

地球温暖化交渉の現状と問題点

2013年2月27日

経産省地球環境問題特別調査員

ジェットロンドン事務所長

有馬 純

- **地球温暖化国際交渉の流れ**
- **地球温暖化交渉の問題点**
- **将来枠組みに関する視点**

地球温暖化国際交渉の流れ(1)

1992年 地球サミット 気候変動枠組み条約に合意

- 温室効果ガス濃度の安定化が究極目的
- 先進国・途上国の区分「附属書 I 国と非附属書 I 国」「共通だが際のある責任」
- コンセンサス方式の意思決定

1995年 第1回締約国会議(COP1):ベルリンマンデート合意

- 先進国のみを対象とした法的拘束力を有する数値目標
=> 京都議定書の青写真を確定

地球温暖化国際交渉の流れ(2)

1997年 第3回締約国会議(COP3): 京都議定書の成立

- 事実上、日、米、EUが交渉の主役
- 先進国のみの削減目標(日本▲6%、米国▲7%、EU▲8%)
- 京都メカニズム、吸収源の概念導入

1998-2001年(COP4-7): 京都議定書の実施ルール確定

- 米国の京都議定書不参加:「全ての主要国が参加する枠組み」の崩壊
- ▲6%が決まっている中で、吸収源▲3.7%の確保、柔軟性のある京都メカニズムルールの策定が日本の交渉の主眼

地球温暖化国際交渉の流れ(3)

2005年(COP11)京都議定書の発効

- 京都議定書作業部会(AWG-KP)の設置
- 米国の不参加、新興国の排出量急増=>新たな枠組みの必要性=>「長期協力対話」の開始(2年間)

2007年(COP13):バリ行動計画の採択

- 条約作業部会(AWG-LCA)の設置=>2トラック体制
- 2009年のCOP15まで作業を終了“Agreed Outcome”
- 米国・中国も入る新たな枠組みへの期待感、しかし・・・

地球温暖化国際交渉の流れ(4)

2008-9年: バリ行動計画の解釈のギャップの表面化

■ 先進国

- AWG-LCAで全ての主要国が参加する1つの法的枠組みを

■ 途上国

- 米国以外の先進国は京都第2約束期間(AWG-KP)
- 米国は他の先進国と比較可能な削減義務(AWG-LCA)
- 途上国は自主的削減。その実施は先進国からの資金・技術支援次第(AWG-LCA)。AWG-LCAは途上国が先進国に対して資金・技術協力を要求する場に変質。
- 1つの法的枠組みではなく、京都議定書第2約束期間(AWG-KP) + 京都議定書に入らない米国に義務を負わせ、先進国に途上国支援の義務を負わせる枠組み(AWG-LCA)を志向

地球温暖化国際交渉の流れ(5)

2009年(COP15):コペンハーゲン合意の「留意」

- 米中を含む新たな枠組みの青写真。先進国、途上国が緩和目標、緩和行動を提出。
- 一部途上国の反対で採択できず、「留意」に。



首脳レベル交渉失敗への失望感。国連における交渉への疑問符
EUが「2つの法的枠組み」を容認→京都議定書延長論がCOP16の火種に



2010年(COP16):カンクン合意の採択

- 米中を含む新たな枠組みの大枠を正式合意(コペンハーゲン合意のCOP決定化)
- 2トラックは維持
- 日本、カナダ、ロシアは第2約束期間に参加しないことを表明し、文書上もその立場を明記。→第2約束期間問題はEUの問題に。

地球温暖化国際交渉の流れ(6)

2011年(COP17):ダーバン合意の採択

- 全ての国に適用される法的文書(a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force)を作成するためのAWG-DPを立ち上げ。2020年からの発効・実施のため、遅くとも2015年(COP21)中に作業を終了。
- 京都第2約束期間に向けた文書を採択(日本、カナダ、ロシアは不参加の旨を成果文書に反映)

2012年(COP18):ドーハ合意の採択

- AWG-LCA, AWG-KPの終了。EU、豪等のみを対象とする第2約束期間の成立(2013-20)
- 2015年合意に向けたAWG-DPの大まかな予定に合意
- 「条約の原則に導かれ」=>先進国・途上国二元論の火種

地球温暖化交渉の問題点(1)

■ 環境交渉の衣をかぶった経済交渉

- GHG削減コスト負担を如何に分担するか

■ 国際経済情勢の変化からの遊離

- 1992年当時で時計の針が止まった先進国・途上国分類

■ Judgmental な交渉の雰囲気

- 歴史的責任:途上国=検察官、先進国=被告の構図

■ 政治的・経済的現実と遊離した議論

- 「炭素価格は高ければ高いほど良い」
- 「先進国は100%削減しても歴史的責任を解消できない。差額は途上国支援で賠償すべき」

地球温暖化交渉の問題点(2)

- 合意のできない意思決定プロセス
 - 全員一致=> One Issue Country の跋扈
- 「科学」の恣意的適用
 - 先進国25-40%削減論等
- トップダウンへのこだわり
 - ギガトンギャップ論→炭素スペース分配論→出口のない交渉
- プラグマティズム・行動よりも Advocacy(目標・タイムテーブル)

地球温暖化交渉と貿易交渉

■ 共通点

- 国際経済情勢の変化への不適応
- 南北対立
- 意思決定方式のくびき

■ 相違点

- 参加メリットの有無
- 制度インフラの成熟度
- 先進国・途上国共にwin-winのEarly Harvest の存在
- 競合プロセスの存在
- プラスサム対マイナスサム

将来枠組みについての視点 (1)

- 「全ての主要国への適用」が最重要



- 京都議定書型の枠組み(先進国のみ義務、国連が先進国の排出枠を割振り)は機能しない
 - 米国は先進国のみが義務を負う枠組みを拒否
 - 中国は先進国、新興国が共に義務を負うことを拒否
- 先進国・途上国二分論からの脱却
 - 附属書 I 国、非附属書 I 国の見直し(望ましいが可能か?)
 - 「共通だが差異のある責任」の弾力的解釈

将来枠組みについての視点 (2)

■ 全ての主要国への適用

- プレッジ&レビュー方式
- 相互信頼の確立→枠組みのレベルアップ

■ 国別削減目標・タイムテーブルの単眼思考からの脱却

- 国別数値目標
 - 政策措置
 - セクター別目標
 - 技術開発目標等
 - セクター、技術開発等は国連外の取り組みもスコープに
- 複眼思考

■ 透明性確保(MRV)とピアレビュー(ICA/IAR)

- 相互信頼醸成の基本インフラ
- Name and Shame の活用

将来枠組みについての視点 (3)

■ ボトムアップとトップダウン

- 各国の緩和目標・行動と「科学が求めるレベル」のギャップ
- ギャップを埋めるための追加負担の分担=>出口の無い議論

■ 革新的技術開発

- 長期目標達成のカギ。国連交渉で欠落した視点
- 有志国による共同研究開発と果実の共有

■ 法的拘束力の位置づけ

- 形式ではなく中身。「法的拘束力」の自己目的化は非生産的
- 法的拘束力の対象(数値目標、政策、報告等)
- 遵守措置のあり方(懲罰的/促進的)
- 法的形式(条約・議定書/COP決定)

将来枠組みについての視点（4）

■ 国連、リージョナル、プルリ、バイ、セクター等の重層的構造に

国連	<ul style="list-style-type: none">● 基礎的ルール、システムの提供● レビュープロセスの管理● ベストプラクティスの共有● 全体ピクチャー提示（長期目標との乖離等）
リージョナル ・プルリ	<ul style="list-style-type: none">● 東アジア低炭素成長パートナーシップ● EAS、APEC等の省エネパートナーシップ● 有志国による革新的技術開発
セクター	<ul style="list-style-type: none">● IMO、ICAO、APP／GSEP等● 国際民間産業団体（鉄鋼、セメント、化学、アルミ等）
バイ	<ul style="list-style-type: none">● 我が国の二国間クレジット制度

将来枠組みについての視点 (5)

- 有志連合による野心の高い取り組み  フリーライダー問題
- 有志連合への参加インセンティブはあるか？
 - メリットの共有(革新的技術開発等)
 - 参加メリット(途上国支援等)
 - 国境措置による不参加のデメリット
 - 国境税調整? =>WTOとの整合性? 貿易戦争の可能性
 - 調達行動 =>世界の主要企業の調達行動に高い環境基準を導入できるか?(ISO, FTA/EPA etc)
- 「ダーバンラウンド」が「ドーハラウンド化」する可能性
 - 同じ顔ぶれによるAWG-LCA的な議論の繰り返し
- 国連交渉と並行して国連外の取り組みも進めるべき
- 競合プロセスの存在はプロセスを活性化 (NAFTAとUR等)