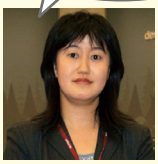
#18 排出削減目標を達成できない場合

ココが知りたい地球温暖化

日本が京都議定書で約束した**排出削減目標（1990年比で6%減）を達成できなかった場合**、どういう問題が発生しますか。

社会環境システム研究領域 環境経済・政策研究室 研究員
（現 社会環境システム研究センター 環境経済・政策研究室 主任研究員）
久保田 泉

私が答えます



京都議定書第一約束期間（2008～2012年）の排出削減目標を達成できなかった場合、法的には、次期約束期間の排出削減義務に、第一約束期間の排出超過分の1.3倍の排出削減量の上乗せや、排出量取引において排出枠を売る資格の停止などの措置が講じられます。さらには、京都議定書第一約束期間後の国際枠組みに関する国際交渉における発言力の低下といった問題が生ずることも考えられます。

国立環境研究所　地球環境研究センター

更新情報 平成22年9月 28日　内容を一部更新

国際制度設計は難しい

国際法上、国際社会は、平等な権利能力をもつ国家が横並びになっている関係としてとらえられています。「平等」とは、他から罰されるということが基本的にはないことを意味します。国際法は、国家間の合意を基盤としていて、米国の京都議定書（以下、議定書）からの離脱の例を見ればわかるように、合意しない国に対しては無力です。そのため、条約違反の場合にとられる措置をあまり厳しいものにすると、条約に参加する国がなくなってしまいます。ここが国際法と国内法との大きな違いです。

多国間環境条約の特色のひとつとして、締約国が条約上の義務を果たすことができない場合（これを「不遵守」といいます）、どのように認定するか、また、どのような措置を課すかについて定めていることが挙げられます。このような手続を「遵守手続」といいます。環境条約は、損害回避を重視し、遵守に向けての努力を支援することが中心とされています。他方、条約の非締約国あるいは不遵守国が多くなると、他の締約国の遵守の意欲までもが失われてしまうおそれがあります。したがって、遵守支援と不遵守の場合の責任追及とのバランスがとれた遵守手続にすることが重要です。

議定書では不遵守の場合の措置が定められている

削減目標を負う議定書締約国が、第一約束期間に、「割当量」を超えて温室効果ガスを排出したと認定された場合に不遵守となります。日本の削減目標は–6%ですから、基準年（原則として1990年）の温室効果ガス排出量の94%を1年分とし、それを5倍（5年分）したものが「割当量」となります。

議定書締約国会合第1回会合（COP/MOP1、2005年、モントリオール）は、遵守手続を承認し、これを担う機関として、遵守委員会を設置しました。排出削減目標に関する遵守手続は、以下のような流れになります（図1）。まず、各国の第一約束期間の排出目録が専門家検討チームによって審査されます。その後、締約国が審査の結果を見て、必要な排出枠を購入し、排出量を割当量の範囲内に収めることができる調整期間が設けられています。

しかし、(1) 専門家検討チームからの指摘、(2) 不遵守国による自己申告、(3) 当該締約国が遵守していないのではないかとの他の締約国からの申し立てのいずれかによって、ある締約国が不遵守である可能性が浮上する場合があります。これらの場合、遵守委員会は、不遵守かどうかを判断します。そして、この過程において適正な手

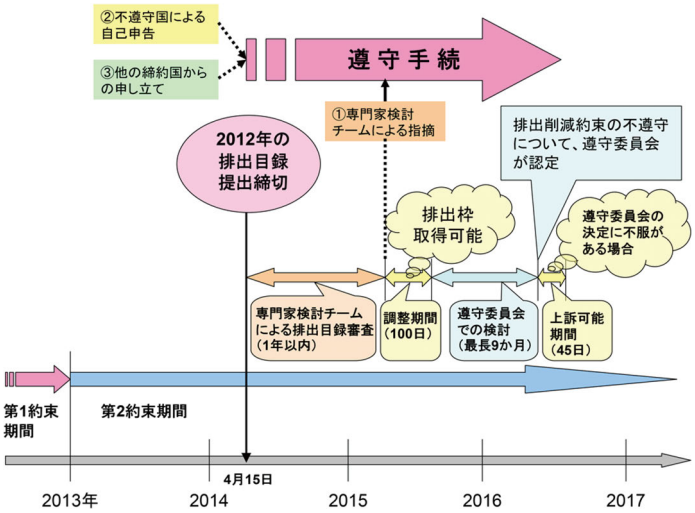


図1　議定書第一約束期間終了後の審査の流れ 高村・亀山編(2002)をもとに作成

続を保障されなかったと締約国が考える場合（決定に不服がある場合）には、不遵守に関する決定についての再判断をCOP/MOPに求める機会も設けられています。COP/MOPの4分の3の多数の合意が得られれば、この決定は無効とされます。

不遵守の認定が確定した場合には、(1) 次期約束期間の排出削減義務に、第一約束期間の排出超過分の1.3倍の排出削減量の上乗せ、(2) 次期約束期間においてどのようにして目標を達成するかについての行動計画の策定、(3) 排出量取引において排出枠を売却する資格の停止、という措置が課されます。すなわち、不遵守の場合には、次の約束期間において、さらに困難な排出削減に取り組まなければなりません。ただし、議定書の削減目標に法的拘束力はありますが、不遵守の場合に課される措置には法的拘束力はなく、これらの措置に従わなかった場合に法的責任を問われることはありません。

将来枠組み交渉への影響が大きい

不遵守の場合、法的な問題だけではなく、ほかにも実質的かつ大きな問題が起こることが考えられます。すなわち、現在進行中の議定書第一約束期間後の国際枠組みに関する国際交渉において、発言力が低下する可能性があります。

今後、気候変動枠組条約第2条に掲げられる究極目標の達成、すなわち、「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」ためには、長期的に温室効果ガス排出の大幅な削減を実施していく必要があります。締約国会議等の国際交渉の場では、途上国から「先進国は排出を削減しておらず、むしろ増加させている」との発言がしばしば聞かれます。この発言には、“途上国も排出削減に参加せよというが、先進国が減らすことが先決ではないか” との途上国の思いが表れています。すべての国が参加し、長期的視野で取り組んでいく枠組みづくりが重要な課題となっているなか、はじめの一歩にすぎない議定書の排出削減を実現できないまま、わが国が国際交渉をリードしていくのはきわめて困難です。

日本の排出削減目標達成の見通しは？

2005年2月の議定書発効を受け、同年4月、京都議定書目標達成計画（以下、達成計画）が閣議決定されました。これは、削減目標をどのように達成するか、その内訳と具体的な施策を明らかにしたものです。基準年と比較して、(1) 温室効果ガスの排出を全体で−0.5%、(2) 森林吸収源により−3.9%[注1]、(3) 削減目標と国内対策との差分を京都メカニズム[注2]の利用により賄うことで−1.6%、との目標が設定されました。

排出量の現状を見てみましょう。2006年度の温室効果ガスの排出量は、基準年比で6.2%増加しています（図2）。達成計画の対策・施策の進捗状況の評価では、「十分な進捗とはいえず、きわめて厳しい状況」とされています。2007年度に達成計画の見直しが行われ、対策・施策の強化がはかられました。

2008年から議定書第一約束期間に入りました。これまでに説明したように、日本が排出削減目標を達成できなかった場合、さまざまな問題が発生します。目標を達成するには、さらなる排出削減を

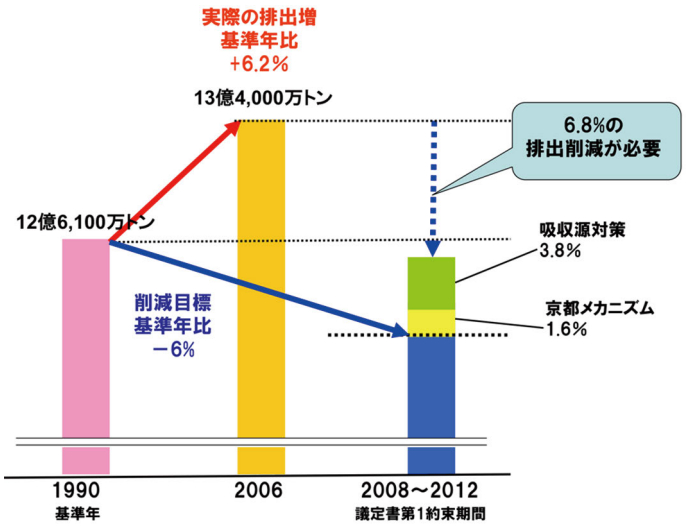


図2 日本の温室効果ガス排出量と第一約束期間の削減目標 環境省・2006年度（平成18年度）の温室効果ガス排出量（確定値）〈概要〉をもとに作成

推し進めるか、京都メカニズムの利用を増やすか、のいずれかしかありません。京都メカニズムの利用の増大については、「国内の排出削減に補完的であること」という国際的な制約がかけられています。また、排出枠購入のために税金が使われることになることに留意する必要があります。

[注1] 達成計画では森林吸収源は3.9%とされていますが、2006年に排出・吸収量についての精査を行ったことにより基準年排出量が増加し、議定書上吸収量として計上できる量の基準年比の割合が3.8%になりました。図2で森林吸収源が3.8%となっているのはこのためです。

[注2] 国際排出量取引、クリーン開発メカニズム（CDM）、共同実施（JI）を指します。他国における削減量をクレジットとして購入し、自国の削減量に組み込むことができます。

さらにくわしく知りたい人のために

亀山康子 (2003) 地球環境政策. 昭和堂.

高村ゆかり, 亀山康子編 (2002) 京都議定書の国際制度. 信山社出版.

浜中裕徳編 (2006) 京都議定書をめぐる国際交渉. 慶應義塾大学出版会.