

FASID 第198回BBL報告書

トピック：「国連気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）を終えて～成果と今後の課題～」

講師：外務省地球規模課題審議官 杉山晋輔 氏

日時：2010年2月8日 12:30～14:00

場所：FASID 第一研修室

## 1. 気候変動に関する国際連合枠組条約の概要

気候変動枠組条約は、1992年にリオデジャネイロで行われた地球環境サミットにおいて署名のため開放された。この条約の究極の目的は、大気中の温室効果ガス排出量の濃度の安定化である。近年、世界全体で人為的に排出される温室効果ガスが年間約72億トンにのぼる中、自然が吸収できる排出量は年間約31億トンといわれている。現在の人為的排出量は自然の吸収量の約2倍となっており、温室効果ガス濃度の安定化のためには排出量と吸収量を同等にする必要がある。確かに、地球温暖化と温室効果ガスの相関関係は証明されていない、温暖化は起こっていない等主張する科学者もあり、完全に結論の一致が見られている訳ではない。しかし、既に1992年の気候変動枠組条約において、地球温暖化が起こっているとの現状認識、及びその原因が温室効果ガスであるとの認識が国際社会により共有されている以上、その前提に立って議論を行うべきである。

他方、気候変動枠組条約は締約国に対して具体的な排出削減義務を課していない。同条約は、具体的な削減数値については別途採択する議定書において規定し、議定書を改正していくことで実情に合致した具体的義務を設定するとの構造を採用している。これは、ウーン条約とモントリオール議定書等、他の環境関連条約にも見られる構造である。1997年には、気候変動枠組条約附属書Iに掲載されている先進国について具体的な削減数値を規定した京都議定書が、COP3において採択された。

## 2. COP15における論点

しばしば誤解されているが、京都議定書に有効期限はなく、「京都議定書の延長」との表現は正確ではない。同議定書では2008～2012年までの期間が第1約束期間として定められ、先進国は附属書Bに掲げる削減数値目標の実現に向け必要な措置を講じる義務を負っている。しかし、京都議定書の第1約束期間が終了しても京都議定書の枠組みは続くのであり、現在の議論の焦点は、京都議定書の枠組みに基づき附属書Bを改正して第2約束期間を設定するの点かという点である。

2013年以降の次期枠組みのあり方については、インドネシア・バリで開催されたCOP13で採択されたバリ行動計画において、2009年末のCOP15で合意する事が採択された。同計画に基づき、次期枠組みのあり方について、新興国を含む途上国の主張する京都議定書の枠組み維持、先進国の主張する新たな枠組み構築の主張が対立している。

なお、京都議定書附属書B改正はコンセンサスが望ましいが、コンセンサスが得られない場合4分の3以上の賛成で採択することができると規定されている。ただし、各締約国が改正を受諾しない旨を書面で通告すれば、当該国について改正は効力を持たない。

### 3. 現在の枠組の問題

京都議定書に基づき削減義務を負う締約国の排出量の合計は2007年時点で全世界の排出量の3割に満たない。一方、中国、アメリカの排出量はいずれも約20%に達するにもかかわらず、この2カ国は京都議定書の下で削減義務を負っていない。

アメリカは、議会の承認がなかった為、京都議定書附属書Bに記載されている対90年比7%の削減義務は生じていない。他方、中国は「先進国の歴史的責任」、「共通だが差異ある責任」の原則を根拠に、途上国には排出削減義務を課すべきではないと主張している。しかし、中国は2007年時点で既に世界一の排出国であり、仮に先進国が大幅な削減を行っても中国が参加しなければ現実問題として地球温暖化は食い止められない。

従って、主要な新興途上国が参加する、実効的で公平な国際的枠組みを新しく作る必要がある。

### 4. 交渉における日本のイニシアティブ

日本は、上記のような問題を抱える京都議定書に変わる新たな枠組みの構築のため積極的に行動してきており、去年4月24日には、各国に先駆けて京都議定書に代わる新たな議定書案を提出した。

この草案の作成で焦点となったのは、主要な新興途上国の排出削減をどのように規定するかという点である。京都議定書において、温室効果ガスの排出量が多い国、一人当たりGDPが高い国等であっても、気候変動枠組条約の附属書Iに列挙される国以外は排出義務を負わない「途上国」として扱われている。従って、新たな枠組みの下では、主要排出国である新興途上国に対して何らかの行動を求める必要があり、日本の提出した草案では主要途上国はエネルギー効率の向上等の原単位目標を設定することが規定されている。日本が早期に草案を提出したことにより、他の締約国からも、新たな議定書案・京都議定書の改正案の提出が行われた。

### 5. 「コペンハーゲン合意」の作成経緯

COP15の開催が近づく中、去年の国際交渉は難航し、条約策定作業は進んでいなかった。そこで、COP15議長国デンマークのラスムセン首相は、COP15において今後の条約策定の土台となる実質的な合意を目指し、「binding political agreement」を作成すべきと表明した。

昨年12月のCOP15の終盤では、深夜にまで及ぶ首脳間の非公式会合が行われ、厳しい交渉の結果「コペンハーゲン合意」がまとめられた。その後、同合意はCOPに提示され、「take note (留意する)」という形で採択された。

## 6. COP15 に参加しての所感

COP15 においては、中国を如何に国際枠組みに組み込むかが最大の課題の一つだったが、「コペンハーゲン合意」の作成段階では中国から一定の関与を引き出すことができたのは成果と言える。引き続き、如何に中国を始めとする新興国をどう国際的な枠組みに入れていくかが課題である。

また、オバマ米大統領は、首脳級の非公式会合でも、会場を自ら歩き回って各国首脳と直接交渉していたが、これはオバマ大統領にしかできないことであろう。大統領の気候変動問題への熱意、強いリーダーシップは際立っていた。