

COP15 を巡る中国政府の動向

李志東

客員研究員、長岡技術科学大学 経営情報系 教授

2013 年以降の温暖化防止の枠組み（ポスト京都議定書）は、今年 12 月にデンマーク・コペンハーゲンで開催される国連気候変動枠組み条約締約国第 15 回会議（COP15）で決定される。6 月の事前交渉に合わせ、中国が 5 月 20 日に「バリ・ロードマップを着実に実現する：コペンハーゲン温暖化会議における中国政府の立場について」を題とする政府案を公表した。2007 年 6 月に、「中国気候変化対策国家方案」を作成し、COP13 で始まるポスト京都議定書の交渉に臨んだ。途上国に総量削減ではなく、計測・報告・検証可能な緩和行動を求める「バリ行動計画」の作成と採択に大きく貢献した。今回の政府案は、主導権を握ろうとする枠組み交渉戦略の一環として、COP15 で守るべき原則、次期枠組みで先進国と途上国がそれぞれ果たすべき責任などに関する中国の主張を国際社会に示した。

「バリ・ロードマップを着実に実現する：コペンハーゲン温暖化会議における中国政府の立場について」(2009/5/20)の骨子

<p>堅持すべく原則（第1章：原則）</p> <p>温暖化防止枠組み条約と京都議定書の基本的枠組みを堅持、バリ・ロードマップの規定を厳格に遵守</p> <p>「共通だが差異のある原則」を堅持 持続可能な発展の原則を堅持 緩和、適応、技術移転と資金援助を同時かつ同様な重みで取り扱う</p>
<p>先進国の削減目標（第2章2節の1：先進国の排出量削減目標の承諾）</p> <p>先進国が、法的拘束力のある、大幅な「計測・報告・検証可能な」排出量削減の数値目標を義務として負うべき 歴史責任、公平性原則及び発展段階を踏まえ、先進国が全体として1990年比で2020年に少なくとも40%を削減すべき</p>
<p>途上国の緩和行動（第2章2節の2：発展途上国における適切な緩和行動）</p> <p>途上国が、持続可能な発展の枠組み下で、発展と貧困解消の目標と協調できる適切な緩和行動を取るべき</p> <p>途上国の適切な緩和行動が、先進国の義務としての数量削減目標とは根本的に異なる</p> <p>①途上国の適切な緩和行動は、途上国政府が自主的に提出されるもので、先進国に条約形式で課される強制的義務とは異なる ②途上国の適切な緩和行動は、具体的な緩和政策、行動とプロジェクトを含むもので、先進国の削減承諾と削減指標とは異なる ③途上国の適切な緩和行動は、その国の国情と持続可能な発展戦略と合致しなければならず、緩和行動の優先領域は途上国自身で自主的に決定される ④途上国の適切な緩和行動は、先進国による「計測・報告・検証可能な」技術、資金及びキャパシティ・ビルディング面での支援を条件とするもの</p>

出所：「落實巴厘路線図：中国政府關於哥本哈根氣候變化會議的立場」(2009/5/20)により、李志東が作成

まず、守るべき原則について、「共通だが差異のある責任」原則の維持、持続可能な発展の原則による途上国発展権の確保、緩和・適応・技術移転と資金援助を同時に同様な重みで取り扱われなければならないことを挙げた。それに加え、第1の原則として強調したのが、枠組み条約と京都議定書の基本枠組みの堅持、バリ・ロードマップの厳格な順守である。条約や議定書の採択に賛成しながら離脱したり、承諾した目標値に不満を持ち、削減成果が確認できなかつたりした国々や、バリ行動計画を無視して中印など新興国を途上国から切り離して義務を求める一部の主張を強く牽制したものである。

次に、先進国の 2020 年の削減目標について、全体として少なくとも 1990 年比 40%減と

求める。IPCC が求めている「先進国全体で 25~40%の削減」のうちの上限を敢えて最低限とすることで、低い目標設定を目論む一部の国に釘をさし、途上国の参加など他の分野での譲歩を引き出そうとする狙いであろう。

一方、途上国の責任について、「適切な緩和行動」を取るべきとしている。パリ行動計画に沿った提案だが、「適切な緩和行動」の性格は先進国の義務としての削減目標とは根本的に異なると強調した。それは、具体的な緩和政策、行動とプロジェクトによって構成され、優先的に取り組むべき分野も含めて途上国政府が自主的に決定し、提出するものであると規定している。新興国に削減目標やエネルギー効率の向上など具体的な目標設定を求める一部の先進国の主張を強く意識したものである。

世界屈指の排出大国である中国を抜きにして、温暖化防止は語れない。温暖化が進むと、中国自身も甚大な被害を蒙るに違いない。ポスト京都への参加は、国際社会でのイメージ向上だけではなく、中国が目指す調和型社会の構築と持続可能な発展の実現にも大きく寄与する。しかし、一人当たりの排出量は累積でも現状でも先進国より遙かに低い。過去 30 年間、高度経済成長が続いてきたとは言え、2008 年現在でも一人当たり所得水準が 3300 ドルに過ぎない。先進国と同じような拘束力のある総量目標が課されると、経済成長が制限されることになる。また、部門別エネルギー効率の向上目標が課されると、政策上の自由度が狭まりかねない。

上記政府案はこのような現状認識のもとで生まれたものである。年末に向けた国際交渉において、中国は、先進国に対する「少なくとも 40%減」の要求について何らかの譲歩があっても、新興国をも含む途上国が義務化されない自主的で「適切な緩和行動」で参加するという主張を死守するだろう。

その兆候がすでに表れ始めている。中国国家発展計画委員会温暖化対策局（司）が配した短信によると、政府案が公表される直前の 5 月 14 日、日本の政府関係者が日本の提案を携えて同局を訪れた。説明を受けた蘇偉局長は、「日本の提案は建設的なものではなく、枠組み条約や原則そしてパリ・ロードマップの規定にも嚴重に違反している。中国政府は各国がそれぞれの立場で提案する権利を尊重するが、日本の提案はコペンハーゲン交渉（成功）にマイナスであり、日本の国際イメージにもマイナスである」と表明した。

一方、米中間の温暖化防止問題を巡る意見交換が活発化しつつある。5 月下旬の米国議会関係者の訪中に続き、6 月上旬に米国温暖化担当特使らも中国を訪れた。中国国家発展計画委員会温暖化対策局の配信や同局の傘下にある「中国気候変化情報網（情報ネット）」の配信を調べた限りでは、米国側が中国の取り組みを評価し、立場に理解を示しているようである。

注目すべきは、中国がどのような「適切な緩和行動」を示すかである。この点について、今回の政府案では示していない。また、6 月 5 日に温家宝首相が主宰して開いた「国家気候変化指導小組」会議でも、上記政府案に示された原則論に止まっている。しかし、2010 年を対象年次とする「中国気候変化対策国家方案」では、GDP 当たりエネルギー消費量の改善目標、再生可能エネルギーや原子力の開発目標、植林目標などを明記している。今後も同様な指標を採用するであろう。また、既に公表した地域別の気候変化対策方案をみると、上記指標の他に、GDP 当たり炭素排出量の改善目標を新たに打ち出している。枠組み交渉に提出する「適切な緩和行動」も GDP 当たり炭素排出量を明記するであろう。

Profile

1983 年、中国人民大学を卒業。90 年に京都大学で経済学の博士号を取得し、2007 年から現職、兼日本エネルギー経済研究所客員研究員、中国エネルギー研究所客員研究員。

お問い合わせ : report@tky.ieej.or.jp