

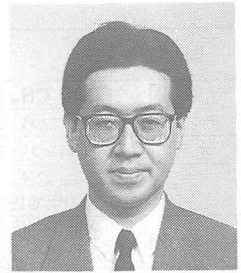
## ■ 論 説 ■

## 気候変動枠組条約 第1回締約国会議について

The First Session of the Conference of the Parties  
for the United Nations Framework Convention on Climate Change

内 山 俊 一\*

Shunichi Uchiyama



## はじめに

「地球環境問題の脅威」が叫ばれるようになってもうひと昔が過ぎようとしている。1992年に開催された「環境と開発に関する国連会議（UNCED，地球サミット）」では、世界102カ国の首脳がリオ・デ・ジャネイロに集結し、この問題について真剣に議論した。その結果、持続可能な開発の理念を原則として表した「リオ宣言」、持続可能な開発に向けそれぞれの主体の行動計画として位置付けられる「アジェンダ21」が採択され、世界の地球環境問題に向けられた関心の高さ、熱気は最高潮にあったといえよう。その中でも世界中のエネルギー関連政府関係者、業界等が最も関心を持って議論し、取り組んできた問題に「気候変動（地球温暖化）問題」がある。気候変動問題は1988年から開始された「IPCC（気候変動に関する政府間パネル）」が、1990年報告書を発表したか、それは各国関係者が真剣に本問題に取り組まなければならないことを明らかにした出来事であった。そしてその年の第45回国連総会にて、正式に気候変動枠組条約の作成が決定され、先述の地球サミットにて155カ国の署名を得て、1994年3月に同条約が発効した。

ここでは、この気候変動枠組条約が発効してから、95年3～4月に開催された第1回締約国会議に至るまでの国際的な議論、国内の動向を概観し、第1回締約国会議にて決定された各種事項を振り返り、今後の我が国の取組みの方向性について考察してみたい。

## 1. 気候変動枠組条約の義務（Commitment）

気候変動枠組条約は、「気候系に対して人為的な干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させること」を究極の目的と

している。そのために、全ての条約の締約国は、自国の気候変動緩和のための計画を策定し、実行すること、また、自国の温室効果ガスの排出源・吸収目録を作成し、それらを含む情報を締約国会議事務局に通報すること（Communication）及びその審査（Review）を受けることとされている。これがいわゆる条約作成時に我が国の提案として条約実施のメカニズムに盛り込まれたプレッジ&レビュー方式である。さらに、附属書Ⅰに属する国（OECD24カ国＋ロシア・東欧諸国、以下先進締約国）は、二酸化炭素を始めとする温室効果ガスの排出量を今世紀末までに従前の水準に戻すことが現在の世界の温室効果ガスの排出傾向の修正に寄与するとの認識の下、気候変動緩和のための政策を採用し、措置を取ること（例えば温室効果ガスの排出抑制、吸収源の拡大等）が義務づけられている。これらの措置等は他国と共同で行うことが条約上明確に規定されている（共同実施）。さらに附属書Ⅱに属する国（OECD加盟24カ国）は、発展途上国の締約国に対して、条約実施のために必要な新規かつ追加的な資金を暫定的にGEF（地球環境ファシリティ）を通じて供与することとなっている。

第1回締約国会議では、①条約4条2項(a)(b)の約束（先進締約国の約束）の妥当性について検討すること、②共同実施の基準を決定すること等が条約上定められている。

## 2. 条約交渉会議の経緯と各国の対応

それでは、締約国会議の議論に入る前に、その前に開催された気候変動枠組条約政府間交渉会議（INC）の第11回（INC11：平成7年2月）までを振り返って、特に交渉が難航した以下の論点について、これまでの交渉経緯と各国の対応を整理してみる。

## (1) 約束の妥当性の検討

条約4条2項(a)(b)は、先進締約国の義務を規定したものである。この義務内容が、条約の究極の目的

\* 通商産業省 環境立地局 地球環境対策室長  
〒100 東京都千代田区霞ヶ関1-3-1

表1 気候変動枠組条約に基づく各国の第1回通報の概要

国名	温室効果ガス排出抑制目標	目標達成見込み	CO <sub>2</sub> 排出量増加率 <sup>1)</sup>
英国	CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> Oそれぞれについて、2000年で1990年レベルに安定化	○	0
デンマーク	CO <sub>2</sub> について2005年で1988年レベルから20%削減	×	8%減
オランダ	CO <sub>2</sub> について2000年で1989年～1990年レベルの3～5%削減	○	約4%減
カナダ	CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> Oについて、温暖化指数を用いて合計した総量で、2000年で1990年レベルに安定化	×	約11%増
米国	CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O, HFC(代替フロン)について、温暖化指数を用いて合計した総量で、2000年で1990年レベルに安定化	○ (ただし吸収源も含む)	約3%増
日本	CO <sub>2</sub> →2000年で1990年レベルに一人当たり安定化 CH <sub>4</sub> →2000年で1990年レベルに安定化 N <sub>2</sub> O→極力排出を少なくする	○	約3%増 (ただし、一人当たりでは安定化)
スウェーデン	CO <sub>2</sub> を2000年までに1990年レベルで安定化	○ (ただし吸収源も含む)	0
ノルウェー	CO <sub>2</sub> を2000年までに1990年レベルで安定化	×	約12%増
ニュージーランド	CO <sub>2</sub> を2000年までに1990年レベルで安定化	○ (ただし吸収源も含む)	約16%増
豪	温暖化指数を用いて温室効果ガス全体で2000年で1990年レベルに安定化	×	約16%増
オーストリア	CO <sub>2</sub> について、2005年で1988年レベルの20%削減	×	約10%増
独	温暖化指数を用いて温室効果ガス全体で2000年で1990年レベルに安定化。特にCO <sub>2</sub> については、2005年で1987年レベルの25～30%削減	×	約5%減 (ただし、2005年の1990年比較)

(注1) CO<sub>2</sub>増加率は、2000年での1990年比較。

を達成するために妥当かどうかの検討がなされてきた。先進締約国は、①条約の義務内容が2000年までを具体的に規定したものであり、2000年以降について明示的な規定がないため、それを検討する必要があること、また、②今後の経済成長、人口増加等により爆発的に排出量の伸びが予想される発展途上国には、具体的な温室効果ガスの排出抑制の義務が無いことから、条約4条2項(a)(b)が先進締約国の義務のみを規定していることにかんがみれば、全締約国の取り組みを促進する必要があること、の2点を理由に不十分であると主張してきた。我が国は、他の先進国と同様、現行条約のままでは条約の究極の目的達成のためには不十分であり、全締約国の取り組みを促進すること、また、先進国は自国の計画を着実に実施することを一貫して主張してきた。

これに対して、発展途上国は、INC10までは比較的静かであった本議題に対して、INC11では先進国の現行条約の義務履行が不十分なまま2000年以降の議論に入るわけにはいかないと強固な態度を示した。その理由は、94年9月までに、先進国の第1回目の通報が終わり、先進国自身が立てた独自の目標(表1気候変動枠組条約に基づく各国の通報概要参照)が達成できない国がかなりあったことによるものである。ただし、小島嶼諸国連合(Alliance of Small Island States:AOSIS)は、海面上昇による国土の消失、異

常気象による自然災害などの恐れから、気候変動による影響を受ける可能性が最も大きいとされており、本問題については発展途上国の中でも急進的な立場をとってきている。例えば、INC10の後、「先進国は2005年までに二酸化炭素排出量を1990年レベルから20%削減する」こと等を主たる内容とする議定書案を条約暫定事務局に提出し、第1回締約国会議での採択を求めてINC11でも各国に対して働きかけを行った。結局、第1回締約国会議前の最後の交渉会議であるINC11では、「条約の究極の目的を達成するためには、先進国の条約の義務履行が第1歩として認識される」ことが決議されたのみであり、締約国会議に実質議論を先延ばしした形となった。

## (2) 共同実施

共同実施は、先進国の温暖化対策に向けられる資金や技術を途上国に供与・移転をすることなどにより、効率よく世界全体で温暖化対策を促進することが可能となるため、費用対効果の面で優れている。特に日本のようにすでに産業部門等で相当程度省エネルギーが進展している国では、自国でさらに省エネルギー等によって二酸化炭素排出量を削減しようとするよりも、例えば中国などへの省エネ協力を進める方が効率的であるといえよう。すなわち、「共同実施」は、先進国にとって、温暖化対策を費用対効果の面から推進するとの意図と、発展途上国を巻き込んで全世界での取り

組みを促進しようとする2つの意図があると考えられる。このため、日、米、欧州、その他附属書Iの国は発展途上国との共同実施を極めて重視しており、これまで一貫して共同実施参加国の基準として全ての締約国を対象とするよう主張してきた。これに対して、発展途上国側は、共同実施は先進国による自国の義務緩和のための材料でしかなく、また、発展途上国に新たな義務を課そうとする策略として、先進国と途上国の組み合わせによる共同実施には猛反発を見せていた。

しかし、INC10及び11では、先進国側が共同実施に用いられる資金等は、既存の協力（つまりODAなどの現在実施中の協力レベル）とは区別されるものであることを確認し、共同実施が発展途上国側にとって一つの援助あるいは投資を追加的に引き出すチャンネルとなることが期待されるようになったため、中南米を中心とする発展途上国側に柔軟な態度が見られ始めた。一方で、2000年以降の措置の議論と同様、逆にアジア諸国や産油国は態度を硬化させ、ついにINC11の最終局面では、米国家、EU諸国家、発展途上国家が併記のまま、締約国会議に送られることとなった。

### (3) 気候変動技術イニシアチブ

1990年来我が国が提唱してきた技術開発・技術移転による温室効果ガス排出抑制のための国際協力プログラムである「地球再生計画」は、気候変動問題に対する技術的対応の重要性を世界的に唱えてきたものである。我が国が、この「地球再生計画」の具体化の一環として開催した環境エネルギー技術開発国際協力作業会合（93年10月）を契機として始まった、OECD/IEAによる技術開発国際協力に関する基礎調査（スコーピング・スタディ）が94年6月に完成し、それを受けたハイレベル会合が94年11月に開催され、既存IEA研究協力協定の活性化、横断的な統合機能の重視が合意された。このような流れの中で、94年12月のOECD環境政策委員会で、気候変動枠組条約第1回締約国会議にOECD諸国としてスコーピングスタディを基調とした技術開発・移転の国際協力計画が独り提案されたのは自然な流れであったかも知れない。その後、独提案に対して、米国、蘭、そして日本が対案を示すなどして、最終的に「気候変動技術イニシアチブ（Climate Technology Initiative: CTI）」として、締約国会議に打ち出すこととなった。

## 3. 第1回締約国会議の結果について

第1回締約国会議は、独のベルリンにて、世界各国

から170カ国約4千人の参加を得て、95年3月28日～4月7日までの約2週間にわたって開催された。閣僚級会合を含む各種公式、非公式の折衝の結果、会議は成功裡に終わった。特に、先進国が自ら立てた約束達成もおぼつかない中で、途上国にさらなる取組みを求めることは全く認められないとして一切の交渉を拒否してきた途上国側が、いくつかの留保条件付きながらも、本問題の解決に向け、先進国と共に検討を進めるとしたことは高く評価できよう。

具体的な成果としては、第一に、2000年以降の措置について、97年の第3回締約国会議までに議定書等の法的文書の作成の検討を行うことを、ベルリン・マンドートとして採択されたことである。特に、2000年以降、長期的な視点で温室効果ガスの抑制及び削減を含む議論を展開することは、UNCED以降、本問題について非常に有意義な進歩であったといえよう。発展途上国側は、新規の義務が追加されることに強く反対したため、結局現行条約の義務の一層の実施を図ることと決着した。

### ベルリン・マンドートのポイント

#### （先進国の義務内容に関する事項）

- ・ 温暖化防止のための政策措置を定めること
- ・ 例えば、2005年、2010年、2020年などの長期も含む時間的枠組で、数量化された温室効果ガスの排出抑制及び削減に係る目的（objectives）を定めること
- ・ 温暖化問題への対処のための、出発点、経済構造、資源基盤の違いに配慮し、各国が持続可能な経済成長を必要とすることを認識し、気候変動の緩和のための公平かつ適当な貢献を行うこと

#### （発展途上国の義務内容に関する事項）

- ・ 先進国と同様の義務は新たに求めないこと
- ・ 現行条約の約束の実施をより一層向上すること

第二に、「共同実施」について、試験的実施（パイロット・フェーズ）の基準が決まったことである。具体的には、先進国と発展途上国が共同で行う温暖化対策を、共同実施パイロット・フェーズの「共同実施活動」（Activities Implemented Jointly）とし、2000年までの間にそれが真に温暖化対策となったか等の評価を行うこととなった。削減効果をカウントする「クレジット」については、とりあえずは2000年までの間は考慮しないこととなった。

— 「共同実施」決議のポイント —

- 試験的実施の間は排出削減量の配分（クレジットィング）は行わないこと
- 今後、毎締約国会議において本件の進捗についての評価を行うこと
- 今世紀末において、試験的実施につき、総合的に評価を行い、結論を出すこと

第三に、先進諸国24カ国が、技術開発、技術普及等について、協力して対応するための気候変動技術イニシアチブがまとまったことである。本件については、第1回締約国会議の最後の3日間開催された閣僚会合で、オランダが先進諸国24カ国を代表してステートメントを行い、今後IEAのCERT（エネルギー研究技術局）等が中心となって推進し、その成果を適宜締約国会議に報告していくこととなった。

— CTIに含まれる活動内容 —

- (a) 費用効果的な技術普及の積極的推進や、気候変動に配慮した技術の利用の促進に伴う障害の低減に関心を有する各国政府間及び準政府・民間各組織間の協力を推進すること
- (b) 気候変動に関する国際連合枠組条約に基づいて策定された各国の計画やプログラムの技術開発面を促進すること
- (c) 地域の再生可能エネルギー研究所や省エネルギー研究所間のネットワークを設立し、強化すること
- (d) 新技術の市場へのアクセスを容易にし、また係る市場を増大させること
- (e) 国際技術賞の創設等、気候変動に配慮した技術に対する適当な報償を行うこと
- (f) 技術実証プロジェクトを促進すること
- (g) 技術オプションについての短期、中期及び長期的な研究・開発・体系的評価における国際協力を強化すること
- (h) 温室効果ガスの回収、分離、処理技術等、各長期的技術の開発の実効可能性を評価し、また、関連基礎・応用研究を推進すること

#### 4. 今後の課題

これら第1回締約国会議での決定事項を踏まえ、我が国が本問題について取り組むべき課題について述べてみる。

第一は、地球温暖化メカニズムの科学的解明である。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の報告によると、このままの状態では、2100年には、地球の平均気温が約3度上昇し、海面水位が65cm上がる可能性

が指摘されている。今後はこれらの知見をさらに深めるとともに、海または土壌による炭酸ガスの吸収効果、エアロゾルによる冷却への影響等について解明が必要とされている。さらに、温室効果ガスの抑制・削減策の費用対効果の分析も必要である。

第二は、先進諸国が問題解決に率先して取り組むことの重要性である。すなわち、世界の二酸化炭素の約5割は先進国で発生しており、また、資金的にも、技術的にも先進国がその能力を十分に発揮しなければならない。今回の会合では、多くの先進国、特に欧州諸国が、2000年以降の温室効果ガスの削減に言及したが、現実には自国の目標（約束）を達成できない国が多い。削減をいうのは易しいが、国民的コンセンサスを得てこれを実施することは難しい。わが国は、これまで、硫黄酸化物について70年に比べ、約8割減（米国は2.5割減、仏は6割減）、窒素酸化物については、70年に比べ2割減（米国はほぼ同水準、仏は1割増）という、実行面のすぐれた業績を有している。一人当たり二酸化炭素排出量も2.6トンと、OECD諸国平均の3.2トンより相当低い水準となっている。日本は、深刻な公害問題を克服した体験を有し、リーダーシップを発揮することが求められている。

また、「気候変動技術イニシアチブ」の積極的な推進が必要である。これは、我が国が従来主張していた「地球再生計画」に基づき、OECD/IEA諸国で検討してきた結果まとまったものである。これに呼応し途上国側からは「技術移転」に関する決議が提案され、採択された。これにより、先進国における技術開発、先進国からの技術移転、途上国のより一層の取組みが三位一体の形で進められる枠組が作られたといえる。

第三は、今後排出量の急増が見込まれる途上国の対応である。IEA（国際エネルギー機関）の見通しでは、途上国の二酸化炭素の排出は2010年において、OECD諸国を上回ると見込んでいる。特に、アジア諸国においては、二酸化炭素等の排出が急激に増えると予測される。これまでこれらの国々は、新たな義務が課されることには極めて警戒的であったが、今回の会合では、「共通だが差異のある責任」の下に、先進国のような義務の履行は求めないが、より一層の対策の向上を行うことで合意された。今後は、途上国各国の自助努力と共に、わが国が環境ODA、グリーンエイドプラン等を通じ、さらには、共同実施により、温暖化対策を推進することが重要である。