第４節　地球温暖化に関する取組

１．取組状況と課題

⑴　これまでの取組状況

①京都議定書目標達成計画

京都議定書で定められた６％削減約束の達成及び温室効果ガスの長期的・継続的かつ大幅な排出削減に向けて、2008年３月に京都議定書目標達成計画を閣議決定した。同計画に基づき、各部門において、各主体が、対策及び施策を全力で取り組むことにより、森林吸収量の目標である年平均1,300万炭素トン（4,767万ｔ―CO_2、基準年総排出量比3.8％）の確保、京都メカニズムの活用（同比1.6％）と併せて、京都議定書第一約束期間の目標を達成することとしている。

②京都議定書目標達成計画の進捗状況

京都議定書目標達成計画に掲げられた対策評価指標は188件が定められているが、このうち、計画策定時の見込みに照らした実績については、目標達成又は実績のトレンドが見込みを上回っているか実績のトレンドが概ね見込みどおりのものが137件、実績のトレンドが見込みを下回っているものが31件、その他定量的なデータが得られないものなどが20件となっている。

2008年度から2010年度の３か年について、実際の排出量に、森林吸収量の目標、政府による京都メカニズムの活用による排出削減予定量及び自主行動計画の目標達成等のため民間事業者等が政府口座に移転した京都メカニズムクレジット（2008～2010年度の合計で約1.7億トン）を加味した場合、排出量の合計は約33億7,200万トンとなる。第一約束期間において６％削減約束を達成するために必要な３か年の排出量の合計（35億5,700万トン）を下回っている状況にあり、単年度ベースで見ると、約５％の超過達成の状況である。

一方で、第一約束期間の残り２年間である2011年度及び2012年度については、原子力発電所事故後の原子力発電の稼働状況、節電等による電力需要の状況、経済活動の状況、気象状況などの予見が困難な要因に大きく影響を受けるため、第一約束期間を通じた見通しを現時点で示すことは困難である。

以上のような対策の進捗状況及び排出量の見通しを踏まえれば、目標達成は予断を許さない状況にあり、政府として、引き続き、円滑な予算執行等により対策・施策を着実に実施し、京都議定書に基づく削減約束の確実な達成に向け努力していくことが適当である。

また、更なる長期的・継続的な排出削減を目指し、社会経済のあらゆるシステムを構造的に温室効果ガスの排出の少ないものへ抜本的に変革させることが必要な状況となっている。

⑵　課題

①地球温暖化に関する科学的知見の充実に関する課題

現在、温室効果ガスの排出量は地球の吸収量の２倍以上であり、温室効果ガスの大気中濃度を自然の生態系や人類に悪影響を及ぼさない水準で安定化させるという気候変動枠組条約の目標を踏まえ、カンクン合意に基づき早期に世界全体の排出量を大幅に削減する必要がある。地球温暖化問題を的確に捉え、効率的・効果的に対策を実施していくためには、さらに科学的知見の集積を図っていく必要がある。我が国としても、引き続き、ＩＰＣＣ等における地球温暖化に関する最新の国際的な科学的知見の構築に積極的に貢献していくとともに、地球環境の観測や、科学的知見の幅広い情報収集を継続していくことが重要であり、そのための基盤を整備していくことが必要である。

②国際的な地球温暖化対策に関する課題

今後、実効的な温室効果ガス排出削減を行うためには、京都議定書を締結していない米国やエネルギー消費の更なる増大が見込まれる中国等の新興国を含む世界全体で地球温暖化対策に取り組んでいくことが必要である。2013年以降の地球温暖化対策に関する国際交渉においては、ＣＯＰ17の成果を踏まえつつ、すべての主要国が参加する公平かつ実効性のある国際枠組みを構築する新しい一つの包括的な法的文書の早急な採択という最終目標を目指して国際的議論に積極的に貢献していく必要がある。また、世界全体での温室効果ガスの排出削減に向けて我が国が積極的に国際貢献を果たしていく必要がある。

③国内における対策の充実に向けた課題

東日本大震災及び原子力発電所事故を受けて、政府は、エネルギーシステムの歪み・脆弱性を是正し、安全、安定供給、効率、環境の要請に応える短期・中期・長期からなる革新的エネルギー・環境戦略を策定することとしている。

2011年度以降は原子力発電所事故を受け、少なくとも短期的には原子力発電の補完としての火力発電による発電電力量の増加により温室効果ガス排出量の増加が見込まれることから、京都議定書の目標達成は予断を許さない状況となっている。また、化石燃料の輸入の増加による国民所得の流出やエネルギー価格の上昇も懸念される。

効率性を確保しながら、安全で環境に優しく、エネルギーセキュリティも確保できるエネルギー構造の再構築のためにエネルギー政策について白紙から検討を行うこととしており、短期・中期・長期の地球温暖化対策の検討を、エネルギー政策の検討と表裏一体で進めていく必要がある。また、人類共通の課題である地球温暖化対策について、東日本震災及び原子力発電所事故の影響なども踏まえ、持続可能な社会を目指した低炭素社会の姿等についての検討を行っていく必要がある。さらに、2013年以降、我が国の目指す新たな国際的枠組みが構築されるまでの間においても、中期的な目標達成のため、また、長期的な目標達成を見据え、ＣＯＰ17の成果も踏まえながら、国内における排出削減対策、吸収源対策を引き続き積極的に推進していく必要がある。

その際には、CO_2排出量の高止まり（ロックイン効果）を回避するためにエネルギー需要対策として既存の高効率技術・機器等の活用・普及による省エネルギー・CO_2排出削減の推進を加速するとともに、再生可能エネルギーの普及、化石燃料のクリーン化・効率化を促進する必要がある。このため、地域からの低炭素社会づくり、低炭素ビジネスの振興等を図り、国として適切な支援を行っていくことが重要である。また、そのような地域やビジネスを支える基盤として科学的な知見の充実、必要な人材の育成・活用を図っていく必要がある。さらに、長期的な排出削減のためには、革新的技術が必要不可欠であるため、その開発・実証に積極的に取り組む必要がある。

他方で、最大限の地球温暖化対策を講じたとしても、地球温暖化による影響を完全に避けることは難しい状況となっていることから、影響への適応を検討・推進していくことが必要となっている。

これらの地球温暖化の防止、地球温暖化への適応の取組を長期的・継続的に行っていくためには、中長期的な取組への認識の共有や合意形成に努め、すべての主体の参加と連携を促進し、取組内容を適時適切に評価・見直ししていかなければならない。

２．目標

⑴　究極の目標

国際的な連携の下に、気候変動枠組条約が究極的な目的に掲げる「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」を目指す。また、そのような水準は、生態系が気候変動に自然に適応し、食糧の生産が脅かされず、かつ、経済開発が持続可能な態様で進行することができるような期間内に達成されるべきである。