



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5回：国境調整の可能性について 気候変動会議 Bonn3 のポイント

WWFジャパン 山岸尚之（2010年7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



for a living planet®

第4回スクール・メキシコ 2010

国連気候変動ボン III 会議のポイント

2010年7月23日（金）
WWF ジャパン 山岸尚之

1. 会議の全体像

1-1. なかなか見えてこない「カンクン合意」のイメージ

今回の会議は、2010年3回目の国連気候変動会議となる。前回の6月のドイツ・ボンでの会議が、補助機関（SB）会合との同時開催だったのに対し、今回は条約 AWG（AWG LCA）と議定書 AWG（AWG KP）の2つのみの開催である。それぞれ、11回目（AWG LCA11）と13回目（AWG KP 13）の会合という位置づけになる。会期も前回の SB との同時開催の会合と比べて短く、8月2日（月）～8月6日（金）の1週間弱となっている。

今年の国連会議は今回も入れてあと3回である。次回に中国で開催が予定されている AWG も、1週間弱程度の短い会議になる。それらを踏まえると、**11月末から開催されるメキシコ・カンクン会議（COP16・COP/MOP6）の成果のイメージが、そろそろ見えてくるべき時期**ではある。しかし、現時点ではあまりはっきりとしたイメージは見えてきていない。

「カンクン会議では、コペンハーゲン会議で失われた信頼を取り戻すため、**まずは合意できる部分で実績を作り、締約国間の信頼の再醸成を図ることが大事だ**」というのは、比較的多くの国々の交渉官が共有している意識のようである。そして、**REDD+、短期資金、MRV 等の分野**がその「合意できそうなところ」の例としては挙げられるが、**具体的にどのような中身か、というところはまだはっきりとしない**。たとえば、そうした分野について何らかの「成果」をカンクンで示すとしたら、現状の条約 AWG や議定書 AWG で交渉されているテキスト案のどこをどう抽出するのか、それとも別途合意文書を作るのか。

1-2. 議論の焦点は、条約 AWG 議長による新しい交渉テキスト

議論の中心となるのは、前回から引き続き議論される条約 AWG 議長による交渉テキストであると予想される。前回の6月のボン会議での議論を受けて、**再度議長によって改訂された新しいテキスト**が既に発表されている（下記参照）。

まず、この議長テキストが、交渉の土台として引き続き締約国に受け入れられていくのかどうか。現時点までの交渉の雰囲気は、コペンハーゲンの終盤ほど険悪ではないようなので、おそらくは土台として採用されるだろうが、前回のボン会議の最終日にこの新しいテキストの初期バージョンが示され、各国からの反発を受けたことは記憶に新しい。その後、中身については、当然ながら対立が予想される。

テキストの中身に関する個別議論もさることながら、今後、**この議長テキストがどう発展させていくのか、という全般的な方向性も重要**である。コペンハーゲン会議の前の段階でも、こうした議長テキストは存在した。各国の意見を、様々な「オプション」や括弧で表現し、なんとかバランスをとろうとしたそれは、200ページを超す大部なものとなってしまった。結局、それをなんとか圧



for a living planet®

縮して、エッセンスだけを合意しようとした「コペンハーゲン合意」を採択しようとして、「留意」(take note)に留まったのがコペンハーゲン合意であった。

つまり、同じように各国の議論を追加して議長テキストを膨らましていくだけでは、また同じ事を繰り返すだけではないのかという不安がどうしても上がってきてしまう。コペンハーゲン会議の二の舞いを避けるために、果たして、ここからどう議長テキストを発展させていくのか、その方向性が、少しずつ問題になりはじめるかもしれない。

2. 各分野の概要

2-1. 条約AWGの概要

新しい議長テキスト

前回の6月のボン会議の前に、条約AWGの議長は、交渉の土台となる新しい議長テキストを準備した(FCCC/AWGLCA/2010/6)。そして、1つのコンタクト・グループのみを開催して、このテキストを土台にした交渉を行った。その際、議長が用意したテーマごとの「質問」に各締約国が応える形で意見交換が行われた。そして、最終日の前日(6月10日)の夜に、新しく書き直された議長テキストの案が示された(“10 June 2010 @ 22:30”というバージョン)。この新しい議長テキストについては、最終日に先進国・途上国双方から「バランスを欠いている」とか「受け入れられない」といった厳しい評価を受けた。

今回、新しく用意された議長テキスト(FCCC/AWGLCA/2010/8)は、“10 June 2010 @ 22:30”バージョンのテキストの中で、まだ交渉中のために欠けていた部分が補われており(特に後半部分)、かつ、既存の部分も少し修正がされている。

何が変わったか?

前回の議長テキスト(FCCC/AWGLCA/2010/6)の大きな特徴は2つあった。1つは、全体の構成として、第1章に主な要素を集中し、第2章以下で各分野の詳述をするというスタイルをとっていたことである。もう1つは、コペンハーゲン合意がテキストの中に事実上組み込まれていたことである。

今回の新しい議長テキストでは、前者の全体構成のスタイルはほぼ踏襲している。大きな変更としては、途上国からの要望を受けて、「資金」が再び独立した章になった点である。

後者のコペンハーゲン合意の扱いも変わっている。前回のテキストの場合、コペンハーゲン合意の文章は、ほぼそのまま、独立したオプションという形でテキストの中には示されていた。しかし、今回の議長テキストは、**そもそも「オプション」として分けて整理されている部分が少なく、コペンハーゲン合意の文言は括弧がつけられている形で他の案文と共に一緒に組み込まれている。**

1つの事例として、先進国の緩和とMRVについての文章を見てみよう。表1は、コペンハーゲン合意、前回の議長テキスト、そして今回の議長テキストの3つをそれぞれ比較したものである。いずれも、文言自体が本質的に変わっているわけではないが、今回の議長テキストでは、「オプション」としての独立性が失われている事や、MRVの文言について、括弧書きで追加の文章が付け足されている事などから、より文章の中に組み込まれていることが分かる。

この緩和とMRVの事例における変化はそれほどでもないが、適応部分の書き振りなどは文言自体が相当程度変わっている。



for a living planet®

これは、一方では議長テキストの議論がより進んだと考えることもできる。しかし他方では、多くの国の首脳レベルの議論で抽出されて合意した文言が、再び他の文章の中に再び溶け込み、かつ変更されているともいえ、各国がこれをどう受け止めるかが今後の議論の進展に大きな影響を与えると予想される。

表 1：先進国の緩和と MRV に関する文言の 3 つの文書での比較

コペンハーゲン合意での記述
<p>4. Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted in the format given in Appendix I by Annex I Parties to the secretariat by 31 January 2010 for compilation in an INF document. Annex I Parties that are Party to the Kyoto Protocol will thereby further strengthen the emissions reductions initiated by the Kyoto Protocol. Delivery of reductions and financing by developed countries will be measured, reported and verified in accordance with existing and any further guidelines adopted by the Conference of the Parties, and will ensure that accounting of such targets and finance is rigorous, robust and transparent.</p>
前回の議長テキスト（開始前に配布されたもの）での記述
<p>7. <u>Option 1:</u> Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted by Annex I Parties in the format given in Appendix I; Annex I Parties that are Party to the Kyoto Protocol will thereby further strengthen the emissions reductions initiated by the Kyoto Protocol. <u>Option 2:</u> Developed country Parties shall undertake, individually or jointly, legally binding nationally appropriate mitigation commitments or actions, [including][expressed as] quantified economy-wide emission reduction objectives [while ensuring comparability of efforts and on the basis of cumulative historical responsibility, as part of their emission debt] with a view to reducing the collective greenhouse gas emissions of developed country Parties by [at least] [25–40] [in the order of 30] [40] [45] [49] [X*] per cent from [1990] [or 2005] levels by [2017][2020] [and by [at least] [YY] per cent by 2050 from the[1990] [ZZ] level]. 9. <u>Option 1:</u> Delivery of reductions by developed countries will be measured, reported and verified in accordance with existing and any further guidelines adopted by the Conference of the Parties, and will ensure that accounting of such targets is rigorous, robust and transparent. <u>Option 2:</u> Nationally appropriate mitigation commitments or actions by developed country Parties shall</p>
今回の議長テキストでの記述
<p>14. [Developed country Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted by these Parties in the format given in Appendix I.] 15. [Developed country Parties shall undertake, individually or jointly, legally binding nationally appropriate mitigation commitments or actions, [including][expressed as] quantified economy-wide emission reduction objectives [while ensuring comparability of efforts and on the basis of cumulative historical responsibility], [as part of their emission debt]]. 22. Delivery of reductions by developed countries will be measured, reported and verified in accordance with existing and any further guidelines to be adopted by the Conference of the Parties at its XX session, and will ensure that accounting of such targets is rigorous, robust and transparent [, ensuring transparency and environmental integrity][and taking into account the relevant provisions under the Kyoto Protocol] [such as provisions under Articles 5, 7 and 8 of the Kyoto Protocol].</p>



for a living planet®

シナリオ・ノートで特に言及されている論点

今回の会議のために準備されているシナリオ・ノートでは、いくつかの論点について、特に議論が必要であると書かれている（第11～15段落）。以下は、それを要約したものである。

- 先進国の削減目標の枠組み
- 途上国の削減に関する MRV（ICA 含む）の明確化／支援のあり方
- 資金に関する制度的環境の整備（適応等の各分野との連携含む）
- 様々なアプローチ（市場の活用を含む）に関する議長による新しいテキスト案

また、同じくシナリオ・ノートでは、他の要素についても最大限進展をはかるべきとした上で、全ての議論が終わらないことに備えて、来年へ向けての作業計画の議論を開始すべきだとの認識が示されている。

2-2. 議定書AWGの概要

数値目標議論の優先？

議定書 AWG はこれまでいくつかの論点を並行して扱ってきた。数値目標の議論、LULUCF に関する議論、メカニズムに関する議論、新しい温室効果ガス等の議論、気候変動政策の社会経済的な影響に関する議論などである。

しかし、今年4月に開催された最初のボン会議において、今年の議論では数値目標の議論に焦点を当てるのが合意されている。ただし、他の議論、**特に LULUCF の扱いがはっきりしないと、数値目標の議論を行うことはできないという一部の先進国の主張**もあり、どの程度、議論を数値目標に絞るかは不明確な状態となっている。ちなみに、これまでの情報を踏まえて、各国の目標に関する情報がアップデートされ、FCCC/KP/AWG/2010/INF.2 にまとめられている。

数値目標に関して、今回の会議の中で注目すべきポイントとしては2種類ある。1つ目のポイントは、初日に開催される**先進国の削減目標についてのワークショップ**である。具体的なプログラムはまだ公表されておらず、どのような形で議論がされるかはまだ不明である。いくつかの国々はトピック案の意見を提出しており、FCCC/KP/AWG/2010/MISC.2 にまとめられている。たとえば、ブラジル、中国、グレナダが共通して挙げている議題の1つに、「余った AAU（ホットエア）を次期約束期間へ持ち越することの影響の検討」を挙げていることは興味深い。

もう1つのポイントは、**各国が誓約した目標を数値目標（QELROs）に変換するにあたって生じる課題をまとめたテクニカル・ペーパー**があり、そこで示された論点がどのように扱われるかという点である。数値目標の議論が定まらない中で、どれほどこの議論が進むかは不明だが、実質的な削減目標の厳しさを左右する重要な論点であるため、本格的な議論になれば紛糾が予想される。

第1約束期間と次期約束期間の空白（ギャップ）に係る法的な問題

第1約束期間と次期約束期間の間に空白（ギャップ）に係る法的な問題を整理したペーパーを作成せよという要望が、前回のボン会議において条約事務局に対して出された。今回、条約事務局がまとめたそのペーパーが発表されている（FCCC/KP/AWG/2010/10）。

そのペーパーでは、前半で空白ができないようにする方法が検討され、後半では、仮に空白ができてしまった場合に、どのような影響があるのかということが検討されている。

空白ができないようにする方法としては、大きく分けて3つが示されている。



for a living planet®

1つは、**京都議定書の第20条・第21条を改正して、改正の条件自体を緩和する方法**。ただし、この方法は、第20条・第21条の改正自体に時間がかかること、そして、その改正を受け入れるか受け入れないかの判断が締約国によって異なりうるため、解決策としては難しいということが述べられている。

2つ目は、**新しい議定書の改正案を暫定的に適用する**という方法。これについては過去の条約に既に先例があることが示されている。ただし、「暫定的に適用する」ことを受け入れるかどうかは、最終的には自主性に基づくため不確実性は残るとしている。

3つ目の方法は、**第1約束期間を延長する**という方法である。これも、正式に改正を行って延長するという方法は、1つ目の方法と同様に難しいとされている。しかし、2つ目の方法のように、第1約束期間の延長を暫定的に適用することは可能かもしれないという認識が示されている。

いずれの方法についても、断定的な結論は避けられている。

後半の、空白ができてしまった場合の影響については、登録簿のような制度やCDMのようなメカニズムの継続性に与える影響が検討されている。また、遵守については、不遵守の帰結としての次期約束期間からの割当量の控除の効果が無くなる（もしくは遅れる）ことが指摘されている。

その他のポイント

“コモンスペース”の扱い

前回のボン会議の最中に、議定書AWGと条約AWG合同での議論の場（特に削減目標に関連して）を設けることがグレナダなどの途上国から提案された。この提案の扱いについては、アメリカの反対や途上国内での意見の違いもあり、議長が非公式に締約国に打診するという事になった。これが、今回の会議の中でどのように扱われるかは注目される。**条約AWGおよび議定書AWGの双方のシナリオ・ノートで、簡単ではあるが、両議長が検討することが書かれている。**

REDD+パートナーシップの成果はどう報告されるか

今年のカンクン会議で「成果が出せそうな分野」として期待が高まっているのが、REDD+の分野である。REDD+についてはREDD+パートナーシップという会議が、今年3月のフランス・パリ会合を皮切りに、5月のノルウェー・オスロ会合、7月のブラジル・ブラジリア会合と開催されてきた。資金支援の額や、今後の作業計画、支援状況を一覧できるデータベース、事務局がどこになるか、などが議論されている。これらの状況について、どのように報告・フィードバックがされるのか、そして、日本でのCBD COP10会期中に開催される予定の会合に何らかの期待がされるかどうか、という点が重要である。