

中央環境審議会地球環境部会
気候変動に関する国際戦略専門委員会(第4回会合)

将来枠組みにおける 衡平性の扱い

平成16年9月 3日(金)
独立行政法人 国立環境研究所 亀山康子

発表内容

1. 衡平性への配慮が必要な理由
2. 衡平性の考え方
3. 気候変動枠組条約及び京都議定書における衡平性
4. 将来枠組み提案における衡平性の扱い
5. 衡平性の具現化に向けて
6. まとめ

1. 衡平性への配慮が必要な理由

衡平性とは？

- ある利益または負担の配分において、関係者が納得する配分の基準（亀山）
- 衡平性 (Equity) と類似の言葉として、公正（同じくEquity）、公平性 (Fairness)、正義 (Justice) 等があるが、学術分野や用いる個人によって定義が異なり、定説はない。

気候変動問題において衡平性への配慮が 必要な理由

- 個人の権利の確保
現世代及び将来世代の全ての人々が、等しく、大気という地球公共財を利用する権利を持つと考えられる。
- 現世代間での負担の調整
排出量の大きさも受ける被害の大きさもまちまちの多様な国が合意に達成するには、全ての関係国がある程度は納得する内容である必要がある。
- 世代間への配慮の必要性
現世代で排出された温室効果ガス排出量による気候変動の悪影響を受けるのは将来世代。早期対策が将来世代への配慮につながる。

2. 衡平性の考え方

～既存文献における分類～

既存文献における衡平性の考え方の分類

- IPCC第三次評価報告書(2001)や米国ピューセンタ―報告書において、衡平性の考え方を分類。
 - 代表的な例として、Thompson and Rayer(1998)及びRose et al. (1998)は、気候変動対策の負担配分のための衡平性の原則として、
 - 地球全体の排出量の配分に基づく衡平性
 - 制度実施後の結果に基づく衡平性
 - 地球全体の排出量の配分を決定するプロセスにおける衡平性
- の大別し、各々の衡平性原則をさらに数種類に分類した。

衡平性の考え方の分類(1)

地球全体の排出量の配分における衡平性

地球全体の排出量の初期配分時に衡平性を確保する原則として、次の4つに分類。

1. 平等原則 (egalitarian)

一人当たり排出量が等しくなるように配分

2. 各国の主権を尊重 (sovereignty)

現状の排出量を重視し、そこから一律削減(気候変動枠組条約や京都議定書はこれに近い)

3. 汚染者負担原則 (polluter pays)

排出量の割合に応じて影響の被害を支払う

4. 支払い能力 (ability to pay)

GDPの水準次第で対策コストを計算し配分量を決定

衡平性の考え方の分類(2)

制度実施後の衡平性

制度を実施した後の結果の衡平性を確保する原則として、次の4つに分類。

1. 横軸の衡平性の確保(horizontal)

同じ経済水準の国(先進国等)において、対策によるコストの増加を一律化させる。

2. 縦軸の衡平性の確保(vertical)

異なる経済水準の国(先進国と途上国間)において、対策によるコストの増加を一人当たりGDPの違いに応じて異なるように設定する。

3. 補償による衡平性の確保(compensation)

影響を受ける国をその他の国が補償する。

4. 実利主義による衡平性の確保(utilitarian)

世界全体のコストが最小になることを目指す。個々の国のコストは、後で考える

衡平性の考え方の分類(3)

プロセスにおける衡平性

排出量配分のプロセスにおける衡平性として、次の3つに分類。

1. 貧しい国の生活レベルを向上 (Rawls' maximin)

最貧国の利益を最大化する。

2. 市場万能主義 (Market Justice)

市場が動くままの結果を重視する。(最も高額の入札者に排出枠を配分)

3. コンセンサスによる衡平性 (Consensus equity)

コンセンサス(全会一致方式)を重視することで、公平な交渉プロセスを確保

3. 気候変動枠組条約及び 京都議定書における衡平性

気候変動枠組条約における衡平性

1. 衡平性に言及した条文

締約国は、衡平の原則に基づき、かつ、共有だが差異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。(第3条1)

2. 衡平性に関する内容

- ① 排出量抑制義務は附属書I国(先進国)だけを対象。全ての附属書I国は2000年までに1990年レベルでの安定化を目指して措置を講じることを規定。
- ② 附属書II国(市場経済移行国以外の先進国)は、途上国支援のために資金を供給。
- ③ 附属書II国は、途上国支援として技術移転を促進するための努力を払う。
- ④ 特別に悪影響を受ける国に対する配慮(条約4条8及び9)

京都議定書交渉時の衡平性に関する議論

1. 排出量目標値

先進国間で一律の排出削減割合とするか、差異化するか。

2. 京都メカニズム関連

排出量取引は、豊かな国に有利な制度として途上国が強く反対。

3. 途上国関連

途上国に新たな義務を設けるのは先進国の対策が実現した後、という途上国の主張と、排出量の多い途上国は排出量目標をという米国の主張。

4. 共通の政策・措置の導入をEUが主張

京都議定書交渉時の衡平性に関する議論(続き)

5. 途上国は、途上国支援の資金メカニズム設立を主張
6. 特別に悪影響を受ける国(適応及び対策の悪影響)に対する配慮(条約4条8及び9の具体化)
7. 気候変動を起こした責任の大きさ(累積排出量)によって、削減目標を決定するブラジル提案

京都議定書における衡平性

①排出削減目標

排出削減義務は附属書I国（先進国）のみとし、附属書I国の中で削減目標を差異化。附属書I国の中でもロシアなど経済移行中の国は、基準年を1990年以外とすることが認められている。附属書I国間による排出量取引制度を導入。

②途上国には新たな義務を課さない。

③クリーン開発メカニズム（CDM）

CDMとして、先進国が途上国での排出抑制を支援する手続きを制度化。

過去の交渉過程からの教訓

ある特定の衡平性の原則がそのまま適用されているわけではない。

衡平性の確保は、単に排出量関連義務だけでなく、資金メカニズムやCDMにおける扱い等、「レジーム」の中で総合的に配慮されている。

4. 将来枠組み提案における 衡平性の扱い

将来枠組み提案における衡平性の扱い

1. 衡平性を最重要項目としている提案

提 案 名	内 容
収縮及び収束 Contraction & Convergence ・独連邦政府気候変動諮問委員会(WBGU) ・仏気候変動問題省庁間専門委員会	中期的に一人当たり排出量が世界で一律になるように目標設定(平等原則) ・収縮及び収束アプローチを採用 ・2050年に一人当たり排出量を一律にする
マルチステージ等、途上国分類のための提案	・一人当たりGDPなどの指標がある一定レベル(卒業指数)に達した国から排出量義務を負う。
ブラジル政府提案(議定書交渉中からのもの)	温暖化への寄与度(累積排出量)に応じて削減割り当て

将来枠組み提案における衡平性の扱い(続き)

2. 衡平性を枠組み決定の基準の一つとして扱っている提案

提 案 名	内 容
トリプティック (Triptych)	排出量目標設定にあたり、一人当たり排出量を基準の一つとする(その他、「効率性」を反映させるためにGDP当たり排出量やセクター別原単位も基準としている) (平等原則、各国の主権尊重、支払い能力のミックス)
GDP当たり排出量の削減	途上国への配慮という意味での衡平性。ただし、先進国間等で差異化する場合はさらなる評価基準必要
温暖化版マーシャルプラン	途上国への大規模な資金移転で温暖化対策(削減と適応)を実施。

衡平性に関するその他の議論

1. 手続きの衡平性

合意に至るまでの協議に参加する機会を全ての関係者に均等に与える「手続きの衡平性」として、

- * 情報へのアクセス
- * 途上国の代表団がCOPに参加するための費用を負担
- * 決定方法(全会一致か多数決か等)

特に、一部の国家(例:大量排出国)だけで削減目標を決めるような場合、手続きの衡平性が問題となる。

2. 世代間の衡平性

現在の提案のほとんどは、世代内の衡平性は考慮しているが、世代間の衡平性までは考慮できていない。

衡平性に関するその他の議論(続き)

3. 気候変動の悪影響の面での衡平性

気候変動の悪影響は、地理的に、全ての地域に平等に生じるわけではない。相対的に被害の少ない地域は、被害の大きい国に対してなんらかの支援をすることによって、損害(貨幣換算で)を一律にする、という案が考えられる(実際には、適応基金に反映されている)。

4. 衡平性と環境保全上の実効性との関係

衡平性の確保と環境保全上の実効性(温室効果ガスの排出削減)とは必ずしも正の相関関係にない。つまり、衡平性の確保だけを念頭に対策義務を設定すると、排出削減量の最大化につながらない可能性がある。(途上国への配慮等)

5. 衡平性の具現化に向けて

衡平性の具現化に向けて

- 中長期的(2050年等)には、一人当たり排出量の一律化を目指すべきという声は多い(気象等の理由による微調整含む)。また、一人あたり所得等による削減目標の差別化には合意は比較的得られる可能性が高い。
- しかし、短期的約束に関しては、より多様な主張がある。複数の衡平性のミックスに加え、効率性等その他の基準を考慮して最終的な制度にする必要がある。
- 先進国と途上国、という2つのグループ分けから、「一人当たり排出量」「一人当たりGDP」等の複数の指標でグループ化しなおすことも、衡平性確保の観点から検討の余地がある。

まとめ

- 「衡平性」は、気候変動に関する将来枠組みを議論する上で不可欠な要素。
- 長期的には一人当たり排出量の均一化を目標とすべしという声が聞かれるが、短期の制度においては、各国のより多様な事情を制度に反映させることが必要。
- 気候変動枠組条約や京都議定書の経験を踏まえると、衡平性は、排出量の目標値だけで達成されるのではなく、途上国への基金や脆弱な国への配慮等、レジームの中で総合的に達成する方が現実的。
- 我が国としては、上記の点をふまえ、衡平性の重要性かつ国の多様性を理解した上で、バランスの取れる制度提案を行っていくべき。