



COP21 パリ協定とその評価（その4）

2015/12/28

COP21 を踏まえた日本の戦略-COP21: Japan's Strategy-

有馬 純



国際環境経済研究所首席研究員、東京大学公共政策大学院 教授

パリ協定をどう評価するか

以上のパリ協定をどう評価するか。激しい交渉の結果、成立した合意であり、様々な立場から様々な評価が可能であろうが、ポスト 2013 年交渉に関与してきた立場から、私見を述べてみたい。

全ての国が参加する枠組みの成立

何よりもまず、一部の先進国のみが義務を負う京都議定書に代わり、全ての国が温室効果ガス排出削減、抑制に取り組む枠組みが出来上がったことは歴史的意義があるということの特筆大書したい。これは京都議定書以降の国際交渉において日本が一貫して主張してきた方向性であった。京都議定書第 1 約束期間後のポスト 2013 年枠組交渉においては京都議定書第 2 約束期間が検討途上にあったこともあり、全ての国が参加する法的枠組みは実現せず、COP 決定であるカンクン合意にとどまった。パリ協定はカンクン合意を発展させ、法的枠組みとしたものであり、日本が長く追及してきた目的がようやく実現したことになる。コペンハーゲン、カンクンの交渉を経験した筆者として深い感慨を感じる。

ボトムアップ型のプレッジ&レビュー

パリ協定の中核をなすのは、先進国、途上国が約束草案を持ち寄り、その進捗状況を報告し、専門家によるレビューを受けるというボトムアップのプレッジ&レビューの枠組みである。この一連の手続が法的拘束力の対象となっている一方、目標値の達成自体は法的義務とはなっていない。目標達成が法的義務になっていないことをもって、パリ協定の実効性に疑問を呈する論者もいるだろう。しかし、米国、新興国の参加を得るためにはこの方式が唯一の解であることは自明であった。目標達成を法的義務化すれば、制度そのものは堅牢なものとなっても、米国や新興国の参加の得られない実効性の乏しいものになってしまう。また目標値を法的義務にすれば、各国は未達成時の遵守規定の適用を避けるため、必然的に「堅めの」目標を登録することになるであろう。かつて英 Economist 誌は「strong weak agreement is better than weak strong agreement」と述べた。堅牢だが参加国に限られ、実効性の弱い合意よりも、枠組み自体は柔軟でも全ての国が参加し、実効性の高い合意の方が良いとの意味である。京都議定書型の枠組みとプレッジ&レビューの枠組みの関係はまさにそれに一致する。日本は既に気候変動枠組条約交渉時からプレッジ&レビューの枠組みを提唱してきた。しかしその後の国際交渉の流れは先進国のみ目標達成を義務付けるトップダウン型の京都議定書に向かった。パリ協定は、堅牢だが主要排出国の参加を欠き、温室効果ガス削減にほとんど効果がなかった京都議定書の反省の上に生まれたものであり、

「思えば長い回り道をしてきた」との感を禁じ得ない。

全体としてはやや途上国寄り

このようにパリ協定は温暖化交渉の歴史上、大きな意義を有しているが、先進国のみが義務を負う京都議定書体制から途上国を含む全員参加型の体制に移行するためには、いろいろな代償を払わねばならなかったのも事実である。資金についての規定は金額こそ条約本文に書き込まれなかったものの、多くの面で途上国の主張を受け入れるものとなった。また資金とのパッケージディールとなった透明性の規定についても、先進国と途上国を継続上切り分けず、「一つの強化された透明性フレームワーク (an enhanced transparency framework)」に参加する形としつつも、個々の条文の中では途上国配慮が随所に盛り込まれることとなった。また透明性フレームワークの対象には緩和のみならず途上国支援も含まれ、5年に1度のグローバルストックテークの対象にも途上国支援が盛り込まれている。すなわち、今後のレビューやストックテークの度に先進国は途上国から請求書を突き付けられることになる。途上国は「自らの緩和行動が予定通り進まないのは先進国からの支援が足りないからだ」という主張を展開することになる。パリ協定において緩和努力の主体が先進国から全ての国に広がったことは大きな成果である一方、途上国もその代償を確保し、全体をバランスして見ればやや途上国寄りの決着であったと言える。12月15日付のインドHindu紙が「インドは先進国と途上国の差異化を守るのに大きな役割を果たした。差異化は合意の各所に埋め込まれている」と評価しているのはその証左であろう。逆に言えば、これくらいの代償を払わなければパリ協定に合意することはできなかったということでもある。途上国は是が非でも合意を得たい議長国フランスや、オバマ大統領のレガシーを残したい米国の弱みを利用したとも言える。

非現実的な温度目標は将来の火種に

世界の環境NGOや島嶼国は1.5℃安定化が努力目標として温度目標に書き込まれたこと、このため今世紀後半に温室効果ガス排出量と吸収量のバランスを図ることが緩和の長期目標に盛り込まれたことをパリ協定最大の成果として喧伝している。筆者はこの点がパリ協定最大の問題点であると考えます。

そもそも2℃目標の実現可能性は極めて低いものであった。IPCC第5次評価報告書においては、2℃目標に相当するとされる450ppmシナリオを達成するためには2100年まで温室効果ガスを100%近く削減することが必要と分析されている。このためには発電部門においてバイオマスCCSを大量導入することにより現在の発電部門の排出量をそのままマイナスにしたような規模のマイナス排出にするという、およそ実現性に疑問符のつくビジョンが提示されている。近年のIEAの世界エネルギー展望(World Energy Outlook)は450ppmシナリオを毎回提示しているが、途上国を中心とする足元の温室効果ガス拡大により、450ppmシナリオの実現可能性は年々低下しており、それを実現するためには、およそ現実味に乏しいエネルギーミックス、投資規模を描かざるを得ない状況であった。2℃目標ですらこの有様であるから、1.5℃あるいは350ppmシナリオとなれば「推して知るべし」であろう。

温暖化防止のために志を高く持つことは良い。しかし実現可能性を顧慮せず、ひたすら野心的な目標にこだわるのはこのプロセスの通弊である。一般に政治家は長期の温度目標を安易に設定する傾向が強いように思われる。しかし既存の温度目標の実現可能性が厳しい中で更に厳しい温度目標を設定するというのは、戦時中、「精神力でB29を撃墜する」といった陸軍のマインドセットにも似た精神論であり、結局のところ枠組み自体のクレディビ

リティを下げるだけではないか。

温度目標が大きな方向性を示す努力目標というならばまだわかる。しかしパリ協定では5年ごとのグローバルストックテイクというメカニズムを通じて1.5℃～2℃目標や今世紀後半の排出・吸収バランス目標と、各国の緩和努力、緩和目標の合計とが比較され、それが各国のNDCにフィードバックされるとの設計がなされている。トップダウンの目標をボトムアップのレビュープロセスと融合させようという試みとも言える。これは枠組みとしては首尾一貫している。問題はトップダウンの目標とボトムアップの積み上げは永遠に交わらないだろうということだ。本年10月末、条約事務局は各国の約束草案の合計値と2℃目標に必要な排出削減パスを比較して2030年時点で150億トンものギャップがあるという分析を提示した。2018年にはCOP決定パラ21に基づきIPCCが1.5℃達成に必要な排出削減パスの特別レポートを提示するが、ギャップの幅は150億トンを大幅に上回ることとは確実だ。もとより、2℃、1.5℃目標を排出削減パスに「翻訳」するに当たって、気候感度（産業革命以降の温室効果ガス濃度が倍増した場合の温度上昇幅）の不確実性があることを忘れてはならない。この点についてはIPCCでも意見が収斂しておらず、1.5℃～4.5℃まで幅がある。IPCCにおける更なる科学的知見の蓄積を促進すると共に、ギャップ論に対しては気候感度の不確実性を指摘する必要があるだろう。

それでは各国はその膨大なギャップを埋めるために皆で負担を分担して約束草案を引き上げるだろうか？筆者の答えは「ノー」である。野心のレベルが徐々に引き上げられたとしてもその合計値が1.5℃目標はおろか2℃目標にも達するとは思えない。150億トンというギャップは2010年時点の中国全体の排出量の1.5倍に相当するとんでもない量なのだ。そもそも各国の政策は温暖化対策だけで動いているわけではない。各国はその時々の経済情勢、雇用情勢、エネルギー情勢等を総合勘案して約束草案を策定している。その実施状況をレビューするが、約束達成そのものは法的義務とはしない。だからこそボトムアップのプレッジ&レビューは現実的な枠組みとして全ての国の参加を得ることができたのである。「1.5℃や2℃目標を達成するためには各国の目標を○割上乘せることが必要」と条約事務局に強要されるようでは、ボトムアップのプレッジ&レビューの意味をなさなくなる。2℃目標の時もギガトンギャップ論は存在したが、こうしたトップダウンの負担分担論が何の結論にもつながらなかったことはこれまでの交渉経緯からも明らかである。

要するにパリ協定では非現実的なトップダウンの温度目標と、現実的なボトムアップのプレッジ&レビュープロセスが併存した枠組みなのである。両者の間には埋めがたいギャップが存在し続け、各国の約束レベルの引き上げでそのギャップを埋められると考えるのは幻想であろう。それではどうすればよいのか。答えはイノベーションしか有り得ない。上述のようにパリ協定の中でイノベーションの重要性が明記されたことは大きな成果だ。他方、イノベーションは国連交渉の場からは決して生まれてこないことも肝に銘ずるべきだ。イノベーション力を有する国の官民の努力および有志国による国際連携によって初めて可能となる。ゆめゆめ職業交渉官による官僚的な「国連イノベーションメカニズム」の創設等にリソースを費やすべきではない。

国連プロセスが非現実的な温度目標を設定したことは、逆説的ではあるが国連プロセスでは温暖化問題は解決できないということを明らかにする結果に終わるであろう。

米国の動向を注視すべき

既述のとおり、COP21では米国の積極姿勢が目立ったが、それがそのまま米国の参加リスクにつながっていることも忘れてはならない。COP21中のサイドイベントで米国商工会議所21世紀エネルギー研究所のステイーブン・ユール副所長より「米国の約束草案策定に当たって産業界は全く相談を受けていない。2005年比26-28%

という米国の目標のうち4割については根拠不明なものだ」とコメントしていた。もともとオバマ大統領の温暖化対策に批判的であった議会共和党はパリ協定にも極めて批判的であり、マッコネル共和党上院院内総務は「いかなる気候変動国際協定も議会の承認なしには通さない」と述べている。もとよりオバマ政権はこうした議会の姿勢を十分承知の上で議会の承認を要さないぎりぎりのラインで合意をまとめているので、2016年中の早い段階で行政協定としてパリ協定を承認することになるだろう。問題はオバマ政権がレガシーを賭けて種々の妥協の末に取り付けた合意が、国内で支持されるのかどうかだ。オバマ政権の温暖化対策の目玉とも言うべきクリーンパワープランについても多くの訴訟が提起されている。更に再来年に誕生する米国新政権がパリ協定及びパリ協定に向けて米国が提出した目標をきちんと実施するのも見極めねばならない。

日本の対応

最後に日本の取るべき対応について何点か述べたい。

建設的なプレッジ&レビュー実現に貢献を

パリ協定の中核となるプレッジ&レビューは日本が経団連自主行動計画や低炭素社会実行計画を通じて経験を蓄積してきたプロセスである。パリ協定に基づくプレッジ&レビューはこれから詳細を詰めることとなるが、それを生かすも殺すも協定第13条第11項に規定される促進的な多国間の検討が協力的、建設的な雰囲気の下で行われるか否かにかかっている。お互いのアラ探しや非難の応酬になってしまったのでは「仏作って魂入れず」になる。筆者が経験したOECDやIEAのピアレビュープロセスは被審査国の政策に対する照会やコメントはあっても決して指弾的なものではなかった。日本が経験してきたPDCAサイクルも同様である。日本は今後のガイドライン策定やプレッジ&レビューの実施の際に協力的、促進的なプロセスの実現に向けて最大限の貢献をするべきである。

技術開発でイニシアティブを

パリ協定にはトップダウンの目標とボトムアップのプロセスの不整合が内包されており、そのギャップを埋めるのは国連プロセスではなくイノベーションしかないという点は既に述べた通りである。そしてこれこそ日本が世界に貢献すべき分野である。今回、安倍総理はCOP21冒頭にエネルギー・環境イノベーション戦略の策定を表明した。米仏を中心に、5年間でクリーンエネルギーのR&D予算倍増を目指す有志国政府と、同分野への投資を拡大する民間投資家有志による「ミッション・イノベーション」も立ち上がる等、温暖化問題解決におけるイノベーションの重要性がクローズアップされたことは今回のCOP21の特色でもあった。日本が議長を務める来年のG7伊勢志摩サミットはCOP21後、最初のサミットでもある。非効率的な国連プロセスにとらわれず、革新的技術開発の促進に向けた国内政策環境の整備、国際連携の在り方について議論をリードしてほしい。このテーマは1回のサミットのコミュニケで終わる話ではない。サミットで打ち出される方向性を、日本が毎年主催するICEFで発展させ、フォローアップしていくべきだろう。

また国内のイノベーション環境整備にも取り組むべきだ。日本が強みとする技術を更に伸ばすことも重要だが、温暖化防止のためには特定技術をpick and chooseして支援するだけでなく、現在、想定されていないような

イノベーションを可能にするような技術非特定の支援措置も必要になるのではない。何よりもリスクの高い長期のイノベーションを可能にするのは良好なマクロ経済環境、企業経営環境である。景気が後退し、企業収益が厳しくなれば企業の R&D 投資は必然的に既存技術の改良といったタイムスパンの短いものに集中する。短期的な温室効果ガスの削減にこだわるあまり、管理経済的、成長制約的な施策を導入することは、結局、長期の温暖化防止に必要なイノベーションを阻害するというのを忘れてはならない。

パリ協定第 4 条第 19 条には長期低排出発展戦略の策定に努めると規定されている。日本は第 4 次環境基本計画の中で 2050 年までに温室効果ガスの 80%削減を目指すという目標を盛り込んでいるが、2℃~1.5℃を根拠にこの数値をもっと引き上げるべきだという議論が必ず出てくるだろう。しかし、それでは達成の見込みも無く 1.5℃目標を書き加えたのと同じである。日本が策定すべき長期戦略の中核は空虚な理念先行型の目標数値ではなく、革新的技術開発戦略であるべきだ。

約束草案の実現に向け、原発の再稼働に取り組み

今回、1.5℃目標が追記されたことを踏まえ、早速、「日本も中期目標を見直すべき」という議論が環境関係者から提起されている。彼らの議論に共通するのは「野心的な目標を掲げれば現実はそれについてくる」という素朴なまでの思い込みである。しかしこれは 2℃目標ですら実現が危ぶまれているのに 1.5℃目標を追加するマインドセットと全く同じである。

筆者は 2013 年比で 2030 年 26%削減という目標が、省エネ、原子力、再生可能エネルギーいずれの面でも非常にハードルの高い目標であることを様々な場で指摘してきた。新たな目標を検討する前に、まずやらねばならないことは、現在の目標を着実に実現することである。そしてそのカギとなるのは安全性の確認された原発を着実に再稼働し、可能な場合、運転期間を延長することだ。エネルギー自給率を震災前の水準に戻し、電力コストを現在のレベルよりも引き下げるという要請を満たすためには、再生可能エネルギーの拡大に伴う負担増を、原発再稼働等による化石燃料輸入コストの節約分で吸収していくしかない。電力自由化に伴い石炭火力発電所新設計画が増大していることが問題視されているが、この問題の根源は安価なベースロード電源である原発再稼働の見通しの不透明性にある。換言すれば、石炭火力の増大を最小限にとどめるために最も有効な方法は原発の着実な再稼働である。

世論調査では原発再稼働に否定的な意見が多く、再稼働実現には並々ならぬ政治キャピタルを要する。しかし日本が真剣に 26%目標を達成するつもりなのであれば、これを避けては通れない。パリ協定が合意され、各国が約束草案の実現に乗り出す以上、政府は「原発再稼働が日本の目標達成のために不可欠である」という疑いのない事実を辛抱強く地元住民に説明し、理解を得る努力をしなければならないだろう。更には電力自由化の下で既存原発のリプレースを可能にするような政策環境の整備についても検討を早急に開始すべきだ。

我が国の環境関係者の中には野心的な目標を主張しつつ、原発の再稼働にも反対、石炭火力にも反対という論者が余りにも多い。彼らの提示する処方箋は判で押したように再生可能エネルギーの更なる拡大であるが、それに伴う電力コスト増やマクロ経済への影響をどうするつもりなのか、説得力ある説明は皆無である。彼らの処方箋に従えば間違いなく電力コストは大幅に上昇し、マクロ経済環境、企業収益の悪化を招き、長期的なイノベーション環境が損なわれる。何よりそのような政策は政治的・経済的に持続可能ではない。より野心的な目標を主張するのであれば、何よりもまず、足元の目標を達成する環境を整えるべきであり、そのためには好むと好まざるとにかかわらず原発の再稼働が必要であるという「不都合な真実」に向き合うべきだ。

結語

以上、私見を交えつつ、パリ合意の概要、評価について紹介した。協定について不満があるのは事実だが、それでは「より良い合意が可能だったのか」と聞かれれば、「パリ合意は現時点で可能な最良の合意」と言わざるを得ない。利害の異なる190か国超の先進国、途上国が参加する国際交渉で合意を得るためには、妥協はやむを得ない。京都議定書からパリ協定への移行に伴い、途上国に多くの妥協をしなければならなかったのは事実だ。しかし、それでも全ての国が緩和努力に参加する枠組みができたことの歴史的意義はいくら強調しても足りないくらいである。交渉初日から辺鄙なブージェ空港近くの会議場で深夜に及ぶ交渉に従事してきた現役交渉官の皆さんに対し、心から「よく頑張った。ご苦労様」と言いたい。

同時にパリ協定は新たな国際枠組みの始まりでしかない。その実施細則は今後の交渉にゆだねられており、パリ協定が真に実効的な枠組みになるかどうかはそこにかかっている。筆者は負け戦であった京都議定書の実施細則の交渉に参加したため、「負けを大負けにしないための交渉」に奔走しなければならなかった。パリ協定はそれに比べればはるかにバランスのとれた枠組みになるポテンシャルを秘めている。それを可能にするのは今後の実施細則交渉である。現役交渉官の皆さんは年末年始、ゆっくり休養をとり、次なる戦いに向けて刃を研いでほしい。

またパリ協定の根幹はNDCの達成に向けた努力であり、今後、国内対策の在り方が活発な議論の対象となろう。くれぐれも「1.5℃目標に対応した野心レベルの引き上げ」といった空虚な精神論に時間を費やすのではなく、大幅な排出削減を可能とするような技術開発環境の整備に努力を傾注してほしい。