

京都議定書 2013 年以降の枠組み^{1,2}
－米国および途上国を含めた代替レジームの可能性－
上智大学教授 村瀬信也

1. はじめに

国際法は 400 年の歴史をくぐり抜けてきた。長きに亘り存続してきた国際法の本質はそのバランス感覚にある。地球温暖化問題は 1992 年に開催された地球環境サミット以来国際社会が明示的に取り組んでいる課題であるが、リオで示された「持続可能な開発」の概念にも表されているように、開発と環境のバランス・調和を図ることが国際法の観点からも基本的な課題となる。

1990 年前後以来、国際環境条約の数が急増している。しかし履行の側面までを充分に考慮して策定された条約は少ない。締約国の履行が確保されない国際条約は「画に描いた餅」に終わる。

こうした観点から京都議定書の見直しを行い、今後の対応を検討する必要がある。

2. 京都議定書の問題点

第一に、京都議定書の中核は強制的、固定的な排出キャップを政府に課している点にあるが、この目標設定に問題がある。数値目標は交渉過程において制度の具体的ルールに先行して決められ、それが独り歩きした。この数値目標にはそもそも具体的根拠はなく、また 1990 年が基準年とされたことは欧州にとっては有利となったが、その他の国にとっては不公平感を残す結果となった。EU は EU バブルにより目標の達成が比較的容易である見込みがあったが、1990 年以前に省エネに取り組んできた日本にとっては極めて不利な内容となった。さらに京都議定書は目標の不遵守に対する制裁を規定しているが、それには理論的にも実際的にも大きな矛盾がある。議定書には、総じて、長期的、継続的、柔軟な対応が欠如しているといえる。第二の課題は、途上国の参加問題を抱えていることである。そして第三に、主要国（特別利害関係国）のイニシアティブを担保する制度となっていないことである。軍備を持っている国が軍縮条約を締結しなければ意味がないのと同様に温暖化問題においても、米国、欧州、日本、中国、インド、ナイジェリア、ブラジル等の国のコミットメントが不可欠である。南極条約における「協議国体制」はこの観点から参考になる。

¹ 本報告は、2003 年 3 月 24 日に開かれた所内研究会での発表・質疑応答の内容を取り纏めたものである。

² 文章は、第 2 研究部環境グループ研究員伊藤葉子（現在、東京工業品取引所市場構造研究所研究員）が執筆し著者が加筆・修正したものである。

3．京都議定書の不遵守手続き

モントリオール議定書の下で設定されている不遵守手続きにみられるように、締約国に対しては遵守のための支援を行い、非締約国に対し制裁措置を加えるのが地球環境条約の基本的性格である。これに対して京都議定書は、不遵守の場合締約国に制裁を加える規定となっている。議定書 18 条では、拘束力を持つ措置については改正手続きを必要としているが、改正された場合、罰則規定は改正後の議定書を批准した国のみに適用されることとなるため京都議定書は実質的には機能しなくなる恐れがある。マラケシュ合意では、第二約束期間の割当量から第一約束期間における超過排出量の 1.3 倍相当分を差し引く義務を負う規定が採択されたが、第二約束期間の開始時期、期間、削減義務量等が定まっていないう現段階では具体的な意味を持たないだけでなく、本来、締約国会議にはそのような権限が認められないから、これは単なる「政治的予約」に過ぎないとみるべきである。

4．途上国の「意味ある参加」

2010 年から 2020 年の間に途上国の GHG 排出量は先進国のそれを上回ると予測されている。途上国であるという基準によりアプリアリに削減義務を免責するのではなく、個別に審査を行い、当初は特恵的な例外を設ける等、柔軟な対応が求められる。

5．2013 年以降の枠組みに関する前提的考慮

2013 年以降の枠組みについて、国際的にはすでに様々な議論が開始されている。大きく分けて、京都議定書の存続を前提とし修正を加えるべきとの議論と、京都議定書の枠組み外で代替的なレジームを構築すべしとの議論とがある。これは 1982 年の国際海洋法条約採択後に、深海底開発に関し、途上国を中心とするレジームと米国を中心とするレジームとが 10 数年間に亘り並行して存在した状況が想起される。同条約は、結局、深海底に関する諸規定を「死文化」させることで、ようやく発効したのである。計画経済的な発想で国際的なメカニズムを作ってもうまく機能しないことを示す例であり、このことは京都議定書を考える上でも参考としなければならない。

2013 年以降の枠組みとして、長期的に存続可能で、かつ、継続的な取組が評価されるレジームの構築が必要である。また、トップダウン方式で国家に対し固定的義務を課すのではなく、各国の状況に対応し、産業セクターごとにボトムアップの積み上げによる目標設定が必要である。さらに、企業努力によって得られた効率性向上への努力を正当に評価する手続きが求められる。

また困難な課題ではあるが、国際世論を考えれば、柔軟性を持たせつつも、やはり、国家の義務としての履行を求める拘束的な制度とすることが必要であろう。強制力のある削減目標を課した京都議定書が出来てしまっている以上、国連枠組条約のレベルに立ち返るといった転換は現実的には想定しにくく、2013 年以降の枠組みについても、何らかの拘束力を持たせることは必要であろう。しかし、重要なことは、拘束性というのは一義的では

なく、色々な方法や態様が考えられるということである。

日本がこれまでに省エネルギー等を通し地球温暖化問題に対し真剣な取組を行ってきたことは国際社会においても認識されている。このため日本が政策的な提案を行う際は十分な正当性を持って主張することが可能なはずである。日本は達成見込みの観点からではなく、制度の機能の実効性という観点から、今後の枠組みについて積極的な提言を行うべきである。2005 年には第二次約束期間以降の京都議定書のあり方について、新たな交渉が開始されるため、提案はそれ以前に行う必要があり、緊急に取組を進めなければならない。

6. 京都議定書に代わる新たな枠組みの主要素（例示として）

戦後 50 年以上存続し、継続的な問題への取組に成功している例として GATT があげられる。二国間、多国間の交渉を組み合わせ、関税問題、非関税貿易障壁の低減を行った実績は、温暖化ガス削減交渉のメカニズムを考える場合にも参考となる。また、途上国の扱いについても、特惠待遇を認める等の措置を適用することが考えられる。WTO/GATT モデルと、誓約と審査に基づく OECD モデルとを組み合わせ、新たなレジームを構築することが可能ではないか。

さらに環境問題を統合的に取り扱う機関として世界環境機関(WEO)を構築する等の積極的な提案を日本は行うべきである。

[質疑応答：(○：村瀬教授)]

●ロシアの批准見込み、期限はどのようなようであるか。

○ロシアはホットエアーを売るという動機があり、秋にはモスクワで地球温暖化問題に関するシンポジウムも開催する予定があると聞いている。批准の可能性はわからない。温暖化問題に取り組む基盤があるのか、疑問を持っている。

●EU 各国は京都議定書の数値目標についてどのような考えを持っているのか。また、不遵守に関する利害は日本と EU では異なると考えられる。

○EU は当初大変厳しい数値目標を示していた。公式には 15%が提示されたが 30%という案もあった。EU 諸国の一部では代替エネルギー部門における努力等が進んでいるという側面はあるが、東ドイツとの統合や東欧諸国の EU バブルにより有利である状況が明白である。対照的に日本にとっては不利であり、日本はこれまでの省エネ等の努力をどう反映させるかが重要な課題であったはずであり、今後の課題である。

●途上国の参加に関する問題は、途上国が温暖化の責任は先進工業国にあるとしている点と、途上国の排出量が先進国のそれを間もなく上回るという現実からコンセンサスの成立

が極めて困難な問題となっている。第二次約束期間以降の参加が排出削減目標の受け入れとイコールとされた場合には、途上国は参加しないことが予想される。

○途上国といっても最貧国から経済発展が相対的に進んでいる国まで多様である。公式にはないが中国は将来、排出抑制から排出削減へと段階的に温暖化対策に参加することを検討する方針も示している。途上国の参加問題について柔軟に対応できる措置を設ける必要がある。GATT では、日本にとって GATT8 条国に移行することが国民的目標となっていた時期もあった。このように途上国に対し適切な地位を与え取り込んで行く仕組みを有する点からも GATT から示唆が得られる。

●CDM、JI は国際的枠組みが不明確であるために投資を阻害している。国際的枠組みの問題はあるが、日本は独自の基準を設け実施を推進することもできるのではないか。

○CDM、JI は相手国があって成り立つものであるため、やはり国際ルールを前提にしなければ動かないであろう。しかし京都議定書が機能しない場合、これと競合する実効的なレジームが作られれば、これに凌駕されることはありうる。日本は米国や中国との提携等により京都議定書に代わる競合レジームを作ることも可能である。ニューデリーで開催された COP8 では、途上国が削減義務の受け入れには強硬な態度を示す中で、一部の途上国は柔軟な対応を示唆しており、すべての途上国が義務を一切負わずに済むと考えているわけではない。

●南極条約、モントリオール議定書等、首尾よく運営された事例が示されたが、策定過程や参加国等について京都議定書と比較しどのような違いがあったのか。

○国際海洋法条約の例、また最近ではヨハネスブルグで開催されたサミットの例で明らかのように、メガコンファレンスでは成果が得られないことが多い。新しいレジームや条約を策定する手順としては、最初は少数の専門家が原案を作り、これに基づき関連する政府のコメント、国際的な委員会での審議、外交会議での採択を経て批准するという伝統的な手続きに立ち戻って慎重に国際立法を行うことが今求められているのではないか。国内で NGO 等が参加して百家争鳴の議論が行われるのは必要だが、そういった議論を経て得られた国家の方針は、国際的な会議の場では one voice として明確に示すべきである。こうした作業は調整官庁たる外務省にあるが、そのリーダーシップが欠如していることが問題。

●1997 年の京都議定書の採択以来、制度のルール策定までに数年間を要した経緯がある。第二約束期間を含め今後の枠組みを策定するためのタイムラインおよび履行のされ方のイメージはどのようなものであるか。また、温暖化は地球全体でのパフォーマンスが求められるが、二国間交渉を基本に多国間協議を組み合わせる WTO のアプローチを適用しようとする際の工夫点等は何か。

○京都議定書が発効することを前提とすれば、批准した以上、日本は憲法に基づきこれを

「誠実に遵守する」義務がある。不遵守となった場合、マラケシュで決定された手続きは制度として不合理な面があるため、第一回締約国会合において議論を練り直す必要がある。制裁的な内容とならないようにする必要がある。

ケネディラウンドの場合のように、一定の目標を立て、その数値にいたるまで交渉を続けるということが必要。交渉を継続的に行う枠組みとして国際的なレジームを用意する必要がある。グローバルな目標を策定するという面で、WTO/GATT の枠組みは気候変動の問題にも類推することができる。

●京都議定書は、地球温暖化問題という科学的不確実性を伴う問題を扱っている。不確実性のある問題に対し絶対的な数値目標を設けようとするところに無理があるのではないか。また、コンセンサスが得られ難い問題を扱うまく運営されていない他の国際条約の例は他にあるか。

○南極体制や GATT が成功したのは国連の枠組みではなかったことに起因するのではないか。不確実性は多くの地球環境問題に共通している。そのため予防原則 precautionary principle や後悔しないための政策 no-regret policy として国際的な制度や規制が策定されてきている。地球温暖化問題も予見可能性を要求することができず不確実性はあるが、一定レベルまで削減を行う等の国際的なコンセンサスや枠組みがなければ国内目標もたてられなくなる。したがって、「予防的アプローチ」に基づく一定のガイドラインとして、国際的に目標値を設定することは意味がある。一方、予防原則の濫用には注意が必要である。

お問い合わせ：ieej-info@tky.iej.or.jp