



COP21と人類の未来

第2回 条約・議定書交渉の経過2

早川 光俊 (CASA専務理事)

前回の「COP21と人類の未来～第1回条約・議定書交渉の経過」では、京都議定書の採択までを振り返りました。今回は、京都議定書を採択したCOP3後の条約・議定書交渉の経過を振り返ってみたいと思います。

京都議定書の運用ルールの交渉

COP3で京都議定書が採択されましたが、COP3は先進国の削減数値目標の交渉に終始し、採択された京都議定書の運用ルールについては、ほとんど白紙の状態でした。とりわけ、吸収量を自国の目標達成に利用できることとされた森林などの吸収源の取り扱い、京都メカニズムと言われる共同実施・排出量取引・クリーン開発メカニズム(CDM)の解釈や運用ルールが課題として残されていました。とりわけ、CDMは「京都の驚き」と言われるように、先進国の排出削減義務の不履行への制裁金を原資とするクリーン開発基金の提案が、アメリカなどの提案でまったく違った制度として、議定書に規定されたので、大多数の締約国にとってまさに「驚き」で、CDMとは何かについても、共通の理解はなかったと言ってよいと思います。また、遵守手続についても、議定書18条が、京都議定書の第1回会合において遵守手続を決定するとされていましたが、不遵守の場合の措置などは白紙の状態でした。

COP3の翌年にアルゼンチンのブエノスアイレスで開催されたCOP4は、2000年のオランダのハーグでのCOP6までに京都議定

表1 条約・議定書交渉の経過

年	国際的な取り組み
2000	COP6 (ハーグ) 決裂。アメリカ：ブッシュ共和党大統領当選。
2001	アメリカ：京都議定書交渉から離脱。 COP6.5 (ボン)：京都議定書の運用ルールについて政治的合意。 COP7 (マラケシュ)：京都議定書の運用ルールの合意 (マラケシュ合意)。
2005	京都議定書発効 COP11/CMP1 (モントリオール)；AWGKP, 長期的対話の開始。
2007	IPCC第4次評価報告書 COP13/CMP3 (パリ)；バリアクションプラン、AWGLCA開始。
2008	G8 (洞爺湖サミット)で2050年世界の総排出量半減目標に合意。
2009	COP15/CMP5 (コペンハーゲン)：合意に失敗。
2010	COP16/CMP6 (カンクン)：カンクン合意
2011	COP17/CMP7 (ダーバン)：ダーバンプラットフォームを設立。
2015	COP21/CMP11 (パリ)：2020年以降の新たな枠組み合意？

書の運用ルールについて合意とするブエノスアイレス行動計画を採択しました。

決裂したCOP6

京都議定書の運用ルールについてのCOP6の交渉は難航しました。COP6は、吸収源の取り扱いを巡って紛糾し、結局、合意ができず、COP6はいったん中断し、再開会合が開催されることになりました。COP6で合意ができなかった要因については、いろいろな評価がありますが、世界の環境NGOのネットワークであるCANや、CASAなどの日本のNGOは、アメリカ、カナダや日本などが、京都議定書の削減目標を上回るような吸収量を獲得しようとしたことがCOP6を失敗に導く要因に

なると評価し、日本のマスコミも同様の趣旨の報道をしました。このことには後日談があり、日本が合意を阻んだとの報道に怒ったある省が、マスコミ各社の論説委員などを呼びつけ、世界のマスコミで日本が合意を阻んだなどと報道しているところはないと抗議したそうです。

アメリカの離脱

このCOP6が開催されている一方で、アメリカでは民主党のゴア氏と共和党のブッシュ氏の大統領選の開票を巡る訴訟合戦が行われていました。COP6の最中にアメリカの政府関係者と話した際に、ブッシュ大統領が当選したらアメリカの交渉ポジションが大きく後退するのは必至なので、不十分な

合意でも合意を成立させないと、大変なことになると言われたことを覚えています。

結局、ブッシュ共和党政権が成立し、2001年3月、ブッシュ政権は京都議定書がアメリカの経済に打撃を与えるだけでなく、主要な途上国に削減義務を課していない不平等な条約だとして、京都議定書からの離脱を宣言してしまいました。

ブッシュ政権の議定書からの離脱宣言で、日本が京都議定書の発効のキャスティングボートを握ることになりました。なぜなら、京都議定書の発効には55カ国と、目標をもつ国(附属書I国)の排出量の55%を超える締約国の批准が必要とされ、アメリカが附属書I国の排出量の36.1%、ロシアが17.4%、日本が8.5%を占めており、アメリカが抜けた状況では、ロシアと日本が批准しなければ、議定書は発効しないからです。ロシアは余剰排出量(ホットエア)^{*1}を売ることにより大きな利益が得られることから、いろいろな主張はしても議定書の発効に前向きで、問題は常にアメリカに追従する日本政府が、アメリカ抜きでも批准するかどうか最大の関心事となっていました。当時の途上国グループの議長であったイ

ラン大使は、記者会見で「(このCOP6では)日本政府のアメリカからの政治的独立性が試されている」と発言したほどです。

結果的に、2001年7月にドイツのボンで開催されたCOP6再開会合で、日本政府は吸収源で大きな吸収量を獲得するなどの日本政府にとっての「成果」をあげ、最終的に運用ルールの政治合意(ボン合意)に同意しました。

京都議定書の運用ルール

2001年10月末からモロッコのマラケシュで開催されたCOP7では、京都メカニズムの運用ルールや吸収源ルールの細部を詰めるとともに、COP6再開会合での政治的合意を、国際法として書き換える作業が行われ、京都議定書の運用ルールがマラケシュ合意として採択されました。このCOP7は、同年9月11日の同時多発テロの直後に行われたため、参加を見合わせた産業界などの関係者も多く、私たちが炭素菌対策の薬を持参しました。

マラケシュ合意の主要な内容は以下のとおりです。

① 京都メカニズム

- ・京都メカニズムに参加できるのは、温室効果ガスの推計のための国内制度、目標遵守の

ための情報の整備、遵守制度を受諾した締約国とする。

- ・京都メカニズムで獲得した削減量の利用は、国内対策での削減に対し「補完的」であること(定性的な表現のみ)。
- ・原発施設からの削減量(クレジット)の利用は控える^{*2}。

② 吸収源

- ・間伐などの「森林管理」(森林経営)を行った森林や、「農地管理」、「牧草地管理」なども含めてCO₂の吸収分をカウントできるように吸収源の対象を拡大。

③ 遵守制度

- ・削減目標を未達成の場合、①削減できなかった分の1.3倍の量を次期約束期間に繰り越す、②遵守のための行動計画の作成、③排出量取引での排出量の移転ができなくなるなどの制裁を受ける。
- ・国家通報の提出などを守らない場合には、京都メカニズムの利用ができなくなる。

④ 3つの基金

- ・条約のもとに、特別気候変動基金と後発開発途上国基金の2つの基金、京都議定書のもとに適応基金の合計3つの基金を創設。

*1 ロシア、ウクライナの数値目標は1990年比0%とされましたが、ロシアは95年時点で90年比でマイナス30%、ウクライナは96年時点で半減しており、この余剰分は何の対策をしなくても売却できることになり、この余剰分が「ホットエア」と呼ばれます。

*2 原発を共同実施(先進国間)やCDM(先進国と途上国間)で建設した場合の削減量を、自国の目標にカウントできるようにしろと強く主張していたのは日本でした。しかし、合意された京都議定書の運用ルールでは、原発施設から削減量を自国の目標にカウントすることは「控える(refrain)」とされ、事実上、原発からの削減量の利用は出来ないことになりました。

京都議定書の発効と第2約束期間の交渉

運用ルールが合意されたことにより、京都議定書は批准可能な状態^{*3}になり、2002年に南アフリカで開催された国連の環境会議^{*4}までの発効を目指すことになりましたが、ロシアがなかなか批准せず、2005年2月に、合意から7年を経て、京都議定書はようやく発効しました。

2005年11月、カナダのモントリオールで、COP11とともに、京都議定書の第1回締約国会合(CMP1)が開催されました。

COP11の課題の第1は、マラケシュ合意を採択して京都議定書を始動させることでした。また、議定書3条9項は、第1約束期間終了の少なくとも7年前には、2013年以降の先進国の削減目標(第2約束期間)について議論を開始しなければならないと定めていたことから、7年前にあたる2005年のCOP11で、第2約束期間の先進国の削減目標についての交渉を開始することになりました。2013年以降の削減目標の交渉では、議定書を批准していない米国をどのように議論に巻き込むか、また削減義務を課されることに強い警戒心を抱いている途上国の参加にどのように道筋をつけていくかということが最大の課題でした。COP11

は、京都議定書に参加する先進国の第2約束期間の削減義務について交渉する特別作業部会(AWG-KP)を設置するとともに、アメリカや主要な途上国の削減については、条約のもとで「長期的な協同行動の対話」を進めることになりました。

IPCC第4次評価報告書

IPCCは、2007年に第4次評価報告書を発表しました。この第4次評価報告書は「温暖化は疑う余地がない」とし、その原因については「人為起源の温室効果ガスの増加が原因であった可能性がかなり高い(90～95%の発生確率)」とし、2001年の第3次評価報告書に比べ、より踏み込んだ表現で、温暖化の原因が人為起源によることをほぼ断定しました。

また、平均気温の上昇を産業革命以前より2.0～2.4℃に抑えるためには、2015年までにCO₂排出

量をピークとして以後は削減に向かわせ、2050年までに世界全体のCO₂排出量を2000年比で50～85%削減することが必要とし、とりわけ日本などの先進国は2020年までに1990年比で25～40%削減し、2050年までに80～95%削減する必要があるとしました。

この年、IPCCはアル・ゴア元アメリカ副大統領とともに、ノーベル平和賞を受賞しています。

バリ行動計画(COP13)

2007年12月、インドネシアのバリで開催されたCOP13/CMP3の課題は、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に合意することでした。さらに、IPCC第4次評価報告書の内容を次期枠組みの議論にどう活かすかも問われていました。

COP13が採択した「バリ行動計画(バリ・アクションプラン)」

表2 温室効果ガス濃度と気温上昇

表SPM.5 : TAR以降の安定化シナリオの特徴 [表TS 2, 3.10]³⁷

カテゴリ	放射強制力	二酸化炭素濃度 ³⁹	温室効果ガス濃度(二酸化炭素換算) ³⁹	気候感度の“最良の推定値”を用いた産業革命からの全球平均気温上昇 ³⁹	二酸化炭素排出がピークを迎える年 ⁴⁰	2050年における二酸化炭素排出量(2000年比) ⁴⁰	研究されたシナリオの数
	W/m ²	ppm	ppm	℃	西暦	%	
I	2.5-3.0	350-400	445- 490	2.0-2.4	2000-2015	-85 ~ -50	6
II	3.0-3.5	400-440	490- 535	2.4-2.8	2000-2020	-60 ~ -30	18
III	3.5-4.0	440-485	535- 590	2.8-3.2	2010-2030	-30 ~ +5	21
IV	4.0-5.0	485-570	590- 710	3.2-4.0	2020-2060	+10 ~ +60	118
V	5.0-6.0	570-660	710- 855	4.0-4.9	2050-2080	+25 ~ +85	9
VI	6.0-7.5	660-790	855-1130	4.9-6.1	2060-2090	+90 ~ +140	5
総計							177

出典 IPCC第4次評価報告書

* 3 条約などを批准するためには、条約を実施する法律などを国内的に準備する必要があり、そのためには京都議定書の運用ルールの決定が必要でした。

* 4 2002年8月末から南アフリカのヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議(ヨハネスブルグ・サミット)」のこと。1992年のブラジルのリオデジャネイロでの「環境開発会議」の10年後に開催されたことから、「リオ+10」とも言われます。

では、交渉期限は2009年までとされ、アメリカや主要な途上国の参加については、COP11で開始した「長期的な協同行動の対話」を「特別作業部会 (AWG-LCA)」に格上げし、アメリカの削減目標や主要な途上国の削減行動を議論することが決まりました。

IPCC第4次評価報告書の、温室効果ガスの排出ピーク、2050年までの半減目標、先進国の2020年削減目標などの記載は、条約のもとのCOPの決定本文には記載されませんでした。COP決定の前文に、「IPCCの第4次評価報告書に、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」との記述がなされ、脚注に排出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。京都議定書のもとのCMP決定には、温室効果ガスの排出ピーク、2050年までの半減目標、先進国の2020年削減目標などが記載されました。

京都議定書にはアメリカは参加しておらず、途上国の削減目標や行動も京都議定書の締約国会合であるCMPの交渉テーマとはなっていないため、COP決定とCMP決定が異なることになりました。

このCOP13/CMP3は、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が、成果だと評価されています。

決裂したCOP15

COP13で、COP15で次期枠組み合意をすることになったことから、COP15は決定的に重要な会議になりました。そのことを象徴しているのが、COP15に120ヵ国近い首脳が参加したことです。このことは、地球温暖化問題が国際政治の最重要な課題になったことを示していました。政府代表団、NGO、メディアなどの参加者も、COP史上最多の119ヵ国から4万人を超えました。

会議の終盤に、オバマ大統領など先進国と主要な途上国などの20数ヵ国の首脳が集まり作成したコペンハーゲン合意案は、手続きが不透明で、公平性を欠くとして、ベネズエラ、ボリビアなどの複数国が異議を唱えたため、決定として採択することができず、「コペンハーゲン合意」を「留意」するとするCOP決定を採択するに止まりました^{*5}。

COP決定として採択はできませんでしたが、このコペンハーゲン合意には、いくつかの前進面がありました。地球の地表の平均気温上昇を工業化以前から2℃に抑制するという科学的見解を認識し、1.5℃未満を含む長期目標を強化す

ることを確認したこと、先進国は2020年の削減目標を、途上国は削減行動をそれぞれ提出するとしたこと、2012年までに300億ドル、2020年までに毎年1000億ドルの資金拠出を先進国合同で目指すことになったことなどです。とりわけ、先進国の削減目標と途上国の削減行動がひとつの文書に書き込まれ、削減目標をもつ先進国と、もたない途上国という二分構造を超えた合意になっていたことは、大きな前進面です。

しかし、120ヵ国近い国の首脳が集まりながら、合意できなかったことにより、主として先進国から、国連方式の条約・議定書プロセスへの不満と失望の声が高まったことも事実です。

カンクン合意

メキシコのカンクンで開催されたCOP16は、コペンハーゲンの失敗をどう乗り越えるかが課題でした。

そのCOP16の初日に、あるうことか、日本政府代表団が、「いかなる条件、状況においても、日本が京都議定書の第二約束期間の削減目標を約束することはない。」と発言し、このことが大きな非難を浴びました。カンクンでは、コペンハーゲンで失われた途上国と先進国の間の信頼関係を再構築することが最大の課題であり、議長

*5 「留意」するとするCOP決定は、それだけでは締約国を拘束せず、同意する国のみを政治的に拘束する政治的合意です。大多数の国が「コペンハーゲン合意」を支持しても、この合意が自動的に2013年以降の枠組み交渉の基礎はならないところが、「コペンハーゲン合意」がCOP決定として採択された場合と異なります。

国のメキシコ政府がこうした雰囲気づくりに努力をしていたにもかかわらず、こうした努力を無にしかねない発言だったからです。この発言は、ロイター、新華社通信、メキシコの新聞など海外のメディアが一斉に報道しました。ロイターの見出しは、「日本が京都議定書を殺す発言」でした。CASAも参加する世界の環境NGOのネットワークである気候行動ネットワーク(CAN)が、その日の「化石賞」*6を日本に授与したことは言うまでもありません。

COP16で採択されたカンクン合意は、COP決定とCMP決定とからなっていて、CMP決定には「京都議定書の第2約束期間」の文言が明確に記載され、第1約束期間と第2約束期間との間に「空白(ギャップ)」を生じさせないように、第2約束期間の削減目標を検討するとされました。COP決定では、2℃未満目標がCOP決定に初めて書き込まれ、世界の温室効果ガスの排出量をできる限り早くピークアウトすべきとされています。

また、コペンハーゲン合意に基づいて提出された締約国の自主目標(プレッジ)が、補助機関会合の情報文書に書き込まれることになりました。

COP16の最大の成果は、コペンハーゲンで失われた多国間交渉への信頼を回復させ、途上国と先進

国との間の信頼関係を修復したことです。メキシコ政府は徹底して「透明性ある運営」を心がけていました。とりわけ、閉会総会では、COP/CMP議長を努めたメキシコのエスピノーサ外務大臣には、多くの締約国から感謝の言葉が多く捧げられました。

COP17

2011年11月末から南アフリカのダーバンで開催されたCOP17は、会議初日にカナダが京都議定書からの離脱を12月中にも表明するとのニュースが流れ、大荒れの開始になりました。これまでの発言から、第2約束期間に日本、カナダ、ロシアが参加しないであろうことは想定内でしたが、さすがに議定書からの離脱することは想定外でした。

COP16で日本が京都議定書の第2約束期間を受け入れないとし、カナダの離脱が現実化したこともあり、京都議定書の存続自体が危ぶまれることになりました。途上国を中心に京都議定書の存続を求

める声が高まり、アフリカのグループは「アフリカを京都議定書の墓場にするには許さない」との発言を繰り返し、参加者の大きな共感を呼びました。

COP17の終了の予定は12月9日(金)午後6時でしたが、実際に終了したのは12月11日(日)午前5時過ぎでした。長いCOPの歴史の中で、会議の終了が終了日の翌日の土曜日まで伸びたことは度々ありましたが、翌々日の日曜日までかかったことは初めてで、このことがCOP17の交渉の難しさを象徴しています。

CMP7の決定では、京都議定書の第2約束期間を、第1約束期間と空白を設けず、2013年1月1日から始めることが明確に記述されました。京都議定書の第2約束期間が明確に決定されたことは、アフリカ諸国の「アフリカを京都議定書の墓場にするには許さない」との願いに応えることができたと言ってよいと思います。アメリカや途上国を含む全締約国の2020年以降の削減目標・削減



写真 11月28日のCOP16の開会式 中央がエスピノーサCOP/CMP議長、左がフィガーレス条約事務局長(出典: IISD)

*6 CASAも参加する、世界の地球温暖化問題に取り組む世界のNGOのネットワークであるCANが、その日の会議で、もっとも後ろ向きの行動や発言をした国に与える「不名誉」な賞。

行動、制度枠組みについては、新たに「ダーバン・プラットフォーム作業部会 (ADP)」を設置し、遅くとも2015年までに、新たな議定書、法的文書あるいは法的成果のいずれか*7に合意することになりました。2013年以降の制度枠組みが、京都議定書のような法的拘束力あるものになるかどうかは決まっていますが、少なくとも法的拘束力ある新たな議定書も含めて、法的な制度枠組みの合意を目指すことになりました。この合意は「2015年合意」と呼ばれています。

新たな段階に入った条約・議定書交渉

COP17で、先進国及び途上国を含むすべての国を対象にした新たな枠組み交渉を開始することになったことは、条約・議定書交渉が新たな段階に入ったことを意味しています。

モントリオールでの京都議定書の第1回締約国会合以来、条約・議定書交渉の主要な争点は、気候変動枠組条約や京都議定書の基本的な枠組みである先進国と途上国の二分構造からの脱却でした。共通だが差異ある責任原則により、先進国のみが削減義務を負うのか、それとも途上国も相応の削減努力をすべきかが問題と

なっていました。また、京都議定書に参加していないアメリカをどう巻き込むかも主要な論点となっていました。

京都議定書が合意された1996年当時は、世界のCO₂排出量は約240億トンで、アメリカが最大の排出国で世界全体の23%を排出し、2番目が中国の15%、3番目がソ連・東欧諸国で14%、4番目が日本5%であり、ソ連・東欧諸国を含む、世界人口の4分の1に過ぎない先進国が、世界のCO₂排出量の3分の2を占めていました(図1)。一人当たり排出量でも、ソ連・東欧諸国を除く西側先進国は12.5トンで、途上国平均の2.0トンの約6倍以上でした。

ところが、中国やインドなどがCO₂排出量を急増させ、中国のCO₂排出量がアメリカを抜いて世界1になり、現在では途上国の排出量が先進国を越えています。こうした途上国の排出量の増加からしても、アメリカはもちろんですが、中国などの主要な途上国にも何らかの対策をとってもらわないと地球温暖化が防止できないことは明らかです。その意味では、途上国も含めて「すべての国」が参加する枠組みが必要になっていることは否定できない現実で

す。

しかし、そうは言っても、小島嶼国や後発開発途上国などは、総排出量も一人当たり排出量も極めて少なく、まだまだ経済的な発展が必要です。一人当たり排出量では、先進国は途上国の約3倍であり、地球温暖化の原因を作ったのは明らかに先進国であることも忘れてはならないと思います。

「2015年合意」に向けた交渉は遅々としており、本当に実効性ある「2015年合意」ができるかどうかは予断を許しません。しかし、これまでの条約・議定書交渉を見ると、時には決裂したり、後退したりしながらも、確実に前に進んでいると思います。

次回の特集では、COP21に向け条約・議定書交渉の現状や、「2015年合意」の交渉論点、各国・各グループの主張などについて考えたいと思います。

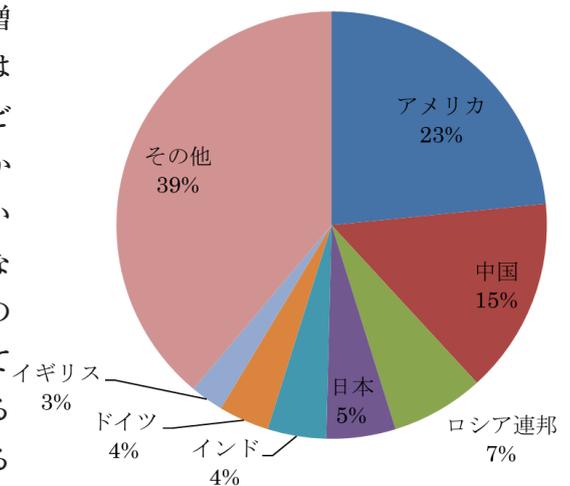


図1 CO₂排出量 (1996年)

*7 「議定書、法的文書または法的効力を有する合意成果 (protocol/legal instrument/agreed outcome with legal force)」。COP17では、2020年以降の新たな枠組みの法的形式について最後まで採め、この「議定書、法的文書または法的効力を有する合意成果」は、各国の主張する法的形式を併記したものです。最終的な「2015年合意」の法的形式がいずれになるかは予断を許しません。