

トピック

COP18/CMP8 報告

土田 道代 (CASA スタッフ)

2012年11月26日から12月7日までの予定でカタール、ドーハにて開催された気候変動枠組条約第18回締約国会議(COP18)と京都議定書第8回締約国会合(CMP8)は、予定を一日延長して8日夕方、「ドーハ・クライメート・ゲートウェイ」と名付けられた複数の決定文書を採択して閉幕しました。2005年のCOP11(カナダ、モントリオール)から交渉を開始した「京都議定書の下での先進国の更なる約束に関する特別作業部会(議定書AWG)」と、2007年のCOP13(インドネシア、バリ)から交渉を開始した「条約の下での長期協力行動に関する特別作業部会(条約AWG)」はそれぞれ一定の役割を終えたとして、その作業を終了しました。これにより交渉の場は2つのトラックから、「行動強化のためのダーバン・プラットフォームに関する特別作業部会(ADP)」へと一本化されることになります。

ダーバンからドーハへ

2011年南アフリカ、ダーバンで開催されたCOP17/CMP7で、2013年1月1日からの京都議定書第2約束期間の開始と、すべての締約国に適用される新たな枠組みの交渉プロセスであるADPを開始することに合意しました。

ADPはCOP17で新たに設置された特別作業部会で、2つのテーマ(ワークストリーム)に分かれて議論されています。ワークストリーム1は、2020年以降の新たな枠組みについての議論で、遅くとも2015年までに作業を完了し、COP21(2015年)に新たな議定書/法的文書/法的成果のいずれかを採択し、2020年から実施されることになっています。ワークストリーム2は、2020年までの排出削減に関する野心の引き上げについての議論で、2℃目標を達成するために必要な削減目標と、実際に各国から提出されている削減目標との間のギャップを解消することができる選択肢の確認・検討を行うとされています。

京都議定書第2約束期間が第1約束期間と空白なく継続されることになったこと、アメリカを含めすべての締約国に適用される新たな枠組みの交渉開始が合意されたことは大きな前進であり、気候変動問題に関する国際交渉が新たな段階に入ったことを意味しています。しかし、日本、ロシアは第2約束期間の法的拘束力ある数値目標を拒否し、カナダは京都議定書からの脱退を宣言、COP18直前にニュージーランドも第2約束期間の数値目標を拒否してしまいました。

COP18の課題

今回のCOPの課題は以下のとおりでした。

- ①第2約束期間の長さ(5年か8年か)、余剰排出割当量の繰り越し問題(目標を超えて達成している余剰分の排出量繰り越しをどの程度認めるか)、京都メカニズムの利用の適格性(第2約束期間に数値目標を持たない日本などの締約国が、クリーン開発メカニズムなどを利用できるか)などの残された課題に決着をつけ、議定書AWGの作業を終了させ、2013年1月1日から第2約束期間を確実に開始させること。
- ②条約AWGの作業を終了させ、合意の期限となっている2015年までのADPの作業計画に合意すること。
- ③先進国から途上国への資金援助について、2013年～2015年の当面の資金援助の具体化と、2020年までに毎年1,000億米ドルに引き上げる約束をどう実行していくかについて検討を行うこと。
- ④なによりも、産業革命前のレベルから平均気温の上昇を2℃未満に抑えるために必要な削減量と、現在の先進国や途上国が提出している目標との間の80～130億トンもの大きな乖離(ギャップ)を解消すること。

会議の状況

会議は、COP18、CMP8、議定書AWG、条約AWG、ADP及び2つの補助機関会合(「科学的・技術的助言に関する補助機関(SBSTA)」及び「実施に関する補助機関(SBI)」)の7つの会議が並行して進められましたが、中心は、議定書AWG、条約AWGとADPでの交渉でした。

1週目を終えても交渉は進まず、12月4日から始まる閣僚級会合の前に各作業部会での交渉を終了するはずが、議定書AWGが閉会したのは最終日の前日である12月6日、条約AWGとADPは最終日の12月7日にもつれ込みました。

議定書AWGが採択した決定案は、いくつものオプションと各国の提案が並列的に並べられた括弧だらけの文書で、第2約束期間の長さ、余剰排出割当量の繰り越し問題、日本など数値目標を持たない国の京都メカニズム利用の適格性などの論点は、何も解決されていませんでした。条約AWGでは、決定案の採択すらできないまま作業を終了しました。

こうした状況を生み出した最大の要因は、先進国が2013年以降の資金援助について、明確な約束をしようとしなかったからです。2009年にデンマーク、コペンハーゲンで開催されたCOP15で、先進国は2010年～2012年の3年間に300億米ドルの資金援助と、これを2020年までに毎年1,000億米ドルの資金援助に拡大することを約束しました。資金援助は、従来のODA(政府開発援助)と区別して「新規かつ追加的」で、途上国の「緩和」(排出削減)と「適応」(気候変動とそれによってもたらされる影響を軽減するための対策)についてバランスをとるよう要請されています。確かに、先進国は2012年までの3年間に300億米ドルを超える資金援助をしましたが、その内容は「新規かつ追加的」でバランスがとれたものとは言い難いものでした。しかも、2013年が目前に迫ってきているなかで、2013年以降の資金援助については具体的な約束はなく、2020年に毎年1,000億米ドルの約束について資金源やどのようにスケールアップするかに関する議論には、日本やアメリカは消極的な態度をとり続けました。こうしたことが、途上国の交渉態度を硬化させたことは否めません。

2週目半ばに各国閣僚が現地入りし、一部の先進国(イギリス、デンマーク、ノルウェー、ドイツ、スウェーデン、欧州委員会、フランス)が2013年～2015年の期間内での資金支援を発表しました。既存の支援を組み替えただけとの見方もあ



最終日午後6時45分、決定案を連呼し間髪入れずに「異議は無し!」と槌を叩くアル・アティーヤ COP18/CMP8 議長 (写真:IISD)

りましたが、それでも「他の先進国にも経済環境が許せば、支援を表明するよう促す。2013年～2015年は、2010年～2012年の年平均金額と同じレベルの資金移転をするよう奨励する。」と決まりました。途上国にとっては不満が残る結果となりましたが、資金問題が一定の決着を見たことによりCOP18全体の「ドーハ・クライメート・ゲートウェイ」の採択へ進展しました。

ドーハ・クライメート・ゲートウェイを採択

COP18とCMP8は会期を1日延長し、12月8日に「ドーハ・クライメート・ゲートウェイ」と名付けられた一連の決定を採択して終了しました。

- ①京都議定書の第2約束期間については、期間を8年とし、今年1月1日から開始としています。先進国全体の削減目標は1990年比で少なくとも18%とされています。また、2014年までに各国が提出している削減レベルの引き上げに関する検討の機会を設けることになっています。
- ②京都メカニズム利用の適格性については、第2約束期間への参加国以外は、CDMの削減クレジットを移転・獲得することができなくなりました。
- ③余剰排出割当量の繰り越しについては第1約束期間割当量の2%までを第2約束期間の削減目標達成のために使うことができると決まりました。約130億トンもの余剰排出割当量の繰り越し問題について、ただでさえ削減量が足りないなか、「繰り越しは可能だが、それを獲得する国に量の制限をかける」という

形で決着しました。これについて、オーストラリア、EU27 各国、日本、リヒテンシュタイン、モナコ、ノルウェー、スイスが第1 約束期間の余剰排出枠を第2 約束期間の目標達成に用いない旨の政治宣言(Annex II)をし、会場からの拍手を浴びました。

- ④ ADP については、2013 年に4 回の作業部会を開催するなどの作業計画に合意しました。また、2013 年の早い時期に、[1] 気候変動枠組み条約の原則の適用、[2] 条約の下でのプロセス及び条約外の関連する多国間プロセスからの学習、[3] 気候変動の影響からの回復を含む、緩和と適応のメリットなどについての締約国の意見を聞いて、ラウンドテーブルとワークショップを開催することになりました。

京都議定書第2 約束期間が開始することになったこと、ADP の当面作業計画に合意したことは評価できます。しかし、温暖化の進行を食い止めるための肝心な議論、つまり IPCC が2℃ 程度の気温上昇に押さえるために必要とする2020 年25～40%削減に向けた目標引き上げはなされませんでした。国連環境計画(UNEP)の「ギャップ・レポート2012」は、「世界の2010 年の温室効果ガス排出量は、2℃ 目標を達成するために必要な2020 年の排出レベル440 億トン(二酸化炭素換算)をすでに14%も超過した501 億トンに達している」とし、「これは2020 年の排出レベルから80～130 億トンも多く、昨年の報告書の60～110 億トンよりも、危険な温暖化の影響を避けるために必要な削減量とのギャップが広がっている」と警告しています。

また、資金についても2013 年以降の資金援助額についての具体的な約束は無く、2020 年に1,000 億米ドルにスケールアップする道筋についても曖昧なままです。

交渉の足を引っ張った日本政府

日本政府は、12月5日の長浜環境大臣(当時)のスピーチで、京都議定書の第2 約束期間に復帰することはもちろん、国際公約となっている2020 年25%削減目標にも言及しなかったこと

で、二度目の化石賞を受賞しました。

資金についても、2010 年～2012 年の資金供与について先進国全体の40%を拠出したのに評価されないと嘆きだけで、2013 年以降の資金供与についての具体的な約束をしようとはしませんでした。もし、日本政府が2012 年までの資金供与と同レベルの供与を約束すれば、交渉を大きく前に動かすことになったはずですが、

2012 年9月14日、野田政権(当時)は「革新的エネルギー・環境戦略」を決定し、「原発ゼロ」を目指すとしましたが、温室効果ガスの削減は2020 年では5～9%としていました。また、2012 年12月の総選挙を受けて自民党・安倍内閣が発足し、国際公約となっている2020 年25%削減目標について「とうてい実現不可能」と述べ、ゼロベースで見直すよう求めたという発言が報道されています。東日本大震災の地震と津波に対し、世界の百数十カ国から受けた国際支援に対する日本の応えが、25%目標の取下げであってはなりません。

そもそも、カナダの離脱やロシア、ニュージーランドの事実上の議定書からの離脱の事態を引き起こしたのは、京都議定書の議長国であった日本政府が、2010 年にメキシコ、カンクンで開催されたCOP16の初日に、「いかなる条件、状況下でも京都議定書の第2 約束期間は拒否する」と発言し、実際に京都議定書から事実上離脱したことにあります。このことが、カナダやロシアなどの国々に、京都議定書からの離脱や事実上の離脱をやり易くしたことは間違いありません。

加速する温暖化

2012 年9月には北極の海水面積が過去最小を記録し、2012 年9月の平均気温は世界も日本も観測史上最高を記録しました。二酸化炭素濃度も390ppmを超え、日本の観測所では400ppmを超える観測値も出ています。COP18 直前、2012 年11月18日に発表された世界銀行の報告書では、現状のまま温室効果ガスの排出が続けば、地表の平均温度上昇が4℃になるとし、広い地域で人間が住めなくなり、人間の安全と経

済貿易システムに深刻な影響がもたらされると警告しています。COP18の会期中には、スーパー台風「ポーファ」がフィリピンを横断し、大きな被害をもたらしました。地球温暖化は急速に進み、気候変動による悪影響が実際に出始

めています。排出削減レベルを引き上げる議論が進まなければ、今後の気候変動の規模と頻度が拡大し、将来世代は経験したことのない異常気象にさらされることになるかと予測されています。地球温暖化は人類の生存がかかった問題であり交渉の停滞は許されません。

議定書 AWG で決まったこと

期間	第2約束期間は8年間、2013年1月1日より2020年12月31日まで。
削減目標の野心	先進国の第2約束期間の削減量は90年比で2013～2020年-18%。先進国は、2020年に90年比で25-40%削減に近づけるよう、2014年までにそれぞれの目標の見直しを行うことができる。
余剰排出割当量の繰り越し問題	第2約束期間に削減義務を有する先進国は削減クレジット(ERU、CER)を排出枠の2.5%まで繰越すことができる。余剰排出割当量(AAU)は自国の第2約束期間達成に用いることができる。他国から獲得する場合は第1約束期間の排出枠の2%相当までと限られる。
京都メカニズム参加資格	第2約束期間削減義務を負う締約国間のみが、排出枠及び京都メカニズムクレジット(AAU、CER、EEU、RMU)の第2約束期間中の移転と獲得ができる。

条約 AWG で決まったこと

資金	<ul style="list-style-type: none"> ●2013年末まで長期資金に関する作業プログラムを延長。 ●先進国は、長期資金(2020年までに、先進国全体で毎年1,000億米ドルの資金移転)について、2013年3月21日までに意見を提出。COPの下での関係級対話を経て、COP19でその進展を検討する。 ●2013年～2015年は、少なくとも2010年～2012年の年平均金額と同レベルの資金移転をするよう奨励。
緑の気候基金(GCF)	ホスト国(事務局)は韓国、松島(ソンド)に決定。
緩和(排出削減)	<ul style="list-style-type: none"> ●先進国に削減目標の野心レベルの引き上げを促す。 ●先進国は自国の削減目標表明に関する追加情報提出、すべての締約国は作業計画に関する意見を提出(ともに2013年3月25日まで)。COP19で作業計画の進展について、COP20で作業計画の結果について報告。
様々なアプローチ	新しい市場メカニズムについて、COP19で基準および核となるルールを決める。
適応	COP19で「損失と損害(loss and damage)」に取り組む組織的なアレンジ(たとえば国際メカニズムなど)を設立。

ADP で決まったこと

ダーバン・プラットフォームの推進(Advancing the Durban Platform)	
ギャップの解消	2℃目標・1.5℃目標を達成するための排出経路と、各国が提出している削減目標との大幅なギャップに深刻な懸念を表明。
作業計画	2013年は、2020年までの野心のギャップを解消しようの一連の行動オプションを特定化し、探求。2014年にはその作業計画の更なる行動を特定し、最大限可能な排出削減努力を確実なものにする。2013年は6月のSB、11月のCOPに加えて、1回又は2回の会合の開催。
交渉文書	2014年12月に開催されるCOP20で交渉文書の要素を検討し、2015年5月までに交渉文書の準備が整うようにする。
ワークストリーム1: 2020年以降の新しい法的枠組み	ワークストリーム2: 2020年までの野心レベル引き上げ
2013年にはラウンドテーブルとワークショップを開催。	2013年の早い時期にラウンドテーブルとワークショップを開催。
ADP作業に関する意見を募集(2013年3月1日まで)。(a)気候変動枠組条約の原則の適用	特に2013年に焦点を当てて、野心の引き上げに関する情報、見解、行動の提案、イニシアティブ、オプションに関する意見を募集(2013年3月1日まで)。
(b)条約の下での他のプロセス、多国間の枠組みから得られる経験や教訓	(a)緩和と適応の便益、気候変動に対する回復力
(c)将来枠組みの範囲、構造、設計	(b)障害とそれを克服する方法、行動のためのインセンティブ
(d)強化された行動(enhanced action)の定義づけおよび反映の方法	(c)実施を支援するための資金、技術、キャパシティビルディング(能力構築)
	次会合(6月にドイツ、ボンで開催予定)までに、提出された意見をまとめたテクニカルペーパーを用意するよう事務局に要請。

ERU(Emission Reduction Unit): 先進国間で行う「共同実施」(京都メカニズムの一つ)で発行される削減クレジット。
 CER(Certified Emission Reduction): 先進国と途上国とで行う「クリーン開発メカニズム」(京都メカニズムの一つ)で発行される削減クレジット。

AAU(Assigned Amount Unit): 割当量単位(割当量の一部)。各国の初期割当量(Assigned Amount) = 「基準年排出量」×「排出削減数値目標」×「5年間」。「国際排出量取引」(京都メカニズムの一つ)で取得・移転される。

RMU(Removal Unit): 除去単位。国内の森林などが吸収・排出する二酸化炭素(CO₂)をカウントするクレジット。