

新興ドナーによる気候変動・エネルギー分野での南南協力

(公財) 地球環境戦略研究機関 (IGES)

気候変動とエネルギー領域 研究員 清水規子

キーワード：気候資金、南南協力、新興国、気候変動、開発援助

1. はじめに

近年、開発援助の世界では新興ドナーの台頭により「先進国＝ドナー」、「途上国＝裨益者」という構図が崩れてきている。その一方で、気候変動枠組条約 (UNFCCC) の下で議論されている資金支援に関する議題では、現在も上記の構図が明確に存在している。UNFCCC の下では、先進国 (附属書 II 国) には自国の GHG 削減 (緩和)、途上国 (非附属書 II 国) の緩和及び適応の取り組みに対する技術移転及び資金供与の義務が課されてきた¹。途上国に対しては、緩和に関する自主的な行動が求められてきたものの資金供与を求める決定はなされていない。

このような状況に対し、最近では気候変動交渉の資金議題においても、途上国全体を「裨益者」として位置付ける事に関して中南米の一部の国から疑問の声が出てきている。事実、南南協力を既に実施している途上国も多くある。

南南協力を巡る先行研究では、気候変動分野に焦点をあてた調査・研究は行われていない。従って、本報告ではまず、UNFCCC の下では資金供与義務を負わない非附属書 II 国のうち中国、韓国、インドのアジアの新興国を対象に、当該国政府及び政府系機関による発表資料を通じ、これらの国が実施している気候変動及びエネルギー関連分野²の南南協力事業³の実態の把握に努める。その上で、今後の UNFCCC 下の気候交渉及び同分野における国際協力、特に南南協力への示唆を導く。尚、気候変動対策は緩和と適応の分野に分けられるが、本報告では適応分野は扱わない事とする。

2. 中・印・韓による気候変動・エネルギー分野の南南協力

(1) 中国

中国が初めて 2011 年に公表した「対外援助白書」は、「クリーンエネルギーと気候変動」が支援対象 7 セクターの一つと位置づけており (國務院新聞弁公室, 2011)、中国政府は気候変動は同分野を中国の援助における一つの重要な柱と認識していることが伺える。実際、再生可能エネルギー分野では多くの支援が実施されており、2009 年の「第三回中国アフリカ協力フォーラム (FOCAC)」での宣言に基づき、2012 年までに中国は太陽エネルギー、バイオマス、小規模水力発電等の再生可能エネルギーの 105 事業を支援している。エネルギー効率分野に関しては、「対外援助白書」では全く、また FOCAC でもあまり言及されておらず、同分野の南南協力は実施されていない可能性が高い。

¹ 本稿で扱っているインドと中国の緩和分野の二国間援助受取額は、それぞれ 1383 百万 USD (世界第 1 位)、607 百万 USD (世界第 4 位) である。

² 本稿では、再生可能エネルギーとエネルギー分野を区別し、基本的に、再生可能エネルギーは太陽、風力、小規模水力、バイオマス事業を指し、エネルギーは再生可能エネルギー以外のエネルギーを指す。再生可能エネルギーに含まれる小規模水力の定義は国際的な統一見解はなく発電容量 5~50MW と各国毎に異なるが、本稿では最大発電容量 50MW の水力発電とした。ただし、中国における「再生可能エネルギー」の定義は中国政府の発表に基づくものであり、その定義は不明である。

³ 但し、中国の場合には中国政府の発表に基づく「援助」の定義であり、インドの場合には本調査において独自に区分したため、これら 2 カ国に関するデータが OECD 基準に基づいた援助とみなすことが可能か否かは不明である。

エネルギー分野全般に関する項目は、「対外援助白書」の上記支援対象 7 セクターの「工業」及び「経済インフラ」セクターの一部に含まれ、エネルギー分野への援助も多く実施している。中国では、援助開始以降 2009 年までに実施した援助の 325 件への譲許的融資のうち 8.9%がエネルギー・資源開発に充てられているが(国務院新聞弁公室, 2011)、このうちどの程度が気候変動に資するのか否か等の詳細は不明である。また、中国政府は同じ期間に贈与又は利子無し融資によって支援された 2025 の土木事業には石炭産業 (7 件)、石油産業 (19 件) が含まれていることを発表しており(国務院新聞弁公室, 2011)、化石燃料への支援も実施していることが示されている。

(2) インド

インド政府の発表による気候・エネルギー関連援助の統計や総額プレッジは、確認されなかった。このため、インドによる南南協力の主要実施機関であるインド輸出入銀行やインド外務省のホームページを中心に、2010 年以降 2013 年 4 月上旬までの約 3 年 3 カ月の間に合意締結に至った協力事業 40 件、計 3745.8 百万 USD の気候変動・エネルギー分野における他途上国政府に対する協力事業を特定した。本調査

で特定された計 40 件の部門別内訳は、エネルギー関連 19 件、再生可能エネルギー 12 件、交通 4 件、その他 5 件である

(図 1)。エネルギー関連部門のうち最も多かったのが発電事業 8 件だが、うち 7 件全てが発電容量 15MW 以上の中・大規模水力発電で、さらにそのうち 4 件がインド輸出入銀行からブータン政府に対するものであった。ちなみに、名称不明の 1 件を除くブータンへの水力発電 3 件の支援総額は 1868 百万 USD と、本調査で特定された支援金額の約半分を占める⁴。

再生可能エネルギー支援 12 件の内容は、太陽光発電や小規模水力など様々である。また、このような事業別支援の他、ルワンダ政府と再生可能エネルギー協力に関する合意書 (2012 年) を締結する等、二国間による包括的な協力の推進もみられる。

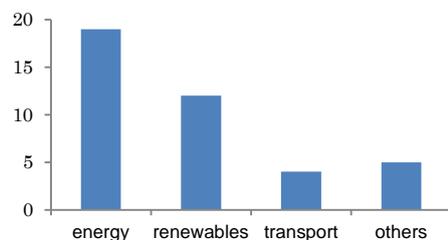
化石燃料支援の有無については、石炭セクターの計画とトレーニングセンターの設置をインド政府がモザンビーク政府に打診したとの報道もあるが(Hindustan Times, 2010)、本調査からは、インド政府による南南協力で化石燃料関連事業を支援している政府による正式発表は確認されなかった。

鉄道敷設等の交通セクター 4 件に関しては、これら事業に気候変動対策が組み込まれているのか否か、また組み込まれている場合その内容は不明である。

(3) 韓国

韓国は、東アジア気候パートナーシップ (EACP) の下で、2008 年から 2012 年までの間に KOICA を通じた 200 百万 USD の拠出を 2008 年に発表し、5 分野 (水管理、低炭素エネルギー、低炭素都市、廃棄物処理、森林及びバイオマス) において 29 事業を支援した (OECD, 2012)。また 2009 年にはグリーン成長国家戦略 (2009 年-2050 年) を策定し、「緑の ODA」を ODA 総額の 11.3% (2007 年時点) から 2020 年までに 30%にすることを掲げ、さらに国際的には緑の気候基金 (GCF) の本部も韓国に招致する等、気候変動分野での途上国支援に非常に積極的な姿勢を見せている。

図 1: インドの気候変動・エネルギー関連セクター支援の案件数 (2009 年 1 月~13 年 4 月)

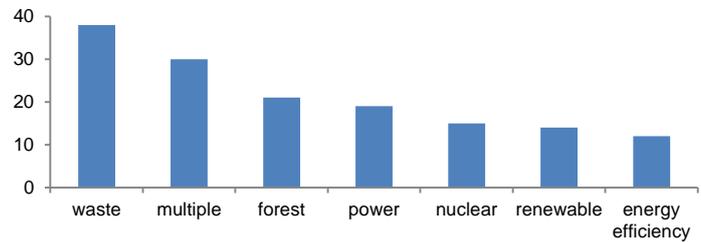


(出典) インド輸出入銀行及び外務省等の HP を元に筆者作成

⁴ この背景には、2009 年にインド・ブータンの両政府による、両国が 10,000MW の水力発電開発のために協力し、その電力余剰を 2020 年までにインドに輸出することに関する合意がある。。

韓国は経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）加盟国であることから、政府は自国の援助のデータを DAC に提出しているが、その報告では緩和を主要又は重要な目的であるとする二国間援助が 2010 年に計 61.2 百万 USD（コミットメント額）（175 件）であるとしている(OECD, 2011a)。この 175 件をセクター別に分類した結果、「廃棄物（38 件）」、ついで「複数セクター（30 件）」、「森林（21 件）」、「電力（19 件）」、「原子力（15 件）」、「再生可能エネルギー（14 件）」、「エネルギー効率（12 件）」であった。廃棄物全 38 件で最も多かったのが固形廃棄物と廃棄物のエネルギー化で、それぞれ 12 件ずつあった。電力（19 件）の内訳からは発電事業自体への支援は確認されず、最も多かったのが「電力エンジニアリング及び管理」のトレーニング提供だったが、これと気候変動との関連は不明である。また OECD への報告とは別に韓国の援助による化石燃料支援の有無を調べたが、本調査では特定されなかった。原子力（15 件）は、1 件を除き全て国際原子力機関（IAIA）との協働による原子力エネルギー政策、計画、事業管理に関する世界 14 カ国でのトレーニング提供である。

図 2: 韓国の気候変動関連の援助の上位 7 セクターの案件分布(2010 年)



(出典) OECD・DAC への韓国政府によるリオマーカー報告を元に、筆者作成

3. UNFCCC の原則から見た新興ドナーの南南協力のあり方

以上、UNFCCC において気候変動分野の支援が義務化されていない非附属書 II 国の中国、インド、韓国も気候変動及びエネルギー分野における南南協力を既に実施していることを明らかにした。その支援内容は各国異なるが、中国に関しては、UNFCCC の交渉の場では先進国の気候資金拠出を求める急先鋒だが、既にアフリカにおいて再生可能エネルギー分野での支援を大々的に実施し、インドも 12 件ではあったが、再生可能エネルギー分野の支援を実施している。韓国については二国間支援のみならず、今後の気候変動分野の途上国支援の中核となる GCF の本部を招致している。

UNFCCC は、その原則として、すべての国が「共通だが差異ある責任（CBDR）」、「各国の能力（RC）」、「各国の社会及び経済的状況」に従い可能な限り広範な協力を行う事を謳っている。表 1 は、本報告で対象としている 3 カ国の開発及び気候変動分野における現状を示したもののだが、RC に関

表 1: 中国、インド、韓国の開発・気候変動分野における現状 (括弧内は世界順位)

	中国	インド	韓国
OECD 加盟	非加盟	非加盟	加盟
UNFCCC 分類	非附属書 II 国	非附属書 II 国	非附属書 II 国
GDP (2010 年、2005 年 US\$)	4 兆 533 億 (3 位)	1 兆 2,467 億 (8 位)	1 兆 176 億 (12 位)
CO ₂ 排出量 (万トン)(2010 年)	72 億 5,850 (1 位)	16 億 2,580 (3 位)	5 億 6,310 万 (7 位)
一人当たり CO ₂ 排出量(トン)(2010 年)	5.4 (55 位)	1.39 (100 位)	11.52 (20 位)
年間の南南協力総額 (百万 USD)	1,500-25,098 (2009 年) ⁵	448~2,200 / 年(2009 年)	1,325 (純額) (2011 年)

(出典)(OECD, 2011b)、(IEA, 2012)、(Walz and Ramachandran, 2011)等を基に筆者作成

しては、今回対象にしたような一部途上国は気候資金を既に実施している事実を踏まえれば、また GDP を鑑みても、全ての非付属書 II 国に RC がないとは必ずしも言えないのではないか。また、気

⁵ 中国は、2009 年末までに 161 カ国、30 以上の国際・地域機関に対して合計 2562.9 億円の「援助」を実施している。(國務院新聞弁公室 2011)

候変動の「責任」はそれを測る指標によって異なるものの、図 I で示されている通り、中国とインド国単位の排出量はそれぞれ 1 位と 3 位となっている等、非附属書 II 国と言えどもその「責任」が全く無いとは言い難い。

従って、先進国による気候変動分野の途上国支援の継続的实施そして更なる努力は当然求められるが、UNFCCC の原則及び気候変動問題の喫緊性を鑑みれば、非附属書 II 国もまた可能な限りの貢献が要求されても良いのではないか。そしてそのために、まずは現在交渉の俎上にはない非附属書 II 国による「気候資金」も議論し、自主的行動の奨励等の形で推進するべきではないだろうか。

また、気候変動及びエネルギー関連分野における南南協力に関する課題も特定された。1 点目は、交通やエネルギーセクターにおける気候変動の主流化である。韓国の場合、韓国国際協力団 (KOICA) によって環境が横断的イシューと位置付けられていることから、政策上は気候変動問題への主流化が進められている可能性もあるものの、実際の運用は不明である。インドと中国ではそのような政策は見当たらず、また中国及びインドではエネルギー効率対策が課題とされている中、南南協力の分野のみが気候変動問題を主流化している可能性は低いだろう。南南「北」協力の更なる推進等によるエネルギー効率の高い技術による支援へのシフトが望ましい。

2 点目は、化石燃料開発への援助である。本調査では、韓国とインドに関しては化石燃料開発への援助を確認できなかったものの、中国はエネルギー・資源開発への支援を自らの「対外援助白書」の中で発表していることを示した。このような援助政策の背景には、自国のエネルギー事情や地政学的な背景が気候変動分野よりも優先されていることが当然想定される。CBDR や「各国の社会及び経済的状况」に従うという UNFCCC の原則に基づけば、このような援助も許容されるとの解釈も可能だが、可能な限り気候変動に配慮した支援へのシフトが必要だろう。最後に、非 DAC ドナーによる開発援助全体で指摘されてきた課題だが、気候変動分野においてもやはり透明性の問題が挙げられる。

ただし、UNFCCC の原則に基づく拠出額や、上述した支援に伴う課題は先進国による気候資金拠出に関してもしばしば指摘される事項である。UNFCCC の原則に従い、まずは先進国による一層の取り組みが望まれるが、新興ドナーによる取り組みもその規模の拡大に比例し今後益々重要になる。

参考文献

Hindustan Times (2010) India offers \$40 m credit to Mozambique, signs pact for rural electrification. in M. Tiwari (ed.).

IEA (2012) 'CO2 Emissions from Fuel Combustion Highlight 2012 Edition'.

OECD (2011a) 'FIRST-EVER COMPREHENSIVE DATA ON AID FOR CLIMATE CHANGE ADAPTATION'.

OECD (2011b) Tracking aid in support of climate change mitigation and adaptation in developing countries.

OECD (2012) 'KOREA Development Assistance Committee (DAC) PEER REVIEW 2012'.

Walz, J. and Ramachandran, V. (2011) Brave New World A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance *Working paper 273*. Washington, DC Center for Global Development.

国務院新聞弁公室 (2011) 'China's Foreign Aid'.