

「オندانカクサ(温暖化+格差)とG8の責任」 ～バイオ燃料、資金メカニズム、森林減少対策(REDD)と公平性～

気候変動、食糧、エネルギー問題は、人類が直面している重大な問題であるとともに、7月7日～9日に開催される洞爺湖サミットの主要課題です。先進国によるエネルギーの大量消費に伴う温室効果ガスの累積的排出は、気候変動となって途上国により大きな影響を与えています。その一方、先進国の気候変動対策が意図せざる影響を途上国に及ぼす例も見られてきました。例えばバイオ燃料が、気候変動対策に資するとして先進国で導入が推進されていますが、食糧やエネルギー価格を高騰させ、途上国の貧しい人々をますます窮地に追い込んでいます。

温室効果ガスの大幅な削減のため中長期目標に対して G8 首脳が合意することが重要ですが、実施される温暖化対策が取り返しのつかない環境・社会影響を生じさせたり、途上国からのクレジットで削減義務をオフセットし実質的削減が大きく目減りしてしまつてはなりません。

このような、温暖化問題に関わつて生じる排出責任と影響の格差、および、先進国の温暖化対策によって引き起こされる途上国への新たな環境・社会影響を私たちは「オندانカクサ」と呼んでいます。北海道・洞爺湖サミットに集まる先進国首脳に対して、FoE Japan は、オندانカクサの解決のために以下を実現するよう求めます。

1. 気候変動問題への G8 の責任

<G8 への提言>

1. 不可逆な気候変動を防ぐため先進国は 2020 年までに 1990 年比で少なくとも 40%の温室効果ガスの排出削減をしなければならない。G8 は率先してこれにコミットするとともに自国内での脱化石燃料社会の実現を進めること。

<解説>

- ・ G8 の温室効果ガスの総排出量は、世界全体の 42.8% (2005 年)を占めています。近年は中国やインドの排出量も増大していますが、一人当りの排出量で比較すると日本人は中国人・インド人のそれぞれ 2.5 倍・8.9 倍、アメリカ人はそれぞれ 5.1 倍・18 倍です。さらに、産業革命以降 G8 など先進国が歴史的に積み重ねてきた温室効果ガスの排出を考えれば、気候変動問題への先進国と途上国の責任には非常に大きな差があります。
- ・ IPCC の第4次報告によれば、先進国は 2020 年までに 25～40%の削減が独自に必要であり、これに加えて途上国での排出抑制のための支援が求められています。先進国が早期に相当量の排出削減をしなければ、将来的かつ長期的に途上国に対して過大な排出削減の重荷を与えていくことになります。
- ・ 国連気候変動枠組条約(UNFCCC)では 2013 年以降の次期枠組作りのための交渉が進められており、2009 年末までに合意することをめざしています。「共通だが差異ある責任」の基本原則の下、G8 各国は率先して IPCC の最も高いレベルの提言に基づく中期・長期の大幅な削減目標の策定をするべきです。

世界の二酸化炭素排出量に占める主要国排出割合
と各国の一人当たりの排出量の比較(2005 年)

国名	国別排出量比 [%]*	一人当たり排出量 [CO ₂ -ton/人]
アメリカ	22	19.8
中国	19	3.9
ロシア	5.8	10.8
日本	4.7	9.8
インド	4.5	1.1
ドイツ	3	9.9
イギリス	2.2	9.5
アフリカ合計	3.5	1

出所)EDMC/エネルギー・経済統計要覧 2008 年版

* 国別排出量比は世界全体の排出量に対する比で単位は[%]

2. バイオ燃料と食糧

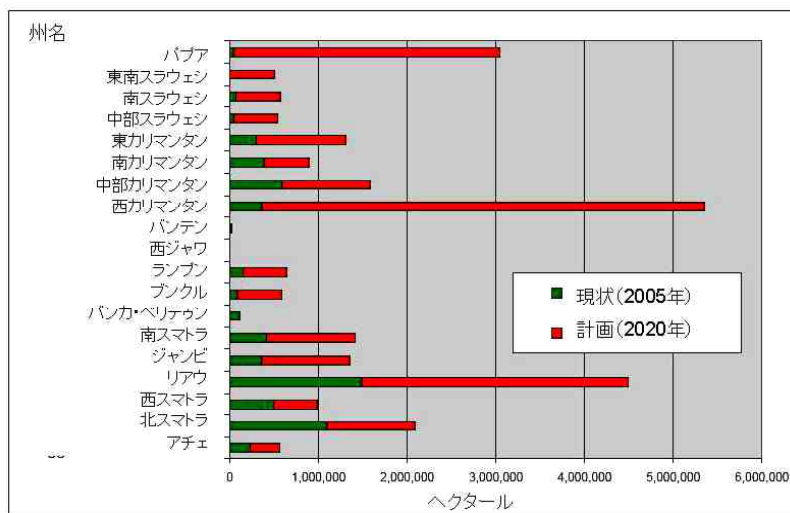
<G8 への提言>

- 先進国は、大規模農業によるバイオ燃料の開発・生産・貿易を速やかに停止すること。これに加え、輸送用バイオ燃料の導入目標をいったん凍結し、諸課題を検討するためのモラトリアム期間を設けること。
- 検討にあたっては、食糧問題、土地利用問題、エネルギー効率、資源の有効利用、生物多様性、交通対策、費用対効果など幅広い視点を考慮し、輸送用バイオ燃料を適切かつ地域的な生産・利用に限定するための基準を作ること。基準作りは開かれた手続きで行うこと。

<解説>

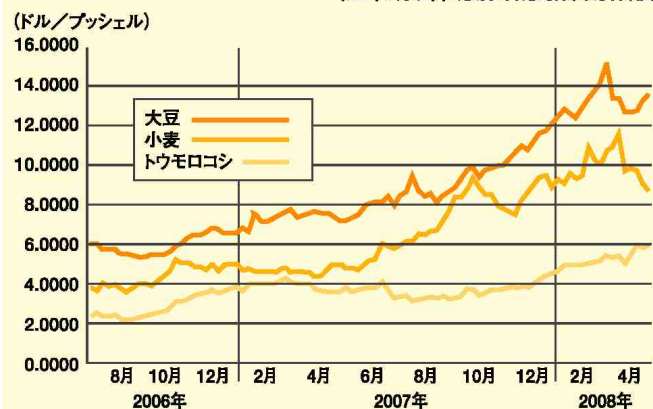
- 2007年12月に米国は2022年までに360億ガロン(輸送用燃料の20%以上)のバイオ燃料利用を義務化するエネルギー法を制定、EUは2007年3月に2020年には輸送用燃料の少なくとも10%をバイオ燃料とする目標を決定しました。日本も2010年50万kl、2030年に600万klのバイオ燃料導入を目指しています。
- これらに伴う近年のバイオ燃料ブームは、原料となる作物(トウモロコシ、サトウキビ、大豆、アブラヤシなど)の爆発的な需要拡大を生み出しており、これによる農地の急激な拡大によって、直接的・間接的に乱開発、生態系の破壊、伝統的な土地利用との競合、農地や水の奪い合いといった状況を生み出しています。
- バイオ燃料ブームはまた、投機的な資金流入等と相まって、食料・エネルギー価格の高騰を引き起こしており、貧困層など社会的弱者に深刻な影響¹をもたらしています。
- バイオ燃料の中にはエネルギー収支が悪く気候変動対策に有効でないものも多く含まれているばかりか、原料生産のための農地拡大により、直接・間接的に森林の破壊や泥炭地の破壊を生じることにより、森林や土壌に貯留されていた大量の温室効果ガスの排出を伴う²場合もあります。
- 第二世代バイオ燃料においても、バイオマスの生産には土地と水が必要です。食糧生産や土地利用、生物多

インドネシアにおけるアブラヤシ農園面積(現状と計画)



出典：Sawit Watch、Forest People Programme, 2006 "Promised Land: Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia - Implication for Local Communities and Indigenous Peoples"

●シカゴ商品取引市場小麦・トウモロコシ・大豆価格の推移 (06年7月以降:週別:各週最終取引終値)



¹ 昨年一年間で世界の食糧価格は39%増加。今年に入っても小麦が28年ぶりの高値をつけ、コメは19年ぶりの高値、2週間で50%高騰。エジプト、ギニア、ハイチ、インドネシア、モーリタニア、メキシコ、セネガル、ウズベキスタン、イエメンなどで暴動が発生している。
² 2008年2月にサイエンス紙で発表された論文によると、2016年に米国のエタノール生産を560億リットルに増やすためには米国の1280万haの作物地からのトウモロコシモロシが必要。これは世界全体で1080万haの耕作地の追加を引き起こす。米国のトウモロコシ・エタノールは見かけ上は温室効果ガス排出を20%減らす、土地利用変化で実質増加する排出量を相殺するには167年かかり、排出量は30年にわたって倍のレベルにとどまる

様性保全と競合せずを得られるバイオマス量には限りがあり³、現在の輸送用燃料需要を代替することは困難だと考えられます。

- ・ 単なる輸送用燃料の代替のみでは現在の地球の危機に対処するための根本的な解決にはなりません。輸送用燃料需要削減のために都市・交通政策の抜本的な改革を含む需要側アプローチが必要です。

3. 気候変動対策のための資金メカニズム

<G8 への提言>

4. 途上国への気候変動対策支援は、先進国の「気候債務」に対する義務として行うものである。そのための資金は、国連気候変動枠組条約の締約国会議の決定に基づいて拠出されるべきである。先進国の排出によって主に必要が生じてきた気候変動への適応対策支援は、多国間プロセスにおける適応対策の定義の合意とニーズアセスメントに基づくとともに、融資ではなく、無償でおこなわれるべきである。
5. 気候変動対策に逆行する化石燃料へ投じられている公的資金の投融資・補助金等の支援を、持続可能なエネルギーや省エネルギー化への転換促進に振り向けること。
6. 技術移転を含む緩和対策は、途上国の脱化石燃料社会への転換と持続可能な開発を促すために充てられるべきであり、化石燃料や大規模農産物起源のバイオ燃料、大型水力、原子力など、甚大な負の環境・社会影響を及ぼしかねない事業に投資・支援しないようクリーン・テクノロジーの定義と選定基準を明確にすること。その際、基準作りや事業の選定は開かれた手続きで行うこと。
7. 途上国支援は、先進国の削減義務をオフセットするものであってはならず、温室効果ガスの実質削減を伴うものであること。

<解説>

- ・ UNFCCC での 2013 年以降の次期枠組作りのための交渉では、「共通だが差異ある責任」の基本原則の下に、米国含む全ての先進国や中国など新興国の参加の確保と、途上国の参加に向けた支援のあり方が合意に向けた重要な争点になっています。
- ・ 資金・技術に乏しく気候変動影響に対して脆弱な途上国の参加を確保するためには、先進国による相応の支援が必要です。しかしこの「支援」は、これまで歴史的に温室効果ガスを排出してきた先進国の責任（気候債務）に対する代償的な義務であり、自主的な「支援」や利潤追求を目的とした投資とは本質的に異なるものです。そのため、資金メカニズムはドナー・投資者の利益を確保することを意図して制度を構築・運営するのではなく、対象国・市民のニーズに沿ったものでなければなりません。また、ODA とは別に追加的に拠出されるべきです。
- ・ 途上国への気候変動対策支援としては、①気候変動の影響への適応対策、②脱化石燃料社会へ向けてシフトするための技術支援など緩和対策、③森林減少・劣化からの排出を削減するための森林減少対策、が必要とされています。したがって、これら3分野の対策支援に必要な資金を如何に確保し、どのように運用するかが、次期枠組交渉の重要なポイントとなっています。
- ・ 本来、途上国への気候変動対策支援は UNFCCC の下で議論・合意された上で運営されるべきものですが、日本は独自に 5 年間で 1 兆 2500 億円を拠出する「クールアース・パートナーシップ」⁴を創設することを今年1月に

³ 2008 年 1 月にカーネギー財団生態環境部が発表した研究によると、遊休地に最大限エネルギー作物を生産した場合でも、その生産量は世界のエネルギー需要の5%程度と計算された。

⁴ ①「適応」策・クリーンエネルギーアクセス支援が 2,500 億円程度（概ね 20 億ドル程度）、②「緩和」策支援が 1 兆円程度（概ね 80 億ドル程度）。②の「緩和」策支援の中身は、1)「気候変動対策円借款」が 5 年間で 5000 億円程度、2)「民間プロジェクト支援等」が民間資金も呼び込み 5 年間で最大 5,000 億円程度の資金供給を可能とする。

発表しています。また、日本・米国・英国が中心となって、世界銀行に独自に資金を拠出し(日本が最大約1300億円、米国が約2100億円、英国も約1700億円)、新たな基金「気候変動投資基金」(CIFs)⁵を創設することも発表しています。

- ・ 気候変動への対策の緊急性を考えれば、時期枠組み交渉が合意されるまでの間にも対策を進めることは重要である一方、拙速な資金メカニズムの構築には、以下のような懸念が生じてきます。

1) 国際的な気候対策ガバナンスへの影響:

- ・ パイロット的要素があるとはいえ、世界銀行のもとで主要先進国からの巨額の資金が集められることにより、先進国や出資企業の意思が反映されやすい意思決定プロセスのもとで国際的な気候変動対策支援の制度枠組が構築され、運用されていくこととなります。これは、意図するとならないに関わらず既成事実となって、UNFCCCの次期枠組交渉に実質的に影響を及ぼす可能性があります。
- ・ また、本来であれば気候変動対策は先進国の義務として実施されるべき性質のものであるにも関わらず、お金を出す側ともらう側という不均衡な関係が、気候対策の国際ガバナンスにも持ち込まれる恐れがあります。実際、クールアース・パートナーシップの気候変動対策円借款では、政策協議を通じて日本が進める気候変動対策に同意した国に対してのみを適用対象とすることになっています。
- ・ 今後国連での議論を通じてより公平性のある資金メカニズムが創設されたとしても、既に世界銀行の元に各国政府・民間セクターから資金が集められているため、国連の下に設立される資金メカニズムに対して拠出されるべき追加的な資金が不足してしまうという事態も懸念されます。
- ・ さらに、途上国への気候変動対策支援が融資と言う形に偏重すれば、支援どころか新たな債務をもたらす危険性があります。特に気候変動影響への適応対策支援に関しては、その性格から原則的に無償で行われるべきです。

2) 対象事業:

- ・ 途上国における温室効果ガス排出の削減(緩和対策)のための技術移転においては、地域ごとにそれぞれの地域の特徴や地域住民のエネルギー選択の主権に配慮し、地域分散型のエネルギー社会を実現することを阻害してはなりません。事業選定の基準やプロセスによってはクリーンコールと呼ばれる石炭火力発電や、大規模な農地開発を伴うバイオ燃料、水力発電、原子力発電など、効率的により多くの排出削減が得られる事業に偏重することでしょう。しかし、このような大型事業には、現地の生物多様性への影響や住民の生活基盤に甚大な負の影響を及ぼす可能性が伴います。また、事業単体では炭素排出が削減できたとしても、結果として社会構造がエネルギー多消費型となってしまうえば、社会全体の化石燃料需要が増加しかねず、脱化石燃料への転換が遅れてしまうことも懸念されます。
- ・ またそもそも、世界銀行は、気候変動対策のための資金ビジネスへ積極的な一方で、それ以上に化石燃料への投資を増加させている⁶という矛盾を抱えています。

3) 炭素取引と削減義務の相殺(オフセット):

- ・ 京都議定書では先進国が途上国における排出削減を支援することで、その削減量を自国分としてカウントできる CDM(クリーン開発メカニズム)という制度があります。しかし、これまでの実績を見ると中国でのフロンガス破壊事業や水力発電事業など、限られた国の限られた事業に投資が集中し⁷、本来意図し

⁵ ①「Clean Technology Fund」途上国の緩和策のための技術移転を目的。②「Strategic Climate Fund」主に適応策や森林対策やグリーンエネルギーを目的。

⁶ 世界銀行は2005年のグレンイーグルスサミットでクリーンエネルギー投資の枠組作り任命されて以降も、再生可能エネルギーよりも化石燃料事業への融資を増加させている。2006年度、世界銀行は化石燃料採掘に対して前年度より93%増加。IFCも石油だけで75%増加させている。一方で、再生可能エネルギーや省エネルギーに対しては28-40%の増加にとどまる。

⁷ 対象国で見ると中国が51.5%、インドが14.3%、ブラジルが8.7%、韓国が6.7%となっており、分野別ではフロンガス破壊が29.9%、エネルギー産業が28.4%、化学工業が16.9%(いずれも排出削減量比、2008年6月16日時点)

ていた持続可能な開発への貢献(途上国住民の貧困削減や自然エネルギー供給など住民ニーズに沿った支援)は非常に限られています。低コストでまとまった量の炭素クレジットを取得しやすい事業が競争力を持つことは市場メカニズムの自然な結果とも言えます。

- ・ CDM 事業には追加性の問題が常に生じてきます。つまり、行われる事業が CDM が無くても通常のビジネスとして計画されていた事業だったとしたら、何も無いところから炭素クレジットが発生していることになります。そもそも、削減義務の無い途上国から CDM を通して炭素クレジットを取引することは、先進国の削減義務が相殺されるだけで、地球全体としての実質的削減に寄与しているのかどうかわからなくなってしまう。
- ・ 次期枠組交渉の政治的な駆け引きが活発になるなか、日・米・欧など主要先進国は、途上国への技術移転のための資金拠出に積極的ですが、この背景には、①京都議定書の目標達成が危ぶまれていることから大量の排出削減クレジットを海外から購入する必要がある⁸こと、②次期削減目標が一層厳しいものになることが予想されることから途上国からの削減クレジットを今から確保しておくという目的もあるでしょう。

4. 森林減少からの温室効果ガスの排出対策

<G8 への提言>

8. 深刻な森林減少問題は、生産国での森林・土地利用におけるグッドガバナンスの欠如、地域住民の土地・森林利用権の侵害、および林産物や商品作物への巨大な需要と貿易が引き起こしていることを認識し、G8 は率先して、林産物や商品作物の過剰消費の削減に取り組むこと。
9. 林産物や商品作物の生産への投資や製品の国際貿易に対して、環境・社会影響を回避するような生産・流通を担保する法制度を設け、これを投資・貿易の条件とすること。制度作りは開かれた手続きで行うこと。
10. 森林減少からの排出削減は急務であり、先進国は積極的に支援するべきである。しかし、REDD など森林減少対策の制度づくりにおいては、炭素機能だけでなく森林の多面的機能を十分に考慮するべきである。また、途上国の森林減少対策が先進国の削減義務をオフセットするものであってはならない。

<解説>

- ・ 世界の森林の状況は極めて危機的状況にあります。残された森林の喪失は年間 1300 万 ha に上り、森林喪失にともなう炭素の放出は世界全体の温室効果ガス排出の約 20%を占め、地球規模での気候システムに重大な影響を及ぼしています。
- ・ 森林の転換の最大の要因は、商品作物のプランテーション(パーム油、ゴム、大豆、製紙原料など)、ダムなどインフラ開発事業となっており、商品作物の世界的需要の増加によって開発が加速されています。これは、G8 諸国の資源多消費型経済社会構造が、紙パルプやバイオ燃料、商品作物への巨大な需要を作り出してきたことが大きな背景要因となっています。近年は、先進国から新興国へ拡大された資源多消費型経済市場と、G8 諸国の輸送用バイオ燃料の導入政策が、これら資源への新たな追加的需要の急増を招いています。
- ・ 森林開発の最前線では、開発事業者と先住民族やコミュニティとの土地利用を巡る対立、違法伐採の蔓延、自給レベルの食糧確保の困難化、コミュニティ内における格差の拡大や分断・対立など、深刻な社会的混乱を招いています。
- ・ 森林開発に伴うこれらの問題は、生産国において経済的価値を優先した不公正な森林・土地利用配分や、先

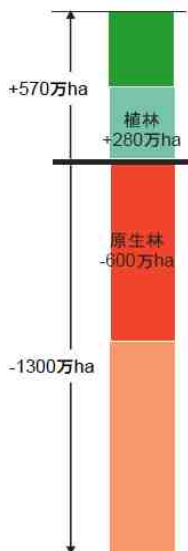
⁸ とりわけ日本の排出量は、2006 年末時点で 1990 年比 6.2%増加しており、6%削減義務達成のためには合わせて 12.4%の削減が必要になる。そのため、かなりの量の排出削減量を海外から主に CDM で購入する見込み。

住民族に対する誤った政策⁹が行われてきたためであり、森林・土地利用を巡るガバナンスや汚職腐敗の問題に起因しています。森林減少の防止は、個々の開発事業や政策の中にも組み込まれなければなりません。

- ・ 上記のガバナンスの問題は、G8 など先進国から途上国政府へ供与されてきた開発援助資金や、民間投資の拡大に伴う資金の流れによって悪化してきました。
- ・ 単に「緑」を増やせばよいという森林政策や植林事業は、安定的だった現地住民の森林との関係など生活・経済の基盤を変容させ、却って森林破壊や住民の生活苦を引き起こす恐れがあります。先住民族や地元コミュニティの生活様式との親和性が必要です。
- ・ 森林減少対策からの炭素を国際炭素市場で取引することは、森林の多面的機能の一側面である炭素貯留効果のみの「価格付け」が先行すること、企業に利益が集中しコミュニティが疎外されかねないこと、本来先進国側が行うべき温室効果ガスの排出削減などの抜け道になることなどの懸念があります。

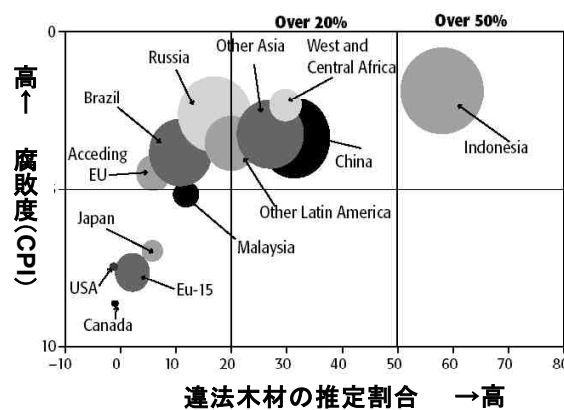
以上

世界の森林面積の変化(年平均)



FAO「森林資源評価2005」より作成

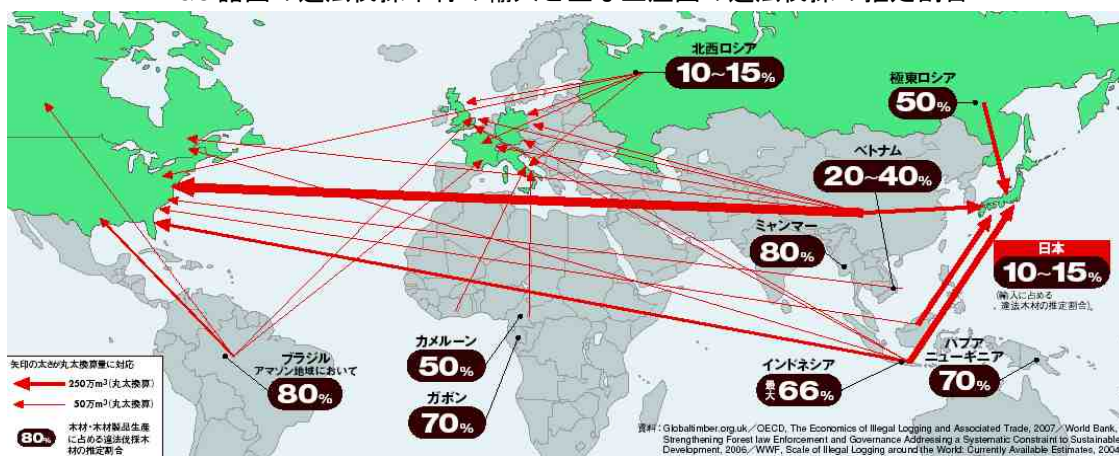
腐敗度と違法伐採の相関



Source: Seneca Creek Associates (2004).

Note: Bubble size represents the volume of suspect roundwood, including imports.

G8 諸国の違法伐採木材の輸入と主な生産国の違法伐採の推定割合



問い合わせ：国際環境 NGO FoE Japan

Tel:03-6907-7217 Fax:03-6907-7219 e-mail: info@foejapan.org

⁹ 慣習的利用を無視した保護区の設定や事業者への開発権の承認、移動耕作民や狩猟民への強制的な定住策など。