

21世紀政策研究所新書—67

トランプ政権の パリ協定離脱表明後の 国際情勢とCOP23

21世紀政策研究所研究主幹

有馬 純

目次

はじめに	4
I. トランプ大統領のパリ協定離脱表明とその波紋	7
1. トランプ大統領の離脱表明演説	8
2. トランプ演説への内外の反応	15
3. トランプ演説をどう見るか	25
4. G 20 ハンブルクサミット	31
5. 米国はパリ協定離脱によって国際競争力を失うのか	34
6. 国際的取り組みへの影響	37
7. 米国のソフトパワー低下をもたらす恐れ	44
8. 欧州主要国の動向	46
II. COP 23の概要と結果	57
1. 議長国はフィジーでホスト国はドイツ	58

2. 悪魔は細部に宿る 61
3. 詳細ルールの検討体制 63
4. 主要な交渉グループ 70
5. COP 23の主要な争点 74
6. COP 23の結果 85
7. 2018年の促進的対話 88
8. 米国交渉団の状況 91
9. 二つの米国 98
10. ハイレベルセグメント 100
11. 脱石炭火力連合 (Powering Past Coal Alliance) 105
12. 化石賞 110
13. COP 23の評価と今後の展望 112
14. 日本の課題 118

おわりに

はじめに

2017年4月、21世紀政策研究所新書において「トランプ政権のエネルギー温暖化政策」¹を上梓した。オバマ政権のエネルギー温暖化政策を否定し、パリ協定のキャンセルを標榜するトランプ政権の誕生は世界に大きな衝撃を与えるものであるが、右記報告においては主にトランプ政権の国内エネルギー温暖化対策に焦点を当てるものとなった。大統領選中、パリ協定のキャンセルを公約していたトランプ大統領は政権発足後は「慎重に検討」とトーンダウンしていたからである。その背景にパリ協定残留・離脱に関する政権部内の意見対立があったことは右記報告の中で紹介している。諸外国のリーダーたちは米国のパリ協定離脱を翻意させようと試み、そのハイライトは5月のG7タオルミーナサミットであった。しかしサミットにおいてもトランプ大統領はパリ協定についての旗幟を鮮明にせず、首脳共同声明²ではパリ協定に関し、以下のような両論併記的な文言となった。

1 <http://www.21ppi.org/seminar/pdf/06.pdf>

2 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000260041.pdf>

31 我々は、集団的なエネルギー安全保障を強化し、開かれ、透明性があり、流動的な、かつ、安全な、エネルギー及び技術のための世界的な市場を確保することにコミットする。我々は、原子力を利用することを選択した全ての国々が原子力安全、核セキュリティ及び核不拡散で最高の水準を確保することを再確認する。我々は、成長と雇用の創出の観点から、エネルギー分野の変革及びクリーン・テクノロジーによって提供される重要な経済的な機会を活用することを決意する。

32 米国は気候変動及びパリ協定に関する自国の政策を見直すプロセスにあるため、これらの議題についてコンセンサスに参加する立場にない。米国のこのプロセスを理解し、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本及び英国の元首及び首脳並びに欧州理事会及び欧州委員会の議長は、伊勢志摩サミットにおいて表明されたとおり、パリ協定を迅速に実施するとの強固なコミットメントを再確認する。

2017年6月1日の21世紀政策研究所主催のセミナーにおいて同年5月の国連気候変動枠組条約補助機関会合の結果報告とトランプ政権発足以降の米国の動向を報告した。既にネット上ではトランプ大統領がパリ協定離脱の意思を固めたとのニュースが流れていたが、最終的な結論はその日の深夜（米国時間6月1日午後3時）にホワイトハウスで行われるスピーチを待つしかなかった。筆者はセミナーの場では、米国が目標を引き下げてでもパリ協定に残留することへの期待を語った。しかし残念なことに結果は観測報道どおりのパリ協定離脱表明となった。

本報告書は筆者の私見も交えつつ、トランプ大統領のパリ協定離脱表明とその波紋、及び2017年11月に開催されたCOP23（国連気候変動枠組条約第23回締約国会議）の結果について述べたものである。温暖化問題をめぐる国際情勢を理解する一助となるのであれば幸いである。

2017年12月20日

有馬 純

（図表・写真は関連のHP等より引用した）

I. トランプ大統領の

パリ協定離脱表明とその波紋

1. トランプ大統領の離脱表明演説

2017年6月1日、トランプ大統領は、ホワイトハウスのローズ・ガーデンにおいてパリ協定離脱を正式に表明した³。若干長くなるが、彼の考え方やレトリックの理解を助けるため、その内容を以下に詳細に紹介する。

• 自分はこの国の偉大な国民のために日夜戦っている。ゆえに米国と米国市民を守るという確固たる義務を遂行するため、米国はパリ協定から離脱する。しかし米国、米国の産業界、労働者、国民、納税者にとって公平な条件の下でパリ協定あるいは全く新しい取引に再加入するための交渉を開始する。我々は離脱するが、交渉を開始するのであり、公平な取引ができるかどうかを見極める。それができれば素晴らしいことだし、できなければ、それでもかまわない。

• 本日もって米国は非拘束的なパリ協定、及びパリ協定が米国に課している厳しい財政的、経済的負担の実施を全てとりやめる。これはNDC（国別貢献、削減目

3 <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-president-trump-paris-climate-accord>



ホワイトハウスでパリ協定離脱表明を行うトランプ大統領

標)の停止、米国に多額の費用をもたらしている緑の気候基金への拠出のとりやめを含む。

- National Economic Research Associates (NERA)・米国経済研究協会)の試算によれば、パリ協定を遵守し、煩雑なエネルギー規制を行えば、2025年までに米国で270万人の雇用が失われ、製造業の雇用も44万人減る。これは我々が欲するところではない。同試算によれば、前政権の導入したコミットメントを実施すれば、2040年までに紙で12%、セメントで23%、鉄鋼で38%、石炭で86%、天然ガスで31%の生産減が生じ、3兆ドルのGDP損失、650万人の雇用喪失、1家計当たり7000ドルの所得喪失につながる。自分は

環境保護には熱心だが、米国を罰するような協定を支持することはできない。例えばパリ協定下で中国は今後13年もの間、排出増が許される。中国は13年間、やりたい放題なのに、我々はそうではない。インドの目標は先進国から数十億ドルもの多額な支援を受けることを条件としている。

- 結局のところ、パリ協定は米国にとって最大級に不公平な協定である。更にパリ協定では米国のクリーンコールの開発は事実上、ブロックされる。中国は数百もの石炭火力発電所を作ることが許されているのに、米国はそれができない。インドも2020年までに石炭生産の倍増が許されている。

- この協定は気候に関するものではなく、他国が米国に対して有利になるためのものである。他国は米国がパリ協定に署名した際に拍手し、熱狂したが、それはパリ協定が我々の愛する米国に非常な経済的不利をもたらすからだ。彼らが米国のパリ協定残留を望む理由は、そうすれば米国が自らもたらした経済的打撃に苦しみ続けるからだ。

- 米国は地球上で最も豊かで数百万人の米国の貧しい労働者を貧困から引き上げるの

に十分なエネルギー資源を有している。しかしパリ協定の下では我々はエネルギー資源を事実上封印することになり、莫大な富を奪うことになる。この協定は米国から他国への巨大な富の移転である。1%成長であれば再生可能エネルギーで国内需要を賄うことが可能だが、3〜4%成長の下では米国で利用可能な全てのエネルギー源を動員せねばならない。

- パリ協定が完全に実施されても、2100年までに温度上昇を0.2度食い止めるだけである。米国が数十億ドルの費用、雇用喪失、工場閉鎖、エネルギーコスト上昇を経て2030年に排出削減をしても中国の14日分の排出で帳消しになってしまう。
- 今朝のウォールストリートジャーナルが論じているようにパリ協定離脱は米国の経済的利益であり、気候には影響はない。トランプ政権の下で、米国は最もクリーンで環境にやさしい国であり続ける。最もクリーンな空気と水を持ち続ける。我々は環境にやさしいが、ビジネスや雇用を犠牲にすることはしない。我々は急速に成長するのだ。

• 我々は民主的なリーダーと共に、米国及び米国の労働者に公平な条件の下でパリ協

定復帰を交渉する、あるいは我が国及び納税者を守る新たなディール（取引）を交渉する。自分とやっていくつもりがあるならば、妨害者であることをやめるべきだ。我々は交渉のテーブルにつき、ディールに戻る。良いディールをし、工場閉鎖も雇用喪失も起こさない。それまでは我々はパリ協定の外にいる。

- パリ協定は米国の犠牲によって富を得ようとしている外国資本やグローバルな活動家の称賛を得るために米国にハンディキャップを課す。それは米国第一ではない。自分は常に米国第一を目指す。

- 米国にパリ協定残留を求める国々は、貿易慣行や軍事同盟への不十分な貢献を通じて米国に数兆ドルのコストをもたらしている。いつ米国は貶められたのか？ いくつかは米国のことを笑い始めたのか？ 我々は市民、納税者のために公平な扱いを欲している。これ以上、他国の指導者や他国に我々のことを笑わせない。自分はピッツバーグの市民を代表して選出されたのであり、パリではない。

- パリ協定は厳しいエネルギー制約を課することに加え、先進国から途上国に1000億ドルの支払いを求める緑の気候基金を通じて米国の富を他国に再配分す

ることになる。我々は数十億ドルのお金を払うことになる。米国は他国よりも先行してお金を払っている、他国は払っておらず、1セントも払わないだろう。緑の気候基金は米国に数百億ドルの資金拠出を強いることになる。米国が既に払った10億ドルの中にはテロへの戦いの予算を回したものも含まれる。これは自分が就任する前に起きたことだが、良くないことだ。2015年に気候変動枠組条約事務局の二元高官は年間1000億ドルを「取るに足らない額」と評した。緑の気候基金の事務局長は2020年には年間4500億ドルだと見積もっている。しかもそのお金がどこに使われるか誰も知らない。世界最大の排出国は緑の気候基金で何ら義務を負っていない。米国は20兆ドルの財政赤字を抱えており、資金不足に苦しむ都市は警察官を雇えず、インフラ整備もできず、数百万の人々が失業している。しかしパリ協定の下では米国で投資すべき数十億ドルのお金が我々の工場や雇用を奪っている国々に流れるのだ。

• 更にパリ協定には深刻な法律上、憲法上の問題がある。欧州、アジア、世界の指導者は米国民及び選挙によって選ばれた代表者以上に米国経済についてとやかく言う

べきではない。パリ協定からの離脱は米国の主権を改めて主張するものだ。

- 米国の潤沢なエネルギー資源への制約除去を強力に推し進め始めた中でパリ協定に残留することは深刻な障害になる。かつては国際協定が米国の国内経済問題への取り組みを阻害することなど考えられなかった。しかし我々が協定を離脱するか、よりよいディールを交渉しない限り、これが我々の直面する新たな現実である。パリ協定は今後、更に野心のレベルを高めるので、リスクも拡大する。パリ協定は出発点にすぎず、到達点ではない。協定離脱は将来の主権侵害や法的責任から米国を守るものである。パリ協定に残留すると巨大な法的リスクを負う。

- 大統領として自分は米国民に責任を負っている。パリ協定は我々の経済、雇用、主権を弱めるものであり、受け入れがたい法的リスクをもたらし、他国に対して不利な立場に置く。パリ協定を離脱し、環境、企業、市民、国を守る新たなディールを追求すべき時である。

- パリの前にヤングスタウン、オハイオ、デトロイト、ミシガン、ピッツバーグ、ペンシルベニアを優先すべき時期である。米国を再び偉大にするべき時である。

2. トランプ演説への内外の反応

予想されたことであるが、トランプ大統領の離脱演説には国内外から即座に多くの反応があった。

トランプ大統領の演説の直後、メルケル独首相、マクロン仏大統領、ジェンティローニ伊首相は「パリ協定のモメンタムを逆行させることはできない。パリ協定は再交渉できないものと確信している」との声明を発表している。これとは別途、マクロン仏大統領はテレビ演説において「気候変動についてプランBは存在しない。地球はかけがえがないからだ」と言い、トランプ大統領の「Make America great again」を皮肉って「We all share the same responsibility to make our planet great again」と英語で締めくくった。

メルケル独首相はG7サミットでトランプ大統領の説得に奏功しなかったことを受け、「ドイツが他者に完全に依存できた時代は終わった」と述べ、米欧関係の変質に警鐘を鳴らしていたが、今回のトランプ大統領の表明については「大変残念だ。パリ協定は国際

社会が共に協力していくための支柱の一つだ」と述べた。

英国のメイ首相はメルケル、マクロン、ジェンティローニ共同声明には参加しなかったが、トランプ大統領からパリ協定離脱について電話連絡を受け、失望の意を伝え、英国はパリ協定にコミットし続けると述べた。

島嶼国マーシャル諸島のハイネ大統領は「今回の決定は失望させるだけでなく、我々のように気候変動の最前線に生きる者に深刻な懸念を感じさせるものだ。米国の友人、盟友として我々は米国のグローバルなリーダーシップの重要性を信じてきた」と述べた。

中国の習近平国家主席はトランプ大統領のパリ協定離脱の可能性が現実味を帯びていた5月初めに「パリ協定を守る」と発言して国際的な株を上げていたが、トランプ大統領の離脱表明の翌日、EU・中国経済サミット出席のためブラッセルを訪問していた李克強首相は、ユンケル欧州委員会委員長と共にパリ協定へコミットを表明した。中国の鉄鋼生産、貿易・投資関係、中国の「市場経済国」としての認知等をめぐる双方の意見の違いから、当初予想されていた気候変動に関するEU・中国共同声明発出には至らな

かったが、気候変動分野におけるEU・中国の急接近が予想される。

EU・中国連携の一つの表れが2017年9月にカナダのモントリオールで開催された気候行動閣僚会議(MOCA: Ministerial Meeting Of Climate Action)⁴である。米国はブッシュ(ジュニア)政権時代にMEM(Major Economies Meeting)、オバマ政権時代にMEF(Major Economies Forum)を主催し、国連の温暖化交渉とは別途、主要17カ国程度の実質的な議論の場を提供してきた。パリ協定離脱を表明したトランプ政権が類似のイニシアティブをとるとは考えられないため、EUと中国が音頭をとり、2015年のトルドー政権発足以降、環境重視を強めているカナダがホストする形でMOCAが開催されたわけである。

このように国際社会の反応は押しなべて失望と批判の大合唱であったが、米国内の反応は二極化している。

当然ながらオバマ政権関係者、民主党からは以下のような最大限の非難が寄せられた。

・バラク・オバマ前大統領・米国政府がリーダーシップを発揮せず、パリ協定を否定する一握りの国(ニカラグア、イラク)に与するとしても、米国の都市、州、ビジ

4 https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/news/2017/09/ministerial_meetingonclimateaction.html

ネスが取り組みを強化し、将来世代のため、たった一つの地球を守ることを確信している。

・ジョン・ケリー前國務長官：America first を約束した大統領が、我が国を last にする自己破壊的な挙に出た。これは我々の影響力、雇用を損ない、人類の最も深刻な問題に他国が背を向けることをもたらず、前例のない米国のリーダーシップ喪失である。

・チャック・シューマー民主党上院院内総務：将来世代はトランプ大統領の決定を21世紀で最悪の政策決定として振り返ることになるだろう。トランプ大統領が道徳的優位と経済的優位を中国等に譲り、地球の将来を危険にさらしても全く意に介さないことが明らかになった。

ニューヨーク、カリフォルニア、ワシントン、マサチューセッツの州知事やボストン、ニューヨーク等の市長は、それぞれトランプ大統領のパリ協定離脱を非難し、連邦政府の方針にかかわらず、自分たちはパリ協定の下で排出削減に取り組むとのポジションを

表明した。カリフォルニア州のジェリー・ブラウン知事は「トランプは間違った道を選んだ。カリフォルニアはこの見当違いの正気でない方針に抵抗する。トランプはAWOL（敵前逃亡）しているが、カリフォルニアは戦線にとどまって戦う」と述べた。トランプ大統領は演説の中で「自分を選んだのはピッツバーグの市民であり、パリの市民ではない」と言ったが、皮肉なことにピッツバーグ市ではヒラリー・クリントン支持が多数であり、ビル・ペドゥート市長は「ピッツバーグ市長として市民、経済、将来のためにパリ協定のガイドラインに従うことを約束する」とツイートした。

米国のビジネス界からも多くのコメントが発出された。

- マーク・ザッカーバーグ・フェイスブックCEO…パリ協定離脱は環境、経済、子供たちの将来にとって間違っている。我々の新たなデータセンターは再生可能エネルギー100%をコミットしている。グローバルコミュニティで取り組まねば気候変動は止められない。手遅れになる前に共に行動せねばならない。
- ティム・クック・アップルCEO…パリ協定離脱は地球にとって誤った決断だ。

アップルは気候変動と戦い、決して迷わない。

・ジェフ・イメルト・GE会長／CEO…パリ協定離脱表明には失望した。気候変動は現実の問題であり、産業界は政府に頼らず、自らがリードしなければならない。

・イーロン・マスク・テスラCEO…自分は大統領の経済諮問会議から抜ける。気候変動は現実の問題であり、パリ協定からの離脱はアメリカにとっても世界にとっても良くない。

環境NGOの反応は言うに及ばない。典型的なものはシエラ・クラブの「米国の将来世代はトランプ大統領の今回の決定を、過去のどの大統領と比較しても最も無知で危険なものとして記憶することになるだろう。米国の国民と科学コミュニティの多数を無視した今回の決定は米国を傷つけ、我々の生活、雇用、世界のリーダーとしての地位を犠牲にする。トランプ大統領は我が国を世界の舞台から孤立させ、クリーンエネルギーに関するリーダーシップと経済的優位性を中国、インドに譲るものだ」というものだろう。

他方、共和党や石炭業界からはパリ協定離脱を歓迎するコメントが出された。

・ミッチ・マツコネル共和党上院院内総務…オバマ大統領は高コストで法的根拠の乏しいクリーンパワープランに基づき、パリ協定のコミットメントを行った。この実現可能な目標から離脱することにより、トランプ大統領は中産階級と労働者をエネルギーコストの上昇や雇用喪失から守るとのコミットメントを再確認した。オバマ大統領が実現不可能な目標をコミットした際、我々は、この一方的な行動に対してあらゆる手段で戦うことを明確にした。本日のトランプ大統領の決定は家庭と雇用を左翼イデオロギーよりも優先したのであり、称賛されるべきである。

・ジェームス・インホフ上院議員（オクラホマ）…大統領の決定は、この政権が環境過激派よりも働く米国人に重点を置いていることを証明するものだ。

・シェリー・ムーア・カピート上院議員（ウエスト・バージニア）…トランプ大統領のパリ協定離脱は米国経済やウエスト・バージニアの労働者にとって正しい決断だ。ウエスト・バージニアはオバマ政権の反石炭アジェンダにずっと苦しんできた。

・テッド・クルーズ上院議員（テキサス）…米国の雇用第一という決断を賞する。テキ

サスの経済や勤労者にとって良いニュースだ。

- ロバート・マレー・マレー エナジーCEO (石炭企業) … トランプ大統領のリーダーシップと選挙公約実現を称賛する。パリ協定からの完全な離脱はトランプ大統領のエネルギーアジェンダの要諦である。

- ポール・ベイリー・米国クリーンコール電力連合会長… 前政権は世界でも最も厳しい目標をコミットしているが、他の国ははるかに不十分な対応しかしていない。オバマ目標は規制を強化し、エネルギーコストを引き上げ、信頼できないエネルギー源への依存度を増大させていたであろう。

米国の主要メディアの社説の多くはパリ協定離脱を厳しく批判する論調であり、その代表的なものが「気候変動に対するトランプ大統領の非常に近視眼的なアプローチの結果について計算可能なのは将来世代だけだ。海面上昇や早魃に苦しむのは彼らなのだから。しかし、今の段階で明確なのは、トランプ大統領のパリ協定離脱という政策は米国の同盟国を失望させ、米国ビジネス界の多くの要望を裏切り、米国の競争力と重要産業

5 <https://www.nytimes.com/2017/06/01/opinion/trump-paris-climate-change-agreement.html>

6 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/editorial-boards-praise-president-trumps-paris-decision/>

の雇用創出を脅かし、米国に残されたグローバルな重要事項のリーダーシップを失ったことだ」というニューヨークタイムズの「パリ協定からの恥ずべき離脱(Our Disgraceful Exit from the Paris Accord)」という社説⁶であらう。

ホワイトハウスはこれに対抗してパリ協定離脱を支持する社説を集めてホワイトハウスのホームページに載せている。⁶例えばウォールストリートジャーナルは「トランプ、パリにお別れを言う(Trump Bids Paris Adieu)」と題する社説の中で「トランプ大統領が世界のグリーンエリートよりも米国の経済的利益を重視していると、離脱して良かったもう一つの点はパリ協定という『ポチヨムキン村』^注の欺瞞をさらけ出したことだ。パリ協定は地球を救うと言っているが、現実はそうなっていない。……中国は2030年頃まで排出量を増大でき、OECDは達成不能な目標を出している」と論じている。

パリ協定離脱に対する米国世論の反応はどうか。ワシントンポストとABCニュースが共同で6月2日から4日にかけて成人527名に行った世論調査⁷を見ると、28%がパ

注：不利となる実態を隠すために作られた、見せかけだけの施設の意

7 https://www.washingtonpost.com/page/2010-2019/WashingtonPost/2017/06/05/National-Politics/Polling/release_474.xml?tid=a_inl

リ協定離脱に賛成、59%が反対という結果が出ている。パリ協定離脱の米国の雇用への影響については39%がプラス、47%がマイナス、気候変動に対する国際的な努力への影響については11%がプラス、51%がマイナス、米国経済への影響については32%がプラス、42%がマイナス、世界における米国のリーダーシップについては18%がプラス、55%がマイナスの影響があると答えている。パリ協定離脱に賛成している人(28%)よりも、パリ協定離脱が雇用にプラスの影響があると考える人(39%)、経済にプラスの影響があると考える人(32%)の方が高いことは興味深い。APとシカゴ大学が共同で6月8～11日に行った世論調査をみると、29%が離脱を支持、43%が離脱に反対であり、気候変動を信じていない人の65%が離脱賛成、共和党支持者の34%が米国経済にプラス、40%が米国経済に中立的との見方であるのに対し、気候変動を信じている人の63%が離脱反対、民主党支持者の78%が米国経済に悪影響があると考えている(なお、この世論調査に答えた人の33%が共和党支持、46%が民主党支持)。米国の二極化現象がここでも明確に現れていることがわかる。

8 http://www.apnorc.org/PDFs/June%20AP%20Poll_Paris%20Agreement/June%202017%20Poll%20Fact%20Sheets_climate.pdf

3. トランプ演説をどう見るか

筆者自身が温暖化交渉に長年関与してきただけに、大変な苦労を経て出来上がったパリ協定から離脱するというトランプ大統領の演説は残念でならなかった。筆者はブッシュ（ジュニア）大統領の京都議定書離脱も経験したが、シヨックの度合いはあの時よりも大きい。上院の批准を要する京都議定書は中国等の途上国が何の義務も負わない二分論の枠組みであり、上院批准の可能性は皆無だった。ブッシュ大統領は離脱すべくして離脱したと言えるし、批判されるべきは批准可能性ゼロの議定書に署名したゴア前副大統領の方である。しかしパリ協定は京都議定書とは全く異なる全員参加型の枠組みである。しかも目標値は法的義務ではない。正直言って、筆者は「米国は離脱しそうだ」という情報は、国際社会の期待値を下げるための煙幕であり、最後は「目標を切り下げて残留」ということになるのではないかと思っていた。それだけに「いよいよ離脱が確実」という報道が流れたときもトランプ大統領の土壇場のサプライズに一縷の望みを失ったのではないのである。

トランプ大統領の演説で繰り返し強調されたのは第1にパリ協定が米国の経済、雇用に悪影響を与え、他国に対する国富の移転を生むという点、第2にパリ協定が米国に膨大な資金拠出を強いるという点、第3にパリ協定が米国の国内政策遂行に法的リスクをもたらすという点である。

しかし、米国の経済、雇用に悪影響を及ぼす可能性があるとすれば、それはパリ協定の下でオバマ政権がプレッジした目標値であり、パリ協定の枠組みそのものではない。中国やインドが楽な目標、条件付きの目標を掲げているのが不公平だというのであれば、米国の目標を見直せばよい話である。トランプ大統領の演説は「パリ協定では各国目標の下方修正が認められない」というバノン首席戦略官、プライットEPA（環境保護庁）長官のロジックを踏襲したものであるが、これはパリ協定の正しい解釈ではない。また緑の気候基金への拠出もパリ協定上の義務ではない。米国がパリ協定にとどまりつつ、資金拠出を拒否することは途上国の反発を招くとはいえ、可能である。更にパリ協定に残留しているとクリーンパワープラン撤回を含む国内対策の実施の法的リスクが高まる

という議論も、バノン首席戦略官、プルーイトEPA長官が主張してきた論点であるが、クリーンパワープラン撤回を含む国内対策と整合的な目標に見直せば足りる話である。またパリ協定は各国の国内政策を縛るものではなく、パリ協定に参加していることを根拠にクリーンパワープランの撤回が訴訟対象になることは考えられない。

即ち、トランプ大統領が離脱の理由としてあげた論点は、いずれもパリ協定から離脱しなくても対応可能なものであった。にもかかわらず、トランプ大統領が「離脱」を表明した最大の理由は、「パリ協定離脱という公約を守る」ということを最も重視したということであろう。「米国第二」が前面に出たトランプ大統領、プルーイトEPA長官のスピーチ内容を見れば、これが国内のトランプ支持層を相手にしたものであることは明らかだ。この頃、ロシアゲート事件その他でトランプ大統領の支持率は低迷しており、コアの支持層に対して「公約を守る大統領」という姿を示すことが不可欠だったという見方もできる。

他方、トランプ大統領の演説には、米国の残留を求めてきた国際社会に対する配慮は全く感じられなかった。トランプ演説を聴いていて強く感じたのが、ある種の陰謀論的な考え方である。「米国にパリ協定残留を求める国は、そうすれば米国を不利な状況に置き続けることができるから」等はその典型である。地球温暖化問題は地球全体の便益である温室効果ガス削減のための負担をどう分担するかという経済問題でもある。したがって世界第2位の排出国である米国がパリ協定から離脱し、温暖化防止努力を放棄すれば、米国はその分のコスト負担を免れ、フリーライダーになる。だからこそ諸外国も米国の残留を強く働きかけることになる。したがってトランプ大統領のロジックも本質を射ている部分もあるのだが、それでも右記の言い方は超大国のリーダーとしての品格と外交的配慮に欠けるものだと思った。その前の週のG7タオルミナサミットではドイツ、フランス、イタリアをはじめ、各国が米国のパリ協定残留を強く働きかけたばかりであった。加えてサミット前から欧州諸国のNATO軍への防衛負担、ドイツの対米黒字等が米国で問題視されてきた。その矢先に「他国が米国にパリ協定残留を求めるのは米国を不利な状況に置き続けたいからだ」、「米国にパリ協定残留を求める国々は、貿

易慣行や軍事同盟への不十分な貢献を通じて米国に膨大なコストをもたらしている」、「これ以上、他国の指導者や他国に我々のことを笑わせることはしない」等といえ、欧州諸国、特にドイツの神経を逆なですることは間違いない。離脱を表明するにせよ、もう少し、ものの言い方があったのではないかと思えてならない。大統領のスピーチライターが誰であったのかは知る由もないが、そのトーンはバノン首席戦略官や彼が会長を務めていたブライトバートに通ずるものを感じる。

最も議論を呼ぶのが、「米国はパリ協定から離脱する。米国にとって公平な条件の下でパリ協定あるいは全く新しい取引に再加入するための交渉を開始する」という部分であろう。単に離脱ではなく、「交渉して再加入」という文言を入れたことにより、残留派にもほんの少し配慮したということかもしれない。

しかし一体何を「交渉」するのであろうか。パリ協定は4年に及ぶ交渉を経てようやく合意されたガラス細工のようなものであり、何かを動かそうとすれば全体が崩れてし

まう。したがって米国がパリ協定の再交渉、あるいは新たな枠組みの構築を提案したとしても、それに応ずる国があるとは思えない。既に述べたようにドイツ、フランス、イタリアの首脳は直ちに「パリ協定の再交渉は不可」という共同声明を発表している。また国連気候変動枠組条約事務局は「パリ協定は195カ国が署名し、146カ国とEUが批准した歴史的条約であり、一締約国の要請によって再交渉することはできない」との声明を出している。

温暖化政策に知見の深い米国のC2ES (Center for Climate and Energy Solutions) のエリオット・ディリンジャー副所長は可能性のあるオプションとして、選挙公約どおりパリ協定離脱を表明し、コアな支持者を満足させ、オバマ目標を下方修正した上で、これを「米国にとってより良いディール」と称して「再加入」というシナリオを示唆している。前述のようにトランプ大統領がパリ協定離脱の大きな理由として列挙したのは、オバマ目標が経済・雇用に与える影響であり、中国等との努力レベルの不公平性である。これらの問題は目標を見直せば解決する。

もちろん、目標の見直しを「交渉」と呼ぶことはパリ協定の正しい解釈ではない。パ

パリ協定では各国がボトムアップで出す目標はいかなる意味でも交渉対象ではなく、パリ協定を再交渉しなくても目標の見直しは可能だからである。しかしトランプ大統領にとってパリ協定の厳密な解釈は関心の外であろう。目標見直しのためにパリ協定離脱が不要であるとしても、離脱を高らかに宣言し、目標見直しは交渉不要であっても、「交渉の結果、よりフェアな目標にした」と称して復帰するというのは、トランプ大統領の言う「離脱→再加入」を可能にする唯一のオプションのように思われる。

4. G 20 ハンブルクサミット

トランプ大統領のパリ協定離脱表明後、最初の首脳レベル会合は7月7～8日にハンブルクで開催されたG 20サミットであった。「はじめに」で述べたように5月のG 7タオルミナーサミットでは米国の態度がまだ決まっていなかったため、その結果を待つというトーンになっていたが、今回は米国のポジションが決まっている。こうした中でパリ協定に関する表現がどうなるかが注目された。議長となったメルケル独首相は、パリ協

定に関し、「米国対それ以外」という構図を作り、米国がどうあれ国際社会はパリ協定に基づいて前に進むというメッセージを出すことに腐心したはずであり、それは以下の共同声明に反映されている。

(G20サミット首脳声明 気候変動部分)

我々は、パリ協定から脱退するとの米国の決定に留意する。米国は、同国が現在の自国が決定する貢献の実施を直ちに停止する予定である旨を発表し、また、経済成長を支え、エネルギー安全保障上のニーズを改善しつつ、排出を低減するアプローチをとるとの強いコミットメントを確認する。米国は、その他の国の自国が決定する貢献におけるエネルギーへのアクセス及びエネルギー安全保障の重要性に鑑み、これらの国々による化石燃料へのよりクリーンで効率的なアクセス及び利用並びに再生可能エネルギー及びその他のクリーンエネルギー源の普及を支援すべくこれらの国々と緊密に連携するよう努める旨表明する。

その他のG20構成国の首脳は、パリ協定が不可逆的である旨表明する。我々は、パ

りでの結果に沿って緩和及び適応のための行動に関し開発途上国を支援するための財政資源を含む実施手段の提供についての先進国による国連気候変動枠組条約上のコミットメントを達成することの重要性を再確認し、OECD報告書「気候への投資、成長への投資」に留意する。我々は、パリ協定に対する我々の強いコミットメントを再確認し、各国の異なる状況に照らした共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力の原則を踏まえ同協定の完全な実施に向けて迅速に進み、この目標のため、別添に示されているG20ハンプルク成長のための気候及びエネルギー行動計画に合意する。

米国に関するパラグラフは事実上、米国自身がドラフトしたものと考えてよいだろう。そこに色濃く反映されているのは経済成長、エネルギー安全保障と温暖化防止のバランスと途上国のエネルギーアクセス、クリーンエネルギー普及への支援を重視する考え方である。これは正論であり、パリ協定離脱という点を除けば、日本の産業界の考え方と近いと言えよう。それだけにパリ協定離脱表明によりマイナスイメージがついたトラン

プ政権がこの点を強調することにより、正論の部分までが色眼鏡で見られてしまうのは残念なことである。

5. 米国はパリ協定離脱によって国際競争力を失うのか

トランプ大統領の2017年3月末のエネルギー独立・経済成長推進のための大統領令や、6月初めのパリ協定離脱表明のたびに米国の主要メディア、民主党関係者、環境関連のシンクタンク、NGO等は「米国産業の競争力を失わせる自殺行為である」と強く批判してきた。例えばアーネスト・モニーツ前エネルギー長官は「トランプ大統領のパリ協定離脱や予算教書は科学を否定するものであり、数兆ドルにのぼるクリーンエネルギー市場における米国の競争力を減じ、グローバルな課題における米国の競争力を減退させ、集団的な義務に対する米国のコミットメントに関する同盟国の信頼を著しく損なうものである。歴史はトランプ大統領を厳しく裁くだろう」と評している。

筆者はトランプ大統領のパリ協定離脱表明を非常に残念に思っている。モニーツ前長

官が言うように米国の国際的な地位に与える悪影響は非常に大きい。他方、「トランプ大統領の施策は米国経済に悪影響をもたらす」という議論については、「本当なのか？」と感じている。

トランプ大統領の施策は基本的に国内エネルギー源のポテンシャルを最大限活用し、国内エネルギー生産の拡大と低廉なエネルギーコストを指すものであり、温暖化という外部不経済を内部化するためのコスト負担に背を向けるものである。こうしたトランプ政権の姿勢は国内政策に反映されているのであり、パリ協定に残留しようが離脱しようが変わらない。パリ協定に残留したとしてもトランプ政権の国内政策は変わらないし、目標を下方修正することは確実だったからである。

温暖化コスト負担に背を向けるということは、エネルギーコストの低下を意味する。更にトランプ政権の下で大幅な法人税の引き下げが実現する見込みである。これはマクロ経済的に見れば、米国の経済成長にプラスに働き、国際競争力を改善させることを意味する。現にドイツ自動車連盟はトランプ大統領のパリ協定離脱を受け、「国際競争力を維持するため、欧州はより費用効率的で経済的に実行可能な温暖化対策を講ずることが

不可避である。競争力の維持は温暖化防止の必要条件であるという点はしばしば見過ごされる。ドイツの電力、エネルギー価格は既に米国よりも相当高い」との声明を出している。トランプ政権の施策が米国産業界の競争力を損なうのみであれば、欧州の産業界にとっては好都合なはずで、このような声明を出す必要はないだろう。

「世界は低炭素社会に向かっており、巨大な市場が生まれつつある。温暖化対策の後退は米国企業がビジネス機会をとらえることを阻害する」という反論があるだろう。しかしこうした議論を展開する論者は必ず「トランプ政権がどんな後ろ向きな政策をとっても多くの州政府、市当局、グローバル企業が温暖化防止にコミットしている」と言っている。温暖化防止に熱心な市や州、更に世界市場で低炭素製品、技術への需要がどんどん拡大するのであれば、グローバル展開をしている米国企業は連邦政府の施策にかかわらず、引き続きそうした財、技術の開発を進めるだろう。海外の巨大なビジネス機会をとらえつつ、国内では法人税減税を含むプロ成長の政策環境、エネルギーコストの低下を享受できる。ドイツが行っていた高コストの再生可能エネルギー固定価格買取制度（FIT）の最大の受益者は中国の太陽光パネル産業であったように、米国産業が厳しい

温暖化対策を講ずる国において同様のビジネス機会を享受する可能性は十分あり、米国は文字どおりフリーライダーの便益を得るわけである。このように「トランプ政権の温暖化政策やパリ協定離脱で米国の産業競争力が損なわれる」という議論は米国へのフラストレーションに起因するものとして理解できるが、現実はずしも「自業自得」にならないことも留意しておかねばならない。

6. 国際的取り組みへの影響

トランプ政権の施策はパリ協定に基づく温室効果ガス削減に向けた国際的取り組みにどのような影響をもたらすであろうか。

もちろん、トランプ政権のパリ協定離脱表明によってパリ協定体制が崩壊することはあり得ない。G20ではパリ協定が不可逆的 (irreversible) であることが確認され、トランプ大統領のいう「再交渉」に応ずる国があるとは思われない。現在、進行中の詳細ルール交渉がいずれは合意され、目標の策定、提出、報告、レビュー、目標見直しという

プロセスは始動するだろう。また各国とも温暖化防止に取り組むとの姿勢は堅持すると思われる。

しかしパリ協定は例えれば「器」にすぎない。重要なのはその下で各国が何をやるかである。トランプ大統領のパリ協定離脱はシンボリックな意味は大きいが、重要なのは温暖化防止のためのコスト負担に背を向ける彼の国内施策である。前述のように温暖化防止コストを負わないことは、良し悪しは別として短期的にはエネルギーコストを引き下げ、マクロ経済を浮揚させる効果がある。温暖化防止のメリットはグローバル、温暖化防止のコストはローカルという性格を持つ温暖化問題において、世界第2位の排出国である米国が巨大なフリーライダーになることの影響は大きい。特に米国と貿易競争関係にある国々にとっても大きな事情変更となる。パリ協定では各締約国が2020年までにNDC（国別貢献）を提出することが求められている。仮に共和党政権が2021年以降も続く場合、現在の米国の政策が継続されることを意味し、他国の目標提出にかかわる判断を難しくすることになろう。

例えばEUは産業用電力料金で米国の2倍以上、ガス料金で米国の6倍以上とエネルギー

ギーコストで米国に大きく差をつけられている。2030年マイナス40%という現在の目標を合意するに当たっても国際競争力への影響が大きな論点になった。米国が更なるエネルギーコストの低下を目指す一方で、EUが更なる高コストを負担することになればEU域内の製造拠点が米国に移転する可能性もある。ましてやトランプ政権は低コストを武器に米国内への製造拠点の誘致を狙っているのである。トランプ大統領の離脱表明後、EUとして目標を積み上げるつもりがあるかと問われ、欧州委員会は「米国の穴を埋めるためにEUの目標を引き上げたり、資金拠出を増額することは考えていない」と明言している。2030年マイナス40%でさえ侃々諤々の議論の末、ようやくまとまったものである。更に引き上げるとなれば、各国が様々な事情を抱える中での域内合意は容易ではない。EUの中で目標の引き上げに向けた議論を先導してきた英国はEUから離脱し、温暖化対策に慎重なポーランドの相対的発言力が高まる可能性があるからである。

世界最大の排出国、中国はどうか。2017年1月のダボス会議で習近平国家主席は「気候変動に取り組むことは将来世代への我々の責任であり、米国は歴史的なパリ合意

にとどまるべきである」と述べ、会場の喝采を浴びた。米国がパリ協定離脱を表明する中で、最大の排出国である中国に対して期待値が高まることは驚くにあたらず、早速EUは中国に擦り寄っており、「中国こそが温暖化防止のリーダー」と持ち上げる声もある。南シナ海での拡張主義的な行動が近隣国の輿論を買っている中で、「責任ある大国」を演出するには絶好の機会ともいえる。また深刻化する大気汚染への対応は中国にとって喫緊の課題であり、これによって温暖化対策上の効果も期待できる。加えてドイツのFT等を利用して拡大してきた中国の太陽光パネル産業は世界で高いシェアを確保し、次は電気自動車で世界市場を狙いたいと考えている。中国はもともと2030年ピークアウトという楽に達成できる目標を出しているので、格好いいことを言いやすい立場にもある。しかし、対中国の貿易赤字を槍玉にあげるトランプ政権の下、米中通商摩擦が激化したり、米国のエネルギーコストが更に低下していけば、中国も目標値を単に引き上げればよいということにはならない。米国の動向を横目で注視しながらということになるだろう。

インド等の途上国は米国が温暖化防止のための資金拠出を停止することを強く批判す

るだろう。だからといって他の先進国が米国のコミット分の残額20億ドルを払うとも思えない。緑の気候基金は2020年までに動員するとされる1000億ドルの一部にすぎないが、先進国による資金約束の不履行をもって途上国の約束草案の実施が難しくなったという議論を展開する可能性は十分にある。また先進国からの支援の減額を理由に、パリ協定の詳細ルール交渉において途上国への特別な配慮を強く主張する可能性も高い。

トランプ政権のパリ協定離脱により、米欧の溝が深まっている中で、米国がフリーライダーになる事態を防ぎ、その他の国が温暖化防止に取り組むためにも国境調整措置を課すべきという議論が生ずる可能性もある。かつてサルコジ元仏大統領は「米国がパリ協定から離脱したら米国製品に炭素関税を課すべきだ」と発言した。後述するようにCOP23の場でマクロン仏大統領も、炭素関税の可能性を示唆している。

これは皮肉なことに「厳しい温暖化対策はビジネスにプラスだ」という環境保護論者のレトリックの自己否定を意味する。温暖化対策が経済や競争力にメリットをもたらずならば、温暖化対策をとらない米国は「自滅」するはずであり、わざわざ関税を課す等

の貿易措置を講ずる必要はないからだ。こうした根源的な疑問以外にも炭素関税の実現可能性については種々の問題がある。

第1に「米国がパリ協定に参加しない」ことをもって炭素関税を課するというロジックが不明確である。トランプ政権はシェールガス生産を推進するとしており、引き続き米国の発電部門で石炭からガスへの転換が進むと思われる。米国で石炭が不振になった理由はクリーンパワープランよりもシェールガスとの競争が主因というのが大方の見方だ。クリーンパワープランの廃止により、米国の温室効果ガスはオバマ政権の目標ほどは下がらないとしても、2025年に2005年比16%程度の削減にはなるとの見方もある。他方、ドイツでは脱原子力発電の穴の一部を褐炭発電で埋めているため、CO₂排出量は2015年、2016年と2年続けて増加している。中国は2030年排出量ピークアウトを目標として掲げているが、換言すれば、温室効果ガスはそれまで増大するということだ。温室効果ガスが増大している国に関税を課さず、減少している国に関税を課すというロジックには理解に苦しむ。

第2にこのような措置がWTOとの整合性がとれなくなる可能性があることだ。国連

気候変動枠組条約の下で温暖化対策を理由とした貿易措置に合意できる可能性はゼロであると言つてよい。国連気候変動枠組条約第3条では「気候変動への対応措置は、一方的なものを含め、国際貿易における恣意的もしくは不当な差別の手段または偽装した制限になるべきではない」と規定されている。新興国は国連気候変動枠組条約第3条の規定を根拠に国境調整措置の議論に常に激しく反発してきた。パリ協定は困難な交渉の末、全員参加型の枠組みとなった。全員参加を確保するため、各国が国情に応じて目標値を登録し、その実施状況を報告・レビューするという柔軟性の高い枠組みとなっている。したがってパリ協定を根拠に国境調整措置を講ずることが正当化されるとは考えられず、そもそもパリ協定は国連気候変動枠組条約の下にある以上、国連気候変動枠組条約第3条の縛りを受ける。

第3に貿易戦争につながる可能性が高いということだ。フランスまたはEUが一方的に炭素関税を賦課すれば、ただでさえ保護主義的傾向の強いトランプ大統領の米国が報復措置に訴えることはほぼ確実である。トランプ政権の関係者からは「欧州が炭素関税をかけてきたら、倍にしてやり返す」との声も聞こえる。そうなれば全面的な貿易戦争

に発展し、世界経済へのマイナス影響は計り知れない。

第4に炭素関税の実施は技術的にも困難だ。生産工程がグローバルに分散している中で、ある製品に体化された炭素含有量を計算するためには、個々の生産工程がどこで行われ、そこに投入されたエネルギーの炭素含有量を評価することが求められ、現実的には不可能である。更に同じ米国であっても、温暖化対策に熱心なカリフォルニア州や、パリ協定へのコミットを表明する米国企業等、まだら模様である。これらに対しても温暖化対策に消極的な連邦政府を理由に炭素関税を課することができるのか。技術的難点や論点をあげれば枚挙にいとまがない。

7. 米国のソフトパワー低下をもたらし恐れ

米国第一を掲げるトランプ政権が広義の国際秩序に与える影響はもっと深刻である。ユーラシア・グループのイアン・ブレマー代表は2017年6月16日付日経新聞「Gゼ口の世界、見えぬ突破口」という記事の中で、米国のパリ協定からの離脱発表は現在の

世界が安定した指導力を発揮する国の存在しない「Gゼロ」であることを明確に示したと論じている。トランプ大統領の国内エネルギー生産重視、エネルギーコスト低減という政策自体は米国経済にとってプラスになるかもしれない。しかしパリ協定離脱を含むトランプ大統領の内向き志向の施策、多国間の国際秩序軽視の姿勢が、同盟国からの信頼に支えられた米国の国際的な地位とソフトパワーを大きく損ない、大きな意味での米国の国益を害する可能性は高い。米国のソフトパワーの低下は日本にも影響を与える。G20では自由貿易や気候変動に懐疑的な立場をとるトランプ大統領とそれ以外との対立という「対トランプ軸」が形成された。メルケル独首相は中国の習近平国家主席との会談で「両国は世界の不安を和らげることに貢献できる」と強調し、金融市場を規制し、国内に環境問題を抱えるにもかかわらず、「自由貿易や温暖化防止の旗手」を気取る中国に擦り寄った。これは中国にとってまことに都合のいい構図であり、米国と欧州との溝の深まりと相まって、EU・中国の新たな連携関係につながる可能性がある。しかし欧州にとっての中国と日本にとっての中国とでは見え方が全く異なる。国際秩序の中で米国の地位・影響力が低下し、中国の影響力が相対的に高まることは東アジアにおいて複雑

な安全保障環境に身を置く日本にとって決して望ましいシナリオではない。このように米国のパリ協定離脱を幅広い国際秩序の観点から眺めると、影響はより深刻なのである。

8. 欧州主要国の動向

欧州諸国の動向については21世紀政策研究所新書「英国と欧州のエネルギー・環境政策動向」¹⁰(2016年12月)で報告したが、米国のパリ協定離脱表明後の動向についても触れておこう。後述するCOP23を理解する上でも有益と考えられるからである。

(1) ドイツにおける連立協議破綻

G20サミットを無事に乗り切ったメルケル独首相は2017年9月の総選挙に臨んだが、メルケル首相率いるキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)は全709議席のうち、246議席を獲得して第1党の座を確保し、中道左派の社会民主党(SPD)が153議席で第2党になったものの、これまで大連立を組んできたこれらの2大政党

10 <http://www.21ppi.org/seminar/pdf/01.pdf>

はいずれも大幅に議席を減らすこととなった。他方、移民排斥を唱える極右政党「ドイツのための選択肢」(AfD)は94議席を獲得して第3党に躍り出た。選挙後、SPDは連立を離脱するとしており、メルケル首相にとって極右政党との連立は選択の外であるため、再選挙を防ぐためには80議席を獲得した自由民主党(FDP)、67議席を獲得した緑の党との間で「ジャマイカ連立」を組むしかない。ジャマイカ連立とは3党のシンボルカラー(CDU/CSUの黒、FDPの黄、緑の党の緑)がジャマイカ国旗の3色に一致することに由来する。

しかし企業寄りの経済自由主義を志向するFDPと「大きな政府」を志向する緑の党が、国際問題で主導的役割を担おうとするCDU/CSUと平和主義を標榜する緑の党が、ユーロ圏強化のための仏独協力を重視するCDU/CSUと欧州議会主義のFDPがそれぞれ対立関係にある。エネルギー環境政策については緑の党とCDU/CSU、FDPの間に際立った違いがある。

特に石炭火力の扱いについては大きな争点となった。排出量の多い20の石炭火力発電所の即時廃止を主張する緑の党と雇用、経済への影響を懸念するCDU/CSU、FDP

の対立はCOP23においても解決することなく、COP23におけるメルケル首相のスピーチも苦衷をおわせるものがあつた。そして11月末にはFDPが連立協議から離脱することにより、連立協議はご破算となつた。主たる争点は移民問題であつたと言われるが、エネルギー温暖化問題に関する意見対立もその一因であつたことは疑いない(図1)。

シュタインマイヤー独大統領は再選挙を避けるため、CDU/CSU、SPDに対して大連立協議を要請し、12月のSPD党大会で大連立協議入りが了承されたが、協議が整うにはなお時間を要するものと思われる。他方、環境至上主義的な緑の党が連立協議から外れることにより、エネルギー温暖化対策が争点となることはないと思われる。

(2) フランスにおける原子力発電依存度低下目標の先延ばし

2017年5月に大統領に就任したマクロン仏大統領は温暖化防止の世界でひとときわ目立つ存在となつた。G7タオルミーナサミットでもトランプ大統領に積極的にアプローチし、パリ協定残留を訴える一方、トランプ大統領の離脱表明直後にはパリ協定が生まれた国の大統領として「Make our planet great again」と表明し、12月には資金問題

図1 エネルギー温暖化問題に関するドイツ各党の対立構図

政策イシュー	緑の党	CDU/CSU, FDP
温暖化目標	法的拘束力があり、予見可能な温暖化削減目標を設定するための法律を制定すべき	経済利益を守るためにも非現実的な国別目標は廃止し、EUの方針に足並みを揃えるべき (FDP)
EU-ETS	クレジット価格に下限を設定すべき	市場介入的、競争歪曲的措置には反対
石炭火力	排出原単位の多い20の石炭火力発電所を直ちに閉鎖し、脱石炭法を制定すべき	化石燃料は予見し得る将来において引き続き不可欠のエネルギー源 (FDP)
自動車の脱炭素化	2030年に内燃機関自動車の新車販売を禁止すべき	性急な販売禁止期限設定には反対
再生可能エネルギー	再エネ電力のシェアを2030年までに100%に引き上げるべき。再エネ導入条件を撤廃し、再エネ法を強化すべき	再エネ補助を段階的にフェーズアウトし、オークションを含め、市場メカニズムを活用した枠組みに移行すべき

に関するサミットの開催を呼びかけるなど、活発にメッセージを発信している。

マクロン政権のエネルギー温暖化政策は基本的にオランダ政権のそれを踏襲するものである。オランダ政権は2015年7月に以下を内容とする「エネルギー移行法」を導入した。

- ・ 温室効果ガス排出量を90年比で2030年マイナス40%、2050年マイナス75%
- ・ 化石燃料消費を90年比で2030年までにマイナス30%
- ・ 原子力発電比率を2025年までに50%に引き下げ

- ・最終エネルギー消費に占める再エネ比率を2020年に23%、2030年に32%に引き上げ

- ・炭素税を税収中立の形で、CO₂排出1トン当たり2020年56ユーロ、2030年100ユーロに引き上げ

マクロン政権下で環境大臣に任命された元テレビキャスターのニコラ・ユロ氏は環境運動家として知られた存在であり、7月に2040年のガソリン・ディーゼル車販売禁止を含む行動計画を発表した。同月に発表された予算では炭素税を現行のCO₂排出1トン当たり30.5ユーロから2018年に44.6ユーロ、2020年に65.4ユーロ、2021年に75.8ユーロ、2022年に86.2ユーロに引き上げる方針が打ち出された。ただし、EUETS下にある施設及び国際競争にさらされた産業、タクシー業界、トラック運送、農業は炭素税対象外とされ、労働組合の強いフランスの国柄を反映し、国内産業のあちこちに目を配ったものとなった。

マクロン政権の下でオランダ政権の路線に修正が加えられたのは原子力発電依存度低下の目標年次の先延ばしである。環境主義者として知られるユロ環境大臣は、2025

年までには58基中、17基程度の原子力発電の閉鎖が必要であると語ってきた。しかしフランスのT S O（系統運用者）であるR T E（フランス電力公社送電子会社）は2025年目標を達成するため原子力発電を閉鎖すると2020年以降の電力供給安全保障に悪影響が出るとの警告を発していた。ユロ環境大臣はそれでも原子力発電の閉鎖を主張してきたが、もともとオランダ政権の原子力発電依存度低下目標の見直しを考えていたマクロン大統領や原子力企業A R E V A出身のフィリップ首相の同意を得るに至らず、ついに11月にユロ大臣自身が「2025年に原子力発電依存度を75%から50%に引き下げることは現実的ではなく、拙速にそれを行えばフランスのC O₂削減目標未達、電力供給安全保障リスク、雇用不安をもたらす」との理由で目標年次を5年から10年先延ばしする方針を表明することとなった。環境N G Oはこの決定を強く非難し、C O P 23においてフランスが化石賞を受賞することとなった。

（3）英国のクリーン成長戦略発表と再エネ支援の凍結

E Uの中で英国は常に野心の高い目標を主張するリーダー的存在であった。しかし21

世紀政策研究所新書「英国と欧州のエネルギー・環境政策動向」で述べたように、保守党・自民党連立政権からグリーン色の強い自民党が離脱し、保守党単独政権になってから、温暖化対策の優先順位が低下してきている。特に2016年6月の国民投票によってEU離脱が決まって以降、BREXITをめぐる欧州委員会との交渉がメイ政権の最大の関心事となっている。BREXIT省を新設するため、エネルギー気候変動省（DECC）を廃止し、ビジネス・エネルギー・産業戦略省（BEIS）の一部としたのもその表れである。

英国はキャメロン政権末期の2016年6月に、2030年までに90年比マイナス57%を内容とする第5次炭素予算を発表していたが、それを実現するための具体的戦略はなかなか発表されず、ようやく2017年10月にクリーン成長戦略（Clean Growth Strategy）¹¹が発表された。その主な項目は以下のとおりである。

- ・2025年までの石炭火力発電所の全廃
- ・ヒンクリーポイント原子力発電の推進／他の原子力発電プロジェクトの競争的な価格での推進

11 <https://www.gov.uk/government/publications/clean-growth-strategy>

・ 洋上風力発電の推進

・ 一旦放棄したCCS（炭素回収・貯蔵）に対する支援を再開

・ BREXIT後も、EU-ETSのシステムに引き続き参加したいとの方針であるが、参加できない可能性も念頭に発電分野に対するカーボンプライシングを検討

これらの項目はこれまで出されてきた方針を再掲するものがほとんどであるが、EU-ETSに参加できない可能性に言及していることは興味深い。英国はEU-ETSの創設に深く関与しており、ロンドンには炭素市場が存在するため、EU-ETSに参加したいと考えるのは当然であるが、この点も含めてBREXIT交渉全体の中で決着せざるを得ないということなのであろう。また興味深いのはクリーン成長戦略の発表と併せて、2020～23年の間に小売電気料金の上限設定を可能とする法案を提出する方針を表明したことである。英国においては2017年6月の総選挙を含め、中低所得者の経済的負担軽減の観点からエネルギー料金の高騰が政治問題化している。片や電力部門でカーボンプライス導入といいつつ、片や小売電力料金の上限というのは整合的ではないが、メイ政権も温暖化よりも経済問題に腐心せざるを得ないということであろう。

エネルギー価格問題に対する政府の関心の高さは2017年7月のエネルギーコストに関する第三者委員会の設置からもうかがわれる。同委員会の座長に任命されたのはオックスフォード大学のディーター・ヘルム教授である。彼は著書「Carbon Crunch」等でかねてから欧州各国のコスト高な再エネ支援策や機能不全を起しているEU-ETSを批判してきた論客である。10月に発表されたCost of Energy Review 報告¹²は以下の項目が盛り込まれた。

- 過去の政府による再エネ補助金のコストや2013年以降の電力制度改革による複雑な制度導入は様々な弊害を生んでいる。
- 過去の低炭素電源への補助制度（RO、FIT、CfD）でコミットした「レガシイ・コスト」を切り出し、エネルギー料金の中で区分して課金し、将来のエネルギー料金の低下を見える化すべき。産業界をレガシイ・コストの負担から除外すべき。
- CfD制度と容量市場制度を統合し、Equivalent Firm Power（安定電源）オークション制度を導入すべき。再エネ電源にはバッテリーなどのバランシング電源を自ら確保して応札するなど、他の安定電源と同じ土俵で競争することを要求。

12 http://www.biee.org/wpcms/wp-content/uploads/Cost_of_Energy_Review.pdf

・電力部門だけでなく、他部門にも共通の普遍的なカーボンプライスを設定すべき。

国際競争上の問題は国境調整措置で対応。

この委員会報告の結果を反映してか、11月末、英国政府は2023年までは既にコミット済みのものを除き、新たな再エネ補助金を凍結するとの方針を発表した。英国では再エネ支援のコストは最終消費者が負担しているが、これは政府による課税と同様の影響をもたらすものとして財務省が課金管理制度 (Levy Control Scheme) の下で上限管理を行っている。前述の発表はエネルギー価格高騰が政治問題化する中で、再エネ補助金総額のこれ以上の拡大を防ぎたいという政府の意図を反映したものである。当然、国内の再エネ団体、環境団体は「英国の炭素予算達成を危うくするものである」とこの決定に強く反発しているが、メイ政権のプライオリティが温暖化防止よりも経済であるということはこの事例からもうかがい知れるものである。

II. COP23の概要と結果

次に2017年11月6～17日に開催されたCOP23（国連気候変動枠組条約第23回締約国会議）の争点と結果を紹介しよう。

1. 議長国はフィジーでホスト国はドイツ

COP23の議長国はフィジーであるが、開催地は国連気候変動枠組条約事務局のあるドイツのボンであった。島嶼国フィジーには2万人以上の人が押し掛けるCOPを開催するファシリテーターがないというのがその理由である。筆者はCOPに参加するのはこれが13回目であるが、議長国と開催地が一致しなかった事例は、京都議定書の詳細ルール合意に失敗した2000年のCOP6（オランダ・ハーグ）の再開会合（したがって議長は引き続きオランダ）が2001年にボンで開催されたくらいである。

毎年、事務レベルの補助機関会合が開催されるボンも収容能力に限界があった。補助機関会合と異なり、COPになると各国パビリオンも設置され、参加者の数も必要スペースも段違いに拡大する。前述のように2000年代初めにはボンでCOP6再開会合をホストしたが、COPの参加者、特に交渉官以外のNGO、国際機関、メディア等の



ブラ・ゾーン

数が年々増大した結果、会場となったUNビレッジで会議場と各国パビリオン、サイドイベント会場を全て収容することが不可能になったのだ。このため、ホスト国ドイツは会議スペースを二つに分け、政府交渉を行うUNビレッジをブラ・ゾーン（「ブラ」とはフィジー語で「ここにちは」の意味）とし、徒歩20分ほど離れた公園内に、各国パビリオンやサイドイベント用に巨大な仮設テントを設置し、ボン・ゾーンとした。

この結果、政府交渉団は自国のサイドイベントがある場合を除き、もっぱらブラ・ゾーンにすることが多く、それ以外の参加者は自分の関心に応じ、ボン・ゾーンとブラ・ゾーンを行っ



ボン・ゾーン



ボン・ゾーンとブラ・ゾーンの往復交通手段

たり来たりする形となった。両ゾーンの往復には貸自転車、電気自動車や電動バスによるシャトルサービスが提供されていた。

米国の産業NGOの知人が「ブラ・ゾーンでは連日、交渉に明け暮れる交渉官が疲れた表情で行き来しているが、ボン・ゾーンにいる人は表情も生き生きしており、楽しそうだ」と言っていたが、交渉スペースとサイドイベントスペースを切り離したことにはプラスの面もマイナスの面もある。プラスの面は交渉官が周囲の雑音から解放され、交渉に専念できる環境を作ったことだ

(とはいえ、後述する国際環境NGOによる化石賞イベントはブラ・ゾーンで行われており、雑音が完全になくなったわけではない)。マイナス面は交渉団以外の人にとって「何がどうなっているのか」が見えにくくなったことだ。両スペースが同じ場所であれば、顔見知りの交渉官と擦れ違った際、「今どうなっているのか」と立ち話で聞くことができ。こうした聞きかじり情報は全体の雰囲気や進捗状況を理解する上で非常に有益なのだ。政府バッジを持たない人はクロードな交渉を聞けないので、どうしてもボン・ゾーンにすることが多くなり、前述のような交渉官との立ち話をやりにくくなったように思われる。米国の産業NGOの人も、このセッティングは問題であり、次期議長国ポーランドには善処を求めたいと言っていた。

2. 悪魔は細部に宿る

ともあれ、こうしたセッティングで2週間にわたってCOP23が開催されたのだが、「パリ協定が発効したのに何を交渉しているのか」との疑問もあるかもしれない。

2015年12月に合意されたパリ協定は厳しい交渉の結果、とりまとめられた妥協の産物であった（21世紀政策研究所新書「COP21パリ協定とその評価」参照）。この手の国際交渉の例に漏れず、パリ協定においても多くの難しい論点は、「詳細ルール」「ガイドライン」等の形で先送りされている。例えば、パリ協定の中核をなすプレッジ&レビュー（透明性フレームワークと呼ばれる）に関し、パリ協定第13条第2項では「能力に照らし、柔軟性を必要とする開発途上国には透明性フレームワークの柔軟な運用を認めると規定しており、同条に関するCOP決定パラ90では「開発途上国に対し透明性のスコープ、頻度、報告の詳細度、レビューのスコープの面で柔軟性を認めなければならず、各国訪問審査においては選択を認める。こうした柔軟性は透明性フレームワークのモダリティ、手続き、ガイドライン策定に反映されねばならない」と記されている。問題はどのような形で「反映」させるかであり、この点はこれから交渉される詳細ルール（モダリティ〈Modality〉、手続き〈Procedure〉、ガイドライン〈Guideline〉の頭文字をとってMPGと呼称されることもある）にかかっている。

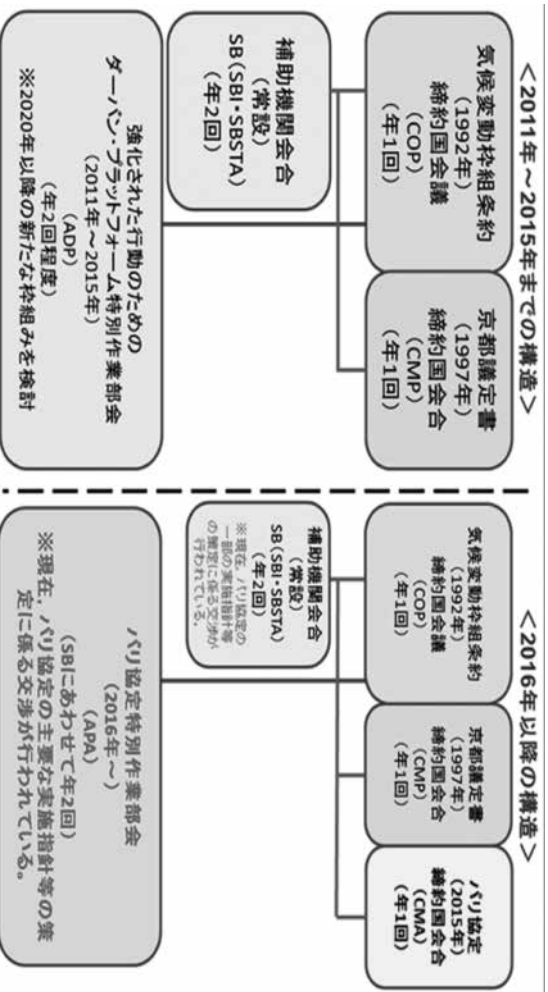
これらの詳細ルールはパリ協定を「法律」とすれば「政令・省令」にあたるものであ

り、これがなければパリ協定を実施に移すことができない。まさしく英語の言い回しにある「悪魔は細部に宿る (The devil is in the detail)」である。仮に詳細ルールにおいて中国、インド等の大排出国が途上国配慮条項を理由に通り一遍のレビューを受けるとどまる一方、先進国のみが厳しいレビューにさらされることとなれば、せっかくの全員参加型の枠組みができて「仏作って魂入れず」になってしまう。パリ協定が有効に機能するかどうかは今後の詳細ルール策定にかかっているといても過言ではない。詳細ルールの交渉は地味ではあるが重要なのはこうした理由によるものだ。

3. 詳細ルールの検討体制

パリ協定が予想を上回るスピードで2016年11月4日に発効したことを踏まえ、2016年11月のCOP22で、2018年のCOP24において詳細ルールの合意を行うとの作業スケジュールが設定された。具体的な検討体制は64ページ図2のとおりである。2011～2015年においては点線の左側に示されるように締約国会合としては国連

図2：気候変動に関する国連交渉の構造



気候変動枠組条約締約国会議（COP：Conference of the Parties）と京都議定書締約国会合（CMP：Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol）があり、2020年以降の新たな枠組交渉は、COPの下に置かれた「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会（ADP）」において行われてきた。その結果、COP21で合意されたのがパリ協定である。2016年以降の交渉体制は点線右側になる。締約国会合としてはCOP、CMPに加え、パリ協定締約国会合（CMA：Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement）が加わった。前述のようにパリ協定が2016年11月4日に発効し、2016年のCOP22の際に第1回パリ協定締約国会合（CMA1）が開催された。パリ協定採択時のCOP決定では、詳細ルールを第1回パリ協定締約国会合で採択するとされていた。パリ協定は2020年以降の枠組みであるため、2019年頃にパリ協定が発効し、第1回締約国会合が開催される前には詳細ルールの交渉が終わっているという想定だったのであろう。

しかし、予想を上回るスピードでパリ協定が発効し、2016年11月に早くも第1回

パリ協定締約国会合（CMA1）が開催されたものの、当然、詳細ルールを採択できる状況ではない。このため、詳細ルールの合意ができるまではCMA1が続いている形とし、中断→再開という形をとることとなった。具体的にはCOP22で開催されたCMA1はCOP22閉幕時に「中断」し、COP23で「再開」されたという形にしたのである。

具体的なルールを検討する主たる場合はCOPの下に置かれたパリ協定特別作業部会（APA）であるが、イシューによっては三つの締約国会合の付託を受けて技術的な検討を行う常設の補助機関会合（SB：Subsidiary Body）に検討が委ねられる。補助機関会合には「実施に関する補助機関会合（SBA：Subsidiary Body for Implementation）」と「科学上・技術上の助言に関する補助機関会合（SBSTA：Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice）」の二つがある。

APA、SBI、SBSTAがこなさねばならない検討事項は多岐にわたる。図3は主たる検討項目と検討の場、検討期限を示したものであるが、その多くがCMA1での合意を求められている。前述のように2018年のCOP24の際に開催されるCMA1再開会合における採択を目指しているということである。

図3 詳細ルールの検討項目と検討の場、検討期限

分野	検討すべき内容	検討の場	検討開始時期	期限
緩和	NDCに関する共通タイムフレーム	CMA	CMA1	
	NDCの特徴に関する更なるガイダンス	APA		CMA1
	NDCの明確性・透明性・理解促進のため締約国から提出されるべき情報に関するガイダンス	APA		CMA1
	公開登録簿の運営・利用のモダリティ・手続	SBI	SBI44	CMA1
	締約国のNDCのアカウントिंगのガイダンス	APA		CMA1
市場メカニズム	ダブルカウント防止を含む、協力的アプローチにかかるアカウントिंगのガイダンス	SBSTA	SBSTA44	CMA1
	メカニズムのためのルール、モダリティ・手続	SBSTA	SBSTA44	CMA1
	非市場アプローチのための枠組みの下の作業計画の着手と決定案の勧告	SBSTA	SBSTA44	CMA1
技術	技術フレームワークの検討とその成果のCOPへの報告	SBSTA COP（報告）	SBSTA44	CMA1
	技術メカニズムへの支援の効果・適切性に関する定期的な評価のスコープ及びモダリティに関する検討	SBI COP（報告）	SBI44	COP25
技術・資金リンケージ	技術・資金リンケージに関する勧告を招請	GCF理事会		COP22
	リンケージについて協議を継続し、さらに具体化（インセッションワークショップ含む）	TEC、CTCN、 資金メカニズムの執行機関	随時 SB44（ワークショップ）	
	GCF理事会からの勧告も踏まえ、関係機関による協議の成果を年次報告書に含める	TEC		COP22
資金	途上国における環境技術へのアクセスの促進と研究開発の実施のための支援提供方法の検討	GCF理事会		
	先進国による1000億ドルを底値とする新規の全体定量目標の設定	CMA		2025年 より前
	先進国による、途上国に提供予定のプロジェクト単位の公的資金の入手可能な情報を含む隔年報告として提供される情報の項目の特定	COP	COP22 (2016)	CMA1
透明性	先進国による、公的な介入を通じて途上国に提供・動員された支援に関する隔年の情報提供にかかる、その資金源の計上に関するモダリティ・手続・ガイドライン	SBSTA	SBSTA44 (2016)	COP24 (2018年11月)
	行動と支援の透明性に関する共通の手順・手続・ガイドラインに関する勧告、初回及び二回目以降のレビュー・更新の年の定義	APA COP（報告）		COP24 (2018年11月)
グローバルストックテイク	グローバルストックテイクのためのインプット源の特定	APA COP（報告）		CMA1
	IPCCの評価がグローバルストックテイクに対してどのように情報提供出来るかに関する助言の提供	SBSTA	SBSTA44	APA2
	グローバルストックテイクのモダリティ	APA COP（報告）		CMA1
実施の促進と遵守	実施の促進と遵守のための委員会の効果的運営のためのモダリティと手続	APA		CMA1

COP23では、2017年5月の補助機関会合に続き、パリ協定特別作業部会（AP A）の下にイシューごとに六つのコンタクトグループを設け、先進国、途上国から1名ずつの共同ファシリテーターを任命し、議論を行った。主たるイシュー及び共同ファシリテーターの出身国は以下のとおりである。

- ・ 緩和に関するガイダンス（NDCの特徴、明確性・透明性・理解増進のための情報、アカウンティング）（共同ファシリテーター…オーストリア、シンガポール）
- ・ 適応（共同ファシリテーター…カナダ、チリ）
- ・ 透明性フレームワークのモダリティ、手続き、ガイドライン（共同ファシリテーター…米国、中国）
- ・ グローバルストックテーク（インプットすべき情報、モダリティ）（共同ファシリテーター…フィンランド、タンザニア）
- ・ 遵守委員会の手続き、モダリティ（共同ファシリテーター…豪州、ベリーズ）
- ・ その他（資金支援の情報提供、種々の資金メカニズムへのガイダンス、新たな資金

目標等) (共同ファシリテーター…オランダ、アルゼンチン)

科学上・技術上の助言に関する補助機関会合 (S B S T A) では、主に以下の事項について検討を行った。

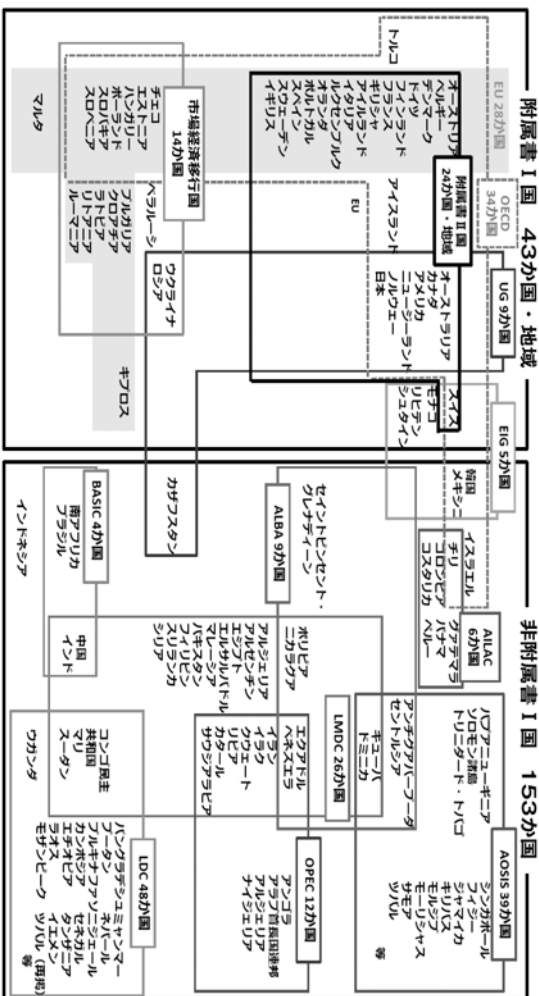
- ・パリ協定第10条4項に基づく技術枠組み (共同ファシリテーター…オーストリア、マラウイ)
- ・パリ協定第6条2項における協力的アプローチに関するガイダンス (J C Mはこれに分類) (共同ファシリテーター…E U、モルジブ)
- ・パリ協定第6条4項に基づく市場メカニズムのルール、モダリティ、手続き (同前)

なお、実施に関する補助機関会合 (S B I) ではパリ協定実施支援に関する技術メカニズムの定期評価のスコープ等 (共同ファシリテーター…オーストリア、ジンバブエ) が議論されているが、C O P 23では本件の議論は行われなかった。

4. 主要な交渉グループ

温暖化交渉で大きな役割を果たすのが交渉グループの存在である(図4)。締約国を大別すると附属書Ⅰ国(先進国)グループと非附属書Ⅰ国(途上国)グループが存在する。附属書Ⅰ国の中で一大勢力なのがEU28カ国である。欧州はもともと環境NGOの影響力が強く、地球温暖化交渉において削減目標の引き上げ、厳格な枠組みを主張する理念主義的な傾向が強い。もっとも2005年のEU拡大で石炭依存度が高く、経済成長やエネルギー安全保障を重視するポーランド等の東欧諸国が入った結果、従来のように北欧、西欧主導で環境至上主義的な方向での合意形成をすることが難しくなりつつある。附属書Ⅰ国の中でもう一つの勢力が日本も参加しているアンブレラグループ(UG)である。アンブレラグループはEU以外の主要先進国が参加しており、その構成メンバーは米国、カナダ、豪州、ニュージーランド、日本、ノルウェー、ロシア、カザフスタン、ウクライナである。EUの場合は事前に域内調整を行い、ワンボイスで対応するが、アンブレラグループは各国の立場の違いを認め、最大公約数的なポジションを打ち出す緩

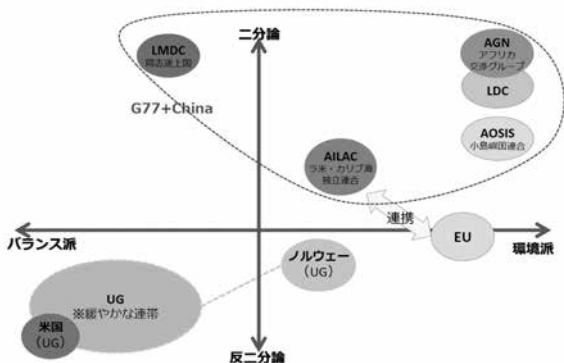
図 4 温暖化交渉における交渉グループ



やかな連携を特色とする。環境至上主義的、教条的なEUに比して現実的アプローチを志向する国が多い。とはいえ、非EUのノルウェーはアンブレラグループに入っているものの、その主張はほとんどEUと同じであり、最近ではトルドー政権下のカナダが環境面で左傾化を強めている。

非附属書I国に属する途上国の中には地域特性、発展段階等を反映した様々な交渉グループが存在する。アフリカグループ、後発発展途上国(LDC)グループ、小島嶼国連合(AOSS: Alliance of Small Island States)等は自国の排出量は非常に少ない一方、温暖化による被害をより大きく受けることに加え、国の数も多いため、温暖化交渉において国力以上の影響力を有している。彼らは野心的な枠組みの構築と先進国からの支援拡大に関心が強い。これに対し、産油国グループは温暖化対策の進行による化石燃料消費の減少が自国経済に与える影響を懸念している。中南米ではボリビア、ベネズエラ等の反米社会主義国が「ALBA(米州ポリバル同盟、Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America)」を形成する一方、先進国との協力に前向きなチリ、コロンビア、ペルー等は「A-LAC(独立中南米カリビアン諸国連合、Association of

図5 各交渉グループの交渉ポジション



出所：経産省資料

Independent Latin American and Caribbean states)」を立ち上げた。途上国の中でも経済大国、大排出国となった中国、インド、ブラジル、南アはBASIC (Brazil, South Africa, India and China) というグループを作っている。更に中国、インドは反米中南米諸国や産油国等と組んで「有志途上国グループ (LMDC: Like Minded Group of Developing Countries)」を立ち上げ、先進国・途上国の二分論に基づき、先進国の責任を厳しく追及する一方、途上国への支援拡大を要求する、昔ながらの南北対立的な交渉を展開している。後述する個別論点においても先進国とあらゆる局面で最も敵対関係にあるのがLMDCである。

73 ページ図5は各交渉グループを「環境至上主義的か、経済・環境のバランスを重視しているか」「先進国・途上国二分論へのポジション」で四つの象限に分けたものである。途上国は概して先進国との二分法を主張するという点で共通しているが、自らが温暖化の被害を受けやすいアフリカグループ、LDC、AOSISはより環境原理主義的な傾向を有しているのに対し、LMDCは先進国には厳しい制限を求めつつ、温暖化対策による自国経済への影響は避けたいと考えている点ではバランス派に近い。先進国の中ではEUが環境至上主義的な傾向が強く、途上国に対して比較的融和的なポジションをとるのに対し、UGは経済と環境のバランスを重視し、先進国・途上国二分論には強く反対している。特に米国はその傾向が著しい。

5. COP23の主要な争点

次に交渉の主たる争点を見てみよう。67ページの図3にあるように詰めなければならぬ詳細ルールは多岐に及ぶが、代表的かつ本質的な争点を例示する。

(1) NDCの範囲と性格

パリ協定の中核的要素は各国が自主的に定める国別貢献（NDC：Nationally Determined Contribution）である。それだけにNDCについては多くの争点がある。

第1の争点はNDCの範囲である。先進国はUG、EU共にNDCが緩和を扱うパリ協定第4条に基づいて提出される以上、当然に温室効果ガスの削減、抑制に関する情報を提供すべきであると考えている。これに対し、LMDC等は「気候変動に対する地球的な対応への各国別貢献として、全ての締約国はパリ協定第4条（緩和）、第7条（適応）、第9条（資金）、第10条（技術）、第11条（キャパシティビルディング）、第13条（透明性）に規定された野心的努力を実施、通報する」というパリ協定第3条の規定を根拠にNDCの中に適応や支援の目標も含めるべきであると主張している。この解釈に従えば先進国は5年ごとに途上国支援目標を設定しなければならないことになる。しかし第9条では先進国が2年ごとに資金援助に関する情報を提供することが規定されており、緩和を扱う第4条の下で規定されるNDCに途上国支援情報を盛り込めというのは牽強付会であるといわざるを得ない。当然に先進国はこの主張に真っ向から反対している。

第2の争点は先進国と途上国の差異化である。先進国は各国がNDCを自主的に決定する以上、各国の能力差や国情に配慮する規定をガイドラインに設ける必要はないと主張しているが、LMDC等の途上国は二分論に基づき、先進国、途上国別々のガイドラインを設けることを主張している。先進国には詳細な情報を求め、途上国については簡略な情報で足りるであろう。

第3の争点はNDCに盛り込まれる情報の性格である。先進国はNDCを定量化、比較、合算可能なものとし、NDCの種類（原単位目標、BAU目標等）に応じて追加情報を提出すべきであると主張している。途上国の目標には自然体(BAU: Business As Usual)比〇%減といったものが多く、排出実績の数字を見てもBAUの想定に関する情報がなければ目標を達成しているか否かの判断がつかないからである。これに対し、LMDCは提出情報は自国決定であり、任意であると主張している。

(2) 市場メカニズム

パリ協定第6条には日本のJCMを含む協力的アプローチ(2〜3項)、国連の管理下

に置かれるメカニズム（4～7項）、非市場アプローチ（8～9項）が含まれているが、ベネズエラ、ボリビア等、非市場アプローチを提唱した国々は、協力的アプローチや国連メカニズムの交渉が先行することに強い警戒心を有しており、この3点のアプローチ・メカニズムに関する交渉が同じスピードで進捗することを主張している。

また課金問題も争点である。京都議定書下のクリーン開発メカニズム（CDM）ではクレジット取引額の一定比率が Share of Proceeds として「課税」されており、パリ協定第6条4項に基づく国連管理メカニズムにも Share of Proceeds を適用されることが規定されている（第6条6項）。しかし途上国はこれに加え、第6条2～3項に基づく協力的アプローチにも Share of Proceeds の適用を主張しており、先進国は「交渉のやり直しである」としてこれに強く反対している。これは温暖化交渉を通じて途上国が主張している資金支援拡大論の一環と考えるべきであろう。

国連管理下の新たなメカニズムについては、ブラジルが京都議定書下のCDMを新メカニズムに移管することを主張している。これに対して先進国は「CDMは先進国だけが義務を負い、途上国は義務を負わない京都議定書の枠組みを前提したものであり、京

都議定書とは性格を異にするパリ協定の下に位置づけることは筋違い」と反対しており、他の途上国もCDMには過去の経験を踏まえた改善が必要であるとの見方であり、ブルジル提案への支持は強くない。

メカニズムの使用については、アフリカ諸国、AOSISのように国内削減を重視し、市場メカニズムの使用上限を設ける「補完性」を主張する国がある一方、ベネズエラ、ボリビア等のようにイデオロギー的に市場メカニズムそのものに反対している国もあって、途上国の中でも立場が一致していない。先進国はメカニズムへの人為的な使用上限設定には反対の立場である。

その他、国連メカニズムのガバナンス体制、ダブルカウント防止のためのアカウンティングルール等も論点になっている。例えばNDC対象内セクターで削減量（ITM O: Internationally Transferred Mitigation Outcome）の移転が生じた場合は、ダブルカウントを防止するための調整が必要になるが、NDC対象外のセクターで生じた削減量の場合はどう扱うにするか等である。

メカニズムについては単純な二分論の議論ではないだけに、途上国の中でも立場が分

かれており、逆説的だが、実務的でまともな交渉が行われているとも言える。

(3) 透明性フレームワーク

NDCと並んでパリ協定の根幹を成すのがプレッジ&レビューを構成する透明性フレームワークである。透明性フレームワークを先進国・途上国共通のものとするか否かはパリ協定交渉の最大の論点の一つであった。その結果、パリ協定第13条を通じて共通のフレームワークとしつつも、前述のように第13条2項で「能力に照らし、柔軟性を必要とする開発途上国には透明性フレームワークの柔軟な運用を認める」と規定したのは、苦心の末の妥協の産物だったのである。

このため、この「柔軟な運用」の解釈がルール交渉の争点になるのは自明のことである。先進国は先進国・途上国共通の規則・手続き・ガイドラインを主張している。確かにパリ協定第13条2項には柔軟性の規定があるが、どのような義務について、どのような国に、どのような柔軟性を付与するかは各国の技術的・制度的能力に応じて個々に判断すべきであるというのが先進国の考え方だ。これに対してLMDCは先進国、途上国

の二分論の考え方に基づき、義務の対象、頻度、詳細さ、形式等について途上国全体に包括的に柔軟性を付与すべきであると主張している。パリ協定に伴うCOP決定を極限まで拡大解釈した議論と言ってよい。同じ途上国でもAOSISは人口や排出量の少ない国を制度の対象外とすることを主張しつつも、中国、インド等の新興国には先進国と共通のフレームワークを適用すべきであり、いつ先進国と同様の総量削減目標に移行するかを報告すべきであると主張している。

レビューの重点についてLMDCは先進国の支援について、緩和（排出量削減）と同様に厳格に報告、レビューをすべきであると主張している。途上国支援は途上国共通の関心事であり、この点については足並みを揃えていると言ってよいだろう。

（4）グローバルストックテーク

グローバルストックテークに関しては科学的分析を行う技術的フェーズと、政治的な方向性を打ち出す政治的フェーズとを設け、個別国を名指しで非難するようなことはない、成果物として対話の要約レポートを作る等の点で先進国の立場は概ね一致してい

るが、EUはこれに加え、各国の長期戦略情報を分析に用いる、官民資金を低排出投資に振り向ける方策を議論する、成果物に取り組み強化の決意や具体的な政策オプションを含める等、環境至上主義的な観点からグローバルストックテークを各国の野心レベルの引き上げにつなげることを意図した提案を行っている。その傾向が更に強いのがAOSISであり、成果物を閣僚級で承認の上、締約国会合で採択し、各国がそれを次期NDC策定の指針とすることを約束すべきだと主張している。グローバルストックテークに重みを与えるため、2023年の第1回会合では国連事務総長主催で首脳会合を併催すべきであるとの提案も行っている。

これに対し、LMDCは例によってグローバルストックテークが先進国に厳しく、途上国に甘いものになることを企図しており、衡平性、歴史的責任等、二分論の根拠となる概念をグローバルストックテークのガイドラインに盛り込むことを強く主張している。また中国は分析に使用される情報は政府提出情報を優先すべきだと主張している。グローバルストックテークの参考情報には各国提出情報に加え、IPCCの報告書や国際機関による報告書等が考えられるが、LMDCが途上国の情報提供を各国に委ねることを

主張していることと併せ考えると、自分たちが提出しない「都合の悪い情報」が他の情報ソースに含まれ、グローバルストックテイクに使われることを警戒していると想像される。

(5) 資金問題

(1)～(4)はパリ協定の詳細ルール策定に関する論点で、2017年5月の補助機関会合からずっと続いている議論であり、COP23での展開も十分予想できるものであった。しかし、COP23でそれ以上に大きな争点になったのは資金問題である。

第1に「プレ2020年」問題である。パリ協定は2020年以降の枠組みであるが、2020年以前の枠組みはカンクン合意と京都議定書(EU、スイス、ノルウェー、豪州等が第二約束期間の下で義務を負う)である。カンクン合意の中には2020年までの官民合わせた途上国支援1000億ドル、各国の2020年目標等が盛り込まれている。OECDは2016年10月の報告書で2020年に向けた資金見通しを670億ドルと予測しているが、1000億ドル目標は「道未だし」の状況である。また脱原子力

発電の結果、石炭火力発電が新設されたドイツのように2020年目標の達成が絶望視されている国もある。加えて批准の遅れ等を背景に京都議定書第二約束期間を設定した改定京都議定書は未だに発効していない。要するに2020年に向けての進捗は必ずしも褒められたものではない。それを見越してであろう、COP23初日の全体会でLMDCは、プレ2020年行動計画（京都議定書第二約束期間を設定するドーハ改定の発効、先進国の2020年目標、資金支援等の進捗状況）を議題に追加することを要求した。

「2020年以降はともかく、2020年までの約束はどうなったのだ？ 先進国はやるべきことをやっていないではないか」というわけである。この問題を持ち出せば先進国は守勢に立たされる、詳細ルール交渉やその他の資金問題の交渉を進める上で有利であるという判断をしたに違いない。先進国は新たな議題追加によって詳細ルールの交渉時間が浪費されることを懸念して、これに反対したが、この問題はCOP23終盤までもつれ込むこととなった。

第2に適応基金問題である。適応基金は途上国の適応支援を目的に京都議定書の下で設置された資金メカニズムであり、CDMのクレジット売買への課金を原資とするもの

である。これをパリ協定の下でも位置づけるといのが途上国の主張であり、パリ協定に伴うCOP決定の下で「Adaptation Fund may serve the Paris Agreement」とされていたが、COP22では「Adaptation Fund should serve the Paris Agreement」とされた。途上国はこれを更に進め、「Adaptation Fund shall serve the Paris Agreement」とすることをCOP23で提案してきたのである。先進国は緑の気候基金（GCF）の半分が適応に使われることが決定している中で、適応基金をパリ協定の下で位置づけることは更なる資金拠出要求につながる可能性があるため、当然ながらこの提案には後ろ向きである。加えて前述のようにパリ協定第6条2項に基づく協力的アプローチに適応基金の原資となる Share of Proceeds を課金するかどうか、争点となっている中で、途上国の主張の後押しとなるような提案を認めるわけにはいかない。

第3に資金支援の予見可能性問題（第9条5項問題）である。パリ協定第9条5項では先進国が2年に1度、公的資金援助の見通しを含む気候資金の量的、質的情報を提出することとされており、その方法につき、COPの下で検討が行われている。COP23では途上国（特にLDC、アフリカ諸国）はAPPA（パリ協定特別作業部会）でモダリ

ティを検討することを強く主張した。先進国はCOPに加え、APAで本件を取り上げた場合、緩和、透明性、メカニズム等のルール作りの時間が制約されることを懸念し、COPに加え、APAで本件を議論することには後ろ向きであった。そもそも単年度予算の国にとって公的資金の将来見通しをコミットすることは困難な事情もある。

6. COP23の結果

以上、主たる交渉事項について争点を説明してきた。各論について細かく語れば切りがないが、大きな構図で考えるとわかりやすい。即ち、一方に「先進国・途上国共通の枠組みの精神をルール上も維持したい先進国」対「先進国・途上国二分論をルールに盛り込みたい途上国（特にLMDC）」という対立軸がある。NDCも透明性フレームワークも対立点の根幹には二分論問題が存在する。他方で「先進国に資金援助を強いる仕掛けを盛り込みたい途上国」対「野放図な資金援助要求の拡大に後ろ向きな先進国」という対立軸がある。この二つの対立軸はそれぞれ単独では解決不能であり、全体として

パッケージにならねばならない。そしてC O P 23がC O P 24に向けての中継点であることを考えれば、今次C O P で決着するわけではない。

こうした中でC O P 23で採択された結論文書も中身に踏み込んだものにはなり得なかった。緩和、透明性、グローバルストックテーク等に関するA P A の結論文書では、主要論点に関し、共同ファシリテーターが各国のインプットを盛り込んで作成したインフォーマルノート（非公式文書）がテークノートされた。このインフォーマルノートは緩和だけで169ページにのぼり、その他を合わせると270ページ弱という膨大なものである。その上でA P A 共同議長（ニュージーランド、サウジアラビア）が2018年4月上旬に今次C O P の結果を概観し、今後の進め方のオプションを提示するリフレクションノートを出すこととなっている。なおリフレクションノートの提示は、締約国のその後の提案、オプション提示を予断させるものではないとされており、締約国からの書面提案も懲憑されている。また2018年の定例会合は4と5月の補助機関会合と12月のC O P 24の2回しかなく、C O P 24での詳細ルール合意には交渉時間がいかにも足りないと思われるため、2018年の追加会合の可能性が示唆されている。



(左から) ティンダール (NZ)、パシャーン (サウジアラビア) 共同議長



会場内で協議する各国代表団

また市場メカニズムに関するSBSTAの結論文書ではAPAと同様に、各国の意見を盛り込んだインフォーマルノート（全体で60ページ弱）をテイクノートし、次回補助機関会合前に、SBSTA議長がインフォーマル・ドラフト・テキストを作成することとされた。

途上国がぶつけてきたプレ2020年問題については、2016年に行われたストックテイクと同様の形で、2018年、2019年においても2020年目標に向けた進捗状況のストックテイクを行うこととされ、2018年はタラノア対話（後述）の中で実施されることになる。また適応基金のパリ協定上の位置づけについては2018年のCMA（パリ協定締約国会合）の勧告を踏まえ、2019年の

ＣＭＰ（京都議定書締約国会合）で検討することとなり、資金情報の予見可能性（第9条5項）問題はＣＯＰ24での合意を目指し、ＡＰＡ、ＳＢＩで引き続き議論することになった。

あれこれ書いてあるが、要するに「本質的な対立点は解消せず、全て2018年に引き継がれた」ということに尽きる。繰り返しになるが、ＣＯＰ23が中継点のＣＯＰである以上、このような形以外の結果は考えられなかったというべきだろう。

7. 2018年の促進的対話

ＣＯＰ23ではルール交渉や資金問題と併せ、2018年の促進的対話についても議論された。ＣＯＰ21では2023年から開始されるグローバルストックテークの試行のような形で2018年に「促進的対話」を行うことが合意された。これを受けてＣＯＰ22議長国モロッコとＣＯＰ23議長国フィジーが共同して促進的対話の進め方について各交渉グループと調整を進めてきた。その結果、「タラノア対話」として提示された両国の提

案がCOP23で了承された。「タラノア」とはフィジー語で inclusive, participatory and transparent dialogue を意味するもので、建設的・促進的で解決志向のものを目指す、特定の国を取り上げて批判するようなことはしない等とされている。タラノア対話は現状 (Where are we?)、目標 (Where do we want to go?) 及び達成方法 (How do we get there?) を取り上げ、90ページ図6の準備段階と図7の政治段階で構成される。

準備段階は2018年5月から12月のCOP24直前まで行われるが、それ以前に各国内、地域で議論が開始することが期待されている。5月には様々なアクター（中央政府、地方政府、民間企業、NGO、研究機関等）からのインプットを受けつつ、議論を行う。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）は2018年9月頃、1・5度報告書を発表することになっているが、5月の準備会合の時点でもIPCC報告書執筆者との対話が予定されており、「来るべき」IPCC報告書のメッセージを各国が吸収することを促されている。準備段階の議論を要約した報告書はモロッコ、フィジーが作成し、COP24で開催される政治段階の対話に報告される。政治段階はCOP24で開催され、準備段階での議論の報告を踏まえ、特にタラノア対話の目的に焦点を当て、次のNDCにおい

図6 タラノア対話（準備段階）

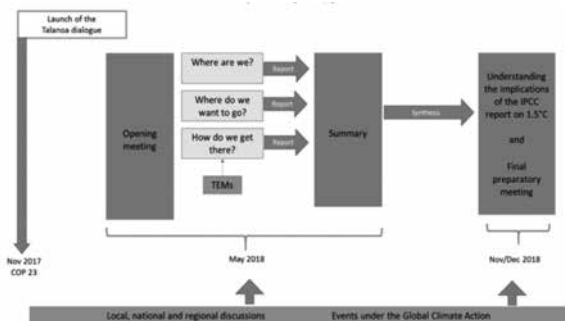
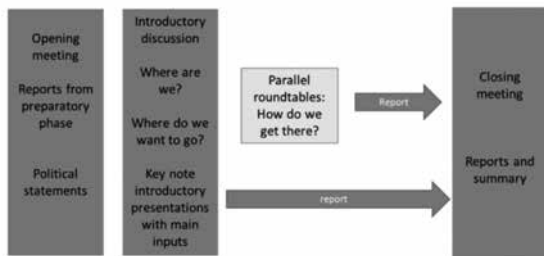


図7 タラノア対話（政治段階）



て野心レベルを向上させることを目指すとしている。明確で前向きなシグナルを出すことが重視されており、閣僚声明を出すことも一案とされている。

8. 米国交渉団の状況

筆者はCOP23においてルール交渉に大きな進展があるとは最初から期待していなかったが、パリ協定離脱を表明した米国がどのような体制で交渉に臨むのかを見届けたかと思っていた。

2017年8月4日、米務省はパリ協定に関し、以下のステートメントを発表した。

- 本日、米国は国連に対し、パリ協定の規定に基づき離脱可能となった時点でパリ協定を離脱する旨の意向を通知した。トランプ大統領は米国及び米国のビジネス、労働者、国民、納税者にとって好都合な条件が確保されるならば、パリ協定に再び関与 (re-engage) する用意がある。

- 米国は経済成長、エネルギーセキュリティを推進しつつ、排出削減をするバランス

のとれたアプローチを支持する。米国はイノベーション、技術ブレイクスルーを通じて温室効果ガス排出量削減を続けるとともに、多くの国のNDCにおいてエネルギーアクセス、セキュリティが重視されていることを踏まえ、クリーンかつ効率的な化石燃料の利用、再生可能エネルギーその他のクリーンエネルギーへのアクセスに関し、他国を支援する。

・米国は国益を守り、将来の政策オプションを残しておくため、COP23を含め国際的な気候変動交渉に参加する。パリ協定実施の詳細ルールに関する交渉にも参加する。

興味深いのはパリ協定離脱というトランプ大統領の方針を再確認しつつも、6月のトランプ大統領の離脱演説にあった交渉（negotiate）、再加入（reenter）という表現ではなく、再関与（re-engage）という表現が使われていることである。パリ協定の再交渉が非現実的であることは既に述べたとおりであり、米国政府も再交渉を含意するような言い方を避けたのかもしれない。

また2番目のパラグラフでは、G20サミットコミニケと同様、経済成長、エネルギー安全保障、温暖化防止の三つのバランスを重視し、イノベーションを重視する姿勢を打ち出している。確かに米国は技術開発を通じてエネルギー革命を起こし、エネルギーコストの低下、経済成長、石炭からガスへの転換を通じた温室効果ガス削減を実現している。トランプ大統領の離脱演説の後、プリティットEPA長官が「環境保全と言う点で他国に謝る点は全くない。パリ協定が署名される前、米国はCO₂排出量を90年代前半から減少させている。2000〜2014年で米国はCO₂排出量を18%減少させた。これは政府の規制ではなく、米国の民間セクターのイノベーションと技術で実現させたものだ」と豪語したのも全く根拠のないものではない。

注目すべきは米国がパリ協定の詳細ルール策定を含む国連温暖化交渉に引き続き参加すると表明した点である。テイラーソン国務長官が米国の国益の観点から交渉のテーブルについていた方がよいとの理由でパリ協定残留を主張していたことを想起させる。離脱を表明したパリ協定の詳細ルール交渉に参加するというのは整合性を欠くように思われるが、米国の関係者によればトランプ大統領の関心事はオバマ大統領の設定した目標

のキャンセルと資金抛出の停止の2点のみであり、パリ協定の内容も知らず、まして詳細ルール交渉など関心がないということだ。またパリ協定の規定上、米国が同協定を離脱できるのは早くて2020年11月であり、それまではパリ協定締約国であり続け、当然ながらAP Aでの交渉にも参加できる。ホワイトハウスでパリ協定残留論を展開したデヴィッド・バンクス特別補佐官やテイラーソン長官麾下の国務省はパリ協定詳細ルールが途上国に有利なものになり、米国の離脱を更に後押しすることになることを防ごうという意図があるのではないかと思われる。いずれにせよ、米国の影響力は端倪すべからざるものがあり、パリ協定詳細ルール交渉に背を向けることなく、引き続き参加することはポジティブなニュースである。

COP23での米国代表団の規模は50名弱とオバマ政権に比して3分の1以下に縮小されたものとなった。うち国務省のキャリア交渉官は16名程度であり、その他はトランプ政権の政治任用スタッフ、議会関係者等である。オバマ政権の時のように気候変動特使という特別なポジションを設けることはせず、事務方のヘッドはクリントン政権時代からブッシュ、オバマ政権を通じて一貫して交渉に参与してきたトリッグ・タリー国務省



バンクス大統領特別補佐官



タリー-国務省部長

部長が務めた。政治任用ではバンクス大統領特別補佐官、フランシス副大統領補佐官他が参加していたが、彼らは交渉そのものは行わない。交渉の雰囲気、米国への風当たり、他国の動向等をウオッチするために来ていたのである。またオバマ政権時には大きなスペースを占めて開設されていた米国パビリオンは今回は設置されなかった。温暖化交渉に余計な予算はつけないということであろう（ただし後述のように「もう一つの米国」のパビリオンは設置された）。

交渉団の規模は縮小されたが、米国代表団は米国からみて重要な 이슈（透明性フレームワークにおける二分論の排除、NDCの範囲の拡大解釈の排除、産業界の関与の確保等）については要所所できちんと発言していた。発言内容だけ聞けば、オバマ政権時とほとんど同じラインである。他の締約国も米国を名指しで批判するようにはしなかった。一時、パリ協定離脱を表明した米国が交渉を



トランプ大統領を擲擧する NGO のパレード



米国のサイドイベントを妨害する環境 NGO の活動家

引つ繰り返そうとするのではないかの懸念も一部にみられたが、米国が淡々と交渉に参加しているのに安心したということもあるのかもしれない。「トランプ大統領の離脱表明はともかく、米国は建設的に交渉に参加している」というのが交渉関係者の受け止め方であったようだ。

交渉の場で他の締約国が米国を貶めるようなことはなかった

が、環境 NGO はそうではなかった。反トランプ感情の強いドイツの国情を反映し、COP23 と同時期にボンで開催されたカーニバルにはトランプ大統領のマスクをかぶった人物が北極グマと行進するパフォーマンスがお目見えした。米国政府は COP23 の 2 週

目の冒頭、「温暖化防止における化石燃料のクリーンな利用と原子力の役割」と題するサイドイベントを開催した。このイベントには開催前から長蛇の列ができたが、その相当部分が環境NGOの活動家であった。彼らは米政府のプレゼンが始まると、God Bless the USA 6節¹⁾「So you claim to be an American, but we see right through your breed（あなたは自分をアメリカ人と称するけれど、あなたの貪欲さは丸見えだ）」と大声で歌い、イベントの進行が一時中断することとなった。彼らは騒ぐだけ騒いだ後、一斉に退場し、会場の半分は空席となった。イベントに登壇していたバンクス大統領特別補佐官は「このイベントが論議を呼ぶのは、（環境関係者が）頭を砂に突っ込んで世界のエネルギーシステムの需要に目を向けていないからだ」と述べている。思い起こせば、クリントン政権時、米国の交渉態度がけしからんと理由で国務次官の顔にパイをぶつけ、ブッシュ政権が京都議定書から離脱した直後の全体会合では大声でブーイングをしたのも環境NGOであった。このような行動は主義主張の如何にかかわらず、批判されてしかるべきであろう。

9. 二つの米国

COP23の会場には「二つの米国」が存在した。一つはいうまでもなくトランプ政権の連邦政府であるが、もう一つはトランプ大統領のパリ協定離脱宣言に反発し、*We are still in the Paris Agreement*¹³ に署名した地方政府の首長、大学、企業関係者等のグ



US Climate Action Center パビリオン

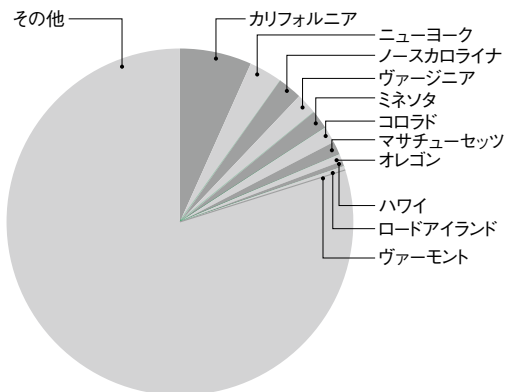


ジェリー・ブラウン・カリフォルニア州知事

ループである。We are still in the Paris Agreement には6州知事、243市長、323大学、1700企業が参加している。彼らはCOP会場にUS Climate Action Center と名付けたパビリオンを設置し、ジェリー・ブラウン・カリフォルニア州知事、マイケル・ブルームバーグ元ニューヨーク市長、アル・ゴア元副大統領等が次々に登壇し、盛んな拍手を

13 <https://www.wearestillin.com/>

図8 州別排出量割合（US Climate Alliance 参加州のうち
の11州とその他）



浴びた。またこれと密接に関連するイニシアティブとしてブラウン知事ら14州知事が名を連ねる US Climate Alliance¹⁴がある。

US Climate Alliance の参加15州等（14州とプエルトリコ自治連邦区）の合計 GDP は7兆ドル（米国GDPの40%）、人口は1・2億人（米国総人口の36%）と言われるが、CO₂排出量比は米国全体の20%程度にとどまる（図8）。またノースカロライナ州を除き、全て大統領選ではクリントン候補が勝利した州である。

14 <https://www.usclimatealliance.org/>

（COP23後に、メリーランド州がUS Climate Allianceに参加。2018年1月現在、15州とプエルトリコ自治連邦区の16州等がUS Climate Allianceに参加。）

10. ハイレベルセグメント

COPの2週目は各国の環境大臣が次々にステートメントを読み上げるハイレベルセグメントが行われる。これは各国の「美人コンテスト」のようなものであり、短い時間の中で各国が何をPRしたいかがよくわかる。中でも開催国ドイツからはメルケル首相、パリ協定の生みの親フランスからはマクロン大統領が参加し、トランプ大統領のパリ協定離脱に対抗する欧州2大国の存在感を示した。メルケル首相、マクロン大統領のステートメント概要は以下のとおりである。

メルケル首相

- 気候行動計画2050を採択し、2020年、2030年、2050年の目標を整合させているが、目標達成は容易ではない。
- 連立協議において気候変動は最重要分野である。石炭については、雇用も関係し、ドイツのような先進国であっても相克が存在する。

- トランプ大統領はパリ協定脱退を表明したが、米国の自治体や企業のアライアンスがパリ協定へのコミットメントを示していることを歓迎する。
- 気候変動対策を進めることにより、経済成長にもつながる。再エネは、エネルギーミックスにおける最重要の柱。再エネ補助金は不要となっており、経済的・商業的に有効なものとなってきている。
- 2020年までに官民あわせて1000億ドルの先進国によるコミットメントを実現するため、ドイツは公的ファイナンスを倍増する。
- 途上国の適応に関する支援として、14億ユーロを2016年に表明しており、今年（2017年）更に1億ユーロを追加する。
- NDCがあっても2度目標、1.5度目標の達成は難しいが、パリ協定はあくまでもスタートポイント。いろいろなチャレンジがあるが、真剣に気候変動の取り組みを進めていくべきである。

マクロン大統領

- パリ協定は出発点にすぎない。我々は3度の温度上昇ラインにおり、このままでは多くの人々が生き残れない。
- 科学的情報は重要であり、IPCCはその主要な一部。米国の抛出停止によって、IPCCの活動が脅かされているが、欧州がこれを補填する。
- 今年（2017年）の12月に官民資金を動員するための具体的計画に関する会合を開催する。
- フランスの四つの優先分野は、①再エネの展開を支えるためにEU域内の送電線の国際接続を強化すること、②炭素価格を引き上げ、温暖化防止を支持しない国からの輸入に対する国境税を導入すること、③貿易政策と環境目標を統合し、気候変動の野心の低い国とは貿易交渉をしないこと、④エネルギー貯蔵、である。
- 全ての石炭火力発電を2021年までに閉鎖するコミットメントを表明した。近々採択される新法では、先進国で初めて全ての化石燃料の採掘を禁止する。
- 原子力発電の比率を下げた場合に、その代わりに石炭火力を使わないようにするた

め、コーデイネーションが必要になる。

・運輸部門においても温室効果ガス削減のための税制改正を検討しており、今後20年間に温室効果ガス排出につながる自動車を撤廃することをコミットした。

米国から誰がハイレベルセグメントに参加するかは注目点であった。環境大臣ということであればプルイットEPA長官ということになるが、パリ協定離脱の原動力となったプルイット長官がCOPに来ることとなればその波紋は大きい。それを意識してか、米国代表団の閣僚級ヘッドとして発表されたのはトマス・シャノン国務次官であった。シャノン次官は政治任用ではなく、キャリアの外交官であり、温暖化交渉の経験もない。ブッシュ(ジュニア)政権の際に政治任用のポーラ・ドブリアンスキー国務次官とジム・コノートンCEEQ (Council on Environmental Quality) 議長が代表団を率いたのとは重さが違う。しかもシャノン次官は家庭の事情で急遽、出張をとりやめることになり、代読をしたのがジュディス・ガーバー国務次官補代理であった。彼女もキャリア外交官であり、国務省で温暖化以外の地球規模課題を担当してきた。そのステートメント概要は

以下のとおりであり、これまでの政権のラインをなぞったものとなった。

ガーバー国務次官補代理

- トランプ大統領はパリ協定から離脱を表明したが、米国に有利な条件で再加入する可能性をオープンにしている。
- 米国はクリーンエネルギーとイノベーションのリーダーであり続ける。
- Affordable（経済的）で信頼できるエネルギーへのユニバーサルアクセス、エネルギー効率とエネルギー安全保障を実現する競争的市場を重視する。
- 地球のエネルギーミックスの現実を考慮し、緩和、経済発展、エネルギーセキュリティのバランスをとったアプローチを支持する。
- 米国は過去10年に15%の経済成長と11・5%の排出削減を実現してきた。これは官民協力によるイノベーションによるものである。
- 他国と協力しつつ、気候変動とエネルギーセキュリティの目標に貢献する幅広い技術の開発、導入を推進する。
- 中国、インド等との二国間協力やクリーンエネルギー大臣会合等の多国間協力を実

施している。アフリカのエネルギーアクセスにも貢献している。

- 各国が自国の実情を踏まえ、適切なエネルギーミックスを決めるべきであり、エネルギー源にかかわらず、クリーンで効率的な発電技術をサポートする。
- 米国は引き続き、UNFCCC（国連気候変動枠組条約）の下で他国と協力する。

11. 脱石炭火力連合 (Powering Past Coal Alliance)

COP23ではルール交渉と促進的対話が主な交渉項目であったが、これらは重要ではあっても地味であり、内容よりも手続きに関する議論が中心であるため、マスコミの関心は交渉の外で発表される様々なイニシアティブやイベントに向けられた。そうした中で大きな注目を集めたのが英国、カナダの主導によって発足した脱石炭火力連合 (Powering Past Coal Alliance)¹⁵ である。

COP23も終幕に近い11月17日、英国のペリー気候変動・産業担当大臣とカナダのマッケンナ環境大臣の主導により、脱石炭火力を目指す27の国・地域が参加する

15 <https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/canada-international-action/coal-phase-out.html>



Powering Past Coal Alliance 発足会合 (前列右よりマッケンナ加環境大臣、ペリー英気候変動・産業担当大臣)

Powering Past Coal Alliance の発足会合が行われ、多くのプレスが詰めかけた。脱石炭火力連合は「パリ協定の2度目標を達成するにはOECD加盟国とEUは2030年まで、中国は2040年まで、残る国々は2050年までに石炭火力を段階的に廃止する必要がある」という試算を根拠に、炭素回収・貯蔵（CCS）設備を伴わない伝統的石炭火力の段階的廃止、CCS設備を伴わない石炭火力へのファイナンス停止をコミットしている。ここでいう伝統的石炭火力とはCCS設備を伴わない石炭火力全てを指し、SC（超臨界）はおろか、USC（超々臨界）も現在開発中のIGCC（石炭ガス化複合発電）やIGFC（石炭ガス化燃料電池複合発電）も含む。参加国はアルファベット順に以下の27カ国・地域で

あり（国としてのカナダと、カナダの各州が両方入っているのはダブルカウントであるが……）、COP24までに参加国・地域を50に増加させるとしている。

加アルバータ州、アンゴラ、オーストリア、ベルギー、加ブリティッシュ・コロンビア州、カナダ、コスタリカ、デンマーク、エルサルバドル、フィジー、フィンランド、フランス、イタリア、ルクセンブルク、マーシャル諸島、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ニウエ、加オンタリオ州、米オレゴン州、ポルトガル、加ケベック州、イス、英国、加ヴァンクーバー市、米ワシントン州。

これら27カ国・地域の中には英国（9%）、カナダ（8%）、オランダ（32%）のように石炭火力のシェアが比較的高い国もあるが、これら諸国は既に石炭火力の段階的廃止を表明済みであり、それ以外の国はそもそも石炭火力をほとんど使っていない。参加国の石炭火力設備容量のシェアは世界全体の2〜3%程度にすぎず、石炭火力のシェアが高く、これからエネルギー需要が急増する中国、インド、アセアン諸国、南ア等はもと

より、欧州でも石炭依存の高いポーランド等の東欧諸国や環境先進国を自任するドイツも参加していない（ドイツでは石炭火力をめぐって連立協議がもめている最中であった。安易に脱石炭連合に入るわけにはいかなかったのだろう）。

COPに集まる環境関係者は温暖化防止を至高の価値ととらえている。エネルギー政策でいうところの三つのE（エネルギー安全保障、経済効率、環境保全）のバランスではなく、1E（環境保全）のみなのだから、そのポジションは単純明快であり、炭素含有量の多い石炭は有無を言わず排除する対象でしかない。しかし、筆者がアジア諸国のエネルギー政策担当者から聞く現実は大きく異なる。彼らにとって無電化地域の国民に電気を届けることは温暖化防止よりもはるかに重要なミッションである。彼らも石炭の環境負荷については十分承知しているが、「石炭をクリーンに使い、というならばわかるが、石炭を使うな、では話にならない」と言う。2017年11月14日の東アジアサミット首脳会合議長声明¹⁶には以下のようにエネルギーアクセスと低廉な供給と石炭のクリーンな利用の重要性が明記されている。

16 http://asean.org/storage/2017/11/Final-Chairmans-Statement-of-the-12th-EAS_2.pdf

8 我々は地域のエネルギーセキュリティと持続可能性の課題に対応するため、質の高いインフラとエネルギー市場を透明で競争的なものにするともに、エネルギーアクセスの改善と低廉なエネルギー価格に向けて努力を継続することの重要性を再確認した。この観点で我々は再生可能エネルギー、クリーンな石炭技術、エネルギー効率、低排出の化石燃料としての天然ガス利用強化を含むよりクリーンで効率的な化石燃料等のクリーンエネルギーを推進することの重要性に留意した。

エネルギー安全保障と経済効率（低廉なエネルギー供給を含む）と環境保全を考えれば、この東アジアサミット首脳会合議長声明で石炭のクリーンな利用の推進が謳われているのはしごく常識的な考え方であるが、COPにおける論調と今後のエネルギー需要拡大の中心となるアジア太平洋地域のエネルギー関係者の認識には大きな乖離があるようだ。

12. 化石賞

「見世物としてのCOP」としての側面を最も体現しているのが国際環境NGOのClimate Action Network (CAN)がCOP会期中毎日選定する「化石賞」であろう。これは彼らの目から見て温暖化防止や温暖化交渉に後ろ向きな国に与えられるものである。COP23開催中の主な受賞国、授賞理由は以下のとおりである。

11月7日 豪州（州政府が石炭鉱山を許可）

8日 フランス（原子力依存度低下目標の延期）

9日 日本（日米戦略エネルギーパートナーシップにおいて化石燃料のクリーンな利用、原子力の扱い等）

11日 米、豪、加、EU（ロス&ダメージの議論に後ろ向き）

13日 ノルウェー（北極海石油開発を推進）

14日 ドイツ（2017年排出量上昇と2020年目標未達の可能性）

豪州（ロス&ダメージの議論に後ろ向き）



化石賞授賞式の模様

15日 ブラジル（沖合石油開発への補助金付与）

16日 アラブグループ、インド（世銀に化石燃料プロジェクトの融資を要請）

米国には特大（Colossal）化石賞（パリ協定離脱、ボン交渉を阻害）

この授賞理由を見れば、授賞側であるCANが化石燃料、原子力を徹底的に敵視していることがわかる。フランスは温暖化目標を着実に達成するため、原子力依存度低下の年限を先延ばししたのだが、それが化石賞授賞理由になっているのである。まして脱石炭火力連合の項において述べたように、各国の政策アジェンダは温暖化防止だけではなく、エネルギー安全保障も経済成長も考えねばならない。筆者も温暖化交渉に関与している際、化石賞を何度となく受賞したが、一つのE（環境保全）しか考えない環境NGOからの批判を意に介することはなかった。日本のマスメディアは日本が化石賞を受賞するたびに大騒ぎする傾向があるが、化石賞受賞はむしろ交渉団が国益のために頑張っている証左ととらえるべきであろう。

13. COP23の評価と今後の展望

今回のCOP23をどう評価するか。既に述べたように、COP23の大きな構図は「二分論を維持し、緩和関連の負担を最小限にし、あらゆる局面で先進国からの支援を引き出したい途上国」と「共通のフレームワークの下で途上国にも緩和努力を求め、支援負担を抑制したい先進国」の対立である。この対立は非常に根深いものがあり、全体パッケージでなければ解決するものではないと考えている。

COP23において、プレ2020年問題、第9条5項問題、適応基金問題が急浮上した背景は、資金面や2020年緩和目標の進捗面で先進国を守勢に置こうとする途上国、特に先進国と最も対立関係にあるLMDC（有志途上国グループ、74ページ図4参照）の戦略であった。LMDCがこの局面で攻勢に出た背景はパリ協定離脱表明により米代表団の存在感が低下することを狙ったという側面もあるだろう。

COP23で米代表団は規模を縮小したものの、米国にとって重要な事項（特に二分論の排除）については引き続き、積極的に関与していた。先進国はLMDCをはじめとす

る途上国の攻勢に一致した対応をしており、今のところ、EUとアンブレラグループ（UG）の離反は見られないのは良い材料である。しかし過去の経緯を見ればEUは大事などところで途上国に「腰折れ」する傾向がある。先進国は横の連携をしっかりと保っていく必要がある。特にパリ協定離脱を表明した米国の存在感が低下することがあれば、アンブレラグループを中心にこれを補っていくことが重要である。LMDC等の途上国が主張している二分論に最も強く対峙してきたのが米国であった。仮に米国の存在感低下の間隙をぬって二分論を体現した詳細ルールが出来上がれば、いよいよ米国のパリ協定離脱が現実のものになるばかりか、仮に民主党に政権交代したとしても戻ることが難しくなってしまう。

COP23の合意内容は、「詳細ルールに関するこれまでの議論をまとめたインフォーマルノート」をテークノートし、両議長が2018年4月にリフレクシオンノートを出す」といった手続きに関するものであり、内容面の収斂は見られない。結論文書に添付されたインフォーマルノートは各国の立場を全て盛り込んだ250ページを超えるものであり、交渉のベースにはなり得ない代物である。2018年4月に両議長が出すリフレク

シヨンノートが交渉テキストの形態をとるかどうかも不明である。仮にリフレクシヨンノートが交渉テキストの形になったとしても、加盟国がコメント、提案を追加できることになっており、分量が膨らむ可能性も十分にある。これはマラケシュ合意、カンクン合意、パリ協定を作っていく過程で辿った道に他ならない。

したがって共同議長のリフレクシヨンノートを踏まえ、2018年4～5月に開催される補助機関会合で行われる交渉は非常に大変なものになるだろう。常識的に考えて同会合と12月のCOP24の2回でルールを合意することは至難の業であり、両会合の間、恐らくは秋に追加会合が行われる可能性が高い。しかし交渉会合が1回増えたからといって合意が容易になるわけではない。交渉テキストが肥大化する中で、いずれかのタイミングでCOP24議長国ポーランドが落とし所を注意深く見極めた議長テキストを出す必要がある。なってくる。

問題はポーランドがそのようなリーダーシップを發揮できるかである。パリ協定が合意された際には議長国フランスが老獪な外交テクニクを駆使し、合意を導いた。ポーランドがCOPを主催するのは初めてではない。2008年にはポズナンで、2013年



シシュコ・ポーランド環境大臣・COP24 議長

にはワルシャワでCOP議長を務めている。しかしポズナンもワルシャワも大きな合意を得るCOPとは目されていないなかった。これに対してCOP24では詳細ルールの合意が期待されている。議長国としての責任は前の2回よりも比較にならないほど大きいのだ。ポーランドはEUの温暖化政策議論の中で特殊な位置づけを占めている。ロシアへの

ガス依存に大きな懸念を有しているポーランドにとって潤沢な国内石炭資源の活用はエネルギー安全保障上、不可欠である。このため、EU域内で温室効果ガス削減目標や再エネ目標、省エネ目標が議論されるたびに、西欧、北欧諸国が野心レベルの引き上げを主張する中でポーランドは東欧諸国の兄貴分としてこれに抵抗してきた。したがって環境関係者の間でポーランドの評判は必ずしも芳しくなく、ポーランドの議長の下で詳細ルールを決められるか疑いの目をもって見ていると言っている。COP24議長のシシュコ環境大臣の片腕として会合を仕切るのはトマス・クルシ



クルシチョフ前SBI議長

チヨフ前SBI議長と目されている。彼はSBI議長の際、強引な議事運営が目立った。議事の進め方をめぐってしばしば議事がストップする国連交渉の胸突き八丁の局面をうまく仕切れるか、注意を要する。

このため、COP24においてガイドライン、モダリティに合意できない可能性も排除できない。もちろん、現時点でこの可能性を表立って口にする者はいない。今からCOP25での合意を前提にしたとたん、COP24に向けた議論のモメンタムが削がれることになるからである。しかし2018年にルールの最終合意ができないとパリ協定体制が崩壊するわけではない。パリ協定は2020年以降の枠組みを想定して作られたものであり、2018年合意というタイムスケジュールは、2020年直前のパリ協定発効を予想していたところ、予想以上に早く2016年に発効したため、前倒しで設定されたものである。京都議定書の場合、詳細ルール交渉がマラケシュ合意の形で決着するのに

5年かかっている。なお、2019年のCOP25の議長国は交渉巧者なブラジルである。もちろん、COP24での最終合意は可能だという見方もある。京都議定書では目標値が条約上の義務であり、罰則的規定もあるため、非常に厳格で詳細なルールが必要とされたが、パリ協定の場合、目標値が法的義務ではなく、罰則的規定もない。したがって京都議定書のような厳格なルールではなく、軽微かつ柔軟なルールで十分だという考え方である。

しかしパリ協定に対する期待値の高さを考えれば、詳細ルールがあまり軽微なものになってしまうことには環境関係者から強い批判を招くだろう。途上国は自分たちには軽微なルール、先進国には厳格なルールを主張するだろうが、これは米国をはじめ先進国にとってとても受け入れ可能なものではない。最終的には当初想定に比べて軽微・簡便なものになる可能性はあるが、そうした形で皆が納得するのは2018年ではなく、いよいよ2020年を目前にした2019年のCOP25である可能性が高いのではないか。いずれにせよ、冒頭に述べた大きな対立構図はすぐれて政治的なものであり、単独では決着し得ない。例えば先進国は途上国支援を強化する代わりに、途上国は先進国と全

く同じではないにせよ、類似した厳しさのレビューを受け入れる等のパッケージディールが必要になる。その意味で今次COPで途上国が様々な資金問題を主張し、継続検討としたのは、最終パッケージの中心軸を自分たちに有利なものにするための戦略であったと考えれば非常にわかりやすい。そして彼らの試みはある程度奏功しているといえるだろう。米国が資金援助に背を向ける中で、途上国支援を交渉材料にした決着は決して容易ではないと思われる。

14・日本の課題

最後にCOP23の結果、COP24の見通しを踏まえ、日本の政府、産業界の課題と留意すべき点について触れておきたい。

見本市化・美人コンテスト化するCOP

今回のCOPで強く感じたことは、国際交渉が詳細ルール作りに専念する一方で、国

際交渉外の様々なイニシアティブ、キャンペーン等が注目を集めるようになってきたことだ。前述の脱石炭火力連合などはその典型である。またパリ協定は各国政府ではなく、幅広いステークホルダーの参加を奨励している。トランプ大統領のパリ協定離脱表明に反発し、米国の地方政府や大学、企業が *We are still in* の旗印の下に集まり、連邦政府と反対方向のキャンペーンで存在感を示しているのはその一例だ。

国際枠組みの下で拘束的な目標値を設定することは不可能なので、目標設定は各国に委ね、国連はそのプロセス（目標設定、報告、レビュー）を管理するというのがパリ協定の考え方であり、早晚、詳細ルールが出来上がれば、COPは各国政府や非政府ステークホルダーが自らの貢献をプレゼンする「見本市」「美人コンテスト」のような性格になっていくと思われる。プレッジ&レビューは一度出した目標はきちんと守らないと罰則はなくとも国際的に面目を失うという「name and shame」に立脚したシステムだが、目標値の設定水準についても国際的なプレッシャーがかかり、「高い目標を設定しないと恥ずかしい」という仕掛けもビルトインされている。グローバルストックテイクやそのプロトタイプであるタラノア対話において、1・5と2度目標を達成するためには

現在のNDCでは全く足りないというメッセージが繰り返し返し出されることになるだろう。筆者は各国政府がグローバルストックテイクやタラノア対話で強調される削減量ギャップ（しばしば「ギガトンギャップ」と呼ばれる）に対応して自国のNDCを大幅に上げるとは思っていない。目標引き上げを支える非化石エネルギー技術及びその周辺技術（間欠性のある再エネを補うためのバッテリー技術等）が十分に安いものにならない限り、膨大なコストを負って温暖化防止に取り組むことには国民の支持が得られず、政治的にサステイナブルとは思えないからである。とはいえ、ギガトンギャップが出れば各国に内外から目標引き上げのプレッシャーがかかることは間違いない。こうした圧力にどの程度対応するのは各国の置かれた事情により千差万別であろう。様々な制約条件の中でいかに「良い格好」を見せるかは、結局のところ、各国の国内問題ということになる。

美人コンテストに弱い日本

問題は各国の置かれた状況や削減コストが異なるにもかかわらず、環境NGOやシン

クタンクが「野心のレベルの引き上げ」をひたすら求める中で、日本はその真面目さゆえに身の丈を超える目標値を提出し、その達成のために自縄自縛になるリスクが高いと思われることである。削減目標26%の根拠となったエネルギーミックスも日本の置かれた状況を考えれば非常に野心的なものであり、その達成のための限界削減費用もEUや米国に比して非常に高い。先般の伊方原発に関する広島高裁の仮処分決定の事例にあるように原発の再稼働、運転期間の延長への道は決して平坦ではない。26%目標の前提となった原子力のシェア20〜22%が実現しないままに26%目標達成に固執すれば、省エネ、再エネをその分積み上げるしかない。これは削減コストを更に引き上げることになり、電力料金の高騰、産業競争力の低下、日本経済へのマイナス影響につながる可能性もある。26%目標の根拠となったエネルギーミックスの状況が変わったのであれば、その時点のエネルギー価格、再エネコスト等を勘案して新たな均衡解、削減目標を追求するのがロジカルな対応だが、真面目な日本はボトムアップで策定された26%目標を自分でトップダウン目標に転化させ、自分の首を絞めてしまう可能性があるのだ。ましてや、現在のような状況で26%目標の更なる引き上げは非現実的ではないが、2050年

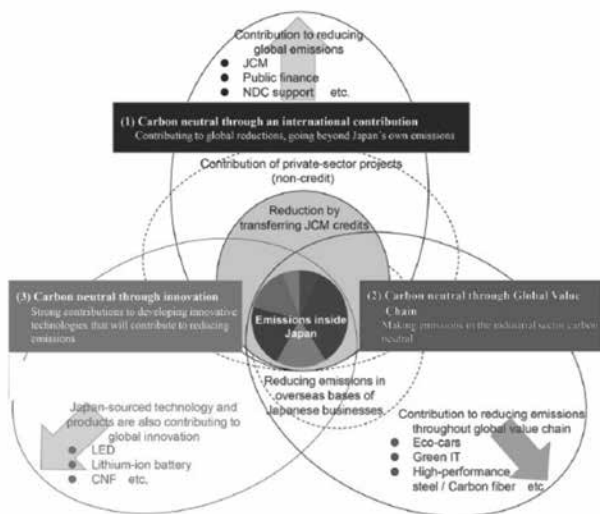
80%減目標から逆算すれば、2030年26%減では足りないとか、タラノア対話の結果を反映すべきだ等の理由で更なる目標引き上げを主張する議論が国内で出てくるだろう。環境NGOや環境シンクタンクがしばしば日本を狙い撃ちするのは、そういう日本の弱点を計算しているからに他ならない。

大幅削減は野心的な目標設定でもたらされるものではない。大幅削減に必要な技術が十分競争的で利便性の高いものになって初めて実現するのである。日本が目指すべきは技術開発目標であるべきであり、京都議定書以来、温暖化論議を支配してきた空虚な削減目標ではない。パリ協定が美人コンテスト化するからこそ、日本は雰囲気やムードに流されず、足元の状況をしっかり見据え、現実的な対応を考えねばならないのである。

国境を超えたアプローチの対外PR

タラノア対話には様々なインプットが慫慂されている。日本の政府、産業界は長期低炭素プラットフォームに盛り込まれた「三本の矢」(図9)の考え方を国際的に提唱していくべきである。現在、国連で行われている議論は、生産ベースの国内排出量削減、各

図9 国境を超えたアプローチの三本の矢



産業バウンダリー内の削減にとらわれているが、これでは遅かれ早かれ行き詰まることは明らかである。

「クリーン技術の海外移転による貢献」「優れた技術、中間財をグローバルサプライチェーンに供給することによる貢献」「イノベーションによる貢献」の考え方は国内排出削減、産業バウンダリー内の削減に焦点を当てていた国連枠組みとは異なる新たなアプローチを提供するものである。かつて日本はセクター別アプローチを国連枠組みの中に位置づけようと

努力したが、うまくいかなかった。国連交渉ではどのような考え方を提示しても必ず反対する国が出てくるもので、「三本の矢」を国連の枠組みやルールに反映させることにはだわるべきではない。日本の貢献を透明性のある方法で試算し、対外PRすればよい。その分を日本の削減量としてカウントすることにもこだわらるべきではない。パリ協定の下で各国が自国の削減実績をPRしたい中で、そのような試みが奏功するとは思えないからである。パリ協定体制が美人コンテストになるならば、国内排出削減一点のみではなく、多様なセールスポイントを用意した方がよいということだ。

石炭悪玉論への対応

今次COPで目立ったのは脱石炭火力連合の発足や、環境NGOの反石炭キャンペーンに代表される石炭悪玉論の尖鋭化である。環境NGOは様々な投資家や金融機関に質問票等を送り、石炭分野へのエクスポージャーに応じて○×をつけるようなことをしている。原子力発電再稼働の遅れにより石炭火力新設プロジェクトが存在し、途上国にクリーンコール技術を移転している日本は槍玉にあげり、日本経済新聞「温暖化対策 中

18 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZ023385710R11C17A1EA1000/>

19 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZ023658370Y7A111C1000000/>

印急ピッチーゴア米元副大統領に聞く 日本は石炭火力支援やめよ」¹⁸ COP23閉幕 石炭火力推進の日本に『奇異』の目」¹⁹、毎日新聞「COP23閉幕 石炭火力で温度差拡大」²⁰、東京新聞「温暖化対策 日本50位 COP23 脱石炭火力の流れに乗れず」²¹等が報じている。

しかし、こうした批判は1E（環境保全）に基づく一方的なものである。東アジアサミット首脳会合議長声明にあるように、アジア諸国が自国の経済発展のためにクリーンな石炭利用を必要としているのは明らかだ。インドに代表されるようにNDCの中で明確にクリーンコール技術を位置づけている国がある。ならばCOPの場で石炭叩きがプレーアップされる中で彼らはなぜ黙して語らないのだろうか。各国内のエネルギー政策当局と温暖化交渉当局のコミュニケーションの悪さが原因なのかもしれない。筆者はCOPのサイドイベントなどでアジア諸国のエネルギー政策担当者が自国のエネルギーミックスにおける石炭の位置づけとクリーンコールテクノロジーの役割についてもっと声をあげるべきではないかと思う。1Eしか考えない陣営からの批判を恐れて3E（エネルギー安全保障、経済効率、環境保全）を重視する政策当局が「やましき沈黙」を守るのでは、COP交渉の場と現実世界の乖離は広がるばかりだろう。米国は中国、イン

20 <https://mainichi.jp/articles/20171119/k00/00m/040/075000>

21 <http://www.tokyo-np.co.jp/article/world/list/201711/CK2017111702000133.html>

ド、フィリピン、インドネシア、豪州、日本等と共にクリーンコール連合を立ち上げようとしているとの報道がある。²² 脱石炭火力連合が参加国を増やそうとしている中で、エネルギーミックスの中での石炭及びクリーンコール技術の位置づけについて現実的な視点を持つ国々も声をあげていくべきだと考える。

ただしクリーンコール技術に特化した反論は得策ではない。重要なことは温暖化防止という一つの評価軸だけで特定の技術を排除するのではなく、3Eの観点から各国の实情に応じた技術ミックスを支援するという幅広いスコープを含む現実的なアプローチを提示すべきであろう。したがって省エネ、原子力、化石燃料（クリーンコール技術を含む）、再エネを含む広範なメニューの中でクリーンコール技術を位置づけるべきだろう。

長期戦略とカーボンプライシング論への対応

タラノア対話においてギガトンギャップの議論が出てくることが確実視されること、2019年に日本がG20議長国になること等を併せ考えると、2018年から2019年にかけて長期戦略の議論と絡めて内外の環境関係者がカーボンプライシング導入論を

22 <http://www.climatechangenews.com/2017/12/12/trump-seeks-pro-coal-allies-global-push-fuel-grows/>

強めることが見込まれる。炭素税、排出量取引等の明示的カーボンプライシングの問題点については21世紀政策研究所「カーボンプライシングに関する諸論点」(2017年7月)において論じているが、我が国のエネルギーコストの高さ、暗示的炭素価格の存在、国際競争力、経済への悪影響等、引き続き理論武装・発信が必要になる。また日本企業が温暖化防止のコスト負担を忌避している」とのいわれない誤解を防止するためにも、コスト負担の見える化、民間部門が自主的に設定するインターナル・カーボンプライシング等の手立てを考慮しておくことも重要である。

おわりに

以上、トランプ大統領のパリ協定離脱表明からCOP23に至るまでの国際的動向について私見も交えつつ概観した。2018年には以下のとおり様々なスケジュールが予定されている。

4月30日～5月10日 補助機関会合＋タラノア対話準備段階会合（ボン）

6月8日～6月9日 G7サミット（カナダ・シャルルボワ）

9月12日～9月14日 Global Climate Action Summit（カリフォルニア州主催、サンフランシスコ）

9月18日～9月30日 国連総会（ニューヨーク）

9～10月 IPCC（気候変動に関する政府間パネル）1.5度特別報告書の

発出



カトヴィツェ市内



カトヴィツェ大聖堂

C O P 24 が開催されるカト
ヴィツェはポーランド南部に位
置する工業都市であり、石炭、
亜鉛・鉛などを産する。第二次
世界大戦後、共産体制下のポー
ランドが環境への配慮を欠いた
まま工業生産の増加を図ったた
め、カトヴィツェやクラクフな
どの環境汚染が深刻化し、現在

秋

11月30日～12月1日

G 20 サミット（アルゼンチン・ブエノスアイレス）

12月3日～12月14日

C O P 24 十タラノア対話政治段階会合（ポーランド・カトヴィ
ツェ）

追加交渉会合？

も水質、大気、土壤汚染問題が存在する。約70キロ東にクラクフ、30キロ南東にオシフィエンチム（独語名・アウシュヴィツ）がある。論点整理や進捗状況の確認をするストックテーキングCOPであったCOP23ですら1万9000人が集まったのだから、COP24はもっとと人数が増えることは確実だ。しかしカトヴィツェ市内のホテル収容能力は8000人弱だと言われており、既にホテル予約が難しくなっている。なぜキャパシティの面で難のあるカトヴィツェが選ばれたのかは不明だが、大きな国際会議の開催による地域振興を狙ったとの見方、更には脱石炭論が吹き荒れるCOPを敢えて石炭地域で開催することで石炭オプシオンを重視するポーランドのポジシオンを示すためのものだとの見方もある。いずれにせよ、市外から「通勤」を余儀なくされる参加者はかなりの数になるだろう。

COP24に向けて本格交渉のモメンタムが盛り上がるのか。まずは共同議長のリフレクションノート提出を受けて行われる今年（2018年）の4～5月の補助機関会合の雰囲気が目される。引き続き、状況をウォッチし、報告をしたい。

筆者略歴紹介（敬称略）



有馬 純（ありま・じゅん）

21世紀政策研究所 研究主幹
東京大学公共政策大学院 教授

1982年 東京大学経済学部卒、同年通商産業省（現経済産業省）入省。経済協力開発機構日本政府代表部参事官、国際エネルギー機関国別審査課長、資源エネルギー庁国際課長・同参事官等を経て2008～11年、大臣官房審議官地球環境問題担当。COP に過去12回参加。2011～15年、ジェトロ・ロンドン事務所長兼経済産業省地球環境問題特別調査員。2015年8月 東京大学公共政策大学院教授。国際環境経済研究所主任研究員、アジア太平洋研究所（APIR）上席研究員、経済産業研究所コンサルティングフェロー、東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）シニアポリシーフェロー（エネルギー環境）、国際大学客員教授。

著書『私的京都議定書始末記』（2014年10月）、『地球温暖化交渉の真実－国益をかけた経済戦争－』（2015年9月）、『精神論抜きの地球温暖化対策－パリ協定とその後』（2016年10月）

トランプ政権の パリ協定離脱表明後の 国際情勢と COP23

2018年3月16日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

21世紀政策研究所新書【環境・エネルギー】

- 02 地球温暖化政策の新局面―ポスト京都議定書の行方（2009年11月25日開催）
- 09 気候変動国際交渉と25%削減の影響（2010年11月17日開催）
- 18 いま、何を議論すべきなのか？―エネルギー政策と温暖化政策の再検討―（2011年7月8日開催）
- 36 新政権のエネルギー・温暖化政策に期待する（2013年3月13日開催）
- 40 原子力損害賠償制度の在り方と今後の原子力事業の課題（2014年2月21日開催）
- 43 COP20、21に向けた戦略を考える（2014年3月28日開催）
- 45 エネルギー政策の課題と産業への影響（2014年7月18日開催）
- 47 原子力安全規制の最適化に向けて―炉規制法改正を視野に―（2014年8月28日開催）
- 54 COP21に向けた戦略を考える（2015年11月10日開催）
- 56 COP21パリ協定とその評価
- 57 COP21を踏まえた戦略を考える（2016年1月15日開催）
- 59 パリ協定時代のわが国エネルギー・温暖化対策の展望（2016年6月20日開催）
- 67 トランプ政権のパリ協定離脱表明後の国際情勢とCOP23
- 68 ドイツのエネルギー・気候変動政策の概観とCOP23

21世紀政策研究所新書は、21世紀政策研究所のホームページ（<http://www.21ppi.org/pocket/index.html>）でご覧いただけます。

 21世紀政策研究所