

ポスト京都交渉難航の予兆

—持続可能な開発委員会（CSD15）出張からの考察—

和田 謙一*

第15回持続可能な開発委員会（Commission on Sustainable Development: CSD）が4月30日から5月11日にかけて、ニューヨークの国連本部で開催された。国際的にエネルギー安全保障や地球温暖化に対する関心が高まりをみせる中、今年は「エネルギー」、「産業開発」、「大気汚染」、「気候変動」をテーマに議論が交わされた。通常、このような会議では、参加国それぞれが妥協しつつ合意形成が図られる。しかし、今回は最後まで意見がまとまらず、合意形成ができなかった。ハイリゲンダムで行われたG8サミットでは地球温暖化問題が中心テーマの一つとしてとりあげられ、また各国それぞれが温暖化対策を強化するなど温暖化防止に向けた機運が高まりつつある一方、具体的な国際協調にむけた交渉の現場では、本格化するポスト京都の交渉を前に、利害の対立が先鋭化して現れるようになってきている。そこで、本報告では議論の争点となったポイントを取り上げつつ、交渉が難航した背景や、そこから得られる示唆について考察してみたい。

1. 持続可能な開発委員会（CSD）について

「持続可能な開発」という用語は、今から20年前、1987年「環境と開発に関する世界委員会」（通称「ブルントラント委員会」）の報告書“*Our Common Future*（邦題：我ら共有の未来）”において中心的な概念として提示された。その後、「環境」と「開発」を語る上での基本的な共通理念として国際的に広く認識されるようになった。1992年の国連環境開発会議（通称「地球サミット」）では、21世紀に向けて持続可能な開発を実現するための具体的な行動計画を定めた「アジェンダ21」が採択され、「持続可能な開発委員会（CSD）」は、このアジェンダ21の実施状況をレビューするとともに、今後の行動計画を策定することを目的として1993年に設立された。

会議は毎年2月頃に準備会合（作業部会）が、そして4-5月に本会合が開催される。本会合には毎年、閣僚を含めハイレベルの代表が出席し、今年もドイツやスウェーデンから環境大臣が参加した。2004年以降の会議は、ある特定のテーマについて2年サイクルで集中的に議論することになっている（表1）。1年目（レビュー年）は各国の現状についてテーマ別の課題を整理し、その解決に向けた制約や障害について報告書を作成する。その結果を踏まえ、2年目（政策年）に実施にあたっての具体的な政策措置や政策オプションに関する決定文書をまとめることになっている。

表1 2017年までのテーマ

サイクル	テーマ
2004 - 2005	水資源、公衆衛生、居住問題
2006 - 2007	持続可能な発展に向けたエネルギー、産業開発、大気汚染、気候変動
2008 - 2009	農業、農村開発、土壌、旱魃、砂漠化、アフリカ
2010 - 2011	交通、化学物質、廃棄物管理、採鉱、持続可能な消費-生産パターン
2012 - 2013	森林、生物多様性、バイオテクノロジー、観光、山地
2014 - 2015	海洋、海洋資源、小島嶼国、災害管理と脆弱性
2016 - 2017	アジェンダ21及びヨハネスブルグ行動計画に関する全体評価

* (財)日本エネルギー経済研究所 戦略・産業ユニット 省エネルギーグループ 研究員

2. CSD15における議論のポイント

政策年にあたる今年は、「エネルギー」、「産業開発」、「大気汚染」、「気候変動」に関する政策オプションについて、参加国の合意に基づいた決定文書が採択されることが期待されていた。しかし、最後まで参加国の意見が折り合わない部分が残し、結局、議長総括という形で締め括ることになった。参加者全員の合意により作成される決定文書と、議長の一言でまとめられた議長サマリーでは、文書の持つ意味や重みが大きく異なる。そのため、通常は会期後半に妥協点が模索され、何らかの駆け引きを経て合意形成がされるケースが多く、今回のような結末は珍しい。以下、「エネルギー」と「気候変動」を中心に、時系列的に交渉のプロセスを追いながら、なぜ交渉が行き詰ったのか、その背景について考えてみたい。

会議の前半は、画期的な提案もみられず、非生産的とも言える議論が続いた。各国は微妙な言葉のニュアンスに神経を使う一方、自らが得意とする政策オプションをなるべく文書の中に盛り込もうとしたため、全体の方向性が見出せないでいた。例えば、EUであれば再生可能エネルギーやCHP（Combined Heat and Power：熱電併給、通称コージェネ）、アイスランドは地熱、スイスはモーダルシフト、ノルウェーが電力の広域融通（ノルドプール）など、各国がそれぞれ得意とする分野のキーワードを文書に盛り込もうとしたため、議論は発散しがちであった。他方、地域固有の事情等により、それらの政策/技術オプションに適していない国々もあることから、随所に“as appropriate（必要に応じて）”という留保条件がちりばめられ、文書表現自体も弱められがちであった。そのため、全体としてどのようなメッセージを発信するかという本質部分が曖昧なまま、枝葉末節の部分で議論が滞る状況が続いた。

会期末が近づくにつれてようやく議論に拍車がかかり、それまで先送りされてきた懸案事項に着手するようになった。しかし、個別の論点に立ち入るほど立場や意見の違いが先鋭化して現れ、議論がまとまる見通しは立たなかった。最終日前日は、エネルギーのセクションで朝の4時半まで交渉が続いたが、CCS（Carbon Capture and Storage: CO₂回収・貯留）をめぐるG77/中国内部で意見がまとまらず、議論は最終日の朝に持ち越されることになった。しかし、最終日もG77/中国グループ内部で意見の調整がつかなかったため、結局、議長が議論を引き取るようになった。関係者によると、AOSIS（The Alliance of Small Island States: 小島嶼国連合）がCCS反対の姿勢を崩さなかったのに対し、サウジアラビアなどが強硬に推進を主張し、その部分のテキストは消すにも消せず、議論の着地点が見出せなかったという。

最終日の18時半、議長はnon-negotiable（提案の部分的な修正を認めない、つまり交渉の余地がないということ。そのまま受け入れるか、そうでなければ棄却される）という形で決定文書の議長案をまとめ、これが採択されなかった場合は後日、議長サマリーを出すにとどめるという決定がなされた。そのドラフトにはG77/中国が争点にしていたCCSという語句が盛り込まれており、合意される可能性は薄いと思われた。懸念のとおり議長案は採択されなかったが、棄却された直接の理由はCCS以外にあった。

議長案を反対したのはEUとスイスであった。その理由は、気候変動のセクションに“the CSD highlights the need for urgent attention and further action by the international community, in accordance with the UNFCCC, recognizing that social and economic development and poverty eradication are the overriding priorities for developing countries.（社会経済発展と貧困撲滅が途上国では最優先事項であること認識しつつ、CSDは、UNFCCCに従い、国際社会の早急かつさらなる行動の必要性を強調する）”という一文が挿入されていたことによる。交渉の段階では、この一文は挿入されておらず、議論もされていなかった。議長は、草案をまとめる過程で主要国にヒアリングをし、各国からのコメントを適宜反映させて議長案を練る。そのヒアリングのプロセスで上記の一文が挿入されたものと思われる。

問題の箇所は「途上国にとって社会経済発展と貧困撲滅が最優先事項」という部分で、ここは「途上国にとって気候変動の問題よりも経済発展が優先する」、つまり「経済が発展するまでは温暖化対策はしない」とも読める表現である。だが、気候変動問題、とりわけ京都議定書以降の将来枠組み構築にあたっては、温室効果ガス排出の急激な伸びが見込まれる途上国をいかに巻き込むかが鍵であり、この案を認めるとポスト京都の交渉に禍根を残すことになる。結局、EUがこの案の受け入れを拒否し、スイスがそれに続いたことで（日本は態度を表明せず）議長案が採択されることはなかった。

交渉がこじれた直接的な原因は、CCSなど特定のイシューに関する見解の相違にあり、終盤、気候変動問題が南北問題にすり替えられたことにある。しかし、その底流にはCSDや温暖化交渉をとりまく環境が変わりつつあ

り、従来のアプローチでは対処しきれなくなっているという構造的な変化がある。エネルギーという側面だけを見ても、化石燃料からの脱却を掲げ再生可能エネルギー志向を強める EU、それを支持する AOSIS（小規模島嶼国）従来どおり化石燃料をベースにした経済成長に基礎を置くアメリカや中国、インド、産油国など、それぞれスタンスが異なっている。そもそもの立ち位置に大きな違いがある国々を一括りにし、一様の解決策を見出すのは容易ではなく、奇しくも今回の会議でそれが露呈した形となった。

3. 交渉難航の背景

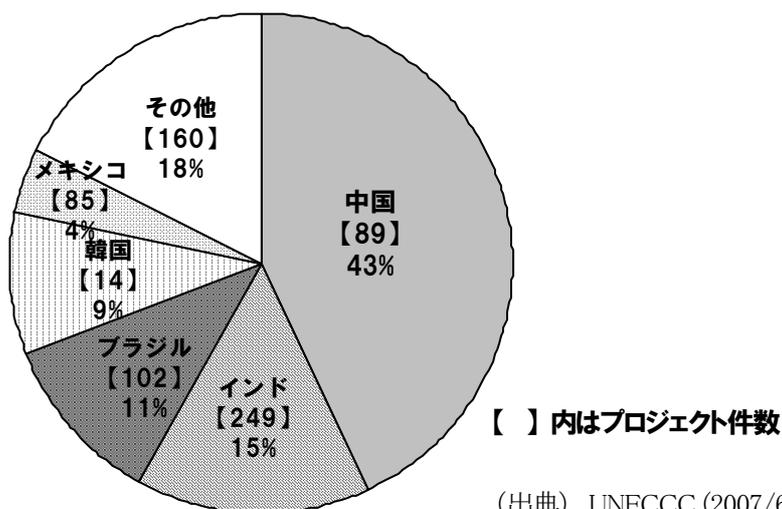
国連における交渉は通常、特定の利害を共有するもの同士がグループを形成して交渉に臨む。グループを形成した方が、各国独自の立場で臨むより交渉が簡素化・効率化される上、一国で発言するよりも発言力・交渉力が大きくなるというメリットがある。しかし今回は、立場を同じくするはずの交渉グループ内部で意見調整が難航した。特に、途上国グループである G77/中国がなかなか共通見解を形成できず、それが全体会議の場で議論を尽くせずに終わる一因となった。

3-1 G77/中国グループの変質

G77/中国は、国連システムにおける発展途上国の交渉グループの一つである。1964年の第1回 UNCTAD（国連貿易開発会議）において途上国 77 カ国が結束して先進国と対峙したのを機に設立され、現在は 132 の発展途上国が参加している。途上国は環境問題を南北問題の 1 つとして捉え、温暖化交渉においても、先進国の温室効果ガス排出の責任を追及し、代償として途上国支援を引き出してきた。これまで G77/中国の一部である小規模島嶼国（AOSIS）や石油輸出国機構（OPEC）などが独自のスタンスをとり、必ずしも一枚岩ではない場面もあったが、地球環境悪化の主たる責任を負うのは先進国であるという原則の下、多くの場面で結束して対応してきた。しかし、京都議定書の発効や BRICs 諸国の経済成長にともない、G77/中国内部に新たな亀裂がうまれつつある。

京都議定書第 12 条には、CDM の目的として「開発途上国の持続可能な開発の達成を支援する」ことが掲げられている。その意味で CDM は環境問題と開発問題の両面を包摂した取り組みといえるが、その恩恵が途上国全般に均霑しているわけではない。図 1 は CDM による排出削減クレジットのシェアを国別に表したもののだが、中国が全体の 43%、上位 3 カ国で 70% 近くを占めており、CDM プロジェクトは特定のホスト国に集中している様子がわかる。現在、その恩恵を享受している国は、現行制度の継続を望む一方、そうでない国は改革を志向するため、CDM プロジェクトの地理的不均衡は交渉ポジションに違いを生むことになる。

図 1 CER（CDM による排出削減クレジット）



(出典) UNFCCC (2007/6/18 現在)

また、CDM プロジェクトは、途上国の中でも比較的経済水準の高いOECD加盟国（韓国、メキシコ）や、急成長している国（中国、インド、ブラジル）に集中している。これらの国では経済活動にともなう化石燃料由来のCO₂排出量も増加しており、中国とインドからのCO₂排出量は、2003年には世界全体の20%を超えた。中国は2006年にアメリカを抜き世界一のCO₂排出国になったという報告もある¹。このままのペースでGHG（温室効果）ガスの排出が続けば、やがて途上国の排出だけで大気中のCO₂濃度を安定化するための排出量を上回るという分析もあり、中国やインドにおける排出緩和策が急務となっている。他方、海面上昇による国土消失や、旱魃・洪水といった異常気象など、気候変動に最も脆弱な地域はアフリカ諸国や小島嶼国に集中している。これらの国々はGHGガスを削減する緩和策よりも、気候変動の被害を軽減するための適応策に軸足を置いている。G77/中国内部で気候変動問題を巡る立場の違いは拡大しつつあり、これまでのように南対北という単純な図式では捉えられなくなってきている。

3-2 錯綜する関係性

各国、環境保全と経済発展の両立による持続可能な発展という理念は共有していても、アプローチの仕方はそれぞれ異なっている。資源の腑存状況、気候や風土、経済の発展段階、政策の指向性などがそれぞれ違うからである。CSDには多様な利害をもつ国が参加するため、コンセンサスを得るのに非常に時間がかかる上、合意される内容は往々にして総花的になる。

表 2 ステートメントで言及された項目

	省エネ	再生可能エネ	化石燃料	CCS
日本				
アメリカ				
豪州				
イギリス				
デンマーク				
ノルウェー				
ブラジル				
インド		- (注1)		
カザフ				
サウジ				
パプア N				
AOSIS (注2)				×

(注1) 再生可能エネルギーの普及目標設定には反対

(注2) 原子力に反対、それ以外の国は原子力に対する言及はなし

表 2 は、会議の冒頭、各国が発表したステートメントで言及された項目をまとめたものである。ステートメントには、それぞれの国が重視している政策や技術が色濃く反映される。この表からもわかる通り、先進国の中でも日本やアメリカ、オーストラリアのように省エネを重視する国もあれば、デンマークやノルウェーのように再生可能エネルギーに重点を置く国もある。また、ノルウェー、インド、サウジアラビアが賛成し、AOSIS が反対した CCS のように、先進国対途上国の括りだけでは分類できないテーマもでてきている。さらに、ノルウェーと AOSIS のように、再生可能エネルギーについて同じ立場をとっていたとしても、CCS がテーマとなると全く反対の姿勢をとる場合もある。CSD では扱われるテーマが多岐にわたり、またテーマごとにキー・プレイヤーが変わるため、さまざまなベクトルが働き、全体の方向性を打ち出す勢いが弱められやすい状態であった。

¹ オランダ環境評価機関：

<http://www.mnp.nl/en/dossiers/Climatechange/moreinfo/ChinanownoLinCO2emissionsUSAinsecondposition.html>

4. 交渉決裂が示唆するもの

そもそもCSDの決定文書は法的拘束力ももたない。それにも関わらず交渉が拘れた。国連の場で合意された決定は後々の交渉材料に使われる可能性があることから、ポスト京都交渉の本格化を前に各国が神経質になっている様子がうかがえる。ここでは、難航したCSD交渉が示唆するものについて検討する。

4-1 ポスト京都の厳しい交渉

京都議定書における議論では、問題意識がGHG削減という点にフォーカスされていた分、軋轢が少なかった。しかし、一旦制度ができあがると、それが各国の利害や立場を鮮明に分断しつつある。現在は、各国が制度構築のあり方、基準設定の匙加減によって損得が大きく入れ替わることを認識している。ポスト京都の交渉における合意形成は、なお一層の難しいものとなるだろう。

中国、インド、ブラジルといった国々はCDMプロジェクトが多数承認され、現行制度のメリットを享受しており、それが既得権益化しつつある。また、EUは現行目標の達成が見込まれており、次期枠組みにおいてはさらに野心的な目標を掲げている。これら既存の制度にアドバンテージを持つ国々は、ポスト京都体制も現行制度を拡大強化する方策を検討する可能性が高い。

他方、現行の制度の恩恵を受けない、もしくはそれが足かせとなっている国々もある。気候変動に脆弱なAOSISやLDC（後発開発途上国：Least Developed Countries）は、先進国に対してより強力な行動を求めつつ、自らへの技術移転や資金面の拡充を望んでいる。現行制度から離脱したアメリカ、オーストラリアだけでなく、カナダや日本といった先進国は、現行の目標を達成することの難しさを実感している。CSDでは全体のまとめ役にまわっていたアメリカも、いざ数値交渉となれば鷹揚に構えてはいられなくなる。

気候システムの保護という目標は共有されているものの、それぞれの立ち位置に大きな違いがある国々を一つの制度の中にまとめあげていく作業は容易ではない。

4-2 セクトラルアプローチの可能性

ハイリゲンダムで行われたG8サミットでは、「国連の気候プロセスが、気候変動に関する将来の地球規模での行動を交渉するための適切なフォーラムである」ことが合意された。アジア太平洋パートナーシップ（APP）を立ち上げるなどこれまで国連プロセスから距離をおいた活動に軸足を置いてきたアメリカが、再び国連の土俵に戻り、「将来の地球規模での行動」について交渉することになる。最近、地球温暖化防止問題に対するアメリカの態度に変化の兆しは見えつつある。しかし、先進国の目標だけを厳しくするような現行制度の延長は、自らの首を絞めることになるだけに、考えにくい。ならば、現在の枠組、もしくはそのモノサシを変えようとする意向が働くはずである。

表3 各国/地域におけるCO2排出²

	1990年比 <増減率>	2000年比 <増減率>	一人あたり <tCO ₂ /人>	GDPあたり <kg CO ₂ /US\$>
日本	+17.4%	+3.7%	9.52	0.25
アメリカ	+19.9%	+1.6%	19.73	0.54
EU15	+6.0%	+5.0%	8.60	0.39
中国	+97.5%	+51.7%	3.66	2.50

(出典) IEA, *CO₂ Emissions from Fuel Combustion 1971-2004*

京都議定書は、気候変動枠組み条約の下、附属書I国（OECD加盟諸国+市場経済移行国）を対象に、1990年を基準年に2008年から2012年における温室効果ガスの排出絶対量を定めている。モノサシを変えるには、基準年を変更すること、絶対量ではなく原単位を基準にすること、対象国を拡大すること、対象年を変更することな

² この表は化石燃料の燃焼にともなうCO₂排出量。メタンなど他の温室効果ガスや吸収源などは含まれておらず、京都議定書で定める排出抑制削減とは定義が異なっていることに注意。

どが考えられる。表3は、各国/地域の2004年におけるCO₂排出を、1990年比および2000年比の増減、一人当たりおよびGDPあたりの排出原単位をみたものである。例えば、日米欧の排出を比べた場合、1990年を基準とすると、日本やアメリカが大幅に増え、EUはそれほど増えていないのに対し（米>日>欧の順）、2000年を基準にすると日本やアメリカよりもEUの伸びが高くなり（欧>日>米）立場が全く逆転する。前提となる条件が一つでも変われば、各国の相対的な位置が変わり、交渉の構図も塗りかえられる可能性があることは、この簡単な表からも見て取れる。

枠組を変える方法の一つとしてセクトラル・アプローチがある。現在の制度では、「国」を一つのユニットとしているが、各国に衡平な負担の配分が難しかったり、附属書I国とそれ以外の国という恣意的な線引きがなされたり、それゆえ国際競争にさらされている産業の競争力が歪められたり、といった弊害もある。セクトラル・アプローチは、産業部門や運輸部門、民生部門といった「セクター：部門」を基軸に据えることで、それらの弊害を回避する試みである。

一口にセクトラル・アプローチといっても、現在はまだその明確な定義が定まっておらず、セクター別排出権取引、セクター別CDM、セクター別自主協定などさまざまな取り組みが考えられる。また、セクターの分類の仕方として、産業部門を電力、鉄鋼、石油化学、セメントなどさらに詳細に分けることもできる。ただし、いずれの場合においても部門を切り口とすることにより、既存の制度にはない以下のような利点を見出すことができる。

- ・ **基準の衡平性** それぞれの部門において、単位生産量当たりのGHG排出などの基準を設定することにより、衡平で実現可能な目標設定が可能となる。国を単位とした場合、排出絶対量、一人当たりの排出量、GDPあたりの排出量など複数の基準が考えられ、表3で示したように、どれが最も衡平かは一意に定まらない。他方、部門別の活動量をベースにした基準（例えばkWhや粗鋼トンあたりのCO₂排出量）は、より客観的であり、合意の形成も比較的容易である。
- ・ **対策の具体化** 上記指標を横並びで比較すると、単位当たりの排出多寡が明確になる。最も良いところ（あるべき理想的な状態）をベンチマーク（基準）とし、効率格差が生まれる要因を分析することで、政策的示唆を導出できる。地域特性のほかに、導入技術の違い、エネルギー利用方法の違い、制度的障害の存在等の理由により意識の違いが生じていると考えられ、それらを一つ一つ検討することで、GHG排出削減のための具体的な政策、措置の立案が可能となる。
- ・ **参加国の拡大** ポスト京都における焦点の一つは、いかにして途上国にGHGガスの排出削減を合意させるかにある。途上国の持続可能な発展に資する制度であれば、途上国にも受け入れられやすい。部門ごとに目標を設定し、目標に達しない途上国に対して技術面や資金面で支援する仕組みが構築できれば、途上国を巻き込んだ枠組みも可能であり、世界全体での排出削減にも寄与することになる。
- ・ **競争条件の確保** 客観的な基準設定と途上国の参加という条件が整えば、公平な競争条件の確保にもつながる。今後は、特に途上国において高い経済成長が見込まれており、国際競争圧力がますます高まってくる。部門内での競争条件が同じであれば、世界大で自由貿易原則との整合性を保ちつつ、温暖化政策の選択肢を検討することが可能となる。
- ・ **協調の地盤** 多くの部門では国際的な協会や連盟が既に存在し、部門内での調整や協力が可能な土壌がある。例えば、鉄鋼産業はIISI（国際鉄鋼協会）、セメント業界はWBCSD（持続可能な発展のための世界経済人会議）のCSI（セメント産業部会）をベースにした活動基盤がある。また、APPでは8つの部門の活動が既に立ち上がっている。各業界の担当者はこのような場を通じて継続的に情報交換を行っており、協調的に取り組む地盤がある。

部門別の取り組みは、ILO（国際労働機関）や国際貿易など、経済活動と密接に関わっている分野で既に実績があり、気候変動問題にも適用可能と考えられる。ただし、大規模かつ、同一性と集中度が高い部門に向いており、必ずしもすべての分野をカバーできるものではない。そのため、現行制度を代替するものでなく、より柔軟かつ実務的に強化していくための選択肢の一つとして検討される可能性がある。

今回のCSDでは多国間合意形成の難しさが改めて浮き彫りになったわけだが、エネルギーと環境に関連して最も合意を得やすいテーマは「省エネ」であろう。先進国は概してエネルギー自給率が低く、省エネが進めば自国のエネルギー・セキュリティを高めることができる。産油国は、自らが産出する化石燃料の需要を冷やすことにつながることから、これまで省エネに対して消極的な姿勢であった。しかし、次第に資源の有限性が意識されるようになり、なるべく長期に亘って資源を産出できるようにしたいという動機付けが働くようになってきている。途上国は化石燃料価格の高騰に脆弱なため、経済基盤の強化につながる省エネは、持続可能な発展に資する政策オプションと考えている。

省エネが重要なもう一つの理由は、一般に途上国のエネルギー利用効率が高く、CO₂の排出削減ポテンシャルが大きいことにある。この非効率性は、省エネルギーの推進によって、途上国が経済面と環境面の双方で利益が得られることを示唆している。IEAの世界エネルギー見通し(WEO)2006年版によると、エネルギー起源のCO₂排出は、放っておけば2030年には404億トンにまで増加すると予測している(基準シナリオ)。これに対し、追加的な施策をとった場合(代替シナリオ)、基準シナリオよりも60億トン以上のCO₂排出抑制が可能としている。追加策の中でも、エネルギー効率向上による効果が大きく、全体の約2/3が効率改善、つまり省エネによってもたらされるとしている。また、これを地域別に見てみると、2004年から2030年までの排出増加分のうち、3/4以上が途上国における排出増加に起因している。とりわけ、中国(16億トン)とインド(5億トン)における削減ポテンシャルが大きく、世界の削減ポテンシャルの1/3がこの両国にあると試算されている。

中国とインドにおける省エネ推進は、気候変動やエネルギー安全保障といったグローバルな課題にとって重要な意味を持っている。しかし、これらの国における省エネルギー政策や実際の取り組みは、制度構築・運用面でまだ未成熟な部分があり、改善の余地は大きい。とくに技術開発、普及の促進、そして政策立案や執行といった面での向上が必要である。

このような事情を背景に、日本政府は最近、アジアにおける省エネの推進へ向け積極的な姿勢を打ち出すようになった。2006年の「新・国家エネルギー戦略」では、高い省エネ技術力に支えられた日本の経験やノウハウをアジア諸国と共有する方針が示され、これを受けた形で2007年1月の第2回東アジア首脳会議(EAS)で省エネ協力イニシアティブが表明された。このような協力は、きめ細かな対策をひとつひとつ地道に積み上げていくものであるが、国際的なコンセンサスに基づく行動よりも実行可能性が高く、着実な成果が期待できるとも言える。

5. おわりに

交渉は不調に終わり、CSD会議自体の成果は乏しかったものの、意見の対立が顕在化したことは、CSDそのものの意義や、エネルギー・気候変動問題が抱える矛盾など、さまざまな問題点を鮮明に浮かび上がらせることになった。各国、持続可能な発展という目標や理念を共有していても、経済水準、資源の腑存状況、エネルギー利用方法など、固有の事情を抱えており、それぞれの国やセクターのニーズに応じた解決策を積み重ねていくことが必要になる。

お問合せ：report@tky.ieej.or.jp