

「京都議定書単純延長」の議論について

2010年11月16日

気候ネットワーク

要 旨

日本政府は、地球温暖化の次期枠組みに関し、米中を含む全ての主要排出国が参加する新しい一つの議定書作りを提案しており、京都議定書単純延長には反対している。京都議定書の削減義務が世界の排出の3割しかカバーせず、日本だけが厳しい目標を課される京都議定書を続けることは避けるべきとの理由が語られる。

日本の「一つの議定書」提案は理想的と言えるかもしれないが、現状の気候変動を巡る国際政治の中では、数年内にこれが実現出来そうもないことは明らかであり、世界は、解決の道筋として取るべき次の行動には、京都議定書の第2約束期間の約束を持ちつつ、米中をはじめとした世界全体の行動を確保する道(2トラック)を検討する流れになっている。京都議定書を延長するか否かは法形式の問題であり、実質的に世界の主要国の行動を確保する方法は、2トラックでも実現し得るためである。

そのような情勢の中、「京都議定書単純延長反対」の一点張りの日本政府の方針は、世界の中でも孤立を極めつつある。柔軟性を持たないまま「一つの議定書」にこだわり続けられれば、各国が歩み寄るべき国際交渉の前進を妨げることになりかねない。その結果、米中などの主要経済国が参加する実効的な枠組みの構築はより難しくなるおそれもある。

カンクン COP16 に向けて、日本は、法形式の姿にこだわるのではなく、各国の実質的な行動を促進することを目指し、京都議定書の第2約束期間の合意を含めた柔軟な交渉に改める必要がある。そして、2トラックの流れの中で、気候変動を防止するためにいかに世界全体の行動強化につなげていくかの戦略を立てていくべきである。

地球温暖化対策の国際的な枠組み作りに関して、国内では、「京都議定書単純延長反対」の議論が盛んに行われている。本ペーパー(全8頁)では、この問題について、課題・論点を整理し、日本政府が取るべき立場について若干の提案を行う。(全文は、本日午後よりHPよりダウンロードできます。)

【お問合せ】気候ネットワーク東京事務所

東京都千代田区麹町 2-7-3 半蔵門ウッドフィールド 2F

TEL:03-3263-9210 FAX:03-3263-9463

E-mail: tokyo@kiconet.org URL: <http://www.kiconet.org>

1. 現在の国際交渉情勢

(1) 継続される 2013 年以降の次期枠組みの交渉

地球温暖化対策の国連の枠組みには、現在「国連気候変動枠組条約」と「京都議定書」がある。京都議定書では、第 1 約束期間として、2008～2012 年までの先進国の数値目標を定めている。

昨年のコペンハーゲン会議では、京都議定書の第 1 約束期間に続く、2013 年以降の先進国の次の目標をはじめ、国際的行動の次のステップを決める予定であったが、合意が成立せず、2010 年 11 月 29 日から開催されるカンクン COP16 を経て、2011 年の南アフリカ COP17 において最終合意することを目指し、交渉が続けられている。

【親条約】

気候変動枠組条約 (92 年採択)

究極の目標や、全ての締約国の行動の大枠を定める

附属書 国 先進国
非附属書 国 途上国

【子条約】

京都議定書 (97 年採択)

条約から一段進め、より具体化した取り組みとして先進国の 2008～2012 年からの削減目標や京都メカニズムの仕組みを定める

附属書 B 国 先進国
非附属書 B 国 途上国

(2) 2013 年以降の次期枠組み交渉は、2 つの特別作業部会で並行して交渉

次期枠組みづくりに関しては、2 つの作業部会が設置され、並行して交渉が進められている。京都議定書の下の特設作業部会では、京都議定書 3 条 9 項の規定に基づき、2005 年から、第 2 約束期間の先進国の数値目標の交渉を開始している。一方、2 年遅れの 2007 年から始まった気候変動枠組条約の下の特設作業部会では、京都議定書だけではカバーできない、米国や途上国の取り組みも含めて幅広く議論が行われている。

これまで 2 つの作業部会は、同時開催されるものの、異なる目標を有しており、それぞれに議題を設定し、別々に議論を行ってきた。

京都議定書の下の特設作業部会
(議定書 AWG / AWG-KP)

【先進国の次の数値目標を決める交渉 (05 年から交渉)】
京都議定書締約国間で交渉 (米国は不参加)

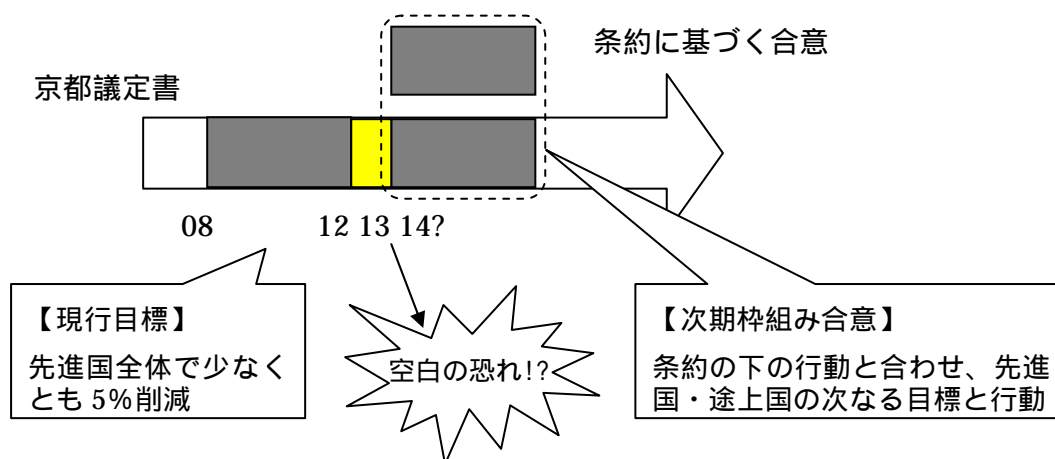
気候変動枠組条約の下の特設作業部会
(条約 AWG / AWG-LCA)

【世界全体の長期の協力的な行動を決める交渉 (07 年から交渉)】
米国・途上国を含む幅広い行動に関して交渉

(3) 京都議定書の目標の期限切れ後の「空白」の恐れ

2009 年末のコペンハーゲン会議での国際合意が果たせず、その後 2 年を経て合意を得ようという流れになっていることから、京都議定書の第 1 約束期間の目標（2008～2012 年）の後、次の 2013 年以降の先進国の目標や世界の取り組みが効力を持つまでの間に、先進国が国際的に法的拘束力のある目標がないという「空白」期間が生じる可能性が高くなってきた¹。

これまでの交渉会議では、「空白」を生じないようにすべきことが確認されてきたが、交渉の遅れにより、実際に空白期間が生じる現実味が高くなってきたのである。目標のない空白が生じてしまえば、社会や市場に誤ったシグナルを発生し、重大な混乱をもたらす恐れがあり、これを回避するための最善の努力が必要であることが交渉の中でも認識されている。



2013 年以降の削減目標が示されなくても、国際協定である京都議定書は有効であり、いずれにせよ継続（延長）するものである。

2. 京都議定書延長を巡る日本国内の議論

(1) 1つの包括的な枠組みづくりをめざす

日本政府は、次期枠組みは、米中を含むすべての主要排出国が参加する公平で実効的な枠組みを構築するべきであるという立場を一貫してとっており、京都議定書と置き換わる法的文書として、新しい一つの包括的な議定書の策定を提案している。

次期枠組みにおいて、世界の二大排出国である米中が着実に削減をすすめることを確保す

¹ 京都議定書の規定に基づけば、2011 年末の南アフリカで合意が成立したとしても、2013 年 1 月 1 日に発効するためには、その合意成立の約 10 カ月後である 2012 年 10 月初旬には各国が国内で批准を進めて発効要件を満たさなければならない。

ることは、気候変動防止のために不可欠なことであり、それを1つの議定書の下で達成しようとする日本の提案は、理想形を追求した提案であると言える。問題は、その実現可能性が極めて低いことにある（後述3(1)参照）。

(2) 政府が京都議定書延長を反対する理由

京都議定書を単純延長すべきではない理由としては、京都議定書に次のような欠陥があるためと説明されている。

「京都議定書は世界全体の排出の3割弱しかカバーしていない。」

「その中で、日本だけが厳しい目標を負っている。京都議定書延長は国益に反する。」

しかしその理由は当たらない。

そもそも京都議定書は、「共通だが差異ある責任」原則に基づき、最初の義務的行動となる第1約束期間では途上国に削減目標を課さないことをコンセンサスで決めてスタートしたことは自明のことである。

また、「EUは、加盟15カ国が共同して京都議定書の目標を達成する柔軟性がある一方で、日本の削減義務は著しく厳しい」という議論がある。しかし、日本の6%削減目標は、吸収源(3.8%分)の利用が上限なく認められたことにより、京都会議前に日本政府が自ら掲げていたCO₂目標(2.5%削減)はおおよそ変えずにすむ形で決着しており、とりわけ国際交渉上で不平等に厳しい目標を迫られた経緯もない。しかも現在の京都議定書目標達成計画のエネルギー起源CO₂削減目標は0.6%削減とより小さくなっている。一方、東ドイツ統合や天然ガスへの燃料転換で目標が甘いと言われたドイツやイギリスでは、それに甘んじずに様々な政策を導入してすでに京都議定書目標を過剰達成し、自らの国内目標を引き上げている。それに対する日本の国内での削減や政策導入は遅れているのが実情だ。

なお、第2約束期間の目標は現在交渉中である。気候変動枠組条約の下でも米中を含む世界全体の行動についても交渉が並行して進められている。京都議定書を延長することが、すなわち“日本だけ”が厳しい目標を持つことを意味するような解釈は、適当ではない。

(3) カンクン COP16 に向けた政府方針

11月末からメキシコのカンクンで開催されるCOP16/CMP6に向け、日本政府は、これまでと変わらない、「1つの包括的な法的文書」の策定を目指し、京都議定書の延長に強く反対する主張を続けており、その姿勢は、交渉会議の中でも際立ち始めている。たとえ、理想的な提案であるとはいえ、世界情勢が動く中で、カンクンや南アフリカで実現できそうにないことを頑なに主張し続けることは、交渉前進を妨害しかねない情勢になっている。

3. 京都議定書延長を巡る世界の情勢 ~流れは「2トラック」

(1) 「1つの議定書」を作るのは当面の間は困難

今年末のカンクン COP16 は、11 年末の南アフリカ COP17 での最終合意に向けたステップとして、一連の決議を採択する場になる。複雑な国際情勢を考えれば、野心的なカンクン合意の成立は容易ではないが、南アフリカの最終合意に向けた大きなステップとなる合意が模索されている。

その中で、日本政府が主張する、包括的な一つの議定書に基づく合意が数年のうちに実現する可能性は極めて低いのが現状である。その情勢を受け、世界は現実的な対応として、主要経済国の実質的な行動を促進するために、2トラック(2つの枠組み/2つの議定書)による全体合意に向かいつつある。

新しい一つの議定書
【1トラック】

理想形だが直ちには実現できない。今これを強引に追求すれば、交渉は決裂する恐れもある。

【メリット】

- ・制度としてシンプルで無駄がない
- ・アメリカと他の先進国との同等の努力・義務方式を同じ議定書内で確保

【デメリット】

- ・京都議定書の制度が後退する恐れ(報告義務・遵守制度・など)
- ・第1約束期間の遵守制度に影響(未達成分は次期目標で3割上乘せする仕組み)

京都議定書第2約束期間 + 新議定書(あるいはそれにつながる合意)
【2トラック】

多くの国が目指そうとしている。

【メリット】

- ・現状の交渉プロセスに合致
- ・京都議定書の制度(削減義務・報告義務、遵守制度等)を維持、強化

【デメリット】

- ・アメリカと、京都議定書の先進国との義務が別々に定められる
- ・2つの仕組みによる制度の複雑化

(2) 先進国の動向 ~多くが「2トラック」に柔軟性を示す立場へ

他の先進国も日本と同様に1つの議定書が望ましいと考えている。しかし、コペンハーゲン会議を経て、その主張をただ繰り返すだけでは交渉上の前進が得られないとの判断から、京都議定書の第2約束期間の合意を視野に交渉ポジションを変えてきている。EU、オース

トラリア・ニュージーランドは、京都議定書の第2約束期間の合意を検討する方針を明らかにしている。これは、「妥協」ではなく、より良い合意へ近づけるための戦略であり、アメリカと中国を含む実質的な行動を確保するための現実的な判断であると見ることができる。

一方、米国は京都議定書に不参加を表明しており、引き続き参加する意思は見られない。並行して開催される2つの特別作業部会を1つにしようとするにも反対している。

カナダ・ロシアは、日本と同じように「1つの議定書」を主張し、京都議定書延長には反対する立場だが、今後の方針には不確かな側面もある。

(3) 途上国の動向 ~ 京都議定書の第2約束期間の目標の合意を要求

途上国は、小島嶼国、アフリカ・グループ、アラブ・グループ、BASIC（主要途上国、ブラジル、南アフリカ、インド、中国）など、様々なグループを含んでいるが、どのグループに属する途上国であれ、先進国は先に行動をするべきという考え方に立ち、京都議定書の下で先進国の第2約束期間の削減目標に合意するべきであると主張をしている。

COP16 議長国であるメキシコを含め、途上国は、カンクン会議で、京都議定書の第2約束期間に合意することを強く求めてくると考えられる。

4. 日本がカンクン COP16、南アフリカ COP17 に向けて取るべき立場

(1) 政治的判断による、京都議定書第2約束期間の合意の検討

前述の通り、2トラックで2つの合意を目指す流れが主流になってきている。日本も、アメリカと中国を含む主要経済国の行動を条件に、政治判断による、京都議定書の第2約束期間の合意を受け入れることの準備が必要だと考えられる。EU は、その条件として、主要経済国が行動をする合意を伴うべきことを定めており、実をとるための戦略作りの参考になる（EU は、10月29日の首脳級の欧州理事会において、条件付きで京都議定書第2約束期間について検討する意思を確認している（末尾【参考】を参照）。

(2) 京都議定書延長の合意の日本としての条件の整備

日本も、京都議定書の第2約束期間に合意する条件を整備しておくことが重要である。

全ての主要排出国が参加する枠組みが重要であることを踏まえ、日本としては、気候変動枠組条約の下の特別作業部会(条約 AWG(AWG-LCA))での交渉の結果として野心的な「COP 決定」の合意をすることを条件に、京都議定書の下の特設作業部会(議定書 AWG(AWG-KP))の交渉を受けた京都議定書締約国会議(CMP)の決定として、京都議定書の第2約束期間に合意することについても検討する用意をしておくべきである。

条件は次のように整理できる。

1. COP 決定に含まれるもの

野心的な「COP 決定」には、下記を含む。

法的性格

気候変動枠組条約の下で、京都議定書と同様に法的拘束力のある法的文書（＝議定書を指す）が COP17 において採択されることを約束すること。

緩和（削減）約束・行動

（先進国の約束）

- ・ 京都議定書締約国（日本など）と京都議定書非締約国（アメリカ）が、法的拘束力のある総量削減目標を設定すること。目標は公平なレベルとなることを追求する。
- ・ 目標達成のために、定期的な測定・報告・検証制度をより効果的に実施すること。

（新興国の行動）

- ・ 京都議定書の目標を持たない途上国のうち、特に排出量が多く、一定の経済基準を満たす主要経済国は、排出削減目標（先進国と異なる目標指標・性質でもよい）を持ち、野心的な行動を実施することを確保すること。
- ・ 主要経済国の行動は、定期的な測定・報告・検証制度、国際的な協議及び分析を通じて着実に行われることを確保すること。

2. 京都議定書の改正

第 2 約束期間に合意するに当たり、京都議定書は、削減目標の改正に伴って必要となる条文（附属書 B とそれに直接関連する条文）の改正だけでなく、下記を含む改正をすることとする。

- ・ 柔軟性メカニズム（ET・JI・CDM）のルール改正（新メカニズム導入を可能とする）
- ・ 基準年の改正（新しいガスの基準年の設定）
- ・ 京都議定書の附属書 B 国に入る国の規定の追加
- ・ 京都議定書の目標の妥当性の見直し（科学を踏まえたレビュー）

（3）反対すべき「単純延長」の意味の明確化

現在の問題は、「京都議定書延長」「京都議定書単純延長」等の言葉が曖昧に用いられ、何を指しているのかが不明確な点である。

一部の産業界が主張するのは、「いかなる場合でも京都議定書が延長すること自体に反対」との立場ととれる。

しかし、日本政府の立場は、「全ての主要排出国が参加する公平で実効性のある枠組みの構築」を目指すものである。それに基づけば、米国や途上国がしかるべき行動をとらずに済む合意がなされ、京都議定書だけが単純延長するようなことには、反対ということであろう。つまり、米中が参加する実効的な枠組みが確保される方向で交渉が進められるなら、法形式として京都議定書の延長を含む合意には柔軟性が持てるはずである。

言葉が曖昧なまま、「京都議定書延長反対」との主張を強めれば、日本は、京都議定書に定められた削減義務や遵守制度を負うこと自体に消極的であるとの疑念も生じうる。

気候変動に対処しうる実効的な国際合意の成立に向け、日本が建設的に交渉に貢献できる方針の下に、COP16、COP17 に臨むことを期待したい。

【参考】 COP16/CMP6 への準備に関する EU 環境閣僚理事会の結論（関連部分の抜粋の仮訳）

1. 地球規模で包括的な法的拘束力のある枠組みに向けた段階的アプローチが必要
2. カンクンではバランスのとれた結果を成功裏に得るために交渉の加速が極めて重要
3. AWG-KP（京都議定書）と AWG-LCA（気候変動枠組条約）の作業によって、COP16/CMP6 の両方のトラックにおいて、バランスのとれた結果を確保する一連の決議を採択することが必要。これらの決議には、「適応」「緩和」「技術」「キャパシティ・ビルディング」「途上国での森林減少防止等（REDD+）」「農業」「測定・報告・検証（MRV）」「資金」「市場メカニズム」が含まれ、2013 年以降の枠組みの創設へ貢献するものでなければならない。・・・また、第 1 約束期間の後に空白を生じさせないために、速やかにもしくは早期に実施されるための決議および、次のステップへの作業プログラムが必要である。
4. コペンハーゲン合意を踏まえ、国際的な行動の野心と実効性を反映し、環境十全性への緊急なニーズに応えるような、京都議定書の本質的な要素を含む単一の法的拘束力のある文書が望ましいことは繰り返しつつ、全ての主要経済国が参加する地球規模で包括的な枠組みという視点を含む、より広範な成果の一部として、京都議定書の下第 2 約束期間について検討する意思（willingness to consider）を確認する。・・・この文脈で、既存の市場メカニズムの改革や、新たなセクター別のまたはスケールアップされた市場メカニズムに関する進展が図られる必要がある。

本結論は、10 月 29 日の首脳級の欧州理事会で支持するとの結論を得ている。