

COP16「カンクン合意」と今後の温暖化問題を巡る内外課題

(財) 日本エネルギー経済研究所
理事 戦略・産業ユニット総括
小山 堅

12 月 11 日、国連気候変動枠組条約第 16 回締約国会議 (COP16) が「カンクン合意」を採択して閉幕した。事前から予想されていた通り、先進国・途上国の対立構造、各国の複雑な利害関係と国内政治・経済事情等が反映した結果、2013 年以降の「ポスト京都」の新たな国際枠組みそのものに関する合意はできず、その他の議論が紛糾した課題 (京都議定書延長問題など) と共に COP17 (南アフリカ・ダーバン) 以降の議論に先送りされた。

未決着の課題が残り、重要議論が先送りされた部分はあるものの、「カンクン合意」および COP16 の議論は以下のような点で重要であったのではないかと。まず、第 1 に、交渉決裂を回避し、今後も温暖化対策の国際議論を進めていくモメンタムを保持したことである。様々な対立構造と利害のぶつかり合いという重い現実を前にして、配慮に配慮を重ねると今回のような、ややもすると「玉虫色」「先送り」的な合意内容にならざるを得ない場合が多いが、「交渉失敗」や「決裂」という最悪の事態を避け、かつ失敗の原因・悪者を作り出さず関係国全体で議論していく流れを確保したことは今後に向けて重要である。

第 2 に重要なのは、合意の内容として、COP15 で「留意された」に止まった「コペンハーゲン合意」の枠組み・中身を、今回の議論を踏まえて改めて COP の正式文書の中に格上げした形で取り込んだことではないか。もちろん、合意内容に京都議定書のような法的拘束力は伴わないものの、米中など主要な大排出国が枠組みの中に取り込まれていること自体が重要である。すなわち、2007 年時点データで見ると京都議定書で削減義務を負う国の CO₂ 排出の世界シェアが 28% であるのに対し、コペンハーゲン合意に参画する国のシェアは 85% と圧倒的に高くなっており、排出削減のカバー率が大幅に高まっている。削減目標の「中身の詰め」はまた別として、本来世界全体で取り組むべき地球温暖化対策の枠組みとしては、この点でより望ましい属性を備えていることは確かである。COP17 に向けても、この合意内容が国際的な議論の一つの中心となっていく可能性は高い。

その他の重要な合意のポイントとしては、①京都議定書第 1 約束期間終了 (2012 年) 後の GHG 排出削減目標に関する「空白期間」を作らない、②主要排出国全てを含む新たな枠組みについても検討を進め早期構築を図る、③先進国は GHG 削減目標を掲げ、排出量を毎年報告する、④途上国も 2020 年に自然体でいく (対策をとらない) 場合より GHG 排出を

削減し、削減状況について 2 年に一度経過報告を行う、⑤温暖化対策としての資金・技術移転（先進国－途上国間）、森林保護、適応措置の強化、などがある。いずれもある意味で非常に重要な点を含んでおり、それらを個別に詳しく議論していくことはこの小論では適わない。ただ、①について見ると、空白期間を作らない、という点において最終期限が区切られた形になっている点、そしてどのような中身で「空白を作らないか」については現時点ではそれこそ白紙である点に留意する必要があることを指摘したい。

そもそも今回の「カンクン合意」にも法的拘束力は無い。今後も、温暖化防止という地球益を守るための「善意」と各国の利害・思惑の狭間の中で国際交渉が続けられ、COP17 に向けた議論が行われていく。今回は、日本が強く反対し、一貫して毅然としたスタンスを保ったこともあって京都議定書が単純延長されることは無かった。関係者の、正論に基づいた粘り強い交渉に敬意を表したい。しかし、「カンクン合意」の中身を見る限り、COP17 に向けてどのような議論が展開されていくか、国際的な議論・世論の流れや圧力がどうなっていくか、予断は許されないものと思われる。特に、今後の国際情勢において、中国・インドなどの新興国のプレゼンス・発言力がますます大きくなっていくことは必至である点、米国も温暖化問題で国内のイニシアティブを統一し、積極的な取り組みを進められる状況に無い点、等を考慮すると日本にとって厳しい状況が続いていく可能性がある。COP16 が終了したばかりではあるが、次に向けて再び情報収集・分析・戦略立案と国際的な働きかけ強化をスタートさせていく必要があるだろう。

他方、今回の合意に基づいて、国内での温暖化対策を今後どう進めていくか、の議論も重要になっていく。わが国においても、国内政治・経済情勢の不透明感が高まる中で、国内排出量取引、環境税、再生可能エネルギー全量買取制度等、温暖化対策にとって極めて重大な意義を有する問題についての検討・議論が進められていくことになる。その際には、世界の議論・流れをしっかりと見極めた上で、基本に立ち帰って、3E (Energy Security, Environment Protection, Economic efficiency) のバランスを取る「ベストミックス」を対策・効果の時間軸の重要性も考慮に入れつつ、議論していくことが肝要であろう。

温暖化対策の国際枠組みの将来像が定まらず、その合意は少なくとも来年以降に先送りされ、その帰趨に予断が許されないことは、世界の政治・経済・エネルギー問題に引き続き大きな不確実性が存在し続けることを意味する。わが国のみならず世界のエネルギー政策決定や産業関係者にとって、高い不確実性下で困難な政策・投資決定が迫られる時期がまだまだ続くことになる。この状況下、エネルギー・環境問題を専門とする弊所としては、タイムリーで的確な情報収集・分析とそれに基づく客観的・合理的な発信を通して、わが国そして世界の温暖化問題やエネルギー問題の解の模索に貢献していかなければならない。そして問題の困難さ・複雑さに鑑み、わが国において、政策・産業・研究各分野が総合的・有機的に協力して取り組む体制の確立とその実施を図っていく必要があるだろう。

以上

お問合せ : report@tky.ieej.or.jp