

2. 気候変動枠組条約と京都議定書

(世界各国の様々な状況を配慮して合意された京都議定書)

○ 地球温暖化に関する国際的な議論は、1980年代に開始された。1992年、気候変動枠組条約が採択され、我が国は国会の承認を得て、1993年5月に受諾している。

○ 気候変動枠組条約には、温室効果ガスの濃度の安定化が目的として定められている。途上国を含めた世界各国が対策を講じていかなければ温室効果ガスの濃度の安定化という目的は達成できないが、その目的を達成していくための対策の在り方に関して、条約交渉の過程で先進国と開発途上国の中で激しい交渉が行われた。その結果、一人当たりの排出量は経済発展の段階と密接な関係があると認識されたこと、開発途上国における一人当たりの排出量は先進国と比較して依然として少ないこと、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占めるのは先進国から排出されたものであること、各国における地球温暖化対策を巡る状況や対応能力には差異があることなどから、この条約では、締約国が「共通に有しているが差異ある責任及び各国の能力に従って」地球温暖化対策を推進すべきであり、「先進締約国が率先して気候変動及びその悪影響に対処すべき」であるという原則を定めている。

この原則に基づき、先進国（附属書Ⅰ国として規定されたOECD諸国及び市場経済に移行する国（旧社会主義国））、途上国（非附属書Ⅰ国）、さらに、附属書Ⅰ国のうち、技術支援や資金提供を行う先進国（附属書Ⅱ国に規定されたOECD諸国）という3つのグループに分けて異なるレベルの対策^{*4}を講ずることが合意された。先進国については、二酸化炭素の排出量を1990年代の終わりまでに1990年のレベルに戻すという努力目標が定められた。

○ しかしながら、条約ではその目的に照らし十分な対策が規定されていなかったことから、対策を強化する必要性が認識され、1995年にベルリンで開催された第1回締約国会議（COP1）では、先進国に対して数値目標を課する法的文書の交渉を開始し、第3回締約国会議（COP3）までに合意を得ることが、「ベルリンマンデート」という形で合意された。この交渉の枠組みに基づいて、1997年、地球温暖化防止京都会議（第3回締約国

*4 ①温室効果ガス排出・吸収目録の作成や、温室効果ガスの排出削減努力はすべての締約国の義務、②2000年までに1990年レベルに戻すことを目指して温室効果ガス排出削減のための政策・措置を実施することは先進国の義務、③途上国への資金供与や技術移転は旧ソ連・東欧諸国を除く先進国の義務、となっている。

会議；COP3）において、具体的な先進各国の法的拘束力のある数値化された目標について規定した京都議定書が採択された。このように、京都議定書は、長年にわたる様々な合意の積み重ねによる国際交渉の到達点である。

- 京都議定書は、我が国の都市の名前を冠する唯一の条約であり、その採択に際しては、日本の環境外交の成果を象徴する存在として国民各界各層から歓迎された。

（京都議定書の合意内容と日本の締結）

- 京都議定書では、対象となる温室効果ガスを二酸化炭素（CO₂）、メタン（CH₄）、一酸化二窒素（N₂O）、ハイドロフルオロカーボン（HFC）、パーフルオロカーボン（PFC）、六フッ化硫黄（SF₆）の6種類のガスとし、これらの温室効果ガスの排出量を2008年から2012年までの第一約束期間において先進国全体で1990年レベルと比べて少なくとも5%削減することを目指して、各国ごとに法的拘束力のある数値化された目標が定められた。また目標達成に際しては吸収源についてもカウントできることとされ、さらに、国別の約束の達成に係る柔軟措置として京都メカニズム^{*5}が採用された。
- 2001年3月、米国では発足直後のブッシュ政権が、京都議定書への不参加の方針を打ち出した。米国は、その理由の一つとして京都議定書は途上国に数値目標を課していないという致命的な欠陥があると主張したが、この主張は米国も交渉に参加しその結果として同意してきた様々な合意、例えば、「共通だが差異のある責任原則」や、途上国に追加対策を課さずに先進国のみの対策を交渉するとした「ベルリンマンデート」の合意に基づく国際的な取組を後退させるものであり、日本は、2001年4月、米国の京都議定書への復帰を求めるとともに、日本は京都議定書に参加することを内容とする国会決議を全会一致で採択した。
- 京都議定書の各国ごとに法的拘束力のある数値化された約束については、先進国一律の削減約束とすることを欧米が主張したのに対して、差異化を求めた我が国の主張が最終的に採用され、各国個別の状況を考慮した差異化された削減約束となった。さらに、我が国は、COP3後も粘り強く京都議定書の実施方法についての交渉を行った。米国の京都議定書への不参加が表明された中で行われた交渉では、各国ともそれぞれの主張を述

*5 途上国において排出削減プロジェクトを実施し削減量を取得する「クリーン開発メカニズム」（CDM）、先進国及び市場経済移行国において排出削減プロジェクト等を実施し削減量を取得する「共同実施」（JI）及び国際排出量取引の3つを指す。

べつつも、京都議定書を発効できるように努力を重ねた。その結果、我が国の主張に配慮する形で交渉が妥結し、2001年にはマラケシュ合意が成立した。これを受けて日本政府は、国会の全会一致での承認を得て、2002年6月に京都議定書を締結した。

- 京都議定書については、以上述べてきたこれに至る交渉経緯、交渉内容などを勘案すると、我が国にとって一方的に不利な内容を定めた不平等条約という評価は適切でない。国際交渉においては、一国の主張が全面的に取り入れられることは稀であり、国際社会が進むべき方向は、様々な妥協と合意の積み重ねによりその道筋が決められるものである。

(表4 京都議定書の目標と認められた吸収量の上限値)

	EU	米国	日本
京都議定書の目標	-8%	-7%	-6%
吸収量の上限値	0.4%	1.7%	3.9%
吸収量差し引き後	-7.6%	-5.3%	-2.1%

注) 米国については、京都議定書の不支持を表明しているため、森林吸収枠は公式には設定されていない。
数値は、米国が条約事務局に提出したデータを基に算出した暫定的なもの。

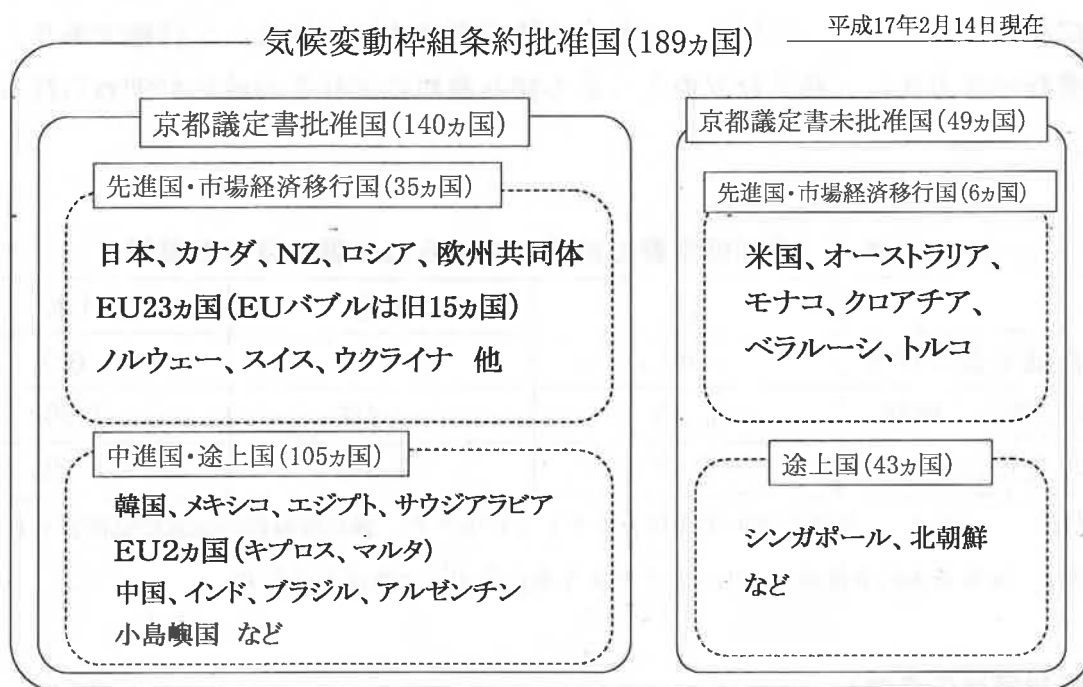
(京都議定書の発効)

- 京都議定書は、①55カ国以上の国が締結すること、②締結した附属書I国^{*6}の1990年の二酸化炭素の排出量を合計した量が、全附属書I国の二酸化炭素の総排出量の55%を占めることという2つの条件を満たしてから90日後に発効することを規定している。
- 気候変動枠組条約締結国189か国のうち、京都議定書の締結国は140か国及びEUに達し、京都議定書を締結した附属書I国(35か国)の二酸化炭素の排出量の合計量も、全附属書I国の総排出量の55%を超えた。
- 2004年11月のロシアの批准により2つの発効条件が満たされ、2005年2月16日に京都議定書が発効した。我が国においては、内閣総理大臣を始めとする関係閣僚が発効を歓迎する談話を発表し、世界各国の首脳、国連事務総長からも歓迎の談話が発表された。当審議会としても、人類史上に残る記念すべき京都議定書の発効を歓迎したい。

*6 京都議定書に基づき、その温室効果ガス排出量について、法的拘束力のある数量化された約束の達成が義務づけられている国。(先進国及び市場経済移行国が該当する。)

- 我が国は京都会議の議長国として、また、京都議定書の既締結国として、非締結国に対して引き続き京都議定書の批准を働きかけていく必要がある。

(図2 気候変動枠組条約・京都議定書の批准国)



3. 地球温暖化に関する日本の取組

(国内における地球温暖化対策の進展)

- 我が国における地球温暖化対策は、1991年の「地球温暖化防止行動計画」に端を発する。この計画は、1991年の第2回世界気候会議に臨むに当たっての我が国の基本的考え方でもあった。
- また、1997年の京都議定書の採択を受けて、1998年には、地球温暖化対策推進本部において「地球温暖化対策推進大綱」が決定された。さらに、地球温暖化防止対策の推進のための本格的な法制度として、1998年、地球温暖化対策の推進に関する法律（以下「地球温暖化対策推進法」という。）が制定された。その後、国際交渉を経てマラケシュ合意が成立したことから、世界各国で京都議定書締結に向けた気運が高まった。

(京都議定書の削減約束の達成に向けた取組)

- 我が国においても、京都議定書の締結に向けて、2002年3月、大綱の改定が行われた。また、京都議定書の国内実施を確かなものにするための京都議定書目標達成計画の策定などを内容とする、地球温暖化対策推進法の改正が行われた。こうした国内体制の整備を受けて、我が国は2002年6月に京都議定書を締結した。
- 本年2月16日に京都議定書は発効し、同時に上述の地球温暖化対策推進法の改正が全面施行され、政府は京都議定書目標達成計画を策定することとなった。このことは、日本として、6%削減目標の達成を確実なものとする必要があることを意味する。京都議定書の発効により法的拘束力が生じた今こそ、我が国として京都議定書の6%削減約束を達成するとの確固たる意思に基づいて、政府、地方公共団体、事業者、国民が具体的な行動を起こすべきである。昨年来、中央環境審議会では大綱の評価・見直しの作業を進めてきたが、これらの評価・見直しの作業の成果を基礎に、対策とその裏付けとなる施策を十分に検証し、京都議定書の約束を確実に達成することができる京都議定書目標達成計画の策定に、十分活用される必要がある。