

大阪カーボンカンファレンス2011

COP17における日本政府の対応と 国際交渉の結果

平成24年1月6日
環境省 国際地球温暖化対策室
山田 浩司

気候変動交渉:これまでの交渉経緯

- 1992年 気候変動枠組条約(UNFCCC)採択(1994年発効)
- 1997年 京都議定書採択(COP3)
- 2005年 京都議定書発効
 - ・2013年以降の約束期間のあり方を検討する作業部会(AWG-KP)の設置
- 2007年 「バリ行動計画」(COP13)
 - ・新しい包括的な枠組みを議論する作業部会(AWG-LCA)の設置
- 2009年 「コペンハーゲン合意」(COP15)
 - ・先進国・途上国の削減目標・義務のリスト化などを明記したが、正式なCOP決定には至らず、「留意」されるにとどまる
- 2010年 「カンクン合意」(COP16)
 - ・コペンハーゲン合意に基づいて各国が提出した削減目標・行動を国連文書にとりまとめ留意するとともに、MRV(測定・報告・検証)に関するガイドラインの検討、緑の気候基金の設立等を盛り込んだCOP決定がなされた

2013年以降の国際枠組みの検討プロセス



3

カンクン合意の主要要素

1. 先進国と途上国の排出削減:

- コペンハーゲン合意に基づく、先進国と主要途上国のCO₂等の排出削減「目標」/「行動」を、COP決定により正式なものとして位置づけた。
- 国際的な支援を受けた緩和行動は国内的及び国際的な測定、報告及び検証(MRV)の対象となることを決定。
- 2年ごとの進捗レポートを基とした国際的な協議及び分析(ICA)のプロセスを行うことを決定。

2. 共有のビジョン: 工業化以前に比べ気温上昇を2°C以内に抑えるとの観点から、2050年までの世界規模の大幅排出削減及び早期のピークアウトに合意。

3. 適応: 適応委員会の設立、最貧国向けの中長期の適応計画の策定等を含む新たな「カンクン適応枠組み」の設立を決定。

4. 市場メカニズム: COP17での新しい市場メカニズムの構築検討を決定。

5. 資金: 途上国支援のための基金(緑の気候基金)の設立及び同基金の制度設計を検討する移行委員会(Transitional Committee)の設立を決定。

6. 技術: 技術メカニズム(技術執行委員会と気候技術センター)の設立を決定。

4

本年の気候変動交渉をとりまく状況と国内外の動き

気候変動をとりまく状況

- 2012年末で京都議定書第一約束期間が終了
→その後の気候変動に関する取組の検討は待ったなしの状況

世界の経済・政治状況

- 米国・欧州の経済状況の悪化
→まずは経済の立て直しが最優先事項。気候変動に対する関心は低下
- 2012年は“政治の年”
→米、中、仏、露等の主要国で選挙や指導者交代が予定されており、それまでは大きな政治的判断を行うことができない

東日本大震災の影響

- 現在、エネルギー政策と温暖化対策を表裏一体で検討中

5

COP17に向けての気候変動交渉の現状：主な論点

- 「カンクン合意」の実施が重要との点では一致
 - ✓「カンクン合意」(COP16の成果)の着実な実施が重要との点については締約国間で一致。
 - ✓先進国は緑の気候基金の立ち上げとMRV(測定・報告・検証)の仕組み作りのバランスを重視。途上国は公平性の問題、適応、キャパシティ・ビルディングを強調。
- 京都議定書第二約束期間設定に向けた圧力の高まり
 - ✓BASIC(中、印、ブラジル、南ア)や途上国は、第二約束期間の設定を強く主張。
 - ✓EUは条件付き(京都議定書の主要要素維持及び全ての国が参加する枠組み構築に向けたロードマップの決定)で第二約束期間への参加を表明。
 - ✓日加露は参加しない意思を改めて表明。
- 2013年以降の新たな枠組み構築に向けた動き
 - ✓米・中・印は、現時点で新たな法的枠組みにコミットする見込みなし。
 - ✓我が国は、新たな枠組みに向かう道筋に関し、具体的な内容を提案。

6

気候変動交渉：我が国の基本的な考え方

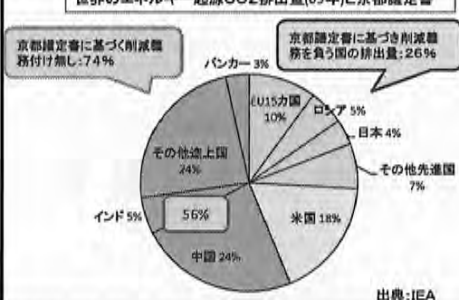
● 京都議定書の下、排出削減義務を負う国の排出量は全世界の3割弱。米中は削減義務なし。排出義務を負わない途上国の排出量増大も見込まれる。

→ 全ての主要排出国が参加する公平かつ実効性のある新たな国際的枠組みが必要。ダーバンでは、カンクン合意の着実な実施に加え、そうした枠組みに向けての道筋を明らかにし、必要な作業に着手することに合意すべき。

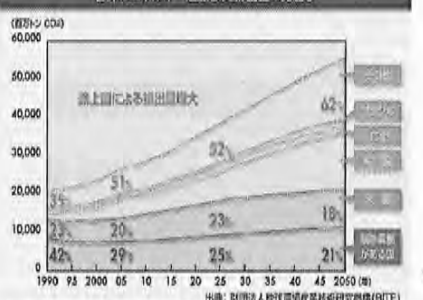
● 京都議定書第二約束期間の設定は、包括的な枠組み構築や世界全体の排出削減につながらないため、我が国は不参加との立場は不変。このような日本の立場は広く浸透。ただし、議定書の一部の要素は、必要な改善を加えた上で、今後も活用すべき。

● 途上国、特に脆弱国に対する支援が重要。日本は2012年までの150億ドルの短期支援のうち、既に113億ドルを実施。

世界のエネルギー起源CO2排出量(09年)と京都議定書



世界のエネルギー起源CO2排出量の見通し



気候変動に関する包括的な枠組みに向けた道筋 (日本提案)

■ カンクン合意の2度目標を認識しつつ、世界全体で2050年半減を目指すべきことを共有。

■ その達成のために、すべての主要国が参加する公平かつ実効性のある国際的枠組みを構築する、新しい一つの包括的な法的文書の速やかな採択が我が国の目指す最終目標。

■ これを直ちに実現することは困難な状況であるが、ダーバンではこの将来枠組みに向けて前進しなければならない。将来の包括的枠組みに向かう道筋を明らかにし、必要な作業に着手する必要がある。

■ 具体的には、ダーバンで以下の合意をすることを各国に提案する。

- カンクン合意を将来の枠組みの基礎とすること
- 各国の排出削減努力の推進
- カンクン合意の国際的MRVIに必要な事項
- 京都議定書の一部の要素は改善を加えて今後も活用すべきことを念頭にルールベースの枠組みの維持
- レビュー等を踏まえ新たな枠組み
- 長期的な視野に立った技術革新、低炭素技術の移転・普及促進、新たな市場メカニズムの構築、途上国、とりわけ脆弱国に対し2013年以降も切れ目なく支援を行うこと(別添参照)

世界低炭素成長ビジョン～日本の提言

Japan's Vision and Actions toward Low Carbon Growth and Climate Resilient World

実効的な気候変動対策のためには、先進国、途上国が連携して、技術、市場、資金を総動員し、官民一体となって世界低炭素成長を実現すべき。

このための具体的な取組として、日本は以下の3つのアプローチにより、率先して取り組むとともに、国際社会で取り組むよう積極的に働きかける。

1. 先進国間の連携: 更なる排出削減に向けた技術革新への取組

◆ 低炭素社会へ移行していくには、既存の低炭素技術の利用などを推進するとともに、長期的な視野に立った技術革新の取組が不可欠。

- ▶ 太陽電池の更なる低コスト・高効率化など、革新的な技術開発に向けた連携
- ▶ 国際エネルギー機関(IEA)、国際省エネルギー協力パートナーシップ(IPEEC)及び国際再生可能エネルギー機関(IRENA)など既存の国際枠組みを活用した国際連携
- ▶ 「いぶき」等の地球環境観測衛星による観測態勢の構築

2. 途上国との連携: 低炭素技術の普及・促進、新たな市場メカニズムの構築

- ◆ 先進国の低炭素技術・製品を速やかに普及させる仕組みを官民一体で構築し、今後、経済発展に伴い温室効果ガスの排出増が見込まれる途上国において、排出削減と経済成長を両立させる低炭素成長を実現することが重要。
- ◆ この一環として、CDMのさらなる改善、新たな市場メカニズムの具体化に向け二国間協力(二国間オフセット・クレジット制度)や地域協力をさらに推進していく。

- ▶ 低炭素成長モデルの構築に向けた我が国の技術・経験の共有と政策対話・協力
 - －日中韓サミット
 - －グリーンメコン等の地域間協力
 - －インドネシアをはじめとする二国間協力
 - －グローバル・グリーン成長研究所(GGGI)との協力
 - －東アジア首脳会議(EAS)の下での地域間協力(東アジア低炭素成長パートナーシップ構想)、来年4月に国際会議を東京で開催。
- ▶ 東アジアにおける研究機関間のネットワークの構築等、科学的側面からの協力
- ▶ クリーン開発メカニズム(CDM)の改善と新たな市場メカニズム(二国間オフセット・クレジット制度)の具体化に向けた協力
 - －28カ国との間での実現可能性調査の実施
 - －アジア諸国をはじめとする途上国との間の政府間協議
 - －2013年からの運用開始を目指し、モデル事業の実施、キャパビル及び共同研究の推進

3. 途上国支援: 脆弱国への配慮

(1) 我が国のコミットメント

- 2012年までの短期支援の着実な実施
 - ー2011年10月末時点で、125億ドル規模の支援を実施済み。今後も着実に実施していく。
- 2013年以降も、脆弱国を重視し、国際社会とともに切れ目なく支援を実施することが重要。
 - ー緑の気候基金の制度設計プロセスへの貢献
 - ー世銀を通じたアフリカ向けの制度・能力強化の支援(レディネス・サポート)

(2) 支援の重点事項

- 適応分野に対する十分な配慮
 - ー途上国が重視する、防災、水及び食料安全保障分野等の適応支援を継続
 - ーアジア太平洋気候変動適応ネットワーク(APAN)を通じた、適応に関する情報・知識の共有
- 官民連携の強化: 民間資金呼び込みのための効率的な仕組の構築
 - ーJICA, JBIC, NEXI, NEDO等のリソースを活用した、民間との協調融資・協力の推進
 - ー経済ミッションの派遣など民間レベルの対話を支援
- 低炭素成長に向けた支援及び脆弱国との政策対話の強化
 - ーアフリカ開発会議(TICAD)を通じた、アフリカ低炭素成長戦略の策定(来年10月の世銀・IMF総会にて最終報告書を公表予定)
 - ー3L(Lighting(電化支援), Lifting(産業基盤整備), Linking(通信網整備))プロジェクトの実施
 - ーアフリカ諸国をはじめとする脆弱国との政策対話の実施
- 人材育成の重視
 - ー人材の能力開発支援の実施(2010年には約3,000人実施)

気候変動分野における日本の2012年末までの途上国支援

目的

排出削減等の気候変動対策に取り組む途上国、及び気候変動の影響に対して脆弱な途上国を支援

国際交渉の進展状況及び国内の復興状況を踏まえ実施

政府開発援助(ODA)
(約8500億円(概ね72億ドル))

- 無償、技協
- 円借款
- 国際機関への拠出

その他の公的資金(OOF)等
(約9000億円(概ね78億ドル))

- 民間部門との協調融資等
例: 国際協力銀行(JBIC)

官民合わせて1兆7500億円
(概ね150億ドル)規模

既に125億ドル以上の支援を実施 (2011年10月末現在、1ドル=115円で換算)

- 上記支援実績のうち、公的資金は約96億ドル、民間資金は約29億ドル。
- 101か国に対して660のプロジェクトを実施。
- 脆弱国のニーズを踏まえ支援を実施。無償資金については、緩和(REDD+以外)約17%、REDD+約10%、適応約34%。緩和・適応約37%。
- 脆弱国に対する支援は、アフリカ(12.9億ドル)、LDCs(8.7億ドル)、SIDS(0.8億ドル)とそれぞれ着実に支援を実施。

支援分野

緩和: 約99.9億ドル (無償: 約5.6億ドル, 円借款: 約48.9億ドル, OOF: 約45.4億ドル)

温室効果ガス排出抑制による温暖化緩和に資するため、相手国政府が進める気候変動対策への支援や、風力・地熱・太陽光など再生可能エネルギーを利用した発電施設の建設等の支援を実施。

例: 太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画(34か国, 1.8億ドル)

風力発電計画(3.4億ドル)
地熱開発計画(2か国, 4.9億ドル)



REDD+: 約5.8億ドル (無償: 約1.9億ドル, 円借款: 約3.8億ドル)

持続可能な森林利用及び保全のため、必要な機材を供与し、森林資源現況の把握及び森林管理計画の策定、植林等の支援を実施。

例: 森林保全計画(21か国, 1.6億ドル)

UN-REDDへの拠出金(3.2百万ドル)



適応: 約10.6億ドル (無償: 約6.4億ドル, 円借款: 約4.2億ドル)

気候変動に伴う自然災害への対処能力の強化のために、洪水や旱魃等の被害対策及びその予防対策等に必要な機材や設備を供与するとともに、能力開発を進める。

例: 気候変動による自然災害対処能力向上計画(25か国, 1.6億ドル)

台風の影響インフラ復旧計画(0.9億ドル)、洪水の緊急復興計画(1.3億ドル)



緩和&適応: 15.1億ドル (無償: 約7.1億ドル, 円借款: 約8.0億ドル)

途上国の気候変動問題への取組(緩和・適応)を支援するため設立された国際機関への拠出等を実施。

例: 気候投資基金(CIF)への拠出金(6.4億ドル)

COP17の概要と成果

○日程: 2011年11月28日(月)~12月11日(日) ※予定の会期を1日半延長して終了

(閣僚級会合: 12月6日~11日)

○場所: 南アフリカ・ダーバン

○参加者: 194か国、国際機関、オブザーバー等。

日本からは、細野環境大臣ら100名以上が交渉団として参加

- ・ 我が国の目指す「全ての国に適用される将来の法的枠組み」構築に向けた道筋に合意
- ・ その構築までの間の取組の基礎となる「カンクン合意」の実施のための仕組みの整備
- ・ 京都議定書第二約束期間の設定に向けた合意

将来枠組みへの道筋

- 「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会」の設置(2012年前半に作業開始)
- 2015年までのできるだけ早期に全ての国に適用される議定書、法的文書又は法的効力を有する合意成果を採択、2020年から発効・実施

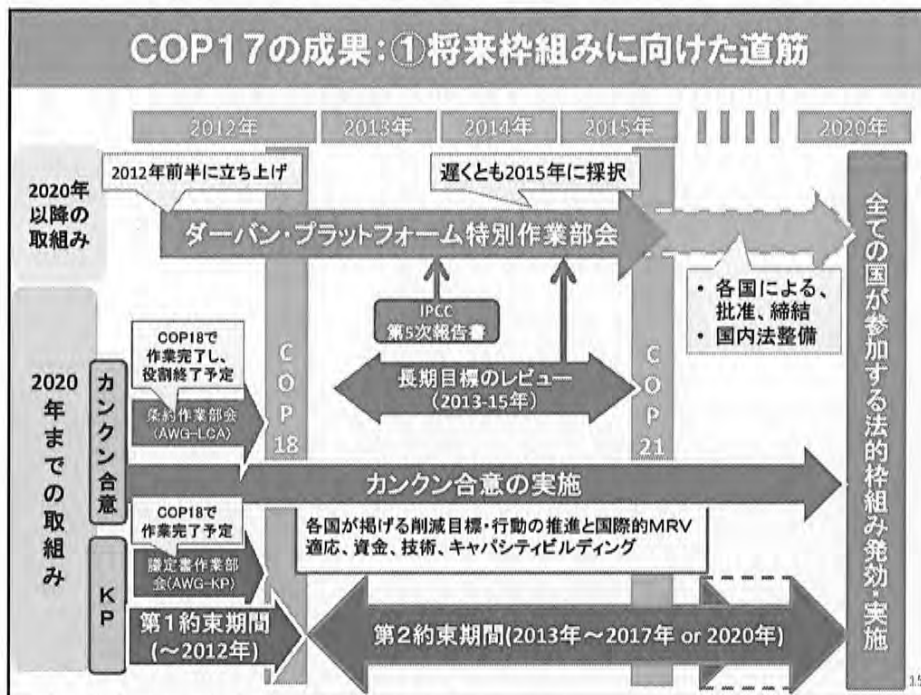
カンクン合意の実施

- 緩和・MRV(測定・報告・検証)に関するガイドライン策定
- 適応委員会の活動内容等の整備
- 緑の気候基金(GCF)の基本設計への合意、資金に関する常設委員会の機能の大枠決定
- 気候技術センター・ネットワークの役割、キャパシティビルディングに関するフォーラム設置

京都議定書第二約束期間

- 各国は削減目標値を2012年5月1日までに提出(日・加・露は対象外)、次回CMPで決定
- 期間は5年又は8年の2案、次回作業部会で決定
- 第二約束期間のルール設定(森林吸収源の計上、報告対象ガス等)

COP17の成果: ① 将来枠組みに向けた道筋



COP17の成果: 将来枠組みに向けた道筋

「全ての国に適用される議定書、法的文書又は法的効力を有する合意成果」

(a protocol, another legal instrument, or an agreed outcome with legal force...applicable to all Parties)

- 「全ての国に適用される」
- 「共通に有しているが差異ある責任」「衡平性」への言及なし。
- 「法的効力を有する合意成果」とは？
- 新AWG: 2012年前半に作業計画を策定し始動(緩和、適応、資金、技術、行動の透明性、能力向上を含む)
- 将来の法的枠組みは2020年から発効・実施、それまでの間はカンクン合意・京都議定書
- ダーバン・プラットフォーム・プロセスで野心度向上(排出削減の深堀り)、「全ての国」の最大限の努力による排出削減ギャップ縮減方策に関する作業計画も策定へ

COP17の成果:②カンクン合意の実施

緩和(排出削減対策)/MRV

削減目標・行動の明確化

- ・ 各国の目標・行動に関する理解の促進(詳細情報の提出、ワークショップの開催等)

MRV(測定・報告・検証)

- ・ 排出削減の進捗等に関し各国が提出する隔年報告書の作成ガイドラインを策定
- ・ 第1回隔年報告書を、先進国は2014年1月まで、途上国は2014年12月までに提出
- ・ 隔年報告書の国際的な評価・レビューの基本設計に合意

新たな市場メカニズム

- ・ ①国連が管理を行うメカニズムの方法・手続、②各国の国情に応じた様々な手法の実施に向けた枠組みの検討開始(二国間オフセット・クレジット制度も対象と解釈可能)

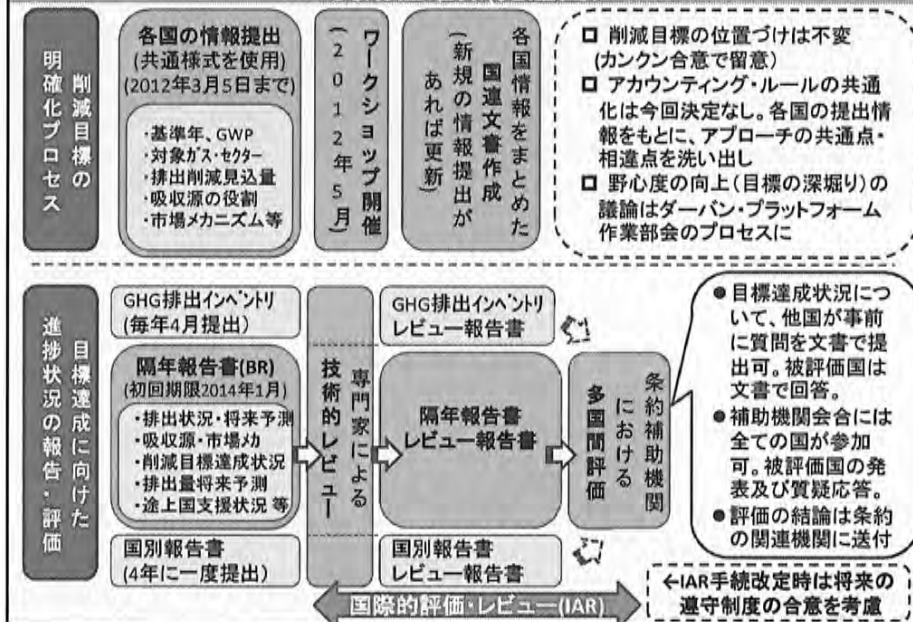
適応

- ・ 適応委員会の活動内容、国別適応計画のためのガイドライン、気候変動に伴う被害・損害に関する作業計画等に合意

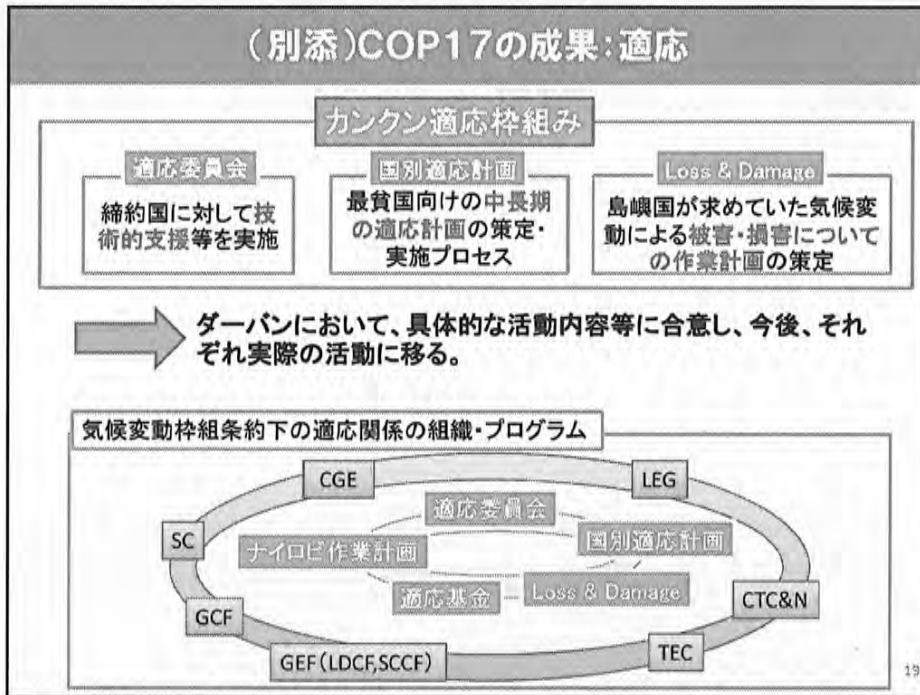
資金・技術・キャパシティビルディング

- ・ 緑の気候基金(GCF)の基本設計に合意(別添参照)
- ・ 資金に係る常設委員会の機能・委員構成等に合意、長期資金(2020年までに官民で年間1,000億ドル)の財源等について引き続き検討
- ・ 気候技術センター・ネットワークの役割、ホスト機関をCOP18で選定するための手続等に合意
- ・ キャパシティビルディングの情報共有を行う「ダーバン・フォーラム」の設置

(別添) COP17の成果:カンクン合意に基づく緩和目標・行動の実効性確保(先進国)



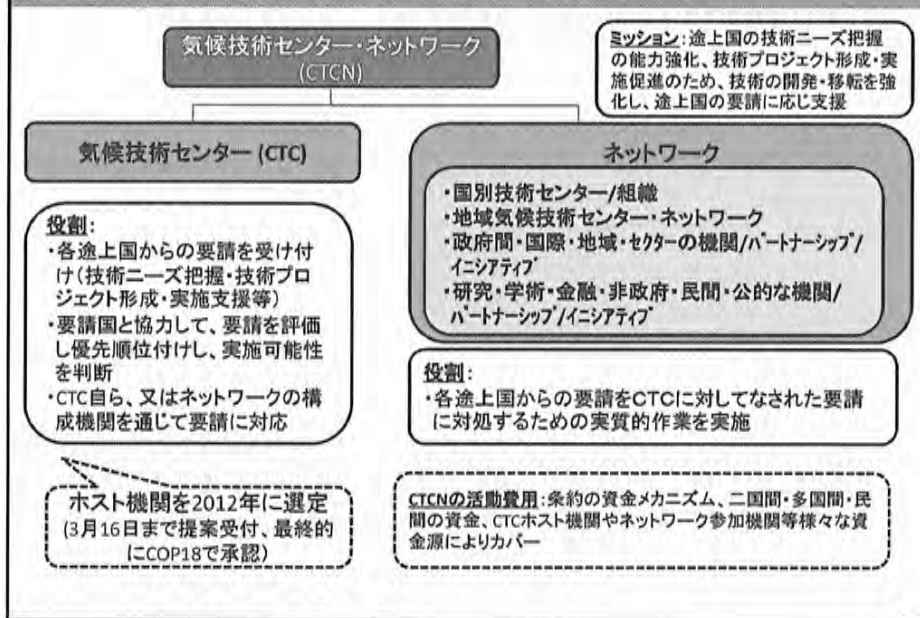
(別添)COP17の成果:適応



(別添)COP17の成果:緑の気候基金(GCF)の基本設計

基金の目的・原則	GCFは、新規かつ追加的な、十分で予見可能性の高い資金を途上国に供与するために主要な役割を果たし、公的資金・民間資金を動員
ガバナンス	COPとの関係 COPに対し説明責任を負い、COPのガイダンスの下で機能
	法人格 法人格を有し、その業務実施と利益保護に必要な法的能力を有す
	理事会 先進国、途上国、各々12名で構成
	事務局 独立した事務局を設立。設立までの間、独立した暫定事務局が必要な業務を遂行。枠組条約事務局とGEFは、共同で枠組条約事務局施設内に暫定事務局を設立するため、必要な手続きを実施
	トラスティ(資金の信託) 世銀が暫定的トラスティを務め、GCFの運用3年後に再検討
基金の構成	資金源 条約に加盟する先進国からの拠出の他、公的・民間資金等幅広い資金源から資金を調達可能
	アクセス 受益国は、理事会が認証した国の実施機関・国際機関を通じて、資金にアクセス可能。また民間企業に資金を供与する機関を別途設置
	資金配分 理事会は、緩和と適応の各分野にバランスよく資金配分することを考慮
	支援方法 無償資金、譲許性ローン等の手段を通じて、資金を供与
今後の予定	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2012年3月末まで:各地域が理事会メンバーを選出 ・ 4月15日まで:GCFのホスト国への関心表明を理事会に提出 ・ 4月末まで:第1回理事会を開催(スイス・韓国が第1回、2回の開催に関心表明) ・ 主な検討事項:業務の基本方針、理事会の意思決定方法、ホスト国の選定、暫定事務局長の採用等

(別添)COP17の成果:気候技術センター・ネットワーク



COP17の成果:③京都議定書第二約束期間(CP2)

【議定書改正案】

- ✓ 京都議定書(本文及び目標値を記載した附属書B)の改正案は今回は採択されず。(2012年の議定書締約国会合(CMP8)で採択予定)
- ✓ CP2不参加を表明した日本及び加・露の立場を反映(決定文書に添付された附属書B改正案に目標値を記載する欄がない)。

【目標の数値】

- ✓ CP2に参加する先進国は、2012年5月1日までに削減目標の数値を自己申告。
- ✓ 次回AWG-KP(京都議定書特別作業部会)で検討の上、2012年のCMP8で削減目標値を記載した改正附属書Bを採択予定。(※AWG-KPはそこで役割を終了。)

【約束期間】

- ✓ 2013年から5年間(2017年末まで)又は8年間(2020年末まで)の2案あり。次回AWG-KPで設定。

【CP2におけるルール改正】

- ✓ 森林等吸収源の吸収量に関する計上ルール、排出量の報告の対象となるガス(従来の6ガスに三フッ化窒素(NF3)を追加)等を決定。
- ✓ CCS-CDM(炭素隔離・貯留によるCDM)の方法・手続に合意等。その他、京都メカニズムに関しては大きな変更なし

2012年の主な会合予定

3月上旬 第10回気候変動に対する更なる行動に関する非公式会合(東京)

4月中旬 東アジア低炭素成長パートナーシップ対話(東京)

5月14-25日 特別作業部会(AWG;条約、議定書、ダーバン・プラットフォーム)
補助機関会合(SBI/SBSTA)

6月20-22日 リオ+20(ブラジル・リオデジャネイロ)

10月頃(時期未定) プレCOP(韓国)

11月26日-12月7日 COP18/CMP8 (カタール・ドーハ)

※3つの特別作業部会については、5月以外に追加の会合が開催される可能性あり

23

今後に向けて

- 京都議定書第一約束期間の削減約束の達成に最大限取り組み
- 将来の法的枠組みに関する国際的議論(新作業部会)への積極的な貢献
 - ✓2012年前半の作業計画づくりへの貢献
 - ✓我が国が目指す法的枠組みの具体化
- 我が国の2013年以降の温暖化対策の検討
 - ✓エネルギー戦略・計画と表裏一体で検討中
 - ✓2度目標の実現に向けて、2020年までの間も実効性ある対策を講じることが我が国の責務。将来枠組みの交渉への関与を含め国際的影響力の維持に不可欠
- カンクン合意の着実な実施のための対応
 - ✓削減目標に関する情報提出、達成状況の報告・レビュー/国際的評価への対応
 - ✓GCF、気候技術センター・ネットワーク等途上国支援への関与・貢献

UNEP Bridging the Emissions Gap Report
(2011年11月公表)

- 産業化以前と比較して気温上昇を2°C以内に抑えるためには、世界全体の温室効果ガス排出量を、2020年以前にピークアウトし、2020年時点で440億トン程度まで抑制することが必要。
- コペンハーゲン合意に基づき各国が提出した目標や行動が実施された場合、2020年時点で世界全体の温室効果ガス排出量は約500億トン。2°C目標達成のために必要な削減量の約5割しか達成できないため、更なる削減の深掘りが必要と指摘。
- このギャップを埋める方策は大きな財政的・技術的なブレークスルーなしでも存在し、2020年までに世界全体でBAUから140-200億トンの削減が可能としている。

対策オプション	2020年時点の世界GHG排出量	2°C目標達成ケースとの排出量との比較	排出削減量の達成度 (BAUを0%とした場合)
今後追加的な対策をとらない場合 (business as usual: BAU)	約560億トン	+120億トン	0%
コペンハーゲン合意に基づく各国の削減目標・行動(条件なし)が実施され、吸収源等に緩いルールが適用された場合	約530億トン	+110億トン	約8%
コペンハーゲン合意に基づく各国の削減目標・行動(条件付)が実施され、吸収源等に厳しいルールが適用された場合	約500億トン	+60億トン	約50%
産業化以前と比較して気温上昇を2°C以内に抑えるために十分な対策が実施された場合	約440億トン	0トン	100%

↑
いわゆる「ギガトン・ギャップ」

25

ご清聴ありがとうございました

環境省国際地球温暖化対策室