

第 24 回補助機関会合（SB24）

気候変動に対応するための長期的協力の行動に関する対話

気候変動枠組条約附属書 I 国の更なる約束に関する第 1 回アドホック・ワーキンググループ 参加報告

地球環境ユニット

主任研究員 広野 正純、研究員 伊藤 葉子

1. 概要

5 月 15 日（月）～26 日（金）まで、ドイツ・ボンのマリティムホテルにおいて第 24 回補助機関会合（SB24）が開催された。161 ヶ国からの政府関係者 1,026 名を中心に、NGO 等を含めて合計 1,753 名が参加した¹。

今回の特色は、昨年の COP11 及び COP/MOP1 会合で設立が合意された「気候変動に対応するための長期的協力の行動に関する対話（COP 決定：気候変動枠組条約プロセス）」と「気候変動枠組条約附属書 I 国の更なる約束に関するアドホック・ワーキンググループ（AWG）（COP/MOP 決定：京都議定書プロセス）」の第 1 回会合がそれぞれ開催されたことである。

将来の気候変動対策の方向性に関する各国の見解は多様であるものの、「対話」に関しては、市場メカニズムの活用に関する評価及び期待感が多くの国から示された。AWG に関しては、今後の議論の焦点は枠組条約附属書 I 国の更なる約束の検討であり、議定書附属書 B の改正にあるとする一方、附属書 I 国が作業結果の情報や見解を AWG に出来る限り速やかに提出することが合意された。

なお、COP12 及び COP/MOP2 会合は、本年 11 月 6 日（月）～17 日（金）に、ケニア・ナイロビで開催予定である。

2. 気候変動に対応するための長期的協力の行動に関する対話

京都議定書未批准国である米国、豪州や、途上国を含め、枠組条約のすべての参加国（189 ヶ国）による「気候変動に対応するための長期的協力の行動に関する対話（“Dialogue”）」が、5 月 15 日（月）～16 日（火）に開催された。このダイアログ会合はインフォーマルな意見交換の場として位置づけられ、各国は、設定された 4 つのテーマ（①持続可能な開発、②適応策、③技術、④市場）を中心に、それぞれの立場から発言を行った。

このダイアログ会合は、昨年 11～12 月にカナダ・モントリオールで開催された京都議定書第 1 回締約国会議（COP/MOP1）の決定を受け、将来のいかなる目標交渉、約束、プロセス、枠組み、マンデート等の予断を持たないという合意のもとで開催されたものである。しかしながら、このダイアログ会合に引き続き「気候変動枠組条約附属書 I 国の

¹ 参加者リストは、<http://unfccc.int/resource/docs/2006/sb/inf01.pdf> 参照。

更なる約束に関するアドホック・ワーキンググループ (AWG)」の会合が開催されたこともあり、これら 2 つの場で行われた話し合いは、相互に補完的であるとの見方もあった。このため、ダイアログ会合で表明された各国の発言には、今後の目標設定に関する示唆を含むものもあった。

(1) 主な発言内容

ダイアログ会合における各国からの発言には、おおよそ 3 つの方向性が観察された。第 1 は、既存の枠組をさらに前進させる方向性であり、第 2 には既存の枠組下の取り組みが不十分であるとの考え方から、気候変動枠組条約の原則に立ち返り、その忠実な実施を求める方向性である。そして第 3 は、気候変動枠組条約採択以降の社会経済状況の変化等をふまえ、既存の枠組にはとらわれず、より柔軟に気候変動対策を推し進めようとする方向性である。

既存枠組からの前進を示唆する考え方は、欧州諸国に多くに見られた。例えばノルウェーは、長期的な協力体制を議論するためには、国際社会が目指すべき野心的な目標設定が必要であるとし、具体的には、EU で合意された目標 (CO₂ 濃度の上昇を産業革命期以降 2% に留める) を支持する考え方を示した。

他方で、主要途上国からは、こうした「前向き」な発言に対してむしろこれを警戒する姿勢が示された。中国、ブラジル、サウジアラビア、南アフリカ (G77/中国の代表)、フィリピン等は、気候変動枠組条約に基づき先進国に求められる途上国への技術移転、資金援助等の履行が不十分であり、既存の条約で既定される条項の実施強化と改善が必要であると述べた。また、このために気候変動枠組条約の目標を拡大するための交渉等に議論を費やすべきではない、との見解を示していた。これは、将来的には途上国の目標設定等を視野に入れようとする考え方を牽制したものと考えられるが、他方で、気候変動を発生させた責任は先進工業国にあるとの立場を改めて示し、先進国の排出削減目標の厳格化を求める発言といえる。

こうした中で、既存の枠組から視野を広げるべきといった考え方を示したのは、米国、カナダ、日本等である。米国は、他の政策目標 (エネルギー安全保障、環境、研究開発促進) との一体性を求める見解を示した。カナダは、気候変動枠組条約外の取り組みとの整合性や、セクターアプローチの勘案等を求める見解を示した。日本は、技術の重要性をあらためて述べるとともに、各国の“連帯”の重要性について述べた。これは、先進工業国のみ目標を課す既存の枠組にとらわれず、“主要排出国”によるコミットメントが必要との考え方を示唆するものであったと考えられる。こうした発言に対し、中国をはじめとする主要途上国からは、連帯というスローガンのもとに、先進国、途上国のそれぞれが果たすべき義務が不明確になることに懸念が示され、気候変動枠組条約に示される原則“共通だが差異ある責任”の重要性を強調した。

(2) 市場メカニズムについての考え方

このように、将来の気候変動対策の方向性に関する各国の見解は多様であり、今後の合意形成が困難となることが予想されるものであった。しかしながら、先進国、途上国に共通して示された方向性も存在した。それは、市場メカニズムの活用に関する評価と期待感である。特に、CDM については、現在（当該会合開催時点）までにおよそ 750 にのぼるプロジェクトが提出され、10 億 t-CO₂に相当する排出削減が第 1 約束期間中に見込まれることが示され、各国から、こうした実績を積極的に評価する発言が多く出された。また、EU は「EU 排出量取引制度 (EUETS)」による経験をふまえ、炭素市場が健全に機能するためには、長期的な政策上のシグナルが必要であると述べ、市場メカニズム活用の推進に向けた発言を行った。

このように、CDM 運営が軌道に乗ったとする評価が各国から行われたことは、昨年 5 月の政府間セミナーや COP/MOP1 までの各会合において、CDM 運営の遅延についての批判が集まったこととは対照的であった。市場メカニズムの活用が、費用対効果の高い気候変動対策を押し進めるにあたり有用なツールであるとの認識が、各国の間で共有されつつあることが観察された。

3. 気候変動枠組条約附属書 I 国の更なる約束に関する第 1 回アドホック・ワーキンググループ (Ad Hoc Working Group : AWG)

京都議定書第 3 条 9 項の「枠組条約附属書 I 国の 2012 年以降の約束は、第 1 期約束期間終了の 7 年前までに検討を始めなければならない」という規定に関して COP/MOP1 でその検討開始が合意され、第 1 回アドホック・ワーキンググループ (AWG) 会合を SB24 会期中に開催することが決定した。なお、本検討にあたり「第一約束期間と第二約束期間の間に空白を生じさせないこと」と「議定書批准国は 2006 年 3 月 15 日までに自国の見解を UNFCCC 事務局に提出すること」という点も合わせて合意されていた。

これを受けて、5 月 17 日 (水) ～25 日 (木) まで 3 回のプレナリー会合と非公式会合が開催され、25 日 (木) に合意文書が採択された。

(1) 第 1 回プレナリー会合 [5 月 17 日 (水)]

5 月 17 日 (水) に、第 1 回のプレナリー会合が開催された。13 時に開会したが、議長として H. E. Mr. Michael Zammit Cutajar (マルタ)、副議長に Mr. Luiz Alberto Figueiredo Machado (ブラジル) を選出して閉会となり、実質的な会合は 15 時から行われた。

議長の H. E. Mr. Cutajar が、「本 AWG は附属書 I 国がリーダーシップを発揮する重要な場である」と発言し、議題が提案通り採択された後、AWG の今後の作業計画に関して多くの締約国がステートメントを発表した。

各国のステートメントの内、主要なものは以下の通りである。

- ・ 南アフリカ：(G77/中国を代表して) 附属書 I 国の第 2 約束期間の約束は実質的に

り厳しいものとするべきである。

- ・ ナイジェリア：(アフリカグループを代表して) キャパシティー・ビルディングや技術移転等の面で、一部の附属書 I 国の約束履行水準が低い。
- ・ オーストリア：(EU を代表して) EU は、気温上昇に関する長期目標（産業革命期以降の気温上昇を最大 2℃に抑える）を持っている。今後はグローバルな協力が必要。また、IPCC や IEA 等の発表が有益である。
- ・ 日本：将来枠組みは、気候変動枠組条約第 2 条の究極目標を達成するものでなければならない。主要排出国は最大限の削減努力を進めるべきだが、全ての国が自らの能力に応じて効果的な削減策を取ることが必要。

(2) 第 2 回プレナリー会合 [5 月 23 日 (火)]

5 月 23 日 (火) に、第 2 回プレナリー会合が開催された。

まず、本 AWG 会合の報告者を、Ms. Evans Njewa (マラウィ) とすることが合意された。

政府交渉に入る前に、NGO 3 団体の代表が各々ステートメントを発表した。国際気候行動ネットワーク (Climate Action Network International) は緊急性に対する認識不足に懸念を表明し、持続可能な発展のための世界経済人会議 (World Business Council for Sustainable Development) は、企業の投資判断のためにも 2008 年迄の合意が重要であると指摘し、法的拘束力を有する枠組みに期待を表明した。ビジネスグループ (Business Groups) は産業界の関与を求め、①グローバルな参加、②市場、③科学研究、④適応に対する配慮、⑤柔軟性が重要であると述べた。

続いて、議長の H. E. Mr. Cutajar が第 1 回プレナリー会合以降の非公式協議を総括し、①本 AWG のマンデートは議定書附属書 B の改正にある、②COP/MOP1 の決定通り、議定書第一約束期間と第二約束期間の空白を無しとすることが重要、③附属書 I 国からは、「附属書 B 改正には情報分析が重要であり、IPCC や IEA のインプットを受けるべし」との意見が寄せられている、④作業リストを作ることが有益、と発言した。

各国の発言の内、主要なものは以下の通りである。

- ・ 南アフリカ：(G77/中国とアフリカグループを代表して) 本件は COP/MOP1 での決定事項で法的拘束力と緊急性を有しており、批准に要する時間を考慮したタイムテーブルが必要である。検討項目を絞るべき。
- ・ オーストリア：(EU を代表して) 検討項目のリスト作成が有益である。AWG のみならず、SB 会合やワークショップで取り上げるべきテーマもあるかもしれない。
- ・ サウジアラビア：リスト作成に否定的な見解を表明。
- ・ 日本：科学的な研究や情報によるアプローチと、各国が状況をシェアし、協力の文化を醸成することが重要。
- ・ ロシア：日本を支持。
- ・ スイス：本来の会議と区別したワークショップで、率直な対話を進めることが重要。

- ・ カナダ、アイスランド：スイスを支持。
- ・ シンガポール：G77／中国とアフリカグループを支持。

（３） 第３回プレナリー会合〔５月２５日（木）〕

第３回プレナリー会合は、当初 15 時開始予定であったが、数回にわたり開始時間が延期され、結局 24 時少し前に開始された。

議長の H. E. Mr. Cutajar が今後の作業計画に関する決定文書案を説明した後、文書が採択され、26 日（金）0 時 20 分に閉会した。

決定文書の概要は、以下の通りである。

- ・ AWG の議論の焦点は、枠組条約附属書 I 国の更なる約束の検討であり、議定書附属書 B の改正にある。
- ・ 作業にあたっては、議定書の第 1 約束期間と第 2 約束期間の空白が無いようにする。
- ・ 附属書 I 国は、新たな量的排出制限や削減目標等の更なる約束の決定に関する作業結果の情報や見解を、AWG に出来る限り速やかに提出する。
- ・ 附属書 I 国は様々な科学、技術、社会経済に関する情報を収集・分析する必要がある。
- ・ 枠組条約や京都議定書下の他の組織や、IPCC、IEA 等から情報・分析面でインプットを受けるが、主要なインプット源は附属書 I 国自身である。
- ・ 本年 11 月の COP/MOP2 会期中にワークショップを開催する。更なる約束を決める際の科学的根拠、政策、および技術による削減ポテンシャル等の情報がワークショップの実質的基礎となる。
- ・ 関係国政府は、9 月 1 日までにワークショップで発表したい内容を事務局に報告する。
- ・ AWG は、2007 年には春の SB26 と秋の COP／MOP3 開催時に会合を開く。

4. 第 24 回補助機関会合（SB24）

COP の下部機関として定められている補助機関²の第 24 回会合（SB24）が、5 月 18 日（木）～26 日（金）まで開催された。

科学上及び技術上の助言に関する補助機関（SBSTA）では、適応、森林減少、技術移転等に関して検討を行い、実施に関する補助機関（SBI）では、キャパシティー・ビルディング、国際取引ログ（ITL：International Transaction Log）、附属書 I 国と非附属書 I 国の国別報告書、資金メカニズム、適応基金等に関して議論が行われた。連日プレナリー会合とテーマ別のコンタクトグループ会合が開催され、適応、枠組条約及び京都議定書のキャパシティー・ビルディング等の問題を除き合意が形成され、COP／MOP2 における決定文

²気候変動枠組条約第 9 条と第 10 条で、科学上及び技術上の助言に関する補助機関（Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice: SBSTA）と実施に関する補助機関（Subsidiary Body for Implementation: SBI）の設置がそれぞれ定められている。

書案が採択された。

今回の SBI 会合では、2 週間の会期中に多数の会合が長時間集中する現状に鑑み、COP12 及び COP/MOP2 の運営方法も議論された。まず会期に関しては、G77/中国は 1 日延長を検討する姿勢も示したが、協議の結果、日程延長は行わないことで合意した。一方、国別報告書、他の国際機関との協力、UNFCCC 専門家グループの報告等の議題は SB 会合で年 1 回のみ審議することとし、会議運営をより効率的にすることも合意された。

将来的に日々の会合時間を国連本部の通常執務時間の 10 時～18 時とすることに関しては、EU の抵抗もあり、「推奨する (recommend)」ではなく、「奨励する (encourage)」の表現に留まった。COP/MOP2 においても、G77/中国やアンブレラ・グループは会合終了時間を厳格に定めることを主張したものの、EU の主張を反映し、「通常は 18 時までに会合を終了すべきであるが、例外的には 21 時を過ぎない限り延長可能」で最終的に合意された。

5. 炭素回収・貯留に関するワークショップ

CO₂回収・貯留技術 (CCS : Carbon Capture and Storage) に関する知見を広めること等を目的として、5 月 20 日 (土) にワークショップが開催された。ここでは、CCS 技術の概要や、IPCC 特別報告書 (2006 年 4 月) の主な内容、これまでに実施された CCS 関連プロジェクトから得られた経験と知見等について、紹介が行われた。報告者および発言者は、米国、豪州、カナダ、欧州、日本、中国、ブラジル等の政府関係者、石油企業関係者、学識者、そして国際石油産業環境保全連盟 (IPIECA) 関係者等であった。

IPCC 報告書に関しては、CCS 適用による追加的エネルギー消費等を勘案した場合の発電電力量当りのコスト上昇率 (10～40%) の試算や、注入された CO₂ の貯留率 (数百から数千年後も 99%強) の試算、そして考えられる環境影響等が紹介された。

既存のプロジェクトとしては、Weyburn (カナダ)、Sleipner (ノルウェー) において、EOR (Enhanced Oil Recovery) と合わせて実施されている CO₂回収・注入の実績や、ECBM (Enhanced Coal Bed Methane) プロジェクトに関する紹介があった。

産業界からは、主に CCS の促進を求める意見が述べられた。これらの発言者は、炭素隔離が行われる各サイトの特性に応じたモニタリング義務や、ライアビリティの程度を決めるべきこと、そして現状では炭素回収段階でのコストが高いため、政策上のインセンティブが必要であるといった見解が示されていた。他方、慎重派の意見として、環境 NGO からは CCS が広く適用されれば、再生可能エネルギーや省エネルギー政策の促進に逆効果を及ぼすといった懸念や、漏洩リスクへの対応に疑問が残るといった見解が示された。

6. CDM プロジェクト活動としての炭素回収・貯留に関するワークショップ

CCS 一般に関するワークショップ (上記 5.) に引き続き、5 月 22 日 (月) には、CCS プロジェクトを CDM プロジェクトとして実施する場合に検討が必要となる課題等に焦点

をあてたワークショップが開催された。これは、昨年の COP/MOP1 において、CCS の主要論点として、①プロジェクト領域、②漏出、③永続性の 3 つに焦点を当て、政府意見書の提出を求めるとともに、ワークショップを開催することが要請されたことを背景としている。

まず UNFCCC 事務局より、CDM 理事会へ提出された CCS 関連方法論についての紹介があった。これまでに、日本企業（三菱東京 UFJ 証券等）により提出された地中貯留の方法論 2 件と、海洋貯留の方法論 1 件が提出されたとの報告があり、それぞれの概要が示された。

ワークショップの後半はディスカッション形式で行われ、フロアから上記 3 つの論点を中心に意見が出された。主な発言者は、EU、日本、カナダ、ノルウェー政府、IETA（国際排出量取引協会）、インドネシア電力企業、そして環境 NGO 等であった。

CDM プロジェクトとして実施する場合のプロジェクト領域（バウンダリー）の設定（上記課題①）については、国境を越えたプロジェクトの可否を巡る論点等について議論が行われた。また、CCS 適用の全段階（回収、輸送、注入）をバウンダリーとして含むべきとの意見が多く出された。漏出のリスクや永続性に関する不確実性（上記課題②、③）に関連しては、環境 NGO 等から将来的に漏出や環境影響が生じた際には CDM プロジェクトの実施者の責務としてリスクに対処すべきといった意見が示された。一方で、産業関係者等からは、こうしたリスクは極めて低いとの見解が改めて示されるとともに、リスクに対する負担（モニタリングを義務付けるべき年数や、ライアビリティの程度等）は、他の経済慣行と比較して過大であるべきではない、といった見解が示された。

また、CCS を CDM プロジェクトとすることに懐疑的な立場からは、EOR による収益をふまえた場合、CDM としての追加性に疑問が残ることや、EOR を通じ石油生産が増大することによる GHG 排出増大効果についての懸念が示された。これらについては、追加性はケースバイケースで検討すべき（EU）といった意見や、既存の CDM プロジェクトには、油田でのフレアリングを回避し、パイプラインにより天然ガスとして輸送を行うといったプロジェクトがあり、資源エネルギーの活用（による収益の取得）がプロジェクトに盛り込まれるケースは、CDM 理事会による承認をすでに得た経緯がある（IPIECA）、といった意見が出された。

CCS を用いた CDM の方法論については、今後引き続き CDM 理事会にて定性評価が行われることになっている。

7. サイドイベント

会期中、政府交渉と並行してサイドイベントが交渉会場のマリティムホテル及び近隣の環境省や運輸省で連日開催された。UNFCCC 主催のイベント 10 件、EU 主催のイベント 7 件の他、ドイツ政府、ケニア政府、IETA（国際排出量取引協会）、世界銀行、WBCSD（持続可能な発展のための世界経済人会議）、IEA（国際エネルギー機関）等もそれぞれ開催し、

合計で 45 件のサイドイベントが開催された。

テーマ別では、市場メカニズムに焦点を当てて、CDM、排出量取引、JI を議論するイベントが 12 件で最も多く、関係者がこれまでの経験に基づき、現状の課題と更なる推進へ向けた改善策に関して熱心な議論を行った。その他、キャパシティー・ビルディング、温室効果ガスインベントリー、技術移転等の様々な問題が幅広く取り上げられたが、その中で炭素回収・貯留を取り上げたサイドイベントが 3 件開催された。これは、昨年の COP/MOP1 で本年の COP/MOP2 へ向けた検討プロセスが合意され、今回の会期中にも「炭素回収・貯留に関するワークショップ」（上記 5.）と「CDM プロジェクト活動としての炭素回収・貯留に関するワークショップ」（上記 6.）が開催されたことにもよると考えられる。

また、森林・森林減少に関するサイドイベントも 3 件開催された。

8. おわりに

5 月 26 日（金）、一連の上記会合終了後、UNFCCC 事務局はプレスリリースを発表し、気候変動枠組条約附属書 I 国の更なる約束に関する第 1 回アドホック・ワーキンググループ（AWG）議長である H. E. Mr. Michael Zammit Cutajar（マルタ）の「我々は、今後数年間の先進国の排出削減目標形成に向けての健全なプロセスによる野心的なアジェンダを設定した」とのコメントを紹介している。

しかしながら、グローバルな協力の重要性を主張する先進国側と、将来枠組みに関する議論を先進国の削減目標を定めた京都議定書附属書 B の改正に限定しようとする途上国側との見解の隔たりは大きく、交渉難航が予想される中で、今後どのような議論が展開され、合意形成を目指して行くのかが注目される。

以 上

お問い合わせ：report@tky.iej.or.jp