

# ダーバン会議（COP17/CMP7） ～京都議定書第2約束期間を巡る議論について～

2011年11月29日

気候ネットワーク

ダーバン会議（国連気候変動枠組条約第17回締約国会議・京都議定書第7回締約国会議）では、地球温暖化防止の国際的な枠組み作りに関する重要なステップとなる合意が求められている。会議では、①京都議定書の第2約束期間に関する合意と、②条約の下での包括的な法的枠組みに向けた交渉開始の合意（マンデート）、③カンクン合意の完全運用のための合意、の3つによる“パッケージ合意”が模索されると考えられる。

本ペーパーでは、ダーバン会議を巡る情勢の概略を整理しつつ、とりわけ、日本政府が明らかにしている、「京都議定書第2約束期間には参加しない」との立場の問題性、及び、それを巡る意味を整理し、日本政府が取るべき立場について若干の提案を行う。

## 1. 会議を巡る情勢

### （1）世界全体の包括的な法的枠組み作り（AWGLCA/COP）

ダーバン会議では、2年前の2009年のコペンハーゲン会議（COP15/CMP5）で合意するはずであった、2013年以降の次期枠組みづくりの交渉が継続される。交渉では、米国や新興国なども取り込んだより包括的な枠組みが作られることが目指されており、多数の国はそうした包括的枠組みは法的拘束力を有する枠組み（議定書）であるべきと主張している。

しかし、今もなお各国の立場には大きな隔たりがある上、世界的な経済低迷や、来年に大統領選挙を控える米国の国内政治情勢なども重なり、ダーバン会議で、包括的な法的枠組み（議定書）そのものが採択されることは難しい状況となっている。

そこで、ダーバンでは、包括的な法的枠組みに至る交渉のロードマップ（法的枠組み交渉開始のマンデート）について議論される見込みである。マンデートには、包括的な枠組みの法的性格（法的拘束力を持つ枠組みかどうか）、合意の期限、先進国と途上国の目標の在り方などがどこまで具体的に盛り込まれるかが注目される。

マンデートの中で早期の合意期限を定め、交渉の終着点を設定することは極めて重要である。しかし一方で、仮に2015年に合意期限が決められた場合でも、それは本来2009年にコペンハーゲンで合意すべきだった合意が6年遅れて実現することを意味する。CO2排出量が史上最高を記録し、世界各国での気候変動被害が加速する深刻な実態に照らして、国際交渉の遅れはいずれにしても深刻な事態であると言わざるを得ない。

### （2）京都議定書第2約束期間（AWGKP/CMP）

京都議定書第1約束期間の終了が2012年末に迫り、このままでは、次のステップが決まる前に第1約束期間が終わり、先進国にすら国際的に法的拘束力のある目標がなくなってしまうことが現実味を帯びてきている。過去の決定文書において、京都議定書の第1約束期間と第2約束期間の間に空白を空けないことに合意してきたこともあり、ダーバン会議で何らかの手が打たれる必要性がある。

これまで通り、現在の交渉は2トラック（京都議定書第2約束期間+米中などの主要国を含む新たな枠組み）で進んでいる。前述の通り、ダーバンでは包括的な法的枠組み合意は難しい状況である。他方で、昨年のカンクン会議を経て、EUやオーストラリア、ニュージーランドなどの先進国からは、京都議定書第2約束期間は、その先の包括的な法的枠組みへつないでいく「移行期間」として位置付ける考えが明示的に出されてきており、包括的な法的枠組みへのマンデートに合意することを条件に京都議定書第2約束期間に参加するという提案が出されており、京都議定書第二約束期間の位置づけも変わってきていることに留意しなければならない。



## 2. ダーバンで期待されている成果

ダーバンでは、「京都議定書第2約束期間の決定」と、「条約の下での包括的な法的枠組み合意へ向けた決定（マンデート）」という二つの大きな政治的な合意に加え、カンクン合意に基づき、各国が将来の法的枠組みの下で、そして/あるいは法的枠組みができるまでの間も、実質的な行動を国際的に推進していくためのルールについて合意がなされることが期待されている。具体的には、

- ① 先進国が提出した目標（日本の場合 25%削減）について、国際的な目標としての位置づけを確認することを含む、具体的な緩和行動を促進し、その透明性を高めるルールと制度（【先進国】MRV・IAR・隔年報告書、【途上国】MRV・ICA・登録・隔年アップデート報告書）
- ② その他の制度の運用ルールと制度への合意（緑の気候資金のガバナンス、長期資金源、適応委員会、技術メカニズム等）

## 3. 日本政府のダーバン会議に向けたポジション

日本政府は、これまで通り、新たな米中を含む包括的枠組みを作るべきとの立場から、京都議定書第2約束期間には参加しないとの強い姿勢を崩していない。しかし、日本・カナダ・ロシアの3か国を除くほとんどの京都議定書締約国は、条件は付しているものの第2約束期間の合意に前向きであり、日本の主張にかかわらず第二約束期間が合意される可能性は少なくない。世界が第2約束期間の合意へ動くとき、日本がどのような交渉姿勢を取るのかは、新たな包括的な枠組みの合意に向けたマンデートの合意を含むダーバンでの一括合意（パッケージ合意）にも少なからず影響を及ぼしうる。

また日本政府は、米中を含む包括的枠組みが必要との主張を続けるものの、その合意へ向けた交渉の道筋、マンデートの内容（合意期限、緩和行動の法的位置づけ等）については具体的な提案はしていない。

10月に開催されたプレCOP（非公式閣僚級会合）では、「新たな枠組み構築のための国際的議論を行い、合意すること」としつつも、そこに至る具体的な道筋は示していない。また、京都議

定書第2約束期間に参加しないが、「包括的な枠組みができるまでの間も全ての主要国が目標等を掲げて排出削減努力をすること」を各国に提案しながら、日本国内で目標を掲げて排出削減努力をしていることを示せるような説得的な国内対策もない（基本法・25%削減、キャップ&トレード・炭素税等の欠落）のが現状である。

一方で、2013年からの二国間クレジット制度の構築を準備している。これは、京都議定書第2約束期間には削減目標を約束しないという主張と合わせると、国際社会が実現に向けて交渉している多国間のルールを基礎とした枠組みから逸脱した制度作りを先行させているとみられかねない。

#### 4. 日本政府ポジションの問題性

政府が主張する「米中を含む包括的な枠組みが必要」ということは、国際的な気候変動対策のあるべき姿として当然であり、誰も否定はしない。問題は、その足掛かりとしての京都議定書の意義を極めて軽視していることである。政府が京都議定書第2約束期間に反対する理由として、

- ・ 京都議定書は世界全体の排出の3割弱しかカバーしていない
- ・ 日本だけが厳しい目標を負っている。京都議定書延長は国益に反する
- ・ 先進国が京都議定書に参加しても、途上国の行動の呼び水にはならない

と言ったことが語られる。

しかし、代替案なく、現存する唯一の国際的な拘束力ある法的枠組みを否定することは、理想的な包括合意ができるまでは空白ができ、対策が遅れても構わないということに等しい。

しかも、日本が自ら掲げた25%削減目標は、かろうじて取り下げているものの、2013年以降の国内対策の目標も計画もないために、先進国・日本の気候変動問題への責任ある姿勢はどこにも見ることができない。京都議定書第2約束期間に目標を掲げないのは、本音では国際的に法的拘束力のある義務的な目標を回避したいからにすぎないのではないかと、途上国から強く批判されてもいたしかたない。

実際に、日本政府の立場の本質には、「法的拘束力ある義務的な目標」を嫌う、国内の一部の産業界を中心とした「自主的取り組み至上主義」が根底にあるといえる。これは、京都議定書に日本が批准したときから始まった「反・京都議定書」キャンペーンから継続した考えである。根本的な問題をここに見ることができる。

むしろ現行の日本のポジションは、京都議定書第2約束期間への全体合意を難しくさせ、途上国との対立を生み、ひいては包括的な法的枠組み作りも遠ざけ、交渉全体を妨害させかねない。

#### 5. 京都議定書第2約束期間の意味

産業革命前から2度未満の気温上昇を抑えるには、世界的な大幅削減が不可避である。このことは、気候変動問題は、大気への排出の明白な上限が「環境制約」として存在しており、現在の排出量に照らせば着実に大幅な排出削減が必須であることを意味である。

そもそも、この気候変動交渉プロセスでは、92年から条約の下で明確な国別削減目標なしに、各国の自主的な取り組みに委ねられてきたが、自主的取り組みだけでは、確実な削減が担保できない反省から、京都議定書が作られた経緯がある。国際的な拘束力ある法的枠組みで計画的かつ着実に各国の取り組みを引き出す必要性が認識され、これまでの国際交渉は進められてきている。京都議定書はその最初の取り組みとして、極めて意義深く、今後はそれを基礎に、より包括的な法的枠組みをつないでいくことが求められる。

もしダーバン会議で京都議定書第2約束期間への合意が図られなければ、包括的枠組みができ

るまでの間、気候変動の国際枠組みは、実質的に1997年に京都議定書ができる前の自主的な取り組みの世界に逆戻りするおそれさえある。自主的な取り組みは一定レベルまで対策を引き上げる効果はあっても、気候変動の抑制に必要と科学的知見が示している大幅な削減を担保するには不十分である。その空白期間がもたらす気候変動対策の遅れへの懸念は極めて深刻であり、「気温上昇2度」の長期目標の達成も遠のく。

京都議定書が27%しかカバーしないとの主張は意味がない。京都議定書の下での削減目標もなければ、包括枠組みができるまでは、国際枠組みの下でのカバー率はゼロとなる。

## 6. 京都議定書不参加がもたらす、国内対策の遅れ

仮に、日本が本当に京都議定書第二約束期間に参加しないのなら、日本は、実質的に国際的な法的枠組みの外で、先進国でありながら、国際目標すら持たないことになる。

これまで国内では、国際目標を掲げた京都議定書があったからこそ、温暖化対策推進法が作られ、京都議定書目標達成計画が作られ、排出量の算定・公表制度が作られ、6%削減の政策措置が議論され、省エネ政策などの強化が図られてきた。そして、そうした取り組みが、企業をはじめとした各主体の対策を後押ししてきた。

国際的に拘束力ある目標やルールにのっとらないということは、日本国内では、これまで以上に、温暖化対策導入への反対や、自主的な取り組みこそが何よりとの声を一層大きくさせ、国内の低炭素社会づくりに著しい遅れを招くことになるだろう。世界からは日本はフリーライダーの道を選んだと位置付けられ、この先、気候変動という世界的課題について、世界の中での日本の存在感は一層薄れるかもしれない。

## 7. 求められる日本政府としての柔軟姿勢

ダーバン会議の成果として、「京都議定書第2約束期間」「条約下の包括的枠組みへのマンデート」「カンクン合意の本格的運用」の3つのパッケージ合意が図られようとするときに、日本が現在のポジションを強硬に持ち続けることは、交渉妨害になるばかりであろう。世界及び日本の国内対策も後押ししていくために、日本政府は、現状の方針を改め、ダーバン会議に建設的に交渉することが必要である。日本政府には、次のような柔軟姿勢を望みたい。

### ○京都議定書第2約束期間への合意に参加すること

第2約束期間への合意は、全体パッケージ合意の成功のために必要であり、日本政府が求める、米中が参加する包括的な枠組み合意を実現するための重要な要素である。また、気候変動問題へのアプローチとして、先進国である日本が、次のステップで第1約束期間よりも高い目標を国際的に約束することは、避けられるはずもない。日本政府も、当然の行動として第2約束期間に参加すべきである。

仮にダーバンにおいて日本の数値目標を確定・合意することができない場合でも、目下国内で行われているエネルギー政策の見直しと共に、日本の気候変動目標（条件付けなしの国内目標）を検討し、後に、京都議定書に参加する道もあるかもしれない。

他の先進国が位置付けるよう、包括的な枠組み合意に向けて期限付きで交渉を開始する合意を条件に、そうした合意ができるまでの期限付きの過渡的な「移行期間」としての京都議定書第2約束期間の参加は、「単純延長」に反対してきた日本政府の方針と矛盾するものではない。

○コペンハーゲン合意の下で日本が提出した目標（条件付き 25%削減）を含む各国の目標を、法的拘束力のない国際目標がない空白期間が生じた場合には、その期間の実質的な目標として位置付けることに合意すること。

国際的に提出した目標を、当面の政治的な目標として位置づけ、国際的に約束することは、日本がプレ COP で提案した「包括的な枠組みができるまでの間も全ての主要国が目標等を掲げて排出削減努力をすること」にも合致し、包括的な枠組みができるまでの間も対策を遅らせず、その実施確保するための最低限の合意と言える。日本の条件付き 25%削減目標は、もともと日本が提出した目標であり、それを当面の政治的目標としてより明確に位置付けることに特段の問題はないはずである。

○先進国として着実に行動することを表明すること。

京都議定書第 2 約束期間への参加の有無にかかわらず、先進国として、今後も京都議定書のルールには即してしっかりと行動すること、現行の条件付き 25%削減目標をもとに、日本としての国内の中期目標設定と、2012 年に国内法（基本法）を成案させることを約束するべきであろう。震災後でエネルギー政策を見直しているといっても、需要側の対策はなお可能である。

## 最後に

現実には、ダーバン会議を成功に導くには相当の困難が予想される。各国の置かれた情勢を見れば十分に悲観的になりうるし、実際に良い成果を出せずに終わる可能性もある。

しかし、京都議定書第 2 約束期間は、より包括的な法的な枠組みへの道をつなぐという重要性があること、より本腰を入れて包括的な法的合意の具体的道筋をつける必要があること、そして、カンクン合意に基づくさまざまなルールと制度の本格運用を通じて具体的な行動を確保する必要があること、などを考えると、ダーバン会議の成功は、今後の気候変動対策の行方を大きく左右する重要な会議だと言える。そして、単純に来年に持ち越せばよいというものでもないことが見えてくる。すでに気候変動の悪影響で困窮する多くの途上国の人々がいる。アフリカで開催される会議で、気候変動の被害を拡大させないために、またすでに起こりつつある被害に対処するために、長期目標に向かって着実な行動を伴わせる具体的なルールと枠組み作りの合意をこのダーバンでさらに大きく前進させる必要がある。また、途上国を含めた世界全体が低炭素社会へ向かうことを明確に示し、そのための国際資金が用意され、低炭素産業がビジネスの主流となっていくというシグナルを、世界の産業界に明確に発信していかなければならない。

日本政府にも、国内で積極的な削減行動を前進させるとともに、合意成立へ向けた柔軟的な交渉を望みたい。

特定非営利活動法人 気候ネットワーク <http://www.kiconet.org/>

【京都事務所】〒604-8124 京都市中京区高倉通り四条上の高倉ビル 305

TEL:075-254-1011 FAX: 075-254-1012 E-mail: kyoto@kiconet.org

【東京事務所】〒102-0082 東京都千代田区一番町 9-7 一番町村上ビル 6F

TEL:03-3263-9210 FAX: 03-3263-9463 E-mail: tokyo@kiconet.org