

脱炭素化加速の潮流と南北問題

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
専務理事 首席研究員
小山 堅

2020年以降、日・米・EU・中国等の主要国が2050年（中国は2060年）のカーボンニュートラル実現を目指す方針を相次いで発表する中、世界的に脱炭素化の取組みが一気に加速する潮流が顕在化しつつある。バイデン大統領主催による4月の気候サミット開催に続き、6月には英国がホストするG7サミットで主要先進国の首脳が気候変動対策の抜本的強化を確認し、11月に同じく英国で開催予定のCOP26でも脱炭素化加速に向けた国際的な議論が行われる。世界大でのこうした取り組みを受けて、各国でも脱炭素化を進める国内政策の議論が進展していくことになる。

気候変動問題への対応は、地球温暖化を防止し、地球全体・人類全体の持続可能性と生存を担保するための取組みである。いわば、「地球益」を保全するための国際社会全体での努力・取組みであり、イニシアティブであるといえる。その点において、世界的に脱炭素化に向けた動きが加速していくことは、「地球益」にとって望ましい流れである。しかし、現実の世界においては、「地球益」と「国益」あるいは「地域益」の間にコンフリクトが発生することが間々ある。気候変動対策の強化は、経済・産業構造への影響やエネルギー選択の変更、市民・社会生活等の変容を伴うものであり、エネルギー資源や経済・産業実態、社会発展段階、所得水準等における大きな「差異」の存在によって国情がそれぞれに異なり、「地球益」の重要性は分かっているにもかかわらず自国経済・産業・国民保護の観点から、「国益」重視が前面に出てきてしまうことがしばしばある。だからこそ、これまでも気候変動問題を巡る国際交渉は決して一筋縄で行くようなものでなく、複雑で困難な交渉・調整を余儀なくされるものであり続けてきた。

気候変動問題を巡る「地球益」と「国益」「地域益」の相克の歴史を見ると、一つの重要な争点が南北問題の視点から浮かび上がってくる。すなわち、温暖化をもたらしてきたGHGの排出は、産業革命以降の先進国による大量の化石燃料消費がその主因であり、先進国（「北側」）に主要な責任がある、という議論である。一方、発展途上国（「南側」）は、これから経済成長と社会発展を目指していく地域であり、それを気候変動防止のためとはいえ阻害するのは「責任論」という観点から公平性を欠く、という主張が行われてきた。「責任」という点では、まず先進国が率先して気候変動対策を徹底的に強化し、同時に発展途上国の対策強化を資金的・技術的に支援すべき、という議論が行われてきたのである。先進国側は、自らが歴史的に大量にGHGを排出してきた事実を認めながら、今後の世界の排出の中心が発展途上地域になるという「事実」も踏まえ、対策強化への協力を求め続けてきており、ここに両者の闘い合いが続いてきた。「共通だが差異ある責任」というキーワードが先進国と途上国の折り合いを示したものである。

国際交渉の歴史を振り返ると、最初の国際合意、「京都議定書」は最終的にはEUと日本など、ごく一部の国しか排出削減義務を負うことが無い枠組みとなってしまった。また、この枠組みは、国際交渉を通して参加国に一定の削減義務を課す、「トップダウン方式」を採用したものであった。京都議定書の時間軸よりさらに長期を目途とした国際合意に関する議論も、当初は「トップダウン方式」での合意を模索した。しかし、これは途上国の合意を得ることができず、2009年のコペンハーゲンでのCOP15が「分水嶺」となって、異

なる方式での国際合意形成が目指されることになった。それが結実したのが2015年の「パリ協定」合意であった。その重要性は、世界の気温上昇を2℃より十分低く抑える、という目標と共に、各国が自発的に気候変動対策・GHG削減目標を定め、実施していくという「ボトムアップ方式」を採用したことであった。各国が自発的な取り組みを進めていくことが基本となったため、南北問題が先鋭化することなく、途上国も含めた190カ国近い、極めて多数の国が参加する国際枠組みが成立したのである。自発的な取り組みを基本としたため、南北問題を乗り越え、世界大の合意形成が可能となったが、その反面、自発的な取り組みではGHG排出削減が2℃目標などの実現には到底届かない水準に止まってしまう、等の課題も明らかになっていた。そのため、5年ごとの目標見直しと提出が求められるメカニズムも内包されたが、基本は自発的な取り組みによる、という点が重要であった。

しかし、今日、世界の潮流に大きな変化が生じている。前述の通り、先進国が自ら2050年のカーボンニュートラル目標を掲げると同時に、今後の主要排出国となる途上国にも早期のカーボンニュートラル実現を目指すべく働きかけを強化し始めたのである。バイデン政権のケリー大統領特使（気候変動問題担当）による主要国訪問と働きかけの積極化に象徴される通り、米国とEUが先頭に立って、世界全体での脱炭素化加速への取り組み強化を図っている。これは、「地球益」の観点からは有意義だが、再び、「国益」「地域益」との相克の問題を引き起こす可能性がある。先進国が自らカーボンニュートラルを進めるのは構わないが、途上国に同様の早期のタイミングでカーボンニュートラル実現を迫るのは途上国の成長と発展を阻害するとの反発が高まり、南北問題の再燃につながる恐れがある。

また、EUで議論されつつあり、バイデン政権でも関心を持たれている、国境調整措置（CBA）なども潜在的に南北問題再燃をもたらす可能性がある。自国・自地域で厳しい気候変動対策を実施する結果、コストが上昇する製造業等を保護するため、水際で気候変動対策の緩い国からの輸入品などへの「調整」を行うCBAは、自国産業保護に加え、「カーボンリーケージ」の防止や財政収入確保など様々な目的を持つ。しかし、途上国の観点からは、先に大量なGHG排出を伴って成長した先進国の企業・産業を守る目的で、途上国の産業や成長・発展に負の影響を与えるもの、と見なされ、反発の原因となる可能性がある。

脱炭素化の流れが発展途上国にも及び、先進国からの強い要請や圧力が顕在化すればするほど、「ボトムアップ方式」の採用で沈静化していた南北問題が再び重要な課題として浮上してくる可能性があるのである。気候変動対策が「地球益」のためであり、世界全体として取り組み強化を図ることが肝要なのに対して、南北問題の先鋭化は対立を助長し、問題を複雑化することで、地球益保全にとってマイナスに作用する可能性が懸念される。

また、もう一つの懸念は、米中対立とのリンケージの可能性である。米欧が途上国に対して過度に性急な脱炭素化を求めるようなことで途上国の反発が強まると、自らは2060年のカーボンニュートラルを目指す中国が、途上国の側に立って「先進国責任論」を強調していくことが十分に考えられる。米欧と中国の対立が深まる中で、気候変動問題を巡る国際的な議論で南北問題が深刻化することは、米欧にとって国際政治・地政学情勢全般での戦略的熟慮が必要な問題となりうる。

こうした状況下、今後の成長センターの一つであるASEAN諸国などとの結びつきが深いわが国としては、彼らの脱炭素化を適切に支援していくことが課題となる。ただし過度に早急な脱炭素化を押し付けるのではなく、各国の実情やニーズを十分に踏まえ、省エネ推進、再エネの加速、原子力利用、天然ガス・LNG利用拡大、石炭火力へのCO₂フリー水素・アンモニア混焼など、利用可能で優位なオプションを提供し、脱炭素化への移行コストを最小化する取り組みを支援し、共に実行していく戦略が重要となる。彼らの脱炭素化加速を支援しつつ、地球益への貢献と南北問題先鋭化回避を図ることが求められよう。

以上