



スクール「ダーバン2011」

2013年以降の気候変動新枠組み交渉合意に向けたシリーズ勉強会

第2回：2011年の国際交渉がスタート！

バンコク会議報告

【2】ギガトンギャップペーパー

WWFジャパン 山岸尚之（2011年4月開催）

制作：WWFジャパン 気候変動プログラム
2011年2月～2011年12月

<http://www.wwf.or.jp/climate/>
climatechange@wwf.or.jp



「ギガトン・ギャップ」をどう埋めるのか？

～カンクン合意を受けて～

2011年4月19日（火） Ver. 1
WWF ジャパン 山岸 尚之

要約

COP16・COP/MOP6において NGO が最も注目していた議論の1つが「ギガトン・ギャップ」という論点であった。「ギガトン・ギャップ」とは、現状で各国が掲げている温室効果ガス排出量の削減水準と、気候変動抑止のために必要な削減水準の間の大きな乖離を指す。国連環境計画（UNEP）が会期直前に発表した報告書によると、この乖離（ギャップ）は2020年時点で50～90億トンに上る。

このギャップを埋めるという観点からは、カンクン合意はどれくらい貢献したか？

ギャップを埋めるための方法には大きく分けて3つある。第1は、単純に各国の削減目標や削減行動の水準（数字）を引き上げるという方法。第2は、削減目標や削減行動以外のルール、たとえば、吸収源に関するルールやメカニズムに関するルールなどを強化・厳格化するという方法。第3は、長期的な取組みを促す制度を整えるという方法である。

これら3つの方法の観点から、カンクン合意が持つ効果を本稿では検討した。その結果、カンクン合意に含まれる項目の多くは、ポジティブな意味（ギャップ縮小）でもネガティブな意味（ギャップ拡大）でも、定量的に「xxトンのギャップ縮小／拡大に寄与する」と現段階では言えないものが多く、定性的には、少なくともギャップ縮小に貢献する可能性を残したといえることが分かった。

そして、その可能性を活かしていくためには、1) ギャップに対する認識をより公式に交渉の中に位置づけること、2) 「範囲」を持って削減目標や削減行動を設定している国々が、その範囲の上端（より野心的な方の数字）を採択できる条件を明確化にし、整えていくこと、3) 「削減目標や削減項行動以外のルール」において、ギャップがこれ以上拡大することを防いでいくこと、の3つが当面は重要であると考えられる。

2番目の「範囲の上端を確保」する取組みについては、先進国の削減目標の前提条件を精査するだけでなく、途上国の削減行動の多くが資金・技術・キャパシティビルディング支援を前提としていることも踏まえて、その条件の明確化・整備を図っていくべきである。

また、3番目の「ルール」の強化・厳格化に関する具体的な例としては、「余剰AAUの繰り越し問題」のように、今後の議論次第では10億トンを超えるギャップ拡大の影響を持ちうるものを塞いで行くこと、先進国の森林や途上国のREDD+、メカニズムなど、現時点ではその効果を確定しにくいものの、可能性としてはやはり数十億トンの影響を持ちうる分野でのルールの厳格化を図ること、を挙げることができる。特に、メカニズムにおいて、カンクン合意から外れた「ダブルカウントの防止」は、約13億トン程度のギャップ拡大のリスクを持つとの試算もある。また、カンクン合意から項目として丸ごと外れてしまった国際航空・船舶に関する削減の取組みについて、明確に規定していくことも重要である。



次に、日本がギャップ縮小にどのように貢献できるかを検討した。日本の削減目標である25%削減目標は、理想的ではないが比較的野心的といえる目標である。これを更に引き上げることは、少なくとも現時点では難しい。

したがって、日本が貢献しうる事項としては、1) 国内環境の整備によって25%削減をより確実なものとしていくこと、2) 「削減目標や削減項行動以外のルール」における積極的な提言によって、ギャップがこれ以上拡大することを防いでいくこと、の2つが重要である。

削減目標・削減行動の水準を引き上げる努力が重要であることは論を待たないが、ギャップを少しでも埋めていかなければならないという現状を鑑みれば、そうした分野において日本が積極的な立場を展開していくことは、国際社会の中で前向きな役割を果たしていくという意味において極めて貴重である。

これらの分野の一部は、一見すれば極めて技術的・専門的な分野と見做されがちであるが、そこには数億トン～数十億トンのギャップを縮小するためのルール作りの可能性がある。多大なる影響を与える気候変動問題を今後食い止めていくためには、そうした分野での努力も続けなければならない。

はじめに

メキシコ・カンクンで開催された COP16・COP/MOP6（国連気候変動枠組条約第16回締約国会議・京都議定書第6回締約国会議；以下「カンクン会議」）は、多くの会議参加者が危惧したよりもはるかに良い形で「カンクン合意」を採択することに成功した。

日本では「ポスト京都先送り」等の見出しで比較的ネガティブに会議の結果は一部報道されたが、2009年のコペンハーゲンでの COP15・COP/MOP5（以下「コペンハーゲン会議」）以降の交渉が目立った進展を見せていなかったこと、アメリカの中間選挙結果を受けて国際的な勢いがさらに失われつつあったこと¹を踏まえれば、カンクン合意が成立したこと自体はもっと高く評価されてしかるべきであろう。カンクン合意に完全に満足している NGO はいないが、WWFも含め、多くの NGO はカンクン会議の成果に肯定的な評価を与えている。

そうした合意成立そのもののものの意義とは別に、カンクン会議について、多くの NGO が特に注目していた論点がある。それは、「ギガトン・ギャップをどれくらい埋めることができるか、あるいは埋めるための検討過程を開始できるか」という点である（CAN 2010）。

「ギガトン・ギャップ」とは、現状で各国が掲げている削減水準と、気候変動抑止のために必要な削減水準の間の大きな乖離を指す。

「現状で各国が掲げている水準」とは、具体的には、各国（先進国・途上国両方）がコペンハーゲン会議の前後から自主的に発表している排出量削減目標および削減行動²が達成された場合の世界の排出量を指す。

¹アメリカの中間選挙で民主党が敗北し、共和党が議席を伸ばしたことにより、アメリカ議会が気候・エネルギー

²「共通だが差異のある責任」原則に基づき、コペンハーゲン合意や、カンクン合意では、先進国が実施する義務的な削減目標と途上国が行う「当該国にとって適切な緩和行動」（Nationally Appropriate Mitigation Actions; NAMAs）とを用語として使い分けている。本稿でもこれに倣い、先進国については「削減目標」、途上国については「削減行動」という用語を使用する。



「気候変動抑止のために必要な削減水準」とは、世界全体として「2℃未満」や「1.5℃未満」といった目標³を達成するために必要な排出量削減が達成された場合の排出量の水準を指す。これら 2 つの間に、2020 年時点で数十億トン単位での乖離が生じると予測されるため、この乖離のことを「ギガトン・ギャップ」と呼ぶ（英語で 10 億トンはギガトン (giga ton) と呼ばれる）。

端的に言えば、現時点で各国が目指している排出削減量では、気候変動を危険でない水準に抑制することはできない、ということである。

カンクン会議で NGO が注目していたのは、

- ▶ その「ギャップ」が存在するという認識に合意できるか
- ▶ その「ギャップ」を埋めるためのルールを強化できるか
- ▶ その「ギャップ」を埋めるための検討プロセスを公式化できるか

という点であった (CAN 2010)。これらの観点から「カンクン合意」を見ると、その成果はどのように評価できるのだろうか。以下、本稿ではこうした観点からカンクン合意を振り返ってみたい。

1. ギガトン・ギャップの存在：UNEP 報告書

2009 年 12 月のコペンハーゲン会議へ向けて、多くの国々は、自主的に 2020 年へ向けての自国の排出量削減目標や削減行動を発表した。

コペンハーゲン会議は、合意の採択に失敗し、コペンハーゲン合意を非公式に「留意」しただけにとどまったが、各国は、コペンハーゲン合意での規定にそって、自主的に発表した目標や行動を条約事務局に対して提出して登録をした。

こうした先進国の削減目標や途上国の削減行動を全て積み上げた場合の世界全体での効果について、いくつかの研究機関が分析を行ってきた (Climate Action Tracker 2010; Climate Interactive 2010; Project Catalyst 2010)。

しかし、それらの分析には 1 つ大きな課題があった。各国の目標・行動は、それぞれについて前提とされている条件が異なり、各国が出してきた数字を単純に足し合わせるということができない。たとえば、日本が 2009 年に発表した「温室効果ガス排出量を 2020 年までに 1990 年比で 25%削減する」という削減目標は比較的シンプルな目標だが、これですら、どれくらいが海外クレジット購入を通じた途上国での削減を中に含むのか、森林吸収源の使用をどれくらい見込んでいるのか、といった点が明らかにされていないので、他の国の目標と直接比較するのが難しく、足し合わせるのにも前提を置く必要がある。

EU やオーストラリアのように、条件によって 20%~30% (EU) ・ 5%~15%~25% (オーストラリア) という形で目標に「幅」を持たせている国もあれば、ニュージーランドのように、森林の使用等に一定の条件をおいている国もある。

³ CAN は「世界の平均気温の上昇を産業革命前と比較して 1.5℃未満に抑える」を世界的な目標とするべきだと主張している。従来は「2℃未満」であったが、対策の遅れや、顕在化する気候変動の影響を踏まえ、理想的には「1.5℃未満」を達成するべきとの立場に移行している。



また、途上国の削減行動についても、中国やインドなどは、GDP 当たりの削減目標（いわゆる原単位目標）を掲げている。その場合は、GDP の成長率の想定が異なれば実際の排出量も異なってしまう。

さらに、国によって「〇〇年から X%削減」という時の基準年が違い、1990 年を用いている国もあれば、2000 年や 2005 年を用いている国もある。

上記の研究機関の分析は、こうした前提条件の不一致や不明な点に一定の想定をおいた上で行われているため、研究機関同士の差がある程度生じてしまっていた。それが全ての理由ではないものの、UNEP は、部分的にはこうした差を埋めることを目的として、*The Emissions Gap Report* をとりまとめた（UNEP 2010；以下「UNEP 報告書」）。その意味で、この報告書はこれまでのギャップに関する報告書の集大成とも言える。

UNEP 報告書は、最終的には以下のように結論をまとめている。

- ・ 「2°C」目標を、IPCC の定義でいうところの「可能性が高い」（likely；66%以上）範囲で達成するためには、世界の温室効果ガス排出量を 2020 年で 440 億トン（CO₂換算）程度（390 億～440 億トンの範囲）に抑える必要がある。また、この排出量水準は、「1.5°C」目標を「中程度」（50～66%の）もしくはそれ以下の確率で達成する水準でもある。
- ・ 現状以上の対策をとらなかったシナリオ（Business As Usual）の下では、世界の排出量は 2020 年に 560 億トン（540 億～600 億トン）になる。→「2°C」目標と 120 億トンのギャップ
- ・ 各国が掲げている削減目標や行動が最低限の水準で実施された場合の世界の排出量は 2020 年に 530 億トン（520～570 億トン）になる。→90 億トンのギャップ
- ・ 各国が掲げている削減目標や行動がきちんと実施され（幅を持っている目標の場合は高い方の削減目標で実施され）、森林吸収源に関するルールや余剰 AAU に関するルール（第 3 章参照）が厳しく設定された場合の、世界の排出量は 2020 年に 490 億トン（470～510 億トン）になる。→50 億トンのギャップ

総じて言えば、50～90 億トンの「ギャップ」が存在することになる。以上をまとめたのが、表 1 である。

表 1：UNEP 報告書におけるギャップ試算の概要

シナリオ	2020 年時点の 世界の排出量 (CO ₂ 換算)	ギャップ (CO ₂ 換算)
現状以上の対策をとらなかった場合 (BAU)	560 億トン	120 億トン
各国が掲げる削減目標・行動を 最低限達成した場合の排出量	530 億トン	90 億トン
各国が掲げる削減目標・行動を 厳格に達成した場合の排出量	490 億トン	50 億トン
2°C未満を達成するために必要な排出量水準	440 億トン	



(出所) UNEP (2010)

この 50～90 億トンという数字がどの程度のものかを示す例として、UNEP 報告書は、50 億トンが、2005 年の世界全体の車・バス・その他の輸送機関からの排出量に相当することを挙げている。もう 1 つ違った例を加えるとすれば、アメリカ全体の 2008 年時点の温室効果ガス排出量は約 70 億トンである (US EPA 2010)。

つまり、この「ギャップ」を埋めるためには、最低でも 2005 年時点での輸送機関が地球から全て無くなるか、もしくは 2008 年時点のアメリカ 1 国が丸ごと無くなるほどの削減が必要ということになる。こうした事例は、この「ギャップ」がいかに深刻なものであるかを物語っている。しかも、2010 年を過ぎ、2011 年に突入してしまった今、その「ギャップ」を埋めるために残されている時間は 10 年間しかない。

2. ギャップを埋めるためには何が必要か

では、ギャップを埋めるためには一体何が必要なのか。詳しい分析は、3 章でカンクン合意の内容を振り返った後にもう一度行うとして、ここではギャップを埋めるには基本的に 3 つの手段があることを確認しておく。

1 つ目は、各国の削減目標および行動の水準を引き上げることである。2 つ目は、各国の削減目標や行動以外の部分に関する国際ルールを厳格に作ることで、削減量を「稼ぐ」ことである。そして 3 つ目は、各国が長期的な取り組みを行う制度的な基盤を整備すること、である。それぞれについて、簡単に説明を行い、3 章ではそれらに対応させる形でカンクン合意を振り返ってみたい。

2- 1. 各国の削減目標・削減行動の引き上げ

より大きな排出量削減を達成するために、各国の削減目標や削減行動の水準を引き上げることが必要だということ自体は難しいロジックではない。しかし、これにはさらに 2 つの側面がある。

1 つ目は、削減の数値そのものを大きくするという文字通りの意味。

2 つ目は、その削減が“確実に”達成されること、つまり目標・行動の「確実性」や「信頼性」を高めるということである。いかに高い目標であろうとも、それを掲げた国が、達成する意志を本当は持っていなければ意味がないし、達成したつもりでも、実は排出量の算定に誤りがあればその効果が減ってしまうかもしれない。また、たとえ削減の意志があったとしても計画の不備や何らかの外的要因でできなくなってしまうこともありえる。この 2 番目の側面について重要になってくるのが、第 3 章で述べる MRV (Measurable Reportable and Verifiable ; 測定・報告・検証可能性) や遵守と呼ばれる仕組みである。

2- 2. 各国の排出量削減目標・行動以外のルールを強化する

各国の排出量削減目標や削減行動そのものではなくとも、削減数値の実質的な意味を左右するルールというものがある。

具体的には、既存の京都メカニズムや新しいメカニズムのルール、そして森林吸収源に関するルールなどが代表的である。吸収源については、先進国の場合は LULUCF (Land Use, Land-Use Change and Forestry) のルールが重要となり、途上国の場合は REDD+ (Reducing Emissions



from Deforestation and Degradation in Developing countries Plus) のルールが重要になる。これらのルールが排出量削減を免れるための抜け穴となることを防ぎ、実質的な削減につながるものとしていくことが重要である。

加えて、現時点での各国の排出量削減目標や行動では必ずしもカバーされていない、もしくははされていたとしても不十分にしかされていない分野というのものもある。典型例としては、京都議定書では規制の対象となっていない国際船舶・航空からの排出量である。これらの部門からの排出量は、2008年の時点で約10億トンある(IEA 2010a)。上述した REDD+ で議論されている途上国における森林減少・劣化からの排出もまた、現在の枠組みの中ではカバーされていない。途上国が自主的に掲げている削減行動の中には一部含まれているものもあるが、世界の2割弱の排出量を占めると言われるこの排出源をどう扱うかは、全体的なルールの中でも重要分野である。

2-3. 長期的な取り組みを行う制度的な基盤を整備する

そもそも、気候変動を引き起こすのは大気中の温室効果ガスの濃度であり、それを決定するのは、長年にわたって排出量がどれだけ大気中に放出されるかである。この「長年にわたって」というのが、3番目の手段に関連する重要なポイントである。

「ギガトン・ギャップ」の議論は、現在、交渉の中心となっている2020年という単一年に焦点をあてて、「その時点での」ギャップをとりあげているが、本来は、2020年という単一年だけが重要なのではない。2020年も含めた将来の一定期間に渡って、温室効果ガスがどれだけ排出され“続ける”のかということが重要なのである。したがって、2020年という特定年の「スナップショット」に注目することも問題を明確化の上では当然重要ではあるが、それだけではなく、中長期に渡ってどのように各国で対策を進めていくのか、そのための制度をどのように整備をするのかという点も重要なのである。

特に2020年以降の取り組みを促す仕組みが重要になってくる。なぜなら、2020年という年まではあと10年しかなく、2020年を目標にすればその10年間の計画も当然含まれてくると考えられる一方、2020年以降の取り組みについては現時点では空白になる可能性があるからである。

3. カンクン合意におけるギャップ関連部分

カンクン合意は、「ギャップ」の観点からはどのような成果を生み出したのか、あるいは生み出さなかったのか。

カンクン合意に含まれるほとんどの論点はたとえ間接的ではあっても削減に何らかの関係があるので、カンクン合意全体が重要であると言えるが、前章で確認した3つの方法それぞれに関連する部分で、特に重要と考えられる箇所のみを順に見ていく。

表2はその概要である。青色の部分は、ギャップ縮小にとってプラスの効果を持つ可能性がどちらかといえば高い部分を示す。黄色は、どちらにも働く可能性がある箇所を示す。ピンク色は、ギャップ縮小にとってはマイナスに働く可能性がどちらかといえば高い部分を示す。

表を一見して分かるように、カンクン合意は、ギャップに関して定量的な効果(例:〇〇トンのギャップを埋める)を持つ箇所というのはほとんどない。しかし、ギャップを埋めていくための議論をするための根拠を生み出している箇所がいくつかある。



表 2：カンクン合意におけるギャップ関連部分とその影響

分野	該当箇所	ギャップへの影響
各国の削減目標・行動の引き上げ	共有ビジョンにおける「2℃」と「1.5℃」への言及およびレビューの規定 【COP 決定：I・パラグラフ 4～6、V・パラグラフ 138～140】 ⁴	<ul style="list-style-type: none"> ギャップを埋めるための論拠に正統性を与える 将来、長期目標を見直す機会を与える
	ギャップが存在することの弱い認識 【COP 決定：I・パラグラフ 37；COP/MOP 決定・前文・パラグラフ 4】	<ul style="list-style-type: none"> 一般論として、先進国の目標を引き上げなければならないことの根拠となる
	各国の削減目標・削減行動の留意 【COP 決定・III-A パラグラフ 36、III-B パラグラフ 49】	<ul style="list-style-type: none"> 既存の目標を少なくとも議論の出発点としては使える
	目標の前提条件を明確化するプロセスの確立 【COP 決定・III-A パラグラフ 38、III-B パラグラフ 51】	<ul style="list-style-type: none"> ギャップを埋めるための議論の根拠を得る 先進国に関しては、野心の水準を引き上げるための具体的な選択肢を検討できる
	MRV の仕組みづくりとしての国別報告書強化 【COP 決定・III-A パラグラフ 40～44、II-B パラグラフ 60～64】	<ul style="list-style-type: none"> 国別報告書の頻度や報告内容、レビューの体制の強化による削減目標・削減行動の確実性／信頼性の強化
削減目標・行動以外のルール強化	国際航空・船舶からの排出量に関する合意の不在 【該当部分なし】	<ul style="list-style-type: none"> BAU での排出増を野放しにしてしまう可能性
	森林吸収源（LULUCF）に関する部分合意 【LULUCF に関する COP/MOP 決定；AWG KP 交渉文書 pp.22-61 ⁵ 】	<ul style="list-style-type: none"> 「参照レベル」の議論において、ギャップが拡大する危険性あり。ただし、現段階ではどちらともいえない
	REDD+に関する大枠での合意	<ul style="list-style-type: none"> REDD+に関する取組み全体としての目標

⁴ 以下、本章ではカンクン会議における AWG LCA（条約 AWG）の交渉結果としての COP 決定（FCCC/CP/2010/7/Add.1）および AWG KP（議定書 AWG）の交渉結果としての COP/MOP 決定（FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1）の中該当箇所を【】内に示す。次ページからの小節タイトルについても同様。

⁵ FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.4。この文書は、カンクン合意として採択されたものではないが、引き続きの交渉のベースとなるものとして位置づけられている。



	【COP 決定・III-C パラグラフ 68～79】	<p>が無い場合、全体としての影響は未知数</p> <ul style="list-style-type: none"> また細部に関するルールもこれからであるため、ギャップの拡大／縮小につながるかは判断できない
	<p>余剰 AAU の繰り越し制限に関する選択肢</p> <p>【AWG KP 交渉文書 pp.15-16】</p>	<ul style="list-style-type: none"> 現時点では 4 つの選択肢があり、効果不明 ただし、適切な選択肢が選択されれば、1 年あたり約 14～22 億トンのギャップ拡大効果を持つ余剰 AAU を約 7～12 億トン程度に抑えることができる
	<p>既存のメカニズムに関する割引率等の規定</p> <p>【AWGKP 交渉文書 pp. 62-67】</p>	<ul style="list-style-type: none"> CDM を「ネットでの」削減につなげていく可能性のある割引率に関するオプションが残っている。しかし、現状では、非追加的なプロジェクトも多いといわれているため、その効果は中立的になる可能性も高い
	<p>新しいメカニズムに関する原則の決定と検討プロセスの確立</p> <p>【COP 決定・III-D パラグラフ 80～87】</p>	<ul style="list-style-type: none"> 「ネット」での削減を保証する原則が入ったことはギャップ縮小にとってはプラス しかし、ダブルカウントに関する原則が曖昧であることはギャップ縮小にとってはマイナス
	<p>資金・技術・キャパシティビルディングに関する基本的な方向性の決定</p> <p>【COP 決定・IV-A～B】</p>	<ul style="list-style-type: none"> 主に組織面・制度面での議論に進展があったが、具体的な資金源等の議論での進展が少ない。ギャップ縮小に具体的に貢献するまでにはまだ時間がかかる
長期的な取組みを促す制度	<p>低炭素発展戦略もしくは計画の策定</p> <p>【COP 決定・III-A パラグラフ 45、III-B パラグラフ 65】</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2020 年以降の排出量についても、取組みを促す仕組みとなっていく可能性が生じた

(出所) 筆者作成。

3- 1. 各国の削減目標・行動の引き上げ

各国の削減目標・行動の引き上げにかかわる決定事項は、大きく分けて以下の 6 つあった。

共有ビジョンにおける「2°C」および「1.5°C」への言及と「レビュー」の規定

【COP 決定：I・パラグラフ 4～6、V・パラグラフ 138～140】

1 つ目は、条約 AWG (AWG LCA) の「共有ビジョン」と呼ばれる分野において、「2°C」および「1.5°C」未満への言及が入ったことである。

以前から、条約第 2 条の「究極目的」を具体化するものとして、気温上昇幅が 1 つの選択肢として議論されてきた。国連での「採択」に至らなかったコペンハーゲン合意でも、「世界の気温上昇は 2°C 未満であるべき」との文言が入っていた。ただし、この時は「いつと比較し



て」という言葉は入っていなかったため（通常は「産業革命（工業化）前と比較して」というような文言が入る）、やや曖昧な位置づけであったのと、そもそもコペンハーゲン合意は正式な合意にはなっていないという問題があった。

カンクン合意では、「認識する」という弱い文言の後ではあるが⁶、産業革命前と比較して気温上昇を「2℃未満」に抑えるためには、「大幅な削減」（deep cuts）が必要であるという文言が入った。さらに、やはり「認識する」という弱い文言の後ではあるが、「1.5℃未満」との関係を含めて、「利用可能な最新の科学に基づいて、長期の世界目標を強化することを、最初のレビューの中で、検討する必要があること」という言葉が入った。

こうした文言が「ギャップ」の観点から重要である理由は、これらが「ギャップ」を検討することに正統性を与えるからである。そもそも、世界全体として気候変動を「2℃未満」や「1.5℃未満」に抑制することが必要だと「認識」が無ければ、ギャップを埋めることが必要であると言い切ることで自体に根拠がない。その意味で、カンクン合意では、少なくともその認識が最低限確保されたとはいえる。

また、「1.5℃」との関連で重要なのは、「最初のレビュー」が「2013 に開始され、2015 年に結論が出されるべき」と書かれていることである。大事なのは、具体的な時期も決まっている点である。この具体的に決められた期間内のレビューによって、長期の目標が「1.5℃未満」に引き上げられる可能性も出てきたということである。これとの関連で同時に重要なのは、COP 決定の中では、2050 年までのグローバルな排出削減目標と、いつまでに世界の排出量をピークさせるのかという目標を COP17 に検討することになっている。もし「2050 年目標」と「ピーク目標」について合意がされた場合、ここで言われているレビューは、それらを変更するきっかけにもなりうる。

ただし、当然ながら、レビューの結果どのような決定がされるかは締約国次第である。そして、このレビューはあくまで「2℃未満」という長期の目標についてのレビューであり、それを受けて削減目標を変更が必要であるという決定が下るかどうかは別問題である。

もう 1 つ重要な注意点は、本稿で問題としている「“現状で”既に 2℃未満という目標と比べても」ギャップがあるという点については、この将来の長期目標を対象とした「レビュー」に関する文言だけでは直接的な解決策とはなりえない点である。

ギャップが存在することについての弱い認識

【COP 決定：I・パラグラフ 37；COP/MOP 決定・前文・パラグラフ 4】

2 つ目は、COP 決定および COP/MOP 決定それぞれの場で、ギャップの存在とそれを埋める必要性についての弱い認識が示されたことである。

まず、COP 決定では、先進国に対して、「IPCC 第 4 次評価報告書において推奨された水準と整合的となるように」、削減目標の水準を上げることを「強く求める」（urge）という言葉が入った。削減目標の水準を上げなければいけないということが認識されている点は評価でき

⁶国連決定の文書では、通常、「締約国会議は以下のことを○○する」という形で決定が書かれ、その「○○」がどのような表現になるかによって、合意の強さが変わる。たとえば、「認識する」（recognize）という表現であれば、文字通りの意味であることもあるが、それは「認識はする」が、それを具体的な行動に移さなければならないかどうかについては合意がないことを意味する場合もある。これに対して、文字通り「～ということを決定する」

（decide）という表現が使われれば、その「～」という事項はやらなければならないこととして締約国が合意したことを意味するので、表現としてはより強くなる。



るが、具体的にどの水準までかが曖昧な表現となってしまうている。IPCC 第 4 次評価報告書には色々な削減の水準が示されており、この文言のみでは、IPCC 第 4 次評価報告書にあるどのシナリオを差し、どの程度の削減水準を参照するべきであるかと断定するのは難しい。ちなみに、途上国の削減行動に対しては同様の表現は入っていない。

他方、COP/MOP 決定においては、ギャップに関する文言は 2 箇所に分かれて存在している。

まず、前文の中で、IPCC の第 4 次評価報告書において（温室効果ガス濃度が）最も低い水準を達成するためには、先進国はグループとして 2020 年までに 1990 年比で 25～40%の削減が必要であることが「認識」されている。そして、本文中にある別のパラグラフにおいて、「IPCC 第 4 次評価報告書において示された範囲に沿ってグループ全体としての温室効果ガス排出量を削減することを目途として」、先進国に対して「野心の水準を上げることを強く求める」となっている。つまり、同じ文書の中で、最初に「25～40%」という範囲が言及された後に「IPCC 第 4 次評価報告書において示された範囲に沿って」という表現が出てくるので、「25～40%」がその「範囲」であるということを暗に示そうとしていると読めなくもない。しかし、「25～40%」という数字と「野心の水準を引き上げる」という言葉の間に直接的なつながりはなく、今後の交渉の中で「25～40%」のみを明確な根拠とするには、やや弱いといわざるを得ない。

このように、COP 決定および COP/MOP 決定それぞれにおいて、少なくとも先進国の削減目標と必要な削減水準との間にギャップの存在を認め、目標を引き上げることを促す文言は入ったとはいえる。しかし、それを具体的にどこまで引き上げるべきなのかについては明確な言及ができていない。つまり、一般論として、先進国の削減目標を引き上げるべきことの根拠にはできても、どこまでという具体的な範囲を持って言うにはやや難しいということである。少なくとも、異論を残す形になっているとはいえる。

そして、このように先進国の目標についてのギャップ認識がこのような弱い形でしか示さないければ、「共通だが差異のある責任」原則上、途上国について同様の文言を入れるのは難しい。このためか、途上国の「削減行動」の水準との必要な削減量との間のギャップに関する認識の文言はほとんど入っていない。

各国の削減目標・削減行動の留意

【COP 決定・III-A パラグラフ 36、III-B パラグラフ 49】

3 つ目は、コペンハーゲン合意に対して各国が提出した削減目標や削減行動が、国連気候変動枠組条約および京都議定書の補助機関の INF 文書として「留意」（take note）され、今後の交渉において参照可能になったということである。

前述のとおり、2009 年 12 月にコペンハーゲン合意が「留意」された後、各国はそれぞれが掲げる排出量削減目標や削減行動をコペンハーゲン合意の下に登録している。形式上は、コペンハーゲン合意の附属書 I（Appendix I）に先進国の削減目標が登録され、附属書 II（Appendix II）に途上国の削減行動が登録された。しかし、コペンハーゲン合意は国連の下での正式な合意ではない（「採択」されていない）ので、これらの削減目標や削減行動を、今後の交渉のベースとすることはできない状況だった。この「情報」の扱いをどうするのかという点がカンクン会議の 1 つの課題であった。この課題は、削減目標や削減行動を国連プロセスの中に位置づけるという意味でアンカリング（「礎を下ろす」の意）と呼ばれた。

結果としては、この情報は、補助機関のための INF 文書として整理され、COP 決定および COP/MOP 決定の双方において「留意する」ということになり、今後の交渉で参照が可能となっ



た。ただし、INF 文書は、形式としてはあくまで参考情報なので位置づけは弱い。たとえば、合意文書そのものの中で、附属書等の形で位置づけられることに比べれば位置づけはやや弱い。

また、「ギャップ」の観点から言えば、すでにそれらの削減目標・削減行動では不十分であることが明確なのであるから、「ここに書かれている削減目標・削減行動を最低限の水準として」というような位置づけにすることが望ましかった。しかし、そうした文言は一切入らず、今後の交渉の中でこれらの目標が使えるということが確保されたのみであった。

目標の前提条件を明確化するプロセスの確立

【COP 決定・III-A パラグラフ 38、III-B パラグラフ 51】

4 つ目は、各国が掲げた削減目標・削減行動に関する前提条件を明らかにするプロセスが設けられたことである。

上述したように、各国が掲げた削減目標・削減行動は、前提条件等が大きく異なっているため、そのまま足し合わせて合計を出すこともできなければ、比較することも難しい。最終的に各国の目標や行動を定めていくにあたっては、このことが障害になるため、前提条件等を明確化するプロセスが設けられることになった。具体的には、条約事務局に対して、各国の削減目標・削減行動の前提を検討するためのワークショップを開催することが求める決定が下された。

そのワークショップによって明らかにされるべき前提条件として、先進国について、1) 市場メカニズムからのクレジットの利用、2) 森林吸収源の利用、そして3) 野心の水準を引き上げるための選択肢が挙げられている。

途上国については、ワークショップは、1) 削減行動の多様性、2) 前提条件、3) 削減行動を実施するために必要な支援、の3つを理解するためと規定されている。

ワークショップにおいて前提条件を明確化したとしても、直接的にはギャップの大きさには影響しない。しかし、それぞれの国々が持つ前提を明らかにしていくことで、削減目標や削減行動のより正確な実態を把握することが可能になる。特に、先進国のワークショップについては、「野心の水準を引き上げるための選択肢」も検討対象となっている。仮に「真の」削減目標や削減行動の姿が表面上の数字よりもずいぶん小さいことがわかれば、それらの水準を引き上げるべきだという根拠にしていける可能性がある。つまり、このワークショップには、ギャップを埋めるための議論を強化するための“根拠”の創出および具体的な引き上げの方法の検討（先進国のみ）が、少なくとも文言上は期待できる。

MRV の仕組みづくりとしての国別報告書強化

【COP 決定・III-A パラグラフ 40~44、II-B パラグラフ 60~64】

5 つ目は、排出量削減の確実性や信頼性を高める仕組みとしての MRV の仕組み構築へ向けての決定がされたことである。

先進国・途上国ともに、MRV の仕組み構築は国別報告書 (national communication) の強化を中心に行われることになった。

先進国については、「報告内容」「報告（を作るに当たって）のガイドライン」「（報告の）レビューのガイドライン」という3つの分野について、「強化」が行われている（表3）。

先進国は、排出量情報や削減対策については、ある程度、既存の国別報告書の中でも報告をしているので、報告内容については「強化」の内容が具体的にない現状では、それほど大きな影響はない。しかし、カンクン合意におけるこれらの強化の内容の中で注視すべきは、



「報告のガイドライン」の強化において、「途上国への資金・技術・キャパシティビルディング支援」についての、共通化された報告様式・方法の作成が言及されている点である。これまでの国別報告書においても、途上国支援については報告することが要件とされてきたものの、共通化されたフォーマットはなかった。したがって、各国が勝手に自国の途上国支援を書いているだけであった。しかし、共通の報告様式等が新たに作られるということは、情報の画一性が高まり、場合によっては比較や集約が可能になる可能性もある。そうすれば、情報としての有用性は大きく高まり、途上国の削減にとっての前提条件となる支援に関する情報の整備につながるため、この点の意義は大きい。

また、これらの情報は隔年で提出が求められることになった。現状の国別報告書は、概ね3～5年の間隔で提出されているため、内容だけでなく頻度の面でも強化が図られることになる。こうした強化は今後詳細が議論されていくことになっている。

また、国別報告書に関するガイドラインの強化とは別に、削減目標に関する排出量や吸収量について、SBIの下で国際的に評価していくプロセスの設立も決定された。文言の上では、「削減目標の」国際評価ではなく、「削減目標に関する排出量や吸収量の」国際評価となっているため、目標自体の国際評価がされるわけではないが、議論の中で言及できる程度の根拠は残す文言となった。

表 3：先進国の削減目標・資金支援等の MRV に関する決定事項

分野	強化部分	具体的な内容
国別報告書	報告（自体）	インベントリおよびインベントリ報告書（年1回）
		隔年の報告書（以下の内容を含む）
		<ul style="list-style-type: none"> 排出削減に関する進展 途上国への資金・技術・キャパシティビルディング支援の供与
	削減目標達成に関する補足的な情報（頻度は言及なし）	
	報告ガイドライン	報告書の情報が完全、比較可能、透明、正確であることを確保するため
	レビューのガイドライン	<ul style="list-style-type: none"> 排出量削減の進展 資金・技術・キャパシティビルディング支援の供与
温室効果ガス排出量・吸収量算定に必要な国内制度の整備		
SBIの下での削減目標に関連する排出量・吸収量の国際評価プロセスの設立		

途上国についても、基本的には国別報告書の中での報告の強化が決められている（表4）。3つ、注目すべきポイントがある。



第 1 に、途上国は国別報告書を 4 年に 1 度提出するべき、と規定された。現時点で、国別報告書を 2 回以上提出している国はあまり多くなく、ほとんどの国々は 1 度しか提出していないことを考えると、4 年に 1 度という形で頻度が明確化されること自体、かなり踏み込んだ合意であるといえる。

第 2 に、隔年でのアップデート報告も提出することになった。そしてそこでは、1) インベントリ報告書および、2) 削減行動、ニーズ、受けた支援についての情報、を提供することになっている。特に後者の情報が提供されることが重要だが、次の第 3 のポイントと合わさって更に重要となる。

第 3 は、国際的および国内的な「測定・報告・検証」(MRV)に関する規定である。まず、国際的な支援を受けた削減行動については、国内的な測定・報告・検証過程を経た上で、国際的な測定・報告・検証にも付されることになった。具体的なガイドラインについては今後決まる。さらに重要なのが、前述の隔年でのアップデート報告も、SBI の下で、非浸食的・非懲罰的かつ主権を尊重した形で、国際的な協議・分析(international consultations and analysis)を行うプロセスが実施されることになった。「隔年でのアップデート報告」には、国際的な支援を受けた削減行動だけでなく、国内で独自に行う削減行動に関する情報も含むことになる。つまり、国際的な支援を受けた削減行動については直接に国際的な MRV の対象となるのに対し、支援を受けていない独自の削減行動についても、間接的に国際的な協議・分析という形で議論を行うプロセスが確保されたといえる。

表 4：途上国の削減行動に関する MRV についての決定事項

分野	強化部分	具体的な内容
国別報告書	報告	内容および頻度が附属書 I 国と比して重荷にならないように 4 年に 1 回 もしくは COP における頻度についての更なる決定に従う 隔年の更新報告書 ・ 温室効果ガスインベントリ (インベントリ報告書を含む) ・ 削減行動、ニーズおよび受けた支援
	国際的な協議・分析 (SBI で)	隔年報告書 ・ 非侵食的、非懲罰的かつ主権を尊重した形で ・ 削減行動とその効果の透明性の向上を目指す；要約報告書を作る ➤ 当該締約国との協議の下での専門家による分析 ➤ 見解の促進的共有
MRV	国際的な支援を受けた削減行動	・ 国内において測定・報告・検証を受ける ・ 条約の下で作られるガイドラインに従い、国際的な測定・



		報告・検証の対象にもなる
	国内で支援を受けた削減行動	条約の下で作られる一般的なガイドラインに従い、国内で測定・報告・検証される

先進国・途上国のいずれのケースも、具体的なガイドラインの策定は今後の議論にゆだねられているが、これまでの議論を考えれば、それなりに踏み込んだ内容であるといえる。

MRV に関するこうした諸々の仕組みづくりは、削減目標や削減行動の数字の高低には影響しない。しかし、それらの数字が将来本当に達成されるかどうかの信頼性や確実性を担保することにつながり、少なくともギャップがこれ以上広がらないようにするための重要な予防線になる。こうした影響を定量的に示すことは難しいが、軽視することができない影響を持つと考えられる。

しかし、ここで 1 つ指摘をしておかねばならないのは、ここでは、「遵守」の議論がされていない、ということである。特に先進国の削減目標について、実際にそれが達成されなかったとき罰則が与えられたり何らかの措置がとられたりするののかについては、カンクン会議の COP 決定では言及がない。削減の確実性を高める観点からは、この点が、遵守制度を既に持つ京都議定書を基礎とした交渉が進んでいる議定書 AWG (COP/MOP 決定) と比較して弱い部分である。他方、議定書 AWG の方の議論でも、遵守を将来どのようにしていくのかについての議論は大きくとりあげられていないようである。

3- 2. 各国の削減目標・行動以外の部分のルールの強化

国際航空・船舶からの排出量に関する合意の不在

【該当部分なし】

カンクン合意の文書としての構成は、2007 年のバリ行動計画を基本的には対応しているが、今回、バリ行動計画にあったセクションで、丸ごと消えている部分がある。それが、この国際航空・船舶に関する取組みが議論されている「協力的セクトラル・アプローチおよびセクターに特化した行動」という分野である。

京都議定書では削減義務の対象となっていない国際航空・船舶からの排出量は、現在はそれぞれ自主的な取組みに任されている。従前より、これらの分野での排出量削減を国連の枠組みの下で規定するための議論が行われてきたが、今回は合意に至ることができず、セクションそのものが合意からは外されてしまった。合意ができなかった理由は、途上国が主張する「共通だが差異のある責任原則」をどのようにこの分野の中で適用していくのかについて、参加国の中で合意ができなかったといわれている。国際航空や船舶は、「国」によるきりわけが難しい分野であり、その中でさらに先進国と途上国の責任の差異をどのように反映させていくのかは、技術的にも政治的にも難しさに直面している。

この分野からの CO₂ 排出量は 2008 年時点で年間約 10 億トンであり、今後も増加が予想されている⁷。適切な対策があれば排出量を減少に導くことができる筈にもかかわらず、カンクン合意ではそうした方向性をつけることができなかった。

⁷ IEA が 2010 年に発表した *World Energy Outlook 2010* における予測では、現在の政策に基づいたシナリオ (Current Policies Scenario) における国際船舶・航空からの排出量は、2008 年の 10 億 3300 万トンから 2020 年時には 11 億



ただし、今回合意ができなかったことで、将来の議論からも国際船舶・航空が対象外になるというわけではなく、今後も引き続き交渉がされる。

森林吸収源（LULUCF）に関する部分合意

【LULUCFに関する COP/MOP 決定；AWG KP 交渉文書 pp.22-61】

先進国が自国内の森林等による吸収量をどのように算入するかについてのルール、LULUCF（土地利用、土地利用変化および林業）は、現在は議定書 AWG の下で議論がされている。

カンクン合意では、その議論の中で出てきている全ての論点については合意することができず、部分的な合意にとどまっている。ただし、大枠では現状のルールを継続する方向性が打ち出されている。ギャップとの関連で特に重要なのは、以下の2つである。

1 つは、森林管理（forest management）による吸収量の算入にキャップ（上限）を設けるかどうかについては、今後の検討とされたことである。

もう 1 つは、同じく森林管理による吸収量の算入方法について、参照レベル（reference level）方式が採用される方向性が強まったということである。

特に後者については、今後の議論の展開次第では、結果としてむしろギャップを広げる危険がある。なぜなら、参照レベルの設定において、実質的な吸収量増加をともなっているのか不確実な算定が行われる可能性があるからである。参照レベルについては、各国が既に提出している数字について、2011 年の前半にレビューを行う予定となっているが、このレビューをいかに厳格に行うことができるかが鍵となる。

比較的理解しやすい新規植林や再植林（森林が無かったところに植林によって森林が増加すれば吸収がおきていることはある程度説明しやすい）と違い、森林をよりよく管理することからの吸収量を算定しようとする「森林管理」にはどうしても不確実性がつきまとう。参照レベル方式は、既にある森林が吸収したであろう量をなんらかの方法で「参照レベル」として定義し、それと実際の森林管理による吸収量の差分を、削減に相当する吸収量として算入しようという方式である。

現時点では、これが必ずギャップ拡大につながると断定はできないが、その危険性は残している。

また、これら以外にも、そもそも、「湿地」の扱いなど、「新規植林・再植林・森林減少」以外の活動をどこまで入れ込むのかに関するルール、伐採された木材から作られる林産物に蓄積されている炭素の扱いに関する「伐採木材製品」（Harvested Wood Products）と呼ばれるルール、山火事・病虫害などの自然災害等の不可抗力（force majeure）に関するルールをどのようにするかについて交渉が行われたが、決定には盛り込まれなかった。いずれも、ギャップについて相当程度の影響を持ちうる。

7500 万トンに約 14% 増加するとされている。これに対し、大気中の温室効果ガス濃度を 450ppm に抑えることを想定したシナリオ（450 Scenario）では、2020 年で 11 億 3600 万トン（2008 年比約 10% 増加）に抑えることができると予測している（IEA 2010b）。両シナリオの排出量差は約 3900 万トンということになる。



REDD+についての大枠での合意

【COP 決定・III-C パラグラフ 68～79】

REDD+ は、交渉が合意を生み出せなかったコペンハーゲン会議にあって、最も合意に近かった分野とされていたが、2010 年に入ってから交渉では、それが一部蒸し返されるような交渉が続いていた。

カンクン合意ではようやく大枠について合意がされた。しかし、詳細はまだこれからの交渉に委ねられている。REDD+ 全体が持つ環境的な影響を検討する上では、今回合意の中に含まれたセーフガード原則が重要であるが、ギャップの観点からは、REDD+ 全体としての目標を示す文言は入っていないことが重要である。

森林減少からの排出量は世界全体の排出量の 2 割弱を占めると言われている⁸。先進国における吸収量・排出量は、少なくとも部分的には上述の LULUCF のルールの中で算定され、目標の中に算入されている。しかし、途上国の森林からの排出量については、(通常のエネルギー使用等からの排出と同様に)カバーされていない。今回、大枠での合意が作られたことによって、REDD+ という分野についての取組みがされていくことは方向がつけられたが、それが全体としてどのような削減につながっていくのかは分からない。WWF は、この点については、世界全体で 2020 年までに森林減少・劣化からの排出量をネット・ゼロ(排出量が増える部分があったとしても、それは別の場所での森林増加によって相殺される)にすることを目的とするべきだと主張している。しかし、カンクン合意の中では、そのような「REDD+」全体として、どのような削減を目指していくのかを規定する文言は入らなかった。

REDD+ に関する取組みの枠組みが整えられたことは望ましいが、大きな目標が設定されていないことが課題として残る。

余剰 AAU の繰り越しを制限する選択肢

【AWG KP 交渉文書 pp.15-16】

京都議定書が成立した時から、ロシアおよび東欧諸国の一部に「ホットエア」と呼ばれる余剰 AAU (割当量)が生じることが問題視されてきた。これらの国々は、90 年代以降の経済の停滞のため、特段の削減努力がなくとも排出量が減っていくことが予想されていたため、京都議定書目標を超過達成し、結果として余剰 AAU を生み出す事が分かっていた。

こうした第 1 約束期間の言わば負の遺産が、バンキングの仕組みによって次期約束期間にも繰り越され、それが次期目標達成の中で他の国々に(売買を通じて)利用されることとなれば、結果として(現状で既に不十分な)次期目標がさらに弱められてしまうことになる。

余剰 AAU の影響は大きく、第 1 約束期間全体で生じる量は 110 億トンに上るという試算もある(Schaeffer 2010)。第 2 約束期間の長さがどれくらいになるか(5 年か、もしくは 8 年か)にもよるが、1 年当たりに直すと、約 14~22 億トン程度のインパクトとなる。これは、日本 1 国分の年間排出量よりも大きい量である。

したがって、この余剰 AAU の扱いは、ギャップの観点からは極めて重要な問題である。

⁸ IPCC の第 4 次評価報告書では、2004 年時点での世界の温室効果ガス排出量のうち、17.3%が森林減少等からの CO₂ 排出量であるとしている。



カンクン会議では、この問題について決定は下されなかった。ただし、交渉中のテキスト⁹の中には、この問題に関する議論の途中経過として、4つの選択肢が整理されている（表5）。

表5：余剰 AAU について検討されている選択肢

選択肢1	変更なし（＝現状通り、第2約束期間に繰り越し可能）。
選択肢2	上限を設ける（x%、0.1%、1%、5%、10%）。
選択肢3	繰り越しは原則としてできるが、余剰 AAU を有する国は、1）売買はできず、2）自国の排出量が次期目標を上回ってしまった場合のみ、自国の目標達成に使用できる。
選択肢4	繰り越しを認めない。

（出所）FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.4 より筆者作成。

余剰 AAU を制限するという観点からは、当然ながら選択肢4が最も望ましい。しかし、ロシアやウクライナのような国から見れば、過去に決定したルールによって認められた自分たちの権利を後になってから否定されることになるため、強い抵抗を示している。

では、単純な否定ではない選択肢2や選択肢3はどうか。交渉中に行われた AOSIS からのプレゼンテーションでは、選択肢2や選択肢3による制限¹⁰が持つ影響は、排出量に換算しておよそ7億～12億トン／年になるという（AOSIS 2010）。AOSIS の試算は2020年までの約束に対する影響を試算しているため、前述の14億トン／年と比較すると、半分もしくはそれ以上を制限できることを意味する。完全に余剰を排除することに比べれば不十分ではあるが、せめて選択肢2や3が採用されることが必要であると言える。

この余剰 AAU に関するルールは専門的な議論として見做され、スポットライトが当たることは少ないが、このルールが持つ「ギャップ」への影響は決して軽くない。今回、決定の中には含まれなかったが、今後の交渉の中では注目をしなければいけない重要な問題である。

既存のメカニズムに関する割引率等の規定

【AWGKP 交渉文書 pp. 62-67】

京都議定書の中で設立が決められた3つの既存のメカニズム（排出量取引、クリーン開発メカニズム（CDM）、共同実施（JI））の将来については、議定書 AWG で交渉が行われてきた。

基本的に、これらのメカニズムが存続すること自体に反対をする国は少ない。途上国の多くは、京都議定書の下での削減目標の設定をメカニズムの存続の前提としているところも多いが、メカニズムの存続自体について否定的な見方をしている国は少ない。

したがって、議論の焦点は将来にわたって、これらのメカニズムをどのように変えて行くのか、行かないのかといった点に当てられている。

⁹ FCCC/KP/AWG/2010/CRP.4/Rev.4

¹⁰ AOSIS のプレゼンテーションは、直接的に選択肢2と3に試算を対応させているわけではないが、ほぼ同じと見做せるため、ここでは便宜上そのまま使用した。



カンクン合意の中では、既存メカニズムについての決定は含まれておらず、引き続き交渉が継続されることになっている。したがって、ギャップの観点から既存のメカニズムに関して大きな変化はないが、その交渉途中のテキストには、重要な論点もいくつか含まれている。

特に重要なのは「割引率」の是非である。

割引率とは、CDM からのクレジットに対して適用されることが想定されている仕組みである。たとえば、あるプロジェクトからの削減クレジット（CER）の発生が 20 トンであったとして、割引率が 50%であれば、実際に得られるクレジットは 10 トンということになる。

これがギャップの観点から重要なのは、この仕組みが CDM が持つ「ネット・ゼロ」の性質を超えていく可能性があるからである。通常、CDM は、地球大では京都議定書が約束している以上の削減はもたらさない。途上国において CDM プロジェクトが実施され、20 トンが削減されれば、20 トンの CER が発生する。これが先進国の目標達成に使われる。この「使われる」ことの意味は、その 20 トン分だけ、先進国が国内で削減することを免れるという意味である。したがって、CDM という仕組みは、原則として、京都議定書の削減目標が持つ以上の削減はもたらさない。CDM が将来も継続されれば、この性質は将来の目標についてもそのまま引き継がれる¹¹。

これに割引率が加わると、事情が少し変わる。先ほどと同じく 20 トンが削減される場合でも、削減クレジットは実際には 10 トンしか発生しない。つまり、先進国が削減を免れえるのは 10 トンのみである。差分の 10 トンは、クレジットとしては使用されないが、途上国においては実際に削減が起きているので、地球大で見たときに、ネット（net）で、削減が発生する。つまり、CDM の利用が、京都議定書もしくは将来の削減目標に対して、“追加での”削減に貢献することになる。こうした仕組みが入れば、ギャップを埋める一助となる可能性がある。

ただし、実際には、現状の CDM では非追加的なプロジェクトが大量に発生していると言われている（Haya 2007）。「非追加的な」プロジェクトとは、CDM という仕組みがあろうとなかろうと実施されたプロジェクトをさす。2007 年の時点で行われた研究では、全登録プロジェクト件数のうちの 40%、実際のクレジット量にして約 20%が非追加的であるという疑いがあると述べられている（Schneider 2007）。こうしたプロジェクトが多いということは、実際には CDM という仕組みが削減に貢献するどころか、京都議定書の削減目標を引き下げる効果を持ってしまっていることを意味する。つまり、現状ではギャップを広げてしまっているのである。

Fenhann (2011) は、現在までに提出されているプロジェクトを対象に（2013 年以降に開始されるプロジェクトを除く）、2013 年～2020 年の間に年間どれくらいのクレジット（CER）が発生しうるかを試算しており、その値は年間約 6 億 8200 万 t である（2013～2020 年の期間全体で 54 億 5300 万 t）。上述の研究が指摘するように、このクレジットの仮に 20%が「非追加的」であったとすれば、年間約 1 億 3640 万 t の排出拡大を招くことになる。逆に言えば、割引率が「ネットでの削減」に貢献するためには 20%を超える率で課されることが必要となる。ここで使用した「20%」はあくまで一研究からの引用で、極めてラフな試算ではあるが、現状の

¹¹ CDM は「原則的には」ネット・ゼロの性質を持つが、そうではないという指摘もある。その理由は主に 2 つである。1 つは、CDM はクレジット期間と呼ばれる特定の期間しかクレジットの発生をカウントしないため、それ以降の削減はクレジットとしてカウントされず、純粋な削減になること。もう 1 つは、CDM プロジェクトが行われた結果、技術移転などが波及的に当地で起こり、その結果、プロジェクトの境界の外で更なる削減が進む場合があるということ。これらの指摘は正しいが、それらの効果に事前に期待するのも難しい。



CDM にはすでにこうした「ギャップ拡大」のリスクがあることは認識しておかなければならない。

したがって、「割引率」が持つ効果は、CDM をネットでの削減に貢献できるような仕組みになる以前に、せめてプラスマイナスゼロに戻していくような効果となる可能性が高い。追加性の問題は、割引率の適用だけで持つて解決する必要はなく、その他のルール改善を通じてでも行える。本稿では細かく立ち入ることはできないが、それらを通じての改善と組み合わせれば、割引率は、「ネット」での削減を意味する仕組みにできる。

新しいメカニズムに関する原則の決定と検討プロセスの確立

【COP 決定・III-D パラグラフ 80～87】

既存のメカニズムに関する議論が主に議定書 AWG で行われてきたのに対し、排出量取引／CDM／JI 以外の新しいメカニズムに関する議論は、主に条約 AWG において行われてきた。

しかし、「新しいメカニズム」、特に既存の CDM と同様にクレジットを発生させるタイプ（“市場型”のメカニズム）については、ボリビア、ベネズエラ等の ALBA 諸国¹²が非常に強い拒否の姿勢を示しているため、今回も大きな交渉の進展は期待されていなかった。

ここで新しい市場型のメカニズムとして想定されているのは、EU 等が提案している（プロジェクト単位ではなく）セクターを対象としたメカニズム（セクトラル・クレディティング・メカニズム、セクトラル・トレーディング）や、韓国が提案している NAMA に関するクレジットのメカニズムである。

カンクン合意の中では、こうした具体的な提案には一切触れることなく、大きく分けて 2 つが決定された。1 つは、「市場型メカニズム」および「非市場型メカニズム」の両方を検討していくプロセスがそれぞれについて立ち上げられたこと。このプロセスは COP17 の段階で結論を得ることを目標としている。もう 1 つは、それらの検討に当たっての考慮されるべき原則が、合意の中に盛り込まれたことである。

市場型・非市場型メカニズムともに、ギャップに対してどのような意味を持ちうるかについては、その内容が具体的に議論されていない現段階ではどちらとも言えない。しかし、以下の 3 つの点は重要である。

1 つ目は、合意に含まれた文言の中に「ネットでの減少」に関するものが含まれたということである。

「ネットでの減少」とは、前節の既存のメカニズムに関する割引率の部分で説明した「ネット」での削減と同じ意味である。決定には、市場型のメカニズムについて留意すべき事項の中に、「世界の温室効果ガス排出量のネットでの減少（純減）および／もしくは回避を保証する」という原則が含まれた。したがって、これから検討される新しいメカニズムは、現行の CDM とは違い、少なくとも全体として、将来枠組みの中で合意される目標以上の削減をもたらす仕組みが目指されることになる。

2 つ目は、ダブルカウントに関する原則が部分的にしか含まれなかったことである。

¹² ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas ; 米州ボリバル代替統合構想) は、もともとアメリカが提唱する米州自由貿易協定 (FTAA) に対するアンチテーゼとして、ベネズエラ、ボリビア、キューバなどを中心に結成された国々のグループ構想である。その思想性ゆえ、近年の気候変動国際交渉では、特に市場メカニズムに対して強い反対の立場をとっている。



「ダブルカウント」という問題には実は 2 種類ある。1 つは、排出削減量のダブルカウントである。これは、先進国と途上国で同じ削減を 2 度カウントしてしまうという問題である。もう 1 つは、1 つの資金の流れに 2 つの違う意味を与えてしまうという意味でのダブルカウントである。具体的には、クレジット購入によって生じた資金の流れ、つまり、先進国が自国の目標を達成するために支払ったお金を、同時に、途上国に対する支援としてもカウントしてしまうという問題である。

カンクン合意では、「排出削減量のダブルカウント」を防ぐべきだという明確な文言がない。「環境十全性を保持する」という文言があるため、広い意味ではこうした問題の考慮も含むといえなくはないが、根拠としては弱い。「新しいメカニズム」の下で発生したクレジットが、ある国の目標達成のために使われ、他方で、別の国（途上国）においてはそれが自国内の削減行動（NAMAs）実施の中でカウントされてしまう、という事態が発生するリスクは十分ありうる。UNEP 報告書では、こうしたダブルカウントによるギャップの「更なる」拡大のリスクが 13 億トンに上ると試算されており、決して軽視することができない問題である（UNEP 2010）。

もう 1 つの「資金の流れに関するダブルカウント」については、一応の制限として、「途上国による、当該国にとって適切な緩和行動（NAMAs）に対する他の手段での支援を補完する」という文言が入っている。「他の手段での支援を補完する」ということは、「他の手段での支援」と「市場型メカニズムを通じたお金の流れ」との間で区別があることを想定している。したがって、少なくとも「他の手段での支援」と混同はされないはずである。しかし、市場型メカニズムによるお金の流れが、先進国の目標達成に使われるものであったとしても、「支援」と解釈されてしまう可能性は残っている。この「ダブルカウント」の危険性は、こうしたクレジット購入による資金の流れが支援としてカウントされ、結果として先進国が提供すべき支援が事実上目減りする可能性がある。もしこれが起これば、結果として途上国での対策が遅れることになり、排出量削減の面でも遅れが生じる。そうなれば、ギャップへの悪影響は免れえない。

3 つ目は、非市場型メカニズムの選択肢が残されていることである。

「非市場型メカニズム」という、一見曖昧模糊とした概念が導入された背景には 3 つあると考えられる。第 1 の背景は、ボリビアやベネズエラのように、市場型メカニズムについて否定的な国々に対する配慮から、メカニズムというのが、必ずしもクレジットを創出するメカニズムとは限らないということを示すために、この概念が敢えて導入されたということ。第 2 は、CDM における HFC-23 や N₂O の削減のように、削減コストがクレジットの市場価格よりも圧倒的に安く、市場型メカニズムがむしろ削減の非効率化を招いているケースがあることを踏まえ、そうしたケースには別の手段で対応することを検討する必要があるという背景である。そして第 3 は、SD-PAMs（持続可能な開発に貢献する政策と措置）のように、主目的は気候変動防止ではない政策の CO₂ 削減や適応に関する効果を認め、それに何らかのファイナンスを行うべきであるとの背景である（Bradley et al 2005）。現時点では、3 番目の SD-PAMs を除き、この分野について具体的な提案はない¹³。SD-PAMs にしても、現時点ではコンセプトといった方が正確で、明確な制度提案というのは難しい。

この「非市場型メカニズム」の選択肢が残っていることのギャップの観点から見た重要性は、上で挙げた 3 つの背景のうちの 2 つ目、HFC-23 を含む F ガスの削減や N₂O の削減をより効率

¹³ ただし、カンクン会議以降に提出された各国の意見の中には、「化石燃料に対する補助金の廃止」などを、この「非市場型メカニズム」の議論に入れ込もうという意見も出てきている。



的・効果的に進めるメカニズムを検討する場としての可能性が残されていることにある。特に途上国における F ガスや N₂O の削減を、現時点で想定されているよりも早いペースで削減するためのメカニズムが考案できれば、ギャップの縮小に大きな貢献ができる可能性がある。アメリカの環境保護局 (US EPA) は、2010 年から 2020 年の間に、N₂O 排出量が全世界で約 35 億トンから 40 億トン (CO₂ 換算) に増加すると予測しており、F ガスについては、約 6 億トンから 9 億トン (CO₂ 換算) に増加すると予測している (共に 2006 年時点での予測)。これらの増加ペースを抑える事ができれば、ギャップ縮小に多大な貢献となる (USEPA 2006)。

資金・技術・キャパシティビルディングに関する基本的な方向性の決定

【COP 決定・IV-A~B】

資金・技術・キャパシティビルディングという 3 つの分野は、いずれも排出量そのものには直接的には影響しない。しかし、これら 3 つの分野での支援が先進国から途上国に速やかに行われるかどうかによって、途上国における排出量削減の大きさや早さに多大な影響が出てき得る。

まず、資金についてカンクン合意では、「短期資金」 (Fast-start Finance)、「長期資金」 (Long-term Finance)、「グリーン気候基金」 (Green Climate Fund)、「常任委員会」 (Standing Committee) の 4 分野について合意が成立した。全体としては、特に長期資金を提供していくための組織・制度面での議論に進展が見られたが、具体的な資金源についての議論は目立った進展が無かった。

技術については、1 つの目玉として、「技術メカニズム」 (Technology Mechanism) の設立が決まり、それを支えるものとして 2 つの機関の立ち上げも決められた。1 つは、「技術執行委員会」 (Technology Executive Committee) であり、もう 1 つは、「クリーンテクノロジー・センター&ネットワーク」 (Clean Technology Centre and Network) である。前者は、技術に関する状況の分析と具体的な取組みを提案する組織として位置づけられている。後者は、国レベルや地域レベル、国際レベルでの協力を促進するための組織として位置づけられている。ただし、両者の関係や明確な位置づけは今後詰めることとなっている。つまり、技術の分野でも、組織の面では若干の進展が見られているが、たとえば、具体的な目標等が決められているわけでもなければ、そのための指標を作ることが合意されたわけでもない。技術の開発から普及・移転までのサイクルを推し進めることができる仕組みが本当に国際的にできるかどうかは、現時点では不明といわざるを得ない。

キャパシティビルディングについては、上記 2 つの分野と比べて、曖昧な結果しか出ていない。キャパシティビルディングの重要性や取り組むべき分野について若干の合意がされているものの、具体的な仕組みづくりには踏み込めていない。

以上の通り、資金・技術・キャパシティビルディングの 3 分野については、ギャップの縮小につながる明確な決定がされたとはいいがたい。資金について、これまで進まなかった部分 (組織の設立) に合意がなされたという点は評価に値する。しかし、途上国の削減行動の多くが適切な資金・技術・キャパシティビルディングを前提とした内容であることを考えると、まだまだ今後詰めていかなければならない内容が多い。仮に、支援が遅れれば、途上国での削減行動の進展にも支障をきたし、ギャップ拡大につながる可能性もある。



3-3. 長期的な取組みを促す制度

低炭素発展戦略もしくは計画の策定

【COP 決定・III-A パラグラフ 45、III-B パラグラフ 65】

カンクン合意では、具体的な内容は一切書かれていないもの、「低炭素発展戦略もしくは計画」の策定が、先進国・途上国それぞれに求められている。先進国は義務として、途上国は「推奨される」ものとしてという違いはあるものの、この用語はもともと EU が提案をしている言葉であり、その場合は、2050 年までの長期での排出量削減に関する戦略の策定をするべきであるとの主張をしてきた。

WWF を含む NGO も、以前より先進国については「脱炭素行動計画（Zero Carbon Action Plan）」（ZCAPs）を、途上国については「低炭素行動計画（Low Carbon Action Plan）」（LCAPs）を採択することを求めてきた。そして、それぞれに何が含まれ、どのようなレビューのプロセスを経るべきかも含めて提案をしてきた（Meyer et al 2009）。

現時点では、この「低炭素発展戦略もしくは計画」が、そもそも 2050 年までを対象とした長期的計画を指すものになるのか、どのような構造を持ったものになるのか、拘束力はあるのか、何が含まれるのか、レビュー等が行われるのか、といった点が明らかでないため、ギャップに対する直接的な影響を推し量ることはできない。しかし、交渉の中でこの概念が採用されたことは、新しい枠組みの下では、中期的な目標（2020 年目標）だけではなく、より長期での対策の計画も求められることになる方向性がわずかながら現われたということができる。

3-4. まとめ

以上の検討をまとめたのが、ページの表 2 である。カンクン合意がギャップについて持つ影響は、現時点では明確かつ定量的に示されるものは少ないといえる。しかし、分かり易く、明快でないからといって、カンクン合意がギャップについて持つ影響がないということにはならない。

特に注意しなければならないのは、表 2 にある項目の半分以上が、ギャップの拡大・縮小、どちらにも貢献するということである。これの正の側面を見れば、今後、ギャップを縮小していくことができるとも考えられるが、負の側面を見れば、現時点で既に足りていない国際努力の水準が、ここからさらに下がっていく可能性が大きいことを示唆している。これ以上のギャップ拡大はなんとしても避けねばならず、その意味では、ここに示したルールそれぞれでの強化は、今後のギャップ議論においても極めて重要といえる。

4. ギャップは埋められるのか

今後、ギャップを少しでも埋めていくために、何が必要なのか。まずは、国際的な視点から研究機関および NGO が行った検討を比較してみる。その後、それを踏まえて、日本に何ができるかを考えてみたい。

4-1. 研究機関および NGO による検討

具体的にどのようにギャップを埋めていくことができるのかについて、UNEP（国連環境計画）、Climate Action Tracker (CAT)、Greenpeace (GP)、WWF がそれぞれ検討を行っている。それらをまとめたのが表 6 である。1 章で指摘したように、それぞれにギャップの計算の前提となっているものが違うので単純な比較はできないが、挙げられている項目は似通っている。



表 6：ギャップ縮小手段に関するスタディの比較

前提	UNEP	CAT	GP	WWF
現状の削減水準による 2020年排出量	490 億 t	520～540 億 t	480～540 億 t	479～536 億 t
2℃に必要な 2020 年排出量	440 億 t	440 億 t	400 億 t	440 億 t
ギャップ	120 億 t	80～120 億 t	80～140 億 t	79～136 億 t
ギャップ縮小手段				
先進国の削減目標引き上げ	20～50 億 t	25 億 t		43 億 t (40%)
資金支援を確実にすることによって、途上国の削減を強化する		23 億 t	36 億 t	17 億 t
余剰 AAU 対策	10～20 億 t	10 億 t (第 2 約束期間の余剰も)	5 億 t	24 億 t
森林吸収源の算定ルールの厳格化		5 億 t	5 億 t	
CDM 等のメカニズムのルール改善			数字なし	
ダブルカウントの防止	(むしろギャップ拡大のリスクとして 13 億 t)			10 億 t
国際航空・船舶の排出量削減		10 億 t	5 億 t	13 億 t
F ガス削減の加速		20 億 t	5 億 t	
森林減少・劣化からの排出量削減の強化			21 億 t	
泥炭地排水による乾燥および火災からの排出防止			10 億 t	
オゾン層破壊物質について追加的な削減を行い、ブラックカーボンに対しても対策を行う				数字なし

(出所) Climate Action Tracker (2011)、Greenpeace International (2010)、UNEP (2010)、WWF International (2010)。



これらの比較から、1 つ指摘ができるのは、各国の削減目標や削減行動の水準を引き上げることが最も直接的かつ大きな効果を持つギャップ縮小の手段であることが当然であるとしても、それ以外のルール強化・厳格化によっても、相当程度のギャップ縮小が図れるということである。

たとえば、「資金支援を確実にを行うことによって、途上国の削減を強化する」という項目が、いずれの試算においても 10 億トン以上のギャップ縮小効果をもたらしている。この具体的根拠となっているのは、一部の途上国が、国内向けには、コペンハーゲン合意で発表した目標よりも野心的な計画を持っている場合があることである。たとえば、中国は、コペンハーゲン合意に提出された削減行動としては GDP あたりの排出量を 40~45%削減することを掲げているが、国内政策として既に発表されているエネルギー効率改善目標や再生可能エネルギー目標を実施した場合は、より大きな削減が見込めると試算されている (Climate Action Tracker 2011)。

第 3 章におけるカンクン合意の分析と、以上の各研究機関・NGO の分析を踏まえると、今後、ギャップを世界的に縮小していくためには、以下のような取組みが重要になってくると考えられる。

第一に、こうした「ギャップ」そのものに対する認識を、より公式に交渉の中に位置づけることが重要である。3-1 で見たように、ギャップの認識は、カンクン合意に組み入れられているものの、やや弱い。ワールショップの場などを通じて、その認識を固めて行くことが重要である。

第二に、「範囲」を持って削減目標や削減行動を設定している国々が、その範囲の上端（より野心的な方の数字）を採択できる条件を明確化にし、整えていくことが重要である。上で見たように、各国が目標数値の上端をとるのか、下端をとるのかによって、数十億トンの差が生まれる。これには、先進国の削減目標の前提条件を精査するという作業も含まれるが、途上国の削減行動の多くが資金・技術・キャパシティビルディング支援を前提としていることも踏まえるべきである。その条件の明確化・整備を図っていくべきである。

第三に、「削減目標や削減項行動以外のルール」において、ギャップがこれ以上拡大することを防いでいくことも、大きなポテンシャルを持っている。

具体的には、「余剰 AAU の繰り越し問題」のように、今後の議論次第では 10 億トンを超えるギャップ拡大の影響を持ちうるものを塞いで行くことが重要である。同様に、先進国の森林や途上国の REDD+、メカニズムなどについても、表 6 が示しているように、可能性としてはやはり数十億トンの影響を持ちうる。特に、メカニズムにおいて、カンクン合意から外れた「ダブルカウントの防止」は、約 13 億トン程度のギャップ拡大のリスクを持つとの試算もある。さらに、カンクン合意から項目として丸ごと外れてしまった国際航空・船舶に関する削減の取組みについて、明確に規定していくことや、モントリオール議定書体制との協力を通じて F ガス対策を強化していくことも重要である。後者に関しては、メカニズム議論のうち、非市場型メカニズムの分野が、議論のスペースとしては使えるかもしれない。

こうした 1 つ 1 つのルールは、技術的・専門的な分野ではある。しかし、こうしたルールを詰めることで、少しでもこの膨大なギャップを埋めることができるのであれば、そこに国際的な努力を集中させるだけの価値は十分にある。



4- 2. 日本に何ができるか

ギャップを少しでも埋めていくために、日本としては何ができるのであろうか。第 2 章および第 3 章で使用した 3 つの区分に沿って、以下、検討を行う。

削減目標および削減行動の引き上げ

日本が現在掲げている 25%削減目標は、比較的野心的な部類に入る。1.5°C未満のような長期目標を前提とすれば、この目標ですら不十分となるが、しかし、現在の政治経済状況を踏まえると、この目標をさらに引き上げる決定がされる可能性は極めて低い。むしろ、引き下げられる可能性すらあるといえる。

では、直接的な引き上げが望ましいものの、無理だとすれば、「引き上げ」以外に、日本が現時点で自国の削減目標に関してできる行動は何か。以下の 3 点が考えられる。

- ・ 「25%」という目標を堅持する
- ・ その大部分を国内の削減で行うことを明確にする
- ・ 目標達成を担保できるような法律・政策を成立させ、目標が単なるスローガンでないことを内外に示す

つまり、日本の削減目標が、単なる絵に描いた餅ではないことを保証することで、目標の信頼性を確保することが重要である。

そして、その信頼性の確保を前提とした上で、他国に対して、削減目標や削減行動の引き上げを促していくことも必要である。それは、「貴国は目標を引き上げるべきだ」というような直裁的なメッセージを出していくというよりは、前提条件を明らかにしていくことによって、比較が専門家やメディアの間で容易にできる環境を、間接的な圧力をかけられるようにしておくべきである¹⁴。

先進国の削減目標が、全体として少しでも引き上げられることが無ければ、次のステップとして、途上国により野心的な削減行動を促すことは難しいであろう。特に、途上国に対して削減行動の引き上げを促す際には、資金・技術・キャパシティビルディングに関する支援について、日本が準備あることを明確に示していかなければならない。

ただし、以上のことを検討する際に障害となるのはアメリカの状況である。2010 年の中間選挙の結果から、気候変動・エネルギー法案が、少なくとも 2012 年の大統領選を経るまでは採択される見込みが絶望的になってしまった。したがって、アメリカが目標引き上げの議論に現時点で応じる可能性は極めて低い。アメリカの目標水準は決して高くないので、その状況では、公平性の観点から他の先進国が目標引き上げに応じていく可能性も低いし、ましてや、途上国が削減行動のスケールアップを考える可能性はもっと低くなってしまふ。

この「アメリカ問題」は、将来枠組みの構築全般に大きな影を落としている。しかし、アメリカを理由にして、ギャップの議論を諦めてしまえば、ますます対策が世界的に遅れるだけである。ただ 1 ついえるのは、アメリカを常にスケープゴートのように活用する風潮が出てくることだけは防がなければならない。この問題の影が大きい故、その影には他の様々な動機が

¹⁴ 本稿を執筆している最中に、東日本大震災が発生したため、日本が「対外的に働き掛ける」ということの可能性が低くなってしまったことは否めない。しかし、基本的な考え方として、日本が目標を堅持し、対外的に働き掛けることの重要性は変わらないので、本稿はそのままにしてある。



隠れることができてしまう。下手をすれば、アメリカを理由に野心の水準を下げようという動きすら出てこよう。そうした傾向は避けなければならない。

削減目標・行動以外のルール強化

第3章のカンクン合意の分析で見たように、分かりやすい「削減目標」や「削減行動」以外の部分のルールも、実はギャップの拡大・縮小には大きな影響がある。日本は、この分野でのギャップ縮小においても、積極的に具体的提案をしていくべきである。

これらの分野で、具体的な提案を伴った積極的提案を行うことができれば、新しい将来枠組み構築の国連交渉において、重要な貢献をすることができる。

特に、以下の3つの分野は重要であると考えられる。

- ・ 既存のメカニズムおよび新しいメカニズムに関する議論の中で、ネットでの削減を求める提案をしっかりと行っていくこと。同時に、ダブルカウントを防止する主張をきっちりと主張していくこと。
- ・ Fガス等の工業ガスの削減に繋がる国際的なメカニズムを提案する
- ・ 資金・技術・キャパシティビルディングに関する一体的な提案と実施をしていくこと。その際、現状で空白となっている国際航空・船舶に対する対策としての税金等を後押しすることは、資金面と対策の貢献を両方期待できる分野である

1番目については、日本が現在検討を進めている「2国間クレジット」の議論にもかかわるため、重要である。2国間クレジットは、名前の通りそもそも国連をベースとした仕組みを想定しているわけではないため、直接的に「新しいメカニズム」の議論には結びつかないが、日本がメカニズムの議論の中でどのような議論を展開するか実質的に影響してくると予想される。現状では、どのようなものになるのか、具体的な提案がないため分からないが、その出自が既存のCDMに対する不満を1つの理由としていることを考えると、CDM以上にルールが緩い制度が構築される可能性がある。その場合、世界全体での削減に繋がらないような制度になる可能性もあり、もしそれが日本政府の提案となれば、当然、日本政府の「新しいメカニズム」に関する議論にも影響してくる。「新しいメカニズム」に対する問題意識があることを、よりポジティブに活かすことが必要である。

2番目については、日本は、元々「市場メカニズム」の可能性を肯定しつつも、それ以外の手法がありうることについても柔軟な考え方を持つ国でもある。「非市場型」メカニズムの一例のあり方を積極的に提案していくことによって、バランスのとれた議論のあり方に貢献できるかもしれない。

3番目については、日本の具体的な提案が必要である。資金については、短期的な資金として鳩山イニシアティブが継続的に実施されているが、それらが果たしてどれほど追加的なものであるかは依然として不透明なままである。また、長期の資金については、既存提案に対する明確なポジションも、独自の提案も、いずれも明示できていない。技術についても、「日本の環境技術を世界的に適用すれば大幅な削減ができる」という言葉がしばしば聞かれる。しかし、それを具体的にどのように行うべきなのか、また、日本が持っている技術は、途上国が現在必要としている技術とマッチしているのか、知的財産権の問題はどのように処理すべきなのか、そうした疑問に直接的に答える取組みは未だに見当たらない。技術移転が1つの大きな目的であったAPP（アジア太平洋パートナーシップ）も、現状では勢いを失っており、先が（少なくとも外部からは）見えない状況である。



無論、これら以外の項目が重要でないというわけではない。以上 3 つの項目以外の全ての項目で、日本がギャップを縮小するための具体的な提案を出していくことが必要である。

長期的な取り組みを促す制度

現在の日本の政府の取組みの中で、長期的な取組みに関係するものは 3 つある。

1 つは、地球温暖化対策基本法案である。同法案は、2011 年の通常国会でも議論される予定となっており¹⁵、「2050 年までに 1990 年比 80%削減する」という目標を含んでいる。これが採択されれば少なくとも長期目標は確保される。

2 つ目は、同法案において採択することになっている「基本計画」の青写真として環境省が議論を進めてきた「中長期ロードマップ」である。

3 番目は、経産省が中心となって作成し、昨年閣議決定されたエネルギー基本計画（「2030 年までに 30%削減」という目標を含む）である。この基本計画は、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災と福島第一原子力発電所の事故を受けて、2012 年 3 月末の再策定を目処に見直されることになっている。

これらの間の整合性をどのようにとるかという課題はあるが、震災を経験した日本にとって、国家的なビジョンの必要性はむしろ高まっているといえる。日本の中期での 25%削減目標は比較的野心的な目標ではあるが、それでも、気候変動抑止の観点から十分な目標ではない。したがって、長期的な取組みの中で、より積極的な削減を展開していく必要性は日本にも当然ある。そして、その実践を通じて、世界に対して低炭素社会／脱炭素社会のモデルを示し、その実現可能性を身をもって示していくことが、世界にとっても貴重な貢献となりうる。

当面のギャップ縮小にとっては、前 2 節の「削減目標・行動の引き上げ」や「削減目標・行動以外のルール」に関する事項の方がより緊急性は高いが、こうした長期的な取組みに関する制度整備も、今後はより重要になる。

おわりに

ここで述べてきたようなギャップを埋める方策を、「絵空事」と断じるのはたやすい。事実、いずれも、国々の間で合意をすることは難しく、仮に合意ができたとしても実行するのは容易ではない。しかし、「そんなことはどうせできない」という一言には、将来起こる 3~4℃、あるいはそれ以上の世界的な平均気温上昇を甘受するという重みがあることを忘れてはならない。その重みとは、多くの生物種がこの地上から消えていくことを受け入れ、「水」という生命の根源に関わる資源の不足に苦しむ人々の数の更なる増加を招き、異常気象によって増加するであろう被害を見過ごすことの重みである。

そのような重みを持った「どうせできない」は、倫理的に受け入れることはできない。それができないのであれば、この莫大なるギャップを、少しでも埋めるための国際合意を希求する努力を怠ってはならない。それは、国の内部でも実施できるし、国連の交渉においてもなされるべき努力である。その「ギャップ」の議論は、言い換えれば、この国際枠組みはそもそも何のための枠組みなのかを突き詰める議論でもある。その議論に対して、私たちは真摯に取り組んでいかなければならない。

¹⁵ただし、震災によりその予定は不透明になった。



参考文献

- Alliance of Small Island States (AOSIS) (2010) Options to address surplus AAUs and carry over St Lucia on behalf of AOSIS. Presentation at AWG-KP (December 6, 2010)
- Bradly, Rob, Jonathan Pershing, Lee Schipper, Kevin A. Baumert, Navroz K. Dubash, Jose Roberto Moreira, Stanford Mwakasonda, Wei-Shiuen Ng, Luiz Augusto Horta Nogueira, Virginia Parente, Harald Winkler. (2005) *Growing in the Greenhouse: Protecting the Climate by Putting Development First*. World Resources Institute (WRI). Retrieved from <http://www.wri.org/publication/growing-in-the-greenhouse>
- Climate Action Network (CAN) (2010) *Cancun Building Blocks: Essential Steps on the Road to A Fair, Ambitious and Binding Deal*. CAN.
- Climate Action Tracker (2010) Are countries on track for 2oC or 1.5oC goals?. Climate Action Tracker. Retrieved from <http://www.climateactiontracker.org/>
- Climate Action Tracker (2011) Cancun climate talks – Keeping options open to close the gap. Climate Action Tracker. Retrieved from <http://www.climateactiontracker.org/>
- Climate Interactive (2010) Climate Scoreboard. Retrieve from <http://climateinteractive.org/scoreboard>
- Fenhann, Jørgen (2011) CDM Pipeline Overview. UNEP Risø Centre. Retrieved from <http://cdmpipeline.org/>
- Greenpeace International (2010) *Mind the Gap!* Greenpeace. Retrieved from <http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/Mind-the-Gap/>
- Haya, Barbara. (2007) *Failed Mechanism: How the CDM is subsidizing hydro developers and harming the Kyoto Protocol*. International Rivers. Retrieved from <http://www.internationalrivers.org/node/2326>
- US EPA (Environmental Protection Agency) (2006) *Global Anthropogenic Non-CO2 Greenhouse Gas Emissions: 1990-2020*. EPA. Retrieved from <http://www.epa.gov/climatechange/economics/international.html>
- US EPA (2010) *Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990-2008*. EPA. Retrieved from <http://www.epa.gov/climatechange/emissions/usinventoryreport.html>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007) *Technical Summary*. In: *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- IEA (International Energy Agency) (2010a) *CO₂ Emissions from Fuel Combustion. 2010 Edition*. IEA.
- IEA (2010b) *World Energy Outlook 2010*. IEA.
- Meyer, Alden et al (2009) *A Copenhagen Climate Treaty: A proposal for an amended Kyoto Protocol and a new Copenhagen Protocol by members of the NGO community (Version 1.0)* David Suzuki Foundation / Germanwatch e.V. / Greenpeace International / IndyACT / National Ecological Centre of Ukraine / WWF International Retrieved from http://wwf.panda.org/who_we_are/wwf_offices/bolivia/publication/?187301/
- Project Catalyst (2010) *Taking stock – the emission levels implied by the pledges to the Copenhagen Accord*. Project Catalyst. Retrieved from <http://www.project-catalyst.info/>
- Schaeffer, Michiel (2010) *Surplus AAUs*. Presentation at the UNFCCC Side Event "Analysing Copenhagen: 3.5°C, 2°C, or 1.5°C?" Bonn, Germany Retrieved from <http://www.climateanalytics.org/>
- Schneider, Lambert. (2007) *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? An evaluation of the CDM and options for improvement*.
- WWF International (2010) *Plugging the Gap: An easy guide to a safe climate future*. Retrieve from http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/climate_carbon_energy/climate_agreement/publications/?195403/the-gigatonne-gap