

**地球温暖化対策をめぐる複数の条約によるアプローチと
国連の役割**

澤田 公德
(さわだ きみのり)

要約

京都議定書は、冷戦後の希望に満ちた世界秩序を提示する絶好の機会であった。地球の安全と世界の平和繁栄のため、各国が協力して問題解決にあたる新しい世界秩序の形成に期待が高まった。しかし、この理念の実現が危ぶまれている。京都会議の議長国として自ら不当な CO2 削減義務を背負い込んだ日本。負担による経済停滞を回避すべく議定書を離脱した米国。各国の国益が複雑に錯綜する中で、たった今でも地球環境破壊は進んでいる。

今、国連に求められているのは、国際的合意である京都議定書を持続可能性の高いレベルに引き上げていくことである。しかし、国際的合意を推進するあまり、交渉次第では解体するリスクも孕んでいる。地球温暖化問題は、複雑で困難な課題であるが世界が共同して取り組む問題であり、後戻りすることはできない。だとすれば、国連は、どのような形で将来の地球温暖化対策の制度的枠組みを再構築することが求められるのか、それを検討していくことが本稿の課題である。

結論をいえば、制度的枠組みを再構築していく方法として複数の条約によるアプローチが考えられる。「共通利益」を共有する条約グループを形成することで、個別問題の実効性を確保する手法である。そして、現行の気候変動枠組み条約と京都議定書で想定されていた課題は条約グループの目標に移行させ、現行の枠組み条約の役割は、それらの条約の実効性を高めるための支援的機能を担っていくこととする。ここで重要なのは、このような複数の条約アプローチの並存は、お互いに排他的ではないということである。むしろ、こうした共存体制が制度的にイノベーションを引き起こす可能性が高く、相互に強化され将来の国際的合意の牽引力になるうことが予想される。さらに、京都議定書が崩壊した場合に将来、多国間合意に回帰するための求心力にもなりうるであろう。

いずれにせよ、世界の締結国は、温室効果ガス削減が政策として可能であることを実現しなければならない。このためには、技術開発、排出権取引、途上国との協力など個別的活動を強化することである。こうした個別的活動を強化するプロセスで、求心力をつくり出すために情報交換を促進し、個別的活動を支援していくために国際的枠組みの存在が不可欠であり、国連のトータルな支援活動が必要になってくる。

以上の視点から、京都議定書の意義と限界を指摘し、複数の条約による国際的枠組みの検討とそのための国連の役割について考察していく。

はじめに

国連は、これまで環境問題について、国際世論を喚起し環境をめぐる条約や組織の制度化を推進し、重要な役割を果たしてきた。しかし、このような環境問題に対する国際的な政治的意思が 1990 年代半ば以降、米国の温暖化防止京都議定書署名の撤回により大きく揺らぎはじめた。京都議定書の発効は、先進国に対して法的拘束力のある温室効果ガス削減目標を設定するなど歴史的評価を上げ、地球規模の温暖化防止枠組みの発展に向けた重要な第一歩であったが、この議定書は、当初想定されていたものとは大きく様相が異なってしまった。米国が離脱し今のところ復帰の可能性は見られない。2013 年以降(第二拘束期間)の数値目標をめぐる交渉を見ても、その負担のあり方をめぐり先進国と発展途上国とで大きな対立が生じている。現在も、京都議定書の細部をめぐる交渉が継続しているが、このまま京都議定書の枠組みを変更せずに数値目標の更新交渉をはじめても、手詰まりとなり失敗に終わる可能性すらある。ゆえに、今後の交渉で生じる問題点を特定して、その克服のための新たな枠組みの課題を明確にする必要がある。地球温暖化問題は、紆余曲折をたどりながらも、国際的な排出削減の方策について合意が進んでいるののように見えるが、多くの問題を抱えているのである。

1. 解体の危機をはらむ京都議定書ルールの構造的問題

地球温暖化問題は、一国だけではなく地球規模で温暖化の影響が及ぶため世界全体での取り組みが不可欠であり、問題に対処する方法として採用されてきたのが、「枠組条約」による合意手法である。それはまず、問題の所在を各国が共通に認識し対応策をとるべきことに合意し、第二に共通の土俵に各国を乗せるための緩めの目標を設定する。そして将来、科学技術が進歩して排出技術が高まり、一般の関心が高まるにつれて削減数値を強化して削減手段に関する合意を積み上げていく手法をとる。このようなプロセスを経ることで実質的削減方を検討していくことが京都議定書の方式であった。ところが、こうした「枠組条約」の手法は、最初から躓いてしまった。最大の問題点は、「排出削減を割り当てる」という形で対策の枠組みを設定したことである。この結果、交渉自体が敵対的になり国家間に不信が生じ、交渉は行き詰まりの状況を呈している。しかし、京都議定書が発効した今、国別の削減枠を元に戻して再交渉して実効性のある削減に合意することは不可能であり、今後の課題は、今まで提起された課題をどのように解決されるかが問われることになる。そのためには、以下の問題がクリアされなければならない。

(1) 京都議定書は技術の視点が欠けている

第一に、京都議定書の最大の問題は、「技術」の視点が欠落していることである。温室効果ガスは、人類の生活や生産活動から否応なく発生する。したがって、経済発展や生活水準の向上を追求する限り、温室効果ガスの排出増加は避けられない。したがって、経済発展と温室効果ガスの抑制・削減を両立するには、画期的な技術の登場によるブレークスルーが必要とされる。しかし、画期的な技術革新のためには、ある程度のリードタイムが必要であり、温暖化防止の国際的取り決めも、相当長期的な時間的枠組みをもたなければ、真の解決策たりえない。その点、京都議定書は 2008 年から 2012 年の 5 年間を約束期間として、技術革新を期待するには短期的視野で期間を区切っている。そのため、議定書参加国は、エネルギー消費を押さえ込む政策(cap & trade 方式)のような短期的排出抑制策に偏重することになってしまう。画期的な技術革新への研究投資は劣後し、短期的な漸進的技術開発のみが優先されてしまう。このような縮小均衡政策を促進する国際的取り決めは、到底「持続可能性」があるとは思えない。

(2) 京都議定書による交渉は外交ゲームである

第二に、京都議定書のように数値目標を規制の前提にすると、交渉が科学的でなく外交的ゲームになることである。地球環境は、地球規模の公共財であるが、京都議定書の交渉方式では、公共財供給の費用負担の衡平性が解決されない。公共財供給の費用負担の本質的問題は世界政府が存在しないことであるが、そのような組織が存在しないため地球環境保護の責務を衡平に分担し利益を享受できる仕組みを各国が協力して考えていかなければならない。しかし、実際の京都議定書方式では、自国・他国の数値目標をめぐる外交ゲームを行っている。なるべく、負担は他国に押し付け、自国の負担が実質的に軽減できるような交渉を進めることが交渉担当者の能力となり、技術的削減ポテンシャルやエネルギー需給構造などとは無関係に政治的数値目標が合意されることになる。さらに、せっかく京都議定書で用意した経済的手段も、「ホット・エア」の存在により、削減努力を順次強化していく「ラチェット効果」を前提にした枠組条約実現が困難になっている。削減ポテンシャルの要素を無視した政治的合意を何度も繰り返す条約構造では、「持続可能性」のある国際的取り決めとは言えない。一方、外交ゲームの中では自国の評価に関する情報開示は明らかに戦術的に不利となるためのすべての国々がその情報を隠すことが合理的となってしまう。EU のように率先して数値目標を世界に提案しているが、その数値が自国の削減ポテンシャルに比較してどの程度深堀したものであるか、その費用をどの程度見込んだものであるかは全く明らかでない。また、京都議定書を前提した交渉を継続するのであれば、発展途上国が成長の権利を主張して追加的負担（GHG 削減義務）を免除されることは、京都議定書の枠組みではむしろ問題解決を妨げてしまうものとなってしまう。こうした観点から、「持続可能性」のある枠組みとは言えない。

(3) 京都議定書では、各国の負担は衡平性を欠いている

そして第三に、各国の負担は衡平でないことである。たとえば、日本は主要エネルギーを海上輸送に依存しているため他国よりもエネルギー効率向上が求められている。1 トンの CO₂ を削減するのに欧米の 1.3~2 倍のコストが必要であるが、日本は GDP 一単位当たりで米国の三分の一、ドイツの六割のエネルギーしか使用していない。この結果、日本は一人当たり CO₂ 排出量も先進国の中で少ない。1998 年の日本の CO₂ の排出量は、年間 8.9 トンであり、米国の 19.91 トンの約半分である。西側先進国の平均である 12.58 トンよりも低い。この日本の誇るべき立場が京都議定書では強調されていない。そして削減目標にも問題がある。日本は、エネルギー効率の面で世界においてもっともよいのに、その利点が国際体制に反映されていない。むしろ、EU に有利な仕組みとして議定書の国際体制が構築されていることである。EU は、2005 年に東欧諸国を取り込み、拡大 EU では、すでに 7.7% 減と義務を達成するレベルになる。日本の義務達成の困難さに比較すれば、京都議定書の負担は明らかに国際間で衡平性を欠く。こうした衡平性を欠くルールが継続されれば、参加国の離脱が起り解体の危機を生じる可能性すらある。

(4) 京都議定書が課している削減効果は実効性に乏しい

第四に、温室効果ガス総量は、多岐にわたる経済活動、世界市民の日常生活から排出されているため、自由経済を前提にすれば政府がその排出総量をコントロールすることは極めて困難であることである。政府が、その義務を確実に果たすのであれば国際的に排出権を購入してつじつまを合わすなど計画経済的手法を取り入れざるをえない。さらに、民間の生産・投資活動に対する政府介入が必要条件となるような国内排出権取引制度導入が提案されかねない。また、各国とも家庭部門や自家用車による排出は増加傾向にある中で、これらの排出削減を政府が強制することは、国民のライフスタイルに対して介入することになり、民主国家の根底にある「個人の自由の国家権力からの保護」という価値観と対立してしまう。発展途上国に削減義務が課されていないため、このままでいけば 2020 年には削減義務のない発展途上国の排出量は 49.8% となり、先進国の予想排出量

である 39.8%を大きく上回ることが予想される。このまま、京都議定書が着実に実行されたとしても、義務を負はない発展途上国の排出が増え、議定書から離脱している米国や豪州などの排出も減少することはないため、京都議定書の削減効果は実効性の乏しいものとなろう。

(5) 京都議定書は負担を直視した冷静な議論が少なかった

第五として、これまでの地球温暖化対策は「地球のため」というイメージが先行し、負担を直視した冷静な議論を積み重ねることが少なかったことも大きな課題である。地球温暖化という問題が浮上して、京都議定書による CO2 削減が突如生じかねない状況に直面し、世界の市民は「何をすればよいのか」わからないまま、漫然と時間が過ぎてしまったのではないか。地球温暖化の原因は、元来、世界の企業や市民を含めた一人ひとりが CO2 の排出源である。そこで、世界各地で地域合意(ローカルアジェンダ)が積み上げられ、世界のあらゆる層で活動を開始しなければ実効性は担保されない。確かに、地球温暖化問題は、国際的合意が不可欠である。しかし、国際的合意を強調しすぎるあまり、国や地域の異なる影響があり利害が錯綜して、ますます議論はまとまらず、しいては参加国の離脱を促進させかねないことになる。

以上、京都議定書の構造的問題を検討してきたが、何よりも、それらの問題の背景には、京都議定書がつくる国際体制では、加盟国の「共通利益」が漠然としており、信頼関係を醸成する体制になっていないことが大きな要因としてあげられる。議定書を遵守しても、地球温暖化防止効果は限定されており、体制にただ乗りする国々があるのに義務を守り続けることは困難であろう。また、遵守をすることで得られる国際政治のメリットも、米国が体制に批判的である以上大きなものではない。さらに、京都議定書は衡平性を欠くルールであり、政治的な南北問題を議定書に盛り込んでしまった。今後も、衡平性の問題は蒸し返され、国際間の信頼関係は保たれないであろう。こうしたことから、京都議定書ルールは、その存続が懸念されている状況である。もっと現実的な側面から各国が共通に国際協力できる体制が必要になっている。

2. 複数の条約による国際的枠組みアプローチ

それでは、今後国際社会での持続可能性のある国際的枠組みを構築するには、どうすればよいのか。そのためには、締結国の行動を制約するよりは、むしろ締結国がそこに「共通利益」を見出し積極的に参加する場を提供しなければならない。ところが、京都議定書では、交渉において複数の問題を同時に追及することで、一つの問題で譲歩したら別の問題でアドバンテージを獲得する、「パッケージ・ディール」の手法をとっていた。これは、複数の問題を同時に解決することで合意を可能にする手法である。こうした「パッケージ・ディール」は、とりえず合意を生むためには有効であるが、合意の大半は抽象的であり、具体的行動に結びつくものは少ない。そこで、現行の京都議定書に盛り込まれている事項を個々に独立させ、複数の事項に関して「共通利益」を見出す国々が集まって条約を作りだしていく「複数の条約によるアプローチ」の手法を提案する。単一の問題に集中して条約を作りだし、不必要なリンクは排除する。たとえば、京都議定書では、CDM において、実施するたびに発展途上国への適応のための支払いを実行することになる。このようなリンクは、人為的であり交渉を複雑化する。個別問題ごとに交渉することで、利害関係者は大きく減少し、その結果、各国の担当者は交渉に参加しやすくなり意見や考え方を言いやすくなる。あまりにも、利害関係者が多くなると交渉に参加しても時間がかかり、「パッケージ・ディール」が複雑に絡み、抽象的な取り決めになる。

それでは、具体的に「複数の条約によるアプローチ」についてみていくが、まず、これまで述べた問題点の反省により、四つのコンセプトが世界の国々で共有されることを想定する。そのコンセプトとは、

①実現性、②持続可能性、③協調性、④長期・継続性である。

以上四つのコンセプトについて、コメントすると、①は、現在の国際的条約の枠組みとは別に意思を同じくする国々が省エネ・効率的エネルギー政策で主権の侵害がない形で交渉の場を形成されることを想定している。②は、技術開発と経済開発を国々の国益に即して持続発展が可能な将来枠組みを構築し、温暖化対策のための資金フローを途上国に振り向けることを想定している。③は、敵対的關係を避けて国際的交渉がより生産的になるように、国々が問題枠を「排出量割当て」とは異なる「共通利益」となるような目標設定をすることを想定している。④は、世界が持続的開発を可能にするには、エネルギー消費を押さえ込むような短期的な排出削減ではなく、長期的技術革新による温室効果ガス削減目標を設定することを想定している。この 4 つのコンセプトを考慮して、異なる「相互利益」に基づいて多様なアクターが、柔軟な枠組みを形成して、様々な分野で協調する枠組みを想定する。^{*}具体的には、以下の 3 つの条約グループが想定される。

- 1) 排出権市場を構成する条約グループ
- 2) 技術開発により CO2 排出を削減していく条約グループ
- 3) 経済開発を持続させ気候に配慮していく条約グループ

以上 3 つの条約でのポイントは、排出権取引、技術開発、途上国との国際協力であるが、これらのポイントは、これまでの気候変動枠組み条約のもとで、すべての機能が想定されており、現実的には敵対的な関係により実効性に乏しかった。そこで、上記に示した 3 つの条約シナリオは気候変動枠組み条約から独立させ、現在の気候変動枠組み条約は、以上の 3 つのグループに情報交換の場を提供し、最貧国を対象を絞って資金メカニズムを維持し、国家間の政治的な意見表明や意見交換の場として機能を限定していくことにする。それでは、3 つのグループを具体的にみていこう。

(1) 排出権市場を構成する条約グループ

このグループは、排出割当てについて国際的に合意することなく、先進国が独自にキャッチ・アンド・トレードシステムを作ることから開始される。EU は、2005 年から大規模固定排出源を対象にして排出権取引制度を導入しており、同様に米国でも国内で排出権取引を実施する見込みがある。このように、各地で排出権市場が独立に京都議定書とは関係なく形成されていく条約グループを想定する。このような状況で国際協調や経済効率性において実現可能であるかという疑問も想定されるが、現在の割当て方式よりも市場メカニズムにより、排出権市場が成長していく可能性は高い。たとえば、欧州と米国で異なる市場ができ、両市場が異なる価格が成立しても、低い価格が成立している国は、価格を高く設定するような圧力を感じる。このため、国ごとに価格が異なっても価格を均衡にする力が働く。たとえば、欧州の価格が 35 ドルで米国の価格が 20 ドルであれば、米国政府は、割当てを削減したりするなど市場に介入して価格を上げるであろう。また、世界的に価格が暴落しても、各国は協調して市場に介入するであろう。こうした場合に、欧州と米国は共同して価格をコントロールするであろう。この仕組みは、G8 の為替相場管理に類似しているが、こうした価格シグナルを通じたコントロールによるメカニズムは、国際競争上の懸念を深刻化させることなく、短期的排出削減を促進させる妥当な範囲に収まるであろう。現在、欧州の排出権価格は、1 トン当たり 13 ユーロ前後で推移しており、この価格シグナルで少なくとも、欧米では省エネルギーや天然ガスへの燃料転換などの低コストなオプションが促進されていくであろう。低価格といっても、極端に暴落していくことは考えられない。また、こうしたメカニズムは、市場設計において国際的な刷り合わせの調整

^{*} この考え方は、杉山大志・Jonathan Sinton 「条約のオーケストラ ～複数条約による温暖化防止将来枠組みシナリオ～」 経済社会研究所、にもとづくものであり、本稿はこの論文に多くの示唆を受けている。

時間とコストがかからず効率的である。価格交渉であれば、市場設計は、各国で異なる設計でよく、国が国内の排出権市場を管理していけばよいだけである。

(2) 技術開発により CO2 排出を削減していく条約グループ

排出権市場は、短期的排出削減には役立つが、長期的に温暖化を防止するには、技術開発が不可欠である。そこで、このグループでは長期的に「CO2 をゼロにする」目標を掲げて、政策決定者や産業界に長期的な技術変化に向けた努力を促す。究極の目標は、達成することは難しいが、ゼロ目標は、コンセプトがわかりやすく長期的目標として機能するであろう。ここでは、条約の原則は、具体的な合意を含むが、技術的政策の拘束的合意は、各国の国内政策の介入の度合いが強いのでとらないことにする。したがって、非拘束的なプレッジ・アンド・レビュー方式から開始される可能性が高い。このシステムでは、各国は自国の排出源を特定し、さらに長期的な排出削減のシナリオと短期的な解決が難しい理由を示す。さらに、技術開発への支出、開発途上国への技術援助、普及プログラムなどを各国がコミットメントする。さらに、セクター別にコミットメントする。この条約は世界規模の大きな枠組みであるが、これにより正統性を付与されれば、地域、二国間レベルでも協力が促進されて技術開発が行われる。技術開発に関する地域条約は、すでに存在する。たとえば、国際エネルギー機関が主導する実施協定や、米国の炭素回収貯蓄技術開発に関する協定、EU の再生可能エネルギー連合などであるが、こうした取り組みは各地域の状況に対応したものとなっている。もちろん、こうした取り組みは、多様であったほうがよく、世界のすべての国々が同時に取り組むべき必要はない。各国や各地域で独自性を発揮できる開発が進めば、それが結果的に世界で利用可能になる可能性は高いからである。このように包括的で拘束力は弱い、政治的に正統性付与が高い条約が今後の温暖化対策において不可欠である。

(3) 経済開発を持続させ気候に配慮していく条約グループ

京都議定書では、交渉プロセスで温暖化問題に開発政策を盛り込むことの重要性が明らかとなった。発展途上国にとって、持続的開発は大きな課題であり、持続的開発の中に温暖化問題を盛り込むことで、効果的温暖化政策が実行される可能性が高い。反対に、持続的開発と切り離し、温暖化対策を講じても実行性は乏しい。この問題意識の基づき、持続的開発政策に温暖化問題を盛り込むために援助資金のメカニズムを修正することに合意する条約グループを形成する。ここでの目標は、あくまで持続的開発目標を貫くことである。この目標に基づき、様々な資金援助が見直され、こうした開発に優先的資金が向けられることになる。京都議定書では、温暖化防止についての拘束的排出削減コストは経済成長の制約という非常に高いものになることが明らかになった。途上国が削減目標を担うことで生じる追加費用は GDP の約 1%であり、温暖化対策だけで途上国に対してこれほどの資金移転を行うことができる先進国は存在しないであろう。排出権取引を通じた所得移転もありうるであろうが、途上国に新たに排出枠を与えてしまうことや排出権価格が低下してしまうことなどから、多くの先進国にとって受け入れ難い。このように、先進国が途上国の追加費用を負担する論理は限界があるのである。そこで、それ以外の方法として既存の国際金融機関や政府間開発援助 (ODA) を通じた資金フローを梃子にして資金援助メカニズムを修正することが必要なのである。この条約で温暖化防止のための資金フローの修正を盛り込むことを先進国は約束とする。具体的には、既存の援助フローを利用することで、現在の京都議定書で議論されているよりも大きなフローで発展途上国に資金援助が実現できるであろう。たとえば、マラケシュ合意で拠出された総額は、年間 4 億ドルで微々たるものであるが、日本の ODA は、年間 100 億ドルである。ODA のような資金の流れを温暖化政策とリンクさせることで、途上国の開発政策に環境の視点を盛り込むことが地球温暖化防止対策に不可欠である。

(4) 気候変動枠組み条約と京都議定書の位置づけ

それでは、以上のような 3 つの条約グループと気候変動枠組み条約や京都議定書の位置づけはどうか。従来の枠組みの条約の中では、排出権取引、技術開発、発展途上国との国際協力などすべての事項をカバーしてきたが、実際には敵対的関係が露呈され成果に乏しかった。したがって、これまでの枠組み条約や京都議定書は、世界全体で協力できる分野に限定して、排出権取引、技術開発、途上国との国際協力の問題は、それぞれの条約グループに委譲することとする。そこで、気候変動枠組み条約・京都議定書の役割は、第一に情報交換の場とし、各条約における取り組みを集約し、各国の取り組みに関する認識を深める場とする。第二に、定期的な各国の環境担当大臣の会合の場とする。定期的会議の開催で、政治的重要性が保持できる。そして第三に、排出権取引をモニタリングする場とすることである。具体的には、排出権取引が各国の温暖化ガスの削減努力を阻害するためのシステムにならないよう監視機能を強めていくことである。

3. 複数の条約によるアプローチは先進国のイニシアティブが必要

以上のように、複数の条約によるアプローチは、利害関係者が個別問題に参加できることで「WIN/WIN」な連合が形成される。たとえば、オゾン層の保護条約では、デュボンがオゾン層破壊物質の代替物質を開発し、この需要を開拓するために条約推進の立場に回った。このような構造をつくりあげることが、将来において温暖化対策の実効性を確保するために不可欠なのである。経済学では、「コモンズの悲劇」という用語があるが、地球環境のような公共財について、世界がフリーライドしようとする結果、資源が枯渇して環境破壊が促進されるという考え方があるが、それは必然ではないのである。今後、オゾン保護条約と同じような形で、削減を目指す国々と産業との「連合形成」は必須であり、むしろ、現行の京都議定書の交渉を、興味を同じくする国だけが交渉に参加するような実態像に即した形で枠組みを再構築することは喫緊の課題である。

このような複数の条約によるアプローチは、重要な先例がある。たとえば、欧州の酸性雨条約である。この条約では、8 つの議定書(SO_x 議定書、NO_x 議定書など)があるが、最初に合意された SO_x 議定書では規制対象が大工場に限られていたが、運輸部門が参加し、また、NO_x 議定書では、農業部門が参加し利害関係者が広がっており、条約の効力が大きくなっていることである。これがもし京都議定書のように包括的交渉になると、複数の物質が、運輸、農業など広いセクター間で議論されることになり、パッケージ・ディールが行われることになる。「包括的取り組み」が実行されれば、SO_x 削減に関する合意は、遅々として進まなかったであろう。欧州の酸性雨条約は、価値を共有する欧州で実施されたからこそ、成功したのであり、これが世界規模での複数の物質と複数のセクター間の交渉となると、成功は難しかったであろう。

さらに注目されるのが、G8 グレンイーグルス行動計画とアジア太平洋パートナーシップ(APP)である。G8 や APP の最大の特徴は、問題の捉え方をエネルギーシステムの変革と捉え、そのための技術開発普及と効率的な経済開発を対策の主眼とする。技術は、万国共通の関心事項であるので相互利益のための国際協力が可能となる。さらに、発展途上国は省エネを通じて経済効率を上げることが開発にとって重要であるため国益にかなう枠組みになり、各国間の信頼関係も醸成されてくる。京都議定書では、地球全体の排出量の規制と捉え、対策は国別に割当てをする仕組みであった。この結果、自国の排出枠を増やし他国のそれを削減する枠の奪い合いが常態化し、交渉レベルで相互不信となり建設的議論がなされなかった。こうした技術開発普及のための国際的枠組みを国益の一致する国同士で進めていくことができれば、京都議定書のように各国が敵対的に行き詰まることなく交渉を弾力的に進めることができる。国連の枠組みに沿った多国間協力の形をとらず、こうした自主的合意をベースとした多様な条約アプローチが、世界中に広まれば地球環境対策のシ

ナジー効果は高まっていくであろうし、新たな枠組み構築に向けた求心力にもなりうる可能性があるであろう。

4. 国連の役割：トータルな支援活動ができる国際環境機関設立に向けて

以上のように、京都議定書を持続可能な制度として構築するために、複数の条約によるアプローチから検討してきた。その背景には、京都議定書のように「上からの数値目標」を決めていくやり方は、さまざまな利害関係や状況が異なる国家間では合意を得られないため、米国や発展途上国が参加できる合理的かつ効果のある新たな枠組み作りが求められるという要因があるからであった。それでは、このような新たな枠組み構築に向けて、国連はどのような役割を担っていくことが必要か。地球サミット以来の経過を振り返ると、国連では、個別環境問題の対策に進展は見られても、総合的に環境問題に取り組まれていないのが実情である。将来、持続可能な社会を構築するのであれば、世界各地で起こっている新しい取り組みを加速し統合していくことが必要となり、国連が総合的アプローチの中核的役割を果たすことが期待されている。そのためには、持続可能な開発を世界規模で支援していく国連の組織改革は不可欠である。そこで、以下では国連の役割について、国際的合意のプロセス面と制度改革面からみていくことにする。

(1) 国連の役割：国際的合意のプロセス面

第一に、国連は「ボトムアップ方式」の国際的枠組みの形成を推進していくことである。国連の場合は、どうしても多国間協議となるため交渉に時間がかかり、交渉が決裂する可能性を秘めている。そこで、相互利益を共有する「部分的連合体」をつくり、世界標準をつくり、それを履行していくことである。現在の COP の交渉方式では約 150 か国の代表が集まり、数千人の NGO が監視するため決定が遅い。さらに、交渉に裂かれるエネルギーの損失は大きい。「共通利益」を共有する連合交渉であれば部門ごとに専門家が出席することで交渉もスムーズになる。共通の目標に向けた「ボトムアップ方式」を積み重ねることで、技術論や達成可能な議論が中心となり透明性や実現可能性も確保される。さらに、共通の関心事項であれば、各国の企業、専門家、市民が参加できるため民間の関与の度合いが高い。そうすれば、密室度の高い京都議定書の決定よりも民主的な決定方式となろう。

第二に、国際的組みが完全に崩壊するリスクを減じるためにも、これまで述べてきた複数の条約交渉アプローチを推進することである。現在の京都議定書では、各国間の亀裂は深刻である。事実上排出枠をもっているのは欧州と日本だけであり、日本が仮に次期約束期間の交渉から離脱してしまえば、数値目標を持つのは欧州だけになり、京都議定書はひとつの地域条約になってしまうかもしれない。すると、欧州内でも政治的支持がなくなり京都議定書は事実上消滅してしまう可能性がある。このような末路をたどった国連機関は、たとえば国連貿易開発会議がそうであるが、先進国の支持が得られず活動が停止していった。代わって先進国がしたことは、関税及び貿易に関する一般協定 (GATT) をてこ入れすることで、これが世界貿易機関 (WTO) という世界貿易の問題解決の機関となり、やがて中国をはじめ途上国も参加するようになった。同様のことが、京都議定書にも起こりえる可能性がある。国連は、多国間交渉の失敗に備えて複数の条約交渉の場を設定しておく必要がある。それは、将来の多国間合意に回帰するための求心力ともなるであろう。

そして第三に、こうした複数の条約による部分的国際合意が次々と締結されていった際に、それを管理・運営する体制を国連に設立することである。最初は、穏やかな取り決めから始まり、整備が進んだ段階でより拘束力の強い取り決めに締結していくであろうが、その集積された条約を管理していくことが国連に求められている。GATT が発展的解消したように強い調整力をもった機関を将来的

に国連に設置していく必要がある。

(2) 国連の役割：制度改革面での課題

次に制度面で、国連に期待される役割は、以下のとおりである。第一に、地球環境問題が細分化され、個別課題ごとに条約事務局が設置されているが、実質的には国連事務局間の総合調整は形式的なものになってしまい、地球環境問題の総合的なアプローチができていないことである。地球温暖化問題のような自然現象は、相互に関連している事象がほとんどであり、全体的な視点が求められる。たとえば、国連環境計画(UNEP)は、オゾン層保護レジームなど約 70 のレジームの条約事務局を果たしているが、立地場所がナイロビであり、国際機関から離れた場所になり好立地とはいえない。また、他の多くの条約事務局は、国連環境計画(UNEP)の外に置かれており、レジームの管理・運営も各条約で独自に行われている。たとえば、気候変動枠組み条約はドイツのボンにあり、生物多様性条約の事務局はカナダのモントリオールにあるといった具合である。このように、事務局がばらばらでは各国政府が会合に常に代表を派遣することに困難が伴い、特に発展途上国では深刻な問題である。総合的アプローチから支援できる国連機関の設置が望まれる。

第二に、国際的合意事項を具体的に展開していくには、中央政府組織以外の地方政府や NGO などの非政府組織の活動が重要になることである。なぜなら、温暖化対策は、地域住民のライフスタイルに関わっており、ローカル・レベルでの住民参加を前提とした政策が求められるからである。特に、環境に負荷のかからない持続性のある開発はローカルな性格が強いので地方政府の役割は重要である。しかし、市民に一番近い環境政策を担う地方政府が頻りに国際会議に出席できるわけではなく、そのギャップを埋めていくのが、国境を越えた活動を行う NGO やビジネス・産業界であろう。ローカルな活動とグローバルな活動とを結ぶ役割を担う活動は、今後ますます重要性を増すであろう。

そして、第三に、地球環境問題の重要性が増加しているにもかかわらず、国連環境計画(UNEP)の能力がそれに十分に追いついていないことである。国連環境計画(UNEP)は、専門職員が 300 名しかおらず、しかも、世界銀行や WTO 事務局を含む国際機関も地球環境問題を取り扱い、それを強化していることから、優秀な専門家は他の機関に移る傾向にある。また、最大の弱点として財政事情の問題がある。予算の拠出がプログラム単位の自発的拠出になっているため、予算利用の柔軟性にかける面があるからである。世界銀行や地球環境ファシリティ(GEF)からの財政支援はあるものの限られたものとなっている。そこで、国連環境計画(UNEP)を国連専門機関に格上げして規則的予算配分を可能にし、他の専門機関との活動を調整できるよう機能を強化することが不可欠である。

おわりに

現在、京都議定書の枠組みのもとで、各国が野心的な数値目標をコミットできないのは、国々がどのようにして温室効果ガスを削減したらよいか、わからず自信がないからである。

国内政策として、排出権取引、環境税などさまざまな方法が実施されているが、それがどのような効果をもたらすのか、まだよくわからない。温室効果ガス削減に成功した手法も見つかっておらず、ましてや将来の排出量になると確固たる数値を国際的に約束することは責任ある政府にはできないというところが本音であろう。

しかし、締結国は、温室効果ガス削減が政策として可能であることを実現しなければならない。このためには、技術開発、排出権取引、途上国との協力など個別活動を強化することである。こうした個別活動を強化するプロセスで、求心力をつくり出すために情報交換を促進し、個別活動を支

援していくために国際的枠組み条約が求められているわけである。世界の国々は、これまでの気候変動枠組み条約の敵対的関係から外れて、まず「共通利益」を共有する国々が協調して政策を進めていくことが不可決であるし、そうした積み重ねこそが、地球温暖化対策解決の近道であろう。

国連の第 2 代事務総長ダグ・ハマースホルドは、「今日のような混乱に満ちた支離滅裂な世界を一気に世界連邦に近づけることは困難である。…われわれは努力と実習を積み重ね、今日可能な国際共存のかたちを発展していかねばならない。」と述べている。地球環境保全と管理のためには、いずれ何らかの形で「世界連邦」的な機構が不可欠になってくる。しかし、地球上でのグローバル・コモン・インタレストを管理・保全するには、いきなり「世界連邦」を構想することで可能となるのではなく、むしろ、相互利益を共有するリージョナルなレベルでコモン・インタレストの管理・保全のための諸活動を積み上げていくことが必要ではないか。21 世紀に入り、「グローバルな原理」が支配的メガ・トレンドとなりつつある現代において、国連は、地球環境保全をめぐる複数の条約アプローチによる国際的枠組み構築に向けて、トータルな支援活動を展開できる国際環境機関の設立が不可欠であろう。

参考文献

- 杉山大志編『これが正しい温暖化対策』エネルギーフォーラム、2007 年。
- 松下和夫著『環境学入門 12 環境ガバナンス』岩波書店、2007 年。
- 米本昌平著『地球環境問題とは何か』岩波新書、2006 年。
- 石井孝明著『京都議定書は実現できるのか』平凡社新書、2004 年。
- 寺西俊一著『地球環境問題の政治経済学』東洋経済新報社、1999 年。
- 功刀達朗・内田孟男編著『国連と地球市民社会の新しい地平』東信堂、2006 年。
- 臼井久和・馬橋憲男編著『新しい国連 冷戦から 21 世紀へ』有信堂、2004 年。