

第 174 回 Brown Bag Lunch Seminar 報告書

テーマ：気候変動問題をめぐる最近の国際的動き

講師：鶴岡 公二 氏／外務省地球規模課題審議官

日時：5 月 7 日（水） 開場 12:00 講演 12:30 - 14:00

今回の BBL セミナーにおいては、外務省地球規模課題審議官の鶴岡公二氏をお招きし、気候変動枠組条約第 13 回締約国会議（COP13 - 通称：バリ会議）や気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第 4 次評価報告書を踏まえ、気候変動問題をめぐる日本及び世界の取り組みのあり方、更には我々一人ひとりが取るべき姿勢について幅広い視点からご講演いただきました。

気候変動問題に関する背景

1970 年代にローマクラブが、地球は有限の資源の星であるがゆえ、資源の有効利用をしていかなければならないという提言を発表して以来、環境問題が大きな国際的課題として議論されている。環境に対する国際的世論が高まる中、1992 年にリオ・デ・ジャネイロで開催された地球環境サミットにおいて気候変動枠組条約（UNFCCC）が採択された。

その枠の中で、最初に個別の義務を定めた文書が、UNFCCC に基づいて 1997 年に採択、2005 年に発効した京都議定書である。京都議定書は 2008 年から 2012 年までの間の温室効果ガス削減義務を定めているもので、2013 年以降の国際的枠組みをどうすべきであるかということが、最近の国際交渉における課題となっている。

2007 年 12 月にバリで開催された UNFCCC の第 13 回締約国会議（COP13）において、2009 年末にコペンハーゲンで開催予定の COP15 までに、2013 年以降の枠組みに関する合意を作成することが決定された。第 14 回及び第 15 回の締約国会議がそれぞれポーランド、デンマークと欧州で開催されることから窺えるように、気候変動問題に関しては、特に欧州の関心、及び影響力が強いと指摘できる。

G8 サミットと気候変動問題

今年 7 月に開催される北海道洞爺湖サミットでも、環境・気候変動問題は主要なテーマの一つとなっている。また、G8 諸国間での議論と並行して、G8 以外の国々が G8 諸国と共に行うアウトリーチの議論も進んでいる。

2007 年 6 月にドイツで開催されたハイリゲンダムサミットにおいて、ブッシュ米大統領が、途上国を含めた主要経済国で気候変動問題の議論を行う会合（MEM: Major Economies Meeting）を開催するとの提案を出し、MEM の第 1 回会合が同年 9 月にワシントンで開催された。その後、何回か MEM 会合が開かれ、北海道洞爺湖サミットにおいても、G8 内での議論と並行して、サミット 3 日目に、先進 8 か国に加え、中国、インド、ブラジル、南ア

フリカ、メキシコ、韓国、オーストラリア、インドネシアの8か国及びEUの17の代表等が集まり、首脳間で気候変動問題に関する議論が行われる予定である。

バリ会議で何が決まったのか

1) 新たな交渉プロセスの立ち上げ

気候変動対策を進める過程で、2013年以降の新たな枠組みをどうすべきであるかということ以外に、アメリカが京都議定書の締結を見送っているという問題がある。解決のための方策として、アメリカを京都議定書に入れる、若しくは京都議定書の次に続く同国も参加する仕組みをつくるという2つが考えられる。京都議定書が議決された後に、アメリカの上院で96対0の反対決議が通っていることを考えると、どのような圧力をかけたとしても京都議定書にアメリカがはいる可能性はゼロであると言わざるを得ない。

従って、その現実を踏まえると後者の選択肢しか残らず、アメリカが参加する新たな交渉プロセスがバリで成立したのである。具体的に言えば、UNFCCCの枠組みの下、アメリカが温室効果ガスの排出について何かしらの約束をする、また約束をする上で、先進国であるアメリカが、他の先進国と全く本質的に違うことをするのは公平の原則からいっても受け入れられないという、比較性の原則 (comparability - i.e. 新たに約束をする国は、前から約束している国との関係において、その約束が比較可能なものでなければならない) がバリで合意された。

2) 新たなプロセスへの途上国の積極的参加

京都議定書の中に盛り込めなかった重要課題の一つは、途上国、特に新興国に対して排出を抑えていく何らかの約束をしてもらうということである。他の国際交渉と同様、国連の交渉というものは、基本的に先進国対途上国の構図の中で行われているが、気候変動の世界も例外ではなく、先進国とG77¹に中国を加えた途上国の大きく2つのグループに分けることが出来る。先進国のなかでは更に、EU、UG (日本、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの欧州以外の先進国のグループ)、スイス、メキシコ、韓国の3カ国からなるグループ、そして国際政治において孤立傾向にあるイスラエルの4つの派閥に分けることが出来る。メキシコと韓国については、現在OECD加盟国ではあるが、UNFCCC採択当時は両国とも途上国のカテゴリーに属しており、気候変動や開発援助の分野においては未だに途上国としての立場をとっている。

また、サウジアラビアやカタールなどの国々がG77に属している一方で、ポーランド、ウクライナ、エストニアなど、社会主義から市場経済に移行しつつある国々が先進国に含まれているなど、UNFCCCの中でつくられた仕分けは、もはや現実世界の状況を反映して

¹ 国連システムの中で、途上国が連携して国際経済問題に対しての影響力を行使し、また開発分野においての南南協力を推進していくため、1964年の第一回国連貿易開発会議 (UNCTAD) で結成された、最大の途上国政府間組織。設立当時は77カ国が加盟していたが、現在の加盟国は130カ国に上る。(2008年5月現在; <http://www.g77.org/doc/members.html>)

いない。例えば、途上国側の立場をとっているサウジアラビアは、先進国側が全てを負担し世界の温暖化を防がなければならないと主張しているのみならず、温暖化対策をすると自国の石油を買わない、或いは買う量を減らす国がでてくる可能性があり、その損失補償を先進国に求めている。

3) 温室効果ガス削減へ向けての国際的合意へ

世界で初めて国際社会全体が環境に対して取り組んでいかなければならないという取り決めがなされたリオ会議は世界史的な意義のある会議であったといえるが、それに続く京都議定書で、主権国家が自国の経済活動に直接影響が及ぶような温室効果ガスの排出において削減を約束したこともまた、非常に大きな歴史的成果であったといえる。しかし残念ながら、それだけでは不十分であったということが国際的にもよく知られているわけである。

例えば、京都議定書の下で約束の対象となっている国々の全ての温室効果ガス排出量を合わせても、世界全体の排出量の30%にも満たない。また、それらの国々が、2008年から2012年の間に削減すると約束した排出量は、全て合わせても世界の3%にしかならない。その一方で、残りの97%の世界ではどんどん増えているわけなので、京都議定書は重要な試みではあるが、実際に温暖化を止めるような効果を持つものではない。したがって、是が非でも次の枠組を実効性のあるものにしなければならない。

ゴア元米副大統領とともにノーベル平和賞を受賞した、国連のもとで行われている科学者の会議であるIPCC（気候変動に関する政府間パネル）が2007年に発表した第4次評価報告書によると、これからの地球を見ていく場合に、温度上昇が2℃前後以内に止まらなければ、地球の将来にかなりの危険が伴うということが報告されている。その他幾つかのシナリオがある中で、2℃というシナリオが、ヨーロッパが一応相場観を出してきているものである。日本としては、国内で様々な意見があり2℃には落ち着いていないものの、今後2℃を一つの数値として念頭に置いておく必要がある。

日本の気候変動イニシアティブ

1) 「クールアース 50」

上記のような流れを受けて、2007年5月に安倍総理（当時）が「クールアース 50」を提案した。温度上昇というものは、大気中の温室効果ガスの濃度が上がることによって生じるものであり、その濃度を安定化させるということがUNFCCCの究極目的となっている。安定化させるということは、自然が吸収する温室効果ガスと、人間が排出する温室効果ガスが同じになれば良いわけであり、現在の科学的知見によれば、今日人類が出している温室効果ガスの量を約半分にすると、大体地球が吸収できる量におさまると考えられている。そこで、2050年までに現在の排出量よりも50%削減しようという「クールアース 50」という提案がなされたわけである。

これは、世界が排出するガスの総量についての提案であり、世界の約4%のガスを排出する日本1カ国のみで実現できるものではなく、国際社会の協力が必要不可欠であるが、まだ世界的に同意が得られるに至っていない。

同意が得られていない背景には二つの理由があると考えられる。一つ目は、数値に同意することによって、世界的分担、及び義務が課されることに対する抵抗である。二つ目は、特に途上国が、これからの経済成長を犠牲にしてまで排出量を削減することに対して同意しかねているということである。この途上国事情というのは、歴史的責任論 (historical responsibility) とも言い換えられるが、これは現在大気が汚染されているのは先進国に歴史的責任があるのだから、途上国はその為に成長を止められないわけで、温室効果ガス削減は勿論のこと、気候変動について必要なことは全て先進国が負担すべきだという考え方に基づいている。

途上国、特に急速な経済成長を続けている中国のエネルギー需要は膨大で、今年すでに中国の排出量は世界の22%程度とアメリカを超えているとの試算もあり、このままいけば2050年までに中国は世界の排出量の半分以上を占めるようになるであろうといわれている。アメリカと中国の排出量を合わせると現在でも世界全体の排出量の45-46%にもなる今日、この2つの国が真剣に取り組まなければ、他の国が何をやっても意味がないということになりかねないような状況にある。

2) 「クールアース推進構想」

安倍総理から福田総理に交代後、「クールアース50」を実現するためにより具体的な方策を書いた「クールアース推進構想」を福田総理が今年のダボス会議で発表された。その中の一つに、京都議定書以後のフレームワークの提案がある。このポスト京都フレームワークは、今後10年から20年の間に世界の温室効果ガス排出をピークアウト（頭打ち）させ、2050年までに少なくとも半減させるというものである。

これを実現するための重要な課題の一つが、途上国になるべく温室効果ガスの排出を抑えてもらうということである。GDP当たりのCO₂排出量を見てみると、日本は非常に低いですが、ロシア、中国、インドの値は非常に大きくなっている。これらの国々の排出効率を日本程度に改善できれば、排出量の相当な削減が見込めるわけである。工業化が進む中、セメントや鉄などの生成過程で多量のガスが排出されるが、日本の技術を活用すれば、世界で年間約13億トンものCO₂削減が可能だと見込まれている。

3) 「クールアース・パートナーシップ」

そこで、「クールアース推進構想」には、日本が技術と資金を提供して途上国の温室効果ガスの排出を抑えるための国際環境協力が盛り込まれている。これを実現するため、福田総理がダボス会議に於いて呼びかけたのが「クールアース・パートナーシップ」である。

この中で謳われている途上国への二国間援助は、日本側主導の援助ということで、こ

れまでの ODA と方針が本質的に違うものとなっている。これは、1) 国際的な気候変動交渉において 2013 年以降の実効性ある枠組み構築を目指すこと、2) 国の開発計画の中で経済成長と両立しながら気候変動対策を中心的な課題に据えること、及び 3) 緩和、適応及びクリーンエネルギーへのアクセス向上に関する支援という 3 つについて協議を経た上で、これらの協議の結果を踏まえ、実際の援助実施へと至る。活用する資金としては、無償技術協力、円借款、民間プロジェクト支援等を通じて、概ね 100 億ドル規模で進められる予定である。

日本の基本的姿勢としては、福田総理が訴えたように、気候変動への対応は「待ったなし」に即刻対応しなければならないものであり、クールアース・パートナーシップに基づいた援助はすでに始まっている。この「待ったなし」の理由の一つとして、ありとあらゆる対策を講じたとしても、その効果が生まれてくるのに時間がかかるということがある。例えば、技術革新で消費電力が半減した冷蔵庫が実際に広く家庭で使われるようになるには時間がかかるわけで、同様に、温室効果ガスを出さない原子力発電所を計画したとしても、実際に発電できるようになるまでには時間がかかってしまう。「待ったなし」のもう一つの理由は、気候変動による被害を受けている国がすでにあるということである。気候変動は、開発計画を作成する段階で十分にその観点を組み入れていく必要がある。

援助を行っていく上で、マルチとバイのどちらが良いのかという議論があるが、これはどちらも必要である。前者に関しては、世界銀行などを中心に、京都議定書以降、途上国支援の財源が必要であるということで設立された **Global Environmental Fund (GEF)** などが重要な役割を果たしている。後者も独自の利点を生かした援助で効果を上げている。例えば、日本とインドネシアは、二国間関係において太いパイプがあり、協議をしながら気候変動に対しての協力をするにあたって、世界銀行の職員が行って議論するよりも、日本の専門家が協議するほうがお互い良く分かり合えるという素地がある。また、二国間援助は、日本と相手政府の合意のみで実施することができ、多数の国が参加する国際機関の理事会決定を必要としないのですぐに実行できるという利点もある。

気候変動交渉における今後の課題

当面の大きな課題は、洞爺湖サミット及びアウトリーチな議論に於いて、出来るだけ大きな成果を上げることである。具体的には、まずアメリカや中国、インドなど主要排出国の責任ある関与を実現することである。2009 年 1 月にはアメリカに新政権が誕生するわけであるが、そのような先行き不透明な政治状況に憂慮することなく、クールアース・パートナーシップをはじめ、各国が協力を進めていくことは、結果的に 2009 年末までに 2013 年以降の枠組を決める上での国連の交渉において、大きな貢献となるであろう。また、目標を設定する上で妥協せず、高い目標を掲げてそれに向け努力していかなければならない。

クールアース推進構想で示した施策の着実な実施は、世界に対して日本の真剣さを訴える上でも必要である。日本自身、クールアース・パートナーシップや更なる技術革新な

どを通じて、目標達成に向かって取り組んでいかなければならない。例えば、日本からの温室効果ガス排出を限りなくゼロに近づけるという「ゼロエミッション」という考え方がある。これは、電気自動車の活用や、原子力や再生エネルギーへの転換など、今の技術を持ってしたら可能であるが、コストの面から現在のところ商業的には難しく、国内においてゼロエミッションを目指した集中的な投資についての国民的コンセンサスはない。これを作っていくには必ず負担が伴うわけで、全体のバランスをとっていく必要がある。

我々一人一人ができること

最後に、現在全ての道は洞爺湖につながっていると世界からの期待を集めている一方で、気候変動問題に対処していくのはこの先容易なことではないが、一番大切なのはこの問題に取り組むにあたって、正直に問題を理解するということである。現在の地球の人口は 90 億まで増えると予測されているが、それに伴い地球にかかる負荷は増す一方である。その中で、地球温暖化はとりわけ大きな負担であり、これを出来るだけ軽減し、何とか賄えるよう対応していかなければならない。

そのためには、これまで慣れ親しんできた生活様式を変えていく必要がある。例えば、最近レジ袋の代わりに用いられているマイバッグも、ある意味便利さを犠牲にしての行動である。一人ひとりが取り組まないことには気候変動対策はできない。

「クールアース 50」の中に、「1 人 1 日 1 kg」CO₂削減の呼びかけという提案がある。現在、それを実現するための国民的プロジェクトとして、環境省のホームページに「チームマイナス 6%」という場が設けられている。そこで、シャワーの使用時間を 1 日 1 分短くするなど、自分自身が普段の生活の中で温暖化防止のために実践してみようと思う行動を選び、1 人 1 日 1 kg の CO₂ の削減を目指そうという試みである。

現代社会の中には、1 人 1 人の行動が変われば CO₂ の排出を大きく削減できる可能性が多く秘められている。例えば、エネルギーの 8 割が熱に、2 割が明るさに使用される白熱電球を、その割合が全く逆の蛍光灯電球に替えることが出来れば、CO₂ の排出量を相当減らすことができる。しかし、見慣れた商品が店頭からなくなるという心理的影響への懸念から、実行に移すのはそう容易ではない。

国際交渉はやや架空の世界で行われている部分が多々あるが、この交渉を一番支えるのが、1 つ 1 つ、毎日毎日、1 人ひとりが、1 から始める活動であるということを踏まえなければならぬ。