

特集

コペンハーゲンに向けて ——条約交渉の現状と日本の役割 第4回「COP15/CMP5の結果と今後の課題」

早川光俊（CASA 専務理事）

2009年12月19日午後、COP15/CMP5は、条約特別作業部会（条約AWG）と議定書特別作業部会（議定書AWG）の交渉を継続することを決め終了しました。20数カ国の首脳が協議して作成した「コペンハーゲン協定（Copenhagen Accord）」案は、ボリビア、ベネズエラ、キューバ、スーダンなどが異議を唱えたため、正式な決定（decision）としては採択できず、「留意（take note）」付きの決定として採択されました。

120人近い世界の首脳が集まりながら、合意が出来ずに先送りされたことは、将来世代に対する背信行為と言わねばなりません。しかし、一方でこれほど多くの首脳がコペンハーゲンに集まったことは、地球温暖化問題が世界の最も重要な政治課題のひとつとなったことを示しています。また、「留意」付きの決定とはいえ、主要な国の首脳が協議して作成した「コペンハーゲン協定」は、不十分な点ではありますが、今後の指針となりうる要素も含まれており、その前進面を後退させることなく、不十分な点を克服して、今年11月のメキシコでのCOP16で必ず合意を成立させなければなりません。



ラスムセン・デンマーク首相



コニー・ヘテゴ COP15議長

COP15/CMP5は何故重要だったのか

産業革命以前から2℃を超える平均気温の上昇は、人類を含む地球上の生態系の健全な生存を脅かしかねません。2007年に発表されたIPCC第4次評価報告書は、平均気温の上昇を2.0～2.4℃に抑制するためには、2015年までにCO₂排出量をピークから削減に向かわせ（ピークア

ウト）、2050年までに2000年比で50～80%削減し、先進国は2020年までに1990年比で25～40%の削減が必要としています。また、IPCCの第4次報告書の分析から、途上国も2020年までに成り行き排出量（BaU）から15～30%の排出抑制が必要だとされています。

この2015年ピークアウト、2020年目標など

は、京都議定書の2013年以降の次期約束期間の議論と重なることもあり、2007年のバリのCOP13/CMP3で合意されたバリ行動計画では、こうしたIPCCの知見を念頭に置きながら、コペンハーゲンでのCOP15/CMP5で、2013年以降の削減目標について合意することを決定しました。また、新たな合意に対する各国の批准の期間を考えると、議定書の第1約束期間と第2約束期間との隙間（ギャップ）を生じさせないためにも、コペンハーゲンで合意を成立させることが必要と考えられていました。

表1 条約交渉の経緯

1990年	IPCC 第1次評価報告書
1992年	気候変動枠組条約に合意
1995年	IPCC 第2次評価報告書
1997年	COP3：京都議定書を採択
2001年	米ブッシュ政権が京都議定書離脱宣言 / IPCC 第3次評価報告書 / COP7：運用ルールの最終合意成立
2005年	京都議定書発効 / COP11/CMP1 京都議定書始動
2007年	IPCC 第4次評価報告書 / COP/MOP3 (バリ会議)
2009年	COP15/CMP5

コペンハーゲンで何に合意すべきだったのか

コペンハーゲンで合意が目指された主要な内容は以下のようなものでした。

- ① 2℃未満目標、IPCCの知見に沿ったピークアウトの時期や中長期の拘束力ある数値目標の合意。
- ② 先進国の削減目標について、法的拘束力、国別の総量数値目標、強力な遵守制度などの京都議定書の基本的な構造を引き継ぎ、2020年までに先進国全体で

1990年比で25～40%削減の合意。

- ③ 途上国も、その国の実情に応じた成り行き（BaU）排出量からの削減行動を行うこと。
- ④ 先進国の、途上国に対する、予測可能で、継続的で、具体的な資金供与や技術移転の約束。
- ⑤ 既に顕在化し、今後ますます深刻化する気候変動の悪影響に対する適応について、脆弱な人々と小島しょ国や後発開発途上国を優先して支援する適応枠組みの合意。

COP15/CMP5の結果

コペンハーゲン協定は「留意」付きの決定に

前述のとおり、コペンハーゲンでは条約AWGと議定書AWGを継続することを決めただけで、ほとんどの問題を先送りし、今年11月のメキシコでのCOP16で最終的な合意をすることになりました。会議の最終盤に先進国と途上国の主要な20数カ国の首脳が集まって作成した「コペンハーゲン協定」は、ボリビア、ベネズエラ、キューバ、スーダンなどが異議を唱えたため、「留意」付きの決定になりました。

国連の決議方法はコンセンサス（全会一致）で、1カ国でも「異議」を唱えると決定ができません。この「留意」というのは、正式のCOPの決定ではなく、「留意」という形の決定です。そもそもCOP決定には拘束力（法的拘束力）はありませんが、COP決定の場合はCOPの「正式な決定」となるので、この決定に反する内容を決めたり、交渉したりするのは難しくなります。しかし、「留意決定」の場合は「正式な決定」ではないので、言葉通り「留意」すればよいとの解釈も成り立ち得ます。

不十分な内容のコペンハーゲン協定

コペンハーゲン協定の内容は極めて不十分なものでした。2℃未満への抑制も「目標」とは

されず、ピークアウトの期限も無く、2050年削減目標については言及すらありません。最大の問題は、先進国全体の中期目標の具体的な数値がなく、各国が自主的な削減目標を積み上げるものでしかない（法的拘束力が想定されていない）ことです。条約AWGと議定書AWGの交渉は今後も継続されますが、その結論が法的拘束力あるものになるかどうかは明らかではありません。

前記の合意すべきであった内容の①、②、⑤は合意できず、③の途上国の削減行動と④の資金援助については一定の合意はできましたが、③についてはピークアウトの時期や世界全体の2050年削減目標に合意できていないため、途上国の削減行動が実効性あるものになるかどうかは今後の課題として残されました。

コペンハーゲン協定の前進面

しかし、今後の交渉の指針となり得る注目すべき前進面もあります。平均気温の上昇を2℃未満にすべきことが「認識」され、不十分ながらも2013年以降の途上国への具体的な資金支援（2012年までに300億ドル、2020年までに毎年1000億ドル）がなされたことは評価できます。

また、COP15に向けて、アメリカが削減目標数値を、中国、インド、南アフリカやブラジルなどの主要な途上国が削減行動を発表したことは、中国やインドなどの目標数値の低さの問題はあっても今後につながるものです。何よりも、120カ国ちかい首脳がコペンハーゲンに集まったこと、20数カ国の主要国のトップが、2℃未満や具体的な資金支援額に合意したことは今後につながるものです。

このコペンハーゲン協定は、賛同する国が名前を連ねるとともに、アメリカを含む先進国は国別の2020年削減目標を、途上国はどのように減らすのかの削減行動を、今年1月末までに協定の付表に書き込むことになっています。

表2 先進国の削減目標

	中期目標 (~2020年)	長期目標 (~2050年)
日本	-25%(90年比)	-60 ~ -80% (現在比)
EU	-20 ~ -30% (90年比)	先進国全体で -80%
ノルウェー	-40%(90年比)	カーボン・ニュートラル (2030 ~ 2050年)
カナダ	-20%(06年比) = -3% (90年比)	-60 ~ -70% (06年比)
アメリカ	-17%(05年比) = -3% (90年比)	国内排出量取引部門で -83%(05年比) = -80%(90年比)

表3 途上国の削減行動

国	中期目標 (~2020年) * 表明レベル
ブラジル	36% ~ 39% 削減 (90年比)
韓国	4% 削減 (05年比)
中国	40 ~ 45% 削減 (05年比のGDP 当たりの排出量)
インド	20 ~ 25% 削減 (05年比のGDP 当たりの排出量)
シンガポール	16% 削減 (BAU比)
インドネシア	26 ~ 41% 削減 (BAU比)
モルディブ	カーボン・ニュートラル (2019年までに)
南アフリカ	34%(BAU比、2020年までに) / 42%(BAU比、2025年までに)

アメリカを含む先進国が削減目標をコペンハーゲン協定に書き込むことは、各国の自主目標が国際的な約束になることを意味しています。

また、途上国が削減行動を国際的に示すことになったのは大きな前進です。

さらに、先進国の削減目標や途上国が先進国の支援を受けて行った削減行動は、国際的な計測・報告・検証（MRV）を受けることになっています。途上国が先進国の支援を受けずに行った削減行動も、途上国の国内ではMRVされることになりました。そのMRVの結果は2年に1回の国別報告書で通報され、国際的な協議や分析も行われることになっていることから、途上国が先進国の支援を受けずに行った削減行動もMRVされることになります。

この途上国（特に中国）の削減行動のMRVは、これまでの交渉でアメリカが特に拘っていたものです。途上国側は先進国の支援を受けた削減行動が国際的なMRVを受けることは認めていましたが、先進国の支援を受けずに行った削減行動のMRVには強硬に反対していました。コペンハーゲン協定の内容は、アメリカが現在上院で審議中の温暖化関連の法案を可決に持ち込む最低条件として必要だとしていた、中国の削減行動を国際的に約束させることと、その結果を国際的に報告させることで、その最低限は確保されたと評価されています。

合意ができなかった原因

コペンハーゲンに120名近い首脳が集まりながら、合意に至らなかった理由のひとつは議長国であるデンマークのラスムセン首相の強引な進め方にもあったように思います。会議前から合意案を作成していたことが、会議2日目の12月8日に英紙ガーディアンのリークという形で明らかになったことは、途上国側に大きな不信感を生みました。コニー・ヘテゴ COP15議長を更迭してCOP15議長になったラスムセン首相は、12月18日に20数カ国の首脳で作成したコペンハーゲン協定案を、本会議場で提示したのち、案の作成に参加していない残りの160カ

国あまりに対し、これから1時間で承認するかどうかを決断しろと迫りました。時間がなかったとはいえ、コペンハーゲン協定案の協議が行われていたことすら知らされていなかったとする国々が強く反対したのは当然の成り行きでした。

しかし、合意に至らなかった最大の要因は、コペンハーゲン協定の内容が期待に反する弱いものだったからです。こうした弱い内容の協定案になってしまったのは、何よりも地球温暖化問題の原因者である先進国が、IPCCの知見に沿った削減目標を掲げなかったためです。アメリカを含む先進国の2020年の削減目標は、積み上げて90年比で12～18%程度に過ぎず、途上国が要求していた少なくとも40%以上の削減目標には遠く及びませんでした。交渉の進め方についても、先進国側は議定書の先進国の削減目標の交渉（議定書AWGの交渉）はアメリカの削減目標や途上国の削減行動の交渉（条約AWGの交渉）と一緒に進めるべきだと主張し、先進国の削減目標の交渉を遅々として進めようとしました。また、途上国が強く要求していた2013年以降の資金援助についても、会議最終盤になってアメリカのヒラリー・クリントン国務長官が記者会見で発表するまで、明確なシグナルは発せられませんでした。しかも、途上国が合意しなければその資金援助も確約されないという、資金援助を餌に譲歩を迫るといったような条件付きの提案でした。これに対してツバルの交渉官が、「先進国は私たちを買収しようとしている。私たちの将来は売り物ではない。」と反発したのは当然です。

今後の課題

今後は、COP16に向けて、コペンハーゲン協定の前進面（2℃、途上国の削減行動、資金など）を後退させることなく、不十分な点（ピークアウトの時期の明記、世界全体の長期目標、

IPCCの知見に沿った法的拘束力ある先進国の中期目標とアメリカを含む先進国の国別削減目標など)を交渉し、2010年11月のメキシコでのCOP16で合意を形成することです。

正式な決定に至らなかった「留意」付きの決定でも、その後の交渉の指針となる場合があります。1996年のCOP2のジュネーブ宣言がその例です。このジュネーブ宣言は、①IPCC第2次報告書を最新の科学的知見として認識すること、②COP3で採択される議定書は法的拘束力を持ったものにするとの内容でしたが、オーストラリアが異議を唱えたため「留意」になりました。しかし、ほとんどの国が賛成する内容だったため、その後の交渉は、IPCCの科学的知見を尊重し、法的拘束力のある議定書に合意する方向で交渉が進みました。

今回のコペンハーゲン協定は、その内容が締約国に支持され、今後の交渉の指針になるかどうかは、まだ不明というほかありません。前述のとおり、コペンハーゲン協定は今年1月末までに先進国は各国別の中期削減目標を、途上国は各国別の削減行動を提出し、別表に書き込むことになっています。日本は1月26日に25%削減の中期目標を提出し、2月3日の段階で、アメリカ、中国やインドを含む世界の55カ国が各国の中期目標を条約事務局に提出したとされています。日本を含め主要な先進国と中国やインドなどは、公表済みの目標と同じ削減数値を掲げたとされていますが、55カ国の温室効果ガスの総排出量は世界の78%に相当するものです。このコペンハーゲン協定への賛同国が増え、先進国の削減目標や途上国の削減行動を書き込む国が増えることで、コペンハーゲン協定の前進面を今後の交渉に活かすことができるようになります。

また、日本の課題は、25%削減目標を確実に達成する具体的な政策を策定することです。コペンハーゲンに至る交渉でも、日本は25%をど

のように達成するかを再三質問されてきましたが、まだ決めていないとの回答しかできませんでした。日本の鳩山政権の25%削減目標は評価できますが、これを確実に達成する政策と措置をつくらないと、途上国から見れば、軽々信用できないということになってしまいます。コペンハーゲンで合意できなかった大きな理由が、先進国と途上国間の不信感にあることを考えれば、日本が実効性ある25%削減の政策と措置を立案し、実行することが交渉を前進させることになります。

*CASAは1月22日に、新たに開発したモデルを用いて2020年のエネルギー期限のCO₂排出量を試算し、「中期目標25%削減は十分達成可能」との提案を発表しました。(提案の内容は15頁以下)

異例づくめのCOP15

地球サミットと銘打った1992年のリオ・デ・ジャネイロでの国連環境開発会議に集まった首脳は100名程度でした。それと比べても、今回のコペンハーゲンに120名近い首脳が集まったことは画期的なことだったと思います。

また、政府代表団、マスコミ、オブザーバーなども4万人を超える参加登録があったと言われます。これまで最高でも1万人を少し超える程度であったことを考えれば、市民の参加も関心も桁違いに高かったことを示しています。このことは12月12日の世界アクションディに、コペンハーゲンの中心部から会議会場のペラセンターに向けてのパレードに10万人が参加したことにも現れています。日本ではパレードで900人の逮捕者が出たなどの報道がされていたようですが、実際は子どもを連れた家族連れの参加も多く、沿道からも大きな声援が寄せられるという平和的で、感動的なパレードでした。

一方で、世界の首脳が集まったことにより、警備もこれまでとはまったく異なる厳しいもの

になりました。2週目の火曜日（12月15日）からはNGOなどのオブザーバー約3万人を7千人に、17日と18日は500人に絞るというCOP史上かつてない制限がなされました。17日と18日に、200人を超える日本の市民団体に与えられたパスは1枚だけでした。

警備上の必要があったとはいえ、異常な参加制限はCOPの歴史に汚点を残したと言わねばなりません。また、市民を排除したところで、まともな合意はできないことも示しているように思います。

また、今回のCOP15では、温暖化の国際会議では初めて、日本の環境NGOの代表2名が政府代表団として参加しましたが、政府はもっと早い時期に参加を決めて、政府の対処方針を策定する段階で市民の意見も参考にするべきであったと思います。その点では不十分と言わざるを得ませんが、ただNGOの代表2名が政府代表団に入ったことは政権交替前では考えられなかった変化です。

CASAの活動

CASAでは、COP15に向け2009年3月、6月、8月、9月、11月に開催された5回の特別作業部に代表を派遣するとともに、COP15には関西の市民生協などと結成した「温暖化防止COP15ネットワーク関西」の41名の代表団の一員として参加し、世界の環境NGOのネットワークである気候行動ネットワーク（CAN）や他の日本のNGOと連携してロビー活動を行いました。会期中には8回の「コペンハーゲン通信」を発信し、会議終了直後にはCASA声明を発表しました。また、会場内にCASA独自のブースを確保することができ、展示やCASAのポジションペーパーの配布などを行いました。

*CASAのCOP15に向けたポジションペーパーや「コペンハーゲン通信」、声明などは

下記のホームページで見ることができません。

<http://www.bnet.ne.jp/casa/index1.htm>

*「温暖化防止COP15ネットワーク関西」の代表団の活動報告は13頁。



CASA のブース

COP16で合意を！

2009年11月23日、世界気象機関（WMO）は、2008年の大気中のCO₂濃度は385.2ppm、メタン濃度は1797.0ppbに達し、過去最高値を更新したと発表しました。英国や米国、オーストラリアなどの研究者は現在のまま対策が講じられなければ、今世紀末には地球の平均気温が最大7℃上昇し、南極の氷床の融解などで海面は最大で2m上昇する恐れがあるとする報告を発表しています。

気候変動は、2007年のIPCC第4次報告書の予測をはるかに超えて進行しており、破局へのカウントダウンが始まっています。気候変動問題への対応はまさに待った無しの人類全体の課題とあってよく、COP16で科学的知見に沿った、公平で、野心的で、法的拘束力のある合意を成立させなければなりません。それは政府だけでなく、私たち市民の責務でもあると思います。