

地球温暖化対策としての将来枠組みを巡る議論の動向

－COP/MOP2 における決定内容の概要と今後－

地球環境ユニット 省エネルギーグループ 研究員 和田 謙一

はじめに

2005 年に京都議定書が発効し、同年に開催された気候変動枠組条約第 12 回締約国会議（COP12）・京都議定書第 1 回締約国会合（COP/MOP1）における議論は、次期枠組みのあり方に焦点が当てられるようになってきている。米国や豪州の議定書からの離脱や、将来的に温室効果ガス排出量が大幅に増加することが予見されている発展途上国での対策の促進といった世界大での実効性ある枠組みの必要性が求められる中で、各国・各地域の思惑が交錯して、将来の具体的な枠組みの姿は未だ霧の中といった感がある。そういった中で、2006 年にナイロビで開催された COP12・COP/MOP2 では、前回会合での決定を受けて、2013 年以降の目標設定や京都議定書のレビューといった将来枠組みの構築に関連する議論が行われた。今後、詳細な内容検討やレビューに先立ち、まずはどういった内容の検討を行うかについて項目を洗い出すと共に、必要な内容の検討を継続的に行い、具体的な議論は 2008 年に開催される COP14・COP/MOP4 頃に行われる見込みである。表面的には、交渉は入り口論に終始したという評価があるものの、将来枠組みを合意に導く上で国際社会が必要とする情報、分析、そしてプロセスとしてどういった項目が重要であるかが明らかになったともいえ、日本としても、自らが求める枠組みの実現に向け積極的に対応していくことが必要となる。

そこで本稿では、ナイロビで開催された会議の内、将来枠組みに関連する項目での議論について概説し、今後の検討において留意すべき点と展望について検討を行うことにする。

1. 将来枠組みに関する議論の構造

2013 年以降の将来枠組みについては、現在、排出削減義務を課されていない中国やインドなどの途上国や、議定書から離脱しているアメリカやオーストラリアを巻き込みながら、いかに実効性のある制度を構築するかが課題となる。そのため、①京都議定書 3 条 9 項に基づき、附属書 I 国（気候変動枠組条約で規定される先進国及び旧ソ連、東欧諸国）の 2013 年以降の削減義務に関する議論を行う「アドホック・ワーキング・グループ（AWG）」、②途上国も含めた形で現在の議定書の見直しを行う「議定書 9 条」の議論、③アメリカやオーストラリアを含めた「気候変動に対応するための長期的協力に関する対話(ダイアログ)」という 3 つのプロセスが同時並行的に進められている。

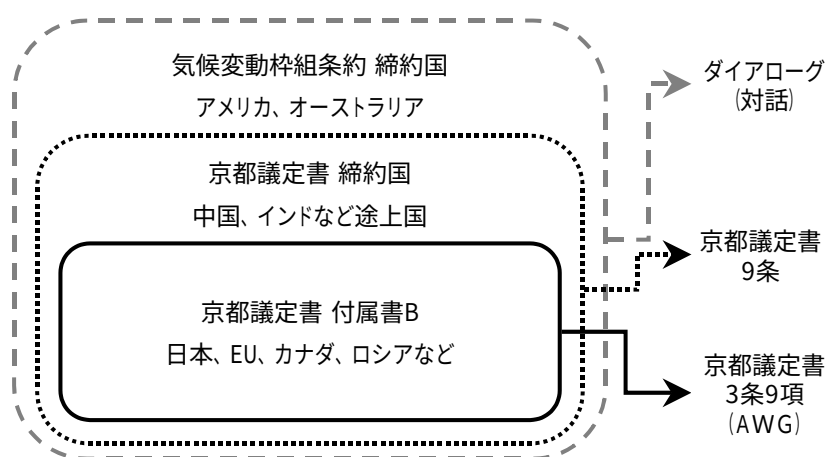


図 1 将来枠組み交渉の構図

2. COP12・COP/MOP2 における決定の概要と今後の展望

2. 1 アドホック・ワーキング・グループ (AWG)

京都議定書 3 条 9 項には「附属書 I に掲げる締約国のその後の期間に係る約束については、第 21 条 7 の規定に従って採択される附属書 B の改正において決定する」と記されている。この規定に則り、2013 年以降の附属書 I 国の約束について話し合う場としてアドホック・ワーキング・グループ (AWG) が設置され、今回は主に作業スケジュールについて議論が行われた。争点は、今後どのような作業が必要なのか、いつまでに作業を終える必要があるのか、そしていかなるメッセージを発信する必要があるのかということであった。

今後の作業については、各国の削減ポテンシャルを分析することの重要性が確認された。2007 年発刊予定の IPCC 第 4 次評価報告書や IEA など外部専門家からのインプットを取り入れるため、2007 年にワークショップを開催し、大気中の温室効果ガス濃度安定化に関する科学的根拠と削減ポテンシャルについての評価を行うことで合意した。その後、取りうるべき政策措置、各国固有の事情を検証した上で、最後に現実的なコミットメントについて交渉するプロセスをたどることになる。

作業をいつまでに終わらせるかという点では意見が分かれた。評価や分析に時間をかけず、早急に先進国の次期約束を確定させたい途上国や、すでに EUETS が軌道に乗り、現行の枠組みが 2013 年以降も継続していくことを明確にしたい EU などは、2008 年に作業を終えることを求めたが、日本は現行制度の存続を決める前に議定書自体の見直しを行うべきであると主張するなど立場が分かれた。結局、2007 年の予定として 5 月に第 3 回目、さらにダイアログにあわせて 9-10 月頃に第 4 回会合を行うことを決め、「第一約束期間と第二約束期間にギャップを生じさせない」よう作業を終える、という表現に落ち着いた。

「ギャップを生じさせない」という表現は、市場へのメッセージになっている。エネルギー関連の投資は一般的に投資額が大きく、回収期間も長期に及ぶ。現行の制度を前提に投資を行った企業は、2013 年以降も京都メカニズムが継続されていくことの確証を得ることで投資の不確実性を減らしたいと考えている。他方、厳しい削減目標を課されている日本は、効率性目標、セクター別アプローチといった多様な仕組みを許容するような、現在の枠組にとらわれない制度構築を志向している。そういった背景に基づき、今回の交渉では両者の思惑を汲みながら、最終的には“possible use of market mechanisms and of the mechanisms of the Kyoto Protocol”と表現することで、

今後のあり方については含みをもたせた形になっている。

2.2 京都議定書のレビュー

京都議定書 9 条 1 項は、「気候変動及びその影響に関する入手可能な最良の科学的情報及び評価並びに関連する技術上、社会上及び経済上の情報に照らして、この議定書を定期的に検討（レビュー）する」ことを規定し、同 2 項において「1 回目の検討は、この議定書の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議の第 2 回会合において行う。その後の検討は、一定の間隔でかつ適切な時期に行う」ことが明記されている。そのため、京都議定書締約国会議の第 2 回会合にあたる今回は 1 回目のレビューが行われることになっていたが、実質的なレビューは行われず、今後の進め方が議論の中心であった。

会期の前半である 11 月 9 日の全体会合で本議題が取り上げられたが、途上国にもコミットメントを求めたい先進国と、それを牽制する途上国の間で見解が鋭く対立した。その様な中、NGO の CAN（Climate Action Network）は、仮に附属書 I 国が排出量をゼロにしたとしても気候変動の悪影響は避け難く、非附属書 I 国もなんらかの排出削減を行う必要があると指摘し、会場からは大きな拍手が送られた。その後はインフォーマルな調整が水面下で進められ、会議最終日の 17 日ようやく最終的な決定文書が作成された。

1997 年に京都議定書が採択されて以来既に 9 年が経過しており、その間、BRICs の経済が大きく伸張するなど、採択当時とは経済・社会環境が大きく変化している。日本をはじめとする先進国は、なるべく頻繁に、かつ包括的にレビューすることにより、途上国が何らかの方法で排出削減のコミットメントをする形につなげたいという思惑がある。他方、中国などの途上国は、京都議定書は発効してからまだ 2 年もたっていないためレビューは時期尚早であり、そのプロセスはなるべく簡潔に、かつ 5 年程度の間隔をあけて実施するべきだと主張した。さらに、9 条で求められているのはあくまでも見直し（review）であり、改訂（revision）ではないことを強調し、レビューが非附属書 I 国にとって新たなコミットメントを示唆するものであってはならないことを強く求めた。

結局、両者のギャップは埋まらず、2007 年の COP/MOP3 においてレビューの内容と範囲について議論し、2008 年に次回のレビューを行うという条件で妥結した。また、レビューのサイクルについては明記されなかった。しかし、2006 年の次は 2008 年という前例ができたことにより、今後は 2 年ごとに行われていく可能性が強い。また、途上国の強い意向により、決議文書のパラグラフ 7 には “it [the second review] shall not lead to new commitments for any Party（2 回目のレビューは新たなコミットメントにつながるものではない）” と明記される一方で、パラグラフ 8 では「京都議定書 9 条に則り、COP/MOP は適切な行動をとる」という表現が盛り込まれたことにも留意する必要がある。ここで言う「適切な行動」とはどのような行動を指すものなのか、今後も緊張をはらんだ駆け引きが続くものと予想される。

2.3 ダイアログ

将来の枠組みを左右するもう一つの課題は、世界最大の二酸化炭素排出国であるアメリカをいかにして巻き込むかにある。折しも会議期間中の 11 月 7 日に中間選挙が行われ、環境対策に積極的な民主党が上下院で議席の過半数を制し、会場では俄かにアメリカの動向に関心が高まった。アメリカやオーストラリアは気候変動枠組条約を批准しているものの、京都議定書からは離脱しており、気候変動問題への対応という基本コンセプトには合意しつつ、一部の国だけが削減義務を負うという方法論については了解していない。そのため、ダイアログでは、「いかなる数値目標

やコミットメントを交渉する場ではない」という前提の下、京都議定書の枠組みにとらわれることなく、自由に長期協力のあり方について議論することになっている。

表 1 ダイアログ 第 2 回ワークショップ発表一覧

気候変動に関する経済学と投資	
ニコラス・スターン	気候変動の経済学（スターンレビュー）
世界銀行	クリーンエネルギーと開発に関する世銀の融資枠組み
持続可能な方法による開発目標	
中国国家発展委員会	中国の気候変動政策と持続可能な発展に関する政策と措置
グレナダ	気候変動の課題と機会：小島嶼国の視点から
UNDP	気候変動とミレニアム開発目標の達成
サハラ・サヘル観測所	開発先行アプローチ
ブラジル	気候と森林伐採
南アフリカ	持続可能な発展、政策と措置
潜在的市場機会の最大化	
EDF：フランス電力公社	気候変動、開発、政策手段について
ESKOM：南ア国営電力	アフリカにおける開発とエネルギー問題
インド	協力についての対話
EU	市場機会に関する EU の考え方
その他のプロセスやイニシアティブ	
ピュー・センター	2012 年以降の国際協力のあり方
米国大気保全政策センター	GHG 削減のためのインセンティブの創出

今回は「持続可能な開発」と「市場の役割」に焦点をあてた報告が行われ、とりわけ注目を集めていたのは、元世界銀行のチーフエコノミストであるイギリスのニコラス・スターン氏によるプレゼンテーション（通称スターンレビュー¹）であった。「気候変動の経済学」と題された報告では、気候変動に対して何も行動しなかった場合、その損害は GDP の 5%から 20%にのぼると推定される一方、気候変動の影響を回避するためのコストは GDP の 1%程度に過ぎないとし、早急かつ強力な行動を取ることの重要性が指摘された。その他にも、ブラジルが、森林伐採を削減するようなインセンティブを付与するスキームを提案したほか、南アフリカは、持続的発展と気候変動政策が両立しうような途上国のコミットメントのあり方について提案した。2007 年 5 月に開催される補助機関会合（SB26）には「適応」と「技術」について、さらに 9-10 月頃には AWG の開催に合わせて「投資」や「分野横断的な事項」に関するワークショップを行うことになっている。

2.4 その他

将来枠組みを占う上で、その他に留意しておくべきものとしてロシア提案とベラルーシ提案が

¹ レポートは 10 月 30 日に発表され、英国財務省 HP（下記アドレス）で公開されている。従来よりもかなり低い割引率（0.1%）で計算されているといった批判はあるものの、その多面的な分析は概ね高い評価を得ている。
http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

ある。ロシアは、2005 年の COP/MOP1 以来、2006 年 5 月の AWG や本会合において、非附属書 I 国による自主的コミットメントの承認手続き策定を提案している。しかし、自主的とは言え、コミットメントにつながることを警戒する中国などの途上国は強硬に反対、事務レベルでは調整がつかず、ハイレベル（閣僚級）の協議が最終日まで続けられた。結果的には、ロシアが提案を練り直すとともに、2007 年 5 月にワークショップを実施することになり、結論は先送りにされたものの議論自体は継続することになった。この動きとあわせるように、ベラルーシが京都議定書附属書 B の改正を前提とした自国の 5%排出削減義務を提案した。しかし、ベラルーシは 2004 年時点で 41.6%の温室効果ガスを削減（1990 年比）しており、提案をそのまま承認すると、膨大なホットエアの存在を認めることになる。この提案は、京都議定書の初めての改正につながるということもあり、法的な手続きについても議論があったが、結局、排出削減義務を当初提案より 3%上乗せしてマイナス 8%とすること、そして排出量取引で得られた収益は温室効果ガスのさらなる削減のために使うことという条件つきで合意に至っている。

おわりに

今回の会合における将来枠組みに関連した議論では、数年先の交渉へ向けた地ならしという様相が強く出ていた。2007 年には IPCC の第四次評価報告書が出され、2008 年の G8 サミットではグレンイーグルス行動計画の成果が報告される予定になっており、それまでは評価、分析に重点が置かれる。将来枠組みをめぐる本格的な交渉は、その後、2008 年後半から 2009 年頃にかけて行われると思われる。2008 年 11 月にはアメリカ大統領選挙が行われ、その行方次第ではアメリカが京都議定書へ復帰する動きがでてくる可能性がある。またその頃、中国がアメリカを抜き、二酸化炭素排出世界一になるという予測²もある。交渉をめぐる国際的な政治、経済環境は大きな不確実性をはらんでおり、予断を許さない状況にある。

そういった中で、今回の会合で合意された交渉を行うために検討が必要である事項の一連の作業は、日本が求めている幅広い参加の下で実効性のある枠組みの実現に向けた働きかけとして重要である。また、外部機関による専門的知見や経験を検討に反映させていくといった舞台設定も、G8 グレンイーグルス行動計画や APP 等の実績や検討内容を反映する機会として捉えることができることから、より積極的な検討への参加が求められよう。

お問い合わせ：report@tky.ieej.or.jp

² International Energy Agency (2006), World Energy Outlook 2006