

6 気候変動枠組条約及び京都議定書の制度の仕組み

ここでは、次期枠組みを構築していく上での基盤となる、気候変動枠組条約及び京都議定書の成立経緯及びその仕組みについてとりまとめた。

気候変動対策の次期枠組みは、これまでの国際交渉の経緯を振り返れば、積み重ねられてきた国際合意の上に立脚して構築することが必要、かつ現実的であり、その点で、気候変動枠組条約及び京都議定書の仕組みが、次期枠組みを構築していく上での基盤となる。

(長期にわたる交渉の到達点としての気候変動枠組条約及び京都議定書)

- 気候変動問題が国際政治の大きな課題としてとり上げられたのは、1988年のG8トロント・サミットである。1990年にジュネーブで開催された第2回世界気候会議では、気候変動に関する条約交渉を開始することが勧告され、1991年に気候変動枠組条約の交渉が開始された。それ以降、気候変動に関する国際交渉は、国連を舞台として現在に至るまで、15年以上にわたって絶え間なく続けられてきており、その到達点が、気候変動枠組条約であり、京都議定書であり、マラケシュ合意である。気候変動対策の次期枠組みは、これまでの国際交渉の経緯を振り返れば、積み重ねられてきた国際合意の上に立脚して構築することが必要、かつ現実的であり、その点で、気候変動枠組条約及び京都議定書の仕組みをよく分析・把握しておくことが重要となる。

(気候変動枠組条約の仕組み)

- 気候変動枠組条約は、1992年5月に採択され、1994年3月に発効した。日本は、1993年5月に締結している。この条約は、世界のほとんどの国（2004年11月現在190の国と地域が締結）が参加する、国際的な気候変動対策を進める上での、もっとも包括的かつ基盤的な枠組みである。
- 条約は、究極目的が「温室効果ガス濃度を、気候システム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で安定化させる」ことであること、その取組の原則は「共通だが差異のある責任及び各国の能力に従い、気候系を保護すること」、「先進国は率先して気候変動及びその悪影響に対処すべきこと」、「深刻な又は回復不可能な損害のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分でないことをもって、予防措置をと

ることを延期すべきではないこと」、「気候変動に対処するための政策及び措置は、可能な限り最小の費用によって地球的規模で利益がもたらされるように費用対効果の大きいものとするということについても考慮を払うべきこと」、等を明らかにしている。また、全ての締約国の義務、先進国のみの義務、市場経済移行国を除く先進国のみの義務等を規定しており、条約の原則に基づいて、先進国が率先して気候変動対策に取り組むことを具体的な義務として定めている。

(参考) 気候変動枠組条約

第三条 原則

締約国は、この条約の目的を達成し及びこの条約を実施するための措置をとるに当たり、特に、次に掲げるところを指針とする。

1. 締約国は、衡平の原則に基づき、かつ、それぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力に従い、人類の現在及び将来の世代のために気候系を保護すべきである。したがって、先進締約国は、率先して気候変動及びその悪影響に対処すべきである。
2. 開発途上締約国(特に気候変動の悪影響を著しく受けやすいもの)及びこの条約によって過重又は異常な負担を負うこととなる締約国(特に開発途上締約国)の個別のニーズ及び特別な事情について十分な考慮が払われるべきである。
3. 締約国は、気候変動の原因を予測し、防止し又は最小限にするための予防措置をとるとともに、気候変動の悪影響を緩和すべきである。深刻な又は回復不可能な損害のおそれがある場合には、科学的な確実性が十分にないことをもって、このような予防措置とることを延期する理由とすべきではない。もつとも、気候変動に対処するための政策及び措置は、可能な限り最小の費用によって地球的規模で利益がもたらされるように費用対効果の大きいものとするということについても考慮を払うべきである。このため、これらの政策及び措置は、社会経済状況の相違が考慮され、包括的なものであり、関連するすべての温室効果ガスの発生源、吸収源及び貯蔵庫並びに適応のための措置を網羅し、かつ、経済のすべての部門を含むべきである。気候変動に対処するための努力は、関心を有する締約国の協力によっても行われ得る。
4. 締約国は、持続可能な開発を促進する権利及び責務を有する。気候変動に対処するための措置をとるためには経済開発が不可欠であることを考慮し、人に起因する変化から気候系を保護するための政策及び措置については、各締約国の個別の事情に適合したものと し、各国の開発計画に組み入れるべきである。
5. 締約国は、すべての締約国(特に開発途上締約国)において持続可能な経済成長及び開発をもたらし、もって締約国が一層気候変動の問題に対処することを可能にするような協力的かつ開放的な国際経済体制の確立に向けて協力すべきである。気候変動に対処するためにとられる措置(一方的なものを含む。)は、国際貿易における恣意的若しくは不当な差別の手段又は偽装した制限となるべきではない。

(参考)

条約締約国の義務としては、以下のようなものが規定されている。

1. 全ての締約国の義務：

- ①排出・吸収目録の作成・報告・更新
- ②緩和・適応措置を含む計画の策定・実施・公表など

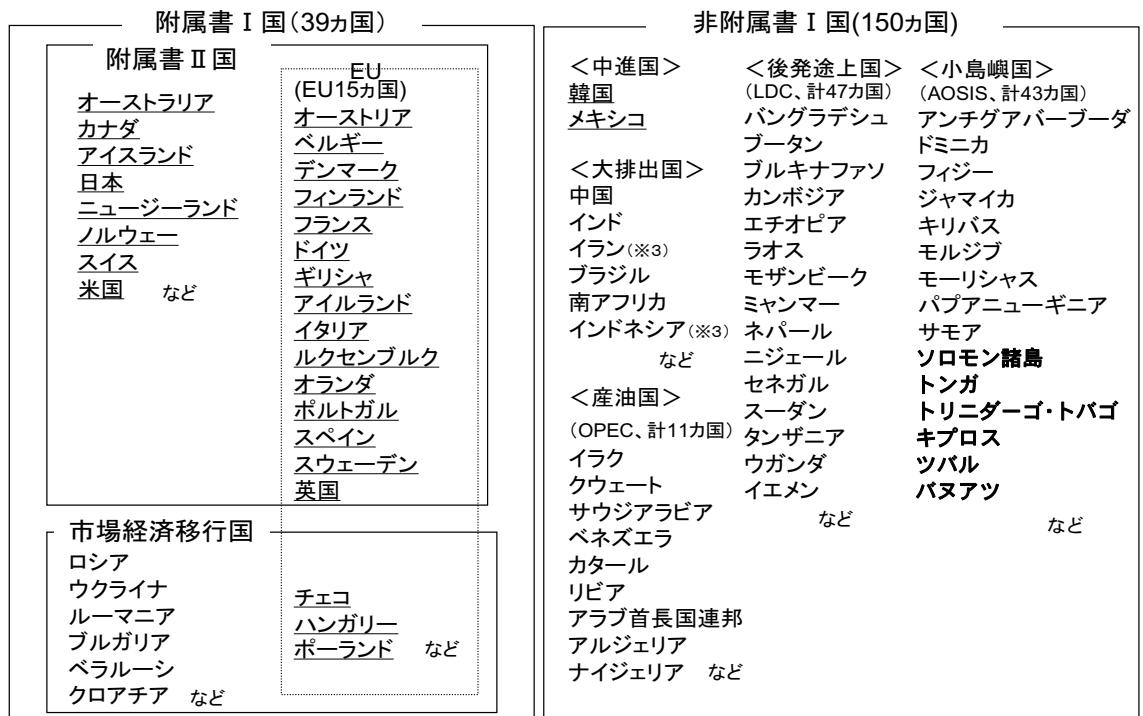
2. 附属書Ⅰ国-先進国（市場経済移行国を含む）の義務：

- ①温室効果ガスの人為的排出のより長期的傾向を是正させるような政策を策定し、対応措置を講じる。
- ②①に関する情報を定期的に締約国会議に報告する 等
 (②の報告は温室効果ガスの排出を 2000 年までに 1990 年の水準に戻すとの目的で行う)

3. 附属書Ⅱ国：先進国（市場経済移行国を除く）の義務：

途上国への資金供与、技術移転

図－6.1 気候変動枠組条約における附属書Ⅰ国・非附属書Ⅰ国



※1 本表では附属書Ⅰ国、非附属書Ⅰ国ともに主な国を示しており全ての国を網羅しているわけではない
 ※2 下線はOECD諸国 ※3 イラン、インドネシアもOPEC加盟国であるが、大排出国として分類した。

- 条約には、締約国の義務や制度的な枠組みの見直しに関する規定があり、この規定を踏まえつつ、1995年の第一回締約国会合（COP1）では、ベルリン・マンデートが採択された。
- ベルリン・マンデートは、気候変動枠組条約に定められた、温室効果ガス排出量を2000年までに1990年の水準に戻すという先進国の約束は不十分であるとの認識を明確にしている。これは、温室効果ガス排出量の1990年レベルでの安定化という条約上の規定は、法的拘束力のない努力目標に過ぎず、しかも、多くの国がこれを達成できない見通しであったこと、2000年以降の具体的な取組に関する規定が条約にはないこと、等を踏まえたものである。
- こうした認識に基づき、ベルリン・マンデートでは、1997年のCOP3における議定書またはその他の法的文書の採択を目指し、検討を開始する旨の合意に至った。それと同時に、新たな枠組みにおいては、途上国に対して新たな義務を導入しないことも確認している。このベルリン・マンデートに基づく交渉が、COP3での京都議定書の採択へと繋がっていく。

（京都議定書の仕組み）

- 京都議定書は、1997年12月に京都で開催されたCOP3において採択され、2004年12月現在で、128カ国とEUが締結している。日本は、2002年6月に締結している。2004年11月18日にロシアが批准書を寄託したことにより議定書の発効要件が満たされ、その90日後にあたる2005年2月16日に議定書は発効することとなった。
- 京都議定書を巡る交渉は、COP3の最終日にいたるまで、困難をきわめた。その大きな理由は、各国が互いに異なる政治・経済・社会・自然的な背景をもとに、それぞれに異なる枠組みの実現を強く主張したことにある。
 - 交渉の最後の段階においても、日本は、過去の省エネ努力を背景として、国別に異なる数値目標の導入等を主張し、EUは、EUの一体的な取扱を重視して、EUについてのみ加盟国の排出目標をまとめて達成することを認める制度の導入を目指し、米国は、数値目標を費用効果的に達成することを可能とするため、対象ガスの拡大、排出量取引等の柔軟性のあるメカニズムの導入、途上国（とりわけ温室効果ガスの大量排出国）の具体的な緩和・抑制への努力等を求め、互いに譲らなかったためである。

- 米国の主張する論点のひとつである途上国の参加の問題については、既にベルリン・マンデートで決着済みのはずの論点ではあったが、米国は強くこれを求めた。他方、途上国側からも、先進国に十分な削減を求める声が上がるとともに、途上国には新たな義務は課さないとする、ベルリン・マンデートでの決定を再確認する声などが強くあった。
- さらに、吸収源の取扱いについても、それを組み入れることが必要と主張する米国・オーストラリア・ニュージーランドなどの国と、不確実性を論拠にその導入に消極的な日本・EU・AOSIS・ブラジルなどの国との主張の隔たりは大きかった。
- このため、最終段階では、全ての国の主張に配慮しつつ、その代わり、各国にも妥協を求めることにより、先進国の数値目標だけでなく、交渉に現れた様々な要素を含んだ京都議定書の仕組みが、パッケージとして合意されるにいたったのである。

○ 京都議定書は、先進国に対して、温室効果ガスの排出量の抑制・削減を義務づけたという点で画期的なものであり、条約の究極目的の達成に向けた重要な第一歩である。京都議定書の仕組みの柱は、短期的な国単位での削減をその約束の達成に責任をもちうる国家レベルで義務づけた点にあるが、それと同時に、次のような点も重要な意味を持っている。

- 制度に十分な柔軟性を持たせるために取り入れられた要素として、目標達成のための政策・措置の選択は各国に委ねられていること
- 各国の削減目標が差異化されていること
- 森林等の吸収源による CO₂ 吸収量を算入することとされていること
- 国際的に協調して費用効果的に目標を達成するための仕組みとして、共同実施・クリーン開発メカニズム・排出量取引の、いわゆる京都メカニズムが導入されたこと

○ 京都議定書は、各国の様々な主張を取り入れた結果として、多様な規定を有する仕組みとなっており、次期枠組みを設計するにあたっては、これらの規定やそれらが取り入れられた背景等を十分踏まえる必要がある。

表-6.1 京都議定書の概要

対象ガス	二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、代替フロン等 3 ガス (HFC,PFC,SF6) の合計 6 種類
吸収源	森林等の吸収源による二酸化炭素吸収量を算入
基準年	1990 年 (HFC,PFC, SF6 は 1995 年としても可)
約束期間	2008 年～2012 年の 5 年間
数値目標	日本△6%、米国△7%、EU△8%等 先進国全体で少なくとも 5%削減を目指す
特 徴	国際的に協調して費用効果的に目標を達成するための仕組み(京都メカニズム)を導入

表-6.2 京都議定書上の義務

	全締約国の義務	附属書 I 国の義務
全般的・横断的 事項	・気候変動枠組条約に準じる	・気候変動枠組条約に準じる
緩和措置	・気候変動枠組条約に準じる	・ GHGs 排出量を 2008 年から 2012 までの間に全体の排出量を 5%削減(各国別の約束の達成) ・ 2005 年までに、約束の達成に当たって明かな進捗を実現 ・ 各国別の約束の履行に当たり、持続可能な開発を考慮した政策措置を実施 ・ 2007 年までに、排出・吸収量推計のための国内制度を整備
適応措置	・気候変動枠組条約に準じる	・適応基金への任意的資金拠出 (COP7 決定)

(京都議定書の実施ルール：マラケシュ合意)

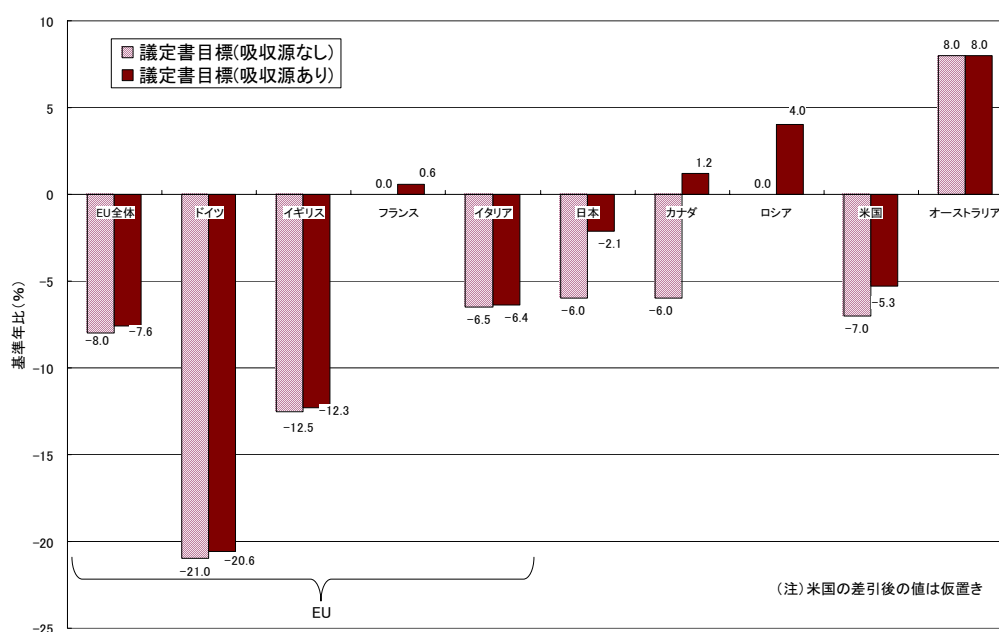
- 京都議定書の採択以降も、その具体的な運用のルール等の整備に向け、国際交渉とそれに基づく合意が積み重ねられてきた。その結果、京都議定書の運用ルールは、COP7 において、マラケシュ合意として法文書化され、途上国支援のための基金を設置する

こと、法的拘束力のある遵守制度の受け入れを京都メカニズムの利用資格とはしないこと、各国毎の森林管理の吸収分の上限值設定、不遵守時の措置等が合意された。これにより、各国による議定書批准の準備が整った。

表-6.3 マラケシュ合意の概要

途上国問題	<ul style="list-style-type: none"> ● 途上国の能力育成、技術移転、対策強化等を支援するための基金を正式に設置（先進国の任意拠出）
京都メカニズム	<ul style="list-style-type: none"> ● 法的拘束力のある遵守制度の受け入れは、京都メカニズムの利用資格としない。 ● CDM、共同実施等で得た排出枠は自由に取引できる。 ● 国内対策に対し補足的（定量的制限は設けない） ● JI、CDMのうち原子力により生じた排出枠を目標達成に利用することは控える。 ● 排出量取引における売りすぎを防止するため、その国に認められた排出枠の90%又は直近の排出量の5倍のうち、どちらか低い方に相当する排出枠を常に確保する。
吸収源	<ul style="list-style-type: none"> ● 森林管理の吸収分は国ごとに上限設定（日本は基準年排出量の3.9%分を確保。ロシアは要求どおり33百万トン確保。EUは0.45%） ● CDMシンクの対象活動として、新規植林及び再植林を認める。
遵守	<ul style="list-style-type: none"> ● 目標を達成できなかった場合は、超過分の1.3倍を次期目標に上積み ● 不遵守の際の措置に法的拘束力を導入するかどうかについては、議定書発効後に開催される第1回議定書締約国会合において決定

図-6.2 吸収源を考慮した後の各国の数値目標



(京都議定書以降の課題)

- このように京都議定書レジームに基づく対策の推進に向け、国際的な合意が積み重ねられ、京都議定書は、ようやく発効の運びとなった。

京都議定書については、中国などの途上国に排出削減の義務がないことをもって、欠点があると指摘する声もある。しかし京都議定書は、条約に明記されているように「共通だが差異のある責任及び各国の能力に従って」、「先進国が率先して気候変動に対処すべき」ことを具体化したものであり、条約の究極目的の達成に向けた第一歩として妥当なものである。

また、日本からみると、京都議定書は、高い省エネルギー効率を達成している日本に厳しい不平等条約であるとの主張もみられる。京都での COP3 では、EU や米国が一律目標の設定を主張したのに対して、日本は高い省エネルギー効率を達成していることを理由に、日本政府は差異化された目標を主張し、さらに、それが受け入れられて、日本-6%、米国-7%、EU-8%の差異化目標を受け入れるに際しても、吸収源の3.7%分の確保と京都メカニズムの導入による柔軟性の確保を主張した。吸収源は、マラケシュ合意で日本3.9%、EU0.4%が設定され、吸収源が確保されるとすると、温室効果ガスの削減目標は、日本-2.1%、EU-7.6%とさらに差異化されることとなる。

- 今後は、京都議定書の約束を先進国が果たしていくことが重要であるが、京都議定書に参加している先進国が、その約束を果たすのみでは、条約の究極目的の達成に向けた対策としては不十分であることも明らかである。世界最大の排出国である米国は京都議定書に参加しない方針を変更していないこと、また、中国やインドなど、温室効果ガスを大量に排出し、今後さらに排出の増加が見込まれる途上国に対して、京都議定書は条約を超える具体的な義務を課していないという課題を克服していく必要がある。

- 次期枠組みにおいては、気候変動対策を世界規模でさらに充実・強化していく観点から、これまでの国際合意の上に立脚しつつ、それらをいかに発展・改善させていくのが課題となる。

図-6.3 COP1 から京都議定書発効までの国際交渉の経緯

