

地球温暖化交渉における次期枠組みの一考察： COP15以降の交渉テキストの分析を中心に

著者名(日)	井口 正彦
雑誌名	嘉悦大学研究論集
巻	54
号	1
ページ	63-81
発行年	2011-10-26
URL	http://id.nii.ac.jp/1269/00000282/

研究論文

地球温暖化交渉における次期枠組みの一考察

～ COP15 以降の交渉テキストの分析を中心に ～

A Study on the Shape of Post-2012 Framework
— Analysis of negotiating texts from COP15 onwards—

井 口 正 彦

Masahiko IGUCHI

<要 約>

2010年12月にメキシコのカンクンにて開催された第16回国連気候変動枠組条約締約国会議(COP16)は2011年12月に南アフリカのダーバンで開催予定の第17回国連気候変動枠組条約締約国会議(COP17)での次期枠組みへの合意を目指す「カンクン合意」を採択して閉幕した。次期枠組みは京都議定書が規定していない2012年以降の国際的な温暖化対策を各国に課すものであるため、COP17までに一刻も早い合意が期待されている。

本稿では2009年12月にデンマークのコペンハーゲンで開催された第15回国連気候変動枠組条約締約国会議(COP15)にまで遡り、現在に至るまでの交渉テキストの変化を分析する。その際、①気温目標に関する扱いと2050年までの締約国の温室効果ガス(GHG)排出削減目標、②先進国のGHG排出ピークアウト並びに2020年までの中期目標、③途上国のGHG排出削減目標、の3点を軸に分析する。

この研究の結果、削減目標に関する議論においてはCOP15で交渉されたものからあまり進展が見られず、また各国が掲げている自主目標と科学の求める削減数値の間に大きなギャップが生じていることが判明した。そのため、各国はCOP17までにコペンハーゲン合意に提出した自主削減目標よりも高い目標設定をすることが求められていることが伺える。

<キーワード>

国連気候変動枠組条約、交渉テキスト、第15回国連気候変動枠組条約締約国会議、第16回国連気候変動枠組条約締約国会議、次期枠組み

1 はじめに

2009年12月にデンマーク・コペンハーゲンで開催された第15回国連気候変動枠組条約締約国会議（以下、COP15）では京都議定書が規定していない2012年以降の国際的な枠組み（以下、次期枠組み）への合意が期待されていたが、結果として失敗に終わった¹⁾。その後、2010年12月にメキシコのカンクンで開催された第16回国連気候変動枠組条約締約国会議（以下、COP16）において、国連気候変動枠組条約締約国²⁾は一年後の2011年12月に南アフリカのダーバンで開催予定の第17回国連気候変動枠組条約締約国会議（以下、COP17）での次期枠組みへの合意を目指す「カンクン合意」を採択した。この合意によって、COP17へ向けた次期枠組み作りに向けたプロセスの重要性が高まっている。

本稿はCOP15に遡って現在に至るまでの国連気候変動枠組条約（以下、UNFCCC）における次期枠組みに関する交渉テキストの変化を分析する。この際、特に交渉の争点となっている中期・長期の温室効果ガス（以下、GHG）削減目標数値に関する議論に焦点を当てる³⁾。このことにより、次期枠組み交渉に対する一つの視点を提供できるのではないかと考える。分析の際に用いる資料として、主にCOP15以降のUNFCCCに関する公式・非公式の交渉テキストを用い、補完的に国家の政策声明、報道記事や環境NGOによる交渉に関する資料を用いた。

本稿は以下のように構成される。まず、地球温暖化問題における次期枠組みをめぐる議論を把握するために、2007年にインドネシアのバリで開催された第13回気候変動枠組条約締約国会議（以下、COP13）で採択された「バリ行動計画書」を整理した後に、COP15での次期枠組みに関する議論とそれに伴って合意されたテキストの分析を行う。その上で、COP15以降に開催された特別作業部会（以下、AWG）での議論の変遷とCOP16での成果を考察した後に、COP17に向けた交渉に向けた締約国間の合意の達成状況を考察する。

2 バリ行動計画書からCOP15へ

COP13で採択された「バリ行動計画書（Decision 1/CP.13）」によって、京都議定書における第一約束期間（2008~2012年）以降の次期枠組みへの合意を前提として、スケジュールや論点がまとめられた。その際、京都議定書の第2約束期間における温暖化対策を議論する「議定書特別作業部会（以下、議定書AWG）」に加え、UNFCCCのもとで次期枠組みを交渉する場として「条約特別作業部会（以下、条約AWG）」が設置された。これによって京都議定書を批准している国家間での次期枠組みに関する議論と、京都議定書によって削減義務を負わない国々（アメリカや途上国）を含んだ上での次期枠組みの議論が同時並行で行われることになった。

この2つのAWGの大きな違いは、前者が京都議定書に署名した国家が議定書の強化に向

けての議論を行うのに対して、後者は UNFCCC に参加しているが京都議定書によって削減義務を負わない国々、特にアメリカや途上国などが 2050 年に向けた温暖化対策の議論を行う点である⁴⁾。

条約 AWG での議論において特に考慮される点は以下である (UNFCCC 2008) :

- 排出削減に関するグローバルな長期目標 (2050 年までの排出削減目標) の検討
- 全ての先進国による計測・報告・検証可能 (Measurable, Reportable, Verifiable、以下 MRV) な緩和の約束または行動と、先進国間の削減努力の比較可能性
- 途上国の国内における適切な緩和行動 (Nationally Appropriate Mitigation Actions、以下 NAMAs)
- 途上国における森林減少・劣化からの GHG 排出削減 (Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation、以下 REDD) のための政策とインセンティブ
- (条約 4 条 1 項を強化するための) セクター別アプローチ
- 排出削減と様々な活動 (市場による取り組みなど) との統合
- 小島嶼国など、温暖化被害に脆弱な国の適応行動の強化のための国際協力
- 緩和・適応行動強化のための革新的技術開発協力
- 緩和・適応行動・技術開発協力強化のための資金協力

第 1 回条約 AWG はタイ・バンコクで開催され、バリ行動計画に基づき今後の議論をすることが合意された。続いてドイツ・ボンで開催された第 2 回条約 AWG では、2050 年までの排出削減目標を議論する共有ビジョン (Shared vision)、GHG 排出の削減・緩和 (Mitigation)、温暖化被害への適応 (Adaptation)、途上国への資金支援、技術移転とキャパシティ・ビルディング (Finance, Technology Transfer and Capacity Building) について今後議論を進めることが合意された。

その後、ガーナ・アクラで開催された第 3 回条約 AWG では、議長によって今後の交渉の土台に関するアイデアや提案がまとめられ、ポーランド・ポズナンで COP14 と並行して行われた第 4 回条約 AWG で改訂されている。これを受けて第 5 回並びに第 6 回条約 AWG では締約国から交渉テキストの構造に関する一般的なコメントや提案を集約・改良した 'FCCC/AWGLCA/2009/INF.1' と呼ばれる交渉テキストが議長によって作られた (UNFCCC 2009a)。COP15 に向けて最後の AWG となった第 7 回条約 AWG では、COP15 で締約国が合意に至ることが出来るように、先進国の中期目標案を含む、これまでに議長などから提出されたノンペーパーと呼ばれる交渉のたたき台となる交渉テキストを統合した 'FCCC/AWGLCA/2009/14' が条約事務局長に提出された (UNFCCC 2009b)。このように、COP13 から発足した条約 AWG での議論は COP15 に向けて少しずつ前進をしていった (詳しくは表 1 を参照)。次章では、COP15 における次期枠組みをめぐる公式・非公式の交渉

テキストを比較する。

表1 地球温暖化問題におけるこれまでの交渉の経緯：COP13 から COP15 まで

会議開催日 (開催場所)	条約締約国会議	議定書 AWG	条約 AWG
2007年12月3日～14日 (インドネシア・バリ)	COP13 バリ行動計画書	第4(2)回議定書 AWG	
2008年3月31日～4月4日 (タイ・バンコク)		第5(1)回議定書 AWG	第1回条約 AWG
2008年6月2日～12日 (ドイツ・ボン)		第5(2)回議定書 AWG	第2回条約 AWG
2008年8月21日～27日 (ガーナ・アクラ)		第6(1)回議定書 AWG	第3回条約 AWG
2008年12月1日～12日 (ポーランド・ポズナン)	COP 14	第6(2)回議定書 AWG	第4回条約 AWG
2009年3月29日～4月8日 (ドイツ・ボン)		第7回議定書 AWG	第5回条約 AWG
2009年6月1日～12日 (ドイツ・ボン)		第8回議定書 AWG	第6回条約 AWG
2009年9月28日～10月9日 (タイ・バンコク)		第9(1)回議定書 AWG	
2009年9月28日～10月9日 (スペイン・バルセロナ)		第9(2)回議定書 AWG	第7回条約 AWG
2009年12月7日～18日 (デンマーク・ コペンハーゲン)	COP15	第10回議定書 AWG	第8回条約 AWG

3 COP15 における交渉プロセスと交渉テキスト

3.1 概要

次期枠組みにおける議論の中で、最大の争点は GHG 排出削減目標数値への合意である。この合意へ向けては世界主要排出国、とりわけアメリカを法的拘束力のある枠組みに組み込み、かつ中国やインドなどの新興国における一定の削減行動を強化していくことが求められた。COP15 における時期枠組みに関する議論においても、「気候変動に関する政府間パネル（以下、IPCC）」の求める科学的要求を満たした、法的拘束力のある枠組み作りが求められていたといえよう⁵⁾。

しかし、実際の COP15 における議定書 AWG、並びに条約 AWG における交渉は先進国（特にアメリカ）と途上国との対立が激化したために困難を極めた。議定書 AWG では、先進国間全体での削減量や削減ポテンシャルなどの検討が議論されたが、GHG 排出量の多くを占めるアメリカ抜きで交渉を進めることへの抵抗から、各国の削減目標に踏み込んだ議論

にまで至ることが出来なかった。また条約 AWG では、先進国がアメリカを含む先進国全体での削減目標と同時に途上国の削減努力を求める一方で、途上国は先進国により厳しい数値を期待して、目標数値の再検討を強く求めた。これらは要するにアメリカをはじめとする先進国と途上国の間の議論が根本的に相入れないために、排出削減に関する議論が全く進まないというデッドロックに陥ってしまったといえる。

この先進国と途上国の対立の背景の一つに、議長国デンマークの会議プロセスの進め方が透明性や包摂性に欠けていたことが失敗を招いた一つの要因だといえる。デンマークは後述する「デンマーク・テキスト」と呼ばれる次期枠組み素案を事前に主要国間で協議していたことが COP15 開催中に明るみになった⁶⁾。これを受けて、途上国間から透明性と公平性に欠けた手続きであるという声上がり、結果として先進国と途上国との溝を深めてしまったといえる。さらに「留意する (Take Note)」形で採択されたコペンハーゲン合意 (Copenhagen Accord) 自体も、17 日深夜から 18 日未明にかけ、アメリカや日本を含む二十数カ国の首脳による非公式の首脳級協議によって決定されたものであり、締約国すべてが支持しているものではない⁷⁾。

コペンハーゲン合意では途上国の緩和策並びに適応策のための資金に関する議論が具体化されているものの、法的拘束力を持たず、また先進国全体の中期目標の具体的な数値の記載がないものとなった⁸⁾。その代わりに、先進国はそれぞれが自主的に誓約している 2020 年までの排出削減目標を、途上国は削減行動を個々に設定して条約事務局に提出することを定めているのみである。

総括すれば、COP15 での失敗を受けて、アメリカと途上国の排出削減の扱いに関する議論を、透明性と公平性に則った形で合意することが今後の課題となったといえる。また、コペンハーゲン合意の誕生を受けて、同合意を議定書 AWG で議論していくのか、条約 AWG で議論していくのか、それともまったく個別のものとして議論していくのか、コペンハーゲン合意そのものの扱いについても議論の課題となったことも指摘できよう。

3.2 COP15 において各国により提案された交渉テキスト分析

上記に挙げた背景を踏まえ、交渉中に出された様々な交渉テキストの分析を行う。この際、各国により提案された次期枠組みに関する交渉テキストを比較するために、

- ① 気温目標に関する扱いと 2050 年までの締約国の GHG 排出削減目標
- ② 先進国の GHG 排出ピークアウト並びに 2020 年までの中期目標
- ③ 途上国の GHG 排出削減目標

の 3 点を軸に分析を行う。なお、テキスト中の括弧 ([]) で記されている部分は、交渉案として浮上しているものを意味する。これらのテキスト中の括弧のうち、【 】で表され

た箇所は更に細かい交渉案を指す。つまり、これらの括弧で覆われた個所が多ければ多いほど、その交渉テキストは合意に達していないことを意味する。また、‘X’や‘Y’などの記号は、例えば GHG 削減目標数値や、それに際する基準年が未定であることを示している。

デンマーク・テキストと先進国の動き

先進国の動きとして、まず特筆すべきは議長国デンマークが秘密裏に用意していた「デンマーク・テキスト」と呼ばれる交渉テキストの存在である。これは議長国デンマークが特定の主要先進国と秘密裏に用意していたとされるものである。この交渉テキストにはいくつかのバージョンがあるとされており、そのうち 2009 年 11 月 27 日付のものには以下のように記載されている。

- ① 締約国は産業革命以前よりも 2°C 以内に抑制することを認識し、2050 年までに 1990 年比で 50%削減、2005 年比では 58%相当の削減目標を目指す。そのうち先進国は 2050 年までに 1990 年比 80%、2005 年比では X3%削減する。
- ② 先進国は GHG 排出ピークアウトを出来るだけ早く (as soon as possible)、ないしは遅くとも [2020 年] までに迎え、2020 年までに 1990 年比では X1%、2005 年比では X2%削減する。
- ③ 途上国は [20XX 年] までに排出のピークアウトを迎え、[2020 年] において特別の対策のない自然体ケース (以下、BAU) に比べて [Y%] の抑制 (deviation) を達成する。

さらに交渉トラックとして「COP13 並びに COP15 での合意を受けて、条約の下に包括的な、法的拘束力を持つ枠組みを COPXX までに合意する (Affirming the need to continue negotiations pursuant to decisions taken at COP13 and COP15, with a view to agreeing on a comprehensive legal framework under the Convention no later than COPXX)」という一文が挿入されていることから、COP15 では法的拘束力のある枠組み作りを目指していなかったと思われる (Danish Text 2009)。つまり、議長国デンマークが COP15 においては先進国の削減目標に関してはあくまで緩やかな合意を目指し、その一方で主要途上国に削減目標を課すことを意図していたといえよう。

このことは、COP15 開催中に先進国が途上国にも削減数値目標を課するような枠組み作りを目指していた点において確認できる。例えば、ディマス欧州委員は 12 年末に期限が切れる京都議定書に代わり、先進国と途上国の GHG の排出削減・抑制を定めた「単一の条約」を策定する国際合意作りが必要だと強調していた (毎日新聞 2009 年 12 月 10 日東京朝刊)。また、アメリカは先進国のみ拘束力のある中期目標や目標の上積み要求を回避する一方で、COP15 開催中の 12 月 12 日に開催された議定書 AWG において、次期枠組みに中国やインドを始めとする主要な排出国も入れた法的拘束持たせた枠組みを強調したことから見て取れる。

さらに日本は京都議定書を離脱したアメリカや削減義務がない中国やインドなどすべての主要国が削減義務を負う新しい（法的拘束力を持った）仕組みを目指していたといえる。特に、途上国の扱いを差異化し、最貧国以外のすべての国が 20 年までの中期目標を示す一覧表を盛りこむよう求めていた。これは日本が発表した 1990 年比 25%削減目標についても、すべての主要国の参加による意欲的な目標の合意が前提条件だとしていたことから分かる。また、日本政府代表団は COP15 開催中の 12 月 10 日に行われた議定書 AWG で、現在の京都議定書を批准している国にだけ削減義務を課す京都議定書の「単純延長」を避け、包括的で法的拘束力を持った新議定書へ合意する必要があると発言している。さらに 2 日後の 12 日に行われた中間総会では、議定書 AWG 議長案に対し、第 2 約束期間が既にあるかのように想像させてしまう今の草案では議論の土台としては受け入れられないとして強く議長草案に反対し、主要な排出国が削減をしなければ第二約束期間を行わないと明言していることから明白である。

BASIC 提案と新興国の動き

COP15 において、途上国間のポジションにも相違が出てきたことは特筆に値する。特に、ブラジル、南アフリカ、インド、中国の新興国からなる‘BASIC グループ’⁹⁾と、温暖化問題に特に脆弱な小島嶼国連合（Alliance of Small Island States、以下 AOSIS）の 2 つのグループ間に温度差が生じてきたことは今後の交渉に大きく影響を与える可能性がある。具体的には、これらグループはそれぞれ独自に次期枠組み提案を準備しており、前者が主に京都議定書締約国（先進国）に対して京都議定書の第二約束期間の延長への合意並びにアメリカに対する比較可能な数値目標の設定のみを求めていたのに対して、後者は先進国に加えて GHG 主要排出国、つまり新興国に対しても削減義務を求めていた点において大きなポジションの違いがあるといえる。このことはそれぞれの次期枠組み提案に見ることが出来る。

まず、BASIC グループがデンマーク・テキストと呼ばれる草案に対して用意した 2009 年 12 月 12 日付の‘BASIC Draft’（2009）と呼ばれる交渉テキストには以下のように記載されている。

- ① 締約国は産業革命以前よりも気温上昇を 2°C以内に抑制することを認識する。長期削減目標達成のためには先進国から途上国への支援が必要不可欠である。
- ② 先進国は 2020 年までに 1990 年比で少なくとも X%の削減を京都議定書の第二約束期間として合意する。アメリカは比較可能な数値目標を設定する。
- ③ 途上国は自主的な国内緩和行動（Autonomous national mitigation action）を取る。

この交渉テキストにおいて特筆すべきは、産業革命以前より気温上昇を 2°C以内に抑制するという一文が記載されている一方で、具体的な長期目標についての記載がなく、さらに途

上国への支援枠組みの強化に関して記載している点である。これは 2050 年目標の設定において新興国からの削減努力を避け、先進国の削減義務の強化を目指したものだといえる。先進国の中期目標に関しては京都議定書第 2 約束期間の単純延長を求めると同時に、アメリカに対してはこれらの先進国と比較可能な GHG 削減数値目標を設定させる狙いがあったと思われる。さらに、途上国の削減については明記されていない代わりに、「自主的な」緩和行動による削減を目指すことと記載されていることから、MRV での削減数値目標設定並びに削減義務を回避する目的があったと推測できる。

このような特徴は COP15 における BASIC グループの発言にも見ることができる。例えば、9 日に開催された議定書 AWG では、デンマークが独自にデザインしたとされる COP15 のロゴについて、中国やサウジアラビアが京都議定書を連想させないとして反発している。また 10 日並びに 12 日に開催された議定書 AWG では、中国が先進国はまず第二約束期間に合意すべきであり、現行の形で先進国が法的拘束力のある削減努力を続けていくべきだと主張したことや、12 日に開催された条約 AWG において京都議定書の存続を強く主張したことなどが挙げられる。

AOSIS 提案と途上国の動き

AOSIS グループの提案（2009）では、はっきりと「コペンハーゲン議定書」という題名が掲げられていることから、法的拘束力を持った合意の達成を目指していたことが伺える。その内容は以下のとおりである。

- ① 締約国は大気中の二酸化炭素濃度を 350ppm に安定化させ、産業革命以前よりも気温上昇を 1.5℃以内に抑制し、GHG 排出ピークアウトを遅くとも 2015 年以内に迎え、2050 年までに 1990 年比 85%削減する。
- ② 先進国は 2020 年までに 1990 年比 45%削減する。
- ③ 主要途上国もある一定の削減をする。

温暖化に伴う温暖化リスクに最も脆弱な AOSIS 諸国の提案の特徴は、先述のデンマーク提案や BASIC 提案に比べて野心的な削減数値目標を先進国だけではなく、主要途上国にも求めている点にある。このことに関連して、12 月 10 日に開催された条約 AWG においてはツバルが法的拘束力を伴う 2013 年以後の排出削減務の必要性を中国やインドに対して受け入れるよう求めている。

3.3 各 AWG 議長草案並びに合意されたテキスト分析

3.3.1 議定書 AWG における交渉テキストの変化

COP15 における議定書 AWG では、京都議定書第一約束期間以降の先進国全体の削減目標

と、その基準年並びに約束期間を始め、目標達成の手段（クリーン開発メカニズムなどの京都メカニズムの改善と拡大、森林吸収源の扱い、新規ガスの追加など）などが検討された。

とりわけ削減目標に関しては、12月8日付で出された目標数値に関する議長草案において、「土地利用、土地利用変化及び林業部門（LULUCF）」を除いて2020年までに1990年比で16%～23%削減するという目標が記載されている（UNFCCC 2009c）。この目標は、11日に出された議定書 AWG 議長草案において、先進国は「2013年から2018年まで」「2013年から2020年まで」に1990年比で「20%から45%」の削減を行う、という目標数値に変化している（UNFCCC 2009 AWG-KP Draft Texts）。これを受けて12日夜と13日に非公式会合が開かれ、議長草案をたたき台に議論がされた。この結果、14日に開催された議定書 AWG ではノンペーパーと呼ばれる交渉案が午前9時20分付で出ており、議定書第3条1項に関して以下の4つのオプションが提示されている（UNFCCC 2009d）。

オプション1：附属書I国は「2013年～2017年」「2013年～2020年」までに「1990年比」「X年比」で「30%から45%」「少なくともX%」を削減する。

オプション2：附属書I国は2013年から「2017年」「2020年」を約束期間とし、2020年までに1990年比で30%の削減と2050年までに1990年比で80～95%の削減を達成する。

オプション3：附属書I国は2020年までに1990年比で少なくとも45%の削減を達成するために、2013年から2017年の間に1990年比で33%を削減する。

オプション4：（上記の2のオプションが選択された場合）附属書I国は2013年から2017年の間に1990年比で「49%」以上を国内対策で削減する。その場合、途上国のニーズと歴史的排出責任の原則に乗っ取り、削減割り振りをする。

この議長提案を修正し、16日に出された交渉テキスト（FCCC/AWGKP/2009/L.15）の中では、新しくオプション1とオプション2に大きく編成されており、以下の選択肢が提示されている（UNFCCC 2009e）。

オプション 1.1：附属書I国は2013年から「2017年」「2020年」を約束期間とし、少なくとも1990年比で「X」「49」「15」「%」[数値的排出制限及び削減目標]の削減をする。

オプション 1.2：附属書I国は2020年までに1990年比で少なくとも45%の削減を達成するために、2013年から2017年の間に1990年比で33%を削

減する。

オプション 1.3 : 森林吸収源を利用し、2050 年までに 1990 年比少なくとも 95%の削減を達成する。

オプション 1.4 : 2020 年までに 1990 年比 [30%] [45%] [X%] の削減を達成する。

オプション 2 : 2013 年から 2017 年から [少なくとも] [49%] [以上] の削減を達成する。

COP15 で交渉された議定書 AWG に関する交渉テキストについて総括すれば、一番低い目標として 2020 年までに 1990 年比 15%削減がある一方で、一番野心的な削減目標候補として 2017 年までに 1990 年比で 49%以上の削減が候補に挙げられている。また、本来は交渉が進むにつれ議論が収斂していかなければならないにもかかわらず、逆にオプションが増えていったことから交渉が難航したことが伺える。これを受けて、COP15 以降の課題としてはオプションをできるだけ減らして議論を収斂し、合意を形成していくことが求められているといえよう。そのためには、条約 AWG で検討されている GHG 排出削減目標との関連性を明確にすることが重要である。これを踏まえて、事項では条約 AWG に関する交渉テキストの変化に注目する。

3.3.2 条約 AWG における交渉テキストの変化

COP15 における条約 AWG の交渉では、上記に記したように各国・グループが事前に次期枠組みに関するそれぞれの提案を用意していたこともあってか、交渉テキストは大きく変化し続けた。まず、条約 AWG において最初に交渉された 12 月 11 日付の条約 AWG 議長草案では以下のような記載がされている (UNFCCC 2009f)。

- ① 締約国は産業革命以前よりも気温上昇を 2 [1.5] °C 以内に抑制することを認識し、2050 年までに 1990 年比で [少なくとも 50] [85 **95**] %削減する。そのうち先進国は 2050 年までに 1990 年比で [75 から 85] [少なくとも 80-95] [95] %以上削減する。
- ② 先進国は GHG 排出のピークアウトを [出来るだけ早く] [2015 年] に迎え、2020 年までに 1990 年比で少なくとも [25 から 40] [30] [40] [45] %削減する。
- ③ 途上国は 2020 年までに [15 から 30] %の緩和努力を行う。

上記に記した各グループから提案された交渉テキストから分析すれば、このテキストの中には AOSIS 提案で記されていた 1.5°C の気温目標並びに先進国の 2020 年までに 1990 年比 45%削減目標が反映されている。また、途上国の具体的な削減数値目標への言及されている点は、交渉の最初に提示された交渉テキストとしては非常に評価できるものである。この内

容をほぼ引き継いだ交渉テキストとして、4日後の12月15日深夜に‘FCCC/AWG/LCA/2009/L.7’が出されている（UNFCCC 2009g）。そして、その翌日にこの交渉テキストを修正した‘FCCC/AWG/LCA/2009/L.7/Rev.1’が提示され、COP15における条約 AWG の最後の交渉テキストとなっている（UNFCCC 2009h）。この内容は以下のとおりである。

- ① 締約国は産業革命以前よりも気温上昇を [2] [1.5] [1] °Cに抑制することを認識し、2050年までに1990年比で [少なくとも 50] [85] [95] %削減する。先進国は2050年までに1990年比で [75-85] [少なくとも 80 から 95] [95] % [以上] [2040年までに100%以上] 削減する。
- ② 先進国は GHG 排出のピークアウトを [出来るだけ早く] [2015年] に迎え、2020年 [2017年] までに1990年 [2005年] 比で少なくとも [25-40] [30] [40] [45] [49] [X] %削減する。
- ③ 途上国の削減数値に関しては記載なし。

COP15における条約 AWG 最初に出された議長提案と比較すれば、気温目標に1°C以内に抑制するという選択肢が加えられていることや、先進国の長期目標に関して2040年までに90年比で100%の記載や約束期間に2017年の選択肢が加えられている一方で、基準年が1990年と2005年の2つが記載されている。2005年の基準年に関しては、アメリカが2005年比での削減目標を設定しており、基準年の選択肢を増やすように発言した結果だと思われる。また、先進国の2020年までの削減目標のうち、「X%の削減」という表記に関しても、アメリカが15日に開かれた条約 AWG で挿入するように要請した結果であることが伺える。また、途上国の削減数値目標の記載が消えていることも大きな変化である。

前述したように、そもそも条約 AWG はバリ行動計画によって COP15 までに合意を得るという目的で発足したが、その目的が達成できなかった締約国は、条約 AWG の延期に合意して幕を閉じた。このことは、次期枠組みに向けた合意形成が先延ばしにされたといっても過言ではない。次章では COP15 での結果を踏まえて、COP16 から COP17 に向けた交渉テキストの変化と動きの整理をしたい。

4 COP16（メキシコ、カンクン）から COP17 に向けて

4.1 第11回～14回議定書 AWG 並びに第9回～12回条約 AWG

COP15 後、初の会議となった第11回～13回議定書 AWG 並びに第9回～11回条約 AWG がドイツ・ボンで開かれた。これらの会議の中で、COP15 以降の交渉を引き継いだカンクンでの交渉の準備を促進するための議長提案がそれぞれの AWG で出されている。議定書 AWG に関しては、‘FCCC/KP/AWG/2010/CRP.2’（2010年8月6日配布）が第13回議定書

AWGで協議され、条約 AWG に関しては、‘FCCC/AWGLCA/2010/8’（2010年7月9日配布）が第11回条約 AWG で議長提案として協議された。これらのうち、条約 AWG の交渉テキストは COP15 で議論された‘FCCC/AWG/LCA/2009/ L.7/Rev.1’からほぼ変化が見られない（UNFCCC 2010b）。その一方で議定書 AWG の交渉テキストに関しては、新しくオプション A と B に分類されている。オプション A では、COP15 で協議された交渉テキスト‘FCCC/AWGKP/2009/L.1’で提示されたオプション 1、2 の若干の修正に加え、[2013年から2017年までに] 1990年比で少なくとも [40] %削減が盛り込まれたオプション 3 が加わっている。オプション B ではオプション A に加え、数値目標の記載の追加事項、基準年、各国の努力の暫定評価とレビュー、共同実施と・排出権取引制度の利益の一部の適用基金への拠出、科学に基づく定期レビュー、免責の改正、不順守の規定の追加、改正の要件、対象ガスの改正、追加条文（途上国から先進国への卒業ルールなど）などが盛り込まれている（UNFCCC 2010a）。これに対して、中国、ブラジルなどがオプション B の議論は議定書 AWG のマンデートを超えるとして強く反対し、それに対して先進国（EU、オーストラリア、ニュージーランド、スイス）は議論をすることを要求したとされる（平田 2010）。つまり、議定書 AWG の中において条約 AWG で取り扱われるに議題が開始したということを示すものであり、途上国から先進国への卒業ルールの検討などは、新興国が先進国と同等の削減義務を負うことを示唆しているために途上国から反対意見が出たと考えられる。

2010年10月に中国・天津で開催された第14回議定書 AWG 並びに第12回条約 AWG は COP16 前の最後のものであると同時に中国で初めての交渉会議であった。特に、カンクンで合意が困難になると予想される中で、天津会議では「バランスの取れた」一連の COP 決議の採択可能な決定案を作ることが期待された（早川 2010）。このバランスとは、議定書 AWG と条約 AWG との「バランス」であり、両者における数値目標に関してどのような扱いにするかが特に重要な焦点であったといえよう。つまり、途上国は議定書 AWG の議論の強化と先進国による京都議定書の単純延長を主張する一方で、先進国は議定書 AWG と条約 AWG とのリンケージの強化、とりわけ日本などは京都議定書の単純延長に強く反対した。いわば途上国と先進国間の意見の相違におけるバランス作りが求められていたのである。

このような状況の中で、各 AWG で交渉されたテキストは以下の通りである。議定書 AWG に関連する交渉テキストとして‘FCCC/AWG/KP/CRP.3’（2010年10月9日配布）が交渉され、条約 AWG に関連するものとして‘FCCC/AWGLCA/2010/14’（2010年8月13日配布）が交渉された。このうち、議定書 AWG に関する‘FCCC/AWG/KP/CRP.3’の中で提示されている中期削減数値目標は基本的に前回の交渉テキスト‘FCCC/KP/AWG/2010/CRP.2’からあまり変化が見られない（UNFCCC 2010c）。その一方で、条約 AWG に関する交渉テキスト‘FCCC/AWGLCA/2010/14’では、前回のテキストから様々な変化が見られる（UNFCCC 2010d）。その内容は以下のとおりである。

- ① [締約国は産業革命以前よりも気温上昇を【1】【1.5】【350ppm】【2】℃以下に抑制する]。[締約国は 2050 年までに 1990 年比で【少なくとも 50】【50】【85】【95】%削減する] [締約国は 2050 年までに 1990 年比で【少なくとも 50】【50】【85】【95】%削減することを長期的な協力行動に基づいて模索する]。
- ② [先進国] 締約国は各国の [グローバルレベルでの] [彼らの] GHG 排出ピークアウトを [2015 年、遅くとも 2020 年] [遅くとも 2020 年] [2015 年] に迎える。先進国は [2020 年までに 1990 年比で少なくとも【40%】【45%】削減し]、[2035 年までに 1990 年比 80%削減し、] [2050 年までに【75 から 85%】【80%以上】【85%】【少なくとも 80 から 95%】【100%以上】の削減をする] [2050 年までに 95%以上の削減をする]。
- ③ 途上国の削減目標については具体的な数値は記載されていない。

大きな変化としてまずいえるのは、極端に括弧が増えたということである。特に、2050 年までの長期削減目標に関しては目標の候補ではなく、交渉テキストそのものに括弧がついてしまったことによって交渉の難航状況が伺える。さらに、2050 年までの削減を長期的な協力行動に基づいて「模索する」と付け加えられた一文は、交渉テキストを弱める表現であるために長期目標の弱体化につながるものが大いに懸念される。その一方で、前回記載されていた先進国の 2020 年までの削減目標数値に関しては、「X%」の記載並びに 2005 年比の基準年の候補が消えていることは前進である。さらに、先進国の数値目標は括弧つきではあるものの 2020 年、2035 年、2050 年と具体的な排出削減パスを示している。このことは、次期枠組みに向けた具体的な削減目標の設定をする上で有効である。また、途上国の削減目標に関して考察すれば、同交渉テキストでは気温目標に関して途上国の削減目標については具体的な途上国の数値目標は記載されていないものの、[先進国による絶対量での GHG 削減と途上国による BAU での削減努力]という候補や、排出ピークアウトについても先進国だけでなく、「グローバルレベルでの」という記載があることから、先進国と途上国の排出削減のバランスを視野に入れた交渉テキストであるといえる。

4.2 COP16 (メキシコ・カンクン、2010 年 12 月)

コペンハーゲン後から 4 回の AWG を経て 2010 年 11 月から 12 月にかけてメキシコのカンクンで開催された COP16 では、以下の 2 つのテキストが合意されている。その内容は以下の通りである。

CMP 決定された‘FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1’では、先進国の中期目標に関する削減目標についての決定はされていない一方で、第 2 約束期間との間の空白を開けないようにすることなどが盛り込まれている (UNFCCC 2011a)。また COP 決定された‘FCCC/CP2010/7/Add.1’はコペンハーゲン合意をベースにしたものであり (久保田 2011)、先進国の 2020 年まで

の中期目標や 2050 年の長期目標に関する具体的な記載はない。唯一、産業化前から 2°C未満に抑制することを認識し、1.5°C目標に関しても検討していくという文言が入っているのみである。その一方で資金並びに技術移転に関しては、一定の前進があった。条約下の資金メカニズムの運営主体として「緑の気候基金」が新たに設置されることが合意された。同基金は、先進国並びに途上国から同数で選出された定員 24 名からなる理事会によって管理されることとなっている。また、技術移転を促進するための「技術メカニズム (Technology Mechanism)」の設立とそのもとで機能する「技術執行委員会 (A Technology Executive Committee)」および「気候技術センター (A Climate Technology Centre and Network)」の設置をすることが決定された (UNFCCC, 2011b)。

このように、COP16 では排出削減目標に関する議論に進展が見られなかったものの、資金並びに技術移転メカニズム等の途上国支援分野で大きな進展が見られた。さらにその位置付けが不明確であったコペンハーゲン合意が COP 決定されたことにより、今後の条約 AWG で更にその内容が議論され、交渉の一つの基礎をなすものとして発展していくことが期待される。このことを受けて、事項ではコペンハーゲン合意で誓約された各国の数値目標を考察するとともに、ダーバンに向けた交渉プロセスを考察する。

4.3 次期枠組みに関する議論の整理

2011 年 5 月現在、先進国の中期目標に関する最新の議定書 AWG 並びに条約 AWG の交渉テキストを比較すれば、両者とも 2020 年までに IPCC の求める水準を満たす数値への交渉が行われている。前者では 2013 年から 2017 年ないしは 2020 年までの期間で 30%、45%、49%が交渉されている。後者においては 2020 年までに 40%から 45%の範囲での削減が検討されている。しかしながら依然として両者の数値は括弧が付いているものであり、合意に達していないことが問題である。さらに、地球の温度を 1.5 ないしは 2°Cに抑制するために必要な削減量と、実際に各国によってプレッジされた目標数値との大きなギャップが指摘できる。表 2 に主要先進国と BASIC グループの削減目標を記した。現在まで、COP15 の会議中に条約事務局が作成した資料によれば、アメリカを含む先進国が 2020 年までに掲げている削減目標を全て合計しても 1990 年比で 17%にしかならず、また中国やインドなどの途上国が自主的に掲げている削減目標を全て合計しても世界の排出ピークは 2020 年以降となり、気温上昇は 3°C以上となる可能性があると考えられる (UNFCCC 2009i)。このギャップを埋めることこそが、括弧で記された数値目標への合意を促進させ、ひいては今後の交渉の最重要課題であるといえる。

表 2 主要先進国と BASIC グループの削減目標

国名	短期（～2012年）	中期（～2030年）	長期（～2050年）
EU	90年比で-8%	90年比-20%、ただし他の先進国が同程度の努力をするならば-30%	90年比-80%～-95%
日本	90年比で-6%	コペンハーゲン合意では90年比で-25%を誓約	2050年までに先進国全体で90年比-60%～80%
アメリカ	05年比で-3%	コペンハーゲン合意では05年比-17%を誓約	05年比で-83%
中国	2005～2010の間にGDPあたりのエネルギー消費量を-20%	コペンハーゲン合意では05年比-40%～-45%を誓約（2010年1月28日に提出）	
インド		コペンハーゲン合意では05年比-20%～-25%を誓約（2010年1月30日に提出）	インドにおける一人当たりの二酸化炭素排出量が先進国の数値を上回らない【将来】
ブラジル		コペンハーゲン合意ではBaU比-36.1%～-38.9%を誓約（2010年1月29日に提出）	
南アフリカ		コペンハーゲン合意では2020年までに-34%、2025年までに-42%を誓約	

2011年4月にCOP16後初めての会合となる第16回AWG-KP並びに第14回AWG-LCAがタイのバンコクで開催され、ダーバンに向けた議論の整理として次回のAWGを6月にドイツのボンで開催されることが決定された。しかし、COP17に向けた交渉は難航を極めていく状況である。条約AWGでは、コペンハーゲン合意をベースとしたカンクン合意をもとに議論を進めたい先進国と、バリ行動計画を基に議論を進めたい途上国との間で意見が割れた結果、しばらくカンクン合意の構造を維持しつつもその個別の作業項目には言及しない議題案が採択されている。議定書AWGでは、途上国が、すべて主要国の参加する包括的な枠組みの議論ではなく、先進国の京都議定書への第二約束期間に関する議論をすることを強く求めたために、今後の進め方に合意ができないままに終了している（外務省 2011）。2011年5月現在、COP17の開催まで約6カ月と迫った中で、あと数回しか開かれないうるAWGにて締約国は一刻も早い合意が求められている（表3）。

表3 地球温暖化問題におけるこれまでの交渉の経緯：COP15 から

会議開催日 (開催場所)	条約締約国会議	議定書 AWG	条約 AWG
2009年12月7日～18日 (デンマーク・ コペンハーゲン)	COP15 コペンハーゲン合意	第10回議定書 AWG	第8回条約 AWG
2010年4月9日～11日 (ドイツ・ボン)		第11回議定書 AWG	第9回条約 AWG
2010年6月1日～11日 (ドイツ・ボン)		第12回議定書 AWG	第10回条約 AWG
2010年8月2日～6日 (ドイツ・ボン)		第13回議定書 AWG	第11回条約 AWG
2010年10月4日～9日 (中国・天津)		第14回議定書 AWG	第12回条約 AWG
2010年11月29日～12月10日 (メキシコ・カンクン)	COP16 カンクン合意	第15回議定書 AWG	第13回条約 AWG (延長)
2011年4月5日～8日 (タイ・バンコク)		第16回議定書 AWG	第14回条約 AWG
2011年6月6日～17日 (ドイツ・ボン)		第17回議定書 AWG	第15回条約 AWG
	・ ・ ・		
2011年12月(予定) (南アフリカ・ダーバン)	COP17 ダーバン合意?	第二約束期間への合意?	新議定書への合意?

5 ダーバンへの国際交渉に向けて

COP15以降、約一年半にわたり6回もの作業部会が開催されたが、削減目標に関する交渉テキストそのものはCOP15で合意されたものから多少の進展が見られるものの、未だにその中には多くの括弧が存在していることから、次期枠組みの議論における最重要課題であるGHG削減目標数値への合意が危惧されている。その一方で、資金メカニズムや技術移転に関しては、コペンハーゲン後に具体的なメカニズムの設置がなされるなど、途上国支援に関しては、ある一定の成果が見られる。

次期枠組みの形について言及すれば、コペンハーゲン合意をベースにカンクン合意がCOP決定され、なおかつ条約AWGで議定書AWGと並行して議論が行われることを考えれば、複数の議定書への合意という道も考えられる。例えば、京都議定書の第二約束期間と並行してアメリカや途上国を含めた新しい議定書への合意という2つの議定書が同時並行して国際的な温暖化対策が講じられる選択肢も考えられる。その際に特に重要と思われるのは、

各国がコペンハーゲン合意に提出している自主削減目標を一刻も早く強化し、南アフリカで開催を予定している COP17 までに数回行われるであろう作業部会において、科学の求める基準での削減に合意し、COP17 ですべての主要な排出国が参加する法的拘束力のある次期枠組みへの合意をしなければならないということである。

注

- 1) 「次期枠組み」は、「ポスト 2012」ないしは「ポスト京都議定書」と呼ばれることがある。前者の呼び方は京都議定書だけでなく、新しい議定書への合意を示唆した呼び方であり、後者は主に京都議定書の第二約束期間の延長を意識した呼び方として使われることがある。
- 2) 先進国・途上国という分類は主に各国の経済発展に依拠する分類であるが、本稿では UNFCCC における附属書 I 国（先進国）を総括して「先進国」、附属書 I 国（先進国及び経済移行国）以外の締約国を「途上国」と分類する。
- 3) 本稿においては、次期枠組みへの合意の最大の争点である GHG 排出削減目標に焦点を当てる。法的拘束力や資金協力・技術移転に関する交渉テキスト変化分析については今後の交渉を考える上で非常に重要であるものの、字数の制限上、本稿では取り扱わず、今後の課題とする。
- 4) 議定書 AWG は 2005 年 12 月にカナダ・モントリオールで開催された第 11 回気候変動枠組条約国会議で設置された。議定書 AWG の参加国は京都議定書を批准している国々であり、主要排出国であるアメリカや中国は参加していない。この作業部会の主な論点として、先進国の削減目標に関する 3 条 9 項の改正、森林などの吸収源の活用、市場メカニズムの活用、削減対策による潜在的影響可能性の検討、の 4 つが挙げられる。
- 5) IPCC 第四次報告書によれば、地球の地上平均気温を工業化以前より 2℃～2.4℃未満に抑えるためには、世界全体の GHG 排出量が 2015 年にピークを迎えたのちに、2020 年までに先進国全体で 1990 年比 25%～40%の削減と途上国からの一定の排出抑制が必要であるとしている（IPCC 2007）。
- 6) デンマーク・テキストは COP15 開催翌日の 12 月 8 日に英新聞紙 Guardian にリークされた。
- 7) 例えば、ボリビア、ベネズエラ、キューバ、スーダンなどが不透明なプロセスと内容について次々と異議を唱えている。
- 8) 2010～2012 年の間に先進国全体で新規で 300 億ドルが途上国の温暖化対策と適応策の両方に提供することが合意され、2020 年に向けては公的・民間資金、二カ国・多国間を問わず毎年 1000 億ドルの資金と投資をすることを目指すことが協定に盛り込まれた。またこの資金を運営する「コペンハーゲングリーン気候基金（Copenhagen Green Fund）」が設置され、潜在的な資金源の検討のための閣僚級パネルの設置も決定された。COP15 までの地球温暖化問題における資金供給問題をまとめたものとして、真田・井口（2011）を参照のこと。
- 9) BASIC とはブラジル（Brazil）、南アフリカ（South Africa）、インド（India）、中国（China）の頭文字を取ったものである。

参考文献

- [1] 井口 正彦（2011）「地球温暖化政策の最前線：各国温室効果ガス削減数値目標と次期枠組みに

- 向けた国際交渉の課題と展望」『嘉悦大学研究論集』53(2), pp.129-145.
- [2] 外務省「国連気候変動枠組条約に関する特別作業部会等 結果概要」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/unf_kp_awg_1104.html (最終アクセス：2011年5月22日)
- [3] 久保田 泉『気候変動に関する意思決定ブリーフノート』No.11
http://www-iam.nies.go.jp/climatepolicy/pdf/climate_briefnote_no11.pdf (最終アクセス：2011年5月22日)
- [4] 真田 康弘・井口 正彦 (2011) 「地球温暖化と大規模資金供給問題—コペンハーゲン合意までを検討して—」『政経研究』No.96 第96号、pp.96-107.
- [5] 早川 光俊「天津 AWG の概要」気候変動に関する天津会議報告会資料 (2010年11月8日開催)
- [6] 平田 仁子「天津 AWG の交渉の結果」気候変動に関する天津会議報告会資料 (2010年11月8日開催)
- [7] 毎日新聞 2009年12月10日東京朝刊
- [8] AOSIS Proposal (2009) “Ad-hoc working group on long-term cooperative action under the convention: under agenda item 3”, December 11 2009, Copenhagen, Denmark.
- [9] BASIC Proposal (2009) “Copenhagen Accord (Draft)”.
- [10] Danish Text (2009) “Draft 271109 Decision 1/CP.15 Adoption of The Copenhagen Agreement”.
- [11] Intergovernmental Panel on Climate Change (2007) *Climate Change 2007: Synthesis Report*.
- [12] UNFCCC (2008) “FCCC/CP/2006/6/Add.1 Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007”, *Decisions adopted by the Conference of Parties*, 14 March 2008, Bali, Indonesia.
- [13] UNFCCC (2009a) “FCCC/AWGLCA/2009/INF.1 Revised negotiation text”, *Note by the secretariat*, 22 June 2009, Bonn, Germany.
- [14] UNFCCC (2009b) “FCCC/AWGLCA/2009/14 Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its seventh session, held in Bangkok from 28 September to 9 October 2009, and Barcelona from 2 to 6 November 2009”, 20 November 2009.
- [15] UNFCCC (2009c) Compilation of information relating to possible quantified emission limitation and reduction objectives as submitted by Parties, *Informal note by the secretariat*, 8 December 2009.
- [16] UNFCCC (2009d) “Non-paper by the co-chairs of the contact group on paragraphs 49(a) and (b) of the report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its resumed sixth session”, 14 December 2009, Copenhagen, Denmark.
- [17] UNFCCC (2009e) “FCCC/AWGKP/2009/L.15 Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol”, 15 December 2009, Copenhagen, Denmark.
- [18] UNFCCCC (2009f) “Chair’s Proposal Draft Text on the Outcome of the Work of Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action under the Convention’, 11 December 2009, Copenhagen, Denmark.
- [19] UNFCCC (2009g) “FCCC/AWGLCA/L.7”, *Draft Conclusion proposed by Chair*, 15 December 2009, Copenhagen, Denmark.
- [20] UNFCCC (2009h) “FCCC/AWG/LCA/2009/L.7/Rev.1”, *Draft Conclusion proposed by Chair*, 16 December 2009, Copenhagen, Denmark.
- [21] UNFCCC (2009i) “Draft Preliminary assessment of pledges made by Annex I parties and voluntary actions and policy goals announced by a member of non-Annex I Parties”, *Internal note by secretariat*, December 15 2009,

Copenhagen, Denmark.

- [22] UNFCCC (2010a) “FCCC/KP/AWG/2010/CRP.2”, *Draft Proposed by Chair*, 6 August 2010, Bonn, Germany.
- [23] UNFCCC (2010b) “FCCC/AWGLCA/2010/8”, *Note by Chair*, 9 July 2010, Bonn, Germany.
- [24] UNFCCC (2010c) “FCCC/AWG/KP/2010/CRP.3”, *Draft proposal by the chair to facilitate preparations for negotiations*, 9 October 2010, Tianjin, China.
- [25] UNFCCC (2010d) “FCCC/AWGLCA/2010/14 Negotiation Text”, *Note by secretariat*, 13 August 2010, Tianjin, China.
- [26] UNFCCC (2011a) “FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1”, *Decisions adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*, 15 March 2011.
- [27] UNFCCC (2011b) “FCCC/CP2010/7/Add.1”, *Decisions adopted by the Conference of the Parties*, 15 March 2011.

(平成 23 年 5 月 22 日受付、平成 23 年 7 月 20 日再受付)