

# COP17/CMP7(ダーバン会議)の結果と評価

## 会議の概要

2011年11月28日(月)～12月9日(金)、南アフリカのダーバンにおいて、気候変動枠組条約第17回締約国会議(COP17)及び京都議定書締約国会合(CMP7)、次期枠組みを検討する、条約の下での「長期的協力の行動のための特別作業部会」第14回パート4会合(条約AWG14-4)及び「京都議定書の下での先進国の更なる約束に関する特別作業部会」第16回パート4会合(議定書AWG15)が開催されました。

2つのAWGの交渉結果を受け、COP17では、全ての国を対象とした新たな法的文書作りを始めることにコンセンサスを得、CMP7では、京都議定書第2約束期間へ合意し、先進国に次の削減義務を課すことが決まりました。さらに、2010年のCOP16/CMP6で合意された「カンクン合意」に基づく、「緑の気候基金」の基本設計や、実質的な当面の対応策の在り方や今後の新たな組織体制等についても、合意が得られました。

今回の合意の意義は、世界が着実に行動するためには、京都議定書を含む“法的拘束力ある枠組み”が重要だという認識が共有され、それを途絶えさせることなく次につなげる道筋に合意したことです。これは、これからの温暖化対策の方向付けを明確にする重要な決定です。

しかしながら、京都議定書の削減義務からこぼれ落ちる先進国(米加日露)や主要途上国(中印等)などを巻き込んだ新たな枠組みがスタートするのに、10年近く先の2020年まで待たなければならないことは、気候変動の危機に対処するには決定的に遅すぎます。すでに影響が顕著になっている気候変動の被害がさらに拡大し、取り返しのつかない危険なレベルに到達してしまうことを回避するためには、今すぐに大胆な行動をとらなければなりません。今回の合意は、そのような行動を引き出すにはおよそ不十分なものでしかありません。

## 会議の合意内容

### 1. 京都議定書を軸に、法定拘束力ある枠組み作りへ合意

ダーバン会議の決定の中でも特に重要なのは、①条約の下で包括的な新しい法的な枠組みを作ることと決定したこと、そして、②京都議定書の第2約束期間として先進国に2013年からの更なる削減数値目標を課すことを決定し、そのルールに合意したことです。この2つの合意により、今後の枠組みは、京都議定書という現存する唯一の法的拘束力ある削減の枠組みを途絶えさせることなく、継続し、活用し、強化しながら、次の法的拘束力ある枠組み作りへつなぐ方向性を明確にしました。

## (1) 条約の下で包括的な新しい法的な枠組み作り

条約の下で、先進国・途上国を含むすべての国を対象にした新たな議定書（あるいはそれに類する法的な文書）を作るための新しい作業部会（ダーバン・プラットフォーム特別作業部会（AWGDP））を設置し、2012年から交渉を開始し、2015年に合意をとりまとめることが決まりました。新たに作られる議定書（あるいはそれに類する法的文書）は、2020年から始まります。新たに作られる文書の形式については、複数の表現（議定書（protocol）／法的文書（legal instrument）／法的効力を有する合意成果（agreed outcome with legal force））が列記されましたが、いずれも法的なものであることが明記されており、ほぼ間違いなく議定書のような法的拘束力ある文書が作られていくものと解釈されます。

また、各国が現在提示している削減目標が低く、1.5℃もしくは2℃目標の達成するために必要な削減レベルとの間に大きなギャップがあることも認識され、それを埋めるための作業計画を作成することが決まりました。今後、2020年の新枠組みが始まる前の間に、各国の目標をどのように引き上げていくかは今後の大きな論点です。

### 【決定文書の概要】

#### 条約の下での次の法的文書づくりに関する合意

#### 「行動強化のためのダーバン・プラットフォームに関する特別作業部会（ダーバン AWG/AWGDP）」

- ・現在の各国の目標と、産業革命前のレベルから 1.5℃もしくは 2℃の気温上昇に抑えることには大きなギャップがあることを認識する。
- ・AWGLCA をあと 1 年継続して成果を得、作業部会を終える。
- ・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強制力ある合意を作るための、「行動強化のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会（ダーバン AWG）」を設置する。
- ・ダーバン AWG は、2012 年半ばに作業を開始し、遅くとも 2015 年までの可能な限り早く作業を終え、議定書／法的文書／強制力ある合意を採択し、発効し、2020 年から実施されることとする。
- ・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（raise the level of ambition）を引き上げ、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。
- ・目標レベルを引き上げるため、また必要な行動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。

## (2) 京都議定書の第 2 約束期間の合意 ~ 原発 CDM は認められず

京都議定書締約国会議（CMP）では、現在の第 1 約束期間（2008～2012 年）に続き、2013 年から第 2 約束期間として、先進国に削減義務を課すことを決めました。また、削減のための手段として、森林吸収源（湿地を新たな対象に加え、伐採木材製品の炭素ストックを新たに考慮）や、市場メカニズムの利用（京都議定書外の市場メカニズムとの関連付け等）、対象ガス（NF3 の追加、HFC・PFC の種の対象拡大）等の新たなルールの採用も決めました。ルールの中では、日本が主張していた、CDM への原子力利用を認めるような改正案は決定されず、第 1 約束期間のままとなりました。第 2 約束期間でも原発は引き続き利用できないこととなります。なお、京都議定書第 2 約束期間に参加しない日本のような国が CDM を利用できるかどうかについては、

COP18 までに交渉されるとみられています。

義務が課される削減数値目標については、先進国が提出している 2020 年を中心とした削減目標を、約束期間の平均値をとる削減数値目標（QERLOs）に変換するために、2012 年 5 月 1 日までに先進国に削減目標に関する情報を求め、2012 年末の CMP8 で決定される予定です。また、約束期間の長さについても、2017 年末までの 5 年間か、2020 年末までの 8 年間かは、次回の AWGKP で決定することになっています。

問題は、先進国への排出削減義務を課す仕組みが切れ目なく継続されることが決まったものの、米国・カナダ（いずれも京都議定書自体から離脱）、日本・ロシア（京都議定書の締約国としては残るが削減義務を負うことを拒否）という、先進国の中でも排出量の多い 4 か国が削減義務へ参加しない、実質的なフリーライダーとなっていることです。それにより、先進国間での公平性の欠如を招き、削減効果は限定的なものに止まる結果を招いています。

#### 【決定文書の概要】

##### 京都議定書第 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）の更なる約束の検討」

- ・先進国の排出削減努力における京都議定書の役割、先進国の排出削減行動の継続の重要性、第 2 約束期間を遅延なく始めることの重要性を強調する。
- ・先進国全体の排出削減が、1990 年比で 2020 年に 25～40%削減となること確保することをめざし、その関連で条約の下での 2015 年までにレビューを終える。
- ・第 2 約束期間は、2013 年 1 月 1 日～2017 年もしくは 2020 年 12 月 31 日までとし、第 17 回 AWGKP で決定する。
- ・森林吸収、市場メカニズム、対象ガスや部門等に関するルールの合意を歓迎する。
- ・附属書 1～3 の改正提案に留意する。
- ・附属書 1 の先進国によって通達された削減目標、および、それを第 2 約束期間の排出削減目標（QELROs）に変えようとする締約国の意向を、留意する。
- ・先進国が、2012 年 5 月 1 日までに、第 2 約束期間の排出削減目標（QELROs）に関する情報を提出し、議定書 AWG（AWGKP）で検討する。
- ・議定書 AWG（AWGKP）が、排出削減目標（QELROs）に関する作業結果を COP18 に報告し、COP18 で京都議定書改正案に採択することをめざす。
- ・議定書 AWG が、AAU の繰り越しが第 2 約束期間の目標レベルに与える影響について評価し、CMP8 に勧告をする。
- ・今回決定された削減手段に関するルールによる影響を評価し、5、7、8 条に基づく制度を含め、対応を検討する。
- ・CMP8 で議定書 AWG の作業を終える。

## 2. 当面の行動の具体化 ～「カンクン合意」の実施

2010 年の COP16 で採択された「カンクン合意」は、長期の共有ビジョン、緩和（排出削減）、森林減少対策（REDD+）、適応、資金、技術移転、キャパシティ・ビルディング、レビューに関して合意したものです。先進国・途上国が共に行動する基盤を作り、排出削減（緩和）対策・行動の MRV（測定・報告・検証）制度や、途上国のニーズにこたえる適応や技術移転、資金供与のための「緑の気候基金」の設置などが決められました。

ダーバン会議では、この「カンクン合意」で決定したことを受けて、先進国・途上国それぞれ

の排出削減対策・行動の MRV の具体化、適応や技術移転、資金等を促進するための組織の基本設計などの事項が合意に達しました。一方、全球的な長期目標や世界の温室効果ガスの排出のピークを迎える年、REDD+（森林減少対策等）の資金確保のあり方、新たな市場メカニズムの創設等などは、2012 年の COP18 に検討・合意が持ち越されました。

ここで決定したことは、実質的に 2020 年から新たな議定書（それに類する法的な文書）がスタートするまでの間、法的拘束力のないものとして、世界各国が取り組むものとなります。

## (1) 先進国の排出削減（緩和）対策

### 京都議定書の義務を負う先進国と、追わない先進国

京都議定書に参加する先進国は、京都議定書の第 2 約束期間の削減義務目標が課せられ、引き続き法的拘束力ある目標の遵守が求められますが、京都議定書に参加しない米国・カナダ、京都議定書の下での今後の削減義務を拒否するロシア・日本の 4 か国は、法的拘束力ある削減義務を逃れ、この「カンクン合意」に基づいて、自主的に削減対策に取り組む途上国の仲間入りをする形になります。本来、「カンクン合意」に基づく先進国の排出削減対策の交渉は、京都議定書に参加しない唯一の先進国であったアメリカの削減対策を他の先進国と同等に引き上げることが念頭にされていました。しかし、結果的にそこにカナダ、ロシア、日本が追従し、新枠組みも 2020 年からとなったため、世界全体の排出量の 4 分の 1（26.3%）を占めるこれら先進 4 カ国の実質的な対策の停滞を招くものとなってしまっています。

### MRV の具体化 ～削減目標と隔年報告書、そして IAR

先進国の排出削減対策に関しては、2009 年の「コペンハーゲン合意」に基づいて各国が提出している削減目標（日本の場合は 25%削減）について、その条件等をより明確化し、各国間の比較可能性を高めることとしつつ、今後、4 年に 1 度提出する「国別報告書」に加え、その間を含む 2 年に 1 度、「隔年報告書」を提出し、報告内容を国際的に評価する方法が具体的に決まりました。最初の隔年報告書の提出期限は、次回国別報告書の期限と同じ 2014 年 1 月です。隔年報告書には、排出削減目標と削減のための政策措置の実施状況、目標の達成手段としての市場メカニズムや森林吸収源の利用、2020 年・2030 年の排出予測、途上国支援対策や資金供与の実施状況などに関する情報等を盛り込まなければなりません。またその情報に関しては、報告書提出の 2 か月後の 2014 年 3 月から、IAR（国際評価・レビュー）という手続きに基づいて、国際的な専門家チームから評価・レビューされ、その結果は公表されることとなります。また、多国間評価も行われ、他国が質問を出し質疑応答をすることなども行われます。

このように、先進国全体の取り組みは、“可視化”と“評価”の仕組みで排出削減対策の進捗が国際的に管理されていきます。なお、遵守措置について規定はなく、今後の手続きを改正する場合には、将来の遵守制度に考慮することのみが記載されました。

## (2) 途上国の排出削減（緩和）行動

### 途上国にとって初めての排出削減ルール

途上国の排出削減行動については、これまで国際的な取り決めはありませんでした。それが、

COP13 の「バリ行動計画」に基づき初めて検討されることになり、「コペンハーゲン合意」「カンクン合意」を経て、今回の合意で、MRV を中心とする方法が決定しました。内容は、先進国と比べて緩やかですが、これによって初めて、途上国が情報を提出することを通じた、国際的な対策の管理と支援の仕組みが整えられることになりました。

### **MRV の具体化 ～隔年更新報告書と登録、そして ICA**

途上国も、先進国同様の 2 年に 1 度のペースで、「隔年更新報告書」を提出することになりました。これまで「国別報告書」の提出自体がゆるやかで、期限もなかったことを考えれば、このペースで報告書を提出することは、途上国の国々にとっては相当の努力が求められるものと考えられます。ただし、義務となるのは、報告書の提出と、そこにインベントリー（4 年以内の最新のもの）を含めることに限られ、それ以上の報告は、対応能力や、先進国からの支援の状況に応じて取り組まれることとなっており、低開発途上国や小島嶼国などについてはさらなる柔軟性が認められています。最初の「隔年更新報告書」の提出期限は、先進国に 11 か月遅れた 2014 年 12 月ですが、この期限も義務ではありません。

また、報告した排出削減行動に対して先進国から支援を得るため、「登録」という仕組みを通じて、対策と支援のマッチングを図ることとされています。先進国からの支援を通じて、より具体的な対策内容を自発的に登録し、更なる行動を促そうとする仕組みです。

さらに、ICA（国際協議分析）というプロセスが、「隔年更新報告書」の提出から 6 か月後より、報告書の内容を専門家が分析し、その結果をレポートに取りまとめることとなります。

## **(3) 途上国支援のための組織の設計**

### **- 適応委員会、資金の常設委員会、気候技術支援センター・ネットワーク**

#### **適応委員会**

途上国が気候変動の影響や被害に適応する対策の促進を図るため、諮問機関として設置される「適応委員会」の機能（技術的支援や、情報提供、勧告など）、活動内容（実態把握や、計画づくり支援、インセンティブ手段の検討）、構成メンバーなどを決定しました。この決定を受け、適応委員会は 2012 年に動き始めます。

#### **資金**

途上国を支援するための資金に関しては、設置される「常設委員会」の機能を決めました。実際の資金をどう確保するかに関しては、今回、議論を深めることはできませんでしたが、2009～2011 年の短期資金に続き、2012 年以降も先進国からの資金拠出を促し、2020 年以降の長期資金の資金源について分析するために、作業計画を策定することになりました。その結果は COP18 に提出されます。

#### **技術移転**

技術開発・移転に関しては、気候技術センター・ネットワークの役割や募集・選考方法などを決め、技術メカニズムが 2012 年に速やかに運用できる体制を整えることになりました。

## キャパシティ・ビルディング

キャパシティ・ビルディングに関しては、毎年「ダーバン・フォーラム」を開催し、効果についてモニタリングや評価を促進することになりました。

### (4) レビュー

2013～2015年に、長期目標が妥当かどうか、またその達成に向けて対策が着実に進展しているかを定期的に評価する最初のレビューを行うこととなりました。レビューは、IPCCの第5次評価報告書や、各国の国別報告書、隔年報告書（先進国）、隔年更新報告書（途上国）、インベントリー（排出目録）、IAR（国際評価・レビュー）・ICA（国際協議分析）の報告書、その他関連の情報に基づいて行われることとなります。どのような範囲でレビューを行うかはCOP18に向けて引き続き検討されますが、このプロセスを通じて、定期的に、対策の進捗状況がチェックされ、必要に応じて対策強化が図られることとなります。また今後のレビューは、IPCCの評価報告書が出た後か、7年後のいずれか早い方と決められました。

### (3) 「緑の気候基金」の基本設計に関する合意

「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、途上国の排出削減（森林減少対策を含む）、適応、技術移転、キャパシティ・ビルディング、報告書作成について、資金的に支援するためのものです。今回の会議で、この基金の基本的なガバナンスに関し、基金が法人格を有することや、理事会のメンバー構成や機能、運用ルールやモニタリング、評価、ステークホルダーのインプット等について決定しました。また、世界銀行が暫定的な信託機関とされ、3年後に再度検討されることになりました。なお、資金源については、先進国からの拠出、公的資金・民間資金などから得られることが可能とされました。

肝心の資金源については、前述の「カンクン合意」の実施の合意の通り、今後、COP18に向けて検討していくことになっています。現時点では、空のお財布が出来た状態と言えます。

なお、韓国、ドイツ、デンマークは、緑の気候基金の開始費用を拠出することを表明しました。

## 評価

### 1. ダーバン会議の成果の意味は？

～重要な決定、しかし気候変動の解決にはほど遠い

#### (1) 著しい対策の遅れ ～2 目標達成には手遅れか？

ダーバン会議（COP17/CMP7）で交渉された2013年以降の次期枠組みは、本来、2009年末のコペンハーゲン会議（COP15/CMP5）で成立させるべきだったことです。

IEA（国際エネルギー機関）は、「2℃目標を達成する道はもはや閉ざされつつある」と指摘しており、この数年の対策の遅れは、今後数十年、数百年先の未来の危機を確定してしまいかねな

い極めて深刻なものです。

これまで、2013年の次期枠組みについて交渉されてきましたが、ダーバン会議で合意した包括枠組みは、2013年ではなく、2020年からスタートすることとされました。先進国については、2013年から第2約束期間で排出削減目標を義務化することが決まりましたが、米国・カナダ・ロシア・日本の、世界の4分の1以上の排出を占める先進4か国はその義務からはこぼれおち、途上国と同様に2020年まで排出削減義務を負わないという事態になっています。

UNEP（国連環境計画）が2011年11月に発表した「排出ギャップに関するレポート」では、2°C目標を達成するには、2020年時点の世界の温室効果ガス排出量を440億トンに抑えなければならないところ、コペンハーゲン合意に基づく各国の削減目標や行動が実施された場合、60億トンの削減量が不足し、抜け穴が大きい場合には110億トンの削減量が不足するとしており、大きなギャップがあることを表しています。

しかし、今回の合意では、目標達成に向けた確実な削減対策を引き出すのには、まったく届きません。新しく作られるダーバン・プラットフォーム特別作業部会の下では、このギャップを埋めていくために作業計画を策定することが決まりました。これは、現在のスローな交渉を、気候変動を防ぐ本来目的と結びつけ、問題解決に確実につながるしくみをつくるために、非常に重要なアプローチです。2020年までの目標レベルの引き上げは、気候変動の危機を回避するためにきわめて重要な課題です。

## (2) 重要な合意 ～ “法的拘束力ある枠組み” への道

ダーバン会議のキーワードは、「法的拘束力」だったと言っても過言ではありません。INDABA（ダーバン会議でCOP議長が率いる会議で、前半は各国が合意の在り方について議論をする場として、後半は非公式な閣僚級会合として機能）でも認識されていたよう、この会議で目指されていたことは、「京都議定書を含む、法的拘束力ある枠組みを維持し、強化すること」です。

「コペンハーゲン合意」「カンクン合意」は、法的拘束力のある枠組みを作るかどうかには踏み込んでいませんでした。また、2010年の「カンクン合意」は、さまざまな取り組み事項を決めています。法的拘束力がなく、自主的な取り組みの範囲を超えません。とりわけ排出削減（緩和）に関しては、第一歩として先進国に義務を課してきた京都議定書の法的拘束力あるアプローチを、プレッジ&レビュー（自主的な宣誓と見直し）という自主的な取り組みアプローチへ逆戻りさせるものとなっています。

440億トンまで排出を下げるという明白な環境制約があり、そのために必要とされる削減レベルまで確実に削減する行動を担保するのに、法的拘束力のない自主的な取り組みが不十分であることは、もはや自明のことです。手遅れにならないよう気候変動に対処するためには、法的拘束力ある枠組みにおいて各国の行動を着実に引き出すことが不可欠です。先進国が引き続き削減義務を負い、率先して排出削減を進めるべきことは言うまでもありません。先進国の率先行動が前提にあって、主要途上国のより積極的な行動を引き出していくこともできると言えます。

京都議定書は、法的拘束力ある削減枠組みという意味と、先進国の率先行動という意味の両方において、これからの包括的な法的枠組みの重要な要素です。ダーバン会議は、92年の気候変動枠組条約制定以来の交渉で作り上げ、運用してきた京都議定書という現存の枠組みを継続し、機能させながら、その意義を尊重することによって、2015年に次の法的拘束力ある新議定書を

作り上げることへ道をつなげたことに大きな意義があります。

## 2. 主要プレーヤーに見られたのは、「法的拘束力」を巡るせめぎ合い

ダーバン会議の主要なプレーヤーは、アメリカ、EU、AOSIS（小島嶼国）、低開発途上国（LDCs）、中国、インド、ブラジル、南アフリカといった国々でした。一方、会議前半に京都議定書からの離脱が噂されたカナダ、第2約束期間への不参加を表明し方針変更の余地を全く見せなかった日本、そしてロシアの3か国は、今回の会議のパッケージでの合意の重要な柱の一つである京都議定書第2約束期間の交渉には障害でしかなく、実質交渉では、ほとんど相手にされませんでした。

主要国を巻き込んだ包括的な枠組みを作りについては、自らの目標義務化を放棄する日本に、途上国の参加を求める発言力があるはずもなく、ここでもほぼ蚊帳の外でした。

キープレーヤーはEUでした。EUも日本と同様に、主要国を巻き込んだ法的拘束力ある包括的な枠組み作りが必要との立場でしたが、京都議定書の第2約束期間に参加する方針を打ち出し、先進国としての率先行動を約束することで、世界を巻き込むカードを切っていました。このEUの戦略によって京都議定書第2約束期間への合意が現実味を帯びていたことが、多くの途上国を含め、包括的な枠組み交渉へ軸足を移せた大きな要因と見ることができます。

とはいえ、包括的な枠組み作りは、国内政治情勢から前向き姿勢が全く期待できないアメリカ、自国の対策が強制されることをけん制する中国やインドなどが、法的拘束力ある枠組みづくりへ反対し、合意は難しい状況でした。会議終盤では、「法的拘束力」に関する表現が一度弱められたものの、将来の世界の枠組みに著しい後退を招く妥協は受け入れられないとするAOSIS、LDCsとEUとが結託し、最後にはEUがインドの環境大臣を説得して押し戻し、合意に至った経緯があります。合意は会期終了予定時間から36時間を過ぎていました。双方の文言の譲歩により多少の解釈の余地は残しましたが、法的拘束力ある枠組みへの道をつないだのは、AOSIS、LDCsと力を合わせたEUの粘り強さだったと言えます。

## 3. 日本政府の交渉について

### (1) 著しい国際的プレゼンスの低下

日本政府は、「全ての主要排出国が参加する新たな国際的枠組みが必要」との立場で臨み、「(新たな法的文書を作成するための新しい作業部会の立ち上げに合意されたのは) 我が国の建設的な貢献が評価された結果」とまとめています（外務省ホームページ）。確かに、すべての主要排出国が参加する新たな枠組み作りが始まったことは、日本政府の主張通りと見ることができますが、そのために日本が積極的に貢献したという自己評価は、実態とは大きくかけ離れていると言わざるを得ません。

1年前のカンクン会議（COP16/CMP6）では、初日に、「我が国はいかなる条件・状況下でも京都議定書の第2約束期間に参加しない」と強硬な発言をし、世界各国から大きな批判の的となりました。今回の政府代表団は、その二の舞になるのを避けようとするかのように、発言も控えめで、極力目立たないようにしていたことが特徴的でした。その結果、1年前のような大きな批

判が日本に集中することはありませんでした。

しかし、そのことは、日本政府の立場へ理解が高まった、支持をされたということとは違います。京都議定書第2約束期間という、全体合意の重要なパッケージの要素に完全に背を向け譲歩の余地の全くない日本は、もはや交渉余地のない国、相手にしても仕方がない国ととらえられ、ディールをまとめるためには、置いていくしかない状況だったと言えます。その結果、交渉力も大きく低下することになりました。

ダーバンの終盤、主要国の閣僚は、重要視する相手国とのバイ会談を重ねて交渉をし、国際メディアもその動向を懸命に取材していました。一方、期待も関心も低下する日本に注目する動きはなく、存在感は大きく低下していました。日本政府の記者会見にほとんど国際メディアが来ず空席ばかりだったことも関心の薄さの表れです。気候変動交渉において、相手にしても仕方がない国と位置付けられることは、環境外交上、大きな負の影響をもたらすものと懸念されます。

## (2) 見込み違い

日本政府は、会議前、米国や中国・インドの情勢等から、ダーバンで法的拘束力ある枠組みづくり合意することはまず無理だと極めて悲観的な見通しでした。また、「京都議定書第2約束期間へ合意しても包括的な枠組みの構築や世界全体の排出削減につながらない」と説明し、それを日本の不参加の理由にしていました。外務省はまた、「いったん第二約束期間を設定してしまうと、米中等の主要経済国を含む真に公平で実効性のある新たな法的枠組み構築への圧力が弱まり、現在のモメンタムを失ってしまう（まず先進国が早急に義務を負えば、米、中などもついてくるというのは全くの幻想）。そうしたディールは日本の国益のみならず、地球温暖化問題の解決そのものにとってもマイナス（外務省ホームページ、2010年11月）。」と、京都議定書への合意があたかも誤った合意を導き出すかのように説明していました。

しかし、今回の会議結果は、これらが完全に見込み違い、戦略違いだったことを表しています。そもそも、国際交渉では、京都議定書第2約束期間だけを単純に延長する議論などしておらず、世界全体の枠組み作りの一環で常に検討されていたので、政府の説明自体が、交渉実態を適切に表していませんでした。

ダーバン会議は、京都議定書第2約束期間の合意をテコに、次なる法的枠組み作りへの譲歩を引き出しました。京都議定書の合意がなければ、包括的な法的枠組みへの合意はあり得なかったことを考えれば、日本は、EU、ノルウェー、スイス、オーストラリア、ニュージーランド、東欧諸国といった京都議定書の第2約束期間に参加する方針の先進国の努力と戦略に便乗しただけだと言えます。そして、“あなたがやらないなら私もやらない”と、京都の船から飛び降りた日本は、実質的な交渉に寄与することはできませんでした。

## 4. 日本はこれからどうするべきか

### (1) フリーライダーとなるリスクを認識する

日本は、京都議定書第2約束期間の義務を負わず、途上国と同様に、2020年までは自主的に取り組む方針です。米国、カナダ、ロシアと一緒に、国際的な義務を免れたフリーライダーとな

るわけでは

97年の京都議定書採択以来、国内では京都議定書の義務達成のために様々な取り組みを進めてきました。今後は、その土台となる国際的な義務がなくなることで、国内対策は多方面で緩んでいくと考えられます。産業界は、当面の国際義務から解放されたことを歓迎していますが、環境にも経済にも深刻な悪影響は無視できません。

311の震災を経験した日本は、省エネや再生可能エネルギー対策をはじめとし、先陣を切って気候・エネルギー対策を実施し、世界をリードして産業構造を転換し、新たなビジネスチャンスを生み、再生を図っていく重要な過渡期にあります。そのような状況の中で、明確なビジョンと目標は不可欠です。国際目標を持たず単に自主的取り組みに委ねるのでは、ただ既存産業を温存するだけで、低炭素化も経済もますます停滞してしまうだけでしょう。

また京都議定書第2約束期間に参加しないことによって、国際ルールから外れ、気候変動対策に無責任なフリーライダーとの烙印を押され、国際社会から後ろ指を指されることも大きなリスクです。今回決定した京都議定書第2約束期間のさまざまな新ルールは、今後の包括的な法的枠組みの土台になっていくと考えられます。今後のルール作り交渉において、国際ルールに乗っかって行動しない日本の発言力は一層低下していくでしょう。

フリーライダーになることによって支払うべき、国際政治上、経済上、環境上のコストは決して小さくありません。日本のこれからの在り方、そして環境外交の在り方を再考すべきです。

## (2) 2020年までの義務も受け入れ、先進国として責任を果たす

### ～京都議定書第2約束期間への参加

日本政府は、第2約束期間に参加しないという自己都合だけの発言を繰り返し、合意文書の中にもわざわざそれを書き込ませました。しかし、前述の通り、今回の合意は政府の見込みとは異なり、京都議定書第2約束期間の合意は、包括的な枠組み合意を妨げるものにはなりません。たし(むしろそれをけん引した)、政府や産業界が声高に反対していた京都議定書の“単純延長”にもならず、2015年に向かって包括的な法的枠組みを作る道筋が確保され、京都議定書第2約束期間はそこまでの移行期間のように位置付けられました。

その結果、日本の懸念はもはやなくなりました。今となっては、京都議定書に参加しながら、包括枠組みの交渉を前に進めていくことの方が、途上国の有効な説得材料となります。日本はかねてから、「日本は今まで以上に行動する」、「国際的に日本が義務を負うこともやぶさかではない」ということを折に触れて発言してきました。それならば、2020年までの今後10年近くの間、自主的な取り組みだけで逃れようとするのではなく、世界第5位の排出量である先進国の当然の責任として、排出削減義務を負い、着実な削減を取ることを約束するべきです。そのために、京都議定書第2約束期間の削減義務目標を掲げることを真剣に再考し、2012年5月1日の期限までに、京都議定書の削減目標掲げる国が提出すべき情報に日本も情報提供をするべきです。

## (3) 25%削減を基礎に、中長期の削減目標と政策措置を具体化する

国内の気候変動対策については、民主党政権誕生時に25%削減を掲げて以来、さまざまな議論がなされてきましたが、311後の震災後、エネルギー政策見直しの議論の陰にすっかり置き去

りにされています。

日本の温室効果ガス排出の約 9 割はエネルギー起源 CO<sub>2</sub> であり、気候変動対策はエネルギー対策とほぼ一体です。エネルギー政策見直しと両輪で、CO<sub>2</sub> 排出削減対策を合わせて構築し、着実に温室効果ガス削減に寄与する政策措置として、国内排出量取引制度や炭素税、再生可能エネルギー大幅導入のための政策強化の検討・導入を急ぐ必要があります。

「原発なくして 25%削減は難しい」と、目標引き下げもささやかれています。ダーバンの合意では、現在の先進国が掲げる目標レベルでは 2°C 目標に到底足りないことが認識され、目標レベルを引き上げる作業計画を作ることを決めています。25%削減は、「コペンハーゲン合意」に基づいて国連に報告されている日本の目標です。削減目標は、引き上げはあっても、引き下げは国際的に容認されない逆行であり、日本の信頼に関わる問題です。安直な目標取り下げに走るのではなく、政府が一体となって、原発に頼らないさまざまな削減可能性を掘り起し、25%削減を着実に実現する計画とその後の大幅削減のロードマップ作りが不可欠です。

なお、ダーバンの合意に基づき、全ての先進国は、3月5日までに排出削減目標に関する情報の提出が求められます。また、2014年1月には、最初の「隔年報告書」の提出が求められ、以降、2年に1度のペースで提出していかなければなりません。隔年報告書には、削減目標の想定や条件、政策措置、市場メカニズムや森林吸収源の利用実態等について報告しなくてはならず、その内容は、国際的な専門家チームによってレビューされ、かつ他国の関与も含む多国間評価のプロセスを経て公表され、MRV が徹底されることとなります。国際的に厳しい評価にさらされる中では、いずれにしても、対策の手綱を緩めることはできないのです。

#### (4) 国内法を 2012 年に成立させる

2010年の「カンクン合意」では、先進国に低炭素開発戦略（低排出開発戦略）の策定を求め、長期的な戦略を作ることを要請しました。また、今後は、隔年報告書では、2020年、2030年の排出予測についても報告しなくてはなりません。中長期の気候変動対策方針を持ち、将来の国内排出予測に基づいて着実に削減行動を進めることは国際的な要請です。

日本はこれらに全く応えられていません。地球温暖化対策基本法案は今もお継続審議のままであり、もはや直前に迫った 2013 年以降の国内の温暖化対策について何ら法的な根拠もなく、計画もない状況です。すでに先進国の多くや途上国でも、長期の目標達成に向けた段階的な目標強化の仕組みや、2020 年以降の削減目標、国内の政策措置について、計画をつくったり法制化をすませたりしているのに比べれば、当然行うべき仕事も国内で放置していると言わざるを得ません。このままでは 2013 年以降の方針が何もない、国内の「空白」状態になりかねません。

京都議定書第 2 約束期間の義務も負わず、国内での排出削減の立法や政策措置も全く整えていない状況では、どれだけ「前向きに取り組む」と言っても、世界から信頼されるはずはありません。本音は、産業界と同じで、「義務を負いたくないから」と見透かされるのも当然です。

そうではない日本を作るためには、長期の 2050 年の排出削減目標に向けて、2020 年、2030 年、それ以降の野心的な目標を定め、確実にそれを達成するための国内の政策措置を定めた法律を 2012 年中に成立させなければなりません。

2012 年は、気候変動対策をエネルギー対策と両輪で、強化すべき重要な年と位置付けなければなりません。