



NO. 158
October 2014

FACTS & FINDINGS

PROSPECTS FOR GERMAN FOREIGN POLICY

G7 先進国首脳会議議長国としてのドイツ(III)

気候変動政策: 排出量取引システムの開発、技術転換の推進、
適応力の強化

外交を専門とする若手政治家の作業部会

第 21 回気候変動枠組み条約締約国会議がパリで開催される 2015 年は、気候保護にとって鍵となる重要な年である。従って G7 先進国首脳会議の重要目標のひとつは、京都議定書の後継となる枠組みに関してグループ内での合意を形成することである。世界の気温上昇を最大摂氏 2 度以下に抑えるためには、今後も温室効果ガスの排出回避が焦点となるに違いない。そこで G7 は独自の実効性ある排出量取引システムを開発し、テクノロジー、キャパシティー、サイエンスの各パートナーシップの枠組みで気候変動関連テクノロジーにおけるリードを大いに活かすべきである。とはいえ気候変動の影響には計り知れない部分があるので、全ての国々の適応力を強化することも必要である。それにより、環境と人道の破局的事態、およびその結果としての大量移民の発生を防ぐことができるからだ。従って G7 諸国は自らのためにも、そのような事態に見舞われている開発途上国を支援しなくてはならない。



Konrad
Adenauer
Stiftung



目次

- 3 | 導入: G7 議長国のドイツ
- 3 | 気候保護は G7 の使命
- 4 | 議長国としてのドイツに対する行動提言:
 - (1) 温室効果ガスの排出回避:
G7 内で実効性のある排出量取引システムを開発せよ
 - (2) 気候保護パートナーシップの確立:
技術面でのリードを活用せよ
 - (3) 気候変動の影響の克服:
革新的な開発政策のツールを活用せよ

外交を専門とする若手政治家の作業部会に関する情報は以下をご参照ください:
<http://www.kas.de/jungeausssenpolitiker>

コンラート・アデナウアー財団
お問い合わせ先

日本事務所
〒107-0052 東京都港区赤坂 7-5-56 ドイツ文化会館 4F
電話: +81 (0)3 6426 5045
E-Mail: KAS-Tokyo@kas.de
www.kas.de/japan/ja
www.facebook.com/KAS.Japan

ドイツ本部
Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin
Dr. パトリック・ケラー (Patrick Keller)
外交および安全保障政策コーディネーター
欧州および国際協力部
電話: +49(0)30 2 69 96-35 10
E-Mail: patrick.keller@kas.de
www.kas.de
publikationen@kas.de
ISBN 978-3-95721-070-8

原文 (ドイツ語)

Die deutsche G7-Präsidentschaft (III): Klimapolitik: Emissionshandelssystem entwickeln. Technologiewende vorantreiben. Anpassungsfähigkeit stärken, Analysen und Argumente, Nr. 158, Sankt Augustin, 17. Oktober 2014
Herausgeber: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
http://www.kas.de/wf/doc/kas_39188-544-1-30.pdf?141121170218

翻訳
松坂 千也子



導入： G7 議長国としてのドイツ

ドイツは 2014 年 7 月より G7 の議長国であり、2015 年 6 月 4 日/5 日に開かれる G7 首脳会議のホスト役を務めることになる。議長国であるドイツは首脳会議のアジェンダを決めるに際し、より強い発言力を得られる。ドイツ政府は既に、国際連合のミレニアム開発目標の今後の展開を特に注視していくと発表している。さらに首脳会議は、パリで開催予定の気候変動会議を見据え、気候保護にも重点をおくことになる。アジェンダに取り上げられるさらなるテーマは、外交・安全保障政策の領域であろう。ここでは当然ながら目下の危機と紛争が焦点となる。

しかし首脳会議はまた、より長期的なスパンのテーマに取り組み、共同で G7-イニシアティブをスタートさせる機会をもたらす。このような状況を背景として、コンラート・アデナウアー財団の外交を専門とする若手政治家の作業部会は、首脳会議の開催を前に、外交・安全保障政策(論文 I)、開発政策(論文 II)、そして気候変動政策(本論文 III)の 3 本の論文をまとめた。いずれも冒頭の短い分析の後、それに基づく具体的な行動提言を行っている。議長国ドイツはこれらの提言を実現推進するべきと考える。

気候保護は G7 の使命

2015 年は気候保護にとって鍵となる重要な年である。第 21 回気候変動枠組条約締約国会議が 2015 年 12 月にパリで開催され、気候変動の影響を一定以下に止めるために拘束力のある新たな条約が決議されるからである。その意味でも、気候変動政策を G7 議長国任期中の重点テーマにするとしたドイツの方針は正しい。2014 年 9 月末にニューヨーク国連本部で開かれた気候サミットにおいても、ドイツ政府は気候保護とその資金確保へのより一層の取り組みを呼びかけている。では G7 は気候変動を巡るグローバルな議論に何をもたらすことができるのだろうか？

G7 が西側の価値観共同体であろうとするなら、世界のために一丸となって相応の責任を引き受けなくてはならない。2015 年を見据え、G7 は京都議定書調印国と非調印国を一つにまとめようとしている。その中で気候変動問題における G7 のいかなる譲歩も、グローバルなシグナル効果を持つ。それは二つの対話の場の提供となるであろう。つまり一つは欧州と米国間の対話、もう一つは G7 と代表的な新興国の間の対話である。G7 が最大の温室効果ガス排出国だけはまだ取り込めていないのは事実だが、この政策領域のテクノロジー面で最先端を行く重要なアクターは取り込んでいる。それにより気候変動に対応するためのさらなる補完的な方法を実現できる。気候変動の影響に対

する開発政策上必要な適応成果を背景として、G7 諸国が最大の開発援助国であることはさらなるメリットである。

それに加え、G7 は G20 とのつなぎ目の機能も有している。G20 の一角である BRICS 諸国は、気候保護にとって非常に重要な存在である。しかし BRICS は、G7 自身がかつて巨大排出国であった歴史に見合うだけの大きな貢献を果たして初めて、建設的に協力しようと言っている。既にメキシコのカンクン(COP16)およびコペンハーゲン(COP15)におけるそれぞれの気候変動サミットで、BRICS はその阻止力を見せつけた。従って BRICS 諸国に義務遂行を求めるならば、G7 としてはまず自らに対策実施の義務を課し、信頼を勝ち得なければならない。また気候変動政策には、いつの間にか冷えつつあった G7 と G20 の関係を再び近づける可能性も秘められている。世界秩序を規定する政治の二分制に対する新興国の批判は、なによりも金融市場規制のための野心的なロンドン・アジェンダが挫折したことからの火がついた。しかしこうした動向も、未来志向の重要な政治領域で共同のイニシアティブを取ることによって克服できる。

従ってまず G7 内部で、京都議定書の後継となる枠組みについての合意を形成することが重要目標となる。ドイツ政府は G7 議長国として、G7 が 2015 年に決議される国際的に拘束力のある気候変動枠組条約の目標を明示的に堅持するよう力を尽くすべきである。そのことは既に 2014 年の G7 ブリュッセル・サミットにおいても宣言していることであり、G7 は決してこれを裏切ることがあってはならない。それには、世界の気温上昇を摂氏 2 度以内に抑えるという目標を実現するための様々な手法(エネルギー効率の向上、二酸化炭素排出が大きいエネルギーからの脱却、技術の進歩など)を明確に承認することが有効である。この摂氏 2 度目標を本当に実現するには、今後も CO2 排出抑制が焦点となるに違いない。ただ、気候変動の影響には予測不能なところがあるので、全ての国々が適応力を強化する必要がある。

ドイツは G7 議長国として、数多くの専門家委員会が提案している、1990 年を基準として 2020 年までに 30%、2050 年までに 80%という具体的な排出削減目標を全てのメンバー国が徹底して実行するように尽力するべきである。加えて G7 の全てのメンバー国は、2015 年 3 月までに自国の拘束力ある CO2 排出削減計画を発表するべきである。



議長国としてのドイツに対する行動提言

1. 温室効果ガスの排出回避:

G7 内で実効性のある排出量取引システムを開発せよ

気候変動の避けがたい影響への適応と並んで、温室効果ガスの発生源に対する効果的な気候保護策が講じられねばならない。その際気候変動のさらなる回避、ないしは減速化の責任は一義的に工業先進国にある。G7 の特異な点は、これが排出量取引制度(EHS)の導入国と非導入国の集まりであることだ。従って G7 内部での折り合いは、それだけでグローバルなシグナル効果を持つのである。気候変動は経済的視点からは旧来の市場の機能不全と見ることもできる。これは温室効果ガスの排出が損害を与え、つまりはコストを発生させるにも関わらず、原因者がそのコストを負担しないからである。EHS は、気候変動の原因となる排出に価格を設定するものである。この EHS 導入を巡っては、現在 G7 諸国全てにおいて内政的な議論が行われているところだ。ドイツはその動きを梃子として議長国任期中に、欧州版排出量取引制度の改革と、大陸間で異なる様々な EHS を柔軟に一本化することに力を注ぐべきである。またドイツ政府はここで特に、サブナショナル・レベルでの EHS をも取り込めるようにしたい。

EU は世界最大の排出許可証市場を有している。とはいえ、ここ数年で許可証の価格は著しく低下した。その結果、排出削減へのインセンティブも後退している。温室効果ガスの大量排出者に思考の転換を促し、持続可能性の面から経済を長期的に近代化していくために、EU の排出量取引制度は改革されなければならない。それには、明確な基準により毎年継続的に排出許可証の全体量を低減させ、該当する企業が確実な計画を立てられるようにするべきである。さらに最終的には排出量の多い産業部門も含めた全ての領域に EHS を拡大していく必要がある。そのような改革ができれば、EU 版排出量取引制度は世界中で益々お手本とされるようになるだろう。

これに平行して、様々な EHS が大陸を超えて一本化されるよう働きかけて行くべきである。欧州の改良版 EHS を出発点とするそのような協力提案は、サブナショナル・レベルのアクターの取り込みによって G7 諸国の国内における反対勢力に対処する機会を提供する。既に独自の EHS を導入している米国のカリフォルニア州やカナダのケベック州などは、テスト段階において EU の改良版 EHS に自主的に同調してくれるだろう。そうすればこれらの地域は、排出量取引制度の効果や影響についての経験を得られるし、こうした実証実験をベースに国内レベルでの取引制度への参加に集中できる。

そして長期的には大西洋を挟んで米欧間での統一 EHS が生まれるだろう。

ドイツは G7 議長国の立場から、EHS の強化を積極的に推し進め、最も力のある先進工業国のグループとして気候保護のための国際規格を主導できるようにしたい。(カリフォルニアやケベックなど)非欧州 G7 諸国の州が自発的な義務化へのイニシアティブを取れば、その地元であるカナダや米国で気候変動政策の議論が活発化するまたとない機会となる。

2. 気候保護パートナーシップの確立: 技術面でのリードを活用せよ

気候保護のための重要なテクノロジー分野では G7 諸国がリードしており、これを気候変動に関する国際的な議論の場で活用するべきである。G7 が最大の温室効果ガス排出国だけはまだ取り込めていないのは事実だが、この政策領域のテクノロジー面で最先端に行く重要なアクターは取り込んでいる。それにより気候変動に対応するためのさらなる補完的な方法を実現できる。すなわち、インテリジェントな方法によって排出回避を助けたり、適応力を高めて気候変動の影響を克服しやすくしたりできるのである。そのためにはテクノロジー、キャパシティー・ビルディング(途上国の能力構築)、サイエンスの三つの分野を包括する気候保護パートナーシップを結ぶのがよい。そこでは、開発途上国は今後もコスト面で有利な技術移転によって支援されなければならないが、新興国(特に G20 に所属する新興国)は同じ目線に立つパートナーとして、今後は協調融資の強化により相応の貢献を求められる。このような気候保護パートナーシップに新興国を建設的に取り込み、本論で提案している様々な政策ツールの財源を複数の担い手に分散するためには、先進国、新興国、途上国間でのトライアングル協力の構築が有効であろう。

テクノロジー・パートナーシップは、気候保護的な社会や気候変動に関してニュートラルな社会のためのテクノロジー転換をパートナー国に呼び込み、加速するものである。多くの先進国では既にその意義が実証されていることだが、まずはインテリジェントな技術的解決策によってエネルギーと消費のマトリックスを改造する必要がある。またエネルギー効率の向上や、排出削減に資する再生可能エネルギーの拡大も求められる。しかし、気候保護とは気候変動の影響からの保護でもあるので、例えば観測衛星やドローンによる気候変動調査を含めた多国間での、あるいは地域での早期警戒システムの構築などが必要となる。沿岸諸都市の洪水被害からの防護や、森林の違法伐採防止のための監視の領域でも技術移転が行われる。



そこでドイツは特に南北間の技術移転振興基金の創設を推進すべきであろう。この基金には G7 諸国だけでなく、G20 諸国やその他のグループに所属するがこの問題に関心を持つ国々も同様に資金を拠出するものとする。

キャパシティー・パートナーシップは、防災対策やこの分野で重要なマンパワーの教育と技術的装備を強化するものである。従ってドイツは G7 として、「気候変動の影響からの防護能力を強化するイニシアティブ」を世界に向けて提案すべきである。先進国における災害予防もこの際に見直し、経験の交換ができる構造にするべきである。そのような実地レベルの協力は、パートナー国における具体的な改善をもたらす、気候保護の他の領域でも G7 と協力しようという意欲を高める。キャパシティー・パートナーシップはまた同時にローカル人材のプロフェッショナル化に寄与し、先進国においても学習効果をもたらすだろう。

サイエンス・パートナーシップの意義は詰まるところ、プロジェクトの具体的な支援を超えて、科学的ノウハウを長期的に促進することにある。そのためには先進国、新興国そして途上国の間で、気候関連学術分野を構造的にネットワーク化していくべきである。それによりローカルな研究インフラが強化され、それぞれの局地的な所与条件とニーズにより一層即した技術的解決策が生み出されるからである。先進国と途上国の研究機関をツイン・パートナーにするモデルは、他の研究領域の構造化された知識交流（例えば UNU-FLORES: 国連大学物資フラックス・資源統合管理研究所）として既に成果が出ている。新興国では、気候保護パートナーシップの枠組みで、二国間協力により現地に設立されたドイツの学術機関の大学や研究所が重要な役割を担うことができる。

3. 気候変動の影響の克服： 革新的な開発政策のツールを活用せよ

今日でも既に多くの国々が気候変動の影響に苦しんでおり、そこには分配闘争と移民流入という地域の安定にとってのリスクが潜んでいる。従って G7 諸国は排出を削減するだけでなく自らのためにも、開発途上国が気候変動の影響に備え、災害予防体制を構築するのを支えるべきなのである。最大の ODA 拠出国である G7 は、そのような開発政策上のツールボックスを既に持っている。

適応対策の資金を各国が調整して負担できるように、ドイツ政府は G7 諸国に対し、2010 年コペンハーゲンにて設立を合意したグリーン気候基金に適切な資金を拠出するように促すべきである。ドイツ自身は、2014 年 7 月に初の G7 諸国として 7 億 5000 万€の拠出を約束している。他の先進工業国もドイツに続くべきである。同基金が稼働できるようにするには、2015 年にパリで開催予定の気候

変動枠組み条約締約国会議(COP21)までに少なくとも 150 億ドルの資金が手当てされていなければならない。それができれば G7 諸国は、同基金の設立が遅れたために先進国への信頼を失った途上国の要求のひとつを叶えることができるのである。

適応対策のための資金の一部は、気候変動の影響を被る可能性が潜在的に高い地域の保険に充当するのがよいだろう。ミュンヘン気候保険イニシアティブは、カリブ海諸国における保険をベースとしたリスクマネジメントの実証プロジェクトだが、ミュンヘン再保険会社とドイツの複数の省庁が出資しており、既に「ドイツ式」手法として通っている。同イニシアティブはまた、気候変動の影響との戦いに保険業界を始めとする民間セクターを巻き込むものである。従ってこのモデルを一必要な適応策と共に一世界の他の地域にも拡大し、保険料の少なくとも一部をグリーン気候基金の適応対策予算でカバーすべきである。G7 諸国には資金力の豊富な再保険会社があるので、来るパリでの気候サミットにおいて同等のイニシアティブを提起できる。技術移転によりローカルなデータを元にした気候予測の精度が上がるため、このような気候保険の保険料もかなり下げることができる。

これと同じく重要なのが、気候難民の発生に前もって対処し、予防策を講じることである。気候データを基にすれば今日でも既に、10 年後、20 年後に世界のどの地域に人が居住できなくなるかが予測できる。それらの地域では、気候難民のためのナンセン・イニシアティブや国連難民高等弁務官事務所 UNHCR と協力し、中期的な移住計画をスタートさせなくてはならない。G7 諸国の中で唯一ナンセン・イニシアティブに参加しているドイツは、G7 議長国としてこのテーマ領域においても重要なインパクトを与えられる。

しかし気候難民は何よりも途上国自身の都市化を加速するため、この問題に直面している地域との開発協力においては、今後は都市生活の改善に焦点を当てなくてはならない。従ってドイツは G7 議長国として、官民協力体制で都市インフラの整備に的を絞って進めていこう G7 諸国を促すべきである。また、都市の危機管理における経験が豊富な G7 諸国の大都市は、その知識を途上国に伝えることで気候変動の影響克服に多大に貢献することになろう。ドイツの都市や自治体はそのよい前例であり、既にハンブルクとドレスデンが洪水管理に関するコンサルティングを行っている。ドイツ政府は最大の先進諸国に属するパートナー達にドイツの例に続くよう促し、気候変動の影響に対する適応力を高めるため、都市部と地域の間での経験交換をさらに発展させていくべきである。