



COP20・COP/MOP10（リマ会議）

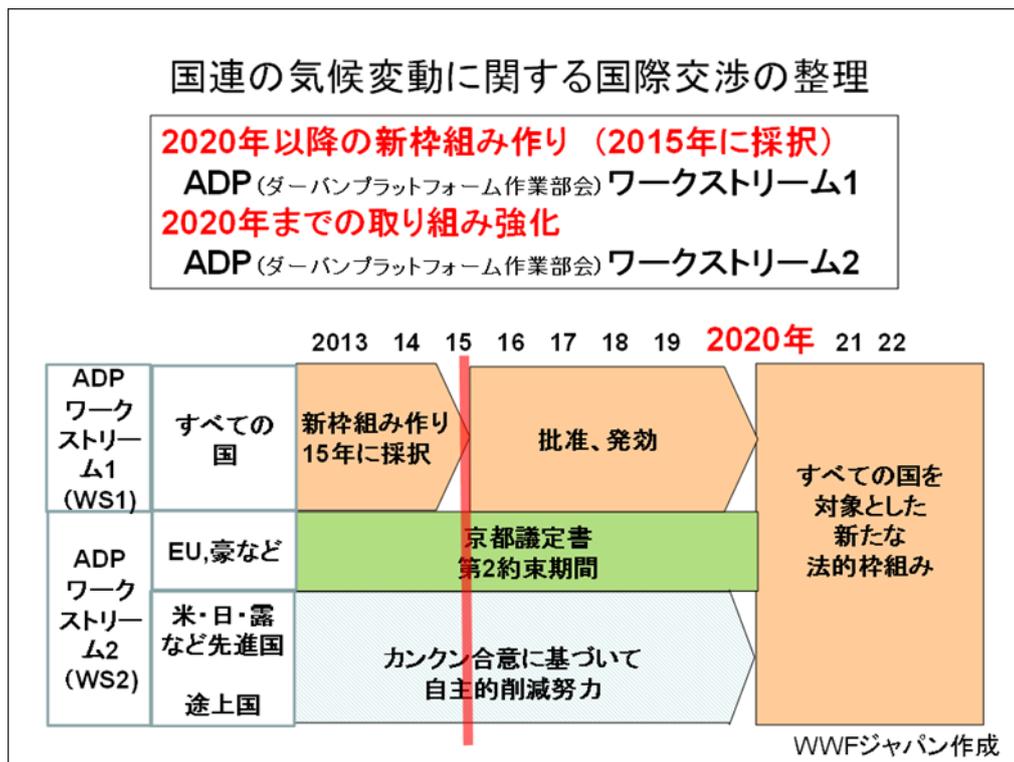
第1週目報告

WWF ジャパン
2014年12月8日

今回の議題

2014年12月1日から2週間の会期で南米ペルーの首都リマにおいて始まった COP20・COP/MOP10（国連気候変動枠組条約締約国会議第20回会合・京都議定書締約国会議第10回会合）は、1週目が終わりました。このリマで決めるべき決定に向けて、少しずつ交渉は前進していますが、残りあと1週間で決定に至ることができるか、予断を許さない状況です。

図表1：国連気候変動に関する国際交渉の整理



現在の交渉は、2015年12月のCOP21において、2020年以降の気候変動に関する新しい国際枠組みに合意することを目指して進められています。このCOP20では、2020年以降の新しい国際枠組みに向けて議論を進めることが一番の焦点ですが、それ以外にもSB（補助機関）会合と呼ばれる技術的・専門的な議題を議論する場において、たとえば、海外での削減量に対してクレジットを発行して、売買を可能とするようないわゆる市場メカニズムの議論

や、森林伐採・劣化等からの排出量削減に関する「REDD+」と呼ばれる分野に関する議題があります。

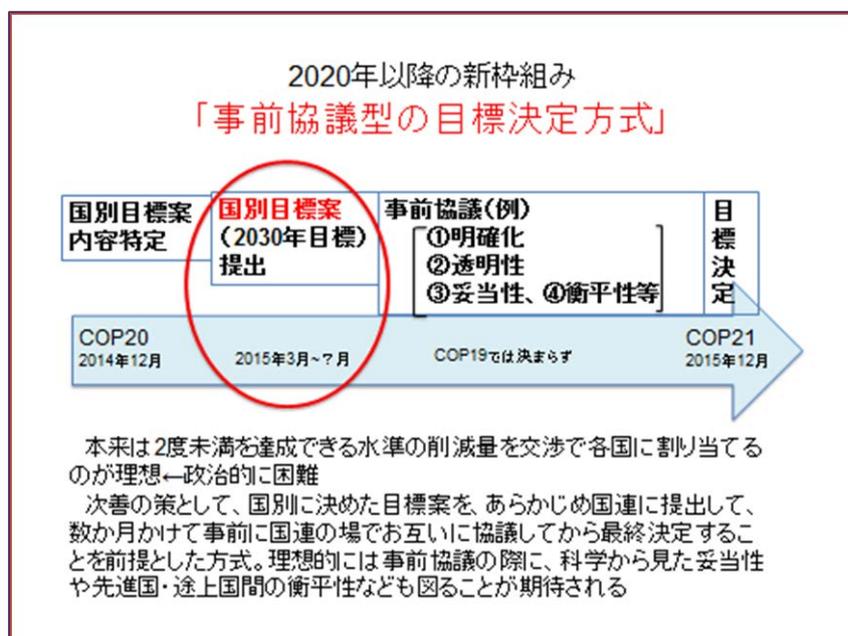
ここでは、一番の交渉の場となっているダーバンプラットフォーム作業部会（気候変動枠組条約の下に作られた特別作業部会:以降 ADP と呼ぶ）における 3 つの論点について、報告します。

一つが、2020 年以降の新しい枠組みを議論するワークストリーム 1 において、排出量削減目標のあり方を決めること、そして新しい国際枠組み全体の骨格について議論を進めること、そして 2020 年に至るまでの取り組みを底上げするワークストリーム 2 において、これまで専門家会合で議論してきた内容を活かしていかに実質的な底上げにつなげていくかを定めることです。

図表 2：ダーバンプラットフォーム特別作業部会

2020 年以降の新しい国際枠組みについて (ワークストリーム 1)	(1)新しい国際枠組みの中での排出量削減目標等のあり方 (2)新しい国際枠組み全体の骨格
2020 年までの取り組みの底上げについて (ワークストリーム 2)	(3)2020 年までの取り組みの底上げに関する専門家会合の今後およびその他の仕組みについて

1. 新しい国際枠組みの中での排出量削減目標などのあり方



2013 年のワルシャワ決定で、2020 年以降の新枠組みの目標は、2015 年末の COP21 において決定する前に、各国が国内で決めた目標案を半年前に持ち寄って、国際的に検証し、協

議してから最終決定するということが決まりました。この国別目標案は、英語では、正式名称の頭文字をとって **INDCs (Intended Nationally Determined Contributions)** と呼ばれます。

この時に重要な事は二つあります。一つは、決める前に十分に協議ができるように、早く国別の目標案を発表することです。そのため国別目標案は、**2015年3月**までに出すことが奨励されています。そしてもう一つが、各国の目標案を持ち寄ったあとに、それらが気候変動対策の観点から十分か（たとえば、国際的な目標である「地球の平均気温上昇を**2℃**未満におさえる」という目標達成に必要な削減量に足りているか）、そして、お互いにとって衡平であるか、という観点から検証をしていくプロセスがきちんと働く形になるかどうかです。

今回の **COP20** では、まず国別目標案として、どのような情報を提示するべきか、という論点について合意することになっています。つまり、どの種類の温室効果ガスを対象としているのか、森林吸収源を含んでいるのか、国外で削減したクレジットを使うのか、さらに目標の形によっても様々な前提条件が必要となってくるので、各国の目標が比較できるように、きちんと必要な情報を出すように、と決めるのがこの **COP20** に求められているのです。

さて、**1週目**には、まずどのように議論を進めていくかでもめました。会議の始まる前に、**ADP** の共同議長が、ワークストリーム **1** の「新しい国際枠組みの中での排出量削減目標等のあり方」とワークストリーム **2** を合わせて **12** ページの決定文書案を出していたのですが、そこへどのように各国がインプットしていくかの議論で **2日間**が費やされてしまいました。結局、各国が文書で決定文書案の変更希望を次々出していき、**2週目**までに各国の言い分をまとめた新たな決定文書案を、共同議長が出すことになり、ようやく週の後半に差し掛かってから、議論が動き出した次第です。ただし、各国の言い分には相当大きな開きがあります。それを **2週目**に合意まで持ち込めるのかどうか、懸念されます。

大きく意見が異なる論点は主に **2つ**です。

国別目標案の範囲

国別目標案は、削減目標だけに絞るべきとする先進国に対して、削減目標だけではなく、温暖化の影響に対する適応対策に関する目標や、途上国への資金・技術支援なども入れるべきだという意見が、多くの途上国から上がっており、どちらも強硬に主張を繰り返しています。

理由は、先進国側は、新枠組みのコアである目標案を決めるプロセスをなるべくシンプル化し、成果を出していこうというもの。一方、途上国側は、常に適応が緩和に比べて軽視されがちであることに強い不満を持っており、現状もっとも政治的に注目されているこの目標案の中身として、適応や資金・技術援助も含めることによって、適応や資金の重要性を高めていきたいとの意図があります。特に「途上国の緩和は先進国からの資金と技術援助があつてなされる」とされているので、先進国から途上国への資金援助の約束も目標として入れるべきとの主張もなされています。また先進国側にも、緩和だけの目標案を主張する裏には、適応などが入ると、また新たな資金援助の議論につながるのではという警戒心が働いているようです。

事前協議のあり方／差異化

目標案を提出した後に行われる事前協議を、実際にはどのようにやるのか、そして、その国別目標案に入れる内容は、国の責任の重さや能力（発展度合い）などによって差異化するべきか否か、という点にも大きな意見の隔たりが見られました。

先進国側は、総じて事前協議は、目標案の内容を明確化するプロセスであると主張しています。たとえば目標が **GDP** あたりの排出量削減であった場合には、**GDP** の成長率をどのように見込んでいるのかがわからないと正確な排出削減量はわかりません。あるいは成り行きケースに比べて●%削減ならば、成り行きケースにどんな排出量を前提としているのかを知る必要があります。対して小島嶼国連合やアフリカ諸国連合は、**2°C**未満目標に照らし合わせて全体としての削減量が足りるのか、各国の努力の程度は衡平なのか、なども事前協議でみる必要があると主張しています(これは **WWF** をはじめとする世界の **NGO** も望んでいることです)。対して中国などをはじめとする新興途上国は、そもそも事前協議は必要ない、という立場をとっています。

これらはいずれも非常に重要な論点ですが、意見の隔たりが大きく、**2** 週目に入って、合意へ向かうのが注目されます。

2. 2020 年へ向けての削減努力底上げ

2020 年までの各国の削減目標は積み上げても、**2°C**未満を達成するには半分しか満たせません。その足りない分をいかに底上げしていくかを議論しているのがワークストリーム 2 ですが、具体策を検討するために設立された「専門家会合 (TEMs)」が、**2014** 年に既に **3** 回開催されました。

いずれの会合でも、具体策について、各国代表、国際専門機関、専門家、自治体連合・ビジネス団体などからの参加者によって活発な議論が行なわれ、参加者の中でも、政治的な対立で膠着しがちな国連交渉にあって、生産的な議論ができる場として、この会合自体はおおむね好評でした。

ただ、具体的な各国の行動に結びつくのか、そのためには、現在の形をただ続けるだけでいいのかなど、議論を具体的な成果に結びつけるための妙案が、まだ出てきておらず、今回の会議でどのような方向性が出るか注目されています。

実はこの **2020** 年までの底上げの決定文書は、上記 1. の **2020** 年以降の新枠組みの目標案と同じ決定文書案に入っています。**10** 月までの準備会合では別々だったのが、今回から同じ文書になった背景は、途上国側の強い不満に少しでも答えるためです。途上国には **2020** 年までの先進国の取り組みがおろそかであるツケを、**2020** 年以降に途上国に回すという大きな憤りがあります。そのため **2020** 年以降の目標の話よりも、**2020** 年までの取り組み強化が先にあるべきという声にこたえて、このように二つを合体させる決定文書案の形になったと考えられます。ここからもわかるように、この **2020** 年までの取り組み強化の議論が実質的に削減量の深堀につながるような決定になっていくことが、交渉の進展をはかるためには非常に重要です。

一週目の議論では、新興途上国が提案している「取り組み強化を図るための実施強化フォーラム」の設立や、大臣などハイレベルが関与しての取り組みなどが議論されましたが、総

じて先進国はそれらをすべて否定して、関連する文書案を削除していくという提案を繰り返しました。2週目の交渉の場面では、こちらも激しい対立が予想されます。

COP20で決定すべき目標案の中身と、2020年の取り組みの底上げに向けて、交渉文書はできあがりそうですが、合意までには多大なる紆余曲折が予想されます。互いの対立を乗り越えて、広い視点で将来を見据えて、必要とされる事項に合意していくことが望まれます。

3. 新しい国際枠組み全体の骨格作り

2015年合意の「要素 (elements)」に関する議論

今回の会議の議題の3つ目として、2015年合意の「要素 (elements)」と呼ばれる議題があります。

2015年に新しい国際枠組みに合意するために、現在の交渉スケジュールでは、5月に「交渉テキスト」と呼ばれるものを準備することになっています。「交渉テキスト」とは、いわば2015年合意の下書きに当たるもので、文字通り、各国がそれをベースにして交渉を行う公式な文書です。

今回の会議では、それに向けて、新しい国際枠組みの「要素」、つまり、新しい枠組みの骨格作りを議論する予定でしたが、ややその予定を前倒しにして、「要素」をある程度確定しつつ、具体的な交渉テキストの草案に当たるものを作ろうとしています。いわば、2015年合意の下書きの、そのさらに下書きの作成が目指されていると言えます。190カ国が集まる多国間交渉では、こうした形で、慎重に慎重を重ねて合意ができていることを確認しながら議論が進められていきます。

この交渉は、ADPの共同議長が準備したノンペーパーと呼ばれる文書に基づいて行われています。「ノンペーパー」とは、非公式な文書という意味です。

現在のノンペーパーは、「緩和 (排出量削減)」、「適応および損失と被害」、「実施のための協力と支援」、「資金」、「技術開発と移転」、「キャパシティビルディング」・・・といった分野に分けられています。これらの項目が、「要素」と呼ばれるものに相当します。

実際の会議では、それぞれの分野ごとにセッションが設けられ、共同議長のノンペーパーについて、各国がそれぞれ意見を述べていく、という形式がとられています。

代表的な論点

上述のように、ノンペーパーは、2015年合意に含まれるべき内容、つまり、新しい国際枠組みに含まれるべき内容を一通り含んでいるので、そこで議論されている内容は多岐に渡ります。

ここでは、その中から、第1週で取り上げられた代表的な争点について紹介していきます。

長期目標

「緩和」の分野にある1つの論点として、**2050年**や**2100年**といった長期に向けての目標を設定するか、設定するとしたら、どのような目標を設定するべきかといった論点です。現在の案では、先の**IPCC第5次評価報告書**の内容を受けて、「**2050年までに4～7割の削減**をする」といった内容や、そこからさらに踏み込んで、「**2050年までに炭素排出量をネット**で（森林等からの吸収と差し引きして）ゼロにする」といった案など、いくつかの案が書かれています。後者の「ネットゼロに」という案については、**AOSIS**や**AILAC**、そして**ノルウェー**などが支持を表明しています。こうした長期目標は、厳密に拘束的な目標というよりも、各国や、ビジネスに対して、指針となるようなビジョンを与えることに重きが置かれているようです。

適応に関する世界的な目標

これまでの気候変動対策は、どちらかといえば「緩和（排出量削減）」に重きが置かれ、「適応」についての議論は遅れがちでした。

このことを改善するために、アフリカ諸国を始めとする途上国が、「適応」について、世界全体での目標を設定するべきだとの主張を行っています。これに対して、先進国からは、適応に関して数値的な目標を作るのは難しいとの意見が出ています。目標の設定を主張しているアフリカ諸国や**AILAC**なども、少なくともグローバルなレベルの目標に関しては、定性的な目標を想定しているようであり、これをどうするか、今後も再び議論になりそうです。

差異化

どの分野にも共通して出てくる問題として、国々の「差異化」の議論があります。「総量削減目標を持つのは先進国だけか？」「途上国の中でも、徐々に先進国と同じような総量目標にシフトしていくべきではないか？」「資金支援に貢献するのは先進国だけか？それとも、途上国に分類される国でも、自主的には資金支援に貢献することを奨励されるべきか？」といったように、「どの国が何に貢献するのか」ということに関わる論点です。

国連気候変動交渉の分野では、伝統的には「先進国」と「途上国」というカテゴリーが維持されてきました。**2020年以降の国際枠組み**を検討するにあたって、このカテゴリーが維持されるのか、それとも、違った形になっていくのか、というこの根本的な議論については、途上国の色々な意見が出てきており、今後の動向に注目が集まっています。第**2週**ではこの問題について、閣僚級でも議論が行われることになりました。

これらの分野以外にも交渉は展開されており、第**1週目**は、ほぼ全般に関して、一通りの意見が出されました。第**2週目**月曜日に、議長の新しいノンペーパーの案が出され、交渉が継続される予定です。

4. 第2週へ

月曜日の朝、第1週目の議論を受けて、ADPの共同議長から、新しい文書案が提示されました。現在も、その交渉が進められています。

上に挙げた論点の中でも、国別目標案（INDCs）に関する交渉は、来年に各国が何を提示すべきなのかという話であるため、今回、決着させることが必須です。他の分野が重要でないということでは決してありませんが、交渉は、おそらくこの部分に重点が置かれる可能性が高いでしょう。

限られた時間の中で、2015年12月、パリでのCOP21・COP/MOP11に向けて、足がかりをつくれるかどうかの交渉が続きます。

日本、石炭火力発電所への資金援助で化石賞を受賞

気候変動問題に取り組む900以上のNGOがつくるCAN（気候行動ネットワーク）インターナショナルは、交渉を停滞、あるいは後退させる発言や行動をした国に「化石賞」を与えています。日本はこの不名誉な賞の常連として知られていますが、COP20では早くも2日目に1位を受賞しました。

石炭は最も温室効果が高い化石燃料です。そのため、ほとんどの先進国は途上国の石炭火力発電所の増設に対する資金援助を止めました。しかし、日本は今なお、インドネシアをはじめとする途上国の石炭火力発電所の建設に融資しています。しかも日本は、これらの高効率の石炭火力発電所に対して行う資金援助を、気候変動を緩和するために出すと約束した気候資金の名目で行いました。COP20初日の12月1日、アメリカの大手通信社、APの報道によってこの日本の姿勢があらためて世界の注目を浴び、化石賞の受賞につながったものです。

たとえ高効率な石炭火力発電所であっても、天然ガスと比べて2倍のCO₂を出してしまいます。しかも、既存の石炭火力発電所の効率改善や燃料転換ではなく、新設であることが国際的な非難を集めています。

IPCC（気候変動に関する政府間パネル）は、廃止されるまで約40年にわたって二酸化炭素を排出し続ける石炭火力発電所の新設はもちろん、既存の発電所の効率改善によっても2℃目標を達成することはできないとし、目標達成のためには燃料を石炭から天然ガスに替えるしかないと警鐘を鳴らしています。

昨年、COP19でクリスチアーナ・フィゲレス条約事務局長が「石炭のほとんどは地下に残しておくべき」と石炭を牽制したように、「気候資金」は気候変動を引き起こす石炭をはじめとする化石燃料ではなく、気候変動を緩和させる再生可能エネルギーにこそ投資すべきです。