

COP3 以降の地球温暖化問題にかかる 議論の動き

赤堀 聡之

1. はじめに

地球温暖化問題については、平成9年12月京都において、気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3、地球温暖化防止京都会議）が開催され、温室効果ガスの削減目標を盛り込んだ京都議定書が策定された。この京都議定書の具体的な実施については、平成12年末の第6回締約国会議（COP6）で決定することとしており、現在京都議定書にかかる各項目について、COP6での決定に向けて、様々な場所で議論が行われているところである。

地球温暖化問題について、これまでの議論や交渉について振り返るとともに、森林・林業・木材産業とこの問題の関わり、及び今後の交渉の行方について展望する。

2. 京都議定書と我が国の取組

1997年12月、京都で開催された第3回締約国会議（COP3）で、先進国の温室効果ガスの排出削減目標を定める法的文書が「京都議定書」の形で採択された。この中では、附属書I締約国（先進国及び市場経済移行国）全体の対象ガスの人為的な総排出量を、目標期間中（2008年～2012年）に基準年（1990年）に比べ全体で少なくとも5%削減することとし、日本は6%、米国は7%、EUは8%の削減を約束している。また、京都議定書では、いわゆる「京都メカニズム」が規定された。これは、締約国間で温室効果ガス削減の数量目標を共同で達成するものであり、共同実施（第6条、附属書I締約国間で排出削減・吸収プロジェクトを実施するもの）、クリーン開発メカニズム（第12条、附属書I締約国と発展途上締約国の間で排出削減・吸収プロジェクトを実施するもの）

及び排出量取引（第 17 条，附属書 I 締約国間で排出枠の一部を売買するもの）の 3 つが規定されている。森林については，吸収源として位置づけられ，1990 年以降の新規植林，再植林及び森林減少による排出分の差を削減目標達成に加味することとされた（第 3 条 3 項）。

この京都議定書の枠組み（②の a）を我が国の森林に当てはめた場合，現状程度の政策努力を前提として推計を行うと，約束期間（2008～2012 年）の年平均吸収量は炭素換算値で約 100 万 tC（カーボン・トン）であり，これは 1990 年の我が国の温室効果ガス総排出量（約 3 億 3,400 万 tC）の約 0.3% に当たる。

京都議定書の採択を機に，我が国においても地球温暖化防止に向けて取るべき施策が検討されてきたところである。これまでの検討・策定状況については，次の通りである。

(1) 森林・林業，林産業と地球温暖化防止に関する検討会

京都議定書において，森林が吸収源として位置づけられたことを受け，我が国の森林・林業，林産業に関し，地球温暖化防止の上で果たす役割を科学的な根拠の上で明らかにするとともに，今後具体的に取るべき施策の検討方向を示すことを目的に「森林・林業，林産業と地球温暖化防止に関する検討会」が設置され，平成 11 年 4 月 23 日，報告書を作成した。この報告書では，地球温暖化防止上，森林は「重要な炭素の吸収源・貯蔵庫」であり，「持続可能な森林経営」の下で，植林や間伐等の手入れを進め，森林を健全で活力あるものとして整備していくことが必要であるとともに，木材・木製品については (1) 保持・使用することによる，炭素の貯蔵効果，(2) エネルギー集約型の資材を代替することによる，炭素排出の削減効果，(3) 化石エネルギーを代替することによる，化石燃料中に炭素を隔離し続ける（あるいは解放しない）効果，の 3 つの効果を発揮することから，その積極的かつ多段階的な利用が重要との認識の下，(1) 森林の整備，(2) 木材の利用推進，(3) 国際森林・林業協力の推進，(4) 研究開発，(5) 新たな循環型システムの構築，について提言がなされている（図 1）。

(2) 地球温暖化対策推進大綱

京都議定書における我が国の温室効果ガス削減目標の達成に向け，内閣総理大臣を本部長とする地球温暖化対策推進本部が平成 9 年 12 月 19 日設置され，平成 10 年 6 月 19 日，2010 年に向けて我が国が緊急に推進すべき地球温暖化対策を「地球温暖化対策推進大綱」として策定した。この大綱では，省エネルギーや新エネルギー導入等を中心とした二酸化炭素の排出量の削減対策，国民のライフスタイルの見直し等を促進することとし，具体的な施策を網羅的に掲げて

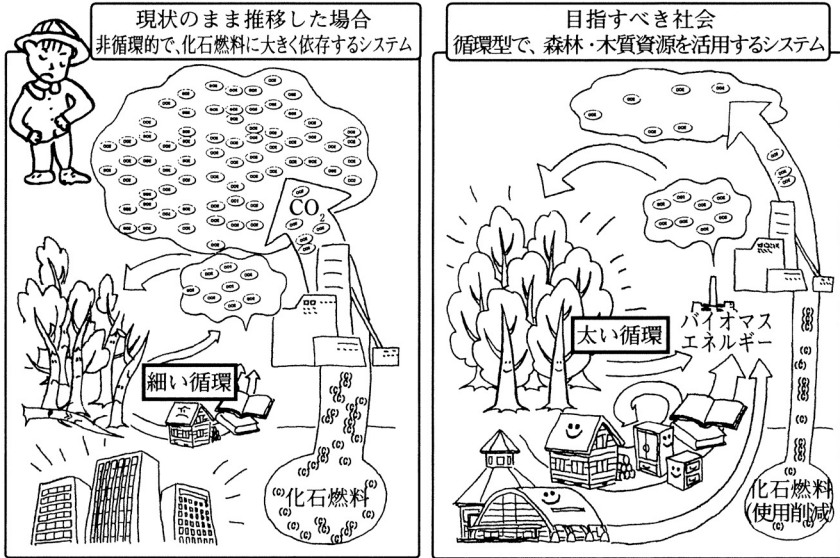


図 1 地球温暖化対策に資する循環型システムづくり (イメージ図)

いる。

森林・林業，木材産業分野については，木質廃材等を活用したバイオマスエネルギーの導入，木質資源の有効利用の推進等が二酸化炭素排出源対策として位置づけられるとともに，植林，保育，間伐の実施等の二酸化炭素吸収源対策の推進，森林・林業分野に関する教育・学習の充実等幅広い施策が盛り込まれた内容となった。

また，我が国削減目標については，前述のとおり，森林等による削減は議定書上約 0.3% が見込まれる一方，「2010 年頃における我が国全体の森林等による純吸収量が 3.7% 程度と推計される」ところ，今後の国際交渉において必要な追加的吸収分が確保されるよう努める」としているところである (図 2)。

なお，大綱並びに上記の「森林・林業，林産業と地球温暖化防止に関する検討会」報告を踏まえ，平成 10 年 7 月 1 日に「森林・林業，木材産業分野における地球温暖化対策の基本方向」が策定された。この基本方針の中では，持続可能な森林経営及び木材利用の推進により，森林・木材の持つ吸収源・貯蔵庫としての働きを高度に発揮させるとともに，必要に応じて関係行政機関等との連携を図りつつ，地球温暖化対策に資する各種取組を行うこととしている。

(3) 地球温暖化対策推進法及び基本方針

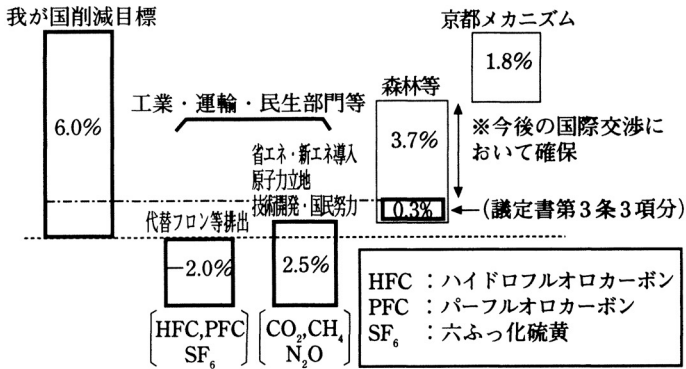


図 2 我が国削減目標の達成について

温室効果ガス排出抑制等にはあらゆる主体が参加した幅広い取組が不可欠であることから、国、地方公共団体、事業者及び国民それぞれの責務を明らかにし、各主体の取組を促進する法的枠組みを整備するため、「地球温暖化対策の推進に関する法律」が策定された。同法においては、「地球温暖化対策」として、温室効果ガスの排出抑制と並んで動植物による二酸化炭素の吸収作用の保全及び強化等が明示されている（第2条2項）。また、同法に基づいて策定された「地球温暖化対策に関する基本方針」では、国及び地方公共団体の措置として、木質資源の利用の推進並びに植林、里山林の整備、国土緑化運動の推進及び都市緑化等の吸収源対策を実施することとしている。

同法及び基本方針は、本年4月8日に施行したところである。

3. COP3以降の動き

(1) 第4回締約国会議（COP4）

平成10年11月2～13日にかけて、アルゼンチンのブエノスアイレスで、国連気候変動枠組条約の第4回締約国会議（COP4）が開催された。この会議には、154の締約国、その他関連国際機関等のオブザーバーが参加した。我が国からは、真鍋環境庁長官の他、外務省、環境庁、通産省、農林水産省等の地球温暖化問題担当官が出席した。

COP4においては、前回のCOP3において京都議定書が採択されたことにより得られた地球温暖化問題に対する国際的取組のモメンタムを可能な限り維持し、京都議定書の早期発効に向け、できるだけ多くの点で合意が得られることが期待されていた。

締約国会議においては、本会議、補助機関会合（実施に関する補助機関（SBI）及び科学上技術上の助言に関する補助機関（SBSTA）の2つがある）といった公式会合で各課題についての決定・決議が行われる。一方、締約国は立場の違いから G 77+中国（途上国グループ）、EU、アンブレラグループ（非 EU 先進諸国、我が国はここに参加）の3極に分かれており、通常各課題についてはまずはこのグループで意見調整を行い、次に各グループの代表数名ずつの参加によるコンタクトグループで議論が行われる。このコンタクトグループでの議論の進展具合を見ながら、ある程度のコンセンサスに達した課題については補助機関会合、次いで本会合にあげる、といったプロセスを経て、決定・決議が行われている。

COP 4 で決定された主な事項については、次の通りである。

① 「ブエノスアイレス行動計画」(COP 4 決定文書 1)

各課題についての COP 4 での決定について、そこに明記された作業スケジュールに従い、今後実質的な交渉の展開を（締約国が）図ることがうたわれている。この行動計画に列挙された COP 4 の決定は、次の通りである。

- a. 資金メカニズム（COP 4 決定 2 及び 3）
- b. 技術の開発及び移転（同上決定 4）
- c. 条約第 4 条 8 項及び 9 項の実施（気候変動の悪影響又は対応措置の実施による影響に起因する開発途上締約国の個別のニーズ及び懸念に対処するために取るべき措置）（同上決定 5）
- d. 共同実施事業（同上決定 6）
- e. 京都メカニズム（同上決定 7）
- f. COP/MOP 1（京都議定書発効後最初の締約国会議）へ向けての準備（同上決定 8）

② 京都メカニズム

COP 4 の最大の争点であった京都メカニズムについては、これまで、途上国が否定的な態度であったのに加え、京都メカニズムの補足性（温室効果ガス排出削減にかかる国内措置に対し、補足的なものであるべきとのことで、議定書に明示）について、これを数量的上限を設けるものであるとする EU とこれに反対するアンブレラグループが対立するなど、議論は紛糾した。

最終的には、今後の作業スケジュールを明確化した決定が行われた。その概要は次のとおり。

- ・ 京都メカニズムにかかる技術ワークショップの開催

- ・ 第10回補助機関会合（平成11年6月予定）に向け、メカニズムに関する開発途上国の能力開発の促進にかかる計画を準備
- ・ 第10回補助機関会合に向け、メカニズムにかかる各国からの意見を取りまとめ
- ・ 以上について、クリーン開発メカニズムを重点として検討し、COP6（平成12年末予定）においてメカニズムに関する決定を行う。

③ 土地利用変化及び森林（COP4決定文書9）

森林を含む温室効果ガス吸収源の取扱いについては、平成10年6月開催の第8回補助機関会合において、IPCCが平成12年5月までに特別報告書を作成することが決まっていた。

COP4においては、今後の作業スケジュールを明確化した決定が行われており、その概要は次のとおり。

- ・ 京都議定書第3条4項（追加的人為的活動）に関する事項につき、第2回SBSTAワークショップを開催（平成11年4月米国インディアナポリスの予定、第1回SBSTAワークショップは平成10年9月ローマで開催済）
- ・ 第10回補助機関会合において、京都議定書第3条第3項及び4項に関連した政策的・手続き的事項、及び森林等に関する今後の作業スケジュール等を検討
- ・ COP6において、議定書第3条第3項の活動に関する定義、第3条4項に含むべき森林等分野の追加的人為的活動につき、何をどのように含めるかについての仕組み、規則及びガイドライン等に関する決定を行う

④ 途上国の自発的参加

この課題については、ほとんどの開発途上締約国が削減目標の提示は時期尚早として反対したため、議題から削除されたが、非公式の意見交換の場では、韓国、中南米諸国等が参加するなど、一部の途上国が積極的な姿勢を取り始めていることは、注目に値するところである。

削減目標の策定時の決定事項があらかじめ明確であったCOP3と比較すると、COP4は今後の作業スケジュールを策定し、地球温暖化問題に対する国際的取組のモメンタムをかりうじて維持したにすぎない、との感は否めない。しかしながら、京都メカニズムや森林を含む吸収源の取扱い等の課題について、COP6（平成12年末）に実質的な最終決定を行うこととし、ワークショップ等検討の場を明示したことは、今後の地球温暖化問題に対処していく上で重視す

べきことであると考えられる。

(2) アンブレラグループ会合

「アンブレラグループ」はCOP3以降、米国の提唱により、EU諸国に対抗する交渉グループとして、非EU先進国をメンバーに設立され、京都メカニズムなどで意見が比較的近い国が集まり、京都メカニズムを中心に制度のあり方について検討を進めてきたところである。アンブレラグループ会合は、COP4直前の平成10年9月までに3回開催されてきている。また、平成10年6月開催のSBI/SBSTA8、及びCOP4等の公式会合の場においても、アンブレラグループの会合は開催され、交渉の進展を促進するための意見交換を精力的に行い、EU、G77+中国と並ぶ交渉グループとして、議論に参加している。

平成11年1月オーストラリア・キャンベラで開催されたアンブレラ会合においては、京都メカニズム、途上国参加問題等、従来アンブレラ会合で議論されてきた課題に加え、森林等吸収源についても初めて議題としてとり上げられ、検討が行われた。

平成11年1月の会合には、オーストラリア（ホスト国）、カナダ、アイスランド、ニュージーランド、ノルウェー、ロシア、ウクライナ、米国、日本の他、カザフスタンがオブザーバー参加として参加した。

京都メカニズムについては、平成11年6月開催予定の第10回補助機関会合での審議を促進し、COP5（平成11年11月予定）での検討が進むよう、排出量取引、クリーン開発メカニズム及び共同実施のルール等の考え方及び交渉テキストの案を作成し、アンブレラグループの共同提案として、条約事務局に提出することとした。

また、途上国参加問題については、各国の途上国への働きかけが紹介され（日本からは日中韓環境大臣会合を紹介）、各国が二国間・地域での対話を積み重ね途上国の理解を得ていくこと、アルソガライ COP4 議長（アルゼンチン環境大臣）による先進国・途上国の対話を支援すること、途上国参加にかかる制度上、技術的問題をEUと協調して検討すること等について、アンブレラグループとして取り組んでいくこととした。

吸収源の取扱については、小グループ会合で議論がなされ、主にCOP6へ向けての今後の戦略について議論が行われた。主な論点は次の4つに要約される。

- ① 4月末米国で開催予定の京都議定書第3条4項についてのワークショップの内容・進め方等について、条約事務局に対しどのように働きかけを行っ

ていくか、今後アンブレラ各国で意見交換を行う。

- ② 吸収源についての意見提出について、アンブレラ各国で意見交換を行う。
- ③ 吸収源について、今後の枠組に関する議論を続ける。
- ④ COP6 までの道順をたてる。

(3) 吸収源に関する IPCC 特別報告書

平成 10 年 6 月に開催された第 8 回補助機関会合において、森林を含む吸収源の取扱いについての特別報告書を IPCC が作成することとなった。この報告書は、京都議定書第 3 条に関する方法的、科学的、技術的な課題について検討するものであり、炭素ストックに対する人為的活動の関連性、林業活動等を検討する際の科学的関連性、及び吸収源の取扱いに関する各国の提出意見等について、検討することとなっている。平成 10 年 9 月にローマで開催された吸収源に関する第 1 回 SBSTA ワークショップにおいては、特別報告書の目次案及び執筆候補者リストが作成され、これに引き続き開催された第 14 回 IPCC 総会では、特別報告書は平成 12 年 5 月末までに完成させることとなった。

現在、特別報告書の 0 次ドラフトが作成中であり、この 0 次ドラフトは、平成 11 年 4 月末に開催予定の特別報告書執筆者会議へ提出されることとなっている。この後、専門家による査読、各国政府による査読を経て、平成 12 年 5 月末に報告書は完成、同年末の COP6 に報告される予定である。なお、森林総合研究所等から我が国の研究者が、執筆者及び査読者としてこの吸収源特別報告書の作成にあたっているところである。

5. 今後の取組について

地球温暖化問題をめぐる交渉の流れについては、次のように総括することができると思われる。

- ① 京都メカニズム、吸収源の取扱い等、京都メカニズムで提示された課題について、その具体的実施にかかる実質的な最終決定は、平成 12 年末の COP6 で行われることとなっており、これに向け、ワークショップや意見提出等が行われる予定。COP5 (平成 11 年 11 月予定) の位置づけは今のところ明確ではないが、COP5 以降は、COP6 での決定に向け、密度の高い議論・交渉が、アンブレラグループ等非公式な会合を含めて行われると考えられる。
- ② 森林を含む吸収源の取扱いについては、IPCC 特別報告書の作成を通じ、科学的・技術的な考察が行われ、この結果は 2000 年 5 月までに公表される

予定。このような科学的・技術的考察を、どのように京都議定書第3条の実施に反映させていくかが課題であり、今後、吸収源の取扱いに関する政策的、手続き的事項についても検討が行われるものと考えられる。

- ③ 京都メカニズムについては、G77+中国、EU、アンブレラグループ3極の意見の相違はなお大きい、COP6で最終的な決定が行われる予定であることに加え、クリーン開発メカニズムについては2000年以降の排出削減量が削減目標達成に加味されることとなっていることから、今後、より密度の高い議論・交渉が行われるものと考えられる。
- ④ 開発途上締約国の削減目標参加問題については、先進締約国共通の課題と認識されているところ。途上国側との継続的な対話が必要となっている。

今後、地球温暖化問題にかかる議論・交渉がより詳細化し専門性の高いものとなるとともに、具体的な措置についてもその実施を検討していく必要がある。また、我が国の削減目標の中には、吸収源の追加的人為的活動のように、今後の国際交渉によって確保するとされている部分もある。

このため、我が国森林・林業、木材産業部門としても、内外との連携を深め、より包括的な取組・対応を行っていくことが必要であり、条約や議定書にかかる国際的・国内的取組に対しても、より積極的に関わっていくべきであると考えられる。また、このような取組については、平成12年末のCOP6、平成20～24年(2008～2012年)の第1約束期間までの比較的短期的な取組を主体とするものの、森林・林業活動及び地球温暖化問題の長期性に鑑みて、第1約束期間以降をも見通した検討についても行っていくことが重要であると考えられる。

現在、林野庁研究普及課が、我が国森林・林業、木材産業を代表し、交渉にあたっているところであり、今後より積極的な対応が必要であると考えている。この一方で、地球温暖化防止に向けた具体的施策については、窓口のみでは実施し得ないことも痛感しているところである。皆様のご協力をお願いしたい。

〔文 献〕 Convention on Climate Change (1992) Climate Change Secretariat
The Kyoto Protocol to the Convention on Climate Change (1997) Climate Change Secretariat
井出光俊 (1998) 京都議定書にかかる検討状況と分析、熱帯林業 No. 43 : 14～21
森林・林業、林産業と地球温暖化防止に関する検討会 (1998) 森林・木質資源を活用した循環型システムの構築を目指して 日本林業調査会 (1998) 地球温暖化と森林木材