

# C O P 16の概要及びC O P 17に向けての我が国の課題

## ～気候変動次期枠組交渉に向けて～

環境委員会調査室 白戸 千啓

### 1. はじめに

国際的な地球温暖化対策を議論する気候変動枠組条約第16回締約国会議（C O P 16）は2010年12月10日、「カンクン合意」を採択して閉幕した。

C O P 16は京都議定書の第一約束期間（2008年～2012年）終了後の2013年以降の次期枠組みを主な議題とするものであったが、事前の報道によれば何らかの合意が得られると期待するものは少なく、それだけにカンクン合意が得られたことは一定の成果と受け止められた。

我が国では、最大の焦点であった京都議定書の延長問題がC O P 17に先送りされたことが大きく取り上げられたが、カンクン合意では2009年のC O P 15で正式決定に至らなかったコペンハーゲン合意を正式なC O P 決定とし、次期枠組交渉の合意づくりを2011年末の南アフリカのダーバンでのC O P 17に橋渡しを行い、その意味は大きいと言える。

本稿では、次期枠組交渉の経緯にも触れつつ、カンクン合意を中心にC O P 16の概要と、東日本大震災による影響を含めC O P 17に向けて日本が抱える課題を概観することとしたい。

### 2. 次期枠組交渉の経緯

#### （1）現行の国際的枠組みとバリ行動計画の策定

気候変動枠組条約は、国際的な地球温暖化対策の基盤となる条約として、1992年5月に採択され、1994年3月に発効した。2009年11月現在、194か国・地域が加盟している。同条約は、「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ことを究極的な目的」とし、また、原則としては「共通だが差異のある責任」を果たすという考えに基づいて先進国、途上国はそれぞれの国情に応じて温暖化対策を行うこととしている。温室効果ガスの削減目標については、これまで多く排出してきた附属書I国（先進国）の排出量を2000年までに1990年レベルに戻すことが努力義務とされた。この先進国の削減目標は、削減義務のない努力目標であったため、1995年のC O P 1（ドイツ・ベルリン）では、2000年以降の法的拘束力ある数値化された目標が目指されることとなった。

こうした状況の下、京都議定書が、1997年12月に京都で開催されたC O P 3で採択され、2005年2月に発効した。2009年11月現在、190か国・地域が批准している。同

議定書は、附属書 I 国の法的拘束力ある数値目標として、第一約束期間（2008年～2012年）の温室効果ガス排出量の平均を、基準年（原則として1990年）から削減させる割合を定めている。各国の削減割合は、日本6%、米国7%、EU8%などとされており、先進国全体で少なくとも5%削減することを求めているが、これに対して中国やインドなどの途上国には削減義務が課されておらず、米国は未批准という状況である。

京都議定書の第一約束期間終了後の次期枠組み、すなわち2013年以降の世界全体での取組については、2006年にケニアのナイロビで開催されたCOP12から協議が始まり、そこでは、京都議定書の見直し作業を行うことなどを合意した。2007年にインドネシアのバリで開催されたCOP13においては議論が進展し、「バリ行動計画」が合意された。同行動計画では、条約の下に作業部会を設け、①排出削減に関するグローバルな長期目標の検討、②全ての先進国による計測・報告・検証可能な(MRV)<sup>1</sup>緩和の約束又は行動、③途上国における計測・報告・検証可能な緩和の行動、④森林減少防止等について、2009年末までにCOP15での合意を目指すとするものであった。

## （2）COP15におけるコペンハーゲン合意

次期枠組交渉の期限とされたCOP15は、2009年12月にデンマークのコペンハーゲンで開催された。しかし、直前の準備会合等でも京都議定書に不参加の米国及び同議定書では削減義務のない途上国側の削減も含めた新たな枠組みが必要とする先進国側と、日本やEU等の先進国側のみが削減義務を負う京都議定書の延長等を求めて先進国に一層の削減を要求する途上国側との対立は解消しなかった。このため、開催前から法的拘束力のある新議定書の採択は困難とされ、拘束力のない政治的合意を目指すこととされた。

約190か国が参加したCOP15であったが、開会後においても先進国と途上国との対立は激しく、一時は政治的合意すらできないまま閉会することさえ危惧された。このような事態を打開するため日本、米国、EUや中国、インド、ブラジル、島嶼国グループやアフリカ諸国グループの途上国地域代表等の約30の国・機関が参加し、非公式首脳級会合を行い、「コペンハーゲン合意」が作成された。

このコペンハーゲン合意は全体会合に提案され、多くの国が賛同したが、ベネズエラ、キューバ、ニカラグア、ボリビア、スーダンの5か国が作成過程が不透明であるとして採択に反対したため、全会一致を原則とする全体会合では採択できず、最終的には法的拘束力のないコペンハーゲン合意に締約国は「留意する (take note)」ことが決定されるにとどまった。

コペンハーゲン合意では、附属書 I 国（先進国）は2020年までの削減目標を、非附属書 I 国（途上国）は削減行動を2010年1月末までに条約事務局へ提出することが盛り込まれた。2010年12月現在、コペンハーゲン合意に賛同し、それに基づく各国の削減目標・行動を提出した国は、85か国であり、その合計では世界全体のエネルギー起

源のCO<sub>2</sub>排出量の85%以上を占める。

(参考)「コペンハーゲン合意」の主な内容

- ① 世界全体の長期目標として気温上昇を2℃以内に抑える。
- ② 附属書I国(先進国)は2020年の削減目標を、非附属書I国(途上国)は削減行動を、それぞれ、2010年1月31日までに提出する。
- ③ 締約国の行動はMRV(測定・報告・検証)可能なものとされなければならない。非附属書I国(途上国)が自発的に行う削減行動も国内検証を経た上で、国際的な協議の対象となる。支援を受けて行う削減行動は国際的なMRVの対象となる。
- ④ 先進国は、2010～2012年の間に300億ドルの新規かつ追加的な資金による支援を共同で行い、また2020年までには共同して年間1,000億ドルの資金動員目標を約束する。
- ⑤ 2015年までに合意の実施状況を評価する。

図表1 「コペンハーゲン合意」に基づき提出された削減目標・行動の例  
(附属書I国)

	2020年の排出削減量	基準年
日本	25%削減、ただし、全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及び意欲的な目標の合意を前提	1990
米国	17%程度削減、ただし、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(注1)	2005
カナダ	17%削減、米国の最終的な削減目標と連携	2005
ロシア	15-25% (前提条件:人為的排出の削減に関する義務の履行へのロシアの森林のポテンシャルの適切な算入、すべての大排出国による温室効果ガス的人為的排出の削減に関する法的に意義のある義務の受け入れ)	1990
豪州	5%から15%又は25%削減(注2)	2000
EU	20% / 30%削減(注3)	1990

(注1:米国)審議中の法案における削減経路は、2050年までに83%削減すべく、2025年には30%減、2030年には42%減。

(注2:豪州)大気中の温室効果ガス濃度を450ppm又はそれ以下に安定化させる合意がなされる場合は、2020年までに2000年比で25%削減。また、条件なしに2020年までに2000年比5%減、主要途上国が排出抑制を約束し、先進国が比較可能な約束を行う場合には、2020年までに2000年比15%減。

(注3:EU)他の先進国・途上国がその責任及び能力に応じて比較可能な削減に取り組むのであれば、2020年までに1990年比30%減。

(非附属書 I 国)

国名	削減目標・行動
中国	2020年のGDP当たりCO2排出量を2005年比で40～45%削減、2020年までに非化石エネルギーの割合を15%、2020年までに2005年比で森林面積を4千万ha増加等。これらは自発的な行動。
インド	2020年までにGDP当たりの排出量を2005年比20～25%削減（農業部門を除く）。削減行動は自発的なもので、法的拘束力を持たない。
ブラジル	2020年までにBAU比で36.1-38.9%。具体的な行動として、熱帯雨林の劣化防止、セラード（サバンナ地域の植生の一種）の劣化防止、穀倉地の回復、エネルギー効率の改善、バイオ燃料の増加、水力発電の増加、エネルギー代替、鉄鋼産業の改善等
南アフリカ	2020年までにBAU比で34%、2025年までにBAU比で42%の排出削減。これらの行動には先進国の支援が必要であり、メキシコ会合において条約及び議定書の下での野心的、公平、効果的かつ拘束力のある合意が必要。先進国の支援があれば、排出量は2020年から2025年の間にピークアウトし、10年程度安定し、その後減少。
韓国	温室効果ガスの排出量を追加的な対策を講じなかった場合（BAU）と比べて2020年までに30%削減。

(出所) 環境省資料

### (3) COP15以降の状況

次期枠組みについては、COP15において継続審議となり、包括的枠組みと京都議定書のそれぞれについて、COP16（メキシコ・カンクン）で結論を得るとされ先送りとなった。COP15以降、その後の次期枠組交渉においても、コペンハーゲン合意を基礎に何らかの前進が期待されたが、依然として先進国と途上国との対立は容易には解けず、次期枠組みの合意は困難視される状況で推移した。

このような中で、京都議定書の第一約束期間終了後の2013年以降に空白期間が生じ各国の排出に何ら規制がかからない事態が生じることを懸念する声がある中で、中国を含め途上国が主張する京都議定書の単純延長問題がCOP16における議論の最大の焦点となった。日本は、米中等の全主要排出国が参加する公平で実効的な枠組みを構築する一つの法的文書の早期採択を目指すとともに、先進国のみ義務を課し、米国の参加も見込めない京都議定書は、世界規模の温室効果ガスの排出削減につながらないとして、同議定書の延長に反対の立場で交渉に臨んだ。

## 3. COP16におけるカンクン合意とその評価

### (1) COP16の概略

2010年11月29日から12月10日にかけてメキシコのカンクンで開催されたCOP16は、カンクン合意を採択し、閉幕した。カンクン合意では京都議定書の単純延長は見送られ、2013年以降の枠組みの合意については、2012年末で期限の切れる京都議定書の第一約束期間と第二約束期間との間に空白期間が生じないように、できるだけ早い作業の完了を目指すとして、実質的に2011年のCOP17（南アフリカ・ダーバン）に先送りされることとなった。

このほかカンクン合意では、削減の数値目標はコペンハーゲン合意に基づき各国が

条約事務局に提出した目標に留意することとした。また、途上国については、自主的削減を行い、温室効果ガスの測定・報告・検証や国際的チェックを通じて実質的な削減の実現を目指すこととした。途上国が先進国の支援を受けて削減を行った場合、指針に基づいて国際的協議や分析を受ける。途上国が削減対策を進める際に、先進国からの資金や技術の支援を促す仕組みもつくられる。さらに、途上国への資金支援の実施機関となる「コペンハーゲン緑の気候基金」の設置と運営方法も決まった。

合意文書採択の背景には、C O P 15において議長国が一部の国の協議でコペンハーゲン合意をまとめたことから、一部加盟国の反発を招き、コンセンサスが得られず、合意文書を採択できなかったことを教訓に、「密室の議論はしない」等議論の透明性を重視したことが挙げられる。また、議長国がメキシコであり、気候変動枠組条約事務局長もコスタリカ出身のフィゲレス氏であることから、他のラテンアメリカがC O P 15より協力的であったとする指摘もある。さらには、後述の会議初日の日本の京都議定書延長反対発言が、結果的には途上国の結束を高める方向に働いたとする指摘もある<sup>2</sup>。

## (2) カンクン合意の概要

カンクン合意は、コペンハーゲン合意のように一つの文書にまとめられたものではなく、2つのAWG<sup>3</sup>（米中を含む全締約国の様々な行動を議論する条約AWG及び京都議定書の第二約束期間の目標を議論する議定書AWG）の結果を受けC O P 16、CMP 6<sup>4</sup>のそれぞれで採択された20を超える決定（Decision）の総称である。

図表2 カンクン合意の概要



(出所) 経済産業省資料から一部抜粋

## ア COP決定の主な内容

米国や、中国などの新興国・途上国を含む全締約国のルールづくりを検討している条約AWGの作業結果を受け、長期の共有ビジョン、排出削減、資金、技術移転などに関して決定が採択されたが、COPの下での枠組みに法的拘束力を持たせるかどうかはCOP17での決定にゆだねられることとなった。

### (合意の主なポイント)

①世界全体の気温上昇を産業化（産業革命）以前に比べ2℃以内に抑えよとの観点から温室効果ガスの大幅な削減の必要性を認識

コペンハーゲン合意においても気温上昇を2℃以内に抑えよとの記述があったが、いつの時点からかの言及がなかった。今回の決定では、産業化以前に比べ、気温上昇が2℃を下回るよう温室効果ガスの大幅な削減が必要と明確にした。また、2050年までの世界全体の大幅削減や排出の早期ピークアウトの必要性は合意されたが、長期目標の値やピークアウトの時期については合意できず、COP17において検討することとなった。

②コペンハーゲン合意に基づき提出された先進国の削減目標と途上国の緩和行動（削減行動）に留意

コペンハーゲン合意に基づき先進国が気候変動事務局に提出した削減目標をまとめた文書をCOP決定で公式文書として留意することとなった。

また、途上国がコペンハーゲン合意に基づいて提出した緩和行動をまとめた文書もCOPとして留意することとなった。

③先進国に対する更なる削減目標引き上げの要請

コペンハーゲン合意に基づき先進国が提出した削減目標では、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）第4次評価報告書で気温上昇を2.0℃～2.4℃に抑えるために先進国に求められる排出削減（2020年に1990年比25～40%）には不十分とされることから、先進国に更なる削減目標の引き上げを求めている。

④途上国の削減行動の国際的評価方法の策定

国際的な支援を受ける行動は国際的な計測・報告・検証（MRV）の対象とすること、また、透明性を高めるため、国際的な支援を受けない行動についても、専門家による分析を通じ、2年に1度の国際協議と分析を実施することとした。

⑤途上国支援のための「緑の気候基金」の創設

COPの下に緑の気候基金を創設し、同基金のデザインを検討する移行委員会の設置を決定した。また、コペンハーゲン合意で、2010～2012年の3年間で300億ドル、2020年までに1,000億ドルの拠出が先進国から約束されたが、今回の決定でこの金額が公式なものとして位置付けられた。

⑥適応、技術移転の国際的支援の仕組みの決定

気候変動による様々な影響（海面水位の上昇、農作物への影響など）に対しての適応対策を強化するため「カンクン適応枠組み」の設立に合意した。具体的には適応委

員会の設立、最貧国向けの中長期の適応計画策定、島嶼国が求めていた損害賠償についての作業計画の策定である。また、技術移転に関しては、実施を促進するため「技術メカニズム」の設立が決定された。

#### ⑦市場メカニズムの構築の検討

COP17で新たな市場メカニズム（二国間クレジット制度を含む。）の構築を検討することを決定した。

### イ CMP決定の主な内容

実質的に、京都議定書の延長問題はCOP17へ先送りされることとなった。

また、第二約束期間の附属書I締約国（先進国）の削減数値目標に関しては、コペンハーゲン合意に基づき各国が自主的に提出した目標をまとめた文書をCMP決定として正式に留意することとなった。ただし、第二約束期間の設定に反対する日本及びロシアの主張を踏まえ、脚注に「各国の立場や京都議定書改正に関する権利を損なうものではない」旨記載された。この脚注により、政府は具体的な数値目標を記載する附属書Bに対し同意を与えない権利（拒否権）を有することを明記したとしている<sup>5</sup>。

#### （合意の主なポイント）

①第一約束期間と第二約束期間との間に空白期間が生じないよう作業を完了させることに合意。

第一約束期間と第二約束期間との間に空白期間が生じることを回避するため、できるだけ早く交渉を完了させることをCMPとして決定した。なお、第二約束期間の基準年は1990年とすることで合意した。

②コペンハーゲン合意に基づき先進国が提出した削減目標に留意

コペンハーゲン合意に基づき先進国が気候変動事務局に提出した削減目標をまとめた文書をCMP決定においても公式文書として留意することとなった。

COP決定だけでなくCMP決定でも留意することとなったことから、この目標が京都議定書の第二約束期間の削減目標として留意されることとなった。ただし、この「留意」が「各締約国の京都議定書に関する考え方、議定書第21条第7項に基づく改正附属書Bに対し書面による同意を与えない権利に影響を与えない」旨脚注に記載された。

③先進国に対する更なる削減目標引上げの要請

COP決定と同様に、CMP決定においてもIPCC第4次評価報告書に記載されている先進国の排出削減（2020年に1990年比25～40%）について、先進国に更なる削減目標の引上げを求めている。

### （3）COP16の評価と課題

カンクン合意ではコペンハーゲン合意の内容をCOP決定としたことにより先進国の削減目標をまとめた文書と途上国の削減行動をまとめた文書の両方をCOPの公式

文書として留意することとなった。この結果、C O Pにおいて先進国と途上国の両方の排出削減について協議する道が開け、次期枠組みの構築に関して先進国と途上国の両方を対象とする一つの枠組み構築の可能性が残された。

また、世界全体の気温上昇を産業化以前から2℃以内に抑える観点から大幅な削減の必要性について述べている。さらに、排出削減行動についてMR Vの仕組みについて従来消極的だった途上国が合意したことは大きな前進と言える。日本政府もカンクン合意について、C O P決定の形で米国や、中国を含む途上国が参加したことについて、次期枠組みの構築に向けた大きな一歩と評価している。

一方、カンクン合意では、次期枠組交渉について、日本やEUなどの一部の先進国のみしか義務を負わない京都議定書の単純改正交渉と先進国及び途上国の双方が参加する包括的枠組交渉のいわゆる2トラック構造は残されることとなった。

また、今次会合では、締約国が提出した削減目標・行動の法的性質や次期枠組みの法形式など次期枠組みに関する論点については、ほとんど議論されずに終わった。カンクン会合の成功裏には、主要議題に関する議論を回避したメキシコ政府の戦略があるとの指摘もある<sup>6</sup>。

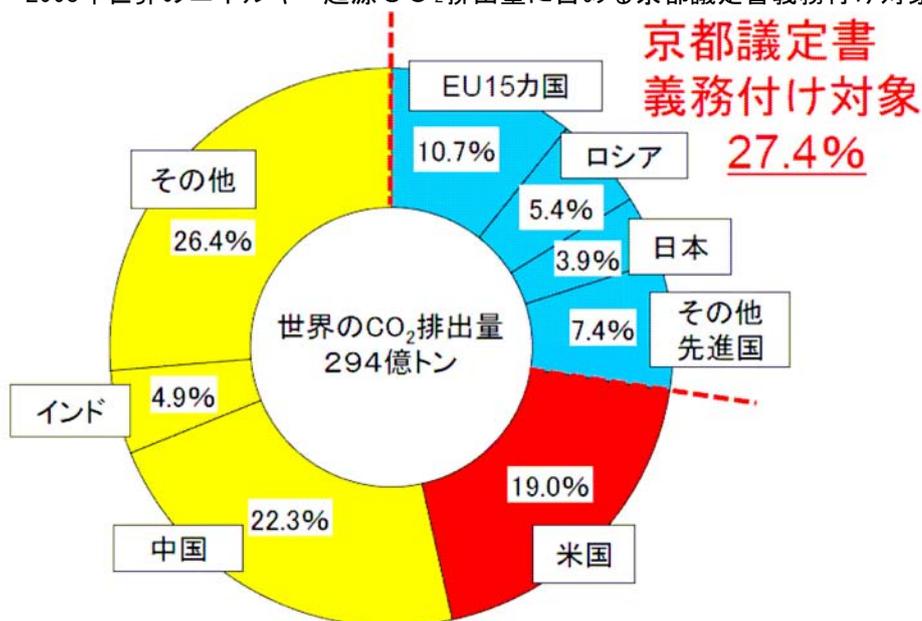
#### (4) 京都議定書延長問題に対する各国と日本の対応

京都議定書は、世界最大の排出国となった中国(2008年で世界全体の22%)に削減義務がなく、また、第2位の米国(同19%)が不参加であり、主要排出国で削減義務があるのは日本とEUなどに限られ、削減のカバー率は約27%にすぎない。このため、日本は同議定書の単純・暫定延長には反対の立場である。削減義務のない新興国や途上国のほとんどは同議定書の単純延長を求める声が多いものの、温暖化の影響が深刻な島嶼諸国を含め一部の途上国の中には世界全体での削減が必要として新興国・途上国の義務を定める新議定書成立を支持している国もある。

なお、EUは日本と同様に一つの枠組みを支持しつつも、欧州域内排出量取引制度(EU-E T S)の継続には京都議定書の定める制度自体は不可欠であるため、条件付で同議定書の延長を容認している。C O P 16において京都議定書の延長に明確に反対したのは、日本、ロシア、カナダの3か国であった。

日本政府代表団はCMP会議の初日の発言で、「京都議定書の延長は、いかなる条件の下でも受け入れない」と述べ、以降もその態度を貫いた。結果として、C O P 16では、京都議定書の延長は回避され、日本政府は「筋を通した」とし、国内では、政府に対し同議定書の延長受入れ反対を働きかけていた産業界<sup>7</sup>などから評価する声もある。しかし、海外からは交渉の余地のない「いかなる条件でも」という態度は硬直的なものではないかと指摘された。また、内外のNGOには、日本は排出削減に消極的であるとしてその姿勢を批判的に見ているものもある。

図表3 2008年世界のエネルギー起源CO<sub>2</sub>排出量に占める京都議定書義務付け対象の割合



出典：IEA「CO<sub>2</sub> EMISSIONS FROM FUEL COMBUSTION」2010 EDITIONを元に環境省作成

(出所) 環境省資料

#### 4. COP17に向けての我が国の課題

##### (1) 次期枠組みの構築と我が国の対応

次期枠組みの最終的合意の形式としては、①米中を始め全ての主要排出国を対象とする法的拘束力のある1つの議定書、②「京都議定書の改正」+「法的拘束力のある新たな議定書」、③「京都議定書の改正」+「何らかのCOP決定」、が挙げられる。

①は、日本及び先進国の多くが求めている公平で実効性のある枠組みとなり得るが、途上国からは強い反発がある。

②は、米国と途上国に新議定書の下で削減義務を求めることを念頭に置くが、中国等の途上国は先進国に一層の削減を求めており、米国は、中国等の途上国が削減義務を負わない枠組みには反対している。

③は、COP決定では、米中に何らかの削減を求めることを念頭に置くが、法的拘束力のない約束であることから、どこまで実効性があるかが問われる。日本政府は一部の先進国のみが削減義務を負う京都議定書が固定化されると懸念している。

次期枠組みの構築については、大半の締約国が京都議定書延長を容認する立場であること、また、①～③で見たようにCOP17で新たな議定書を策定するのは困難が予想されることから、京都議定書延長を回避できるかどうかは予断を許さない。

##### ア 京都議定書延長反対を貫く立場

それでも京都議定書の延長反対を貫く場合は、なぜ日本が反対なのか、正確なメッセージを発信する必要がある。COP16では日本の主張が正確に伝わらず、排出削

減に消極的とも受け取られた嫌いがある。京都議定書延長は、結局、一部先進国のみが義務を負い、その結果、世界全体の排出削減は進まないとの日本の主張を粘り強く正確に伝える必要がある。その際、島嶼国等、温暖化の影響を最も受ける最脆弱国と提携し、途上国の中に支持を拡大させるような戦略も必要になると思われる。

## イ 京都議定書の延長を視野に入れた対応

現実問題としては京都議定書が延長される場合を視野に入れた対応も必要となろう。2011年3月11日に発生した東日本大震災による東京電力福島第1原子力発電所事故の影響で原子力発電の設備利用率の低下と火力発電等の代替が生じ、我が国の温室効果ガスの排出削減は厳しい状況に立たされている。

そのため、京都議定書の目標未達成の場合における罰則<sup>8</sup>の適用除外を求めることを考慮する必要があるであろうし、一方、そのような状況の中でも決して排出削減に消極的でないことを示すためにも、節電や省エネの徹底した取組が改めて求められよう。

### (2) 京都議定書第一約束期間の目標達成見通し

2009年度における我が国の温室効果ガス排出量（速報値）は12億900万t-CO<sub>2</sub>であり、景気低迷の影響等により前年比で5.7%減少した<sup>9</sup>。また、1990年の基準年比でマイナス4.1%と初めて基準年を下回った。

我が国の京都議定書の第一約束期間の削減目標は基準年比6%減であるが、森林吸収源対策分の3.8%と京都メカニズム分の1.6%を考慮すると、実質0.6%減の12億5,400万t-CO<sub>2</sub>であり、目標達成に目途が立ちつつあるところとされていた。

ところが、東日本大震災による巨大地震・津波で福島第1原子力発電所が使用不能となった。仮に原子力発電を火力発電で代替すると排出量が増大する。東京電力の試算によると第1原子力発電所を1年間石油火力発電で代替して増加する排出量は約2,100万t-CO<sub>2</sub>で日本の年間総排出量の約1.8%に相当するという<sup>10</sup>。

今回の震災により運転を見合わせている原子力発電所は他にもあり、火力代替による排出増が削減目標の達成に影響を及ぼすことが懸念される。

### (3) 京都メカニズムの問題点と新メカニズムの構築

世界の全体の排出量を大幅に削減するためには、途上国における排出削減が不可欠である。また、日本を含む先進国にとっても意欲的な目標を掲げ地球規模の排出削減に貢献するためには途上国への支援による貢献を適切に評価する必要がある。しかし、現行の京都メカニズムのうち、途上国で行うCDM（クリーン開発メカニズム）は、国連による審査が長期化し、登録までに2年以上を要する。また、プロジェクトも7割以上が中国に集中し、対象分野も偏重するなどの課題があるため、これを補完する新たなメカニズムが必要とされている。また、途上国ごとに削減の処方箋も異なって

いる。このため、我が国は、途上国ごとに有効な削減策の処方箋を示し、これを推進する新たな「二国間メカニズム」を創出し、これが国連における新たな枠組みに反映されるべきであるとしている。

二国間メカニズムのイメージは、日本と途上国等の政府との間で協定等を締結し、我が国の優れた技術や製品の提供等を行い、途上国等の各分野において実施した排出削減事業の削減効果を適切に評価（MRV）し、我が国の貢献分として、我が国の目標達成に活用するものである。メカニズムが満たされる要件としては削減効果が定量評価可能であり、適切なMRVを実施する等、国際的に受け入れられるものであることが挙げられる。

我が国では、地球温暖化対策基本法案第29条において、二国間メカニズムの仕組みの構築が国際協調のための施策として盛り込まれており、また、2010年6月に閣議決定された新成長戦略においては、2020年までの目標として、日本の民間技術をいかした世界全体の温室効果ガス削減量を13億t-CO<sub>2</sub>以上を目標としている。今後、二国間メカニズムの具体的な仕組みづくりはCOP17で引き続き協議されるが、その行方が注目される。我が国としても新メカニズムの構築に向け、途上国等の利益にもなる形で具体的な排出削減等事業を着実に推進するとともに、新たな仕組みが備える条件・ルールについて国際社会に提案し、理解を得ていくことが必要と考えられる。

#### （４）地球温暖化対策基本法案の見直し

次期枠組み交渉に当たっては、国内対策の動向も影響を及ぼす。

2010年3月に政府が提出した地球温暖化対策基本法案は第174回国会（常会）で衆議院を通過したが、参議院で廃案となった。その後、2010年10月13日、第176回国会（臨時会）に同内容で再提出されたが、衆議院で継続審査となっている。さらに、今回の震災の影響で2020年までの25%削減目標の見直しの必要性や法案の大幅修正が指摘されるなど原案どおりの成立の見直しは不透明な状況となっており、野党側からは法案を撤回すべきとの主張も行われている。

また、政府は2010年12月に、法案にも盛り込まれている国内排出量取引制度等の地球温暖化対策の主要3施策について今後の方針を決めた<sup>1)</sup>。その中で、「地球温暖化対策のための税」の平成23年度の導入及び再生可能エネルギーの全量固定価格買取制度の関係法案の次期常会（第177回国会）への提出について明言する一方、国内排出量取引制度については慎重に検討を行うとして、その導入は先送りされることとなった。このような国内対策の足踏み状況が我が国の国際交渉における立場を困難なものとするとの指摘もある。

#### （５）福島第1原子力発電所事故が我が国の25%削減目標に与える影響

2010年6月に策定されたエネルギー基本計画では、2020年までに9基の原子力発電所を新增設し、また、設備利用率を65.7%（2009年度実績）から85%に高めることを

前提にしている。今回の福島第1原子力発電所事故により原子力発電所の新增設が当面困難視されていることから、温室効果ガスを2020年に1990年比25%削減することが達成できるかどうか懸念されている。政府内からも25%削減目標について見直しを示唆する意見が出ている<sup>12</sup>。

また、事故は世界の温暖化対策に影響を及ぼすことも考えられる。欧州では事故後原子力発電への不信から火力発電が増えるとの前提で排出量の取引価格が上昇している。このことは、再生可能エネルギーの普及には追い風となると考えられるが、一方では削減コストの上昇が次期枠組交渉にどのような影響を及ぼすのか慎重に見極める必要がある。

## 5. 終わりに

次期枠組交渉については、条約AWGと議定書AWGの双方で協議が続けられることから、形式的には、条約の下新たな枠組みの構築と京都議定書の延長の可能性の両方が残されているが、次回COP17が最終協議の場であること、また、COP16において京都議定書の延長に明確に反対したのは日本を含め3か国だけだったことなどを考慮すると、京都議定書の延長が現実味を帯びる可能性がある。

しかし、東日本大震災といまだ収束しない原子力発電所の事故が次期枠組交渉や国内対策の行方に大きな影を落としている。大震災で多大な被害を受けた日本は、震災復旧・復興事業を国政の最重要課題とせざるを得ず、原子力発電所の事故などから温室効果ガスの排出削減どころか排出増にさえなりかねない状況にあり、京都議定書第一約束期間の目標達成も不透明であることなど、交渉における日本の主導力の発揮は一層厳しいものになることが予想される。

次期枠組交渉では、次期枠組みを決めるだけでなく、新たなメカニズムの仕組みづくりなど長期的にみて重要なルールづくりも多い。

交渉姿勢も再検討することが必要となることも考えられるが、考慮すべきは、交渉で日本が存在感を失わないように、積極的に協議に臨み、日本が主張する真に世界レベルの排出削減に寄与するルールづくりに関わっていくことであろう。

困難な状況の中であればこそ、我が国が温室効果ガスの排出削減に積極的に取り組む姿勢を示していくことは大切なことではないだろうか。

### 【参考文献】

亀山康子「地球温暖化問題と対策－COP16/CMP6報告：COP17・ダーバンに向けた確かな一歩」『資源環境対策』Vol.47, NO. 2 (2011. 2)

山口建一郎「COP16の成果と意義」『環境管理』Vol.47, NO. 3 (2011. 3)

気候ネットワーク「COP16/CMP6（カンクン会議）の結果について」（2010.12）

経済産業省「COP16の結果について」（平23. 1）

- 
- <sup>1</sup> Measureable, Reportable and Verifiable (測定可能で、報告可能で、検証可能な)
- <sup>2</sup> 亀山康子「地球温暖化問題と対策－COP16/CMP 6 報告：COP17・ダーバンに向けた確かな一歩」『資源環境対策』Vol. 47, NO. 2 (2011. 2) 16頁
- <sup>3</sup> Adhoc Working Group(特別作業部会)
- <sup>4</sup> COP (Conference of the Parties : 条約締約国会議)、CMP (Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the KYOTO Protocol : 京都議定書締約国会合)
- <sup>5</sup> 経済産業省「COP16の結果について」(平23. 1) 5頁
- <sup>6</sup> 亀山康子「地球温暖化問題と対策－COP16/CMP 6 報告：COP17・ダーバンに向けた確かな一歩」『資源環境対策』Vol. 47, NO. 2 (2011. 2) 17～18頁
- <sup>7</sup> 産業界 8 団体「COP16に向けての緊急提言」(2010. 12. 9)
- <sup>8</sup> 削減目標を達成できなかった場合には超過した排出量を 3 割増にした上で次期削減義務値に上乘せされ、また、排出量取引において排出枠を売却できなくなる。
- <sup>9</sup> 政府は、前年度に比べ排出量が減少した原因として、2008年10月に発生した金融危機の影響による景気後退に伴う産業部門を始めとする各部門のエネルギー需要の減少が2009年度も続いたこと、原子力発電所の設備利用率の上昇等に伴い電力排出原単位が改善したことなどがあるとしている。
- <sup>10</sup> 第177回国会参議院環境委員会会議録第 3 号 6～7 頁 (平23. 3. 25)
- <sup>11</sup> 地球温暖化問題に関する閣僚委員会「地球温暖化対策の主要 3 施策について」(平22. 12. 28)
- <sup>12</sup> タイのバンコクで開かれていた条約AWGに出席した南川秀樹環境事務次官は、2011年 4 月 3 日、日系メディアとの会見で、25%削減を目指す政府方針について、「見直しも当然議論の対象となる」と述べた(『日本経済新聞』(平23. 4. 4))。また、枝野幸男内閣官房長官は 4 月 4 日の記者会見で、「25%削減にとどまらず、震災の影響を踏まえて検討しなければならないという意味では、あらゆるものが例外ではない」と述べた。ただ、枝野長官は「現時点で見直しという方向性を決めているわけでもないし、決められる状況でもない」とも述べた(『東京新聞』夕刊(平23. 4. 4))。