



スクール「メキシコ2010」

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4回：ボン会議（SB32）報告会

気候変動をめぐるコペンハーゲン後の世界情勢

WWFジャパン 小西雅子（2010年6月開催）

制作：WWFジャパン 気候変動プログラム
2010年2月～2010年12月

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



for a living planet



ボン会議 (SB32) 報告会

～ 気候変動をめぐるコペンハーゲン後の世界情勢～

2010年6月24日(木)

気候ネットワーク 平田仁子

WWFジャパン 小西雅子

次期枠組み交渉におけるそれぞれの思惑を表すと・・・

先進国側

アメリカに対して

- ・必ず参加すべき
- ・京都議定書に参加した他の先進国と同じレベルの負担を負うべき

主要な途上国も必ず何らかの排出削減の義務を負うべき

適応のための資金サポートの仕組みを早く！



途上国側

先進国がまず自らの削減目標を示すべき

途上国の削減には、先進国から**技術的、資金的サポートの仕組み**をまず示すべき

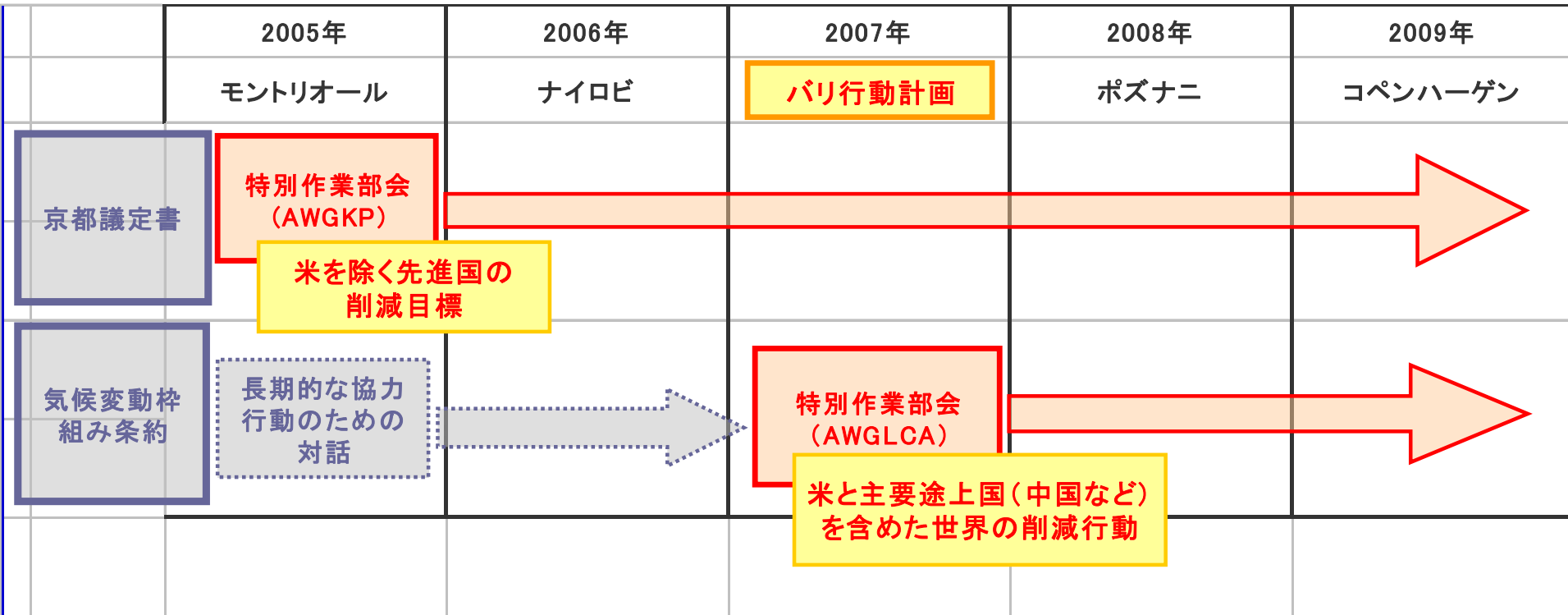


次期枠組み交渉の最も重要な3つのポイント

- ①アメリカを入れた先進国全体の野心的な削減約束を確保すること
- ②主要な途上国の削減行動を確保すること
- ③歴史的排出責任があり、負担能力がある先進国が、途上国の緩和と適応に対して資金、技術援助をする仕組みを確保すること



次期枠組みの交渉の流れ



コペンハーゲン合意とその後の世界情勢	2
● コペンハーゲン合意とは?	2
● 気候変動に関する 2010 年度前半の世界の動き	2
ボン(SB32)会議報告	3
■ 条約 AWG (長期的な協力行動のための特別作業部会: 気候変動枠組条約の下の作業部会)	3
● 会議前に用意された新議長テキスト	3
● 最終日の前日に出された改訂版議長テキスト	4
■ 主な議論点 1 : 資金メカニズム	6
● 大規模資金メカニズムを話し合う場: 国連バンキムン事務総長主宰の AGF から、中間報告は出 ず	6
● 資金メカニズムの組織構築: より具体的に形の見える議論へ	7
● 短期資金の約束について、先進国が説明	8
■ 主な議論点 2 : 途上国の削減行動の算定・報告・検証の確保について	8
● 途上国の削減行動の透明化をはかるには、算定・報告・検証の方法確保が不可欠	8
● 算定・報告・検証には、国別報告書の活用を	9
● 先進国からの資金サポートにも算定・報告・検証の仕組みが必要	9
■ 主な議論点 3 : 条約 AWG と議定書 AWG の統合の目?	10
● はじめて二つの議論の場を一つにする共有スペースの提案が途上国側から出された	10
● アメリカが団反対して、あえなく不成立	10
■ 主な議論点 4 : 1.5 度レビューについて	11
● 小島嶼国が 1.5 度未滿を達成する可能性を探る科学的ペーパーの作成を要請	11
● 削減のルール作り次第で、削減量に、10 億 CO ₂ トン単位の差が存在しうる	11
● 1.5 度未滿を検討する科学的ペーパーを阻止した産油国	11
■ 議定書 AWG の結果	12
● 議定書 AWG の議論だけの先行を警戒する先進国	12
● 次回 8 月会合にて先進国の目標レベルをあげるためのワークショップ開催するか	12
■ メキシコ・カンクンでの COP16/CMP6 に向けて	12
● コペンハーゲン合意が UNFCCC の遡上に上った	12
● 中国が初めて UNFCCC 会議をホストする	13
● メキシコ COP16 までに、ほぼ合意に近づいた論点もある。しかし人質にとられる可能性が・・・	
13	
● メキシコ COP16 における次期枠組みの合意は困難との見方が優勢。2011 年の南アフリカ COP17/CMP7 で合意に達することが可能か?	13

コペンハーゲン合意とその後の世界情勢

●コペンハーゲン合意とは？

コペンハーゲン合意とは、先進国と主要な途上国の削減目標/削減行動と、資金援助額などを記載した政治合意。2009年末コペンハーゲン会議最終局面に集まった110カ国以上の首脳の中で、28カ国の首脳陣だけでドラフト合意を作成したが、UNFCCC本会議で数カ国が反対し、採択には至らず、留意に留まっています。

コペンハーゲン合意のポイント

1. アメリカを含む先進国が数値目標を国際的に提出
2. 中国インドなど主要な途上国が削減行動を国際的に始めて提出
3. 先進国から途上国への資金援助額がはじめて記載された

- 賛同の表明と削減目標/削減行動の提出は、138カ国(EU加盟国27カ国を含む)賛同国の合計排出量は**86.76%**。
- 賛同しないことを表明した国は、8カ国、合計排出量は**2.09%** (ボリビア、キューバ、クック諸島、エクアドル、クウェイト、ナウル、ツバル、ベネズエラ)
- 44ヶ国は、態度を保留(サウジアラビア、グレナダ、トルコなど)

(6月22日現在 source: USCAN)

<http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-accord-commitments>

●気候変動に関する2010年度前半の世界の動き

- UNFCCCの第1回ボン会合(AWGKP11,AWGLCA9)4月では、ACOP16(メキシコ)までに、1週間程度の中間会合をあと2回開催することに合意。COP16において、ハイレベル会合を開催することを考慮
- ハイレベル(環境大臣)クラスのインフォーマル会合の開催(5月2日から4日のボン・ピーターズブルグ、5月20日~21日のメキシコ) 小沢環境大臣は、10月の生物多様性会議COP10において、このハイレベル会合を日本が主催することを表明。
- G20/G8:資金(SWAP OF FUEL SUBSIDIES, SDR, FTTなど)の進展が期待されます。
- UNFCCCの新事務局長は、7月1日から、イボデブアに変わって、クリスティーナ・フィゲレス(Christina Figueres 53)。元コスタリカ政府代表団の一員で、途上国から初めてのUNFCCCの事務局長。父はコスタリカ元大統領。



ボン(SB32)会議報告

今回の会議では、以下の4つの会合が同時に開催されました。

- 第32回補助機関会合(SB32)(以下の2つに更に分かれる)
 - 実施のための補助機関(SBI)
 - 科学的・技術的な補助機関(SBSTA)
- 条約AWG:気候変動枠組み条約の下で、京都議定書に入っていないアメリカと、京都議定書の下で削減義務のない中国やインドなどの大量排出途上国を含めた削減行動を議論する、次期枠組みの基礎となる作業部会
- 議定書AWG:京都議定書の下で附属書I国(アメリカを除いた先進国)の次期枠組みにおける削減目標を検討する作業部会



注目される議論点は、往々にして、これらの会合にまたがって重複して話し合われています。以下では、次期枠組みの基となるものとして最も重要な条約AWGの結果と、主な議論点ごとの結果を説明した後で、議定書AWGの結果についても説明します。

■条約AWG(長期的な協力行動のための特別作業部会:気候変動枠組条約の下の作業部会)

●会議前に用意された新議長テキスト

条約AWGでは、2010年度の新しい議長であるジンバブエのマーガレット・ムカハナナ・サンガウエ(Margaret Mukahanana-Sangarwe)が、会議の前に新しい議長テキストを用意しました。

2010年度に各国の相反する主張をすべて取り入れて、200ページに膨れ上がっていたテキストは、2010年末のコペンハーゲン合意を取り入れて、42ページとなり、比較的整えられた形で用意されました。内容は、9章に分かれており、第1章は新枠組みの内容を包括的にまとめたもので、共有ビジョンから適応、先進国・途上国の緩和、資金、技術移転、キャパシティ・ビルディング(途上国の人材育成や制度環境の整備、以下「キャパビル」といった分野の重要な要素が入れ込まれた形となっており、第2章から9章は、それぞれ項目ごとに詳細をまとめたものとなりました。

SB32 条約AWG 議長テキスト	
第1章	包括的なまとめ
第2章	適応
第3章	技術移転

第4章	キャパシティ・ビルディング
第5章	途上国の緩和行動とサポート
第6章	森林減少防止
第7章	対応措置
第8章	市場を使った手法の効果
第9章	セクター別アプローチ

次期枠組みが、京都議定書のような法的拘束力のある国際協定になる前提ならば、第1章がその法的テキスト(新条約の本文)となり、第2章から9章は、COP 決定(新条約の本文には入らないけれども、国々の合意として一緒に採択される詳細なルール)となることが想定されているともいえます。

最初の条約本会議(プレナリー)において、各国はテキストにいろいろ不満はあるものの、この議長テキストを基にして今後議論していくことに合意し、ひとまず順調に会議は滑り出しました。

議長は、1週目は一つのコンタクト・グループの中で、194カ国の締約国全体で一つずつ、第1章の項目を議論していくことを提案、それぞれの項目の議論の前に、意見を述べるべきポイントとして質問を用意しました。これは、2009年度の交渉のように、各国がそれぞれ自国の主張を繰り返して、整合されないまま、テキストが膨れ上がってしまう(2009年度のSB31のときにはテキストは200ページに膨れ上がってしまった)ことを防ぎ、真に次の枠組みの合意テキストに近づくために行なわれた提案でした。議長の強い意思で、各国は意見を絞って発表をしていき、意見の隔たりが多いところは、非公式に相談する場が作られていきました。

●最終日の前日に出された改訂版議長テキスト

しかし、議論は議長の予定通りは進まず、1週目の終わりに出るはずであった第1章の改訂版は延期され、結局、2週目最終日前日の夜10時になって、やっと議長の改訂版が出てきました。

各締約国は夜を徹して、改定文書を検討し、最終日の本会議(プレナリー)に臨みました。当初は、午後4時からワールドカップの南アフリカ対メキシコ戦があるということで、午後4時まで終わろうね、などという浮かれた気分が漂い、それぞれ先進国、途上国ともに代表が「議長テキストは偏っている」と双方が非難しながらも、この改訂版テキストを基に、8月の次回会合で議論していこうという雰囲気でした。

ところが、中国が強い調子で議長テキストの非難を開始し、そのあと多くの途上国が声をそろえて、「大幅に改定しなければ、時期会合で使用する草案にはしない。」「この改訂版は途上国の意見が取り入れられていないから、ノンペーパーにすぎず、時期会合の交渉の基礎にはならない。」と改訂版議長テキストの攻撃を始めました。ジンバブエ出身の議長は、淡々と締約国の意見を聞いていって、最終的には、意見を聞くだけで、8月の会合に向けてこの改訂版議長テキストをどうするかをあいまいにしたまま、条約AWGは、終了しました。

せっかくコペンハーゲン合意も取り入れられた改訂版テキストが、2週間の議論でより整理されて出てきたにもかかわらず、今後の交渉の行方は再び不透明になっています。8月の次回会合において、議長がどのようにテキストを取り扱い、進めていくかが注目されます。

改訂版テキストの内容

SB32 条約 AWG 議長テキスト改訂版		当初テキストとの違い
第1章	包括的なまとめ	充実させた
第2章	適応	改定
第3章	資金メカニズム	新規に作成
第4章	技術移転	議論を反映させる
第5章	キャパシティ・ビルディング	当初のまま
第6章	途上国の緩和行動とサポート	当初のまま
第7章	森林減少防止	当初のまま
第8章	対応措置	当初のまま
第9章	市場を使った手法の効果	議論を反映させる
第10章	セクター別アプローチ	当初のまま

【議長テキスト改訂版の評価】

全体的に、カッコがあまり入っておらず、整理されてすっきりした感がありますが、あくまでも「議長のセンス」に基づいた改訂版とされています。当初の議長テキストでは、第1章において、REDD やセクター別アプローチ、市場の活用などは、第1章には1段落あるだけで、あとの章に譲られていましたが、それぞれ数段落与えられる形で、第1章に入っています。リスポンスメジャー（対応措置）も第1章にもぐりこんできました。第1章は、次期枠組み（議定書？）の公式文書に整えられてきた感がありますが、議長がかなり強引に（希望的に）まとめた感じはぬぐえません。結果として、先進国、途上国双方の反対があり、特に途上国からの強い反発で、この改訂版は次回交渉の基礎となることに合意はなりません。

特筆すべき点

- 1) コペンハーゲン合意の中身が、テキストの中に取り込まれ、正式に UNFCCC の議論の遡上に上ったこと
- 2) 資金メカニズムは、当初の議長テキストでは共有ビジョンの中にまとめられていましたが、途上国の強い要望を受けて、改訂版では、独立し、第3章となりました。「資金メカニズム」については、資金を誰が管理するかという論点と共に、2020年の大規模資金として1,000億ドルなどの数値が入ってきており、議論が集中して行なわれた結果をなるべく文書に落としこもうとする議長の努力がみとれます。
- 3) 途上国の削減行動のMRVと、先進国からのサポートのMRVが、国別報告書を活用する方向性が多く提案され、議論が具体化されてきたこと、ただし、先進国から要求の強かったMRVは、独立した章とはなりません。

(MRV や資金メカニズムなど各議論点の解説は、次項を参照)。

■主な議論点1:資金メカニズム

資金メカニズムは、次期枠組みの要となります。今までのテキストでは、それぞれ途上国の緩和行動、適応、技術移転、キャパビルという個別項目の中で資金メカニズムに関する文言があり、それらに加えて、資金メカニズムを扱う独立した章がありました。しかし、用途ごとに資金メカニズムについて議論しても、内容は重なる部分が多く、またそれぞれの資金メカニズムは、最終的には調整され、整合性が確保されなければなりません。

ということで、今回の当初の条約 AWG の議長テキストでは、資金メカニズムについては、緩和や適応といった項目に分かれるのではなく、第1章の包括的なまとめの中に、一括して入れられました。各締約国は概ねこれを歓迎し、次期枠組み全体として資金メカニズムを考えていく方向になりました。しかし前述の通り、最終的には、独立の章として扱われることになりました。

資金メカニズムに関して、大きく分けて議題は二つあります。一つは、2020年には1,000億ドル単位で必要になるといわれる大規模な金額をどのような資金源でまかなうか、もう一つは、それらの資金を、途上国の緩和、適応、技術移転などにどのように配分していくのか、またそれを行なう組織をどう作るか、です。

●大規模資金メカニズムを話し合う場:国連バンキムン事務総長主宰のAGFから、中間報告は出さず

上の2つの議題のうち前者に関しては、国連のバン・キムン事務総長が主宰している「気候変動資金に関するハイレベル・アドバイザリーグループ(High-level Advisory Group on Climate Change Funding、省略してAGFと呼ばれる)」において、条約外で、革新的な資金源を含む提案が検討されています。検討は2010年1月から始まり、7月に中間報告が出され、カンクン会議までに最終報告提案が出されることになっていましたが、AGFの議論は進んでいないようで、中間報告書の発表はありませんでした。

SB32 会議においては、2週目の火曜日(6月8日)に説明会だけが開催されました。もともとイギリスのゴードン・ブラウン前首相とエチオピアのメレス・ゼナウィ首相が共同議長でしたが、ブラウン前首相の退陣とともに、スウェーデンのストルテンベルグ首相が、共同議長に就任することが発表されました。注目されていた中間報告が出なかったことで、失望感が広がっていましたが、AGFは、締約国やNGOなど多くのステークホルダーの意見を聞いていくことを強調し、会場から活発な質問と要求が寄せられました。中でも



多かったのが、大規模資金をまかなう仕組みの中に、「共通だが差異ある責任を入れるのか」という途上国からの質問でしたが、AGF担当者は、AGFはあくまでも金融の専門家や首脳クラスなどのアドバイザリーグループであることを強調していました。様々な気候変動に関する資金メカニズム(国際航空・船舶税やAAU(目標に応じて各国に割り当てられる割当量)

のオークションなど)に加えて、気候変動に関係しない資金メカニズム(国際金融取引税や SDR(special drawing rights; 特別引出権など)、それにカーボンマーケットを活用した民間資金の利用などの選択肢を提示し、それぞれの利点と欠点を提示するというアドバイスを行なうので、あとは締約国が UNFCCC(国連気候変動枠組条約)の場で交渉してもらえればということです。

2020年に1,000億ドル単位で毎年資金をあげていくのは、既存の発想では到底できないことなので、AGFのアドバイスが、交渉を進めるに足るべく具体的な提言であることが望まれます。今後は、次回の8月会合で再度説明会を開き、年末メキシコ会議を前に、最終提言のレポートが発表されることになっています。

●資金メカニズムの組織構築:より具体的に形の見える議論へ

もう一つの資金メカニズムの組織構築については、途上国側は、新しい「資金理事会」(finance board)を、条約の下に作り (under the authority of the COP)、そこを意思決定機関として、資金配分を行なうという案を主張しています。それぞれの途上国によって少しずつ中身が違うのですが、概ね包括的な「資金理事会」の下に、それぞれ、緩和・適応・技術移転・キャピタルの個別分野の委員会があり、それぞれに意思決定機関がある形となっています。この意味は、これらの意思決定機関が、先進国と途上国の公平な代表性をとり、資金を出す側と受ける側が、配分の決定について同じ力を持つところがポイントです。この提案の下では、世界銀行や GEF(地球環境ファシリティ)は、単に運営機関や受託機関として機能することになります。

それに対し、先進国の提案は、世界銀行や GEF などの既存の国際金融機関を活用しており、それらが資金を管理するというものです。世銀や GEF、あるいは既存の適応基金などに対して、条約はそれら様々な資金組織を全体的に見て、ガイダンスを与えることになっています (under the guidance of the COP)。この場合には意思決定機関としての「資金理事会」は、新しく設定されません。

これらの提案の裏には、今までの世銀や GEF のやり方に対しての途上国の強い不満があります。もともと世銀の統治は、資金を出す側(ドナー)の意向が強く反映される形で運営されてきており、途上国側は、今まで資金に直にアクセスできず、資金を必要とする低開発途上国ほど、資金にありつけていないという事情があります。そのため、気候変動に対する適応や緩和の資金に対しては、援助を受ける側の途上国が主導権を握った形で、資金統治の組織を作りたいという気持ちが強いのです。

結果として、それぞれの国が自国の主張を繰り返すにとどまりました。G77+中国を代表して、パキスタンが上記の途上国の主張を展開し、先進国は今までの排出の歴史的責任を考慮して、2020年には GDP の 1.5%を公的資金として拠出することを主張しました。低開発途上国を代表してザンビア、アフリカを代表してエジプト、小島嶼国を代表してバルバドスも、同じ 1.5%を主張、また上記の提案に沿った組織案を展開しました。それに対し、アメリカは、コペンハーゲン合意で定めたコペンハーゲングリーン気候資金(CGCF)を運営機関として定義し、GEF などとともに、重要な資金メカニズムになると発言、中でも CGCF は大規模な投資を扱う機関とし、新たな資金理事会は必要ないとしました。EU は、提案されている資金理事会には非常に問題があるとして、まず必要とされる機能を話し合った上で、統治機関を考えていくべきとしました。日本は、

組織が大きくなったり、機能が重なることは避けるべきで、CGCF の設立は既存機関を活用すべきと訴えました。またコペンハーゲンにおいて、新たな資金理事会の設立は、コンセンサスが得られていないと主張しました。

マーガレット議長は、各締約国は自説を説くだけでなく、それぞれ妥協、統合できる点を検討していつてもらいたいと何度も促して、議論の収束の方向性を見極めようとしていました。

特筆すべきは、アメリカが市民社会や一部の途上国の声に耳を傾けたのか、2 回目の資金メカニズムのコンタクト・グループでは、主張を和らげて、CGCF は、独自の資金理事会を持って、その構成は、資金の専門家と、先進国・途上国の公平な代表を入れていくのはどうかと提案したことです。この資金理事会は、条約に対して説明する責任があるとしています。しかしこのような資金理事会が、資金メカニズムを包括的に見るにあたって、既存の SBI よりも効果的であるかどうかは疑問であるとしています。EU は、このような資金理事会は国際的な資金の流れ全体を見通せるものではなく、政治的な機能と運営機能は分けるべきであると主張しています。

資金のガバナンスに関しては、今回の SB32 会議で、比較的議論が進んだところで、議長テキスト改訂版に、上記の締約国の意見がまとめられました。コペンハーゲン合意の中で、あいまいに記された資金メカニズムについて、より具体的に形の見える議論になってきたといえます。

● 短期資金の約束について、先進国が説明

コペンハーゲン合意の中で、先進国は途上国に対して、たった今必要である適応や早期の緩和行動に対する支援として、先進国全体として 2010 年から 2012 年の間に 300 億ドル提供することを約束しました。日本は鳩山イニシアティブとして、2008 年に約束したクールアースパートナーシップの下で行なわれていた資金援助を含めて、150 億ドルの拠出を約束、今回の会議において、その支出状況を説明していました。また、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、ノルウェー、アメリカとともに、短期資金についての声明を発表しました。EU は短期資金の約束についてサイドイベントを開催し、いずれも盛況でした。

■ 主な議論点 2: 途上国の削減行動の算定・報告・検証の確保について

● 途上国の削減行動の透明化をはかるには、算定・報告・検証の方法確保が不可欠

次期枠組みにおいて、急速に排出を増加させている主要途上国の削減行動を確保することは必須です。その際に、先進国が途上国の削減行動を資金的・技術的に支援することが重要ですが、主要途上国においては、自助努力も多く求められます。途上国の自助努力、先進国からの資金サポートを受けた削減努力双方について、国際社会が、本当に削減できたかどうかを、量的に把握できるような、算定・報告・検証が可能な形 (Measurable, reportable and verifiable、省略して MRV と呼ぶ) を確保することが求められます。

コペンハーゲン合意の一つの大きな成果は、中国を始めとする主要途上国の首脳陣が、実質的に国際社会に対して、削減努力を算定・報告・検証可能なものとするに合意したことがあげられます。それを、次期枠組みのルールとして、どう

形にしていくかの道筋をつけることは、今回のSB32の大きな目的です。特にこれは、アメリカ・EU・日本をはじめとする先進国の最大の目的でしょう。

● 算定・報告・検証には、国別報告書の活用を

アンブレラグループ(アメリカ、オーストラリア、ノルウェー、日本などのグループ)は、MRVの共同ペーパーを提出しました。内容は、先進国は、途上国よりも、MRVや国際コンサルテーションを頻度や内容、レビューをより詳しく提出するものとし、途上国のMRVを資金援助する義務を認識しているというものです。附属書I国は年に1回インベントリ(温室効果ガスの種類/部門毎の排出量を記した詳細なデータ)を提出し、非附属書I国は2年に1回としています。さらに途上国の目標や行動、排出影響、手法、資金援助の見通しと受け取り、技術やキャパビルサポート、オフセット使用などについての部分的な国別報告書(National Communication)を、2年に1回出すことを要求し、すべてを網羅する国別報告書は時折でよいとしました。MRVについては、自助努力による削減は国内MRVと国際的なコンサルと分析、それにSBIにおける他の締約国からのコンサルテーション(専門家分析を含む)でよいとし、資金援助を受ける削減は、国際的なMRVにかけるとしました。

それに対し、G77+中国を代表して、ブラジルは、先進国と途上国の差を強調し、削減行動のMRVは、資金サポートのMRVと密接に関係するとし、小島嶼国を代表してバルバドスは、より頻繁なGHGインベントリなどの報告を積極的に検討するとし、国別報告書の内容について、異なる適用を考慮すると発表。EUは、MRVの合意を実行することを重視し、途上国の内政干渉にならないようにすべきと強調、その上で非附属書I国の国別報告書の改定を提案し、2年ごとにインベントリを提出することを提案しました。ツバルは、特に大量に排出する途上国は、より頻繁にインベントリを提出することを支持すると表明しました。

全般的に、今の条約の下で各締約国が提出することを義務付けられている国別報告書やGHGインベントリを改定して、活用していくことを多くの国が支持しました。今は、GHGインベントリについては先進国は年に1回提出、国別報告書は3~5年に一度提出しています。しかし、途上国に関しては、毎年インベントリの提出義務はなく、インベントリは国別報告書の中に含めて報告することになっているので、提出回数は先進国よりも大幅に少なくなっています。低開発途上国では今までに1回しか提出していないようなところもあるのです。その頻度を上げたり、内容を改善したりしていくことによって、途上国の削減行動のMRVを確保していくことを念頭に、これらの国別報告書の改善提案が話し合われているところです。

● 先進国からの資金サポートにも算定・報告・検証の仕組みが必要

途上国の削減行動に欠かせない先進国からの資金援助についても、MRVが求められていますが、それをどう確保するかについても、この国別報告書を活用することに対して、多くの締約国が支持しました。ただし既存の国別報告書を改善することでよいとする先進国に対し、さらに資金のインベントリや、管轄する委員会新設を提案する途上国の間で、隔たりは大きいままです。

なお、先進国と途上国の国別報告書の改善を話しあうコンタクト・グループが、SBIの方でも確立されました。しかし、結論として、LCAの議論の進展を待つべきであるとする意見が多く、議題の多くは、決まらないまま、先送りされました。

■主な議論点3:条約 AWG と議定書 AWG の統合の目？

● はじめて二つの議論の場を一つにする共有スペースの提案が途上国側から出された

議定書 AWG においては、先進国の削減目標を中心に、いくつかのコンタクト・グループが作られました。そこでは、これまで4年間変わらぬ議論が展開されましたが、一つ大きな進展がありました。コロンビアが「先進国全体の目標レベルを見るためには、条約 AWG と議定書 AWG の二つの枠を超えた共有スペースが必要である」と提案し、グレナダやフィリピン、バルバドスに多くの途上国が賛同の意を表明したのです。もちろんオーストラリアと日本、ノルウェーはすぐに賛同の意を表明しました。中国は二つの AWG を統合する試みは反対だが、「先進国の目標に限って」ならばと、これを了承したのです。

続いて条約 AWG における先進国の削減目標の比較可能性を話し合う場においても、コロンビアは「先進国目標の比較可能性を見るためには、条約 AWG と議定書 AWG の二つの枠を超えた共有スペースが必要である」と繰り返しました。議定書 AWG と条約 AWG の議長は、それぞれ相手の議長と話し合うと応え、結果として、インフォーマルな共通の議論の場が設けられることになったのです！

● アメリカが団反対して、あえなく不成立

ところが、結局、アメリカが「議事進行上の問題に対する申し立て (point of order)」を発動し、これをストップしようとした。理由は「アメリカは京都議定書に入っていないので、京都議定書に関係するいかなる議論にも参加しない」というものでした。また、G77+中国の中でも、賛成・反対が分かれて、大論争になったということで、途上国の意見もまとまりませんでした。

長年の闘争の中で、絶対に議定書 AWG と条約 AWG の統合に反対してきた途上国から、たとえ先進国の削減目標のためだけではあるとしても、二つを共有した場で話し合うというのは、大きな進展であるところに、アメリカからの絶対に No!が入ったわけです。

世界の市民社会は、1週目の金曜日(6月4日)に、この SB32 で初めての「化石賞(その日もしくはその期間に最も交渉を妨げた国に贈られる不名誉な賞)」を、統合して次期枠組みを初めて話し合う可能性のあった場をつぶしたアメリカに贈りました。



しかし、2週目においても、アメリカの反対は固く、中国・インドなどの BASIC 諸国(ブラジル、南アフリカ、中国、インドの4カ国からなるグループ)も冷たく、結局この「共有のスペース」については、議長預かりとなり、インフォーマルに締約国に相談して次回以降に検討を持ち越すということだけで終わってしまいました。

■主な議論点4:1.5 度レビューについて

● 小島嶼国が 1.5 度未満を達成する可能性を探る科学的ペーパーの作成を要請

昨年のコペンハーゲン会議において、温暖化の影響に最も弱い小島嶼国は、「2度未満をめざすのでは、自国の存続は危うい」と訴え、コペンハーゲン合意の中に 1.5 度未満を目指す可能性を探る文言を入れることに成功しました。それを受け、今回の会議で小島嶼国連合は、1.5 度未満を目指すためのシナリオを検討するための科学的ペーパーの作成を、SBSTA において要求し、そのコンタクト・グループが開催されました。

● 削減のルール作り次第で、削減量に、10 億 CO2 トン単位の差が存在しうる

究極的に 1.5 度未満を目指すという主張は、WWF も共有しており、そのために必要とされる排出削減量を指摘するだけではなく、削減量を弱める抜け穴を防ぐべきであるとする提案を出して、締約国に訴えました。たとえば森林吸収源の扱い次第によっては、化石燃料からの排出削減分を相殺できてしまうようなこともできます(年間 2 億から 4 億 CO2 トン)。また 1990 年以降経済が停滞している国が所有している AAU の余剰枠をそのまま次期枠組みに持ち越すと、その分次期枠組みにおける削減量が減ってしまいます(70 億から 110 億 CO2 トン)。また途上国における削減分を先進国が削減したことに見なすと、削減量のダブルカウントになってしまいます。これらは、いずれも削減量を見かけ上だけ満たしたとしても、実質の削減量を減少させることとなります。その他、まだ京都議定書でカバーされていない国際航空、船舶からの排出や、N2O や HFC、NF3n などの新ガスの取り扱いもあります。こうした抜け穴を防いで、真に効果のある排出削減をめざすべきであるという提案を行っています。

● 1.5 度未満を検討する科学的ペーパーを阻止した産油国

ところがふたを開けてみると、これらの抜け穴の指摘や、1.5 度を目指すシナリオの研究だけではなく、それぞれの締約国が、対応措置など入れたいものをすべて主張した結果、結論は全くまとまらず、SBSTA の本会議に送られました。

SBSTA の最終本会議において、小島嶼国連合を代表してバルバドス人が、気温上昇を 1.5 度未満に抑えるための科学的ペーパーを再度要求しました。それに対し、先進国を含めたほとんどの国が賛同の意を表明したにもかかわらず、産油国がこぞって反対し、退けたのです。口火を切ったのはサウジアラビアで、当初は「対応措置が入らない」というので、決定文書に「対応措置」を入れたり、サウジアラビアの言うとおりに文書を改定したと思ったら、次は「UNFCCC



が IPCC のような仕事ができるはずがない。今ある論文をまとめるだけだから、意味がない。1.5 度未満を研究してもらいたい国は、グーグルで、“1.5 度未満”を検索すればいいんだ」とまで言う始末で、会場には絶望感が漂いました。結局、議論は 3 回も中断して、議長はインフォーマルに議論を進めようとしたのですが、とうとう産油国は納得せず、結果として 1.5 度ペーパーは見送られました。

海面上昇による国土侵食や異常気象による被害にもっとも弱い低開発途上国が、自らの国々の存続をかけて、1.5 度未満の可能性を探るために要求している科学のペーパーすら、世界のごく一部の産油国のために退けられたことは、悲しいことでした。

世界の NGO は、サウジアラビアを初めとする産油国 4 国に「化石賞」を贈って、失望の意を表しました。

■議定書 AWG の結果

● 議定書 AWG の議論だけの先行を警戒する先進国

議定書 AWG においては、先進国の目標のレベルに大きく影響する「吸収源」や「マーケットメカニズム」などについて、細部に渡る専門的な議論が進められました。それらのルールによって、先進国の今呈示されている目標の数値がどれだけ変わるかというノンペーパーが、事務局から示されました。しかし、先進国は、条約 AWG において、アメリカや中国との目標の議論とペースをあわせるべきだと強く主張して、議定書 AWG だけにおいて、先進国の目標レベルの話が進むことをブロックしていました。

● 次回 8 月会合にて先進国の目標レベルを上げるためのワークショップ開催するか

最後の結論においては、次回の議定書 AWG において、先進国の目標レベルを上げる可能性を探るためのワークショップを開催することが入りました。しかし、この文章には、先進国が反対し、最終日の議定書 AWG の本会議も遅れたのです。他の先進国は比較的早くに降りたのですが、ロシアが最後の最後まで文言にこだわって反対して、議定書 AWG の本会議は午後 10 時まででもつれ込みました。最終的にロシアは、ワークショップの開催について「附属書 I 国によって達成されるべき排出削減の規模を強化する可能性を今後も探る」という文章で手を打ち、やっと議定書 AWG も終了しました。2 週間の会議の最終日は、やっとこのロシアの納得を持って、午後 10 時過ぎに終了しました。

■メキシコ・カンクンでの COP16/CMP6 に向けて

● コペンハーゲン合意が UNFCCC の遡上に上った

相変わらず遅々とした歩みしか見せない会議でしたが、少なくともコペンハーゲン合意を、UNFCCC の議論に取り込んで、交渉を進めていく土台は作られたといえるでしょう。8 月の会議では、今回の条約 AWG の議長テキストの改訂版はどのよう

に出されてくるか、SB32 会議の最後に見せた途上国側のテキストに対する非難がどこまで埋められて、交渉の基になるのかが注目されます。

● 中国が初めて UNFCCC 会議をホストする

SB32 会議の後には、12 月に予定されているメキシコ・カンクンにおける COP16/CMP6 までに、2 回の中間会合が予定されています。1 回目の 8 月は、再び条約事務局のあるドイツ・ボンで行なわれますが、もう一回の 10 月会議は、気候変動に関する国連会議史上はじめて、中国がホストすると提案しました。アメリカと並んで気候変動の国際交渉の成否のカギを握るといってもいい中国が、少なくとも、国連プロセスに対して前向きに貢献する姿勢を見せたといえるのではないのでしょうか。2010 年の注目は、この中国がホストする AWG 会合、その後続く生物多様性 COP10 における「気候変動と森林減少に関する閣僚級会合」(10 月 26 日)において、メキシコにおける期待感を盛り上げることが具体的にできるかどうかにあると思います。

● メキシコ COP16 までに、ほぼ合意に近づいた論点もある。しかし人質にとられる可能性が...

今回の議長テキストにおいても、REDD(森林減少防止)や技術移転は、議論が進んでテキストがかなり整ってきています。REDD は、減少にいたる参照レベルを、国別か地域等の国より小さい単位で測るなどの根本的な争点はまだ括弧に入っているものの、REDD の定義(何を対象とするか)やモニタリングなどについては、合意に達しているところも多くなっています。

技術移転などでは、焦点となる知的所有権について意見の隔たりはなお大きいものの、ハイレベル会合にてどちらか選択すれば最終テキストになるくらいのテキストの形にはなってきます。REDD、技術移転とも、あとは資金メカニズムの進展を待っている部分もあるので、他の論点に比べるとずいぶん先に進んでいるといえます。

メキシコ COP16 において、すでに合意に達することができるところまで来ている論点なので、せめてこれらの点だけでも、部分的に合意に達して形にしていこうという意見も多くあります。しかし、REDD も技術移転も本質的には、先進国から途上国への資金と技術支援なので、途上国の削減努力を求めるとセットで全体的な枠組みができない限り、支援だけ先にメキシコで進めたくないという先進国側の思惑は強いと思われます。いわば、これらの合意に近づいている論点は、全体的な枠組み(途上国の緩和約束を含む)合意へと途上国を誘導するための人質として扱われてしまう可能性があります。

全体的な合意に向けて、論点ごとだけでも先に進めていくことが望まれるなか、メキシコにおいてどう扱われるかが注目されます。

● メキシコ COP16 における次期枠組みの合意は困難との見方が優勢。2011 年の南アフリカ COP17/CMP7 で合意に達することが可能か？

メキシコ COP16 における次期枠組み合意はほぼ困難であるとのコンセンサスが広がっています。メキシコ COP16 においては、上記の合意に近づいている論点を確保して、資金メカニズムを進展させることによって、途上国と先進国の根深い不信を和らげることが、可能な最大の結果であるかもしれません。そして2011年の南アフリカ COP17において、次期枠組みの合意に持ち込む、という筋書きが現実路線かもしれません。

それでも次期枠組み合意に達することが出来なかった場合、いよいよ京都議定書の第1約束期間と次期枠組みとに、間があく可能性があります。そこで、今回の SB32 では、そのための法的な検討が始められることに合意されました。

次期枠組みが合意に達さなくとも、京都議定書がなくなるわけではありません。しかし、法的拘束力のある次期枠組みの見通しが無い場合、京都議定書の第2約束期間として、附属書1国が、再び数値目標を持つ可能性は低いでしょう。そのケースは各国が国内法によって縛られる目標をそれぞれ掲げて、世界統一の枠組み外で、ばらばらに進むというケースも考えられるでしょう。しかしその悲観的な見通しはあまりにも時期尚早です。

アメリカを含む先進国のほぼ全部が法的拘束力のある次期枠組みを目指すと明言している中、「法的拘束力のある枠組み」の意味がそれぞれの国によって違うものであると思われるが、まずはメキシコ COP16 で可能な限り合意に達する論点を増やし、南アフリカ COP17 での世界統一の次期枠組みを目指していくのが今の温暖化の国際交渉です。

All photos copyright to Leila Meid

<http://www.iisd.ca/climate/sb32/>