

COP16 に向けた国際交渉の現状

～コペンハーゲンでの合意失敗を乗り越え、カンクンへ～

2010年8月2日から6日まで、昨年末のコペンハーゲン会議後3回目の交渉会議（ボンⅢ）が開催されました。会議では、コペンハーゲンまでと同じ主張や作業が繰り返されており、交渉官の間では、今年11月末から開催されるメキシコのカンクンでのCOP16で、法的拘束力のある枠組みに合意するという選択肢は消えてしまったように思われています。一方で、来年の南アフリカでのCOP17まですべての合意が先送りされれば、コペンハーゲンでの失敗が繰り返されかねず、カンクンで各交渉テーマについてできる限り合意し、南アフリカでの枠組み合意に向けた土台を作ることが重要になってきています。

コペンハーゲン後のプロセス

今年4月に開催されたボン会合（ボンⅠ）では、気候変動枠組条約の特別作業グループ（条約AWG）及び京都議定書の特別作業部会（議定書AWG）のカンクンに向けた作業計画に合意しました。

5月末から開催された第2回会合（ボンⅡ）の議定書AWGでは、議定書の第1約束期間と第2約束期間の空白を生じさせないための方法についての議論が提起され、条約事務局に法的に取り得る措置についての文書の作成が要請されました。また条約AWGでは、議長が用意した文書にそって議論が進められ、会議の最終日には各国の意見を考慮した新しい文書が配布されました。しかし、この文書には途上国の意見が反映されていないという主張が途上国から多く出され、7月には再度議長テキストが作成されました。

先進国の削減目標（議定書AWG）

会議前に非公式に森林管理による炭素吸収の計算方法に関するワークショップが開催され、特に基準年について議論されました^{*1}。また、会議中には、森林等の吸収源と市場メカニズムの利用、第1約束期間の目標達成に使われず余って繰り越される排出枠が先進国の削減目標値に与える影響についてのワークショップが開催されました。ワークショップでは、アメリカを含む先進各国が提出した2020年の削減目標

は、地球の地表平均気温の上昇を工業化以前から1.5℃に抑えることはもちろん、2℃未満に抑えるにも足りない上に、上記の吸収源の計算方法や繰り越される排出枠などの抜け穴を考慮すれば90年比で10%削減に満たないことなどが明らかになりました^{*2}（図1）。その後の議論では、余って繰り越される排出枠、また、森林等の吸収源や市場メカニズムのクレジット（吸収・削減量）について、第2約束期間の目標達成に利用できる量に制限をつけるなどの措置をとるかどうか議論されましたが、合意は得られませんでした。最終的に、今まで議論した項目について、各国の意見がオプションとして入っている決定草案が議長テキストとして作成されました。その項目は、第1章「先進国の削減目標に関連する議定書改定」、第2章「森林等の吸収源」、第3章「排出量取引とプロジェクト・ベースのメカニズム」、第4章「温室効果ガスなどの共通指標」、第5章「削減対策によって起こる影響への措置」などとなっています。締約国は今年8月31日までに修正すべき点を事務局に伝え、10月上旬に開催される天津会合前には、これらの意見を反映した文書が出される予定です。

第1約束期間と第2約束期間のギャップ（議定書AWG）

先進国の削減数値目標についての合意が遅れると、議定書の第1約束期間と第2約束期間の間に空白期間が生じる可能性が高くなります。ポ

*1 http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/kp/items/4907.php

*2 http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/5685.php

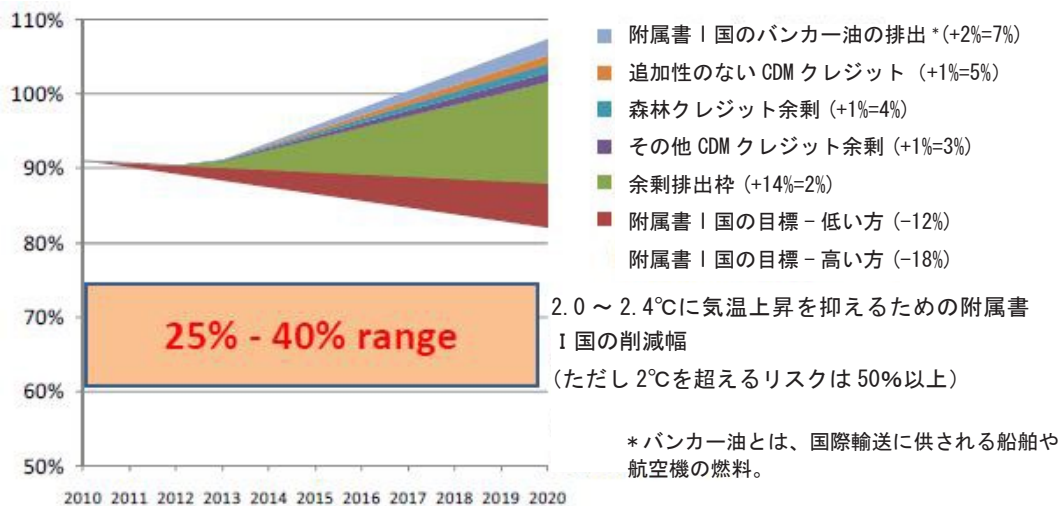


図1 先進諸国の削減目標と様々な抜け穴の評価 (控えめな見積もり)

出 典: Kartha, Sivan(2010):Assessing the current level of pledges and scale of emission reductions by Annex 1 Parties in aggregate, presented at the AWGKP In-session Workshop, Bonn, 2 August 2010, by Stockholm Environmental Institute.

ンIIでこの問題についての文書の作成を要請された事務局は、法的にこれを防ぐ方法について大きく分けて3つの案をまとめました。

1. 京都議定書改正の手続条項を改正することにより、改正の効力発生を早める。
2. 合意された改正案を効力発生前から暫定的に適用する。
3. 現在の第一約束期間の約束を延長する。

EU、スイス、途上国などは、空白を生じさせないよう交渉の加速化が必要と主張していましたが、空白の影響の大きさについての認識は各国によって異なっていました。EUや日本は、次の目標が見えていれば、ある程度の空白期間の影響はそれほど大きいものではないと主張し、空白の影響を危惧する途上国との認識のギャップが明らかになりました。またEUやスイスは、万が一空白が生じた場合の市場メカニズムの継続についても、継続する政治的意志があるかどうかの問題だと主張してました。EUは、排出量取引の中でクリーン開発メカニズム(CDM)のクレジットが使われているため、CDMは継続できると主張しました。結局この

議論で分かったことは、それぞれの締約国の条項の読み方、あるいはどう読みたいかという政治的意思の問題であること、また、最終的に先進国の削減目標が京都議定書の第2約束期間の目標として合意されるのか、あるいは別の新しい合意枠組みのもとでの目標になるのかという合意文書の形の問題と深く関係しているということでした。今回の会議では、事務局からオプションが示されただけで、どのオプションが妥当かなどの議論はできませんでした。アフリカの国々は、空白が生じる可能性が高い場合は、この問題を真剣に議論すべきだと主張しました。

条約のもとでの合意に向けた交渉文書の作成 (条約AWG)

条約AWGは、議論の進め方について丸一日を費やした後、非公開会合となってしまい、NGOなどにはほとんど議論の状況は分かりませんでした。議論は、①共通のビジョン、②排出削減、③地球温暖化の影響への適応、④資金、技術、能力開発に分かれて行われ、議長が準備

した文書をベースに交渉が進められました。会議の最後には、各国の意見が挿入されて膨れ上がった作業中のテキストの多くが公開されました。すべての検討を終えていないために、全体のページ数は分かりませんが、もともと45ページだった文書は、ページ数が3ケタに膨れ上がると推測されています。作業は10月の天津会合に持ち越されることになりました。文書が膨れ上がったことは意見が収斂されていないことを意味します。少なくとも、適応、途上国の森林破壊による排出の削減(REDD)、技術移転など、意見が収斂できそうなものについては、カンクンまでにある程度の合意をする必要があります。また、2012年までの短期資金についても、測定、報告、検証が可能な情報を公開し、資金源や用途に合意することが必要です。

天津、そしてカンクンに向けて

天津とカンクンへ向けて先進国の削減目標は、京都でのCOP3の時の削減目標のように、削減目標を決めてからルールを議論するのではなく、森林等の吸収源の計算ルールなどは、目標を決める前に決定しておくことが必要です。会議では、危険な地球温暖化の影響を回避するためには、①先進国の削減目標を、2020年までに1990年比で少なくとも40%削減になるように目標を引き上げること、②様々な抜け穴を防いで、今提出されている目標を実質的な削減にすること、が必要であることが明らかになりました。

希望をもたせる動きとしては、EUが5月末に、2020年までに90年比20%であった削減目標を30%に切り上げるための検討文書をEU議会と理事会に提出したことです。一方、日本は「日本が提出した削減目標はコペンハーゲン合意に提出したものであって、議定書の第2約束期間の目標ではない」、「25%はアメリカと主要途上国の参加が前提」の一点張りでした。会議場で配布されているニュース(ENB)でも、日本は態

度を硬化させていると思っている交渉官がいると取り上げられるほど、キツイ発言が目立っていました。日本は目標を25%にただけで（しかも条件付きであることの方をことさら強調）、発言内容は自民政権時代とほとんど変わっていません。一刻も早く地球温暖化対策基本法を成立させ、具体的な削減のための政策を立案・決定し、「他の国がやろうとやるまいと、日本はできるし、やる！」と言って欲しいものです。

EUやオーストラリアなどは、日本の主張するすべての国が参加する法的拘束力のある「新しい議定書」がベターだと主張しつつも、「京都議定書の改正と新たな議定書」という余地も残しており、日本のように京都議定書の継続を否定する言い方はしていません。残念ながら日本は、頭から京都議定書の継続を否定するような交渉態度で、交渉の足を引っ張っています。大事なものは、米国を含む先進国間での衡平な削減と、新興国の相応の努力を確保しつつ、法的拘束力のある合意に達することです。カンクンでは、南アフリカでのCOP17での合意にむけて、足がかりとなる前進が必要であり、日本政府は柔軟な交渉姿勢でCOP16に臨んで欲しいと思います。

(報告：大久保ゆり CASA 会員)



ユースの代表が、議定書AWGの総会で「I love Kyoto Protocol」のTシャツを着て議長にプロポーズ。Tシャツの裏には、「真の愛には約束(コミットメント)が必要」と書いてあり、各国が法的拘束力のある約束をす