

2002年までに 京都議定書の発効を！

COP7・ポジションペーパー
(2001年10月)



Citizens Alliance for Saving

the Atmosphere and the Earth

特定非営利活動法人

地球環境と大気汚染を考える全国市民会議
(CASA)

〒541-0041 大阪市中央区北浜 1-2-2 北浜プロボノビル 1F

TEL:06-6203-2050 FAX:06-6203-2051

E-mail: casa@netplus.ne.jp

Web: <http://www.netplus.ne.jp/casa/index2.html>

1 ボン合意と残された課題

COP6 再開会合は、閣僚級会合において主要な論点についてのボン合意（Bonn Agreement）を採択した。ボン合意の内容は、先進締約国全体の 5.2% の削減目標のうち 3.3% が吸収源で達成でき、メカニズム利用の補完性につき定量的な基準が明確化されないなど、京都議定書の地球温暖化防止効果は大きく損なうことになった（詳細については CASA ホームページの「ボン合意の分析」および「ボン合意（FCCC/CP/2001/L.7）の CASA 暫定訳」を参照）。

しかし、主要な論点についての合意が成立したことは議定書の発効に向けて重要な前進であり、COP7 では、各締約国は決定文書に合意し、京都議定書の 2002 年発効を確実なものにしなければならない。

また、ボン合意により、各締約国は国内での地球温暖化防止対策に取りかけられるはずである。先進締約国は、シンクに頼らない国内での温室効果ガスの削減対策の具体化に直ちにとりかかるべきである。

2 京都議定書は 2002 年までに発効させなければならない

その理由は以下のとおりである。

- ・ 地球温暖化は急速に進んでおり、一刻も早く対策をとる必要がある。各締約国は IPCC の警告を思い起こすべきである。気候変動枠組条約の採択から 10 年を迎える時点において、温室効果ガスの排出量が減少するどころか増加しつづけていることは、具体的かつ明確な目標を伴う、温室効果ガス削減の国際的な法的枠組みが早急に必要とされていることを示している。
- ・ 2002 年は気候変動枠組条約が合意されてから 10 年目で、「リオ+10」が開催される。2002 年までに京都議定書を発効させることは、COP5 で多くの国が約束したことである。
- ・ さらに、一刻も早く具体的な対策を始めるほうが、削減も容易で、経済的な負担も少ない。
- ・ 議定書 3 条 9 項は、第 2 約束期間の数量目標の検討を第 1 約束期間の最終年の少なくとも 7 年前（2005 年末）に開始することを求めている。ボン合意では、遵守手続のもとで 3 条 1 項の不遵守の帰結として「次期約束期間からの超過分の差し引き」が合意されたが、ハーグでのプロンク議長提案にもあったように、この帰結が不遵守に対する帰結として効果的に機能するためには、第 2 約束期間の数量目標の検討は第 1 約束期間の始まる 2008 年までに終了していなければならない。
- ・ 京都議定書第 3 条 2 項は、2005 年までに、約束の達成に向けた明らかな進捗が見られなければならないとしている。少なくとも 2002 年までに議定書を発効さ

せ、具体的な対策に取りかからなければ、京都議定書第 3 条 2 項はその意義を失う。

3 日本政府は今すぐにでも批准可能である

(1) 日本政府の批准には何の障害もない

ボン合意にもかかわらず、日本政府や産業界の一部には、京都議定書の批准・発効に消極的な意見が根強く存在している。その理由の 1 つは、「ボン合意ではまだ批准可能な合意になっておらず、より詳細な実施ルールが決まらなると日本では批准ができない。」というものである。

こうした主張は、より詳細な実施ルールが決まらなると、6%削減を担保する具体的な政策を立案できず、行政府としては責任をもって批准の承認を国会に求めることができないというものである。即ち、行政府は国会に、条約が確実に履行できることを説明する責任があるというのである。

しかし、日本政府が京都議定書を批准することに、日本の憲法上も法律上も、何の障害もない。

国会の承認の問題は、批准を承認する国会が衆参両院ともに 2000 年 4 月に京都議定書の早期批准を求める決議をしている。承認をする国会が早期批准を求めているのであり、国会への説明責任は問題となりようがない。

確かに、条約が確実に履行できることよう法律や制度を整備することは必要であるが、日本政府の地球温暖化対策推進大綱の確実な履行上一番の問題とされていた 3.7%を吸収源でまかなう問題は、ボン合意で、日本は 3.7%を超える 3.9% (CDM シンクを入れれば 4.9%) の吸収量を獲得したのであり、削減目標履行上の問題もなくなったはずである。

(2) COP7 での遵守手続に関する合意は可能 帰結の法的拘束力の問題はもはや批准に影響を与える問題ではない -

COP6 再開会合の最終盤、オーストラリア、ロシアなどと一緒に、日本政府代表団の一部から遵守問題で「ボン合意は法的拘束力のない遵守制度にすることに合意したにもかかわらず、決定文書案には法的拘束力を意味する規定が入っており、合意できない」といった発言が聞かれ、遵守手続に関する COP6 決定文書の採択に至らなかった。しかし、すでに日本政府代表団が文書で正式に認めているとおり、「法的拘束力のある帰結を伴う遵守制度にするかどうか、採択方法をどうするか、は COP/MOP1 に先送りとなった」のであり、「ボン合意は法的拘束力のない遵守制度にすることに合意した」というのは当時誤解に基づく発言であったと思われる。また、EU も帰結の法的拘束性に関するボンでの合意を、日本政府と同様に COP/MOP1 への先送りを決定したものの立場をとっており、双方の間で見解の相

違はない。

交渉グループの共同議長が提案しているCOP/MOP1に勧告される遵守手続草案は、締約国間で議論すべき点をまだ残してはいるものの、「帰結の法的拘束性を予断しない」という観点から見て大きな問題となると考えられる内容は含まれていない。先のCOP6再開会合で、遵守手続草案中の「shall」の使用がオーストラリア、日本などいくつかの国から帰結の法的拘束性を予断するものとして問題とされたが、これらは、基本的に、締約国に何らかの義務づけを行う趣旨の規定ではなく、遵守委員会の履行強制部がこれ以外の帰結を適用してはならないとして履行強制部により適用される帰結を限定したり、遵守委員会が手続運用にあたって与えられる裁量を狭める効果を有するものである。これらの「shall」の使用を否定することは、遵守委員会の権限行使に大きな裁量を付与する結果となるおそれがあり、手続の適正かつ公平な運用上望ましいものではない、また、このような裁量を伴う遵守委員会の権限を認めることは、従来の日本政府の立場とも合致しない。

したがって、帰結の法的拘束性にかかわる問題は、基本的に、遵守手続に関するCOP決定のCOP7での合意を阻む性格のものではない。さらに、帰結の法的拘束力の有無の決定を議定書発効後のCOP/MOP1に先送りしたことにより、もはや日本が議定書を批准するかどうかに影響を与える問題ではなくなった。日本政府は、自らCOP6再開会合についての報告文書において明確に表明しているように、遵守手続草案に関するCOP/MOP1決定草案のCOP7における採択をめざして誠実に努力することが求められている。

4 京都議定書は日本に不利か

- (1) また、京都議定書の批准・発効に消極的な理由として、政府の一部や産業界は以下のような理由をあげる。

アメリカ抜きで京都議定書を発効させても温暖化防止効果がない。

京都議定書はEUに有利で日本に不利である。

しかし、いずれもすでに決着済みの議論を蒸し返すものか、対策を怠ろうとする言い訳に過ぎない。

- (2) アメリカ抜きの議定書は温暖化防止効果がないとの主張は、地球温暖化がすでに始まっており、一刻も早く対策に着手する必要があることを無視するものである。アメリカが参加するまで議定書の発効を待つなら、地球温暖化がさらに進行し、とりかえしのつかない状況が生じる恐れがある。アメリカが参加しないからといって、他の先進締約国がその削減義務を放棄する理由にはならない。

アメリカが議定書に参加したほうが良いことは明らかであるが、京都議定書を早期に発効させてアメリカ以外の先進締約国がその削減目標を誠実に履行するこ

とが、将来、アメリカを京都議定書に復帰させる一番の早道である。

(3) 京都議定書は日本に不利か

COP6 再開会合後、京都議定書は日本に不利との意見が、産業界や日本政府の一部から声高に主張され始めた。COP6 再開会合で EU が合意を急いだのは、京都議定書が EU に有利であったからであるとし、例えば、削減目標の基準年 1990 年は、この 10 年間の欧州のエネルギー消費の伸びは日米の約 4 分の 1 とはるかに低いことから、日本などには不利な枠組みになっている、というのである。

しかし、こうした主張は以下のとおりいずれも理由がない。(詳細は、CASA ホームページの「地球温暖化問題 Q&A - 京都議定書は日本に不利か」を参照されたい。)

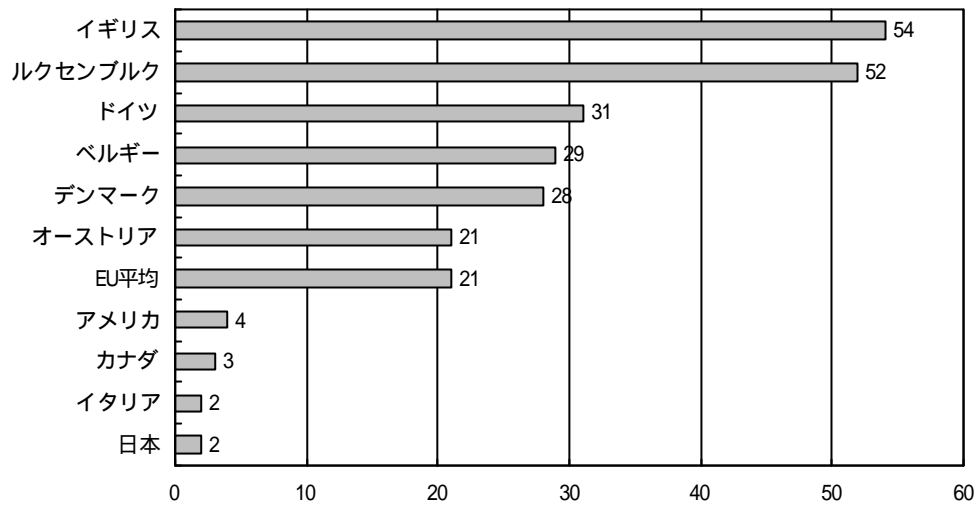
そもそも京都議定書の枠組みが、EU に有利で日本に不利であるとか、1990 年を基準年にすることが日米に不利などとの主張は、COP3 で京都議定書が合意された時点で決着済みの問題であり、今になってこうした議論を蒸し返すことは論外というほかない。

確かに、1990 年代の EU のエネルギー消費の伸びは日本より低い。しかし、1990 年代の経済成長率は日本よりも EU のほうが高くなっている。このことは、EU では省エネが進み、日本では省エネが進まなかったことを意味している。つまり基準年の設定の問題ではなく、日本の温暖化対策の「失われた 10 年」こそが問題なのである。

日本はすでに EU よりも省エネ対策が進んでおり、それゆえ EU の方が今後の削減ポテンシャルが高いとする主張がある。しかし、GDP 当たり CO2 排出量を 1990 年価格の購買力平価で比較すると、1998 年では EU と日本とはほとんど変わらない。部門別の比較でも、民生部門・運輸部門では日本のエネルギー効率は高いものの、産業部門のエネルギー効率はアメリカとほぼ同じで、EU に劣る。例えば、1990 年以降の GDP (購買力平価) 当たり産業部門エネルギー消費の改善率を見てみると、EU 諸国が全体として大幅な改善を達成している一方、日本の産業界のエネルギー効率は大幅に悪化している。日本の省エネが世界一進んでいるというのは一つの「神話」に過ぎない。

各国が目標達成のために 1990 年を基準として何年前の排出量に戻さねばならないのか見てみるとこのことがよくわかる(図 1)。EU 平均が 21 年前、すなわち 1969 年水準なのに対して、日本は 2 年前、すなわち 1988 年水準に戻せばいいだけである。

図1 目標達成のため何年前の排出量に戻すべきか



CASA の試算では、技術対策・電源対策・需要対策の3つの対策の総合的に実施すれば、原子力発電所を順次廃止し、京都メカニズムなどに頼らなくても、CO₂ 排出量を2010年までに1990年レベルから約9%削減することが可能であり、こうした省エネなどの対策は、2010年時点で約2兆7000億円の利益をもたらす。したがって、適切な地球温暖化対策を実施すれば、日本が京都議定書に定められた削減義務を達成することは十分に可能である。

(<http://jepc36.hss.shizuoka.ac.jp/2010/> 参照)

5 COP7に向けて残された課題 国内対策の具体化と日本の批准表明

ボン合意が成立したことにより、各国政府は、国内での温室効果ガスの削減対策を具体化することができるようになったはずである。とりわけ日本政府は、かねてからの強く要望していた吸収量を全量獲得できたのであるから、直ちに国内の地球温暖化対策の具体化にとりかかるべきである。

また、ボン合意が成立しても日本政府が批准の意思を明確にしないため、議定書の2002年発効は確実にされていない。COP3の議長国であり、先進工業国としてはアメリカに次ぐ温室効果ガスの排出国として、日本政府にはCOP7に向けて京都議定書の批准の意思を表明し、京都議定書の2002年発効を確実にする特別の義務がある。

そして、COP7においては、これ以上後ろ向きの議論をすることなく、COP/MOP1決定草案の合意に向けて真摯で前向きな努力をすべきである。