

国際気候変動交渉をめぐる環境外交

—京都議定書の発効に向けた日本の取組み—

鄭方婷*

Cheng Fang-Ting

<要旨>

Environmental Diplomacy over the Kyoto Protocol

—the Japanese Role in the Global Climate Change Negotiations—

To explain countries' attitudes and behaviors toward international environmental regulation, D. Sprinz and T. Vantorranta provide the interest-based analytical framework with by categorizing countries into four types: pushers, intermediates, draggers and bystanders with two considerations: the ecological vulnerability and the abatement cost toward a specific environmental problem. By this framework, Japan's performance can be well demonstrated as a dragger before the Kyoto Protocol was adopted. However, although faced with difficulties such as the US withdrawal, high GHGs emission-reduction commitment and strong domestic opposition, Japan chose to become the intermediate between EU and US, seeking US's participation and EU's flexibility to make the Protocol come into effect. In order to avoid losing its environmental initiatives and leadership resulted by the collapse of the Protocol, Japan inclined to accomplish the negotiation process without the US commitment. This implies that the interest-based analysis can hardly have its conviction in interpreting Japanese approach toward global warming negotiations. Being a peculiar role among Parties, Japan has been trying to exert its diplomatic leadership and environmental initiatives with intentions that complicatedly combine physical and symbolic national interests.

Keyword : 気候変動交渉 (climate change negotiation)、日本の環境外交 (Japanese environmental diplomacy)、京都議定書 (Kyoto Protocol)、国際環境規制 (international environmental regulation)、象徴的な国益 (symbolic interests)

* 東京大学大学院法学政治学研究科総合法政国際政治専攻、博士課程2年次

1. はじめに—研究の目的と分析枠組み

1. 1 研究の目的

日本は、京都議定書(Kyoto Protocol)が発効した現在もなお、温室効果ガス(GHG s)排出削減目標の達成が危ぶまれている。本稿における問題意識は、議定書に定められた厳しい排出削減目標に対し国内各界の強い反発をはじめ、米国の枠組離脱と開発途上国の参加問題などに直面した日本が、なぜ議定書の国内正式締結を成し得たのかという点である。国際環境規制問題で用いられるコスト・ベネフィット分析では、日本が実際に取った仲介者としての立場について説明できない。これまでの研究例では、日本がなぜ仲介者として行動することができたのかについて検証が欠けているため、この点を明らかにする必要がある。日本の行動を理解するには、コスト・ベネフィット論者が強調する物理的国益のほか、国益のシンボル性、すなわち「象徴的な国益」にも注目すべきである。本稿では、国際環境規制をめぐる交渉における既存の分析枠組に新たな要素を導入し、より多角的に分析した。

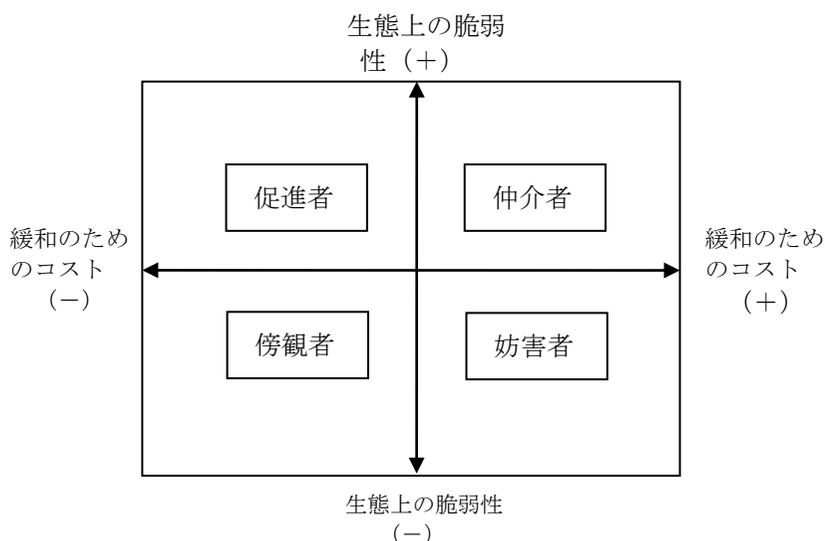
1. 2 本稿の分析枠組み

国際関係と国際政治学理論におけるネオ・リアリズム、ネオ・リベラリズム及びコンストラクティヴィズムのそれぞれは、国際環境規制における国家間協力問題を説明しようとしている¹。特に、これらの理論は、ネオ・リベラリスト制度論とコスト・ベネフィット分析(Cost-benefit Analysis)が多く用いられる。本稿ではスプリンツとヴァートルンタ(S&V)の分類法により、気候変動交渉における日本の基本的な立場を明確化した²。彼らは越境性大気汚染規制を例にとり、関係する国家群について、それぞれの国際環境規制に対する立場から【図1】のような分類を提案した。この分類によれば、気候変動交渉における日本の立場は「妨害者」である。S&Vによれば、国際環境規制に関する交渉において、「妨害者」とは、環境規制の導入にかかる経済的「緩和のためのコスト」(abatement costs)が高く、か

¹ 国際政治学理論では、国家間の軍事紛争と安全保障等のようなハイ・ポリティックスを解釈する論理性が、必ずしも環境分野を説明できるわけではなく、新たな視点から考察する必要がある。本稿では、「日本はなぜ損をするのに京都議定書を締結したのか」に対し、ネオ・リアリズムやネオ・リベラリズムないしコンストラクティヴィズムのうち、いずれか単独の視点では十分な説明ができないと考える。

² 彼らは、「オゾン層破壊問題モントリオール議定書」と「ヨーロッパ地域の酸性雨問題」という事例に基づき分析を行なった。

つ環境破壊に対する影響の受けやすさを示す「生態上の脆弱性」(environmental vulnerability)が低い国を指す。GHG s の排出削減に支払う経済的コストが比較的高く、また気候変動により国家存亡の危機が迫っているわけでもない日本は「妨害者」に該当するわけである³。



【図1】 Classification of a Country's Support for International Environmental Regulation, Sprinz & Vaahutoranta, 1994:81

しかし実際には、米国が京都議定書を離脱した後の日本は、欧州連合(EU)や米国、アンブレラ・グループ(UG)の間を仲介する役割を果たし、しばしば仲介者と位置付けられている⁴。具体的には、米国の離脱問題で米国寄りの立

³ この点について、Miyaoaka の分析によって指摘されている(Miyaoaka, 2004年, p. 78)。

⁴ 京都議定書をめぐる国際交渉に関しては、「EU諸国と米国の上に位置する日本が仲介者としての役割を果たしてきた」と指摘されている。シュラーズは、気候変動の国際交渉について、京都議定書の締約と発効に向けたEU諸国、日本と米国の上に立場の亀裂が生じたことを概観した。また、日本が議長国としての国際責任を重視し、「仲裁者」(middleman)としてEUと米国の上の妥協点を探ろうとし、いわゆるEUと米国の仲介役を担っていたと述べた。また、松村は、日本がEUと米国の上の仲介者(mediator)として役割を果たせたと指摘した(Matsumura, 2000年)。さらに、亀山の調査によると、日本の気候変動対策の政策決定過程においては、1990年から1992年及び1997年と共に、「国際的要因」が一番影響の強い要素であったと示されている。特に、1997年に国際的要因の効果はCOP 3会合の開催と日本が議長役であったことによって強化され、日本もEUと米国の上の「ブローカー」という役割を演じざるを得なかった(Kameyama,

場は維持しつつ、EU側に対する交渉力を強化し、EUから合意条項での譲歩と妥協を引き出すことに成功した。これらのことから、米国の議定書離脱以降の日本は、従来のコスト・ベネフィット分析では説明の難しい、特殊な立場にあったと言える。

S & Vの理論で言う「妨害者」であった日本が、米国の京都議定書離脱以降、EUと米国の対立を調整する仲介者⁵として振る舞うようになったのはなぜか。本稿では京都議定書関連の国際交渉において、日本が仲介者として関与するようになった経緯を明らかにした上で、S & Vによるコスト・ベネフィット分析枠組みに象徴的な国家利益という新たな要素を取り入れ、理論的整合性を向上させた。

2. 気候変動をめぐる日本の外交政策

2. 1 日本外交と国際環境問題

日本外交に関する研究は幾つかの側面から考察できる。まずは日本外交における「行動パターン様式とその変遷」である。第2に、日本外交が求める「国益」の内容を検討し、そして第3に日本外交の「範囲と課題」について考える。

日本の外交行動パターンを分析する際に、カルダーの「外圧・反応型モデル」(Reactive Model)が数多く論じられている⁶。外圧・反応型モデルでは、日本が首相によるリーダーシップの欠如や、自民党内派閥の軋轢と、国内要因の特殊性などを強調することで、日本外交は自主的な政策執行が不可能であると議論される⁷。しかし、理論の修正や分析対象の拡大により、日本が対外行動や外交政策の決定過程において、消極的もしくは外圧に反応しがちの特徴を抱えながらも、独自の外交政策を保有する可能性は払拭できないと考えられる。すなわち、戦後日本外交の行動パターンは、対米依存から自主路線への傾斜として要約されている。

第2に、日本外交における国益の中身をいかに理解するのかについて、リアリズ

2000年)。

⁵ 本稿では、理論上の役割を「」付きで表示し、実際に果たした役割は「」なしで表記している。すなわちここでは実際に日本が果たした仲介者としての行動を指している。

⁶ 須藤の分析によれば、日本の外交的行動パターンに関して、これまでの「外圧・反応型」から、「自主型」への転換の特徴が示されている(須藤、2007年、p. 193)。

⁷ 同前掲、p. 162。

ムの相対的利得を外交関係に直接に適用した事例研究はごく僅かであるが、外交的課題の拡大と複雑化や相対的利得に関する論議が活発となる可能性を否定できず、外交関係における日本の政策決定と行動はよりリアリズム的な発想、すなわち相対的利得に傾くと思われる⁸。しかし同時に、国内政治と経済などの要因や、異なる問題領域により国家利益の内容と意味をめぐる軋轢がさらに激化される状況を認識しなければならない。特に、環境分野では、多国間制度、いわゆるレジームの実行、国際環境の保全と経済的利得計算の間にバランスを取ろうとするなかで、国は政策選好を変えることにより、国益が再定義される可能性が示唆されている。

第3に、日本外交研究の「範囲と課題」については、理論アプローチの拡大と包括的な手法を取るにつれ、研究に当たる課題と政策分野が広がる⁹。従来、日米安保と同盟関係や、日米と日米韓経済貿易摩擦、または経済と市場分野における日本の地域統合政策などが多く研究されてきた。しかし今後においては、グローバリゼーションと民主化や、エネルギー開発に関する論争と国際生態環境の破壊問題などを含めた「非伝統的安全保障分野」が研究対象として包括され、個別の事例研究を通じて日本外交を理解する必要があるとされる。

以上を踏まえ、京都議定書締約後の気候変動に関する国際交渉では、日本側にとっての「強いかつ直接的な圧力」、すなわち外圧が存在していないことをまず明らかにする¹⁰。米国は気候変動に対し、当時議会の多数党であった共和党とブッシュ政権が消極的な姿勢を見せており、京都議定書の批准問題に対して否定的な発言を繰り返した。国際交渉が進められることにつれ、米国は気候変動に対して政策検討を熱心に行なっていたにもかかわらず、強い国内の反対に直面しながら、議定書に対して非常に消極的な態度を見せた。それに対して日本は、地球温暖化防止のための京都会議を主催し、京都議定書の採択、国内批准ないし正式発効を目指しており、米国に説得し続けた。それを受けて米国は、京都議定書を否定しながらも、京都議定書をめぐる国際交渉と進展をブロックしないという方針を打ち出した。従って、米国に与えられた圧力はそれほど明確的ではなかった。

⁸ 同前掲、p. 174。

⁹ 国家間権力の格差と相対的利得を重視するリアリズム、絶対的利得と国際的協力を重要視するリベラリズム及び規範と観念的な要素と外交政策の変化に焦点を合わせるコンストラクティヴィズムの視点から総合的に日本の外交を考察すると、分析内容の多元性と国内要因の重要性が共通的な傾向として捉われる。同前掲、p. 193。

¹⁰ ここでの「外圧」の定義について、「ある問題に対して国内に主要な対立があるとき、その問題に対し加えられる外からの影響力の企て」として理解する(田中、1989年)。

この背景を受け、日本は京都議定書を誕生させた京都会議の議長国であり、京都議定書の締結と発効への支持から、国内制度整備を促進し、米国離脱を対応したなどを鑑み、その外交姿勢は反応的ではなかった。90年代以降、米国が地球規模の問題に対する懸念を示したことに対し、日本は地球環境問題を適当な問題領域として見なし、国際貢献に大きく寄与できると認識している¹¹。

2. 2 気候変動における日本の外交政策

日本がGHGs排出大国の一員であり、EUや米国と共にGHGs排出の削減義務、中でも日本の場合は基準年から6%分の削減を京都議定書によって課されている。気候変動の解決がGHGsの削減方式として合意されるなかで、優れたエネルギー使用効率を持つ日本にとって、削減目標の達成は厳しい課題である。さらに日本にとって、米国が議定書に参加しないのであれば、柔軟性の持つ削減措置における最大の協力国を失うために、経済的コストが一層高くなってしまふ。また、日本が気候変動や環境保全の深刻さと重要性を重視するものの、必ずしも自国の危機、或いは最優先に解決すべき課題として捉えていなかった。自国の気候変動における脆弱性を低く見積もり、自国の生存や安全脅威として捉えないために、上記の枠組において「妨害者」に該当する。

しかしながら、気候変動の国際的協力枠組の継続と緩和するための対策の早期導入を否定しなかった。日本は実際に、気候変動規制交渉における「促進者」であるEU、及び「妨害者」に相当する一部の開発途上国と米国などの先進国の間にあって、中間的な立場を占めながら国際交渉を進めた。その理由は以下の通りに挙げる。

まず、日本は以前から気候変動を環境またはエネルギー分野の課題として認識していたが、京都会議の主催や国際交渉の経験を経て気候変動を次第に外交上の課題として捉えるようになった。気候変動交渉における日本の立場は、国際政治から外交政策的な利益を見つけ出せるか否かに依存するとされる¹²。次いで、2001年3月末の米国離脱を受けて日本は、長期的利益と環境分野での主導権を図るために、京都議定書を自ら手放せないと考えたからである。とはいえ、緊密かつ友好的な日米関係は依然日本にとって最も重要な外交的前提であり、日本が気候変動での国際的

¹¹ この点について、Kawashima(2000年、p. 39)、Miyaka(2004年、p. 74)によって分析されている。

¹² この点について、亀山によって指摘されている(Kameyama, 2003年)。

協調を求めながらも、交渉へのリーダーシップを取ろうとしていた¹³。

3. 国際気候交渉過程における日本の役割

3. 1 米国の枠組み離脱に対する外交的取り組み

3. 1. 1 米国の離脱と対米働きかけ

2001年ブッシュ政権が発足してからまもなく、米国は京都議定書に対して消極的な姿勢を取り始めた。ブッシュ大統領から3月13日に数名の共和党上院議員に宛てた書簡がその重要な意思表明である¹⁴。ブッシュ大統領は、中国やインドが参加しないことや、米国経済への悪影響と1997年7月米上院の「バード=ヘーゲル決議」などを理由として京都議定書に反対した¹⁵。

米国の京都議定書不支持の表明を受け、日本政府では外務大臣及び環境大臣が声明を発し、米国の動きが気候変動をめぐる交渉の進展に与える悪影響について懸念を表明した。3月29日に河野洋平外務大臣は、「米国の動きが気候変動交渉に与える影響を懸念する」と表明し、川口順子環境大臣は「ブッシュ大統領が京都議定書に反対である旨の発言について、私は大変憂慮する」と伝えた。米国の離脱表明は事前に日本側に通告されることがなく、ホワイト・ハウスと国務省の記者会見では京都議定書への不支持を一方向的に表明した。にもかかわらず、外務省と環境省ともに日米の同盟友好関係の重視に言及しつつ、京都議定書の発効と継続及び米国の締結を重要視しており、京都議定書をめぐる国家間交渉に参加するように外交的に働きかけを続けると発言した。

特に日本は、京都議定書を「過去10年間にわたる我々の努力であり」、「現在

¹³ 亀山は日本が気候変動でのリーダーシップを取るよりも国際的な調和(harmony)をより重視すると指摘しているが、筆者は両方重視の外交政策を推進してきたのではないかと考えている(Kameyama, 2001年)。

¹⁴ 書簡はチャック・ヘーゲル上院議員(共和党、ネブラスカ州)、ジェシー・ヘルムス上院議員(共和党、ノースカロライナ州)、ラリー・クレイグ上院議員(共和党、アイダホ州)とパット・ロバーツ上院議員(共和党、カンザス州)に宛てたものである。

¹⁵ ブッシュ政権は次の理由を挙げて京都議定書に反対した、まず、中国やインドなどの大きな人口を抱える国を含め世界の80%がコミットメントをしていない。また、米国の経済に極めて悪影響をもたらす。そして、上院での「バード=ヘーゲル決議」(95対0で採択)では、議定書が地球規模の気候変動に対処する手段として、不公平かつ効果的ではないとした。

唯一の選択肢である」とし、「発効に向けた熱意の喪失」、「京都議定書の放棄」を危惧していた。そのため米国に対し、「あらゆる機会」や「外交努力」を継続して国連気候変動枠組み条約第6回締約国会合の再開会合(COP6再開会合)で対応するよう働きかけを行う姿勢を示した¹⁶。日本政府は、3月末に米国から議定書不支持の意思を告げられてから、急遽外交ルートを通じて対米働きかけを行った¹⁷。

ブッシュ大統領の京都議定書不支持の声明に対し、森首相が直ちにブッシュ大統領に書簡を出し、京都議定書を支持しないとの米国の立場の表明が気候変動交渉に与える影響を強く懸念する旨を伝えた。また、米国がCOP6再開会合に参加し、日本と共に合意を模索することを希望すると述べた¹⁸。

4月4日に河野大臣は、気候変動を中心にパウエル米務長官と電話会談を行った。河野大臣がパウエル長官に対し、米国による議定書への不支持表明が気候変動に関する国際的取組に与える影響を強く懸念すると同時に、米国のリーダーシップに期待している多くの国を失望させている旨述べ、米国の京都議定書発効に向けた交渉への参加を強く希望すると発言した¹⁹。それに対し、パウエル長官から、日本の京都議定書に関する考えを理解できるが、議定書は米国の議会が受け入れておらず、米国の利益に資することもなく、かつ経済政策、エネルギー政策への影響が大きすぎるから、京都議定書を支持しないと述べた²⁰。この時点では、京都議定書の締結問題に対する日米間の認識は大きく隔たっており、日本側から米国に対する懸念及び不満がより明確な発言で表されていた。

4月4日から8日に、荒木清寛外務副大臣、西川太一郎経済産業大臣政務官、熊谷市雄環境大臣政務官によって結成した日本政府代表团と自見庄三郎議員によって引率した与党代表团が急遽訪米し、ホイットマン米国環境保護庁長官、エドソン国

¹⁶ 「気候変動枠組条約交渉に関する米国政府の発言について河野外務大臣談話」(2001年3月29日)と「米国の気候変動政策に関する川口環境大臣談話」(2001年3月29日)を参照。

¹⁷ 日本の、米国が京都議定書の不支持を声明した直後に、すなわち2001年3月から5月までの間に行われた対米働きかけについて、【表1】を参照。

¹⁸ 米国が強力なリーダーシップを発揮し、日米両国が地球環境問題に対して効果的に協力していくことを期待する、として説得を試みた。

¹⁹ また、河野大臣が米国が気候変動のみならず、地球規模の問題に対するリーダーシップを発揮することを期待し、世界の多くの国が長らく努力を重ねてきたこの問題について、米国が自国の政策を理由に、一瞬のうちに支持できないとの表明を行うことで国際社会を驚かせ、困惑させ、かつ強く失望させていることを理解して欲しい旨発言した。

²⁰ さらに、パウエル長官が、気候変動に対する政策の見直し作業を行っている段階で、新しいアイデアが出てくれば、日本とも協議すると説明した。外務省、「河野大臣とパウエル米務長官との電話会談」、2001年4月4日。

際経済担当次席大統領補佐官、アーミテージ国務副長官と下院議員 3 人と会談を行った。日本は、京都議定書を放棄することは地球温暖化に対する国際的な努力を大きく後退させることになることと訴え、米国が引き続き京都議定書の発効に向けた交渉に参加し、積極的に合意を模索するよう米国に働きかけた。また、2001年7月に予定されるCOP6再開会合に出席し、米国政府内の政策議論がどうなっているのかについて関係国と相談した上で発表してもらうように要請した²¹。なにしろ日本は、米国の不支持表明が気候変動に関する国際的な枠組みが危うくなることを懸念し、米国が京都枠組み内で行動することを実効性の確保として捉え、米国、EUと日本の三者で国際交渉を進める計画を立てた。

3. 1. 2 米欧間仲介者としての外交取組み

日本は、気候変動に対して自国への脅威としてそれほど捉えていなかったが、「科学的知見に基づいて温暖化の深刻な現状を認識し」、「京都議定書の意義に対して肯定的に受け止め」、「温暖化問題を早期に対応すべきである」などの価値観と問題意識をEUと共有している。そのため、日本による気候変動交渉における外交力の行使、国際的リーダーシップや国際貢献の発揮が期待されていた。しかし、日本はEUと同じように京都議定書枠組みの継続に支持を堅持しているものの、国内産業や経済的利害関係などにより、米国に近い立場で交渉を行っていた。日本が温暖化対策の導入により自国の経済利益の損失と京都議定書発効にもたらされる将来的利益と国際環境イニシアティブの獲得という利害損得の計算により、米国を交渉の枠組内に留めようとする立場を調整した。

EU側にとって、日本が米国と共通な交渉目標を有しながらも、京都議定書の維持を堅持しているため、当初から日本を積極的に巻き込もうとしていた。2001年4月9日から10日にかけて、EU訪問団が訪日し日本に働きかけをした。しかし日本は、米国参加の重要性を引き続き強調し、米国参加の可能性と必要性についてEU側の意見と対立となった。例えば、4月21日にニューヨークで開催された気候変動に関する非公式閣僚会合で、「米国の京都議定書の参加なくして利益を得る国は一つもない。議定書の枠内での米国参加が環境十全性を確保する上で極めて

²¹ それに対し米国政府からは、ブッシュ大統領が、地球温暖化問題の重要性は十分認識しているものの、京都議定書とは異なる手法により取り組むべきだと考え、京都議定書に対して、途上国が参加しないことと、米国経済に被害を与えることについて懸念をしている。また、米国代表は「COP6再開会合に米国の代表が必ず出席する」と述べた。

重要である」、「市場メカニズムなどの柔軟性措置に制約が課されている問題を解決することは米国参加のインセンティブになる」と発言し、米国参加問題への配慮をEU側に強く求めた²²。

その一方、川口大臣は4月22日から24日までワシントンを訪れ、国内では米国の意思表明が強い反響を呼んでおり、日本政府はこのことが国際交渉に与える悪影響を強く懸念していること、また参衆両院では米国の立場を大変遺憾とする決議が全会一致で可決されたことを説明した²³。日本は当時、比較的強硬な姿勢で米国を説得し、単なる経済発展にもたらす悪影響のみに目を向けず、環境コストと国際環境の改善に伴う経済的な効果と誘因も重視しなければならないと強調しながら米国に働きかけた。

また日欧間では、5月20日にCOP6会合の議長であるプロンクオランダ環境大臣は、成田空港近くのホテルで川口大臣と会談を行った²⁴。日本側から、「環境十全性の観点から米国の参加が極めて重要であり、米国に対して京都議定書の枠内に戻るよう、引き続き説得を続ける」及び、「EU側のフレキシビリティがどの程度まであるかは、今後の交渉にとって重要である」としてプロンク議長に伝えた。また日本は、2002年発効を目指して「最大限の努力を払う」とする方針を崩さず、最後まで米国参加の可能性に期待するとともに、EU側からの柔軟性と譲歩も求めようとした。要するにここでは、仲介者である日本が促進者のEUに対する働きかけを行い、柔軟性の持つ姿勢と妥協を要求した²⁵。

EUは6月14日にCOP6再開会合を控え、米国と首脳会談をスウェーデンのイエテボリで行った。京都議定書とその批准について双方は、「EUと米国が合

²² 柔軟性措置、所謂京都メカニズムは、京都議定書の削減目標を達成するために認められた措置であり、市場メカニズムを用いた費用対効果の高い排出削減に向けた地球規模の取組を可能にする制度となる。議定書第6条に基づく共同実施(JI)、議定書12条に基づくクリーン開発メカニズム(CDM)、議定書17条に基づく排出量取引(ET)が含まれる。

²³ 尚、米国が引続き交渉に参加し、日本と共に積極的に合意を模索するよう強く要請した。

²⁴ プロンク大臣は、5月16日から17日にパリで行なわれたOECD閣僚理事会及びOECD環境大臣会合に欠席した川口環境大臣と意見を調整するために来日した。

川口環境大臣は、2001年5月20日に成田会談で日本の対応について、「1に、京都議定書の2002年発効を目指して最大限努力するとの日本の方針に変わりはないこと。2に、環境十全性の観点から、米国の参加が極めて重要であること。3に、米国は提案を真剣に検討していること。そして、ハーグ、オタワで示されたUGのポジションに対して、EU側のフレキシビリティがどの程度あるかが、今後の交渉にとって重要であるとし、米国に対しては、京都議定書の枠内に戻るよう、引続き説得を続けること。最後に、COP6再開会とEU代表団に答えた(浜中、2006年、p. 83; 日本国会会議録を参考)。

意しないことに合意した」(agree to disagree)という結論を明確に認めた。京都議定書の実行を求めようとする立場において米国とすれ違っていた。

【表1】2001年3月から5月まで米国離脱声明前後に日本の対米働きかけ

日程	人物(日本)	人物(米国)	場所(手段)	内容
3.2-3.4	杳掛哲男環境副大臣	ホイットマン環境保護庁長官	G8環境大臣会合(イタリア)	COP6再開会合に向け建設的取組を要請
3.20~3.23	朝海和夫地球環境問題担当大使	ハンブレイ大使	UG会合(ニュージーランド)	米国のCOP6再開会合に向け積極的参加を要請
3.30	森喜朗首相	ブッシュ大統領	書簡にて	地球温暖化問題について日米協力・相談を今後も続けてほしい
3.30	柳井俊二駐米大使	ラーソン国務次官	申し入れ	略
4.4.	河野洋平外務大臣	パウエル国務長官	電話会談	UG(アンブレラ・グループ)諸国、京都議定書を最大限尊重すると認識
4.4.~4.8	熊谷市雄環境大臣政務官	米政府関係者	ワシントン	環境省庁の参加者と訪米し、与党三党の議員と共に、政府・与党代表団として米国に働きかけを行う
4.4	平沼赳夫経済産業大臣	リンゼー経済担当大統領補佐官、エヴァンス商務長官、エイブラハムエネルギー長官		書簡にて(略)
4.4~4.8	日本政府代表団、与党代表団が訪米	ホイットマン長官、アーミテージ国務省副長官、エドソンNSC国際経済担当次席大統領補佐官、オルバー下院議員、ノレンバーグ下院議員、ブレナー下院議員		強い懸念を伝え、議定書の発効に向け交渉に参加するよう要請

4. 21	川口順子環境大臣	略	気候変動に関する非公式閣僚会合(ニューヨーク)	米国の京都議定書不支持表明を強く懸念。米国の参加が重要、枠内での提案と合意を模索
4. 22~4. 24	川口順子環境大臣	リンゼー補佐官、ホイットマン長官、アーミテージ副長官、グレイグ上院議員	ワシントン	懸念を伝え、引き続き交渉に参加し京都議定書の発効に向けた合意を模索するよう
5. 16~5. 17	風間昶環境副大臣	ブリル国務次官補代表	OECD環境大臣会合(パリ)	気候変動政策の早期検討について働きかけ
5. 30~5. 31	与党三幹事長(山崎拓幹事長ら)	オニール財務長官、リンゼイ補佐官、デムーズ会長、ハーバード委員長、アーミテージ副長官と会談		来る日米首脳会談で京都議定書問題を議題に取り上げるよう申し入れ。

(出典：筆者作成)

その後、6月30日に行われた日米首脳会談の場でも気候変動及び京都議定書の発効を取り上げた。小泉首相から、「環境は内閣の最優先政策の一つであり、温暖化への対処について米国と協力しながら、EUと世界と一緒に協力して行けるようにしたい、その際、京都議定書の『精神』が重要であり、(中略)日米で緊密に協力して取り組めばより実効的なものができ、世界が裨益する」と述べ、日米政府間ハイレベル協議の開始を提案した。

小泉首相は米国訪問の後に、7月2日にイギリスを訪問しブレア首相に「できる限り米国と一緒にハイレベルで話し合いをさせたい」旨述べた。次に、7月4日に小泉首相はフランスを訪問し、シラク大統領とジョスパン首相に対し、京都議定書問題について日米欧三者協力ができるよう働きかけた。小泉首相が「何とか米国と協力することができないだろうか。まだ時間があるからあきらめることは早い、京都議定書の『精神』を活かす道を探したい。とにかく米国を参加させることが京都議定書の精神を実現する上でもより実効性のあるものになるので、最後まで努力を続けて行きたい」旨述べた²⁶。

²⁶ 小泉首相はフランスを訪問し、シラク大統領とジョスパン首相に対し、京都議定書問題について日米欧三者協力ができるよう働きかけた。ジョスパン首相は「京都議定書のコミットメントを放棄することになってはいけない。COP6ボン再開会合で米国との話し合いを見て行きたい」と対応した。また、シラク大統領から、ブッシュ大統領は環境問題の重

日本は2001年半ばの時点で、米国の離脱に対するEUの強い懸念を受け、日米欧の協力を望みながら、米国の復帰を続けて求めようとしてきた。京都議定書の目標と手段並びにその発効を支持する立場であったにもかかわらず、議定書の実効性に関心を大きく払い、「すべての国が一つのルールのもとで行動することが重要である」と強調しながら米国を巻き込もうとする姿勢を崩さなかった²⁷。

3. 2 京都議定書の発効に向けた国際交渉と日本の役割

1998年11月に開催されたCOP4会合において、COP6会合までに京都議定書の運用に関する細則を合意するよう定めた『ブエノスアイレス行動計画(BAPA)』が採択された。COP4会合では、「京都メカニズムの原則、手続き、指針」、「吸収源問題²⁸」、「議定書の遵守システム」、及び「途上国の参加問題と自主的約束問題」が議論の焦点となり、特に米国は、途上国の意味ある参加を自国議定書批准の前提条件とし、途上国との対立が明白的であった²⁹。

特に、吸収源問題では、EUとUG諸国の間に対立をしていた。日本はUGの一員として、GHGsを1990年比で6%の削減負担を実質的に減らすために、吸収源に関する議論にこだわっており、森林管理、土地利用などによる吸収の形で算入が認められる実際の排出削減の幅を小さくすることを狙っていた³⁰。それに対しEU側は、GHGsの実質的削減が重要であるという理由で反対した。しかし、その後米国のブッシュ政権による京都議定書の不支持が大きく懸念されていたなかで、議定書の正式発効をさせるにはロシアと日本の参加が不可欠となり、EU、ロシア

要性について理解を深めてきたが、国内的に難しい問題を抱えているようであること、フランスを含めてEU諸国は、京都議定書批准の意向は極めて強く、米国の都合で安易に自分たちの態度を変えていくことはないコメントした。

²⁷ 7月13日に初の気候変動に関する日米ハイレベル会合がワシントンで開催された。川口大臣から、「日本としては京都議定書が重要である」、「実効性のある地球温暖化対策を進めるためには、すべての国が一つのルールの下で行動することが重要であり、京都議定書の『精神』を尊重するような国際合意を追求すべきである」、「米国の重視するメカニズムの活用を図ると共に、他の国際条約の先例となり得る観点から、COP6再開会合で行われる京都メカニズムの運用ルールや遵守制度などの議論に米国も積極的に参加すべきこと」、「環境にとって重要な年である2002年を控え、早急に協議の成果をあげる必要がある」と米国側に伝えた。

²⁸ 「吸収源」(sink)とは、大気中の炭素を吸収することによって炭素を除去する森林やその他の生態系を指す。京都議定書では、1990年以降に行われる一部の人為的な吸収源活動から生じた吸収量が付属書I国の削減義務の達成として算入できると定められている。

²⁹ COP4会合の詳細について、浜中(2006年、pp.15-19)を参照。

³⁰ この点について、大木(2007年)に参照。

と日本の間で吸収源問題をめぐる利害対決がさらに激しくなった。結局のところ、京都議定書は『ボン政治合意』の締結によって保たれたが、EUが日本やロシア、カナダなどの国に対する譲歩は、実質的に京都議定書による気候変動緩和の実効性を弱めてしまうとされている³¹。

2001年7月のCOP6再開会合において、吸収源問題に関して、UGの日本、カナダとオーストラリアの三ヶ国は、京都議定書第三条4項の活動としての森林管理について、各国固有の事情または削減目標達成に必要な努力などを考案し、政治的交渉によって国別の吸収源認可の上限値を設けようと提案した。それを受け、7月20日に「吸収源に関する小グループ会合」が構成され、日本が森林管理による上限値として1300万トン炭素/年を提案した³²。政治折衝の結果としては、EUの譲歩により、日本とロシアが提案通りに上限値を確保することができた³³。

COP6再開会合で採択された『ボン政治合意』では、日本とEU、UG諸国、途上国間で妥協し合った結果がまとめられた。吸収源問題における日本の立場が認められ、上限枠が提案通りに設定され、6%の排出削減義務のうち約3.9%削減分が確保された。日本国内では依然削減目標の達成が疑問視されていたが、柔軟性措置に関する量的活用への制限を回避することにある程度成功し、米国が交渉枠組に復帰しないながらも、2002年までの発効に向けたモメンタムが高まった³⁴。この合意も、実に崩壊しつつあった京都枠組に歯止めをかける役割を果たし、発効への道を開いた。

11月のCOP7マラケシュ会合において、ロシアは上限値の1763万トン炭素/年が不足であると主張し、各国の間に論争の対象になった。ロシアは吸収源問題で「森林管理による獲得吸収量の上限値を増やす」と主張したことに応じ、日本がそれを支持した。EUがロシアの早期国内批准を求めたために大きな譲歩を与え、最終的に上限値を年間3300万トン炭素/年として合意した。

³¹ この評価について、Barrett(2003年)の分析に参照した。

³² アルゼンチンのラウル・エストラーダ大使が小グループ会合の議長となり、京都議定書第3条4項の森林経営と共同実施の吸収源活動全体に7500万トン炭素/年の上限を設定し、割合率を適用することなく、国別に割り当てる上限値を別途に設けている。国別割り当てる上限値を設けることによって、吸収源小グループ会合の取りまとめ案を合意させた。

³³ 追加的吸収源活動(京都議定書第3条第4項)による森林経営のクレジットのうち、認められた相殺分の残り及び共同実施削減分(JI)の合計の上限(LULUCF利用上限)において、フランスの0.88、ドイツの1.24、オランダの0.01に対し、ロシアは17.63、日本は13.00、カナダは12.00として認められた(単位: Mt-炭素/年)。

³⁴ 日本経団連などが強く懸念を表明しており、削減義務を負わない開発途上国、特にインド、中国及び米国の積極的な参加が日本の産業界によって要求された。

一方、川口大臣は、実効性のある形で運用する観点が非常に重要であるとし、柔軟性の持つ議定書の運用細則を強調し、また米国や自国内産業界に対して配慮を払っていた³⁵。要するに、京都議定書から事実上離脱している米国に配慮した形で、GHGsの削減目標を遵守しないとしても、京都メカニズム参加資格が与えられ、米国を引き続き京都枠組みに留めようとする戦略として考えられる。

COP7では、「京都メカニズム運用規則(参加資格)」と「遵守問題」に関しては、EU諸国、UG、途上国の間に妥協がつかず、合意は最終的にも政治決着に持ち込まれた³⁶。会合の最後の閣僚レベル交渉には日本の提案と調整に基づき、遵守問題を京都メカニズム参加資格と直接結びつかない表現で細かい法的文書の調整を行ったうえ、『マラケシュ・アコード』が合意された。日本は、マラケシュ合意の完成に大きく寄与したが、ロシアと日本の国内批准が期されていたために吸収源問題と京都メカニズム参加問題でEUから大幅な譲歩を引き出した。このことから、日本によって京都枠組みの実効性が実質的に損なわれたと国際的に批判されていた。

京都議定書締約後の発効に向け、日本の目標はいくつまとめられる。まず、京都議定書に対して曖昧な立場を示しながら米国を交渉の枠組みに取り戻すこと。次に、枠組自体の継続と議定書の保留においてEUに近い立場で交渉のリーダーシップを図ること。そして、自国のGHGs削減義務を軽減するために柔軟性措置をめぐって交渉諸国から妥協を得ること、という三つを挙げる。

4. 国際気候変動交渉をめぐる日本の立場と「象徴的国益」

4. 1 国際気候変動交渉をめぐる日本の立場

米国の議定書離脱以降の日本は、その実際に取った外交行動から見て、米欧間の仲介者であった。同時に日本は、京都議定書を擁護し、利害損得の計算により国益を保護する交渉国であり、時にはEU、時には米国と歩調を合わせた。例えば経済への影響に対しては、GHGsの排出削減による自国経済への損失を強く懸念し、

³⁵ 平成13年11月22日、第151回国会参議院環境委員会にて藤木洋子委員と川口順子環境大臣の質疑及び答弁内容を参照。

³⁶ 日本は、「第三者締約国による実施上の問題提起」、「排出枠移転停止の回復手続」、「上訴」、「議定書第5、7条遵守行動計画」についてEU側に一括解決案、いわゆる「ジャパン・パッケージ」を提示した。それに応じ、EUとUGは包括的合意に達した(大倉、pp. 132-137)。

米国と共に同様途上国の参加を強く要求した。また「吸収源」問題では、森林管理による二酸化炭素吸収量が削減量に計上されるようEUに主張し、これを認めさせた。米国の参加問題では、米国を枠組みに復帰させるため、様々な働きかけを行った。

日本は自国の「仲介役」や「橋渡し役」、「環境イニシアティブ」といった立場を強調したが、これは吸収源などの問題で、仲介者という立場により自国の交渉力を強化し、EUから妥協を引き出そうとしたためである。この努力の背景には、米国参加問題を解決するための日本のベスト・シナリオが、(1)国際交渉の維持、(2)すべての交渉国の参加、の二つを達成することであり、離脱者抜きでの批准をセカンド・ベストのシナリオとして捉えていたことが挙げられる³⁷。

4. 2 日本の立場と「象徴的国益」への重視

米国の京都議定書離脱前には「米国と歩調を合わせて議定書の発効を目指すこと」であった日本の目標は、米国の離脱後多様化した。これらは大きく分けて四つあり、第1に、「日本の外交的なリーダーシップ及び環境イニシアティブの発揮」、第2に、「国際貢献の推進と評価の獲得」、第3に、「米国と途上国参加の促進」、第4に「京都議定書の『価値』と『精神』の強調」である。このことから日本政府は、京都議定書を環境や経済というよりも外交上の課題として捉えていたことが分かる。これらの目標を達成するには、コスト・ベネフィット分析が不可欠である。しかし、経済学的な要素に加え、「象徴的な国益」の存在も重要である。

日本が京都議定書の維持に積極的だったのは、環境分野のイニシアティブと国際貢献及び外交リーダーシップという象徴的な国益を追求することで、経済的不利をある程度緩和できたからである。こうした見込みがあったからこそ、日本は米欧間の仲介者として積極的に役割を果たしたのである。

5. 結び

これまでに紹介してきたように、米国の京都議定書離脱以降の日本の行動は、S

³⁷ 2001年7月16日に、川口環境大臣はCOP6再開会合を控え、内外記者会見で「米国が参加することがベスト・シナリオであり、米国抜きで発効させたり、米国の参加を長期間待つことは次善の策(セカンドベスト)に過ぎない」と発言した。

&Vの枠組みで言う「妨害者」に分類できない。日本は前述のUG諸国の一員であり、気候変動問題を必ずしも自国の存亡に関わる最優先課題として捉えていなかった。しかし米国の離脱問題を機に、日本は環境分野での主導権という象徴的な利益の獲得を目指し、気候変動に関する国際協力枠組の継続と対策の早期導入に注力するようになった。このようにして「妨害者」である日本は、気候変動問題における仲介者という立場を確立していったのである。

国際環境規制を対象とした国際政治学の研究では、国家間利害関係の調整や、国内コスト・ベネフィットを分析するほか、「価値観」や「主導権」といった主観的な尺度が重要である。「物理的な利害関係」と「象徴的な利益」が並存することが、日本環境外交の特徴の一つとして位置付けられる。

<参考文献>

日本語文献

- ・久保文明(1999)、「地球温暖化問題」、『アエラ・ムック(新国際関係学がわかる)』、朝日新聞社、pp. 91-95.
- ・_____ (2008)、「G・W・ブッシュ政権の環境保護政策—地球温暖化問題を中心に」、『国際問題』572、pp. 33-45.
- ・大木浩(2007)、『きれいな地球は日本から—環境外交と国際会議』、原書房、p. 126.
- ・須藤季夫(2007)、『国家の対外行動』、東京大学出版会、第7章.
- ・関谷毅史(2006)、「第2章：解けなかった多次元方程式—運用ルール交渉の難航」、浜中裕徳編著『京都議定書をめぐる国際交渉：COP3以降の交渉経緯』、慶應義塾大学出版会、pp. 23-58.
- ・高橋康夫(2006)、「第3章：米国の離脱と歴史的合意—《ボン合意》に向けた国際交渉」、浜中裕徳編著『京都議定書をめぐる国際交渉：COP3以降の交渉経緯』、慶應義塾大学出版会、pp. 59-112.
- ・田中明彦(1989)、「日本外交と国内政治の連関—外圧の政治学」、『国際問題』348、pp. 23-24.

英語文献

- ・Barrett, S. & Stavins, R. (2003), "Increasing Participation and Compliance in International Climate Change Agreements", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 3(4), pp. 371-372.
- ・Calder, K. E. (1988), "Review: Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State", *World Politics*, 40(4), pp. 517-541.
- ・Kawashima, Y. (2000), "Japan's decision-making about climate change problems: comparative study of decisions in 1990 and in 1997", *Environmental Economics &*

Policy Studies, 3(1), pp. 29-57.

- _____(2001), “Japan and Climate Change: Responses and Explanations” , *Energy & Environment*, 12(2&3), pp. 167-179.
- _____(2002), “Climate Change and Japan” , *Asia-Pacific Review*, 9(1), 33-44.
- _____(2003), “Climate Change as Japanese Foreign Policy: from Reactive to Proactive” , in P. G. Harris (Ed.), *Global Warming and East Asia: the Domestic and International Politics of Climate Change* (pp. 135-151). London: Routledge, pp. 136-137, 150.
- Matsumura, H. (2000), *Japan and the Kyoto Protocol: Conditions for Ratification*. London: Royal Institute of International Affairs, p. 5.
- Isao, Miyaoka (2004), “Japan’ s Conciliation of the United States in the Climate Change Negotiations” , *International Relations of the Asia-Pacific*, 4, p. 78.
- Schreurs, M. A. (2002), *Environmental Politics in Japan, Germany and the United States*, Cambridge University Press, Ch7.
- Sprinz, D., & Vahtoranta, T. (1994), “The Interest-Based Explanation of International Environmental Policy” , *International Organization*, 48(1), p. 81

論文投稿日：2009年10月8日 / 審査開始日：2009年10月19日

審査完了日：2009年11月18日 / 掲載決定日：2009年12月4日