

23

日本の気候変動政策

亀山 康子

はじめに

地球温暖化あるいは気候変動が国際問題として議論されるようになった1980年代から、日本は先進国の一員として、同問題への対処を求められ続けてきた。しかし、欧州諸国と違い、日本は必ずしもこの問題に積極的に取り組んできたわけではない。ところが2020年10月、菅義偉首相（当時）のカーボンニュートラル宣言を境に、日本は脱炭素に向けて舵を切り、急速に動き始めた。本稿では、気候変動に対する日本のこれまでの姿勢とその背景にあった考え方を説明し、2020年の方向転換の要因を推測する。また、今後の展開について述べる。

なお、世界の温室効果ガス総排出量のうち、エネルギー燃焼起源二酸化炭素が占める割合は7割ほどである。残りは森林減少や農耕地面積拡大など土地利用変化に起因するものや、メタンや亜酸化窒素などの二酸化炭素以外の温室効果ガスである。しかし、日本では温室効果ガス排出量の9割程度をエネルギー燃焼起源二酸化炭素が占めるため、気候変動政策とエネルギー政策が不可分であることは、以下を理解する上で重要な前提条件である。

これまでの経緯

1980年代以降の国際社会では、まずは比較的豊かな先進国が排出削減に着手すべきだという発想から、1992年に国連気候変動枠組条約、1997年に京都議定書が採択された。日本は気候変動の問題の存在は認めていたものの、他国と比べて自国の省エネが進んでいることを理由に、省エネが遅れている大排出国—具体的には

米国と中国—が日本よりも相対的に多くの排出削減を実施すべきだと主張してきた。また、エネルギーの炭素集約度を減らす取り組みとして、原子力発電のシェア増強を計画し、再生可能エネルギーはコストがかかりすぎるという理由で冷遇してきた。しかし、2011年3月の東日本大震災とそれによる福島第一原発事故により、原子力発電に反対する世論が強まり、発電部門における原子力発電のシェアが減少した。ここでようやく再生可能エネルギーを普及させるための政策が導入され始めたが、日本はこの時点ですでに他国の再生可能エネルギー導入量と比べて大きく後れをとっていた。

2015年のパリ協定採択時には、欧米を中心に再生可能エネルギーや電気自動車、IT関連事業など、排出削減を新たなビジネスとする産業が十分に成長しており、これらの産業の後押しがパリ協定採択に結び付いたとも言える。一方、2015年時点の日本は以前からの発想に固執したままだった。要するに、排出削減に取り組むには省エネのための追加投資が必要になるため、企業にとってはコスト高となり、できるだけやらない方が国の経済活動にとっては望ましいという考え方である。そのため、2015年7月に決定した排出削減のための2030年目標においては、「2013年比26%削減」と、多大な努力をせずとも達成しうる水準に設定された。

しかし、その後、一般の人にも感じられるほどに異常気象が増えていることに対して世論の危機意識が高まったこともあり、世界中で脱炭素に向かう動きがさらに加速した。2019年以降は、2050年までに排出量実質ゼロ達成を掲げる国が増加し、これと連動して、金融セクターを

じめ多くの企業団体が独自の実質ゼロ目標を掲げるようになった。これに驚いたのが日本企業である。様変わりする海外の企業に追いつくために自らも排出削減にコミットしつつ、国に対しても同様の目標を掲げて企業を支援する仕組みを作るよう働きかけた。その結果が冒頭に述べた2020年10月のカーボンニュートラル宣言である。2021年4月には米国で新たに発足したバイデン政権の求めに応じる形で、日本は2030年目標を「2013年比46%削減」に変更し、さらに50%削減の高みを目指すことを表明した。脱炭素を新たな成長戦略の一部として掲げ、水素やアンモニアなどを活用した脱炭素のための革新的技術の開発と普及を目指している。

現状および課題

日本が2015年頃まで世界と比較して気候変動対策で後れをとってしまったのは何故だろうか。その原因として、日本は省エネ大国であるという過信と、一般市民の関心の低さが挙げられる。省エネに関しては、確かにエアコンや冷蔵庫などの家電製品やハイブリッド自動車など、世界最高水準のエネルギー効率を達成している日本製品は少なくない。これは日本企業のためめぬ努力の結果とも言える。しかし、例えば日本の家屋の断熱性能は胸を張れる水準ではない。2022年4月の法改正まで、初期投資に費用がかかり、それを回収するだけの効果を得るのに30年以上かかるとされる建物の断熱強化は、見送られ続けてきた。また、省エネばかりに目が行き、エネルギーの脱炭素化に関しては、前述のとおり原子力発電事故以降によりやく再生可能エネルギー普及

に向けた政策が導入され始めたところである。電気自動車はまだ普及していない。2017年から2020年までの共和党トランプ政権がパリ協定からの離脱を公言するなど、米国が気候変動対策を後退させたことも、日本政府の判断を鈍らせた。米国内では、州・産業界レベルでは排出削減に向けた投資が依然として加速し続けていたのだが、日本の政策決定者の間では見落とされていた。

しかし、より深刻なのは人々の関心の低さかもしれない。日本はすでに省エネ大国であり、まずは米国や中国が排出量を減らすべきだ、という説明を長年聞かされているうちに、こうした認識が刷り込まれてしまったようだ。また、日本でも集中豪雨や大型台風などによる被害が増えているにもかかわらず、メディアはこれらの現象と気候変動を結び付けた説明を避けてきた。人々が関心を持たない限り、選挙の争点にもならない。最近の国際的な世論調査の比較プロジェクトの結果を見ると、日本の回答者は他国の回答者と比べておしなべて気候変動への意識が低い。

日本とドイツは多くの共通点を有するが、人々の気候変動に関する意識については、日本がドイツから学ぶべきことは多い。環境や気候変動に関する学校での教育、情報発信の方法など、日本は人類が直面している危機を自分事として認識する能力を向上させる術をドイツに学ぶべきである。

2030年まで残り6年である。新型コロナウイルス感染症の影響もあり、日本の温室効果ガス排出量は2013年比ですでに2割ほど減っているものの、今後も同じペー

スで減少させ続けるのは決して容易なことではない。それでも、これまで先送りにしてきた対策に早期に着手し、目標達成に向けた取り組みがさらに加速することを期待したい。

参考文献

亀山康子 (2021) 「バイデン政権の気候変動対策と日本」『世界』No. 943

亀山康子 (2019) 「パリ協定の課題と日本の対応」『国際問題』No. 678

平田仁子 (2021) 『気候変動と政治—気候政策統合の到達点と課題』成文堂

Ipsos Global Advisor (2022), “Earth Day 2022 Public opinion on climate change,” <https://www.ipsos.com/en-uk/earth-day-2022-global-attitudes-climate-change>

Yasuko Kameyama (2017), *Climate Change Policy in Japan: from the 1980s to 2015*, Abingdon and New York: Routledge

Yasuko Kameyama (2021), “Climate Change Policy: Can New Actors Affect Japan’s Policy-Making in the Paris Agreement Era?” *Social Science Japan Journal*, Vol. 24, No. 1

亀山 康子 (かめやま・やすこ)

東京大学大学院新領域創成科学研究科教授



1990年東京大学教養学部卒。1992年環境庁国立環境研究所（当時）に入所。1999～2000年米国メリーランド州立大学政治学部にて在外研究。2020～2022年国立研究開発法人国立環境研究所社会システム領域長、2022年5月より現職。専門は国際関係論、主な研究テーマは気候変動に関する国際制度や国内の気候変動政策、持続可能な発展。