

# 京都議定書の遵守を促進させるための効果的なメカニズム ～ 不遵守に対する設計的アプローチと自生的アプローチの必要性～

富山研究室 99601108 熊野 愛子

## 1.はじめに

現在，地球温暖化問題が全世界の関心を集めている．人類の経済活動により排出される温室効果ガスが大気中に蓄積し，その結果，地球に温暖化現象を引き起こしている．温暖化による悪影響を防止するために，1992年に気候変動枠組条約が締結され，その第3回締約国会議（COP3，1997年）で京都議定書が採択された．京都議定書は先進国に対して法的拘束力のある温室効果ガスの削減目標を定め，2012年までの第1約束期間中に全体で約5%削減することを明確化した．

長期的な悪影響が予測される温暖化問題を防止するためには，長期的な対策が早急に必要であると IPCC の報告書<sup>1</sup>で警告されている．そのためには，2012年以降も京都議定書による排出削減を強化していかなければならない．また，排出削減を強化し促進するためにも，より多くの国が京都議定書に参加し，削減義務が遵守されなければならない．

削減義務を達成するために多くの締約国が活用するとみられている排出量取引は，締約国の削減義務の遵守を左右する．また，排出量取引の不遵守によって引き起こされる削減義務の不遵守に対する措置は，各締約国の遵守に対するインセンティブを左右する．2012年以降も温暖化対策を強化するためには，京都議定書の遵守を促進させることが欠かせない．そこで，現在先送りされている不遵守に対する措置に，設計的アプローチと自生的アプローチをどのように生かせば，効果的な遵守メカニズムを作ることができるかを最終的に考える．

## 2.京都議定書における排出量取引の仕組みと課題

### 排出量取引の仕組みと理論的なメリット

京都議定書（以下，議定書）は，6つの温室効果ガスに関して，附属書 B 国<sup>2</sup>に差異化されかつ数量化された排出量の削減目標とその義務を設定している．削減義務を負う締約国は主として国内で削減行動を取るべきであるが，各締約国が削減義務を遵守するために，国内対策を補完する制度として京都メカニズムの利用が認められている．京都メカニズムは，排出量取引・共同実施・クリーン開発メカニズムの3つからなり，温室効果ガス排出量単位の国際的な移転制度である．

その中で排出量取引は他の2つと異なり，附属書 B 国の中でも参加条件を満たす国でのみ実施できる制度であり，削減義務を達成できなかった締約国が，削減義務を達成し余

<sup>1</sup> IPCC：『気候変動に関する政府間パネル』．

<sup>2</sup> 附属書 B 国：各締約国の排出削減の数値目標を示している京都議定書附属書 B に記載されている各締約国を指す．主に先進国．

剰排出量を持っている他の締約国から排出量を獲得することで不遵守を回避することが可能な制度（図 2-1.参照）である。つまり，排出量を超過してしまった買い手国は割当量を削減努力によって遵守するよりも少ない経費で遵守を確保でき，逆に売り手国は余剰排出量を売却することで利益を得ることができる。このような市場メカニズムを国際的に初めて導入することによるメリットが一般的にいくつか挙げられている<sup>3</sup>。

- (1) より安い削減手段を利用して排出量の削減を行うので，削減費用の節約分が利益として生じ，限界削減費用が均衡化する。
- (2) 省エネルギー投資の費用が安い国ほど排出量の削減意欲が高まり，全体としての投資効率が良くなる。
- (3) 排出量取引に参加できる附属書 B 国の中でも，ロシアなどの排出量の増加が認められている国の削減意欲を高める。

特に，省エネルギーの進んでいる日本などの先進国ではこれ以上の技術的な削減努力は困難とされており，排出削減コスト低減を図る上で，排出量取引市場では主に買い手に回ると予測されている。逆に，経済が停滞気味でエネルギー需要が伸びていないロシアなどの市場経済移行国は，売り手に回る事が確実とみられている。また，多くの締約国は議定書の削減義務を達成するために，排出量取引を中心として京都メカニズムを最大限に活用しなければならないとみられている。

表 2-4．議定書の骨子

対象ガス	CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O, HFCs, PFCs, SF <sub>6</sub>
目標期間	2008 年～2012 年の 5 年間（第 1 約束期間）
附属書 B 国の目的	全体で 5% の削減（国によって 1990 年排出量と比べて -8～+10%）
次期約束期間への繰越	認める
次期約束期間への借入	認めない
途上国の義務	途上国を含む全締約国の義務として，吸収源による吸収の強化，エネルギー効率の向上等
国内対策以外の手段	京都メカニズム（排出量取引，共同実施，クリーン開発メカニズム）（補完的）
発効要件	議定書を締結した国の数が 55 ヶ国以上であり，かつ締結した附属書 国の 1990 年における排出量はその全体の 55% を超えることを発効要件として規定（後者は 1 ヶ国に発効の拒否権を与えないため）。

### 排出量取引の課題

排出量取引運用のルールは，これまでにほぼ決定されているが，主な課題として以下の 3 点が挙げられる。(1)取引方法，(2)私人参加，(3)排出量取引を利用した締約国が削減

<sup>3</sup> 参考文献：田村政美，『地球温暖化防止における排出量取引と削減率交渉のあり方』，外務省調査月報 2000/No.3（P.75～P.116）など

義務の不遵守となった場合の売り手責任・買い手責任問題である。

上記 3 点以外で特に注目したいのは遵守に関わる問題である。排出量取引において不遵守となり議定書の削減義務も不遵守となる、逆に議定書の削減義務が不遵守となり、排出量取引も不遵守となる。といったように、排出量取引は、議定書の削減義務の遵守に密接に関わってくる。排出量取引市場の信頼性の確保や、議定書の削減義務の遵守を確保する遵守メカニズムが重要な役割を担うことになる。よって、次章ではこれまでに決定されている議定書の遵守メカニズムの概要と特徴をつかみ、遵守メカニズムの課題について考える。

### 3. 京都議定書の遵守メカニズム

京都議定書は、対象とする環境問題や締約国の負う義務の特質から、これまでの伝統的な国家責任制度では遵守確保が困難な場合が多い。原因国と被害国がはっきりしている場合は、単純に法的拘束力のある国家責任制度によって遵守を確保するのは伝統的に有効な手段である。しかし、地球環境問題が引き起こす被害は、因果関係が複雑で回復困難な場合が多く、また、その被害が長期的に悪影響を及ぼすと予測されているので、国家責任制度には限度がある。そのため議定書では国家責任制度ではなく、議定書の実施に関する一定の情報を報告する義務や遵守手続きを定めることで、議定書の義務達成と実効性を確保しようとしている。このように締約国の義務に対する遵守を確保することは、議定書の信頼性を高めることになる。より多くの国による議定書の遵守とそれに対するインセンティブは、議定書の目標達成と中長期的な温暖化対策に重要であるので、遵守メカニズムの設計は重要かつ難しいものである。そして遵守メカニズムの設計が完了してからはじめて排出量取引も機能することになる。

議定書の遵守メカニズムは、数多くの締約国の参加や、数多くの発生源と吸収源を対象とした特性を踏まえ、締約国が提出する報告の正確さ、透明性、検証可能性を高めるための綿密で複雑なメカニズムを工夫している。よって、ここでは主要な部分を簡潔に述べる。

遵守メカニズムは、削減義務を負う締約国にのみ適用される。また、報告・審査手続き、遵守手続きの 2 つに区別することができる。まず、報告・審査手続きは、詳細な報告・審査手続きを定め、これを通じて各締約国から議定書の機関に情報が提出され、審査され、議定書の定める義務を各締約国が遵守しているか否かを発見することが出来る。遵守手続きでは、主に遵守手続きを担う遵守委員会の設置とその権限配分、遵守手続きの流れ、不遵守に対する帰結など（表 3-2.参照）である。遵守委員会は、履行強制部と促進部からなり、履行強制部は議定書上の遵守・不遵守を明確に認定し、その不遵守を是正するための措置を定める司法的性格の強い手段を用いている。一方、促進部は必ずしも遵守・不遵守の明確な判断を行うことを前提としていないようであり、履行強制部とは相対的に司法的性格の弱いものとなっている。

表 3-2 . 遵守委員会の不遵守に対する措置

<p><b>履行強制部が決定する不遵守の措置</b></p> <p>(1) 報告提出義務や割当量の計算方法など(5条1項, 2項, 7条1項, 4項)の不遵守の措置</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 不遵守の宣言</li><li>・ 遵守行動計画の作成</li></ul> <p>(2) 京都メカニズムへの参加条件の不遵守の措置</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 京都メカニズムへの参加停止</li></ul> <p>(3) 削減目標(3条1項)の不遵守の措置</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ 超過排出量の1.3倍を次期約束期間で削減する</li><li>・ 遵守行動計画の作成</li><li>・ 排出量取引における海外への移転資格の停止</li></ul>
<p><b>促進部が決定する措置</b></p> <p>(1) 助言の提供と支援の促進</p> <p>(2) 財政的支援及び技術支援の促進(技術移転及びキャパシティ・ビルディングを含む)</p> <p>(3) 関係国への勧告</p> <p>上記のうち1つあるいは複数が適用される。</p>

#### 京都議定書の遵守メカニズムの課題

履行強制部が削減目標の不遵守の措置として、超過排出量の1.3倍を次期約束期間で削減することに関して不確実性が残る。強力な履行強制機能を持つ主体が存在しない国際社会においては、確実に実行されるという保証はなく、その排出削減が先送りされいつまでも削減されないという事態を引き起こす可能性がある。

現在、このような状況も含めた不遵守に対して、履行強制部が法的拘束力をもつ措置を用いるかどうか最大の争点となっている。この問題は議定書発効後のCOP/MOP1に先送りされている。法的拘束力のある措置の場合は、議定書への参加抑制や義務達成の意欲抑制となる可能性がある。逆に法的拘束力がない措置の場合は、京都メカニズムが安定せず、削減義務を真剣に遵守しない状況を引き起こす可能性がある。このように、不遵守に対する法的拘束力の有無によって、議定書遵守メカニズムの性格は変わり、また、締約国の議定書に対する姿勢も変わってくるなど、その影響力は大きい。

よって次章では、遵守メカニズムの中で、特に不遵守に対するどのような措置を用いることで、中長期的な議定書の遵守を促進することができるのかを考える。

#### 4. 京都議定書の不遵守に対して法的拘束力は必要か

議定書の目標を達成し、さらに中長期的な温暖化防止対策として議定書確立するためには、遵守に対するインセンティブや削減努力へのインセンティブの促進が必要である。

また、多くの締約国は議定書の削減義務を遵守するために、排出量取引を中心とした京都メカニズムを最大限に活用することが予測されていることから、排出量取引の不遵守に対する措置、すなわち効果的な遵守メカニズムの整備が求められている。

したがって、本章では、遵守メカニズムの策定で最大の争点となっている不遵守に対する措置について、設計的アプローチ（法的拘束力有り）、自生的アプローチ（法的拘束力なし）の双方から検討し、議定書の遵守を促進させるようなメカニズムを探る。

### 設計的アプローチとその課題

アメリカでは、1990年に酸性雨の一因であるSO<sub>2</sub>の排出量取引の導入が定められた。最終的な目標は1980年の排出量から1,000万トンの削減である。1995年から1999年を第一期、2000年以降を第二期とし、2段階に分けて目標を設定し、排出主体の対象を増やすものである。1996年には目標よりも35%も低い排出量を達成し、目標を大きく上回る成果をあげた。成功の理由としては、SO<sub>2</sub>の排出主体に有権的に排出量を割当て、その遵守を法的に強制することのできる集権化された主体（この場合は州政府など）が存在したことは、排出量取引を有効に機能させる役割を果たしたといえる。また、そのような集権化された主体が取引の詳細な情報を十分に把握することにより、取引をしようとする排出主体に十分な取引に関する情報を提供し、取引先を探すことを容易にし、円滑な取引市場を機能させていた。

議定書の削減義務の不遵守に対して法的拘束力のある措置を適用するということは、前述のアメリカにおけるSO<sub>2</sub>排出量取引<sup>4</sup>の実績を考慮すると、数値目標などの議定書の義務は、例えば罰金などの不遵守に対する措置が明文化された法的規定によって遵守されると考えられる。

また、法的拘束力のある不遵守に対する措置は、国際社会において当該締約国の信用が落ちることに繋がる。従って、なるべく早く不遵守の状態を解消しようとするインセンティブが高まり、各排出主体の義務違反に対する抑止効果が高くなるだろう。

以上のようなメリットが考えられる反面、以下の3つのデメリットも挙げられる。(1) 法的拘束力のある措置を用いる場合、COP/MOP1で議定書を改正して採択しなければならない。改正には少なくとも締約国の3/4が批准して初めて発効されるので、発効には数年かかる可能性がある。また、その改正を受諾した締約国にしかその効力が及ばないという問題がある。(2) 法的拘束力のある措置によって締約国の行動に与える影響の因果関係がはっきりしていないので、遵守への是正に不確実性が残る。(3) 削減義務を負わない締約国が、そのような義務を負うことにためらいを感じないだろうか。

---

<sup>4</sup> 参考文献：新澤秀則，1992，『アメリカにおける排出権取引プログラムの導入と成果』，神戸商科大学経済研究所 研究資料 No.134

## 自生的アプローチとその課題

設計的アプローチのように議定書の数値目標を強制しない場合，促進的かつ協調的な遵守メカニズムを構築すればよい．その場合，議定書の遵守機関は，法的ではなく友好的に遵守にかかわる困難について各締約国との相談を通じて問題解決を図るという方法で，遵守を促進することになる．また，現在の国際社会では複雑に入り組んだ国際依存関係が存在し，ある締約国が議定書の削減義務を不遵守している状況では，「議定書の約束を遵守しないことは道義に反する．議定書に批准したからには他国同様遵守すべきであるし，温暖化防止のためにも何かをするべきだ．」というような国内外からの圧力がかかることは間違いない．このような公衆圧力と，それに配慮する当該締約国の自制が，遵守に効果的に働くと考える．ただし，公衆圧力が批判的に機能する一方で，遵守機関との関係はむしろ，友好的に問題を解決するための相談ができるような制度が望ましい．

しかし，ここでも幾つかの心配が生じる．締約国は法的拘束力のある措置がなくても，目標達成の努力をするだろうか．また，国際社会における自国に対する公衆圧力を遵守に向けて有効なものにするためにも，各締約国の情報の透明性確保は必須である．

表 4-1.2 つの論理の比較

	設計的アプローチ	自生的アプローチ
数値目標	厳しく強制されるべき	遵守されるべき目標
遵守機関の役割	遵守確保のために強制力を持つ	相談などによる遵守の促進
不遵守への措置	制裁措置（高額な罰金など）	公衆圧力を利用
議定書の健全性をどう保つか	強制力を通じて議定書の削減目標を達成	削減努力に対するインセンティブの促進

## 5. 結論

京都議定書の遵守を促進させるためには，まず第 1 約束期間の初期段階では，自生的アプローチが生かされたメカニズムが必要であると考えられる．第 1 約束期間で遵守に対する各締約国のインセンティブが促進され，野心的かつ協力的に各締約国間で温暖化対策に取り組む結果がみられるようになった後に，設計的アプローチを導入することで，中長期的な遵守を効果的に促進すると考える．