

温暖化規制制度における排出削減割当の差異化基準

遠井朗子

A Review of Possible Indicators to Define Criteria for Differentiation Concerning Quantified
Emission Limitation and Reduction Objectives in the Climate Change Regime

Akiko TOI

酪農学園大学紀要 別刷 第31巻 第1号

Reprinted from

”Journal of Rakuno Gakuen University” Vol.31, No.1 (2006)

温暖化規制制度における排出削減割当の差異化基準

遠井 朗子*

A Review of Possible Indicators to Define Criteria for Differentiation Concerning Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives in the Climate Change Regime

Akiko Tori
(June 2006)

はじめに

地球規模の環境保護条約は人類全体の利益の保護を目的とし、このような条約の義務はその性質上、客観的義務であると指摘されている。義務の相互性は必ずしも等価の負担を意味するわけではないが、伝統的国際法においては、条約義務は当事国相互の利益の均衡に配慮して決定されてきた。それでは、共通利益の保護を目的とし、目的実現のための継続的な規制過程を創出する条約において、締約国の義務はいかなる基準に基づき配分されるのか。すなわち、国際条約の交渉過程は社会的・経済的・政治的事実による制約を免れないとしても¹、条約目的の公益性を所与とするならば、何らかの合理的議論の場が生成し、一定の原則又は基準に媒介された合意形成が行われる可能性はあるのだろうか。

本稿においては、このように、公益実現を志向する多数国間条約の定立過程において、締約国の義務を配分する指標は何か、また、義務の不均等な配分が認められるとき、かかる差異化を正当化する基準は何かという問題を検討する。

ここで指標又は基準とは、必ずしも確立した法規則ではないが、国際法の定立又は適用の過程において、政策的決定の正当化作用を有する規範的な指針を指す²。具体的には、温暖化規制制度における費用

負担の指針として、リスクへの寄与の割合に応じた責任や、その他の衡平性に関する諸要因がどの程度、参照可能であるかを検討する。

ところで、国際環境法においては、実質的平等の観念に基づき、経済的發展水準に格差のある諸国間で、法における異なる取り扱いが認められてきた³。1992年リオ宣言は「共通であるが差異のある責任」(CBDR)原則を規定し(原則7)、地球環境の保護及び保全のための国際協力において、先進国と途上国における責任の差異化を承認している。気候変動枠組条約もCBDR及び衡平原則に言及し(第3条)、本原則は今後の交渉過程においても指針となることが確認されている⁴。

もっとも、実質的平等を絶対的要請とみるならば、先進国・途上国という二分法に基づく格差の固定はかえって不公正となる場合もある。途上国においても、経済的發展水準には格差があり、かかる水準自体、今後も動的に推移すると考えられるからである⁵。他方、先進諸国も様々な国内事情に依拠し、義

1 国際法の定立過程は本質的に政治的プロセスであると指摘するものとして、Alain Pellet, "The Normative Dilemma: Will and Consent in International Law-making", *the Australian Yearbook of International Law*, Vol. 12, 1988-1989, p. 40.
2 このような基準 (standard) の意義については、Eibe

Riedel, "Standards and Sources Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in International Law?" *European Journal of International Law*, vol. 2-2, 1990, pp. 65, 83-84.

3 国際環境法における「差異ある取り扱い」の背景的理念及び国家実行を包括的に検討するものとして、Philippe Cullet, *Differential Treatment in International Environmental Law*, 2003. Lavanya Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law*, 2006.

4 Berlin Mandate, I. 1 (a), FCCC/CP/1995/7/ADD, 16 June 1995, p. 4.

5 差異化の適用の限界という観点から、この点を指摘するものとして、Rajamani, *op cit.*, pp. 164-174.

* 酪農学園大学環境システム学部地域環境学科環境法研究室

Faculty of Environment Systems, Department of Regional Environmental Studies, Lab. of Environmental Law, Rakuno Gakuen University, 582, Bunkyo-dai-Midorimachi, Ebetsu, Hokkaido, 069-8501, Japan
財団法人地球環境戦略研究機関客員研究員

務の「衡平な」配分を要請するであろう⁶。このように、目的志向的で、継続的規制を要する環境保護条約においては、CBDR及び衡平原則の規範的要請の内容を一義的には確定できず、個々の場面に応じて多面的に検討する必要があると見てくる。

途上国を含めた費用負担の指針の検討は今後の交渉における喫緊の課題ではあるが、本稿ではCBDRの文脈で適用される衡平概念の一般的検討は行わず⁷、具体的な削減義務を負う諸国間において、適用される基準を検討する。

まず、第1章においては、複合的な悪影響の危険性への対処において、「環境汚染又は悪影響に対する寄与に応じた責任」という概念が妥当するかを検討する。

第2章では、リスクへの寄与の評価に基づき、排出削減義務に格差を設定する条約実行として、ECE長距離越境大気汚染条約オスロ議定書の「臨界負荷量アプローチ」に基づく差異化を検討する。

第3章では、京都議定書採択前のAGBM交渉における差異化基準の議論の検討を踏まえ、リスクに対する寄与の評価が困難な場合、差異化基準に関する合意を促進する条件を検討し、今後の制度設計への示唆とする。

第1章 環境汚染又は悪影響に対する寄与に応じた責任

京都議定書起草過程において、ブラジルは汚染者負担原則に依拠し、歴史的排出量に応じて、先進国に国際的な賠償基金への出資を要請する提案を提示した⁸。かかる提案は、大気中の温暖化ガス濃度の「安定化」水準の決定においては、科学的及び政策的評価が必要となるが、いずれの局面においても、途上国のニーズ及び利益は正当に反映されていないとの危惧を背景としている⁹。さらに、二酸化炭素は大気

中の滞留期間が長期にわたるため、直近の排出量を基準とした配分は衡平ではなく、基準年の設定も恣意的であると指摘されている。したがって、温暖化ガス排出量と気温上昇との相関関係を前提として、過去の累積排出量に基づき、気温上昇への寄与に応じた排出削減割当を配分するアプローチが望ましいとするものである。

このような提案は、温暖化交渉において、削減の費用対効果が支配的指針となり、衡平性が軽視されてきた状況¹⁰に一石を投じるものではあるが、汚染者の「責任」に基づく負担配分という主張の法的論拠については、慎重な検討を要する。まず、本条約に汚染者負担原則が反映されているかという点について、評価は分かれており¹¹、汚染者負担原則が国際関係において、一般的に適用可能であるかも、検討を要する。さらに、複合的な原因行為に起因するリスクへの対処において、「環境汚染又は悪影響に対する寄与に応じた責任」という観念が国際法上、一般的に妥当するかという問題も提起する¹²。もちろん、事後的救済のための責任・賠償規則と事前の規制における費用負担の指針とは適用場面が異なるが、両者が交錯し、同一の原則が機能する余地があるならば、少なくともこのような「責任」に基づく配分の基準が国際法の責任・賠償規則と整合的であるかを検討する意義はある。

そこで、以下では、「環境汚染又は悪影響に対する寄与に応じた責任」という指針の法的論拠として、「汚染者負担原則」及び地球大気管理における国家の損害防止義務の参照可能性を確認した後、「寄与の割合に応じた相対的責任」という概念の一般的な妥当性を検討する。

6 条約第4条1項は「すべての」締約国について、「各国に特有の開発の優先順位並びに各国特有の目的及び事情」を考慮することを認めている。

7 気候変動問題に適用されるべき衡平性概念を学際的に検討する近年の文献としては、Luiz Pinguelli-Ros, Mohan Munasinghe eds., *Ethics, Equity and International Negotiations on Climate Change*, 2002; Ferenc L Toth ed., *Fair Weather? Equity Concern in Climate Change*, 1999.

8 Implementation of the Berlin Mandate, Additional Proposal from Parties, Note by the secretariat, FCCC/AGBM/MISC. 1/Add. 3, 30 May, 1997.

9 例えば、IPCCのレビュー対象は英語圏の文献が圧倒的に多く、途上国の影響評価は十分ではないと指摘されている。Jose D. G. Miguez, “Equity, responsibility and climate change”, in Luiz Pinguelli-Ros, Mohan

Muasinghe eds., *op cit.*, p. 8.

10 この点を指摘するものとして、Luiz Pinguelli-Ros and Mohan Munasinghe, *Ethics, equity and climate change: an overview*, in Luiz Pinguelli-Ros, Mohan Muasinghe eds., *op cit.*, pp. 1-6.

11 気候変動枠組条約は汚染者負担原則を明示せず、前文及び第3条1項において歴史的排出に言及し、先進国が「率先して対処すべき」との表現を入れるに留まっている。否定的な見解としては、Phillippe Sands, “International Law in the Field of Sustainable Development: Emerging Legal Principles”, in Winfried Lang ed., *Sustainable Development and the International Law*, 1999, p. 66. 肯定的見解としては、Ott et als., “The ethics of international emissions trading”, in Pinguelli-Ros, Mohan Munasinghe eds., *op cit.*, p. 165.

12 温暖化のような累積的悪影響については、汚染者の責任を遡及的に追及できるかという問題も存在するが、本稿においては、異なる貢献に応じた義務の差異化に限定して、その妥当性を検討する。

(1) 汚染者負担原則

汚染者負担原則とは環境を受容可能な状態とするために、汚染防止及び管理措置の費用を汚染者に帰属させるという原則である¹³。本原則は1972年に採択されたOECDの「環境政策の国際経済的側面に関する指針の原則」において定義され¹⁴、環境汚染という外部不経済の内部化及び国際貿易の歪みの是正を目的とする。本原則は元来、市場を介した稀少資源の効率的配分により、汚染防止を目指すという経済的原則に依拠し、法原則又は賠償にかかわる規則としては定式化されていない¹⁵。

しかし、1989年の事故による汚染に対する汚染者負担原則の適用に関するOECD勧告は、汚染除去及び賠償に本原則が適用される可能性を示唆し¹⁶、2004年のEU指令においても、環境損害の防止及び救済は汚染者負担原則に従って実施されるべきことが明示された¹⁷。このような最近の実行に基づいて、汚染者負担原則は事前防止のみならず、事後的救済及び賠償にも適用され、汚染行為から派生する全ての費用について、汚染者の負担を正当化すると指摘されている¹⁸。

汚染者負担原則は各国の国内法に導入され、条約その他の国際文書においても広範に受け入れられている。1992年リオ宣言原則16は努力義務としてはあるが、国の機関が汚染者負担のアプローチを考慮するよう要請し、同時期に採択された諸条約は本原則に明示的に言及している。例えば、1992年北東

大西洋海洋環境保護条約（OSPAR条約）（第2条（b））、1992年バルト海海洋環境保護条約（第3条4項）、1992年黒海海洋環境保護条約、1992年越境水路及び国際湖沼の保護及び利用に関する条約（第3条4項）はいずれも汚染者負担原則を条約の指針の原則と位置づける。さらに、1990年油濁事故対策協力（OPRC）条約、1992年産業事故の越境的影響に関する条約はその前文において、汚染者負担原則を「国際環境法の一般原則」と規定し、1993年民事賠償責任に関するルガノ条約も前文で本原則に言及している。

もっとも、これら諸条約における広範な受容にもかかわらず、1974年ライン川汚染保護条約及び1991年塩化物汚染防止追加議定書の適用に関する仲裁裁判（フランス・オランダ）において、仲裁裁判所は、本原則は一般国際法とまでは認められないと判示した¹⁹。国家間関係における本原則の適用については、学説も一般に否定的である²⁰。したがって、国際法上、汚染者負担原則に基づいて、排出行為から生ずる費用負担を汚染者に帰属させるというアプローチは未だ確立したものではない。しかし、このことは、国際的平面においては、汚染費用の帰属が常に不確定であることを意味するわけではなく、国際法の責任又は賠償責任に関する規則が、一定の指針を与え得るかを別途、検討する必要がある。

13 汚染者負担原則については、大塚直「環境法における費用負担論 責任論」、『法学教室』第269号7-14頁、2003年。

14 OECD, “Environment and Economics: Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies”, C (72) 128, 1972 WL 24710, 26 May 1972, annex, para. 4.

15 *Survey of liability regimes relevant to the topic of international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law*, Prepared by the Secretariat, A/CN. 4/543, 24 June, 2004, paras. 264-265.

16 汚染者が負担すべき費用に環境回復費用が含まれ（para. 11）、汚染者による賠償基金の設立はPPPと矛盾しないとされている（para. 13）。OECD, 1989 recommendation concerning the application of the polluter pays-principle to the accidental pollution, C (89) 88, July 7, 1989.

17 EU directive 2004/35/CE on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, para. 2.

18 A/CN. 4/543, paras. 285-286. 汚染者負担原則の意味変化及び多様な機能分化に言及し、liabilityへの適用を詳細に検討するものとして、Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles-From Political Slogans to Legal Rules*, 2002, pp. 33-37, 49-59.

19 仲裁裁判所は「(汚染者負担) 原則は、二国間及び多数国間の国際文書に見出され、その実効性は様々である。諸条約におけるその重要性にもかかわらず、裁判所は本原則が一般国際法原則であるとは考えない」と判示した。*Arbitration between France and Netherlands concerning the application of the Convention of 3 December 1976 on the protection of the Rhine Pollution and the Additional Protocol of 25 September 1991 against Pollution from Chlorides (France/Netherlands)*, 12 March, 2004, para.103. available at <http://www.pca-cpa.org/ENGLISH/RPC/PBF/Sentence%20I.pdf>. 同様に、必ずしも厳格に適用されず、指針としての機能は曖昧であるとして、原則の法的地位に否定的な評価としては、P. Birnie and A. Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd edition, 2002, pp. 92-95; *Third report on the legal regime for the allocation of loss in case of transboundary harm arising out of hazardous activities*, A/CN. 4/566, 7 March 2006, para. 27.

20 欧州の地域的条約の外で、本原則の条約指針としての普遍的受容は認められず、とりわけ国家間関係を規律する原則としては、受け入れられていない。このような実行の欠如に依拠し、国家間関係への本原則の適用に否定的な学説としては、Phillip Sands, *op cit.*, p. 66; E. Brown Weiss, “Environmental Equity: The Imperative for the Twenty-First Century”, in *ibid.*, p. 21.

(2) 環境汚染又は悪影響に対する寄与に応じた責任

(a) 地球大気への保護における損害防止義務の適用可能性

国家は、損害防止義務の下、他国の環境に重大な損害を与えないよう確保する責任を負う。古典的な越境環境損害の事例であるトレイル熔鉱所事件において、仲裁裁判所は「ばい煙による損害が重大な結果を伴い、また当該損害が明白かつ確信的な証拠により立証される場合には、いかなる国家も他国の領土において、または他国内の財産もしくは人身に対して、ばい煙により損害を生ぜしめるような方法で自国の領土を使用し、またはその使用を許容する権利を有しない」と判示した。ストックホルム人間環境宣言原則 21 は、当該義務の保護法益を「自国の管轄の範囲外の地域の環境」へも拡大し、様々な国際文書に導入されて、今日では国際慣習法規則として確立したと認められている²¹。

原則 21 は地球大気には言及していないが、1979 年長距離越境大気汚染条約、1985 年オゾン層保護条約、1992 年気候変動枠組条約はいずれも前文で本原則を再陳述して、規制制度の基底的理念と位置づけている。さらに、ボイル(Boyle)とバーニー(Birnie)は、「人類の共通関心事」概念によって、地球大気のコモンズとしての性質が認められ、国際広域の類推により、本原則の地球大気への適用は認められると主張する²²。また、核実験事件において、大気圏内の核実験を禁止する国際慣習法規則が生成途上であるとするオーストラリア、ニュージーランド両国の主張に依拠し²³、気候変動を禁止する条約その他の国際文書も参照しつつ²⁴、地球大気の利用においては、

他国の権利に妥当な考慮が要請され、地球大気への重大な悪影響の防止を要請する国際慣習法規則が成立し²⁵、かかる義務はその性質上、対世的であると指摘する²⁶。

また、ILC の liability 条文草案第三報告書の検討において、特別報告者ラオ(Rao)は、予防原則は、損害防止義務の構成要素である事前同意及び環境影響評価に反映されていると述べ²⁷、損害防止義務と予防原則とが一定程度、交錯する可能性を示唆している²⁸。このように、損害防止義務がリスクの不確実性を含む形で定式化されるならば、地球温暖化の防止に関連して、全ての国家に適用可能であると、解する余地はある。

もっとも、損害防止義務に基づき、地球大気の適正な管理(diligent control)が要請されるときも、注意義務の内容は一義的には画定できず、とりわけ、予防的な規制においては、国家の能力、社会的、経済的優先順位、費用対効果等、様々な関連要素の比較衡量が必要となる。

したがって、このように定式化された損害防止義務は、客観的な行為指針としては未だ曖昧であるが、他国の権利侵害の蓄然性が予見される以上、もはや不作為は正当化されないという点においては、国家の行為の基準として作用する。

が、その使用に関する国際法の諸原則及び適用のある国際法の諸規則を害しない旨、規定する(第3条)。See also 1980 UNEP principles of cooperation of weather modification.

25 Birnie & Boyle, *op cit.*, p. 517.

26 *Ibid.*, p. 99. 環境保護義務の *erga omnes* な性質を一般的に指摘するものとしては、Rene-Jean Dupuy, "Humanity and the Environment", *Colorado Journal of International Law and Policy*, Vol. 2, p. 202. ただし、義務の性質が *erga omnes* であることと、対世的な対抗力とは必ずしも一致せず、被害国は、義務違反に対し、全ての国に権利回復又は妨害排除を主張できるわけではない。両者を区別する見解として、Maurizio Ragazzi, *op cit.*, pp. 159-160. また、個々の規制措置が国際慣習法上の義務となるわけではなく、当該義務の違反に基づく賠償請求は、訴訟手続上の諸問題に加え、そもそも司法判断になじむ問題ではない。ツバルによる ICJ 提訴の動きにつき、この点を指摘するものとして、中谷和弘、「環境法の国際的視点」、『法学教室』(特集：環境法の現代的展開)第269号、2003年、43、47頁。

27 *Report of the ILC*, 2000, GAOR A/55/10, para. 716.

28 Birnie and Boyle, *op cit.*, p. 120. ただし、ILC における損害防止義務の検討は越境環境損害を対象とし、グローバル・コモンズへの当該義務の適用可能性については検討していない。しかし、一般に、知識及び経験の蓄積に伴って、リスクの不確実性の範囲が変動するとすれば、未然防止と予防の境界を絶対視することは困難となる。したがって、未然防止と予防の相対性の契機はリスクの性質自体に内在するとも考えられる。

21 *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, ICJ advisory opinion, 8 July, 1996, para. 29.

22 P. Birnie & A. Boyle, *op cit.*, p. 516.

23 もっとも、この点について、裁判所は判断せず、複数の裁判官は個別意見又は反対意見において、懐疑の見解を示している。I. C. J. Reports, 1974, pp. 286-288, paras. 15-20 (Separate Opinion of Judge Gros), pp. 305-306, 489-490 (Separate Opinion of the Judge Petren), p. 388, n. 1 (Dissenting Opinion of Judge de Castro), pp. 434-436 (Dissenting Opinion of Judge Barwick). 関連学説については、Maurizio Ragazzi, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, 1999, pp. 180-181.

24 1977 年環境改変技術敵対的使用禁止条約は「環境改変技術」を「自然の作用を意図的に操作することにより地球(生物相、岩石圏、水圏及び気圏を含む。)又は宇宙空間の構造、組成又は運動に変更を加える技術」と定義し(第2条)、長期的な又は深刻な降下をもたらすような、その軍事的使用その他の敵対的使用を禁止する(第1条)。条約は環境改変技術の平和的利用を妨げない

(b) 「共同不法行為」及び「寄与に応じた相対的責任」

次に、複数の原因行為に起因する損害に対し、国際法上、共同責任なる概念を認めることは可能であろうか。

第一に、共同責任 (joint responsibility) それ自体を認めた先例は存在せず、学説も否定的である²⁹。ブラウンリー (Brownlie) は、国内私法上の共同不法行為を法の一般原則と認める余地はあるが、関連する学説及び国家実行は存在せず、「このような沈黙によって、国家間関係における共同不法行為責任 (joint and several liability in delict) の不存在が強く示唆されている」と指摘している³⁰。

他方、賠償額の算定において、損害への寄与に応じた共同賠償責任 (joint and several liability) の許容性を示唆する見解はある。例えば、イーグルトン (Eagleton) は「間接損害」(indirect damages) に対する賠償を含めるべきかという問題と関連し、このような曖昧な概念を用いるのではなく、損害が排他的な原因によるか、複数の原因の結果であるかを区別し、「他の要素も損害の生成に関与しているならば、賠償は被告の行為が損害を生ぜしめた割合に応じてなされるべきである」とした³¹。同様に、グレイ (Gray) は「国家が自らの不法行為の直接の結果に対してのみ責任を負うとすれば、部分的には外部要因によって生じた損失に対し、全額を賠償しなければならないわけではない」と指摘する³²。共同責任の許容性という問題は、長距離越境大気汚染やグローバル・コモンスの毀損とも関連するが、環境保護義務を規定するリステイトメント第 601 条のコメントリーは、因果関係立証の困難さに言及しつつ、「一以上の国家が重大な侵害を生じる汚染に寄与するとき、賠償責任 (liability) は、被害国自身の損失への貢献も適宜、考慮に入れつつ、関連諸国間で配

分される」と指摘している³³。

もっとも、このような貢献割合に応じた相対的な責任を賠償責任の「一般規則」として認められるかは疑わしい。ILC においては、liability 条文草案に関する前特別報告者バルボザ (Barboza) の第六報告書の検討において、共同賠償責任 (joint liability) の提案は厳しく批判され³⁴、後に削除された。その後の作業では賠償額を交渉の余地のある (negotiable) ものと捉えるより柔軟なアプローチが採用されたが³⁵、かかる手法も断念され、相対的な因果関係に基づく共同賠償責任の許容性は依然として明らかではない³⁶。

したがって、寄与の割合に応じた相対的な賠償責任について、国際法上、一般的に妥当する規則の存在を認めることは困難であり³⁷、この主題はせいぜい法の漸進的発展又は *de lege ferenda* の領域にある³⁸。

しかし、現実には複数行為者の責任が問われる状況は存在し、当該状況に適用可能な責任規則が存在しないとすれば、救済の予測可能性及び衡平性が損なわれるおそれがある。賠償額の算定等、裁判手続に内在する制約を顧慮すれば³⁹、関連条約において、あらかじめ共同賠償責任を明示するという手法は賢明であろう⁴⁰。もっとも、環境保護条約における賠償制度の設立は緒についたばかりであるし、温暖化のように悪影響が累積的で、悪影響と個々の国家の寄

29 Phoebe N. Okowa, *State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law*, 2000, p. 201.

30 Ian Brownlie, *State Responsibility (Part I)*, 1983, p. 189. ただし、侵略行為への「援助」(aid or assistance) が共同責任を生じさせる場合と、独立した違法行為とみなされる場合との区別を指摘し、潜在的には「共同責任」と捉えるべき事実の存在は認めている。Ibid., p. 191.

31 Clyde Eagleton, *The Responsibility of States in International Law*, Kraus Reprint co. 1970 (originally printed in 1928), p. 203.

32 Christine D. Gray, *Judicial Remedies in International Law*, 1987, p. 23. 過失相殺の文脈でなされた指摘であり、著者は同様の判断は ILO, 国連行政裁判所の事例でも認められるが、因果関係の議論は十分に尽くされていないと指摘している。Ibid., pp. 24, 169.

33 *Restatement of the law, the foreign relations law of the United States*, the American Law Institute, American Law Institute Publishers, 1987, vol. 2, Section 601, comment (d), p. 106. 尚、気候変動活動については因果関係の立証を要件として、厳格責任が適用されるとの指摘もある。Ibid., comment (f), p. 107.

34 共同賠償責任は例外的であるか、端的に国際法上、共同賠償責任は存在しないと指摘された。Bargosov and Mahiou, Summary Records of the Meetings of the 42nd Session, *Yearbook of International Law Commission (hereinafter cited as YbILC)*, 1990, Vol. I. pp. 275-276.

35 1996年の報告書では、交渉により、賠償額 (compensation) を決定する可能性を認め (草案第 21 条)、交渉における考慮要因として、加害国・被害国の双方が当該活動により利益を得ていた割合に基づく負担共有の期待 ((d)-(e)) があげられた (第 22 条)。YbILC, 1996, Vol. II. part 2, pp. 130-132.

36 将来の検討課題として共同責任に言及するコメントもある。Report of the ILC on the work of its forty-nine session, (1997), 20 January 1998, p. 18, para. 124.

37 そもそも、liability 条文草案自体、グローバル・コモンスへの適用は予定していない。草案の射程の拡張に慎重な見解として、Bargosov, *op cit.*, p. 275; A/CN. 4/483, para. 115, p. 17.

38 Okwa, *op cit.*, pp. 200-201.

39 Ibid.; Gray, *op cit.*, p. 233.

40 例えば、1972年宇宙損害賠償責任条約第 4 条がある。

与に関する因果関係の立証が困難である場合、責任規則に基づく事後的救済は困難である。そこで、このような場合には、国際的な基金の設立により、国家の相対的責任を反映させた国際的な救済措置が可能であると指摘されている。ブラジル提案はかかるアプローチに依拠するものであるが、シャクター(Schachter)は、このような基金は支払能力を考慮しつつ、「環境損害に最も責任ある国家が、最も多くの費用を支払う仕組み」となり、「法的な意味における賠償責任(liability)ではないが、救済という目的に寄与し、損害の原因国家の責任に重心をおくもの」とであると評価している⁴¹。

以上のように、ブラジル提案は必ずしも一般国際法の原則又は規則を直接、反映するものではなく、その法的論拠は未だ不明確である。第一に、汚染者負担原則は国際法上、確立した「法原則」とは認められず、本原則に基づいて、汚染への寄与に基づき、防止又は賠償費用を配分するアプローチは国際法によって直接、支持されるわけではない。もっとも、学説は原則の法的地位の吟味に終始し、その政策促進機能を多面的に論じる基盤は成熟しているとは言いがたく、このことをもって、そのようなアプローチを否定する論拠とまでは言いがたいように思われる。第二に、損害防止義務に基づき、全ての国家は地球大気の注意深い管理を要請されるという解釈は妥当性を有するが、当該義務に基づく「責任」は、費用負担の配分において、一義的指針とはならず、別途、関連要素の比較衡量が必要となる。第三に、損害又は悪影響への寄与に応じた相対的責任という概念は国際法上、認められていない。しかし、学説においては賠償責任(liability)を割合的に捉える見解が存在し、とりわけ、温暖化等、通常責任・賠償規則の適用が困難な場合には、相対的責任を反映させた補償基金の提案を肯定的に評価する見解がある。

したがって、汚染又は悪影響への寄与の割合に応じた相対的責任に基づき、負担を配分するというアプローチは、国際法の責任・賠償規則と積極的に抵触するとまではいえず、条約の立法指針として、許容される余地はある。ただし、かかる指針の具体的発現は、関連当事者の合意に委ねられる以上、当該

指針の妥当性は、合意が形成される個々の状況に応じて、検討する必要がある。

第2章 ECE 長距離越境大気汚染条約(LRTAP) 議定書における削減割当の差異化

本章では、1979年 ECE 長距離越境大気汚染条約の下、1990年代、新たに導入された「臨界負荷量」(critical load) アプローチに基づく削減義務の差異化の手法を検討する。

(I) 導入の背景

1979年、国連欧州経済委員会(ECE)の下で採択された長距離越境大気汚染条約(LRTAP)は、「長距離越境大気汚染を含む大気汚染を制限し、可能な限りこれを徐々に削減し、防止する」ことを目的とする(第2条)⁴²。本条約は原則21に依拠し、情報交換、監視、研究開発等、多数国間協力に基づく大気共同管理を目指すものである⁴³。

LRTAPはいわゆる枠組条約で、具体的な規制措置は汚染物質毎に作成された議定書において、定められている。現在、LRTAPの下では8つの議定書が採択され⁴⁴、規制対象の拡大が進展している。

初期の10年間に採択された硫黄酸化物(SO_x)、窒素酸化物(NO_x)、揮発性有機化合物(VOC)の規制に関する3つの議定書はいずれも基準年の排出量に対して、同一割合の削減を課す一律削減(flat-rate reduction)を定め、「利用可能な最良の技術」(BAT)指針を付帯させている(SO_x議定書第2条; NO_x議定書第2条1項、2項; VOC議定書第2条、附属書II, III.)。かかる規制は技術先導型

42 条約採択の経緯については、Lothar Gundling, "Multi-lateral Co-operation of States under the ECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution", in Flinterman, Kwiatkowska, and Lammers eds., *Transboundary Air Pollution: international legal aspects of the co-operation of states*, 1986, pp. 19-21; Thomas Gehring, *Dynamic International Regimes: institutions for international environmental governance*, 1994, pp. 85-129; Irene H. van Lier, *Acid Rain and International Law*, 1981, pp. 147-151.

43 本条約は、汚染者負担原則、平等アクセス及び無差別原則に依拠し、私法的救済を重視する OECD の越境大気汚染政策とは一線を画す。長距離越境大気汚染について、不法行為に基づく私法的救済の事例は散発的であったとの指摘については、Michael Bothe, "Developments and Problems of Cooperation with regard to Transboundary Air Pollution in Western Europe", in Flinterman, Kwiatkowska, and Lammers eds., *op. cit.*, p. 126.

44 多数国間のモニタリング及び評価プログラムを定める 1984年 EMEP 議定書と、規制物質毎の7つの議定書を含む。

41 O. Schachter, *International Law in Theory and in Practice*, 1991, p. 381. もっとも、責任の割合を算定する指針については論じられていない。したがって、かりに「割合的な責任」というアプローチが許容されるとしても、科学的不確実性の下で、寄与(影響)に基づく責任の配分を実施するための基準又は定式の検討は別途、必要となる。

(technology-driven)アプローチに依拠し⁴⁵、人間の健康又は自然生態系への悪影響や、削減費用を考慮するものではない。したがって、さらなる規制の厳格化には費用がかかり、欧州全域の規制において、必ずしも実効的でないことが危惧されていた⁴⁶。

NOx 議定書の交渉過程において、カナダ、ソ連及び北欧諸国はより費用対効果の高い削減戦略として、科学的知見に基づく影響指向の (effect-oriented) 規制への関心を示し、1988年には臨界負荷量 (critical load) 概念が交渉の焦点となった⁴⁷。もっとも、この時点では、本概念の信頼性には争いがあり、1988年11月に採択されたNOx 議定書は排出上限 (cap) 及びBAT規制を定めるに留まっている。ただし、第2段階の削減においては、臨界負荷量アプローチに依拠するものとされ、議定書はかかる手法の開発に必要な調査及び監視と情報交換を締約国に要請した (前文、第3条3項(a)(b)、第6条(e)、第8条(f))。さらに、執行機関は軽減戦略に関する作業部会 (Working Group on Abatement Strategies) を設立し、1991年会合までに、臨界負荷量概念を明確化するよう要請した。

他方、1989年の会合において、執行機関は二酸化硫黄削減のための新たな議定書交渉の開始を要請し、作業部会のマニフェストには「臨界負荷量及びその他の考慮に基づく二酸化硫黄のさらなる削減」が含められた⁴⁸。

(2) 臨界負荷量アプローチ

臨界負荷量アプローチとは「科学的な臨界値に基づき、差異化された排出削減を達成するための最適化された軽減戦略を開発するための手続き」と定義されている⁴⁹。かかる手法は人間の健康又は自然生態系の臨界負荷量に基づいて、環境基準を設定する影響指向 (effect-oriented) で、環境質指向の (environmental quality-driven) アプローチである。

臨界負荷量は、長期的曝露によっても自然生態系への影響が生じないと推定される汚染物質沈着量の上限を指し⁵⁰、EMEPのグリッド・セル単位で、最もセンシティブな環境要素によって決定される。規制においては、現在の沈着量と臨界負荷量達成に必要な長期目標とのギャップを反映した「超過地図」(exceedance maps)が作成され、格差を埋めるという観点から、定量的な削減目標値が割り当てられる。かかる配分の基礎として、締約国は臨界負荷量の配置に関する資料を提出するよう要請され、1988年に設立された配置に関するタスク・フォース (Task force on Mapping) は臨界負荷量算定のための共通基準及び手法に関する手引きを作成して各国の臨界値の標準化に貢献した⁵¹。

もっとも、臨界値の決定は客観的な科学的評価に依拠しつつ、裁量的判断を排除するわけではない。「目標臨界値」の算定においては、国家は技術的、経済的、社会的及び政治的優先順位を考慮に入れることが認められ、科学的要請を緩和して、環境悪影響を甘受しつつ、暫定的目標を定めることが許容されている。

さらに、硫黄酸化物を規制する新たな議定書の交渉においては、影響作業部会 (Working Group on Effects) 及び統合評価モデル・タスクフォースの検討に基づいて、RAINS (Regional Acidification Information and Simulation) という統合影響評価モデルが合意された。これは各国の二酸化硫黄排出値、将来予測及びエネルギー消費量に基づき、最適化された排出削減目標シナリオを算定する手法である。1993年の第10回会合において、執行機関はRAINSに基づき、欧州全域における60%削減シナリオを今後の交渉の基礎とすることに合意し、各国の排出削減目標値は、臨界負荷量の配置に基づき、削減効果に比例的な割合で配分されることとなった。

このようにして、1994年、二酸化硫黄のさらなる削減に関するオスロ議定書が採択され、欧州全域について、臨界負荷量アプローチに基づき、差異化さ

45 技術先導型アプローチとは、関連技術及び規制措置の定期的評価に依拠し、利用可能な技術による汚染物質排出の漸進的削減を目指す手法で、BAT又はBAT-NEEC (過剰な費用を生じないBAT) を含む。Johan Sliggers and Willem Kakebeeke eds., *Clearing the Air: 25 years of the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*, 2004, p. 143.

46 Gehring, *op cit.*, pp. 87-88.

47 Jean-Paul Hettelingh, Keith Bull, Radovan Chrast, Heinz-Detlef Gregor, Peringe Grennfelt, Wojciech Mill, "Air pollution effect drive abatement strategies", in Johan Sliggers and Willem Kakebeeke eds., *op cit.*, p. 73.

48 ECB/EB/AIR/20, para. 20.

49 EB. AIR/R. 53, para. 4.

50 「現在の知識によれば、影響をうけやすい特定の環境要素についてそれ以下では著しく有害な影響が発生しない—又はそれ以上の汚染物質に対する曝露の定量的評価」(1988年NOx 議定書第1条7項; 1994年Sox 議定書第1条8項; 1999年Gothenburg 議定書第1条12項) と定義されている。

51 尚、資料提出前には地域毎の環境特性に応じた推定値が採用されていたが、ここでは生態系の平等割合の保護が目指されており、国境を越える「衡平」の概念を強調し、後のコンセンサスの基礎になったと指摘されている。Jean-Paul Hettelingh et als, *op cit.*, p. 75.

れた削減義務が導入された⁵²。その後、採択された1996年のNOx議定書改正及び1999年の酸性化、富栄養化及び地上レベルのオゾン軽減のための議定書(Gothenburg議定書)も、臨界負荷量アプローチに基づいて、排出削減割当を導入した。

(3) 評価

このように、臨界負荷量アプローチは地域の環境の脆弱性を反映し、欧州全域における削減費用の最小化を図る手法として開発され、高度の科学的知見の生成と、情報共有及び能力構築等の国際協力に基づき、確立されてきた。継続的な協力を踏まえ、統合影響評価の下、シミュレーション・モデルに基づき排出削減目標値を配分する手法は、次第に公正なものとして各国に受け入れられるようになったと評価されている⁵³。また、このようなアプローチが成功するための条件として、EMEPによるモニタリング、影響のための協調センター(Coordination Center for Effects)による臨界負荷量配置の調和、及び統合影響評価モデルの重要性を指摘し、中でも、統合影響評価モデルは、費用対効果に基づく真の汚染者負担へと扉を開いたとの指摘もある⁵⁴。LRTAPは汚染者負担原則を明示していないが、関連当事者において、リスクの客観化が認められる限りにおいて、寄与の割合に応じた相対的責任という基準に基づき、排出削減割当を配分するアプローチは、広範な支持を得たと評価できる。このように、不確実なリスクへの対処においても、リスクの影響評価に関する合意が成立するならば、将来の負担配分に関わる条約交渉は、Ad Hocな利益衡量のプロセスから、客観的な基準に基づく合理的な意思決定過程へと変換可能であることが示唆されている。

第3章 京都議定書起草過程における附属書I. 締約国の排出削減割当の差異化

京都議定書は附属書I. 締約国の平均5%の排出削減を定め、締約国の削減目標値については、異なる削減割合を定めている。もっとも、1995年から1997年にかけて行われたAGBM交渉においては、削減義務の差異化基準の検討が行われたが、合意に至らなかった。本章においては、この間の議論を整理して、問題の所在を検討する。

理して、問題の所在を検討する。

(I) 交渉の経緯

差異化基準の検討は、締約国の見解を事務局が整理した文書に基づいて、進められた。まず、事務局は1995年のAGBM第2回会合に提出した文書において、附属書I. 締約国の「差異化された責任及び附属書I. 締約国の経済状況及び国内事情の相違の考慮方法の定義」に言及した⁵⁵。この時点では、一定の基準に基づく削減義務の配分は差異化の唯一の方法ではなく、差異化基準及び附属書I. 締約国の集团的目標(collective objectives)が例示されている⁵⁶。同会合において、AGBMは事務局に、第4回会合までに、附属書I. 締約国の差異化基準の定義に利用可能な指標の評価及び既存の諸条約の検討を要請し⁵⁷、締約国には議定書又はその他の法的文書の概要に関する意見を提出するよう要請した⁵⁸。

1995年の第4回会合において、事務局は「議定書又はその他の法的文書の特徴」⁵⁹と、「附属書I. 締約国の差異化基準を定義する指標の検討」⁶⁰を提出した。後者は差異化基準及びアプローチに関する諸提案の分析である。

1996年の第5回会合において、AGBM議長は締約国の提案を分析する文書を提出し、差異化の要素を抽出した⁶¹。また、1997年の第6回会合において、AGBMは附属書I. 締約国に対し、関連指標(FCCC/CP/1997/2, Annex B)に関する情報提出を

55 国内事情の考慮は「条約第4条2項(a)及びベルリン・マデート第2文(a)」をどのように反映させるかという課題であるが、経済移行諸国の国内事情の配慮(条約第4条6項)にも言及されている。

56 差異化基準としては、一人当たりGDP、人口及び領土単位あたり人為的排出量、吸収量、人口及び領土単位あたり総排出量(net emission)、人口比あたりエネルギー生産及び消費水準等があげられている。また、集团的目標としては、年次削減率、特定年における削減率、総排出量の上限、一定期間における排出予算、集团的目標と、排出傾向に適用される個々の削減との組み合わせ、エネルギー効率改善目標、再生可能エネルギーの比率に関する目標が例示されている。AD HOC GROUP ON THE BERLIN MANDATE, Second session, Lists of Issues Identified by parties, Note by the secretariat, FCCC/AGBM/1995/4, 6 October 1995.

57 FCCC/AGBM/1995/7, 21 November 1995, para. 39. もっとも、他のフォーラムの基準・指標は個々の状況に応じた特殊なものなので、AGBMでのニーズには適合しないとして、後の議論で参照されることはなかった。

58 義務の性質、CBDR原則、制度的取極、条約と議定書のリンケージ、地域的パラメータ等が検討対象として言及されている。Ibid., paras. 52-53

59 FCCC/AGBM/1996/6, 21 May 1996.

60 FCCC/AGBM/1996/7, 8 July 1996.

61 FCCC/AGBM/1996/10, 19 November 1996.

52 この間の交渉経緯については、Gehring, *op cit.*, pp. 185-194.

53 ゲーリング(Gehring)は削減数値そのものではなく、アイデアへの賛同であったと評価する。Ibid., p. 187.

54 Les White, "An industry view", in Johan Sliggers and Willem Kakebeeke eds., *op cit.*, p. 142.

求めたが⁶²、資料提出の過程で差異化基準に関する見解を付言する諸国もあった。

京都会議を目前に控えた第8回会合において、AGBM議長は議定書草案を提示したが、差異化基準を含む重要事項について、合意は成立せず⁶³、未了事項に関する審議はCOP3に委ねられた⁶⁴。COP3では、重要事項については、作業部会を設置して非公式交渉による合意の促進が図られたが、差異化基準は合意されず、附属書I. 締約国の排出削減目標値の割当は政治的妥協に委ねられた⁶⁵。

(2) 差異化基準に関する諸提案

このように、AGBM交渉においては、附属書I. 締約国の排出削減割当を合意された基準に基づいて配分するというアプローチは挫折した。もっとも、この間、各国は様々な基準又は要因に言及して義務の差異化を主張している。そこで、以下では、関連文書に基づき、差異化基準に関する締約国の見解を整理する⁶⁶。

まず、そもそも差異化基準に基づく交渉は困難であり、直近の排出量に基づく基準値の設定により、衡平性は確保できるとして、「一律削減」(flat rate reduction objective)を支持する見解がある。米国は一貫してこの立場をとり、煩雑な差異化基準の定式化には反対を表明した⁶⁷。他方、差異化を積極的に推奨する諸国は、差異化アプローチは削減費用、経済的發展等、各国の個別事情に対応し、衡平かつ効

率的で、削減の費用対効果も高くなると主張した。

このような差異化基準の提案は多岐にわたるが、大別すると、排出量、特別事情、削減費用の3つがあげられる。

① 排出量

排出量に基づく差異化の提案には、直近の排出量を基準とする手法と、客観的基準に基づく差異化の提案とがある。

締約国の直近の年間排出量に基づく削減割当は、既存の諸条約で用いられてきた手法であり、国家の既得権に配慮するものである。もっとも、基準年の恣意性や、過去の排出に対する既得権を所与とする配分に対しては、批判がある⁶⁸。実際には、各国は既存の排出量を基準としつつ、他の要因も考慮に入れた複合的な指標を提示している。例えば、日本の提案は、基準年に対する5%削減を基準として、GDPあたり排出量又は一人当たり排出量、人口増加に基づく修正値の選択を許容するものである⁶⁹。また、ポーランド⁷⁰、エストニア⁷¹、韓国⁷²の諸提案は、自国の排出割合を、配分を決定するための複数の考慮要因の一つに含め、限定的指針として用いている。

一人当たり排出量(per capita emission)は、資源アクセスに対する各人の平等な権利の保障という倫理的原則に依拠して、排出量の配分を行う基準である。本基準は平均値とのバランス是正による再配分(contract & conversion)の論拠ともなる。フランス、スイス、EU提案はいずれも、一人当たり排出量を負担配分の主要な指針と位置づけている⁷³。本基準は算定が容易で、人口増加と排出量の純増とを区別できる等、操作性に優れているが⁷⁴、各国の個別

62 FCCC/AGBM/1997/8, 19 November 1997, para. 18.

63 FCCC/AGBM/1997/8, 19 November 1997, para. 27.

64 FCCC/CP/1997/7, 24 March 1998, para. 55.

65 各国の提案の恣意性を批判するものとしては、亀山康子、「気候変動問題の国際交渉の展開」高村ゆかり・亀山康子編『京都議定書の国際制度』, 信山社, 2002年, 11頁。京都議定書の削減目標値設定はオークション形式でなされ、客観的な差異化規準は合意されなかったとの指摘については、Jose D. G. Miguez, "Equity, responsibility and climate change", in Luiz Pinguelli-Ros, Mohan Munasinghe eds., *op. cit.*, pp. 13-14.

66 事務局は義務の差異化を「任意の附属書I. 締約国(または諸国)が他の附属書I. 締約国(または諸国)と異なるコミットメントを有すること」と簡潔に定義し、差異化は政策措置とも関連するが、本文書では定量化された排出削減目標(QELROs)のみを対象とすると述べている。また、ここでは差異化の必要性又は望ましさについては論じられていない。FCCC/AGBM/1996/7, 8 July 1996, para. 3.

67 米国は削減目標については中期目標を主張し、目標値及び期限は具体的で、柔軟性及び簡潔性が重要であると指摘していた。また、締約国間の区別が可能であるとしても、現段階において、締約国の削減水準を区別する複雑で形式主義的なアプローチは可能な選択肢ではなく、全ての締約国の関心事を衡平に配慮する差異化アプローチの定式は存在していない。このようなスキー

ムの検討は時間をとり、交渉を損なうおそれがある。したがって、米国は政策措置の選択における柔軟性を伴う一律削減及び削減限界費用の最小化及び均等化のための国際的取引を支持するとした。FCCC/AGBM/1996/Misc. 2/Add. 2, p. 29.

68 途上国は一般に衡平に反すると認識しているとの指摘がある。"The ethics of international emissions trading", in Luiz Pinguelli-Ros, Mohan Munasinghe eds., *Ethics, Equity and International Negotiations on Climate Change*, 2002, p. 167.

69 FCCC/AGBM/1997/MISC. 1/Add. 6, p. 13.

70 FCCC/AGBM/1997/MISC. 1, p. 75.

71 一人当たりGDPを基準としつつ、温暖化に対する各国の貢献を追加的に考慮することも許容するものである。FCCC/AGBM/1996/7, p. 15.

72 累積的な排出量を考慮要因の一つとしてあげている。FCCC/AGBM/1997/MISC. 1, Add. 1, p. 13.

73 FCCC/AGBM/1997/MISC. 1, p. 25; FCCC/AGBM/1997/2, p. 31.

74 FCCC/AGBM/1996/7, 8 July 1996, para. 28.

事情及び削減費用を反映するものではなく、各国の提案はかかる基準に依拠しつつ、一定の柔軟性を認めている。

GDPあたり排出量に基づく配分は経済規模に比例的な排出量の配分を目指すものであり、経済成長の調和を負担配分における公正さと位置づける提案である。もっとも本基準は、必ずしも各国の経済効率の直接的指標ではなく、削減費用の考慮も反映されていない。

② 各国の個別事情

各国の個別事情には(a)土地、吸収源、気候条件等の物理的特性、(b)人口密度、成長率等の人口学的特徴、(c)エネルギー構成(再生可能エネルギーの割合、エネルギー効率及び保存計画の実施の程度、インフラ補充サイクル等)、(d)社会経済的特性(経済活動におけるエネルギー集約性、エネルギー集約的製品の生産及び輸出への依存度、消費パターン、廃棄物生成、反芻動物の数、経済構造及びインフラ等)があり、このような個別事情に基づく差異化は削減目標値配分における中心的な議論であった⁷⁵。

個別事情を反映させる手法としては、諸要因を反映させた指標、産業部門の事情を反映させる指標、コントロール可能性に着目した指標があり⁷⁶、オーストラリア、イランの諸提案は各々、複数の考慮要因を並列的に例示している⁷⁷。

③ 削減費用

削減費用を重視する提案は多岐にわたるが、事務局文書はGDP及び削減費用の均等化に言及している。

GDPの均等化は、「個々の能力」(respective capabilities)の具体化であり、同一の能力を有する締約国は同一の負担を配分されるとするものである。また、かかる基準は、過去の排出から得た利得の推定に基づき、負担を配分するという側面もある⁷⁸。ポーランド等⁷⁹、エストニア⁸⁰、ポーランドとロシア⁸¹、

韓国の提案はいずれも一人当たりGDPを配分の主要な指針として位置づける。尚、GDPに国家の支払能力による調整を加えた「国家の総費用」(net national economic cost)は締約国の緩和努力の指標として参照可能であり、一人あたり排出削減費用の均等化を目指すものである。

他方、ニュージーランドは地球全体の削減費用の最小化を主張し、削減限界費用の不均衡の是正により、全ての国に受け入れ可能な衡平な結果がもたらされると主張する⁸²。もっとも、費用の相互比較には費用・便益の定義や算定方法に関する合意を確立する必要があり、費用予測に関する共通モデル又はモデル化の手法も検討する必要がある。このように、かかる配分は構成値に基づく以上、自動的・客観的な配分指針となるわけではない。

④ 差異化のアプローチ

差異化を実施する手法についても、各国は様々な提案を行っている。モンテリオール議定書のように、差異を実体的義務に端的に反映させる提案⁸³は主流ではなく、各国は多かれ少なかれ、削減費用を考慮に入れた柔軟な実施方法を提案している。例えば、ノルウェーとスイスは一定の諸国間で排出削減目標の合算と、削減費用・便益の共有を許容する案を提示し⁸⁴、オランダは削減費用を考慮して、国際的又は国内的平面における削減努力を任意に選択できるという「二重のコミットメント」を提案している⁸⁵。また、累進的な炭素税等、市場メカニズムの導入により、削減費用の均等化が生じ、効率的配分が可能となるとする見解もある⁸⁶。

⑤ 1996年議長文書

1996年11月の議長文書は複合的な指標を用いる差異化提案に言及している。

まず、一人当たり「国家支出総額」(gross national expenditure)の同一割合の変化を確保するという原則に基づき、差異化を行うという提案がある⁸⁷。これ

75 FCCC/AGBM/1996/7, 8 July 1996, para. 31.

76 *Ibid.*, para. 32.

77 FCCC/AGBM/1996/MISC. 2/Add. 2, p. 3, FCCC/AGBM/1997/MISC. 1, p. 31. もっとも、相互の関係及び正当化の論拠は明らかではない。

78 ただし、このような考慮において、GDPが最も適切な基準であるか、高GDP低排出の諸国と、高GDP高排出の諸国とを同等に取り扱うべきか等、さらなる検討が必要であると指摘されている。*Ibid.*, paras. 34-36.

79 FCCC/AGBM/1997/MISC. 1, p. 75.

80 FCCC/AGBM/1996/7, p. 15.

81 FCCC/AGBM/1995/MISC. 1/Add. 1, p. 54.

82 FCCC/AGBM/1996/MISC. 2/Add. 4, p. 15.

83 FCCC/CP/1995/MISC. 1, p. 55.

84 FCCC/CP/1995/MISC. 1, p. 55, FCCC/AGBM/1995/MISC. 1/Add. 2, p. 13.

85 FCCC/CP/1995/MISC. 1, pp. 39-40. 尚、ニュージーランドも同様の提案を行っている。FCCC/AGBM/1996/MISC. 1/Add. 1, pp. 14-16.

86 フランス (FCCC/AGBM/1995/MISC. 1/Add. 3, pp. 14-16) 及びエストニア (FCCC/AGBM/1996/MISC. 1, p. 41) の提案である。

87 FCCC/AGBM/1996/7, November 17, 1996, para. 26.

は削減費用の均等化を図りつつ、複数の指標の導入により、個別事情を反映させた複合的基準に従って行われる⁸⁸。また、GDP 単位当たり排出量 (CO2 equivalent emissions per unit of GDP)、一人当たり排出量 (CO2 equivalent emissions per capita)、一人当たり GDP (GDP per capita) の3つの指標を統合したマルチ基準に基づく差異化の提案や⁸⁹、緩和の限界費用、省エネ及び緩和プログラムの水準に基づく差異化の提案がある。もっとも、COP3 までの合意可能性を疑問視する見解も存在した⁹⁰。

⑥ 1997 年以降の各国のコメント

交渉の最終段階で提出された各国の見解はエネルギー構成、社会経済的要因等、個別事情の反映を強く求めるものであった⁹¹。また、アイスランドは個別事情に基づく差異化を支持しつつ、一人当たり排出量基準をベースとして、複数の指標を組み合わせ、段階的調整を行う指標を提案した⁹²。同様に、日本⁹³

及びカナダ⁹⁴ も各々、マルチ基準に基づく差異化を支持している。もっとも、個別事情を反映させた差異化基準の定式化自体に懐疑的な見解もある。フィンランドは関連要素に関する包括的な議論は存在せず、これらを定量的に定式化するための基礎も存在していないとして、費用対効果に基づく差異化を主張した⁹⁵。また、スウェーデンは第一次約束期間については一律削減を支持し、最終的には適切な指標に基づき、排出の収斂に帰結するよう削減目標の配分が行われるべきであると主張した⁹⁶。

(3) 小活

以上のように、AGBM 交渉における差異化基準の検討において、合意の基盤は見出されず、主流を占めたのは、個別事情に基づく差異化や、個別事情を勘案しつつ、削減の費用対効果を重視する提案であった。

このような状況は、各国は自国に有利な条件を主張しあう政治的応酬に終始し、公正さよりも支払い意欲 (WTP) に基づく利己的主張を繰り広げたに過ぎないと批判されている⁹⁷。しかし、個々の提案の不一致の背景には、正義又は衡平性の解釈を巡る混乱が存在するように思われる。

第一に、汚染者の排出責任に基づく差異化という基準は、リスクの影響評価の方法に関するコンセンサスが成立していないとき、成立条件を欠き、一般的な支持を得ていない。しかし、並列的な考慮要因として、排出割合に対する貢献度を差異化基準に反映させる提案は複数存在し、仮にこの点に関する合意が成立すれば、潜在的には、公正さの指標として受け入れられる可能性は存在する。

第二に、一人当たり排出量基準は、共有資源の利用に対する各人の平等な権利という概念に基礎を置き、効率性との対比において、最も原理的な衡平性の解釈となる。しかし、資源アクセスに対する各人

88 例えば、GDP の成長 (GDP growth of the economy)、人口の増加 (population growth)、GDP の排出強度 (emissions intensity of GDP)、化石燃料の国際取引 (fossil fuel trade)、輸出品の排出強度 (emission intensity of exports) が関連指標としてあげられている。*Ibid.*

89 $Y_i - A [x(B_i/B) + y(C_i/C) + z(D_i/D)] : Y_i$ は締約国 i の削減割合を表示し、GDP 単位あたり排出強度(B)、一人当たり GDP (C)、一人当たり排出量(D)の各々の指標につき、締約国 i の附属書 I、締約国の平均値に対する割合に適宜、重み付けを行って合算し、全体目標から算定されたスケール(A)をかけ合わせたものである。3つの指標の重みづけは任意であるが、本提案では排出強度に関する指標が最も重視されている。*Ibid.*, para. 27.

90 *Ibid.*, para. 29.

91 例えば、上述の通り、オーストラリアは一人当たり排出量に基づく削減割当は衡平に反するとして、エネルギー強度、産業構造、エネルギー効率化及び転換に要する費用という要素を並列的に列挙して、その考慮を主張している。FCCC/AGBM/1997/MISC. 3/Add. 2.

92 まず、1990 年の基準値につき、以下の4つの指標を用いる：購買力のパリティで調整された一人当たり GDP、一人当たり排出量、一次エネルギー供給の総量に占める再生可能エネルギーの割合、生産加工における二酸化炭素排出量 (締約国の総排出量に占めるシェア)。さらに、削減目標値の設定は一人当たり排出量に基づいて行われるが、以下の方法を用いる：基本的な一人当たり削減目標値 (1990 年比、2010 年までの一人当たり排出量に基づく削減)、追加的な一人当たり削減目標値 (上述の各国の個別事情を反映した4つの指標の重みづけを同等なものとし、各国の指標を合算して、上位の国はより大幅な削減を要請される)、基本的な一人当たり削減目標値に増加価値 (incremental value) を付加する。FCCC/AGBM/1997/MISC. 1/Add. 6, 23 October 1997.

93 GDP 単位排出量、一人当たり排出量、人口増加に基づく差異化であるが、調整値の適用は許容される。FCCC/AGBM/1997/MISC. 1/Add. 6, 23 October 1997, FCCC/AGBM/1997/MISC. 1/Add. 10, 12

November 1997.

94 原則として差異化を支持し、個別事情を反映する指標としては、予想される人口増加、輸出における排出強度、輸出に対する化石燃料の割合、エネルギー供給における再生可能エネルギーの役割に言及する。FCCC/AGBM/1997/MISC. 3, 19 November 1997.

95 削減費用を反映させる指標として、エネルギー効率指標、再生可能エネルギーの割合、電気生産に占めるコジェネの割合に言及している。

96 FCCC/AGBM/1997/MISC. 3, 19 November 1997.

97 David G. Victor, "The Regulation of Greenhouse Gases: Does Fairness Matter?", in Ferenc L. Toth ed., *Fair Weather?: Equity Concerns in Climate Change*, 1999, pp. 193-205.

の権利という概念は国際法上未だ、確立したとはいえず、また、かかる権利に基づき、国境を越える再配分が要請されるという主張も支持されていない⁹⁸。さらに、資源の多寡自体は不公正ではなく、人々のニーズの充足が目指されているとすれば、能力構築が不可欠であるが、その実現は容易ではない⁹⁹。このような平等性基準は、地域における人の生活の固有性、多様性の尊重という視点を十分に反映しないならば、かえって衡平に反するという批判もある。しかし、一人当たり排出量基準をベースとしつつ、個別事情を反映させたマルチ基準の諸提案において、本基準に内在すべきこのような衡平の要請については、十分な考慮が払われていない。

第三に、削減費用の最小化は、定量的な分析・評価に基づく問題解決の指針となるが、政策的選択を伴う予防的な規制制度の設計においては、定性的評価を反映させたパラメータの導入が必要となる。各国のマルチ指標の提案は、潜在的にはこのような統合の試みと捉える余地はあるが、個々の指標の正当性について、衡平性の観点から、踏み込んで論ずる機運は存在しなかった。

以上の点を踏まえると、今後は、第一に、「寄与の割合に応じた相対的責任」という基準については、寄与分の推定及び削減費用の考慮に基づき、国家の受諾可能性を高める必要がある。たとえば、LRTAPの経験が示唆するように、継続的なモニタリング、情報交換や共同研究に基づき、複合的影響に関するリスクの影響評価モデルについて、コンセンサスが成立すれば、「リスクへの寄与の割合に応じた責任」基準が各国に受容される余地はある。したがって、今後は、科学的・社会的・経済的な側面から、リスクの影響評価及び削減費用の算定を総合的に行う方法の開発の促進が望ましい。

第二に、衡平性を、地域内における人の生存の確保という観点から再解釈する必要がある。この点は、温暖化の危険性は地域的課題として生じるとの指摘とも認識を共有し、適応措置についてはとりわけ重要である。しかし、緩和においても、人の生活・生存の多様性を確保するという観点から、負担配分の中間的な指標を検討し、能力構築と連動させる仕組みが必要となる。

第三に、このような統合影響評価や、衡平性の実体的基準に関する合意が当面、困難であり、個別利益に基づく交渉が不可避であるとすれば、少なくとも、複数の関連要素について、相互の利益を実質的に衡量し、結果としての「衡平」を目指すプロセスと捉える可能性はある。このようなアプローチは国際法上、未知の手法ではなく、周知の通り、共有資源の利用に関する衡平原則はこのようなアプローチを反映する。確かに、地球公共財の利用については、利益衡量プロセスから排除された途上国への悪影響や、かかる諸国の利用権原を考慮せず、一部諸国によって、衡平利用原則に基づく配分を正当化することは問題であろう。しかし、合意された削減総量の枠内で、締約国の義務の配分を行うという限定的な場面では、複数の関連要素を衡量し、結果としての衡平性を確保するというアプローチを維持し、かかる決定プロセスの公正さに配慮するという方法も可能であるように思われる。しかし、AGBM交渉において、関連要素の相互の関係及び優先順位は明確ではなく、フィンランドが指摘するように、利益衡量の方法について、議論は尽くされなかった。交渉によって、パンドラの箱は開けられ、差異化基準の豊富なカタログは提示されたが、差異化を基礎づける過程に関する共通の理解は見出されなかったように思われる。

おわりに

長距離越境大気汚染や地球温暖化においては、複数の活動に起因する汚染又は悪影響が問題となる。このような複合的な汚染又は悪影響のリスクに対し、各国がリスクへの寄与に応じた相対的責任を負うという規則は確立していない。

しかし、かかる考慮を反映させた立法指針の正当性は、当面、科学的・社会的・経済的な影響評価方法の開発と相関的な関係にある。長距離越境大気汚染条約の下で開発された臨界負荷量アプローチは、リスクと原因行為の因果関係が科学的に推定可能であれば、将来へ向けて、共同かつ相対的な責任の配分が可能となることを例証する。

他方、温暖化のように科学的不確実性が顕著な分野においては、各国は個別事情及び削減費用の考慮を主張し、公正さや衡平性について、議論は尽くされていない。

もっとも、このことはリスクの不確実性の下では、公正さや衡平性のレトリックは有効ではないというわけではない。当事者が、各々の主張の背後にある潜在的な規範意識を明確化し、合意を目指して議論

98 国際的な再配分を要請する普遍的正義への批判的見解としては、例えば、Markus Burgstaller, *Theories of Compliance with International Law*, 2005, pp. 54-55.

99 例えば、国連大学の Inter-linkage に関する研究を参照のこと。

するならば、個々の状況に応じた衡平性を、当該状況における規範的指針として選び取ることは可能である¹⁰⁰。したがって、今後の制度設計においては、衡平性に関する様々な解釈の可能性を検討し、衡平性と効率性の要請を調和させた影響評価に基づく実体的基準を検討すると共に、個別事情に関する複数の要素の優先順位や重みづけを反映させた手続的な枠組みを検討する必要がある。

本稿は地球環境研究総合推進費H-3「平成17年度中長期的な地球温暖化防止の国際制度を規律する法原則に関する研究」の研究成果である。

Abstract

A Review of Possible Indicators to Define Criteria for Differentiation Concerning Quantified Emission Limitation and Reduction Objectives in the Climate Change Regime

The Purpose of this study is to review the possible indicators to define criteria for differentiation concerning quantified emission limitation

and reduction objective in the climate change regimes. Especially focused is the legitimacy and propriety of the polluter pays principle, equity and efficiency as the cost burden criteria in the context of the future regime building.

Although review of the criteria for the future regime building be highly inter-disciplinary, this study will look into the legal aspects of the problem. In chapter 1, I analyze the function and legal status of PPP, applicability of no harm principle in the context of climate change, and validity of joint liability or relative causality in international law. In chapter 2, I review the function of the critical load approach in the LRTAP, and analyze the condition of the functioning this approach. In chapter 3, I review the AGBM negotiation concerning possible indicators to define criteria for differentiation concerning QELREO, and analyze the background of the collapse of the review process and make clear the conditions to facilitate consensus among parties.

100 ベレルマンのレトリック論に依拠し、合理的議論に基づく相対的な正義の可能性を積極的に評価して、倫理概念の不適切な使用は環境問題に関する社会における責任の欠如を導きかねないとの指摘は示唆的である。Maria Silvi Muylaert and Luiz Pinguelli-rosa, "Ethics, equity and the Convention on Climate Change", in Luiz Pinguelli-Ros, Mohan Munasinghe eds., *op cit.*, pp. 148-150.