

地球温暖化問題の国際的な動き —京都議定書の実施に向けて—

(財)地球環境戦略研究機関 (IGES) 松尾 直樹¹

地球温暖化問題の特徴と国際的プロセス

経済活動とCO₂排出トレンド

地球温暖化問題 (気候変動問題) の主原因物質が CO₂ であることはよく知られている。一般に、経済成長はエネルギー消費増加をもたらし、エネルギーの大半を占める化石燃料燃焼によって CO₂ が排出される。歴史的にも、右肩上がりでの世界 CO₂ 排出が減少した数少ない時期は、二回の世界大戦、世界恐慌、二回の石油危機、そしてソ連の崩壊という、世界経済にかなり大きな打撃があった時期のみであった。その意味で、この問題の解決は、環境問題の枠を超え、きわめて難しい問題であると言える。

京都会議と京都議定書

この問題に対し、国際社会は最初のステップとして「気候変動枠組条約」を1992年に採択した。その後、ネクストステップとして、第1回締約国会議 (COP 1; ベルリン) を経て、1997年末に第3回締約国会議 (京都) において、非常に困難な交渉の末、「京都議定書」の採択に成功した。

この二つの条約の位置づけは、気候変動枠組条約はすでに世界中のほとんどの国が批准した現行の条約であるが、対応の「枠組み」を示したにとどまっている。京都議定書は、気候変動枠組条約を親条約とする条約であるが、まだ発効しているわけではない。議定書の遵守義務が発生するのは、批准し (国会の承認が必要)、かつ議定書が発効する必要がある。今後の課題となっている。

京都議定書の「意義」は2つあり、ひとつは附属書I国と呼ばれる先進国 (移行期経済諸国を含む) に温室効果ガス排出目標を課したこと、もうひとつは排出削減対策として「市場メカニズム」を活用する排出権取引などの制度を導入したことである。

¹ E-mail: n_matsuo@iges.or.jp

数値目標は、1990年を基準とし、附属書I国全体で95%となっている(日本94%、米国93%、EU全体92%、ロシア100%など)。排出実績としては、図に示されているように、1996年時点で附属書I国全体やEU全体はおおよそ90年と同水準となっている。一方、米国などの非EU OECD諸国は10%近い伸びを示してきている。総じて、排出量減少は旧共産圏地域(含旧東独)の経済の落ち込みに依るところが大きく、その他は英国の電力部門自由化による石炭から天然ガスへのシフトが目立つ。ただしこれらの効果はかなり飽和してきており、2010年ごろの各種排出見通しは、現状政策維持ケースで、90年水準を2割程度オーバーしそうな勢いである。京都議定書の目標水準は、かなり野心的な目標であると言える。

一方、数値目標と双璧をなす重要事項として、京都議定書は「市場メカニズム」を活用した遵守措置として、京都メカニズムと呼ばれる排出権取引、共同実施、クリーン開発メカニズムの3つの導入を決定した。これらを活用することによって、先進国は、他国から排出権を購入、あるいは他国でのプロジェクトの排出削減分を自国での削減分と転換することができ、かなりの低コストで排出目標達成(議定書遵守)ができるはずであると期待されている。

COP 5 の概要

COP 5 の位置づけ

京都議定書には、これらの京都メカニズムが、どのように実施・運用されていくか、という実質的な点に関しては、ほとんど記載されていない。昨年末にブエノスアイレスで開かれたCOP 4は、この運用則を決めるための「タイムテーブル」を設定し、「COP 6において運用則を決定する」ことが合意された。したがって、COP 5は、いわばCOP 6に向かうターニングポイントであり、あと一年間で行うべきことを決めておく中間地点の会議として位置づけられよう。

これら京都メカニズムは、京都議定書のフレームワークが機能するかどうかの鍵となるものであり、そのスキーム・デザインの出来は、メカニズムが実際に機能する上で非常に重要な意味を持つ。その意味で、COP 6はCOP 3に匹敵する重要な会議であると言える。

COP 5 の成果

1999年11月5日、二週間の会期を終え、166か国の参加のあった気候変動枠組条約第5回締約国会議(ボン)は閉幕した。60人以上の大臣の参加があり、スムーズに議事進行が行われた。通過点たるCOP 5では、種々の決議事項も、事前に予想されたように、主としてCOP 6までの「プロセス」を規定したものであった。重要ないくつかの項目は以下のようなものである：

1. スケジュールとして、COP 6は2001年に遅らすという米国の主張は通らず(大統領選が11月はじめ)、2000年11月13-24日の開催が決定した(場所はオランダのハーグ)。それまでの交渉会議を増やすこと、ワークショップなどが用意された。同時に、COP 6と議定書発効に向けて、ハイレベルでのかなり明確な政治的モメンタムが得られた。
2. COP 6で詰めるべき京都メカニズムや遵守問題のデザインに関しては、技術的課題などを、ワークショップの形で政治的交渉から少し切り離して議論することとなった。COP 5にお

いては、これらはかなり建設的な意見が交わされた(ただ政治的に合意が難しい点に関する議論は避けられた)。森林などのシンクもCOP 6においてその議定書における位置づけが「定義」される。

3. 数値目標が課せられていない発展途上国にかかわる点として、交渉を遅らそうとする産油国の孤立化が目立ったほか、アルゼンチンが自主的に具体的な排出削減目標を提示し、排出権取引の枠組みに参加したいという意思表示を行った。

その後

COP 5自身はおおむね所期の目標を達成したといえようが、1年後に迫った京都フレームワークの運用則を決めるCOP 6に向けて、まだ越えなければならないハードルは高い。ただ、京都以来、各京都メカニズムに関する国際的な「理解」が半年ごとに急上昇しているのも事実であり、政治的モメンタムとともに、明るい兆しもある。

他の残された課題として、COP 6以降の議定書の発効問題がある。附属書1国の排出量の45%以上が「ノー」と言えば発効できないという条件の下で、35%の排出量を占める米国の「国内事情」の影響は非常に大きい。COP 6が時期的に大統領選の直後であること、議会(特に上院)の賛成を得ることがまだ難しいことなどが挙げられる。実際、米国の批准に悲観的な見方も多いが、もし京都議定書が発効できなかった場合でも、京都メカニズムの考え方は受け継がれることは間違いないであろう。

その一方で、OECD 各国には、国内政策措置に関する新しい動きが見られてきている。その例として、英国では「国内」排出権取引制度提案がCOP 5の会期中に提示された。これは、新エネルギー消費課税、自主協定とリンクしているという特徴があり、規制される側の産業界自らが設計したことが特筆に値する。議定書の義務が始まる前(2001年4月)から開始される。日本の場合も、なるべく早く、批准できるだけの政策措置の検討作業に取りかかる必要がある。

2000年という年は、新しいミレニアムに向けての制度設計という意味で、国際的な動向を注目すると同時に、国内制度の洗い直しなどの動きが起こってくる非常に重要な一年となるであろう。