

バンコク非公式 AWG 会議の結果と評価

■ 会議の概要

2012年8月30日(木)～9月5日(水)、タイのバンコクにおいて、気候変動枠組条約の交渉プロセスの3つの特別作業部会(Ad-Hoc Working Group、AWG)会合がインフォーマル(非公式)に開催されました。5月開催の補助機関会合の後に、追加開催が決定したものです。

- ① 2020年から始まる新たな枠組みの交渉(ADP)
- ② 京都議定書の次の削減義務に関する交渉(議定書AWG、AWG-KP)
- ③ 長期的協力の行動に関する交渉(条約AWG、AWG-LCA)

今回、3つのAWGとも非公式会合であることから決定権限はなく、年末に控えるドーハCOP18前に交渉を加速させることを目的に、議論が進められました。そして、それぞれに議長の責任において作成されたインフォーマル(非公式)なノートやサマリーがまとめられました。ノートやサマリーは各国のコンセンサスで作られたものではなく、「交渉を予断するものではない」ことが念押しされています。バンコク会議の議論の成果や進展がどう次につながっていくのかはよく読めません。しかし、議論を通じて各国の立場が確認され、問題点の整理が進められたことなど、一定程度の意義はあったのではないかと考えられます。

■ 会議の内容

1. 新たな枠組みを議論する、ダーバン・プラットフォーム特別作業部会(ADP)

昨年のダーバン会議(COP17)では、条約の下で包括的な新しい法的な枠組みを作ることを決定しました。その合意に基づき、条約の下に、先進国・途上国を含むすべての国を対象にした新たな議定書(あるいはそれに類する法的な文書)を作るための新しい作業部会(ダーバン・プラットフォーム特別作業部会(ADP))が設置されました。2012年から交渉を開始し、2015年に合意をとりまとめることとなっています。また、各国が現在提示している削減目標が低く、1.5℃もしくは2℃目標を達成するために必要な削減レベルとの間に大きなギャップがあることも認識され、それを埋めるための作業計画を作成することが決まりました。

2012年5月に開催された第1回目のADP会合では、議長選出や作業計画の策定を巡ってもめてしまったため、今回のバンコク会議が、初めて実質的に議論が行われた場となりました。

非公式会議ということも生かし、ADPでは、2つのテーマ(workstream)について、ラウンドテーブル方式で自由な意見を交わす機会を4回ずつ持ちました。結果については、後日、共同議

長がテーマごとに、要約をまとめる予定です（2012年9月13日現在で未発表）。

初のラウンドテーブルでは、各国が自由に意見を述べ合って有益だったという意見が多く聞かれました。今後の進め方について、ドーハ COP18 の前に閣僚級のラウンドテーブルを開くべきという意見もありましたが、この後の進め方はまだわかりません。交渉の内容や概念もまだぼんやりしている状況と言えるでしょう。

会議場の雰囲気は、入り口衝突を避けて実質的に初めて意見が交わされたことを前向きに評価する声と、緊急性の高い問題なのに 2015 年に向けてゆったりしすぎという声とが混在していたように思えます。

ラウンドテーブルでは、それぞれに各国から以下のような論点が挙げられました。各国の主張は従来から聞いてきたものからそれほど大きく変わってはいません。

(1) Workstream1 : ADP のビジョン（2020 年からの将来枠組みについて）

「全ての国の参加」の意味すること：「先進国」「途上国」の区分を、世界情勢の変化に合わせて取り払って、全ての国が同じように取り組むべきか、それとも、気候変動枠組条約の「共通だが差異ある責任」原則に基づき、貧困に苦しむ途上国を先進国が支援する構造か。

各国の国内事情への配慮：経済状況や資源、対策手段など、各国の置かれた状況はそれぞれに違っていることについて、どのように考慮するべきか。

法的な性質：ADP で交渉される新たな枠組みは、法的拘束力のある議定書のようなものか。その目標は義務か。それとも、自主的な取り組みを促すための枠組みか。

(2) Workstream2 : 野心の引き上げ（排出削減レベルなどの各国の努力の引き上げ）

排出削減目標を引き上げる方法：気温上昇を産業革命前のレベルから 2 度未満に抑制する目標に照らし、今の取り組みが全く不十分であることについては各国の共通認識となっているが、努力を引き上げるためのアプローチや考え方はさまざまである。例えば、次のような提案がある。

- ・京都議定書の削減義務の引き上げ
- ・補足的な方法（HFC 全廃や、国際航路航空燃料の削減、UNFCCC 以外の取り組みの強化など）の検討やその削減可能性の定量化
- ・削減努力を比較可能にするための共通の算定ルール
- ・2015 年までの削減努力の引き上げのための作業計画の策定

また、先進国は主に、排出削減（緩和）の努力を中心に考えている一方で、途上国の多くは、適応、資金、技術移転、キャパシティ・ビルディングなど全てにおいて努力の引き上げが必要だという考えが示されている。

2. 京都議定書の次の削減義務に関する交渉（議定書 AWG/AWG-KP）

2011 年末のダーバン合意の大きな成果の一つは、京都議定書締約国会議（CMP7）において、第 2 約束期間として先進国に 2013 年からの更なる削減数値目標を課すことを決定し、その手段としてルール（森林吸収源、市場メカニズムの利用、対象ガスなど）に合意したことです。これは京都議定書という現存する唯一の法的拘束力ある削減の枠組みを途絶えさせることなく、継続し、活用・強化しながら、次の法的拘束力ある枠組み作りへつなぐ方向性を明確にしたことを意味しま

す。ただし、第 2 約束期間の削減数値目標の決定をはじめ、下記に掲げるいくつかの課題が残されています。いずれもドーハで開催される CMP8 での決着が求められています。

- (1) 第 2 約束期間の排出削減目標 (Quantified Emission Limitation and Reduction Obligations, QELROs) の設定 (附属書 B の改正)
- (2) 第 2 約束期間の長さ (2017 年までの 5 年か 2020 年までの 8 年か)
- (3) 余剰排出枠の扱い (Surplus AAs)
- (4) 第 2 約束期間に参加しない国の CDM の利用の是非
- (5) 第 2 約束期間への速やかな移行

これらについて、バンコク会議では、各国の提案がオプションとして整理された 2 つの非公式ペーパー (non-paper) がまとめられました。テキストの整理の作業ができた点で、バンコク会議は実質的作業を進められたと言えます。

① 京都議定書改正案に関する非公式ペーパー

“Co-facilitators’ non-paper on proposed amendments to the Kyoto Protocol”

上記(1)～(4)について、京都議定書改正案の形で各国提案がオプション整理されています。

② 京都議定書改正を採択する際のドーハの決定文書案の要素

“Vice-Chair’s non-paper on possible elements for a Doha decision adopting the Kyoto Protocol amendments”

上記(5)について、ドーハ CMP8 の決定文案の形で各国提案がオプション整理されています。

では、残された課題の論点を見てみましょう。

(1) 第 2 約束期間の排出削減目標 (QELROs) の設定

京都議定書第 2 約束期間の目標 (QELROs) は、第 1 約束期間と同様に、目標年までの排出枠を設定するものであり、先進国が発表している 2020 年の単年目標から、2013～2017 年 (もしくは 2020 年まで) の排出総枠に置き換えなくてはなりません。その情報は、先の 5 月までに先進国に求められていましたが、EU など一部の国しか情報を提出していません。会議期間中に、ウクライナが情報提出しました。

ドーハ CMP8 では、第 2 約束期間の数値目標 (QELROs) を書き込んだ京都議定書の附属書 B の表の改定版に合意し、採択しなければなりません。オーストラリアやニュージーランドをはじめ、先進国には情報の提供が求められています。

(2) 第 2 約束期間の長さ (5 年か 8 年か)

第 2 約束期間の長さは、ADP で議論される 2020 年からの新たな枠組みとの関係もあり、政治的な対立が深い課題です。EU は、2020 年前までの 8 年間とし、2020 年からは新たな枠組みへ統合されることを想定していますが、AOSIS (小島嶼国) をはじめとする途上国は、約束期間が長ければそれだけ排出削減レベルが弱まるとの懸念から 5 年を主張しています。これに対し EU は、8 年間の約束期間としながら中間レビューを設けることを提案しています。

(3) 余剰排出枠の扱い (Surplus AAs)

京都議定書では、削減数値目標よりも余分に削減した排出枠は、次期約束期間に繰り越せることになっています。しかし実際には、ロシアやウクライナ、ポーランドなど経済移行国では第 1 約束期間の目標が甘く、最初からホットエアと呼ばれる余剰排出枠が大量にあります。その量は、130 億トン（アメリカの年間排出量の約 2 倍、EU の約 3 倍に相当）にも上ります。

第 2 約束期間は、ただでさえ先進国の削減目標が低くなる傾向にある上、京都議定書に参加しない国もある中で、この余剰排出枠をそのまま現行ルール通りに第 2 約束期間に繰り越してしまうと、大きな抜け穴になってしまいます。

これまで AOSIS（小島嶼国）やアフリカグループは、第 2 約束期間へ余剰排出枠を繰り越すことを厳しく制限することを提案してきました。NGO も 95%の余剰排出枠は消失させるべきとしています。しかし、環境十全性を重視する EU は、域内にはポーランドなどの東欧諸国を抱えて統一見解が持てず、沈黙を続けています。

(4) 第 2 約束期間に参加しない国の CDM の利用の是非

この問題は、日本による「京都議定書第 2 約束期間の目標は持たなくても CDM を利用できるようにしたい」という主張に基づきます。

今回は、ALBA 諸国など一部の国だけではなく、途上国グループ (G77+中国) 全体として、第 2 約束期間の義務を持たない国は CDM を使えないようにすべきとの立場を表明しました。また EU も、削減目標を持たないのに、その達成手段である CDM がなぜ必要なのか？と日本に問い正しました。これに対し日本は、CDM には、数値目標の達成に利用することと、途上国の持続可能な開発のために資することの 2 つの目的があり、後者のためにも使えるようにすべきと主張しています。先進国には CDM の需要が下がることへの懸念もあり、日本などが利用できることを支持する、ニュージーランドのような国もあります。

(5) 第 2 約束期間への速やかな移行

ダーバンの CMP7 では、第 2 約束期間は 2013 年 1 月から始まるとされたものの、実際に、今年の 2012 年末の CMP8 で残された課題を全て解決し、批准可能な京都議定書の改正案を採択したとしても、各国の批准手続きを経て、改正議定書が発効するまでの間には、空白が生じてしまいます。そこで具体的に議論されているのが、第 1 約束期間と第 2 約束期間の法的・技術上・運用上のつなぎ方、そして、その間の京都メカニズムの継続的な利用のあり方とメカニズムへの参加資格です。議長の非公式ペーパーでは、各国の提案を基にオプションで整理されています。

つなぎ方については、具体的に、①改正議定書の批准手続きを迅速に進めるよう各国に促すこと、②発効する前から暫定適用すること (Provisional Application)、③発効前でも改正議定書の約束と責任を可能な範囲で適用すること、などの案が出されています。

京都メカニズムの利用については、AOSIS は、第 2 約束期間の削減目標 (QELROs) を持ち、改正議定書を批准し、暫定適用をした国のみが使える、と厳しい提案をしているのに対し、オーストラリアや EU はやんわりと継続利用ができるよう提案をしています。

3. 長期的協力の行動に関する交渉(条約 AWG/AWG-LCA)

条約 AWG/AWG-LCA は、2007 年のバリ COP13 会議において設置され、先進国・途上国それぞれの緩和（排出削減）、適応、技術移転、資金、森林減少対策、キャパシティ・ビルディングなどのテーマについて議論をしてきました。2009 年のコペンハーゲン COP15 では合意を成し遂げることができませんでしたが、2010 年のカンクン COP16、2011 年のダーバン COP17 において、2°Cの気温目標の共有や、各国の排出量や政策に関する報告書の詳細ルール、適応・技術移転を進めるための委員会や機関の設置、緑の気候基金（GCF）の常任委員会の設置などを決定してきました。

COP17 では、AWG-LCA については、「あと 1 年交渉を継続して成果を得、作業部会を終える」ことを決めました。

バンコク会議での AWG-LCA の交渉では、テーマごとの各グループで、ファシリテーターが非公式ノートと、COP15・16・17 で決定したことを整理した表を用意して、議論のたたき台にしました。議論は、これまでの作業の成果と、まだ残されている課題について、各国の共通認識を持つことが中心でした。そして最終日には、それらを基礎に 34 ページの議長ノートが出されました。

「AWGLCA の作業：議長による非公式な概要ノート」

Work of AWG-LCA : Informal overview note by the Chair

この文書は、コンセンサスではなく、議論の成果と残された課題を反映するために提供するものだと説明されましたが、これに対して、アメリカは、自国の主張が含まれていないことや、悪影響を受けた場合の対応措置（response measures）などに新しい記述があるなど、バランスを欠いていると大きな不快感を示しました。

ここからも、今年のドーハ COP18 で「成果を得て、AWG-LCA を終える」ために、何を成果として実現し、成功裏に終えるか、各国の認識が大きく異なっていることがうかがえます。

主な対立点は次のようなところにあります。

① AWG-LCA の残された課題

先進国は、カンクン、ダーバンと過去 2 回の COP で多くの事を決定し、残された技術的な課題は補助機関会合で検討することがすでに決まり、資金に関しても常任委員会が設置され動き出していると、もはや議論すべきことはほとんどないとの認識。対する途上国は、排出削減の努力は不十分であり、適応や技術移転、資金など、途上国が行動を実施するための手段はまだ何も取られておらず、AWG-LCA でやるべき仕事は全く片付いていないとの認識で、それらを片付けないと AWG-LCA は終えられないとしています。その中間に位置する途上国もあります。

② LCA の終了方法

先進国、中でも日米豪加を中心とするアンブレラグループは、ドーハ COP18 では AWG-LCA の決定文書は必要ないという立場を明確にしていますが、途上国は、それぞれのテーマでしっかり交渉をして、決定文書を採択することが必要だとしています。バンコク会議の最終日に議長から出された非公式ノートは、決定文書案に近い形式の内容も含まれており、アメリカが警戒感を示した

のも、そのためと考えられます。

これらの違いの背後には、先進国は、全ての国が分け隔てなく参加する 2020 年からの新枠組みの交渉（ADP）に速やかに移行したいと考えているのに対し、途上国は、先進国と途上国の取り組みが明確に分かれている AWG-LCA の方が、先進国の責任を追及しやすいとみていることがあります。将来の交渉の在り方への立場には大きなギャップがあります。

ただ、気候変動問題を解決するための各国の行動が伴っていないのは歴然とした事実であり、その点で途上国の主張は的を射ています。ADP での交渉をスムーズに始めるためにも、AWG-LCA の残された課題を洗い出し、丁寧に交渉し、決めるべきことを決めなければ、ドーハで成功裏に終えることは難しいでしょう。

4. 日本に求められること

日本は、バンコク会議の交渉で目立つことはほとんどありませんでした。京都議定書の第 2 約束期間に参加しないという方針は、もはや誰もが周知の事実となっていますが、このことに対する各国の失望と、日本の気候変動問題への真剣さへの大いなる疑問符は、今も変わったわけではありません。

また、国内でエネルギー・環境戦略の見直しの途中にあつて、国際的に提出している 25%削減の先行きが危ういことや、途上国の支援のために不可欠な資金について積極的な供与方針や資金源の提案をできていないことから、バンコク会議への積極的な貢献はできませんでした。

その中で、積極的に発表したのは、二国間オフセットクレジット制度（BOCM）です。途上国の削減のためにできることは実施するというスタンスですが、交渉の場では、AOSIS などが、国連の外の枠組みについて強く反対をしています。また、国連ではなく、二国間のルールで実施することの環境十全性の問題、追加性の問題などの懸念も強く示されており、BOCM の推進は、マイナス面も多く見られます。近いうちに国連の中で BOCM が位置づけられる可能性は低そうです。

ドーハでの COP18 に向け、日本には次のことが求められます。

- ・エネルギー・環境会議の結果を受けて国内の削減目標を定めるにあたっては、25%削減は維持しそこに向けて努力を続けることを表明すること。また目標を引き上げるために、国内で温室効果ガス削減の可能性について再検討し、必要な政策措置を実施すること。

- ・京都議定書への参加をしない場合でも、他の先進国と同等かそれ以上の削減努力をすること。そのために、共通の算定ルール（Common Accounting Rule）策定へ積極貢献し、透明性、比較可能性の向上に努めること。

- ・京都議定書のメカニズムを利用しようとする場合には、京都議定書の第 2 約束期間に参加するか、同等の排出削減枠（QELROs）を設定すること。

- ・途上国への貢献として、2013 年以降の中期資金として資金供与をドーハで発表すること。