

## 温暖化国際交渉の本質と日本の取るべき戦略

～ 世界に誇る日本の技術力と経験を生かし、世界全体の排出量削減に貢献を～

2015/10/14

誤解だらけのエネルギー・環境問題

竹内 純子

国際環境経済研究所理事・主席研究員

(月刊『公明』2015年11月号にからの転載)

1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された地球サミットにおいて国連気候変動枠組み条約が採択されてから、早くも20年以上が経過した。この間に気候変動問題が深刻化していることは、IPCC第5次評価報告書などによって科学的に明らかにされつつあるが、身の回りで起きる災害の激甚化によって体感的にその脅威を感じることも増えてきている。気候変動問題への対処は現世代の我々が取り組むべき大きな課題の一つである。

しかし、気候変動を議論する際に最も避けなければならないことは、これを「環境の問題」という単純な理解の下に理念のみで語ることだ。温室効果ガスの大部分は人間の経済活動に伴って排出されるものであり、その削減には不可避免的にコストがかかる。こうした現実を踏まえない削減論は「空論」でしかない。これまで国際交渉の場でも国内対策の議論においても、気候変動問題は多分にスローガンの的に語られてきた。しかし、それでは解決に向かわないことが、この20年以上の経験から得るべき教訓である。

本稿では、負の公共財を巡る国家間の負担の在り方を問う気候変動問題の国際交渉の本質を踏まえ、本年末のCOP21で合意が目指されている新たな枠組みと、あるべき日本の交渉戦略、そして日本に求められる貢献について提言する。

### 京都議定書はなぜ失敗したか

気候変動枠組み条約には、いくつかの根本原則が定められているが、特に重要視されているのが「共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力」の原則である。その意味は、気候変動に対し、すべての締約国は共通に責任を負うが、程度や内容には差異があるということである。`common but differentiated responsibilities and respective capabilities`を略して`C B D R & R C`、という。初めて耳にする方にとっては何の略語か全く想像もつかないであろう言葉が、交渉の場では念仏のように繰り返されている。

この原則の下では、先進国については、今日の温暖化を招いた責任があるとの理由で身を削って排出削減に取り組むと共に途上国に対する支援も行う義務がある一方、途上国については、できる範囲で取り組みればよいという責任の「格差」が設けられている。1990年当時の状況で非附属書I国（途上国）と分類された国々にとっては、この二分論は非常に居心地がよい。

京都議定書はこの原則に基づき、一部の先進国に削減義務を課し、それ以外の国は何ら削減の義務を負わないものであった。しかも、当時世界最大の排出国であった米国は京都議定書から離脱し、中国やインドなどの新興国では旺盛な経済成長を背景に2000年以降、排出量が急増した。このため、IPCC第5次評価報告書にあるよう

に、京都議定書は世界の温室効果ガス削減にほとんど役に立たなかったのである。

## 2020年以降の枠組みはどうあるべきか

この経験から学ぶべきことは、第一に温暖化交渉は冷徹な経済戦争であるということだ。排出削減にはコストがかかるが、その便益（温暖化防止）はグローバルなので、ただ乗り（フリーライド）を生みやすい。こうした温暖化交渉の基本構図を理解せず、「日本は率先垂範して高い目標を出すべきだ」といったナイーブな対応をしていたのでは国益を大きく毀損する。

第二に次期枠組みは、すべての主要排出国が参加するものでなければならないということだ。特に、世界の温室効果ガスの40%以上を排出する中国と米国の参加は必須条件である。

COP21の成果として期待されるパリ合意は、その形式も内容もまだ不透明ではあるが、京都議定書のように法的拘束力のある枠組みにはならない可能性が高い。削減目標そのものに法的拘束力を持たせた場合、米国議会での批准可能性は皆無であり、中国も受け入れられない。他方、京都議定書のように先進国と途上国の削減義務に差異を設けることは、米国が絶対に認めない。約束草案に盛り込まれた各国の努力を相互検証し、目標達成に向けた進捗を確認するプレッジ&レビューの枠組みが、米中を含むすべての国が参加できる唯一の解となろう。

それでも、我が国は米中を含む主要排出国が参加し、批准することを確認したのちに参加を決定すべきである。特に、2017年に誕生する米国次期政権のポジションを見極めることは極めて重要だ。01年にブッシュ政権が京都議定書から離脱した際、我が国の国会は米国の離脱した枠組みの公平性、実効性について、ほとんど議論することなく満場一致で議定書を批准してしまった。その結果、我が国は突出して厳しい削減義務を負い、巨額の官民資金を投じて海外から排出権クレジットを購入することとなったのである。国民は政府が再び同じような失敗を繰り返すことを許さないだろう。

## 日本に求められる貢献とは

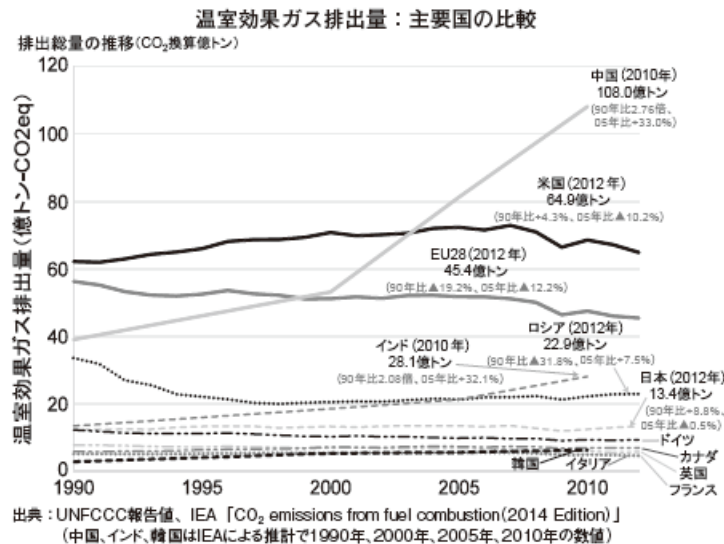
我が国は2030年の温暖化目標を策定するにあたり、省エネ対策の効果を含めたエネルギー需要の見通しを立て、自給率、コスト、CO<sub>2</sub>排出量のバランスにより、30年のエネルギーミックスのあるべき姿を積み上げ型で算定した。20年以降の枠組みは各国が自主的に目標を掲げ合うため、これまで以上に目標の根拠や達成見通しについての説明責任が厳しく問われる。こうした緻密な裏付けのある算定を行ったこと自体は評価されるべきであろう。

13年比26%という削減目標は限界削減費用でトン当たり380ドルに達し、努力の度合いにおいてEUや米国の目標を大幅に上回る野心的なものでもある。しかし、緻密な積み上げで策定した目標は、前提としたエネルギーミックスや省エネ等の対策・施策、技術の導入がすべて実現して初めて達成できるものである。前提が崩れた場合にも「26%削減」に固執すれば、国民生活に大きな負担をかける。パリで合意される枠組みは法的拘束力を持たない可能性が高く、我が国においても前提が崩れた場合には目標を修正していくのが当然の論理的帰結である。

削減目標の数字のみで日本の貢献を語るのは近視眼的であり、日本はもっと別な分野で大きな貢献ができる。京都議定書の失敗を踏まえて世界は各国が自主的に目標を掲げ合うボトムアップのプレッジ&レビューへの転換を図っている。こうしたアプローチが有効に機能し続けるためには、各国が約束した政策を確実に実行に移すこ

とと、それが相互に検証・確認されることが必要である。ここに我が国産業界が取り組んできた「環境自主行動計画」や「低炭素社会実行計画」で蓄積した知見が大きく国際社会に貢献し得る。

経済活動や生産量の見直しを立て、さまざまな対策による効果を織り込んで自主的に目標を策定し、その達成状況について産業団体内部でのピアレビューや政府の組織する専門家会合で評価を行うというPDCAサイクルを確立することにより、自主行動計画に参加する産業・エネルギー転換部門34業種のCO<sup>2</sup>排出量は、08～12年度の5年間平均で1990年度比12.1%減を達成した\*。



オイルショック後の省エネの進展で、「乾いた雑巾」と表現される日本の産業界が自主的に取り組み、ここまでの削減を達成したことは、海外の温暖化問題関係者にも驚きを持って評価されている。この知見を提供し、今後の国際枠組みが実効性あるものになるよう協力していくことは、日本にしかできない貢献だといえる。

また、我が国の温室効果ガス排出量は世界全体の2.6%に過ぎない。国内排出量の削減に身を削るよりも、その技術力で世界全体の排出量の削減に貢献する努力こそすべきである。地球温暖化問題はグローバルな問題であり、日本国内での削減も海外での削減も温暖化防止効果という点では等価であるからだ。

13年11月に安倍首相が提唱した「美しい星への行動 (ACE : Action for Cool Earth)」は①革新的技術開発の促進によるイノベーション②日本が強みとする低炭素技術を国際的に普及するアプリケーション③脆弱国を支援し、日本と途上国のWin-Win関係を構築するパートナーシップ——を三つの柱とする。技術を中核とした日本ならではの戦略であり、その強力な推進が望まれる。たとえば、日本の最新鋭の石炭火力燃焼技術で米国、中国、インドの既存の石炭火力発電所を置き換えれば、13億トン、即ち日本の年間温室効果ガス総排出量に相当する規模の排出削減が可能だという試算もある。

日本政府が取り組んでいる二国間クレジットメカニズム (JCM) も、日本の優れた環境エネルギー技術の海外への普及を加速し、途上国の排出削減への貢献度を定量化するという試みとして重要である。

現在、日本政府は国連交渉の場で、JCM制度によって定量化された排出削減分を日本とホスト国で分配し、それぞれの国内削減分に加えることを目指しているが、それが国連の新枠組みの中で認められるか否かは予断を許さない。新枠組みにおいては自らも削減目標を掲げることになる途上国が、自国の削減成果の一部を他国に譲渡するような国際オフセットに消極的になる(自国の削減量として確保したがる)ことも想定されるからだ。

そうした状況を踏まえると、JCM パートナー国が自らの温室効果ガス排出削減状況を国連に報告する際には、JCM プロジェクトによる削減量にかかわらず、実際の排出（削減）量を報告してもらい、一方で JCM プロジェクトに基づく削減量については「日本の技術貢献による削減量」として明示してもらおう。そうした JCM 削減量の総和を日本の「国際貢献削減量」として国連に報告するという仕組みも追求すべきである。

また、低炭素技術の普及にあたっては、原理主義にとらわれない現実的な対応をすべきである。欧米諸国は CCS（炭素貯留隔離）を装備しない限り、効率の如何を問わず石炭火力発電所に対する多国間開発金融機関の融資を禁止することを唱導しているが、高コストの CCS の装備を融資条件にすることは、高効率石炭火力への融資を事実上禁止するに等しい。しかし、途上国における今後の電力需要の増大、潤沢かつ安価な石炭資源の存在を考えれば、今後も石炭火力発電所の建設は続けられるだろう。

多国間開発金融機関が高効率石炭火力への融資を止めれば、中国主導のアジアインフラ投資銀行（AIIB）や BRICS 銀行等からの資金により、中国の低効率な石炭火力技術を用いた発電所建設ラッシュを招くのみである。世界最高水準の効率を誇る我が国の石炭火力技術の普及により、世界での削減に貢献できるという事実を丁寧に説明する必要がある。

また、インドなどは省エネ技術に関する知的財産権（IPR）が低炭素技術移転の障害になっているとして無償提供すべきと主張しているが、IPR の適切な保護がなければ企業の研究開発意欲は維持できるものではない。IPR を適切に保護し、ビジネスベースで省エネ技術の開発と移転が促進される仕組みの構築を主導すべきである。

長期の問題である地球温暖化に対応する上で、既存技術の普及だけでは不十分であり、CCS、バッテリー、次世代原子炉から宇宙太陽光、人口光合成など、長期的な排出パスを大きく変えるような革新的技術開発が不可欠である。

技術大国・日本としては重点技術の選定、R&D（研究開発）予算の確保、技術ロードマップの作成、国際共同研究開発などの国際イニシアティブを積極的に提唱していくべきだ。我が国が「エネルギー環境技術のためのダボス会議」として主導する ICEF（Innovation for Cool Earth Forum）は、世界の産学官の英知を結集するプラットフォームとして大きな役割を果たし得る。また、来年の G7 議長国となる機会をとらえ、先進各国がエネルギー・環境技術の R&D に率先して取り組むというメッセージを発信すべきである。

## まとめ

国際交渉に関する我が国のメディア報道は、ともすると孤立すること自体が悪と論じがちであるが、本当の国益・地球益に貢献する道は何かを探るべきである。国連は交渉の場の一つに過ぎず、二国間協力、産業団体ベースでの協力など、さまざまなパートナーシップ、実効性ある気候変動対策の場は存在する。COP21 では、すべての主要排出国が参加しない枠組みには不参加も辞さないという覚悟で交渉に臨むことが重要である。

また、国内の施策としては、抜本的な温室効果ガス削減につながる革新的技術開発を促すことが重要であり、再エネの固定価格買い取り制度のような既存技術の普及支援とのコストバランスの見直しが求められるほか、削減目標の達成にあたっては民間の温室効果ガス削減に向けた自主的・主体的な取り組みを後押しする政策が求められる。

気候変動問題をイメージで語ることは卒業し、実効性ある気候変動対策に貢献することこそが、現在の日本に求められている。

詳細は、ぜひ NPO 法人国際環境経済研究所の澤昭裕所長および 3 名の研究員が連名で発行した緊急提言

「COP21 国際交渉・国内対策はどうあるべきか」をご覧いただきたい  
(<http://ieei.or.jp/2015/10/sawa-akihiroblog15100802/>)。

- \* 経団連環境自主行動計画〈温暖化対策編〉総括評価報告  
[http://www.keidanren.or.jp/policy/2013/102\\_honbun.pdf](http://www.keidanren.or.jp/policy/2013/102_honbun.pdf)