

条約 AWG12/議定書 AWG14(天津会議) の結果について

会議の概要

2010年10月4日(月)～10月9日(土)、中国の天津において、気候変動枠組条約の下での「長期的協力の行動のための特別作業部会」第12回(以下、条約 AWG12)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14回(以下、議定書 AWG14)会合が開催されました。昨年12月に開催されたコペンハーゲン会議で、合意に至らなかった2013年以降の国際的な枠組みについて引き続き交渉が行われており、天津会議は、11月末からメキシコのカンクンで開催される気候変動枠組条約第16回締約国会議(COP16)と京都議定書第6回締約国会合(CMP6)前の最後の会議でした。

現在では、2011年末に南アフリカで開催される予定の気候変動枠組条約第17回締約国会議(COP17)と京都議定書第7回締約国会合(CMP7)で最終的な法的合意を実現すべきことが共有され、そこに向けて、今年末のカンクン会議では「バランスのとれた一連のCOP決議」採択をすることが目指されています。

天津会議では、議長テキストや交渉テキストに基づく交渉が続けられましたが、大きな進展のないまま、カンクン会議に送られることになりました。また、会議の途中に、条約 AWG 議長より「カンクン合意」の要素案が示されましたが、その議論もカンクンへ持ち越されることになりました。

1. 「京都2」へ続く道 - 先進国の更なる約束に関する特別作業部会(議定書 AWG)

先進国(附属書I国)の第2約束期間の削減義務について議論する特別作業部会(議定書 AWG)では、今年に入ってから、議長が提案した文書をベースにした議論が、大きな進展がないまま継続されています。今回の第14回会合(議定書 AWG14)でも、4つ(①数値目標、②京都メカニズム、土地利用・土地利用変化及び森林(LULUCF)、対象ガスなどのその他の事項、③対応措置、④法的な問題)のコンタクトグループに分かれ、それぞれ議論が行われました。

特に、法的な問題のコンタクトグループでは、議長が議定書のレビューや遵守制度、発効要件などの改正案について検討しようと提案したところ、途上国が、先進国の数値目標を掲げた附属書Bの改正を行うという議定書 AWG のマンドートを超えると強く反対し、数値目標の議論に限定した交渉をするべきと主張しました。一方、EU やオーストラリア、ニュージーランドは、京都議定書の延長をにらみ、京都議定書の関連要素を改正する必要があるという観点からこの議論を進めるよう主張しました。結局、議論をする予定だった6回の会議は3回に減り、その全てが、何を話し合うのかを巡る応酬だけで、実質的な議論に入ることなく終了しました。

数値目標に関するコンタクトグループでは、各国が発表した数値目標をどのように議定書上の削減数値抑制目標(QERLOs)に変換するかという論点、目標を過剰達成したために次期約束期

間に繰り越す余剰排出割当量(AAUs)をどう扱うかという論点等について議論が行われました。

また、会議途中に、カンクンでの成果について議定書の AWG 議長と協議する非公式全体会合が開催されましたが、その結果、コンタクトグループをそのまま継続し、今回の変更を加えた新しい議長提案テキストを作成し、カンクン会議へ送ることを決定しました。数値目標のコンタクトグループ等では、なんとかページ数を削ろうと、各国の数値目標が書かれた表(附属書 B)のオプションにある国名の部分を削ることで、7 ページを 1 ページに削るといった努力がなされましたが、他のページが膨らみ、50 ページのテキストは結局 49 ページにしかありませんでした。新しい議長テキストについては、10 月 31 日までに各国が意見を提出することになっています。

【新しい議長テキスト】

Draft proposal by the Chair to facilitate preparations for negotiations. FCCC/KP/AWG/2010/CRP.3
<http://unfccc.int/resource/docs/2010/awg14/eng/crp03.pdf>

2. 条約の下での長期的協力の行動のための特別作業部会(条約 AWG)

条約 AWG では、6 月のボン会議で一度、議論が建設的に収れんしていく雰囲気も見られましたが、8 月のボン会議を経て、交渉テキストは再び 70 ページにまで膨れ上がり、それまで合意に達していた論点までもがリオープンされる事態になっていました。その中で、140 カ国近くが支持をしている「コペンハーゲン合意」の内容は、70 ページの文書の中に埋もれていっており、この文書からは何がコペンハーゲン合意か読みとれなくなっています。

(1) 交渉文書のドラフティンググループ

カンクン前の最後の会議となった今回の会議では、交渉テキストをベースに各論点を整理する作業が進められました。前回と同じく、バリ行動計画に沿った形のドラフティンググループ(①長期ビジョン、②適応、③先進国・途上国の排出削減の約束・行動(炭素市場、REDD+、対応措置、分野別アプローチ)、④資金・技術移転・キャパシティービルディング)が設置され、交渉が行われました。グループの中でも、資金や技術移転に関する議論は、大きな論点を残しながら、それ以外の内容はほぼまとまるまでいったものの、特に先進国と途上国の緩和の部分では、議論が進みませんでした。最終的には、ドラフティンググループで出てきたテキストを交渉の土台とはせず、INF ドキュメントとしてまとめ、次回の参考資料という扱いにしました。そして、カンクンでの交渉のベースとなるテキストは、従来の交渉テキストであることを確認し、終了しました。

(2) カンクン合意の要素案

条約 AWG のもう一つの動きは、条約 AWG 議長から 1 枚の「カンクンの成果として考えられる要素」が発表されたことです。交渉テキストでの議論とは離れ、カンクンで何を合意するかの模索が始められたことを意味します。ほとんどの国は、議長の提案を受け、カンクンでは一連の決議を採択する必要があるとの認識を示し、そのイニシアチブを前向きに受け止めました。そして、ペルーをはじめとする南米諸国、南アフリカ、島しょ国の代表であるグラナダ、ツバル、シンガポール、メキシコなどはカンクンでは、要素以外に、南アフリカ会議で合意する法的形式についても合意すべきだとし、それは法的拘束力のある合意でなければならないと主張しました。

カンクン会議にむけ、ここで交渉テキストをベースにした議論から、カンクン合意の要素に関する交渉に切り替わるかと期待されましたが、結局残りの日程では、ドラフティンググループがそのまま継続されました。

「カンクンの成果として考えられる要素」については、議長預かりとなったのち、「条約 AWG 議長とのカンクン合意の要素についてのコンサルテーション報告」という形で最終日に示されました。しかし、十分な協議が出来なかった模様で、このペーパー自体はステータスのないものとして、そのまま次へ持ち越されることとなりました。

条約 AWG 議長とのカンクン合意の要素についてのコンサルテーション報告(10年10月9日)

http://unfccc.int/resource/docs/awglca/possible_elements_of_the_cancun_outcome.pdf

I. 共有のビジョン

- ・長期の世界全体の排出削減を含む長期ビジョン
- ・長期目標のレビュープロセスと目標達成の進展

II. 適応

- ・適応枠組みと実施のための制度設計
- ・損失と損害の対応

III. 緩和

1b(i) 先進国の排出削減約束と行動

- ・先進国の約束と行動のための MRV
- ・MRV の支援

1b(ii) 途上国の NAMA

- ・途上国の NAMA の MRV
- ・MRV の支援

1b(iii) 森林セクターの緩和への貢献の準備フェーズの行動

1b(iv) 農業やバンカー油を含む協力的なセクター別アプローチとセクター別の行動における一般的枠組み

1b(v) コスト効率性を高め、緩和策を促進するため、市場の利用を含む様々なアプローチ

1b(vi) 経済的・社会的対応措置

IV. 資金、技術とキャパシティービルディング

- ・長期資金
- ・新基金の創設とその設計のプロセス
- ・気候変動資金の一貫性と調整の改善
- ・2010年から2012年の短期資金
- ・技術執行委員会と気候技術センターネットワークを含む技術メカニズムの創設
- ・キャパシティービルディング

会議の評価とこれから

中国で開催されたことの意味

今回の天津会議は、中国が主催する初めての気候変動枠組条約関連会議でした。なぜ中国は

AWG 会議をホストしたのか、本当のところはなかなか分かりませんが、コペンハーゲン会議で悪評が出回ったため、それを挽回し、このプロセスに建設的に参加する姿勢を示したかったと言われます。また実際に、中国でも様々な取り組みを行っていること自体を PR する目的があったとも言われますし、一層の存在感を示し、発言力の増大を狙ったものという見方もありました。

実際の交渉の中で中国は、これまでの方針を覆すことはなく、ポジションにも大きな変化があったわけではありません。しかし、一層、大国としての存在感と発言力を増す機会とはなったと言えます。世界の排出国となった中国がこれからどのように気候変動問題に取り組むのか、アメリカの動向と合わせ、この問題抜きには、世界全体での問題解決を図っていくことは難しい状況になっています。中国の緩和行動をどう加速させていくかへの関心・注目はこれからさらに高まっていくと思われまます。

●新しいグループによる新しい動き

コペンハーゲン会議後、今年になってから、「野心的な行動のためのカルタヘナ・グループ」というグループができており、天津会議前にすでに 2 回会合が開催されています。今年 7 月にモルディブで開催された第 2 回目の会議では、議定書と条約そして、バリ行動計画を実施していくことを目指すことを確認しています。グループにはこれまで、27 カ国（アンティグア・バブーダ、オーストラリア、バングラディシュ、ベルギー、コロンビア、コスタリカ、エチオピア、フランス、ドイツ、ガーナ、インドネシア、マラウイ、モルディブ、マーシャル諸島、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ペルー、サモア、スペイン、タンザニア、タイ、東チモール、ウルグアイ、イギリス、そして、欧州委員会）が参加しています。天津会議では、グループとしての会合を頻繁に持っていました。11 月上旬には閣僚会議を開催することも予定されています。このグループが今後どのような動きをするか注目が集まっています。

交渉の進展と、今後の行方

(1) これからのプロセス

コペンハーゲンで成し得なかった法的合意を、1 年後のカンクン会議ではなく、もう 1 年先の 2011 年の南アフリカ COP17/CMP7 で仕上げようという動きになっていることは、非常に残念なことです。しかし、もはやそれが規定路線となっているのは否定しがたい事実です。

カンクン会議では、意味のあるバランスのとれた一連の決議を採択する方向で、議論が進められています。天津では、条約 AWG 議長が、COP の下で採択するカンクン合意の要素案を示しました。カンクンでそれらに合意するためには、天津会議で、要素に合意し、決議文案 (Draft Decisions) を示すところまで交渉を進めるべきでしたが、要素にすら合意できませんでした。

今後、カンクン会議の前の、プレ COP 会議や MEF（主要経済国フォーラム）などの機会も用いながら、カンクン合意に向けた非公式な協議は続けられると思われまます。2 週間あるカンクン会議の少しでも早い時期に、カンクン合意の姿を共有し、その決議文案の交渉に入れることが望まれますが、そのプロセス自体が順調に進むのかは予断を許しません。カンクン会議の議長国であるメキシコや各国には、議長ペーパーの内容が、新聞を通じて先にリークされ混乱を招いたコペンハーゲン会議の二の舞にはなりたくないという慎重な姿勢もあるようです。これまで築いた各国との信頼関係に基づいた議長国メキシコのリーダーシップが期待されます。

(2) 特に対立する「緩和」の議論

天津会議で最も進まなかった議論は「緩和」の議論でした。先進国は、途上国の緩和行動の測定・報告・検証制度（MRV）と国際的な協議と分析（ICA）を確保することを重要視し、それによって、中国をはじめとする新興国の行動を担保したいと考えています。特にこれについて、米国は強い意見を持っています。途上国の中には、自主的な制度の下でMRVやICAを行っていくことに前向きな国もありますが、とりわけ中国は、これについて消極的な立場をとっています。米国も中国をにらんでの交渉ですから、中国をどう巻き込むかが大きな鍵を握ります。また、途上国は、先進国の緩和の削減義務を上積みするよう求めています。先進国が宣誓した目標のレベルは合計してもとても低いものですが、先進国は、新興国の行動が確保できない中で一方的に目標を引き上げようとはしていません。このチキンレースのようなやり取りに解決の糸口を見つけることが不可欠です。カンクン合意の中に、緩和がしっかり位置付けられるよう、それぞれの国が積極姿勢で歩み寄ることが必要です。

(3) 議定書 AWG と条約 AWG のバランス

条約 AWG 議長が示した、カンクン合意の要素案は、あくまで COP 決議となるべき内容です。今回示されたカンクン合意に入る要素の内容がバランスのとれたものであることも大切ですが、同時に考えなければならないのは、議定書 AWG と条約 AWG のバランスです。交渉は、議定書 AWG と 2トラックで進められていますが、天津では議定書 AWG のカンクンでの決議について、具体的な中身が示されるような議論はされませんでした。途上国はこれまで通り、附属書 B を改正し、第 2 約束期間に合意する形で京都議定書を延長し、先進国の野心的な目標の合意をするよう求めます。一方、京都議定書に参加する先進国は、アメリカや途上国の行動に関する合意なしに、先進国の削減目標の合意をすることを牽制しています。カンクンにおいて、条約 AWG の議論を受けた COP 決議と、議定書 AWG の議論を受けた CMP 決議とのバランスは、全体の合意を進める意味でも重要です。なお、両方の AWG にまたがる先進国の緩和に関する調整は、天津会議からメキシコ政府が調整に当たっています。

“京都議定書延長論”

国内で関心が高いのは「京都議定書延長論」です。日本は、「全ての主要国が参加する公平かつ実効性ある枠組みの構築」を目指し「新しい 1 つの包括議定書」の採択を目指す立場をとっています。日本の提案のように、全ての主要排出国の野心的な目標としくみを 1 つの議定書に定められれば効率的かつ理想的と言えます。

しかし、これまで作り上げた制度や、京都議定書と条約と並行している交渉プロセスと各国の立場を考慮すると、一つの議定書への合意は簡単には実現できそうにありません。また、交渉の遅れから、第 1 約束期間の終わりの年（2012 年）と次期枠組みとの間に空白が生じる可能性も現実味を帯びてきています。目標のない空白期間が生じれば社会や市場に誤ったシグナルを送る悪影響も予測されます。

そのような状況を踏まえれば、2011 年の完全合意に向け、中国やアメリカの行動を担保することを条件に、京都議定書の第 2 約束期間に合意しつつ、条約 AWG の下でもう一つの議定書の策定を目指すことは、現実的な対応です。

ところが日本では、京都議定書の延長が、あたかも米国や中国がフリーライダーとなり日本だ

けが厳しい目標を不当に受け入れることに直結するような単純化された議論がなされています。しかし、中国やアメリカなどの行動を担保する「中身」の問題と、京都議定書延長か否かという合意の「法形式」の問題とはイコールではありません。

実際、EUは先の環境閣僚会合にて、途上国やアメリカの行動参加を条件に、京都議定書の第2約束期間への合意を視野に入れる立場を取り始めています。オーストラリアやニュージーランドも同様です。そのために、京都議定書の改正事項の議論を熱心に進めようとしている経緯があります。このような立場をとるのは、途上国やアメリカを巻き込み、より効果的な枠組みへの合意に近づけるための戦略と見ることができます。これらの先進国も日本も、中国やアメリカのしっかりとした行動を確保したいという点では同じなのです。

難しい交渉の中で、日本が硬直的に「新しい1つの包括議定書」と「京都の単純延長反対」を主張し続けることは、合意形成に向けてお互いが歩み寄るべき交渉ではマイナスにすらなりかねません。実際、すでに、日本が自らの都市の名前のある京都議定書を否定しているような印象を各国に与えてしまっています。今後、柔軟性を示せなければ、日本はこの点で孤立し、各国から大きな批判を浴びる可能性があります。

本格交渉に向けて

IEA（国際エネルギー機関）は、1年対策が遅れば、5000億ドルもの追加的なコストがかかると指摘しており、対策の遅れは、経済的にも大きな悪影響をもたらします。交渉のスピードアップが必要です。

議定書AWGの交渉はとりわけ堂々巡りを続けています。多くの議論は政治的判断を必要とする重要事項を含んでおり、重要だからこそ今は議論しないという判断の下に、細部のそれほど重要ではない議論ばかりを繰り返しているのです。時間稼ぎのような交渉はせず、本格交渉に入るべきです。

また、京都議定書の延長については、カンクンでその流れが強まることは明らかです。次期枠組み合意との間に空白を生じさせ社会や市場の混乱を招かないためにも必要な措置となります。条約AWGで意味のあるカンクン合意をすることを前提に、日本はその用意をしておく必要があります。

条約AWGの進展には、アメリカがより野心的な行動を国際的な枠組みで約束すること、中国が国際的な協調の中で緩和行動を進めること、の2つを確保するために、様々な外交努力が必要です。特に中国とは、日本としても敵対的な交渉姿勢ではなく、様々なチャンネルで関係を築き、相互理解を深め、交渉を進める努力が必要です。そして、バランスの取れたカンクン合意採択に向け、日本も協力的に、各国が譲歩していく空気を生み出していくことが重要です。

国内対策の推進

政府は10月、地球温暖化対策基本法案を再閣議決定しました。カンクン会議に向け、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、同法案をいい形でスピーディーに成立させることは、交渉の進展にも大変重要です。国際交渉と連動させつつ、国会審議を速やかに進め、年内にも成立させるべきです。