



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

【3】 京都議定書と気候変動枠組み条約の特別作業部会の報告

WWFジャパン 小西雅子 (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

バンコック会議（条約AWG、京都議定書AWG）参加報告

ボン、そしてダーバンへ

2011年初めての気候変動に関する国連会議の特別作業部会会合（第16回京都議定書特別作業部会及び第14回長期的協力行動に関する特別作業部会）が、4月3日から8日まで、タイのバンコックで開催されました。

2010年末のメキシコ・カンクンでのCOP16/CMP6で決定された「カンクン合意¹」では、京都議定書の第2約束期間の合意は先送りされましたが、アメリカを含めた先進国の削減目標と、途上国の削減行動を、国連文書に落とし込むことや、先進国から途上国への削減行動及び適応への資金援助、森林減少防止などの中身に関する議論について、具体化の方向が見えてきました。

今回のバンコック会合では、6月に予定されている、ドイツ・ボンでの会合とあわせて、中身の進展をより具体的に進めて、2011年末の南アフリカ・ダーバンでのCOP17での合意を目指していくことでした。



3つのワークショップ(WS)開催：各国の削減目標/削減行動を引き上げる方策を探る第一歩

今回の会議前には、3つのワークショップが開催されました。

- 1) 先進国の削減目標に関する仮定と条件を明らかにするWS
- 2) 途上国の削減行動に含まれる仮定と、実施のために必要なサポートに関するWS
- 3) 技術移転メカニズムに関するWS

これらのワークショップは、具体的な議論の場ではありませんが、各国がそれぞれ自主的に申請している削減目標や削減行動について、どれだけを国内削減で行ない、森林吸収源はどれくらい使う予定か、またオフセットは使用するのか、などの重要な目標の中身について、明らかにする目的があります。

まず明らかにした上で各国の目標が、どこの国がよくやっていて、どこの国の努力が足りな

¹ Decision 1/CP.16 FCCC/CP/2010/7/Add.1
<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>



WWF® for a living planet®

バンコック会議報告会
「京都議定書と気候変動枠組み条約の特別作業部会の報告」
WWF ジャパン 小西雅子
2011年4月19日

いか、比較ができるようにすること。

そして、全体としてまだまだ世界の気温上昇を平均で2度未満に抑えるための目標に足りない点を確認し、いかに積み上げていけるか。その道を探るわけです。

各国がカンクン合意の中に自主的に約束している目標は、このままだと積み上げても、3.5度（2.9度から4.4度）の上昇が見込まれています²。同じカンクン合意の中で、平均気温の上昇を2度未満（長期的には1.5度未満の検討も含む）に抑えることが謳われていますが、それと矛盾するのです。

そこで、いかに各国の目標をあげていくかですが、基本的に自主的に目標を約束する手法のカンクン合意では、上から（トップダウン）で強制的に各国に目標を割り当てるわけにはいきません。そのためにまずはワークショップで、各国の目標の中身を明らかにし、比較可能にし、願わくばそこから目標の引き上げの議論に入りたい、という深慮遠謀の元に行われたのです。

もともとこのワークショップ開催は、カンクン合意の中に決められていましたが、ワークショップ後のプロセスは、カンクン合意では決定されていませんでした。そのため、このワークショップの結果を受けて、いかに「目標比較&引き上げプロセス」が立ち上がるかが注目されていたのです。

結論から言えば、ワークショップに続いた両方のAWGの議論が全く進まなかったため、ほとんどプロセス議論はできませんでした。今回のワークショップの内容は、文書にまとめられて、条約AWGに提出されることまでは決まりましたが、バンコック会議中には出てきませんでした。6月のボン会議で議論の継続が見込まれます。

ワークショップに提出された各国プレゼンテーション

<http://unfccc.int/meetings/awg/items/5928.php>

*各国削減目標・削減行動のまとめは、WWF山岸尚之担当「先進国の削減目標・途上国の削減行動に関するワークショップの成果」ご参照願います。

進展のない作業部会：京都議定書AWG

ワークショップの後に行われた会合、京都議定書の第2約束期間の目標を議論する作業部会（京都議定書AWG）と、気候変動枠組み条約の下ですべての国の参加する新しい枠組みを議論する作業部会（条約AWG）の二つともにおいて、中身の話はほとんど進展しませんでした。

京都議定書AWGでは、「第2約束期間を採択する件について進めなければ、吸収源やオフセ

²（出所）Climate Action Tracker (<http://www.climateactiontracker.org/>)

ットのルールなどのテクニカルな話を進めても意味がない」と途上国側が強く主張。先進国は、条約AWGにおいて、米中を含むすべての排出国の削減の話が進まなければ、こちらの京都議定書に加盟している先進国だけで第2約束期間へ合意することはありえないとして、強く反対。それぞれの国が言いっぱなしのままで、6月のボン会議へと持ち越されました。

そもそも、この点は最も合意が困難で、カンクンにおいて先送りされたものです。京都議定書を離脱した米国は関係ないと知らん顔。第2約束期間に削減目標を書き込んで採択することに全面的に反対している日本とロシア、カナダ。第2約束期間の採択を考慮するとしながらも、すべての大量排出国の参加を条件としているEU。2005年に次期枠組みの話し合いが始まったときから、ずっとこの問題は長く結論が先送りされてきました。

カンクンにおいては、この点を曖昧にしたまま、資金援助や適応など実質的な中身で先進国・途上国双方が歩み寄って合意に至ったのですが、カンクン会議後初めて開かれたバンコック会議では、途上国側がこの第2約束期間についての合意へ向けた議論を、以下の2点の質問を突きつけて、具体的に進めろと強く迫ったのです。

- 1) 幅を持った目標を提示している先進国（EUや豪など）が、上方の目標へ引き上げるためには具体的にどんな条件が必要か
- 2) 第2約束期間の採択に合意するには、どんな条件が満たされればよいのか

第2約束期間の合意には、高度な政治的判断が必要です。その先送りを今度こそ許さないという意気込みで、途上国は、政治的な判断がなければ、オフセットや吸収源などのテクニカルな議論をもしない、と強硬に迫ったのです。

これまでの交渉で、先進国側は、吸収源やオフセットのルールは、目標のレベルに大きな影響を与えるので、ルールが決まらなると、京都議定書の第2約束期間を含む2020年目標を掲げられないと主張してきました。これは最も論理でもありますが、同時に第2約束期間についての政治的な判断を遅らせる戦法でもあったのです。このためルールに関して、2005年末に決まってから、延々とすでに5年も話し合うことになってしまいました。このことに途上国側は苛立ちをあらわにし、今回のバンコック会議で、いつになく、すべての議論をとめてまで、この政治的な判断を迫ったのです。

議長が解決法を探って、各国から様々なアイデアを募り、「閣僚級が第2約束期間に合意する宣言を出す、閣僚が政治的なことに関して明らかにする会議を6月前か、6月、ダーバンにおいて開催する、議長が削減目標案を出す」などの提案がペーパーで出され、そのまま議論は6月のボン会議へ持ち越されました。

議題設定だけで終わってしまった作業部会：条約AWG

また条約AWGでは、カンクン合意に基づいたアジェンダ（話し合うべき議題）を、議長が当

初提案しましたが、途上国側が大反対。2007年のバリ会議で合意されたバリ行動計画³までさかのぼって、バリ行動計画に基づいたアジェンダ設定をするべきだと強く主張し、バンコック会議1週間は、結局今後何を議論するかというアジェンダを設定することだけで終わってしまいました。

なぜバリ行動計画に戻りたいかということには、諸説ありますが、一つの大きな動機は、バリ行動計画は、京都議定書と新枠組みの二つの枠組み方式を前提としていると考えられること。つまり、先進国にはトップダウン方式で目標を割り当てる形です。それに対し、カンクン合意は、基本的にプレッジ&レビュー（自主的に目標設定し、レビューしていくこと）方式を前提としています。したがって、途上国側としては、プレッジ&レビューを許さず、トップダウンの京都議定書式で将来枠組みを設計していくという強い意味表示で、カンクン合意よりもバリ行動計画を主張するという理由。これは上記の京都議定書AWGにおいて、京都議定書の第2約束期間の政治的判断を迫ったことと関連していると考えられます。

あと一つは、カンクン合意は参加国がぎりぎり合意できるものを抜き出した形なので、抜け落ちていた論点も多々あることです。たとえば、途上国が絶対にはずせない項目、2020年の長期的に必要な資金援助のための1000億ドルの資金源をどうするかや、技術移転の際の知的所有権などの論点はすっぱり抜け落ちていました。そのため途上国がなんとしても、それらの論点に戻りたいとするのもわかる話ではあります。途上国側は、その抜け落ちた論点を復活させるために、バリ行動計画に書いてある漠然としたアジェンダに戻りたいとしたわけです。ただ、途上国といっても、産油国、低開発途上国、小島嶼国、新興国などによって、思惑が著しく異なっており、戻りたい論点も違うため、途上国内の調整も混迷を深めていました。

それに対し先進国側は、カンクン合意は、議論の進展と合意が予測される論点を羅列しており、それに基づいて具体的に進めていけるものであるため、実施に向けて議論を前進させていこうと説得しました。せっきく2007年のバリから、2009年のコペンハーゲン合意の際の手痛い合意の決裂を経て、2010年カンクンにおいて、やっと交渉が進展し、具体的に実施に入っていけるところに、再び議論が後退し、混迷してしまうと懸念したのです。

歩み寄りの結果

しかしこのままバンコクでアジェンダも設定できないならば、2011年の交渉は困難を極めるので、せめてそれだけは途上国、先進国双方が歩み寄る形で、最終アジェンダが決定されました。

最終アジェンダは、ほぼバリ行動計画の形に戻り、頭にカンクン合意を実施していく旨が入

³ Decision 1/CP.13 FCCC/CP/2007/6/Add.1
<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3>



for a living planet®

バンコック会議報告会
「京都議定書と気候変動枠組み条約の特別作業部会の報告」
WWF ジャパン 小西雅子
2011年4月19日

り、カンクン合意の大きな成果の一つである見直し条項（レビュー：最新の科学の報告にあわせて、目標を見直していくことを確保するため、非常に重要な項目）の範囲などを決める項目が入り、最後にダーバンCOP17で合意に達することを念頭に、枠組みの法的性格の議論を継続して行く旨が入っています。

カンクン合意では抜け落ちたセクター別アプローチ（国際航空・運輸セクターからの排出を議論できる論点）、産油国が主張していた対応措置などが再登場しています。

FCCC/AWGLCA/2011/L.1

<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/l01.pdf>

正直なところ、途上国への資金援助や適応の仕組み作りなど、途上国側にとって一刻も早く進めたい論点も数多くあるカンクン合意、これらのすべての議論をストップさせてまで、アジェンダ設定だけで、今回のバンコック会議が終わってしまったのは非常に惜しい展開でした。

1週間かかっての成果がこのアジェンダ設定と思うと、焦燥感も漂いますが、これは通らなければならなかった道かもしれません。結局、アジェンダ、つまり議題で争っているということの意味は、京都議定書の第2約束期間が成立するか、また次の枠組みが法的拘束力のあるものになりえるのか、という根本的な問題をめぐって争っていることでもあるからです。いよいよ京都議定書の第1約束期間と第2約束期間の間に穴があくかどうかが決まるダーバンCOP17を今年末に迎え、ずっと先送りしてきた問題が噴出している、とも言えましょう。

また、途上国側を代表して熱心に話していたのは、ボリビアやベネズエラ、ブラジル、マーシャル諸島などで、必ずしも途上国全体の声を反映しているとはいえないメンバーでもありました。ボリビアやベネズエラは、コペンハーゲン合意に反対し、採択に至らせなかったメンバーであり、ボリビアは世界が合意したカンクン合意においても、最後まで反対姿勢を貫いた国でした。いわば途上国の中でも突出した急先鋒といえるでしょう。同じ途上国でもコスタリカやコロンビアは、中庸の道を取り、なんとか先進国と途上国の間にたった提案を出してまとめようと努力していましたが、逆に途上国内で否定され、途上国側も一つの声になることがよりいっそう難しくなっていることを伺わせました。今後はこうした中庸の道をとる途上国がより大きな役割を果たせるような道を探り、先進国と途上国の溝を埋めていくよすがにすることも一つの手段でしょう。

UNFCCCのクリスティーナ・フィゲレス事務局長は、会議最後の記者会見で「それぞれの国が参加するかどうかは別として、京都議定書の第2約束期間に原則的に反対している国はないことが明らかになった。今年はこれに政治的判断を下すべきという強い願望が示された。」と発言、含みを残しています。

WWFは、カンクン合意は、カンクン合意の論点を粛々と実施していくだけ、というものであるとは思っていません。カンクン合意は「天井」ではなく、ここからさらに進めていく「基



for a living planet®

バンコック会議報告会
「京都議定書と気候変動枠組み条約の特別作業部会の報告」
WWF ジャパン 小西雅子
2011年4月19日

礎」になるものと考えます。

少しずつ気の遠くなるような努力で積み上げてきた歩みから戻るのではなく、その上に積み上げていく努力を、先進国、途上国ともに進めていくことを強く願っています。

関連情報

WWF インターナショナルのサイト（英語）

Wrangling in Bangkok Delays Progress in UN Climate Talks, Says WWF

<http://wwf.panda.org/?199948/Wrangling-in-Bangkok-Delays-Progress-in-UN-Climate-Talks-Says-WWF>



for a living planet®

参考

