

CASA ポジションペーパー

2013 年以降の制度設計に確かな歩みを！

- 気候変動問題をめぐる国際交渉の到達点と今後の課題

UNFCCC COP12 COP/MOP2
6 - 17 November 2006, Nairobi, Kenya



Citizens Alliance for Saving the Atmosphere and the Earth

地球環境と大気汚染を考える全国市民会議（CASA）

〒540-0026 大阪市中央区内本町 2-1-19-470

TEL:06-6910-6301 FAX:06-6910-6302

E-mail: office@casa.bnet.jp Web: www.bnet.jp/casa/index1.htm

概要

- ・ COP / MOP2 は、議定書 3 条 9 項の AWG の議論を進め、9 条についての議論の道筋をつけ、COP12 は、ダイアログで実質的な議論を進める必要がある。
- ・ 工業化以前からの平均気温の上昇幅 2 未満を、長期的な目標と設定した上で、当面の目標や政策と措置を検討すべきである。
- ・ 2013 年以降の削減目標は少なくとも第 1 約束期間の削減目標を大幅に上回るもので、その制度は総量削減、法的拘束力、遵守制度などの京都議定書の基本的構造を引き継ぐものでなければならない。また、削減目標については、科学的で、衡平かつ公平で、客観的に各国の割当量が決められる必要がある。
- ・ 途上国の参加についても、客観的、衡平・公正で、合理的なルールを議論することが必要である。また、適応については、特に影響に脆弱な国々の支援となる具体的かつ実質的な議論を進め、それらの国々がアクセスし易い適応基金へのガイダンスを決定し、基金を始動できるようにする必要がある。
- ・ すでに平均気温は 0.7 上昇しており、残された気温上昇幅は 1.3 しかない。このままでは 2040 年頃に 2 を超える可能性が高い。ここナイロビで、リオ、京都、マラケシュそしてモントリオールと続いた歩み、さらに前進させなければならない。

1 歩み始めた京都議定書

2005年11月、モントリオールで開催された気候変動枠組条約第11回締約国会議（COP11）と京都議定書第1回締約国会合（COP/MOP1）は、議定書の運用ルールであるマラケシュ合意を遵守制度も含めてすべて採択するとともに、先進諸国（附属書 国）の2013年以降の削減義務や制度についての議論のために特別作業グループ（AWG）を設置して討議すること、この議論は第1、第2約束期間の間に空白を生じさせないように進めることに合意した。また、ア

メリカも参加するCOP11で、「新しい約束に繋がるものではない」との条件つきではあっても、「長期的な共同行動」についての対話（ダイアログ）を、すべての締約国に開かれたワークショップで討議していくことが決定された。

京都議定書が継続されることを前提とした合意がされたことは、議定書のもとでの対策を進めようとしている自治体や企業などを励ます強力なシグナルになった。

2 COP12, COP/MOP2の任務

2006年11月6日からナイロビで開催されるCOP12、COP/MOP2は、2013年以降の削減義務と制度設計について着実な前進をしなければならない。批准のための期間を考え、第1、第2約束期間の間にギャップがあってはならないとすれば、第2約束期間の交渉は2008年には終わっていないとしなければならない。即ち、2007年のCOP13、COP/MOP3で、本格的なコミットメントに関する交渉が始められるようにしなければならず、そのためには、AWG、議定書の見直し作業（9条のレビュー）COPでのダイアログについて、それぞれの具体的なワークプランをつくる必要がある。そして、2007年には統合的に議論ができるようにする必要がある。

COP12、COP/MOP2の具体的な課題は以下のと

おりである。

2013年以降の削減目標と制度設計についての議論の着実な前進。

議定書3条9項のAWGの議論を進め、9条についての議論の道筋をつけること。COPのダイアログで、条約の究極的目的についての議論を含めて長期的に気候変動防止につながる実質的な議論を進めること。

特に影響に脆弱な国々の適応支援となる具体的かつ実質的な議論を進め、それらの国々がアクセスし易い適応基金へのガイダンスを決定し、基金を始動できるようにすること。

3 2013年以降の制度設計を考える視点

京都議定書が定めているのは、先進国が2012年までに「温室効果ガスの総排出量を90年レベルから少なくとも5%削減すること」にすぎない。IPCC第2次評価報告書が、「大気中のCO2濃度を現状で安定させるには、直ちに二酸化炭素排出量を50~70%削減しなければならない」としていることからすれば、5%程度の削減で気候変動が防止できないことは明らかである。

もっとも重要なことは、気候変動が危険なレベルに至らないレベルの温度上昇や大気中の温室効果ガス濃度から長期的な目標を検討し、それから長期的な温室効果ガスの排出経路を設定した上で、当面の目標や政策と措置を検討することである。

ところが、日本の経済産業省や一部産業界は、

技術のリードタイムを見込んだ長期的な枠組みが必要であるとか、米国や途上国が参加できるような緩やかな枠組みが必要であると主張している。具体的には、法的拘束力のある総量削減目標を否定し、これから20年から30年という中短期的には温室効果ガスの削減努力はしなくてよいとする提案をしている。GDP原単位目標などを否定するものではないが、こうした目標は、例えばGDPが増加すると原単位を減少させても結局排出総量は増えてしまうことになる。気候変動問題の解決に必要なのは総量の削減なのであり、温室効果ガスの削減は最終的には排出量の絶対量で評価が行われる必要がある。そうでなければ「実効性ある」枠組みとはいえない。

4 あるべき削減目標と制度設計

具体的には、2013年以降の制度設計は、少なくとも第1約束期間の削減目標を大幅に上回るものであると同時に、総量削減、法的拘束力、遵守制度などの京都議定書の基本的構造を引き継ぐものでなければならない。また、将来的には排出量の大きな途上国も含めて、温室効果ガスの排出量を規制していく必要のあることは明らかであり、そのためには途上国の参加についての、衡平・公正で、客観的かつ合理的な方法論に基づいて議論することが必要である。

また、各国の排出割当量については、科学的で、衡平かつ公平で、客観的に各国の割当量が

決められる必要がある。京都議定書の各国別削減目標の合意は、政治的妥協の産物であった。京都議定書の削減目標の策定過程を反面教師として、排出割当量を決める一定の論理的ルールに合意することが、交渉コストを削減し、国家間の衡平感を増すことにもなる。

さらに、できるだけ多くの国が参加できるようなインセンティブをもつ枠組みとする必要がある。クリーン開発メカニズム(CDM)などの京都メカニズムを「抜け穴」にならず、途上国(ホスト国)の持続可能な発展に資するように健全に発展させることは、そのひとつの方法である。

5 2 が限度

平均気温の上昇は何度まで許されるのか。IPCCの第3次評価報告書によれば、仮に温室効果ガスの大気中濃度を現在のレベルで安定化させたとしても、1度もしくはそれ以上の気温上昇は避けられそうにない。一方、2度を超える気温上昇は、それより低い気温上昇の場合とは規模も範囲も質的にも異なる影響が加速度的に拡大すると指摘されている。

2005年5月、中央環境審議会は、「気温の最大上昇幅のもたらす影響についての科学的知見を整理し、気温上昇幅を2に抑制することは、地球規模での悪影響の顕在化を未然に防止する

ことになるとして、2を長期目標とする議論を始めることを提案した。この専門家委員会は、2以下に抑えるためには、大気中の温室効果ガス濃度の試算で約475ppmの水準に抑える必要があるとされている。そして、2未満に抑制するためには、世界全体の全温室効果ガスの排出量を90年に比べ2020年で10%、2050年で50%、2100年で75%削減する必要があるとした。

2013年以降の削減義務や制度設計を考えるうえでも、気候変動枠組条約第2条の「究極の目的」の具体的なレベルについての議論がなされなければならない。2を限度とする合意に向けた議論を進める必要がある。

6 目処のたたない6%削減

2005年4月、日本政府は「京都議定書目標達成計画」を閣議決定した。その内容は、6%の削減目標のうち、5.5%を吸収源や京都メカニズムによって達成し、温室効果ガス排出量の90%を占めるエネルギー部門のCO2についてはかえって0.6%増える計画になっている(表参照)。

現状の森林政策では3.9%の吸収量を確保することが極めて困難であることは、森林政策の担当官庁である林野庁も認めている。

肝心のエネルギー政策についても、原子力発電の利用拡大を施策の柱としているが、原子力発電については、建設反対運動の前に建設を断念せざるを得ない状況が続いており、新增設の見込みはたっていない。稼働率も、事故や事故

隠しによる停止で大きく落ち込んでいる。原子力発電の利用拡大を前提にすることには実行可能性の面からも、経済性の面からも問題がある。エネルギー転換部門のCO2排出量は石炭火力の増加もあって、基準年比でも原単位は悪化してしまっている。

また、最大の排出源である産業部門についても、日本経団連の「環境自主行動計画」に頼った計画になっているが、行動計画の実効性を担保する政策がない。2002年までに製造業の生産は大幅に減少したにもかかわらず、CO2排出量はかえって0.1%増加しており、このことは効率が大幅に悪化したことを示している。即ち、景気が回復して生産が回復すれば大幅に排出が

増加することになりかねない。

日本の 2005 年の温室効果ガス排出量（速報値）は、基準年比で 8.1%増加してしまっており、6%の削減目標を達成するためには（現状からは 14.1%）、追加的な対策が不可欠である。

目標達成計画策定のプロセスでも、温暖化対策税（環境税）や国内排出量取引などの導入が検討されたが、今後の検討課題として先送りにされてしまった。

表 京都議定書目標達成計画

区分	2010 年の排出量(百万 tCO ₂)	1990 年度比(%)	2010 年現状対策ケース(12%増)からの削減量
1. 温室効果ガスの削減	1,231	0.5	6.5
エネルギー起源 CO ₂	1,056	+ 0.6	4.8
非エネルギー起源 CO ₂	70	0.3	0.4
メタン	20	0.4	
一酸化二窒素	34	0.5	
代替フロン等 3 ガス	51	+ 0.1	
2. 森林吸収源対策	48	3.9	3.9
3. 京都メカニズム	20	1.6	1.6
合計	1,163	6.0	12.0

7 急速に進む気候変動と適応

2005 年 8 月末にニューオーリンズを襲ったハリケーン「カトリーナ」の最大風速は秒速 80m 近くになり、ニューオーリンズの約 8 割が水没し、100 万人以上の人々が家を追われ、死者は千人を超えた。最大瞬間風速約 58 メートル以上の強力な台風の発生比率が、世界のすべての海域で大幅にアップしているとの報告がある。

今後深刻になる温暖化の影響は、特に自然基盤・社会基盤の脆弱な国、より社会的・肉体的に脆弱な人々への被害をもたらすと考えられる。一方でこのような国々は、歴史的にも温暖化への寄与度は低い。日本を含む先進諸国は、アフリカで開催される今回の会議で、後発開発途上国・島嶼国への適応支援を打ち出すべきである。特に日本は、これまで適応を扱う条約の基金に一度も拠出しておらず、先進諸国に課されている責任を果たしていない。

すでに工業化以前から平均気温が 0.7 上昇しており、2℃を限度と考えれば残された気温上昇幅は 1.3℃しかない。このままでは 2040 年頃に 2℃を超える可能性が高い。先進諸国は、2℃未満に抑えるための排出削減努力を進め、避けられない影響に対しては途上国支援をしていく

責任がある。イギリス政府の経済アドバイザーであるニコラス・スターンは 2006 年 10 月 31 日付で「このままでは気候変動による被害額は世界の GDP の 20%を上回るおそれがあるが、今すぐに温暖化防止をはじめると費用は年間、世界の GDP の 1%ですむ」とする報告書をまとめた。影響の面でも、コストの面でも早急な対策が求められている。

地球温暖化問題は、人類の生存を脅かす地球規模の不可逆的な影響を及ぼす問題である一方、国によって原因の寄与と影響を受ける程度が大きく異なる。その予防や適応には巨額の対策費用がかかるうえ、その効果が短期では現れにくいという特質がある。そのことが対策費用の負担や配分の困難さを生み、国際交渉や対策を難しくしている。おそらく、2013 年以降の削減目標と制度設計の交渉は、これまでの交渉より、はるかに困難なものとなるだろう。

しかし、アメリカの離脱を乗り越えて、議定書が発効・始動し、2013 年以降の削減目標や制度についての議論のプロセスが始まったことは、国際社会の健全性を示すものである。ここナイロビで、リオ、京都、マラケシュそしてモンテリオールと続いた歩みを、さらに前進させなければならない。