

京都議定書以降の将来の枠組みのあり方

藤本 真美

| | |
|-----------------------------|----|
| はじめに | 2 |
| 1. 京都議定書の発効が意味するもの | 2 |
| (1) 国際法上の義務としての排出削減 | 3 |
| (2) 京都議定書の約束期間以降に向けた議論の開始 | 3 |
| 2. 世界の温室効果ガス排出量増加と京都議定書第3条9 | 4 |
| 3. 将来の枠組みに関する提案 | 5 |
| (1) 先進国に焦点をあてたアプローチ | 5 |
| (2) 途上国の参加に焦点を当てたアプローチ | 7 |
| (3) 全ての国の参加に焦点を当てたアプローチ | 10 |
| (4) 京都議定書の継続 | 12 |
| 4. 将来の枠組みのあり方 | 14 |
| (1) これまでの提案の問題点 | 14 |
| (2) 途上国との信頼醸成のためには | 16 |
| おわりに | 18 |

はじめに

2005年2月の気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書(The Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change)の発効に伴い、地球温暖化問題に対する世論の関心が高まっている。地球温暖化は、まさに国境を越えた問題であり、全ての国が協力することなくして解決することは不可能であり、また、何世紀にもわたる人間活動が要因となっている問題でもあるので、長期間にわたる取組が求められている。本稿では、京都議定書に示された2008年から2012年の約束期間以降、いかなる枠組みをもって地球温暖化問題に国際社会が対処していくべきか、検証する。まず、第一章で京都議定書の発効が締約国にもたらした意味を考え、第二章で将来枠組みを検討する理由すなわち世界全体の温室効果ガスの増加の状況と京都議定書上の規定について述べる。次に、第三章で、京都議定書以降の将来の枠組みについてこれまでなされてきた代表的な提案を紹介し、第四章でこれらの提案をどのように消化・応用すべきか考える。なお本稿は執筆者の個人的見解であり、外務省の見解を代表するものではない。

1. 京都議定書の発効が意味するもの

1992年のリオデジャネイロ「環境と開発に関する国連会議」で署名のために開放された気候変動枠組条約はその2年後の1994年3月に発効したが、地球温暖化対策の大枠を定めたのみで、具体的な削減措置や目標は規定されていなかった。これを受けて1995年ベルリンで開催されたCOP1(気候変動枠組条約第一回締約国会議)で具体的な方策を1997年までに決定することが合意され、1997年に京都で開催されたCOP3において、難航した交渉の末、京都議定書が採択された。その後京都議定書は採択から7年余を経てロシアの締結により発効要件を満たし、2005年2月16日に発効した。この、京都議定書の発効は以下の二つの問題を締約国に提示している。

(1) 国際法上の義務としての排出削減

京都議定書は、附属書 I 国と呼ばれる先進国及び市場経済移行国（40カ国及び欧州共同体）に対してのみ、温室効果ガスの削減数値義務を課している。京都議定書の発効によって、他の附属書 I 国同様、わが国には、京都議定書に示された1990年比マイナス6%の温室効果ガス排出量の¹⁾削減を第一約束期間（2008年～2012年）の間に達成する国際法上の義務が生じた。これが達成できない場合、京都議定書の不遵守に対する措置として2001年のボンにおけるCOP6再開会合²⁾及び同年のマラケシュにおけるCOP7で、(イ) 排出超過分の1.3倍を次期約束期間の割当量から差し引く(ロ) 次期約束期間における遵守確保のための行動計画の策定・遵守委員会による審査(ハ) 排出量取引による移転の禁止、の3措置が合意されている。従って、京都議定書の約束期間中にこの削減数値が達成できないと将来に向けてますます重い措置を課されることになる。

(2) 京都議定書の約束期間以降に向けた議論の開始

京都議定書は、附属書 I 国に対し第一約束期間の間で温室効果ガス削減を義務づけている。しかし、2013年以降、誰がどうやって温室効果ガスを削減していくのかは、今後の国際交渉に任されている。京都議定書第3条9には、「附属書 I に掲げる締約国のその後の期間に係る約束については、附属書 B³⁾の改正において決定する。この議定書の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、一回目の約束期間が満了する少なくとも7年前に当該約束の検討を開始する」旨規定されており、約束期間が終了する2012年の7年前すなわち2005年末までに、第

1) 京都議定書では二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、ハイドロフルオロカーボン、パーフルオロカーボン、六フッ化硫黄の6種類が温室効果ガスとして指定されている。

2) 2000年11月のハーグでのCOP6での交渉が決裂したため、翌年7月にCOP6.5として開催された。同年秋マラケシュで開催されたCOP7で京都議定書実施のルールがほぼ合意に達した。

3) 各国の削減数値目標を示した、京都議定書の附表。

一約束期間以降の附属書 I 国の数値目標をどうするか、決定しなければならないことを示している。京都議定書の発効によって、この第 3 条 9 が効力を持ったため、2013 年以降の議論いわゆる「将来枠組み」の議論が本格化することになった。

2. 世界の温室効果ガス排出量増加と京都議定書第 3 条 9

二酸化炭素 (CO₂) は、京都議定書が対象とする 6 種類の温室効果ガスの中で地球温暖化に及ぼす影響が最も大きなガスであり、主に石油等の化石燃料の燃焼と土地利用の変化、特に森林減少によって生じる。CO₂ は他の 5 種類のガスに比べ排出量が断然多く、1995 年の IPCC (気候変動に関する政府間パネル) 第二次評価報告書では、産業革命以後人為的に排出された温室効果ガスによる温暖化への影響の 6 割以上がまさに CO₂ によるものとされている。また、OECD 統計⁴⁾によれば、世界全体のエネルギー起源 CO₂、すなわち化石燃料の燃焼による CO₂ の排出量は、1971 年には世界全体で約 146 億 CO₂ トン⁵⁾であったのが、1990 年には約 213 億 CO₂ トン、2002 年には約 245 億 CO₂ トンと増加の一途をたどっている。また、特に途上国からの温室効果ガス排出は急増しており、気候変動枠組条約上、非附属書 I 国とよばれる途上国全体では、1990 年から 2002 年の間にエネルギー起源 CO₂ の排出量は約 68 億 CO₂ トンから約 98 億 CO₂ トンへと、約 45% 増加している。また、同じ期間にインドでは約 71% 増加、中国は約 40% 増加しており、わが国の約 9% 増とは大きな開きがある。IPCC (気候変動に関する政府間パネル) は今後の排出予測として 6 種類のシナリオを作成しているが、すべてのシナリオで途上国から排出される温室効果ガスは 2010 年頃には先進国を上回ると予測されている。また、最近発表された中

4) CO₂ Emissions from Fuel Combustion, OECD (2004 Edition) II.16 頁

5) CO₂ 排出量を標記するのに使われる二酸化炭素換算。他の温室効果ガスについては、温暖化係数を乗じることにより二酸化炭素に換算した排出量を得る。

国の国別報告書 (National Communications) によれば、中国の温室効果ガス排出量は日本の約4倍であり、中国は今や米国に次ぐ世界第二の温室効果ガス排出大国になっている。このように、CO₂増加に代表される世界全体での温室効果ガスの増加そして特に途上国における増加を考えると、京都議定書の下で非附属書I国が温室効果ガス削減義務を課されていないことは欠陥と言わざるを得ない。世界全体で地球温暖化に取り組むためには、2013年以降は、先進国のみならず途上国に対しても何らかの形で温室効果ガス削減を課す必要があると考えられる。

3. 将来の枠組みに関する提案

いわゆる「将来枠組み」をどのようなものにするかについて、これまで40以上の提案が各国政府、研究者、また各種シンクタンクやNGO等からなされている。これらの提案は、(1) 先進国の義務に焦点をあてたもの(2) 途上国の義務に焦点をあてたもの(3) 全ての国の義務に焦点をあてたもの、に大別することが出来る。またそれ以外にも、(4) 京都議定書の継続、も依然としてオプションとして提案されている。以下グループ毎に検証する。

(1) 先進国に焦点をあてたアプローチ

(イ) ブラジル提案 (Brazilian Proposal)

これまでなされた提案の中でも最も古く、また最も良く知られているものはおそらくブラジル提案であろう。この提案は、1996年から1997年にかけてブラジル政府及び科学者⁶⁾の間で策定され、1997年の京都COP3における京都議定書の交渉の際に提示されたものである。ブラジル提案は、特に先進国に焦点をあて、早い段階から産業化が進んだ国つまり歴史的に温室効果ガスをより多く排出してきた国がより多くの削減義務を負うという内容で、基本的には「汚染者負担の原

6) Luiz Gylvan Meira Filho, Jose Domingos Gonzalez Miguez, Luiz Pinguelli-Rosaにより提案。

則(Polluter Pays Principle)」に基づいている。この提案は各国間の衡平性に配慮している点が評価でき、また、将来枠組みに関する数多くの提案の中で唯一気候変動枠組条約事務局(UNFCCC)が専門家会合等を開いて正式に検討を行った提案でもある。しかし、人間活動による温室効果ガス排出が地球温暖化を引き起こすことが判明したのは比較的最近である⁷⁾こと、また産業化の時期の特定や歴史的な温室効果ガス排出量の正確なデータが揃っていないこと等のマイナス点もあり、結局京都議定書に採用されることはなかった。しかし、排出削減にかかる歴史的な責任という衡平性の概念を重視したブラジル提案の考え方は京都議定書の採択後も様々な局面で取り上げられており、今後も形を変えて復活する可能性は否定できない。

(ロ) その他の提案

その他先進国の取組に焦点をあてたアプローチとしては、(a)先進国が京都議定書に示された温室効果ガスの排出目標を達成できない場合、その対価として途上国に対して資金援助や技術移転を義務づけるというインドによる急進的な提案⁸⁾や、(b)国や地域ごとに独立している国際排出量取引市場⁹⁾を統合して世界全体を対象とした大きな排出量取引市場を作り、各国は、国内の削減数値目標とそれぞれ確立した報告制度を持つことを条件としてこれに参加するという、「市場の収束(Converging Markets)」¹⁰⁾と呼ばれる提案等が挙げられる。しかし、将来枠組みにおいて先進国に焦点をあてた提案の数は全体として少ない。

7) 科学の世界では19世紀中頃から大気による温室効果は指摘されていたが、政治の世界で地球温暖化が世界の関心を集めるようになったのは1985年のフィラハ「気候変動に関する科学的知見の整理のための国際会議」からとされる。

8) インドのダスグプタ大使が2003年のCOP9で提唱したもの。

9) 現在、EU排出量取引市場(EU-ETS)、シカゴ気候取引市場(CCX)等が既に稼働している。

10) Kristian Tangen and Henrik Hasselknippe, "Converging Markets", Fridtjof Nansen Institute, paper published under the FNI/CRIEPI/HWWA/CASS Post-2012 Policy Scenarios Project(DRAFT), 2003.

(2) 途上国の参加に焦点をあてたアプローチ

(イ) 背景

途上国の参加に焦点をあてた提案は数が多く、現行の京都議定書が途上国に温室効果ガス削減義務を課していないことが反省材料として多くの関係者にとらえられていることがわかる。また、これらの提案には、単に途上国に温室効果ガス削減目標を課するのではなく、開発等何らかの別の手法と組み合わせた結果として途上国から温室効果ガス削減に対する意欲を引き出そうという、共通したアプローチがみられる。

(ロ) 「持続可能な開発の政策措置 (SD-PAM)」

途上国の参加を促すことを目的としたアプローチとしてまず挙げられるのは、「持続可能な開発の政策措置 (Sustainable Development Policies and Measures)」¹¹⁾ という提案である。この提案は、気候変動枠組条約第3条4の文言「締約国は、持続可能な開発を促進する権利及び責務を有する」を踏襲しており、まず途上国の持続可能な開発を奨励することで温室効果ガス削減も同時に達成することを目指している。ほとんどの途上国にとっては、環境よりも自国の開発や経済成長が優先事項であり、温室効果ガス削減は二次の問題と考えられている。この提案では、特定の途上国に対して自らが優先視する開発政策（雇用創出、経済成長等必ずしも気候変動に関係あるものに限定されない）を明示させ、それが実行された場合とされなかった場合の同国からの温室効果ガス排出量の変化を比べ、温室効果ガスの削減につながるような開発政策を奨励する。この提案は途上国の温暖化対策へのインセンティブを促すとともに途上国のおかれた異なる状況に配慮している点で興味深いが、具体的な施策や実際の効果の見通しがはっきりしない点、資金源を主に先進国からの投資に頼っている点、また先進国・途上国とも義務的でなく任意の取組に頼らざるを得ない点でその実効性には疑問が残る。

11) Harald Winkler, Randall Spalding-Fecher, et al. "Sustainable Development Policies and Measures" in *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, Kevin Baumert et al. 2002

(ハ) セクター別CDM (S-CDM)

上記SD-CDMのアプローチを補完すると考えられる提案として、セクター別CDM (Sector-Clean Development Mechanism)¹²⁾がある。CDM (クリーン開発メカニズム)は、1997年の京都COP3で協議され京都議定書第12条に規定されている制度であり、先進国と途上国が共同で、例えばある工場の設備近代化を通じた温室効果ガス削減プロジェクトを途上国において実施し、そこで生じた削減分の一部を先進国がクレジット (排出枠) として取得し、京都議定書上の自国の削減約束に充当できるという仕組みである。¹³⁾ CDMは、京都議定書の中で非附属書I国の参加に対して開かれている唯一の仕組みであり、途上国の参加のインセンティブとして将来の枠組みにおいてもその活用が期待できる制度である。セクター別CDMは、上記のプロジェクト毎のCDMの範囲を広げて、ある特定の国の例えば運輸部門、電力部門といったセクター全体を政府主導でCDMプロジェクトの対象とし、セクター全体で温室効果ガスを削減しようとする。セクター別CDMでは、途上国はセクターを通じた大規模な削減を通じて持続可能な開発に貢献することができ、途上国における温室効果ガス削減と途上国への技術移転が促進される。また、プロジェクト毎のCDM同様、生じたクレジットを先進国の削減約束に使うことができる。気候変動枠組条約に全ての締約国の義務として示されている「共通だが差異ある責任 (common but differentiated responsibilities)」¹⁴⁾の原則に逆らうことなく、先進国が主導権を握って温室効果ガスの削減を達成することが出来るので、先進国と途上国の衡平性、信頼醸成に資する。しかし、このような大規模なCDMを実施するには途上国側の温室効果ガス排出状況に関するデータ整備等がいまだ不十

12) Joseluis Samaniego and Christiana Figueres “Evolving to a Sector-Based Clean Development Mechanism” in *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, Kevin Baumert et al. 2002

13) CDMと、先進国同士で同様のプロジェクトを実施するJ I (共同実施)、及び国際排出量取引の3つを併せて京都メカニズムと呼ばれている。

14) 気候変動枠組条約前文及び第4条。

分であるという技術的な問題、またこのようなCDM事業の実施によって先進国が自らに課された温室効果ガス削減義務に向けた国内努力を怠っているのではないかという途上国からの疑念が増幅する可能性があるとの政治的理由より、直ちに実行に移すことには未だ困難が伴う。

(二) その他の提案

途上国に焦点をあてたその他の主な提案には以下のようなものがある。

(a) 京都議定書の第一約束期間以降の5年間(2013年~2017年)において、温室効果ガスの一人当たり排出量と一人当たりGDPから算出した卒業指数(Graduation Index)によって途上国をグループ分けし、先進国と同じレベルの指数の場合、途上国にも先進国同様の数値削減義務を課す。この提案は「卒業と進化(Graduation and Deepening¹⁵⁾)」と名付けられている。

(b) 途上国に対し、GDPあたりの温室効果ガス排出を基本として算出した、拘束力のない厳しい「セールス用」削減目標と義務的な緩い「遵守用」削減目標の二つを課す。二つの異なった目標を定めることで、義務的削減目標達成のための排出量取引の活用を促すとともに、経済の低迷等により自然に減った温室効果ガス(いわゆる「ホット・エア」)を途上国が国内努力なしに他国に売却しにくくする効果がある。この提案はDual Intensity Targets¹⁶⁾と呼ばれている。

(c) 途上国に対し、BHN(Basic Human Needs)を満たす範囲での温室効果ガス排出を認め、それ以上の排出を過度もしくは贅沢な排出(luxury or excessive)として規制の対象にする(Human Development Goals with Low

15) Michaelowa et al. "Graduation and Deepening: An ambitious post-2012 climate policy scenario" Hamburg Institute of International Economics, paper published under the FNI/CRIEPI/HWWA/CASS Post-2012 Policy Scenarios Project(draft), 2003.

16) Yong-Gun Kim and Kevin Baumert "Reducing Uncertainty Through Dual-Intensity Targets" in *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, 2002

Emissions)。¹⁷⁾ 自主的に達成できる任意の目標、資金又は技術支援を条件に達成できる暫定目標、基本的な生活条件を満たした後の贅沢な排出を削減するという義務的目標、の3段階の目標を設定し、いわゆる贅沢な排出にのみ課税する。

(3) 全ての国の参加に焦点をあてたアプローチ

京都議定書以降の将来の枠組みにおいて、先進国・途上国に限らず全ての国の参加を促すアプローチとしても、いくつかの提案がなされている。

(イ) アルゼンチン提案 (Argentine Voluntary Commitment)

この提案は、1998年にブエノスアイレスで開催されたCOP4で、議長国アルゼンチンのメナム大統領(当時)が発表したものである。アルゼンチンは、京都議定書の第一約束期間(2008年から2012年)において、各国が任意の温室効果ガス削減目標を立てることを提案した。議定書上削減義務のない途上国が自らを縛るような提案を行うのはこれが初めてのことであったが、これは1997年に米で、自国の経済を脅かすことがないと同時に途上国の意味ある参加がなければ拘束力のある議定書を米は批准しないという内容のバード(民)・ヘーゲル(共)決議が上院で95対0で可決されたことに伴い、当時米との関係強化を重視していたアルゼンチンが極めて政治的な理由から任意の削減を提案したという見方もある。しかし、枠組条約も京都議定書もこのような任意の削減を念頭に置いていなかったため、条約と議定書の中でどのようにこれを位置づけるのかという問題が生じたこと、CDM等の京都メカニズムはそもそも先進国の削減数値義務を前提としているので任意の削減というコンセプトと相容れなかったこと等から、結局採用には至ら

17) Jiahua Pan, "Commitment to Human Development Goals with Low Emissions: An alternative to emissions caps for post-Kyoto from a developing country perspective", Research Centre for Sustainable Development, The Chinese Academy of Social Sciences, paper published under the FNI/CRIEPI/HWWA/CASS Post-2012 Policy Scenarios Project (draft), 2003

なかった。

(ロ) 一人頭の排出 (Equal Per Capita Entitlement)

この提案は、まず気候変動枠組条約に示された究極目的¹⁸⁾に見合う世界全体の温室効果ガス排出の許容量を定め、それを世界の人口で割って一人頭の許容排出量を算出し、それを足し併せることで各国の排出許容値を求めるという極めて単純かつわかりやすいものである。この提案はそもそも1990年にあるNGO¹⁹⁾が行ったもので、後に改訂を加えて「一人頭の割当 (Per Capita Allocation)」、 「収縮と収束 (Contraction and Convergence)」等と呼ばれるようになった。この提案は簡明で、上記アルゼンチン提案と異なり京都議定書の数値約束の考えにもそぐうこと、また衡平性を満たしているという利点を有しているが、単純に世界全体の排出許容量を人口で割るという手法は、地理や気候の違いや経済状況等、各国のおかれた異なる事情に対する配慮を欠いており、直ちに採用されることは考えにくい。

(ハ) その他の提案

全ての国に排出削減を求めるアプローチとしては、主には他に以下のような提案がある。

- (a) 途上国に対しては導入までに若干の猶予期間を認めつつ、最終的に全ての国が化石燃料に対して課税することを目指す。(Agreed Domestic Carbon Taxes²⁰⁾)
- (b) 結果に焦点をあてず、各国が独自に実行可能な温暖化対策を決定し、各国の国内事情に照らしてできる施策から実施する (Bottom-Up²¹⁾)。

18) 気候変動枠組条約第2条：「この条約及び締約国会議が採択する関連する法的文書は、この条約の関連規定に従い、気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを究極的な目的とする。そのような水準は、生態系が気候変動に自然に適応し、食糧の生産が脅かされず、かつ、経済開発が持続可能な態様で進行することができるような期間内に達成されるべきである。」

19) Global Commons Institute, 1990

20) Richard Cooper “Toward a Real Treaty on Global Warming”, *Foreign Affairs* 77, 1998

21) Robert Reinstein “A Possible Way Forward on Climate Change”, *Mitigation and Adaptation Strategies* 9, 2004

(c) これまでの気候変動交渉が各国の利害対立により敵対的になり国家間に不信が生じていることを背景に、京都議定書の他に複数の技術的条約（ゼロ排出技術開発条約、気候配慮型開発条約等）を作りこれらを組み合わせることにより気候変動枠組条約の外部に別途議論の場を設定し、エネルギー政策や技術に関する国毎の多様な関心を反映しつつ協調を目指す (Orchestra of Treaties²²⁾)。

(4) 京都議定書の継続

他方、これまで長い時期を経て締約国が慣れ親しんできた京都議定書の制度をそのまま継続するという提案もなされている。ロンドン大学のDepledge²³⁾氏により提案されたこのアプローチは、(イ) 現在の京都議定書の制度の下で非附属書 I 国に附属書 I 国の地位を与え同様の排出削減義務を課す (ロ) 現在の京都議定書の制度の下で全く新しいラウンドを立ち上げる、の 2 種類に大別される。

(イ) の場合は、京都議定書の下で附属書 I 国に加わることを希望する非附属書 I 国が、寄託書を国連事務総長に通知することにより、もしくは附属書 I の改正を通じて、附属書 I 国の地位を申請する。その後、議定書第 2 1 条に示された附属書 B (附属書 I 国の削減数値義務が示されている附表) の改訂手続きを経て先進国同様の削減義務を受け入れる。こうして附属書 I 国の地位を与えられた途上国は、削減義務を負うだけでなく排出量取引や共同実施 (J I) を通じたクレジットの取引により経済的利益を確保することが出来る。実際カザフスタンは市場経済移行国でありながら 1 9 9 9 年に附属書 I 国の地位を得るべく附属書 I の改正を要請した。この要請は、附属書 I 国以外の国に削減義務を課す前例を創り出すことを懸念する他の途上国の反対により結局実現しなかったが、京都議定書の下で附属書 I 国

22) Taishi Sugiyama, Jonathan Sinton, et al. *Socio-economic Research Center Report*, 2004

23) Joanna Depledge, honorary research fellow, University College London. "Continuing Kyoto: Extending Absolute Emission Caps to Developing Countries" in *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, WRI 2002.

が必ずしも義務だけを課されるわけではなく、経済的な利点からそのような立場を望む国もあることを示している。

(ロ) 京都議定書第9条²⁴⁾は、条約の検討と連動して、締約国が議定書を定期的に検討することを定めている。条約第4条には全ての締約国の義務として、温室効果ガス排出に関する自国の目録及び計画の作成、温室効果ガスの人為的な排出を抑制、削減又は防止する技術、慣行及び方法の開発、利用及び普及の促進等が規定されているところ、4条の全ての締約国の義務と連動して9条により議定書の見直しを行えば、先進国だけでなく途上国の義務についても同時に議論の俎上に乗せることが出来る。したがって、議定書第9条のような範疇の広い規定を援用して、非附属書I国の排出削減についても議論の対象とした上で、例えば附属書C²⁵⁾のような全く新しい附属書の創設を内容とする京都議定書の改正を京都議定書締約国会合(COP/MOP=Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol)で採択し、附属書C国には別途、新しい数値約束を課すことも提案されている。

24) 第九条：1 この議定書の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、気候変動及びその影響に関する入手可能な最良の科学的情報及び評価並びに関連する技術上、社会上及び経済上の情報に照らして、この議定書を定期的に検討する。その検討は、条約に基づく関連する検討(特に条約第四条2(d)及び第七条2(a)の規定によって必要とされる検討)と調整する。この議定書の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、その検討に基づいて適当な措置をとる。

25) 京都議定書では、附属書Aで6種類の温室効果ガスが特定され、附属書Bで枠組み条約の附属書I国に対する数値目標が特定されている。ここで提案されている附属書Cは、途上国に対する新たな数値目標を設けるものである。

既存の京都議定書に立脚して2013年以降の枠組みを議論することは、京都議定書の仕組みに慣れた国際社会にとって比較的受け入れやすいという利点を有している。また、炭素税や上記(3)(ハ)のボトムアップアプローチのように施策に焦点をあてた提案と異なり、全ての国を数値目標にコミットさせることから、達成後の状況を予見することが比較的容易となる。京都議定書を継続すれば、数値目標という基本原則を維持しつつ、先進国に対してはこれまで通りの数値目標を課し、途上国に対してはまず任意の削減目標を与え、徐々に先進国グループに移行させていくという柔軟性のあるアプローチも検討可能である。しかし、当初77であったものの現在では130か国以上にふくれあがった「G77／中国」と呼ばれる途上国グループの数値目標を、各国の置かれた地理的・気候的状况等を逐一考慮しつつ、コンセンサス合意が原則のCOP等国際会議の場で議論することは至難の業である。うえ、途上国ではそもそも温室効果ガス排出の目録も十分整備されていないため、京都議定書を継続する場合は、まずはこれら途上国の体制整備に向けた資金を先進国が拠出することが求められることになるであろう。

4. 将来の枠組みのあり方

(1) これまでの提案の問題点

以上の提案を踏まえた上で、2013年以降にいかなるアプローチをとるべきか。まず、これまで紹介した提案には、一貫して次のような問題点があることが考えられる。

(イ) 温室効果ガス削減の体制が整っていない途上国において、まず能力構築や体制整備をすることが先決である(ロ) 途上国における温室効果ガス削減に対する認識を高めるために、気候変動を開発政策に取り入れる必要がある(ハ) まず先進国が第一約束期間の削減目標を達成する必要があるが、全ての先進国が数値目標を達成できている状況にない。これまでCOP等様々な気候変動交渉では、先進国と途上国が対立して議論が進まないことが常であった。例えば、条約第4条2項

(a) 及び (b) ²⁶⁾ は附属書 I 国の約束として緩和政策の採用と情報の定期的な送付を規定し、同条 (d) ²⁷⁾ でこれら規定の妥当性について 1 回目の検討を COP 1 で、2 回目の検討を 1998 年 12 月 31 日までに行い、その後は COP が決定する一定間隔で、条約の目的が達成されるまで行うことが定められている。しかし

26) 4 条 2 附属書 I に掲げる先進締約国その他の締約国(以下「附属書 I の締約国」という。)は、特に、次に定めるところに従って約束する。(a) 附属書 I の締約国は、温室効果ガスの人為的な排出を抑制すること並びに温室効果ガスの吸収源及び貯蔵庫を保護し及び強化することによって気候変動を緩和するための自国の政策を採用し、これに沿った措置をとる(注)。これらの政策及び措置は、温室効果ガスの人為的な排出の長期的な傾向をこの条約の目的に沿って修正することについて、先進国が率先してこれを行っていることを示すこととなる。二酸化炭素その他の温室効果ガス(モントリオール議定書によって規制されているものを除く。)の人為的な排出の量を 1990 年代の終わりまでに従前の水準に戻すことは、このような修正に寄与するものであることが認識される。また、附属書 I の締約国の出発点、対処の方法、経済構造及び資源的基盤がそれぞれ異なるものであること、強力かつ持続可能な経済成長を維持する必要があること、利用可能な技術その他の個別の事情があること、並びにこれらの締約国がこの条約の目的のための世界的な努力に対して公平かつ適当な貢献を行う必要があることについて、考慮が払われる。附属書 I の締約国が、これらの政策及び措置を他の締約国と共同して実施すること並びに他の締約国によるこの条約の目的、特に、この (a) の規定の目的の達成への貢献について当該他の締約国を支援することもあり得る。(注：これらの政策及び措置には、地域的な経済統合のための機関がとるものが含まれる。)

(b) (a) の規定の目的の達成を促進するため、附属書 I の締約国は、(a) に規定する政策及び措置並びにこれらの政策及び措置をとった結果 (a) に規定する期間について予測される二酸化炭素その他の温室効果ガス(モントリオール議定書によって規制されているものを除く。)の発生源による人為的な排出及び吸収源による除去に関する詳細な情報を、この条約が自国について効力を生じた後六箇月以内に及びその後は定期的に、第十二条の規定に従って送付する。その送付は、二酸化炭素その他の温室効果ガス(モントリオール議定書によって規制されているものを除く。)の人為的な排出の量を個別に又は共同して 1990 年の水準に戻すという目的をもって行われる。締約国会議は、第七条の規定に従い、第一回会合において及びその後は定期的に、当該情報について検討する。

27) 4 条 2 (d) 締約国会議は、第一回会合において、(a) 及び (b) の規定の妥当性について検討する。その検討は、気候変動及びその影響に関する入手可能な最良の科学的な情報及び評価並びに関連する技術上、社会上及び経済上の情報に照らして行う。締約国会議は、この検討に基づいて適当な措置 (a) 及び (b) に定める約束に関する改正案の採択を含む。) をとる。締約国会議は、また、第一回会合において、(a) に規定する共同による実施のための基準に関する決定を行う。(a) 及び (b) の規定に関する二回目の検討は、1998 年 12 月 31 日以前に行い、その後は締約国会議が決定する一定の間隔で、この条約の目的が達成されるまで行う。

先進国の義務の実施状況を見直すべしという立場の途上国と、そもそもこの義務の妥当性を議論すべしという立場の先進国の意見がぶつかり、1998年のCOP4では「何らかの結論または決定に達することは不可能」（COP4報告書）とされ、COP5ではG77／中国が議題名を「条約4条2項（a）及び（b）の実施の妥当性に関する検討（Review of the adequacy of implementation of Article 4, paragraph 2(a) and (b), of the Convention）」と変更するよう主張、結局議題名すら合意に至らないままそれ以降のCOPに持ち越され、今日に至っている。その後のCOPでも、サウジアラビアを始めとする産油国は気候変動対策に伴い失われる自国の経済的損失に対する補償措置を求めてやまず、将来枠組みを検討する以前の問題として、そもそも先進国と途上国の間に基本的な信頼関係が構築されていないことが根本的な問題と考えられる。途上国は先進国がまず削減約束を果たすことが条件であるという態度を崩さず、他方、先進国は途上国の排出が増加しているとして途上国側の措置を求める。全世界が取り組むべき問題である気候変動に対処するには、このような押し付け合いを廃し、先進国と途上国との間に信頼関係を築くことがまず第一の課題であるといえる。

(2) 途上国との信頼醸成のためには

ではどうすれば気候変動の分野において先進国と途上国との信頼関係を強化することが出来るのか。そのためには（イ）先進国が温室効果ガス削減の努力を行っていることを途上国に周知する（ロ）気候変動枠組条約の交渉以外の意見交換の場を活用する（ハ）温室効果ガス削減対策は長期的には経済効果をあげ得ることを途上国に示す、といった方法が考えられる。

（イ）途上国における先進国に対する不信感は、上記3（1）（イ）のブラジル提案にみられるように、歴史的に温室効果ガスは先進国の産業活動により排出されてきたものだという認識に根ざしている。附属書I国は、これまで京都議定書の下で各部門における省エネの推進や炭素税の導入、再生可能エネルギーと呼ばれる風力発電や太陽光発電に対する補助金の交付等、様々な政策を実施しそれぞれの方

法で温室効果ガスの削減に努めていることをもっと広報すべきである。例えば英国は、京都議定書ではマイナス8%の削減義務を課されているが、2050年を目途にCO₂の排出量を現在より約60%削減することを目指し、それに伴う実質的な進歩を2020年までに達成する²⁸⁾という議定書の約束を上回る目標を自らに課しており、そのためにエネルギー課税の増税や排出量取引市場への参加を積極的に行っている。またカナダは、議定書上マイナス6%の削減義務があるが、2005年4月に「京都議定書履行計画」(Moving Forward on Climate Change : A Plan for Honouring our Kyoto Commitment)を発表して気候変動基金、パートナーシップ基金等各種基金を立ち上げると共に、国民に対しても一人一トンの温室効果ガスの削減を奨励する「ワン・メトリックトン・チャレンジ」等の普及啓発活動を通じて、2012年までに2億7千万CO₂トンの温室効果ガス削減を目指している。わが国は、カナダ同様マイナス6%の削減義務を負っているが、本年4月に「京都議定書目標達成計画」を決定し、6種類の温室効果ガス毎の措置を策定するとともに、サマータイム制の導入やさらには環境税の導入といった議論が行われているところである。このような先進国における取組を途上国に対し更にアピールすることが、途上国の参加に向けたインセンティブを促す上で必要であると思われる。

(ロ) また、上記3(3)(ハ)に示された「条約のオーケストラ」のように、気候変動枠組条約以外の複数の条約を設けて国家間の多様な利害を反映しようとする試みは、気候変動に対する取組が既存技術の普及、革新技術の開発や再生エネルギーの導入、省エネといった多岐な分野にわたっていることから考えても、それぞれの分野で複数の交渉の場が設定され、その分合意の可能性も増えることになるので、有益と思われる。

(ハ) 途上国が求めているのは「共通だが差異ある責任」の原則に則った衡平性である。上記3(3)(ロ)の一人頭の排出といった提案はその意味で途上国にとって比較的受け入れやすいアプローチと考えられる。また、3(2)(ロ)(ハ)のよう

28) 2003年英国貿易産業省エネルギー白書

に、持続可能な開発を優先させた温室効果ガス削減や、セクター別CDMのように、単に排出絶対量の削減を求めるのではなく結果として途上国の開発に結びつくような施策によって、環境と経済発展の両立を促すアプローチは、途上国に気候変動対策に参加するインセンティブを与えることになり有益と思われる。このようなインセンティブによりまず途上国に任意の削減を促しつつ、長期的には3(2)(二)に示されたようなDual Intensity Targetやluxury emissionのような段階的なアプローチにより、徐々に附属書I国と同様の地位を与え、最終的には全ての国が排出量取引のような市場メカニズムと温暖化対策を組み合わせた仕組みに参加できるようにすべきであろう。それと同時に、途上国側のデータ整備や体制構築を進めることも重要である。気候変動枠組条約の下では、既に「特別気候変動基金(Special Climate Change Fund)」と「LDC基金(LDC Fund)」という二つの基金が途上国を対象に運営されており、北欧諸国やカナダ、英国等が既に拠出を行っている。特別気候変動基金は、適応(気候変動による悪影響への対処)、技術移転、緩和(温室効果ガス削減)、経済多様化を支援領域とし、LDC基金は後発開発途上国における国別適応行動計画の作成及びそれに関する地域ワークショップ等の開催を支援領域としているが、両者の間に全く重複がないとはいえない。途上国に対する技術移転や能力構築が一層進められるよう、これらの資金メカニズムをもう一度整理し、効率的に活用することが求められる。

おわりに

本稿では、京都議定書の約束期間が終了した後、2013年以降にどのようなアプローチをとることができるか、各種提案を紹介しつつ検証した。本稿で取り上げた以外にも数多くの提案がなされており、気候変動枠組条約締約国会議を始めとする国際交渉の場でそれらの提案がどう扱われるかが、今後の焦点となる。将来の枠組みを考える際に重要なのは先進国だけでなく途上国を含む可能な限り幅広い国々を温室効果ガス削減の取組に参加させることであり、そのためには「共通だが差違

ある責任」に基づいた衡平性、途上国でも実施できるだけの優れた費用対効果、さらに実際に温室効果ガスを減らすことができるという実効性が求められる。その意味でセクター別CDMや条約のオーケストラといった提案は今後さらに検討されるべきである。重要なのは、一つの提案に縛られることなく、時間の経過や排出削減の度合いにあわせて複数の提案を組み合わせたり、柔軟に使い分けたりすることであると思われる。例えば途上国にはCDMや持続可能な開発政策と組み合わせた任意の緩やかな排出削減目標を与え、達成状況に応じて技術移転や能力構築等の支援を与える一方で、先進国には京都議定書の数値削減義務を継続して課す等、途上国と先進国を分けて扱うことが重要と思われる。将来枠組みにおいて、京都議定書を放棄して全く新しいものをゼロから作ろうとするのは、交渉に費やす時間や労力を考えても現実的ではない。最終的には、京都議定書のコンセプトを基本的に維持しつつ、いかに途上国に対するインセンティブや発展段階等の外部的要素を柔軟に取り入れていくことが出来るかが、今後の課題といえよう。

(筆者は国際社会協力部気候変動室事務官)