

モントリオール会議に期待すること ～次期枠組み交渉のスタートにあたって～

気候ネットワーク
2005.11

1. モントリオール会議への期待

2005年11月28日～12月9日にカナダにおいて開催されるモントリオール会議（気候変動枠組条約第11回締約国会議 / 京都議定書第1回締約国会議（COP11/COPMOP1）は、京都議定書発効後の第1回目の会合として、極めて重要な会議になる。会議での明確な成果が求められている。

1. モントリオール会議で2013年以降の次期枠組みの検討を開始する 交渉プロセスへの合意

京都議定書3条9項には、「その後の期間に係る約束については、...1回目の約束期間が満了する少なくとも7年前に当該約束の検討を開始する」との規定がある。2005年のモントリオール会議が7年前に相当するため、京都議定書の第2約束期間の約束（削減目標）について公式な検討を開始することとなっている。

モントリオール会議は、それが“公式な検討の開始”であることを刻めるよう、2013年以降の次期枠組みについての交渉プロセスに合意することによって、明確な成果を上げなければならない¹。

次期枠組みの交渉には、明確な期限を設ける必要がある。京都議定書の第1約束期間（2008～2012年）の実施を着実に進めるという観点からは、第1約束期間開始前である2007年までに合意しておくことが必要不可欠である。ただし、IPCC第4次評価報告書が2007年に発行される予定であることから、その最新の科学的知見を踏まえること抜きに合意はありえないとの見方もある。IPCC報告の知見を反映させることを視野に入れる場合でも、交渉期限は遅くとも2008年とするべきである。

次期枠組み交渉のプロセスは、明確な目標として締約国間で共有されるよう、各国の閣僚らによってモントリオール・マンデート（Montreal Mandate）として採択されるべきである²。

¹ 議定書9条には（条約に基づく検討と調整した）議定書の検討に関する規定があり、9条2項には、第1回目の検討をCOPMOP2で行うことが規定されている。これを根拠に、2013年以降の次期枠組み交渉の公式な開始は、2006年にするのが妥当だという考えもあるが、次期枠組み交渉は、議定書3条9項の規定に基づく京都議定書の第2約束期間の目標設定を軸に検討されるべきことから、この規定に基づき、2005年モントリオール会議をそのスタートとすべきである（詳しくは後述を参照）。

² 決議（Decision）もしくは宣言（Declaration）という合意方法もあるが、マンデート（Mandate）としての採択が最も強制力が強く、交渉を確実に結実させるためには望ましい。

「京都議定書第2約束期間（京都2）」の交渉を始める

議定書3条9項に規定された検討とは、京都議定書締約国（議定書に批准した国々）による先進国の第1約束期間の削減数値目標（附属書B）の改正であり、具体的には、2013～2017年の「京都議定書第2約束期間（京都2）」の約束（削減数値目標）の検討を意味している。このことから、本条項に基づく検討では、先進国に課された現在の数値目標をさらに深掘りしつつ、先進国グループにプラスの国々を追加することなどが具体的に議論されなければならない。

一方で、議定書締約国間で検討を行うとなれば、議定書に批准していないアメリカが含まれず、また、京都議定書が前提とされれば現ブッシュ政権におけるアメリカは議論に参加しない可能性が高い。次期枠組みには当然アメリカも参加すべきであるから、このようにアメリカをあらかじめ締め出す議論の形式は望ましくないという考え方もある。そこで、議定書3条9項に基づいて、議定書締約国によって「京都2」の約束の検討をするのと同時に、（アメリカも参加する）条約の締約国においても並行して検討するという方法も考える。途上国の参加に関しても同様の視点から、条約の締約国会議であわせて議論した方がよいという判断もある。このように、議定書締約国（COPMOP）と条約（COP）との両方で並行して議論を行うという対応は十分に考えられてよいだろう。ただし、今回始まる京都2の約束交渉は着実に進めなければならない、それをないがしろにしないことが重要である。特に、アメリカへの過度な配慮などによって、その基本を覆すようなことがあってはならない。

2. 遵守制度を含む、全ての京都議定書のルールを採択する

議定書締約国による決議案の採択

モントリオール会議は京都議定書発効後の最初の会議であることから、2001年のマラケシュ会議で条約締約国（COP）によって合意された京都議定書の運用ルール（マラケシュ合意）については、実際にそれを運用する立場にある議定書締約国（COPMOP）で採択することが求められている。

マラケシュ合意には、京都メカニズムや吸収源の利用に関する詳細ルール、さまざまな組織（CDM理事会や遵守委員会など）の設置、議定書の下に設置される適応基金など、京都議定書を運用するに当たって必要なルールが定められている。

これらの内容については、97年の京都議定書採択から2001年のマラケシュ合意に至るまで、長い交渉の末に、全会一致の合意にたどりついたものであり、これによって各国の批准が進んだという経緯がある。今回の会議では、当然のことながらすでに合意した内容を今さらリオープンすることなく全てを採択し、手続きを完了させなければならない。

遵守制度における、不遵守の措置に関する法的性格の決定

京都議定書の削減数値目標は法的拘束力のある義務であり、守らなかったら次の約束期間でより大きな削減（守れなかった量の3割増を上乗せ）をしなくてはならない。今回の京都議定書締約国会合（COPMOP1）では、この不遵守措置に法的な拘束力を持たせるか否かを決定し、遵守にかかる手続きを一括して行う遵守委員会を立ち上げる予定である。

この問題は、COP7において日本が不遵守措置に法的拘束力を持たせることに強硬に反対

をしたため先延ばしされた問題であった³。不遵守措置に法的拘束力を持たせる場合には、京都議定書 18 条に規定されているとおり京都議定書を改正しなくてはならないが⁴、今回の議題にのせられるにあたっては、サウジアラビアがこの規定を悪用し、法的拘束力のある不遵守措置の採択を提案し、京都議定書の改正を求めている。サウジアラビアは、議定書を改正に持ち込んで、再び批准・発効という長い手続きを繰り返させ、進展を妨害しようとしているのだ。

法的拘束力のある不遵守措置への合意が当然と考えられてきたが、このような経過から今回の会議では、法的性格をもたせずに COPMOP 決議という形で、議定書改正を回避する合意のあり方が模索される。

本来十全性の確保に念を押す仕組みとして、法的拘束力のある数値目標の、不遵守措置には、法的拘束力を持たせるのが当然である。しかし今回の交渉では、サウジアラビア攪乱の機会を与えてまで法的拘束力という性格を固持することよりも、マラケシュで合意した遵守制度とその手続きについて、全会一致で合意し、遵守委員会を機能させることを優先することが重要である。

全体合意が図れず先延ばしされ、京都議定書に適用される遵守制度が存在しないという状態になるようなことはあってはならない。本議題は、今回必ず決着すべき議題として取り組まれるべきである。

2013 年以降の次期枠組みのあり方について

モンテリオール会議では、2013 年以降の次期枠組みの内容について具体的な交渉が行われることにはないだろう。しかし実際には、各国政府や研究者、NGO などの間で研究が進められ、さまざまな提案がなされており、議論は年々活発化している。ここでは、2013 年以降の次期枠組みに関する論点を整理しておきたい。

1. 長期目標との整合性

長期目標としての「2 未満目標」の共有化

具体的なアプローチの検討に際しては、まず、何を指すのかをクリアにする必要がある。究極の目標は、改めて確認するまでもなく、気候変動枠組条約 2 条にある「究極の目標」の達成、すなわち、生態系が適応できる危険でない水準で温室効果ガスの濃度を安定

³ 2001 年にマラケシュで開催された COP7 において、不遵守の措置を含む遵守制度に関する交渉の際、川口順子環境大臣（当時）が、“数値目標が法的拘束力を伴うなら不遵守措置も当然法的拘束力を伴うもの”という世界の常識を覆し、日本 1 国が最後までこれに強硬に反対したために、不遵守の措置に関する法的性格については合意が COPMOP1 まで先延ばしされたことが発端となっている。京都議定書の目標は守らねばならない義務であることに変わりないところ、なぜあの時、世界全体を敵に回してそこまで強硬に反対したのかその真意は未だ明らかではない。

⁴ 議定書第 18 条「この議定書の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、第一回会合において、不遵守の原因、種類、程度及び頻度を考慮して、この議定書の規定の不遵守の事案を決定し及びこれに対処すること（不遵守に対する措置を示す表の作成を通ずるものを含む。）のための適当かつ効果的な手続及び制度を承認する。この条の規定に基づく手続及び制度であって拘束力のある措置を伴うものは、この議定書の改正によって採択される。」

化させることにある。

また、危険でない水準に濃度を抑えるためには、工業化前（1850年頃）のレベルと比べて気温上昇を2℃未満に抑える必要があることは、国際的に共有されつつある⁵。2℃の気温上昇を上回れば、異常気象などによる壊滅的な被害は甚大になり、グリーンランドの氷の融解による数メートルにも及ぶ海面上昇などの、不可逆的な温暖化の進行を避けることが難しいと考えられ、目標として到底受け入れられそうもない。

2℃未満の長期目標を達成するためには、2020年代に世界の排出のピークを迎え、以降大幅に削減していかなければならない。また、率先して排出を抑制すべき先進国は、2050年代には、90年比で60～80%の削減が必要になる（図1）⁶。

2013年以降のアプローチの検討においては、こうした長期目標を共通認識とした上で検討することが必要である。

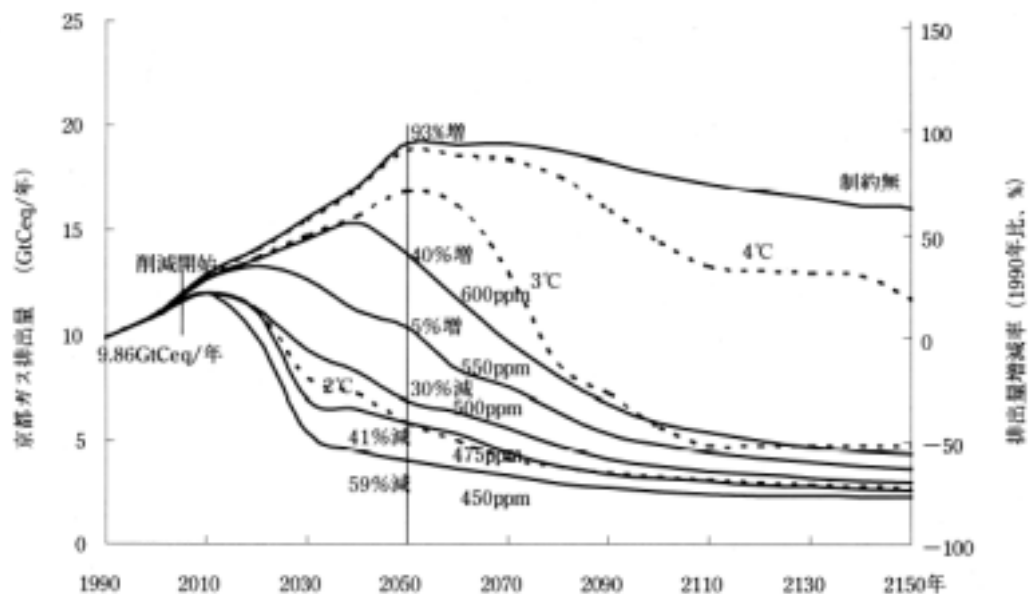


図1 気候変化の抑制目標とそれに対応する京都六ガス排出量の軌跡

出典：「危険な気候変化のレベルと気候変動政策の長期目標」松岡譲『環境研究』2005/No.138

注釈：AIM / Impact [Policy] を用いたこの検討では、目標濃度が450ppm（放射強制力濃度）の場合に約64%の確率で「気温上昇2℃以下」を実現することができるとし、450ppm目標の場合には、即時に急速な削減を実施しなければならず、2030年に90年比45%、2050年には約60%の削減が必要と試算されている。先進国は率先して行動すべきという観点からは、これを上回る削減で世界をリードしていくことが求められる。

「2℃未満目標」へつながる道筋づくり

2013年以降の次期枠組みについては、地球温暖化を防止するという共通の目的のために

⁵ NGOの国際的なネットワーク「気候行動ネットワーク（CAN）」は、2002年10月に発表したポジションペーパー「危険な気候変動を防止するために」において、2℃未満目標を提案している。また、欧州環境理事会は2005年3月、2℃を超えてはならないことを再確認している。

⁶ 長期的な排出抑制については、EUやEU加盟諸国において長期目標として設定されている動きもあり、日本においても明示的な目標として早急に設定される必要がある。

共有化された長期目標に向かって、京都議定書の第 1 約束期間の目標から、さらに一段大きな削減へ向かうものとして築き上げることが必要である。

地球温暖化を防止することは、世界全体の排出総量を削減することで達成されるものであることから、当然それは、絶対量での削減を確かなものとするものでなければならない。

言い換えれば、いかなる理由であっても、京都議定書よりも弱いルール、とりわけ絶対量での削減が京都議定書の第 1 約束期間よりも深掘りされることを担保できないようなルールは、温暖化防止に逆行した実効性のないものと言わざるを得ず、正当なアプローチとは評価できない。実効性を欠くこのようなルールは、一方では重要でもある「全ての国が参加するルールが必要」という理由によっても正当化されるものではない。

2 . NGO の次期枠組み提案の内容

気候行動ネットワーク (CAN)⁷は 2003 年に、次期枠組みのあり方として、3 つの道筋によるアプローチを提案している⁸。ここで提案されているのは、先進国を中心に削減数値目標を基本とする京都議定書の枠組みを維持・継続 (京都トラック) しつつ、多くの途上国が参加していく道筋 (脱炭素化トラック) と、さらに、温暖化の被害を受ける国々のための適応の道筋 (適応トラック) とを並行して行うアプローチである。

本提案が、今回から公式に始まる次期枠組み交渉において十分に反映され、深められていくことを望みたい。

京都の枠組みの継続・維持 (京都トラック)

中でも軸となるのは、絶対量で削減数値目標を設定する京都議定書のアプローチであり、現在の先進国に加え、経済と開発の状況が一定基準に達し、所得水準が上位に位置する国においてはこの道筋に参加することが考えられている。

絶対量での数値目標を国単位で設定し、その達成を義務化することは、長期目標に向けて、確実に排出量を削減していく最も明確で確実な方法である。これを継続することは、世界全体の排出量を着実に削減する何よりも有効な手段であることには疑う余地はない。

京都議定書を継続するこの道筋づくりには、議定書 3 条 9 項に基づいて、京都議定書の次期約束交渉を着実に進めることが重要である。

途上国の参加を念頭にした 2 つの道筋 (脱炭素化トラックと適応トラック)

続いて、多くの途上国が参加することを想定した道筋では、温室効果ガスの排出の少ない持続的な道を歩むために、持続可能な技術の導入を急速に促進し、後悔しない対策を優先的に採用することを求めている。これを具体化するアプローチとしては、持続可能な政策と措置 (SD-PaMs) や、行動目標 (Action Targets) など、各方面から様々に提案されているところであり、今後、これらを実現するために不可欠な先進国からの資金・技術提供とあわせて検討を深めることが求められている。

⁷ NGO の国際的ネットワーク。日本からは、気候ネットワーク、地球環境と大気汚染を考える全国市民会議 (CASA)、環境エネルギー政策研究所、WWF ジャパン、FoE ジャパン、グリーンピース・ジャパンなどが参加している。

⁸ 詳細は、気候行動ネットワーク (CAN)「危険な気候変動を防止するための実現可能な地球規模の枠組み」(2003 年 12 月)を参照。

さらに 3 つ目としては、気候変動の被害に脆弱な国々の適応策を支援する道筋の具体化も求めている。

3. 議論されているアプローチについて - セクター別アプローチ

2013 年以降の次期枠組みに関する提案は、細分化すれば数十にも上る。その多くは、京都議定書の枠組みの上に積み上げ発展させていくものであるが、一部には全く新しい枠組みを構築しようとしているものもある。また、交渉の場についても、多くの提案が、現在の気候変動枠組条約（UNFCCC）締約国会議を前提としているものの、別のフォーラムにおいて交渉を進めるべきとする考え方もある。ここでは、それらの提案のうち、日本において議論に取り上げられることの多い「セクター別アプローチ」について、検討する。

セクター別アプローチは、各国のセクターごとに目標を設定するもので、例えば製鉄、セメントなどのセクターごとにエネルギー効率や排出原単位などの目標を設定することなどが想定されている⁹。これは、主に、省エネの進んでいない途上国における主要セクターの効率向上を促し、世界全体での排出削減を進めることが念頭にある。

このアプローチは、入手可能な最新の技術（Best Available Technology(BAT)）を世界的に普及させる意味において、効果的であるといえる。特に、先進国から途上国への資金フローを確実に伴うものとして構築されれば、技術移転の促進に寄与するものとなる。

しかしながら、このアプローチには限界があり、その限界は将来枠組みのアプローチとしては決定的なものである。まず、設定される目標は効率もしくは原単位であるため、総量削減を担保するものとはなりえない。排出増加を抑えることを担保できないアプローチに総量削減の実効性を期待することはできない。次に、対象としうるセクターが限られた主要セクターとならざるを得ないと考えられることから、漏れ落ちるセクターをカバーすることができない限定的なアプローチとなる。さらに、このアプローチで進められるのは主に途上国における取り組みであり、日本のような省エネ技術の進んだ国に対しての更なる行動のインセンティブは弱い。

セクター別アプローチを積極的に検討している経済産業省の審議会¹⁰では、国別の数値目標設定にかわる将来枠組みの柱としてこのアプローチを位置づけようとしているように見受けられる。しかし前述の通り、このアプローチは、次期枠組みとしては、これだけでは各国の削減を適切に進めるには不十分であり、特に、技術が進んでいる先進国の取り組みを緩慢にさせる恐れがあることから、先進国の率先行動を促すためのしくみとしては不適切である。一定の範囲での効果を上げることは期待されるものの、従って、とりわけ先進国に対しては、絶対量での削減数値目標設定を前提とし、それを補完する手段の一つとして導入が検討されるべきものである。

その他にも、技術協力パートナーシップのような形で、京都議定書タイプの削減目標設定を避けようとしたアプローチの提案があるが、それらはいずれも、長期目標達成に向けて排出総量を削減するという観点からは実効性の弱い提案であり、実際に弱めることを意図している場合も少なくないと見るべきであろう。

⁹ 2005 年の G8 サミットでは、IEA に対して、主要セクター（電力、産業、運輸、電気機器、建築物）の主要途上国を含む各国のエネルギー効率の比較などを行うことを求めている。

¹⁰ 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

4. 次期枠組みにおいて重要なこと

先進国の率先行動 共通だが差異ある責任

京都議定書がそうであるように、温暖化防止対策は、「共通だが差異ある責任」の原則に基づいて進めていかねばならない。過去の排出に責任があり、一人当たり排出量が多い先進国には、今後も率先して排出削減に取り組んでいく制度が必要である。先進国は、もっとも確実に排出削減を導く京都議定書の削減目標を改正し、削減を深掘りしていかなければならない。

明確な数値目標と達成期間の設定

国別の削減数値目標とその達成期間の設定というトップダウンのアプローチに対して、技術促進をボトムアップのアプローチとして両極にあるような考え方が示されることがある。しかし、技術開発や技術の普及は、明確な目標があってこそ、その行動を促すものである。また、京都議定書の枠組みにおいて構築されている取引市場は、数値目標というキャップがあってこそ機能し、今後も機能していくものである。すなわち、京都の枠組みの継続・維持は、これからのさまざまなボトムアップの取り組みを進める基礎であり前提であると同時に、各主体への削減への明確なインセンティブである。

数値目標を設定するアプローチについては、UNFCCC での交渉の難しさや、米国の不参加という壁などを理由にして、もはや機能しないと切り捨てる意見も聞かれるが、京都議定書は、温室効果ガスの排出削減のための現存する最も効果的なアプローチであり、そこからの乖離は、往々にして削減を弱めることにつながる恐れがあることを肝に銘じるべきであろう。

お問い合わせ
気候ネットワーク

(東京) TEL : 03-3263-9210、FAX : 03-3263-9463、tokyo@kiconet.org

(京都) TEL : 075-254-1011、FAX : 075-254-1012、kyoto@kiconet.org

URL : <http://www.kiconet.org/>