

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5回会合)

気候変動に関する将来枠組み： 国際社会における政府の役割と 国家間合意のあり方

平成16年10月 5日(火)
独立行政法人 国立環境研究所 亀山康子

発表内容

1. 気候変動対策を決定する3つのレベル
2. 「政府」の役割
3. 国際レベルにおける合意形成プロセス
4. まとめ

1. 気候変動対策を決定する レベル

国際政治と3つのレベル

- 国際的なある問題一般において、問題に対処するための決定は、以下の3つのレベルのいずれかにおいて実施される。
- 国際レベル：国際条約等
- 国家レベル(=政府)：国内法規制等
- 国内レベル(=民間)：企業や家庭、自治体等
- 上記の中で、特定の決定がなされるべきレベルの選択に関しては、その決定の性質によって異なる。

気候変動：全てのレベルでの決定が必要

- 気候変動問題は、その原因である温室効果ガス排出量が全ての国から排出され、また同時にその結果である気候変動の影響も世界各国で生じることから、その対処には**国際レベル**での議論が必要。
- 温室効果ガス排出は、国内の産業、交通、民生、全ての分野の活動に関係する。そのため、国際レベルで決定された事項について、国内対策を実施するためには、政府(**国家レベル**)での決定が必要であり、国家は、その責任を持つ。
- 温室効果ガス排出量を抑制する実際の行動主体は、企業や個人などの国内主体である。そのため、最も効率的な方策等の検討には民間(**国内レベル**)での議論が必要。

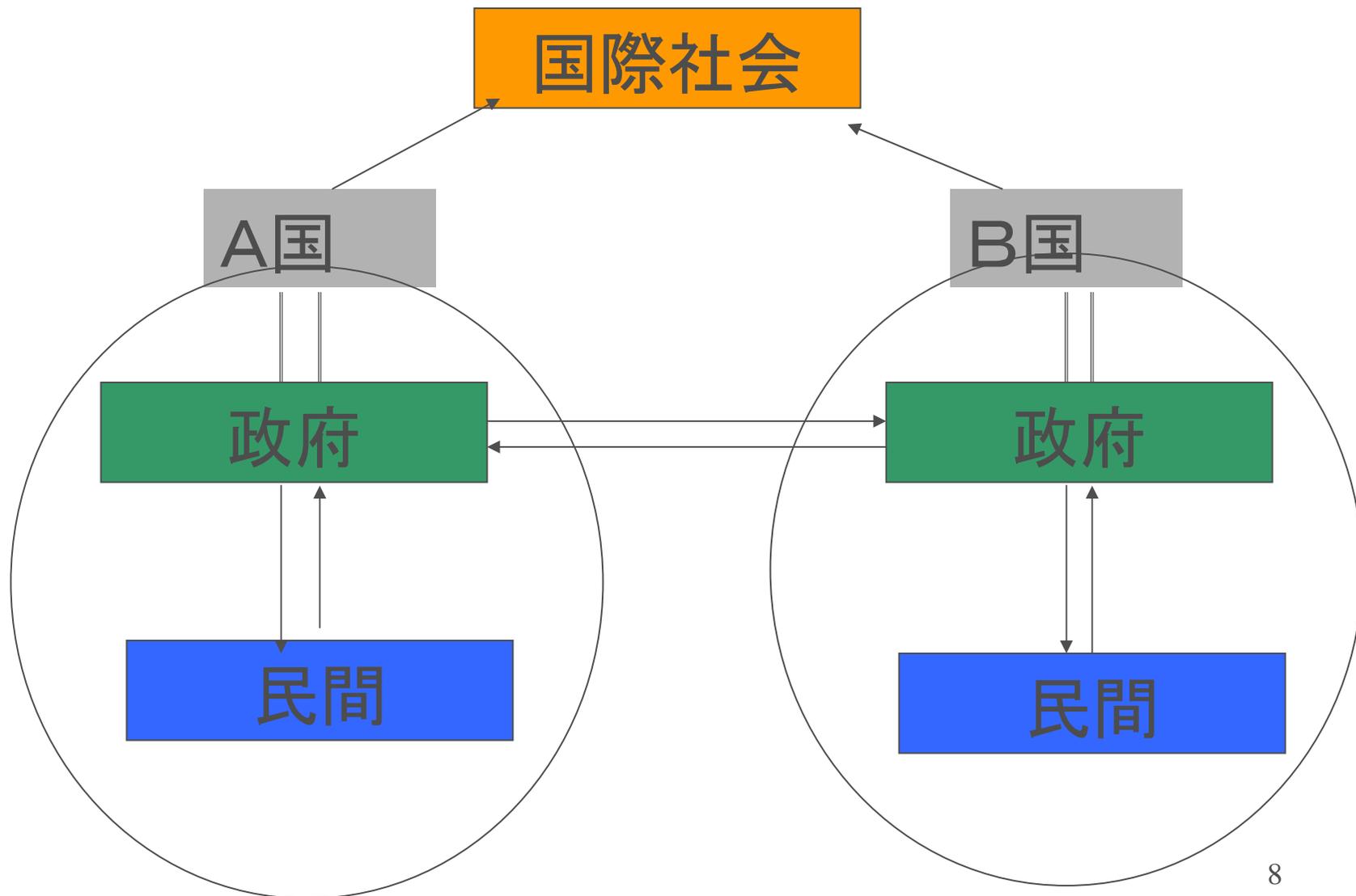
2. 「政府」の役割

気候変動対策における政府の役割

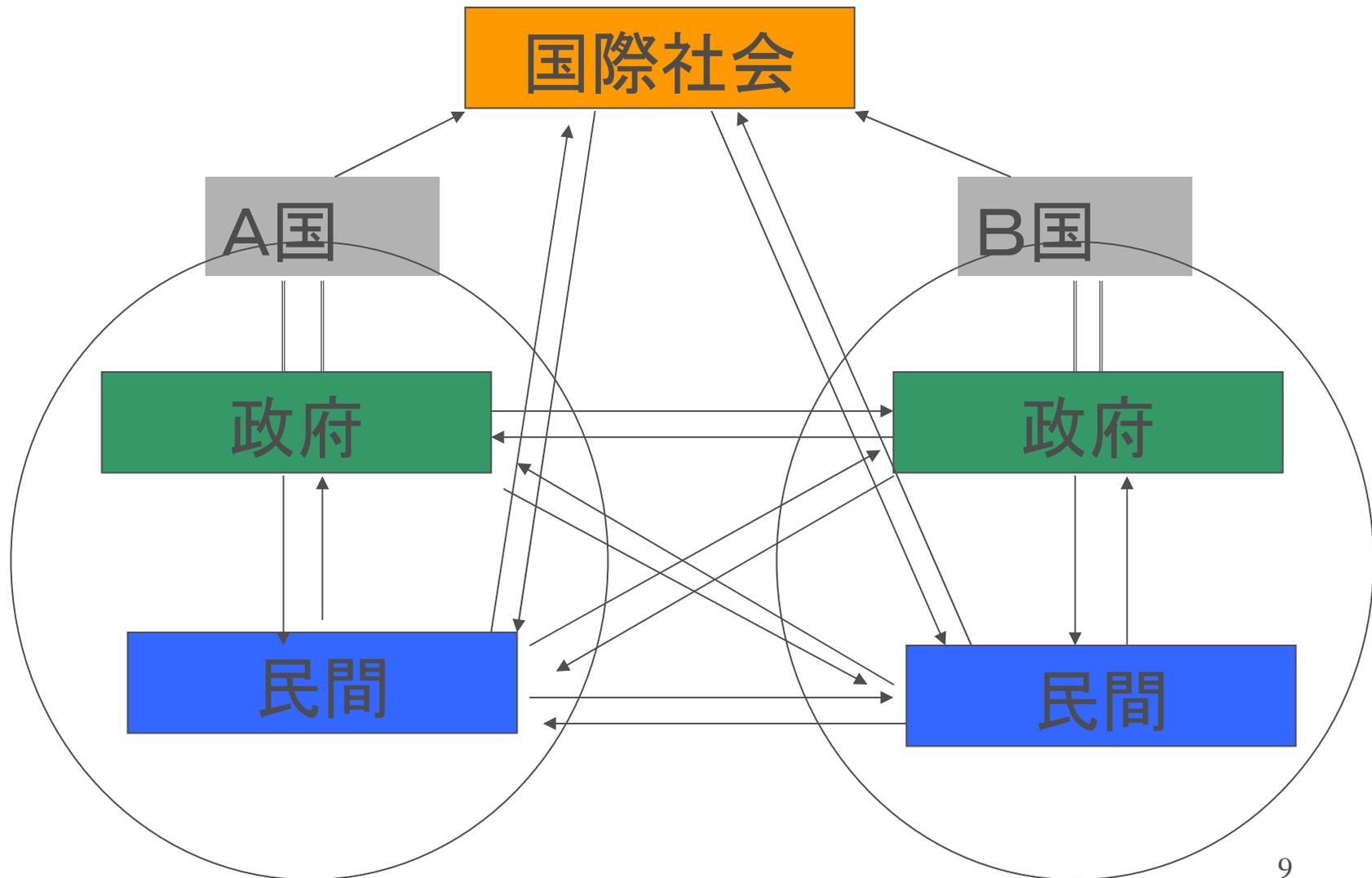
近代の国際政治における主要な行動主体。(近年、その構造は複雑化しているが、それでもなお、最も重要な位置を占める)

- 政府は、国際レベルでの決定過程に、国家の代表として主体的に関わる＝国際レベルでの決定に責任を持つのは政府
- 政府は、国際レベルでの決定に基づき、必要な国内政策の導入を決定する＝国際レベルでの決定の実施に責任を持つのは政府

従来までの国際関係



近年拡大しつつある国際関係：国内アクターの越境活動が急増



政府と民間との関係

従来、国内レベルに収まっていた民間のアクター（sub-national actors）（企業、環境保護団体、研究者等）が、政府を介さずに直接、国外の諸アクターと関係を築く（trans-national actors）行動が、近年、ますます拡大している。

しかし、このような現象は、政府の役割を減らすわけではなく、むしろ、新たな役割が政府に求められている。

例：・独占禁止法の域外適用等、経済のグローバル化への対処

＝企業が政府を介さず直接他国で経済活動をするようになって、企業は活動拠点となる国の規制を受ける。

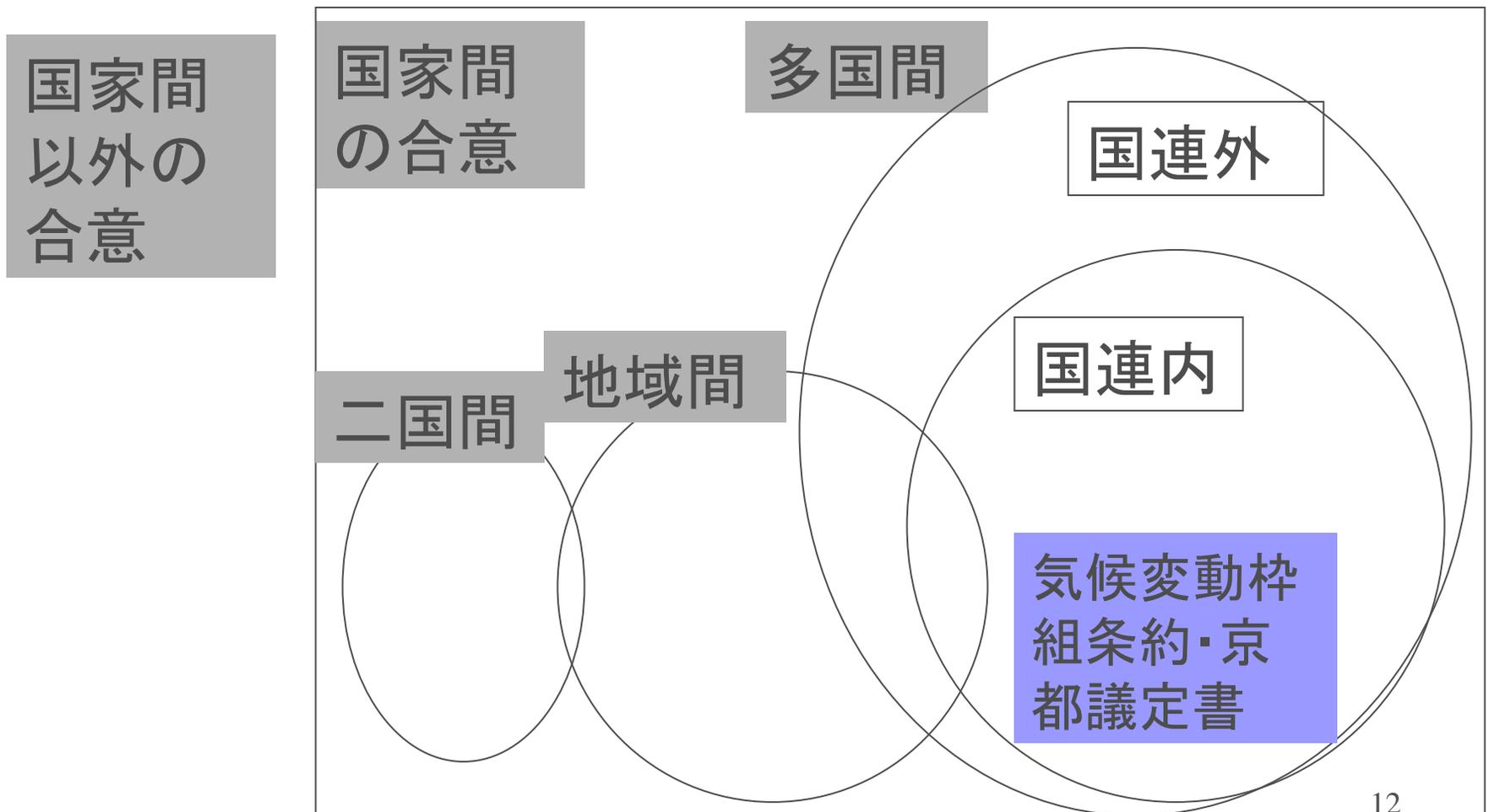
・麻薬取り締まりやハイジャック防止等、国際犯罪への対処

＝個人が別の国籍の個人に被害を及ぼす危険が存在する場合、政府は国際規則に乗っ取って取り締まる。

3. 国際レベルにおける合意形成 プロセス

国際レベルにおける合意のあり方

国際レベルにおける合意の形態は多様。



現状(国連下での多国間条約)の長所

1. 気候変動問題の把握:

気候変動に関する抑制策及び適応策が全ての国の活動に関連する以上、その問題の把握(温室効果排出量のデータ収集、気温上昇や降雨量、異常気象等モニタリング、排出量取引等の対策、等に必要な制度構築)にはすべての国の関与が必要。

2. 国連という既存の制度の活用:

手続きルールや事務局の作業要領等、既存の制度が存在するため、効率的。また、気候変動問題は、生物多様性や砂漠化等他の地球環境問題とも関係するが、国連の下に位置づけられていると相互調整が実施されうる。資金供給メカニズムとの関係なども同様。

3. 多国間での合意という重みづけ:

国連の内外にかかわらず、全ての国が合意に参加した条約は、数力国だけが参加したものに比べて、重みがあるといえる。参加国が多いほど、合意達成に時間がかかるおそれがあるが、一旦合意された内容は、すべての国において重く受け止められる。その結果、制度の安定性、将来発展性、長期性につながる。

現状(国連下での多国間条約)の長所

4. 手続きの正当性:

衡平性の確保、及び、不確実性の残されている問題に関する意思決定には、関係者全ての参加が求められる(前回会合参照)。正当性のある手続きを踏んで得られた合意のみが、正当性を持つ合意といえる。

さらに、日本にとっては、

5. 国連利用による外交力の最大化:

国連の下で交渉を進める方が各国と二国間で交渉を進めるよりも外交力を最大限効率的に活用できるものと思われる。特に、地球環境問題は、対策技術・人的資源、財政的資源、を持つ日本にとって積極的に関与しうるテーマ。

現状(国連下での多国間条約)の課題

180以上の国のコンセンサスを得るための代償の大きさ

- 産油国の消極的な発言に対する忍耐の必要な交渉術、
- すべての国を満足させるために妥協に妥協を重ねた結果として理想からはずれていく合意
- 気候変動対策が目的のはずの交渉に、貧困対策なども盛り込まれるといった問題。
- 合意を得るためにかかる時間の長さ。

気候変動に関する将来枠組み議論の進め方

1. 現状（国連気候変動枠組条約等国連の下での他国間協議）の進め方には、数多くの長所が見られ、とりわけ日本の外交にとってもメリットとなることから、同プロセスを今後も気候変動に関する国際交渉の中心的フォーラムとして継続すべきである。
2. 同時に、残されている課題に対処すべく、他種類のプロセスを補足的に利用すべき。

気候変動に関する将来枠組み議論の進め方

基本的な部分（現在の枠組条約や京都議定書において対象となっている範囲、すなわち気候変動抑制のための各国の義務、国別報告書の提出等情報の共有、途上国への各種支援策等）は、今後とも、気候変動枠組条約プロセスの中で議論する。

以上のプロセスを補完するための他プロセスとして、例えば、

- 参加国の限定（二国間、数カ国、地域 等）
- 対象議題の限定（技術、排出量取引 等）
- 国内主体の参加（同業種間での意見交換、環境保護団体と研究者との意見交換 等）

などが考えられる。

まとめ

- 気候変動問題は、その性質上、国際、政府、民間の全てのレベルにおいて、対策に向けた決定とそれにもとづく行動が伴う必要がある。
- とりわけ、政府においては、近年における民間主体の越境活動の急増に合わせ、従来の役割に加えて新たな役割が求められている。
- 国連の下における多国間協議は、気候変動問題を扱う上で多くの長所があり、今後も気候変動枠組条約を中心とした国際的枠組み作りのプロセスを維持すべきである。
- 他方、国連の下での多国間協議は、180を超える国が参加するために生じる課題もあるため、多様なプロセスによる補完が有効と考えられる。