



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5回：京都議定書の第2約束期間について、 日本は全面否定のほかにどんなオプションをとりうるか

資料1：温暖化交渉の展望とダーバンでのありうる合意の形

高村ゆかり 名古屋大学大学院教授（2011年8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

温暖化交渉の展望と ダーバンでのありうる合意の形

スクールダーバン
(2011年8月12日)

高村 ゆかり(名古屋大学)

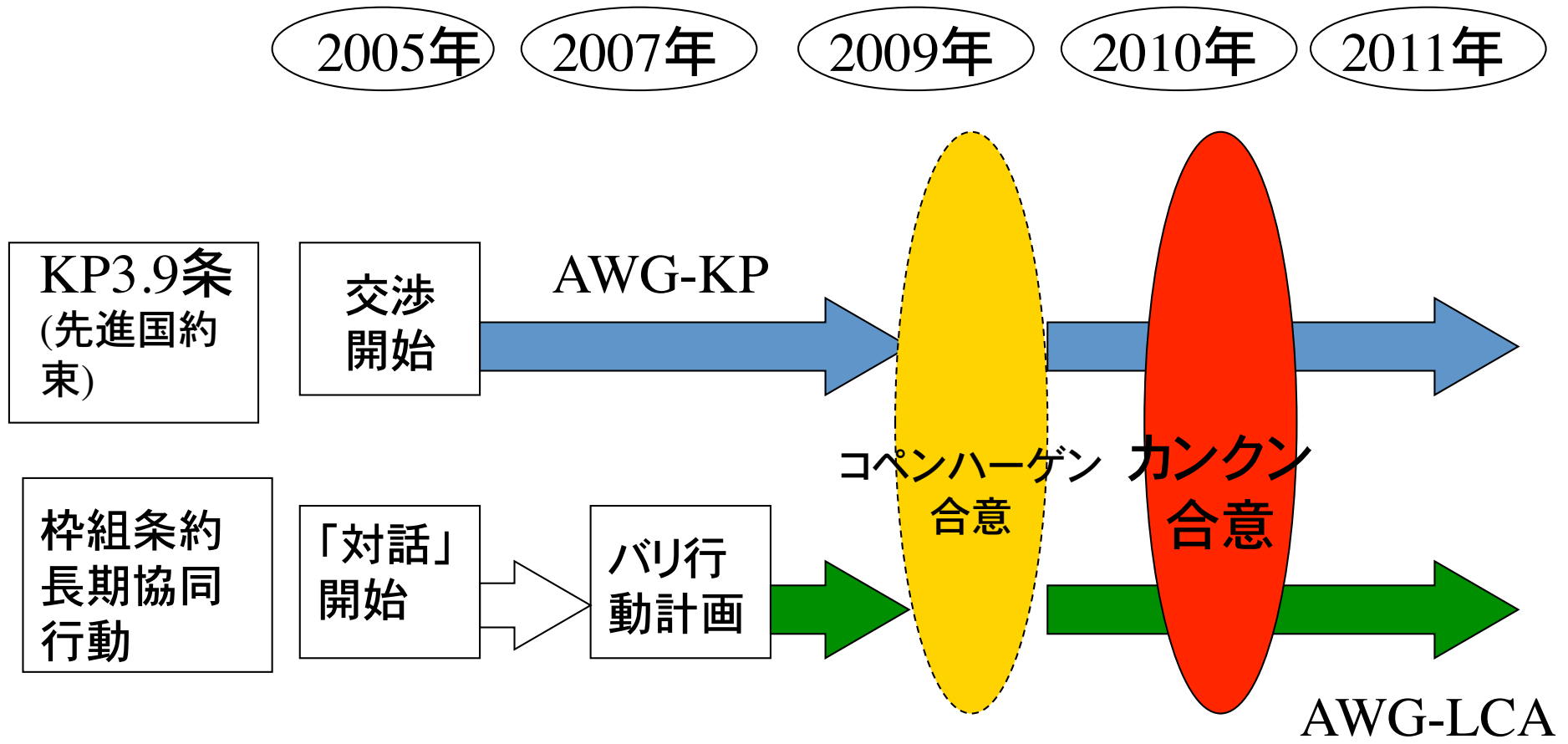
E-mail: takamura.yukari@g.mbox.nagoya-u.ac.jp

- これまでの温暖化交渉の到達点
- 国際合意のありうる法形式
- 京都議定書の下で数値目標を約束しないことの意味
- COP17(ダーバン会議)のあり得る「結果」の形

これまでの温暖化交渉の進展

- 1988年 IPCC(気候変動に関する政府間パネル)設置
- **1992年 国連気候変動枠組条約採択(1994年発効)**
- 1995年 第1回締約国会議(COP1):ベルリンマンデート
- **1997年 COP3(京都会議):京都議定書採択**
- 2000年 COP6:京都議定書実施規則案に合意できず
- 2001年3月 米国の離脱表明
- **2001年10-11月 COP7:マラケシュ合意採択**
- 2005年2月 京都議定書発効
- 2005年11-12月COP11・COP/MOP1(モントリオール会議)
- **2007年12月 COP13・COP/MOP3(バリ会議)**
- **2009年12月 COP15・COP/MOP5(コペンハーゲン会議)**
- **2010年11-12月 COP16・COP/MOP6(カンクン会議)**
- **2011年11-12月 COP17・COP/MOP7(ダーバン会議)**

図1 モントリオール会議以降の交渉の流れ



AWG-KPとAWG-LCA

- **議定書の下での先進国の2013年以降の削減目標に関する作業部会 (AWG-KP)**
 - 京都メカニズムや森林など吸収源など、議定書の制度の包括的見直し
- **枠組条約の下での作業部会 (AWG-LCA)**
 - 米国が参加した交渉の場。米国と途上国の排出削減・抑制努力についても検討

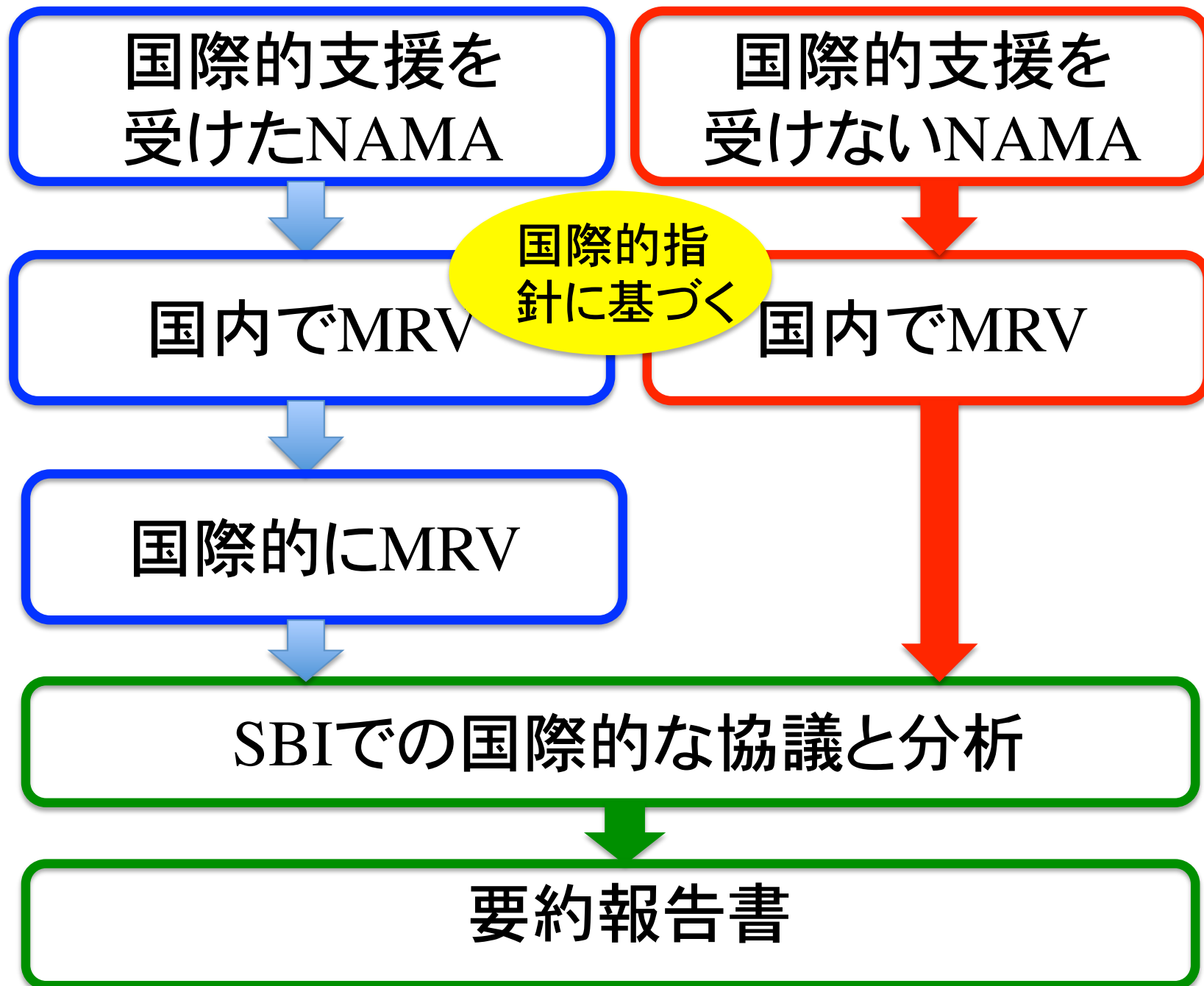
カンクン合意

- COP決定：AWG-LCAの作業結果
- COP/MOP決定：AWG-KP15の作業結果
- COP/MOP決定：土地利用、土地利用変化及び林業（LULUCF）

カンクン合意の評価

- **見えてきた？次期国際枠組み**
 - 低炭素型社会・経済への明確な長期目標。温暖化抑制の「**2度未満**」目標
 - 先進国だけではなく**途上国も削減行動**をとる国際枠組みに。**先進国は国別排出上限目標、途上国は排出削減策を実施**。途上国全体の**2020年目標**の記載も。
 - いずれも目標、削減策の進捗を国際的に報告し、評価を受ける。2年ごとの進捗報告書、国際的な分析、協議などかなり詳細な**途上国のMRVの枠組み**の合意
 - 合意できなかったことは、COP17に向け作業

図 途上国の削減行動の検証のしくみ



COP17に向けた課題

- COP17に向けた課題
 - カンクン合意で委ねられた**次期枠組みの詳細な規則**の作成
 - **先進国の約束**はどのような形でなされるか、25-40%削減といった水準とのギャップ (**Gigaton gap**) をどうするか
 - **京都議定書**の行く末、AWG-LCAからの合意の法的形式 = **国際的枠組みの最終的な合意の法的形式**の決定
 - 短期的に法的拘束力ある合意は可能か
 - 可能でない場合の国際制度のありよう

現在の誓約の水準

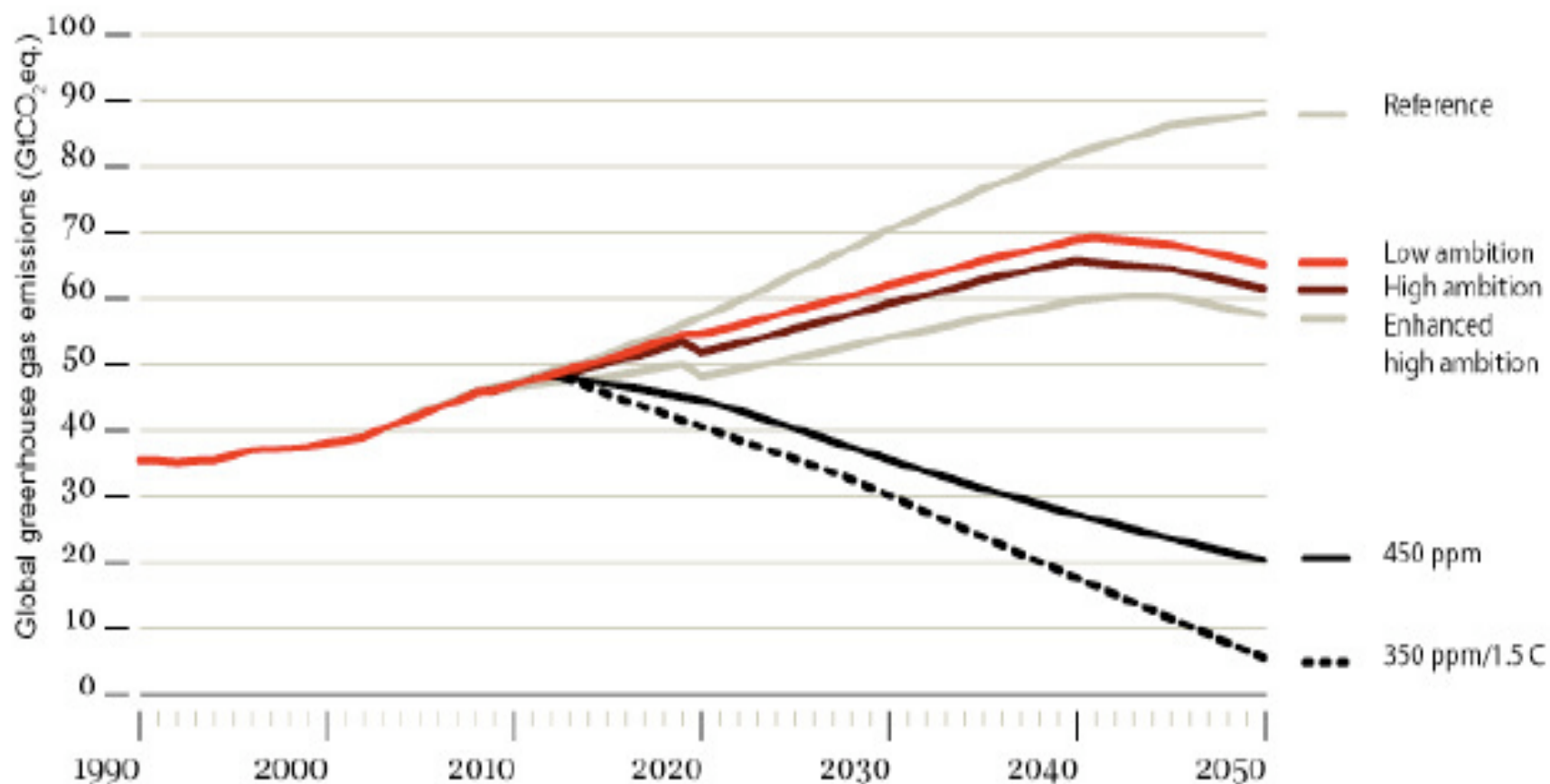


Figure 1. Global emissions under the reference scenario, proposals as of 15 December 2009, and necessary levels for 450 and 350 ppm

Source: Höhne et al. 2009

COP決定：AWG-LCAの作業結果

- AWG-LCAの延長
 - 1年延長。決定に定める作業を行い、COP17に結果を示すことをめざす (para. 143)
 - 検討中の文書に基づいて作業継続 (para. 144)
 - AWG-LCAに法的オプションの検討継続要請 (para. 145)
 - BAP、COP16の作業、条約17条の下でなされた提案に基づいて「合意される結果」を出すことをめざす

COP/MOP決定：AWG-KPの作業結果

- AWG-KPは、作業を完了し、可及的速やかに、かつ、**第一約束期間と第二約束期間の間の「空白」が生じないように、結果をCOP/MOPが採択することをめざす**
 - これまでの議長テキストを基に作業継続

「空白」が生じる条件

- 京都議定書第二約束期間の約束が2013年1月1日に効力を発生するには、
 - 附属書Bの改正案と関連する議定書の改正案が、京都議定書の締約国会合(COP/MOP)の通常会合で採択＝今年のCOP17(ダーバン会議)で改正案を採択が必要、かつ
 - 2012年10月3日までに京都議定書の締約国の4分の3(現時点で147カ国)の批准が必要
- この条件が満たされない場合、2013年1月1日以降、国際的に法的拘束力のある先進国の数値目標がない状態が生じる

次期枠組み合意の法形式

- 次期枠組みの最終的な合意の法形式
 - A) **1つの新議定書** (日本、ロシアなど)
 - 途上国からの強い反発
 - B) **京都議定書改正 + 新たな議定書** (大多数の途上国)
 - 米、途上国は新議定書のもとで法的拘束力のある約束をおう
 - C) **京都議定書改正 + 締約国会議 (COP) の決定**
 - 米、途上国は、法的拘束力のない約束をおう
- いかなる法形式となるかは、**約束の強度に影響を与え、合意のbalanceに影響を与える**

オプションA

気候変動枠組条約

新たな一つの議定書

日本

EU

米国

中、印

その他
途上国

オプションB

気候変動枠組条約

京都議定書
第2約束期間

日本

EU

新議定書

米国

中、印

その他
途上国

オプションC

気候変動枠組条約

京都議定書
第2約束期間

日本

EU

COP決定

米国

中、印

その他
途上国

オプションD

気候変動枠組条約

COP決定による一つの枠
組み？

日本

EU

米国

中、印

その他
途上国

気候変動枠組条約

COP決定もない
(崩壊シナリオ)?

日本

EU

米国

中、印

その他
途上国

オプションの比較

- **一つの枠組みと二つの枠組み**
 - 二つの枠組みは、**衡平性、透明性**の確保の上で相対的に劣りうる。二つの枠組み間の**調整が必要**
 - 二つの枠組みの優位性は、**政治的合意可能性**；現行の京都議定書の制度の活用
 - 制度の大幅な変更の場合移行措置の必要性（特に一つの枠組みはその可能性）
 - Ex. 京都メカニズムの排出枠の取り扱い
- **法的拘束力のある議定書と法的拘束力のないCOP決定の違い（別紙）**

改正を批准しないことの意味

- 第二約束期間の削減目標を定める附属書Bの改正案が合意、採択されたが、改正を批准しない場合何がおこりうるか
 - 議定書改正の手続
 - コンセンサス方式で合意を目指すか、合意に達しない場合、改正案の採択が提案される「**会合に出席しかつ投票する締約国の4分の3以上の多数による議決で採択**」
 - **少なくとも4分の3の受諾書の受領した日の後90日目に改正を受諾した締約国に効力が生ずる**
 - 附属書Bの改正の手続もこれと同じ。ただし、採択時に「**関係締約国の書面による同意を得た場合にのみ採択される**」

日本が批准しない場合の改正の採択

- 日本の意思に反して京都議定書第二約束期間の削減目標を負うことはない
 - 二重のセーフガード
 - 採択時書面による同意を与えないことによって
 - 仮に同意を与えても、改正を批准しないことによって
- 日本が採択時に書面による同意を提出しないとどうなるか
 - 「4分の3以上の多数による議決で採択」と採択条件を定めていることから、改正が一切採択できないとするのは適切ではないだろう
 - 日本の削減目標を記載しない形での採択は可能と考えられる

批准しない場合に生じる問題

- 改正が採択できない、発効しない場合に生じる「空白」と類似の問題が、批准しない国に生じる
 - 京都議定書の終了について締約国が合意しない限り、あるいは、京都議定書を脱退しない限り、2013年以降約束がないまま、一定の規定は継続する。自動的には終了しない

議定書の適用の範囲

- 京都議定書のすべての規定が運用を停止/終了するわけではない
 - Ex. 議定書2条2項(国際海運・航空)、10条、11条、5条
- しかし、「空白」により運用が停止する/制限される規定もある
 - Ex. 3条(2013年1月1日以降、国際的に法的拘束力のある先進国の数値目標がない)
 - 18条(遵守手続)、7条2項(京都メカニズムの利用の補足性に関する報告義務)の運用の制限が生じる

京都メカニズム利用への影響(1)

- 京都メカニズムを継続して利用できるかどうかは多方面の影響を引き起こしうる
 - 2013年以降の目標達成に使えるか
 - 国が利用できなくなると、認可した法主体も利用できなくなる
 - 既に第一約束期間に開始された事業や発行された排出枠はどうなるか
 - 炭素市場の発展の行方
 - CDMの排出枠の一部を収入源とする適応基金の機能 など

京都メカニズムへの影響(2)

- 共同実施(6条)、排出量取引(17条):「第3条の規定に基づく約束を履行するため」
- CDM(12条):2つの目的
 - 「持続可能な開発を達成し及び条約の究極的な目的に貢献することを支援すること」
 - 「第3条の規定に基づく...約束の遵守を達成することを支援すること」
- **ありうる2つの解釈**
 - 3条の規定の運用ができなくなれば京都メカニズムも運用できない
 - 3条の規定の運用ができなくても運用できる²⁶

京都メカニズムへの影響(3)

- 3条の下での目標がなくても以下の解釈の可能性残る
 - 共同実施(6条)、排出量取引(17条)
 - 排出枠の移転または取得はできなくなるが、それ以外(ex. 同じ登録簿内での移転または取得)は可能
 - CDM(12条)
 - 「持続可能な開発を達成し及び条約の究極的な目的に貢献することを支援すること」のために継続
 - 排出枠は目標達成に「使用」できなくなるが、それ以外(ex. CDM事業を行うこと)は可能

京都メカニズムへの影響(4)

- 京都メカニズムの参加条件(eligibility)の規則(京都メカニズムの実施規則と7条4項の排出枠勘定方法)がどうなるかによる
 - 現行の規則では、3条7項及び8項に基づいて割当量が計算され、記録されること、割当量に関する補足的情報の提出と排出枠の勘定は、数値目標なしでは満たすことができないそう
 - 改正が批准しない国が京都メカニズムを利用し続けるためには、改正を批准しない国でも利用できるという合意に基づいて実施規則の合意が必要

京都メカニズムへの影響(5)

- 「空白」の場合京都メカニズムが継続するか、改正を批准しない国も京都メカニズムが利用し続けられるか、**最終的な(解釈の)決定権は締約国にある**
 - 改正が採択されないor発効しない場合に、京都メカニズムは継続をしないと主張する国は今のところない
 - 改正を批准しない国には京都メカニズムを利用させないという途上国の声は強い
- なお、いずれの場合もいくつかの**実施規則の改正が必要**なことに留意
 - Ex. 国内森林管理、植林・再植林CDMの規則

COP17をとりまく状況

- 米国
 - 2012年の大統領選、上院改選まで大きな決定はしがたい状況
- 日本、カナダなど
 - 米国の参加が必須
- EU
 - 2020年目標の引き上げ、京都議定書第二約束期間の目標設定について構成国間で意見が分かれる
- 途上国
 - 京都議定書第二約束期間の下での先進国の約束を強く求める

法形式をめぐるコンテキスト

- “With or without the US”?
 - すぐには署名・批准できそうにない米国がAWG-LCAのもとでの法的合意案の採択を認めるか
 - 仮に米国が認めたとして他国は法的合意案にを採択するか
 - 以上のいずれかに「No」であれば、オプションCかオプションDに
 - オプションCに日本等は同意できるか
 - オプションC、Dで、十分な削減は担保できるのか＝法的拘束力のあるなしで制度の実効性はどうか

COP17でのありうる合意(1)

- AWG-LCAのもとですべての国が参加する法的拘束力のある文書(議定書)の採択を見込むことは難しい
- 京都議定書附属書Bの改正案が採択されるか否かは、EUほかの先進国が改正案採択に参加するかによる
 - シナリオA: 附属書Bの改正案が採択
 - シナリオB: 改正案が採択されない

COP17でのありうる合意(2)

- シナリオA: 附属書Bの改正案が採択
 - 京都議定書の制度は継続
 - 改正を批准しない国への参加圧力高まる。批准しない国の京都メカニズムの利用は困難に？
 - AWG-LCAでの交渉のインセンティブは小さくなる？特に途上国のmitigation
 - いずれにしても2013年1月1日に発効する可能性は小さく、暫定的な適用が検討される可能性大

COP17でのありうる合意(2)

- シナリオB: 附属書Bの改正案が採択されない
 - 京都メカニズムを含む京都議定書の制度の先行きの不透明性増す。何らかの暫定的対応へ？
 - AWG-LCAでの交渉のインセンティブは大きくなる？
 - 交渉の基礎となる各国の信頼関係へのインパクト

COP17でのありうる合意(3)

- 少し長いタイムスパンでの最終的な合意にむけてどのような「バランスのとれた結果」に合意できるか
 - 米国大統領選挙(2012年)
 - AWG-LCAのもとでのレビュー(2013年開始、2015年完了)
 - 2013年～14年予定のIPCCの第五次評価報告書(AR5)の発表
 - 2012年のRio+20(6月)?
- 1) できる限り対策の実効性を確保しながら、
2) 最終合意に向けて交渉を進展させるか

COP17でのありうる合意(4)

- AWG-KPとAWG-LCAの間のバランスある合意
 - AWG-KP:改正案の採択/条件付き採択/京都議定書第二約束期間の政治的約束/実質的合意なしの交渉の延長...
 - AWG-LCA:法的文書(議定書)採択/条件付き採択/COP決定での採択(全体、一部)/実施的合意なしの交渉の延長...

COP17でのありうる合意(5)

- NZ提案:議定書附属書Bの改正 + 第二約束期間終了後一つの枠組みに移行することを合意
 - 途上国の京都議定書継続と、先進国の一つの枠組みの双方の主張の妥協案
 - シナリオAと親和性
- 包括的COP決定を一つの枠組みへの移行的制度と位置づけ
 - シナリオBと親和性
- この二つのオプションは排他的でなく、補完的

COP17でのありうる合意(6)

- COP17でのありうる合意の要素
 - 合意のバランスと…
 - 対策の実効性の確保
 - 各国(先進国)の目標と対策実施の政治的意思の確認 (AWG-KP and/or AWG-LCA)
 - 京都議定書のいくつかの制度の継続(附属書Bの採択/暫定適用の決定or政治的合意)(AWG-KP)
 - 重要なルールの合意(の進展)(AWG-LCA)
 - 最終合意に向けての進展
 - AWG-LCAの下での法的合意へのマンドート (AWG-LCA。おそらくレビューの一環?)

法的拘束力と制度の実効性

- **法的拘束力と制度の実効性**
 - 法的拘束力があること＝制度の実効性ではない
 - 約束の規定ぶり
 - 検証の厳格さ、不遵守への措置の程度
 - 拘束力がない場合でも、MRVのしくみの厳格さいかんで、かなりの効果が期待できる
 - 法的拘束力がないとできないことは何か
 - 京都議定書の数値目標が国内政策に与えたインパクト
 - 市場メカニズムは効果的に機能するか

「空白」に対処する法的方法(1)

- オプション1: 改正案の発効要件の変更による発効の迅速化
 - 発効に必要な国の数の引き下げ、不同意の表明がない限り一定期間の経過で効力発生 (Opt-out方式)、締約国会議の決定で発効など
- いくつかの難点
 - 議定書が定める改正の発効要件の改正が必要 → 発効要件の改正に批准が必要なため、発効を迅速化しない可能性
 - 締約国によって発効要件が異なる可能性
 - 改正案の合意内容が明らかでない段階で、発効の迅速化に合意するインセンティブは小さい

「空白」に対処する法的方法(2)

- オプション2: 改正案の暫定適用
 - 改正案採択時に、改正案を発効前に暫定的に適用することを決定
 - 改正案に盛り込む方法と別に決定する方法
 - これまでも多くの先例があり
 - 期限や内容に条件を付けることも可能
- いくつかの難点
 - 国内法上の制約を抱える国があり
 - 政治的にも暫定適用に合意可能か
 - 暫定適用を自発的、任意的なものにするならその効果は限定的

「空白」に対処する法的方法(3)

- オプション3: 第一約束期間の延長
 - 第一約束期間を延長する議定書3条の改正案を採択し、それを暫定適用
- いくつかの難点
 - オプション2の暫定適用と同様の問題が生じる(国内法上の制約など)
 - 政治的にはオプション2よりも合意可能性は高いか

結びにかえて(1)

- COP17での「完全合意」「交渉の決着」の見込みは小さそう
 - 「完全合意」に向けた2013年以降の交渉につなげる合意
 - 温暖化対策の水準を下げず、引き上げる暫定的合意
- そうした観点からの多様なオプションの可能性

結びにかえて(2)

- AWG-LCAの下でカンクン合意を基にしたCOPによる包括的ルール作成作業はいずれにしても必要
 - AWG-LCAの下での将来的な法的文書のルールとして。そして、温暖化対策の水準を引き下げないための暫定的なルールとして
 - 特に、適正なアカウンティング、MRVのルール構築が重要
- 京都議定書が築いてきた制度を活用できる暫定的対応策の合意

ご静聴ありがとうございました。

- * 本報告は、環境省地球環境研究総合推進費プロジェクト「気候変動の国際枠組み交渉に対する主要国の政策決定に関する研究」(研究代表者: 亀山康子) 及び文科省科学研究費補助金特定領域研究「持続可能な発展の重層的ガバナンス」(研究代表者: 植田和弘) のもとでの研究課題「温暖化防止の持続的国際的枠組み」(研究代表者: 新澤秀則)、同基盤研究(B)「地球温暖化の費用負担論」(研究代表者: 高村ゆかり) の研究成果に基づくものです。

高村ゆかり (Yukari TAKAMURA)

e-mail: takamura.yukari@g.mbox.nagoya-u.ac.jp

<別紙>

表 法的拘束力ある合意（議定書）と法的拘束力のない合意（COP 決定）の特質

議定書	COP 決定
<ul style="list-style-type: none">・ 法的拘束力がある・ 締約国に新たな権利義務を設定できる・ 違反に対して社会的圧力は相対的に大きい・ 違反について違反国の法的責任を問うことができる。ただし、そのような責任を問うことが實際上可能であるかは別問題である。実際はほとんどこれまで行われていない。しかし、理論的に法的責任を問うことができるということは、違反への抑止力は相対的に大きいと評価される ・ 一般に批准が必要（重要な多数国間条約は批准のために国会承認が必要）。それゆえ、効力発生までに相対的に時間がかかる ・ UNFCCC の下では、採択は 4 分の 3 の多数決で決定	<ul style="list-style-type: none">・ 原則として法的拘束力がない・ 締約国に新たな権利義務は設定できない・ 違反に対して社会的圧力は相対的に小さい・ 違反について違反国の法的責任を問うことはできない。違反への抑止力は相対的に小さいと評価される ・ 批准は不要。それゆえ、原則として即時に効力を発生させることができる ・ UNFCCC の下では、手続規則が採択されていないので、コンセンサスで決定