

ポスト京都の国際枠組 WTO/GATT モデル

上智大学 村瀬信也

1 はじめに 科学と国際法の対話

これまで公表された累次のIPCC報告書は、国際立法過程に大きな影響を与えてきており、こうした流れの中に「科学と国際法の対話」という現代の国際関係におけるユニークな一側面を見てとることもできよう。1990年のIPCC「第1次報告書」は、1992年にリオ会議で採択された「国連気候変動枠組条約」(UNFCCC)の起草に、そして1995年の「第2次報告書」は1997年の「京都議定書」の起草に、それぞれ決定的とも言える方向性を与え、さらに2001年の「第3次報告書」は京都議定書の批准を渋っていた各国の背中を押すことになった。今回のIPCC「第4次報告書」が、京都議定書以降の将来枠組形成に大きな影響を持つことは、十分に予想される¹。

将来枠組の策定において、最も核心的な問題は、どのような形で科学的判断と政策的な価値判断との棲み分け、関連付けを行なうかという点である。気候変動は優れて科学の問題である。科学的根拠が明確な部分についてはその科学的判断に従うことが求められる。しかるに、科学的不確実性が存在する部分については、価値判断が求められるのである。価値判断とはいえ、可能な限り客観的な基準に基づくものでなければならない。また、科学の発達は日進月歩であるから、科学的知見の増大に伴って絶えずその基準を再評価することが必要である。したがって、気候変動に関する国際枠組は、そうした科学的知見の発展を継続的に受け止められるような制度でなければならないのである²。

実際、地球環境保護に関する諸条約は、科学的な不確実性と知見の増大に対応する制度を採用してきた。それが、枠組条約と議定書・附属書との組み合わせ方式である。枠組条約では締約国の地球環境保護に関する一般的義務その他の一般原則を定め、具体的な実施方法・期限・規制物質などは議定書・附属書で規定する。一般に、条約の形成には、交渉・署名・批准等の手続のため、長期の期間が必要であり、多数国間条約となれば尚更である。他方、議定書や附属書は簡易迅速な手続で改訂できるようにすることが可能である(一定期間内に原案に反対の意思表示をしない限り受諾したものとみなされるという contract-out 方式の採用)。そこで、規制物質の指定や実施時期等に関する具体的な規制内容については、科学的知見の増大に伴って、短期間に改訂できるようにしておくのである。こうした枠組条約と議定書の組合せとして最も成功した例は、オゾン層保護に関するウィーン条約(1985年)とモン

¹ 筆者は、第3作業部会第13章(最終章)「温暖化の緩和(mitigation)のための政策、手段および協力措置(Policies, Instruments and Co-operative Arrangements)」に関する国内措置および国際制度について、共同執筆者(lead author)として執筆に携わり、主として国際制度に関する部分を担当した。村瀬信也『『ポスト京都』の国際枠組 気候変動政府間パネル第4次報告書のメッセージ』『上智法学論集』51巻3・4号(2008年)73-98頁参照。<http://law-web.cc.sophia.ac.jp/LawReview/index.html>

² 村瀬信也「気候変動に関する科学的知見と国際立法」『国際問題』2008年6月号参照。<http://www.jiia.or.jp/ebook/> なお本稿はこの論文の一部を要約したものである。

トリオール議定書および附属書（1987年）であろう³。

気候変動についても、結局、この枠組条約と議定書の組み合わせという形で国際立法が進むことになり、1992年に国連気候変動枠組条約が、そして1997年に京都議定書が採択された。科学的知見を国際法に取り入れようという考慮に基づく結果であった。もっとも、オゾン層レジームの場合と比べると、気候変動の場合は両者の間に「ねじれ」現象が見られる。すなわち、まず、京都議定書は簡易手続によるものではなく、枠組条約と同様、「条約」として採択されている（その理由は主として同議定書が枠組条約にはない新たな権利義務を規定しているためである）ので、それが効力を持つまでには、通常の条約と同じく長い期間を要することとなった。さらに、内容的にみても、気候変動枠組条約では国家の一般的義務等を規定するだけでなく、西暦2000年までの具体的な措置についても規定を置いた。一方、京都議定書では、本来なら枠組条約に規定すべき一般原則も含まれたものとなっている。その結果、「科学の国際法化」という観点は大幅に後退し、社会的・政治的な価値判断が容易に入り込む形になったのである。

2. 京都議定書の問題点

京都議定書の問題点としては、以下の諸点が指摘される。第1に、議定書は排出削減の義務を附属書 国すなわち先進工業国のみ課し、途上国にはその義務を課さなかったことである。しかも各先進国間にいわば「どんぶり勘定」で、6%、7%、8%などという国別capをトップダウンで適当に割り当て、これを絶対的・固定的義務としたことである。

第2に、ここでは2008年から12年までの短期的な約束を設定し、その履行状況を次期約束期間に反映させていこうという枠組みが想定されているが、温暖化問題の克服には技術革新が不可欠であり、それを織り込むためには50年、100年といった長期的な取組が必要であるにも係らず、議定書にはこうした長期的視点が欠如していることである。

さらに第3に、削減の基準年が1990年に置かれたことも義務の不公平性がもたらされる原因となっている。1990年という年は冷戦の終結、ソ連・東側諸国の崩壊と前後しており、それらの国の経済活動は、1990年を前後して完全に中断、排出量も激減し、その結果、ロシアの「ホットエアー」を生み出すことにもなった。また、1970年代の二度のオイルショック以来、エネルギー効率の向上と排出量の極小化に粉骨砕身の努力を行ってきた日本にとっては、1990年当時、すでに既存の技術に関する限り、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り、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。国別総目標を京都議定書のようにトップダウンで決めても、結局ワークしないということは殆ど自明である。経済成長率などの経済活動を国別に正確な予測をすることは極めて難しいから、そもそも国別総量を公平・適切な形で決めることは無理であり、そのことはロシアのホットエアーの状況を見れば一目瞭然である。この国別目標を義務化したところで、

³ 村瀬信也「国際環境レジームの法的側面 条約義務の履行確保」同『国際立法 国際法の法源論』（東信堂 2002年）343 - 364頁参照。

それが現実に履行されることが保証されるわけではない⁴。2013年以降の「ポスト京都」の新たな議定書策定においては、こうした京都議定書の轍を踏まないようにしなければならない。

3. 将来枠組の提案 WTO/GATT方式

将来枠組の構想において、決定的に重要な要素は、少なくとも次の3点である。第1に、米国・EU・日本はもとより、中国・インドなどの途上国を含む主要排出国が参加することである。IPCC報告書も、「少なくとも、世界の温室効果ガスの80%を占める15カ国の主要排出国を含むこと」の重要性を指摘している⁵。第2に、それが長期的・継続的かつ柔軟な形で（各国固有の個別事情に配慮しつつ）対応できるような国際枠組であること、他方第3に、一定の法的拘束性をそなえた枠組であること（単に各国の自主的・自発的なコミットメントにとどまる方式では国際社会において受け容れがたいと思われる）である。ただし、拘束性といっても、京都議定書のような固定的・絶対的な拘束性だけが唯一の方式であるわけではなく、柔軟性を兼ねそなえた形で拘束的な枠組を設定することは不可能ではない。また、第4に、気候変動枠組条約2条にいう究極目標（グローバル目標）を設定することは不可欠である。さらに第5に、排出削減のためにはボトムアップのセクター別アプローチが最も実効的かつ現実的な方法と考えられるので、これを中心に据えた将来枠組を構想すべきである。

先に述べたように、地球環境保護に関する国際法では、そこに刻印されている科学的不確実性を受けとめるため、枠組条約と議定書・附属書の組み合わせという方式を採用してきた。しかし、議定書・附属書では簡易手続により迅速な対応を可能であるといっても、自動的に対応できるわけではないし、京都議定書のように枠組条約にはない新たな権利義務を規定している場合には、議定書といっても「条約」形式の文書にせざるを得ないこととなる。そこで本稿では、地球環境条約に本来的な枠組条約と議定書・附属書の組み合わせ方式の煩瑣を避け、これを発展させた形で、将来的な気候変動国際レジームの構想を提示したいと考えるのである。それが、WTO/GATTモデルによるラウンド交渉方式である。

このWTO/GATT方式は、拘束的なシステムではあるが、将来枠組みに求められる柔軟性を兼ねそなえ、ボトムアップの合意形成により、50年、100年という長期にわたって存続しうる継続的交渉メカニズムとして、大きなメリットが認められるものと考えられるのである。気候変動については、目標値の達成（結果の達成）ということよりも、その目標に向かって交渉を継続するための「手続」を整備することの方が重要であるという判断が、この構想の基底にある。

GATT/WTOは戦後60年間、国際経済組織の中では最も成功した例と考えられているが、

⁴ すでにカナダは率直に京都議定書の目標達成は不可能と表明している。周知のように、日本も同様の状況にある。日本はロシア等から「ホットエアー」を買うことで形式的に履行したことにすることを考えているようであるが、これが温暖化防止という究極目的に照らして望ましいことか否かは疑わしい。

⁵ IPCC, *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*, Cambridge University Press, 2007, para. 13.3.3.2., p. 774.

そこでは、関税引き下げおよび非関税障壁の撤廃のため、ラウンド交渉を継続的に行われてきた。これと同様の方式で、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が望ましいと考えるのである。関税も非関税障壁も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ため、GATT は関税を恣意的に引き下げ、数量制限を維持・導入することを禁止しているが、定期的な多数国間のラウンド交渉により、その一層の引き下げを図っていかねばならない。

とくに関税の場合、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。すなわち、GATTの初期においては、産品別に「リクエスト・オファー方式」(a product-by-product request and offer approach) に基づき、各国国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⁶。

その後 1963 年から 67 年にかけてのケネディ・ラウンドでは、「一律引き下げ方式」(a linear reduction approach) の下に、工業製品の関税を原則一律 50%削減するという全体目標(ここでの 50%という数値は「作業上の仮説」として理解された)に合意した(もっとも一部産品については、依然として産品別のリクエスト・オファー方式が採用された)。結局、例外品目もあり、その成果は実際上 36%程度にとどまったが、それでもかなりの成功で、それによって大きな貿易拡大が図られたのである。さらに 1973 年から 79 年にかけての東京ラウンドでは、高関税の国はより大きい引き下げを行ない、引き下げ後の関税率の平準化を目指す「ハーモナイゼーション方式」(a harmonization formula approach)⁷を作業仮説とし、加重平均引き下げ率 40%を目標として交渉が行なわれた。その結果、平均して 33%前後の関税率引き下げが実現した⁸。さらに 1986 年から 93 年まで行なわれたウルガイ・ラウンドにおいては、上記のさまざまな方法に加えて、「セクター別アプローチ」(sector approach) が採用された⁹。

⁶ 村瀬信也「特惠制度の展開と多边的最恵国原則」同『国際法の経済的基礎』(有斐閣 2001 年) 109 - 179 頁参照。

⁷ 引き下げ後の関税率は、 $ax/(a+x)$ (a =国別の係数、 x =現行税率)で導出される。現在のドーハラウンドの文脈ではスイス・フォーミュラと呼ばれる。

⁸ ケネディ・ラウンドの際、ECは、米国のように高い税率の品目が多い国とECのように税率分布が比較的平準化されている国とが、全品目について一律の引き下げ率を適用すれば、前者は引き下げ後も依然高い税率の貿易障壁を残すのに対して、後者は全般的に一層低くなり不公平であると批判した。これに対して米国は、一律引き下げの目的は貿易の拡大であって関税水準の平準化ではない、各国の経済構造・貿易構造が異なるので関税率に差があるのは当然で、この格差をなくすべしというなら賃金その他の経済的・社会的条件も平準化しなければならない、と反論した。この辺りの議論は温暖化交渉でも参考になる点が多い。ともかく、ECは、現行税率が高ければ高いほど引き下げ率を大きくすることにより、引き下げ後の関税率構造を平準化する「ハーモナイゼーション」方式を主張した。この結果、東京ラウンドでは、ハーモナイゼーション方式が採用されることになったのである(東京ラウンド研究会『東京ラウンドの全貌』日本関税協会 1980 年 66 - 88 頁)。

⁹ GATTにおける関税交渉の歴史については、Anwarul Hoda, *World Trade Organization:*

自国産業保護という個別利益の観点から、従来は、関税率は高いほど望ましいと考えられていたが、しかし、自由貿易の実現という国際公益の観点からは、関税障壁の低減化が必要となる。このことは今日では常識のように受け取られていることであるが、国際社会がこのことを理解するには、実際、長い年月を要したのである。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た。しかも、気候変動に関する条約・議定書は、すぐれて経済条約、エネルギー条約としての性格を持つものであるから、貿易交渉と温暖化交渉には、本質的に共通の基盤のあることが認められるのである。

また、WTO/GATTでは、産品別ないしセクター別に交渉が行なわれてきたが、この点も温暖化交渉に資する点である。気候変動に関する将来枠組において、「セクター別アプローチ」(sector-based approach)は最も有効な方法の一つとして注目されている。この方法では、エネルギー効率やCO₂排出強度が地域別・セクター別にどのような状況にあるかを客観的に把握することによって、適切かつ実行性の高い目標を設定することが出来、全体として排出削減の実効性が上がることが期待される¹⁰。

GATT モデルの下での温暖化交渉では、前述の通り、まず国際社会全体の削減目標を合意することが不可欠である。この全体目標に到達するまで、各国は粘り強く交渉を続けることになる。その交渉の過程では、各国政府のみならず、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役割を果たす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、各セクターからセクター別にエネルギー効率を基準とした数値がボトムアップで積み上げられて集計表示されることになるのである。こうした数値が決定される過程は、きわめて柔軟で、各国の個別事情が勘案されることになり、そのように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。

もとより、温室効果ガスの排出削減交渉が関税交渉のように円滑に進むと考えるのは楽天的に過ぎよう。温暖化交渉の場合は、国内政策・措置 policies and measures に関する問題が中心であるから、その交渉の性格はむしろ非関税障壁撤廃の交渉やサービス貿易交渉に類似した、やや複雑なものとなるかと思われる。しかし、ともかくも、そうした交渉を通じて、ボトムアップで削減義務の中身を作っていくという柔軟かつ継続的な交渉の枠組を用意することが何よりも重要であると思われる。そしてまた、その際には、省エネ技術の効率性を考慮して、技術に関するトップランナー方式などの採用を重点的に盛り込ん

Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO: Procedures and Practices, Cambridge university Press, 2001, pp. 26-56; Peter Van den Bossche, *The Law of the World Trade Organization*, Cambridge University Press 2005, pp.395-399.

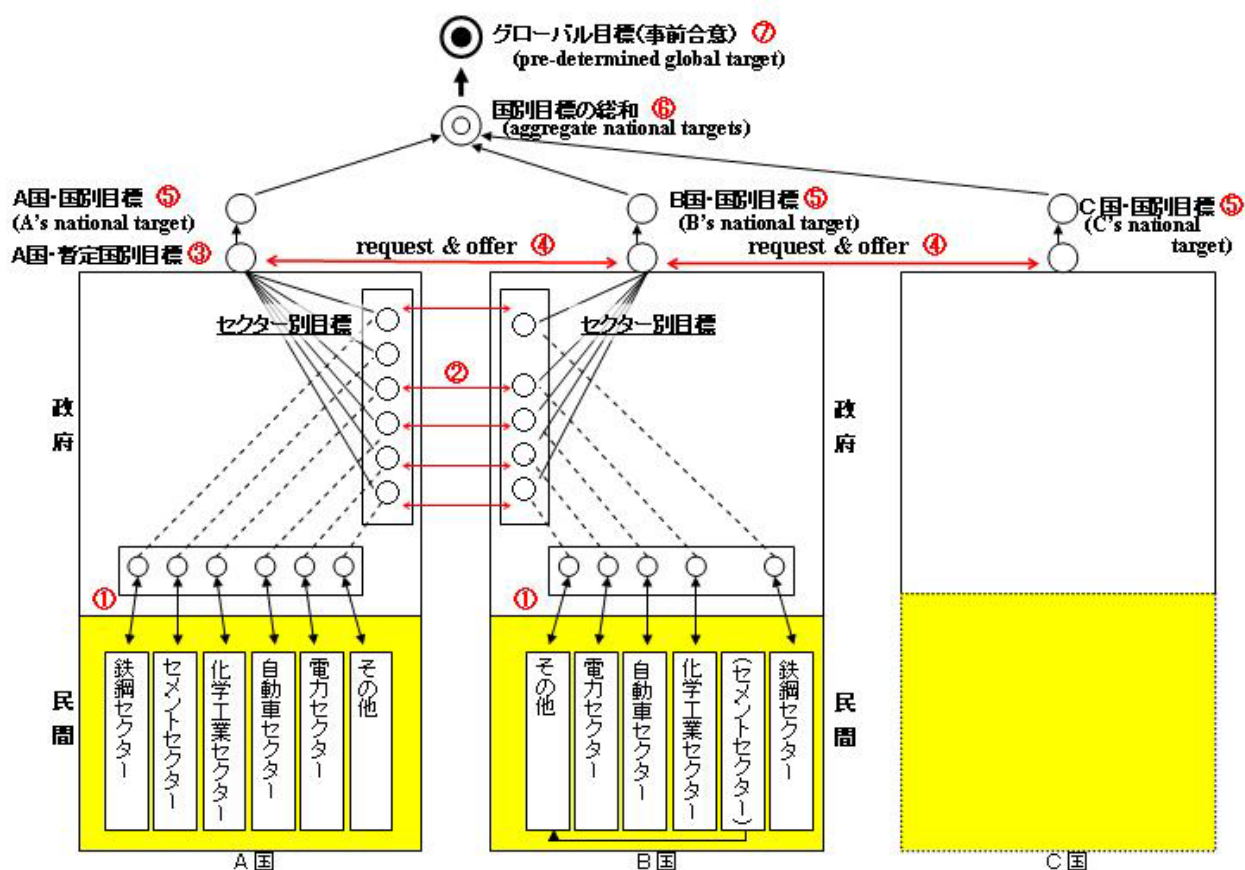
¹⁰ 秋元圭吾「キャップ・アンド・トレードとセクター別原単位目標の議論の整理」地球環境産業技術研究機構 (RITE) ディスカッション・ペーパー (2007 年) 秋元圭吾「温暖化対策の長期目標とその実現に向けた道筋」および松橋隆治「ポスト京都の枠組としてのセクター別アプローチと数値目標の比較分析」地球産業文化研究所『地球温暖化防止対策国際合意形成調査研究報告書』2008 年 3 月、参照。

だものとしていく必要があるように思われる。

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、「特惠待遇」や「特別配慮」を認めることは考慮してよいであろう。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、特惠関税の場合と同じく、「卒業条項」を適用していくべきであろう。

いずれにせよ、こうした GATT モデルの考え方は、先に示した「科学的知見の導入」「セクター別アプローチ」をはじめ、「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り、温室効果ガス削減のための新たな枠組みの構築につき多くの点で示唆を与えるものと考えられる。これを図示すれば、下記ようになる。

－GATT方式による温暖化交渉のイメージ図－



この図では次のような方法で排出削減の国別目標をボトムアップで積み上げていくことを示している。すなわち、まず、各国内でセクター別に、エネルギー原単位を基準とした削減目標を決定し、政府に報告する。政府は、各セクターとその目標数値について交渉し、場合によっては、その数値の更なる引き上げを要請する（図 ）。国内的なセクター別目標が確定した段階で、政府は主要外国と官庁間で交渉を行ない、セクター別目標をさらに修正する（図 ）。（なお、B国ではセメント産業が小規模にとどまるという想定であるため、

セメント・セクターの削減については、「その他」に含めて交渉を進めることになる。) こうして積み上げられたセクター別目標の総和が、暫定的な国別目標となる(図)各国は、この暫定国別目標を基礎に、お互いにrequest-offer 方式により、その国別目標の修正を図る(図)。その結果、確定的な国別目標が決まることになる(図)。各国の国別目標の総和(図)が、事前に合意されたグローバル目標¹¹(図)に到達するまで、 から までの政府間ラウンド交渉を継続的に粘り強く繰り返すことになる。

こうして例えば、仮にグローバル目標が「2000年 (=基準年)から2050年に50%削減」として国際的に事前合意された場合、2050年までに少なくとも4回のラウンド交渉を、それぞれの時期の目標値(例えば、2020年までに8%、2030年までに12%、2040年までに14%、2050年までに16%、など)を目指して行なうこととなる。必ずしも実際に50%削減の目標が達成されないかも知れないが、各国には、グローバル目標に到達するまで、引き続き、国際法上、「誠実交渉義務」が課せられるものとする。結果の達成も重要であるが、それ以上に、各国による努力の継続を重視するというのが、この構想のポイントである。

このようなラウンド交渉方式は一見複雑に見えるが、これは前記のようにWTO/GATTにおける関税・非関税交渉で国際社会が過去60年間にわたって経験してきたところであり、その交渉上のノウハウは十分に蓄積されてきているところである。決して分かりにくい制度ではない。

もとより、この方式に主要排出国が果たして「乗って」くるか、とくに中国やインドが「ただ乗り」を決め込むのではないかと、といった危惧が付きまとうことは否めない¹²。それについては、高エネルギー効率を達成した先進工業国ないしセクターに対し、何らかのincentive ないしcredit の供与(国際環境税・緩和基金提供義務からの免除・軽減など)を認めること、削減に努力している途上国・セクターには、省エネ技術の特恵的供与や資金援助などの制度を導入すること、逆に、こうしたレジームに参加しない排出国に対しては、各国が何らかの「制裁」disincentiveを課すことが考慮されなければならないであろう¹³。

結びに代えて

2007年のハイリゲンダム・サミットやシドニーでのAPEC等で、安倍首相(当時)提案の

¹¹ この「グローバル目標」の決定は、ポスト京都の交渉を始める場合に不可欠である。この目標は「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすことにならない水準」をいかに決めるかという問題であるが、これはセッションAのテーマであるので、ここでは論じない。村瀬「前掲論文」(注2)参照。

¹² もとより、そうした危惧は、本提案の制度に特有のものではなく、どのような枠組であれ、それらの国々が義務を引き受けようとしめない限り、払拭できるものではない。

¹³ 主要排出国の中で温室効果ガスの排出削減に努力しない国がある場合には、それらの諸国からの輸入に対してのみ内国税・課徴金の賦課などの措置を検討する先進国も出てこよう。そうした措置はもとよりGATT 1条、3条に違反することになるが、新たな議定書でそのような措置が規定され、かつWTO/GATTで、環境目的のための上記の措置について国境における税調整が何らかの例外(例えばGATT20条)として許容されれば可能となる。国家の一方的措置として行なった場合にこれに対抗力が認められるか否かは議論のあるところではある。

Cool Earth 50¹⁴ が、国際的にも国内的にも高く評価された。この提案では、長期的な目標として「世界全体の排出量を 2050 年までに半減する」とし、2013 年以降の枠組みとして次の 3 原則を提唱した。すなわち、第 1 に、「主要排出国が全て参加し、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 に「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 には、「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。この「安倍 3 原則」こそ、日本が世界に対して示した的確な指針として誇りうるものであり、本年 7 月の洞爺湖サミットとそれに続く国際交渉では日本の一層の指導力が期待される。

2008 年 1 月 26 日、福田首相はダボス会議での特別講演¹⁵で、「ポスト京都フレームワーク」について具体的な提案を行なったが、その骨子は、次の 5 点に纏められる。

- (1) 全ての主要排出国の参加 (participation by all major emitters)
- (2) 公正・衡平な排出削減目標の設定 (fair and equitable emissions target)
- (3) 国別数量目標の設定 (quantified national target)
- (4) セクター別エネルギー効率の集積によるボトムアップ・アプローチ (bottom-up approach by compiling on sectoral basis energy efficiency)
- (5) 衡平な基準年の設定 (equitable base-year)

これら 5 点は、将来枠組みに必要な要素として本稿で述べてきたことと概ね符号するものである。(3)の「国別数量目標」は、もとより京都議定書のようなトップダウンで決められた固定的・絶対的な国別数値目標ではなく、(4)のセクター別でかつボトムアップ・アプローチによって「集積compilingされた」数値として捉えるべきであろう¹⁶。

この骨子を前提として、いかなる国際枠組を提示するかが、日本政府に課せられた責務である。各国が自主的に排出削減の「誓約」を行ない、締約国会議で「再検討」という pledge and review 方式が日本政府にとっては最も受け容れやすいものであることは確かであるが、そうした法的拘束力のない方式が際社会全体に支持されると期待することは恐らく困難であろう。そうであるとするならば、緩やかな拘束力をもった WTO/GATT のセクター別ラウンド交渉方式は、気候変動に関する将来枠組の選択肢として検討に値しようとするものである。

科学的根拠が明確な部分についてはそれに従い、科学的に不確実性が残されている部分については価値判断によることとし、科学的判断と価値判断を真っ向から対立させるのではなく、両者を突き合せ対話させるための継続的な手続を整備することこそ、今日の国際法に求められていることのように思われる。

¹⁴ <http://www.kantei.go.jp/jp/abeaspeech/2007/05/24speech.html>

¹⁵ <http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2008/01/26speech.html>

¹⁶ 2008 年 5 月 7 日、胡錦濤首席訪日の際に日中間で署名された「気候変動に関する共同声明」で、とくに中国側が「セクター別アプローチが排出削減指標又は行動を実施する重要な手段であると表明した」(第 7 項)ことの意義は大きい。インド、ロシアも同様の支持を表明している。