

機関番号：25201
 研究種目：基盤研究(C)
 研究期間：2008年度～2010年度
 課題番号：20530137
 研究課題名(和文) 地球環境ガバナンスの国際制度設計：ポスト京都議定書交渉を題材に
 研究課題名(英文) International Regime Design toward Global Environmental Governance: Examining Post-Kyoto Protocol Negotiations
 研究代表者
 沖村 理史 (OKIMURA TADASHI)
 島根県立大学・総合政策学部・教授
 研究者番号：50453197

研究成果の概要(和文)：2012年に終了する京都議定書第一約束期間を前にして、国際的には2013年以降の国際制度(ポスト京都議定書)に注目が集まっている。本研究では、ポスト京都議定書形成に向けた議定書交渉参加者への聞き取りや交渉文書をもとに、地球環境ガバナンスの国際制度設計に当たって働いた力学を探り、科学や炭素市場が国際制度設計に向け、後押ししたものの、COP15では各国の国益の調整に失敗した、と結論づけた。

研究成果の概要(英文)：Since the first commitment period of Kyoto Protocol will end in 2012, international society has been paying more attention to the post-2013 international regime for climate change, the so called post-Kyoto regime. This research aimed to identify the dynamics behind the international regime design for post-Kyoto regime by reviewing the negotiation documents and interviewing participants of the post-Kyoto negotiations. It was concluded that COP15 failed to coordinate the national interests of key countries and regions, though science and carbon markets pushed to form a post-Kyoto regime.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2009年度	500,000	150,000	650,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
総計	2,100,000	630,000	2,730,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学、国際関係論

キーワード：気候変動問題、地球環境ガバナンス、ポスト京都議定書、国際制度、グローバル・ガバナンス、炭素市場、クリーン開発メカニズム

1. 研究開始当初の背景

(1) 京都議定書の成果と課題

京都議定書第一約束期間(2008～2012年)中に、主要先進国は京都議定書で定められた温室効果ガス排出目標を達成しなければならない。日本は近年の排出増加傾向を踏まえると、研究開始当初時の排出量から13%程度

の削減が必要で、国内努力のみでは目標達成は容易ではなかった。そこで日本政府は、排出取引を通じて他国から排出枠を購入するなどの手段を用いて、定められた数値目標の達成を目指している。他方アメリカは、第三回気候変動枠組条約締約国会議(COP3)で議定書に合意はしたものの、京都議定書の合意

内容は、国内経済に打撃を与える上、発展途上国が参加していないため不公平だとして、国内経済団体や議会からの反発が非常に強く、批准のメドが全く立っていない。京都議定書に合意したクリントン政権からブッシュ政権に政権が交代すると、大統領自身が京都議定書に反対し、京都議定書から離脱すると声明するに至った。他方、経済成長著しい発展途上国には京都議定書では数値目標が課されていないため、途上国の温室効果ガスの排出量は非常に大きな伸びを示している。その結果、京都議定書形成時には、先進国と経済移行国などの数値目標を設定された国々の排出量は世界全体の57%を占めていたが、2007年には47%に低下した。アメリカが京都議定書から離脱したことも考え合わせると、京都議定書の数値目標では、世界全体の温室効果ガスの排出量を抑制するにあたって不十分な状態となっている。したがって、京都議定書が抱える課題は多いと言える。

その一方で、京都議定書に基づき、さまざまな国際制度が作られ、運用が始まっている。その中でも最も有名でかつ重要なものが、国際炭素市場である。数値目標を設定された国々の間で排出枠を取引できる国際排出取引、発展途上国で温室効果ガス排出削減・吸収プロジェクトを行い、削減・吸収された量を取引できるクリーン開発メカニズム(CDM)、CDMと同種のプロジェクトを数値目標が設定された国々同士で行う共同実施(JI)の三つからなる京都メカニズムは京都議定書で規定され、国際炭素市場を世界に現出させた。なかでもCDMは、民間主体の参加を認めたために、幅広い主体が数多く関与している。また、京都議定書に基づく資金メカニズムも制度設計が進み、既に運用が進んでいる。CDMの利益の一部を発展途上国に還流し、気候変動に対する適応プロジェクトの原資の一部とすることを目指した適応基金は、運用が上手く進んでいる資金メカニズムの一例である。

このように、京都議定書は数値目標を通じた温室効果ガス排出抑制という点では、実効性や公平性などの点で課題が存在するが、他方で国際炭素市場や資金メカニズムなど気候変動問題に対する地球環境ガバナンスの中心的存在として機能している側面も存在している。このような状況下で、ポスト京都議定書を新たに形成するのか、あるいは京都議定書の枠組みは残し、第二約束期間の数値目標を設定して2013年以降の数値目標の空白期間が生じることを避けるのか、あるいは両者の適切な組み合わせなのか、さまざまな国際制度設計が議論されていた。

(2) 研究動向

ポスト京都議定書交渉の最大の課題であ

った数値目標設定の議論を通じ、どのようにして京都議定書の排出目標が決定されたのか、という点が再び注目された。京都議定書の形成過程を追った研究としては、国内外で多くの研究成果が生まれていたが、その多くは条約交渉に参加してきた研究者・外交官・記者などが整理した交渉史、および京都議定書の内容紹介という側面が強いものであった。つまり、先行研究の多くは、交渉史を整理する上で大きく貢献しているが、そこから踏み込み、有効な国際制度を設計するに当たっての要因分析を行うまでには至っていないという現状が存在した。その原因の一つとしては、先行研究が実務に近い研究者によるもので、気候変動条約交渉を政策的な観点から分析し、国際関係論的観点から分析していない点にあった。一部の研究成果は、ポスト京都議定書に向けて、既存の提案の整理や、今後の交渉に向けた視点の提供を行っているものもあるが、そこでも、国際関係論の視点からの議論は少なかった。

(3) 研究の意義

上記の二点から、研究開始当時の課題としては、過去の国際交渉を踏まえた上で、地球環境ガバナンスの主たる仕組みであるポスト京都議定書形成の要因を分析するという理論的な観点まで踏み込んだ研究を行うことがあげられた。本研究は、他の研究分野との学際的な研究を踏まえ、国際関係論の観点から現在進行中の国際制度形成を追うという点で極めて独特な特徴を持ち、さらに地球環境政策研究という実社会が社会科学に求めているながらも先行研究が少ない課題指向型研究という特徴も兼ね備えたものとして位置づけられた。このユニークかつ野心的な研究を通じて、学術的及び社会的に重要な貢献を行うことが、研究の意義であった。

2. 研究の目的

本研究の研究目的は、事例分析、地球環境ガバナンスの制度設計の主要因の分析、国際政治の主要理論の妥当性の検証の三つにある。具体的には以下の通りである。

(1) 議定書交渉における各国の主張とスタンスに関する事例分析

ポスト京都議定書をめぐる議定書交渉で、主要な先進国である日米欧、鍵となる発展途上国である中国・インド、産油国、島嶼国が行った主張と各国・地域のとったスタンスを、議定書交渉文書、議定書交渉での発言などを通じ、明らかにする。この作業は、以下の二つの目的を達成するための準備作業として位置づけられる。

(2) 科学、規範、炭素市場、国益が果たす役

割の検討

ノーベル平和賞を受賞し、国際的な正統性がより高まった気候変動に関する政府間パネル (IPCC) が果たす役割は、ポスト議定書交渉ではどのように変化するのか、また、京都議定書で明示的・暗示的に示された国際規範は、ポスト京都議定書にも生き残るのか、といった問いに対し、事例分析を通じて答えを見出すこととする。さらに、すでに欧州で運用が始まっている炭素市場や日本や途上国が参加している CDM がポスト京都議定書交渉にどのように影響を与えるのか、交渉過程で各国がどのような国益を意識しどのような行動を取ったのか、といった問いに対し、事例分析を通じて答えを見出すこととする。これにより、炭素市場と国益が果たす役割が明らかになり、地球環境ガバナンスの制度設計にあたって重要な要因が何か、といった問いに答えを見出したい。

(3) 議定書交渉における中心的な規範の分析

京都議定書交渉の際は、各国の主張は基本的には交渉時の国内政治や国益を反映したものであったが、と同時にこれと相反する主張も散見された。その原因としては、議定書交渉で学習した交渉担当者が、国内政治の論理や利害関係とは異なる国際交渉の論理や規範を優先したからであった。例えば、アメリカの京都議定書交渉時のスタンスがその事例である。これと同様なことが、ポスト京都議定書交渉でも起こるのか、具体的には各国の国益よりも優先されるような国際交渉における中心的な規範が形成されるのか、事例分析を通じて探る。仮に、中心的な規範が形成されれば、規範に基づき各国が行動を起こすというコンストラクティヴィストがいう「適切性の論理」が働いていよう。逆に、そうでなければ、リアリストやリベラリストの考え方がより説得力を持つと考えられる。つまり、ここでは、国際政治の主要理論の妥当性をポスト議定書交渉の事例を通じて明らかにしたい。

3. 研究の方法

本研究はポスト京都議定書の議定書交渉の事例分析と、地球環境ガバナンスの国際制度設計にむけた主要因の探索とそれに伴う国際政治の主要理論の妥当性の検証という理論的な分析の二つの目的を内包している。これらの目的を達成するための具体的な作業は、以下の通りである。

①議定書交渉における各国政府の発言や議定書交渉文書の収集による、ポスト京都議定書形成過程の国際情勢と国際制度設計の分析

②ポスト京都議定書をめぐる国際制度設

計に関する仮説の設定

③事例分析を通じた仮説の検証

このうち、①については、現在進行中の議定書交渉を事例分析の対象とするため、一次資料の収集と同時に、議定書交渉に参加し、交渉参加者から情報を収集する必要がある。そのため、本研究の研究期間中に開催された第 14, 15, 16 回気候変動枠組条約締約国会議 (COP14, COP15, COP16) に参加し、会議中の各国政府の発言や議定書交渉文書を収集するとともに、会議に参加している政府関係者や研究者などとの意見交換を通じて、現在進行中の議定書交渉の力学を把握することとした。②については、学術雑誌や書籍などを参考に、研究代表者が理論的な分析に基づく仮説を設定することとした。具体的には、議定書形成の要因として、科学的アセスメント、議定書の公平性、炭素市場の役割、各国の国益の四点を中心に仮説を設定した。③については、研究期間最終年度の 2010 年度までの議定書交渉の事例分析を通じて、仮説を検証することとした。

4. 研究成果

(1) 事例分析から得られた知見

研究期間中に開催された三回にわたる締約国会議に参加して得られた、ポスト京都議定書形成過程の国際情勢と国際制度設計に関する知見は、以下の六点到に整理した。

①交渉争点の多様性と複雑化

IPCC の第四次報告書が発表された 2007 年は、ゴア米国元副大統領と IPCC がノーベル平和賞を受賞し、科学的アセスメントの重要性が国際社会で注目される一つの契機となった。議定書交渉においても、IPCC の第四次報告書の内容を積極的に評価する欧州諸国が、その科学的根拠を元に、先進国の数値目標引き上げと途上国への目標設定を求める動きにつながった。さらに、気候変動問題に積極的とされたオバマ政権の誕生や日本の政権交代による数値目標引き上げの動きなど、科学的アセスメントは COP15 に至る国際交渉を後押しすることにつながった。

京都議定書交渉時には先進国の数値目標が中心だったため、科学的アセスメントは交渉前進に大きな役割を果たしたが、ポスト京都議定書交渉では交渉争点が拡大し、交渉争点の整理と争点同士の相互関連の理解に時間がかかっている。交渉の中心的な争点は、先進国と途上国の目標、および資金メカニズムであるが、他の交渉争点の存在により、相対的な注目度は低下した。さらにそれぞれの争点の内容も複雑化し、どの国・主体がどれくらい利害を得られるかの損得勘定を全体として理解することが複雑になっている。

さらに、交渉団は、他国の国の主張を理解

しつつあるも、その理解は、交渉における各争点内での利害関係の理解に留まっており、各国の代表団内に全争点の利害構造を理解している人が少ない。条約事務局はある程度、全争点を通じた主要国・グループの利害関係を理解しているように見えるが、会議を運営する議長団は毎年交替するため、その議長団の経験や能力によって、議事運営能力が問われる結果となった。その上、各国は自国の主張に固執したため、議長団は譲れる争点と譲れない争点の見極めが難しく、交渉の落とし所を見つけるのが難しかった。

COP15 でまとまったコペンハーゲン合意では、最小限の政治的合意をまとめるだけに終わった。同合意では、中心的な争点となる先進国と途上国の目標、および資金供与について、各国の自主的な行動を表明するだけなので、道義的拘束力しか持たず、表記についても、国際的に共通化されていない指標に基づく数値目標の設定や、条件付きの数値目標の設定も許された。その上、他のイシューは何ら盛り込まれず、今後の交渉に向けて進展したとは言えない。その後開催された COP16 では、主たる交渉の争点を相対的に重要度が低い交渉の争点から、ある程度切り離し、合意ができる部分については合意をまとめ、議定書交渉存続の余地を残した。

② 不確実性の影の減少

京都メカニズムに代表される既存の制度によって、どのように各国・各主体の便益が変化するのが明らかになり、勝ち組と負け組がわかりやすい構図が明らかになったため、不確実性の影が減少した。そのため、京都議定書作成時に比べ、各国が個々の利害関係をより重視するようになり、相対的にマイナーな争点（REDD+、適応問題、CDM の地域的配分問題）であっても、一部の国々が交渉グループを形成し、無視できない声をあげている。その結果、小国の利害関係調整が中心となるマイナーな争点も論点化しており、不確実性の影のもとで交渉をまとめる機会が減少している。

COP15 でまとまったコペンハーゲン合意をまとめたアメリカと新興国は、マイナーな争点は切り捨て、最小限の政治的合意をまとめた。そのため、切り捨てられた争点が、今後の交渉でどのように復活し、調整のための材料となるのかは、依然として不透明であるが、今後主たる交渉争点の利害調整のための材料として復活する可能性もある。

③ 炭素市場の影響

利害関係の明確化が最も明らかになったのが、炭素市場の利用であった。京都メカニズムによる炭素市場の成立に引き続き、欧州では EU 排出枠取引制度が制定され、炭素市

場が拡大した。炭素市場を通じて、うまく気候変動対策資金を調達した国・主体と、逆に乗り遅れた国・主体ができたため、炭素市場の存立の前提となる数値目標についても、炭素市場への評価に応じて異なる反応が生じた。例えば、EU 域内排出枠取引市場が一定の成果を生んでいる EU では、すでに 2013 年以降の EU 域内排出枠取引市場を存続させることを決定していたため、第一約束期間と第二約束期間のギャップが生じることによる悪影響を懸念して、2013 年以降の数値目標設定に積極的であった。他方、CDM による便益をあまり受けなかったアフリカ諸国などの炭素市場のいわば負け組は、炭素市場の議論のみが先行することに抵抗した。特に、気候変動枠組条約（FCCC）で定められた技術移転や資金援助が実行されていないことにいら立っている発展途上国は、炭素市場の議論をブロックすることで、逆に技術移転や資金問題での譲歩を迫っており、「FCCC 原理主義者」的な発言を繰り返した。

COP15 で提起され、続く COP16 で交渉の道筋に乗ったコペンハーゲン合意では、数値目標は各国の自主申告に基づくものとされ、先進国の総量／個別の削減目標や、数値目標の発展途上国への方向性は示されなかった。その結果、数値目標の設定と炭素市場のルール作成は、相互に関連している争点であることは理解されたが、交渉の成果としての進展はなかった。

④ COP15 での交渉の変化 1：首脳級会合のメリットとデメリット

COP15 は、それまでの閣僚級の会議ではなく、首脳級が集まる会議となった。そのメリットとしては、首脳級の意思決定権限が閣僚級より大きいことから、交渉代表団の譲歩の余地が拡大することが期待された。しかし実際には、首脳級が政治課題とする他の問題が気候変動交渉に持ち込まれ、混乱を生むというデメリットを生んだ。その典型が、チャベス大統領らの反米政策があげられる。COP15 では、コペンハーゲン合意は正式に採択されなかったが、それはベネズエラやボリビアなど、反米国が反対したためであった。このように、気候変動とは関係ない政治課題がもちこまれ、それが合意をブロックするという弊害を産んだ。

COP15 後には、首脳級ですらまとめられなかった合意をどのようにまとめ上げていくのか、政治的なモチベーションの再構成が課題となった。COP16 では、交渉のスタイルが再び実務家交渉に戻った。政治的なモチベーションの再構築は難しいが、淡々と交渉課題をクリアしていく作業が進み、信頼の再構築に向けた試みが続けられた。

⑤ COP15 での交渉の変化 2 : G2 の出現と消失

気候変動交渉では、これまで主要 6 グループ (EU、アメリカ、その他アンブレラ、島嶼国、産油国、その他途上国) の駆け引きが中心であったが、今回のコペンハーゲン合意では、アメリカと中国 (およびインド、ブラジル、南アフリカ) の取引が中心となったとされている。そこでは、国際政治ではよく議論されている、米中 G2 による意思決定という状況が COP15 で生まれたことになる。この状況は、EU からすれば、これまでの交渉力学が機能しなくなったことを示している。また、アメリカや発展途上国の数値目標が交渉課題に入っていない AWG-KP の議論が相対的に重要性が薄れ、AWG-LCA での議論の重要性が相対的に高まることも意味した。

しかし、コペンハーゲン合意が COP15 で正式に採択されなかったため、G2 の役割は低下した。アメリカは、COP16 で積極的に行動することはなかった。他方、中国は COP15 での決裂の主因が自国にあると批判されたため、気候変動問題に積極的な姿勢をアピールすることに努めていた。しかし、実際の交渉ではさほど譲歩せず、むしろインドや南アフリカのほうが、交渉を前進させようという姿勢を示していた。

⑥ COP16 での印象 : マルチラテラリズム

2000 年の 11 月に開催された COP6 では、アメリカ大統領選挙の決着がつかず、交渉は決裂した。COP6 終了後、ブッシュ政権が正式に誕生したアメリカは、京都議定書から離脱するという政策をとった。このブッシュ政権のユニラテラルな環境外交に対して、京都議定書の正当性を守るべく、その後開催された COP6.5 では、ほぼすべての国が気候変動枠組条約と京都議定書を守ることで、マルチラテラリズムを維持しようという姿勢を示した。このときは、アメリカという仮想敵にすべての国が協力して対抗する、というわかりやすい構図が見えていた。

COP15 では、密室での交渉や、最終盤での交渉決裂などにより、参加国の間で信頼性が失われていた。そのため、COP16 では信頼回復とマルチラテラリズムの復活が交渉進展の前提となった。しかし、COP16 でマルチラテラリズムを維持しようという動きは、COP15 の失敗の要因を誰に、何に設定するのか、合意されていなかったように見えた。COP15 までの議事運営に問題があったのか、中国が強硬に反対したことに問題があったのか、COP15 最終盤の透明性のない会合に問題があったのか、オバマ大統領が合意をまとめたことに問題があったのか、逆にコペンハーゲン合意に最後まで反対したベネズエラやボリビアなどの反米国に問題があったの

か、など、COP15 の失敗の要因について、異なる意見が交渉参加者への聞き取り調査から得られた。

COP16 では、会議の最終盤まで合意に反対していたボリビアに対し、議長がある一カ国の反対だけでは残りの大多数の国々のコンセンサスを妨げることはできないとして、合意をまとめた。このように、ボリビアの反対を強行突破した経緯は、仮想敵をボリビアと設定し、マルチラテラリズムを守った一例と言えるだろう。と同時に、各国の国益を調整することが非常に難しい現実も露呈したと言えるだろう。

(2) まとめ

IPCC の報告書に代表される気候変動に関する科学的な知見は、過去の気候変動交渉で、国際的な気候変動対策を進める上で大きな役割を果たしてきた。本研究の研究期間中における科学の役割も、同様の役割があり、気候変動対策の重要性の根拠を示す一定の規範的な役割を果たしたという評価を与えることができる。

また、京都議定書で導入された炭素市場は、特に欧州や一部の発展途上国では成功としてとらえられた。そのため、これらの国家は 2013 年以降も炭素市場を継続して存続させるために、京都議定書で制度化された炭素市場を存続させ、その上でその炭素市場を機能させるために数値目標の設定が必要だとして、2013 年以降の国際制度設計をめぐるポスト京都議定書交渉を後押しした。

しかし、2013 年以降の国際制度設計においては、各国、各主体間の公平性という別の概念も重要視された。京都議定書から一方的に離脱したアメリカのような国がある一方で、京都議定書の数値目標を達成するために、多額の費用をかけて炭素市場から排出枠を調達している日本のような国もある。さらには、京都議定書では数値目標を設定されなかった中国やインドなどの新興国も存在している。京都議定書第一約束期間を通じて明らかになった、数値目標に関する公平性の議論や炭素市場の活用をめぐる発展途上国内での不公平感の議論は、ポスト京都議定書交渉では、公平性を保つ制度設計が必要であるとする認識を各国が共有することとなった。ここで、公平性を議論する上で前提となるのが、国益の存在である。したがって、国益が果たす役割は極めて大きいと結論づけることができる。

次に、国際政治の主要理論の妥当性の検討については以下のようにまとめることができよう。既に述べた公平性という概念を仮に規範的な役割と見なせば、コンストラクティブイストの議論が応用できる。しかし実際の交渉では、公平性の必要性は各国が認識して

いるものの、公平性の解釈は、各国が自らにとって有利な公平性の解釈を持ち出しており、共有概念ができていたとは言い難い。したがって、共有概念、あるいは支配的言説に基づく「適切性の論理」が働くというコンストラクティヴィストの議論は、本研究期間における交渉では妥当しなかったと言えよう。

むしろ、COP15 に至る交渉過程で、各国の国益を調整し、各国・各主体が一定の犠牲を払って、それなりの公平性を持つポスト京都議定書体制作りには失敗した、と評価したい。であるならば、国益をもとに議論するリベラリストの議論の方が、本研究期間における交渉では妥当すると言えよう。

ただし、その際に研究課題として残された点は、交渉のダイナミクスの検討である。事例分析から得られた知見として、これまでの交渉と違う力学が働いていた点を強調した。具体的には、交渉争点の多様性と複雑化、不確実性の影の減少、首脳級外交の功罪、G2 の出現と消失、マルチラテラリズムといった各視点である。これらの点の検討にあたっては、交渉論に関する先行研究を踏まえた分析が必要である。今後、地球環境ガバナンスの国際制度設計にあたり、交渉論の知見がどのように応用可能なのか、検討を進めていきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 2 件)

- ① 沖村理史 「クリーン開発メカニズムの発展と変遷」『総合政策論叢』第 21 号、2011 年、105-120 頁、査読有。
- ② 沖村理史 「炭素市場と気候変動交渉－地球環境ガバナンスにむけた炭素市場の位置付け－」『一橋法学』第 8 巻第 2 号、2009 年、485-507 頁、査読有。

[学会発表] (計 1 件)

- ① 沖村理史 「ポスト京都議定書と炭素市場」日本国際政治学会、2008 年 10 月 26 日、つくば国際会議場。

[その他]

ホームページ等

『総合政策論叢』第 21 号

<http://hamada.u-shimane.ac.jp/research/32kiyou/10sogo/seisaku21.data/seisaku2106.pdf>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

沖村 理史 (OKIMURA TADASHI)

島根県立大学・総合政策学部・教授

研究者番号：50453197

(2) 研究分担者 ()

研究者番号：

(3) 連携研究者 ()

研究者番号：