

COP17と温暖化政策の 今後の展望

三井物産戦略研究所
グリーンイノベーション室
研究フェロー 本郷 尚

COP17の合意内容

2011年11月28日から約2週間にわたって第17回気候変動枠組条約締約国会議（COP17）が南アフリカ共和国・ダーバンで開催された。最大の目的であった2013年以降の国際枠組の交渉は予想通り難航したが、会期を2日間延長し、2020年からの国際的枠組を検討するための交渉の場（「ダーバンプラットフォーム」）を設けることをようやく合意して閉幕となった。

1997年に合意した京都議定書は、世界第一と第二の温室効果ガス排出国の中国と米国が排出削減の義務を負わないという不完全な姿とはいえ、世界で初めて温室効果ガス削減を義務化した画期的なものであった。その京都議定書第一期間は2012年末で終了する。日本は、「次の国際システムはすべての主要排出国が参加する仕組みであるべき」と正論を主張してきた。しかし、経済の発展段階が異なり、また考え方も違う195カ国を1つに束ねる具体的な枠組を作ることは難しい。途上国やEUは2013年以降の取り組みの空白期間をなくすべきとして京都議定書の「暫定延長」を提案した。しかし日本やロシアは現状を固定化するための戦術ではないかと反対した。

激しい交渉と駆け引きの結果、COP17では、2つの合意がなされた。

- (1) 一部の国による京都議定書第二約束期間の開始
- (2) 途上国参加も前提にした2020年以降の枠組を遅くとも2015年までに合意

この結果、第二約束期間で削減目標を持つのはEUなど一部の国・地域だけとなるが、これは実質的には空白を意味するわけではない。今回の合意は2009年のコペンハーゲン合意、2010年のカンクン合意など過去の合意を踏まえており、日本や米国、さらには中国、インドなどほとんどの主要国が、2020年に向けて、総量削減、GDP比改善など何らかの目標を提出しているからだ。

また、2020年以降の枠組とはいえ、これまでの削減義務化については強硬に反対してきた途上国が、交渉のテーブルに着くことになるのは大きな変化だ。この背景には中国の気候変動問題に対する交渉姿勢の変化がある。

高まる中国の存在感と米国

中国は会期中、連日、温暖化問題への取り組みをPRした。その中で注目したいのは「経済構造改革」だ。10%を上回る高い成長を続けてきた中国ではあるが、いつまでも高成長が続くものではない。2011年に発表された2015年までを対象とする第12次5カ年計画では、成長率の目標を7%に引き下げている。また国家発展改革委員会のエネルギー研究所は長期の産業構造展望の中で2020～2030年の間に鉄や銅などのエネルギー多消費産業の生産量がピークを迎えるシナリオも描いている。また、中国政府関係者によれば、エネルギーや資源をふんだんに使った経済成長モデルが持続しないことは中国政府首脳も共有しているといわれ、中国の交渉姿勢の変化は自然な動きだったと考えられる。

もう一つの重要なメッセージは中国交渉団のトップの解振華国家発展改革委員会副主任による「2020年に中国は省エネ技術で世界ナンバーワンになる」という発言だ。技術革新は現場で生まれてきたという日本の経験に照らせば、世界の工場ともいえる中国には巨大な省エネ市場があり、そこでたくさんの技術革新が生まれてもおかしくはない。また「南南協力」というコンセプトで中国は途上国への機器や技術の輸出戦略を打ち出し、日本と同じく環境技術立国を目指しており、将来は競合するであろう。

日本企業にとって技術流出への懸念もないわけではないが、技術革新の場としての中国市場という視点も必要になるだろう。また、日本企業は、発電、鉄、セメントなどエネルギー多消費の設備産業でも合弁などで中国企業向けに省エネ設備や技術を供給し、中国の省エネに貢献している。中国の現場で改良が進めば、日本企業が中国企業として中国政府の金融支援などを受けてアジアなどに輸出する可能性も出てくるだろう。

他方、中国に次ぐ世界第二の排出国米国の存在感は薄かった。米国では大統領選挙前であり目立った発言もなく、選挙後の気候変動政策が注目される。

米国は発電部門の石炭依存度が高く、また他国に比べて運輸部門の二酸化炭素排出量が高い。政権の交代有無にかかわらず米国の気候変動問題対策のカギを握るのはエネルギー政策であり、シェールガス革命はここでも注目される。エネルギー消費による二酸化炭素

排出の約3割が石炭火力発電所によるものであり、二酸化炭素排出量が石炭火力に比べて3分の1以下のガス火力に代われば米国の二酸化炭素排出量は大幅に減少する。シェールガス開発に使われる水や化学物質による地下水汚染問題など課題はあるが、石炭火力からシェールガス利用によるガス発電への切り替えは、間違いなく気候変動対策に効果がある。

排出量取引の展望

COP17後、日経・JBIC排出量取引参考気配は一時400円/トンとピークの2008年8月の10分の1以下まで下落した。サブプライム問題などでEUや日本の経済活動が低下、エネルギー消費が落ち込んだことから低迷が続いていたが、2013年以降の制度の不透明さが下落に拍車をかけた。

COP17のサイドイベントの一つにおいて、英国元副首相のジョン・ブレスコット氏は、排出にコストがかかることで投資行動、企業行動、消費行動の変化を促すし、排出に価格がつかなければ削減投資も進まないと指摘し、「低炭素型投資を促すために二酸化炭素排出に関する長期の価格シグナルを出すべき」と提言した。EUは2020年の削減目標を20%から30%へ引き上げることを検討しており、排出枠価格への影響が注目される。

2013年以降の仕組みとして日本政府が提案する「二国間クレジット制度」の認知度は以前よりも高まっている。これから行われる詳細設計の中で注目されるのは「排出量取引が無かりせば成立しない事業」だけが排出枠を得られるという現在の主流になっている考え方への対応だ。「追加性」と呼ばれている考え方が、日本政府は「説明のための説明」であり実際の投資の現場にはなじまないとし、「追加性」以外の考え方を採用する考えのようだ。これを現実的アプローチとして評価する声もあれば、懸念を表明するグループもある。投資推進を重視する現実的なグループとの国際的な連携を作り出せるかが課題になる。

新しい仕組みを考えているのは日本だけではない。オーストラリアは2013年に固定価格の炭素税を導入、2015年には変動価格を前提とする排出量取引に移行する。韓国も2015年に排出量取引を導入する。また主要

都市で排出量取引を実験的に導入する中国は、2015年には全国に拡大するといわれている。2015年は排出量取引にとって大きなターニングポイントになるだろう。

日本への影響

COP17の最も重要なメッセージは温暖化問題への国際的な取り組みは今後も続くということである。日本は第二約束期間の削減目標を提出しないが、コペンハーゲン合意を受けて国連に提出した「主要国参加を前提とした1990年比温室効果ガスを25%削減」が反古になったわけではない。つまり「条約上の義務」としての削減目標はないが「国際公約」としての削減目標は依然存在するということだ。

中国やインドなど新興国においても削減努力が求められ、「CO₂排出天国」は存在せず、省エネや再生可能エネルギーを使う投資や技術開発投資に追い風が吹く。他方で米国や中国、インドなどほとんどの主要国もコペンハーゲン合意に基づき総量削減、GDP比改善など何らかの目標を提出しており、日本と同じ状況にある。技術の開発が進む可能性が高く、日本の技術の優位性が失われるリスクがあることにも留意が必要だ。

拡大する「温暖化対策市場」で日本企業の技術や経験が正当に評価され、受け入れられるためには投資先国で温暖化対策制度が整っていることが条件になる。新しい国際システムは各国の国内制度構築に大きな影響を与える。COP17で明らかになったように、環境問題の検討の舞台は国連だ。国連は国の数がものを言う世界であり、G20など主要国で合意をしても土壇場でひっくり返ることもある。小国を含めて支持を取り付ける具体的な戦略が必要となる。戦略の立案に当たっては英国の例が参考になる。2006年に英国政府の意向を受けて元世界銀行のエコノミストであるスターン卿は温暖化対策を先送りすると対策コストは結局は高くつくという経済分析を行い、「スターン報告」として取りまとめた。英国政府はそれを使って早期対策を訴え、国際的な議論をリードした。日本も技術の開発と普及で成長と環境の両立を図るという政策の理念とその根拠、そして具体的な政策を盛り込んだ提案を作ること国連交渉をけん引することが必要であろう。