

ダーバン会議 (COP17) の合意とその法的含意：気候変動の国際レジームの課題

高村ゆかり (名古屋大学)

1. はじめに

会期を12月11日(日)朝まで延長した長い交渉の結果、南アフリカ・ダーバンで開催されたダーバン会議(気候変動枠組条約第17回締約国会議(COP17)、京都議定書第7回締約国会合(COP/MOP7))は、一連の決定を採択して終了した。これらの決定によって、いくつかの(重要な)未決事項を残すものの、京都議定書第一約束期間終了後、2013年以降の気候変動の国際レジームの大枠—2020年から実施される国際レジーム構築の交渉プロセスの内容と、2020年からの国際レジームが実施される2020年までの国際レジーム—が明らかになった。

気候変動問題が、その予測される悪影響に照らして、人間社会が環境と共生していくにあたっての大きな課題であり、その気候変動問題に対処するには持続可能な社会と経済を世界的に実現することが必要である。気候変動問題の特質からは、世界全体の温室効果ガス排出量を管理することが要請される。京都議定書が先進国に国別に絶対排出量目標を設定したことが気候変動抑制という長期目標から見れば不十分ではあっても、議定書採択以前よりも圧倒的に対策を促進したこと、そして、京都議定書の下で設置された市場メカニズムである京都メカニズム、とりわけクリーン開発メカニズム(CDM)が、途上国国内において先進国とその企業からの資金と技術を受け、排出抑制に貢献している¹ことから考えても、気候変動の国際レジームの実効性と限界は、地域レベル、国家レベルの気候変動対策の強度と速度、そのありようを左右する。

本稿では、これらのダーバン会議での合意を国際法の観点から分析し、評価した上で、今後の交渉の展望と課題について考察する。

2. 新たな法的文書の策定交渉の開始—ダーバン・プラットフォーム決定

(1) ダーバン・プラットフォーム決定の概要

そもそもダーバン会議では、前年の2010年のカンクン会議(COP16)で合意されたカンクン合意²を基に、詳細な規則を策定していくこと(しばしば「カンクン合意の実施」と呼ばれる)が会議の主眼となることが想定されていた。一部の途上国からは強く反対されていたが、カンクン合意に基づく規則が国際的に法的拘束力を有する議定書となるものと考えられていた。ダーバン会議で合意されたダーバン・プラットフォーム決定³が、「すべての締約国に適用される、条約の下での議定書、別の法的文書又は法的効力を有する合意された成果を作成するプロセスを開始する(launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties)」ことを決定(para.

¹ 拙稿「気候変動レジームの意義と課題」亀山康子・高村ゆかり編著『気候変動と国際協調—京都議定書と多国間協調の行方』(慈学社、2011年)、55-57頁

² カンクン合意は1つのCOP決定と2つのCOP/MOP決定からなるが、2013年以降の国際的規則の大枠を定めたCOP決定が重要である。Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1

³ Decision 1/CP.17, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Advance unedited version.

2) した。そして、「対策の促進のためのダーバン・プラットフォーム作業部会」を設置し、2012年前半にその作業を開始すること (para. 3)、2015年のCOP21に法的文書を採用し、2020年からその効力が発生し、実施されるよう、できるだけ早く、遅くとも2015年までにその作業を完了することを決定した (para. 4)。

新たに設置されたダーバン・プラットフォーム作業部会が作成する文書は、枠組条約の下での①議定書 (a protocol)、②別の法的文書 (another legal instrument)、③法的効力を有する合意された成果 (an agreed outcome with legal force) のいずれかの法形式をとることになる。①の「(枠組)条約の下での議定書」とは、枠組条約17条に基づいて採択されるもので、京都議定書がまさにその先例である。文書として法的拘束力があることは明らかである。②の「(枠組)条約の下での…別の法的文書」とは、枠組条約の規定に照らせば、枠組条約15条に基づく枠組条約の改正、枠組条約16条に基づく新たな附属書の採択及び/または附属書の改正がそれに該当するのは間違いない。京都議定書の改正や京都議定書の新たな附属書の採択及び/または附属書の改正が、ここでいう「(枠組)条約の下での…別の法的文書」に含まれるかは国家間で意見が分かれるかもしれない⁴。③は、①②のように枠組条約が明示的に定める法形式ではなく、それが何を指すか必ずしも明らかではない。しかし、何でもよいわけではなく、「枠組条約の下での」「法的効力を有する」ものでなければならない。

(2) 2020年から始動する法的文書の法的拘束力

①も②も法的拘束力のある法形式であるが、③「法的効力を有する合意された成果」は、法的拘束力のある法形式を指すのか。「法的効力 (legal force)」という文言は、その用語の通常の意味であれば、文書に書かれた約束は枠組条約の下で法的に実現されるものであることを示唆する⁵。国家間の法的合意である条約を解釈する際の規則を定めた条約法条約⁶は、その31条で、「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈する」とし、そして、32条で、そうした「解釈によっては意味があいまい又は不明確である場合」には、条約規定の意味を確認または決定するために、「解釈の補足的な手段、特に条約の準備作業及び条約の締結の際の事情に依拠することができる」とする。COP決定は、国際法上、一般にCOP決定は法的拘束力のない法形式と理解されているが、条約法条約に準じて解釈するために、その合意の際の事情を見ると、この文言は、最終日にCOP議長からCOPに提案された「法的成果 (legal outcome)」という文言では明らかに法的拘束力のない文書も含まれるとしてEUが強く反対し、交渉において最後まで、特にEUとインド(+中国)の間で争点となった点である⁷。作成される文書が法的拘束力ある法形式となることに反対していたインド

⁴ 仮に、京都議定書の改正や京都議定書の新たな附属書の採択及び/または附属書の改正が「(枠組)条約の下での…別の法的文書」に含まれなくても、③の「枠組条約の下での法的効力を有する合意された成果」に該当するだろう。

⁵ この点に関する同旨の分析として、J. Werksman, “Q&A: The Legal Aspects Of The Durban Platform Text”, *WRI Insights*, 14 December 2011.

<http://insights.wri.org/news/2011/12/qa-legal-aspects-durban-platform-text>

⁶ 1969年作成、1980年効力発生。日本は1981年加入。条約第16号及び外務省告示第282号。

http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdf/B-S56-0581_1.pdf及び

http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdf/B-S56-0581_2.pdf

⁷ T. D. Stern, “Durban: An Important Step Forward in Combating Global Climate Change”, in *the Huffington Post*, 16 December 2011.

などがこの文言に合意したことからすれば、少なくともインドなどは、この文言は、法的拘束力のある法形式以外の法形式（例えば、従来からインドが主張してきた COP 決定の形）を含むものと解釈しようと理解しているようである。この文言に同意した EU も、ダーバン会議最終日、合意成立後のプレスブリーフィングで、①から③の法形式のうち最も望ましくないオプションであるとしており、③が法的拘束力ある法形式か否かには曖昧さの残る文言であることは間違いがない。

ただし、ダーバンでの合意形成の過程で、圧倒的多数の国が法的拘束力のある文書を作成することを求め、支持したことから、今後の交渉においてインドなどが COP 決定という法的拘束力のない法形式の合意とすることを主張するのであれば、ダーバン・プラットフォーム決定に照らして、COP 決定が「枠組条約の下で…法的効力を有する」ことを他国に対して説明し、他国の同意を得る必要がある。前述したようにこの点に関する国家の支持は法的拘束力のある文書の策定にあり、今後の交渉もその支持を基礎として進んでいくと考えられる。

(3) 「すべての締約国に適用される」の含意

ここで留意すべきは、ダーバン・プラットフォーム決定により、「すべての締約国に適用される」新たな法的文書策定交渉開始が決定されたが、その文書が、法的拘束力のある文書となるにしても、どの国がどのような義務を負うのか、国際義務の強度や義務の履行の実効性を予断するものではない。先進国と途上国の義務を差異化し、気候変動抑制のための政策と措置をとる義務を先進国のみに課している⁸気候変動枠組条約も「すべての締約国に適用される」法的拘束力のある文書である。この例が示すように、すべての締約国に適用される文書であることをもって、すべての国が同様の内容、強度の義務を負うことを自動的に意味するものではない。ダーバン・プラットフォーム決定は、京都議定書交渉を開始した COP1 のベルリン・マンデート⁹が交渉プロセスの原則や条件を示していたのと異なり、作成される文書がどのような原則の下で、どのような内容の合意文書になるのかについては「すべての締約国に適用される」という以上の条件を示していない。ダーバン・プラットフォーム決定は、気候変動枠組条約の主要な決定で言及されていた共通に有しているが差異のある責任や衡平といった概念・原則については言及していない。これをもって「先進国（附属書 I 国）と途上国（非附属書 I 国）のファイアウォール（firewall）が崩れた」という評価もある¹⁰。確かに従来の決定文書には見られなかったダーバン・プラットフォーム決定の特質であるが、前述のように新たな文書がどの国にいかなる義務を課すものかは何の規定も置いておらず、今後の交渉に委ねられる。

3. 2020 年までの国際レジーム—京都議定書第二約束期間設定の合意

http://www.huffingtonpost.com/todd-d-stern/durban-climate-talks_b_1153721.html

⁸ 植田和弘、新澤秀則、高村ゆかり「求められる新たな地球環境ガバナンス」浦田秀次郎・岩田一政編『新興国の挑戦』（日本経済新聞出版社、2011年）

⁹ 1/CP.1 The Berlin Mandate: Review of the adequacy of Article 4, paragraph 2(a) and (b), of the Convention, including proposals related to a protocol and decisions on follow-up, FCCC/CP/1995/7/Add.1, 6 June 1995

¹⁰ W. Sterk et al., *On the Road Again: Progressive Countries Score a Realpolitik Victory in Durban While the Real Climate Continues to Heat Up*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2011), p. 33.

(1) 京都議定書第二約束期間の位置づけ

京都議定書の規定によれば、京都議定書第二約束期間の約束が2013年1月1日に効力を発生するには、①附属書Bの改正案と関連する議定書の改正案が、京都議定書の締約国会合(COP/MOP)の通常会合で採択され(20条2項)、かつ、②2012年10月3日までに京都議定書の締約国の4分の3の批准が必要である(20条4項)。この条件が満たされない場合、2013年1月1日以降、国際的に法的拘束力のある先進国の数値目標がない「空白」状態が生じる。ダーバン会議は、そこで京都議定書の附属書Bの改正案と関連する議定書の改正案が採択されなければ自動的に「空白」が生じ、「空白」回避には、最後の機会となる締約国会議であった。

京都議定書のCOP/MOPは、2013年1月1日から第二約束期間が開始することを決定¹¹し、第二約束期間に適用される京都メカニズム、森林等吸収源、対象ガスなどに関する一連の規則を採択した¹²。第二約束期間は2017年末か2020年末までとなり、いずれになるかは2012年の京都議定書作業部会(AWG-KP)で決定する。削減目標を京都議定書の下での数値目標(QELROs)に転換する意志のある附属書I国は、2012年5月1日までにQELROsに関する情報を提出し、それを受けてAWG-KPが検討する。そして、2012年のCOP/MOP8で改正案を正式に採択することが合意された。

前述のダーバン・プラットフォーム決定によって、京都議定書第二約束期間は、すべての国に適用される新たな法的文書が2020年から動き出すまでの「つなぎ」の役割を果たすことが想定される。

(2) 京都メカニズムに関する規則

特に日本で関心の高い第二約束期間に適用される京都メカニズムに関する規則については、排出量取引による排出枠の国際移転の量的制限を設ける約束期間リザーブの制度を再検討し、適当な場合改正する(COP/MOP8で決定の予定)との決定を除けば、基本的に第一約束期間と同じ規則が適用される。原子力事業をCDM事業とすることを差し控えるとした第一約束期間の規則を変更するかどうかは第二約束期間の規則の交渉での争点の一つとなっていたが、変更する決定がなされなかったことで、第二約束期間も同様に、原子力事業はCDM事業とは認められないこととなる。原子力事業の取り扱いにかかわらず、第一約束期間の規則を変更するとすれば、COP/MOPの決定が必要となる。

第二約束期間に削減目標を設定しない京都議定書の締約国は京都メカニズムを利用し続けることができるかという問題については¹³、ダーバン会議において、京都メカニズムに関わるあら

¹¹ 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, Advance unedited version.

¹² Decision -/CMP.7 Emissions trading and the project-based mechanisms; Decision -/CMP.7 Land use, land-use change and forestry; Decision -/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; Decision -/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. いずれも Advance unedited version.

¹³ この問題に関する分析の詳細は、拙稿「京都議定書第二約束期間に削減目標を設定しないことの法的含意」『The Climate Edge』Vol.10 (2011年7月号)。

ゆる場面で第二約束期間に削減目標を設定することを京都メカニズム利用の条件とするとする主張が途上国からなされたが、結果的に、ダーバン会議ではこの問題については決定がなされなかった。現行の規則では、附属書 I 国が京都メカニズムに参加できる¹⁴条件は、①京都議定書の締約国であること、②3条7項及び8項に基づいて割当量が計算され、記録されること、③5条1項（国内制度の設置）とそれに基づいて決定された指針の条件にしたがって排出量・吸収量を推計する国内制度を設置すること、④7条4項（排出枠の勘定）とそれに基づいて決定される指針にしたがって国家登録簿を設置すること、⑤5条2項（調整）、7条1項（年次情報の提出）とそれに基づいて決定される指針にしたがって最新の目録を毎年提出すること、⑥7条1項とそれに基づいて決定されるにしたがって割当量に関する補足的情報を提出し、7条4項とそれに基づいて決定される指針にしたがって排出枠を勘定すること、とされている。この京都メカニズムの利用資格・条件に関する現行の規則では、京都議定書3条7項及び8項にしたがって割当量を計算し、記録することなどが京都メカニズムの利用条件となっており、現行の規則のままでは、第二約束期間に目標を設定しない国は、国の登録簿を超える排出枠の取引などはできなくなる。認可する国がその資格を失えば、その国により認可された法的主体もまた、京都メカニズムの利用資格を失うことになる。2012年には、ダーバン会議で決定された第二約束期間の規則に照らして、現行の規則の見なおし作業が行われる。その交渉の中で改めてこの問題は争点となるだろう。

4. 2020年までの国際レジーム—カンクン合意の実施

前述のカンクン合意をふまえて、気候変動枠組条約の下で設置された長期的協同行動に関する作業部会（AWG-LCA）で作業が進められたいくつかの事項について実施規則や制度についての合意がなされた。他方で、合意ができなかった事項については、2012年のCOP18に決定を先送

http://www.iges.or.jp/jp/cp/newsletter010_takamura.html

¹⁴ 議定書6条の共同実施については、”Subject to the provisions of paragraph 22 below, a Party included in Annex I with a commitment inscribed in Annex B is eligible to transfer and/or acquire ERUs issued in accordance with the relevant provisions, if it is in compliance with the following eligibility requirements: ...”. Decision 9/CMP.1 Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol, ANNEX Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, p. 6, para. 21. 議定書12条のCDMについては、”a Party included in Annex I with a commitment inscribed in Annex B is eligible to use CERs, issued in accordance with the relevant provisions, to contribute to compliance with part of its commitment under Article 3, paragraph 1, if it is in compliance with the following eligibility requirements: ...”とする。Decision 3/CMP.1 Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol, ANNEX Modalities and procedures for a clean development mechanism, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, p. 12-13, para. 31. 議定書17条の排出量取引については、”a Party included in Annex I with a commitment inscribed in Annex B is eligible to transfer and/or acquire ERUs, CERs, AAUs, or RMUs issued in accordance with the relevant provisions, if it is in compliance with the following eligibility requirements: ...”. Decision 11/CMP.1 Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol, ANNEX Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, p. 18, para. 3. このように、「参加する」とは、共同実施と排出量取引については、排出枠を移転または取得することができることをいい、CDMについては、CDMの排出枠を3条の約束の達成に利用することをいう。

りすることとなった。前述のダーバン・プラットフォーム決定により、2020年以降効力を有し、実施される法的文書が作成されることとなったことで、カンクン合意を基に作成され、合意される規則は、2020年までの国際的枠組みの実施規則となる。ここでは、特に、排出削減策に焦点を置いてカンクン合意、そしてダーバン会議で合意された規則¹⁵を紹介する。

まず、カンクン合意では、工業化以前からの全球平均気温上昇を2度未満に抑えるという長期目標を達成するために締約国が緊急に対策をとるべきであることを承認している¹⁶。2050年の排出削減目標、排出量ピークアウトのタイミングについてはダーバン会議で合意できず、COP18での決定をめざすこととなった。

カンクン会議に先立つコペンハーゲン会議で合意されたコペンハーゲン合意では、先進国は、附属書I国は2020年の数値目標を実施することを約束している¹⁷。日本は、コペンハーゲン合意を基に、2010年1月26日、日本政府は、2020年の排出削減量として、「25%削減、ただし、すべての主要国による公平かつ実効性のある国際枠組みの構築及び意欲的な目標の合意を前提とする」と通報した¹⁸。カンクン合意は、このように附属書I国が実施するものとして通報した削減目標に留意し¹⁹、これらの削減目標は、補助機関の公式の情報文書にとりまとめられている²⁰。

ダーバン会議では、先進国の削減目標については、その測定・報告・検証(MRV)の根幹となる隔年報告書(Biennial Report)作成に関する指針が採択された²¹。先進国は、第一回隔年報告書を2014年1月1日までに提出し、その後2年ごとに隔年報告書を提出する。同時に、国別報告書を2014年から4年ごとに提出する。2年ごとに提出される隔年報告書には、削減目標に関する情報(基準年、目標達成手段、目標の想定など)、とられる対策、削減目標達成に向けた進捗に関する情報、2020年、2030年の排出予測(の変化)、削減目標の遵守の自己評価の制度などを盛り込むことが求められている。

隔年報告書で提出された情報は、国際的な評価と審査(International Assessment and Review; IAR)の対象となる。そのIARの方法と手続がCOP17で採択された²²。IARは、①専門家の審査と②削減目標の実施に関する多国間評価からなり、2014年3月から開始、その後は隔年報告書に合わせて2年ごとに行われる。排出インヴェントリーは従来の審査手続で毎年審査対象となる。①専門家の審査は専門家審査チームにより、その結果は審査報告書にまとめられる。

¹⁵ Decision -/CP.17 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Advance unedited version.

¹⁶ Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1, para. 4.

¹⁷ Decision 2/CP.15 Copenhagen Accord, FCCC/CP/2009/11/Add.1, p. 6, para. 4.

¹⁸ http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/1/0126_05.html

¹⁹ 注 16, para. 36.

²⁰ Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention, Revised note by the secretariat, FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1, 7 June 2011.

²¹ Annex I UNFCCC biennial reporting guidelines for developed country Parties, Decision -/CP.17 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

²² Annex II Modalities and procedures for international assessment and review, Decision -/CP.17 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

審査報告書をふまえ、②実施に関する補助機関（SBI）の会期中に多国間評価が行われる。他国の質問に評価の対象国が応答し、その結果を事務局が議事録にまとめる。

途上国は、カンクン合意で、2020年の「成り行き排出量」と比して排出を抑制することをめざして、その国に適切な排出削減策（Nationally Appropriate Mitigation Actions; NAMA）をとる（will）ことに合意した²³。NAMAを実施する意図を有する途上国は自発的にCOPに通報する²⁴。

カンクン合意では、排出目録を含む国別報告書の報告を促進することが決定されたが²⁵、その決定を受けてダーバン会議では、途上国が提出を求められる隔年更新報告書（Biennial Update Report）作成の指針が採択された²⁶。2014年12月までに第一回の隔年更新報告書を提出し、その後2年ごとに提出する。後発途上国（LDC）と島嶼途上国（SIDs）についてはこの隔年更新報告書の提出は裁量に委ねられている。報告書には、提出日より4年以内のインヴェントリーを最低限記載することが必要で、その他に、対策とその効果に関する情報、必要な支援、受け取った支援、国内MRVに関する情報などを盛り込むべきとされている。途上国の排出削減策は、国際的な協議と分析（International Consultation and Analysis; ICA）の対象となる。そのICAに関する方法と指針が採択された²⁷。ICAは、ICA対象国と協議の上での①専門家による分析と、②SBIが開催するワークショップでの促進的な意見交換からなる。第一回のICAは、第一回の隔年更新報告書提出後、6ヶ月以内（2015年前半頃）に開催される。専門家による分析の結果は要約報告書にまとめ、SBIに提出され、それを基に意見交換（質疑応答）を行い、議事録にまとめる。ICAでは、国内措置の適切さについては議論の対象としないこととなっている。なお、国際的支援を受けないNAMAに関する国内MRVの指針を作成するよう、科学上の及び技術上の助言に関する補助機関（SBSTA）に要請している²⁸。

京都メカニズムとは異なる気候変動枠組条約の下での新たな市場メカニズムについては、新しい市場メカニズムがCOPのガイダンスと監督の下で機能することなど、枠組条約の下で設置される場合の新しい市場メカニズムの条件を定めている。こうした市場メカニズムの方法と手続を作成する作業計画を2012年に実施することとなった²⁹。

その他、当面の気候変動の国際レジームを担う条約機関、メカニズムの詳細が合意された。適応策推進のための適応委員会の機能、権限、構成などを決定した。資金支援については、緑の気候基金（GCF）の規律文書が採択され、長期資金（2020年目標）に関する作業計画実施が決ま

²³ 注 16, para. 48.

²⁴ 注 16, para. 50.

²⁵ 注 16, para. 60.

²⁶ Annex III UNFCCC biennial update reporting guidelines for Parties not included in Annex I to the Convention, Decision -/CP.17 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

²⁷ Annex IV Modalities and guidelines for international consultation and analysis, Decision -/CP.17 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention.

²⁸ Decision -/CP.17 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, para. 37.

²⁹ Decision -/CP.17 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, para. 83-84.

った。技術の開発・移転については、技術メカニズム運用が開始され、技術執行委員会、気候技術センター・ネットワークの権限などが決定された。

5. ダーバン会議における決定の法的含意と気候変動レジームの展望と課題

(1) ダーバン会議における決定の総括的評価

ダーバン・プラットフォーム決定によって、2020年からすべての国が参加する新たな国際レジームに移行する道筋がついた。京都議定書に不参加の米国や排出量が急増しているものの京都議定書の下では法的拘束力のある削減目標を持っていない中国やインドなど新興国が、国際的に削減を約束するレジームに向かう道を開いたことは、気候変動への実効的対処の観点からきわめて重要な前進である。新興国の台頭に伴い、途上国グループ内での意見対立が明確になり、交渉アクターが増えたことで国家間での合意形成が以前よりも格段に困難となっている現状³⁰からは、ダーバン会議の一連の合意は、国際政治の現実からはおそらく想定しうる最大の合意といつてよい。ダーバン会議での合意によって、京都議定書は、その第二約束期間の後には、この新しい法的枠組みに統合することが想定され、京都議定書第二約束期間はこうした新しい枠組みへの「つなぎ」の役割を果たすこととなる。また、気候変動枠組条約の下で採択されたカンクン合意とそれを基にした COP 決定からなる一群の規則が、京都議定書に参加しない国や第二約束期間に削減目標を掲げない国を含め、すべての国がそれに基づいて削減努力を行う共通の枠組みとなる。

ダーバン会議での合意の最も重要な問題点は、新たな法的文書が動き出すのが2020年からとされ、気候変動抑制という目的からは遅いことである。2020年から対策が本格化するのでは、カンクン合意で各国が合意した「工業化以前と比べて気温上昇を二度未満に抑える」という政策目標は達成できない。ダーバン会議に先だって発表された国連環境計画、国際エネルギー機関の報告のいずれも、各国が現在掲げている目標を積み上げても、合意された「2度目標」達成に十分ではないとする³¹。特に国際エネルギー機関の報告書は、2017年までに抜本的な対策が追加的にとられない場合、この「2度目標」達成の可能性は非常に小さくなるとする。「2度目標」の達成には、2020年の新たな枠組みに至るまでに現状の水準を大きく超える水準での削減が必要である。

そのためには、2020年までのカンクン合意に基づく枠組みにおいて、世界的な排出削減水準を高め、実効的なものとする制度の強化を引き続き図っていくことが必要となる。その鍵となるのは、実際に約束される排出削減の目標と行動が確実に履行されることを確保する国際的な検証と履行促進のメカニズムである。京都議定書は、目標を設定した後は、実際の排出量を毎年報告し、検証を受けるが、遵守の評価は、約束期間終了後となる。約束期間終了後に期間全体の排出量と期末の保有排出枠を比較して、排出量が保有排出枠を超えていなければ目標遵守となり、万一目標達成ができなければ不遵守に対して措置がかさるというアプローチをとる。それに対して、カンクン合意に基づく枠組みでは、2014年1月より2年に一度で目標達成のためにとる施策を報告し、その効果、2020年、2030年の排出予測などの情報を提出し、専門家による審査と

³⁰ 植田和弘、新澤秀則、高村ゆかり「求められる新たな地球環境ガバナンス」浦田秀次郎・岩田一政編『新興国の挑戦』（日本経済新聞出版社、2011年）

³¹ UNEP, *Bridging the Emission Gap* (2011)及び IEA, *World Energy Outlook 2011* (2011).

多国間の評価を受けるアプローチをとる。報告と審査・評価の範囲、審査の強度は異なるものの基本的に先進国も途上国もこれまでよりも相当頻繁に施策の内容とその効果に踏み込んだ審査と評価の対象とされる。この施策の審査と評価がうまく機能することが約束された削減努力の履行を確保することとなり、実に多様なものとなるであろう政策効果の評価の手法の開発、改善が政策課題から要請される重要な研究課題となる。

(2) 一方的貿易措置の可能性の拡大

2013年から新たな枠組みが始動する2020年まで、各国の削減目標が原則として自主的設定に委ねられることによって、気候変動対策の強度が国によって異なる可能性が高い。すべての国はカンクン合意に基づきCOPが決定した実施規則の下で排出削減策を進めることとなるものの、①京都議定書の下で引き続き法的拘束力のある数値目標を持つ国（EUほか）、②京都議定書締約国だが第二約束期間では数値目標を持たない国、③京都議定書締約国だが、拘束力のある目標を持たない途上国、④京都議定書に参加していない国（米国）である。

こうした状況においては、ある国が国内で二酸化炭素の排出削減対策をとり排出量が減っても、当該国の国外において二酸化炭素が増加する「炭素漏出（カーボン・リーケージ）」が生じる可能性を拡大する³²。こうした悪影響を回避するため、欧米では、国内排出量取引制度の制度設計に当たって、国際競争力への影響及びカーボン・リーケージの生じる可能性や程度について分析し、影響が生じ得る産業部門と影響の程度を特定した上で、影響が大きいとされた部門・業種に対し、それを緩和するための措置が検討されている。EUは、2013年以降のEUの排出枠取引制度の中で、カーボン・リーケージが生じる場合のエネルギー集約産業を支援する措置の一つとして、①無償での排出枠割当、②産業部門に関する国際的合意（例えば鉄鋼部門での統一の炭素集約度目標などの合意）の締結と並んで、③カーボン・リーケージの著しい危険にさらされている産業部門の製品の輸入者を排出枠取引制度の中に組み込む措置（国境調整措置）をとる可能性を予定している³³。こうした国境調整措置は、適切な気候変動策がとられない外国の製品の輸入について排出量に応じた排出枠を提出させることで、域内の排出枠取引制度の下での対策強化によって生じうる域内の事業者と域外第三国の事業者との間の競争条件の歪曲を回避・緩和し、取引制度導入の政治的受容性を高めることをめざしている。同時に、措置は、域外の事業者に対してEU水準の排出削減策をとらせようとする「規制の普及」の手法の一つと見てよい³⁴。このように、対策を強化したい国は、国境調整措置導入の可能性を検討し、他方で、貿易制限的效果

³² B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer eds., *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change* (Cambridge University Press, 2007), p. 665.

³³ 前掲註3 Article 10b of Directive 2009/29/EC. また、2012年1月1日からは、EU域内の空港で発着する、第三国事業者を含むすべての航空事業者に対して、歴史的排出量を基に排出枠を割りあて、EUの排出枠取引制度の下に組み込む予定である。Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community. 米国においても、2007年12月に上院環境・公共事業委員会で可決されたリーバーマン・ウォーナー法案 (<http://lieberman.senate.gov/issues/globalwarming.cfm>) など、成立の見通しは当面ないものの、議会に提出された連邦大の排出枠取引制度の導入法案において同様の措置が盛り込まれている。

³⁴ Vogel, D., *Trading up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy* (1995); 拙稿「国際的環境問題と法 — その同時代性と課題」『法の科学』（2011年）

を有する一方的な措置への反対も強く、2020年までの気候変動レジームの文脈において気候変動と貿易の分野の争点の一つとなるだろう。