A thick green horizontal bar is positioned across the top of the page. Two thin green vertical lines run down the left side of the page, intersecting the horizontal bar.

# 京都議定書からの大きな削減を ～温暖化防止社会の構築への第一歩～

2003.10

気候ネットワーク

Discussion Paper

## はじめに

「京都議定書」の採択から6年近くが経過し、第1約束期間の始まる2008年まであと4年というところまで迫って来た。刻々と時間が過ぎてゆく中で、地球温暖化の進行を実感することも一層多くなった。昨今のアフリカ南部の大洪水(2000年)や欧州大洪水(2002年)等の異常気象に続き、今年2003年の春から夏にかけても世界各地で異常気象が頻発した。フランスで1万人もの死者を出したというヨーロッパの熱波、中国南東部の大洪水、南欧や南米での山火事など、事例には事欠かない。温暖化が進めばこうした異常気象は更に激しく、頻繁になると予測されている。これ以上の温暖化対策の先延ばしは到底容認できない。

各国は取組の第一歩として京都議定書の実施段階に入っているが、アメリカの離脱とオーストラリアの追従、またロシアの批准の遅れで、未だ発効に届いていない。これに乘じ、国際的にも国内的にも温暖化対策を鈍らせようとする反対勢力の動きも再び目立ってきた。日本の国内の温暖化対策も、様々な主体の取組が始まりつつあるものの、政策は未だ不十分なままであり、実効性の高い対策導入は遅れている。2004年の地球温暖化対策推進大綱の評価・見直しを控え、政策の抜本見直しが不可避である。また2005年からは、気候変動枠組条約締約国会議の下で京都議定書の次のステップである2013年以降の取組についての国際交渉が始まる予定になっており、将来の温暖化防止のあり方の展望を描く必要性も出てきている。

地球温暖化防止に向けて、手遅れになることなく着実に大幅な温室効果ガス排出削減を実現していくため、京都議定書の実施とこれからの発展について展望する。

## 1. 地球温暖化の脅威は今そこに - 科学のメッセージに耳を傾けよ

### (1) 温暖化は既に起こっている。そしてますます深刻に

危険な地球温暖化は確実に進んでいる。IPCC(気候変動に関する政府間パネル)によれば、この地球温暖化は人間活動に起因していることが明白だとされている。またIPCCは、今後約100年に全球の平均地上気温が1.4~5.8 上昇するというこれまで経験したことのない猛スピードの気温上昇を予測しており(図1) 将来の地球温暖化は極めて深刻なレベルに到達する可能性が高いことを示している。その結果として、海面上昇、水不足、沿岸域の洪水、健康や食糧への悪影響等により、何千万、何十億人、という人々が影響を受けることが予測されている。

さらにIPCCは、グリーンランドの氷が大規模に崩壊したり、海洋循環の速度が大きく変化したり、シベリアの永久凍土などからメタンが大量に放出したりする、大規模で取り返しのつかない変化が起こる可能性もあると指摘している。

### (2) 1~2 の気温上昇でも深刻な被害<sup>1</sup>

IPCCの知見等により、1~2 の気温上昇でもその被害は甚大なものとなることが予測される。さらに問題が深刻なのは、温室効果ガス排出とそれによる気温上昇や海面上昇には時間差があるために、既に過去から現在にかけて排出された温室効果ガスにより、これから大幅

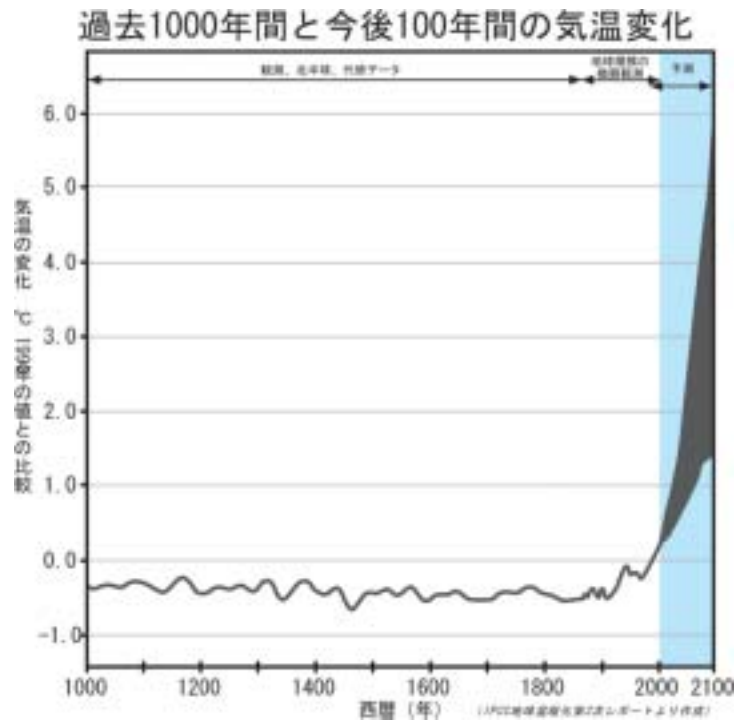


図1 全球の平均地上気温の変化(1000~2100年)

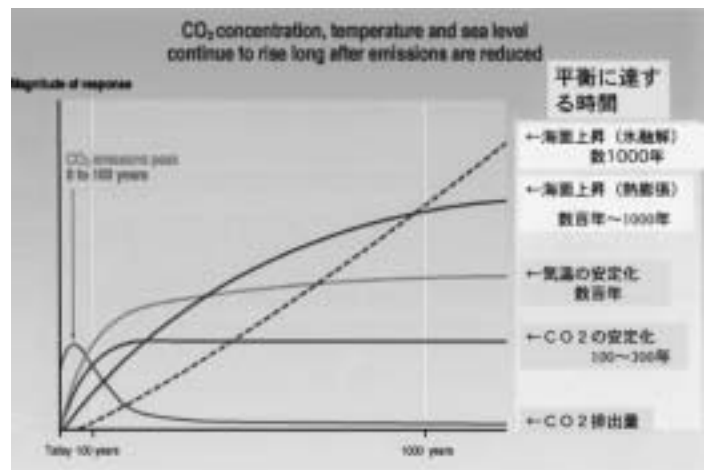


図2 排出削減と濃度・海面上昇・気温安定化のタイムラグ  
(縦軸(反応の規模)のスケールはイメージ)

<sup>1</sup> 世界の温暖化関連NGOのネットワーク「気候行動ネットワーク(CAN)」のポジションペーパー「危険な気候変動を防止するために」の内容より。詳細は日本語訳を参照(<http://www.jca.apc.org/kiconet/theme/kokusai/COP.html>)。

に排出を削減しても、将来1 もしくはそれ以上の気温上昇はもはや避けられそうもないということである（図2）。この確実に起こってしまう温暖化は、途上国への深刻な農業被害や水不足の拡大、健康リスクの増大などを引き起こすことになる。また、生態系には取り返しのつかない被害をもたらす。これはもはや「受け入れられる」とは言いがたいレベルである。早期対策の必要性は明白である。

### （3）科学の不確実性は対策先延ばしの理由にはならない - 予防原則による対応を

気候モデルが予測する地球温暖化には不確実性が存在する。そのため、実際の被害の程度も、温暖化の速度や程度によって異なってくるだろう。

しかし、人間が排出している温室効果ガスが原因で気候変動が起きていること、今後このまま排出を続ければ更なる気温上昇が予測されることについては明白であり、私たちが行動を起こすのに十分なだけの科学的根拠は既に示されている。科学の不確実性を理由に対策を先延ばししようという動きは未だ存在するが、92年に採択された気候変動枠組条約は、3条3項に「予防原則」を定め、「重大または回復不能な損害のおそれのある場合、科学的な確実性が十分でないことをもって予防措置を延期する理由とすべきではない」と明確に記している。地球温暖化は予防原則に基づいてタイムリーに行動すべき問題である。実際、島嶼国や高緯度の北極地域、熱帯の国々などでは人為的な気候変動の影響を既に受け、苦しんでいる現状がある。また将来世代へさらに大きなツケを残すことになってしまうことを考えれば、先延ばしの判断が全く愚かであることは、誰の目にも明らかであろう。

### （4）条約の「究極の目的」は危険でないレベルでの濃度の安定化

目的の達成には緊急で大胆な削減が不可避

気候変動枠組条約は、危険でない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを「究極の目的（第2条）」にしている。

しかしこのままでは、危険な気候変動を招くと考えられる1~2の気温上昇が起こってしまいそうなことからわかるように、私たちは、のんびり時間をやり過ごしているうちに危険でないレベルで濃度を安定化させる選択肢をもはや失いかけている。

高いレベルの濃度で安定化させるのにも大幅な削減が必要であるが、仮にそれができても気候系への悪影響は必至である。1995年のIPCCの第2次報告書は、CO<sub>2</sub>濃度を現在のレベルで安定化させるには直ちに排出を50~70%削減しなくてはならないと警告した。

また、危険な気候変動を回避するためには、野心的な目標として取り上げられることの多い「CO<sub>2</sub>濃度を産業革命以前から2倍で安定化（CO<sub>2</sub>濃度・約550ppm）」する目標はもちろん、「CO<sub>2</sub>濃度を450ppmで安定化」する目標ですら、安全とは言い切れない。

これからの温暖化防止に真剣に取り組むためには、以上のようなことを十分考慮した上で、条約の「究極の目的」を改めて思い起こさなければならない。そして、“危険でない気候変動の水準”を十分に検討し、そのレベルで濃度を安定化させる方策を手遅れにならないよう取る必要がある。

我々に求められる行動は、想像以上に緊急で大胆な削減であることを再認識しなければならない。

## 2. 京都議定書の意味 - 世界唯一の“削減”の枠組みに大きな意義

1997年12月に気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3・地球温暖化防止京都会議）で全締約国によるコンセンサスで採択された京都議定書は、気候変動枠組条約の原則である「共通だが差異ある責任」に基づいて、国を主体として温室効果ガス削減の具体的な義務を初めて定めたものである。これは、10年来の条約交渉において、各国政府、国際機関、研究者、専門家、NGO・市民が多大な労力と時間を費やして交渉を積み上げた結果であり、世界で唯一の排出削減の枠組みである。

### (1) 数値目標の義務化 - 絶対量目標でガス排出削減へ

京都議定書の成果の中でも、困難を極めた交渉の末に合意した先進国の数値目標の設定は京都議定書の大きな成果の一つである。現在、京都議定書が、批准した多くの国において様々な主体の温暖化対策の原動力となっていることからその意義は認められよう。もちろん、数値目標は最終的に政治的な妥協で決められたものであり、温暖化防止のために必要とされる大幅削減に照らせば、全く不十分であると言わざるを得ない。各国間の差異化のあり方も妥当性に欠く。しかし、これまで排出削減対策を各国の自主努力に委ねていた条約を一步進め、数値目標達成を義務付けたことは、各国に具体的な行動を求める重要な前進となった。特に、絶対量目標で排出量そのものの抑制を義務付けたこと、さらに拘束力のあるしっかりとした遵守制度を定めたことは、意味のある行動を促す重要なものであった。

### (2) 国際合意 - 国連のプロセスの成果

地球温暖化は世界のあらゆる国々が関わり影響を受ける地球規模の問題である。今日、このような地球規模の問題を世界全体で話し合い解決できる場所は、国連のみである。京都議定書は、世界186カ国が参加する国連気候変動枠組条約の交渉会議にてコンセンサスで採択された温暖化防止の枠組みであり、現存する唯一の国際的な枠組みである。

経済状況やエネルギー事情がそれぞれに異なる世界の多様な国々が、地球温暖化問題の解決を望む世界各国の多数の市民の強い意思を反映し、エネルギー消費を抑制する枠組みへ合意したことは、国連のプロセスの成果として歴史的にも高く評価できるものである。

地球温暖化は、主に先進国の過去の排出が原因で既に現実化しているが、その被害は排出量の少ない途上国に大きく及ぶという不公平な結果をもたらしている。今後も、一部の排出量の大きな国が地球環境を一層悪化させてしまう傾向は続く。このような性格を持つ問題の解決には、世界の国々が公平に参加でき、また同時に市民・NGOもアクセス可能な透明性を確保しうる場で進めていくことが不可欠である。国連は、国際秩序を保ちつつ公平で透明性の高い場を提供するよう努め、その役割を果たしてきた。京都議定書はその成果として結実したものと言ってよいだろう。

### (3) 「共通だが差異ある責任」の具体化 - 先進国の義務と途上国への支援

過去に大量の温室効果ガスを排出してきた先進国の地球温暖化への責任は重い。一方、将来は途上国の排出量も増加すると予測され、これからの重大な問題になっている。それでも一人当たり排出量で見れば、中国やインドなどの排出大国ですら、米国と比べれば中国は9分の1、インドは19分の1に過ぎず<sup>2</sup>、先進国の一人当たり排出量には到底及ばない。また、アメリカや日本などは今でも排出量が増加傾向にある。このように歴然とした南北格差を前にして、先進国が自らの努力を十分に実施せずに途上国に削減義務を求めることは極めて傲慢なことであり、世界全体の温暖化防止を進めるためには、先進国が率先して排出削減のために行動することが不可欠である。

1995年のCOP1で合意されたベルリン・マンデートは、議定書において先進国がまず先に対策を取ることを決めた。これは、条約に掲げられた「共通だが差異ある責任」の原則に沿って南北格差に配慮した国際的に公平なアプローチであり、京都議定書はこれを具現化したものである。

また途上国も参加した上で合意された京都議定書は、第一約束期間に途上国の約束義務は課さない一方で、途上国が温暖化対策を行うための支援策や温暖化によって受ける悪影響への適応支援等が盛り込まれており、途上国においても対策の一步が踏み出せるものとなっている。これは政治的にも妥当な道筋作りだったと言えよう。

### (4) 柔軟性が高く、日本の主張も大きく反映

京都議定書は、数値目標を掲げると同時に、その目標達成には大きな柔軟性を持たせた。京都議定書採択からマラケシュ合意までの4年間は、先進国による京都議定書の運用ルールの柔軟性(=抜け穴)拡大のプロセスであった。京都メカニズム(共同実施・クリーン開発メカニズム・排出量取引)の導入は、他国での事業の利用やホットエアの利用などの道を開き、先進国内の削減を緩めるものとなった。また、森林管理等の吸収源の対象範囲は大幅に拡大され、実質的に数値目標を再交渉するに等しい結果となり、利用を強く主張した日本は6%削減のうち3.9%分に相当する森林管理の利用上限枠を得た。これは温室効果ガス削減の観点からは大変問題であり、環境NGOはこのような吸収源の対象範囲拡大は、京都議定書の数値目標を大幅に緩めるものになったと強く批判した。日本は特に多くの点で各国から譲歩を引き出したため、6%削減目標はこれらの抜け穴を利用すれば相当緩められる道を作っている<sup>3</sup>。このように世界に譲歩を迫って受け入れさせた約束を日本が守ることは当然である。

### (5) より大きな削減へ向けての重要な一步

京都議定書は、大きな意義があるとはいえ決して万全ではない。マラケシュ合意に至るまでに、京都メカニズムや吸収源、遵守措置を巡る交渉で、アメリカや日本、カナダ等の一部の先進国が数値目

<sup>2</sup> 米国オークリッジ国立研究所のデータ(2000年)より試算。

<sup>3</sup> アメリカも交渉の過程で多くを得た国である。にもかかわらず「離脱」とは、誠に身勝手な行動と言わざるを得ない。

標を少しでも楽にしようと抜け穴拡大を図ったことにより、京都で決めた数値目標は実質的に大幅に緩められ、最初の一步はさらに小幅になってしまった。特に、日本政府が最後まで強硬姿勢を続けて他国に譲歩を強い、京都議定書に大きな傷をつけてしまったことは記憶に新しい<sup>4</sup>。

しかしながら、全体合意の結果である京都議定書を着実に実施し、削減を進めていくことが、これから温暖化防止に向かっていくための重要な一步であることに変わりはない。京都議定書の確実な実施、そしてその上に議論を積み上げていながら次のステップで確実に強化していくことが、より大きな削減へ向けての最短かつ最善の方法だろう。

---

<sup>4</sup> ボン合意の際には、日本政府一国が全体合意を拒み、他の 180 カ国を 1 日待たせて結果的に譲歩させた。

### 3. 京都議定書の遵守 - 国家の約束、守るのは当然

#### (1) 遅れる発効、しかしロシアの批准は確実視

京都議定書は何度も崖っぷちを彷徨ってきた。そして今もなお危機を脱していない。条約交渉の決裂、アメリカの離脱、そして今はロシアの批准の遅れで足踏みを続けている。ただ、世界は幾分、発効のタイミングを巡って予測不可能なロシアの動向に振り回され過ぎているようでもある。

しかし、ロシアの批准の方向は確実視されている。タイミングの不確実性が残されていても、既に京都議定書を批准した国は、それに振り回されることなく、発効に備えておく必要がある。

#### (2) 発効の遅れは国内対策先延ばしの理由にならず

日本政府は、2001年4月に衆参両院で京都議定書批准を求める国会決議が全会一致で採択されたのを受け、マラケシュ合意成立後の2002年6月に京都議定書を批准し、国家として京都議定書の6%削減目標を達成することを約束した。アメリカの離脱発表後の重要な決断であったが、京都議定書の運用ルールを決める交渉において、日本政府が最後までほとんど譲歩せず他国に大きな譲歩を強いた経緯からすれば、もはや反対する理由などなかったとも言えよう。

ところがここに来て、アメリカやロシアなどの予想外の動きが国内的にも影響を及ぼし、そもそも京都議定書に反対してきた一部の産業界などに再び反対の声を強める機会を与えている。そのような声の中には、発効しない場合に備えて国内対策を拙速に進めるべきではないという暴論もある。

しかし、日本は京都議定書の批准により6%削減を国際公約した国であり、守らない選択肢があるかのような誤解に基づく主張は問題である。ましてや他国の動向で、政府としての約束が揺らぐことなどあってはならない。日本として受け入れた6%削減目標は、どのような状況下にあれ温暖化防止への日本の責任として守るべきである。ただでさえ90年以降排出量が増加し続けており、国内対策は先延ばしどころか前倒しして進めねばならないのが実情である。ロシアの遅れを口実に様子眺めをしている場合ではなく、いずれ迎える京都議定書の発効に備え、着実に対策を進めなければならない。

#### (3) 目標の達成はアメリカ・途上国への強力なインパクト

京都議定書の目標を達成することは、他国に強力なインパクトを与える。特に、京都議定書から離脱したアメリカやそれに追従するオーストラリアに対しては、省エネの推進や自然エネルギー普及を進めて環境配慮型ビジネスの発展をリードする意味は大きい。さらに、京都議定書の第一約束期間で削減義務を課されていない途上国に対しては、先進国の率先した削減行動を示すことができるため、将来における削減行動と持続可能な発展への転換を促す強い政治的シグナルを送ることになる。京都議定書の目標達成のための様々な行動は、国内の社会経済システムの転換とそれを支える技術開発の促進、さらに環境外交におけるリーダーシップの発揮、という複合的な良い結果を生み出すものである。



## 4. 日本にとっての温暖化対策 - これからの国内対策の展開

### (1) 京都議定書の遵守は日本の当然の責務

日本は世界でも有数のエネルギー多消費国であり、CO<sub>2</sub>排出量は世界で4番目に多く、過去の温暖化はもとより、これからの温暖化に対しても大きな責任を有している。大量に温室効果ガスを排出している先進国の一つとして、日本は世界の中でも率先して削減行動を実践していく国際的な責務がある。京都議定書は小さな一歩でしかないが、日本はこれを確実に実施・遵守し、環境保全型の産業構造へ転換しながら排出量を大幅に減らしていくことは当然の責務である。とりわけ日本は京都会議（COP3）のホスト国として確実に成果を上げてその模範を示すべき役割も担っている。

### (2) 京都議定書が国内に変化をもたらした

1997年の京都議定書の採択と2002年の日本政府の批准は、日本の様々なセクターへ温暖化防止対策の重要性を知らしめる明確なシグナルとなった。国内では、企業の技術開発（ノンフロン冷蔵庫や低燃費自動車、省エネ設備等の省エネ製品の開発促進等）、各主体の省エネの取組や自発的な自然エネルギーの導入、さらに市民・NGOの取組の広がりなど、様々な変化を引き起こしている。これらの動きは数値目標を掲げる京都議定書の批准により方向性が明確になったことが推進力になっていると言ってよい。

### (3) 京都議定書の実施で国際競争力を醸成する

これからの時代、環境に配慮しない企業の生き残りは難しい。今日の企業の環境技術開発への努力は目覚ましいが、今後、更なる「省エネ実践」と「燃料転換」による企業の温暖化対策は、いかなるビジネスの展開においても避けて通れない。初期投資はかかるとしても、省エネ対策の大半はエネルギー消費の節約によるコスト減になりかえって得をするものである<sup>5</sup>。また、省エネ製品の技術開発により国際競争力が向上することにもなり、率先した取組は日本の経済発展の材料にもなる。

世界で進む環境指向の中で、京都議定書の目標達成のための努力は、国際競争力を醸成するチャンスである。逆に、アメリカに追従したり、一部の産業の短期的利害に捉われたりすることは、生き残りに不可欠な技術開発を遅らせ、温暖化防止型の社会を実現するために不可欠な行動を遅らせ、結果的に不利益を被るだけだろう。率先した対策の実施は国益のためでもある。

---

<sup>5</sup> 事業所の省エネ対策の多くはエネルギー消費の節約によるコスト減でわずか数年で元がとれるものである。

#### (4) 削減の余地はたくさんある

地球温暖化が警告されて久しいが、今もなお日本のエネルギー多消費型の産業構造は一向に変わらない。無駄な公共事業の削減や建築物の寿命の長期化による材料削減などの根本要因にほとんど着手されないため、温暖化防止に逆行する経済活動や個々の行動はとまらない。一方、日本の省エネ技術は他国に比べて進んでおり、しばしば「省エネ先進国の日本にはこれ以上の削減は難しい」という声が聞かれる。しかし、日本のエネルギー大量消費の実態を見れば、極めて浪費型であることは明らかである。実際のところ、1990年以降の生産量当たりのエネルギー消費は悪化している。また、国内の全ての工場が最先端の省エネを実現しているわけでもなく、全ての事業所が省エネを十二分に徹底しているわけでもない。開発された省エネ型製品も消費者に十分普及していない。あちらこちらでムダ、浪費が見られ、省エネの余地はまだ大きい。

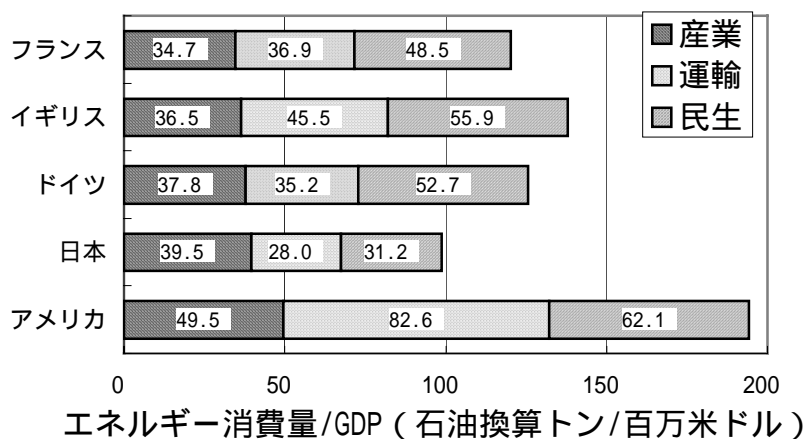
ポテンシャルが大きく削減コストも安いにもかかわらず削減が進まないのは、適切な対策が施されていないためである。これまでの対策の多くは、費用対効果・削減効果についてほとんど考慮されることなく、効果の上がない対策や悪影響すらある対策に多額の資金が投入されてきた。一方、必ずしも費用効果的な対策が取られたわけではないため、削減コストの低い対策もしくはかえって得になる対策も多く残されている。

対処療法的な現在の対策の延長線の将来はありえない。近い将来には50～70%の大幅削減が必要となることを見据えながら、削減ポテンシャルを効果的に引き出し確実に実現に結び付けていく様々な取組を強化していくことが求められている。

#### 省エネ世界一の神話

日本は国全体で見ると、GDP当たりのCO<sub>2</sub>排出量やエネルギー消費量は先進国の中では小さい方である(右図)。産業界はこれが産業部門の貢献だとしているが本当だろうか。部門別のGDP当たり排出量を見ると、日本は民生や運輸部門の値が欧米主要国より低いことがわかる。逆に、産業のGDP当たりの効率は欧米と大差ない。また、石油ショック以降、日

本の産業が努力したことが言われるが、1973年から1990年の間にGDP当たりのエネルギー消費の改善率を欧米主要国と比べて見ると、国全体でも産業部門でも、改善率は同程度であり、他国も同様の努力をしていることがわかる。(『よくわかる地球温暖化問題 改訂版』(気候ネットワーク編)より抜粋)



(5) 自然エネルギー利用の拡大・普及

日本は、化石燃料資源は乏しいが豊富な自然エネルギー資源をもつ国である。温暖化への対応は、新しいエネルギー社会をつくるチャンスでもある。太陽光や太陽熱、風力、バイオマス等の自然が作り出す再生可能なエネルギーを最大限に活用していくべきことは、温暖化防止の観点からも資源枯渇の観点からも疑う余地はない。温室効果ガス削減のために大幅な省エネを実践しながら、エネルギー供給を自然エネルギーへ大胆にシフトしていくことは、日本の新しいエネルギー産業を育成し、環境的にも持続可能で信頼性と競争力のあるエネルギー市場を発展させ、日本の経済発展を支えることになる。そのような明確な方針が示されず、原子力優先に固執する現在の日本のエネルギー政策は、これからの社会を不安にさせる要因ともなっている。

なお、非化石燃料として位置づけられる原子力発電は、処理方法すら確立しておらず将来に大きな環境負荷をもたらす放射性廃棄物を伴う持続可能ではない技術であり、これからのエネルギーの選択肢にならない。

(6) 早急に国内対策の強化が不可欠 - 炭素税を軸に

日本の 2001 年度の温室効果ガス総排出量（12 億 9900 万トン）は基準年比で 5.2%増、CO<sub>2</sub> 排出量は 90 年比で 8.2%増であり、政府の現在の地球温暖化対策推進大綱では、京都議定書の 6%削減には遠く及ばない。このままでは京都議定書の目標達成も危うくなりかねず、日本が、これから長く続く温暖化対策の小さな一歩として 6%削減をしっかりと守っていくために、早急に国内対策の政策強化が不可欠であることは明白である。

政府の地球温暖化対策推進大綱は、ステップ・バイ・ステップのアプローチ（図 3）で、数年ごとに政策を評価・見直しすることを決めている。ところが、このアプローチの導入により、見直しの年でなければ政策導入を行いつらくなり、かえってここ数年の対策先延ばしの口実に使われている一面がある。来年 2004 年の評価・見直しの年には、これまで先延ばしにしてきたツケを払い、抜本的に政策を見直し、実効性の高い政策・措置の導入を実現する必要がある。導入すべき政策・措置には、規制や経済的手法、環境ラベルなど、様々なきめ細かい政策が不可欠だが、特に、環境面での税財政改革の一歩として、化石燃料の価格を高くする効果で削減を促す炭素税の導入を軸に、政策転換を実現していくべきである。2005 年からの第 2 ステップでの効果の高い政策の導入・実施は、京都議定書の第 1 約束期間での目標達成の重要な足がかりである。ストックの改善、省エネ電気製品や自動車、住宅、建物さらには生産設備の普及を少しでも早く実現することを考えれば、これ以上の先延ばしはしてはならない。

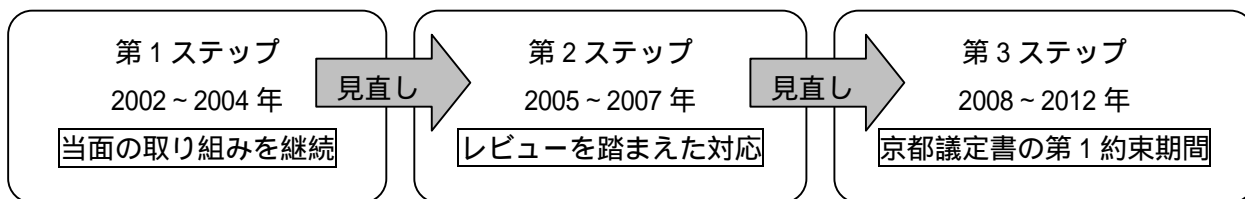


図 3 政府のステップ・バイ・ステップのアプローチ

## 5. 次のステップへ向けた展望

京都議定書を発効させ、2008～12年の第1約束期間の目標を確実に遵守することは、これから約10年の温暖化対策の基本である。それを前提に、京都議定書の次のステップとなる2013年以降の各国の取組についての合意に向けた交渉は、これまでの条約交渉開始から約15年の月日をかけて積み上げられてきた成果を生かし、現在の枠組みである京都議定書を基本として、その上に次の発展・前進を検討していくべきである。以下、重要な点を述べる。

### (1) 京都議定書の枠組みの上に次期約束を構築する

京都議定書の交渉過程ではありとあらゆる論点を議論してきた。その結果、京都議定書は、一定の時間枠を設け総量で削減を義務付けたこと、しっかりとした遵守措置を備えたこと、途上国の対策と適応への支援の枠組みを盛り込んだこと、目標達成に柔軟性を持たせたこと等において、今後も継続していくべき重要な枠組みとなっている。第2約束期間の約束のあり方を検討するに当たって、当然のことながら、これを基礎とすべきことを変更する理由はない。その上で、アメリカの参加や途上国の取組を促していく幅広い議論を進め、欠点を補い効果を高めることを模索していくべきである。次のステップでこれまでの議論を全て白紙に戻して京都議定書とは別の新たな枠組みを作り直そうとの議論もあるが、それは時間を浪費するだけでなく、逆に、米国の主張などを大きく取り入れた、より後退したものになる恐れの方が大きいだろう。

京都議定書に代わりうるものは存在せず、京都議定書の上に次のステップを積み上げていくことが、世界全体が地球温暖化防止のために長期的に協調して取り組むための唯一最善の方法である。

### (2) 大幅削減を現実化する

- 条約の「究極の目的」の達成を視野に、長期目標をたてること

温暖化対策は、条約の「究極の目的」を達成するものでなければならない。京都議定書は「究極の目的」に照らせば著しく弱い目標でしかない。また前述の通り、1～2の気温上昇でも危険な気候変動を避け難いことからして、「究極の目的」を達成するために緊急で大胆な削減行動が必要なことは明らかである。長期的な視点から、具体的に温室効果ガスの排出量をどの程度のスピードでどのレベルまで減らしていくべきかという目標を持ち、手遅れになることなく、危険でないレベルで濃度を安定化させることができるよう、対策の道筋を描くことが重要である。

- 「予防原則」に立って高い削減目標を設定すること

将来の地球温暖化は極めて深刻なレベルに到達してしまう可能性が著しく高い。危険な気候変動を回避するために重要なことは、「予防原則」にたって行動することであり、不確実性があるからこそ、それを見込んで被害が回避できる十分高いレベルで目標設定をすることが必要である。

- 排出総量を確実に削減していく目標設定とすること

目標設定のあり方に様々な方法が提案・検討されており、これから時間をかけた検討が必要だが、いかなる目標設定も、絶対量で温室効果ガスを削減するものでなければならない。

世界の NGO のネットワークである気候行動ネットワーク (CAN) は、危険な気候変動を防止するためには、地球温暖化のピークを (産業革命以前のレベルから) 2 未満の気温上昇に抑え、それ以降は可能な限り急速に下げていくべきであるとしている。そして、そのためには今後 20 年以内に地球全体での排出量を減少に転ずる必要があるという考えに達した。

### (3) 公平なアプローチを取る<sup>6</sup>

- 先進国が更に大きな排出削減をし、常に削減行動をリードすること

限られた資源を大量に浪費して地球温暖化をもたらした先進国は、その責任を果たしていく意味で、第 1 約束期間の目標達成はもちろん、それに続く枠組みでも削減行動をリードして大幅削減を進めていくことが必要である。特に、アメリカ・日本・カナダ・オーストラリア等の 1990 年から排出量を大幅に増やしている国による目に見える削減努力が示されることは、途上国の削減行動への参加を促すために極めて重要である。

- 途上国の持続可能な発展と削減への支援をすること

途上国には、エネルギーや住居、食糧、水、健康などの人間としての基本的なニーズを満たすことが出来ない国が少なくない。この事実を認識し、これらのニーズを満たすことが最優先されなければならない。さらに途上国の多くは、資金・技術・人材のあらゆる面で、先進国に比べると温暖化対策を進めることが難しい環境にある。これらの発展途上にある国々に対しては、先進国と同様に持続可能ではない道を選択しないためにも、先進国からの十分な資金供与と技術移転を伴ったキャパシティ・ビルディングが必要である。

- 気候変動の被害に脆弱な国へ適応への支援をすること

地球温暖化による被害は、被害を受ける国だけの問題ではなく、その主な責任を負っている先進国の問題でもある。地球規模の問題解決には、先進国が適応措置への十分な支援を行う枠組みを具体化しなければならない。マラケシュ合意で創設された基金<sup>7</sup>は今後の運用面での強化が不可欠であり、それをさらに効果的に制度化していく必要がある。

- 世界全体で進める国連のプロセスを基軸に進めること

地球温暖化問題は、排出量の多い一部の大国の削減の問題だけではなく、被害を受ける小さな途上国の適応の問題でもある。当然、今後の地球温暖化防止の仕組みづくりは、これまで同様、各国が公

---

<sup>6</sup> 「公平性」は様々な角度から捉えられ、使う主体によって使われ方が大きく異なる。日本では、対策費用の公平性にばかりに着目され、それ以外の重要な視点での公平性についての配慮・言及が見られない。ここでは我々が重視する意味での公平性について述べる。

<sup>7</sup> 特別気候変動基金、後発開発途上国 (LDC) 基金、京都議定書適応基金の 3 つ。

平に参加でき透明なプロセスを確保している国連の場を軸に進めていくべきである。国連のプロセスは、国家間の交渉であると同時に、市民・NGO にかかれた場であることも重要な点である。国際秩序を前提とした合意形成プロセスを経て決められた京都議定書の削減の仕組みは、効果も高いといえる。なお、国連以外の合意形成の枠組みは、国連プロセスを基軸とした上で追加的に補強するものとしては検討の余地があるが、国連プロセスに代替することはできない。

#### (4) 効果の高い仕組みにする

- 目標達成を義務とし、しっかりした遵守措置を定めること

京都議定書の意義は、努力目標でしかなかった条約の限界を克服すべく、総量削減を義務化したことにある。これが各国で具体的な削減行動を引き出していることは既に述べた通りである。自主的な取組は、排出抑制にいくらか寄与することは出来ても、必要なレベルまで温室効果ガスの排出量を減らすには十分でない。次期約束期間において、これを再び自主的努力目標に後戻りさせることはありえない。また、約束の遵守を促すとともに不履行への制裁としてしっかりした遵守措置が不可欠であることも言うまでもない。

- アメリカを引き戻すこと

温暖化防止のいかなるアプローチも、アメリカの参加がなければ公平とは言えず、実効性も限られる。次のステップではアメリカの行動を引き起こすことが不可欠である。しかし現実には、ブッシュ政権の行動を見る限りにおいて、一筋縄ではいかないことが予想される。アメリカの復帰に向けては、世界各国の英知を集めて様々なレベルでの外交努力が必要とされているが、最善の方法は、日本やEU が率先して京都議定書を実践して、アメリカが参加せざるを得ない社会を作っていくことである。

また、次のステップを考える際に、排出増加が不可避とする現在のアメリカの考え方に照準を合わせるならば、それは温暖化防止には全く不適切な効果のない仕組みとなり、他国の温暖化対策も後退させることにもなりかねない。アメリカへの安易な妥協は、温暖化防止の目的から大きく乖離する恐れがあることを踏まえおく必要がある。次期約束期間の約束のあり方については、まず、科学のメッセージに忠実に、危険でないレベルで気候変動を回避するために何が必要かという観点からしっかりとした仕組みを検討すべきであり、アメリカに対しては、温暖化対策のあるべき姿を示し、京都議定書の枠組みに引き戻すべきであろう。

- 途上国の取組への参加を促すこと

次のステップにおいて、一部の途上国がもう一步踏み出して削減行動に参加することは、温暖化防止のために大変重要である。しかしこのためには、先にも述べた通り、先進国の削減行動のリーダーシップが不可欠である。特に、アメリカ・日本・カナダ・オーストラリアという排出量が 90 年以降も増加傾向にある先進大国が削減を進めていかなければ極めて難しい。2001 年度の CO<sub>2</sub> 排出量が 90 年比で 8.2% 増である日本は、特に大きな努力が必要とされており、現時点において途上国に参加を求める資格はないと言わざるを得ない。

今後、明らかな進捗を示すべき 2005 年のタイミングに先進国がどのような状況にあるかは、途上国参加議論の進展の重要な指標となるだろう。また先進国からの支援策についての具体的な提示もあ

わせて必要となる。それらを満たさずして参加の議論を始めることは極めて難しい。具体的にどのような基準でどのような途上国にどのような抑制・削減に参加を求めていくか、という議論は、その先の検討となろう。

#### (5) 日本が前向きなポジションを持つこと

- 長期的な目標を示すこと

現在、日本政府は京都議定書の6%削減を約束し、それを遵守する方針を固めているが、それ以降、日本自身がどの程度削減をしていくのかというポジションは何もない。少なくとも、日本として、2050年などの中・長期でどのような温暖化対策を進め、どの程度の長期目標を目指すのかなどのビジョンを持つべきである。そして国内外にそのメッセージを発信することは、様々な主体へ温暖化防止への認識を高めるためにも重要なことである。無論、目指すべき長期目標は「究極の目的」を達成するレベルであり、60~80%などの大幅削減目標となるべきである。

- 次のステップで大幅な削減目標を掲げること

次のステップでは、長期目標に向かって進んでいくことができる大幅な削減目標を掲げるべきである。言うまでもなく、京都議定書の目標より低い目標を掲げることなど論外である。

- 前向きな姿勢で交渉に臨むこと

長期ビジョンもなく、次のステップでの野心的な削減目標も掲げないまま、自己都合ばかりを主張するようなスタンスで国際交渉へ臨めば、世界に対するリーダーシップは全く図れない<sup>8</sup>。これまで京都議定書を巡る交渉では、度々「国際交渉に最も後ろ向きの国」とのレッテルを貼られてきたが、これからの交渉では、環境後進国の汚名を返上できるよう、前向きなメッセージを発する立場を取っていくべきである。

---

<sup>8</sup> 産業構造審議会環境部会地球環境小委員会の中間とりまとめ（次頁コラム参照）はまさにそのような姿勢にたったものであり、温暖化防止へ取り組む前向きさが全く見られない。

## 産構審環境部会小委「気候変動に関する将来の枠組みの構築に向けた視点と行動」中間とりまとめの問題

経済産業省の産業構造審議会環境部会地球環境小委員会が、京都議定書の第 2 約束期間以降(2013 年以降)はどうあるべきかについて考えをまとめた。その内容は、これまでの地球温暖化交渉を無視し、京都議定書を白紙に戻そうとした極めて問題の多いものである。

### (1)予測される地球温暖化の深刻さを無視

今後地球温暖化防止のために、温室効果ガスの大幅な削減が必要であることは既に周知のことであるのに、産構審の「地球温暖化の特質」にはそうした深刻性・緊急性は全く見られず、「気候変動問題のメカニズムはなお不確実」とだけ記されている。次のステップについて考える場合、温室効果ガス濃度の安定化のために長期的にどれだけの削減が必要であるのか、温暖化の実態と照らして検討することが必要なはずだが、長期目標については何も考察もされていない。

### (2)国連のプロセスと京都議定書の交渉成果を無視

京都議定書は、アメリカ・日本などの主張で抜け穴の多い妥協の産物となってしまったものの、世界 186 カ国が参加して 10 年来議論した末に合意した唯一の国際的枠組みだ。当然これを基礎として次のステップを模索していくべきである。しかし産構審は、京都議定書の欠点を極端に強調し、まるで失敗だったかのように全てを否定しているに近い。そして全て白紙に戻そうとしており、今後は、全世界が参加する国連プロセスよりも一部の主要排出国間だけで交渉をリードしようという、公平性を著しく欠く方向性を打ち出している。京都議定書に極めて否定的な見解は世論と大きく乖離しているものであるにもかかわらず、まるで日本の意見の代表かのように出されたことに、大きな怒りを抱かずにはられない。

### (3)日本の削減の取組への真剣さが見られない

とりまとめには、自主目標も模索すべきとして義務化することに反対するような時代錯誤な提案もあれば、温室効果ガスの削減は政府のコントロールの範囲を超えているとして国の責任を放棄するような見解もある。また、排出量の量的な規制を見直すべきという主張もある。地球温暖化防止のためには温室効果ガスの排出を“絶対量”で大幅に減らし、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化しなければならず、当然日本の大幅削減も必要である。しかし産構審は、日本のさらなる削減を全く視野に入れていない。全くやる気の見られない提案となっている。

とりまとめを行った小委員会のメンバーは、業界団体の委員がほとんどであり、基本的考え方は、今後もエネルギー大量消費の社会を続け利益を得ようという短期的視点に立ったものだといえる。その結果、途上国に著しい被害を与え、将来世代にツケを残すことになることへの配慮は一切見られない。このように、これまでの国連の流れを全く踏まえ、業界団体の意見だけを反映したような後ろ向きなメッセージを発信することは、日本の「環境後進国」のレッテルを上塗りするだけである。

当然、これから構築する日本の立場はこれとは全く異なる前向きなものとすべきである。



---

\* 禁無断転載 \*

発行日 2003年10月

発行 **特定非営利活動法人 気候ネットワーク**

代表 浅岡美恵 事務局長 田浦健朗

執筆担当 平田仁子

[東京事務所]

〒102-0083 東京都千代田区麹町 2-7-3 半蔵門ウッドフィールド 2F

TEL 03-3263-9210 FAX 03-3263-9463

E-mail [kikotko@jca.apc.org](mailto:kikotko@jca.apc.org)

URL <http://www.jca.apc.org/kiconet/>

本冊子は、環境事業団地球環境基金の助成を受けて作成しております。

古紙 100%の再生紙を使用しています。