

気候変動枠組条約第1回締約国会議(COP1)報告

社会環境システム部環境経済研究室

研究員 川島 康子

1. はじめに

気候変動問題解決に向けた初めての多国間条約である国連気候変動枠組条約(以下、条約)は、1992年に採択され、1994年に発効した。発効後1年以内に第1回の締約国会議を開催すべきとする条約7条4の規定をふまえ、1995年3月28日から4月7日まで、ドイツのベルリンにて第1回締約国会議(COP1、以下同様に省略)が開催された。以下にその概要を報告する。

2. COP1の背景

条約では、先進国及び旧ソ連や東欧等(合わせて附属書I国と呼ばれる)に対して、2000年までに1990年の水準にまで温室効果ガス排出量を削減するために必要な政策を実施することが義務づけられている。しかし、2000年以降に関する規定はなく、今後の交渉に委ねられていた。この問題に関し、小島国連合(AOSIS)やドイツは、COP1において2000年以降の排出量に関する議定書を採用すべく議定書案を提案していたが、大半の国は、議定書以前に決めなければならないことが多く、COP1で議定書を採用するには時期尚早と認識していた。そのため、COP1は、2000年以降の排出量に関する今後の話し合いの出発点、及び条約の諸規定を機能させるために必要な根本的なルール作り、という2つの仕事をこなす重要な会議となった。ドイツは、この会議の重要性を認識した上で招致し、ホスト国としての役割を十分に果たした。会議の議長は、ドイツ環境・自然保全・原子力安全省大臣アンゲラ＝メルケルが務めた。

3. COP1での決定事項

上段で示したのうち、京都議定書の源流となった2000年以降の排出量に関する議論について先に説明し、その後で、他の主な決定事項について概要を述べる。

(1)先進国に対する義務の強化

条約4条2(d)には、「締約国会議は、第1回会合において、同条項(a)(b)(附属書I締約国の排出量に関する義務を定めた項)の妥当性について検討しなければならない」とあり、COP1では、同条項に基づき、現在の条約が気候変動の解決に不十分であるか否か、不十分であるならば、いかなる行動を取るべきか、ということが話し合われた。

附属書I国が2000年までに1990年の水準に排出量を安定化させただけでは気候変動問題は解決しないことは明らかであり、故に、現行の条約だけでは「不十分である」ということまでは、先進国、途上国ともに共通認識が得られていた。しかし、それでは、今後いかなる行動が必要なのかという点については、大きく対立した。途上国は、まず、条約に定めた「2000年までに1990年水準で安定化」が多くの先進国で達成できていないことを指摘し、AOSISが、自らの議定書案を交渉のたたき台として議定書交渉を早期に開始するよう主張した。また、多くの途上国は、先進国だけが対策を強化すべきであり、気候変動の責任が途上国に移されるべきでないと強調した。

一方、先進国側は、条約における自らの責任には積極的な言及を控えた。EUは、先進国がさらなる削減目標をたてる必要があるとし、COP1で、議定書交渉開始に向けた決議を行うべきであるとしたものの、「交渉」ではなく、非定期的な話し合いの場というニュアンスを持つ「アドホック作業グループ」という名称が主張された。他方、米国や日本、オーストラリア等EU以外の先進国(頭文字を取ってJUSCANZと呼ばれる)は、議定書交渉開始自体に慎重な態度をとり、米国は、排出量に関する義務の見直しは、条約下に設置される補助機関が、科学的根拠にもとづいて進めるべきだとした。また、同じ附属書I締約国である旧ソ連、中東欧諸国(Economy in Transition, EIT)は、議定書交渉には前向きな姿勢を示しながらも、自らの義務に

関しては曖昧な態度をとった。

途上国グループの中でも、先進国の対策強化を主張したいと考えるAOSISやインド、中国などの主要な途上国は、それに強く反発するサウジアラビア等産油国との間で歩調が合わず、途上国全体として要求を一本化することができずにいた。しかし、その中で、産油国以外の途上国は、インドを中心に「グリーングループ」と称するグループを結成し、AOSISの議定書案をもとに、先進国に対し気候変動への責任をとるよう、義務をさらに強めた内容のペーパー、いわゆる「グリーンペーパー」をまとめ、先進国に提示した。グリーンペーパーの主旨は、先進国に対して将来の排出量削減目標設定、途上国に新たな義務を課さない、途上国への資金移転の制度整備等であった。

このグリーンペーパーに対し、EUは基本的には支持した上で、詳細な点について訂正を求めた。JUSCANZグループ、とりわけ米国は強く

抵抗し、交渉は最終日の早朝まで夜を徹して続けられた。「議定書」を作成するという大方の支持に対して、米国は条約改正を含め「法的文書ではないのか」と主張した。排出量の「削減」を求める点については、米国が「抑制」を求めた。それを法的拘束力を持つ「目標(target)」とするか、努力目標「目的(aim)」か、については、その間のニュアンスを持つ「objective」という言葉で妥協が図られた。したがって、単に「排出量目標」というために、「quantified (emission) limitation and objectives (後にQUELROsと省略して呼ばれるようになる)」という持って回った言い方が使われることになった。また、途上国への義務に関しても、先進国がまだ条約の約束を十分に果たしていないうちは、途上国が新たな義務を受け入れる必要はないとする途上国と、先進国ほど厳しくはなくても、ある程度の義務を受け入れるべきであるという先



進国との間で意見が異なっていた。この点については、途上国が最後まで譲らなかった。EU、米国、途上国の3グループは各々の主張を通し続けたため、最終日前日からメルケル議長が各国を回り、説得し、最終日にようやく合意をとりつけた。

この合意が、いわゆるベルリンマンデートである。この決議では、現状の条約にある義務は、気候変動問題の解決に不十分である(not adequate)ことが確認された上で、1997年に開催される予定のCOP3までに、新たな議定書あるいはそれに代わる法的文書に合意すべきとされている。その法的文書には、目標達成に必要な政策・措置、及び、附属書1締約国の2000年以降の排出量目標

(QUELROs)が盛り込まれることになった。また、途上国には新たな義務は課さないが、条約に書かれている既存の義務について、実施を促進する方策を検討することになった。この決議にもとづくその後の一連の交渉は、その決議の名を

とり、ベルリンマンデートに基づくアドホックグループ(Ad hoc Group on the Berlin Mandate, AGBM)と呼ばれることになった。以降、この決議をもとに、議定書交渉が開始されることになる。

(2)共同実施

条約4条2(a)では、複数の国が共同して排出量目標を達成する可能性を残している。そこで、先進国は、途上国内で排出量を削減するプロジェクトに資金的、技術的支援をするかわりに、その支援によってもたらされた排出量削減分を、先進国の削減分(クレジット)として認めてもらう共同実施の制度を早期に実施可能とするよう主張していた。しかし、大半の途上国は、共同実施によって、先進国が国内対策を行わなくなることや、政府開発援助(ODA)等の従来からの国際支援が共同実施という看板に置き換えられだけに終わることを恐れ、排出量が抑制されるのはあくまで附属書1締約国内

だけであり、途上国との共同活動(Joint Activity)は、従来どおりの支援の形態で進められるべきであると主張した。

その中で、ニュージーランドや日本は、クレジットの移転を伴わない共同実施の試行期間(pilot phase)を開始し、その結果効果が認められれば本格的な共同実施に移行すればよい、と主張した。クレジットの移転を伴わない共同実施であっても、途上国が共同実施という言葉そのものの使用に対して強い懸念を示したため、最終的には共同実施活動(Activities Implemented Jointly, AIJ)という名で試行を開始し、2000年までにその評価を行うことになった。(これは、後に京都議定書以降、クリーン開発メカニズム(CDM)として発展していく制度の試行段階として位置づけられることになる。)

(3)手続き規則

条約交渉以来の案件であったが、今回も結論に至らなかった事項である。これは、条約関連の会議における合意形成手続きに関するものであるが、とりわけ、条約ビューローメンバーの議席内訳が問題となった。通常国連関連の多国間条約のビューローメンバーは、地域バランスを考慮して選出されることになっているが、気候変動枠組条約ではそれに加えてAOSISグループからも代表国が選ばれることが多くの国の賛同を得るにあたり、産油国グループも同様にビューローの議席を求めた。すべての議定書の採択は、多数決でなくコンセンサスを採用するよう求めていることから、他の大半の国が、産油国グループの議席を用意することに応じられなかったにもかかわらず、産油国の反対は強く、COP1でも解決することはできず、今後の検討課題として残された。

(4)補助機関

条約では、9条において「実施に関する補助機関(SBI)」、10条において「科学上及び技術上の助言に関する補助機関(SBSTA)」の2つの補助機関の設置を定めている。COP1では、この2つの補助機関について、責任分担や作業日程等、今後の運営に必要な規定を定めた。今後、議定書交渉会議であるAGBMと同じ日程の中で、この2つの補助機関が条約に基づいた活動を進めていくことになった。特にSBSTAについては、気候変動に関する政府間

パネル(IPCC)との連携が重要となるため、その線引きについて話し合われた。

(5)資金メカニズム

条約11条では、同条約に関する活動を途上国が行うための資金メカニズムに関する規定を設けている。資金メカニズムに関しては、新規の「気候基金」なるものの設置を求める途上国と、既存の資金メカニズムを有効利用すべきとする先進国との間で議論が続いていたが、その妥協策としては、暫定的な処置として、世界銀行の下に設けられている地球環境ファシリティー(GEF)を条約の暫定的資金メカニズムとすることになった。

(6)条約事務局の設置場所

参加者が強い関心をもっていた話題の一つに、条約事務局の設置場所があった。それまでは、国連機関の多くが配置されているジュネーブに仮の事務局を置いていたが、常設事務局の設置場所に関し、トロント、ジュネーブ、ボン、モンテビデオの4カ所が立候補し、熾烈な誘致合戦を繰り広げた。最後は投票によってボンに決定されたが、ドイツにとっては、初めての国連関連機関の招致となった。ちょうどドイツでは、首都がボンからベルリンに移転し、ボンで政府が使用していた建物や労働力を有効利用する手立てを必要としており、条約事務局の招致は、そのニーズに合致するものとなった。

4. おわりに：新たな交渉のスタート

COP1は、2000年以降の先進国の排出量を決定する議定書を2年間かけて交渉するための出発点となった。4月5日の閣僚レベル会合において、宮下創平環境庁長官は、COP3またはそれ以降の締約国会議を日本に招致する意志を示すステートメントを読み上げた。COP3は、2年後に開催される予定であり、議定書が採択される予定の重要な会合である。これを日本がホストするという事は、議定書がつつがなく採択されるよう、今後の2年間の交渉に精力的に参加することを意味する。COP1まではなかなか日本国内ではその重要性が認知されていなかったが、COP1以降、COP3に対する国内の関心を高めていく必要がある。