

条約 AWG7 / 議定書 AWG9の結果について

バンコク AWG 会合 / バルセロナ AWG 会合

会議の概要

2009年9月28日(月)～10月9日(金)、タイのバンコクにおいて、「条約の下での長期的協力の行動のための特別作業部会第7回会合(条約 AWG7 / AWG-LCA7)」、「京都議定書の下での附属書1国の更なる約束に関する特別作業部会第9回会合(議定書 AWG9 / AWG-KP9)」の前半会合が、また、2009年11月2日(月)～6日、スペインのバルセロナにおいて、同後半会合が開催されました。

これらの会合の主な焦点は、コペンハーゲンでの全体合意へ向け、各国の交渉ポジションを整理した交渉文書の改訂を進め、どこまで本格交渉が始められるかということでした。

しかし、議定書の下に設置された特別作業部会(議定書 AWG)は、これまで先進各国が発表した排出削減の中期目標は科学が求めるレベルよりも低く、そのギャップを埋める議論は停滞し、また、吸収源や柔軟性メカニズム等の対立点の大きい論点については議論をほとんど進展させることができませんでした。

条約の下に設置された特別作業部会(条約 AWG)は、バンコク会議の前に取りまとめられた181ページに及び改訂・交渉文書をスリム化し、交渉可能な文書に整理・統合することに2回の会議を費やしました。数回のそれぞれに数回の改訂を経て、文書はそれなりに整理されましたが、交渉論点はそのまま次回会議へ送られる形となっており、決着はコペンハーゲン会議に持ち越される形になっています。

1. 条約 AWG7 ～ 交渉文書をスリム化、“ノンペーパー”としてコペンハーゲンへ持ち込み

(1) バンコク AWG 会議

条約の下に設置された特別作業部会(条約 AWG)第7回前半会合は、181ページの改訂・交渉文書を整理するかの作業が進められた。

議長はこれまでに、各国提案や発言を反映した文書の整理を重ねてきており、2008年12月(ポズナニ会議前)には「編纂(アセンブリー)文書」を、2009年3月(ボン AWG 会議前)には、各国の共通点・相違点を整理した「焦点(フォーカス)文書」をまとめた。そして、2009年6月(ボン AWG 会議前)には、53ページの「交渉文書」を作成した。181ページの改訂・交渉文書は、6月・8月の2回の AWG 会議で各国からの意見を反映させていく作業を経て、9～10月のバンコク AWG 会議前に策定されたものであった。そうした作業を受け、バンコク AWG 会議では、改訂・交渉文書における重複や類似点などについて、各国の提案内容をそぎ落とすことなく文書を統合・洗練する作業に取りかかった。

具体的には、バリ行動計画の5つの要素(Building Block)を柱に、12のコンタクトグループに分かれて、交渉文書の該当部分についての文書の整理を進めた。

その中で注目されたのは、米国が、緩和（排出削減）のコンタクトグループにおいて、現在、先進国・途上国の取り組みが別々のグループで議論されていることに関し、共通で取り組むべき行動もあると主張し、両方に関わる行動について一体的に議論するよう要求したことである。これに途上国は強く反対したものの、非公式な協議の結果、「計測可能で、報告可能で、検証可能な（MRV）」緩和行動については、緩和のコンタクトグループで、両方に共通する問題を議論することとされた。

また、アメリカはこの会合で、資金等に関して提案を行った。「世界気候基金」を創設するものだが、資金提案は自主的な拠出ベースであり、新規の運用主体が COP によって設置され、運用主体には GEF がその役割を引き続き果たすとされているものだが、革新的資金メカニズムとは言い難い。

「緩和行動の費用効果性を拡大し促進する様々なアプローチ」と題される検討課題に際しては、途上国を含む新たな市場メカニズムの提案（セクター別取引制度・クレジット制度、NAMA のクレジット制度等）などが盛り込まれているが、これに関しては、途上国の緩和行動に市場メカニズムを関連付けて削減インセンティブの一環にしようとする EU などの先進国に対し、市場メカニズムそのものに反対するボリビアなどの国、逆にそれを活用したい韓国など、意見が大きく分かれていることが顕著になった。

会議閉幕までの間に、各コンタクトグループそれぞれで整理された文書が「ノンペーパー」の形で更新され、作業途中のノンペーパーをバルセロナ会議に送ることとなった。

(2)バルセロナ AWG 会議

条約の下に設置された特別作業部会（条約 AWG）第 7 回後半会合は、バンコク会合でまとめられた各コンタクトグループに整理された「ノンペーパー」を、この会議で一つの文書にまとめることを目指し、さらに検討を進めていく作業が進められた。

ここでも、バリ行動計画の 5 つの要素（Building Block）である適応、緩和、資金、技術移転、キャパシティ・ビルディングそれぞれのコンタクトグループが開催されたが、実質的な議論は、非公式に行われた。ちなみに緩和については、サブグループは開催されず、一つのグループでの議論となった。

・日本の鳩山イニシアチブ

日本政府は、資金のコンタクトグループにおいて、鳩山イニシアチブに関する具体的な内容を発表した。基本的には、次期枠組みにおける途上国支援の制度的枠組みを提案したもので、気候変動基金、適応基金、体制強化基金及びマッチング・メカニズムの設立を提案し、その内容は、今回のノンペーパーに盛り込まれた。

しかし、具体的な資金の金額の提示はなく、全体的に資金の額が今より増額となるのかははっきりしていない。また、クリーン開発メカニズムのクレジットの一部を供出する適応基金以外は、その資金源はほとんど先進国からの自主的な資金供与に頼る提案となっており、現在の議論において途上国が強く主張する、予測可能な形で資金確保ができることを保証したものにもなっていない等、問題点が多い。

日本政府が資金問題に関してどのような提案をするのか、鳩山イニシアチブの内容には大きな関心がよせられていた。しかし、不明確な点が多いうえに、新味がない提案だったため、各方面からは落胆する声が聞かれた。

最終的にコペンハーゲン会議には、181 ページの当初の改訂・交渉文書と、各コンタクトグループのノンペーパーが添付されたものが送られることとなった。

最新のノンペーパー番号

| コンタクトグループ・サブグループ | 最新の Non-Paper 番号 |
|------------------------------------|------------------|
| 長期の共有ビジョン | No.52 |
| 適応 | No.53 |
| 緩和 | No.28 |
| 1(b)(i) 先進国の緩和行動 | No.50 |
| 1(b)(ii) 途上国の緩和行動 | No.51 |
| 1(b)(iii) 途上国の森林減少・劣化対策 | No.39 |
| 1(b)(iv) セクター別アプローチ・セクター別行動 | No.49 |
| 1(b)(v) 緩和行動の費用効果性を拡大し促進する様々なアプローチ | No.42 |
| 1(b)(vi) 対応措置の経済・社会的帰結 | No.44 |
| 資金源及び投資 | No.54 |
| 技術移転 | No.47 |
| キャパシティ・ビルディング | No.46 |

以上のノンペーパーは、下記 URL から入手できる。

http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/5012.php

2. 議定書 AWG 9 ~ 先進国の次期の削減量(全体・個別)について、南北に溝

(1) バンコク AWG 会議

鳩山政権が誕生して最初の温暖化交渉会議であったバンコク会議の最初の議定書 AWG 会議で、日本政府は、25%削減の中期目標を発表した。これについては、先進国・途上国双方から大きく歓迎の意が評された。また会議終盤には、同じく政権交代があったノルウェーが、40%削減に目標を引き上げる発表もあり、こちらにも拍手が鳴りやまなかった。

具体的な交渉に関しては、上記2カ国による目標引き上げの発表の他には、先進国の削減目標の全体・個別目標に関する議論を始め、具体的な論点に関する大きな進展はなかった。

先進国の数値目標達成手段の関連で議論された下記2点に関しては、先進国・途上国との間に大きな溝があることが改めて顕著になった。

・先進国の数値目標とオフセット

先進国の数値目標の達成手段に認められている排出量取引や CDM・JI の市場メカニズムに関しては、次期枠組みでも何らかの形で継続することは合意されているものの、どのように位置づけるかについては各国の考えには大きな開きがある。

これについて、先進国の多くは、市場メカニズムは重要なツールであると位置づける一方で、途上国は、その分先進国の排出増加を招くためゼロサムゲームだと主張し平行線をたどった。日本はこれに関し、国内の限界削減費用が高く、市場メカニズムが不可欠で、それに上限をかけることには強く反対すると発言している。

・先進国の数値目標と森林吸収源(LULUCF)

先進国の数値目標の達成手段として、森林吸収源についても引き続き活用する方向性が確認されているが、そのルールは見直されることとなっている。日本は、京都議定書の交渉で強く抵抗した結果、森

林経営活動の追加性如何にかかわらず国内の吸収を最大限利用できる特例を得ており、今回もそのルール（グロス・ネット）の継続を提案している。また、ルールの設定次第によって吸収量が大きく稼げるカナダなどは自国に都合のよい別の仕組みを提案している。またどの国も満足いくような妥協案として、基準とする吸収量を自国の都合で設定できる提案が EU からなされており、抜け穴拡大提案だと懸念されている。

バンコク会議では、この吸収源問題に関して、途上国グループ（G77+中国）が統一ポジションを発表した。その内容は、森林経営活動の報告を義務化し（現在は、吸収した時のみ対象にできるかい摘み方式）、90年の基準年排出量と目標年排出量の差（ネット・ネット方式）の吸収増加分のみを評価し、自然の吸収分とみなす割引率（85%）を設定するものとなっている。途上国提案は、森林事情の違う国々で一部の国だけが利する仕組みを最小限にできるものとして注目できるものである。日本政府はこれに対し、日本の森林は成熟期に入り、吸収が減少していくことから、基準年と吸収量を比較するネット・ネット方式では排出増加になるため、反対している。

(2) パルセロナ AWG 会議

今回の議定書 AWG では、4つのコンタクトグループ（附属書 国（先進国）の削減、その他の問題（メカニズムや LULUCF など）、予想される結果への対応措置、法的な問題）を継続する形で議論が行われることとなった。ただし、法的な問題については、今回コンタクトグループは開催されない形となった。

しかし、附属書 国の削減に関する最初コンタクトグループ終了後に開催された対応措置のコンタクトグループで、アフリカグループが、我々は先進国が40%以上削減すべきと主張しつづけているが、先進国の削減に関する議論が進んでいない、その議論が終了するまで他のコンタクトグループの議論をすべきではないと、会議スケジュールに強く反対し、会議がまる一日半中断される形となった。

非公式協議の結果、水曜日に臨時に再開された全体会で、残りの10回のコンタクトグループのうち6回を附属書 国の削減に関する議論にあてることでアフリカグループも合意し、残りの議論が行われた。しかし、結論文書を取りまとめることはできずに終わった。

・附属書 国（先進国）の削減目標

6回開催されたコンタクトグループにおいて、各国からすでに発表している削減数値目標とその中でどれだけ LULUCF による吸収量と京都メカニズムの使用と見込んでいくかについて説明があった。事務局によってとりまとめられた詳細は以下のとおりである。

これだけの数値を積み上げたとしても、科学が求める2020年25～40%削減という削減幅には足りない。また、これが吸収減やメカニズムにより削減する量はカウントしない数値であることを考慮すると、さらに足りないことがわかる。

| 締約国 | 排出削減目標（QERLOs） | | 森林吸収減（LULUCF） | メカニズムの |
|---------|-----------------------|------|---------------------------------------|---------------------------------|
| | 2020年比の削減量 | 基準年 | | |
| オーストラリア | -5% ~ -15% Or -25% | 2000 | 含む | 含む |
| ベラルーシ | -5% ~ -10% Or -15% | 1990 | 最大削減量の -15%の場合、 -5%は森林吸収 による | メカニズムの利用量 によって削減目標は 変更となる |
| カナダ | -20% | 2006 | 2006年の全排出 | 大規模な利用はない |

| | | | | |
|-----------|-------------|------|---|-------------------------------|
| | | | 量の-2 から 2%の削減幅で利用 | |
| クロアチア | +6% | 1990 | 含む | 後日発表予定 |
| 欧州連合 | -20% ~ -30% | 1990 | -20%では利用なし。-30%のうち1990年の排出量の-3 から 3%の削減幅で利用 | 初期的な試算では-20%のうちの4%、-30%のうちの9% |
| アイスランド | -15% | 1990 | 大規模の利用 | 利用には制限を設ける |
| 日本 | -25% | 1990 | 後日発表予定 | 後日発表予定 |
| リヒテンシュタイン | -20% ~ -30% | 1990 | 含まない | 10 から 40& |
| モナコ | -20% | 1990 | 含まない | |
| ニュージーランド | -10% ~ -20% | 1990 | 含む | |
| ノルウェー | -30% ~ -40% | 1990 | 約6%(3MtCO ₂ eq) | 含む-30% 後日発表予定 -40% |
| ロシア | -10% ~ -15% | 1990 | 後日発表予定 | 後日発表予定 |
| スイス | -20% ~ -30% | 1990 | 含む | 含む |
| ウクライナ | -20% | 1990 | 後日発表予定 | 含む |

・日本の森林吸収減 (LULUCF) 提案

その他の問題に関する非公式会合で、これまでに提案されている各算定ルールに従った場合の森林管理による吸収量の推計について、日本もプレゼンテーションを行った。示された各算定ルールに従った場合の日本の森林管理による吸収量の推計数値によると、日本の提案するグロス・ネットですべての森林を対象にすると、最大2.9%の吸収量となるが、途上国グループの提案する90年の基準年排出量と目標年排出量の差(ネット・ネット方式)の吸収増加分のみを評価する場合には1.5%増、自然の吸収分とみなす割引率(85%)を設定する場合は、0.7%増と、逆に排出となる結果が示された。政府はこうした状況から、グロス・ネット方式の提案を続けている。

・現時点での最新文書はすべてウェブサイトから入手することができる。

| | |
|-------------------------------------|---------------------------------|
| 交渉を促進するための議長提案 | FCCC/KP/AWG/2009/10/Rev.3 |
| 3条9項に従って京都議定書の改正案 | FCCC/KP/AWG/2009/10/Add.1/Rev.2 |
| その他の京都議定書改正案 | FCCC/KP/AWG/2009/10/Add.2 |
| その他の問題に関する決定草案 | FCCC/KP/AWG/2009/10/Add.3/Rev.3 |
| 附属書 国の全体の目標及び個別の目標値に関する締約国の提案のとりまとめ | FCCC/KP/AWG/2009/10/Add.4/Rev.2 |
| 附属書 国が実施する対策などによる環境経済社会的影響に関する情報 | FCCC/KP/AWG/2009/12/Rev.2 |

今後について

バルセロナ会議を終了した時点で、合意内容についても、合意の形式についても、コペンハーゲン合意の姿が予想できるほどの進展は得られなかったが、以下のような各AWGの進め方が決定した。

条約 AWG

それぞれのグループで作成されたノンペーパーの最新版が、バルセロナ会合の報告の附属書としてまとめられ、コペンハーゲン会議の2週間前(11月23日頃)までにWebに掲載されることとなった。また、コペンハーゲンで開催される条約 AWG の第8回会合では、コンタクトグループを1つだけにし、そこですべての要素について一緒に交渉し、2週目にCOPに結果を報告することが決定した。

議定書 AWG

今回の議論を反映させた新しい文書をベースに、コペンハーゲンで開催する議定書 AWG 第10回会合でそのままコンタクトグループを継続させ、1週目のどこかの時点で1つのグループへ以降、2週目の12月16日にCMPに報告することが決定した。

会議の評価

1. 会議の評価

バンコク・バルセロナの両 AWG 会合では、コペンハーゲン合意に向けた交渉の大きな進展が期待されていました。しかし、両 AWG で、目指されていた統合された交渉文書の作成には到達できず、たくさんの方々の個別の議題で議論が対立したまま残されています。そして、コペンハーゲンにすべての宿題は先延ばしされる形となってしまっています。

また、バルセロナ会議直前のデンマーク首相やデブア UNFCCC 事務局長の発言、さらに条約 LCA のクタヤール氏による、「コペンハーゲン会議では法的文書の採択は難しく、政治合意を目指すべき」という、コペンハーゲン合意の在り方を巡った発言に、関係者は翻弄される形となりました。

コペンハーゲンまでの時間はあとわずかです。最後の全体会合でアフリカ諸国や島しょ国など気候変動の影響に最も脆弱な国から主張があったよう、気温上昇を2未満に抑制し、野心的で包括的な法的拘束力のある合意の採択をめざし、各国は最後の努力を發揮し、かつ政治的なリーダーシップを發揮することが求められています。

2. 鳩山新政権の交渉姿勢と、コペンハーゲンに向けて求められるもの

バンコク会議では

9月末から開催されたバンコク AWG 会議は、鳩山政権が誕生して最初の会議であり、新たな中期目標「25%削減に関して」は、各国から高い評価を得ました。またこの会議では、国際交渉に最も後ろ向きな発言をした国に対して贈られる不名誉な「化石賞」を一度も授賞することなく終わりました。これは、化石賞の約10年の歴史の中で初めてのことであり、これまで交渉を妨害する国の一つであった日本が、交渉を前進させる立場へ変わった画期的な会議となったといえます。一方、政権発足後1カ月余りで開催されたこの会議では、具体的な交渉ポジションについて方針を持ち得ず、まだ正式な方針が固

まっていないとの発言を繰り返す場面が目立ちました。

バルセロナ会議では

その約1カ月後の11月に開催されたバルセロナ AWG 会議では、日本の、野心的でより具体的な方針が示されることに世界が期待していました。その最たるものが、「鳩山イニシアチブ」と首相自らが銘打った途上国支援の具体化でした。しかし発表された内容は、コペンハーゲン合意のために必要不可欠な要素である、途上国支援のための資金の規模や資金源に関してはここでは提案がありませんでした。また、資金拠出に関する制度的枠組みに関する3つの基金の創設について具体的な提案を行いました。自主的な拠出を基本とし、世銀を活用する仕組みで COP の監督機能が弱いものであり、ほとんど評価できるものは含まれていませんでした。鳩山イニシアチブに関しては、コペンハーゲン会議に向け、改めて検討をし直し、野心的かつ具体的な提案をすることが不可欠です。

バルセロナでは、交渉担当者が積極的に交渉に臨みましたが、驚くことにその主張のほとんどは、前政権の方針をそのまま繰り返すものでした。たとえば京都議定書の基準年について、前政権では90年に反対してきましたが、今回からは他国を参加しやすくするためという理由で、90年以外の基準年も主張しました。2050年目標に関する記述で、基準年の「90年」という文字をカッコ書きにのけるよう提案したのも日本でした。そうした姿勢に、初の化石賞も与えられました。また森林吸収源に関しては、京都議定書の抜け穴ルールをそのまま延長することを主張しています。さらに、途上国参加に関しても、新政権の下では、主要途上国の参加の在り方について具体化が図られていませんが、交渉では、主要途上国には国レベル・セクター別の目標を義務化することなどとした、前政権の方針を完全に踏襲した具体的な提案を再提出しています。多くの関係者は、結局、日本のどこが変わるのかに疑念を抱き始めています。

交渉の主導権を握る従前と変わらぬ官僚、それを乗り越えた大方針を指し示すべき

バンコクとバルセロナの交渉を比較すると、日本政府は25%削減目標を掲げていることを除けば、前政権に戻った立場に近くなっています。これは、交渉に当たる政府交渉団（外務省・環境省・経済産業省・農林水産省・国土交通省）が全政権の下で交渉ポジションを作ってきたのと全く同じ官僚であり、この考え方に変化のない交渉担当者が再び主導権を握り始めたことにほかなりません。

鳩山政権のコペンハーゲン合意に関する政治的イニシアチブは、具体化するにつれ薄れ、従前の方針に逆戻りしつつあります。その理由にアメリカを巻き込む必要性を強く意識していることも顕著になってきました。アメリカの参加、中国やインド、ブラジルなどの途上国の参加は大変重要な課題です。しかし、アメリカが参加できる枠組みは何かという観点から交渉していけば、アメリカの代弁者になり下がるばかりで、必ずしも良い結果は得られません。

コペンハーゲン合意の環境十全性を確保しつつ、そのレベルまでアメリカや主要途上国を引き上げていく方策を探ることこそが今の新生・日本政府に期待された大きな役割です。その期待にこたえ、コペンハーゲン会議の成功に向けて日本が国際的リーダーシップを発揮するために、新政権の下で改めて大きな方針を確認し、COP15に臨む必要があります。

【お問合せ先】

気候ネットワーク URL : <http://www.kiconet.org>

(京都事務所)

TEL 075-254-1011 FAX 075-254-1012 E-Mail : kyoto@kiconet.org

(東京事務所)

TEL 03-3263-9210 FAX 03-3263-9463 E-Mail : tokyo@kiconet.org