

第1章 はじめに

秋調査として地球温暖化問題を取り上げることに決定したのが、昨年の夏であった。それ以来、3つのWGにわかれて各々調査をしてきた。WG1が、身近な生活の場からの視点にたってCO₂排出削減に向けての提案をおこなっており、WG2が、日本国内の関係セクターをとりあげ、総合的な動きを調査の対象としている。このWG3では、97年12月に行われたCOP3にむけての事前勉強としての位置付けの下に、グローバルな視点からみた「地球温暖化問題」「条約」「国際交渉」について、調査を遂行した。COP3を終えた今でも、基本的な姿勢として事前勉強的な側面が大きいことに変わりはない。しかし、それだけではなく実際にCOP3に参加したという経験を踏まえて、学生として、次世代を担っていくものとして、環境NGOの一員として、そして一市民として、この非常に巨大な地球温暖化問題にどのように関わっていくことができるかも、考察の対象として重要だと認識している。

地球温暖化問題に対する取り組みは、この秋調査の完了とともに終えるわけではない。今後もCOP4プロジェクトとして、継続して行くことになるのだが、COP3を終えた今、一つの区切りとして、同時にCOP4に向けての足掛りとして、この調査を位置付けておきたい。

なお、COP3の詳細は、今後、COP4プロジェクトのなかでCOP3reviewで扱う。そのため、この秋調査完成版では、COP3の内容に関しては踏み込まないこととする。

第2章

「地球温暖化問題」「条約」 「国際交渉」の相互連関

「地球温暖化問題」「条約」「国際交渉」を各々個別に見ていく前に、三者の位置付けが必要であろう。
以下で、各々のつながりを踏まえて、位置付けをおこなう。

2.1 地球温暖化問題の性質

そもそも地球温暖化の主要原因である CO₂ は非常に広範な社会活動から大量に発生している。人間が日常生活を営んでいても、企業がモノを作っても、車が道路を走っても必ずそれにとまって CO₂ は発生する。社会活動が活発化すれば、それに伴って CO₂ 排出量は増加傾向となる。逆に言えば、CO₂ の排出削減は、経済や社会機構に大きな影響を及ぼすことになる。したがって、削減に法的拘束力をもたせることは、すなわち、現在の社会のあるべき姿をある程度方向づけることになる点で、非常に意義深いことである。

一方で、そのように非常に将来に対して大きな影響力を与えることだからこそ、各国の利害対立がより露骨に、かつ複雑になり、COP3 からわかるように、議論が紛糾するのである。

CO₂ は非常に広範な社会活動から発生しているので、その削減が非常に意義深いことになるのだが、この CO₂ の大量排出が原因で起こる地球温暖化は、典型的な地球環境問題だといえる。畢竟すれば、南北間の不公正と世代間の不公正を招いているのであり、対策もこれら 2 つの不公正を克服することに主眼がおかれる。

地球環境問題の主要原因は、産業革命以後の産業化された国々の諸活動にある。しかしながら、その影響は途上国も含んで地球全体に及んでしまう上に、途上国は問題に対して非常に脆弱である（南北間の不公正）。また、温暖化の原因となる温室効果ガスは、産業革命以降のいわゆる先進国を中心に今日まで排出されてきているのだが、原因と結果の顕在化までにタイム・ラグがあるため、温暖化による影響は将来世代で特に深刻化する（世代間の不公正）。

以上の性質をもつ地球環境問題に対して、どのように取り組むべきか。「南北間の不公正」から導かれる方向性は、地球環境が公共財であり、したがって、対策に取り組む国でなくとも、他国の取り組みによる恩恵を一方的に享受できる国が存在してしまわないように、世界全体で取り組んで行くことが必要であり、その上で、各国の負担にはこれまでに与えてきた環境負荷に応じて差異をつけるべきだということである。また、「世代間の不公正」から導かれる方向性は、問題が発生してから対応するのではなく、その発生自体を防止するよう努める、換言すれば、予防措置を講ずべきということである。また、そうした方が効果的であり、コストもかからない。

*** more academic explanation**

地球環境は、誰か特定の人のもものではなく、地球上の誰もが等しく恩恵を享受でき、また一方で汚染者になりうるという点で、公共財といえよう。それも、公共財の所持者は地球上のあらゆる人なのである。換言すれば、地球環境は最大の規模をもつ公共財ということができよう。公共財の基本的な性質として、集団が大規模であればあるほど、また、個人が合理的に選択すればするほど、公共財は選択されないというものがある。集団が大規模である場合、一個人が犠牲を払っても公共財を手に入れる保証がないのである。容易に推測できるように、最終的に特をするのは、なにも犠牲を払わずに、周囲の人の犠牲によって得られる恩恵に浴する人（free rider）である。この free rider が最も合理的といえる。もし全ての人々が合理的であるなら、公共財は手に入らない。

これが「公共財」としての地球環境を考えたとき直面する問題である。従って、この問題に関しては、公共財というものをより深く考える必要がある。深く考えてみよう。一般に、ある「財」を考えた場合、(イ)グループのメンバーが自由にそれを使え(これを非排他性という)、また、(ロ)あるメンバーがそれを使っても、他のメンバーのその「財」に対する利用価値を低下させるものではない(これを非競争性という)、という二つの条件を満たすものを「公共財 public goods」という。例えば、灯台は、いったんそれが建設され、作動し始めると、(イ)そこを通過する船は、どの船でも自由に灯台の光を使うことができ、(ロ)また、ある船が、灯台の光を使ったからといって、同時にそこを通過する船が、それを使えないということは全くない。

ある公共財について考えたとき、その財から各国がプラスの便益を享受するとしたら、国際的な公共財は、なるべく多く供給されたほうがよい。しかしながら、公共財を供給するに当たっては、財政的、人的、物的なコストがかかる。そうすると、国際社会全体に関して、全体の便益を上回るようなコストがかかるほどには国際的な公共財は供給されないであろう。また、個々の国について見ても、当該の国際的な公共財から得られる便益を上回るコストを負担することはないであろう。このように、国際的な公共財がどのくらい供給されるかは、各国の得る便益と支払うべきコストの計算の上に(すなわち「国益」の上に)成り立っている。しかしながら、各国がこのようなレベルの費用/便益の計算だけで行動すると、国際社会全体の費用/便益からみて、十分な国際的な公共財が供給されない(あるいは全く供給されない)ということが起きる。さらに、公共財はいったん供給されると、全ての国がそれを自由に「使用」できるため、全く費用を負担しなくとも、公共財の便益のみを受けることが可能である。これをフリーライダーと呼び、公共財を考える時の大きな問題とされるのである。

従って、国家が自発的な犠牲を公共財獲得のために払うというのは、余り現実的ではない。「地球環境」という公共財が十分に供給されるためにどうしたらよいか?これに対しては二つの strategy が考えられる。この strategy は「地球環境」という公共財が十分に供給されるようにするためのものであるが、現在、各国が(産業に比して)地球環境に cost を払いたがらないという問題点に対する strategy でもある。この問題の原因を考えてみれば、おのずと二つの strategy は導き出される。この問題、換言すれば各国が(産業に比して)地球環境に cost を払いたがらないという問題の原因は、(1)各国が、二酸化炭素(温室効果ガス)排出量が産業発展の指標であり、かつ、温暖化対策が経済発展と相反するものであると考え、その上、産業や経済の発展を第一に追及しているということが考えられる。また、(2)上で挙げたような「公共財」のもつ根本的性質(典型例として free rider の問題が挙げられる)も原因としてあげられる。

第一の strategy は(1)に対応するものである。

(a)「二酸化炭素(温室効果ガス)排出量が産業発展の指標である」とか「温暖化対策が経済発展と相反するものである」という主張に対しては、決して二酸化炭素排出抑制策といった地球温暖化対策が経済や産業の発展を疎外するわけではなく、むしろ早期の温暖化対策が自国の産業にとって新たなビジネスチャンスにもなりうるということを根拠をもって示せればよい。70年代の二度のオイルショックにより世界的に経済が後退した時、日本が他国に比べて早く景気を持ち直し、その結果他国のような深刻な後遺症を引きずらずにすんだ原因の一つに、また、日本の産業が高い国際競争力をもつ要因の一つに世界最高水準の省エネ技術が挙げられることを考えたとき、温暖化対策と経済発展が必ずしも両立不可能ではないとわ

かる。また、マクロ経済学的な視点から温暖化対策としての経済的手法（炭素税など）が、正の影響を産業界に対しても副次的に与えうるという主張もある。今現在、様々な立場にあるたくさんの主体が、二酸化炭素排出抑制策に代表される温暖化対策について幅広い研究に取り組んでおり、または、温暖化対策と経済発展の両立を実現する手法を模索している。

（b）「各国が産業や経済の発展を第一に追及している」という仮定に対しては、広範な市民の環境問題に対する問題意識の向上や、地球温暖化がもたらす被害に対し脆弱な国・地域の非常に強い取り組み姿勢・それに伴う他国への働きかけ、そして環境 NGO の各国政府、その他のセクター、市民への働きかけなどを考慮すると、上の仮定が全てを語っているわけではないとわかる。温暖化問題による影響が顕著になっていくとともに、また、甚大な被害を被る可能性の大きい、もしくは非常に問題意識の高い主体（国・地域・NGO など）が他主体に働きかけることで状況が大きく変わりうる。

（a）（b）から、換言すれば、全ての主体が不可避的に free rider としての性質を帯びると判断した仮定内容についての考察から、今後、この仮定内容とされたものから実際の状況がますます剥離していくであろうことがわかる。それも、実際の状況が温暖化防止対策を積極的に実施するものになるであろう。その積極性の程度を規定するものは、（a）（b）で各国の主張に変化をもたらす要因としてあげたが、それらの達成度（そのほか、さまざまな主体の働きかけ）如何によるであろう。

第二の strategy は（2）に対応するものである。一言で言えば、国際的な協調体制を制度として設けることである。つまり、公共財獲得に犠牲を払おうとする態度とは全く逆に、公共財獲得に後ろ向きの態度を示しているということで各国のスタンスが一致している（ゲーム理論でいうナッシュ均衡）という問題に対しては、国際的に協力して行くための制度を導入することが考えられるのだが、具体的には、国際条約による制度化が考えられる。それも、法的拘束力（それにともない生じる罰則規定）の存する条約である。

地球環境と言った「国際的な公共財」を考えたとき、相互依存の世界における国際システムが、単にそれが国家間の「国益」に基づいた相互作用からなりたるということだけではなく、そこには「国際社会全体の利益」という無視できないものが存在することは容易に理解できる。そしてまた、「国益」に基づく相互作用が、国際的な公共財に関しては「全体の最適の利益」を保証しえないことも、free rider の問題などから理解できる。もちろん、「国益」だけで行動するとした場合でも、ある一つの国が、その公共財から大きな便益を受け、かつ相当量の公共財の費用を単独で負担できる場合には、「全体の最適の利益」は保証されないまでも、かなりの量の公共財が供給されうる。しかしこの場合、そのような国が存在しなくなると、公共財は全く供給されなくなってしまう。そして、そのような場合でも、もし公共財を供給しようとしたら、いくつかの国での協力体制が必要不可欠なものとなる。その協力体制を制度として実際に国際社会に導入する一手法は、国際条約によるものである。

以下、地球温暖化問題（気候変動問題）に関する国際条約である「国連機構変動枠組み条約」について見ていくこととする。その際に、地球温暖化問題の性質としてあげられた「南北間の不公正」及び「世代間の不公正」を踏まえて、それらから導かれる取り組みの方向性として以前言及した「世界全体の取り組み」「差異化された責任及び負担」（以上、南北間の不公正に対応）/「予防措置」「持続可能な開発」（以上、世代間の不公正に対応）に特に注目していく。

2.2 気候変動枠組条約

目的／原則／約束（コミットメント）／制度 といった側面から概説することができるが、ここでは、地球温暖化問題の性質を踏まえて、どのような特徴を帯びているのかを指摘しておく。

まず、「南北間の不公正」については、世界全体の取り組みと差異化された負担が必要だと上で述べた。条約では、枠組み形式と、「共通だが差異ある責任（Common but differentiated responsibilities）に基づく気候系の保護」という原則がこれに対応している。枠組み形式とは、具体的な規制措置、規制基準、国内実施措置、資金分担または保護事業計画等については定めず、その条約が成立してから、そのもとで議定書などによって定めることが多い。この方法だと、細かな点まで合意しなくてもよいから、基本条約について（多くの国からの）合意も得やすく、また、具体的な基準や措置についても、条約に定められている議定書作成義務のもとでの内部作業になるため、その合意も促進しやすくなる。各国の合意内容を高い規定にまでもっていきこうと考えたとき、枠組み形式の優位制が発揮される。条約機構への加盟・脱退は、主権国家がもつ基本的権限であり、条約、げていしょそれぞれが、署名をした国の議会などで批准されて初めて効力をもつ。これは国際政治という特殊空間の避けられない事情であり、合意内容がどうしても一番低い規定に流れてしまう構造的な要因でもある。枠組み形式であれば、具体的な部分までは決めない条約により、まず非常に多くの国を交渉テーブルにすわらせることができ、その上で踏み込んだ内容を話せるからである。議定書という形で、逐次、実質的な効力をもたらせていけるからである。

次に、「世代間の不公正」についてだが、上では、予防措置の必要性を述べた。条約では、予防的対策の実施や、持続的開発を推進する権利・責務が原則として掲げられている。また、より根本的なものとしては、条約の目的、それも「究極的な目的」として、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすことに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」（第2条）として掲げられている。ちなみに「予防的対策」（予防措置）は、科学的不確実性があっても実施するように明記されている。

2.3 国際交渉

「1、地球温暖化問題の性質」では特に二種類の不公正について述べ、また、「2、気候変動枠組条約」では二種類の不公正への対策という側面から条約内容に少し触れた。ここで挙げている国際交渉とは、地球温暖化問題に関する国際交渉をさしてあり、そのなかでも中心は気候変動枠組条約のもとで行われた国際会議である。国際交渉と言っても、あくまで条約の規定に従い、正当な手続きを経て行われるものである。言うまでもないことだが、その条約と国際交渉は密接な関わりをもっている。比喩的に言うなら、条約が器であり、その器のなかに盛り込まれているのが国際交渉である。各国際交渉の争点を見てわかるように、争点の多くは、特に AGBM 会合におけるものは上で見てきたような条約の内容に深く関わっている。これは AGBM 会合が、枠組条約よりももっと突っ込んだ内容になる議定書の内容をつめる性質をもっていたからである。細かい争点は後述するのでそちらを参考していただきたい。

* コラム ~ 環境問題と東西冷戦の終焉との関連

地球サミットは、国際政治の枠組みが大きく転換したことを象徴しているように思われる。地球サミットは、89年12月23日に採択された国連総会決議(44/228)に従って企画されたものであり、それ以来2年半の間、地球環境問題への国際次元での方策を求めて、さまざまな準備会の場で各国代表が嘗々と議論し、具対策を積み上げてきたその最終的な仕上げの場として設定された国連特別総会の形をとっている。この時点で、このような国連決議がなされた背景には、その前年の88年に起きた国際政治の大きな転換がある。行ってみれば、92年6月の地球環境サミットは、88年後半にひきがねが引かれた、国際政治における枠組みの転換過程の第一段階の終わりとしてよいのである。ここで言う、88年後半に始まり、地球サミットで終わる国際政治の枠組みの転換過程とは、「米ソ冷戦の終焉 地球環境問題の主題化」という一連の変化である。かみ砕いて言えば、冷戦下で東西の対立が専らの関心事であったのが、デタントとともに、対立が緩和し、相対的に、南北問題や地球環境問題がクローズアップされ、また、国際的に大きな争点になったということである。

第 3 章

地球温暖化問題

3.1 温暖化とは

「地球が温暖化している。」世界がこの事実に注目し始めたのは1987年フィラハ会議以降、もしくは1988年6月の熱波以降である。この温暖化が人間の産業活動によるものであり、温暖化という現象を経て、人間を含む生態系に支障をきたす。つまりは人間の生産活動のあり方が自らを脅かしている。こうした根源的で衝撃的事実が科学的あるいは生活を通じた実感という形でセンセーションを巻き起こしたのである。二酸化炭素を始めとした温室効果ガス濃度は現在も増加の一途をたどり、このままでは2100年には倍増し、気候と生態系に影響を与える。またそれらは同時に社会構造の歪みを拡大し人間の存続を危ぶむのである。この問題はその他の環境問題や社会問題の根源であるのに加え、影響の及ぶ範囲でも空間的・時間的に最大のものであり、また原因の根源性においても最も深いことから、「人類の最大の課題」であることは間違いない。そしてこの問題に答えていくプロセスに人間の存在意義が隠されているのであろう。

3.2 メカニズムと証拠

3.2.1 温室効果とは

大気中に含まれるCO₂、メタン、亜酸化窒素などは、太陽からの可視光を素通しするのに対し地球からの赤外線を吸収するという性格を持っている。これは温室と同様の働きをするので温室効果ガスと呼ばれ、地球の大気温を上げる働きを持っている。地球はこの効果が無ければ平均気温-18℃という極寒の地になるところを、このおかげで生命に適した平均15℃という暖かな星となっている。つまりは生命活動に不可欠な効果なのである。しかしそれではなぜ地球温暖化が昨今問題になっているのであろうか。それは一言で言うと、バランスの崩壊である。人間の産業活動の急激な活発化により温暖化ガスの量は急増し温室効果は生命活動維持に対し、牙をむきはじめていたのである。正確にはその影響は見積もることは難しいものの、明らかに人間にとって不幸な事態が差し迫っていることは間違いないのである。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の予測では以下ようになる。

IPCCのグラフと表

3.2.2 温暖化の根拠

温暖化に対し懐疑的な意見を持つ人も少なくない。ある論者は温暖化自体の不確実性を主張したり、別の論者は地球の負のフィードバックにその懐疑の論拠を置いている。しかしIPCC（気候変動に関する政府間パネル）の調査によると温暖化の信憑性は高い。IPCCの論拠は主に3つある。1860年以降100年で0.3 から0.6 気温が上昇していること。人間の産業活動（温室効果やエアロゾル効果など）を考慮した気象モデルが実測データに適合すること。20世紀以降の氷河の後退、北半球の積雪量が10%減少していること、熱帯の蒸発量増加。

エアロゾル効果：火山灰など微粒子が大気中で太陽光を遮り冷却する働き

ただし温暖化と異なり一時的なものであるため、温暖化を抑制する効果

3.2.3 温暖化は悪いのか

温暖化自体は認めても、それが必ずしも悪いことではないとする論者もいる。ものごとには悪い側面がある一方で良い側面がある。「暖かいことで生じるメリットを考えよう」そうした論理なのであるが、これは問題の所在を見誤っている。暖かい状態自体に問題はないのである。問題は急激な気温の変化なのである。人間を含めた生物は長い間にこの環境に適応してきたのであり現状の急激な変化は必ずや悪影響を及ぼすのである。現在、生態系や人間の生産システムがどの程度まで気温の変化に耐えられるのかという調査が行われているが、今のところ10年で0.1 と判断されている。IPCCの予測の2100年までに1 から3.5 上昇という値は人間が最大限努力してやっと適応できる限界に到達できることを示している。

3.3 実際の影響予測

3.3.1 海面上昇

温暖化というとまず取り沙汰にされるのがこれである。温暖化により南極の氷が融解し海面が上昇し、低地部や島嶼部が海面下に沈むというものである。またそうしたビジュアルでセンセーショナルな事実に加え、多くの被害が予測されている。海岸部や水辺というのは陸と海の境界であり、その多様性ゆえ生物の宝庫である。海岸部の侵食、淡水帯水層への海水の逆流などが起これば、マングローブ林・珊瑚礁・干潟に影響が出て生態系は破壊される。また、低地に立地する農業地帯にも大きな影響が出る。同時に多くの都市は低地や河口部に立地しているため、産業や居住にも影響がでる。海面上昇は水没を意味するばかりでなく、洪水、高潮、台風、津波などの被害を増大させ人間生活に支障をきたすのである。

3.3.2 気候異常

気温の上昇は水の蒸発量を増やし、全般的には降水量は増大する。それは一見良いことのように思える。

しかしその増えかたに問題がある。現在雨の多い地域ではより雨量は増大し台風・洪水が多発する一方、現在雨の少ない地域ではより雨量が減り乾燥地化が進むのである。世界的水の供給の格差助長されることで、各地で渇水・洪水が多発し農業、工業、生活に影響がでる。

3.3.3 生態系

急速な変化に最も対応しにくい生物、それは植物である。世代を経ることでしか移動できない植物には、植生の適応温度は植物にとっての生存限界であり、適応温度を越えればそれは死を意味するのである。また移動の速度が仮に十分であっても人間の開発で分断された森林は道路や都市を越えては移動できないのである。もっとも移動速度が最高でも1年で2 kmである植物が年1.5 kmから5.5 kmで移動する気候帯には追いつけないのだが…。次いで、植物に影響が出ると動物にも影響が出る。植生の変化により生物が絶滅したり、減少し生物多様性が損なわれる危険性がある。この際も問題となるのが人工物による移動の妨げである。生態系の変化それはとりもなおさず環境の変化であり、あるゆる問題に影響を及ぼす。

3.3.4 健康

まずは直接的な暑さによる影響であるが、熱中症の多発、高齢者の死亡率増加などが挙げられる。また特に日本について言えること事としてはマラリア等の動物媒介性感染症の危険性の増大である。

3.3.5 農業と食糧問題

世界の穀倉地帯のうち特に小麦・トウモロコシの重大な産地である中国・インドでは大幅な収量の減少が予想されている。一方で、世界全体としてはさほど大きな変化は生じないという予測もあるが、発展途上国である低緯度地方の収量減退や半乾燥地帯の乾燥化は食糧危機を生むことは間違いない。また日本をはじめとした食糧自給率の低い国々はこうした食糧危機に対し何ら術を持っていないため非常に窮乏に陥るであろう。また気温上昇や異常気象に伴う害虫の発生で農業危機が訪れる可能性もある。

3.3.6 公害との複合

温暖化は様々な公害と複合し悪影響を及ぼす。大気では気温上昇により光化学スモッグが頻発し、河川・湖沼では流量の減少に伴い水質の悪化、富栄養化などが起こる。そのほかにも、海面上昇による地盤の脆弱化、農薬などの気化促進など様々な問題を悪化させる可能性が指摘されている。

3.3.7 その他

・極地の融解

北極の氷冠が溶けるようになると、海洋循環もほぼ確実に劇的な変化を遂げ、魚類の分布が変わるとともに、気候は大混乱を起こすと思われる。

・珊瑚礁の絶滅 小島嶼国の水害

北極の氷冠が溶けるようになると、海洋循環もほぼ確実に劇的な変化を遂げ、魚類の分布が変わるとともに、気候は大混乱を起こすと思われる。

・火災の増加 乾燥化と温暖化

1980年代なかばから、ほとんどの大陸全域で、例のない数の大規模な火災による森林や住宅の消失が続いている。1991年10月にサンフランシスコ湾東湾を襲った米国史上第3位の大火災は、スイス再保険社の調査員によって、「...地球規模の気温上昇により...（この火災が）少なくとも起こりやすくなったという可能性は、完全には捨てきれない」と報告された。

・環境難民の増大 沿岸部から内陸部 農村から都市へ

気候変動は人類社会に広範な影響を与えることが考えられる。その結果、土地や食糧を失った人々が大量の難民となり、故郷を離れざるを得なくなるかもしれない。流出した難民自身は、周辺地域にも重大な社会的・経済的影響を与えるだろう。オックスフォード大学客員教授のN・マイヤーズ博士は、気候変動による海面上昇と農業への影響のため、数百万人の途上国住民が移動を余儀なくされる可能性があると述べている。同博士はまた、これらの「環境難民」の数について、2050年には控えめに見積もっても1億5千万人にのぼるとしている。

[2050年における環境難民の推定数]

(同年の世界人口を100億人とした場合)

国・地域

予想難民数(万人)

中国	3,000
インド	3,000
バングラデシュ	1,500

エジプト	1,400
その他のデルタ地帯および	
臨海地域	1,000
島国	100
農業に適さなくなる地域	
	5,000
合計	15,000

(N.Myers,"Environmental refugees in a globally warmed world",BioScience,v.43(11),December 1993)

ショッキングなこの予測は、しかし、マイヤーズ博士によると控えめな見積りだという。博士は、インドだけで難民数は「合計 2 千 ~ 6 千万人にのぼると見られるが、ここでは 3 千万人として」算出したとしており、また、島国の場合は 4 千 6 百 ~ 5 千万人の生活が「危機的な影響」を受ける可能性があるという。さらに博士は、アフリカだけで 5 千万人を超えるとする別の見積りもあることを指摘している。

・保険業界のリスク増

世界中で年間 1 兆 3000 億ドルの規模を誇る保険業界。石油業界さえも凌ぐこの巨大な業界が、気候変動に対して深刻な危機感を抱いている。大規模な災害の増加によって膨大な保険金の支払いに追われることになるからだ。支払能力を越える請求を保険会社が受けた場合、その会社は倒産する。

・シベリアなどの永久凍土に伴うメタン問題

「温暖化によりシベリアの永久凍土が融け閉じ込められていたメタンが放出され、さらに温暖化を促進する。」という懸念が持ち上がっている。メタンは発生源や収支の点で不明なことが多いが、1 分子あたりの温室効果が 35 倍あるメタンがこのように正のフィードバック効果を担うとすると重要な問題である。シベリアでは 1992 年から日露共同調査が始まっている。

3.4 問題の本質

3.4.1 最大性

環境問題の及ぶ範囲を空間軸、時間軸、原因の根源性に照らし比較してみた図がある。

図

空間軸：一番空間的広がりの小さいものとしてはいわゆる都市公害が挙がる。これは発生源付近のみに被害が及ぶタイプである。その次にはもう少し範囲の広い地域レベルとして、酸性雨（酸性霧）、有害廃棄物（特に越境汚染）などが挙がる。また最大の地球レベルの問題では砂漠化（中緯度の砂漠化だけでなく、一般の乾燥・不毛地化も含む）、オゾン層破壊、森林破壊などが温暖化と共に挙がるが大気循環による地球の連鎖関係を考えるのであれば、その中でも最大であろう。

時間軸：都市公害の一部を除けば、環境問題は同じくして将来世代に少なからぬ影響を与えるのであるが、不可逆性の強さから考えて温暖化の影響はより大きなものであろう。

原因：酸性雨が特定の産業（必ずしも特定ではないコンビナート、自動車産業が顕著）に起因しているのに対し、途上国公害、森林破壊は社会構造と深く関わっておりより根源的である。しかしそれ以上に温暖化が根源的であるというのは、それが人間の生産様式自体あるいは存在そのものに疑問を投げかけているためである。

3.4.2 連関性

地球温暖化は様々な被害を生み出すというだけでなく、既存の環境問題にも強い影響を示す。代表的問題だけでも砂漠化、オゾン層破壊、酸性雨、森林破壊、生物多様性の減少、海洋環境の悪化などが挙がる。気温上昇は気候を変化させ、生態系・大気海洋循環を急変させ、現在ある環境の歪みを助長する働きをするのである。

図

3.4.3 急激性

温暖化の最大の問題点、それは急激性にある。気候変動自体は地球の歴史上常に起こっていることであり当然のことである。気温変化に対し温暖化ガスは拡充機能しか持っていないのであり、二酸化炭素に罪をきせるのはお門違いというものだ。では問題はどこにあるのか。それは地球、正確に言えば生態系・物質循環の適応限界を越える温暖化スピードにある。「スピード違反」これがポイントである。地球は、1万年前の氷河期から約千年で5℃上昇したわけであるが、これを100年あたりに換算すると0.5℃。一方2000年以降予測される気温上昇は1℃から3.5℃と2倍から7倍という数値である。また人間の文明活動が始まって以来は大きな気候変動が無いことを考えるとこの数値はさらに大きな意味を持つだろう。

適応限界をどのように見積もるかという事に関してはコンセンサスの得られる段階にはないのだが、一例として10年あたり0.1℃というのがある。こうした限界値をふまえて持続可能性が議論されるのが望ましい。

3.4.4 不公正

他の環境問題と同様に、最終的に被害は不公正という形で出てくる。国家間で言えば南北問題、国内で言えば階級格差、時間軸では世代間格差となるだろう。問題の原因は先進国の産業化にあり、時間軸上の前の方の世代（過去の世代という意味ではなく問題の被害の及ぶ方向が過去から未来にしかなく、その逆が無いということ。）にある。にもかかわらず、その影響を真っ先に最大に受けるのは発展途上国であり、貧民である。将来世代に至ってはすべての被害の責任を負わされる。温暖化への取り組みが国家エゴの温床として、また先進国優位構造を維持する役割を果たすのであれば、この問題は永久に解決しない。仮に二酸化炭素が産業の発達の指標であり、温暖化対策が経済的発展あるいは維持に完全に相反するのであれば、この問題はゲーム論という囚人のジレンマゲーム的状況となり、その解決は国際レジームの発達に望みをかけるしかない。しかし一方で経済的発展と温暖化対策が必ずしも相反しないとするならば、この問題は先進国が進んで国家間の公正を創出していこうとする絶好のモチベーションとなるであろう。そうし

た意味で温暖化問題は国家、階級、世代の不公正を是正していく契機となりうる可能性を秘めているのではなからうか。

3.5 参考文献

- 1 環境庁「地峡温暖化の重大影響」
- 2 グリーンピース ウェブページ
- 3 米本昌平「地球環境問題とは何か」岩波新書
- 4 環境庁地球環境部「地球温暖化」読売新聞社
- 5 気候フォーラム通信

第4章

条約

4.1 気候変動枠組条約の概要

気候変動枠組条約は、序文と 26 条の条文そして 2 つの附属書で構成されているが、その内容は「目的」「原則」「約束」「制度」の 4 つに大きく分けて理解することができる。

4.1.1 目的

この条約の究極的な目的は、「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で大気中の温室効果ガスの濃度を安定化すること」である。

4.2.2 原則

上の目的を達するために各締約国がとる原則が、第 3 条の 5 つの項目に示されている。

1. 共通だが差異ある責任・各国の能力に見合った責務というものを考慮して、先進国が率先的に対処すべきであること。
2. 開発途上締約国に対して配慮すること。
3. 科学的不確実性があっても予防措置をとること。（予防原則）
4. 持続可能な開発を促進する権利と責務を有すること。
5. 協力的・解放的な国際経済体制の確立へ向けた国際協力をしていくこと。

4.1.3 約束

条約の目的達成のために各締約国は原則に基づいた約束を守らなければならない。それを 10 項目にもわたって示しているのが第 4 条である。約束を定める主体としては、先進国、経済移行期国(旧計画経済国)、途上国の 3 者を想定している。

- 先進国、経済移行期国、途上国のすべての締約国が守るべき約束 : 第 4 条 1 (a) ~ (j)
- 先進国、経済移行期国が守るべき約束 : 第 4 条 2 (a) ~ (g)
- 先進国が守るべき約束 : 第 4 条 3 ~ 5

この中でも特に重要なのは、先進国の温室効果ガスに関して(多少なりとも)具体的に定めた第 4 条(a) (b) である。ここでは、温室効果ガスの排出をを 1990 年の終りまでに 1990 年レベルに安定化させることが目標とされている。

4.1.4 制度

第 5 条以降では、条約の目的達成および条約の効果的な実施のため必要となるさまざまな制度を定めている。

まず、この条約の最高機関として法的文書の作成などさまざまな意志決定を行なう締約国会議を設置する(第 7 条)。締約国会議は毎年 1 回の通常会合を中心に、条約の改正(第 15 条)、附属書の採択・改正(第 16 条)、議定書の採択(第 17 条)などを行なう。そして、締約国会議の事務・運営を行なう機関として事務局をおく(第 8 条)。国別報告書その他実施に関する情報・文書の提出・通報は、この事務局を

とおして締約国会議に提出される（第 12 条）。また、条約の実施をサポートし、各締約国が科学的知見と政策を統合できるよう、科学上及び技術上の助言に関する補助機関（SBSTA）、実施に関する補助機関（SBI）を設置した（第 9 条、第 10 条）。資金供与の制度について（第 4 条 3 第 11 条）は、GEF（地球環境基金）を利用するという暫定策がとられている。（第 21 条）

次ページのような条約の概観をとらえた上で、次に条文の内容を少し細かく見てみようと思う。

< 条約の概観 >

4.2 気候変動枠組条約条文 要点のまとめ

気候変動枠組条約は次のように、序文、26条の項目、そして2つの附属書からなる。(条文のより詳しい情報や省略した項目については、最後に添付した条文本文を参照のこと。)

序文

第1条	定義	第14条	紛争の解決
第2条	目的	第15条	この条約の改正
第3条	原則	第16条	この条約の附属書の採択及び改正
第4条	約束	第17条	議定書
第5条	研究及び組織的観測	第18条	投票権
第6条	教育、訓練及び啓発	第19条	寄託者
第7条	締約国会議	第20条	署名
第8条	事務局	第21条	暫定的措置
第9条	科学上及び技術上の助言に関する	第22条	批准、受託、承認又は加入

補助機関

第10条	実施に関する補助機関	第23条	効力発生
第11条	資金供与の制度	第24条	留保
第12条	実施に関する情報の送付	第25条	脱退
第13条	実施に関する問題の解決	第26条	正文

附属書 I (締約国のうち、先進国及び市場経済移行期国のリスト)

附属書 II (締約国のうち、先進国のリスト)

序文

締約国が協定の前に確認・想起すべき22の事項と1つの決意事項を示している。「この条約の締約国は、…」と始まる、一つの長い文でできており、

- 気候に対する人為的影響の増大
- 先進国と途上国の「共通だが差異ある責任 (Common but differentiated responsibilities)」
- 気候変動予測の科学的不確実性
- 主権国家の権利と責任
- 先進国が率先して迅速な行動をとる必要があること
- 小島嶼国や乾燥地域の国が気候変動の悪影響を受けやすいこと
- 産油国が排出抑制措置に大きな影響をうけること
- 開発途上国が経済発展を優先する権利を有していること

などの事項を確認した後、「現在及び将来の世代のために気候系を保護することを決意して、次のとおり協定した。」と締めくくられている。

第1条：定義

「気候変動の悪影響」、「気候変動」、「気候系」、「排出」、「温室効果ガス」、「地域的な経済統合のための機関」、「貯蔵庫」、「吸収源」、「発生源」の9つの言葉を定義している。

第2条：目的

- **この条約の究極的な目的** 気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすことに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
- **それを達成するタイムフレームについて** 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

第3条：原則

締約国がこの条約の目的達成と実施のために指針にすべき原則：各締約国は、

1. 共通だが差異ある責任・各国の能力に見合った責務というものを考慮して、先進国が率先的に対処すべきであり、
2. 開発途上締約国に対して配慮をし、
3. 科学的不確実性があっても予防措置をとり（予防原則）、
4. 持続可能な開発を促進する権利と責務を有し、
5. 協力的・開放的な国際経済体制の確立へ向けた国際協力をしていく。

第4条：約束

締約国が守るべき約束を、

1 ではすべての締約国に対して、2 では特に附属書 I に掲げる締約国に対して、3 4 5 では附属書 II に掲げる締約国の資金負担に関して、6 では市場経済への移行過程にある国に関して、7 では開発途上国に関して、8 9 10 では締約国の約束の履行に関して、各々定めている。

1. 全ての締約国が、共通だが差異ある責任と各国事情を考慮して行なうべきこと：
 - a. 排出削減・除去を行なう温室効果ガスの目録の作成・締約国会議への提出・更新
 - b. 気候変動緩和および適応のための措置を含めた自国の計画を定期的に作成・実施・更新
 - c. 全ての産業部門における温室効果ガス削減技術の開発・利用・普及の推進
 - d. 温室効果ガスの吸収源・貯蔵庫となる生態系の持続可能な管理と保全の促進
 - e. 気候変動の影響（干ばつ、砂漠化、洪水）への対応表の作成
 - f. 各国内での諸政策にも、可能な範囲で気候変動への考慮を盛り込むこと
 - g. 気候変動に関する科学的知見の向上のため、関連研究の促進
 - h. 気候変動に関する諸分野間での情報交換の促進
 - i. 気候変動に関する教育・啓発の促進、市民活動の奨励
 - j. 実施に関する情報の締約国会議への提出

2. 附属書 I の締約国（先進国 & 市場経済移行期国）が特に従う約束：

- a. 温室効果ガス的人為的排出量を 1990 年代の終りまでに従前の水準に戻すことの重要性を認識し、先進国としての率先的取り組みを示すため、温室効果ガス的人為的排出抑制と吸収源・貯蔵庫の保護強化により気候変動を緩和する自国の政策を採用・実施する。またその実施にあたっては、複数の締約国で共同して行なうこともありうる。
- b. (a)の達成を促進するため、
 - (a)に規定する政策・措置
 - (a)に規定する政策・措置をとった結果、(a)に規定する期間において予測される温室効果ガスの排出・吸収・除去に関する詳細な情報を定期的に提出する。その提出は、温室効果ガス的人為的排出量を個別にあるいは共同して 1990 年の水準に戻すという目的をもって行なわれる。
- c. 温室効果ガスの排出量・除去量の算定には最良の科学的知識を考慮し、この算定の方法については定期的に検討する。
- d. (b)の規定の妥当性についての検討を、締約国会議が決定する一定の間隔で行なう。
- e. 次のことを行なう。
 - 適当な場合は、この条約のための政策措置を他の締約国と調整すること。
 - 温室効果ガスの排出量を一層高めるような自国の政策・慣行を定期的に検討すること。
- f. 締約国会議は、附属書 I、II の一覧表の適当な改正について検討する。
- g. 附属書 I 以外の締約国はいつでも、(a)、(b)の規定に拘束される意図を通知できる。

3. 附属書 II の締約国は、開発途上締約国が第 12 条に定める情報の送付義務を遂行するために負担する費用の一部を給与する。

4. 附属書 II の締約国は、開発途上締約国に対し気候変動の悪影響への適応のための費用を負担・支援する。

5. 附属書 II の締約国は、他の締約国に対して適当な場合には技術移転・資金供与を行なう。

6. 締約国会議は、附属書 I 締約国のうち市場経済移行期国が第 4 条 2. の約束をある程度弾力的に適用することを認める。

7. 開発途上締約国のこの条約の約束の効果的な履行は、先進締約国の資金・技術援助に依存している。

・開発途上国にとっては、経済の発展・貧困の撲滅が最優先される。

8. 締約国は、第 4 条の約束を履行するに当たり、気候変動やその対応措置の影響を受ける開発途上締約国（特に、次にあげるような国）に十分な配慮をする。

- 島しょ国
- 低地の沿岸地域 / 乾燥地域、半乾燥地域、森林地域または森林の衰退のおそれのある地域 / 自然災害が起こりやすい地域 / 干ばつまたは砂漠化のおそれのある地域 / 都市の大気汚染が著しい地域 / ぜい弱な生態系を有する地域、を有する国
- 化石燃料関連産業に経済が大きく依存している国
- 内陸国および通過国

9. 締約国は、資金供与・技術移転の実施にあたり、個々の後発途上国に十分な考慮をする。
10. 締約国は、気候変動への対応措置をとることが困難な締約国に考慮し、さらに化石燃料関連産業にその経済が大きく依存している締約国の事情を考慮する。

第 5 条：研究及び組織的観測

締約国は、気候変動に関連する研究の促進について定めた第 4 条 1(g)に基づき、

- a. 組織的観測を目的とする国際的あるいは政府間の計画・協力・機関を支援・発展させること。
- b. 国際的あるいは政府間の研究・資料の交換を促進すること。
- c. 開発途上国の研究能力の改善について協力すること。

第 6 条：教育、訓練及び啓発

締約国は、気候変動に関する教育・啓発の促進について定めた第 4 条 1.(i)に基づき、

- a. 各締約国内において、気候変動とその影響に関して教育啓発事業の計画と実施 / 情報の公開 / 検討・対応措置策定への市民参加 / 人材の訓練を促進すること。
- b. 既存の団体を活用して教育・啓発の資料作成および交換 / 教育訓練事業の計画作成および実施を協力・促進すること。

第 7 条：締約国会議

この条約における締約国会議の存在と役割について定めている。

1. (この条約により締約国会議を設置する。)
2. この条約の最高機関である締約国会議は、この条約の効果的な実施のために
 - a. 締約国の義務および制度的措置についての定期的な見直し
 - b. 気候変動への対処措置についての締約国間の情報交換の促進 / 温室効果ガスの削減やその政策措置の評価方法についての開発・改善の促進
 - c. 締約国におけるこの条約の実施状況、とられる措置による影響、この条約進歩状況などの評価 / この条約の実施状況に関する報告書の検討・採択と公表。
 - d. この条約実施に必要な事項についての勧告
 - e. 第 4 条 3.4.5. および第 11 条に基づく資金供与の確保
 - f. この条約に必要な補助機関の設置とその指導
 - g. その他、この条約達成のために必要な全ての任務の遂行

を行なう。

3. (補助機関の手続き規則について)
4. (締約国会議第一回会合について) / 締約国会議の通常会合は毎年開催する。
5. (締約国会議の特別会合について)
6. 締約国会議会合へのオブザーバー参加について：この条約の対象事項について認められたあらゆる団体・機関は、会合に出席する締約国の三分の一以上が反対しない限り、事務局への希望によりオブザー

パーとしての出席が認められる。

第 8 条：事務局

1. (この条約により事務局を設置する。)
2. 事務局の任務について：会合の開催 / 報告書など情報の取りまとめ・送付 / 事務局活動についての報告書の締約国会議への提出 など
3. (締約国会議第一回会合における、常設事務局の指定について)

第 9 条：科学上及び技術上の助言に関する補助機関

1. 科学上及び技術上の助言に関する補助機関 (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice : SBSTA) を設置し、締約国会議・他の補助機関に情報・助言を提供する。当該機関は、
 - 関連する専門分野の知識を十分に有している政府代表者により構成される。
 - 学際的な性格を有する。
 - 活動の全てを定期的に締約国会議に報告する。
2. 1.の補助機関が行なうこと：気候変動およびその影響についての現状の科学的評価 / 対処措置の影響についての科学的評価 / 技術移転・開発についての助言
3. (補助機関の任務・権限については締約国会議が定められる。)

第 10 条：実施に関する補助機関

1. 実施に関する補助機関 (Subsidiary Body for Implementation : SBI) を設置する。
2. 1.の補助機関が行なうこと：締約国がとった措置の評価のため、第 12 条 1. の情報の検討 / 締約国会議が第 4 条 2.(d) を検討するのを補佐するため、第 12 条 2. の情報の検討 など。

第 11 条：資金供与の制度

1. 資金供与制度の運営は、一又は二以上の既存の国際組織に委託する。
2. 資金供与制度の透明性、公平性。
3. 締約国会議と 1. の組織は、資金供与の実施のために
対象事業の適性判断の方法 / 締約国会議への定期的な報告書の提出
などを取り決める。
4. 資金供与制度についての暫定処置とその再検討について
5. 二国間・地域間での資金供与について

第 12 条：実施に関する情報の送付

情報の送付について、1. は締約国全体に対して、2.5. は附属書 I 締約国に対して、3. は附属書 II に対して、4. は開発途上締約国に対して定めている。

1. 締約国は、第 4 条 1. に従って、締約国会議に次の情報を送付する。

- a. 温室効果ガスの人為排出・吸収源除去に関する目録。
 - b. この条約実施のために締約国がとる措置の概要
 - c. その他この条約に関し通報に値する情報
2. 附属書 I 締約国は、次の情報も送付する。
 - a. 第 4 条 2.(a)(b) の約束履行に採用した政策・措置の詳細
 - b. (a)の措置が第 4 条 2.(a) に定める期間内にもたらず温室効果ガス削減への具体的見積もり。
 3. 更に附属書 II 締約国は、第 4 条 3.4.5.に基づく措置の詳細も送付する。
 4. 開発途上締約国は、任意に、資金供与の対象となる事業を提案できる。
 5. 情報提出の期限について：開発途上締約国の事情を考慮。
 6. (事務局は、締約国から送付された情報をすみやかに諸機関に伝達)
 7. (情報の取りまとめ・送付に関して、開発途上締約国に配慮)
 8. (情報の送付は、締約国会議の採択した指針に従うこと、締約国会議に事前に通報することを条件とする)
 9. (秘密情報の扱い)
 10. (情報の公開について)

第 13 条：実施に関する問題の解決

(省略)

第 14 条：紛争の解決

(省略)

第 15 条：この条約の改正

1. 締約国は、この条約の改正を提案できる。
2. この条約の改正は、締約国会議の通常会合において採択する。
3. 改正は、コンセンサス方式で合意されるようあらゆる努力を払うが、合意がなされない場合には出席し投票する締約国の四分の三以上の多数による議決で採択する。
4. (改正の受諾について)
5. (効力の発生時期について)
6. (「出席し投票する締約国」の定義)

第 16 条：この条約の附属書の採択及び改正

1. 附属書は、この条約の不可分の一部とし、次のようなものに限定する。
表 / 書式 / 科学的、技術的、手続き的または事務的な正確の説明文書
2. 附属書は、第 15 条の条約改正と同じ手続きによって提案・採択される。
3. (附属書の受諾について)

4. (附属書の改正・効力発生について)
5. (効力の持続について)

第 17 条：議定書

1. 締約国会議は、その通常会合において、この条約の議定書を採択できる。
2. 議定書案は、通常会合の少なくとも六カ月前に事務局が締約国に通報する。
3. 議定書の効力発生の要件は、その議定書に定める。
4. この条約の締約国のみが、議定書の締約国になれる。
5. 議定書に基づく決定は、その議定書の締約国のみが行なう。

第 18 条：投票権

各締約国：1 票を有する。地域的な経済統合のための機関は、この条約の締約国であるその構成国数と同数の票を行使する権利を有する。

第 19 条：寄託者

国連事務総長は、この条約と、第 17 条に従い採択される議定書の寄託者とする。

第 20 条：署名

(省略)

第 21 条：暫定的措置

1. (締約国会議の第一回会合までの暫定的な事務局について)
2. 上の暫定的事務局は、気候変動に関する政府間パネル (Intergovernmental Panel on Climate Change:IPCC) から、科学上・技術上の助言を得る。
3. 国連開発計画、国連環境計画および国際復興開発銀行の地球環境基金 (GEF) は、第 11 条に定める資金供与制度の運営を暫定的に担う国際的組織となる。

第 22 条：批准、受諾、承認又は加入

(省略)

第 23 条：効力発生

この条約は、50 番目の批准書 / 受諾書 / 承認書 / 加入書の寄託の日の後 90 日目に効力を生ずる。

第 24 条：留保

(省略)

第 27 条：脱退

(省略)

第 26 条：正文

(省略)

附属書 I

[附属書 I] = [附属書 II] + [市場経済への移行過程にある締約国]

ベラルーシ、ブルガリア、チェコ・スロバキア、エストニア、ハンガリー、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、ルーマニア、ロシア連邦、ウクライナ、+ 附属書 II の国

附属書 II

[附属書 II] = [先進締約国]

オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、EC、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本国、ルクセンブルク、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国、アメリカ

第5章

国際交渉

この章では、国際交渉に関して、3つの視点からアプローチしていく。まず、地球温暖化問題に関する国際交渉の基礎知識を押さえることも兼ねて、特に COP3 を前にどのような問題が争点になっていたかを整理する。その後に、様々な交渉の主体について扱う。その上で、様々な争点に関して、国家・国家群、そのほかの主体が直接的、間接的に議論を戦わせた場であり、その蓄積である国際交渉について COP3 までのものを詳細に扱う。

つまり、構成は、1 争点、2 主体、3 時間軸に沿った説明 このようになる。

5.1 COP3 時点での争点

5.1.1 具体的な争点（各国の意見の相違）

COP1以降、京都での議定書の採択を目指して、7回のAGBMが開催されました。これまでの会議の結果、議定書の論点はかなり明瞭になってきました。その主なものは、以下の通りです。また（ ）内は主な問題点です。

a. 削減の対象とする温室効果ガスの種類

- ・ CO₂のみか、
- ・ 複数のガスもか、
- ・ 複数のガスを対象にする場合、
ガス毎に目標を決めるのか 「ガス・バイ・ガス」
ある換算係数を用いて、合計するのか 「バスケット」 * 1
(CO₂以外は排出量の算出が難しい)
(どのような換算係数を用いるのか)

b. ガスの排出量の吸収量の扱い

- ・ 排出量と吸収量に分けるのか
- ・ 排出量から吸収量を引いた値にするのか (正味排出量 / ネット) * 1
(CO₂でも吸収量の算出は難しい)

c. 削減目標

- ・ 排出量の削減量 (地球温暖化防止の効果、実現可能性、衡平性、etc)
- ・ 各国一律か 「フラット・レート」
- ・ 各国で差異をつけるのか * 1
(何を基準に差異化を行うかの意見が多様で、COP3までの限られた時間でまとまるか)

d. 削減目標の年限

- ・ 単年度か、複数年の積算・平均か
- ・ 短期か中長期か 「2005,2010,2020年」
(対策の先延ばしは急速な温暖化になり、手遅れにならないか、将来世代の削減幅が増すので世代間の公平性に反しないのか)

e. 柔軟性

- ・共同実施を認めるか（詳しくは後述 **） * 1
- ・排出枠取り引きを認めるか * 1
- ・前借り・繰り越しを認めるか

f. 政策と措置

- ・各国共通の導入を義務づけるか
- ・各国の自主性に任せるのか

g. 対象とする国

- ・先進国のみか
- ・途上国をどこまで巻き込むか
 - 新しい OECD 加盟国の扱いをどうするのか
 - 途上国の約束の実施の促進をどう具体化するか
 - （ベルリン・マンデートでは途上国に新たな義務は課さない
ことになっている）

h. 議定書の遵守

- ・削減目標の達成状況や政策と措置の導入状況をどうチェックするのか
- ・違反国をどう罰するのか
 - （緩い罰則、勧告程度では、遵守しない国が生じる）
 - （厳しい罰則では、議定書を批准しない国が出るかもしれない）

こうした多くのテーマについて議論がされています。これらのテーマ毎に各国の利害が絡み、千差万別、削減目標などでは 10 の異なる提案が出されています。さまざまな主体の提案内容は、後で扱います。

5.1.2 削減の実行性を失わせる枠組みの整理

表を挿入すること

*****このあたりまでであろうか*****

5.1.3 参考意見

1、「吸収源とネット/バスケット・アプローチ」

ジョン・ランチェベリ -、(パーテック)

ビル・ヘア、(グリーンピース・インターナショナル)

AGBM 議長による交渉テキストは 10 月 13 日に発表された。

このテキストは、温室効果ガス削減目標のバスケット・アプローチ（注：複数の温室効果ガスの排出量を CO₂ に換算して合算する方法）およびネット・アプローチ（注：CO₂ の吸収量を排出量から差し引く方法）を採用しても、コミットメントの遵守に関するモニタリングと検証が可能である、との仮定の上に成り立っている。しかし、この仮定は間違っている。

排出量の見積もりの正確さは、温室効果ガスの種類によるのではなく、各ガスの排出源、より厳密に言うと、排出につながる活動ごとに異なる。排出源の中には、かなり正確なモニタリングが可能なものもある。

しかし、それ以外では、正確なモニタリングは不可能だ。例えば、化石燃料の燃焼から生じる CO₂ 排出量は、農業分野と林業を排出源（および吸収源）とする CO₂ 排出量（注：および吸収量）よりもはるかに正確に測定できる。（IPCC の分類によると、CO₂ の吸収源は、土地利用の変化と林業部門が全てである）。

そもそも、温室効果ガスのバスケット・アプローチには論理的な意味は全くない。ある程度正確に測定できる排出源のみのバスケットであれば、はるかにまともである。しかし、いかなる吸収源でも、そこに含めるのはおかしい。というのは、吸収源は、ある程度の精度で見積もることさえ不可能だからだ。

排出目録のためのガイドラインの中で記されているように、IPCC による吸収源についての方法論は現在はまだ発展途上にある。吸収源についての方法論がしっかり確立されるまでには、かなり時間がかかりそうだ。（正確さという点では、ニュージーランドのアプローチがよりましとはほとんど言えない。しかし、それはニュージーランドやその他の一部の国にあったアプローチだ。ところが、ああ・・・、オーストラリア向きではない。）

すべての国が、コミットメントの遵守の評価が可能な議定書を望んでいる。また、排出権取引、共同実施、バンキング（繰り越し）、ボローイング（前借り）を議定書に含めることを希望している国もある。

これら全ての希望を満した議定書が実効性を持つかどうかは、正確な排出見積もり次第である。いか

なるネット・アプローチも、また、吸収源をカウントする無差別的なバスケット・アプローチも、議定書の実効性を損なうものである。

(eco の issue No.2 より)

2、「附属書の陰に隠れたガス」

ダニエル・ラショフ (NRDC)

ビル・ヘア(グリーンピース・インターナショナル)

QELROs (目標および期限) 非公式会合の議長による、たたき台文章を整えようとする見事な試みは、称賛に値する。しかし、カギカッコでくくられた文章中に漂う多くの付属書の一つが、不確かさのベールの下に、大量の排出を隠す機会を生む危険を潜ませている。このテキストのレビューの中で、各国代表団は以下の点に特に注意を払うべきだ:

- ・「ガス」別ではなく「排出源」別分類に焦点を当てること。付属書は、ニュージーランド提案にあるように、監視や報告について似たようなレベルの確かさを持つ排出源の分類にグループ化することによって定義されるべきである。産業部門からのCO₂排出は、最も重要で、最も正確に計測されている排出源の分類である。ナイロン製造工程から出る窒素酸化物、天然ガスパイプラインから放出されるメタン、ハイドロフルオロカーボン類や六フッ化硫黄の生産、アルミ精錬から出るパーフルオロカーボン類など他の産業部門からの排出も同様に確実に計量することができる。十分に監視されている埋立地におけるメタンの排出も同じようなレベルの確かさが期待できるようになる。

- ・反面、水田などから発生するメタンなど土地利用に伴う排出源は不確かさのレベルが高い。同じガスであり、最新の利用可能な技術で監視できるからといって、これら2つの排出源分類を一緒にしてしまうことは受け入れられない。それは、もっともよく監視されている排出源分類についてさえも、制限を確実に守るための締約国の能力を損ないかねない。

- ・選択的な組み合わせで帳尻を合わせるのではなく、個々の排出源のグループに対応した適切な制限を確立すること。もっとも確実な排出分類(AnnexC)で目標値以上に削減した場合、より不確実な分類(AnnexD)の目標値を履行するために使うことができる。AnnexDの目標値以上の削減によるクレジットが、AnnexCの目標値の履行に用いられるときは、2対1の割で低く見積もられるか、あるいは科学・技術に関する補助機関(SBSTA)が適切と認めれば、そのよりは高い割合で見積もられるべきである。これは、より不確実な分類において達成されたと主張される削減を一緒にしてしまうことで、うまく計測できる排出源分類についての目標の履行を監視する能力が弱められないようにするためである。

- ・「ネット」と、「天然の」吸収源を注視すること。土地利用による排出とCO₂吸収源は別個の付属書(AnnexE)で扱われるべきである。なぜなら、気候変動や他の要因によって悪影響を受ける生態系の中に固定される、炭素の監視や動向そのものには、不確か性が伴うからだ。監視は、人為的な排出源からの排出と、人為的な吸収源による除去に焦点を当てるべきだ。どの時点においても、炭素を蓄積しているはずの天然の地域を選択的に含めた吸収源を、締約国が主張できないことは、はっきりさせておかなければな

らない。また、監視は、年によって上下し得るフローの変動ではなく、蓄積の累積的な変動に基づいて行うべきだ。

・「机上の削減」であるバンキングや売買を阻止すること。共産主義崩壊後のロシアや東欧諸国での排出が全体的に減ったのは、国際的な措置や政策のせいではなかった。排出されずにすんだ1トンごとに感謝しつつも、一方でもっと多くのことができたということを心に留めておくべきだろう。たとえばチェコ共和国ではCO₂の排出を24.5%削減したが、暖房への直接助成額は依然、省エネや再生可能エネルギーに比べ6倍も多い。さらに、削減目標を、附属書にのっている締約国の平均的な一人当たりGDPの達成と結びつけば、達成には今後数百年かかり得る。単純な算数でも明らかなのは、もしEIT（経済移行国）諸国のGDPが増加すれば附属書締約国の平均的GDPも増加し、削減目標は無制限に先延ばしされてしまう。従ってパラ4及びパラ6.1は削除されるべきである。

3、「なぜ『2005年』の数値目標が -10の理由」

ビル・ヘア（グリーンピース・インターナショナル/気候問題政策部長）

先進国に対して法的拘束力のある「2005年」の排出削減目標の設定は、京都議定書交渉の成功には不可欠です。目標年度を2005年よりも後に設定するようなことがあれば、それは気候システムにとって非常に危険なことであり、また、気候変動変動枠組み条約そのものの信頼性にとっても深刻な事態です。

京都議定書の成功のために、なぜ2005年の排出削減目標に合意することが重要なのか、それには10の理由があります。

環境の観点から：

1) 法的拘束力のある2005年の目標をたて、それまでに大幅な削減をすることによってのみ、温暖化や海面上昇の速度を鈍化させることができます。

2) 大気中におけるCO₂の濃度がどんどん増えてくると、さらに温暖化がすすみ正のフィードバック（*注）が発生します。それは全く予期しなかったような脅威が出現することにつながり、ついには対策をたてるには既に遅すぎるということになります。2005年の削減目標をたてることこそが、このリスクを避けることになります。

政治的観点から：

3) 途上国に対して先進国、つまり附属書1の締約国が本当に排出削減に真剣なのだということを訴えていくには、早い時期の達成期限、つまり法的拘束力のある2005年の目標値が必要です。

4) 先進国のほとんどが、CO₂の排出量を2000年に1990年レベルに安定化させるという気候変動枠組み条約の「約束」を守れないという現実を考えると、法的拘束力のある2005年の削減目標値への合意だけが、条約に対する市民の信頼を維持または回復させることを可能にします。

5) 排出削減の具体的な政策や措置を政府にとらせるために、2005年の目標値は必要です。2005年の目標値のみが過去5年間における対策と政治交渉の遅れを取り戻し、政府に排出削減に必要な政策をとるよう圧力をかけることができるのです。

経済的観点から：

6) 排出削減のための早急な行動は、危険な気候変動を防ぐための経済的コストを最小化するには不可欠です。

7) 先進国において、寿命の短い炭素集約型の資本ストック、つまり石炭火力発電所やエネルギー効率の悪いビルなどへのこれ以上の投資を産業界にさせないために、2005年の削減目標値が必要です。

8) 再生可能なエネルギーが世界的に大規模に普及するためには、2005年という短期の法的拘束力のある目標値の設定が必要です。再生可能エネルギーの価格を下げ、ダイナミックな技術開発を促進するには再生可能エネルギーの大規模な拡大と普及が不可欠なのです。

9) できるだけ早い段階で削減を開始することによって、将来の排出削減がより柔軟性をもつことになります。もし2005年の目標設定をしなければ、対策の実施が遅れ、将来の排出削減をずっと急激かつ大幅に行わなくてはならなくなり、将来世代に回されるツケはますます高くなってしまいます。

10) 2005年の目標設定をすることにより、化石燃料の時代は終焉したのだということを産業界に知らせることができます。それは、化石燃料の使用が増加し続けるという従来の傾向は、もうこれ以上続かないのだという強いシグナルになります。

結論として、気候行動ネットワーク(CAN)に参加をするNGOは特に小島しょ国連合(AOSIS)の主張を支持しています。先進国によるCO₂の排出量を2005年に1990年のレベルから20%削減することは、最低限必要なことであり、京都では、これより譲歩した目標値は受け入れることはできないと考えています。

*注) 正のフィードバック：

大気中の温室効果ガスの濃度が増えることによって引き起こされる自然界の減少のうち、それ自体がさらに温室効果ガスの排出を増加させる働きをもつもの。シベリアの永久凍土が融解することによって地中にあるメタンガスが放出され、温暖化が促進され、さらにその結果、凍土の融解が進むという減少はこの典型的な例の一つ。

5.1.4 共同実施 / 共同実施活動 についての詳細

1 共同実施の概要

共同実施活動は以下に述べる共同実施をいわば「原形」として発案され、国際的に合意されたものである。このため、まずこの共同実施について把握することが共同実施活動の背景、目指すものなどを理解する上で重要である。

1-1 共同実施の目的

「共同実施(Joint Implementation)」とは、各国が所有する地球温暖化防止に関する技術、ノウハウ、資金等を組み合わせることにより世界全体として地球温暖化防止対策を費用効果的に実施することを目的として、気候変動枠組み条約(以下「条約」という)の交渉段階において提案されたものである。具体的な例としては、途上国において、既存の産業施設のうち、産出高に比較してエネルギーを多く消費し、結

果として二酸化炭素（CO₂）を多く排出するようなものを、先進国の資金や技術を導入し、改善するようなケースが考えられる。共同実施の主たる意義としては以下が考えられる。

1) 温室効果ガスの全世界的かつ費用効果的な削減

一般に、開発途上国には費用効果的な対策を実施することが可能な CO₂ 排出源が多く存在しているものの、対策実施に必要な資金、技術、ノウハウなどは主として先進国が保有している。したがって、国毎の対策に頼るだけでは、費用効果的な温暖化防止対策を技術・資金・ノウハウの最適な組み合わせの下に実施することは困難なことが多く、その結果、先進国はコストの高い対策を余儀なくされる一方、開発途上国では遅々として対策が進まないことになる可能性がある。このような観点から、共同実施は、複数の国の協力による対策の実施を認めることによって、現在、全世界的に利用可能な資金、技術、ノウハウを可能な限り費用効果的に活用し、全世界的な温室効果ガスの最大源の削減を導き出す可能性を開くものである。

2) 技術および資金の利用可能性の増進

共同実施における費用効果性の追及は、国際的に偏在している対策技術および対策のための資金の全世界的な適用の可能性を増進させるものとなると考えられる。また、このことは、同時に地球温暖化対策技術のマーケットを拡大することにつながると考えられるため、新たな技術開発への意欲を高め、投資意欲を高めることにもつながる可能性がある。このような相乗効果によって、共同実施は、地球温暖化対策への技術および資金の利用可能性を全世界レベルでも高めていく可能性を有している。

3) 共同実施プロジェクト受入国における「持続可能な発展」への寄与

共同実施プロジェクトを通じ、こうしたプロジェクトが組織的に行われなかった状況と比較し、環境上健全な生産技術などが一層多く活用されることとなり、ひいては途上国の投資可能性を高めることに寄与するものと考えられる。

4) 地球温暖化対策へのさまざまな主体による参加

地球温暖化対策のための技術・資金の利用可能性を大きく高めるためには、単に、公的部門が参加するだけでなく、民間部門が参加することがきわめて重要である。環境負荷を発生させるものは環境負荷を減らす責務を負っているが、共同実施の具体化に当たっては、民間主体の参加を促すメカニズムを構築するなどして、民間の有する資金・技術を積極的に地球温暖化対策に活用することが重要である。また、こうしたことを通じ、民間の経済主体にも全世界的な環境対策に参画する道が開かれることとなる。

1-2 共同実施にかかわる論点

共同実施にかかわる以下のような論点に関して、提案時から主に先進国と途上国の間で見解の相違が続いていた。

- 1) 共同実施による排出削減量のクレジット(プロジェクト参加国間で排出削減量のやり取りを認めるか。特に附属書 1 の締約国として定義される先進国の排出抑制にかかわる条約上の約束の達成手段として認めるか)
- 2) 共同実施に参加できる国の範囲とその組み合わせ(先進国のみか、途上国も含むか)
- 3) 共同実施の対象となる温室効果ガスおよび対策の範囲

4) 共同実施の費用効果性

5) 共同実施の評価方法

この共同実施について、1992年に採択された気候変動枠組み条約では、第4条2(a)(先進締約国が温室効果ガスの排出量を2000年に1990年レベルに戻すことを目指して政策・措置をとることを約束)において、附属書1の締約国(先進国)が「(温暖化防止のための)政策および措置を他の締約国と共同して実施することなら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締約国を支援することもありえる。」と規定された。ただし、共同実施の参加国をはじめとする具体的な実施方法などの基準は条約において規定されず、同条約第4条2(d)により「締約国会議は、第1回会合において共同による実施のための基準等に関する決定を行う。」とされ、実質上、決定を先送りした。

このような会議を経て、1995年3月から4月にかけて開催された条約の第1回締約国会議(COP1:ベルリン)では、上記のような基準をはじめとして、共同実施を進めるための諸条件についての国際合意が得られず、代わって、以下に述べる共同実施活動を行うことの決定がなされた。

2 「共同実施活動」の概念およびパイロット・フェーズの実施

2-1 「共同実施活動」のパイロット・フェーズの実施

COP1では、以下のような整理の下で、「共同実施活動(Activities Implemented Jointly)」という新たな概念を導入することが決定された。

1) 附属書1の締約国間、または希望するその他の国の自主的な参加を認めること

2) 附属書1の締約国の温室効果ガス抑制に関する約束を果たすものではないこと

3) 技術移転に関する附属書1の締約国の約束の履行に寄与すること

4) プロジェクトの資金は附属書2の締約国(経済移行期諸国を除く先進締約国)に課された資金面の義務に対して追加的なものであり、かつ現行の政府開発援助(ODA)に対して追加的なものでなければならないこと

5) 「科学および技術上の助言に関する補助機関」(SBSTA: Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice)が報告のフレームワークを確立すべきこと。

6) SBSTA および「実施に関する補助機関」(SBI: Subsidiary Body for Implementation)は締約国会議(COP)が検討すべき統合報告書を作成すること。

7) COPは毎年、パイロット・フェーズの継続について決定できるよう、統合報告書に基づきパイロット・フェーズの進捗状況につきレビューすること

8) パイロット・フェーズでの経験、検討を踏まえて2000年以降に見直しを行うこと

この決定により、1990年代末までの共同実施活動のパイロット・フェーズ(試験的实施期間)において、「共同実施活動」として温暖化防止にかかわるプロジェクトの実施を通じて具体的な経験や知見を積み、その成果を踏まえて共同実施活動の進捗について国際的な検討作業を行うこととなった。COPはこ

のような検討を踏まえ、今世紀末までにパイロット・フェーズの最終結論およびその後の方向に関する決定を行うために、パイロット・フェーズの包括的な再検討を行うこととなった。

2-2 気候変動枠組み条約事務局への共同実施活動の報告の枠組み

パイロット・フェーズにおける共同実施に関する各国からの報告の枠組みづくりについては、1996年2月から3月にかけて行われたSBSTAおよびSBIの第2回会合において討議がなされ、各国が条約事務局に提出すべき報告事項が決定された。その報告事項は以下のとおりである。

- 1) プロジェクトの概要（プロジェクトのタイプ、関連する全ての主体、コスト、技術的データ、期間、プロジェクトアセスメントのデータなど）
- 2) 政府の受諾、承認、確認
- 3) 国家の優先順位および戦略との整合性など
- 4) 共同実施プロジェクトから発生する便益
- 5) 共同実施プロジェクトによる気候変動緩和に関する環境面の便益にかかわる貢献の推計
- 6) 資金面での追加性
- 7) 技術・ノウハウ移転上の貢献など
- 8) 技術的障害などに関する追加的なコメント

以上により、各国が共同実施活動を実施し、その成果を国際的な経験の蓄積につなげていくプロセスが明確化されることとなった。

5.2 主体

まず、国際交渉において、どのような主体が、どのように、何を目的として関わっているのかを整理しておこう。主体としては、政府、NGO、ICLEIをとりあげる。

5.2.1 政府

各国政府は、言うまでもなく国際交渉における直接の主体である。直接の主体というのは、つまり決定権の存する主体だということである。各国は原則として自国の利益を擁護しなければならないとのスタンスのもと、国際交渉に臨むため、国家事情が各国で大きく異なるように各国の主張も多岐に渡るものになる。国際交渉を時間軸に沿ってみていく前に、各国の主張を整理しておこう（政府の概観）。そして、その背景も南北問題や政府の意思決定過程と絡めつつ考えてみる（南北問題の構図）。

< 政府の概観 >

a. 附属書1締約国（附属書2締約国（OECD）plus 移行経済国）

（温室効果ガス排出削減の努力義務がある）

附属書 2 締約国 (OECD) (途上国への資金協力の義務がある)

OECD (いわゆる先進国クラブ) : 日、米、英、独、仏、その他

ただし、条約採択後の OECD 加盟国 (メキシコ、韓国など) は附属書 1 には
いない。こうした途上国から先進国への「卒業」も問題になっている。

EU (ヨーロッパ連合) : オランダ、独、英、デンマーク、その他

環境問題に熱心な国が多く、地球温暖化問題でもリーダーシップを取るうと
している。

JUSSCANNZ (非 EU 主要先進国 日本・アメリカ・スイス・カナダ・オース
トラリア・ノルウェー・ニュージーランドの頭文字) : EU に対抗するた
めに EU に所属しない OECD 加盟国が作ったグループ。日米加豪など温室効
果ガスの排出量が増加傾向にある国がほとんどで、議定書交渉でも後ろ向き
なグループ。

移行経済国 (旧計画経済国) : ロシア、旧東欧

社会主義体制の崩壊で、経済状況も悪化、結果として、温室効果ガス排出量
を 1990 年に比べると減少している。経済的な余裕がなく、気候変動条
約では途上国への資金援助を免除されている。しかし、これから経済状況
が復活すれば、温室効果ガスの排出量も増加することが予想されるため、今
後も他の先進国とは別の扱いを求めている。

b. 非附属書 1 締約国

G77 plus 中国 (途上国グループ)

AOSIS (小島しょ国連合) : カリブ海、南太平洋、インド洋などの島国海面上昇や
ハリケーンの巨大化など地球温暖化の影響を最も深刻に受ける国々のグループ。第
1 回締約国会議の前に、AOSIS 議定書と呼ばれる「先進国の二酸化炭素の排出量を
2005 年までに 1990 年レベルから 20%削減することを義務づけた議定書案を提
出するなど、気候変動防止の重要性を最も真剣に主張している。

産油国 : サウジアラビア、クウェートなど。各国が温暖化防止に取り組むと石油の消費
量が減少し、石油輸出量の減少と価格の低下によって、自国の収入が減少するこ
とを危惧し、温暖化防止に非常に消極的。

アフリカ諸国 : 経済的に貧しい国が多く、温暖化による砂漠化の加速、食料生
産の減少など、影響を受けやすく、また対応能力も低い。

各国の議定書提案・主張の比較

とっても細かい表をコピーする。(P 49 掲載)

< 南北問題の構図 >

・概説

気候変動枠組み条約を見ればわかるように、この国際条約では、国際的な取り決めの場では本来対等な存在であるはずの主権国家を、赤裸々に先進国 (developed country)、発展途上国 (developing country) という二分法を使って分けてしまっている。先進国はこれまで、OECD (経済協力開発機構) 加盟国という、間接的な形で表現されるのが普通であった。しかし、この条約では、当然のこのように参加国をこの二群に分けてしまう。その上で、温暖化の原因の多くが先進国側にあることを認め、途上国にたいして先進国が一方的・片務的に、資金提供や技術移転などの義務を負うことが、明記されている。地球温暖化論の国際政治上の機能とは、南北間における富の調整・移転を正当化する「論理的な仕掛け」とも言え、このように条約に明文化されたことで、政治的な大義にまで格上げされた、と見ることもできる。だからこそ具体的な話になったとたん、もめにもめることになる。そのうえ、途上国側には不満が鬱積している。この原因を考えたとき、いわゆる「南北問題」の根の深さに改めて気付く。

そもそも、「南北問題」とは何か。少し考えれば気付くように、「南北問題」という言い方はもちろん不正確である。オーストラリア、ニュージーランドは早くから南の豊かな消費社会であるし、北の貧しい国々もある。「第三世界」という呼称が広く用いられたが、「東西二大運営」という世界の枠組みを前提としたものであったから、1990年代以降は名称の根拠を失った。「低開発国」「発展途上国」といういいかたもされるが、「開発」「発展」が「必然」であり、暗黙には「望ましい」ものであるという認識前提と価値前提にたっているのが、論点先取的である。発展は開発よりは、日本語では少し自由なイメージをもつが、(「非開発的な発展」というのも日本語では想像しうる、) 英語では同じことであり、実際に国際的には、「発展途上国」developing countries と言う言葉は、開発主義のア・プリアリな論点先取の呪縛のなかにある。「反発展論の」の立場にはたらず、これら諸地域の広義の「発展」は不可欠のものであり、望ましい発展の形態というものを構想しようと考えている場合でも、理論として徹底した考察は、少なくとも論理の出発点において、「発展」(まして「開発」)が望ましくないものである可能性、(そして/あるいは)必然ではないものである可能性を排除してはならないものである。「発展」の真に望ましい在り方を構想するための方法としても、このコンセプト自体の相対化は必要である。「従属国」「周辺部」「新植民地」という言い方もあるが、これらも各々、特定の理論を前提としている。結局「南北問題」(「南」)という単純な言い方は、第一にイデオロギー的な前提から自由な唯一の呼称であること、そして副次的、消極的には、第二にその限界(オセアニアの二国など)が明白であり、第三にその比喻性、暫定性もむしろ明白であることから、消極的に、かつ限界と比喻性、暫定性の意識をもって、この問題を扱うに当たっては用いようと思う。

「南」の貧困が南北問題の根本に横たわっているといえよう。「貧困」な層の定義として世界銀行等で普通に使われるのは、一日当たりの生活費が1ドルという水準である。1990年には、この貧困ライン以下に12億人が存在していたという。世界銀行はこの他に、極貧層として、年間所得275ドル(一日

当たり75セント)以下というカテゴリーを作った。このカテゴリーに含まれる人々は、1990年で六億3000万人であり、発展途上国の人口の18%にもものぼるとされる。

貧困のこのようなコンセプトは正しいだろうか。正確に言えば、現実の構造を的確に認識する用具として、適切な定義の仕方といえるだろうか。この定義は意味がないという点で「否」と言うより他ない。貨幣を始めから必要としない世界の「貧困」を語るのには、空を飛ぶ鳥も野に咲く花も収入がないから「貧困」だということと同じくらいに意味のない尺度といえる。現代の「南」の人々の大部分が貧困であることは事実だ。けれどもそれは、GNPが低いから貧困であるのではない。GNPを必要とするシステムのなかに投げ込まれてしまった上で、GNPが低いから貧困なのである。「南の貧困」をめぐる思考は、この第一次の引き離し、GNPへの疎外、現的な剥奪を念頭に入れておかななくてはならない。

このように「二重に剥奪された」南の国々は、工業化などによって「発展」しようとしているのだが、ここで温暖化問題へ目を移して見よう。上述のとおり、条約では南北間の富の調整・移転を正当化する内容が明文化されている。しかしながら、「南」の国々にはつもりに積もっている。この原因は何か。例えば、GEF(地球環境基金)による援助に構造的な問題があり、また、その他にも共同実施という手段を用いることで「北」の国が本来追うべき責任・義務を果たすに際しても途上国を巻き込んで自国の負担を少しでも軽減しようとする態度が見受けられるなど、さまざまな点が指摘できるが、以下の主張は、考えるヒントを与えてくれる。

「環境悪化を、グローバルな解決を必要とするグローバルな問題だと主張することで、<グローバルな権力>は、地域の人々が依拠している環境の破壊への自分たちの役割と責任を改ざんしてしまう。オゾン層破壊を例に挙げると、その元凶であるフロンは、もともと特定少数の工場で製造されたものであった。これをやめればいいのである。ところがこういう事実は都合よく忘れ去られ、議論は、インドや中国の未来の世代の冷蔵庫やエアコンの使用という問題にすり変わってしまう。現在の問題を未来のものへ変換することで、北側は南側を支配する政治空間を獲得する。こうして<グローバル>という概念は、環境帝国主義(green imperialism)の倫理的基盤を形作る。生物多様性についても同様で、<グローバル化>という概念は、地域の権利を浸食し、生物資源についての支配とアクセスの権限を、遺伝資源が多様な南側から遺伝資源が貧弱な北側へと移してしまう。<地球環境問題>は一方で、北側が自然資源に対する世界大のアクセスを入手する論理的武器を与えると同時に、他方で、独占的利益のための破壊によって生じる環境コストを世界全体に押し付けることになる」。「工業国は、第三世界に植林を義務づける森林条約を要求することができる。しかし、第三世界は工業国に向かって、化石燃料の消費を削減してくれと要求するわけには行かない。こうして<グローバル>概念は構造化され、北側は全ての権利を獲得し責任を免除される一方で、南側は権利を失い、全ての責任を追わされる。<グローバル・エコロジー>とは結局、非倫理的なものに倫理的理屈をつけることである」(V・シヴァ)。この主張が「南」側の主張の全てであるとはもちろん言えなく、かつ、この主張自体にも同意しかねる点があることは確かである。しかし、ここで考えるべきことは、この主張に対する反論ではなく、このような主張が確実に「南」側にあり、私たち「北」側の人間には届きにくくなっているということである。

地球温暖化問題における国際交渉の場でも、南北間の鋭い対立は多々見られる。COP3においては、途上国の新たな義務に関する議論がその最たる例であろう。

地球温暖化問題における「南」側、ならびに「北」側の主張／背景を取り上げる。

・「南」の主張

「南」側全体の主張を4つに整理する。

- (1) 地球環境問題は先進国によるところが大きい
- (2) 先進国は途上国が気候変動に対応するための資金・技術を供与すべき
- (3) 貧困は途上国最大の問題であり、持続可能な開発は環境だけでなく貧困にも対処すべきものであること
- (4) 気候変動問題の国際交渉は地球規模の影響を考えると全ての途上国を巻き込んでいくことが必要である

これらの主張は、ランカウイ宣言、G77カラカス宣言、アマゾン宣言など途上国環境会議の声明に盛り込まれた原則をまとめたものである。

「南」側といっても、個々の国々にはそれぞれの国内事情があり、非常に多岐に渡っている。したがって、「南側」というマクロな視点から個々の国というミクロな視点に変えたとき、その意見が大きく異なっていると気付く。そのなかでも、180度近く異なっている(1) AOSIS と(2) 産油国を詳しく見てみよう。

(1) AOSIS (小島しょ国連合)

地球温暖化問題が全地球的な問題だといっても、温暖化で一番被害を被るのは途上国である。砂漠屋半砂漠地帯の環境は一層過酷になるであろう。温暖化 海面上昇という連想で最初に被害国と考えられたのは、バングラディッシュやエジプトなど、巨大デルタ地帯にその国の主要な経済活動が展開されている国であったが、考えて見ると、もっと深刻なのは島しょ諸国である。特に国全体が珊瑚礁であるため、最高点が海拔四メートルしかないマーシャル諸島、トケラウ、ツバル、モルディブなどは国家存亡の危機にたつことになりかねない。歴史上、戦争以外の理由で国境線が変更になることはきわめて稀であった。もし本当に将来、他国の経済活動によって海面が上昇し、国そのものの存続が関わるような事態が出れば、それは国際関係誰も想像だにできなかった新事態である。このように、海面上昇は島しょ諸国の存立そのものを脅かす恐れがあるゆえ、工業国には温暖化対策を直ちにとるべき倫理的責務があることを指摘し、島しょ諸国が結束して国際的な働きかけを行うために登場したのが、この AOSIS である。これは90年11月の第二回世界気候会議で初めて登場した。南太平洋、カリブ海、インド洋地域に位置する35カ国によって構成され、条約交渉会議では、工業国の大幅な二酸化炭素の即時排出削減など六項目の要求を掲げる圧力集団となった。温室効果ガス排出の大幅削減を強く主張している。

(2) 産油国

サウジアラビア、クウェートなど。「南」の国のなかでも「もてる国」として、中進国と位置付けられることもある。原油を中心とした大量の輸出を背景として、大きな富を得ている。世界的に温暖化対策が

進むことで、(1)省エネ技術の向上やモノの絶対的な生産量の減少がもたらされるであろう<需要の減少>。また、(2)そのことは、(石油の)生産の相対的上昇をもたらすのだから、単位当たりの石油価格は落ち込む<価格の低下>。この<需要の減少>及び<価格の低下>という二つの要因により産油国の収入が減少すると見込まれる。したがって、産油国は地球温暖化対策に関して、非常に消極的な態度をとるのである。

このように、一言で「南」といっても、一枚岩ではないことがわかったところで、今度は「北」側に目を向ける。

・「北」の主張/背景

これまでにしつこく言い続けてきたように、この「北」側の国々が、産業革命以降二酸化炭素を中心とした温室効果ガスを排出してきた、もっと踏み込んで言えば、地球温暖化をもたらしてきた主役(when ironically said)である。国際交渉において、また、温室効果ガス排出において大きな比重を占めている(1)EU、(2)アメリカ、(3)日本について、スタンス・その背景などを詳しく取り上げる。

(1) EU

まず、COP3までの主張を整理する。

1) 野心的な数量目的とEUバブル

EUは、今年3月のEU環境相理事会において、全ての附属諸1締約国(先進国)が実施するとの条件のもと、2010年までに1990年比15%削減、6月の環境相理事会で2005年までに7.5%削減を交渉スタンスとして打ち出した。(前者については、6月のアムステルダム欧州首脳理事会で再確認された。また、両者について10月16日の環境相理事会でも再確認された。)

これらの数量目標のEUへの適用については、EU加盟各国が削減を分担し(これまでのところ、2010年目標について、10%分についてのみ合意。)、EUとして15%削減を達成するEUバブルを採用している。各国からのEUバブルに対する問題点の指摘を踏まえ、10月16日の環境相理事会で「合意達成」に関する新たな条文案を提案した。

(EU域内の数値目標) * EU全体で10%削減に対応

・ルクセンブルグ	-30%	・フランス	0%
・ドイツ	-25%	・フィンランド	0%
・オーストリア	-25%	・スウェーデン	5%
・デンマーク	-25%	・アイルランド	15%
・英国	-10%	・スペイン	17%
・オランダ	-10%	・ギリシャ	30%
・ベルギー	-10%	・ポルトガル	40%

2) 国際的に共通で調整された政策・措置

EU は、各国共通の政策措置を協調して実施することを提案。現在、運輸部門、各種機器のエネルギー効率、再生可能エネルギー、炭素税を含む経済的措置、温室効果のある代替フロン対策、地球温暖化防止上問題のある補助金の廃止に焦点を当てていた。AGBM8 においては、EU は、共通義務化するべき対象を具体的な政策措置から、政策分野とも読みうる、より一般的なものに改めるなど、一定の柔軟性を示しつつも、政策措置の共通義務化という基本的立場は堅持した。

EU の特徴は、< 精力的な数値目標と EU バブル > に表わされている通りである。

この特徴の背景を考えてみよう。

チェコスロバキアの環境大臣は、こう述べている。「自然との調和を目指す新しい人間観を育むことは、われわれが直面する最大の課題である。歴史上、欧州は世界を変えた価値観のゆりかごであった。かつて人々が知っており、今ではわずかな人達が知っている、自然とともに生きる秘密を掘り起こし、中庸の価値を再建しなくてはならない」。この発言は、東欧の環境対策を練るための欧州環境相会議での発言であるから、欧州の一体化が強調されすぎているくらいはある。しかし、戦後の国際政治において、本当の意味で世界戦略をもっていたのはアメリカ一国であったのにたいして、冷戦後、新しい国際秩序が模索されている今、欧州はこれに積極的に関与していくべきであり、その基本理念の一つは地球環境であるという意識は強く、次第に明確な輪郭を現わしてきている。

各国の政府首脳にとって環境問題は、長く二次的・三次的な地位にあった。72年にストックホルムで国連人間環境会議が開かれたとき、当時、公害問題と呼ばれたこの問題の重要性を指摘する立場は、反体制の側に区分された。ところが80年代初頭に、西ドイツの「緑の党」のように、省エネルギーや環境問題をその政治的目標の上位に掲げるような新党が出現すると、全体の空気も変わり始めた。「緑の党」の出現の一つの理由は、この時期当たりから、実際に身の回りの環境が目だって悪化してきたからだ、と言われる。こうして80年代後半ともなると欧州では左右を問わず、環境保護を党綱領の上位に置く政党が続出するようになる。例えば、西ドイツの社会民主党 (SPD) が、86年のニュールンベルグ党大会で採択した新綱領は、「赤 (社会主義) と緑 (環境保護) の融合」をはっきりと目指すものになっている。80年代は、新保守主義の時代だといわれるが、これを裏側から見ると、西側の主要国政権 (レーガン大統領、サッチャー首相、中曽根首相) がとった、規制緩和政策と、在野の環境保護派との政策プログラムの違いが、鮮明になった時代でもあった。

このような中で、欧州において外交の質が変化し始めた。日本での欧州への関心は、市場統合という面に目が向きすぎている。なるほど、EC が形成されてきた第一の動機は、共通の市場を求めてのことであった。しかしその中で、かつては傍系であった EC の環境政策は、確実に重みを増してきている。欧州諸国は長いあいだ、国境をまたいだ環境汚染の実質的解決を求めて、実に多くのエネルギーを割いてきた。そのため欧州の少なからぬ政治家・行政官は、経済の分野と同等、あるいはそれ以上に、環境政策に関して、

国家間の政策協調の枠を超えた、「主権の共有」の重要性を熟知しているようなのである。しかも近年、通商問題と環境政策とのリンクが明確になるにつれて、ECの環境政策は、地球環境問題の対応を目指す国際政治（これを簡略して、地球環境政治と呼ぶことがある）という観点からも、貴重な先駆とみなされ始めている。

ドイツ後で「環境外交」というと、一部の研究者の間では、80年第二にドイツと北欧諸国の主導で、欧州全体の環境政策が統一・強化されてきた仮定、という意味あいをもつものと受け取られている。その特徴は、広域の環境問題の解決を目指す外交交渉（この全体をさして環境外交と呼ぶことがある）の過程が「科学化」し、「理性化」したことである。「外交の科学化」とは、その基礎に科学的な観測データとシミュレーション研究の結果が直結し、これによって古典的な外交交渉の余地がきわめて狭められてきたことである。また、「外交の理性化」とは、国際合意よりさらに厳しい基準を自らに課すと公約する国が出てきたことである。この事実は、常に国益がぶつかりあう場であるために、必然的に、国際的な達成義務を常に最低限の基準へと引っぱってきた外交交渉の枠組みを、大きく変えてしまう可能性を秘めている。地球環境問題という観点から重要なのは、このような「古典的な国益主義の止揚」を基調とする環境外交を育て上げたのは、長距離越境大気汚染条約や EC の環境政策、国際内湾の環境保全気候の構築と強化に向けての、息の長い多国間の交渉であった。

つまり、欧州の体験から言えることは、環境外交が成立するためには、国家間で、相互に不利な情報でも自由に交換し、欠点も率直に言いうる関係になくなくてはならない。そのような成熟した外交関係は、経験的には、辛くも先進国間でのみ成立するものであるらしいのである。一般に、発展途上国では、政策のなかでの環境保全の優先順位は低いし、外交交渉の場では体面が重んじられる。領土問題が国際公共力の障害になっていること自体、その外交関係が旧来型の状態にとどまっていることの、間接的な証拠である。

欧州の野心的な数値目標とバブルを可能たらしめているのは、上で述べてきたような成熟した先進国間関係なのである。

（２）アメリカ

アメリカの COP3 までのスタンスは、地球温暖化対策に対して、非常に消極的なものである。この理由として、「アメリカでは産業界の圧力が非常に強い」事がしばしば指摘されるが、それはなぜなのか、以下で考えていく。

産業界（以下、産業 NGO）に対置するものとして、環境 NGO が挙げられよう。日本の環境 NGO がまだまだ未熟である、との指摘で引きあいに出されるのがアメリカの環境 NGO である。人的にも、資金面でも、ネットワークによる横のつながりの強さにおいても、経験の面でも、政策立案能力においても、政府に対するロビイング能力においても、非常に優れているとの評価をアメリカの環境 NGO は受けている。

しかしながら、なぜ産業界の圧力が政策により強く反映されるのか。アメリカの社会特色にまで踏み込んで考える。

アメリカの社会は「多元主義的」な側面が非常に強い。これは、アメリカ社会が、（１）階級がはっきりしなく、（２）流動的で、（３）社会規模が非常に大きく、（４）社会の中心が不明瞭であるという特色が背景になっている。これは、ヨーロッパ社会が、（１）身分制の残る古い社会で、（２）階級という

category 分析可能で、(3) 社会の規模は比較的小さく、(4) 社会の中心が明瞭であるということと比べると、一層特色が際立つ。このような社会的特徴、そのほか経済的な特徴などは、言うまでもなく政治に影響を与える。よりわかりやすく言えば、このように特徴的な社会・経済のシステム下では、政治もある意味で特徴的なものになるということである。同様に、特徴的な政治のもとでは、その社会や経済も特徴的なものとなるということも言える。アメリカでは、社会的特徴と政治が interactive な関係にある。他国と比べ、このような状況下では、利益集団が大きな役割を果たす。

利益集団とは何か。利益集団は以下の過程で生まれる。(1) それぞれの個人には、社会的・経済的状況がある。(2) 各個人に利益関心が生まれる。(3) 個人はその利益関心の実現を求める。(4) 特定の政策を求めて集団を作る。このような過程である。注釈をつければ、集団は非永続的な組織であり、状況が変われば個人はまた新しい利益関心をもつようになり、新しい集団を形成する。この、状況・争点に応じて変わる点に利益集団の特徴がある。NGO はこの利益集団の一形態だと考えることができよう。最初に設定した問い「なぜ産業 NGO の圧力が政策により強く反映されるのか」は、もう概ね察しがつくでしょう。簡単に言えば、相対的に見たとき、産業 NGO の影響力のほうが環境 NGO のそれよりも強いからである。アメリカの社会において、さまざまな利益集団がおのおのの利益実現のために、活発に活動を展開している。政治過程 (political process) には、そのような社会的な特色に応えるだけの多くの input の機会がある。そのような Input の機会により有効な働きかけをした利益集団が、より強く政治決定に自分の主張を反映させられるのである。アメリカの特徴的な社会を捉えるに当たっては、このような集団を重要視した考え方が非常に有効なのである。

(3) 日本については、WG2 の調査報告書を参照のこと。

5.2.2 NGO

アメリカの説明でも取り上げたが、ここでは NGO に焦点を絞る。この「集団」はアメリカなどの個別な国の中だけでなく、国際的な場でも、つまり複数国家にまたがったりまた国際交渉の場などでも積極的に活動している。アメリカのところでは、アメリカの社会的な特殊性に注目して NGO を捉えたが、ここではまず、歴史的な観点から (アメリカの特殊性に縛られることなく、より地域的に普遍性をもって) NGO にアプローチする。その際、NGO ではなく、より広い意味で利益集団として見る。利益集団が政治的に重要な役割を果たすようになったのは、必ずしも古い現象ではない。むしろそれは、20世紀に入ってから表面化したという意味で比較的最近の現象である。ここで言う表面化とは特に集団の噴出をさすのだが、この集団の噴出は20世紀に特有な現象である。出は、なぜ今世紀にはいるとともに、集団の噴出が表面化したのであろうか。まず第一に、社会各層、各分野で集団の大規模化と組織化とが進行したことである。経済の分野では独占企業が出現し、労働の分野では産業別の労働組合が出現した。交通・通信手段の飛躍的発展が、集団の巨大化と組織化に大きく貢献したことは言うまでもない。第二に、夜警国家から福祉国家への転換に象徴される国家機能の圧倒的増大によって、かつては非政治的とされていた経済や社会の諸領域も政治との関わりをもたざるを得なくなったことである。その結果、それまでは政治と直

接の関連をもたなかった諸利益集団も、何らかの形で政治に働きかけることを余儀なくされるに至った。第三に、国家機能の拡大とともに生じた立法国家から行政国家への転換によって、立法部と行政部の政治的地位が逆転したことである。立法部が政治の中心であった時期においては、利益集団の要求を政治に反映させるのは、議会と政党の役割であった。しかし、行政部が政治の中心である現代においては、もはや議会や政党だけにこうした役割を期待することはできない。むしろ、利益集団は自ら行政部に圧力を及ぼすことで、政策決定に影響を及ぼそうとするのである。こうして、今世紀にはいるとともに、大規模に組織された多数の利益集団が政府に圧力を加えることで、政策決定に影響を及ぼそうとする傾向が強まった。また、権力の追及に際して大衆運動に訴える傾向も強まったのである。

国際的に展開している NGO には、産業 NGO では多国籍企業が、環境 NGO ではグリーン・ピースや WWF、地球の友などがすぐに挙がる。産業 NGO の方が相対的に環境 NGO よりも優位にあるといえる。というのも、経済団体は企業というリソースを使用できるため、資本主義のもとでは、基本的に有利な位置にあると考えられるのである。

温暖化ロビイストを考えてみよう。条約交渉において、圧力団体としての NGO は、二派にわかれてロビイングを行った。アメリカ支持に回ったのが、化石燃料を大量に消費する基幹産業のロビイング組織、例えば国際エネルギー機関（IEA）、国際自動車工業機関、国際商工会議所であった。アメリカ政府及び 75 のエネルギー・自動車・鉄鋼などの主要企業と関連団体は、地球気候同盟（Global Climate Coalition）を結成し、条約の実質的な内容を薄める方向に働きかけをおこなった。他方で、グリーン・ピース、地球の友、世界自然保護基金（WWF）環境防衛基金（EDF）等 40 を超す世界的な環境 NGO は、気候行動ネットワーク（CAN）を結成し、二酸化炭素の排出削減の行動計画とその目標値を、条約が議定書として盛り込むよう圧力をかけた。

今後、力関係が変われば、それにともなって影響力も変わっていくであろう。

NGO 及びそのなかでの環境 NGO の位置付けができたところで、環境 NGO が実際に果たしている役割を整理してみよう。これまで述べてきたロビイング等によって直接的に政府に働きかけるということ以外の役割を大きく三つに分ければ、普及啓発型、研究・政策立案型、現地プロジェクト実行型の 3 点があげられる。

（1）普及啓発型

COP1 の参加者は、政府関係者や NGO の 1925 名に加えてメディアが約 2000 名いた。COP3 はその重要性から考えれば COP1 以上の参加が予想される。COP でドイツの市民 7 万人が自転車に乗ってアピールを行い、その報道が世界中で行われたように、開催国の市民の環境意識の高さは他国の市民、あるいは政府、マスコミによる報道などに大きな影響を与えることになる。逆に、市民の関心が低ければ、そこからの原動力・フィードバックにかけた「専門家会議」に終わる可能性が大きい。CO2 排出量の削減は、エネルギー消費の問題、車社会の見直し、生態系が変化することから自然災害の増加や農地の変化、など私たちの生活に直接関わってくる問題を多く含んでいる。また、水面上昇により国土を失われる国が確実に現われてくる。専門家だけの会議、あるいは政府代表の意見交換だけの場にしておくわけにはいかない。なるべく多くの人に関心をもってもらふこと、環境 NGO の連携プレーを見せること、などが

役割の一つに挙げられる。

(2) 研究・政策立案型

気候変動の緩和策は、基本的にはエネルギー政策だが、こうした政策の代替案を NGO 側からも提出できるようになる必要がある。日本の場合を考えると情報公開制度の遅れなど難しい面もあるが、政府から温室効果ガスの排出削減に向けた有効な政策が出てこない状況下では、NGO 側から提出し、議論を起こす必要がある。

また、気候変動が起ってしまった場合の影響や対応策についても、NGO 側からも研究を進めるべきである。WWF では、生態系への影響と対応策に関して、調査を開始している。

(3) 現地プロジェクト型

温室効果ガスの排出は、私たちの日常生活と密着している。例えばごみ・リサイクルや車社会に代表されるライフスタイルに関わる問題に取り組んでいる NGO、また、環境教育も気候変動では大きな役割を果たす。

これまで NGO の役割の大きさを考えてきたわけだが、最後に、条約に基づいて執り行われるような公式な国際交渉について、忘れてはならないことを以下に参考として掲載する。

*参考) NGO と条約

条約の規制手法および基準は、最小限のレベルにとどまることが多いため、先進国に対して条約より厳しい国内法措置によって条約を補強することが求められている。

以上のような、厳密には法的に根拠のないような行動を締約国会議や、事務局などの条約機構を進めることができたり、また、各締約国が必ずしも法的な義務ではない行動を行わざるを得ないようになっていくのは、締約国以外のもの、特に NGO の果たしている役割に負うところが大きいといえる。NGO によるバックアップ・ネットワークの存在によって、条約の効果的な実施が確保されてきている。また、その存在は、締約国による報告以外の多角的な情報ソースを保証しており、締約国会議が客観的かつ正確に評価することを可能にしている。こうして NGO は、各国に積極的な行動を求め、その実行を監視する役割も果たしている。実際、環境に関する条約は、いずれも、NGO の積極的な関与を求めており、環境につき専門的能力を有する人物を政府代表に含ませることとそのような能力を有する団体は締約国会議の会合にオブザーバーとして参加できることを定めている。これは、環境保全という非常に多方面に渡る問題が政府代表者のみによって議論され決定されることを防いでいる。

ところで、条約体制の民主化という観点から、条約締約国会議や委員会への NGO の参加が主張されることがある。しかし、民主化の前提は主権者の平等である。国際法制度における主権者は国家であり、主権者以外のものが意思決定などに関わることは民主化に反することにもなる。例えば、締約国会議などにおいては、非締約国もオブザーバーに過ぎない。民主化という理由からは、NGO にそれ以上の地位を認める事は難しいのである。したがって、それぞれの条約が定めている専門家としての待遇やオブザーバー資格を最大限に活用することが重要なのである。

5.2.3 ICLEI

< 1、地球温暖化問題との関わり >

国際的な NGO 以外の国際機関で注目すべきは国際自治体協議会 (ICLEI) である。COP 1 に先立って第 2 回気候変動に関する世界自治体サミットを開催し、自治体の意見をまとめた共同声明を採択、COP1 にも提出した。気候変動条約の NGO 参画ワークショップなどにも参加し、CO2 削減に対する自治体の役割を主張している。AOSIS 案の支持や条約の進行管理における自治体の発言権を強めるように求めているほか、ICLEI 参加自治体内で CO2 削減プロジェクトを個別に先行して行っている。

基本的には、ICLEI は地方間の話し合いの場を設けたり、またさまざまなノウハウを蓄積し地方に公開・提言するなどの役割を果たしている。

それでは、どういう点で地方の取り組みが重要なのか。大きく 2 点指摘できる。第一は、今後、地方ベースでの温暖化対策の実施の機会が増え、かつ重要なものになっていくということである。国際交渉に置いて、話し合いは各国の政府間で行われる。そこで何らかの排出削減が (特に法的拘束力をもったものが) 取り決められると、各国政府は、その排出削減を達成すべく、行動を起こす。ここで、国内法整備などの国内政策にはなしが移る。国内において地方が行う役割は非常に大きいため (連邦制をとるアメリカで地方の力が強いのは言うまでもないが、日本については、財政面のみを考えても、よく批判的に「3 割自治」といわれるが、3 割自治が自主税源 3 割というのであっても、それほど小さい数字とはいえず、自主財源というならば地方交付税を含むので 60% となる。日本の地方歳出は絶対額が大きい上、6 割をゆうに越える部分が自主財源となると大変なものなのである。)、国内での排出削減を実施するに当たり、地方ベースで温暖化対策を実施していく機会が増えたと考えられるのである。

地方の取り組みが重要な第 2 の点は、「不十分である」と指摘されることの多い地球温暖化対策よりも、より積極的な自主的取り組みが必要とされる現在、地方は国家に比べて「小回りがきく」ため自主的取決めを中心になっていくことが可能であり、かつ中心になって行くべきとの声も大きいことである。

以上、2 点指摘したように、地方の取り組みは今後ますます必要かつ重要とされるであろう。そのような地方の取り組みを後押しする役割を担っている ICLEI が、実際にどのような取り組みをしているのかを整理しよう。

< 2、ICLEI 自体について >

a. 概要

国際自治体協議会 (International Council for Local Environmental Initiatives) は、1990 年、国連環境計画 (UNEP)、国際地方自治体連盟 (IURA)、革新外交センター (CID) の三者により設立された、非営利の NGO であり、地域での行動によって地球環境を目指す地方協議体の国際環境ネットワーク組織である。

ICLEI の組織は、会員である地方自治体や自治体の連帯組織から選出された理事で構成する理事会が、最高意思決定機関である。

1997 年 6 月現在 52 国の 266 自治体・自治体連合組織が会員となっており、そのうち日本の会員

数は49で世界最多となっている。

会員は、ニューズレター「Initiatives」、会員自治体の先進的取組をまとめた「ケーススタディー」の送付、そのほか諸プロジェクトに関する情報を受けることができる。また、会員自治体からは、ICLEI コンサルタントと呼ばれる担当者が一人任命されることとなっており、このコンサルタントを窓口として、世界的な環境自治体専門家のネットワークが作られ、会員同士の情報交換や国際協力事業などさまざまなプロジェクトが実施されている。

また、ICLEI は国連の持続的開発委員会（CED）や気候変動枠組条約の科学的・技術的助言に関する補助機関会合（SBSTA）への公式出席が認められている。

b. プロジェクト

（1）「ローカル・アジェンダ21」プロジェクト

国際開発研究センター（IRDC:カナダ）及び国連環境計画からの資金援助を受けて、1993年10月に発足したプロジェクト。世界の自治体が国連のアジェンダ21を実行するための長期的持続可能な開発計画プロセスの設定を目的としており、次の2つのプログラムより構成されている。

1）モデル・コミュニティ・プログラム

持続可能な開発計画のための新しい手法や仕組を研究するプロジェクトで、モデルとして選ばれた自治体を対象に、各自治体の先進的取組に関する研究や評価、情報交換などを3年間かけて行う、と言うもの。

14自治体がモデルに選ばれており、ワークショップなどが行われている。

2）ネットワーク・プログラム

ローカル・アジェンダに取り組んでいる自治体の世界的なネットワークを作り、定期的に情報交換などを行うプログラムであり、ヨーロッパでは「ヨーロッパ持続可能キャンペーン」がヨーロッパの80の自治体により全面的に展開されている。

3）ローカル・アジェンダ21プランニング・ガイド

ICLEI は、自治体における5年を超える実績等を調査して、自治体が行動計画を策定、実施するためのガイドを作成、配布し、LA 21策定の普及、促進をはかっている。

（2）気候変動・都市キャンペーン（CCP キャンペーン）プロジェクト

地球の温暖化を防止するためCO2の排出削減をはかる自治体の行動計画を策定し、実施するためのプロジェクトであり、これまでに欧米を中心として160以上の自治体が諸会議で出された宣言に署名して、CCP キャンペーンに参加している。世界事務所では、署名自治体を対象として、取り組みの進捗状況のアンケート調査を実施して、気候変動・都市キャンペーンを推進することとしている。

1993年1月に行われた第1回気候変動に関する自治体リーダーズサミット（ニューヨーク会議）では、以下の新しい共同プロジェクトが発足し、それぞれワークショップ等を開き、事業を進めている。

1) グリーンビル・プロジェクト

自治体が所有する公共ビルにおける省エネ対策を検討するプロジェクトで、具体的には、公共施設の省エネルギーを進めるための資金メカニズムの在り方について検討する。

2) グリーン・フリーツプロジェクト

環境に配慮した公共自動車の普及促進や交通システム改善などに関して検討するプロジェクトで、自治体総合エネルギー管理計画の在り方の検討や交通システムのエネルギー消費の20%削減を目的としている。

「第3回気候変動に関する世界自治体サミット(埼玉サミット)」では、49の自治体が署名をして、北米地域、ヨーロッパ地域に続いて、アジア地域でのキャンペーンの発足が宣言された。

c. 情報の提供

1) 刊行物

ニュースレター 「Initiatives」 #1~15
ケーススタディ (事例研究) #1~46
事例集 「ICLEI 会員自治体の活動」等
各プロジェクトのニュース、マニュアルなど

2) インターネットの WWW

ICLEI	http://www.iclei.or.org
気候変動・都市キャンペーン	http://www.iclei.org/co2
欧州ベストプラクティス情報センター	http://cyties21.com
日本事務所	http://www.ceres.dti.jp/~iclei-j/

5.3 時間軸に沿った説明

5.3.1 気候変動条約の基礎となったさまざまな会議

1979年 2月 第1回世界気候会議

世界気象機関(WMO:World Meteorological Organization)とその他多くの国際機関が参加し、ジュネーブで開催されました。気候変動の科学的側面に関する会議です。温室効果ガスが気候と地球環境に与える影響を、この会議よりも前に危惧していた科学者がいたということが分かります。会議の目的は、人類の生活に重大な影響を与える前に人為的な気候変動を予見し防ぐこと。国際社会に向け、気候変動の影響をさらに調査するよう呼びかけました。この会議によって、人間の活動によって排出される温室効果ガス

の問題に世の中の中の関心が集まり始めたといえます。

1988年 6月 トロント会議

カナダのトロントで開催された「変貌する大気圏 地球安全保障との関係」会議。大気の変化に対する国際的対応を考えるため、46ヵ国・300人以上の専門家が参加しました。参加者は、科学者のほか、産業・官僚機構・行政・政治の専門家などさまざまな分野から集り、気候変動を国際政治の問題として扱う雰囲気が出てきました。会議は地球温暖化を防ぐためにCO₂排出量を2005年までに1988年レベルから20%減少させるという提案をし、これがトロント目標と呼ばれています。

11月 IPCC の設立

同年、気候変動の科学的・生態学的・社会科学的な影響評価を行うこと、気候変動条約の交渉に向けた政府間作業グループを組織することなどを目的に、UNEP（国連環境計画）とWMO（政府気象機関）によって、IPCC（気候変動に関する政府間交渉パネル）が設置されました。

IPCC は、「CO₂を含む温室効果ガスの大気中濃度を現在のレベルで安定させるには、人間活動によるCO₂排出量を60%以上直ちに削減する必要がある」という衝撃的内容のレポートを1990年8月に発表しました（第1次評価報告書）。

* more information about IPCC

IPCC とは、気候変動に係わる（全ての種類の）科学的知見を評価する政府間機構である。IPCC 自体が 科学的研究をすることはなく、何が現在わかっていることかを評価し IPCC の母体である WMO（世界気象機関）と UNEP（国連環境計画）を通して各国政府にアドバイスとカウンセルを提供する機構である。

歴史的にみると、WMO と UNEP は、1979年の第1回世界気象会議後に制定されたせい気象計画を契機に、気候と気候変動に係わる研究を推進する決意を表明した。気候変動の課題に関する情報を提供する必要性が明白になった。

IPCC 設立の構想は、1987年に WMO 総会および UNEP 理事会の席上で提案され1988年に承認された。IPCC は1988年に設立され、WMO と UNEP に対し、気候変動に関する科学の現状と気候変動の環境および社会経済的影響について報告するとともに、気候変動への対応戦略をまとめるよう要請された。

1990年 10月 第2回世界気候会議

IPCC の第1次評価報告書の発表後、第2回世界気候会議が開催されました。第1次報告書の内容（気候変動が自然現象以外の要因、すなわち人為的要因もあるという見解）を政府代表団が認めたという点で、重要な意味を持っています。

1992年 6月 環境と開発に関する国連会議（地球サミット）

今世紀最大の環境会議で気候変動条約の署名が始まりました。国際会議で条約として採択された意味は

大きく、条約に署名した国は自国で批准手続きを取り、その後、条約が法的拘束力を持った場合には国内の法律を整える義務など国際的な動きと国内を連動させなければなりません。気候変動を防ごうという宣言だけでなく、具体的な取組を約束した場がこの地球サミットです。

第2回世界気候会議の後、IPCCの条約交渉に向けた政府間の作業グループが「気候変動枠組み条約に関する政府間交渉委員会（INC/FCCC）」と名称変更し、国連のサポートのもと、気候変動上条約の交渉の場となることが決定し、IPCCは気候問題に関する科学的知見を検討し、INCは国際的な政策について議論する、という2つの大きな流れができました。

INCは地球サミットでの気候変動枠組み条約採択に向け政府間のコンセンサスを作り上げるため、1991年2月から1992年5月までに5回集り、約150カ国ほどが参加しました。議論の焦点については、後述します。

地球サミットに関する熱意もあって、1992年5月の第5回会合で気候変動枠組み条約が採択され、6月のサミットで署名が開始されました。

*参考) INC 会合 (詳細)

論点: a. 条約4条2項(a),(b)の妥当性

(温室効果ガス削減目標数値・年度目標や2000年以降の行動も含む)

- b. 共同実施の基準
- c. 手続き規則
- d. 資金財政メカニズム
- e. 排出緩和のための望ましい基準、優先プログラム
- f. その他(報告書の審査、補助機関の役割、事務局設置)

a. 条約4条2項(a),(b)の妥当性

2項(a),(b)に掲げられている約束だけでは温暖化防止は実現できないという国が多かったのですが、条文の強化を具体的に提案する国はありませんでした。途上国グループのG77+中国や、サウジアラビアなどの産油国が科学的裏付けの不十分さを理由に条約の強化に反対、EU等は賛成の立場を取りました。G77+中国は更に、今後の条約強化を話し合う妥当性の議論より先進国の義務が十分に実施されているかを問題にすべきとの意見を出しました。

この段階で、正式に提出された議定書案はAOSIS案(94.9第10回会合の後で提出)のみで、他にドイツから要素案ペーパー(94.9 AOSIS案の直後に提出)があるだけです。AOSIS案を交渉の最初のステップに、と期待する国も多かったのですが、温室効果ガス排出量を2005年までに20%削減、途上国は対象外とする内容は先進国の合意を得られず、2000年以降は途上国も約束に従うとしたドイツ案は途上国の反対にあい、議論はCOP1へ持ち越されました。

b. 共同実施の基準

気候変動条約では、温室効果ガスの排出抑制・削減の政策や措置を複数の締約国で実施することを認めています。その詳しい基準については決めていません。先ず問題になったのは、

- ・対象国を先進国だけに限定するのか、全締約国にするのか、
- ・A国がB国に資金協力してB国の排出量を削減したとき、その削減量をA国に還元できるのか(クレジット)

でした。

共同実施を認めている条文が、付属書1締約国(先進国)を対象にした項目であったこと、また、先進国が自国の排出量削減の努力をせず、安易に削減のコストの安い途上国を巻き込もうとしているのではないかなどの理由から、意見が分かれました。

先進国は共同実施(クレジットを認め、全締約国が対象)を賛成。途上国はINC第10回会合まで2つ(a. クレジットはみとめない、施行期間は付属書1締約国間で認めるという共同実施を先進国の責務回避のために行うと見ている国、b.共同実施が自国に与えるメリットが定かでなく反対も賛成もしにくい立場の国)にわかれていましたが、最後の会合で、クレジットを含めることは反対だが施行期間中は途上国も参加するという事でG77+中国の間でコンセンサスを得ることができました。しかしG77ないで、コロンビアやアルゼンチンのように共同実施に関する国内政策をとりつつある国と絶対反対の国があり、結束を維持するために共同実施の基準については明記しない方針をとりました。

c. 手続き規則

手続きに関しては投票ルールとビューローをめぐる議論の時間が足りなかったことが主原因で合意が得られずCOP1へもちこしとなりました。

d. 財政メカニズム

ブラジル、ウガンダ、韓国、マレーシア、イランがG77案(暫定的にGEFを用いる)に合意、オランダ、ノルウェー、JUSCANZはGEFを恒久的に利用していくことを求めました。EUはGEFに加え、これまで用いられてきた多国籍銀行や財政援助、民間部門も利用していくべきとの主旨のペーパーを第11回会合で提出しました。このペーパーは、必要な資金は国別報告書に基づいて供与されると書いており、国別報告書作成のための資金が必要な途上国側から本末転倒と反対されました。EUは国別報告書のための準備作業も資金供与の可能性があると反論。増加分費用の定義についても議論されましたが、合意に至らず持ち越しとなりました。

e. 温室効果ガス排出緩和のための望ましい基準、優先プログラム

インド、アルゼンチンが自国の対応能力構築のための研究・トレーニングを優先すべきと発表し、AOSIS・G77の支持を得ました。カナダが包括的優先プログラム7カ条を、国別報告書が影響評価、自国

の対応能力構築、政策・措置の採択という3段階方式を提案しました。産油国は特定産業を明記すべきではない、タンザニアは後発開発途上国への資金供与を優先すべき、などの意見が出されましたが、最終的に第11回会合でEUとG77の提案を折衷した案（影響評価、オプションの提示、自国の対応能力構築から始める）で折り合いがつけました。

f. その他（国別報告書の審査、補助機関の役割、事務局設置）

国別報告書の提出時期について、ポーランドから2年毎では、内容にあまり変化の見られない国にとって負担であると意見が出され、ロシア連邦、チェコ共和国が4年毎の提出を提案しました。排出量の目録（emissions inventory）についてはEU、JUSCANZの先進国グループなどが年次調査を支持、アメリカはCO2だけでなく温室効果ガス全てを考慮すべきとの意見が出されました。

補助機関の役割については比較的スムーズに議論が進み、SBSTAが科学技術評価と他の国際機関からの情報を政策ベースのCOPをつなげる、SBIが条約の実施状況やCOPの意思決定の評価を行うことでCOP1へ勧告することになりました。

事務局の設置は第11回会合で、ドイツ、カナダ、スイスが立候補しました。

5.3.2 第1回締約国会議（COP1）

～ 1995年3～5月

COP1は本会議（Plenary）と、交渉部会（initialnegotiating segment）とそれに引き続き行われる閣僚部会（Ministerial Segment）で構成されましたが、INCで合意に達しなかった事項について話し合うため、全体会議（Coference of the Whole）も設けられました。議論の再燃を避けるため全体会議はINCで合意に達しなかった事項についてのみ話し合うことが決まりました。従って共同実施の基準、約束の妥当性（議定書）などの議題はCOPで行われることになりました。INCでは大枠だった政府側グループも、正式交渉の場であるCOPではまとまった立場を表明していく必要に迫られ固まってきました。しかしグループ内結束を固めたところで全体の意図が形成されるわけではなく、NGOやジャーナリストが危惧したとおり議定書採択は達成できず、今回は1997年に議定書を作る方向で努力しましょう、という程度のマンデート作成で会議は終結することになりました。

議論をおっていきます。

a. 約束の妥当性・議定書案

INC会合中、議論の焦点が先進国の結束強化から途上国の差異ある責任へと移行した結果、途上国の反発が高まり、議定書またはその他の法律文書の作成には程遠い混沌状態に後退してしまいました。しかし途上国のなかでも強固に議定書採択を反対していたインドがグリーンペーパーと呼ばれるベルリンマンデートのたたき台となる文章を作成し、G77のリードをとり始めたことで、混沌は解決へと前進しました。グリーンペーパーは、産油国を除く途上国の支持を集め、そのグループは、G72（またはグリーングループ）

ブ)と呼ばれています。

閣僚部会では各国の立場表明が行われました。グループ別にまとめると次のようになります。

途上国: 途上国に新しく約束を追加しないこと、財政援助・技術支援を求め
めることで合意。

産油国: 科学的知見の裏付けを前提に具体的な削減目標を決めるべきであ
り、現在は議定書策定には時期尚早との立場をとっています。

旧計画経済国: 自国経済が停滞しているため CO2 削減はあまり苦勞なく達
成されると見ているためか CO2 排出削減には積極的ですが、非効率
な産業界を改善する、新しい技術移転などの要求を行っています。

その他: 国際環境自治体協議会 (ICLEI) が 159 自治体の共同声明を行い、
AOSIS 支持、2005 年までに CO2 排出量を 20%削減 するために
ローカル・アクション・プランを自治体でつくっていくことを表明
しました。

AOSIS や G77 などの国から、既存の約束は不十分である、約束強化のためには具体的数値を盛り込む
必要がある、途上国へ新しく約束を課さない、排出削減と途上国への財政援助・技術移転をリンクさせる、
全ての当事者が誠実に議論に参加する、などの主旨のマンデート・ドラフトが提出され、途上国から支持
を得ました。しかし途上国の約束強化を要求する一部の先進国 (US、オーストラリアなど) と対立し、最
終的には COP1 最終日の前夜に、先進国の約束強化のための議定書あるいはその他の法律文書について交
渉する特別グループを作ることを目指したマンデートを作成することで全体の合意を得ました (ベルリ
ン・マンデート)。

*ベルリン・マンデート: ベルリン・マンデートは、先進締約国の約束を強化するための法律文書を COP3
で作成するように今後とも各国が協力して協議していこう、という内容のものです。COP1 で議定書の作
成を期待していた国々は士気をそがれた感もありますが、途上国には新たに約束を課さない、AOSIS 案を
検討対象とする、など今後の議定書作りの方向を示しています。但し、これは COP1 最終日の前夜、よう
やくマンデートのドラフトにコンセンサスが得られたものですが、最終交渉に参加していなかった AOSIS
諸国からは排出目標の必要性が明示されていない、AOSIS 案に対するリップサービスにすぎないのでは、
と批判されました。NGO 側もほぼ同じ意見でした。

b. 共同実施 / 共同実施活動 (JI / AIJ)

アメリカがクレジット導入を強行に押しましたが、ブラジルを除くラテン・アメリカが共同実施の任意
参加に同意してきたため途上国と先進国との妥協が成立、施行期間中はクレジットを導入せず附属書 1 締
約国以外の国は任意に参加するというところでドラフトを作成することに決まりました。

また、名称も共同実施という言葉は条約上は附属書 1 締約国間のものに限定されるとの解釈から、共同
実施活動となりました。

c. 手続き規則

ビューローの構成と投票ルールが引き続きコンセンサスを得られず COP2 へ持ち越しとなりました。ビューローはアフリカ、アジア、東ヨーロッパ、ラテン・アメリカ+カリブ、西ヨーロッパ+その他、AOSIS で構成されることになっていましたが、産油国（クウェート、サウジアラビア）が OPEC の参加を求め、議論は混迷しています。

投票ルールに関しても、産油国が議定書採択などの事項をコンセンサスで、EU（一部）が財政メカニズムに関する事項をコンセンサスで、G77（一部）がコンセンサスを前提にそれが得られない場合 3 / 4 多数決で、というように意見が分かれています。

d. その他（国別報告書、事務局、他）

付属書 1 締約国 24 カ国から報告書が提出されており、ベルギーは要約版、非締約国からはリヒテンシュタインが報告書を提出したことを発表しました。

ドイツ、カナダ、スイスが立候補していた事務局の設置は、投票のルールが未決定のなか、意見調査という形で投票が行われ、ドイツのボンに決定しました。

気候変動枠組み条約第 1 回締約国会議に向けて提出された議定書案と関連文書の比較表

	気候変動枠組み条約	AOSIS 議定書案	ドイツ政府討議ペーパー	グリーンピース議定書案	NRDC ワーキングペーパー	日本政府国別報告書*2
文書の性質	条約(94.3 に発効済)	正式議定書案	討議事項	NGO 文書 (議定書形式)	NGO 文書 (討議形式)	国別報告書
対象会議		COP1 (95.3)	COP1 (95.3)	COP1 (95.3)	INC9 (94.3)	COP1 (95.3)
CO2 排出の削減目標と期限	2000 年までに 1990 年レベルで安定化	2005 年までに 1990 年レベルから 20%削減	2000 年までに 1990 年レベルで安定化	2005 年までに 1990 年レベルから 20%削減	2005 年までに 1990 年レベルから 20%削減	2000 年までに一人当たり排出量を 1990 年レベルで安定化*7
CO2 排出の削減目標と期限	2000 年～	上記の通り	2000 年以降も野心的な排出削減を討議の上決定	上記の通り	上記の通り	革新的技術の開発と国際共同歩調を条件に 2010 年まで安定維持
CO2 排出削減と共同実施	共同実施を含めてもよい		基本的に国内で削減	全て国内で削減。共同実施で別に 20%削減	共同実施を含む	共同実施は含まない
HFC*5(先進国等*3)		排出量の目標と期限を	生活と消費について報告	削減目標と期限を設定し、誓約する		不明と記述

		設定し、誓約する				
エネルギー原単位の改善*6			先進国等の締約国*3 はエネルギー原単位を改善させる。そのためのメニューを列挙	開発途上国を含む全締約国は単位 GNP 当たりエネルギー使用を年率 3% 削減	開発途上国を含む全締約国は単位 GNP 当たりエネルギー使用を年率 3% 削減。また自動車には強制燃費基準を適用	
再生可能エネルギーの導入			先進国等の締約国*3 はその割合を増加させる。	開発途上国を含む全締約国は年率 1% ずつ増加。	開発途上国を含む全締約国は年率 1% ずつ増加。	
化石燃料への補助金など			先進国等の締約国*3 は議定書の目的に反する補助金等の撤廃が原則。	開発途上国を含む全締約国は化石燃料や原子力への補助金を廃止。	締約国*8 は自動車への、又エネルギーの効率的利用を阻む補助金を撤廃。	

注) *1: AOSIS は「小島しょ国連合」

*2: 内容の比較のために示す

*3: 条約の附属書 1 締約国で内訳は OECD 加盟国、EU と東欧諸国

*4: 共同実施に関しては後述

*5: 代替フロンとして使用量が急増しつつあるフロロカーボンの一種。CO₂ の数千倍という非常に強力な温室効果ガス。

*6: ここでは単位 GDP 当たりのエネルギー使用量

*7: 人口分の増加を容認

*8: 開発途上国を含む全ての締約国

各国の態度

主体(国など)	先進国の排出削減の誓約の不十分さ	AOSIS 議定書案
日	容認	反対
米	容認	反対
EU	積極的に主張	賛成
露		反対
G77	容認	会議終盤で多数が賛成
産油国	反対	反対
(NGO)	積極的に主張	賛成

5.3.3 AGBM 会合（1～3回）

～ AGBM 1：1995年8月、AGBM 2：同年10月、AGBM 3：1996年3月

COP1 で採択されたベルリン・マンデートに基づいて議定書の内容などについて話し合う特別会合です。COP2 までに毎回1週間ほどの会合を3回開きましたが、これまでのグループ別意見の相違が埋るどころか、ベルリン・マンデートに沿って話し合わなければならない先進国の約束強化を考えるための情報収集、その分析や評価という議題も増え、早く議定書や法的文書の検討・作成を望む国はいららが絶えない会議となりました。

a. 附属書1 締約国の政策・措置を考えるための情報分析・評価

政策・措置の審査の基準を作るかどうか、目標数値年度ではなく総・平均数量にするのか、などをめぐり議論が行われました。分析・評価に政策・措置の基準をいれるということでコンセンサスは得られましたが、このように枠組みの話ばかりでは、議定書の内容の議論を遅らせるのではという不安を感じる国もあります。

政府の早急なアクションを求めた IPCC の第2次レポートが1995年12月に発表されたことを受けて、排出年度・削減目標数値（QELROs）に関する議論我より具体化してきました。政策・措置だけでは結果が伴わないのではという危惧から、QELROs を政策・措置に結び付けることが提案され、その数値の算出をめぐる議論が分かれまじ（先進国の一部が、基準年度・排出増加傾向・一人当たり増加量、GDP をベースに決定すべきという意見を出している）。

b. 議定書又はそのほか法的文書の作成

温室効果ガスが増加する結果将来何が起るのか、その影響はどうかなどについて、IPCC での報告があるものの、まだ不確かさがあるなかで、温室効果ガス排出抑制・削減の約束強化を中心とした内容になる議定書の話し合いに入っているのか（主に OPEC 諸国と中国が主張）、という話し合い以前の議論が再び AGBM 第1回会合で行われました（この時はまだ IPCC 第2次評価報告書の発表前でした）。第2回会合で EU が正式に議定書案の枠組みを提出したことで議定書に向けた話し合いの場をもとうという雰囲気が出てきました。これまでに提出されたたたき台は、これに AOSIS 案とドイツ要素案の2つを加えた3つになりました。

EU 案は議定書案というより議定書のアウトラインを明確にするための提案書で、以下の3原則を掲げています。

- （1）AGBM の議論の内容を反映したものであること、
- （2）将来にむかい発展していくようなダイナミックな機構を作ること、
- （3）気候変動条約の内容が合致するような措置を盛り込むこと。

3案をベースに第3回会合で話し合いが行われると期待されましたが、議論はまたもや外枠へと離れて

いきました。

- (1) 議定書のための締約国会議やビューローを設置するか、
 - (2) 議定書を法的拘束力のあるものにするか条約の結束強化に止めるか、
- などが第 3 回会合の争点となりました。

c. その他 (ビューローの構成、途上国の約束の追加)

ビューローに関する議論は相変わらず OPEC の参加をめぐって行われています。ビューローの議席数も 3 ~ 13 まで分かれており、結局 AGBM の会合ではビューローについて合意が得られず COP2 まで延ばされることになりました。

途上国に追加的な約束を課さない、ということはベルリン・マンデートでも再認識されましたが、アメリカなどがまだ反論を続けています。

COP3 で議定書を採択するためには締約国内で合意が形成されていなくてはなりません、COP2 を目前にして重要な事項は全て次回へ引き延ばす結果となっており、COP2 で妥協が成立しない場合、COP3 での議定書採択は難しくなるか、あるいは拘束力のある内容を伴うことができなくなるかもしれません。

5.3.4 第 2 回締約国会議 (COP2)

~ 1996 年 7 月

COP2 は 7 月 8 日から 19 日まで補助機関の会議を挟んでジュネーブで開催されました。政府関係者が 161 カ国 989 人、国際機関や NGO から 647 人 (うち NGO は 106 団体、533 人) が参加しました。COP2 は、COP1 と COP3 との中間の棚卸しと位置付けられ、各国の取組情報とベルリンマンデートの進捗状況などのチェックが重要な役割でした。それと共に、主な議題としては以下の通りです。

- (1) IPCC 第 2 次評価報告書の評価 (今後の気候変動対策を行ううえで、十分な科学的根拠を与えてくれるのか)
- (2) 先進国からの第 2 回国別報告書のガイドライン (第 1 回が 94 年に提出されていて、第 2 回が 97 年 4 月に予定されている。1 回目で幾つか問題点が指摘されているのでその内容の改訂)
- (3) 途上国からの第 1 回国別報告書のガイドライン (途上国は先進国に比べて資金も技術もないので、同じ報告書はできないが、ではどうするのか)
- (4) 手続き規則 (投票のルールとビューローの構成)

会議は、閣僚会議などの締約国会議とは別に SBI・SBSTA・AGBM・AG13 (気候変動条約第 13 条に関するアドホック・グループ) などの補助機関の会議が行われました。

会議の争点は、先進国が温室効果ガスの排出削減に向けて、IPCC の科学的知見をもとに緊急な処置をとる方向に進むことができるかでした。COP2 で何の成果も得られなかった場合、COP3 で合意に達する

見込みはないのではないか、との危惧が NGO のみならず政府関係者の間でも広がっていました。「アクションをとらない（訳注 だらだらと会議のみを続けていく）、というのはオプション（選択肢）ではない」とのある途上国政府の発言はこの危機感が端的に現れたものでしょう。

* その他

手続き規則についての合意は再び得られませんでした。このまま投票ルールが決まらない場合、WWF などの環境 NGO は議定書を望んでいるのに、COP3 で採択される法的文書が議定書ではなく条約の改正という形になってしまうかもしれません。

COP2 では、ビューローのアジア代表にフィリピンとクウェートに決定しました。ビューローに AOSIS が気候変動の影響を強く受ける国のグループとして参加することが決定しましたが、同じ扱いを求めている OPEC については反対が多く、未決定事項となっています。

閣僚宣言（ジュネーブ宣言）

最終日前日に、COP2 の決定事項のまとめ、今後の課題の確認として、締約国は閣僚宣言に留意（take note）することを多数の拍手により決定しました。開催地の地名から、ジュネーブ宣言と呼ばれています。

閣僚宣言はベルリン・マンデートと比較して、次の点で評価されています。

- a. IPCC の第 2 次評価報告書は現段階で最も包括的で権威ある報告書であると判断し、温室効果ガスの排出削減の早急なアクションをとる科学的基礎となると認めたこと。（para2）
- b. 温室効果ガスの濃度の増加は気候系に対して、危険であると認めたこと（para3）。暗に長期的には温室効果ガスの排出量を今日より大幅に削減しなくてはならないことを認めたことになる。
- c. 多くの先進国は、温室効果ガスの排出量を 2000 年に 1990 年レベルに戻すために追加的措置が必要であると認めたこと。（para6）
- d. COP3 で国際的合意に達することができるよう、次回の AGBM5 で各国が具体的提案を用意すると合意したこと。（para7）
- e. ベルリン・マンデートに基づいて COP3 で採択される法的文書の内容について、法的拘束力のある目標をもたせるべきであるとしたこと。（para8）
- f. 途上国の資金供与、技術移転が強調されたこと。（para9,10）

e. は、アメリカの態度が法的拘束力のある数値目標を支持する方向へ変わったことが大きなきっかけとなりました。

しかし、一方でこの閣僚宣言を手放して喜ぶわけにもいきません。例えば、para8 で「排出抑制および相当の削減のための数量化された法的拘束力のある目的」（環境庁仮訳）とありますが、いつまでに何に対してどれだけの削減をするのか、また、法的拘束力とは何かに関する具体的な記述はありません。法的拘束力という言葉が認められたのは前進ですが、こうした問題は、結局先送りされたとも言えるのです。

また、このジュネーブ宣言は、COP2 に出席していた大多数の閣僚に拍手をもって迎えられたものの、反対意見を述べた国家も少数ながら存在しました。

- a. オーストラリア：石炭業界を抱えるオーストラリアは、para8 の法的拘束力のある目標について留保しました。
- b. ニュージーランド： para8 法的拘束力のある目標について、困難であると述べました。
- c. ベネズエラ・イラン・サウジアラビア・クウェート・アラブ首長国連邦・シリア・カタール・ヨルダン・ロシア・ナイジェリア・オマーン・バーレーン・スーダン・イエメン（以上14カ国）：
全体会議での議論なしに少数の国家だけで作成された閣僚宣言は、バイアスがかかっており、賛成できないと公式に主張しました。
- d. アメリカ：アメリカは、反対意見ではありませんが、ジュネーブ宣言に対して、以下のコメントをしています。
 - 1) 全ての締約国が中期的に法的拘束力のある目標を達成するために、国家の柔軟な対応が最大限認められなくてはならない。
 - 2) 長期的な濃度の安定化に向けた活動が重要である。
 - 3) そのために地球規模での共同実施活動や排出権取り引きが将来含まれなくてはならない。

各国の態度

	X年までに Y%削減	安定化濃度	差異化	法的拘束力	IPCC 報告
日	中長期的	触れず	支持	触れず	支持
米	中期的	触れず	触れず	賛成	支持
EU	削減	550ppm	触れず	触れず	支持
独	提案	触れず	反対	賛成	支持
豪	触れず	時期尚早	賛成	反対	支持
露	?	?	?	?	反対
G77	触れず	触れず	触れず	触れず	支持
AOSIS	提案	触れず	一律		支持
産油国	時期尚早	?	?	反対	反対

5.3.5 AGBM 第4回会合

～ 1996年7月

懸案事項である政策と措置に関しては、EU の3段階方法（国際共通行動・優先行動・任意行動）以外

に具体的にさまざまな国からの提案を絞る基準がなく、議論は停滞したままです。環境 NGO は、目標達成年度を含めて早急に政策と措置（PAM）・数値目標（QELROs）の具体的決定を行うよう先進国に呼びかけました。

数値目標に関しては、各国が合意しやすい緩い達成目標にするか、科学的知見をベースに温室効果ガスの排出量を環境上安全なレベルに抑える「安全着陸」を目標にするか、でも意見が分かれています。更に「差異と公平」をどのように盛り込むかで底無しの議論にはまるかと思われましたが、これは短期的には一律一定数値の削減を行い、長期的にはグローバルに排出権を委譲できる機構（レジーム）を作るのはどうかという提案もあります。

具体的削減数値をめぐる議論は、アメリカがこれまでの立場を逆転して法的拘束力のある目標を認めたことから、COP3 に明るい見通しがでてきたといえます。但し、今のところ

- a. EU: 大気中の CO₂ 濃度を 550 ppmv 以下に抑える、
- b. ドイツ: 附属書 1 締約国からの CO₂ 排出量を 1990 年レベルから 2005 年までに 10%、2010 年までに 15～20%削減
- c. イギリス: 先進国からの温室効果ガスのトータルの排出量を 1990 年レベルから 2010 年までに 5～10%削減、

という案以外に新たな具体的な提案はありません。

議定書または条約の改正の場合、その案を採択する会合の 6 ヶ月前までに締約国に連絡する必要があります。つまり、COP3 の 6 ヶ月前（6 月 1 日）がタイムリミットですから、今までのようなペースではとても間に合いません。そこで、議長は、各国に 10 月 15 日までに政策と措置や数値目標、議定書などに関する具体的な提案を提出するように求めました。これをもとに 12 月の AGBM5 で議論し、来年 3 月の AGBM6 では具体的な議定書案の議論を行いたいところです。

5.3.6 AGBM 第 5 回会合

～ 1996 年 12 月

< 1、全体を通じての評価 >

a. 環境庁の評価

各国から多くの具体的提案が行われたが、それらについての意見交換を通じ、各国のプライオリティの違いが明確になってきたことは大きな成果と評価できる。考え方については、ほぼ出尽くした感があり、今回の会合は、考え方の提示段階から国際交渉に向けた絞り込の段階への移行を画する、いわばターニングポイントとなる会合であった。このような気運が醸成されてきたことから、新しい国際約束の土台となる枠組み文書の作成など、国際約束作りにむけた道筋について大きな異論なく円滑に合意ができたと考えられ、今回の合意は今後の交渉を成功させる上での弾みとなるものと評価できる。

b. 環境 NGO 側の評価

COP3 の際には、IPCC の第 2 次影響報告書 (SAR) をどのように交渉過程に組み込むか、また、今後の交渉の道筋の方向性をどのように打ち出すのかが重要なポイントであった。この AGBM5 では、6 月 1 日 (議定書案の提出締切) に向けて、1) どのような内容にするのかについての各国のスタンスの主張、2) 今後の交渉の道筋をどのようにするのか、について意見が交される段階の会議であった。1) については、EU と日本がその態度を議定書案という形である程度明らかにしたものの、アメリカの態度は未だ個々の点では曖昧である。したがって、未だ観念的な抽象論がなされる論点も多かった。

(以上、環境問題に対する両者の基本的な姿勢が表われています。)

< 2、京都議定書をめぐる現時点での争点 >

a. QERLOs (数量的な排出抑制・削減目標) の形

アメリカ：未定

EU：態度は未定、意見がまとまっていないのか？

日本：選択式コミットメント

フランス：それぞれ一人当たり排出量を 7 ~ 10 %削減

スイス：一人当たり排出量によるグルーピング

ノルウェー：差異化 (方程式あり) による排出キャップの設定

また、基本的に差異化については多くの国々が消極的になってきているようだ。議論でも、差異化を行うことは必要ではあるものの、京都議定書を作成するまでには、各国が納得する公平性と差異化が決定することはできないだろう、という旨の発表が多く聞かれた。日本政府の差異化に対するスタンスは、前回の COP2 (正確には AGBM4) で提案された指標案から、今回の日本政府の議定書案のなかで示された選択式コミットメントというスタンスに変化した。日本政府はその発言を通じて、選択式コミットメントという極めて簡単な差異化のフォーミュラを示しているという姿勢をとっている。

以上のように、各国の意見の一致がみられないため、次の AGBM6 では、差異化に絞ったラウンドテーブルでの検討を行うこととなった。

b. QERLOs の目標年度

短期的な目標年度 (2005 年) か？ 中期的な目標年度 (2010 年) か？

アメリカ：短期的な目標は反対、中期的なものを

EU：態度は未定であるが、説明を聞く限り短期的なものに傾きつつあるのか？

日本：未定

この点は、今後の気候変動交渉を考える上で非常に重要な点である。仮に中期的なものがコミットメントとして認められると、京都議定書以降、気候変動問題をめぐる国際的な交渉の気運がそがれるのではな

いだろうか。逆に短期的なコミットメントが認められれば、例えば、2005年以降に向けての新規コミットメント（京都議定書改正？）の交渉の必要性が各国によって認識され、交渉が継続していくのではないかと、と思われる。

* AOSIS 以外の国々は、QERLOs の削減率や達成時期を正式には示せないでいる。

c. 排出取引 (Emission Trade)

排出取引のアイデアがアメリカから説明された。基本的な概念を整理してみる。

1) 時間を隔てた取引

認める Banking: 現世代でより多く削減した量を将来の排出のために貯金

Borrowing: 現世代でより多く排出するため将来世代の排出量から借金
(途上国が強く反発)

認めない

2) 地域間の取引

認める 排出権取引

共同実施 (クレジットつき)

地域バブル (例: EU バブル)

* EU バブルとは、EU 内の各国は国状に応じた差異のある排出削減に取り組み、EU 全体として、ある一定の削減を達成しようというもの。

認めない 共同実施 (クレジットなし)

議論自体は、排出取引という用語 (Emission Trade) をもとに議論された。これは、排出権取引 (Emission Permit Trading) という用語だと、誰がどのような論理に基づいて排出権を発効し、管理するのか、という問題をとりあえず横に置いておくためだと思われる。

なお、日本提案は、地域的な取引については言及されず、時間を隔てた取引については、平均排出量をとるということからその対象年度間では、Banking と Borrowing を認めたものとなっている。

d. 卒業問題

卒業問題とは、コミットメントを設ける対象国を、現行の Annex 1 国 (附属書 1 締約国) 以外の国々に広げるかどうか、という問題である。途上国の多くは、EU が提案した議定書案に書かれた Annex X 国 (現行の Annex 1 国 + 自主的にコミットメントを認める国々 (+)) に対する質問、疑問を投げかけた。というのも、ベルリンマンデートでは、現行の Annex 1 国以外の国々に新たなコミットメントを設けないとうたわれているからである。そのため、公式セッションでは、発展途上国がベルリンマンデートに基づき発展途上国 (つまり自国) に対する新たなコミットメントを設けないという点を何度となく釘を刺していた。なお、このプラス については、EU は韓国とメキシコ、さらには NIES 諸国を念頭に置いていると思われる発言が、議定書案の説明の場においてなされた。

アメリカは更に踏み込み、Annex 1の見直しについてもステートメントで言及したが、さすがにこれはエストラーダ議長によってたしなめられた。結局、この問題は議長サマリーで、ベルリンマンデートでは、現行の Annex 1 国以外の国々に新たなコミットメントを設けないという事実を再確認して終わった。

*また、対策強化を約束する国の範囲について、EU は、メキシコ・韓国・新ユーゴなどの OECD 加盟国は、Annex 1 国と同様の扱いでなくとも、新たな国際約束により、途上国とは異なった工業国としての義務を追うべしと主張。

e. 議定書が途上国に与えるインパクト

今回はこのテーマでワークショップが開かれた。産油国からは、化石燃料に対する国際的な規制は自国の経済に与える影響が大きいという主旨の発言が繰り返されたが、これに対して、政策を採らないこと(不作為)による影響も大きいとする小島しよ国からの反論もあった。発展途上国の内部で意見が完全に分かれている点が興味深い。貿易の規制に関する政策が途上国にどのような影響をもたらすのかについては余り議論がなされなかった。

f. 一人当たり排出量

日本とフランス、スイスからそれぞれ別々に提案がなされた。日本案は、一人当たりの排出量の絶対値を設ける、という案であるのに対して、フランス案は一人当たりの排出量のある程度の割合で削減していくというものであった。日本案に対しては、削減が担保されず、「significant over all reduction」を目指す議定書を作成するとしたジュネーブ閣僚宣言の方針に反する旨の批判が、NGO からなされた。

一人当たりの排出量に関しては、発展途上国から自国のパフォーマンスの良さ(裏返せば先進国責任論)の理由として引用されることがあった。

g. 政策と措置

EU から Annex A, B, C にどのような政策を載せるかというリストの提案がなされた。しかし、A と B の区別がなく、まだ完全なものではない。日本はその提案のなかで5分野に限定して、メニューアプローチに基づき、法的拘束力のない指標を設けて、政策と措置をとるという提案をしている。

QERLOs に関する関心のほうが高かったため、政策と措置に関する関心は低かった。

*EU は拘束的な内容のものも含め、政策措置についての強い国際約束を主張しているのに対し、アメリカが、拘束的な国際的政策措置に強く反対。

5.3.7 AGBM 第6回会合

~ 1997年3月

< 1、主な結果 >

a. 交渉テキストの作成

条約の規定上、交渉テキストが COP3 の半年前（6月1日）までに各国に送付されることが要求されており、今回合会が6月1日前の最後の会合であったことから、会議では主に、交渉テキストの作成を中心に討議が行われた。

b. 差別化に関するラウンドテーブル

昨年12月のAGBM5の結論に基づき3月4日（火）午後、差別化に関する非公式ラウンドテーブルが開催された。

ラウンドテーブルでは、差別化の必要性、差別化のアプローチ（フォーミュラ方式、選択方式、交渉方式）、指標（一人当たり排出量等）についてプレゼンテーションと議論が行われた。

この中で、後述のEUの新提案に議論がおよび、幾つかのEU加盟国などから、EUの経験では、差別化には政治的な交渉が必要であるが、それには時間を要することから一律削減が現実的との発言があったのに対し、日本などの国より、EU域内において差別化を行いながら、他の国に対しては一律削減を主張するのは、公平性の観点から問題がある旨の指摘があった。

c. 日本提案について

昨年12月に提出した日本提案の政策措置の5分野について、それぞれ具体的な政策措置と当該政策措置を評価するための指標の例を示し、日本提案についての各国の理解を深めるとともに、交渉テキストにもこれを盛り込んだ。

d. EU新提案

EUは、3月3日に環境相理事会で、概要以下の点について合意しました。（但し、（3）については、EUの内部的な合意に過ぎないとして、AGBMには提出されず）。

（1）締約国が、個別にまたは共同して、2005年までに r %、2010年までに90年比15%の削減を行うことを提案。

（2）対象ガスは、当面3つのガス（CO₂、メタン、亜酸化窒素）のバスケットアプローチ。（なお、だいたいフロンについても、政策措置については、当初から議定書に含める）

（3）EUの域内については、90年比10%削減分のみ、負担分担について合意。国によって40%の増加から30%の削減まで、大きな開きを認める（域内差別化）。

< 2、成果 >

今年12月の京都における一層厳しい国際約束への合意を目指し、検討を続けているAGBMは、その第6回会合において、これまでの討議をもとに、各国の提案を事務局が取りまとめて作成した「枠組み文書」の重複を排除し、各国提案の相互関係を明確化するなどした議定書に関する議長案を採択し、これが交渉テキストに含まれることを決定し、現地（ボン）3月7日（金）午後閉会した。また、今後、各国からの追加的な提案があれば、4月1日を期限に提出することとされ、これを含めて、条約事務局が6月1日までに全国連公用語で各国に配布できるように交渉テキストを作成することになった。なお、6月1日以降は、内容に関わる新しい提案は行えないことが確認された。（但し、交渉を行った結果、新たな案が浮上

することはあり得る。)

今回の会合では、予想以上に順調に交渉テキストの取りまとめ作業が進み、おおむね交渉テキストの姿が今回の会合の終了時に見えたことは大きな成果と評価できる。この進捗に関しては、日本も京都会議主催者として、作業グループの議長を務めるなど、会議の進展に貢献した。

また、各国の動きとしては、EU が先進各国の温室効果ガスの削減目標として、1990年の水準に比べ2010年までに15%削減するという具体的な数値をもった提案を行ったことは、今後の交渉を一層具体化するものとして意義がある。

< 3、AGBM6 自体の評価 >

AGBM6 は、6月1日の議定書案提出前の最後の条約交渉事務レベル会合であった。この最後の条約交渉事務レベル会合を前に、日本や EU、アメリカをはじめとした先進国のみならず、発展途上国からも数多くの提案が出された。中でも、これまで交渉に入ることを常に時期尚早と主張してきた産油国からも議定書案が提出されたことは注目に値しよう。このように、各国による話し合いの気運が高まってきたことは、京都議定書を採択するためにコンセンサスが必要なことを考えると、いい方向に進みつつあるといえる。

しかし、各国の議定書案が提出され、交渉が本格化するというきたいがあったにも関わらず、AGBM6 は各国提案の整理に終始する形になってしまった。その結果、各国の提案をまとめた文書が議長によるテキスト案という形で採択されたが、実質的な交渉には何ら入らず、大きな進展はみられなかった。これは、1996年7月に開催された COP2 で採択されたジュネーブ宣言で各国によって合意された交渉の加速化という観点からみれば、非常に残念な結果であったといえよう。

5.3.8 主要国首脳会議（デンバー・サミット）

～ 1997年6月

COP1以降、97年3月までに AGBM は6回開かれました。この3月の会議で、ヨーロッパ連合（EU）は、温室効果ガスの排出量を2010年までに1990年レベルから15%削減するという明確な目標を提示し、議論を前向きに引っぱていく姿勢を示しています。その一方、アメリカは短期的な目標は認められない、他国との排出枠の取り引きや将来から排出権を借りるなどできるだけ先送りしかつ柔軟なものにしようという姿勢を崩しません。また、ベルリン・マンデートでは、途上国に新たな義務を課さないことになっているのに、アメリカは途上国の義務の強化を含まない議定書は認めないと強硬に主張し、上院ではそういう決議まで行いました。

このように欧米間の対立が激しく、議定書の方向性までなかなか見い出せず、COP3 までにまとまるのか、誰もが不安に感じています。そこで、AGBM の議長は、まず先進国で意見をまとめてほしいと要望し、こうした状況下で意見をまとめるためには、「主要な」先進国の首脳が集るサミットしかないと急速に期待が高まっていきました。そこで、デンバー・サミットで、他の政治経済の課題と共に地球温暖化問題も

話し合われることになりました。

しかし、6月下旬にアメリカのデンバーで開かれた先進国首脳会議の共同宣言は、全く期待はずれのものになりました。地球温暖化問題に触れてはいるものの、それは「我々は2010年までに温室効果ガスを削減する結果をもたらすような、検証可能な現実的かつ衡平な目標にコミットする意志を有している」というきわめて曖昧な表現でしかありません。ジュネーブ宣言に続いて、温室効果ガスを何に対してどれだけ削減するのかの具体的な記述は合意できませんでした。また、年限として2010年が入りましたがその意味が玉虫色で解釈が欧米間で早くも分かれています。

*参考) 気候変動の受け止め方 ~ G7

1988年のトロント経済サミットでG7は初めて気候変動に強い関心を示した。サミットは同年行われたトロント会議開催、IPCCの設立を歓迎し、翌82年のパリ・サミットでは産業界が環境に与える状況を認識し、環境問題に対応するための途上国に対する財政的・技術的支援も議題に上った。持続可能な開発や将来世代のための環境など環境悪化に対応する手法を構築するコンセプトを議論しているが、その具体的対応はリヨンのG7サミットでも明らかになっていない。ちなみにEU,USの枠組み条約の交渉立場は対極に位置している。

5.3.9 国連環境特別総会 (UNGASS: 地球サミット+5)

1997年6月23日~27日

< 1、総論 >

デンバー・サミットに引き続き、ニューヨークの国連本部で、約170カ国が参加し1992年の地球サミット(国連環境開発会議)をフォローする国連環境特別総会が開催されました。デンバー・サミットに参加した「主要な」先進国の首脳だけでなく、途上国も含めて約60カ国の首脳が参加しました。デンバーではほとんど成果がなかったけれども、各国の閣僚が集るCOP3前最後のチャンスであり、せめてここで閣僚の政治的意志により一歩踏み出し、COP3に向けて力強いメッセージが発せられることが期待されていました。

しかし、期待はまたしても見事に裏切られたのです。本来最終日の27日(金)の昼間には、「政治宣言」と総括文書「アジェンダ21の更なる実行計画」の2つの文書を採択して終わるはずでした。しかし、議論は28日未明まで続き、「政治宣言」は、地球温暖化だけでなく、森林、途上国への資金協力など重要な問題で新たな成果がほとんど得られなかったことから、取り止めになってしまったのです。「アジェンダ21の更なる実行計画」も、1週間の議論の成果はほとんどありません。地球温暖化についても、見るべきものはなく終わりました。具体的な温室効果ガスの排出削減の期限と量を明示し、交渉を前進させたいドイツ、イギリスなどのヨーロッパ勢力と、既に温室効果ガスの排出量が1990年レベルから大幅に増加し、今後も削減の目途がなく、削減の目標設定に後ろ向きな日米との間の溝は、結局ここでも埋らなかったのです。結局「実行計画」は、次のようにまとまりました。

「2005年、2010年あるいは2020年といった特定のタイムフレームの中で、温室効果ガスの

排出量を相当削減する結果をもたらすような、附属書 1 締約国に関する、法的拘束力があり、意味のある、現実的、かつ衡平な目標を考える必要があるという、普遍的ではないものの幅広い合意が既にある。」

「抑制」という言葉が無くなり「相当削減する」と明記されたのは前進ですが、「普遍的ではない～合意」に過ぎず、しかもその削減も何年レベルというようなどこからの削減かを示す基準には触れることもできませんでした。

* COP3 の議長である日本（御存じの通り）が上記の「相当削減」の「相当」の部分に抵抗したと伝えられています。

< 2、主要な主体の主張 >

a. 欧州連合（EU）

環境面での懸念に対応して、EU は、交渉の開始に主導的な役割を果たしました。一般的に、EU は、排出削減のための拘束力のある目標値と時間的枠組みに支持を表明しました。これらのことについてはその他の国々の合意が得られず、条約に盛り込むには至りませんでした。しかし、現在、この立場は、今後 EU 全体の目標値が設定される際により大きな排出量割り当てを求める EU のなかでも貧しい国々と、これを埋め合わせるために排出量を一層削減しなければならない豊かな EU 加盟国との間での内部的討論に影響を及ぼすようになっていきます。

b. JUSSCANZ 諸国（日本、アメリカ、スイス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド及びノルウェーを含む EU 非加盟先進国）

このグループの非欧州諸国は、温室ガス排出抑制に関して、より「柔軟な」アプローチをとることに共通の関心をもっています。特に、アメリカは、先進国の排出量抑制誓約に関する第 4 条 2 項の起草に鍵を握る役割を果たしました。最終案文は、「創造的不明解性」と呼ばれる性格を持っていますが、ほとんど普遍的に、先進国が 2000 年までにその温室ガス排出量を 1990 年のレベルに戻すべく懸命な努力を行うことを確約したものと解釈されています。クリントン政権は、1993 年の発足後、アメリカの態度を軟化させ、同国が安定化を模索する意図を明確に表明しました。

c. 経済体制移行国

中欧東欧の工業国と旧ソ連は、温室ガスを大量に排出していますが、共産主義の終焉以降の経済停滞により、2000 年まで、その排出量を 1990 年のレベル以下に抑えられる可能性が高くなっています。しかし、その後については、これらの国々の経済及び排出量のレベルは再び上昇するものと見られています。

d. 77 国グループ（G77）及び中国

開発途上国は、77 国グループを通じて、排出量の削減誓約と資金・技術移転に関する共通の立場の形成を図っています。しかし、メンバー国の利益が大きく異なっているため、G77 は必ずしも統一歩調を

とれていません。例えば、中国及びその他の国々が有する巨大な石炭資源は、自国の経済開発に不可欠となっています。アフリカ諸国は、脆弱性と影響を重視する傾向があります。アジアの「虎」と呼ばれる国々の中には、次に排出量削減の目標値を課されるのは自分達ではないかと懸念するものも多くなっています。大きな林業セクターを抱えている国々は、炭素の吸収源として森林を開発することの意味に敏感になっています。

e. 小島しょ国連合 (AOSIS)

AOSIS 諸国は、条約に対する支援を増強する上で重大な役割を果たしました。これらの国々は、海面上昇のリスクに対して特に脆いため、排出量削減のための迅速な行動に強い支持を表明しています。

f. 石油輸出国機構 (OPEC)

OPEC 加盟国は、他の国々が石油の利用を削減した場合に起こりうる自国経済への影響を懸念する傾向があります。サウジアラビア、クウェート及びその他の諸国は、科学的不確実性を強調し、条約プロセスを慎重に進めるべきだと主張しています。

g. 企業

オブザーバーとして条約交渉に参加した最初の業界は、条約によるマイナスの経済効果を懸念したエネルギー集約産業でした。より最近では、暴風雨の増大及びそのほかの気候変動の影響に対する脆弱性を懸念する保険業界、ならびに、新たなビジネス・チャンスを探るクリーン・エネルギー産業が、条約プロセスをより具にフォローしています。

h. 環境保護活動家

環境保護団体は、最初から気候変動の分野に積極的な関与を行っています。各国代表及びメディアに対する積極的なロビー活動を行って、国際会議中にニュースレターを作成するものも多くなっています。環境保護団体の大半は先進国の団体ですが、開発途上国からの非政府機関の参加を促進しようという不断の努力も行われています。

i. 地方自治体

世界中の多くの都市は、その国家政府よりも一層野心的な気候変動対策計画を発足させています。都市部の自治体は、エネルギー公益事業、公共輸送、及び、公共セクターにおけるそのほかの温室ガス排出活動の管理に携わっているため、死活的に重要な存在となっています。市長及びその他の都市部指導者は、条約関連の会合でその一致した見解を表明すべく、連合を形成しています。(cf. ICLEI)

< 3、主要な議題 ~ 1996年12月時点 >

a. 排出量削減のための拘束力をもつ時間的枠組みと目標量

多くの政府 (EU 加盟国を含む) は、2005年までに CO₂ の 10% 削減を求めています。一部の国々

(小島しょ国など)は、同年までに20%というより厳しい削減を望んでいます。さらにその他の国々(オーストラリア、カナダ、日本および米国を含む)は、2005年という期限は非現実的であるとして、2010~2015年期間についての目標値を提案しています。

b. 協調政策か柔軟な政策か

一部の国々(特にEU加盟国)は、国際的な協調政策の必要性を唱えています。その他の国々は、各国に自国の状況最も適した政策および措置を採択させる方が費用効果的であるとしています。

c. 共通の誓約か差異のある誓約か

全ての先進国に同じ目標値と期限を適用するか、それとも、可能なさまざまな形式(例:一人当たり目標値)に基づいて各国毎に異なる誓約を求めるほうが公平かについては、見解の相違が見られています。差異のある誓約に反対する国々は、方法論的・政治的問題があまりにも多すぎることを懸念しています。

d. 開発途上国にとっての意味

ベルリン・マンデート交渉は、先進国のみを対象とした新たな誓約に取り組んでいます(また、全ての締約国による既存の誓約の実施をいかに進展させるかについても、取り組みがなされています)。しかし、一部の先進国は、自発的ベースでその他の国々が将来のいずれかの協定に参加することを認める提案を行っています。一方、多くの開発途上国は、このような協定が自国の経済および貿易に及ぼしうる影響への取り組みを望んでいます。

5.3.10 AGBM 第7回会合

~ 1997年7月31日~8月7日

< 1、AGBM7の概要と結果 >

a. 場所、参加者

ドイツ・ボン市内、マリタイム・ホテルにて

145カ国の政府代表団(オブザーバー国を含む)、NGO・メディアからは691人が参加

b. 議論の枠組み: 4つの「ノングループ」

AGBM7 初日の全体会合の後、4つの論点(数量目的、政策と措置、全締約国の義務の履行の推進、組織的事項)についての「ノングループ」が設置され、交渉はほとんどこれらの非公式会合において行われた。これらは全てクローズドで、NGOは議場にはいることができなかった。オブザーバーにとっては議論の流れがきわめて不透明である。

(NGOが入れる会議は開会、月曜の午前、最終日の閉会のみ。)

c. 結果：DRAFT REVISED NEGOTIATING TEXT BY THE NON-GROUPE

CHAIRMAN

各ノングループ毎に、議論の結果として出された。（合意されたものではなく、幾つかの案がオルタナティブとして並記されている。）

数値目標の値の議論などは前進せず終わった。

「やっと交渉の土台を作った」（外務省）

* AGBM7 全体として

削減の方向には進んでいない。枠組みの議論では、むしろ後退の気配も

< 2、各論 >

a. 数値目標の枠組みについて

・対象ガス（バスケット）

EU、アメリカ、オーストラリアなどが支持

日本、AOSIS などが反対（ガス・パイ・ガスを支持）

合意に至てはいいないが、全体としては「バスケットが大勢」

日本政府は、GWP の不確実性などを根拠に反対している（non-paper より）。

* 日本政府がバスケットに反対していることは評価できる。

・吸収源（ネット）

アメリカ、ニュージーランド、途上国などが支持

日本、AOSIS などが反対

イギリスもネットアプローチではなく、吸収源を含まないグロスアプローチを支持した。

日本政府は、吸収源の計測の困難さなどを根拠に反対している（non-paper より）。

合意に至てはいいないが、全体としては、「ネットが大勢」

日本政府がネットに反対していることは評価できる。

・年次の取りかたと排出枠（複数年目標）

複数年目標・排出バジェット：概ね合意（EU が賛成にまわる）

* 日本政府は複数年に賛成しているのは問題

* 年次が2010年以降に設定されている「日本政府案」では、対策の本格化が2015年に先送りされる危険性がある。国連環境特別総会の採択文書では、「2005年、2010年、あるいは2020年といった特定の期間」とされているが、予防原則に照らし合わせてみても、また気候変動をめぐる

国際交流のモメンタムを失わないためにも、目標年度は2005年といった早期の目標が望ましい。

*年次が5年間と複数年にまたがって設定されている「日本政府案」では最終年度まで結果が確定しない。このため、排出増加を続ける国の言い逃れに使われ、結局実行性を失うことになる。実行的で透明性の高い制度とするため、目標年度は単年度とすることが必要である。

・排出権取引

提案したアメリカに加えて、日本が条件つきで支持。EUは「歩み寄り」。
バンキングについては、全体として、合意に向かうというより「異論が少ない」という状況。

ボロウイングについては、議論がかなり紛糾している。

*研究会のポジション：排出権取引に反対

*日本政府が排出権取引に賛成したのは問題。

・EU バブル

合意に至らず（アメリカ・カナダは認める方向、日本・オーストラリアは依然問題視）

*EU内で差異化や増加を認めるのは問題。交渉を進めるといふのみで評価できる。

*EUバブルには増加国を域内に持つなど問題があるものの、日本政府の反対姿勢はむしろ15%削減への反発に置かれていると考えられる。

b. 途上国問題

アメリカ上院の決議：「途上国の対策」の解釈はさまざまで、実質的な意味は薄いだが、途上国政府を刺激したのは確か。「途上国には新たなコミットメントを求めない」というベルリン・マンデートに抵触する可能性があり、この議論を蒸し返すことは交渉に大きな障害をもたらすのではないかと。

* 共同実施（詳しくは後述）

共同実施は2年前の条約会議で先進国の国内での削減対策を求める途上国を、国内で削減するより「費用効果的」な途上国との協力を狙うアメリカなどが激しく対立し、2000年までを施行期間とすることで合意した。

現在、行われている施行期間が終わるまではそもそも判断する時期でないとする途上国、参加する国はあくまで数量目標を有する国に限るべし、というEU、資金技術受け入れ国（多くの場合途上国）での排出削減分を供与国の削減分としてカウントすることをも含めた共同実施を主張するアメリカ、という構図である。EUに関しては若干の補足をしておくと、EUの国々の一部は1980年代後半から東欧支援（工

エネルギー効率性向上、非化石燃料への転換、原子力発電の安全に関するものなど)の経験を積んできており、その成功(といわれている)例も多い。今度の京都議定書によって東欧諸国にも排出削減目標が課されるので、EUはこの実績をそのまま共同実施として、温暖化防止対策に生かすことを企図している。

5.3.11 A G B M第8回会合

～ 10月22日(水)～31日(金) (情報源名称:環境庁報道発表資料)

< 1、概要 >

- ・ 於: ボン(ベートーベン・ハレ)
- ・ 参加国 約130締約国、5非締約国
- ・ 出席者 政府職員及びNGO合計約1000人
(マスコミ関係者を除く)

ベルリンマンデート・アドホックグループ第8回会合が、10月31日(現地)に、当初予定の議事を終了し、散会した。同会合は、地球温暖化防止京都会議において西暦2000年以降の取組に関する議定書等の採択に至るプロセスの中で、実務レベルの折衝の山場となる会合である。

今回会合では、エストラダ議長が作成した議定書案が議論の軸となった。全体会合の下に、テーマごとに設けられた四つのノングループで議論を行い、さらに、個別の主要論点については、それぞれ、関係国で非公式な協議を積み重ねて交渉が進められた。精力的な交渉の成果として、エストラダ議長案に対し、更に相当数の修正を加えた新たな交渉テキストが作成された。

今回の結果を踏まえた交渉テキストは、多くの論点が相互に関連してパッケージとなっているため、重要な部分ではなおコンセンサスがなないものの、論点が相当詰められ、考えられるオプションが絞り込まれた。交渉妥結に必要な判断を得ていく上での基礎が築かれたと言える。

なお、エストラダ議長は、調整作業を継続させて、この交渉テキストを一層改善するため、今回会合を閉会とせず、京都会議の直前(11月30日)にAGBM会合を再開することとした。

< 2、争点について >

(1) 数量目標

我が国の提案について、公式、非公式の機会を通じて説明し、各国の理解を求めた。

また、今回新たに、米国、G77及び中国等が、数量目標に係る提案を行った。

【米国提案】

- ・ 2008年から2012年に、排出量を1990年レベルに戻し、その後5年間(2013年から2017年)には、1990年レベルを下回る水準に削減。
- ・ その後も更なる削減のために努力。
- ・ 排出権取引、共同実施といった柔軟性のある措置を導入。

差異化の問題については、長期的な課題としては認めつつも、一律目標グループは、引き続き、京都合意での合意は困難と主張。他方、差異化グループは、関係国協議を実施し、交渉テキストに入れるべき合意ペーパーを作成した。これがカッコ付きながら議長テキストに盛り込まれた点が今回合意の大きな成果。今後の課題は、具体的な国別の割り当て方式の検討。

EUパブルについては、EUが、16日のEU環境相理事会の決定を説明し、新たな条文案を提示。これに対して、多くの国々は、責任の所在等を理由に、引き続き問題点を指摘し、説明の明確化を求めた。

「柔軟性」の措置については、EUが5年間のパジェットを採用することを明らかにしたことにより、柔軟性の議論が大きく前進した。排出権取引、共同実施についても、米、EU等先進国間で、導入の条件、手順等の具体的な条文レベルでの協議に入っている。途上国は、国内の措置を優先すべき等として未だ反対しており、特に、途上国とのクレジットを伴う共同実施には強く反対しているが、柔軟性の実現に向けて、確実に進展がなされた。

シンク（吸収源）の取扱いについては、日本、EU、AOSIS等は排出量のみ目標を設ける、グロスアプローチを主張。他方、米、豪、加、NZ等はネットアプローチを主張し、これまでのところは合意に達していないが、エストラダ議長は合意形成に向けて議論を進めるべく、強いイニシアチブを発揮。

対象ガスの範囲については、全ての温室効果ガスを対象とすべきと主張する米、加、豪等と、当面、CO₂、メタン、N₂Oを対象とすべしと主張する日本、EUとの間で更に調整が必要。

（2）政策・措置

議長テキストは、政策措置の義務化、共通化を目指すEUと、政策調整を拒む米国との妥協を図るような考え方を提案しており、これを基に協議。主要項目について、調整の進展がみられたが、政策分野リストの位置づけ、政策調整の是非について、今後特に重点的な検討が必要。

かかる政策措置の実施に伴って、途上国に及ぶ影響の取扱いについては、政策措置は悪影響を回避するよう実施するとともに、損失が生じた場合の補償措置を求める途上国と、このような提案は受け入れられないとする先進国との対立が解消されていない。

（3）自主的に排出目標を設定する国の規定（10条問題）

先進国は、途上国の参加の一環として、自主的に排出目標を設定する国に関する規定の導入を重視しているが、途上国は、新たな義務を求めるものとして反発。その一方で、自主的参加国のクライテリアについての議論もなされ、また、途上国の中にも一定の評価をする国もあるなど、議論の進展がみられた。

（4）全締約国の約束の実施の促進

先進国は、条約4条1項の約束の範囲内で、できるだけ具体的な措置を盛り込もうとしたが、途上国は、このような措置は追加的なもので受け入れられないとの立場のため、調整は難航。それぞれの立場を反映したカッコ付きの案をとりまとめたが、今後更に調整が必要。

また、既存の義務の実施の推進に当たって、途上国は新規かつ追加的な資金、技術の支援が必要と主張し、先進国は、既存の資金メカニズムで対応可能と主張、対立が続いている。

このような対立が続く中で、日本は、先進国、途上国とそれぞれ会談を行うなど、両者の橋渡しをするべく尽力した。

(5) 資金メカニズム(13条問題)

全締約国の約束の実施の促進との関係で、途上国は新たな資金援助を求めている。先進国は、条約の既存の資金メカニズム(GEF)によって、必要な資金援助ができるとしてその必要性を認めていない。

(6) 組織的事項等

他の非公式グループにおける実質面の議論を前提に、前文、定義規定、組織事項、最終条項等について、主として法制度的な側面から議論。

締約国会議の構成の仕方、不履行を是正する措置(コンプライアンス・メカニズム)、議定書加入国の責任分担(連帯責任)、発効要件など、いくつかの論点を京都会合へ持ち越したものの、前回会合と比べて、かなりまとまったテキストが作成され、全体としては検討作業が相当進展した。

AGBM8での合意状況の概要

表を挿入すること。

*****このあたりまでか?*****

5.4 参考資料

- 『今地球温暖化問題は動いている』市民フォーラム2001・地球温暖化研究会
- 『気候変動条約 いま何が話し合われているのか』環境フォーラムジャパン
- 『Kiko』気候フォーラム
- 『気候フォーラム通信』気候フォーラム
- 『地球サミット+5』国際連合広報センター
- 『地球環境と国際法』磯崎博司
- 『国際環境自治体協議会（ICLEI）について』ICLEI
- 『第5回ベルリンマンデート・アドホックグループ会合について』沖村理史（文責）
- 『気候変動枠組み条約ベルリンマンデート・アドホックグループ第5回会合の成果及び今後の見通しについて』環境庁
- 『気候変動枠組み条約ベルリンマンデート・アドホックグループ第6回会合の成果及び今後の課題について』環境庁
- 『AGBM6の成果と京都議定書に向けた今後の課題』沖村理史
- 『気候変動をめぐる国際状況』「環境・持続社会」研究センター
- 『温暖化対策推進事務局便り』環境庁