

# バリ会議(COP13/CMP3)の結果について

## 会議の概要

2007年12月3日(月)～12月15日(土)、インドネシアのバリ島において、気候変動枠組条約第13回締約国会議及び京都議定書第3回締約国会合(COP13/CMP3、バリ会議)が開催されました。

今回の主な課題は、2013年以降の次期枠組み作りに向けて、合意期限付きの正式な交渉を立ち上げることができるかということでした。会議では、気候変動枠組条約の下に新たな交渉の場として特別作業部会(AWG)の設置を決め、米国や途上国を巻き込んだ次期枠組み交渉を開始することになりました。またこれとは別に、2005年のCMP1から始まっている京都議定書の下での先進国の削減義務に関する交渉では、削減の幅が数字で明記されるなど、方向性が明確になりました。これからは、2009年末までの合意を目指して、この2つのトラックで交渉が進められることとなります。主な合意事項は次の通りです。

### 1. 「2013年以降の次期枠組み」に関する合意

バリ会議では、「バリ行動計画」と名づけられた気候変動枠組条約の下の新しい交渉プロセスを立ち上げることを決めた決議に合意しました。これにより今後の次期枠組みに関する交渉は、京都議定書の下での先進国の更なる排出削減に関する特別作業部会(AWG)と並行して、2009年末にデンマークのコペンハーゲンで開催されるCOP15/CMP5での合意を目指して交渉が進められることとなります。条約の「バリ行動計画」と京都議定書の下での特別作業部会(AWG)会合では、次のような合意を得ました。

#### 条約における合意(COP13決定文書「バリ行動計画」)について

条約における決定文書「バリ行動計画」では、条約の下で2013年以降の取り組みについて交渉する新たなプロセスを立ち上げることを決め、交渉の場として特別作業部会(AWG)の設置を決めました。そして、アメリカを含む全ての先進国(all developed country Parties)と途上国(developing country Parties)それぞれの緩和(排出削減)策などについて検討することとしました。先進国の緩和策は、各国の事情を考慮しつつ、京都議定書の目標のような絶対量による排出削減抑制目標を含む、計測・報告・検証可能な排出削減の約束又は行動を検討することになっています。途上国の緩和策は、持続可能な発展に沿う、技術や資金、能力向上などに裏打ちされた、計測・報告・検証可能な排出削減抑制行動について検討することになりました。セクター別アプローチも検討項目の一つに加えられました。

さらに、途上国における森林減少・森林劣化対策や、適応策の実施の支援、途上国への技術移転の強化、途上国への予測可能で持続可能な資金供与等、途上国の排出削減策や適応策の実施に不可欠な事項についても併せて検討することになりました。

なお、2013年以降の対策の目指すべき方向性(ビジョン)を具体化する中長期の削減レベルに関しては、草案段階で検討されていた具体的な数値の明記は、アメリカ・日本・カナダ・一部の途上国の反対により見送られ、最終的な決定文書では、「削減の遅れは低いレベルでの濃度の安定化を達成する機会を損ね、より厳しい気候変動被害のリスクを増大させるとしたIPCC第4次報告書の知見に対応(responding)すること」「世界全体での大幅削減が必要であることを認識(recognizing)すること」という表現で前文に記されました。

## バリ行動計画 [COP13 決定文書] の概要

1. 2012 年までと 2013 年以降の長期協力行動のための条約の実施を可能とする包括的なプロセスを立ち上げ、結論を COP15 で採択する。以下について検討する。

長期的な世界の排出削減目標を含む長期的な協力行動のためのビジョンの共有

国内と国際的な緩和（排出削減）策の強化

- ・ 全ての先進国：各国の事情を考慮しつつ、排出削減抑制数値目標を含む、計測・報告・検証可能な当該国にとって適当な排出削減の約束又は行動。それぞれの取組みを比較できるようにすること。

- ・ 途上国：持続可能な発展に沿う、技術や資金、能力向上などに裏打ちされた、計測・報告・検証可能な当該国にとって適当な排出削減抑制行動

- ・ 途上国の森林減少・森林劣化からの排出削減に関する政策やポジティブインセンティブ

- ・ 条約 4 条 1 項(c)の実施を拡大するためのセクター別アプローチ及びセクター特有の行動

- ・ 費用効果性を高めるための市場活用機会などの手法

- ・ 対応措置の経済的・社会的帰結

- ・ 排出削減策を統合的に支援する条約の媒介的役割の強化

適応策の強化

- ・ 適応策の迅速な実施を支援する国際協力。特に後進発展途上国及び小島嶼国やアフリカ諸国のニーズを考慮に入れること。

- ・ リスク管理及びリスク低減戦略

- ・ 災害低減戦略及び途上国の気候変動影響の損失や被害に対処する方法

- ・ 経済の多様化と回復力向上

- ・ 適応策を統合的に支援する条約の媒介的役割の強化

技術開発・技術移転の行動の強化

- ・ 途上国への技術開発・移転の規模拡大のための資金面のインセンティブ等効果的手段の強化

- ・ 環境にやさしい技術の普及・移転を加速する方法

- ・ 既存技術、新技術、革新的技術の研究開発における協力

- ・ 特定部門の技術協力の方法の効果性

資金源・投資を提供する行動の強化

- ・ 適切で予測可能で持続可能な資金源及び資金・技術による支援へのアクセスの改善。新しい追加的資源の提供

- ・ 途上国の国内の緩和・適応策の実施強化に対するポジティブインセンティブ

- ・ 気候変動の悪影響を受ける途上国の適応コスト調達を支援する革新的な資金供与方法

- ・ 適応行動の実施に対するインセンティブ

- ・ 公共部門・民間部門の資金源と投資の活性化

- ・ 途上国の適応コスト評価の能力向上に対する資金・技術援助

2. 条約の補助機関に属する、条約の下での長期協力の行動に関する特別作業部会 (AWG) を設立し、第 15 回締約国会議 (COP15) での採択を目的に、2009 年までにその作業を終了する。

### 京都議定書の下での特別作業部会(AWG)第 4 回後半会合の合意について

次期枠組み交渉のプロセスに関するもう一つの合意は、2005 年にカナダのモントリオールで開催された第 1 回京都議定書締約国会合 (CMP1) で設置され、すでに検討が進んでいる先進国の更なる排出削減義務に関する特別作業部会 (AWG) 第 4 回後半会合の合意です。ここでは、条約締約国 (COP) における交渉で見送られた中長期の削減レベルの数値に関して、IPCC 第 4 次評価報告書の科学的知見に応え、IPCC 報告の最も低いレベルのシナリオを達成するには、今後 10～15 年のうちに世界全体の排出量はピークを迎え、その後 2050 年までに 2000 年比で半減よりはるかに大きく削減する必要があること、

さらに先進国は、2020年に90年比で25～40%削減が必要であることなどを明示した文書が決定しました。これは、会議の最終局面において、ほぼ全ての国が数値を明示することを主張したことに對し、冒頭で反対していたカナダ、ロシアがそれに應じた結果の合意でした。また、2008年を中心とする今後の作業計画を決め、2009年に結論を得ることに合意しました。ちなみに、IPCCの最も低いレベルのシナリオでも2.0～2.4の気温上昇が避けられないものであり、是非達成しなければならないレベルなのです。今後、AWG会合は、条約の下の新しい特別作業部会(AWG)会合と併せて同時に開催されます。

#### 京都議定書の下の先進国の更なる約束に関する特別作業部会第4回後半会合の合意の概要

- ・ IPCC第4次評価報告書が、最も低いレベルで濃度を安定化するためには、世界の排出量を今後10～15年のうちにピークを迎え、2050年に2000年比で半減よりもはるかに低い、非常に低いレベルに削減する必要があるとしていることに特に注目する。IPCCの最も低い安定化レベルの達成には、附属書国(先進国)全体で2020年に1990年比で25～40%が必要であることをAWG第4回前半の会合で確認した。附属書国によるこれらの削減の達成は、条約の究極目標の達成のための世界全体の努力に対する重要な貢献であることを認識する。
- ・ 第5回前半会合(2008年3月か4月): 京都メカニズムや土地利用変化、温室効果ガス、部門、排出源や、部門排出のアプローチ等、目標達成の手法についての検討を開始する。
- ・ 第5回後半会合(2008年6月): 第5回前半会合の作業の継続と、人為的排出の測定や温暖化係数等の方法論についての検討を開始する。
- ・ 第6回前半会合(2008年8月か9月): 環境・経済・社会的影響に関する情報についての検討を開始し、第5回会合の検討事項について結論を採択する。
- ・ 第6回後半会合(2008年12月): 環境・経済・社会的影響に関する情報、削減ポテンシャルや附属書国の削減幅の確認について結論を採択する。2009年の作業プログラムについて検討する。附属書国の排出削減の規模の検討を開始する。
- ・ 2009年にAWG第7回・第8回会合を開催し、排出削減規模の検討、新たな排出削減義務を含む更なる約束や約束期間等についての結論を採択する。
- ・ 結論をCMP5で採択する。

#### 京都議定書の見直し(議定書9条レビュー)に関する合意について

2008年のCMP4で2回目の京都議定書の見直しが予定されており、バリ会議では、その検討項目などについて議論が行われました。京都議定書の見直しに何をどこまで含むのかについて各国の考えは大きく異なり、途上国は、京都議定書の実施を強化していくという視点から先進国の義務の実施に関する項目に限定して見直すべきとするのに対し、日本などの先進国は、途上国の参加の道を開くことを念頭に、議定書全ての項目を見直すべきであるという考えで、平行線をたどりました。最終的には、CMP4で見直しする項目として特に、クレジットの一部を適応資金の原資とすることについてCDMだけでなく共同実施・排出量取引にも拡大することや、議定書の下での削減目標を持っていない附属書国(先進国)が、削減目標をもつ際の手続き(必要な改正手続きを簡素化すること等)、CDMの公平な地域配分などの柔軟性メカニズムの範囲・効率性・機能、などについて各国から意見提出を求めることとしました。さらに附属書国(先進国)には、資金供与や技術移転に関する京都議定書の義務の実施状況に関する情報提供も求め、CMP4での見直し作業への準備を進めることを決めました。京都議定書の見直しは、2013年以降の次期枠組みの議論と絡んでCMP4で取り上げられることとなります。

## 2. 森林減少からの排出削減対策について

森林減少によるCO<sub>2</sub>排出は、世界全体の排出の2割を占める大きな排出源ですが、京都議定書の現在の枠組みではこの問題に直接対応する規定はなく、森林に関しては、事業ベースで植林・再植林した

場合の森林吸収を対策と位置付ける限定的な取り扱いになっています。

しかし、ここ2年ほどの間で、途上国の森林減少に関する問題は、次期枠組みに位置付けるべきものとして大きな関心が寄せられるテーマとなっています。交渉の場では、2005年のCOP11でパプアニューギニアとコスタリカが提起して以来、補助機関（SBSTA）会合で議題として取り上げられ、途上国における森林減少からの排出削減に関する行動について議論が進められてきました。2年の交渉を経た今回のSBSTA27では、森林減少・森林劣化からの排出削減に対する政策手法とポジティブインセンティブについて、また、森林保全と炭素ストックの拡大の役割についても検討することを決めました。COP14では、それらに関連して方法論的な問題についての作業を進めていくこととなります。

この決議と整合する形で、「バリ行動計画」でも、排出削減対策として途上国における森林減少・森林劣化について検討することが盛り込まれています。これにより次期枠組みづくりにおいて、森林減少・森林劣化という新たな排出源対策に取り組む方向が確定的になったと言えます。

### 3. 技術移転について

技術移転は、今後途上国が加速度的に温室効果ガス削減を実現していくための鍵となる、途上国の関心も高い重要な要素です。この議題についてはこれまで、条約の下での先進国の義務として技術移転の実施を強化するために、COP7で諮問機関として設立された技術移転に関する専門家グループ（EGTT）が行う分析や、技術移転をより推進していくための方法を割り出す作業などを、SBSTA（科学上及び技術上の助言に関する補助機関会合）で検討していました。ところが今回のバリでは、途上国の提案により、SBI（実施に関する補助機関会合）でも議題として取り上げることになりました。これは、これまで専門家グループによる分析・検討を行ってきたステージから、資金供与を伴い、専門家が割り出した方法などによって技術移転を「実施」していくステージへ飛躍したことを意味します。

急遽バリで設定されたSBIの下でのこの議題に関する会合では、地球環境ファシリティ（GEF）に対して技術移転への投資規模の拡大のための戦略的プログラムを作ることや、技術移転に関する専門家グループに対して技術移転の実施状況に関する実行指標を開発することなどを求め、今後検討することになりました。

### 4. 適応基金について

適応基金は、2001年のマラケシュ合意において京都議定書の下に作られた基金で、CDMのクレジットの2%を主要な原資としています。この基金は、気候変動の悪影響を受ける途上国の適応策に充てられるため、途上国からも高い期待が寄せられているものです。今回のCMP3では、この基金を監督・管理する「適応基金理事会」の設置を決めました。同理事会は、基金の運用のための優先事項、政策、ガイドライン等について検討したり、基金の運用状況のレビューを行ったりする機能を担います。暫定的な事務局としては、GEF（地球環境ファシリティ）が指定され、また、暫定的な被信託者には世界銀行が選ばれました。いずれも「暫定的」とされたのは、これらの機関では途上国のニーズが適切に反映されないのではないかとの懸念が途上国側に強くあることを受けた措置です。

今回の合意で、適応基金理事会がほどなく開催されることになり、適応基金はようやく動き出します。途上国にとって深刻な問題である気候変動の悪影響への対処に貢献する基金が動き出すことは非常に重要なことです。今後、途上国のニーズにすみやかに対応できるような基金としての運用が期待されます。

### 5. CDM(クリーン開発メカニズム)について

CDMに関しては、今回の会議でもいくつかの議題について交渉されました。このうち、途上国における新規植林・再植林の「小規模CDM」の規模については、年8キロトン/CO<sub>2</sub>だったものを年16キロトン/CO<sub>2</sub>に引き上げることが決まりました。そもそもCDMのルールでは、再生可能エネルギーやエネルギー効率化などとともに、新規植林・再植林についても、小規模CDMについてはルールを簡素化し

て優遇することが定められています。今回はこのうち新規植林・再植林 CDM について、小規模の規模を倍に大きくした決定をしたこととなります。これは、これらの事業を推進したい国の主張を受けたものでしたが、合意された 16 キロトンという規模は、推進国が提案してきたものの約半分になりました。

その他、CDM における HCFC22 の新規施設での HFC23 破壊プロジェクトや、CCS（炭素回収貯留技術）事業の扱いなどについては、継続して議論されることとなります。

## 今後の予定

今回のバリの合意を受けて、これから2年間は、2013年以降の次期枠組みに関する集中的な交渉が行われることとなります。会議の開催も通常の倍の回数が予定されています。COP14/CMP4は、2008年12月1日～12日にポーランドのポズナで、COP15 / CMP5は、2009年11月30日～12月11日にデンマークのコペンハーゲンで開催されます。また、これを含む今後の予定は下記のようになっています。

	交渉プロセス		その他
	通常の会議	特別作業部会	
2008			
3		条約AWG1・議定書AWG5.1(3月か4月)	
6	SB28(6月2日～13日)	条約AWG2・議定書AWG5.2	
7			G8洞爺湖サミット(7月7～9日)
8		条約AWG3・議定書AWG6.1(8月か9月)	
11			米大統領選(11月4日)
12	COP14/CMP4・SB29(12月1日～12日・ポーランド)	条約AWG4・議定書AWG6.2	
2009			
6	SB30		
12	COP15/CMP5・SB31(11月30日～12月11日・デンマーク) [次期枠組み合意]	同様のペースで交渉継続	

注: SB(補助機関会合)、条約AWG(条約の下での長期協力の行動に関する特別作業部会)、議定書AWG(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)

## 会議の評価とこれから

### 1. 会議の結果について

今回の会議は、条約の下の新しい交渉プロセスを立ち上げることを決めた「バリ行動計画」を採択したことによって、条約締約国全てを巻き込んだ次期枠組みに関する正式な交渉をスタートさせるという当初目的を成し遂げたと言えます。また、2009年末という合意期限を定め、条約の下のAWG(条約AWG)と議定書の下でのAWG(議定書AWG)との2トラックで交渉を進めることを決めたことも重要です。

国内では、条約の下の交渉プロセスが作られたことや、中長期の削減レベルに関する数値の明記が結果的に見送られたことばかりが注目されましたが、もう一つの議定書AWGの会合で、削減の数値が最終的に明記される形で合意したことは今回の合意の重要な点です。条約の下での合意は果たせなかったものの、米国が参加していない議定書AWGの合意文書では明確に言及するという微妙なバランスの妥協が図られた結果、議定書批准国においては、大幅削減の方向性がはっきり示されたのです。これは今後の削減目標交渉に向けて重要な意味を持つでしょう。

「バリ行動計画」において記された「全ての先進国」の今後の取組みは、米国の抵抗を受け、排出削減義務を含む多様な目標設定のうち自国の都合の良い目標を選べるような可能性も含んだ、心もとない合意となっています。しかし、2009年のコペンハーゲン会議まで当面並行して進められる議定書AWG

では、今後も、先進国の更なる取組みとして絶対量での排出削減義務の深掘りを前提に交渉が進められます。つまり、現ブッシュ政権を除く全ての先進国においては、京都議定書ベースの総量削減義務の設定を通じて大幅削減を目指すことが既定路線です。これらを踏まえると、「バリ行動計画」は、ブッシュ政権対応の時的合意という意味合いも強く、新政権が誕生する来年には、よりしっかりと合意に置き換えていく必要があります。そしてその可能性は大きいと理解するべきでしょう。日本は、こうした長期的方向性を踏まえて、2012年までの京都議定書目標達成計画そのものを大幅に見直すことが必要になってきたといえます。

「バリ行動計画」のもう一つの重要な点は、途上国の削減行動について交渉する道を開いたことです。今後、主要な途上国が排出削減行動を着実に取っていくことが不可欠であることはもはや言うまでもありません。目標のあり方は先進国と同様ではないにせよ、その取組みは一部の途上国にとっては義務的なものであるべきでしょう。「バリ行動計画」では、途上国の取組みについて、「計測・報告・検証可能な当該国にとって適当な排出削減抑制行動」とされ、対策が客観的に評価されるようになりますが、新たな取組みが期待できるのか定かではありません。今後2年間の交渉では、途上国の取組みについても具体化と強化が必要です。

さらに、2013年以降、途上国内の削減行動を確実にまた加速度的に進めていくためには、「バリ行動計画」の中に盛り込まれた、技術移転や資金・投資の拡大を先進国が率先して進めていくことが極めて重要です。また、途上国のニーズの高い適応策への支援や森林減少・森林劣化対策に関する取組みを具体化していくことも不可欠です。先進国は、これらの分野において途上国が取組みを進める上で必要とする十分な資金供与を行うことにも重大な責任があることを認識する必要があります。

2年間の交渉では、IPCCの第4次評価報告書が指し示す危険なレベルに到達することのないよう、2010～2015年までに世界のCO2排出のピークを迎え、2050年には1990年比で50%以上の削減をしていくことが可能となるような仕組みづくりが求められています。これは、気候変動被害を回避するための人類の大きな挑戦です。残された時間は少なく、各国は建設的に交渉を進めることが求められます。

## 2. 日本にとって意味すること

日本政府は、バリ会議で、「全ての国が参加する枠組みを作る」という基本方針を掲げ、会議開催前に条約合意文書案を準備して、ブッシュ政権が合意できるよう、単に交渉開始だけを決めるといった立場で交渉に臨みました。しかし、京都議定書の核である排出削減義務を深掘りすることも示さず、最新の科学が指摘する排出削減レベルの数値を示すことにも反対し、方向性も中身も示さないプロセスを作ろうとした日本の交渉姿勢は「抵抗勢力」と受け止められ、会議初日から化石賞を独占して受賞するなど、激しい非難をあげました。こうした批判は、「主要排出国が全て参加する」ために貢献したと説明する日本政府の姿勢に、あわよくばブッシュ政権に便乗したいという本音が透けて見えたからでもあります。

しかし、議定書AWGで、先進国は2020年に1990年比25～40%削減が必要であるとの記述が明示されたように、国際的な潮流は総量削減です。日本は、パリで目の当たりにしたこの潮流に乗って、京都議定書第1約束期間の6%削減目標に続く、日本としての更に大きな削減目標を掲げる時期に来ています。G8洞爺湖サミットはその絶好の機会です。この機会を捉え、日本としても大幅削減の方向性を国内の全ての関係者と共有し、中長期の具体的削減数値目標を決定した上でG8に臨み、各国と中長期の削減レベルの共有とそのための協力を具体的に話し合う実のある会議とすることが求められています。

また、次期枠組み交渉においては、日本独自の野心的な目標を持ちつつ、大幅削減に向かう枠組み作りにも貢献するとともに、途上国の削減を確実にする技術開発・移転や、途上国が必要とする適応策への支援を大胆に進めていくことが必要です。そのためには、国内排出量取引や炭素税の導入など、日本の2012年までの京都議定書目標達成計画の抜本的見直しを同時に進めていくことが必要であることは言うまでもありません。