

ニュージーランドの農業への排出権取引制度導入と酪農乳業 牛のげっふへの課税をめぐる動き

昨年10月、ニュージーランド(NZ)のアーダーン首相(当時)は、温室効果ガス(GHG)であるメタンの排出量を削減するための政策の一環として、2025年までに家畜が出すGHGの量に応じて農家に課税する方針を発表した。この方針について、アーダーン首相は、NZの生産者が農業排出ガスの削減をこれまでにない世界初の仕組みで挑戦することを意味し、さらに、NZの最大の輸出品(年間464億ドル相当)に世界的な競争力を与えるとともに、2030年のメタンガス削減目標の達成に向けた取り組みを軌道に乗せ、排出量の削減の取り組みにおいてNZの生産者は世界で一番になるだけでなく、世界のために最善を尽くすことが出来、NZ経済にとっても良いものであると述べた。このニュースは生産者からの批判の声とともに世界中で大きく報道されたが、方針の発表後6週間に渡って行われた国民からの意見聴取を踏まえて、方針の修正が12月に発表されると、関係者からは概ね好感を持って受け止められた。今年1月、アーダーン首相の突然の辞意によって新たに首相となったヒプキンス氏は、インフレ対策などを最優先課題として「政策の優先順位を見直す」としている。ただ政府は、農業排出ガスへの課金導入について、実施方法についてはまだ決定していないが、2025年に予定通り実施する方向であることを報道が伝えている。本稿では、牛のげっふへの課税として伝えられたNZの農業への排出権取引をめぐる動きを取り上げる。

農業部門はNZ最大の気候汚染源

NZの環境保護庁は、2021年7月～2022年6月のNZの排出量取引制度(ETS)参加者の排出量を示す報告書「ETS参加者の排出量(ETS participant, 2022)」(*1)を2022年10月に発表した。報告書の中で際立っているのは、NZの農業のCO₂排出量が全セクターの中で最も多く、48%であることだ。環境保護庁は、他のOECD諸国と比較すると、NZの排出量のほぼ半分が農業からの排出であり、それが輸送、エネルギー、産業を上回る特有の状況であることを述べている。

NZ第一次産業省の持続可能な土地管理と気候変動プログラムの支援を受けて農業温室効果ガス研究センターが運営するアグ・マターズ(AgMatters)も同様のデータを発表しており、NZのGHG排出量全体の48.1%が農業から排出されており、乳牛由来が全体の22.5%と最も多い割合となっている(*2)。

NZのネットゼロ政策と酪農乳業の取り組み

NZは「気候変動対応(ゼロ・カーボン)改正法2019」に基づき、2030年までに生物由来のメタン排出量を2017年比で10%削減、2050年までに同比24～47%削減することを目標としており(*2)、これまでETSから除外されていた農業分野を対象とする具体的な政策を2022年末までに検討することについては、2002年の「気候変動対応法」の要求事項となっていた(*3)。

NZの酪農は牧草地をベースにし、生乳生産に伴う炭素排出量は世界でも最低水準である。2020年に、NZの酪農家は研究開発、科学への継続的な投資、および現場での実施支援により、CO₂排出原単位を約20%削減しており、NZの最も効率的な生産者のCO₂排出原単位は、18カ国の平均値(世界の牛乳生産量の55%)の約半分であると算出された(*4)。

NZの酪農生産者は、ヘ・ワカ・エケ・ノア(マオリ語で「私たちは同じ船(ワカ)に乗った仲間」)

意味する)と名付けられた官民による一次セクター気候変動対策パートナーシップのもとで、GHG 排出量を削減するために政府が導入しようとしている取引価格設定(または課税)の仕組みに対応しようとしている。へ・ワカ・エケ・ノアにより、酪農家や飼育業者は 2025 年までに排出量を削減し、気候変動に対する回復力を増強するための情報やツールの提供、サポートを受けることができる。NZ の酪農セクターは、へ・ワカ・エケ・ノアで承認された目標よりも先行しており、酪農家の 93%はすでに排出量報告書を受け取り、40%は GHG 計画を策定している(2022 年 8 月時点)(*4)。

NZ 政府は、2025 年から農業による GHG 排出に農家レベルの課税を導入することを計画しているが、これはこれまで GHG 排出権取引制度(ETS)から除外されていた農業分野を対象として、家畜のげっぷや尿などから GHG を排出する農家に課税するというものである。2022 年 5 月のへ・ワカ・エケ・ノアの提案に続き、同年 10 月に政府から具体的な方針が発表され、国民の意見(パブリックコメント)を募集したところ、へ・ワカ・エケ・ノアの提案とは内容が異なっていたことで、農家や農業団体からの批判が相次いだ。NZ 政府はそれらの意見を踏まえ、農業界との共通の目標は輸出を増やしつつ GHG 排出量を削減し、農業界の国際的な競争力を将来にわたって維持することであり、重要なのは持続的な GHG 排出削減システムの構築であるとして、同年 12 月下旬に修正案を公表した(*2)。

政府は修正案で、当初の課税額を低く抑え、農家が調整する時間を与えるために 5 年間固定することを提案した。また、業界の代表が課税率や資金の使い道のある程度監視することも提案した(*2、5)。政府は、2025 年にこの部分で得る税収はすべて研究に再投資され、牛群のメタンガス排出量を減らすために努力している農家へ

のインセンティブにもなると説明している(*5)。

農家への新しい課税

NZ には、人口 500 万人の 7 倍の家畜、羊 2600 万頭、牛 1000 万頭がおり、乳製品、肉、羊毛は国の輸出収入の半分以上を占めている。2022 年 10 月アーダーン首相(当時)は、この種のものとしては初めて約 3 年の歳月をかけて作成した新しい税制案を NZ 北島の農場で発表した。積み上げられた干し草の前で「私たちの農家を世界一にするだけでなく、世界のためにベストを尽くすための提案がある」と宣言し、NZ の農家は、責任を持って調達された食品にプレミアムを支払うことを厭わない世界中の消費者に対して、競争上の優位性を見出すことが出来ると予言した(*6)。地球温暖化への影響が大きいと指摘されることの多い肉や乳製品を、「エコ食品としてブランド化」することで守ろうとする背水の陣ともいえた。

NZ は 2050 年までに CO₂ の排出量をゼロにすると言っているが、牛の排出量への課税は、飼育頭数、農場の規模、使用する肥料の種類、農家が排出量を減らすためにとる措置などの要素によって決められる(*5)。この税金収入は、研究、技術、GHG 削減のための農家への奨励金として農業部門に還元される(*6)。2050 年までに、NZ の家畜が大気中に放出するメタンガスの量を 47%も削減出来ると期待されている。一方で、この目標を達成するために牛頭数を減らさなければならない農家もあり、また政府の予測モデルでは、2030 年までに羊と牛の収入が約 20%減少することがあり、多くの農家が存続出来なくなることが懸念されている(*5)。

排出量削減施策に対する政府と農業部門との衝突は世界中で繰り広げられている。人為的に排出される世界の GHG の約 3 分の 1 は、食料システムに関連するものであり、そのうち最も多いのは農業と土地利用変化によるもので、地球

上の 15 億頭の牛やその他の家畜が排出するメタンを主とし、肥料の施用から発生する一酸化二窒素、農地のために森林を切り開くことによる CO₂ などが含まれる。国連の「気候変動に関する政府間パネル (IPCC)」は、食料による排出量を削減する一つの方法として、動物性食品の消費を減らすことを挙げているが、NZ や動物性食品の輸出を主要な産業としている国々は、このようなシフトを避けたいと考えている(*5)。

NZ のアーダーン首相は、この税金が NZ のカーボンニュートラル化を助け、世界の消費者の間で NZ の農産物のクリーンでグリーンなイメージを維持すると主張した。アーダーン首相によると、NZ の食品輸出は 2017 年以降 39%増加しているが、これは、世界的な乳製品への反対の動きに拍車をかけるような工業的な農場ではない、牧草地で飼育されている動物の魅力がその理由であり、「私たちは、先人たちの努力と約束のおかげで、世界で最も効率的な酪農という特権的な立場に置かれている。このままではいけない。私たちが世界で最も持続可能な生産者としての地位を維持しようとするなら、私たちは次のステップを先導していかなければならない。他の国々は、私たちがその方法を示すのを待っている」と述べた(*5)。

アーダーン首相と共に発表の場に立ち会った気候変動担当大臣であるショー氏は、ナショナル・ジオグラフィック電子版 2022 年 11 月 18 日号のインタビューで、「我々の知る限り、他のどの国も農業関連の排出権取引制度を検討していない。世界には奨励金制度があり、政府は農家に対して何らかの形で排出量を削減するための資金を提供している。この制度は、そのような部分を含んでいるが、飴だけでなく、飴と鞭を使ったものだ」と語った(*6)。

修正案への関係者の反応

ロイター通信によれば、この修正案は、農業セクターから歓迎されたという(*7)。農業者や先住民の利益を代表する団体であるヘ・ワカ・エケ・ノアは声明の中で、政府の排出権価格制度は正しい方向に進んでいると述べた。「政府は、農家やマオリの意見に耳を傾け、懸念に対処するための行動を起こしている。これは、協力することの価値を示している。」と、ヘ・ワカ・エケ・ノア独立委員長のサラ・パタース氏は述べている。

一方で、修正は不十分であるとの関係者のコメントも伝えられている。ニュージーランド農民連盟のホガード会長は、「他国は食料安全保障について農家と協力して農場での実用的な解決策を検討している。NZ だけが、莫大なコストをかけて効率的で補助金のない食料生産に課税するという懲罰的な措置をとっている」と述べた(*8)。アーダーン首相は「長続きする排出削減システムの構築」を望んだが、ホガード氏はアーダーン政権が「条件が不明確な将来の見直しについて曖昧な約束」をしていると非難した。

現在のスケジュールでは、2023 年に国会に法案を提出し承認されれば、2025 年にこの税制が施行されることになっている。アーダーン首相は、政府は農場レベルの排出量を監視するシステムの導入を望んでいると述べた。しかし、2025 年までにそのシステムが導入されない場合、農業の排出を加工業者に請求することにも首相は言及していた。

NZ の中道左派政権は、1 月にアーダーン首相が突然の辞任を表明した後、新しい首相にヒプキンス氏を選んだが、今年 10 月の総選挙を前にして、世論調査では劣勢に立たされている(*5)。ヒプキンス氏は、インフレ対策などを最優先課題として「政策の優先順位を見直す」としている(*9)。政府は依然として 2025 年に農業排出ガスの課金を導入する予定だが、その実施方法

についてはまだ決定しておらず、「決定には時間がかかったかもしれないが、システムを導入する時期という点では、全体的な目標を遅らせてはいない」とヒプキンス氏が述べたことを報道が伝えている(*10)。

参考資料:

- 1) <https://climateadaptationplatform.com/agricultural-sector-is-new-zealands-biggest-climate-polluter-in-2022/> Agricultural Sector is New Zealand's Biggest Climate Polluter in 2022 (2022年、農業部門はNZ最大の気候汚染源になる)
- 2) https://www.alic.go.jp/johoc/joho05_002629.html 豪州およびニュージーランドの畜産業界における持続可能性～気候変動対策を中心に～. 畜産の情報. 2023年3月号. 農畜産業振興機構
- 3) <https://environment.govt.nz/publications/pricing-agricultural-emissions-report-under-section-215-of-the-climate-change-response-act-2002/> Pricing agricultural emissions: Report under section 215 of the Climate Change Response Act 2002(農業からの排出への価格設定:2002年気候変動対応法第215条に基づく報告書)
- 4) <https://www.j-milk.jp/report/international/h4ogb4000000aps.html> 「2022年IDF酪農乳業の持続可能性見通し」第6号、Jミルク
- 5) <https://www.washingtonpost.com/climate-solutions/interactive/2023/new-zealand-cows-burps-methane-tax/> How New Zealand plans to tackle climate change: Taxing cow burps(ニュージーランドは気候変動にどう取り組むか:牛のげっぷへの課税)
- 6) <https://www.nationalgeographic.com/animals/article/can-you-tax-a-cows-burps-new-zealand-will-be-the-first-to-try> Can you tax a cow's burps? New Zealand will be the first to try. (牛のげっぷに課税出来るのか?ニュージーランドが最初に挑戦する。)
- 7) <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-zealand-announces-changes-agricultural-emissions-scheme-help-farmers-2022-12-20/> New Zealand announces changes to agricultural emissions scheme to help farmers(ニュージーランド、農家を支援する農業排出権制度の変更を発表)
- 8) <https://www.rfi.fr/en/international-news/20221221-n-zealand-s-amended-cow-burp-tax-plans-still-stink-say-farmers> N. Zealand's amended cow burp tax plans still stink, say farmers(ニュージーランド、牛のげっぷ税改正案がまだ臭いと農家が指摘)
- 9) NZ新首相を待つ難路、物価高と景気後退に直面. 日経ヴェリタス. 2023年2月12日号
- 10) <https://www.stuff.co.nz/environment/climate-news/131561686/governments-face-urgent-call-to-cut-methane-emissions-will-nz-listen> Governments face urgent call to cut methane emissions - will NZ listen?(各国政府はメタン排出量削減の緊急要請に直面-NZは耳を傾けるか?)

(資料閲覧:2023年3~5月)

(担当:Jミルク 国際グループ)