



世界の農業・農政

政権交代に伴うオーストラリアの環境関連政策の転換

総括上席研究官（国際領域） 玉井 哲也

1. はじめに

オーストラリアでは、2007年11月の総選挙で、それまでの保守連合（自由党と国民党。ハワード首相）から労働党に政権交代しました。労働党政権（ラッド首相、ギラード首相）は2期6年続きましたが、2013年9月の総選挙で、保守連合政権（アボット首相）が誕生しました。

二大政党間の政策の違いはさほど大きくないとされますが、顕著な隔たりのある分野として代表的なのが環境関連政策です。2013年の選挙での公約にも両党の違いが表れています（表）。環境保全を重視する労働党に対して、保守連合は開発重視の姿勢です。以下では、農業にも影響のある温室効果ガス削減対策と北部開発について、政策の変化を紹介します。

2. 温室効果ガス削減対策

オーストラリアは、気候変動に関する国際連合枠組条約に加わったものの、保守連合政権は、各国が温室効果ガス（GHG）の削減目標を約束する京都議定書を批准しませんでした。

これに対し労働党は、2007年末に政権をとると直ちに京都議定書を批准し、2020年までにGHG排出を2000年比で5%削減する目標を設定しました。目標達成の手段は、GHGの総排出量の上限枠を決めた上で市場の仕組みを使って排出量抑制を図るキャップ・アンド・トレードの方法です。最初、2011年7月から、GHG排出枠（排出許可）を1トン単位で発行し、これを規制対象事業者が排出量に応じて購入する、排出枠取引制度（ETS）を導入しようとしたことが、関連法案が成立せず、撤回されました。

2011年7月、炭素価格付け制度（炭素税）が打ち出され、関連法が同年11月に成立して、2012年7月から、GHGの年間排出量が二酸化炭素換算で2.5万トン以上の企業等（約500社）に対し、排出量に応じた炭素税の徴収が始まりました。当初3年間は固定額（初年度23豪ドル/トン）で課されますが、2015年7月から排出枠として変動価格で市場で取引される、ETSと同様の方式に移行する予定でした。

しかしながら、エネルギーコストの上昇をもたらす、産業発展を阻害するなどとして、炭素税に強く反対し続けてきた保守連合は、2013年の総選挙で勝利すると、公約通り、炭素税を廃止しました（2014年6月末で廃止）。

他方で、GHG排出量を2000年より5%削減する目標は維持されており、その目標達成方法として、直接行動計画（Direct Action Plan）が打ち出されました。ETSや炭素税のように市場取引の仕組みによって間接的に排出を抑制するのではなく、排出量を削減する取り組みに対して直接に支援するというもので、GHG削減を行う企業等は、削減量に応じて炭素クレジット（ACCU）を獲得します。そして、安い価格を提示した企業から順に、そのACCUを政府が購入します。

炭素税やETSでは、具体的なGHG排出削減方法は事業者等に委ねられていましたが、直接行動計画のもとでACCUを得るためには、政府により指定されるGHG排出削減方法を用いなければなりません。削減方法には、埋め立て地から出るメタンガスを焼却して消滅、農用地を自然の植生に戻す、灌漑綿花栽培での化学肥料の利用効率を高める、再植林、放牧肉牛の生産効率向上、などがあり、2015年5月10日現在で、環境大臣により14の方法が決定され、他

表 環境政策に関する選挙公約の対比

事項	保守連合	労働党
温室効果ガス排出抑制	炭素税を廃止する。これにより、平均的な世帯で2014-15年度は550豪ドル、2019-20年度は900豪ドル、生活費が安くなる。	炭素排出を2020年までに2000年比で5%減、2050年までに80%減とすることを目標とし、排出削減のため、炭素に価格を付ける。当初は固定価格で、2015年から変動価格とする。また、低炭素農業イニシアチブ（Carbon Farming Initiative）による削減も図る。
北部開発	2030年までに、北部が、食料かご（food bowl）、観光、エネルギー輸出によりオーストラリアの成長を牽引することを提案。北部の医療、教育、技術基盤も整備する。北部開発のために白書を取りまとめる。当面の政策対応として、炭素税等の廃止、規制緩和により北部への投資意欲を高める、などを行う。	資源、農業、観光産業により経済に大きく貢献すると認識し、遠隔地ゆえに必要なインフラ投資等を進め、教育、住宅等のサービスを充実する。独特の脆弱な自然環境とその豊かな多様性を認識し、その保護を図る。水資源は、北部の将来の開発のために持続可能な方法で使用されるようにする。

資料：保守連合は、2013年前半に選挙向けに順次発出した政策各論「Coalition election policies and discussion papers」。労働党は、2011年12月、第46回全国大会における「National Platform」。

に8が検討途上にあります。

労働党政権時に、主に農業分野で指定方法によってGHG排出削減を行う者にクレジットを付与する低炭素農業イニシアチブ (Carbon Farming Initiative

(CFI)) が設けられていました。直接行動計画は、実質的にはCFIを農業以外にも拡大したものと言えそうです。

直接行動計画が炭素税などと大きく異なるもう一つの点は、総排出枠を設けていないことです。全体の枠を設けない保守連合政権の仕組みでは、排出総量が減る保証はありません。その点を補うために、年間排出量の大きい施設を対象として排出上限を設定することが検討されています。

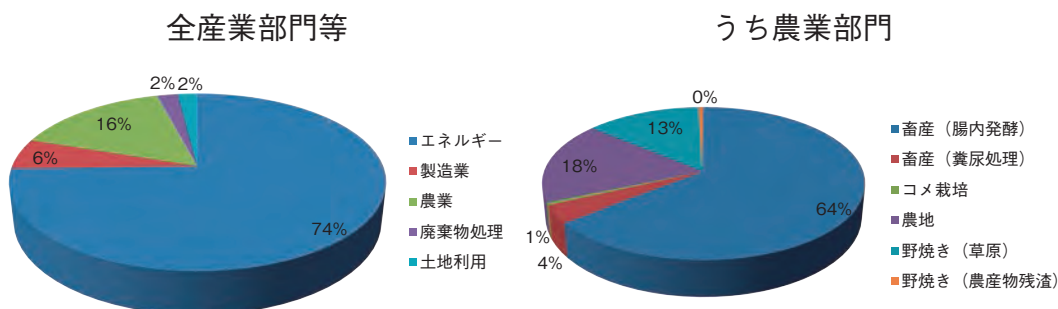
農業は、オーストラリアのGHG排出量の16%を占め、エネルギー部門に次いで排出量の多い部門です (第1図)。削減義務を課されると生産コストの上昇につながるため、農業団体等は労働党政権の制度に一貫して反対し、農業は、炭素税から除外された一方で、CFIによりクレジットを得ることができました。保守連合政権のもとでも、引き続きACCUを獲得することが可能です。

3. 北部開発

保守連合政権時の、2007年1月、自由党議員を議長とするタスクフォースが設置され、北部の開発の可能性についての検討が始まりました。

当初は、降水量の多い北部で農業・水資源の積極的な開発を目指すものでしたが、労働党政権になると、同タスクフォースのメンバー全員を改選しました。環境団体代表も加わり、検討内容には、開発だけでなく、環境への配慮も含めることが明確にされました。その最終報告書 (2010年2月。Northern Australia Land and Water Task Force) は、地下水を使う灌漑を6万ha (現状2万ha) まで拡大することが可能であるとしつつ、環境面で持続的でない等の理由で、大規模なダムを推進することに否定的なものでした。

この最終報告書の考え方に賛同しない保守連合は、2013年の総選挙向け政策集のなかで、農業、観光、エネルギー輸出により北部がオーストラリアの成長を牽引することを提唱し、北部を食料かご (food bowl) にするとまで述べていました。政権交代後、今後20年程度にわたる経済開発の施策と実施方針についての北部開発白書のとりまとめが開始されました。①農用地を5~17百万ha拡大できる可



第1図 オーストラリアの部門別GHG排出割合 (2012年)

資料：オーストラリア環境省, National Greenhouse Gases Inventory.

能性、②観光業の拡大、③将来のエネルギー需要増大に対応、④将来の資源需要に対応、⑤国防上の重要性、⑥世界規模の医療センターを設立、⑦教育ハブを創設、⑧技術的技能を輸出、を考慮することとされており、開発志向の強い白書となることが予測されます。今後、開発推進派の思惑通りに進めば、北部地域に大規模な農業地帯が出現し、中長期的には農業生産全体にかなりの影響を及ぼす可能性があります。もっとも、西オーストラリア州北部のオード川の灌漑や北部準州でのコメ栽培の試みなど、これまでオーストラリア北部で行われた事業は、商業ベースで大規模な耕種農業開発に成功したという評価を得ていません。厳しい自然条件や採算性などの制約が依然として大きいであろうこと、政権交代により再び方向転換する可能性があることに留意が必要でしょう。なお、検討対象としている「北部」は、主として南回帰線から北側の、300万平方キロ、人口100万の地域です (第2図)。

4. おわりに

温室効果ガス削減も北部開発も、2007年と2013年の政権交代によって、政策の方向が顕著に変化しました。開発重視の保守連合の方針を、労働党政権が環境重視の立場から大きく引き戻しましたが、保守連合政権によって再び方向が逆転するに至りました。いずれも今後の農業にも少なからず影響を及ぼす可能性があり、今後の推移が注目されるところで



第2図 北部オーストラリアの範囲

資料：オーストラリア政府, Green Paper on Developing Northern Australia (2014).