

ポズナニ会議(COP14/CMP4)の結果について

会議の概要

2008年12月1日(月)～12月13日(土)、ポーランドのポズナニにおいて、気候変動枠組条約第14回締約国会議及び京都議定書第4回締約国会合(COP14/CMP4、ポズナニ会議)が開催されました。

今回の会議は、2009年末に予定されるCOP15/CMP5において合意する予定になっている、2013年以降の次期枠組みについて、どのように方向付けをし、本格交渉に入る準備を整えられるかということが焦点でした。具体的には、次期枠組みに関して設置されている2つの特別作業部会(AWG)の交渉が注目されていました。しかし、会議の成果は驚くほどに乏しく、残り1年に大きな宿題を残すことになりました。会議の結果をとりまとめます。

1. 次期枠組みに関する合意

(1) 京都議定書の下での特別作業部会第6回後半会合(議定書AWG/AWGKP6.2)について

2つの特別作業部会(AWG)のうち一つは、「京都議定書の下での附属書 国(先進国)の更なる約束に関する特別作業部会(議定書AWG/AWGKP)」で、先進国の2013年からの削減目標に関して議論を進めています。

交渉の内容

議定書AWGでは、第6回前半会合までに、排出量取引・CDM(クリーン開発メカニズム)・JI(共同実施)の3つのメカニズムや吸収源、温室効果ガスの種類など、目標達成のための手段などについて各国の意見の論点出しと整理を行ってきました。今回の第6回後半会合では、交渉のためのオプションの整理などのこれまでの作業の続きがより進められるものと期待されていましたが、結果的にそのような内容に関する進展はありませんでした。

結論文書では、先進国の中でまだ次の中期目標を発表していない国に対して、3月末から開催される次の第7回議定書AWGの前までに数値目標に関する情報を提出することを要請する、と明記し、行動を促しました。これは、まだ国内の中期目標を設定していない日本などの一部の先進国にとって大きな意味があります。

今回の議定書AWGの最大の論点は、先進国の次の目標の削減レベルについて、IPCC(気候変動に関する政府間パネル)第4次評価報告書に示されたシナリオのうち最も低い濃度で気温上昇を安定化させるシナリオの範囲で合意できるかという点でした。IPCCは、気温上昇を2.0～2.4に抑えるためには、世界で2050年に2000年比で半減以下にし、先進国は2020年に1990年比25～40%削減が必要というシナリオを示しています。2007年8月のウィーンにおける第4回議定書AWGでは、先進国の削減目標レベルに関してこのIPCCの数値を明記しました。また、同年のCOP13/CMP3の「バリ合意」でもこれが繰

り返して明記され、削減レベルの目安とされてきました。しかし、高い目標を受け入れる準備のない国々の反発もあって、先進国の削減レベルと IPCC の数値の関係性については、曖昧な表現で妥協的に記されるに止まっています。今回の会議ではそれを一歩進め、IPCC の示す科学に忠実に、先進国全体で次に目指すべき削減レベルとして 25～40%の幅をより明確に位置づけようとして交渉が行われました。

しかし結果は、ウィーン・バリ会議のものと同じ文章を転記するだけで、そこから一歩も踏み出すことができませんでした。この交渉で、日本・カナダ・ロシアなどは過去 2 回の交渉と同様にふたたび強く反対しました。今回の会議で、先進国の削減レベルをよりはっきりと方向付けることができず、先進国としての率先した行動への意欲を示せなかったことは、残念と言わざるをえません。

【議定書 AWG6.2 の「手段・方本論的課題・削減可能性・削減幅」に関する結論文書の主な内容】

- IPCC 第 4 次評価報告書が、最も低いレベルで濃度を安定化するためには、世界の排出量を今後 10～15 年のうちにピークを迎え、2050 年に 2000 年比で半減よりもはるかに低い、非常に低いレベルに削減する必要があるとしていることに特に注目する。IPCC の最も低い安定化レベルの達成には、附属書 国（先進国）全体で 2020 年に 1990 年比で 25～40%が必要であることを AWG 第 4 回の前半の会合で確認した。附属書 国によるこれらの削減の達成は、条約の究極目標の達成のための世界全体の努力に対する重要な貢献であることを認識する。（「パリ合意」と同等の表現）
- 議定書 AWG は、いくつかの締約国が意見提出の中で排出削減目標を宣誓していることに敬意を示す。COP15 で本作業を完了させる観点から、他の附属書 I 国に対しても、その立場にある場合には、第 7 回会合前までに削減数値目標（QELROs）に関する情報を提出することを要請する。

2009 年作業計画（表参照）

議定書 AWG では、2009 年の作業計画に合意しました。これは、コペンハーゲンでの合意に向けて次期枠組み交渉を具体的にどう進めていくかという点で重要視されていました。6 月の会議までの 2009 年前半は、各国からの意見提出や 3 月の会議を挟んだワークショップなどを通じて最終合意の基礎となる決議案もしくは議定書改正案を作成し、6 月の会議で検討を開始するという流れが出来ました。

コペンハーゲン会議まであと 1 年しかありません。今回の作業計画で、本当の意味での本格的な交渉の期間は実質的に 6 月から 12 月までの半年間ということになりました。現在、会議が 4 回（3 月、6 月、8 月/9 月、12 月）予定されていますが、必要であればさらに増える可能性もあります。今よりさらに交渉のスピードをあげ、各国が全力で交渉にあたることが必要不可欠です。

【議定書 AWG6.2 の「2009 年作業計画」の合意内容】

- 議定書 AWG は、2009 年は、京都議定書のもとでの附属書 I 国のさらなる削減を合意することに集中することに合意した。これについて、以下の論点について検討作業が必要であると認識する。
 - (a) 附属書 I 国全体の温室効果ガスの削減幅
 - (b) 附属書 I 国全体の削減幅を達成するための国別削減
 - (c) 京都議定書の環境十全性を向上するため最新の注意を払いつつ検討するその他の論点
 - (i) 達成期間、(ii) 排出削減抑制目標（QELROs）のあり方と基準年、(iii) 附属書 I 国の緩和ポテンシャル、(iv) 排出量取引とプロジェクトベースメカニズムの改善、(v) 第 2 約束期間における森林に関する細則ルール、(vi) 削減対象となる温室効果ガス、セクター及び排出源カテゴリー、(vii) 人為的な温室効果ガスの炭素換算排出量や吸収量を計算する共通のマトリックス、(viii) 京都議定書の 3 条 9 項を実施するための法的事項、(ix) 附属書 I 国が導入した対策や政策の波及効果を含む環境・経済・社会的影響について、(x) セク

ター別アプローチの可能性、(xi) 国際航空機・船舶燃料、(xii) 第 1 約束期間を含むこれまでの努力や成果の分析

- 上記の(a)、(b)、そして、(c)の適切な要素について、第 7 回会合で検討するために、それまでに各国から提出された意見をまとめた文書を事務局がまとめること。そして、議長のガイダンスのもと、第 7 回会合の前後にワークショップを行うこと。
- (c)の(iv)と(v)について、第 7 回会合でさらなる検討をするために、意見提出を行うこと。
- 第 7 回会合で、(c)(vi)と(vii)についてさらに検討する。
- (c)の(viii)について、第 7 回会合で検討するために、各国に意見提出をするよう求める。
- (c)の(ix)について、各国から意見提出を求め、第 7 回会合開催期間中に議長のガイダンスのもとワークショップを開催するよう事務局に要請。
- (c)に記載されているその他の論点についても各国からの意見提出を求め、それをまとめた文書を作る。
- CMP5 で改正議定書を採択するために、その 6 ヶ月前に事務局が各締約国に改正議定書案を示さなければならないことを考慮し、議定書 AWG は、第 7 回会合で検討するため、議長に対して、議定書 3 条 9 項を実施するために改正が必要な点について、ノートまとめることを要請した。

ワークショップ

なお会合の前半に開かれた「緩和（削減）可能性と削減目標の幅」に関するワークショップ（WS）は日本政府がプレゼンテーションを行い、日本提案である、新興途上国に拘束力ある原単位目標を持たせる「途上国の差異化」議論や、目標設定のためのセクター別アプローチについて発表しました。セクター別アプローチに関しては、業界ごとに原単位指標で削減可能性を積み上げて、その国際比較を行って目標を設定するというこれまでの主張を繰り返しました。この方法によれば日本の主要業界はほとんど削減が必要なくなる可能性もあり、高い削減目標を避けたい日本政府や日本の業界団体にとって都合のよい提案となっています。これに対しては、「日本の排出が大幅に増えており目標達成に程遠い。次期枠組みではそのツケも含めたより大きな削減が必要と思うがどうか」「いつ中期目標を発表するつもりか」などのきびしい質問が浴びせられたのに対し、はっきりした回答がなかったことは印象的な場面となりました。

【開催したワークショップのテーマ】

(1) 緩和のポテンシャルと削減目標の幅

(2) 条約の下での特別作業部会（条約 AWG / AWGLCA4）について

もう一つの、気候変動枠組条約の下に設置された「長期的協力の行動のための特別作業部会（条約 AWG / AWGLCA）」は、議定書 AWG から 2 年遅れて 2007 年のバリ会議（COP13）で設置され、アメリカを巻き込みつつ途上国の削減への参加についても議論する場です。

ワークショップ

条約 AWG ではこの 1 年、テーマごとのワークショップ（WS）開催を中心に行っており、今回も 3 つのテーマで WS が開催されました。WS は、5 カ国程度の国がプレゼンテーションを行い、それに対して質疑応答がなされるものです。各国の意見や新しい提案がここで披露されることがありますが、交渉とは区別され、議論の収束にはまだ程遠い状況にあります。

【開催したワークショップのテーマ】

- (1) 協力的行動に関する長期ビジョン
- (2) リスク管理と保険
- (3) 調査・開発における協力

交渉内容

内容に関する実質的な交渉に関しては、会議直前に議長がとりまとめた「編纂文書」について、どの程度の議論がなされるかという点が注目点でした。「編纂文書」とは、これまでの各国の文書による提出意見を整理した 80 ページ強の文書です。今回の条約 AWG で、編纂文書が改定され、交渉文書として一層整理されるものと期待されていましたが、結果的には、会議中に引き続き受け付けた各国の意見をさらに追加して、100 ページ以上に膨らんだ「改定版・編纂文書」が公表されたところで終了しました。

「バリ行動計画」の 5 つの要素に関する分科会も開催され、各国の類似する意見を共同提案として一つにまとめるよう議長が要請するなど、今後の方向性を予見させる論点の整理に関する議論も一部では交わされましたが、具体的な進展は、次の会議に持ち越されることになりました。

【COP14 結論文書 [Advancing Bali Action Plan] の主な内容】

- 条約 LCA が 2009 年作業計画を策定し、議長が交渉文書作成を含む更なる文書の準備をし、交渉プロセスに焦点化することを支援することを歓迎したことに注目する。
- 2009 年 6 月の条約 AWG において交渉の範囲と進展をレビュー・評価できるようにするために、条約 LCA が 2009 年に完全に交渉モードにシフトすると決断し、すべての締約国に対して、可能な限り早く合意結果の内容や形態について更なる意見提出を要請したことを歓迎する。

2009 年作業計画

条約 AWG でも、議定書 AWG ほど詳細ではありませんが、2009 年の作業計画に合意しました。計画では、今後、「改定版・編纂文書」をベースに、議長が COP15 での合意の内容や各国の意見や提案の相違点や一致点、合意のために欠けている点などについて書かれた文書を準備し、3 月の会議でそれを検討することになりました。さらに、各国からの意見提出などを通じて議長が交渉文書を作り、6 月の会議で、その検討を開始することになりました。

【条約 AWG4 の「2009 年作業計画」の主な内容】

- 3 月の会議で検討するため、議長が COP15 での合意の内容や各国の意見や提案の相違点や一致点、合意のために欠けている点などについて書かれた文書を準備する。
- さらに、各国からの意見提出などを通じて議長が交渉文書を作り、6 月の会議で、その検討を開始する。
- それらの文書は、以下のようなものである。
 - (a) バリ行動計画の全ての要素をバランス良く含めたもの
 - (b) アイデアや提案は、その提案元に属さない
 - (c) 合意の形を予断しない言葉で草案されたもの
 - (d) しかるべき時期、できれば会議の 2 週間前には事務局から発表される
- 必要であれば、会議を追加開催する。

表 コペンハーゲン会議までの 2009 年作業計画

	COP/CMP/ SB	条約 AWG	議定書 AWG
2 / 6		各国の意見提出期限 パリ行動計画の実施に向けた交渉プロセスとCOP15での合意内容とその形式について	各国の意見提出期限 京都メカニズムの改善について
2 / 15			各国の意見提出期限 ・ 附属書 I 国全体の温室効果ガス排出削減幅について ・ 国別削減などについて ・ 森林吸収源 (LULUCF) について、など
3 / 28 まで			第 7 回会合の前に、(中期目標のない国が) 数値目標 (QELROs) に関する情報の提出を要請 ()
3 / 29 ~ 4 / 8		第 5 回会合	第 7 回会合 第 7 回会合に向け、議長が、改正する要素と削減手段などについてノートを準備 附属書 I 国全体の温室効果ガス排出削減幅についてまとめを採択し、改正案のテキスト作成 ワークショップ開催 「先進国全体の温室効果ガス排出削減幅、国別削減などについてなど」 ワークショップ開催 「先進国の導入した対策や政策による波及効果を含む環境、経済、社会的影響について」
4 / 24		各国の意見提出期限 交渉文書作成のため	
5 月末 まで			議長が、CMP15 で採択するテキストを作るために、 <u>附属書 I 国全体の温室効果ガス排出削減幅、国別削減などに関するテキストの要素についてノートを準備する</u>
6 / 1 ~ 12	SB30	第 6 回会合 <u>交渉文書を検討</u>	第 8 回会合 国別削減、達成手段、影響、共通のマトリックス、決定案もしくは改正案の検討
8 月か 9 月		第 7 回会合	第 9 回会合 京都メカニズム、森林吸収源などについての細則の改善に関する決定案もしくは改正案の検討
12 / 7 ~ 18	COP15 CMP5 SB31	第 8 回会合	第 10 回会合 京都メカニズム、森林吸収源などの細則の改善と先進国の義務に関する決定案もしくは改正案の検討

(注) 網掛けは今後の交渉会議開催日程。ただし上記以外にも、必要があればさらに開催することもある。

この内容は作業計画ではなく、議定書 AWG の合意文書の中に記載されている。

(3) 第 2 回京都議定書の見直し (議定書 9 条レビュー) について

2年前の2006年にナイロビで開催されたCMP2で決定したとおり、第2回目の京都議定書の見直しが行われました。次期枠組みの議論と絡んでくることも予想されていましたが、そうした動きはみられませんでした。昨年のバリ会議で見直し項目として決まっていたクレジットの一部を適応資金の原資とする考え方を、これまでのCDM だけでなく共同実施・排出量取引にも拡大することや、議定書の下での削減目標を持っていない非附属書 国が削減目標をもつ際の手続き (必要な改正手続きを簡素化すること等)、CDM の公平な地域配分などのメカニズムの範囲・効率性・機能、など5項目について検討が行われました。

これら5項目について、今回見直しを決定するものと、CMP5もしくは次の見直しまで決定を先延ばしするものとに分けて整理し、今回決定するものに絞って議論が行われました。最終日の夜中まで議論がもつれたのは、クレジットの一部を適応資金の原資とすることを共同実施・排出量取引にも拡大するかどうかでした。適応対策に必要な資金を、早期にかつ予測可能な形で確保したいと考える途上国が、この見直し

を今回決定するよう求めました。それに対し、日本やEUなどの先進国は、条約AWGで始まりつつある包括的な新しい資金メカニズムの議論の中で検討すべきと主張し、議論は平行線とたどり、結局何も合意できないまま、第2回目の見直しを終えるという中途半端な形で終了しました。

2. 適応基金について

適応基金は、2001年のマラケシュ合意において京都議定書の下に作られた基金で、CDMのクレジットの2%を主要な原資としています。この基金は、気候変動の悪影響を受ける途上国の適応策に充てられるため、途上国からも高い期待が寄せられています。2009年の早い時期に運用が開始できるよう、運営体制やガイドライン作りが進められています。

昨年のCMP3で、この基金を監督・管理する「適応基金理事会」の設置を決め、暫定的な事務局としては、GEF（地球環境ファシリティ）が指定され、また、暫定的なCDMクレジットの資金化を行うクレジット管理機関には世界銀行が選ばれていました。CMP4では、理事会、事務局、クレジット管理機関の基本的な業務規則案と今後の運営方針につき議論が行われ、合意に達しました。それをうけ、適応基金理事会のもとで、業務規則案などを検討していくことになりました。

途上国にとって深刻な問題である気候変動の悪影響への対処に貢献する基金が動き出すことは非常に重要なことです。今後、途上国のニーズにすみやかに対応できるような基金としての運用が期待されます。

3. 途上国の森林減少からの排出削減対策について

森林減少によるCO₂排出は、世界全体の排出の2割を占める大きな排出源です。これについて昨年の「バリ行動計画」で、排出削減対策として途上国における森林減少・森林劣化について検討することが盛り込まれたことを受け、COP14では、それらに関連して方法論的な問題についての作業を進めていくことになっていました。こちら今回の会議では、実質的な交渉には入りませんでした。補助機関会合（SBSTA）において、今後のREDDの取り扱いに関して、先住民の権利の尊重や、生物多様性の尊重に関する表現が削除されるなど、これからの途上国における森林減少対策実施の基本原則として尊重すべきことが軽視される予兆があり、今後注視していく必要があります。

4. CDM について

CDMに関しては、今回の会議でもいくつかの議題について交渉されました。次期枠組みにおけるCDMの扱いや改善に関する議論は、議定書のAWGで行われ、さらなる意見提出を3月の会議までに行うことが決まりました。また、第1約束期間内での改善に関する議論は、CMP14では、CDM理事会をはじめとした組織体制の在り方が、議定書の9条の下では、CDMプロジェクトの地域偏在改善に関する議論が行われました。

その他にもCDMにおけるCCS（二酸化炭素回収・貯留）技術の活用についての議論が補助機関会合（SBSTA）で行われ、CDM理事会で、今後その影響について分析することとなりました。

会議の評価とこれから

1. 会議を取り巻く情勢について

今回の会議は、オバマ政権へのバトンタッチを直前に控えたタイミングでの開催になったため、世界の関心は、オバマ新政権がどのような目標を掲げ国内政策を講じ、どのように交渉に関わっていくのかに集まっています。しかし今回の会議で新しい動きが見られることはまだありませんでした。また、EUは、COP終盤の12月11・12日に閣僚理事会が重なっており、EUの2020年に向けた目標や達成手段の指令をとりまとめた「気候変動・エネルギーパッケージ」を合意することになっていました。これは、EU全体で2020年に1990年比20%削減する(次期枠組みの国際合意ができた場合は30%削減)という目標や、その手段としての排出量取引制度の改正と継続実施、再生可能エネルギー政策や自動車規制など、さまざまな政策に合意するものでしたが、経済危機の影響を受けてドイツ・ポーランドなどの反対で一部妥協が図られようとしていたため、EUにとってもタイミングの悪いCOPの開催となっていました。それが直接の要因かは定かではありませんが、今回の交渉でこれまでみられてきたようなEUの積極姿勢は見られませんでした。結果的に閣僚理事会では、排出量取引制度では、排出枠の配分を有償(オークション)に切り替えるタイミングを遅らせたり特例措置をつけたりする妥協を加えて合意されましたが、20%削減目標は堅持され、パッケージ全体の本筋に変わりはなく、最低限の妥協に踏みとどまったと言われています。

2. 会議の結果について

会議は、全体に緊張感を欠いたまま、すべての課題で足踏み状態を超えることができず閉幕しました。もともと今回の会議はコペンハーゲンに向けた通過点であり、合意を図る会議ではありませんでしたが、だからこそ先進国の削減レベルについて、2020年までの90年比25~40%の削減幅をより明確にし、前向きなメッセージを発することが期待されていました。しかし結果は、先進国の削減に関する率先した取り組みに関して、1年前のバリ合意を再確認するにとどまりました。また途上国への資金的な支援に関する仕組みについても、具体的な前進もなく、成果の乏しい会議に終わりました。

各国にどのような事情があったにせよ、COP14/CMP4が、1年後のコペンハーゲン会議に向かって盛り上がりを持たせ、各国が歩み寄る空気を作りだせなかったことは残念なことです。第1約束期間との間に空白期間を設けることなく、危険な気候変動を回避する道筋をつけるためにコペンハーゲン合意が作り上げられるかどうかには、人類の生存がかかっています。気候変動枠組条約(UNFCCC)事務局では、ウェブサイトのトップページで、コペンハーゲン会議までのカウントダウンを始めました。人類の未来を決めると言ってもよい重要な合意が目の前に迫りつつあります。すべての国がその重みを実感し、交渉をスピードアップさせなければなりません。

3. 日本の課題と果たすべき役割

(1)日本の交渉における問題

今回の会議では、日本が単独で批判を浴び続けるような事態にはなりませんでした。どの場面でも積極姿勢は見られず、前進を妨げたとして「化石賞」を何回も受賞しました。

政府は「すべての主要排出国が参加するルール」を作るためとして、今回の会議の前に、「途上国の差異化」を提案しました。提案は、中国などの主要排出国には、法的拘束力ある（原単位）目標を持たせるとするものです。これまで「共通だが差異ある責任」の下で先進国が率先して取り組みを進めてきた中で、今後、先進国と比べて一人当たり排出量がかなり少ない途上国がどのように取り組みを進めていくかについては、広い視点から慎重に検討する必要があります。しかし政府は日本の提案を正面から主張しました。政府はまた、原単位指標でセクター別に削減ポテンシャルを計測する方法を先進国にも途上国にも導入することを提案しています。

政府が提案するよう、世界全体で大幅削減を実現するためには、中国をはじめとする新興途上国の削減が次期枠組みできわめて重要ですが、これらの日本の提案は評価されるどころか、交渉に逆効果だと受け止められています。日本に有利な指標で目標数値を低く抑えつつ、途上国を先進国と同じ土俵に乗せたいという日本の本音が透けて見えるからでもあります。日本の提案が信頼されない理由は、国内の排出が削減基調になく、2013年以降の目標を示せず、国内排出量取引など経済的政策の導入も拒み、さらに途上国への資金的な支援策の用意もないという、先進国の一員としてとるべき対応が全くできていない中で他国の行動を求める姿勢にあります。

京都議定書の目標達成に全く届かない状況で今日を迎え、主たる削減手段も講じずに時間を浪費してきたことは、世界に恥ずべきことです。国内削減が進まないことが裏返しとなって、2013年以降、IPCCに基づく25～40%削減に向かって踏み出せず、世界の合意の抵抗勢力となって各国の足を引っ張る結果になっています。期待される国際合意に後ろ向きの姿勢を転換するには、停滞する国内の状況を改善が不可欠です。

(2)日本に求められること～中期目標設定と削減のための仕組み作り

日本の中期目標については、昨年12月より、官邸における中期目標検討会で検討がなされています。この検討会は、複数の目標案を示すだけで、最終的に政府が年内のしかるべきタイミングで決定する予定になっており、その意味で、日本は今年のどこかで目標設定することにはなっています。しかし、検討会の案が出されるのは早くとも3月頃と考えられており、その後政府の目標を決定するとするこのプロセスは、国際的な時間軸から大きく遅れています。先に紹介したよう、2009年の作業プログラムでは、3月末の会議までに目標に関する情報を出すよう求められています。国際的にも日本の中期目標の設定は急がれており、目標決定の時期すらはっきり決めていない今のプロセスは、根本的に再考される必要があります。そして、これからの気温上昇を2未満に抑え気候変動のリスクを最小限にするために、IPCCシナリオに基づく2020年に90年比25～40%削減の幅で野心的に目標を設定することが求められています。

削減を確実に進めるためのしくみも必要です。日本の排出の8割を占める企業・公共関連について、その大部分に責任のある産業界に対して、その自主的な取り組みに任せ続け、さらにCO₂排出の多い石炭火力発電所の利用増加を放置し肝心の主要排出者を野放しにしながら、「チームマイナス6%」や「1人1日1kg」など消費者に削減努力を呼びかけるだけでは、削減が進むはずはありません。すでに過去10年の排出実績が物語っています。炭素に価格をつけ、価格メカニズムを生かして削減を誘導し、CO₂排出の少ない経済社会を構築する仕組みを構築するために、大規模事業者に対する客観的な評価に基づく排出上限枠を設定しその目標達成を義務化するキャップ&トレード型の排出量取引制度及びすべての主体に対して価格面から削減を導く炭素税の導入を通じてそれを具体化する必要があります。

国内の「MAKE the RULE キャンペーン (<http://www.maketherule.jp>)」はこれらの実現のためにコペンハーゲンに向けて展開します。