

環境外交：気候変動交渉とグローバル・ガバナンス
第5話「気候変動交渉の舞台裏（その2）：『悪魔は細部に宿る』」

外務省 前気候変動課長 加納 雄大

1. COP15：コペンハーゲン合意ハイライト	1
2. COP16：カンクン合意ハイライト	5
3. COP17：ダーバン合意ハイライト	13

.....

1. COP15：コペンハーゲン合意ハイライト

周知のとおり、COP15における最大のハイライトはコペンハーゲン合意(the Copenhagen Accord)の作成である。この文書自体は、COP15では、正式なCOP決定にはならなかったが、翌年のCOP16のカンクン合意の基礎となったものであり、その後の気候変動交渉を方向付ける重要文書である事は間違いない。何よりも、オバマ米国大統領や温家宝中国首相、鳩山総理をはじめ、主要国の首脳が文字通り夜を徹して10数時間にわたり案文交渉に関わったという事実がこの文書に特別の重みを与えている。

コペンハーゲン合意自体は全体で12のパラグラフからなる短い文書である。しかしながら、長期目標（パラ1、2）、適応（パラ3）、先進国、途上国の緩和（パラ4、5）、熱帯雨林保全（パラ6）、市場メカニズム（パラ7）、資金（パラ8から10）、技術（パラ11）、長期目標のレビュー（パラ12）と、気候変動交渉の主要課題をほぼ網羅している。なかでも、根幹となるのが先進国と途上国の排出削減目標、緩和行動に触れたパラ4、5である。

（パラ4：先進国の排出削減目標）

先進国の排出削減目標について触れたパラ4は、第1文で、附属書I国（先進国）が2020年までの排出削減目標を実施することにコミットし、その目標を2010年1月31日までに条約事務局に提出するとある。ここまでは、京都議定書に入っていない米国を含め、全ての先進国が同じことをすることが求められている。重要なのは、第2文である。

第2文では、第1文を受ける形で、「京都議定書締約国である附属書

I 国はそれにより、京都議定書により開始された排出削減を更に強化する」とある。先進国のうち、京都議定書締約国（すなわち米国が除かれる）の緩和措置について京都議定書と関連づけた記述がされている訳である。この部分について、交渉過程では、ある途上国より、「京都議定書により開始された（“initiated by the Kyoto Protocol”）」ではなく、「京都議定書の下で（“under the Kyoto Protocol”）」と変更すべきとのコメントがなされた。第 1 文とあわせて両案を比較すると以下の様になる。

（案 1）

Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted in the format given Appendix I by Annex I Parties to the secretariat by 31 January 2010 for compilation in an INF document.

Annex I Parties that are Party to the Kyoto Protocol will thereby further strengthen the emission reductions initiated by the Kyoto Protocol.

（案 2）

Annex I Parties commit to implement individually or jointly the quantified economy-wide emissions targets for 2020, to be submitted in the format given Appendix I by Annex I Parties to the secretariat by 31 January 2010 for compilation in an INF document.

Annex I Parties that are Party to the Kyoto Protocol will thereby further strengthen the emission reductions under the Kyoto Protocol.

一見大した違いではない様に見えるかも知れないが、これは非常に大きな違いなのである。案 1 の“initiated by the Kyoto Protocol”の場合であれば、京都議定書第一約束期間終了後の 2013 年から 2020 年までの間、米国以外の先進国の排出削減が京都議定書の下でなされるかどうか、すなわち京都議定書「延長」か否かはオープンなままとなる。しかし、案 2 の“under the Kyoto Protocol”の場合は、米国以外の先進国は 2013 年以降も京都議定書の下で排出削減目標を設定する、すなわち京都議定書「延長」を強く示唆するものとなる。これは日本と

して受け入れられない表現なのである。結局、ある先進国代表より、すかさず、案1を維持すべきと反論がなされて案1の表現のままとなった。

(パラ5：途上国の緩和行動)

途上国の緩和行動を規定するパラ5は、もっと複雑である。途上国が実施する緩和行動の透明性を如何に確保するかがポイントであり、緩和行動に関する目標提出(第1文)、自国内の測定・報告・検証(MRV)にかけること(第5文)、国際的支援を受けた緩和行動について国際的MRVにかけること(第9文)については、比較的スムーズにまとまった。しかしながら、国際的支援を受けたか否かに限らず、途上国の緩和行動全体について如何に国際的なチェックを受ける形にするか(第6文)が、最後まで紛糾した。

パラ5の関連部分は以下のとおりである。第6文(下線部分)は、最終的に米中首脳まであがった末にまとめられた表現である。

“Non-Annex I Parties to the Convention will implement mitigation actions, including those to be submitted to the secretariat by non-Annex I Parties in the format given in Appendix I by 31 January 2010, for compilation in an INF document, consistent with Article4.1 and Article4.7 and in the context of sustainable development.” (第1文)

“Mitigation actions taken by non-Annex I Parties will be subject to their domestic measurement, reporting and verification the result of which will be reported through their national communications every two years.” (第5文)

“Non Annex I Parties will communicate information of their actions through National Communications, with provisions for international consultations and analysis under clearly defined guidelines that will ensure that national sovereignty is respected.” (第6文)

「非附属書I国(途上国)は、国別報告を通じて自らの(緩和)行動についての情報を提供し、それは国家主権が尊重されることを確保する明確に定義された指針の下、国際的な協議及び分析に供される。」

“These supported nationally appropriate mitigation actions will be subject to international measurement, reporting and verification in accordance with guidelines adopted by the Conference of the Parties.” (第9文)

ここでいう国別報告というのは、国連気候変動枠組条約第4条、第12条に規定されているものであり、先進国、途上国の双方が、内容、頻度は異なるものの提出義務を負っているものである。したがって、途上国の立場からすれば、この既存の国別報告の制度の枠内で、提出する情報の内容を充実させることについてはさほど抵抗感はない。

問題は、それが「国際的な協議及び分析 (International Consultations and Analysis)」というコペンハーゲン合意で新たに盛り込まれた概念にかけられるという点である。これが、各国の国内施策に他国から口を挟まれるのではないかと、何らかの国際的義務につながるのではないかとということで強く反応した。他方で先進国からすれば、自分たちの排出削減目標は、現行の枠組条約や京都議定書で国際的なチェックを受ける体制になっており、途上国が提出した情報を何ら国際的にチェックできないというのは著しくバランスを欠く。特に先進国と途上国の間のバランスの確保が議会から厳しく求められる米国は国際的チェックを入れる事に強いこだわりをもっていた。

そして長時間にわたる協議の結果が with provisions 以下のフレーズである。「国際的な協議及び分析」の指針は今後の交渉に委ねられる形になっており、更に「国家主権の尊重の確保」といった、何とも重々しい字句まで出てくる。米国と中国をはじめとする新興国の妥協の産物である。結局、この「国際的な協議及び分析」については、COP 16 から COP 17 にかけての交渉を経て、ダーバン合意で一定の手順がまとめられた。

2. COP 16 : カンクン合意ハイライト

COP 16では、前述のコペンハーゲン合意に基づいて先進国、途上国がそれぞれ条約事務局に提出した排出削減目標、緩和行動の数値目標を如何に扱うかが、京都議定書「延長」問題とからんで、最大の焦点となった。

前述の通り、コペンハーゲン合意パラ4、パラ5は、先進国、途上国に対して、排出削減目標ないし緩和行動を2010年1月31日までに条約事務局に提出することを求めている。日本は、2010年1月26日の地球温暖化問題に関する閣僚委員会での了承を受けて、「前提条件付きマイナス25%」目標を提出した。米国、EU、中国、インド等もそれぞれ提出している（中国、インドなどは期限を過ぎて提出）。先進国の目標はAppendix Iに、途上国の目標はAppendix IIにそれぞれリストアップされた。ただし、コペンハーゲン合意自体は、COPとの関係ではあくまで「留意」された文書に過ぎないため、それに基づいて提出された数値目標もそのままでは中途半端である。枠組条約や京都議定書でどのように扱われるかも良く分からない。COP 16では、これらの目標を国連の正式な成果文書に固定(anchor)する事が、将来枠組みにつながるステップとして重要視された。

（COP決定とCMP決定）

まず、そもそも、国連の正式な成果文書とは何かを改めて確認しておく必要がある。我々が通常COPといっている会議では、厳密には2つの会議が行われている。一つは国連気候変動枠組条約締約国会議(Conference of the Parties)である。これは1995年以来毎年開かれており、カンクンは第16回になるのでCOP 16とよばれる。そこでの成果文書は「COP決定」とよばれる。その一方で、この締約国会議の際には、京都議定書締約国会合(Meeting of the Parties)も開催される。通常、Conference of the Partiesを「締約国会議」と訳されるのに対し、Meeting of the Partiesは「締約国会合」と訳される。後者には、京都議定書に入らなかった米国は含まれない（議決権の無いオブザーバーとして参加する事は認められる）。京都議定書締約国会合は略して「CMP」、その成果文書は「CMP決定」とよばれる。（CMPと呼ばれるのは、京都議定書締約国会合が国連気候変動枠組条約締約国会議とあわせて開催され、京都議定書上でも「締約国会合として開催される締約国会議(Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties)」と記されていることによる。）CMPは2005年

から毎年開かれているので、カンクンでは第6回目、CMP 6となる。したがって、厳密にはカンクンで開かれたのはCOP 16及びCMP 6であり、「カンクン合意(the Cancun Agreements)」なる成果文書は、COP 16でのCOP決定文書とCMP 6でのCMP決定文書の集合体をさす。

カンクンでは、Appendix I と II にリストアップされた先進国、途上国の排出削減目標ないし緩和行動を、COP決定文書とCMP決定文書のいずれか、又は両方において、どのような表現で位置づけるか。これが、カンクンでの交渉の最大の焦点となった。

二つの目標(Appendix I, II)を二つの文書(COP決定、CMP決定)に如何に固定するかは、様々な組み合わせがあり得たが、結局、COP決定に二つの目標(先進国目標と途上国目標)を、CMP決定に一つの目標(先進国目標のみ)を固定することになった。図表5-1のとおりである。先進国が、途上国も入る前者のCOP決定に重点を置いて、全ての主要国が入る包括的枠組みにつながることを目指していたのに対し、途上国は後者のCMP決定に重点をおいて、京都議定書「延長」につなげようとして論じていた。両者の妥協の産物である。

図表 5-1

COP決定／CMP決定と先進国目標／途上国目標		
	COP決定	CMP決定
先進国目標 (Appendix I)	○	○
途上国目標 (Appendix II)	○	—

(各国の目標の固定(anchor))

次に、これらの目標をCOP決定及びCMP決定の中で、どのような表現で固定するかという問題がある。これについては、様々な可能性があり得た。

第1の選択肢は、法的拘束力ある枠組みに直接つながるやり方である。

すなわち、各国の排出削減目標ないし緩和行動を取り込んだ、枠組条約の改正案または京都議定書の改正案をCOP（京都議定書改正の場合はCMP）で採択するのを決定(decides to adopt)し、締約国の国内批准のプロセスにつなげることである。実際、多くの途上国の最大の主張は、（自らの緩和行動を法的義務とする事は脇に置いて）先進国の排出削減目標を法的義務とするため、京都議定書改正案（各国の数値目標をリストアップしている附属書Bを改正）の採択を決定することであった。この場合、京都議定書締約国でない米国の扱いが問題となるが、「他の先進国と同等の法的義務を負うべき」との一般論以上の具体案は無かった。

第2の選択肢が、COP及びCMPとしての意思決定として、こうした各国の排出削減目標や緩和行動を実施していく旨を宣言するやり方である。「締約国は～を実施する事を決定する(decides that parties will implement～)」といった風にである。実現には至らなかったが、前年のCOP15の最終段階で想定された、コペンハーゲン合意の内容全体を政治的に拘束力のあるもの(politically binding)とするためにCOP決定とする方法は、この選択肢に相当する。また、「政治的第二約束期間(political 2nd commitment period)」とよばれる、CMP決定の形で京都議定書締約国による第二約束期間設定の意思を示すやりかたもこれに当たる。こうしたCOP決定（ないしCMP決定）自体は、直ちに法的意味を持つものではない。しかし、気候変動交渉は継続的なプロセスであり、ある年のCOPでこうした決定がなされれば、次の年は、更にそれを一歩進めようという話になる。将来の交渉の方向性を左右する事になるため、如何なるCOP決定（ないしCMP決定）の表現にするかが重要だったのである。

様々な議論があったが、結局、これらは、COP決定で先進国及び途上国の目標、CMP決定で先進国（含む米国）の目標を「留意する(takes note of)」という表現にとどまることになった。前述の第2の選択肢のなかでも最も弱い表現になったわけである。COP決定・CMP決定文書では、さまざまな表現があり得るが、最も強いのは「～を決定する(decides)」という表現である。この他、内容に応じて「要請する(calls upon)」「求める(requests)」といった表現も使われる。これらに比べると、「留意する(takes note of)」というのはかなり弱い表現である。先進国が志向する将来枠組みと、途上国が求める京都議定書「延長」のバランスについて折り合いがつかず、今後の方向性を極力予断しないような表現が選ばれたのである。

最終的な文案は以下の通りとなった（資料5－1は、日本を含む小数の関心国会合で議論され、最終日12月9日午前3時頃に合意されたま

まの文書である。C O P 決定案とCMP 決定を並べて両者のバランスをとりながら激しい議論がなされていたことが良く分かる。）。

(C O P 決定)

Takes note of quantified economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex1 to the Convention as communicated by them and contained in document FCCC/SB/2010/INF.X (文書 X)

Takes note of nationally appropriate mitigation actions to be implemented by non-Annex1 Parties as communicated by them and contained in document FCCC/AWGLCA/2010/INF.Y (文書 Y)

(CMP 決定)

Takes note of quantified economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex1 to the Convention as communicated by them and contained in document FCCC/SB/2010/INF.X (文書 X)

ここでいう、文書 X. Y は、コペンハーゲン合意における Appendix I, II を指す。先進国の排出削減目標、途上国の緩和行動が国連の正式な文書になったわけである。文書 X には日本、欧州、米国を含む先進国の排出削減目標が含まれているが、京都議定書の締約国でない米国の目標が、C O P 決定だけでなく、CMP 決定でも take note されているのは、厳密には実はおかしい。しかし、敢えてそうなのである。協議の過程でもCMP 決定では、米国の目標を除くような提案が（米国以外の国から）でた時もある。しかし、米国抜き先進国の数字がCMP 決定で take note されると、それは京都議定書「延長」の方向性を予断することになる。我が国を含むいくつかの国がそうした主張をし、その結果、C O P 決定とCMP 決定で take note される文書 X が寸分違わぬ形になったのである。

この考えは、文書 X, Y の文書形式にも現れている。文書 X, Y における FCCC とは国連気候変動枠組条約 (Framework Convention of Climate Change)、SB とは条約で規定されている常設機関である補助機関 (Subsidiary Body)、AWGLCA はC O P 1 3 で設置され、将来枠組みについて議論してきた条約作業部会 (Ad-hoc Working Group on Long-term

Cooperative Action)を指している。本来なら、これまでの交渉経緯からすれば、CMP決定で take note する文書は、議定書作業部会(Ad-hoc Working Group on Kyoto Protocol)を示す AWGKP の記号が付されてもおかしくなかった。事実、米国の数字を抜いた形でそのような文書を作るという案もあった。しかしながら、前述の理由で米国を特別扱いにするわけにはいかなかった。このため、日本等の主張もあり、枠組条約の常設機関である SB の記号を付した同一の文書をCOP決定、CMP決定の両方で take note する形に収まったのである。

更に、これに加えて、日本の数値目標が一人歩きして、米中の入らない京都議定書「延長」に使われることのないよう、二つの手当をした。米国も入っているとはいえ、前述のCMP決定で take note される文書 X には日本の数値目標（「前提条件付きマイナス25%」）も含まれているからである。

一つが、CMP決定の脚注である。京都議定書「延長」、すなわち第二約束期間に数値目標を入れるには、当該国の書面の同意なしに勝手に盛り込まれることはない旨の京都議定書第21条7に明記されている権利を脚注に記載した。表現は以下の通りである。

The content of the table in this information document is shown without prejudice to the position of the Parties or to the right of Parties under Article21, paragraph7 of the Kyoto Protocol.

もう一つは、日本の立場を内外に明らかにした書簡の発出である。上述のとおり、成果文書上は、COP決定とCMP決定の両方に日本の数値目標は take note されている。しかしながら、あくまで日本の数値目標は米中はじめ主要排出国の数値目標があるCOP決定においてのみ意味があるのであり、京都議定書のCMP決定では意味をなさない。すなわち京都「延長」に用いられることはあり得ない。そのような趣旨を明記した、現地代表団の坂場三男COP16担当大使名の書簡をフィゲレス条約事務局長宛に提出して、内外に公表した（資料5-2）。これは、京都「延長」反対で同様の立場をとるロシアと足並みを合わせたものであり、その主要部分は以下のとおりである。

“The Government of Japan would like to make it abundantly clear that it has no intention to be under obligation of the second commitment period of the Kyoto Protocol after 2012. The target

submitted by Japan in accordance with the Copenhagen Accord is only relevant in the negotiation of AWG-LCA not in the AWG-KP.”

事務レベルの書簡となっているのは、文書内容が技術的なものであることや、宛先の条約事務局長が実務レベルであることによる。しかし、これは代表団長である松本環境大臣まで了承を得て発出した日本政府代表団の公式な書簡である。

一連の対応により、日本政府代表団は、京都議定書「延長」には賛同しないとの自らの立場を堅持しつつ、同時にカンクン合意の成立のため最大限の貢献を行ったのである。

Evening language 9 December 02.53am

COP

Agrees that the AWG LCA shall aim to complete its work on an agreed outcome under the Bali Action Plan and have its results adopted by the COP as early as possible.

1bi: Takes note of quantified economy wide emission reduction targets to be implemented by Annex I Parties as communicated by them and contained in document FCCC/SB/2010/INF X;

1b2: Takes note of nationally appropriate mitigation actions to be implemented by non-Annex I Parties as communicated and contained in document FCCC/LCA/AWG/2010/INF Y;*

***Parties communications to the Secretariat that are included in the INF document are considered communications under the Convention.**

CMP

Agrees that the AWG KP shall aim to complete its work and have its results adopted by the CMP of the KP as early as possible and in time to ensure that there is no gap between the first and second commitment periods.

Takes note of quantified economy wide emission reduction targets to be implemented by Annex I Parties as communicated by them and contained in document FCCC/SB/2010/INF X;*

Agrees that further work is needed to translate emission reduction targets to quantified economy wide limitation or reduction commitments.

***The content of the table in this INF document are shown without prejudice to the position of the Parties nor the right of Parties under article 21, paragraph 7 of the KP**

*Ministry of Foreign Affairs
Tokyo, Japan*

10 December, 2010

Mrs. Cristiana Figueres
Executive Secretary of the UNFCCC

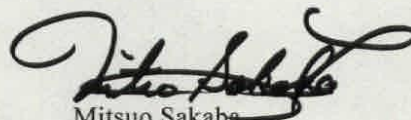
Dear Mrs. Figueres,

Japan confirms its readiness to achieve its target for emission reduction of GHG in 2020 in accordance with the Copenhagen Accord.

The submission of the target, dated 26th of January 2010, is premised on a new, fair and effective international framework.

The Government of Japan would like to make it abundantly clear that it does not have any intention to be under obligation of the second commitment period of the Kyoto Protocol after 2012. The target submitted by Japan in accordance with the Copenhagen Accord is only relevant in the negotiation of AWG-LCA not in the AWG-KP.

Sincerely yours,



Mitsuo Sakaba
Ambassador for
COP16 of the UNFCCC

3. COP 17 : ダーバン合意ハイライト

第3話で触れたとおり、COP 17でも焦点は、法的枠組みを巡る議論であった。すなわち、ダーバン合意 (the Durban Agreements) を構成する4つの成果文書のうち、

- ①将来枠組み(ダーバン・プラットフォーム)の構築に関するCOP決定
 - ②京都議定書の第二約束期間設定に向けたCMP決定
- の2つが相互に関連した形で議論された。

(将来枠組みの設定に向けたプロセス)

まず、将来枠組みについては、協議の場、タイムスケジュール、法的性格などが、主要論点となり、前章で紹介したように断続的な協議が行われた。

その結果、全ての締約国に適用される (applicable to all Parties) 将来枠組みの策定のプロセスを立ち上げる事、そのための新たな特別作業部会 (ダーバン・プラットフォーム) を設立する事、将来枠組みは遅くとも2015年まで (no later than 2015) に決めてCOP 21で採択し、2020年から (from 2020) 実施する事、などが決定された。成果文書の第2パラグラフと第4パラグラフが根幹部分である (資料5-3)。

(パラ2)

Also decides to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the United Nations Framework Convention on Climate Change applicable to all Parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be known as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action

(パラ4)

Decides that the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action shall complete its work as early as possible but no later than 2015 in order to adopt this protocol, legal instrument or legal outcome at the twenty-first session of the Conference of the Parties and for it to come into effect and be implemented from 2020.

最後まで紛糾したのが、将来枠組みの法的性格に関する表現 (パラ2

下線部分)である。この箇所は、議長国南アフリカより示され、ウェブでも公表された1次案では legal framework とのみ記されていた。様々な形式を読み込みうる幅広い表現である。

これに対し、表現が弱すぎるとの意見が、EUや小島嶼国等より出され、2次案では Protocol or another legal instrument となった。将来枠組の法的性格として二つのオプションを列挙したものである。ちなみに、この表現は、1995年のCOP1で採択された、京都議定書につながる法的枠組の策定プロセスを立ち上げた「ベルリン・マンデート」と同様の表現である。ただし、「ベルリン・マンデート」では先進国のみ対象としていたのに対し、今回は全ての締約国に適用されるとされている点が異なる。

これに対して、更に、インドがより幅広い可能性を確保すべきことを主張し、3つ目のオプションとして legal outcome が追加された。しかしながら、この3つ目のオプションを巡り、表現が緩すぎると懸念を示すEUと、これに反発するインドとの間で紛糾することとなった。

結局、最終段階において、会場内で各国交渉官が鳩首協議した結果、3つ目のオプションの表現が agreed outcome with legal force に改められた。一連の交渉過程における表現の変遷を整理すると、以下のようになる。

legal framework

→a protocol or another legal instrument

→a protocol, another legal instrument or legal outcome

→a protocol, another legal instrument or an agreed outcome
with legal force

この agreed outcome という表現は、2007年のCOP13で策定された「バリ行動計画」で、その当時将来枠組みの策定が期待された新たな作業部会 (AWG-LCA) を設置した際に、目標となる最終成果文書の表現である。Agreed outcome の後に legal force がついたのが、バリとダーバンの違いだが、それが何を意味するか共通認識があるわけではない。玉虫色の結着である。

(京都議定書「延長」に向けた合意)

次に、京都議定書「延長」問題の扱いである。

COP17での結果について、多くの報道では「京都議定書『延長』決定」と報じられているが、厳密には京都議定書「延長」(第二約束期間設定)に「向けた」決定であって、「延長」そのものが決まった訳ではない。一歩手前のものである。京都「延長」のためには、先進国の第

二約束期間における数値目標(QELRO:Quantified Emissions Limitation or Reduction Objectives)が記入された附属書B改正を含む議定書改正案について、CMPで採択の決定がなされ、その後に各国の批准に付され、最終的に発効する必要がある。今回のCMP決定は、批准可能な(ratifiable)議定書改正案そのものではなく、それに至るまでの手続きが決定されたにとどまる(資料5-4)。第5パラグラフでは、先進国がコペンハーゲン合意、カンクン合意にしたがって提出した排出削減目標を、京都議定書用の数値目標(QELRO)に転換(convert)し、その情報を2012年5月1日までに提出する事が要請(invite)されている。また、別表で各国の様々な数値目標(第一約束期間目標、QELRO、各国提出の排出削減目標)がリストアップされている。

この別表では、日本はロシア、カナダとともに別枠扱いとなっている。更に、脚注で、日本が京都議定書の第二約束期間で義務を負う意思を有していない旨を伝達した事実が以下のとおり明記されている。

In a communication dated 10 December 2010, Japan indicated that it does not have any intention to be under obligation of the second commitment period of the Kyoto Protocol after 2012.

これは、前述のCOP16最終日に提出した坂場大使名による事務局長宛書簡を指している。COP16での対応が、COP17の協議のベースになっているあらわれである。

更に、COP16の際と同様、日本の立場を確認する書簡を、COP17日本政府代表団の堀江正彦地球環境問題担当大使名によりフィゲレス事務局長宛に発出した(資料5-5)。同書簡では去年の坂場大使書簡を引用しつつ、京都議定書第二約束期間に入らないとの日本の立場に変更はないこと、したがって、京都議定書用の数値目標に関する情報提出を要請する第5パラグラフの規定についても、日本には適用されないとの理解である旨を明言している。

以上から、今回のダーバンでの合意では、日本として他国が「延長」に応じることを容認するものの、日本自身が入らないとの立場もきちんと確保した。前年からの交渉経緯を踏まえつつ、ギリギリの折衝を行った結果である。

Advance unedited version

Draft decision -/CP.17

Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action

Proposal by the President

The Conference of the Parties,

Recognizing that climate change represents an urgent and potentially irreversible threat to human societies and the planet and thus requires to be urgently addressed by all Parties, and acknowledging that the global nature of climate change calls for the widest possible cooperation by all countries and their participation in an effective and appropriate international response, with a view to accelerating the reduction of global greenhouse gas emissions,

Noting with grave concern the significant gap between the aggregate effect of Parties' mitigation pledges in terms of global annual emissions of greenhouse gases by 2020 and aggregate emission pathways consistent with having a likely chance of holding the increase in global average temperature below 2 °C or 1.5 °C above pre-industrial levels,

Recognizing that fulfilling the ultimate objective of the Convention will require strengthening the multilateral, rules-based regime under the Convention,

Noting decision X/CMP.7 [Title],

Also noting decision X/CP.17 [Title],

1. *Decides* to extend the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention for one year in order for it to continue its work and reach the agreed outcome pursuant to decision 1/CP.13 (Bali Action Plan) through decisions adopted by the sixteenth, seventeenth and eighteenth sessions of the Conference of the Parties, at which time the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention shall be terminated;
2. *Also decides* to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be known as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action;
3. *Further decides* that the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action; shall start its work as a matter of urgency in the first half of 2012 and shall report to future sessions of the Conference of the Parties on the progress of its work;
4. *Decides* that the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action shall complete its work as early as possible but no later than 2015 in order to adopt this protocol, legal instrument or agreed outcome with legal force at the twenty-first session

} パラ 2

} パラ 4

of the Conference of the Parties and for it to come into effect and be implemented from 2020; }

5. *Also decides* that the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action shall plan its work in the first half of 2012, including, inter alia, on mitigation, adaptation, finance, technology development and transfer, transparency of action, and support and capacity-building, drawing upon submissions from Parties and relevant technical, social and economic information and expertise;

6. *Further decides* that the process shall raise the level of ambition and shall be informed, inter alia, by the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, the outcomes of the 2013–2015 review and the work of the subsidiary bodies;

7. *Decides* to launch a workplan on enhancing mitigation ambition to identify and to explore options for a range of actions that can close the ambition gap with a view to ensuring the highest possible mitigation efforts by all Parties;

8. *Requests* Parties and observer organizations to submit by 28 February 2012 their views on options and ways for further increasing the level of ambition and decides to hold an in-session workshop at the first negotiating session in 2012 to consider options and ways for increasing ambition and possible further actions.

Advance unedited version

Draft decision -/CMP.7

**Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on
Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto
Protocol at its sixteenth session**

The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol,

Recalling Article 3, paragraph 9, of the Kyoto Protocol,

Also recalling Article 20, paragraph 2, and Article 21, paragraph 7, of the Kyoto Protocol,

Further recalling decisions 1/CMP.1, 1/CMP.5 and 1/CMP.6,

Noting with appreciation the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol,

Noting also the importance of developing a comprehensive global response to the problem of climate change,

Recognizing the importance of ensuring the environmental integrity of the Kyoto Protocol,

Cognizant of decision -/CP.17,¹

Emphasizing the role of the Kyoto Protocol in the mitigation effort by Parties included in Annex I, the importance of ensuring continuity in mitigation action by those Parties and the need to begin the second commitment period of the Kyoto Protocol without delay,

Aiming to ensure that aggregate emissions of greenhouse gases by Parties included in Annex I are reduced by at least 25–40 per cent below 1990 levels by 2020, noting in this regard the relevance of the review referred to in Chapter V of decision 1/CP.16 to be concluded by 2015,

Taking note of the outcomes of the technical assessment of forest management reference levels referred to in paragraph 5 of decision 2/CMP.6,

1. *Decides* that the second commitment period under the Kyoto Protocol shall begin on 1 January 2013 and end either on 31 December 2017 or 31 December 2020, to be decided by the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its seventeenth session;

2. *Welcomes* the agreement achieved by the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its work pursuant to decisions 1/CMP.1, 1/CMP.5 and 1/CMP.6 in the areas of land use, land-use change and forestry (decision -/CMP.7),² emissions trading and the project-based mechanisms (decision -/CMP.7),³ greenhouse gases, sectors and source categories, common metrics to calculate the carbon dioxide equivalence of anthropogenic emissions by sources and

¹ Draft decision proposed for adoption under agenda item 4 of the Conference of the Parties.

² Draft decision proposed for adoption under agenda item 4 of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol.

³ See footnote 2.

removals by sinks, and other methodological issues (decision -/CMP.7)⁴ and the consideration of information on potential environmental, economic and social consequences, including spillover effects, of tools, policies, measures and methodologies available to Annex I Parties (decision -/CMP.7);⁵

3. *Takes note* of the proposed amendments to the Kyoto Protocol developed by the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol as contained in Annexes 1, 2 and 3 to this decision;

4. *Further takes note* of the quantified economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I as communicated by them and presented in Annex 1 to this decision and of the intention of these Parties to convert these targets to quantified emission limitation or reduction objectives (QELROs) for the second commitment period under the Kyoto Protocol;

5. *Invites* Parties included in Annex I listed in Annex 1 to this decision to submit information on their QELROs for the second commitment period under the Kyoto Protocol by 1 May 2012 for consideration by the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its seventeenth session;

} パラ 5

6. *Requests* the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol to deliver the results of its work on QELROs to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its eighth session with a view to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol adopting these QELROs as amendments to Annex B of the Kyoto Protocol at that session, while ensuring coherence with the implementation of decision -/CP.17⁶;

7. *Requests* the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol to assess the implications of the carry-over of assigned amount units to the second commitment period on the scale of emission reductions to be achieved by Parties included in Annex I in aggregate for the second commitment period with a view to completing this work at its seventeenth session;

8. *Requests* the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol to recommend appropriate actions to be taken to address the implications referred to in paragraph 7 above and to forward these recommendations in time for consideration by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its eighth session;

9. *Requests* the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice to assess and address the implications of the implementation of decisions -/CMP.7⁷ referred to in paragraph 2 above on the previous decisions on methodological issues related to the Kyoto Protocol adopted by Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol including those relating to Articles 5, 7 and 8 of the Kyoto Protocol, with a view to preparing relevant draft decisions for consideration and adoption by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its eighth session, and noting that some issues may need to be addressed at subsequent sessions of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol;

10. *Requests* the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol to aim to deliver the results of its work pursuant to decision 1/CMP.1 in time to complete its work by the eighth session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol.

⁴ See footnote 2

⁵ See footnote 2.

⁶ Draft decision proposed for adoption under agenda item 4 of the Conference of the Parties.

⁷ Draft decision proposed for adoption under agenda item 4 of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol.

Annex 1

Proposed amendments to Annex B to the Kyoto Protocol

The following table shall replace the table in Annex B to the Protocol:

Annex B					
1	2	3	4	5	6
Party	Quantified emission limitation or reduction commitment (2008–2012) (percentage of base year or period)	Quantified emission limitation or reduction commitment (2013–[2017] [2020]) (percentage of base year or period)	Quantified emission limitation or reduction commitment (2013–[2017] [2020]) (expressed as percentage of reference year ⁸)	Quantified emission limitation or reduction commitment (2013–[2017] [2020]) (expressed as percentage of reference year ⁹)	Pledges for the reduction of greenhouse gas emissions by the year 2020 (percentage of reference year) ⁹
Australia ^a	108				
Austria	92	^b	n/a	n/a	
Belarus ^{a*}			1990		-5% to -10%
Belgium	92	^b	n/a	n/a	
Bulgaria ^a	92	^b	n/a	n/a	
Croatia ^a	95	^d	1990		-5%
Cyprus ^a		^b	n/a	n/a	
Czech Republic ^a	92	^b	n/a	n/a	
Denmark	92	^b	n/a	n/a	
Estonia ^a	92	^b	n/a	n/a	
European Union ^{d, e}	92	^b	n/a	n/a	-20% /-30% ^h
Finland	92	^b	n/a	n/a	
France	92	^b	n/a	n/a	
Germany	92	^b	n/a	n/a	
Greece	92	^b	n/a	n/a	
Hungary ^a	94	^b	n/a	n/a	
Iceland	110	ⁱ	1990		-15% /-30%
Ireland	92	^b	n/a	n/a	
Italy	92	^b	n/a	n/a	
Kazakhstan ^a			1992		-15%
Latvia ^a	92	^b	n/a	n/a	
Liechtenstein	92		1990		-20%/-30%

⁸ A reference year may be used by a Party on an optional basis for its own purposes to express its QELRO as a percentage of emissions of that year, that is not internationally binding under the Kyoto Protocol, in addition to the listing of its QELRO in relation to the base year in the second and third columns of this table, which are internationally legally binding.

⁹ Further information on these pledges can be found in document FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1.

1	2	3	4	5	6
Party	Quantified emission limitation or reduction commitment (2008–2012) (percentage of base year or period)	Quantified emission limitation or reduction commitment (2013–[2017] [2020]) (percentage of base year or period)	reference year ^a	Quantified emission limitation or reduction commitment (2013–[2017] [2020]) (expressed as percentage of reference year ^b)	Pledges for the reduction of greenhouse gas emissions by the year 2020 (percentage of reference year) ^c
Lithuania*	92	^b	n/a	n/a	
Luxembourg	92	^b	n/a	n/a	
Malta ^k		^b	n/a	n/a	
Monaco	92		1990		-30%
Netherlands	92	^b	n/a	n/a	
New Zealand ^l	100				
Norway	101		1990		-30% to -40% ^m
Poland*	94	^b	n/a	n/a	
Portugal	92	^b	n/a	n/a	
Romania*	92	^b	n/a	n/a	
Slovakia*	92	^b	n/a	n/a	
Slovenia*	92	^b	n/a	n/a	
Spain	92	^b	n/a	n/a	
Sweden	92	^b	n/a	n/a	
Switzerland	92		1990		-20% to 30% ⁿ
Ukraine*	100		1990		-20%
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	92	^b	n/a	n/a	
United States of America ^o					
Party	Quantified emission limitation or reduction commitment (2008–2012) (percentage of base year or period)				
Canada ^p	94				
Japan ^q	94				
Russian Federation ^r	100				

* Countries that are undergoing the process of transition to a market economy.

日本、
カナダ、
ロシアは
別扱い

Notes:

^a Australia is prepared to consider submitting information on its QELRO pursuant to decision 1/CMP.7, paragraph 5, following the necessary domestic processes and taking into account decision 1/CP.17 and decisions on mitigation (-/CP.17) and the 'indaba'/mandate outcome decision (-/CP.17) and decisions -/CMP.7 (Land use, land-use change and forestry), -/CMP.7 (Emissions trading and the project-based mechanisms, -/CMP.7 (Greenhouse gases, sectors and source categories, common metrics to calculate the carbon dioxide equivalence of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks, and other methodological issues and -/CMP.7 (Consideration of information on potential environmental, economic and social consequences, including spillover effects, of tools, policies, measures and methodologies available to Annex I Parties).

^b The QELROs for the European Union and its Member States for a second commitment period under the Kyoto Protocol are based on the understanding that these will be fulfilled jointly with the European Union and its Member States, in accordance with Article 4 of the Kyoto Protocol.

^c Added to Annex B by an amendment adopted pursuant to decision 10/CMP.2. This amendment has not yet entered into force.

^d Croatia's QELRO for a second commitment period under the Kyoto Protocol is based on the understanding that it will fulfil this QELRO jointly with the European Union and its Member States, in accordance with Article 4 of the Kyoto Protocol. As a consequence, Croatia's accession to the European Union shall not affect its participation in such joint fulfilment agreement pursuant to Article 4 of its QELRO.

^e At its seventeenth session, the Conference of the Parties decided to amend Annex I to the Convention by including the name of Cyprus (decision -/CP.17). The amendment will enter into force on 1 January 2013 or on a later date.

^f Upon deposit of its instrument of approval to the Kyoto Protocol on 31 May 2002, the European Community had 15 Member States.

^g Upon deposit of its instrument of acceptance of the amendment to Annex B to the Kyoto Protocol on [date], the European Union had 27 Member States.

^h As part of a global and comprehensive agreement for the period beyond 2012, the European Union reiterates its conditional offer to move to a 30% reduction by 2020 compared to 1990 levels, provided that other developed countries commit themselves to comparable emission reductions and developing countries contribute adequately according to their responsibilities and respective capabilities.

ⁱ Iceland's QELRO for a second commitment period under the Kyoto Protocol is based on the understanding that it will fulfil this QELRO jointly with the European Union and its Member States, in accordance with Article 4 of the Kyoto Protocol. As a consequence, future accession by Iceland to the European Union shall not affect its participation in such joint fulfilment agreement pursuant to Article 4 of its QELRO.

^j Kazakhstan has submitted a proposal to amend the Kyoto Protocol to include its name in Annex B with a quantified emission limitation and reduction commitment of 100 per cent for the first commitment period. This proposal is contained in document FCCC/KP/CMP/2010/4.

^k At its fifteenth session, the Conference of the Parties decided to amend Annex I to the Convention by including the name of Malta (decision 3/CP.15). The amendment entered into force on 26 October 2010.

^l New Zealand is prepared to consider submitting information on its QELRO, pursuant to decision 1/CMP.7, paragraph 5, following the necessary domestic processes and taking into account decision 1/CP.17, decisions on mitigation (-/CP.17) and the 'indaba'/mandate outcome decision (-/CP.17) and decisions -/CMP.7 (Land use, land-use change and forestry), -/CMP.7 (Emissions trading and the project-based mechanisms, -/CMP.7 (Greenhouse gases, sectors and source categories, common metrics to calculate the carbon dioxide equivalence of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks, and other methodological issues and -/CMP.7 (Consideration of information on potential environmental, economic and social consequences, including spillover effects, of tools, policies, measures and methodologies available to Annex I Parties).

^m As part of a global and comprehensive agreement for the period beyond 2012 where major emitting Parties agree on emission reductions in line with the 2 degrees celsius target, Norway will move to a level of 40 per cent reduction for 2020 based on 1990 levels.

ⁿ Switzerland would consider a higher reduction target of 30 per cent by 2020 compared to 1990 levels, under the condition that other developed countries commit themselves to comparable emissions reductions and that economically more advanced developing countries contribute adequately according to their responsibilities and respective capabilities.

^o Countries that have not ratified the Kyoto Protocol.

² On 8 June 2011, Canada indicated that it does not intend to participate in a second commitment period of the Kyoto Protocol.

⁴ In a communication dated 10 December 2010, Japan indicated that it does not have any intention to be under obligation of the second commitment period of the Kyoto Protocol after 2012.

⁷ In a communication dated 8 December 2010 that was received by the secretariat on 9 December 2010, the Russian Federation has indicated that it does not intend to assume a quantitative emission limitation or reduction commitment for the second commitment period.

}

COP16 の際に提出した坂場大使書簡を指す。

*Ministry of Foreign Affairs
Tokyo, Japan*

Ms. Christiana Figueres
Executive Secretary of the UNFCCC

Dear Ms. Figueres,

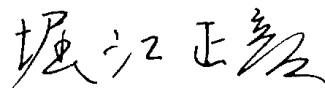
The Government of Japan would like to refer to the letter dated 10 December 2010 from my predecessor Ambassador Mitsuo Sakaba to you Madam Executive Secretary, and would like to confirm that there is no change of Japan's position regarding the second commitment period of the Kyoto Protocol after 2012.

The target submitted by Japan in accordance with Copenhagen Accord, and taken note of in the Cancun Agreements is premised on its ultimate goal, namely, the establishment of a new, fair and effective international framework, in which all countries participate and on the agreement of their ambitious targets, and is relevant only in the context of the future comprehensive framework.

The Annex 1 to the decision of CMP.7 "Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its sixteenth session" clearly reflects Japan's above mentioned position, and Japan has no such intention as is taken note of in the paragraph 4, to convert its target to quantified emission limitation or reduction objective for the second commitment period under the Kyoto Protocol. We understand the paragraph 5 of this decision which invites Parties to submit information on their QELROs for the second commitment period under the Kyoto Protocol does not apply to Japan, but only applies to Parties that have such intention.

The Government of Japan would like to take this opportunity to make it clear that Japan will continue its best efforts to combat Climate Change both domestically and internationally.

Sincerely,



Masahiko HORIE
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
for Global Environmental Affairs
Ministry of Foreign Affairs of Japan

December 22, 2011

以上紹介したのは、C O Pの気候変動交渉における数ある論点のなかの法的枠組みに関するものである。このほかにも、途上国支援や各国の温暖化対策の測定・報告・検証（MRV）など、様々な論点がある。一回のC O Pの成果文書に何匹の悪魔が潜んでいるか、それは蓋を開けてみないと分からない。いったんは封じ込めたと思っても、翌年になるとまたぞろ頭をもたげてくる悪魔もいる。修辞学の悪魔と如何に上手につきあうか、気候変動交渉では、日本を含む各国代表団の力量が試されるのである。

（つづく）