



Title	気候変動問題をめぐる国際交渉プロセス：京都会議に向けて
Author(s)	沖村，理史
Citation	一橋研究，22(3)：97-119
Issue Date	1997-10-30
Type	Departmental Bulletin Paper
Text Version	publisher
URL	http://doi.org/10.15057/5752
Right	

気候変動問題をめぐる国際交渉プロセス

—京都会議に向けて—

沖村理史

はじめに

気候変動問題は、地球規模の環境問題を語る上で、また、最近では環境問題のみならず、エネルギー問題においても避けては通れない重要な問題の一つとして捉えられている⁽¹⁾。そして、この問題は、複雑で多面的な要素を持っているが故に、経済学的観点、社会学的観点等の社会科学的な視点のみならず、気象学的観点、生態学的観点といった自然科学的な側面からの分析もなされている。本稿では、気候変動問題をめぐる国際交渉という側面を、とりわけ第1回締約国会議(COP1)以降、第3回締約国会議(COP3、京都会議)に向けての交渉を中心に紹介することとしたい⁽²⁾。その際、便宜的に交渉過程を三つの時期に分け、それぞれの時期の中心的な議論を紹介することにする。また、紙幅の制約上、すべての交渉過程には触れられないことを、予めお断りしておきたい。

I. 第1期：気候変動問題の顕在化から気候変動枠組条約成立に至る経緯(1980年代前半～1992年)

気候変動問題が国際社会で顕在化し始めたのは、1980年代前半のことである。はじめは科学者を中心とした国際会議で問題として取り上げられていたが、1980年代後半には政治の場でも議論されるようになった。その契機となったのは、1988年6月の三つの出来事である。まず、第一の契機となったのはトロント・サミットである。前年のベネチア・サミットでは、気候変動問題は、国際的な対応努力が必要な地球環境問題の一つとして言及されたに過ぎなかったが、トロント・サミットでは、地球規模の気候変動に関する政府間パネルの設立を奨励するという声明が出された⁽³⁾。

このトロント・サミット経済宣言発表の二日後、アメリカ上院エネルギー委員会では地球温暖化に関する公聴会が開かれ、NASAのゴダード研究所のハンセン博士が注目すべき証言を行った。その内容は、1988年は観測史上最も暖かい年になるであろうこと、99%の確率で地球温暖化が進行しているということ、そして温室効果は夏の熱波のような異常気象を起し始めるのに十分なほど大きくなっているということ、の三点であった。このうち99%の確率で地球温暖化が進行しているという発言はマスコミの大きな注目を浴びた⁽⁴⁾。

ハンセン証言の一週間後にカナダ政府主催で開かれた「大気変動に関する国際会議」(通称、トロント会議)には、世界の48カ国から科学者・政府関係者・政策担当者が参加した。この会議では、2005年までの当面の政策目標として、二酸化炭素排出量を1988年の排出水準から20%削減することが宣言に盛り込まれた⁽⁵⁾。おりから、この夏はアメリカでは熱波が起こっていたため、マスコミは地球温暖化を大きく報道し、トロント・サミット、ハンセン証言、トロント会議と続いたこの一連の出来事は世論の関心を地球温暖化問題にひきつける役割を果たした。また、この年には気候変動問題に関する科学的知見を集積するため、気候変動に関する政府間交渉パネル(Intergovernmental Panel on Climate Change: 以下、IPCCと略記)が作られ、1990年をめぐりに中間報告をまとめるべく、活動が開始された。

1989年に入ると、閣僚級が集まる国際会議で気候変動問題が討議されるようになった。3月にはオランダのハーグで環境首脳会議が開催され、気候変動を扱う「国際的権威(International Authority)」の設置などを提言するハーグ宣言が採択された⁽⁶⁾。11月にはオランダのノールトヴェイクにおいて、大気汚染と気候変動に関する閣僚会議が開かれ、二酸化炭素などの排出安定化の必要性を政治レベルで合意するなどの国際的な対応が見られた⁽⁷⁾。また、5月には第15回国連環境計画管理理事会で、IPCCの中間報告直後に気候問題に関する条約交渉を開始することが決議された⁽⁸⁾。

1990年8月には、気候変動に関する科学的な知見をまとめたIPCC第一次評価報告書がまとめられた⁽⁹⁾。その骨子は、地球の温暖化が進行しつつあること、及びその影響が懸念されることであった。IPCCの第一次評価報告書を受けて、同年10月には第2回世界気候会議が開催された。この会議は、以下の四点から重要な会議であった⁽¹⁰⁾。第一点は、IPCCの第一次評価報告書にまとめられた

気候変動の予測を政府代表団が認めた点である。したがって、この会議以降は、程度の差こそあるものの、気候変動が進行しているということ自体は、国際社会の議論の前提となった。第二点は、発展途上国からの科学者、閣僚が参加したため、はじめて南北対立の構図が表面化したという点である。この会議は、前述したハーグ会議やノールトヴェイク会議などの先進国政府が主催した会議ではなく、世界気象機関（WMO）や国連環境計画（UNEP）などの国連関係機関が主催した会議であったため、先進国主導型の会議などをその外から批判してきた発展途上国にとっても、気候変動問題に関する国際的な対策に参加する必要性が生じた。第三点は、この世界気候会議において、政府代表団だけではなく、非政府組織（NGO）の参加が認められた点である。以後、国際交渉の場として設定された政府間交渉会議は、非公開の審議を除いては、非政府組織の参加・傍聴が認められることとなった。第四点は、このころにはアメリカを除く主要先進国は、二酸化炭素の排出量を2000年までに安定化することを国内政策の目標として定めており、この安定化目標をどのように条約に盛り込むかが一つの指標となった⁽¹¹⁾。

1991年2月には、国連総会の決議に基づいて気候変動枠組条約（The Framework Convention on Climate Change: 以下、FCCC と略記）政府間交渉会議（INC）が設置され、FCCC が署名された地球サミットまでに5回開かれた⁽¹²⁾。これ以降、気候変動問題に関する科学的知見の集積はIPCCの場で、また気候変動防止のための国際的な政策決定は、政府間交渉会議（後には締約国会議、補助機関会合、アドホックミーティング）の場で行うという、いわば複線的なシステムが定着した。

政府間交渉会議でまずはじめに議論されたのが、交渉の対象を枠組みのみを定める条約の形成に限定するか、対策をも定める議定書の作成も含めるかという点であった。FCCCは1992年の地球サミットで署名される予定になっていたため、結局政府間会議の交渉対象はFCCCの作成のみとなり、議定書作成交渉は後にまわされることとなった。その結果、この時期の交渉過程における主要な議題は、FCCCの目標、各国の義務、先進国と途上国の責任、資金メカニズム、温室効果ガス排出削減の数値目標と期限、条約制度等となった。なかでも最大の問題となったのは、温室効果ガス排出削減の数値目標であったが、それは次のような理由からであった。

政府間交渉会議の交渉対象は枠組み条約の作成となったため、オゾン層の保護のためのウィーン条約同様、枠組みだけを定め、何ら具体的な政策目標を持たない条約になる可能性が生じた。しかし、その一方で第2回世界気候会議までには、先進国間では2000年までの安定化目標という一つの指標ができていた。そこで、この目標をどのようにFCCCに組み込むかが最大の問題となった。

欧州諸国が2000年までの安定化目標をFCCCに盛り込むことに賛成だったのに対し、共和党のブッシュ政権下のアメリカは強く反対した。その中間的な立場に立ったのが日本である。そこで、日本は、2000年までの安定化目標の法的強制力をゆるめることで、アメリカの態度の軟化を求めた。その方式が、誓約と審査(Pledge and Review)と呼ばれる方式である。一部の欧州諸国は、酸性雨問題やオゾン層破壊問題で採用された特定物質の排出量を特定年度までに基準年度の排出量から特定割合減少するという方式(Targets and Timetables)を支持していた。これに対し、誓約と審査方式は、法的強制力を持つ数値目標の設定ではなく、各国が自主的に排出抑制の目標を設定・誓約し、その目標の達成具合を報告し、国際機関などによる審査を受けるという方式であり、法的拘束力は弱いものであった⁽⁴³⁾。

最終的には、最大の二酸化炭素排出国であるアメリカが参加しないFCCCが成立しても、それはアメリカのただ乗りを許すだけに終わるという判断が働き、法的拘束力を持つ数値目標を定めるよりも、多くの国々の賛同を集めて参加国を増やした方が良いという配慮がなされた。この結果、FCCCの2000年安定化条項は、誓約と審査方式に近い、国家通報と審査(National Communication and Review)という方式になった。具体的には、2000年までに附属書I国(先進国と旧計画経済諸国)が1990年レベルで人為的な温室効果ガスの排出量を安定化することを目指して政策と措置をとり、国内で排出されている温室効果ガスの排出量等に関する情報と政策及び措置に関する情報をまとめた国家通報を締約国会議に提出し、審査を受けるという方策である。このように非常に回りくどい表現にすることによって、法的な拘束力は弱まり、条約交渉における最大の焦点であった数値目標は、2000年までの先進国の努力目標を定めるとどまった。そして、2000年以降、及び発展途上国の温室効果ガスの排出削減目標は後に行われることとなる議定書作成交渉に先送りされた。

その他の議題である、FCCCの目的、各国の義務、先進国と発展途上国の責

任については、第2条から第4条にまとめられた。まず、第2条では、FCCCの究極の目的が、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととなら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」として掲げられた。次に第3条では、この目的を達成するための原則が五つあげられている。なかでも重要なものが、共通だが差異ある責任、予防原則、持続可能な発展の三点である。これらの原則は、政府間交渉会議でも議論されたが、むしろ、政府間交渉会議と同時期に開催された地球サミット準備会合の場で議論された⁽¹⁴⁾。

地球サミットの準備会合では、環境と開発に関する世界委員会（通称、ブルントラント委員会）で提言された持続可能な発展という概念のもと、地球サミットで各国首脳が合意することを目指して、環境問題と開発問題の全体的な目的と原則についてまとめたリオ宣言と、その行動計画であるアジェンダ21の作成が行われていた。特にリオ宣言を作成するにあたっては、先進国と発展途上国が環境問題と開発問題の関係をどのように位置づけるかをめぐって対立していた。その一例が環境問題を解決するにあたっては南北の協力が必要であるとする先進国と、環境問題の原因行為は先進国が行った過去の行為であり、環境問題については先進国に主たる責任があるとする発展途上国の意見の対立である。この意見の対立は結局「共通だが差異ある責任」という考えを導入することによって解決を見た。この原則はFCCCにも反映され、FCCCでは先進国と発展途上国の義務が差異化され、南北ともに気候変動防止対策を行うものの、先進国はより大きな義務を負うこととなった。また、予防原則とは、科学的不確実性を環境対策を遅らせる口実にすることを許さず、予防的に環境政策を行うという原則である。この概念はすでに北欧環境理事会などでも議論されていたが、オゾン層保護のためのウィーン条約や長距離越境大気汚染条約でも取り入れられていなかった。しかし、科学的不確実性が残る地球環境問題への取り組みを行う上では画期的な内容であるこの原則は、FCCCに盛り込まれることとなった⁽¹⁵⁾。

第4条では、第1項で先進国・発展途上国双方に共通する義務がまとめられている。これは南北間共通の責任を反映したものとされる。第2項では先進国に課せられた義務がまとめられている。これは南北間で差異ある責任を反映したものとされる。この第2項には前述した、2000年までに1990年レベルで先進国の排出量を安定化することを目指し、先進国はその政策と措置を通報し審査

を受ける、という条項が盛り込まれた⁽¹⁶⁾。

II. 第2期：第1回締約国会議に向けての国際的な流れ (1992年～1995年)

FCCC 成立後、第1回締約国会議 (Conference of the Parties: 以下、COP1 と略記) までは、半年ごとに政府間交渉会議が6回開かれた。その政府間交渉会議で主要な争点となったのは以下の三点である。

(1) 争点1 コミットメントの妥当性の検討 (Adequacy of Commitments)

FCCC で規定された具体的な規制内容は、2000年までに附属書 I 国 (先進国と旧計画経済諸国) が1990年レベルで人為的な温室効果ガスの排出量を安定化することを目指す、というものであった。しかし、その一方で、FCCC の究極の目的としては、気候系に対する危険な人為的干渉を防止する水準で大気中の温室効果ガスの濃度を安定化すること、が掲げられた。IPCC の第一次評価報告書によれば、現在の濃度に安定化するためには、二酸化炭素の排出量の60%以上を削減する必要があるとされている。以上のような規制内容と究極の目的を整合させる上で問題となったのが、2000年以降の規制内容であった。

	2000年まで	2000年以降
先進国	1990年レベルで排出を安定化 (努力目標) → 国家通報による [第4条2項(a),(b)]	なし
発展途上国	気候変動を緩和するべく努力する [第4条1項(a)]	なし

cf.) FCCC の究極の目的：気候系に対する危険な人為的干渉を防止する水準で大気中の温室効果ガスの濃度を安定化すること [第2条]

表1 FCCC のコミットメント (約束) の内容

もともと、FCCC の成立後は具体的な規制内容を定める議定書の作成に向けた交渉が開始されると期待されていたが、FCCC の発効までは、実質的な議論はほとんどなされなかった。FCCC の発効後、議定書の内容の検討は、政府間交渉会議では「第4条2項(a),(b)の妥当性の検討」という議題のもとで行われ、大半の諸国が、特に FCCC には2000年以降について対策の記述がないという点でこの条約の規定が不十分であると表明した。そこで、2000年以降の国際

的な取り組みをどのようなものとするのが政府間交渉会議での議論の中心となった(表1参照)⁽¹⁷⁾。

なかでも、最も積極的な立場を示したのが、気候変動による海面上昇によって、国家の存亡が危機に瀕する島嶼国である。COP1の半年前には小島嶼国連合(Alliance of Small Island States: 以下、AOSISと略記)がAOSIS案と呼ばれる議定書案を出した。これは、先進国が2005年までに二酸化炭素の排出量を1990年レベルから20%削減し、他の温室効果ガスについては締約国会議で排出目標値と目標年度を採択するというものであった⁽¹⁸⁾。他方、先進国側からはドイツが「議定書のための要素」と題されたペーパーを提出した。これには二酸化炭素の削減目標と目標年度の数字は明記されておらず、むしろ、エネルギー、再生可能エネルギー、交通・輸送、森林などといった個別分野における政策と措置をとることに主眼をおいた主張であった⁽¹⁹⁾。

COP1に先立つ第11回政府間交渉会議では、両案をどのように討議するのか、に注目が集まったが、AOSIS案の具体的な討議はされなかったため、COP1でAOSIS案が採択される可能性は低くなっていた。ましてや、産油国は議定書の交渉を開始すること自体にも反対していたため、COP1では、締め切りを設けた交渉の開始が合意されるのか、あるいは全く合意がなされず議論を先送りにするのか、さらには、合意がなされるとすれば、その内容はAOSIS案のように削減目標と目標年度(Targets and Timetables)に焦点を絞ったものか、あるいはドイツ案のように政策と措置(Policies and Measures)に主眼をおいたものかという点に注目が集まった。

(2) 争点2 共同実施 (Joint Implementation)

共同実施とは、複数の国家が共同して温室効果ガスの排出量を削減したり吸収量を増加する政策を指す。具体的に言えば、他国に資金供与や技術供与して温室効果ガスの排出を抑制することによって、自国で排出量を削減するよりも、より費用効果的な排出量削減をはかる政策である。すでに共同実施という言葉自体はFCCCに盛り込まれており、その具体的な内容をめぐって議論が行われた。アメリカが共同実施をできる限り多くの締約国間で行いたいと主張したのに対し、多くの発展途上国は、先進国はまず自国の排出削減に取り組むべきであり、共同実施の名のもとで自国の排出量削減を後回しにするべきではないと

主張した。とくに、2000年までに1990年レベルで温室効果ガスの排出量を安定化するという FCCC の規定を、発展途上国との共同実施によって達成しようというもくろみに対しては、発展途上国からの強い反発が起こった⁽²⁰⁾。

その後、試行期間（パイロット・フェーズ）を設けて共同実施の有効性を調査することについてはコンセンサスが得られたものの、先進国と発展途上国間の共同行動（Joint Activity）を共同実施と捉えるか、あるいは共同実施を附属書 I 国間に限定するか、また、他国での温室効果ガスの削減量の一部を自国の削減分としてカウントする「クレジット」を認めるか否か、という点については議論が分かれ、COP1 には、発展途上国案、EC 案、アメリカ案の三つの案が提出された⁽²¹⁾。

(3) 争点 3 制度的問題

まず FCCC の制度上の問題として、資金問題が議論された。発展途上国が FCCC に基づいて行う活動は、第 4 条 3 項に基づき先進国側が資金供与することとなったが、その増分費用（Incremental Cost）の定義をめぐる議論が行われた。また、資金メカニズムについては暫定的に地球環境ファシリティー（Global Environmental Facility: 以下、GEF と略記）を通じて行われることとなったが、その期間終了後にどのようなメカニズムを通じて資金供与することも議論となった。基本的な合意は第10回政府間交渉会議までになされ、再編成された GEF を通じて行うこととなった⁽²²⁾。

次に議論されたのは、FCCC に基づき設置されることとなった、実施に関する補助機関（Subsidiary Body for Implementation: 以下、SBI と略記）と科学上及び技術上の助言に関する補助機関（Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice: 以下、SBSTA と略記）の役割である。SBSTA については、SBSTA と IPCC との関係をどのようにするのかという観点から、また、SBI については、SBI で議定書交渉を行うのか、それともその他に場を設けて議定書交渉を行うのかという観点から、両補助機関の役割がどのようなものになるのかが注目された。

そして、最も重要な問題として注目されたのが、締約国会議と補助機関の手続き規則（Rules of Procedure）である。この議題のもとでは、締約国会議と補助機関における意思決定メカニズム等が問題となった。締約国会議と補助機

関における投票ルールに関しては、コンセンサス方式（つまり、全会一致方式）で定めると第7条(k)で定められており、COP1でどのような投票ルールを決定するかが議論された。締約国会議の投票ルールは手続き事項であるが、議定書は締約国会議で採択されるため、投票ルールがどのようなものになるのかは重要な問題である。投票ルールとしては、2/3で決定するとする多数決方式で意思決定を行うという案が出されたが、産油国、とりわけサウジアラビアとクウェートがコンセンサス方式を主張し強硬に反対した。このように、手続き事項の決定がコンセンサス方式のため、すべての国がどのような投票ルールを定めるかに関して拒否権を持っており、それを行使する国が存在することが政府間交渉会議の場を通じて明らかになった⁽³³⁾。

Ⅲ. 第1回締約国会議の概要と交渉経過

COP1は、1995年3月28日から4月7日（4月5～7日は閣僚級会合）にかけて、ドイツのベルリンで開かれた。参加した国は、締約国117カ国、オブザーバー諸国53カ国の計170カ国にのぼった。参加者は政府関係者が約2000名、NGOなどのオブザーバーが約2000名で、計約4000名が一堂に会する大規模な会議であった。

COP1で主要な議題となったのは、(1)第4条2項(a),(b)の妥当性(争点1)、(2)共同実施のための基準(争点2)、(3)各種制度(争点3)であった。

(1) 第4条2項(a),(b)の妥当性(争点1)について

この議題は、第4条2項(a),(b)の妥当性について議論が行われた。前述したように、2000年以降の取り組みが何ら言及されていない点で、この規定が不十分であるという国際的合意はすでに形成されていた。そこで、2000年以降の国際的な取り組みとして、どのような規定（あるいは政策）を設けるか、という点が議論の中心となった。

基本的に、COP1はこの議題に終始したと言って過言ではない。この議題に関して中心となった論点は、1)議定書交渉を開始するか、2)議定書の内容は削減を目的とするのか、3)議定書の内容は発展途上国をも含む政策目標を決めるのか、4)法的拘束力を持つ排出目標及び目標年度(Targets and Timetables)を定めるのか、それとも努力目標とするのか、5)排出目標及び目標年度と政策

及び措置をどのように関連づけるかであった。

まず問題となったのは議定書交渉の開始に関してである。会議開始前は、G77（発展途上国グループ）内では、議定書交渉に積極的な AOSIS 諸国、逆に極めて消極的な産油国、その中間で、2000年以降の措置を検討するのは時期尚早とする中国などの国々の間で意見が分かれていた。しかし、会議が始まると、発展途上国へのコミットメントを求めないことを条件として、G77の一部は AOSIS の立場寄りになった。このグループは、はじめは20数カ国であったが、後には72カ国になったためG72とも呼ばれ、その構成諸国は実質的には G77 から産油国を除いた国々であった。

これに対して、先進国側の交渉に臨むスタンスも一枚岩ではなく、EU とその他の国々との間で意見が分かれていた。EU 諸国は会議開始前に EU 閣僚会議を開き、削減を目的とする議定書交渉の開始の必要性を確認していた。これに対して、非 EU の主要先進国（頭文字を取って JUSCANZ と呼ばれる）、とりわけアメリカは EU に比べ消極的な態度であった。

会期後半になると、G72がイニシアティブを発揮し議論をリードした。G72 は“Green Paper”と呼ばれるペーパーの中で G72 の議定書への態度を明らかにし、議定書の協議を求めるマンデートを提案した。その内容は、発展途上国への新たな約束を求めないことを条件として、2000年以降の国際的な措置の必要性を認め、AOSIS 案を基礎として協議を開始するというものであった⁽²⁴⁾。

これに対して、先進国側では、EU と JUSCANZ の間で意見がまとまらなかった。特に問題となったのはアメリカの消極的な態度であった。アメリカは、議定書の内容については、後には「削減」という言葉ではなくその文脈が問題であると軟化したものの、当初は「削減」という言葉をいっさい盛り込まないという立場であった⁽²⁵⁾。また、法的拘束力を持つ排出目標と目標年度を定めるのか、それとも努力目標とするのかについては、‘Targets and Timetables’ という言葉の代わりに ‘Aim’ という言葉を用い、拘束力を極力弱めようとしていた。

他方、EU は相対的に積極的であった。これに対して、日本は「削減」には否定的で、JUSCANZ 諸国と歩調を合わせた立場を取ったとされる。

最終的には、1997年に開催される第3回締約国会議（以下、COP3 と略記）で採択できるように、2000年以降の国際的な取り組みを定めるプロセスを開始

するという「ベルリンマンデート」が成立した。また、そのプロセスの内容は、温室効果ガスの排出抑制・削減に関する政策と措置を作成すること、及び数値化された抑制・削減目標（Quantified Limitation and Reduction Objectives）を、例えば2005年、2010年、2020年といった特定のタイムフレーム内で作成することとされた。また、発展途上国に対して新たな約束を課さないことも明記された⁽²⁶⁾。

(2) 共同実施のための基準（争点2）について

最終的にまとまった合意によると、発展途上国は先進国と発展途上国との間での共同行動を共同実施として行うことについては賛成していなかったため、結果的には共同実施という言葉ではなく、共同実施活動（Activities Implemented Jointly）という概念が作り出された。この概念のもとで、1990年代末までの試行期間中は、附属書I国間、及び非附属書I国が希望する場合には自主的なベースで、共同実施活動が行われることになった。また、2000年以降の共同実施活動をどのように行うかは、この試行期間における経験に基づいて決定されることとされ、最大の争点であったクレジットについては試行期間中は認められないことになった⁽²⁷⁾。

(3) 各種制度（争点3）

議定書交渉を行う場として、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: 以下、AGBMと略記）が設けられることとなったため、補助機関はFCCCに定められた国家通報の審査、及び各国が試行期間において行う共同実施活動の情報の取りまとめ等を行うこととなった。また、締約国会議と補助機関の手続き規則、とりわけ投票ルールについては、合意が見られなかった。COP1の最中には、一時、予算については先進国グループと発展途上国グループの双方でそれぞれ3/4、そのほかの問題については全体の3/4で意思決定を行うという観測が流れたが、結局産油国などの強硬な反対によって合意はまとまらず、先送りになった。

IV. 第3期：第1回締約国会議以降の国際交渉の経過 ～京都議定書へ向けて

COP1以降は、ベルリンマンデートを受けて、COP3で議定書あるいはその他の法的文書を作成するための議論を行うAGBMと、FCCCに設置が明記され、各国からの国別報告を審査する二つの補助機関(SBI, SBSTA)の会合が並行して行われている。本稿では、このうち、今後の国際的な気候変動政策を決定するAGBMの議論を中心に話を進めることとする。

ベルリンマンデートに定められた議定書案を討議するAGBMは、COP1以降、1997年12月に開催されるCOP3まで8回の会合が持たれる予定になっている。本稿執筆時の5月現在までにすでに6回開催され、本年(1997年)の7月末から第7回会合が、10月に第8回会合が開催される。この会合では、主として、(a)気候変動を抑制するための政策と措置の分析と評価、(b)特定の期間内における数値化された排出抑制・削減の目標(Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives)、(c)全締約国の義務の実施の促進の三点に分けて行われた。このうち、ベルリンマンデートで発展途上国に対しては新たなコミットメントは課さないと規定されているため、COP3で採択される予定の京都議定書と関連しているのは、政策と措置、及び数値目標の二点である。

第1回AGBM(以下、第1回会合をAGBM1、第2回をAGBM2、と略記)では、あまり大きな進展はなかった。そのなかでも、大きな争点となったのは、政策と措置に関する評価・分析と議定書交渉をどのように進めるか、という点であった。アメリカは政策と措置に関する評価・分析をまず先に行うべきであると主張した。これに対し、EUなどは評価に時間をかけると議定書交渉が遅れるというおそれから、両者を並行して進めるべきであると主張した。

この会議で注目されたのは、ロシアから提案された地域別議定書というアイデアであった。もともと、COP1で決議されたベルリンマンデートの中では、出発点、対処の方法、経済構造及び資源的基盤の違いに考慮し、各国が衡平かつ適当な貢献を行うことが明記されていた⁽²⁶⁾。地域別議定書というアイデアは、同決議に基づき、ロシアが経済的に苦しい旧計画経済諸国の経済的事情を考慮してもらうために提案したものであるが、結果的にはFCCCで規定された先進国(含む旧計画経済諸国)と発展途上国の義務の差異の他に、さらに先

進国内で義務の差異を設けるということになり、先進国間で衡平な基準は何かという議論が始まるきっかけを生んだ。これ以降、現在にいたるまで、先進国間の数値目標をどのように差異化し、衡平性を担保するかという点が議論されている⁽²⁹⁾。

AGBM2では、まず、事務局が整理した各国の気候変動問題に対する政策と措置のリストが報告された。各国の国別報告書に記載された1000項目にも及ぶ政策と措置を整理したこのリストに関して、同会合では絞り込みを行う必要性が合意された⁽³⁰⁾。また、この会合で注目されたのは、EUから提出された議定書案とアメリカ代表が行ったスライドによるプレゼンテーションであった。前者のEU提案の内容は、ベルリンマニフェストに基づき、数値化された抑制・削減目標を入れると同時に、政策と措置に関しては、義務、勧告、任意の三つに分類し整理するというものであった。この方式は、数値目標についてのコミットメントと施策についてのコミットメントの両方を議定書に盛り込むというコンバインド・アプローチを採っている点が特徴である。後者のアメリカによるプレゼンテーションは、数値目標の設定に際し、各国の状況に配慮することを訴えることが目的であり、AGBM1から議論が始まった先進国間の義務の差異化の有無についての議論に沿った内容であった⁽³¹⁾。

AGBM3では、EU議定書案に対する各国の見解や先進国間の義務の差異化に対する各国のコメントが明らかになった。EU議定書案に関しては、この案は骨格のみを表したに過ぎず、数値目標の内容とその形態や政策と措置の具体的内容についてはいっさい触れられていなかったため、それほど多くのコメントはなされなかった。ただし、途上国の一部からは、先進国間の政策と措置の共通化が途上国の貿易に与える影響を危惧する声も聞かれた⁽³²⁾。また、差異化に関しては、差異化を行う上で考慮すべき要素についての提案がなされたものの、具体性に乏しいものであった⁽³³⁾。

AGBM4は第2回締約国会議（以下、COP2と略記）の会期中に補助機関会合等と並行して行われた。COP2で最も注目されたのは、閣僚級会合でまとめられると目されていた閣僚宣言の内容であった。とくに、当初はIPCCの第二次評価報告書が発表されたことを受けて、FCCCプロセスにおいてどのようにこの報告書が扱われるかに注目が集まった。結局、ジュネーヴ閣僚宣言では、IPCCの第二次評価報告書を気候変動問題に関する最も権威ある最良の科学的

評価と位置づけた。つまり、「大気中の温室効果ガスの濃度が引き続き上昇することによって、気候システムや気温上昇が危険となる」という第二次評価報告書の指摘を認識することとなった。しかし、COP2中に開催されたSBSTA会合においては、IPCCの第二次評価報告書の中に指摘されている「気候変動防止に向けて差し迫った活動が必要である」という先進国を中心とした主張に対し、産油国及び中国が「第二次評価報告書は科学的な不確実性があり、FCCC第2条の究極の目的設定にはそぐわない」と主張した。両者の意見の対立はSBSTA会合では結論を見ず、両論並記 (bracketed text) のまま締約国会議で議論されることとなったが、さしたる議論もなく、最終的には両論ともに削除された⁽³⁴⁾。

また、COP1での積み残しの課題となっていた、意思決定のための投票方法を含む手続き規則についても何らかの進展が期待されていた。COP2の前日に、COP1で議長を務めたドイツのメルケル環境相が中心となって協議が開かれたが、残念ながら成果はなかったことが初日に報告された。COP2でも合意は形成されなかったため、COP3まで意思決定のための投票ルールは決定されないこととなった⁽³⁵⁾。これは、議定書を採択する予定のCOP3でも議定書を採択する投票ルールが決定されていないということを意味した。

また、今後の交渉過程については、いわゆる先進国が全体として、2005、2010、2020年といった特定のタイムフレーム内で法的拘束力のある抑制・削減目標を定める議定書を策定することを宣言し、これに向けてベルリンマニフェスト協議プロセスを加速すべきことを打ち出した。そして、議定書の内容については、今後COP3までに4回開催されるAGBMで討議するとされた。ここで注目されたのは、京都で開催されるCOP3で採択される法的文書に法的拘束力を持つ数値目標を含めることが合意された点である。これは、アメリカがリーダーシップを発揮して入れられた条文であり、アメリカの方向転換が明らかになった。また、数値目標の内容は、これまでの表現に比べて、排出抑制及び大幅な削減 (significant overall reduction) という、より削減の方向に踏み込んだ表現が用いられることとなった⁽³⁶⁾。

AGBM5では、各国からの議定書案を受け付けるとされたため、大きな注目が集まった。主要国からは、EU、日本、ノルウェーなどから議定書案が提出され、COP2で方向転換を図り注目されたアメリカは、ノンペーパーという形で、

自国の大まかな姿勢を示すにとどまった⁽³⁷⁾。EU案は、従来からの提案同様具体的な数値目標については言及が無く、差異化を行うかどうかについても何ら触れられていなかったが、数値目標を設ける国が従来に比べて拡大していることが注目された。会期中に行われた説明会でのEU代表のステートメントでは、新規にOECDに加盟した国々をそうした国々として想定していることが示唆された⁽³⁸⁾。また、日本は、AGBM3で主張していた指標に基づく差異化された数値目標の設定という案から一転し、人口一人当たり二酸化炭素排出量の絶対値に基づく目標か、あるいは1990年の排出量を基準とした総量目標のいずれかから各国が数値目標を選択できるとする、選択式の数値目標を持つ議定書案を提出した⁽³⁹⁾。また、ノルウェーからは、三つの指標に基づき差異化された各国の排出目標を設定する議定書案が提出された。これらの議定書案は、いずれも各国に縦覧され、各国からの意見が表明された⁽⁴⁰⁾。

AGBM6を前に、アメリカ、オーストラリアなどからも議定書案が提出され、この会議では、実質的な交渉が開始されるのではないかという機運も高まった。というのも、COP3で採択する法的文書は、その6カ月前に各国に縦覧されなければならない(6カ月条項)ため、その締め切り前の最後の会合であるAGBM6が非常に注目されたからである。アメリカからは、複数年の合計排出量を目標とし、各国間で排出量を取引可能とする議定書案が提出された⁽⁴¹⁾。また、オーストラリアからは、5つの指標に基づき差異化された各国の排出目標を設定する議定書案が提出された⁽⁴²⁾。

しかし、各国は実質的な交渉を行う準備が不足していたため、AGBM6は各国から提出された議定書案のうち、内容的に重なる部分を削る作業に終始した。そのため、数値目標の形態だけで10余りの提案が列挙されるテキストが議長テキストとしてまとめられた。また、この会合中にEUは環境関係閣僚理事会を開催し、2010年までに温室効果ガスの排出量を1990年レベルから15%削減するという数値目標を提案した。この目標は、EU内では役割分担するものの、各国の差異化を認めないとされた。これに対し、日本やアメリカ、オーストラリアはEUのみを特別扱いする提案だとして、強く反発した⁽⁴³⁾。

本論文を執筆している1997年5月の段階では、事務レベルが集まるAGBMのみならず、首脳級でも気候変動問題についての議論がかわされている。例えば、二国間で、日米、日豪首脳会談、ゴア・江会談などで気候変動問題が議論さ

れた⁽⁴⁴⁾。また、多国間会議では、国連持続可能な発展委員会（CSD）や先進国環境担当閣僚会議や国際エネルギー機関閣僚級会議でも気候変動問題が議題として大きく取り扱われ、国連環境特別総会やデンバー・サミットでも、議論が行われる予定である⁽⁴⁵⁾。このように、京都で開催される COP3 で京都議定書を採択するため、現在大詰めの交渉が行われている。

V. 結びにかえて

本年末に開催される COP3 でどのような議定書が合意されるかまだ決まっていないうちに結論めいたことを言うことはできないが、現段階での気候変動問題をめぐる国際交渉のプロセスに見られる特徴と国際関係論に与えるインプリケーションを整理し、結びにかえることとしたい。

まず第一点としては、気候変動問題が国際政治のアジェンダに上る時期と、具体的な温室効果ガスの規制問題を討議する時期においては、国際政治上の力学が異なるという点である。本論文で分類した第1期においては、科学者が気候変動問題を政治的な問題としてアジェンダ設定する上で大きな役割を果たした時期であったと言える。その意味では科学者と政策決定者が認識レベルで共同体を形成するという認識共同体論が唱える世界像に近い現実が広がっていたと評価できよう⁽⁴⁶⁾。この時期の最後には FCCC が形成され、気候変動問題を解決するための究極の目的と、解決策にあたっての原則が各国によって確認された。また、先進国のみについてとはいえ、2000年までに温室効果ガスの排出を安定化するという努力目標も形成された点は、同じような枠組み条約／個別議定書アプローチを採った長距離越境大気汚染条約やオゾン層の保護のためのウィーン条約とは異なっている。酸性雨問題とオゾン層破壊問題に関する枠組み条約である両条約では、具体的な政策目標は何ら述べられておらず、その後形成された議定書に先送りされている。その意味で、FCCC は議定書的性格も併せ盛った条約であるとも言えるが、逆に言えば、それほど緊急に対処が求められていたとも言えよう。

では、そのようにわずか1年半の交渉期間でまとめられた具体的な政策目標が、2000年以降の問題となると、なぜ第2期と第3期を合わせて5年間もかかるのであろうか。それには、いくつかの要因が考えられるが、もっとも大きな要因としては、各国の国内事情が問題として上ってくる。2000年までに安定化

するというFCCCの目標は、先進国の国別報告書によるとなかなか守れそうにない。とりわけ、温室効果ガスの排出大国であるアメリカの排出量は、1995年時点で1990年レベルから5.1%増加しており、2010年までに1990年レベルより23.4%増加するという予測がある⁽⁴⁷⁾。この時期においては、科学者の役割が相対的に小さくなり、政策決定者と利益団体の役割が非常に大きくなった。ここでは、国際政治における政策決定の主要な要因であるパワーと利益の果たす役割が大きくなっている。

このように、気候変動をめぐる国際交渉を国際政治理論の観点から見ると、科学の役割、パワー、利益の三点が重要な視点となっている。これは、すでに数人の研究者によって指摘されており、それぞれの観点からの分析が今後重要になってくると考えられる⁽⁴⁸⁾。まだ京都議定書が作成されていない現段階で、この交渉プロセスを分析するのは時期尚早なので、これについては今後の課題としたい。

次に、第二点としては、国家の果たす役割はいまだ交渉プロセスにおいて大きいものの、非国家アクターの果たす役割が他のイシューと比べて非常に大きい点があげられる。すでに前述したように、第1期においては科学者が果たす役割が非常に大きかった。また、気候変動問題が国際政治のアジェンダに上る過程では、マスメディアや環境NGOの果たした役割も大きかった。第2期や第3期においては、利益団体としての産業界や環境NGOが、時には国境を越えて連合を組むなど、政府の交渉担当者に大きな影響を与えた。

条約作成や議定書作成は国家が行うことであり、そこで合意されたことを遵守することは国家の責任であるため、国際交渉プロセスにおいては、国家が依然中心的なアクターであることには何ら変化はない。しかし、非国家アクターが交渉プロセスに与える役割は大きく、その点では、グローバル・ガバナンス論が唱える世界観にも説得力がある⁽⁴⁹⁾。

第三点としては、数値目標の決定にあたる外交交渉自体を見てみると、各国毎にスタイルの違いが垣間見える。アメリカは排出権取引といった新しいアイデアを外交交渉に持ち出し、議論をリードしようとしているのに対し、EU諸国は数値目標の決定にあたってはEU各国内の外交交渉の積み上げによってEU内の数値目標をまず決定し、その後も交渉によって先進国間の数値目標を決定しようというスタンスを取っている。これに対し、日本は議長国という立

場もあり、各国に受け入れられやすい案を提出するため、複数の数値目標案から各国が選択して数値目標を決定するという案を提案している。このように、概念でリードしようとするアメリカ、交渉の積み上げによって意思決定を行おうとする欧州諸国、各国に受け入れられる現実的な案を提案することに意義を見出す日本という各国の外交交渉スタイルの違いが現段階では浮き彫りになっている。

以上に見られるように、気候変動問題をめぐる国際交渉プロセスからは、さまざまな示唆を得ることができる。システム・レベルで言えば、地球環境レジーム形成に見られる特徴、及びその特徴が国際政治の理論に与えるインプリケーションがまずあげられ、次に国際政治と国内政治のリンケージに注目して言えば、国際交渉過程に見られる政策決定の特徴とその特徴が政策決定理論に与えるインプリケーションがあげられる。本論文では、現段階までの国際交渉過程を紹介することを目的としたため、これらの理論的分析を行うことができなかった。この点についても今後の課題としたい。

- (1) 日本においては、「気候変動」という用語より「地球温暖化」という用語の方が一般的であるが、国際的には「気候変動」という用語を使う場合が多い。また、概念的にも「地球温暖化」という用語よりも「気候変動」という用語の方が広いと考えられるため、本稿では気候変動という用語に統一した。
- (2) 気候変動枠組条約の形成にいたるまでの国際交渉過程を分析したものととしては、Bodansky, Daniel, "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary," *The Yale Journal of International Law*, Vol.18, No.2, (Summer, 1993), pp.451-558; Reinstein, R.A., "Climate Negotiations," *The Washington Quarterly*, Vol.16, No.1, (Winter, 1993), pp.79-95; 西村智朗「気候変動条約交渉過程に見る国際環境法の動向(1)」『名古屋大学法政論集』第160号、1995年、39-82頁などが詳しい。
- (3) ベネチア・サミット経済宣言30、トロント・サミット経済宣言33。外務省国際連合局経済課地球環境室編『地球環境問題宣言集』大蔵省印刷局、1991年。なお、翌年のアルシュ・サミットは「環境サミット」とも呼ばれ、環境問題に関連した宣言が前年度に比べ飛躍的に多くなった。
- (4) Schneider, Stephen H., *Global Warming: Are We Entering the Greenhouse Century?*, San Francisco: Sierra Club Books, 1989, pp.194-195. (内藤正明・福岡克也監訳『地球温暖化の時代』ダイヤモンド

社, 1990年, 222-223頁。) この99%発言はその後マスコミによって広く報道されたが, ハンセン博士のはじめの主張とは異なった形で伝えられることになった。 *ibid.*, pp.195-204.

- (5) トロント会議の宣言は, Hohmann, Harald, ed., *Basic Documents of International Environmental Law*, Volume 1, London: Graham & Trotman, pp.540-545 を参照。この20%削減という目標は, その後トロントターゲットと呼ばれることとなったが, 厳密にはトロント会議の宣言では, 全世界の二酸化炭素の排出量を1988年レベルから20%削減するとしているのに対し, 後にトロントターゲットと呼ばれ, 小島嶼国連合の議定書案にもりこまれた削減目標は, 先進国の二酸化炭素の排出量を1990年レベルから20%削減するとしている点で差異がある。
- (6) Declaration of the Hague on the Atmosphere, March 11, 1989.
- (7) The Noordwijk Declaration on Climate Change, November 6, 7, 1989, esp. par.15.
- (8) UNEP Governing Council Decision 15/36 on Global Climate Change, May 25, 1989, esp. par. 9,10.
- (9) IPCCは設立当初は, 科学的評価, 環境的・社会経済的影響, 対応戦略をそれぞれ検討するために, 三つの作業部会が設けられた。それぞれの作業部会の報告は, The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990; The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change: The IPCC Impacts Assessment*, Australian Government Publishing Service, 1990; The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change: The IPCC Response Strategies*, Island Press, 1991 である。また, 各報告の概要及び政策決定者向け要約は邦訳されている。霞ヶ関地球温暖化問題研究会編・訳『IPCC 地球温暖化レポート』中央法規, 1991年。
- (10) 新井憲一「第2回世界気候会議について」『産業と環境』第20巻, 第2号, 1990年, 18-21頁。
- (11) この時点での各国の安定化目標については, 環境庁編『平成3年度 環境白書 総説』大蔵省印刷局, 1991年, 122頁を参照。
- (12) UN General Assembly Resolution 45/212, Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind, par. 1. 政府間交渉会議の経緯については, 注(2) であげたもののほかに, Plan, Glen, "Institutional and Legal Responses to Global Warming," Churchill, Robin and David Freestone, eds., *International Law and Global Climate Change*, London: Graham & Trotman, 1991, pp.183-200; Mintzer, Irving M. and J.A. Leonard, eds., *Ne-*

negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention, Cambridge: Cambridge University Press, 1994 などを参照した。

- (13) 誓約と審査方式及びその間の政治交渉については、政府間交渉会議の第二作業部会の共同議長であった赤尾大使が回想をまとめている。赤尾信敏『地球は訴える—体験的環境外交論』世界の動き社、1993年、108-113頁。
- (14) たとえば、リオ宣言の原則7では共通だが差異ある責任、原則15では予防原則についての記述がある。地球サミットの合意について簡単にまとめているものとしては、Grubb, Michael, *et al.*, *The 'Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*, London: Earthscan, 1993 を参照。また、地球サミットプロセスについて詳述しているものとしては、Campiglio, Luigi, *et al.*, eds., *The Environment after Rio: International Law and Economics*, London: Graham & Trotman, 1994; Spector, Betram I., Gunnar Sjöstedt and I William Zartman, eds., *Negotiating International Regimes: Lessons Learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, London: Graham & Trotman, 1994 など。
- (15) 予防原則については、Bodansky, Daniel, "Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle," *Environment*, Vol.33, No.7, (September, 1991), pp.4-44; Freestone, David, "The Precautionary Principle," Churchill and Freestone, eds., *op. cit.* pp.21-39 を参照のこと。
- (16) FCCC については、Bodansky, "The United Nations...", *op. cit.*, が体系的な解説を加えている。また、FCCC 形成に至る法的概念について研究したものとしては、Churchill and Freestone, eds., *op. cit.* を参照。
- (17) A/AC.237/Misc.36; 43; FCCC/CP/1995/Misc.1.
- (18) A/AC.237/L.23.
- (19) A/AC.237/L.23/Add.1. この提案では、2000年以降の野心的な二酸化炭素排出削減を目指し議定書を作成するとされている。なお、第10回政府間交渉会議でドイツが示したポジションペーパーでは、排出目標としてx年までにy%削減するという、より具体的な目標設定の方法が主張されていた。
- (20) A/AC.237/Misc.37 and Add.1; Misc.44 and Add.1.
- (21) A/AC.237/91/Add.1 Recommendation 6.
- (22) A/AC.237/76; A/AC.237/91/Add.1 Recommendation 9,10,11.
- (23) A/AC.237/L.22/Rev.2, Rule 42.
- (24) COP1での経過については、松本泰子「気候変動枠組条約第1回締約国会議(COP1)の成果と課題」『産業と環境』第24巻、第7号、1995年、29

-33頁；拙稿「気候変動枠組条約第1回締約国会議」『環境と公害』第25巻，第1号，1995年，65-66頁を参照。

- (25) 第1回締約国会議におけるアメリカ政府代表団の記者会見，1995年4月。
- (26) FCCC/CP/1995/7/Add.1, Decision 1/CP.1.
- (27) FCCC/CP/1995/7/Add.1, Decision 5/CP.1.
- (28) FCCC/CP/1995/7/Add.1, Decision 1/CP.1, Para 2.
- (29) *Earth Negotiations Bulletin*, Vol.12, No.22, (August, 1995), p.3.
- (30) FCCC/AGBM/1995/6.
- (31) Presentation by U.S. Delegation at AGBM2, *Earth Negotiations Bulletin*, Vol.12, No.24, (November, 1995), p.2.
- (32) AGBM3における韓国政府代表団のステートメント，1996年3月。
- (33) AGBM3における政治交渉の経過をまとめたものとしては，松本泰子「NGOの視点から見た気候変動問題の政治交渉」『産業と環境』第25巻，第6号，1996年，46-50頁。
- (34) 両論併記されていた時点の文書は，FCCC/CP/1996/L.11。最終的に両論ともに削除された文書は，FCCC/CP/1996/15/Add.1, Decision 6/CP.2を参照。
- (35) 投票ルールを含む手続き規則については締約国会議が決定すると定められているため，AGBMなどの場では決定できない。
- (36) FCCC/CP/1996/15/Add.1.
- (37) US Non-paper, July, 1996.
- (38) FCCC/AGBM/1996/Misc.2/Add.1.
- (39) FCCC/AGBM/1996/Misc.2/Add.2.
- (40) *Ibid.*
- (41) FCCC/AGBM/1997/Misc.1.
- (42) *Ibid.*
- (43) AGBM6における日本，アメリカ，オーストラリア各政府代表団のステートメント，1997年3月。
- (44) 朝日新聞ニュース速報，1997年4月27日付，毎日新聞ニュース速報，1997年4月29日付。
- (45) 共同通信ニュース速報，1997年5月2日付，5月6日付。
- (46) 認識共同体論については，Haas, Peter M., "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol.46, No.1, (Winter, 1992), pp.1-35を参照。
- (47) 読売新聞ニュース速報 1997年6月14日付。
- (48) Young, Oran R., and Gail Osherenko, "The Formation of International Regimes: Hypotheses and Cases," Young, Oran R., and Gail Osherenko, eds., *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1993,

pp.1-21; Rowlands, Ian H., *The Politics of Global Atmospheric Change*, Manchester: Manchester University Press, pp.13-28. また, Vogler は, パワーの観点からの説明を structural explanation として, 利益の観点からの説明を utilitarian explanation として分析している。Vogler, John, *The Global Commons: A Regime Analysis*, Chichester: John Wiley & Sons, 1995, pp.183-210.

- (49) Rosenau, James N., and Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Young, Oran R., *International Governance*, Ithaca: Cornell University Press, 1994 など。