

ISSUE BRIEF

地球温暖化対策の国際動向

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 689 (2010. 10. 19.)

はじめに

I コペンハーゲン合意

- 1 文書作成の経緯
- 2 合意の内容及び特徴
- 3 主要国の削減目標

II 次期枠組みに向けた主な論点

- 1 次期枠組みをめぐる各国の情勢
- 2 次期枠組みのあり方
- 3 次期枠組みをめぐるその他の動向

おわりに

2009年12月、コペンハーゲンで京都議定書に続く地球温暖化対策の次期枠組みに関する国際交渉が行われた。一部に反対国があり採択には至らなかったが、法的拘束力のない政治合意文書として「コペンハーゲン合意」が作成された。

同合意は、各国が自主的に削減目標や削減行動を提出、実施するとともに、測定・報告・検証（MRV）によって、その透明性を担保する内容が盛り込まれている。同合意には、これまでに130以上の国・地域が賛意を示しており、次期枠組みをめぐる今後の交渉に影響を与える可能性がある。

次期枠組みの合意に向けては、米中が参加する新たな枠組みを構築する、京都議定書を延長する、京都議定書の延長と米中が参加する別の枠組みとを組み合わせるなど様々な提案がなされており、合意までに紆余曲折が予想される。

農林環境課

えんどう まさひろ
(遠藤 真弘)

調査と情報

第689号

はじめに

京都議定書¹が定める目標期間（2008～2012年）の終了が近づいている。しかし、2013年以降の次期枠組みは依然として未定である。その交渉の場として、2009年12月、デンマーク・コペンハーゲンで国連気候変動枠組条約²第15回締約国会議（COP15）等が開催され、「コペンハーゲン合意」³が作成された。

本稿では、同合意の位置づけと内容について確認するとともに、主要国の温室効果ガス削減目標について取りまとめた。また、次期枠組みをめぐる各国・地域の交渉スタンスや今後予想される主な論点について整理した。

I コペンハーゲン合意

1 文書作成の経緯

2007年にインドネシア・バリで開催されたCOP13では、2つの作業部会（AWG-LCA及びAWG-KP）⁴で2013年以降の次期枠組みについて検討し、2009年までに作業を終えることが決まっていた。2009年末のCOP15で合意に達すれば次期枠組みの開始までに3年程度が残され、詳細ルール決定や各国の批准に必要な時間を確保できる。しかし、COP13以降、両作業部会での議論は進展せず、コペンハーゲンでは作業部会議長が議長提案を示すなど打開も模索されたが合意には達しなかった。作業部会では、削減義務を負っていないアメリカ⁵や新興国⁶も参加する新しい枠組みが提案される一方で、京都議定書を延長すべきであるといった意見もあり対立が続いた。結局、COP16等での採択に向け、両作業部会での検討が継続されることが決まった。COP16等は、2010年11月29日から12月10日までメキシコ・カンクンで開かれる。

他方、作業部会とは別に、日、米、英、豪、独、仏、中国、インド、ブラジル、南アフリカ等⁷、26の国・機関による首脳級会合が開かれ、「コペンハーゲン合意」が作成された。先進国ほか多くの国が、同合意をCOP15の決定として正式に採択するよう求めたものの、作成過程が不透明であるなどとして数か国が反対したため採択には至らず⁸、COP15としては「同合意に留意すること」が採択されるにとどまった⁹。

¹ 気候変動に関する国際連合枠組条約の京都議定書。1997年採択。2005年発効。

² 気候変動に関する国際連合枠組条約。1992年採択。1994年発効。

³ UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009 (Addendum. Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session)*, 2010.3.30, pp.4-9. <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>>

⁴ 国連気候変動枠組条約の下に設置されたAWG-LCA (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention)と、京都議定書の下に設置されたAWG-KP (Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol)の2つの作業部会を指す。アメリカは京都議定書を批准していないため、前者には参加するが後者には参加しない。

⁵ 京都議定書に削減率（1990年比7%減）が定められているが、批准していないため事実上削減義務がない。

⁶ 本稿では、中国、インド、ブラジル、南アフリカを指す。京都議定書上、新興国は削減義務のない途上国に含まれる。

⁷ 前田大輔「気候変動枠組条約第15回締約国会議(COP15)の結果等について」『生活と環境』55巻2号、2010.2, p.26によれば、他に、小島しよ諸国代表（グレナダ）、アフリカ諸国代表（アルジェリア）、後発開発途上国代表（バングラデシュ）などが参加した。

⁸ 同上, p.27.

⁹ UNFCCC, *op.cit.*(3), p.4.

2 合意の内容及び特徴

「コペンハーゲン合意」は主に米中の意見を反映したものであり¹⁰、また、法的拘束力のない政治合意という位置づけにすぎないことが指摘されている¹¹が、京都議定書が規定する「国際的な削減義務が課せられる先進国」と「削減義務のない途上国」という二分構造を超え、先進国と途上国を一つの文書に取り込んだ点などを評価する声もある¹²。また、2010年5月現在、国連気候変動枠組条約に加盟する194か国・地域のうち、130以上が同合意に賛同する意思を示していることも事実である¹³。2010年4月に開催された作業部会（AWG-LCA）では、今後、議長が交渉文書を作成する際、同合意を含むCOP15のすべての作業の結果を踏まえることで一致したという¹⁴。こうした状況から、今後の国連での交渉プロセスにおいて同合意が一定の影響を持つ可能性はある。

同合意の主な内容は、長期目標、中期目標、途上国への資金供与等である（表1）。

表1 「コペンハーゲン合意」の概要

- ①世界全体の気温の上昇が2度以内にとどまるべきであるとの科学的見解を認識し、長期の協力的行動を強化する。
- ②附属書I国（先進国）は2020年の削減目標を、非附属書I国（途上国）は削減行動を、それぞれ付表I及びIIの様式により、2010年1月31日までに事務局に提出する。
- ③附属書I国の行動はMRV（測定/報告/検証）の対象となる。非附属書I国が自発的に行う削減行動は国内的なMRVを経た上で、国際的な協議・分析の対象となるが、支援を受けて行う削減行動については、国際的なMRVの対象となる。
- ④先進国は、途上国に対する支援として、2010～2012年の間に計300億ドルの新規かつ追加的な資金の供与を共同で行うことにコミットし、また、2020年までには年間1,000億ドルの資金を共同で調達するとの目標にコミットする。気候変動枠組条約の資金供与の制度の実施機関として「コペンハーゲン緑の気候基金」の設立を決定する。
- ⑤2015年までに合意の実施に関する評価の完了を要請する。

（出典）日本政府代表团「気候変動枠組条約第15回締約国会議(COP15)京都議定書第5回締約国会合(CMP5)等の概要」2009.12.20.<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/cop15_g.html>を基に筆者作成。

（1）長期目標

2009年7月にイタリア・ラクイラで開催されたG8首脳会合の首脳宣言¹⁵には、「産業化以前の水準からの世界全体の平均気温上昇が摂氏2度を超えない」とする、いわゆる「2℃目標」に加え、2050年までに「世界全体で50%以上削減」、「先進国全体で1990年比80%以上削減」といった具体的な削減率が盛り込まれた。これらは、IPCC¹⁶の知見に基づき、「2℃目標」の達成に必要なとされる削減率である。

同時期にラクイラでは、MEF¹⁷の首脳会合も開催され、こちらには新興国も参加した。

¹⁰ 亀山康子「気候変動問題への国際的取り組み—COP15の評価と今後の課題—」『海外事情』58巻2号、2010.2、p.42。

¹¹ 高村ゆかり「コペンハーゲン会議の評価とその後の温暖化交渉の課題」『環境と公害』39巻4号、2010.4、p.47。

¹² 同上

¹³ UNFCCC, *Copenhagen Accord*. <<http://unfccc.int/home/items/5262.php>>によれば、2010年10月7日現在139の国・地域が賛意を示している。

¹⁴ 日本政府代表团「国連気候変動に関する特別作業部会 結果の概要」2010.4.11.<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/awg_lca_kp1004.html>

¹⁵ *Responsible Leadership for a Sustainable Future*. <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2009/declaration.pdf>>

¹⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change(気候変動に関する政府間パネル)。世界各国の科学者や政府関係者が参加し、科学的知見に基づいた政策立案者への情報提供を行う。政策の指示はしない。

¹⁷ Major Economies Forum on Energy and Climate(主要経済国フォーラム)。米ブッシュ前政権時代にアメリカ主

ところが、MEFの首脳宣言¹⁸には「2°C目標」こそ示されたものの、具体的な削減率を盛り込むことはできなかった。

「コペンハーゲン合意」の長期目標も「2°C目標¹⁹」は明記したが具体的な削減率を示せず、MEF首脳宣言の内容から踏み込めなかった。新興国が参加する会合で長期的な削減率の合意が得られないという状況は、コペンハーゲンでも変わっていない。

(2) 中期目標

「コペンハーゲン合意」では、中期目標についても具体的な削減率は示されなかったが、先進国は2020年の削減目標を、途上国は削減行動を2010年1月までに国連気候変動枠組条約事務局に提出することになった。これらは、測定・報告・検証(MRV²⁰)の対象となる。京都議定書は途上国に削減義務を課しておらず、途上国による排出量の報告等は必ずしも十分ではなかったが、同合意の下では、途上国が示した削減行動が確実に実行されたことを証明する手段として、測定・報告・検証の手続きが求められる。

同合意は、各国が自らの目標や行動を自主的に提示、約束し、併せて、その透明性を確保するために、測定・報告・検証を実施するものであり、これを「プレッジ&レビュー(誓約と評価)方式」などと呼ぶことがある。作業部会では、世界全体の削減率や先進国全体の削減率等を先に決め、それに基づいて各国・地域の削減率を決めていくトップダウン型のアプローチに沿った議論が行われてきたが、同合意は各国の自主性に基づくボトムアップ型のアプローチになっているのが特徴である。

(3) 途上国への資金供与

「コペンハーゲン合意」には、2010～2012年の短期的な資金供与と2020年までの中期的な資金供与について、具体的な金額が盛り込まれた。短期的な資金は、緩和²¹と適応²²の間でバランスよく分配されることとされ、特に適応のための資金は、温暖化の被害を受けやすい後発開発途上国、小島しょ諸国、アフリカ諸国などへの優先的配分が明記された。近年、適応資金の拡大が主要議題となりつつあり²³、これに対応したものと考えられる。

3 主要国の削減目標

「コペンハーゲン合意」に基づき、先進国は2020年の削減目標として排出総量の削減率を提出した(表2)。途上国(新興国を含む)は、必ずしも数値としての削減目標を提出する必要はないが、新興国などは、GDP当たり排出量の削減率や、対策なしの場合と比較した場合の削減率を提出した(表3)。

導で創設されたMEM(Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change)をオバマ政権が引き継ぎ、国連の交渉プロセスを支える主要経済国の対話の場として2009年3月に立ち上げた。先進国、途上国を含む17か国・地域が参加する。

¹⁸ The Major Economies Forum on Energy and Climate, *Declaration of the Leaders*, 2009.7.9. <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2009/declaration2-2.pdf>>

¹⁹ G8やMEFの首脳宣言では「産業化以前の水準」と比較した「2°C目標」であることが明示されているのに対し、同合意の「2°C目標」はどの時点と比較した気温上昇幅なのか明確でなく、厳密には意味合いが異なる。

²⁰ Measurement, Reporting and Verification

²¹ 温暖化の影響を緩和するための省エネルギー、再生可能エネルギー導入等の排出削減対策をいう。

²² 温暖化の影響に適応するための防災、防疫、水資源確保や農業対策等の対策をいう。

²³ 遠藤真弘「総論—次期枠組みをめぐる国際交渉—」『地球温暖化をめぐる国際交渉』(調査資料2008-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2008, pp.21-22. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2008/20080305.pdf>>

表2 主な先進国等の削減目標（2020年）

国・地域	削減率	条件等	90年比換算
日本	1990年比 ▲25%	すべての主要経済国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築と意欲的な目標への合意を前提とする。	▲25%
EU27 各国	1990年比 ▲20～▲30%	▲30%：他の先進国が同等の削減を約束し、途上国が責任と能力に応じて適切に貢献する場合	▲20 ～▲30%
アメリカ	2005年比 ▲17%	現在審議中の有力な国内法案に基づく削減率である。最終的には、成立した法律に基づく削減率が事務局に報告される。なお、同法案は、2025年に▲30%、2030年に▲42%、2050年に▲83%とする削減率も定める。	▲4%
オーストラリア	2000年比 ▲5～▲25%	▲25%：CO ₂ 濃度を450ppm以下に抑え得る意欲的な国際合意がある場合 ▲15%：CO ₂ 濃度を450ppm以下には抑えられないが、途上国が実質的な排出抑制を約束し、先進国もオーストラリアと同等の約束をする国際合意がある場合 ▲5%：無条件で実施	+13 ～▲11%
カナダ	2005年比 ▲17%	アメリカが最終的に法律で定める削減目標にならう。	+3%
ニュージーランド	1990年比 ▲10～▲20%	以下についての包括的な国際合意がある場合。 ・気温上昇の2℃以内抑制を展望した国際合意 ・先進国によるニュージーランドと同等の努力 ・新興国による能力に見合った削減行動 ・吸収源に係る効果的なルール ・幅広く十分な国際炭素市場の活用	▲10 ～▲20%
ノルウェー	1990年比 ▲30～▲40%	▲40%：主要排出国が「2℃目標」を達成できるような排出削減に合意する場合	▲30 ～▲40%
ロシア	1990年比 ▲15～▲25%	削減幅は以下の条件によって決める。 ・削減義務を果たす上でロシアの森林が持つ能力の適切な算入 ・主要排出国による法的拘束力のある削減義務の約束	▲15 ～▲25%

(備考) ▲は減少をあらわす。以下同様。

(出典) UNFCCC, *Information provided by Annex I Parties relating to Appendix I of the Copenhagen Accord (quantified economy-wide emissions targets for 2020)* <<http://unfccc.int/home/items/5264.php>>に掲載された各国の提出文書を基に筆者作成。90年比換算値については、経済産業省「地球温暖化対策の現状について」(産業構造審議会環境部会地球環境小委員会政策手法ワーキンググループ(第1回)資料)2010.6.10, p.9. <<http://www.meti.go.jp/committee/materials2/downloadfiles/g100610a05j.pdf>>を参照した。

表3 新興国等の削減行動に基づく削減目標（2020年）

国	削減目標	その他の目標
中国	GDP 当たり排出量を2005年比で▲40～▲45%	・一次エネルギー消費に占める非化石燃料の割合を15%程度に拡大する。 ・森林面積を2005年比で4千万ヘクタール増加させ、森林蓄積量を2005年比で13億平方メートル増加させる。
インド	GDP 当たり排出量(農業部門を除く)を2005年比で▲20～▲25%	—
ブラジル	排出量を対策なしの場合と比べ▲36.1～▲38.9%	—
南アフリカ	排出量を対策なしの場合と比べ▲34%(2025年までに▲42%)	・2020～2025年に排出がピークとなり10年程度横ばいの後、減少に転ずる。
メキシコ	排出量を対策なしの場合と比べ▲30%	—
韓国	排出量を対策なしの場合と比べ▲30%	—

(備考) メキシコと韓国はOECD加盟国であるが、京都議定書では新興国と同様、途上国の扱いである。

(出典) 各国が国連気候変動枠組条約事務局に提出した文書<<http://unfccc.int/home/items/5265.php>>を基に筆者作成。

II 次期枠組みに向けた主な論点

1 次期枠組みをめぐる各国の情勢

次期枠組みをめぐるのは、以下で述べるように各国の姿勢に差が見られる。途上国の中でも、新興国と小島しょ諸国との間に意見の相違が見られる（表4）。

(1) アメリカ

アメリカのオバマ政権は、ブッシュ前政権とは対照的に温暖化対策に積極的に取り組む姿勢を示した。その目玉の一つが、2020年の排出量を2005年比で17%削減することを明示した温暖化対策法案である。2009年6月には、上記削減目標を盛り込んだ法案²⁴が下院本会議で可決された。しかし上院では、中西部の製造業や石炭産業を持つ州の民主党議員が反対するなど法案可決の見込みが立たず²⁵、また、メキシコ湾の原油流出事故などへの対応を優先させる必要もあって審議は先送りされ、法案の年内成立は難しくなった²⁶。

他方、オバマ政権は国際的な削減義務を課せられる京都議定書は批准しない方針を示したとされる²⁷。アメリカは、先進国は国として排出削減量を約束するのではなく、削減目標に向かって確実に国内法規制を整備することを義務とすべきであるとの主張をCOP15でも展開しており²⁸、京都議定書とは異なる形態の国際的枠組みを模索している。

(2) EU

EUは、早くから削減目標の指針となる「2°C目標」を提唱し、また他の先進国に先駆けて2020年の排出量を1990年比20%減（条件付きで30%減）とする自らの中期目標を発表した。域内では、既にキャップ&トレード方式²⁹による独自の域内排出量取引制度（EU-ETS³⁰）を運用している。域内の産業は、同制度の下で削減義務を課せられており、2013年以降はそれが強化されるため、これに対応すべく各種の先行投資を進めている。仮に、2013年以降の次期枠組みに厳しい削減義務が盛り込まれなかった場合、EUの産業だけが厳しい削減義務を課せられることになりかねず、産業競争力の低下や産業の域外流出への懸念が強まる。

COP15では、米中が入る新たな枠組みの構築を求めたが、成果は得られなかった。米中が主導したとされる「コペンハーゲン合意」では、EUは蚊帳の外に置かれたとして加盟国間で問題視された³¹。その後、英独仏の3閣僚が連名で、中期目標を無条件で1990年比30%減に引き上げることを提案するなど、主導権の奪回を狙うかのような動きもある³²。

²⁴ H.R.2454, 111th Cong.(2009). 米国クリーンエネルギー・安全保障法案（ワックスマン・マーキー法案）。

²⁵ 有村俊秀「米国のキャップ&トレード：ケリー・ボクサー法案概要とその行方」『エネルギーと環境』2066号, 2009.12.10, p.7.

²⁶ “Outlook chilly for a smart climate bill; A failure to prioritize limits Democrats' chances of putting a price on carbon,” *Washington Post*, July 25, 2010; John M. Broder, “Lawmakers Offer Bills to Address Spill Issues,” *New York Times*, July 28, 2010.

²⁷ 「米、京都議定書に復帰せず」『東京新聞』2009.4.20, 夕刊.

²⁸ 亀山 前掲論文, p.40.

²⁹ 削減義務を課せられた排出者が排出上限(キャップ)を超えて排出した場合、排出上限未満に排出を抑えた別の排出者からその余剰分を購入する(トレード)などして、排出超過分の埋め合わせをする制度をいう。

³⁰ European Union Greenhouse Gas Emission Trading System

³¹ 「気候変動 合意先送り EU 首脳合意へ」『朝日新聞』2010.3.26.

³² Chris Huhne, Norbert Röttgen and Jean-Louis Borloo, “Europe needs to reduce emissions by 30%,” *FT.com*, July 14, 2010. <<http://www.ft.com/cms/s/0/08538a04-8f78-11df-8df0-00144feab49a.html>>

(3) 途上国

次期枠組みをめぐる、新興国を含む途上国の一部は京都議定書を延長するよう求めている。京都議定書は、「共通だが差異のある責任³³」の原則に基づき、先進国に削減義務を課するが、途上国（新興国を含む。）には何の削減義務も課していない。しかし、中国をはじめとする新興国が排出量を急増させており、先進国は新興国を他の途上国と区別し、何らかの削減行動を約束するよう求めている。これに対し、新興国は、直近では排出量が多くても、過去の累積排出量や一人当たり排出量では依然として先進国の責任が重いとして、先進国がまず責任を果たすべきであると反論している。

新興国は、既に具体的な削減目標（表 3）を発表しているが、「共通だが差異のある責任」を根拠に、先進国と同じ立場で国際約束を受け入れることには反対である³⁴。他方、アメリカが削減目標を示した直後に中国も自らの削減目標を発表したように、アメリカの動向を注視しながら交渉を進めている面もあり、アメリカが大きな譲歩をすれば、新興国もそれに応じて何らかの提案をする可能性は残されている³⁵。

なお、小島しよ諸国については、途上国に属しているものの、温暖化の被害を受けやすいという事情もあり新興国とは主張が異なる。それは、世界全体に強力な温暖化対策を求めるものであり、「コペンハーゲン合意」の「2℃目標」を上回る「1.5℃目標」を主張している。COP15 で小島しよ諸国は、途上国にも削減を求める新たな議定書の採択を提案したが、新興国や産油国の反対で封じ込められたという³⁶。

(4) 日本

平成 21 年 9 月、鳩山由紀夫首相（当時）は、排出量を 2020 年までに 1990 年比 25% 減とする中期目標を国際社会に向けて発表した。この目標は、平成 22 年 3 月に内閣が提出した「地球温暖化対策基本法案³⁷」にも示された（第 10 条第 1 項）。ただし、この目標を設定するのは、「すべての主要な国が、公平なかつ実効性が確保された地球温暖化の防止のための国際的な枠組みを構築するとともに、温室効果ガスの排出量に関する意欲的な目標について合意をしたと認められる場合」であることが条件となる（第 10 条第 2 項）。

表 4 次期枠組みに対する各国の姿勢

	米中が入る新たな枠組みの構築	京都議定書の延長
日本	賛成	反対
EU	賛成	反対 ※新たな枠組みが見込めなければ容認か
アメリカ	賛成 ※国際的な削減義務には否定的	反対 ※仮に延長した場合も批准可能性は低い
途上国（新興国等）	反対	賛成
途上国（小島しよ諸国等）	賛成	反対

（出典）筆者作成

³³ 先進国と途上国は、地球温暖化に対して共に責任を負うが、先進国が主要な責任を負うべきで、両者の責任に程度の差を認めるべきであるという考え方。国連気候変動枠組条約が規定する（第 3 条第 1 項）。

³⁴ 亀山 前掲論文, p.40.

³⁵ 上野貴弘「コペンハーゲン合意と今後の交渉のポイント」『(財)電力中央研究所社会経済研究所ディスカッションペーパー』(SERC09034), 2009, p.7.<<http://criepi.denken.or.jp/jp/serc/discussion/download/09034dp.pdf>>

³⁶ 赤木昭夫「大荒れの気候変動外交—COP15 の失敗から何を学ぶか—」『世界』802 号, 2010.3, p.41.

³⁷ 衆議院で可決し、参議院に送られたが、審議未了のまま廃案となった。

この条件を満たすには、2013年以降の次期枠組みにおいて、少なくとも米中が参加することが必須であるが³⁸、現行の京都議定書を延長するだけでは、この条件を満たすことができない。このため、日本はCOP15で、すべての主要国が参加する一つの枠組みの必要性を主張した。今後は、「コペンハーゲン合意」を足掛かりに、一つの枠組みへと発展させたい意向である。

2 次期枠組みのあり方

これまでの議論を踏まえると、現時点で以下のような次期枠組みの選択肢が考えられる。

(1) 想定される選択肢

(i) 米中が参加する新たな枠組み

現行の京都議定書においては、世界最大の排出国である米中の削減義務がないことから、京都議定書に代えて、米中が参加する新たな枠組みを構築する方向性が考えられる。日本、EUや小島しょ諸国などは、基本的にこの方針に賛同している。これに対し、新興国を含む途上国の一部は、先進国と同じ立場で削減を約束することになる懸念から、新たな枠組みの構築には反対している。

米中が参加する新たな枠組みに国際的な削減義務を導入することの是非については、先進国の間でも意見が分かれる。域内排出量取引制度を維持しなければならないEUは、削減目標の順守義務を導入するよう求めることが予想される³⁹。これに対し、アメリカは新たな枠組みの構築には賛成しているものの、京都議定書のような国際的な削減義務を果たさなければならない制度には反対すると見られる⁴⁰。

「コペンハーゲン合意」は「プレッジ&レビュー方式⁴¹」を基本としており、国際的な削減義務を求める内容にはなっていない。オバマ政権が同方式を譲れないのは、アメリカが条約を批准するには上院の助言と同意が必要であり、議会が可決する国内法を超える目標を国際的に約束することは難しいとの見通しがあるためとされる⁴²。ところが同方式では、目標未達成の場合やその他取り決めに違反した国に対し、国際的なペナルティ（排出量取引による削減不足分の穴埋め等）を課することができないため、「2°C目標」が達成できないリスクが高まる。既にドイツ連邦政府地球環境変動学術諮問委員会(WBGU⁴³)が、同合意の下では「2°C目標」の達成が不確実になることを問題視している⁴⁴。国連環境計画(UNEP)は、世界各国が提示した削減目標を合計しても、「2°C目標」に必要な削減量より40~59億トンも不足するという試算を明らかにした⁴⁵。米中が参加する新たな枠組みを成立させる上で、「2°C目標」をいかに担保するかが大きな論点となる可能性がある。

³⁸ 鳩山由紀夫首相(当時)は、平成21年10月28日の衆議院本会議等で、主要国に米中が含まれることを示した。

³⁹ 澤昭裕「中途半端な「留意」に終わったCOP15」『エネルギーレビュー』30巻4号、2010.4、p.7など。

⁴⁰ 同上

⁴¹ 各国が自らの目標や行動を自主的に提示、約束し、併せて、その透明性を確保するために、測定・報告・検証を実施する枠組み。京都議定書のような法的拘束力を持たない。3ページを参照。

⁴² 高村 前掲論文、p.48。

⁴³ Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

⁴⁴ German Advisory Council on Global Change (WBGU), *Climate Policy Post-Copenhagen: A Three-Level Strategy for Success*, 2010.4.26, p.13. <http://www.wbgu.de/wbgu_pp2010_en.pdf>

⁴⁵ UNEP, *Emission pledges & goals: About the figure*, 2010.9.1.<<http://www.unep.org/climatepledges/Default.aspx?pid=3>>

(ii) 京都議定書の延長

現行の京都議定書は、目標期間として第一約束期間（2008～2012年）を定めている。仮に、2013年以降の次期枠組みとして、京都議定書の目標期間を単純に延長し、第二約束期間を設定するとした場合、従来どおり、途上国（中国等の新興国を含む。）には削減義務がなく、アメリカも京都議定書を批准しない状況が継続する。次期枠組みで米中の参加を強く求める日本は、京都議定書の単純延長には一貫して反対している。このほか、EU、ロシア、カナダなども反対の姿勢を示したとされる⁴⁶。しかし、新興国を含む途上国の一部は京都議定書の延長を求めており、意見の対立が続いている。

京都議定書には、2012年までの目標の超過達成分を2013年以降に繰り越しできる制度や、植林等を削減量とみなせるルールがある。欧州委員会は、京都議定書が延長され、こうした京都議定書特有の制度が維持された場合、先進国全体の2020年削減目標が1990年比で最大15.8%も目減りする可能性があるとして試算した⁴⁷。「2℃目標」の実現には先進国全体の2020年排出量を1990年比25%～40%減とする必要があるが、仮に削減目標が見かけ上この水準に達したとしても、実際の排出量はこの水準に達しない可能性がある。

もし、次期枠組みが何も決まらないまま2013年を迎えれば、国際的な削減義務が存在しない事態に陥ることも否定できない。EUは、上述の厳しい削減義務を維持しなければならない事情もあり、削減義務の消滅を何としても避けるため、京都議定書の延長を容認する姿勢を示し始めている。2010年5月、欧州委員会のヘデゴー委員が小沢鋭仁環境大臣（当時）に対し、EUと日本が京都議定書の延長に同意するよう提案したことが報じられた⁴⁸。これについて小沢大臣は、同委員の提案はまず京都議定書を単純延長した上でどう米中を取り込むかという議論であり、日本としては米中が後から必ず入ってくる確証があるならば構わないが、その確証が得られない状況では認められない旨を伝えたという⁴⁹。

(iii) 京都議定書の延長と米中が参加する別の枠組みとの組み合わせ

(i)と(ii)の妥協案として、京都議定書を延長すると同時に、米中については別の枠組みを設ける「二本立て」の枠組みが提案されている。COP16の開催国であるメキシコのフェルナンド・トゥデラ環境担当次官は、「京都議定書の単純延長は考えられない。同時に今の議定書を終わらせることも現実的ではない」とし、京都議定書の延長に加え、削減義務を負っていない主要排出国（アメリカ、新興国など）の扱いを別途定め、京都議定書を補完するのがよいとの見解を示した⁵⁰。国連気候変動枠組条約の作業部会（AWG-LCA）議長のマーガレット・サンガーウェ氏は、「2013年以降は京都議定書の新たな約束期間を設けつつ、別の法的文書で米国や新興国の削減方法を示す二重体制になるだろう」と述べた⁵¹。

こうした方法をめぐっては、米中が参加する別の枠組みでの削減目標が京都議定書よりも緩くなることへの懸念や、米中が削減目標を達成できなかった場合の対応などが論点となる可能性がある。また、公平性の観点から、先進国の中でアメリカだけが特別扱いされることへの批判も予想される。

⁴⁶ 「国際交渉の分岐点となったコペンハーゲン合意」『エネルギーフォーラム』56巻662号、2010.2、p.41。（経済産業省・有馬純氏へのインタビュー）

⁴⁷ European Commission, *International climate policy post-Copenhagen: Acting now to reinvigorate global action on climate change*, COM (2010) 86 final, 2010.3.9, p.6.<http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/com_2010_86.pdf>

⁴⁸ 「京都議定書 EU「延長」打診 日本拒否」『読売新聞』2010.5.4.

⁴⁹ 環境省「小沢大臣記者会見録」2010.5.7.<<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h22/0507.html>>

⁵⁰ 「温暖化対策会議 COP16 新議定書こだわらず」『日本経済新聞』2010.3.5.

⁵¹ 「先進国の目標不十分」『朝日新聞』2010.4.28.

(2) 国際的な削減義務

上記(i)~(iii)の各選択肢は、国・地域によって国際的な削減義務の有無に違いがある(表5)。(i)-1は米中も国際的な削減義務が課せられる枠組みであるが、両国とも国際的な削減義務には反対する可能性が高い。その場合、(i)-2のようにプレッジ&レビュー方式を採用することも考えられるが、国際的な削減義務が存在しないことになるため、逆にEUが反対する可能性がある。(ii)は現行の京都議定書と同様に、世界最大の排出国であるアメリカと中国に国際的な削減義務が課せられない枠組みとなる可能性が高く、日本をはじめ多くの国が反対すると予想される。(iii)は京都議定書の延長に加え、米中について別の枠組みを用意するものであるが、米中が国際的な削減義務を負わない可能性を残している。

表5 次期枠組みの形態による「国際的な削減義務」の有無

	日本	EU	アメリカ	中国	説明
京都議定書(現行)	○	○	×	×	先進国に国際的な削減義務。途上国と未批准のアメリカには削減義務がない。
(i)-1 米中が参加する新たな枠組み(国際的な削減義務)	○	○	○	○	すべての主要排出国が参加。米中も国際的な削減義務が課せられる。
(i)-2 米中が参加する新たな枠組み(プレッジ&レビュー方式)	×	×	×	×	すべての主要排出国が参加。どの国・地域も国際的な削減義務を課せられない。
(ii) 京都議定書の延長	○	○	×	×	従来どおり。延長した京都議定書をアメリカが批准する可能性は低いと見られる。
(iii) 京都議定書の延長と米中が参加する別の枠組みとの組み合わせ	○	○	△	△	すべての主要排出国が参加。米中が国際的な削減義務を負わない可能性も。

(出典) 筆者作成

3 次期枠組みをめぐるその他の動向

(1) 国連以外の交渉プロセス

COPの意思決定はコンセンサス方式⁵²を採用しており、1か国でも反対する国があれば採択することができない。COP15では、排出量の少ない数か国が反対したことにより、「コペンハーゲン合意」を採択できなかった。コペンハーゲンでの結果を受け、こうした方法では早期の合意は困難であるとの認識が広まっている。

イギリスのブラウン首相(当時)は、「コペンハーゲンでは数か国によって合意が身代金目的の人質にとられた」と述べ、法的拘束力のある合意を望む途上国と有志国連合を形成し、中国などにも参加するよう説得していくなど交渉方法の改善を求めたという⁵³。前出のWBGUは、米中を除いた有志国連合を新たに形成し、森林保護、排出量取引、再生可

⁵² 事前調整を通じて参加者間の総意をあらかじめ形成し、総意の存在についての議長の宣言のみをもって決定を行うこと。全会一致方式と混同しやすい面もあるが、票決を行わない点で全会一致方式とは異なる。

⁵³ David Adam, "Brown calls for new approach to climate change talks: Demand for single body with sole responsibility: Handful of countries held treaty to ransom, PM says," *Guardian*, December 22, 2009.

能エネルギー、適応⁵⁴といった各分野の議論を進めるよう提言している⁵⁵。

他方、MEF⁵⁶など既存の対話の場を活用すべきであるとの意見もある⁵⁷。MEFは、先進国・途上国双方の主要排出国（17 개국・地域）が参加しており、参加者が少ない分、194 개국・地域が参加するCOPより交渉しやすい。反面、MEFのような主要排出国だけの会合が意思決定力を持つようになると、大口排出国に寛容な内容になることや、温暖化の被害を受けやすい国からの意見が反映されなくなるなどが懸念される⁵⁸。

これらは、COP以外にも合意形成の場を設ける必要性を指摘したものである。これに対し、小沢大臣は、COPの外に意思決定機関を設けてもCOPの中からの反対意見はなくなるとして批判的であった。また、同大臣は、国連の事務局だけに意思決定を委ねるのではなく、COPの中に意思決定に向けた協議・提案機関を別途創設すべきであり、その構成国は、コペンハーゲンの首脳級会合に集まった 26 개국・地域がモデルになると述べた⁵⁹。

（２）二国間協定や地域協定による展開

COPなどでの多数の国による合意が困難であれば、世界貿易機関（WTO）での国際交渉が進展しなかった際の対応にも見られるように、まずは二国間や地域間で協定を結び、これを徐々に拡大していく方法が提案されている⁶⁰。

この場合、各国が国内法に基づく削減目標を設定した上で、二国間や地域間の協定に基づき、削減技術や資金の提供を図り、削減の貢献分を資金提供側の削減量として算入できる制度を設けることなどが考えられ⁶¹、具体的な動きも出ている⁶²。実は、京都議定書にもこれと類似した制度⁶³が存在するが、手続きに時間がかかる、対象事業が限られるなどの問題点が指摘されている。二国間や地域間の協定で独自の制度を設けることにより、こうした問題点を解消できる可能性がある。ただし、上述したように、世界全体で一定の削減量が担保されない限り、「2℃目標」が達成できないという懸念が残る。

おわりに

次期枠組みをめぐる問題は、2010年8月に開かれた2つの作業部会⁶⁴でも進展がほとんど見られず、COP16までの決着は期待できそうにない。2011年末のCOP17で決着したとしても、各国の批准手続きが遅れば、2013年に発効しない可能性もある。その場合、「空白期間」が生じることを避けるため、京都議定書の延長論が勢いを増すかもしれない。米中が参加する新たな枠組みを目指す日本にとって、残された時間は少ない。

⁵⁴ 適応については、前掲注(22)を参照。

⁵⁵ German Advisory Council on Global Change (WBGU), *op.cit.* (44), p.4.

⁵⁶ 前掲注(17)を参照。

⁵⁷ 例えば、David Victor, “Plan B for Copenhagen,” *Nature*, 461(September 17, 2009), pp.343-344.

⁵⁸ 亀山 前掲論文, p.49 など。

⁵⁹ 環境省「小沢大臣記者会見録」2009.12.25. <<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h21/1225.html>>

⁶⁰ 澤 前掲論文, pp.9-10.

⁶¹ 小島敏郎「気候変動政策の展望：日本はCOP15から何を学ぶか(下)」『エネルギーと環境』2010.1.21, p.5.

⁶² アメリカでは、キャップ&トレード方式の排出量取引を盛り込んだ主要な温暖化対策法案に、こうした制度が盛り込まれている。日本でも、「産業構造審議会産業競争力部会報告書～産業構造ビジョン2010～」2010.6, p.44に、「環境面で優れた我が国のインフラ・システムの海外展開による海外における気候変動問題への貢献を正当に評価するための新たなメカニズム」の構築が掲げられた。経済産業省は、我が国企業による海外技術支援等の貢献を我が国の排出削減量として換算する二国間もしくは多国間の制度を念頭に置いた、具体的なプロジェクトの事業化調査（平成22年度地球温暖化対策技術普及等推進事業）に着手している。

⁶³ 先進国が途上国を支援するクリーン開発メカニズム(CDM)等がある。国連が運営する制度である。

⁶⁴ 前掲注(4)を参照。