

内容 - COP16 特集号 -

- p.1 京都議定書延長問題に関する日本政府交渉スタンスの論理的課題
- p.4 COP16に見る気候変動交渉プロセスのあり方と課題
- p.6 新連載: 中国・インドの最新動向(1)
- p.7 新連載: 国内政策を本音で語る(1)
- p.8 コラム: 「気候変動を巡る政策対話と連携構築」
- p.9 活動・出版物紹介
- p.9 Svapnam 夢
- p.9 編集後記



カンクン合意採択の瞬間(12月11日深夜)
IGES 市場メカニズムグループ・鳥居撮影

京都議定書延長問題に関する 日本政府交渉スタンスの論理的課題

IGES 気候変動グループ・ディレクター
東北大学 東北アジア研究センター・教授
明日香 壽川

1. 初日の「冷水」

11月29日から12月10日までメキシコのカンクンで気候変動枠組条約第16回締約国会議(COP16)が開催された。その初日に、日本政府代表団の交渉官による「日本はいかなる条件あるいは状況のもとでも、延長された京都議定書に基づく削減制約に参加しない」との発言は多くの関係者間で話題になり、海外や日本のマスメディアでも取り上げられた。その論調の多くは、「昨年のコペンハーゲンで失われた信頼をとりもどすことが必要な会議の初日で、その信頼醸成の雰囲気壊した」という内容であり、会場でも日本政府を非難する声が多く聞かれた。

確かにタイミングは良いとは言えず、「いかなる条件あるいは状況のもとでも」という言葉は、対話を拒否していると受け取られてもおかしくない。これから始まる2週間の交渉自体の意義を「問答無用」と切り捨てたように聞こえた言葉遣いが発言後の会場の空気を凍りつかせ、昨年のコペンハーゲン COP での失敗から何とか立ち上がろうとしている人々の不信感を買ったと思われる。

しかし、日本政府代表団の発言の直後に気候変動枠組条約(UNFCCC)事務局長がコメントしたように、京都議定書延長問題に関する日本政府のスタンスは一貫している。また、この日本政府のスタンスを明確に支持しているのは、気候変動枠組条約締約国194カ国の中ではロシアとカナダの2カ国のみで、残りの

191カ国のほぼすべてが不支持であることは、交渉関係者の間では周知の事実である。すなわち、「空気が読めなかった」というような単純な話ではなく、関係者は「日本政府の交渉官が、国際社会と日本国内の両方に釘を刺すために、あえて空気を読まなかった」と受け止めたのである。また、各国交渉担当者や研究者が日本に対して持つ不信感や違和感も、本質的には、発言のタイミングや言葉遣いだけが原因ではなく、日本政府の言説にある本質的な論理性あるいはロジックに疑義を持つ人が多いからだと思う。

筆者は、COP 開催期間中に各国の交渉担当者や研究者から日本の発言やスタンスをどう理解したらよいのかという質問を多く受け、彼らとの会話の中では、日本の言説の論理的課題を指摘する意見を聞くことが少なくなかった。したがって、本稿では、彼らの意見を紹介するとともに、それらをどう考えるべきかについて私見を述べることにより日本国内における議論を活性化できればと考える。なお、ここでは、論理性やロジックという言葉は「矛盾がなく、かつ焦点となっている事象に対してある程度の見識がある人を説得できるような言動」というような意味合いで使用している。

2. 5つの論理的課題

以下で、日本政府による言説の論理的課題として挙げられた点を具体的に述べる。
(次ページに続く)

①排出量カバー率の偏重

第一は、温室効果ガス排出量のカバー率を用いる言説に関するものである。国際交渉の場でも、国内においても、しばしば日本政府関係者は、「京都議定書は、世界の排出の 27%しかカバーしていない」という言葉を枕詞に使う。「ゆえに別の新たな議定書が必要である」という結論を、いきなり導く。しかし、ある国際レジームに排出量の多い国が関わっていることは、アприオリに、そのレジームの有効性、すなわち、そのレジームがない場合と比較して、より多くの温室効果ガスの排出削減をもたらすことを保証するものではない。たとえば、京都議定書でロシアは義務的な削減目標を持っているものの、その数値目標自体が甘いため、レジーム全体では、ロシアが参加していない場合と比べて、排出削減の実効性という意味では、むしろマイナスの影響を与えている。また、国際的に義務的な数値目標を負っていない国でも、国内における目標が厳しく、かつその遵守体制が堅固なものであるのならば、実効性はより高まる。すなわち、実際の数値や遵守の確実性などの中身が大事なのであり、少なくとも排出量の総和だけで、そのレジームの有効性を評価することは論理的に不可能である。

②他国の行動による自己正当化

第二は、「米国などが参加しないから日本も参加しない」という言説に関してである。これを受け入れることは、「他国が好ましくないことをやっているから、それに自国も倣う」というロジックも受け入れることと同義になる。この「自己の行動を、他者の行動との相同性をもって正当化する」というロジックは、本来は人を説得するためのロジックとしては使えない。これが通用するのであれば、米国が参加していない対地雷禁止条約や包括的核実験禁止条約などの国際条約に対して、「米国が参加していないから」という理由で各国は参加しなくてもおかしくないことになる。もちろん、このようなロジックを使うことは自由であり、日本企業の国際競争力喪失という点からの反論も予想される。しかし、その場合には、「温暖化によって多くの人命が喪失するリスク、日本企業の対米企業国際競争力が喪失するリスク、日本における新たな雇用創出チャンスが喪失するリスク、などが、それぞれどれくらい大ききさであり、どれをより重要視するか？」という問いに論理的に答える必要がある。

③各国状況の不公平な捨象

第三は、しばしば米国と中国を一緒に、かつ単純に議論することの問題である。確かに、両国とも、国全体の排出量では世界の一位と二位の大量排出国である。しかし、人口、国の発展レベル、産業構造、一人当たりの排出量、京都議定書との関係（一方は非締約国で、一方は締約国）、歴史的排出量、地理的特性、エネルギー資源賦存量、現状の温暖化・エネルギー政策、コペンハーゲン合意でプレッジした数値などに関して、非常に多くの異なる点を持つ。それらを捨象した大雑把な議論は、日本政府がよく言う「公平性の確保が不可欠」というロジックに矛盾している。このような言説は、結果として途上国全体をも警戒させることになる。その理由は、他の途上国が「明日は我が身」と考える



からである。また、米国を批判するのであれば、実際の行動が伴う必要がある。しかし、残念ながら、スケープ・ゴートとして使うことはあっても、アンブレラ・グループと呼ばれる同じ交渉グループに長く属する米国政府や議会に対して、日本政府が気候変動政策に関し真摯に批判し、あるいは説得のために積極的な努力を行っているとは国際社会は認識していない。

④曖昧な公平性の定義

第四は、前出の 3)とも関係するが、より本質的な問題として、公平性の定義や国際レジームの代替案に関する具体的な議論や主張がないままに、「京都議定書は不公平」という言葉を気軽に日本政府が用いていることがある。このような言動は、説得力を持たないばかりでなく、結局は都合のよい言葉として「公平性」を用いているだけだと国際社会においては認識されてしまう。唯一、「CO₂ 排出量の GDP 原単位が小さく省エネが進んだ日本が更なる削減を強いられるのは不公平」という議論は良く耳にする。いくつかある公平性の基準において最も重要だと、少なくとも世界の研究者間で認識されているのは、汚染者負担原則に基づいた一人当たりの排出量である。すなわち、GDP 原単位のような指標は、数多くある公平性指標の中の一つでしかなく、最も重要なものとは認識されていない。そもそも、第 3 次産業で儲けて、大量輸入・大量消費のライフスタイルを続けているような国や国民を想起すればわかるように、GDP 原単位の絶対値がスナッフショットで小さいこと、その国が温暖化対策という国際的な責務を十分に果たしていることとは必ずしも同義ではない。また、その数字自体も、計算の際のパラメーターとして為替レートを用いるか、それとも購買力平価を用いるか、それぞれ何年の数値を用いるか、などの様々な前提や仮定によって大きく変化する。

⑤断片化レジームへの実質的誘導

第五は、日本政府の主張の論理的帰結としてのグローバルでマルチなレジームから断片化されたレジームへの意図的誘導である。周知のように、2010 年 11 月に行われた米国中間選挙における民主党の大敗によって、義務的な数値目標が課される議定書のようなマルチな国際レジームへ米国が参加する可能性が、少なくとも今後 2 年間は事実上ゼロとなった。この状況で、「一つと同じ枠組み（一つの新たな議定書）のもとでの野心的な目標を持った主要国の参加が必要である。同時に、京都議定書第二約束期間延長には賛同しない」と主張し続けることは、日本政府が具体的な議定書代替案を提示していないことも考えると、京都議定書と、それに代わるマルチでグローバルな法的な枠組みの両方

を実質的に日本政府が拒否していることになる。これは、日本政府が排出削減目標を勝手にプレッジすれば済むような軽いコミットメントを望んでいるだけではなく、このような断片化したレジームに(米国や日本だけではなく)国際社会全体を導びこうとしていると認識される。実際に、COP16の会場でも、「チキン・レースをストレートに実行しているような日本政府の強硬姿勢によって、米国や途上国に対して何らかの法的拘束力がある目標を持つよう促すことがより難しくなった」という声が多く聞かれた。言うまでもなく、断片化レジームへの誘導は、日本政府が繰り返す「温暖化問題はグローバルな問題であるから、グローバルな参加のもとでの実効性がある取り組みが大事」という言説と矛盾する。

3. 断片化レジームの問題点

気候変動の国際的対策レジームの断片化は非常に大きな問題を孕んでいる。実は、日本においては、断片化されたレジームへの志向、すなわちマルチな UNFCCC の枠組みの内でも外でも、各国がそれぞれ自主的にプレッジしてレビューを受けるような体制あるいは状況が好ましいという議論は、以前から政府や産業界の一部にあった。最近、プレッジ&レビューの世界でしか存在できない二国間オフセットのようなメカニズムを日本政府が推進しようとしているなどからも、日本政府内におけるこのような志向が傍証される。

しかし、このような断片化したレジームでは、個々のピースにおける目標が野心的であり、かつその遵守制度が堅固なものでない限り、世界全体として合意された所期の目的を達成するという意味での効果が小さいことは、他の国際条約や協定などの先例からほぼ実証されている(少なくとも研究者の間では、そのような共通認識がある)。しかし、日本で断片化レジームの優位性を主張している人々は、野心的な目標や堅固な遵守システムの必要性については多くを語っていない。また、そのような断片化されたレジームがどのように世界全体で機能し、温暖化防止の究極目標を実現できるのかについても明言しない(自分たちは、できることを頑張るというだけである)。さらに、日本政府が推進している二国間オフセットの仕組みは、温暖化対策プロジェクトによる排出削減量や国別排出量のアカウンティング方法を各国が独自に決定することを認めるため、各国の削減目標や行動の公平性の評価を、より難しくする。すなわち、日本政府が常日頃に標榜している「実効性および公平性の確保」という議論と矛盾する。

4. 日本外交への影響

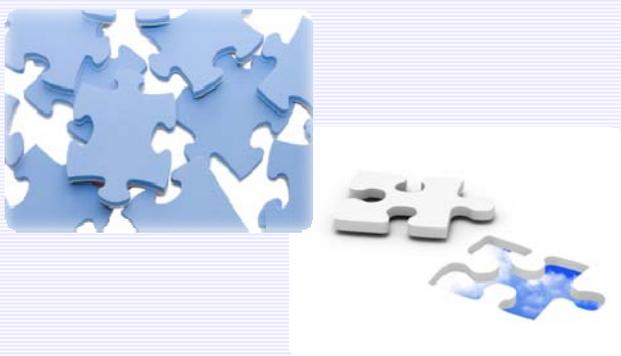
日本政府の交渉スタンスや交渉官の発言に対する評価としては、数は多くないものの「今まで米国の影に隠れていた日本が表に出てきた」「日本が米国の代わりに悪役を買ってでた」「米国が真の問題であることを再認識させた」というものもある。しかし、そのようなコメントも、日本が低炭素社会へのリーダーシップをとっているからという理由からではなく、「日本が本音を言った」という驚きから出てきたものが大部分であった。

一見、この日本政府の本音は「正論」のように聞こえる。しかし、前述のように、温暖化対策が党派問題化している米国の状況などを正確に認識して、より温暖化対策を進めることを最重要視するのであれば、まったく合意される見込みのないことを主張することは、おそらく「正解」ではない。ポルビアが産業革命以降の温度上昇抑制目標を 2°Cではなくて 1°Cとすべきと主張するのも、「正論」と言えるが「正解」ではないと同様である。

さらに、昨年の中選挙で米国議会が機能不全になった現状でも交渉スタンスに変化がないことや 2 国間オフセットメカニズムを推進していることを考えると、その「正論」も、結局は他国をスケープ・ゴートにし、マルチの国際レジームを崩壊させることによって自国における温暖化対策による負担を軽減したいだけが「真の本音」と認識される(筆者は、日本政府関係者全員の「真の本音」が国際社会の断片化や温暖化対策負担軽減だとは思わないが、このような方向に政府全体が動いていると国際社会が認識していることは客観的事実だと思われる)。

したがって、日本政府の言説の内容や状況がはつきりするにつれて、国際社会からの非難はますますエスカレートすると予想される。実際に、日本の経団連が主催した COP 16 のサイドイベントでは、会場から「日本政府の交渉スタンスによって日本企業は儲かるかもしれないが、それは他国の人々の命との引き換えによるものだ」という発言もあった。

このような状況が続けば、長い時間をかけて築き上げてきた途上国との信頼関係は確実に壊れていく。日本国内における排出量取引制度導入が反対派からの抵抗によって頓挫する中、日本が積極的に環境問題にコミットしていると認識する国は、国内での認識とは違って、ますますすいなくなると予想される。そして、「自分勝手な環境政策後進国」というレッテルが日本に貼られる可能性がある。それらが、環境立国を国内外で標榜し、各国の信頼を勝ち得ることで南北および東西の架け橋となることをめざしている日本の外交に与える意味について日本全体で深く考えるべきだと思われる。



COP16 に見る気候変動交渉プロセスのあり方と課題

IGES 気候変動グループ・研究員

福田 幸司

今次会合では、2 週間に及ぶ交渉の末に最終日翌日の未明まで続いた閉会全体会合(プレナリー)において、カンクン合意と呼ばれる COP 決定が採択された。争点のひとつであった京都議定書の第二約束期間を巡る議論は継続交渉となったものの、緩和・適応・技術・資金などの個別テーマの中で次期枠組みのサブスタンスがより具体化され、合意がみられたことは今次会合の成果のひとつといえる。

閉会プレナリーにおいて見られた採択までの墨・エスピノサ議長と締約国との一連のやり取りは、気候変動を巡る国際交渉プロセスのあり方を改めて考えさせられるものであった。閉会プレナリー開催当日に配布された合意案文書に自国の主張が十分反映されていないことを理由に、終始採択反対姿勢を貫き執拗に食い下がったボリビアに対して、毅然とした態度で協調と妥協の精神を悟し、理路整然と半ば押し切る形で最終的な合意文書案の採択を導いた墨・エスピノサ議長の手腕はさることながら、議長の締約国との調整・対話能力と、協調と妥協の精神に則り合意に辿り着こうとする大多数の締約国の総意が、反対のための反対を繰り返す一部の締約国の政治的な思惑を上回るとき、マルチラテラルの交渉プロセスは真の意味でのコンセンサス^{*}に基づき、合意に向かって前進することが可能であることを証明した。採択時におけるプレナリー会場全体から湧いた拍手と称賛は、議長に対してのみならず、正にこの真実に対して向かっていたのではないだろうか。



その一方で、今次会合において気候変動を巡る国際交渉プロセスが抱える固有の課題が改めて露見したことも事実である。一点目、COP は通常二週間というタイムスパンで行われ、一週目は交渉官レベルでの交渉がもたれ各々の論点に対してオプション案が絞り込まれ、第二週目の段階で閣僚級等のハイレベルセグメントに上げられ、残存するオプション案に対する政治決定がなされた上で最終合意に向かうプロセスを経るが、効率性の観点から果たして本当に 2 週間という期間が必要だろうか。同様の議論は COP までに随時開催される AWG

等の場においても当てはまる。特に第一週目は交渉官レベルでの交渉である以上、各議題に対して各国は終始自国主張やサポーティングステートメントを繰り返すことに専念し、概ね妥協は見られない。各国交渉官のマンデートが本国の方針・国益を反映した主張を周知させ貫くことにあるため当然の結果ではあるが、延々と同じ主張が繰り返される場を設けることは、気候変動対策の喫緊性(urgency)に鑑み、本当に必要だろうか。また、個別議題によって議論の成熟度は異なるため、例えば成熟度の低い議題は専門家レベルで継続議論し成熟度を高めた上で AWG や COP に上げることで、開催期間や頻度を短縮する工夫は出来ないものだろうか。

二点目、気候変動枠組み交渉が扱うべきバウンダリ、つまり、どこまでを交渉の議題として扱うのか、という課題である。今次会合においても、水問題と気候変動、砂漠化や砂嵐といった概念も交渉課題として扱うべしと主張する国々が出てきたが、既に存在する国際条約が扱う領域や気候変動との直接的な因果関係は明確でない領域まで芋蔓式に議論すべきなのだろうか。際限のない交渉議題の膨張は、交渉プロセスを拡散・複雑化させ、合意への達成を更に困難にさせる。

三点目、職業交渉官の存在意義についてである。今に始まった話ではないが、特に途上国の中には自国国籍以外のお雇外国人を“代弁者”として交渉官に据え、交渉に臨む国々が見られる。これら職業交渉官の存在はこれら国々の交渉能力や専門性の不足を補完しており、結果として国のプレゼンスを高めることに貢献している一面があることは否めないが、仮に気候変動がもたらす被害の影響を真に国際社会に訴えたいのなら、どんなにたたくなくてもその国の人間が自分の言葉で語ることが筋ではないか。また、職業交渉官からしてみれば、交渉を継続させることが自らの存在理由・職業生命と直結してしまう以上、交渉を早期に合意に近づけようとするインセンティブは働かず、ここにモラルハザードが生じる。

これらの課題はこれまでの交渉の歴史の中から発生したもので必ずしも早期に解決できるものではないかもしれないが、少なくともこうした問題意識が締約国間に芽生え、全体で共有され、改善の方向に向かうモメンタムが出来ることが重要と考える。気候変動を巡る国際交渉プロセスが取り組むべき課題は多い。

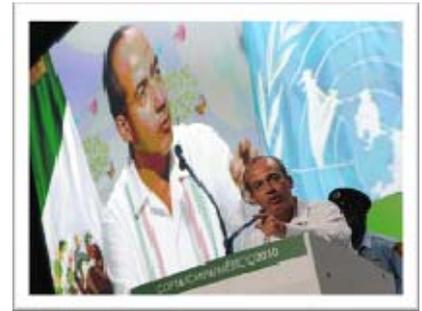
^{*} エスピノサ議長は、コンセンサスとは、すべての締約国が等しくその立場を表明し、締約国会合において検討される場を与えられること(今次会合の文脈では、ボリビアはこの権利を既に付与され行使していた)、またそのための権利を有することを意味するのであって、1 国が合意案に対する決定に対して拒否権を有することではない、と説明している。同様に、コンセンサスは、「全会一致」とは別の概念である旨がこれまでの締約国会合で度々表明されている。

(本寄稿は著者個人の見解に基づくものであり、組織の立場を反映したものではない。)

COP16 の経緯と開催中の主な動き

日付	主な動き
11/29 (月)	<ul style="list-style-type: none"> メキシコ・カンクンにおいてCOP16およびCOP/MOP6開幕。併せてAWG-LCAおよびAWG-KPも開会。 各国が開会ステートメント。日本政府代表団、「いかなる条件、状況においても京都議定書第二約束期間の設定を受け入れない」。
11/30 (火)	<ul style="list-style-type: none"> SBI および SBSTA 開会。二つの AWG で非公式会合。 日本、地球温暖化問題に関する関係閣僚会議を開催し、政府対応方針を決定。現行の UNFCCC 下の枠組みの単純延長に反対し、全ての主要排出国が参加する新たな国際枠組みの構築を訴える方針。
12/1 (水)	<ul style="list-style-type: none"> SBI、SBSTA、AWG-KP、AWG-LCA による多数の非公式グループでの協議。
12/2 (木)	<ul style="list-style-type: none"> COP/MOP、SBI、SBSTA、AWG-LCA、AWG-KP では、コンタクトグループ会合および非公式協議が多数開催。 世界気象機関(WMO)が 2010 年の地球の平均気温が観測開始以来最高となる可能性があることを発表。「温室効果ガスの排出増がなければあり得ない上昇」とし、各国に早急に地球温暖化対策への取り組みを呼びかけ。
12/3 (金)	<ul style="list-style-type: none"> COP/MOP、SBI、SBSTA、AWG-LCA、AWG-KP による多数のコンタクトグループ会合と非公式協議を開催。
12/4 (土)	<ul style="list-style-type: none"> 全体会合開催。中間報告、透明性の強調(ストック・テーキング)。AWG-LCA にてコペンハーゲン合意を基とする先進国と途上国両者による GHG 削減の実施を盛り込んだ交渉文書のたたき台を提出するも、採択には至らず。
12/5 (日)	<ul style="list-style-type: none"> COP 議長により非公式会合開催。今後の議論の進め方について協議。
12/6 (月)	<ul style="list-style-type: none"> BASIC、検証制度の条件付き受入れを表明。
12/7 (火)	<ul style="list-style-type: none"> 閣僚級会合開始。 各国から環境・農業団体等、約千人以上が参集し大規模なデモ。
12/8 (水)	<ul style="list-style-type: none"> COP・CMP の非公式総括全体会合。 終日 COP、COP/MOP、AWG-LCA、AWG-KP によりコンタクトグループ会合および非公式協議。 閣僚級会合では各国元首、政府、代表団による発表。
12/9 (木)	<ul style="list-style-type: none"> コンタクトグループ会合および非公式協議。エスピノサ議長により非公式の中間プレナリーを開催(同日深夜)。 閣僚級会合では各国元首、政府、代表からの発表続く。 今次会合の成果について悲観的な報道が多くなる。
12/10 (金)	<ul style="list-style-type: none"> 菅首相、潘国連事務局長およびキャメロン英首相と電話会談。
12/11 (土)	<ul style="list-style-type: none"> AWG-KP および AWG-LCA の決定案を相次ぎ配布。 ポリアが決定案への反対を発表。
12/12 (日)	<ul style="list-style-type: none"> エスピノサ議長演説、終了後スタンディング・オベーション AWG-LCA/AWG-KP 非公式会合・閉会会合 COP・CMP 閉会会合にて COP 決議(カンクン合意)を採択(深夜 3 時半頃)。ポリア反対のまま議長が採択を強行。 COP16 閉幕(早朝 6 時半頃)。

AWG-LCA および AWG-KP 下のドラフティング・グループ(テーマ毎、章立て毎の文言交渉)の AWG にまだある議題に関する非公式協議(議長 墨国テ・アルバ大使)



閣僚級会合開催
ドラフティングのための閣僚級非公式会合も並行開催

(文責:気候変動グループ研究補助 宮塚亜希子)

参考資料・写真出典

- 持続可能開発研究所(IISD)「Earth Negotiations Bulletin (ENB)」(<http://www.iisd.ca/climate/cop16/>)
- IGES 2010 年度第 2 回地球環境セミナー「COP16 結果速報と今後の展望」(2010 年 12 月 21 日)田村堅太郎・気候変動グループ副ディレクター発表資料
- 国内主要各紙



写真:カンクン合意採択の瞬間

写真出典:持続可能開発研究所(IISD)「Earth Negotiations Bulletin (ENB)」(<http://www.iisd.ca/climate/cop16/>)

新連載

中国・インドの最新動向(1)

中国

排出削減に前向きな姿勢を強調

IGES 気候変動グループ・特任研究員
ヘレン・グオ

中国は、COP16において、来年から開始される第12次五カ年計画(2011-2015年)期間中の温室効果ガス削減に対する前向きな姿勢を強調していた。

国家発展改革委員会(NDRC)の『気候変動対策のための政策と行動に関する年次報告』によると、現行の第11次五カ年計画(2006-2010年)の省エネおよび排出削減策の実施が完了すれば、対策がなかった場合と比較して、この五年間の二酸化炭素排出削減はおよそ15億トンとなるほか、これらの対策プロジェクトへの投資額は、政府支出の200億元を含めておよそ2兆元(301億米ドル)となる。

また、最近の政府高官の発言などから、次期五カ年計画中のエネルギー消費量と二酸化炭素排出量の抑制目標は拘束性を持つ目標となる見込みだ。ただし、この「拘束性」というのは国内施策としての拘束性であり、UNFCCCなどの下で「国際的な拘束力」を持つものではない。今後は、この拘束性の定義やUNFCCCとの関係が大きな議論になると予想される。

インド

注目されるPATスキーム

IGES 気候変動グループ・研究員
ジャーナルダナン・ナンダクマール

COP16での2週間の交渉が実を結び、全ての締約国(ボリビアを除く)が賛同するカンクン合意が成立した。いま世界中の国は、カンクンの意志を継ぐと国内での実施策の練り上げに追われている。COP16で「適切な法的枠組みの下で全ての国による法的拘束力のある目標の設定」を政府の立場として表明していたインドは、国内対策にも積極的だ。

なかでも政府は産業のエネルギー効率向上及び再生可能エネルギー増加の具体的な計画の作成を進めている。特に Perform Achieve and Trade(PAT)と呼ばれる省エネ達成認証スキームや、再生可能エネルギー証書(REC)等の革新的な取り組みは国内外から高い関心を集めている。

また、農業および関連セクターへの気候変動影響に関しても、研究インフラの整備、能力構築、気候変動の影響に強い技術の開発のために35億ルピー(7千7百万米ドル)の予算をとっている。このように国内対策が進展する一方で、それらを監視・評価するシステムづくりも必要とされている。これらが実現されれば、国際的な緩和行動におけるリーダーシップやカンクン合意のモメンタムを保つためにインドが担う役割はより大きくなると考えられる。

なぜ排出量取引の導入を「排除」したいのか?

IGES 市場メカニズムグループ
ディレクター

二宮 康司



先の通常国会に提出された地球温暖化対策法案に明記された地球温暖化対策としての主要三施策、すなわち、排出量取引、環境税、そして再生可能エネルギーの固定価格買取りのうち、これまで最も大きな論争を引き起こしてきたのが排出量取引である。排出量取引を除く他の2つの施策については導入の推進が継続されるが、排出量取引については当面導入を見送るとの動きも政府内に出てきている。環境税ならまだしも、とにかく排出量取引の導入だけは何とかして回避したいという力が、我が国の地球温暖化対策の政策立論のステージで陰に陽に大きく働いているのである。

再生可能エネルギーの固定価格買取りはとりあえず横に置いておくと、ここで興味深いのは、経済学的にはその政策効果が等価になるはずの税と排出量取引の2つの施策のうち、とりわけ排出量取引を排除しようとする潮流が、我が国においてなぜこれほど強く形成されているのかである。EUでは、環境税ではなくむしろ排出量取引導入を選択したという事実があることを踏まえると、これは極めて対照的な状況である。

理論的には、環境税と排出量取引によって同等の政策的効果、つまりここでは温室効果ガス排出量の削減効果が見られることはどの教科書にも書いてあることである。排出量取引の導入によって所与の排出量削減という政策効果を実現できたとしたら、そこで取引される排出枠の価格は、その排出量削減の実現のために必要な環境税の税率によってもたらされる化石燃料価格の上昇分と同値となる。したがって、温室効果ガスの排出に対するコスト化という点では同じ帰結が導出される。

ところが、両者はその制度導入段階での政治的な障壁が異なる。排出削減を導出するために必要な化石燃料価格の上昇率をあらかじめ政治的に確定させなければならない税に対して、排出量取引では価格上昇が導入時には必ずしも明らかではなく事後的に顕在化するという違いである。



同じ排出量削減を政策的に実現するために、どちらが導入段階での障壁がより高いかと言えば、それは税である。例えば、現在の経済状況の中で、我が国において高い税率の環境税をこのタイミングであらたに創設することは政治的に不可能に近いと考えられる。しかし、税率を大きく下げれば状況は激変する。税率を下げてしまうことによって税導入の障壁は大幅に低下し、むしろ地球温暖化対策としての環境税の導入を成し遂げたという「実績」をアピールしたい政策側と、低い税率による実質的な「排出削減の実効性の低さ」を求めたい排出側のニーズとが絶妙にマッチし、税が積極的に好まれる状況が成立し得るのである。そして、その結果として、本来の政策目的であるはずの大幅な排出削減は実現しない。

他方、排出量取引の場合は、配分される排出枠の総枠があらかじめ確定されてしまうことから、この排出枠総量さえ確実に絞り込めば、排出量削減というもっとも重要な政策効果についての高い実効性は明らかである。もちろん、排出量取引においても排出枠の総量を政治的な理由で膨張させることは可能であり、それによってその削減効果が低下する点では税と同じだ。しかし、この場合は、排出削減という政策効果の後退が定量的かつ直接的に直ちに観察されるため、それが間接的な税と比較すると、排出枠総量を無節操に膨張させることには政策側に一定の歯止めがかかると考えられる。つまり、税の場合は低い税率を設定したとしても、その「後退」した帰結は間接的に現れるのに対して、排出量取引の場合は配分した排出枠の総量としてより直接的に顕在化する点が大きく異なるのである。

税導入については、低い税率によってその政策的効果を弱めてしまうことが極めて容易であり、むしろ政治的にはそうならざるを得ない、という現実が実は広く認識されており、排出削減効果に対するこの「税の実効性の低さ」が「排出量取引の実効性の高さ」との比較において排出者に好まれていると考えられる。つまり、経済学的には等価の結果をもたらすはずの税と排出量取引だが、税の場合は低い税率の導入に留まざるを得ないという現実を多くは見透かしており、その意味において、税がセカンドベストな選択肢として支持され、排出量取引導入を排除するという行動に結びついているのではないだろうか。

こう考えてみると、税と比較して、排出量取引はその導入による排出量削減の「実効性の高さ」こそが実は特徴であると言える。そして、まさにそれ故に、その導入は忌み嫌われ

ることになる。排出量取引導入は、排出削減に向けたリアルなインセンティブを排出者に否応なく求めることになろう。例えば、温室効果ガスの排出量の正確な MRV(モニタリング・報告・検証)である。いまや途上国における削減努力をいかに正確に「MRV する」かが国際交渉において中心的なテーマとして議論されているが、途上国ではなく我が国の排出源に対する MRV は、現状では不十分と言わざるを得ず、その確立は排出量取引の導入によって初めて実現可能となる。この点は我が国ではほとんど議論されていないが、排出量取引導入による重要な政策的効果の一つとなろう。

ところで、先に述べたように、EU は税ではなく排出量取引が選択された。それには様々な背景理由があるが、ここで強調しておきたいのは、EU では、我が国とはまったく逆の論理が働いた結果、税ではなく排出量取引の導入に至ったと考えられる点である。すなわち、税を選択した場合、EU が目標とした排出削減量をもたらす得る税率は政治的に許容なレベルを超えるものであり、かつ政策効果としての排出削減量の担保が不確実であった。また、許容レベルまで税率を低下させるという選択肢もあり得るが、それでは大幅な排出削減が実現できないことも分かっていた。



IGES プログラム・マネージメント・オフィス
シニア・コーディネーター

小林 正典

カンクン COP16 では、政府間交渉が行われていた会場から 7km ほど離れたカンクーンメッセと呼ばれる場所が研究・事例発表セミナーやパネル討論などのサイドイベントや展示会場として指定され、2 週間の会期中、240 を超えるサイドイベントと 200 を超える展示が行われた。開催国 メキシコに加え、アメリカ、EU などは独自のパビリオンを設け存在感を示していた。隣国アメリカは本国の関係機関とテレビ中継を行うなど、自国の政策や技術に関する発表や討論を絶え間なく展開していた。欧州パビリオンでは、国際機関や欧州域外の専門家を交えたイベントが多々見られ、国際的な視点に立脚した多様な参加者による政策対話が展開されていた。

私が発表した 2 つのサイドイベントを含め、その他、傍聴した数々のサイドイベントで目立っていたのは中国、インド、インドネシアの関係者であった。インドのエネルギー資源研究所 (TERI) の知り合いの研究員は 2 週目初めに、「もうこれで 6 回目だよ」と話すくらい、サイドイベントには引張りだこであった。インド国内の省エネによるクレジットの取引制度や MRV(測定/報告/検証)制度の紹介やコメントを求められているようで、アジアにおける排出権取引市場の拡大や MRV 制度の運用改善に向け情報収集や連携を模索する欧米関係者からの依頼を受けているようであった。

2020 年までに独力で 26%、国際的支援の下で 41%の温

その結果、税ではなく、確実な排出削減量が担保された排出量取引が選択された (Christiansen and Wettestad, 2003)。同じ排出削減を実現するために結果として生じる化石燃料の価格上昇が事後的に顕在化する方が政治的に許容できる選択肢だったからであろう。EU においては排出量取引の「実効性の高さ」こそが政治的な選択の結果であったのである。

税と排出量取引、理論的には同一効果をもたらすこれら 2 つの政策の選択をとっても、EU と我が国ではこのような違いが見られる。EU は排出削減の「実効性の高さ」から排出量取引を選択した。これに対して、我が国は「実効性の低さ」から税を選択して、「実効性の高さ」ゆえに排出量取引を排除しようとしている。同じ地球温暖化に立ち向かう両者の選択の違いは何によってもたらされているのだろうか。

参考文献:

A.Christiansen and J.Wettestad (2003), "The EU as a frontrunner on greenhouse gas emissions trading: how did it happen and will the EU succeed?", Climate Policy, Vol.3, pp.3-18.

コラム

気候変動を巡る政策対話と 連携構築

効果ガス排出削減の政策目標を掲げるインドネシアの政府関係者はそうした政策を実現するための施策を各サイドイベントで繰り返し紹介し、気候変動対策に向けた積極的な姿勢を示していた。GDP あたりの二酸化炭素排出割合を 2020 年までに 2005 年比で 40~45%引き下げるとの政策目標を掲げる中国の関係者もそのための様々な施策を熱心に紹介する姿が目立った。IGES が中国の清華大学のエネルギー・環境・経済 (3E) 研究所と共同でエネルギー効率改善・気候変動緩和に向けた社会的な能力構築に関するプロジェクトを実施してきており、私とその紹介を行ったサイドイベントでは、「欧中クリーンエネルギーセンター (EC2)」のイタリア人所長が同席して発表を行った。EC2 は、3E 研究所と共に「中伊清華環境・省エネビル」と名付けられた清華大学の中にあるビルに所在し、そのビルは鮮やかな青色でイタリア製の太陽光パネルが重層的に施されている。イタリア政府および欧州連合は総額 1250 万ユーロ(約 13 億 8 千万円)の資金協力と共に、2 名のイタリア人専門家を派遣し、EC2 を支援している。

政策実施過程や政府間交渉と連動させることを意識しつつ、多様な関係者と共に政策対話や共同研究、能力開発事業などを展開し、実効性ある気候変動・エネルギー政策基盤の醸成に努めようとする様々な関係者の意欲的な姿は大変刺激的で、自省の念を掻き立てられた。

● 国連気候変動会議(COP16 及び CMP6)における IGES 主催イベントの開催

2010年12月3日、メキシコ・カンクン

IGES はアジア開発銀行と国立環境研究所と共に UNFCCC 公式サイドイベント「アジア太平洋地域における低炭素で気候変動の影響に対応可能な発展への移行」を開催しました。アジアにおける緩和行動、低炭素発展、および気候変動に対応可能な発展を促進するための知見の発表とパネルディスカッションを行いました。本イベントには約 120 名の参加があり、その模様は IISD の Earth Negotiation Bulletin にも取り上げられました。



詳細はこちらのページをご覧ください → <http://www.iges.or.jp/jp/cp/activity20101203.html>

● 高機能携帯端末(iPad)による「気候変動交渉ハンドブック」配信・閲覧の実験運用の開始

メキシコ・カンクンでの国連気候変動会議にて、高機能携帯端末や PC から閲覧できる気候変動交渉ハンドブックの電子版を凸版印刷と共同で準備、実験運用を開始しました。情報をよりコンパクトに携帯し、リンクなどと共に効率的かつ戦略的に活用、共有できるメリットが期待されます。今後コンテンツを充実させていく予定です。



詳細はこちらのページをご覧ください → http://www.iges.or.jp/news/press/10_12_07_2.html

次号予告 (2011年1月末発行予定)

- 新年特集号 -

- COP16 の論点整理および今後の課題
- 連載：国内政策を本音で語る(2)
- 新・連載スタート：気候変動国際交渉の歩み(仮)
- ほか

SOCS *Svapnam* 夢

妥協には、良い妥協と悪い妥協がある
結局は、妥協が何をもたらすかである
自分の利益の喪失、(特定の)企業の利益の喪失、
国の利益の喪失、現世代の利益の喪失
もちろん、喪失だけではなく新たに利益を獲得する場合がある
中長期的に考えると、良いと悪いが逆転する場合もある
だから、単純な話には注意が必要だ
単純ではなく、丁寧に議論して、より良い妥協を求め続ける
そこに研究機関の存在意義がある
と、自分を奮い立たせよう



編集後記

また新たな一年の計を立てる時期が近付いてきました。「今年こそは」と意気込み、この一年で実際に達成できた事はありますか？ 目指す事の難易度や、自らの努力、周囲の協力、そして時機と運によっても状況は左右されます。あるいは時として、実行可能な目標を立てて毅然と取組むだけでなく、妥協することが良い結果に転じることもあります。カンクンで採択された COP 決議もその好例のひとつで、大きな課題は残るものの、来年の COP17 に向けて弾み(モメンタム)を得たという見方が多いようです。交渉に携わった人、気候変動問題を見守り続ける人にとって、まだ年忘れてしまうにはもったいないほどの一年の締め括りになったのではないのでしょうか。本年は 5 回にわたりお送りしたクライメート・エッジをお読み下さりありがとうございました。新年号からも更に内容を充実させてお送りいたします！皆さま良いお年をお迎え下さい。(宮塚亜希子)