

中国の気候変動対策のあり方

周 璋生

立命館大学教授

大阪大学特任教授

立命館サステナビリティ学研究センター長

2年前に発効された京都議定書は、具体的な地球温暖化防止対策を示した唯一の国際法であり、気候枠組みとして極めて重要な第一歩であると評価される。しかし、京都議定書には、2008年から2012年まで（第一約束期間）の先進国に課された法的拘束力のある温室効果ガス排出削減義務に関しては明記されているが、2013年以降については取り決めがないままで、「第一歩」であるがゆえに、なお解決されるべき課題が多く残されていることは否めない。特に、世界で1位と2位である米国と中国、及びOECD加盟国でありながら途上国扱いされる韓国やブラジルなどをどう関与させるか、道筋は不透明のままである。

京都議定書は、先進国のみに法的拘束力のある温室効果ガス排出削減義務が課されたことは、先進国の極めて重要な率先行動の証であると評価でき、数値目標を遵守されれば、途上国に「模範事例」を提示でき、ポスト京都議定書の枠組み構築に大いに影響するものと推測できる。

一方、京都議定書はあくまで2008年から2012年までの約束しか規定されていないこと、また南北間の温室効果ガスの過去、現在の総排出量および一人当たりの排出量に大差があることから、京都議定書の親条約である気候変動枠組み条約に定められた、「共通ではあるが差異のある責任」原則に基づいて考えれば、この第1約束期間においての中国などの途上国が排出抑制義務を持たない十分な理由が存在した。すなわち、これはアメリカの京都議定書離脱の要因のひとつにはならないものと考えられる。

<ポスト京都議定書の選択肢>

2013年以降の国際的な温暖化対策の枠組みには、二つの選択肢が挙げられる。

一つ目は「京都議定書方式」。すなわち第2の約束（議定書）を作る。特徴は法的拘束力のある温室効果ガス削減数値目標をもつこと。この場合は、各国間の負担の分担方法、政策措置特に経済的手法の役割、離脱行為と不参加というリスクの防御・軽減措置、合意形成の形式など多岐にわたる課題が抱えているが、焦点はやはり「米国の復帰」と「途上国の参加」、すなわちいつから先進国と同様に法的拘束力のある温室効果ガス削減数値目標を負うか、という点だと考える。2013年以降の第2の約束を議論するにあたり、米国の復帰がなければ、中国等の途上国が削減義務を負うことはとても不可能に近いことであり、または中国等の途上国はアメリカの京都議定書離脱を理由に、削減義務を拒否し続けることもありうるであろう。やはりアメリカが参加してくれない枠組みでは実効力ある排出削

減策などおぼつかない。

二つ目は「非京都議定書方式」。特長は法的拘束力のある数値目標をもたず、自主的または自発的削減対策を講じること。たとえば、去年3月15、16日ロンドン市内にて、低炭素社会の実現に向けた国際協力のあり方等について意見交換を行う目的とした、気候変動問題解決の鍵を握るG8及び中国、インド、韓国、ブラジル、南ア、インドネシア等主要20カ国のエネルギー・環境担当大臣参加の円卓会議、またはアメリカ主導でオーストラリア、日本、インド、中国、韓国の6カ国が参加している「クリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ」(APP)が2005年7月に立ち上がり、かなり大きなインパクトを与えるものだと思う。と言うのも、CO₂の排出量がこの6カ国だけで世界の約半分を占めているからである。これは、ポスト京都議定書の新たな枠組み構築に向けての試みのひとつともいえよう。

<地球温暖化問題の基本的な構図>

途上国の参加問題を考えるに当たっては、気候変動枠組みにおける先進国と途上国の基本構図を抑えておく必要がある。第1に、これまで排出されたCO₂の7割は世界人口の僅か2割を占める先進国からである。そのため、特にCOP3京都議定書で公約した第一約束期間(2008～2012年)での削減目標(付属書I地域(OECD加盟国+旧ソ連地域)平均で90年比5.2%削減)を率先して達成することが、温暖化防止の第一歩であり、途上国への手本提示などの面からも重要である。

第2に、先進国だけが如何に努力しても今後の途上国の経済発展と人口増加を考えると途上国との全面的協力、すなわち途上国の参加なしには温暖化問題を解決できないものである。例えば、中国の場合、国民一人当たりでみた環境負荷は決して大きくなく、1人当たりのCO₂排出量は世界平均値の半分以下にすぎないが、その大きな人口のため、総量ではアメリカに次ぐ世界第2位となっている。

第3に、日本のような先進国は省エネ対策などがかなり進んでいるため、一層のCO₂削減コストが高く、費用対効果が小さい。即ち同じ費用を投じるなら途上国で対策を取るほうが効率的である。一方、途上国は貧困問題、公害問題と地球環境問題に同時に直面している状態にあり、温暖化対策面での優先順位が低く、自助努力には技術・資金面での限界があるため、途上国の持続可能な開発と地球環境保全を同時に実現するために、先進国からの技術移転、資金援助を拡大すると同時にWin-Winである協力が望まれる。

<中国参加の課題>

こうした構図を踏まえ、中国の参加問題においては、①参加基準、②参加方策、③参加時期、という3つの基本課題を考察する必要がある。

(1) 参加基準一何を基準にして中国の参加を求めるか。

COP3 京都議定書では米国, 日本, EU 等先進国に 90 年レベルよりそれぞれ 7%, 6%, 8%削減するという法的な拘束力のある数値削減目標が定められた。これは温暖化防止のための第一歩としては非常に大きな意義をもつものではあるものの, その数値目標を決める基準が実は不明瞭である。また米国は京都議定書離脱を宣言した理由のひとつは中国, インド等の途上国が実質的に参加していないことを挙げている。ただし, 米国すら今でも何を基準として途上国の参加を求めるかについては明示されていないのは現状である。

温暖化ガス排出基準を定める基本条件としては, 温暖化防止に寄与すること(総量規制), 公平性原則, 効率性原則, 持続可能な発展に寄与できることなどが挙げられる。また, 大気は現世代と次世代の公共財であり, 人間すべてに平等な占有権利をもつ, 言い換えれば人間すべては平等な温室効果ガス排出権をもつこと。これらの条件を照らしてみれば, たとえば, 2100 年時点大気中の CO₂ 濃度を産業革命時点の倍増である 550ppm に安定化させるための許容排出量を世界全体の人口で割ったいわゆる「総量規制下での一人あたりの排出許容量」を各国の一律の参加基準「世界共通基準値」にすることを提案する。これを基準とすれば, 中国の CO₂ 排出量は 2020 年からこの「世界共通基準値」を越える予測となる。すなわち, 中国は 2020 年から先進国同様に法的拘束力のある数値目標を負うことが考えられる。

一人当りのCO₂排出量を抑えることにより, CO₂排出抑制効果以外に, ①経済の効率化(省エネや産業構造の転換等, ②汚染物質排出抑制(燃料転換, クリーンエネルギーの導入, ③エネルギー供給構造の改善(炭素リサイクル, ④生態系保護等(植林等, ⑤などのような総合効果もたらされる。言い換えると, 一人当りのCO₂排出量を抑えることは, 省エネ技術の開発・導入, 燃料転換, クリーンエネルギーの導入, 植林等を促進するメカニズムをもつものである。

(2) 参加方策一どの削減方法で参加するか

中国は経済発展(貧困の克服), 地域環境問題(公害などの解決)と温暖化など地球環境問題に同時に直面している。しかし, 中国が直面している国内環境問題と地球環境問題は, 相反する課題ではなく, 例えば, 地球の酸性化と温暖化の主原因物質はともに化石燃料の消費に起因するため, 両者の同時解決に寄与する対策の実施が可能であること, 温室効果ガスは長期的な影響力をもつため, 中国側も有効かつ適宜な対策を講じなければ手遅れになることから, 中国が直面しているこの三つの課題に同時に対応することが求められている。

一方, 地球温暖化対策技術は, ①ノーリグレット方策, 例えば省エネ, 植林等; ②最小リグレット方策, 例えば太陽光発電等新エネルギーの開発導入; ③温暖化特化対策, 例えばCO₂の海洋, 地下貯留等に大別できる。上述のように, 中国でも, 温暖化対策の

中で、経済成長抑制措置、また③の特化技術の開発を除けば、温暖化対策のほとんどが実施されているといえよう。なぜかは、これらの対策は元々温室効果ガスを削減するために実施されたものではないものの、結果的にはCO₂の削減に大いに寄与するからである。言い換えれば、温暖化対策の大半は、CO₂削減効果以外に経済、環境保全（公害克服）及びエネルギー供給改善など総合的な波及（副次）効果があることがわかる。これは、温暖化問題での南北対立を解決するための最も重要な接点であると考えられる。

(3) 参加時期—何時から参加するか

1) 気候変動枠組における参加形態

気候変動枠組条約によれば、現時点の中国は、直接的な排出削減義務の対象国とされていない。しかし、これは無期限に削減義務を負わなくてよいのではなく、いつ削減義務を負うかは焦点である。以下は中国の参加可能なタイムテーブルについて分析してみたい。

気候変動枠組条約に定められている「共通ではあるが差異のある責任」原則に従えば、図に示すように、世界全体を、①先進国（米国、日本等）、②中進国（韓国、ブラジル等）、③途上国（中国、インド等）の3地域を分けることができる。これを喩えていうと、大学制度の博士コース、修士コースと学部コースに相当するものと考えられる。この区分に対応して、気候変動枠組における参加形態も強制的（法的拘束力のある数値目標をもつ）、自主的（法的拘束力のない数値目標を自主的設定する）、自発的（数値目標は持たないものの、自発的に削減方を講じる）との3つの形態に分けることができる。

2) 中国参加のタイムテーブル

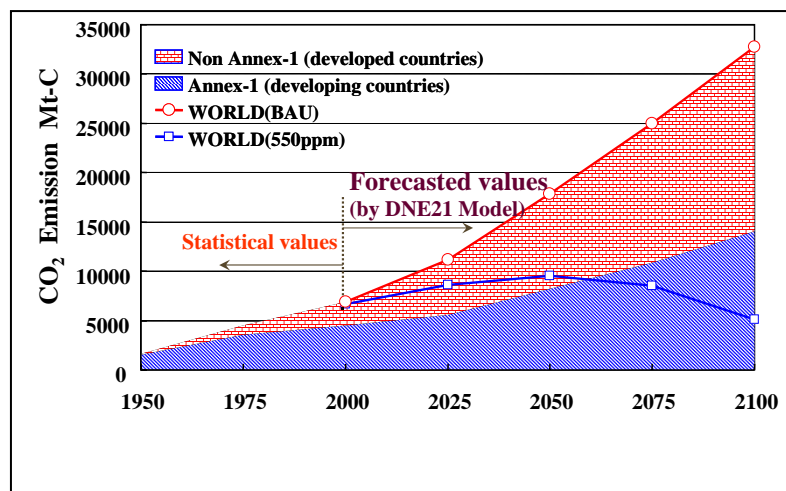
そこで、以上の分類と分析から考え併せてみると、気候変動枠組における中国参加のタイムテーブルは、①自発的段階（～2010年前後）、②自主的段階（～2020年前後）、③強制的段階（2020年～）のような3段階に分けることは、気候変動問題における国際合意形成に必要ではないかと考えられる。

以上のタイムテーブルからは、①中国はいずれか法的拘束力のある数値目標を負うべきであること、②しかし、京都議定書はあくまで2008～2012年といった第1約束期間中の削減目標しか約束されていないため、先進国の過去、現在の排出量からもまたは中国の一人あたりの排出量からも、この第1約束期間で中国は先進国と同じように法的削減義務を負うのは非現実的であること、③中国が法的拘束力のある数値目標を負うもっとも早い時期は恐らく2020年からであろう。その理由としては、2020年時点、中国の一人当たり排出量は許容値を超える可能性があること、先進国は第1約束期間で率先して削減目標を達成できたこと、中国の一人当たりGDP規模は中進国水準になる可能性があること等が挙げられる。

<ローカル問題とグローバル問題の統合戦略>

先進国は経済発展、公害問題と温暖化など地球環境問題を順番に経験してきたが、中国のような途上国はこの三つの課題に同時に直面している。また環境問題で緊急性の高いのは、大気汚染、水質汚濁、廃棄物など、都市化に伴う国内的な課題であることが多く、地球温暖化問題対策の優先順位はどうしても低くなる。しかし、中国が直面している国内環境問題と地球環境問題は、相反する課題ではなく、例えば、地球の酸性化と温暖化の主原因物質はともに化石燃料の消費に起因するため、両者の同時解決に寄与する対策の実施が可能であること、温室効果ガスは長期的な影響力をもつため、途上国側も有効かつ適宜な対策を講じなければ手遅れになることから、途上国が直面しているこの三つの課題に同時に対応することが求められている。

中国のような発展途上国では、経済成長を犠牲し、または温暖化特化対策であるCO₂の地下貯留など次世代の環境技術の開発・導入を除けば、温暖化対策のほとんどが実施されているといえよう。なぜかは、温暖化対策の大半は、CO₂削減効果以外に経済性向上、環境保全（公害克服）及びエネルギー供給改善など総合的な波及（副次）効果があるからである。すなわち、中国は近い将来に自国に法的な数値目標を負わせることに一貫して反対し続けてきたが、無期限に反対するわけでないし、決して温室効果ガス削減に寄与する対応策の実施に反対するものでもない。むしろ「気候枠組み」といった「外圧」を国発展の駆動力（内圧）としてうまく利用する動きさえ見える。それは、例えば地球温暖化と酸性雨問題は、その主な原因物質が共に化石燃料燃焼に伴うものであり、両者の同時解決を視野に入れ、グローバル環境対策とローカル環境対策の統合をはかる対策を考えることが可能だからである。これは、温暖化問題での南北対立を解決するための最も重要な接点であると考えられる。



「共通ではあるが差異のある責任」-FCCC

