

EU の 2030 年 40%削減目標は野心的か？ (第 3 回)

「国家」ではない EU の掲げる目標は同等か？

2014/03/12

解説

国際交渉

手塚 宏之

JFE スチール技術企画部理事 地球環境グループリーダー



ウクライナは EU に入るか？

最後に、EU が 2030 年目標達成のために取りうるいまひとつのウルトラ C について紹介しよう。記述のように EU は、京都議定書の第一約束期間をコミットした当時の 15 カ国から、東欧諸国が新規加入して EU27 になったのだが、その際に東欧諸国で 90 年代の社会改革に伴って積上げた GHG 排出削減量約 4 億トン、EU の 90 年比削減量として取り込んでいる。さらに 2013 年 7 月にクロアチアが加わって現状 28 カ国からなる連合体に拡大しているが、注目すべきはウクライナの動向である。歴史的にロシア経済圏に組み込まれ、エネルギーや主要産業がロシアの影響下にあるウクライナが、近年急速にロシア離れを図り、EU に接近していることは様々な場面で報道されているとおりである。もしこのウクライナが、2030 年までに EU に新規加盟することになったら、何が起きるか？ 国連報告によると、ウクライナの 90 年度の GHG 排出量は 9.3 億トン。これが 2011 年実績では 4.0 億トンまで減っており、90 年比で実に 5 億トンの削減量を現状で持っている（削減率で言えば 56.7%）。このウクライナが EU に加盟すれば、この 5 億トンの過去の削減量が自動的に EU にもたらされることになるのである。前述のとおり、EU の目標達成のために 2011 年から 2030 年までに必要となる削減量 12 億トンのうち、実に 4 割がウクライナの加盟で自動的に転がり込んでくる計算になる。もちろん EU 加盟後のウクライナで、かつての東欧諸国のような社会・経済改革が進んで、エネルギー効率が大幅に改善されれば、さらに削減量の上積みも期待できる。これは現在の EU27 の削減努力とは無関係に EU が手に入れることになる削減量であり、EU が掲げる 2030 年目標には、こうした「隠し玉」も控えていることを認識しておくべきである。

以上、本稿で考察してきたことをまとめれば、EU は現在 20 億トンの余剰排出枠を持っており、これは 2008 年以降の経済危機で政府の想定以上に排出削減が進んだことによって積みあがった仮想的な削減量である。（経済危機がなければもっと排出していたであろう排出量よりも、結果的に少なくなった量の累積であり、「削減努力」を行った結果としての削減量ではない。）EU は 90 年を基準年としている限り、2030 年目標達成のために、こうした過去の「結果としての削減量」を充当することができるのだが、2011 年実績と 2030 年目標の差が 12 億トンであることを考えると、目標達成に必要な削減量の 1.7 倍もの規模の余剰排出枠を「結果としての削減量」として既に持っているわけである。この削減量は、過去に達成してしまった削減量であるから、「今」を起点としてみた時に「今後」の地球全体の GHG 排出量を減らすものではないことを認識すべきであろう。これはあくまで EU 内部の制度として、ETS の下で想定した排出枠上限を、経済危機のため下回って排出したことによる超過削減量を「排出権」として将来に持ち越せるという、人為的なルールに基づいて持ち越されているだけの、仮想的な削減量であり、今後の地球温暖化に対する追加的な抑制効果はないのである。また、仮にウクライナが EU に加盟すれば、さらに 5 億トンの（過去の）削減量が EU の削減実績として上乗せされる。これも EU 加盟国の削減努力とは無関係に、外から持ち込まれる削減量なのである。

こうした冷静な分析を通して見たとき、国連の気候変動交渉において、「国別に将来の GHG 排出量を基準年（90 年）からの削減率でコミットする」という、京都議定書型の目標設定が、いかに EU にとって数字を大きく見せる上で都合

がよいものであるかが見えてくる。そもそも EU は日本や米国のように領土と国民が固定・確立した「主権国家」ではなく、人為的に作られたヴァーチャルな「国家の連合」であり、しかもその構成は変化を続けている。また京都議定書の基準年の 90 年という年は、旧共産圏の瓦解という欧州の構造改革が起きた年であり、それがまた EU にとって GHG 排出基準年として大変好都合な年になっているのである。

しかし冷静に考えれば、その後 20 年あまりが経った世界では、大きな構造変が起きており、中国が世界一の GHG 排出国になるなど、新興国の台頭が著しい。地球温暖化問題は「今」起きている問題であり、「今後にむけて」地球規模で対策をとっていきべき課題である以上、その対策や目標については、「今」を起点として「今後」何をしていくかについての世界的な枠組みとして議論すべきである。2020 年以降に世界が取り組む対策について、新興国の経済規模が遥かに小さかった 30 年も前の 90 年を基準にして、国別の削減量の多寡を論ずることは無意味であり、また「国」の概念が固定していないヴァーチャル国家 EU の目標と、他の主権国家の目標を同等に扱うことも適切ではない。団体戦を戦うプレイヤーと個人戦を戦うプレイヤーが、同じ土俵の上で同じルールでゲームを戦い続けることはできないだろう。結局、「基準年比の国別削減目標」を掲げるといふ、EU がごだわり国連交渉の既成概念となっている方式にごだわる限り、2015 年に全ての国を包含する国際的な合意が得られるチャンスは遠のくことになるだろう。基本的にゲーム理論で言うところの「囚人のジレンマ」の構造にある気候変動交渉において、本稿で論じたように様々な「隠し玉」を持った国別削減目標を掲げて交渉に臨み、他国の譲歩を迫る EU のアプローチは、ともすると交渉参加者全体の協力や協調関係を崩し、ひいては世界的な温暖化対策の遅れを引き起こすことに繋がりがかねない。

蛇足の暴論：日本の目標設定への一案

EU の余剰排出権 (EUA) は、国連では「合法的」な削減量としてカウントされており、通貨的な価値も認められている。原発事故によってエネルギー政策が見通せず、2030 年はおろか 2020 年の目標すら迷走を余儀なくされている現在の日本にとって、この EU の余剰排出権 20 億トンが 5 ユーロで取引されているということは大いなるチャンスかもしれない。

暴論であることは承知の上での提案ではあるが、日本政府は EU に対して以下のアプローチをしてはどうだろうか？「EU が現状 20 億トンの余剰排出権の扱いに困っていることは理解できる。一方日本は、原発停止により削減目標設定の目処がたたず困っている。そこで、EU の余剰排出権のうち、たとえば 5 億トン (日本の 90 年 GHG 排出量 12.6 億トンの 40% に相当) を日本に売ってもらえないか。取引に必要ななら、日本が試行中の国内排出権取引制度と EU-TES をリンクしても良い。ただし、それによって EU の排出権を日本国内で日本の削減量として償却に使えるようにさせていただく。」これは余剰排出権を何とかして減らしたいと考えている EU によっては、願ったりかなったりのオファーではないだろうか？

日本にとって 5 億トンの EU 排出権の調達コストは、現状価格 5 ユーロ/t-CO₂ で、約 25 億ユーロ (約 3500 億円) である。昨年導入された地球温暖化対策税の最終段階 (平成 28 年度以降) の税収予想は約 2600 億円であるから、ほぼ 1 年半分の温対税財源だけで、この購入費用をまかなえる計算になる。もちろん一気に買えば値段が跳ね上がってしまう懸念もあるので、EU が新設する Market Stability Reserve 制度にあわせて、2021 年以降 10 年間毎年 5000 万トンずつ購入するのもよい。この間、毎年地球温暖化対策税の 14% を購入費用に向ければよいわけである。そして 2030 年までの 10 間に積みあがった 5 億トンの EU 排出権を、30 年度に一気に日本国内で償却すれば、日本は 21 年以降に追加的なコスト (税) 負担なしで (もちろん追加的な排出削減もないが・・・) 「2030 年に 90 年比 40% の削減」が達成できることになる！もちろんこれは暴論であり、実際に実施できる方策ではないだろうが、EU が築き上げ

てきた制度がどういう性格のものであるか、よく理解いただけることと思う。地球全体のGHG排出量を「今から」抑制、削減していくために、本当は何が必要なのか、どういう政策や国際枠組みが有効となるのか、あらためて熟考すべきである。

注記：本稿は2月上旬に執筆したものであり、その後ウクライナ情勢が大きく変化しており、本稿で想定しているようにウクライナがEUに参画する方向に動いていくかどうかについては予断を許さない情勢となっている。本稿はあくまで、ウクライナの参画を仮定すれば90年比で莫大なホットエアーがEUに持ち込まれる、という試算を紹介したものとご理解いただきたい。