

COP 5 とそのインプリケーション

(財)地球環境戦略研究機関 (IGES) 松尾 直樹¹

気候変動問題の国際的プロセス

京都およびブエノスアイレスへの道程

気候変動問題 (地球温暖化問題) は、その主たる原因物質 CO₂ が、経済活動そしてエネルギー消費にかなり強くリンクして増加し続ける傾向があるため (強い因果関係が認められる)、単なる環境問題のひとつとしてではなく、その経済への影響などの点から 21 世紀に人類に課せられたもっとも解決困難な問題のひとつとなっている。

国際社会は、この問題に対して、IPCC という組織を形成し科学的知見を集積 評価している。その一方、実際の排出削減対応に関しては、「気候変動枠組条約」を 1992 年に採択した。ただ、この条約は「枠組み」にすぎないため、さらに具体的な「排出数値目標」を持った条約の必要性が認識され (COP 1, ベルリン)、幾多の非常に困難な交渉の末、1997 年末に京都において、「京都議定書」が採択されるに至った (COP 3)。この議定書は、21 世紀における我々の地球温暖化問題への対応の第一歩と解釈されている (COP は条約の締約国会議)。

なお、京都議定書は、気候変動枠組条約を親条約とする一種の条約であるが、まだ発効しているわけではない。日本にとってこの議定書の遵守義務が発生するのは、この議定書に批准し (国会の承認が必要)、かつ議定書が発効する必要がある。

京都議定書には、Annex I 国と呼ばれる先進国 (ロシアや東欧などを含む) それぞれに対して、2008-12 年における温室効果ガス排出の数値目標を設定した。具体的には 1990 年を基準とし、日本はその 94%、米国は 93%、EU は全体で 92%、ロシアは 100% などで、Annex I 全体で 95% となっている。これらの数値目標は、たとえば米国などはすでに 1990 年水準を 10% 程度オーバーしているなど、先進国にとってかなり野心的な目標である。

一方、数値目標と双璧を成す重要事項として、京都議定書は「市場メカニズム」を活用した遵守措置として、いわゆる排出権取引、共同実施、クリーン開発メカニズムの 3 つの導入を決定した (京都メカニズムと呼ばれている)。これらを活用することによって、先進国は、他国から排出権を購入、あるいは排出削減プロジェクトを実施しその削減分を自国での削減分と転換することができ、かな

¹ E-mail: n_matsuo@iges.or.jp

りの低コストで排出目標達成（議定書遵守）に向かうことができるはずであると期待されている。

COP 5 の位置づけ

しかしながら議定書には、非常に重要なこれらのメカニズムが、どのように運用されていくか、という実質的な点に関しては、ほとんど記載されていない。この運用則を決めるための「タイムテーブル」を設定したのが昨年末にブエノスアイレスで開かれたCOP 4であり、その場で「COP 6において運用則を決定する」ことが合意された。これらメカニズムのスキーム・デザインの出来によって、これらが十分効力を発揮できるか否かが規定され、ひいては京都議定書のフレームワークが機能するかどうかにかかわってくる。その意味で、COP 6はCOP 3に匹敵する重要な会議であると言える。

COP 5は、いわばCOP 6に向かうターニング・ポイントであり、あと一年間で行うべきことを決めておく中間地点、そして政治的モメンタムを付ける会議として位置づけられよう。

COP 5 の概要

1999年11月5日、二週間の会期を終え、166か国の参加のあった気候変動枠組条約第5回締約国会議（ボン）は閉幕した。参加者は4000人以上、60人以上の大臣の参加があった。京都でのCOP 3、ブエノスアイレスでのCOP 4と異なり、最終日をオーバーして交渉されることもなく、スムーズに議事進行が行われた。

COP 5は、京都メカニズムやシンク（吸収源）などの「京都議定書の運用則」を定めるCOP 6に向けての通過点であり、種々の決議事項も、予想されたように、主としてCOP 6までの「プロセス」を規定したものであった。

重要ないくつかの項目を簡単に振り返ると、以下のようなものであった。

1. 今後のスケジュールとして、COP 6は2001年に遅らすという米国の主張は通らず（大統領選が11月はじめ）、2000年11月13 - 24日の開催が決定した（場所はオランダのハーグ）。それまでに、通常1回の交渉会議である補助機関会合を、SB 12（6月5 - 16日）とSB 13（9月4 - 15日）の2回設けることとなった（非公式部分を含む）。その他、京都メカニズム、遵守問題、気候変動の悪影響などのイシューにおいてワークショップ等が開催される（時期等は未定）。
2. 議定書の運用則を定めるCOP 6と議定書発効（2002年を目標とする発言が多かった）に向けて、ハイレベルでのかなり明確な政治的モメンタムが得られた。交渉のファシリテータ（根回し役）の設置を日本が提案するなど、COP 5の議長権限で交渉成功へのプロセスが強化されることになると予想される。ファシリテータとしては、エストラーダ（アルゼンチン）の声などもあげられていた。
3. 京都メカニズムや遵守問題は、技術的課題などを、ワークショップの形で政治的交渉から少し切り離して議論することとなった。COP 5のコンタクト・グループにおいては、これらは、かなり建設的な意見が交わされた（ただ政治的に合意が難しい点に関する議論は避けられた）。COP 6における運用則の決定に向けて、なおクリアすべき課題は多いが、それなりの前進が見られたと言える。学習曲線はかなり上向いている。

4. 森林関連の「吸収源」に関しては、COP 4 の決議 (COP 6 で決定) を追認した形で、2000 年 5 月完成の IPCC 特別報告書を持って、政治的決定をやはり COP 6 において行う。この決定は、「エネルギーサイドの目標とかかわってきて政治的なものとなりつつある」。
5. 京都議定書の数値目標が課せられていない発展途上国にかかわる点として、アルゼンチンが自主的に具体的な排出削減目標を提示し、排出権取引の枠組みに参加したいという意思表示を行った。また、発展途上国間の意見の対立が、交渉を遅らそうとする産油国の孤立化という形で顕在化してきたことは、今後の交渉の促進に役立つであろう。特に、AOSIS における、条約 第 4 条 8 項と 9 項の分離、ならびに産油国への補償基金への反対意見は、ブエノスアイレスから顕在化してきた「G77+中国」の中の不協和音を加速させた。

総括すると、COP 5 自身はおおむね所期の目標を達成したといえようが、1 年後に迫った京都フレームワークの運用則を決める COP 6 に向けて、まだ越えなければならないハードルは高い (Y2K 問題と称されることもある)。

COP 5 を振り返って

京都以来、京都メカニズムに関する理解は急上昇しているが、取引可能量に上限を付けるという EU 提案のような、いわば政治的イシューとなってきた課題もあり、今後の交渉の阻害要因になりうる (受け入れられることはありえないであろう)。また、遵守問題の議論は建設的であったものの、まだ緒についた段階である。これらは、技術的課題をワークショップでほぼ解決案メニューの選定を行い、COP 6 においては政治的課題に集中できるようにすることが望まれる。COP 6 では、他の大きな課題であるシンクの決議も残されており、かなり厳しい交渉になることは必至であろう。

さらには、気候変動枠組条約およびリオ地球サミットから 10 年後の 2002 年における議定書発効は、各国の国内制度整備問題があるため、かなり道が険しいと言わざるをえない。この発効問題には、米国大統領選 (COP 6 の直前) および今後の議会の対応が大きな影響を及ぼす。発効問題に関しては、残念ながら米国がカードを握っている。

OECD 各国では、新しい国内政策措置に関する新しい動きが見られてきている。その例として、英国では国内排出権取引制度提案が COP 5 の会期中に提示された。この例は、議定書の義務が始まる前 (2001 年 4 月) から、国内排出権取引制度を立ち上げるというもので、新しいエネルギー消費課税、自主協定とリンクしているという特徴があり、政府ではなく規制される側の産業界自らが設計したことが特筆に値する。日本の場合も、なるべく早く、批准できるだけ政策措置の検討作業に取りかかる必要がある。

今後の 1 年間は、京都議定書制定までの道のり同様、今後の地球温暖化問題への対応の鍵をにぎるものとなる。