



私的京都議定書始末記（その10）

－ 気候変動戦線波高し－

2013/07/12

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

2007 年前半、私がエネルギーマルチで「気候変動問題に関するエネルギー面からの取り組み」であくせくしている頃、本家本元の気候変動フロントでも色々な動きが生じていた。これには理由がある。京都議定書は2005年に発効し、2008年に第一約束期間が始まることが確定したが、第一約束期間は2012年末で切れる。京都議定書の署名から発効までに7年を要したことを考えると、京都議定書第一約束期間後の法的枠組みについては2009年末には合意に達し、3年程度の批准期間を置くことが必要だ、というのが気候変動交渉担当者の見方であった。そのためには2007年12月に予定されているCOP13において将来枠組み交渉の目的、進め方、タイムフレームを決めておく必要がある（これを「交渉モダリティ」とか「マンドート」と呼ぶ）。したがって第1約束期間に入る前から、ポスト京都議定書の枠組みをめぐる外交戦が始まっていたのである。

まず5月に安倍総理が「美しい星へのいざないークールアース50ー」を発表した。6月のハイリゲンダムサミットにおいて地球温暖化問題が重要な 이슈になることを踏まえ、気候変動問題に対する日本としての包括的な考え方を明らかにしようというものであった。



「アジアの未来」会議で発表する安倍首相

「美しい星50 (Cool Earth 50)」は3つの柱から成っていた。第1の柱が世界全体の排出量削減のための長期戦略の提唱である。その中で「世界全体の排出量を現状から2050年までに半減する」という長期目標を世界共通目標とすること、その達成のため、革新的技術開発と低炭素社会作りの長期ビジョンを提示することが提案された。第2の柱は2013年の国際枠組み構築に向けた3原則の提唱である。その3原則とは、①主要排出国が全て参加し、京都議定書を超え、世界全体の排出削減につながる、②各国の事情に配慮した柔軟かつ多様性のある枠組みとすること、③省エネなどの技術を活かし、環境保全と経済発展とを両立することである。第3の柱

は京都議定書の目標達成に向けた国民運動の展開である。第1の柱、第2の柱で示された考え方は現在にいたるまで日本政府の根幹をなすもので、それが初めて包括的に提示されたという意味で「クールアース50」は大きな意義があったと思う。特に「京都議定書を超え、世界全体の排出削減につながる」という部分は、米国、中国が義務を負っていない京都議定書の根本的欠陥を克服しようという強い決意を示すものだ。

ハイリゲダムサミットでは「気候変動、エネルギー効率、エネルギー安全保障－世界経済成長に向けた課題と機会」を含む共同声明が発出される予定になっていた。日本代表団のミッションは、安倍総理の打ち出したビジョンをハイリゲダムサミット等、各種の首脳レベル会合の共同声明に打ち込んでいくことである。私も初めて政府専用機に乗せてもらい、事務方スタッフの一員としてドイツに赴いた。とはいえ、G8サミットの共同声明はシェルパといわれる外務省の首脳個人代表の間で交渉される。このため、各省の事務方は首脳やシェルパが陣取るケンピンスキーグランドホテルから遠く離れたホテルにいて、時折、外務省から現在の交渉状況についてデブリがあるのを待つのである。待機時間がひたすら長いため、私は7月に予定される東アジアサミットエネルギー大臣会合に向けた省エネ勧告のドラフティングを行っていた。



ハイリゲダムサミットでの各国首脳

ハイリゲダムサミットのコミュニケでは省エネも大きな位置づけを与えられており、日本が重視していたセクター別の取り組みについても、“work together with the major emerging economies towards a reduction in energy consumption in priority sectors”とか、“invite the IEA, its members and their respective industries to increase the dialogue with the major emerging economies on more efficient energy policies and develop guidance mechanisms”等の形で盛り込まれていた。

「美しい星50」の第1の柱である長期目標については、“We will consider seriously the decisions made by the European Union, Canada and Japan which include at least a halving of global emissions by 2050”（パラ49）という形で反映された。米国がG8だけで数値目標を設定することに消極的であったため、「真剣に検討」とどまったが、まずまずの結果だったと言えよう。

ハイリゲダムサミットでもう一つ注目されるのは2012年以降の将来枠組みに関する記述である。ちょっと長いが、パラ51を引用したい。

51. We stress that further action should be based on the UNFCCC principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities. We reaffirm, as G8 leaders, our responsibility to act. We acknowledge the continuing leadership role that developed economies have to play in any future climate change efforts to reduce global emissions, so that all countries undertake effective climate commitments tailored to their particular situations. ①We recognize, however, that the efforts of developed economies will not be sufficient and that new approaches for contributions by other countries are needed. Against this background, we invite notably the emerging economies to address the increase in their emissions by reducing the carbon intensity of their economic development. Action of emerging economies could take several forms, such as sustainable development policies and measures, an improved and strengthened clean development mechanism, the ②setting of plans for the sectors that generate most pollution so as to reduce their greenhouse gas emissions compared with a business as usual scenario.

52. …… We are committed to moving forward in that forum and call on all parties to actively and constructively participate in the UN Climate Change Conference in Indonesia in December 2007 with a view to achieving a ③comprehensive post-2012 agreement (post Kyoto-agreement) that should include all major emitters.

下線部①は、その前の部分で「共通だが差異のある責任」や「先進国のリーダーシップ」を再確認しつつも、「先進国の努力だけでは不十分であり、発展途上国の貢献に関する新たなアプローチが必要である」と明記してある。そして③にあるように 2012 年以降の枠組みは「包括的で、全ての主要排出国を含むものでなければならない」と明記している。また下線部②では、排出量の多いセクターにおいて自然体よりも温室効果ガス排出を下げることが謳われている。当該セクターによる活動量を削減することは経済成長と両立しないので、この表現は、セクター別の原単位を改善することとほぼ同義といえよう。

ただ、地球全体の半減目標にせよ、途上国の貢献に関する新たなアプローチにせよ、セクター別アプローチにせよ、ある意味では、G8 コミュニケだからこそ書き込めたとと言える。G8 サミットの直後に行われた、中国、インド、メキシコ、南ア、ブラジルのいわゆる「+5」との対話では、議長のメルケル首相が、今や温暖化問題は先進国だけでは対応不可能で、主要新興国の行動が不可欠であると迫ったのに対し、インドのシン首相が途上国の開発の権利と先進国の歴史的責任を主張する等、激しいやり取りになったと聞いている。

ハイリゲダムサミット前に動きを見せたのは日本だけではない。米国のブッシュ大統領も、ハイリゲダムサミットに先立ち、世界の排出量の 80%以上を占める主要排出国 10-15 ヶ国による会合 (MEM: Major Economies Meeting) のホスト、エネルギー効率の改善、クリーンエネルギー技術の開発を柱とする提案を行った。環境ロビーは京都議定書から離脱したブッシュ政権を悪玉視しており、本提案に対しても「何もしないことのアリバイ作り」という反応であった。しかし、米国が本件に真剣な取り組み姿勢を示したことは、日本にとって重要なニュースであった。「米国の参加しない枠組みは決して繰り返さない」が日本の戦略の基本中の基本だったからだ。また主要排出国による取り組み、省エネの重視、革新的技術開発の重視等、日本と米国の考え方には多くの共通点が見られ、米国との協力のスコープは大きいものと思われた。

9月27日にはワシントンの米務省で主要排出国17ヶ国が参加する「エネルギー安全保障と気候変動に関する主要経済国会合（MEM: Major Economies Meeting）」が開催され、私も日本代表団の一員として参加した。注目すべき点は米国が「エネルギー安全保障と気候変動」を並べることにより、本件が環境問題であると同時にエネルギー問題、経済問題であることを明確にしたことであり、これは日本の考え方とも一致するものであった。資源エネルギー庁の私が参加したのも、MEMがエネルギー会議でもあったからに他ならない（ただ、日本や米国を除けば、各国の代表は圧倒的に気候変動関係者が中心だったが）。第1回会合ではブッシュ大統領、ライス国務長官が挨拶をする等、本イニシアティブに対する米国の力の入りようがうかがわれた。



第1回主要経済国会合（MEM）で挨拶するブッシュ大統領

しかし、第1回MEMにおける欧州諸国や主要途上国（中国、インド、ブラジル、南ア）の反応は必ずしも好意的なものではなかった。まず会議の名称にインドからクレームがついた。「我々は主要経済国（Major Economies）ではあるが、一人当たり排出量は先進国よりもはるかに低水準であり、主要排出国ではない（Major Emitters）ではない」というわけである。このため、「主要排出国会合」という当初の名称が「主要経済国会合」に変更された（Major Emitters MeetingもMajor Economies Meetingも同じMEMなのだが）。

途上国、EUの、より本質的な懸念は、「米国は国連交渉とは別なトラックを立ち上げ、国連交渉に取って代わろうとしているのではないか」というものであった。事実、米国の本音は、「190ヶ国近い国が参加する国連交渉では物事がまとまらない。主要排出国が行動をおこさねば温暖化問題は解決できず、そのためには国連以外の場で実質的な協議を行うことが必要だ」というものであっただろう。しかし、EUや途上国の主張により、MEMの位置づけは、「ポスト京都の枠組みが2009年に合意できるよう、国連における交渉を強化し、加速するためのもの」とされた。米国と異なり、EUには国連を含むマルチラテラリズムに対する強い信頼感がある。また中国やインドにとっては、MEMの場よりも途上国が数の上で圧倒的多数を占める国連の方が有利であることは明らかだった。一度、交渉プロセスが確立されると、それを変えることがいかに難しいかを示す典型例であろう。

IEAで4年を過ごし、帰国後もエネルギーマルチを転戦してきた私にとって、気候変動交渉の雰囲気は味わうのは久しぶりだったが、「何も変わっていない。むしろ更に悪くなっている」と思ったものだった。しかし、主要排出国間で議論をするというMEMのアイデア自体が正鵠を射るものであったことは疑いない。オバマ政権誕生後も、主要経済国フォーラム（MEF: Major Economies Forum）と名前を変えて存続し、合意形成はともかく、

主要国のお互いの本音を知る場として有効に機能してきたことは間違いないからだ。また、第1回会合への出席を通じて外務省の鶴岡公二地球規模課題審議官や島田久仁彦環境省特別交渉官等、日本の温暖化交渉チームのキーパーソンと知り合えたのも収穫であった。

次回は2007年後半の首脳プロセス、特に先進国、途上国が参加するAPECサミット、東アジアサミットについて触れたい。