ち出すべき。(同様の意見:3件)</p> <p>中環審が検討する意義は、究極目標の達成と整合がとれた次期約束期間の実効性確保の仕組みに関する検討と、日本の議定書遵守及び次期約束期間の削減目標強化の必要性、途上国への支援について再確認することである。</p>	<p>本中間とりまとめ案において、革新的技術の開発・普及と既存技術の普及、究極目的の達成に向けた絶え間ない前進、京都議定書の約束達成に向けた取組など、次期枠組みの方向性について記載しました。</p>
<p>2. 次期枠組みを検討する上での基本的な考え方</p> <p>2(1) 気候変動枠組条約の究極目的の達成に向けた絶え間ない前進</p> <p><基本的な考え方></p> <p>条約の究極目的に至る経路に関して、予防原則に基づいて議論することが重要。</p> <p>長期的に世界全体での相当な削減量が必要、そのために中期の削減目標を南北格差に留意しつつ設定し、それに向けて先進国が削減を強化することが必要。(同様の意見:4件)</p>	<p>究極目的の達成に向けた温室効果ガスの削減量や、それに基づく先進国及び途上国の取組の在り方について、今後具体的な検討を進めてまいりたいと考えます。</p>

主なご意見の概要	ご意見に対する考え方(案)
<p><究極目的達成に向けた技術の役割> 条約の究極目的の達成のためには技術的ブレイクスルーが必要であり、各国の削減量目標だけを定めて、それぞれ分担・達成することで済むレベルではない。(同様の意見:3件)</p> <p>革新的技術については、完成できるかどうかの不確実性が高いため、革新的技術開発を中心とした考え方を採用するべきではない。(同様の意見:1件)</p> <p>地球規模の参加のために、省エネ先進国である我が国は、技術面で寄与できるポテンシャルを有しているので、それを活用した仕組みを検討してほしい。</p>	<p>条約の究極目的の達成のためには、長期的に温室効果ガス排出量の大幅な削減が必要であることから、革新的技術の開発は重要な役割を果たすと考えます。他方で、革新的技術と同時に、既存の技術を国内外において普及することも、温室効果ガスの排出削減を実現する手段であり、双方は共に重要な手段として推進すべきだと考えます。</p>
<p>2(2) 京都議定書の発効及び約束達成に向けた取組</p> <p><基本的な考え方> 日本を始めとした先進国が京都議定書の削減義務を着実に履行することが必要。(同様の意見:5件)</p> <p>京都議定書はルールを決めずに目標値を決め、遵守義務を負う参加国だけにペナルティを課す一方、削減義務を負わない国にはペナルティを課さず、また世界の温暖化ガスの全排出量の約3割をカバーするに止まるという致命的な欠点がある。(同様の意見:2件)</p> <p>米国が議定書に参加していない状況において、次期約束期間の枠組みを考える際の最優先事項として、現行議定書の発効を挙げるのは理解できない。</p> <p><途上国支援等について> 条約における先進国の義務の約束である途上国への資金供与、技術移転、適応分野における途上国への支援、先進国の削減対策強化が重要。</p>	<p>京都議定書は、10年以上の年月をかけて国際交渉を重ね、国際合意を積み上げてきた結果として採択された枠組みです。平成14年6月に議定書を締結した我が国としては、条約の究極目的の達成に向けた第一歩としてこの発効に全力を尽くし、その削減義務を着実に履行していく必要があると考えます。</p> <p>途上国に対する支援や技術移転等に関しては、条約の規定に基づいて、我が国としても取り組んでいく必要があり、その点は、中間とりまとめ案の2(3)「地球規模の参加」において記述しています。</p>

主なご意見の概要	ご意見に対する考え方(案)
<p>< 国際交渉の議論をリードする点について > 我が国が京都議定書の削減約束の達成に向けて努力することは、地球温暖化を防止するためであって、次期枠組み交渉の議論をリードするためではない。</p>	<p>ご指摘のとおり、京都議定書の削減約束の達成は、気候変動を防止することを一義的な目的とするものですが、約束達成に向けて進捗が見られない国の説得力が、相対的に低下することが予想されるという面にも留意する必要があります。</p>
<p>2(3) 地球規模の参加</p> <p>< 米国の参加 > 米国が受け入れるような排出削減目標は甘いものになる可能性がある。その意味で、米国や途上国が参加するような枠組みが必ずしも環境保全上の実効性を確保するための必要条件とはならない。</p> <p>米国の参加のために枠組を緩めてはならない。ルール違反の国には世界が団結して対応すべきであり、米国だけ特別扱いすることは許されない。</p> <p>< 途上国の参加 > 基本的に途上国が先進国と異なる持続可能な発展を先進国の支援の下で進め、その過程で排出量を削減していくことが妥当である。 (同様の意見: 1件)</p> <p>中国、韓国、インド等による対策を強く求めるべきである。</p> <p>非附属書 国の将来の排出量に関する不確実性は、附属書 国の排出目標を科学的知見に基づいて設定することを妨げる。非附属書 国の排出量にある程度の抑制目標を設定することは、次期枠組みにおいて確実性、科学的な根拠、環境保全上の実効性をもたらす。</p> <p>途上国が参加し何らかの目標を持つためには、先進国が京都議定書の目標を達成することや、引き続きその排出量に応じた削減プロセスを推進していくことを示すべき。(同様の意見: 1件)</p>	<p>2(3)においては、環境保全上の実効性を確保するために、米国も含めた地球規模の参加が必要であると指摘しています。</p> <p>途上国全体では、今後排出量が先進国のそれを上回ることが予測されており、先進国の努力だけでは究極目的を達成できないことが明らかです。このため、次期枠組みにおいては、先進国の率先的取組とともに何らかの形で途上国が温室効果ガスの排出削減・抑制に参加することが重要と考えます。</p>

主なご意見の概要	ご意見に対する考え方(案)
<p>2(4) 共通だが差異のある責任の原則のもとでの衡平性の確保</p> <p>< 先進国と途上国との間の衡平性の確保について > 次期約束に関してまず行うべきことは、先進国の対策強化である。</p> <p>途上国については、削減目標を課す視点ではなく、削減のためにどのような支援をするのかを議論すべき。</p> <p>< 先進国間の衡平性の確保について > 先進国間の衡平性については、長期的には一人当たり排出量を指標にすべき。</p> <p>先進国間の衡平性について、現段階で差異をことさら強調するべきではない。</p> <p>< 「国単位での排出総量の相対的な大きさも考慮されるべき」との点について > 誤解を招くので削除すべき。先進国が増加傾向を継続しているうちに、一人当たり排出量が先進国に比較して小さい国に先進国と同様の削減義務を求めべきではない。</p> <p>過度に「排出総量の相対的な大きさも考慮されるべき」が強調されている。「一人当たり排出量」の重要性についても適切な言及が必要である。</p>	<p>「共通だが差異のある責任及び各国の能力に従って、先進国が率先して気候変動問題に対処する」という原則(条約第3条1)に基づき、先進国による率先的取組を今後も進めることが重要だと考えます。</p> <p>また、同原則の下で、気候変動対策を持続可能な開発へ統合する取組、そして先進国が必要に応じてそれを支援する取組が重要だと考えます。</p> <p>「共通だが差異のある責任の原則」に基づき、先進国間においても、各先進国の国情に留意して衡平性が確保されることが必要と考えます。</p> <p>資料1 - 2を参照。</p>

2(5) これまでの国際合意の上に立脚した交渉

< 基本的な考え方 >

今後、京都議定書を継続、発展、強化していくことを確認することが必要である。(同様の意見: 5件)

京都議定書の骨格が次期枠組みにおいても継続されるべきである。特に京都議定書を実施するための方法論に関する事項(定義や報告ルール、レビュー制度など)は将来も重要であり、京都議定書の排出枠や遵守制度も継続されるべきである。

次期枠組みを交渉する場として、米国も参加できるようにするためには、条約の中での交渉が適切である。条約の原点に立ち返った柔軟な発想での国際交渉が大切。

< 「各国とも国際合意に至ることができるよう、柔軟に対応することが求められる」について >

「柔軟な対応」の具体的論点が不明確である。

「柔軟に対応」し過ぎて有名無実の体制に京都議定書体制を引き下げることがあってはならない。米国の参加が将来的には不可欠であることは確かだが、そのことによって日本や他国の対策が遅れるような結果を招いてはならない。

< 注3について >

(注3に記載された二つの考え方について、各々の考え方を支持する意見や批判する意見が多数寄せられた。)

(注3)で述べられている意見の違いは、さほど大きなものではないと考える。温室効果ガス濃度を安定化させるための変化の深さと幅は、我々が技術面でも政策面でもより費用効果的な解決策を見出す必要性を意味している。そのアプローチとして考えられる炭素税とキャップアンドトレード型の排出量取引は、京都議定書の改正でも可能であり、新しい枠組みでも可能であるが、いずれもこれまでに合意の上に立脚している。現行の枠組みの上に立脚することは、現行の枠組みをそのまま維持することではなく、その変更も含む。

いただいたご意見は、本中間とりまとめ案の注3(p17)に記載した考え方の範囲にあると考えます。いずれにせよ、次期枠組みの交渉においては、究極目的の達成に向けた絶え間ない前進や地球規模の参加等の観点から、条約や議定書の仕組みをどのように発展・改善していくかについて議論することが必要だと考えます。

主なご意見の概要	ご意見に対する考え方(案)
<p>2(6) 多様な主体が参加しつつ国家を中心とした国際合意プロセス</p> <p>< 国際交渉プロセスにおける多様な主体の参加 > 国際交渉の過程における多様な主体の参加に関しては、市民、企業、地方自治体、NGOなどに加えて、産構審地球環境小委員会の中間取りまとめにおける「多元的参加」の一形態である、「各セクター」も例示に加えるべき。</p>	<p>ご指摘の形態については、本文中の多種多様な主体(マルチステークホルダー)に含まれていると考えます。</p>
<p>2(7) 環境と経済の好循環を目指した変革</p> <p>< 全般・基本的な考え方 > 環境は経済の前提であることを確認し、その上で経済をどう変えるかの方向性を確認することが重要であり、大量生産・大量消費から資源循環・省エネ社会への「構造改革」を明確にすべきである。(同様の意見: 2件)</p> <p>日本は中長期的な国益維持のために、国の拠って立つ産業構造を損なうことなく、「環境と経済の両立」を図っていくという視点を今一度強く認識し、そのスタンスを全世界に向けて積極的に発信すべき。 (同様の意見: 4件)</p> <p>地球温暖化対策推進大綱において示された基本的考え方である「環境と経済の両立」についても明記すべきである。</p>	<p>大量生産・大量消費から資源循環・省エネ社会への変革は、本項目でいう構造改革の一つの在り方と考えます。</p> <p>本中間とりまとめ案は、国内だけでなく海外を含めて環境と経済の好循環を目指すことを記載しています。</p>