

COP18に多くの成果を期待 再始動した気候変動関連交渉と新たな動き



三木 優
日本総合研究所 主任研究員

2011年末に開催されたCOP17/CMP7では、京都議定書に第2約束期間を設定することと20年以降に全ての国が参加する温室効果ガス排出削減枠組みを構築することが合意され、長らく先進国と開発途上国の間で対立が続いていた気候変動関連交渉が進展することとなった。それを受けて12年は、第2約束期間と新しい枠組みの構築に向けた議論が進められてきた。COP18/CMP8では、これらの議論をふまえて、一定の結論が得られると期待される。一方、12年の議論や各国の取り組みを概観すると、一律に削減目標を設定する京都議定書型ではなく、自主的に削減目標・削減努力を設定する型の取り組みが主流になる可能性も感じられた。

COP17/CMP7の成果と 2012年の交渉状況

2012年は、京都議定書の第1約束期間(08～12年)の最終年であり、気候変動枠組み条約下で先進国が定量的な温室効果ガスの削減目標を課せられて、排出削減へ取り組んできた活動に一区切りが付く年である。また、気候変動枠組み条約が署名されたのが1992年であるから、20年目にもあたる年である。その節目となる12年の年末、11月26日から12月7日まで気候変動枠組み条約および京都議定書の締約国会議であるCOP18/CMP8が、カタールのドーハで開催されている。

COP18/CMP8における気候変動関連交渉を展望するにあたって、昨年に南アフリカ・ダーバンで開催されたCOP17/CMP7の成果とそれを受けて12年にどのような交渉が行われてきたかを振り返りたいと思う。

COP17/CMP7では、①13年以降、京都議定書に第2約束期間を設定すること②20年から中国・インド・米国を含む全ての国が参加する法的枠組みの構築を開始すること③カンクン合意実施のためのガイドライン・仕組みの決定などについて合意がなされた。これにより、長らく不明確であった京都議定書の第1約束期間以降の温室効果ガス排出削減の枠組みが明確になるとともに、20年から全ての国が参加する一つの温室効果ガス排出削減枠組みの構築プロセスが開始されることになった(図1参照)。

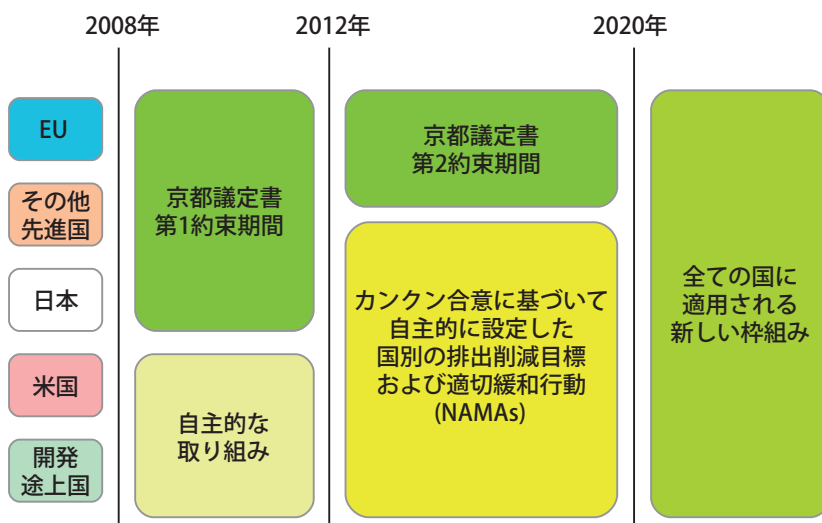
COP17/CMP7は当初、利害の対立により大きな成果が得られないとの懸念もあったが、「失敗」に終わったデンマーク・コペンハーゲンでのCOP15/CMP5以降、停滞していた国際交渉が前進する転換点となる会合となった。一方で、第2約束期間には日本・ロシア・カナダが参加し

ないことから、京都議定書において排出削減目標を持つのは、ほぼ欧州連合(EU)のみ(09年の全世界のCO₂排出量ベースで削減目標を持つ国のカバー率は13.5%に低下)となっている。

さらに、全ての国が参加する一つの温室効果ガス排出削減枠組みについても交渉の開始には合意できたものの、具体化は今後の交渉次第であり、日本・EU・米国・新興国・その他の開発途上国の間で交渉が紛糾する可能性があるなど、本質的な問題は解決されていないとの評価もあった。

このように総論として13年以降(京都議定書の第2約束期間)と20年以降の枠組みについて大きな成果が得られつつも、中身的な議論は12年以降に先送りされたため、12年の気候変動関連交渉はそれぞれについて時間軸(京都議定書の第2約束期間は開始が目前に迫っているの

図1 京都議定書およびそれ以降の温室効果ガス排出削減枠組み



出所：各種資料より筆者作成

に対し、20年からの温室効果ガス排出削減枠組みは15年末までに作業を終える計画）を意識して再始動することとなった。

京都議定書の第2約束期間については、もともと、「京都議定書の下での附属書I国のさらなる約束に関する特別作業部会（AWG-KP）」と呼ばれるワーキンググループにて交渉がされてきたことから、引き続き、AWG-KPにて議論を行うこととなった。

12年には、2回のAWG-KP関連会合（5月にドイツ・ボン、8～9月にタイ・バンコク）が開催された。主な論点としては、①京都議定書・第2約束期間に参加する国の数値目標②第2約束期間の長さ（5年間か8年間）③第1約束期間において余剰となった各国への無償割り当て排出枠（AAU：Assigned Amount Unit）の繰り越し④第2約束期間における京都メカニズムの取り扱い（第2約

束期間に参加していない国の利用など）⑤第1約束期間と第2約束期間の法的ギャップ（京都議定書の改定には一定の準備期間が必要なため、空白期間が生じる）の回避方法などが議論されたが、いずれも結論を得ることはできず、COP18/CMP8で議論されることとなった。

一方、20年からの温室効果ガス排出削減枠組みは、新設された「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会（ADP）」にて議論されることになった。新設されたワーキンググループということもあり、5月に開催された第1回の会合では、12日間の会期の大半が共同議長の選出と議題の採択に費やされ、実質的な議論はできない状態であった。

8～9月に開催された非公式会合では、ADPでの議論が開始され、2つの議題が設定された。議題は①20年以降の温室効果ガス排出削減

枠組みのビジョン②13年以降の温室効果ガス排出削減目標のさらなる積み上げ（将来的な温度上昇を2℃以下にするためには各国が表明している削減目標からさらに10億tの温室効果ガス排出削減が必要であり、この「ギガトンギャップ」の解消に関するもの）であり、それぞれの議題に分かれて、議論に参加する各国が自由に意見を述べるラウンドテーブル形式で議論が進められた。自由な意見を述べあう場であったこともあり、先進国・開発途上国ともに従来の主張を繰り返す内容も多かったものの、新しい枠組みを作るためのアイデアがいくつか出されており、それらをふまえてCOP18/CMP8で議論されることとなった。

COP18/CMP8で期待される多くの成果

気候変動関連交渉の常であるが、これまで途中の議論はゆっくりとしか進まず、瀬戸際となる年末のCOP/CMPで多くの進展が見られたことをふまえると、激しい対立点がないCOP18/CMP8では多くの成果が期待できる。

最も緊急性があり、目に見える成果として期待できるのは、京都議定書の第2約束期間に関するものである。主要な論点である、第2約束期間に参加する国の削減目標と第2約束期間の長さには密接な関連性があり、^{とうしょ}島嶼国を中心に、第2約束期間を8年間にしてしまうと現在の状況

COP18を展望!

図2 2012年の気候変動関連交渉の主要な論点

ワーキンググループ	主要な論点
京都議定書の下での 附属書I国のさらなる 約束に関する 特別作業部会 (AWG-KP)	① 京都議定書・第2約束期間に参加する国の 数値目標 ② 第2約束期間の長さ (5年間か8年間) ③ 第1約束期間において余剰となった各国への 無償割当て排出枠 (AAU: Assigned Amount Unit) の繰り越し ④ 第2約束期間における京都メカニズムの取扱 ⑤ 第1約束期間と第2約束期間の法的ギャップ ＝空白期間の回避方法
強化された行動のため のダーバン・プラット フォーム特別作業部会 (ADP)	① 2020年以降の温室効果ガス排出削減枠組み のビジョン ② 2013年以降の温室効果ガス排出削減目標の さらなる積み上げ

出所：各種資料より筆者作成

に基づいて低く設定された削減目標が固定化されることが懸念され、5年間にすることを主張している。これについては、8年間にした場合、第2約束期間中に削減目標に対するレビューを行うことと削減目標の引き上げについて、簡易な手続きで実施できる（現在はCMPでの承認が必要）ように京都議定書を改定する案が出されており、合意ができる可能性が高い。

一方で、余剰AAUの取り扱いや日本のような第2約束期間に参加しない国の京都メカニズム利用については、意見の対立があり、何かしらの結論が得られない可能性があるものの、第2約束期間の運用に対して早期に影響を与えるものではないため、一定の方向付けをして先送りすることもあり得る。

第1約束期間と第2約束期間の間に生じる空白期間は、多くの関係国がそれを生じさせない努力をすべき

ことには同意しているものの、それをどのように実現するのかについては多様な意見が出されている。空白期間を回避する方法として、発効前の条約などを適用する「暫定適用」という方法があり、過去には世界貿易機関 (WTO) の前身である関税貿易一般協定 (GATT) において暫定適用が40年以上も行われてきた実績がある。暫定適用を実施する前提で、京都議定書の法的な継続性、運用上の継続性、技術的な継続性が担保できるように京都議定書を改定する必要がある、これは結果として、COP18/CMP8以前のCMPの決定文書を書き換えることも含まれている。各国の国内法が異なるため、完全な改定はできないものの、最大限の対象範囲に対して、最大限の拘束力が発揮される改定が実現すると見込まれる。

2020年以降の温室効果ガス排出削減枠組みについては、12年の議

論が共同議長を選出や議題の設定という環境整備と各国が自由に意見を述べて進められたコンセプトづくりに終わったことに代表されるように、仕切り直しの1年であったことから、COP18/CMP8において目指す成果は、13年以降の作業計画と交渉の進め方の確認・合意となっている。そもそも12年は、米国・中国にて大統領選挙や指導部の交代があるなど、政治的にも意志決定がしにくい年であったため、重要な決定や議論は難しかったことも背景にある。

気温上昇を2℃以下にする目標を達成するために10億tほど温室効果ガス排出削減量が不足している「ギガトンギャップ」の問題は、非常に重要な問題であるものの、各国の削減目標を引き上げるための具体的な方法・プロセスが明確でないため、COP18/CMP8の間では具体的な進展は難しいかもしれない。日本は福島第1原子力発電所事故によるエネルギー政策の見直しに伴い、25%削減目標の見直しを検討している。目標の引き下げを表明することにより、ギガトンギャップ問題に関連して開発途上国から非難され、目標の引き上げに関心が集まることが懸念されたが、エネルギー政策の決定がずれ込んだことにより、地球温暖化対策関連の政策をCOP18/CMP8までに決めることができず、目標の見直しをCOP18/CMP8で表明することは見送りとなった。そのため、波乱要素も少なく、COP18/CMP8

図3 削減義務を負わない主要国の温室効果ガス排出削減政策

主要な温室効果ガス排出削減政策	
米国	・大気浄化法を改定し、火力発電所などを対象に実質的な排出権取引制度を実施。 ・シェールガスの利用拡大により、石炭火力発電が発電量に占める割合が低下。
中国	・再生可能エネルギー・省エネルギーに関する第12次5カ年計画を策定し、積極的に再エネ・省エネを推進。 ・北京市や広東省などの主要地域で排出権取引制度を試行。
インド	・エネルギー消費量を対象とする総量規制制度の「PAT：Perform, Achieve and Trade」を実施。 ・再生可能エネルギーの導入促進のために、州ごとにRPS制度、FIT制度、補助金制度、税制優遇措置を実施。

出所：各種資料より筆者作成

は無事に作業計画を採択して終了できると思われる。

2012年の議論から見えてきた新たな動き

COP18/CMP8は無事に決定文書を作成して終了できそうだが、COP/CMPに関連して、気になる動きがあるので紹介したい。

2012年の気候変動関連交渉を見ると、以前よりも気候変動枠組み条約における枠組み・ルールの外側で温室効果ガス排出削減に取り組んでも良いのではないかとする発言が増えてきたと感じる。これは気候変動枠組み条約下のカンクン合意にて、各国が自主的に温室効果ガス排出削減に向けて目標・取り組みを設定し、実行することを認めた結果でもあるが、07年12月に合意されたバリロードマップ以降、繰り返されてきた先進国と開発途上国の対立を

乗り越えるには、各国が自国の責任を認識し、自主的に排出削減へ取り組む「プレッジ・アンド・レビュー」方式が唯一の現実的な解決策であるとの認識を主要な排出国が深めている結果と考えられる。

現在、京都議定書に入っていない米国や削減義務を負っていない中国・インドなどは、本来であれば特別な温室効果ガス排出削減政策を実施する必要がない。しかし、図3に示したとおり、それぞれ積極的に温室効果ガス排出削減政策を推進している。中国・インドはカンクン合意に基づいて国連へこれらの取り組みを報告しているものの、20年以降の温室効果ガス排出削減枠組み交渉が決裂し、気候変動枠組み条約が機能不全になったとしても取りやめることはないと考えられる。理由としては、中国やインドは、新興国として開発途上国の中でも、自らが置かれている状況・責任をしっかりと認

識しており、持続的な経済発展を担保するには、一定の温室効果ガス排出削減が求められることは避けられないと理解している。しかし、その削減水準を多国間交渉の場で決められてしまうとそれが経済発展の足かせになることを懸念している。つまり、温室効果ガス排出削減が避けられないのであれば、自らできることを宣言し、その範囲内で取り組む方が総合的に考えれば有益であることに気がついており、それをしたたかに実践しているのである。

これは米国についても同様で、スターン国務省気候変動特使が、2℃目標に固執して議論が行き詰まるよりも、「プレッジ・アンド・レビュー」方式を採用し、各国が自主的に目標設定するとともに、その目標が適切であるかをレビューして改善していく仕組みを導入すべきとする趣旨の発言をしている。

当面は気候変動枠組み条約下のADPを中心として温室効果ガス排出削減枠組みの議論は進められることは間違いない。しかし、いくつかの主要国は京都議定書と同じような枠組みを必ずしも志向してはおらず、15年末に向かって、先進国と開発途上国の対立が繰り返されるのであれば、自主的に設定した削減目標・削減努力とそれを精査する「プレッジ・アンド・レビュー」方式が主流となる可能性がある。

この点ではCOP18/CMP8は嵐の前の静けさとなるかもしれない、各国の動向・発言に着目しておくべきである。■