

環境外交：気候変動交渉とグローバル・ガバナンス

第3話 「3／11の衝撃とダーバンCOP17：“Down but not out”」

外務省 前気候変動課長 加納 雄大

1. 「3／11」前	1
2. 「3／11」後	3
3. 夏以降本番直前まで（9月～11月）	9
4. COP17本番（11／28～12／11）	15
5. COP17の結果	19
6. 所感	222

.....

1. 「3／11」前

COP16が終わり、まず手がけた事は、COP16の結果を総括し、各国の評価についての情報を収集・分析し、COP17に向けた交渉プロセスを日本にとって望ましいスケジュール、議題設定で動かすことであった。例年3月初旬に日本とブラジルが共同議長となって開催する「『気候変動に対する更なる行動』に関する非公式会合」（東京会合）は、国連交渉が始まる前の主要国の協議の場として国際的にも認知されていたので、それに向けて1、2月中に様々な準備を進めた。

2011年1月には、実務レベルの日本の交渉責任者である、外務省地球規模課題審議官の交替があり、杉山晋輔前地球規模課題審議官（アジア大洋州局長に異動）に替わり、新たに平松賢司地球規模課題審議官が着任した。平松新地球審は前職では経済局審議官として前年の横浜APECを実務レベルで取り仕切った、マルチ外交の経験豊富な外交官である。3月の東京会合で共同議長を務める前に、主要国のカウンターパートと顔合わせするため、平松地球審は、着任早々、米国、欧州、中国、南アフリカ、韓国といった国々を訪問し、スターン気候変動特使（米）、解振華国家発展委員会副主任（中）、ヘデゴ欧州委員（EU）、マシヤバネ外務大臣／モレワ環境大臣（南ア）等の主要国の交渉責任者と個別に協議を行った。3月の東京会合では、ラーゴ外務省局長（伯）、フィゲレス国連気候変動枠組条約事務局長や、主要国（英独仏、豪州、NZ、韓、アフリカ（エチオピア）、小島嶼国（グレナダ）等）関係者と協議

も行い、4月以降の国連交渉に向けた十分な下準備を行う事ができた。

この頃はまた、4月以降に交渉が本格化する前の比較的余裕がある時期であり、主要三省（外務省、環境省、経産省）で個別の主要論点についての頭づくりのための議論を行った。

特に検討を行った論点は、

○将来枠組みのイメージ、各国との協議方針

○京都「延長」問題の対処ぶり

○市場メカニズムについて、CDM及び二国間オフセット・クレジット制度全体を俯瞰した概念整理と二国間オフセット・クレジット制度についての基本設計の検討

○MRVにおける日本の貢献検討（キャパシティビルディング）

○途上国支援の具体案づくり（特にアフリカ対策）

などである。

三月の東京会合を節目にした個別論点の検討は、いわば「公式戦前のオープン戦合宿」のようなものである。こうした作業は、後々の交渉に向けた日本側代表団の基礎体力づくりに大いに役立った。

また、新たな試みとして、外務省所管のシンクタンクである日本国際問題研究所に依頼し、上述の東京会合にあわせて気候変動に関する国際シンポジウムを開催してもらった。各国政府・国際機関関係者（平松地球審、フィゲレス事務局長、マシャード・ブラジル首席代表等）と内外の有識者（ハン・スンス韓国元国務総理、浜中裕徳 I G E S 理事長、周大地中国能源研研究員、ディリンジャー・ピューセンター副所長など）を交えて、気候変動の国際枠組みのあり方について幅広く議論してもらったのである。こうした試みは、気候変動問題について、グローバル・ガバナンスを巡る外交的観点からの議論を喚起し、COP17に向けた日本政府の交渉姿勢について内外に発信する上で有益であった。シンポジウム冒頭では、伴野豊外務副大臣がCOP16の評価とCOP17に向けた日本の交渉方針について包括的なスピーチを行い、日本として積極的に交渉に臨むとの姿勢を内外に明らかにした。

COP17に向け、まずまずのスタートを切る事ができた、はずであった。

2. 「3/11」後

3月の非公式会合とその直後、交渉シナリオの大幅変更を余儀なくさせたのが、いうまでもなく、3月11日の東日本大震災と、東京電力福島原子力発電所の事故である。

3/11自体について多くを述べる事は本稿の目的ではないが、気候変動交渉への影響としては、次の2点が大きかった。

○福島原発事故により日本のエネルギー政策、原子力政策の大幅な見直しが明白となる中、それと表裏一体の地球温暖化対策（「マイナス6%目標」や「前提条件付きマイナス25%目標」）の取り扱いが難しい課題となった事、

○政府全体の政策の優先度が震災対策、原発事故対策に振り向けられ、地球温暖化対策への人的対応が難しくなった事、である。

当座の影響としては後者の方が大きかった。温暖化対策の国内対策をになう環境省、経産省が同時に震災対策、原発対策の主要関係省であったこともあり、国際交渉に携わる両省の少なからぬ若手・中堅スタッフが国内の震災、原発対策に回されていった。

前者の問題はより根本的なものである。エネルギー、原発政策を見直さざるを得ないことは明白であり、地球温暖化対策も影響を免れないだろうと容易に予想された。原発の発電能力を火力で代替しようとするれば、福島第1原発だけで1990年比で数%規模のCO₂排出増になる。国内の原発全体ではそのインパクトは10数%にのぼる。それを省エネや再生可能エネルギー普及で埋め合わせられるのか。いずれにせよ、どういう絵姿になるかは時間を要し、はっきりするのは、早くてCOP17後の2012年になるであろうというのが、この時点での交渉に携わる三省関係者の共通認識であった。その間、「マイナス6%」目標や「前提条件付きマイナス25%」目標の扱いについて、国際交渉場裏でどのようにしのぐか、種々議論の結果、

○「マイナス6%」目標については引き続き達成に向け努力する、

○「前提条件付きマイナス25%」目標については、3/11の影響につき判断出来る状況になく現時点では変わらない、とのラインで当面对処することとした。

国際交渉では、3月下旬にメキシコで非公式会合、4月に国連作業部会（バンコク）があり、全般的雰囲気としては日本に対する同情と、震災後の日本国民の対応への称賛に満ちていた。しかしながら、やはり、日本の温暖化対策が影響を免れないだろうとの見方が多かった。4月の

国連作業部会で「マイナス6%」目標の達成に関し、日本は不可抗力による義務免除を求める意向か否かとの質問が一部の国よりなされる局面もあった（これには当方より明確に否定した）。

（1）日本の対応：攻めの姿勢の維持

3/11、福島原発事故の影響により、日本国内でのエネルギー・環境政策は大幅な見直しを迫られ、日本自身の温暖化対策を直ちに明確にする事は難しくなり、国際交渉上の発言力の低下も懸念された。しかしながら国内で大きく動けないからといって、頭を低くして沈黙を守る敗北主義的対応はとるべきでない。国際場裏で如何に攻めの姿勢を維持するか。これが、この時期の課題であった。具体的には以下のような手を打った。

（イ）アフリカにおけるグリーン成長戦略の策定プロセス開始（5月）

アフリカは干ばつや洪水等、気候変動による悪影響に脆弱な国々が多く、また国の数で最多の地域グループ（アフリカ大陸全体で54カ国）であり、国連交渉での影響力は大きい。日本も、気候変動交渉でアフリカを味方に付けること、アフリカとの関係を強化する事は経済的にも国際政治的にも有利になるとの判断から、アフリカ対策に力を入れてきた。

2013年には5年ぶりのアフリカ開発会議（TICADV）開催が見込まれ、日本のアフリカ支援策の検討もいずれ本格化する。その中では、気候変動対策をしっかりと組み込んでいく必要がある。そのためのプロセスを2011年中に立ち上げる事は、年末にアフリカで開かれるCOPを乗り切る上でも、非常に有益であると考えた。

震災から2ヶ月足らずの5月の連休中にTICAD閣僚級フォローアップ会合がセネガルで開催されたが、このことは、震災後の困難な中でも日本がアフリカ重視の姿勢を維持しているとして高く評価された。この会合で、松本剛明外務大臣が、アフリカにおけるグリーン成長戦略を日本とアフリカ、国際機関が一緒になって作っていくことを提案して参加各国・機関の賛同を得た。会議のコミュニケでは、TICADの枠組みの下、アフリカ・グリーン成長戦略の策定プロセスを開始し、2012年の閣僚級会合で中間報告、同年中に最終報告を作成することが盛り込まれた。

（ロ）「緑の気候基金」移行委員会第2回会合の東京開催（7月）

COP16では、途上国支援のための新たな基金（緑の気候基金）を設置する事が決定され、同基金の基本設計を検討する為の先進国、途上

国あわせた40カ国からなる移行委員会(Transitional Committee)を設置して、COP17までに提言を出す事になった。同委員会の共同議長は南アフリカのトレバー・マニユエル大統領府国家計画担当大臣(元財務大臣でIMF専務理事候補にもあがった人物)、メキシコのホルヘ・アロヨ大蔵公債大臣、ノルウェーのヒューテル・ルンド財務副大臣の3名である(日本のメンバーは財務省の石井菜穂子副財務官)。第1回会合は4月にメキシコで開催された。

日本としては、震災後の厳しい状況ではあったが、途上国支援重視の立場から基金設立を積極的に支持するため、第2回会合の主催を申し出て、7月に東京で開催した。7月下旬の東京は既に真夏で節電の真最中。会場となった国連大学では、例年より空調設定温度の高い中、各国交渉責任者が汗を拭きながら協議に臨んだ。この会合には野田佳彦財務大臣や伴野外務副大臣も顔を見せ、3/11後の困難の中でも、日本が交渉を前進させようとしている姿勢を示す良い機会となった。

(ハ) 二国間オフセット・クレジット制度の検討、協議(5月～9月)

前章で触れた通り、二国間オフセット・クレジット制度(Bilateral Offset Credit Mechanism)の検討は、2010年より経産省、環境省が一部の国、セクターを対象に民間企業の関与を得て実施した実証事業に始まる。背景には、経済界を中心とした既存の京都メカニズムへの不満(省エネなど日本企業の得意分野がCDMで採択されない、審査に時間がかかる等)と、2013年以降の温暖化対策目標への懸念(達成手段の選択肢を増やしたい)があった。制度の細部まで詰まった段階ではなかったが、分かりやすいメッセージは国内の幅広い支持を得ていた。その一方、国連システムをundermineするのではないか、炭素市場を分断するのではないかといった懸念が、一部の欧州諸国や環境NGO等から示されていた。この中で、2010年秋からCOP16にかけては、国連交渉と並行して一部の国々との協議を探求するという方針の下、ベトナム、メコン諸国、インドとの間で、首脳レベルの文書で本件協議を進める趣旨が盛り込まれていた。

こうした前年からの流れの中で、2011年に入ってから、政府間協議に臨むにあたり、制度設計の政府部内での検討を本格化させた。特に意を用いたのは以下の二点である。

○国連の京都メカニズムを補完する制度としての二国間オフセット・クレジット制度の位置づけの明確化

二国間オフセット・クレジット制度の推進論の中には、現状の京都メカニズムに対する不満(分野・地域の偏在、審査手続きの煩雑さ)が強

く、それ自体は理解出来なくもない面もあった。しかし、国連否定論が前面に出過ぎると各国の警戒感をあおり、途上国も議論に乗りにくい。日本は国連、地域、二国間など様々なレベルで実際的な温暖化対策を進めるのであり、国連の京都メカニズムは改善しつつ継続して活用する一方、それだけでカバーしきれないニーズに応える補完的仕組みとしてこの制度を位置づけた。

○二国間文書と国内制度の関係についての整理

これまでの実証事業の結果を踏まえつつ、個別プロジェクトでの低炭素技術活用による削減効果に対し、如何なる仕組みで（オフセットないしクレジットにより）排出削減目標にカウントできる形にし、当該事業実施のインセンティブを与えるか、制度設計の検討を進める必要があった。既存のCDMの仕組みを参考にしつつも、その問題点を克服する形で、制度を動かす為に必要な要素は何か、どのレベルで規定するか（二国間文書によるのか、各国の国内制度で規定するのか）といった検討を重ねた。

以上の2点を踏まえ、二国間オフセット・クレジット制度の設計に必要な要素（制度目的、日本と相手国の政府代表からなる新たに設置する合同委員会の権能、その他主要事項など）をリストアップし、主要論点についての日本側の現時点での基本的考え方を整理した。その上で、5月以降、ベトナム、カンボジア、インドネシア、インドといった国々を訪れて、双方の関係省庁がそろう中で日本側の基本的考えを説明し、質疑応答を行った。また、南アフリカ、メキシコ、豪州、米国等にも情報を提供し、概略の説明を行った。途上国各国は、国連交渉との関係を見る必要があるとの慎重姿勢は見せるものの、総じて、将来のオプションとして強い関心を示していた。

（二）東アジア低炭素成長パートナーシップ構想の提唱（7月～）

二国間オフセット・クレジット制度が二国間で低炭素技術の普及を促進しようという発想であるとするれば、これは、その二国間の制度を地域レベルに広げていこうという発想である。

東アジア地域は世界経済の成長センターであり、世界最大の温室効果ガスの排出地域でもある。世界の排出国上位5カ国（中、米、印、露、日）はいずれもEAS参加国であり、この5カ国だけで世界の排出の半分以上、これに中規模排出国（韓国、インドネシア、豪州）を加えれば、8カ国で世界全体の約60%を占める。これは、EU27カ国（12%）の約5倍である。東アジアで低炭素成長実現のための地域協力を進める事は、地域にも世界にも有益であり、日本にとっても環境技術のビジネ

スチャンスになり得る、というのがこの構想の基本的発想である。

まずは閣僚レベルで松本外務大臣より各国に提案を行い、7月のEAS外相会合の議長声明にこの日本提案が言及され、秋の首脳会合につながることとなった。

(2) 議長国南アフリカとの協議

国際会議の無い夏の比較的静かな時期である8月半ばには、平松地球審、経産省、環境省の担当審議官とともに議長国南アフリカを訪問した。南アフリカの外務省及び環境省の実務レベルとの間で、あり得べきCOP17の成果について日本側のアイデアを示しつつ、じっくりと議論を行うためである。

温暖化交渉の様にマルチの交渉を成功に導く為には、議長国の采配が極めて重要である。もちろん議長国自身が会議の成功を最も望んでおり、そのため各国の立場、本音を正確に探ろうと様々な努力をするわけだが、各国も議長国に自国の立場を理解してもらおうよう、精力的にインプットを行う。日本も、3月の東京会合をはじめ、様々な国際会議の機会をとらえて南アフリカ代表団とは協議を積み重ねてきたが、本国を訪れ、他国代表団のいない静かな雰囲気の中、「差し」で議論を行う事は全く異なる重みをもつ。交渉関係者のみならず、南アフリカの経済界関係者や、現地の日本大使館、日本企業関係者との懇談を通じて、南アフリカの政治経済情勢をつかむことは、COP17を主催する南アフリカ側の国内事情を理解する上で非常に重要であった。

この際の南アフリカ側との協議で、あり得べきダーバンの成果として、日本側から示したポイントは、

○カンクン合意を着実に実施すること

○全ての主要国が参加する公平、実効的な法的枠組みの構築のプロセスを開始すること

○京都「延長」に反対との日本の立場に変わりはないが、京都議定書のいくつかの要素については、改善した上で引き続き活用すべきこと

○将来枠組みの構築が出来るまでの間も、切れ目無く各国の温暖化対策を進めるべきこと

等である。また、途上国支援の関係では、緑の気候基金の基本設計に向けた移行委員会での連携や、日本側が提唱するアフリカ・グリーン成長戦略、二国間オフセット・クレジット制度の南アフリカでの活用可能性についても議論を行った。

京都議定書についての日本のレッドラインを十分に認識させつつも、COP17を成功に導けるよう、最大限の支援を行っていく。そうした

メッセージを南アフリカに伝えながら、様々な具体的アイデア、材料を議長国に提供する事がこの時期の協議の主眼であった。こうした下作業が本番のCOPでの成果にもつながることとなった。

なお、余談だが、この南アフリカ出張は1泊4日の強行軍であった。火曜日の夜に成田を発つと、香港経由でヨハネスブルクには現地時間の水曜日早朝に着く。地球儀を見ると、東京、香港、ヨハネスブルクはほぼ一直線である。夏の日本から冬の南アフリカへ行く旅であり、気温差は30度。肌寒い中、水曜朝から翌木曜日昼頃まで様々なアポイントメントをこなし、午後遅い時間に現地を出て、行きと逆のルートで戻ると日本時間の金曜夜には蒸し暑い成田に戻るのである。ちょうど行き帰りのインド洋上空が就寝時間ということになる。帰りの南アフリカ航空便で観た映画は、マンデラ大統領と南アフリカのラグビーチームを題材にした、「インビクタス(Invictus)」であった。

3. 夏以降本番直前まで（9月～11月）

（1）「落としどころ」を見据えた作業、日本の立場の対外発信

夏が終わり9月になると、COP本番まで残り3ヶ月弱。本番での落とし所を見据えた作業がこの時期の課題であった。9月以降、本番までの主要日程としては、

- 9月8－9日の南ア主催非公式閣僚級会合
- 9月16－17日の主要経済国フォーラム（MEF）
- 10月1－7日の国連作業部会
- 10月20－21日のプレCOP
- 11月17－18日の主要経済国フォーラム（MEF）

があったが、特に、本番一ヶ月前のプレCOPが重要な機会ととらえ、細野豪志環境大臣が出席し、ダーバンで目指すべき成果についての日本の立場を表明する方向で準備を進めた。細野環境大臣の下で外務省、環境省、経産省の三省幹部が集まり事前勉強会を何度か行った。

発信すべき日本のメッセージとしては、3/11後の国際社会からの支援への謝意と、気候変動問題に取り組む姿勢に変わりはないとの日本の決意を述べる事。そして、ダーバンで目指すべき成果として、カンクン合意の着実な実施や、将来枠組みの構築に向けた作業の着手、2013年以降も切れ目無く温暖化対策を各国が実施することを強調することであった。特に、将来枠組み構築に向けた道筋の明確化に重点を置いた、図表3-1のような6項目からなる「日本提案」を作成、公表した。

ちなみに、この提案には、京都議定書「延長」問題については一切触れていない。日本の立場はCOP16で既に周知されていたからである。我々の主たる関心は、如何に将来枠組みの構築に向けて交渉を動かすかにあった。

図表 3-1

気候変動に関する包括的な枠組みに向けた道筋

(日本提案)

平成23年10月21日

- カンクン合意の2度目標を認識しつつ、世界全体で2050年半減を目指すべきことを共有。
- その達成のために、すべての主要国が参加する公平かつ実効性のある国際的枠組みを構築する、新しい一つの包括的な法的文書の速やかな採択が我が国の目指す最終目標。
- これを直ちに実現することは困難な状況であるが、ダーバンではこの将来枠組みに向けて前進しなければならない。将来の包括的枠組みに向かう道筋を明らかにし、必要な作業に着手する必要がある。
- 具体的には、ダーバンで以下の合意をすることを各国に提案する。
 1. (カンクン合意を基礎とすることに合意)

緑の気候基金、適応枠組み、技術メカニズムといった仕組みの立ち上げと、透明性確保のための強固なMRVの仕組み作りをバランス良く進め、これを将来の枠組の基礎とすること。
 2. (各国の排出削減努力の推進に合意)

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・行動を掲げ、着実にそれを実施する。
 3. (カンクン合意の国際的MRVに必要な事項を合意)

COP17においてカンクン合意の隔年報告書の指針をはじめとする国際的MRVに必要な事項に合意。カンクン合意に基づく緩和目標・行動の実施状況について、先進各国及び途上各国が2013年に最初の隔年報告書を提出する。
 4. (ルールベースの枠組みの維持に合意)

京都議定書の一部の要素は改善を加えて今後も活用すべきことを念頭に、LCAの下で、2013年以降のルールベースの枠組みについて早急に結論を得る。
 5. (レビュー等を踏まえ新たな枠組みに合意)

隔年報告書及びこれを踏まえた国際的プロセス(IAR/ICA)の結果やIPCC第5次評価報告書による科学的知見、京都議定書第一約束期間の実施結果を踏まえて、カンクン合意に位置づけられた2013/2015年レビューにおいて、包括的な枠組みの必要性を明らかにしつつ、枠組みの構築のための国際的議論を行い、合意を得る。
 6. (技術・市場・資金の総動員の必要性に合意)

長期的な視野に立った技術革新、低炭素技術の移転・普及促進、新たな市場メカニズムの構築、途上国、とりわけ脆弱国に対し2013年以降も切れ目なく支援を行うこと、また、アフリカ、小島嶼国といった脆弱国への支援を最も重視すべきこと。

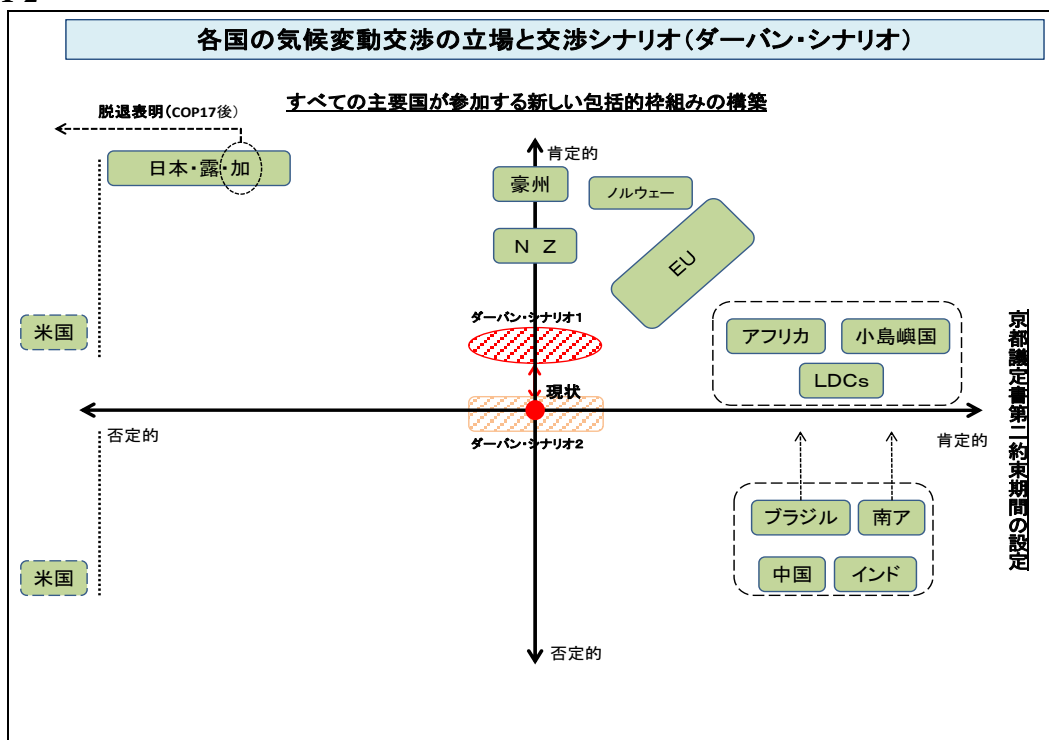
しかしながら、このプレCOPは臨時国会の開会日（10月20日）と重なってしまう。細野大臣はCOP本番に向けた前哨戦ということで最後まで出席に意欲を示したが、原発担当大臣も兼任する細野大臣が臨時国会冒頭を離れて国際会議に出席する事は極めて困難であった。結局、プレCOP会合自体は横光環境副大臣が出席し、日本提案については、現地で横光副大臣が表明するとともに、細野大臣が東京での記者会見でも紹介するという対応をとることとなった。

（2）小島嶼国、アフリカ、EUへの働きかけ

気候変動交渉には、様々な交渉グループがあり、日本も各種の国際会議の機会をとらえて随時協議を行っている。夏以降は、特に小島嶼国、アフリカ、EUの3グループに重点をおいて働きかけを強めた。これらの国々は、京都議定書「延長」問題では日本と立場を異にするものの、全ての主要国が参加する新たな包括的枠組みを構築しようとする点では立場は共通しているからである。

各国の立ち位置の図表3-2でいえば、真ん中より上半分に位置する国々が連携して、下半分に位置する米国やBASICなど新興国を上を引き上げるという図式である。将来枠組みの構築で前進がみられるダーバン・シナリオ1が望ましいが、京都議定書「延長」だけが固まるダーバン・シナリオ2の可能性もかなりあると思われた。BASICの中では議長国の南アフリカとブラジルはこの問題で比較的柔軟だったので、カギは米、中、インドである。なお、シナリオ1, 2のいずれでも、日本は京都「延長」反対のため真ん中より左に位置する点では変わらない。EUからすれば、シナリオ2は京都議定書「延長」を飲まされながら、将来枠組みは動かないという最悪のシナリオである。EUが必死になることは容易に想像された。

図表 1-2



出典：筆者作成

(イ) 小島嶼国

カリブ、南太平洋、南アジア、アフリカなどに散在する小島嶼国はAOSIS (Alliance of Small Island States) という交渉グループを形成し、国連交渉での対外発信力は高い。しかし、東京に先方の大使館や現地に日本大使館が存在しない国々も多く、パイプづくりは容易でない。その中で一つの試みとして、3月の東京会合参加のため、AOSIS議長国グレナダの外務大臣が来日した際には、東京に大使館をもつAOSIS関係国の大使を招いた会食を行って日本とAOSISとの連携について意見交換を行った。また、COPの際にはAOSISの国々からはニューヨークの国連代表部関係者が参加することが多い。日本側関係者がニューヨークに出張する際には、これら国々の国連常駐代表部との対話を行った。更に、いくつかの影響力のある個別の国々に対しては、本国ベースでのアプローチも試みた。8月に堀江正彦地球環境問題担当大使がマーシャル諸島及びサモアを、10月に山田審議官がグレナダを訪問し、先方政府ハイレベルに日本の立場を説明し、COP17に向けた連携を働きかけた。

(ロ) アフリカ

アフリカも存在感のある交渉グループである。特にこの年の議長国が

南アフリカだったことから、COP17は「アフリカンCOP」と呼ばれ、アフリカは例年にも増して重要な位置付けであった。在京大使館、我が方大使館、国連代表部など様々なルートで随時働きかけを行った。特に、9月にマリで開催されたアフリカ環境大臣会合に堀江大使が出席して、日本政府の基本的立場を表明するスピーチを行い、アフリカ各国の環境大臣と積極的な協議を行ったことは、本番に向けた重要な布石となった。このアフリカ環境大臣会合にアフリカ以外から参加したのは、当初予定では日本のみであり（直前になってEU議長国のポーランドから実務レベルが参加）、日本のアフリカ重視の姿勢を強く印象づけることができた。また、COP本番一ヶ月前の11月初旬にはJICAの研修プログラムを活用して15カ国のアフリカの気候変動担当実務者を日本に招き、「アフリカ気候変動対策・支援に関する政策対話」を開催した。日本のアフリカ支援策の説明と交渉全般について突っ込んだ議論を行うとともに、日本の環境技術関連施設の視察をアレンジし、より実際の、日本とアフリカの間の環境協力の可能性を印象づけようとした。

(ハ) EU

京都議定書「延長」問題について、EUは前年のCOP16では条件付きで容認姿勢を打ち出したものの、日本、ロシア、カナダの立場を変えるには至らず、このため、EUとノルウェーなどごく一部の先進国のみが京都「延長」を受け入れる流れが強まった。このため、EUは焦燥感を強め、彼らの発言や関連文書の表現振りからみるに、前年よりも「延長」容認の条件のハードルを上げている様に思われた。

また、この時期、欧州排出量取引制度（EU-ETS）に2012年から国際航空分野を含めるとのEUの方針がクローズアップされ、EUと非EU諸国（米中印露日など）との間での摩擦案件になり始めていた。

こうした中、日本はEUに対し、京都議定書の問題や、国際航空の問題での立場の違いはあるものの、将来枠組みでは米中印を取り込むべく協力していこうとの、バランスのとれたメッセージを送っていた。すなわち、

- 京都「延長」問題は日本にとってはCOP16で終わった話であり、EUがどうするかはEU自らが判断すべき、
 - EU-ETSの国際航空への適用問題では、法的観点及び交渉への影響の観点から、米中印等と同様、問題視しており、再考すべき、
 - その上で、日本とEUが共に目指す、全ての主要国が入る将来枠組みの構築に向けて協力していきたい。
- と働きかけ続けたのである。

(3) 国内プロセス

COP本番に臨むにあたり、交渉の主要論点についての日本代表団としての対処ぶりについては、前年同様、政府部内での調整を経て、最終的には11月29日火曜日の閣僚委員会で確認された。

前述の通り、プレCOPなどの機会を通じて将来枠組みや、京都「延長」問題への対応、途上国支援などの主要論点については関係省間での意思疎通は十分とれていたため、改めて調整を要するものは特になかった。唯一、扱いに気をつけたのは、3/11を受けて国内で進んでいたエネルギー環境戦略の策定プロセスとの関係である。この国内のプロセスは2012年までかかるため、COP17での交渉結果が、この国内プロセスの結果を予断することのないようにする必要があった。

また、この閣僚委員会では、国際交渉を後押しする為、技術、市場、資金を総動員して実際的な温暖化対策に取り組む日本のイニシアティブとして、「世界低炭素成長ビジョン-日本の提言」（英語タイトルは“Japan’s Vision and Actions toward Low Carbon Growth and Climate Resilient World”）が了承、公表された。2012年までの途上国支援のコミットメントを着実に実施しつつ、2013年以降の日本の方針、ビジョンを明らかにしたのである（詳細については別途紹介予定）。

4. COP17本番（11/28～12/11）

COP15、COP16と異なり、COP17本番では自分は現地に行っていない。留守番組として、現地からの報告や内外の報道ぶりをフォローしながら、国内での業務を処理していた。

以下は交渉現場ではなく、東京サイドからの印象論である。

（1）第1週（11月28日～）

第1週前半から予想外に目立ったのがカナダである。カナダの地元TVが、カナダ政府が年内にも京都議定書から脱退する方針であると報じ、現地入り前のケント環境大臣もこれを明示的に否定しなかった事から、COPの現場でも大騒ぎとなり、環境NGOが毎日出している恒例の「本日の化石賞」イベントでもカナダが連日授与されることになった。（ちなみにCOP17での日本の「化石賞」については、第1週はゼロ、第2週木曜になってロシア、カナダと並んで一回贈呈されたのみである。京都議定書「延長」問題での立場は一切変わっていないにも関わらず、である。）

一方、EUはヘデゴ欧州委員が現地入りする前にブラッセルで会見を開き、日本、ロシア、カナダが入らなくてもEUは京都「延長」に応ずる意向を示した。そして、返す刀で中国やインドなど新興途上国や米国を名指しして新たな法的枠組み立ち上げを強く主張した。これに対し、中国やインドが「EUはゴールポストを動かそうとしている」、「先進国と途上国の負担をシフトしようとしている」といった反発姿勢を示していた。

最も論争をよぶ法的枠組みの問題を巡り、関係閣僚が現地入りする前から本国ベースで情報発信を行うのは異例である。そこでは、カナダが悪役を務め、欧州と中印がメディアを通じて応酬を繰り返している。それが現地の交渉関係者やメディア、NGOにも伝わっていった。京都議定書を巡る初日の日本側代表団の発言が予想外の注目を集め、想定より早いタイミングで対応に追われたCOP16とは大きな違いであり、日本にとっては、比較的静かな第1週であった。

こうした中、堀江地球環境大使以下の日本側代表団第1陣は、東京での閣僚委員会です承された「世界低炭素成長ビジョン」の内容をアピールしつつ、京都議定書「延長」問題での立場は従来と変わらないものの、将来枠組み構築には積極姿勢を示す立場で交渉に臨んだ。将来枠組みを議論するための新たな作業部会の設置を日本が初めて提唱したのも、この頃である。

COP17全体会合（国連HPより）



（2）第2週（12月5日～11日）

第1週週末から各国閣僚級が徐々に現地入りしてきた。日本からも細野豪志環境大臣、中野謙外務大臣政務官、北神圭朗経産大臣政務官、仲野博子農水大臣政務官が相次いで現地入りした。平松外務省地球審は一足先に第1週後半から現地入りしていた。

交渉に動きが出てきたのは、第1週の週末からの中国のプレス向け発言からである。解振華首席代表と蘇偉次席代表が相次いでプレス向け発言を行い、「2020年以降中国が法的義務を負う用意がある」かのようなメッセージを出したからである。この中国発言に対しEUは飛びつき、インドは困惑し、日米は懐疑的であり、メディアは踊った。

いずれにせよ、第1週に引き続き、日本の細野環境大臣はじめ各国の閣僚級が現地入りしてからも、最大の焦点は法的枠組みを巡る問題（将来枠組みの検討プロセス立ち上げと、それとの関連での京都「延長」問題の処理）に終始し、最後まで変わらなかった。

こういう状況下での日本のとるべき対応は、極めて明確である。すなわち、守るべきは守る（京都「延長」反対の確保）姿勢を堅持しつつ、可能な限り攻める（将来枠組み設定への道筋をつける）ということであ

る。前者はCOP16以来の経緯もあり、日本の立場は交渉現場では既成事実となっており、既に大きな問題ではなかった。後者では、日本は他の主要プレイヤー（EU、米、中、印）より立場の自由度が大きい。日本が各国の立場を踏まえつつ、将来枠組みについての落としどころ（landing zone）を探って議長国南アフリカにインプットできる立場に立ったのも自然な流れであった。

現地の交渉では、「ノン・ペーパー」とよばれる、各国代表団の率直な立場やアイデアを盛り込んだ非公式な文書が頻繁に飛び交う。日本代表団も交渉打開のため、様々なアイデアを盛り込んだノン・ペーパーを作成し、議長国南アフリカや主要各国に積極的インプットを行った。この中のいくつかの文言は、南アフリカが議長提案として提示した文書にも取り入れられた。

将来枠組みを巡る協議は、南アフリカのマシャバネ外務大臣が主催するインダバ（INDABA）と呼ばれる会合で昼夜を問わず断続的に開催された。インダバとは、現地のズールー語で重要なことを決める会議のことを指すとのことである。日本語でいえば、皆が車座になって膝詰めで話し合う会議というイメージであろうか。現地の9日金曜日午前には、現地の細野環境大臣から野田総理大臣に交渉経過についての電話報告がなされた。前日から本格化したインダバ会議の徹夜明けのタイミングである。議長国が全面に乗り出してきたことは交渉プロセスの最終段階を意味する。前年のCOP16、前々年のCOP15の経験からしても、現地の10日土曜日の未明には収束するだろう、と思われた。

果たして、最終日の9日金曜日が過ぎ、10日土曜日昼になっても交渉は収束しなかった。あのコペンハーゲンCOP15でも土曜日の昼前には全てのプロセスが終わっていたのに比べても甚だしい遅れである。予想外の展開に、現地を離れざるを得ない各国交渉関係者が続出した。日本の細野環境大臣も本国での公務の為、平松地球審以下に権限を委任して現地を離れた。結局、交渉は11日日曜日の早朝まで続いた。約30時間の延長は、COP史上最長である。自分は、東京での留守番対応のため、土曜日午前にオフィスに出勤したが、結局、丸一晚役所で過ごす羽目になった。

交渉の最終段階の現地時間11日日曜日未明には、COP全体会合において、議長国の南アフリカが提示した最終ドラフトを巡りEUのヘデゴー委員とインドのナタラジャン環境大臣が丁々発止のやりとりを行い、その後各国参加者が会議場内で輪になってドラフティング作業を行った。この模様はウェブキャストを通じて東京からも観る事が出来た。日本ではすっかり夜が明けており、職場で一夜を明かした自分はパソコン画面

からこの模様を眺めていた。

EUとインドを中心に議場内で各国交渉担当者が集まった最後のシーンは内外のメディアにも幅広く報道された。中には、このシーンをとらえて「京都『延長』に反対した日本は交渉力を失い、存在感を示せなかった」と喧伝したメディアもあったが、自分は全く異なる感慨を抱いていた。マルチの交渉の最終段階で、議長テキストにあれこれ注文をつける国は、交渉自体を壊そうとしているか、自らの立場を十分織り込めずに追い込まれているかのいずれかである。EUやインドは交渉の壊し屋ではないが、それまでの交渉過程で自らの立場を議長テキストに十分反映できなかつたため、平場で文句をつけざるを得ない状況に追い込まれていた。開かれた場で強い発言をするのはメディアを通じた自国向けのパフォーマンスの面もあろう。今回、日本がそうした立場に追い込まれずに良かった、と。

5. COP 17の結果

(1) 成果の概要

COP 17の主要な成果文書は以下の4つである（図表3-3）。

- ①将来枠組みの構築（全ての国に適用される法的文書の作成）に関するCOP決定
- ②京都議定書の「延長」（第二約束期間設定）に向けたCMP決定
- ③緑の気候基金の基本設計に関するCOP決定
- ④基金以外のカンクン合意の実施（緩和、MRV、技術メカニズムの設置等）に関するCOP決定

このうち、①と②が将来枠組みと京都議定書が相互に関連した形で議論された、法的枠組みに関する成果文書であり、メディアの関心も最も高かったものである。

一方、③と④はいずれもカンクン合意の実施に関わるものである。前者は、移行委員会で作成された緑の気候基金の基本設計の文書を支持しつつ、若干の事務事項（暫定事務局の設置など）についても決定したものである。後者はカンクン合意に基づき条約作業部会(AWG-LCA)で作成された文書がベースとなっており、先進国と途上国のMRVガイドライン、技術メカニズムの設置、適応委員会の設置等が盛り込まれており、4つの成果文書のうち最も大部なものである。

図表 3-3

ダーバン合意の概要	
①全ての国に適用される法的文書の作成に向けた道筋	<p>➢ 法的文書を作成するための新しいプロセスである「ダーバン・プラットフォーム特別作業部会」を立ち上げ。議定書、法的文書または法的効力を有する合意成果をCOP 21で採択し、2020年から発効させ実施に移すために、この作業部会において、可能な限り早く、遅くとも2015年中に作業を終えることを決定。</p>
②京都議定書第二約束期間に向けた合意	<p>➢ 第二約束期間の設定に向けた合意を採択。我が国は第二約束期間に参加しないことを表明し、この立場を反映した成果文書を採択。</p>
③緑の気候基金	<p>➢ 緑の気候基金の基本設計に合意。</p>
④カンクン合意の実施のための一連の決定	<p>➢ 削減目標・行動推進のための仕組み、MRV(測定・報告・検証)の仕組みのガイドライン、適応委員会の活動内容、キャパシティ・ビルディングのフォーラムの立ち上げ等をはじめとし、資金、技術、市場メカニズム等の個別論点について合意。</p>

出典：外務省資料

(2) 各国にとっての意味

COP前に主要各国がイメージしていたあるべきダーバンの成果をこの4つの成果文書に当てはめれば、以下の通りであったらう。

米：③④のみで十分、③④のバランスが重要。①は慎重、②は無関係。

途上国全般：③④は当然だが、そのみでは不十分。②が絶対必要。

脆弱国：③④、②に加え、①も目指すべき。

中印：③④、②は必要だが、①には慎重。

EU：③④は重要。②にはオープンだが、そのためには①が不可欠。

日露加：③④が重要。①も目指すべき。②で義務を負うことは不可。

4つの成果文書が、立場の異なる各国の微妙なバランスの上に成り立っていることが分かる。

(3) 日本にとっての意味

日本にとって、このCOP17の成果はどういう意味をもったのであろうか。日本が目指すべきダーバンの成果として、それまで様々な機会に主張してきた点（カンクン合意の着実な実施、将来枠組みの設定、各国の切れ目ない排出削減の実施）をこの4つの成果文書に当てはめれば、結果的にほぼ満額回答を得ることができたことが分かる。すなわち、

○カンクン合意の着実な実施は、③及び④に、

○将来枠組みの設定に向けた道筋の設定は、①に、

○各国の切れ目ない排出削減の実施は、①及び④に、

それぞれ盛り込まれている。

また、京都議定書「延長」には入らないという、前年来の一貫した日本の立場も、②において適切な形で反映されている。全体として、攻めるべきところは攻め、守るべきところはしっかり守ることができたと評価出来る。

COP17終了直後にも、野田総理大臣より、以下のコメントが出された。

「COP17で採択された一連の決定を歓迎する。今次会合では、我が国の主張が反映される形で、すべての国が参加する新たな法的枠組みの構築に向け、そこに至る道筋が明確に示される等、大きな成果を得ることができた。

交渉において、我が国は、東日本大震災の国難にもかかわらず、気候変動問題に取り組む姿勢が変わらないことを明らかにしつつ、新たな枠組み構築のための作業部会の設置を提案する等、議論に積極的に貢献するとともに、我が国独自のイニシアティブとして、『世界低炭素成長ビ

ジョン』などの具体的な提案を行った。

引き続き、地球温暖化問題の解決のため、最大限の努力を行っていき
たい。」

ダーバン合意の成立で参加者の拍手を受ける議長のマシャバネ・南アフリカ外相（中央）
(Courtesy of IISD/Earth Negotiations Bulletin)



6. 所感

COP16が終わった後、自分は、日本は京都「延長」反対の立場を貫き、気候変動交渉における「203高地」は確保した、COP17が「日本海海戦」となるかどうか分からないが、COP16で築いた橋頭堡を維持しつつ様々な手を打っていくべき、と感じていた。

事実、前述した様に様々な手を打ってきた。3/11により国内対策が足踏みせざるを得ない中、国際交渉で攻めの姿勢を維持する為にもそれは必要であった。「連合艦隊」がエンジントラブルに見舞われても、「武器無き戦争」は我々の態勢立て直しを待ってくれないのである。

しかしながら、COP17が始まってみると、「バルチック艦隊」は結局来なかった。京都「延長」問題を巡り日本が矢面に立つ事はなかった。むしろ、将来枠組みの構築を巡り、新興国を巻き込んだ各国間の丁々発止のやりとりが国際的な注目を浴びる事になった。コペンハーゲンのCOP15のときのように、国際交渉の焦点が京都議定書から将来枠組みの方に再びシフトしたのである。

もとより、こうした展開は日本が目指していたものである。日本が一貫して主張してきた、全ての主要国が参加する公平かつ実効的な国際枠組みの構築に向けた足がかり（ダーバン・プラットフォーム）が出来た。そして、京都議定書「延長」問題では日本が参加しないとの立場を最小限の外交的コストで確保した。途上国支援やMRV（測定／報告／検証）などカンクン合意の着実な実施でも前進できた。3/11、福島原発事故の後、エネルギー政策と表裏一体の地球温暖化対策が足踏みせざるを得ず、日本として積極攻勢をとり得る状況ではなかった中で、望みうる中で最大限の成果が得られたと言える。

こうした展開に「拍子抜け」の感が全くなかったわけではない。COP16までの積み重ね、そして2011年を通じて打ってきた様々な手が功を奏したことは言うまでもないが、日本以外の要因によるところも大きく、幸運に助けられた面もある。

いずれにせよ、次のプロセスは既に始まっている。COP17の成果に安住し、成功体験に浸る余裕はない。次の布石を切れ目無く打っていく必要がある。従来の思想にとらわれてはならない。「勝って兜の緒を締めよ」なのである。

今後の国際交渉はどのような展開になるであろうか。検討が必要と思われる主要論点について、いずれ本連載でもとりあげることとしたい。

(つづく)