

特集

コペンハーゲンに向けて

——条約交渉の現状と日本の役割

第2回「コペンハーゲンの論点と交渉の現状」

大久保ゆり (CASA 会員)

前回の特集に続き、今回は先進各国に温室効果ガスの排出削減を義務付けた唯一の国際条約である「京都議定書」と、その母体である「気候変動枠組み条約」の現状について報告します。

1. 2013年以降の枠組みの議論の開始

1997年に合意された京都議定書（以下、議定書）は、第一約束期間（2008～12年）の先進国の法的拘束力ある削減目標に合意されましたが、2013年以降の削減目標については白紙のままです。1992年に合意された気候変動枠組み条約（以下、条約）、および議定書における国連交渉の現在の焦点は、この2013年以降の削減目標と枠組みに合意することです。

条約は、危険な気候変動の影響を避けることが究極の目標とされており、EUや環境NGOは、そのためには地球の地表平均気温の上昇を産業革命前に比べて2℃未満に抑えることが必要であると訴えてきました。2007年に発表されたIPCCの第4次評価報告書では、植物及び動物の約20～30%は、全球温度の上昇が1.5～2.5℃を越えた場合、絶滅のリスクに直面する可能

性が高いとしています。そして、気温上昇を2.0～2.4℃に抑えるには2020年までに、先進国は1990年比で25～40%の温室効果ガスの削減が必要だとしています。2013年以降の次期枠組みの約束期間は、2020年を視野にいたした期間になるため、現在の国際交渉は、このIPCCの知見を参照しつつ、先進国の削減目標を定めることが最大の焦点になっています。また、先進国が25～40%削減した場合でも、2.0～2.4℃に抑えるには、途上国についても現状排出からの相当の削減が必要であり、主要な途上国の参加問題もからんで長期的に2050年の世界の削減目標に合意できるかも大きな論点になっています。

さて、次期枠組みの交渉はアメリカが参加していない議定書の締約国とアメリカも参加する条約の締約国に分かれて行われているので、以

表1 コペンハーゲンに向けた国際交渉

2007年12月	COP13・CMP3（インドネシア・バリ）
2008年12月	COP14・CMP4（ポーランド・ポズナニ）
2009年3-4月	条約AWG5・議定書AWG7（ボン1会合／ドイツ・ボン）
6月	条約AWG6・議定書AWG8（ボン2会合／ドイツ・ボン）
8月	条約AWG非公式会合・議定書AWG非公式会合（ボン3会合／ドイツ・ボン）
9月	国連：気候変動ハイレベル会議
9-10月	条約AWG7前半・議定書AWG9前半（タイ・バンコク）
11月	条約AWG7後半・議定書AWG9後半（スペイン・バルセロナ）
12月	COP15・CMP5（デンマーク・コペンハーゲン）

表2 主要な先進国の中期目標

	2006年の排出割合	中期目標(2020年/1990年比)	中目標は吸収源を含むか	長期目標(2050年/1990年比)
アメリカ	20.0%	70%		-80%
EU	11.6%	-20% (他国の協力があれば-30%)	-20%は含まず。-30%は含む。	-60~-80%
ロシア	5.5%	-10%~-15%	検討中	
日本	4.5%	-8%	含まず	-60~-80%
カナダ	1.9%	-3%	検討中	-38~-50%
オーストラリア	1.3%	+1%~+13% (国際合意があれば-11%)	含む	-52%
ウクライナ	1.1%	-20%	検討中	-50%
スイス	0.1%	-20~-30%	含む	
ノルウェー	0.1%	-30%	含む	2030年までにカーボンニュートラルに
ニュージーランド	0.1%	-10~-20%	含む	-85~-90%
アイスランド	0.01%	-15%	含む	-50~-75%

下に分けて報告します。

2. 京都議定書の下での議論

京都議定書は、先進諸国の次期枠組みにおける約束の検討は、「第一約束期間の終了年の7年前までに始める」と定めているため、ここでの議論は、2005年の第一回京都議定書締約国会合(CMP1)から始まりました。CMP1では、特別作業部会(以下、議定書AWG)が設置され、2007年にバリで開催されたCMP3で、議論する項目についての作業計画が決定されました。現在、コペンハーゲンが重要な会議になると考えられているのは、バリで決めたこの作業計画にて、次期枠組みを2009年に合意するという期

限を示したからです。これに間に合わせるため、2008年には全部で4回、2009年には、全部で6回の議定書AWGが開催されます。

2.1 削減目標

議定書AWGで、最も重要な点と言えるのが、先進国の削減目標の議論です。この間、日本¹を含めて主な先進国が2020年に向けた独自の中期目標を発表しました。しかし、この8月の会合では、これらの中期目標を足し合わせても、90年比で15%程度の削減にしかならないことが分かりました²。一方、前記のIPCCの知見からすれば、地球の気温上昇を2℃未満に抑えるためには先進国が全体として40%以上の削減目標

¹日本政府は2009年6月10日に2005年比15%削減(90年比8%削減)の中期目標を発表しました。しかし、9月7日、次期首相の鳩山民主党代表は、「すべての主要国の参加による意欲的な目標の合意が前提」としながらも、90年比25%削減をめざすことを明言しました。これは大きな前進です。

²アメリカの削減を考慮していない事務局の資料によると、先進諸国全体では、吸収源なしで15-21%減(ただし、森林減少は入れる)吸収源を入れると13-20%減。日本の中期目標発表後の小島しょ国連合独自の計算によると、吸収源なしでもありでも10-16%減。こちらはアメリカの0%削減目標も考慮されています。

を持つことが必要です。また、歴史的に責任のある先進国が大幅な削減に踏み込まないと、途上国に削減行動を約束させるのは難しくなります。もう一つの問題は、アメリカが議定書を批准していないため、アメリカも参加する条約の下での特別作業部会(以下、条約AWG)とリンクした議論がないと、先進諸国全体の削減目標の見通しがつきません。しかし、議定書AWGと条約AWGの議論をリンクさせると、途上国の削減行動も先進国と同様に扱われるようになることを途上国が懸念しているため、リンクしていません³。そこで6月のボンでは、削減目標より先に約束期間の長さ、基準年、削減目標の表し方などについての議論がなされました。約束期間については、2013年～17年の5年案、2013～17年と2018～22年までの各5年を2期分案、2013～20年の8年案、2013年～X年などの案が出ています。6月の会合では、終期を示さずX年としたカナダと、それを支持した日本に対して「化石賞」が授与されました。危険な温暖化の影響を避けるには、早期削減が決定的に重要であり、短い約束期間とその目標の妥当性の検証が必要です。

2.2 削減手段

削減目標とあわせて重要になってくるのが、削減目標を達成するための手段です。京都議定書では国内での削減の他に、柔軟性メカニズム(京都メカニズム)と呼ばれる海外での削減及

表3 途上国や環境NGOが求める先進国全体の中期目標

	削減目標 (1990年比)	備考
南アフリカ	- 40%	
小島しょ国連合	- 45%	
フィリピン	- 50%	
インド	- 79.2%	
中国など37カ国 提案	- 40%	内訳は、日本- 19%、 EU - 28%、 アメリカ - 26%、 オーストラリア - 11% など。
環境NGO (CAN)	- 40%	



写真 会議最終日に行われた『縮められた目標は砂漠を増大する』と書かれた日本の中期目標を弾劾するNGOのパフォーマンス

び森林などの吸収による削減についてのルールが取り決められました。このルールも、2013年以降に向けて修正されようとしています。このルール如何によっては、実際の削減量を大きくも小さくもできるため、いかに先進諸国の抜け穴になるようなルールにせず、また途上国での削減を促進できるようなものにするかが大きな課題です。

³ 例えば、基準年からの割合でX%の削減とするか、CO₂削減量をトン数で表すかなどです

2.3 柔軟性メカニズム

既存のクリーン開発メカニズム（CDM）のルールについては、以下の点などが論点になっています。

- ・ これまで認められていなかった技術（原子力や炭素固定・貯留）や、森林吸収のプロジェクトを認める案
- ・ 環境十全性チェックの手続きの簡素化
- ・ 温暖化以外の利益があるプロジェクトの促進
- ・ 環境十全性をより確実にするため、実際削減されたと認められた量よりも少なくクレジットを与える案

また、CDMのようにプロジェクトごとに削減を認証するメカニズムではなく、新たな取引メカニズムとして、産業のセクターごとに削減を認証するセクター別アプローチや、温暖化政策による削減によってクレジットが生まれる方法などが提案されています。しかし、これらについては、今までのところ深い議論はされておらず、各国が出した提案を集約したままです。日本は、議定書では認められなかった原子力を復活させようとしています。

2.4 森林吸収源

森林は、吸収もすれば排出もするため、対策として考慮するのであれば、吸収量と排出量を適切に計上するルールが必要です。しかし、様々な樹種があり、また成長過程によって違う森林の吸収と排出を正確に計算するのは難しく、先進諸国には、ルールを単純化するか、あるいは吸収だけを評価しようとするような、御都合主義的な思惑が見え隠れしています。森林などに

よる吸収源の改革案については、6月の会合で集約される予定でしたが、選択肢は逆に増えています。今後は8月のボン3会合⁴までに、吸収源のルールが与える影響について各国の理解を深めるために、条約事務局が吸収源についての情報とデータの必要性についての見解を提出することになっています。森林の吸収と排出をカウントして、全体として最終的に吸収になるのか、あるいは排出になるのかは各国によって違うため、この情報は各国の状況を理解するための材料となりそうです。

3. 気候変動枠組み条約のもとでの議論

議定書AWGは、議定書を批准している先進諸国の削減の議論であり、議定書を離脱したアメリカは入っていません。モントリオール（COP11）では、アメリカを含めて将来の削減の議論ができるように、アメリカが批准している気候変動枠組条約の下に「長期的協力のための行動に関する対話（ダイアログ）」が設置されました。しかし、これは、アメリカの意向により、「将来の交渉、約束、プロセス、枠組み、マンデートに繋がるものではない」ことにされてしまいました。この単なる意見交換状態を変え、正式な交渉の場として特別作業部会（条約AWG）を設置したのが、COP13で合意された「バリ行動計画」と呼ばれる、今、最も重要とっていい合意文書です。バリ行動計画は、「共有のビジョン」、「適応」、「緩和」、「技術」、「資金」の5つの柱で議論することになっており、議定書未批准国（アメリカ）や途上国についての削減行動についての議論の道を開きました。議定書と同様、これらは2009年までに検討されることになっています。このCOP13では、最終

⁴ 前述のとおり、コペンハーゲンに向けて、条約のもとでの特別作業部会（条約AWG）と、議定書のもとでの特別作業部会（議定書AWG）で議論が行われています。今年、ドイツのボンで3月から4月にかけて第1回目の部会、6月の第2回目の部会、そして8月に第3回目の部会と、すでに3回のAWGが行われており、ボン1会合、ボン2会合、ボン3会合と呼ばれています。

日、日付もとっくに変わった朝方、パプアニューギニアなどの途上国が次々に発言し、「アメリカはこの問題を進展させる気がないなら出て行け！」とまで言われても動かなかったアメリカが、ブラジルや南アフリカに「私たちも削減すると言っているのだ」と言われて、ようやく自らの行動についても議論する文章に合意したという、劇的な展開がありました。

3.1 緩和(温室効果ガスの削減・抑制策)

温室効果ガスの削減については、途上国の削減と先進国の削減とテーマを分けて議論されています。バリ行動計画では、途上国について、「適切な削減行動」を行うこと、また、先進諸国がそのための技術と資金を支援することが明記されています。重要な点は、これが「計測、報告、検証が可能なもの(MRV)」であるべきとされているところです。MRVについては、その後の議論で、途上国の削減行動、及び先進諸国の支援の両方にかかり、両方ともMRVが必要とされることが大方の共通認識になってきています。現在の論点は、何が適切な行動であり、何を登録するか、また、その資金をどこから得るかといった点です。多くの途上国は、何が適切で何を登録するかは自分達で決め、支援が得られたもののみ事務局に登録するとする一方、EUなどの先進諸国は、現状のままの排出状況からは大幅な削減が必要として、全体としての削減量を把握できるものでなければならないとしています。また、資金源については、①途上国が自国で調達する、②先進諸国が支援する、③市場メカニズムを使う、の3つの方法が提案されており、議定書の柔軟性メカニズムに加えて、新たな市場メカニズムが設置される可能性が議論されています。更に、途上国での削減として注目されているのは、途上国での森林減少・劣化の防止による排出削減(REDD)です。これは、森林減少・劣化を防止するための施策を行

い、仮に同施策を何も行わなかった場合に排出されたであろう温室効果ガスの排出を抑制したとして、クレジットや補償を与えるしくみです。この提案は、パプアニューギニアをはじめブラジルや、アフリカ諸国、中南米諸国など、世界の森林大国から出されているものです。

3.2 適応

適応策は、これまでの議定書では十分にカバーされておらず、今後影響が深刻化する中で、温室効果ガスの削減とともに急がれる対策です。IPCC第4次報告書では、すでに影響が出ていること、また、どれだけ温室効果ガスを削減しようと一定の影響は避けられず、適応策が必要であることが指摘されています。適応は、特に影響を大きく受ける農業、漁業、水、森林、そして、沿岸・高山地域の対策が急がれます。これまで災害への対応は、国際的には主に国連開発計画(UNDP)などの開発関連機関や開発系NGOなどが関与してきましたが、それに加えて国際気象機関(IMO)、食料農業機関(FAO)など、横の連携が必要になります。また、適応行動自体は地域レベルで行われ、対策も地域によって異なるため、地域での情報共有が重要です。また、適応のために国際的に集められた資金や気候関連の情報は、地域での活動に組み込まれる必要があるため、縦の連携も重要になります。これまでの交渉では、条約として何をするかについての整理がなかなかできずにいましたが、適応計画の作成、適応のための地域センターの設立や、保険制度をどうするかといった制度・枠組みの議論がようやく進み始めています。京都議定書では、温室効果ガスの削減目標はあっても、適応については確たる合意がなかったため、途上国は2013年以降については、強い姿勢で適応枠組みの進展を望んでいます。この枠組みは、特に脆弱な島しょ国やアフリカの国々を支援するものでなければなりません。

3.3 資金

コペンハーゲンで合意される枠組みを実際に実施できるかどうかは、緩和と適応に必要な資金メカニズムに合意できるかどうかにかかっているとと言っても過言ではありません。様々な機関が出した試算から、条約事務局は2030年に適応に必要な額が、280-670億 US\$(約2.8～6.7兆円)に上るという報告書を2007年に発表しています。また、緩和のために必要な額は、2000-2100億 US\$(約20～21兆円)と試算されています。これまでの議定書、及び条約の下に設立された3つの基金については、先進諸国からの拠出金はすべて自主的であり、義務ではありません。信じられないことに、日本はこれまで3つの基金に対して合わせて約2,500万円しか拠出してきませんでした。2013年以降の枠組みでは、自主性に頼った拠出では賄えないのは、これまでの条約基金の状態からも明らかです。いかにこの必要な額を捻出するかについて、メキシコ、ノルウェー、スイス、G77/中国(注65号12頁参照)、韓国などが、炭素税や排出量取引での課徴金の提案などを出しています。資金メカニズムは、どれくらいお金が入ってくるかが予測可能であり、今までの資金に追加的であり、必要額を十分賄える制度でなければなりません。また、気候変動の問題は、特に多く温室効果ガスを排出してきた国々に責任が伴うため、歴史的排出責任に基づいて集金されると同時に、支払い能力が考慮される必要があります。

4. 法的枠組み

今はまだあまり表にでてきていないものの、現在議論されている枠組みが、最終的にどのよ

うな法形式で合意されるかは、今後注目される議論です。議定書も条約も、今後改正あるいは新議定書を作成するには、合意する時から「少なくとも6ヶ月前に通報しなければならない」としており、6月のボン会合では、12月のコペンハーゲンでの合意に向けて、13の議定書改正案⁵、5つの新議定書案⁶が提出されました。合意文書がとりうる法的な形式としては、

- ・条約改正+議定書改正
- ・条約改正+議定書改正+新議定書
- ・条約改正+新議定書(京都議定書の内容を含む)

といった形が考えられます。最終的に重要なものは、法的拘束力をもつ法的な形式か、もたないものに合意するかです。現在の議定書は法的拘束力を持っていますが、新議定書については、法的拘束力が削減目標にかかるかどうかは今後の議論で決められるため、非常に重要な点です。

コペンハーゲンに向けた交渉は、京都議定書の時の交渉に比べて、論点も増え、その内容も複雑化し、更にすべての項目が相互に絡み合っていて影響してくるため、分かりにくくなってきています。しかし、その一方で科学的知見や、対策の理解も深まりつつあることもあり、京都議定書の時より、より効果的な枠組みに合意できる可能性があります。

しかし日本は中期目標の低さに見るように、今はこの議論の足を引っ張っている状態です。今年のコペンハーゲンに向けて私たち市民にできることは、まず、日本に高い目標を掲げさせるように働きかけること、再生可能エネルギーや省エネなど足元から温暖化対策を広げていくことだと思います。

⁵ 6月17日の期限内に提出したのは、オーストラリア、ツバル、コロンビア、EU、ベラルーシ、パプアニューギニア、ツバル、フィリピン、ニュージーランド、日本、37の途上国を代表して中国、マレーシア・パラグアイ・ベネズエラを代表してボリビア、合わせて12カ国・地域。その後、スリランカも提出しました。

⁶ 6月17日の期限内に提出したのは、オーストラリア、日本、ツバル、アメリカ及びコスタリカの5カ国。