

早稲田大学博士論文概要書

気候変動法政策の国内実施 —EU、イギリス、日本における実施—

早稲田大学大学院法学研究科

木村ひとみ

本稿では、国内レベルと国際レベルの双方からの十分な取り組みが必要とされる条約の義務の実施につき、その国内実施の観点からの相互の関係、特に、国際レベルでの義務の履行手段としての国内環境法の果たす役割に着目し、国内法から EU 法あるいは国際法への積極的な働きかけを行うイギリスと、それとは対極的に国際法との関係で受動的な姿勢が顕著な日本、における立法及び国内実施のプロセスを比較、分析した。イギリスでの国内実施は EU における実施と関係することから、EU における気候変動法政策の実施を概観し、これを国際法、EU 法、国内法の関係の中に位置づけた。

第 1 章では気候変動分野の国際立法を国際法の発展の中に位置づけた。1972 年のストックホルム人間環境会議から 1992 年の環境と開発に関する国際連合会議(UNCED) (地球サミット) にかけて多くの環境に関する国際文書が策定され、1980 年代後半から 1990 年代前半にかけて多くの国際環境条約が策定されたが、その多くが実施されていない状況にある。明確な立法メカニズムが存在しない国際社会では、条約、慣習法をはじめ、あらゆるレベルで法定立が行われ、環境分野においても国際機関、国際法学者、裁判所の判決や仲裁判決も法原則の形成に貢献してきた。地球環境条約の策定においては特に UNEP が重要な担い手となったが、気候変動分野の国際立法についても、UNEP、政府間交渉委員会(INC) による条約策定の後、枠組み条約として京都議定書が採択され、その後は COP (京都議定書発効以降は COP/COPMOP) による決定の集積に移行し、気候変動交渉における COP の役割も条約の発展段階により変容してきた。

すなわち、気候変動枠組条約の策定以降に開始された COP における科学的状況の見直しにより、温室効果ガス(GHG)の安定化という条約の究極目標が達成されないことが明らかとなったため、COP が京都議定書のもとで削減目標及び目標年を交渉する第一義的なフォーラムとなり、枠組み条約の利点が最大限発揮されて議定書の採択に大きな役割を果たした。京都議定書の採択以降は、議定書を補足する伝統的な手段である附属書の改定には一定の手続が必要とされることから、議定書に記載されなかった規則が COP 決定の形で補完され、より柔軟な手段として機能した。また、各国で国内法が制定され、批准により議定書が発効すると、COP 決定が国内法の改正を促進し、これら国内法の実施を通じた各国の経験が国際法の作成にフィードバックされることで国際環境立法に影響を与えることが明らかとなった。つまり、COP は条約の実施状況の検討、非拘束的な勧告の形式での条約の実施に必要な措置の締約国への要請、締約国の実施の評価による履行確保などにより各国内での立法など国内実施を促進するだけでなく、逆に、締約国の実施措置に関する情報交換の促進を通じて、各国国内法が他国の国内法や条約の発展や国際立法に影響を与える場としても機能する。

COP15/COPMOP5 (2009 年、コペンハーゲン) では COP の限界が露呈したものの、COP17/COPMOP7 (2011 年、ダーバン) には 2013 年以降の第二約束期間における京都議定書の延長など重要事項も COP 決定されている。この時期の COP は、アメリカや中国など京都議定書への不参加国のプレゼンスを確保して 2013 年以降の将来枠組みや 2020 年以降の新枠組みを話し合うフォーラムとして機能するとともに、G8、G20、クリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ(APP)、主要経済国会合(MEM)など国連以外のフォーラムの参加国はいずれも限定的であったため、UNFCCC と UNFCCC 以外のプロセスの重要なインターフェイスとしても機能した。気候変動枠組条約はその後の条約の発

展により COP 決定の比重が大きくなった典型例であり、地球環境条約のような科学的不確実性の高い分野の国際立法の一つの発展モデルを提示している。

COP 決定による二次立法は、法的拘束力はないものの、国際立法を補完する意味で他のソフト・ローと同様に国際立法の前段階あるいはその一環を担っていると考えることができる。また、これらソフト・ロー規範の多くは、定期的な検討、履行確保の制度を内包することでハード・ローへの進化が促進される可能性がある。条約によっては履行確保のための国内法の定立を求めるものもあり、環境条約の立法が一通り収束し、策定された条約の義務の遵守のための国内実施とそれを担保する国内法の役割が大きくなってきている。

他方、国内法アプローチは国際法の断片化につながる可能性も有するが、各国の国内実施に関する報告・審査制度を通じた情報共有により国内制度の調和をはかることで、COP がこのような国内法アプローチの流れに一定の歯止めをかけているとも考えられる。逆に、国内での環境主義の進展は多国間環境条約の策定にも影響を与えるが、このように COP は気候変動分野の国際法と国内法が交錯し、相互に影響を与えあうことで双方が発展する場としても機能していると言え、各国の事情に応じた国際立法を目指すものの、それが満たされない場合には、国内実施の課題を克服する過程でこれを国際立法に反映し、あるいはその経験が他の条約の国際立法や国内実施にも影響を与える場となる。

国際立法の観点からは、気候変動枠組条約の策定、条約に基づく京都議定書の策定、京都議定書の発効と実施を見据えた COP 決定に基づくその後の詳細規則の策定は、いずれも国際法の漸進的発達と評価でき、基本的に国際法委員会(ILC)の関与はなかったと言ってよい。近年、気候変動、オゾン層、越境大気汚染などの専門分野で断片化が進んだ大気の保護について法典化の提案がされており、ILC でも国際社会の共通関心事項としての大気の法的地位を確立した上での、気候変動、越境大気汚染を含めた「大気環境保護」が提案されている。このように、気候変動分野での国際立法の重心が、国際法の漸進的発達から法典化へのシフトしつつある背景には、国際法の断片化に対する懸念と統合へのより戻し、COP15/COPMOP5 (2009 年、コペンハーゲン) で顕著に露呈した COP による法定立の限界と ILC の役割を再考する動きがあると考えられる。

国際法の断片化の克服するための UNFCCC の立憲化の問題とは、気候変動への対処について生じる国際法(京都議定書ならびに法的拘束力ある 2020 年以降の将来枠組み合意)と国内法(各国における温暖化対策関連法)の交錯を UNFCCC がどのように調整するかという問題となる。トップダウン型の京都議定書に対し、2020 年以降の新枠組み合意の軸となっているのは各国の自主的な目標のプレッジ&レビューを基礎とするボトムアップ型のアプローチであり、各国の主権に基づく削減対策が地球温暖化の防止に十分に機能しない場合にこれを補完することが国際立憲主義の役割であるものの、現在検討されている温室効果ガスの排出量の算定・報告・検証(MRV)などの国際的な検証メカニズムのみで地球温暖化を防止することは不十分であり、自主的削減目標の誓約と国際的評価の枠組みにおいては国内法の役割がより重要となる。なお、気候変動法においては進展する断片化を克服する国際立憲主義の成立に必要な強行規範は未だ成立しているとは言えない。

第 2 章では、気候変動法における国際法と国内法の間を分析した。今日、国際法の中に国際環境法、国内法の中に国内環境法が確立しているが、国際環境法は多くの国内環境法の内国法化(adooption)と調整(harmonization)のための枠組みを提供し、国内環境法は国際

環境法の履行のための重要な基盤を形成してきた。国際環境法の形成・発展を受ける形で各国において国内環境法の整備が進められた場合もあれば、国内環境法の整備が先行し、国際環境法の形成・発展を促進したような事例も多く見受けられ、両者は他の法律分野と密接に関係しながら、また相互に影響を及ぼしあいながら、生成、発展してきた。国際法と国内法の不一致は克服される問題ではなく、COPでの継続的な検討により条約定立後の実践から学習し、条約が現実に適合するよう自己修正を図るプロセスの中に位置づけられるべきとされる。このように国内実施は、国内法への受容だけでなく国内実施の積み重ねが条約規範に反映され、他の締約国に波及する動的で双方向的な作用である。

そもそも国際法は、各国国内法において実施されなければ無意味なものとなるが、条約を国内法秩序に編入(incorporation)し、国内で実現するための具体的な方法については、従来、各国の国内法に大幅な裁量権が認められてきた。しかし、近年では条約により設置された政府間国際組織や、定期的に会合する国際会議などの各種の多国間国際制度の介入により、国家に課せられる義務の性質分類とその国内的実施に対する管理・規制が強まっており、これは条約の国内的履行を確保するために国家の伝統的な裁量権を制限するものである。特に、予防原則から導かれる義務は当初は枠組み条約における「結果の義務」の色彩が強く、次第に議定書における「実施・方法の義務」さらには「維持の義務」へと高度化していく傾向にあり、このような「維持の義務」を確保する手段としての国内法による履行の比重がこれまで以上に高まることになる。

気候変動分野では、国際、地域、国内レベルにおける相互の政策の垂直的波及、ある国から他国への政策の水平的波及が顕著である。国際環境法の実施において国内法のみでは不十分であり、地域、国、州、地方レベルでの環境法の定立と執行が重要な役割を果たすが、京都議定書における実施手段としての京都メカニズムはこのような様々なレベルでの実施を通じて、国内実施を支える重要な役割を果たしている。特に様々なレベルで導入される ETS については世界全体での統一が困難な状況にあり、今後は各国で導入される ETS をリンクしていくことが現実的アプローチとなるが、この過程で各国内の気候変動法が調整される可能性がある。また、ETS 導入の際には一般的に炭素税とのミックスアプローチを検討する必要があるが、ETS 導入の機運が高まると炭素税の役割は縮小し、逆に ETS 導入が困難となると炭素税の役割が高くなる傾向がある。炭素税導入は税制に関する法改正を伴うため、京都メカニズムは国内法にも間接的に影響を与えていると言える。このように、本来、国際レベルでの京都議定書の実施手段である京都メカニズムは国際法と国内法の双方に影響を与え、両者を調整することで国際法と国内法の変革を促していると言える。

第3章から第5章では、気候変動枠組条約及び京都議定書などの国内法への編入につき、EU、加盟国であるイギリス及び日本における国内法法令の立法、執行を中心に検討した。

第3章で扱った EU においても環境条約や EU 指令の実施が課題となっている。EU における環境条約の実施・執行の特徴としては、統一的な意思決定構造の存在、法解釈のための単一裁判所の存在、加盟国における直接適用などが挙げられ、近年では政府間ネットワークによる規制が新たな潮流となっている。加盟国法との関係では、環境関連の EU 指令に、加盟国に指令の国内法化、適用の状況、問題点などを欧州委員会に報告することを義務づけるものが多いことから、加盟国の国内環境法が EU 指令の改正等に反映されるメカニズムが構築されている。また、国際環境法との関係では、条約を EU 環境法秩序に編入

する過程と並行して、環境法違反に対する罰則の適用を加盟国に義務づけることで、EU 環境法が国内法秩序と国際法秩序を媒介しているといえる。

また、気候変動分野においても EU 指令を中心とする画期的な気候変動法政策の策定、各加盟国による指令の国内法化と独自の立法等措置の実施により、気候変動枠組条約、京都議定書の策定、発効、実施、あるいは 2013 年以降の将来枠組み、2020 年以降の新枠組みの策定のいずれの過程においても国際的な指導力を発揮し、大きな役割を果たしている。

しかし、初期の段階においては、欧州委員会は調整機能を担うにすぎず、主な政策の主導権は加盟国に委ねられ、1990 年代前半までの EU 気候変動法政策は国際気候法政策の展開に依拠していたと言える。1994 年の気候変動枠組条約の採択により共同体の気候変動政策の関心の中心は共同体内の実施措置に移行し、京都議定書の採択により課された 8% の削減目標を達成するための加盟国による負担分担協定に基づき、EU 全体として全加盟国に適用される政策措置を導入する必要性から炭素・エネルギー税の導入が検討されたが、産業界やイギリスの反対により挫折し、当初、懐疑的であった EUETS の検討を開始した。このように、EU が気候変動の分野で国際的な指導力を発揮し始めたのは、1997 年の京都議定書の採択に向けた過程であり、アメリカの ETS、加盟国イギリスの UKETS の成功及びそれに続くデンマーク ETS の制度設計を土台に、第一次欧州気候変動プログラム(ECCP D)に基づき EUETS を核とする政策枠組みを形成するに至った。

2013 年以降の将来枠組みの国際交渉に先立ち、2008 年には気候エネルギーパッケージが欧州議会・欧州閣僚理事会で合意され、2020 年までに GHG 排出量を 1990 年比で 20%削減し、地球規模での参加を拡大する包括的な国内合意がありその他の先進国が同等の排出削減を約束する場合には 30%に引き上げられるとしたほか、再生可能エネルギーの割合を 20%に拡大し、エネルギー効率を 20%改善するとの三つ目の目標が盛り込まれている。2020 年までの EUETS においては加盟国に対する EU の権限が増大したと言え、削減目標及び再生可能エネルギー政策において加盟国の裁量が増大したのとは逆である。中期目標達成のため、EUETS 指令の改正(2009/29/EC)により、EU 加盟国毎に欧州委員会に提出していた従来の NAP 及びこれに基づく無償割当(グランドファザリング)が廃止され、EU として一つのキャップである有償割当(オークション)と一部ベンチマーク方式に移行した。CDM や JI からのクレジットも取引する EUETS を中心とした先進的な取り組みを背景に、国際的な市場メカニズムの改革や 2013 年以降あるいは 2020 年以降の新メカニズムの議論にも貢献した。しかし、COP15 (2009 年、コペンハーゲン)で露呈した EU の国際指導力の低下は、WTO 協定と明らかに整合しない EUETS の航空分野域外適用に顕著な EU の単独主義と国際法の断片化を生みだした。

2020 年以降の新枠組み交渉に先立ち、2013 年に 2030 年に 1990 年比で GHG を 40%削減する新目標を提示し、指導力の回復を図っている段階にある。

第 4 章で扱ったイギリスにおいては前述のように、1970 年から 1980 年代に EU 環境法政策を実施する必要性に迫られ、EU 加盟時には問題にならなかった EC 法の優越性及び直接適用を、国会主権を原則とする国内環境法とどのように折り合いをつけるか模索する過程で、1990 年代以降はそれまで政策を後追いでいたイギリスが国内行政コストの点から自国の対策枠組みを EU レベルでも適用し、EU における気候変動法政策形成を主導するようになった。

条約、EU 指令に先行して国内立法、野心的目標の設定、先進的な取り組みを行い、EU 指令および気候変動枠組条約の策定など国際的な気候変動法の形成に大きな役割を果たすとともに、EU 指令の国内法化を通じて国内立法の修正、調整を行ってきた。環境関連の EU 指令には加盟国に指令の国内法化、適用の状況、問題点などを欧州委員会に報告することを義務づけるものが多く、加盟国の国内環境法が EU 指令の改正等にフィードバックされる契機となった。

2000 年には、気候変動プログラムにより、EU 負担分担合意に基づく京都議定書の 12.5% 削減目標、および 1990-2010 年に CO₂ を 20%削減するというイギリスの国内目標の達成目標が設定され、気候変動税および気候変動協定が導入された。また、2002 年には EUETS に先駆けて自主的な UKETS が導入されるが、EU 指令に基づく 2005 年の義務的 EUETS 導入に伴い、国家割当計画(NAP)を策定し、EU 指令の国内法化の過程で既存の自主的 ETS との調整が行われた。また、2013 年以降の将来枠組みを見越し、2008 年には長期大幅削減を義務づける国内法である気候変動法(Climate Change Bill)を制定し、炭素予算を導入するなど、2020 年以降の新枠組みや世界の中長期気候変動法政策を牽引している。また、IPCC、UNFCCC、G8 プロセスにも積極的な貢献を行っている。このように、イギリス気候変動法政策においては、国内法から EU 法及び国際法への影響が随所にみられる。

第 5 章で扱った日本では、条約、議定書の批准後、1990 年代より急速に気候政策が進展した。地球温暖化防止行動計画が気候変動枠組条約採択に先駆けて策定されたことを除き、条約など国際レベルでの取り組みに先駆けて国内レベルでの取り組みを先行させることは稀で、その取り組みは消極的、受動的ではあるが、気候変動枠組条約や京都議定書の採択をはじめとした国際動向を踏まえ、1990 年以降、温暖化対策推進法、および個別法（省エネ法、新エネ利用促進法など）の着実な法整備を行っているのが日本の温暖化関連立法の特徴である。

日本の温暖化政策は、ステップバイステップアプローチによる段階的施策の導入と三年毎のレビューを特徴とし、地球温暖化対策推進法と省エネ法や新エネ法など個別の温暖化対策法を組み合わせた規制的手法を中心に国内法化を行ってきたほか、補助金などの税財政措置を積極的に活用し、特にトップランナー基準方式、セクター別原単位・総量目標などを特徴とする経団連自主行動計画などの自主的取り組みが大きな比重を占めてきた。当初、経済的手法の活用については消極的であったが、近年では、炭素税や京都メカニズム（排出量取引制度・CDM・JI）なども積極的に活用されている。企業による自主的取り組みが大きな役割を果たす日本では、2005 年に導入された環境省自主的排出量取引制度や国内 CDM のような日本独自の温暖化政策も生み出され、国際交渉においてもセクター別取り組みや二国間オフセット制度などの自主的手法を積極的に提案している。●2013 年以降の将来枠組みについては京都議定書の第二約束期間（2013-2020 年）への不参加を表明したことは、結果的に、先進国にのみに削減義務を課すなど京都議定書が内包していた様々な課題や誓約を国際社会につきつけることになり、国内実施のプロセスを経て、各国の自主的な約束草案の提出とそれに対する国際評価という、日本が気候変動枠組条約策定時に提案した誓約と評価という国際レジームへの帰着に影響を与えたと言える。2020 年以降の新枠組みについては 2050 年に地球全体で GHG 半減の目標を掲げているが、日本自身の中期・長期の目標については 2014 年時点では明らかにしていない。国際交渉による数値目標

の確定の後に京都議定書目標達成計画に準じた計画の策定あるいは新たな国内立法を実施するものと思われる。

一旦条約を批准すると国内法などを通じて誠実に遵守、実施する傾向が強いが、これら一部の例を除き、野心的な国内立法措置の策定により国際的な模範を示し、域内での行政コストを最小化しようとする EU に比べて日本の気候変動法政策は受動的で、環境条約の発展や環境基準の国際標準化に貢献することはまれであり、国際環境法の発展に貢献する国内環境法の整備が課題である。

最後に、上記の分析からは、イギリス法が EU 法を与え、EU 法が国際法に影響を与え、国際法が日本法、途上国法制に影響を与えるという構図が見えてくるが、技術や資金が不足する途上国における国内実施は今後の国際社会が抱える大きな課題である。