

ポイント

「京都議定書延長」への日本の反対に批判
受け入れ可能性のある代替案提示も必要
民間セクターやNGO巻き込み制度設計を

蟹江 憲史 東京工業大学准教授

メキシコで12月11日まで開
催されていた第16回国連気候
変動枠組み条約締結国会議
(COP16)は、温暖化ガスの
削減について、京都議定書
に続く国際制度枠組み交渉の
結論を1年後に先送りして閉
幕した。米中・中国といった
大量排出国に温暖化ガス削減
義務を課すような「ポスト京
都」合意の見通しが立たない
中、対策の空白期間を作らな
いよう、京都議定書の下での
削減義務を延長するかどうか
が一つの論点だった。しかし、
日本は延長に強く反対し、対

経済教室

策の機運をそいだとして批判
を浴びた。果たして交渉戦略
は正しかったのか、きちんと
検証すべき時が来ている。

世界各国の温暖化ガス削減
の中期目標をみると、199
0年比25%削減という日本の
目標は、ノルウェーや英国な
どと並んで世界最高レベルの
意欲的なものである。本来は
称賛されてしかるべき日本が
なぜ批判の嵐にさらされたか、
日本はなぜ批判の嵐にさらさ
れたのか。原因は、日本の交
渉戦略、戦術に問題があっ
たからだとみる。

日本の目標には前提条件があ
る。「米中や中国といった
主要排出国も意欲的目標を掲
げるような一つの枠組み」の
構築である。現在、京都議定
書の下で削減義務を負う国々
の排出量は、合わせても世界
の27%にすぎず、米中が参加
しない枠組みが有効な温暖化

ポスト京都議定書の課題①
「原則貫き孤立」は避けよ

対策となりうるか疑問だから
だ。しかし米中が京都議定書
を批准する可能性はほぼゼロ
に等しい。中国のような新興
国が国際的削減義務を負う可
能性も低い。だから議定書を

延長しても前提条件を達成で
きない。これが日本の「延長
反対」の根拠だ。

しかし注意すべきは、前提
条件を達成できない理由は日
本にはなく、他国にあるとい
う点だ。批判の矛先は、意欲
的目標を掲げない国々に向け
られてしかるべきである。つ
まり、日本は意欲的対策をと
る準備はあるが、他国の目標
が低いために国内産業界を説
得しきれないとして、国際世
論の批判の矛先を米中など
に向けさせているというのが、国益
を守る戦略であろう。日本だ
けの25%削減は経済利益を損
ねるとの「内向き」のプレッ

Table with 4 columns: Country, Base Year, 2020 Reduction Target, and Notes. Includes Japan, EU, UK, Norway, etc.

(出所)各国公表資料などを基に筆者作成

まず実効性ある提案
大局的な戦略・戦術を

〇といった国際世論を味方
につけている。交渉力学や、
減速する日本の存在感に鑑み
れば、原則貫き、孤立する
のは得策ではない。
こうした交渉の構造は、97
年のCOP3京都議定書でも表
れていた。EUの巧みな交渉
術に「日本が不当に高い目標
をのめられた」という見方は、
政府や産業界に根強く残って
いる。同じことを繰り返さな
いためには、交渉を有利に進

め、国際政治における日本の
ソフトパワーを高めるための
戦略・戦術面こそ、いま検討
すべきであろう。EUは、C
OP3交渉前に交渉シミュレ
ーションまで実施し、準備に
余念がなかった。
日本が採るべき戦術・戦略
には、受け入れ可能性のある
代替案を提示し議論を方向づ
けることも含まれよう。代替
案なき主張は身勝手に映る。
確かに米国をはじめ、新興
国を含めた国々の排出削減目
標のレベルを上げ、日本の25
%と同レベルの目標を世界に
広げることで、ハードロー条
約的な国際法に基づき、国
際合意形成を図ることは重要
であり、今後進むべき方向で
もあろう。法的拘束力のある
規制をベースとした国際制度
へ向けた交渉を断々と続ける
中で、国際規範を形成し、ま
た日本のイメージを高めるこ

とは国益にもなる。
しかし他方で、多国間合意
の本質や、政治的意思が停滞
する現状を鑑みると、よほど
の被害を伴う気候変化でもな
い限り、真に気候変動対策と
なるようなハードローが今後
数年間で生み出されることも考
え難い。そもそもコンセンサ
スを重視する多国間交渉は、
国際規範作りは得意である
が、強い執行力を伴う合意形
成が不得手だからである。
だとすれば、論議の決
着を待たずとも、いづれに
も、いづれに、低炭素化
に必要となる分野を見いだ
し、実効性の高い制度を積
極的に提案することも重要
になる。例えば、低炭素技
術の開発や普及、途上国へ
の移転、低炭素製品の国際的
普及は、その一つである。
COP16の「合意」
でも、技術執行委員会や、気
候技術センターおよびネット
ワークなどの設立が決められ
た。しかし、低炭素技術を実
際に保有するのは企業であ
り、民間セクターである。と
すれば、彼らを巻き込まない
限り効果的な枠組みとはなら
ない。とはいえ、主役になる
べき企業は営利を追求するの
で、企業や民間セクター主導
にすると、今度は気候変動対
策という長期にわたる公共利
益の確保は難しくなる。
シレンマを乗り越える一つ
の方法は、民間を巻き込んだ
実効性の高い国際「パートナー
シップ」を構築し、これに対し
条約事務局や国際機関などに
が、排出削減の観点からチェ
ックする仕組みを作ること
だ。追加的削減を生み出さな
い枠組みなら指導を加え、基
準に達したものをのみを認知す
る。プロセスの監視にだけた
環境NGOも取り込めば、社
会的アカウンタビリティ
(説明責任)も増す。
制度研究の知見によれば、
中央集権的制度に比べ、自律
分散的制度はより頑強で問題
解決能力にも優れている。制
度的イノベーション革新も
起きやすくなり、またより多
くの行為主体を巻き込みなが
ら、システム全体として問題
解決を図れるようになるとい
う。制度的分業が起こらない
よう制度設計することで、ネ
ットワークに基づいたパート
ナーシップは、頑強な対策と
なりうる。多様な行為主体が
環境ガバナンス(統治)に関与
する今日、適材適所の役割配
置が制度設計の力キとなる。
しかし、ここで述べたよう
な代替案は、現在の日本の対
外方針には構造上取り入れ難
くなっている。気候変動政策
は、環境、エネルギー、経済
政策など、様々な重要分野の
統合する政策領域であり、具
体的な政策や交渉ポジション
は、各省の持ち寄りとなり合
わせて決定されるからだ。そ
の結果、日本のポジションも
原則論を貫いて柔軟性を欠く
ものとなる。大臣や政務三役
が政治的に調整すべきだが、
現状では戦略の見地から仔細
にわたる十分な調整が行われ
ていない。
そもそも京都議定書の延長
に反対するというのは、自民
党政権の時から掲げられてい
る方針である。政権が代わり
につれて交渉方針が変わって
いないのは、政治主導が根を
下ろさないこと象徴でもあ
る。政治判断で分野ごとの
メリハリをつけたい限り、現
在の構造のままでは大局的戦
略・戦術やアイデアは出てこ
ないことを認識し、政治本来
の姿を取り戻すべきだ。
戦略的対策の推進には2通
りの方法が考えられる。一つ
は、分野横断的な長期的課題
としての気候変動への取り組
みを一つの省として統合する
方法である。欧州ではこうし
たやり方が普及しつつある
が、日本では結局、出身各省
を向いたままの出向者の寄せ
集めで終わる可能性も残る。
もう一つのやり方は、対外
政策や国内政策の任に気候変
動担当の政治責任として専門
家を採用し、その旗振りには
各省が従うやり方である。政
府の方針を理解した専門家が
中心となり、交渉の隅々まで
方針を浸透させるやり方は米
国のといえよう。
京都議定書発効へ向けてロ
シアを批准に向かわせるた
め、EUはロシアの世界貿易
機関(WTO)加盟を支援し
た。不可能を可能にしてい
くのはこうした戦略や戦術であ
り、大局の中に多国間交渉を
位置づける視点である。それ
こそが、政治主導の神髄では
なかつたか。

かにえ・のりちか 69年生
まれ。慶大博士(政策・メテ
オ)。専門は国際関係論、
地球環境政治