

# COP21「パリ協定」で 明らかにになった 日本のエネルギー政策の課題

2015年12月に開催されたCOP21(国連気候変動枠組み条約第21回締約国会議)で「パリ協定」が採択された。

先進国だけが削減義務を負った京都議定書に比べ、

全ての国が削減義務を担うなど大きな前進だといわれる。

「30年度までに26%削減」を掲げている日本の課題と

パリ協定の意義について有馬純氏に読み解いていただく。

## 現実的なポトムアップの国益と

## 野心的トップダウンの要素が

## 混在した枠組み

今回のCOP21で採択されたパリ協定は、2020年以降の温暖化防止を目指す新たな国際協力の枠組みとなる。過去、環境問題をめぐる国際交渉の場に携ってきた者として、先進国だけが温室効果ガスの削減義務を負う京都議定書(1997年)に比べて、2大排出国である中国、米国を含む196の国・地域の全てが責務を担うことになった点を高く

評価したい。

その後の米国離脱、新興国の排出量増加によって実効性が問われていた京都議定書の古い教訓を踏まえた

内容といえる。合意に至った要因として、京都議定書の場合、国連が先進各国にある程度の削減案を割り当てるトップダウン方式だったのに対し、パリ協定は、各国の実情に応じた削減目標を自主的に公約(プレッジ)し、その実施状況を国際社会が「レビュー」する「プレッジ&レビュー」方式の枠組みになったことがあげられる。

有馬純 (東京大学公共政策大学院教授)



(ありまじゅん)  
1982年東京大学経済学部卒業後、通商産業省(現経済産業省)入省。OECD日本政府代表部参事官、IEA国別審査課長、資源エネルギー庁国際課長を経て、大臣官房審議官地球環境問題担当として温暖化交渉に携わる。COPには、今回の21回目を含めて12回参加。2014年、21世紀政策研究所研究主幹、NPO法人国際環境経済研究所主席研究員に就任。15年より現職。著書に『地球温暖化交渉の真実』。

目標値の達成は、あくまでも努力目標となった点について、法的義務がなければ実効性が低いと見る向きもある。しかし米国や新興国の合意を得るにはこれが最善の方法であることは、交渉の力学を知る者にとっては自明だった。

今回のパリ協定採択の背景には、議長を務めたファビウス仏外相をはじめとするフランスの老練な外交交渉力があつたことは間違いない。各

国が妥協する限界点を見極め、合意を引き出していった。例えば、削減に必要となる途上国への拠出金、年1千億ドル(約12兆円)をめぐる資金問題は、2009年のCOP15の段階から議論がもつれていた。今回、先進国が「1千億ドルを下限に途上国を支援する新たな目標を25年までに定める」と同時に、「途上国にも自主的な拠出を求める」ことを盛り込んだことは、利害が異なる両陣営の



バランスを絶妙に図ったものと思われる。

一方で、まだまだ多くの課題や問題も山積している。レビューの手続きを含め、今回のパリ協定の細目はこれから交渉されることとなるが、パリ協定が実効あるものとなるよう、現実的なルールづくりが何より重要だ。

私は、「プラグマティズム」——つまり実現可能な施策の立案こそ、今後の国内外の温暖化対策のキーワードになると考えている。

今回、「産業革命以前の水準から世界の平均気温の上昇が2度未満、1.5度以内」とするトップダウンの目標がパリ協定の成果として大きく取り上げられたが、気温上昇を2度未満に抑えるためには、大気中の温暖化ガスの濃度を450ppm（ppmは100万分の1）以内に

## 日本に課せられた削減目標を達成しつつ 国益を死守するには、安全性が確認された 原子力発電所の再稼働が欠かせない。

抑制する必要があるとされている。そのためには、「50年の温暖化ガス排出量は、10年比で40〜70%削減しなければならぬ。1.5度目標となればもっと大幅な削減が必要となり、各国の提出する目標で達成できるとはとても思えない。2度目標ですら達成が非常に難しいのに1.5度目標まで書き込まれたのは、温暖化対策をスローガンで語る典型的な事例だ。

今回のパリ協定は、ボトムアップのプレッジ&レビューという現実的なアプローチと極めて野心的なトップダウンの目標が併存したハイブリッド型の内容だったといえよう。

パリ協定は新たな枠組みの始まりでしかなく、その成否は今後の現実的な交渉にかかっている。

### 日本に課せられた目標達成の カギを握るのは

#### 環境技術のイノベーション

日本政府はパリ協定に先立ち、「再生可能エネルギー22〜24%、原子力

20〜22%、石炭・天然ガス・石油火力合わせて56%」とする電源構成案に基づき、「30年に向けた温室効果ガスの排出量を13年比で26%削減する目標を掲げた。

日本は、この削減目標に向けて、どう取り組んでいけばいいのか。これまで経団連自主行動計画や低炭素社会実行計画などを通じ、国内でプレッジ&レビューを行ってきた。この経験を世界と共有するとともに、今後のガイドライン策定の実現に向けて最大限に貢献することが、日本の重要な使命であろう。

その際、野心的な温度目標と、各国が持ち寄る目標のギャップを埋めるには、日本をはじめとした先進国のエネルギー環境技術のイノベーションが欠かせない。日本の産業界、電力業界は、政府と歩調を合わせ、エネルギー環境技術の革新に向けて積極的に提言すべきであろう。

危惧されるのは、「26%目標の一人歩き」だ。今回の目標実現に向けては、「電力コスト引き下げ」「エネ

### ■ 京都議定書とパリ協定の相違点

	京都議定書	パリ協定
採択年	1997年	2015年
対象国	先進国のみ	新興国、途上国を含む196カ国・地域
全体の目標	先進国は2008年から12年の間に、温室効果ガスの排出を1990年比で約5%削減	18世紀半ばの産業革命前からの気温上昇を、21世紀末までに2度未満にし、1.5度以内に向けて努力する
各国の削減目標	日本6%減、米国7%減、EU8%減など。途上国には削減義務なし	作成、報告、国内対策の義務化。5年ごとに更新。達成は義務づけない
拠出金		先進国は途上国へ年間約12兆円を支援する目標を定める。途上国には自主的な拠出を求める

ルギー自給率の向上」「温室効果ガス削減」という、3つの多元連立方程式を解かなければならない。そのためには、電源ごとに設けた目標値の達成を重視すべきであり、原子力発電が不足するからといって、例えば再生可能エネルギーで補足するといった「26%の帳尻合わせ」は避けるべきだ。結果、電気料金の値上げを国民、経済界に強いることになりかねない。コスト増を招くくらいなら、26%にこだわらずに、新たな目



各国の国益がぶつかる中、2015年12月に「パリ協定」が採択された。 ©AP /afo

標を設定すべきである。

脱原発に舵を切ったドイツに日本も做らべしという議論が散見される。しかし、国ごとに多様な電源で成り立ち、国境をまたぐ送電網を通じて供給し合える国家の集合体である欧州という池の中にあるからこそ、ドイツの脱原発が成り立つのである。そうしたドイツと日本を単純に比較しても無意味だ。

削減努力に取り組む一方、主要国で最低水準の6%にすぎない日本のエネルギー自給率を震災前の水準に戻すことも重要だ。さらに、電力コストについて現在のレベルから引き下げていくためには、30年に向けた

電源構成の目標を着実に実現しなければならぬ。そしてそのカギとなるのは、やはり安全性が確認された原子力発電所を迅速に再稼働し、可能なかぎり運転期間を延長することだ。排出ガスが問題視されている石炭火力発電所の増大を最小限にとどめるためにも、原発再稼働は最も有効な選択肢といえる。

残念ながら国内においては、「脱原発」が目的化した議論がいまだに根強い。この点において、安全保障、温暖化防止、エネルギーコストの並立に腐心する欧州の方が、日本の現状より、よほどバランスがとれているのではないか。

### 国連交渉は国益の衝突する経済戦争

資金援助と並んで、国内で培われてきた環境技術を、どのように新興国、途上国に普及していくかについても重要な論点となる。そこで有効

### 現実的な「国益」と

### 野心的な「地球益」の産物。

### その成否は革新的技術開発と外交交渉に委ねられている。

と思われるのが、11年以降、日本が推進してきた二国間クレジット制度(JCM)だ。このJCMは、日本政府の予算を付けて国内企業の環境技術を海外へ提供するという見返りに、日本に排出量削減分を算入し、目標値の達成に活用しようというものである。

運用するには国連が定めるガイドラインに準拠する必要があるものの、政府はこの制度により30年度までに累積で5千万トから1億トの温室効果ガス削減を見込んでいる。

従来のクリーン開発メカニズム(CDM)に類似しているが、CDMは、国連特有の煩雑な事務処理、長期間に及ぶ審査期間を要する。一方、JCMは相手国との合同委員会で管理するので、迅速かつ円滑な運用が期待できる。

革新的技術開発に向けた国際協力においても日本は積極的役割を果し得る。日本が毎年主催しているI

CEF (Innovation for Cool Earth Forum) はそのためのプラットフォームになり得る。

パリ協定後G7が集う最初の機会とな

る16年5月の伊勢志摩サミットは、温暖化防止における技術の役割をプレイアップするうえで、絶好の機会といえるだろう。

一部に、温室効果ガス削減に注力すれば、その過程で技術革新が生じ、新しい産業を誘発し、新たな雇用を生み出し経済成長にとっても大きなプラスになると言う人がいる。しかし、そう短絡的にいくなればこれほど温暖化交渉で苦勞するわけがない。地球温暖化をめぐる国際交渉が難航を極めるのは、温室効果ガス削減の恩恵は、各国が等しく享受するにもかかわらず、削減するための莫大なコストは特定の国が担う点にある。しかも、資金援助、枠組み論だけでなく、先進国、途上国の自主目標、市場メカニズム、技術協力など、課題は多岐にわたる。さらには、外交や経済問題など、さまざまな要素が絡んだ、まさに国益をかけた経済戦争の場なのだ。しかも、「国益」と「地球益」という、決してイコールとはならない両者のバランスを図らなければならない。今後は、国連外の二国間、多国間、セクター別の協力にも積極的に取り組むべきだ。