



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9回：メキシコ・カンクン COP16 を前にポイントまとめ 「AWGKP15 の論点」

WWFジャパン（2010年11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®

スクール・メキシコ 2010

AWG KP 15 の論点

2010年11月19日
WWF ジャパン 山岸 尚之

1 . AWG KP の議題と COP/MOP の関連議論

1-1 . AWG KP の議題構成

前回 (AWG KP 14) の天津会合の議論の経過は、FCCC/KP/AWG/2010/CRP.3 という文書にまとめられた。“CRP” というドキュメント・シンボルは、会議の最中に準備される臨時的文書に付けられるものである。この CRP.3 は、今回の会議のための正式な文書として、改めて FCCC/KP/AWG/2010/17 というドキュメント・シンボルで準備されている。以下、この文書のことを「議長の交渉テキスト」と呼ぶ。

議長の交渉テキストの章構成は、以下のようになっている。これらが AWG KP の基本的な議題に対応している。

- 議定書 3 条 9 項に基づく改正 (= 先進国 (議定書の締約国) の削減目標)
- 森林吸収源 (LULUCF)
- メカニズム (国際排出量取引、クリーン開発メカニズム (CDM)、共同実施 (JI) および関連事項)
- 温室効果ガスの種類、発生源、計算方法、その他の方法論 (通称 “ 争点のバスケット ”)
- 波及的な効果

また、議長の交渉テキストに項目としては入っていないが、議定書の改正をめぐるいくつかの法的な課題を検討するために、

- 法的事項 (第 1 約束期間と第 2 約束期間の間に空白が生じる可能性の問題等)

という議題項目もしばしば議論される。

1-2 . 今回の会合の進み方 : 1 つのコンタクト・グループ

前回会合を含む過去数回の会合では、上述の議題は、以下のようにくりで、別々の「コンタクト・グループ」もしくは「インフォーマル・コンサルテーション」の中で議論されることが多かった。

- 先進国の排出削減目標の規模 (通称 “ ナンバーズ ”) : Numbers
- 法的事項 : Legal matters
- “ その他 ” の争点 (LULUCF / メカニズム / 温室効果ガスの種類等の方法論) : Other issues
- 潜在的影響 : Potential consequences

3 番目の「その他の争点」に関しては、コンタクト・グループの中で、さらに「LULUCF」「メカニズム」「温室効果ガスの種類等の方法論」の 3 つの「スピンオフ・グループ」が作られて議論がされた。



for a living planet®

しかし、AWG KP 議長が今回の会合のために準備している「シナリオ・ノート」(FCCC/KP/AWG/2010/16)によれば、今回の会合では、1つのコンタクト・グループに限定する形で議論が行われる。

1.3 . COP/MOP の議題

AWG KP の中で、「メカニズム」に関わる議論は、しばしば COP/MOP の議題の議論と密接に関わる。特に、COP/MOP における毎年恒例の議題として、「CDM に関する争点」と「JI に関する争点」という議題がある。これらは、CDM EB や JISC の年次報告書を受けて議論がされる場であり、毎年、CDM・JI に関わる一般的な論点が扱われる。

中には、「標準化されたベースライン」や「プロジェクトの地理的偏在の是正」のように、COP/MOP の場にも AWG KP の場にも存在する議題がある。理論上は、第1約束期間と第2約束期間の議論という風に分けることができるが、時として境界線は曖昧である。

2 . AWG KP 全般に関する動向

今回の会議では、残念ながら大きな進展は期待されていない。

その大きな理由は、そもそも AWG KP という交渉プロセスの扱いそのものについて、締約国の中で意見の相違があるからである。途上国は、この場での結論を早く出し、京都議定書の締約国だけでも、第2約束期間の目標について合意をするべきであると主張している。先進国は、一般的には AWG LCA との一体的な議論を望んでおり、KP の場だけで議論が先行することについては懸念を示している。ただ、ニュアンスには違いがあり、EU 等は、京都議定書をベースに交渉を進めることに一定の理解を示している一方、日本、ロシア、カナダ等は、KP の「第2約束期間」という概念そのものについて強い拒否の姿勢を示している。

こうしたプロセスの扱いについての意見の相違があるために、その中で話し合われる個別論点についての議論も、若干方向性を見失っている感があることは否めない。LULUCF のルールに関する議論や、温室効果ガスの種類等の論点は、プロセスの扱いがどのようになろうとも、結局必要となる議論であるがために、締約国もある程度議論を進めることができている。しかし、AWG KP の「本丸」である先進国の削減目標についての議論は、毎回、「そもそもこの場だけで議論すべきでない」とする先進国と「これがこの場の最重要議題であり結論を出すべきだ」とする途上国の意見の応酬が起き、決着が得られない。

今回も、おそらく途上国は非常に強く京都議定書の第2約束期間の決定を主張してくると考えられ、日本をはじめとする先進国はそれに強い抵抗を示すことが容易に想像できる。そこで、どのような結論が得られるのか、妥協が得られるのかは分からない。

アメリカの中間選挙の結果を受けて、AWG LCA の方の議論の進展にもますます暗雲が立ちこめる中、AWG KP をめぐる状況は更に悪化していると言わざるを得ない。その意味では、個別具体的な論点以上に、来年以降のこの AWG KP という場の扱いと、作業計画についてどのような結論が出るかという点が重要かもしれない。

3 . 3 つの争点

以下では、今回の会議でも議論される個別具体的な論点の中から、NGO 的視点から注目度の高い論点を3つ取り上げる。いずれも、今回の会議の中で明確な結論が得られるかは極めて不透明で



for a living planet®

あり、どちらかといえば結論は得られない可能性が高いが、いずれも、次期枠組みの環境十全性に大きな影響を与える論点である。

3・1．余剰 AAU の持ち越し

よく知られているように、ロシア、ウクライナ、ベラルーシ等の国々は、京都議定書における目標が緩いため、大量の余剰 AAU（割当量）が発生することが予想されている。実質的な温室効果ガス排出量削減対策を含まないこうした余剰 AAU はホットエアと呼ばれるが、仮にこれが次期約束期間に持ち越されれば、次期約束期間の削減目標を事実上緩めることになる。余剰 AAU には 2 種類あり、1 つは第 1 約束期間で発生するもの、もう 1 つは、第 2 約束期間に発生するもの、である。

AOSIS は、昨年 12 月のコペンハーゲン会議の時点で行ったペーパーの中で、5 年間の第 1 約束期間全体から余剰 AAU が約 100 億トン CO₂ 換算発生すると試算している（AOSIS 2009）。さらに、この余剰 AAU、2013 年以降も発生することが予想されており、2013～2020 年までに発生する量は約 30 億トン CO₂ 換算になるという。この数字のベースを提供していると考えられる Climate Analytics は、今年 6 月のボン会議で数字を若干アップデートしており、それによると、第 1 約束期間に発生する余剰 AAU は 110 億トン CO₂ 換算になるとされている（Schaeffer 2010）。現状の先進各国が掲げる削減目標には幅があるが、仮に低い方（削減量が少ない方）になったとすると、そこでの削減量を帳消しにするくらいの量になると分析されている。

オランダの研究者らが行った別の試算では（den Elzen et al 2009）、第 1 約束期間内に発生する余剰 AAU が約 130 億トンあり、2013～2020 年の間に発生する余剰 AAU は 40 億トンになるとされている。

この問題は昨年から指摘され続けてきていたが、今年に入ってから徐々にクローズアップされるようになってきた問題である。その背景には、EU の排出量取引制度の中での扱いも問題となってきたことも原因としてあると考えられる。

この問題については、主に AOSIS が継承を鳴らし続けてきており、EU も、この余剰 AAU については問題視している。日本は、この問題についてはあまり触れていない。

前回の天津会合では、条約事務局が現状、この問題に対処するためのオプションをまとめたペーパーを準備した。そのペーパーやその場で議論されたオプションは、基本的に以下の 5 つであるという（IISD 2009）。

- 先進国の次期削減目標を引き上げる
- 余剰 AAU の持ち越しを禁ずる
- 余剰 AAU の持ち越し可能量に制限を課す
- 余剰 AAU の持ち越しに課徴金を課す

これらに加えて、考えうる制限としては、「余剰 AAU に割引率を適用する」というオプションも考えうる。理想的には「先進国の次期削減目標を引き上げる」というオプションが一番シンプルかもしれないが、それができればそもそもこれほどに交渉が難航してはいないはず、という問題がある。

ロシアのような国々にとっては、こうした制限は、いわば既得権益を侵されることになるため、強く反対している。仮に、ロシアがこのような制限を受け入れるとしても、何らかのメリットが残る形でなければ厳しいと考えられる。



WWF for a living planet®

3・2．LULUCFにおける「森林経営」（forest management）による吸収量の算定の仕方

LULUCFに関するルールは、大きく分けて2つに分かれる。1つは、議定書の該当条項の名をとって「3条3項」活動もしくは頭文字をとって「ARD（新規植林・再植林・森林減少）」活動に関するルールである。もう1つは、それ以外の活動（「3条4項」活動、もしくは「追加的活動」）に関するルールである。

後者の「3条4項」活動には、「農耕地」や「湿地」などの吸収量/排出量をどのように算定に含めるのか（自主的か義務的か）といった論点が含まれるが、中でも最大の論点は、「森林経営」（forest management）による吸収量/排出量をどのように算定するかという点である。日本で良く話題になる「3.8%」は、第1約束期間におけるこの部分のルールによって生み出されているが、第2約束期間においてどのようなルールにするのが現在、交渉の1つの論点になっている。

議長の交渉テキストには、大きく分けて以下の3つのオプションが書かれている。

- **キャップ方式**：（現行ルールと同じように）各国が算入することができる吸収量の上限を、国毎に附属書に数字を書いて定める方式
- **参照レベル方式**：各国毎に基準となる吸収量/排出量を定め、それより多く吸収していれば吸収量として算入し、それより少なく吸収（もしくは排出）していれば算入しない、もしくは排出として見做すという方式
- **ネット・ネット方式**：各国毎に、第1約束期間の際の平均の吸収量/排出量と比較して、多く吸収していれば吸収量として算入し、少なく吸収していれば排出量として算入するという方式

現在までの交渉では、ツバル等がネット・ネット方式を主張しているが、交渉の争点は「参照レベル」方式に移ってきている。

問題は、この参照レベルをどのようにして決めるか、という点である。過去何回かの交渉の中で議論が重ねられてきている。今年の8月のAWG KP 13の際にはワークショップも開催された。決め方には大別すると4つの考え方がある。

- ・ どこか特定の年を基準とする考え方
- ・ 過去の複数年平均を用いる考え方
- ・ なんらかの手法で将来の「予測」を出すという考え方
- ・ 吸収も排出もゼロと考える考え方

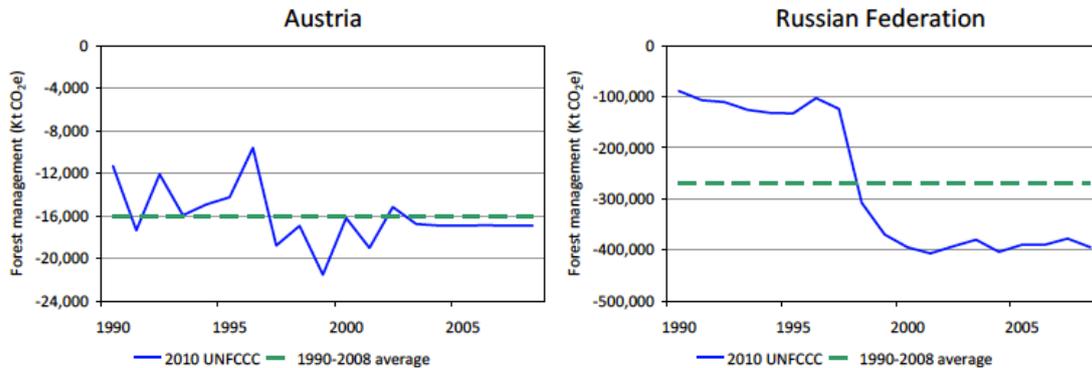
現時点では、3つ目の「予測」を用いる考え方を指示する国が多い。日本は、「吸収も排出もゼロ」と考える考え方をとっている。

今回の議長の交渉テキストには、前回の交渉テキストには無かった「参照レベルに関する情報の提出およびレビューのガイドライン」が附属書として付けられており、これに沿った形での「レビュー」が来年の3月～5月末までのどこかの段階で行われることになっている。

Climate Action Network (CAN) は、過去の排出量の平均を使う方法が適切であると主張している（CAN International 2009）。それは、単一の基準年では、森林の場合、正しく状況を反映しえないし（下図参照）、「予測」では、パラメーターの恣意的な操作によって吸収量が過大に見積もられる可能性が高いからである。



for a living planet®



3・3．メカニズムの割引率？

議長の交渉テキストの中で、メカニズムに関する部分のテキストは、比較的整理が進んでいる。ただし、「整理が進んでる」ということはイコールで「合意に近い」ことを意味するわけではない。むしろ、「あとは政治的な判断で決着してもらえない」という形での選択肢の整理が進んでいるということである。

そうした個別論点の中には、「CCSをCDMの中に入れるのか」「原子力をCDMの中に入れるのか」「標準化されたベースラインの適用を認めるのか」「補完性の原則を数値化するのか」「現在CDMの『収益の一部』を適応基金に回しているのを、メカニズム全体に拡大するのか」といった論点がある。

それらの中で、特にCDM全体の環境十全性を改善するものとして、NGOが注目しているのが「割引率」の概念である。

「割引率」とは、たとえば、CDMのプロジェクトによって得られたCERクレジットが10トンであるところに、50%の割引率を適用して、5トンのみが使えるようにする、というような制度である。こうすると、当該CDMプロジェクトは実際には10トン削減しているが、先進国が目標達成用のクレジットとして使えるのはそのうち5トンのみということになるので、残りの5トンは減ったにもかかわらず、クレジットとしては使われないということになる。

CDMは、もともと先進国が途上国で10トン減らしたら、その分(10トン)は先進国内で減らさなくてもよい、という制度なので、地球全体で考えれば効果はプラスマイナスゼロである。

これに対して、割引率が適用されると、先ほどの例のように5トン分の削減がクレジットとしては使われずに残ることになるので、地球全体で考えた時に、ネットで削減(純減)になる。CDMが持つ、「プラスマイナスゼロ」という性質を超えていくことができる仕組みとして、環境NGO等は関心を寄せている。

ただし、この仕組みにも以下のような論点があり、これについては、今後さらなる検討が必要とされている。

- ・ 割引率の適用は、どの地点でおきるのか。プロジェクトの結果としてクレジットを発行する時とか、それとも、先進国が目標に充当しようとした時か。現状の交渉テキストの文言は前者になっている。
- ・ 割引率の適用は、全てのプロジェクトに対してされるのか、それとも、特定のタイプのプロジェクトに対してされるのか。



for a living planet®

- ・ 割引率の適用は、全ての地域で同じなのか、それともホスト国や地域によってクアエルの
のか。
- ・ 割引率は、一律か、それともプロジェクトのタイプや地域によって差異化されるのか。
- ・ 適切な割引率の設定はいかなる考え方で行われるのか。

現在の交渉テキストでは、こうした細かい論点については言及されておらず、そうした点も含めて SBSTA での検討をうながす形になっている。

1つ、日本での議論との関連で重要なのは、この「割引率」の適用は、環境十全性を高めるためには重要であるものの、日本が提唱しているような2国間クレジットの仕組みが国連の仕組みとは別にできてしまった場合、国連のCDMが、そうした新しい仕組みに対して更に不利になってしまう可能性がある（同じタイプのプロジェクトでも、発生するクレジットが減少するため）。環境的に効果が高い仕組みが不利になるという状況を生み出すため、今後の検討では、2国間クレジットの発展のような「外部要因」も含めての検討が必要になってくる。

おわりに

上述したように、AWG KPはプロセスの扱いそのものに不確実性をかかえているため、議論の中身でも実質的な進展をはかるのはなかなか難しい。しかし、3でとりあげた3つの論点だけに限らず、「いずれの枠組みになったとしても、議論として重要なもの」は意外にも多く、本来であればそれらの議論を進めることには充分意義がある。たとえば、上で挙げた論点以外でも、「単年度について書かれた削減目標を、どうやって複数年を含む期間の削減義務・AAUに直していくのか」、「対象とすべき温室効果ガスの種類」、「CDMにおける追加性の判断を標準化されたベースラインでどこまで行うか」といった論点は、重要な論点として挙げることができる。

プロセスの扱いを含めた全般的な議論の進展とともにこうした個別重要論点を着実に進めておく、ということも地味だが必要な作業ではある。

参考文献

- Alliance of Small Island States (AOSIS) (2009) Potential effect of Surplus AAUs on Annex I allowed emissions in 2020: Technical Background and Assumptions (Updated as of December 14, 2009) Paper distributed at the venue of the COP15.
- Climate Action Network (CAN) International (2009) Forest Management: Getting the Accounting Right. Presentation at the Pre-session Workshop at AWG KP Session, July 30, 2010.
- den Elzen, M.G.J., M. Roelfsema, S. Slingerland. (2009) Too hot to handle? The emission surplus in the Copenhagen negotiations. Netherlands Environmental Assessment Agency. Retrieved from <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500114016.pdf>
- International Institute for Sustainable Development (IISD) (2010) Summary of the Tianjin Climate Change Talks: 4-9 October 2010. Earth Negotiations Bulletin. 12 (485) (Tuesday 12, October 2010.)
- Schaeffer, Michiel (2010) Surplus AAUs. Presentation at the UNFCCC Side Event "Analysing Copenhagen: 3.5°C, 2°C, or 1.5°C?" Bonn, Germany Retrieved from <http://www.climateanalytics.org/>