

論文

気候変動レジームにおける途上国参加問題

野口 剛 嗣*

はじめに

2005年2月、ロシアの批准によって気候変動枠組条約京都議定書（以下「京都議定書」）は発効した。しかし、依然、米国と豪州は京都議定書に参加する意志を示していない。また、途上国は京都議定書における削減義務対象に含まれていない。そのため、京都議定書が規制の対象とする範囲は、世界全体の3分の1程度の排出分に相当するに過ぎない。

途上国が京都議定書の対象とする第1約束期間に削減義務を負わないことは、温室効果ガス（以下「GHGs」）排出に関する歴史的責任に配慮した、共通だが差異ある責任に基づく政治的判断であった。だが、化石燃料浪費に基づく従来の経済思想では、GHGs削減は経済成長に制限をもたらすものとして捉えられやすい。そのため、日米などが、途上国不参加を不平等問題として捉え、自国の消極姿勢を正当化する根拠に利用してきた。対して、途上国側も、先進国側が意味のある削減を実現できるまでは、法的拘束力を持つ削減目標にはいっさい応じない姿勢を示している。環境問題は多面的な性格を持つ。そのため、どの側面に焦点を合わせて解釈

するかによって、全く違う姿が浮き彫りとなる。その結果、先進国と途上国の間で、両立できないほどの衡平性（equity）に対する解釈の乖離が生じ、深刻な政治的対立の原因となっている。

本論文ではこの衡平性の問題を乗り越え、先進国と途上国が共に参加しうる削減義務目標が実現可能であるかを考察する。

第1章では、気候変動レジームにおける南北対立が解決困難な理由を、オゾン層保護レジームとの比較を踏まえながら明らかにする。

第2章では、気候変動問題における途上国参加問題の経過と論点を整理し、問題の全体像を明らかにする。

第3章では、気候変動問題における目標設定をめぐる、どのような衡平性の基準が論議、採用されてきたのかをまとめる。

その上で、途上国参加問題解決のために必要な要件について検討したい。

第1章 発展途上国参加問題とは

気候変動問題は、主に化石燃料使用による大気中のGHGs濃度上昇により発生した問題である。故に、これまで化石燃料を大量に消費し

*早稲田大学大学院社会科学研究所 博士後期課程6年（指導教員 多賀秀敏）

ている先進国に主な責任がある事は間違いない。

地球環境問題は、世代を越える問題である事と、国境を越える事から、被害と加害を確定し、責任の所在を明確にする事が極めて難しい側面を持つ。また、地球環境は非排除性非競争性を併せ持つ国際公共財としての側面を有しており、常に対策のただ乗りの危険が生じる。

ただ乗りを防止するために、すべての国々が参加しなければならないが、歴史的にも現在の状態においても、環境破壊への寄与度に大きな格差がある。だが、途上国の開発の権利を剥奪する事も不可能である。このような地球環境問題と南北問題が密接に絡み合うジレンマにより、解決は困難なものになっている。

南北問題を乗り越えて成功した地球環境レジームとして、オゾン層保護レジームが知られる。オゾン層保護レジームは、地域に限定されない、史上初の全地球的な環境保護レジームとして、世界全体の参加が求められていた。そのため、オゾン層保護レジームにおいて、途上国参加が大きな課題となった。

途上国にとって、オゾン層破壊問題とは、自己の発展の権利にかかわるものである。問題の原因はほとんどが先進国にあり、オゾン層破壊物質利用の利益を享受したのも先進国であった。故に、途上国にとっての関心は、オゾン層を破壊しない物質への転換にかかるコストの補償と、規制時期の猶予期間が中心となった。

途上国で大きな役割を果たしたのが潜在的オゾン層破壊物質生産・消費国である、中国とインドであった。この2カ国は不参加をちらつかせることで、先進国からの資金提供を勝ち取った事が指摘されている [Miller 1995: 73]。これ

らの国は将来、レジームを無効化する能力を持っていたのである。

途上国の参加が得られた理由として、先進国による資金・技術供与メカニズムが形成されたことと、率先した先進国の対応の後に途上国が規制を行うという段階的なアプローチの2点が挙げられる。この事例は、先進国の活動に起因した地球環境問題に対して、途上国の参加を促すためには何が必要であるかの重要な教訓をもたらしている。

このオゾン層保護レジームの成功を教訓として、気候変動レジームの形成は進められた。しかし、オゾン層破壊問題では、代替物の開発によって、問題の物質がなくなるとも、生活に影響を与えることはなかった。また、その製造者は比較的わずかで、しかも数カ国に集中していた。だが、気候変動問題の場合は、GHGsの排出の全廃や禁止は不可能であり、全人類が利害関係者となる。さらに、オゾン層保護レジームでは対象物質の貿易規制条項が途上国の参加に大きな影響を及ぼしたことが指摘されている [ベネディック 1999: 288-290]。だが、気候変動問題ではそのような貿易規制の実現は極めて困難である。これまでの経済発展が化石燃料消費拡大を前提としていた以上、発展の在り方そのものの変革が必要となる。そして、もしも途上国への補償が実現するとすれば、その費用は莫大になることが予想されるのである。

第2章 気候変動問題における途上国問題

気候変動問題における途上国問題は、途上国の削減目標参加問題と途上国への技術・資金支援のふたつの論点に集約される。

気候変動問題は先進国の活動に大きな原因が

あり、その利益を先進国が享受している以上、途上国側からしてみれば、責任だけを押しつけられることはとうてい受け入れられない。

条約作成段階において、途上国は G77/ 中国として、連合を結成し、先進国への影響力拡大を試みた。だが、途上国は、温暖化により国家が存亡の危機に瀕する小島嶼諸国連合 (AOSIS) や、化石燃料に大きな利権を持つ産油国など全く立場の異なる国々の集まりである。そのため、途上国への補償や資金・技術移転メカニズムの設立を目指す議論では途上国側の強力な団結があった一方で、化石燃料消費削減につながる削減目標をめぐる議論では、途上国側は意見を集約することができないままである。

一方で途上国の多くは気候変動問題に対して、脆弱性の高い国が多い。だが、途上国の CO₂排出量は先進国に比べれば微々たるものに過ぎない。たとえば、中国は2002年の時点で米国に続く世界第2位の CO₂排出国であるが、一人当たりで見れば、米国の7分の1以下の排出量でしかない。この事実を前にしては、米国が自らの責任ある行動を果たす前から途上国に対して義務を課そうとしても、途上国に対して説得力を持ちえないのは明らかである。

そのような途上国に対し、先進国側も意見が分かれている。米国は途上国の責任を強調して、途上国が拘束力のある削減目標を持たないことを口実に、自国が削減目標を受け入れることを拒絶した。一方で、EU 諸国は、自国こそが世界の模範になることを宣言して、積極的に GHGs 削減に取り組んでいる。

途上国の GHGs の排出状況には以下の3つの特徴がある。①一人当たりの排出量が少ない

こと、② GDP 当たりの排出量が大きな事、③多数の人口を抱えていることから、排出量の急速な伸びが予測されること、である。①の特徴により、京都議定書のような国別に排出量を割り当てられた削減・抑制目標は、経済発展の手段を著しく制約するために途上国側は受け入れることは出来ない。②の特徴は、途上国が効率的な設備を導入することにより、先進国に比べて比較的安価に GHGs の削減の余地があることを示している。この特徴がクリーン開発メカニズム (CDM) 導入を先進国が積極的に進める根拠となった。③の特徴は、途上国が先進国と同じような発展手段を取りえないことを示している。途上国が気候変動対策を取らないとすれば、GHGs 排出の総量は飛躍的に増大して、問題はより深刻な形で進行していくことは避けられない。それ故に、途上国の発展の権利を剥奪することは不可能である以上、先進国とは違う経路で、途上国の人々が、発展と豊かさを実現出来るようにしなければならないのである。

第1期 気候変動枠組条約から COP3 (第3回締約国会議) まで (1992年~97年)

気候変動枠組条約 (以下「条約」) では、オゾン層保護レジームの教訓に従い、先進国と途上国の責任に差を持たせた。本論文では、以後、条約における附属書 I に属する国を先進国、附属書 I に属さない国を途上国とする。

条約第3条では、衡平の原則に基づき、共通だが差異ある責任での気候系保護 (1項)、途上国のニーズと事情への考慮 (2項)、そして、締約国が持続可能な発展を促進する権利を有すること (4項) がうたわれている。また、条約3条4項では、気候変動に対処した措置を取るた

めには経済開発が不可欠であるとされている。第4条3項では、貧困根絶こそが途上国の最重要課題であることが明記され、気候変動対策が途上国の発展の権利を剥奪するものではないことを示している。

加えて、COP1において、先進国が意味ある削減を実現するまで途上国に新たな義務を課さないとするベルリン・マンデート⁽¹⁾が採択された。これにより、国際的気候変動防止の第一歩として、先進国が率先した対応を取ることが決定した。このベルリン・マンデートは途上国にとって、途上国の削減目標参加を強く求める米国などに対抗する強力な論拠となった。

1997年のCOP3では、先進国の拘束力のある削減数値目標が実現するか否かが焦点となった。だが、法的拘束力を持つGHGs削減数値目標を先進国だけに義務づけられることに米国国内で反発が強まった。米国上院では、途上国の意味ある参加がなければ議定書に参加しないとするバード・ヘーゲル決議が全会一致で可決されている。このように、米国国内の状況は、自らが最大の加害者であるとの認識に欠け、気候変動問題に対して極めて冷淡であった。

しかし、そのような米国に同調する国は決して多くはなかった。EUは第1約束期間に途上国に削減・抑制義務を課すことに同調する動きを見せなかった。また、日本は、COP3において議長国という立場から、何としてでも京都議定書の採択の実現を目指す立場にあった。

米国は途上国の不参加を批判していたが、多くの途上国は、義務を課せられずとも、自ら積極的にエネルギーの効率化に務めていたのである。とりわけ、将来的には最大の排出源になると目されていた中国は、積極的にGHGs削減に

取り組んでいた。中国は石炭削減政策を実施し、経済成長を実現しながらも、石炭使用量を減らし続けていた。この中国の努力により、1999年度の石炭消費量は米国が15年ぶりに第1位に返り咲いてしまった〔Flavin 2000: 38〕。

さらに途上国の参加問題に大きな影響をもたらしたのが世界資源研究所(WRI)の出した報告である。それは途上国が何もしていないとする論調に反し、途上国がすでに、気候変動防止のために相当の努力をしていることを示す報告であった。エストラーダ議長はこの報告を元に文書を作り、COP3の前日に配布している⁽²⁾。COP3における途上国参加問題は、最終段階においてエストラーダ議長の裁量によって棚上げされるが、それでも、京都議定書が合意されえたのにはこの報告の存在が少なからず影響したと考えられる。

COP3直前のAGBM(ベルリンマンデート・アドホックグループ)8で、途上国はG77/中国として統一提案を提出した。それによると、先進国の削減数値目標を2005年に7.5%、2010年に15%、2020年に35%にすることを求めた上で、気候変動対策が途上国経済に悪影響を及ぼした場合の賠償基金創設を要求していた⁽³⁾。これはAOSISの求める急進的な削減目標と、産油国が自国の利益を維持するための補償要求を寄せ集めた提案といえる。結果的に、この提案がCOP3で真剣に討議されることはなかった。

また、ブラジルは先進国が削減数値目標を達成できなかった場合に罰金を科し、その罰金を途上国支援基金として利用することを主張した。これはクリーン開発ファンド(CDF)と呼ばれ、途上国の多くの賛同を得たが、不遵守の際の罰則に罰金を科すことは先進国全体からの

反対を受けることになる。この結果、ブラジル提案のCDFはCDMとして作り替えられ、京都メカニズムに採用された〔グラフその他2000:107-08〕。だが、これは当初のブラジル提案とは全く異なるものであった。CDFは、金銭的な罰則を科すことで先進国の削減数値目標達成約束の履行確保をねらうと共に、先進国の資金に依存しないで運用できる基金を設立する事を目的とした提案であった。しかし、CDMはあくまで、先進国と途上国の間の共同作業に過ぎず、先進国の影響力がどうしても強くなる事は避けられない。また、CDMは単に、先進国が、自国での排出削減努力を怠り、途上国の費用対効果の高い対策を利用するだけに終わる危険をはらんでいた。このように、CDMでは途上国提案が、先進国に有利なように作り替えられてしまっているのである。

これらの事例は途上国の影響力の弱さを示すと言えるかもしれない。しかし、先進国の削減数値目標には影響を及ぼすことはできなくとも、途上国側が一致団結を示すことにより、先進国による取り崩しを防止して、途上国が削減目標に参加させられる事態を防いだ側面もある。COP3の会議半ばの段階で、ニュージーランドが2014年以降に途上国も法的拘束力のある目標に参加すべきであるとする提案を行うが、途上国側は一致団結してこれに反対して、ニュージーランド提案を葬り去っている⁽⁴⁾。

また、京都議定書についてのエストラダ議長草案では、第10条で途上国の自主的参加について規定されていた⁽⁵⁾。だが、中国やインドなどの強硬な反対があり、途上国の参加条項は棚上げされ、実際に採択された京都議定書第10条では「附属書Iに掲げられていない締約国に対

していかなる約束も導入せず」と明記されている。このようにCOP3の場において、途上国を規制に引きずり込もうとする先進国側の意図は完全にくじかれたのである。

第2期 COP4 から COP7まで（98年～2001年）

COP4からCOP7までの時期は、COP3で決まった京都議定書を実施する際の具体的運用ルールを決定することが最大の焦点となり、途上国の目標不参加を口実とした米国の京都議定書離脱という重大事件がありながらも、途上国参加問題は大きな進展はなかった。

しかし、COP3まで途上国参加問題でおおむね一枚岩で行動してきた途上国が、COP4以降、分裂する傾向がみられた。途上国全体としては具体的な削減目標を課される事に対し、強力的な反対の意志を示していた。ところが、COP4で、会議のホスト国であるアルゼンチンが自主的参加の約束について議題に入れるように提案したのである⁽⁶⁾。その理由は「排出量取引や共同実施は、削減目標を持たない国は参加できない。なにがしかの削減目標をもったとしても、メカニズムに参加して資金や技術の流入を期待するほうが得策だという考え」と言われる〔竹内1999:224〕。だが、同時に中国やインドのような途上国の主流派は、あくまでも先進国の率先した対応義務を求め、途上国側から削減目標に参加する動きが出ることに反発した。

COP6の席上で、G77/中国は先進国の多くがコミットメント実施に失敗していることに懸念を表明し、インドがGHGsについて国家間で等しい一人当たりの権利を求めている⁽⁷⁾。

削減目標への参加問題が棚上げされる一方

で、重要視されたのが、途上国が人為的な気候変動に対処するための適応 (Adaptation) 基金の問題であった。条約4条4項で気候変動に脆弱な途上国への適応経費支援の項目がある。だが、気象被害が、通常の気象の影響か、人為的な気候変動の影響によるものかを区別することは極めて困難である。さらに、先進国の気候変動問題の対応措置による途上国経済への影響の補償要求も出されていた。補償への先進国側の反対は強く、合意は困難を極めた。

だが、COP6以後、米国のブッシュ政権が京都議定書からの離脱を表明することで、状況は一変する。米国の離脱という危機から、なんとしてでも京都議定書を守ろうとする思惑が働き、途上国の資金供与問題でも譲歩が実現したのである。G77/中国の要求に基づき、気候変動特別基金、後発発展途上国基金、そして京都議定書の元での適応基金の3つの基金が創設されることになった。これらの基金は、すべて地球環境ファシリティーによって運用される。

気候変動特別基金は、適応、技術移転などの目的で使用されることに決定した。非常に幅広い範囲を対象とするため、基金の対象となる活動の範囲と優先順位について論議を呼び、政治的対立が続いている。COP9ではEUなどが経済多様性のための資金供与を対象から外すべきだと主張して、途上国の反対を受けている⁽⁸⁾。

COP9で、気候変動の悪影響に対処するための途上国の適応活動を気候変動特別基金は最優先する事が決定された⁽⁹⁾。だが、適用範囲などでさらに議論は続き、COP11の段階においても、最終的な結論書は合意に至っていない⁽¹⁰⁾。

後発発展途上国基金は最貧国向けの作業計画を支援することを目的として設立された。こち

らの基金は、気候変動特別基金とは異なり順調に始動した。2003年にはすでに、国別対応計画準備のためのワークショップが実施され、合計1600万ドルの資金拠出も誓約されていた⁽¹¹⁾。

京都議定書の元での適応基金は、途上国における適応措置の支援のために設立された。この基金の特色は、京都議定書第12条8項に基づいて、認証されたCDM活動からの利益の一部を資金源の一部とすることである。これにより、途上国が必要とする額には不十分ながら、先進国の任意の拠出だけに頼らない、途上国の適応活動のための資金源が生まれたことになる。ただし、CDM活動による利益だけでは、膨大な適応経費をまかなうことは出来ない。

途上国が気候変動問題に対処するための基金は、先進国が供出することは義務とはならなかった。だが、EUなどが即座に政治宣言で供与額を発表して、京都議定書に参加する事が途上国の利益となる事をアピールしている。

また、気候変動対策の技術移転を促進するために、技術移転についての専門家グループの設置が決定した。この専門家グループは20名の専門家によって構成され、そのうち半数は途上国から選出されることに決定している⁽¹²⁾。

この時期の最大の焦点となった吸収源問題は、先進国間の対立が中心となり、途上国は交渉に大きな影響力を持っていたとは言えない。この途上国支援基金問題においても、基金への拠出義務要求を放棄する譲歩をしている。

ただし、京都議定書の発効要件には途上国の参加も必要であるため、途上国に新たな義務を課そうとする動きも大きなものとはならなかった。米国の離脱により、京都議定書を守ることが最優先課題となったことで、先進国と途

上国双方にとって、妥協の余地が広がったと言えるかもしれない。基金問題では資金供出が義務でないが、途上国を京都議定書の枠組みにつなぎ止めるためには、京都議定書を支持する先進国が資金供出せざるをえない。そのため、途上国が基金を要求どおりに設立させた段階で、実質的な利益を確保したと言えるであろう。

第3期 COP8以降(2002年～)

京都議定書の具体的な実施方法がCOP7で決まり、COP8より気候変動問題についての議論は新たな局面を迎えた。

COP8においても、途上国側は、先進国からの資金供与や技術移転が不十分な事、先進国側が第1約束期間の削減義務を果たすことが困難になっていた状況を批判し、未だ途上国が削減目標に参加する段階ではないと主張していた⁽¹³⁾。一方で、先進国側は、日本がすべての国の参加の必要性を訴え、EUもさらなる行動のための対話を求めている。このように、南北対立の基本的な構造は継続していた。

COP8ホスト国のインドのバジパイ首相は、一人当たりの排出量や所得の不公平から、途上国の削減目標は時期尚早であると訴えた⁽¹⁴⁾。この演説の翌日、インドは会議成功のためのリーダーシップを果たしていないと環境NGOに批判され、本日の化石賞を受賞している⁽¹⁵⁾。そのインドの主導により、将来目標への参加を棚上げした上で、途上国の優先課題が開発と貧困根絶にあることを再確認したデリー宣言⁽¹⁶⁾が、多くの先進国やAOSISが失望の意を示したにもかかわらず、採択されている。これは第2約束期間の削減目標には参加しないと言う途上国側の強烈的な意思表示と言える。

だが、COP8以降、途上国参加問題に関して重大な変化が起こっていた。一つは、第2約束期間での途上国参加も考慮に入れたブラジルの削減目標参加提案であり、もう一つが米国の態度の豹変、3つ目はドイツ主催の自然エネルギー国際会議に代表される、EU主導による国際的な再生可能エネルギー普及の動きである。

COP8でのブラジル提案は、科学的根拠に基づいて決められる過去の排出責任に応じた目標を持つことを求める内容であった⁽¹⁷⁾。この提案は、気候変動への寄与についての科学研究が不十分であるとして、米国などから批判をあびた。また、途上国の参加は時期尚早とする中国、インドなどからも支持されなかった。だが、途上国の参加も考慮に入れた内容であったこと、これまでの交渉で討議されていたことは全く異なる汚染者負担の原則に基づく衡平性の在り方を提示した事が注目される。

また、AOSISはすべての国が排出削減を行うべきだという立場を示している⁽¹⁸⁾。このように途上国側から、途上国全体の目標への参加を含めた議論が生まれたことがCOP8における大きな変化であったと言える。

COP8で起こったもう一つの無視しえない大きな変化として、米国の途上国に対する態度の変化が挙げられる。これまで米国は、途上国の意味ある削減目標への早急な参加を求め続けてきた。だが、このCOP8から、米国は、途上国にさらなる義務を求めない方針に転換し、デリー宣言に全面的に満足の意を表明した唯一の附属書I国となったのである⁽¹⁹⁾。

米国の態度の豹変理由は明らかとなっていない。ただし、前述のブラジル提案が大きな要因になっているように思われる。もしこのブラ

ジル提案が採用されてしまった場合、途上国の目標不参加を理由に京都議定書離脱を決めた米国にとって、その離脱の正当性が崩れてしまう。すでに、米国国内でも、京都議定書不参加に抗議する訴訟が始まっており²³⁾、もしも途上国も参加する目標設定が実現してしまった場合、こうした米国国内での気候変動レジーム支持の動きが高まることが予想される。

また、アフガニスタン侵攻（2001年）による対米不信を和らげ、後のイラク戦争（2003年～）への支持を取りつけるために、最も譲歩しやすい分野であったこともあるであろう。

ブッシュ政権は科学的知見を深める事を支持しても、経済的利益にそぐわない限り科学的知見に従う意志は示していない。そのため、自国が削減目標不参加を貫く限り、途上国の削減目標不参加は不利益にはならないのである。

3つ目の再生可能エネルギー普及の動きは、COP8と同年に開催された、2002年のヨハネスブルクサミットが出発点となった。

ヨハネスブルクで行われた第2回地球サミットは、必然的に気候変動に関わる分野が主要論点の一角を占めた。行動目標に京都議定書批准促進項目と再生可能エネルギー導入の数値目標を盛り込むか否かで、EUと米国が激しく対立した。結果として、発効の目標時期は明記されないものの京都議定書批准促進項目は挿入されることになる。だが、再生可能エネルギーの数値目標設定は実現しなかった。そのために、EUは独自に数値目標つきで再生可能エネルギーの普及を目指す連合を結成することになる²⁴⁾。それが欧州委員会の環境総局が事務局を務める「ヨハネスブルク自然エネルギー連合」(JREC)で、2005年までに参加国は88カ国に達してい

る²⁵⁾。

さらにドイツが2004年6月に自然エネルギー国際会議2004を主催する。この会議には154カ国の政府代表団が参加して、再生可能エネルギーのさらなる普及を求めるボン政治宣言を採択した²⁶⁾。その中では途上国での貧困層にエネルギーを供給する手段としての再生可能エネルギーの有効性にも触れられている。

この自然エネルギー国際会議では29カ国が、再生可能エネルギー導入の数値目標を発表した。ここで重要であるのは、中国が、2010年までに、エネルギー消費量の10%を再生可能エネルギーでまかなうことを宣言したことであった〔Renewable2004 2005: 20〕。電力生産はGHGs排出に直結している。GHGsを排出しない再生可能エネルギーの数値目標を宣言することで、京都議定書とは違う枠組みではあるものの、気候変動対策のための具体的目標に、中国は参加を表明したことになる。

2005年2月に中国は再生可能エネルギーの固定価格買い取り制度などを含む再生可能エネルギー法を策定し、目標達成への一歩を踏み出した²⁷⁾。中国はこれまで、GHGsの大量排出国である上に、削減目標に参加しない気候変動対策に不誠実な国として、国際交渉の場で一部の先進国から批判を受けていた。しかし、再生可能エネルギー普及に向けた行動を考えるのであれば、もはや中国を気候変動対策に消極的な国であるとして批判することは難しい。

中国が意欲的な再生可能エネルギー導入目標を提示できた背景には、依然、多数の人口が電力を供給されない状態にあるなど、国内の電力供給インフラが未整備であるという事情がある。現在中国が進めている西部大開発や生態移

民⁹⁸のためには、住民の移住先に電力を含むインフラを新たに整備しなければならない。インフラ未整備地域においては、大規模な送電網を建設するよりも、安価で早急に設置可能である再生可能エネルギーの方が非常に魅力的であるに違いない。

この再生可能エネルギー普及を巡る一連の動きは、途上国が、将来の汚染可能性を武器に先進国に譲歩を求めるだけの状況から一変して、自らの発展可能性を否定しない範囲で積極的に気候変動対策に取り組み、それを国際的にアピールする方向に転換したことを示している。生活水準向上の実現と共に、気候変動対策への積極性を示すことの出来る再生可能エネルギー普及という分野は、途上国にとって格好のアピールの舞台となった。

EUは1996年に産業革命以前の水準比で気温上昇を2℃以内に抑えるという長期目標を決定した。ヨハネスブルクサミット以後は、EU諸国も続々と長期目標を発表するようになっていく。これらの長期目標は、将来的に途上国も参加することを前提にしている。同時にEU諸国がGHGs削減の世界的イニシアティブをとって、積極的な対策に取り組むことを示し、大幅な削減数値目標を提示している。注目すべき事として、英国やドイツなどが長期目標で、国別の排出量だけではなく、全世界の一人当たりの排出量の平等化を望ましいとしていることである⁹⁹。これは、将来的に先進国と同様のGHGs排出権を途上国の人々にも認めた上で、気候変動防止を実現する意思の表明といえよう。

このようなEU主導の取り組みに対して、米国が中心となって進めている国際的気候変動対策協力が「クリーン開発と気候に関するア

ジア太平洋パートナーシップ」(APP)である。これは日本、米国、豪州、韓国、中国、インドの6カ国が協力して、技術開発および移転により原単位ごとの排出量改善を目指す国際協力枠組みである。APPへの参加国は日本を除いては京都議定書の削減義務を負っていない。故に、

表1 主な国の再生可能エネルギーの導入目標

アルゼンチン	2005年までにエネルギー需要の8%を再生可能エネルギーでまかなう
ブラジル	2010年までに再生可能エネルギーを3300Mw分増設
中国	2010年までに発電容量の10%を、2020年までに12%を、再生可能エネルギーでまかなう
エジプト	2020年までにエネルギー需要の14%を再生可能エネルギーでまかなう
イラン	2010年までに500Mw分の再生可能エネルギー設備を設置
メキシコ	2010年までに再生可能エネルギーを4000Mw分増設
パキスタン	2015年までに総電力生産の10%を再生可能エネルギーでまかなう
デンマーク	2008年までに総エネルギー生産の25%を再生可能エネルギーでまかなう
ドイツ	2010年までに電力の再生可能エネルギーの割合を12.5%、2020年までに20%に引き上げる。
スペイン	2010年までに、電力消費の29.4%、総エネルギー消費の12%を再生可能エネルギーでまかなう。
英国	2015年から2016年までに電力供給の15.4%を再生可能エネルギーでまかなう。
日本	2010年までに12.2TWhの電力供給を再生可能エネルギーでまかなう。(総電力の1.35%に相当)

renewable2004 (2005).を元に作成

国際的気候変動対策への参加を広げたことは評価できる。だが、GHGs 増大を容認する内容であり、気候変動防止の解決策にはならないと環境 NGO などから批判されている⁹⁹⁾。APP の憲章では「京都議定書を補完する」役目を果たすと規定されているとはいえ、ポスト京都における将来枠組みの議論で EU 主体の提案への対抗策として利用される可能性があることは否定できない¹⁰⁰⁾。ただし、気候変動緩和措置に力点が置かれている APP は、適応措置も必要とされている世界の実情を考えれば、京都議定書の代替案にはなりえない。だが、米豪が既存の GHGs 大量排出型の社会システムを維持しようとする限り、適応支援に必要な金額は膨れ上がる。故に、米豪が国際的気候変動対策で適応支援を支持し、力を注ぐことは難しい。GHGs 大量排出型社会を維持しようとするのであれば、科学的不確実性を強調し、人為的影響を低く評価することで、適応支援の必要性を否定する方向に力を注ぐ方が安易な解決策となる。

それでも、途上国にとっては、対立する先進国双方から技術・資金供与を受けることのできる現在の状況は非常に有利である。今後しばらくは、EU が中心となって京都議定書を発展させていく枠組みと、米国が中心となる技術的解決策重視型の枠組みの双方が並立して、互いに途上国の支持を得るための支援を行う状況が続くと考えられる。このように、先進国の費用負担で途上国が気候変動対策を行うことが可能な構造が作り上げられているのである。

気候変動レジームにおける途上国参加問題をめぐる交渉経緯を整理すると、以下の4点の特徴が挙げられる。①途上国が政治的協調を保つ一方で、先進国間では対立が続いている。対立

する先進国同士が互いに途上国の支持を取り付けようとするために、先進国側がより多くの妥協を強いられている。②気候変動問題では貿易規制措置などの参加促進のための罰則規定を作ることが困難である。故に、途上国の対策進展のためには、先進国の支援が非常に重要となっている。③先進国側が、約束した削減数値目標を達成できていない。そのため、先進国の率先した対応が果たされた途上国にみなされていない。④オゾン層保護レジームと同様に、途上国にとって、将来の排出可能性が支援を獲得するための手段となっている。

これまでの交渉は途上国優位で進展してきたといえるであろう。ただし、途上国側も、受けられる支援と脆弱性の不均衡から、一枚岩でなくなりはじめている。それでも、京都議定書に批准する先進国が目標を達成して、率先した対応責任を果たさない限り、途上国参加問題で何らかの変化が起きることは期待できない。

第3章 途上国参加を含めた目標提案の検討

条約第3条1項では、「衡平の原則に従って」対策を取るべきであると明記されている。だが、何が衡平であるかと言う問題に客観的な答えはなく、どの基準に焦点を合わせるかで全く違う内容となる。環境政治は解釈の闘争という側面を持つ [Hajor 1995: 15]。したがって、言説の正当化が重要となる。故に気候変動問題においても、各国が出来る限り、自分に有利な“衡平性”の解釈を採用しようとして、政治的対立が発生した。それでは、これまでの提案で先進国と途上国が合意に至る可能性はあるだろうか。論議された“衡平性”の基準は以下の5つ

に分類できる。

- ①基準年比での国別配分（京都議定書での先進国の削減数値目標）
- ②一人当たり排出量（インドなどが主張）
- ③GDPあたりでの排出量（米国の新気候イニシアティブ）
- ④汚染者負担の原則（COP8でのブラジル提案）
- ⑤能力に応じた目標設定（自然エネルギー国際会議など）

条約交渉の初期においては、オゾン層保護レジームの成功の教訓を生かし、先進国と途上国の間に異なる責任を課すことが認められていた。これは部分的な汚染者負担の原則に基づく合意と言える。その上で、先進国間においては、政治力学の結果、①の基準年比での国別配分による目標設定が目指された。

①の衡平性に基づく目標設定は、過去の歴史的経過を無視して、現在だけを問題にした目標設定である。これは基準年以前の削減努力を軽視し、たとえ差異化した目標を設定したとしても過去の排出量が既得権となってしまうという問題点がある。それにも関わらず、最大のGHGs 排出国である米国を巻き込むための妥協として、大量の排出権を既得権として容認することが受け入れられ、京都議定書は成立した。

だが、このような配分方法を途上国に課すことは、南北格差を固定させる効果を持ちかねないため、途上国の同意を得ることは難しい。

②の衡平性に基づく目標設定提案は、締約国会議などの場において、時折、途上国によって主張されるが、今のところ、実現性を持った議題であるとは考えられてはいない。一人当たり排出量の多い先進国の支持を得ることは、短期

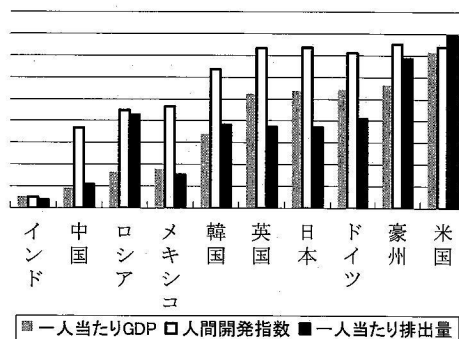
的には不可能と言って良い。早期の削減義務への参加を求められたことに対する途上国の反発の手段として以上の意味は持ちえていない。

だが、長期的な目標としては目指すべき方向にあるのは間違いない。EU 諸国の中には長期目標として、世界全体の一人当たりの目標を設定する国も現れはじめている。

③の衡平性による目標設定の具体例として、米国の新気候イニシアティブ²⁹が挙げられる。GDPの増大に合わせてGHGs 排出の増大を認める考え方であり、気候変動防止という観点からは有効性が疑問視される。

環境経済学では、経済成長に伴い環境保護策が採られて汚染が減少するとする環境クズネッツ曲線というモデルがある。この考え方に基づけば、まず重視されるべきは経済成長であり、経済成長の足かせになる規制は合理的でないとされてしまう。

だが、この環境クズネッツ曲線は、図1に見られるとおり、気候変動問題では機能していない。CO₂排出が大きくとも、それに比例して一人当たりGDPや人間開発指数(HDI)が向上しているわけではない。このことは、気候変動対



(EDMC (2005), UNDP (2004) より作成)

図1 主要各国の一人当たりGDP, HDI, 一人当たりCO₂排出比較 (2002年)

策のためには、経済発展を目指すよりも、経済発展の在り方が問われなければならないことを意味していると言えよう。

④の衡平性による目標設定をとるのが、COP8でのブラジル提案である。この提案は基準年と目標年の排出量のみを問う①、③の概念と比べて、歴史的な責任をも考慮に入れている。このため、途上国の未来の排出枠が先進国に比べて多く配分されるか、途上国への補償が義務づけられた上で、最終的には平等な一人当たり排出量に近い削減数値目標になると考えられる。

当然、この方法を用いるためには、これまでの気候変動問題に寄与してきた責任を正確に把握しなければならない。そのために科学的知見の進展が不可欠である。

ブラジル提案は先進国に大きな負担を強いることと、中国、インドといった途上国の大国が早期の目標参加に消極的であるがために、第2約束期間の目標基準に採用されるとは考えにくい。ただし、今後も有力な提案として議論の対象になっていく事は間違いないと思われる。

⑤の能力に応じた目標設定は、現在、自発的な約束による取り組みがこれにあたる。ポスト京都の議論は対策の強化を目指すものばかりではない。京都議定書の目標が達成困難であると主張して、先進国に課せられる義務を弱め、法的拘束力を持つ目標に反対し、自主的参加を重視する提案もある⁶⁰。しかし、拘束力のない約束だけでは気候変動問題に対処するには不十分であるのは間違いない。事実、条約以前の自発的な約束と、GHGs 排出量を1990年レベルに戻すとする条約第4条2項の拘束力のない目標は、いずれも守られていない。

だが、条約の枠外で、これを補完する形で進展している国際的気候変動対策は、この能力に応じた自発的な約束が重要な役割を持つ。

JRECと自然エネルギー国際会議は、気候変動対策が多様な手段を用いることが出来ることを利用して、途上国が参加しやすい再生可能エネルギー導入率という目標基準を国際関係の舞台に提示することになった。これは同時に、途上国の気候変動対策が不十分であることを、自国の消極姿勢の根拠としてきた一部の先進国の正当性を揺さぶる効果を持つ。

条約の枠外にあつて、国際的気候変動対策を促進しようとするこのような自発的な目標設定は、奉賀帳外交に基づくレジーム形成と言えよう。奉賀帳外交とは「各国がそれぞれ自国で出来ると考えるプランを提出し、それを多角的に調整し、諸国家のそれぞれの行動プランのセットを一つのパッケージとして国際的な合意を考えていく」方法でのレジーム形成である〔山本1995: 37〕。共通だが差異ある責任が国際的な倫理として力を持つならば、たとえ条約の枠外であったとしても、途上国が意欲的な目標を提示することで、先進国に対してそれ以上の目標を求める倫理的な圧力になる。したがってこれらの活動は、条約下の削減目標に参加できないアクターに、拘束力のある目標設定の強化に否定的な先進国に対抗するための正当性の根拠を提供していると言えよう。

米国の離脱という危機にも、京都議定書は生き残った。だが、京都議定書は対策の第一歩に過ぎない。COP8以降、ポスト京都をめぐる議論がはじまり、気候変動レジームは新たなステージを迎えた。米国に配慮して歴史的排出量を既得権として認めざるをえなかったCOP3ま

とは異なり、ポスト京都の将来目標では、一人当たり排出量や汚染者負担の原則に基づいた目標設定も考慮の対象に挙がりはじめている。その他、発展状態や環境負荷に応じて、段階的なコミットメントを課す「マルチ・ステージ」という手法も考案されている〔den Elzen and Lucas 2003: 37〕。この手法であれば、同程度の経済水準の国に同程度の努力責任を課した上で、地球上のすべての人の権利の平等や基本的ニーズを確保可能である。ドイツなどは、このマルチ・ステージをポスト京都の有力案として高く評価している〔Höhne et al 2003: 68〕。

気候変動問題解決を重視するか、経済成長を重視するのかで、「現実的な」解答は、依然、大きく異なっている。極めて大きな経済的社会的格差が存在するために、短中期的にはすべての国が同一の基準で気候変動防止に効果的な削減目標に参加することは極めて困難である。そのため、複数の基準が並立する状況が今後もしばらく続くであろう。

おわりに 衡平性と実現可能なレジーム

「問題の原因は先進国にあるのだから、先進国が率先して責任を果たすべきだ。」

気候変動レジーム交渉の初期から途上国はそう主張し続けてきた。この主張に対抗し、途上国を説得しうる主張はいまだ先進国にない。先進国と途上国の対応能力に格差がある現状では、地球全体が共通の衡平性の基準で削減義務に同意することはありえない。途上国の対策推進のために先進国の支援が必要な状況は今後も続くであろう。先進国は歴史的な GHGs 排出で得た利益の再配分を求められている。

これまでの国際交渉の結果、先進国が途上国

を支援しなければならない仕組みが生まれている。故に、気候変動問題の悪化は、先進国にとって、自国の被害だけではなく、途上国支援に必要なコストの増大を意味する。先進国が、GHGs 大量排出社会を維持しようとし続ける限り、必要なコストは膨れ上がる。それでも、先進国政府が気候変動問題を見做して、途上国支援をうち切ることは、もはや不可能であろう。

また、気候変動レジームにおける衡平性の議論は、ライフスタイルの衡平性の議論であるとも言える。先進国が大量消費社会を継続するか、環境適合型に転換できるかが問われているのである。地球環境の限界が存在する以上、先進国自身の浪費が続けば、同様の生活水準を求める途上国との軋轢は避けられない。

先進国にとって、気候変動問題の責任を途上国に押しつけることは、自らの大量消費社会の問題点を見做する最も安易な解決策となっている。実際、地球の限界という現実よりも、景気回復など、その国の内部でのみ通用する現実の方が重視されやすい事は否めない。

しかし、途上国にも発展の権利はある。先進国が大量消費社会に安住し続ける限り、途上国も同様の豊かさを目指すことを否定できない。だが、先進国と同じ道を途上国がたどることは不可能である。先進国は、途上国支援を行うと同時に、自ら変化することが求められている。

2006年5月現在、途上国が条約の枠内での削減目標義務に早い段階で参加する見込みは薄い。だが、2002年のヨハネスブルクサミット以降、状況は少しずつ変化して始めている。

EUは域内において積極的な環境政策に取り組み、生活水準を維持しながら GHGs の削減に成功している。さらに域外のアクターを巻き込

むために、再生可能エネルギー普及活動という京都議定書を補完する枠組みを作りあげた。こうしたEU主導の活動により、気候変動問題に消極的な先進国の正当性が揺らいでいる。

加えて、EUは、マルチ・ステージなどの提案を支持することで、異なる衡平性の基準をめぐる政治的対立を解決しようとしている。ただし、この提案では、途上国との経済的不平等を理由に京都議定書を離脱した米豪にとって参加のインセンティブはない。

だが、米豪の内部でも着実に変化が始まっている。たとえば、国際環境自治体協議会(ICLEI)の主催する気候変動防止キャンペーンに、京都議定書に参加しない豪州から195、米国からは152の地方自治体が参加している事例に見られるとおり⁽⁹⁾、非国家アクターによる国境を越えた協力が進展している。気候変動対策への地方自治体の自発的参加は、自らの行動によって、気候変動対策も含めた新たな発展が実現可能であると証明している。これは、気候変動対策に消極的な国家に対する内側からの強烈的な反証であり、発展のあり方の再考を求める活動と言えよう。そのような地方自治体の活動が、市民の意識を喚起して、国家の国際交渉姿勢や気候変動対策に影響を及ぼすことが期待される。

大量消費社会は環境破壊のリスクを、将来世代や途上国などといった他の誰かに押しつけることによって成り立ってきた。その構造を見直し、世代間と世代内の人々の衡平を実現する持続可能な発展を目指した取り組みが広がっている。今後、条約の枠外での様々な活動と条約枠内の約束が相互に影響しあいながら国際的気候変動対策が進展する事は間違いない。

デリー宣言に代表されるように、COP11までの議論において、途上国は削減目標参加を拒否し続けている。途上国が条約の枠内で削減目標に参加するとしたら、その際の基準は、歴史的に大きなGHGs排出責任を持つ先進国が既得権を有するような削減目標ではありえない。気候変動防止を実現するためには、大きな責任負担能力を有する先進国が、率先して対策をとり、途上国支援を行うことが不可欠である。過去の、そして現在の排出量の分だけ、先進国が未来に向けた努力をしなければならぬ責任を背負っている。途上国参加問題は、そうした先進国の責任が問われている問題なのである。

[投稿受理日2006.5.26/掲載決定日2006.6.8]

注

- (1) FCCC/CP/1995/7/Add.1.
- (2) FCCC/AGBM/1997/CRP.5.
- (3) Earth Negotiation Bulletin, Vol. 12 No. 59, 8th Session of the AGBM
October 23, 1997.
- (4) Earth Negotiation Bulletin, Vol. 12, No. 76, 13
December 1997.
- (5) FCCC/CP/1997/2.
- (6) Earth Negotiation Bulletin, Vol. 12 No. 88,
November 03, 1998.
- (7) Earth Negotiation Bulletin, vol12, No. 160,
November 22, 2000.
- (8) Earth Negotiation Bulletin, Vol. 12, NO. 231.
December 15, 2003.
- (9) FCCC/CP/2003/6/Add.1.
- (10) Earth Negotiation Bulletin, Vol. 12, NO. 288.
December 7, 2005.
- (11) FCCC/CP/2003/3.
- (12) 専門家20名の内訳は、附属書I国から7名、非附属書I国から10名、関連国際機構から3名となっている。FCCC/CP/2001/13/Add.1を参照。
- (13) 欧州環境庁がCOP8の直後の2002年12月5日に発表した報告書でも、それまでの対策では京都議

- 定書の目標達成には不十分であることが指摘されている [EEA 2002: 31-32]。
- (14) Earth Negotiation Bulletin, Vol. 12, NO. 207 Thursday, 31 October 2002.
- (15) ECO #8 COP-8 in New Delhi, October 2002.
- (16) FCCC/CP/2002/L.6/Rev.1.
- (17) FCCC/SBSTA/2002/INF.14.
- (18) Earth Negotiation Bulletin, Vol.12, NO.209, November 4, 2002.
- (19) *Ibid.*
- (20) 例えば一例として、2003年6月4日に米北東部のコネティカット、マサチューセッツ、メインの3州が米環境保護局 (EPA) を相手取り、CO₂の排出規制を求める訴訟をコネティカット州の連邦地裁で起こしている。
- (21) 欧州委員会環境総局が2002年9月3日に発表した。〈http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1264/0|RAPID&lg=EN&display=〉 (2006年5月25日取得)
- (22) JREC ホームページ
〈http://ec.europa.eu/comm/environment/jrec/index_en.htm〉 (2006年5月25日取得)
- (23) ボン政治宣言
〈http://www.renewables2004.de./pdf/Political_declaration_final.pdf〉 (2006年5月25日取得)
- (24) 中国の再生可能エネルギー法については、日本の NGO『自然エネルギー法』促進ネットワークが全文を和文翻訳している。〈<http://www.jca.apc.org/~gen/sokushinhou/China%20RElaw2005.pdf>〉 (2006年5月25日取得)
- (25) 生態移民は「退牧還草」などをスローガンとして、自然環境維持・回復のために住民を別の場所に移住させる政策である。ただし、遊牧民の定住化推進などを伴うため、文化の多様性を破壊するなど問題点があることも否定できない。
- (26) 英国の目標は、Royal Commission on Environmental Pollution (2000) "Energy - The Changing Climate" 〈<http://www.rcep.org.uk/newenergy.htm>〉 (2006年5月25日取得)、ドイツの目標は WBGU report 2003 "World in Transition - Towards Sustainable Energy Systems" 〈http://www.wbgu.de/wbgu_jg2003_kurz_engl.html〉などで取り上げられている。(2006年5月25日取得)
- (27) 一例として WWF の記者発表資料 〈<http://www.wwf.or.jp/news/press/2006/p06011301.htm>〉がある。(2006年5月25日取得)
- (28) ドイツのトリッティン環境大臣は、APP に対して「京都議定書の代替案にはならない」と牽制している。〈<http://www.bmu.de/pressearchiv/15-legislaturperiode/pm/35801.php>〉 (2006年5月25日取得)
- (29) Whitehouse February 14, 2002 "President Announces Clear Skies & Global Climate Change Initiatives." 〈<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020214-5.html>〉 (2006年5月25日取得)
- (30) 一例として、日本の産業構造審議会環境部会地球環境小委員会中間とりまとめ『気候変動に関する将来の持続可能な枠組みの構築に向けた視点と行動』(平成15年7月)がある。
- (31) ICLEI ホームページ
〈<http://www.iclei.org/index.php?id=800>〉 (2006年5月25日取得)

参考文献

- Den Elzen and P. Lucas (2003), "FAIR 2.0 - A decision-support tool to assess the environmental and economic consequences of future climate regimes", RIVM rapport 550015001.
- EEA (2002), "Greenhouse gas emission trends and projections in Europe" Environmental issue report No 33.
- Flavin, Christopher (2000), "Ice Breaker" *World-Watch* November/December 2000.
- Hajor, Maarten A. (1995), *The politics of Environmental Discourse - Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press.
- Höhne, Niklas., Carolina Gallegullious., Kornelis Blok., Dian Phylipsen. (2003), "Evolution of commitments under the UNFCCC: Involving newly industrialized economics and developing countries".
- Miller, Marian A. L. (1995), *The Third World in Global Environmental Politics*. Boulder: Lynne Rienner

- Publishers. Inc, 1995.
- Renewable2004 (2005), "Content Analysis of the International Action Programme". <http://www.renewables2004.de/pdf/IAP_content_analysis.pdf>
- WRI (1997), "Are Developing Countries Already Doing as Much as Industrialized Countries to Slow Climate Change?", July 1997.
- 気候ネットワーク (2002)『資料集・地球温暖化防止 COP3以降の動き国際編』。
- 竹内敬二 (1999)『『危うい連合』と、その終焉 - 途上国から見た温暖化交渉-』環境経済・政策学会編『地球温暖化への挑戦』東洋経済新報社。
- マイケル・グラブ, クリスティアン・フローレイク, ダンカン・ブラック 共著; 松尾直樹 監訳 (2000)『京都議定書の評価と意味: 歴史的国際合意への道』省エネルギーセンター。
- リチャード・E・ベネディック 著; 小田切力 訳 (1999)『環境外交の攻防』工業調査会。
- 山本吉宣 (1995)『国際レジーム論』『国際法外交雑誌』95巻1号。
- EDMC (2005)『エネルギー・経済統計要覧2005年版』省エネルギーセンター。
- UNDP (2004)『人間開発報告書2004』国際協力出版会。