



私的京都議定書始末記（その35）

－ 混迷する交渉と EU の変節－

2014/03/05

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

混迷する AWG-LCA 交渉

2010 年を通じ、メキシコ主催非公式会合や MEF 等の少人数会合では雰囲気は和らいできたものの、AWG における交渉自体は相変わらずであった。先進国は「コペンハーゲン合意の中身を実施可能なものにし（operationalize という表現がよく使われた）、カンクンで COP 決定として正式採択すべき」と主張した。コペンハーゲンに至るまで AWG-LCA の議論がどうしようもないこ着状態となり、首脳プロセスで皆がぎりぎり合意できるラインをまとめたのがコペンハーゲン合意である。したがってそれをベースに交渉を進めるのが合理的な方向性である。

ところが国連プロセスとは奇妙なもので、一步進んだかと思うと時計の針を元に戻すような議論が起こる。コペンハーゲンまで膨張を続けた AWG-LCA の交渉テキストの中には、合意の見込みがないとして、コペンハーゲン合意に盛り込まれなかった事項・要素が多々ある。しかし、それぞれの背後には、色々な国々のこだわりがあり、彼らにとってコペンハーゲン合意をベースとした議論は自分たちの主張の切捨てに映る。典型的な事例は「先進国における温暖化対策の推進による石油・ガス輸出収入の減少を補償せよ」という産油国の主張である。ポリビア、ベネズエラ等の ALBA 諸国は「母なる地球を汚した歴史的責任を先進国が負うべき」といった主張を声高に行っていた。コペンハーゲン合意策定に参画していた中国、インドも、コペンハーゲン合意をベースとした交渉には後ろ向きであった。

このため AWG-LCA 交渉は「コペンハーゲン合意の operationalize」という本来あるべき形ではなく、AWG-LCA の交渉テキストをベースとしつつ、コペンハーゲン合意に盛り込まれた要素については、それを反映させるという非常に手間のかかることをやっていた。しかもコペンハーゲン合意の内容を合意済みとして扱うこともできなかった。そもそもコペンハーゲン合意を認めていない ALBA 諸国のような国々があったからである。

サウジ名札事件

わき道にそれるが、交渉が遅々として進まない中で、2010 年 6 月の AWG 交渉ではサウジアラビアの国名を書いた名札が折られてトイレに捨てられるという事件が起きた。サウジアラビアは上記の補償問題で強硬な主張を繰り返し、化石賞の常連という途上国の中でも特異な存在であったが、どんな理由があるにせよ、主権国家のネームプレートがトイレに捨てるなど、許される行為ではない。当然、大問題となり、犯人探しが行われた。最

後は2つの環境 NGO のメンバーが名乗り出てそれぞれの団体が謝罪文を出すという展開になった。当該環境 NGO の交渉への参加禁止という厳罰論もあった。サウジアラビア交渉団長のアル・サバーン特使はこの世界では古株で、二言目には「It's totally unacceptable!」という強硬な交渉態度で知られた人であったが、この時は「サウジアラビアは赦すという文化を持つ国である」と言って度量を示していた。



名札事件が決着し、環境 NGO と握手するアル・サバーン特使（右）

AWG-KP での議論

AWG-KP ではコペンハーゲン合意などなかったかのごとき議論が続いていた。相変わらず先進国の削減幅をめぐるやり取りが中心である。例のナンバーグループの共同議長のうち、オーストリアのボランスキー女史は交代し、欧州委員会のユルゲン・ルフエーブル氏が就任した。



ユルゲン・ルフエーブル共同議長（中央）、レオン・チャールズ共同議長（右）

彼と初めて会ったのは 2000 年代の初めに温暖化交渉に参加していた頃である。当時、彼は環境 NGO からサモアのお雇い交渉官になっていた。EU と一緒になって京都メカニズムのルールを可能な限り厳格化すべきと主張しており、京都メカニズムを使いやすいものにすべきと主張するアンブレラグループと対立していた。2008 年に再び交渉に参加した時は欧州委員会に転じており、ルンゲメツカー局長の右腕として活躍していた。最も議論が対立するナンバーグループの共同議長に就任した彼には正直、同情を感じたものである。

2010年8月のAWG-KPでは、またぞろ先進国の削減幅に関するワークショップが開催され、私もスピーカーの一人として参加した。これまでと同様、米国のいないAWG-KPで附属書I国全体の削減幅を議論することの不合理性を指摘し、中国代表団の女性交渉官とやり合いになったりしたが、予想されたように同じ議論の繰り返しだった。



先進国の削減幅に関するワークショップ



AWG-KPでの筆者

京都議定書第1約束期間が2012年末で切れることを踏まえ、仮に第2約束期間に合意しても各国の批准手続きが間に合わず、第2約束期間が発効しないままに2012年末を迎えた場合にどうするのか、という「法的ギャップ」の議論も盛んに行われていた。京都議定書第二約束期間にこだわる途上国は発効に間に合わないならば暫定適用でもすべきだという主張を展開していた。

十年一日のごとくの議論を聞きながら、私はAWG-KPにこれ以上関与しても意味がないと思うようになっていた。従来、日本は新たな議定書を策定するオプションと併せ、京都議定書を全面改正し、途上国も別表に緩和目標を書き込むことも有り得るとの立場だった。AWG-KPに関与してきたのもそれが理由である。しかし、どう手直ししようと米国が京都議定書に決して復帰しないことは明らかになっていた。京都議定書が全ての主要排出国が参加する枠組みになり得ない以上、AWG-KPに参加する意味も消滅することになる。他方、AWG-KPでは第二約束期間設定に特化して議定書改定案の議論だけが進められている。そんなAWG-KPで第二約束期間への参加を前提とした個別の議論に参加することは、日本のポジションについて不要な誤解を与えることになる。このため、2010年半ば過ぎから私はAWG-KP、特にナンバーグループでは冒頭に日本の原則的立場を述べた後は、個別論に立ち入らず、超然主義を貫くことにした。同じアンブレラグループの豪州等からは冗談半分に「最近、静かだね。寂しいよ」と言われたりもした。

2つのバランス論

AWG-LCAもAWG-KPも議論が膠着する中で、全ての国が口にしてきたのが「バランスのとれた成果(balanced outcome)を目指す」というものだった。しかし、同じ「バランス」という言葉を使っても、その意味するところは異なる。同床異夢が日常茶飯事の国連交渉である。

先進国にとってのバランスとはAWG-LCAでコペンハーゲン合意を発展させ、先進国による緩和目標の計測・報告・検証(MRV)や途上国への資金・技術支援と途上国による緩和行動のMRVとがバランスよく盛り込まれ

ることを意味する。前者の話ばかりが前に進み、途上国の緩和行動の MRV が曖昧なままでは、交渉成果を国民・納税者に説明できないということだ。

他方、途上国にとってのバランスとは AWG-KP と AWG-LCA でそれぞれ成果を出すことであった。即ち AWG-LCA の交渉成果が議定書なのか、COP 決定なのかを問わず、京都第二約束期間は必ず設定するというのである。換言すれば AWG-KP で成果が得られなければ AWG-LCA もチャラだということだ。今や経済大国となった中国等の新興国はいざ知らず、多くの途上国にとってこれは資金や技術援助が盛り込まれている AWG-LCA は死活的に重要なはずだ。アフリカ諸国や AOSIS 諸国が温暖化の悪影響を真剣に懸念するのであれば、世界の温室効果ガスの 25%しかカバーしない京都議定書ではなく、80%以上をカバーするコペンハーゲン合意に基づき主要排出国が参加した枠組みを作ることこそプッシュすべきである。「京都第二約束期間か無か」というのは、どう考えても論理的な対応とは思えなかった。アフリカにおける中国の経済的プレゼンスの拡大を踏まえ、何らかのロビイングが行われていた可能性もある。

EU の変節

いずれにせよ、2つのバランス論が衝突する中で、EU が立ち位置を変えてきた。コペンハーゲンまでは「全ての主要国が参加する公平で実効性のある一つの法的枠組み」ということで日本とポジションを共有していたものが、2010 年半ば頃から「一つの法的枠組みを志向するが、京都第 2 約束期間とパラレルな法的枠組みができるのであれば一つの枠組みか否かには柔軟」と言うようになってきた。しかし、仮に AWG-LCA の交渉成果が法的枠組みになるとしても、京都第 2 約束期間とは全く異なるものになるはずだ。そうでなければ京都議定書を受入れない米国の参加が見込めない。また AWG-LCA の交渉成果が法的枠組みになるかどうかは全くわからない。少なくともカンクンの COP16 で法的枠組みの採択が不可能なことは明らかだ。そういう状況の中で第二約束期間の設定が先に決まれば、京都議定書に参加する先進国だけが引き続き義務を負う一方、AWG-LCA では緩やかな枠組みが出来上がってお終いという「食い逃げ」になる可能性が極めて高い。

EU と何度も議論したが、「京都議定書第二約束期間は途上国にとって理屈を超えたトーテム・ポールのようなものだ。これが前に進まなければ交渉全体も前に進まない」というのが彼らの反応だった。「第二約束期間を設定すれば、先進国と途上国の二分法が固定化し、更に米国とそれ以外の先進国という分断も固定化する。京都議定書の問題点を克服して新たな枠組みを作ろうという時に悪しき前例となる。途上国は京都議定書第二約束期間ができなければ、LCA も進めないといっているが、それで困るのは途上国自身ではないか。法的枠組みをプレジャッジするようなことは避けるべきだ」というのが我々の反論である。

考えてみれば EU-ETS を含め、EU の温暖化対策は京都議定書をベースにしている。更に 90 年比 20-30%減という目標も、ホットエアを含む東欧諸国を取り込んで EU27 に拡大したことを考えれば、それほど難しいものではない。特に 20%減は放っておいても達成可能だ。EU にとっては第二約束期間設定容認に舵を切るのは容易だったのだろう。更にコペンハーゲンで存在感を示せず、屈辱を味わった EU にとって、第二約束期間容認というカードを切るにより、国内の環境 NGO や途上国向けに良い顔ができるという計算もあったのかもしれない。

いずれにせよ、これまで一つの枠組みということで共同歩調をとってきた EU と袂を分かつ時期が来ていた。それはそのまま、カンクンの COP16 に向けて第二約束期間が大きな争点となり、日本が矢面に立つであろうことを意味していた。