

京都議定書をめぐるロシア国内の動き

The Russian situation for ratifying the Kyoto Protocol

栗田 抄苗^{*}
Sanae Kurita

In this November Russian Government ratified the Kyoto Protocol and it will come into effect in next February. Though EU toughly negotiated with Russia for its ratification and entering WTO members, Japanese government and companies wonder how to approach to Russia concerning about implementing Kyoto Mechanism. Actually, Russia has technical and political problems to take part in the mechanism. EU has much experiment, specialists and techniques to assist making inventories and already started to support Russia, but Japan has least ability to compete. Under the circumstance, Japan should behave as a coordinator among future counterparts and establish a good relationship with them for expected CDM and JI projects.

Keywords: Environment, Global Warming, Kyoto Protocol, Russia

1. はじめに

2004 年 11 月 18 日、ロシア政府が批准文書を国連に寄託し、90 日後の 2005 年 2 月 16 日に京都議定書が発効する運びとなった。京都議定書の発効が現実となった今、日本が京都議定書で定められた基準年(1990 年)の排出量から 6% 削減するには京都メカニズムの活用が不可欠といえる。ロシアは先進国にとって排出量取引(ET)・共同実施(JI)の有望なパートナーといえるが、国内の体制作りやインベントリの作成など課題は多い。本報告ではロシア国内の各ステークホルダーを整理し、ロシアの京都メカニズム参加への課題を明らかにし、日本政府・ビジネス業界が京都メカニズム活用にどのように取り組むべきか考えたい。

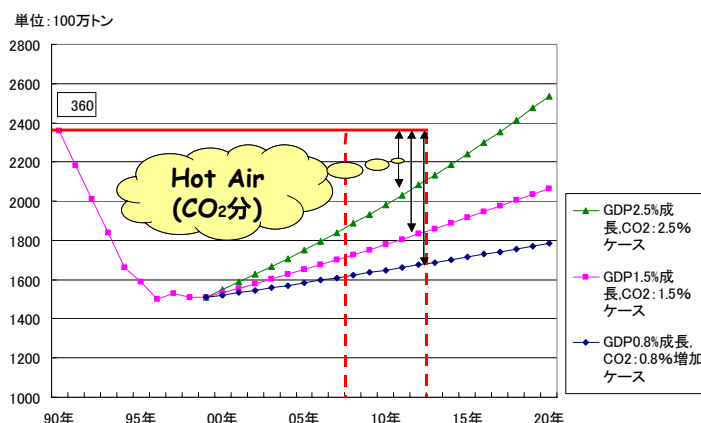
2. なぜロシアの京都議定書批准に注目が集まったのか

世界の先進国はロシアの京都議定書批准の行方に注目してきた。なぜならば京都議定書の発効には「先進国の温室効果ガス排出量の 55%以上を排出する国が批准する」ことが要件であり、世界最大の排出国である米国が京都議定書を離脱した結果ロシアの批准が不可欠となったからである。

また、日本は地球温暖化対策推進大綱で温室効果ガスの削減対策として エネルギー起源 CO₂ 排出量(±0%) 非エネルギー起源 CO₂、メタン、一酸化炭素(-0.5%) 革新的技術開発及び国民の省エネ努力(-2%) 代替フロン(±2%) 吸収源の確保(-3.9%)を掲げ、京都メカニズムの活用は最大 1.6%(1966 万 4 千 CO₂ 換算トン)としていたが、2010 年時点で基準年比約 7%増の約 13 億 2000 万 CO₂ 換算トンとなる見通しである。

ロシアが批准して京都議定書が発効した場合、排出量の削減目標を課された先進国は自力で目標を達成できない場

合、他国から排出枠を獲得する必要が生じる。ロシアの削減目標は 0%と設定されたが、京都議定書の削減目標の基準年(1990 年)以降にソ連邦解体の混乱下で経済が落ち込んだため温室効果ガス排出量が激減し排出枠に余裕があり、1999 年の同排出量は基準年比 38%減だった。この 1990 年の基準量と第一約束期間の温室効果ガス排出量の差は Hot Air と呼ばれ、ロシアはこれを他国と取引に使用できる。そのため目標達成が困難な先進国から動向が注目されてきた(図 1)。



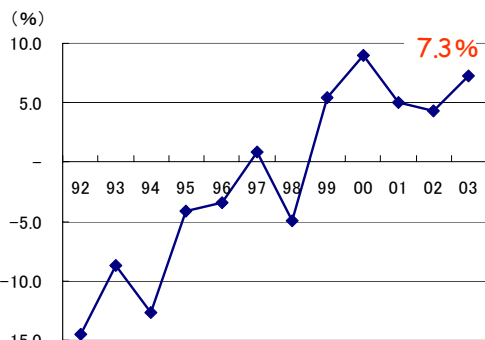
(出所)ロシア連邦第 3 次国別報告書

図 1. ロシアの二酸化炭素排出量の見通しと Hot Air

ロシアでは温室効果ガスの大部分を CO₂ が占めており、CO₂ の排出量が Hot Air の多寡を決めると言われる。ところが、1998 年以降のルーブル安と 2000 年以降の高油価に支えられ、ロシアの石油・ガス産業は石油・ガスを海外に輸出して外貨を獲得し、さらに増産を繰り返して記録的な経済成長を遂げてきた(図 2、図 3)ことを考えるとロシアの温室効果ガス排出量は増大したと考えられる。果たしてロシアにどれだけの Hot Air があるのか、またロシアはいつどれだけの量を売り出すが世界の CO₂ 取引価格へ影響を与えるかと考

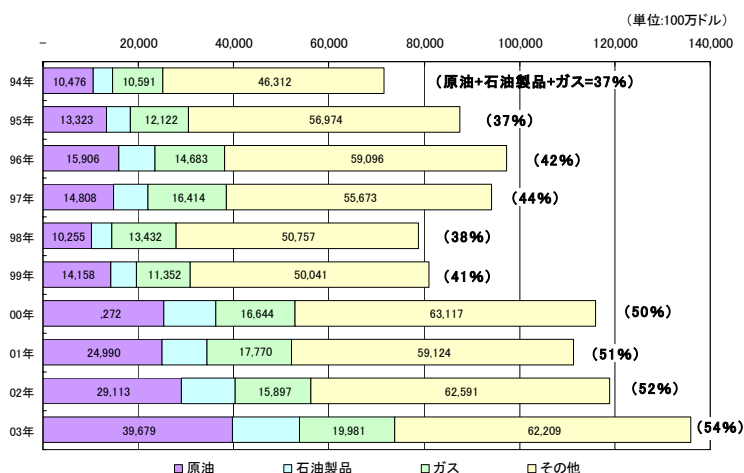
IEEJ：2005 年 3 月掲載

えられ、その動向が注目されてきた。



(出所) ロシア東欧貿易会調査月報各号

図 2. ロシアの対前年比 GDP 成長率の推移



(出所) ロシア中央銀行ホームページ (<http://www.cbr.ru/>)

図 3. ロシアの GDP の内訳

3. ロシアの温暖化政策

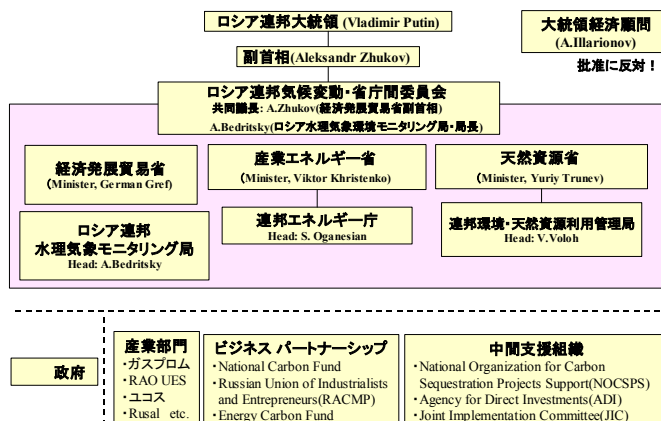
3.1 温暖化政策担当機関・部門・主要人物

1990 年代前半から 2000 年までロシアの温暖化政策は「ロシア連邦気候変動・省庁間委員会 (Interdepartmental Climate Commission)」が中心となって検討してきた。当初は環境保護・天然資源省も同委員会のメンバーだったが、1996 年の組織再編によって天然資源省と環境保護国家委員会に分割され、2000 年の再編では環境保護国家委員会は廃止され、その業務は天然資源省に引き継がれた。

現在は経済発展貿易省、産業エネルギー省、天然資源省、ロシア連邦水理気象モニタリング局 (Rushydromet) などから構成され、A. ジューコフ氏 (経済発展貿易省次官) と A. ベドリツキー氏 (ロシア連邦水理気象モニタリング局・局長) が共同議長を務める (図 4 上部を参照)。

経済発展貿易省はその他政府機関と共同で「気候変動に関する国別報告書」を作成したが、2002 年に作られた第三次国別報告書では京都議定書批准の支持を中心とする内容

だった¹。この文書はロシア下院 (国家会議) 上院 (連邦議会) での議論のたたき台とされたるべきであったが、実際は京都議定書批准の推進に偏った報告だった。



(出所) 各種資料より筆者作成

図 4. 京都議定書に関わるロシア国内のアクター

3.2 ロシアが京都議定書を批准するまでの経緯

2001 年 6 月 18 日にロシア下院の環境委員会が京都議定書に関する予備審議を行なったところ、委員会参加者の大半が批准を支持した。しかし米国の京都議定書離脱によって CO₂ 価格が当初考えられていた価格よりも安くなったことから、2002 年までロシアは京都議定書批准に対する態度をはっきりとせず、批准へのロシア国内の動きは停滞しているように見えた (表 1)。2002 年 8 月に経済発展貿易省を始めとする政府機関は「気候変動に関する国別報告書」で批准を支持し、ロシア政府は批准に傾いたように見えた。その後 2003 年にモスクワで開催された世界気候変動会議にてプーチン大統領は「京都議定書批准に関する決議は『国益』に合致するように行なう」と位置づけ¹⁾、従来の環境政策から国家政策へとその重要度を引き上げた。プーチン大統領の言う『国益』とはロシアの経済的利益と政治的利益を指すと言われ、ロシア国内では A. イラリオーノフ大統領経済顧問や科学者らは「京都議定書は科学的根拠が不十分であり、批准はロシアの経済発展の妨げとなる」として反対し

¹ ロシア連邦水理気象モニタリング局 (Rushydromet) エネルギー省 (Ministry of Energy: 2002 年当時) 天然資源省 (Ministry of Natural Resources) 国家統計委員会 (State Committee for Statistics) 国家建設委員会 (State Construction Committee) 非常事態省 (Ministry of Emergency Situations) 地球気象・生態学学会 (IGKE: Institute of Global Climate and Ecology) 中央地球物理観象台 (GGO: Main Geophysical Observatory) 農業微生物学研究所 (VNIISHM: Research Institute of Agricultural Microbiology) 国連気候変動枠組条約 (FCCC: Framework Convention on Climate Change) 各締約国会議 (COPs) 先進 8 国会議 (G8) の資料および文書に基づき、ロシア連邦経済発展貿易省がロシア地域環境センター (Russian Regional Ecological Center) の協力を得て作成した。

IEEJ：2005 年 3 月掲載

てきた。同顧問の発言は WTO 加盟を含む国際社会との交渉をロシアに有利に持っていくことが目的と言われた。

2004 年 9 月にプーチン大統領は批准法案の議会上程を急ぐよう指示し、同年 10 月に批准法案がロシア下院・上院を通過、同年 11 月 18 日、ロシア政府は批准文書を国連に寄託した。2004 年 5 月のロシア・EU サミットで EU はロシアの WTO 加盟を支援する代わりに京都議定書批准をロシア側に求め²⁾、批准法案の議会上程プロセスを加速したと言われる。このようにロシアは議定書批准で排出量を制約されることによる経済的な損失よりも、WTO 加盟による経済・政治的な利益の法を優先させたと考えられ、ロシアの批准には EU の圧力が重要な役割を果たしたといえる。

なおロシアは批准法案に「第一約束期間に参加するが、第 2 約束期間以降は（各国との）交渉により参加を決める」との付帯条件をつけており、ロシア下院のコサチョフ外交委員長は記者団に対し第 2 約束期間以降の参加は未定との見方を示している³⁾。

表 1. ロシアが京都議定書を批准するまでの経緯

02 年 6 月	京都議定書批准に関する決定準備のための国家計画を作成	
02 年 9 月	カシヤノフ首相 「ロシアは京都議定書批准に向けて準備中 ...」	
03 年 6 月	プーチン大統領 「京都議定書には前向きに取り組んでいる」	
03 年 8 月	京都議定書批准に対する全省庁の包括的な位置づけを行う	
03 年 10 月	プーチン大統領 「京都議定書批准決議はロシアの国益に合致するように行う」	停滞
03 年 10 月	イラリオーノフ大統領経済顧問 「京都議定書批准はロシアの経済発展を阻害する」	
04 年 5 月	プーチン大統領 「欧州がロシアの WTO 加盟を支援するかわりに京都議定書の支持に同意する」 「京都議定書批准の問題は大統領の責務ではなく、議会の責務である」	混乱
04 年 9 月 11 日	プーチン大統領 ロシア安全保障会議にて 「批准法案の議会上程を急ぐよう」指示。	
04 年 9 月 23 日	ラブロフ外相 国連総会にてスピーチ 「大統領の決断に基づき、京都議定書の批准を真剣に検討している。」	加速
04 年 9 月 30 日	ロシア閣僚会議、京都議定書の批准法案を下院に提出する決議を採択	
04 年 10 月 22 日	ロシア下院が京都議定書の批准法案を可決	
04 年 10 月 27 日	ロシア上院が京都議定書の批准法案を可決	
04 年 11 月 5 日	プーチン大統領が京都議定書の批准法案にサイン	
04 年 11 月 18 日	ロシア政府が国連に京都議定書批准に関する文書を寄託	
05 年 2 月 16 日	京都議定書発効予定	

（出所）各種資料より筆者作成

2003 年 12 月の下院選後は政権与党が 2/3 の議席を占め、ロシアでは京都議定書批准法案の通過手続きにおいてプーチン大統領の影響力は非常に大きかった。

同大統領は下院選挙前に新内閣の布陣を発表するなど二期目での権力基盤を強固にし、大手民間石油企業ユコスへの取り締まり強化や国営ガス企業ガスプロムと唯一の国営石油企業ロスネフチの合併を発表するなど次々と改革を実行に移している。今後、ロシアの京都メカニズム参加はプーチン大統領の方針次第ということになるだろう。

4. ロシア国内の主要ステークホルダー

京都メカニズムの活用をめぐるロシア国内の主要なステークホルダーは大きく三つに分けられ、中央政府、地方政府、企業がそれぞれの権利を主張している。

4.1 中央政府

EU との WTO 加盟交渉に京都議定書批准をカードとして持ち出すなど、国際的な舞台におけるロシアの国益と外交のバランスをうまくとっていかうとしている。ロシア国内に関しては、温室効果ガス排出量の国家割当を掌握し、地方政府および企業への影響力を持ちたいと考えている。

4.2 地方政府

地方政府には潜在的な需要として、エネルギー部門/林業部門などの老朽化した設備を改修・近代化してエネルギー効率の改善・省エネルギーを実現したいと考えている。地方政府は京都メカニズムを活用してこれらの分野に海外からの資金を呼び込み、ET から得られる収益で財政収入を補完したいと考えている。

4.3 エネルギー・多消費産業

ロシア企業の多くは京都議定書批准に対する立場を決めかねてきたが、エネルギー・多消費産業の 2 大国企「ロシア統一電力（RAO UES）」と「ガスプロム（Gazprom）」は地方政府同様、京都メカニズムを活用して設備の改修・近代化を行ってエネルギー効率を改善したいと考え批准決定前から国内外で活動してきた。

（1）ロシア統一電力（RAO UES）

ロシア統一電力はロシア国内の発電の 7 割を担う国営電力会社で、国内の温室効果ガス排出量の約 3 割（世界の排出量の 2%にあたる）を排出している。京都メカニズムを活用した温暖化防止プロジェクトに興味を持っており、先進国に積極的に働きかけている。また、社内で温室効果ガスのインベントリを作成した他、二酸化炭素排出量の企業内管理・調整制度のためエネルギー炭素基金（Energy Carbon Fund）を設立した。

（2）ガスプロム（Gazprom）

ガスプロムはロシア国営の独占ガス企業で、同社のミレル社長はプーチン大統領のサンクトペテルブルグ副市長時代の部下。京都メカニズムを活用することで本来は 80 億ドルかかるといわれる設備近代化コストを最小化できると考えている。既にドイツのルールガス（Ruhrgas）とガス輸送網の最適化に関する共同プロジェクトを行なっている。

5. 京都メカニズム参加におけるロシア国内の課題

ロシアではそれぞれのステークホルダーが温室効果ガスの国家割当に関して権利を主張し、京都メカニズムに参加して自らの利益としたいと考えているが、現実には課題が山積している。ロシアが抱える京都メカニズム参加への課題は技術的課題と政治的課題の二つに大きく分けられる⁴⁾。

技術的課題

- ・ 国と地方の統計データを元に精度の高い UNFCCC が求めるインベントリを作成するのは困難²⁾。
- ・ ロシア国内にインベントリに精通した専門家がいらない。
- ・ ロシアが作成した温室効果ガス排出量統計は一貫性に欠けており、排出量の内訳や個別の温室効果ガス排出量の推移を詳細に把握するのが困難。

ロシアのインベントリはロシア連邦気候変動・省庁間委員会が調整を行い、Institute of Climate Change and Ecology (IGCE) が作成を担当しているが、2007 年までに UNFCCC が定めた様式でインベントリ・国家登録簿を作成することは技術的にも資金的にも難しいといえる。こうした状況を鑑み、EU はロシアに対しインベントリ作成等の支援を試みている。既にオランダはロシアと共同実施活動 (AIJ) 契約を締結し、積極的にロシアとのプロジェクトに取り組んできている。他方、日本は過去に NEDO がロシアにおける JI プロジェクトの案件発掘調査を幅広く行なったが、実際にプロジェクトとして成立したものは今のところない。

政治的課題

- ・ 温室効果ガスに関する地方立法の策定において連邦法と整合性をとるのが困難。
- ・ 温室効果ガス排出の規制・監督に関わる制度的枠組を確立しなくてはならない。
- ・ JI プロジェクトの優先順位の把握および制度上のルール作りの確立が求められる。
- ・ 京都メカニズム関連の窓口となる政府組織・機関が存在せず、現在はロシア連邦気候変動省庁間委員会が全ての責任を負っている。

ロシアは京都メカニズム参加への要件を満たして初めて他国と JI や ET を行なえる。従ってロシアがインベントリを作成できるかどうかは先進諸国に課せられた削減目標の達成を左右するだろう。しかし、このような課題の解決はロシア単独では不可能で、資金援助・専門家派遣などによる海外の協力が必要と言われている。

6. 日本へのインプリケーション

日本では経済産業省と環境省がそれぞれ温暖化対策の論点整理および今後の対策性を検討しており、2004 年 8 月に中間とりまとめを発表した。京都メカニズム活用の位置づけについて、経済産業省・産業構造審議会・環境部会・地球環境小委員会が「産業の国際競争力へ影響する対策に反対しつつ、クリーン開発メカニズム (CDM) や JI をより一層活用すべき」との姿勢を示す一方、環境省・中央環境審議会・地球環境部会は「京都メカニズムの活用は現大綱での 1.6% 相当量を最大とする」とした。二つの中間とりまとめにおける京都メカニズムの活用には温度差があるが、日本国内における省エネ・技術革新に頼った削減目標達成は困難という認識は一致している。

それでは日本政府・日本企業は京都メカニズムの活用に応じたアプローチを取れるだろうか。ET は金銭の国際移動のみで地球規模の温室効果ガス削減には寄与しないとの批判もあることから、日本が積極的にロシア側を支援する可能性は低く、またロシアが抱える技術的課題を日本政府・企業が支援することは専門家が不足している現在の日本の状況では技術的に難しい。従って日本が関われるのは JI もしくは発展途上国との CDM になってくる。

まず日本政府だが、地球温暖化問題を担当する各国政府機関と情報交換を行い、窓口となる組織・体制づくり、キャパシティビルディングの金銭的支援といったアプローチが考えられる。また継続的に相手国の準備状況についての情報収集とその精査を行い、日本企業がビジネスを行なう際のリスクと便益を判断できるような全般的な情報提供を行っていくべきだろう。プロジェクト実施予定国との環境対話の開催など密接な関係作りが求められるだろう。

また、日本企業はロシアで JI を行なう場合のリスク分析をしっかりと行い、ロシアとの排出権取引/JI に固執せず、発展途上国との CDM も並行して検討するなど、ロシアとの JI に偏らないアプローチをしていく必要がある。

お問合せ：report@tky.ieej.or.jp

¹⁾ Izvestia, 2003.10.04

²⁾ http://www.english.pravda.ru/printed.html?news_id=14495 (アクセス日 2004 年 10 月 30 日)

³⁾ <http://www.mainichi-msn.co.jp/kagaku/env/archive/news/2004/10/23/20041023dde001040048000c.html> (アクセス日 2004 年 10 月 30 日)

⁴⁾ 「市場経済移行国の京都メカニズム適格性に関する調査」、UFJ 総合研究所、平成 15 年 3 月

²⁾ 「UNFCCC 報告ガイドライン」は共通報告様式の採用と排出係数、活動量データ、不確実性評価などの詳細情報を含む国家インベントリ報告書の提出を義務付けている。