

IGES Brainstorming Forum

京都体制の展望

— 議論の概要 —

IGES 気候政策プロジェクト
高橋若菜（文責）[†]

2001年4月11日（水） 18:00–20:00
於：日本プレスセンター9階

開催趣旨

2001年3月、米国ブッシュ政権は選挙キャンペーン時の公約であった電力部門へのCO₂規制¹を反古にし、また京都議定書に反対であるという内容の書簡を保守系上院議員に送った。続いて、米国が京都議定書に批准する意思がないことを公式に明らかにした。この意志表明は、京都体制の今後を不透明なものとし、国際社会に大きな波紋を投げかけた。IGES Brainstorming Forum では、米国離脱の可能性を含めた「京都体制の今後の展開」に関し、その見解・見通し・解決策について、欧米の専門家を交えて議論を行った。

議事次第

1. 開会挨拶： 森島昭夫 IGES 理事長
2. 基調講演「ブッシュ政権離脱表明後の京都体制の展望と戦略」
Prof. Michael Grubb（ロンドン・インペリアルカレッジ大学教授、英国）
3. 論点整理と問題提起： 松尾直樹（IGES 上席研究員、日本）
4. 海外ゲストによるコメント
Mr. Garth Edward（ナットソース社、米国）
Dr. Mark Trexler（Trexler and Associates Inc., 米国）
Mr. John Scowcroft（Eurelectric, 英国）
Mr. Geir Høybye（The Confederation of Norwegian Business and Industry, ノルウェー）
Dr. Erik Haites（Margaree Consultants Inc., カナダ）
5. 質疑応答
6. 閉会挨拶： 森島昭夫 IGES 理事長

[†] この議事録は、杉山理絵、丸山亜紀、高橋若菜のメモをもとに、高橋が書き下ろし、松尾直樹が編集したものである。

¹ この規制は、議定書に反対する上院議員が多い中、成功している国内的なSO₂規制の拡張版という形での（将来の議定書批准の可能性に向けての）現実的なアプローチと考えられており、ゴア候補も同様の公約を行っていた。

基調講演 「ブッシュ政権離脱表明後の京都体制の展望と戦略」

Prof. Michael Grubb (ロンドン・インペリアルカレッジ大学教授)

今回のブッシュ政権の意思表示によって、京都体制の今後は非常に難しい状況に陥ったと言えよう。京都議定書は、単なる国際的な義務規定のセットではなく、非常に長く複雑なプロセスを経てようやく合意に至ったものである。

気候変動の国際交渉は 1991 年 2 月に開始された。1992 年 5 月には気候変動枠組条約 (UNFCCC) が調印され、予防的措置の必要性、共通だが差異のある責任 (common but differentiated responsibilities) が謳われ、とくに先進国には排出削減がコミットメントとして謳われた (義務的な数値目標はない)。また条約ではレビュープロセスを導入し、締約国の削減コミットメントを継続的に見直し強化することも定められた。1995 年 3 月には第一回締約国会議 (COP 1) がベルリンで開催され、この見直しプロセスの一環として、条約のコミットメントは温暖化の影響を一定レベルで未然に防ぐという条約の第 2 条の目的達成には不十分であるとされ、京都議定書に向けての交渉プロセスが確立された。

その結果、1997 年に採択された京都議定書では、2008 年より継続的に、5 年間のコミットメント期間における各国 GHGs 排出割当を設定することが定められ、第一期 (2008–2012 年) では附属書 I 国総計で 1990 年比マイナス 5% となるように設定された。この排出削減を達成するために、議定書では、排出権取引、JI、CDM 等の柔軟性措置の活用を認め、また途上国への技術移転他、幅広い政策措置についても言及している。

2001 年 3 月、ブッシュ政権は、この京都議定書からの離脱を表明したわけだが、この決定には非常にハイレベルな政策決定における混乱が認められる。

パウエル国務長官や京都議定書を支持しているオニール財務長官、環境派で知られるホイットマン EPA 長官など、現政権内のスタッフは充実している一方で、気候変動に関する予算は大幅にカットされてきているなど、ちぐはぐな面が見られる。ブッシュ大統領は「気候変動は真剣に取り扱われるべき問題である」とする一方、「京都議定書は世界の 80% をカバーしないものであり、米国にとって unfair」と結論づけた。

今回の離脱宣言が非常にハイレベルな政治的決定として行われたことを考えると、この意思表示が容易に覆るとは考えにくい。

では今後、どのようなオプションがあり得るかという疑問が出てくる。これには、大きく分けて以下の 3 つのオプションが考えられる。

1. 世界規模で削減目標を再交渉
2. 附属書 I 国内で再交渉
3. GDP あたりの carbon efficiency 改善率に関する目標設定

オプション 1 は、また全ての交渉をやりなおすというものだが、これまでの長い政治的なプロセスを考えると、到底実現し得ないシナリオであろう。オプション 2 は、政治的には可能性はがまだ高いが、米国が途上国の削減義務を求めていることを考えると、ブッシュ政権にとって受け入れられないオプションであろう。オプション 3 は「GDP あたりの energy efficiency/carbon efficiency 改善率」に関する目標を世界規模で設定するというものだが、これはグランドファーザリングで目標を設定すると考えられ、そうした場合、先進国にとっては目標を達成しやすい

が(実際米国はここ数年間、年 3-4%の改善率)、途上国にとっては、より厳しいコミットメントとなる可能性が高い。そのため途上国の反発は激しいと予想され、またこれは「共通だが差異のある責任」原則に反することになる。また、この省エネ率(carbon efficiency rate)は排出権取引のスキームにもそぐわないため、やはり有り得ないであろう。このように考えていくと京都メカニズムに代わる有効なオプションは考えにくい。

そこで、結論として、京都メカニズムを保持することを提案したい。

まず、第一の重要なポイントは、京都議定書は「実現可能性がある」という点である。

「柔軟性」措置の活用可能性を考慮すれば、京都議定書が米国あるいはその他の国にとって受け入れられないとする主張には無理がある。その一方で、「柔軟性」の解釈を、全てのキープレイヤーが受け入れられるものとする必要がある。

さらに、ブッシュ政権に対し(批准に向けて)強い圧力をかけて続けていく必要がある。京都メカニズムは現在進行中のプロセスであり、また京都議定書の交渉は将来途上国を巻き込んでいく上で必要な「通過点」である。

また、現在のところ、「米国以外の殆ど全ての国々が京都議定書批准の可能性を模索している」ことは指摘されるべきである。サウジアラビアのみが京都議定書に反対の意思を表明しているが、その理由は米国のコミットメントを不十分とするからである。

それでは、京都議定書は本当に発効するのかという疑問がある。また米国抜きで議定書がどれほど効果的になりうるのかと言う問題も指摘される。数値上、米国抜きでも京都議定書を発効させることは可能である。議定書の発効の要件は、

- 55 カ国以上が批准
- 批准を行った附属書 I 国の 1990 年レベルにおける CO₂ 合計排出量が、全附属書 I 国の同排出総量の 55% を上回ること、

である。

第二番目の要件に関しては、仮に 36.1%を占める米国が批准しなくても、EU 15 カ国(24.2%)、ロシア(17.4%)、日本(8.5%)、ポーランド(3.0%)が批准すれば、残る 2.9%も EU 加盟候補国・バルト海諸国(3.2%)がおそらく批准すると思われるため、発効は可能である。またはカナダ(3.3%)が批准する可能性も残されている。

このように、数値上、米国抜きでも京都議定書を発効させることは可能である。ただし、実際に各国が批准を行うのは容易ではない。そこで最後に京都議定書を発効させていくための戦略や条件について述べたい。

まず第一に地政学的な側面から、以下のポイントが挙げられる。

- EU は、他の国々の関心事や批准の為の要件について、より注意を払う(sensitiveになる)必要がある。EU はこれまでのところ、交渉において非常に強硬な態度をとってきた。しかし、ブッシュ政権の離脱表明は EU にもショックを与えていると思われ、EU は今後姿勢を和らげる方向に向かうであろう。実際 EU は最近、他国に対し以前より理解のある姿勢を見せており、今後はより現実的で友好的なアプローチを取ると期待される。
- ロシア及び移行経済諸国には、今後米国から何らかの圧力がかけられる可能性

も有るが、それに纏わされず独自の決定ができるような状況を確保する必要がある。何より、ロシアには議定書を批准する大きなインセンティブがある。

- 日本にとっては非常に難しい状況になるが、国際舞台において政治的な独立を主張する必要がある。
- 日本とロシアは、排出割当量の取引をめぐって、何らかの大掛かりな II あるいは排出権取引による取引を行う必要が有るかもしれない。とりわけサハリンガスの開発に関連してこのような取引を行う可能性は大きい。
- 米国内の京都議定書支持派と、緊密な連携を維持していく必要がある。
- 国際共同研究能力を緊急に向上させる必要がある。主要な研究者間のコミュニケーションは未だ十分とは言えず、今後明らかにされるべき事項は数多くある。

私自身は、京都議定書が発効すれば、米国は自動的に京都メカニズムに戻ってくるであろうと考えている。とらのも京都議定書が発効すれば、この国際交渉プロセスの正統性が保たれ、また米国に世界中が京都議定書を真摯に受け止めていることを知らしめることになる（米国はこの点に対し、現在非常に懐疑的である）。さらに、京都議定書が発効によって技術改善やクリーンエネルギー開発は促進され、また途上国のコミットメントについても議論する基盤ができてくるであろう。

ブッシュ政権は、議定書の離脱を表明したとはいえ、気候変動問題に真剣に対応することを表明している。ブッシュ政権に入ってから環境政策は大きく後退しているが、これらを取りやめることで、気候変動に真剣に取り組もうとしていることも証明できよう。しかし、仮にブッシュ政権自体がそのような方向性を打ち出さないとしても、米国は非常に多様な社会であり、CO₂ 排出抑制を行う政策を導入するよう国内の様々なアクターが圧力をかけると思われる。

京都メカニズムの柔軟性は、技術的には米国が入るに十分なはずであり、実際京都メカニズムのインセンティブ効果は米国にとってもより魅力的なものとなっている。世界中がその正統性を認めているメカニズムの外部に米国が居続けることは、技術的に後れを取る危険性もあり、また費用効果的ではない。

こういった理由から、米国内で京都議定書支持派は徐々に拡大すると思われる。とりわけ多国籍企業にとっては議定書に入るインセンティブは高く、米国政府に京都議定書を批准するようロビー活動を行うことになるかもしれない。

さらに、第二コミットメント期間の交渉期限が2005年となっているが、この交渉にはより多くの国が交渉に入ってくる可能性が有り、またその頃には米国にも新政権が誕生する可能性がある。とすればこの時期は、米国が京都メカニズムへ戻る契機となろう。

以上を踏まえ、私の報告を、以下の7点にまとめたい：

1. 京都議定書は10年の交渉を経て確立されたものであり、効果的に合意に至る為の殆どの必要な要素を含んでいる。
2. もしボン(COP 6 bis)で妥当なルールが確立されれば、全ての国が批准できるような柔軟性措置が確保されるであろう。
3. 京都メカニズム以外に、信頼性があり効果的な代替案が確立されることはないであろう。またそのような代替案が国際的に広く受け入れられるよう導くことのできるアクタ

ーもない。

4. 京都議定書を反故にしてしまえば、国際交渉は混沌とした状態に陥いるであろう。京都議定書とは基本的に異なる課題について世界的なコンセンサスが得られるまでに、少なくとも 25 年かかるであろうとする予想も有る。
5. このように考えると、仮に米国が離脱の意志を翻さないとしても、とにかく京都体制を前進させることが最も確かな方法だと言える。
6. 長期的には、京都体制が実行可能であることを世界が証明することによって、米国も京都体制に再び入る以外、道はなくなるであろう。
7. 京都議定書は国際社会の高い関心を引いており、われわれがこの現状に対しどのように取り組むかを、世界中、さらに次世代の人間も見守っていることに留意しておく必要がある。

論点整理と問題提起

地球環境戦略研究機関 松尾直樹 上席研究員 (日本)

議論を活発にさせるために、ここでいくつかポイントを挙げておきたい。

第一に、米国が COP 6 bis(あるいは COP 7)で、どのようなプロセスを提案するかということである。大きく分けて以下の 3 つの可能性が有ろう：

1. 新しい議定書の提案
2. 気候変動枠組条約の改正: 1)よりは実行可能性があるとされる。というも枠組条約は前のブッシュ大統領(現在の大統領の父親)が批准したものであり、条約のコミットメントの充分性に関する交渉プロセスはすでにある(京都議定書のプロセスと並行することも可能)。またオリジナルの JI の概念(広く、バブルや排出権取引も含む)も既に取り入れられており、非附属書 I 国のコミットメントも(ある意味では)存在する。
3. 地域レベル(アンブレラグループ)での自由排出権取引区の設置: 京都体制が失敗し、世界レベルでは旨く機能しなくなったとしても、地域レベルで排出権取引をすることは可能であろう。

次に、ブッシュ新提案には何が含まれているかという疑問がある。私自身は以下のようなものが含まれるのではないかと予想している。

- 柔軟性措置やシンク、
- 途上国の(自主的な)参加、
- コミットメント期間の先延ばし(2015-25年あたり)、
- 削減目標値の再設定: 目標値設定の為の新たな指標の導入など。

そこで、海外ゲストの方々には、以下の論点について議論をして頂きたい。

1. ブッシュ政権のスタンスに関する見解:
ブッシュ政権の戦略、方向転換の見込みなど。

2. 何もしなかった場合(BAU)の見通し：
議会の反応は？新たな法律の提案はあるか？2005年に新政権が誕生すれば大きな変化が有るか？COP 6 bis は成功裏に終わるか？京都議定書は、米国抜き、あるいは米国を入れて、発効しうるか？
3. 解決策：
あくまで京都議定書を固持するか、それとも他の方策を探るか？どのような代替案（プロセスや中身）がありうるか？日本は国際的にあるいは国内レベルで何をすべきか？民間セクターはどのような行動をとるべきか？

Mr. Garth Edward

ブッシュ政権の声明は、市場にいるわれわれにとって衝撃だった。というも、米国の企業の多くは、ブッシュ政権が提案している Four pollutant approach(4汚染物質アプローチ)への対応準備をすでに始めている段階にある。米国では NO_x や SO₂ の排出権取引の実績があり、CO₂、あるいは水銀などにキャップをかぶせて排出権取引を行うのに技術的な問題はない。米国の電力事業はブッシュのキャンペーン時の提案にそれほど反対しておらず、排出戦略の一環として、CO₂ 排出管理や CO₂ 排出権取引に積極的な姿勢をとっている。

ヨーロッパでは、ブッシュ政権の方針転換はテキサスの石油・ガス業界の政治的圧力によるものだとする報道がなされているが、これは事実ではない。ブッシュ政権の最大の財政支援者はエンロン社だが、エンロン社は CO₂ の排出権取引を熱烈に支持している。エンロン社は、天然ガスも技術も排出権取引やリスク管理技術の経験も豊富であり、エンロン社はこの排出権取引から利益を得るだろうと予想されている。

米国は、国際的には気候変動への取組は後手に回っていると言う印象が強い。しかし実際のところ、国内では CO₂ 排出削減に関する多くの取組がなされている。とりわけ州レベルでこのような取組は積極的に行われている。例えばオレゴン州では発電所の CO₂ 排出規制が法制化されており、またカルフォルニアでも GHG 規制法案が審議中であり、ニュージャージーやニューハンプシャー州では、一方的に州内の発電所の排出にキャップをかぶせる法案が出されている。

もちろん、これらの取組は将来的に連邦レベルでの取組を見越してのことであり、そういった意味で多くの関係者たちは、今回のブッシュ政権に裏切られたような気分になっている。

今回のブッシュ発言に関し、私は悲観的な見方を取っている。多くの国から翻意を促す声明が出されているが、実のところ、ブッシュ声明はむしろ好都合だとみなす政治家はいるのではないか。とりわけ日本やオーストラリアの企業あるいは政府にとっては、ブッシュ声明後の状況を静観し成り行きを見守るといふ選択肢ができたわけである。内心では、ブッシュ政権が離脱声明を行ってよかったと考える者は少なくないと思われる。

もちろん、ブッシュ政権の声明には矛盾がある。京都議定書からの離脱を声明する一方で、気候変動問題に真剣に取組まなくてはいいけないとし、排出権取引を支持している。ブッシュ政権の日常を鑑みれば、大統領は多くの情報を知らされていないであろうし、また政権内に京都議定書やその国際交渉過程をよく理解している者がいると考えにくい。このような状況の中で、米国離脱の決定は、政権内で少数の人数で暗黙のうちに行われ、今回の問題を

引き起こしたのではないかと想像される。

では日本はどのように対応すれば良いのかという疑問点が生じるが、静観(wait-and-see)アプローチはある意味で日本にとって好都合な選択と言える。現在日本の経済状況には問題があり、経済成長に影響を及ぼすような対策を導入することは政治的にも難しい。一方で、いずれは何らかの対策手段をとらなくてはならないことを考えると、何もしない(do-nothing)というアプローチにも限界がある。

日本は京都議定書を批准しないし削減目標を達成しないというのなら、do-nothing アプローチをとる意味がないとは言わないが、いずれ日本は京都議定書を批准し目標達成の努力を行うであろう。とすれば、現時点で do-nothing アプローチを取るのとは日本政府にとって賢い選択ではない。日本政府は経済全般を考慮し、政策を誘導していく必要がある。そのためにも国内の各関係者と対話を行い、国内の政治対話のレベルを向上させる必要がある。現在経団連は cap-and-trade 型排出権取引に反対の態度を表明していると聞いているが、まず banking やモニタリング費用等の様々な取引ルールに関する理解がなければ、炭素排出権取引による企業への影響を計量することもできない。そのためにもコミュニケーションの場を増やし、政策対話のレベルを向上させる必要が有ろう。

Mr. Mark Trexler

ブッシュ政権の離脱表明に即座に反応するのは、時期尚早と言えるかもしれない。政権の中で何が起きているのか、離脱表明の真意はどこにあるかがまだ明らかではない。ブッシュ政権は誕生したばかりの若い政権で、この問題に対する政権内の基盤はまだできていない。

一つ言えるのは、ブッシュ政権は、気候変動問題のみならず、森林伐採や飲料水の基準改正など、他の環境問題に関しても、驚くほど消極的で体裁の悪い政策を打ち出していることである。

ブッシュ政権は、われわれが思っている以上に分裂しており、パウエル国務長官はこの決定に殆ど関与していないようである。しかし同長官がこの状況をよしとしているとは考えにくく、国務長官の今後の関与如何では変化が見られるであろう。

米国の電気事業は、必ずしも京都体制に賛成しているわけではないが、CO₂ を交渉テーブルに載せておくことを望んでいる。Trade Association も複合汚染物質法案の一環として CO₂ を対象物質としてとどめておくことを示唆し、CO₂ 抜きの複合汚染物質法案は無意味だと考えている。というのも、複数の主要な事業が CO₂ 排出量を売るかわり SO₂ 排出量を購入するなど、SO₂ 等の汚染物質と CO₂ の相互取引を希望しているからである。

ブッシュ政権による今回の決定の裏には、真の戦略と言うものは認められない。離脱声明に対する国内外からの反応にブッシュ政権は驚き、急いで何らかの対応策を練っているというのが事実に近いのではないかとと思われる。

ブッシュ政権は 4 年後の次期政権もねらっていると思われるが、気候変動の国際交渉を台無しにした政権として選挙に臨むのは、大きな誤算になるであろう。前回の選挙でゴアが敗北したのは、有権者の多くがゴアとブッシュの環境政策はさほど変わらないと考えていたことと、第 3 候補者のネーダーに流れた環境票(ゴアへの抗議票)が結果的にブッシュ陣営に

利することになったことに起因する。ブッシュ政権が選挙公約に反して京都議定書から離脱することが判っていたら、選挙結果は多に異なっていたであろう。

今回の離脱表明そのものは、実はそれほど驚きに値しないかもしれない。しかし、あきれるのは、いかに今回の対応がちぐはぐかという点である。

ブッシュ政権は再生可能なエネルギー開発研究をはじめとする気候変動関連の予算を450億ドル削減する案を出したが、上院はこれを受け入れず差し戻している。というのも、米国民の2/3は、気候変動問題を深刻に受け止めているのである。今回ブッシュ政権は、離脱表明の理由の一つとして科学の不確実性を挙げたが、奇しくもちょうどこの時期にIPCCの第3次報告書がまとめられ、温暖化が確実に進行していることが紛れもなく一致した見解であることが公表された。こういった科学の信憑性の向上は、未だブッシュ政権には届いていなかったようだが、徐々にホワイトハウスに浸透していくはずである。

多くの者は反対するかもしれないが、私自身は米国は若干の事例を除き、環境条約の先行者であったと認識している。米国が、政治的な実現可能性を理由に、気候変動問題に対してのみ交渉から撤退するとは考えにくい。

また、ブッシュ政権の決定如何に関わらず、上院は京都議定書を批准しないと見られていた。しかし今回の離脱表明によって、上院は来年にも、京都議定書批准の可能性について再考する必要性が出てくるとも考えられており、米国の批准の可能性は寧ろ広がったと言えなくもない。

最後に、ブッシュ政権の政策に関わらず、市や州レベルでは実に多くの自主的な取組が進行中であることを指摘しておきたい。ブッシュ政権下の政策がどのようなものであっても、またそれが失敗におわるとしても、より多くの自主的な取組が行われ、政策の真空部分を補完する可能性が有る。ただし、こういった短・中期的な取組が国際的合意にかわるものではないことは、言うまでもない。

Mr. John Scowcroft

3月14日、エジソン電気協会に電力部門へのCO₂規制を行わない旨の書簡が届いた日、私は偶然その場に居合わせた。その場の反応は、文面に満足しているといった様子であった。この書簡は、強制的措置よりは、むしろ産業界自身による自主的取組を求めるというものであった。

この書簡の内容には混乱があり、交渉レベルでブッシュ政権内に混乱が有ることが認められる。またこの書簡は、実際に書かれている内容に加え、エネルギー政策と環境戦略に関する徹底したレビューを行う予定を知らせるといふ意図があったはずだが、この後半部分については全く触れられておらず、おそらく予定よりも一ヶ月ほど早く公表されてしまったのだろうと思われる。

ここで米国にとって議定書の批准がどういう意味を持つのか再度認識しておく必要がある。米国が一旦国際法を批准すれば、国民は不遵守の場合に裁判をおこなうことができる。これに比べてEUでは、このような深刻な追求がなされることはない。こういった法的背景の違いは、政治的交渉のレベルでもっと認識されるべきであろう。一方、EUバブルは不遵守の場合の追求があいまいになる惧れもある。

他方、欧州の産業界は、BP (British Petroleum)社に代表されるように、気候変動問題に対し積極的な対応を行っている。欧州電気事業連合会に加入している英国電力会社の担当者は、「私は現在社内の SD 部 Corporate Director という地位に有るが、このようなポジションは、まさに会社が気候変動問題を深刻に受け止めこれに対応するために設けたものである。もし京都議定書が失敗に終わるとすれば、会社の重役会議もこの問題を重要なアジェンダからはずすことになるであろうし、したがって私のポジションもなくなるであろう」と話している。

この例にも見られるように、欧州の産業界は非常に積極的に自主的な取組を講じている。しかし、京都議定書が失敗に終われば、こういった自主的取組も水泡に帰し、産業界も努力を行わなくなるであろう。そのため、こういった自主的取組を損なわないためにも、EU はこの難局をうまく乗り切っていく努力する必要がある。

欧州では、米国の会社は温暖化問題に対し殆ど取組を行っていないという見方が有るが、これは正しくないことを申し上げておきたい。欧州電気事業連合では、CO₂ 削減と省エネルギーを目的に Energy wisdom program と呼ばれる自主的な self-commitment プログラムを行っているが、こういったプログラムの原形は、元々は米国で 1990 年代はじめに電気業界を対象に行われたプログラムを借用したものである。この月曜日、欧州委員会で、EU Greenlight スキームのエネルギー効率管理や監査体制をどのようなものにするか話し合いがあったが、その原形も、米国エネルギー省より拝借したものである。このように欧州の取組の殆どは、米国のものを借用しているといつてよい。

Mr. Geir Høiby (Norway)

ノルウェーでは現在のところ、政府と議会の双方が京都議定書の遵守を支持している。しかし、今回の米国離脱表明で、今後政治的に難しい状況が出てくると思われる。もし米国が京都議定書の第一コミットメント期間の削減を達成させない場合、それ以降の世界レベルでのコミットメントをどのように決めたら良いのか懸念される。たとえ米国が第一コミットメント期間に入っていないとしても、どこかの時点で米国を再び引き戻す必要がある。

米国が交渉テーブルにいないければ、EU の発言力はますます増すことになる。ノルウェーや日本のような国にとっては、より厳しい目標が追求され、産業界の反発もますます強くなる惧れもある。

Confederation of Norwegian Business and Industry (ノルウェー商業産業連合) では、cap-and-trade 型の排出権取引をできるだけ早い時期に導入するよう政府に対して提案を行っている。ヨーロッパでは英国・ポーランドその他の国々でも、京都議定書への対応の一環として排出権取引市場を設立する動きがあり、ノルウェーとしてはこれらの市場と合同で国境を越えて排出権取引を行いたいと考えている。ノルウェーは限界削減費用が高く、京都議定書で創案された国際排出権取引は、ノルウェーが数値目標を効率的に達成するには非常に重要な手法であると考えている。

気候変動の交渉では、削減目標は必ずしも科学的な方法によって厳密に設定されたわけではなく、むしろその他の要因で設定された経緯がある。それでも、企業にとって、限界削減費用が競争相手と同じレベルであれば、排出量のグランドファーザリングを受け入れることが可能である。実際そうやって、2008 年からの第一コミットメント期間を待たずに、排出権取引市場が国境を越えて創設されつつある。しかし、米国が入らないことで、コミットメントを課

せられている企業は、コミットメントを課せられていない競争相手に比べ、国際競争力を失うことになる。これはノルウェーの産業界にとって大きな不安材料であり、こういった意味でも米国が入った方がより合理的なシステムができることになる。

排出権取引を始めるに先立って、どのように初期割当を行うのか、どのように取引を開始するのか、また中・長期的にも考えるべき課題は多くある。が、これらについては京都議定書を基にルールを定めることは可能であると思われる。

米国が今後どのような提案を出すか定かではないが、京都メカニズム以外の代替案は考えにくい。それゆえ、京都議定書の削減目標そのものの再交渉を行うより、シンク問題を交渉テーブルに載せることが非常に重要だと考える。そうすることによって、米国は交渉を破棄せずに、削減目標を遵守することが可能になるであろう。むしろ懸念すべきは、米国が京都議定書を全て破棄し、責任を将来へと先延ばしにし、国際合意なしに個々の国内努力のみで対応すべきだと提案することであろう。

Mr. Erik Haites

米国は COP 6 bis までに新たに提案を出すとしているが、この提案が如何なるものであっても、京都議定書よりも望ましいとして他の国々に受け入れられる可能性は殆どないといつてよい。次の交渉では、米国が京都議定書が実現不可能であるということを証明しなければ、交渉力が弱まるようにする必要がある。

実際のところ京都議定書の発効は容易ではないが、クラブ氏がすでに指摘したように可能性は有り、これが現状では最善の方法と言えるであろう。ここで幾つか重要な点を挙げておく。

まず米国が国際排出権取引に入らない場合、米国が巨大なネットバイヤーになると想定されていたため、排出権の需給関係から値段が下がり、他の国の遵守コストは相対的に低くなると考えられる。ノルウェーや日本はそれでも遵守コストが高いが、ノルウェーを EU パブルに取り込んだり、日本とロシアで何らかの特別な取引を行うなど何らかの方策を講じることは不可能ではない。

しかし長期的には、米国をどのように巻き込むかを考える必要がある。それが批准によるものか、あるいは何らかの同等の取組によるものかは、さほど重要ではないが、少なくとも環境上、あるいは制度上の視点から見れば、米国が制度に参加した方が望ましいであろう。

この点、締約国の 3/4 以上による多数決採択があれば、議定書の改正をすることができることは重要である。例えば、モントリオール議定書のケースに見られるように、締約国は非締約国に対して貿易制限措置をとるといって改正を行うことも可能である。これは WTO に抵触するおそれはあるが、米国の例えば石炭業界など、限定された制約を段階的に加えていけば、米国にとっては大きな圧力となるはずである。

さらに、NGO からのロビー活動や抗議行動による圧力もある。例えば、グリーンピースは、京都議定書の批准を支持しない米国の主要企業への市場からの締め付けを呼びかけている。なお実際のところ、米国抜きで議定書が発効され米国企業が国際排出権取引市場から締め出されると、国外で例えば炭素 1 トンあたり 10 ドルで売れるところを国内ではゼロとなることになる。そうなれば、状況は変わってくるであろう。

最後に、日本は非常に重要な立場にあることを強調しておきたい。もし日本が米国と同盟を組めば、議定書が発効する可能性は殆どなく、その意味で日本は拒否権を握っているといえる。他方、米国が単独で京都体制から離脱しノルウェーやカナダが追随したとしても、日本が批准すれば議定書が発効する可能性は高い。そういった意味で、日本は京都議定書が発効の鍵を握っているといっても過言ではない。

議論・コメント・質疑応答

Q. (電力中央研究所 杉山氏)

これまでの気候変動国際交渉において EU は非常に強硬であったが、今後米国が交渉テーブルからおりると、EU の影響力はますます強くなり、日本をはじめとするアンブレラ諸国にとって非常に辛い状況になると思われる。EU では狂牛病やその他の環境関連の議論が大きく、環境主義が広まっているようだが、こういった社会状況を背景に EU が強硬な態度をとりつづけ、その結果柔軟性措置の幅が狭くなれば、アンブレラ諸国の批准の可能性にも影響を及ぼすであろう。そこで、EU は政治的バランスを考慮して、次回交渉では態度を軟化させる可能性が有るのかをお聞きしたい。

A. (Prof. Michael Grubb)

ハーグ交渉の決裂は、EU にとって予想外の出来事で、EU に強い衝撃を与えたと考えられる。EU 内部でも、何故決裂したのか、EU の強硬な態度は正しかったのか、議論が分かれた様子である。今回のブッシュ政権の離脱声明如何に関わらず、ハーグの決裂によって、EU は他の国々の関心事により注意を払う必要があるという教訓を受け取ったと思われる。

また EU はこれまで、EU 内部での交渉で手いっぱいだった経緯もあり、実際ハーグ会議決裂後に、EU 議長国であるフランスの環境大臣は、今回初めて他の国と真の対話を少し理解しあえた気がすると言っている。

気候変動交渉における EU 代表団はこれまで各国の環境大臣・環境省が担当してきたが、気候変動問題はすでに外交問題でもある事を考えると環境大臣のみが担当すべきかどうか疑問視する声もあり、外務大臣の関与もありうる。さらにブッシュの離脱表明によって、英国首相や EU 委員長が声明を出すなど、環境大臣レベルからサミットレベルの問題へと変わってきている。サミットレベルでは、外交に関する経験の蓄積も多く、また純粋に環境的側面のみが考慮されることはなくなる。

これまでのところ、米国が交渉の席についているときは EU は強硬路線を貫いてきたし、また逆に米国は消極路線を貫いてきた。EU は思う存分米国を非難することが出来た。しかし米国が交渉の席を立った今、EU は京都議定書発効に向けてのみずからの責任が非常に大きいことを痛感しているはずである。このことは、EU が最近ロシアやイラン、日本や中国政府を訪問し、良好な関係を築こうとしていることから証明できよう。このようなことは、2 年前の EU には考えられなかった態度である。

C. (IGES 上級コンサルタント 平石氏)

ブッシュ大統領は3月14日付け上院議員宛の書簡の中で、科学の不確実性を挙げているが、これは多くの IPCC 科学者を愕然とさせた。奇しくも IPCC は最近第3次報告書を発表

し、温暖化が確実に進んでいることは紛れもないことを公表している。

一方で、先週のナイロビで開かれた IPCC 会合では、米国代表はこれまでどおりの財政的支援を続けることが出来ないであろうと発言したが、米国の財政支援シェアは IPCC 予算の 65% を占めてきたため、IPCC の活動に大きな影響を及ぼすと思われる。プッシュ書簡では科学の不確実性を指摘する一方で、IPCC の予算を削減するには矛盾がある。

もっとも、米国は政治レベルの論争と技術レベルの論争の切り分けがうまく、UNESCO 撤退後もプロジェクトベースでの財政支援は続けている。米国は生物多様性条約の加盟国ではないが、技術レベルでの論争には加わっており、また財政支援も行っている。京都議定書に関しても、メンバーにはならないが、とりわけ研究関連で財政上の支援を行うなど何らかの協力的な活動を続ける可能性は高い。

次に技術移転に関してだが、CDM 以外にも技術移転の機会が多く、CSD でも主要なアジェンダの一つとして取り上げられている。CDM のルール策定や実際の運用如何に拘らず、技術移転を進めていくことは可能であろう。

最後に、途上国の参加についてだが、途上国の将来的な参加は、必ずしもコミットメントである必要はなく、インセンティブ付与による参加の確保もありうる。私自身は、米国の離脱如何に拘らず、途上国の参加を確保していく方法は有ると考えている。

A. (Prof. Michael Grubb)

プッシュ書簡の科学に対する文言は、気候変動問題の最近の進展を単に良く理解していないことに寄与するのではないか。実際米国国内において科学の占める地位は高く、プッシュ政権が科学的な不確実性に対する主張をし続けるのは、政治的にも難しいであろう。

ナイロビの件は、政治的な立場から警告を発しているような印象を受ける。一種の政治ゲームという気がするが、このような政治ゲームに引き入れられることは望ましくないであろう。しかし実際は巻き込まれる可能性は高く、仮に財政支援の撤退などの交渉カードを切られるなどといったことがあれば、これまで経験したことのないような厳しい交渉を行わなくてはならない可能性が有る。

Q. (三菱総合研究所 山口氏)

ロシアと日本が議定書発効の鍵を握っていると言う話があったが、1990 年レベルのロシアの排出量をみると、17.4% と日本よりかなり多く、ロシアと米国が同盟を組めば議定書発効の可能性はなくなる。ロシアは米国の AAU 購入を期待していたはずだが、米国が入らないとなると議定書批准のインセンティブは低くなるのではないかとと思われる。一方で、排出モニタリングの精度向上が求められているが、ロシアは必ずしもそのような努力を行うことを望んでいない。私はロシアが批准しないだろうと決めつけることはしないが、批准しない可能性がないわけではないとも考えている。この点、ご意見をお伺いしたい。

A. (Prof. Michael Grubb)

米国は最大の AAU 購入者になると予想される為、ロシアにとっては米国が批准する方が望ましい。しかしたとえそうならなくてもロシア批准のインセンティブは依然として高い。

ハーグ会議では、ロシアは fast-track の JI に非常に意欲的であった。排出権取引からロシアが得る利益は、それほど巨額に上らないと思われ、むしろロシアにとって関心が有るの

は、JI を通じてどれだけの環境投資がロシアにくるのか、どの程度ロシアの環境が改善されるかと言うことではないか。この点、米国よりもむしろ EU や日本の方が多くの投資を行うと想定され、またロシアもそれらを待ち望んでいるであろう。

一方米国が遅れて排出権取引に参入してきた場合、ロシアは強い交渉スタンスで米国に臨むことが出来る。外交上、ロシアと友好的関係を築くという意味において、米国は良いスタートを切ったとは言えない。

A. (Mr. Garth Edward)

市場取引の視点から見れば、ロシアは利潤を最大化することを臨むため、米国が市場に参入する方が望ましいと考えるであろう。しかし米国抜きでもインセンティブはあるかと言うことだが、ロシアが排出権取引市場に参入しなければ利潤は全く得られないが、参入すれば確実に利潤を得ることが出来ることを考えると、答えは明らかであろう。

一方、JI の可能性について強い関心があるということだが、市場の視点から見れば、ロシアへの JI はそれほど魅力的ではない。出来るだけ低いコストで遵守することが至上の目的と考えると、ロシアからの AAU 購入は非常に魅力的な選択である。しかし、JI には投資にまつわるトランザクションコスト、商業取引、所有権の確立、モニタリング・認証コスト等がかかることを考慮すれば、むしろ、幾分高価格であってもトランザクションコストが全くかからないヨーロッパの AAU を購入する方が望ましい。このように考えると、ロシアに巨額の資金が投入される可能性はあまり高くない。

A. (Mr. Mark Trexler)

ある米国の政治家がブッシュ声明直後のインタビューで、米国は電力部門に対して CO₂ を規制しないが、京都議定書は CO₂ を規制するので、われわれは離脱するのだと話していた。しかしこの理由のみで京都メカニズム不支持というのが本当であれば、やや当惑する話である。

現在、京都メカニズムが実際どのように運用されるかは、幾つかのキーターム—例えば、各国の数値目標、柔軟性措置、あるいは CDM の追加性の定義など—がどのように定義されるかによって大きく変わる。定義次第では、驚くほど低コストで遵守することも可能である。とするならば、米国にとって現段階で議定書から離脱してしまうよりは、むしろ京都体制の中で柔軟性について交渉する方が良いのではないかと思われる。

A. (Mr. Håbye)

まず、クラブ氏が言ったように、EU の責任がより大きくなるという見方には賛成である。気候変動交渉における EU の真価は、まさに今後問われることになる。

もう一点は、米国が交渉の席から立ってしまったら、どの国がアンブレラグループを率いるかという点である。日本は率いる用意が有るのか？これまでは米国と EU が白熱した議論を行ってきたが、米国が去ればバランスが崩れる。このことは EU にとっても好ましくないのではないか。

Q. (日本経済研究所 齋場氏)

これまでの COP の交渉では、途上国は先進国からの資金援助を強く求めている。そこで今回米国は、G77 + 中国に追加的で大規模な資金的支援を行うことにより、これらの国々か

らの支持を得ようとする可能性が有ると思われる。この点、EU の動向は分からないが、日本は国内事情から国際協力の資金規模を拡大することは難しい。もし米国がこのような方針をとれば、G77+中国の反応は、どのようなものになると思われるか？

A. (Mr. Eric Haites)

確かに G77+中国は財政的・技術的支援を求めている。しかし、もっと根本的な点は、気候変動枠組条約では、「共通だが差異のある責任」原則が定められていることである。G77 + 中国は、彼らは何らかのコミットメントを行う以前に、附属書 I 国が GHG 削減のための取組を講じるべきだと考えている。削減努力を行わずに、資金援助のみを途上国に行うことは、G77+中国には受け入れがたいと思われる。

それに、たとえ中国やインドが米国に同調したとしても、そのみで京都議定書の発効を妨げることはできない。やはり議定書発効の鍵を握るのは、日本とロシアの動向である。この 2 国のいずれかが議定書不支持ならば、議定書発効は不可能である。

A. (Prof. Michael Grabb)

まずブッシュ政権が、途上国への資金援助を増やすということは考えにくい。

一方で、この質問は、米国がどれほど強くこの京都議定書に反対かによると思われる。最悪のシナリオは、米国が議定書を何としても阻止し交渉を前の状態へ引き戻そうとして、京都議定書が実現不可能であるということを証明するため多くの資源を投入することである。その際に、米国は幾つかの主要国に資金援助を申し出て、これらの国々の結束を崩そうとすることもあるであろう。しかし、中国やインド、ロシアなどは、こういった米国の戦略にはのらないと思われるが、全くないとは言いきれない。米国がこのような方針をとるかどうかは、どれほど強く京都議定書に反対しているか次第だが、現時点ではどの程度反対かはまだ判らない。

いずれにしても、EU が今後どのような行動をとるかが非常に重要である。「危機こそ好機」というが、いままさにその時期に来ていると思われる。米国がいなくなった後に「アンブレラグループを率いるのはどの国か」という問いかけが多いが、本当に問うべきは「新しい状況はどのようなものか、皆が批准できるようなより良いメカニズムを構築するには、どうすればよいか」である。ボンで開催される COP 6 bis ではこれまでの「EU vs アンブレラグループ」対立構造が見られなくなることを大いに期待したい。

以上