

第一回全日本高校模擬国連大会 議題解説書



【議題】 Global Climate Change

【設定会議】 United Nations General Assembly

【言語】 (公式／非公式／文書) 英／日／英

【論点】 気候変動に関する国際社会の将来に向けての取り組み
“International Action Against Climate Change”

はしがき

現在、地球温暖化問題に再び注目が高まってきています。北極の氷塊の融解や、中国西部の砂漠化の加速が報告されている今年も、日本でも 40.9℃という観測史上最高気温を記録しました。地球温暖化の深刻化が懸念される中、ドイツで開催された先進 8 カ国の首脳が国際問題について話し合う G8 サミットでは地球温暖化対策がクローズ・アップされました。

そこで、2008 年末までに京都議定書に代わる新たな枠組みに対する主要排出国の貢献について合意し、そのことが 2009 年までに気候変動枠組み条約という温暖化対策の基礎となる条約の下で世界規模の合意に資することの重要性が確認されました。

しかし、CO₂ 排出量の削減といった温暖化対策への責任が途上国にも及ぶことに対しては、依然として途上国から否定的な意見が提出されていることも事実です。そのすれ違いを解く鍵となっているのが、気候変動への対処と持続可能な発展をどのように両立させるかという問いです。世界各国が発展を続けようとするれば工業化の過程で必然的に CO₂ が排出されます。しかし、気候変動に対処するために CO₂ 排出量を抑えようとするれば、発展が阻害される国が出現することが考えられます。

途上国は、「発展の権利」と「共通だが差異のある責任」という考え方を掲げて、気候変動に対処する過程で途上国と先進国がとるべき行動の区別を訴えてきました。これに対して一部の先進国からは、新たな枠組みを作るにあたって途上国も何らかの義務を負うべきだとする意見が出されています。

現在交渉の場では、ポスト京都議定書に向けて今後国際社会が気候変動にどのように対処していくべきかが議論されています。今回の全日本高校模擬国連大会では、目下国連総会で非公式テーマとして議論されている気候変動問題を下に若干の架空の設定を施して、国連総会の公式討議における「気候変動に関する国際社会の将来的取り組み」とします。現在の諸問題を踏まえた上で、将来的に途上国の参加問題や各国が負うべき義務をどうするのかについての一つの可能性が高校生の視点の柔軟さと各国大使としての現実性の中から紡ぎだされる機会になると同時に、ニュース越しの出来事をより身近に感じてもらう場になれば幸いです。

また、この議題解説書 (Background Guide: BG) には、多少難解だと思われる専門用語や説明が何回か出てくると思います。そうした点については、特に読み飛ばしても構いません。ただ、議題解説書を読む上で、「5W1H」に注意して読んでください。特に、「何故その国はそう主張するのか」や「なぜこの国とこの国の間には対立があるのか」、そして「何を巡って対立しているのか」を意識すると、良いでしょう。極論すると、気候変動を巡る国際交渉の流れを大体把握することを目的に読んでください。それ以上の内容に関しては、巻末の参考文献などをあたると良いでしょう。

会議監督：菅野雅聡

目次

- 第1節 「気候変動枠組み条約」採択の背景
 - 1-1. 1960年代・1970年代初頭～環境問題の社会問題化～
 - 1-2. 1970年代～環境問題の国際問題化～
 - 1-3. 1980年代～地球温暖化問題の重要問題化～
 - 1-4. 1990年代初頭～「気候変動枠組み条約」の採択～
 - 1-5. まとめ～年表、「気候変動枠組み条約」における対立軸とその課題～

- 第2章 「京都議定書」採択の背景
 - 2-1. 1990年代前半～「気候変動枠組み条約」の発効～
 - 2-2. COP1・COP2～対立の激化～
 - 2-3. COP3～「京都議定書」の採択～
 - 2-4. まとめ～「京都議定書」における対立軸とその課題～

- 第3章 「京都議定書」のルール策定まで（COP4～COP7）
 - 3-1. 「ブエノスアイレス行動計画」
 - 3-2. 「ボン合意」

- 第4章 ポスト京都議定書（COP8以後）
 - 4-1. 前進しない途上国参加問題
 - 4-2. ポスト京都へ向けて

- 第5章 現在の動向／論点



本節では、環境問題が社会問題化した 1960 年代から 1997 年の COP3 までの気候変動に関する交渉過程を紹介する。気候変動枠組み条約(United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC)が採択された 1992 年までを第 1 節、京都議定書(Kyoto Protocol to the UNFCCC : KP)が採択された 1997 年までを第 2 節にて、それぞれ時系列に沿って論じていくことにする。そして、最後に、「京都議定書」に残された課題を考える。

第1節 「気候変動枠組み条約」採択の背景

1-1. 1960年代・1970年代初頭～環境問題の社会問題化～

1962年、レイチェル・カーソンが『沈黙の春』において、農薬の過剰使用による自然破壊と人体への危険性を警告した¹。1972年には、ローマクラブが『成長の限界—人類の危機』と題する報告書を発表し、経済発展が環境に及ぼす影響を示した。これらは、環境問題への社会的関心を高めるきっかけとなった。言わば、環境問題の社会問題化である。

1-2. 1970年代～環境問題の国際問題化～

1972年、スウェーデンのストックホルムで国連人間環境会議(United Nations Conference on the Human and Environment : UNCHE)が開催された。環境問題に関する最初の国際会議であったこの会議には、114カ国1200人の政府代表が参加した²。この会議において、地球環境を管理しようという発想の下で26の広範な原則³を含む国連人間環境会議の宣言(人間環境宣言)が採択され、環境問題が国際的に重要な課題として認知されるに至った⁴のである。言わば、環境問題の国際問題化の始まりである。

また、同年には、国連総会の決議により、国連環境計画(United Nations Environment Programme : UNEP)という機関が設置され、環境に関する諸活動の調整や行動計画の実施が目指された。UNEPの本部は、ケニアのナイロビに置かれ、地球環境のモニタリングシステムの運営や環境保護のための多くの国際条約案、決議案の作成に当たることとなった⁵。

1-3. 1980年代～地球温暖化問題の重要問題化～

前節で述べたように、1970年代に環境問題は国際問題化した。しかし、その環境問題の中には、まだ地球温暖化問題は含まれていなかった。というのも、当時は、地球が「寒冷化」していくのか、「温暖化」していくのかの研究が進められている頃であったからだ。1980年代になると、会議を重ねるごとに徐々に地球温暖化が重要問題として認識されるようになってきた。この次期の地球温暖化について以下に4つの会議について述べる。

1985年のフィラハ会議では、「来世紀前半における世界の気温上昇はこれまで人類が経験

¹ ロレイン・エリオット『環境の地球政治学』(法律文化社、2001) p.11

² ロレイン・エリオット 前掲書 p.14

³ 例えば、「発展と環境の調和」や「環境保護のための科学技術の交流」など。

⁴ 福田耕治『国際行政学』(有斐閣、2003) p.100

⁵ 福田耕治 前掲書 p.100

したことの無い大幅なものになるだろう」と温暖化への警告が宣言された。科学的に不確実ではあるものの、温暖化の原因が人間活動によるものとの仮説が立てられ、政治問題となったのである。これは1988年のトロント会議では、「2005年までに1988年レベルのCO₂の20%を削減する」との声明⁶が発表された。これは、法的拘束力を持つ義務的なものではなかったが、CO₂削減の必要性が世界に印象付けられたと言える。事実、この声明を受け、1989年に開かれたハーグ環境首脳会議では、「地球温暖化対策実施のための強力な機能の整備などが必要」との宣言がなされ、同年のノールトヴェイク会合では、「各国からの温室効果ガス排出量を2000年までに1900年レベル以下に抑制する必要がある」という宣言が採択された。そして、ノールトヴェイク会合の頃から、各国間の対立が明確になってきた。大別すれば、ECと小島嶼国連合⁷など温室効果ガスの排出削減に積極的な国と、目標設定に反対する米国・ソ連・中国・日本・英国の5カ国の対立が表面化してきるのである。

1-4. 1990年代初頭～「気候変動枠組み条約」の採択～

1990年、気候変動に関する政府間パネル(Inter-governmental Panel on Climate Change: IPCC)より第一次評価報告書が発表された。「2100年には気温が3度上昇する」、「大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させるには60%以上の排出削減が必要である」という数字が示され⁸、「観測された気温上昇は大部分が自然の変動によるものである可能性がある」と述べられた。

また、同年の国連総会において、1992年に開催される国連環境開発会議(United Nations Conference on Environment and Development: UNCED)までの条約の採択を目指して交渉を開始する内容の決議⁹が採択された。そして本格的な条約交渉のために、総会の下に気候変動枠組み条約に関する政府間交渉委員会(Inter-governmental Negotiating Committee for the Framework Convention on Climate Change: INC)が設置された。

INCの第1回会合は、1991年にアメリカで行われた。気候変動問題に本格的に取り組むことは、自国の経済的利害に影響を及ぼすため、各国の様々な思惑が表れ、会議の進行は難航した。中でも次の3点が主要な争点となった。

⁶ 「トロント・ターゲット」と呼ばれる。

⁷ ツバルを始めとする、気候変動によりもたらされる海面上昇によって自国が存亡の危機に瀕する可能性のある国々の集まりである。

⁸ 科学者間の合意としてあったものが各国政府間の合意として明示された点で前進と言える。

⁹ A/RES/45/212

- ①先進国と途上国の義務の差異化：温室効果ガスの排出量が一律で制限されると、経済発展が妨げられ、先進国と途上国との経済格差が固定化される点が問題となった。
- ②先進国の義務：ドイツが高いレベルでの CO2 排出削減を主張。アメリカ・イギリスは削減目標数値の義務化に反対。日本は、各国の目標が達成されたかを評価するシステム¹⁰の導入を提案。
- ③途上国への支援：従来の経済開発に利用できる資金とは別に、温暖化対策に利用するための資金の提供を行うかどうかの問題となった。また、先進国が持つ最新の対策技術を途上国にどのように提供するかが問題となった。最新技術が特許により保護され高額となり、途上国に普及しにくいという点で、同時にいわゆる知的所有権の問題でもある。

これらの争点で交渉が難航したものの、1992年のINCの第5回会合において、「気候変動枠組み条約」はコンセンサス（反対なし）で採択された。これによって先述の国連総会決議で目指された1992年の「国連環境開発会議」開催までの条約採択が達成された¹¹のである。以下に、結果的に採択された「気候変動枠組み条約」の概要を5点示す¹²。

- ①温暖化防止のための国際的枠組みの決定
- ②「大気中の温室効果ガス濃度の安定化」を究極の目的とする
- ③「共通だが差異ある責任」を果たすため、「先進国は2000年までに1990年と同じレベルまでCO2排出量を削減する」という努力義務を課す
- ④資金面、技術面において先進国が途上国を支援する仕組みであり、公平性に配慮
- ⑤拘束力ある目標ではなく、各国が目標を提案・約束して、それを見直す緩やかな仕組み

¹⁰ 「誓約と審査(pledge and review)方式」と呼ばれる。

¹¹ INC 第5回会合は4月に開催され、UNCEDは6月に開催された。

¹² 福田耕治 前掲書 p.110

5. まとめ～年表、「気候変動枠組み条約」における対立軸とその課題～

ここで第1項から第4項までの流れを以下の年表にまとめ、UNFCCCにおける対立軸を簡単に確認した後、その課題を示す。

1960年代：環境問題の社会問題化
1970年代：環境問題の国際問題化
1980年代：地球温暖化問題の重要問題化
1985年：フィラハ会議
1988年：トロント会議
1989年：ハーグ環境首脳会議 ノールトヴェイク会合＝各国間の対立の明確化
1990年：UNCED開催（1992年）までのUNFCCC採択を目指す国連総会決議212採択 →INC設置
1992年：INC第5回会合（UNFCCC採択）

先進国対途上国というのが最も基本的な対立軸であるが、先進国の間でもEUと日米英の間には先進国の義務を巡る対立がある。また、途上国の間でも気候変動の影響を受けやすい小島嶼国連合とその他の途上国との間には温度差がある。条約の作成が進むにつれて、このような国ごとのスタンスの差が表れてきた。

以上のような経緯を経て採択された「気候変動枠組み条約」であるが、課題も残った。それは、具体的なことを何一つ決められなかったという一言に尽きるだろう。「気候変動枠組み条約」では、目的や原則こそ述べられているが、CO₂の具体的な排出基準などは定められなかったのである。このような条約を有効に活用していくためには、定められている目的や原則に基づいて具体的なことを決定していかなければならない。それを行う場が、次節で述べる気候変動枠組み条約締約国会議（Conference of the Parties of the United Nations Framework Convention on Climate Change：COP）である。

第2節 「京都議定書」採択の背景

2-1. 1990年代前半～「気候変動枠組み条約」の発効～

前節で述べた通り、「国連環境開発会議」開催前に、「気候変動枠組み条約」は採択された。しかし、条約は採択されただけでは効力を発揮しない。条約ごとにプロセスが異なるのだが、「気候変動枠組み条約」の場合は、「署名→批准→発効」というプロセスを経て効力を発揮するようになっていた。実際、「国連環境開発会議」において署名のために同条約が開放され、150カ国以上が署名した。翌93年には発効条件である50カ国の批准を満たし、1994年に発効された。

「気候変動枠組み条約」が発効されると、付属書I国¹³が規定¹⁴に従って、第1回国別報告書を提出した。その報告書によって、付属書I国の多くが2000年までに排出量を1990年レベルにまで戻す見通しが立っていないことが明らかとなった。そして、前節の最後で指摘したとおり、CO₂削減のための具体的なことを決定していくためにもCOPが開かれる¹⁵こととなった。

2-2. COP1・COP2～対立の激化～

1995年のCOP1では、二つの大きなグループが形成された。一つは、産油国を除く途上国が団結して形成された「グリーン・グループ」である。これは、インドが中心となって中国も取り込む形作られたグループであるが、途上国はいかなる新しい義務も負わず先進国の義務のみを強化する内容の議定書を作成することを主張した。もう一つは、日本、アメリカ、スイス、カナダ、オーストラリア、ノルウェー、ニュージーランドで形成されたJUSCANZ¹⁶と呼ばれるグループである。これは、1990年レベルまでの温室効果ガスの削減がEU諸国よりも達成困難な先進国のグループであった。中でもアメリカとオーストラリアは、1990年レベルまでの温室効果ガス削減案と途上国が何ら新たな義務を負わないことに強く反対した。尚、COP1の決裂を恐れたEUは「グリーン・グループ」に入りJUSCANZと交渉を続けた。その結果、COP1ではCOP3までに議定書を採択することなどを定めた「ベルリン・マンデート(The Berlin Mandate)」がコンセンサスで採択された。

¹³ UNFCCCのもとで特別なコミットメントを負っている先進国カテゴリー。大部分のOECD諸国と経済移行国とから成る。

¹⁴ UNFCCC第4条2項および第12条

¹⁵ UNFCCC第7条において、COPは条約の最高機関として設けられ、条約を定期的に検討することが規定されている。

¹⁶ 各国の頭文字を取って命名された「気候変動枠組み条約」を作成する過程で形成された政策グループ。「京都議定書」採択後は、後述するアンブレラ・グループとして機能している。

翌 96 年の COP2 では、EU・アメリカが「ベルリン・マンデート」のプロセスを前進させようとしたのに対し、中国・ロシア・オーストラリア・産油国が不確実性を理由に反対した。ロシア・オーストラリア・産油国は決定事項未満の閣僚宣言の採択にも反対したため、「コンセンサスマイナス X」という形で宣言は留意されることとなった。アメリカの立場に変化が見られたのに対し、産油国は会議の進行を阻もうとする行動が目立った。

2-3. COP3～「京都議定書」の採択～

1997 年の COP3 では、以下の 3 点が主要な争点となった。

- ①先進国の排出削減数値目標をめぐる問題：小島嶼国連合は、CO₂ の 2005 年までの 20%削減を求め、G77+中国は 2010 年までに 15%削減を求めた。先進国の側では、カナダが 2015 年までに 8%という厳しい目標を掲げ、アメリカにもっと厳しい数値目標を掲げるよう牽制した。そのアメリカは、先進国の一律削減を主張していたが、会議の途中で、各国ごとに差異ある目標を立てることに同意し、途上国参加を条件に 7%削減に応じる構えを見せた。EU は EU 全体で 8%削減、日本は基本 5%削減としながらも実質 2.5%削減を主張した。
- ②途上国参加問題：COP1 の合意「ベルリン・マンデート」で途上国には新たな削減義務を課さないと定められたが、先進国は何とか途上国を取り込もうとしていた。というのも、途上国条項が議定書に入らなければ、アメリカが同意しないのではないかという危機感が先進国の間であったからだ。一方の途上国は、貧困解決が優先課題であるとして開発と温暖化対策のための資金援助と技術援助を求めた。
- ③市場メカニズム：先進国の排出削減数値目標の達成を楽にするための市場メカニズムについて交渉が行われた。具体的には、排出権取引、クリーン開発メカニズム、共同実施¹⁷と呼ばれる 3 つのメカニズムのことである。尚、これらのメカニズムは、COP4 以降「京都メカニズム」と呼ばれることになる。

これらの争点で交渉が難航した結果、各国の削減数値目標が何とか決定した。しかし、途上国条項は最終日になって議定書案から削除され、市場メカニズムの詳細は次回の会議

¹⁷ 「排出権取引」とは、京都議定書付属書 B 国（主に先進国）が CO₂ 排出削減義務を達成するのに助けるために、締約国間で CO₂ 削減割当量を売買できる制度である。「クリーン開発メカニズム」とは、条約付属書 I 国（主に先進国）が途上国における CO₂ 削減事業等に投資することでその途上国から排出される CO₂ の削減量を一定量自国の削減量に算入できるようにする制度である。「共同実施」とは、条約付属書 I 国が他の付属書 I 国へ CO₂ 削減事業等に投資することで、削減された排出量や吸収量を一定量自国の削減量に算入できるようにする制度である。「クリーン開発メカニズム」が先進国－途上国間であるのに対し、「共同実施」は先進国間の取り組みであると理解できる。

に持ち越された。以下に、結果的に採択された KP の概要を 7 点示す¹⁸。

- ① 先進国の温室効果ガス排出量について、法的拘束力ある数値目標を各国ごとに設定→日本 6%、アメリカ 7%、EU8%など先進国全体で少なくとも 5%削減
- ② 国際的に協調して、目標を達成するための仕組みを導入→排出権取引、クリーン開発メカニズム、共同実施など
- ③ 途上国に対しては、数値目標などの新たな義務は課さない
- ④ 対象ガス→CO₂、メタン、一酸化窒素、HFC（ハイドロフルオロカーボン）、PFC（パーフルオロカーボン）、SF₆（六フッ化硫黄）
- ⑤ 吸収源→森林等の吸収源による温室効果ガス吸収量を算入
- ⑥ 基準年→1990年（HFC、PFC、SF₆は1995年）
- ⑦ 目標期間→2008年から2012年

2-4. まとめ～「京都議定書」における対立軸とその課題～

ここまでのまとめとして、前項までで述べたような経緯を経て、採択された「京都議定書」における対立とその課題を確認する。「京都議定書」においては、後に京都メカニズムと呼ばれるようになる3つの市場メカニズム¹⁹の詳細が決定されなかつたりするなど、詳細規定の問題が残った。だが、それ以上に、「京都議定書」は法規範として根本に課題を抱えていると言える。つまり、削減義務を負う「北」とそれを免れる「南」とをはっきり区別し義務を差異化した一方で、排出量が世界の四分の一を占める大国であるアメリカが不参加であることである。先進国が削減義務を完了すべき期間である第一約束期間（2008-2012）においては「北」のみが削減義務を負うことになったが、「南」の中にも中国やインドなどの人口を多く抱え経済成長が目覚ましい国もある。このような「北」と「南」を二分化した枠組みが気候変動問題の長期的解決に資するものではない。このような「南北対立」の解消が、「京都議定書」採択後の課題となっていく。

¹⁸ 福田耕治 前掲書 p. 111

¹⁹ 前項で述べた排出権取引、クリーン開発メカニズム、共同実施の三つ。

第3節 「京都議定書」のルール策定まで (COP4～COP7)

3-1. 「ブエノスアイレス行動計画」

COP3で「京都議定書」が策定されたものの、各国が議定書に批准し、議定書が効力を有するためには、さらに議定書が定める京都メカニズムについての細かなルールを決める必要があった。そのため、COP4以後の会議は「京都議定書」の詳しいルール作りが主要な目的であった。

COP4の開催に先立ち、先進国からは途上国がCO₂排出削減について自主的な約束を担うようにするべきだとの声（米国）や、条約内容の再検討について触れた「気候変動枠組み条約」第4条(a)、(b)項を根拠に途上国がCO₂排出削減の枠組みに加わる余地を検討しようという意見が提出された。しかし、途上国の多くは新たな義務は「京都議定書」を可決した政治的バランスを崩すとして、途上国に何らかの義務が及ぶことに反発、むしろ先進国からの資金・技術供与といった気候変動枠組み条約の実施上の問題に議論を限るべきだと主張した。

結局、COP4の会議では両者の意見を折衷する形で「京都メカニズムの詳細なルールの策定」と「途上国の自発的国内対策のための援助」が話し合われ、途上国の参加問題については公式に触れられることはなかった。そうして決定されたのが、COP4の合意文書である「ブエノスアイレス行動計画 (The Buenos Aires Plan of Action)」である。ブエノスアイレス行動計画では、先進国が主張した京都メカニズムのルールの策定と、途上国が主張した支援の実施に関する政策の実行を完了させるためのタイムテーブルを締約国が決めたものである。以後、タイムテーブルに沿った話し合いがCOP6、7まで継続されることになるのである。

この時点での主要な交渉の構図を見ると、京都メカニズムにおける排出量取引の上限の有無を巡ってアンブレラ・グループ²⁰とEU²¹が対立する一方で、途上国の参加問題について先進国と途上国間に不信感が存在していた。また、京都議定書の義務に法的拘束力があるのかや、批准国が遵守しなかった場合に罰則規定はあるのかどうかについての見解がアンブレラ・グループ、EU、途上国との間で分かれる結果となった。COP3で残されたこれらの問題を巡り、対立をくすぶらせながら交渉が進んでいったのである。

²⁰ 京都議定書成立後に成立したグループで、米国、カナダ、日本、オーストラリア、ニュージーランド、ノルウェー、アイスランド、ロシア、ウクライナから成る。性格的にはJUSSCANNZを引き継ぐものである。

²¹ UGとEUの対立の理由！（コラム化しても良いかも）

3-2. 「ボン合意」

ブエノスアイレス行動計画が合意された後、アンブレラ・グループ、EU、G77などは各グループ内で意見の集約を集約するための会議を行った。それでも上記の京都メカニズムの詳細、途上国参加問題、遵守問題の各論の溝は埋められないまま、COP5が開催された。

COP5では、グループ毎に平行線を辿る主張を議長が取りまとめた「統合ペーパー」が配布され、それをもとにした各グループの共通点と相違点の確認とCOP6までの作業計画の策定が行われた。そのため、COP5で具体的な交渉に入ることは出来なかったが、交渉を通してこの頃に2002年までに京都議定書を発効させることが全体の目標となった。

COP6までに、サミットや準備会合で交渉のベースとなる文書の作成や意見の調整が行われた。そして開催されたCOP6で各国は「ブエノスアイレス行動計画」に則って、京都議定書の具体的なルールを定めるほか、遵守問題、途上国の支援問題を解決できるように交渉を行ったが、溝は簡単には埋まらず、第1週目は議論が進展することはなかった。そこで2週目に入ると交渉の進展を狙って議長であるプロンク氏が「プロンク・ペーパー」と呼ばれる議長案を提出した。各グループは「プロンク・ペーパー」にそれぞれの視点から修正を加え、各グループの修正案をすり合わせることになったが、ここでも京都メカニズム、遵守問題、資金メカニズムなどを一つにまとめる際に複雑な利害関係が絡み合い、ついに合意に至ることなくCOP6は中断された。

まもなくCOP6の再開会合が行われることが決定したが、その間に米国の政権がブッシュ政権へと交代し、京都議定書が米国経済へ与える悪影響への懸念が存在することと途上国への削減義務がなく不公平だというのを理由に京都議定書からの離脱を表明して多くの締約国を失望させた。

COP6の再開会合では、京都メカニズム、遵守問題、途上国支援問題といったCOP4以来の主要な問題が争点となり、小グループに分かれて連日深夜まで交渉が続けられた。遵守問題がCOP/MOP1に先送りされることが決まると、すでにある程度合意が成立していたほかの問題と合わせて合意文書の作成が始まった。こうして完成したのが、「ボン合意 (The Bonn Agreement on the implementation of the Buenos Aires Plan of Action)」であった。

COP6再開会合からCOP7までに行われたのは、政治合意であるボン合意を数百枚の法文書へ落とし込む作業であった。そうしてCOP7でついに京都議定書の運用ルールである「マラケシュ合意 (The Marrakesh Ministerial Declaration)」が完成した。マラケシュ合意の完成を以て、京都議定書のルール作りは大半終了した。これを境に新たな問題である「途上国参加問題」と「2013年以降の枠組み」に焦点が当てられるようになっていった。

「途上国参加問題」はCOP4でも言及された問題であったが、多くの途上国の反対によって正面から議論されることがなかったのが、京都議定書のルールの検討作業が終わったことで議論の場に再浮上してきたのだった。また、同時期にIPCCの第3次報告書で途上

国の CO2 排出量削減への関与が言及されたことが、この問題に再び焦点が当たるのを助けた。しかし、それでも途上国はこの問題を話し合うことに反対、対する先進国は再び「気候変動枠組み条約」p 第 4 条(a)、(b)項の観点から途上国の参加の可能性を模索した。

第4節 ポスト京都議定書（COP8以後）

4-1. 前進しない途上国参加問題

マラケシュ合意後初めての締約国会合となった COP8 の焦点は、先進国が主張する途上国の参加も視野に入れた新しい枠組みの検討と、途上国の主張する地球温暖化へ途上国が適応するため措置という2つであった。両者の立場の違いが明確化した COP8 を詳しく見ることで、それぞれの意見を整理してみよう。

COP8において、途上国は技術移転などが未だ不十分だとして先進国に、途上国が地球温暖化に対応できるよう援助するための適応措置の必要性を訴えた。この途上国からの要望に対して、先進国は支援には応じるが地球規模の気候変動が解決しない限り、適応措置は根本的な解決にならないとして、新たな枠組みの議論を開始する必要性を主張した。こうして、COP8においても先進国と途上国の間で様々な意見の対立が見られることとなった。

日本はすべての締約国が参加する枠組みの構築を訴えたが、反面、気候変動に関して先進国の責任を迫る姿勢をとる一部の途上国からは、京都議定書後の第2次約束期間については合意文書に記載を認めないとする意見や、京都議定書の問題点といった近い時期の議論をすべきだとする声、先進国が率先してCO2の削減をすべきだとする主張が聞かれた。

この時採択された成果文書「気候変動と持続可能な開発についてのデリー閣僚宣言 (Delhi Ministerial Declaration on Climate Change and Sustainable Development)」は気候変動に対処していくことの必要性や、再生可能エネルギーの利用促進、IPCCの第3次報告書を利用していくことが合意されたが、将来の枠組みについての記述は一切なく、全体的に途上国寄りといえる内容で、改めて温度差が明らかになる結果となった。

COP9、COP10でも途上国の適応措置として、キャパシティビルディングや技術移転、資金メカニズムが中心に話し合われ、更なる支援を求める途上国と既存の支援の仕組みの効率化で十分とする先進国の間での対立が見られた。COP10において採択された成果文書「適応と対応措置に関するブエノスアイレス行動計画 (Buenos Aires Programme of Work on Adoption and response measures)」も、依然として適応措置についてのものであった。

4-2. ポスト京都へ向けて

このように、COP8以後においても将来の枠組みと途上国参加問題について進展が見られなかったが、2005年にロシアが「京都議定書」に批准し、「京都議定書」が発効することとなった。2005年に初めて「京都議定書」の締約国会議であるCOP/MOP1がCOP11と合わせてカナダのモントリオールで開催された。COP/MOP1での成果は京都議定書について

の一連の運用ルールの完全な確立であった。加えて、議定書の削減義務の不遵守に関する措置は、「排出超過分の 1.3 倍を次期約束期間の割当量からの差引、次期約束期間における行動計画の策定、排出量取引による転移の禁止²²」と決定された。このほかにも、クリーン開発メカニズムを促進するための方策が合意されるなど、「京都議定書」に関しては議論が前進した結果となった。

その一方で、京都議定書以後の将来の枠組みについては、いよいよ検討が始まったものの、先進国と途上国の温度差が改めて表面化する結果となった。COP/MOP1 では「京都議定書第 3 条 9 に基づく検討の開始」として、「京都議定書付属書 I 国（中略）の更なる削減約束に関する検討の開始（中略）と、第一次約束期間と第二次約束期間の空白を生じないようなタイミングで出来るだけ速やかに結論を目指すことが合意された²³」ほか「議定書 9 条に基づく、議定書レビューの準備手続き」が議長とりまとめとして合意された。また、COP11 では「すべての国の参加による「気候変動に対応するための長期的協力のための行動に関する対話」の開始」として議長国カナダのイニシアティブによる「長期的協力に関する対話」（モントリオール・アクションプラン）が合意された。この合意では、「京都議定書に未批准の米国や削減義務のない途上国も含めた全ての国の参加の下²⁴」、将来の対話が行う場が COP に設けられた。こうした今後に向けての交渉の滑り出しにおいて、G77 と中国は京都議定書の下では途上国はいかなる義務も負うべきではないと主張する一方で、日本など先進国からは「京都議定書」の非付属書 I 国からの CO₂ 排出量の急増を鑑みて、すべての締約国が参加する枠組みを構築する必要性が主張された。

現在（2007 年 9 月）最新の会合である COP12・COP/MOP2 は 2006 年にナイロビにおいて開催された。COP12・COP/MOP2 では京都議定書以後の将来枠組みと、気候変動に適応するための途上国支援、京都メカニズムの改善の 3 点が主要な論点となった。京都議定書の将来枠組みについての検討に関しては、COP/MOP2 において京都議定書第 9 条に基づく議定書の見直しが行われ、2008 年に開催される COP/MOP4 に向けて各国に 2007 年の夏までに意見書を提出することが合意された。京都議定書 9 条に基づく議定書の見直しプロセスが実現したことは、すべての排出国の参加を訴える先進国にとっては大きな成果となった。また議定書第 3 条 9 に基づく付属書 I 国の更なる削減約束については、そのための作業グループの今後の計画を策定するにとどまった。

第 2 の論点である途上国支援に関しては、今回の会合が初のサハラ以南アフリカでの開催だったこともあり、何らかの成果が達成されることが期待された。とくに、気候変動に脆弱な小島嶼国や後発発展途上国にとっては深刻な問題だった。結果として、「すべての国、とくに後発開発途上国、島しょ国を含む途上国支援。影響、脆弱性と適応の評価及び理解

²² 外務省：気候変動枠組条約第 11 回締約国会議（COP11）京都議定書第 1 回締約国会議（COP/MOP1）概要と評価

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyokiko/cop11_2_gh.html (2007/08/31)

²³ 同上

²⁴ 同上

を深め、適応の実践的活動と政策ができるようにする²⁵⁾」ために「①気候変動の影響と脆弱性、②適応計画についての情報収集などを行う²⁶⁾」ナイロビ作業計画が合意された。その一方で、京都議定書の下に設置された、気候変動に対応するための実務的なプロジェクトに融資する適応基金については、気候変動枠組み条約の資金メカニズムを管理する地球環境ファシリティ (Global Environmental Facility : GEF) が運営を行うべきだとする先進国と、GEF の活動に不信感を抱く途上国が対立し、運営主体の問題を先送りにしたまま、適応基金の運営原則等が決定された。また、技術移転に関しても、COP7 の決定の下で設置された「技術移転に関する専門家グループ」の 5 年目見直し作業において、同グループの業績を評価し、今後はこれを拡充していくべきと主張した先進国に対して、途上国は同グループを「1)改組、格上げし、独自の予算執行権限を持ち、先進国から途上国への技術移転を監視・管理できる権限を持った理事会の新設、2)知的所有権を買い取り、途上国に無償で技術を付与するための多国間技術取得基金の設置、3) 技術移転の進捗状況を客観的に評価する指標の作成」という提案を行い、対立した。時間的制約から、COP/MOP2 では、EGTT の役割・任期を 1 延長し、2007 年 5 月の補助機関会合で同問題を扱うことを合意した。

²⁵⁾ 早川光俊『京都議定書の次期枠組みへの視点』P97
「資源環境対策」 Vol.43 No.2(2007)より

²⁶⁾ 同上

第5節 現在の動向／論点

現在、国際社会は2008年12月にインドネシアで開催されるCOP13・COP/MOP3に向けて、適応問題や途上国参加問題、先進国の更なる義務の問題について準備会合を重ねているところである。COP・COP/MOP以外の場では、2007年にドイツで開催されたG8サミットで気候変動への対応が焦眉の課題として話し合われたことは記憶に新しい。G8サミットでは、2050年までに地球規模でのCO₂の排出を半減させること、そのためにはすべての排出国を含むコミットメントが不可欠であり、G8がリーダーシップを発揮していく必要性などが話し合われた。

その一方で、中国、インド、ブラジル、メキシコ、南アメリカの5カ国は、気候変動の問題について「共通だが差異のある責任」の原則の下で貢献していくことで合意している。

これまで述べてきたように、先進国と途上国との間には思惑の隔たりが依然として存在しているのであり、両者の隔たりを埋める交渉がこれまで十数年間に渡り行われてきた。実は国連総会もその一つの間である。現在、国連総会では非公式テーマとして「地球規模の課題としての気候変動」が討議されている。非公式テーマとあることから分かるように、COP・COP/MOPのような決定権はない、対話の場としての性格を有するものである。それでも今ある問題について広く各国が話し合い意見の隔たりを縮めることが出来る数ある機会の一つであるといえる。

以上、気候変動に対する国際社会の対応をCOP・COP/MOPを中心に歴史的に概説してきた。目下の主要な問題をまとめると、(1) 将来の枠組み(気候変動枠組み条約の見直し、先進国の更なる義務についての議論、途上国の参加についての議論)と(2) 途上国支援・技術移転、そして(3) クリーン開発メカニズムの改善、促進ということが出来るだろう。模擬会議を行うにあたって、今どのような問題が存在し、各国はどのように対立しているかについての全体像を描くことは重要である。今回の設定会議である国連総会は、直接COP・COP/MOPで話し合われている内容を決定することは出来ない。事実、多くの詳細な事項というのはCOP・COP/MOPで決められている。しかし議論の抽象度は多くなるかもしれないが、国連総会でなにかしかについて合意が形成されたという形でCOP・COP/MOPの交渉に影響を与える可能性は存在する。

今回設定される模擬会議はフィクションの議題²⁷であるが、9月に開催される国連総会の結果が同年12月に開かれるCOP13・COP/MOP3へ少なからぬ影響を与えることは十分にありえるだろう。参加者のみなさんには、国連総会で話し合う意義や、いま話し合うべき問題についての全体像、そして国際社会が将来この問題についてどうあるべきなのかというビジョンを持って一大使として交渉に臨んでいただきたい。次にあげる論点は、やや広く設定している。これは、参加者の自由な討議を促すためでもあるが、議論の幅が必要以

²⁷ この解説書を書いている時点で、国連総会本会議で公式に気候変動について話し合うことは行われていない。

上に広がることには注意していただきたい。そのために、現在の主要な問題について本書で述べたことの延長線上に立って議論していただければ良いだろう。

(留意事項)

この議題はフィクションであり、国連総会本会議で上記の討議は現在行われていません。また、論点はやや広く設定してありますが、これは自由な討議をしやすいためであります。但し、論点が広い場合には議論が收拾しなくなる恐れもありますので、議論の幅が必要以上に膨らむことには注意してください。

また、クリーン開発メカニズムなどのいわゆる「京都メカニズム」については極度に専門的な知識が必要となるため今回は扱いません。上記の論点に合致する範囲で議論してください。

参考資料

第 1 章

a. 刊行本

- ・ロレイン・エリオット著『環境の地球政治学』法律文化社（2001）
- ・竹内敬二著『地球温暖化の政治学』朝日新聞社（1998）
- ・福田耕治著『国際行政学』有斐閣（2003）

b. その他の資料

- ・奥村のぞみ編著「現在及び将来の世代のための気候系の保護」
模擬国連委員会全日本大会（2006）

第 2 章

a. 刊行本

- ・松橋隆治著「京都議定書と地球の再生」NHK ブックス（2002）
→理系の著者が書いたものである。文章は明快であり読みやすい。とりわけ第 1 章の京都議定書の解説は非常に分かりやすい。
- ・浜中裕徳編「京都議定書をめぐる国際交渉」慶應義塾大学出版会（2006）
→COP7 までの交渉の経緯を、実際に交渉に携わった人を著者に招きながら追っている。交渉の現場での対立などが詳しく記述されている。巻末に主要な合意等についての部分邦訳あり。

b. 雑誌

- ・橋爪大三朗著「ポスト京都議定書の戦略を構築せよ」（2007）論座 2007.9
→先進国と途上国の隔たりについて問題毎にまとめている。
- ・早川光俊著「京都議定書の次期枠組みへの視点」（2007）資源環境対策 Vol.43 No.2
→国際交渉の経緯と COP12・COP/MOP2 での成果をよくまとめており分かりやすい。
- ・「インタビュー／COP12/COP/MOP2 の結果と地球温暖化交渉の行方」資源環境対策 Vol.43 No.2
→米国と中国という鍵となる国の交渉態度について触れている。

c. ウェブ資料

- ・外務省 地球温暖化問題
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/index.html>>
→これまでの COP・COP/MOP の概容と評価が載っている。
- ・United Nations Framework Convention on Climate Change
<<http://unfccc.int/2860.php>>
→UNFCCC のこれまでの文書を見ることが出来る。

- ・本書でふれた主要な合意の URL については以下の通り (UNFCCC→Documentation)
→いずれも数十ページを超えるので、該当するセクションのみ目を通すのがよいだろう。

- ・ブエノスアイレス行動計画 Decision 1/CP.4
<<http://unfccc.int/resource/docs/cop4/16a01.pdf#page=4>>
- ・ボン合意 Decision 5/CP.6
<<http://unfccc.int/resource/docs/cop6secpart/05.pdf#page=36>>
- ・マラケシュ合意 Decision 1/CP.7
<<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf#page=3>>
- ・デリー閣僚級宣言 Decision 1/CP.8
<<http://unfccc.int/resource/docs/cop8/07a01.pdf#page=3>>
- ・ブエノスアイレス作業計画 Decision 1/CP.10
<<http://unfccc.int/resource/docs/cop10/10a01.pdf#page=2>>

d. その他の資料

- ・奥村のぞみ編著「現在及び将来の世代のための気候系の保護」
模擬国連委員会全日本大会 (2006)

執筆

第1節、第2節 中村長史

第3節、第4節、第5節 菅野雅聡

編集 菅野雅聡



第一回全日本高校模擬国連大会

グローバル・クラスルーム日本委員会