

【特集】 2010 年、環境政策への提言-2

EU 主導の崩壊と米中の台頭 日本は 2 段構えの中期目標を

<http://premium.nikkeibp.co.jp/em/report/192/index.shtml>

2010 年 1 月 12 日(火)公開

コペンハーゲン合意の内容と評価

昨年末、コペンハーゲンで開催された国連気候変動枠組み条約第 15 回締約国会議(COP15)では、26 カ国・機関首脳による「コペンハーゲン合意(以下、合意)」が成立し、全加盟国はこれに留意することとなった。

「合意」の主たる内容は、(1)温暖化対策の究極目標との関連で気温上昇を 2°C以内に抑えるとの科学的知見を認識したこと、(2)2020 年に向けて先進国は本年の 1 月末までに国全体としての削減目標を提示すること、(3)途上国は 2020 年に向けて国情に合った削減の行動目標を本年の 1 月末までに提示し実行すること、(4)途上国の削減のうち先進国(国際機関を含む)から支援を受けた削減については、その数値について国際的な検証を受けること、(5)途上国に対して 2010~2012 年に 300 億ドル、それ以降 2020 年までに年間で官民合わせて 1000 億ドルを支援すること(ただし後者は目標数値)、(6)技術開発・移転のためのメカニズムを創設すること、である。

以下、合意のプロセスおよび内容の特徴につき簡単にまとめておく。プロセスに関してまず挙げるべきは、最終的な決着は首脳自らの交渉によって行われた点である。これは、温暖化問題がそれだけ重要性を増したことの証左である(京都議定書交渉の当事者は環境大臣であった)。次に、これまで交渉を主導してきた欧州連合(EU)に代わり、米国と中国が前面に出たことである。「合意」文書の原案も米国と中国・インドなどでまとめられた。このうちでも、世界最大の排出国である中国の同意なしには事が動かないという意味で、中国が交渉の拒否権を握った感がある。さらに、全会一致を原則とする国連の場での議論の限界が露呈し、EU を中心にこれに替わる方式の検討が始まったが、これは今後大きな問題となりそうである。なお、全体を通して、地球益よりも国益が強く全面に出た交渉であった。

内容については、温暖化対策の究極目標を定め、その達成を実現するための中期・長期の排出量を求め、それを国別に配分していくというEU 主導の方式が転換点を迎えたという点が最大の特徴である。今回の COP15 は、「べき論」から「現実直視」への転換がなされた会議として記憶される可能性がある。以下、内容につき詳細に述べる。

棚上げされた「2°C目標」

EU は 96 年以降、「工業化以後の気温上昇を 2°C 以内に抑える」といういわゆる「2°C 目標」を定め、2007 年のハイリゲンダムサミット以来、これを G8(主要国首脳会議)での合意とすべく戦略を展開してきた。その結果、2009 年のラクイラサミットで、「工業化以後の気温上昇が 2°C を超えないようにすべきとの広範な科学的見解を認識」し、それに向けて、2050 年までに世界全体の排出量を少なくとも 50%削減する目標(世界半減目標)をすべての国と共有する、と宣言するに至った。ただし、それに続いて開催されたエネルギーと気候に関する主要経済国フォーラム(MEF、主要途上国を含む 16 カ国および EU)では世界半減目標は消えている。途上国の反対の結果である。

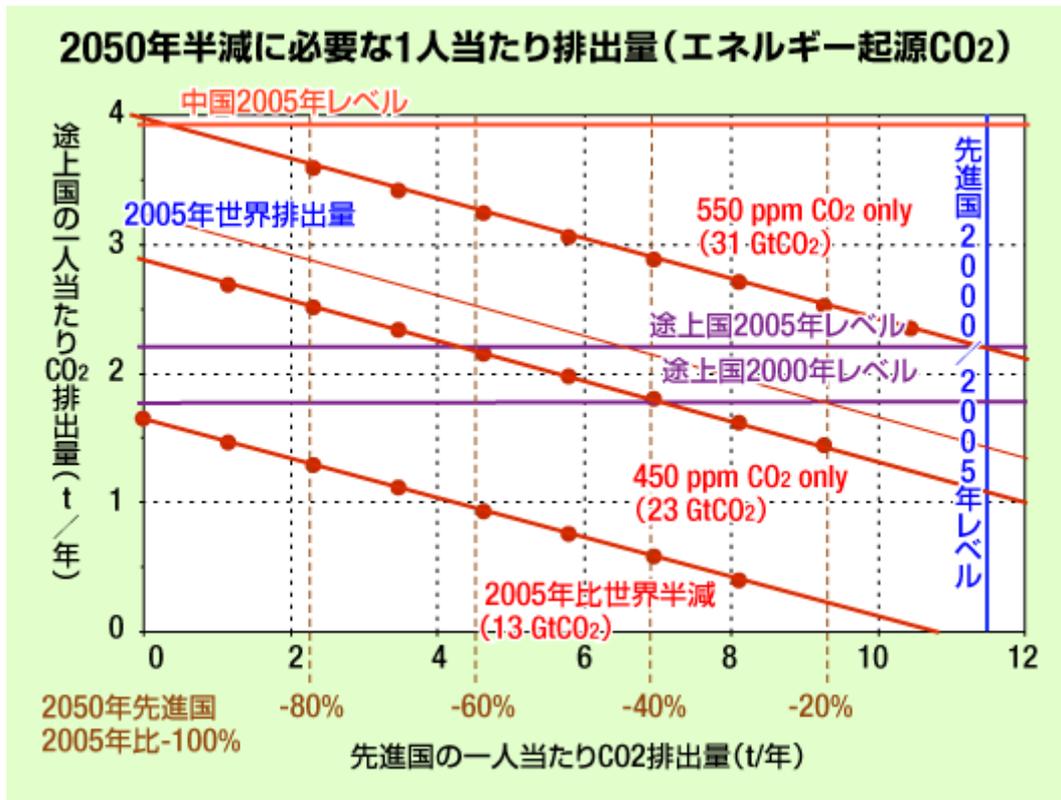
それでも EU は、コペンハーゲンでも 2°C 目標にこだわり、「合意」の冒頭で「気温上昇が 2°C を超えないようにすべきとの科学的見解を認識する」との文言は辛うじて入ったものの、「工業化以後」という言葉が抜けている。起算点のない 2°C 目標は、いわば“お題目”としての役割しかない。例えば、1906 年から 2005 年の 100 年間で既に気温が 0.74°C 上昇している(IPCC 第 4 次報告)ので、仮に 2005 年を起算点とした 2°C 目標は、EU が考えている内容とは全く別ものである。

EU の戦略とは、EU 主導で 2°C 目標を国際合意とし、その実現のために IPCC 第 4 次評価報告書を根拠に 2050 年の世界半減目標を定め、それに向けて 2020 年までに先進国は 90 年比 25~40%減、途上国は BAU(特段の対策なしの場合の排出量)から 15~30%程度の削減を行うことを義務付けるというものである。この目標の合意に向けて積み上げてきた努力が、最後の場面で棚上げとなったのである。

この筋書きが事実上拒否された理由は、次ページの図から簡単に説明することができる。

コスト分析不足が棚上げの原因

■実現困難な世界半減目標(2°C目標)



この図からは、2050年に仮に先進国がCO₂排出をゼロにしたとしても、途上国には現状(2.3t)から3割程度の削減が必要であることを示している。半減目標実現の困難さが分かる(出所:地球環境産業技術研究機構)

図の横軸は先進国の1人当たり排出量、縦軸は途上国のそれである(対象はエネルギー起源のCO₂のみ)。左上がりの赤線は、上から順番に「550ppm」「450ppm」「2050年世界半減(2050年比)」を満たすために必要な先進国と途上国の排出量の組み合わせである(濃度はCO₂等価ではなくCO₂である)。右の垂直の青色の線は先進国の1人当たり排出量(2000年、2005年とも約12t)、真ん中の水平の紫色の線は途上国のそれ(2005年には2.3tに増加)である。中国のそれは図の一番上の水平線の通り3.9tである。

赤線の一番下の2050年世界半減目標(この図の基準年は2005年)から明らかなおと、仮に2050年の先進国の排出量をゼロにしたとしても(これは非現実的な仮定だが)、途上国の1人当たり排出量は1.6tにとどまる必要がある。これは、途上国の2005年の水準である2.3tと比べると3割も低い。中国に至っては6割の削減が求められる。

先進国の削減率が少なくなるに従って、途上国の削減率がさらに上昇する——これは貧困克服と経済発展を最優先とする途上国にとり到底受け入れられるものではない。こうしたことから、半減目標は明記されなかったのである。EUの2°C目標は、温暖化による損害を極力避けるという面では尊重すべきものであるが、そのためのコストの試算が不十分であったため、こうした事態を招いたのである。

次に、2020年に向けての中期目標はどうか。地球温暖化閣僚委員会タスクフォースの中間とりまとめ「参考資料3」によると、現時点で先進国が掲げている中期目標(このうち米国・EU・ロシア・オーストラリアなどが幅目標)を目標通り達成しても、2020年の先進国全体の排出量は1990年比で11~18%の減で、IPCC(気候変動に関する政府間パネル)のいう25~40%減には達しない。

また、COP15期間中に英国のメディアにリークされた国連の資料によれば、中期目標を公表している先進国16カ国(EUを含む)と途上国11カ国(中国、インド、ブラジル、南アを含む)、合計27カ国で当該目標が実現した場合の気温上昇は3°Cと試算されている。いずれも2°C目標実現は困難な状況で、目標は意欲的とはいえない。

京都議定書スタイルの行き詰まり

冒頭で述べた通り、「合意」では1月末までに2020年に向けて、先進国は国全体としての削減目標を、途上国は国情に合った削減の行動目標をそれぞれ提示することになっている。京都議定書締約国は、議定書目標の深掘りを要請されてはいるが、締約国とそうでない国の間にはこれ以外の差異はない。ポスト京都の枠組みは、日本がかねて唱えていた、一つの条約の下で先進国と途上国が共通だが差異ある責任原則を踏まえつつ、それぞれが目標達成に向けて努力する方式に近いものとなる可能性を秘めている。

問題は、各国(特に先進国)が掲げた目標の法的性格である。京都議定書では自国の目標が不遵守の場合、他国に対して法的責任を負うこととされている。そのために排出権取引などの柔軟性措置が導入され、目標達成が困難な場合には、納税者のお金で他国から排出権を購入することで目標達成の義務を負っている。しかし、米国も加わった条約でこの方式を続けることは不可能である点は、EUも先刻承知である。

具体的には、下院を通過した「ワックスマン・マーキー法案」、上院で審議中の「ケリー・ボクサー法案」のいずれも、その目標達成に関して国内的には法的拘束力を持つものの、あらゆる手段を動員した結果、目標不遵守となるような場合には、対外的に責任を負う形にはなっていない。こうしたなかで、世界が京都議定書スタイルの条約に固執すれば再び米国抜きの条約となる。かとい

って、米国のみが対外的責任を負わず、その他の先進国がこれを負うというのは公平性の観点から受け入れることはできない。

上記の理由から、先進国が対外的に目標達成の責任を負うという京都議定書スタイルの条約が採択されることはまずない。この結果は、かねて筆者が主張している「誓約と見直し(プレッジ・アンド・レビュー)」と同じである。

この場合、世界共通炭素市場の創設は幻想に終わる。昨年12月に、本欄で「ワックスマン・マーケット法案を解説」した際に触れたように、米国は例えばブラジルなどとの2国間交渉を中心に、主として途上国での森林減少や劣化を抑制することで排出を抑え、その分をクレジットで入手するという考え方を前面に出している(一般にREDDと呼ばれる)。

<http://premium.nikkeibp.co.jp/em/column/yamaguchi/66/03.shtml> これに対して、ポスト京都でも日本やEUなどが相変わらず国連認証によるCDM(クリーン開発メカニズム)方式を続けた場合、あるいはこれを諦め、日本やEUがそれぞれアジアやアフリカ諸国と組み、2国間交渉などでクレジットを入手した場合には、それぞれの市場でCO₂に関して複数の価格が付くこととなる点に注意が必要である。

日本は幅のある中期目標を

筆者は、地球規模での温暖化対策として、地球規模で長期の大幅排出削減が必要と考えている。しかし、2°C目標は、費用便益および実現可能性の両面から適当ではないとの立場である。この判断には、われわれが取り組むべき地球規模あるいは国内の課題は、温暖化のみではないとの認識がある。特に、日本の中期目標については、年金・医療などへの資源配分に加えて、深刻化する財政赤字問題とそれによる金利上昇の経済への悪影響を考慮することが大切であるとも考えている。“国破れて温暖化対策あり”では本末転倒である。こうした立場から、日本の中期目標をどうすべきか。

これまでの説明から、今回の「合意」は従来と全く違う考え方に立つものであることが明らかである。1月末に日本が自ら国際社会に提示する目標は、こうした観点に立って考えるべきものである。とはいえ、鳩山由紀夫首相の「25%削減目標」は国連での発言でもあり、理由なくしてこれを変えることは世界の不信を招く。

しかし首相は、この目標が国際的に見て公平であり、かつ、主要国すべてが参加する意欲的な目標が合意されることが前提である点を明確にしている。今回の「合意」では、このうち「主要国すべてが参加する」点のみは満たされたが、それ以外は満たされていない。先進国の目標が25%に達せず意欲的でない点は既に述べたが、公平性については日本の限界削減費用が際立って高

いことを示すだけで十分であろう。この場合、日本企業の競争力が大きく阻害され、雇用にも大きな悪影響があり得るからである。

<http://premium.nikkeibp.co.jp/em/column/yamaguchi/62/index.shtml>

RITE の「世界各国の中期目標の分析」によると、米国および EU の中期目標（前者は 2005 年比 17%減、後者は他国が追従しなければ 90 年比 20%減、追従すれば 30%減）を達成するための限界削減費用は、米国が 60ドル、EU が 48～135ドルであるのに対し、日本では 476ドルと飛び抜けて高い。仮に海外から 15%分のクレジットを購入する場合でも限界削減費用は 167ドルで、この場合であっても米国や EU のそれよりも高い（排出権価格を 50ドルとして計算）。しかも米国は、海外クレジットの大幅購入を見込んでいるのでさらに安くなる。

EU の限界削減費用

海外からのクレジット購入 4%分を見込む。

観点を変えて、目標達成のための費用の GDP（国内総生産）に占める割合を見ても同様である（表参照）。上記から、公平性も満たされていないと判断できる。

■公平性に欠けた中期目標

日・米・EU、目標達成の限界削減費用および GDP 当たり費用比較			
	日本	米国	EU
限界削減費用	\$476	\$60	\$ 48～ \$ 135
費用/GDP	1.13%	0.29%	0.08～0.26%

日・米・EU での削減コストは、限界削減費用、GDP に占める割合、いずれを比較しても日本が飛び抜けて高い

こうしたなかで日本の目標は、首相が発表した前提条件が満たされた場合とそうでない場合の 2 本立てにすべきである。これは EU と同じ考え方である。今回も、条件付きとはいえ 25%という単一の目標数値しか持たない場合、徐々に前提条件が忘れ去られ、これが日本の目標と受け取られるリスクがある。既述の通り今回の「合意」は、新たな考え方に立つものであるため、この機に

前提条件が満たされない場合の目標をしっかりと宣言すべきである。なお、基準年は国の判断となったので、今後のことも考えると 2005 年が望ましい。

具体的には、前者の場合は「2005 年比 30%減」、後者は「同 15%減」とすべきというのが筆者の意見である。後者については、既に麻生太郎前首相時代に日本の目標数値として公表しているので、これを下限とする。なお、海外クレジット購入については、他国の数値を見た上で、最小費用での達成や国内の技術開発への刺激などを勘案の上、後日、総合判断をすればよい問題である。なお、海外クレジットについては、米国の法案が通ると 2 国間の交渉によって、特に森林減少抑制による排出削減をカウントすることができるようになる可能性もある。日本も、例えばインドネシアなどアジア諸国を中心に、ODA(政府開発援助)も絡めてこうした場合に備えて手を打っておくことが肝要である。

その上で、地球環境という国際公共財の保護、さらには日本経済の活性化と国際競争力の強化を目指し、低炭素社会に向けて官民が知恵を出し、力を合わせて邁進(まいしん)する。これこそが日本の戦略である。