

国連気候変動パナマ会議のポイント

2011年9月27日（火）
WWF ジャパン・山岸 尚之

1 パナマ会議の位置づけ

10月1日～7日、2011年に入ってから3回目の国連気候変動会議の特別作業部会（AWG）がパナマ共和国の首都パナマシティで開催される。

今回の会議は、正式には AWGLCA（気候変動枠組条約の下での特別作業部会）の第14回目の会合と AWG KP（京都議定書の下での特別作業部会）の第16回目の会合のそれぞれ第3部という形になる。「第3部」の意味は、今年に入ってから AWG はいずれも形の上では1つの会合の続きとして扱われているためである。

今回の会議は、南アフリカ・ダーバンでの COP17・COP/MOP7（11月28日～12月9日）を前にした最後の公式な交渉機会となる。この後には、例年通り、プレ COP と呼ばれる事前の閣僚級会合が2日間予定されている（10月20～21日）のみである。

その意味で、今回の会合は、閣僚級も参加するであろう COP17・COP/MOP7 を前に、**詰めることができる論点についてはなるべく交渉を進め、選択肢を絞っておきたい会議**であるといえることができる。

ただし、逆に言えば、AWG には政治レベル（各国の閣僚級）からの参加はほぼないため、政治的な決断が要されるような問題では進展が期待できない、とも言える。日本でよく話題になる「京都議定書の第2約束期間」はその典型であり、この部分の議論について大きな議論の進展があるとは考え難い。

以下では、まず今年に入ってから会議の流れを簡単に振り返っておく。その後、今回のパナマの会議では進展は望めないけれども底辺を流れる重要な論点についてまとめた後、今回の会議で議論の整理が望まれる論点をまとめておきたい。

2 2011年に入ってから交渉の流れ

2010年11～12月の COP16・COP/MOP6 で達成された「カンクン合意」は、大方の参加者の予想を上回る成果だった。もちろん、2013年以降の国際的な枠組みが確立されたわけではないという意味においては不十分ではあるが、2009年の COP15・COP/MOP5（コペンハーゲン会議）以降の非建設的なムードを考えれば、成功といってよい内容だった。

この成功を引き継ぐはずの 2011年最初の AWG の会合は、4月にタイ・バンコクで開催された。しかし、会議は議題案の採択の時点から対立してしまい、会期の大半をその議題案の

ための議論に費やしてしまった。

続いて6月に開催されたドイツ・ボンでの AWG 会合でも、再び議題案をめぐる紛糾がおきてしまった。この時は、2週間の会期であったため、なんとか中身に関する交渉に入ったが、大きな進展は得られ無かった。

「議題案」で対立が起きてしまった背景としては、**カンクン合意をどのように捉えたかの違い**がある。先進国の側は、概ね、カンクン合意以降のプロセスはカンクン合意の「実施」に重点がおかれるべきであり、カンクン合意の範疇に入ったものこそが焦点が置かれるべき論点だと考えていた。これに対し途上国の大半の国々は、カンクン合意で合意されなかった事項についても、交渉は引き続き行われるべき、と考えていた。この考え方の違いが、2011年に入ってからの2回の会合の議題設定においてあらわれ、不毛な議論に時間を費やすこととなってしまった。

こうした対立は、交渉の雰囲気自体も悪影響を及ぼした。ドイツ・ボンでの会議の後、7月にドイツ・ペーターズベルグにて閣僚級が参加する気候対話があり、その際には多少、建設的なムードもあったようである。しかし、9月初頭の南アフリカ・プレトリアでの非公式閣僚級対話では、再び、各国とも立場が厳しい立場を表明し、非建設的な雰囲気が漂っていたという。

表1：2011年に入ってからの会議

時期	会議
4月	バンコク AWG
6月	ボン AWG
7月	ペーターズベルグ気候対話
9月	プレトリア非公式閣僚級対話
10月	プレ COP
11～12月	COP17・COP/MOP7(南ア・ダーバン)

3 政治的論点

こうした流れを受け、そしてダーバンでの COP17・COP/MOP7 を見据えた時に、今回のパナマの会議では何が重要なのだろうか。

冒頭で述べたように、今回のパナマ会議では、政治的な判断が要される事項について大きな進展が得られるとは考えられない。しかし、それらの事項については、いずれにしても議論はされるだろうし、パナマ会議の成果を全体の流れの中で見る上でも重要である。ここでは、そうした政治的な論点のいくつかについて整理しておきたい。

3-1. ダーバン以降の会議をどう進めるのか

現状の交渉の進展ペースでは、残念ながら、少なくともダーバンの時点において、2013年

以降の国際枠組みについて包括的な合意を得ることは難しい。包括的な合意の基礎となるような合意への希望はまだ残っており、そこをなんとか確保するのがダーバンの課題だが、いずれにしても、今後も更なる交渉が必要なことは確実である。

今後の交渉プロセスを検討する際、1つのポイントとなるのは、COPの下で、条約を作ることに期限を付けて合意できるかどうか、という点である。かつて、京都議定書が作られた時のベルリン・マンデートや、コペンハーゲンへ至る道のレールを敷いたバリ・ロードマップ（バリ行動計画）のように、ある程度の期限を持って、交渉を設定できるかどうかのポイントとなる。

現在の交渉プロセスは、バリ・ロードマップの「延長戦」をしていると言えるが、コペンハーゲン以降、位置づけがやや曖昧になっている点は否めない。これを再び仕切り直すことができるかが課題である。

この際、考慮の対象となる事項がいくつかある。**2012年11月に予定されているアメリカの大統領選および議会選挙、カンクン合意で合意された2013年～2015年のレビュー、2013年～2014年に発刊が予定されているIPCCの第5次評価報告書、そして、京都議定書の第2約束期間、**などである。こうした予定も横目で睨みながら、各国は「今後」についても議論をしていくことになるであろう。

3-2. 京都議定書の第2約束期間について合意ができるか

AWG KPは、2005年のCOP11・COP/MOP1において開始が決定され、2006年に第1回目の会合が開催されている。その時から数えれば、**実に6年間、京都議定書の第2約束期間については交渉が続けられてきている**ことになる。6年目に至っても、先進国の目標数字に関する交渉すらろくに開始されていない現状について、途上国グループの不満はかなり大きい。

ダーバンの会議は、（京都議定書継続を先進国の義務としてとらえる）「**アフリカの**」COPとして捉えられていることもあり、**京都議定書の第2約束期間の採択についての最終的な決着を求める圧力は、これまでになく高くなる**と考えられる。

日本、カナダ、ロシアは既に京都議定書第2約束期間に自らは参加しない意志を明確にしているが、この姿勢に対する批判は当然パナマ、そしてダーバンでも予想される。EU内部での検討の如何によっては、EUのみが京都議定書の第2約束期間に参加する可能性がないともいえないが、少なくとも、最後まで他の先進国の参加を呼びかけると考えられ、それに応じない国々に対する途上国からの批判は強くなるであろう。しかも、それらの国々が、一体何を代わりに提示しているのかが明確でないならなおさらである。

3-3. 途上国支援の資金源はどうするのか

途上国に対する資金支援に関する議論は、いくつかの部分に分かれて議論がされている。途上国に対する支援の主な仕組みとして、グリーン気候基金（Green Climate Fund）がカンクン合意で設立されたが、その運営をどのように行っていくのかについては、同じくカンクン合意によって設立された移行委員会（Transitional Committee）において議論されている。この資金の機構や仕組みについての議論は、それなりに進んでいる。

これに対し、カンクン合意でもほとんど言及されなかった、資金「源」についての議論は滞っており、現時点までにどの程度進展があるかは解らない状況である。資金源については、UNFCCC の場とは別に、先の IMF・世銀総会や G20 の場等でも議論がされており、そうした議論を踏まえて、ダーバンにおいて議論が展開されると予想される。

先進国の経済状況は、日本・アメリカ・ヨーロッパのいずれにおいても悪く、その他の先進国も決して状態が良いとはいえない。したがって、去年以上に、「いくらお金を出すか」という議論は難しくなっている。

ただし、9月に開催された IMF・世銀総会で提示されたペーパーでは、国際バンカー油を資金源とする議論については比較的ポジティブに書かれており、こうした議論が G20 にもつながっていけば、ひょっとしたらという期待はある。ただし、国際バンカー油に対する課税は、途上国も一部反対しており（先進国と途上国の間で差をつけるべきだとの理由から）、楽観視はできない。

3-4. 「空白」が出来てしまった際に、その間、国々は何をするのか

パナマ会議およびダーバン会議が順調に進み、将来の包括的な枠組みの基礎となるような合意が達成できたとしても、本格的な運用には時間がかかることを考えると、2013年の時点では国際的な枠組みにかからない国が出てくる可能性がある。特に、京都議定書に元々入っていないアメリカや、第2約束期間を拒否している日本等の国々にはその可能性がある。仮にそうってしまった場合、それらの国々は、2013年、何もしない、ということになるのか。

当然、最低限、包括的な枠組みができるまでの場をつなぐことが必要であろう。

その意味では、今回、オーストラリアとノルウェーが提出している意見の中で、2013～2015年の間は MRV の仕組みを運用化しつつ、カンクン合意で採択されたレビューを実施し、2015年での包括的な合意につなげるという提案は、一定の考え方を提示しているといえる。

しかし、この考え方に対しては、当然、それなら今すでにあって活用できる枠組みである京都議定書をなぜ活用しないのかという疑問が残るため、途上国からの反発は大きいであろうし、先進国の中でも一部反発は予想される。

4 個別重要論点

パナマ会議で行われる議論の分野分けについては、これまでから大きな変更はない。従来通り、AWG LCA および AWG KP それぞれにおいて、各分野での議論が展開される予定である。

AWG LCA については、前回のボン会議の最後に、各ファシリテーターがまとめたノートがあり、それらを1つのベースとして議論が開始される予定である。ただし、各ファシリテーターのノートの多くは、その位置づけがやや曖昧であり、グループ内での合意をある程度反映しているものもあれば、ファシリテーターの判断でまとめただけで、本当に交渉で受け入れられるかはよく解らないものがある。

AWG KPについては、前回の議論の結果をまとめた議長テキストをベースとした議論が展開される予定である。

以下では、それらの中で、特に重要と考えられる 4 つの論点についてピックアップしている。

4-1. MRV・先進国の隔年報告書とIAR

カンクン合意の中では、MRVの仕組みの構築は、基本的に既存の国別報告書の仕組みを強化するという形で行われることになった。

報告の形式および中身の面での強化として挙げられているのが**隔年報告書 (biennial report)**である。この隔年報告書の要件についての議論が、今回のパナマでは重要な議論となる。

現在の国別報告書は3〜5年程度のペースで提出されているので、「隔年」となれば、まず頻度が高まる。それに加え、報告書に含まれるべきものとして、何が既存の国別報告書の報告事項に対して追加されるのか、という点は重要になってくるであろう。この点について、カンクン合意はあまり具体的でなく、パナマ会議およびダーバン会議での議論に委ねられている。たとえば、削減目標に対する柔軟性メカニズムやLULUCFの使用予定などを、より透明性を持って報告させること、などが追加項目としてはありうる。また、報告のガイドラインの一部として、**国際的な支援について、共通化された様式で報告をさせるかどうか**なども重要なポイントとなる（現状の国別報告書でも途上国支援についての情報は書くことになっているが、共通様式はない）。

これに加え、報告のレビューの強化として同じくカンクン合意に含まれたのが、SBIの下での各国の削減の進展に関する**国際評価レビュー (International Assessment and Review; IAR)**である。IARは、端的に言えば、各国の取組み状況を国際的にチェックする仕組み、ということになるが、それをどのような手順でやるのかについて、まだ議論は詰め切れていない。特に、各国の前提が違う目標等をどのように算定するのか、その共通のアカウントング・ルールの是非については、アメリカやEUの間で立場の開きが大きい。また、そこで得られた結果をどのようにフィードバックするのかについても議論は詰め切れていない。たとえば、**一部の国はこれを遵守のメカニズムにつなげるべきだと主張している**が、それに反対する国々もあるという。

4-2. MRV・途上国の隔年更新報告書・ICA

途上国の削減行動に関するMRVとしては、国別報告書を4年に1度提出する、ということがカンクン合意では決まっている。現時点においても、国別報告書を2回以上提出している国は数えるほどしかなく、ほとんどの国が1回しか提出していないことを考えると、これ自体、それなりに踏み込んだ中身である。さらにカンクン合意では、**隔年更新報告書 (biennial update reports)**を提出することになっている。

先進国のケースと同様、この隔年更新報告書についても、中身や形式についての議論が詰め切れていない。

更に、この隔年更新報告書に基づいて SBI の下で実施されることが決まった**国際的協議・分析 (International Consultation and Analysis; ICA)** の要件も、まだ議論は詰め切れていない。隔年更新報告書は名前の通り 2 年に 1 度提出されるものであるが、ICA を同じ頻度でやる必要はないとの主張もある。

1 つ注意が必要なのは、隔年更新報告書にしても、ICA にしても、先進国の隔年報告書や IAR がどの程度厳しくなるかとのバランスで決まってくるという点である。カンクン合意では、既に、途上国に求められる作業が、先進国に比して、面倒に (onerous) ならないということが合意されている。

先進国にしても、途上国にしても、これらの MRV の仕組みを整えることは、各国の削減対策の透明化を進めることになり、直接・間接的にそれぞれでの削減行動の促進につながる。ダーバンの会議における成果を見る上でも、かなり重要な論点となることは間違いない。

4-3. 適応

カンクン合意での 1 つの進展として、これまで議論がなかなか進んでこなかった適応分野において、新しく「**適応委員会**」という組織を設け、進めていくことが決まったことがある。途上国、特に気候変動の影響に脆弱なアフリカや島嶼国は、「緩和」の議論に比して「適応」の議論がやや軽視されてきたとの印象を持っている国々も多かったため、この点での進展は大きかった。

カンクン合意では、今年の交渉において、この委員会の具体的な形について交渉を進めることになっていたが、ボン会議までの交渉ではほとんど進展がない。途上国、**特にアフリカにとって重要な論点である**だけに、この適応委員会の様式について合意がとれ、来年以降に運用化できるかどうかはダーバンの成果を見る上でも重要である。

4-4. LULUCF

AWG KP の議論の中で、その必要性・重要性から、それなりに議論が進んできたのが森林吸収源 (LULUCF) の分野であった。この分野に関する議論は、主に、新規植林・再植林・森林減少以外の分野 (日本の「3.8%」の出所である「森林経営」等) での森林吸収源活動の扱いを、第 2 約束期間以降はどうするのかという議論や、森林火災等の自然による不可抗力要因をどのように考慮するのか、という議論が進められてきた。

先進国のいくつかの国にとっては、LULUCF のルールがどうなるかが、自国の中期目標の前提として重要になっているところもあるため、これらのルールがダーバンで定まることは、目標の前提を揃える上では重要である。

同じ AWG KP の議論でも、柔軟性メカニズムの議論などと比べれば、比較的整理が進んでいる分野であるということが出来る。

以上の 4 つの分野の他にも、共有ビジョン、技術、途上国の削減行動に関する登録簿、REDD+、新規および既存の柔軟性メカニズムの扱い、キャパシティ・ビルディングなど、従来からの論点が引き続き議論される。

また、これらの論点の中にも、一部、政治的な論点となりうる部分もある。たとえば、MRVに関する論点も、先進国・途上国それぞれについての要件をある程度まで選択肢として整理するまではパナマ会議でもできるが、最終的な決定はおそらくダーバンでの政治的な決定を待つことになる。

5 日本の課題

東日本大震災と原発事故以降、日本国内での気候変動に関する議論は、国内対策・国際交渉を問わず停滞している。これは、日本の状況を考えれば仕方ない部分もあったかもしれないが、ダーバン会議を迎えるに当たっては、そうも言っていない。

本稿で再三指摘してきたように、パナマ会議において政治的な判断が必要となる争点が「詰まる」とは考え難いが、ダーバン会議では間違いなく、政治的判断が求められる局面が出てくる。その際に、日本として判断ができるほどに国内での議論が煮詰まっておらず、画一的な主張しかできないとなれば、それは極めて難しい立場に立たされ、下手をすれば「ダーバン合意」にとっての足かせになる可能性すらある。

その意味でも、日本国内では、永く継続審議扱いになっている地球温暖化対策基本法案についての議論を進めることによって、日本としての立場をある程度深めておく必要がある。

6 参考

- AWG LCAでの前回会合でのファシリテーターのまとめ
http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/6050.php
- AWG KPでの前回会合の議論を受けた議長ペーパー (FCCC/KP/AWG/2011/CRP.1)
<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awg16/eng/crp01.pdf>