

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3回「COP15直前の交渉の状況とCOP15の課題」

早川光俊（CASA 専務理事）

11月2日から6日までスペインのバルセロナで開催された、COP15/CMP5前の最終の交渉会議では、できるだけ論点を整理し、COP15/CMP5で各国の首脳や閣僚が政治判断できる交渉テキストを作成することが任務でしたが、条約AWGも議定書AWGも交渉テキストをまとめることができませんでした。すでにコペンハーゲンでの新たな議定書の合意を諦め、政治的合意を模索する動きが始まっています。11月16日、17日に開催された閣僚級準備会合では、コペンハーゲンでは次期枠組みの骨格部門についての政治合意を目指すことで一致したと報道されています。

今回の特集では、COP15直前の交渉の状況と、COP15の課題について考えてみたいと思います。

前進のなかったバルセロナ会議

COP15に向けた交渉は、2005年のモントリオールでのCOP11/CMP1で設置された京都議定書のもとでの「先進国の更なる削減に関する特別作業部会（議定書AWG）」と、2007年のバリでのCOP13/CMP3で設置された気候変動枠

組条約のもとでの「長期的協力行動に関する特別作業部会（条約AWG）」の2つの作業部会で行われました。

議定書AWGでの交渉状況

この議定書AWGは、2013年以降の次期約束期間の先進国の削減目標が最大の交渉テーマです。

バルセロナでの議定書AWGは、バンコクの会議に引き続いて、以下の4つのコンタクトグループが設けられました。これらのうち、④のコンタクトグループは開催されませんでした。



写真 開会式典で挨拶するイボ条約事務局長とコペンハーゲンまでの残された時間を示す時計

- ① 先進国の削減目標に関するコンタクトグループ
- ② その他の問題に関するコンタクトグループ
- ③ 潜在的影響 (Potential Consequences) に関するコンタクトグループ
- ④ 法的問題に関するコンタクトグループ

バルセロナ初日の11月2日に、アフリカのグループが、先進国の削減目標についてのコンタクトグループの結論がでるまでは議定書AWGのすべてのコンタクトグループを中断すべきだと主張し、議定書AWGのコンタクトグループはすべて中断されました。11月3日の夕方に、その後の議論の60%を先進国の削減目標についての議論にあてることで收拾されたものの、その先進国の削減目標についてのコンタクトグループは非公開 (インフォーマル) とされました。非公開のコンタクトグループでは、途上国が先進国に対し、各国の削減目標の内訳 (国内削減、柔軟性メカニズム、吸収源などの内訳) を明らかにするよう求めたのに対し、先進国側は柔軟性メカニズムや吸収源の算定ルールが決まらないと内訳を明らかにすることは困難との応酬が続いたそうです。

先進国の排出目標については、京都議定書型の国別数値目標とすることはほぼ合意ができてきていますが、削減目標の基準年や約束期間の長さについても意見が対立しています。基準年や約束期間については、現在の京都議定書では基準年は1990年、約束期間は2008年～2012年の5年間とされています。基準年については1990年とすることが大勢になってきていますが、カナダが1990年を基準年とし他の年度も比較対象年度とする案を主張しており、日本は1990年を含めた複数年の基準年を主張し、削減数値についても割合 (%) ではなく何トンといった削減量で表現することを主張しています。日本は前政権では1990年を基準年とすることに反対していましたが、鳩山政権になって1990年比

25%削減の中期目標になったことから基準年も1990年をかまわないとしながら、「全ての先進国の参加を確保するためには基準年の選択において一定の柔軟性が必要」として、複数の基準年も可能とすべきだとの主張をしています。これは、議定書には入っていないアメリカが、中期目標の基準年を2005年比で検討していることに配慮しているようです。なお、カナダは2020年目標を2006年比で、オーストラリアは2000年比で削減目標を発表しています。この基準年問題では、特に削減の進んでいない国、例えばカナダ、オーストラリア、アメリカ、日本 (前政権) などは基準年を後に持ってくると削減数値を大きく見せることもできるため、1990年を基準年とすることに消極的です。

約束期間については、現在の5年を主張するG77/中国 (途上国連合) や小島しょ国連合と、8年を主張するEU、ロシア、日本、ノルウェー、5年又は8年とするオーストラリアなどが対立しています。もっとも日本とノルウェーの8年は希望で、8年に固執するわけではないとしています。

その他の問題に関するコンタクトグループでは、新しい温室効果ガスの問題、柔軟性メカニズムの問題、炭素回収貯留 (CCS) や原子力活動をCDMのプロジェクトの対象とするか、「途上国による国毎の適切な緩和行動 (NAMAs)」をベースにするクレジット制度の問題、吸収源 (LULUCF) に関する問題などを議論していますが、多くの問題がコペンハーゲンに先送りされたり、条約AWGでの議論待ちになっています。

条約AWGでの交渉状況

条約AWGは、バンコクでの会議に引き続いて、以下の6つのコンタクトグループで議論が進められました。③の緩和 (削減) のコンタクトグループは、以下の6つの分野に分かれて議

論されています。

- ① 長期的協力行動のための共通のビジョンに関するコンタクトグループ
- ② 適応に関するコンタクトグループ
- ③ 緩和（削減）に関するコンタクトグループ
 - 1(b)(i) 先進国の削減約束・行動
 - 1(b)(ii) 途上国の削減行動
 - 1(b)(iii) 途上国における森林減少からの排出量削減（REDD+）
 - 1(b)(iv) セクター別アプローチ
 - 1(b)(v) 市場メカニズムを含む様々なメカニズム
 - 1(b)(vi) 対応措置（温室効果ガスの削減対策による影響）
- ④ 資金に関するコンタクトグループ
- ⑤ 技術に関するコンタクトグループ
- ⑥ キャパシティビルディングに関するコンタクトグループ

①の共通のビジョンに関するコンタクトグループでは、この共通ビジョンは実用的なものではなく政治的なものとすべきだとするアメリカと、実用的なものとするべきだとするEUや途上国の意見が対立しています。また、この共通ビジョンに、2050年の長期目標や2020年の中期目標をどう書き込むかも論点となっています。

③の緩和のコンタクトグループでは、先進国の削減約束・行動と途上国の削減行動について、これを一緒に議論すべきだとする先進国と、分けて議論すべきだとする途上国の意見が対立しています。

この中の途上国の削減行動についてのコンタクトグループでは、「途上国による国毎に適切な緩和行動(NAMAs)」の範囲、登録や支援の方法についての議論が続いています。

途上国における森林減少からの排出量削減（REDD+）のコンタクトグループでは、基金や先住民族の権利、原生林の保護などについての議論が続いています。

セクター別アプローチについてのコンタクトグループでは、バンカーオイル（国際航空及び国際海運）や農業分野での緩和のポテンシャルについての議論が続いています。

市場メカニズムを含む様々なメカニズムについてのコンタクトグループでは、公共部門および民間部門の資金の重要性、緩和行動における市場の役割、市場ベースの手法と非市場ベースの手法とのバランスをとる、議定書の柔軟性メカニズムと新たに提案されているメカニズムとの関係などが議論されています。

いずれも議論は進まず、新たな非公式文章（ノンペーパー）が作成され、コペンハーゲンで議論が継続することになっています。

中・長期目標を巡る意見の対立

条約AWGの最大の交渉テーマは、先進国の2020年の中期目標と、主要な途上国を含めた2050年の長期目標です。

IPCCの第4次評価報告書は、平均気温の上昇を2.0～2.4℃に抑制するためには、2015年までに世界全体のCO₂排出量をピークから削減に向かわせ、2050年には2000年比で50～85%削減し、とりわけ先進国は2020年までに1990年比20～40%削減が必要との知見を示しています。

このIPCCの知見を根拠に、途上国は先進国に90年比で少なくとも40%以上の数値目標を求めており、一方先進国は主要な途上国を含めた世界全体の2050年の長期目標の合意を求めている、この両者の対立が続いています。（もちろんこの先進国には京都議定書を批准していないアメリカも含まれています。）

小島しょ国連合は、2050年までに世界全体で90年比で85%、先進国は95%削減することを求めており、先進国は2050年までに途上国を含めた世界全体の排出量を半減する目標を主張しています。今回のバルセロナでは、EUは先進国は合計で2020年までに90年比で30%、2050年

までに80～95%削減することを提案しました。日本は2050年半減目標は支持していますが、その基準年を1990年とすることには反対していません。主要な途上国は、自らの削減行動に結びつきかねない世界全体の長期目標には消極的です。

現在の先進国の削減数値を積み上げた結果を条約事務局と小島しよ国連合が発表しましたが、条約事務局の試算では議定書を批准していないアメリカを除いた先進国の削減数値の合計は1990年比で16%～23%削減とされ、一方、小島しよ国連合（AOSIS）のアメリカも含めた試算（表1）では、吸収源を含めた場合は12%～18%削減、吸収源を含まない場合は10%～17%削減になると試算しています。いずれにしても、G77/中国（途上国連合）の求める40%や、小島しよ国連合や後発開発途上国（LDC）が求

める45%削減には遠く及びません。

資金問題

資金問題もコペンハーゲンの合意に向けて重要な交渉テーマになっています。バルセロナ初日の歓迎式典の挨拶で、イボ条約事務局長は、先進国の野心的な削減目標、途上国による国毎の適切な緩和行動(NAMAs)と並んで、バルセロナでの主要な交渉テーマとして長期的及び短期的な資金問題をあげていました。

鳩山首相は、9月22日の国連での気候変動サミットで、途上国支援の鳩山イニシアティブを発表し、そのなかで「(日本は)これまでと同等以上の資金的、技術的な支援を行う用意」があるとし、①先進国の相当の新規で追加的な官民の資金、②途上国への資金支援についての革新的なメカニズムや国連の気候変動に関する枠

表1 主要な先進国の中期目標と小島しよ国の試算

	2006年の排出割合	京都議定書の削減目標	中期目標(2020年/1990年比)	中目標は吸収源を含むか	吸収源を含んだ場合	吸収源を含まない場合
アメリカ	20.0%	(-7%)	-2%～-9%		-2～-9%	0～-7%
EU27	11.6%	-8%	-20%～-30%	-20%は含まない。 -30%は含む。	-20%～-30%	-20%～-30%
ロシア	5.5%	0%	-10%～-15%	検討中	-10%～-15%	-10%～-15%
日本	4.5%	-6%	-25%	検討中	-25%	-25%
カナダ	1.9%	-6%	-3%	含む	+12%	-3%
オーストラリア	1.3%	+8%	-2%～-22%	含む	-15%～-33%	+13%～-11%
ウクライナ	1.1%	0%	-20%	検討中	-20%	-20%
スイス	0.1%	-8%	-20～-30%	含む	-20～-30%	-20～-30%
ノルウェー	0.1%	+1%	-30～-40%	含む	-30～-40%	-30～-40%
ニュージーランド	0.1%	0%	-10～-20%	含む	-10～-20%	-10～-20%
アイスランド	0.01%	+10%	-15%	含む	-15%	-15%
合計			-12%～-18%		-12%～-18%	-10%～-17%

組みの監督下での国際システムを提案し、25%削減と並んで注目を集めました。その鳩山イニシアティブの第一弾「2013年以降の途上国マルチ支援の制度的枠組み」がバルセロナで発表されましたが、「何も目新しいものはない」とか、「資金規模についてどう考えているのか」など途上国からは不評でした。

資金問題の主要な交渉テーマは、①資金の規模、②資金源、③運営機関です。資金の規模については、排出削減（緩和）のために必要となる資金は、条約事務局の試算では、2030年に2000年レベルより25%削減するためには、世界全体で2,000-2,100億ドル（約20～21兆円）と推定され、このうち半分が途上国に必要な金額と見積もられています。気候変動問題に取り組む世界の環境NGOのネットワークであるCAN（Climate Action Network）は、2020年ごろには、途上国への資金として、年に1,500億ドル（約15兆円）の公的資金が必要であるとしています。EUは10月29-30日に開催した首脳会議で、途上国の緩和と適応の資金は2020年には年1,000億ユーロ（約14兆円）が必要だとし、この資金を途上国自身の努力、世界の炭素市場、世界的な公的資金で賄うべきだとしました。そのうち2,200～5,000ユーロ（約3兆8千億～7兆円）は公的資金によるべきだとしています。ところが、今回の鳩山イニシアティブは、資金の規模や日本の拠出額については何も書かれておらず、途上国の期待を裏切るものになっています。

また資金源についても、適応基金以外は基本的に任意の拠出とされ、途上国が求めている、予測可能で自動的に徴収できる公的資金による資金メカニズムの提案にはなっていません。また、これらの資金が「新規かつ追加的」なものともされておらず、この点でも途上国にとっては受け入れがたい提案になっています。

さらに、運営機関についても、これらの基金

が締約国会合（COP）の下に設置され、COPの指導（ガイダンス）を受けるとされていることは、途上国の主張に沿ったものになっていますが、実際の運営主体が、これまで途上国が一貫して問題にしてきた世界銀行や地球環境ファシリティ（GEF）では、このまま途上国が合意するとはとても思えません。

今回の鳩山イニシアティブは、「第一弾」とされ、「今後さらに具体化を図る」とされていますが、それにしても交渉を進めるのではなく、より混乱を招く提案と言うほかありません。その後11月16、17日のコペンハーゲンでの閣僚級会合に出席した小沢鋭仁環境大臣は、11月中にも鳩山イニシアティブの資金規模や基金の運用方法などの具体策をまとめ、COP15で提案すると発言したとのことでした。

アメリカと中国が合意の鍵

マスコミ報道では、デンマークのラスムーセン首相やデブア条約事務局長が、COP15／CMP5では新議定書の大枠だけ政治的に合意しておき、新たな議定書などの合意は来年に先延ばしにする意向を示したとの報道がされています。

11月15日にはシンガポールで開催されたアジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会議にデンマークのラスムーセン首相が急遽招待され、COP15では数値目標などの合意を目指し、その後のメキシコでのCOP16で京都議定書に続く温室効果ガス排出削減の新議定書の採択につながる二段構えで臨む方針を示し、各国首脳がこれを支持したと報道されています。

また、11月16、17日にコペンハーゲンで開催されたCOP15の閣僚級準備会合でも、COP15で温室効果ガス排出削減の枠組みへ向けた大枠を決める政治合意を「コペンハーゲン合意」として打ち出すことを確認したとされます。

こうした提案がなされる大きな理由は、先進

国と途上国の主張が対立したまま収束しないことにあります。もっとも大きな対立点は、先進国の削減目標と世界全体の長期目標、途上国の削減行動、そして途上国への資金メカニズムです。

先進国の削減目標と世界全体の長期目標では、アメリカと中国の出方が合意の鍵になっています。いま最大の温室効果ガスの排出国は中国で、2番目がアメリカです。この二カ国で世界全体の40%以上を占めています。また、現在は先進国の排出量が途上国の排出量を上回っていますが、2020年頃には途上国の排出量が先進国を上回ると予測されています(図1)。IPCCのデータを分析すると、平均気温の上昇を20~24℃に抑制するためには、先進国が2020年までに1990年比20~40%削減が必要だけでなく、途上国も対策を取らなかった場合の「成り行き排出量(BaU)」から15~30%の排出抑制をすることが必要とされています(図2)。

こうした排出状況からすれば、2013年以降の削減目標や制度枠組みでは、アメリカも他の先進国並みの削減目標を持つこと、中国やインドなどの主要な途上国が世界全体の長期目標に合意し、排出削減努力を約束することが必要なことは明らかです。

なかでもアメリカの削減目標は重要です。オバマ大統領は、いま議会にかかっているケリー・ボクサー法案などが通らないと削減目標に合意はできないと、会議などで繰り返し発言しています。これはオバマ大統領は、COP3でクリントン政権がアメリカの7%削減の京都議定書に合意しながら、上院の反対で批准できなかった轍を繰り返さないことを重視しているからだと言われます。

バルセロナの最終盤の11月5日、ケリー・ボクサー法案が米上院の環境・公共事業委員会を通ったとのニュースが飛び込んできました。他の委員会でも可決される必要もあり、また下院

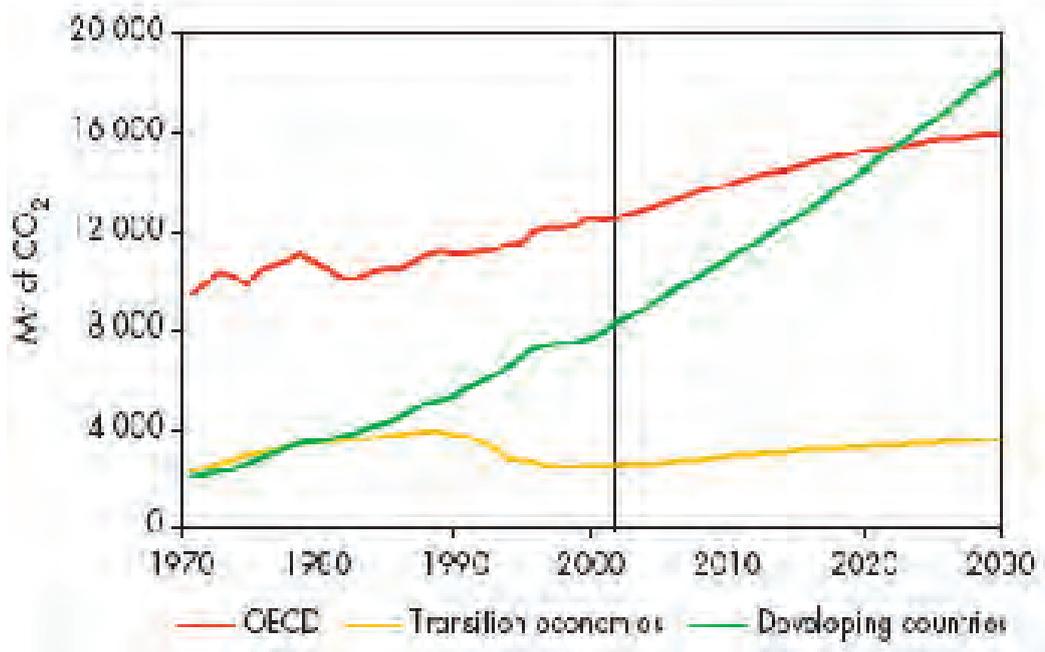


図1 先進国と途上国のCO₂排出実績と予測

出典 国際エネルギー機関 (IEA) 「World Energy Outlook 2009」

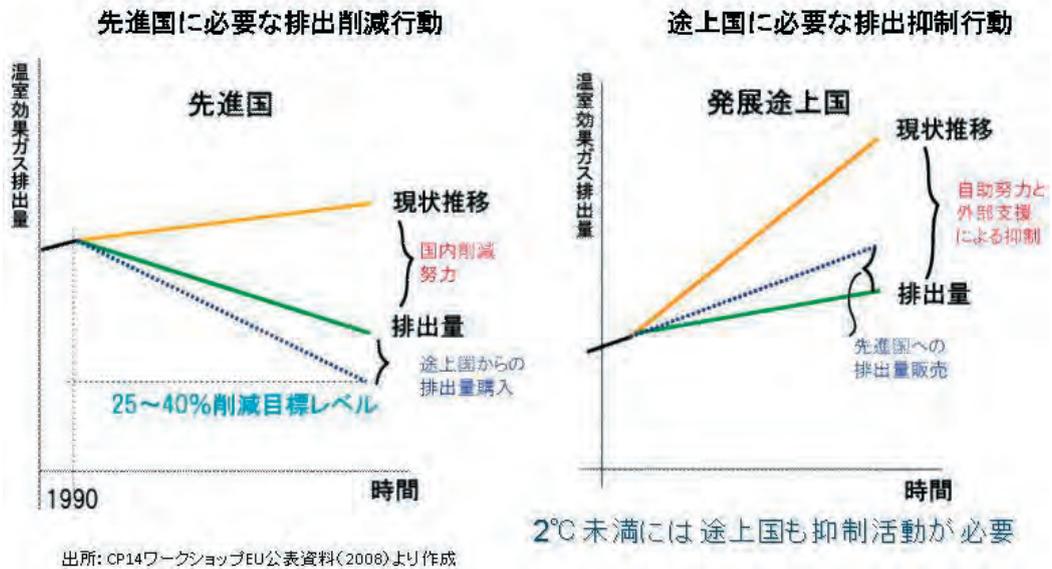


図2 先進国の排出削減と途上国の排出抑制

での法案と上院での法案の違いを整理する協議委員会での調整も必要で、コペンハーゲンまでにこの法案が成立する見通しはありません。しかし、上院の環境・公共事業委員会で可決されたことにより、オバマ大統領が政治的に動き易くなったことは明らかです。バルセロナ最終日のアメリカ代表団の記者会見で、ジョナサン・パーシング米交渉代表は、何人もの記者から「COP15にアメリカは温室効果ガスの削減目標を出すのか」と聞かれて、「そうするかどうかは、まだ決まっていない」と答え、「議会の承認がなくても大統領は数値を出せる」と述べたと報道されています。

また、中国の胡錦濤国家主席は、9月22日の気候変動サミットで、2020年までにGDP（国内総生産）当たりの排出量について「大幅な抑制に努める」と言及し、11月17日、APECの帰りに訪中したオバマ大統領と会談して、「COP15での政治合意を実効性あるものとするため、アメリカを含む先進国の温室効果ガス削減目標と、中国などの新興国も含む途上国の削減策を具体的に盛り込むことで一致した」と報道され

ています。オバマ大統領は会談後の記者会見で、「気候変動問題は、エネルギーの二大消費国であり生産国でもある両国の努力なしに解決はあり得ない。COP15の成功に向け、ともに努力する」と話し、米中共同声明には、「合意には先進国の削減目標と途上国の削減対策が含まれるべき」と明記されたとのこと。ただ、具体的な削減数値にはまったく触れていません。

相次ぐ途上国の抑制目標の公表

途上国も「成り行き排出量（BaU）」から排出抑制することが必要なことは共通の認識となっており、主要な途上国でボランティアな抑制目標を公表する国が相次いでいます。

11月13日には、ブラジル政府が温室効果ガスの排出量を2020年までに、成り行き排出量（BaU）に比べて36.1%～38.9%削減するとする目標を発表しました。アマゾンなどの森林伐採を大幅に減らしてCO₂の森林吸収を増やすことで達成を目指すとされています。

インドネシアも、2020年までに2005年比で7.25%、成り行き排出量（BaU）に比べて26%

削減することを決めました。

11月17日には、韓国政府が、「成り行き排出量 (BaU)」に対し2020年までに30%削減 (2005年比4%削減) を決めました。国際エネルギー機関 (IEA) によると、2007年の韓国のCO₂排出量は世界第9位だそうです。

こうした主要な途上国の動きは、その抑制目標の過多はともかく、コペンハーゲンでの合意を後押しするものです。

コペンハーゲンに向けて

バルセロナ初日にアフリカグループが会議を中断させたことは、戦術的によかったのかどうかの議論はあっても、先進国が真面目に科学の要請に沿った削減目標を議論していないことへの途上国のいらだちには共感できることがあります。「共通だが差異ある責任」の原則からも、まず先進国が科学の要請に従い、野心的な削減目標に合意し、交渉全体を前に進める必要があります。

京都議定書の運用ルールの交渉の際も、交渉期限とされた2000年11月のオランダのハーグで開催されたCOP6では合意に失敗して決裂し、その直後にブッシュ大統領が当選して、翌2001年3月にアメリカが京都議定書交渉から離脱したのを乗り越えて、2001年7月、京都議定書の運用ルールの政治的合意をし (ボン合意)、その年の11月のモロッコのマラケシュでのCOP7で法的文書が成立しました。このように、まず政治的合意を成立させ、その後で法的文書にする方法をまったく否定するわけではありませんが、

COP15が始まる前から諦めてしまうことは到底容認できません。

京都議定書が合意されたCOP3でも、会議が始まった2007年12月1日には、誰もCOP3で議定書が合意できる見通しは持っていなかったと思います。COP3初日に気候フォーラムのブースに来られた当時の小淵恵三外務大臣に見通しを聞いたところ、「五里霧中です」と答えられたことを思い出します。COP3の最終盤で何回も決裂しそうな状況を経ながらも会期を一日延長し、最終的に合意が成立しました。最後は、各国首脳の政治的意志の問題です。コペンハーゲンにはフランスのサルコジ大統領など40カ国を越える首脳が参加すると言われています。鳩山首相も参加に前向きだと伝えられています。コペンハーゲンの成否はアメリカのオバマ大統領や中国の胡錦濤国家主席などの主要な国の首脳が自ら参加し、政治的な意志を示せるかどうにかかっていると思います。コペンハーゲンで合意を成立させることが、次世代を担う世界の子どもたちに対する責務だと思います。そして同時に私たち市民も、コペンハーゲンの最後の日まで合意の成立を求めて活動する責務があると思います。



写真 目覚まし時計のアラームを一齐に鳴して政府代表団に警告を発する「tck tck tck」のパフォーマンス (11月5日朝/バルセロナ)