

COP16/CMP6(カンクン会議)の結果について

会議の概要

2011年11月29日(月)~12月10日(金)、メキシコのカンクンにおいて、気候変動枠組条約第16回締約国会議(COP16)及び京都議定書締約国会合(CMP6)また、次期枠組みを検討する、条約の下で「長期的協力の行動のための特別作業部会」第13回(条約AWG13)及び「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」第15回(議定書AWG15)会合が開催されました。

会議では、2つのAWGの結果を受け、COP16・CMP6のそれぞれで決定(Decision)が3つ採択され、それを総称した「カンクン合意」の成立に至りました。2011年の南アフリカのダーバンのCOP17/CMP7に向けて、まだまだ交渉すべき論点はたくさん残されていますが、カンクンにおいて、最終合意に向けた大きなステップを踏む成果を得ることができました。

1. 「カンクン合意」の成果

(1) 国連プロセスの健全化

2009年末の(COP15/CMP5)では、「コペンハーゲン合意」にコンセンサスが得られず「留意する」形に止まり、2013年以降の次期枠組みの合意に至らず、大きな失望をもたらしました。またその過程で、デンマーク政府が裏で議長ペーパーを作成したことや、数十カ国の首脳だけで「コペンハーゲン合意」の策定を行ったことなどの透明性も問題にされ、それを機に、国連の多数国間プロセスでの合意形成は「非効率だ」「限界だ」とする批判も一部で聞かれました。加えて2010年は、世界経済の低迷時期にあり、アメリカ国内の気候変動包括法案の見通しが立たなくなっただけでもあり、カンクン会議への期待は決して高いものではありませんでした。

しかし、メキシコ議長はコペンハーゲン会議の二の舞を踏まないよう「メキシコペーパー」というものは存在しない。全ての会議は締約国主導で進められる」と強調し、カンクンでの合意の成立は可能であり、そうしなければならぬという強い決意の下に、各国の信頼を集め、リーダーシップを発揮しました。そして、最終日になって公表された、各国の立場の歩み寄りを引き出したCOPとCMPの決議案は、異例にも、文言に一字一句の修正もなく、合意に至りました¹。会議場は大きな熱気に包まれ、合意を作ることそのものが最優先され、それが結果的に各国の「譲歩」を引き出したのでした。

カンクンで、国連の下での合意形成の意義が再確認され、実際に成果を得たことによって、国連のプロセスが十分機能することを改めて証明した会議になりました。

¹ カンクン合意採択の場で、ボリビアが「コンセンサスはない」と反対の意思表示をしたが、議長はその意見を報告に記載すると整理し、コンセンサスがあるものとして採択している。

(2) 2つの枠組みを作る道が明確化

2011 年末の南アフリカのダーバン会議で最終的にどのような形の枠組みが作られるのか(すなわち、京都議定書の延長ともう一つの枠組み(議定書)のセットとなるのか、もしくは、全く新しい1つの議定書に作り変えられるのか)については、カンクン会議で決定を下していません。これには日本政府の京都議定書第2約束期間に反対する強い立場も影響しています。しかし交渉では、日本などの一部の国を除き、ほとんどの国が2つの枠組みのセット(京都議定書ともう一つの新しい枠組み)を支持しています。今回の決定では、最終決定はしていないものの、ダーバン会議まで引き続き2つのプロセス(議定書 AWG と条約 AWG)で並行して交渉を継続することが決まり、2つの合意を作っていく流れが来ています。これは現実的に合意可能性を高めるための重要な成果です。

なぜ次期枠組みで2つの枠組みを作ることの方が良いのかについては後述します。

(3) 途上国の行動の強化へ大きな一歩

カンクン会議前の天津 AWG 会合においては、とりわけ中国が、自らの緩和行動に関して一切譲歩の気配を見せず、カンクン会議で緩和に関して意味のある合意をするのは難しいのではないかと考えられていました。しかし、11月のプレCOPで、インドのラメッシュ環境大臣が、途上国の緩和行動に関する検証の仕組みについて提案を行い、カンクン会議において BASIC グループ(ブラジル、南アフリカ、インド、中国)で共通の立場を形成、更に、潘基文国連事務総長も BASIC グループに歩み寄りを求め、その結果、排出削減行動の測定・報告・検証(MRV)と国際協議と分析(ICA)と言われる次期枠組みの途上国の緩和行動の要となる仕組みに関して、具体的な方法を決定するに至りました。途上国の取り組みが、「バリ行動計画」「コペンハーゲン合意」から具体化が進んだことは大きな一歩です。これを梃子に、ダーバン会議では途上国の行動を更に促進する仕組みに合意できるよう、先進国・途上国双方が歩み寄る空気作りが必要です。

2. 「カンクン合意」の内容 - 2つの枠組みづくりの方向性が鮮明に

(1) 京都議定書締約国会合(CMP)の結果

先進国の第2約束期間の削減数値目標を検討している議定書 AWG15 の作業を受けて、京都議定書締約国会合(CMP)では、今後の作業に関する決定を採択しました。

京都議定書の第2約束期間の削減数値目標については決定しませんでした。決定文は、第2約束期間との間の空白を空けないようにすることや、削減数値目標の検討をすべきことに合意しており、第2約束期間の目標の合意を前提とした内容になっています。一方、第2約束期間に反対する日本政府の主張を受けて、脚注に「各国の立場や京都議定書改正に関する権利を損なうものではない」と記載されています。第2約束期間の合意を前提とした決定となっている中でも、政府は、この脚注で日本の立場は守られたと強調し、第2約束期間の削減数値目標に参加しない意思を明らかにしています。合意のポイントは次の通りです。

第1約束期間と第2約束期間との間に空白を空けないよう作業を完了させること

第2約束期間との間に空白を空けないことが改めて確認されました。実際に、空白を空けずに

2013 年から第 2 約束期間を開始するためには、2011 年の南アフリカ・ダーバン会議で合意し、その後批准プロセスを進め、2012 年 10 月に発効要件を満たす必要があります。第 2 約束期間合意の期限として、実質的にダーバン会議を位置づけていることとなります。

コペンハーゲン合意の下で先進国が自ら通報した目標に留意

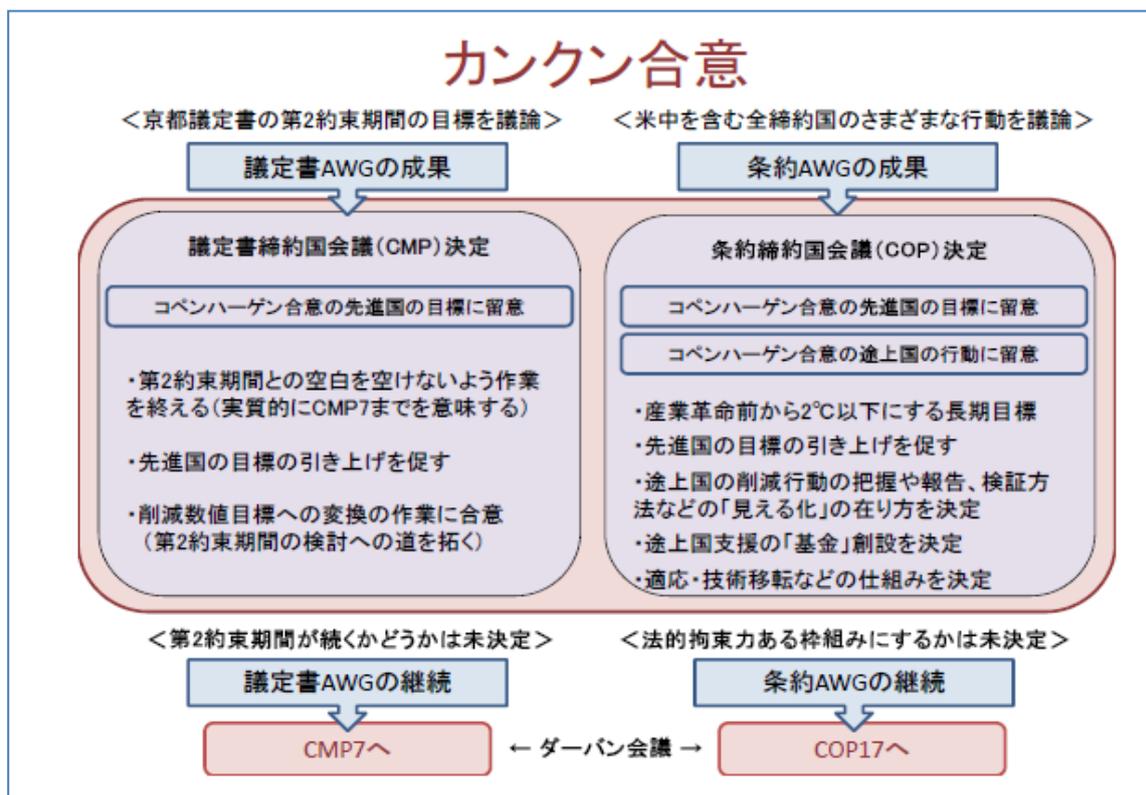
コペンハーゲン合意に基づいて、先進国は 2009 年 1 月末までに自主的に目標を通報しています（日本の場合は 25%削減）。今回の決定で、通報した目標をリスト化した文書 X を、CMP 決定と COP 決定の両方で、正式に留意することになりました。位置づけが曖昧であったコペンハーゲン合意の下での目標が公式文書に含まれた形になります。またこれを、COP の下だけではなく、CMP の決定でも留意することで、その目標を基礎に、京都議定書の数値目標を検討していくことができる道を開いています。（ただし、第 2 約束期間に削減目標を持つことに日本が合意したわけではないことを確認する脚注が付けられています。）

25～40%削減に向けて、更に目標を引き上げることを先進国に要請

留意することになったコペンハーゲン合意の下での先進国の目標は、IPCC 第 4 次評価報告書で気温上昇を 2.0～2.4 に抑えるために先進国に求められる排出削減（2020 年に 90 年比 25～40%）にはおおよそ足りないことが認識されています。決定ではこれを、25～40%削減に向けて引き上げていくことを促しています。

国レベルの削減数値目標についての検討の必要性に合意

コペンハーゲン合意の下で提出された先進国の目標は、前提が不揃いであり、また、多くが 2020 年などの単年で達成する目標となっているため、京都議定書の下での目標（約束期間（第 1



約束期間の場合は5年間))の排出量を平均して導き出す「排出削減目標(QELROs)」とは性質が異なります。第2約束期間の目標設定をするためには、現在の各国の提出した目標から、「削減数値目標」へ変換していく作業が必要になります。決定では、この作業をしていく必要があることに合意しています。この合意により、ダーバン会議に向けて、第2約束期間の削減数値目標の在り方について検討が具体化されると考えられます。

具体的なルールについては交渉を継続、吸収源は情報分析をすることを決定

排出量取引や共同実施、CDMなどの京都メカニズムや、今後の交渉結果に即しつつ、引き続き削減数値目標の達成に利用できるものとされ、詳細のルールは、これまで交渉してきた様々なオプションを含む文書を下に、ダーバン会議までの交渉に委ねられることになりました。吸収源については、別の決定がなされました。森林に関する定義は、第1約束期間と同様の定義を用いることが合意されました。また、「参照レベル」に関して各国が情報を提出し技術評価が行われることになりました。これらの制度設計次第では、先進国の目標達成の「抜け穴」を拡大することになりかねませんので、注意が必要な部分です。

一方、基準年については1990年を基準とすることが決定し、参照としてその他の年も併記することができることになりました。

なお、別の決定において、CDM事業としてCO₂回収貯留技術が的確であることを決定し、その方法論などを検討することになりました。技術的にも環境的にも懸念がある事業にCDM利用の道を開いたことは懸念すべきことです。

CMP決定「議定書AWG第15回会合の作業の結果」の主な内容

- ・ 先進国全体で、2020年に1990年比25～40%削減が必要となることを認識
 - ・ 第1約束期間と第2約束期間との間に空白が生じないことを確保するよう可能な限り早急に作業を終える。
 - ・ コペンハーゲン合意に基づいて先進国が通報した削減目標の文書Xに留意する^(※)
 - ・ IPCCの科学が指し示す(25～40%削減の)範囲にしたがって、先進国全体及び個別の排出削減目標レベルを引き上げるよう先進国に促す。
 - ・ (コペンハーゲン合意に基づいて通報した)削減目標を、(京都議定書の下)の国別の削減数値目標に変換していく更なる作業が必要であることに合意する。
 - ・ 基準年は1990年とし、参照としてその他の基準年を併記することもできる。
 - ・ 京都議定書の下での排出量取引やプロジェクトベースのメカニズムは、更なる改善の可能性も含みつつ、引き続き排出削減目標の達成の手段として利用できる。
 - ・ 土地利用・土地利用変化及び森林活動による排出除去(吸収)の手段は、決定に沿って、引き続き排出削減目標の手段として利用できる。
 - ・ 地球温暖化係数(GWP)は、IPCCによって提供され、CMPで合意されたものとする。
- (※)脚注で、「留意する文書Xに示される内容は、締約国の立場及び京都議定書改正に関する権利を損なうものではない」と記載。(日本政府が第2約束期間に反対する立場を変えたわけではないことを示す脚注と言える)

【CMP決定】

Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I

Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session

http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_kp.pdf

Land use, land-use change and forestry

http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lulucf.pdf

(2) 気候変動枠組条約 (COP) の結果

アメリカや途上国を含む全締約国のより包括的な行動を検討している条約 AWG の作業の結果を受け、気候変動枠組条約締約国会議 (COP16) では、長期の共有ビジョン、緩和 (排出削減)、森林減少対策 (REDD+)、適応、資金、技術移転、キャパシティ・ビルディング、レビューに関して、一つにとりまとめられた決定が採択されました。

COP の下の枠組みに法的拘束力を持たせるかどうかは、COP17 の決定にゆだねられ、その他にも重要な課題が残されましたが、カンクン合意の内容には、先進国・途上国間で対立していた論点にも譲歩を引き出し、途上国の行動を引き上げる内容も含まれ、先進国・途上国がともに行動する次期枠組みの基礎を作る重要な合意を達成しています。カンクン会議が単なる“通過点”ではなく、大きな一歩を踏み出したと言えるのはそのためです。主な合意は下記のとおりです。

産業化前のレベルから 2 以内に抑える気温目標を認識

気温目標に関しては、2009 年のラクイラ G8 サミットで「産業化前のレベルから世界の平均気温上昇が 2 を超えないようにすべき」との科学的知見が認識されましたが、同年末の「コペンハーゲン合意」にも同様の記述がありましたが、どの時点から 2 かについて言及がありませんでした。今回の決定では、「産業化前のレベルから 2 を下回るよう、大幅な温室効果ガスの削減が必要」と明確にし、さらに、1.5 を下回るように抑えることを含め長期目標の強化を検討することも認識しました。長期的な目標を共有することは、世界全体での排出総量を確実に削減していくための基本として大変重要です。ただし 2050 年までの世界全体の排出削減の長期目標や、排出のピーク時期については合意できず、COP17 で検討することになっています。

コペンハーゲン合意の下で通報した先進国の削減目標と途上国の緩和行動に留意

CMP 決定と同様に、コペンハーゲン合意に基づき先進国が通報した削減目標をリスト化した文書 X を、COP 決定でも留意するとしています。またその国別目標を、IPCC 第 4 次評価報告書で推薦されるレベルと一貫性を持つよう、更に引き上げるよう先進国に要請しています。そして、その目標の前提や条件などの意味の理解を促進するためにワークショップを開催し、条約事務局が比較を可能とするような技術ペーパーを策定することが決まりました。米国の取り組みと京都議定書の先進国との取り組みの公平性を検討する場がここで出ています。

同様に途上国の緩和行動もリスト化され、留意されることになりました (後述)。

さらに、先進国が「低炭素開発戦略 / 計画」の策定をすべきことを決定し、途上国にも、同様の戦略・計画作りを要請しました。これにより長期的な大幅削減を視野に戦略を作っていく流れが作られました。

途上国の緩和行動の登録、報告、専門家分析も含めた「見える化」の仕組みを決定

途上国の緩和 (排出削減) 行動については、途上国が 2020 年に BAU (自然体ケース) と比較

して排出を削減する目的で緩和行動を実施することに合意し、コペンハーゲン合意に基づく緩和行動をリスト化した文書 Y に留意することで公式な文書に位置づけられました。

また、途上国の緩和行動を国際的な評価の対象とするための方法も具体的に決まりました。緩和行動に関する登録簿を策定し、そこに途上国が自主的に登録をすること、4年に1度、国別報告書を策定すること、2年に1度の報告で排出量を把握すること、国際的な支援を受ける行動は国際的な計測・報告・検証(MRV)の対象とすること、そして透明性を高める目的で、国際的な支援を受けない行動についても、専門家による分析を通じ、2年に1度の国際協議と分析(ICA)を実施することなどを決め、途上国の行動を「見える化」することになりました。これにより中国をはじめとする主要途上国が、先進国とともに取組を進めていく場が作られたと言えます。

途上国支援のための「グリーン気候基金」の創設が決定

途上国が適応・緩和の両方の取組を進めていくために、先進国から途上国への資金供与が重要な役割を果たします。

今回の決定では、COPの下に「グリーン気候基金」を創設し、先進国・途上国の公平な数による24名の理事会メンバーによる運営が決まりました。3年の見直しを前提に基金の運用にあたる暫定的な受託機関は世界銀行とされ、基金の設計には「移行委員会」で検討することになりました。同委員会のメンバーは、先進国15名、途上国25名の計40名(アフリカ7名、アジア7名、ラテンアメリカ・中南米7名、小島嶼国2名、低開発途上国2名)とされています。

2009年のコペンハーゲン合意では、短期資金(2010~2012年)の3年間で300億ドル、2020年までに1000億ドルの先進国からの拠出が約束されましたが、今回の決定でこの金額が公式に位置づけられました。長期資金の資金源に関しては、潘基文国連事務総長の下に設置され、様々なオプションを評価した「気候変動資金に関するハイレベル諮問グループ」の最終報告に留意することに止まり、結論は得ていません。

なお、短期資金の拠出の透明性を高めるために、2011~13年の毎年5月に、資金源に関する文書を先進国が提出することになりました。長期資金をどう確保していくのかという大きな課題は残しているものの、資金供与への仕組みに合意したことは重要です。

適応・技術移転の国際的な支援の仕組みを決定

適応に関しては、「カンクン適応枠組み」の設立を決定し、低開発途上国が国家適応計画を実施するためのプロセスを始めること、「適応委員会」を創設し、適応行動の強化を図ることなどを決定しました。また、小島嶼国が強く要望していた、損失と損害に対処するアプローチを検討する作業プログラムの設立も決定しています。

技術移転に関しては、実施を促進するための「技術メカニズム」の設立を決定し、その下で、「技術執行委員会」及び「気候技術センター」の設置をすることも決めました。

これらは、途上国が気候変動の悪影響に適応し、必要な適応・緩和技術を持って対処できるようにするための重要な合意です。

森林減少対策の活動を展開する考え方を決定

森林減少対策(REDD+)に関しては、対象となる活動について、国家戦略の開発や行動計画、キャパシティ・ビルディングという初期のフェーズから始め、政策措置等の実施を行っていくこ

ととし、途上国に様々なチャンネルで支援を行うこととしています。また、資金オプションについては COP17 で結論を得るよう要請しています。

気温上昇 1.5 以下にすることを含む長期目標の強化について、2013～2015 年にレビュー
長期目標については、それが妥当かどうかの定期的に見直しをし、1.5 の気温上昇を下回ることを含めた長期目標の強化を含めて検討することとしています。また、最初のレビューは 2013 年から始め、2015 年に終了すべきとしています。2014 年に第 5 次 IPCC 評価報告書が発行されることを視野に、最新の科学に基づいて、手遅れにならないよう行動を強化していく仕組みが出来たことは重要です。

COP 決定「条約 AWG 第 13 回会合の作業の結果」の主な内容

①共有ビジョン

- ・ 産業化以前のレベルから 2°C 上昇以下に平均気温を抑えることを目的に、大幅の削減が必要であることを認識する
- ・ 最良の科学的知見を元に、1.5°C 上昇(に止めること)を含む長期の目標の強化を検討する
- ・ COP17 で世界の排出量のピークの時間枠を検討する

②適応

- ・ 「カンクン適応枠組み」の創設を決定する。その下で各国が適応行動を拡大する。
- ・ 低開発途上国が国家適応行動を実施できるプロセスの創設を決定する。
- ・ 「適応委員会」の創設を決定する。その下で、技術支援や知識・経験の共有等を促進する。方法論は COP17 で決定。
- ・ 損失と損害に対処するアプローチを検討する「作業プログラム」を創設する。

③緩和(排出削減)

a. 先進国

- ・ コペンハーゲン合意に基づいて提出した各国の自主数値目標(プレッジ)の文書に留意(※)
- ・ IPCC による科学に基づき、先進国が排出削減目標を引き上げることを要請する。
- ・ 毎年の排出量報告、排出削減目標を達成するための行動に関する 2 年に 1 回の進捗報告を提出
- ・ 共通の報告様式を報告のガイドラインを強化する。
- ・ 排出削減目標に関する国際評価プロセスを創設する。
- ・ 先進国は、「低炭素開発戦略・計画」を策定することを決定する。
- ・ 2 年に 1 回の報告や、資金(支援)に関する報告などのガイドラインを開発する「作業プログラム」を決定する。

b. 途上国

- ・ 途上国は、技術、資金、キャパシティ・ビルディングの支援を受け、2020 年の自然体ケース(BAU)に対する排出を削減していくことを目的として、国情に適した緩和行動を実施する。
- ・ コペンハーゲン合意に基づいて提出した途上国の緩和行動の文書 Y に留意
- ・ 緩和行動を実施する意思に関し、自主的に通告を希望する途上国は、その行動を提出する。
- ・ 先進国は、資金・技術・キャパシティ・ビルディングに関する支援を拡大しなくてはならない。

- ・ 国際的な支援を模索する緩和行動を記録する「登録簿」を設置し、そこに途上国が情報提出することを奨励する。
- ・ 途上国の緩和行動を「登録簿」で認識し、事務局がその情報を記録・更新をする。
- ・ 国別報告の拡大を決定する。途上国は、4年に1回などの頻度で国別報告書を提出、また能力に応じ、排出量情報を含め、2年1度、報告をアップデートする。
- ・ 国際的に支援された行動は、条約の下でのガイドラインに沿って、国内・国際のMRV(計測・報告・検証)制度にかけられる。自国で行った行動は、条約の下でのガイドラインに沿って、自国でMRV(測定・報告・検証)制度にかけられる。
- ・ 緩和行動の透明性を向上させるため、技術的な専門家による分析を通じ、2年に1度の報告の国際的な協議・分析を決定する。
- ・ 途上国に、「低炭素開発戦略・計画」を策定することを要請する。
- ・ 作業プログラムに合意する。

③市場メカニズム

- ・ 1つ若しくはそれ以上の市場メカニズムの設立をCOP17で検討する。

④資金

a. 短期資金

- ・ 2010～2012年に先進国が300億ドルを拠出すると約束したことに留意する
- ・ 資金は、適応を優先すること。
- ・ 透明性を高めるため、2011年5月、2012年5月、2013年5月に資金源の情報に関して先進国は情報を提出

b. 長期資金

- ・ 先進国が共同で、2020年に1000億ドルを拠出することを約束したことに留意する。
- ・ 資金源に関する「気候変動資金に関するハイレベル諮問グループ」の報告に留意する。

c. グリーン気候基金

- ・ COPの下に「グリーン気候基金」の創設を決定する。
- ・ 運営委員メンバー24人は南北から公平に選ばれる。
- ・ 基金の暫定的な受託機関として世界銀行を招き、3年後にレビューを行う。
- ・ 基金は、先進国から15人、途上国から25人の計40名で構成される移行委員会で設計される。

d. 常任委員会

- ・ 条約の資金メカニズム機能向上のため、COPの下に常任委員会を設置する。

⑤技術移転

- ・ COPの下に「技術メカニズム」の創設を決定。メカニズムには、技術ニーズや政策分析などの概況を提供し、技術移転を促進するための勧告を行う「技術執行委員会」、国・地域・セクターのネットワークの促進を行う「気候技術センター」などから構成される。
- ・ 第1回の技術執行委員会はなるべく早期に開催する。
- ・ 2012年には「技術メカニズム」が完全に運用可能となるよう決定をCOP17で行うための継続した議論を行う。

⑥レビュー

- ・ 長期目標の妥当性を定期的にレビューすることを決定
- ・ 1.5°Cの気温上昇に抑制することを含む長期目標の強化を検討
- ・ 第1回レビューは2013年に開始し、2015年に完了する。
- ・ レビューの範囲等をCOP17で決定する。

【COP 決定】

Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention

http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf

京都議定書第2約束期間に関する議論

1. 日本政府の交渉姿勢

日本政府は、カンクン会議前から、「京都議定書は世界の排出の3割しかカバーしない」として「米中を含む全ての主要国が参加する1つの枠組み」を主張しています。そして、会議初日に、「いかなる状況、条件下でも京都議定書の第2約束期間に数字を決して書き込まない」と強硬な口調で発言をして会議場を驚かせ、また最後までその立場を変えませんでした。

その結果、産業界などからは、政府は譲歩せずに頑張ったとの声も聞かれました。しかし、その立場は国際交渉にとって建設的なものではなく、実際に日本政府が直面したのは、各国政府や環境NGOからの大きな批判です。

現在の交渉は、議定書と条約の2トラックで進められてきており、政府の言う「1つの枠組み」を作る流れにはありません。小島嶼国やアフリカ諸国などの途上国や、EUや豪州などの先進国など、世界の大勢は、削減行動を規定する唯一の法定拘束力ある枠組みである京都議定書を核にしながら、もう一つの法的拘束力ある枠組みを作る、「2つの枠組み」の方向で動いています。とりわけ途上国グループは京都議定書が重要だと考えおり、合意は京都議定書の第2約束期間とセットでなければならないという立場を明確にしています。

そうした経緯や状況を踏まえ、また、アメリカや中国を巻き込む戦略も持たずに、政治的にも技術的にも現実性のない「1つの枠組み」にひとつ飛びに持っていかうとする日本の主張には、「正論」らしさを掲げながらも、交渉を決裂させたいか、自らが京都議定書という拘束力ある枠組みから逃げ出し、二国間クレジット制度などを使って、自主的な取り組みに戻りたいのかと受け止められています。政府の報告には「粘り強く交渉」と説明されていますが、逆にアメリカ・中国の参加する枠組み作りの進展を遠ざける結果を招いたのが実情です。

2. 国内で混迷する議論展開

(1) 「正しい主張だから妥協は必要ない」

国内には、「日本の主張は正論だから妥協の必要はない」という論調があります。しかし、日

本がこの「正論」らしさを持って強硬姿勢で交渉に臨むことによって、第2約束期間が重要であるとする国々との対立をあり、進めるべきその他の内容に関する交渉を足止めさせ、途上国に不信感を抱かせることを招いたのがカンクン会議です。それを振り返れば、COP17で合意を目指して進められている国際交渉の現状を見ない、もしくは見ようとせず、「反対」「反対」とだけ言うことが「正しい」のかには大きな疑問符がつきます。

交渉を前に進め合意を図ろうとする意思があるならば、1つか2つかの形式だけにこだわらず、実質を取る交渉スタンスの方が「正しい」はずです。

(2) 「3割」と「8割」の誤解

政府は、「京都議定書が世界全体の3割の排出しかカバーせず、コペンハーゲン合意は8割の排出をカバーしている。京都議定書の延長より、8割で取り組む方が意義がある」という説明も繰り返しています。しかし、本来は3割か8割かのいずれかを選ぶ話ではないものをあえて結び付けたもので誤解を与えています。

京都議定書の第2約束期間の合意は、気候変動枠組条約の下でのコペンハーゲン合意の8割の削減をカバーする仕組みを構築する上で、3割分の行動をよりしっかり担保することを意味します。つまり、比較すべきは、「8割+うち3割は京都目標を持つこと」と、「8割+京都目標を持たない」という二者なのです。京都議定書の第2約束期間の合意に関する議論が、8割を視野に入れていないというのは、誤解を招く説明です。

(3) 意図して作り上げられるロジック

経団連を始めとする産業界は、京都議定書の第2約束期間の合意を、「米中を置き去りにし、産業の国外流出を招く」と単純化して語っています。

しかし、京都議定書の第2約束期間が重要だとの主張は、単純に米中をフリーライダーにすることを意味せず、逆に米中を含む主要国と共に行動をすることをCOP17で実現し、2020年以降に更に実効性の高い枠組みに引き上げていくために展開されています。それが環境十全性にとっても有効であるからこそ、小島嶼国やアフリカグループなどの脆弱な途上国がそれを求め、また環境NGOが戦略的に後押ししています。

京都議定書の延長そのものに反対する背景には、一部産業界に見られる従来からの「アンチ京都」ムーブメントから一貫したものがあり、意義のある国際協定づくりによって対策強化が図られることを阻止し、自主的な枠組みに戻したいという考えと相まっています。そこから意図して作り上げられたロジックが見て取れます。

こうした考えは、先陣を切って気候変動対策を実施し、世界をリードして産業構造を転換していくことが、日本のこれからのビジネスチャンス拡大させるという視点を持たないもので、これにより、既存産業を何ら発展性のないまま温存するだけで、経済をますます停滞させてしまうことが懸念されます。

3. 京都議定書を核にする意義

(1) 「プレッジ・アンド・レビュー」から「排出総量キャップ」への流れへ

気候変動対策において、自主的な行動が基本では着実な削減が進まないのはこれまでの国内外

の実績で証明されてきた通りです。しかし昨年の「コペンハーゲン合意」は、「プレッジ・アンド・レビュー」と呼ばれる、自主的に目標を宣誓し、それを必要に応じ見直すアプローチであり、最新の科学が求めるレベルの削減を確保する仕組みとは言えません。

政府が主張する、米国も途上国もみな同じ土俵で取り組みをする健全な競争環境を作り、各国の事情に配慮しながら公平に進めるべき、という考えは否定されるべきものではありません。

しかし、現状において京都議定書のアプローチを放棄し、新しい一つの枠組みを作ろうとすれば、安易に、自主的なアプローチに流されることとなります。日本の主張は、現状の「コペンハーゲン合意」の下で、米中と横並びで緩やかな取り組みに逆戻りしようと提案していることと同じです。また現実には「1つの枠組み」を作れる交渉の流れにないため、日本の主張は合意の不成立、交渉の決裂を招く可能性もあります。国際的な枠組みができなければ、向かうべき低炭素化へのシグナルを欠き、温暖化対策は失速するばかりです。

一方、昨今は、「2 未満目標」、「カーボンバジェット」、「グローバル目標」、「バックキャスト」、「総量目標」などの言葉に表されるよう、トップダウンで排出削減目標を決め、着実に削減を進めていくためのグローバルな仕組みが必要だという認識が共有されてきています。削減行動は様々な手段で取られるにせよ、トップダウンで目標を設定し、確実にそれを守る仕組みを備える法的拘束力のある京都議定書を基礎にすることは、次期枠組みの環境上の効果を高めていくためにも重要です。

(2) 新興国・アメリカを行動の土俵に巻き込む

アメリカ・中国の二大排出国の削減行動を底上げしていかなければ、気候変動問題の解決は図れません。その二大国が国際社会に対してしっかりとした責任を持ち、行動を取るようになるためには、次の枠組みで二大国を捉える枠組みが不可避です。そこで、京都議定書第2約束期間の合意とともに、気候変動枠組条約の下でもう一つの新しい議定書を作り、そこにアメリカと主要途上国の行動、さらに、適応や技術移転、森林減少対策、資金等の新たな行動を規定する新たな枠組みを作ることが求められます。京都議定書に今後も参加しないと考えられるアメリカと自主的な取り組みを主張する中国に対する枠組みは、気候変動枠組条約の下で担保するしかありません。その際に、アメリカ以外の先進国が京都議定書の下第2約束期間に合意し、着実に行動をリードすることが、アメリカや新興国の削減行動に拘束力を持たせ、世界全体のより高い行動レベルを決定する要素となります。

次のステップの2つの枠組みで、米中の主要国を確実に巻き込み、それぞれが公平に行動する実質的な基盤が作れば、その次のステップにおいて、1つの議定書に統合する道も拓けていくものと考えられます。

ダーバン会議の合意実現へ向けて

1. 国連の枠組みの意義 ~ 世界の排出量の着実な削減を牽引するために

カンクン会議が、国連のプロセスへの信頼を取り戻し、ダーバン会議での最終合意の成功へ期待を高める結果を得たことは、今後希望をつなぐものとなりました。

今回の COP 決定で、産業革命前のレベルから 2 を下回ることを認識し、またグローバル目標とピーク時期について COP17 で検討すると決めたことは、「気候変動を危険な水準にならないように安定化する」気候変動枠組条約 2 条の「究極の目標」の達成のための重要な一歩であり、ここから世界全体の排出削減を許容出来る範囲に抑えていくことにつなげなければなりません。世界全体を視野に、脆弱な国々に十分に配慮しながら、公平にかつ着実に排出総量の大幅削減を牽引していくのは、国連の場でしかありえません。

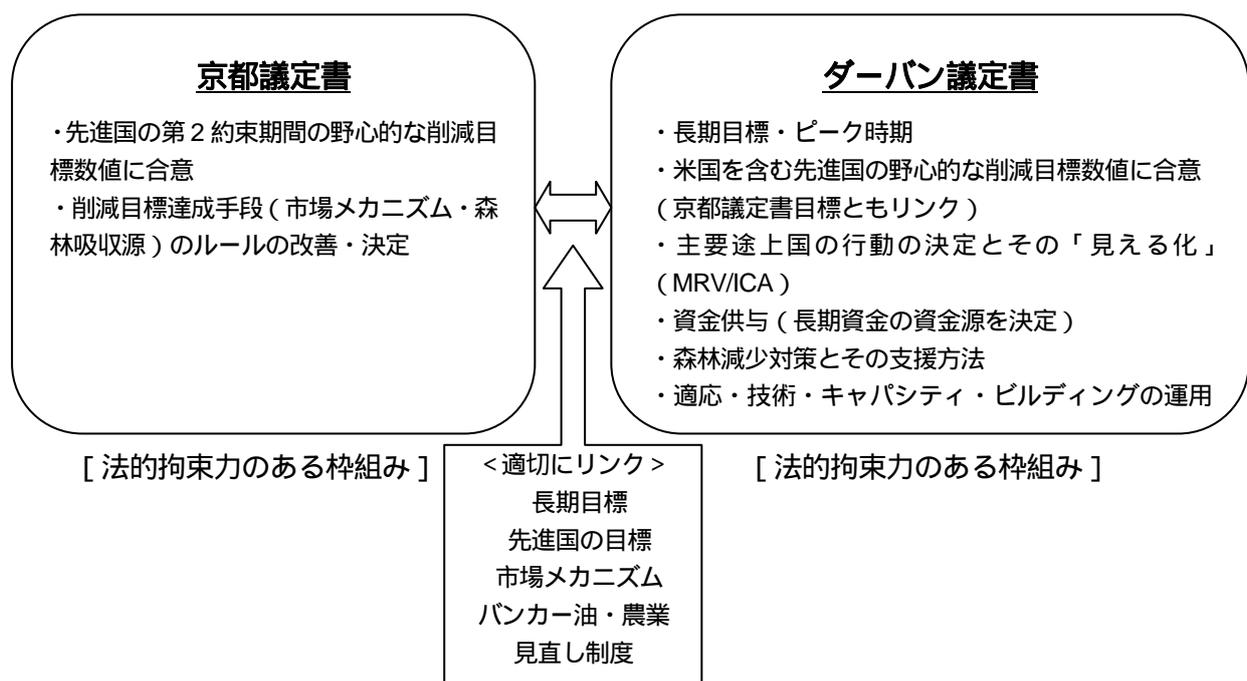
各国政府は、国連プロセスは非効率だと背を向けるのではなく、世界共通の課題を公平に議論する場として機能させ解決を図るよう、今後も一層の協力姿勢を貫いていかなければなりません。

2. 公平で野心的で拘束力ある合意の成立への交渉

カンクン会議では、重要な合意を成し遂げましたが、ダーバンまでに交渉すべき次のような重要な論点が残されています。COP17 で、2 つの法的拘束力ある枠組みに合意し、その中で新しい要素も含む実効的な制度とルールに合意することが必要です。

- ・法的な形式：京都議定書第 2 約束期間の合意 / 条約の下での法的拘束力ある合意
- ・先進国の数値目標（全体・個別）
- ・途上国の削減行動と、その検証の仕組み（MRV・ICA）の更なる具体化
- ・先進国の目標達成手段としての、市場メカニズム（排出量取引、共同実施、クリーン開発メカニズムなど）、森林吸収源（LULUCF）制度の改善と新しい仕組み
- ・森林減少対策の支援方法（市場メカニズムを利用するか否か）
- ・グリーン気候基金を含めた途上国支援のための長期資金の資金源
- ・適応・技術移転・キャパシティ・ビルディングの運用細則

ダーバン合意（2013 年以降の枠組み）のイメージ



3. 日本に必要なこと

(1) 京都議定書第2約束期間に参加すること

カンクン会議後、政府は「京都議定書に関する日本の立場」をHPで公表し、下記のように記しており、2トラックで米中を巻き込む交渉を「全くの幻想」と最初からあきらめ、その前提で、基本方針を変えない姿勢を示しています。

「ここで第二約束期間のみを受け入れれば、2013年以降、京都議定書締約国は京都議定書で拘束され、米国や中国等の主要経済国は何も拘束されないという不公平かつ排出削減の観点から極めて効果的でない枠組みが固定化されることになる。いったん第二約束期間を設定してしまうと、米中等の主要経済国を含む真に公平で実効性のある新たな法的枠組み構築への圧力が弱まり、現在のモメンタムを失ってしまう（まず先進国が早急に義務を負えば、米、中などもついてくるというのは全くの幻想）。」「短期的な「ディール」をして、今後10年間の問題をなおざりにすることはできない。そうしたディールは日本の国益のみならず、地球温暖化問題の解決そのものにとってもマイナス。」

外務省 HP http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/kp_pos_1012.html

この方針のままでは、日本は確実に、世界が協調して2つの枠組みを合意するプロセスを阻むほぼ唯一の国家としてCOP17で大きな障害となります。政府はいかなる状況でも京都議定書の第2約束期間には参加せず、米中の仲間入りをしようと考えているのかもしれませんが、日本が第2約束期間から抜けることは明らかな「後退」であり、世界から受け入れられるはずがありません。日本国内の低炭素化にとってもマイナスでしかありません。

政府の京都議定書を放棄すれば実効的な「1つの枠組み」が出来るという考えこそが「幻想」であり、COP17で2つの枠組みを作る流れは止められないと考えられます。日本政府は、京都議定書第2約束期間と同時に、それ“のみ”ではないもう一つの実効的な枠組みづくりに積極参加する必要があります。そのために政府は、国内でしか通用しない狭い利害に寄って立つ内向きな議論ではなく、国際的な共通課題の解決のための視点を持ち、京都議定書の第2約束期間の下で自ら掲げた25%削減目標を基礎に拘束力ある目標に合意し、同時に条約の下で実効的な枠組みの策定に力を注ぎ最終合意に向け建設的に貢献する道を探るべきです。

(2) 国内対策の推進

カンクン会議において、日本の25%削減目標も、京都議定書と気候変動枠組条約の両方の決定の下で公式に位置づけられました。

しかし、政府は2010年10月、地球温暖化対策基本法案を再度閣議決定したものの、臨時国会では審議に入れずに継続審議となりました。ダーバン会議で成功をおさめるために、先進国が率先して国内で行動を進めることは、今まで以上に重要になっています。

日本が国内で着実に温暖化対策を進めていることを示し、積極姿勢で交渉に臨むためにも、同2011年の通常国会において基本法案を確実に成立させることは、交渉の進展に極めて重要です。国際交渉と連動させつつ、国会審議を速やかに進め、また、法案に掲げられる、国内排出量取引制度や再生可能エネルギー全量固定価格買取制度の導入を着実に進める必要があります。