



私的京都議定書始末記（その27）

－25%目標の表明－

2013/12/18

英国で考えるエネルギー環境問題

有馬 純

日本貿易振興機構ロンドン事務所長、経産省地球環境問題特別調査員

25%目標の衝撃

2009年9月7日、私は朝日地球環境フォーラムに出席していた。その2週間前の総選挙で政権交代が決まっており、その日、次期首相になる鳩山民主党代表が温暖化対策についてスピーチをすることになっていたからである。民主党はマニフェストの中で温室効果ガス削減目標を2020年までに90年比25%減とするとの方針を明らかにしていた。これは6月に麻生首相が発表した2005年比15%減（90年比8%減）を大幅に深掘りするものであり、これが政府の正式な目標プレッジになった場合、日本の温暖化交渉戦略に大きな変更を強いることは確実であった。とはいえ、日本の経済社会に多大な影響を与える中期目標である。選挙時のマニフェストを正式の政策決定にするに当たっては一定の検討プロセスを経るのではないかとの淡い期待もあった。事実、6月の中期目標表明の際には半年以上の検討期間を経ている。

司会者の紹介に続き、鳩山代表が登壇した。そこで表明されたのはマニフェストと違わぬ90年比25%削減目標であった。ただし、「しかしながら、もちろん我が国のみが高い削減目標を掲げても、気候変動をとめることはできません。世界の全ての主要国による公平で実効性のある国際枠組みの構築が不可欠です。全ての主要国の参加による意欲的な目標の合意が、我が国の国際社会への約束の『前提』となります」という但し書きもついていた。前提条件付きとはいえ、わずか3ヶ月の間に90年比で見て3倍強の目標水準の引き上げである。同フォーラムに出席していたデボア事務局長やパチャウリ IPCC 議長は「我が意を得たり」と満面の笑みであった。会場には顔見知りの産業界、NGO関係者がたくさん来ていたが、フォーラムから退出する際、前者は重苦しい表情を、後者は高揚した表情を浮かべていた。「悲喜こもごも」という表現そのままと言えよう。

その日の経産省の定例次官記者会見でも新目標について記者からの質問が相次ぎ、望月晴文次官は「1990年比25%削減というのは、これまで政府の専門家を集めた有識者会合で科学的に分析して提示をした6つの選択肢のうちで、最も厳しい選択肢に相当するものであり、日本国民あるいは日本経済にとって、非常に厳しい道を選ぶのだという覚悟が必要なものだ」と述べた。我々行政官は時の政権の方針に従わなければならない。その中で次期総理の発言に対する望月次官のコメントは、行政の継続性の重要性を理解している官僚として、見識のある発言だったと思う。

9月16日に就任した鳩山総理の外交デビューは9月22日のニューヨークにおける国連総会である。鳩山総理が2020年までに90年比25%削減という目標をプレッジした時は列席した各国首脳から大きな拍手が起きた。

その時、私はワシントンに出張中で、ニュースでその模様を見ていたが、これまでの交渉を振り返りつつ、色々な思いにかられていた。

25%目標の問題点

交渉官の立場からすれば、日本の目標に前提条件が付いたことで、辛くも首の皮一枚つながったとは言える。これまで温暖化交渉に参加してきた経験から見れば、前提条件なしのプレッジは「ただ取り」される可能性が限りなく高かったからだ。フィージビリティやコストを考えても25%は途方も無い数字であり、この前提条件はいわば命綱のようなものであった。その後の交渉で「日本のプレッジは、全ての主要国が参加する公平で実行ある国際枠組みの構築と意欲的な目標の合意 が前提である (Japan's target is premised on establishment of fair and effective international framework with the participation of all major emitters and their agreement of ambitious goals)」という台詞を何度繰り返したかわからない。しかし2000年代初めから温暖化交渉に関与し、AWG-KPの首席交渉官の立場にある身として、たとえ前提条件付きであろうと、25%目標には違和感を感じざるを得なかった。

まず目標設定の考え方である。25%目標の根拠はIPCCの囲み記事にある「先進国は2020年までに90年比25-40%削減すべき」を踏まえ、日本は既にエネルギー効率が高いとの理由で数字幅の下限をとったというものだ。我々はAWG-KPの場で25-40%を主張するEUや途上国に対し、「この数字はIPCCの勧告ではない」との理由で反対をしてきた。それが一夜にして覆ったのである。麻生前首相が2005年比15%減目標を表明した際は、ボトムアップの削減ポテンシャルやコスト分析を行い、慎重な検討プロセスを踏んだものであった。これは横並びで高い数字を掲げなければ野心のレベルを疑われるという京都議定書交渉の際の苦い教訓を踏まえたものである。しかし25%目標は、ボトムアップの視点やコストを含むフィージビリティの検討を伴わないトップダウンの数字であった。いつも日本を含む先進国に野心レベルの引き上げを迫っていた中国の蘇偉（スーウェイ）局長でさえ、日本の25%目標を聞いて「一体どうやって達成するのか？」と聞いたという、笑うに笑えないエピソードもある。削減ポテンシャルを積み上げ、国内削減目標（真水）で目標を出すという2005年比15%減目標の考え方は、その数字のレベルはともかく、透明性の高い、正直なアプローチとして交渉相手国に評価されていた。EUが90年比20%~30%削減という目標を掲げながらも、途上国から「オフセットを含んだ水増しの数字だ」と批判されるのを涼しい顔で眺めていることもできた。しかし90年比25%減ともなると、とても国内削減だけで達成するとは言えず、EUと同じ穴のムジナになってしまった。

次に基準年である。日本は90年基準に散々煮え湯を飲まされてきたからこそ、6月に2005年比15%減という目標値を出したのである。「何が狙いでEUに一方的に有利な90年基準年に戻るのか」という疑問を禁じ得なかった。米国は2005年比で目標を設定し、90年基準年への限定に反対していた。日本があえて2005年基準を撤回し、90年基準を使うことは、日本とEUが共同戦線を張ったと思われても仕方がない。そもそも、最大の排出国である米国の入りにくい枠組みを作って、米国が離反してしまったのでは温暖化防止にとって何の意味もないのであり、どう考えても戦略的外交方針とは言えないのではないだろうか。

25%目標の発表が「全ての主要国が参加する公平で実効ある枠組みの構築」に貢献するだろうか？ それまでの

交渉経験から見て、私には米国、中国、インド等が日本の野心的な目標の表明によって交渉姿勢を変えらるゝとも思えなかった。事実、その後の交渉の展開を見れば明らかである。途上国は日本の目標に一応は拍手を送りつつも、「前提条件を付けていることがけしからん」と注文を付ける始末であった。国際交渉は国益と国益のぶつかり合いである。日本が条件付きの目標を出したら、その条件を剥ぎ取ろうというのが交渉相手の戦略である。

最大の問題は国際公平性である。野心的な目標を率先して出せば、他国から野心的な目標を引き出せるという論理は、一見もつもらしい。外交交渉上のレトリックとしては有り得る。事実、私もその後の交渉で「日本がこの目標を出した理由は、他国にもっと野心的な目標を出してもらいたいからだ」と説明した。しかし中期目標検討委員会では、日本が90年比15%削減するオプション⑤の場合ですら、公平性の観点からは米国は2005年比38-47%減、EUは90年比29-33%減が必要と見込まれていた。増してや日本が90年比25%削減をするならば、米国にもEUにもはるかに高い数字を要求せねばならない。90年比25%減を国内削減だけで達成した場合の限界削減費用は450ドル程度になるのだ。しかし、ワックスマン・マーキー法案を踏まえ、2005年比17%という数字を掲げることが予想されていた米国が「日本の野心的な姿勢に触発されて」一気にその2倍~3倍の削減幅を出すことなど、現実には考えられなかった。EUは自分たちが年来主張していた「90年比25-40%削減」という主張に日本が乗ったので大喜びであった。日本が国内対策だけでこの目標を達成できないことは確実で、欧州で形成されていた炭素市場に日本から大量の買いが入ることも予想された。他方、EUは日本に触発されて目標の上限値を90年比30%以上に引き上げるようなお人好しではない。彼らのロジックに従えば、「やっと日本も俺たちと同じくらい野心的になったか」という程度であったろう。要するに国際交渉の世界では、各国とも国益を踏まえ、自国が達成可能な数字を出しているのであり、他国が高い目標を出したからといって自分の目標を上方修正するようなことはしないのである。今から振り返っても25%目標の表明は他国の野心レベルの引き上げに貢献したとはとても言いがたいし、事実そのような国はどこもなかった。

国際交渉を前に進めるために、日本が「率先垂範」すべきである主張は、国内で何度となく繰り返されてきたし、今後も同様だと思われるが、国際交渉はそうした一種の倫理的呼びかけが通じるほど甘くない。この頃、「厳しい目標を設定すれば、そうした制約条件に対応して新たな産業・技術が発生し、グリーン成長につながる」という「良い事づくめ」の議論もよく聞かれた。そんなうまい話があるならば、米国、中国、インドも含め、各国が争って高い目標をプレッジするはずだが、現実には他国に厳しい削減目標を求めるロジックとして使われていた。当時、グリーン成長を最も声高に主張していたのが、OECD加盟国でありながら、先進国として総量削減義務を負うことを頑なに拒否し続けていた韓国であったことはその何よりの事例だろう。またユーロ危機に苦しむ欧州各国は、不況から脱却するために削減目標の引き上げを行っただろうか？現実には固定価格全量購入制度を含む温暖化対策の見直しである。厳しい目標設定がある種の産業を推進することは事実だろう。しかしそれが経済全体の成長につながったという説得的事例はいまだ存在していない。

三ヶ月の間に二度目の目標表明

9月末、新政権発足後、初のAWGがバンコクで開催された。6月と同様、AWG-LCAとAWG-KPでそれぞれ目標を発表せねばならない。僅か三ヶ月前にボンで前政権の目標を発表したばかりである。そのときと同じ人間が全く別の目標を表明する。「政権交代とはこういうもの」とは思いつつも、気持ちは重かった。AWG-KPで札

を立て、対処方針に基づき、25%目標を表明した。会場から大きな拍手がわいた。国際会議やセミナー等で発言やプレゼンをし、拍手を受けたことは何度もある。しかし拍手をもらって全く嬉しくなかったことは後にも先にもこの1回だけである。日本の発言を受けていくつかの途上国から発言があった。「日本が野心的な目標を掲げたことを歓迎する。しかし前提条件をつけていることが残念だ。一刻も早く前提条件を取り除くべきだ」というものが多かった。「何をぬかすか！臍が茶を沸かすわ」と思いつつ、二度、三度とフロアをとり、「日本の目標は決してブランク・チェックではない。全ての主要国が参加する公平で実効のある枠組みの構築と野心的な目標の合意が前提条件だ」と強調した。相手の発言を意図的に自分に都合の良いように解釈することも国際交渉では日常茶飯事である。国際交渉の現場では、「命綱」の前提条件をこれ以上ないほど明確にしておく必要があった。

その翌日、懇意にしている外務省の交渉官が言いにくそうに話しかけてきた。東京の「ある筋」から「AWG-KPの日本政府代表は25%目標の前提条件ばかりを強調し、目標の崇高な趣旨を台無しにしている」とのご注意があったそうだ。前提条件をオブラートに包んで言えば、それが既成事実化し、いつしか前提条件はなし崩しになっていく。国際交渉の常識である。彼とは普段から肝胆相照らす関係であるため、思わず「ブランク・チェックではないという当然のことを言ったまでです。それが怪しからんというならば首席交渉官を降りてもいいです」と大人気ないことを言ってしまった。それでも翌日のAWG-KPでは中身を変えずに物腰を少しソフトにした。会合後、顔見知りの日本人傍聴者が「今日はソフトな言い方ですね」と笑顔で話しかけてきた。前日のことも併せ考えると、どのようなルートで話が東京に伝わっているのかがわかったような気がした。