



スクール「コペンハーゲン2009」

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7回：ボンAWG会議における論点について

AWG KP7の論点と展望

(2009年3月開催)

制作：WWF ジャパン 気候変動プログラム
2008年8月～2009年12月

[http://www.wwf.or.jp/climate/
climatechange@wwf.or.jp](http://www.wwf.or.jp/climate/climatechange@wwf.or.jp)

AWG KP7の論点と展望

2009年3月23日（月）
WWFジャパン 山岸尚之

1.AWG KP交渉の現在地点

1.1.作業計画上の現在地点

AWG KPの最終的な目的は、先進国の削減目標を決めることにある。そこへ至るまでの過程を、2006年にナイロビで開催されたCOP12・COP/MOP2の際に「作業計画」として決定した。

この「作業計画」上、締約国は、先進国の目標を決めるために「削減ポテンシャル（潜在的な削減可能量）」、「削減の範囲」、「（削減に際して使用してもよい）手段」、「方法論上の課題」といった諸論点を検討ののち、先進各国の次期排出量削減目標を決定することになっていた。

今回はAWG KPの第7回目の会合ということになり、ナイロビの作業計画上は、本来であれば具体的な各国削減目標数値をすでに検討しているはずである。

1.2.現実の到達地点

しかし、現実には交渉は遅れており、「削減ポテンシャル」等の諸論点に関する検討は行われてきたが、それらについて最終的な結論は出ていない。前回のポズナニ会合の結果として、2009年の作業計画を採択したが、実質的には、これまでに結論が出ているはずの議題も引き続き議論の対象になっている。

ただし、全く進展がなかったというわけではない。約3年間のAWG KPでの議論の中で、注目すべき進展には2つ事項がある。

1つ目は、2007年のウィーンでのAWG KP4で登場した「**25-40%**」という数字である。先進国全体の削減の範囲に関する議論の中で、1つの指標として登場したのが、IPCC第四次評価報告書にあるこの数字であった。ウィーンでのAWG KP4、バリでのAWG KP4.5、そして昨年のポズナニでのAWG KP6.5において、IPCCの第四次評価報告書にそういう数字があるということを「認識する」という極めて弱い文言ながらも、この数字が合意文書の中で言及されたことで、先進国全体の温室効果ガス削減目標に関する1つの基準が設定されていたことの意義は大きい。

2つ目は、**柔軟性メカニズムおよび森林吸収源（LULUCF）に関する論点整理の進展**である。先進国が目標達成のために使用してもよい「手段」に関する議論として、柔軟性メカニズムとLULUCFに関する議論はそれぞれ一定の進展を見せてきた。2008年のボンでのAWG KP5.5以降、それぞれの分野について論点が進み、2013年以降に採用されるべき仕組みの具体的な提案に



WWF for a living planet®

についても議論が始まっている。今回の会議でも、議長がそれぞれの分野について、各論点毎に各国から出ている提案をまとめたペーパーを議論する予定である¹。

2. AWG KP7の主要論点

2.1.5つの分野

AWG KP7の議題および議長のシナリオ・ノートによれば、今回は主に以下の5つの分野の議論がされる予定である。

2.2.先進国目標

AWG KPの最重要テーマである先進国の温室効果ガス排出量削減目標には、2つの論点がある。1つは、「**先進国全体の**」目標であり、もう1つは、「**個別の先進国の**」目標である。両者とも今回の議論の対象にはなるが、後者の個別の先進国の目標については、今回で決着がつくということはない。

注目すべきは、前者の先進国全体としての目標や、それと個別の先進国の目標をつなぐための先進国間の差異化、もしくはバリ行動計画の言葉を使えば”comparability”（比較可能性；同等性）の手法についてどれくらい議論を進めることができるかという点である。

この論点については、3月27日の午後に半日間をかけたワークショップが開催される予定である。

また、以下の4つの分野以外の論点を全てカバーするコンタクト・グループが設置され、これらの先進国の目標に関する議論もその場で議論がされるようである。

2.3.柔軟性メカニズム

上述したように、柔軟性メカニズムについての議論は、議長がまとめたペーパーに沿って議論が行なわれると考えられる。

CCSや新規植林・再植林以外の吸収源活動へのCDMの拡大といった論点から、セクターCDMやノーブルズ目標といった新しいタイプのメカニズムの議論まで、様々な論点を議長ペーパーは含んでいる。実は、前回のポズナニ会合の時点ですでに一度、議長ペーパーは作られていたが²、時間の制約からあまり実質的な議論は行なわれなかった。今回の議論は、前回作成された議長ペーパーに対して各国がどのように考えているのかを集めた上で、再度書き直されたペーパーを基に議論がされることになる。

柔軟性メカニズムについては、3月26日の段階で、ほぼ一日かけての長い協議が行なわれる。

また、コンタクト・グループが単独で1つ設置され、議論が行なわれる。

2.4.森林吸収源（LULUCF）

LULUCFについても、上述のように議長がまとめたペーパーに沿って議論が行なわれると考えられる。そもそも、京都議定書で採用してきた吸収源による「吸収」の算入の仕方を変更するの

¹ 柔軟性メカニズムについては、FCCC/KP/AWG/2009/INF.2という文書がそれに当たる。LULUCFについては、FCCC/KP/AWG/2009/INF.1という文書がそれに当たる。

² 前回の議長ペーパーは、FCCC/KP/AWG/2008/INF.3である。



WWF for a living planet®

かしないのかといった根本的な点から、伐採木材（HWP）を算入するのかわからないのかといった比較的新しい論点についても論点として含まれている。

3月26日の段階で、半日をかけての協議が行なわれる。また、コンタクト・グループが単独で1つ設置され、議論が行なわれる。

2.5.法的事項

次期枠組みを最終的に合意する合意文書の形式を始め、様々な論点に関する中身とともに、それらと合わせて発生する法的な問題について検討を行なうことが必要になってきている。代表的な論点は、そもそも新しい合意を、新しい議定書（条約）として採択するのか、それとも議定書の改定という形で採択するのかという論点であるが、それ以外にも、たとえば、発効の要件をどのように設定するのかなど、検討していかねばならない論点は多い。これらについては、中身が決まっていなくて議論にならない部分もあるが、2009年において重要になってくる分野の1つである。

この分野については、個別のコンタクト・グループは設置されず、非公式協議によって議論が進められるようである。

2.6.潜在的帰結

この論点の正式名称は「附属書I締約国が利用可能なツール、政策、措置、方法論がが持ち得る、波及的効果を含む潜在的な環境・経済・社会的な帰結に関する情報の検討」という。長い名前だが、具体的な論点として想定されているのは、たとえば、国際航空に対して排出削減の規制をかけた場合の一部地域の観光業への影響などである。この論点についても、3月30日（月）に、3時間のワークショップが予定されている。

3. 各国のポジション～削減目標および柔軟性メカニズム～

以下では、各国の提出意見から読み取ることができる各分野におけるポジションのうち、特筆すべきものを取り上げ、その意味の解釈を述べていく³。

3.1.日本

削減目標

周知の通り、日本はまだ自国の中期目標を決定していない。首相官邸の中期目標検討委員会の「本分析」の結果は、今月末にはあきらかになる。しかし、最終的な決着はその後の政治的な議論を経てからとなるため、現時点で日本政府が中期目標に関連して積極的な発言をすることはない。先進国全体の目標についても、明示的な数字の提案は現時点では出していない。

日本が提出意見の中で強調しているのは、いかにして”comparability”（比較可能性）を確保するかという点である。ここで、お馴染みのセクター・アプローチの提案が出てくるわけであるが、先進国の部分については、徐々にその中身も絞られてきた感がある。

³ 柔軟性メカニズムに関する各国の提出意見は、FCCC/KP/AWG/2009/MISC.3にまとめられている。LULUCFに関する各国の提出意見は、FCCC/KP/AWG/2009/MISC.4および同Add.1にまとめられている。



WWF for a living planet®

まず、セクター毎に分析するべきものとしては、各セクターの「エネルギー効率」もしくは「温室効果ガス原単位」が挙げられている。それらに加えて、各国・各セクターの「限界削減費用」および「GDPに占めるコストの割合」について考慮した上で決めるべきとしている。

もう1つ注目すべき点は、日本が、温室効果ガス排出量削減目標を、「〇〇%削減」というパーセンテージでの表現だけでなく、実数でも表現すべきとしている点である。つまり、1990年の排出量が仮に100トンで、目標が10%削減であれば、「10%」と表現するだけでなく、90トンとも表現すべきとしている。

柔軟性メカニズム

日本の柔軟性メカニズムに関する姿勢で、やや他の先進国と違うのは、先進国の削減目標設定の段階では、まず柔軟性メカニズムの利用を想定しないで比較可能性を確保するという方針をとっていることである。EUやノルウェーなどの立場は、自国が主張する30%という削減目標の中には、あきらかに柔軟性メカニズムの利用が盛り込まれている。

個別の論点の中で特筆すべきは、セクトラルCDMやノールーズ目標に対する立場である。日本は、基本的にこれらのアイデアについては、慎重に検討をすべきという立場をとっている。ただし、ノールーズ目標については最後に、主要途上国については、原単位目標を義務的に達成するという選択肢を排除すべきでないという形で、留保をつけている。つまり、日本は途上国に（セクターレベルで）義務的な原単位目標を途上国に課すことをあきらめていない。

最後に個別の細かい点で日本に特徴的なのは、原子力関連プロジェクトをCDMおよびJIに入れることを主張している点である。

3.2.日本以外の先進国の特筆すべきポジション

削減目標

まず先進国全体の排出量削減の規模について見ていくと、**EU**は先進国全体でも、1990年比30%の水準で（“in the order of 30%”）行なうことを求めている。並列で、世界全体の排出量が、2020年までにピークを迎え、2050年までには50%削減をしなければならないということで、暗に途上国の削減も示唆している。**ノルウェー**は、「25~40%」というIPCCの数字を引用しつつ、自国としては、2030年までにカーボン・ニュートラルを目指すことを宣言している。そして、2020年までには、30%の削減を行ない、そのうちの2/3は自国内での削減で達成するとしている（つまり、逆にいえば1/3は海外のクレジットに頼るということになる）。**スイス**もIPCCの数字を引用しているが、その幅で行くべきだという強い主張には読めない書き方になっている。**ニュージーランド**は、議論をむしろ比較可能性の確保のあり方に集中しており、先進国の数字がこうであるべきということは述べていない。

柔軟性メカニズム

この分野におそらくもっとも関心が高いと考えられる**EU**は、セクトラル・クレディティング・メカニズム（セクトラルCDMおよびノールーズ目標）の検討を支持している。また、EUは同時に、途上国におけるセクター対象排出量取引（sectoral trading）の考え方も支持している点は注意すべきである。なぜなら、前者のクレディティング・メカニズムと違い、セクター対象排出量



WWF for a living planet®

取引は、少なくとも対象となるセクターについては義務的なキャップを設定することが必要になってくるからである。

ニュージーランドも、具体的な議論はないものの、セクトラル・クレディティング・メカニズムについての検討を進めることを支持している。また、同国の主張の中で特異な者として、約束期間リザーブ（CPR）が、現状は90%に設定されているのを、下げるように提案していることである。同国によれば、排出量取引制度の活用を妨げる可能性があるという。

3.3.途上国の特筆すべきポジション

削減目標

現在までのところ、途上国の側から先進国の排出量削減目標の規模についての意見提出は少ないようである。

インドネシアは、IPCCの「25～40%」という数字を引用しつつも、先進国全体としてこの数字で行くべきだという提案は出していない。特異なのは、濃度安定化レベルについて、2020年までに450 ppmで安定化させるということを経験則として求めていくべきだと述べている点である。

規模に関する意見提出ではないものの、柔軟性メカニズムに関する提出意見の中で、**AOSIS（小島嶼国連合）**は、先進国は2020年までに40%以上の削減が必要であると述べている。これは、彼らが気温上昇を1.5°Cに抑えるために、350ppm未満の濃度安定化レベルを目指していることによる。

柔軟性メカニズム

提出意見を俯瞰すると、この分野に関しては途上国の間でも意見に幅があることが分かる。

一方では**中国**や**AOSIS**のように、現状のルールにほとんど変更を求めない国々がある。まず、中国は、柔軟性メカニズムが将来も利用可能であることを確認したことで、この問題には一定の決着がついたという認識をとっているようであり、これ以上の議論で先進国の目標を遅らすことは許されないとしている。AOSISは、前回の議長のペーパーの中で提案されている選択肢について1つ1つ丁寧にコメントしているが、ほとんどのケースにおいて、現状のルールから変更の必要無しとしている。

他方では、**アルゼンチン**や**韓国**のように、既存のルールに変更を求めている国々もある。アルゼンチンは、CDMをセクトラル・クレディティング・メカニズムに拡大することを支持している。他、CDMの運営体制そのものの変更も求めている。韓国は、「当該国にとって適切な緩和行動（Nationally Appropriate Mitigation Actions; NAMAs）」の一部（MRVが確保できるもの）にクレジットを付与させる仕組みを支持している。

細かい部分では、吸収源関連のCDMプロジェクトに関するポジションやCCSをCDMプロジェクトとして認めるかどうかという点についても各国の立場に差異が見られる。**パナマ**、**コロンビア**、**コスタリカ**は、吸収源に関わるCDM活動として、REDDおよび持続可能な森林管理まで適格性を拡大すべきと主張している。**モルドバ**も、現在の新規植林・再植林プロジェクトのクレジットに適用されている期限付きクレジットの仕組みを変更し、非永続性の問題については、バッファ、クレジット・リザーブ、保険といった手法を使用して対処すべきと主張している。これに対し、AOSISは、吸収源CDMを、現状認められている新規植林・再植林以外の活動に広げること



WWF for a living planet®

を認めていない。CCSについては、**サウジアラビア**、**イラン**などがCDMとして認めるべきという立場をとっているのに対し、やはり**AOSIS**や**アルゼンチン**などは反対している。

4. 課題と予想される結果

4.1. いかにして公平性を保つのか

先進国に対して、少なくとも先進国全体としての削減目標を明らかにするべきというプレッシャーは、途上国およびNGOの双方から、これまで以上に高くなってくと予想される。しかし、アメリカの準備がまだできていないことや日本などの一部の国がまだ準備ができていないことなどから、この点について、完全な合意を現段階で得ることは難しいと考えられる。そうした状況下で、いかにして進展を見せることができるかどうかは1つの課題となるであろう。

それと並行して、おそらく議論がより深まっていくと予想されるのは、比較可能性の確保に関する方法である。アメリカがないKPの場でこの議論を進めることは、日本などは懸念を表明するかも知れないが、LCAのプロセスとのリンクが一定程度保たれる限りにおいては、具体的に、どういった指標が使用されるのかなどの議論が開始されるかもしれない。この文脈では、各セクターごとにこういう指標に着目して検討すべきだと提案している日本の「セクター別アプローチ」は、比較的具体的な方だが、実際に使用するには更に細かく規定していかなければならない。たとえば、「主要セクターの比較」といえばそれらしく聞こえるかも知れないが、各セクターが各経済の中で持つ役割は大きく違う。それらの重みづけをどのようにするのかといった点は明らかにされていないし、そもそも、各国で比較し得る指標の整備がきちんと進んでいる状況とは言い難い。セクターの単位を絞れば絞るほど、作業的には極めて難しいものとなってくる。

4.2. 数字にインパクトを与える「手段」に関するルールの範囲はどこか

「手段」としての柔軟性メカニズムおよびLULUCFに関する議論は、今回の会議で結論がでることはまずありえない。もっと言えば、これらに関する詳細ルールが、コペンハーゲンまでに全部確定するというのも、おそらくあり得ないであろう。

しかしその一方で、これら2つの事項は、排出量削減目標がそれぞれの国にとってどのような意味を持つのかを実質的に変える効果を持つ。したがって、これらの仕組みが削減目標にとって実質的にどれくらいのインパクトを持ってくるのかについては、コペンハーゲンまでに決定していることが必要である。そのラインがどこなのかという点については、まだ明確な定義はないが、コペンハーゲンまでの間に明らかにされることが必要である。

4.3. 途上国での取り組みにも関わる柔軟性メカニズムをどこまでKPで議論するか？

KPの役割は、本来は先進国での削減目標を議論することである。しかし、「柔軟性メカニズム」の議論において特に鮮明になってくるのは、「先進国の目標達成にあたっての柔軟性メカニズム」と「途上国における緩和活動をサポートする仕組み」（=LCAの議題）の重なりが、かならずしも明確に切り分けることができないという点である。

現時点で、少なくとも締約国の中でCDMを廃止すべきという主張している国はない。これに対して、新しいメカニズムなり仕組みなりを導入するかどうかについては、途上国の中でも議論が



WWF *for a living planet*[®]

分かれている。そして、この「新しいメカニズム」の議論をどこで行なうかが、おそらく1つの論点として重要になってくると考えられる。

中国やAOSISなどの議論に沿えば、途上国の緩和をサポートするための（NAMAsをサポートするための）仕組みの議論はLCAでされるべきという立場をとっている。途上国の一部は、こうした形で、NAMAsのサポートについてはLCAに議論の場を移すべきという主張をしてくるかもしれないが、この点については、必ずしも途上国内ですら合意がとれているとは言い難い。

他方、先進国の中でもEUやノルウェーにとっては、「新しいメカニズム」が「手段」としての利用に入っていないというのは受け入れられないと考えられるため、LCAの場に議論を完全に移してしまうということは受け入れられないと考えられる。

おそらく、今回や次回にかけて、KPとLCAの双方において議論が進められることになるが、両者における議論の重なりが最も早期に問題化する分野になると考えられる。