

気候変動問題 国際動向の視点 —COP 5 に向けての課題—¹

(財)地球環境戦略研究機関 松尾 直樹²

サマリー

10月25日からのCOP 5(ボン)にむけて、気候変動問題の国際交渉は、いくつかの論点が浮かび上がってきている。その中で特に注目されるのは、京都メカニズム関連の動きであろう。COP 5自身は特に大きな意志決定を行うことは期待されていないが、COP 6に向けて、どう問題点の同定と整理を行い、それにつなげるプロセスをどう設置するか、という観点から重要なものとなる。このような国際制度設計交渉の背景として、OECD諸国の中には新たな政策措置、特に経済的手法である課税手段や国内排出権取引制度導入の動きが見られる。注目すべきは、産業界自らが積極的に(炭素税の代替措置として)排出権取引制度を促進しようとする動きを見せていることであろう。

Facing the COP 5 negotiations from October 25 in Bonn, key points, especially for Kyoto mechanisms have been clarified. We cannot expect essential decisions at the COP 5; however, the role of COP 5 is to identify and summarize key points and to establish pragmatic process to follow toward the COP 6. In the background of this international scheme making negotiations, some OECD countries are trying to implement new options, especially economical instruments like tax instruments and/or domestic emissions trading scheme. It can be noted that industry sector is pushing emissions trading scheme as an alternative measure to the carbon taxation.

¹ Points of Current International Trend of Climate Change Mitigation—Issues toward COP 5 negotiations

² Institute for Global Environmental Strategies (IGES), 上席研究員(Senior Research Fellow)
E-mail: n_matsuo@iges.or.jp

(財)地球産業文化研究所(GISPRI)にも属している(n_matsuo@gispri.or.jp) .

1. 背景

京都議定書と京都メカニズムの意味

1997年12月に採択された京都議定書は、将来の地球温暖化対策の第一歩として位置づけられると考えられる。議定書は、Annex Iと呼ばれる旧ソ連/東欧圏諸国を含む先進国に対し、CO₂などの温室効果ガス排出に関して、排出制限となる数値目標を課した。一方で、それと同時に、京都メカニズム³と呼ばれる一連のメカニズムによって、市場経済を活用した議定書遵守方法（他国での排出可能量や排出削減量を「購入」することが可能）も導入することとなった。

しかしながら、これらの重要なメカニズムがどう運用されていくか、という点に関しては、京都議定書はほとんどなにも記してはいない。したがって、京都会議の翌年、プエノスアイレスで開催されたCOP 4において、これらの点をCOP 6において決定することとなった（プエノスアイレス行動計画）。

これらの京都メカニズムに関する国際的フレームワークのデザインは、その他の遵守促進規定などともかかわって、地球温暖化対策の最初のマイルストーンともいえる京都議定書の発効、さらには今後の発展に関して、その鍵を握っていると言っても過言ではない。

実際、京都議定書の目標水準がかなり厳しく、京都メカニズムなしでは多くのOECD諸国の国内対策のみによる議定書遵守はかなり難しい状況にある。京都メカニズムはこれらの国々に対し、国際的な排出可能量の移転によって、より容易に（低コストで）議定書を遵守するオプションを提供する。また、国内排出権取引制度を導入する場合には、他国からの購入以外に、規制でカバーしきれない低コストオプションの実現化に寄与することも期待される。さらには、もしこれらのメカニズムが本来の機能を果たすことができれば、市場メカニズムによる排出増抑制効果によって、京都議定書の排出総量規制は、オートマティックになるはずである。⁴

第10回補助機関会合の概要

プエノスアイレスのCOP 4で決定された次の大きな「ヤマ」であるCOP 6に向けて、現在、公式/非公式に、いくつかの論点に関する交渉やワークショップなどが開催されている。ここでは、今年の6月に条約事務局のあるボンで開催された正式の交渉会議である補助機関会合(SBI, SBSTA)において、どのような点が決まり、どのような意見が出されたかを概観してみよう。

京都メカニズム

まず、メカニズムの「中身」に関して、京都会議以降、はじめてそれらの内容に関する議論が行われたことは特筆に値する。もっともその実体は、あらかじめ提出されていた各国からの提案の「分類」と compilation にすぎなかった。その意味で、より実質的な交渉は、限定された国間（たとえば

³ 排出権取引（第17条）、共同実施（第6条）、グリーン開発メカニズム（第12条）がそれにあたる。これらの説明は、たとえばわたしの報告（動力、1998年1月号；季刊環境研究、1998年No.110；産業とエネルギー、1999年8月号）などを参考にされたい。

⁴ たとえば、排出量実績が京都議定書の数値目標を総量で超えるトレンドにあった場合には、排出権の価格が需給の関係で上昇する。価格上昇に伴って、（省エネや燃料転換等を行って）排出権の提供者が市場に現れることが期待される。

Annex I 専門家会合等) ,途上国を含んだ会合は COP 5 に持ち越されるかっこうになっている .

その中で、特に EU が、従来からの主張である 3 つの京都メカニズムの利用に制限を付ける案を、具体案として提示したことが目立った。これは、議定書に記された「排出権取引とJIは Annex I 各国の国内政策措置を補完するもの」という条文の「解釈」として、「国際的なメカニズム (提案では CDM も含む) に関する排出権やクレジットの獲得および販売の双方に量的な制限 (上限) を設ける」というものである。もちろん、非 EU OECD とロシア、ウクライナから成るアンブレラ・グループは、これに強く反対している。⁵

CDM プロジェクトの eligibility (適格性) 問題の最大のポイントである「発展途上国の持続可能な発展に資する」という条件は、一般的なガイドライン設定ではなく、個々のホスト国の自由裁量に任されるべし、とする点は、ほぼコンセンサスが得られているようであった。

シンクの取り扱い

2000 年 5 月に完成予定の IPCC 特別報告書 (Special Report on Land Use, Land Use Change and Forestry) を待って、交渉を本格的に行うことが再確認された。これに関する決定も、COP 6 となることになっている (2000 年 6 月の補助機関会合から交渉の俎上にのぼる)。現時点では、第 1 ドラフトが完成し、専門家レビューが終わっている。

この問題は、大別して、議定書 3 条 3 項 (数値目標に組み入れられる afforestation, reforestation, deforestation の「定義」の問題)、3 条 4 項 (さらに追加的に認められるかもしれない活動)、そして CDM や JI のプロジェクトにかかわる点である。日本においては、特に 3 条 4 項の解釈/適用が重要であると言われるが、これをかなり拡大するようにしたとすると、オーストラリア、NZ、カナダ、米国などの国では、はるかに大きな寄与を生じることとなる。

遵守問題

議定書の「遵守」にかかわる点がはじめて議論されたが、きわめてプリミティブな段階におわった。ただ、基本的考え方として、facilitative なアプローチからとっていきこうとする方向性は見えてきたと言えるかもしれない。

なお、ここで問題となる「遵守」とは、京都議定書におけるコミットメントの遵守であるが、単に数値目標の遵守にとどまらず、インベントリーシステムの整備 (第 5 条) や情報の通報 (第 7 条) などいくつかの種類が存在し、また、遵守できなかったときの対応 (第 18 条) というよりも、いかに遵守できるようにするか、という点に焦点が置かれている。10 月はじめには、条約事務局主催のワークショップが開かれ、COP 5 以降にも開催されることになっている。

その他

現在進行形の AIJ (共同実施活動) の今後に関しては、引き続き検討することとなった。特にアフリカにおける AIJ プロジェクトが少ないなど、地域偏差などが問題としてあげられている。パイロット・フェーズとしての AIJ から、次のステップ (CDM などを想定) への移行のためその役目の終了を主張する国 (中南米諸国等) と、継続を主張する国 (中国等) とに分かれている。

AIJ、CDM なども含め、一般に技術移転、インベントリーシステム整備などの点で、発展途上国

⁵ IEA は、EU 提案の直後に、その各国への排出量の取引への影響を、World Energy Outlook の結果を用いて試算し、サーキュレートしている。なお、これは元 US DOS (国務省) の Jonathan Pershing が行った。

におけるキャパシティー・ビルディングの重要性が強調されており、これには先進国および途上国のあいだに、広くコンセンサスが認められる。

各国（特に Annex I 国）の排出目録(inventory)に関するガイドラインに関しては、現在検討中の IPCC の新しい方法論である best practice method を 2000 年はじめからスタートし、COP 7 における改訂を目指すことが決められた。この方法論改訂は、排出権取引その他のベースとなるものであるため、地味ではあるが非常に重要なものである。なお、このインベントリーの方法論の改訂作業に関しては、IPCC が新しく TSU (技術支援ユニット) を設立し、湘南・葉山の IGES に設置されることとなった。

懸案となっている COP 6 に関しては、開催場所はオランダのデン・ハーグでほぼ決まりだが、開催時期に関しては、当初予定の 2000 年末に米国大統領選があることや、課題が山積していることなどから、2001 年前半にずれこむ可能性も強い (COP 5 で決定)。

また、SBSTA 共同議長として重要な役割を果たしてきたマレーシアの Kok Kee Chow 氏がその任を降りること、長らくドイツ交渉担当の主役であった Cornelia Quennet-Thielen 女史 (住宅環境省) が、この世界から離れることとなった。

2. 京都メカニズムの今後の方向性

COP 5 に向けての視点

一般に、京都メカニズムを中心とした各種の課題に関して、その進展のスピードは遅く、かつ COP 5 においても「実質面」で大きな進展（特に決定）があるとは考えにくい。ただ、京都で突然導入が決まった CDM や経験の乏しい排出権取引など、その「本質」を（特に発展途上国が）理解するには、かなりの時間がかかるのはいたしかたがないことであろう。その意味で、たとえば 1 年前の補助機関会合の場合などと比較して、ラーニング・カーブは急速に上向いていることも事実である。これは、発展途上国のみならず、欧州諸国政府や産業界などに関しても、同じことが言え、1 年前の発言がそのまま現在でも通用すると思っはならない。

今年の 10 月 25 日からは、二週間の会期で、ボンにおいて COP 5 が開催されることとなっている。ここでは、COP 5 における主要な論点を概観してみよう。

まず、前述の supplementarity (補完性) に対する EU 提案であるが、個人的には、排出権取引を指向する北欧や英国などからの域内反発、⁶ 京都で取引可能量への制限が導入失敗に終わった事実、議会や産業界への対面などから絶対に納得しない米国の態度などから、このような提案が最終的に受け入れられる可能性はきわめて低いと考えている。もっとも交渉材料化する可能性も否定できない。その一方で、何らかの代替案が浮上する可能性は否定できない。⁷

その他、排出権取引の買手（あるいは分配）責任制に関しては、スキームが複雑化するなどの観点から、おそらくそのまま受け入れられることはないと考えられる。なお、買手責任制とは、売手

⁶ 北欧産業界は、公式にこの EU 提案に反対を唱えている（後述）。

⁷ わたし個人としては、代替案は国内対策を推進する方策となるべきと考え、各国のさまざまな物理的エネルギー原単位を共通の土俵で比較できるようなプログラムの開始を提案している。

が議定書数値目標の遵守ができない可能性を「リスク」として、排出権価格に市場を通じて折り込もうとする考えで、排出権を債権や株式のようなものと設計する考え方である。数値目標の遵守問題とかがわってくる。⁸

3つの京都メカニズムの交渉は、CDM から行うことには合意が得られており、これがスムーズに進むかどうか、今後の交渉の進展に大きな影響を持つ。慎重かつ、途上国の理解を十分にえるような交渉が望まれる。CDM のベースライン問題に関しては、今後、技術委員会を創設して検討されることになる予想される。

COP5は、次のCOP6に向けて、いくつかの「テクニカルな」面の同定ならびに、今後1年間(もしくは1年半)のそれに対処する枠組み(ワークショップ、技術委員会、...)の設置が重要な決定事項となる。できるだけ政治的モーメントを維持促進し、限られた交渉資源と時間の中で、それらを有効に使えるように、無駄な障壁はなるべく取り除くようにすることが望まれる。

3. 国内制度の視点

ここでは、国際的なメカニズムなどの交渉の背景として、先進各国の「国内対策」が、どのように動いているかを、特に影響の大きい経済的手法(税金と排出権取引)に関して、概観してみよう。

ヨーロッパの動き

課税手段の動向

欧州は、従来から課税手段(課徴金)を環境対策として用いてきた伝統がある。温暖化問題対策という意味でも、北欧4か国およびオランダは10年程度の炭素税などの経験がある。これらは導入当初は税制改革のツールとしての位置づけが強かったが、年数を重ねるにつれ、さまざまな「工夫」が加えられてきている。

基本的には、どの国もエネルギー多消費産業に対しては、国際競争力の点から免税あるいは軽減措置を導入しているが、この方法に独自性が見られる。たとえば、オランダの場合は小規模ユーザー限定の高率の炭素/エネルギー税と、広く浅い炭素/エネルギー税の2種類の導入、デンマークの炭素税の場合は、政府との自主協定を結んだ場合には軽減税率が適用されるなどの方法が工夫されてきている。

さらに最近では、ドイツ、イタリアなどでも温暖化対策としての新税が導入された。英国やフランスにおいても検討がなされている(英国は2001年4月予定。フランスでは議論のためのペーパーを政府が作成)。

しかしながら、従来の方向性として検討されてきたEU-wideで協調した課税手段(炭素/エネルギー税提案とエネルギー最低税率調和提案)は政策主権の問題から相次いで失敗し、各国が独

⁸ このような考えが登場する理由は、国際協定(特に環境協定)における遵守強制力は限定的なものとならざるをえないことにある。そのため、市場メカニズムを通して、遵守強制力を増そうとする考えのひとつが買手責任制である。もっとも、私個人の考え方では、買手責任制の導入が遵守強制力の強化につながるとは思えず、むしろ市場の立ち上がりが遅れることによるマイナス面の影響の方が大きいと考えている。現在のところ、各種の国内排出権取引制度や類似の制度で、買手責任制を採用した例は存在しない。

自の方法で個々に対策をとっていこうとする方向にシフトしてきている。

国内排出権取引制度の動向

またその一方で、国内排出権取引制度導入への動きが活発化し、特に産業界が、炭素税などの「代替策」として指向する特徴が見られる。

まず導入がほぼ確定している国はデンマークであり、電力部門に限り、電力市場自由化に向けての法整備の一環として、すでに法律が制定され、2000年から開始されることとなっている。SO₂などで実施されてきた総量規制に取引を若干加味したものの見方もできるが、最初の例であること、市場自由化との関係重視、CHPなどの他の政策との整合性への苦慮など、見るべき点も多い。2008年以前の早期システムとして、排出権価格に実質的上限を設定していることも特徴的である。

北欧では、ノルウェーの動きが積極的である。この背景として重要なのは、政府の炭素税課税対象拡大策（議会が承認せず）の「代替案」として、国内排出権取引制度が重要視されていることであろう。1999年未までに政府の委員会が制度案を作成することになっている。特徴的なことは、産業界が非常に熱心にこの動きを推進し、8月には産業界の中で交渉を行い、もっとも難しい課題である「初期割当」に関して具体的な独自提案を提出したことである。それは、既存のそして将来強化される可能性のある炭素税制度を十二分に意識し、その代替となることを狙ったものとなっている。なお、同じく厚い炭素税が課せられているスウェーデンでも同様の動きがあり、産業界が同じく積極的な動きを見せている。

英国の場合も、2001年4月導入予定のClimate Change Levy 政府提案に対して、産業界はこぞって反対し、その「代替案」として国内排出権取引制度を指向している。BP Amoco、IPE、電力会社などが特に積極的であり、BP Amoco はすでに社内（国際）排出権取引制度を導入している。反対する強い勢力はいないため、導入は時間の問題であろう（そろそろ制度案ができあがる見込み）。

これらの国の場合、もちろん炭素税などの導入、拡大/強化に対する代替案としての視点も強いが、その一方で、エネルギー（特に電力）市場自由化という流れの中で、産業界が、「割当」という心情的に受け入れにくい側面と、「取引」というメリットの大きな側面を秤に掛けながら、後者のメリットの方を重視するかっこうで、積極的になっていると言えよう。環境規制対応を市場の中で柔軟に行っていきたいという意思表示とみてとれることもできる。

なお、北欧5か国の産業界が、取引上限を設けるEUのsupplementarity提案に対し、反対をとなえていることは興味深い。これは、もちろん取引制度や自由貿易原則の重視という側面もあるが、それよりも、このEU提案が通った場合には、米国（議会）の批准はおぼつかなく、その結果京都議定書の発効が難しいことを危惧している。おそらくその場合でも自国の排出抑制対策が緩和される可能性は低いいため、国際競争力で大きなハンディキャップを負うことを懸念している。その一方で、国際排出権取引制度が制限なしに導入されれば、原理的にはAnnex I域内での排出削減の限界コストは等しくなる。このように、限界コストが比較的高い国の産業界が、「取引制度を通じてみんなで京都議定書を守っていこう」という姿勢を見せていることは、同じような状況にある日本の産業界にとっても一考に値する事実かと思われる。

その他の国の動き

欧州以外に新税導入の動きはないようであるが、国内排出権取引制度導入への動きは、市場

自由化や規制緩和を好む国々の中で、いくつか認められる。

オセアニアはこの動きが活発な地域である。NZ は経済全体を自由化の大きな流れにおくことに強いコンセンサスがみられるが、国内排出権取引制度に関しては、政府、産業界ともに、はっきりそれへの指向性を固めている。現在は、政府が用意した discussion paper へのコメントをもとに、制度設計が行われているようである。議論されているオプションの中には、低率炭素税との併用型があり(企業はどちらかを選択可能)、デンマークと同じような排出権価格に上限を設けようとする意図がうかがえる(2008年以前の制度)。

オーストラリアも、連邦政府が今年中に4つの discussion papers を発行、それへのコメントなどを通して、制度設計が年内に行われることになっている。NSW 州政府は、Sydney 先物取引所とともに、シンクのカーボン・クレジットの商品設計を行い、2000年半ばには取引所で扱う見込みである。これらの国は、シンク関連への期待もかなり大きい。

米国は、排出権取引制度推進の第一人者であり、シンクタンクなどの研究も進んでいるが、議会や産業界の反応はきわめて複雑である。産業界の中では電力会社などSO₂の経験などから、早く規制スキームが決まることを望む企業もあるが(先駆者の利益を狙っている)、多くの企業は、米国が議定書を批准することそのものに反対の姿勢をとっている。議会では、上下院のいく人かの議員が、早期排出削減クレジット制度の創設に関する法案を提出、現在審議中である。これがそのまま通過する可能性は低いと思われるが、それなりの影響はあるであろう。

カナダも積極派として、政府部内での検討などもはじまっている。ただ、政治的には、米国の動向に左右される可能性が高い。

日本の場合

日本に関して、今後どのような検討がなされていくかは、現時点では不透明である。ただ、日本の産業界が積極的に京都議定書批准に反対しているわけではないことは注目される。今後、京都議定書批准問題を国会で審議することが必要となり、その場合には(少なくとも見込みとして)目標達成可能な政策措置を用意する必要がある。エネルギー政策の観点からは、3年程度で改定されてきた長期エネルギー需給見通し(日本のエネルギー政策の青写真)の次回の改定にあたっては、かなり抜本的な改定が必要となることは、明白であろう。

2000年末あるいは2001年前半のCOP 6において、国際的フレームワークがほぼ決定される。長期エネルギー需給見通しの改定も、過去のローテーションから考えてそのようなタイミングであることが予想される(時期的には6月が多い)。

国内制度に関しては、遅れば遅れるほど問題は難しくなり、同時に国際的にも後れをとる可能性がある。今後、新しい政策オプションの検討は必須である。逆にどのようなオプションがもっとも望ましいか、という点に関して、政府部内、産業界、学識経験者などの間で、早めに議論を開始することが望まれよう。

各国情報のアクセスポイント

- 気候変動枠組条約および京都議定書交渉会議のドキュメント: <http://www.unfccc.de/>
- デンマーク: http://www.ens.dk/uk/energy_reform/index.htm
- NZ: <http://www.mfe.govt.nz/issues/climate.htm>
- 豪州: <http://www.greenhouse.gov.au/emissionstrading/>
- カナダ(NRTEE): http://www.nrtee-trnee.ca/nrtenglish/Programs/greenhousegas_e/greenhousegas_e.htm
- UK: <http://www.hm-treasury.gov.uk/>, <http://www.hmce.gov.uk>
<http://www.environment.detr.gov.uk/climatechange/index.htm>
- OECD: <http://www.oecd.org/env/cc/domestic.htm>
- US Congress: <http://thomas.loc.gov/>