

カンクン COP16/CMP6 会議報告¹

メキシコのカンクンで開催された国連気候変動枠組み条約第16回締約国会議（COP16）及び京都議定書会議第6回締約国会議（CMP6）が、2週間の会期を終え、2010年12月11日未明に、「カンクン合意」を採択して閉幕しました。紛糾と遅滞が常となっている温暖化防止のための国際会議の中では、議長であるメキシコのエスピノーザ外務大臣の手腕により、過去5年間で最も交渉が進展した会議となりました。



大きく分けて二つの成果があると考えます。一つは合意プロセスに関することで、「国連の多国間交渉による合意が可能であるという信頼を回復したこと」、二つ目は内容の進展で、「途上国の排出量の検証や資金移転の仕組みなどの個別テーマの中身の進展」です。

一方、最終的な枠組みの形や、その法形式が、日本の強い反対もあって、形が見えないまま COP17 に議論が先送りされたことは大きな課題です。

（1）国連の多国間交渉による合意が可能であるという信頼の回復

コペンハーゲンの後遺症からの回復

前回、2009年のコペンハーゲン会議においては、京都議定書に続く枠組みの合意がなされることが期待され、100人を超える各国首脳が集結したにもかかわらず、採択にはいたらず、政治合意（コペンハーゲン合意）に留まりました。ホスト国のデンマークが会議開始前から密室で合意文書の下書きを作成していたこと、それがマスコミによるリークで頓挫したあとも、会期中に加盟国194か国中、27カ国の首脳だけを集めて下書きを作成し、それを残り160カ国が待つ最終会議に持ち込んだことによって、一部の国々が手続きに猛反発し、全会一致で採択されることがかなわなかったからです。そのプロセスの失敗のあとの2010年は、多国間で議論し、コンセンサスで採択しなければならない国連方式を疑問視する声が大きくなり、国連プロセスによる温暖化防止条約の合意が危ぶまれていました。

¹ この報告は、AWGKP と AWGLCA 両方の議論を包括的にまとめて主要な成果を報告している。各 AWG ごとの結果を知りたい場合は、気候ネットワーク報告がくわしい。

http://www.kiconet.org/theme/archive/kokusai/COP16/COP16_CMP6result.pdf

ところが、期待の低かった今回の COP16 において、議長であるメキシコのエスピノーザ外務大臣の見事なリーダーシップで、「カンクン合意」²が採択され、結果として過去5年で最も交渉が進展した会議となったのです。

議長国メキシコによる透明性と信頼の回復

メキシコのカルデロン大統領は途上国の中で、途上国側も資金源に参加する資金援助の仕組みを提案するなど、もともと国連交渉において途上国と先進国をつなぐ役割のリーダー的な存在でした。通常の COP では、ホスト国の環境大臣が議長を務めるものですが、今回のメキシコ会議においては、カルデロン大統領は、交渉能力に定評のある外務大臣のエスピノーザを指名、エスピノーザは、2010年じつくりと各締約国を回って対話を重ね、調整した上で、会議に臨んだと言われています。



前回のコペンハーゲン会議における議長国のプロセスにおける失態を反面教師に、エスピノーザ議長は、会議当初から透明性を強調し、密室でのドラフト作成作業は行っていないこと、この194カ国による国連の交渉の場が文書を作る唯一の場であることを、たびたび強調して、各国の信頼を勝ち得ていました。

会議最終2日前になってやっと出てきた議長ドラフトは、カッコのない画期的な文書（囲み参照）となっていて、参加者1万人が「こんなことができたなんて」と驚いたのです。締約国が詰め掛けた会議場において、エスピノーザ議長は改めて、「これはあくまでもこの国連の場による各国の言い分をまとめたものである」ことを明言、「やっと生み出されたこの文書を協調と妥協の精神で検討して採択に持ち込むように」と強く促しました。不可能だと思われたことを可能にした議長に対して、満場一致の拍手は5分ほども鳴り止みませんでした。

そして最終日未明になって本会議場には、ほとんど奇跡的にカッコのないままのドラフト文書が採択のために議長の手に入ったのです。つまり各締約国は議論の結果、これでいいとしたわけです（日本の動向は非常に注目されましたが最終的に合意を妨げませんでした。後述）これはコペンハーゲンで遠のいた合意に向かって、各国が危機感を募らせた結果とも言えるでしょう。すべての国が満足する結果は

² カンクン合意とコペンハーゲン合意は同じ「合意」という言葉となっているが、カンクン合意は正式に国連気候変動枠組条約の締約国によって採択された合意（COP 決定）、一方コペンハーゲン合意は、締約国による採択に至ることがかなわず留意に留まった、いわば政治合意。

ありえません。すべての国がぎりぎりの妥協をしてはじめて可能となる国際条約の成立に向けて、各国が真摯に努力をしたことがみてとれます。

カッコの取れた文書の採択は、画期的な進展！

国際交渉では各論点ごとに各国が意見をぶつけあい、最終的な決定文書・条文になる前には、異なる意見がカッコで複数入れられたドラフト文書となっています。過去 5 年にわたって議論を続けながらも、議論は集約せず、カンクンの前には、カッコだらけでどこが本文かもわからないような 100 ページを超えるような分厚い交渉文書が、複数乱立する混乱した状態だったのです。それが会議 1 3 日目に、ほとんどカッコの無い（つまり対立する議論点がない状態）薄いドラフト文書がエスピノーザ議長から提示されたのです。それは誰も期待していなかった成果でした。ただし、ここから各締約国が妥協しなければ、再びカッコが入れられて最終日に合意が程遠い状態になる可能性があります。これが過去幾度と無く繰り返されてきたことで、それをしないようにとエスピノーザは強く促したわけです。

ところが、これで成立かと思われたときに、さらなるドラマが待ち受けていました。コペンハーゲン会議では、最後にボリビアをはじめとする中南米諸国やアフリカ諸国の一部が激しく反対し、採択ができなかった経緯があります。今回もボリビアが強く採択を拒否して、「国連はコンセンサスで決めるのだから、ボリビアが反対しているのだから採択はできない」と迫ったのです。会場は凍りつき、各国や NGO が固唾をのんで見守る中、エスピノーザ議長



は「ボリビアの主張はしっかり記録に残す。しかし世界がこれだけの努力をし、まとめたものを拒否することは許さない。採択する」ときっぱり言い切って、小槌をおろしたのです。会場は熱狂的な拍手に包まれ、歴史的といってもいい決定がなされました！実はコペンハーゲンでは、ボリビアと共にキューバやエクアドルなどが一緒に反対していたのですが、カンクンではこれらの国は沈黙を守りました。

この裏には、メキシコが事前にじっくり説得したためだといわれています。ここでもエスピノーザの手腕が印象付けられました。

合意内容はまだまだ不十分ではありますが、2009年のコペンハーゲン会議での残念な結果以降、国連の下での多国間の取組みが成功するかどうか、失われつつあった「自信」と傷ついてしまった「信頼」の回復に、COP16は大きな役割を果たし、2011年のCOP17の合意に向けて力強いスタートが切れたと言えます。

(2) 「個別テーマの中身の進展：3つの成果」

カンクン合意の内容はまだまだ不十分ではありますが、それでも今までかなわなかった下記の3点に進展が見られたことは大きな成果といえます。

京都議定書の締約国会議決定(CMP6)

http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_kp.pdf

条約の締約国会議決定(CP6)

http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf

① 先進国・途上国双方の削減目標・行動の定置と、目標を将来引き上げるためのレビューの確保

【削減目標が交渉の土台に乗った】コペンハーゲン合意には、アメリカと中国を含む世界各国が国際的に発表した削減目標及び削減行動が入りましたが、まだ国連の正式な交渉とは認められていなかったため、まずはせめてこれらの目標を交渉の土台にできるように、新しい条約、あるいは京都議定書の中に組み入れることが課題でした。結果として、京都議定書の下での締約国の目標 (CMP6/3)³と米の削減目標 (CP16/36) は、補助機関会合(条約と京都議定書を補助する会合)の下での INF. 文書⁴に、そして途上国の削減行動は AWGLCA の下の INF. 文書にと (CP16/49) 2箇所に分かれて書き込まれ、その INF. 文書を「留意する」という表現で正式に組み込まれました。これでコペンハーゲン合意の目標を正式に交渉の土台とすることが可能となりました。

【先進国の削減目標の明瞭化に至るプロセス立ち上げ】削減目標や削減行動は、森林吸収源やオフセットをどれくらい利用するかによって、目標レベルは大きく変わります。コペンハーゲン合意の中の削減目標・削減行動は、それらを明らかにしていないので、明瞭化する場が設けられました (CP16/38, 39)。また京都議定書から離脱し、削減努力をしてこなかったアメリカを含む先進国全体の次期目標の同等性を高める目的を持つ評価分析のプロセスも立ち上がりました (CP16/44)

【2度未満に抑制する目標と個別目標の積み上げとの乖離認識と、目標を将来引き上げるためのレビューの確保】今回のカンクン合意の中には気温上昇を産業革命前に比べて2度未満に抑えること

³ (CMP6/3)とは、CMP6文書の段落3という意味、以下同じ

⁴ INF. 文書とは、参照のための文書という意味。ちなみに京都議定書の国別削減目標は附属書に書かれている。一般的には INF. 文書は附属書よりは法的性格が弱いと考えられる。

が入りました（CP16/4）。しかし現状の各国の目標は全部を積み上げても3度以上上昇するようなレベルです。今回の合意では先進国がIPCCの科学に一致した内容で目標レベルをあげる努力をすることが弱い表現ながら入り（CP16/37）、1.5度未満に抑える目標を含んだ長期目標の見直しを2013年～2015年の間に行っていくこと（CP16/138, 139, 140）が決まって、将来的に目標を引き上げためのレビューが確保されたといえます。

② 途上国の削減行動の確保＝削減量の算定・報告・検証の仕組みと透明性の確保

削減量の算定・報告・検証の仕組みの重要性：これこそが途上国削減のカギ！

削減量は、算定・報告・検証していくことによって、客観的に削減を行なっていることが確認できることとなります。そのため算定・報告・検証（MRVと呼ばれる＝Measurable Reportable Verifiableと呼ばれる）の仕組みを立ち上げることが非常に重要です。しかもその検証制度が国際的に行なわれることによって、はじめて透明性が確保できることとなります。しかし、途上国は、削減目標の国際的な検証に強い抵抗感を示してきました。というのは国際的な検証は、約束した削減行動を着実に行なっているかどうかを、国際社会に監視されることになるからです。言い換えればMRVとICAは途上国が確実に削減行動をとることを促し、確実に遂行することを拘束することにつながるので、特にアメリカを中心として先進国は強く推進しようとしてきました。

コペンハーゲン合意では、国際的に決めたガイドラインに従って、削減量を国内で検証し、それを国際社会に報告するということが、なんとか合意されました。玉虫色ですが、直接途上国の削減量を国際的に検証することはできないものの、国際的に決められたガイドラインにしたがって途上国内で検証させ、締約国会議に報告することになるので、結果として国際的に監視できることを確保したのです。その国際的なガイドラインを決める役目が「国際コンサルテーションと分析（ICA=International Consultation Analysis）」です。

新興途上国側から削減行動実現に向けた動き

今までは特に中国を中心として、国際的な算定・報告・検証（MRV）の仕組み作成には強く否定的でしたが、インドのラメシュ環境大臣が、会議直前に途上国側からはじめてMRV提案を提出、会議中にはBASIC（ブラジル、南アフリカ、インド、中国）そろって記者会見し共通のMRV提案の立場を表明、途上国側からの大きな歩み寄りが見られたのです。その結果、MRVとICAの仕組みが具体的に踏み込まれました！しかもカッコなしのCOP決定文書の中でかなり詳細に決まったことは私たちも予期しないような進展でした。



一見するとテクニカルに見える議論ですが、この会議のキーワードは「MRV と ICA」であったといっても過言ではないほど、重要論点でした。というのはこれこそが今の温暖化交渉の一番の焦点である主要途上国の削減行動を促し、確保していく手法だからです。



その内容は、削減行動に関する登録簿を作り（CP16/53）、そこに先進国の支援とともに途上国が削減行動を自主的に登録（CP16/54-59）、4年に一度会議に報告するための国別報告書の提出（CP16/60a, b）、2年に一度排出量インベントリ提出（CP16/60c）、支援を受ける削減行動は国際的なMRVの対象とすること（CP16/61）、支援を受けない削減行動についても、専門家による分析を通じて2年に一度ICAを実施すること（CP16/63）が決まりました。これらはすべて途上国の削減行動を促し、実質的に実施を拘束するものです。これにより次期枠組みの中で中国を含む主要途上国が削減を実施していくことが決定されたといえます。

また、これらの裏返しとして、先進国側のMRVも同時に強化されました。というのは、途上国側からの不満の1つには、「先進国ですら、そのような厳密なMRVはしていないではないか」ということがあったからです。たとえば、途上国に上記削減行動実施でも必須になってくる資金・技術・キャパシティビルディングについての報告義務が、先進国についても強化されています。

③ 資金援助の形や資金源の議論の進展

途上国の適応や技術移転を進め、森林減少を防止するすべての鍵は、先進国から途上国への資金援助です。今回の決定では、資金管理の組織の仕組みについて大幅に具体化される決定がありました。

まずCOPの下に「グリーン気候基金」が創設（CP16/104）、先進国・途上国平等に24人のメンバーによる理事会によって運営されます（CP16/103）。基金の運用は3年後の見直しを前提に暫定的に世界銀行が行います（CP16/104-107）。基金の設計は「移行委員会」で行われることになり、委員会メンバーは細かく決められました（40人：先進国15人、途上国25人（アフリカ7人、アジア7人、ラテンアメリカ・中南米7人、小島嶼国2人、低開発途上国2人とまで具体的！）（CP16/109）

コペンハーゲン合意では、2012年までの短期資金は300億ドル、2020年には毎年1000億ドルの資金拠出が約束されていましたが、今回それらの金額が正式に入りました（CP16/95&98）。ただバンキムン事務総長の下で検討されてきた長期資金源の委員会 AGF の最終報告は、留意されるに留まり、検討のプロセスは未決定です（CP16/101）。

今まで先進国が強く反対してきた「COPの下に直接運営を決定できる理事会（先進国・途上国平等な形で＝つまり途上国側の意見が今までよりも反映される形）」の設置が具体的に決まったことは、日本を含む先進国側のかんりの譲歩を感じさせます。一方肝心の資金源の議論の具体化が進まなかったことは COP17 の大きな宿題です。

（3）最終的な枠組みの形と法形式の議論は先送り

京都議定書をめぐる会議の決裂の危機を回避

この会議では、会議初日に日本が「京都議定書の第2約束期間に、いかなる状況でもいかなる条件でも目標を持たない」と断定的な発言をしたことで、最初から紛糾しました。京都議定書というのは、途上国側にとって、歴史的に排出責任のある先進国が率先して削減するシンボルとなっています。これから交渉しようというときに、京都議定書の存続そのものを否定する発言がなされたため、途上国側は態度を硬化させ、交渉の雰囲気は険悪になり、議論はこれで持ちきりになってしまいました。

同じ先進国でも EU、オーストラリア、ニュージーランドは、他の主要排出国が応分の排出削減を行なう枠組みが立ち上がることを条件に、京都議定書の存続の議論を容認する方針を示しており、京都議定書の存続に反対したのは、約190か国の加盟国中、日本とロシア、カナダの3国だけ。ロシアとカナダは沈黙を守ったため、初日に断定的に否定し、交渉をする余地を残さない日本に対し、世界の非難が集まりました。

日本の孤立が際立つ中、世界の NGO が一丸となって、声明を发表或したり、交渉を最も妨げる国に贈る化石賞や菅首相に向けた新聞広告などで日本の再考を促す中、主要な EU の首脳や宿主国メキシコ、バンキムン事務総長なども日本の説得に努めました。2週目の最終日になって、やっと日本は態度を軟化させ、ドラフトとして出てきた議長文書の合意を妨げる行動はとらず、COP 決定としてカンクン合意が採択されたのです（困み参照）。その中にはこれまで日本が強く反対していた内容（資金組織など）も含まれており、譲歩したことが伺える点は評価されると思います。



政府は、議定書 AWG の COP 決定文書の削減目標の脚注を入れることで日本の立場は守ったとしている。脚注「この目標の表は、各締約国のポジションや 21 条 7 項（付属書 B の改定は関連する締約国の文書による同意によってのみ成立）にのっとる各締約国の権利を損なうものではない」（CMP6/3）

その結果として、2011 年の南アフリカ会議まで引き続き二つのプロセス（議定書 AWG と条約 AWG）で議論が継続することになり、また第 2 約束期間との間に空白をあけないようにする決定もなされました（CMP6/1）。第 2 約束期間の合意の期限は入っていませんが、空白をあけないということは実質的には 2011 年ダーバン会議で合意されることを前提としています。ただし、最終的にどのような形になるのか、京都議定書と新しい枠組みの二つになるのか、新しい枠組みひとつになるのかは、カンクン会議では決定されず、そのまま COP17 へ決定をゆだねられました。

新興途上国のリーダーシップと日本の立場

日本国内では「日本の主張が認められて京都議定書の延長は避けられた。ポスト京都は先送りされた」という報道が多く見られ、カンクン合意の画期的な意義や内容はあまり知られていないように思います。しかし、世界の多くの国々、及び市民社会は今回のカンクン合意を高く評価し、2011 年の南アフリカ合意に向けた力強い前進と捉えています。今回のカンクンでは、目立ったのは、新興途上国による合意実現に向けた積極的な動きでした。BASIC は、MRV を通じて自ら削減行動の透明化に向けて動き出し、また途上国と先進国の中途にあるメキシコのホスト国が合意に導きました。実質的に温暖化対策においても新興途上国がリーダーシップをとり始め、発言力が高まっていることを示しています。ここで見逃してはならないのは、これら新興途上国をはじめとして、現行の国際交渉は、先進国の責任ある行動を象徴する京都の存続を前提とする二つの枠組みを志向しているということです。国内において、この交渉の機運を見失うことは今後を読み誤ることになります。

政府は会議中、そして国内での会議報告でも繰り返し「京都議定書は世界の 27% の排出量をカバーするだけであり、80% 以上をカバーするコペンハーゲン合意でいくべきである。京都の第 2 約束期間を受け入れると、不公平で効果的でない枠組みが固定化され、地球温暖化問題の解決にマイナス。まず先進国が受ければ、米中がついてくるというのは全くの幻想である」と主張しています。

また日本は会期中のサイドイベントで「二国間クレジット制度」について熱弁しました。二国間クレジット制度は、国連による多国間合意を避けて、二国間の合意だけでクレジットを創出するという仕組みです。国連による多国間交渉への信頼回復を必死に実現しようとしていたメキシコホスト国の努力をよそに、交渉を壊しかねない強行発言を初日に行い、二国間クレジット制度を推進しようとする態度は、温暖化の影響に脆弱な多数の途上国を含む国連の場における多国間交渉を軽視しているとられても仕方ない行動でした。

多くの先進国の代表団から聞こえてきた声は、「『米中が入っていないから京都議定書を抜ける』というのが日本の正義だというなら、『米中が入るなら京都議定書を存続する』と言ったほうがよいではないか。それをしないのは、日本は米中を隠れ蓑にしているけれども、本音は自分が京都の法的拘束力のある目標や厳しい遵守を嫌って、どっちにしても抜きたいからではないのか？自主的な目標設定で、都合よいクレジットで行きたいのでは？」

この中で日本が190か国中ほとんどの国を相手に付属書Bの改定に反対し、代替案ないまま（あるいは多国間合意を否定して二国間などの合意を志向して）拒否していくのは、非常に困難な道であり、温暖化防止の国際合意を妨げる国として、カンクン以上に世界中からの非難が予想されます。果たして環境ビジネス先進国を自認し、世界へ環境インフラ輸出をはかる日本のビジネス界にとって得策かどうかはじっくり考える必要があると思います。



今後2年間は法的拘束力のある枠組みを批准することがほぼ不可能な米国を、いかに次期枠組みで捉えるかが世界の大きな課題です。それにも中国をはじめとする新興途上国の動向が大きく影響します。そのためにも日本は「京都議定書反対論」だけを展開するのではなく、自らも責任を果たす覚悟で京都の存続を視野に入れ、この1年で多国間で合意可能な形を提案していく必要があります。

日本の主張する27%対80%のロジックは、国際交渉では通用していない。

なお、日本は「京都議定書のカバーする排出量は世界のたった27%、対してコペンハーゲン合意のカバーする排出量は80%を越す。80%のスキームのほうが効果的なことは一目瞭然」と主張していますが、国際交渉の現状から見るとこのロジックには無理があります。交渉は、京都議定書の第2約束期間だけで進んでいるわけではなく、主要途上国も米も取り込む形を全交渉国が志向しています。そのために途上国側も、削減行動の実施に向けて、MRV、ICAの具体化に踏み込んできたわけです。ただしこれはあくまでも先進国のリードが前提、つまり京都議定書改正の合意が前提。つまり主要途上国を巻き込む80%のスキーム成立のためには、27%の京都下の合意が必要不可欠であるわけです。比較するのは、27%対80%ではなく、強固な27%を含む80%か、幻の80%（成立が危ぶまれる一つの緩い枠組み）かなのです。

(4) ダーバン会議における合意に向けて

国連の多国間合意による枠組みの重要性：緩和だけではなく適応の視点も大切

気候変動の悪影響は、2010年日本の猛暑を含む世界各地で多発した異常気象を含めて、年々顕著になってきています。特に開発が遅れている途上国にとって、被害は生存にかかわる事態です。気候変動交渉において、多国間合意が重要なのは、主要排出国がすべて参加する緩和の仕組みを立ち上げる必要性のためだけではなく、脆弱な途上国の適応のための仕組み作り、資金援助技術移転が切実に必要であるからです。二国間や地域間では、どうしても援助する国の論理だけが優先され、援助を必要とする国に公平にわたることはかきません。

緩和の仕組み作りには、世界の主要な排出国の動向が最も大事であることは事実ですが、それだけのために国連の場が必要なのではなく、適応に関しても、どうしても気候変動問題は多国間による合意が必要となるのです。それが実現できるのは国連の場しかありません。時間も労力もかかる国際交渉ですが、それでもカンクン合意に至るまでには、アメリカの曲りなりの参加も確保し、主要途上国も削減行動を国際的に約束するところまで来たのです。遅々として進まない交渉ですが、非効率であるとか、自国の国益を損なうと切り捨てるのではなく、粘り強く合意に向けて努力を続けていくことが必要です。

低炭素化への流れは止まらない

新興途上国は、カンクンにおいて今までの交渉では考えられないくらい、前向きに自らの削減行動についての規定を提案して合意しました。これは新興途上国にとって排出削減は国益でもあるからで、温暖化の国際交渉においてイニシアティブをとり始めています。交渉の遅延にかかわらず、低炭素化への流れは止まらないところまで来ています。

これからは先進国においても温暖化の影響はより顕在化してきます。待ったなしの温暖化対策は、国レベルで停滞したとしても、地域レベル（たとえば日本では東京都、アメリカではカリフォルニア州など）では進んでいます。低炭素化への流れは、世界の規制によって加速します。そのルールを決めていくのが、国際交渉。国内の動向だけで判断していくと、世界の動向を読み誤る危険性があります。世界の目から見た国際交渉の現状を注視していく必要があります。

All photos with negotiators are retrieved from iisd, copy right to Leila Meid
<http://www.iisd.ca/climate/cop16/>