

# 京都議定書目標達成と「ポスト京都」に向けての課題

第一特別調査室 あべ けいぞう  
安部 慶三

## 1. はじめに

地球温暖化に起因する気候変動は、その予想される影響の大きさや深刻さから見て、人類の生存基盤にかかわる最も重要な環境問題であり、国際社会全体の取組が求められる課題である。2007年に公表されたIPCC（気候変動に関する政府間パネル）第4次評価報告書では、気候システムに温暖化が起こっていると断定するとともに、人為起源の温室効果ガスの増加が温暖化の原因とほぼ断定している。

2007年は、このIPCC報告もあり、気候変動問題についての国際社会の関心が大きな高まりを見せ、国連やG8サミット（主要国首脳会議）を始め、様々なレベルで活発な議論が展開された。我が国について見ても、国政レベルでは10月に、参議院に国際・地球温暖化問題に関する調査会が設置された。参議院の調査会は、衆議院にはない参議院独自の機関として、1986年7月以降、およそ3年ごとに三つの調査会が設置されてきている。今般の国際・地球温暖化問題調査会は、2007年7月まで5期15年にわたって存続してきた国際問題調査会を改称する形で設置された。地球温暖化（気候変動）の問題を専門に扱う機関が国会に設置されるのは初めてのことである。なお、本調査会では、国際問題及び地球温暖化問題に関する調査を開始するに当たって、3年間にわたる調査テーマとして「日本の国際社会における役割とリーダーシップの発揮」を設定した。

本年（2008年）に入ると、先進国の温室効果ガス排出量の数値目標を定めた京都議定書の第1約束期間（2008年～2012年）がいよいよスタートする。同議定書において我が国は排出量を1990年比で6%削減する義務を負っているが、この削減目標をいかに達成していくかが大きな課題となっている。その一方で、京都議定書後（2013年以降）の次期枠組みに関する国際交渉も本年から本格化する。いわゆる「ポスト京都」の枠組みについては、2009年までにその合意を目指すことが決まっており、本年7月に日本で開催されるG8サミット（北海道洞爺湖サミット）も重要な国際交渉の場と位置づけられている。サミット議長国である我が国にとって、気候変動問題でリーダーシップを発揮する絶好の場となろう。

本稿では、以上を踏まえ、京都議定書の目標達成とポスト京都に向けての課題等について見ていくこととしたい。

## 2. 京都議定書目標達成に向けての課題

本年1月、京都議定書の第1約束期間がスタートした。我が国は、京都議定書を取りまとめた議長国としてはもちろん、ポスト京都の枠組みづくりなど世界の気候変動対策をリードしていくためにも、我が国に課せられた6%削減目標は確実に達成していかなければ

ならない。仮に、我が国が削減目標を達成できなかった場合、京都議定書上のペナルティがあるほか、気候変動対策の国際交渉などでの発言力が低下するおそれがあるからである。

我が国は、京都議定書の 6 %削減目標の達成に向けては、2005 年 4 月に、地球温暖化対策推進法に基づき京都議定書目標達成計画を閣議決定し、対策を推進してきている。この目標達成計画については、京都議定書の第 1 約束期間開始の前年に当たる 2007 年度に計画の評価・見直しを行うこととしており、2006 年 11 月から環境省と経済産業省の合同審議会による評価・見直しの審議が進められてきた。

2007 年 8 月に合同審議会が取りまとめた中間報告では、現行の対策のままで目標達成は困難とされ、追加対策の必要性が指摘された。これを受け、同年 12 月に取りまとめられた最終報告案では、目標達成に必要な追加対策が盛り込まれ、これにより 6 %削減目標は達成し得るとされている。

しかし、追加対策の大きな柱として盛り込まれた産業界の自主行動計画や国民運動については、削減効果が未知数として、6 %削減目標の達成を危ぶむ見方もある。

一方で、削減効果が期待できる国内排出量取引制度などは、「今後の検討課題」として先送りされている。同制度は、欧米諸国では定着した制度であり、我が国においても制度整備に向けた検討を早急に行うべきであろう。

### 3 . I P C C 報告と「ポスト京都」に向けた動き

前述のとおり、2007 年は I P C C の報告を始め、気候変動に関して大きな動きのあった年であった（次頁の表参照）。その中でも、焦点となっているのがポスト京都の問題と言える。ここでは、I P C C 報告とともに、ポスト京都に向けての動きを見ておくこととする。

#### 【 I P C C 第 4 次評価報告書】

I P C C の気候変動に関する評価報告書は、これまで 1990 年、1995 年、2001 年と 3 次にわたり公表され、気候変動枠組条約（1992 年採択）、同条約の京都議定書（1997 年採択）など気候変動対策に関する国際的な取組に科学的根拠を与えるものとして極めて重要な役割を果たしてきた。その 6 年ぶりとなる第 4 次評価報告書は、2007 年 2 月～ 11 月にかけて、第 1 作業部会報告書（自然科学的根拠）、4 月に第 2 作業部会報告書（影響・適応・脆弱性）、第 3 作業部会報告書（気候変動の緩和策）及び統合報告書と、4 部に分けて公表された。

今回の第 4 次評価報告書の最大のポイントは、過去 100 年間の世界平均気温の上昇などから、気候システムに温暖化が起こっていると「断定」するとともに、人為起源の温室効果ガスの増加が温暖化の原因とほぼ「断定」したことである。これは、2001 年の第 3 次評価報告書では、いずれも「可能性が高い」としていたことに比較すると、より踏み込んだ表現になっており、世界に大きな衝撃を与えた。

そして、ポスト京都の国際交渉も、この第 4 次評価報告書に留意して進められていくことになるだろう。

### 【日本提案「美しい星 50」】

5月24日、安倍総理（当時）は、上記のIPCC報告も踏まえ、地球温暖化問題について次の三つの柱からなる戦略「美しい星 50」を発表した。

第1の柱は、「世界全体の排出量を現状に比して2050年までに半減する」という長期目標及びその実現に向けての「革新的技術」とそれを中核とする「低炭素社会づくり」という長期ビジョンの提唱である。

第2の柱は、2013年以降の温暖化対策の国際的な枠組みの構築に向けた3原則の提唱である。

第1の原則は、主要排出国がすべて参加し、京都議定書を超え、世界全体での排出削減につながること、

第2の原則は、各国の事情に配慮した柔軟かつ多様性のある枠組みとすること、

第3の原則は、省エネなどの技術を活かし、環境保全と経済発展とを両立することである。

第3の柱は、我が国として、京都議定書の目標達成を確実にするため、国民運動を展開するという取組である。

そして、安倍総理は、美しい星 50の「結び」において、「この提案に沿って努力を継続し、来年の北海道洞爺湖サミットで成果を上げられるよう取り組んでいきます」との決意を述べている。

### 【G8ハイリゲンダムサミット】

6月6日～8日にドイツのハイリゲンダムで開催されたG8サミットでは、「成長と責任」のテーマの下、「世界経済」「アフリカ」を主要議題として議論された。

世界経済の分野では、特に気候変動が大きなテーマとなった。気候変動のセッションで、安倍総理は日本提案「美しい星 50」を紹介し、その内容を軸に議論が行われた。そして、6月7日に採択された首脳宣言「世界経済における成長と責任」の中で、排出削減目標を定めるに当たり、2050年までに、地球規模での排出量を少なくとも半減させることを含む、EU、カナダ及び日本による決定を真剣に検討することが盛り込まれた。また、多くのエネルギーを消費し、大部分の温室効果

#### 気候変動に関する主な動き

(2007年)

- |     |   |
|-----|---|
| 1月  | ・欧州委員会、エネルギー・パッケージを公表   |
| 2月  | ・IPCC第4次評価報告書第1作業部会報告書（自然科学的根拠）が公表  |
| 4月  | ・IPCC第4次評価報告書第2作業部会報告書（影響・適応・脆弱性）が公表<br>・国連安全保障理事会、気候変動問題について初めて討議                            |
| 5月  | ・IPCC第4次評価報告書第3作業部会報告書（気候変動の緩和策）が公表<br>・安倍総理、地球温暖化問題に係る新提案「美しい星50」を発表                         |
| 6月  | ・G8ハイリゲンダムサミット（ドイツ）で、長期目標の必要性につき合意  |
| 9月  | ・気候変動、エネルギー安全保障及びクリーン開発に関するAPEC首脳宣言<br>・国連気候変動に関するハイレベル会合<br>・米国、エネルギー安全保障と気候変動に関する主要経済国会合を主催 |
| 10月 | ・ノーベル平和賞2007にIPCCとゴア前米国副大統領が決定  |
| 11月 | ・IPCC第4次評価報告書統合報告書が公表<br>・第3回東アジア首脳会議で、気候変動、エネルギー及び環境に関するシンガポール宣言                             |
| 12月 | ・COP13・COP/MOP3（インドネシア）で、パリ・ロードマップ（行程表）が採択  |

ガスを排出する主要経済国が、2008 年末までに、新しい地球規模の枠組みに対する詳細な貢献に合意し、それが、2009 年までに気候変動枠組条約の下で地球規模の合意に資することが必須であるとされた。

#### 【国連気候変動に関するハイレベル会合】

9 月 24 日、国連気候変動に関するハイレベル会合が、バン・ギムン事務総長のイニシアティブにより、ニューヨークの国連本部において開催された。

この会合には、150 か国以上が参加した。このうち、80 か国は国家元首や首相が参加し、気候変動問題に関する会議としては、かつてないほどハイレベルの会議となった。我が国からは、安倍総理の退陣表明（9 月 12 日）により、森元総理が総理特使として出席した。

バン事務総長は開会スピーチで、気候変動は未曾有の大問題であり、これまでにない行動とリーダーシップが必要だとして、各国首脳らの強いリーダーシップを求めた。

全体会合に続いて、四つのテーマ（適応、緩和、技術、資金）に分かれて分科会が開催され、我が国の森特使は「適応」の会合において、「美しい星 50」を紹介するとともに、途上国支援の重要性などについてステートメントを行った。

また、事務総長主催の非公式夕食会では、事務総長により四つの議題（「適応（特に防災）」、「パリ COP 及びポスト京都への期待」、「技術」及び「資金」）に沿って議論が進んだ。このうち、「パリ COP 及びポスト京都への期待」についての議論の概要は以下のとおりである。

ポスト京都の交渉は、国連がもっともふさわしい場である点でほぼ意見が一致した。また、先進国と途上国のそれぞれの責任について、いくつかの意見が出されたが、途上国から、途上国にも共通の責任があるという面を強調した意見もあった。また、何らかの長期目標の必要性と経済成長と環境保全の両立の必要性については、これを支持する多くの意見が出された。パリ会合は、交渉開始のためのロードマップに合意すべきとの点を強調する国がある一方で、すべての国の参加を確保することが重要との点を強調する意見もあった。

#### 【エネルギー安全保障と気候変動に関する主要経済国会合】

上記の国連会合後の 9 月 27 日～ 28 日には「エネルギー安全保障と気候変動に関する主要経済国会合」がワシントンの米国国務省内で開催された。

冒頭、ライス国務長官が演説を行い、気候変動問題を兵器の拡散、テロ等と並ぶ地球的問題と位置づけ、本会合の目的は、気候変動枠組条約下における次期枠組み構築の支援及び加速化であり、そのために、温室効果ガス削減の長期目標を共有し、さらにその達成のため各国が中期目標を確立することである、等述べた。

会合 2 日目には、ブッシュ大統領が演説を行い、気候変動問題に真剣に取り組む姿勢を強調し、本会合において、気候変動枠組条約下における交渉を前進させる途に合意できると述べ、また、来年夏までにこの会合の参加国の首脳が集まり、排出削減に関する長期目標等につき合意したい、そうすることで初めて 2009 年に国連の下で次期枠組みについての世界的合意が可能となるであろう、と述べた。

#### 4．ポスト京都の国際交渉と日本の対応

以上のような動きを経て、2007年12月3日～15日、インドネシアのバリで気候変動枠組条約第13回締約国会議（COP13）及び京都議定書第3回締約国会合（COP/MOP3）が開催された。

会議では、188か国から閣僚などが出席し、合計1万人以上が参加を得て、ポスト京都、2013年以降の国際的枠組みについて活発な議論が行われた。

その結果、2013年以降の枠組みについては、気候変動枠組条約の下に、新たにアドホック・ワーキング・グループ（AWG）を設置し、2009年までに合意を得て採択すること等に合意した。バリ・ロードマップ（行程表）と呼ばれるものである。

ただ、行程表をめぐっては、先進国の削減数値や途上国の排出抑制についての項目を中心に意見調整は難航し、先進国の排出について「2020年までに1990年比25～40%削減の必要を認識」とした数値や、世界全体の排出量を「今後10～15年以内に減少に転じさせる」「2050年までに2000年の半分以下にする」とした数値の記載は見送られた。こうした削減目標に関して、我が国は、すべての主要排出国が参加した交渉の場を立ち上げることを最優先として交渉に臨んでいたため、「日本は温室効果ガス排出削減に消極的」との印象を与えたとされる。

ともあれ、次期枠組み構築に向け、米国、中国、インドなどの主要排出国を含むすべての国が参加した交渉の場が立ち上げられることとなった。今後は、削減目標を始め実効ある枠組み構築に向け、我が国が積極的に貢献していくことが重要であり、特に本年7月の北海道洞爺湖サミットでは、議長国として我が国がいかにリーダーシップを発揮するかに内外の注目が集まるう。