



# スクール「コペンハーゲン2009」

2013年以降の気候変動新枠組み交渉合意に向けたシリーズ勉強会

## 第10回：2009年 コペンハーゲン会議報告

WWFジャパン 気候変動プログラム 小西雅子（2010年1月開催）

制作：WWFジャパン 気候変動プログラム  
2008年8月～2009年12月

[http://www.wwf.or.jp/climate/  
climatechange@wwf.or.jp](http://www.wwf.or.jp/climate/climatechange@wwf.or.jp)

## コペンハーゲン会議報告

### 混迷した交渉の末、ぎりぎりの選択「コペンハーゲン合意 (Copenhagen Accord)」

バリ行動計画から数えれば2年間、モントリオール行動計画から数えれば、実に4年間続けてきた国際交渉を受けて、京都議定書の第一約束期間の終わる2013年以降の枠組みに合意することが求められたコペンハーゲン会議が終了した。結局、会議は紛糾し、最終日の金曜日を丸一日過ぎて、翌土曜日の現地時間午後3時半になってようやく閉幕した。

深刻な温暖化の影響をできるかぎり回避するために科学が必要と示す削減範囲に届かない先進国の目標、早期に野心的な協定の合意を強く望む島嶼国と低開発途上国、自らに削減行動が国際的に義務化されることを徹底的に警戒する新興途上国、3者3様の対立は容易に埋まらず、会議は最後の最後まで紛糾することとなった。

会期は12月7日から2週間行われた。通常は2週目に来る大臣級のハイレベル会合までに、事務レベルで技術的なところはまとめておき、最後の判断をハイレベル（通常は各国環境大臣レベル）にゆだねる形である。今回は、いよいよ2020年頃の削減目標を決めるはずのきわめて重要な会議とあって、今までに例がない各国の首脳陣110人以上が、2週目の最終日に参集、会場は警備が立ち並び、厳重警戒、今まで自由に入れていたNGOたちも締め出しされ、4万人が押しかけたコペンハーゲンには人が溢れかえった。



まずイギリスのブラウン首相が16日に会場に入り、翌日からは日本の鳩山首相や、中国の温家宝首相など続々と入ってきました。最終日の18日はオバマ大統領が登場、デンマークのラスムセン首相を中心に、20数カ国の首脳が集まって、コペンハーゲンで採択すべきドラフトの議論に入った。

18日の終わりになって、帰国を延ばしたオバマ大統領が、最後自ら手を入れたドラフトが出来上がった。内容は、基本的にすでに各国が発表していたものを並べたものとなっていたが、歴史的に排出責任のある先進国からの途上国の適応と緩和に必要な資金について、2012年までに先進国は300億ドル、2020年には毎年1000億ドル単位で供与することを努力するという文面が入り、これまでの事務官レベルの交渉では絶対に入らなかった資金規模が文面に入っていた。また、先進国、特にアメリカが中国に対して強く望んでいた、途上国の削減行動の結果を国際的に明らかにすることについても、中国からの譲歩があり、途上国の自主的な削減行動も実質的には国際的に

報告され、協議と分析の対象とする形となった。さらに、個別の先進国の削減目標を書き込んだ付表と、途上国の自主的な削減目標を書き込んだ付表がついた。一番の対立点に、なんとか妥協を見出して、宣言文書にこぎつけた格好になっている。しかし、これを元に新しい合意が作られるのか、そして、それが法的拘束力を持つ議定書になるかどうかは、全く触れられないまま先送りされてしまった。

弱いながらも世界の首脳が話し合った宣言文書が出来上がり、交渉は終わるかと思われた最終日の夜、20数カ国だけでまとめたことから、192カ国が参加する本会議の場では、数カ国からプロセスに対する不満が噴出し、文書は受け入れられず、会議は紛糾してしまったのである。首脳陣はすでに帰国の途についた後の出来事だった。

プロセスに対する不満とは、もともと条約加盟国192カ国全体（コペンハーゲンでは194カ国に増加した）で2年間も交渉を続けてすべて合意できていないにしてもドラフトの形になっている文書があるにもかかわらず、ごく一部の20数カ国の首脳だけでまとめた文書がコペンハーゲン合意の元として提示されたからである。会議議長のデンマークのラスムセン首相は、そうしたコペンハーゲン合意の文案を、本会議場で提示したのち、案作成に参加していない残りの160カ国あまりに対し、たった1時間で承認するかどうかを決断しろと要求したのであった。

18日最終日の夜を徹して、19日の午後まで延長して継続して続けられた会議で、文書は結局COP決定としてすらの採択もかなわず、COPがこの文書を「take note」（留意する）ことだけに留まってしまった。しかも、締約国の中でコペンハーゲン合意に賛同する国だけが、このコペンハーゲン合意の冒頭に、名前を記載する形である。

AWGLCAとAWGKPは、そのまま続けられることとなり、すべては2010年末にメキシコで行われるCOP16にゆだねられることが決まり、コペンハーゲン会議は幕を閉じた。

バリ行動計画から2年間わたって続けられてきた交渉の末のあまりにも弱い結果に、私たち世界の市民はすっかり肩を落としてしまった。しかし、2010年末のメキシコ会議まで交渉が続けられることとなった今、とにもかくにも唯一のコペンハーゲン会議の結果である「コペンハーゲン合意」を、一蹴することは決して得策でない。したがって、このコペンハーゲン合意のいいところを伸ばし、野心的な内容の肉付けを行い、法的拘束力のある協定へと導いていく作業が2010年前半に最も必要となる作業であると考えられる。

関連文書：

COP15&CMP5 Decisions

<http://unfccc.int/2860.php>

Copenhagen Accord:

[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/application/pdf/cop15\\_cph\\_auv.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf)

## 1. コペンハーゲン合意の意味について

### コペンハーゲン合意 (Copenhagen Accord) の主な内容

- ・ IPCC の AR4 の科学的知見を踏まえ、世界の気温上昇が 2°C を下回るべきと認識し、世界の排出量を大幅に削減する必要があることに合意。
- ・ 適応とリスパンスメジャースはすべての国に対する挑戦。特に低開発途上国や小島嶼国における適応が急務であること。
- ・ 先進国 (附属書 I 国) は、2020 年に全体または個別に、経済全体に対する削減目標を実施することとし、2010 年 1 月 31 日までに附属書 1 に記載するべく提出する。京都議定書の批准国は、京都議定書の目標を更に強化する。削減目標の実施状況と途上国へ対する資金援助は COP により測定・報告・検証 (MRV) される。
- ・ 途上国 (非附属書 I 国) は、削減行動を実施することとし、2010 年 1 月 31 日までに、附属書 2 に記載するべく提出する。削減行動は、国内の MRV を経て、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。支援を受ける削減行動については、関連する技術・資金・キャパシティビルディングと合わせてレジストリ (登録簿) に記録し、附属書 2 のリストに追加記載され、国際的な MRV を受けることとする。
- ・ 先進国は、2010~12 年の間に 300 億ドルの新規かつ追加的な資金による支援を行い、また 2020 年までに、先進国合同で年間 1,000 億ドルの資金を目指して途上国の需要に応えるべく動員することを約束する。
- ・ COP の下にハイレベルパネルを設立、このゴールを満たすために、代替的な資金ソースを含む資金源を検討する。
- ・ REDDplus、適応、キャパビル、技術開発と移を含む途上国における緩和に関する政策や活動を支援する条約の下における資金メカニズムの運営組織として、「コペンハーゲン・グリーン気候基金」を設立する。
- ・ 2015 年までに、条約の究極の目標を含んで、本合意の実施の評価をする。それには、1.5°C の気温上昇に関連するものを含む、科学が示す様々な事柄を参照しての、長期目標の強化の検討を含む。

Copenhagen Accord:

[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/application/pdf/cop15\\_cph\\_auv.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf)

### 1.1. コペンハーゲン合意 (以降 CA と記す) の意味するところ

(1) 先進国の削減目標と途上国の削減行動が国際合意の中に記載されることになった

- ① アメリカを含む先進国が、各国別に付表に国別総量目標を書き記すことになった

(para4)

【解説】 CA では、先進国各国が、国別総量目標を付表に書き込むことになっている。この先進国にはアメリカも含まれる。今までは、各国が自主的に発表した目標に過ぎなかったものが、付表に目標が記載されることによって、国際的な約束へと踏み出したといえる。しかし、CA 自体には法的拘束力はないため、目標達成へ向けた拘束力は弱い。

また、最大の欠点は、各国それぞれの自主目標を国際的に約束するボトムアップであるため、科学が必要とする削減幅へ向けた交渉そのものが行われたい形であること。したがって CA をベースとして交渉を進めるなら、国連の交渉の場に持ち込み、科学の示す幅とのギャップを埋める交渉ができるようにする必要がある。

- ② 途上国がはじめて削減行動を国際的に示すことになった(para 5)

【解説】 コペンハーゲン会議の前に、ブラジル、中国、インドと相次いで 2020 年の国内目標を発表していた。自主目標とはいえ、途上国が削減行動を国際的な合意の中に書き込むことに合意したことは、今までかたくなに拒んできたことを思えば、歴史的な転換ともいえる。しかし、これもボトムアップ式であり、交渉で引き上げていくことができる性質となっていない。

(2) 削減量と削減努力の国際 MRV (算定、報告、検証) 化の実質的な確保

- ③ 途上国の国内削減努力分も実質的に国際的に報告されることになった(para 5)

【解説】 今回の焦点の一つとして、先進国（特にアメリカ）がこだわっていたのが、途上国における国内削減努力を国際的に算定、報告、検証させることであった。そもそも主要途上国においては、自助努力で削減を進めるべきと考える先進国側は、強くまず自助努力したことを示す透明化を要求していたのである。それに対し、途上国側は、先進国からの資金と技術援助を受けて行う削減行動分は、国際的な算定、報告、検証に応じることには同意しながら、国内自助努力分を国際的に算定、報告、検証されることには強く抵抗してきた。今回の CA には、国内自助削減分は、途上国内だけで、算定、報告、検証されることになったが、2 年ごとに国連に提出される国家報告書（排出量の報告書）でその結果を報告することになり、COP で合意された国際的なコンサルテーションと分析の対象となることとなった。つまり実質的に途上国の自助努力の削減行動結果は、国際的に算定・報告・いくばくかの国際的な検証をされることになったことを意味する。これはアメリカ（及び日本を含む他の先進国）の望むぎりぎりのラインをなんとか確保したといえる。

- ④ 先進国の削減目標と、途上国の削減行動の結果は、COP によって確立される(既存も含む)ガイドラインによって、算定、報告、検証がされる(para 4)

【解説】 これは、少なくとも先進国、途上国それぞれに統一された算定スタンダードが確立されることになるので、基準年も目標も使用する目標達成手法もばらばらの各締約国の削減の野心レベルが比較可能となる可能性が高い。ボトムアップの目標の積み上げになっている現状、野心のレベルが比較できるようになることは今後の目標引き上げの交渉に有

効なツールとなるので、2010年に早急に確立していくべき課題である。

(3) 途上国への資金援助額が具体的に記載された

- ① 新規で追加的な資金を途上国へ提供する。先進国合同で、2010～2012年に300億ドルと、2020年までに毎年1000億ドル動員するというゴールを約束する(para 8)

【解説】今まで交渉官レベルでは全く口の端にも上らなかった資金規模が、首脳レベルの合意ではじめて国際的に言及されたことの意義は大きいと考えられる。また2010年から2012年に数百億ドル、2020年に1000億ドルという資金の水準は、理想的とは言わないまでも、それなりの意義を認めることができる水準である。しかし、詳細が明らかではないために評価が難しい部分もある。

特に2010年から2012年の資金に関して、資金が真に新規で追加的な資金であるかどうか、単にすでに約束された資金のリサイクルに過ぎないものでないかを見ていく必要がある。また2020年の資金は、1000億ドルを動員するという約束であるため、特に気候変動の影響に脆弱な途上国に必要な公的資金がどの程度カバーされるのか(カーボンマーケットからの資金が大多数であったりしないかなど)、詳細をつめていく必要がある。

- ② 先進国からの資金援助は、COPによって確立される(既存も含む)ガイドラインによって、算定、報告、検証がされることになっている(para 4)

【解説】先進国からの資金援助が算定、報告、検証されることは、途上国が強く望んできたことであり、バリ行動計画に沿った内容である。しかし、詳細は未定である。

- ③ ガバナンスについて「ハイレベルパネル」がCOPからのガイダンスとCOPへの説明責任を持って設立され、「コペンハーゲン・グリーン気候ファンド」が、運営組織として条約の下での資金メカニズムとして設立される。(para 9, 10)

【解説】COPの下に新たに設立されることは評価できるが(次回開催国のメキシコの資金提案を考慮した?)、ガバナンスを従来世銀などにまかせたい先進国と、途上国側の意向を対等に扱う新組織を立ち上げたい途上国との問題はすべてあいまいなままであり、今後にゆだねられている。

(4) CAの位置づけと「留意する」の意味について

- ① CAは、正式にはUNFCCC外の文書(top page)

【解説】COPが「採択する(ADOPT)」ではなく、「留意する(TAKE NOTE)」とされたCAは、COP決定とはならない。したがって正式な位置づけはUNFCCC外の文書となる。次の会議において、CAを交渉文書の下地としていけるかどうか、未知数である。CAを交渉の下地とすることは、各締約国が賛同すれば可能となるが、まずはその話し合いから必要となることになる。

- ② 賛同する締約国だけがリストに名を連ねる(top page)

【解説】国連の決議はコンセンサス方式であるため、最後にわずか数カ国の反対で、採択には持ち込めなかったCAは、賛同する国だけが、CAの最初のページに名を連ねることになった。これによってかろうじて会議の決裂を免れた、というところである。しかし、多

くの締約国が賛同すれば、それだけCAの政治的価値はあがると考えられる。

## 1.2. コペンハーゲン合意：全体評価

そもそも会議最終日3日前に提案されていたCAのドラフトは、もっと強いものであった。「法的拘束力のある協定を(一つ、あるいは複数)採択すると硬く決意することを確認し、この決定はなるべく早く、遅くともCOP16/CMP6とする。」と、2010年度中に法的拘束力のある協定にすることについて、規定されていたのである。それがまず数カ国の首脳会談中に落ちてしまった。しかも最終的には数カ国の反対でCOP決定として採択すらされずに、かろうじてCOPが「留意する」という形で決裂を免れた。その結果として、CAは正式にはUNFCCCの枠外にある、同意する国だけの政治合意と位置づけられることとなった。COP決定として採択されていれば、自動的に今後のUNFCCCの交渉のベースとなることになっていただろうが、今後どのように扱っていくのか、あいまいなままである。

また当初は、2050年に世界全体で排出量を半減、先進国は80%削減と入っていたが、それも抜け落ちている。(どのような経緯であるかは、公表されていないが、リーク記事などでわかる範囲で、「2. 会議の経過」に記したのでご参照願いたい。)

一方、先進国、途上国双方の国別目標、あるいは削減行動が国際的に示され、統一した算定ルールが確立され、途上国の自助努力も一定の透明性を確保し、また資金援助の額と資金の算定・報告・検証されることを定めているのは、評価できる内容である。今までAWGKPにおいて4年間、AWGLCAにおいて2年間交渉を続けてきても全く進まなかった温暖化交渉の根本的な上記3点について、進展が図られたのは、HOSレベルの交渉だったからこそ可能になったといえる。

しかし、CAは、政治合意に過ぎなく、法的拘束力のある協定になる約束もなく、詳細について曖昧にしたままの非常に荒い骨組みであるので、全く約束が果たされない弱い合意になりうる可能性もある。一方、CAは、ほぼすべての締約国が賛同し、UNFCCCの交渉のベースとすることに合意され、あいまいなままの上記の点に、真に野心的な内容の肉付けをしていくなれば、次のメキシコにおけるCOP16において、野心的な協定になりうる文書になっていると言える。あるべき肉付けの材料は、すでにAWGLCAとAWGKPのドラフトテキストの中にあるのである。各締約国の政治的意思と協調の意思さえあれば、材料は揃っているわけである。

結局、かろうじて生み出されたCAは、弱い合意、野心的な協定、いずれにも転びうる危うい状態であるわけで、すべては2010年度の交渉にゆだねられたわけである。将来世代が必要とする強い合意が出来るかどうかは、各締約国の政治的意思次第で、困難な交渉が2010年度に先送りされたということになる。

## 1.3. 今後のプロセスの注目点

- (1) 1月31日：各国が数値目標を提出する期限である1月31日が一つの試金石

- 何カ国が賛同するか？会議の最終日に反対したスーダンなどの数カ国を除いて、ほぼすべての締約国が留意するとしたならば、CAの価値は高まることになり、交渉の下地となる可能性が高くなるだろう。
- 先進国、主な途上国の双方が、きちっと国別削減目標及び削減行動を書き込んでくるか。それがCAに対する各国の真剣度を測る尺度ともなり、CAの“政治的拘束力”を高めることになる。
- 個別には、日本は国内の反対派の声に屈することなく、2020年25%目標を後退させずに国際的に約束できるか。また特にEUとオーストラリアに注目したい。コペンハーゲン会議において、ついに野心のレベルをあげなかったEU(20%から30%へ)とオーストラリア(5~15%から25%へ)が、1月31日において、目標の引き上げを示唆するか。

(2) 6月SB(2010年5月31日~6月11日)

- それまでにCAをUNFCCCの交渉の下地とすることが確保されているか。2010年は、6月と12月の通常会議以外に、今のところ中間会合は決まっていない。2010年の最初の会議は、6月となる可能性が高く、ここではじめてCAの位置を議論することになると思われる。CAをUNFCCCの交渉に持ち込み、UNFCCCの交渉プロセスがメインであることを確認することが大切である。また、メキシコにおいて法的拘束力のある協定に合意するべく議論の方向性を定めることが望まれる。
- アメリカが、中間選挙(2010年11月)の前に、上院において、法的拘束力のある数値目標が入った温暖化法案を可決できているかどうか。温暖化法案が上院で可決されれば、アメリカは国際的に次期枠組みにおいて同等の約束を行うことが確実になると思われ、他の締約国に安心感を与え、交渉を前進させることにつながる。

(3) 9月/10月ごろ

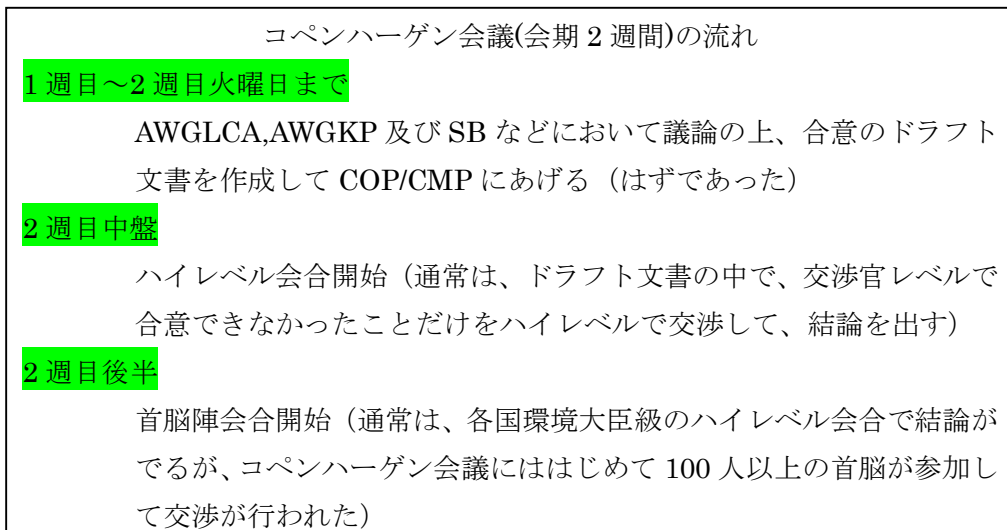
- 12月のメキシコにおけるCOP16に向けて、交渉を加速するべく中間会合が開催されることになっているか

(4) 11月/12月 メキシコCOP16

- 次のホスト国で重大な役割を果たすことになるメキシコが、2010年の前半から積極的に交渉をまとめようと動いているか。



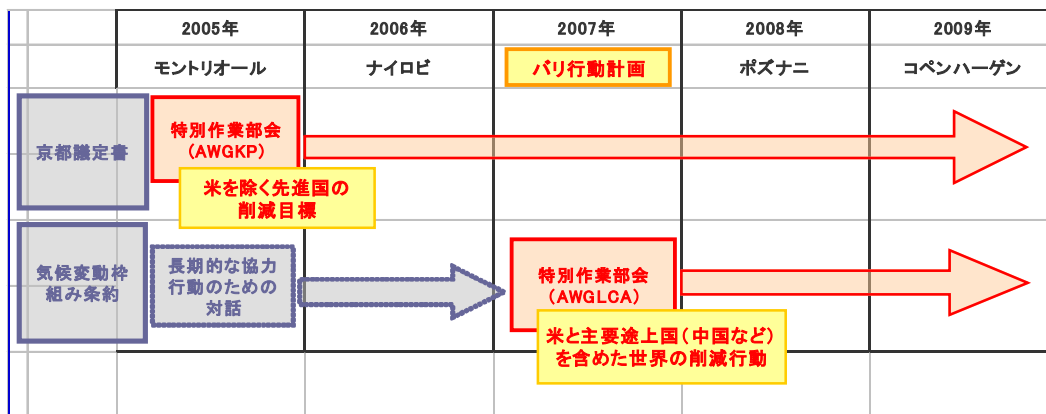
## 2. 会議の経過



今回の会議の進行は、まず AWGLCA と AWGKP が 1 週目に行われ、その結果の報告を(ドラフト文書)を COP と CMP が 2 週目の 2 日目に受け取る。交渉官レベルで決められなかった内容はドラフトの中でカッコつきで選択できるようにしており、2 週目の 3 日目から始まるハイレベル会合(通常環境大臣レベル)で、カッコの中から選択し、最終的に COP と CMP で、コペンハーゲンの決定として採択されるという順番となるはずであった。

さらに今回のコペンハーゲンでは、環境大臣レベルでは決められない内容を含むことになるので、最終 3 日間には、アメリカオバマ大統領や日本の鳩山首相、中国温家宝首相など世界の首脳陣 100 人以上が集結して、最後の判断を下すことになっていた。

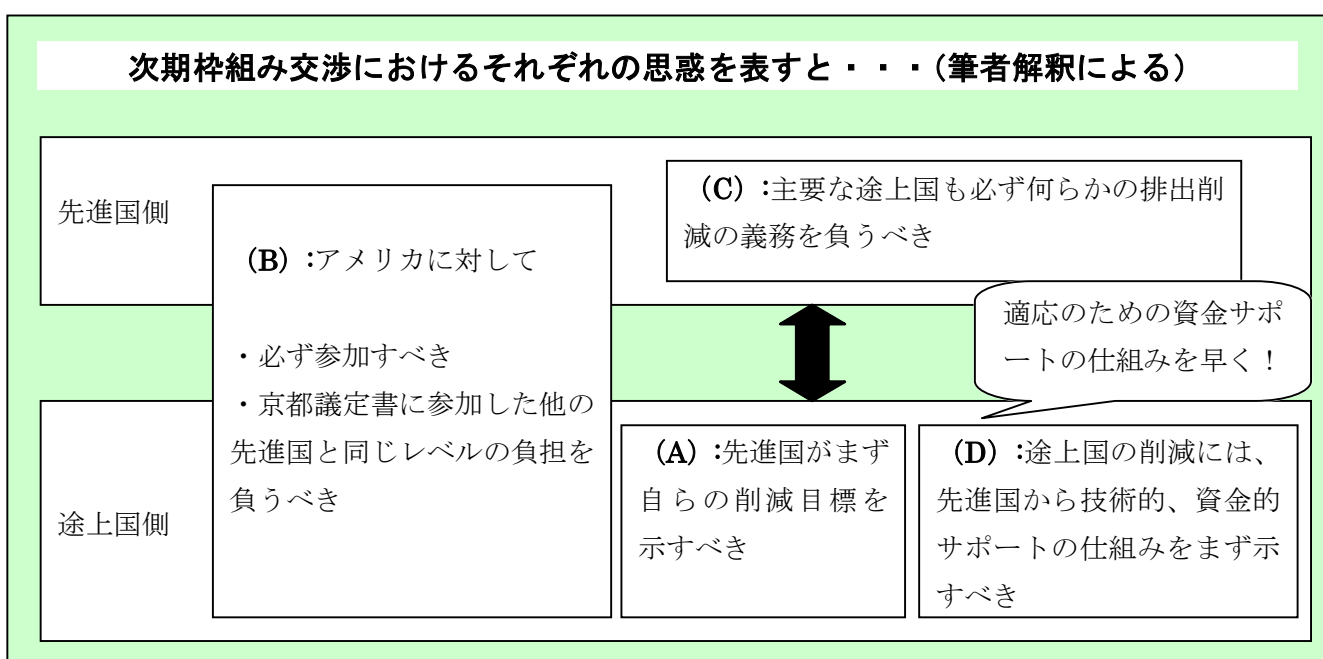
そもそも、この次期枠組みの議論は、二つの場で議論されてきた。2005 年から、京都議定書の下で、先進国(アメリカ抜き)の次期約束機関における削減約束を議論する特別作業部会 AWGKP が開催されており、2007 年からはバリ行動計画に基づいて、気候変動枠組み条約の下で、アメリカを入れた先進国全体の削減約束と、途上国を含めた削減行動を議論する特別作業部会 AWGLCA が開催されていた。



コペンハーゲン会議までの交渉の流れ

なぜこのような二つの場に分かれて議論されることになったかは、先進国、途上国の根深い対立を克服して、次期枠組における3つの最も重要なポイントを確認するためにとられた現実的な方策がこれしかなかったためである。

- 次期枠組における最も重要な3ポイント
- ① アメリカを入れた先進国全体の野心的な削減約束を確保すること
  - ② 主要な途上国の削減行動を確保すること
  - ③ 歴史的排出責任があり、負担能力がある先進国が、途上国の緩和と適応に対して資金、技術援助をする仕組みを確保すること。



今回はその二つの作業部会の報告が採択される予定となっており、その集大成として次期枠組の形となるはずであった。理想は、法的拘束力のある議定書の形で、主要な排出国すべてが削減行動を行う枠組が採択されることであった。

以下では、まず(2.1.) AWGLCA と AWGKP の結果報告がされるまでと、(2.2.) ハイレベル会合から首脳陣会合による合意に至るまでに分けて、経過を報告する。

## 2.1. AWGLCA と AWGKP の結果報告がされるまで

### 2.1.1. AWGLCA の結果報告がされるまで

#### すべてのドラフト作成は、すべてインフォーマルな場で議論スタート

AWGLCA 初日の12月7日に、クタヤール議長は、今まで5つのコンタクトグループと、6つのワーキンググループに分かれて話し合われてきた内容を、一つのコンタクトグループでまとめて話し合うと発表した。これまで論点ごとにグループに分かれて、議論してきたが、いまだ締約国の意見の隔たりが大きいと、論点ごとにノンペーパー（まだ公的文書ではないということ）の形になっている。2年間の交渉を経てまだ200ページにもなる膨大な文書であった。この200ページから妥協点を図って、最大着地点を目指して数十ページの国際協定に落とし込んでいく作業を一週間で行うべく、交渉がスタートした。



一つ場で話し合われることになっても、200ページのノンペーパーから、実際の協定テキストのドラフト（下書き）に落とし込んでいく作業は、全体会合で行うことはできない。結局、各論点ごとにインフォーマル（非公式会合）で、ドラフト作りが行われることになった。

翌日8日からは、論点ごとの会合の議長がまとめたドラフトのたたき台が出始めました。今までの2年間の交渉と違って、ノンペーパーではなく、ドラフトテキスト（つまり公的な下書きであると認められたものということ）で出てきて、様々な不協和音がありながらも、このドラフトを元に交渉をしていくことが感じられるスタートとなった。

#### 会議5日目に AWGLCA クタヤール議長案が出てきた

1週目の終わりの金曜日の朝に、AWGLCAのクタヤール議長が、各論点ドラフトのコアを集めてAWGLCAのドラフト統合文書として、議長案を出してきた。これが“コペンハーゲン議定書”のドラフトになることになるのかと、期待と不安が渦巻き、朝からどの締約国も、議長案を吟味に入った。私たちWWFも論点ごとのリーダーが参集して、一文ずつ文章を検討していった。クタヤール案に基づく交渉は、各締約国の吟味が終わった夕方6時からインフォーマルで行われた。

議長案は、よく言えば、今まで2年間の交渉を反映したバランスの取れたもの、言葉を選ばずに言えば「先進国、途上国双方痛み分け」の双方にとってぎりぎりのラインとなっているように思った。内容は、京都議定書の第2約束期間で附属書1国（アメリカを除く先進国）は、個別の削減約束を持つことを仮定して、構成されていた。先進国は全体として1990年比で2020年に25%

から45%の間で、選択肢の形で選ぶようになっており、京都議定書に入っていないアメリカに対しては、他の先進国と同じ法的拘束力の持つ削減目標を持つことを定める文言が入っている。そして、途上国は成り行きケースよりも15%から30%削減も選択視の一つとして入っているが、先進国の資金と技術援助で削減行動を行うとなっている。ポイントの一つとして、途上国が自主的に行う削減行動にも言及されていた。しかし、肝心の資金援助については、必要となるし金額にも触れておらず、新規で追加的な資金が必要となり、革新的な資金メカニズムが必要になるという弱い表現となっていた。ただ2010年からすぐに必要となるスタート資金については、新しい合意の附属書に先進各国ごとに資金援助額を書き込む形である。

11日夜のインフォーマルな交渉に続いて、12日の公式本会議において、各締約国は、クタヤール案に対して様々な意見が噴出した。総じて、ブラジルをはじめとする途上国側は、「不足はあるが、新合意のたたき台としていいスタートだ」と評価、それに対して、EUや他の先進国は、「途上国（特に中国など主要途上国）に有利な内容であり、バランスを欠いている」として、反対に回った。WWFから見ると、国内法が上院で可決されるかどうかが大きな鍵となるアメリカを引き込むために必要なことをぎりぎり確保し、その他の先進国、途上国には、双方ともに嫌な点と好意的な点の両方が点在している“双方痛み分け”であると思ったが、先進国側から不満が噴出していた。

中でも、日本は、締約国が決めるべき最終的な合意の形（議定書になるのか、単にCOP決定のセットになるのか、はたまたもっと法的拘束力のない政治宣言になってしまうのか）について、議長が勝手に京都議定書の存続を前提とした合意案を出してきたとして、会議場から議長を強く攻撃していた。日本は、AWGKPにおいて、京都議定書の存続に先に合意することに強く反対し、交渉の進展を妨げる勢いであった。

### プロセスの不備：一週目の終わりに募ったCOP15議長国に対する不信感

コペンハーゲン会議の総議長はデンマークの気候変動エネルギー相のコニー・ヘデガー氏であるが、デンマークの首相であるラスムセン氏は、国連の交渉外で、事前に決着点を図っているとうわさされていた。実際に、コペンハーゲン会議の前の事前会合で、ラスムセン首相は、ラスム



セン案を数カ国に示したようで、会議のホスト国からの首相案とあって、私たち世界の市民社会も不透明なプロセスに懸念をもちながら、内容を追いかけていた。

内容は、当初から法的拘束力のある議定書をあきらめて「政治合意」を目指したもので、他国から非難を浴びては、少しずつ形を変えてきたようだが、2050年に世界全体で50%削減を目指

し、先進国は80%削減など、今までG8などで宣言された内容を繰り返しているだけで、野心的な内容とはなっていないかったようだ。

何より、国連の場で世界190カ国あまりが2年もかかって交渉してきたプロセスを全く無視して、議長国の首相がごく狭い範囲で交渉し、合意案を持ってくることは、国連プロセスそのものを無視していることになる。

結局、イギリスのガーディアン紙が、12月8日に、どこかから手に入れたラスムセン案を掲載してしまい、世界に知られることとなった。当然、締約国のほとんどは、交渉プロセスを飛ばして合意案を出す議長国に対して不快感を示し、ラスムセン首相は、翌日になって、「そんな文書は存在しない」と、ラスムセン案そのものの存在を否定する発表をする羽目となってしまった。

これは、会議1週目にして、議長国が信頼を失ってしまったことを示す残念な出来事で、コペンハーゲン会議の間中、尾を引く結果となってしまった。

### 宙に浮いた AWGLCA の結果

結局、AWGLCAのクタヤール案は、締約国の反対でコア文書として認められることはなく、各論点ごとの交渉が継続したまま、AWGLCAは終了することとなり、議論の場はそのままCOPに持ち越されることとなった。COP議長は、デンマークの気候変動エネルギー担当相のコニー・ヘデゴー議長で、再び各論点ごとにコンタクトグループが作られて、議論が継続するという非常にわかりにくい展開となっていた。

そんな中、ツバルの抵抗もあってヘデゴー議長の議事の進行が進まない中、突然議長の交代が発表された。表向きは首脳人が参加する会議となるので、議長も環境大臣レベルではなく、一国の首相レベルであるべきということで、ヘデゴー大臣から、ラスムセン首相に交代した。しかし、すでに1週目に締約国にその透明性に疑念を抱かせているラスムセンに対し、議事は進まず、本会議も開かれず、結局2週目の2日目には、開催されているべきコンタクトグル



ープのインフォーマルも心配がなく、いったい議論の行方はどうなっているのか、よくわからないままとなった。そんな中、各国の環境大臣が到着し、別会場で大臣の演説が延々続き、会議は分断されたまま、首脳級レベルの会合へと突入していった。

### ツバルをはじめとする島嶼国と低開発途上国の必死の交渉

ツバルは、会議当初から「G77+中国」としての途上国の結束を破ってでも、より野心的な協定をコペンハーゲンで確保することにかけてきた。第一週目の終わり、AWGLCAとAWGKの結果報告を受けてのCOPとCMPの本会議で、途上国側のタブーであった提案を行った。

ツバルは、小さな島国で、国土の消滅の危機に瀕しているもっとも気候変動の影響を受けている島嶼国の一つである。今までも2度未満をめざすのではなく、1.5度未満をめざすべき、などと最新の科学に基づいた真の温暖化対策を主張してきた。この集大成となるべきコペンハーゲン会議



において、ツバルは、COP(気候変動枠組条約会議)で新しい議定書の採択を目指して、それを話し合うべきコンタクトグループの設置を提案したのである。これは途上国に新たな義務が課せられる可能性を持つ新議定書の誕生を強く嫌っている途上国側から出る提案としては、衝撃的な出来事であった。会議場は、水を打ったようにシーンとなって、ツバルの発表が終わった後は、大きな拍手が沸きあがった。しかし、当然、中国、ブラジル、インドなどの途上国の大国は大反対。本会議場ではめったに見られない途上国対途上国の戦いが繰り広げられた。ツバルの交渉官は、この国際交渉を京都議定書のときからフォローしている有名な交渉官イアン・フレミング。大国途上国の攻撃にひるまず、堂々と真に野心的な合意を目指す持論を展開していた。

続いて行われたCMP(京都議定書)の本会議でも、ツバルは、世界の30%の排出量しかカバーしていない京都議定書を強化するための京都議定書の改定を話し合うコンタクトグループの設置を主張した。こちらも当然物議を起こした。

以上二つのコンタクトグループの設置の主張は、いずれも大きな反対で、会議は進まなくなってしまった。結局このコペンハーゲン会議の総議長であるデンマークの気候変動エネルギー相コニー・ヘデガーは、ツバルの提案を話し合うことを先送りし、インフォーマルで話し合うこととして、会議は中断した。

世界の市民社会は、国益優先の先進国に対し、途上国内の亀裂をも恐れず、野心的な協定の合意を主張するツバルの姿に大いに感銘を受けた。今回の会議では国際交渉でヒーローとなった国に贈る「本日の宝石賞」を新設しており、栄えある第一回「本日の宝石賞」は、ツバルに贈られ、ツバルの真のリーダーシップに世界の400NGOは、最大限の賞賛を贈ったのであった。

しかし、ツバルの思惑は大国途上国には受け入れがたく、結局、究極の地球本位の提案は、むしろ2週目に入って時間がなくなったCOPとCMPの議論をストップさせてしまう事態に発展した。ヘデガー議長に対しあくまでも強くコンタクトグループの設置を要求し続けたツバルは、議事の進行を妨げるものとして集中非難を浴びたようで、2回目に開催されたCOPの場で、ヘデガー議長に対し、「ツバルは議事の進行を妨げ、ヘデガー議長を困らせるために、提案を行ったのではない。真に海水に沈み行く祖国を憂えているのであり、祖国を救う合意を持ち帰りたいという一心なのだということを理解してほしい」と涙ながらに訴える場面もあった。

## 2.1.2 AWGKPの結果報告がされるまで

WWF 山岸尚之さん報告参照

## 2.2. ハイレベル会合から首脳陣会合による合意に至るまで

今回の会議はどこで議論が行われているのが、大変見えにくい会議であった。結局本来2年間と4年間交渉が続けられていた AWGLCA と AWGKP は、多くのカッコがついたドラフトをあわただしく採択して終わり、大臣レベルは別会場で演説しながら、COP と CMP の本会議に参加して発言していた。しかし、本当の交渉は結局、首脳陣が到着してから、大量排出国と主要な国々、それに地域グループの代表などからなる20数カ国（一説によると26カ国）の首脳だけで、密室の合意案作成交渉として始まった。



最終日2日前からドラフト案がもれてきていたが、そのドラフトは、めまぐるしく書き換えられていった模様で、次々と弱められていくドラフトがあとからあとから出てきた。当初は、法的拘束力のある協定をなるべく早く作るという文言が入っていたり、2050年に世界全体で半減、先進国で80%削減、さらに先進国からの短期の資金援助は各国別に附属書に書き込むなどの案がはいっていたが、次々と抜け落ちていった。密室の中のトップレベルの交渉なので、誰がどのように反対してこのテキストになったのか、公表はされないが、うわさとしてもれ聞こえた内容を記しておく。

### 2.2.1 大国アメリカと新興途上国のせめぎあい

（ここから伝聞）

中国の温家宝首相は、自らはその20数カ国の首脳交渉に参加せず、中国だけ交渉官のトップが参加するといういびつな形で交渉が行われたという。交渉はしばしば中国が首相にお伺いを立てに行く間、ストップし、貴重な時間が過ぎていったという。この間の模様は、イギリスガーディアン氏の記者がある途上国の代表団として参加し、様子を描写しているのので、興味のある方はそちらをご覧ください。

Mark Lunas, Guardian.co.uk Tuesday 22 December 2009 19.54 GMT

<http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-change-mark-lynas>

（WWF ジャパン抄訳）12月18日金曜日、コペンハーゲン会議最終日の夜に、20を超える国々の首脳らがある部屋に集まった。オバマ大統領は、ゴードンブラウン(Gordon Brown)とエチオピア、メレス首相 (Meles Zenawi) を左右に座っていた。デンマーク首相が議長を務め、その隣には、潘基文国連事務総長がいた。おそらく、首脳陣を含め50~60人のみとその部屋にいた。

中国の温家宝首相(Wen Jinbao)は、この会議に出席しておらず、中国外務省の次席を送り込んでいた。この外交的冷遇は露骨で、話し合いの間、世界で最も力のある国の首脳らが、中国の代表団が彼らの“上司”に指示を仰ぐために電話をかけに行く度に、待たされたことになる。

中国は、前回のG8などの会議で合意した2050年までに80%削減するという先進国の目標を、合意文章から削除するように求めた。「なぜ我々は、自国の目標にさえも言及することができないのか」と、憤慨するメルケル首相。オーストラリア、ケビンラッド首相は、うんざりしてマイクを「ガンッ」と下に置いた。ブラジル代表も中国の非論理性を指摘していた。

中国は、インドとともに、合意文書からの削除を次々と要求した。「2020年を世界の温室効果ガス排出量のピークとし、気温上昇を2度未満に抑えることが不可欠」という部分を取り除き、排出量が「可能な限り早く」ピークとなるように示唆する漠然とした言葉に置き換えた。2050年までに世界の排出量を50%削減するという文言も削除された。

結局、オバマ大統領が、交渉最後に自ら調整に乗り出し、BASIC(中国、インド、ブラジル、南アフリカ)が会議している会場にアポなしで乗り込んだと伝えられる。オバマ大統領が提案したのは、以下の4つのポイントという

- ① CAが、いずれ法的拘束力のある協定になることを入れること
- ② 2050年に世界全体で50%削減目標
- ③ 先進国の削減約束、及び途上国の削減行動をコペンハーゲン協定に書き込むこと(途上国の削減行動を書き落とすことによって国際的に約束すること)
- ④ 締約国の削減約束について国際的なMRVの確保(主に中国に対して削減行動の算定結果を国際的に透明なシステムで報告すること)。



交渉の結果、①と②は得られず、③は確保、④は部分的に確保したという。

〈ここまで伝聞〉

その結果がコペンハーゲン合意として出ているものである。

結果として、アメリカが絶対的に必要としていた中国の削減行動を国際協定に入れることと、削減結果を国際的に公表することは、最低限確保できたことになる。これによって、オバマ大統領は、現在上院で審議中の温暖化法案(旧ワックスマン・マーキー法案)を上院で可決に持ち込



む必要最低条件を確保したことになる。

アメリカにおいて、国別の絶対量削減目標を持つ温暖化法案が上院で採択されれば、アメリカが次の国際協定で、京都方式の法的拘束力のある国別削減目標の約束へと踏み出すことがたやすくなる。これは、アメリカが京都議定書から離脱した過去のブッシュ政権の行動を繰り返さないことを意味しており、国際的にも他国へ安心感を与えることとなる。

なお中国やインドが2050年世界で半減に強く反対し、またコペンハーゲン合意の中に、いずれ法的拘束力のある協定にすることに対して、強硬に受け入れなかったと言われている。

## 2.2.2 コペンハーゲン合意が本会議場に出てきた後に巻き起こった大反対

なんとか妥協の産物であるコペンハーゲン合意が首脳の手によってまとめられ、最終日の18日金曜日、首脳は続々と帰国の途についた。コペンハーゲン合意のドラフトは、ラスムセン議長によって、他の160カ国がまつCOPの本会議へと持ち込まれた。時間が無いのでやむをえないところもあるが、他の160カ国に対し、たった1時間でこのドラフトに目を通して賛成するかどうかを決めろと迫ったのである。しかし、ここでもプロセスの不備に対して不満が爆発し、案作成にかかわれなかった他の160カ国の一部は、その場で強く抗議し、会議は延長して続けられることが決まって、時間の猶予が与えられた。

その後再開されたCOPの本会議において、まずツバルが「これはツバルの存続を脅かす内容である」として受け入れ拒否を表明した。このコペンハーゲン合意の中に2010年から2012年にすぐに300億ドルの援助が入っていることに対し、ベテラン交渉官イアン・フレミングは、「ツバルの未来は売り物ではない」と演説し、会場から感動の拍手を誘っていた。

その後も途上国は次々と拒否を表明したが、中でもスーダンは、このコペンハーゲン合意を「ナチスのホロコーストにたとえ、アフリカを大量虐殺するものだ」とまで激しい言葉を使って糾弾し、「いくらなんでもいいすぎだ」といっせいに先進国、途上国双方から反発を浴びていた。スーダンは、この会期中ずっとこのような繭をしかめさせる発言を繰り返しており、主張はともかく、コペンハーゲンでの合意を妨害する明確な意図があるようにまで感じられた。



またベネズエラなどラテンアメリカ諸国の一部も強く反対し、ぎりぎりの妥協の産物であるコペンハーゲン合意ですら、採択されず、会議は決裂するのかと、議場は絶望に包まれた。

会議は夜を徹して行われ、交渉官たちが絶望で顔を覆う中、激しい言葉の応酬が繰り返された。いらだったイギリスのミリバンド大臣は、「これは少なくとも温暖化交渉を前へ進める合意であり、これに合意すれば、たった今から必要な資金が途上国へ流れるのである。受け入れなけれ

ば資金も流れない」と発言し、途上国の賛同を買収するつもりかと、また反発を強められる場面もあった。

また島嶼国内でも意見が分かれて、グレナダは島嶼国を代表して（グレナダは案作成に加わっていた）、「このコペンハーゲン合意は確かにあまりにも弱いもので、私たちの必死の交渉を考えると忸怩たる思いがある。しかしこれが唯一の今回の交渉の成果なのである。だからどんなにつらくとも受け入れて、ここから前へ進めていこう」と必死で、仲間に訴えていた。その後中で話し合いが行われた模様で、最終的には、ツバルも「とてもつらいが、決裂よりもこれを受け入れて、前へ進んでいくほうを選ぶ」として、賛同に回ったのである。島嶼国の主張していた1.5度未満に気温上昇を抑える可能性は、コペンハーゲン合意の最後にレビューのときの考慮として付け加えられることで決着した。

最終的にコペンハーゲン合意は、各国の主張を少しずつ取り入れて、なんとか採択に持ち込めるかと思われたが、スーダンやベネズエラが変わらず強く反対し、ラスムセン首相はとうとう全会一致が必要なCOPの採択をあきらめ、COPは「留意する」という表現にとどめ、賛同する国だけが賛意を表明する形での決着を図った。ラスムセン首相は、二晩夜を徹しての交渉に最後まで付き合うことも不可能となった模様で、途中から議長は副議長に交代して、議事は進められた。

第2週目に2年間締約国の根回しを丁寧に行ってきたヘデゴー氏は、突然降板してから、全く姿を見せなくなり、また交代したラスムセン首相も最後は顔を見せず、本会議は、首脳も帰国したあとに、疲れ切った交渉官が詰まった会議場で粛々と行われた。

最後の最後に、コペンハーゲン合意は、賛同する国だけが1月31日までに「留意する」リストに名を連ねることになり、コペンハーゲン会議は、会議延長の翌日午後3時になってようやく幕を閉じたのである。

### 3. 会議の外で

#### 3.1. NGOの参加について

今回のコペンハーゲン会議は、会場の収容能力は最大で1万5千人であるのに対し、事前の条約事務局と議長国デンマークの準備の不手際もあり、前代未聞の3万人が（通常の参加者は1万人程度）登録する大会議となった。2週目になり参加者が増加し、ハイレベル会合となって環境大臣が到着し、最後3日間は世界の首脳陣が100人以上参加するという中、警備は厳重を極めた。その中でNGOのアクセスが極端に制限されるという異例の措置がとられた。2週目からはNGOのアクセスは7000人に限られ、事前に団体ごとに入場パ



スが厳格に配られた。

しかし NGO は、入場パスを持っていても、アクセスが制限され、雪の舞う厳寒の中、10時間以上も会場の外で待たされるという事態となり、入場を拒否されるケースも続出した。さらに最終日3日間は、7000人からたった300人(気候変動 NGO は90人)に制限され、実質的に、交渉に重大な役割を果たしてきた NGO 不在の会議となってしまった。

そんな中、コペンハーゲン市内で行われたパレードで、一部の参加者が暴徒化するケースが発生したが、まるで NGO 全体が暴徒化したかのごとくの報道が日本の一部でなされ、誤解を招いていることは残念でならない。UNFCCC の会場に参集している政策提言の NGO たちは、理不尽に厳寒の中で待たされる事態にも辛抱強く対応していたのである。



そもそも NGO は、それぞれの国の利害を超えて、地球益のために活動している市民社会の代表であり、これまで気候変動の会議において重要なステークホルダーとして位置づけられ、その声は各議長や各国政府の交渉官にもアドバイスを尊重されてきた存在である。その NGO 不在の会議は透明性を欠くものであり、このようなことは繰り返されてはならないと考える。

All photos copyright to Leila Meid (IISD)  
<http://www.iisd.ca/climate/cop15/>