

論 説

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 ——

根 小 田 渡

はじめに

1. COP 1 (1995/ベルリン) から COP 3 (1997/京都) まで
2. 京都議定書に対する議会上院の評価
3. クリントン政権の見解
— 京都議定書の位置づけと当面の課題について —
むすび

はじめに

国連気候変動枠組み条約第4回締約国会議 (COP 4/ブエノスアイレス, 1998年11月2日～13日) の主要課題は, COP 3・京都議定書が積み残した諸問題を検討することであった。すなわち, 京都議定書で導入されたいわゆるメカニズム (排出量取引, クリーン開発メカニズム: Clean Development Mechanism) の制度の具体化, 途上国の参加問題, 二酸化炭素吸収源 (“sinks”) の扱い, 議定書の遵守問題などである。会議は, 冒頭から途上国問題で紛糾し, 結局, 2000年のCOP 6までに決着を目指す「ブエノスアイレス行動計画」を採択したものの, 主要課題の実質審議を先送りする形で終了した⁽¹⁾。

このCOP 4の終盤11月12日に, アメリカ政府は京都議定書に調印した。ただし, 1997年12月の京都議定書合意に際してのゴア副大統領の見解表明⁽²⁾のなかでも明らかにされていた「主要な開発途上国の実質的な参加 (meaningful participation) が得られるまでは上院に批准を求めない」との立場に変更

はなかった。⁽³⁾ 京都議定書の調印期間は、1998年3月半ばから1999年3月半ばまでの1年間となっている。COP3およびCOP4のアメリカ代表団主席の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公聴会において、京都議定書の調印はアメリカがこれまでの交渉のなかで獲得した成果を確固としたものにしていく上で必要であり、調印しないなら国際的に孤立するとの考えを明らかにしていた。そして、調印のタイミングは外交戦術の問題だと述べていた。⁽⁴⁾

今回のCOP4が先に述べたような主要課題の具体化には至らなかったにもかかわらず、アメリカ政府の会議に対する評価は高いものであった。アメリカ政府代表団が会議の成果としてとりわけ高く評価したのが、アルゼンチンやカザフスタンが拘束力ある温暖化ガス排出削減目標を自発的に受け入れる意向を明らかにしたことであった。また、アメリカ代表団は、「ラテンアメリカ、アフリカ、太平洋島嶼国の途上国のなかに、持続可能でクリーンな成長の道を目指す建設的な気運が生まれつつある」とも指摘していた。⁽⁵⁾ こうした動きは、開発途上諸国の実質的な参加のもとで市場原理にもとづくグローバルな温室効果ガスの削減を目指すアメリカ政府にとって、好ましい展開であり、また上院の批准をクリアする前提ともなるものであった。COP4終盤におけるアメリカ政府の京都議定書調印は、今後の交渉進展のモメンタムが失われないことを意図したものであり、かつ今後のアメリカ政府の外交攻勢の重点目標を示唆するものであったと言えよう。

本稿は、地球温暖化問題をめぐるこれまでのアメリカ外交の展開を振り返り、当面のアメリカ政府の政策・方針の内容を整理・検討しようとするものである。その際、京都会議（COP3）以降のアメリカ国内の論議、とりわけ議会上院における論議を主たる検討材料とした。

注

(1) The Buenos Aires Climate Change Conference, Fact Sheet released by the Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific

Affairs, U. S. Department of State, December 1998: 環境庁報道発表資料：国連気候変動枠組条約第4回締約国会議（COP4）について/概要と評価，1998年11月16日。『読売新聞』1998年11月15日付，および同16日付社説。

- (2) Remarks By The Vice President On Kyoto Agreement, The White House Office of the Press Secretary, December 11, 1997.
- (3) United States Signs the Kyoto Protocol, Fact Sheet by the Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, U. S. Department of State, November 12, 1998.
Statement By The Press Secretary, The White House Office of the Press Secretary, November 14, 1998.
- (4) Implications Of The Kyoto Protocol On Climate Change, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 105th Congress, 2nd Session, February 11, 1998, U. S. Government Printing Office, Washington : 1998, pp. 5-36. 以下, Hearing before the Committee on Foreign Relations, 1998. 2. 11. と略記する。
- (5) Press Briefing by Stuart Eizenstat, Under Secretary of State, Head of U. S. Delegation to the UNFCCC Conference of the Parties-4, Buenos Aires, Argentina, November 14, 1998.

1. COP 1 (1995/ベルリン) から COP 3 (1997/京都) まで

国連気候変動枠組み条約は、1994年3月に発効する。これを受けて翌年3月に、第1回の締約国会議（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）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。⁽¹⁾

このCOP1におけるアメリカの交渉姿勢は、法的拘束力をもった新たな温暖化ガス排出目標の設定には否定的であり、むしろ、途上国も排出目標をつくるべきことや共同実施の導入を強く主張するというものであった。⁽²⁾ 環境問題に比較的積極的と見られたクリントン民主党政権も、この時点での対応は、ブッ

シュ共和党政権とそれほど違わなかったのである。ただ、クリントン政権の場合は、発足時から環境外交政策の立案・執行体制の整備に着手し、総合的・体系的な環境外交政策と戦略の策定を検討中であったから、その骨格・内容が固まるまでは、2000年以降の排出削減問題について明確な態度をとらなかったのだと考えた方がよいであろう。というのは、クリントン政権の環境外交の基本方針が固まるのは1996年春頃であり、同年7月の第2回締約国会議（COP2/ジュネーブ）においては、温暖化ガス排出目標に関するアメリカ政府の立場が変化するからである。⁽³⁾

COP2において、アメリカのワース地球規模問題担当国務次官（当時）は、「排出目標は現実的で拘束力あるものにすべきだ。拘束力のない目標は条約のプロセスをまがいものにする。レトリックは本当の排出削減を意味しないと印象を残す。その結果は、容認できないし、逆効果を招く」と述べたのである。⁽⁴⁾ このワース発言は、日本などには寝耳に水の政策変更に映ったと言われる。⁽⁵⁾ しかし、当時のアメリカ政府は、環境外交の方向性も決まり、EUなどに対抗して外交の主導権を確保することを目指していたし、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は出揃っていた。⁽⁶⁾ そう考えると、今では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、COP3（1997/京都）に向けた一連の交渉に臨むことになった。1996年12月のベルリン・マンデート・アドホックグループ第5回会合（AGBM5/ジュネーブ）において、アメリカ政府が提案したのは削減目標の数字ではなく、減らし方の枠組みについてであった。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、

森林による吸収などを差し引く「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であった。ここで提案されている枠組みのほとんどは京都議定書で認められている。取り込まれなかったのは、「ボロウイング」と途上国の削減義務くらいである。これらの提案をベースとして、翌1997年1月、アメリカ政府は条約事務局に議定書案を提出した。しかしながら、そこでも温室効果ガス削減の時期や削減目標についての具体的な数字は示されなかった。⁽⁷⁾

アメリカ政府は、10月下旬に発表したCOP3に対する最終提案のなかで初めて、温暖化ガス排出削減率について具体的な数字を提示したのである。AGBM8（ボン）が始まった日の10月22日にクリントン大統領が全米地理学協会でも明らかにしたアメリカ案は、前年12月のAGBM5におけるアメリカ提案に、具体的な削減時期と目標、および向こう5年間50億ドル規模の国内温暖化対策（エネルギー効率向上と新技術創出のための減税と研究開発）を加えた内容となっていた。削減目標について言えば、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。EU案の15%は無論のこと、5%を基準として国ごとに差異化を認めるという日本案と比べても低いが、アメリカ政府は、現在の趨勢が続けば排出量は2010年頃には90年比でほぼ30%増が見込まれるので、この目標でも相当な削減になると強調した。⁽⁸⁾

このようにアメリカ政府の削減目標案がぎりぎりまで明らかにされず、また柔軟性（flexibility）ある措置の導入等を前提としながらも低い数字しか提示されなかったのはなぜだろうか。その理由としては、国内政治上の制約、および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）の二点を指摘できよう。

まず前者について言えば、この温暖化対策をめぐるのはアメリカの石油、電気、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。97年7月に上院は、「発展途上国に同様の義務

を課さずに附属書 I 締約国（国連気候変動枠組み条約に列挙された先進諸国および旧ソ連・東欧の市場経済移行諸国一筆者）に温暖化ガスの排出制限・削減を義務づけるような、あるいは合衆国経済に大きな打撃となるような議定書・協定には調印すべきではない。いかなる議定書・協定も批准のための上院送付に際しては、その実施に必要とされる立法や規制についての詳細な説明と、財政的コストおよび合衆国経済への影響についての詳しい分析を添付すべきである」とする決議98号（バード＝ヘーゲル決議）を、超党派全員一致（95：0）で採択していた。⁽⁹⁾ 温暖化対策に対するこうした国内の反発は、石炭への依存度が高く（アメリカの場合電力の約50%は石炭火力による）、また世界一の車社会であるといったアメリカに固有のエネルギー事情と交通・運輸体系に由来するものであろう。経済・社会システム全般が、石炭、石油などの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、それはなかなか根深いものである。クリントン政権も、議会の支持を取りつけつつ交渉を進めるためには緩い対策や議定書案を出さざるを得なかったということである。

次にアメリカ政府の政策スタンス、外交交渉のスタンスについて見ておこう。1997年4月22日に公表された国務省の『環境外交報告書』⁽¹⁰⁾ 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らかにしていた。ここから、経済学的発想・経済的手法に傾斜したアメリカ政府の政策スタンスが出てくるのである。地球温暖化というのは、温暖化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がない。また、アメリカ産業の国際競争力の維持という観点からは、削減義務を負わない「フリーライダー」の存在は認め難いから、結局のところグローバルな解決策しかありえない。とすれば、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、経済的に見て合理的である。途上国など削減コストの安い国、もしくは経済停滞のため何の努力もしなかったが排出量が減った国（ロシアや東欧など）にお

ける削減量で、削減コストが高い国（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しくみ（共同実施や排出量取引）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。こうして、96年末のAGBM5以降、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、自国の温暖化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。それは、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となる。交渉の帰趨が明らかでない段階では、国内向けの無難な低い目標からスタートすることになるが、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した。⁽¹¹⁾ 最終的に、アメリカ政府は、自国の削減率を1990年比7%とす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。⁽¹²⁾

注

- (1) 環境庁編『環境白書』（平成10年版）第1部：総説，3ページ。
- (2) 諏訪雄三『日本は環境に優しいのか』（新評論，1998），7-9ページ。竹内敬三『地球温暖化の政治学』（朝日選書，1998），109-115ページ。
- (3) クリントン政権の環境外交については、拙稿「アメリカの環境外交—その構想，戦略—」（『高知論叢』第61号，1998年3月）を参照。
- (4) 竹内，前掲書，121ページ。
- (5) 同前，および諏訪，前掲書，13-14ページ。
- (6) 『環境白書』（平成10年版）第1部：総説，4-5ページ。
- (7) 竹内，前掲書，133-136ページ。諏訪，前掲書，32-36ページ。
- (8) The White House Office of Press Secretary, Remarks By The President On Global Climate Change, National Geographic Society, Washington,

D. C., October 22, 1997.

The White House, Background Material on President Clinton's Climate Change Proposal, October 22, 1997.

(9) *Congressional Record*, Senate-July 25, 1997, p.8138.

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

(11) Press Briefing by Stuart E. Eizenstat, Under Secretary of State for Economics, Business and Agricultural Affairs, Kyoto, Japan, December 9, 1997. ゴア副大統領も、閣僚級会議での演説のなかで、アメリカ代表団に柔軟な交渉姿勢をとるよう指示していることを示唆した。Vice President Al Gore, Remarks at the United Nations Committee on Climate Change Conference of the Parties, December 8, 1997, Kyoto, Japan.

(12) 京都議定書の全文については、以下のものを参照。

COP 3 report, document FCCC/CP/1997/L.7/Add.1, KYOTO PROTOCOL TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. 環境庁地球温暖化対策研究会暫定訳「気候変動に関する国際連合枠組条約京都議定書」(1998年3月3日)。岩間徹「気候変動に関する国際連合枠組条約議定書」〈私訳〉(『ジュリスト』NO.1130, 1998. 3. 15.)。

2. 京都議定書に対する議会上院の評価

COP 3には、議会上院からヘーゲル議員(共和党・ネブラスカ)を団長とする監視団(97年7月のバード=ヘーゲル決議の勧告に基づいて結成された)が派遣され、交渉の経過を報告しているが、合意された京都議定書に対する上院議員たちの評価はどのようなものであったのだろうか。ここでは、上院決議の提案者であるバード議員(民主党・ウェストバージニア)とヘーゲル議員の見解を要約しておこう。

「京都議定書は先の上院決議の二つの条件・基準 — 開発途上国を参加させることとアメリカ経済への悪影響を回避すること — を満たしていないので政府は議定書に調印すべきではない」という結論においては二人の評価は一致していたが、細部の評価、とくにCOP 3におけるアメリカ外交の評価についてはかなりニュアンスを異にしていた。

バード議員は、98年1月29日の上院本会議における発言のなかで、「一種の

地球保険政策として、地球温暖化の危険に対処する費用効果の高い方策を講ずることが賢明だ」との所信を述べた後、今回の京都議定書の内容に関して二つの問題点を指摘した。一つは、途上国の参加を得られなかったことである。歴史的に見て温暖化ガス排出に主たる責任がある先進国のみが削減すべきだという途上国側の主張は、環境面でも経済面でも合理的根拠は薄弱である、とバード議員は言う。いま一つは、議定書がアメリカ経済に与えるインパクトがはっきりしないということである。しかし他方でバード議員は、排出量取引や共同実施もしくはクリーン開発メカニズム⁽¹⁾ というアメリカが強力に主張してきた自由市場メカニズムが導入されたこと、ロシアからの排出割当購入を可能にする条項が認められたこと、アメリカの安全保障活動への制約を排除できたこと、そして対象温暖化ガスを六種類としたことを、COP3におけるアメリカ外交の成果として高く評価した。そして、今後は、今回の7%削減を実質3%だとする政府試算の根拠やアメリカ経済へのインパクトの明確化、マーケット・メカニズムの細部の具体化、拘束力ある制度の形成、そして気候変動に関するより一層の科学的研究の推進が課題だと述べるとともに、政府に対しては、産業界や環境保護・消費者グループとの緊密な協力のもと京都合意の内容を前進させると同時に、その内容をいかに実施するのか、実施した場合アメリカ経済にどのような結果をもたらすことになるのかを明らかにするよう求めた。また、政府の向こう5年間63億ドル規模の気候変動対応技術開発計画に対しては、アメリカではクリーンな石炭燃焼技術の研究・開発がかなり進んでいるので、これからは中国などの新規火力発電所にアメリカの技術の採用を促す努力をすべきだ、と提言した。⁽²⁾

一方、ヘーゲル議員は、98年2月11日の上院外交委員会公聴会において、COP3におけるアメリカ政府の交渉姿勢に言及し、とりわけゴア副大統領が京都入りして以降に自国の温暖化ガス削減率を上乗せしたことについて、アメリカ国民に多大の犠牲を負わせる譲歩であったと批判した。そして、京都議定書の問題点を五点にわたって指摘した。第一に、議定書は途上国に何らの法的拘束力ある義務も課していないこと。第二に、アメリカにとって7%削減は実質的には40%近い削減を意味し、当初のアメリカ政府案の1990年レベルに戻す

という削減目標でさえ懸念されている経済への悪影響は、一層大きなものとなることが予想されること。第三に、議定書は合衆国を公正に扱っていない。EUに対し、いわゆる「ヨーロッパ・バブル」のもとで削減量をプールすることを認めたことは、旧東独の公害産業のスクラップと石炭から北海天然ガスへのイギリスのエネルギー転換を活用できる EU が、アメリカに対して競争上有利になることを意味する。第四に、議定書は、アメリカの国家主権を侵害しかねないものである。エネルギー政策は経済成長の根幹をなすものであるが、議定書は、国連内の国際官僚にそれをコントロールする権限を与える可能性がある。第五に、議定書は、合衆国の国家安全保障に深刻な影響を及ぼすかもしれない。米軍は最大の化石燃料の消費者であり、国連の承認のもとでの軍事行動からアメリカ単独の軍事行動まで、米軍の行動が包括的に適用除外とされなかったことは問題である。⁽³⁾

以上が、バード、ヘーゲル両議員の京都議定書に対する見解である。この二人の見方を、京都議定書に対する議会上院内の評価の二つのタイプと考えても、それほど的外れではないであろう。⁽⁴⁾ 前者が、グローバルなレベルでの市場原理にもとづく費用効果の高い温暖化対策の枠組みや技術の役割を高く評価するのに対し、後者には、国際的な温暖化対策そのものに懐疑的なニュアンスが感じられる。いずれにしても、途上国の参加とアメリカ経済への悪影響を回避することの二点は譲れない線として主張されており、さしあたり京都議定書の批准は問題になりそうにない。

注

- (1) 「クリーン開発メカニズム」とは、途上国の排出削減をもたらす事業活動を支援し、以って持続可能な開発を達成し、先進国は、それによって生ずる「認証された」排出削減量を自国の数量目標の達成のために利用できるというしくみである。排出量取引や共同実施もしくはクリーン開発メカニズムについては、次のものを参照。岩間徹「京都議定書の概要と課題」および大塚直「排出枠取引と共同実施」(『ジュリスト』NO. 1130〔特集〕地球温暖化防止京都会議と今後の環境政策, 1998. 3. 15.)
- (2) *Congressional Record*, Senate-January 29, 1998, pp. 194-197.

(3) Prepared Statement of Senator Hagel, Hearing before the Committee on Foreign Relations, 1998. 2. 11., pp. 38-40.

(4) たとえば、98年2月11日の上院外交委員会公聴会でも、ケリー議員（民主党・マサチューセッツ）が、共同実施や排出量取引が京都議定書の最も重要な部分を成すと評価するのに対し、グラムズ議員（共和党・ミネソタ）は、原子力発電に対する制約の強いアメリカの場合、京都議定書によって来世紀のエネルギー需要を満たせなくなり深刻な経済的影響をこうむるのではないかと疑念を呈している。なお、アイゼンシュタット国務次官自身は、原発推進論者であることを自認し、京都議定書以後、原子力はますます重要な役割を果たさねばならないだろうと述べている。Hearing before the Committee on Foreign Relations, 1998. 2. 11, pp. 5-36.

3. クリントン政権の見解

—京都議定書の位置づけと当面の課題について—

京都議定書に対しては、議会内だけでなく、産業界からも疑問と批判の声⁽¹⁾が上がっていたから、クリントン政権としても、COP3におけるアメリカの交渉目標と成果および今後に残された課題について、また議定書の内容が実施された場合のアメリカ経済へのインパクトについて、その見解を明らかにする必要があった。とくに議会に対しては、主に前者の交渉経過の問題でCOP3主席代表のアイゼンシュタット国務次官が、そして後者の経済的インパクトの問題ではイェーレン経済諮問委員会（CEA）議長が説明にあたった。ここでは、この二人の議会証言を中心に、クリントン政権の考え方を要約しておきたい。

「現在の科学的知見によれば、地球温暖化の脅威は潜在的なものだ。しかし、その危険は一旦現実化すれば不可逆的なものとなる。したがって、われわれの温暖化対策は保険とみなすべきであり、早期に行動するほど、そのコストも妥当な（reasonable）ものとなる。」98年2月11日の上院外交委員会公聴会における証言の冒頭で、アイゼンシュタット国務次官は、温暖化問題に対する基本的なスタンスについてこのように述べた後、京都議定書は、重要な成果を含んでいるものの、まだ行動の枠組みにとどまっており、上院の批准審議に付すべき最終的結論ではないとの政府の立場を再確認した。

この証言のなかで、アイゼンシュタット国務次官は、アメリカ政府が三つの

交渉目標を設定してCOP3に臨んだことを明らかにしている。第一は、温暖化ガスの排出削減について、先進国間で現実的な目標とタイムテーブルを決めることである。削減の手始めとして信頼を得られるものであり、かつアメリカの経済的繁栄および国際競争力の維持と両立しうるものであるべきだ、という立場からのアメリカ提案の重要部分は認められた。具体的に言えば、複数年間にわたる削減であること、算定にあたって二酸化炭素吸収源（“sinks”）を考慮すること、そして六種類の温暖化ガスすべてを対象とすることである。アイゼンシュタットは、これによって合衆国の削減率は実質2～3%になるとの試算を紹介している。また、EU・アメリカ・日本の間での目標の差異化（8%・7%・6%）は競争力維持の観点から見て許容の範囲内だと述べている。第二の目標は、炭素税などの規制的な手段ではなく、柔軟な市場メカニズムによって削減義務達成を可能にすることである。市場ベースのアプローチの中核は、企業や国による排出許可（emissions permits）取引である。このメカニズムがもたらす柔軟性がなければ京都議定書合意はなかった、とアイゼンシュタットは明言している。第三は、主要な発展途上諸国の参加を得ることである。地球温暖化はつまるところグローバルな問題であり、途上国にとってもグローバルな解決が必要なのだが、京都会議ではアメリカはいくつかの途上国の強い抵抗に直面した。議定書が合衆国の要求を満たしていないことは明らかである。しかし、会議では重要な前進があった。クリーン開発メカニズムは、合衆国が支持してきた「クレジット（排出削減証明）付きの共同実施」の概念を包含しており、先進国と途上国の橋渡しをする誘因となりうるものである。

以上のようにCOP3京都会議を総括した後、当面の重点課題として、アイゼンシュタット国務次官は、排出量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（“full court diplomatic press”）、国内施策としての革新的技術の研究開発の促進、の三点をあげた。⁽²⁾

では、京都議定書の経済的インパクトについて、クリントン政権はどのような見方をしているのであろうか。この問題については、もっぱらイエーレンCEA議長が議会対策を担当したようである。議会における証言のなかで、イエー

レンは、温暖化対策の経済分析（コスト―ベネフィットの考量）にまつわる理論的諸問題、とりわけ貨幣価値をもってする数量的評価の困難性や計量モデルの有効性についても言及しているが、それらについて当否を判断する用意は筆者にはないので、ここでは、京都議定書の経済的インパクトに関するアメリカ政府のさしあたっての判断とその前提にある考え方について整理しておきたい。

98年3月4日の下院商業委員会における証言において、イエーレン CEA 議長は、国際的な温暖化対策は未確定な部分を残しており、現時点では十分に信頼しうる分析を行うことはできないと断わった上で、クリントン政権の考え方を説明している。要点のみを記せばこうである。温暖化ガス削減対策を講じる場合に必須の条件は、第一に、問題それ自体がグローバルな性格をもつがゆえに対策もグローバルでなければならないということ、第二に、最大限効率的な方法で目的を達成するためには、対策は柔軟性をもち、市場原理にもとづくものでなければならないということである。この二つの条件を満たすうえで以下の施策が重要となる。すなわち、開発途上国の実質的（meaningful）な参加、国際的な排出量取引、二酸化炭素吸収源（“sinks”）の確保（そのための土地利用政策）、そして六種類の温暖化ガス（代替フロン三種の温暖化への寄与度はきわめて高いので二酸化炭素換算の削減値が大きくなる）を対象とすることである。また、国内施策としては、革新的技術のための研究開発の促進と規制緩和による電力産業の再編・効率化が重要である。これら京都議定書の重要な要素と国内施策の最適な組み合わせによって、京都合意がアメリカ経済に及ぼす影響は緩やか（modest）なものになるであろう。イエーレンは、この結論が、個々の計量モデルによる予測だけでなく、広く多様な分析を加味することによって得られたものであること、そして、京都議定書の考え方や地球温暖化対策に関するクリントン大統領の全般的な考え方の土台には、経済学的分析による洞察があるのだということを強調していた。⁽³⁾

注

(1) フォード自動車会社重役 M・ジンマーマンは、「京都議定書はグローバルな枠

組みになっていないし、柔軟性を与えるとされるメカニズムも明確でない。温室効果ガス削減目標とタイムテーブルは非現実的だ」と批判した。Martin Zimmerman, "Kyoto Protocol Falls Short In Reality Test," *Weatherwane* (A Digital Forum On Global Climate Policy presented by Resources For The Future), Perspectives On Policy, March 1998.

(2) Testimony of Stuart E. Eizenstat, Under Secretary of State, Hearing before the Committee on Foreign Relations, 1998. 2. 11., pp. 5-36.

(3) Prepared Testimony of Dr. Janet Yellen, Chair, Council of Economic Advisers, before the House Commerce Committee, March 4, 1998.

む す び

これまでに述べてきたことから、地球温暖化問題に対する当面のアメリカ外交の戦略目標がどこにあるかはほぼ明らかであろう。温室効果ガス排出の自主的削減計画などによる開発途上国の実質的な参加を広げるための多面的な外交の推進と、排出量取引やクリーン開発メカニズム(CDM)をはじめとする柔軟性措置の具体化・制度化がそれである。

京都議定書以後の国際交渉は、この議定書に色濃く投影されたアメリカ流の構想をめぐる論議にその焦点を移行させることになるだろう。COP4(ブエノスアイレス)は、そのことを明瞭に示すものであっただけでなく、今後の論争のなかで先進国と開発途上国の利害対立がより鮮明な形をとって現われるであろうことを予感させるものであった。問題の中心は、たぶん開発途上国への資金供与と技術移転のあり方にしぼられていくであろうし、その過程でクリーン開発メカニズムが、はたして先進国と開発途上国の双方にとって共通のメリットになる選択肢たりうるのかどうかとも問われることになるであろう。⁽¹⁾

いずれにしても、京都議定書がはたして実行されることになるのかどうか予断を許さないし、仮に政府間交渉が合意に達するにしても相当の時間を要するであろう。⁽²⁾

注

- (1) インド環境科学センター副所長 S・ナラインは、アメリカ政府の言う開発途上国の「実質的参加」(meaningful participation) は多義的だが、CDM の利用もそれに含まれるとし、CDM の問題点を次のように指摘している。「CDM の目的は、南側を援助することにあるのではなく、明らかに先進国がその排出削減義務を履行するの助けることにある。CDM においては、追加的な援助や技術移転が約束されているわけではないからである。北側が投資する安くて効率的なプロジェクトの提供を途上国が競い合うという結果になる可能性が大きい。」Sunita Narain, "Rising Above the World of Post-Kyoto Politics," *Weatherwane, Perspectives On Policy*, July 1998.
- (2) 『オゾン外交』(Ozone Diplomacy) の著者であり、フロン規制に関する交渉のアメリカ側の担当者を務めたことのある R・ベネディクは、アメリカ政府が強力で推進しようとしている排出量取引にまつわる問題点を次のように指摘している。「合衆国が他国からの排出権購入を国内へのインパクトを緩和する方法として当て込んでいることは明らかである。京都では通らなかったが、途上国も排出目標を設定すべきだという合衆国の主張は、合衆国が購入しそれによって自らの削減を達成すること(「オフショア・コンプライアンス」)ができるような源泉を創り出すことを意図したものと見なしうる。排出量取引は、経済学者好みの概念であるが、恐ろしく複雑な国際取引システムを必要としよう。途上国に対して排出権をどのように割り当てるのか(途上国は一人当りの排出量を主張しよう)という極めて議論の余地の大きい問題から、計測方法・検証・管理といった入り組んだ問題まで、政府間交渉がその細部にわたる合意に達するには、たぶん何年もかかるであろう。」Richard Benedick, "How to Salvage the Kyoto Protocol," *Weatherwane, Perspectives On Policy*, March 1998.