



私的京都議定書始末記（その23）

－AWG-KP とはどんな場か（3）－

2013/11/22

英国で考えるエネルギー環境問題

有馬 純

日本貿易振興機構ロンドン事務所長、経産省地球環境問題特別調査員

AWG-KP では同じような議論が延々と繰り返されており、私が参加した 12 回の交渉をそれぞれ紹介してほとんど意味がない。そこで今回は AWG-KP における典型的な議論のいくつかを紹介することとしたい。

AWG-KP において先進国全体の削減幅を先決することの是非

AWG-KP において途上国が繰り返し主張していたのが、先進国全体の削減幅を一刻も早く決めるべきであるということであった。京都議定書第 3 条第 1 項には附属書 I 国は第 1 約束期間に 90 年比で少なくとも 5%削減することを目指すとの規定がある。第 2 約束期間についてこれに代わる数字を、しかもできるだけ高い数字を早く決めようという主張である。

これに対しては EU、アンブレラグループを含め、先進国は全体として反対していた。米国のいない AWG-KP で米国を含む附属書 I 国全体の削減幅を決めてもおおよそ意味がない。たとえ AWG-KP において、例えば「附属書 I 国全体で 90 年比 25%」という数字を決めたとしても、先進国全体の排出量のほぼ半分を占める米国がそれに同意する可能性はまずない。仮に米国の目標値がそれを大幅に下回るものになれば、附属書 I 国全体の目標値を満たすためには、他の附属書 I 国が穴埋めをせねばならないことになる。これは米国とそれ以外の先進国の間に重大な不公平をもたらすことになる。「25%」が米国を除く附属書 I 国全体の数字であるとすれば、不公平の問題はより拡大する。

要するに米国とそれ以外の先進国の公平性の問題を解決するためには、AWG-KP で議論することは意味がなく、米国の参加する AWG-LCA で先進国の削減行動を一体的に議論する必要がある。更に主要途上国が今後の世界の排出量の増分の相当部分を占めることを考えれば、先進国の削減幅だけを議論すること自体も問題がある。したがって削減幅の議論を行うのであれば、米国が参加し、先進国、途上国の緩和行動を両方取り扱う AWG-LCA が最も適切な場であることは論理的帰結である。

私はこの点を AWG-KP で何度となく強調し、各回の AWG-KP の結論部分に「AWG-KP と AWG-LCA の協力・調整」という文言を入れることを主張した。しかし途上国からの反応は決まって「AWG-KP のマンデートはあくまで第 2 約束期間を設定することであり、AWG-LCA とは異なるマンデートを有している。したがって AWG-LCA と横の連携をとる必要はない。AWG-KP で先進国の数字を決め、AWG-LCA では米国が他の先進国と公平な目標設定を設定することを確保すればよい」というものだった。こちらは「米国が自分のいない場で決まった数字を

受け入れるわけではないではないか」と反論し、議論は堂々巡りとなった。

先進国の歴史的責任

途上国が繰り返し言及するキーワードは「先進国の歴史的責任」である。気候変動枠組み条約前文にあるように、これまでの温室効果ガスの蓄積の大部分が、いち早く産業化の進んだ先進国に起因することは明らかであり、第3条第1項に「共通だが差異のある責任」が規定され、「先進国が率先して気候変動及びその悪影響に対処すべき」とあるのもそれが背景である。このように先進国は事実上、歴史的責任を受け入れてきたわけであるが、「歴史的責任 (historical responsibility)」という概念を改正京都議定書、更には AWG-LCA で交渉中の新枠組みに書き込むという途上国の主張に対しては一致して反対であった。この文言を新たに書き込んだ場合、「共通だが差異のある責任」に加え、「先進国のみが責任を負う」という議論の根拠として使われることは火を見るより明らかである。今後の排出量の増分の大部分が新興国の排出量であることを考えれば、温暖化防止をはかるためには「歴史的責任」のみならず「今後の責任」も考えていかねばならない。

途上国の主張のもう一つの問題点は、「歴史的責任」を数値化し、先進国の目標設定に反映させるということだ。これまでの累積排出量については WRI (World Resource Institute) を含め、色々な機関が試算を行っている。累積期間についても「産業革命以降」から「1950 年以降」まで様々である。しかし共通するのは累積排出量の推計には多くの不確実性があることであり、途上国の議論によく引用される WRI の報告書自体が「累積排出量に基づく政策提案にはデータの質、利用可能性において大きな制約があり、これに基づく国際合意にはなじまない」という但し書きを明記している。私は南アが歴史的責任の議論を持ち出すたびに WRI の但し書きを引用しながら反論した。「1990 年以降の数字であれば信頼性を増す」と先方が反論すると「その数字の中では中国を含む新興国の貢献分も大きいではないか」とやり返したものだ。

先進国全体の削減幅の性格

先進国全体の削減幅の性格もくりかえし議論になった。途上国は先進国全体の削減幅を決め、それを一定のフォーミュラにしたがって先進国に「割り振る」(allocate) という議論をしばしば展開した。先進国全体で 25-40% という主張を展開していた EU は、正面切ってこれに反論することはなかったが、アンブレラグループの豪州、NZ、日本は、「そもそも京都議定書第3条1項の 5% という数字は、各国の削減目標をボトムアップで積み上げた結果の数字であり、5% を割り振ったわけではない。各国がその実情に応じて削減目標を策定すべきであり、先進国全体の削減幅をまず決めて、一定のフォーミュラでそれを各国に割り振るという考え方自体が不適切である」と強く反論することが常であった。トップダウン対ボトムアップの議論の典型例でもある。

先進国の削減目標のレベル

AWG-KP ではしばしば先進国が表明した 2020 年の削減目標を一覧表にして参考資料として配布された。個々の先進国の削減目標の議論は、先進国全体の削減幅と並んで途上国の交渉官が大好きなトピックである。一覧表を見ながら途上国から各先進国に対して色々な質問、コメントが寄せられる。典型的なのは「野心のレベルが低い」というものだが、同様に多いのが「この数字は国内削減分と LULUCF 分、クレジット購入によるオフセット

分の内訳はどうなっているのか」というものである。ほとんどの先進国の削減目標は国内削減分、LULUCF 分、オフセット分を含んだものであり、その内訳をアприオリに決めてはいない。すると途上国は「先進国が実際に国内で削減する分は、この数字の一部であり、ただでさえ野心のレベルが低いのに、現実の野心レベルは更に低い。」と言い募るのであった。

後述するが、2009 年 6 月に麻生総理が発表した「2005 年比 15%削減」という目標は先進国の中では珍しい「真水」（国内削減分のみをカウント）の数字であり、少なくとも「オフセット、LULUCF による水増しした不透明な目標」という批判を受けることはなかった。むしろ南アのように「日本の削減目標は不十分であるが、真水分だけをカウントしているという点は透明性の点から評価できる」という国もあったくらいである（もっとも政権交代により、90 年比▲25%という目標を設定したことに伴い、真水目標は吹っ飛んでしまったのであるが）。

先進各国の削減目標に対して不満を募らせた途上国は、ついに先進国の削減幅、先進各国の削減目標の具体的な数値を提案するとの手段に訴えた。途上国提案の数字を見ると、先進国全体の削減目標は第 2 約束期間（2013-2017）で 90 年比▲18%～▲30%超、第 3 約束期間（2018-2022）で 90 年比▲40%～▲50%超となっている。更に先進各国の削減目標としては、2013-2017 年で EU が▲22%～▲37%、米国が▲24%～▲39%、日本が▲23%～▲38%、2018-2022 年で EU が▲49%～▲62%、米国が▲52%～▲66%、日本が▲51%～▲64%という具合である。この数字を見たとき、私は日本交渉団の同僚と「臍が茶をわかすね」と言い合った。ぜんたい他国の削減目標を設定するくらい楽な商売はない。この途上国提案については、先進国から総スカンを食い、特に AWG-KP にオブザーバーとして参加していた米国は「京都議定書締約国でない米国について第 2、第 3 約束期間の数字を提案するなど論外」と憤慨していた。

先進国の削減目標の形式

先進国の削減目標の形式については、途上国、EU が一致して京都第 1 約束期間を踏襲し、90 年比の削減率を主張したのに対し、日本は複数基準年を許容することを主張していた。90 年基準が EU のみに有利であるという京都議定書交渉以来の問題があったことは言うまでもない。米国は 2005 年比▲17%目標を提示していたし、日本も 2005 年比▲15%の目標を提示しようとしていた。その後、民主党政権が 90 年比▲25%を提示し、日本も 90 年基準を受け入れてしまったのだが、引き続き、複数基準年許容という主張は変えなかった。先進国の削減目標レベルや目標形式等、AWG-KP における議論が最終的には AWG-LCA で交渉される包括的枠組みのインプットになる可能性があること、米国やカナダのような 2005 年基準年を使用している国があることを考えれば、AWG-KP で 90 年基準のみに限定した場合、これら諸国の包括的な枠組みへの参加を困難にする可能性がある。また将来、新興国などが排出削減目標を設定することになれば、基準年は直近の数字になる可能性が高く、この観点からも基準年に柔軟性を持たせるべきと考えられた。豪州や NZ は「自分たちは 90 年基準を使うが、多くの国の参加を促す観点からも基準年の柔軟性は認めるべき」と日本の主張をサポートしてくれたが、我々は何といっても少数派であった。

AWG-KP の成果イメージ

上の各論点は、AWG-KP の成果イメージをどうとらえるかという点にも直接関係する。私は AWG-KP の冒頭、常に「日本は今次交渉において全ての主要排出国が参加する公平で実効ある一つの枠組みを作ることを目指している。したがって第 2 約束期間の設定のみを交渉成果とすることは受け入れられない。AWG-KP に参加しているのは、ここで交渉している諸要素が、全ての主要排出国が参加する枠組みへのインプットになると考えているからだ」と日本の立ち位置を明確にしてきた。さもなければ AWG-KP のマンデートに従い、第 2 約束期間の設定を最初から認めていると解されるからだ。

EU も豪州も NZ も「AWG-KP において数値を先に固めることは不可である」、「メカニズムの見直しや LULUCF の計算方法、温室効果ガスの対象範囲の見直し等の技術的な事項が決まらなければ、自分たちの削減目標を最終的に決めることはできない」と主張しており、日本も彼らと共同戦線を張っていた。しかし第 2 約束期間設定という AWG-KP の成果そのものに明確にチャレンジしているのは先進国の中では日本くらいのものであった（カナダ、ロシアも同様のポジションをとっているのだが、積極的に発言しているわけではなかった）。

これに対して中国、ブラジル等は強く反発し、「1/CMP1（注：AWG/KP の設置を決めた CMP 決定）のマンデートは第 1 約束期間と第 2 約束期間の間にギャップが生じないよう、できるだけ早く作業を終了し、その結果を CMP において採択することを目指すことだ。第 2 約束期間の設定そのものに留保をかけるような日本の主張は受け入れ難い」と批判してきた。それに対し、「作業を終了することは書かれているが、どのような結果で終了するかまでは特定されていない」と反論したのであったが、我ながら苦しい理屈であった。AWG-KP が設置された頃には AWG-LCA もなく、第 2 約束期間への不参加というビジョンがあったわけではないからだ。

AWG-KP、AWG-LCA 全体を通じた交渉成果をどうするのか、という点は COP16、COP17 において大体的な方向性が固まるまで、最大の論点として繰り返し提起されることになる。