

研究ノート

地球温暖化をめぐる国際政治の動向

根 小 田 渡

〔はじめに〕

1. 国連気候変動枠組み条約の成立
2. 温暖化対策をめぐる国際的対立・論争の構図
3. 第3回締約国会議（1997/京都）とアメリカの外交
4. 先送りされた京都議定書の課題をめぐって
5. アメリカの京都議定書離脱と京都議定書運用ルール

〔むすび〕

〔はじめに〕

地球の温暖化を防止するために、先進国に二酸化炭素など温室効果ガスの排出削減を義務づけた国連気候変動枠組み条約・京都議定書が1997年に採択されて6年近くになる。この間、議定書に盛り込まれた制度の細部を検討するために第4回（ブエノスアイレス）、第5回（ボン）、第6回（ハーグ）の締約国会議が開催されたものの合意が成立するには至らず、2001年7月の第6回締約国会議（COP6）再開会合（ボン）においてようやく京都議定書運用ルールが採択された。しかし、このCOP6再開会合に先立つ3月に、アメリカのブッシュ政権が京都議定書から離脱する方針を明らかにしたため、京都議定書は、仮に発効にこぎつけたとしても、世界最大の二酸化炭素排出国アメリカ抜きでの温暖化対策とならざるをえず、ささやかな成果しか期待できないものとなった。（2003年8月現在、京都議定書を締結した附属書I国の合計の二酸化炭素の1990年の排出量が全附属書I国の合計の排出量の55%以上、という発効要件を満たしておらず、未発効。）

本稿では、温暖化対策をめぐる多国間外交の経過をたどりながら、交渉が難航した原

因は何なのか、その背後にどのような利害の対立があるのか、を探っていく。

1. 国連気候変動枠組み条約の成立

地球温暖化問題とそれへの対策をめぐる、国際政治の場で本格的な論議が始まるのは、国連のもとに気候変動政府間パネル（IPCC：世界の気象学者によって構成される国際機関）が設置された1988年以降である。時あたかも冷戦体制は終焉に向かっており、そうした国際政治の枠組みの変化のなかで、環境外交が新たな課題として浮上してきたのである。

1990年9月のIPCC第三部会報告は、IPCCの第1次科学的アセスメントが出たのち、できるかぎり早い機会に枠組み条約の国際交渉に入ることを勧告していた。枠組み条約とは、具体的な約束やルールを事細かに規定するものではなく、温暖化という問題に対処するための理念や基本原則をうたうものであり、その意味ではどんな国もなかなか拒否できないものである。人間活動による温暖化ガスの排出が地球全体の気候変動に及ぼす影響が懸念され、これに対処するには国際協力が不可欠であることが明らかになってきたわけだから、拒否すれば国際政治の場で孤立しかねない。つまり、枠組み条約は、できるだけ多くの国の参加を実現させ、交渉のテーブルにつかせるための仕掛けであったわけである。[米本 1994:108]

とはいえ、1991年3月以降の政府間交渉の過程では、理念や原則をめぐる議論は錯綜し、後述するような今日においても決着を見ていない対立・論争が展開されたのである。というのも、地球環境政治においては科学が行動を要請するのだが、科学的知見が要請する課題が、現実の国際政治の過程にのせられるやいなや、国家間の政治的・経済的な利害がからんでくることもまた避け難いからである。

それでも、国連気候変動枠組み条約はリオ地球サミット開催直前の1992年5月に合意が成り、地球サミットの場では、この条約に153か国が署名した。1994年3月に、50か国の批准という条件を達成して発効し、条約機構として動き出すことになった。

第2条には、この条約の目的が書かれている。その目的は、「気候システムに対する人為の介入が危険にならないレベルに、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化すること、かつ、それを、気候変動に生態系が自ら適応でき、食糧生産が脅かされないで、持続あ

るかたちでの経済発展が可能となるような時間の枠内で達成すること」にあるとされている。また、序文や第3条などには、交渉の過程で議論されたさまざまな原則、たとえば、先進国の責任、各国の共通だが差異ある責任、(開発途上国の)発展の権利、島嶼・低地・砂漠・山岳地帯の国々への特別の配慮、そして予防原則(現在および未来世代のために、気候変動による環境悪化に対する予防的措置をとるべきで、深刻かつ不可逆的な被害のおそれがあるときは、科学的不確実性を理由に妥当な措置をとることを遅らせてはならないという考え方)等々が盛り込まれている。さらに、先進国の責任について言えば、アメリカ政府の反対で二酸化炭素の排出削減目標は設定されなかったものの、あいまいな表現ながら第4条は、「先進国は、この条約の対象である温室効果ガスの排出の長期傾向を変えることについて先導的役割を担い、90年代の末までに90年代初頭の排出水準にまで戻すことが、その目的に合致することを認識する」と述べていた。[ここで言う先進国とは、条約の附属書Iに列挙された24か国とEC(ヨーロッパ共同体、のちにEU:ヨーロッパ連合)、および旧ソ連・東欧の「市場経済移行諸国」11か国を指している。ただし後者の11か国は、一時的に、先進国の義務の多くを免除されている。]

しかしながら、この条約はあくまでも枠組み条約であり、各国の温室効果ガス削減の数値目標や時期、目標達成のための政策や措置、対象となる温暖化ガスの範囲など、温暖化対策の具体的内容の検討はすべてその後の締約国会議に委ねられることになったのである。

2. 温暖化対策をめぐる国際的対立・論争の構図

気候変動枠組み条約の内容を検討する政府間交渉の場では、温暖化防止の方策やコストの負担をめぐって、各国が対立するが、それらは三つのグループに大別されるようになった。①二酸化炭素の排出削減目標設定に消極的なアメリカおよびサウジアラビアなど一部の産油国、②二酸化炭素排出量を2000年までに90年水準に安定化すべきだとするECを含むいくつかの先進国と、これを支持する島嶼国、③経済発展と目の環境破壊への対処が先で、二酸化炭素削減の余裕などない開発途上国と東欧諸国、がそれである。

[米本 1994:111]

ここで繰り上げられた対立・論争のなかで、今日においても交渉難航の主要因をなし

ているのが、アメリカを中心とする先進国と途上国の間の、いわゆる南北問題の本質にかかわるとも言える対立であり、いま一つは、アメリカとEUの立場の相違だった。後者については、次々節（4. 先送りされた京都議定書の課題をめぐって）でふれることにして、ここでは、前者について述べることにする。

1989年のアメリカ環境保護庁（EPA）の報告書『地球気候安定化のための政策選択』以来、温暖化問題に関するアメリカ政府サイドの議論には一貫して次のような主張が認められる。すなわち、先進国の側が多大なコストを払って二酸化炭素の排出削減を行なっても、開発途上国、とりわけ中国、インド、ブラジルなどで今後も人口が増大し、工業化と森林破壊が進むのであれば、北側先進国の努力の結果は減殺されてしまう。したがって、そのような政策は国内的にも世界的にも妥当性を欠くので、先進国が温暖化対策をとるにしても、同時に開発途上国全体の参加が不可欠である、という主張である。[Lashof and Tirpak 1990:764-765, U.S. Department of State 1997, 米本 1994:112]

この「共通責任・共同行動論」とでも言うべき考え方に対して、途上国の側は敏感に反応した。地球サミットの1年前の1991年6月に、中国の呼びかけに応じて41か国の代表が北京に集まり、「北京宣言」⁽⁴⁾を採択している。この宣言の内容は、「先進国責任論」と呼ばれるようになる。気候変動に関しては、宣言は次のように述べている。「温室効果ガスの排出の責任は、歴史的・累積的な見地と、現在の排出という双方の観点から見なければならない。公正の原則に基づき、より多く汚染した先進国がより多くの負担を負うべきである」（第12項）。それとともに、南側は開発の権利を押し立てることになる。「途上国の開発の権利は全面的に尊重されねばならず、地球環境保護のために採用される手段は、途上国の経済成長と開発を支援するものでなければならない」（第3項）。北京宣言では、この開発の権利を含め、途上国側の主導による技術移転、公平な世界経済秩序の確立、自国の自然資源に対する専制的支配、先進国が新たな追加的資金を拠出すること、などを環境と開発に対する一般原則として確立することを要求したのである。

これに類似した南北間の論争は、世界資源研究所（WRI：ワシントンに本部を置く地球環境問題に特化した政策シンクタンクで、アメリカ政府や国連機関に大きな影響力をもつ）が刊行した年報『世界の資源：1990-91』の内容をめぐっても展開されている。

論争の発端となったのは、WRIが提起したグリーンハウス・インデックス（国別温暖化寄与度）という概念で、これは、地球温暖化に関する各国の責任の程度を数量化し

表1 温室効果指標:温室効果ガス純排出量上位50か国, 1987年

(二酸化炭素温暖化当量:1000トン, 炭素換算)

国名	温室効果 指数順位	温室効果ガス			計	全体に占める 割合(%)
		二酸化炭素	メタン	フロン		
米国	1	540,000	130,000	350,000	1,000,000	17.6
ソ連	2	450,000	60,000	180,000	690,000	12.0
ブラジル	3	560,000	28,000	16,000	610,000	10.5
中国	4	260,000	90,000	32,000	380,000	6.6
インド	5	130,000	98,000	700	230,000	3.9
日本	6	110,000	12,000	100,000	220,000	3.9
東ドイツ	7	79,000	8,000	75,000	160,000	2.8
イギリス	8	69,000	14,000	71,000	150,000	2.7
インドネシア	9	110,000	19,000	9,500	140,000	2.4
フランス	10	41,000	13,000	69,000	120,000	2.1
イタリア	11	45,000	5,800	71,000	120,000	2.1
カナダ	12	48,000	33,000	36,000	120,000	2.0
メキシコ	13	49,000	20,000	9,100	78,000	1.4
ミャンマー	14	68,000	9,000	0	77,000	1.3
ポーランド	15	56,000	7,400	13,000	76,000	1.3
スペイン	16	21,000	4,200	48,000	73,000	1.3
コロンビア	17	60,000	4,100	5,200	69,000	1.2
タイ	18	48,000	16,000	3,500	67,000	1.2
オーストラリア	19	28,000	14,000	21,000	63,000	1.1
西ドイツ	20	39,000	2,100	20,000	62,000	1.1
ナイジェリア	21	32,000	3,100	18,000	53,000	0.9
南アフリカ	22	34,000	7,800	5,800	47,000	0.8
コートジボワール	23	44,000	550	2,000	47,000	0.8
オランダ	24	16,000	8,800	18,000	43,000	0.7
サウジアラビア	25	20,000	15,000	6,600	42,000	0.7
フィリピン	26	34,000	6,700	0	40,000	0.7
ラオス	27	37,000	1,000	0	38,000	0.7
ベトナム	28	28,000	10,000	0	38,000	0.7
チェコスロバキア	29	29,000	2,200	2,700	33,000	0.6
イラン	30	17,000	6,400	9,000	33,000	0.6
アルゼンチン	31	13,000	12,000	5,500	31,000	0.5
韓国	32	21,000	2,900	5,400	29,000	0.5
トルコ	33	16,000	3,600	9,200	29,000	0.5
ルーマニア	34	25,000	3,100	0	28,000	0.5
ベネズエラ	35	19,000	4,700	3,200	27,000	0.5
ニーゴスラビア	36	15,000	2,800	8,200	26,000	0.4
マレーシア	37	22,000	1,400	2,500	26,000	0.4
ベルギー	38	12,000	1,200	12,000	25,000	0.4
アルジェリア	39	8,400	12,000	4,100	25,000	0.4
ペルー	40	22,000	870	0	23,000	0.4
バングラデッシュ	41	2,300	20,000	0	22,000	0.4
エクアドル	42	19,000	570	1,700	21,000	0.4
ギリシャ	43	7,000	1,100	12,000	20,000	0.4
北朝鮮	44	18,000	2,300	0	20,000	0.3
ポルトガル	45	3,700	1,000	13,000	17,000	0.3
エジプト	46	9,000	3,100	5,100	17,000	0.3
ブルガリア	47	15,000	660	1,600	17,000	0.3
オーストリア	48	6,500	960	9,100	17,000	0.3
ザイール	49	16,000	790	0	16,000	0.3
カメルーン	50	16,000	580	0	16,000	0.3

出所) 森島昭夫監修・世界資源研究所編『世界の資源と環境 1990-91』

たものである。それまで、温暖化論議でもっぱら問題にされていたのは、化石燃料の使用による二酸化炭素の排出だった。ところが、WRIの指標では、森林破壊による二酸化炭素排出や水田や家畜から発生するメタン、さらにフロンなども温暖化に寄与する分として（その温室効果を二酸化炭素に換算して）積算している。加えて、WRIは、総排出量の約半分を再吸収する海洋と大地（それらは、いわば自然のシンク＝二酸化炭素の吸収源であり、「地球共有資産」である）を各国の総排出量に比例して配分し、そうすることで各国の純排出量を計算しているのである。その結果、温暖化に対する各国の責任の程度は、1987年の場合、アメリカが17.6%で第1位であることには変わりはないものの、以下、ソ連、ブラジル、中国、インド、日本と続き、先進国責任論の印象が薄くなり途上国の寄与の度合が大きくなっている。〔森島 監修 1991:17-20〕〔表1参照〕ちなみに、1988年の化石燃料使用による各国の二酸化炭素排出量を見ると、上位6か国は、アメリカ（24.2%）、ソ連（18.7%）、中国（9.7%）、日本（4.7%）、西独（3.4%）、英国（2.9%）であり、インドは7番目である。さらに、一人当たり排出量で見れば、中国はアメリカの11分の1、日本の4分の1弱、インドはアメリカの30分の1弱、日本の12分の1強にすぎない。〔表2参照〕

このWRIの報告書に対して直ちに批判を行なったのが、インドの「科学・環境センター」（CSE、非政府組織）のA・アガルワルとS・ナラインだった。彼らは、WRI報告書のグリーンハウス・インデックスの前提にある方法論上の二つの問題に主たる批判の矛先を向けたのである。第一に、彼らは、すべての温室効果ガスを含めるWRIの包括的アプローチの倫理的妥当性を問い、次のように述べている。「われわれは、欧州や北米における石油がぶ飲みやクルマから排出される二酸化炭素と、第三世界ならどこでも見られる、たとえば西ベンガルやタイにおける荷車用の牛や、かろうじて生きている農民の水田から出るメタンとを、本当に対比することができるのか。彼らに生きる権利はないのか。WRIのレポートには、ぜいたくな生活に起因する温室効果ガスの排出と、貧乏な人たちの生存のための排出とを、区別しようとする努力は見られない。このレポートによって立つのは、いったいどういう類の政治モラルなのか。」第二に、「地球共有資産」たる二酸化炭素のシンクを各国の総排出量に応じて配分するというWRIの考え方は、地球汚染に対する既得の寄与度に応じて行う一種の「囲いこみ」を意味しているが、これについて、彼らは、「この一連の計算は、すべての人間は等しい価値をもっている

とする相互依存の現代世界においては、極端にアンフェアなものである」と批判する。そして、国々への基本財の初期配分（たとえば、排出権の割り当てもこれに含まれる）については、平等主義的な配分、すなわち現時点での各国の人口に比例して行うことを提案するのである。[Agarwal and Narain 1991:5-14, Agarwal et al. 1999:22-23, Lipietz・工藤訳 1997:237-242, 米本 1994:123-127]

表2 世界の地域別・主要国別のエネルギー起源の二酸化炭素排出量（1988年）

	国または地域	固体燃料 (百万t)	液体燃料 (百万t)	気体燃料 (百万t)	合計 (百万t)	シェア	GDP当り 排出量 (kg/US\$)	一人当り 排出量 (t/人)
地域別 排出量	世界	2,422.0	2,439.8	1,027.0	5,888.8	100.0%	—	1.15
	アジア	800.2	530.9	111.1	1,442.3	24.5%	—	0.48
	ソ連	426.3	332.5	343.1	1,101.9	18.7%	—	3.86
	ヨーロッパ	535.8	564.0	186.2	1,286.1	21.8%	—	2.59
	北米	523.7	727.5	307.4	1,558.5	26.5%	—	5.72
	中南米	23.6	183.0	49.3	255.9	4.3%	—	0.60
	アフリカ	75.3	69.4	17.9	162.6	2.8%	—	0.26
	オセアニア	37.2	32.7	11.9	81.8	1.4%	—	3.14
上位 十ヶ国の 排出量	米国	494.7	660.9	270.6	1,426.2	24.2%	0.29	5.79
	ソ連	426.3	332.5	343.1	1,101.9	18.7%	—	3.86
	中国	489.0	72.2	8.5	569.7	9.7%	1.58	0.52
	日本	83.1	166.3	26.6	276.1	4.7%	0.11	2.25
	西独	78.2	93.5	28.5	200.1	3.4%	0.18	3.25
	英国	66.9	70.1	31.6	168.5	2.9%	0.23	2.95
	インド	117.7	35.9	4.0	157.5	2.7%	0.57	0.19
	カナダ	28.9	66.6	36.9	132.4	2.2%	0.30	5.10
	ポーランド	106.2	12.0	6.2	124.4	2.1%	1.78	3.29
	イタリア	14.6	81.1	21.8	117.5	2.0%	0.15	2.04
その他 主要国	フランス	15.9	69.6	14.7	100.3	1.7%	0.11	1.79
	東独	70.6	12.1	4.8	87.5	1.5%	—	5.25
	オランダ	8.5	36.0	19.4	63.9	1.1%	0.30	4.33
	韓国	25.8	26.2	1.8	53.7	0.9%	0.36	1.28
	スペイン	17.1	33.2	2.2	52.5	0.9%	0.17	1.35

備考) 1. 国連エネルギー統計等より作成

2. 排出量はエネルギー統計のとりかた、推計手法の違いにより必ずしも確定的なものではない。

3. ここに掲げた排出量は国際比較のためのものであり日本の排出量は第1-1-7図参照。

4. 値は炭素換算。

出所)『環境白書』平成3年版

以上に見てきたような南北間の対立・論争について、私たちはどのように考えたらよいのだろうか。

たしかに、地球温暖化というのは、温室効果ガスの排出源がどこであっても影響がグローバルに及ぶ現象であり、一部の地域が排出を削減しても、残りの地域での排出がそれを上回れば効果は減殺される。その意味では、大多数の国々が温暖化対策をとることが望ましいのは明らかである。しかしながら、化石燃料を大量に消費する「豊かな」先進国のライフスタイルを根本的に見直すことなしに、これから発展しようとしている途上国に先進国と同等の責任を求めることは、南北間格差の現状を固定することにつながり、到底途上国側の納得は得られないであろう。

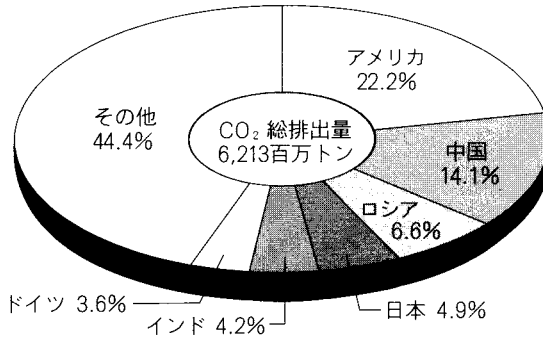
したがって、重要なことは、まず第一に、先進国側が大量消費文明を見直し、より厳しい二酸化炭素削減策に本気になって取り組み、その実績を上げることである。それなしに温暖化対策への途上国の参加を得るのは困難だと思われる。次に、気候変動枠組み条約にもうたわれている「共通だが差異ある責任」の中身を具体化することである。つまり、先進国と途上国の間の責任分担のあり方、途上国の発展を抑制したり阻害したりしないような温暖化対策のあり方を探求することである。ここでは先進国からの技術供与と資金提供のあり方が中心的な問題となる。

実は、京都議定書（1997年12月）の具体化をめぐる交渉が難航した背景には、これら二つの基本的課題をめぐる各国間、とりわけアメリカと途上国の間およびアメリカを中心とする先進国グループ（アメリカ、日本、ロシア、カナダ、ノルウェー、オーストラリア）とEUの間の対立があったのである。

3. 第3回締約国会議（1997／京都）とアメリカの外交

地球温暖化問題は「アメリカ問題」だと言われる。その意味はこういうことである。まず、この問題はアメリカ的生活様式＝大量消費文明からの転換の問題をはらんでいる。そして、最大の二酸化炭素排出国アメリカ〔1996年データで、世界の22.2%。図1参照〕は、省エネルギーや二酸化炭素排出削減の余地が大きいにもかかわらず国益重視（経済的な国際競争力の低下を回避）の姿勢を崩していない。また、アメリカは、二酸化炭素の排出権取引（市場化）に最も熱心である。したがって、アメリカ抜き温暖化対策

図1 二酸化炭素国別排出状況



資料：オークリッジ国立研究所1996年データより環境庁作成
出所)『環境白書』平成12年版

はほとんど意味をもたず、交渉におけるアメリカの立場が、良くも悪くも温暖化対策の中身に大きな影響を及ぼすことになる。[米本 1998]

1995年3月に、気候変動枠組み条約の第1回締約国会議(COP1)がベルリンで開催された。この会議において、2000年以降における人間活動に伴う温室効果ガスの排出量について数値目標を設定し、その達成のために先進国がとるべき政策、措置を規定する等、地球温暖化防止のための新たな国際的取り組みについて定める議定書またはその他の法的文書を、1997年に開催される第3回締約国会議(COP3/京都)で採択することが決定された。これがいわゆる「ベルリン・マンデート」と呼ばれるものである。

1996年7月の第2回締約国会議(COP2/ジュネーブ)において、アメリカ政府は、温暖化ガス排出目標の設定に対するそれまでの消極的姿勢を変え、現実的で拘束力のある削減目標の設定を主張するに至る。このことは、日本政府などには寝耳に水の政策変更に映ったと言われるが、当時、アメリカ政府内では環境外交の方向性も決まり、EUなどに対抗して外交的主導権を確保することが目指されていたし、地球温暖化対策に関するアメリカ政府の諸々の提案も大体この時期に出揃っていたことを考えると、この転換もそれほど唐突なものには感じられない。アメリカ政府が強く推奨してきた共同実施(相手国の温室効果ガス削減を支援した国がそれを自国の削減量に数える)や排出権取引が、排出量の上限設定、つまり法的拘束力のある排出目標を必要とすることは論理的にも自明のことだからである。

これ以降、アメリカ政府は、その主張をパッケージとして提案し、COP 3に向けた一連の交渉に臨むことになる。アメリカ政府が重視したのは、削減目標の数字よりも、減らし方の枠組みである。すなわち、排出削減目標は各国一律で複数年にわたるものであること、目標以上に削減した場合にその分を将来に貯金する「バンキング」や排出枠を守れなかった場合に将来の枠から前借りする「ボロウイング」の導入、すべての温暖化ガス（二酸化炭素、メタン、亜酸化窒素、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）を対象とすること、森林など（シンク）による吸収を差し引く「ネットアプローチ」の採用、排出権取引・共同実施の導入、条約の次のステップはすべての締約国を対象にすべきこと（つまり途上国の参加）などが、アメリカ政府が提案した議定書の骨組みだった。

アメリカの削減目標について具体的数字が示されたのは、COP 3直前の97年10月で、その中身は、2008年から2012年にかけて、排出量を1990年レベルに戻し、次の5年間に90年レベルより下げるというものであった。このように、アメリカ政府の削減目標案は、ぎりぎりまで明らかにされず、また柔軟性措置の導入を前提としながらも、EU案の15%は無論のこと、5%を基準として国ごとの差異化を認めるという日本案と比べても低い数字しか提示されなかったのである。その理由としては、国内政治上の制約とアメリカ政府の政策スタンス・外交交渉のスタンス（もしくは戦術）の二点を指摘できる。

まず前者について言えば、この温暖化対策をめぐってはアメリカの石油、電力、自動車などの産業界と労働組合が強力なロビー活動を展開し、それを受けた議会、なかでも条約の批准権を持つ上院は、政府がとるべき外交姿勢に対し強力な注文を突きつけていた。1997年7月に、アメリカ上院は、「開発途上国が規制に参加しないような、また合衆国経済に大きな打撃となるような議定書には調印すべきでない」とする決議を、超党派全員一致（95：0）で採択していたのである。温暖化対策に対するアメリカ国内のこうした反発の背景には、アメリカに固有のエネルギー事情と交通・運輸体系があった。石炭はエネルギー含有量に比して安価である一方、石炭燃焼の際の炭素排出量は、そのエネルギー含有量に比して大きいのであるが、アメリカの場合一次エネルギー源として石炭への依存度が高いのである。したがって、アメリカで温室効果ガスの排出削減を考える場合、石炭使用の減少、石油・天然ガスその他のエネルギー源への代替という方向になるのだが、それはコストアップという形でアメリカ経済に大きな影響を及ぼす。加

えてアメリカは、世界一の車社会である。経済社会システム全般が、石炭、石油など安価で豊富なエネルギーを前提に成り立っているだけに問題の根は深く、クリントン政権も、議会の支持を取りつつ交渉を進めるためには緩い内容の議定書案を出さざるを得なかったのである。

次に、アメリカ政府の地球温暖化問題に対する政策スタンス・外交交渉のスタンスについて言えば、1997年4月に公表された国務省の『環境外交報告書』は、世界最大の温室効果ガス排出国としての責任を認め、強力な行動をとる意思を表明しつつも、温暖化対策はグローバルなレベルで実施される必要があり、かつアメリカの持続的な経済成長および競争力の維持と矛盾しないものでなければならないとの基本的立場を明かにしていた。ここから、グローバルなレベルで最も費用効果の高い対策を実施（排出削減コストの安い地域で実施）できるような枠組みこそが合理的である、とする経済学的発想に傾斜した政策スタンスが出てくるのである。途上国など削減コストの安い国、もしくはは経済停滞のため何の努力もしないのに排出量が減る国（ロシアや東欧など）における削減量で、削減コストの高い国（アメリカをはじめとする先進国）で実施できない分を埋め合わせる仕組み（共同実施や排出権取引）ができれば、アメリカ経済への悪影響を回避する柔軟性も確保できるというわけである。

こうして、アメリカ政府は、柔軟性措置を前提とする温暖化対策の国際的的制度づくりを交渉の優先事項としてきたのである。このような政策スタンスからすれば、自国の温室効果ガス削減目標は見かけ上の数値となり、象徴的な意味しかもたなくなる。その数字は、柔軟性措置の導入とそれを活用しうる度合に応じて可変的なものになる。交渉の過程で必要とあらば、柔軟性措置の導入と引き換えに上方への修正も可能だということである。実際、COP3におけるアメリカ政府の外交交渉はそのように推移したのである。COP3の後半、ゴア副大統領が京都入りしたのを契機に、アメリカ政府代表団は、アメリカが提案している温暖化対策の国際的枠組みが包括的パッケージとして認められるならば、削減目標の上乗せに応じる意思があることを明らかにする。最終的に、アメリカ政府は、自国の削減率を当初の1990年比0%から7%に引き上げることに同意するが、そのかわりに自らが提案した国際的な温暖化対策の基本的枠組みの大半を議定書に含めることに成功したのである。ただし、途上国の自主的な温室効果ガス削減目標の設定に関する規定や途上国の一部が発展段階に応じて排出目標をもつことについては、反対が

強く、議定書に盛り込むことはできなかった。[根小田 1999:163-167]

4. 先送りされた京都議定書の課題をめぐって

京都議定書は、25の先進国とEUおよび市場経済への移行過程にある13か国（附属書I締約国）に対して、全体として対象となる温室効果ガスの総排出量を2008年から2012年までの期間に1990年レベルから少なくとも5%削減することを義務づけるとともに、EU：8%削減、アメリカ：7%削減、日本：6%削減等々、個別の割当量を規定している。しかし、導入された柔軟性措置（排出権取引、共同実施など）のルール作りや二酸化炭素の吸収源（シンク）となる植林活動などの算定方法、そして罰則など議定書を遵守させる制度については積み残し案件となり、引き続き締約国会議での交渉課題とされた。[京都議定書の要点については、表3参照]

京都会議における交渉の経過が示しているように、これら柔軟性措置やシンクによる二酸化炭素吸収の算定は、目標達成の難しさを見越してつくられた「抜け道」とも言える側面もっていた。これらの仕組みの適用範囲を厳しく制限しなければ、経済力の強い先進国の国内削減の努力を鈍らせるという潜在的な問題点を抱えていたのである。この点は、京都会議のなかで途上国グループが強く批判したところである。現に、アメリカ政府や日本政府は、京都議定書で約束した自国の削減率を達成する上で、これら柔軟性措置のしくみを活用することや森林等による二酸化炭素の吸収を当てにしている。

京都会議のアメリカ政府首席代表・アイゼンシュタット国務次官は、98年2月の上院外交委員会において京都会議の成果を報告しているが、そのなかで、炭素税などの規制的手段ではなく市場メカニズムの中核である排出権取引が導入されたことを高く評価している。そして、六種類の温室効果ガスのすべてを対象としたことと算定にあたって森林など二酸化炭素吸収源を考慮することによって、アメリカの削減率は実質2～3%になるとの試算を紹介するとともに、現実の削減量はおそらくもっと少なくなるであろうとの見通しを述べていたのである。アイゼンシュタット国務次官は、また、京都議定書は、重要な成果を含んでいるものの、上院の批准に付すべき最終結論ではないとのアメリカ政府の立場を再確認するとともに、当面の重点課題として、排出権取引とクリーン開発メカニズムが有効かつスムーズに機能するようなルール・手続きの確立、主要な

開発途上諸国の実質的な参加を得るための外交的努力の全面的展開、国内施策としての革新的技術の研究開発の促進、の三点をあげていた。[根小田 1999:171-172]

一方、日本政府は、先進国全体の削減目標を5%とし、日本は国別の目標の差異化によって2.5%削減とすることを当初の交渉目標として京都会議に臨んだものの、途上国グループの動静やアメリカの意向を読めず、最終的には6%削減を呑まざるをえなくなる。その結果、森林などの吸収源の扱いについて、従来、その適用範囲をできるだけ限定すべきだとの立場を明らかにしていた日本政府は、京都会議の最終盤には適用範囲の拡大を求めなければならない立場に追いこまれたのである。2000年11月のCOP6に向けて、8月に日本政府が気候変動枠組み条約事務局に提出した算定方法によると、森林による二酸化炭素吸収量として3.7%が見込まれている。⁽²⁾

いずれにせよ、政治的な制約や経済的・技術的な理由から、自国内での削減に消極的なアメリカや日本のような国は、柔軟性措置や二酸化炭素吸収源の取り扱いについて、その適用範囲をできるだけ拡大しようとする。

これに対しては、EUが、排出権取引、共同実施、そしてクリーン開発メカニズムの制度の適用範囲に上限を設けること、植林、再植林以外の二酸化炭素吸収を認めるべきでないことを主張し、アメリカや日本と対立していた。

EUの主張の背景に、域内産業の国際競争力維持の観点があることは否定できないと思われる。京都議定書で、EUは全体として8%削減を約束しているのだが、バブル（共同達成）を認められている。つまり、域内先進国の削減率を高くすることで域内の経済発展の遅れた国の負担を減らすことが認められているわけである。環境税（炭素税）導入に積極的なドイツをはじめとするEU内先進国にとって、自国内での削減を回避しようとするアメリカや日本の姿勢は、国際競争の視点からも容認しがたいということになる。

もちろん、アメリカとEUの対立の背景には、こうした国際的経済競争にとどまらない問題もある。1980年代以降、ヨーロッパは、酸性雨や海洋汚染、さらには地球温暖化に関する国際的対策を模索するなかで、世界に向けて環境外交の基本理念を発信してきている。それは、「古典的な国益主義」からの脱却を目指す動きであり、その背後には環境保護運動の高まりや「緑の党」などの登場があった。EU諸国のなかには、先進国は大量消費文明を見直し、そのライフスタイルを変える道義的義務を負っており、短期

表3 COP3で採択された「京都議定書」のポイント

1. 数値目標（第3条）

対象ガス	二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、HFC、PFC、SF6
基準年	1990年（HFC、PFC、SF6については1995年とし得る）
吸収源の取扱い	限定的な活動（1990年以降の新規の植林、再植林及び森林減少）を対象とした温室効果ガス吸収量を加味。
目標期間	2008年から2012年
削減目標	附属書I締約国全体の対象ガスの人為的な総排出量を、目標期間中に基準年に比べ全体で少なくとも5%削減する。 各附属書I締約国は、目標期間中の対象ガスの人為的な排出量が、個別の割当量を超過しないことを確保する。例えば、 日本の割当量：基準年の94%（6%削減） 米国の割当量：基準年の93%（7%削減） EUの割当量：基準年の92%（8%削減）
バンキング	目標期間中の割当量に比べて排出量が下回る場合には、その差は、次期移行の目標期間中の割当量に加えることができる。

2. 政策・措置（第2条）

各附属書I締約国（先進国）は、数値目標を達成するため、例えば、エネルギー効率の向上等の措置をとる。

3. バブル（共同達成）（第4条）

数値目標の達成の約束を共同で果たすことに合意した附属書I締約国は、これら諸国の総排出量が各締約国の割当量の合計を上回らない場合には、その約束を果たしたと見なされる。（これらの規定によりEUバブルが可能となる。）

4. 排出量取引（第17条）

附属書I締約国は、議定書の約束を達成するために、排出量取引に参加できる。条約の締約国会議は、排出量取引に関連する原則やルール、ガイドライン等を決定する。数値目標の達成を果たすため、全ての附属書I締約国は、他の附属書I締約国から、割当量を移転又は獲得することができる。COP3においては、排出量取引に関し、COP4において関連規則などを検討することなどを決めた。

5. 共同実施（第6条）

数値目標を達成するため、附属書I締約国は、発生源による人為的排出を削減することあるいは吸収源による人為的除去を増進することを目的としたプロジェクトによる排出削減ユニットを他の附属書I締約国に移転し、又は他の附属書I締約国から獲得することができる。附属書I締約国と非附属書I締約国との共同実施は、クリーン開発メカニズムの下で行うことができる。

6. クリーン開発メカニズム（第12条）

クリーン開発メカニズムは、非附属書I締約国の持続可能な開発と気候変動枠組条約の目的達成を支援し、かつ附属書I締約国の数値目標の達成を支援するもの。

本メカニズムにより、非附属書I締約国は排出削減に繋がるプロジェクト実施による利益が得られ、附属書I締約国はこうしたプロジェクトによって生ずる「承認された削減量」を自国の数値目標の達成のために使用できる。

7. 不履行（第18条）

本議定書の第1回締約国会合で、例えば不履行の原因、態様、態度や頻度を考慮に入れた不履行の内容に関するリスト等、条約の不履行に対する適正かつ効果的な手続き及び仕組みについて承認される。

8. 発効要件（第25条）

本議定書を批准した附属書I締約国の合計の二酸化炭素の1990年の排出量が、全附属書I締約国の合計の排出量の55%以上を占め、かつ、55か国以上の国が批准した後、90日後に発効。

資料：環境庁
出所）『環境白書』平成12年版

的に痛みや犠牲を伴うとしてもそれらを避けるべきではない、と考える人々が多い。

[米本 1994]

それに対し、アメリカでは、市場メカニズムや技術への根強い信奉（つまり、費用効果の高い対策と技術的突破の追求こそが最善策とする発想）が存在し、ライフスタイルを変えていこうという意識や環境保全型経済社会システムへの志向はたいへん希薄である。「アメリカのライフスタイルは討議のテーマではない」という、リオ地球サミット出席にあたってのブッシュ大統領（当時）の声明はそのこと象徴するものだった。

アメリカとEUの間の対立の背後にある、このような価値観や文明観の違いは、歴史や文化の違いにまで行き着くのかもかもしれない。ヨーロッパにおいては、歴史的に見てエネルギーは高価なものであり時として不足をきたすものだったため、「限りあるもの」という感覚が一般的なものである。したがって、省エネルギー型社会システムへの志向も強いわけである。ところが、アメリカでは、「いつでも使用可能で豊富なエネルギー」が、アメリカ人一般の生活様式の構成要素となっている。この「有り余るエネルギー」という感覚は数世代にわたる経験の産物なのだが、それは、エネルギーを大量に消費し続ける社会が維持不可能であること、これまでのアメリカが例外的であったことを忘れさせてしまうようなのである。[Nye 1999]

ひるがえって、日本はどのようなだろうか。1970年代のオイルショック以来、省エネルギーに努めエネルギー効率を高めてきたという点ではヨーロッパ的な価値観に近いとも言える。しかし、大量消費文明の見直しや環境保全型経済社会システムへの転換の動きはまだまだ弱く、ライフスタイルはアメリカ型に近いのではないだろうか。

ともあれ、問題の核心は、EU、アメリカを中心とするEU以外の先進国、そして開発途上国という対立する利害関係者にとって、共にメリットになるような国際制度を見出すことができるかどうかが京都議定書の帰趨を左右し、ひいては国際的な温暖化対策の行方を左右するということだったのである。

5. アメリカの京都議定書離脱と京都議定書運用ルール

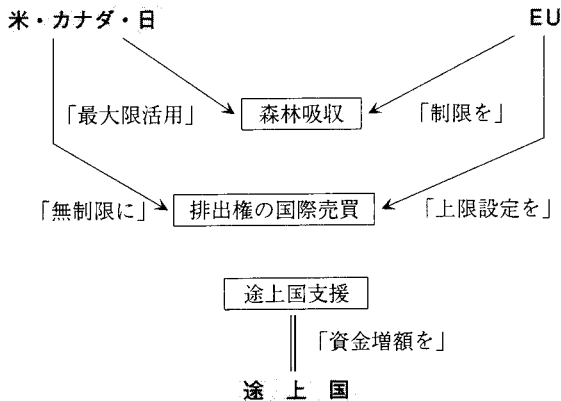
2000年3月に、アメリカのクリントン政権が京都議定書の任期中（2001年1月まで）の批准断念を明らかにしたことは、同年11月のCOP6を控えて、合意成立へのモメン

タムを失わせるとともに、議定書空洞化への懸念を強めることになった。実際、ハーグで開催された COP 6 においては、森林による二酸化炭素の吸収量の取り扱い、排出権の国際取引、そして途上国への支援をめぐる、アメリカ・カナダ・日本などと EU および開発途上国の間の三つ巴の対立関係〔図 2 参照〕が解けず、会議は決裂するに至ったのである。

そして、2001年3月にブッシュ政権が京都議定書離脱を表明したことで、京都議定書はまさに瀕死の状態に追い込まれることになった。アメリカのブッシュ大統領は、EU 諸国訪問を前にした6月11日の所信表明のなかで、あらためて京都議定書不支持を明言するとともに、その理由として以下の諸点を指摘している。

まず第一に、気候変動と温暖化問題については、科学的に未解明な部分が多く、科学的な不確実性が存在するゆえ、慎重かつ賢明な対応が求められること。第二に、温暖化ガスの濃度を安定させるには二つの方法しかない。一つは排出の削減、もう一つは排出後の捕捉・固定であるが、両方ともに問題がある。後者については、有効な技術はまだ開発されていない。排出削減について言えば、たしかに米国は世界のほぼ20%を占める最大の排出国だが、残り80%のうち多くを占める途上国の排出に対する規制なしでは、有効な対処たりえない。大排出国の中国とインドが京都議定書の義務を免除されているの

図 2 気候変動枠組み条約第 6 回締約国会議（ハーグ）の争点



(『日本経済新聞』2000年11月26日付を参照)

は問題である。第三に、京都議定書は、煤煙と対流圏オゾンという温暖化促進汚染物質に対処できていない。また、その温暖化ガス削減目標は、多くの国が達成できない非現実的なものである。

このように京都議定書を批判したあと、アメリカ政府は今後の重点施策として、気候変動研究の強化と対策技術の開発のための「合衆国気候変動研究計画」および「国家気候変動技術計画」に資金を拠出することを明らかにしたのである。⁽³⁾

こうして国際的な温暖化対策をめぐる分裂は決定的となったのであるが、7月のCOP6再開会合（ボン）を控え、EUは「アメリカ抜きでの発効」を目指すことで一致していたので、「アメリカに対して議定書復帰を働きかけ続ける」としていた日本の交渉姿勢が京都議定書の生き残りのカギを握ることになった。

COP6再開会合では、EUが「議定書救出」のために、キャスティングボートを握った日本に対して大幅に譲歩する形で、京都議定書運用ルールに関する合意〔表4参照〕が成立した（法文化作業は、2001年秋モロッコで開催される第7回締約国会議で完了）。とくに森林による二酸化炭素吸収量が日本の要求通り認められるなど、温暖化ガス削減義務の「骨抜き」が一層進んだのであるが、日本の姿勢は「議定書を入質に取って交渉を進めている」と批判されたように「国益重視」に終始した。⁽⁴⁾

表4 京都議定書運用ルール（COP6再開会合／ボン）の骨子

<p>1. 途上国を支援するための基金の創設 特別気候変動基金（技術移転，エネルギー，農林業など温暖化関連事業を支援）・温暖化防止活動支援基金（後発途上国向け）・京都議定書適応基金（議定書を批准した途上国の温暖化適応事業支援）</p>
<p>2. 京都メカニズム（柔軟性措置） 先進国の排出削減は国内対策を主とし，排出量取引などの柔軟措置は補完的なものとする。</p>
<p>3. 森林と土地利用 08～12年の目標達成で，排出量から差し引く森林吸収の総量は，国別に定めた上限を超えない。</p>
<p>4. 罰則（順守制度） 目標を守れない場合，排出超過分の1.3倍を次期排出枠から差し引くなどの罰則を伴う。</p>

ともあれ、ぎりぎりのところで目標とされてきた京都議定書の2002年発効への道が残されたのだが、アメリカが加わらない以上、日本の批准が発効のカギを握っていた（日本の二酸化炭素の1990年の排出量が全附属書Ⅰ国の合計排出量に占める割合は8.5%）。日本政府は、6%削減を達成すべく、2002年3月に「地球温暖化対策推進大綱」を策定したあと、6月に京都議定書を批准した。日本の温暖化ガス排出の現状は、1990年比8%増だから、実質14%の削減が必要ということになる。

なお、2003年8月現在、二酸化炭素の1990年の排出量が全附属書Ⅰ国合計排出量の17.4%を占めるロシアが批准していないため、京都議定書の2002年発効という目標も達成されなかった。

〔むすび〕

京都議定書から離脱したアメリカ政府とて、もちろん沈黙・無視を決めこんだわけではない。2002年2月、ブッシュ政権は独自の温暖化対策を発表する。その骨子は、向こう10年間に、単位経済活動当りの温暖化ガス排出を18%削減するというものであった。「経済成長なくして環境対策の進展はありえない。なぜなら、成長なくしては、クリーンな技術へ投資する資源を生み出せないからである。」こうした基本的立場から、アメリカ政府は、経済成長と環境保全を両立させるアプローチとして、「温暖化ガス集約度」(greenhouse gas intensity, 単位経済活動当りの温暖化ガス排出の度合)を低減させるという考え方を前面に出したのである。⁽⁵⁾

外交問題評議会上級研究員D・ピクターも、ブッシュ政権同様、基準年(1990年)を決めて一定期間(2008-2012年)に量的削減を目指すという京都議定書のアプローチは政治的に実行不可能との立場だが、彼も指摘するように、ブッシュ政権のアプローチで温暖化ガスの排出増加が止まるわけではない。ピクターの予測では、排出総量は10%程度増加する。また、ピクターによれば、ヨーロッパの「温暖化ガス集約度」はすでにアメリカより3分の1ほど低いし、さらに向こう10年で年率2%以上減らすことを表明している。加えて、今回のブッシュ政権のプランは、企業が排出削減に投資する確かなインセンティブを欠いているし、途上国の参加を誘うには、資金供与の規模が小さすぎる。ピクターは、今回のブッシュ政権のプランは政策目標を論議する合理的枠組みを

提起した点で意味があるが、それ以上のものではないとの厳しい評価を下している。⁽⁶⁾

とすれば、ブッシュ政権のプランの真髄は、むしろ更なる研究・開発の推進（再生可能エネルギー、燃料電池、等々）による「技術的突破」（technological breakthrough）に賭ける点にあるということになろうか。

注

- (1) 開発途上国41カ国閣僚会議「環境と開発に関する閣僚会議宣言」（日本科学者会議編『環境問題資料集成』旬報社、2002）。
- (2) 『毎日新聞』2000年8月13日付。
- (3) The Whitehouse Office of the Press Secretary, “President Bush Discusses Global Climate Change”, June 11, 2001.
- (4) 『高知新聞』2001年7月24日付。
- (5) The Whitehouse Office of the Press Secretary, “President Announces Clear Skies & Global Climate Change Initiatives”, February 14, 2002.
- (6) David G. Victor, “Weak on Warming”, Washington Post, February 19, 2002.

〔参考文献〕

- Agarwal, Anil and Sunita Narain 1991. *Global Warming in an Unequal World: A case of environmental colonialism*. Centre For Science And Environment.
- Agarwal, Anil, Sunita Narain and Anju Sharma editors 1999. *Green Politics*. Centre For Science And Environment.
- 石 弘之 1998. 『地球環境報告 II』（岩波新書）
- Lashof, Daniel A. and Dennis A. Tirpak editors (US Environmental Protection Agency, Office of Policy, Planning, and Evaluation) 1990. *Policy Options For Stabilizing Global Climate*. Hemisphere Pub. Corp.
- Lipietz, A. 1996. “La difficile negociation dune regulation des tensions ecologiques globales.”（工藤秀明訳「生態系をめぐる地球的緊張の調整－難航する交渉－」, R・ボワイエ・山田鋭夫共同編集『国際レジームの再編』藤原書店、1997所収）
- 水上千之・西井正弘・臼杵知史編 2001. 『国際環境法』（有信堂高文社）
- 森島昭夫監修 1991. 世界資源研究所編『世界の資源と環境 1990-91』（ダイヤモンド社）
- 根小田 渡 1998. 「アメリカの環境外交－その構想、戦略－」（高知大学経済学会『高知論叢』第61号）
- 根小田 渡 1999. 「地球温暖化問題とアメリカの外交－京都議定書をめぐる米国内の

論議を中心にー」(『高知論叢』第64号)

Nye, David E. 1999. "Path Insistence: Comparing European and American Attitudes Toward Energy", *Journal of International Affairs*, Fall 1999, 53, no. 1.

Porter, Gareth and Janet Welsh Brown 1996. *Global Environmental Politics*. Westview Press (信夫隆司訳『地球環境政治』国際書院, 1993。ただし原本は, 1991年の初版)。

Susskind, Lawrence E. 1994. *Environmental Diplomacy*. Oxford University Press (吉岡庸光訳『環境外交』日本経済新聞社, 1996)。

諏訪雄三 1996. 『アメリカは環境に優しいのか』(新評論)

竹内敬二 1998. 『地球温暖化の政治学』(朝日選書)

U.S. Department of State 1997. *Environmental Diplomacy: The Environment and U.S. Foreign Policy*.

宇沢弘文・国則守生編 1997. 『地球温暖化と経済成長』(岩波ブックレット)

米本昌平 1994. 『地球環境問題とは何か』(岩波新書)

米本昌平 1998. 「文明論としての地球温暖化」(『中央公論』1998年1月号)