

パリ協定“署名式”とは何か

2016/04/22

誤解だらけのエネルギー・環境問題

竹内 純子

国際環境経済研究所理事・主席研究員

昨年 12 月、COP21 でパリ協定が採択された。これにて一件落着と思っておられる方もいるかもしれないが、実は採択されることは国際約束が発効するまでの「はじめの一步」でしかない。参加国の署名、批准・受諾・承認・加入といった締結手続きが続き、それら締結手続きを採った国の数など当該国際約束に定められた要件が満たされて初めて効力を発揮することとなる。

署名は、各国がその条約に賛同することを示すために行われるもので、パリ協定は第 20 条で「2016 年 4 月 22 日から 2017 年 4 月 21 日まで署名を受け付ける」ことを定めている。

本日 4 月 22 日、米国ニューヨークの国連本部において行われる「署名式」はその初日に行われるイベントである。我が国、そして米中を含む 130 か国以上の参加が見込まれており、それなりに注目されるイベントではあるが、署名はこれから 1 年の間いつでも可能である。

<日本の条約締結に関する原則>

この署名手続きの後、各国は自国の定める締結手続きに入る。わが国においては、条約締結は内閣の行う事務と定められているが、国会の条約審議権を尊重して「事前に、時宜によっては事後に、国会の承認を経ることを必要とする」と規定している（日本国憲法第 73 条第 3 項）。しかしこの憲法第 73 号第 3 項の規定は、「全ての合意文書を国会の承認を要する条約と見るべき必要はない」と説明され、社会のグローバル化に伴って国の参加する条約が多岐にわたる中、条約の内容に応じて、内閣が国会の承認を経ずに迅速性ある手続きを行うことも認められているとされる^{注1)}。

どのような内容の場合に国会の承認を求めるかについての判断基準は、昭和 49 年 2 月の衆議院外務委員会での答弁、俗にいう「大平三原則」^{注2)} によって示されている。

① 法律事項を含む国際約束

当該国際約束の締結によって、新たな立法措置の必要があるか、あるいは既存の国内法の維持の必要があるため、国会の審議および承認が必要

② 財政事項を含む国際約束

予算または法律で認められている以上に財政支出義務を負う国際約束の締結には国会の承認が必要

③ 政治的に重要な国際約束であり、発効のために批准が要件とされているもの

のつが「国会承認条約」とであるとされる。
逆に国会承認を必要としない類型としては

- ① 既に国会の承認を経た条約の範囲内で実施し得る国際約束
- ② 既に国会の議決を経た予算の範囲内で実施し得る国際約束
- ③ 国内法の範囲内で実施し得る国際約束

が挙げられている。

今回のパリ協定が国会承認を必要とするか否かについて特に政府の公式な見解は示されていないが、京都議定書の例を見ても国会承認を得たうえで手続きを進めることが見込まれる^{注3)}。

<米国の締結手続きの見通し>

他国もそれぞれの国内手続きを行うが、特に注目されるのは世界第二位の排出国であり、大統領選挙真っ只中にあるアメリカがどのような動きを見せるかである。パリ協定が採択に至った原動力の一つは、米国オバマ大統領が自分のレガシー（政治的遺産）づくりとして温暖化対策に掲げたことにあり、自らの任期中できるだけ早期に、議会に諮らずに大統領の「単独行政協定」という形で締結（受諾）する可能性が極めて高い。パリ協定が既存法の範囲で対応できるものならば、大統領の判断で受諾することは可能だ。そのためオバマ政権はパリ協定の交渉において、法的義務を表す「shall」の使い方などには特に配慮してきた。今年3月31日の米中首脳会談の共同声明において、今年のできるだけ早い段階で協定に参加できるよう手続きを進めることを表明していることから明らかであり、早ければ署名式当日に受諾する可能性も否定できないのだ。

しかしこれで米国の参加が確保されたと見ることはできない。政権が代われば政策が大きく転換されるのがアメリカ政治の常である。特に「単独行政協定」という大統領の独断で受諾が行われた場合、次期大統領の一存で脱退することが可能である。パリ協定は、発効後3年経てば通告の上脱退が可能になること、通告してから1年後に脱退は効力を持つことを規定しているが、国連気候変動枠組み条約そのものから離脱すればパリ協定からも離脱したとみなされる（パリ協定第28条）。米国が枠組みから離脱するという「京都議定書の悪夢再び」の可能性は、オバマ政権がどれほど迅速に手続きを進めたとしてもあり得るのだ。

注1) 条約の国会承認に関する制度・運用と国会における議論—条約締結に対する民主的統制のあり方とは—
外交防衛委員会調査室 中内康夫

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20120702003.pdf

注2) 第72回国会衆議院外務委員会議録第5号2頁（昭49.2.20）

注3) 政府は4月20日、パリ協定に署名することを閣議決定し、「政府は締結に向けて国会の承認を得たいとしている」と報じられている。

<http://www3.nhk.or.jp/news/html/20160420/k10010489771000.html>

<大統領候補たちのスタンス>

では、次期大統領の候補たちはどのようなスタンスを採っているのでしょうか。

ニューヨーク州の選挙で勝利し、サンダース候補に大きく水をあげた民主党ヒラリー・クリントン候補は、昨年11月に「温室効果ガスの排出を2050年までに1990年レベルから80%削減する」ことを掲げ、非常に野心的な環境・エネルギー政策を発表した。排出量取引制度の創設や自動車燃費の大幅改善、新エネルギーの開発研究への大規模投資などの施策によって、これほどの大幅な削減が本当に可能かどうかは不明だが、彼女が大統領になった場合には、現在の米国の2025年以降の目標を引き上げる可能性も否定できない。サンダース候補も気候変動対策には前向きではあるが、化石燃料全般の利用にも、低炭素電源である原子力にも否定的なコメントをしている。

逆に共和党の候補は程度の差はあれ温暖化対策に否定的である。ニューヨーク州でも勝利し今や代議員獲得数でトップを走るトランプ候補は、温暖化に懐疑的であり、米国が気候変動対策に対してコストを負うことについて否定的である^{注4)}。予備選では既に一步後退した感のあるテッド・クルーズ候補は、大統領に選出されればパリ協定から脱退することを公言していたし、代議員獲得数では今のところ大きく出遅れてはいるが、穏健かつ現実的とされる^{注5)}。オハイオ州のジョン・ケーシック知事は、共和党候補の中では珍しく気候変動問題を認識し、以前はその対策の必要性に言及したこともある。本年2月にも再エネの拡大を訴える^{注6)}など、他の候補と一線を画してはいるが、2015年8月には「気候変動は証明されておらず、それへの対処のために雇用を失うべきではない」とも発言している^{注7) 注8)}。

<パリ協定発効要件を踏まえ、日本の締結手続きも戦略的に>

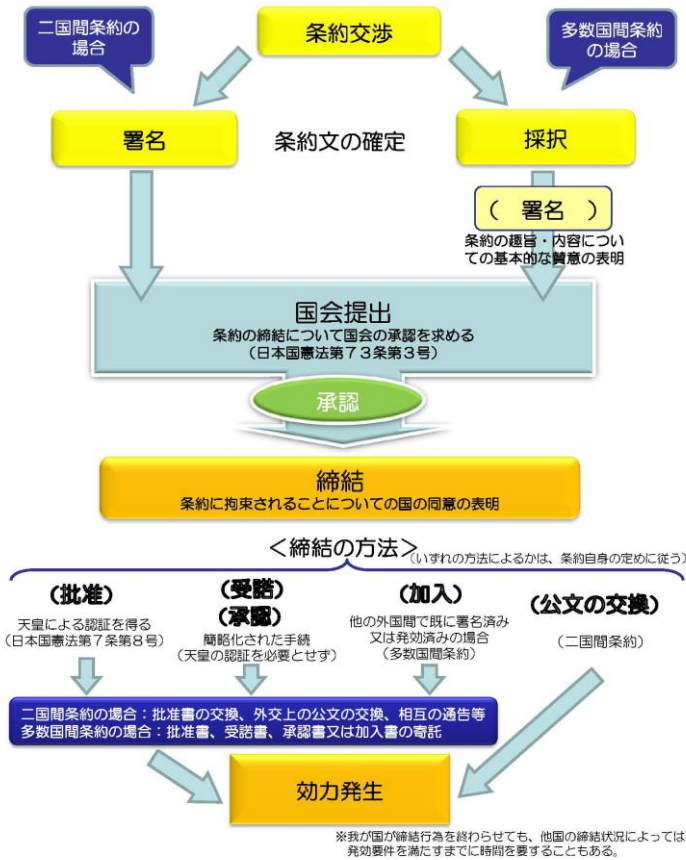
パリ協定の発効要件は、55か国以上の締結国数を確保することとあわせて、締結国の排出量が世界全体の55%以上を占めることとなっている。後者の要件は、小島しょ国など排出量の少ない国が数多く締結すれば、大排出国の参加を得られなくとも協定が発効し、大排出国に対して枠組み参加に向けたプレッシャーをかけることができなくなることを避けるため、日本の丸川環境大臣が強く主張して認められたものである。

京都議定書の失敗に学び、2020年以降の枠組みの実効性を確保するためには、両国で世界の排出量の約4割を占める米国・中国が参加し、透明性をもって取り組むことが不可欠だ。

署名式などのイベントをきっかけに、わが国も手続きを急ぐべきという声も聞こえるが、米国の離脱リスクを念頭に置き、批准のタイミングについては慎重にあるべきであろう。

米国が離脱してしまえば、参加を見合わせる国も出てきかねない。そうなれば、従前から日本が主張し続けてきた「すべての主要排出国が参加する公平で実効性ある枠組み」にならない可能性もある。政府は国民に対して、京都議定書に続く枠組みは「すべての主要排出国が参加する公平で実効性ある枠組み」であるべきと説明してきたのであり、そのトリガーとなり得る米国の動向については慎重に見極める必要があるだろう。

国会承認条約の締結手続



外務省資料：http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/tpp/pdfs/tpp03_03.pdf

注4) <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/03/22/this-is-the-only-type-of-climate-change-donald-trump-believes-in/>

注5) WSJ 2016.4.5

注6) <http://thinkprogress.org/climate/2016/02/22/3751980/kasich-climate-change-human-impact/>

注7) <http://thinkprogress.org/climate/2015/08/09/3689649/john-kasich-climate-denial/>

注8) 大統領選と環境政策については、弊研究所の特設コーナー「[米国の大統領選と環境政策](#)」などを参照いただきたい。