

第 4 回米中気候変動共同声明にみる米中両国の「率先垂範」

9 月 25 日、米国を公式訪問中の習近平国家主席がオバマ大統領と共に、「米中元首気候変動に関する共同声明 (U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change)」(以下、共同声明) を発表した¹。2013 年 4 月 13 日の第 1 回、2014 年 2 月 15 日の第 2 回、同 11 月 12 日の第 3 回に続き、4 回目の共同声明である。

1 回目は温暖化防止における米中協力の重要性確認と組織作りを、2 回目は協力分野の具体化を主に行ったものであった²。3 回目はその集大成として、2020 年以降の温暖化防止目標を始めとする包括的な合意内容を含む画期的な共同声明であった。その中で、米国は 2025 年までに温室効果ガスを 2005 年比 26~28%削減、中国は CO2 排出量を 2030 年頃の出来る限り早い時期にピークアウトさせ、一次エネルギー消費に占める非化石エネルギーの比率を 2030 年までに 20%前後まで引き上げるなどを目標として表明した³。また、これらの目標を中心とした約束草案 (INDC) を、米国が 2015 年 3 月に、中国がその 3 カ月後の 6 月に国連に提出した⁴。

「元首」と冠した今回の共同声明は、2020 年以降の温暖化防止枠組みの採択を目指す第 21 回国連気候変動枠組条約締約国会議 (COP21) が 2 カ月後に迫る中で発出された。そこには、両国が INDC 達成に向けた具体策提示、二国間協力促進、途上国援助強化における「率先垂範」を通じて、枠組み交渉をリードしたい狙いが込められている。証左は以下のとおりである。

1 つは、目標達成に必要な国内対策を明らかにしたことによる「率先垂範」である。両国はすでに INDC を国連に提出したが、その野心性や実現可能性、本気度について国際社会でも懐疑論がある中、米国が電力部門の排出量を 2030 年に 2005 年比 32%削減する「クリーン電力計画 (Green Power Plan)」の制定などの具体策を、中国が 2017 年に鉄鋼や電力、セメントなど排出量の多い 6 産業を対象とする全国統一の排出量取引制度の導入を中心とする具体策をそれぞれ表明した。

確かに、これらの具体策は何れも必要な対策であるが、十分とは言い難い面もあろう。例えば、中国は 6 産業を含む総排出量に対する規制の実施や炭素税の導入などについて言及していない。米国に至っては、たとえその INDC を取り入れた新枠組みが COP21 で採択されても、議会が果たしてそれを批准するかは、未だに予断を許されない状況である⁵。一方、数十カ国が INDC さえ提出していない現状⁶を考えれば、INDC の提出に続き、その実現に欠かせない具体策をも提示し始めた米中の行動はやはり評価されるべきであろう。

もう 1 つは、二国間気候変動協力に関する「率先垂範」を具現化したことである。今回の共同声明では、従来の「米中気候変動ワーキンググループ (U.S.-China Climate

¹ 中国語版は http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1300787.shtml を、英語版は <http://en.ccchina.gov.cn/archiver/ccchinaen/UpFile/Files/Default/20150928153720374768.pdf> を参照。

² IEEJ ニュースレター No.116、2013 年 5 月号、同 No.127、2014 年 4 月号を参照。

³ IEEJ ニュースレター No.135、2014 年 12 月号を参照。

⁴ IEEJ ニュースレター No.142、2015 年 7 月号を参照。

⁵ 米国は、1997 年 COP3 で自国の削減目標を盛り込んだ「京都議定書」に合意しながら、議会での批准を得られず、「京都議定書」を離脱した「前科」を持っている。

⁶ 国連気候変動枠組条約事務局 10 月 2 日の発表によると、147 カ国・地域が INDC を提出した。詳しくは http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php を参照。

Change Working Group)」主導の政府間協力を深化させると共に、自治体主導の地域間協力を支持すると表明した。首脳会談に先立ち、北京市やワシントン特別区など米中の 24 自治体（省・州、市、県・郡）が 9 月 15 日と 16 日に、ロサンゼルスで第 1 回米中気候スマート・低炭素シティサミット（The First Session of the U.S.-China Climate-Smart/Low-Carbon Cities Summit）を開催し、「米中気候リーダー宣言（U.S.-China Climate Leaders' Declaration）」を発出した⁷。その中で、北京市が排出量を 2020 年頃にピークアウトさせ、ワシントン特別区が排出量を 2006 年比で 2032 年に 50%削減、2050 年に 80%削減と表明するなど、各自治体がそれぞれの温暖化防止目標を明記している。

拘束力があるかどうかは疑問であるが、自治体による自主行動目標の設定・公表は、INDC に書かれた国家目標の達成に大きく寄与すると考えられる。「宣言」では、排出インベントリーの作成と報告、行動計画の策定などを同時に規定している。

最後は、マスコミでも大きく取り上げられている途上国支援に関する「率先垂範」である。周知のように、途上国への資金支援は COP21 の成否を左右する課題の一つである。2009 年開催の COP15 において、先進国全体で 2020 年までに年間 1,000 億ドルの途上国援助資金を調達すると約束されたが、達成の目途は未だに立たない。そうした中、今回の共同声明では、米国が COP16 で創設した「グリーン気候基金（GCF、Green Climate Fund）」に 30 億ドルを提供すると表明し、中国は独自で 200 億元（1 ドル≒6.7 元）の「中国気候変動南・南協力基金（China South-South Climate Cooperation Fund）」を設置し、小島嶼国やアフリカ等最貧国を中心とする途上国を支援すると約束した。

これらは途上国への資金援助に弾みを付ける行動に違いないだろう。一方、米国の資金援助は「応分の責任」を果たすのに適正規模であるかどうかについて、議論する必要もあろう。また、中国の資金援助については、なぜ自ら「途上国」と名乗り、援助義務がないにも関わらず、その他途上国に資金援助を行うか。なぜ国力や所得水準、累積排出量・一人当たり排出量などにおいて、米国と実質的な「差異」が認められながら、実質的に米国と「差異」のない規模の援助を、いきなりに、出す必要があるか。これらの謎を解くには時間も戦略感も必要であろうが、当事者からの更なる説明がもっと重要であろう。

このように、今回の共同声明について、様々な視点で議論・深掘りする必要はある。また、米中両国は、人権やサイバーセキュリティ問題など相違点が縮まない中で、比較的取組みやすい温暖化防止協力を意識的に強化せざるを得ない面もある。しかし、これらは、国際社会に温暖化防止に向けた米中の「率先垂範」が共同声明によって示されたとの評価を揺るがすものではなかろう。オバマ大統領が首脳会談後の共同記者会見で「経済規模と排出量が共に世界最大の米中両国が連携して取り組めば、他国も同様に動く」と述べたように、米中の「率先垂範」を機に、連携の輪が国際社会全体に広がり、拘束力のある野心的な新枠組みが合意できることを期待したい。

((一財) 日本エネルギー経済研究所 客員研究員、長岡技術科学大学大学院教授 李 志東)

⁷ 中国版は <http://www.ccchina.gov.cn/archiver/ccchinaen/UpFile/Files/Default/20150922095059991179.pdf> を、英語版は <http://en.ccchina.gov.cn/archiver/ccchinaen/UpFile/Files/Default/20150922094506124939.pdf> を参照。