

コラム

EU の京都議定書の条件付き「単純延長」について

地球環境ユニット

坂本 智幸

2010 年 10 月 14 日、15 日に EU の環境閣僚理事会が開催された。この会合の開催に前後して、EU が京都議定書を条件付き「単純延長」することを容認すると報道された。2013 年以降の気候変動に係わる国際的な合意について、わが国は主要排出国が参加する公正で効果的な国際枠組作りを主張しており、かねてから「単一の法的拘束力のある枠組み」の締結を主張していた EU と同じ方向性を有していた。しかし、2010 年 11 月 29 日から開催される気候変動枠組条約第 16 回締約国会議 (COP16) を目の前にして、わが国にとって、EU の条件付き「単純延長」論は不都合であり認められないものとして受け止められているものと思われる。そこで、EU が検討を進めている条件付き「単純延長」の具体的な内容を整理し、戦略的含意を探ってみたい。

「延長」という言葉は、いくつかの意味で使われるが、上記文脈においては、「長さや期間を延ばす」という意味、もしくは「ひと続きのもの。つながるもの。」として使われているものと考えられる。前者は、まったく同じものをある次元へそのまま引き伸ばすということであり、ここでは京都議定書を構成する法的要素はそのままに、ある将来時点まで適用するということになる。後者は、京都議定書を構成する法的要素の変更が生じたとしても、それらによって構成される法的概念や骨格は変わらないと言うものになる。さらに具体的な例をあげると、前者は、削減目標が課される国は先進国のままで、その目標値も変更がなく、途上国は共通だが差異ある責任の下、引き続き CDM のホスト国として活動を行うと言うものが考えられる。一方、後者は、先進国の目標値の変更、コペンハーゲン合意に基づき新興国が提出した緩和措置の実効性を高めるための措置を盛り込むのと並行して、先進国と新興国を含む途上国との間の現在の制度的関係を堅持するというものが考えられる。

ここで、留意しておきたい点は、「単純延長」に係わるいずれの解釈においても、議定書の改定手続きが必要であり、その手続きは「単純延長」という言葉の響きとは裏腹に、決して容易なものではないということである。京都議定書の改定に係わる詳細については高村 (2010) が詳しいⁱ。この中で、空白の回避が困難な場合の法的対処方策として「京都議定書及び附属書 B の改正発効要件の変更による発効の迅速化」と「京都議定書改正案の暫定適用」の 2 つのオプションがあるとしているが、いずれも、各国の法的手順に課題があることから (前者であれば議定書改定のための各国の批准手続き、後者であれば、暫定適用の国内法制度上の制約や立法府の承認を得ないことの政治的な難しさ)、国際的な枠組み合意を発効するは至難の業のようである。なお、京都議定書の第 1 約束期間と第 2 約束期間の間の空白は、京都議定書の下で 2013 年以降附属書 I 国を法的に拘束する削減の約束が存在しない事によって生じるが、法的拘束力のある削減目標が無くても京都議定書は自動

的に運用を停止または効力を失うわけではないとも指摘している。

次に、コペンハーゲン会合後の EU における気候変動交渉に関する議論をフォローする。EU は、2009 年 10 月の環境閣僚理事会において、同年 12 月のコペンハーゲン会合に向けた国際的な枠組みに関する EU の基本方針を確認している。この中で、EU は京都議定書に基づくとともに、同議定書の本質的要素がすべて組み込まれたもので、開始を 2013 年 1 月とする一定期間中に法的拘束力のある（単一の）協定を求めることを確認している。しかし、同じ目的に対してその他の締約国と異なるオプションを受け入れる余地もあるとしており、様々な状況に対処可能とする EU のしたたかさを感じるⁱⁱ。

こうして EU は、法的拘束力のある単一の協定を主張しコペンハーゲン会合に臨んだが、その結果は、欧州にとって“災難であり、大いなる失敗”（FT、2009 年 12 月 23 日、“EU reflects on hard truth after climate 'disaster'”）であった。そこで、EU はコペンハーゲン会合以後の気候変動交渉における新たな戦略について検討を開始することとなった。まず、2010 年 3 月に欧州委員会はコミュニケーション（政策文書）を公表しⁱⁱⁱ、早期行動（“fast start”）基金の早期実施や、欧州理事会や欧州議会との連携・協力の下で EU の気候変動交渉の支持獲得に向けた活動の重要性を主張した。また、国際交渉の進展を速めるために、政治的合意にとどまったコペンハーゲン合意を、単一の法的拘束力のある国際的合意に向けた国連の交渉文書に組み入れていく事を提案している。この時点において、欧州委員会は国際合意が 2011 年末まで延びる可能性を認めたものの、段階的な取り組みを通じて単一の法的拘束力のある枠組みの構築を目指している。

その後、2010 年 10 月 14 日と 15 日に開催された閣僚理事会では、全ての主要経済国を参加させる国際的で包括的な枠組みを含むより広い結果の一部として、京都議定書の下での第 2 約束期間の検討を受け入れることを合意した^{iv}。これは、これまでの単一の法的拘束力のある合意を求める姿勢から後退した感がある。この決定の伏線は、UNFCCC 関連会合における EU の発言に求めることが出来よう。2010 年 8 月に開催された気候変動枠組条約、及び京都議定書の下での作業部会（AWG-LCA、AWG-KP）会合以降、EU は拘束力があるものである限り、法的形態に関して妥協と京都議定書の第 2 約束期間に関する検討を行う余地があると繰り返し発言している^v。

ここで留意したいのは、条件と京都議定書の単純延長の具体的な形式である。まず、全ての主要経済国を参加させる国際的で包括的な枠組みについて、これまで EU が主張してきた法的拘束力という条件が放棄され、主要経済国の参加を求めるにとどまっている。次に、京都議定書の下での第 2 約束期間における形式については具体的な検討項目が指摘されておらず、これだけでは単純延長と解するのは難しい。しかし、これまでの EU の主張を勘案すると、京都議定書の特徴でもある主要な制度の構成要素、すなわち、先進国の排出目標と京都メカニズムの実施を基礎としたフレームワークの保持は EU にとって譲れないところであろう。セクター別アプローチなど京都議定書を超えた新しい枠組みを提案する我が国において、京都議定書の基本コンセプトから抜けきれない EU の主張が単純延長と評され

ることには一定の理解ができるが、EU が提示する条件がどの程度の拘束力を持つのか（それは、どの程度実現が困難であるかをあらわす代理変数ともいえるもの）を吟味する必要があろう。

閣僚理事会による決定は、2010 年 10 月 28、29 日の EU 首脳会合において承認されたが、この最終決定について、EU は具体的にどのようなシナリオを考えているのであろうか。この点に関して参考となる政策文書が、同年 5 月に欧州委員会から公表されている^{vi}。この中で、2013 年以降の国際的協定について、①京都議定書に代わる単一の新しい国際協定、②枠組み条約の下で新しい法的拘束力を持った合意とあわせた京都議定書の第 2 約束期間の実施、③枠組み条約の下で一連の決定とあわせた京都議定書の第 2 約束期間の実施の 3 つのオプションについてシナリオを検討している。EU の条件付「単純延長」への転換は、オプション①からオプション③への転換に相当し、転換された枠組みの拘束力は弱まったものになることは容易に想像が出来る。

最後に、EU の方針転換について若干の考察を行い、本稿を閉じたい。欧州委員会は、2013 年以降の欧州排出量取引制度の実施に向けた具体的な制度変更に着手している。2010 年 10 月には、製造業を中心とした産業部門に対する無償割当のためのベンチマーク規則案が公表された。欧州の産業界は、各業界に固有の技術的、政策的な課題について欧州委員会との協議を重ねている。加えて、多くの産業部門で共通する懸念として、ベンチマーク水準の厳しさとそれに伴う過少割当の可能性が指摘されている。このような中、国際交渉が頓挫し欧州の産業界だけがキャップを被ることにに対する欧州産業界からの反発が生じる可能性もある。そこで、EU は条件付き「単純延長」を支持し、国際的な枠組みの空白を回避することで、少なくとも現状の炭素価格に基づく、かつ、米国を除く先進国を含む国際競争の状態を維持させ、産業界の反発を封じ込めたいと考えているのではないだろうか。ちなみに、前述の高村（2010）ⁱが述べているように、2013 年以降の欧州排出量取引制度は、国際的な枠組みの合意に至らなかった場合の規定条項を設けているので、もし国際合意が成立しない場合においても欧州排出量取引制度そのものが法的に破綻することは無いと考える。

お問い合わせ : report@tky.ieej.or.jp

ⁱ 高村ゆかり（2010）、「京都議定書の第一約束期間と第二約束期間の間の制度の空白への対処方策に関する法的考察」、環境経済・政策学会 2010 年大会発表論文

ⁱⁱ 閣僚理事会（2009）、「EU position for the Copenhagen Climate Conference (7-18 December 2009)- Council conclusions" (4790/09)、パラ 59、60

ⁱⁱⁱ 欧州委員会（2010a）、「International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change" (COM(2010) 86 final)

^{iv} 閣僚理事会（2010a）、「Preparations for the 16th session of the COP16 to the UNFCCC and the 6th session of the CMP 6 – Council conclusions"(14957/10)

^v 閣僚理事会（2010b）、「United Nations Framework Convention on Climate Change(UNFCCC): 11th session of AWG-LCA, 13th session of AWG-KP = compilation of EU statements"(12833/10)

^{vi} 欧州委員会（2010b）、「Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage Background information and analysis Part II" (SEC(2010)650)