

「COP22 Side Event: Trade and climate change: Can international trade help save the climate?」

傍聴報告

2016年12月5日

一般社団法人海外環境協力センター (OECC)

本傍聴報告は、2016年11月16日～18日にモロッコ・マラケシュで開催された気候変動枠組条約第22回締約国会議 (COP22) において開催されたサイドイベントの傍聴報告です。

- タイトル：貿易と気候変動：国際貿易は気候変動の抑止に貢献できるか？ (“Trade and climate change: Can international trade help save the climate?”)
- 日時：2016年11月12日 (金) 11:30-13:00
- 主催：International Center for Trade and Sustainable Development : ICTSD (貿易と持続可能な開発国際センター)、Association Français des Entreprises pour l’environnement: EpE
- 会場：Blue zone Area E : Pacific (150)
- プレゼンター (敬称略)：Claire Tutenuit: General Delegate, Entreprises pour l’environnement, Ingrid Jegou: Director, Climate, Energy and Natural Resources, Harro Van Asselt: Professor of Climate Law and Policy, University of Eastern Finland (UEF), Pierre Andre de Chalendar: Chairman and Chief Executive Officer, Saint-Gobain, Steve Sawyer: Global green wind power association, Aik Hoe Lim: World Trade Organization (WTO), Peter Govindasamy: Director, International Trade Cluster, Singapore Ministry of Trade and Industry
- 言語：フランス語、英語

■ 概要

- 国際貿易は気候変動対策をスケールアップ及びスピードアップすることを促進できるかというテーマに沿って、気候変動対策に寄与するための貿易活動や貿易ルールの可能性及び貿易レジームと気候変動レジームの前向きな関係構築の育成についてパネルディスカッションによる議論が行われた。

■ 発表内容 (敬称略)

Introduction

- 貿易と持続可能な開発国際センター (ICTSD) は貿易と気候変動の干渉について長年

に渡って取り上げてきたが、当初と比較して議論が盛り上がり、前向きな発展が見られる。

- 最近3年間に ICTSD は世界経済フォーラム (WEF) と共に新しい貿易ルール検討のための「The E15 Initiative¹」という大きなプロジェクトを実施してきた。その中で検討したトピックの一つとして気候変動及びクリーンエネルギーが挙げられる。検討成果として、10月に貿易レジームにおける政策オプションを示したレポート²を発行した。

1. Harro Van Asselt :

- 昨年2015年は、昨年は気候変動と国際貿易レジームの双方にとって、重要であった。2015年12月にパリ協定が採択され、更にナイロビで開催された第10回世界貿易機関 (WTO) 閣僚会議 (MC10) では閣僚宣言が採択されたが、ドーハ・ラウンドに関しては合意が得られなかった。
- WTOだけでなく二国間及び地域間の様々な通商枠組みが存在しており、特に最近では環太平洋パートナーシップ協定 (TPP)、環大西洋貿易投資パートナーシップ (TTIP)、EU カナダ貿易協定 (CETA) などの大規模な二国間・地域協定が検討されているが、それらの締結は難航している。これらの枠組みが、環境面での先行的な取組を実施するケースも見られる。
- UNFCCC 及び京都議定書とは異なり、パリ協定は貿易に関する直接的な言及をしていないが、UNFCCC 第3条5項は変わらず適用される。

[UNFCCC ARTICLE 3 PRINCIPLES] (UN: 1992)

5. The Parties should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to sustainable economic growth and development in all Parties, particularly developing country Parties, thus enabling them better to address the problems of climate change. Measures taken to combat climate change, including unilateral ones, should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade.

- パリ協定では、間接的には以下の点について貿易との関連が見て取れる。
 - 1) 2°C目標の達成：真剣に2°C目標を達成するつもりであれば、環境に配慮した商品・サービスの国際市場を構築する必要がある。
 - 2) NDC の実施：例えば再生エネルギー普及施策に対して、国際貿易ルール (例：補助金) の関わりが重要となるだろう。
 - 3) 野心の向上：野心の向上に伴って、気候変動施策における公平な競争の場 (level playing field) を確保することの必要性、特にカーボン・リーケージの問題に対処する必要が出てくるだろう。

¹ <http://e15initiative.org/>

² Carbon Market Clubs under the Paris Climate Regime: Climate and Trade Policy Considerations (http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/carbon_market_clubs_3.pdf)

4) 協力的アプローチ：第6条2項に規定される協力的アプローチの実施における国際的なクレジットの移転に関して、国際貿易ルールが関係する。

- 翻って貿易協定が気候変動に与える影響についてはどうか。例えば、再生可能エネルギー普及のための補助金に対して、WTOの紛争解決による協定違反の判断がされたり、関連の学会では長らく貿易協定が各国の気候変動施策の推進の妨げになることを指摘していたり、ネガティブな影響が懸念されている。
- しかしながら、国際貿易レジームは気候変動施策の実施においてポジティブな役割を果たす可能性を持っており、気候変動の交渉においても十分に検討されるべきである。関連する2つのプロジェクトに携わっているので紹介したい。一つは「The E15 Initiative」であり、二つ目は **Climate Strategies** による研究調査³であり、10月にレポート⁴が発行されている。
- WTOルールと気候変動施策の関係性に関して指摘したい。WTOはケースバイケースの紛争解決に基づいたルール生成が行われるという特徴がある。今後、WTOにおける気候変動施策の規定のされ方によって、施策実施の妨げにも促進にもなりえる。
- いずれにせよWTOルールを変更することはチャレンジングである。政策オプションとして以下を提案する。1)WTO加盟国が気候変動目標の達成に関する宣言を行うこと。既存ルールやルール生成の仕組みとの兼合いが課題であるが、WTOとして気候変動抑制に対する強いシグナルを出すことが重要である。2)進行中の「環境物品・サービス協定」交渉の対象範囲を拡大すること。3)二国間協定において率先した取組を行うこと。一例として欧州・シンガポール間の貿易協定において、気候変動対策に関する規定、具体的には化石燃料補助金の規定が含まれている。4)国際貿易に係る施策が気候変動に与える影響の計測及び評価を行うこと。

2. Pierre Andre de Chalendar :

- 2015年にCOP21に先駆けて開催した気候変動ビジネスサミットにおいて、2つの重要なメッセージがあった。一つ目は産業界が気候変動問題に対して、影響を与えていると同時に解決策を示すべき当事者として取り組むこと、二つ目は産業界にとって炭素価格シグナルが有用であること、であった。
- 市場メカニズムや炭素税などの炭素価格の導入がされている地域もあるが、実際には良く知られたカーボン・リーケージの問題がある。そのために国境炭素税を課すという方策が期待されるが、WTO協定へ抵触する懸念があることを背景に現実には導入されていない。こういった気候変動施策と貿易ルールの不整合を正していく方向性が必要である。

³ Making the International Trade System Work for Climate Change
(<http://climatestrategies.org/projects/making-the-international-trading-system-work-for-climate-change/>)

⁴ The trade system and climate action: ways forward under the Paris Agreement [Working Paper October 2016]
(<http://climatestrategies.org/wp-content/uploads/2016/10/Trade-and-climate-ways-forward-1.pdf>)

- 現実的に有効な気候変動対策を進めるために必要なのは、セクター別に強い力を発揮できる国際的な中央組織である。航空部門を例に取れば、**ICAO** という中央集権的な組織があったから **GHG** 排出規制が導入できた。

3. Steve Sawyer :

- 風力発電について、**2015** 年に導入された発電の種類として風力発電が最大であった。また、**2010** 年以降の風力発電導入の地理的分布を確認すると、その過半数は **OECD** 非加盟国である。このデータは、風力発電の競争性、同産業の成長を示している。
- クリーンな電力を大量にかつ最小コストで導入すること、新しい雇用及び産業の創出とエネルギーアクセスの平等性を確保すること、という大きな二種類の要望が再生可能エネルギーに対して存在していて、風力発電産業はできる範囲でベストを尽くしている。
- 貿易政策の面で直面する最大の困難は、ある国が再生可能エネルギー施策においてローカルコンテンツ要件を設定する場合である。市場での現実には、みんなが様々な賢い方法でローカルコンテンツ要件の設定を行っている。
- オンタリオ州に対して **WTO** による裁定が下ったのは例外的なケースとして、中国は **2** 年間に渡ってローカルコンテンツ要件を導入し、米国が **WTO** へ訴えた後に要件を撤廃したが、その時には既に市場シェア **9** 割を国内企業が占めるという状態で目的を達していた。ブラジルの特殊な事例としては、エネルギー政策では直接触れずにブラジル国立開発銀行のファイナンス要件としてローカルコンテンツ要件の設定を行い、結果として、私の考えでは **11** の関連事業者が風力発電プラントを建設した。なお現在は政権交代を経てそれらプロジェクトへの出資は停止されている。南アフリカの場合は、ハードウェアではなく所有権や投資パターンなどによる要件を設定している。ローカルコンテンツ要件の設定は、結果としてコストを増加させる。
- 一方で、我々から各国政府へのメッセージは、市場規模や透明性などについてしっかりしたビジョンと方針を持って再生可能エネルギー市場を立ち上げれば、**3** 年後には現地調達が可能となるという事実である。なぜなら輸送費用や建設費が高くなるためである。現在の海上輸送費も航空輸送費もばかげた安さだと思う。それは航空・船舶セクターの **GHG** 排出が規制対象外となっているからであり、将来的に炭素費用が上乗せされれば状況は大きく変わるはずだ。
- なお、ソーラーパネルについては、一昔前まではパネル製造コストの占める割合が大きかったが、現在ではそれより下流の工程（組立てなど？）のウェイトが大きくなっている。
- しかし、再生可能エネルギーの促進に関する最大の問題は、貿易ルールよりも化石燃料補助金であり、早急に撤廃されるべきだと考えている。

4. Aik Hoe Lim :

- 議論の範囲を広げて、気候変動問題を持続可能な成長の戦略に取り込んでいくという観点で貿易の役割を考えるべきだと思う。貿易レジームが寄与できると思われる重要な点は1) コスト削減による低炭素技術の普及、2) エネルギー、インフラ、IT などへの投資の活性化、の2つである。
- これらについて既に WTO が取り組んでいるものがあり、一つは現在約 40 カ国が交渉に参加している「環境物品・サービス協定」⁵である。交渉の目的は、再生可能エネルギーなどの関税撤廃であり、12 月中になんらかの結果を出せるよう厳しい交渉が続いている。
- 直接的な環境物品以外の分野での協定も持続可能な成長への貢献がなされる。ナイロビで開催された第 10 回世界貿易機関 (WTO) 閣僚会議 (MC10) では、農産物輸出補助金の撤廃について合意された。この合意は SDGs の開発目標第 2 番「飢餓撲滅、食料安全保障」の達成に言及している。輸出補助金は効率的な農業を阻害し、過剰生産の原因となっているので、撤廃により持続可能な農業の促進やその分の予算をより適切な分野に配分できる。また IT 分野の協定も直接気候変動には言及しなくとも、スマートシティや GHG モニタリングなどデジタルエコノミーへの貢献が可能である。
- 貿易協定を環境保全や持続可能な成長の目標と調和したものにしていくことは大変難しいが、これから必要な取組である。そのために透明性を伴った協力のためのダイアログの実施、ダイアログによる問題の特定と既存施策での対応、を進めるべきであり、それでも解決不可能な問題に対して、国家間で新たにどのような協定を結びうるか考えなくてはならない。
- UNFCCC と WTO の 2 つのフォーラムが気候変動施策と貿易施策の一貫性を保ちながら相互協力することが期待されるが、気候変動にせよ貿易にせよ、昨今多国間主義 (multilateralism) 自体が疑問に付されているという困難があるのも事実である。
- 気候変動と貿易のレジーム間でのバランスを取ることも必要となる。環境政策側が貿易ルールを尊重することも必要で、保護主義を避けるための無差別原則 (non discrimination) がその一つである。これは WTO 協定だけでなく、UNFCCC 第 3 条 5 項でも明記されている。
- 国境炭素税 (Carbon Border Adjustments) については WTO 加盟国において検討されるべき事項であるが、関連する統計を紹介したい。2014 年の中国から米国へのアルミニウム・鉄鋼・紙の輸出量は、国内生産量の 0.406% でしかない。同様にセメントは、0.044% である。つまり対象となる輸出入はかなり限定的だと言える。私が言いたいのは、報復ではなく協力として貿易協定を利用すべきであるということである。(注: お

⁵ Eliminating trade barriers on environmental goods and services (https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_neg_serv_e.htm)

そらく、米国大統領選結果を受けて、米国産物品に対して国境炭素税を導入すべき、という意見が一部で出ていることに対する意見だと思われる。)

5. Peter Govindasamy

- シンガポールは小さな島国であり、非常に限られた再生可能エネルギーのオプションしか持っていない。食料にしてもエネルギーにしても輸入に大きく依存しているため、貿易及び貿易ルールをととも重要視している。
- パリ協定について重要な点を 5 つ振り返りたい； 1) パリ協定は包括的な気候変動施策実施を可能とする初めての国際的取決めである、 2) パリ協定は多国間主義の後押しとなる、 3) 国際的なコンセンサスのもとでの多国間協定に基づくパリ協定は、気候変動施策をまとめあげる最善の手法である、 4) パリ協定では国ごとの状況を考慮した施策の選択をすることが認められている、 5) パリ協定では、UNFCCC の第 3 条 5 項に記載されているとおり、批准各国の協力による協力的かつオープンな国際経済システムの促進の必要性が認識されている。
- 貿易施策と気候変動施策の関係性について重要な点を 3 つ述べたい； 1) 各国が気候変動の影響だけでなく貿易施策を含む様々な施策の影響を受けること、 2) 貿易施策及び WTO ルールは各国の 2020 年までの気候変動施策及び 2020 年以降の NDC 実施に大きく影響する。国の施策だけでなく、国際機関による取組も重要で、例えば ISO によるカーボン・フットプリント規格などがある。 3) IPCC の第 5 次報告書では、気候変動レジームと貿易レジームにおける先制・予防的な協力 (preemptive cooperation) の重要性がハイライトされている。⁶
- 先制・予防的な協力は、国内レベル：省庁間の協力、国際機関内レベル：UNFCCC、WTO、ISO などの組織ごとの取組、国際機関間レベル：国際機関の間での協力、の 3 つのレベルで実施され、これをまとめる管理体制・枠組みが必要だと考える。そのため特に重要な点として、国ごとで異なる状況の把握と施策の透明性の確保を挙げたい。

■ 質疑応答 (敬称略)

Q. 不明 (IISD)：再生可能エネルギーの優遇による社会の低炭素化と貿易ルールの関係性について見解を伺いたい。

A. Peter：各国は気候変動へ資金投入する一方で、化石燃料に対する補助を続けている。2°C / 1.5°C 目標の達成のためには、2050 年までに発電部門の脱炭素化が必要であることを多くの研究が示している。現時点で化石燃料による発電所を建設するのは、将来の座礁資産を所有するという、もしくはパリ協定の内容を信じてはいないということになる。これ

⁶ IPCC AR5 WG3, Chapter 13: International Cooperation: Agreements & Instruments, 8.3 Implications for policy options (P. 1035) (https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_chapter13.pdf)

は、政治的課題ではなく科学的な事実であり、そこに議論の余地はないことを強調したい。

A. Harro Van Asselt : WTO と UNFCCC は化石燃料補助金／再生可能エネルギー補助金についてもっと議論するべきであると考えます。センシティブな問題でアジェンダに上げることが難しいが、ルール作りまでいかなくとも、それらの現状、影響等について議論し、透明性を確保することがまず必要だ。

A. Peter Govindasamy : シンガポールのエネルギー使用の 95% は天然ガスであり、輸入に頼っている。化石燃料への補助はしておらず、市場による価格決定に任せている。しかしながら、途上国によっては化石燃料補助金が必要な状況があり、撤廃するにしても段階的な対応が望ましいと考える。

Q. Pierre Andre de Chalendar : カーボン・プライシングの必要性と、またそれに伴うカーボン・リーケージに対する国境炭素税の有効性について改めて指摘する。

A. Aik Hoe Lim : まず、WTO 協定は現に環境面の例外措置に関する規定を有しており、これらは活用可能である。次に、WTO 協定はカーボン・プライシングについて何も言及していない。重要となるのは、WTO の非差別原則に沿った仕組みになっているかという点である。最後に、国境におけるなんらかの施策を検討する場合、その産業にとって輸出が主要なものであることが前提条件となるだろう。

Q 不明 : 消費ベース GHG 排出量算定 (consumption based accounting) の必要性についてどう考えるか。

A. Harro Van Asselt : そのような提案・議論は活発にされており大変興味深いですが、既存のアカウントティングシステムの変更や、国際レベルですぐに適用することは難しいと思われる。

(報告者 : OECC 渡邊 潤)

サイドイベント傍聴報告については以下をご覧ください。

日本語版

http://www.mmechanisms.org/info/event/details_oecc_COP22report.html