

# 環境マネジメントと地球温暖化対策

講師 岡村 堯

(芝綜合法律事務所弁護士 上智大学名誉教授)

2016年1月29日

主催 第二東京弁護士会環境保全委員会

## 目次

挨拶	3
1. 最近の状況について	3
2 国連気候変動に関する政府間パネル(IPCC)	5
3 国連気候変動枠組条約(UNFCCC)	6
4 気候変動枠組条約締約国会議(COP)	7
5 京都議定書	8
6 COP15 以降	14
質疑応答	17

## 挨拶

(司会) 岡村堯先生は上智大学で経済法、環境法ならびに EU 法を教えておられました。2007 年定年退職されると同時に弁護士登録をされておられます。また、それ以外に NPO 法人の地球環境経済研究機構の理事長もしておられ、現在は福島震災復興、街や森林の復興に尽力されております。

今日は「環境マネジメントと地球温暖化対策」ということで、我々の業務をやっている中ではなかなかかわれない分野ですので、ぜひ新鮮な知識が得られるかなと楽しみにしております。では岡村先生、よろしくお願いいたします。

(岡村) ありがとうございます。ただ今ご紹介にあずかりました岡村でございます。これからお話し申し上げることは、まず環境マネジメントと、それから地球温暖化の対策についてのお話ですが、環境マネジメントというのは、ご案内のように環境に関する問題についてあらかじめ計画、それからその手法を定めておいて、それに向けて環境改善のために努力することを、簡単に環境マネジメントと称しておりますが、この 2 弁の環境保全委員会の中に、環境配慮部会というのがありまして、そこで今申しましたように環境マネジメントについて、積極的な作業を展開しておられます。

地球温暖化対策について、世界各国が長年ずっと取り組んできた問題で、時系列的にお話しすれば相当な時間かかりますから、今日ははしょってお話ししたいと思います。

## 1 最近の状況について

### 最近の状況(1)

- 1 大気汚染(温室効果ガス、微小粒子状物質の増加)
- 2 異常気象(豪雨、大洪水、干ばつ、砂漠化)
- 3 海面上昇(氷山大崩落、海水膨張)  
ツバル、キリバス、マーシャル諸島、フィジー  
「AOSIS」 小島しょ国連合
- 4 生態系への影響

最近の状況であります。これはことさら申すまでもなく、先生方ももうご存じのことで、大気汚染、その原因たる温室効果ガスだとか、それから微小粒子状物質、PM と申しておりますが、そういうものが非常に増

えてきている。それから異常気象。これまた先生方も実際の生活の中でご経験のところでもあります。豪雨、それから大洪水、干ばつ、砂漠化というのもありますし、それから海水膨張に伴う海面上昇という問題があります。

今、実際に国際的には緊急の問題として注目を浴びているのがこの海面上昇でありまして、一説には氷山が大崩落をして、その結果、海水が膨張する、海水が増える。それに伴って、海岸浸食が起きてくるといったようなことで、国際会議でも大きな問題になっています。ツバル、キリバス、マーシャル諸島、フィジー、こういった国々が小島嶼国連合、AOSIS というのをつくって、共同してこの問題に立ち向っています。当然、国際会議においても、後ほどお話いたします COP でもこの島嶼国連合の発言は非常に厳しいものがあります。それからまた地球温暖化の生態系への影響というのも大きな問題であります。

## 最近の状況(2)

温暖化効果ガスの世界平均濃度  
2015年 過去最高  
1880年-99年との比較で1度高い  
( WMO 2015 11. 26)

瀋陽市 PM 2.5  
1400マイクログラム /1m3  
日本環境基準 40倍  
( 日経 2015 11. 10)

習国家主席 大気汚染(温室効果ガス上昇) 国民の不满  
2030年 CO2排出量 GDP 当り 60%-65% 削減(05年比)

昨年(2015年)の11月26日ですが、世界気象機関というのが国連の機関の1つがありますが、その世界気象機関の報告によりますと、昨年が温室効果ガスの世界平均濃度が過去最高に達したという報告をしました。それによれば世界の気温が1880年から1890年における平均よりも1

度高くなっているということでもあります。たかが1度と我々は思いますが、これは非常に大きな問題を持ちまして、世界の気象のリズムを十分に狂わせてしまう力を持っています。

これまた日経の昨年11月の記事ですが、中国瀋陽市のPM2.5が1立方メートル当たり1,400マイクログラム含まれていたというもので、日本の環境基準からしますと40倍という高濃度であります。

このように、中国の大気汚染が、今やアメリカを抜いて世界一になっているということは温室効果ガスも非常に増えているということの意味し国民不安が高まってきているわけですが、習国家主席は、昨年(2015年)の12月開かれましたパリの会議に先立ち改善策を打ち出しています。

それから、これは今年に入ってから、日経がまだ報じていたわけですが、今お話ししましたPM等について、中国が世界でも最も出しているのかと思っておりましてところ、そうではないという、非常に注目すべきニュースでした。それによればニューデリーはじめインドの14の都市が1位から14位までを占め、いわゆる微粒子状物質を世界で最も出しているのはインドであるとのことでした。その1位を占めるのはニューデリーで、世界最悪のPMを出しているということでありました。

中国あるいはインドなどが排出していると申しますと、我々はあくまでも中国あるいはインドの企業それ自身が出しているかのように思いますが、ここで考えなければいけない

のは、中国を見た場合に、我が国の企業がどれだけ多くの製造業が中国に行っているかということ。ですから中国の排出量といっても、それは中国自身の排出量だけでなく、日本はじめ欧米から中国に工場進出をしている企業がかなり多く排出していると言わざるを得ません。

そのようなわけで自分のところでは出さないようにして、よそで出すというようなことになっているということに注意しなければいけないと思います。ニューデリーの場合についても同じようなことが言えるのではないのでしょうか。安倍さんもインドにはこれまで二度ほど訪ねて、積極的な経済協力の活動を約束したといったようなことを報じられておりましたが、日本の企業が現地に進出すれば、温室効果ガスが増えるのは当然でして、先ほど申しましたように自国では出さずに、よその国で出すということになると思います。

## 2 国連気候変動に関する政府間パネル(IPCC)

### 国連気候変動に関する政府間パネル(IPCC)

1988年 設立 国連環境計画(UNEP) 世界気象機関(WMO)  
人為起源による気候変化、影響について科学的見地からの検討  
第一作業部会(WG I)  
気候システム、変動に関する科学的知見の評価  
第二作業部会(WG II)  
気候変動に対する社会経済システム、生態系の脆弱性の評価  
第三作業部会(WG III)  
温室効果ガスの排出抑制、気候変動緩和策の評価

次に、少しずつ本題に入りますが、政府間パネル、IPCC というのがございます。これはここに簡単にまとめましたが、世界の約 3,000 人に及ぶといわれておりますが、理系を中心とする科学者がそれぞれの報告をこの

IPCC に持ち寄り、それをまとめて何年かに 1 度の割合で報告書を出すということでありまして、それを出す科学者たちは、ワーキング 1、2、3 というふうにワーキンググループが 3 つに分かれています。

総体的には、この IPCC が何をするかといえば、地球温暖化に関する科学的知見を持ち寄って、現在かつ将来に対する方策を提言するというのが IPCC の一番の大きな役割であります。この IPCC というのは、国連環境計画と世界気象機関の両者によって設立された組織であります。1998 年に設けられまして、これまで第 5 次の評価報告書なるものが出されています。これは先ほど申しましたように、世界の科学者たちが持ち寄ったその成果をまとめたものであります。

私たちに関して、関心があるのは WG1 で、気候変動に関する科学的知見の総論的なものです。それから WG2 になりますと、社会経済システムというので、どういうことかと申しますと、例えば多国籍企業のあり方について分析をするのが社会経済システムの 1 つであります。あと生態系の脆弱性についても検討します。これは温暖化によって絶滅危惧種が

増えていることについての警告を出すのです。

それから WG3 グループは、温室効果ガスの排出抑制、それから気候変動の緩和策の評価というようなことでありますが、これを見れば、そしてその報告書通りに世界の各国が本当に臨めば、温暖化は解消するでしょうし、また平均気温も下がるということになるでしょうが警告どおりにはいかないというのが現実です。

### 3 国連気候変動枠組条約(UNFCCC)

#### 国連気候変動枠組条約(UNFCCC)

署名 1992年 5月(NY)

発効 1994年 3月

目的 温室効果ガス(CO<sub>2</sub>, メタン, N<sub>2</sub>O, HFCs, PFCs, SF<sub>6</sub>)の増加が地球を温暖化し、自然の生態系に悪影響をおよぼす恐れがあることを人類共通の関心事であると認識し、温室効果ガスの濃度を安定化させること、ならびに現在および将来の気候を保護すること

原則 1 締約国の共通だが、差異のある責任

2 開発途上締約国の国別事情の考慮

3 速やかかつ有効な予防措置の実施

1988 年に出されました IPCC の報告を受けて、何とかしなければいけないということでもまず国が集まるのではないかとこの形で作られた条約が、1992 年、ニューヨークで開催されました国連気

候変動枠組条約の締約国会議でした。これが略称 UNFCC というもので、そこで国連気候変動枠組条約が作られました。

それによりますと、温室効果ガスとして、6 種類、CO<sub>2</sub>、それから CH<sub>4</sub>、これはメタンガスのことです。それから N<sub>2</sub>O、亜酸化二窒素ですね。それから HFCS、ハイドロフルオロカーボン、それから PFCS、パーフルオロカーボン、それから SF<sub>6</sub>、六フッ化硫黄、これらの物質が温室効果に最も悪影響をもたらすということから、この増加が地球温暖化を進めることになり、自然の生態系に悪影響を及ぼす恐れがあることを人類共通の関心事であると認識して、温室効果ガスの濃度の安定化ならびに現在および将来の気候を保護することに努力しようというのが目的です。

原則として締約国の共通ですが、共通だが差異のある責任を負うということが決まりました。これはどういうことを申しているかといいますと、途上国が、今日の地球温暖化を招いた原因は、先進国が産業革命でいわゆる工業の発展、産業の発展とあって、炭酸ガスはじめ温室効果ガスを出し続けた結果じゃないかと主張し、しかも今となって、それを少なくさせるためにみんな努力しようなどとよく言えたものだと言い、出した本人お前たち、つまり先進国が身をもって削減に努力すべきじゃないかと主張し、我々途上国に何の責任があるんだということを繰り返して主張してきました。このことはこれからお話しする会議の中で基本的には底辺にずっと流れている先進国と途上国の間の溝と言ってもいいような、しかも深い溝と言っていいような意見の隔たりであります。

そこで結局は落としどころとして、締約国に共通する、つまり削減していくということでは共通だけでも、それぞれ先進国は先進国なりの、途上国は途上国なりの責任を持つということになったのです。

次に後発途上国への配慮です。途上国といっても 2 段階に分かれ後発途上国というのがありますが、こういった国に対しては特に配慮しようということで、つまり責任ばかりを押し付けて、お前のところはどんどん排出抑制をしろしろと言っても、そもそも抑制するも何も、抑制するに値するほどの工業化も進んでいないというような状況ですから、そこにあんまり強く迫ることはいかなものかというのが、この 2 番目のものであります。

それで、速やかかつ有効な予防措置を取ろうという機運が出てきました。

#### 4 気候変動枠組条約締約国会議(COP)

気候変動枠組条約締約国会議(COP)

- 1 COP1 1995年 ベルリン
- 2 COP2 1996年 ジュネーブ
- 3 COP3 1997年 京都 京都議定書
- ・
- 15 COP15 2009年 コペンハーゲン
- 16 COP16 2010年 カンクン
- 17 COP17 2011年 ダーバン
- 18 COP18 2012年 ドーハ
- 19 COP19 2013年 ワルシャワ
- 20 COP20 2014年 リマ
- 21 COP21 2015年 パリ パリ協定

これが気候変動枠組条約の趣旨で 1994 年には発効しました。そこでせっかく条約を作ったのだから、そこに参加している締約国は毎年集まって討議をする必要があるのではな

いかということが出てきたわけです。それがこの COP と呼ばれるもので、同条約が発効した翌年の 1995 年にベルリンで COP1 の締約国会議が開かれました。

この COP というのは、「Conference of the Parties」の略称であります。これがこのように 1 から始まって、昨年 12 月パリでの 21 までありますが、これ全部掲げて内容を検討していくと膨大なものになりますので、ここでは特に今日の対策を考える上で基本的な柱となると思われる COP を拾い上げる形でお話ししたいと思います。

## 5 京都議定書

### 京都議定書(1)

署名 1997年12月11日

発効 2005年2月16日

内容 先進国等が約束期間において温室効果ガスの排出抑制、削減の数量化を定める。

- i 温室効果ガス排出量
- 各国 数値目標設定(法的拘束力)
- ii 京都メカニズムの採用
- ㄱ) 共同実施(JI) 6条
- ㄷ) クリーン開発メカニズム(CDM) 12条
- ㄹ) 排出量取引(ETS) 17条
- iii 途上国 排出削減の義務を負わず

その意味で、注目すべきは、1997年、京都で開かれたCOP3、いわゆる京都会議で、これが大きな意味を持ちます。この会議では京都議定書が締結されました。我が国を代表する都市の名前を冠した条約を設けてお

きながら、今となっては一番その大本の日本が離脱するというような、何とも無様な結果に終わっているのですが、まずは簡単に京都議定書を振り返ってみようと思います。

通常、こういう大掛かりな国際会議となりますと、シェルパと称する者が議長国の方から主要国を回って、議長国としてはこういう方向でまとめたというたたき台を、素案を持って回るのが普通です。日本ももちろんこのシェルパを、派遣していました。日本の抑制案はすべての分野の賛成を得られるべき緩やかなものでしたので、他国から厳しい批判を受けました。特に EU からは事実上門前払いも同様の扱いを受けました。

会議においては、アメリカとしては、当初楽観視していたと思われませんが、EU のあまりにも強い態度に倒され、EU に歩み寄る形でということになり、結局のところ日本が6%、アメリカが7%、EU が8%、1990年比で削減することで落ち着きました。

京都議定書は、もう今では日本は離脱しているんですが、それなりの意味がありました。というのも温室効果ガスの排出量については、各国が数値目標を掲げ、それに法的拘束力を持たせました。条約でありますから、当然といえば当然なのですが、昨年12月に締結されたパリ協定のように拘束力を与えないという条約もあることを思えば、この京都議定書は条約としては法的拘束力を持つという意味ではまっとうなものだったということが言えます。

京都メカニズムとして、共同実施、クリーン開発メカニズム、ならびに排出量取引、こういった3つの制度を設けました。共同実施というのは、先進国同士が話し合って、例えばA国とB国が話し合って、A国に対して環境技術あるいは環境改善のための投資をB国が行う。そうしたら排出の削減分についての取り分をB国が分けてもらおうと、こういったようなシステムが共同実施であります。

それからクリーン開発メカニズムというのは、先進国が開発途上国に対して環境改善の投資あるいは技術の提供をしたときには、その削減に成功した分の幾分かはその投資ある



いは技術を指導した先進国がもらえる排出枠の枠がもらえるという、これがクリーン開発メカニズムで、CDM と称しております。

次に排出量取引というのがあります。これは排出についてキャップという枠を決めていて枠の中での増減に応じて取引をする。それで排出枠を超えてしまった者は出枠わくにとどまって、削減に成功した分を買うという仕組みです。炭酸ガスに換算してトン当たりいくらかで買う方法が排出量取引であります。

#### 京都議定書(2)

- 1 対象ガス  
CO<sub>2</sub>、CH<sub>4</sub>、N<sub>2</sub>O、HFC、PFC、SF<sub>6</sub>
- 2 吸収源  
森林吸収分を認める
- 3 基準年  
1990年
- 4 目標期間  
2008年—2012年(第一約束期間)
- 5 各国ごとの目標  
日本 6%減  
アメリカ 7%減  
EU 8%減  
先進国全体 少なくとも5%減
- 6 アメリカ 離脱、中国 途上国として拘束されず、日本、EU

この京都メカニズムの  
もう1つは、先進国は排出削減の義務を負いましたが、途上国は排出削減の義務を負わないといったことでありました。対象ガスについては先ほどお話ししました。基準年は1990年になりました。  
だからよく90年比とい

う言葉が出るのはそのことであります。05年比、これは2005年比という意味であります。

それから、目標期間として、これを第1約束期間と称しておりますが、2008年から2012年が第I約束期間です。また、当時の先進国と付属書I国といたしましたが、これが78カ国ありましたが、この78カ国全体で1990年比で5%を削減することが決まりました。

アメリカは2001年に離脱しますが、中国は途上国であることを理由に削減義務を負わないということになりました。このころから中国が非常にどんどん生産のテンポを上げていて、排出がえらく高まっているということはみんな知っていて、しかも世界におけるいわゆるGDPなんか見ても、中国は途上国かという声がありましたけれども、中国は頑として、自分たちは途上国であると主張し、先進国の責任を追及するという意味で途上国の代表を自負していました。

次に温室効果ガスの吸収源として、森林吸収分を認めるというのがあります。先ほど申しましたJI(共同実施)、CDM(クリーン開発メカニズム)、ETS(排出量取引)の3つのほかにもう1つ、排出量の削減に役立つものとして、森林吸収分を認めるということも4つ目に入っております。

これは特に我が国が強く主張しました。日本は森林、森の国であるということ、これは京都議定書のときも、日本がそういう主張をしました。しかしながら、日本の森林の実態をみるに死んだ森も同然で、吸収源としてあまり期待できないといえます。

EU—ETS(EU排出量取引制度)  
Directive 2003/87  
世界最大の排出量取引制度、RGGI

CAP&TRADE  
1 排出枠 国家配分計画(NAP)、EU委員会承認  
2 対象施設に排出枠を交付  
3 発電所、製鉄等エネルギー多消費施設

さて、排出量取引制度というのが京都議定書で設けられましたが、その中で最も今日まで大きな役割を果たしているのが EU の排出量取引制度 (EUETS) と呼ばれるものであります。

排出量取引制度というのは、何も EU だけではありません。RGGI、これは略称レッジと申しておりますが、ニューヨーク、マサチューセッツ州、アメリカ東部 7 州は結束して組織を作り、発電所、この東部 7 州から出る発電所から出る炭酸ガスについての削減を図ろうというのがこのレッジと呼ばれるものです。今日ではアメリカ東部 9 州が参加しています。

片やアメリカの西部海岸の方ですが、これはカリフォルニア州が 1 州だけで排出量取引制度を採用しています。これはアメリカ東部 9 州が発電所のみを対象としているものとは異なり、カリフォルニア州は発電所以外の炭酸ガスを出す事業所も対象にして、排出量取引制度を運用しています。

排出量取引制度というのは、先ほどもちょっと申しましたが、キャップ、それぞれの事業分野が排出しているという量のキャップをかぶせ、その中で収まるように各事業者は事業を行うわけですが、どうしてもその枠をはみ出る炭酸ガスを出してしまった場合には、環境整備に努めた結果、排出枠よりも少なく排出が済んだ事業者、あるいは EU の場合は原則として国であります、そこから余った分を買い取るという制度が、Cap&Trade(キャップ&トレードです)と呼ばれるものです。

EU の加盟国は EU 委員会からもらった排出量という枠組みの中で、今度は自国内の枠組みを決めていくという制度です。当然、排出量が多い製鉄とか発電、それから窯業、セメントといった事業分野に重点的に配分をずとしていくわけです。それを NAP、各国ごとに内部で排出枠を定めることを国家配分計画 (NAP) といいまして、それを委員会があらためて認めるという形になります。

- フェーズ I (2005年—2007年)
  - i 大幅な排出枠無償配分、カーボン価格下落
  - ii 電力会社 棚ぼた式増収
- フェーズ II (2008年—2012年)
  - i EU委員会 KPに合わせ各国への配分計画、10.5%減
  - ii 電力部門 排出枠一部オークション(3%—4%)
  - iii CDM, JIの導入
  - iv 委員会、12年以降、航空機排ガス規制  
EU基準満たさない航空機に課徴金
- フェーズ III (2013年—2020年)
  - NAP 廃止 EU全体 1つのキャップ

EU の排出量取引制度は 3 段階に分かれていまして、フェーズ 1 というの

は、この制度そのものが 2005 年から始まりましたので、2005 年から 2007 年までを言います。これは国内でそれぞれの国が自国内の事業者に割り当ててののですが、全部これは無償で割り当てました。

そのため自分に枠を割り当てられたからといってそれを超えた分について、どこからか買って賄おうとする必要はないわけでありまして、結局は売り買いが成立しないというために、カーボンのいわゆる炭素価格というのがめっちゃくちゃ下落していくわけです。

片や電力会社としては、割り当てを多くもらっておきながら、いわゆる環境整備のためにこれだけお金を使いますからといって、電力料金を上げてしまいました。ところが実際は元手が掛かってないわけですから、電力会社が太もうけというようなことになりました。

2008 年から 2012 年までが第 2 フェーズになります。これは京都議定書が始まった第 1 約束期間に該当します。それで、EU 委員会は、京都議定書に合わせる形で各国の配分計画を、これまで第 1 フェーズではあまりにも多くの枠を与え過ぎたという理由で、減らしました。

特に電力部門は第 1 フェーズで大きな利益をあげていますから、枠について一部は無償で与えますが、残りの枠の一部についてはオークション、つまり有償ということになりました。それから CDM、JI という先ほど申しましたクリーン開発メカニズム、それから共同実施、こういったものも EU としては適用するということになりました。

先ほども触れましたが、EU だけじゃなく、アメリカも 2 つに分かれて取引制度を設けていると申しましたが、北欧の方でもノルウェーはじめノースポール、いわゆる北欧型の取引制度も発足させていますし、スイスも自分のところでの排出量取引制度を設けています。世界的に見れば、何といてもその規模といい実績といい一番進んでいるのは、この EU の ETS であります。

フェーズ 3 では、2013 年から 2020 年、後ほど触れますが、ちょうどこのパリ協定の中でも問題となりました第 2 約束期間に該当いたしますが、どうするかということが問題になりました。このフェーズでは、加盟国単位の割り当て制度を止め、EU 全体を 1 つのキャップとして捉え、したがって製鉄業もルクセンブルグの製鉄業、ドイツの製鉄業等それらが全部 EU の製鉄業として計算されることになりました。EU 単位で産業別に排出枠の取引をしなきゃいけないということになったわけです。発電部門では 100%オークションになりました。

#### 航空機排ガス規制をめぐるEUとアメリカの争い

- Directive 2008/101
- 米航空運送協会、ユナイテッド航空各社 v 英エネ・気候変動相
- 英高等裁判所 提訴 2011年6月  
理由: ICAO、EU-US航空協定等違反  
同裁判所 EU裁判所この件に関し先決的判決を求む。  
先決的判決(Preliminary Rulings), TFEU267条  
国内裁判所 EU法の解釈 判断を求める  
EU裁判所

EU が非常に厳しい第 1 フェーズ、第 2 フェーズというように、排出量取引制度を通じて、排出量全体についての削減を確

実にしてきているというその一環の中で、排ガス規制に関して、これまではいわゆる製鉄とか発電所についてお話しましたが、2008年にEUは航空機産業に対してもこの排出量規制を適用することを決め、そのためのディレクティブを制定しました。

それによれば、EU加盟国の空港に離発着する国の航空会社は、その国の航空機の排出量を3%減らすことを定めており、減らせないときには、航空機会社は排出量についてオークションで排出枠を買わなければならないことになりました。EUがどうしてこのような手段に出たかという、EUは加盟国が機体の各部分を製造し持ち寄り組み立てて(フランスで)EU機(エアバス)として利用しているのですが、そのEU機はEUの排ガス規制を十分満たしていたからです。

ところがアメリカは自国のボーイング社製のエンジンがEU製の航空機に搭載するロールス・ロイス製のエンジンと違って排ガス規制基準を満たさないために大きな影響を受けることになりました。

EUの排出規制量を超えた場合には、炭酸ガスに換算してトン当たり100ユーロ払わなければならないということで、アメリカ航空会社などから見れば、これは嫌がらせ以外の何物でもないということになりました。

そこで問題の検討に入る前に、ディレクティブについて触れておきます。EUが定めている第1の法源としては、EU設立条約とか、あるいは機能条約が第1の法源ですが、第2の法源として、具体的にEUの運営に用いられる法律として、1つは規則、レギュレーションと申しております。2つ目はディレクティブ(Directive)と申しております。

それから決定および勧告、意見と、こういうふうに5つに分かれるわけですが、このディレクティブというのは、一般に訳されている言葉を見ますと、圧倒的に「指令」という言葉が用いられています。私はあえて「指令」という言葉を使わないのは、正確に、いかなればEUの第2次の法源であることから見ると、法であるという以上、それは命じるものが中にあるわけだから、そのことが出ていなければ意味がないという理由からです。

それで、「指令」という意味の中に、果たして法律的な意味での「命ずる」というような意味が含まれているのだろうかと考えました。例えば新幹線司令本部の指令とか、あるいは消防指令とかいうのは、行政上の用語としてはよく聞きますが、法律の中で「指令」というのは、私は日本の法体系の中では聞いたことがないので、「指令」と訳すのは、やはりあまり内容にはそぐわないのではないかと考えております。

一般には「指令」とお訳しになっている方々は、たぶん辞書を引けば「directive」と引けば、いの一番に「指令」、「指示」と出てまいりますので、EU法としての特性を考えずにそのままあてはめてお使いになっているかと思いますが、本来のEU法の法源としての性格を考えれば、これはやはり法令である以上は、その性格が少しでも出る表現がいいのではないかと思います。私はあえて「命令」という表現を拙著の中でも用いています。

ディレクティブは非常に独特な内容を持っていて、それが当てられた国を拘束しますけれども、その内容の実現については各国の自由に委ねるという法令です。航空会社の

排出量を3%とするとか、それから既定の排出枠を超えた場合には、課徴金、制裁金を取るとかいうことはディレクティブそのもので規定してあるわけですから、各加盟国はそのことを自国法として整備しなければなりません。

イギリスはこのディレクティブ 2008 年 101 号（2008/101）の実施施行規則として、2301 号という法律を作りました。これはこのディレクティブに従った措置です。

この措置に対して、アメリカ航空運送協会、それから航空 3 社は、共同してこのディレクティブの施行規則を作ったイギリスを相手に、具体的にはイギリスのエネルギー・気候変動担当省を相手取って、2009 年の 12 月 16 日に、ロンドンの高等裁判所、これはロンドンハイコート、クイーンズ・ベンチと申しまして、行政事件を担当するものでありますが、その裁判所にこの施行規則 2301 号の取り消しを求めるといふ訴えを起こしました。この訴訟は非常な注目を浴びました。

我が国も日航をはじめ ANA などロンドンに乗り入れている航空会社は本当にこれを適用されてしまうわけで、アメリカ政府と同時に政治的抗議は我が国もイギリスと EU 委員会に対して行いましたが、それに留まりました。

アメリカが、怒った理由は次のことにあります。1 つは、国際民間条約（シカゴの条約）というのがあり、そこでは航空の理由とか領空主権とか、それから空港使用料等については国は取ることができるとか、そういったことを規定しているわけですが EU はそれに反しているということです。

あと EU とアメリカの間には航空運送協定というのがあります。そこでは相互乗り入れをするに伴いそれに関して制約を設けないことなどを定めています。

あとオープンスカイ協定というのがありますが、その協定では航空の自由、あるいは運航の自由等について定めています。アメリカは、EU の措置はこれらのルールに反しているとして提訴したのです。

この訴訟では、EU ならではの独特な制度が、すなわち先決的判決という独特な制度が出てきます。EU の加盟国の裁判所は、これは最高裁から始まって、家裁、地裁の下級審に至るまで、加盟国の裁判所はすべて EU 法について解釈ができます。自分のところで処理する案件で EU 法に関する争いが含まれている場合は、当然、今言いましたように、国内裁判所として解釈、判断できますが、迷う場合はそのことについて EU 裁判所に判断を求めることができるという制度が設けられています。

この制度を先決的判決、「Preliminary rulings」と言っています。これは EU 司法制度の非常に独特なものであります。EU 法の解釈について国内裁判所が EU 裁判所に先決的判決を求めると 1 年とか 2 年とかある程度の年月を経て、EU 裁判所からこの先決的判決が戻ってまいります。先決的判決を求めている間は国内裁判所の審理は中断していますが、先決的判決が来れば審理は再開され、それを求めた国内の裁判所は、その EU 裁判所の判断に拘束されますから、本案判決を出すときには、EU 裁判所の判断の内容を取り入れなければなりません。EU 裁判所に求めておきながら、それに従わないことは認められていません。

原告側は、問題はイギリス施行規則にあるのではなくそれが基いたディレクティブ 2008/101にあると述べ、高等裁判所に EU 裁判所に先決的判決を求めるよう主張したので、EU 裁判所はそれを求めました。(原告側が国内裁判所に EU 裁判所への先決的判決を求めた場合、それを認めるかどうかは同国内裁判所の任意です)。

その内容は、国際民間航空条約をはじめ、空の自由、自由な航空を認めているこれら国際法は、ディレクティブ 2008/101 が EU 排出量取引制度に航空事業を含む場合、その効力を無効とすることができるかということでもあります。従って間接的にはイギリス法の 2301 号を無効とすることができるかということでありました

その先決的判決が、求めて 1 年たちますが、EU 裁判所から返ってきました。その判旨は簡単に言いますとこういうことです。つまりディレクティブ 2008/101 について審理した結果、その効力に影響を及ぼすと思われる要素を見いだすことはできないということでした。結局のところ、原告敗訴に終わりました。

## 6 COP15 以降

### COP15(MOP5) 2009年 コペンハーゲン

- 1 コペンハーゲン合意  
気温上昇 2度以内
- 2 先進国 2020年 削減目標  
途上国 同年 削減行動 2010年1月31日提出
- 3 締約国の行動 MRV(測定/報告/検証)の対象
- 4 「コペンハーゲングリーン気候基金」設立  
先進国 資金援助約束  
2010年-2012年 300億ドル  
2020年 毎年 1000億ドル

る国が CMP であります。別には MOP と呼ぶ場合もあります。

### 気候変動枠組条約締約国会議(COP)

- 1 COP1 1995年 ベルリン
- 2 COP2 1996年 ジュネーブ
- 3 COP3 1997年 京都 京都議定書
- ・
- 15 COP15 2009年 コペンハーゲン
- 16 COP16 2010年 カンクン
- 17 COP17 2011年 ダーバン
- 18 COP18 2012年 ドーハ
- 19 COP19 2013年 ワルシャワ
- 20 COP20 2014年 リマ
- 21 COP21 2015年 パリ パリ協定

る第 2 約束期間をどうしようかという、新しい枠組みに向けての第一歩が踏み出されたというのがコペンハーゲンだと言うことができます。

COP がどのように続けられてきたか、2009 年から時系列的に見ます。コペンハーゲンで 2009 年 COP15 が開かれ、CMP というのは、京都議定書締約国会合のことです。気候変動枠組条約締約国会議が COP、その中でも京都議定書を批准してい

今度は COP16 になります。メキシコのカンクンで開かれました。先ほどの COP15 ですが、デンマークでの会議を強いて評価すれば、2012 年に京都議定書の第 1 約束期間が終るので 2013 年から始ま

COP16 では、日本が少しぐずり始めました。排出規制をまじめにやっているのは俺たちだけじゃないかという不満が政界、財界、特に財界から高まりましたからです。

そういうことで、カンクンでは、今言いましたように、日本は第 2 約束期間には拘束されたくないというようなことをほのめかし始めました。これがカンクンでの問題です。

次が 2011 年のダーバンでの COP17 です。ここでは、第 2 約束期間を 2013 年から 2017 年までとするか、2020 年までとするかということ、これも決まらないままに終わりました。それで、大きな動きとしては、日本、ロシア、ニュージーランドが、いわゆる京都議定書の第 2 約束期間には入らないということをここではっきり表明をしました。

それから、次へ行きますと、COP18 がドーハになります。ドーハでは、京都議定書の第 2 約束期間を、先ほど申しましたように 2017 年か 2020 年かともめましたが、2020 年とはっきり決まりました。先進国が 1990 年比で 2020 年までに 18%減しようということになりました。

それで、日本は不参加ということをはっきり表明しましたために、CDM には入れないことが決まったにもかかわらず、CDM の利用を依然としてできると主張したりしました。それから京都議定書の枠外の形で、日本と開発途上国ですが、途上国を相手に 2 国間でクレジット、いわゆる排出枠の売り買いができるようにするというようなことを、日本が独自の案として主張したりしました。

COP19 ですが、これはワルシャワでありました。その当時の石原環境相が 2 国間クレジット制度を提唱し、この制度には 8 途上国が参加しました。現在このクレジット制度の参加国が 17 カ国あります。フィリピンが去年の暮れにこの JCM に入りました。

2014 年、リマで COP20 が開かれました。こういうふうになりました。COP の開かれる前、国連で会議がありましたが、そのときにも、その年の 9 月の国連の会議の演説の中で、安倍首相は、この 12 月に開かれるリマの COP では、我が国としては適用イニシアチブ制度を適用して、途上国に対する包括的支援を行うことを表明しました。

2015 年のパリでの COP21 では代表する国々は、削減義務を排して自主規制で温暖化対策に臨むことで意見がまとまりました。それが京都議定書に代わるパリ協定です。

それによれば温暖化ガスの削減目標を産業革命からの気温上昇を 2 度未満にし、できれば 1.5 度以内に努力することを決めました。

各国は削減目標を国連に提出し、その進捗状況、履行状況を 5 年ごとにレビューする、そして世界全体で進捗度合いを 5 年ごとに検証しようということが決まりました。

結論ですが、政治家は経済発展ということと言わざるを得ない。しかしながらそのことは地球温暖化の対策政策の観点からすれば、二律背反と言わざるを得ない。経済発展というアクセルを踏む、しかしどこかでは温暖化対策としてブレーキを踏まなきゃいけないのですが、政治家はなかなかそれができない。おのずとして対策が遅れがちになる。

昨今、原油安が続いているので、いきおいエネルギー源としてコストの安い火力発電に頼ることになる。当然温暖化効果ガスは増えます。

国民の地球温暖化対策に対する意識が希薄であること指摘できます。寒くなった、暑くなったねという日常会話の中で、気象状況の変化については話題にするけど、そもそもこんなに激しく変化するこの気象の原因はいったい何だろうかということまで考える市民はまずいないと思います。生活の快適性を追求するのは人間の本能です。生活の快適さ、便利さを求めれば求めるほど、温暖化は速度を増すでしょう。

温室効果ガスを出しているのは専ら産業界だと国民の大半は思っていますが、われわれ市民、換言すれば民生部門での排出も非常に多いのです。産業界が削減にいくら努力しても、国民が快適かつ便利な生活を求めて際限なくエネルギーを消費する限り、温室効果ガスは減るどころか増え続けることとなります。温暖化を防ぐ方法は、質素で地味な生活を心がけることが肝心だと思います。

ご静聴ありがとうございました。

## 質疑応答

**Q** 今日は貴重な講義をありがとうございました。たまたまつい先日、10年前のNHKの特集で地球温暖化について考えるという番組があって、その中で、排出権取引が非常に盛んになされていた場面があったんですけども、十年一昔といいますけれども、現状は排出量取引というのはどれぐらいの規模の市場があって、どういう国が対象になっているのでしょうか。

**A** 正確にはデータは持ってきておりませんが、世界における排出量取引の4割はやっぱりEUが占めていますね。あと小さい規模ですが、先ほど言いましたアメリカ東部と西部の取引が1割ちょっとです。シカゴにある気候変動取引所も積局的に活動していました。あとオーストラリアも発足しておりますし、それから先ほど報告の中でちょっと触れましたが、スイス、それから北欧なども入っていますから、それで世界的な取引量としては10割をだいたい満たすかと思います。



Q 関連してもう 1 点、アメリカのように京都プロトコールに参加していない国が、どうして排出権取引を行っているのか疑問なのですが。

A それはお金になるからです。アメリカでは国としてどう考えるかということとは別に私的な経済活動として認められるので、シカゴに大きなそんな取引所を設けるといふことなども完全にビジネスです。排出量取引を仲介して手数料、コミッションを取るのです。

Q アメリカの割り当て自体が対象になっているということではないのですか。

A ありませんね。

Q 基本的なところが分かってないのですが、京都議定書から離脱するとか参加するとかという、日本が離脱したとかあるのですが、そもそもその京都議定書に参加していることとか、離脱した意味というのはいかあるのかどうかという。その後も日本は結局、離脱しながらも、偉そうに何かやっていたというお話もあったと思うのですが、京都議定書に入っていることの意味はいかあるのかどうかというのがよく分からなかったのですが、京都議定書の参加の意義を教えてくださいなと思ひまして。

A 環境庁などは、日本としては何とかして京都で COP が開かれるのを機に世界的にリーダーシップを取りたいという思ひがあつたと思ひます。日本はこれまで他の分野でリーダーシップを取ることができなかつたので、環境という新しい分野でそれを取りたいと考えたのが 1 つの理由だつたと思ひます。ところが会議を開いたもの運営においてリーダーシップを取るも何も、先ほども申しましたように、EU 側が非常に先手、先手と取ってくるのですから、だんだん日本としては、押され放題になるという始末です。しかも産業界としては、大きな負担を負わされることを警戒してました。結局のところ日本は 6% の削減目標を負うことになりましたが、官民挙げて特に企業は目標達成に尽力したといふことができます。

Q 基本的な質問なのですが、京都議定書は 1990 年比で、日本の場合、2008 年から 2012 年が平均で 6% 削減といふ法的拘束力がある削減目標がありましたが、結局、達成できたんですか。

A 2008 年から 2012 年で第 1 約束期間が終わりましたね。環境省の発表では、6% どころか 6.8% 削減したといふことです。

(司会) 今日は本当にどうもありがとうございました。(拍手)