

## 気候変動枠組条約第17回締約国会合及び京都議定書第7回締約国会合報告 (COP17・COP/MOP7 ダーバン会議報告)

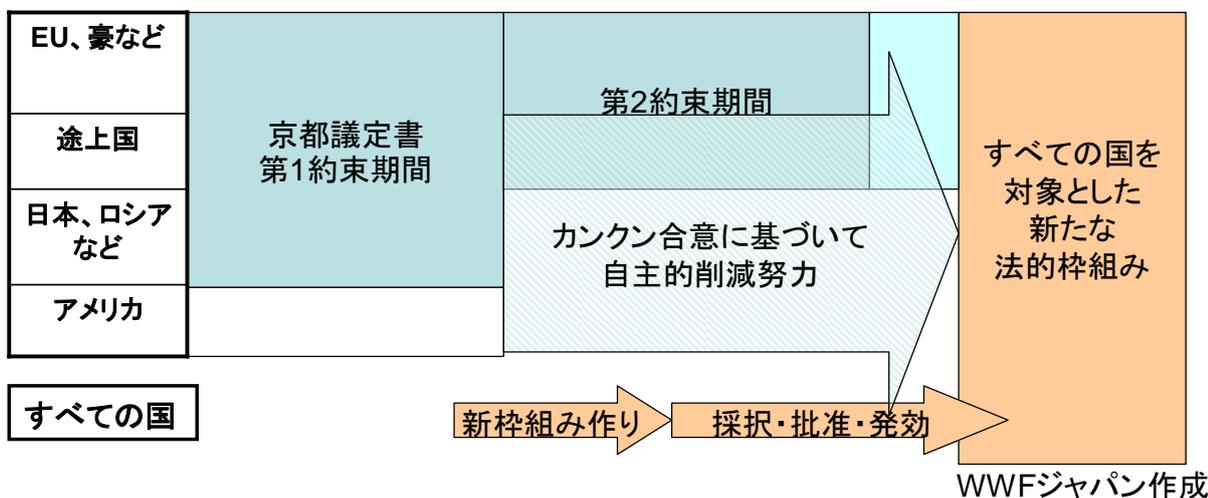
南アフリカ・ダーバンで開催された国連の温暖化に関するダーバン会議 COP17・COP/MOP7 は、2週間の会期の最終日をすぎても議論は紛糾し、あわや決裂かと思われましたが、2日延長後の未明になって「すべての国を対象とする法的枠組みへの約束が合意される」という劇的な展開となりました。「ダーバン・パッケージ」と呼ばれるこの合意は、①京都議定書の延長と、②すべての国を対象とした新たな法的拘束力のある枠組みについて2015年までに合意すること、それに途上国が切望していた③緑の気候基金の設立と、④カンクン合意の実施（COP16で採択され、途上国を含む約140カ国が自主的な削減目標/削減行動を掲げている合意で、排出量の測定・報告・検証制度や途上国への資金・技術援助が盛り込まれている）で成り立っています。

### ダーバン・パッケージの内容

#### ダーバン・パッケージ

1. 京都議定書第2約束期間
2. すべての国を対象とする法的枠組みを2015年に採択
3. 緑の気候基金
4. カンクン合意(測定・報告・検証制度や適応など)の実施

2011 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22



## 京都議定書の第2約束期間と次期法的枠組みの合意約束成立まで

日本とカナダ、ロシアは京都議定書の第2約束期間に削減目標を持たないことを明示していたため、先進国だけに削減義務を課す京都議定書を死守したい途上国との間で、2週間にわたって交渉は困難を極めました。先進国側はすべての国を対象とした法的拘束力のある枠組みを求めていましたが、急速に発展している中国やインドなど新興途上国は、自分たちが法的拘束力のある枠組みの中に取り込まれることを警戒して抵抗し、少なくとも可能な限り先延ばししようとしていました。一方、京都議定書の枠外にあるアメリカは、次期枠組みが先進国と途上国が同じ法的拘束力のある形でない限り、次の枠組みに合意しないと強く主張しており、アメリカを引き入れるためには新興国を法的枠組みの合意に引き入れることが必須となっていました。



そのためには交換条件として途上国が強く望んでいる京都議定書の延長について検討しなければならず、最終的にEUだけがこれに応じ「すべての国が参加する法的枠組み」の合意のために戦う構図となったのです。

硬直した交渉が最初に動きをみせたのは、1週目の終わりに中国が法的枠組みに合意する構えをNGOとの会合で言及したことでした。メディアとの記者会見でも言及し、中国が柔軟性をみせたと思われたのですが、実際

の交渉の場で頑なな態度を崩さず、困難な交渉は続きました。

2週目の半ばに、今度は温暖化の影響に弱い島嶼国グループと後発開発途上国グループがEUと合同で声明を発表したのです。それは先進国が京都議定書の第2約束期間のための改正に合意すると共に、新興国に対しても、法的拘束力を持った枠組みへ向けての約束に合意することが重要だとするものでした。

10日から11日にかけての京都議定書AWGの総会では、京都議定書に残ることを切り札に、次の枠組みが法的拘束力を持つことを迫るEUに対し、ベネズエラが「EUが京都議定書に残るといっても、目標のレベルは低すぎる。これでは途上国を温暖化の脅威にさらすだけ」と激しく攻撃しました。他の先進国からのサポートが得られないEUが満身創痍で戦う中、今まで国連交渉で一枚岩となって戦ってきた途上国



側が割れ、公然と島嶼国グループの議長であるグレナダや低開発途上国グループなど途上国側が次々に立ち上がって「EUは、他に京都議定書から逃げ出す先進国がいる中、唯一残って、法的拘束力のある議定書を守ろうとしている。先進国の全体目標レベルが低いのはEUだけのせいではない。ここでEUを責めて交渉決裂を招くのは誰のためにもならない。温暖化を防ぐ、という目的に照らせば、今とるべき行動は明らかだろう」とEUをサポートしたのです。



続いて行われた条約の最終総会（新しい法的枠組みの約束合意の場合）で、EU代表は次期枠組みが法的拘束力を持つようにと強い“法的”言語を主張したのに対し、最後の最後まで新しい枠組みが法的拘束力を持つことに難色を示したのはインドでした。まだ多くの民が貧困に苦しむインドの現状を訴えながら、「“先進国と途上国の間の衡平性”が文書に入らないならば、“法的”拘束力の弱い言葉を入れたままにしておく」と激しい口調で拒否したのです。中国

の代表も参戦し、「先進国は削減約束を果たしていない。途上国は国内で十分にグリーン政策を行っている。」とテーブルを叩きながら激しい口調で反論しました。

結局、南アフリカの女性議長が会議を中断して、EUとインドとが10分間直接話し合うことを提案し、「協調の精神で、世界が必要としている結果を出そう」と説得したのです。時はすでに日曜日の午前3時、話し合いは50分に及び、EUとインドの代表が直接対話する場を多くの関係者が取り囲みました。会議が再開したときには、インドは法的な言葉を少し変えることによる妥協を表明したのです！EUもその言葉の変化を受け入れて、奇跡的に2015年にすべての国が参加する法的枠組みの約束が合意されました。



固唾を呑んで見守っていた会場中の交渉官たちは歓喜の声を上げました。交渉決裂かと思われた長い焦燥のときを経ての感動的な合意でした。2日間の徹夜後、時間が午前5時を回っていました。

これで京都議定書の第2約束期間の成立と、すべての国を対象とした2020年以降の次期法的枠組みが2015年に採択されるという合意がされたこととなります。

法的文書を目指す交渉における”法的“言語の変遷

1. A legal framework (2011/12/9 08:00)= 弱い法的表現
2. A Protocol or another legal instrument (2011/12/9 23:00) = 京都議定書を産んだベルリンマンデートと同じ言葉
3. A protocol, another legal instrument or a legal outcome =弱い表現が追加
4. A protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force =EUの解釈では法的拘束力がある枠組みへの合意

\* 実際の“法的”拘束力の強弱については専門家の間でも意見が分かれる。しかし”すべての国を対象とした法的枠組み“の合意がされたとの解釈が優勢。

**削減目標レベルは引き上げられず。引き上げプロセスの合意のみ**

すべての国を対象とした次期法的枠組みの約束合意がされたのですが、肝心の削減目標の引き上げについては議論すらされず、全体としての削減目標レベルは低いままに留まってしまいました。カンクン合意に各国が公表している削減目標は、全体として足し合わせても産業革命前に比べて4度の上昇になるといわれるレベルです。今回の合意にも書き込まれている1.5度/2度未満に抑えるためには、会期中にUNEPが発表したレポートによると60億トンから110億トンCO2ものギャップがあります。本来の交渉の目的である危険な温暖化を防ぐためには、そのギャップを埋めるような削減目標に引き上げなければ意味がありません。

ところが、交渉は最後まで次期枠組みが法的拘束力を持つかどうかという“形”に集中したため、削減目標レベルを上げる議論は全くおろそかになってしまいました。

しかしダーバン合意の中に、ギャップを認識し、ダーバン作業部会のプロセスが目標レベルを引き上げることを明確に課し、その作業計画を作って、ワークショップを開催し、ギャップを埋めるオプションを提示していくことが記されました。今後実際に目標レベルを上げていく道筋と手法をいかに作っていくかが最大の課題です。

**1) 京都議定書の第2約束期間**

- 対象はEUとスイス、ノルウェー、それに他のヨーロッパ諸国。オーストラリアとニュージーランドは数値目標提出準備中。日本とロシアは数値目標提出拒否。カナダは12月12日に京都議定書離脱を宣言。アメリカは名前はあがるが数値目標欄は白紙

- 第2約束期間の長さについて、EU及び島嶼国、後発開発途上国は、5年を主張したが、新興国やアメリカなどの抵抗で8年も残った。5年か8年かCOP18で決められる
- 対象ガス追加され7ガスに
- CDMなど京都メカニズムは京都議定書数値目標なしの国々が活用可能かどうかは曖昧なまま

## 2) 次期枠組みプロセスの立ち上がり：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立

- 次期法的枠組みを2015年に採択、発効し、2020年以降に実施される。そのための作業部会を立ち上げる。
- ギャップの認識：全体としての削減目標レベルが、産業革命前に比べて1.5度/2度未満に抑えるためには重大なギャップがあり、それを引き上げなければならない。そのプロセスの作業計画を作ること

## 3) 緑の気候基金の設計に関する合意 (FCCC/CP/2011/L.9)

カンクン合意に基づいて設立が決まった緑の気候基金は、1年かけてガバナンスが議論されてきた移行委員会のレポートが今回のCOP17に報告され、承認されました。附属書に記されたガバナンス機能が承認され、条約の下で資金メカニズムの運営機関として指定され、設立が決まりました。

しかし、運営機能は決まりましたが、2020年に1000億ドル単位の資金源をいかにまかなっていくかについては、資金源の特定は進まず、作業計画の立ち上げだけが決まりました。「カンクン合意の実施：IV 資金」の決定において、長期資金に関する作業計画（ワークショップ含む）が2012年に立ち上げられることが決まり、AGFのレポートやG20のレポートなど関連した資金レポートを参考にしながら、公的、私的、2国間、多国間など様々な資金源オプションを分析し、2012年以降の資金源をスケールアップすることを目的としています。ワークショップの結果はCOP18に報告されることになりました。AGFとG20の気候資金レポートへの言及により、国際船舶、航空からの資金源も間接的に含まれていると考えられます。

資金の運営機関が具体的に始動していくことが決まったことは今回の大きな成果ですが、結局「財布はあるが、お金がない」という状態であるので、今後資金源の特定が具体的に進むことが急務です。

## 4) カンクン合意の実施について

MRV(測定・報告・検証)の仕組みの議論について:

隔年報告 (biennial report)

IAR (国際的評価・レビュー: アメリカ向け)

ICA (国際コンサル&分析: 途上国向け)

＝実質的な削減努力を拘束する手法であり、順守させる手法

\* くわしい結果は「カンクン合意の実施レポート (WWF ジャパン作成)」をご参照ください

## 温暖化交渉で存在感を増していく新興国

昨年カンクン COP16 においても、BASIC グループとして国際的な MRV をある程度受け入れる記者会見を開催するなど、温暖化対策に積極的な姿勢をみせていた BASIC グループですが、今回の COP17 においては、すでに温暖化交渉のコアグループとなっている存在感を見せ付けた感があります。

コペンハーゲン COP15 において、次期枠組みが“法的”になることを拒否して合意を妨げたことと国際的に非難された中国は、今回の COP17 で早々と法的枠組みを受け入れることを非公式に表明し、しかし時期は遅らせる (2020 年以降と強く主張) ことは譲らず、かつその後の公式交渉の場では硬い姿勢を崩さないという、柔軟かつしたたかな交渉態度を見せました。最終総会においても激しく先進国を非難しながらも“法的”な次期枠組みを受け入れることには反対はしなかったのです。

またインドは最後まで一貫して“衡平性”を強く主張し、法的枠組み受け入れに難色を示し続けながらも、最後は衡平性 (共通だが差異ある責任 or 持続可能な開発への衡平なアクセス) などの言葉を入れることなく、“法的”言語を少し変化させて妥協しました。衡平性を入れるとアメリカが大反対することがわかっていたの妥協だと思われ、最後は折れて世界の合意を妨げなかったことになります。

その他 BASIC 以外のすでに OECD に加盟しているメキシコや韓国なども存在感を増しています。

南アフリカやメキシコは最初から“法的”枠組み受け入れを表明して、双方とも COP17、及び COP16 のホスト国として世界の合意に並々ならぬ尽力をしました。

一方、韓国は緑の気候基金の初期資金を、スイス、ドイツとともに拠出することを表明しています。

最終的に次期 COP18 はホスト国がカタールに決まりましたが、韓国はホスト国となることを強く希望していました。結局、COP のホスト国は、悲劇的な失敗に終わったコペンハーゲン COP15 以降、なんとか国連交渉への信頼回復を果たしたメキシコ COP16、次期枠組み約束合意を果たした今回の南アフリカ COP17 と新興国がホストした COP が成功しています。

国際経済、政治の世界とともに、温暖化国際交渉においても、主役となってきた新興国が、今後の温暖化対策を前提とした 21 世紀の社会作りの主役となることを暗示している気がします。



## COP17における日本の交渉と課題

一方、相対的に日本の影響力が低下したのを感じたのも今回の COP17 でした。

すべての国を対象とする法的枠組みの合意のために激しい議論が戦わされた上記の総会で、日本が発言したのは「京都議定書の第2約束期間に目標を書き入れないことを書面で提出する」という一言のみでした。結果として日本は自らが主張していた「すべての国を対象とした法的枠組み」の合意は得たこととなりますが、日本がこの合意に貢献したかと問われれば、大きな疑問符がつきます。途上国が望む条件であった京都議定書の第2約束期間の目標否定によって、日本はもはや交渉の主要プレイヤーではなくなり、他の締約国からの関心が非常に低くなってしまったからです。

温暖化の国際交渉では、環境NGOが数千人参加し、交渉の行方に隠然たる力を発揮していますが、NGOからの関心も低くなったことが印象的でした。NGOは会期中に交渉をブロックする国に「化石賞」というのを贈りますが、昨年までの日本は「交渉を変える力がある」との期待があって、化石賞の常連受賞国だったのです。ところが今回は会期を通じてかろうじて他国と共同受賞の1回受賞したのみでした。

日本は、これで2013年から次の枠組みが発効する2020年以降まで、国際的な法的拘束力のある削減目標を持たない国になります。国内においてもまだ温暖化の目標を設定した国内法は成立しておらず、国内でも法的拘束力のある目標がないこととなります。中国代表が発言していたように、むしろ中国や南アフリカなど途上国の方が国内での法的拘束力のある温暖化政策を持っているということになります。

京都議定書は削減義務だけの話ではなく、本来は世界共通の温暖化対策ルールを制定した条約です。CDMなど京都議定書の下の市場メカニズムはすでに世界の中で大きな市場を形作っています。京都議定書で数値目標を持たない日本がCDMなど今後も活用可能なかどうか、今の段階では曖昧なままです。京都議定書から離れることは、いわば世界標準の温暖化対策ルールから離れること、国内産業にとっては世界標準ルールからはずれていくデメリットが懸念されます。ましてや、今後2012年すぐに始まる次期枠組みのルール作りに影響力を持って参加することは困難になることが一番懸念されます。

京都議定書の正式の改定が行われるのは次回COP18。京都議定書に戻って、国際的な削減義務を担い（何%を京都議定書第2約束期間の数値目標とするかは検討次第である）、世界の温暖化交渉の主要なプレイヤーとして、日本の産業にとって使いやすい温暖化対策のルール作りに積極的に参加していくほうが得策ではないでしょうか。

## COP17の結果概要

### 新しい法的枠組みを2015年に採択することを定めた合意

#### 「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立」

FGCC/CP/2011/L. 10

- 各国の2020年の削減目標の全体と、平均気温の上昇を産業革命前と比べて1.5度から2度未満に抑えるために必要な全体量には、重大なギャップがあることを認識する
- すべての国に適用される議定書、あるいは他の法的文書、もしくは法的強制力のある合意結果 (a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force)をつくるためのプロセス「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（以降ダーバン AWG と仮称する）」を立ち上げる。
- ダーバン AWG は、2012 年前半に作業を開始、遅くとも 2015 年までに作業を終え、COP21（2015 年）において議定書、あるいは他の法的文書、もしくは法的強制力のある合意結果を採択し、2020 年から発効し、実施されることを決定する
- ダーバン AWG は、2012 年半ばに、緩和・適応・資金・技術移転・行動の透明性・支援とキャパシティビルディングを含む作業計画を策定する
- プロセスでは目標レベル (shall raise the level of ambition) を引き上げねばならず、IPCC 第 5 次評価報告書及び 2013~2015 年のレビューから情報を受ける
- すべての国の最大限の削減努力を引き出すことを念頭に、全体としての削減目標を引き上げ必要量とのギャップを埋める行動のオプションを特定するための作業計画を始める
- 2012 年 2 月 18 日までに、削減目標を引き上げるための方法についての各国からの意見を求め、2012 年の最初の交渉セッションにてワークショップを開催する

### 京都議定書の第 2 約束期間に関する合意

#### 「京都議定書の下での先進国（附属書 I 国）の更なる削減約束の結果」

- 附属書 I 国の削減目標が全体として 2020 年に 1990 年比少なくとも 25~40%確保することを目指し、カンクン合意に基づく 2015 年に終えるレビューとの関連を意識する
- 第 2 約束期間は 2013 年 1 月 1 日にスタートし、2017 年 12 月 31 日か、2020 年 12 月 31 日かに終了する。約束期間が 5 年か 8 年かは AWGKP17 で決める
- 附属書 1~3 にある京都議定書の改定案に留意する
- 附属書 1 に記された削減目標と、それらを QELROs (京都議定書の元の数値目標) に変換する意図を留意する
- 2012 年 5 月 1 日までに附属書 1 国にリストされている国は QELROs を国連に提出し、AWGKP17 で検討することを招く



WWF® for a living planet®

- 京都議定書の附属書 B の改定として QELROs を採択することを念頭に CMP8 に報告することを要求する。ダーバン合意 (CP17) の実施との統一性をはかりながら
- AAU のキャリーオーバー (ホットエアを第 2 約束期間に持ち越すこと) が全体目標に与える影響について評価し、CMP8 で検討できるように、適切なアクションを勧告する
- SBSTA において森林吸収・市場メカニズムなどの今回決定されたルールが及ぼす影響を評価し、QELROs への変換、AAU のキャリーオーバーに関して、CMP8 で採択するために決定案を準備すること。そのうちのいくつかは後のセッションにゆだねられる可能性を認識
- CMP8 にて AWGKP の作業を終える

#### 附属書 1 : 京都議定書附属書 B の改定案 (第 2 約束期間の数値目標)

- \* カナダ、日本、ロシアは名前はあがるが、第 2 約束期間は灰色で塗りつぶされている
- \* アメリカは名前はあがるが、第 1、第 2 約束期間の目標は白紙
  
- \* オーストラリア、ニュージーランドは、QELROs 提出を考慮する準備あり
  
- \* EU27 カ国 (オーストリア、ベルギー、キプロス、チェコ、デンマーク、エストニア、ドイツ (加盟時西ドイツ)、ギリシャ、フィンランド、フランス、ブルガリア、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、ルクセンブルク、マルタ、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、オランダ、英国) (条件付で 20/30%)
- \* ノルウェー (30/40%)
- \* スイス (20/30%)
  
- \* ベラルーシ (5/10%)
- \* クロアチア (5%)
- \* アイスランド (15/30%)
- \* カザフスタン (15%)
- \* リヒテンシュタイン (20/30%)
- \* モナコ (30%)
- \* ウクライナ (20%)

#### 附属書 2 : 京都議定書附属書 A の改定案 (対象となる温室効果ガス)

CO<sub>2</sub>、CH<sub>4</sub>(メタン)、N<sub>2</sub>O (一酸化窒素)、HFCs(フロン)、PFCs、SF<sub>6</sub>、NF<sub>3</sub>

- \* NF<sub>3</sub> が新規に対象ガスとなり、7 ガスとなった

#### 附属書 3 : 京都議定書改定案

- 第 2 約束期間の数値目標書き換えに伴って生じる事務的な改正案



WWF® *for a living planet*®

COP17・COP/MOP7 ダーバン会議報告

WWF ジャパン

2012年1月10日

- 条約または他の枠組みの下で設立される市場メカニズムから生じる排出枠、及び他締約国から獲得する排出枠は、第2約束期間の目標達成に使っても良い
- 上記の市場メカニズムから目標遵守のために使用される排出枠の一部は、事務的成本及び殊に温暖化の影響に脆弱な国の援助に使用される