

気候変動に関する国際交渉の概要

平成22年3月5日
環境と関税政策に関する研究会
外務省

気候変動に関する国際交渉の概要

2010年3月5日(金)

外務省気候変動交渉官 遠藤和也

気候変動に関する国際枠組み

気候変動枠組条約

※ 締約国に努力目標は定めるが、具体的な数値義務は無い。

- 目的: 大気中の温室効果ガス(CO₂、メタンなど)の濃度を安定化。
- 1992年の地球サミットで署名のために開放、1994年に発効。現在193ヶ国及び欧州共同体が締結。
- 条約附属書 I 国(*)の1990年における二酸化炭素排出量の合計は、全体の約60%。

全締約国の義務 排出目録の作成、削減計画の立案等

先進国等の義務 排出量を1990年の水準に戻すことを目的に削減活動を報告

先進国の途上国支援義務 資金供与、技術移転、キャパシティ・ビルディング等

* (我が国、米、加、豪、NZ、欧州共同体、旧EU15ヶ国、ノルウェー、アイスランド、スイス、ルーマニア、チェッコ、スロヴァキア、ラトヴィア、ブルガリア、ハンガリー、スロヴェニア、ポーランド、エストニア、リトアニア、ロシア、ウクライナ、リヒテンシュタイン)。

京都議定書

※ 具体的な数値義務を定めている。

- 先進国等に対し、温室効果ガスを1990年比で2008年から5年間で一定数値削減することを義務づけ。
- 1997年12月に京都で採択。現在189ヶ国及び欧州共同体が締結。
- ロシアの締結により、2005年2月16日に発効。我が国は、2002年6月4日に締結(74番目)。
- 2007年12月、豪州は京都議定書を批准(米は引き続き未批准)。

その他の主要国の削減目標

カナダ	-6%
豪州	+8%
ニュージーランド	0%
ロシア	0%
ノルウェー	+1%
ポーランド	-6%
ルーマニア	-8%

削減コミットメント

日本	-6%
米国	-7%
EU15カ国	-8%

達成方策

国内対策

- ・排出削減
- ・森林等の吸収増進

補完的措置

- ・京都メカニズム

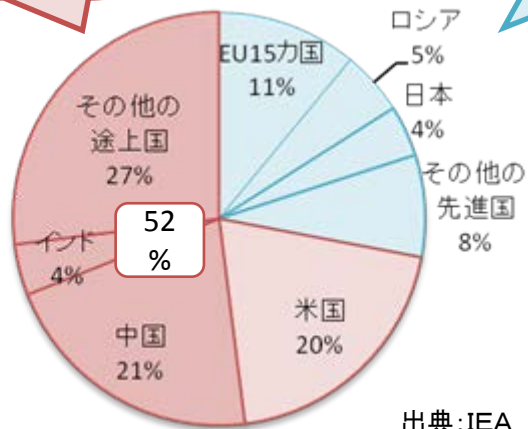
気候変動枠組条約と京都議定書: その限界

- 京都議定書で排出削減義務を負う国の排出量は全世界の約3割。
 - 主要排出国である米中印は、排出削減義務を負っていない(米国は京都議定書に不参加)。同様に削減義務を負わない途上国の排出量も増大が見込まれる。
- 全ての主要排出国が参加する公平で実効性のある新たな枠組みが必要。

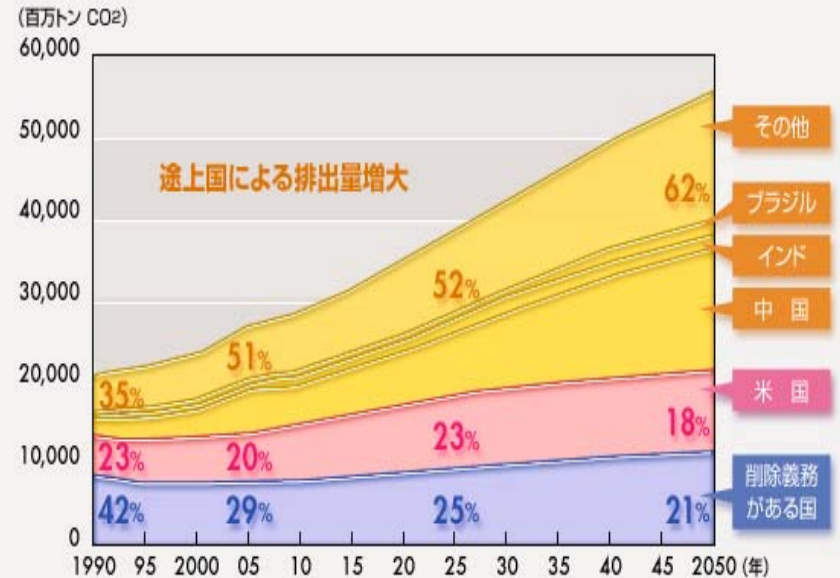
世界のエネルギー起源CO2排出量(07年)と京都議定書

京都議定書に基づく削減義務付け無し: 72%

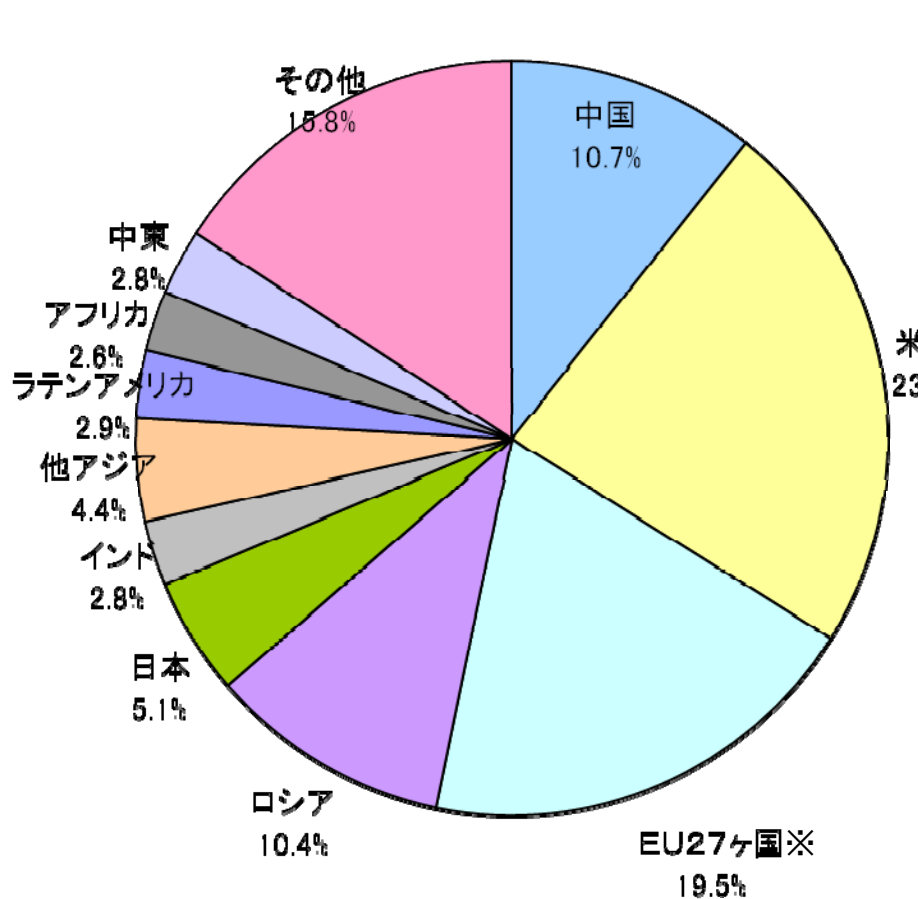
京都議定書に基づき削減義務を負う国: 28%



世界のエネルギー起源CO2排出量の見通し



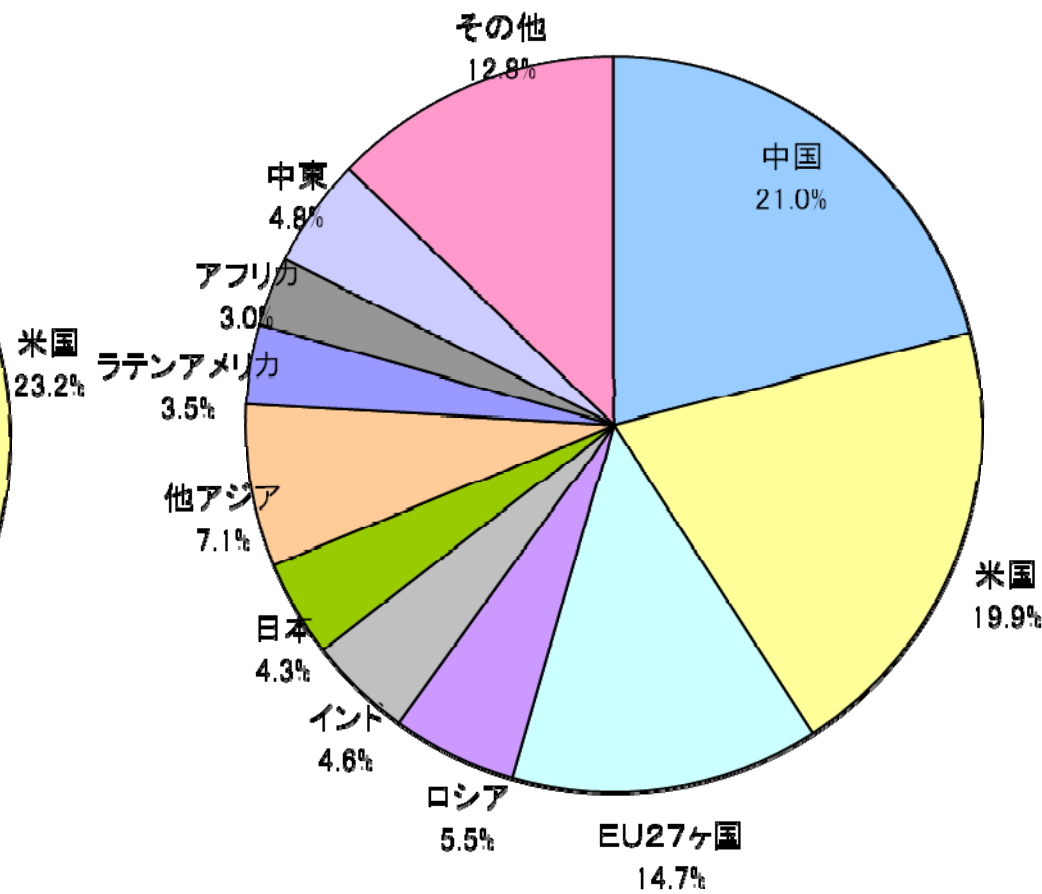
世界各国のエネルギー起源CO2排出量



全世界: 209.8億トン(CO₂換算)

1990年

※現在のEU27カ国分を集計



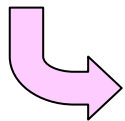
全世界: 289.6億トン(CO₂換算)

2007年

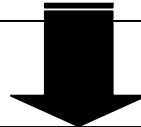
地球温暖化の現状及び今後

現 状

気 温 : 過去100年(1906~2005年)に世界平均気温が0.74°C上昇
海面水位 : 20世紀中の全球平均海面の上昇は、0.12~0.22m



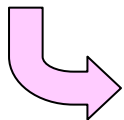
- ・気候システムに温暖化が起こっていると断定
- ・温暖化の原因が人為起源の温室効果ガス増加によるものとはほぼ断定



今後の予測

21世紀末までに...

- (1) 環境保全と経済の発展が地球規模で両立する社会においては、気温は1.1~2.9°C上昇し、海面水位は18~38cm上昇する。
- (2) 化石エネルギー源を重視し、高い経済成長を実現する社会においては、2.4~6.4°C上昇し、海面水位は26cm~59cm上昇する。



干ばつ、洪水、台風などの異常気象の頻度・程度の増大の恐れ
農作物、疫病媒介生物生息範囲への影響
淡水資源への海水の侵入、生態系への影響 等

日本の温室効果ガス排出実績

2008年度における我が国の排出量は、基準年比 +1.9%、前年度比 -6.2%。
 (原子力発電所の利用率を84.2%と仮定した場合、基準年比-3.1%)

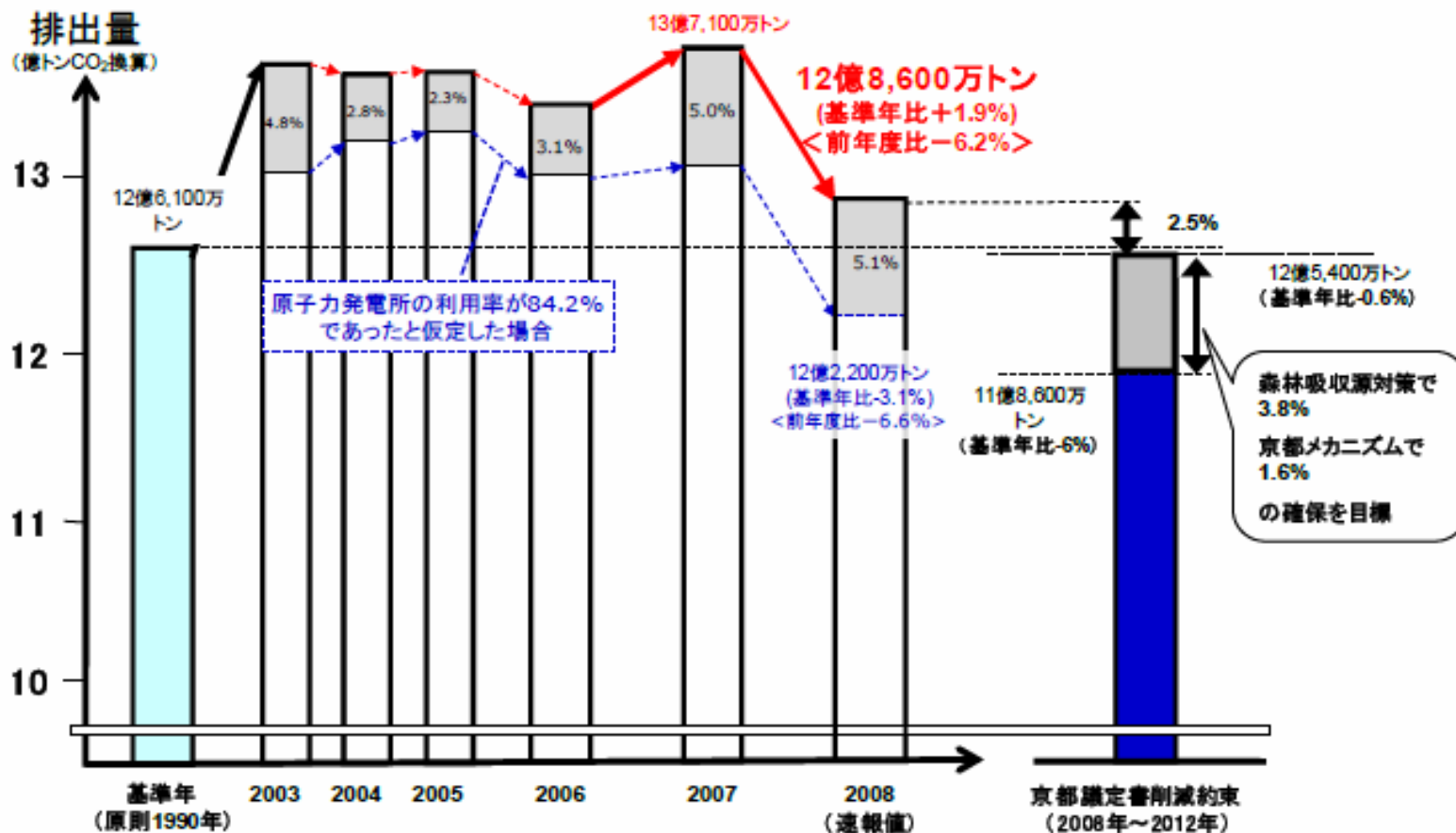


図1 我が国の温室効果ガス排出量

出典: 環境省資料

気候変動国際交渉：主要論点

1. 米国の参加、中・印等の「国際的関与」

- 先進国と途上国双方の責任ある取組と一つの法的枠組みへの参加の確保

2. 排出削減(緩和)

- 公平かつ実効的な枠組みの構築
 - ・法的形式のあり方—一部の先進国のみが義務を負う京都議定書附属書改正への対処(米国オバマ政権下でも京都議定書を批准しないことを表明)。
 - ・各国の削減目標、行動の比較可能性の確保
 - ・途上国による削減行動に関する透明性確保—MRV(測定・報告・検証)
- 気候変動への対処の野心のレベルの確保(意欲的な目標への合意)
 - ・長期目標の掲げ方(産業化以前からの気温上昇を2°C以内に抑制、2020年までに世界全体の少なくとも50%削減)、2050年までの削減パス、ピークアウト
 - ・2020年までの中期目標

3. 適応

- 気候変動から生じる悪影響(海面上昇等)への適応は、途上国、とりわけ島しょ国や最貧国にとって緊急の問題

4. 資金

- 途上国支援のための膨大な資金需要(2020年までに年間1000億ドルとの目標)
- 各国から、多様な提案有り。
 - ・新たな基金の創設(「コペンハーゲン緑の気候基金」)
 - ・カーボン・マーケット活用

5. 技術

- 太陽光発電、二酸化炭素を地中に圧入する炭素回収・貯留(CCS)技術等についての国際協力
- 知的財産権の保護との両立に関する問題

国際社会における日本の主な提案

1. 2009年9月22日国連気候変動首脳会合における鳩山総理の演説

(1) 中期目標

- 温室効果ガス削減の中期目標として、1990年比で言えば2020年までに25%削減をめざす。
- 世界のすべての主要国による、公平かつ実効性のある国際枠組みの構築が不可欠。
すべての主要国の参加による意欲的な目標の合意が、我が国の国際社会への約束の前提。
- 国内排出量取引制度や、再生可能エネルギーの固定価格買取制度の導入、地球温暖化対策税の検討をはじめとしてあらゆる政策を動員して実現をめざす。

(2) 途上国支援

- 途上国(特に主要な途上国)も、「共通だが差異ある責任」の下、排出削減に努める必要あり。
- 気候変動問題の解決には大変大きな額の資金が必要。戦略的に増やさなければならない。
- 「鳩山イニシアティブ」を提唱。

2. COP15における鳩山イニシアティブの具体化の発表

- 全ての主要排出国が参加する公平で実効性のある枠組みの構築と野心的な目標の合意が前提。
- 温室効果ガスの排出削減など気候変動対策に積極的に取り組む途上国や、気候変動の悪影響に脆弱な状況にある途上国を広く対象。
- 2012年末までの約3年間で1兆7,500億円(概ね150億ドル)、そのうち公的資金は1兆3,000億円(概ね110億ドル)の支援の実施を発表。
- 2013年以降の支援として、官民双方による途上国への支援・投資と、それを支える国際的なシステムの構築、国際的な資金的枠組み、ワンストップの情報提供及びマッチング、技術移転促進と知的財産権の保護、測定・報告・検証のためのルール作り等を提案。

2つのトラックにおける気候変動交渉

気候変動枠組条約
(1992年)

COP

AWG-LCA(条約作業部会)
(2007年:バリ行動計画)

- ①共有のビジョン、②緩和(先進国と途上国)、③適応、④技術、⑤資金を議論

途上国
(現在削減義務なし)

米国
(京都議定書
未批准)

京都議定書
附属書I国
(削減義務あり)

京都議定書
(1997年)

COP/MOP

AWG-KP(議定書作業部会)
(2005年)

附属書I国の更なる約束を議論

世界全体の排出削減のためには先進国と途上国双方の取組が不可欠。
→ AWG-KPとAWG-LCAの一体的議論が必要。

COP15の概要

(1) 時系列の流れ

- 12月7日(月) 開会
- 11日(金) AWG議長からの合意案提示
- 12日(土) 閣僚級非公式協議開始
- 16日(水) 公式ハイレベル会合開始
- 17日(木) 深夜 首脳級非公式協議開始
- 18日(金) 深夜 コペンハーゲン合意作成
- 19日(土) 午後 COP、CMP閉会



(2) 交渉プロセスについての留意点

- 複雑に錯綜する各国の利益
(単純な先進国VS途上国の対立ではない)
- 交渉手続と中身の議論との関係
(少数国会合と全体会合／交渉官、閣僚、首脳の役割／議長国の役割)
- 拡大続ける会議ロジ



気候変動枠組条約第15回締約国会議(COP15)の成果

1. 枠組条約作業部会(AWG-LCA)

2013年以降の国際的枠組みを議論する枠組条約作業部会のマンデートを延長し、COP16で採択を目指すことに合意。

2. 京都議定書作業部会(AWG-KP)

京都議定書作業部会の作業を継続し、CMP16で採択を目指すことに合意。

3. 「コペンハーゲン合意」

緊急に集まった非公式の首脳級会合で「コペンハーゲン合意」をまとめ、COP全体会合で同合意に留意する決定を採択。

【参考】「コペンハーゲン合意」の主たる内容

1. 産業化以前からの気温上昇を2度以内に抑えるとの目標。
2. 附属書 I 国は削減目標を、非附属書 I 国は削減行動を提出。
3. 非附属書 I 国が自発的に行う行動も国内的MRVを経た上で国際的な協議の対象。支援を受けて行う行動は国際的なMRVの対象。
4. 2010年～12年に共同で300億ドルの資金支援。2020年までに年間1000億ドルの資金動員目標にコミット。
5. 2015年までに合意の実施状況を評価。

【参考】「コペンハーゲン合意」抜粋

①気候系に対して危険な人為的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という条約の究極的な目的を達成するため、我々は、世界全体の気温の上昇が摂氏2度より下にとどまるべきであるとの科学的見解を認識し、 衡平の原則に基づき、かつ、持続可能な開発の文脈において、気候変動に対処するための長期的協力の行動を強化する。

我々は、科学に基づき、また、世界全体の気温の上昇が摂氏2度より下にとどまるよう世界全体の排出量を削減することを視野に入れたIPCC第4次評価報告書に示されているとおり、世界全体の排出量の大幅な削減が必要であることに同意し、科学に沿って、かつ、衡平の原則に基づいて、この目的を達成するための行動をとる。

②附属書I国は、個別に又は共同して、2020年に向けた経済全体の数量化された排出目標を実施することをコミットする。 附属書I国は、この排出目標を、INF文書に取りまとめるため、2010年1月31日までに付表IIに定める様式により事務局に提出する。

条約の非附属書I国は、条約第4条1及び第4条7の規定に従い、かつ、持続可能な開発の文脈において、緩和のための行動を実施する。 これらの緩和のための行動は、INF文書に取りまとめるため、非附属書I国が2010年1月31日までに付表IIIに定める様式により事務局に提出するものを含む。

③非附属書 I 国が行う緩和のための行動は、それぞれの国内的な測定、報告及び検証の対象となり、その結果は、国別報告書を通じて、2年ごとに報告される。非附属書 I 国は、各国の主権の尊重を確保する明確に定められた指針の下での国際的な協議及び分析に供するため、国別報告書を通じて自国の行動の実施に関する情報を送付する。国内的に適切な緩和のための行動であって国際的な支援を必要とするものは、・・・締約国会議によって採択される指針に従い、国際的な測定、報告及び検証の対象となる。

④先進国は、新規のかつ追加的な資金（林業及び国際機関を通じた投資を含む。）を供与することを、先進国全体としてコミットし、この資金は、適応と緩和との間で均衡のとれた配分が行われ、2010年から2012年までの期間に300億米ドルに近づくものとする。先進国は、意味のある緩和のための行動及び実施の透明性の文脈において、開発途上国のニーズに対応するため、2020年までに年間1,000億米ドルを共同で調達するという目標にコミットする。この資金は、代替の資金源を含め、公的な及び民間の並びに二国間及び多国間の幅広い資金源から調達される。

⑤我々は、条約の究極的な目的の観点を含め、この合意の実施に関する評価を2015年までに完了させることを要請する。

コペンハーゲン合意に基づき提出された各国の中期目標

	各国の中期目標(2020年)		
	基準年	削減率(%)	
EU(27) ※1	1990	20/30	} 温室効果ガス排出の 絶対量の削減率
米※2	2005	約17	
加※3	2005	17	
豪 ※4	2000	5-15または25	
ロシア※5	1990	15-25	} GDP単位当たりの CO2排出量の削減率
中国	2005	40-45	
インド	2005	20-25	
ブラジル	—	36.1-38.9	} BAU(対策をとらない 場合)からの削減率
南ア	—	34	

※1: 他の先進国が比較可能性のある排出削減にコミットし、途上国がその責任と能力に応じた適切な貢献を行う場合には、削減目標を20%から30%に引き上げるとの立場。

※2: 1990年比約4%削減。また、この目標は、成立が想定される米国エネルギー気候法に従うもので、最終的な目標は成立した法律に照らして事務局に対して通報されるとの認識でのもの。

※3: 審議中の法案における米国の最終的な削減目標に沿ったものとなるのが前提。

※4: 1990年比2%削減。主要途上国が相当の排出抑制を約束し、かつ、先進国が同等の排出削減を行うことを約束する場合には最大15%削減(1990年比12%削減)、2050年までの450ppm濃度安定化目標に合意する場合には25%削減(1990年比22%削減)。

※5: ロシアの森林のポテンシャルの適切な算入と、すべての大排出国による温室効果ガス排出削減に関する法的義務の受け入れが条件。

今後の気候変動交渉

(1) 今後の主要日程

- 1月31日: コペンハーゲン合意上の削減目標・行動提出期限
- 3月1日～2日: 日本・ブラジル主催気候変動に関する非公式会合(東京)
- 3月16日～17日: メキシコ主催非公式会合(予定)(メキシコシティ)
- 4月9日～11日: 第9回AWG-LCA、第11回AWG-KP(ボン)
- 5月31日～6月11日: 第32回補助機関会合(SB32)(ボン)
- 6月: G8首脳会合(ムスコカ)
- 6月26～27日: G20首脳会合(トロント)
- 9月: 第65回国連総会(ニューヨーク)
- 11月: G20首脳会合(韓国)
- 11月29日～12月10日: COP16/CMP6(メキシコ)

(検討事項)

- 国連交渉以外のプロセスを如何に進めていくか。
- 特別作業部会(AWG)を如何に進めていくか。
- 首脳会合、二国間協議等を如何に活用していくか(G8、G20、国連総会、APEC等)。

(2) 当面の課題

- コペンハーゲン合意の支持拡大
- 個別分野の議論の詰め
(適応、国別報告、REDD+、クレジット・メカニズム、資金、技術等)
- 法的拘束力ある合意採択に向けた交渉促進
- 京都議定書附属書B改正の議論への対処

気候変動交渉における国境措置の議論

1. 気候変動の次期枠組交渉においては、

- ・「対応措置(response measure)」(バリ行動計画1. (b)(vi))
- ・「共有のビジョン」(バリ行動計画1. (a))
- ・「セクター別アプローチ」

の中で国境措置が言及され議論されている。

2. 交渉におけるおおよその立場

先進国

- ・枠組条約第3条の5の原則の確認で十分。それ以上の議論はWTOでなされるべき。

途上国

- ・枠組条約第3条の5を具体化させ、国境措置について、導入を認めない方向で議論を前進させたい。
- ・国境措置を含んだ対応措置を議論するためのフォーラムの設置を主張。

AWG-LCAの各議題での議論の状況 その1

「対応措置」

Alt1: [Recalling the principles and provisions of the Convention, in particular Articles 3, paragraphs 1, 4 and 5, Article 4, paragraphs 3 and 7, [verb] that the developed country Parties shall not resort to any form of unilateral measures, including fiscal and non-fiscal border trade measures, against goods and services from the developing country Parties on any grounds related to climate change, including protection and stabilization of climate, emissions leakage, and/or cost of environment compliance;]

Alt2: [Urges Parties to take into account the principles of the Convention including its Article 3, paragraph 5, in relation to the economic and social consequences of response measures;]

Alt3: [Taking into account the relevant provisions of the Convention and further recognizing the principle enshrined in Article 3, paragraph 5, agrees that Parties in the pursuit of the objective and implementation of the Convention, shall not resort to any measures, in particular unilateral fiscal or non-fiscal measures applied on the border, against goods and services imported from Parties, that constitute a means of arbitrary or unjustified discrimination or a disguised restriction on international trade;]

「セクター別アプローチ」

[Affirms that cooperative sectoral approaches and sector-specific actions in the agriculture sector should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade;]

AWG－LCAの各議題での議論の状況 その2

「共有のビジョン」(プレースホルダーのみ)

[To be elaborated: provision on trade measures (reference to Art. 3, paragraph 5, of the Convention);]

【参考】気候変動枠組条約第3条の5

締約国は、すべての締約国(特に開発途上締約国)において持続可能な経済成長及び開発をもたらし、もって締約国が一層気候変動の問題に対処することを可能にするような協力的かつ開放的な国際経済体制の確立に向けて協力すべきである。気候変動に対処するためにとられる措置(一方的なものを含む。)は、国際貿易における恣意的若しくは不当な差別の手段又は偽装した制限となるべきではない。

THE PARTIES SHOULD COOPERATE TO PROMOTE A SUPPORTIVE AND OPEN INTERNATIONAL ECONOMIC SYSTEM THAT WOULD LEAD TO SUSTAINABLE ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT IN ALL PARTIES, PARTICULARLY DEVELOPING COUNTRY PARTIES, THUS ENABLING THEM BETTER TO ADDRESS THE PROBLEMS OF CLIMATE CHANGE. MEASURES TAKEN TO COMBAT CLIMATE CHANGE, INCLUDING UNILATERAL ONES, SHOULD NOT CONSTITUTE A MEANS OF ARBITRARY OR UNJUSTIFIABLE DISCRIMINATION OR A DISGUISED RESTRICTION ON INTERNATIONAL TRADE.

各国における最近の国境措置(気候変動関連)についての動向

米国

- ・下院で可決されたワックスマン・マーキー法案は、貿易収益型産業の事業者に対する排出枠の無償割当て 特定の産品を排出規制の緩やかな国から輸入する者に対する International Reserve Allowanceの購入義務付けを含む国境措置に関連する規定が存在。
- ・現在審議中のケリー・ボクサー法案では国境措置に関連する規定はプレースホルダーのみ。

EU

- ・EU-ETSの第3フェーズを規定する欧州委員会指令では、エネルギー集約型産業、又は炭素リーケージの脅威にさらされる産業部門に対する排出枠の無償割当ての調整を規定し、特定の産品の輸入者に対しても排出量の購入を義務付けることを示唆。
- ・フランスのサルコジ大統領は国境措置に積極的。