

ポスト京都議定書の国際交渉は、なぜ停滞しているのか？

杉山 大志 上野 貴弘

東日本大震災の影響により、今秋以降、エネルギー政策の見直しが本格的に進められ、それに伴って、国内の温暖化対策の再検討が見込まれる。

一方、国際的な温暖化対策も、曲がり角に差し掛かっており、当面停滞が続きそうな状況にある。

(1) 交渉の停滞

この数年、ポスト京都議定書の国際交渉は一進一退を繰り返した。08年の洞爺湖サミット等で政治的な流れを作りながら、09年12月に、100カ国以上の首脳が参加するコペンハーゲン会議（COP15）が開催され、米国・オバマ大統領の主導のもと、主要国の首脳間でコペンハーゲン合意が作成された。しかし、一部の国の反対により、本会議で採択できなかった。

10年はCOP15の傷痕が深く、COP16の直前まで交渉がほとんど進まなかったが、議長国メキシコによる巧みな調整により、カンクン合意が正式採択された。同合意は、各国の取り組みに国際的なレビューを行う「ボトムアップ方式」の大枠を定め、削減義務を中心とする京都議定書方式とは一線を画した。

11年は、ボトムアップ方式を具体化することが期待されたが、先進国と途上国の対立で停滞し、COP16以前に戻ったような状況である。

(2) 国際政治の構造変化

著者は、新興国の台頭によって、国際政治の構造が、温暖化に限らず、全般的に変化したことが、交渉停滞の根本的な原因であると考えている。

従来、価値観を共有する西側諸国を中心として、G8という主要先進国の会合やWTOなどの多国間条約を通じて、さまざまな分野で国際協調が図られていた。西側諸国以外の国々も、能力に応じて、多国間条約に加わっていた。

しかし、中国などの新興国が経済発展を遂げて、国際的な影響力を高めたことで状況が一変した。

新興国は、欧米諸国とは異なる政治体制や経済モデルを有しており、国際的な諸課題に対しても、先進国とは異なる立場をとっている。先進国だけでは、もはやグローバルな課題を解決できず、新興国との協調が必要とされるが、両者の立場が異なる上に、金融危機で米国の指導力が低下したことも相まって、協調が難しくなった。G8に新興国を加えたG20の難航がその一例である。

先進国間のG8が実効性を失う一方で、新興国が加わるG20も機能しない現状を、ユーラシア・グループ代表のイアン・ブレマー氏らは、リーダー不在の「Gゼロの時代」と呼び、この状況では、マクロ経済をめぐる政策協調、金融規制改革、貿易自由化などの重要課題を巡って、国際的な対立は深まる一方であると指摘している。

(3) 温暖化におけるGゼロ

このようなリーダー不在のGゼロの様相は、国際的な温暖化対策においても、最近、色濃くなってきている。

この数年間、欧州、米国、日本という先進国の三極が、従来型の国際協調（＝先進国主導の枠組みに、途上国が能力に応じて参加する形態）を求め、ポスト京都議定書の交渉に臨んできた。

しかし、最近、三極のいずれも経済的に困難な状況になっている。欧州ではユーロ危機が懸念され、米国では景気減速と財政赤字が問題化した。日本は長引く経済低迷に加えて、震災の影響を受けている。地球温暖化の脅威が減じた訳ではないが、経済の低迷や金融危機のリスクのために、温暖化対策の相対的な優先度が下がっている状況である。

一方、中国、インド、ブラジル、南アフリカといった新興国は、「大国と途上国という2つのアイデンティティ」を巧みに使い分けて、先進国の要求をかわしている。

国連の国際交渉では、「G77+中国」という途上国の連合体の一員として行動し、低所得国や最貧国と一括りにされることで、自国の能力を低く見せている。その一方で、これら4カ国は、国名の頭文字をとって、BASICという連合体を作り、交渉の節目において、協調して意見表明を行い、大国としての影響力を行使している。

このように、先進国は温暖化対策を国際的に主導できる状況にはなく、一方で新興国はその影響力を国際的な制約を回避する目的に用いており、まさにリーダー不在のGゼロの状況になっている。この構造が続く限り、国際的な温暖化対策の停滞は避けがたい。

新興国の台頭下で国際秩序をどのように刷新して、グローバルな諸課題に対処するのか、そして、その中で温暖化対策はどのようにあるべきかを問い直す時が来ている。

電力中央研究所 社会経済研究所 エネルギー技術政策領域 上席研究員

杉山 大志 / すぎやま たいし

東大院工学研究科物理工学修了。1993年電中研入所。国際応用システム解析研究所客員研究員を経て2007年より現職。専門は地球温暖化問題など。2010年6月よりIPCC第五次評価報告書 第三部会 統轄執筆責任者。

同 主任研究員

上野 貴弘 / うえの たかひろ

東大院総合文化研究科修了。2004年電中研入所。米未来資源研究所客員研究員を経て2007年より現職。専門は地球温暖化問題など。2010年10月より東大客員研究員を兼任。