慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	京都議定書の遵守問題と新たな国際レジームの構築 : 米国および途上国を含めた代替レジームの可能性
Sub Title	The compliance question of the Kyoto Protocol and a search for a new international regime : the possibility of an alternative regime in which the United States and the major developing countries can participate
Author	村瀬, 信也(Murase, Shinya)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2003
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.96, No.2 (2003. 7) ,p.143(5)- 156(18)
JaLC DOI	10.14991/001.20030701-0005
Abstract	米国の離脱に象徴されるように, 京都議定書は, 途上国参加問題のほか, 固定的な国別排出数量を定めてこれを義務化していること, かつ, 次期約束期間からの超過分の差し引きという形で遵守強制をかけようとしている点で, 深刻な問題を内包している。本稿では, 国際法の観点から, それらの問題を洗い直した上で, 2013年以降の新たな枠組につき, WTO/GATTモデルを参考にしながら構想する。 There are serious inherent issues in the Kyoto Protocol, as symbolized by the defection of the United States. The Protocol mandates a fixed emission volume by country and to enforce it by deducting the excess amount from the following mandatory period, besides the issues surrounding the non-participation of developing countries. This study considers those issues from the international law perspective and formulates a plan for a new framework to be effective after 2013, referencing the WTO/GATT model.
Notes	特集 : 地球温暖化問題への対応および循環型社会の構築
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20030701-0005

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

京都議定書の遵守問題と新たな国際レジームの構築 ―米国および途上国を含めた代替レジームの可能性―

The Compliance Question of the Kyoto Protocol and a Search for a New International Regime

― The Possibility of an Alternative Regime in Which the United States and the Major Developing Countries Can Participate ―

村瀬 信也(Shinya Murase)

米国の離脱に象徴されるように，京都議定書は，途上国参加問題のほか，固定的な国別排出数量を定めてこれを義務化していること，かつ，次期約束期間からの超過分の差し引きという形で遵守強制をかけようとしている点で，深刻な問題を内包している。本稿では，国際法の観点から，それらの問題を洗い直した上で，2013 年以降の新たな枠組につき，WTO/GATT モデルを参考にしながら構想する。

Abstract

There are serious inherent issues in the Kyoto Protocol, as symbolized by the defection of the United States. The Protocol mandates a fixed emission volume by country and to enforce it by deducting the excess amount from the following mandatory period, besides the issues surrounding the non-participation of developing countries. This study considers those issues from the international law perspective and formulates a plan for a new framework to be effective after 2013, referencing the WTO/GATT model.

「三田学会雑誌」96巻２号（2003年７月）

京都議定書の遵守問題と新たな国際レジームの構築

――米国および途上国を含めた代替レジームの可能性――

村　瀬　信　也

要　　旨

米国の離脱に象徴されるように，京都議定書は，途上国参加問題のほか，固定的な国別排出数量を定めてこれを義務化していること，かつ，次期約束期間からの超過分の差し引きという形で遵守強制をかけようとしている点で，深刻な問題を内包している。本稿では，国際法の観点から，それらの問題を洗い直した上で，2013年以降の新たな枠組につき，WTO/GATT モデルを参考にしながら構想する。

キーワード

京都議定書，国別排出数量，不遵守手続，途上国参加，GATT モデル

1　問題の所在

本稿は京都議定書（1997年気候変動に関する国際連合枠組条約京都議定書）の遵守問題を検討し，それを通して，京都議定書の代替レジームの可能性を，国際法の観点から模索しようとするものである。周知のように，米国はブッシュ政権発足後の2001年３月，京都議定書からの離脱を決めた。たしかに，仮に政府が議会に批准を求めたとしても，「途上国の意味ある参加」を条件とする上院が，その承認を与えなかったことは明らかであった。とはいえ，米国は最大の排出国として温暖化問題に最も大きな責任を有するだけでなく，京都議定書の交渉においても，一時期，主導的役割を果たし，議定書の内容も，米国の立場を可能なかぎり尊重して起草されたのである。そのような経緯からいえば，米国の対応は，信義に反するとして非難されなければならない。他方でしかし，米国の参加を欠く京都議定書が，温暖化防止のための実効的なレジームとして持続可能か否かについては，今や誰しも疑問をもたざるをえないところである。

このような欠陥を内包した議定書とはいえ，京都会議の開催国としてこの交渉を主導した日本にとっては，もとより，締約国とならないという選択はありえなかったであろう。わが国として，これを「誠実に遵守」（憲法98条２項）していくことは，既定の方針である。しかし，この議定書の遵守について，各国は，その能力と実情に応じて，最大限の努力をするということを約束したのであ

って，議定書の解釈適用もそうした立場を踏まえたものでなければならない。それにもかかわらず，最近の締約国会議の動向をみると，京都議定書の不遵守については，罰則や制裁を課すといった遵守強制措置の必要性が強調されている。そうした主張は，地球環境条約の基本的性格になじまないだけでなく，京都議定書の規定にも背馳するものである。もっとも，これは，京都議定書の孕んでいる様々な問題の一端に過ぎない。

そこで本稿では，まず，京都議定書の基本的問題点として，固定的な国別排出数量を定め，これに厳格な遵守制度をかぶせることによって，絶対的な拘束性を実現しようとしていることを批判的に考察するとともに，途上国参加問題や不遵守手続における超過分差引の制度などを検証することとしたい。そのうえで，それらの問題を克服するためにはいかなる考慮が必要とされるかを洗い直し，同議定書に代わる新たなレジームを構想する場合に，どのような要素の導入が必要とされるかを指摘し，具体的な提案を試論的に示しておくこととしたい。

2　京都議定書の問題点

京都議定書の基本的特徴は，それは同時に基本的問題点でもあるが，次の２点である。すなわち，第１に，温室効果ガス排出に関する「拘束的（強制的）・固定的・国別数量（emission caps）約束」の設定，第２には，先進工業国のみが削減義務を負い，途上国はその義務から免れるという「約束の片務性」である（京都議定書では，いわゆる「柔軟性メカニズム」，日本では「京都メカニズム」と呼ばれる共同実施 JI・低排出型開発制度 CDM・排出量取引の制度の導入が図られたが，これらはいずれも「補完的」にのみ認められるものであり，少なくとも現行議定書の枠内でこれを過大評価することはできない）。

(1) 国別排出数量の矛盾

まず第１の点からみておくと，京都議定書の最大の問題は，拘束的・固定的な国別排出数量を，日本６％，米国７％，EU ８％などの形で規定したことである。具体的な問題としては，(1) そもそもこれらの「数値」に根拠がなく，また，ルールを決めずに「数値」のみが先行，独走したこと，(2) この「数値」には，国家の権限（マンデート）の直接及ばない事項を含むこと，さらに，これらに輪をかけるように，(3) 締約国会議で，絶対化された「数値」を前提として，その不遵守に「制裁」を課そうとしていること，が付け加えられなければならない。

京都議定書３条１項では，まず，温室効果ガスの総排出量を1990年レベルから５％削減することが合意された。この総排出量の合意自体は，もとより必要なことである。これが決まらないと，国際社会としての取り組みの目標が定まらないからである。もっとも，５％という数字が妥当なものであったか否かについては議論の余地があろうし，基準年が1990年に設定されたことには，日本に

不利，欧州に有利という明らかな不公平感が付きまとう。しかし最も深刻な問題は，同条が，この総量を付属書Ｂに従って，国別に，排出抑制ないし削減を数量化して配分し，これを「約束」(commitment）という形で，先進工業国（付属書Ｉ国）に義務付けたことである。数値割り当てが行われても，それが達成目標にとどまるものであるならば，深刻な問題を惹起することにはならない。しかし，それが拘束的なものとされることになると，直ちに矛盾が噴出することになる。

そもそも，この「約束」(commitment）とは，いかなる法的性質・内容をもつ概念であろうか。議定書は，何故，「義務」ではなく「約束」と規定したのか。周知のように，この語は，議定書の親条約である1992年国連気候変動枠組条約４条で用いられた用語法である。そこでは，「約束」の語は，「各国特有の目的及び事情を考慮して」（４条１項）履行さるべきものとして，通常の「義務」よりは広い幅を持つ用語として用いられている。実際，枠組条約における約束の具体的内容は４条２項の「温室効果ガスの人為的な排出の量を1990年代の終わりまでに『従前の』水準に戻す」ということであり，その規定の仕方からみても，履行の局面では，各国に大幅な裁量と柔軟性を認めるものであった。しかるに，京都議定書では，この「約束」が，「数値」と結合することにより，固定化され絶対化される結果となったのである。

しかるに，この個別国家に対する数値がいかなる根拠に基づいて決定されたかについては不明である。むしろ，それが客観的な根拠に基づくものではなく政治的に決められた数値であることは疑いないところである。このように，抑制・削減数値が，上から（top-down）いわば演繹的に決められたことから，それは往々にして「押し付け」と受け止められており，そのため，約束に対する遵守意識もおのずから消極的なものにならざるをえないのである。仮に約束を数値化する必要があったとしても，本来それは，下から（bottom-up）帰納的に，すなわち国内各セクターの排出実績などの客観的データを踏まえたうえで，それを積み上げ，国家全体としての抑制・削減目標を算出するという方法がとられるべきであったものと考えられる。

同様のことは，1990年という基準年の設定についても指摘されよう。この年が選定されたことは，EU にとっては，極めて有利な状況を作り出すことになった。ドイツは旧東ドイツの併合に伴い，莫大な「バブル」を獲得することとなった。また，EU 諸国における省エネ面での技術革新は日本に比してかなり遅れていたため，1990年頃には依然として効率を上げる余地が未だ多分に残されていたといわれる。日本の場合は，1972年のオイルショック以来，エネルギー効率の向上と排出の極小化に粉骨砕身の努力を行ってきたことから，1990年当時，すでにピークを迎えて，それ以上の効率向上の余地が余り残されていなかったという事情がある。同じ１％の排出削減といっても，1990年以降，それに要する費用は，EU と日本では，かなりの差がでることになる。そのため，基準年が1990年に設定されたことは，明らかに，EU には極めて有利に，日本には圧倒的に不利に，働くということになったのである。

京都議定書が国別数値を義務として課したことには，さらに一層根本的な問題があるように思わ

れる。資本主義･市場経済体制をとる国家においては，国家が有する権限（マンデート）は法律により明確に定められており，しかもその範囲は，周知のように，規制緩和の流れの中で一層狭くなってきている。企業活動の自由な範域をできるだけ広く確保していこうというのが，現代の趨勢といってもよい。しかるに，議定書のもとで，たとえば日本が６％の排出削減を（「目標」としてではなく）拘束的な「義務」として引き受けたということは，国家が，そのマンデートを超える事項について，合意してしまっているということである。国家は，たとえば，課税の権限を有するから，議定書で環境税を課すということを規定しているのであれば，税法の改正によって，国家はその国際義務を国内的に履行することができる。また国家は，工場や車からの排気ガスについて基準を設定しその削減を義務付ける措置を，省エネ法のような形で規制する権限も有する。通常，国家が権限を有する範囲は，概ね，そこまでである。具体的に実際の排出量を６％という「数値」に合わせて完全に実現するためには，国民の社会経済生活の隅々にまで統制を及ぼすことが必要となり，厳格な計画経済体制でもとらないかぎり，それは不可能であるといわなければならない。そこに京都議定書の最大の矛盾が存在するように思われるのである。

(2) 途上国参加問題

京都議定書のもう一つの問題点は，いうまでもなく，途上国問題である。途上国は温暖化問題を先進工業国が生み出した問題として捉え，自らは責任を負おうとはしない。自主的な取り組みでさえ，現在のところ，ほとんど進展していない状況である。しかし，リオ原則にいう「共通だが差異ある責任」とは，責任の「程度」の問題ではあっても，責任の「存否」そのものにまでこの原則が拡張されてはならない筈である。実質的にも，2010年から20年にかけて，途上国による総排出量が，先進国のそれを凌駕するといわれている状況の中で，途上国が未来永劫にわたって義務を負わないという主張が正当性をもつとは思われない。少なくとも，第一約束期間終了後は，主要途上国もそれなりの義務を負うということを，コミットしないかぎり，米国はもとより，他の先進国も，温暖化防止のための国際レジームへの参加は困難になるであろう。

いうまでもなく，先進国と途上国との差異化は必要である。しかしそれは，個々の途上国の実情に応じて，個別審査のもとに認められる「免責」であり「例外」でなければならない。途上国であればアプリオリに義務を免れるというのではなく，地球環境条約の基本的趣旨に基づき，まずはすべての国が義務を負うということを前提として，そのうえで，途上国の「特別事情」を考慮するという形で，原則と例外の関係を逆転させなければならない。49カ国のいわゆる「最貧国」が義務を免除されることは誰も反対しないであろう。しかし，途上国の中には，高度な経済成長を達成して「卒業」間近の段階にまで発展している国も少なくない。したがって，それぞれの発展段階に応じて，排出「抑制」から排出「削減」へ，コミットメントの内容も対応していかなければならないであろう。この途上国問題を克服しないかぎり，京都議定書は持続可能なレジームとして機能しえな

いであろう。

3　不遵守手続

こうした問題を内包する京都議定書の中でも，「不遵守問題」に関する議論ほど奇異なものはない。議定書採択後，約束不遵守の場合の対応をめぐって論争が続けられてきたが，その議論の焦点は，議定書3条および附属書Bに定める排出削減の割当量が達成されなかった場合，当該締約国に対していかなる「制裁」を課すかということに収斂している。そうした提案は，現実的にみて（批准が遠のくのみで）賢明とはいいがたく，また，法的にも種々問題が指摘される。制裁という強制的・対立的要素を持ち込むことは，多分に，議定書における合意の基礎そのものを内部から掘り崩す契機を含んでいるように思われるのである。

(1) 地球環境条約の遵守

周知のように，地球環境条約の遵守問題については，オゾン層保護のためのモントリオール議定書のもとで設定された「不遵守手続」(non-compliance procedure) の方式が典型的である。これは，一締約国の不遵守について他の締約国が懸念を表明する形で異議の申立てを行う手続である（不遵守国の自己申告や事務局による提起も認められる)。この場合，10カ国の代表からなる「履行委員会」(Implementation Committee) は，不遵守の認定および不遵守国に対する是正勧告を行うが，その主要な目的は，遵守を促進するための「支援」を与えることにある。ここではあくまでも，遵守の促進と支援を主眼とする方式（promotional and facilitative approach）が採用されているのである。一般国際法上，通常の国際法上の義務違反に，違反国の責任の追及とその解除（損害賠償など）を命じ，その責任が解除されない場合には制裁を課すことによって遵守を強制するという方式（coercive or enforcement approach）が想定されるのと対照的である。[(1)]

それは地球環境条約が有する特別の性質に由来する。すなわち，地球環境の保護は，一般に，個々の国家の利害に直接関わる問題ではなく，国家は国際社会の一般利益を実現するために，あえてその義務を受諾するものである。したがって，そうした条約の締約国になるということは，自発的に義務を履行する意思を有することが前提とされる。仮に不履行があったとしても，それは締約

---

(1) Martti Koskenniemi, “Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflections on the Enforcement of the Montreal Protocol”, *Yearbook of International Environmental Law*, vol.3, 1992, pp.123-162; Jacob Werksman, “Compliance and the Kyoto Protocol: Building a Backbone into a ‘Flexible’ Regime”, *Yearbook of International Environmental Law*, 1998, pp.48-101; Catherine Redgwell, “Non-Compliance Procedures and the Climate Change Convention”, in Bradnee Chambers, ed., *Inter-Linkages: The Kyoto Protocol and the International Trade and Investment Regimes*, 2001, pp.43-68.

国の意思に帰せられる問題ではなく，遵守を阻んでいる外在的な原因がある筈であり，それを除去することこそ遵守を促進する方法であるという考え方を採用するのである。この意味で，地球環境条約は，いわば，「締約国性善説」に立つといってよい。これに対して，これらの条約は，非締約国については「性悪説」に立つ。非締約国は国際社会の共通関心事に背を向け，義務を引き受けないで利益だけを「ただ乗り」（free ride）で享受する存在とみなされる。こうして，地球環境国際レジームでは，対内的な締約国に対しては遵守促進・遵守管理を基本とし，非締約国に対する対外的な措置としては「制裁」ないし「強制」を基本とする（たとえば，モントリオール議定書4条では，非締約国に対する貿易制裁が規定される）という構造が定着しつつある。(2)

京都議定書に即していえば，「制裁」は，米国のように「ただ乗り」を決め込む非締約国に対する措置として考慮すべきものであっても，少なくとも，締約国となって削減義務を引き受けようとしている締約国に対して本来考慮すべき措置ではない。それにもかかわらず，京都議定書の下での不遵守手続は，締約国に対する制裁を中心的な制度として位置付けられてきているのである。そこに基本的な発想の倒錯がある。

(2) 京都議定書18条

まず，議論の出発点となっている議定書18条の規定の意味についてみておこう。同条は次のように定める。

「この議定書の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は，第1回会合において，不遵守の原因，種類，程度及び頻度を考慮して，この議定書の規定の不遵守の事案を決定し及びこれに対処すること（不遵守に対する措置を示す表の作成を通ずるものを含む。）のための適当かつ効果的な手続及び制度を承認する。この条の規定に基づく手続及び制度であって拘束力のある措置を伴うものは，この議定書の改正によって採択される。」

すでに本条の起草過程において遵守促進派と遵守強制派との対立は鮮明であった。後者のグループでは，排出削減約束を履行できなかった先進工業国に「罰金」（penalty）を課し，これをクリーン開発「基金」に充当しようというブラジルなどの提案があった。もっとも，この基金構想は途中で放棄され，代わってクリーン開発「メカニズム」（CDM）という現行の形となったため，不遵守に対する罰金という考え方も消えることとなった。しかし，先進諸国に対する不信感から，何らかの形で制裁的な措置を導入すべきだとの主張は根強く残ったのである。他方，先進国の多くが，こ

（2） 村瀬信也「国際紛争における『信義誠実』原則の機能――国際レジームの下における締約国の異議申立手続を中心に」『国際立法』（東信堂，2002年）584-586頁。

の不遵守手続に制裁的要素を含めることに強く反対したことはいうまでもない。こうしてCOP-3でEUを代表するオランダの提案により挿入されたのが，18条の第二文である。すなわち，仮に締約国会議が「拘束力のある措置」(binding consequences) の採用を決める場合には，議定書の「改正」によらなければならない，と規定したのである。ここでいう「拘束力のある措置」とは，議定書には規定されていない「新たな追加的義務」のことである。締約国に新たな義務を課すためには「改正」により新たな国家間の合意を得なければならないという，いわば自明のことを確認的に規定したものといえよう。

この第二文の挿入によって，締約国に新たな義務を課すような拘束的措置の採用は事実上不可能となり，本来であればそこで「勝負はついた」筈であった。なぜなら，議定書の改正には，締約国の四分の三が受諾しなければならない（20条）からである。仮に四分の三の受諾が得られたとしても，改正が効力を有するのは，当該改正を受諾した締約国についてのみであって，非受諾国にはその効力は及ばず，改正前の議定書がそのまま存続して，二つの異なる法律関係が並存することとなるからである。加えて，この第二文の存在によって，18条第一文の意味内容も，非拘束的・遵守促進的措置を指すものとして明確になったと認められるからである。

しかし，過去5年間の準備会合における議論の主流は，こうした自明とも思われるハードルを殆ど意に介することなく進められてきたようである。日本などを除く大多数の国々は，遵守促進型手続と並列する形で，遵守強制型･制裁型手続の制度化を強く推進してきた。しかも議定書の「改正」については，締約国会議の決定として，当該強制措置が18条にいう「拘束力のある措置」には該当しないものと決めればよい，との立場であるといわれる。もとよりこれは問題の「すり替え」に過ぎない。締約国会議の決定は，仮にそれが全会一致ないし圧倒的多数の賛成で採択されたとしても，議定書の改正に必要な「国際法上の合意」とは全く異質の単なる「機関決定」に過ぎず，改正合意に代替できる筈のものではない。締約国会議の権限をそこまで拡大して捉える国際法上の根拠はない。18条の規定から明らかなように，不遵守の場合に，締約国に対する新たな追加的義務として，拘束的・強制的・制裁的措置を課すのであれば，それはあくまでも議定書の「改正」によらなければならないのである。

国内的にみても，これは重大問題である。なぜなら，議定書の改正には，通常，国会（議会）の批准承認が必要である。締約国会議の機関決定なら政府（行政府）だけの権限と判断でこれを行うことが可能となる。締約国会議の決定によりこの問題を擦り抜けようとするのは，国会の判断と関与を回避しようということであり，民主主義の原則からみても，問題が指摘されよう。

(3) 超過分差引

それにもかかわらず，大勢は，「不遵守国に対しては，超過排出量の1.3倍に相当する量を第二約束期間の割当量から差し引く」という形で措置の内容が決まりつつある（2001年11月7日マラケシュ

におけるCOP-7会合の決定[3]。これをどのように解釈し評価するかが問題である。まず第1に，このような「超過分差引」は，（それがペナルティであるか否かといった議論は別として），明らかに，議定書には書かれていない新たな義務であるから，18条の「拘束力ある措置」として議定書の「改正」を必要とする，という点が確認されなければならない。第2に，しかし，第二約束期間がいつから始まっていつ終わるのか，またその期間の割当量がどのように割り振られるのか，現段階では全く未決定であるため，そこから超過分の1.3倍を差し引くといっても実質的な意味はないということである。第3の問題は，法的にはより重大である。すなわち，京都議定書の時間的適用範囲はいわゆる「第一約束期間」の最終年（2012年）までであり（3条4項，9項などで「第二約束期間」が予定されているが，その中身は白紙である），それ以降の対応については京都議定書に代わる新たな国際法上の合意が別途作成されなければならない筈である。換言すれば，次期約束期間からの差し引きは，京都議定書の適用範囲外の問題である。京都議定書の不遵守はあくまで同議定書の適用の枠内で解決されなければならず，これを別の新たな議定書に「送致」するとしても，それはせいぜい将来の合意についての単なる「政治的予約」に過ぎないものとみるべきであろう。

論者の中には，「京都議定書の枠組が第一約束期間以降も継続することを前提に交渉された」ので，「第二約束期間の削減義務を受け入れない国は，議定書17条のもとでの排出量の移転はそもそも出来ない」と主張する見解もある。しかし，いうまでもなく，一部の国がそのような前提で交渉したことと，議定書がそのように合意されたか否かということとは，全く別問題である。上記のとおり，「第二約束期間の削減義務」については，京都議定書のどこにも規定は存在しないし，まして排出量取引とのリンクを定めた規定もない。

COP-7ではまた，とくに「履行強制部」の場合について，非常に詳細な手続規則が定められた。「履行促進部」については問題ないが，「強制部」については，文字通り，締約国に対する「強制」機能を伴うものであるから，その管轄権を受諾するかどうかは，18条の「拘束力のある措置」に該当し，したがって，この点についても議定書の「改正」が必要であると考えなければならない。

国際環境法の履行を国際法上の制度・手続に乗せて確保していこうとする試み自体は重要である。しかし，ここに述べたように，地球環境条約の不遵守手続は促進的・支援的措置に依存すべきもので，強制的・制裁的要素を導入しようとすること自体が誤った考え方である[4]。とりわけ京都議定書の場合には，同議定書の改正によらないかぎり，そうした措置の実現は不可能であるということを再認識しておく必要がある。仮に，締約国会議の決定により，改正問題には「みんなで見て見ない振りを決め込んで」拘束的な不遵守制度を無理に作り上げたとしても，そうした制度がよく機能するとは考えられない。非締約国の「ただ乗り」を放置して，議定書に踏みとどまっている締約国に

（3） 詳細は，高村ゆかり「京都議定書のもとでの遵守手続・メカニズム」高村ゆかり・亀山康子編『京都議定書の国際制度――地球温暖化交渉の到達点』（信山社，2002年）202-230頁参照。

一層の負担を強いるような，「正直者が馬鹿を見る」かの如き条約は，決して持続的な国際法とはなりえないことを銘記しておかなければならない。

この「不遵守手続」については，18条に規定されるとおり，京都議定書の発効後，第１回締約国会合（COP/MOP）で正式に承認されることになっており，COP-7 の上記「決定」も，未だ確定的なものではない。したがって，この第１回会合では，遵守促進的手続以外の部分についてはすべて再検討されることを強く期待したい。

4　2013年以降の新たな枠組

(1) 現状評価

本稿執筆現在，ロシアが批准すれば京都議定書は発効する見通しであると伝えられている。仮に発効したとしても，この議定書の行く末には多くの困難が予想される。第一約束期間終了時に想定される最悪のシナリオは，排出削減の数値約束を履行できなかった先進工業諸国に対する途上国の不信と憎悪，先進諸国グループ内部における対立と相互非難，中国・インドなど義務を引き受けようとしない途上国への批判，そして何よりも議定書を見捨てた米国に対する責任追及など，悪夢のような結末である。そうならないことを誰しも願ってはいるが，「京都の破綻」[(5)]を克服するための戦略と展望が示されていないことも事実である。最大の排出国である米国と，今後排出量の激増が予想される主要途上国が参加しない温暖化レジームは意味がない。ここでは，京都議定書に代わる新たな国際レジームを立法論的な観点から模索することにしたい。

まず，現在の状況をいかに評価するかについて，一言しておきたい。京都議定書をめぐる現状は，1982年の国連海洋法条約採択後の状況に酷似しているように思われる。同条約の深海底開発に関する第11部の諸規定は，国際海底機構による管理を基本的な内容とし，深海底資源の探査開発は，この機構の下で，エンタープライズ（これも国際組織）によって行われるものと規定していた。こう

（4） なお「柔軟性メカニズム」が機能するためには，その前提として，各国の排出枠が明定され，かつそれが実効的に確保される必要があるため，そうした観点から遵守を強制すべきだとする見解がある。とくに排出量取引制度の公正な運用を確保するためには，違反に対する制裁が不可欠といわれる。しかし，その問題は18条の下での一般的な議定書遵守の問題としてではなく，すでに５条（排出量推計のための国家制度・推計方法），７条（排出目録・情報送付）に規定されるメカニズム参加のための手続的条件等および個々のメカニズムの運用に関わる問題として考慮されるべきであろう。３条１項の排出削減約束の実質に関わる不遵守については，現在想定される手続の下で履行強制部による審査結果が確定するのは第一約束期間最終年の目録提出からさらに２年後（2016年）ということであるから，いずれにせよメカニズムの運用を担保する前提としては，直接には役に立たないであろう。

（5） David G. Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, Princeton University Press, 2001.

した枠組は，当時の社会主義国と途上国の主導によって作られたものであった。先進工業国はこうした「計画経済的」統制に反対し，深海底開発のための資本と技術を有する先進国企業の自由な参加を許容するような制度の設立を主張したが，最終的にエンタープライズと私企業との並行方式が妥協として採用されることになったとはいえ，第11部は，依然として，途上国が多数を占める国際海底機構が統制する色彩を強く残す形で採択されたのであった。そのため，米国は早々と国連海洋法条約からの離脱を表明したほか，他の先進諸国も批准を躊躇する状況となっていたのである。

米国はその後，独自に先進国を主体とした深海底開発を進める方針のもとに，間もなく「深海底開発協調国レジーム」の構築のための，いわゆる「ミニ協定」を，先進８カ国との間に締結した。こうして当時，二つのレジームが並列して競合するという法状況が現出することとなり，いずれが実効的レジームとして定着するかが激しく議論されたのである。1990年代に入り，途上国は続々と国連海洋法条約の批准を行い，同条約の発効（60カ国の批准で発効）が近くなると，途上国だけでは財政的にも条約体制を維持できないことから，同条約は「発効することにより潰れる」という心配が広がることになったのである。そこで，国連事務総長の斡旋により，先進国グループと途上国グループとの非公式協議が重ねられ，「第11部実施協定」が締結されて問題の解決が図られることになった。「実施協定」とはいえ，実際にはこれは第11部を「死文化」させるための合意であった。国連海洋法条約は，こうして，ようやく陽の目を見ることになったのである（もっともこの背景には，冷戦の終焉で米国の軍隊などが蓄積していた金属を放出したことや，南アフリカの国際社会復帰により同国の鉱物資源の輸出が再開されたことなどによって，深海底資源の市場性が喪失したことが大きく影響している[(6)]）。

国連海洋法条約をめぐる以上のような経緯は，京都議定書の現状を評価するうえで，極めて示唆的と思われるのである。固定的な国別 CAP の義務化，時限的に達成度を評価するシステムと厳格な遵守の強制など，現行議定書が統制・計画経済的要素を多く含むものとなっていることは，海洋法条約の場合と内容的には異なるが，類似した問題を提起しているように思われる。しかるに，国際社会において，期待された機能がそうした方式によって充足しえないことは，すでに経験済みである。したがって，京都議定書も，海洋法条約と同様に，その内容をいわば「柔軟化」することが，何よりも強く要請されていることと考えられるのである。それでは，具体的に，議定書はどのような変更を求められているのであろうか。次にそれを整理しておきたい。

(2) 考慮されるべき要素

2013年以降の新たな枠組に求められる要素としては，次の４点が考慮されなければならないであろう。第１は，長期的な持続性，第２には，柔軟な対応の可能性，第３は拘束性，第４は責任の共

（６） 村瀬信也「国連海洋法条約と慣習国際法」『前掲書』（注２）248-280頁参照。

通性と主要国の権限の確保，である。

第１に，温暖化問題は，50年･100年のタームで考えるべき長期的な課題であるとともに，各国による継続的努力の確保が必要とされる課題でもある。そうした「長期的」かつ「継続的」取り組みを可能にするような，柔軟な，しかし確実な，法的枠組の構築が目標とされなければならない。現行の京都議定書は，固定的な数値を義務化し，約束期間を10年程度の単位で区切って当該期間における各締約国の達成度ないし遵守状況を図り，それを次期期間の約束内容に反映させるという方式を採用しているが，こうした統制的システムが，国内であればともかく，主権国家の並存により組織化の進んでいない国際社会で，効果的に機能するとは考えがたい。このような長期性と継続性を担保するようなレジームを設定しうるか否かが，温暖化問題の成否を決める鍵となろう。

第２にそれは，各国に固定的な数値達成義務を課す制度ではなく，各国の個別事情にも配慮した「柔軟な対応」を可能にするような制度でなければならない。京都議定書の国別 CAP が，政治的にトップダウン方式で決められた数値であることは前記の通りである。一定の数値目標は必要であるが，それは，国内でのセクター単位・産業単位の取り組みをボトムアップで積み上げた結果としての国別数値でなければ，実効性をもつことは出来ないであろう。その際，排出削減・省エネに関わる企業努力の成果，とりわけエネルギー・パフォーマンスの効率性を正当に評価するシステムが不可欠であろう。

第３に，新たな枠組も，やはり拘束的な性質の約束を規定するものでなければ，国際的に受け入れられるものとはならないであろう。京都議定書で拘束的な枠組を作ってしまった以上，単に自主的な取り組みを約束するだけの枠組では，現実的にみて，世界の世論の支持を得ることは難しいように思われる。ただここで留意すべきことは，「拘束性」は一義的なものではなく，様々な態様がありうるということである。京都議定書のような約束の絶対的・強制的な拘束性の確保を目指すことは，温暖化問題にとって，必ずしも望ましくはなく，また実現可能性も乏しいと思われるのである。親条約である国連気候変動枠組条約の交渉過程では「誓約と審査」（pledge and review）の方式が提案されていた。(7) この「誓約」（pledge）には，少なくとも「禁反言 estoppel の法理」が適用されるとの理解の下に，一定の法的拘束性が含蓄されていたが，結局これは最終的には採用されることなく，代わって，ややトーンダウンされた形の「報告と審査」（report and review）方式がとられることとなったのである。この「報告」には，事実上のプレッシャーは別として，法的な拘束性はない。新たなレジームを構想する場合には，気候変動枠組条約と京都議定書の中間を行くような形で，自主性と拘束性との混交を図ることが望ましいものと考えられる。

（７） OECD の資本自由化コードでは，誓約と審査 pledge and review の方式が採用されていたといわれる。OECD モデルによる新たな枠組の設定が，後述の GATT モデルと組み合わされて検討されることは，有益と思われる。

第４に，2013年以降の新たな枠組では，温暖化問題に対するすべての国の「責任の共通性」が確認されなければならない。先にも述べたように，途上国であるからといって，アプリオリに義務の負担から免れうるとの考え方は，もはや通用しないであろう。先進国であれ途上国であれ，すべての国の「一般的義務」を認めたうえで，途上国の一部については「特別事情」を考慮して，その免除ないし例外を認めることにはやぶさかではないが，排出削減を達成するための新たな国際レジームとしては，とくに，温室効果ガスの大量排出国の参加が不可欠であるという単純な事実が，まずもって承認されなければならないのである。軍縮条約について，軍備を持たない国がいかに多数参加しても，軍備大国の参加しない条約が無意味であるように，温暖化問題の克服のためには，米国はもとより，中国・インド・インドネシア・ブラジル・ナイジェリアといった途上国の「意味ある参加」（削減「義務」の承認）が不可欠である。他方で，温暖化について特別の利害と責任を有するそれらの国々が積極的に参加し，かつそれらの国々が中心的な役割を果たしうる条約枠組の構築[(8)]が必要なことも事実である。

柔軟性と拘束性，責任の共通性・一般性と個別国家の特殊性など，一見矛盾した要請をいかにして克服するかが，新たな枠組を構想する場合の最も困難な課題である。しかし，そうした方式を見出さないかぎり，有効な温暖化防止のための国際レジームの実現は望みえないのである。以上のような要素を満たすものとして具体的にいかなる提案が可能かを，最後に検討しておきたい。

(3) GATT モデル

以上のような観点から，ここでは，GATT モデルによる，新たな枠組構築の可能性を模索しておこう。すでにこれは，1992年国連気候変動枠組条約の交渉に先立って提唱された GATT モデルによる多数国間条約の構想（General Agreement on Climate Change, GACC）[(9)]として提示されたことがあるが，当時は必ずしも強い支持を受けたわけではなかった。しかし，この構想は，本稿のような観点から極めて有益な示唆を与えるものとして，再評価されるべきものと考えられるのである。

周知のように，GATT では，関税引き下げのためのラウンド交渉を継続的に行ってきたが，こ

（8） 国際環境条約の中で最も実効的に機能している例の一つは南極条約体制であると考えられるが，これは南極調査活動に実績のある諸国が条約維持の責任を負うという「協議国体制」が確立しているからである。南極条約の当事国は44カ国，そのうち協議国は27カ国である。全ての国に開放されている条約は，往々にして，実効性を欠く場合が多い。南極条約についても，1970－80年代に，マレーシアのマハティール首相がこれを国連体制の下に編入することを主張したことがあったが，もしそれが実現していたとすると，南極条約体制は，現在のように成功していたかどうかは疑問である。京都議定書に代わる新たなレジームを構想する場合には，こうした協議国制度のような，主要国のイニシアティヴを担保するメカニズムが不可欠と考えられる。

（9） David G. Victor, “How to Slow Global Warming”, *Nature*, no.349, 1991, pp.451-456; Shinya Murase, “Perspectives from International Economic Law on Transnational Environmental Issues”, *Recueil des cours*, vol. 253, 1995, pp.316, 318.

れと同様の方式で，温室効果ガスの削減に関する継続的交渉の枠組を構築することはできないであろうか。関税は放置しておけば国内圧力のため漸次高くなっていく傾向がある。したがって，定期的な多数国間のラウンド交渉により，その引き下げを図っていかなければならない。その場合，GATT では，二国間主義（bilateralism）と多数国間主義（multilateralism）との組み合わせにより，引き下げを実現してきたといわれる。[10] すなわち，リクエスト・オファー方式などに基づき，主要国の間で関心品目の関税率引き下げについて二国間交渉を行う。しかるに，この二国間の交渉成果は，他のすべての条約当事国に対し最恵国原則（GATT 第１条）の下に「均霑」されるのである。

関税の場合，自国産業保護という個別利益の観点からは，関税は高いほど望ましいが，しかし，自由貿易の実現という国際公益の観点から，関税障壁の低減化が必要である。温室効果ガスについても，排出削減の国際公益性は徐々に認識されてきており，個別の国家利益を超えた取り組みが可能となってきている。それは，関税の場合のように，必ずしも二国間交渉の形式にこだわる必要はないかも知れず，場合によっては，関心を共有する複数の関係国によるリクエスト・オファーの交換で，具体的な削減レベルを合意していくこともありえよう。ともかく，国際社会全体の削減目標（たとえば５％削減）に達するまで，ひたすら交渉を続けることになる。その交渉の過程では，各国の産業セクターや消費者グループ，あるいは関係 NGO などが，国別の削減目標の確定において重要な位置を占めることはいうまでもない。ラウンドの最終段階では，国別の削減数量が決まることになるが，それは，以上のような過程を通じて，各セクターからボトムアップで積み上げられた数値として表示されることになるのである。こうして数値が決定される過程は，極めて柔軟で，各国の個別事情が勘案されることになる。温暖化問題に関するラウンド交渉においては，先にも触れたように，エネルギー効率性が基本的な指標とならなければならないであろう。また，一定の排出基準をクリアーしている産業単位（たとえば鉄鋼）については，国別 CAP から除外するといった手法も考慮されてよいであろう。ともかくも，こうして到達された数値目標が，それぞれの国に対して拘束的なものとなることは，関税の場合と同様である。

また，途上国については，GATT の場合（18条，第４部など）と同様に，それぞれの国の特殊事情に即して，個別審査の上，「特恵待遇」や「特別配慮」を認めることは考慮してよい。途上国の中でも，最貧国については，義務の免除を認める反面，先進途上国に対しては，特恵の場合と同じく，「卒業条項」を適用していくべきであろう。

以上のような考え方は，先に示した「長期的対応」「継続性」「柔軟性」「拘束性」といった考慮を充たす方法でもあると考えられる。

---

(10)　村瀬信也『国際法の経済的基礎』（有斐閣，2001年）参照。

5　結びに代えて

わが国として重要なことは，この種の提案を環境外交戦略として今の段階から積極的に打ち出していくことである。2005年には第二約束期間に関する交渉が始まることになっているが，その交渉開始は現行京都議定書の問題性をそのまま継続することを意味しよう。しかし，米国が京都議定書に復帰することは現実的には考えられないし，主要途上国が第二約束期間に義務を引き受けることも望み薄である。そうであるとするならば，京都議定書の継続に固執する理由はないとみなければならない。国際社会に新たな枠組を提示することこそ求められているように思われる。日本は京都議定書を批准し，それが発効することを前提に国内法の整備も粛々と進めてきており，こうした日本国民の努力は国際的にも高く評価されている。したがって，日本は上記のような提案を行う正当性を充分に主張しうる立場にあるだけに，この好機逸すべからずとの思いを強くするのである。

米国は最近 Climate Vision という形で，独自の温暖化対策を公表したが，今のところ，米国単独の行動計画にとどまる。しかし，米国が京都議定書に代わる枠組としてこれを構想しているのであれば，積極的に国際的なリンケージをつけていくように努めるべきであろう。前記海洋法条約の場合と同じように，協調国レジームないしミニ協定としてそれが発展しうる内容のものであるならば，そうした方向を積極的に推進していくべきであろう。京都議定書と並行・競合するレジームが成立することになるが，複数の温暖化国際レジームが共存し競争する関係に立つことは，むしろ健全な姿ともいえよう。その場合には，日本が2013年以降の枠組として，こうした代替的レジームへの参加を考慮する可能性も否定できないものと思われる。

（上智大学法学部教授）

参　考　文　献

村瀬「国際環境法の履行確保――その国際的・国内的側面――京都議定書を素材として」『ジュリスト』1232号（2002年）71-78頁；同「環境開発サミット――壮大なゼロ――国際立法の視点から」『法学教室』267号（2002年）2－3頁；同『国際立法』（東信堂，2002年）；S. Murase, “Perspectives from International Economic Law on Transnational Environmental Issues”, *Recueil des cours de l’Académie de Droit international de la Haye*, 253, pp.283-431; S. Murase, “Conflict of International Regimes: Trade and the Environment”, Institute of International Public Law and International Relations of Thessaloniki, *Thesaurus Acroasium*, vol.XXXI, 2002, pp.297-340; Kevin A. Baumert, et al. eds., *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, World Resources Institute, 2002; David Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, Princeton Univ. Press, 2001.