

カタール・ドーハ COP18 COPMOP8 報告

気候変動に関する国連会議 COP18・CMP8（国連気候変動枠組条約第 18 回締約国会議（COP18）、京都議定書第 8 回締約国会合（CMP8）等）が、2012 年 11 月 26 日～12 月 7 日の日程でカタール・ドーハにおいて開催されました。先進国と途上国の間に歴然たる差異を設けていた京都議定書体制から、すべての国を対象とした新しい枠組みへの交渉体制にスムーズに移行できるかどうかの試金石であった COP は、最後まで予断を許さない交渉でしたが、最終日一日延長しての夕方に「ドーハ気候ゲートウェイ」と名付けられた一連の合意がなんとか成立しました。

ドーハ気候ゲートウェイの概要

- 1 [2020 年まで] 京都議定書改正とそれに伴う AWGKP の終了
- 2 [2020 年まで] 条約の下でのカンクン合意の実施に関する決定とそれに伴う AWGLCA の終了
- 3 [2020 年以降] 新たな国際枠組みの構築等に向けた ADP の作業に関する決定
- 4 資金に関する COP 決定
- 5 気候変動による損失と被害（ロス&ダメージ）に関する COP 決定

2020年までと2020年以降についての交渉の要であったCOP18

2011 年の南アフリカ・ダーバン COP17・COP/MOP7 で採択されたダーバン合意によって、すべての国を対象とした新しい法的枠組み（以降 2015 年合意と呼ぶ）が 2015 年に採択され、2020 年から運用が開始されることになりました。しかし新しい枠組みが開始する 2020 年までの温暖化の取り組みは、京都議定書の第 2 約束期間と、欧州と豪以外の先進国と途上国が削減行動を自主的に掲げているにすぎないカンクン合意によって実施されることになりました。

そのため今回の会議では、2015 年合意の交渉を、どのような作業計画で進めていくのかについて決めると同時に、2020 年までの取り組みについて、京都議定書の第 2 約束期間とカンクン合意を最終的にまとめて、2013 年 1 月 1 日からは合意された内容を直ちに実施していけるようにすることが焦点でした。

ドーハ気候ゲートウェイの合意によって、京都議定書の下の特設作業部会 AWGKP と条約の下の特設作業部会はその役目を終了することとなり、2020 年以降の新たな枠組みについて議論する ADP に、今後の交渉は一本化されることになりました。

いずれにしても、交渉の最も大切な点である「産業革命前に比べて 2 度未満に気温を抑えるために必要な削減量」と「各国が誓約している削減総量」との間にある膨大な差をどうやって埋めていくのかという点に関しては、議論の進展はなく、困難な議論を継続していくこととなります。

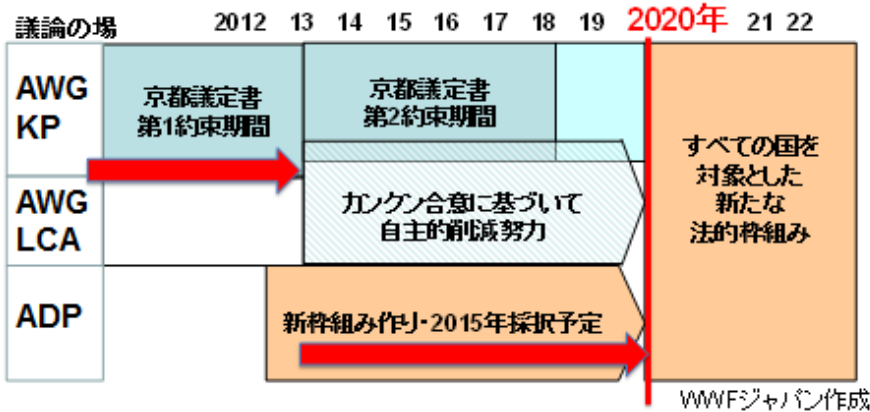
1. COP18「ドーハ・クライメート・ゲートウェイ」合意について

これまでの国際交渉

2020年までの取り組みを議論する場はもともと二つに分かれており、京都議定書の第2約束期間の目標を決める特別作業部会(以降 AWGKP)と、自主的取り組みであるカンクン合意の詳細を詰める条約の下の特別作業部会(以降 AWGLCA)とがありました。本来は先進国の削減目標を決めるのが AWGKP、途上国とアメリカの削減について議論するのが AWGLCA の役割でしたが、2011年にすでに日本とロシアは、京都議定書の第2約束期間に数値目標を出すことを拒否し、カナダは京都議定書を離脱したため、日本・ロシア・カナダは先進国ながら2020年までは自主的取り組みのカンクン合意の下でカバーされます。

2012年国際交渉の整理

- | |
|---------------------------------------|
| 1) 2020年まで |
| 京都議定書第2約束期間 (AWGKP) + カンクン合意 (AWGLCA) |
| 2) 2020年後 |
| ADP (ダーバンプラットフォーム作業部会) にて2015年に採択 |



2. 1. 京都議定書の作業部会 (AWGKP) FCCC/KP/CMP/2012/L.9

2.1.1 京都議定書の第2約束期間が成立

会議の初日には、オーストラリアが京都議定書の第2約束期間に数値目標を掲げることを発表し、会場の拍手を浴びました。その目標は2000年比で2020年に5%削減に相当する低い目標で、決してよい内容ではありませんが、世界が20年かかって築き上げてきた京都議定書の下での共通のルールを守っていかこうとする姿勢は高く評価されました。対照的にニュージーランドは、京都議定書には目標を掲げないことを発表しました。



第2約束期間設定のための京都議定書の改正については、第2約束期間の長さを8年とし、2013年から2020年までの数値目標が合意され、改正案が成果文書として採択されました。参加する先進国全体は、EUの27か国とオーストラリア、スイス、ノルウェーなど先進10か国で、1990年比で2013~2020年の期間に18%の削減となることを目指すことになりました。これにより、第2約束期間の数値目標を議論する場であった特別作業部会AWGKPは、終了が決まりました。

AWGKPで最後まで争点となったのは、余剰排出枠の問題と、CDMの適格性です。

2.1.2. 余剰排出枠の問題

余剰排出枠の問題とは、1990年の基準年に比べて経済が停滞した国（主にロシアやポーランドなどの東欧諸国）には、第1約束期間の間に大量に余った排出枠があり、それらを第2約束期間に持ち越すことです。UNEPなどの試算によると余剰排出枠は、130億トン~140億トンと日本の排出量のほぼ10倍にもあたる量が存在します。それでなくても全体としての削減量が足りない中、このような形で削減努力を目減りさせてはならないと、途上国や東欧以外の欧州諸国は持越しを禁止するべきと強く主張していましたが、結局「持越しは可能だが、排出枠を獲得する国に量の制限をかける」という形で決着をみました。

これについて、最後の全体総会でオーストラリアが口火を切って「決して余剰排出枠は買わない」と宣言し、続いてEU、日本、スイスなども続いて「買わない宣言」を行い、会場の拍手を浴びました。国際交渉では、各国が国益を主張してなかなか真の環境のためのルールが合意されにくいのですが、ルールでは決め切れなかったけれども、各国の宣言で「よくないものは使わない」という意志が示されたのはちょっと素敵なことでした！ただし第2約束期間に数値目標を持たない国・日本は、仮に購入する意思があったとしてもルール上購入できない立場ではあるのですが・・・

2.1.3. CDMを活用する適格性について

日本にとって大きな関心となった争点は、数値目標を持たない日本が、第2約束期間においてもCDMの活用が引き続き可能かどうかでした。先進国はおおむねCDMの参加者には制限かけず、なるべく多い方がいいという立場でしたが、途上国は全体として「数値目標を持たない国が柔軟性メカニズムを使う道理がない」として強く反対、最後まで議論は膠着して、大臣級会合にゆだねられました。結論としてプロジェクトに参加してクレジットを一次取得することは可能ですが、国際排出量取引や共同実施に参加してのクレジットの国際的な獲得や移転はできなくなりました（なお、第1約束期間の調整期間中（2015年後半まで）は引き続き可能）。事実上、日本などの数値目標を持たない国はアクセスを著しく制限されることになりました。



* 市場メカニズムに関する詳しい報告は、WWF 山岸尚之の報告をご参照ください。

~~~~~

AWGKP の関連する決定の概要 (FCCC/KP/CMP/2012/L. 9)

CDM の適格性

- 12. 非附属書 I 国は、削減プロジェクトに参画できる。
- 13. 数値目標を持つ国だけが CER を移転・獲得を可能とする。
- 14. 数値目標を持たない国は CER を遵守には使えない。
- 15. 第 1 約束期間の適格性を満たし、第 2 約束期間に数値目標を持つ国だけが CERS, AAUs, ERUs, RMUs の移転・獲得を可能とする。

SOP について

- 20. CERs の 2% が引き続き適応基金に組み入れられる。
- 21. AAUs の初回国際取引、ERUs や RMUs から AAUs への変換時に同じく 2% の賦課金を課し、適応基金に組み入れられる。
- 22. 低開発途上国では CERs からの 2% は免除される。

余剰排出枠について

- 23. 数値目標を持つ附属書 I 国は国別登録簿に余剰排出枠のリザーブを設置する。
- 24. (a) ERUs, CERs の償却・キャンセルされなかった余剰排出枠は、それぞれ 2.5% まで次回の約束期間に持ち越せる (CMP1 で決定されたことと同じ)。

(b) 上記は該当国の第 2 約束期間の AAUs に追加されることが可能。該当国は第 2 約束期間の国別登録簿に「前期余剰排出枠リザーブ」を作り、そこへ移転される。

- 25. 第 2 約束期間の調整期間に、第 2 約束期間の排出枠割当量を超えた分に限って、前期余剰排出枠リザーブ内のユニットを償却することを可能とする。
- 26. 23 の締約国は「前期余剰排出枠リザーブ」同士で、ユニットを移転することが可能。ただし自らの排出枠割当量の 2% までとする。

G. Article 3, paragraph 7 ter

7 ter. 附属書 I 国に属する締約国は、第 2 約束期間の排出枠割当量と、その前の 3 年間の平均排出量を 8 倍した量とにプラスの差がある場合に、当該締約国はその分について償却することができる。

J. Article 3, paragraphs 12 bis and ter

12 bis. 条約あるいはその手段の下に設立される市場メカニズムから生み出されるユニットは、附属書 I 国の目標達成を助けることができる。条約で締約国間で獲得されるユニットは、獲得する締約国の割当量に追加され、移転する締約国からのユニット量から差し引かれなければならない。

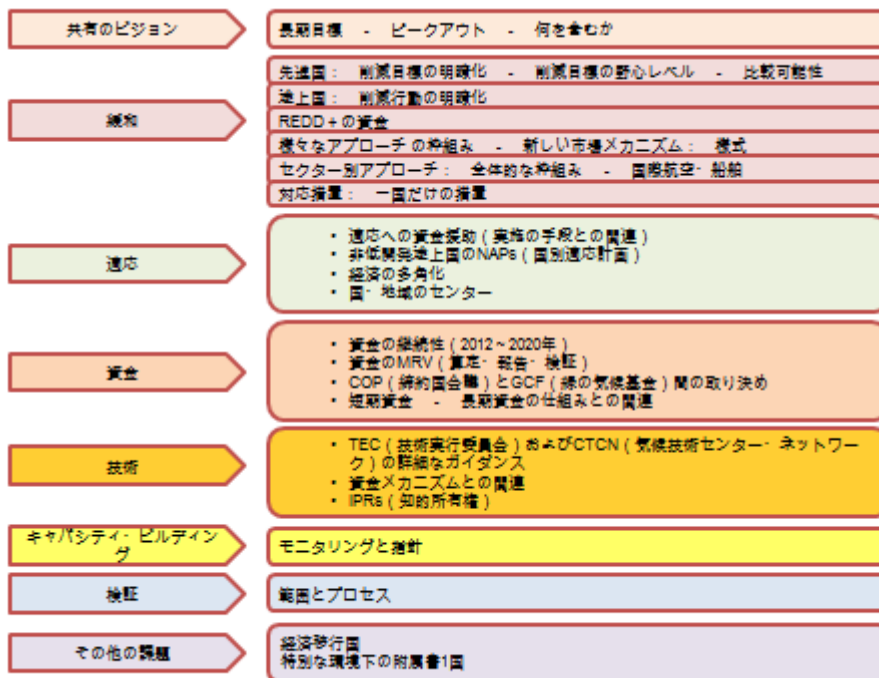
12 ter. 12 bis が起こり、ユニットが順守のために使用された場合には、ユニットの利益の一部は、行政事務用に使われると同時に、特に温暖化の影響に脆弱な国々の適応の資金を助ける。

~~~~~

2.2. 条約の特別作業部会 (AWGLCA) Draft Decision -/CP.18

2.2.1. AWGLCA の終了が困難であったわけ

AWGLCA では、カンクン合意を元に 2011 年末のダーバン合意で立ち上げられた新たな組織やプロセスを実施に移すことが、成果をあげて終了できる条件でした。カンクン合意は途上国と、京都議定書の第 2 約束期間に目標を持たない先進国の双方が 2020 年に向けて自主的に温暖化対策に取り組む取り決めであるため、論点が多くあります。



AWGLCA 議長 Ayser TAYEB の PPT より

これらの論点について、実施に移せるように取り決め、まだ詳細を詰めなければならない論点は、補助機関会合などの議論の場を決めることによって、AWGLCA は COP18 で終了させることになっていました。

しかし、AWGLCA が終了することに対して、途上国側は大きな警戒をしていました。その理由は主

に二つあり、LCA は設立当時の 2005 年のバリ行動計画に基づいて、途上国と先進国の明確な差異化を規定していますが、ADP には「共通だが差異ある責任原則」が明示されていないため、先進国と途上国の区別がない交渉の場である ADP だけに今後の交渉が一本化されることへの抵抗感が強くあったのです。そのため新たな衡平原則を定めていく議論が必須でした。

もう一つは、バリ行動計画に定められた途上国の削減行動には先進国からの実施の手段（つまり資金援助と技術移転）が前提であることが明確に規定されていますが、それが不十分であるからです。すべての国を対象とする ADP だけになったら、途上国に削減の責任はかけられるが、前提であった資金・技術援助はうやむやになるという懸念が強くあったのです。そのため、先進国から 2013 年以降の直近の資金援助の約束と、2020 年に 1000 億ドル単位の資金援助の仕組み作りの進展が不可欠でした。

2.2.2. 資金問題について

途上国にも削減行動を求めるカンクン合意に 2010 年に途上国が合意したのには、途上国の削減行動には先進国からの資金と技術援助がある前提であったためです。



**特に資金問題がネックとなった
カンクン合意で確認すると**

- *Recognizing that developing country Parties are already contributing and will continue to contribute to a global mitigation effort in accordance with the principles and provisions of the Convention, and could enhance their mitigation actions, depending on provision of finance, technology and capacity-building support by developed country Parties.*

先進国の資金・技術・キャパビルのサポートによって、途上国は削減行動を強化することができる

- *Also reaffirming that, in accordance with Article 4, paragraph 3, of the Convention, developed country Parties shall provide enhanced financial, technology and capacity building support for the preparation and implementation of nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties.*

途上国の国別削減行動の準備と実施のために、先進国は資金・技術・キャパビルのサポートを提供する

しかしいよいよ 2020 年に向けて途上国も削減行動を実施しなければならない 2013 年を前にしても、まだ資金や技術援助がきちんとなされるようになっていないという、途上国側に大きな不満がありました。それに対して、先進国は、資金や技術援助を行う機関・グリーン気候基金や CTCN

(気候技術センター・ネットワーク)などはすでに発足に向けて着々と進んでいるのだから、すでにこの資金と技術援助の議論は終了している、という立場をとっています。実際にグリーン気候基金や気候技術センターなどの実施機関が COP16, COP17 で決まって、立ち上がってきていますので、これでやることはやっている、というのが先進国の立場です。また 2010-2012 年の短期資金については、日本を含む先進国がすでに拠出した 300 億ドルの貢献について発表を行いました。しかし 2013 年以降については、実施機関は出来ていても実はお金がどのように入っていくかが決まっておらず、“財布はあっても中身がない”という状態でした。そのため 2013 年以降の直近の資金援助の約束と 2020 年に 1000 億ドル単位で動員すると先進国が約束した資金源について、議論を進展させることが不可欠だったのです。

この資金問題がネックとなって、2020 年以降の新枠組みを議論する ADP も進展が阻まれることとなり、COP18 会議全体が滞って、最後まで資金が争点となる結果となりました。

2 週目の半ばに各国大臣が入ってきて、イギリスなどいくつかのヨーロッパ諸国が、2013 年～2015 年の期間内での資金支援を宣言し、事態が改善し始めました。既存の支援を組み換えただけとの見方もありましたが、最終的には「2013 年以降の資金について、短期資金 (2010-2012 年) の平均資金額と少なくとも同じ額を先進国が出すことが奨励される。そして 2020 年 1000 億ドル単位の長期資金については、作業計画を 1 年継続し、締約国は 2013 年 3 月 21 日までに提案を出し、COP19 で COP の下で大臣級対話を開催する」ということで決着しました。先進国側は資金額を明示することを回避したこととなり、途上国側には大きな不満が残る結果となりました。しかしこの資金問題が曲がりなりにも決着したことにより、AWGLCA は合意され、それに伴って COP18 全体のドーハ気候ゲートウェイもなんとか合意にこぎつけることとなりました。



参考: 2013年以降の資金約束した先進国

主な国 (2013年トータル: US \$ 8.9 B)

- イギリス US\$2.9 B for 2013 & 2014,
- デンマーク US \$ 88 M for 2013 (20% for the GCF)
- ノルウェー US \$ 630 M for 2013
- ドイツ US \$2.4 B for 2013,
- フィンランド up to US \$ 145 M for 2013 (数字未発表)
- スウェーデン US \$ 400 M for 2013,
- 欧州委員会 US \$ 1.2 B for 2013,
- フランス US \$ 2.6 B for each year 2013 and 2014

資金約束しなかった大国: アメリカ、カナダ、オーストラリア
日本、ニュージーランド、オランダなど

(2012/12/8 WWF調べ)

なお、グリーン気候基金 (GCF) は、COP から独立した対等の機関なのか、それとも条約の下に

設置された機関なのかという争点については、先進国は GCF が独立した機関を持つ形を主張し、従って地球環境ファシリティ（GEF）の時同様、ドラフトは GCF の理事会が用意し、COP に諮るのが妥当と主張しました。対する途上国は、条約の下に設けられた常設委員会が COP と GCF の関係文書のドラフトを作るべきと主張したのです。結果は、結論持ち越しとなり、条約の下に設けられた常設委員会と GCF の理事会が共同で両者の関係を定めるアレンジメント合意のドラフトを COP19 までに用意することになりました。

なお GCF 理事会報告の決定では、GCF のホスト国は韓国に決まり、理事会の来年度作業計画が承認され、法人格の付与がホスト国に要請されることになりました。

2.2.3. その他の論点 1：日本の二国間オフセット制度は認められたのか？

日本の二国間オフセット制度は、「市場メカを含む様々なアプローチ」の下で議論されてきました。争点は、日本の二国間オフセット制度を含む様々なアプローチが、COP に管理される中央集権型の制度の下で承認されるものとなるのか、COP の設定した基準に従っていれば、各締約国が国別事情に応じて設定できる分散型の制度になるのかという点でした。

環境十全性を重視する途上国や EU は、京都議定書における CDM のように中央集権型を指向する中、日本やアメリカ、オーストラリア、ニュージーランドは COP に中央管理されない分散型を主張し、途上国側と強く対立しました。結論としては、決定を COP19 へ先送りし、SBSTA で作業計画を実行し、枠組みの機能や役割の検討を継続していくことになりました。

議論を聞いている限りにおいては、日本の強く望んでいる二国間オフセット制度が国連の制度として正式に認められるのは、個人的にはかなり困難であろうと思いました。CDM も最終的にはアクセスを大幅に制限されることになった裏には、途上国側の断固とした反対があったため、この二国間オフセット制度に対しても、環境十全性を保てるか疑問である上、先進国ドナー側の意思が強く反映される形である分散型を途上国が受け入れるまでには、COP19 においてもかなりの抵抗が予想されます。

なお、カンクン合意に基づき、先進国が提出する隔年報告書には、二国間を含む市場メカに関する報告事項を含む共通報告様式に合意しています。

* 市場メカニズムに関する詳しい報告は、WWF 山岸尚之の報告をご参照ください。

2.2.4. その他の論点 2：適応—特に「損失と被害（ロス&ダメージ）」について

「損失と被害」とは、過去の気候変動への無策によって、「適応」は異常気象など現在起きている温暖化の影響に対して抵抗力をつける作業だけではなく、すでに恒久化された「損失と被害」

への対応も必要となっていることに関することです。遅発性現象（*）や非経済的損失によって脆弱な途上国はさらなる危機にさらされ、持続可能な開発が脅やかされているということで、途上国側は、こうした損失や被害に対処する国際的なメカニズムの設立を求めています。

これも、新たな資金支援に繋がることを懸念したアメリカと途上国との間での対立があり、大臣級会合に上がる論点となりました。結果として、これは COP18 の成果といえると思いますが、COP19 でロス&ダメージに取り組む組織的なアレンジ、たとえば国際メカニズムなどを設立することが決定されました。今後は補助機関会合で専門家会合を設け、テクニカルペーパーを用意し、準備することになっています。

*：遅発性現象（海面上昇や海洋酸性化、氷河後退や、土地や森林の劣化、生物多様性の喪失、砂漠化や土壌の塩性化など）

2.3. ダーバンプラットフォーム特別作業部会（ADP）Draft decision -/CP.18

2020年以降に発効する予定のすべての国を対象とした新しい法的枠組みについての議論が行われているADPでは、COP18の焦点は、2015年に採択することに向かって2013年に何をしていくか、作業計画を決めることでした。このADPにおいては、AWGLCAにおける資金問題の膠着が大きく影を落とし、議論の進展が阻まれました。途上国側は、途上国の削減行動や適応に欠かせない資金の話が進まなければ、途上国と先進国の責任が曖昧となる新枠組の議論を進めたくない、という思惑が働いているためです。先進国と途上国の間の新たな衡平性のあり方の議論も進んでいかなければなりません。

結果として、曲りなりにも2013年以降の具体的な資金提供がヨーロッパの一部の国からなされ、AWGLCAにおいて弱い言葉ながら資金の約束がなされたことにより、ADPの議論もなんとか決着を見ることができました。2013年3月1日までに各国やオブザーバーが提出する意見を基に、今後議論を続け、2013年はワークショップやラウンドテーブルでの（交渉よりも）議論が継続されていきます。ただし、2014年のCOP20までには、交渉の基礎となる文書を用意することが決められました。また2013年のCOP19では、「必要削減量」と「誓約された削減総量」の差を埋めるための方策を打ち出すことも決めました。

これで2020年までの取り組みについてずっと先進国と途上国の明確な差を設けていた二つの作業部会が終了し、今後はすべての国を対象とした新しい枠組みに向けての交渉がADPに一本化されることになりました。

2.4. 日本の課題

日本は、2020年以降の議論において、すべての国を対象とした新しい枠組みを支持するとして



for a living planet®

ドーハ COP18/CMP8 報告
WWF ジャパン 小西雅子
2013 年 1 月 11 日

交渉に臨んでいますが、一方で資金援助の議論には極めて消極的で、結果として議論の進展に貢献することはできませんでした。また京都議定書の第 2 約束期間に数値目標を掲げることは拒否する一方、京都議定書の下にある GDM などの利用は続けていきたいと希望していましたが、結果として大幅にアクセスを制限されることになりました。また LCA の議論においては、2020 年の削減目標については言及せず、環境十全性に疑念を生じさせる二国間オフセット制度の提案だけに熱心という交渉姿勢で、国際交渉における存在感のさらなる低下は否めませんでした。

東日本大震災と福島原発事故への対応が最優先であることは当然ですが、国内において温暖化対策の議論が滞っていることが今回の交渉における一層の存在感の低下につながっています。2013 年に入り、日本は国際的にも国内的にも法的根拠を持つ温暖化対策がない国になっています。

2013 年 9 月には IPCC の第 5 次評価報告書が発表される中、世界が取り組む温暖化対策へ背を向けていくことは国益にはならないでしょう。早急に国内議論を進め、きちんと法的根拠のある温暖化対策を示し、途上国の削減行動や適応の支援を打ち出し、その上で、より有効なすべての国を対象とした新枠組の構築に貢献していくという姿勢であってほしいものです。