

研究主幹に聞く

## 地球温暖化対策・エネルギー政策の現状と課題について

東京大学公共政策大学院教授

有馬 純氏



21世紀政策研究所では、澤昭裕研究主幹の後を受けて、地球環境・エネルギー分野の研究主幹に東京大学公共政策大学院の有馬純教授が就任し、わが国の温暖化対策およびエネルギー政策のあり方について検討を進めています。

そこで今回は、有馬研究主幹に、交渉官として長年携われてきた国連気候変動枠組条約締約国会議(COP)の交渉についてお聞きするとともに、わが国が地球温暖化対策、エネルギー政策を今後進めていくうえでの課題等についてご意見を伺いました。(12月25日)

——COP6からCOP20までの間、交渉官として10回のCOPに参加され、地球温暖化の国際交渉に直接携われてこられました。COPの交渉では、主にどのような課題に取り組まれましたか。

2000年のCOP6(京都議定書の詳細ルール策定が交渉テーマ)に初参加し、京都メカニズム(JI・共同実施、CDM・クリーン開発メカニズム、排出量取引)に関する交渉を担当し、日本が利用しやすい詳細ルールを確保することに取り組みました。COP6～7で詳細ルールの交渉に携わる中、その間に米国のブッシュ政権が京都議定書から離脱しました。最大の排出国である米国が離脱し、他の先進国のみが義務を負う枠組みは公平ではないとの問題意識から、京都議定書の次の枠組みは全ての国が参加しな

いと意味がないとの思いを強く持ちました。

その後、COPから離れましたが、2007年のCOP13から地球温暖化交渉に再度、また深く関わるようになりました。ポスト京都議定書問題の議論が始まり、CO<sub>2</sub>排出量世界第1位の中国と第2位の米国が義務を負わない京都議定書の枠組みでは地球温暖化問題は解決できないとの指摘もあり、COP13で「全ての主要排出国が参加する新しい枠組作りの会合(AWG-LCA、長期協力問題特別作業部会)」の設置が合意されましたが、その2年前には「京都議定書第2約束期間の先進国の削減目標の設定のための会合(AWG-KP、京都議定書特別作業部会)」が設置されており、2トラックの交渉が行われることになったのです。私はAWG-KPの首席交渉官として米国不在の京都議定書の第2約束期間の削減目標を議論することの不合理性を繰り返し主張しました。途上国はこぞって第2約束期間の設定を求め、日本と同じ立場の国はロシア、カナダくらいでしたから孤独な闘いでしたね。COP16の初日には私の口から「日本はいかなる状況の下でも第2約束期間には入らない」と表明をしました。途上国や環境NGOからは叩かれましたが、先進国のみが義務を負う枠組みにNOを突きつけたことは、「京都議定書の終わりの始まり」に道を開いたと思っています。

(次頁に続く)

——地球温暖化に関する国際交渉の難しさについてお聞かせください。他の国際交渉と比べてどのような点が異なるのでしょうか。

FTA、EPAといった通商交渉では、参加国の間では貿易自由化のメリットを独占できますが、非参加国はそのメリットにあずかれません。一方、地球温暖化交渉では、温室効果ガス削減のメリットは独占できず地球全体に均霑しますが、削減コストは各国に発生します。ここが通商交渉と本質的に異なるところで、究極のフリーライダーを生みやすいのです。トランプ政権がまさにその例です。地球温暖化交渉は、環境問題ではありますが、一国の経済全体に影響が及び、削減コストを伴うものですから経済問題でもあり、国益をかけた経済交渉として非常に熾烈な交渉になります。加えて、国連という200近くの国が参加し、一国でも反対すると前に進まないという非効率な枠組みの中での交渉というやりにくさを抱えています。また、環境NGOの関与もあり、交渉には理念的・宗教的な雰囲気がありますが、これと各国の実情とのギャップが大きいことも交渉をやりにくくしています。

地球温暖化交渉は、FTA・EPAのように、数カ国でデファクトスタンダードを先行して作るというわけにはいきません。WTO交渉が進まないから、FTA・EPAで先に進めるというダブルトラック方式が適用できないのです。本質的にグローバルな問題であり、国連ですっとやっていくしかないという意味での難しさがあります。

——パリ協定が発効しましたが、その後の地球温暖化の国際交渉の最新動向、各国の動きについてご紹介ください。また、そのような動きの中での日本の課題、あるいは、日本が果たすべき役割についてお聞かせください。

COPでは、パリ協定の実施に向けた詳細ルールの交渉を行っていますが、昨年COP23では途上国と先進国の間で意見の対立がある中、内容面の収斂は見られませんでした。今年（2018年）の12月の

COP24までに詳細ルールが合意できるかどうか焦点です。

パリ協定離脱表明をした米国ではありますが、COP23には参加しました。加えて、途上国と先進国の二分論導入阻止など米国にとって重要なイシューについてはきちんと発言をしていました。米国が交渉に完全に背を向けていないことは良いニュースです。

COP23で目立ったのは、「石炭たたき」ですが、各国が直面している課題は地球温暖化問題だけではないことを考えるとおかしな話だと思います。途上国にとっては、電力へアクセスできない国民を減らし生活水準を上げていくというのは重要な課題です。アジア地域に潤沢に存在する石炭を使わないという選択肢はアジア諸国にはあり得ないはずで、そうであれば、石炭を出来るだけクリーンに使うことを考えるべきで、日本が持つ進んだ高効率な石炭火力は大きな貢献ができます。石炭に関わる技術だとして頭から否定するのはエネルギーの現実を無視した議論です。

地球温暖化対策は、各国のエネルギー情勢、経済状況を踏まえて、それぞれがおかれた状況の中でどうやってバランス良くやっていくかというものです。日本としては、特定の技術だけを排除するのではなく、各国の実情を踏まえたエネルギー・技術ミックスの実現を支援するという主張を堂々とするべきですし、他の国ともアライアンスを組んでいくべきだと考えます。アジア諸国は自分達が石炭をクリーンに使ううえで、日本の石炭火力の利用を歓迎しています。そのような話を、アジア諸国のエネルギー政策当局者がCOPのサイドイベントなどで語る機会を設けていくことも一案です。

——一方、これから日本の国内では、長期戦略を策定・提出するための議論を進めていかなければなりません。国内の温暖化対策、エネルギー政策の課題と長期戦略策定に当たってのご意見をお聞かせください。

日本の長期戦略策定に当たっての課題は経済と環境の両立です。温暖化防止のために他国より過大なコストを負うことは、国際競争力の面で日本の産業を毀損するリスクがあります。日本の産業が弱体化し他国の産業に取って変わられ、カーボンリーケージになってしまえば地球温暖化問題の解決には繋がりません。国際競争に影響を及ぼす要素である以上、他国の出方をよく見ながら検討しなければいけません。

また、地球温暖化問題には気候感度（CO<sub>2</sub>濃度の気温上昇への影響度合い）等の科学的不確実性や今後の技術の進展、産業構造の変化などの様々な不確実性があります。様々な不確実性がある長期の問題への取組みを、一つのシナリオ、一つの削減目標で全体を管理してやっていくのは本質的に馴染まないものと思います。2050年80%削減の長期的目標についても、目指すべき方向としての「ゴール」ではありませんが、何が何でも達成する「ターゲット」ではないと思っています。80%削減に向けた環境整備を進めていくべきで、80%削減をターゲットとした管理経済的な手法をとることは明らかに間違っていますし、日本経済自体を弱くするのみだと考えます。

長期の排出削減の実現で一番重要なのは、イノベーションが進むことです。長期の排出削減は、野心的なターゲットを設定したから達成されるというものではなく、低炭素の生産消費活動を可能にするような技術が開発され、十分競争的で利便性の高いものになり普及することで初めて実現できるもので

す。したがって、イノベーションが進みやすい政策環境を作ること、更に言えば、マクロ経済環境が良くないとイノベーションも進まないのが企業収益が確保されるような経済環境を作ることが政府の一番大事な役割だと考えています。

——最後に、21世紀政策研究所の地球環境・エネルギー分野の研究主幹として提起・発信していきたいことについてお聞かせください。

長期地球温暖化対策プラットフォームに盛り込まれた国際貢献の「3本の矢」を、日本の政府、産業界が国際的に提唱していくことは当然重要です。

また、国内で2050年80%削減に向けて努力していくとしたら原子力の問題を抜きにして議論はできないでしょう。再稼働だけではなく、より安全性の高い原子力発電の新設・リプレースを考えるべきであることを、21世紀政策研究所の研究主幹として発信していきたいと思っています。

政府のエネルギー情勢懇談会で2050年を念頭に置いた議論が始まっていますが、そこで原子力の位置付けを曖昧にしたまま80%目標だけが先行するような議論がされるようであれば、逆立ちした議論であるとのメッセージを出していきたいと思っています。

### インタビューを終えて

有馬研究主幹は、地球温暖化問題の解決には、革新的な技術開発と技術開発を進め得る経済成長が必要であるとされ、日本が目指すべきは技術開発目標であり、温暖化論議を支配しがちな野心的な目標ではないと述べられました。COPの交渉官の前の資源エネルギー庁とIEA（国際エネルギー機関）でのご経験とご知見が活かされていると思いました。

地球温暖化交渉については、途上国と先進国の間で意見の対立があるほか、米国がパリ協定離脱を表明するなど、先行き楽観できない状況であり、今後の国際動向等についても引き続きご報告をしていきます。

（主任研究員 香川明弘）

### 今後のCOPのスケジュール

