

トピック

COP17の結果と今後の課題

～日本は第2約束期間不参加で、京都議定書のただ乗り状態に～

大久保ゆり (CASA 国際交渉担当)

2011年11月28日から12月9日の予定で、南アフリカのダーバンで開催された気候変動枠組条約第17回締約国会議 (COP17) 及び第7回京都議定書締約国会合 (CMP7) は、これまでの COP の中でも最長の36時間の延長の後、京都議定書の第2約束期間の継続と、すべての国が参加する新たな法的枠組み交渉の開始に合意しました。こうした交渉プロセスが合意されたことは大きな前進ですが、合意の中身は野心のかけらもないものです。地表の平均気温の上昇を2℃未満に抑えるのに必要な削減量と各国が提出している自主目標の間には10億トンレベルのギャップが生じています。今後、どのように削減目標値を引き上げ、ギャップを埋められるかが極めて重要な課題になっています。

COP17の結果

地球温暖化防止の国際枠組み交渉は、2年前のCOP15でのコペンハーゲン合意以来、法的拘束力のない各国の自主的な削減目標頼みになりかけていました。しかしCOP17は、米中を含むすべての国が参加する、新たな議定書、あるいは法的強制力のある枠組みを交渉するプロセスに合意しました。この新しい枠組みを話し合う場合は、ダーバン・プラットフォームと名付けられ、今年から交渉を始め、遅くとも2015年までに合意し、2020年から新たな枠組みを開始することになっています。

日本、ロシア、カナダが不参加を表明して継続が心配されていた京都議定書第2約束期間についても、その他の先進諸国は2013年1月1日から第2約束期間を開始することになりました。但し、その期間については、5年 (2017年まで) か8年 (2020年まで) かを、今年のカタールでの会議 (CMP8) で決めることになっています。各国の具体的な削減目標については、ダーバンでは決められず、今年5月1日までに第2約束期間に参加する国がそれぞれの削減目標に関する情報を提出し、これもCMP8で決めることになっています。

一方、気候変動枠組条約のもとでは、京都

議定書の第2約束期間に参加しない先進諸国も途上国も、排出量の透明化とその評価 (計測・報告・検証制度: MRV) について、先進国の削減目標や途上国の削減行動の報告の頻度や内容の明確化、評価方法が合意されています。更に、適応についても適応委員会の活動内容や国別適応計画のガイドラインが合意されました。また、資金についてはカンクンで合意された「緑の気候基金」の基本設計が決まりました。

しかし、長期 (2050年) の削減目標やピークアウトの時期には合意できず、2℃目標とのギャップについても、ギャップを埋める行動の選択肢を特定する作業計画を始めることだけが決まりました。資金についても、長期資金の資金源については資金源について分析するために作業計画を策定することが決まっただけです。「緑の気候基金」については、理事会のメンバー構成や機能、運用ルールなどの基本設計は決まりましたが、肝心の資金源については、COP18に向けて検討することが決まっただけで、「中身の無い財布」ができたにすぎません。

COP17の評価

2005年のモントリオール会議 (COP11) で、京都議定書の第2約束期間の削減目標の交渉

と、気候変動枠組条約にのみ参加しているアメリカや、温室効果ガスの排出量が増大している中国などの主要な途上国の削減についての「対話」が始まってから6年、ようやく合意の方向性が明確になってきました。とりわけ、すべての国が参加する新たな法的枠組み交渉の開始が合意されたことは大きな前進です。また、日本などの強硬な反対にもかかわらず、京都議定書の第2約束期間の継続が合意されたことも大きな成果です。

こうした前進や成果は、「アフリカの地を京都議定書の墓場にしない」とのアフリカグループの強い決意と、EUや小島嶼国連合(AOSIS)が連携して、法的枠組みへの参加をしる中国やインドなどを説得した結果です。

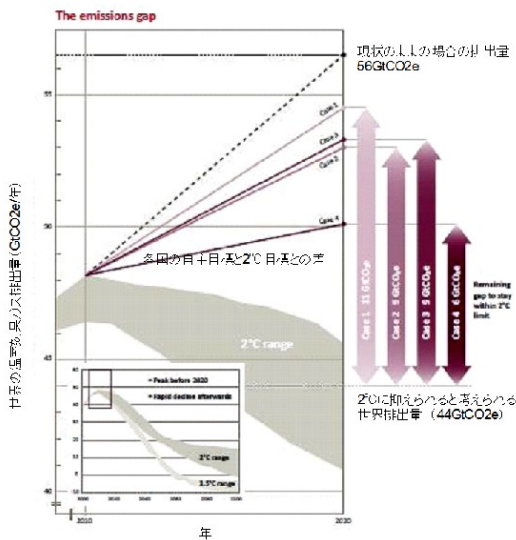


図1 世界の温室効果ガス排出量予測と2°C目標の乖離

出典：UNEP (2011) The Emission Gap Report

一方、加速する温暖化を防止するという観点からは、まったく野心のかけらもなく、緊急性も欠いています。最新のUNEPの報告書によ

れば、2°C目標に必要な削減量と提出されている先進国と途上国の抑制・削減目標の削減量には、60-110億トンのギャップがあります(図1)。また、本来、2009年のCOP15でなされるべきであった新たな法的枠組みの合意が2015年ではあまりに遅すぎます。IPCCは、平均気温の上昇を2.0～2.4°C程度に抑制するためには、世界の排出量のピークは2000年から2015年の間に迎えないければならないとしており、新たな枠組みの開始が2020年では、2°C目標を達成する道は閉ざされてしまうかもしれません。

排出責任に背を向け、存在感を失う日本

京都議定書の第2約束期間の継続は合意されましたが、これを拒否した日本、ロシア、カナダ*1の法的義務はなくなり、アメリカと共に事実上2020年まで放置される状態です。このことは、京都議定書のホスト国であった日本が、2020年まで法的義務のない「フリーライダー(ただ乗り)」となることを意味します。その他の先進諸国が取組む中、国際的に非常に無責任な状態が続くことになります。

これまで日本政府は、先進国だけが排出削減義務を負う京都議定書では、実効性ある温暖化防止の国際枠組みは実現できないと主張していました。外務省のホームページでは、「途上国が求めている京都議定書の第2約束期間については、将来の包括的な枠組みの構築に資さないため日本は参加しないとの立場を貫いた。」と説明されています*2。しかし、COP17では、「将来の包括的な枠組み」の交渉開始と京都議定書の第2約束期間の継続の両方が合意されることになりました。これは、EUが第2約束期間を受け入れる代わりに中国やインドに強く包括的

* 1 カナダはCOP17閉会直後の2011年12月12日、京都議定書からの離脱を宣言しました。
 * 2 気候変動枠組条約第17回締約国会議(COP17)京都議定書第7回締約国会合(CMP7)等の概要。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/cop17/gaiyo.html>

拘束力ある枠組みを迫った成果です。日本政府の主張は、まったくの見込み違いであったこととなります。そして、すべての国の参加する枠組みへのプロセスが合意された今、日本にとって京都議定書の第2約束期間に参加しない理由は無くなったはずですが、このまま日本が拒否し続けるのであれば、第2約束期間を抜けたのは、やはり排出削減義務から逃れたかっただけだと思われても仕方ありません。

また、日本はこれまで、第2約束期間の目標を持たない国もクリーン開発メカニズム(CDM)などの利用ができるようにするべきであるとし、更にCDMに原子力を入れることを主張しています。一方で、新しい市場メカニズムの議論では、各国の独自の市場メカニズムについて、国際的な基準やルールを作ることについては消極的でした。日本は、思い通りにならない国際基準よりも、ルールも基準も独自で定め、二国間で取引をしてクレジットを利用できるようにするオフセット・メカニズムを推進しようとしています。つまり、独自の基準で削減されたと決めた分は、日本の削減分としてカウントできるという仕組みです。

25%目標の堅持を

日本では産業界などを中心に、現在の2020年25%目標を、福島原発事故を口実に放棄すべきとの主張が大きくなっています。しかし、昨年4月以来、福島事故以降の二酸化炭素排出量は火力発電所用の燃料消費増にもかかわらず、節電の努力もあって増えておらず、また、CASAの検討では、原発を廃止しながら2020年25%削減排出は可能との試算になっています。25%目標を放棄する根拠はありません。

日本が他の国々の削減努力に「フリーライド(ただ乗り)」するだけでなく、国際公約である25%目標を放棄すれば、大きな国際的な非難を浴びることになります。これから始まる「新たな法的枠組み」の交渉での日本の存在感もますます薄くなり、今後の交渉プロセスで日本の主張を反映させることが困難になるでしょう。国際交渉が新しい段階に入った今、日本は京都議定書の第2約束期間の拘束力ある削減目標を設定するとともに、原発頼みであったこれまでのエネルギー政策を抜本的に改め、脱原発、温暖化防止のエネルギー政策を、国民的な議論で確立すべきです。



写真 6 時頃、ようやく合意に達して喜ぶ南アフリカの議長

ダーバン会議の主な結果

1) ダーバン・プラットフォーム (すべての国が参加する法的拘束力のある枠組みに向けた議論)

- 気候変動枠組み条約での議論が始まって以来初めて、すべての国が参加し、法的強制力のある国際枠組みに至るプロセスに合意。
- 京都議定書に追加的、あるいはその代替として新たな議定書 (あるいはその他の法的強制力のあるもの) を議論。
- 2015年までに交渉を終え、2020年に実施。
- 各国の自主目標と、1.5℃あるいは2℃目標とのギャップを認識し、目標値を上げるための意見提出を2012年2月28日までに行う。

2) 京都議定書 (先進国に削減義務を課す、唯一法的拘束力のある国際合意)

削減目標

- 第2約束期間に合意 (ニュージーランドと豪は参加を考慮、日・露は不参加、米・加は脱退)
- 約束期間は2013年1月1日に開始され、2017年あるいは2020年に終了。
- 削減目標については、2012年に合意。各国の削減目標を5月に提出
- 第1約束期間に余計に達成された分 (特に東欧諸国のホットエア) についての対応はCOP18で決定

市場メカニズム

- 市場メカニズムは継続。しかし、第2約束期間に参加しない国がクレジットを使用できるかどうかは未定。
- 新しいメカニズムが合意された場合には、削減目標達成に利用可能。

温室効果ガス

- 新規ガスとして、NF₃ (三フッ化窒素) 追加され、7ガスが排出削減・報告対象に

森林などの吸収源

- 排出・吸収量は各国別の参照レベルを基準に算出し、吸収量の目標達成への加算は3.5%を上限とする

3) 条約の下の長期対話 / カンクン合意 (すべての国の自主的取組みの議論)

長期ビジョン

- 2050年までの長期削減目標と排出量のピークを迎える年については合意できず。

先進諸国の排出削減 (米・加・日などを含む)

- 3月までに自主的に提出した削減目標についての意見提出及び6月にワークショップ
- 隔年報告書のガイドラインを採択、第1回報告書提出期限は2014年1月
 - 排出目録の作成
 - 総量排出削減目標
 - 2020年、2030年の排出予測
 - 途上国への資金、技術移転、キャパシティービルディング等に関する情報
- 国際的分析とレビューの方法論とガイドラインを採択

途上国の排出削減 (中・印などを含む)

- 2012年に自主目標の透明化を図るためのワークショップを開催
- 隔年報告書のガイドラインを採択、第1回報告書提出期限は2014年12月
 - 排出目録はIPCCのガイドラインを利用
 - 排出削減活動については、分野 (セクター)、ガス、定量的目標値などを明確化
 - 資金、技術移転、全体的キャパシティーなどについて不足しているものの報告
 - ウェブサイトの登録簿で、排出削減活動の報告 (義務ではない)
- 国際的協議と評価についての方法論とガイドラインを採択

市場メカニズム

- 気候変動枠組み条約締約国会議の下に運用される新しい市場メカニズムを定義
- 各国がそれぞれ作るようなメカニズムについては (例えば日本の二国間クレジットなど)、共通の基準を設定することには合意できず、そのようなメカニズムの「枠組み」を考え、COP18で決定するとの表現になった。
- 一方で、これらのメカニズムについては、実質的な削減あるいは抑制につながること、二重にカウントされないなどの原則には合意。

適応

- 適応委員会が設置され、運用が開始されることとなった

資金

- 資金メカニズムのための常設委員会が設置され、作業計画はCOP18で採択。
- 「グリーン気候基金」について、移行委員会の基本設計文書を採択。今後の温暖化対策支援の柱とし、24ヶ国構成の理事会 (先進途上半々) を設置。
- 2年間は暫定的に条約事務局と地球環境ファシリティーが基金事務局を運営、また、暫定的に世銀が信託機関に。
- 2020年までに年1000億円の支援はそのままであるが、その資金源 (国際運輸への課税、国際通貨取引税等) については明記せず、ワークショップに合意。

レビュー (2050年の長期目標、排出ピーク年など)

- 条約の究極の目標に照らして、長期の世界目標の妥当性を定期的に評価
- 最初のレビューは2013年に始まり、2015年に終わる
- レビューは、IPCCの報告書、各国が提出する隔年報告書などの情報に基づいて行われる