

# COP12/COPMOP2の結果について

## 会議の概要

2006年11月6日(月)～11月17日(金)、ケニアのナイロビにおいて、気候変動枠組条約第12回締約国会議及び京都議定書第2回締約国会合(COP12/COPMOP2)が開催されました。今回の主な課題は、COP11/COPMOP1で合意された2013年以降の次期枠組みに向けたロードマップである「モントリオール行動計画」を受けて開始した、次期枠組みの検討プロセスを前進させることでした。会議では、次期枠組みに関する検討のための作業計画やスケジュールが決まり、より具体的な形で議論が進められることになり、今後に道をつなげました。また、途上国が高い関心を寄せる適応に関する議題についても一定程度の進展がありました。

### 1. 「京都2」へ続く道 - 次期枠組みに関する議論の進展

次期枠組み交渉に関する3つのプロセスについては、以下のような進展がありました。

#### (1) 先進国の更なる削減義務に関する議論の進展(議定書第3条9項関連)

今回の議定書締約国会合(COPMOP2)では、先進国(附属書国)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の第2回会合(AWG2)とそのワークショップが開催されました。途上国が2008年という明確な期限を提案したことを受け、この交渉を終了する合意期日についての合意が模索されましたが、日本やノルウェーなど先進国の反対に合い、結局、京都議定書の第1約束期間と第2約束期間の間に空白が生じないように、できるだけ早く特別作業部会の作業を終了させることが再確認された形となりました。また、先進国の更なる排出削減を合意するうえで検討が必要な項目と、2007年を中心とした作業計画が決まりました。これにより、本格的な交渉に向け、具体的な検討が進められることになりました。

#### 合意内容:先進国の更なる削減義務に関する特別作業部会【AWG結論】

- ・ (a)削減可能性と先進国の排出削減目標の幅の分析、(b)排出削減目標の達成手段の分析、(c)先進国の更なる削減義務の検討の3点について検討を行う。
- ・ 2007年における特別作業部会の作業では、(a)に焦点をおいて検討する。2007年5月に開催される第3回特別作業部会(AWG3)で、その検討を開始する。

- ・ 2007年5月に開催されるAWG3で検討する、削減可能性や政策の効率性やコスト等について、2007年2月23日までに締約国に意見提出を求める。
- ・ 後述(3)の対話のワークショップが2007年9月もしくは10月に開催されるのであれば、第4回特別作業部会(AWG4)とワークショップを、対話のワークショップと同時期に開催し、2007年12月に特別作業部会を再開し、議論をまとめること。
- ・ ワorkshopで報告を受けたい外部専門家や組織について、2007年2月23日までに締約国に意見提出を求める。

### (2) 京都議定書の見直しに関する決定(議定書第9条関連)

京都議定書の第9条に定められているとおり、COPMOP2では、第1回目の京都議定書の見直しが行われました。議定書の見直しは条約とも連動することとなっており、次期枠組みに関して、先進国の削減義務に止まらない幅広い国々の今後の取り組みに関する議論を進める足がかりとなるものです。そのため、議定書の見直しが今回の1回だけで終わらず、2008年に開催する第2回目の見直しに向けたプロセスが決定したことは意味があります。また、次期枠組みで義務を負いたくない一部途上国の強い反対により、第2回目の見直しが「いかなる国の新たな義務につながるものであってはならない」とされているものの、「見直しに基づき、COPMOPは適切な対応をとらなければならない」決定になっています。

#### 合意内容:議定書の見直しに関する決定 [COPMOP 決定]

- ・ 2008年のCOPMOP4で第2回目の議定書の見直しを行う。
- ・ 第2回目の見直しは、COPMOPが行う決定を前もって判断するものであってはならない。また、いかなる国の新たな義務につながるものであってはならない。
- ・ 議定書9条のもとでの見直しに基づき、COPMOPは適切な対応をとらなければならない。
- ・ 第2回目の見直し範囲や内容は、COPMOP3で検討する。2007年8月17日までに、そのための意見提出を締約国に求める。

### (3) 長期的協力のための行動に関する対話

今回の会議では、米国と途上国を含めた形で今後の温暖化対策について話し合う「長期的協力のための行動に関する対話」のもとでの第2回目のワークショップが開催されました。そして、締約国会合の全体会合で予算の制約がなければ、2007年の9月もしくは10月に第4回目のワークショップを開催すること、2007年5月に開催する第3回目のワークショップでは、4つのテーマのうち残り2つである、適応と技術の可能性をとりあげ、IPCC第4次評価報告書の第3作業部会からも報告を受けることになりました。また、2007年9月もしくは10月に開催する第4回目のワークショップでは、4つのテーマにおける横断的分野について検討することなどが決まりました。

## 2. 適応基金と適応5ヵ年計画に関する議論

気候変動の悪影響への適応は、特にアフリカ諸国多くが含まれる低開発途上国や小島嶼国などの途上国にとって高い関心があります。今回の会議で、次の2つの前進がありました。京都議定書のもとに設置された「適応基金」とモンテリオール会議で採択された「SBSTA 適応5ヵ年計画」です。

「適応基金」は、クリーン開発メカニズム(CDM)によって生まれるクレジットの2%が主な資金源となっており、気候変動の悪影響への適応策に絞って資金供与されるものです。これまで、この基金の運用主体をどこにするかについて、途上国の希望がより反映される形でこの基金の運営したい途上国グループと、条約の資金メカニズムである地球環境ファシリティ(GEF)にこの基金の管理を任せたい先進国が対立していました。今回の会議では、運営主体ではなく、基金を運営するための原則やルールに焦点をおいて議論が進められました。そして、適応基金運営のための原則やルールが、COPMOPの権限と指針のもとで基金を運営すること、適応事業にかかるコスト全てをカバーすること、そして、適応基金の運営・管理を行う機関において、その構成メンバーの過半数を途上国のメンバーにすることなど、途上国の意見が反映された形で決定しました。来年のCOPMOP3で、基金の運用主体などいくつか残された点が決まれば、適応基金が動き出すことができることとなります。

「SBSTA 適応5ヵ年計画」については、2007年までの具体的な活動内容について合意され、「気候変動の影響、脆弱性、そして、適応に関するナイロビ作業計画」という新しい名前が付けられました。今後は、こういったものが適応策なのかを決めるための情報や知見が集められていくこととなります。また、計画を実施していくにあたって、数力国からこの計画の実施のための資金を提供する申し出がありましたが、2007年までの活動全てを実施するにはまだ十分ではありません。着実にこの計画を実施するためにも更なる資金の確保が必要です。

## 3. CDMに関する議論

今回の会議では、COPMOPで、炭素隔離・固定技術(CCS)がCDM事業として適格かどうかという問題やCDM事業の平等な地域分布という問題について、また、科学的、技術的助言に関する補助機関会合(SBSTA)で、HCFC22の新規製造施設でのHFC23破壊事業をCDMの事業として認めるかどうかという問題について、議論が行われました。

### ・CCS事業に関する議論

今回、最も注目を集めたのは、炭素隔離・固定技術(CCS)に関する議論です。CCSは、CO<sub>2</sub>を液化・ガス化して地中や海中に貯留する技術で、先進国を始めとして温暖化対策としての関心が高まっていますが、技術として未完である上、数十～数千年の間に漏れるCO<sub>2</sub>を正確にモニタリングすることは不可能ともいえます。先進各国でも、きちんとしたルールや規制の枠組みがこれから整備されるといった状況にあり、これをCDMとして認めようとするには大きな懸念があります。CCSがCDM事業として承認されるためには、エネルギー効率改善や再生可能工

エネルギー関連事業の承認が進まなくなるという懸念のほか、貯留地の選定基準や永続性（漏れに関する想定）、プロジェクトの境界、貯留された CO2 に関する責任などいくつかの複雑な問題点についての検討が必要となります。

今回の会議では、2008 年の COPMOP4 での決定に向け、2007 年 12 月に開催される SBSTA27 と COPMOP3 で、更なる検討をすることが決まりました。そのため、2007 年 5 月 31 日までに、物理的な漏れの危険性と不確実性、プロジェクトの境界、貯留された CO2 のモニタリングや貯留地の管理に関する長期的な責任、貯留地の選定基準などについて意見提出を、締約国や NGO に求めることになりました。CDM 理事会では、知識や理解を深めるために、CCS 事業の方法論などの新しい提案を引き続き検討していくことになりましたが、CDM 理事会によるこの事業に関する方法論の承認は、COPMOP の更なる指針が決まってから行われることになりました。全体としては CCS を CDM 事業として認める方向で動いていることにはなっていますが、議論は今後委ねられており、これからの議論の行方に注視が必要です。

#### ・平等な地域分布に関する議論

次に、CDM 事業の平等な地域分布について、これは、CDM 事業が排出量の規模の大きな途上国に集中しており、アフリカや他の地域の後発開発途上国においてはその数が極端に少ないという問題に関して、どのように対処するのかという議論です。CDM はその性格から、排出量が大きく、削減可能性が大きい場所に事業が集まることは避けられない部分があります。しかし、CDM の目的には持続可能な開発への貢献も含まれることから、そもそも排出量が少なく、事業数の少ない地域においても、人々の生活環境の改善や雇用の創出、技術移転につながるような事業が実施されやすい環境を作っていくことが必要です。

今回の会議では、閣僚級会合に出席したコフィー・アナン国連事務総長がスピーチの中で、途上国、特にアフリカ諸国の CDM 事業への参加を促進するためのキャパシティの向上を目的とした「ナイロビ・フレームワーク」の発足を発表しました。この新しい取り組みは、世界銀行、国連環境計画、国連開発計画、アフリカ開発銀行、気候変動枠組条約事務局などによって行われるもので、すでに、ヨーロッパ各国から資金提供の申し出がありました。

#### ・HFC23 破壊事業に関する議論

SBSTA で行われたのは、HCFC22 の新規製造施設での HFC23 破壊事業を CDM の事業として認めるかどうかという議論です。HCFC22 は、オゾン層破壊物質であり、同時に、京都議定書の対象とはなっていないながらも強力な温室効果ガスです。その新規の製造施設でも副産物として発生する HFC23 を破壊することで CDM のクレジットが得られるとなれば、それが HCFC22 の新規製造施設を建設するインセンティブとなり、HCFC22 の増産とその大気中への放出を過剰に促しかねません。他にも、現在の技術では、副産物として発生する HFC23 を漏れなく取り除くことが不可能なため、HFC23 の排出増加にもつながりかねないなど多くの問題があります。

今回の会議では、オゾン層保護と地球温暖化防止という両立させるため、これらの事業から得たクレジット（CER）の発行や利用に一定の制限を設けることが検討されました。過去 1 年半以上に渡って議論されている問題ですが、SBSTA はこの問題について合意することができませんでした。

## その他

### 1. 途上国における森林減少の抑制・防止活動の扱い

途上国での植林と再植林に関する事業の扱いについては、CDM としてその運用ルールが定められており、京都議定書の第 1 約束期間における先進国の削減目標達成において利用できることが決まっています。しかし、地球全体の CO2 排出量の約 4 分の 1 を占め、その多くが途上国で起こっている森林減少や破壊に関する扱いは何も決まっていません。森林減少や破壊を抑制・防止したことで大気中への放出を免れた CO2 を、今後の温暖化防止対策の中でどう位置づけるかについて、昨年より議論が進められています。

モントリオール会議で正式な議題としてとりあげられた後、第 1 回目のワークショップが 2006 年 8 月にイタリアで開催されました。その報告を受け始まった今回 SBSTA では、最終的に、2007 年 5 月に開催される SBSTA26 の前に第 2 回目のワークショップを開催すること、そして、2007 年 2 月 23 日までに締約国と NGO に意見提出を求めることが合意されました。また、同じ期日までに、途上国が最新の情報や、最新の国別報告書に対し追加的なデータを自主的に提出することが決まりました。

### 2. 東欧諸国の動き - ベラルーシ提案とロシア提案

今回、ベラルーシの提案を受け、京都議定書の附属書 B の改正案が採択され、ベラルーシの第 1 約束期間における温室効果ガス排出削減目標が 1990 年比で 8% と決まりました。ただし、ホットエアの売りすぎを防ぐため、ベラルーシは、そのうちの 7% を国別登録簿に保有しておかなければならないこと、議定書の第 3 条 4 項に定められている植林、再植林、森林減少以外の活動によって得られる吸収量を削減目標の達成には使わないこと、そして、排出量取引で獲た収益を温暖化対策事業に使うという特別ルールが決まりました。この改正附属書 B の発効には、4 分の 3 の京都議定書締約国の批准が必要です。

ロシア提案は、モントリオール会議の最終日に突然出されたもので、現在議定書の削減目標を持たない国々の自主的な削減目標を承認する場合の手続きを検討するというものです。今回の会議では、正式な議題として取り上げ、非公式な場で議論が重ねられた結果、2007 年 5 月にワークショップを開催し、COPMOP3 でも検討を行うことが決まりました。また、2007 年 8 月 17 日までに、この提案についての意見提出を、締約国に求めることになりました。

### 3. COP13/COPMOP3 の開催

次の会議開催地の順がアジアであることを受け、インドネシアが次回の締約国会議のバリ島での招致を名乗り出ました。これが正式に承諾されれば、2007 年 12 月 3 日から 14 日まで開催される COP13/COPMOP3 は、インドネシアにて開催されることとなります。

## 会議の評価とこれから

今回の会議は、COP11/COPMOP1 で合意された「モントリオール行動計画」によって開始した、次期枠組みの検討プロセスにおいて、京都議定書をベースとした次期枠組みの実現に向け、米国や途上国を含む長期的な温暖化対策のあり方への議論を前進させていく具体的な作業計画に合意することが出来ました。特に、京都議定書第3条9項のもとでの先進国の更なる排出削減に関する特別作業部会で、2007年を中心とした具体的な作業計画が合意でき、京都議定書第9条のもとでの議定書の見直しについて、2008年の第2回目の見直し実施に向けたプロセスが合意できたことは、先進国の更なる排出削減義務とそれに止まらない幅広い国々の今後の取り組みを検討していく道筋ができた意味で重要なものであり、評価できます。

重要なのは、今後、これらの次期枠組みの内容に関する具体的な交渉を前に進めることです。その意味で、ナイロビ会議は「次のステップへのステップ」を決めた会議と言えます。京都議定書の第1約束期間と第2約束期間の間に空白が生じないように、世界全体での削減に向けて真剣な交渉を進めていくには、インドネシアで開催されるCOPMOP3で、いつまでに次期枠組みの内容に関する交渉を終わらせるかを定めたマンデートを必ず合意し、具体的な取組み内容の交渉を進める必要があります。

また、地球温暖化の悪影響を最も受け、早急な適応策の実施が必要な地域であるアフリカで開催された今回の会議では、適応基金と適応の5カ年計画について議論が前進しましたが、これらもアフリカのような国にとっては、ようやく動き出した小さな前進にすぎません。

年々、地球温暖化の影響が顕在化してきています。その影響に最も脆弱な国々に残された時間はごくわずかしかありません。IPCCが来年2007年に発表する最新の報告では、地球温暖化の影響が深刻化していることがより明確になることでしょう。長期的視点を踏まえた世界全体の総排出量削減に向け、日本を含む先進国が国内対策を強化して第1約束期間の目標を確実に達成し、さらに次期枠組みで大幅な削減に挑戦し、そして、世界の国々が協力して持続可能な社会と経済を築き、地球温暖化の深刻な影響を受ける国々に対する適応策を至急実施することが不可欠であることは言うまでもありません。

これらを実現していくための交渉が、これから始まります。今後の交渉において、京都議定書のもとですでに削減義務を負う日本などの先進国は、アメリカの参加を呼びかけつつも、温暖化対策に消極的な現ブッシュ政権に迎合することなく、世界全体の総量削減に向かって、率先して更なる削減をしていくための合意を図る努力をしていくことが不可欠です。今回の会議における大きな成果の1つである、議定書第9条についての合意は、先に議定書第3条9項についての合意ができていたからこそ得られたものといっても過言ではありません。今後も日本を含む先進国が、率先して更なる削減をしていく姿勢を行動で示しつつ、アフリカ諸国や小島嶼国などで高まる気候変動の悪影響に対する「緊迫感」を共有し、さらに、交渉の場における削減の取組に消極的な一部の国の発言に翻弄されることなく、世界全体の総排出量削減による危険な気候変動の回避という目指すべきビジョンに向かって交渉を続けることが、次期枠組みの交渉を成功させる鍵となるでしょう。