

国連気候変動ジュネーブ会議 (ADP2.8) 報告

「交渉テキスト」固まる

WWF ジャパン
2015年2月16日 Ver.2

概要

2015年2月8日～13日、スイス・ジュネーブにおいて今年最初の国連気候変動会議(ADP2.8)が開催されました。2015年12月に予定されている国連気候変動パリ会議(COP21・COP/MOP11)では、いよいよ、2020年以降の新しい国際枠組みの合意が期待されています。その合意に向けて、今回の会議は、今後の交渉の土台となる「交渉テキスト」をまとめることができるかが大きな課題でした。交渉の結果、交渉テキストは固まり、今後は、これを基にして、パリでの合意に書かれる中身の交渉がされていくこととなります。

1. 2015年最初の国連気候変動会議

2015年2月8日～13日、スイス・ジュネーブにおいて今年最初の国連気候変動会議が開催されました。2014年までと同様、交渉の舞台となっているのは、ダーバン・プラットフォーム特別作業部会(以下「ADP」)です。今回は、その第2回第8セッションであったため、ADP2.8と呼ばれます。

2015年12月にフランス・パリで開催が予定されている国連気候変動枠組条約締約国会議第21回会合および京都議定書締約国会議第11回会合(COP21・COP/MOP11)では、いよいよ、2020年以降の新しい国際枠組みの合意が期待されています(以下「パリ合意」)。その合意に向けて、今回の会議は、今後の交渉の土台となる「交渉テキスト」をまとめることができるかが大きな課題でした。この交渉テキストが、今年12月のパリ合意の実質的な下書きとなり、各国の交渉によって文言が調整されていくこととなります。

今回の会議は、国連気候変動会議の歴史では極めて異例なことに順調に進み、最低限の課題であった「交渉テキストをまとめること」は、水曜日の段階でおおよそ終わっていました。ただ、残念ながら、それは今後の交渉が容易であることを意味しているのではなく、現段階でできるところまではやり終わったといった方が正しいかもしれません。国々が12月の時点で合意するために乗り越えなければならないいくつかの重要な課題は残ったままです。それを象徴するものとして、各国の多様な意見を反映し、選択肢なども含んだ交渉テキストそのものは、会議前の約40ページから、90ページ近い長さまで膨らみました。

この会議のあと、6月、8月末～9月頭、10月の3つのADP会合を経て、パリでの会議へとつながっていく予定です。その交渉の中で、特に意見対立の大きい「差異化」と呼ばれる問

題や、長期目標、削減目標、資金支援、損失と被害、サイクルといった政治的になりがちな課題を乗り越えていくことができるかが、パリ会議の成否を決めるといっても過言ではありません。

以下では、それら大きな課題も含めて、今回の会議の流れについて簡単に報告を致します。



2. 「国々の」交渉テキストに

昨年の国連気候変動リマ会議（COP20・COP/MOP10）において、各国の意見をうけて、「交渉テキストのための要素」（以下「要素ペーパー」）と呼ばれるペーパーがまとめられました。

今回の会議では、このペーパーを基にして議論が続けられました。ADPの2人の共同議長が最初に行ったのは、この要素ペーパーに、各国の現時点での多様な意見がきちんと反映されているかどうかの確認でした。前回の会議で作られた「要素ペーパー」も、各国の意見を反映して共同議長がまとめたものではあったのですが、今回の会議で行われたのは、その中に各国の意見で漏れているものがないかを確認し、漏れている場合は追加していくという作業でした。当然、各国の意見の中には互いに対立するものがあるわけですが、対立するものは選択肢のようにして整理し、とにかく全ての意見が載っていることが重視されました。

これをやり切ることによって、今回まとめられた「交渉テキスト」は、もはや「共同議長が作った下書き」ではなく、「国々が作った下書き」ということが言えるようになりました。つまり、共同議長が勝手に作った下書きではなく、国連気候変動枠組条約の締約国194か国が主体的に作った下書きということになります。国連気候変動会議のような多国間交渉では、そもそも、交渉の土台として国々に認められる下書きを作ること自体が困難で、これまでの交渉でも1つの課題であったことを考えると、これは決して小さな業績ではありません。

3. 難航したまとめ作業

上記の足りない意見を追加する作業そのものは比較的順調に進み、水曜日の段階で既に、各国の意見を一通り反映した文書が出来ていました。各国の意見をとにかく追加していったため、交渉テキストそのものは長くなりました。今後は、それをまとめていく作業が必要になります。

今回、残った会期中で、せめて似ている意見をまとめて簡素化できないか (streamlining) が一部試みられましたが、あまりうまくいかず、本格的な交渉は 6 月の会合に委ねられることになりました。結果、交渉テキストは、会議が始まる前の要素ペーパーの約 40 ページから、約 90 ページにまで膨らんでしまいました。せめて、明らかに似ている選択肢などは、一つにまとめて、より交渉をしやすくできないかも試みられたのですが、それぞれの国々によって拘る問題が違い、単純作業と思われるものでも、なかなか前に進めないのが現状です。

4. 代表的な論点

交渉テキストは、パリ合意の下書きに当たるため、多種多様な論点を全て含んでいます。その中から、代表的ないくつかの大きな課題を、以下では少し解説してみます。

4.1 長期目標

今の国際的な気候変動（温暖化）対策の取り組みの礎である国連気候変動枠組条約（UNFCCC）には、その第 2 条に「究極目的」と呼ばれる定性的な目的が書かれています。究極目的は、当然ながら国際的な取り組み全体を包括する大事なものであるのですが、やや曖昧であるため、より具体的な目標を書こうという試みがパリ合意に向けての交渉では論点となっています。

たとえば、「気温上昇を、産業革命前と比較して 2℃もしくは 1.5℃未満におさえる」というような目標です。気候変動に対する国際的な取り組みをよく知っている人は、「それはもう合意したのでは？」と思われるかもしれません。確かに、過去の COP（締約国会議）で出された決定の文章には、既にこの「2℃もしくは 1.5℃」という言葉は頻繁に登場します。

しかし、COP 決定にそれを書くということと、パリ合意のように、おそらく議定書などの国際条約になる文書に書くということでは、その重みに違いがあり、論争を呼ぶ論点になりうるのです。

ここからさらに、もう一段具体化して、「世界全体の排出量を 2050 年までに X%削減する」という目標を書くことについても、議論がされています。

一部の島嶼国などは、気候変動の影響を最小限に抑えたいという希望から、2050 年までに「脱炭素化を達成する」（つまりゼロにする）という目標を支持しています。日本も含め多くの先進国は、以前に G8 で合意した「2050 年までに世界全体で半減する」という目標を支持していますが、ノルウェーなどの一部の国は、「2050 年までに正味で温室効果ガス排出量をゼロにする」という目標を支持しています。

この「正味で (net)」という表現は少々厄介で、実際には排出量はゼロにはならないものの、森林による吸収や、バイオマスと CCS（二酸化炭素回収貯留）などの技術を組み合わせて、大気中から CO₂ を減らすことで、正味でゼロを目指す、ということが意図されています。ノルウェーの主張の背景には、そうした技術に対する期待があると考えられています。

さらに、中国・インドなどの新興国は、「長期目標として合意されたものが、どのように衡平な負担分担に結びつくのか」を明らかにしないうちには、安易に長期目標に対して合意できないと主張しています。これらの国々は、先進国によって負担を押し付けられることへの強い警戒感があります。

このように、各国それぞれの思惑を反映して、長期的にどこを目指すのかという問題からして、各国の意見には違いが見られるのです。

4.2 排出量削減目標をどこに書くのか

パリ合意でも、おそらく交渉の中心となるのは、温室効果ガス排出量の削減目標です。パリ合意によって作られる新しい国際枠組みは2020年以降に効力を持つものとされていますので、現在議論の中心となっているのは、2025年もしくは2030年の目標です。

各国が出す目標が、数字の上でどれだけ野心的なものになるのかということのも大事な論点ですが、近年、新しく浮上してきた論点として、削減目標数値を合意のどこに書くのか、ということも議論になっています。

過去の例では、たとえば、京都議定書では、附属書 B という文書に各国の削減数値目標が書かれていました。附属書とはいっても、京都議定書という国際条約の一部という扱いになります。

近年議論になっているのは、次のパリ合意もこの形式でいくのかということですが。京都議定書のような形式だと、改正のためには、また交渉をして数字のやりとりをして、再度合意しなければならないというハードルがある上に、かりに数字の改正に合意が出来たとしても、各国が批准という国内手続きをしなければならなかったりと、いくつか超えなければならない課題があります。

これは、後述する「サイクル」の議論にもつながるのですが、そうした難しい手続きを避けるために、たとえば、目標の数字をパリ合意の外で管理してはどうかという案が出されています。この案は、しばしば「国別スケジュール (national schedule)」という言葉で表現されますが、イメージされているのは、WTO（世界貿易機関）の下で、各国が関税撤廃・削減のスケジュールをそれぞれ管理するという方式です。外で管理することにすれば、数値目標を変更したり、新しいものを作ったりするたびに、また交渉をし直して、改正の手続きをとる必要がないから、というのが主な理由です。

他方で、環境分野では、ワシントン条約のように、附属書の改正をそれなりの頻度で実際に行えている条約もあるため、単に手続きをしっかりと決められるかの問題ではないかという意見もあります。

これには、もう 1 つ、アメリカへの配慮という事情もあります。アメリカでは、よく知られているように、気候変動問題について、オバマ政権と共和党主導の議会との間で対立があります。パリ合意が仮に数字をその中に含んでいるものになると、アメリカが正式に合意す

るためには議会の承認が必要になってしまい、そもそも気候変動対策に消極的な共和党主導の議会ではそれが得られないであろうと予測されています。その事態を避けるためにも、数字は外においた方がよいのではないかとこの考え方もあります。

他方で、パリ合意の外においてしまえば、各国が本当にそれを守るのか、という懸念も以前としてあります。それぞれの考え方に一長一短があるため、今後の議論の中でどのようになっていくのが注目されています。

4.3 適応と「損失と被害」

気候変動の影響に対して、最も脆弱な国々である島嶼国が重視しているのが、「損失と被害 (loss and damage)」という分野です。

通常、気候変動に対する対策は、そもそもの原因である温室効果ガス排出量を削減するという「緩和 (mitigation)」という対策と、実際に発生しつつある気候変動の影響に対して、社会経済やインフラの対抗力、生態系等の変化への対抗力を高めるという「適応 (adaptation)」という対策に二分されます。

しかし、近年、対策の遅れから、気候変動の影響はもはやある程度は避けられないということが明らかになってきたことを受けて、重視されるようになってきたのが損失と被害という分野です。

損失と被害が対象とするのは、名前の通り、実際に気候変動の影響によって何らかの損失や被害が発生した際の救済措置です。適応との対比で言うと、適応が、そもそも被害が起きないようにするための対策である一方、損失と被害は、被害が発生してしまった後の対策であるということが出来ます。

たとえば、異常気象に伴う大量の降雨の影響や洪水被害は、一定程度であれば、早期警戒システムを整えたり、また、氾濫を抑えるためのインフラ整備で対応ができます。この部分が「適応」対策といえますが、他方で、それでも頻度が高くなったり規模が大きければ、氾濫などを防ぐことができなくなり、都市部で発生したりすれば大被害となります。そもそも、資金や技術面で困難を抱える途上国では適応対策が十分にできないという懸念は大きいのです。結果として、実際に被害が発生してしまった場合の救済措置について、どのように支援していけるのかの枠組みを整備してほしいというのが、特に気候変動に脆弱な国々である島嶼国や後発開発途上国の主張です。

一見、悪くない仕組みのようですが、非常に難しい問題を内包しています。そもそも、洪水による被害であったり、感染症の拡大であったり、海面上昇に伴う塩害などのうち、「これが気候変動の影響である」という風に分別できるかどうかという問題に直面してしまうからです。これは、現場レベルでは極めて難しい作業です。

このため、先進国の多くは、この問題の重要性を認めつつも、その取り組みについてやや消極的です。また、この問題はしばしば「気候変動による被害を誰が補償するのか」という補償問題につながるため、訴訟につながる大きな根拠を与えることになることに懸念を持つアメリカなどはしばしば強く反対します。

2013年のポーランド・ワルシャワの COP19 においては妥協が図られ、この損失と被害に関する国際メカニズムを作ることにはなりましたが、パリ合意の中でこの問題をどのように位

置くけるかが再度課題となっています。

その対立は、交渉テキストをめぐる議論の中でも、そもそもこの損失と被害という分野を、適応と並ぶような「一つのセクション」として合意文書の中に含めるのか、それとも「適応の下位分野」として位置づけるのかという対立で表出しています。

4.4 資金支援

気候変動に関する国際交渉の中でも、しばしば削減目標以上に対立の火種となるのが、資金支援の枠組みのあり方です。

パリ合意へ向けての議論の中でも、資金支援の分野だけとっていてもいくつもの論点がありますが、ここでは事例として、以下の2つのみを取り上げてみます。

第1は、資金支援は誰が行うのかという問題です。これまでは、先進国が責任と能力の観点から、途上国に対して資金を支援するという構図が一般的でした。しかし、近年では、途上国というカテゴリーに入る国々の中には、中東諸国のように、一人当りのGDPで言えばいわゆる先進国よりも豊かな国も出現しており、韓国やメキシコなどのように、一般的に「先進国」の定義とされているOECD（経済協力開発機構）への加盟を果たしている国々もあります。

そのような状況があることを受けて、パリ合意の中では、資金支援を出す主体として「先進国（developed countries）」という表現だけでなく、「そのような立場にある国々（Parties in a position to do so）」という表現も入れようという議論が先進国から出ています。しかし、一度、そうした形で途上国の中にも資金支援をするべき国々があると認めてしまえば、なし崩し的に先進国の責任が曖昧にされると考える途上国などから、強く反発を受けています。

実態としては、たとえば、中国がアフリカ諸国に様々な形で支援を与えていることは知られていますし、2014年の1つの焦点であったグリーン気候基金（GCF）への資金拠出においても、メキシコなど一部の中南米諸国は資金を拠出しているにもかかわらず、パリ合意の中で書くということについては、まだまだ抵抗があります。

第2は、パリ合意の中に、資金支援の目標額について、削減目標のように書き入れるのかどうかという点です。上述の通り、そもそも、削減目標自身をパリ合意の中に書くのかという論点があるのですが、資金支援について、全体の目標額や個別の国の目標額を書くべきだという強い主張が途上国の多くにはあります。具体的な金額としては、2009年のコペンハーゲン合意や2011年のカンクン合意で書かれた「2020年までに年間1000億ドル」の2倍、つまり「2030年までに年間2000億ドル」といったような金額が挙がっています。これについては、先進国の側からは、そんな金額について、しかも2030年というような長期に向けて約束することはできないと、強い反発が出ています。

先進国の側からすればとんでもないと感じられる主張も時としては見られますが、途上国の側も、譲歩を引き出すための交渉戦術としてあえて言っている部分と本音としての主張とがないまぜになっているため、建設的な交渉を辛抱強く行っていく必要があります。新興国として取り上げられる国々でも、たとえばインドなどは、大きな貧困層を抱えている国であり、たしかに支援がなければ、本当はもっと対策ができたはずの所ができなくなってしまう部分は事実としてあります。世界全体で対策を進める上では効果的な資金支援が必要だという事実はおさえておかねばなりません。

4.5 差異化

これまでの国際社会の取り組み（国連気候変動枠組条約から京都議定書）では、原則的に、「先進国」と「途上国」という風に国々のグループ分けがされ、原則、先進国が対策を先導するというようになっていました。京都議定書において、先進国のみが温室効果ガス排出量の削減数値目標の義務をもったのは、そうした背景があったためです。

しかし近年では、新興国の著しい経済成長とそれに伴う排出量の増加を背景として、そのような二分法の継続は受け入れられないという主張が先進国の中では強くなっています。他方、途上国の中で、中国、インド、サウジアラビア、ボリビアのような国々は、そうした主張は、先進国によるこれまでの対策の不十分さを途上国に押し付ける責任転嫁であるとして、強く反発しています。

こうした対立を背景として、新しい枠組みでは「国々をどのように分けるのか」という問題が浮上しています。これがいわゆる「差異化」と呼ばれる問題です。一方では、「先進国と途上国」という二分法を主張する一部の途上国と、他方で、「もうそうした区別自体が必要ない」とする先進国が対立しています。

最近では、ブラジル、コロンビア、チリ、メキシコ、コスタリカなどの一部ラテンアメリカ諸国、南アフリカなどが、その中間に行くような主張を行って、間を取り持つような場面も出てくるようになり、議論に変化も見えてきました。たとえば、昨年のCOP20では、ブラジルが、「途上国も、やがては先進国と同様な削減義務に段階的に移行していくべきだ」という提案を出して、話題を呼びました。この差異化の議論は、たとえば、上述した「総量削減の義務的な目標を持つ国はどこか？より緩い形式での削減目標を持つことが許される国はどこか？」「どの国が資金支援の義務があるのか？先進国だけなのか？それとも一部途上国も資金支援をするのか？」などの重要な問題に形を変えて浮上してきます。極めて政治的に困難な問題ではありますが、この問題を乗り越えていかないとは合意することは難しいでしょう。

4.6 サイクル

2009年のコペンハーゲン合意が交渉された時にはそれほど強く意識されなかったものの、ここ1~2年で強く意識されるようになった論点として、「サイクル/時間枠」と呼ばれる論点があります。

前述の通り、現在の交渉では、新しい国際枠組みの中で各国が約束する目標は、2025年もしくは2030年を目標年とすることを前提として議論がされています。しかし、今の議論はそこでは終わらず、そのさらに次の目標、そしてさらに次の目標を作る際の「手続き」まで含めて決めておこうという議論がされています。

たとえば、仮に次の目標の目標年が2025年になったとすれば、2020年の段階ではさらに次の目標である2030年目標を決定できるように、それより1年もしくは1年半前に、目標の案を各国が提出をしよう、というような具合の案が既に出ています。そして、同様のことを、2035年目標、2040年目標についても繰り返す、というイメージです。このことから、この議論は「サイクル」としばしば呼ばれます。たとえば、図表1は、ブラジルによるこうしたサイクル提案の例です。

なぜそのような先まで織り込んだ国際枠組み作りが今考えられているのかといえ、先に

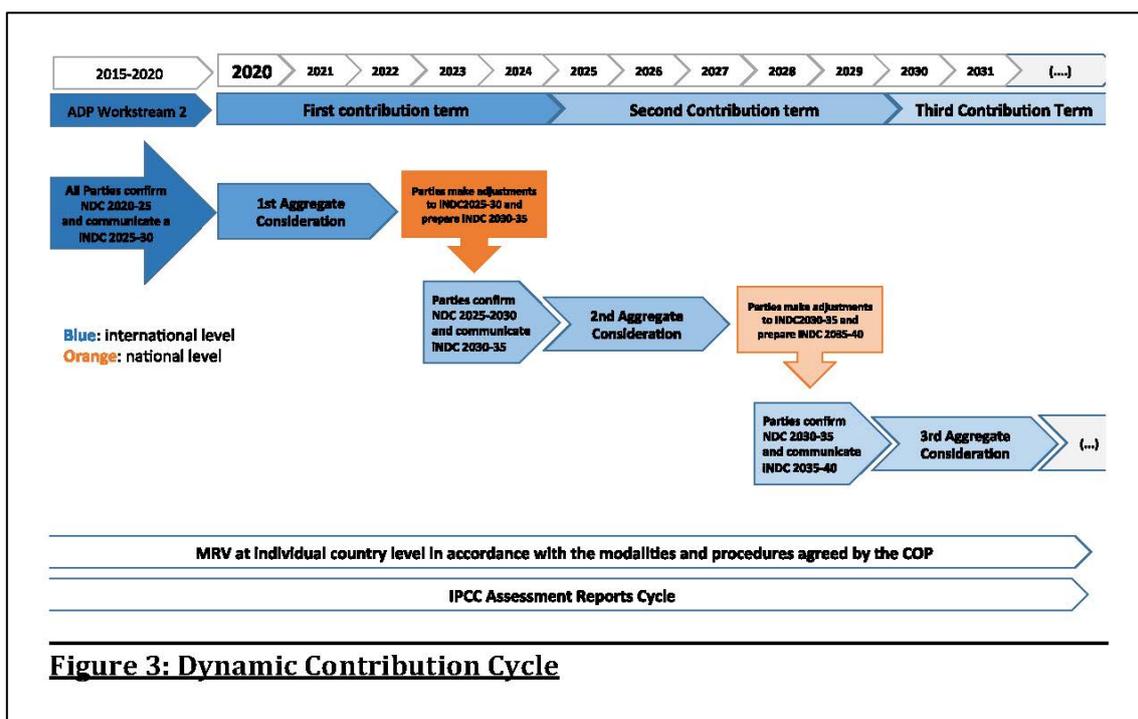
「削減目標をどこに書くのか」の項で説明したように、その背景にはこれまでの長い交渉の歴史に対する反省があるからです。

これからも、新しい目標を作るたびに国際枠組み全体を見直し、交渉をやり直し、そして出来た合意を各国が批准するのを待って、発効させる、というようなプロセスは非効率的であるから、あらかじめ、削減目標の改定の仕組みをきっちり盛り込んでおこうという意見が多数を占めるようになってきたのです。

また、そうした「サイクル」を回していく中で、徐々にでも、各国の取り組みをより強いものへと引き上げていこうという考えも背景としてあります。

今回のジュネーブ会議でも「これから我々が作る合意は、長く続く（durable）ものでなければならない」「新しい合意は、時の試練に耐えうるようなものでなければならない」といった意見が相次ぎました。まだ、全ての国々が賛同しているわけではありませんが、12月に作る合意は、かなり長期的な性質を持つものとなる可能性があります。このことから、今年12月の合意は極めて重要なものとなることが分かります。

図表 1: ブラジル政府による「サイクル」案の提案事例



(出所) Government of Brazil (2014) Views of Brazil on the elements of the new agreement under the Convention applicable to all Parties. (Submission to ADP, 6 November 2014).

5. 2020年までの削減努力の底上げ

以上の議論は、ADPの議論の中ではワークストリーム1と呼ばれる議題に属する論点ですが、もう1つ、昨年から継続して議論がされている分野として、ワークストリーム2、つまり、

新しい国際枠組みが始まる 2020 年までの削減努力の底上げについての議論があります。

この議論は、現在は、専門家会合（Technical Expert Meetings; TEMs）と呼ばれる場で議論がされていますが、今年からは、よりプロセスとしてしっかりとしたものにしていこうという意図で専門的検証プロセス（Technical Examination Process; TEP）と呼ばれるようになりました。

今回のジュネーブ会議では、昨年の取り組みのおさらいが行われただけで、あまり議論の中身自体に進展はありませんでしたが、多くの国が「去年はこのプロセスを通じて、何ができるか、多くの対策案が確認された。今年はそれを実施に移すためについてより具体的な議論をするべきだ」という発言をしており、徐々に「実施」に近づこうという気運が盛り上がっています。

本当にこのプロセスから、ギガトン・ギャップと呼ばれるような膨大な削減量不足を少しでも埋めることができるような対策が生まれてくるのかについては、依然として不透明ではあります。しかし、ルール形成が主な仕事であるこの国際交渉から、現場レベルの対策に直接つながるような取り組みが生まれてくるようなことがあれば、それはそれで極めて大きな進展といえます。

この分野での取り組みについても、日本も積極的に貢献をしていくことが期待されます。

6. 期待される国別目標案の提示

今回の公式な議題ではありませんでしたが、会場内で話題になっていたのは、各国の国別目標案（INDC）でした。すでに、EU、アメリカ、中国といった国々が目標を発表していますが、それらがいつ正式なものとして国連に提出されるのか、噂や確定情報が会場のそこかしこで語られていました。

EU、アメリカ、中国の他にも、準備をしている国々の名前がちらほらと挙がるようになり、多くの国が国別目標案を準備している様子が見え始めました。

日本国内での見通しは依然として不透明ですが、次の 6 月の国連会議までに準備が出来ていなければ、本格的な交渉の中での立場低下にもつながりかねません。

日本も、2015 年合意へ向けての本気度が問われる局面になってきました。