

見聞記

COP 5 報告

Report of COP 5

杉 山 大 志*

Taishi Sugiyama

1. 会議の概要

気候変動枠組み条約第5回締約国会議（COP5）は、1999年10月25日から11月5日にかけて、ドイツのボンにおいて開催された。

COPの議長は開催国の環境大臣がその職務に携わるのが常であるが、COP5においてはポーランドのシシュコ環境大臣が議長となった¹⁾。なお、SBI議長はアッシュ（アンチグア・バーブダ）、SBSTA議長はドフランド（ノルウェー）、SBI/SBSTA共同ワーキンググループ（JWG）の、京都メカニズムに関するコンタクトグループ議長は前SBSTA議長でもあるチョウ（マレーシア）、遵守に関するコンタクトグループ共同議長はレンネベルク（マーシャル諸島）及びドフランドが務めた。

2. 交渉の推移

(1) COP5の概観：交渉プロセスの加速

1997年のCOP3で京都議定書が策定され、地球的な温暖化対策の枠組みが提示された。1998年のCOP4では「ブエノスアイレス行動計画（BAPA）」が策定され、主要議題に関してCOP6が決議のポイントとなった。これらを受けたCOP5では、COP6での決議へ向けた交渉テキスト、あるいはその原形等の作成、スケジュールの確定を通じた基礎を作る役割を負うとともに、これまで実質的な議論が少ない遵守システムのような項目についても作業スケジュールを確立する場となった。

COP5での主要成果は、BAPAを遂行するために、今後1年間にわたり交渉プロセスを過密化（intensify）

注1) COP3では大木環境庁長官（当時）、COP4ではアルソライ・アルゼンチン環境大臣。

* 財団法人電力中央研究所 経済社会研究所主任研究員

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-6-1 大手町ビル7F

させるべきという認識を共通のものとしたことであろう。シュレーダー独首相は開会に当たり、リオ+10年に当たる2002年の議定書発効を目指すべきとの発言をしたが、これはBAPAに則ってCOP6での決議・および京都議定書の早期発効を促すシグナルを送ったと思われる。COP5後半のハイレベル会合では、AOSIS、EU加盟国および日本が、発効や批准等の語句の違いはあるものの、2002年という時期に言及した²⁾。これに対して米国は、具体的な時期は明らかにしなかったが、早期発効への支持を述べた。我が国はまた、京都議定書の遵守プロセスを加速するために、会期間での交渉を促進するための特別調整官（特別調整官）が必要であり、これを設立するというマニフェストを議長に要請し、先進国や一部途上国の支持を得た³⁾。最終的に決定されたブエノスアイレス行動計画の実施に関する決議には、具体的なタイムテーブルや特別調整官のいずれも記載されていなかったが、11月4日のハイレベル会合の冒頭においてシシュコ議長はこれらについて言及し、COP6へ向けて交渉を加速することに関して各国の見解が一致したと述べた⁴⁾。

また、COP6の開催時期については、大統領選挙との兼ね合いから2001年にすべきと主張してきた米国が妥協し、2000年11月13～24日にハーグで開催されるこ

注2) ここで、ほとんどの国は京都議定書の2002年までの発効を要請しており、批准に関する公約を行った附属書I国はない。京都議定書はいかなる単一の附属書I国の批准なしにも発効することは可能であり、このため発効の呼びかけは自国が批准することを公約したことにはならない。

注3) 記者会見において日本代表は、特別調整官は機関ではなく世界各地を回って交渉、協議に携わる人間であり、相応しい人物の例としてエストラーダ元AGBM議長や田辺大使（COP3のノングループ議長）を例に出したと言われている。なお、本案の主要な反対者は中国及び産油国である。

注4) このように「議長のインプレッション」として述べることは、決議文に組み入れる場合と比べてワンランク落とした表記であるが、議事録には残る。

とが決定されるとともに、6月12～16日及び9月11～15日の2度にわたる補助機関会合の開催が決定され、各々の補助機関会合に先だつ1週間はインフォーマル会合)が決定された。

このように、COP6までの交渉の進捗に対しては今後1年間にわたる交渉の密度を高めるという形で対応した。このような動きに反対した国は多くの場合アラブ産油国という少数の集団のみであり、議決を求める多勢に抗しきれなかったため、議事の進行はスムーズであった。主要議題については最終日前日の11月4日に採択され、最終日も1時間程度の決議採択を行ったのみで、COP5は11月5日正午過ぎに全日程を終了した。COP3及びCOP4の最終日が徹夜となり、会期が最終日翌朝に持ち越されたのとは対照的である。この反面デッドラインとしてのCOP6の持つ意味は大きなものとなったと考えられる。

(2) 各国の動向

孤立したアラブ産油国グループ

COP5では前述のように今後の議事の過密化が交渉の焦点となったこともあり、交渉の進展に反対するアラブ産油国グループ(サウジアラビア、クウェート等)の孤立が際だった⁵⁾。とりわけ遵守システムの討議時に、英語が判読不可能としてサウジアラビアが議事進行を遅らせたことは象徴的である。産油国はまた、気候変動及び対策の悪影響に関する対策の実施を規定した気候変動枠組条約第4条8、9項の検討に関しても、気候変動対策による化石燃料消費量の減少がもたらす経済的被害が2010年で630億ドルに上ると主張して補償を求めており、この問題に関する議論の停滞の一因となっている。

未解決の途上国問題

一方、先進国対途上国という従来からの対立も解決していない点が多い。フランク・ロイ米国防務次官補はハイレベル会合でのスピーチで、京都議定書の批准に当たり「鍵となるいくつかの途上国の意味のある参加」が必要とする米国の従来姿勢を繰り返し、逆にそのような途上国の最右翼と考えられる中国の代表は、中進国レベルになるまで目標は負わないと述べた。また、先進国の義務の十分性見直しに関して規定した気候変動枠組条約第4条2項(a)(b)に関する検討は、途上国参加に関する議論につながることを懸念する途

注5) 主要国間に、アラブ産油国の要求事項を際立たせ、孤立化させる動きがあったとも言われている。

上国側の反対により議題として採択されず、議論が進展していない。

(3) COP5での日本

我が国はCOP5においては、京都議定書の早期発効を目指すために積極的に動いた。11月2日のハイレベル会合で我が国を代表した山本政務次官が、遅くとも2002年の京都議定書発効を呼びかけたこと、LULUCFに関する交渉の過程で、COP6までに「初期(initial)」ドラフトを提出すべきとした決議案に対し、交渉の進捗を遅延するとの観点から日本だけが唯一反対したこと⁶⁾、遵守システムに関して図解したペーパーを提出したこと(前述)や特別調整官の提案等、COP5を通じて、我が国のプレゼンスは高かったと考えられる。

3. COP5での主要成果

COP5での主要決定事項を表1に示す。

次に、京都メカニズムと遵守システムに関する議論の進行について、具体的に示す。

(1) 京都メカニズム

京都メカニズムに関してはブエノスアイレス行動計画において、COP6での決議を目標として作業が進められることとなっている。COP5では、各国からの意見を集約した文書FCCC/SB/1999/8に対して引き続き2000年1月31日まで追加的な意見を盛り込み、今後の交渉テキストの作成を行うことで合意した。

共同ワーキンググループでの京都メカニズムに関する議論は、事実上各国代表によるフリーディスカッションの様相を呈し、従って意見交換は行われたものの緒論点に関する意見の収斂は見られなかったと考えられる。しかし、重要事項の1つであるファンジビリティが今回初めて議論の俎上に乗る等の進展も見られた。

(2) 遵守システム

COP5に先立ち、各国の意見が事務局によって取りまとめられ、5つの文書が作成された。(SB/1999/MISC/7, 同add.1, SB/1999/MISC.12, 同Add.1 add.2)。これらは、13の締約国の意見をそのままとりまとめたもの、および議長がそれを整理したものである。同文書に基づいて、ウィーンにおけるワークショップが行なわれた(99年10月6日～7日)⁶⁾。このワークショップが国際交渉の実質的な開始となった。この時点で、米国の提案がもっとも具体的かつ詳細で

注6) 結局initialの文言は削除されたが、COP6以降で関連決議が行われる場合もあるとされた(後述)。

表1 COP5での主要決定事項

項目	概 要
ブエノスアイレス行動計画の実施	<ul style="list-style-type: none"> • 全ての問題にわたって今後交渉を過密化する (intensify The negotiation process) ことを認めた。 • 日本より提起された特別調整官や、シュレッガー首相や我が国代表により言及された2002年までの発効・批准に関する記述は含まれていない (議長のインプレッションとして発表)。
京都メカニズム	<ul style="list-style-type: none"> • 議論のベースとなる文書FCCC/SB/1999/8について、意見の相違点をカッコで残しつつ、発言を行うことでひととりの検討を実施。 • この文を適宜改定の上、交渉テキストとしていくことを確認した。 • 2000年1月31日までに各国の追加的コメントを受け付ける。
AIJパイロットフェーズ	<ul style="list-style-type: none"> • レビュー過程を終了させるとともに、2002年以降のパイロットフェーズ継続が合意された。ただし将来的に別の決定が行われる可能性がある。 • また、アフリカ、小島嶼国等でのプロジェクトの不足も記載され、これらに対処すべきことも指摘された。 • AIJプロジェクトとCDM/JIプロジェクトとのリンクについては言及されていない (削除された)。
LULUCF	<ul style="list-style-type: none"> • COP6でCOPMOPIへの決議案を作成する方向で作業プログラムが合意された。 • ただしCOP6以降も関連決議が必要な場合があるとされた (なお、議定書第3条4項に記載されている追加的な吸収源が第1コミットメント期間にも適用されるかどうかも議論された)。
遵守システム	<ul style="list-style-type: none"> • 「COP6での遵守システムに関する決議の採択を可能にするように (enable the COP to adopt a decision)」共同ワーキンググループに対して大幅な進捗を示すよう要請。 • (COP6での決定が京都メカニズムに関するものと比べてより断定的な表現で行われている)
国際航空燃料	<ul style="list-style-type: none"> • 国際航空燃料については、国際民間航空機構 (ICAO)、国際海事機構 (IMO) との気候変動に関する協力を要請。 (これらの機関に対し、明示的に対策を要請したものではない)
未決事項	<ul style="list-style-type: none"> • トルコの附属書I国脱退、カザフスタンの附属書I国編入問題については引き続きCOP6で検討されることとなった。 • 条約第4条2項 (a)(b) については議題に取り上げられることはなく、COP6において議題とするかどうか再び検討される*7。

あり、履行委員会の組織編成についてのダイアグラムを提示するなど、他の締約国に一步先んじる形となった。

COP5では上記の5つの文書、および期間中に提出された4つのダイアグラム入りの提案などに基づいて、議論が行われた。

米国の提案は、履行促進的な組織に加えて、別の組織として履行強制的な組織を作り、数値目標を達成し

注7) この議題については、先進国がタイトルを (review of the adequacy of commitments under FCCC Article 4.2 (a) and (b) (policies and measures by Annex I Parties) とすべきと主張しているのに対し、中国とインドはreview of adequacy of implementation of FCCC Articles 4.2 (a) and (b) とすべきとしているため、議題となっていない。この理由は、前者の場合、附属書I及びIIの妥当性も討議事項に含まれるためである。

注8) 同ワークショップの正式名称はInformal Exchange of Views and Information on Complianceであり、京都議定書関連交渉の重要争点の一つである遵守システムについて、オーストリア政府が気候変動枠組み条約事務局と共催した。参加者は計92名であり、気候変動枠組み条約締約国政府代表およびNGOからなる。日本からは、政府3名および民間2名が参加した。NGOとしては、環境NGO (WWFなど) が大半であった。産業NGOとしては、電力中央研究所に加えて、米国の温暖化対策反対の強行派であるGlobal Climate Coalition (GCC) が参加した。GCCからは3名もの参加があり、同問題に関する関心の高さが伺えた。

ない場合には十分な制裁が科されるべきである、というものである。前者のモデルとしては概ねモントリオール議定書の不遵守プロセス (NCP) における履行委員会 (IC) が、後者のモデルとしては概ねWTOの紛争解決システムに類似のものが考えられているようであった (ただし、帰結の自動性を高め、かつ敵対性を弱めるなど、WTOとのものとは性格を異にする部分も多い提案となっている)。日本政府の提案はこれとは異なり、履行促進的な一つの組織を作り、すべての協調的な手段が尽きたのちに議定書内の特権の停止を示唆するというものである。これはモントリオール議定書のNCPに類似のものとなっている。

COP5においては、期間の前半では各国提案の説明と意見交換が行われた。後半では決定文書を巡っての議論が行われたが、図式としては交渉全体の遅延を図るアラブ産油国対他の締約国という図式になり、内容の議論には入らずに、今後の作業の加速を図る旨の決定文書が採択されるにとどまった。

他方で先進国間の意見交換を通じて、当初見られた表面的な差ほどには実質的に先進国間での提案に差は少なくなり、強制的な手段を講じる場合でも促進的な手段を尽くした後にする、といった点では概ね共通認識が形成された、と伝えられている。しかし、強制的組織の存在の是非について、およびその強制的実質的の

容についての議論は今のところあまり深まっていないなど、未だ決着のついていない重要な問題が存在することは事実である。

遵守システムについては、COP6における採択を目的として作業が進められる旨が決定されている。

4. ハイレベル会合

ハイレベル会合(11月2～4日)における各国閣僚級によるスピーチは、気候変動に関連する問題に関して各国の姿勢を反映するものである。ここでは基本的には各国の従来の立場が繰返されたが、EU諸国、日本、及び一部の途上国はシュレーダー首相の開会宣言に引き続き、2002年の発効を要請した。

前述のように米国は「いくつかの主用途上国の意味のある参加」を要請したのに対し、中国は中進国レベルになるまで目標は負わない以降を明らかにしたが、韓国は「自主的で非拘束的な」目標を負う用意があることを明らかにし、米国の呼びかけに用心深くではあるが応える形となった。アルゼンチンはCOP4で、COP5までに目標を設定する旨の発言をしたが、COP5の場でアルソガライ環境大臣(COP4議長)は2008～2012年にBAU比2～10%(GDP及び農業生産の成長に依存)削減という目標を設定した⁹⁾。また、カザフ

注9) COP5でアルゼンチンが提出した目標は、2010年のBAUと比較して、温室効果ガス排出量を2～10%削減するというものであるが、これはGDPとリンクしている。また、目標に幅を持たせた理由としては、GDPの予測に関する不確実性が大きいことを理由としている。BAUの排出目標は排出のGDP弾性値を0.5と想定し、 $151.5 \times (\text{GDP})^{1/2}$ という式により算出されている(GDPは1993年ベース価格)。これと比較した排出削減量は188.8万t-CO₂(経済成長率2.3%、低い農業部門の成長率)～1,154.2万t-CO₂(年経済成長率5.1%、高い農業部門の成長率)となり、これは各々の仮定に基づくBAU排出量の2.0%～9.4%(2～10%)に相当する。

なお、アルゼンチンのGHG排出量はCO₂とメタン(農業起源)がほぼ同量であるという特色を持つ。

スタンは附属書I国への加入を正式に表明した。

山本外務政務次官は我が国を代表し、2005年までに顕著な進捗を示すという議定書の規定¹⁰⁾を満たす上で、日本政府は遅くとも2002年の京都議定書発効が必要と考えているとした。また、山本次官は1998年度の我が国のCO₂排出量が前年度3.5%減少したことを例に挙げ、我が国の温室効果ガス排出パターンは漸増から漸減に転じたとした。翌日のハイレベル会合において発言した清水環境庁長官も同様の発言をしたが、1998年度は減少したものの1990年比5%増となっていることも指摘した。

ハイレベル会合において、オーストリア、デンマーク、スウェーデン、ドイツ、イタリア、アイルランド、ギリシャがCDM等における原子力技術の移転に反対した¹¹⁾。また、フランスの代表は緑の党出身で反原子力派として知られるヴォワネ環境大臣であったが、「非CO₂だけがクリーンな開発ではない」と述べた。これは不透明な形ではあるが大臣の原子力への反対姿勢を表したものであると見る意見もある。主として英国の反対により、このような意見はEUの統一見解となることはなかった。

5. ワークショップ等

京都議定書に関する調査・研究が進むに連れ、各国機関やNGO等によるワークショップの内容が充実してきた。また、交渉が進展するにつれオプションが絞られてくるため、ワークショップの焦点が定まり、より掘り下げた内容について検討することが可能となってきた。COP3では100以上のワークショップが開催されたと言われているが、COP5でも開催数は130を数え、うち約50が京都メカニズムに関するものであった。

注10) 議定書第3条2項

注11) 非附属書I締約国でも数カ国が反対したと言われている。