

国連気候変動枠組条約第 12 回補助機関会合(SB12)

(及びワークショップを含む非公式会合)

概要と印象

(財)地球産業文化研究所

地球環境対策部

中西 秀高

会場 ドイツ・ボン市内 ホテル・マリティム
会期 ワークショップを含む非公式会合： 2000年6月5日(月)～10日(土)
第12回補助機関会合(SB12)： 2000年6月12日(月)～16日(金)
参加者 総計1674名 (締約国代表団806名、オブザーバー国13名、報道関係者52名、
その他国連関連等国際機関・NGO等803名)

会合の解説・全体的印象

SB

SBとは subsidiary bodies(補助機関)の略語であり、SBI(実施に関する補助機関：条約第10条に規定)とSBSTA(科学上及び技術上の助言に関する補助機関：条約第9条に規定)という、気候変動枠組条約の実行を補助する2つの機関をあわせて指す際の通称である。共にCOP1において正式な設置が決議され会合が始まり(両機関は通常同時開催され、期間中並行してそれぞれ議論が行われる)両機関共に今回で12回目の会合となる(メンバーは主に各締約国の交渉担当者)。COP3以降は年2回のペースで開催され、1回は初夏(2週間)に、残り1回はCOP期間中に同時開催されてきた。両機関の決議事項はCOPに提出され、COPでの決議を経て、締約国間の合意事項となるのが通常である。

非公式会合とSB12の位置づけ

COP4において、COP6までに合意すべき主要事項が数多く決定(プエノスアイレス行動計画)された。続くCOP5では、COP6での合意を実現すべく議論の進展を確保するため、COP6前までに補助機関会合を2回(6月：SB12、9月：SB13)、1週間ずつ開催し、各々の前1週間に非公式会合を行うことが決定した。今回のSB12はCOP5以降、COP6へ向けて走り出す上での最初の公式会合であると同時に、このような形の開催は初めてのため、その出だし具合がどのようなものになるか注目された。前週に行われた、ワークショップを含む非公式会合(informal meetings including workshops)は、翌週SB12にほぼ全て議論が引き継がれていることから、従来通りSBが2週間開催された場合と大差ないように見受けられた。よって6月と9月に1週間ずつとはいえ、交渉機会は事実上2倍になっていると見て良いだろう。

世間の注目度の低下?

参加者は非公式会合も含め総計約1674名で、COP3

後のSB8、昨年のSB10に比べ300人以上の増加(内訳としては各国代表団とNGOの増加)である。しかしそのうちメディアは134名、68名、52名と大幅減少傾向にあり、この問題に携わる人々にとっての重要度は増しているとしても、世間的な注目度は落ちていることの現れともいえるかもしれない。今回日本においても、記事としてそれなりにとりあげたのは産経新聞等数紙にすぎなかったようだ。

前座：ワークショップを含む非公式会合

SB12に先立ち、その前週月曜～土曜で日程が組まれた本会合(次回SB13も同じ形)であるが、当初この問題を追っている面々にとっても、どれだけ注目すべきか計りかねる代物であった。実際、お馴染みの会場マリティム・ホテルにつくと、バッジは「SB12」が手渡され、2週間分の手続きとなっており、Document CounterにはいつものようにDaily Scheduleが並び公式文書がストックされ、Bonn information centerやドイツ銀行の両替コーナー設置など、SBと何ら変わるところはない。議論の内容も翌週SBに直結している。変わった点といえば、やはり代表団、環境NGO、Business NGO共に参加人数が少なく議場がすいていたこと(但し両NGOのclosed会合はそれぞれ毎日行われていた様子)、各参加団体による会場内special event及び展示ブース設置が最終日の土曜のみであったことが挙げられる。ちなみに初日夜にはボン市内の観光名所である旧市庁舎にてレセプションが行われた。

さて肝心の会合の中身であるが、**遵守制度、議定書5,7,8条**(排出・除去量推計の国内制度・報告・レビュー)、これらに跨る**横断的事項、LULUCF(土地利用・土地利用変化及び林業)、条約4条8,9項・議定書3条14項**(途上国影響)、**政策措置、技術移転、能力育成**についての非公式会合、及び**京都メカニズム**についてのワークショップが行われた。土曜の夜に予定されていた会合がキャンセルされるなど、翌週のSBを控えて、全体的

に深追いをせず終わった印象である。

メカニズムにおける排出量(許容枠)の「登録簿」と国内排出・除去量の「推計」「報告」の関わりなど、メカニズム・遵守・5,7,8 条に重複するトピックをどうするかという横断的事項に関しては、例えば主に 5,7,8 条において議論し、そこにメカニズムでの議論を input するといった、主管と input の担当の振り分けがなされた。この横断的事項以外の会合については翌週 SB に殆ど議題として予定されており、そのまま議論が継続された。メカニズムではワークショップらしく、OHP で Chow 議長が今回の締約国提案統合書(更なる交渉のためのテキスト)の要点のみを主要要素別にシンプルに整理したものを示し、コメントを受け、今後の議論を円滑にするべく各国の理解促進をねらった。中でも CDM の実際の流れ・構造が事務局側から図示されたことは意義深い。勿論提案オプションの整理の結果であるため(細かい部分の是非は別として)、とんでもないものが出てきたということではなく、今まで想像され得たものを整理してくれたという印象である。また常に改訂される UNFCCC CDM Reference Manual(COP/MOP によって内容決定)という運営上の基準が参照される構造であることも興味深い。その他の主な非公式会合の内容については次章の主要議題別概要の中に織り交ぜて記す。

SB12 の成果とは？

メディアであまり取り上げられない大きな理由の一つには、何が成果か?と聞かれたときに、この問題になじみがない人にも分かるように簡潔に答えることが極めて難しいことがあると思われる。それには COP3 以降、目標と手続きを決めるのがせいぜいで、内容的な決定・進展が少ないこと、問題が制度設計の細かいところに入り、各国の利害対立も含め、温室効果ガス削減からすぐに連想できる議論から、かなり遠くに来てしまったことが挙げられるだろう。

今回、主要議題に関しては COP6 で合意するためのドラフトに近づける作業が行われたものが多く、未だコメントの出し合い段階のものが殆どのため、主要対立点の溝は埋まるべくもなかったが、成果といえばその作業

が、かけた時間分だけ進み、今後本格的交渉に入れそうな雰囲気が出てきたことである(但し LULUCF については IPCC 特別報告書を受け今回からの本格スタートに加え各国の認識の隔たりが大きく、まだ COP6 で合意すべき内容の議論には入れていない)。特に次回 SB13(於:フランス・リヨン)は、COP6 前の公式会合となるため、合意へ向けての見通しが立つ必要があり、2002 年議定書発効を目指すなら、強力な絞り込みの「交渉」が展開されることが不可欠である。

総じて期待される以上に進んだわけもなければ、どうしようもない状況でもないという印象である。新聞等では、相当困難な状況になったという評価もあるが、もともと困難な状況なのであり、今回を経て更に厳しくなったわけではない。今までの議論を追いかけている輩からすれば、立場にもよるが、「まずまず」から「まあせいぜいこんなもの」という受け止め方が主流であろう。

暗雲：サウジらの反撃

前回 COP5(SB11)では、サウジアラビアをはじめとする産油国の孤立化傾向(小島嶼国等その他途上国との分離)が目立ちはじめ、京都メカニズム等における今後の議論の進展が期待されると思われた。しかし今回は特に途上国間でのほころびは見られず、4 条 8,9 項・3 条 14 項(気候変動による途上国への悪影響の対処・対応方策による影響)の議論においては、非公式会合最終日に consolidated text が作成され、(前回の孤立化作戦の成果に安心していた先進国にとって)思いの外議論が進み、足元をすくわれた形となった。またメカニズムの議論が上記 4 条 8,9 項問題の議論の(先進国による)停滞を理由に、サウジをはじめとする途上国の要求で中断される事態が発生した。

更に今回の closing statement において、サウジを含む G77&中国は「COP6 で成功をおさめるために、(中略) COP6 において具体的な形で途上国の利益が満たされなければならない」と明言。今後、メカニズム等の議論を進める上でも、技術移転や能力育成も含め、再びこの問題にトータルでどう対応していくかが問われることとなった。

主要議題の議論内容もしくは決議概要

京都メカニズム

非公式会合期間最終日 10 日午後には、SB におけるたたき台となる新たな議長ノートが作成、配布された。ついに COP6 の決定文書を想定した形式で書かれ、94 頁に短縮されたものの、各国から十分コメントを反映していない旨の表明あり。逆に JI に、CDM と同じような手続きを踏ませようとする EU・途上国の主張に見られるような案が長々と残っていることがアンブレラ G としては目に付くところでもある。インド(G77&中国)

は相変わらず nature and scope(性質と範囲;すなわち個々のメカニズムの概念・そもそも論)から議論すべきだとワークショップ中から繰り返している。「(環境・資金・技術の)追加性」・「(ERU・CER・AAU 間の)代替可能性」・「(排出権取引の上限等)補足性」・「(理事会・運営機関費用や adaptation fund むけの)収益の一部」など主要対立点において、アンブレラの求める効率性、EU の環境正統性(表面上?)、途上国の少しでも資金とプロジェクトを有利に引き入れようとする要求ポジショ

ンは変わっていないと見える。未だ交渉ではなく各国がコメントを述べる段階なので、隔たりが縮まるわけでもない。最終的にはこのテキストに対する追加コメントを入れ込みたい締約国に時間内に文書での提出を求め、最終日 17 時過ぎにそれらを入れ込んだ legal language を意識した、事務局公式文書が出されるに至った (126 頁に増加)。この text に対する追加提案は SB13 までに MISC. 文書として付け加えるべく、8 月 1 日までに簡潔な legal language で、直接上記 text に関わるものを条件として受け付けることで決定。今までもこういったプロセスを何度も繰り返してきたが、初めてこのような内容を限定する文言が入ったこと、及び COP6 決定文書を想定した形式となったことが今回の成果と言える。これにより議論の枠は表向きには決まった。最終的には 50 頁程度のもので合意という見方が一般的だと思われるため、今後はいよいよハードな絞り込み交渉が展開されることが期待される。

遵守制度：なぜか孤軍奮闘するロシア

非公式会合では必要な elements (共通点)のみ記した議長ノートについてのコメントを集め、SB 初日にはそれを加味し option として並記、[]書きも含め内容を組み直した議長 text を配布。これを更に JWG (ジョイントワーキンググループ) にて一読し、コメントを募った。更にそれを加味し、締約国の見解を肉付け・整理した新 text が JWG 共同議長提案の形でできあがり SB に報告された。ここに来て遵守の議論は、メカニズムを追い越した感がある。

特に不遵守の結果の措置が注目されるが、サウジ・中国は条約の条文「共通に有しているが差異ある責任」を今回も強調、法的拘束力ある結果は付属書 国のみとする主張などを展開している。EU の支持する compliance fund、compliance reserve、「京都メカニズムへのアクセスの喪失」に対して、豪・加・NZ は反対を表明。米国は judicial なものを指向し、罰則付ボローイングを提唱 (NZ も支持)。理由は 結果が事前に決まっていない規則に拘束されることは困難 排出権取引を軌道に乗せる そもそも批准しない可能性有り 交渉担当者 (法律専門) の指向、等いろいろな憶測がなされている。その他ブラジル等が支持する資金的罰則など option は数多くあがっている。日本は 京都議定書早期発効のための議定書 18 条修正回避、 罰則を入れたところで enforcement は実際には不可能、 今後枠組みの中に途上国等を招き入れる際の障害にならないようにという観点から judicial なものに反対しているが、発言する締約国グループがいつもお馴染みのメンバーで、それ以外からの発言がないせいか、あまり賛同を得ていないように見える。以上のように殆ど各国の見解は以前と大きく変わったようには見えない。

しかし今回、日本以上に孤立無援で奮闘し、新しい動きを見せたのがロシアである。議長ノートの標題を compliance system の方ではなく、procedures and mechanisms related to compliance にすべきと知り、またこれを text ではなく、discussion paper、あるいは provisional text とするよう主張した。各国及び議長からその主張の根拠に疑念を抱かれて四面楚歌の状態となり、あまり反映されなかったものの、緩い結果を主張する以上に、議論を確定させないようにと粘り続けた。投票により選ばれる遵守機関に対しても、その中に自国が入る保証がないことから問題視し、加えて早急にロシア語をはじめとする国連公用語に訳せとも要求した。これら一連のロシアの新しい動きが何を意味するのか不明であるが、交渉担当者が初めてのようなので本当によく中身が分かっていないため、厳しいものできたり議論が進むことに不安、単に自国で守れそうにない (数値目標よりも、それ以前の推計の国内制度の方が問題?)、常日頃モントリオール議定書における不遵守でよく名前をあげられているため不愉快、といった推測がある。逆に緩いと排出権価格が下落して (価格がつかず) ロシアにとってデメリットになるのではという指摘もある。しかし、そもそもいつでも離脱できるボランタリーな枠組みの中で、enforcement の実効性が怪しい中、judicial かどうかで排出権価格が大きく変わるかどうかも怪しいところではあり、ロシアの真意は何か、今後の言動も注目される (いたずらに議論が遅れるのは問題だが)。

土地利用・土地利用変化及び林業 (LULUCF ; sinks)

IPCC 特別報告書・SRLULUCF について、非公式会合の会期中に IPCC よりブリーフィングがおこなわれた。今回ようやく締約国のもとでの本格的検討に入ったわけだが、これがどのようにカウントされるかが議定書目標達成上大きく影響してくるという点で、かねてより非常に注目されていた議題である。

冒頭、日本は批准のためにこの問題は重要だと述べた。

途上国はこの報告を初めて受け取ったため、軒並み理解する時間・機会がほしいというスタンスである。なお中南米・アフリカなどは CDM にこれらを含めることを支持しており、支持しない途上国と分かれている。

3 条 4 項 (追加的活動) についての criteria (基準) と guidance principles を詰めていくために、まず締約国は追加的活動がどのように条約や議定書の目的・原則に関わるかを示すこととなった。

様々な定義・カウント方法がある中で、どれを選ぶかを最終的に決定する必要がある。その判断材料として、8 月 1 日迄に付属書 国は過去の country-specific データと情報を提出することになっており、その提出様式が今回合意された。ただし今回のこれら提出される様式・データ・情報については、決して今後の SBSTA や COP で

の判断に先だって決定とされるものではない、と釘が刺されている。

日本は COP6 での合意にむけて会議のプロセスを容易にするため、他主要議題と同じように SBSTA 議長が document for negotiation (SB13 で考慮されるべく各国提案に基づいた) を用意すべきと発言したが、提出様式の議論で途上国・EU・アンブレラ間に加えアンブレラ内でも意見一致を見ずに手間取り、そこまでは議論できずに終わった。議論の本格的開始が今回からと遅いため COP6 まで時間が無く、議論を円滑にし、また今後進み具合をみる上では有効な提案であると思われる。

条約4条8,9項の実施・議定書3条14項関連

今回の consolidated text (「気候変動による悪影響」「対応方策の実行によるインパクト」京都議定書3条14項)の3節よりなる)と締約国からのコメントを含む議長ノートを作成、議長が SB13 において、議論におけるコメントをもとにテキストを進展させることに合意。

議定書5,7,8条に関する指針(guidelines)

国内の排出・除去量の推計(5条)、報告(7条)、レビュー(8条)といった最も基本的な話であるが、今回は推計のための国内制度の指針に合意。付属書 国に早期にその体制の実現を促すと共に、COP/MOP において本指針が採択のみならず改訂されうるとした。

他、報告・レビュー・調整(5条2項)についても、COP6 での決定を勧めるべく SB13 で検討し、また COP6 後も更に練り上げていくことで合意した。

目録における良好手法(Good practice)

SBSTA8 における要求に応じて IPCC が作成した、「国別温室効果ガス目録(インベントリー)における良好手法指針と不確実性管理」報告書が SBSTA に提出された。この良好手法指針は締約国が質の高い温室効果ガス目録を準備し、実行可能な範囲で不確実性を減らすための糧となるものである(但し「土地利用変化及び林業」部分はカバーされていない)。また、現行の IPCC1996 年改訂温室効果ガス目録ガイドラインを変更または置換するものはなく、同一性を維持しつつ補完するもの、という位置づけである。透明性、(経時的な)一貫性、完全性(計算にもれがない)、比較可能性を持つ、正確な目録の進展をサポートするものでもある。

付属書 国は 2001 年 2002 年の目録で、その良好手法指針にできる範囲で適合させ、2003 年以降はそれが使用されるべきと結論。ただし経済移行国については 2 年遅れて良いとされた。

非付属書 国についても温室効果ガス目録準備のため、適切に、できる範囲でこれに適合させるよう勧め、これは締約国にインベントリーを進展させる上で、国内

状況をよりよく反映することにつながるとみられる、とされた。

インパクトと適応措置を評価する方法と手段

事務局によって、インパクトと適応措置を評価する方法と手段についての情報収集や広報が進められていた。情報の質を改善し、それらの方法や手段を利用するための発展途上国の能力を高める更なる行動の必要性あり・事務局は IPCC と協力して専門家会合を組織し、編集とレビューを改善するオプション、方法に関する情報を広めやすくするオプションを探す・また IPCC WG2 第3次評価報告書の後に、インパクトと適応措置に関する合同ワークショップの開催を考えていく、と結論。

できれば SBSTA13 にて、その専門家会合の結果についての情報を提供するよう、また SBSTA14 のために気候変動インパクトと適応措置に関する方法論的問題について(IPCC 第3次評価報告書において提供される情報を考慮しつつ、)報告書を準備するよう事務局に要求した。

政策措置

政策措置の優良事例(Best practices)については、ワークショップ(2000年4月11~13日開催)が経験の共有、情報交換を進める上で締約国の助けとなったとし、その議長報告書に留意すると結論。EU・G77&中国等は政策措置の効果を測るインディケータについて SBSTA13 での検討を主張し、継続検討が決定した。しかし日本(+米・豪・加)は COP6 迄に他に議論すべき優先事項が数多く存在するため、(IEA で何年も取り組んでも未だ結論が出ないようなアカデミックな本問題などは)COP6 以降に議論すべきとの立場である。インディケータは、うまくいけば日本の限界コストの高さ、即ち産業界の効率の高さ、省エネ等の努力を反映させることができ、発想としては良いかもしれない。よってこの分野で戦略的な提案を打ち出していくことも一つの手ではある。しかし、条件が様々である各締約国が合意する指標を果たしてつくれるかということを見ると、確かに難しいことは間違いない。

また途上国より、政策措置の議論は(その実行が途上国に影響を与えるので)4条8,9項との横断的事項として扱うよう提案が出ていることにも注意を要する。

技術移転

3つの地域ワークショップ及び CTI によって運営された2つの地域産業合同セミナーの有益なインプットや IPCC の技術移転特別報告書に留意し、また6月30日迄に提出の各国提案に留意しつつ、協議手続きの結果についての報告書を SBSTA13 にて利用可能にするよう議長に要求する、等を決定。以上