

# 気候変動問題に関する今後の国際的な 対応の基本的な考え方について

中間とりまとめ(案)

平成 16 年 1 月

中央環境審議会地球環境部会

# 目 次

<b>1. 次期枠組みに関する検討の趣旨</b> -----	<b>1</b>
（1）なぜ 2013 年以降も気候変動対策に取り組まなければならないのか	1
（2）次期約束に関する検討は始まりつつある -----	3
（3）当審議会における次期枠組みに関する検討の趣旨 -----	5
<b>2. 次期枠組みを検討する上での基本的な考え方</b> -----	<b>6</b>
（1）気候変動枠組条約の究極目的の達成に向けた絶え間ない前進	6
（2）京都議定書の発効及び約束達成に向けた取組 -----	8
（3）地球規模の参加 -----	10
（4）共通だが差異のある責任の原則のもとでの衡平性の確保 -----	14
（5）これまでの国際合意の上に立脚した交渉 -----	16
（6）多様な主体が参加しつつ国家を中心とした国際合意プロセス	18
（7）環境と経済の好循環を目指した変革 -----	19
<b>3. おわりに</b> -----	<b>22</b>

## 1. 次期枠組みに関する検討の趣旨

### (1) なぜ 2013 年以降も気候変動対策に取り組まなければならないのか

気候変動対策が進展をみせる中、京都議定書は 2003 年 11-9 月現在 119448 か国と欧州共同体（気候変動枠組条約の附属書 国 39 カ国中 32 カ国）が批准しており、ロシアが批准すれば発効要件を満たすという状況に至っている現在、京都議定書では具体的に規定していない次期約束期間（2013 年以降）の枠組み（以下「次期枠組み」という。）について検討を開始すべきという気運が、国内外において高まりつつある。

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は、2001 年 4 月に第三次評価報告書を発表し、気候変動に関する最新の知見として、

- ・ 人為起源の硫酸エアロゾルと自然起因による放射強制力の不確実性にもかかわらず、過去 50 年間に観測された温暖化のほとんどは人間活動によるものであると識別できること、
- ・ 近年の地域的な気候変化、特に気温の上昇は既に多くの物理・生物システムに対して影響を及ぼしていること、
- ・ 社会・経済・環境に関する様々な仮定条件に基づく温室効果ガス排出シナリオにより異なるが、1990 年から 2100 年までの間に、地球の平均気温が 1.4～5.8 上昇し、平均海面が 0.09～0.88m 上昇すると予測されること、
- ・ 一部の動植物種、自然システム、人間居住は気候に非常に敏感で、平均 1 未満の気候変化に対して悪影響を受け、平均 1～2 の気候変化の場合、種とシステムへの悪影響は、おびただしい数となり深刻となること、
- ・ 干ばつ、洪水、熱波、雪崩、暴風といった極端な気候現象は、21 世紀においてその頻度・強度が増加し、損害、困窮や死亡といったそれらの影響の強度も増加することが予測されること、

などを明らかにし、人間活動による大気中の温室効果ガス濃度の上昇により、生態系の気候変動への適応、食糧生産や持続可能な態様での経済開発が脅かされつつあることを指摘した。

また、人間活動による温室効果ガスの排出量と温室効果ガス濃度の安定化に関して、

- ・ 気候や気候に影響されるシステムの安定化は、温室効果ガスの人為起源の排出が削減されたと後（CO<sub>2</sub>濃度は100～300年後に安定化、気温は数百年後に安定化、海面上昇は数百～数千年後に安定化）でしか達成されないこと、
- ・ 大気中のCO<sub>2</sub>濃度を例えば450、550、650、1000ppmで安定化させるには、それぞれ約10-20年（2005～2015年）、約20-30年（2020～2030年）、約30-40年（2030～2045年）、約100年（2065～2090年）以内に世界の人為起源のCO<sub>2</sub>排出量を減少傾向になるように削減し、その後も着実に低下させ続けることが必要なこと、

などを明らかにした。

京都議定書は、2008年から2012年までの先進国から排出される温室効果ガスの排出量に関する法的拘束力ある数値目標を定めているが、大気中の温室効果ガス濃度を「気候系に対する危険な人為的影響を防止する水準」（気候変動枠組条約第2条）に安定化させるためには、2013年以降も国際社会による取組が必要である。その交渉の土台となる気候変動に関する最新の科学的知見は蓄積されている。

## ( 2 ) 次期約束に関する検討は始まりつつある

京都議定書では、遅くとも 2005 年中に次期約束の検討を開始することが規定されており (参考 1)、国際交渉においても、次期枠組みを念頭に置いた議論が徐々に起こりつつある。

(参考 1) 次期枠組みに関して交渉を開始する根拠としては、以下の条項が考えられ、それぞれの条項により、その対象範囲が異なっている。

京都議定書第 3 条 9 (先進国に関する次期約束期間の約束の交渉を遅くとも 2005 年 12 月 31 日までに開始する)

京都議定書第 9 条 2 (京都議定書の第一回目のレビューは COP/MOP2 において行なう)

京都議定書第 13 条 4 (b) (この議定書に基づく締約国の義務について定期的に検討する)

気候変動枠組条約第 4 条 2 (d) (COP は、附属書 国の約束の内容を定めた条約第 4 条 2 (a) (b) の規定の妥当性について検討する)

気候変動枠組条約第 7 条 2 (a) (COP は、条約に基づく締約国の義務及び条約の下における制度的な措置について定期的に検討する)

一昨年 (2002 年) 10 ~ 11 月にインド・ニューデリーで開催された気候変動枠組条約第 8 回締約国会議 (COP8) におけるデリー閣僚宣言の交渉では、将来の行動を巡り先進国と途上国の間で意見が対立し、先進国と途上国の間の信頼醸成が急務であることが認識された。デリー閣僚宣言は、結局、先進国、途上国双方の主張を盛り込む形で以下のとおり採択された。

(デリー閣僚宣言の抜粋)

- ・ 条約の究極の目的を達成するためには地球規模で排出の大幅な削減が必要である旨を確認する IPCC 第三次評価報告書の知見等を認識し、「締約国が気候変動に対する効果的で適切な対応を発展させ続けることを支援するため、緩和及び適応 (参考 2) に関連する行動についての非公式の情報の交換を促進すべき」こと
- ・ 「締約国は、持続可能な開発を促進する権利を有し、持続可能な開発を促進すべきである」こと、「気候変動の悪影響と対応措置の実施による影響から生起する、途上国の固有のニーズと懸念に十分な考慮が払われ

るべきである」こと、「附属書 国は、...条約の究極の目的に従って、人為的な温室効果ガス排出の長期的な推移を改変するために主導的に取り組んでいることを例証すべき」こと

(参考2) 緩和 (mitigation): 温室効果ガスの排出削減及び吸収  
適応 (adaptation): 地球温暖化による悪影響に対する対処

昨年 12 月にはイタリア・ミラノで気候変動枠組条約第 9 回締約国会議 (COP9) が開催され、閣僚級円卓会合の議長サマリーにおいて、締約国からの発言として

- 気候変動は人類にとって最も重要な地球規模の問題であること、
  - 京都議定書の早期発効に対する強い支持及び京都議定書は条約の究極の目的に向けた重要な第一歩であること、
  - 既存の技術の利用と移転及び新技術の推進はともに進められるべきであり、補足し合うべきであること、
  - 気候システムに危険な人為的な干渉を防止するレベルに温室効果ガスの大気中濃度を安定化するために、より多くのなすべきことが求められていること
- などが盛り込まれた。

こうした中で、将来の枠組み等に関する対話も開始されている。

- ・ 外務省はブラジル政府との協力により、昨本年 7 月に主要な先進国及び途上国の交渉担当者を招き、日本とブラジルの共同議長の下で「気候変動に関する更なる行動」についての非公式会合を開催し、将来の気候変動レジームの強化や途上国の参加のあり方に関し、意見交換が行われた。
- ・ 昨本年 9 月に宮崎で開催された地球温暖化アジア太平洋地域セミナーにおいて、途上国を含めた対話がなされ、クリーン開発メカニズム (CDM) に関する継続した能力向上及び情報共有の必要性などが認識された。

- ・ CDM 理事会における CDM 実施の方法・手順に関するルール作りや、条約に基づく最貧国基金の支援による適応関連を活用した活動など、途上国の視点からも重要な取組が進展しつつある。

さらに、国内外において、政府関係省庁やシンクタンク等により、次期枠組みのあり方について検討が活発化しつつある。

これらの検討は具体的かつ詳細な枠組みの提案というよりは、将来の枠組みを構築するに当たってどのような課題があり、またそれに対する解決策としてどのようなオプションが考えられるかを整理したものが多いが、具体的な枠組みに関する提案も現れつつある。

### **(3) 当審議会における次期枠組みに関する検討の趣旨**

このような状況を踏まえ、中央環境審議会地球環境部会においても次期枠組みについて審議を行うこととした。

その際、今後の国際交渉においては、京都議定書の採択につながったベルリンマンデートのように、交渉の原則や範囲を決めて、それに基づいてより詳細な議論を進めるというプロセスをとることが予想されることから、次期枠組み交渉を開始するに当たって世界各国が議論を行う上で共通の土俵を築くことができるよう、今回は、今後我が国が国際交渉に臨む上での基本的な考え方の整理を行うこととした。

なお、世界各国のシンクタンク等において検討が進められている、温室効果ガスの目標設定の方法やその達成の仕組みなどの次期枠組みの具体的な内容については、今後数年間に及ぶと予想される国際交渉の進展に応じて、審議を継続することとしている。

## 2. 次期枠組みを検討する上での基本的な考え方

日本が次期枠組みに関する今後の国際交渉において、国際社会の全体的な合意形成に積極的に貢献するためには、次に挙げる基本的な考え方を踏まえる必要がある。

### (1) 気候変動枠組条約の究極目的の達成に向けた絶え間ない前進

#### (基本的な考え方)

気候変動枠組条約は、「気候系に対する危険な人為的影響を防止する水準で大気中の温室効果ガス濃度を、安定化させること」を究極的な目的とし、また、その水準は、「生態系が気候変動に自然に適応し、食糧の生産が脅かされず、かつ、経済開発が持続可能な態様で進行することができるような期間内に達成されるべき」としている(第2条)。次期枠組みにおいては、この究極目的の達成に向けて絶え間なく前進すること、すなわち環境保全上の実効性を確保することが重要である。

#### (条約の究極目的の達成に向けた絶え間ない前進)

気候変動枠組条約は、188ヶ国(欧州共同体を含む)が締結しており、気候変動問題に対する国際的な取組の基盤となっている。また、同条約を基にして現在までに様々な仕組みが整備されてきている。これらの理由により、次期枠組みは気候変動枠組条約のフレームの中で検討することが適切である。これは、条約第2条における究極目的の達成に向けて、長期的に現在の温室効果ガス排出量の増加に歯止めをかけ、減少傾向に転じていくプロセスを進めることを意味する。この方向に向けて、次期枠組みでは実効ある排出削減をさらに進めること、すなわち環境保全上の実効性の確保が必要である。



究極目的を達成するためには、温室効果ガス濃度を安定化させるために必要な地球全体での排出量の限度に基づいて、各国が分担して、或いは協力して、削減対策を講ずることが基本となる。これを念頭に置いて、各国の削減努力や投入資源が効率よく活用されることが重要である。したがって、日本としても基本となるビジョンを明らかにすることが重要である。

#### (気候変動に関する科学的知見と対策の実行)

究極目的を達成するための温室効果ガス濃度レベル、及びその安定化を実現するための地球全体での排出量としてどのような数値が適切かということに関する国際合意は得られていない。これは、気候変動影響の推定に不確実性が伴うことや影響の大きさに対する各国の認識の違いなどに加えて、人間社会がどのような政策を選択するかによって経済社会的条件が異なり、それに応じて排出量も左右されることによる。(注1)

科学的知見の不確実性については、関連科学の数十年にわたる活動を通じて減少しつつある。IPCC 等がまとめた気候変動問題に関する科学的知見を世界各国が共有すること、及び森林などの炭素吸収源・貯蔵庫や海洋などの役割も含め科学的な知見を更に高める努力が必要である。

(注1) IPCC 第3次評価報告書では、35の経済社会的条件(シナリオ)を設定して予測を行っており、どのような経済社会を目指すのかにより、将来の気候変動の予測が異なることをより明確にした。

究極目的の達成に向けては多くのパス(道筋)が存在する。しかし、気候変動問題の不可逆性や影響の甚大さのリスクなどを考慮すれば、「科学的知見の不確実性を理由に対策を延期すべきではない」という条約第3条3の規定に従って、今から確実に対策を講ずることが必要である。同時に、温室効果ガス排出量を中長期的に一層削減していくためには、国際的な協力を含めて、中長期的な観点から、革新的な技術開発を進めるとともに、

資源・資金の最適配分やそれぞれの国が置かれている状況を考慮して、開発された技術を地球規模で普及していくことが求められる。

( 現在世代と将来世代との衡平 )

現在世代の排出が原因となって将来世代が気候変動による甚大な損害を被るのは衡平でなく、また、将来世代に十分な対策オプションを残しておくためにも、現在世代たる我々自身が今から実行可能なあらゆる対策を講じることが必要である。

## ( 2 ) 京都議定書の発効及び約束達成に向けた取組

( 基本的な考え方 )

次期枠組みの検討に当たり、我が国が第一になすべきことは、温室効果ガスの具体的な削減の第一歩である京都議定書を発効させ、その約束の達成に向けて努力していくことである。

( 京都議定書の発効 )

気候変動枠組条約の究極目的の達成に向けた国際社会の第一歩が京都議定書である。まず、京都議定書を発効させ、第一歩を着実に踏み出す必要がある。(注2)

(注2) 2003年 ~~119~~月 ~~2629~~日現在で、~~119418~~ヶ国と欧州共同体が京都議定書を締結済みである。締結した先進国の排出量の合計は約44.2%で、京都議定書の発効要件を満たすためには、さらに約10.8%を超える先進国の締結が必要である。

( 先進国の率先的取組、次期枠組みへの途上国の参加 )

条約は先進国の率先的取組を規定しており、先進国が議定書に定められた第一約束期間の法的拘束力のある数値約束を遵守することは次期枠組みの議論の前提である。

途上国全体の排出量は将来的に先進国全体の排出量を上回ることが予想されており、地球規模の気候変動対策のため次期枠組みには、先進国による取組とともに何らかの形で途上国が温室効果ガスの排出削減・抑制に参加することが重要と考えられる。次期枠組みへの途上国の参加を促すためには、先進国が約束達成に向けた明らかな前進を示すとともに、エネルギーの効率化などの気候変動対策が経済を活性化することを実証する必要がある。

( 日本の京都議定書 6 %削減目標の達成、次期枠組みの交渉の主導 )

日本は 2002 年 6 月に京都議定書を締結した。日本として、京都議定書において約束した 6 %削減を達成するため、基準年と比べて上回っている温室効果ガスの排出量削減の実績を上げることが必要であり、地球温暖化対策推進大綱に従って着実に対策を実施することは、次期枠組みを検討するに当たっての前提となる。我が国が第一になすべきことは、京都議定書を発効させ、その約束達成に向けて努力していくことである。

次期枠組みの国際交渉においては、約束達成に向けて進捗が見られない国の説得力は相対的に低下することが予想されるが、日本は優れた環境・省エネルギー技術等を有しており、京都議定書の約束を果たすことによって、今後の国際交渉において議論をリードすべきである。

### ( 3 ) 地球規模の参加

#### ( 基本的な考え方 )

環境保全上の実効性を確保するためには、地球規模での参加が必要であり、米国等や途上国も参加する枠組みを構築することが必要である。

#### ( 米国の参加 )

世界最大の温室効果ガス排出国である米国は、京都議定書不参加の方針を変更していない。気候変動対策の実効性を高めるためには、米国等の未批准国に対して京都議定書参加を粘り強く働きかけるとともに、次期約束期間では、米国を含め気候変動枠組条約において率先的取組をすることとされている全ての先進国が参加する枠組みが必要である。

米国では、政府レベルで、科学研究・技術開発を重視した取組、自主的参加による温室効果ガス報告プログラムの連邦法に基づく整備が進められており、また州レベルでキャップ・アンド・トレード型の排出量取引（発電所を対象）の導入に向けた合意が成立した。民間レベルでは、シカゴ気候取引所により実際に排出量取引が導入されるなど、気候変動問題に対する取組は進展しつつある。

また、日米の政府間で共通の基盤及び気候変動に対する共通の行動を取るための分野を探求するための、日米ハイレベル協議が設置されている。これまで同協議が計3回開催されており、中長期的な視点に立った革新的技術を含む、科学技術の共同プロジェクトの実施などについて合意されている。ハイレベル協議の下には科学技術、市場メカニズム、途上国問題の3テーマについて事務レベル協議が設置されている。

( 先進国、途上国による地球規模の参加 )

気候変動枠組条約の究極目的を達成するためには、地球上から排出される温室効果ガスの排出を一定量に抑制する必要がある。京都議定書は、先進国の率先的義務を具体化したものであり、途上国に対しては目標を設定していないが、今後、途上国から排出される温室効果ガスの量が先進国のそれを上回ることが予測されており、条約の究極目的の達成は先進国の努力だけではできないことが明らかである。環境保全上の実効性を確保するためには、地球規模での参加が必要であり、米国等や途上国も参加する枠組みを構築することが必要である。

日本を始めとする先進国は、次期枠組みにおいては、先進国による取組とともに途上国も何らかの目標を設定すべきと考えている。途上国は、温室効果ガスの増加を招いたのは先進国のこれまでの経済成長が原因であり、先進国が削減義務を負うべきとしている。現状では、先進国と途上国の間には今後の気候変動対策のあり方を巡って不信感が存在している。

今後の先進国と途上国との間の信頼醸成のためには、「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問題に対処する」という原則(条約第3条1)に基づき、条約を批准している全ての国が気候変動枠組条約において全ての国に課された義務(参考3)を果たすとともに、先進国は、京都議定書の約束達成に向け具体的な進展を示すことに加えて、技術移転、キャパシティビルディングなど条約や議定書に定められた途上国支援を進める必要がある。

また、気候変動の悪影響に対して脆弱な国における適応対策も考慮に入れる必要がある。

(参考3)

気候変動枠組条約において全ての国に課された義務(条約第4条の要約)

- (a) 温室効果ガスの人為的な排出及び吸収に関する目録の作成、更新、公表、締約国会議への提供。
- (b) 気候変動の緩和措置及び適応措置に関する計画の作成、実施、公表及び更新。
- (c) エネルギー、運輸、工業、農業、林業、廃棄物の処理その他全ての関連部門において、温室効果ガス排出削減の技術の普及、技術移転の促進、協力。
- (d) 吸収源及び貯蔵庫の持続可能な管理・保全の促進、協力。
- (e) 気候変動の影響に対する適応の準備についての協力。
- (f) 社会、経済及び環境に関する自国の政策及び措置において、可能な範囲内で気候変動に関する考慮を払うこと。
- (g) 気候変動に関する理解増進、残存する不確実性の減少に向けた科学的、技術的、社会経済的研究、組織的観測の促進、協力。
- (h) 気候変動に関する科学上、技術上、社会経済上及び法律上の情報交換の促進、協力。
- (i) 気候変動に関する教育、訓練及び啓発の促進、協力。
- (j) 国別報告書(実施に関する情報、第12条)の締約国会議への送付。

気候変動及び持続可能な開発に関するデリー閣僚宣言

- (d) 全ての締約国は、共通であるが差異のある責任、それぞれの能力、並びにそれぞれの国家的・地域的な開発優先事項、目的及び事情を考慮し、持続可能な開発を達成するため、気候変動及びその悪影響に対処するための条約に基づく約束の実施を継続的に進めなければならない。

既に、多くの途上国において、温室効果ガスの排出抑制・削減のための取組が進められている。気候変動枠組条約では、全ての国が温室効果ガス排出・吸収量の目録や政策・措置を内容とする国別報告書の提出を義務づけているが、既に [111442](#) もの途上国が国別報告書を提出している。また、例えば、中国はエネルギー効率の向上や再生可能エネルギーの利用に取り組んでおり、インドでは首都のニューデリーにおいて CNG 車への転換が進んでいる。このほか、2003年 [1244](#) 月現在、クリーン開発メカニズム(CDM)のプロジェクトについて承認する指定国家機関が、既に [4137](#) の途上国において指定されている(先進国は [107](#) カ国)。

こうした途上国の取組を進め、次期枠組みへの参加を促進するためには、必要な削減量を踏まえつつも、各国個別の事情を考慮し、排出削減コストや経済に対する影響などについて定量的・客観的な分析を実施することが重要である。途上国が、必要に応じて先進国の協力を得ながら、そのような分析を実施し、ボトムアップ的にそれぞれの国において適用可能な技術、対策を講じる余地がある部門や産業を見出すとともに、技術移転を進めていくことが、途上国参加のために現実的かつ促進的な方法である。また、途上国に対する技術移転に当たっては、その国で移転された技術が定着し、更にそこから新しい技術が芽生えていくことを可能とするような、教育、能力構築（キャパシティビルディング）、労働条件や法律制度の整備などの社会システムの発展も重要である。

特に日本は、アジアとの関係を重視すべきであり、途上国支援においてもアジア各国との対話を進めるとともに、技術供与だけでなく人材育成などを通じて持続可能な開発の観点から社会システムの改革を共に考えていくような貢献が求められる。

（各国が次期枠組みに参加するインセンティブ）

上記のような考え方を踏まえ、地球規模の参加を得るためには、各国が枠組みに参加するインセンティブは何かについて検討することが必要である。

#### ( 4 ) 共通だが差異のある責任の原則のもとでの衡平性の確保

##### ( 基本的な考え方 )

条約第 3 条 1 における「共通だが差異のある責任の原則」のもとで、先進国と途上国との間の衡平性、先進国間の衡平性、途上国間の衡平性を確保し、各国間の様々な多様性に応じて差異化された枠組みを構築することが必要である。

##### ( 共通だが差異のある責任の原則のもとでの先進国と途上国との間の衡平性の確保 )

条約では「共通だが差異のある責任」の原則を規定しており、全締約国の義務のほか、先進国が率先して気候変動に対処すべきとする条約第 3 条 1 の考え方に基づいて、特に先進国の義務を定めている。

次期枠組みにおける約束に関しては、まず、先進国と途上国の間の衡平性を検討することが必要である。

途上国では、貧困、衛生、教育などの基本的なニーズを満たすという問題に対処しつつ、持続可能な開発を実現することが重要な課題である。また、条約第 3 条では「各国の能力に従って気候系を保護すべき」とされているが、途上国における気候変動対策の実行能力は十分とは言えない。途上国の責任については、このような事情を十分考慮しなければならない。

しかしながら、気候変動問題への対処は、こうした途上国が抱える問題の解決にも資するとともに、持続可能な開発を進めることが温室効果ガスの排出削減・吸収量の増加につながる。したがって、途上国が「共通だが差異のある責任」の下で、気候変動対策を持続可能な開発の中に統合すること、及び先進国が必要に応じてそれを支援することが重要である。



(先進国・途上国それぞれの多様性に応じた衡平性の確保)

先進国間にも、温室効果ガス排出量、対策の実績等に伴う費用対効果、国の地理的位置による冷暖房需要などの違いがあることから、この点を踏まえて衡平性の確保を図ることが必要である。

また、途上国の中でも、温室効果ガス排出量の多い国と少ない国、経済の発展段階として先進国に近い国と最貧国、予想される被害の面からみて被害が深刻な島嶼国・低地沿岸国・内陸国とそうでない国、政策の立案・実行能力が比較的備わっている国とそうでない国というように、大きな幅がある。今後、次期枠組みに途上国の参加を促すに当たっては、このような多様性を十分考慮することにより、衡平性の確保を図ることが必要である。

なお、人為的な温室効果ガスの排出が気候変動の原因を成しているという観点から衡平性の確保を図るに当たっては、一人当たり排出量などの要素だけでなく、国際的に対策の責任の主体となっている国単位での排出総量の相対的な大きさも考慮されるべきである。ただし、条約の前文にあるとおり、過去及び現在における世界全体の温室効果ガスの排出量の最大の部分を閉めるのは先進国において排出されたものであること、途上国における一人当たりの排出量は依然として比較的少ないことについて留意されるべきである。

## (5) これまでの国際合意の上に立脚した交渉

### (基本的な考え方)

気候変動に関する国際交渉は、気候変動枠組条約の採択・発効、京都議定書の採択という到達点を経て議定書の採択以降も絶え間なく続けられてきた。これまでの取組の積み重ねやそれに基づく合意を経て、各国が気候変動対策を進める上での共通基盤が築かれつつある。こうした国際合意の上に立脚して、次期枠組みの交渉においては、究極目的の達成に向けた絶え間ない前進や地球規模の参加等の観点から、条約や議定書の仕組をどのように発展・改善していくか、という視点からの議論が必要である。

### (気候変動に関する国際合意の積み重ね)

気候変動枠組条約の交渉が1990年に開始されて以来、1992年の気候変動枠組条約の採択、1997年の京都議定書の採択、2001年のマラケシュ合意など現在に至るまで気候変動対策の共通基盤として多くの合意(参考4)がなされた。

#### (参考4)

気候変動枠組条約における主な合意内容(例)

- ・ 共通だが差異のある責任や、衡平の原則といった基本的考え方
- ・ 大気中の温室効果ガス濃度を気候系に危険を及ぼさないレベルで安定化させるという究極目的
- ・ 温暖化ガス排出・吸収目録の作成提出、具体的対策を含んだ計画の作成実施など全ての締約国の義務
- ・ 先進国が率先して対策を採るべきことを原則としつつ、先進国に対して「温室効果ガスの人為的な排出の量を1990年の水準に戻す」という努力目標を課すこと。
- ・ 途上国による対策を促進するために、先進国が行う資金的援助や技術移転などの具体的措置。

京都議定書における主な合意内容(例)

- ・ 時限を定めて対象国に対して差異化された法的拘束力のある目標を設定
- ・ 議定書及びその細則を定めたマラケシュ合意では、第一約束期間の余剰排出枠を次期約束期間に持ち越すことができること(バンキング)や、目標を超過した場合は超過分の1.3倍が次期約束期間の排出枠から差し引かれることなど、次期約束期間に関する枠組みを規定。

- ・ 議定書を実施するための報告・審査のメカニズムの確立に向けて作業が進行。
- ・ 議定書発効後は、議定書の遵守手続を担う機関として遵守委員会を設置。委員会の任務は、促進部（10人）と履行強制部（10人）によって構成され、遵守のための助言の提供、遵守の促進等。
- ・ 途上国の適応対策を支援するための適応基金を京都議定書の下に設置。先進国からの資金拠出のほか、CDM事業によって生じたクレジットの2%分が同基金の資金源。

（京都メカニズム関連）

- ・ 議定書の数値約束を費用効果的に達成するための仕組みである京都メカニズムについて、共同実施やクリーン開発メカニズムの具体的なプロジェクトが進行しており、その多くが2013年以降も継続。
- ・ CDM事業の実質的な管理・監督機関としてCDM理事会が発足。同理事会は下部機関としてCDM認定パネル及び方法論パネル等を設置し、CDM事業の実務上の審査機関となる運営組織(OE)の認定、ベースライン策定などの方法論や小規模CDMの実施方法の認定など、CDM事業の実施に必要な手続・様式を決定するなど、CDM制度の早期立ち上げに向けて活発に活動。既に1249回の会合が開催。
- ・ 排出枠等の国際取引をチェックする国際データ管理システム（国際取引ログ）の構築が進行中。
- ・ 議定書締結国は、クレジットを管理する国別登録簿（レジストリ）の構築やCDM事業の承認に関する指針を策定するなど、これらの議定書の規定に対応した国内体制の整備が進行中。

（国際合意の上に立脚した交渉）

次期枠組みの今後の検討においては、上記の国際合意の上に立脚して、究極目的の達成に向けた絶え間ない前進や地球規模の参加等の観点から、条約や議定書の仕組をどのように発展・改善していくか、という視点からの議論が必要である。なお、実際の国際交渉においては、各国から自国の事情を反映した様々な主張がなされると考えられるが、各国とも国際合意に至ることができるよう、柔軟に対応することが求められる。（注3）

（注3）国際合意の上に立脚した次期枠組みの交渉に関して、大きく分けて、これまで積み重ねられてきた国際合意の上に全ての国が参加する枠組みを構築していくべきという考え方と、全ての国の参加が重要であり、そのためには必要に応じ気候変動枠組条約の原点に戻るべきという考え方があった。具体的には、次のような意見があった。

- ・ これまで積み重ねられてきた条約及び京都議定書に関する国際合意を尊重することは当然のことである。米国については、今後数年にわたる国際交渉の間には米国も変化しうることを考慮し、EUや途上国を含む多国間交渉の中で参加を促していくべきである。
- ・ 京都議定書を前提とすれば、米国や途上国の参加は期待できないことから、京都議定書にこだわらず、原点に立ち返って柔軟な発想で議論する必要がある。
- ・ COP3（京都会議）の議長国であり、かつ、京都議定書を批准した日本としては、まず、地球益を考えて次期枠組みに関する方針を明らかにした上で、米国や途上国と話し合っていくのが筋である。

## ( 6 ) 多様な主体が参加しつつ国家を中心とした国際合意プロセス

### ( 基本的な考え方 )

国際交渉の過程においては、情報を公開しつつ、企業やNGOなどの多様な主体の参加を保障しながら、国際枠組みに関する責任を有する国家が合意をすることが重要である。

### ( 条約に関する責任と権限を有する国家 )

気候変動は人類の将来に関わる深刻な問題であり、その解決の責任は、国際社会の意思を形成する国際連合の枠組みの下で、国家が負うものである。気候変動対策は、国家がメンバーとなっている国連の場で交渉が行われ、国連気候変動枠組条約がその国際的な基本であり、条約・議定書の締結、執行の責任と権限は国家に存する。

### ( 国際交渉プロセスにおける多様な主体の参加 )

国際交渉のプロセスの中では、国際合意を実施する際の実効性を高めるため、国家（政府）のほか、市民、企業、地方自治体等の多種多様な主体（マルチステークホルダー）が参加しながら、合意形成を進めることが有効である。また複数の国で活動する多国籍企業から排出される温室効果ガスの削減対策も検討課題である。国際交渉の事務局や交渉メンバーである国は、情報を公開し、透明度の高い参加プロセスの構築に努めるとともに、これらマルチステークホルダーの取組に対する支援にも取り組む必要がある。

## ( 7 ) 環境と経済の好循環を目指した変革

### ( 基本的な考え方 )

長期的な取組を可能にするためには、気候変動に対処することが経済を発展させ、経済が活性化することによって温暖化防止にもつながるよう、環境と経済がそれぞれ質の向上につながっていくという意味での好循環を目指した、社会の構造改革が必要である。

そうした改革において重要な役割の一つを果たすのが技術であり、長期的視野に立った技術開発とともに既存技術の普及が必要である。また、市場が技術の開発や普及にインセンティブを与えるような社会システムの改革が必要である。

### ( 環境と経済の好循環を目指した変革 )

- 気候変動問題は、主として、人類がもたらした地球規模での最大の影響の一つである。気候変動対策に取り組まなければ、経済に大きな打撃を与えるだけでなく、社会経済基盤そのものを揺るがし、国境を超え、将来世代にも影響する。健全な経済発展の基盤を確保できるよう、持続可能な開発が可能な期間内に条約の究極目的を達成しなければならないことは共通の認識となっている。

その認識に立って、気候変動対策の実行に当たっては、これが長期かつ広範にわたる政策を必要とするものであることに鑑み、温室効果ガスの排出削減が経済の中に組み込まれ、気候変動対策を行うことにより経済が活性化し、また経済が活性化することにより気候変動対策も進むという経済社会、すなわち、環境と経済の好循環が実現する社会への転換を図る社会の構造改革が必要である。このためには、産業構造やライフスタイルの変

革はもとより、それらを支える制度や社会の仕組み全般にわたる変革も必要となる。

先進国における環境と経済の好循環が実現する社会の構築は、途上国における持続可能な開発のモデルともなり得るものであり、途上国の将来枠組みへの参加にもつながることから、次期枠組みの国際交渉において重要な観点となる。

#### （技術の役割）

環境と経済の好循環が実現する社会において、重要な役割の一つを果たすのが技術である。温室効果ガス排出削減のための技術には、省エネルギー技術等少ない温室効果ガスの排出で大きな便益を得ることができる技術、温室効果ガス排出の少ない、または排出しないエネルギー源や代替材を開発・利用する技術、温室効果ガスを吸収・固定又は破壊する技術等がある。温室効果ガス排出削減のための省エネルギーや再生可能エネルギーなどの技術開発及び普及は、エネルギーコストを削減するとともに、新たな環境産業の出現などビジネスチャンスを生み出すものでもある。

技術の役割を考える上で、長期的視野に立った革新的技術の開発とともに、実用段階にある既存技術の普及、及び既存技術を組み合わせることにより更なる効果を生むシステム化技術の普及を促進することが重要である。着実な技術開発・普及の努力は人々の技術革新への期待をさらに高め、投資や優秀な人材の投入を促し、期待を現実にする可能性を高める。

技術は困難や制約を乗り越えて発展してきた面に注目する必要がある。政府が将来の方向性を明確に示すことによって、技術開発に対する投資や需要が拡大し、技術の発展及び普及が促進される。このため、温室効果ガ

ス削減のための技術の開発や普及に関する明確な中長期的技術戦略が重要である。

こうした技術開発・普及を促進するため、何らかのインセンティブを市場が与えるような社会システムの改革が必要である。例えば、新しい技術の普及の初期段階においては、技術の導入補助などの政策手段を活用することが考えられ、これにより、コストダウンが起こり市場が拡大するといった好循環が考えられる。

### 3 . おわりに

今年の夏は、日本において低温と日照不足が続いたのに対し、欧州では異常高温により熱中症による死者や森林火災が見られた。近年の異常気象の増加に伴って、ヨーロッパ、シベリア、アジア、米国で大規模な森林火災が発生しており、また農業や牧畜業への影響も深刻化しつつある。現在の科学的知見では、世界各地で起こっている深刻な個々の異常気象と地球温暖化との因果関係を明確化するには至っていないが、気候変動が進むことによって、このような異常気象が大規模かつ高頻度で発生し被害をもたらすことが予測されている。

本文中に記したように、気候変動枠組条約では、「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について考慮」(条約第3条3)しつつ、「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、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ことを延期する理由とすべきではない」(同)としている。

IPCC の第3次評価報告書によると、仮に大気中の温室効果ガス濃度を産業革命以前の濃度の約2倍である550ppmで安定化させる場合、世界全体の排出量を現在から約20~30年後に減少傾向とする必要があり、その場合であっても地球の平均気温は2100年に1.6~2.9 近く上昇するなどの影響が生じることが報告されている。この温度上昇であっても、これまで人類が経験したことのない新しい環境に入ることになり、新しい環境下における人類の適応策を講ずるとともに、気候変動の程度をできるだけ食い止めるようにしていかなければならない。気候変動は既に始まっており、人類の持続可能な開発を確保するために必要な取組を進める上で、我々に残された時間は少ないことを認識すべきである。

今回の報告は、今後の国際的な対応について基本的な考え方を中間的に取りまとめたものであるが、今後次期枠組みの具体的内容についても本部会として



検討を続けていく必要がある。政府においては、今回の報告に記された点を踏まえ、またこれまでの気候変動枠組条約及び京都議定書に関する国際交渉で得た経験や教訓を活かし、今後の国際交渉に臨むことを期待したい。

(了)

中央環境審議会地球環境部会委員名簿

200~~43~~年(平成 ~~16~~~~45~~年)1~~44~~月現在

区分	氏名	職名
部会長	浅野直人	福岡大学法学部教授
委員	織田由紀子	(財)アジア女性交流・研究フォーラム主任研究員
"	清水誠	東京大学名誉教授
"	鈴木基之	放送大学教授
"	榎井成夫	読売新聞論説委員
"	榎本晃章	(社)日本経済団体連合会環境安全委員会地球環境部会長
"	和気洋子	慶應義塾大学商学部教授
臨時委員	青木保之	(財)首都高速道路協会理事長
"	浅岡美恵	気候ネットワーク代表
"	天野明弘	(財)地球環境戦略研究機関関西センター所長
"	飯田哲也	日本総合研究所主任研究員(環境I社 <sup>*</sup> -政策研究所所長)
"	飯田浩史	産経新聞社論説顧問
"	浦野紘平	横浜国立大学大学院環境情報研究院教授
"	及川武久	筑波大学大学院生物科学系研究科教授
"	太田勝敏	東洋大学国際地域学部教授
"	大塚直	早稲田大学法学部教授
"	茅陽一	(財)地球環境産業技術研究機構副理事長
"	久保田泰雄	日本労働組合総連合会副事務局長
"	小林悦夫	(財)ひょうご環境創造協会副理事長
"	佐和隆光	京都大学経済研究所所長
"	塩田澄夫	(財)空港環境整備協会会長
"	須藤隆一	東北工業大学土木工学科客員教授
"	瀬田重敏	旭化成(株)特別顧問
"	大聖泰弘	早稲田大学理工学部教授
"	高橋一生	国際基督教大学教養学部国際関係学科教授
"	武内和彦	東京大学大学院農学生命科学研究科教授
"	富永健	東京大学名誉教授
"	永田勝也	早稲田大学理工学部教授
"	西岡秀三	(独)国立環境研究所理事
"	林貞行	元英国大使
"	平尾隆	(社)日本経済団体連合会環境安全委員会委員
"	廣野良吉	成蹊大学名誉教授
"	福川伸次	(株)電通顧問
"	細田衛士	慶應義塾大学経済学部教授
"	松野太郎	地球フロンティア研究システム長
"	三橋規宏	千葉商科大学政策情報学部教授
"	蘆滋	農林水産技術会議会長
"	安原正	(財)環境情報普及センター 顧問
"	山口公生	日本政策投資銀行副総裁
"	横山裕道	淑徳大学国際コミュニケーション学部教授