



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13回：バンコク会議の報告と 再び注目を集める森林減少防止

バンコク会議報告とバルセロナ会議に向けて

(2009年10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



for a living planet®

第13回スクールコペンハーゲン
「バンコク会議報告とバルセロナ会議に向けて」
WWF ジャパン 小西雅子
2009年10月26日

鳩山政権 25%削減公表後、はじめての国連会議参加

バンコク会議は、日本政府代表団が、鳩山政権になって変更した中期目標、2020年25%削減（1990年比）を、はじめて気候変動に関する会議で発表する国際会議となった。今まで国際交渉を妨げる言動をする国として、化石賞（最も交渉に後ろ向きな国に世界のNGO400団体から贈られる賞）の受賞常連国であり、激しく途上国とやりとりするのが常であった日本は、はじめて途上国グループから次々と賞賛を浴びていた。政治のリーダーシップがいかに大きいかを感じた会議だった。

しかし、日本の政府の代表団のメンバーは、前政権から一人も変わっていない。発言のたびに、日本の中期目標は、他のすべての大量排出国の参加が前提であると繰り返し強調していた。その他の発言は非常に慎重で、むしろ目立たないようにと身を潜めている感じであった。新政権からの具体的な指示がないまま、のぞんでいる会議と思われ、中には、資金の提案など、鳩山スピーチと矛盾する従来の主張を繰り返す場面も見られた。鳩山スピーチを実行に移すべく、具体的提案を早急に出すことが次に求められている。

AWGKP(京都議定書の下の特設作業部会:附属書1国の次期枠組みにおける削減目標を決める場)

【附属書1国の全体目標はいくらくらに積みあがったか？】

AWGKPは、すでに2006年から議論が始まっているので、比較的細部にわたって議論は進んでいる。一番肝心の附属書1国の削減目標を交渉する「ナンバー」のコンタクトグループにおいては、会議初日の9月28日に、日本が25%の新目標を発表し、翌29日には、日本の新目標を入れて、附属書1国全体の目標が新たに条約事務局から示された。

それによると、吸収源をいれずに、森林減少からの排出（現行の京都議定書のルールに従って）を入れた計算では、附属書1国全体で16~23%となる。吸収源を入れた計算では15~22%になるという。幅があるのは、国によって条件付けして、目標に幅を持たせているためである。日本が目標を引き上げたことによる効果は、全体幅のほぼ1%引き上げにつながったようだ。



for a living planet®

Table 1. Information relating to possible quantified emission limitation and reduction objectives submitted by Annex I Parties that are also Parties to the Kyoto Protocol

Party	Information relating to possible QELROs		Inclusion of LULUCF	Inclusion of mechanisms	Status
	Range or single value by 2020	Reference year			
Australia	-5 to -15%; or -25%	2000	Yes	Yes	Officially announced
Belarus	-5 to -10%	1990	TBD	Yes	Under consideration
Canada	-20%	2006	TBD	TBD	Officially announced
Croatia ^a	-5%	1990	TBD	TBD	Officially announced
European Community (EU-27 ^b)	-20 to -30%	1990	No for -20%; Yes for -30%	Yes ^c	Adopted by legislation
Iceland	-15%	1990	Yes ^d	Yes	Officially announced
Japan	-25%	1990	TBD	TBD	Officially announced
Liechtenstein	-20 to -30%	1990	No	Yes	Officially announced
Monaco	-20%	1990	No	Yes	Officially announced
New Zealand	-10 to -20%	1990	Yes	Yes	Officially announced
Norway	-30% → -41% ^e	1990	Yes ^c	Yes	Officially announced
Russian Federation	-10 to -15%	1990	TBD	TBD	Officially announced
Switzerland	-20 to -30%	1990	Yes	Yes	Officially announced
Ukraine	-20%	1990	TBD	Yes	Under consideration

Abbreviations: LULUCF = land use, land-use change and forestry, QELROs = quantified emission limitation and reduction objectives, TBD = to be determined.

^a A decrease of 5 per cent of emissions compared to the base year calculated according to decision 7/CP.12 is equivalent to an increase of emissions by 6 per cent by 2020 relative to 1990.

^b Total emissions for the European Community include emissions from the inventory submission of the 15 member States that are bound by the provisions of Article 4 of the Kyoto Protocol and the remaining member States that are also included in Annex 1 to the Convention.

^c The European Community envisages a restricted use of the mechanisms for the range of possible QELROs.

^d Inclusion of LULUCF refers to continued use of existing rules on LULUCF under the Kyoto Protocol.

^e The LULUCF sector is included following the existing rules under the Kyoto Protocol. If the rules change, Norway's national goal will change accordingly.

結論として、まだまだ科学の要請する 25~40%には到底届いておらず、途上国グループはこぞって日本を賞賛しながら、他の先進国が続いて野心のレベルを上げることを強く迫っていた。対して、先進国は、アメリカのいない場で先進国全体の幅を議論することの無意味さを強調、AWGLCA と統合して議論を進めていくことを強く主張した。議論は相変わらず同じところをぐるぐる回っており、まだ解決の糸口を見せていない。

【吸収源と市場メカニズム】

2 週目には、「吸収源」と「市場メカニズム」が先進国の目標設定に与える影響が議論された。「吸収源」では、途上国側は、なるべくシンプルなルールにするべきと、ネットネットアプローチ（基準年と約束期間の双方ともに、シンクの吸収と排出両方を算出すること）を主張した。それに対し、それぞれの国の吸収源の特徴を活かせる様々なルールを主張する先進国側と溝が深かった。いずれもルール次第で目標値に大きな違いをもたらすため、目標値に合意する前にルールが決まることが望まれる。



for a living planet®

第13回スクールコペンハーゲン
「バンコク会議報告とバルセロナ会議に向けて」
WWF ジャパン 小西雅子
2009年10月26日

【基準年と約束期間】

その他としては、基準年と約束期間の長さが話し合われた。今まで日本は2005年を基準として15%の目標を持っていたため、(1990年よりも大幅に排出を増加させている日本は、基準年を直近にした方が都合がよい)、複数年の基準年を主張し、1990年を主張する途上国やEUと対立する構造であった。しかし、日本が1990年に基準年を変更したことにより、議論の雰囲気は一変し、次々と締約国は1990年に合意した。

残るは2006年を基準年とするカナダのみとなった。カナダも1990年よりも20%近く排出を増加させており、事実上京都議定書の目標達成を断念している。そのため2006年比で20%の削減目標を公表しており、1990年比に合意することに強く反対している。途上国から「計算上2006年比を1990年比に直すことは可能であるのだから、1990年比で附属書に記載することにしてはどう」という質問に対し、カナダ代表団は、それでは国内の了解が得られないと苦しい言い訳をし、集中攻撃にあっていた。ほんの2ヶ月前まで、日本も長年に渡って可能な限りの詭弁を弄して基準年ずらしを主張してきたことを思うと、政治のリーダーシップ一つでこれほどまで一つの国の方向性が変わるものなのだと、感慨を禁じえなかった。結局、カナダの反対で、締約国は合意に至ることができず、約束期間の長さとともに次の話し合いに持ち越された。

【ノルウェーの目標引き上げ】

なお、会議の最終日前にはノルウェーが、2020年目標(1990年比)を30%から40%にあげることを発表し、拍手を浴びていた。

AWGLCA(条約の下の特別作業部会:京都議定書に参加していないアメリカ、及び京都議定書の下で削減義務を負っていない途上国の双方を含めた次期枠組みの話し合いの場)

【テキストは181ページ】

アメリカを途上国を新枠組みに参加させるためのAWGLCAの議論は、議長が今回の会議のために用意したテキストを、締約国全体で吟味して、可能な限り統合して、コペンハーゲンの合意に向けて、新枠組みの条約のドラフトを作成することである。

今まで締約国の提案と数回の会議で重ねて来た議論をまとめたテキストは、6月のボン会議には50ページにまとまったが、さらにそこへ各締約国がインプットを繰り返して、また200ページに膨れ上がってしまった。各締約国の言い分の単なる羅列に過ぎなかったこの200ページのテキストは、今回少なくとも、各附属書(Annex)ごとにまとまった形となり、文書の形に落とされたので、議論が進みやすいテキストとなって登場した。しかし、このテキストはまだ181ページもあり、これをなんとか手に負える形の半分以下のページに縮小できるかが今回の大きな課題であった。

【議論は6つのコンタクトグループ、緩和は6つのワーキンググループ】



for a living planet®

第13回スクールコペンハーゲン
「バンコク会議報告とバルセロナ会議に向けて」
WWF ジャパン 小西雅子
2009年10月26日

テキストはバリ行動計画で定められた5つのビルディングブロック（共有ビジョン、緩和、適応、技術移転、資金）に分けられ、そこへ今回は、途上国から要望の多かったキャパシティビルディングが加わって、それぞれコンタクトグループ（以降CGと記す）で議論された。重要な緩和に関しては、さらにバリ行動計画に従って6つのワーキンググループに分けられた。1bi（先進国の緩和）、1bii（途上国の緩和）、1biii（森林減少防止）、1biv（セクター別行動）、1bv（マーケット）、1bvi（リ spons スメジャース）となっており、それぞれに議長が決められ、議長にテキストを縮小することが期待された。このうち、一番重要な共有ビジョンと先進国と途上国の緩和は、LCA 全体議長のクタヤール議長が担当する。それぞれの議長は以下の通りである。

Shared Vision: Michael Zamit Cutajar (Chair of LCA)

Mitigation Overall:

- 1bi developed countries
- 1b ii developing countries: Cutajar first, then Margaret Mukahanana-Sangarwe (Zimbabwe) and Thomas Becker (Denmark) in closed sessions
- 1biii REDD : Tony La Vina (Philippines)
- 1biv COOP SECTORAL and SECTOR-SPECIFIC ACTIONS: Farrukh Iqbal Khan (Pakistan)
- 1bv MARKETS: (TBD)
- 1bvi RESPONSE MEASURES: Mamadou Hon dia (Burkina Faso) and Mama Konaté (Mali)

Finance: Luis Figueiredo, Brazil (Co-chair of LCA)

Technology: Kunihiko Shimada (Japan) and Kishan Kuarsing (Trinidad and Tobago)

Adaptation: William Kojo Agyemang-Bonsu (Ghana) and Thomas Kolly (Switzerland)

Capacity Building: Fatou N dye gaye(Gambia) and Georg bosting (Norway)

共有ビジョンの議論の進展

【先進国・途上国共有の緩和の議論をどこで行うか？で紛糾】

共有ビジョンにおいては、議長が、テキストを縮小するために、まず、中期目標に関する緩和の話し合いは、共有ビジョンではなく、1bi と 1bii の緩和のワーキンググループ（以降 WG と記す）に輸出することを提案した。しかし、アメリカが、先進国と途上国の緩和を分けて議論することに強い反対を示し、緩和全体の共有の議論の場として、共有ビジョンの中でその話し合いを進めることを主張した。途上国は当然大反対、議論が紛糾したが、議長は、先進国と途上国全体の緩和の話は、緩和をとりまとめる（6つのWGをまとめる緩和の大項目）コンタクトグループに移すこととし、共有ビジョンは、2050年の長期目標や、新枠組みの究極の目標を中心として議論することになった。



for a living planet®

第13回スクールコペンハーゲン
「バンコク会議報告とバルセロナ会議に向けて」
WWF ジャパン 小西雅子
2009年10月26日

緩和のCG1biと1biiの議論の進展

【先進国と途上国全体の緩和を議論する場】

先進国の緩和を議論する1biと途上国の緩和を議論する1biiは、この気候変動会議のコアである。いろいろ細かい議論はあるが、大枠を説明する。まず1biは、一言で言ってしまうと、アメリカを議論する場である。途上国は、25%へ中期目標を挙げた日本を賞賛しながら、アメリカに大幅な目標を掲げることを迫った。途上国の多くが、AWGKPで条約事務局が示した先進国全体の削減幅表を、このAWGLCAでも出すように求め、いまだ明らかにされていないアメリカの削減目標を入れた全体削減表を事務局が出すようにと要求した。アメリカの中期目標は明らかにされていないが、アメリカ国内の下院を通過したワックスマン・マーキー法案(American Clean Energy and Security Act of 2009(ACESA))、そして10月1日に乗員に提出されたボクサー・ケリー法案(Clean energy Jobs and American Power Act (CEJAPA))には、国内排出量取引制度提案が含まれており、そこには目標数値が入っている。まだ上院を通過しない法案に基づいた数値から推定するのはかなり無理があるが、途上国、そしてEUは、それを求めたわけである。結果として2週目のインフォーマルでアメリカが強く難色を示し、全体表は出てこなかった。

アメリカの代表団は、先進国の緩和だけを話し合うことを強く拒否し、先進国、途上国共有の緩和を議論する場を設けることを要求した。上記の共有ビジョンで、その全体の緩和を話し合うことを確保できなかったアメリカは、緩和全体をとりまとめるコンタクトグループにおいてそれを求めた。

【アメリカのMRV提案】

今回アメリカの扱いはさらに複雑さを露呈してきた。アメリカは、6月に条約事務局に”Implementing Agreement”(協定を実施すること)と題した新議定書案を提出している。アメリカによればこれは議定書と同じ効力を持つ協定案ということである。しかし、その中には、国際交渉によって目標数値を決めるというよりも、”In conformity with domestic law”(国内法と一致する形において)と示されているように、アメリカの国内法で定められたことを国際条約に持ち込むとしか解釈できない部分がある。つまり、アメリカの中期目標は、国内法が決まってからしか、国際条約で約束できない、ということの意味する。

先進国と途上国共通に緩和を議論する場を確保したアメリカは、MRVに関する提案を出してきた。MRVとは、”measurable, reportable, and verifiable”の省略で、計測、報告、検証可能な排出量測定方法を意味する。このMRVの方法を国際的に共通にすることによって、新協定の骨格を作ろうとするものである。



for a living planet®

アメリカのMRV提案 Non paper 16. Annex 1

- すべての締約国はインベントリを毎年提供すること(LDCを除く)と以下を報告
 - ◇ 削減行動の実施状況(先進国は経済全体の数値目標)
 - ◇ 達成できた削減数値
 - ◇ サポートされた削減行動の場合は、その資金援助の額と資金源
- 報告の頻度は、先進国は2,3年に一度、途上国は6年ごと
- 締約国は「低炭素戦略」と、それを可能とする政策手法を報告
- インベントリと上記報告は、専門パネルによってレビューされる
- レビューの結果は、SBI内のセッションで報告
- レビュー内容に対し、各締約国は疑問を呈することができ、当該締約国は答えを用意すること

このMRV提案の趣旨は、目標数値を国際条約で公約する形ではなく、削減行動の手法を公約する形であることである。各締約国はその公約に対して、報告とレビューを受ける義務を有する。それによって、行動の約束を担保するというものである。つまり、今の京都議定書が持つ、数値目標の約束や、守れなかったときの遵守などとは、違う形になることを意味する。

アメリカの国内法は世界でも非常に強い部類に入るため、MRVが国際的に約束されれば、アメリカに限って言えば、遵守は確保できるということかもしれないが、アメリカだけに例外を認めて、国際協定が成り立つのか、大きな疑問が呈されている。

【オーストラリアのスケジュール・システム提案】

もう一つの注目点は、オーストラリアが提案しているスケジュール・システムである。(Non paper 28 para21, para30-46) これはオーストラリアが6月のボン会議に提出した新議定書案にあるもので、今回さらにくわしく説明して、EUや日本、アメリカなどから関心があるとの発言をとっていた。これは、2050年まで先進国、途上国とも各約束期間ごとに、経済全体の目標、あるいはセクター別の目標や、削減行動などを、ベースラインと推定削減量とともに定義するというもの。先進国は総量削減目標を約束することになっている。これが注目を集めたのは、米国提案(MRV提案)とあわせて、京都議定書とは違った形の目標設定や遵守を提案(あるいは示唆か)しているのを見られているからである。京都議定書と同じレベルの拘束力を各締約国に持たせることには、疑問が呈されている。

【MRV提案やスケジュール・システム提案の示唆すること】

この問題は、緩和のコアであるだけでなく、次の枠組みの形にかかわる大問題である。新しい議定書になるのか、京都議定書の改定になるのか、それともアメリカの国内法に



for a living planet®

歩み寄った形が可能なのか、あるいはアメリカだけに特別条項を設けるのか、先進国の緩和は、アメリカの国内事情を注視しながら進めていくことになる。

資金コンタクトグループ

【アメリカの資金メカニズム提案】

なお、アメリカは、今回資金提案も出してきた。(Non paper 13 Annex5) 前政権よりも進歩が見られるところもあるが、資金額の提示も資金源の提示もなく、非常に弱い提案となっている。

アメリカ資金提案 Non paper 13 Annex5

- Global fund を、緩和と適応のために作る
- ガバナンスは、ドナー国と被援助国の公平でバランスある代表制をとる
- LCD を除くすべての国が資金を出す
- GEF の必要な改定を加えて、GEF を引き続き中心とする

しかし、会議場からの発言で 2 点明らかになった点があった。一つは、UNFCCC の監督下において資金メカニズム（途上国の緩和を登録する場と同一かもしれないが）の新組織を立ち上げることに反対ではないこと（日本を含むアンブレラグループは、従来、世銀や GEF など既存組織を活かすことを主張しており、対等な代表制を望む途上国と対立している）、もう一つは Budget 2010 において、途上国の適応のための資金を拠出することを明記していること（つまり国内予算で気候変動の枠組みに拠出する用意があるということ）である。

【日本の鳩山イニシアティブは？】

日本は、今回新たな資金メカ提案は出せていない。「鳩山イニシアティブ」において、いくつか前進点があったところを、具体化して、次のバルセロナ会議において発表することが期待される。（くわしくは第 12 回スクールコペン資料「国際交渉における資金メカニズムの重要性について」参照）

バンコク会議の成果

バンコク会議は、結論から言うと、交渉の前提となるテキストのドラフト作成作業は、遅いペースながらも、技術的には進んだといえる。会議前には 180 ページもあった交渉テキストの土台は、それぞれの論点ごとに Non papers として、テキストの整理・統合・縮小作業が行われ、約半分になった。技術移転などテキストの整理が進んだ論点もあり、途上国の削減行動を扱う場では、マーケット利用の仕組みとあわせて、途上国側も積極的に議論に参加する姿（進展させる方向でない場合も多かったが）が見られ、途上国の



for a living planet®

第13回スクールコペンハーゲン
「バンコク会議報告とバルセロナ会議に向けて」
WWF ジャパン 小西雅子
2009年10月26日

意識も変わってきていると感じさせた。

次のバルセロナ会議（11月2日～6日）に向けて、すべての Non papers が出揃った（2009年10月26日現在）。

http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/5012.php

コペンハーゲンまであと2ヶ月を切った今、早くテキストの整理作業から、テキストの”交渉”に移ることが急務である。バンコク会議では、非常に遅い歩みではあるが、各国の意見を取り入れ、整理されてきた交渉テキストの下書きが形を見せてきている。コペンで合意に至りうる道は残されているといえる。

世界の賞賛を浴びた日本、次は「鳩山イニシアティブ」の具体案を示し、国際交渉を前進させることが望まれる。日本に注目度、期待度は今までにないほど高い。