

地歴・公民科 資料 No. 55

もくじ

巻頭

地球温暖化対策

—京都議定書の批准と環境政策—／淡路 剛久 1

論説

歴史系博物館と教室の間

—いわゆる「博学連携」を実現するために—／久留島 浩 6

図書紹介

.....12

トピックス

修学旅行で地震を考える／滝川 洋二.....13

巻頭

地球温暖化対策 — 京都議定書の批准と環境政策 —

立教大学法学部教授

淡路 剛久

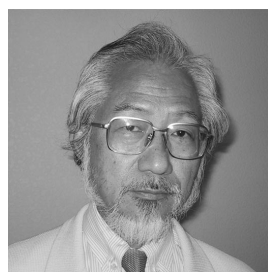
はじめに

暑い夏が続けば、地球温暖化のためではないか、気候不順が続けば、地球規模の気候変動のためではないか、と考える人が多い昨今である。それだけ、地球温暖化問題は人々の心配の種であり、その対策手段が大きな関心の的となっているということであるが、本年6月4日、わが国は、地球温暖化対策の第一段階となるべき京都議定書を批准した。

いよいよ、地球温暖化対策は待ったなしの状況となったのである。

1 国連気候変動枠組条約とCOP3（京都会議）そして京都議定書

国際社会が地球温暖化対策に乗り出したのは、1992年であった。この年の5月9日、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）が締結され、先進締約国（以下、単に先進国という）は、温室効果ガスの排出を2000年において1990年の水準に戻す（安定化させる）約束をした。しかし、それは法的な拘束力をもった



あわじたけひさ

実教出版発行003現代社会執筆者

義務の形となっていないだけでなく（誓約と審査という形をとった）、2000年以降の取り組みについては合意がなされておらず、不十分であったため、第1回締約国会議（COP1、1995年4月、ベルリンで開催）では、第3回締約国会議（COP3）までに、先進国が、「特定のタイムフレーム内における数量化された排出抑制及び削減の目的などを含む法的文書」を採択するべく、国際的作業を行うこと、が合意され（ベルリンマンデート）、議定書交渉のために、

数次にわたってベルリンマニフェスト・アドホックグループ（AGBM）の会合が開かれた。

しかし、1997年11月のCOP3までに温室効果ガスの削減目標値は決まらず、COP3の舞台となった京都（京都会議）において、ようやく数値目標を含む議定書（京都議定書）が採択されたのである。

京都議定書で合意されたこと

京都議定書は、最初の約束期間（commitment period）を2008年から2012年までとし、その期間において、先進国は、温室効果ガスの総排出量を1990年から少なくとも5%削減するために、個別にまたは共同で、温室効果ガスの数量的な排出抑制および削減約束に従って計算された割当量を超過しないことを確保しなければならない、と定めた。削減の対象となる温室効果ガスは、二酸化炭素（ CO_2 ）、メタン（ CH_4 ）、亜酸化窒素（ N_2O ）、ハイドロフルオロカーボン（HFCs）、パーフルオロカーボン（PFCs）、六フッ化硫黄（ SF_6 ）の6ガスであり、基準年は、1990年であるが、HFCs（代替フロン）、PFCs、 SF_6 の3ガスについては、基準年を1995年とすることができる。

吸収源の取り扱いについては、部分的ネット・アプローチがとられた。要するに、1990年以降の、森林による温室効果ガスの吸収（植林、再植林）あるいは増加（森林減少）を、削減目標の達成の計算に算入しようというわけである。

議定書交渉のもっとも重要なポイントであった数量的な削減目標については、わが国は6%減となった。ちなみに、EU諸国8%減、アメリカ合衆国7%減、カナダ6%減、ニュージーランド0%、ロシア0%、オーストラリア8%増などとなっている。

中心となるべき国内対策

以上のような削減目標を達成するためには、国内的に温暖化防止対策をとらなければならない。議定書は、目標を達成するための政策・措置につき、エネルギー効率の向上、持続可能な森林管理の実践、植林および再植林の促進、持続可能な形態の農業の促進、新・再生可能エネルギー、炭素固定技術および革新的な環境にやさしい技術の研究、開発および普及、運輸部門における温室効果ガスの排出の抑制、削減、廃棄物管理ならびにエネルギーの生産、運送および配送における回収と使用を通してのメタンの

抑制、削減、などいろいろな対策を例示している。

京都メカニズム

さらに、国家間で行われる、共同達成、排出権（量）取引、共同実施、そしてクリーン開発メカニズムが定められた。ただし、これらの制度（京都メカニズム）のルールあるいはガイドラインは、京都議定書では決められずに、その後の締約国会議で決められることになった。京都議定書という共同達成とは、EUバブル（EU全体を一つの締約国と同視し、EU全体で削減目標を達成すれば、ある加盟国が目標を達成していなくても、条約上の目標を達成したものとする方法で、EUから主張されていた）を一般化したものであるが、いまのところEU以外には実施するところはないようである。

共同実施とは、先進国どうしで共同の事業として温室効果ガスの削減を行い、一方の締約国が排出削減量を移転し、他方がこれを獲得するものである。京都議定書における共同実施とは、先進国間で行われるものとして整理されたわけである。

また、京都議定書は、締約国が削減約束を実施するために排出量取引に参加することができることを定めた。ただ、排出量取引に関するルールは、京都会議では決まらず、後の締約国会議で定められることとなった。

最後に、クリーン開発メカニズムとは、先進国、開発途上国間で行われるものであり、簡単に言えば、途上国（途上国は、削減義務を負っていない）が持続可能な開発を達成し、条約の究極の目的に貢献することを先進国が支援し、その削減分を先進国が負っている数量的な排出抑制・削減の履行に算入するメカニズムである。ただし、詳細は、後の詰めにかかれた。

2 COP4からCOP6まで、そしてマラケシュ合意（COP7）

京都議定書の運用方法については、1998年11月にブエノスアイレスで開かれたCOP4において、COP6までに国際的に合意を得ることが決められ、1999年10月から11月にかけてボンで開かれたCOP5では、リオ+10にあたる2002年までに京都議定書を発効させる必要性が多く国から主張された。その後、2000年11月ハーグで開かれたCOP6、2001年7月ボンで開かれたCOP6再開会合を経て、モロッコ

のマラケシュで開かれたCOP7において、京都議定書メカニズムに関するルールが決められた。

COP6の再開会合では、森林吸収分が各国別に決められ、わが国は、最大3.9%となった。また、京都議定書で定められた義務の遵守制度については、不遵守の場合に拘束力ある法的措置をとり得る制度とするかどうかで議論されてきたが、京都議定書発効後の議定書締約国会議（COP/MOP）第1回会合において、措置されることとなった。

アメリカ合衆国の京都議定書離脱

この間、アメリカ合衆国は、ブッシュ政権になってから京都議定書からの離脱を表明した。EU諸国、ロシア、日本などは京都議定書の批准に向けて努力し、EU、日本はすでに批准を終えたが、ロシアは遅れている。しかし、ロシアは早晚批准するものとみられ、京都議定書の発効は時間の問題と考えられている。

3 地球温暖化に関わるわが国の国内環境政策の推移と評価

日本政府は、6パーセントという数値目標をどうクリアしようとしてきたであろうか。政府は、京都会議前に、「地球温暖化問題への国内対策に関する関係審議会合同会議」で政策をとりまとめ、削減目標値の振り分けをした。

旧大綱

京都会議後の1998年6月、すべての部門にわたる総合的・包括的な対策を示すものとして「地球温暖化対策推進大綱」（地球温暖化対策推進本部決定・旧大綱）が定められた。これは、京都会議前の「関係審議会合同会議」においてまとめられた施策を継承し、政府が実施すべき施策の大綱としたものである。旧大綱は、温室効果ガス削減の数値目標6%達成の数値的な振り分けをした上で、地球温暖化対策の総合的推進として、地球温暖化対策推進法（当時、法案）にもとづく取り組み、エネルギー需給両面における対策の推進として、改正省エネ法にもとづく各種の省エネ基準の強化等をはかり、1997年に公表された「経団連環境自主行動計画」（一方的公約としての自主的取り組み）の、「2010年度に産業部門およびエネルギー転換部門からのCO₂排出量を1990年度レベルに抑制するよう努力する」、という目標

の進捗状況の点検を行うという形で、緩やかにその中に取り込んだ。

法律の改正と制定

旧大綱に基づく地球温暖化対策の法的取り組みは、新エネ法（「新エネルギー利用等の促進に関する特別措置法」、1997年）、改正省エネ法（「エネルギーの使用の合理化に関する法律」、1998年）、温暖化対策法（「地球温暖化対策推進法」、1998年）、および、温暖化対策法に基づく「地球温暖化対策に関する基本方針」によって、形づくられた。

旧大綱に基づく対策の実効性と評価

短期的にはすでに結果が出ており、次のとおり、目標の達成は厳しい状況となっている。環境省の発表によると、1999年度の温室効果ガス総排出量は、13億1400万t-CO₂であり、京都議定書の基準年（1990年。ただし、HFCs、PFCs、SF₆については、1995年）の排出量（12億2400万t）と比べると、約7.4%増加している。二酸化炭素排出量は、1998年度に11億8800万tであり、1990年度と比べ排出量で5.6%増加、1999年度には12億2500万t（別資料で暫定）で、1990年度に比べると9.4%増となっている。1999年度のエネルギー起源の二酸化炭素排出量は前年度比+3.3%、90年度比+8.9%と試算されている。二酸化炭素排出量のうち産業部門からの排出はおおよそ40%を占め、その対策は相当部分が産業界の自主的取り組みに期待されているが、基準年度に比べて99年度は0.8%増加している。増加割合からすると、運輸、民生部門はそれよりはるかに大きい。

法的な対策はどうか。改正省エネ法は、いわゆるトップランナー方式（現在商品化されている商品のうち、エネルギー消費効率をもっとも優れている機器の性能水準を基準とする方式）を採用して、自動車、電気機器など政令で指定される機器のエネルギー消費効率を改善するものとし、他方、工場・事業場に係る対策を強化し、さらに、実効性を担保するために、命令や罰則を強化した。このように、省エネ法によって用いられている手法は、規制的手法が中心である。ただ、トップ・ランナー方式は、現在商品化されている製品のうちエネルギー消費効率の最もすぐれているものを基準とするのだから、市場にある最高の省エネ性能を普及させることはできるが、水準をそこに固定させてより効率の良い製品を

開発させるインセンティブに欠ける、という限界がある。省エネ対策がかなり進んだわが国で、省エネだけでわが国の温暖化対策の目標を達成することが困難なことは、いうまでもない。将来の中・長期の政策を考えると、省エネ対策だけでは不十分であって、環境に負荷を与える社会システム全体を見直し、環境に負荷を与えることの少ない社会構造、社会システムへと転換させていくための政策が必要である。

そのようなねらいをもって制定が企図されたのが地球温暖化対策法であり、当初は網羅的な対策が検討されていた。しかし、各省折衝を経て法律となった「地球温暖化対策推進法」は、「基本方針」や「実行計画」の規定が中心であって、温暖化対策という観点からは実効性を欠く、きわめて不十分なものとなった。

セクター別の対策としては、産業部門における経団連の自主的取り組みをどう評価すべきかの問題がある。従来の方式に対しては、透明性、信頼性に欠けている、目標が達成されなかった場合の履行確保措置や責任分担に関する進行管理の手法が欠けている、との指摘がなされており、経団連（現・日本経済団体連合会）としても改善をはかることになった。

運輸部門、民生部門については、先の省エネ対策以外に未だ実効的な政策の仕組みができあがっていない。

4 新・地球温暖化対策推進大綱

以上、従来の対策の枠組みでは京都議定書上の義務を達成することが不可能であるために、議定書の批准のために、新たな対策が講じられることになった。新大綱が2002年3月19日に決定され、この新大綱に沿って、地球温暖化対策法が改正された。

新大綱は、まず、地球温暖化に関する基本的認識として、IPCCの最新の知見を基礎とした。すなわち、全球平均地上気温は1861年以降現在まで $0.6 \pm 0.2^{\circ}\text{C}$ 上昇していること、全球平均海面水位は20世紀中に10cmから20cm上昇していること、氷河の後退、永久凍土の融解等の観測の結果、地域的な気候変化が世界の多くの地域における種々の物理・生物システムに影響を既に与えていること、が明らかにされており、その原因に関して、過去50年間の温暖化の大部分が人間活動に起因しているという、新たな、かつ、より確実な証拠が得られたと述べている。また、将来予測については、21世紀中に全球平均地上

気温は 1.4°C から 5.8°C 上昇し、海水の膨張などにより21世紀末には海面が9cmから88cm上昇すると予測され、その影響としては、異常気象の発生のほか、生態系への影響や、マラリアなどの感染症や浸水被害を受ける人口の増大等の人間社会に対する影響があること、さらに、どのような温度上昇でも開発途上国で正味の経済的損失が生じ、先進国でも 2°C 以上の温度上昇で正味の経済的損失が生じ、これにより南北格差が拡大するとしている。そうして、京都議定書締結の国会承認とこれに必要な国内法の成立に万全を期すことを明らかにした。

ステップ・バイ・ステップ・アプローチ

新大綱は、地球温暖化対策の目指すべき方向として、基本的な考え方を指摘した。すなわち、——第1に、環境と経済の両立に資する仕組みの整備・構築、第2に、ステップ・バイ・ステップのアプローチ。これは2002年から第1約束期間終了の2012年までを、2002年から2004年までの第1ステップ、2005年から2007年までの第2ステップ、第1約束期間である2008年から2012年までの第3ステップ、の三つのステップに区分し、第1ステップから講じていく対策・施策によって第1約束期間における京都議定書の6%削減約束を確実に達成することを定量的に明らかにするとともに、第2ステップ、第3ステップの前に対策の進捗状況・排出状況等を評価し、必要な追加的対策・施策を講じていくというアプローチである。第3に、国、地方公共団体、事業者および国民が一体となった取り組みの推進、第4に、温暖化対策の国際的連携の確保。

削減約束の達成に向けた方針

1999年の温室効果ガス総排出量は13億1400万 t-CO_2 である。旧大綱に基づく対策を進めることを前提とした場合の2010年時点での総排出量は13億2000万 t-CO_2 となり、基準年比で約7パーセントの増加が見込まれる。他方、わが国の温室効果ガス全体の基準年排出量は12億2900万 t-CO_2 であり、6%削減は11億5500万 t-CO_2 であるから、現行対策にさらに約13%、約1億6500万 t 相当分の追加的排出削減の達成をはかることが必要となる。

温室効果ガス別その他の区分ごとの目標

第1に、エネルギー起源の二酸化炭素排出量につ

いては、第1約束期間において、1990年度と同水準に抑制することを目標とする。第2に、非エネルギー起源の二酸化炭素、メタンおよび一酸化二窒素の排出量については、第1約束期間において、基準年総排出量比で0.5%分の削減を目標とする。第3に、革新的技術開発、国民各階各層のさらなる地球温暖化防止活動の推進により、2%分の削減を目標とする。第4に、代替フロン等3ガスについては、プラス2%程度にとめる。第5に、森林吸収分については、わが国の森林経営による吸収量としてC O P 7で合意された1300万t-C（4767万t-CO₂、基準年総排出量比約3.9%）程度の吸収量の確保を目標とする。

部門別対策

つぎに、新大綱は、6%達成に向けた具体的対策をあげた。わが国の温室効果ガス排出量は、石油、石炭、天然ガス等のエネルギーを起源とするものが約9割を占めるところ、新大綱は、これを1990年度水準まで抑制することを目標としたが、旧大綱に基づく政策の枠組みを維持した場合に、2010年度のエネルギー起源の二酸化炭素排出量は11億2600万t-CO₂となり、1990年度の約10億5300万t-CO₂と比べて、約7300万t-CO₂が増加すると見込まれる。そのために追加的対策が必要となるが、これにより、産業部門は1990年度比7%削減、民生部門は2%削減、運輸部門は17%増加となる。

これらのうち、産業部門の対策の中心を占める自主行動計画については、関係審議会等によりその進捗状況の点検を行い、その有効性を確保すること、行動計画を策定していない業種に対し、数値目標などの具体的な行動計画の早期の策定とその公表を促すこと、追加的対策として、経団連が導入を予定している第三者機関による認証、登録制度を支援し自主行動計画の透明性、信頼性の更なる向上を図るべきものとした。

温暖化対策法の改正

国はまた、京都議定書を批准するために、温暖化対策法を改正し、京都議定書達成目標計画の策定、

地球温暖化対策推進本部の設置、地球温暖化防止活動推進センターの役割強化などの措置を定めた。

新たな対策の評価

新大綱のステップ・バイ・ステップのアプローチ自体は、導入した政策を検証、評価し、その結果をみて政策の改良あるいは新たな政策の導入をはかる手法（それを3段階に構成した）とみれば、自然のアプローチともいえるし、政策アセスメントの実践ともいえよう。しかし、問題なのは、このアプローチで新大綱に示された第1ステップである。第1ステップの具体的な施策は、現行施策の枠組みを維持しつつ、現状の評価の上に立って新たな追加的施策を講じる、というものとなっている。逆にいえば、新たな政策の導入はあまりなく、現在の施策に追加的施策を加えつつ、2004年までの2年間、結果をみようということである。これは、現状の施策が一定の効果をあげているという評価を前提とし、かつ、森林吸収分3.9%が見込めることになったことの反映であると推測されるが、目標の達成との関係では、対策を先延ばしにしたともいえる。

新大綱は、また、経団連自主行動計画を地球温暖化対策の重要な柱の一つと位置づけ、かつ、それをそれなりに評価し、従来指摘のあった目標達成のための進行管理に関する消極的評価（透明性、第三者評価）について、新大綱において、経団連が導入を検討している第三者機関による認証、登録制度による改善措置を支援することとしている。おそらく、2002年から2004年における政府の温暖化対策の第1ステップにおいては、このような方法により、経団連自主行動計画の実効性を検証することにあてられることとなろう。しかし、この種の方法には限界がある。今後は、政府のコミットを強め、協定的手法を準備する必要があるのではないと思われる。

運輸部門、民生部門についての政策は、未だ実効性のある政策枠組みが出来ておらず、全体として、地球温暖化対策はこれからが正念場だ、と言えるように思われる。

新課程対応 現代社会資料集

新刊 2003資料現代社会～生徒の素朴な疑問や興味・関心を大切にしたい資料集～

AB判240ページ 予価930円

新刊 2003新現代社会資料～現代の動きをとらえる、充実の資料集～

B5判256ページ 予価930円