

UNFCCC の第 6 回締約国会議
2000 年 11 月 13-24 日

国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) の第 6 回締約国会議 (COP6) および UNFCCC 補助機関の第 13 回セッション (第二部) が、今日オランダのハーグで始まった。少なくとも 6000 名の出席者が見込まれており、これには約 160 ヶ国の各国政府閣僚や高官も含まれている。会議の目的は、1997 年の京都議定書で定められている温室効果ガス排出削減約束に向けて運用細則を設定することである。各国代表団は、同時に UNFCCC 自体の実施を強化するような活動での合意達成も目指している。COP6 の結果は、UNFCCC のさらなる実施にとってきわめて重要なものとなるとみられており、議定書の批准や発効にも影響するとみられる。

UNFCCC の歴史 COP6 への道

UNFCCC の紹介：気候変動は、世界の環境や人間の健康と福利、そしてグローバル経済の持続可能性にとり、最も深刻な脅威をもたらすものの一つと考えられている。主流の科学者は、地球の気候が、発電や農業、運輸といった人間の活動を原因とする二酸化炭素などの温室効果ガスの蓄積により影響を受けているという点で、意見が一致している。不確実な点はぬぐいきれないが、科学者の大多数は、速やかな予防活動が必要であると考えている。

気候変動への国際的な対応が形となったのが、国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) である。1992 年に合意された UNFCCC は、温室効果ガスを管理する行動の枠組を設定している。条約の目的は、人為的 (人間がもたらす) 行動が気候システムへの「危険な干渉」につながるのを防ぐような水準で、温室効果ガスの大気濃度を安定化させることである。UNFCCC は、50 ヶ国めの批准を受け取った 90 日後である 1994 年 5 月 21 日に発効している。現在、条約は、184 の政府組織から批准、受け入れ、承認、または同意を得ている。条約の発効以後、5 回の締約国会議がおこなわれており、また多くのワークショップや UNFCCC 補助機関 実施のための補助機関 (SBI)、科学的・技術的助言のための補助機関 (SBSTA) による会合ももたれている。

京都議定書：COP-1 で設立されたベルリンマニフェスト・アドホックグループ (AGBM) は、1995 年から 1997 年、気候変動と戦うための努力におけるさらなるステップについての合意に達すべく会合をした。日本の京都で 1997 年 12 月に開催された COP 3 での各国代表団は、厳しい交渉の後、UNFCCC に関する議定書で合意した。この議定書は、先進国と市場経済移行国に対し、それぞれの温室効果ガス排出を減らすための数量目標達成を約束させている。UNFCCC では附属書 I 諸国として知られているこれら諸国は、大半の国で目標に差異があるが、6 つの温室効果ガスの全排出を 2008 年から 2012 年の期間で、1990 年の水準よりも少なくとも 5% 少なくすることを約束している。また議定書では、附属書 I 諸国が自国の目標をコスト効果のある形で達成するのを助けるため 3 つのメカニズムを設定している。このメカニズムに含まれるのは、排出権取引システム、附属書 I 諸国間での排出削減プロジェクトにおける共同実施 (JI)、そして附属書 I 諸国と非附属書 I 諸国間での共同プロジェクトを促進するクリーン開発メカニズム (CDM) である。

京都での各国代表は、これらの排出削減目標とか手法について合意したわけだが、これらの削減をどう達成するのか、そして各国の努力をどう測り、評価するかについての規則とか運用細則の大半を決めるのはその後に続く会議に持ち越されていた。多くの国が議定書に署名したとはいえ、大半の国は、批准するかどうかを決める前に、これらの運用細則の交渉状況を見守っている。議定書を発効するには、UNFCCC の加盟国中 55 の締約国による批准が必要とされ、これには、1990 年の二酸化炭素排出全体の少なくとも 55% を占めるだけの附属書 I 諸国が含まれていなければならない。

ブエノスアイレス行動計画：第4回締約国会議（COP4）は、アルゼンチンのブエノスアイレスで1998年11月に会合し、議定書の運用細則に関する合意に達するため、そしてUNFCCC自体の実施を強化するための作業スケジュールを設定した。この作業スケジュールは、ブエノスアイレス行動計画と呼ばれる書類にまとめてある。この行動計画で重要な締め切り期日とされているのがCOP6で、COP6がこのプロセスの集大成とされる。

各国代表は、COP6で議定書やUNFCCCに関連する課題の一連のパッケージに関し、合意に達するよう努力することになる。（ここでの）決議が必要とされる議定書関連の重要問題には、メカニズム関連の規則、各国の約束遵守をモニターする体制、国別排出や排出削減についてのアカウンティング手法が含まれる。植林やその他の方策で大気からの炭素除去をした国へのクレジット付与に関する規則も扱われることとなる。UNFCCCに関して決議が必要とされる課題には、キャパシティビルディングとか技術移転技術開発、そして特に気候変動の悪影響に弱いとされる途上国、または気候変動と戦うために先進工業国がとる対策行動に特に影響をうけやすい途上国に対する援助などの問題が含まれる。

COP6へ向けての準備：COP6に先立ち、1999年から2000年にかけて多くの公式、非公式な会合や協議が行われてきた。UNFCCCの補助機関は、1999年5月31日から6月11日にドイツのボンで第12回セッションを開催し、ブエノスアイレス行動計画を果たす正式なプロセスを開始した。この会合で扱われた課題には、技術開発や技術移転、メカニズム、遵守が含まれる。この作業は、3000人が出席して1999年10月25日から11月5日までボンで開かれたCOP5まで続けられた。

2000年最初の数ヶ月の間でも、COP6につながるプロセスを支援するため、いくつかのUNFCCCテクニカルワークショップが開催された。これらワークショップの関連する主題は：議定書のもとでの遵守体制、気候変動の悪影響と対応策実施の影響、議定書5条（手法問題）、7条（情報の連絡）、8条（情報の検討）のガイドライン、温室効果ガスに関する国内政策・施策での最良の実践行動、そして技術移転である。

SB-12：2000年6月12-16日にボンで開かれたUNFCCC補助機関の第12回セッションとそれに先立つ1週間の非公式会議において、作業は正式な段階に入った。この第12回セッションで、参加者は、メカニズムや遵守のような重要な問題について、たたき台となる文書を作成した。

SB013：2000年7月から8月にかけて、非公式協議やワークショップが開かれ、これに続いて、補助機関の第13回セッションが、2000年9月11-15日にフランスのリヨンでその第一部が開催され、ここでもそれに先立ち1週間の非公式会議が行われた。この非公式会議とSB-13の第一部では、COP6での総合的な合意に向けての文書を作成することを目的に、幅広い技術的、政治的な分野をカバーする決定事項が議論された。

SB13第一部の各国代表やオブザーバーは、進展が遅いこと、そしてかなりの量の作業が、ハーグでの代表団の手に残されていることに、懸念を表明した。主要な問題での政治上の立場はゆらいでおらず、妥協したり、前進しようという意志は余り感じられない。行動計画の主要な要素である、メカニズム、遵守、悪影響、技術移転、土地利用、土地利用の変化、森林管理活動（LULUCF）、政策・施策といった面で、交渉のたたき台となる文章は出てきていても、大きな対立点が残っている。交渉が停止する事態も考えられ、各締約国はたとえ比較的小さい譲歩をする意志もないことを示している。解決しなければならないさまざまな技術的、政治的な疑問点が多いことから、オブザーバーはCOP6が成功するかどうか危ぶむ声もある。

SB13以後のセッション間協議：

SB13以後、いくつかの非公式会合や協議が行われ、現行の問題のさらなる進展や、交渉用文書での違

いを狭めつづけるべく努力された。

第5条、7条、8条：5条、7条、8条に関する非公式協議は、2000年10月6-8日にボンで開かれた。これら協議の結果、そしてSB-13の第一部における各国締約国からのインプットにより、共同議長や担当補助機関は、新しいテキストを作成した。この文書（FCCC/SBSTA/2000）は、SB13第一部の期間中に作成された交渉用の文章に平行するものとして機能する。

LULUCF：LULUCFに関する非公式協議は、10月9-11日イタリアのビッテルボで行われた。非公式協議の後共同議長文書の改訂版が作成された。（FCCC/SBSTA/2000/12）この文書には、各締約国がSB-13の第一部で表明した見解が組み込まれており、SBSTA第二部での交渉の進展を容易にさせるものであり、リヨンでの交渉で表にされている共同議長文書を補うものとなっている。

遵守：非公式協議は、インドのニューデリーで10月12-14日に行われた。SB-13第二部での交渉のたたき台として使うため、遵守に関する共同作業グループ（JWG）の共同議長が提案した新しい文書が作成された。この文書は、オプションを明確にし組み合わせる形で、整えられた。

メカニズム：メカニズムの非公式協議は、10月16-18日にインドのニューデリーで行われた。SB-13の第二部で協議するため、この協議の中から出てきた文書（FCCC/SB/2000/12）は、各締約国の立場を明確にしようとしている。これには、非公式協議についての報告とか、附属書として、UNFCCC4.9条（最貧国での悪影響）に関する作業プログラムの要素についての案、そしてUNFCCCや議定書の下での他の義務についての作業プログラム案が含まれている。

他の会合：ハイレベルな非公式のCOP-6準備会合が、オランダのムルデンで10月初めに行われた。オランダの環境大臣であり、COP6の議長を予定されているプロンク氏が議長をつとめたこの会議は、さまざまな違いを狭めることをめざし、閣僚レベルでの協議に向けてある程度の緊急性を打ち出そうとするものであった。これに加えて、最貧国（LDCs）での特殊事情やニーズに関するワークショップが10月16-17日にジュネーブで開かれた。この会議は、LDCsでの気候変動の影響に焦点を当てるもので、気候変動の影響に対応するため、LDCsを支援するというUNFCCC4.8条と4.9条（悪影響）に基づき、資金や保険、技術移転について注目するものであった。この会議の出席者は、各国の適応行動プログラム策定と実施のための「即時の」そして「長期」の適応資金を求めるという、COP6交渉に向けたLDC側の提案を作った。

COP6での主要課題 現在の交渉状況

複雑で難しい会議：COP6は、政治的で複雑な会議となっている。各国は、議定書を管理する規則や運営上の詳細がどうあるべきかとか、また条約の実施をさらに強めるのに必要な行動とかで、さまざまな立場をとっている。UNFCCCのクチャール Executive Secretary が最近マスコミに出したステートメントでは、「ハーグでの会議は、気候変動条約を作るか破棄するか（を決める）機会である」と警告している。同氏によれば、「先進国政府が、実質的にかつ意味のある排出削減につながるような厳しい決定をし、途上国への支援を拡大しない限り、気候変動に向けてのグローバルな行動は、そのモーメンタムを失ってしまう。この会議が成功するかどうかは、京都議定書の早期発効によってはかることができよう。私としてはリオでの環境サミットでの（UNFCCC）条約採択から10年後にあたる2002年の発効を希望している。」とのことである。

主要な問題：COP6で取り扱うべき主な課題については、最近の会議でその文章が作成されているが、そのどれもがさらなる交渉を必要としている。交渉においては、全ての分野で前進する方が、共通認識に基づく条約につながる可能性が高いとの希望から、課題についての全体的な「パッケージ」として、合意を得ることに力が注がれている。しかし、全ての国の国益や目的に合わせることは困難である。次

のセクションは主要な問題を紹介するとともに、各国の立場や現在の交渉状況を示している。

メカニズム：京都での交渉担当者は、議定書に基づき作られるメカニズムが、先進国の国別排出目標達成コストを低減することに役立つということでは意見が一致したが、国により、メカニズムの利用に適用する運用上の細則 この詳細を COP6 で決めなければならない が異なっている。主要な決定事項に含まれるものとしては、クレジットの配分に関するアカウントリング規則と各種組織の役割と責任がある。CDM や JI においては、各国とも、どのプロジェクトが資格を持っているのか、特定プロジェクトの排出削減に対する貢献を測るためのベースラインとは何かを決定しなければならない。特に対立意見の多い問題としては、排出を削減するプロジェクトだけを認めるのか、それとも大気中から現在のそして将来の炭素を除去するプロジェクト、つまり再植林のような炭素「吸収」プロジェクトを認めるかどうかである。それぞれの状況により違いがあるが、米国、カナダ、オーストラリア、日本、ノルウェーなどの各国は、CDM の枠内に吸収プロジェクトを含めることに賛成している。このほか吸収を含めることに賛成なのは、環境インテグリティグループ（最近結成された交渉グループで、スイス、メキシコ、韓国で構成される）、ペルー、チリ、コロンビア、コスタリカ、ボリビア、ウルグアイといった一部の途上国である。逆に EU、そしてツバル、サモア、中国、ジャマイカといった途上国は、CDM から吸収プロジェクトを排除するよう望んでいる。

もう一つ対立のある問題としては、国別の排出削減目標のうちメカニズムを通して達成できる割合をどれだけとするのか、その上限を設けるべきかどうかである。議定書によると、メカニズムの利用は、国内での政策や施策を補うものでなければならない。EU は、メカニズムの利用に明確な上限を設けるべきであり、このためメカニズムの貢献割合は、国別排出削減目標の 50%以上を超えないこととするという立場をとっており、一部の途上国の支持を得ている。上限導入には、「アンブレラグループ」 - 米国、カナダ、オーストラリア、日本、ノルウェー、ロシア連邦、ウクライナを含む附属書 I 諸国の束縛のゆるい（loose）連合 に所属する国、そして一部の途上国が反対している。

現在ある排出権取引についての懸念としては、90 年代始めの経済不況で温室効果ガス排出の減少を経験した経済移行国が、大量の排出クレジット、いわゆるホットエアを、他の附属書 I 諸国に売却できることがある。これは、国内での行動をとることに対する圧力を減らしてしまう。

他の主要問題で、代表団による決断が必要とされているものには、JI や排出権取引の下での収入の配分を確立するべきかどうか、また JI に関する手続きは、CDM 活動でのそれをどれだけ反映したものにするかという問題がある。

炭素吸収：排出目標達成のための、炭素吸収の利用（LULUCF の議論の中で考えられる）は、複雑でしかも対立点が多い。植物や土壌は、炭素の吸収源となれるが、ではどれだけの炭素を大気から取り除くのかを推定する科学的知識はまだ確かなものとなっていない。排出目標達成に吸収の利用を含めるには、吸収についての明確な定義付けが必要であり、同時に意図的な気候政策の結果どれだけの変化が起きたかも明確にする必要がある。また締約国は、ベースラインを設定し炭素の変化を測定するためのアカウントリングシステムでも合意しなければならない。森林などの吸収により達成される炭素蓄積の恒久性についても、そういった炭素蓄積分が、倒木や森林火災といった別な要素で失われるなら、取り扱わなければならない問題である。

COP6 議長のプロンクが 11 月 2 日に発行した「ノンペーパー」によると、代表団は、再植林をどう定義するかを決める必要があり、これには、材木伐採（収穫）サイクル後の再生も再植林に含めるのかどうか、議定書 3.4 条（追加的活動）の下で考えるべき活動とは何か、そのような活動を第一約束期間中考慮の対象とすべきかどうか、そして自然の炭素吸収を、直接的な人為的影響と切り離して考えるべきかどうか、が含まれる。

遵守：京都議定書の主要な要素の一つは、各国が議定書での約束を守れたかどうかを決め、非遵守の場合にどうなるべきかを定める遵守システムである。このシステムは、遵守問題を取り扱う上で遵守をやりやすくする一方、強制もするというアプローチ。この後者は附属書 I 諸国にのみ適用されるのだが、を提供するものであるという点で、代表団一般は合意している。G-77/中国は、共通のしかし差異のある責任という原則によってこのシステムを管理するべきであり、このため、特に遵守をやりやすくするという結末は、途上国にのみ当てはめべきだと主張している。一部の途上国が強調しているのは、約束の特性が何であるかこそ、こういったやりやすさとか強制という結果を方向付けるべきだということである。強制という面を扱うべき組織の構成について、G-77/中国は、地理的に等分された代表という構成を適用すべきだと要請しているのに対し、先進国は、附属書 I 諸国による強力な代表を望んでいる。また各国代表は、適用されるべき結末がどのような特質のものになるかでも意見が一致しておらず、EU と小島嶼途上国諸国は、強い処罰を希望し最も厳しい立場をとっている。この遵守組織と COP/MOP の関係についても各国代表の意見は一致していない。

途上国問題：COP6 ではまた、途上国が気候変動と戦う努力をするための能力を強化するという、特に重要と考えられている問題も扱わなければならない。途上国側では、キャパシティビルディングや技術移転特に附属書 I 諸国からの資金援助や技術援助に関連する条約の交渉を期待している。G-77/中国は、これらの問題で進展がみられていないことへの苛立ちを表明しており、COP6 で交渉される問題全体の「パッケージ」を支持するかどうかは、これらの問題で満足のいく合意が得られるかどうかにかかっているとの発言をしている。

悪影響：UNFCCC の下で各締約国は、気候変動、そして気候変動に対応する対策の影響という両面でおこる悪影響についての途上国側のニーズや懸念を考えることで合意した。特に強調されたのは、LDCs（最貧国）、小島嶼諸国、海拔の低い沿岸地帯を持つ国、そのほか（気候変動に対する）脆弱性のある国への援助である。この問題は議定書でも取り扱われている。LDCs と小島嶼諸国は、気候変動への適応を支える資金援助の必要性を支持している。これに加えて、途上国産油国に率いられた は、京都議定書での約束達成のため、先進工業国がとる行動、たとえば輸入石油の消費を削減するような策が引き起こすマイナスの影響に対応する援助や補償を求めている。多くの先進国は、そのような補償要求に対し真剣な懸念を表明している。

最近の展開：COP6 に先だって、米国は、途上国側の約束に関する「新しい対話」の課題を強調したノンペーパーを配布している。この問題は、プエノスアイレス行動計画に含まれていないが、ハーグでのパッケージ交渉には影響を与える可能性がある。

もう一つ最近出てきたこととしては、地球規模の気温上昇を予測する気候モデルを、上方向に修正する必要があるとする研究発表が行われたことである。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の新しい報告書原稿では、2100 年で 1-3.6 という以前の気温上昇予測を 1.5-6.1 へと修正している。

（和訳作成：GISPRI / IGES）