

北海道洞爺湖サミットへ向けた日本の国際環境協力：
特に地球温暖化対策を中心として

1. はじめに

わが国の環境国際協力は、従来から環境政策分野のすべてに及んでいるが、特に当初は、上下水道整備、ゴミ処理、大気汚染（含酸性雨）・水質汚濁・海洋汚染・土壌汚染・砂漠化防止とモニタリング、廃棄物 3 R、公害対策、植林・森林保全等における、いわゆる「箱物」協力とそれに関連した人材育成が大半でした。しかし、近年では環境政策の立案、環境行政の整備、環境関連法整備、環境教育・学習、省エネ技術体系の整備、有害廃棄物の規制システム、環境影響評価制度の充実、グリーン購入の推進、環境報告書の作成、環境 NGO 体制強化支援等、いわゆるソフト分野の国際協力も顕著となってきました。さらに、二国間協力から多国間協力への広がりも見えてきており、1993年の環境国際協力に関する中央環境審議会の答申を契機として、1996年京都議定書案の作成と国際的合意形成へ指導力を発揮して以来、アジア太平洋環境開発フォーラム（APFED）や 3 R 国際会議の召集に見るとおり、新たな部門での環境に関する国際的枠組み作りのための合意形成に向けて努力を重ねてきています。

2005年8月に発表した中央環境審議会地球環境部会による国際環境協力専門委員会報告書「今後の国際環境協力のあり方について」は、今後の国際環境協力の取り組みの方向として、① 世界的な枠組み作りへの戦略的関与と ② アジア太平洋地域における環境協力の枠組み作りに向けたわが国のインシャティブを重視して、わが国の地方自治体を含めた多様な主体による国際環境協力への参画と国際環境協力実施体制の強化を訴えています。さらに、本年冒頭の福田総理の施政方針演説や高村外務大臣の外交政策演説、5月末に横浜で開催されました第4回アフリカ開発東京国際会議（TICADIV）での福田首相の演説では、アフリカ地域に対するインフラ整備、安全な水の安定供給、基礎・職業教育の拡充、感染症対策を中心とした保健等経済・社会開発、平和構築協力等の強化を表明しています。この地域に対する環境協力、特に自然災害防止対策や地球温暖化対策への協力の一層の強化も、アフリカ連合（AU）加盟諸国から期待されています。TICADIVにおけるわが国のインシャティ

ブによる対アフリカ開発・環境協力に関する国際的合意は、当然ながら北海道洞爺湖サミットへと受け継がれていくこととなりますが、いずれの場合もわが国の指導力が問われています。その指導力とは、単なる資金・技術協力の表明ではなく、今後の世界の平和と安定、地球環境の再生・保全、南北間・地域間の格差の縮小という21世紀の根本問題に対して世界各国が受け入れることが出来る中長期ビジョンの策定・提案が出来るかどうかです。

2. 地球温暖化をめぐる国際社会の最近の動き

昨年12月にバリ島で開催された第13回国連気候変動枠組み条約締結国会議（COP13）では、本年1月から京都議定書の下における温室効果ガス（GHG）の削減約束期間が始まることもあって、気候変動に対する世界各国の取り組みを従来以上に強化することの必要性を訴えるとともに、ポスト京都（2013年以降）の新しい国際的枠組みに関する合意を2009年末にデンマークで開催予定のCOP15までに達成するという固い決意が表明されました。COP13での中心課題は、GHGの削減と同時に適応、環境保全技術の開発・移転、森林破壊防止とこれらの国際的取り組みを支援する国際的資金メカニズムの設立でしたが、単に中長期的な気候変動防止に対する国際社会の強い決意を求めるだけでなく、特に一部の小規模島嶼国が現実に直面している自然災害による多大な被害の救済と、多くの途上国の貧困層にとって重要な被害の防止を目的とした「気候変動に対する適応」問題が大きく取り上げられました。

GHG削減を中心とする地球温暖化対策では世界で指導的立場を維持することを決意しているEUは、2007年のEU環境大臣会議で既に、2020年までに1990年に対して20%の削減目標を、さらに2050年までに70-80%の削減目標を自らに課しています。昨年3月のEU首脳会議も、EU加盟27カ国全体の排出量を2020年までに20%（1990年比）削減をきめていましたが、本年1月23日の欧州委員会では、GHG削減の一層の強化策を打ち出しました。すなわち、EUが既に2003年から実施している排出権取引市場では、まず第一に主要企業に割り当てられる排出上限枠を2020年までに2005年の排出実績に対比して21%引き下げようという決定であり、第二に、排出権取引の対象となる業種を航空輸送、アルミ製造、石油化学産業等比較的排出が大きい業種にまで広げようということであり、第三に従来無償で企業に割り当てていた排出枠を段階的に競争入札制度に切り替えることを決定したことです。こうして、EU委員会は加盟各国企業に対してGHG排出量の削減を迫っています。また、昨年秋にはノルウェー、米国のカリ

フォルニア、ニューヨーク等一部の州、カナダ、ニュージーランドとの排出権取引共同市場の構築に向けた協力協定を結んでいます。

こうして、EUは京都議定書で定められた2008-2012年の第1次約束期間終了後においては、現在以上のGHG「義務的」削減数量目標を自ら加盟国に対してのみならず、国際的に合意・設定し、その実行に努めることを米国、豪州を含めた議定書付属書I国に課し、一部途上国も「共通だが差異ある責任」原則の下で、ある程度の削減義務を負って、国際社会の地球温暖化防止対策に協力することを求めています。周知のように、京都議定書で削減義務を負うすべての国々が、議定書の削減義務を完全に遵守したとしても、2012年の削減量は1990年の総排出量の僅か1.5%に過ぎず、これでは、CO₂年間吸収可能量(110億トン:炭素量3.1ギガ×3.76)に遥かに及ばず、このままいけば、2050年でも排出量と吸収量の世界全体での均衡化は到底達成できません。そこで、2013年以降の新たな国際的枠組み協定では、当然議定書付属書I国のすべての国が参加し、各国の年間削減量の飛躍的増大を図るのみならず、付属I国以外の国々の参加が不可欠となります。

他方、京都議定書を脱退した米国は、2012年議定書以降の国際的合意形成においても、基本的には各国が自発的にGHG削減数値目標を設定・達成することを優先してきました。また、昨年暮れの豪州の総選挙によって誕生した労働党ラッド政権はいち早く京都議定書の批准を宣言し、途上国、特にGHG排出量が大規模なブラジル、中国、インド、メキシコ等が参加する国際的枠組みの設定を主張してきた点は、現段階のEU、日本とも共有できます。本年秋の米国大統領選挙によって、いずれの政党が勝利したとしても、ブッシュ政権の基本路線に軌道修正が見られることが想定されています。昨年9月の地球温暖化防止を中心課題としたニューヨークでの国連総会、10月に米国が提唱してワシントンDCで招集された地球温暖化防止国際会議、12月のバリ島におけるCOP13を通じて、EU・豪州、日本・米国の基本的姿勢に柔軟性がみられてきたことは歓迎すべきことです。

これに対して、貧困撲滅、健康・福祉の改善、雇用拡大、国内地域間格差の縮小、国民の生活水準の向上等を今後も最も重要とする途上国では、政府の環境問題への関心は一般的に低く、地球温暖化問題への関心は一層低いというのが、従来の状況でした。しかし、1992年のリオデジャネイロで開催された国連地球サミットや2002年の世界環境開発会議における国際的合意も契機となって、地球環境問題への関心が高まってきています。特に重要なこと

は、一方で急速な経済成長、工業化の進展、都市化の進展によって環境破壊が激化しているアジア、ラテンアメリカの途上国や、他方では貧困にあえぐサハラ砂漠以南のアフリカ諸国における環境難民の続出によって、何十億という一般国民大衆、特に貧困層における健康被害の激増により、環境問題がもはや先進諸国だけの課題ではないということを認識し始めたことです。さらに、二酸化炭素の排出量で既に世界第1位となった中国、第3位となったロシア、第4位となったインド、第7位となったメキシコ等は、急速にGHG排出量を増やしており、2010年には途上国の二酸化炭素排出総量が先進国を上回ることは確実です。地球温暖化の進展は、途上国でも砂漠化、水不足、天候の激変という生態系の変化を急速にもたらしており、農業生産性・農業生産の低下、生物多様性の喪失が今日益々重視されるようになってきています。さらにサハラ砂漠以南のアフリカ諸国を含む多くの途上国は環境破壊の被害者であるが、一部の途上国はその加害者であることも途上国間でも明確に認識されてきています。

こうして、途上国でも近年では、京都議定書の下でのCDM導入の加速化や海外直接投資企業による省エネ技術や再生可能な自然エネルギーの導入を通じて、一方で経済成長、工業化の高度化を図るとともに、他方では環境保全、地球温暖化防止という「環境と開発の両立」に多大な関心をもつようになってきました。途上国は、地球温暖化が産業革命以降の先進諸国の経済成長、工業化に基因する化石燃料の大量消費、それに伴う環境悪化によるという国際舞台における従来からの主張を取り下げていないし、その解決には先進諸国が率先して果たすべき責任の大半があるとしています。しかし、もはや「対岸の火事」として傍観することが出来ない状況になっているというのが、途上国の国民一般の実感です。近年の途上国政府に見られる地球温暖化問題にたいする基本的姿勢の変化は、このような途上国内部における大きな変化に基因するといつて過言ではありません。途上国では、相変わらず国際社会によるGHG排出削減の義務化には反対であるが、自国の状況に見合った削減数値目標の導入は、多くの国々で積極化してきており、途上国自身が何らかのGHG排出削減数値目標の設定に関する国際合意に歩み寄ることは疑いありません。

現に本年5月にTICADIVを、7月にG8洞爺湖サミットを迎えるアフリカ連合(AU)は、今月のエチオピアにおける首脳会議で、一方で開発誘導・促進型CDMの導入を加速化し、他方では多くのサハラ砂漠以南アフリカ諸国(SSA)が直面している自然災害等に対する対策として、気候変動に対する適応措置の強化とそれを可能にする国際社会の新しい枠組みに多大の関心

を示していることが伝えられています。一人当たり二酸化炭素の排出量が平均約1トンにしか達していないSSAが大幅なGHG排出量削減目標を設定することは必要もないし、技術的にも、資金的にも非現実的な行動ですが、他方では地球温暖化の被害者であり、先進国と同様に、GHGの大規模排出途上国に対しても何らかの削減目標の設定を要求してきたとしても不思議ではありません。かかる途上国間の合意の成立には、先進諸国をはじめとする国際社会の大胆な対途上国協力への合意が前提であることは当然でしょう。

ポスト京都の今後の道筋を作成する上では、少なくともハイリゲンドムG8での2050年までにGHG世界総排出量半減という合意を出発点として、GHG大規模排出途上国を含む産業・部門別の削減目標（例えば、国際的制裁を伴う最低義務的目標と国際的奨励策を伴う自発的目標の抱き合わせ等）の設定等について、今年7月の洞爺湖サミットで基本的合意がみられた後、今年末のポーランドでのCOP14では基本的骨組みについてより詳細な議論を経て、来年末のCOP15までに新しい国際的枠組みの合意ができれば、地球温暖化防止にむけて国際社会は大きな前進を示したといえるでしょう。もちろん、この2013年以降の国際的枠組みでは、単にGHGの中期的（10年～20年）・長期的（20年～40年）世界的削減目標のみならず、各参加国が国別義務的（先進国）、自発的（途上国）短期的（5年毎）削減目標を設定し、その着実な実施を監視し、なおかつ対途上国技術・資金的支援のための国際的制度的仕組みの導入についても合意することが最低限不可欠と考えます。

3. 球温暖化問題における日本の協力のあり方

福田総理は昨年12月26日スイスのダボスで開催された世界経済フォーラム年次総会で特別講演をし、地球温暖化問題ではいくつかの具体的提案をおこないました。米国のサブプライム問題に端を発する世界的な株安と景気後退への世界的共同取り組みの必要性、漸く元気付いてきたアフリカの経済成長、貧困撲滅へ向けた国際社会の一層の努力を訴えると同時に、低炭素社会の構築こそ、エネルギー効率が比較的に高いわが国が世界的かつ地域的に指導力を発揮して、国際的な枠組み作りに向けたイニシアティブをとれる分野であると理解した総理は、洞爺湖サミットの主要課題でもある地球温暖化対策について、従来以上に踏み込んだ発言と提案を行いました。その内容は、国内外で広くマスコミで報道されたが、基本的には下記の6点です。

- ① 2050年までに世界全体のGHG排出量を半減する。
- ② 2020年までに世界全体でエネルギー効率を30%改善する。
- ③ 世界各国は中期的なGHG削減目標を設定するが、その国別削減目標の設

定では、各国が自国の産業別・分野別の目標を定める、いわゆる「ボトムアップ」方式をとることにより、削減負担の公平性を確保する。

- ④ 1990年以前にエネルギー効率を急速に高めた日本としては、国際的な公平の見地から、1990年という基準年の見直しをする。
- ⑤ 途上国がGHG削減に積極的に参加できるように、日本としては100億ドル規模の新たな資金メカニズムを構築するが、欧米諸国と協力して新たな世界的な資金メカニズムを構築する。
- ⑥ 日本の優れた環境関連技術の対途上国への移転を促進する。

さらに、帰国後の衆議院予算委員会で総理は、2050年までの世界全体のGHG削減目標は、わが国課せられた最低国別目標でもあり、世界全体の削減目標が達成できないと予想される場合には、それ以上の削減目標の設定が必要となるかもしれないとして、積極的な削減総量目標を打ち出しました。この積極的姿勢は、先週発表された地球温暖化防止への「福田ビジョン」に引き継がれています。

総理の気候変動に対する基本的姿勢は、安倍内閣に対比すると、②と⑤の点で、具体的な数字を掲げたこと、さらに世界全体の削減総量目標に合致したわが国の削減目標を積極的に設定した点で、一步前進であることを評価したいと思います。①と⑥の提案は安倍前総理の「21世紀環境立国戦略」の「美しい星50」をそのまま踏襲したものであり、発表時点では具体的な目新しい提案はありません。しかし、問題となるのは、③のボトムアップ方式による提案です。これは日本が米国、豪州、韓国、中国、インド、カナダ（オブザーバー参加）等と積極的に進めてきた「クリーン開発と機構に関するアジア太平洋パートナーシップ」（APP）の基本的路線に合致したものであり、8つの産業別タスクフォース（TF）を設けて、日本は鉄鋼とセメントTFの議長国となっており、それぞれの産業での国別二酸化炭素削減ポテンシャルについて調査・提言しています。このボトムアップ方式は各産業界の経済的・技術的状況を反映した現実的方式であり、各国産業界に受け入れやすい方式ですが、この削減ポテンシャルが各国の産業別削減目標となると、どうしてもこれを積み上げて作成される国別総量目標が、国際的に合意された世界全体のGHG削減総量目標（例えば2020年までに20%削減、2050年までに50%削減）を下回る可能性が大という難点があります。さらに、途上国の産業別削減目標を先進国と同一にするのかどうかという難問があります。

そこで、一方では世界全体の削減目標から割り出された義務的国別削減目標を提示することが必要であり、他方ではこの国際的に合意された国別削減

目標を到達できるように産業界を指導することが不可欠となりましょう。ボトムアップ方式は各国の自主性を尊重するが余り、世界が地球温暖化を防止するために世界的に合意したGHG削減目標の達成を困難にする危険性が高いわけです。特に、ボトムアップ方式では、参加する世界各国の各産業別、分野別の詳細なデータが必要不可欠であり、今後の世界経済の変動、技術の進展等について不確実性が高い今日のグローバル化した世界経済・産業では、途上国はもちろん、大量GHG排出途上国でさえも将来のGHG削減ポテンシャルを正確に予測することは困難であり、そのためには相当の準備期間が必要となります。その結果、2009年末までに新しい国際的枠組みを構築するというバリ合意の達成が困難となることは明白です。このボトムアップ方式の提案に固執することは、見方によっては、2009年決着という国際的合意を反故にする提案であると見られても仕方がありません。ボトムアップ方式に実効性ある地球温暖化防止にとってなんらかの意義を見出すとするならば、トップダウン方式による世界的削減目標を実現する上での各国政府がとるべき対策のベンチマークを提供するかもしれないということはいえるでしょう。

さらに、④の基準年の変更は、京都議定書で採択された国際的な基準年である1990年を、エネルギー効率進展前の特定年にもっていくか、あるいはエネルギー効率が先進諸国で平準化してきた2000年以降の特定年にもっていくかの選択になります。確かに1990年が妥当な基準年であったかということについては、早くから日本国内で議論されてきたことですが、またこの点でEUが若干軟化してきているという報道がありますが、世界全ての国々、特に義務的削減を担っている国々のみならず、今後の何らかの義務的参加を期待している中国、インド等の大量GHG排出国すべてにとって妥当な基準年を設定することは相当困難な国際交渉となるでしょう。このような国際交渉に長けていない従来の日本が、残された一年有余の間に、基準年の変更を国際的に纏める能力と意欲があるかどうかについて甚だ疑問です。なお、⑥についても、エネルギー効率向上技術やその他温暖化防止技術の開発や移転は民間企業が主導するところであり、政府がその対途上国移転を直接的に促進することは不可能ですが、民間企業への税制面、金融面、行政面等を通じ、さらに知的所有権の効果的管理を含めた国際的な仕組みを通じて、かかる技術移転を促進したり、途上国での技術開発の促進を支援することは可能であると考えます。

結論的にいえば、わが国としては、洞爺湖サミットでの合意に向けて、一方で福田総理が提唱した上記①、②、⑤、⑥で今後G8諸国、GHG大量排出国、さらにアセアン諸国、アフリカ地域等の途上国を根気強く説得して、世

界舞台での地球温暖化対策での指導力を発揮すると同時に、他方では対外的説得活動を効果的なものにするためにも、①とそれに関連する世界の中期的目標をわが国のGHG削減下限目標として、国内産業界を説得し、時宜を見た環境税ないし地球税の導入、国内排出権取引市場の早急な整備を進めると同時に、⑤の新しい資金メカニズムの詳細を早急に検討し、必要あればその上積みを決意し、することが不可欠と考えます。