

COP10の結果報告

会議の概要

2004年12月6日(月)～12月17日(金)、アルゼンチンのブエノスアイレスにおいて、気候変動枠組条約第10回締約国会議(COP10)が開催されました。京都議定書が法的効力をもつ前の最後の会議となったCOP10は、将来枠組みに向けてのセミナー問題と途上国の適応問題で議論がもつれ、18日昼まで延長されました。

深刻化する温暖化の影響

会議の期間中、世界各地で深刻化する温暖化の影響について報告がなされました。特に、北極では、これまでの予測をはるかに上回る速さで氷床が融解しており、その影響は動物や人間にまで至っているというのです。

北極協議会と国際北極科学委員会は、北極圏における地球温暖化の影響について分析した結果をサイドイベントで報告しました。それによると、北極の平均気温は、世界の他の地域や過去数年間の北極に比べて2倍の速さで上昇しており、2002年には過去最大規模で氷床がとけました。これにより、ハドソン湾に住むアザラシをえさにしながら氷の上で暮らしているホッキョクグマは十分なえさをとることができなくなり、子孫を残すこともままなりません。そのホッキョクグマを食糧としているイヌイットなど北極に住む人たちも大きな影響を受けています。彼らはまた、永久凍土の融解によって進んでいる土地の劣化や侵食のために引き起こされる道路の陥没や建物の倒壊にも苦しめられています。

北極における温暖化の影響に関する報告を聞いたアラスカに住む先住民たちは、「自分たちの経験を科学的に証明してくれたものの、それをどう活かしていってくれるのか。非附属国でもなく、国連などの国際的な支援を受けられない自分達に、世界はどのように支援をしてくれるのか。」と訴えました。

過去を振り返り未来を向く

2004年11月18日にロシアが京都議定書を批准したことにより、今年の2月16日に議定書が発効します。これに伴い、京都メカニズムが実質的に動き出すとともに、第2約束期間の目標や将来枠組みに関する交渉が次回COP11/MOP1(第11回条約締約国会議/第1回京都議定書締約国会議)から正式に始まります。気候変動枠組条約10周年と京都議定書発効という2つの大きな節目を機に、地球温暖化対策は「あらたなる一歩」へ踏み出すこととなります。

こうした節目の時に開かれたCOP10では、これまでの歴史を振り返り評価することが大きなテーマのひとつとなりました。ほとんどの国が、議定書発効に至る国際社会の取り組みを積極的に評価し、自国の成果を披露したものの、実際には温室効果ガスの排出量が増加している上に、温暖化対策の実施を強化する意思も明確には示されませんでした。アメリカは排出削減が経済に悪影響を与えると述べ、従来どおりの立場であることを鮮明にし、さまざまな会議において交渉の進展をブロックしました。サウジアラビアはアメリカの対応を背景に、温暖化対策による影響への補償問題だけでなく途上国問題関連のすべての議題で議論を引き回しました。EUは期待されていた強いリーダーシップを十分に示せず、日本はCDM理事会における後ろ向き発言を除いて明確な意思表示をほとんど示しませんでした。

「来た道に誇りを持ち、未来に希望を抱く機会であり、合意への地ならしをしてくれる」というウォーラー・ハンター条約事務局長の明るい言葉からはじまったCOP10ですが、「議定書から離脱したアメリカ」対「EU」、「殆どの途上国」対「産油国」、「排出量の大きい途上国」対「後発開発途上国や小島嶼国」の基本的な立場の対立が続いて議論が膠着し、ほとんど成果はみられなかったといっても過言ではありません。

しかし、先進国・途上国を問わず、気候変動の悪影響が現実に現れてきており、温暖化対策に本気で取り組むべき時期が来ていると多くの国々が認識していることが、閣僚級会合「条約10周年」などを通して明らかになり

ました。パネリストのキリバスは、最大排出国が議定書を批准していないとしてアメリカを批判し、小島嶼国にとっては死活問題であり、温暖化対策の前進が必要であると窮状を訴えて、会場から盛大な拍手が沸きました。また、ドイツは、アメリカが気候変動枠組み条約を遵守すると述べたことをとらえて、そうであれば条約のコミットメントどおり 1990 年レベルに排出を抑制するべきだと述べ、会場から大きな賛同を得ました。

主な成果 - 将来枠組みに関するセミナーの開催と「ブエノスアイレス作業計画」の策定

将来枠組みに関する議論を実質的に開始するためのセミナーを 2005 年 5 月に開催することが決まりました。また、途上国の適応問題に対しては「適応策と対応措置に関するブエノスアイレス作業計画」が採択されました。

主な個別議題

将来枠組みに関する議論

京都議定書では、2013 年以降の温暖化防止の枠組みに関して、遅くとも 2005 年から（1 回目の約束期間が満了する 7 年前から）公式に議論を始めることになっています。今回の会議はその準備段階にあたるため、将来枠組みに関する議論を実質的に開始するためのセミナーの開催に合意できるかが重要な課題の一つでした。

セミナーの開催は、COP10 以前にアルゼンチンのエストラダ環境大使から提案されていたもので、COP のもとで開催し COP に結果を報告することで、京都議定書の第 2 約束期間の目標などに関する議論の手掛りになることが期待されていました。しかし、(1) セミナーの内容、(2) 気候変動枠組み条約の中だけで検討するのか京都議定書の枠組みの中でも検討するのか、(3) セミナーでの議論の結果を COP11 に報告するのかについて、EU とアメリカとの間で大きく対立しました。京都議定書を継続発展させたい EU に対して、議定書の第 2 約束期間との関係を完全に断ち切りたいアメリカは、セミナーを単なるサイドイベントに止めようとし、途上国の義務につながることを懸念した途上国も、アメリカに近い立場をとりました。

紛糾の末、2005 年 5 月に、第 22 回補助機関会合（SB22）とあわせて、セミナーを開催することにはなりませんが、将来の交渉、コミットメント、プロセス、枠組み、マンデートに影響を与えるものではないとの文言が付け加えられました。事務局が議事録をまとめて締約国に提供するものの、COP には報告されず、セミナーの位置づけは期待よりも後退したものとなりました。とはいえ、COP11 での議論に向けて、将来枠組みについての議論が公式に動き出すこととなります。

適応と途上国問題 - 「ブエノスアイレス作業計画」策定

世界中で気候変動の影響が顕在化しており、温暖化による被害を与える環境・社会・経済的影響の実情も分かり始めてきたこともあって、途上国への支援、とりわけ脆弱な途上国の適応（温暖化による悪影響への適応策の前進）問題が、今回の会議のもう一つの重要な焦点でした。

会議中も、ツバルやキリバスなど海拔の低い小島嶼国や後発開発途上国では海面上昇や異常気象の影響が深刻化しており、気候変動による被害を最も大きく受けるこれらの国々への技術移転や資金支援を急ぐべきという主張がなされました。また、多くの先進国が排出削減を達成していないことや、途上国支援に関する交渉が遅々として進んでいないことが、幾度となく途上国から指摘されました。

しかし、特別気候変動基金（SCCF）や後発開発途上国基金（LDCF）など、気候変動への適応を支援するための途上国への基金に対して、そもそも先進国は前向きな姿勢とはいえません。そこにきて、産油国が、気候変動の影響に対して脆弱な国々を「人質」として、温暖化対策措置によって生じる石油利益の減少に対する補償措置を求めて適応の議論を妨害したため、最後まで膠着情態が続きました。

結局、途上国の適応問題については、適応に関する議題をまとめた「適応策と対応措置に関するブエノスアイレス作業計画」が採択されました。これは、温暖化による悪影響や対応措置の実施による影響を受ける途上国を支援するために、手法・データ・モニタリング、脆弱性評価、適応計画・措置・行動、持続可能な開発との統合などを盛り込んだ科学的・技術的・社会経済的側面に関する 5 カ年作業計画を、科学的・技術的助言のための補助機関（SBSTA）が策定するというものです。

一方、後発開発途上国への基金問題は、途上国側から優先的実施を求める強い要求が出されたものの取り入れられず、閉幕直前に COP11 に先送りされることが決まり、途上国に強い不満を残しました。しかし、温暖化は先進国のこれまでの温室効果ガス排出によるものであり、途上国のニーズを満たす適応支援を行なうことは先進国の義務でもあります。日本政府はまだ提供する資金の額を明らかにしていませんが、早く提示して途上国の期待に応えていく必要があります。

CDM 理事会の報告

京都議定書が発効すると、京都メカニズムのひとつであるクリーン開発メカニズム（CDM）が稼動しはじめます。CDM とは、先進国が、途上国で実施した温暖化対策事業によって生じた温室効果ガス削減量を、自国の削減目標の達成に利用できる仕組みです。この CDM 事業の適格性の事前チェック、削減量の算出、クレジットの認証などを監督することになる CDM 理事会（2001 年設立）が COP10 で行った報告に対して、主に以下の点で議論がありました。

ひとつは、オゾン層破壊物質である HCFC22 の生産過程で発生する HFC23 を破壊する事業の扱いです。モントリオール議定書では、先進国は 2020 年までに、途上国は遅くとも 2040 年までに、HCFC22 の生産を中止することが決められています。一方、HCFC22 の生産過程において副生成物として生じる HFC23 は、京都議定書の削減対象物質となっています。この HFC23 は二酸化炭素（CO₂）に比べて非常に大きな温室効果をもつため、HFC23 破壊事業が CDM 事業として認められると、HFC23 破壊事業によってクレジットを得ることを狙って、HCFC22 の生産が規制されるまで HCFC22 が増産される恐れが出てきてしまうからです。結局、既存施設で HFC23 を故意に増産しないで行なわれる HFC23 破壊事業に限り CDM 事業として認め、その他の場合については科学的・技術的助言のための補助機関（SBSTA）のもとで新しい方法論を考えていくということになりました。

もうひとつは、CDM 理事会のプロセスの透明性です。日本は、HFC23 破壊事業に関する方法論のレビューが非公開であったことから、CDM 理事会の意思決定の透明性を要求しました。アメリカは、京都議定書締約国ではないため CDM 事業に参加することはできませんが、CDM 理事会への物理的な参加を主張しました。最終的には、非公開の場合を除いて、会議への出席を制限する場合には、議定書非締約国でも議事進行を見ることができるよう配慮するということになりました。

COP11 の開催

京都議定書の第 1 回締約国会議（MOP1）でもある今回の条約の締約国会議（COP11）は、2005 年 11 月 7 日から 18 日に開催される予定です。COP11 開催地として正式に立候補した国はなく、2005 年前半に開催国を募ることとなりました。今後も立候補がなければ、条約事務局のあるドイツのボンでの開催となります。

サイドイベントから

日本政府の政策不在を露呈

経済産業省は、ワトソン米国国務省気候変動問題上級交渉官ら「大物パネリスト」を集めて、サイドイベントを行ないました。表向きのテーマは「途上国のエネルギー問題に関する国際連携」でしたが、実際には産業構造審議会環境部会地球環境小委員会将来枠組み検討専門委員会の「中間とりまとめ」の英訳が配られ、そのお披露目の場となりました。

この「中間とりまとめ」は、第 2 約束期間を 2030 年や 2050 年までという長期間にすべきと提案していること、京都議定書の中核的内容である総量削減・法的拘束力・遵守制度を否定したものであること、自主的取り組みを基本と考えていること、数値目標より革新的技術開発が解決への道であると主張していることなどから、これまで構築してきた枠組みを否定しかねない内容になっています。

これは日本政府の方針ではありませんが、主催の経済産業省が日本政府の政策であると誤認させかねない説明を加えたため、日本の環境 NGO は、経済産業省の主張の問題点や地球温暖化対策推進大綱の評価見直し作業にお

ける問題点などを指摘した「削減目標の確実な達成を求める共同声明」を会場で配布しました。また、温暖化問題に取り組む世界の NGO が参加する気候行動ネットワーク (CAN) が発効する会議場誌『eco』も、経済産業省の提案を批判しました。

これからに向けて

条約 10 周年にあたる COP10 は、京都議定書発効を目前に控えての開催となり、将来枠組みに関する議論を実質的に開始するためのセミナーを 2005 年 5 月に開催することに合意を得、また、途上国における適応策支援を扱う「ブエノスアイレス作業計画」を策定することが決まりました。しかし、世界各地で深刻化している温暖化の影響が報告される一方で、緊急の課題である後発開発途上国 (LDC) 基金問題は COP11 に先送りされるなど、今後乗り越えていかなければならない課題も多々見られました。温暖化問題は日々深刻化しており、自国の短期的な国益ばかりを優先して温暖化対策から逃げているようでは、到底対応できるものではありません。先進国は、京都議定書の約束を確実に実施するとともに、2013 年以降の取り組みに向けて世界を導いていかなければなりません。

各国から提出された国別報告書をもとに条約事務局がまとめた資料によると、2002 年の附属書 国全体の温室効果ガス排出量は 1990 年に比べて 6.3% 減少していますが、これは経済移行国における排出量が約 40% 減少したためであり、それ以外の先進国の排出量は 8.4% も増加しています。日本に限って見れば、排出量は 1990 年に比べて 8% 増加しており、議定書目標の 6% 削減を達成するためには 14% も削減しなければなりません。議定書では、2005 年に先進国の対策の進捗状況を評価することになっていますが、その実績を明示できなければ、他国へ働きかけることもできません。そのためにも、日本政府のあり方として、経済産業省のような方針を転換し、積極的な姿勢で次の COP11 に臨むべきです。