

地球温暖化 日本の戦略
第 4 1 回 COP16 と京都議定書延長問題
世界に現実直視を迫った日本

山口光恒

東京大学先端科学技術研究センター特任教授

2010年11月29日から12月10日にかけて気候変動枠組条約第16回締約国会議 - COP16 (及び京都議定書第6回締約国会議 - CMP6)が開催された。つまり京都議定書の親条約である気候変動枠組条約の締約国会議(アメリカを含む)と京都議定書の締約国会議(アメリカは批准していないのでこのメンバーではない)が平行して開催された。今回の会議で日本のメディアで大きく扱われた京都議定書単純延長問題は CMP6 に関するものである。今回はこの点に焦点をあてる。本来はタイトルも CMP 6 と京都議定書延長問題とすべきであるが、専門家以外には耳慣れない言葉なので CMP6 の代わりに COP16 という言葉を用いた。本来の COP16 に関する成果等については次回に検討する。京都議定書延長問題についての日本の主張についての筆者の総括は、京都議定書が地球規模の温暖化対策に効果が無く、この延長がむしろこれに逆行するという事実の直視を世界に迫ったという意味で、温暖化交渉の歴史に残るものであり、更に、交渉の期間を通して EU や途上国の圧力に一切妥協しなかったという意味で高く評価されるべきであるというものである。

1、何故京都議定書延長は好ましくないか

京都議定書では周知の通り先進国のみが排出削減・抑制の数値義務を負い、途上国にはこのような数値義務を課していない。そしてこの数値義務の期間は 2008 年～2012 年の5年間のみである(これを第1約束期間という)。このまま交渉が進まないと、2012年以降数値目標が消滅してしまう。なお、京都議定書延長問題についてはアメリカは当事者ではなく、我関せずの態度を貫き通した。

2009年12月のコペンハーゲンでの COP15/CMP5 会合でも途上国からこの問題が提起されていたが、当時は京都議定書上で削減義務を負う EU を含む全ての先進国がこれに反対し、米中を含む全ての主要国が何らかの意味で義務を負う単一の条約を主張していた。これに対し今回は EU が、アメリカや中国などが京都議定書以外の場で何らかの目標を持つことを条件としつつ、議定書延長賛成に回ったので、これに明確に反対しているのは日本、ロシア、カナダという構図となり、日本は昨年よりも苦しい立場に立たされた。EU の方針転換の背景については種々の憶測があるが、筆者は次の3点ではないかと思っている。第1に途上国に向けて EU が温暖化問題のリーダーであることをアピールすること、第2に EU の京都議定書目標達成コストは日本に比べると低く、2020年に向けての90年比20%削減目標も削減コストが安い東欧諸国の EU 加盟によってそれほど困難でないこと、EU がリードしている EU 域内の排出権取引(EU ETS)継続のモメンタムとして京都議定書スタ

イルの法的拘束力のある条約が必要であること、である。

しかし世界エネルギー機関 (IEA) の統計によると¹、2008 年の世界全体のエネルギー起源 CO2 排出量のうち京都議定書上で削減・抑制義務を負っている国からの排出量は 27%と、議定書合意の 1997 時点の 58%に比べると半分以下となっている。この主たる原因は中国をはじめとする途上国からの排出増加割合が極めて高いこと、議定書非加盟のアメリカの伸びも他の先進国を上回っていること等の事情によるものである。仮に EU と日本のみが義務を負う場合にはこれが 17%迄下がる。こうした中で加盟先進国のみが義務を負う京都議定書を延長する(より正確には 2013 年以後の第 2 約束期間に法的拘束力ある数値義務を負う)ことは国際的に見ても公平性を欠くものであると共に、地球規模での削減にならない。更に、現在の京都議定書上の先進国の削減率を比較すると、日本のコストが最も高いという意味で公平ではない。巷では日本を京都議定書の息の根を止めるという意味で Kyoto Killer とよぶ人(国)もあり、何となく人聞きが悪い。しかし京都議定書を延長することは米中など大排出国を今後も蚊帳の外におくことを意味し、かえって地球規模の温暖化対策に逆行する。ここで重要なことは京都議定書延命ではなく、真にグローバルな温暖化対応体制の構築である。

2、ぶれなかった日本の主張

この意味で日本の主張には正当な理由がある。菅総理は 11 月 9 日の衆議院予算委員会で自民党の齊藤健議員の質問に答えて「京都議定書をそのまま暫定的に延長するということは、これは我が国としては選択としてあり得ない、それはとるべき道ではない、こう考えております」と答弁し、日本の立場を内外に明確に発信した。これを受けて会議初日の 11 月 29 日経済産業省の有馬審議官から、日本はいかなる状況・条件の下でも (under any circumstances and conditions) 京都議定書延長には反対である点を明確に述べ、日本の主張が妥協の余地のないものである点を世界に宣言した意義は大きい。これに対しては現地はもとより菅総理にも直接イギリスのキャメロン首相から説得の電話がかかるなど、先進国・途上国を問わず日本に対する強い働きかけがあったようであるが、会議終盤の松本環境大臣の演説でも京都議定書延長に反対し、(世界のエネルギー起源 CO2 の 80%以上をカバーする)コペンハーゲン合意に基づく新たな枠組の構築を主張した。京都議定書交渉の際には日本は主催国という事情もあり、最終的に大幅譲歩を余儀なくされ、その結果日本は目標達成に苦しみ、外国からクレジットを既に 4 億トン分手当するなどして(第 1 約束期間の 5 年分、うち政府は 1 億トン)目標達成に努めたが、最終的にはリーマンショックによる経済停滞により漸く目標達成の目鼻が立ったところで、決して喜ぶべき状況ではない。こうした中で首相をはじめ全関係者がはじめから終わりまで一貫して対処方針通りで交渉に当たったことは、国民の一人として大いに多とするところである。

¹ IEA, "CO2 emissions from fuel combustion highlight, 2010 edition", 2010

この結果、京都議定書延長問題は次年度に持ち越されたが、CMP6 の決議には随所に日本の主張が反映されており、第 2 約束期間に日本が数値を書き込まないことを担保する内容になっている²。今後 1 年間日本に対する様々な圧力がかかると思うが、政府は会議初日の日本のスピーチの通り、いかなる状況・条件の下でも京都議定書延長に反対する方針を堅持すべきであり、国民も良くその内容を承知してそうした政府方針を支持すべきである。

3、日本の主張に理解を示す分析

会議初日に日本が直球を投げ込み、これに対して明示的・黙示的に日本を非難する国が多くあった中で、アメリカの民主党系のシンクタンクでオバマ新大統領への政権移行でも大きな役割を果たした Center for American Progress の Andrew Light シニアフェローが Has Japan Killed the Kyoto Protocol? と題して冷静な分析を行っている³ので、その内容を簡単に紹介する³。

同氏は冒頭で、日本による明確な主張がここ 10 年ばかりの交渉の膠着状態を解決するのに役立つかも知れないと主張している。先ず日本の主張を紹介し、先進国のみが義務を負い、しかも 2008 年時点では CO2 排出量の 27% しかカバーしない条約が効果的でないことを素直に認めている。今回の日本の動きを、日本が温暖化対策及び途上国の適応支援を回避する手段と見ている国もあるが、そうでないことはこれまでの実績を見れば分かるとして、次の点を挙げている。即ち、日本の 25% 削減目標は EU の目標よりも厳しいこと、また、コペンハーゲン合意で 2010 年から 2012 年の 3 年間に途上国支援として 300 億ドルの拠出を行うことを約束したが、日本は 150 億ドルの拠出を約束し、既に 72 億ドル分を実施している。これに対してアメリカは 2010 年に 17 億ドルしか支援を実施しておらず、2012 年末までに 40 億ドル程度を実施する予定であると伝えている。Andrew Light 氏は更に続けて言う。

途上国や NGO が、日本の動きは最終的に（京都議定書と違って）法的拘束力のないプレッジアンドレビュー（誓約と検証）に繋がるとの理由から反対しているが、反対論は京都議定書の有効性を誇張している点、及び COP15 でのコペンハーゲン合意もプレッジアンドレビューであるが、これは法的拘束力のある協定への第一歩である点を分かっていないと批判している。また、日本を非難する国は、日本が法的拘束力の故に京都議定書の第 2 約束期間に反対しているのではなく、その内容が不公平で実効性もないからだということを見落としている。日本の狙いはコペンハーゲン合意をベースに全ての主要国が参加し、公平で実効性のある国際枠組みを確保するような、法的拘束力のある単一の条約の早期採択である。このように考えると日本の立場はアメリカの立場と同じである。アメリカは先進国のみが数値目標を負う京都議定書に反対しているが、これは正に日本の主張でもある。

² 原文は http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_kp.pdf 参照

³ 全文は下記から入手可能。

http://www.americanprogress.org/issues/2010/12/japan_kyoto_announcement.html

同氏は更に続けて、先進国のみが数値目標を負うべきかを巡る対立が膠着状況にあるが、日本の立場表明は先進国・途上国を問わず主要排出国の排出削減無しに有効な温暖化対策はないということを全ての人に認識させることとなった。中国、インド、インドネシア、ブラジル等も削減が必要である。コペンハーゲンで漸くこうした体制が出来かかっているが、これにボリビアなど一部の国が反対している。冷静な対応が必要である。日本の明確な延長拒否で京都議定書が機能しなくなったとしても、そのことは京都議定書の呪縛から解放され、真に機能する新たな条約の議論への第 1 歩であるとしている。

4、COP17 に向けて - 適応と技術移転で目に見える提案を

Andrew Light 氏の分析は、日本の目標には前提条件が付いており、この条件が満たされることはないにも拘わらず 25%削減を前提に EU の目標と比べたり、他方でアメリカが最終的に法的拘束力を有する条約に参加すること（この場合には不遵守を避けるため国民の税金で他国からクレジットを購入する義務を負う）を仮定しているが、これはあり得ないと思われることなど、いくつか指摘すべき点はある。さらに、途上国を中心に日本を京都キラーと見る見方も当然ある。しかし日本の明確な主張がこのような分析に繋がったことも確かである。日本の主張が温暖化交渉の転換点となる可能性がある。日本の主張には正当な理由があるので、日本は自信を持って京都議定書延長反対の主張を続けるべきである。

同時に日本が温暖化問題に真剣であることを今後 1 年間の間に世界に周知する必要がある。その第 1 は適応である。残念ながら温暖化は不可避である。既に過去に排出された温室効果ガスにより温暖化が進んでいる。従って適応が緩和策と並んで極めて重要な役割を果たす。特に気候変動の影響を直接受けやすい地域や国にとっては早期の適応策こそ必要である。このうち特に筆者が強調したいのは島嶼国である。温暖化のみが直接の原因ではないにせよ、これら諸国は海面上昇の影響をもろに受ける。茨城大学の三村信男教授によると、ツバルではそうした事態に備えてオーストラリアとニュージーランドに移民の受け入れを打診したが、オーストラリアは拒否し、ニュージーランドは 2002 年から毎年 75 名の受け容れに同意している⁴。移住を前向きにとらえる人もいる反面、多くの方は住み慣れた故郷を離れ、且つ現地ではお客さん扱いで必ずしも幸せとはいえないだろう。島民が本当に望んでいるのは、海面上昇に対する適応策を打った上で、その土地に住み続けることではないだろうか。同じく三村教授によると、1995 年にツバルを訪ねた際に同国の首相から土地の嵩上げのために日本の土（地下鉄掘削で出る細菌による汚染が少ない土）をほしいとの依頼を受けたそうである。土を船で運ぶというのは商業的には突拍子もない考えであろうが、適応策の一環として日本のイニシアティブでオーストラリア、ニュージーランドも巻き込み、ODA 資金を使って国際共同適応プロジェクトを立ち上げるという考えは検討に値するのではないか。参考までにニュージーランドとの間でツバルと同様の移民協定

⁴ 海面上昇とツバルの関係については三村信男教授執筆の地理教材「ツバル - 海面上昇の脅威に直面する島国 - 」地理月報、No.475、pp.1-4、2003 年 二宮書店参照

を結んだ国としてはフィジー、トンガ、キリバスがある⁵。また、同じ島嶼国であるモルジブでは一種の保険として他の国の土地の購入も検討しているとの記事もある（ガーディアン紙 2008 年 11 月 10 日⁶）。

勿論ツバルの話は一つの例であり、高い山があり土が豊富に存在するフィジーやサモアなどには別の対策が有効であろう。こうした点に関しては日本には三村教授をはじめとする世界レベルの専門家がいるので、早急に知恵を借りた上で適応策を打ち出し、これを国際的に見える形で推進することが大切である。また、これにより日本の主張に島嶼国からの理解も得られるのではないかと思う。

適応に関してもう 1 点挙げると、保険の活用である。保険についてはカンクン合意にも 2 カ所にわたって触れられており、実際ドイツのミュンヘン再保険会社を中心とする MCII（Munich Climate Insurance Initiative）という構想が各国政府の温暖化関係者の間で認知されつつある。保険には単に損害を保険でカバーするだけではなく、リスクの移転の機能があり、この専門知識を活かして損害発生時の備えに万全を期すことも可能になる。MCII については本欄で既に紹介しているのでそちらを参照願うとして⁷、日本の保険会社もこれに類した農作物の天候保険などを途上国で実施しているので、その知恵を借りてはどうか。

適応と並んで重要なのが技術移転である。電力、鉄鋼などエネルギー多消費型セクターでの日本の技術は世界最高水準である。更に自動車を中心とした運輸分野でもハイブリッド自動車で世界を牽引している。日本の入手可能な最善の技術（BAT）が 2020 年までに一定の仮定で進歩し、それが世界に普及したと仮定すると、2020 年時点での世界の CO2 排出削減量は 63 億トンにも達することがモデル計算の結果分かっている⁸。これは 2008 年の日本の CO2 排出量約 12 億トンの 5 倍強である。技術移転の効果はこれほど大きいのである。

従来技術移転・普及は CDM という形態でクレジット取得という形でしか評価されなかった。今後は二国間クレジットが期待されるが、官民による APP（クリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ）の例を見ていると、必ずしもクレジット取得にこだわらない形での技術移転（専門家の派遣や技術ハンドブックの共有など）が進んでいる。APP は今後核となるセクターが GSEP（エネルギー効率向上に関する国際パートナーシップ）に組み替えられ、参加国の拡大も期待されるが、これまでの APP の実績と新たな枠組みの取り組みなどを何らかの形で評価する仕組みを日本から提案していくのも、日本の活動の「見える化」に繋がるのではないかと思う。

⁵ <http://adaptationatlas.org/activityDetail.cfm?id=2423> 参照

⁶ <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change> 参照

⁷ 適応と保険については <http://premium.nikkeibp.co.jp/em/column/yamaguchi/43/index.shtml>（前編）
<http://premium.nikkeibp.co.jp/em/column/yamaguchi/44/index.shtml>（後編）参照

⁸ 秋元圭吾・山口光恒「ポスト京都の枠組みとしてのセクター・アプローチ - 具体的内容と評価」、経済産業省平成 19 年度研究報告書「地球温暖化防止のための政策の効果に関する調査」第 2 章第 1 節 2008 年 3 月