

気候変動問題における地球環境ガバナンス : COP17 での議論の帰結と展望

著者名(日)	井口 正彦, 大久保 ゆり
雑誌名	嘉悦大学研究論集
巻	55
号	1
ページ	39-55
発行年	2012-10-26
URL	http://id.nii.ac.jp/1269/00000294/

研究論文

気候変動問題における地球環境ガバナンス ～COP17での議論の帰結と展望～

Climate Change Issue and Global Environmental Governance:
Reflection from COP17

井口 正彦 大久保 ゆり
Masahiko IGUCHI Yuri OKUBO

<要 約>

本稿は2011年12月に南アフリカのダーバンで開催された第17回国連気候変動枠組条約締約国会議（COP17）における会議プロセスに注目する。京都議定書によって義務づけられている削減目標の期間は2012年で終了するため、COP17では2013年以降の国際的な温暖化対策への一刻も早い合意が期待されていたという意味で重要な会議であった。このような背景に対し、本稿では締約国が自主的にボトムアップ式で目標や対策を決めるという流れと、締約国が法的拘束力のもとに一定のトップダウンで目標や対策を定めていくという、二つの流れに着目しながらCOP17における交渉プロセスを詳細に分析する。この結果、COP17では法的拘束力を持たず、あくまで自主的にボトムアップ方式で温暖化対策を目指したコペンハーゲン合意から、法的拘束力のある次期枠組みへの交渉に向けて舵を切った会議であったことが分かった。つまり、COP17ではすべての国が法的拘束力のある枠組みの中で科学的知見に沿った削減目標を掲げるという機会を提供したといえる。このような結果を踏まえ、今後においてはトップダウンとボトムアップの両者のバランスを考慮した「衡平性」の議論が交渉の中で重要な論点になることを提起する。

<キーワード>

気候変動問題、国連気候変動枠組条約、第17回気候変動枠組条約締約国会議、ポスト2012、京都議定書第2約束期間

1 はじめに

2009年にデンマーク・コペンハーゲンで開催された第15回目の国連気候変動枠組条約締約国会議（以下、「COP」という。）は、2012年以降の温暖化対策のための国際枠組みに失

敗し、すべての締約国が自主的 (voluntary) にボトムアップ式で目標や対策を決めるという合意の流れを作り出した。一方で、国連気候変動枠組条約 (以下、「UNFCCC」という。) 締約国は、メキシコ・カンクンで開催された COP16 にて、長期ビジョン・緩和・適応・資金・技術などの作業計画を含めたカンクン合意を採択し、気候変動問題解決に向けた多国間交渉への信頼を取り戻した¹⁾。南アフリカ・ダーバンで開催された COP17 (以下、「ダーバン会議」という。) は条約作業部会がその一連の作業を締めくくると、また京都議定書の第2約束期間を2013年から空白なく開始するための合意が期待されていた意味で、今後の包括的な法的枠組みの方向性を決める重要な会議であった²⁾。

このような背景に対し、本稿では今後の枠組みについて締約国が自主的にボトムアップ式で目標や対策を決めるという流れと、締約国が法的拘束力のもとに一定のトップダウンで目標や対策を定めていくという、二つの流れに着目しながらダーバン会議における交渉プロセスを詳細に分析することにより、今後の気候変動問題における展望を考察したい。なお、分析の際には筆者たちがダーバン会議の交渉に参加し、収集した第一次資料を用いた。

本稿は以下のように構成される。まず、本論文における分析の視点を記述する。その上で、ダーバン会議のプロセスを詳細に分析する。最後に、分析から導き出された結論を記述する。

2 分析の視点と方法

これまでの気候変動問題における次期枠組み問題を詳細に検討した既存研究としては高村 et. al (2002、2005) をはじめ、高村 (2005、2008) や亀山 (2011) などを挙げる事が出来る。これらの既存研究に基づき、本稿では、ダーバン会議でとりわけ重要であった締約国が自主的にボトムアップ式で目標や対策を決めるという流れと、締約国が法的拘束力のもとに一定のトップダウンで目標や対策を定めていくという、二つの流れに注目しながら会議プロセスの分析を試みる。その際、とりわけ重要であった次期枠組みへ向けた法的オプションの議論と、「インダバ会合 (Indaba)」に焦点を当てる。なお、途上国³⁾の排出抑制と気候変動への適応のための資金や技術移転をめぐる議論に関しては、字数の制約上、簡潔に関連事項を述べるものとする。

この、先進国・途上国を問わず、締約国が自主的 (voluntary) にボトムアップ式で目標や対策を決めるという流れは、COP15 で採択された「コペンハーゲン合意」から明確に作り出された。コペンハーゲン合意は、2009年12月に「留意する」形で COP 決定され、排出削減に関するピークアウトの期限の記載もなく、2050年までの長期にわたる温室効果ガス排出削減率に関する言及すらない内容となっている。また COP15 で最大の争点となった先進国全体の中期目標の具体的な数値の記載すらなく、法的拘束力も明記されていない。その代わりに先進国はそれぞれが自主的に誓約している2020年までの排出削減目標を、途上国は削減行動を個々に設定して事務局に提出することを定めている。コペンハーゲン後から4回の作業部会

(以下、「AWG」という。)を経て2010年11月から12月にかけてメキシコのカンクンで開催されたCOP16でのCOP決定はコペンハーゲン合意をベースにしたものであり、先進国の2020年までの中期目標や2050年の長期目標に関する具体的な記載はない。

その一方で、次項で述べる先進国の中期目標の引き上げ並びに主要途上国の削減行動、それに伴う世界の温室効果ガス排出のピークアウトの時間枠や2050年に向けた長期目標、十分な資金を確保する資金メカニズムの確立などについて、法的拘束力を持った包括的な合意を目指すべきであるとする議論も存在する。つまり法的拘束力を持たず、あくまで自主的にボトムアップ方式で温暖化対策を目指すコペンハーゲン合意に対抗する議論である。また、京都議定書の第1約束期間(2008年～2012年)と第2約束期間(2012年以降の対策期間)との間に「空白」を生じさせないように先進国の第2約束期間の削減目標の交渉を終了しなければならないことにも合意しており、先進国だけには法的拘束力のある削減目標が確実に求められていた。総括すれば、ダーバン会議における法的オプションに関する争点としては、将来枠組みについてコペンハーゲン合意に基づく自主的アプローチを採るのか、それとも京都議定書を含む法的拘束力ある枠組み合意のマンデートを採択するのかということが重要な論点であった。次項では、ダーバン会議における交渉直前の各国ポジション整理をした後に、本会議での争点に言及した上で、詳しいプロセス分析を行う。

3 ダーバン会議のプロセス分析

3.1 次期枠組みを巡る交渉直前ポジション整理

まず、ダーバン会議直前の次期枠組みを巡る日本、EU、アメリカ、そして中国の交渉直前ポジションに注目したい。そもそも、京都議定書の第一次約束期間が終わる2012年以降の「次期枠組み」に関する包括的な合意は2009年12月に開催されたCOP15での決着を見るはずであった。しかし、その後2年間結論を出せないまま、ダーバン会議に至る事となった。メキシコ・カンクンで開催されたCOP16では「カンクン合意」が合意され、2050年までの世界規模の温室効果ガス排出抑制のための早期のピークアウト及び、気温上昇を工業化以前より2℃以内に抑えるという共有のビジョンなどについての一連の合意がなされた。また、資金に関しては緑の気候基金(Green Climate Fund)が、技術移転に関しては「気候技術センター(Climate Technology Centre and Network)」が新たに設立されるなど、一定の前進が見られた。しかし、依然として合意の法的性格についてはダーバンに持ち越されたのである。

これらの一連の議論の中で、とりわけ京都議定書の第2約束期間への合意に強く反発したのは日本とカナダであった。日本は国内で2020年までに1990年比25%削減を盛り込んだ地球温暖化基本法案が審議される一方で、アメリカや中国が参加しない法的拘束力のある枠組みへの合意がなされない限り、京都議定書第2約束期間への参加は非常に困難であるという見解を示している。

その一方で、欧州連合（以下、EUという。）は、欧州委員会が2011年3月にEUを競争力のある低炭素経済に移行させるためのロードマップを打ち出すなど、温暖化対策への前向きな姿勢が見られた。このロードマップでは、2050年までに温室効果ガスの排出量を1990年比で80%～95%削減目標に言及するなど、EUの温室効果ガス削減目標に筋道をつけ、またEUの交渉ポジションに弾みを付けたと言ってよい。また、EUは途上国の望む京都議定書の第2約束期間参加も視野に入れつつ、主要国を含む法的拘束力を持つ枠組を志向する立場をとってきた。

アメリカにおいては、「コペンハーゲン合意」に基づき、2005年比17%削減目標を正式に発表し、また法案として審議されていたが、議会における多数派の反対により不成立に終わっている。この、アメリカの国内政治的状況の影響もあるのか、国際交渉においては中国やインドなどの新興国が先進国と同等の削減に前向きな姿勢を示さないのであれば、アメリカも動かないという慎重な姿勢を崩さなかった。中国においても、コペンハーゲン合意に国内総生産あたりの二酸化炭素排出量を2005年比40%から45%削減を提出していたが、国際交渉においては先進国がまずは京都議定書の第2約束期間へのコミットメントを約束すべきだとして、何としても法的拘束力のある国際的枠組みに中国が巻き込まれるのだけは避けたいとの慎重な姿勢を崩さなかった。この、アメリカと中国の一步も譲らないという交渉スタンスは、COP15の前から現在に至るまでずっと続いている。この構造を皮肉り、ダーバン会議中の7日のプレスブリーフィングでEU代表が、冷戦時代のピンポン外交の例を用いて「会議がアメリカと中国の無駄なピンポンゲームでハイジャックされているようだ」⁴⁾と述べるなど、交渉の進展を妨害する最大の要因となっていたのである。

次項ではより詳しいダーバン会議の交渉整理を行うために、本会議における争点を「削減」、「資金」、「適応」という3つに関する議論に絞って説明を行う。

3.2 ダーバン会議における争点

(1) 削減に関する議論

削減に関する議論では、これまでの交渉通り、科学の求める水準まで削減することが求められていた。気候変動に関する政府間パネル（以下、「IPCC」という。）第四次報告書によれば、地球の地上平均気温を工業化以前より2°C～2.4°C未満に抑えるためには、世界全体のGHG排出量が2015年にピークを迎えたのちに、2020年までに先進国全体で1990年比25%～40%の削減と途上国からの一定の排出抑制が必要であるとしている（IPCC 2007）。世界最大の気候変動に関する国際NGOのCAN（Climate Action Network）は世界の平均気温を産業革命前に比べて1.5°C以下に押さえる事も視野に入れ、2°C以内に抑えるために、2015年までにピークアウトを迎え、2050年までに1990年比で少なくとも80%削減を目指すべきだと指摘していた。とりわけ先進国は2020年までに1990年比で少なくとも25～40%、さらには40%以上の削減に向けた合意が急がれていた。

また、国連環境計画（以下、「UNEP」という。）のレポートによれば、世界の平均気温を産業革命前に比べて2℃以下に抑えるためには、2020年までにCO2排出量を約44ギガトン（Gt）に抑制する必要があるとしている（UNEP 2010）。しかし、各国がコペンハーゲン合意に誓約している削減目標を合わせても53Gtとなり、それでもまだ9Gtのギャップが生じると指摘している（主要国の誓約状況に関しては下記の表を参照）。

表1 各国数値目標

国名	中期（～2030年）	長期（～2050年）
E U	90年比-20%、ただし他の先進国が同程度の努力をするならば-30%	90年比-80%～-95% (欧州委員会提案)
日本	90年比-25% (温暖化対策基本法案)	90年比 80% (温暖化対策基本法案)
アメリカ	コペンハーゲン合意では05年比-17%を誓約	05年比で-83% (2010年度予算会計基本方針)
中国	コペンハーゲン合意では05年比-40%～-45%を誓約 (2010年1月28日に提出)	
インド	コペンハーゲン合意では05年比-20%～-25%を誓約 (2010年1月30日に提出)	インドにおける一人当たりの二酸化炭素排出量が先進国の数値を上回らない 【将来】
ブラジル	コペンハーゲン合意では BaU 比-36.1%～-38.9%を誓約 (2010年1月29日に提出)	
南アフリカ	コペンハーゲン合意では2020年までに-34%、2025年までに-42%を誓約	

このギガトンギャップを少しでも埋めるためにも、主要排出国は土地利用・土地利用変化及び林業部門（LULUCF）と余剰割当量（AAU）の抜け穴を塞ぎ、現在誓約している削減目標の引き上げと同時に、資金枠組みを強化して途上国からの削減行動を効果的に促す事が求められていた。また、UNEPのレポートでは、各国が削減目標を強化し（例えば条件付き目標を無条件にするなど）、LULUCFとAAUの抜け穴をふさげたとしても、まだ6Gtのギャップが生じるだろうと指摘し、効果的な合意を得る事ができなかった最悪の場合、11Gtのギャップが生じるだろうとも警告していた（UNEP 2010）。ダーバン会議では、このような最悪の結果を避け、ギガトンギャップを少しでも埋める事ができるような合意を目指さなければならなかったのである。

また、先進国・途上国の緩和に関するダーバン会議での重要な論点として、先進国と途上国の排出量の透明性の確保が挙げられる。つまり、2007年のCOP13から議論されてきた「測定・報告・検証（MRV: Measurement, Reporting and Verification）」制度をいかに強化できるか

という論点である。MRVとは、温室効果ガスの抑制・削減目標や活動について、測定し、報告し、検証する制度である。「カンクン合意」では締約国は2年ごとに報告書を提出し、これを先進国については国際的な評価及び審査（International Assessment and Review, IAR）、途上国では国際的な協議と分析（International Consultation and Analysis, ICA）を行うことが決定されている。とりわけIARについては、2012年以降の国際的枠組みにおける「空白期間」と、コペンハーゲン合意における先進国の約束（自発的誓約と審査、pledge and review）へと後退が懸念される中で、先進国間の削減水準や目標の遵守審査などの比較可能性・衡平性を強化するための作業計画の策定が急がれていた。

ICAに関しては、途上国の多くが自主目標として掲げている「特段の対策のない自然体ケース（BaU）」の共通で明確な定義付けなどを目的として、専門家による分析と意見交換を通じて途上国の削減策とその効果の透明性を促進する狙いがある。従って、途上国全体の削減行動を効果的に促す上で非常に重要な論点であると言えることができよう。

ダーバン会議直前のパナマの交渉では、先進国は途上国のICAの強化を主張し、途上国は先進国のIARについて遵守につながるよう主張し、先進国・途上国の対立構造が解消しないままにダーバンへと交渉のバトンが渡された。ダーバンの交渉ではこの対立を乗り越えて、IARとICA両方に関するガイドラインやタイムテーブルを詳細に検討するなどしてMRV制度を強化することが期待されていた。

(2) 資金に関する議論

資金源に関する国際交渉は、「コペンハーゲン合意」により資金に関するこれまでの合意が具体化された。同合意では、短期資金（fast-start finance）として2010～2012年の間に先進国全体で新規で300億ドルが途上国の温暖化対策と適応策の両方に提供することが合意され、2020年に向けては公的・民間資金、二カ国・多国間を問わず毎年1000億ドルの資金と投資をすることを目指すことが協定に盛り込まれている。またこの資金を運営する「コペンハーゲングリーン気候基金」が設置され、潜在的な資金源の検討のための閣僚級パネルの設置も決定された。これら一連の取り決めは、「カンクン合意」で正式に採択され、条約下の資金メカニズムの運営主体として「緑の気候基金（Green Climate Fund）」が新たに設置されることが合意された。同基金の運営は、暫定的に世界銀行を委託機関としており、「移行委員会（Transitional Committee）」を設置して、基金の委員会の構成や基金の位置づけなどについて議論している。

しかしその一方で各国が条約事務局に提出した短期資金の公約額は280億ドルにとどまっており、これまでに確保された金額は160億ドルにしかすぎないとの指摘もある（WRI 2011）。従って、革新的な資金源の充実と確保はダーバン会議において一つの争点となっていた。

具体的には、国際運輸（バンカー）に課税し、IMOやICAOを通じて資金源を調達というメカニズムに関する議論では、先進国の船舶のみに課税するのか、それとも途上国の船舶も

課題の対象に含めるのかというところで意見が割れていたのである⁵⁾。そもそも、船舶に関しては、どこの国にも属さないセクターとして取り扱われてきたので、その明確なルール作りが求められている。とりわけ、先進国間でもこのセクターを UNFCCC の枠組みに取り込む事自体に反対している国もある一方で、欧州においては EU-ETS に国際運輸分門を組み込むことが既に決定されていることから、先進国間における今後の議論が注目されるところである。

(3) 適応に関する議論

「カンクン合意」では、将来枠組みにおける適応策の大枠が決められ、適応策をあらゆる面で強化していくことになった。同合意では、すべての国が、適応計画とその内容の優先付け、影響・脆弱性・適応評価、社会経済・生態系システムの強化策などを行うことが求められている。また、「適応委員会」の設置、後発開発途上国を中心とした中長期の「国家適応計画」のガイドライン策定、「気候変動の悪影響に伴う損失と損害の補償」を検討するための作業計画の策定などが取り決められた。一方で、「カンクン合意」は枠組みの大枠を決めたに過ぎなかったため、ダーバンでは、これらの中身を具体化することが求められていた。ここでは、特に「適応委員会」、「国家適応計画」、「損失と損害（の補償）」の3点に絞って述べる。

適応問題は、条約内でも細かい議題が乱立していること、また、食料・衛生・水問題など幅広い分野への影響と対策を視野に入れる必要があること、更に、もともと自然災害等の関連事項に対応してきた外部機関が多く存在することなどから、それぞれの機関の役割の定義やその調整の必要性が指摘されてきた⁶⁾。このような背景から、新設される「適応委員会」には、締約国へのテクニカル・サポート、適応に関する知識や経験について地域・国家・国際レベルでの情報交換の強化、条約外のネットワーク・機関との調整、締約国の適応事業の総合的把握と今後のニーズなどについての検討が求められている。ダーバン会議では、委員会の構成と手続を採択し、その他の組織・機関との関連性を定義することになっていた。結果としては、委員会は締約国会議の権限の下で運営されること、途上国2名、後発開発途上国1名、小島嶼国1名、先進国2名、及び5つの国連地域グループからそれぞれ2名の合計16名の委員構成が定められた。候補者は今後選定されるが、上記のグループ構成から、途上国が過半数を占めると考えられる。また初年度に3カ年計画を作成すること、条約の内外での全ての関連組織・制度・ネットワークとの協調とリンクを進めていくことなどが今後の課題として挙げられている。

「国別適応計画」の議論においては、国別適応計画のフレームワークについて、各国主導の活動を支援するようなものにする、最貧国の国別適応計画の策定および実施を可能にするプロセスのガイドラインに合意した。また、途上国ではない途上国締約国に対しても、国別適応計画の手法を用いることが奨励された。

今後はこれら3つの項目に基づいて、更に計画書策定が具体化されていく予定である。このように、適応に関しては、これまで地域レベルで行われてきた様々な対策に対して、国際的連携をとろうとする方向に動いているように見受けられる。一方で、それぞれの国のニーズや対策については、国際的に緩やかな枠組みやガイドラインを作成しつつ、それぞれの地域事情に合わせた適応策の実施や報告を促進していこうという流れが見て取れる。

「損失と損害」はまだ始まったばかりであるが、この概念の範囲には、異常気象及び徐々に起こる変化（海面・気温上昇、海水の酸化、氷河の後退、塩化現象、土壌・森林侵食、生態系の損失、砂漠化）が含まれるとされている。ダーバンでは、①異常気象などによる損害・損失リスクの評価、②これに対応するアプローチ、③条約の役割、の3項目が議論され、これらのテーマに関する専門家会合を含む作業計画を採択した。

この他、ダーバンでは、「気候変動への適応推進に向けた極端現象及び災害のリスク管理」という新しいIPCC特別報告書について報告があった。報告書では、「この問題に対して対処を怠れば、1980～2000年では20年に1度の割合で発生していた熱波が、今後は世紀末まで2年に1度の頻度で発生する危険性がある」と警告されている（IPCC 2011）。一方で、ダーバン会議においては、アフリカで開催されるCOPでありながら、適応策が重要な成果として見られていたとは言い難い。「適応委員会の設置」という組織設定以外は、細かい作業計画やガイドラインについてであり、補助機関会合にて、粛々と作業が進められていた。枠組みや作業が定められれば、今後は特に資金の議論の中で、適応への資金形態が注目されるであろう。

3.3 第一週目

本項においては、ダーバン会議において特に重要な争点であった「法的オプション」の議論に注目しながら、会議の一週目と二週目の展開を整理したい。ダーバン会議開会式では、各グループによる既存の主張の繰返しにより幕を開けた。これまでと異なる点は、途上国グループが、京都議定書第2約束期間がダーバンでの包括的合意の一部であると表現したのに対し、新興国で構成されるBASICグループが、京都議定書の第2約束期間の合意が最重要課題であるとわざわざ発言し直した点である⁷⁾。これに対して、先進国から構成されるアンブレラグループは各国の能力を考慮しつつ、すべての主要国が参加する枠組みへ移行することが最重要課題であると主張した⁸⁾。

とりわけ、先進国の中でも独自のポジションをとるEUは、法的拘束力のある包括的枠組みへのプロセスの合意を主張する一方で京都議定書第2約束期間への柔軟な対応を述べるなど、先進国の立場を取りながらも途上国にも考慮した発言をしている⁹⁾。それとは対照的に、カナダが京都議定書からの離脱を表明するとのニュースが流れるなど、カナダの後ろ向きな姿勢が露わになった。カナダは京都議定書を批准しているものの、年々に温室効果ガス排出量が増加し、早いうちから京都議定書目標達成を断念していたという背景がある。このニュ

ースを受け、初日から環境 NGO がカナダ批判のキャンペーンを始め、また、アフリカ・グループが「アフリカの土地を議定書の墓場にすることを許さない」と29日の総会で二度繰り返すなど、先進諸国を強くけん制する場面が見られた¹⁰⁾。

このような状況のなか、ダーバン会議では日本やカナダなど、第2約束期間に参加しないと表明した国以外の先進国、とりわけ EU から京都議定書の第2約束期間への合意を取り付けられるかどうかが目まぐるしく注目されていた。また EU は、新興国が EU の望む法的拘束力ある包括的枠組みへのプロセス合意にどこまで乗れるかに注目していたことから、新興国と EU との間で外交的な綱引きが繰り返されていた。

このような法的枠組みの議論について、開催国である南アフリカは先進国と途上国との外交的綱引きを打開すべく、ダーバン会議議長のアニエティツェのもと、通常の交渉議題とは別に「インダバ会合」を開催した。「インダバ」とはアフリカのズールー語で、「重要、あるいは困難な議題を話すために集まる場」という意味合いがあり、あくまで非公式に各国リーダーが「寄合い」に集まり、今後の法的枠組みについて腹を割って話す場であった。この会合の特徴は、京都議定書と条約の将来枠組みに関する横断的課題、特に法的枠組みについて議論する場が提供された点と、会合ごとに重要項目についてのメモがウェブサイトで公開されるなど、透明性を確保していた点である¹¹⁾。このように、南アフリカのイニシアティブで通常の議題とは別に開かれたインダバ会合では、以下2つの重要な課題について意見交換することが提案された。

- 合意達成のために議定書AWG、条約AWGの下で何を決めるのか。
- 将来の枠組みの、(目的・プロセス・タイムスケジュールを含む) どのような要素に合意できるか。

また、具体的論点として、特に以下の3つのギャップが議論された。

- 各国の削減目標と2℃目標とのギャップ及び2013-2015年のレビューの結果による長期目標の強化
- 現在の資金額とニーズとのギャップ
- 法的拘束力のある枠組みを継続して強化するための実施のギャップ

一週目のインダバ会合では、回数を重ねるごとに法的枠組みに関する議論に具体性を与え、今後特に議論されるべき点が絞られていったと言える。これにより、ダーバン会議における交渉の鍵である法的オプションに関する議論が深められ、また、通常の議題下で行われている議論の成果及び今後の作業についても、この会合のパッケージの中に組み込まれていったのである。

一方、議定書AWGと条約AWGでは、一週目に個別のテーマの内容に関する具体化が進められ、土曜日に作業状況が報告されている。議定書AWG議長からは、今後の課題として、第2約束期間の長さとの法的形式、市場メカニズムに関連するオプションが課題として残っていること、LULUCFについては既に閣僚級会合にあげられる文書があることなどが報告されている。更に、第2約束期間について、議定書を離脱したアメリカと、第2約束期間を拒否している日本を含む国々との調整が行われる必要があること、約束期間の空白を防ぐための措置は早急に結論を見なければならぬ課題だとした上で、以下の3つのオプションを提示している。

1. 2段階アプローチ：議定書を改正した上で、締約国会合（以下、CMP）決定で2013年以降も空白なく議定書が続くことを確保し、第2段階として条約AWGとの進展などを見つつ後で批准とする。
2. 議定書の改正案を採択せず、CMP決定のみとする。
3. 政治宣言のみとする。

また、各国の削減目標値について、LULUCFのルール適用方法、計算方法の違いがあることなどから、ダーバンではこれらを調整する明確なスケジュールとプロセスを合意するとの意見と、ダーバンで確固たる削減目標値を決定するとの意見が出ていると報告されたことも、削減に関する各国の異なる意見を象徴するものとして、特筆に値しよう。

条約AWGでは、共通のビジョン、緩和、適応、資金、技術などの各テーマの具体的内容が進められた。特に共通のビジョンについては、長期削減目標および世界の排出量削減に向けたピーク年の議論が進むことに対して中国が非常に警戒する一方、これらを重視している島嶼国などとの間で議論が紛糾する場面があった。議長からは、土曜日に進行中の作業の全要素をまとめたAWGの統合文書（Amalgamation text）が、現時点での状況を把握するための中間報告書として提示された¹²⁾。

3.4 第二週目

12月5日には先に述べたAWGの統合文書についてのそれぞれの意見が出された。緩和に関する議論では、アンブレラグループである日本とオーストラリアが各国の排出削減の国際的分析について、もっと進めるべきと主張している。このことは、ひいてはセクター別での削減ポテンシャルの明確化につながることであり、日本が主張していたセクター別アプローチへのリンケージを見ることが出来よう。それに対して、グレナダ、ナウル、フィジー等の島嶼国からは相次いでレビューの重要性について発言があった。具体的には、レビューの範囲を絞り、特に長期目標を重点的にレビューするための組織を新しく立ち上げ、直接COPに報告するようなシステムを作るべきだとの主張である。これはつまり、COPの場で透明性

と客観性に基づいて削減目標が決められるべきであるという議論につながるといえよう。また、スイスやコロンビアは先進国の削減に関する約束が早急に合意され、強化されるべきだと強調していた。

とりわけ、次期枠組みを最終的にどのような法的形式にするかという「法的オプション」については、1ページにとどまっており、4つのオプションが提示されている（UNFCCC 2011a）。その内容は以下の通りである。

- オプション1：条約第17条に従って、議定書を作り上げることを決定する（内容、期限、議論の場は検討中）。
- オプション2：一連の決定または法的拘束力のある文書で、バリ行動計画及びカンクン合意をもとに合意された成果を完成させることを決定する。
- オプション3：バリ行動計画、カンクン合意、ダーバン会議での議論及び条約第17条に従って締約国からの提案をもとに合意された成果を完成させるまで、条約AWGで法的オプションについての議論を継続する。
- オプション4：決定無し。

オプション1は明確に新たな議定書をつくることを決めるものである。オプション2は議定書ではなく、COP決定などの法的文書にするという選択肢である。つまり、オプション2は今後も引き続き議論を継続するというオプションである。オプション4は、ダーバン会議では結論を出さないという決定である。これらのオプションのうち、法的オプションのインフォーマル会合では、ほとんどの国はオプション1を支持したものの、依然として中国、インド、アメリカがオプション1に反対していた。とりわけ中国はとブラジルはオプション3を支持していたのである。このことはつまり、新興国から成るBASICグループとアメリカが実質、議定書の形での決着を拒んだということが伺える。

この統合文書は7日の朝に再度アップデートされている。この中では、とりわけ法的オプション1と2に、議定書の内容、その期限、そしてその議論の場の内容についてさらに詳しく言及されている（UNFCCC 2011b）。その内容は以下の通りである。

- オプション1-1：条約第17条に従って、議定書を作り上げることを決定する。
 - ・ オプションA：バリ行動計画（decisions 1/CP.13）とカンクン合意（decisions1/CP.16）を基礎とする
 - ・ オプションB：緩和（すべての締約国の目標および又は行動、MRVとマーケットメカニズムを含む）、適応、技術移転と資金（リストは網羅的ではない）

* 時間枠

- ・ 2012年に交渉を開始

- ・ COP18 (2013年) あるいは少なくともCOP21 (2016年) で採択する

* 話し合いの場について

- ・ 条約AWGあるいは新しいAWG

オプション 1-2 : 法的拘束力ある文書/成果に通じる、バリ行動計画 (decisions 1/CP.13) とカンクン合意 (decisions 1/CP.16) を基礎とする合意を完成させるよう、条約 AWG に要請する。

- オプション 2-1 : 一連の決定で、バリ行動計画及びカンクン合意をもとに合意された成果を完成させることを決定する。
オプション 2-2 : 一連の決定で、カンクン合意をもとに合意された成果を完成させることを決定する。
- オプション 3 : バリ行動計画、カンクン合意、ダーバン会議での議論及び条約第 17 条に従って締約国からの提案をもとに合意された成果を完成させるまで、条約 AWG で法的オプションについての議論を継続。
- オプション 4 : 決定無し。

オプション 1 に関しては、1-1 が新たな議定書への合意を求めているのに対し、1-2 では議定書ではなく、法的拘束力のある文書または成果となっている点にその違いがある。また、オプション 2 については、2-1 では条約 AWG トラックでバリ行動計画及びカンクン合意を基礎とするのに対し、2-2 ではカンクン合意のみになっている。この背景には、アメリカが「カンクン合意」のみに基づいた成果を求めたためであると考えられる。その理由として、バリ行動計画は「カンクン合意」よりも包括的であることやアメリカの議定書 AWG と条約 AWG を一元化したいという狙いが読み取れる。

これに関連し、京都議定書の第 2 約束期間を議論する議定書 AWG と、いわば新議定書への合意を議論する条約 AWG でも各国の駆け引きが行われた。京都議定書の第 2 約束期間延長を求める小島嶼国をはじめとする途上国は議定書 AWG にてその論調を一層強める一方で、日本は主要国が入った一つの枠組みへの合意を強く求め、議論は平行線をたどった。その中でも EU は条約 AWG での進展次第では、京都議定書第 2 約束期間に合意できるという発言をしたことは、今後の交渉に弾みをつけるものであった¹³⁾。

これら一連の議論を受け、12 月 8 日夜にインダバ会合にてまとめられた文書では、法的オプションについて以下のように整理されている (UNFCCC 2011c)。

- オプション 1 : 枠組条約 17 条に基づく議定書又は枠組条約の下での別の法的拘束力ある文書に合意する。その際、ダーバン会議又はそれ以後の COP にて決定する、新設の AWG 及び条約 AWG により一連の作業を行う。なお、その期限を COP18 または COP21 で議定書を採択するものとする。

- ▶ オプション 2a: 枠組条約 17 条に基づく議定書又は枠組条約の下での別の法的拘束力ある文書に従って、バリ行動計画を完成させる。その際、条約 AWG（新しいマンデートにしたがう）により一連の作業を行う。なお、その期限を COP18 または COP21 で議定書を採用するものとする。

オプション 2b: 法的結果に従って、バリ行動計画を完成させる。その際、条約 AWG により一連の作業を行う。なお、その期限を COP18 または COP19、または COP21 で法的結果を採用するものとする。

オプション 2c: 一連の決定に従って、バリ行動計画を完成させる。その際、条約 AWG により一連の作業を行う。なお、その期限を COP18 または COP19、または COP21 で法的結果を採用するものとする。

- ▶ オプション 3: 一連の決定及びポスト 2020 年のプロセスの開始に従ってバリ行動計画を完成させる。その際、バリ行動計画を完成させるための条約 AWG 及び ポスト 2020 年のための新設 AWG により一連の作業を行う。なお、その期限は未定である。

これらのオプションでの相違点は、法的拘束力の有無、条約 AWG に代わる新しい AWG の設立、そして合意のスケジュールである。この文書が出された翌日の 9 日の朝には、EU、小島嶼国、後発開発途上国が、危険な影響を回避するためには、各国の現時点での削減目標が低すぎることを認識し、ダーバンで各国が気候変動対策に向けて前進するとの明確なメッセージを世界に伝える必要があるとの共同声明を出している¹⁴⁾。これは、京都議定書の第 2 約束期間、及び、今後法的拘束力のある合意を目指すとの行動計画（マンデート）に合意する必要があると強調するものであったと言える。また、ブラジルの大臣が、その他の主要経済国が足並みを揃えるなら、法的拘束力のある枠組みへのプロセスに合意する準備があるという柔軟な姿勢を見せたことで、交渉最終日に向けて更なる弾みをつけることになったことも特筆に値しよう。

このようにして、途上国の中でも特に温暖化対策を進めたい最貧国と、先進国で最も野心的な EU が連帯を深め、更に BASIC の中でもブラジルと南アフリカが柔軟な姿勢を示し、中国も 2020 年のタイムラインで妥協の余地を示したことで、特にインドが孤立したことは、今後の BASIC グループの動きを考察する上で重要な点である。

交渉最終日では、条約 AWG と議定書 AWG に関する議長提案が重要となった。議定書 AWG では、京都議定書の第 2 約束期間へも言及する一方で、条約 AWG の方では条約 AWG を来年までに終了し、その後継続機関として新しい交渉の場で 2020 年までにすべての参加国を次期枠組みに組み込む法的枠組みの設置を強調した。つまり、先進国には京都議定書第 2 約束期間を提示する一方で、2020 年以降の法的枠組みには京都議定書に参加しない先進諸国や中国、インドを含むすべての主要排出国の参加を求めたということになる。

交渉がもつれこんだ 10 日、議定書 AWG の決定文書では、附属書 I 国を含む締約国が、2020

年までに90年比25～40%の温室効果ガス削減を確保することを目指すことや、京都議定書第2約束期間は2013年1月1日より2017年12月31日までと決定することが盛り込まれた。また、総量排出削減目標についての情報を2012年5月1日までに提出し、次の議定書作業部会で熟考した上、総量排出削減目標は来年の締約国会合（CMP8）で決定を目指すこと、そして議定書の作業部会は1年延長して作業を行い、来年のCMP8で終わることなども合意された。

条約AWGの決定文書では、条約の下で条約AWGを1年間延長、バリ行動計画に則った合意をCOP16,17及び18で出し、最後の合意ができた時点で条約AWGは解散することを決定、今回条約下に創設する補助機関（XX作業部会）により、議定書又は別の法的文書の交渉を始めるプロセスを立ち上げることが決定された。この新設の作業部会は、喫緊事項としてこのプロセスを今すぐ開始し、COP21での採択を目指して、2015年までには作業を完了すると定められた。これは、オプション3を柱にまとめられたものであると言える。

最終的な合意は11日の朝がたまでもつれこんだものの、京都議定書の第2約束期間が合意され、アメリカや主要な途上国を含む新たな議定書・法的文書・法的成果を少なくとも2015年までに合意するという大きな成果を残して閉幕した。また、これまでの議定書AWGと条約AWGに加え、「ダーバンプラットフォーム」も合意され、今後は3つのAWGで交渉が進んでいく。総括すれば、ダーバン会議では京都議定書第2約束期間を行うということに合意した一方で、2013年以降の削減目標に関する具体的な数値は明確にされず、来年以降に正式に交渉が進む方向である。このことから、今後においてはとりわけダーバンプラットフォームに注目して交渉を観察することが重要である。

4 結語に代えて

法的拘束力を持たず、あくまで自主的にボトムアップ方式で温暖化対策を目指したコペンハーゲン合意から2年後に開催されたダーバン会議では今後4年間にわたる法的拘束力のある次期枠組みへの交渉に筋道をつけ、方向性が大きく軌道修正された。このプロセスの成功へ導いた要素に、法的拘束力及びトップダウンを求めるEUのリーダーシップ並びに、新興国の中でも対策に前向きな議長国南アフリカがインダバ会議で法的枠組みの総括的議論を取り仕切ったことが挙げられる。特に、島嶼国やアフリカ諸国などの脆弱な国々が、新興国との立場に一線を画し、EUと共に強く交渉を後押ししたことは、今回の会議の大きな特徴と言える。このように、EUが法的拘束力のもとに一定のトップダウンに基づき、まずは先進国として削減義務を負うことへコミットメントを示した事は、途上国の求める「衡平性」を満たし、次期枠組みに向けた議論を強化すると考えられる。

一方で、法的拘束力のもとに一定のトップダウンで削減義務を負うアプローチが先進国のみならず途上国へも適用されるのかという点については、今後の議論を考察していく必要が

ある。一部の途上国は先進国のみにかかることを主張し続けると予想され、また、一部の先進国及び新興国は、今後も排出削減の議論においてトップダウン方式を警戒することが予想される。ダーバン会議は、EU や島嶼国などが求める、すべての国が法的拘束力のある法的枠組みの中で、科学に沿った削減目標を掲げることへの機会を提供したものの、結果を示したのではない。これを受けて、トップダウンとボトムアップ、法的拘束力と自主的アプローチは、今後も途上国内と先進諸国内での2極化をもたらすのではないだろうかと考えられる。最後に、この両者のバランスを考慮しつつ「衡平性」をどう担保するかが、今後の交渉の中で重要な論点であると提起したい。まずは先進国が法的拘束力のもとに削減義務に対してコミットすることで、自主的に参加する途上国もいずれは法的拘束力をもつ枠組みへ移行するように促す方法は、今後の対策を強化していく一つの重要なやり方と言える。今後の交渉では、トップダウンとボトムアップ、法的拘束力と自主的アプローチの組み合わせの中で、「衡平性」をどう担保するかが交渉の重要な論点であると提起し、筆を置きたい。

謝辞

本稿は、地球環境と大気汚染を考える全国市民会議（CASA）の資金支援を受けて参加したダーバン会議での研究調査に基づくものである。ここに記して感謝を示します。

注

- 1) COP16はメキシコ・カンクンにて2010年11月29日から12月10日まで開催された。
- 2) COP17は南アフリカ・ダーバンにて2011年11月28日から12月11日まで開催された。
- 3) 先進国・途上国という分類は主に各国の経済発展に依拠する分類であるが、本稿ではUNFCCCにおける附属書I I国（先進国）を総括して「先進国」、附属書I I国（先進国及び経済移行国）以外の締約国を「途上国」と分類する。
- 4) ダーバン気候変動会議、2011年12月7日EU記者会見ウェブキャストより
http://unfccc4.meta-fusion.com/kongresse/cop17/templ/play.php?id_kongresssession=4480&theme=unfccc
（最終アクセス：2012年7月7日）
- 5) より具体的な資料として、WWF ジャパン「スクールダーバン2011」p.8を参照のこと：
<http://www.wwf.or.jp/activities/2011/07/05/schdrbn04a.pdf>（最終アクセス：2012年7月7日）。また、ダーバン会議における資金に関する包括的な議論の帰結に関してはFoE Japan 小野寺ゆうり氏の資料を参考のこと：http://www.wwf.or.jp/activities/upfiles/20120110_douban_report_onodera.pdf（最終アクセス：2012年7月7日）
- 6) 指摘されている内容は、様々な機関で得られている知見、経験、優れた事例などの編集作業、専門家や情報共有の手段、条約内外のネットワーク、組織、計画などのコーディネーションの必要性などである。

- 7) ブラジル、南アフリカ、中国、インドの新興国がBASICグループとして発言したのは気候変動問題に関する交渉が始まって以来、おそらく初めてのことであった。
- 8) 京都議定書で排出削減目標を掲げているのは歴史的排出責任のある附属書 I 国（先進諸国）に限られている。
- 9) EU の COP17 開会式（2011 年 11 月 28 日）での発言に基づく。詳しい内容については以下のウェブサイト参照のこと：<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st18/st18654.en11.pdf>（最終アクセス：2012 年 7 月 7 日）
- 10) 京都議定書特別作業部会開会（2011 年 11 月 29 日）での発言に基づく。
- 11) インダバ会合に関する資料については、以下のウェブサイトから閲覧することができる：http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/indaba/items/6587.php（最終アクセス：2012 年 7 月 7 日）
- 12) 統合文章は論点ごとに分かれて議論されていたテキストを議長の裁量によって一つの文書にまとめられたものである。本来、新枠組みの素案となるべき文書だが、131 ページにわたる長い内容となっている。また、統合文書は以下のウェブサイトから閲覧することができる：<http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/crp37.pdf>（最終アクセス：2012 年 7 月 7 日）
- 13) COP17/CMP17 合同ハイレベルセグメント（2011 年 12 月 6 日）での EU 気候変動コミッショナーの Connie Hedegaard 女史の発言に基づく。詳しい内容については以下のウェブサイト参照のこと：<http://www.iisd.ca/climate/cop17/japanese/enb12531j.pdf>（最終アクセス：2012 年 7 月 7 日）
- 14) 共同声明の内容については、以下のウェブサイト参照のこと：http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/news/2011-12-09_01_en.htm（最終アクセス：2012 年 7 月 7 日）

参考文献

- [1] 高村ゆかり・亀山康子編著（2002）『京都議定書の国際制度』信山社
- [2] 高村ゆかり・亀山康子編著（2005）『地球温暖化交渉の行方 - 京都議定書第 1 約束期間後の国際制度設計を展望して』，大学図書
- [3] 高村ゆかり（2008）「2013 年以降の地球温暖化防止のための国際制度構築をめぐる交渉の現状と課題」『環境法研究』33 号
- [4] 高村ゆかり（2005）「京都議定書第 1 約束期間後の国際制度をめぐる法的問題」『ジュリスト』1296 号
- [5] 亀山康子（2011）「地球温暖化問題と対策-COP16/CMP6 報告: COP17・ダーバンに向けた確かな一歩」『資源環境対策』47 号 2 巻
- [6] IPCC (2007) *Climate Change 2007: Synthesis Report*.
- [7] UNEP (2010) *The Emission Gap Report*.
- [8] WRI (2011) 'Summary of Developed Country 'Fast-Start' Climate Finance Pledges'.
http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2010-11-24.pdf（最終アクセス：2012 年 7 月 7 日）
- [9] IPCC (2012) *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation: A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [10] UNFCCC (2011a) "FCCC/AWGLCA/2011/CRP.37 Amalgamation of draft texts in preparation of a

comprehensive and balanced outcome to be presented to the Conference of the Parties for adoption at its seventeenth session”. 3 December 2011, Durban, South Africa.

[11] UNFCCC (2011b) “FCCC/AWGLCA/2011/CRP.38 Amalgamation of draft texts in preparation of a comprehensive and balanced outcome to be presented to the Conference of the Parties for adoption at its seventeenth session”. 3 December 2011, Durban, South Africa.

[12] UNFCCC (2011c) “INDABA: the bigger picture”. 8 December 2011, Durban, South Africa.

(平成 24 年 5 月 21 日受付、平成 24 年 7 月 16 日再受付)