

国連気候変動枠組条約第 6 回締約国会議 (COP6) 概要

会期 2000 年 11 月 13 日 (月) ~ 25 日 (土)

うち SB13(part) 11 月 13 日 (月) ~ 18 日 (土)

参加登録者 総計 6994 名 (締約国代表団 2195 名、オブザーバー国 20 名、報道関係者 944 名、
その他国連関連等国際機関・NGO 等 3835 名)

1. 経緯

COP6 の位置づけ

議定書には実際に発効した後の各国が従うべき運用則 (ガイドライン等) は具体的に定められておらず、COP/moP1 (議定書発効後に議定書締約国により行われる第 1 回会合) で決定されることとなっている (但し 17 条排出量取引のみ COP6 決定)。しかしルールが発効後までどうなるか分からない議定書を主要締約国が前もって批准できるはずもない。よって主要ルールについては COP/moP 1 決定内容を COP6 において、事実上先取り合意することで、早期に批准の判断ができるようにするわけである (COP6 で COP/moP1 に勧告する内容を決定する形をとる)。

COP3 では、京都メカニズムや吸収源といった各国で理解や期待を異にする不確定要素の持つ幅があったからこそ、合意が実現できたともいえる。しかし今回はその不確定要素をより確定させることに合意しなければならない。つまり、グレー部分を明らかにして、それが持つ幅を自ら狭める合意を行う、という意味で、COP3 のつけの支払いをしなければならない第一段階ともいえるだろう。しかもそのグレー部分を解きほぐすための論点は非常に多岐に渡り、合意には相当の困難がつかまとう。

— 昨年 の COP4 で採択されたブエノスアイレス行動計画 (BAPA) でこのような COP6 で合意すべき事項が具体的に定められ、COP5 では議論の進展を確保するため、COP6 までに補助機関会合を 2 回行うことが決定し、1 回目は 6 月 (SB12) ポンにて、2 回目は 9 月 (SB13part) リヨンにて行われた。この間、たたき台の交渉テキストを COP6 にて合意文書として採択できるようにするための各国の意見集約とテキスト改訂作業が繰り返し行われてきた。

これまでの交渉の全体状況

交渉の軸を思い切って大きく 2 つに絞るとすれば、比較的難しい経済・財政状況の先進国 (附属書 国) と、気候変動問題は先進国の責任として援助を少しでも自国へ引っ張りたい途上国 (非附属書 国) の対立 先進国 (附属書 国) 同士での各国経済構造・政治状況の違いに

基づく利害対立 となるであろう。

締約国数で圧倒的多数である途上国は、SB12 にて一枚岩を結成し、時には会議の進行を妨げるほど先進国に対する抵抗を強めたものの、SB13part では COP6 決定を間近に控え、LDC (最貧国)、AOSIS (小島嶼国)、ラテンアメリカ等が各利害の立場を反映し、再び主張が分裂する傾向を見せた。よって不当な妨害はみられないものの、半ば正当に各自が主張を固め、また利害が一致する事項での団結はむしろ強まったかに見える。

各交渉テキストの進捗状況については、技術的事項についてそこそこの進展をみせたものの、それ以外の主要対立点は思うように収束せず、メカニズム等においては発散する傾向すら見られた。10 月の各議題毎の非公式協議を経て、今回 2 週間の COP6 うち第一週に再開された SB13 (part) の会期わずか 6 日間で、翌週の COP6 閣僚会議で政治決着が必要な問題以外の、未だ大量に存在する選択肢をどこまで事務レベルで絞り込めるかが注目されていた。これまでの交渉状況のつけがこの 2 週間に重くのしかかり、COP6 合意が厳しい状況であったことは間違いない。

日本のスタンス

2002 年京都議定書早期発効を掲げる日本としては、日本を含め各国が批准可能となるような合意にたどり着くことがかねてよりの目標であった。

特に日本としての主要な課題は、日本が森林等の吸収源にによって 3.7%分 (90 年排出量を 100%として) の純吸収としてカウント可能となるものが採択されること ()、京都メカニズム使用において定量的上限を定めない・CDM 事業としての適否はホスト国の判断とする・その資金として ODA 使用を排除しないなど、必要以上の制約を課すことをなるべく避けること、不遵守の場合でも罰金などの強制的な結果を課すことは事実上執行が不可能なため無意味であり、また 18 条議定書修正問題が絡んでくることから、むしろ遵守促進を進めるような制度とすること、等であった。

地球温暖化防止推進大綱には、「2010 年頃における我

が国全体の森林等による純吸収量が 3.7%程度と推計されるところ、今後の国際交渉において、必要な追加吸収

分が確保されるよう努める」と明記されている。

2. 会議の動向

一週目：進展が少ないSB13

初日の COP6 の開会議事終了後、9 月より一時中断の形をとっていた第 13 回補助機関会合 (SB13) が再開された。さらにはその下部のジョイントワーキンググループ (JWG)、コンタクトグループ (CG) といったそれぞれの議題毎のグループで、翌週閣僚レベルにあげるための、事務レベルによる最後のテキストの詰めが議論された。

メカニズムにおいては、議長を助ける非公式の少数メンバー (フレンズ・オブ・ザ・チェア) による非公開 (インフォーマル・インフォーマル) でのテキスト改訂作業を進めていた。SB13 最終日 11 時に一時間遅れでようやく CG が開かれるも、インドから G77&中国として意見を提出したばかりでありその反映を求める注文がつき、採択を行う SBI/SBSTA 合同全体会議開会予定直前の 14 時まで作業を続ける変更が決定され、未だにテキストが流動的であることが推測された。この日の昼は各議題 CG の最終会合ラッシュであったが、報告・レビュー等について議論している 5,7,8 条 CG においても最後まで、削除、ブラケットをとれ、入れる、といった発言が続いた。結局時間がないので今後ということで、とりあえず議長が用意したドラフト決議文を殆どそのまま CG の結論とするなど、まとまりの無さを見せた。

LULUCF も前日夜から結局殆ど何も決まらずじまいだったようだが、期間中に注目を集めたのは米加日の合同提案による 3 条 4 項森林管理に関する「フェーズ・イン・アプローチ (2(4)LULUCF 参考参照)」である。これは、ある一定量までは無条件で森林管理による吸収量を全量認め、それ以上については一定の割引をした上で吸収量として認める、更に次の閾値以上の分については、再び全吸収量算入可能とするものである。これは日本のような国土の狭い新たな植林余地の少ない国を配慮 (一定まで全量認める) しつつも米等が多分にクレジットを持つという懸念を抑え (割引) かつ森林管理のインセンティブをも損なわない (閾値の設定) ことを意図して考え出されたものであり、あまり科学的根拠があるわけではない。またこれに従っているいろいろなケースを試算しても、附属書 国全体で考えればあまり他に削減努力をしなくても済んでしまう結果になることから、環境 NGO は猛反発した。EU は交渉担当者レベルでは一時この提案に理解の姿勢を見せたが、その後正式に反対を表明した。特に 90 年レベルでは算入していないのに目

標達成には人為的活動と見なして算入できるという根本的問題がある。結局「フェーズ・イン・アプローチ」は一つの option として翌週に残った。

途上国援助関連議題では SB13 最終全体会議の採択の場に至っても、なお途上国の不満が噴出、個別修正箇所にもまで言及するなど紛糾した。

メカニズムのテキストは全体で計 90 頁弱まで減り、内容は随分すっきりし、対立点が見やすくなった。しかしまだ未解決事項が多く、閣僚会合に投げられるとは到底思えないものであった。なお、補完性についての option は下記 3 つにまとめられた。

noelaboration

primarilydomestic[6,12,17 条で 30%で制限]

EU 計算式 (ただし従来の 5%の部分 [5][25] %となり、緩い案が入っている。)

なおこの時点で、EU 計算式が取得のみの話となり、移転の計算式による制限は option から消えたが、単なるミスのように、COP6 最終日に出たテキストでは移転の計算式が復活している。

以上のように、多くの議題において時間が足りず、また事務レベルではもはや決着がつくどころか、逆にブラケットが増えていくような場合もあり、続きは翌週の閣僚会合で議論ということで、SB 全体会議ではほぼ結論草稿通りに採択された。多量の選択肢やブラケットを残したまま、SB13 は 23:30 頃によく閉幕した。

二週目：閣僚会合開始

いよいよ議論は事務レベルから閣僚レベルへと移行した。あれだけの膨大なブラケットを残したテキストをどう処理し、合意に持っていくのかが心配された。

月曜夜の非公式閣僚全体会合で早速、

- ・各議題毎の CG・JWG の議長と現時点の成果物である公式文書を記載したもの。

- ・COP6 議長 (プレジデント) による非公式ノートというブロンク COP6 議長のペーパーが 2 種類配られ、特に後者のペーパーは、先週末までの交渉進展状況と未解決の「crunch issue (交渉を進めるため明確な政治決断が必要な事項)」が各議題毎に簡潔に整理されたものであり、今後の交渉の急速な進展を期待させるものであった。非公式閣僚全体会合は公式の COP6 本会議と同時並行で行われた。各国閣僚は、本会議でのステートメント時には一度非公式閣僚会合を抜けて、終わるとまた戻

ってくるという異例の会議進行となり、またブロンク議長は本来、本会議に出席すべきであるが、本会議には代理をたて、実質的に重要な交渉を行う非公式閣僚全体会合にて、積極的に各国の主張を明確化させ、議論を仕切っていた。そして各国閣僚には、重要だと思ふ方を自分で選んで出席しろと促し（当然、非公式を選ぶことになる）形式にとらわれず、残された会議期間を少しでも有効に実質議論を進めようとする彼の決意を感じ取ることができた。また彼は非公式閣僚全体会合においては透明性を重視し、プレス以外には原則公開としたが、会場席数が限られており、通路に傍聴の各国事務レベルの代表団があふれる状況もあったため、安全上の理由から多少の入場制限をせざるを得ないことに了解を求めた。そのためモニターで同時放映されることとなり、会期後半は会場はクロードとなったため、主に NGO はモニターを見守ることとなった。

パッケージでの合意

結局各テキストには膨大な option が残ってしまい、もはやそれらをベースに一つ一つ閣僚会議で合意に至る時間はない。また各議題は相互に密接に連動する項目を抱え、政治レベルでの決断ということになると、どの項目でどの程度譲歩できるかは、他の項目がどういった結果に終わるかによっても左右されるため、もはや各項目だけで判断されるのではなく、合意は主要項目全てのパッケージでということになる。ある国が特定の項目内容を変えることを要求すれば、それで不利になる別の国は他項目での巻き返しをはかり、それがまたどこかの国の利害を左右すると言うように、まさに多元連立方程式の解を求める実に困難な作業である。閣僚会合では「compromise」を促す言葉がブロンク議長及び幾つかの締約国から繰り返された。

A. 途上国援助関連、B. メカニズム、C. LULUCF、D. 政策措置・遵守・報告等 という 4 つの分科会に別れ非公開で閣僚協議を進め、非公式閣僚全体会合で報告するという形が取られた。

各国主張内容を明確化し把握したブロンク議長は、各分科会の交渉が合意にむけて思うように進展しないことを背景に、23 日(木)夜に合意案のたたき台(俗にいうブロンクペーパー)をパッケージで示した(4. 参考資料参照)。深夜の非公式閣僚全体会合にて、土曜昼までの延長を含め残り 36 時間でこれを議論のベースとして合意にこぎ着けたいと述べた。内容は上記 A ~ D の 4 つの議題についてそれぞれ項目毎に合意案として選ばれた選択肢が記載されている。まさに「折衷(痛み分け)」案であり、それ故にかえってどの国にとっても不満なものとなってしまったのかもしれないが、あれだけの膨大な選択肢のある各テキストの中から一つのパッケージを作るとすれば無理もないであろう。以上のようなことから

そもそも 36 時間で合意する事はかなり難しいことは明らかだったが、強力なイニシアチブを見せていたブロンク議長への期待や、京都議定書がまとまった経験から、何とか決まるのではと漠然と抱いていた人も多かった。交渉は以降最終土曜朝まで、非公開の密室会合が続いた。

最終日：交渉決裂

延長日の土曜朝 9 ~ 10 時位には会場に交渉決裂の噂が飛び交った(ちょうどこの頃に川口長官のプレス発表が行われていたためであろう)。しかし一方では EU がまだ交渉しているという噂もあり、密室の閣僚交渉のため、リーク情報を頼りにするしかない状況であった。

やはり COP3 の時とは違い、問題点が多岐にわたり、かつパッケージでとなると、具体的に形が見えてくればくるほど合意が困難となることを、あらためて思い出させる結果となった。

特に深刻な対立点・注目点は、ブロンクペーパーにあるところの以下の項目と推測される。

- ・ 3 条 4 項適用は基準年排出量の 3%まで
- ・ 3 条 4 項森林管理分は 85%割引(但し 3 条 3 項に関して、実質的には炭素蓄積があるが、伐採により計算結果が排出源となった場合には、それを相殺するまでは全量算入可、その後残りを 85%割引となる)
- ・ 附属書 国による CDM としては原子力を除く
- ・ シンク CDM は新規植林・再植林は OK
- ・ メカニズム使用の定量的上限は無し
- ・ 遵守委員会や CDM 理事会(EB)のメンバー構成

これらについて幾つかの状況を簡単に記すと、

CDM から原子力が除かれることには中国が反対し、今回立場を明確にした。露も反対だったようで、日本も当初より CDM 対象事業についてはホスト国の判断によるとしていることから反対の立場。国内原子力政策との整合性の観点から、国際的に sustainable でないという否定的コンセンサスができてしまうことには当然抵抗が有るとも思われる。

吸収源についてはブロンクペーパーどおりだと日本は計約 0.56%吸収と見込まれるため、前述のように日本政府としては受け容れがたい。しかし交渉において大きな焦点になったのは、日本が何%獲得できるかというよりは、むしろ米国等極一部の国に膨大に発生してしまうクレジットを如何に抑えるかであったと思われる。一時日本が約 3.5%確保で合意できそうになったという報道がそれを物語っているともいえる(川口長官が日本の既に高い水準にある省エネ努力等について各国に理解を求めた結果でもある)。米国もこのとき、(当初の莫大な量に比べれば)相当譲歩したとの話もあり、次期ブッシュ大統領となればもはや交渉が難しいという予測から、EU 内にはこのときに合意を蹴ってしまったのは得策では無かったという声もあるようである。

今回は主に先進国同士の対立事項の段階で合意に達しなかったようであり、例えばブロンクペーパーのうち途上国問題関連までは具体的に内容の検討・議論ができずに終わった様子である。それ故、仮に上記先進国間の対立が解決したとしても、ブロンクペーパーに全て必要な修正を加えてパッケージとして合意する事は、いずれにしる難しかったのではとも思われる。また仮に合意していたとしても、これを今度は各交渉テキストに反映させ、コンセンサスを得なくてはならないという大仕事が残っているのであり、交渉テキストへの反映の仕方や、その解釈の違いによって再び紛糾することは容易に想像できる。

ブロンク議長は 14:00 過ぎに始まった最後の非公式全体会合で、合意に至らなかったことを表明、大変失望した、我々は世界の期待に応えることができなかつたと語った。各国閣僚からは、交渉継続・再開を求める発言が

相次いだ。続く最後の本会議では、既に多くの各国代表団が帰途についた後の空席だらけのホールで議題の消化が行われ、延長可能時刻を 2 時間半超過し 18:30 によろやく COP6 は「中断」された。

スペシャルイベント

欧州等の国内制度や排出権取引など、現在あるいは将来に関する具体的なスキームに関するものは立ち見が出ることが多く、参加者の関心の高さをうかがわせた。今回は(用意された各部屋が大きいためわかりにくい)会場内で行われたものに関しては各イベントとも平均して多くの人を集めていたと思われる。開催数は COP5 時より特に増えているわけではなかったが、これは重要性を増した本交渉(スケジュール及び会議室確保)との兼ね合いによるものであろう。

3. 結果

合意できず

今回は BAPA で定められた項目について何も合意できず、COP6 の中断を決議するのみで終わった。再開は来年 5/6 月が見込まれているが、こちらについては明確に決定したわけではない。事務局の資金的な問題から、次回補助機関会合につなげてボンで行うことが想定されているという一部報道もあるが、今後の各国間調整がどう進むか、最終的にはブロンク議長がどう判断するかによると思われる。

COP6 決定1より

先送りとなった交渉テキスト(SB13 最終日及び CO6 最終日の採択テキスト)完成のための、政治的ガイダンスの一つの要素としてブロンクペーパーを位置づけ、注意を払う。

来年 1 月 15 日までに締約国に、(主にこのブロンクペーパーに関する)見解を提出することを促す。事務局がそれを文書としてまとめる。

COP6 を中断(suspend)することを決定する。テキストに関する作業を完了させ、BAPA の全ての事項について包括的でバランスのとれた決定のパッケージを採択するために、来年 5/6 月の会議再開が望ましいかに関

する助言をするようプレジデントに要求。

政治的協議を強化することを促す。再開会合において全ての BAPA の事項に関して、successful な交渉の結論がえられるよう、共通の立場を探し当てること

今後の動向

今後は何らかのパッケージの合意を先行させ、それに従って各交渉テキストに反映させていく形で進められていくと予想される。

12 月 6, 7 日に既に一部先進国間で非公式に事務高官レベル協議(於; オタワ)が動き出したが、結果としては再び合意に近づけたわけではなく、課題をそのまま各国で持ち帰りとなってしまったようである。

米国がブッシュ政権に実質的に移行する前の本年が交渉における一つの山場であるとも考えられ、オスロにて 12 月下旬に一部先進国間の非公式な閣僚会合開催の話があがっていた。しかし、この合意点を見いだせそうにない状態で会合を持つことが、帰って致命的な結末を生んでしまうという懸念もあり、微妙な状況であった。結局、少なくとも 12 月下旬には行わないこととなった。

(中西 秀高)