

トピック

COP/MOP13（バリ会議）報告

早川光俊（弁護士、CASA 専務理事）

2007年12月3日から15日まで、インドネシアのバリの国際会議場で気候変動枠組条約第13回締約国会議（COP13）、京都議定書第3回締約国会合（COPMOP3）が開催されました。

今回のCOP13、COPMOP3の最大の目標は、2013年以降の削減目標と制度枠組みについての交渉期限と、それに至る具体的な作業計画を内容とするバリマニデート（ロードマップ）に合意することでした。協議は難航し、予定を一日延長してようやく合意が成立しました。結果的には、交渉期限は2009年までとし、アメリカや主要な途上国の参加にも交渉の窓が開かれた作業計画が合意されました。またIPCC第4次報告書の中長期の削減数値が決定文書に記述されるなどの成果も勝ち取ることでできた会議でした。

さらにオーストラリアのケビン・ラッド新首相が会場で潘基文国連事務総長に京都議定書の批准書を直接渡したり、IPCCとゴア元米副大統領のノーベル平和賞の授賞式がライブで上映され、そのゴア元米副大統領が受賞直後に来場して講演したり、京都議定書10周年の誕生祝いのパーティが開催されたりしました。特に参加者数がCOP3を超えて過去最高になるなど、いろいろな意味で盛り上がった会議になりました。

まずはバリ会議に至るまでの経緯と2013年以降の削減目標と制度枠組みがどうあるべきか考えていきます。

京都、モンテリオールそしてバリ

1997年12月京都で合意された議定書は、運用ルールの合意を経て、2005年2月によりよく発効しました。

京都議定書は2008年から2012年までの先進国の排出削減目標を法的な義務としていますが、2013年以降の削減目標については何も決まっておらず、京都議定書3条9項は、第1約束期間の終了する2012年の7年前の2005年から、2013年以降の議論を開始することを求めています。

まず2005年11月にカナダ・モンテリオールで開催されたCOPMOP1では、京都議定書の運用ルールであるマラケシュ合意を採択するとともに、2013年以降の枠組みの議論に関する行動計画（モンテリオール・アクションプラン：MAP）に合意しました。

モンテリオール・アクションプランでは、次の3つのプロセスで2013年以降の削減目標と制度枠組みについて議論していくことになっていました。

- 1 特別作業グループ（AWG）：京都議定書を批准した先進諸国が2013年以降の削減義務について交渉するプロセスです。2013年から始まる第2約束期間の間に空白を生じさせないよう進めることになっており、これまで4回の会合が開かれています。
- 2 ダイアログ：気候変動枠組条約の下でアメリカなどの京都議定書を批准していない国も参加して開催される「長期的協力のための行動に関する対話」（ダイアログと呼ばれる）のプロセスです。このダイアログについては、アメリカの意見で、この対話が「新しい削減目標などの約束に繋がるものではない」との条件が付いています。

3 京都議定書9条に基づくレビュー（見直し）：現在の議定書を見直し、2013年以降の制度・枠組みについて議論するプロセスです（議定書9条の議論）。このプロセスについては、ナイロビでのCOPMOP2でこの議定書の見直しを次のCOPMOP4で行うことになりました。

今回のバリ会議の最重要課題は、こうしたプロセスを今後、どう進めていくか、いつまでに交渉を終了するかを決め、2013年以降の削減目標と制度枠組みについての具体的な道筋をつけることでした。

また2007年2月から相次いで公表されたIPCC第4次評価報告書の科学的知見を、世界の政策決定者がどう受け止め、2013年以降の交渉にどう活かすかが問われていました。

2013年以降の削減義務と制度枠組みを考える視点

2013年以降の削減義務と制度枠組みを考える上で、まずしなければならないのは、人間を含む地球の生態系が、どの程度の平均気温上昇であれば適応できるのか、その上昇をくい止めるために温室効果ガスを、いつまでに、どれだけ削減が必要なのか、について検討することです。IPCC第4次報告書の第3作業部会報では、この中長期の削減必要量については、産業革命からの平均気温の上昇を2.0～2.4℃に抑えようとした場合、大気中のCO₂濃度を350～400ppmとする必要があるとしています。そのためには世界全体の温室効果ガス排出量のピークを2015年までに減少に転じさせ、21世紀の半ばまでに2000年レベルの半分以下（50～85%）に削減する必要があり、また先進国についてみると2020年までに1990年レベルから25～40%削減する必要があるとしています。

さらに、この交渉を進めるためには、まずは

これまで地球温暖化の原因をつくってきた先進国が、京都議定書の基本的構造である法的拘束力をもつ国別総量削減目標を引き継ぎ、削減目標について現在の目標よりさらに高い目標に合意することが必要です。先進国が率先して対策を進めなければ、途上国に参加を促すことはできず、アメリカが主張するような法的拘束力のない制度や抑制目標では地球温暖化を防止できないことは明らかです。

現在の京都議定書を批准している先進国の合計排出量は世界全体の排出量の3割程度しかなく、地球温暖化を防止するためには最大の排出国であるアメリカを議定書交渉に復帰させることが必要です。また、今や世界最大の排出国になろうとしている中国、日本を抜いて世界第4位の排出国になったインドなどが対策をとることも必要です。しかし、中国やインドは、産業革命以後のこれまでの総排出量あるいは一人当たりの排出量をみると、先進国に比べ少なくなっています。したがって、日本などの先進国と同じ法的拘束力のある国別総量削減目標を今すぐあてはめることは、条約や議定書の基本原則にある「共通だが差異ある責任」に反し、また現実的でもありません。

バリ会議一難航した交渉

2013年以降の枠組みについての交渉期限については、昨年6月のドイツのハイリゲンダムG8サミットや10月にインドネシアのボゴールで開催された閣僚級の準備会合などで、2009年末までとすることがほぼ合意されており、大きな争点にはなりませんでした。

最大の争点は、IPCC第4次報告書の10-15年ピークや中長期の削減数値を決定文書に記述するかどうか、また、条約のもとでの「対話」をどう進めるか、具体的にはアメリカや途上国の参加についての道筋をつけられるかでした。

IPCC第4次報告書の10-15年ピークや中長期の削減数値については日本やカナダが、これを決定文書に記述することに強硬に反対しました。またアメリカや主要な途上国の参加については、アメリカや中国、インドなどがこれを拒否する強硬な態度を崩さなかったため、協議は難航しました。12月14日深夜には、「対話」についての非公式会合で、アメリカが京都議定書を根本から覆すような提案をし、日本がこの提案を検討すべきだと暗に賛意を示すという事態も起こりました。

予定された会期を過ぎた12月15日朝に再開された全体会議でも対立が続き、会議は何回も中断され、一次は決裂を覚悟しなければならないような状況になりました。潘基文国連事務総長やユドヨノ・インドネシア大統領が登壇して、会議に参加している各国代表団に直接歩み寄りと呼びかけ、12月15日午後6時ようやく合意が成立しました。

合意された内容

条約のもとでの「対話」の決定（バリ・アクションプラン）には、10-15年ピークや2050年半減目標、先進国の2020年目標などの具体的な数値は、アメリカ、日本、カナダなどが反対したため記述されませんでした。

しかし、前文に「IPCCの第4次報告書に、地球規模の排出量の大幅な削減が必要なこと、気候変動への対処が緊急であることが強調されていることを認識する。」との記載がなされ、脚注に10-15年ピークや中長期に削減数値の記載されているIPCC第4次報告書第3作業部会報告書の該当頁が記載されました。また、協議については新たに条約のもとに特別作業グループ（AWG）を設置することになり、このAWGでの検討課題として、「すべての先進国による、計測可能で報告可能で検証可能な、数量化された

抑制・削減目標を含む、適切な緩和のためのコミットメントまたは行動」と、「途上国による、計測可能で報告可能で検証可能な、技術、資金および能力向上などの支援を受けて行う、国別に適切な緩和のための行動」があげられています。この前者の「すべての先進国・・・」の項目は、事実上、アメリカに対する条項で、後の条項が途上国に対する条項です。このように逃げ道のある弱い表現ですが、こうしたアメリカと途上国の参加についての道筋をつけられたことは、今回のバリ会議の大きな成果のひとつと言えます。先のCOPMOP1のダイアログについての決定に、「このプロセスが新しい削減目標などの約束に繋がるものではない」との条件が付いていたことを考えれば、その意義の大きさは明らかです。

一方、京都議定書のもとで先進国の次期削減目標を議論する特別作業グループ（AWG）についての決定には、10-15年ピークや2050年半減目標、先進国の2020年目標などの具体的な数値が記載されました。

条約のもとでの「対話」の決定にこうした中長期の削減数値が記載されなかったことから、京都議定書のもとでの決定からもこうした数値が落とされることを心配しましたが、12月15日午後開催されたAWGの会議で、カナダとロシアがこうした数値を記述することに反対したものの、EUや途上国から記述を支持する意見が相次ぎ、結局、カナダやロシアが譲歩して、こうした数値が記述されることになりました。この会議で日本は発言しませんでした。

京都議定書のもとでのAWGについての決定に、10-15年ピークや2050年半減、先進国の2020年削減数値などの具体的な数値が記述されたことも大きな成果です。何の目標もなく削減目標について議論するのに比べ、IPCCの示唆を前提にしながらこうした具体的な中長期の削減数値が議論されることは、大きな意味があります。

京都議定書9条に基づくレビューについては、何をレビューするかが論点となっていました。このレビューを途上国の参加の議論につなげた先進国は、2013年以降の制度枠組みについて検討することを主張し、逆に途上国は、2013年以降の議論より現在の条約や議定書の実施状況について検討し、先進国が途上国に対する資金や技術移転などの義務を履行しているかどうかを検討すべきだと主張しました。結局、レビューについての決定は、「議定書の実施の更なる強化と議定書の様々な要素、特に適応について更に詳細に詰めることを目標」との文章になり、レビューの対象については曖昧な表現で合意されました。

その他の主要な論点

今回のバリ会議では、適応基金の運営主体の問題や、途上国における森林減少の防止による排出削減問題、技術移転なども大きな論点となりました。

適応基金については、運営主体をめぐって主に先進国と途上国で対立し、なかなか議論が進んでいませんでしたが、バリでようやく途上国側の主張に沿った運営主体とその機能、運営主体についての合意が成立しました。

途上国における森林減少の防止による排出削減問題は、COP11から議論が続いていますが、バリ会議で、こうした途上国における森林減少と劣化の防止による排出削減を次期枠組みに取り込む方向で検討することが決まりました。

技術移転については、これまで科学的及び技術的助言に関する補助機関（SBSTA）で議論されていましたが、途上国グループから実施に関する補助機関（SBI）でも議論するよう提案がなされ、これが認められました。途上国への技術移転については、条約でも議定書でも、日本などの先進国の義務とされていながら、目立つ

た成果が見られていませんでした。このことを途上国が問題として、科学的、技術的な検討だけでなく、実施について検討するよう求めており、その要求が通ったことは一歩前進です。

後ろ向きの日本に厳しい批判

日本政府は一貫して後ろ向きの態度をとりつづけ、厳しい批判を浴びました。その象徴が、会議2日目に「化石賞」の1位から3位を独占したことです。

受賞理由は、1位が「12月3日のCOPMOPのプレナリーで次期枠組みに法的拘束力のない枠組みを提案したこと」、2位が「京都議定書10周年を自ら冒涇しようとしていること」、3位は「アメリカ、カナダと一緒に実施に関する補助機関の議題の採択を妨害していること」です。化石賞の授与は1999年のCOP5から行われていますが、これまで1位から3位を独占した国は、アメリカとサウジアラビアだけです。残念なことに日本は、この日以外にもバリの会議中に何回も化石賞を受賞しました。

ポツナム、そしてコペンハーゲンに向けて

来年のCOP14 / COPMOP4はポーランドのポツナム、そして次期の削減目標と制度枠組みに合意をする2009年のCOP15 / COPMOP5は、デンマークのコペンハーゲンで開催されることになっています。

コペンハーゲンに向けた交渉は、これまで以上に困難な道になりなると思われます。しかし、この2年の交渉が人類の未来を決めかねないことも明らかです。IPCC第4次報告書が明らかにしたように、気候変動は加速しており、一刻の猶予も許されないことを認識しなければなりません。