

気候変動枠組条約 COP3 と京都議定書の採択 (1997年)¹

話し手 亀山 康子 氏 ・ 高橋 康夫 氏 ・ 高村 ゆかり 氏 ・ 竹本 和彦 氏 ・ 浜中 裕徳 氏

◆ 気候変動交渉への関わり

——初めに、気候変動交渉にどのような形で携わられていたかお聞かせください。

○浜中 私は地球環境部ができたときに、条約交渉を担当していた当時の加藤（三郎）部長、担当課だった環境保全対策課の柳下（正治）課長の体制を企画課長としてサポートするということで間接的に関わっていました。その後、1995年7月に地球環境部長を拝命し、京都議定書交渉を担当し、環境省発足後は地球環境局長、それから地球環境審議官として、議定書実施ルール交渉、あるいは議定書発効に向けた取組に従事しました。

COP（気候変動枠組条約締約国会議）について、COP1（ベルリン）は部長就任の数か月前に開催されたので、担当していませんでした。COP2（ジュネーブ）からCOP9（ミラノ）まで出席し、2004年地球環境審議官を最後に退官しました。

○竹本 私はCOP3、京都会議のときは、議長補佐として参加しました。その後、COP4（ブエノスアイレス）からCOP15（コペンハーゲン）にかけて、必ずしもすべての会合ではありませんが、様々な立場で国際交渉に関与させていただきました。

○高橋 私が最初に関わったのはハグのCOP6で、国連大学高等研究所に出向していたので、そこから派遣され、技術移転という分野を担当しました。その直後、温暖化国際対策室長となり、COP6再開会合（ボン）、7（マラケシュ）を、その後、研究調査室長に異動し、8（デリー）、9、10（ブエノスアイレス）と、森林の吸収源の分野を主に担当しました。

○亀山 1992年に気候変動枠組条約が採択されたのと前後して、4月に国立環境研究所に研究員として就職しました。もともと研究の専門が国際関係論で、研究対象が気候変動枠組条約の交渉過程でした。直接交渉に携わった方々にインタビューして回っているうちに、「交渉に入りませんか」とお声がけいただきました。当時、国環研は環境庁国立環境研究所でしたので、私も

¹ このインタビューは、2021年4月20日に行った。文中に記載されている組織の名称や人物の肩書は、特に断り書きのない限り、語られている出来事当時のものである。発言内容は各発言者の責任で御確認いただいたものであり、必ずしも環境省の見解ではない。

政府代表団の一員として参加しました。1995年の春にベルリンのCOP1に参加し、それ以降も、ほぼ毎年COPに出席しました。2001年以降は国環研が独立行政法人化し、リサーチNGOとしてオブザーバー参加しています。

○高村 当時、私自身は、オゾン層破壊物質を規制するモントリオール議定書など国際環境条約のコンプライアンス(遵守)について研究していました。1998年以降、京都議定書の実施規則が交渉の俎上にのりということで、当時の梶原(成元)室長を通じて、加藤久和先生が座長の検討会に呼んでいただきました。それが京都議定書の実施規則の交渉に関わる、ひいては気候変動交渉に関わるきっかけになりました。



高村 ゆかり 氏

COPとの関係では、1999年に遵守制度に関する議論が始まり、補助機関の会合で初めてボンに行きました。その年開催されたCOP5には参加していませんでしたが、2000年の1回目の補助機関会合から、特別作業部会などの会合を含め、すべての交渉会合に参加しています。COPは、COP6から全部参加しています。

——COP3を京都に誘致するきっかけについて教えてください。

○浜中 COP1で、宮下創平先生が環境庁長官で日本政府代表として出席され、COP3以降のできるだけ早い時期のCOPを日本に誘致する用意があると表明されました。その当時は地球環境部長の澤村(宏)さんや、環境保全対策課長の松下和夫さんが担当で、お話を聞いていました。地球温暖化問題について、竹下元総理を始め、与党や政府の中で大変大きな課題であるという認識は既にできていて、この問題で日本が国際的なリーダーシップを発揮すべきだという考えも多くの方に共有されていたと思います。

なお、地球部長就任の際に、上司から、あなたの部長として最も重要な課題はCOP3の日本開催をCOPで正式に決定すること、そしてそれを受けた議定書交渉を行うことだと指示され、COP2に向けた準備として、日本開催に向けて政府内で意思決定をしようとなりました。当時小林光さんが担当課長で調整し、政府内では特段大きな問題はなく、このプロセスは進行しました。それでCOP2で岩垂寿喜男環境庁長官(当時)が日本政府代表で正式に申出を行い、COP3の京都開催が決定されました。

これまで条約交渉会議の議長国としての経験がなかったものですから、COP1議長国のドイツ環境省、当時、ボンにありましたが、コーネリア・ケネット・ティーレン課長を訪問し、いろいろ経験や教訓を聞きました。その後、COP3に向けた交渉に本格的に取り組みました。

◆ 日本の削減案

——COP3 に向けて日本の削減案を作成するに当たり、どのような議論がありましたか。科学的な知見はどのように生かされたのでしょうか。

○浜中 1990年水準からの相当の削減（シグニフィカント・リダクション）については、国際的には相場になりつつありましたが、国内ではこの意味するところを含めて十分に共有できていませんでした。環境庁としては、国環研（国立環境研究所）の分析から、1990年水準から5%削減、あるいはもう少し削減できるのではないかと考え、主張しました。しかし、通産省は、エネルギー起源のCO₂については、1990年水準から下回るのは絶対に不可能だと主張しました。電力、鉄鋼、化学、自動車など関係業界をバックとして、豊富な情報を持っており、それを武器に強く主張して譲らず平行線で、なかなか説得できませんでした。橋本龍太郎総理大臣は、このままでは議長国として満足に采配できない、ということで、官邸が中心となり調整に乗り出しました。官邸には、官房副長官として、厚生省時代から非常に親しくしていただいた古川貞二郎さん、その下に内政審議室長の田波耕治さん（後の大蔵事務次官、国際協力銀行の総裁）、それから外政審議室長の平林博さん（後のインド大使）がいらっしゃいました。

まず、国際的な相場感を国内関係者で共有しようということで、国際会議の場、AGBM²第7回会合（1997年8月）だったと思いますが、石井道子環境庁長官を始め、我々事務レベルでも、腹案一すなわち日本は京都会議の最後の落としどころを1990年水準と同じくらい、ゼロ%削減としたいという案一を打診しました。それに対し、欧州や途上国の関係者からは、そんなことではお話にならないという回答でした。ではどのくらいなら受け入れ可能かと聞くと、大方の感触は1990年から5%削減程度でした。石井長官が帰国されて橋本総理にそのことを報告し、官邸や各省の関係者にもその情報が共有され、京都会議の最終成果は、先進国全体で5%程度削減ということではないかという共通認識になりました。

これを共通認識として、日本としてどうするのか。当時の交渉作業部会、AGBMのエストラダ議長（アルゼンチンの外交官）が、日本は議長国として早く提案を出せということを強く言われていました。日本の国内削減はどうするのかという難しい問題にぶつかるわけです。それで官邸が直接調整に乗り出し通産省、環境庁、運輸省、その他の省庁を集めて、意見を戦わせ、議論しました。エネルギー起源CO₂については、通産省の主張のとおり、つまり90年水準となりました。しかし、それ以外にも削減の可能性があるだろうということで、エネルギー起源以外のCO₂、メタンや一酸化二窒素といった対象ガスの削減の可能性について、環境庁が関係各省をまとめて検討を行いました。その結果、0.5%程度の削減は可能だということになり

² 気候変動に関する国際連合枠組条約のベルリンマンデート・アドホックグループ（Ad hoc Group on the Berlin Mandate）

ました。

しかし、そこまでいっても、相場の5%削減までまだ隔たりが大き過ぎます。そこで、目標年として見込まれる2010年まで、少し時間がある。相当いい技術が開発できるかもしれないし、国民各界、各層の努力も、もっと進むかもしれない。だから、そこは今積み上げができないが、2%分ぐらいは見込めるだろうということで、通産省の方々は目を丸くして見ていましたが、全体で2.5%削減と見積もりました。しかし、まだ5%まで隔たりがあります。そこで国別の事情の違いを考慮して、目標を差異化しようということをして日本が提案していくことにしました。その理屈として、ここは通産省が口を酸っぱくして言っていました。日本は1980年代、第二次オイルショックの頃に、企業が大いに省エネ投資をやったため、欧米に比べて非常に産業界のエネルギー効率が高い。1990年を基準で比べられたら、日本は不利になる。そこで、かなり勝手な理屈かもしれませんが、目標は少し低くてもいいという理屈を立てて、基準となる先進国の削減率は5%ですが、日本提案で出す日本の削減目標は2.5%だ、しかもそのうち、特に化石燃料の燃焼に伴うエネルギー起源CO₂は1990年と同じ水準だ、こういう考え方でまとめました。通産省は、産業界に対して、従来から皆さんと議論して大体まとめてきたゼロ%というのは変わらないという説明をしていました。各省庁とか産業界との調整を含めて、私は「ガラス細工」のようだと言っています。

ただ、多国間の国際交渉で、1つの国の言い分が100%通るということはまずあり得ません。半分か、それに若干プラスして取ればいいというぐらいに考えた方がいいのです。そういう中で、ガラス細工のようにまとめて、もう1ミリたりとも動けません、これを全部認めてくれないと私は降りますというのは、国際交渉ではとても通らない主張なのですが、官邸の力を借りて調整して、ぎりぎりのガラス細工を作り上げたところから来る難しさがあったように思います。

○亀山 国立環境研究所では、私の元上司に当たります森田恒幸先生が、数年前からAIMモデル（Asia-Pacific Integrated Model、アジア太平洋統合評価モデル）を作っていました。当時アメリカやヨーロッパではモデルを活用して排出削減策を評価する研究が始まっていた時期で、日本でも同様の研究プロジェクトが立ち上がって、それを活用した初めての機会でした。



亀山 康子 氏

京都議定書に関しては、2010年までに1990年比で6~8%の削減は可能だという試算を出したんですけれども、当時日本では、通産省側でそういうしっかりしたモデルを作った研究者がいなかったものですから、通産省からは、根拠を出せと言われました。モデルの中身

やその前提条件をオープンにすると、この前提条件が間違っているとか、この試算がおかしいとか、細かいところを全部突いてくるような形になってしまったんです。それに一つずつ丁寧に答え、それでも6~8%は削減が可能だということは証明し続けたんですけども、森田先生のお立場は非常に辛いものだったと思いました。今でこそ経産省側にも同様のタイプのモデルがあって、モデル対モデルという意味では対等な話ができるようになりましたけれども、当時はそうではなく、科学的でない議論が多かったと思います。ただ、やはりそのモデルがなければ、環境庁から削減可能だということを主張するのは難しかったので、環境政策を実施するに当たって、いかに科学的な知見が重要かということを感じさせられるものだったかなと思います。

また、パリ協定では、2°C目標や1.5°C目標という、究極的に達成しなければいけない目標が定められ、それに向けて2050年までにネットゼロにするとか、2030年にこれぐらい減らさなければいけないというような、バックキャストिंगの手法が使えるようになるんですけども、京都議定書の当時は、そういった長期目標自体に合意が得られていなかったのも、そもそも何%減らすことが気候変動の抑制にとって必要なかという観点からの議論が、科学的にできませんでした。どれだけ減らすべきかの「べき論」の議論ができないとなると、どれぐらい減らせるのかという、「キャン(can)」の議論しかできないんです。そうすると、産業界からは「これぐらいしか減らせません、もう乾いた雑巾でこれ以上省エネはできません」という主張のみになってしまいました。また当時はエネルギーの脱炭素化という発想があまりなかったですから、原発をやりますとはおっしゃるんですけども、再生可能エネルギーは当時非常にコストが掛かるという認識がある中で、いかに削減するかはどう省エネするかの話でした。その中で、削減するという合意を得るのは難しかったと思います。

◆ COP3 での交渉について

——COP3 では、事前に十分な議論をしていなかった、吸収源、対象ガスの範囲、市場メカニズム等の削減率の深掘りについて、現場で交渉がスタートしたと承知しています。交渉はどのように進められたのでしょうか。現地での日本政府内の連携はいかがでしたか。また、最終的に京都議定書を取りまとめることができた要因は何だったのでしょうか。

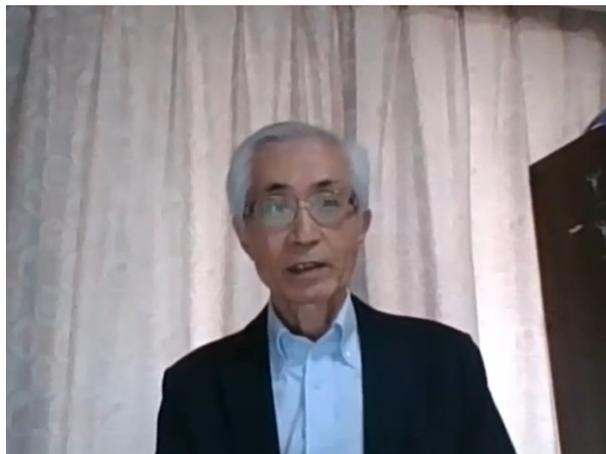
○浜中 本番に入る直前の11月頃に東京で非公式閣僚会合を開催し、その後、当時の大木浩大臣、後のCOP3議長を先頭に、EU、アメリカなどとの閣僚幹部レベルでの意見交換も大変精力的にやり、幾つかの交渉上の論点については、一定の収れんが見られましたが、数値目標については、EUは15%削減、アメリカはゼロ%、日本は2.5%削減ということで、お互いに隔たりが非常に大きいままでした。また、日本が主張した目標の差異化についてはなかなかいい反応がない。一方で、EUは15の加盟国の間で一致して取り組む必要があり、実は各国いろいろな事情があったのですが、それを表に出すとばらばらになるおそれがあり、EUバブルというこ

とでまとめて15%削減しますと強硬に主張しました。こういう重要な論点でなかなか隔たりが埋まらないまま、本番に突入しました。

第1週は事務レベル協議で、差異化やEUバブルについて、少しずつアメリカやEUが柔軟になる兆しが見られましたが、数値目標はどうなるのかという点が大きな関心事項でした。実は外務省筋から、どうもアメリカが動く兆しがあるようだという情報がありましたが、具体的な内容はよく分かりませんでした。第2週はハイレベル会合で、アメリカからはゴア副大統領が出てきました。アメリカの代表団に柔軟になるようにとクリントン大統領から指示があったようです。交渉団長のアイゼンシュタット国務次官は、「数値目標で2%程度の削減に合意する用意はある。さらに吸収源の吸収量を算入すべき」と主張し、そういった条件次第では、もっと深掘り（ディーパーカット）もできると示唆しました。そうして数値目標を巡る交渉が動き始め、歩み寄る可能性が初めて出てきました。歩み寄らないと合意が成立せず、京都会議は成功しないので、現場も、もう寝ている暇はないという交渉に突入しました。そのときの重要な論点は、吸収源の吸収量の算入方式をどうするか。代替フロン類を対象ガスに含めるのか、いわゆる3ガス（3種類のガス）か、代替フロン類を含めた6ガス（6種類のガス）かという違いです。それから、排出量取引、共同実施、CDM（クリーン開発メカニズム）といった、いわゆる京都メカニズムの扱いでした。

環境庁、特に私は、主に吸収源を担当しました。第1週までは、日本としては、森林などの吸収量の算定は石油、石炭などを燃やして排出される二酸化炭素を算定することに比べれば非常に不確実性があり、直ちに法的拘束力を持つ数値目標に入れるのは時期尚早で、第一約束期間では、せいぜい1990年以降に実施された新規の植林や、再植林、あるいは森林伐採による排出といった限られた活動による排出と吸収だけを算入する方式（限定グロスネット方式）がせいぜいだと主張していました。しかし、議長国として、数値目標の合意を最優先とすると、日本として合意される目標を達成する条件を確保する必要がありました。

代表団内でも、現場の交渉で中心となって進めてこられた田邊地球環境問題担当大使（その後逝去された）が私に対して、「もうこんな状況になっているのに、環境庁は今までのポジションにこだわるんですか。そんなことをしていたら京都会議が潰れてしまう。それでもいいんですか。」とまで言われて、交渉方針を転換しました。当時吸収源の問題は農水省、林野庁が担当でしたが、森林吸収はあまり大きな 이슈にならないとの見込みもあり、林野庁の方が東京に帰ってしまい、京都にいなかったため大変苦慮しました。そういうことで日米EUの三極間交渉を行い、日本として目標のレベルの2.5%削減から、森林吸収源を最大限算入し、合意に



浜中 裕徳 氏

向け 5%とか 6%までの隔たりを埋め、先進国全体としての削減を 5%以上にするとということで、日米 EU の間で最小限の差異化を行うことになりました。対象ガスは、代替フロン類を含めて 6 種類のガスにする。吸収源は対象とする活動を限定しないグロスネット方式で算入する方向で調整が進みました。

そういう調整の過程で、やはり途上国に自主的に約束をしてもらおう、アメリカ議会を通してアメリカを議定書に引き込むためにも、途上国もこれだけやるということを示さないといけない、そのためには先進国ももっと頑張る姿を見せないといけないということで、一旦日本の目標は 5%程度、アメリカも 5%、EU は 6%、あるいは 5%、6%、7%といったような話もあったのではないかと思います、それではまだ不足する、もう一息頑張ろうということでした。首脳間の電話協議も経て、最終的に日本 6%、アメリカ 7%、EU 8%となりました。その最終過程では、代表団内では、大木大臣（議長）の下に、高村外務政務次官とか、外務、環境、通産各省庁の高級事務レベル、大使や省ナンバー 2 の審議官などが集まって激しい議論がありましたが、最終的に受け入れることになりました。その過程では、官邸も含めた調整もありました。やはり COP3 の成功を重視する官邸の方針が最終的な決め手になった、最も重要な要因であったと思います。

先ほど、ガラス細工の調整と言いましたが、一旦国内でそのように調整した 2.5%目標について、産業界に対してエネルギー起源 CO2 はゼロですと話をしていた通産省は、大変この問題に苦慮したと思います。こうした説明を政府として変えるわけにはいかないということで、京都会議でいろいろあったけれども、森林吸収は日本の要求を最大限見込むということにした。そこは今後の実施ルール交渉で必ず確保するから、産業界の皆さんにこれ以上の負担をお願いすることはないということになりました。京都会議が終わって東京に帰ってきてすぐに、通産省の方々が乗り込んでこられて、吸収源の分の 3.7%は環境庁が責任を持ってやってくれないと困る、約束しろと、当時の企画調整局長室で膝詰め談判で言われ、今後の大きな課題として受け止めざるを得ませんでした。

合意できた要因について、私は、地球温暖化問題に具体的に取り組む第一歩として、COP3 で先進国の削減義務を初めて定めるという京都議定書の合意が重要だという認識を、当時の日米 EU の首脳、政治指導者が共有していたということが大きかったと思います。また、数値目標達成のための条件の確保という点も、交渉の大きな課題でしたが、それが大枠、骨組みとしておおむね合意されました。逆に言うと、議定書の批准、発効に向けて、詳細な実施ルール交渉が課題として残りました。

○竹本 日米欧の交渉で、最終段階ではそれぞれが妥協できる部分、確保したい部分が徐々に見えてきました。例えば EU ですと、バブルの共同達成という点で、大方の方向が見えそうになってきたところで、少しその目標値もみんな歩み寄りをすると同時に、差異化についても絶対反対と言っていたのが和らいできました。

やはり日米欧三極の首脳レベルで認識が一致し、それが代表団にも当然伝わり、最終合意に

向かっていくモメンタムを維持できたことが大きかったと思います。裏返して言うと、京都会議のときは、三極がまとまれば、全体の方向付けができたという構造でした。

途上国問題については、先進国、特にアメリカは上院決議がありましたので、途上国問題に関する議論を少しでも前進させることに必死になっていました。途上国に良い印象を与えるために、米国が非常に熱心になって数値目標を上げようとし、最終的な合意に向けたダイナミズムを強く感じました。ただ、ベルリンマンデートの歯止めがあり、この交渉には自ずと限界があったと思います。

それから、現地での特に外務省などとの連携についてお話しします。現場では、議長団の一員として、全体会議も、それから裏の交渉も、常に議長と行動を共にしていました。そういう点では、なかなか普段は垣間見られない世界に一気に入っていったわけです。そうした貴重な経験の中から幾つか申し上げます。



竹本 和彦 氏

1 つは大変うまくいった点からお話しします。外務省の中には様々なマルチ（多国間協議）の経験をされた方が数多くおられます

が、京都会議は、我が国の最大事業であり、イニシアチブを執るべき会議でしたので、外務省の経験豊富な方々を議長団に送り込んでいただきました。具体的には、赤尾信敏大使（在ジュネーブ国際機関日本政府代表部）及び国連代表部参事官を務められた柴田孝男公使（在ジンバブエ大使館）にご参画いただき、会議期間中、最初から最後まで大変お世話になりました。深い経験と知見を備え併せ、また人的ネットワークがあるということで、縦横無尽にキーとなる各国交渉団の人たちと直接に連絡が取れる。非常に大きな力添えをいただきました。

また当時、外務省出身の平林外政審議室長が、最終的な詰めの段階で大きな役割を果たされました。会期最後の2、3日間は夜通しの交渉になりましたが、時々刻々各国代表団の対応も変わってくる中で、官邸と議長団との間の連絡を取っていただきました。とりわけ最終局面では、平林外政審議室長は直接会場に乗り込み、各国代表団やエストラダ議長とも、ぎりぎりの交渉をしていただき、合意形成に導いていただきました。

3点目は、最後の局面で、橋本総理から米国、イギリス、ドイツなどの首脳に直接電話をしていただき、京都会議の成功に向け首脳間での合意を取りつけていただきました。

苦勞した点は、事前の情報の収集力でした。外務省は在外公館のルート、通産省はジェットロであるとか、海外の要所要所に職員を派遣しており、ファーストハンド情報が入手できるのに対し、環境庁には海外の出先もなく、頼れるのは、若干遅れて到達する公電のみという状況でした。そういう点では、常に後手に回るといふ憂き目がありました。また、こういう難しい局面の中で、外務省の経験豊富な人にも助けられながら、環境庁の代表団も、みんなそれぞれで

きる限りの最善を尽くして、最終的に議長国として成功につなげていったと思います。

◆ COP3 で残された課題

——吸収源、遵守のルール、京都メカニズムの詳細ルール策定などCOP3 で残された課題について、国内の調整や国際交渉はどのように進めたのでしょうか。2001年に米国の京都議定書離脱がありました、当時の受け止めはいかがでしたでしょうか。またCOP6再開会合、COP7には、どのように対応したのでしょうか。

○浜中 議定書実施ルール交渉について、私は主に吸収源についてお話をします。日本もかつてCOP3本番の事務レベルの交渉で主張していたように、吸収量の把握に不確実性がある。それから、樹木は、自然の中で立木という形で生きていれば吸収は続きますが、それを切ってしまうと人間が使えば、そこで吸収は終わるといふ吸収源の非永続性の問題がありました。それから吸収の活動は1990年以降に追加的に行われたものなのか、あるいはその吸収は人為的努力によるものなのかどうかという問題もあります。いろいろな吸収の量を全部入れていくということにすると、アメリカのような大陸で膨大な面積の森林を有する国の吸収量が大きくなってしまい、排出の削減をどうするかという議論をしているときに削減が台なしになってしまう、大きな抜け穴になるのではないかと。そういう意味での吸収量の規模、スケールという論点がありました。

吸収源による吸収量の算入については、京都会議後も国際的に根強く反対論があり、いろいろな論点があったので、まずCOPからIPCC（気候変動に関する政府間パネル）に対して特別報告書を作ってほしいと要請しました。IPCCのジム・ワトソン議長のもとで、2000年5月に特別報告書が採択され、これが交渉の科学的基礎になりました。その後の国際交渉では、農水省や林野庁の理解と協力が不可欠で、連携して検討を進めました。COP3でこういう経緯で合意されたのだから、何が何でも3.7%を取りに行くことが必要だという経緯論だけで押し切ろうとすると、農水、林野との信頼関係が失われると考え、彼らとはじっくりと議論しました。最終的に農水省、林野庁には間伐、枝打ちなどを積極的に行う育成林だけではなく、天然林も含めて広く吸収量を算入しようという決断をしていただき、日本政府として一致して協力する体制を築きました。

まず2000年のCOP6が非常に重要な場でした。私は吸収源の議論の代表格のブラジル代表にアプローチして、日本は森林の吸収量の確保が絶対に不可欠だと繰り返し話をしました。その結果、多国間交渉の場で、先進国だけでなく、主要な途上国も含めて、おおむね理解を得ることができました。ただ、COP6は最終的に交渉不調となり、翌年のCOP6再開会合に持ち越されました。

COP6再開会合では、アメリカの京都議定書からの離脱を受けて、結果的にEUが合意成立を優先する方針となり、吸収源について日本の言い値をほぼそのまま受け入れました。別の論

点で、遵守制度の問題がありました。遵守できない場合に、不遵守の措置に法的拘束力を持たせるかどうかという議論があったのですが、その決定は COP6 再開会合では先送りになりました。この問題は、最終的には、目標超過分については 1.3 倍割り増して、次期排出枠、第 1 期の目標が 2008 年から 2012 年ですから、その後、第 2 期の目標期間の排出枠から差し引くということになりました。

アメリカのブッシュ政権の京都議定書離脱は、大変な衝撃でした。ただ国内は、日本の京都で議長国としてまとめたという一種の誇りといえますか、議定書を重視する考え方は与野党で広く共有されており、衆参両院で、アメリカの参加を強く求める、日本として議定書を率先して批准して、2002 年発効を目指して国際的にリーダーシップを発揮すべき、という全会一致の決議が採択されました。このときには、小島敏郎さんが、官房審議官だったと思いますが、大変機敏に政界を回られました。

日本としては、アメリカへの復帰の働きかけと、同時に COP6 再開会合に向けて多国間交渉を真剣にやるという、言わば 2 匹のウサギを追いかけるようなことを、どうしてもやらざるを得ませんでした。EU は、割と早く見極めをつけ、アメリカ抜きで日本と EU が組んで、議定書実施ルールに合意し、批准、発効にこぎ着けようとしていたわけです。しかし、日本はなかなか割り切れない。経済界を中心に、京都議定書はなおいろいろと問題があるという考え方があったものですから、アメリカも入らないのでは話にならないという議論になることを恐れていました。小泉純一郎総理や川口順子環境大臣が首脳レベルや閣僚級でアメリカと話合いをし、同時にポンの再開会合に向けて取り組むということだったと思います。

いろいろ課題がありましたが、COP6 再開会合でボン合意、COP7 でマラケシュ合意ができました。そうした交渉過程で印象に残っているのは、主要な論点について、川口大臣自ら閣僚級協議で非常に粘り強く交渉されて、日本が受け入れられる内容で決着したということです。当時環境省ができて、地球環境局や次官級の審議官ポスト（地球環境審議官）ができたということで、地球環境政策の優先順位が大変上がりました。それから、同時に川口大臣が、国際的に活躍する。トップが自らどんどん動きますから情報も集まる。そうになると、外交交渉も川口大臣、環境省が中心になって進むというところがありました。国内的にも、もともと旧通産省出身の方でしたので、後輩である日下一正局長さんとホットラインができていましたので、対米働きかけ、その他国内の調整も川口大臣中心でやっていました。いろいろな意味で、環境省中心に回り始めました。

それから国際環境も非常に重要で、アメリカが離脱しましたので、当時 EU 以外の先進国はアンブレラグループに加わっていたのですが、日本がその旗頭になりました。交渉の最終局面で誰と誰がやるかということになると、COP6 再開会合では、当時のプロンク議長が、川口大臣と膝詰めで交渉した。それから COP7 では、EU の環境大臣に相当する欧州委員会のヴァルストローム環境担当委員と川口大臣が 2 人で交渉しました。そういう意味では日本の役割が非常に大きくなりました。このような経験をしたということは、その要因も含めて、非常に大事な歴史として認識いただくとありがたいと思います。

○高橋 私は環境省になったその日に環境省に戻ってきて、前任の梶原室長から国際交渉担当室長を引き継ぎました。私は、9.11が非常に大きな影響を及ぼしたと思います。川口大臣は9月4日の週にニューヨークに行っていました。当時ブッシュ大統領は、温暖化を否定していたわけではなくて、アメリカは京都議定書とは別の道で取り組んでいくんだということを言っており、政権が変わって気候変動施策のレビューをしたということでした。そのため、大臣からは、できるだけ早くそれをやってアメリカとしての方針を早く出せ、と言っていました。9.11でこれも吹っ飛んでしまいましたが、もしアメリカが何か京都議定書に代わる対策を出していたら、結構ややこしいことになっていた可能性もあるんじゃないかなと思います。



高橋 康夫 氏

また、浜中先生おっしゃったように、COP6、7の辺り、日本が国際交渉において非常に重視されていました。5月のOECD閣僚理事会でしたか、温暖化が非常に重要な議題になって、各国の環境大臣が出席予定だったのですが、川口大臣は国会のため欠席でした。それを補うために、ブロンク議長が、ぜひ川口大臣とボン会合の前に話をしたいと、わざわざ成田まで来て、成田近くのホテルで2時間だけ会議をやって、そのまま戻ったということがあり、非常に強烈に印象に残っています。

当時、日本としては、吸収源の量の確保と、京都メカニズムの活用に制約がかからない、かけないということが至上命題で、その部分はもう環境省も経産省とほぼ同じようなスタンスで、一緒になって交渉をやっていました。特に日本にとって重要だったのは、補足性という、国内対策を主として、その中で市場メカニズムをどこまで使っていくかという点で数量的な目標を作るかどうかという議論と、約束期間リザーブという、どんどん排出枠を売ってしまうということにならないように、その歯止めを掛けるという議論でした。それからCDM、JI（共同実施）に原子力のプロジェクトを認めるかどうかについては、日本は原子力を認めるべきだという主張をしましたが、基本的にはそれは使わないということになりました。

また、遵守、京都メカニズムの参加資格の問題がマラケシュ（COP7）で揉めましたけれども、EUはEU-ETS（EU域内排出量取引制度）をやろうとしていたので、厳しい遵守規定がないと取引が成り立たないということで、そういう意味で非常にこだわったと捉えています。

○高村 私の目から見て印象的だった点を、4つ、申し上げます。

1つは、京都議定書の実施ルール交渉についてです。先ほどお話のありました3条4の森林管理、それから遵守制度、京都メカニズム。資金（ファイナンス）も重要な議題ではありま

したけれども、ルール形成という意味では、この3つが非常に重要な議題だったと私も理解しております。京都議定書の実施ルールの交渉で、面白いなと私が思っていたのは、もちろん遵守の制度は、京都議定書の各国の削減目標の実施をいかに担保するかという観点から議論、交渉されていたと思いますが、2000年の半ば、COP6に向けた交渉の段階から、京都メカニズムを市場メカニズムとしてしっかり機能させるためにはその遵守の確実さが重要だという主張が、先進国の中から、記憶が正しければアメリカやオーストラリアから出てきたことです。通常の多数国間条約の遵守の制度ですと、国としては履行強制可能な拘束力ある帰結を伴う遵守メカニズムに合意することは回避をされる傾向にあると思いますが、市場の論理がむしろハードな遵守の制度を作ろうという国の合意、京都議定書の遵守の仕組みにつながったというのは、大変印象的でした。

2つ目が、米国の京都議定書交渉からの離脱表明は、個人的にもそうでしたが、世界的に大変大きなショックを与えたと思います。ただ、私は、この離脱が、逆にCOP6再開会合での合意とCOP7でのマラケシュ合意につながった、京都議定書の実施規則の合意につながったという、逆説的な見方もしております。日本としてどう対応するか、しかも京都議定書のときの議長国という立場がありますので、大変苦慮されたと思うんですけども、アメリカの離脱が、むしろほかの残りの国々の間で、京都議定書とその実施規則交渉を成功に向かわせる方向に団結させた効果があったのではないかと思います。1つのエピソードをご紹介すると、2001年の途上国グループ、G77+Chinaの議長国がイランでした。産油国イランが議長国というのは通常、あまり温暖化交渉上プラスにワークするとは思えないわけですけども、このときはアメリカの離脱を背景に、「世界の課題に背を向けるアメリカ」をハイライトすることを意識し、合意を成立させ、会議全体を成功させるという立場をとらせる方向で、影響を与えていたのではないかと思います。

3つ目ですけども、このCOP6再開会合からCOP7、特にCOP6再開会合では日本の川口大臣と浜中さんへの注目度が極めて高かったというのが非常に印象的でした。アメリカが離脱した後にCOP6再開会合で合意ができるかどうか、京都議定書とその下での交渉に対するクレディビリティを決める鍵を握っていたと思うんですが、川口大臣に対する信頼感は、諸国の大臣から非常に厚かったと思っています。先ほどお話のあった京都議定書に至るまでの交渉と同様に、政治が、重要なタイミングで重要な役割を果たしていたのだなと思いました。

最後は、COP6再開会合もそうなんですけれども、こうしたのるか反るかと言いましようか、交渉を成功させるのか失敗させるのかという交渉においては、議長国の役割というのが、交渉の歴史を重ねるとともにますますととも重要になってきていると思っています。COP3もですけども、COP6再開会合、COP15—これは失敗した例ですが—、COP21（パリ）についても議長国の役割がいずれも交渉の成否を左右したと感じております。

◆ 京都議定書の発効と思い

——京都議定書の発効に向けてはロシアがキーとなったかと思いますが、国際交渉や国内での調整はどのように進めたのでしょうか。また京都議定書が発効したときはどのように思われましたか。

○竹本 2004年11月にロシアが京都議定書を批准しましたが、それまでの間、日本もEUもロシアにアプローチするのですが、ロシアは前向きな言い方はしつつも、実際に批准するかどうかは確認が取れませんでした。私はたまたま10月にモスクワに行き、ロシア下院の環境委員会のコサリコフ副委員長に会うことができたのですが、コサリコフ氏は、間もなくロシアは批准することになっていると発言された。私も大使館の書記官もこの発言にびっくりしたのですが、これでようやく発効に至るということで、早速電報を書くとともに、直接浜中さんにもお電話しました。

京都議定書発効については、長々と国際交渉などをやりながら、ようやくたどり着いたという安堵感はありませんでしたが、一方でこの先に見える次の課題としての第二約束期間、途上国問題に加えて、アメリカが離脱している状況下においてどうしていくのかという辺りがますます浮き彫りになってきたことを実感しました。

心残りという点では、やはり環境庁は、歴史も浅く、その人的な厚みや経験値に限界があった。また大きな役所との調整や国際情報の入手という点では、組織的ネットワークについても制約、限界があった。そうした中で、他省庁、他国の代表団とも渡り合わないといけないという意味で、他の役所に振り回されたという苦い経験がありました。逆に、成功事例体験という点では、やればできるというよりも、やればできたというような、そういう経験値が上がったのではないかと。様々な経験を通じ、私自身も含め一人一人の職員の自信につながり、それがまた次の政策につなげていくことができたと思います。また国内政策を進めて国際的に展開し、国際的な展開がさらに進んで国内政策に跳ね返るといふ、そういう大きな意味での政策の循環を身をもって経験できたと思います。こうした点で、自信を持って経験を積み重ねていくことが大事だと思いました。

これからの役割では、特に、科学・研究コミュニティとの連携というのが大変重要になると思います。とりわけ環境省が担う役割というのは非常に大きいです。また、トップ外交という点では、環境大臣を支えるとともに、日本外交の方針、日本の政策決定に一番大きな力を及ぼす官邸との距離感を近くすることが大事だと思っています。そうしたことができる人材も育ってきていると思います。

○高橋 ロシアで思い出すのはマラケシュ（COP7）です。京都メカニズムの参加資格のうちの1つに、森林吸収源についての詳細なインベントリーを作ることが案として入ったのですが、それが入るとロシアがそれを満たせなくなって、京都メカニズムの参加資格を失う。そうする

とロシアから排出枠が買えなくなるということで、そういう森林吸収源のインベントリーの厳しい条件は撤回してもらったということがありました。

○浜中 国内の調整について少し付け加えたいと思います。国会に議定書締結の案件を出そうということで、環境省は当時確か岡澤和好さんが地球局長だったと思いますが、議員会館などいろいろ回っていて、大変苦労していたと聞いています。経団連（経済団体連合会）、特に今井会長などが、議定書に法的な拘束力を持たせることに否定的だったという背景もありまして、与党の根回しで非常に難渋しました。国会が批准を承認した後も、経団連（日本経営者団体連盟と統合後の日本経済団体連合会）は非常に遺憾だという意見を表明して、報道もされています。他方、同友会（経済同友会）はこれを歓迎するという見解を表明していた。そういうことがあったというのは、やはり経済界、少なくとも有力な一部に議定書を否定的に考える向きがなおあったということです。また経産OBの方が、COP16（カンクン）の後だったか、京都議定書始末記というようなものを書いていました。このような動きがあったことは、環境省の方々は忘れずにいた方がいいのかなと思います。

反省としては、京都議定書の合意があったことを、国内の政策強化、行動強化にどこまで生かされたのか、国内へのインパクトという点では、かなり課題が残ったと思います。議定書締結後の国会に、小林光さんが担当課長で法案を出したわけですがけれども、省エネ法の壁、二重規制を嫌う産業界の壁などいろいろあって、なかなか難しかった。

また、今、国家以外の主体、ノンステートアクターというのが非常に重要だと認識しています。ビジネス、投資家、自治体、市民、市民団体などのアクターが脱炭素に向けて国際的ないろいろなプラットフォームを形成し、どんどん目標を作り、再エネを調達し、投資の面で脱炭素に向かい、情報を開示し、株主行動をしたり、いろいろな行動を通じ世界の企業や政府にインパクトを与えています。それから、市民が熟議を通じて直接政策を提言できるような気候市民会議といったアプローチも、イギリス、フランスで始まっていますし、国内でも北大の三上先生などが中心となり試みが始まっています。日本では小泉環境大臣のイニシアチブで、ゼロカーボン都市が増えている。また、企業行動の面でも、JCLP（日本気候リーダーズ・パートナーシップ）が政策提言を行うなど、非常に影響力を増していますので、今日本で起きつつある大きな変化と、そこで役割を増しているアクターとますます連携を強めていっていただきたいと思います。

○亀山 日本は、当面は京都に踏みとどまることを決意して、マラケシュ合意を成立させ、批准しました。2005年の京都議定書発効まで取りあえずは至ったところで、第一約束期間が2012年に終わった後、2013年以降どうするのかということが研究者や政策決定者の間で大きな話題となっていました。京都議定書が発効したとは言え、アメリカはいない、排出量削減の義務が掛かっていない中国の排出量が急激に伸びていく勢いが見えてきた、そういう時期に、少なくとも今対象となっていない排出大国をどうやって巻き込んでいくのか。京都議定書第二約束期

間というのを作って、そこに中国など途上国を入れ込んでいくのか、あるいは、京都議定書を一旦やめにして、全く新しい枠組みを1から作り直し、そこにアメリカと中国は必ず入るようにするのか。あるいは第3の案として、京都議定書は、先進国の排出削減目標として維持しつつ、途上国は別の議定書を作るのかという、国際制度論のような議論が華やかになったんです。2005年には、アメリカのブッシュ政権が、アジア太平洋パートナーシップという、アメリカとオーストラリアと中国、インド、韓国、そして日本も入れて6か国の枠組みを作りました。ここでは国連のレジームから離れて、全く独立して、勝手に技術協力とかやり始めてしまうわけです。そうなってくると、アメリカはもう二度とマルチの枠組みの中に入ってくれないのかという懸念も出てきます。国連の下で200の国が集まって合意できるのか、合意したところで、気候変動抑制に十分な削減目標が立てられるのかというような、そういった懸念が出てきたんです。そういう中で、国連の下で続けるんだったらどういふ国際制度がいいのかというような話を、我々も環境省の方々と何度も議論させていただきました。

当時経済産業省さんは、どちらかというと、もうマルチから抜けようという意向が強く、京都議定書はもちろんやめるし、一部の経済界の方々とともにセクトラルアプローチ、セクター別アプローチという発想を提起されました。例えば鉄鋼だったら鉄鋼業界だけの世界標準を作る、セメントはセメント業界での世界基準を作るというアイデアでした。国としての削減目標みたいなのはもうやめると、そういったような提案が経済界からも出てくる中で、国連の中での合意を目指すのであれば、どういふものになるかということ議論する時期だったと思います。ですので、京都議定書が発効した時の感想というのは、多分誰も「やった！これで問題解決する」というのではなく、新しいパンドラの箱を開けたという印象だったと思います。

○高村 1つは、私自身この交渉から大変いい経験をさせていただいて、ほかのいろいろな環境交渉と関わらせていただいても、この経験が私自身のとても重要なパーソナルなアセットになっています。環境省の中にも国際交渉分野でいろいろな経験を積み重ねてきた若手、中堅、そして今日いらっしゃる皆さまがいらっしゃいますが、こうした国際交渉を経験していただくことと、その経験を共有していただくことというのは非常に大事ななと思っています。

2つ目が、パリ協定ができた後、京都議定書はなくなってしまったという評価を聞くこともありますが、その評価は私はフェアではないと思っています。京都議定書の制度の大半はパリ協定に、正に制度の基盤として引き継がれていますし、京都議定書の経験が、200近くの国が合意をしているパリ協定の交渉プロセスに生きています。どのような国際条約の交渉も、国家間の合意に関わるその時代の制約を受けます。科学的知見の不十分さや先進国の排出量が相対的に大きかったなど、京都議定書を交渉した時期の制度を取り巻く時代的な制約もしっかり把握し、その制度的な課題を分析する必要があります。京都議定書はどうしようもなかったとか、感覚的なコメントは今後の国際制度作りに役立たない。時代・社会の制約を踏まえた冷静な分析・評価が必要だと思っています。

最後に、この気候変動の交渉は、交渉で合意される事項の国内での政策・施策の実施を考え

ると、環境省が本来持っている権限、所管の範囲を超えるものであり、他省庁の施策がどうしてもその実施に必要な典型的な交渉だと思えます。ほかの環境分野での国際交渉も多かれ少なかれそうだと思いますけれども、こうした交渉の国内実施を考えたときに、国内でそれぞれ関わる他省庁をどうやって取りまとめて、全体としての環境問題、気候変動問題への実効的な対処を行うのかという課題は、すぐ答えが出る話ではないとしても、これから一層重要な課題でもあり、環境省が果たす役割として期待をしております。いろいろなパターンがあり得ると思いますが、気候変動適応法は、環境省が気候変動の影響リスクを評価し、各省庁の政策決定過程にそれを統合させ、各省が適応策を策定し、実施する。そして実際に施策を促進するプラットフォーム的な機能を環境省が果たす。これは、なかなかよくできているモデルの1つだと思います。

— 了 —

話し手 亀山 康子 氏 国立研究開発法人国立環境研究所 社会システム領域 領域長

1990年 東京大学教養学部卒業。1992年 環境庁国立環境研究所入所、2016年 国立研究開発法人国立環境研究所社会環境システム研究センター 副センター長、2020年 同センター長、2021年より現職。

高橋 康夫 氏 公益財団法人地球環境戦略研究機関 所長

1983年 環境庁入庁、2014年 環境省大臣官房審議官（中間貯蔵施設担当）、2015年 水・大気環境局長、2017年 地球環境審議官、2019年 退官。

高村 ゆかり 氏 東京大学未来ビジョン研究センター 教授

京都大学法学部卒業、一橋大学大学院法学研究科博士課程単位修得退学。静岡大学助教授、龍谷大学教授、名古屋大学大学院教授、東京大学サステイナビリティ学連携研究機構（IR3S）教授などを経て現職。

竹本 和彦 氏 一般社団法人海外環境協力センター 理事長、東京大学未来ビジョン研究センター 特任教授、公益財団法人国際湖沼環境委員会 理事長

1974年 環境庁入庁、2003年 環境省大臣官房審議官（地球環境局担当）、2005年 環境管理局長、2008年 地球環境審議官、2010年 退官。

浜中 裕徳 氏 公益財団法人地球環境戦略研究機関 参与

1969年 厚生省入省、1995年 環境庁企画調整局地球環境部長、2001年 環境省地球環境局長、2001年 地球環境審議官、2004年 退官。

（話し手は五十音順。所属・役職は全てインタビュー時点のもの。）