

気候変動問題への対処を目的とした 次期国際枠組みに関する一考察

2008年2月

独立行政法人国立環境研究所 亀山 康子

龍谷大学

高村 ゆかり

本ペーパーは、気候変動問題に国際的に取り組んでいくための2013年以降の国際枠組みに関する考察である。検討にあたっては、環境省地球環境研究総合推進費H-064「気候変動に対処するための国際合意構築に関する研究」等の研究活動の成果をふまえているが、内容に関する責任は筆者ら個人のみに帰するものであり、所属機関等組織の見解ではない。

目次：	ページ
サマリー 次期枠組みに関する提言	3
I. はじめに：本ペーパーの位置づけ	5
I I. 次期国際枠組みを規定する項目の検討	6
1. 国際枠組みを構成する要素	6
2. 次期枠組みにおける「参加」に関する検討	7
3. 次期枠組みにおける「各国の約束」に関する検討	11
4. 国際枠組みの評価指標	14
I I I. 2013 年以降の次期国際枠組みのあり方	16
1. 長期目標	16
2. 先進国の排出抑制に関する約束	16
3. 途上国の排出抑制に関する約束	18
4. 排出抑制約束以外の要素	21
I V. 次期国際枠組みを巡る国際情勢	25
1. 米国	25
2. EU	26
3. 途上国	26
4. 日本	27

サマリー

本ペーパーでは、気候変動問題に対処するための次期枠組みを議論するにあたり、昨今の国際交渉の進展をふまえ、以下の点、すなわち、

- (1) 長期的には、2050 年で現在の世界の排出量に比して少なくとも半減する、というハイリゲンダム・サミットで表明された日本の政策表明に沿うものであること。
- (2) ハイリゲンダム・サミット等での政治合意に基づき、最終的には気候変動枠組条約のもとで枠組みに合意すること、そして、その合意の形成に G8 として貢献すること。
- (3) ハイリゲンダム・サミットとバリ会合での合意は、2009 年 12 月の COP15 での合意をめざすものであり、こうしたタイミングでの枠組みの合意が可能なものであること。

を基本前提に、今後の国際交渉において机上に載せることができる現実的な提案を提示することを目指して作成したものである。

本ペーパーが提案する次期枠組みは、(1) 長期目標+(2) 先進国の排出数量目標に関する約束+(3) 途上国の新たな約束+(4) 約束以外の要素 で構成される。

- (1) 長期目標：IPCC 第 4 次評価報告書（AR4）等で得られた知見をふまえ、世界が目指すべき究極目標（気温上昇及び大気中温室効果ガス濃度）、究極目標到達に必要な 2050 年時点での全球レベルでの長期排出量目標について、政府間でビジョンを共有し、その目標に至るために最低限度達成しておくべき全球レベルでの 2020 年目標の幅について認識を共有する。
- (2) 先進国の約束：2020 年前後の排出量（絶対量）削減目標の達成を約束する。基本的な構造は京都議定書を維持する。排出量削減目標の設定においては、(1)で認識された地球全体の排出許容量をふまえて、各国での削減ポテンシャルや限界削減費用に関する各種研究成果、および支払い能力等の指標を十分に検討に織り込むこととする。
- (3) 途上国の約束：下記の 2 段階の約束を設定する。全体として(1)で認識された地球全体の排出許可量をふまえて水準を検討する。

約束 A：全ての途上国は、国家政策の中に自主的に緩和策を入れ込む（SD-PAM）。この緩和策は、国全体あるいは特定セクターにおける、排出量（絶対量あるいは原単位）目標あるいは政策・措置の導入を約束するものとする。コミットメントの際にはそれらの実施が環境保全性、費用効果性および実現可能性の観点から適切であることを説明する文書の提出をもって決定し、目標年にはその達成状況につきレビューが実施され、実情に沿った遵守措置が適用される。

約束 B：上記 A に加え、ある程度以上の排出規模を有する特定産業（鉄鋼、セメント、アルミ等）を有するすべての国は、特定産業別に原単位別目標あるいはそれに準じた目標を設定する。この約束は法的拘束力を有し、目標年に達成できない場合には罰則措置が講じられる。

- (4) 約束以外の要素：上記(2)と(3)の実施にあたっては、実現を促進するために、下記の要素について適切と考えられる制度を構築する。

①炭素市場：先進国の約束における絶対排出量に関する削減目標の設定においては、現行の京都議定書の下での制度の維持を基本とし、国際排出量取引やクリーン開発メカニズム（CDM）等の継続を前提条件として検討する。

②技術移転：途上国の約束への合意にインセンティブを付与するために、次期枠組みに合意し、

先駆的な約束を設定した途上国に対して優先的に技術移転・普及に関する情報や協力が得られる技術支援ネットワークを創設する。

- ③資金的支援：途上国の約束への合意および実施にインセンティブを付与するために、より先駆的な約束を設定、あるいは約束を十分に達成した途上国に対して資金を供与する制度を構築する。
- ④適応策：途上国の約束への合意を促進するために、適応策に関して現在気候変動枠組条約および京都議定書の下で進展しつつある制度の中で支援の規模（質的、量的）を拡充する。
- ⑤土地・土地利用変化・森林の取り扱い：途上国における森林伐採防止（REDD）・森林保全支援のための新たな制度を構築する。

上記に示された制度は、

- (1)にて長期目標に対して真摯に取り組むことで環境保全性を担保し、
- (2)および(3)の検討過程において各国の削減ポテンシャル・限界削減費用について十分な意見交換を行うことで、費用効果的な政策の位置づけを洗い出し、なおかつ、排出量取引制度をはじめとする炭素市場の継続的利用により世界全体で費用効果的な対策が促進されることが期待され、
- (2)および(3)の検討過程において衡平性が認められる手続きで進められることを担保し、レジーム全体を、現行制度を発展する形で合意できる範囲に収めることで、制度的効率性及び合意可能性を担保していると判断される。

I. はじめに：本ペーパーの位置づけ

気候変動問題への対処を目的として気候変動枠組条約の下に位置づけられた京都議定書には、先進国をはじめとする附属書 I 国に対して、2008-2012 年の 5 年間（第一約束期間）、各々附属書 B に記載された排出量以内に抑えることが義務づけられている。しかし、第一約束期間が終了する 2012 年より後の排出抑制については、京都議定書にも気候変動枠組条約にも具体的な規定がないこともあり、2013 年以降いかなる国際枠組みで取り組んでいくべきかに関して、国際的な議論を始める必要性が高まった。いわゆる「次期枠組み」あるいは「ポスト京都」などと呼ばれている問題である。この問題に対処するために、京都議定書の下では、2005 年に開催された第 1 回締約国会合（CMP1）にて、第 2 約束期間の排出削減目標に関する政府間協議の開催が合意され、2006 年からアドホック作業部会（AWG）を立ち上げて協議を進めている。また、気候変動枠組条約の下では、2007 年に開催された第 13 回締約国会議（COP13、バリ会合）にてバリ行動計画を採択し、新たな AWG を設置し、長期的協力に関する政府間協議を開始することになった。これら 2 つの AWG は、ともに、2009 年での合意を目指して議論することになった。

他方、2007 年に公表された気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第 4 次評価報告書（AR4）は、気候変動に関する科学的知見が、本問題の重大さ及び緊急性を改めて示したものとなった。気候変動の影響がすでに出始めているといった点や、究極的超長期目標と中長期の目標との関連性などが明らかになり始め、国際世論の気候変動に関する関心を一層高めることになった。

その結果として、「気候変動枠組条約の下での政府間交渉」というフォーラムの外でも、気候変動問題に関する多様な対話が形成されるようになった。2005 年にイギリスにて開催された G8 グレンイーグルスサミットでは、気候変動を最重要課題の一つとして位置づけられ、2008 年 7 月に洞爺湖で開催される G8 でとりまとめとなる気候変動プロセスが立ち上げられた。その結果、2006 年、2007 年と G8 で気候変動が各国首脳により協議されることになった。国連においても、2007 年 4 月、国連安全保障理事会で初めて気候変動問題が取り上げられ、同 9 月下旬には気候変動に関する国連特別総会が開催された。その他、アジア太平洋経済協力（APEC）、あるいは米国主催の「地球温暖化ガスの排出削減の長期目標設定を目指す主要排出国会議」（MEM）など極めて多様な政治的フォーラムで気候変動問題が取り上げられている。

こうした状況において、2008 年に G8 サミットを主催する日本が、気候変動に対処する次期枠組みの交渉においてどのような役割を演じ、リーダーシップを発揮できるかに、国内外において大きく注目が集まっている。こうした交渉において日本が果たす役割、行うインプットを考えるにあたっては、これまでの G8 における議論と合意の蓄積と、米国も含めて合意された COP13 での合意の到達点をふまえる必要がある。さらには、前安部内閣のもとで発表され、現福田総理が 2008 年 1 月のダボス会議にて推進を表明した 2050 年長期目標およびその目標達成に向けた諸要素も、次期枠組みに関する日本の政策の大筋の方向性として掲げ続けておくべき前提条件である。そうした観点から、本ペーパーは、以下の点を基本的前提として作成されている。

- (1) 長期的には、2050 年で現在の世界の排出量に比して少なくとも半減する、というハイリゲンダム・サミットで表明された日本の政策表明に沿うものであること。
- (2) ハイリゲンダム・サミット等での政治合意に基づき、最終的には気候変動枠組条約のもとで枠組みに合意すること、そして、その合意の形成に G8 として貢献すること。
- (3) ハイリゲンダム・サミットとバリ会合での合意は、2009 年 12 月の COP15 での合意をめざすものであり、こうしたタイミングでの枠組みの合意が可能なものであること。

I I. 次期国際枠組みを規定する項目の検討

1. 国際枠組みを構成する要素

気候変動への対処を目的とした 2013 年以降の国際枠組み（以下、次期枠組み）を構成する要素として、IPCC AR4 では、次の 5 つを挙げている：(1) 長期目標、(2) 参加、(3) 行動、(4) 制度的要素、及び遵守手続き¹、(5) その他要素²。

これらのうち、特に各国の約束（commitment）にかかわる(2)と(3)は、以下の節でさらに議論を深める。

(1) 長期目標とは、最終的にいかなる水準の気候変動を目指すか、という観点である。目標の対象としては以下の 3 種類が議論されており、対象によって、「長期」が示している年代は異なってくる。（図 1）

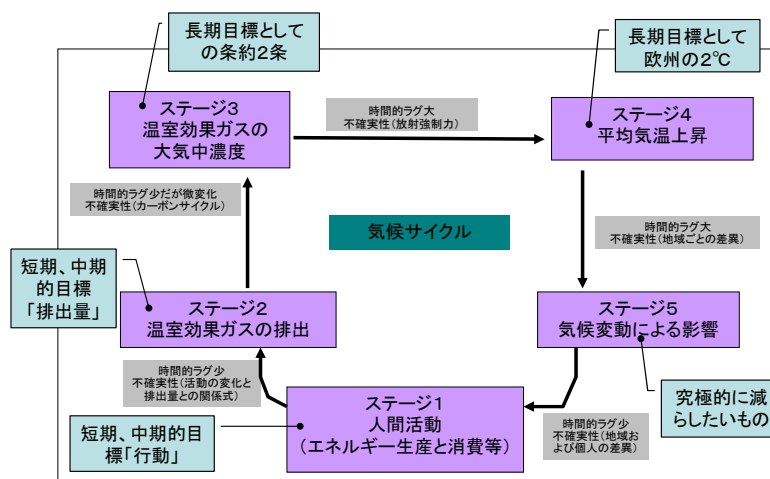
① 気温上昇幅：「産業革命前比で気温上昇幅を 2℃以内に設定」といったタイプの目標。欧州はこのタイプの目標で長期目標を提示している。

② 大気中温室効果ガス（GHG）濃度：「GHG 濃度 550ppm に安定化」といったタイプの目標。気候変動枠組条約 2 条の究極目標はこのタイプの目標が採用されている。

③ 温室効果ガス排出量：「地球全体の排出量を 2050 年までに現行より半減」といったタイプの目標。G8 にて議論されている。メッセージが伝わりやすい反面、この目標だけでは最終的な安定化水準を決めることができないため、究極目標と短期目標のつなぎの目標と位置づけられる。

気候変動枠組条約が採択された 1992 年時点では、2 条に②のような目標は掲げられたものの、具体的にそのレベルを国際的に合意することは困難であった。しかし、今日では、IPCC 等による科学的知見の集積もあり、政府間で一つのレベルを合意することは困難であるとしても、一定の幅について共通認識を持つことは必要かつ可能である、という考えが広がっている。

（図1）どこを約束の対象とするのか？多様な目標の相互関係



（出典）Pershing and Tudela (2003)を元に著者加筆

¹ 現行制度との関係、情報共有のための制度等。遵守に関する手続きについては、促進的手続きと罰則的手続きに分けられ、行動（約束）の帰結として行動の性質に影響を及ぼす。

² 条約における原則や前文にあたる部分等。

2. 次期枠組みにおける「参加」に関する分析

本ペーパーにおいて、参加とは、当該制度に合意し締約国となることである。

次期枠組みにおいて、いかなる国が削減努力に加わるべきか、どのタイミングでどのような削減努力を行うべきか、という点で必要とされる「参加」の規模と必要性の度合いは、国際社会が目指す長期目標の水準によって大きく左右される。しかし、温暖化抑制のために「2050年に50%削減」といった規模で世界の排出量を削減するためには、現在の排出規模、今後の排出の見通しに照らして、米国や一部の主要排出途上国が排出削減の努力を進めなければ達成困難であると考えられる。そうした観点から、「参加」に関わって議論する観点として以下の4つがある。

- (1) どの途上国の参加を求めるのか？
- (2) 途上国の参加を促すための約束の差異化の方法
- (3) 参加のためのインセンティブ
- (4) 米国の参加について

なお、本ペーパーでは、「参加」を次のように定義づける。(i)本ペーパーの議論の対象であるCOP下で合意される国際制度の締約国となり、かつ、(ii)当該合意において実質的に排出抑制が実現すること。例えば現在の米国のように京都議定書を批准していなくても州レベルで排出量取引制度が実現している国（(i)の要件欠如）や、途上国のように京都議定書を批准していても排出抑制が約束されていない国（(ii)の要件欠如）は、本資料では「参加している」とは呼ばないこととする。この定義は(5)にて再考される。

(1) どの途上国の参加を求めるのか？

途上国の参加を促すといっても、どの途上国の参加を目指すかによってアプローチは異なる。

① 絶対排出量の多い国（中国、インド）の参加を促す場合

少ない国の参加のみによって絶対的な排出量の多くをカバーできる利点がある。バーター取引的な交渉を進めやすい、各途上国の個別事情を配慮しやすい、といった利点がある。その反面、現在のCOPのような国連の下での交渉では、途上国はG77+中国というグループでポジションを調整して先進国と対峙するため、現行の非附属書Iというグループの中から特定の国を抜き出すのは交渉プロセス上、あるいは制度上困難という課題がある。また、一人当たりGDP等経済的ゆたかさの観点から見ると、シンガポール等、個々の絶対排出量は少なくともインドなどよりも先に気候変動対策を実施しうる経済的・政策実施能力を持ち合わせている国があり、これらの国を見逃しても中国やインドを先にコミットさせるための正当性が求められる。

② 経済水準が比較的高い途上国から参加を求める場合

一人当たりGDP等の指標を用いて現在の非附属書Iグループを2つないし3つのグループに分け、それぞれのグループに異なる約束を求めるという方法で、マルチステージ等、欧州の研究チームによる提案の多くにこのアプローチが採用されている。COPの中で交渉する場合には、こちらの方が、少なくとも手続き的には検討しやすい。卒業条項を入れ込む等の方法により、比較的ゆたかな途上国から参加を求めることは公平性の観点から理にかなう。その反面、中国やインドなどの大排出国の参加は遅れ、実質的な削減量がどれほどになるのかが課題となる。

なお、「途上国グループ」（現在の非附属書I国）のメンバーが固定化しないよう、卒業条項などを次期枠組みの中に組み込む必要があるが、その卒業の順番は、上記の公平性の観点から、経済水準が高い国の順となることが想定される。

(2) 途上国の参加を促すための約束の差異化の方法

途上国の参加を求める場合には、途上国が実施可能な約束であること、途上国にとって参加がなんらかの形でメリットと認識されること、そして先進国の約束と比べて衡平であると感じられることが要件として求められる。この3点から検討すると、約束の差異化は途上国の参加にとって重要な観点となる。

約束の差異化の方法としては、次の2種類が考えられる。

①先進国と同一のタイプの約束を途上国にも設定した上で、途上国に対しては、先進国よりも緩めの数値を目標値として与える。あるいは、途上国の約束の目標達成年次を先進国よりも遅らせる。

この場合は、先進国と同一の構造の約束を途上国が実施するに足るキャパシティがあるかどうか課題となる。例えば先進国がキャップ&トレード型となった場合、途上国には緩めのキャップを定めることになるが、そもそも当該途上国からの毎年の排出量を先進国と同じ精度で監視できるのか、という問題がある。他方、途上国のキャパシティに合わせて全体の約束の水準を下げると、先進国の約束は現行のものから後退したものとなりかねない。

オゾン層保護を目的としたモントリオール議定書では、目標達成年次を遅らせるという方法を採用している。しかし、温暖化の場合、(イ)目標年の遅延は温暖化対策自体の遅延にもつながりかねない、(ロ)先進国が2013年以降も「約束期間」という概念を用いて排出量取引制度を利用し続ける場合には、目標年がずれてしまうと地球全体の排出枠が管理しづらくなる、という問題が生じる。

②先進国と異なるタイプの約束を途上国に設定する。

この場合には、先進国の制度と途上国の制度が相互に整合性を持つことが重要となる。例えば、先進国で国際排出量取引制度が廃止されることになった場合、炭素クレジットの売買が滞るため、途上国でCDMを活性化させるといったタイプの約束を途上国に求めるのは困難になると予想される。また、今後、途上国の中で比較的経済発展が進んだ国から「卒業」していくことが求められることが想定される中、卒業したとたんにまったく違うタイプの約束に直面するのは困難かも知れない、という課題が残される。

(3) 参加のためのインセンティブ

とりわけ途上国の参加のためには、参加のインセンティブが必要となる。

①途上国に対する「約束」規定そのものにインセンティブを持たせる方法

例えば、「CDMをホストすること」が約束であれば、参加そのものが途上国にとってのメリットとなる。このような規定はシンプルで導入しやすいが環境保全効果から見ると不十分となる可能性が高い。ホットエアのように参加を促すために過剰に緩い約束を許容してしまうと、実質的には途上国の約束の効果が薄れるおそれがあるということである。

②途上国が「約束」を受け入れると「その他」の部分でメリットが生じる場合

例えば、排出抑制目標を提示した途上国が目標を達成したら技術的、あるいは資金的援助を基受けられるという構造であれば、途上国の約束自体は、環境保全性の観点から効果的な約束も合意しうる。この場合の課題は、途上国が参加する気になるに十分なインセンティブを準備するインセンティブが先進国側にあるかという点である。基金の創設や技術協力といった制度は途上国

にとって強い参加のインセンティブとなるが、資金を無償で拠出し続けられる先進国はない。技術移転に関しては、「技術」を保有しているのが政府ではなく民間であるということから、今まで気候変動枠組条約の下ではほとんど議論が進展していないのは経験済みである。

(4) 米国の参加について

上記(1)から(3)までは、主に途上国の参加について述べてきたが、途上国の参加と同様に重要なのが米国の参加である。米国は、気候変動枠組条約には参加しているが京都議定書には参加しておらず、当面今後の参加の目処はたっていない。

今後いかなる国際枠組みであれば米国は参加するのか、という点について一致した見解は観られていない。2008 年秋の大統領選で民主党が政権をとれば米国の国際枠組みへの参加の可能性は高まるという予想は多く、共和党政権が続いた場合であっても現政権よりは前進するだろうという見通しを表明する人が多い。少なくとも下記の点については、大統領選挙の結果によらず概ね米国の参加の可能性を高めるといえよう。

- ①米国が経済的に損をしない約束であること。途上国での削減活動を自国の削減としてカウントする対象の拡大、国内での森林や土壌関連の排出抑制のカウントなど、数値そのものよりも数値算定の前提条件となる算定ルールを米国に有利になるように変更する、といった方法では、形式的には米国にとって受け入れられやすくなる反面、いわば「鉛筆を舐めている」だけであり、環境保全性が下がるおそれもある。他方、オゾン層保護レジームのように、米国産業にとって新たなビジネスチャンスとなりうる、といった結果が期待できる状況と内容であれば、米国の現実の削減へ向けた努力が期待でき、環境保全性は維持される。
- ②技術開発・普及に関するインセンティブが備わっていること。排出削減技術の開発がビジネスに結びつくと考えられるような制度となる場合、米国にとって受け入れられやすくなるだろう。
- ③主要な途上国が「参加」する制度であること。1997 年夏に可決されたバード・ヘーゲル決議以来、主要途上国の参加は米国にとって不可欠な条件となっている。米国が前向きな交渉態度をとる場合には、米国自身が途上国に圧力をかけると予想され、これは、間接的には、途上国参加を促進するものと捉えられる。
- ④環境保全性が担保される合意であること。ブッシュ政権の京都議定書に対する批判の一つに、「附属書 I 国だけがたった 5 %削減しても気候変動抑制に及ぼす効果は軽微である、京都議定書は、約束を遵守するためのコストは莫大なのに、環境保全効果はほとんどない」という説明がある。これは京都議定書に不参加の米国の立場を正当化するための言い訳とも受け取られるが、今後米国が新たに国際制度に合意する際に、京都議定書以上に環境保全効果が担保されなければ、米国民（環境 NGO）に対して参加の正当性を説明できない。
- ⑤米国がリーダーシップをとっているように米国民に見せられるプロセスであること。特に次期大統領にとっては、この大統領が誰になるにせよ、気候変動問題で国際的リーダーシップを発揮することが期待されている。その際、EU 等外部からの圧力に屈するという形式よりは、米国自ら発案して交渉をまとめていくプロセスとなることも予想され、その場合には米国にとってメリットとなる（上記①、②の条件）だけでなく、正当性があること（上記④）、EU や主要途上国（上記③）にとってもある程度受け入れられる素地のある提案が米国から提示される可能性がある。

(5) 本ペーパーにおける「参加」定義の再考（図2参照）

気候変動枠組条約の下での合意に参加していなくても、その約束と同等の対策を実施していれば、環境保全効果は同じであるとも考えられる。気候変動枠組条約の約束への参加を目指すことは、気候変動抑制のために必須の条件なのだろうか。例えば、他の制度に「参加」してその制度と気候変動枠組条約とリンクするといった方法は考えられないか？

特に米国の参加については、「参加」の再検討の観点も重要と考えられる。京都議定書への復帰を求める、あるいは、気候変動枠組条約の中で緩やかな約束を米国に受け入れてもらう、といった努力に集中しすぎて必要以上に米国寄りのポジションをとるよりは、温暖化抑制に向けた長期目標にかなう削減が全体として確保され、米国の応分の負担を担保できるという条件が満たされれば、気候変動枠組条約の枠外での米国の努力を認証する代わりに、枠外で実質的に多くの削減を実現するよう求める、といったアイディアもあるかも知れない。気候変動枠組条約の下では一般的な政策・措置の合意にとどまり、具体的な技術協力や効率基準の設定はAPPやAPECといった地域協力機関にまかせるといった制度の効率的運用も視野に入れて良いかもしれない。

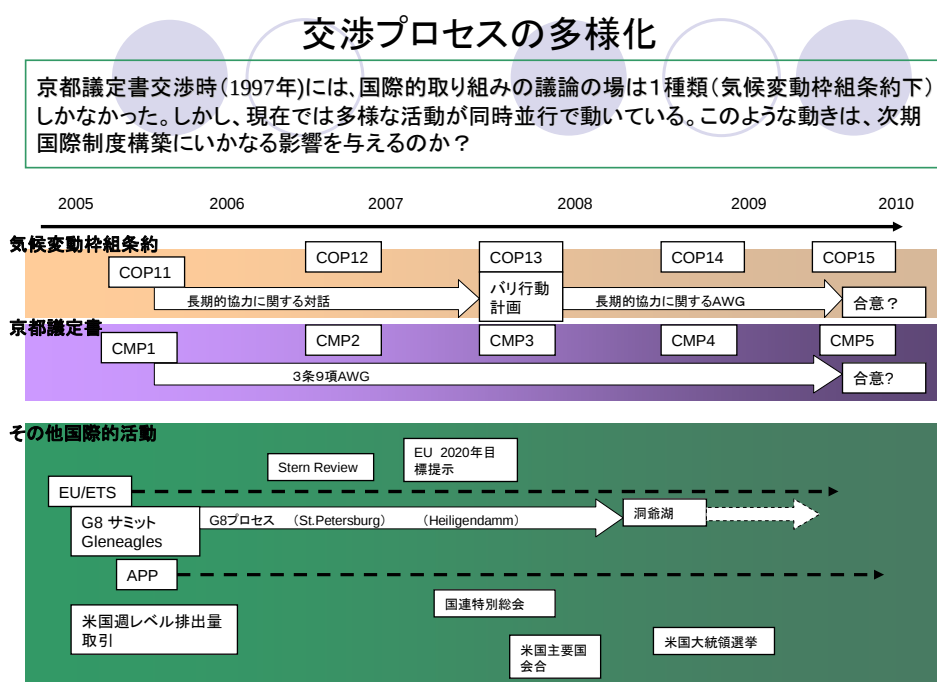


図2：交渉プロセスの多様化

3. 次期枠組みにおける「各国の約束」に関する分析

IPCC AR4 における分類では、「行動」の中に、排出抑制のための直接の行動を対象とした約束（例：気候変動枠組条約4条2(a)(b)、京都議定書3条1）に関するもののみならず、資金や適応策等、政府が実施する幅広い行動を対象としている。他方、次期枠組みに関して今まで論文や報告書等で公にされている提案の大半は、排出抑制策の約束に限定されていることから、本節では排出抑制策行動を中止にして議論し、それ以外の制度要素、資金や技術については「III-4. 排出抑制約束以外の要素」で議論する。

現在、現実的な提案と考えられている主要な提案の性質を把握するために、それらの提案を比較検討する上で重要と考えられる以下の3つの軸を提示し、それぞれの軸の上で類似項目として分類される提案に共通する性質（長所、短所）について議論する。

- (1) 何を目標の対象とするのか。行動の結果（絶対排出量あるいは原単位排出量）を目標の対象とするのか、あるいは、行動そのもの（省エネ基準、炭素税等、排出削減に結びつく政策の実施）を目標の対象とするのか。
 - (2) 国（政府）は、いかなる主体の目標について、約束するのか。国レベルでの目標を約束するのか、あるいは、セクターレベルでの目標を約束するのか。
 - (3) 拘束力の強さについてどのように規定するか。法的拘束力のある約束を目指すか、あるいは、各国の自主性を重んじる約束を目指すか。
-
- (1) 何を目標の対象とするのか。行動の結果（絶対排出量）を目標の対象とするのか、あるいは、行動そのもの（省エネ基準（原単位排出量含む）、炭素税等、排出削減に結びつく政策の実施）を目標の対象とするのか。

現行制度である気候変動枠組条約や京都議定書では、絶対排出量を約束の対象としていた。しかし、このように絶対排出量を対象とする方法に関しては、「排出量は行動の結果であるから、遵守できたかどうかの判断をつけにくい。むしろ行動そのものを規定すべきだ」という批判が出ていた。ここで「行動」とは、省エネ改善目標の設定や再生可能エネルギーシェアの拡大等、排出を削減しうる政策と措置の実施のことを指す。このような批判に対しては逆に「行動をとっても排出量自体が減らなくては意味がない」という反論が出されている。

行動の結果（絶対排出量）を約束の対象とする提案に共通するメリット

- ① 実際に温暖化抑制に必要なのは排出量削減であるから、合意された約束の環境保全効果が分かりやすい。
- ② 削減さえ実現すれば、いかなる方策を選択するかに関しては各国のさい配の自由が残されている。
- ③ 「キャップ&トレード」実施のためには排出量が決まっている必要がある。
- ④ 図1に見られるように、大気中濃度等の長期目標に直接リンクするのは排出量なので、長期目標との整合性を検討しやすい。
- ⑤ 排出量を原単位×活動量として考えた場合、行動そのものを約束の対象とする提案では原単位と活動量の両方をそれぞれ個別に規制等で制約していかななくてはならず、将来の技術開発見込み等に関する情報を政府が十分に把握しきれない不確実な状況において政府が適切に社会を誘導できるか疑問。

行動そのものを約束の対象とする提案に共通するメリット

- ①各国が何をやったかという努力分を比較しやすい。特に輸出産業においては国際競争力の損失に関する懸念が解消される。
- ②景気の動向や暖冬猛暑等といった特殊要因による絶対排出量の変動に影響を受けない。
- ③政策を講じれば約束を履行したことになるので、遵守しているかの判断が付きやすい。

- (2) 国（政府）は、いかなる主体の目標について、約束するのか。国の目標を約束するのか、あるいは、セクターレベルでの目標を約束するのか。

現行の気候変動枠組条約及び京都議定書における約束で対象となっているのは、国単位の排出量である。国ごとに排出量の目標値が決定されれば、国内でどのセクターでどれほど減らすかの決定は各国政府の裁量に任されている。このようなアプローチに対して、特に途上国の参加の観点からは、「途上国は、いくら緩やかなものであっても国の排出量目標は絶対に受け入れられないのではないか」「受け入れたいと思っても国の排出量を毎年モニタリングする能力がないのではないか」といった疑問が挙げられていた。また、我が国においては、先進国の数量目標が交渉された過程において各国の状況が十分反映される交渉過程ではなかったのではないかという疑問が提示されている。さらに、国内での削減配分が各国の裁量に任されている点に関して、産業の個々の業種ごとに比較すると不公平になっていると指摘された。

国の目標を約束する提案に共通するメリット

- ①国レベルで合意した後で、それぞれの国内の事情をふまえて柔軟に対処した方が、各国の国情を対策に反映しやすく、結果として最も費用効果的な対策となる。
- ②CO₂はすべてのセクターから出るので、国単位でカバーしないとカバー仕切れない。運輸や民生からの排出量はセクターの約束では対処しづらく、ライフスタイルの変化や社会インフラ整備、国土利用計画等、個別セクターの取り組みではカバー仕切れない。
- ③分野横断的な政策措置が存在し、国全体の目標でなければそのような政策を導入するインセンティブが国内で働かない。

セクターレベルでの目標を約束する提案に共通するメリット

- ①国レベルでは排出量等の把握に困難を抱える途上国であってもとりあえずセクター単位では排出量の推計が可能なセクターがあり、そうしたセクターから取り組みを始められる。
- ②国際競争にさらされている産業では、国際競争力の損失をおそれなくてすむ。
- ③各国の個別事情を比較し個別の政策の効果を提示しやすい。

- (3) 拘束力の強さについてどのように規定するか。法的拘束力のある約束を目指すか、あるいは、各国の自主性を重んじる約束を目指すか。

現行制度では、京都議定書の3条1における数量目標は、法的拘束力を持つ書きぶりとなっている。また、18条をふまえてマラケシュ合意にて確定した遵守手続きにおいては、目標未達成の場合に不遵守措置が伴う。京都議定書でこのような形態となった背景には、気候変動枠組条約の4条2(a)(b)の排出量目標が努力目標として位置づけられており、真剣にこの目標を達成しようとした国がなかったという過去の学習があった。

他方、京都議定書採択後には、このような過去の学習の影響よりも、排出量取引等京都メカニズムが導入されたこととの関連性の観点が強まってきている。つまり、排出量取引制度が適正に機能するためには削減の約束が必ず実施されることが担保される必要がある。約束の実施が確実

に行われるという「保証」なしには、取引制度において排出枠に適正な価格付けができない。この考え方にたつ場合、削減の約束が法的拘束力を持ち、不遵守の場合には「排出量取引購入価格よりも厳しい罰則がある」ことが必要と考えられている。

他方、排出量取引と切り離して本議論の原点にたつ場合、不遵守措置の目的は、各国が約束を真剣に捉えるようにし向けることであるから、必ずしも罰則規定の存在は必要条件とはならない。例えば、約束を決定する時点で約束の達成実現性や具体策などについて詳しく検討するようなレビュープロセスを踏むことにより約束履行を怠る口実を生み出しにくくするような工夫は、仮に厳しい不遵守に対する措置がなくても、各国の誠意に依拠して約束の実施がなされることを可能にしうる。しかし、約束の実施を意図的に回避する国に対しては、不遵守に対する措置がなければ、実施を促進するインセンティブは相対的に小さくなるだろう。

なお、本観点の検討における課題として、いくら「法的拘束力がある」としても国が批准しなければ意味がない、という主張が聞かれるが、これは次期枠組みがいかなる構造となっても共通の課題となるため、ある特定の枠組みの構造を別の構造より望ましいと判断する選択の理由とはならない。むしろ、それぞれの枠組み案において、枠組みへの参加が必要とされる国がいかに参加へのインセンティブを感じる枠組み案になっているかという観点から論じられるべき論点と考えられる。

法的拘束力のある約束を目指した提案に共通するメリット

- ①約束した国が比較的真摯に取り組むことが期待される。
- ②排出量取引制度を導入する場合には、罰則がなければ排出枠購入のインセンティブが生じないため、罰則規定を設ける必然性が生じる。

各国の自主性を尊重する提案に共通するメリット

- ①特に政府の政策実施能力が低い途上国においては、自主性を尊重する提案の方が参加するインセンティブが高まる。
- ②COP13での米国の提案では、このような自主性を尊重する提案の方が、参加のインセンティブが高まると論じられており、少なくとも現政権の間においては米国にとってより受け入れられやすいと考えられる。

(4)本分析から得られる示唆

上記(1)および(2)の分析の軸をもとに、現在提案されている主要な約束に関する提案を表1にまとめた。()の中は主要な提唱者。技術基金等では、提案の具体的な内容次第で、他のコラムにも入りうる。この表は、既往の諸提案の類似性や相違性を視覚的に把握することを目的としている。

本分析で示した分析の軸の組み合わせの中からどのタイプを選んだとしても、メリットとデメリットの両方が存在することが(1)から(3)までの検討から示される。例えば、狭義のセクターアプローチに関する提案は、京都議定書のデメリットを克服できることが長所として強調される場合が多いが、セクターアプローチにおけるデメリットの多くは、京都議定書のメリットでもある。そもそも京都議定書タイプが当時志向された理由としては、気候変動枠組条約4条2(a)(b)タイプの持つデメリットが強く認識されていたという当時の背景も挙げられる。

表 1 2つの座標軸に基づいた主要提案の分類の例示

		(2) 約束が設定される主体（どの主体の行動の結果あるいは行動そのものについて目標を設定するのか）	
		国	セクター
(1)約束 の目標の 対象	行動の 結果	京都議定書3条1タイプ Dynamic Target (Philibert) 気候変動枠組条約4条2(a)(b) No-lose Target (BASIC)	Sectoral CDM (IEA/OECD) Sector-based Approach (CCAP)
	行動そ のもの	国際炭素税 (Nordhaus) 技術基金への拠出 (一部 non-AI) 狭義の Pledge & Review 技術基金(Barrett)	狭義のセクターアプローチ (日本 国内で用いられている意味)
		(国あるいはセクター、双方について適用可能なもの) 政策・措置の協調 (京都議定書交渉時の EU ポジション) SD-PAM (WRI)	

注：本表の目的は、分析の軸に具体的なイメージを当てはめるためのものである。ここで示された「主要提案」は例示のためであり、ここにあるものに限定されない。また、一部の提案には制度の詳細について十分記述されていないため、本表に記載されている分類には限定されない場合もある。

次期枠組みにおいても、どれか一つのタイプに絞ってしまうのであれば、新たなメリットを生むと同時に新たなデメリットも生んでしまう。2つの、できるだけ表1において対照的な位置関係にあるタイプの制度を組み合わせることにより、相互のデメリットを解消する方法が考えられる。そのような制度は複雑になりかねないため、今までは制度的実現性に乏しかったかもしれないが、現在では気候変動枠組条約と京都議定書の下でさまざまな制度が構築されつつあり、加えて気候変動枠組条約の他にも多様な活動が実施されていることから、今後はある程度複雑な制度でも実施可能と判断される。また、前節の「参加」でも述べられているが、先進国と途上国で異なるタイプを選択するという制度の使い分けも可能であるし、レジームの構成要素の一部を気候変動枠組条約の外に出してしまうという工夫も考えられるだろう。

4. 国際枠組みの評価指標

次期枠組みに関する多様な提案が検討される際、制度を評価するための指標に関しても共通認識をもつ必要がある。国際枠組みを評価するための指標に関しても、IPCCAR4で項目立てしており、次期枠組みに関する既往文献でもほぼ同じ項目が並んでいる。

- (1) 環境保全性：地球総排出量をどれくらい抑制できるかという観点。制度を実施した場合に想定される地球総排出量が少ないほど、環境保全性は高いといえる。他方、あまりに厳しすぎると評価されてしまうと国の制度への参加そのものが危惧されるため、環境保全性は低くなる。合意されうるぎりぎりの排出削減目標を目指すことになる。また、合意文書そのものに記載されている排出削減量のみならず、そのような制度が存在するというメッセージが国際社会全体に及ぼす間接的効果、あるいは時間軸上の長期的な効果も念頭におくべきであろう。
- (2) 費用効果性：どれくらい少ない費用で抑制できるか。短期的には排出量取引制度等、削減限

界費用の低い場所で先に対策が取られることが費用効果的と判断される。しかし、中長期的には低炭素技術への投資が新たなビジネスを生む、原油価格次第では省エネが便益になる等、費用の算定は複雑となる。

- (3) 配分における配慮（公平性）：地球全体で公平な対策の配分となっているか。一般的に「公平性」は重要という認識は共有されているが、この概念を踏まえた具体的な制度への帰結は一つではないため、この評価指標の分析だけでも多くの作業を要することになる。公平性は大きく①結果の公平性、と②プロセスの公平性、に大別される。①はさらに以下の3つの論点に分けられる。a. 配分ルールの多様性。いかなる配分が最も「公平」と捉えられるのか。汚染者負担、応能負担、ロールズの定理等。b. 何を配分を公平性の判断の対象とするのか。例えば京都議定書制度であれば、初期の排出許容量の配分なのか、排出量取引した後の実際の排出量か、最終的な GDP ロスか。c. 本当の国の便益を考える場合には抑制策にかかる費用に加えて適応策にかかる費用や気候変動による悪影響としての被害の大きさを加えて総合的に考慮すべきであるが、そこまでやっている提案はほとんど見られていない。
- (4) 制度的実現性：制度合意&実施の観点から現実的か。特に京都議定書が発効し、CDM が承認され始め、インベントリー作成や森林吸収量の算定など、京都議定書およびマラケシュ合意にもとづく諸制度が機能し始めると、制度の慣性が働き始め、今後はこの制度と全く異なる制度を開始することの方が、より多くの費用を必要とすることになる。

次期国際枠組みに関する議論においては、上記指標が使われるのが一般的となっているものの、個別のアプローチを上記指標により客観的に評価し、あるいは複数の提案を比較しようとする際には、具体的な数値や細かいスキームが決まっている必要があることから、実際のアプリケーションは困難であったり、主観が入ってしまったりしているという点は否定できない。

他方、制度の全般的な性質を把握するためには、やはりこのような指標からの検討は重要である。望ましい国際制度は上記に掲げたすべての指標をある程度は満たす必要があり、ある提案の中で満たされていない指標がある場合には、その指標による評価を改善するための補完的な施策を組み込むといった工夫が必要となる。

I I I . 2013 年以降の次期国際枠組みのあり方

前章では、次期枠組み全般に関する考え方を提示した。本章では、その考え方をふまえ、環境保全性を担保し、今後 2 年間で気候変動枠組条約の下で合意しうる提案を提示する。ここで紹介する次期枠組みは、以下の 1 から 4 で構成される。

1. 長期目標
2. 先進国の排出抑制に関する約束（コミットメント）
3. 途上国の排出抑制に関する約束
4. 排出抑制約束以外の要素

1. 長期目標

2050 年の全球レベルでの長期排出量目標について合意し、その目標に至るために最低限度達成しておくべき 2020 年目標について合意する。（気候変動枠組条約下での合意）

各国への約束を交渉する前にまず世界全体での約束を合意する。以前は COP プロセスでは困難と考えられていたが、近年の気候変動枠組条約 2 条の意味するところを明確にしようとする科学的研究活動の高まり、昨今の G8 プロセスや IPCCAR4 等を通じて議論の土台は築かれている。

この議論は、バリ行動計画パラ 1 (a) に示されている a shared vision に相当する。単一の水準について合意できなくとも、一定の削減幅について合意したり、あるいは超長期の視点から気温上昇だけについて合意するなど、なんらかの工夫によって「意見交換」レベル以上のものを構築する。まずは長期の気候安定化レベルを議論し、その上で長期の削減目標を設定する。

2. 先進国の排出抑制に関する約束

先進国（現 Annex I 国＋メキシコや韓国などが想定される）は、2013 年以降、2020 年前後あたりまでを京都議定書第 2 約束期間として設定し、各々排出削減目標を設定する。原則としては京都議定書の延長という手続きがとられる。（京都議定書下での合意）

(1) 概要と想定される交渉プロセス

上記 1. における長期目標が全球レベルで設定された後、京都議定書下の 3 条 9 AWG にて、対象国全体の排出分を検討し、その後各国の目標値を決定する。AWG の対象国でない国の排出量は COP プロセスで議論し、2 つのプロセスの結果を合計した排出量が地球全体の長期目標と整合性が取れるようにする。

*** 数値目標の決定方法**

【2020 年地球総排出量目標】－【京都議定書附属書 I 国総排出削減目標】＝【米国と非附属書 I 国目標】となるので、本プロセスにおいて先進国がなるべく多く削減するよう途上国は主張することが予想される。EU は 2007 年 1 月に提示した 2020 年目標を掲げてくることが予想される。日本はカナダ、豪州などと組み、より公平な目標設定方法を求める。日本としては各国の削減目標設定の根拠作りとして、各国の排出セクターごとの削減ポテンシャルや限界削減費用に関するデータを用いて、現実をふまえた数字を提示する。

各国内の削減ポテンシャルの積み上げによる国レベルでの排出削減目標設定方法は、目標をすべて国内排出削減措置によって達成しなければならない場合には正当性を持つ。しかし、排出量取引制度をフルに活用することが前提とした排出枠配当となる場合、このような積み上げに加えて、他国から購入してくる支払い能力が、追加的に検討すべき指標となる。これは一人当たり

GDP 等によって評価されることになるが、経済的によりゆたかな国ほど排出削減目標は厳しくなることになる。(例えば、Ott et al.(2004)等では国ごとの排出枠割り当てを決定するための3つの指標として責任(排出量が多い方が責任が重い)、削減可能性(本論における削減ポテンシャル積み上げ作業に相当する)、支払い能力(国内外で排出削減するために投資する能力)を挙げている。)

さらには森林吸収量の取り扱いが注目される。森林や土壌の吸収量推定方法は、基本的には現行のものが引き続き適用されることになるだろうが、京都議定書の3条4関連でいかなる排出源、吸収源を対象とするかによって総量は桁違いに違ってくる。このような数字の見かけ上の深堀は実際の地球総排出量に影響を及ぼさないために注意を要するが、米国などはこのような部分で見せかけ上大きな削減量を提示してくる可能性も高く、また現行の京都議定書の諸制度はこのような工夫を許容してしまう制度となっている。この部門に関しても削減ポテンシャルについて十分なデータを保有しておく必要がある。

他の先進国と比べても、日本は国全体に占める産業部門のシェアが多いため削減ポテンシャルが議論されやすいが、運輸部門や民生部門からの排出量の割合が比較的多い国ほど、現在のインフラや生活スタイルの継続を前提とした削減ポテンシャルの積み上げよりは、より根本的な構造変化を目指した対策を念頭においた議論が理解されやすい。京都議定書交渉においても、削減ポテンシャルの議論は提起されたが、積み上げているうちに運輸部門における国土面積(あるいは人口密度)や、気候の違い(寒い気候の国には暖房が必要)といった指標をどのように入れ込むのかといった点に関して議論が発散し、結局最終的には政治的決断となったのが京都議定書であった。今回も同じ路線を歩むことになる可能性は十分あるが、10年前と比べると各国のデータ収集能力は格段に上がっており、政治的決断の幅は小さくなりうる。

(2) 評価と課題

前章で提示した制度の特徴ごとのメリットと照らし合わせると、本制度のメリットとしてあげられるのは、

- ①実際に温暖化抑制に必要なのは排出量削減であるから、国ごとの排出削減量が目標となっていることで、合意内容の環境保全効果が分かりやすい。
- ②削減さえ実現すれば、いかなる方策を選択するかに関しては各国のさい配の自由が残されており、国の事情に合わせて政策を選択できる。
- ③「キャップ&トレード」実施のためには排出量が決まっている必要があり、各国に排出枠を設定することは、いわゆる「炭素市場に(市場が2013年以降も継続するという)シグナルを送る」ことになる。
- ④排出量取引制度を導入する場合には、拘束力がなければ排出枠購入のインセンティブがないので、罰則を伴った法的拘束力のある目標が望ましい。
- ⑤CO₂はすべてのセクターから出るので、国単位でカバーしないとカバー仕切れない。運輸や民生からの排出量はセクターの約束では対処しづらく、ライフスタイルの変化や社会インフラ整備、国土利用計画等、個別セクターの取り組みではカバー仕切れないことから、国全体の目標が適切。

他方、制度の最大の課題は、米国の参加である。米国が本プロセスに参加するのであれば意義は大きい。しかし、少なくとも現ブッシュ政権の間はこのような国際制度に参加する可能性は少ないと推測され、2009年からの新政権下での米国も、民主党、共和党にかかわらず、京都議定

書の早期批准は予想し難い。

米国ぬきのまま本プロセスを実効性のあるものとするために、下記の工夫が考えられる。

- ①京都議定書の下での AWG にて目標数値を議論する際、削減ポテンシャルや削減限界費用等に関する研究成果を専門家が発表するワークショップを実施し、その際、「参考までに」という位置づけで米国排出量に関する試算結果も毎回表示するようにする。そしてこの参考数値を COP の下での AWG においても毎回、言及するようにする。
- ②後述の COP プロセスにおいて、米国の主体的な約束の提示を求める。米国は現在国レベルでの排出量キャップも望まないが、同様に、米国産業界に不利になるような個々の政策措置の取り決めも好まないと考えられることから、細かい政策・措置の協調をあえて議論していくうちに、米国が最終的には国レベルでの排出削減目標の方がマシと考える可能性も残されている。
- ③京都議定書の下での AWG にて合意する際に、付帯条件として「COP における米国の参加」「米国の応分の負担」を提示する方法も考えられる。

3. 途上国の排出抑制に関する約束

途上国の約束は、2007年COP13にて合意されたバリ行動計画の中で位置づけられるため、気候変動枠組条約の下にて構築されていく。(京都議定書9条の下での議定書の見直しという手続きから途上国の参加を制度化するのは今後2年間では困難と予想される。) 現行の気候変動枠組条約において、途上国の約束は、規定としては4条1にて「すべての締約国の約束」に包摂して規定されている。主要排出途上国による「途上国の新たな約束」への抵抗と「条約の完全実施のためのプロセスである」という主張に照らして、本提案においては、書きぶりとしては「途上国の約束」ではなく、枠組条約4条1にならって「すべての締約国の約束」という形で途上国の約束を包摂させる規定ぶりとする方法をとっている。一旦そのように位置づけた上で、「ただし、京都議定書にて数量目標を合意した附属書I締約国は、本規定の対象から除外される」と明記することで(本案では下記約束Aのみそのような適用除外を考えている)、実際には非附属書I国と米国が本規定の対象国となる。

「すべての締約国の約束」として下記の2段階の約束を設定する。全体として上記1. で認識された地球全体の排出許可量をふまえつつ水準を検討する。

約束A: すべての途上国は、2013年以降、国家政策の中に自主的に緩和策を入れ込む(SD-PAM)。

この緩和策は、国全体あるいは一部セクターにおける、排出量(絶対量あるいはGDP当たり排出量)目標あるいは政策・措置の導入を約束するものとする。コミットメントの際にはそれらの実施が環境保全性、費用効果性および実現可能性の観点から適切であることを説明する文書の提出をもって決定し、目標年にはその達成状況につき条約機関によるレビューが実施される。レビューは手続き的には促進的な手続きを目指し、遵守が十分でなくても罰則は課せられない。

約束B: 上記Aに加え、ある程度以上の排出量の規模を有する特定産業(鉄鋼、セメント、アルミ等)を有するすべての国は、特定産業別に原単位別目標あるいはそれに準じた目標を設定する。この約束は法的拘束力を有し、目標年に達成できない場合には貿易措置等の罰則措置が講じられる。

(1) 概要と想定される交渉プロセス

- ①本約束のうち、前段 A の約束部分に関しては、主要なターゲットはすべての途上国と米国

であり、中国やインドといった特定の大排出国のみを対象とすることを想定しているものではない。このような約束をもうけることの意味としては、下記の3つが挙げられる。

(イ)現在の COP の交渉において非附属書 I 国というグループの中から特定の国だけ名指しするようなプロセスが困難であるため、緩やかな約束をすべての途上国に求めることにより、第一歩として全体の底上げを図る。

(ロ)中国やインドなどの大排出国をピンポイントでターゲットとした時に漏れてしまう国（絶対排出量は少ないが一人あたり排出量あるいは一人あたり GDP は比較的高い国）に対して実質的な排出抑制を求めることができる。

(ハ)すべての途上国が参加しているという状況を作り出すことが米国への圧力となる。

本合意は、COP の下で、現行 4 条 1 の改正（あるいは 4 条 1 にもとづく新たな附属書の作成）という手続きをとる方法があり得る。4 条 1 は「すべての締約国」なので先進国も含まれるが、京都議定書にて排出削減目標にコミットした先進国は本約束を省略できる。

すべての国は、約束期間が始まる前に自国で実施しようとする排出抑制政策をリストアップし、そこに挙げられたすべての政策が想定どおり実施された場合の国の排出量を推計する。本約束がすべての途上国および米国を対象とすることを念頭においていることから、ここで挙げられる政策については、各国の政策実施能力（具体的には、一人当たり GDP 等）に応じて差をつけるといった工夫も求められる。すべての国の推計量を合計したものが合意された総排出量以内に収まるまで、途上国は国内で導入する排出抑制策を厳しくしていくことになる。最終的に決定された政策措置リストに提示された政策を実施することが約束の対象となるが、目標年までにすべて実施できていない場合には、なんらかの措置がとられることになる。正当な理由なくできなければ何らかの遵守確保の措置がとられるが、措置の削減効果が予定どおりでなくても強制的措置は国際的にとられない、といった枠組みで遵守措置を構築する。

本リストの提出は、気候変動枠組条約 12 条に記載されている国別報告書の提出に合わせて実施することとし、定期的に見直すこととする。

政策措置を実施するインセンティブとして、既存の CDM の活用や排出抑制策支援基金（新設）等を利用する。CDM を活用する場合は、対象プロジェクトからの排出量には上限が設定されていることになる。

②後半の約束 B に関しては、本約束の主要なターゲットは米国の主要排出セクター及び中国やインド等の主要排出セクターである。現在の APP に参加している主体による効率目標の提示というイメージとなる。本約束は、気候変動枠組条約 4 条 1 をふまえて新たな議定書あるいは COP 決定（マラケシュ合意のようなもの）を想定する。すべての国の政策・措置を交渉するために各国で導入しうる政策措置をリストアップしていく作業の中で、鉄鋼やアルミニウム、セメントなど、ある程度生産拠点が数カ国に集中しており、一部の国だけが排出削減努力を行うと国際競争力を損なうような業種のみが対象となる（国際競争力という説明を踏まえて本約束の正当性を述べるのであれば電力は含まれない）。

これらの業種に関しては協調した政策措置（coordinated policies and measures）を目指し、利用可能な最善の技術（BAT）を基礎とした生産原単位あたりの排出量に関して法的拘束力のある目標を提示する。この場合、原単位目標となることから排出総量については約束しないことになる。

途上国の参加を求めるためには先進国との約束の差異化が必要となるかも知れないが、上記に

掲げた特定の業種においては、それほどの差異化は必要ないかもしれない。差異化をしない代わりに現行の APP 等 UNFCCC の枠外で国際協力を進めていくことが現実的である。

(2) 制度の評価と課題

① 約束 A に関するメリットとして挙げられるものとしては；

- (イ) 各国が何をやったかという努力分を比較しやすい。比較した結果各国の政策が協調されたものになれば、国際競争力の観点からの懸念がなくなる。
- (ロ) 景気の動向や暖冬猛暑等といった特殊要因による影響を受けない。
- (ハ) 政策を講じれば約束を履行したことになるので、遵守の不確実性がない。
- (ニ) 分野横断的な政策措置を実行可能。
- (ホ) 国レベルでの排出量等を把握できていない途上国ではとりあえずセクター単位でもカバーできる。
- (ヘ) 各国の個別事情を比較し個別の政策の効果を提示しやすい、といった要素がある。

本制度の最大の課題は、約束の水準の厳しさを検討しづらいという点にある。すべての国ができることからやるという点では評価されるものの、各国政府とも自国でできると思われるところから着手するだけでは、およそ BAU とほぼ同等の排出量しか目指されることはない。

各国が BAU 以上を目指そうとしない場合、総排出量は「1：長期目標」にて定めた排出総量を大きく上回ってしまうこととなることが予想される。

途上国にさらなる政策措置をコミットしてもらうために、排出抑制支援基金を創設する。本基金においては、各種の排出抑制策を実施した結果、現実には排出抑制効果がある（あった）政策措置をとった途上国に対して資金を移転する仕組みである。（資金移転を政策措置計画時とするか、あるいは排出量抑制実現後とするかは議論が分かれるところかも知れない。）この資金を使って技術普及などに努めさらなる排出抑制が実現することが求められる。

米国のような国では、国内の政策措置の一つとして国内排出量取引制度の導入をここで掲げるかも知れない。その場合、炭素市場のリンクに関して議論が発展するかも知れない。また、京都議定書で規定されているような「法的拘束力のある」国の排出目標でなく、努力目標という形式での数量目標であれば、米国としても、COP の方の約束の中で約束できるかも知れない。他方、米国内の緩やかな削減目標の下での安価な炭素価格と、欧州の高い炭素価格との間でどのように市場をリンクしていくのかという点については、議論が分かれている。

② 約束 B のメリットの中からは特に、

- (イ) 国際競争にさらされているセクターは、特に国際競争力の損失をおそれなく温暖化対策をとることができる。
- (ロ) 景気の動向や暖冬猛暑等といった特殊要因が約束に与える影響が、絶対排出量と比べると小さくて済む。
- (ハ) 国レベルでの排出量等を把握できない途上国ではとりあえずセクター単位でカバーできる。
- (ニ) 約束の対象となった主体が真面目に取り組む、といった点が挙げられる。

他方、本制度の最大の課題は、原単位目標を約束の対象とすることによる絶対排出量の増加の懸念、と、現行制度からの制度的発展が求められるという制度上の課題、の2点である。

前者については、将来生産量の増大を想定するセクターは絶対排出量に対する排出抑制量を設定することには強く反対すると予想されることから地球全体の排出量のバランスはどこか別のところで補う必要がある。例えば生産量が予想以上に増加したために、原単位目標は達成しても絶

対排出量が想定された以上に増えてしまった場合には、別のところから排出アロウワンスを支払う（いわゆるカーボンオフセット）といった緊急措置を備えておく必要があるかも知れない。

後者については、上述「参加」のところでも議論したように、必ずしも個別業種の効率目標の細かい議論まで気候変動枠組条約のフォーラムでやらなくてもよいのかも知れない。全体として達成されるべき目標の水準と制度の構造を気候変動枠組条約で決めた後は、各業種が最も議論しやすいフォーラムを選択して個別に効率目標を決めていく方が現行制度の中では進めやすいかも知れない。

4. 排出抑制約束以外の要素

上記までは、各国の約束部分についてのみ検討してきた。しかし、次期枠組みは、約束だけで構成されているわけではなく、約束の実施を促進させるさまざまな制度や手続きなどを含めて一つのレジームを構成している。そこで、下記に、約束以外の要素で次期枠組みにおいて重要と考えられるものについて検討する。

(1) 炭素市場の役割

京都議定書の採択以来、EU/ETS の開始、CDM プロジェクトの展開、米国や豪州における国内排出量取引制度等、排出枠に価格をつけて取引をする市場を設け、市場を利用して対策を推進する動きは急速に発展してきている。排出量取引制度には、世界全体で最小費用にて排出削減を達成するという経済的メリットがある。また、とりわけ CDM を介して、途上国が排出を抑制するのに必要な資金と技術のフローが、従来の資金供与メカニズムを超える規模で生み出されている。「排出枠の初期割り当ての合意が困難」「資金力のある国にとって有利な制度」といった問題点も一部で指摘されてはいるものの、すでにここまで投資が行われてきた市場を早晩に終了させることは今や現実的ではなくなっている。

炭素市場の健全な育成にとって不可欠なのが、炭素市場の将来性である。現在では 2013 年以降について不透明なままであり、そのような不透明な状態では、安心して投資することもできない。特に欧州はその点を懸念し、先進国が 2013 年以降もキャップ＆トレードを導入する意向を示すことが炭素市場に対して明確なシグナルを送ることになる、と主張している。途上国における CDM の評価においても「手続きが煩雑すぎる」等の問題点は指摘されてはいるが全般的に支持されている。CDM をなくしてしまうとなれば、途上国の参加のインセンティブを大きく殺ぐことになるだろう。投資側から見た CDM の最大のメリットは CER の取得であるから、炭素市場なければ CDM も動かなくなるということになる。

以上の点から、今後、いくつかの課題は残されているものの、それらの課題の克服を念頭においた上で、炭素市場の拡大を前提として次期枠組み制度を構築するのが現実的と判断される。

(2) 技術移転

次期枠組みには途上国の参加が不可欠であるが、参加のためのインセンティブを用意しておくことが重要である。主なインセンティブとなるのが技術移転と資金的支援である。

技術移転がインセンティブとなるのは、途上国の中でもある程度経済活動水準が先進国に近づいている中国等の新興国である。これらの国にとっては、現金で支援してもらうより、技術（機器＝ハード、ノウハウ＝ソフト、両方含む）を移転してもらうことの方が、はるかにメリットが大きい。他方、技術の多くが先進国に拠点を持つ民間企業により所有されていることから、単純

な「移転」を政府間で合意することは困難でもあるし、今後の技術開発投資意欲を削ぐものとなる。そのため、技術移転が技術を保有する企業側にとってもメリットを持つ制度を構築する必要がある。技術移転を促進させるための策として、以下の提案が見られる。

①技術基金：基金の用途には多様な案が見られるが主なものとしては(i)新たな技術開発への投資や技術の移転に用いる、(ii)技術に関する知的財産権の買い取りのために用いる、(iii)先進的な技術（ハード）が導入された時に途上国側がその技術を継続的に利用できるよう技術者の訓練（ソフト）等、能力増強に用いる、等の案が聞かれる。

②セクターCDMなど、CDMを活用した技術移転：この場合には、クレジットの発生が重要なポイントとなってくるため、ベースラインの設定方法や追加性の議論等も必要となる。

③CCAPのセクトラルアプローチ提案のように、途上国の個別セクターに対して投資して実際に排出削減が実現された場合にはクレジットを発行させる。

また、近年の適応策への関心の高まりに乘じ、緩和策に関する技術と、適応策に関する技術のバランスが求められるようになってきている。「技術移転」で想定されるのが、省エネや再生可能エネルギーに関する技術だけではなく、災害から社会を守るための社会基盤整備や堤防等のインフラが含まれてくるということになる。

(3) 資金的支援

技術と同様に、途上国参加のためのインセンティブとなるのが資金的支援である。これは途上国の中でも比較的后発の国を対象としたものとなる。これらの国の多くは、自分の国の排出量の把握さえままならない状況である。気候変動枠組条約4条7をふまえ、途上国の持続可能な発展計画の中に排出抑制政策を盛り込む代わりに資金的支援を受けるというメカニズムを制度化していくことが、途上国の参加を促すことになる。

排出抑制策支援基金案（新設）

本ペーパーで提示した案では、途上国の約束の説明においてクレジットिंगに関して言及しなかった。一部の既存の提案では、途上国が目標を達成し、さらにそれを上回った際に上回った分だけ取引可能なクレジットを発行する方法を提示している。このようなクレジットング制度は、途上国に対して目標達成のインセンティブを与えると期待される。しかし他方で、安易なクレジットングはクレジットを大量に発生させることになり、炭素市場の需給バランスを損ないかねない。現在 CDM 制度の下で追加性やベースラインの設定方法で多くの手間を要求している中で、他の制度で安易にクレジットを作り出してしまうと CDM プロジェクトは停滞し、炭素市場は混乱するという問題が存在するということである。

他方で、ここ数年、民間での自主的なカーボンオフセットの動きが高まっている。カーボンオフセットは、あくまで民間で自主的に実施しているため、国の約束達成とは関係ないが、民間による投資意欲は高まっている。その高まりの中で、一つの課題は、「何に（誰に）投資することが本当に排出抑制策としてよいのか分からない」という不安があることである。

そこで、このような民間での投資を原資として、排出抑制策支援基金の設立の可能性を検討する。ここでの基金は、途上国において目標を上回った国や企業、および、近年関心が高まってきた途上国における森林伐採防止(REDD)や森林保全による排出抑制策に対して用いられ、基金に投資した民間企業・個人は、金額に応じてカーボンオフセットできたと証明される。ここで発行されるクレジットは、京都議定書の下で利用されている AAU や CER 等とは当面の間兌換性が

ないが、徐々に発行量が増えて排出抑制量の計算方法等で不確定性がなくなってきた暁には、割引率を用いて部分的に兌換性を認めるなどといった発展もありうる。

(4) 適応策

後進国にとって今後は適応策がさらに重要な課題となる。資金的支援を、緩和策と適応策という用途別に切り分けて管理・運営する必要がある。現状の社会経済システムの脆弱性によって受ける影響の度合いも違うので判断には困難が伴うかも知れないが、ある決められた一定規模以上の災害が発生した場合には自動的に「気候変動の影響があった」と解釈して支援するような制度も検討できるかもしれない。途上国の専門家の中には、温室効果ガスの排出は世界のどこかで影響を及ぼすのであるから、カーボンオフセットの目的で集められた資金は、緩和策ではなく、むしろ（補償という意味で）適応策に用いられるべきだと主張している。このような議論には正当性が認められるものの、実際にそのように運用した場合には、上記「(3)資金的支援」の中で検討した基金の用途は幅広くなることになるが、資金を出す側のインセンティブは下がる懸念も出てくることから、十分な検討が必要である。

(5) 土地・土地利用変化・森林の取り扱い

土地利用や森林の取り扱いは、本ペーパーで提示した提案における先進国および途上国の約束の一部として認められることになるが、エネルギー燃料燃焼起源の排出量と比べると、下記の点で特別な考慮が必要とされる。

- ①相対的に無視できないほどの排出・吸収量があるため、算定ルール次第で排出量目標の数パーセント分も違ってくる。
- ②他方で、排出・吸収量測定の精度は相対的に低く、不確実性が高い。この観点からいえば、エネルギー燃料燃焼起源の排出と土地・土地利用変化・森林等による排出・吸収は、個別に目標値を設定して対策をこうじの方が望ましいと考えられる。しかし、現実としては、両者が統一的に取り組み始めて土地や森林等の排出・吸収に関心が向けられるようになっており、両者を切り離すことは、後者へ向けられ始めた関心を再度遠ざけてしまうおそれがある。
- ③森林が、炭素削減という役割に加えて、生物多様性や保水機能といった多様な役割を持つということ。京都議定書の下での現行制度においては、森林の価格には、森林の炭素蓄積能力だけが反映されている。しかし、実際にはその他の役割も多くなっていることから、それらの役割についても経済的価値に換算し、森林保全意欲が高められる必要がある。
- ④途上国の一部では、経済活動の一部として森林が伐採されているという事情があることから、持続可能な発展と森林保全の両立、という観点からの判断が必要。森林伐採を法律で禁じるだけでは問題は解決せず、森林が伐採されている原因を個別ケースごとにつきつめ、住民の生活水準を維持しつつ森林保全の道を探る必要がある。

上記の観点から、土地・土地利用および森林を一つのセクターとしてとらえ、このセクターの観点からの次期枠組みの評価も重要となる。例えば、キャップ&トレードに基づく国際制度に本セクターを組み込んだ場合には、森林管理への経済的メリットが増える反面、森林を炭素吸収の役割からのみ評価し、その他の多様な機能を見逃してしまうおそれがある。他方、政策・措置の中で森林や土地利用を扱う場合には、取り扱い方法に柔軟性が残されるので、個別ケースごとに

対応しやすくなる反面、実施のための経済的インセンティブには工夫が求められることになる。

(6) 非附属書Ⅰ国の「卒業」条項

本制度が長期的に機能することを想定する場合、今後、徐々に経済発展を遂げていく途上国に対して、徐々に先進国と同等の約束に移行する仕組みをもうける必要がある。これを気候変動枠組条約の中に置くのか、京都議定書の中に置くのか、という点では十分な検討が必要である。

気候変動枠組条約の中で扱う場合には、附属書Ⅰの改正手続きあるいは９条によるその他の規定部分の議定書改正が現実的な手続きと思われる。しかし、少なくとも前者の場合には、政治的に、途上国がみずから手を挙げて、ある年から突然附属書Ⅰの仲間入りをするのは実際には困難ではないかと考えられる。

他方、条約の方では非附属書Ⅰ国のままでありながら、京都議定書の方で国の排出量目標を約束しやすくなるようなプロセス（2005 年以来ロシア提案と呼ばれている制度に近い）をもうけるのであれば、条約の下で非附属書Ⅰ国として技術的、資金的支援を継続的に受けつつ、国の絶対排出量目標を約束する、という形で徐々に先進国型の約束に移行していけるのではないかと考えられる。また、この「卒業」条項のあり方は、今後の各国の経済発展スピードおよび GHG 排出量の伸び率をふまえて検討し続けていく必要がある。条約４条 2(g)のもとで通告し、条約４条 2(a)及び(b)の約束を負う議定書の締約国は、議定書の附属書Ⅰ国となることができる。条約の下で非附属書Ⅰ国として技術的、資金的支援を継続に受けつつ、国の絶対排出量目標を約束するのに、この通告の仕組みを用いることもあり得る。

IV. 次期国際枠組みを巡る国際情勢

前節（I I I. 2013 年以降の次期国際枠組みのあり方）で提示した提案は、すべての国で受け入れられる必要がある。本章では、COP の主要なプレーヤーである EU、米国、途上国、に関してバリ会合でのポジションを含めて近況をとりまとめる。

1. 米国

米国は、ブッシュ政権が始動した 2001 年に京都議定書への不参加を表明して以来、次期枠組みに関する国際交渉の開始にも消極的な態度をとり続けてきた。2005 年の COP11 では、長期対話が実質的な交渉となることを懸念し、最後まで否定的な態度をとり続けた。途上国グループと共闘し、長期対話が交渉とはならないことを明示した上で受け入れた経緯があった。

それ以来、COP における米国の態度に大きな変化はなかったが、COP というフォーラムの外では、いくつかの進展が見られた。2005 年 2 月には京都議定書が発効し、「米国が参加しなければ永遠に発効しないだろう」という米国の当初の予想を覆した。同年 7 月には、豪州、日本、韓国、中国、インドと APP を発足させた。翌 8 月には、ハリケーンカトリナが南部を襲い、ニューオーリーズに壊滅的な打撃を与えた。このハリケーンは必ずしも気候変動の影響とは科学的に証明されはしなかったものの、米国民の気候変動問題に対する関心を高めることになった。

その頃、カリフォルニア州や北東部の州にて排出量取引制度開始への動きが始まった。2006 年秋には、中間選挙にて民主党が勝利し、上下院とも民主党が多数を占めるようになった。これを契機に、同年の上院議会では、国内の排出量取引制度導入に関する法案が複数提出された。2007 年 6 月の G8 サミットの直前には、ブッシュ大統領が気候変動対策のために長期目標を議論する必要性を述べた。また、そのような議論の場として秋に主要排出国を招へいた国際会議（MEM）を開催した。

このような進展をふまえ、バリ会合（COP13）では、次期枠組みに関して交渉を始めること自体には、米国は反対することはなかった。日本が京都議定書の AWG との協調を主張したのに対し、米国は 2 トラックアプローチ（COP と京都議定書下での AWG は別々に進める）を主張した。ただし、その中身については、慎重な態度を維持した。EU が「先進国による 2020 年までに 25-40%削減」という数値を主張したのに強く反対した。米国はすべての国が自主的になをやってもよいという内容の草案を提出したが、COP 議長は包括的な議長案を出し、最終日は後者をたたき台として交渉が進められた。先進国の約束については、どの制度も今後米国の視野に入れられるよう、幅広い記述を求めており、米国自身、制度に関する選好が決定していないように見受けられた。

2008 年には MEM をさらに数回招致し、年末には大統領選を迎える。このような状況にある米国は、特に新たな大統領政権に移行した後、京都議定書には復帰しないが COP 下での交渉にはリーダーシップを発揮しようと努めると予想される。その結果、京都議定書下での排出数量目標には参加しないものの、COP 下での「先進国に対する約束」の中に、国内排出量取引制度やクリーンコール技術促進等、政策メニューを広げて対抗しようとするのではないかと予想される。同時に中国やインドなど新興国に圧力をかけ、新興国が途上国の約束を受け入れるよう主張するのではないかと予想される。

2. EU

EUは、京都議定書が1997年に採択されて以来、京都議定書の発効に全力を尽くしてきた。2001年に米国が京都議定書への不参加を表明した後のCOP6再開会合では、日本に大幅譲歩することで、日本が米国に続いて離脱する事態を回避し、COP7のマラケシュ合意に結びつけた。その後、ロシアが京都議定書を批准するよう外交的圧力をかけ、その結果2004年秋にロシアは京都議定書を批准、2005年2月の京都議定書発効に進展した。他方で、京都議定書発効が決まる以前から、EU域内で独自の排出量取引制度を計画。2005年1月から稼働し始めた。

京都議定書発効後は、「キャップ&トレード」タイプの国際制度が今後継続することを早期に示すことが、炭素市場にとって重要なシグナルを送ることになるとし、CMP1にて、「第1約束期間と第2約束期間の間にギャップが生じないタイミングで」の合意を目指すべきと主張し、その結果として3条9AWGが設立された。2006年秋には英国からスターン・レビューが公表され、排出量取引制度を活用した国際的取り組みを促した。2007年1月にはEUのエネルギー政策に関するコミュニケにおいて、2020年のEUおよび先進国の目指すべき排出削減目標を提示した。同年末のバリ会合では、IPCC AR4に言及し、世界全体の排出量のピークの時期や先進国の削減幅について明示するよう主張した。また直近（2008年1月）には、欧州委員会は、新たなエネルギー・気候変動パッケージを提案した。その中では、現行のEU/ETS制度の大幅変更をはじめ、幅広い政策が提案されている。

そのようなEUは、今後とも厳しい削減目標を提示するとともに、米国の参加を求めつつ、2009年のコペンハーゲンでの会合で合意できるよう、全力を尽くすと考えられる。本ペーパーに掲げた提案のような制度案に対しては、京都議定書の下では排出量削減目標（絶対量）の交渉を継続するとともに、米国に対してはCOP下で実質的な約束を迫ると予想される。米国が国全体の排出量総量に関する削減目標に消極的なことは批判しつつ、米国内排出量取引の進展はEUに好意的に受け入れられるのではないかと。途上国に対しては、米国や日本ほど約束の厳しさにこだわらず、全般的なSD-PAMで幅広い参加を求めると予想される。

3. 途上国

途上国は、COPの交渉では、G77+中国という単独のグループとして意見を集約することを慣習としていたが、途上国の中でも国の事情が大きく異なってくるにつれ、一つのグループとしてまとまりにくくなってきたように見受けられる。バリ会合では、中国やインド、ブラジル、アフリカグループ、など、単独で発言する国や地域グループで発言する国が見られたことが、新たな進展を醸し出していた。

また、上記進展とかかわるが、今までG77+中国の立場として「先進国（とりわけ米国）が十分に排出削減して現在までの気候変動の責任をとるまでは、途上国は何も対策をとらなくてよいはず」という態度を貫いていた状態が、バリ会合では若干変化した。COP下での長期対話の後の進め方について、中国は、プロセスを京都議定書とは切り離して進めること、そしてそのプロセスを2009年あるいは2010年とすること等、期限をもうけたプロセスの開始を会合の当初から支持していた。インドも、「持続可能な発展」「技術的支援」「資金的支援」といった条件をつけた上で非附属書I国の緩和策について言及することを拒否しなかった。このような態度の変化の背景にはいくつかの理由が挙げられるだろう。

①途上国を含めてすべての国が、実際に気候変動による悪影響と思われるような異常気象を経

験し始めていること。

②今後この交渉を有利に進められれば技術移転や資金的支援など、途上国にとってメリットともなりうると判断されたこと。

③緩和策に関しては、エネルギー関連の技術に対する期待があること、また、一部の国では森林保全に対しても先進国の支援が期待されること、

④適応策に関しては①の点とも関連して、今後より重きが置かれると期待されること。

このような途上国全体の前向きの姿勢は評価すべきだが、途上国グループの中では、同床異夢である部分も多く、それが、今後交渉が進むにしたがって顕在化してくるだろう。各途上国の個別のニーズに合う形で途上国の約束づくりができるかどうか重要となってくる。

本ペーパーで提示した国際制度に対して、中国やインドのような主要排出国は、交渉の最終段階まで「バリ行動計画は気候変動枠組条約に規定された約束以上のものではない」という態度に固執する可能性もあるが、最終的には、技術、資金、米国からの圧力、その他途上国の譲歩等の要因によって何らかの新たな約束を受け入れる可能性も残されているといえる。

他方、その他の中小規模の途上国の間では、「G77+中国」というかつての交渉グループが実質的に機能しなくなり、利権が同じ国ごとにグループを設立して主張すると予想される。適応、資金、森林伐採防止&保全、CDMプロジェクト等、それぞれ主張するものが包括的に取り込まれる約束であれば、受け入れられるのではないか。

4. 日本

上記に示した国際的動向の中で、本ペーパーで提示した案を日本が自国にとっても望ましい国際制度として提案していくためには、「長期目標に関する国際的認識の共有」の段階において、途上国や米国の参加ぬきには問題が解決しえないことを、IPCC等科学的知見を用いて示し、そして、それが新興国や米国にも受け入れられること、かつ、先進国の排出削減目標に関する交渉過程において、潜在的排出削減ポテンシャルや削減費用に関する十分な比較検討が行われることにより、日本国内ステークホルダーが納得できるプロセスを経て排出削減目標が合意されること、が条件となるだろう。つまり、本ペーパーで提示した案を今後日本が提案していくべきと考えるのであれば、今後、すみやかに、これらに関するデータや研究成果をとりまとめて、交渉に備えておく必要があるということである。

また、本ペーパーの提案は2年後の2009年末に開催予定のCOP15及びCMP5での合意を目指した提案であるが、このような合意に2年後に至るためには、2008年7月のG8洞爺湖サミットにおいて、日本は少なくとも何を主張しておく必要があるだろうか。日本政府はG8にてリーダーシップを発揮する必要があると言われて久しいが、気候変動に関する政府間協議のいかなる部分を洞爺湖サミットにおいて取り上げリーダーシップを発揮すべきか。本ペーパーでの分析をふまえると、下記の点が挙げられる。

①長期目標に関するさらなる議論：昨年提示した「2050年までに排出量を現行より半分」からさらに踏み込んだ議論を進める。「現行」とは何年なのか、について細かい議論に入ることを回避するために、2050年時点での総排出量を炭素換算トンベースで議論し、そこに至るための短中期の世界全体の排出量、その中での先進国の排出量にまで踏み込む。他方でIPCCAR4や直近の低炭素社会研究の成果をふまえ、そのような排出量に至るために必要な技術や人間活動（経済・産業活動から日常生活、森林保全に至るまで）について公になっ

ているデータを用いて情報を共有する。排出量を減らすことが必ずしも発展を阻害するものではないイメージを参加者に持たせる。

- ②基金の有効な利用：2008年1月のダボス会議において日本は新たな資金供与（100億ドル規模）を表明した。この資金は次期枠組みの構築の前段階となるよう、有効利用されるべきである。本ペーパーで提案した「排出抑制策支援基金」を開始するために用いられるのもよいだろう。世界銀行が昨年より開始した「森林炭素パートナーシップ基金」のような基金をアジア開発銀行等を中心にして設立するのもよいだろう。つまり、供与される資金は、途上国の次期枠組みへの参加を促すインセンティブとして機能し、かつ、途上国で減らされた排出量の一部が日本の削減努力として認められるようなルールの構築に役立つ方法で使われるべきということである。この具体的な資金制度について洞爺湖サミットで提示すべきだろう。
- ③米国への過度な配慮は不要：日本政府が「リーダーシップを発揮」しようとする際、合意を重視するがために、他の国の主張をよく聞きその仲裁役としての役割を果たそうとする場合が多い。そして、とりわけ外交上最大のパートナーであり排出量も多い米国の主張を重視する態度をとりがちである。このような態度が有効なケースもあるが逆に日本にとって不利な結果に落ち着く場合もある³。さらに、今回の洞爺湖サミットのタイミングが米国大統領選の前にあるため、現ブッシュ政権に配慮しても次期大統領政権下の米国にどれくらい反映されるか分からない。洞爺湖サミットでは、技術の重要性や長期目標など米国も受け入れられるところを強調しつつも、気候保全にとって不可欠と日本が考える部分は、米国のスタンスにかかわらず主張し続けるべきである。

³例えば、1996-97年の京都議定書交渉においては、米国に配慮した排出削減目標（人口増加率が高い国は比較的排出削減率が少なく済む定式）を提案し、「途上国の参加」の可能性を打診し、先進国全体で安定化目標より厳しくならないだろうと信じて日本の削減目標の提示に消極的だった。しかし、「途上国の参加」に関しては途上国側から強い反対があり全く進めることができなかった。「削減目標」に関しては、COP3終盤においてゴア副大統領が7%削減受け入れを認めたため、日本も6%を受け入れることになった。