

# 国連気候変動アクラ会議報告

2008年9月18日

WWF ジャパン 気候変動プログラム 小西雅子

日本からは地球を半周回り、行程に2日を要するアフリカの西海岸の国ガーナの首都アクラにおいて、8月21日から27日まで、世界150カ国あまりが参加する国連の気候変動に関する特別作業部会(AWG)が開催されました。世界がアメリカの次期政権を待つ間に開催されるこの気候変動の会議は、あまりにも遅々としたペースでしか進みませんでした、それでも特筆すべき成果が見られました。

## 見られた進展

アクラ会議における二つの成果。

その一つは、2013年以降の気候変動に関する将来枠組において欠かせない新興途上国(他の途上国と比較して発展が著しい途上国)の排出削減について、はじめて交渉の場で議論がはじまったこと。

そしてもう一つは、年末のポズナン会議に向けて、やっと少しずつ具体的な提案が姿を見せ始めたことです。



Photo : (C) Sato Yumi

## 気候変動枠組み条約 AWG (条約 AWG)

バリ行動計画の実施を話し合う条約 AWG(アドホック・ワーキング・グループ: 特別作業部会)では、「セクター別アプローチ」と「森林減少防止」の二つのワークショップが行なわれました。

### セクター別アプローチのワークショップ

日本政府は、これまで国際社会へ向かって「セクター別アプローチ」を強かに推進してきており、今回もこのワークショップにむけて事前に意見書(サブミッション)を提出。初日にはプレゼンテーションを行ない、さらに「セクター別アプローチ」のサイドイベントも行なう、という力の入れようでした。

「セクター別アプローチ」という言葉は、提示する各国政府によって、それぞれ違った思惑で使われており、共通の概念はまだありません。今回のワークショップでは、日本をはじめ、EU、オーストラリア、インドネシアが意見書を提出、また日本、EU、G77、インド、バングラデシュ、中国がプレゼンテーションを行ない、討議する中で、おおよそ以下の3つの意味に整理されてきました。

1. 先進国の国別総量目標を決めるため、セクター別に排出削減量を積み上げる方式
2. 途上国の削減行動のあり方として、途上国(主に新興途上国対象)のある特定のセクターだけに削減目標を課し、先進国からの技術移転、資金供与などの協力のもと行う協力的セクター別アプローチ
3. 国際船舶・航空など、従来の各国別の国別総量目標のもとでは捕らえにくい排出セクターを対象に、別ルールで枠をかけようとする方式

このうち、日本政府は、(1)と(2)の二つを提案しており、特に強く推奨しているのは、(1)の積み上げ方式です。これは、セクターごとに世界統一の指標で削減ポテンシャルをはかり、その積み上げで、先進国それぞれの国の総量目標を決めよう、という方式です。先進国対象と銘打ってはいますが、新興途上国も同じ方式で積み上げポテンシャルをはかることを打ち出しています。

これに対してEUは自らの経験をあげながら、「積み上げ方式は経済的に苦しい国に不公平で過剰な負担を強いることになる」として、明確に反対を表明。インド、中国をはじめとする途上国側も「途上国に先進国と同じ指標を用いるのはありえない」と強く否定の見解を示しました。他どの国も、日本の積み上げ方式(1)に賛意を表明するところはなく、日本の孤立が目立つ結果となりました。

また、EUは、(2)の途上国への協力的セクター別アプローチを提案。その方法として、(A)カーボンマーケットとリンクさせる方式 (B)技術政策協力などを使い、カーボンマーケットとリンクしない方式の二つに分けられると説明しました。

(A)のカーボンマーケットとリンクするという方法は、すなわち途上国において達成される削減量を、削減クレジット等の形で売買可能にするものです。既存の制度では、クリーン開発メカニズム(CDM)がこれに該当しますが、将来枠組みの議論ではより規模の大きなものが想定されています。この方式を採用した場合、途上国での排出量削減をダイレクトに先進国が支援することになる(=先進国はそこで得られるクレジットを自国の目標達成に使える)ため、明確なインセンティブが生まれる可能性がある一方、売買可能な形まで持つためには、かなり詳細なルールが必要になります。

(B)のカーボンマーケットとリンクしないという方法については、政策に関する経験の共有や個別の技術供与などが想定されています。ファンドなどの形での支援はありつつも、途上国での削減量にダイレクトに応じて先進国が投資をするという形にはなりません。

フィリピンをはじめとする途上国側は、セクター別アプローチは、「途上国への技術移転、資金供与を進めるためのツールであり、途上国の削減目標を話し合う場ではない」と、次々と一貫して主張しました。ただし、そうした従来どおりの主張の中でも、若干の変化が見られるようになりました。

たとえば韓国は、EUの(A)のカーボンマーケットへリンクする方式を支持する形で、途上国における削減行動をクレジット化し、先進国の目標をあげることによる先進国側のクレジット購入で、すべての資金をまかなう、という案を提案しました。韓国は、自国内における削減計画を披露した後、2009年には自らの目標を設定することを発表し、途上国における削減行動について、

全面否定の戦略から、条件闘争に移ったことを印象付けました。

また、メキシコは、セクター別アプローチは、いかに途上国を削減行動へ動機付けるかを話し合う場だと主張。インドや中国は、自国内における国内対策として 省エネ目標などを設定していることを示して、途上国側の努力を強調しながらも、その国内目標を国際目標にするのはありえないと言及しました。

これはつまり、途上国の目標設定への強い否定の中にも、途上国側の削減行動が、国際交渉の議題に上る段階に入ってきたことを示すものであり、将来枠組みの交渉がターニングポイントに入ってきたことを感じさせるものでした。

なお、ブラジルは、先進国がエネルギー集約産業の国際競争力への懸念からセクター別アプローチを提案することに対し、「国際競争力というのは、そもそも 整ったインフラがある先進国に備わっているものであり、インフラが整っていない途上国に向かって、先進国への排出制限約束を持って国際競争力に影響がある とするのは、おかしい」と言及。国際競争力懸念から、セクター別アプローチの展開に備えていました。

## 条約 AWG の下に設置された3つのコンタクトグループ

条約 AWG は、その後議長の提案で、3つのコンタクトグループという分科会のようなものが作られ、その3つに分かれて議論が進められました。

- (イ) 緩和のための技術移転、資金供与に関するコンタクトグループ
- (ロ) 適応のための技術移転、資金供与に関するコンタクトグループ
- (ハ) 技術移転、資金供与のための制度設計に関するコンタクトグループ

このうち、(ハ)のコンタクトグループは、その設置をめぐって、アンブレラグループ(日本、オーストラリア、アメリカなど、EUを除く主要先進国のグループ)が、(イ)(ロ)と、(ハ)で話し合う議題の区別がつかないとして、議論が長引きましたが、結局アクラ会議に限って、3番目を設置することになり、(ハ)のコンタクトグループも開催されました。

### **途上国の差異化議論の開始**

実際には、(イ)の緩和に関するコンタクトグループと、(ハ)のコンタクトグループは、ほぼ同じ議論が続く結果となり、一番の焦点は、途上国の差異化議論にあたることになりました。

途上国の差異化議論とは、現状は「途上国」という一つのグループとしてとらえられている数々の途上国について、将来の枠組みの中では、グループ分けをしていく必要があるという考え方です。

条約 AWG というのは、京都議定書 AWG と違って、京都議定書で削減義務がある先進国だけではなく、アメリカや途上国を含む世界全体での緩和(排出削減)の取り組みを話し合う場になります。2013年以降の将来枠組みにおいて、先進国が野心的な目標を持つことは当然ですが、急速

に排出を増加させている中国、インドなどの新興国もなんらかの削減行動をとらなければ、世界全体での排出削減は望めません。

(イ)のコンタクトグループの会合では、日本、EU、オーストラリアが、次々と口火を切って、途上国の差異化の必要性を強く訴えました。日本、オーストラリアは意見書も提出し、途上国を3つのグループに分けるべきであると発表しています。

具体的には、

1. 韓国、メキシコなど OECD 加盟国は、先進国としての国別総量目標を持つべき
2. 中国、インドなどの新興途上国は、削減ポテンシャルをセクター別指標で先進国同様に評価し、何らかの目標を持つべき
3. その他の低開発途上国は、先進国からの全面的な資金、技術支援の下に、適応と低炭素型の開発政策を行うべき

という内容になっています。

また、緩和に必要な資金も、3つのグループそれぞれの能力に従って、負担していくべきとしています。

特に日本の発表では、シンガポールを名指して「日本よりも一人当たり GDP が高い」として、「それが途上国なのか」と強い口調で非難し、会場の雰囲気 が凍り付きました。シンガポールは、抑制した口調ながら「シンガポールのような小さな島国で、一人当たり GDP の指標で国の発展をはかるのが、どんなに不 適切な指標であるかということだけを述べるにとどめる」と応戦し、途上国側の態度が一気に硬化してしまいました。

また途上国側からは、条約 AWG は、緩和に必要な途上国への技術移転や資金援助を話し合う場であり、途上国の差異化を議論する場ではないと、強く否定する発言が相次ぎました。

最後に、EU の議長国であるフランスが、「すでに主な途上国では国内対策として緩和政策を計画して、実行しているではないか。その途上国国内で行われている対策を、国際交渉の場で話し合っていこうと提案しているのだ」と、途上国側の理解を求める発言で締めくくりました。

2013 年以降の枠組においては、急速に開発が進んでいる途上国の参加が欠かせません。そのためには現在は G77/中国として一致して国際交渉に臨んでいる途上国側を、開発、及び対応能力において区別して、それぞれに削減努力を求めていくことは必要です。そのための議論が、いよいよ国際交渉の場で始まった ことは、特筆すべきことです。

いたずらに対立するような交渉戦略をとるのではなく、先進国がまずお手本を示して、野心的な目標を持つことを明らかにし、その上で、途上国への具体的な資金供与や技術移転の仕組みの話し合いをしながら、途上国の努力を促していく姿勢が求められています。

条約 AWG では、まだ意見提出と意見交換の段階です。交渉のスピードアップが必要です。

## 注目を集める資金メカニズム提案

議長が、一見(イ)と同じように見えるコンタクトグループ(ハ)を設置したのは、資金メカニズムの組織構成を話し合う場を作ることにより、将来枠組における資金メカニズムの話を大きくしていこうという意図があったものと思われま

す。資金メカニズムというのは、将来枠組における途上国への緩和、適応支援のために必要となる莫大な資金を、気候変動枠組み条約のもとに自動的に集まる仕組みを作ろうというしくみです。

これまで、適応のために3つのファンドが、気候変動枠組み条約、及び京都議定書の下に設置されていますが、技術移転のためのファンドはなく、またバリ行動計画において定められた途上国の緩和のための資金支援の仕組みも、現存の枠組内にはありません。

これらに必要な資金を、個別ではなく、全体としてまかなう資金メカニズムの仕組みを議論しようということです。

前回6月のボン会議で、いくつかの提案が出されました。アクラ会議では、さらにその提案を深めた形で、各国が発表を行ないました。

主な提案は以下のとおりです。

**ノルウェー案:** 先進国の排出割当量(AAU)の一部を、条約の下の運営母体が最初からとりおいて、オークションを行って資金とする案。技術移転、適応から森林減少防止まで、将来枠組に必要な資金すべてをまかなう。2%ほどのオークションで、150億~250億ドルの資金が得られるとしている。

**メキシコ案:** 排出量・人口・GDPなどの指標による計算式で、課徴金を、先進国、途上国の両方に課し、削減、適応、技術協力の資金とする案。

**スイス案:** 国際的な炭素税をつくり、それを資金に充てて、確実に確保する案。ちなみに、CO<sub>2</sub>の排出量が、国民一人当たり1.5トン以下の国は税を除外されるとしている。資金は適応と保険のために、多国間ファンドに組み入れられる。

**韓国案:** 途上国の削減行動(当該国に適切な削減行動の略語としてNAMAと呼んでいる)にクレジットを付与する案。クレジットの市場は、先進国がより深い目標を持つことによって作り出す。

**G77/中国案:** 今回新たにG77/中国としてまとまって提出された案。先進国のGNPの0.5%~1%を拠出させる。条約の下にこの資金を扱う主体を作る。用途は、途上国の緩和、技術移転、R&D、キャパシティービルディング、適応、パテントなどとなっており、メキシコ提案やスイス提案などと違って、途上国側からは一切の資金をとらないとしている。またODA以外の新たな資金源であるべきであるとし、条約の外にある資金メカニズムは、バリ行動計画における先進国の資金サポートとはみなさないとけん制している。

現在、世界銀行の下に、日本やイギリスなどが出資するファンドがありますが、途上国側は、条約以外の場にあるものは、バリ行動計画の中で「先進国の義務とされている資金サポートとは認めない」とけん制したものです。

いずれにしても、新たな資金メカニズムは、新たな追加的資金が、十分に、自動的に、かつ予測可能に拠出されることが保障される仕組みで無ければなりません。まだEUも提案を出しておらず、その動向がポズナンにむけて注目されます。

翻って日本はといえば、具体的な提案はなく、クールアースパートナーシップの下で拠出される、条約外で世界銀行管理の資金援助について、ことあるごとに PRを繰り返しているだけです。必要とされる額の資金が自動的に流れる仕組みを将来枠組の中に作っていく議論に、前向きに貢献できるようにしていかなければなりません。

## 京都議定書 AWG（議定書 AWG）

京都議定書のもとで、先進国の次期約束を決める京都議定書 AWG では、約束を決める際に使用できるツール(京都メカニズムや森林吸収源等)にまず合意してから、約束の幅の話に入ることになっています。今回のアクラ会議では、そのツールに合意することが課題でした。

しかし、各国がそれぞれ自国に都合のよいツールを取り入れようとするため、交渉は少しも前へ進んでおらず、アクラ会議の前のボン会議では、「買い物リスト」と揶揄的に称される、各国が主張したツールに関する論点がずらっと並ぶテキストとなっていました。

今回のアクラでは、この膨大な数のツールの買い物リストから、どのように絞って合意に導いていけるのか、誰もが先の展開が読めない中、はじまりました。

案の定、リストの数を絞れるどころか、一つ目のリスト「CDMに原発を入れるかどうか」ですでに1時間以上議論が紛糾する有様。結局、議長判断で、「重要なチケット」「さほど重要ではないチケット」という名目で、各国に札を上げさせ、リストを減らしていく試みが行われました。これは、各国政府が、どうしてもツールとしてははずせないと思う重要な項目だけに絞ろうとしたのですが、結局ほとんどの項目に、いずれかの政府が札をあげ、リストはわずかにしか減りませんでした。

一つ一つのツールの是非や中身について議論する時間は全く取れない状態なので、今度は、議長が各国政府に、それぞれの「重要なチケット」について、意見書を一晩で出すように求め、各国政府の言い分を下に、議長がリストの各項目の下に、説明と、議論ポイントを書き込んだテキストが作成されました。次の会議であるポズナン会議に向けて、各国政府はさらに言い分を意見書の形で、議長に提案することが決められ、それを議長が一つの交渉テキストにまとめて、ポズナンまでに用意することで合意されました。

議長団は、議長と副議長、筆記者、それに事務局で構成されますが、連夜につぐ徹夜続きのハードなまとめのため、副議長が突然インフォーマル会議の途中で倒れ、意識不明の状態、本国へ搬送されるというアクシデントに見舞われました。幸いこの副議長は、命に別状はなかったということです。

ポズナン会議では、本来ツールの決定を受けて、先進国の約束の幅が合意されることになっています。しかし、ツールの合意がこの状態では、どのように決定の形になるのかが見えてきませんが、早く交渉の土台となるテキストを作り上げ、前へと進めていかなければなりません。