

国際交渉をふまえた 温暖化対策の方向性

中央環境審議会地球環境部会
(2012年2月29日)

高村 ゆかり(名古屋大学)

E-mail: takamura.yukari@g.mbox.nagoya-u.ac.jp

- 検討する目標と施策の国際的文脈
- これまでの国際合意と今後の国際交渉の観点から、中環審での議論において留意すべき事項

ダーバン(COP17)の結果

気候変動枠組条約

カンクン合意の
実施



報告・評価・検証
の指針の採択、
緑の気候基金
(GCF)、技術執
行委員会などの
運用開始。未決
定の事項残る。
COP18(2012年)
に決定

新たな一つの
法的枠組み交
渉開始



新たな法的文
書交渉開始決
定。新たな作業
部会の設置

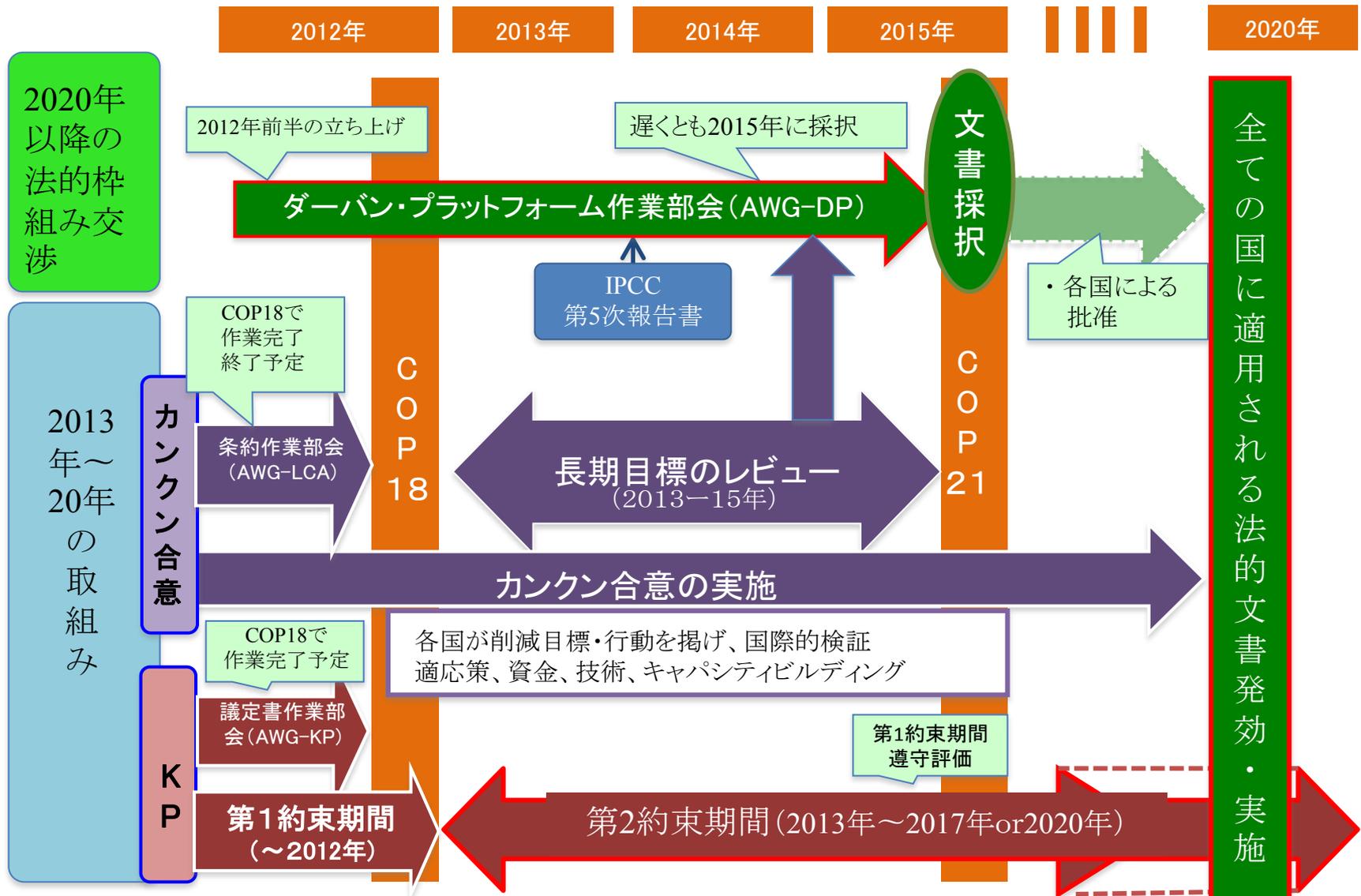
京都議定書

京都議定書第
二約束期間の
約束を定める
改正案の採択



第二約束期間
設定の決定。
正式の改正案
採択は
COP/MOP8
(2012年)

COP17の合意：2020年新たな法的文書実施までの道のり



ダーバンでの合意の含意(1)

- 米中印を含むすべての締約国が参加する法的枠組みへの道筋：ダーバン・プラットフォーム決定
 - 「すべての締約国に適用される、条約の下での議定書、別の法的文書又は法的効力を有する合意された成果を作成するプロセスを開始 (launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties)」
 - 2012年前半に作業開始。できるだけ早く、遅くとも2015年までに作業完了。COP21(2015年)に採択
 - 2020年から(from 2020)効力発生、実施

ダーバンでの合意の含意(2)

- 京都議定書は第二約束期間の後、新しい枠組みに統合されると想定＝第二約束期間は新しい枠組みへの「つなぎ」の役割を果たす
- 削減努力の水準とその実施の態様・速度が国によって異なる可能性
 - 京都議定書の下で引き続き法的拘束力のある数値目標を持つ国
 - 京都議定書締約国だが、拘束力のある目標を持たない途上国
 - 京都議定書締約国だが第二約束期間では数値目標を持たない先進国
 - 京都議定書に参加していない国
- 第二約束期間に目標を設定するか否かにかかわらず、カンクン合意に基づく一連のCOP決定が、2020年までのすべての国の温暖化対策の国際ルールとなる

2020年までの国際制度

気候変動枠組条約

京都議定書

京都議定書第二約束期間

COP決定
カンクン合意に
基づく実施
=すべての国
(米を含む)

第二約束
期間に削
減目標を
負わない
先進国

削減目
標を負
わない

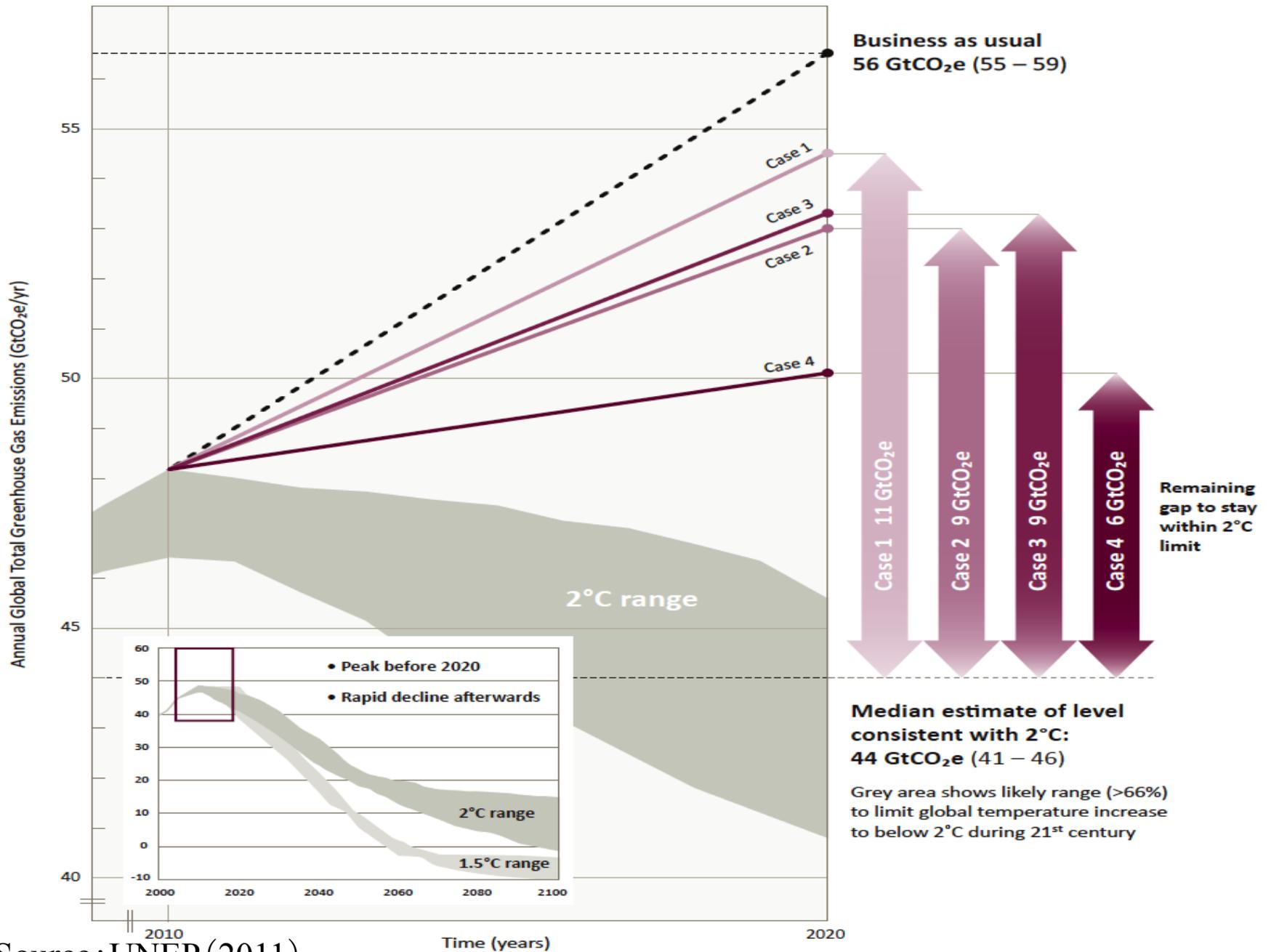
途上国

削減目
標を負う
先進国

EU ほか

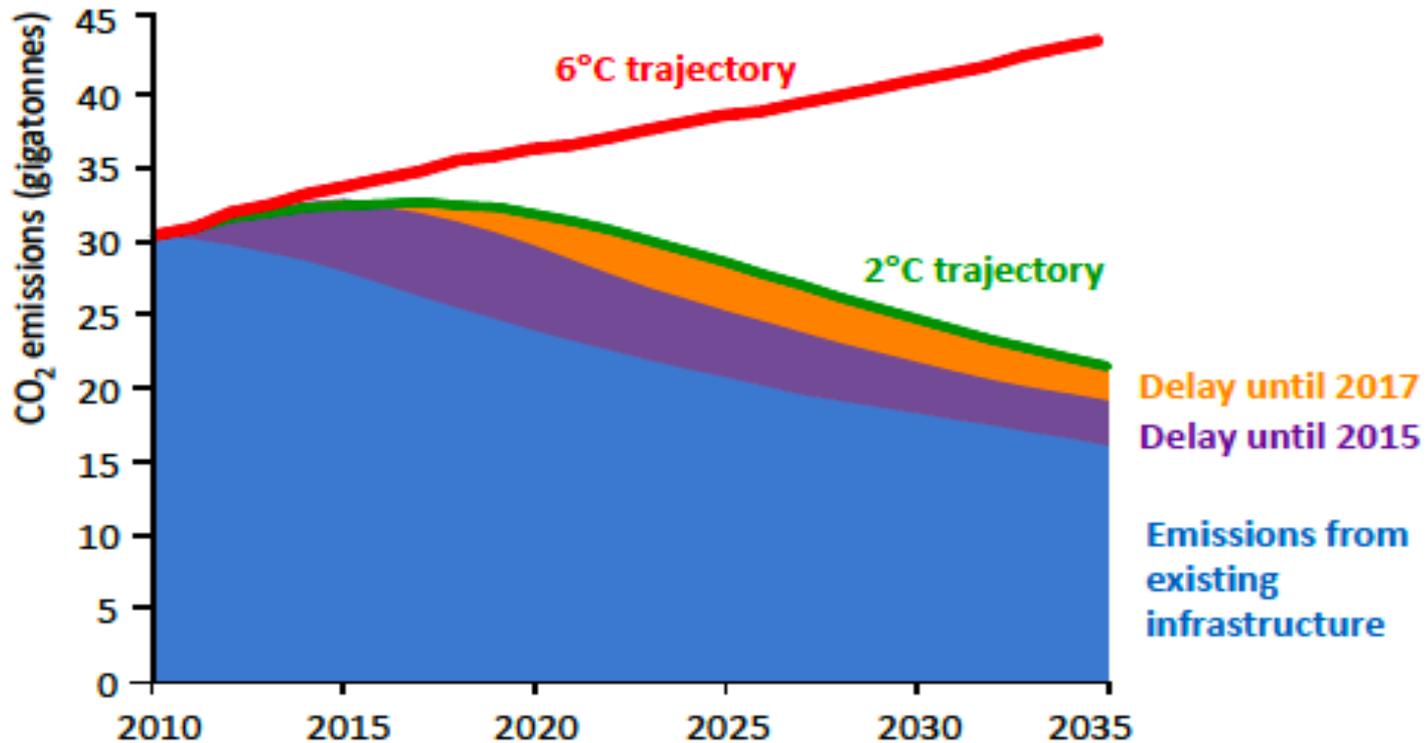
ダーバンでの合意の含意(3)

- 長期目標と各国の現在の対策水準との齟齬と2020年までの対策の重要性が前提
 - “ambition gap” (ダーバン・プラットフォーム決定)
 - Emission gap (UNEPほか)
 - 2017年までの対策の重要性を強調 (IEA, World Energy Outlook 2011)
- 新たな法的文書策定プロセス(2012-15年)では削減水準の引き上げを行うことを決定
 - すべての締約国による可能な限り高い削減水準を確保するために「gap」を埋めうる方法を検討する作業計画を2012年から開始



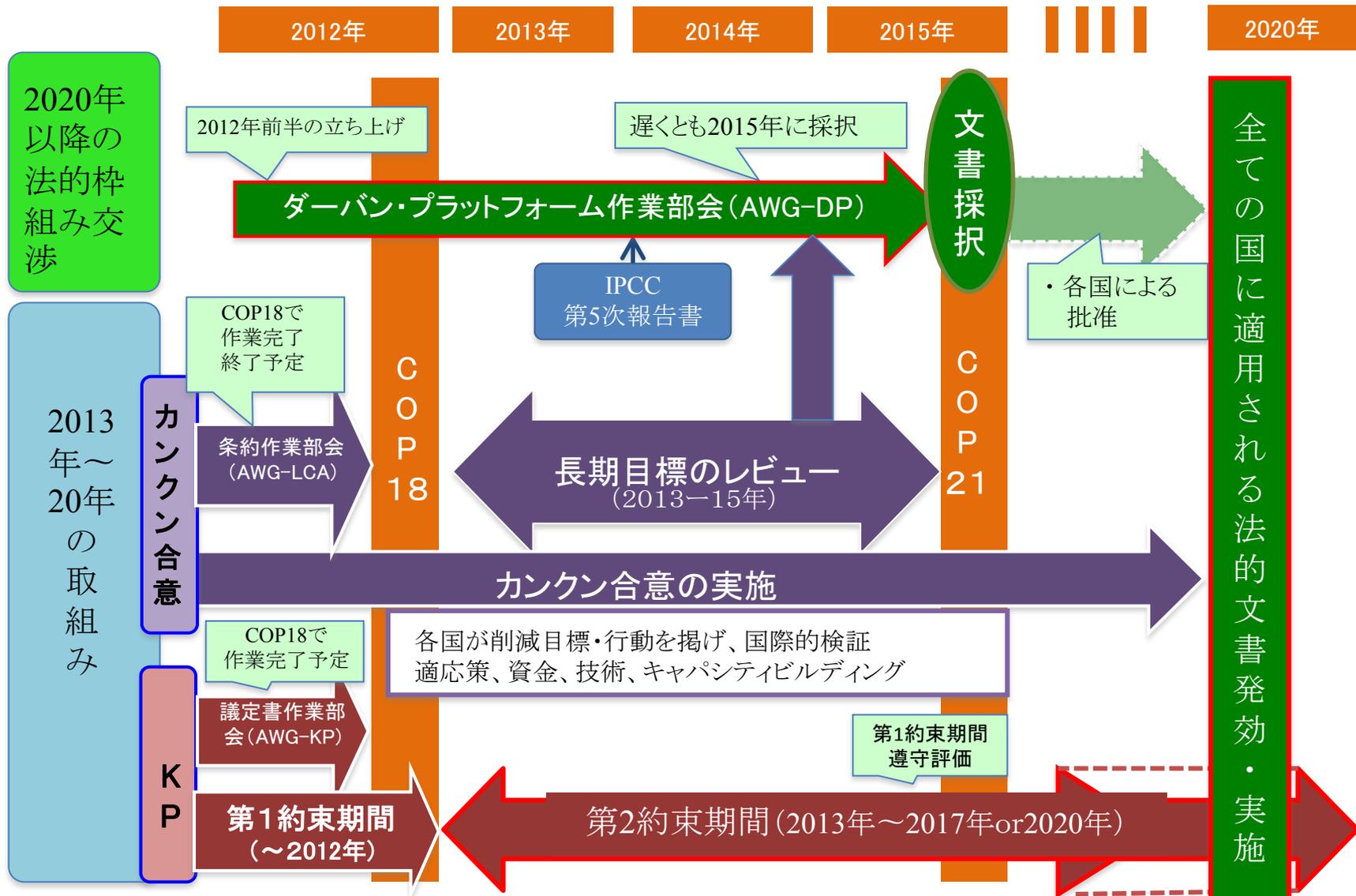
Source: UNEP (2011)

2017年までの対策が鍵



Without further action, by 2017 all CO₂ emissions permitted in the 450 Scenario will be “locked-in” by existing power plants, factories, buildings, etc

COP17の合意：2020年新たな法的文書実施までの道のり



2020年までの国際ルール(1)

長期目標

• 共有のビジョン

- 工業化以前からの**全球平均気温上昇を2度未満に抑える**という**締約国がめざす長期目標**を確認（カンクン合意、para. 4）
- 2050年の排出削減目標、排出量ピークアウトのタイミングについてはCOP18に向けて交渉継続
- 究極的な目的に照らして、**長期目標の適切さと全体の進捗を定期的に再検討**（カンクン合意、para. 138）
- **第1回再検討（2013年に開始、2015年に完了）で、1.5度目標を含め長期目標の強化を検討**（カンクン合意、para. 4 and para. 139）

2020年までの国際ルール(2)

先進国の削減目標

- 附属書I国は2020年の数値目標を実施することを約束(コペンハーゲン合意、para. 4)
 - Annex I Parties **commit to implement** individually or jointly the **quantified economy-wide emissions targets for 2020....**
 - 日本: “a target of a 25 per cent emission reduction by 2020 compared with 1990 levels, which is premised on the establishment of a fair and effective international framework in which all major economies participate and on agreement by those economies on ambitious targets.”
- 附属書I国が実施するものとして通報する削減目標に留意(カンクン合意、para. 36)
- 提出した削減目標を明確にするプロセスを2012年に継続
 - 2012年3月5日までに、先進国は、共通のテンプレートを使用して、関連する情報を提出

2020年までの国際ルール(3)

先進国の低排出開発戦略

- 先進国は**低炭素開発戦略・計画を策定**すべきことを決定（カンクン合意、para. 45）
- **低排出開発戦略策定の進捗状況について先進国が情報を提出**するよう要請（COP17決定）

2020年までの国際ルール(4)

先進国のMRV

- 削減目標と支援の提供に関する国別報告書の報告促進(カンクン合意、para. 40)
 - 排出目録(インヴェントリー)を毎年提出
 - 年次排出目録報告指針の改定(COP17決定)
 - 排出削減目標の進捗、途上国への支援に関する報告書を2年に一度提出
 - 隔年報告書に関する指針採択(COP17決定)

2020年までのルール(5)

隔年報告書

- 隔年報告書 (Biennial Report; BR)に関する指針
 - 第一回隔年報告書を2014年1月1日までに提出
 - 4年ごとに国別報告書 (NC)を提出
 - 2014年:NC(+BR)、2016年:BR、2018年:NC(+BR)、2020年:BR
 - 隔年報告書で提出する情報
 - インヴェントリーの概要
 - その条件や想定を含む削減目標に関する情報 (基準年、対象ガス、対象セクター、LULUCFからの排出量、吸収量の取り扱い、国際市場メカニズムの利用など目標達成手段など)
 - とられる対策、国内制度の変更
 - 削減目標達成に向けた進捗に関する情報
 - 2020年、2030年の排出予測 (の変化)
 - 途上国への支援
 - 削減目標の遵守の自己評価の制度、国内の目標不遵守に対する国内措置のルール (報告は奨励)

2020年までのルール(6)

国際的な評価と審査

- 国際的な評価と審査 (International Assessment and Review; IAR) の方法と手続を採択
 - 専門家の審査と削減目標の実施に関する多国間評価からなる
 - 報告書提出の2ヶ月後(遅くとも2014年3月1日)から開始。隔年報告書に合わせて2年ごと(インヴェントリーは従来どおり毎年審査)
 - 専門家の審査は専門家審査チームによる。その結果は審査報告書にまとめる
 - 多国間評価はSBIの会期中に行う
 - 将来遵守制度に関する合意ができればそれを反映

図 先進国の削減行動の検証のしくみ

隔年報告書(2年に一度)

*4年に一度は国別報告書も

BR指針採択
(COP17)

- 削減目標に関する情報(条件、想定、基準年、目標達成手段など)
- 削減目標達成に向けた進捗に関する情報
- 2020年、2030年の排出予測(の変化)
- 途上国への支援
- 削減目標の遵守の自己評価の制度、国内の目標不遵守に対する国内措置のルール(報告は奨励)など



IAR
(COP17
採択)

専門家の審査→審査報告書



SBIにおける多国間評価

2020年までのルール(7)

多国間評価

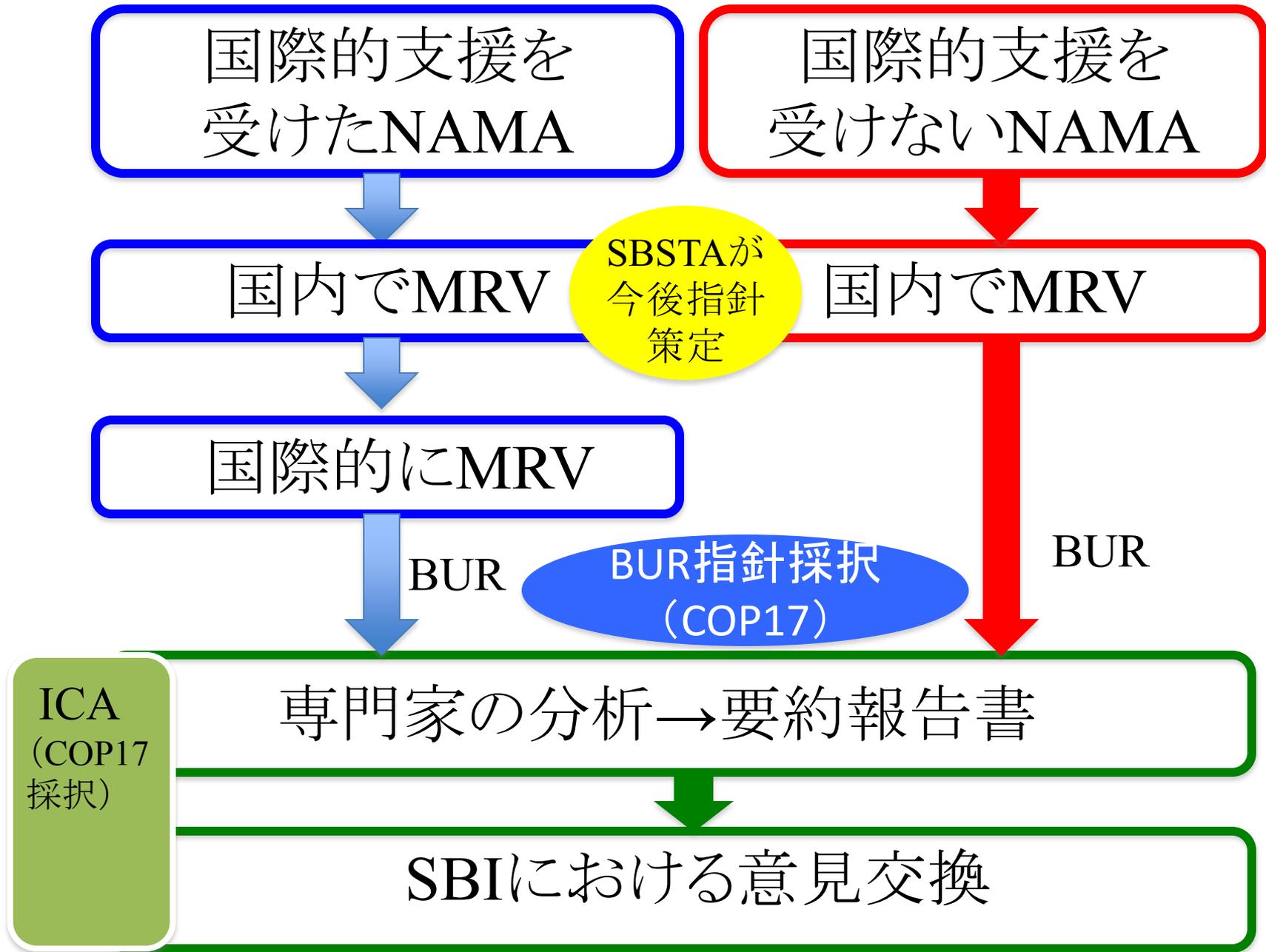
- 国際的な評価と審査(IAR)の多国間評価
 - 国別数値目標達成に向けた進捗実施評価という位置づけ
 - 各国の(i)排出量・吸収量データ、(ii)目標達成の想定、条件、方法、(iii)目標達成に向けた進捗を評価
 - 評価の前にどの締約国も書面で質問を出せる。評価を受ける国は、2ヶ月以内に回答。質問、回答ともにwebsiteで公開
 - SBI＝公開の場(webcastでも配信)で他国の質問に審査を受ける国が応答。その結果は、事務局が議事録にまとめる
 - 適当な場合、SBIが意見を関連する条約機関に送付

2020年までのルール(8)

途上国による排出削減策

- 途上国が、2020年の「成り行き排出量」と比して排出を抑制することをめざして、その国に適切な排出削減策 (Nationally Appropriate Mitigation Actions; NAMA) をとる (will) ことを合意 (カンクン合意、para. 48)
- NAMAを実施する意図をCOPに自発的に通報したい途上国に、事務局にNAMAに関する情報を提出するよう要請 (カンクン合意、para. 50)
 - 2012年には提出されたNAMAをさらに理解するためのワークショップを継続
- 低排出発展戦略を作成するよう奨励 (COP17)

図 途上国の削減行動の検証のしくみ



REDDプラス

- 途上国における森林減少等からの排出削減策（REDDプラス）
 - 3つのフェーズ（カンクン合意、para. 73）
 - 第1フェーズ：国家戦略または行動計画、政策と措置の策定と能力構築の段階
 - 第2フェーズ：その実施の段階
 - 第3フェーズ：十分にMRVされた結果ベースの行動
 - 市場メカニズムの利用を認めるかをはじめ、資金支援のあり方について合意がまとまらず交渉継続

市場メカニズム

- 市場の利用を含む多様なアプローチ
 - 市場メカニズムを含む多様なアプローチの枠組みを検討する作業計画を実施
 - 新しい市場メカニズムがCOPのガイダンスと監督の下で機能することなど、新しい市場メカニズムの条件を定める。こうしたメカニズムの方法と手続を作成する作業計画を実施

適応策、資金、技術の支援(1)

- 適応策
 - **カンクン適応フレームワーク**の設置
 - 適応委員会の設置。その機能、権限、構成などをCOP17で決定
 - **適応策を実施するための資金、技術、能力構築を途上国に提供することを先進国に要請**(カンクン合意、para. 18)
- 能力構築
 - **能力構築支援が促進されるべきことを決定**
 - **そのための先進国による資金供与がなされるべきことを決定**

適応策、資金、技術の支援(2)

- 資金

- 緑の気候基金(GCF)の運用開始。規律文書採択
 - 途上国のNAMA支援が活動対象の一つ
- 常設委員会の機能、権限、構成などを決定
- 意味ある削減行動と実施の透明性を条件に、途上国のニーズに対処するために、**2020年までに年1000億米ドルの動員目標を先進国が約束していることを承認**(カンクン合意、para. 98)
- **長期資金に関する作業計画**実施(COP17)

- 技術の開発・移転

- 技術メカニズム運用開始
- 技術執行委員会、気候技術センター・ネットワークの権限などを決定

国際的観点からの留意事項(1)

- 低炭素社会・経済への移行、長期的な大幅削減の国際社会の意思は明確
 - カンクン合意での「2度目標」
 - G8での「2050年までに少なくとも50%」
 - 2013-15年の再検討をうけ、今後さらに目標の強化の検討を予定
- 長期目標と各国の現在の対策水準との齟齬と2020年までの対策の重要性が指摘
 - 対策水準の引き上げと早期の対策導入が世界的に求められている

国際的観点からの留意事項(2)

- 第二約束期間に京都議定書の下で削減目標を設定しない先進国も、**コペンハーゲン合意に基づいて2020年削減目標の履行を約束**。それを受けて、カンクン合意とそれに基づく一連の決定が実施の規則を定める
 - 日本も、削減目標を設定し、履行することはコペンハーゲン合意で約束。京都議定書のように法的拘束力ある目標ではないが、誠実に履行することが求められる

国際的観点からの留意事項(3)

- カンクン合意に基づく一連の国際ルールで、設定した目標は**国際的な審査と評価**の対象となる
 - 京都議定書と異なり、**目標を達成するための施策、その効果、進捗状況などを2年に一度報告し、国際的な審査、評価を受ける**
- 目標の水準は自主的に設定するが、提出した**目標の履行が自主性に委ねられるのではない**
 - 京都議定書の下で目標を設定しない国に対しては、より厳格な審査、評価を受けることとなろう
 - 国内においても削減目標の進捗、効果を定期的に評価・検証し、必要な場合追加的な対策をとるしくみが必要

京都議定書第一約束期間との違い

	京都議定書第一約束期間(2008-12年)	カンクン合意に基づく国際枠組み(2020年まで)
削減目標の法的拘束性	・削減目標に法的拘束力あり	・削減目標の履行を政治的に約束
削減目標設定の方法	・各国の数値目標の水準は、 国家間の交渉で決定	・各国の数値目標の水準は 各国が自主的に設定 。削減目標の内容について国際的に説明
目標達成手段(アカウントティング)のルール	・京都メカニズム、森林等吸収源などのルールを国際的に明確に定める	・ 目標達成に、市場メカニズムが(どれほど)利用できるかなどなお曖昧さ 。今後の交渉による
報告・審査、遵守評価のアプローチ	・毎年排出量を報告、審査を受ける。約束期間終了後、国が保有する排出枠の量と比べて目標の達成を評価する	・毎年排出量を報告、審査を受ける。加えて、2年に一度、 目標達成に向けた施策、その効果などを報告し、個別に国際的審査を受ける
不遵守に対する措置	・遵守手続の下で定められた、次期約束期間での未達分の達成などの措置をかされる	・ 不遵守に対する措置は今の時点では予定されていない 。今後の交渉による

国際的観点からの留意事項(4)

- 2020年からの新たな法的文書策定交渉（2012-15年を予定）に与える影響を考慮した目標の設定と施策の決定が必要
 - 交渉における発言力を高める必要性
 - 「**信頼性の欠陥 (credibility gap)**」(Oberthür and Roche Kelly 2008)を回避する

国際的観点からの留意事項(5)

- 国際貢献(途上国への支援)策についても検討が必要
 - 先進国による適応策、能力構築への支援の促進を合意。特に、先進国は、2020年までに年1000億米ドル動員目標を約束
 - これらは国際的な審査と評価の対象となる
 - 途上国の削減行動への支援の強化は途上国の削減行動の実効性を高める
 - 2020年からの法的文書策定交渉における戦略的位置づけ

国際的観点からの留意事項(6)

- 国際貢献(途上国への支援)策(つづき)
 - 途上国における削減実現への貢献分(市場メカニズムにより発行される排出枠)を削減目標達成に利用できることになれば、**削減目標達成にかかる費用を低減**
 - 市場メカニズムの利用については国際ルールがまだ確定していない部分があるので、削減目標達成に利用する貢献分を定量的に評価することは難しいが、**途上国への支援策の考え方や方向性を十分に検討する必要**