

## 「コペンハーゲン会議」報告 - COP16 に先延ばしへ

コペンハーゲン会議 (COP15/CMP5、12月7~18日) が終了した。この会議は、京都議定書の次のステップとして2020年頃の世界の温暖化防止の取り組みを決める大切な会議だった。100カ国以上の首脳級が参加する前代未聞のスーパー・ハイレベル会議となり、世界中からの注目を集めた。

しかし、結果は、事実上、1年後にメキシコで開催されるCOP16へ全てを先送りしただけであり、私たちの期待を大きく裏切るものだった。

### “留意する”ことを採択した「コペンハーゲン合意」

最終日前夜、オバマ米大統領、鳩山日首相、メルケル独首相などの先進国、及び、中国、南アフリカ、バングラディシュ、モルディブ、エチオピアなどの途上国の25カ国余の首脳が参加した会合を開催し、「コペンハーゲン合意」と名付けられた3ページの合意案を策定した。「コペンハーゲン合意」は、最終的にコンセンサスを得られず、これを“留意する”とした決定を採択した。そして2つの特別作業部会(条約AWG・議定書AWG)を来年まで継続することを決めた。(1)合意の内容、(2)“留意する”とされた意味、の2つの観点から整理をしたい。

#### (1) 野心を欠いた「コペンハーゲン合意」の内容

コペンハーゲン合意は、アメリカや途上国を含んだ全ての国が取り組むエッセンスを盛り込んだ政治合意だが、一夜漬けで作った粗仕事で、内容的には大きな妥協の産物だ。その後どのような法的文書を作るのかについての示唆もない。

##### 先進国の削減義務

アメリカを含む先進国については、2020年の国別中期目標の全体・個別の削減目標を定めなかったばかりか、その拘束力も明確にしていない。その代わりに、2010年1月31日までに数値目標を各国から提出することにしている。この方法では、先進国間の目標の衡平性が確保されず、自主的な宣誓に止まる恐れがある。COP16ではこのまま容認されようがないだろう。

##### 主要途上国の削減行動

主要途上国についても、1月31日までに削減行動を提出するとされる。削減行動は、国内の測定・報告・検証制度に従うが、国別報告書で通報され、国際的な協議や分析もなされる。また、先進国から支援を受けた削減行動については、国際的な測定・報告・検証制度が行われる。これによってどの程度の行動が確保できるのか曖昧さが残るが、これまで途上国の行動について何も定めがなかったのに対し、2年に1回のペースで排出量や削減行動を通報させ、国際的に評価することは、一歩踏み込んだものと言える。

##### 資金

2010~2012年に300億ドル(約3兆円)の新規かつ追加的な資金供与、および、2020年までに年1000億ドル(約10兆円)の資金目標を先進国が約束することを掲げた。掲げられた資金規模は、必要だと指摘されてきた規模には届かないが、この面で踏み出した先進国の積極姿勢は評価できる。しかし、それらの資金をどのように確保するかについては手がつけられず、今後の課題に残した。

その他には、長期の目標(2050年に世界全体で半減、先進国が90年比80%削減)が掲げられず、適応やREDD+(途上国の森林減少対策等)、技術移転、市場メカニズムなど、多くの論点の対立点に踏み込めないまま終わった。

## コペンハーゲン合意の主な内容

- ・世界の気温上昇が2℃を下回るべきという科学的な知見を認識し、長期的協力行動を拡大させる。
- ・先進国（附属書 国）は、2020年の国レベルの削減目標を実施することを約束し、2010年1月31日までに別表に記載・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。
- ・途上国（非附属書 国）は、別表2に記載・提出する行動を含む、削減行動を実施する。削減行動は、国内の測定・報告・検証（MRV）を経る。その結果は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。支援を受ける削減行動については、国際的なMRVを行う。
- ・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年までに年間1,000億ドルの資金目標を約束する。
- ・資金の大部分は、条約の下に設立される「コペンハーゲン・グリーン気候基金」を通じて支払われる。
- ・2015年までに、条約の究極の目標に照らした、本合意の実施の評価をする。それには、1.5℃の気温上昇と関連した、科学が示す様々な問題に関連する長期の目標を強化の検討を含む。

## （2）合意を“留意する”とされたことの意味

首脳級会合で策定した「コペンハーゲン合意」について、ツバルが、内容が不十分で受け入れられないと反対し、ベネズエラやスーダンなど一部途上国は、少数国で決めた不透明なものとの異論を呈したため、全会一致の採択には至らず、“留意する”ことで決裂を回避したのが今回の結末である。この中で、モルディブや小島嶼国連合（AOSIS）代表（グラナダ）が切実に訴えたのは、「コペンハーゲン合意」にサインするのは苦渋の決断だが、これしか道はない、ここから進めるしかないということだった。

“留意する”とされた「コペンハーゲン合意」が今後どのような位置づけを保ち、意味をなすのかについては不透明さが残る。しかし、これが今回の成果として残された限りは、内容が不十分でもここから再スタートするしかない。1年後のCOP16に向け、途上国のMRVや資金の約束などの評価できる部分を次への足掛かりとし、不十分な部分の強化を図り、法的拘束力ある合意の実現をめざさなければならない。

## 会場から締め出された NGO

コペンハーゲン会議では、NGOのアクセスが制限される異例の処置がとられた。会場の収容人数を大幅に超える登録者があつた上、セキュリティの強化もあり、2週目に到着したNGOは、極寒の中、入場に長時間に並ばされた。1日目10時間、2日目5時間並んだ結果、入場を拒否されたケースもあった。更に、会議終盤には、突然、上限7000人から90人（産業界、労働界なども含む）に入場が制限すると告げられ、NGO不在の会議となった。これまで気候変動交渉では、NGOを重要なステークホルダーと位置づけ、その参加と透明性を確保してきた。特定の国の利害を代弁しないNGOは、市民との橋渡しであり、交渉を後押しする触媒の役割も果たしている。このようなことは繰り返されてはならない。

## 会議の評価

2週間の交渉の結果、大半を先延ばししたことは、やるべき仕事をやりきらなかったことに他ならない。2週未済に気温上昇を抑制する選択肢が失われつつある中で、1年先送りのリスクは大きい。

NGOは、先進国が削減義務を負いそれを遵守制度で担保する京都議定書のしくみを堅持することが大前提であるとの立場から、より強力な制度ができるまでは京都議定書第2約束期間を延長し、コ

ペンハーゲンでは2つの法的拘束力ある議定書を目指すべきと主張をしたが、議論はそこまでにも至らなかった。

会議の注目は、米国と中国の2つの大国だった。合意をまとめたいとの意欲を持ちながらも自国の取り組みについて一歩踏み出せなかったオバマ大統領には大きな失望があったが、削減行動を国際的に評価されることを最後まで受け入れなかった中国のかたくなな姿勢も問題であった。この二大国の行動をどれだけ野心的なものに引き上げ、その行動を国際的に約束させることができるのか。これが世界の温暖化対策の最大の課題であることは否定できない。

日本政府については、先進国として最も重要な自国の削減について25%削減を掲げて臨んだことは、交渉全体に前向きな影響を与えた。合意実現へ尽力したことも評価できる。これが8%削減のままであったら、抵抗勢力として悪名高い存在感を發揮したことだろう。しかし、交渉の中では、京都議定書を否定する発言に化石賞が与えられたり、旧政権の方針を踏襲した個別交渉のスタンスに批判が上がったりした。COP16に向けては、細部も含めた交渉戦略を再構築し、積極姿勢を打ち出していくことが求められる。

交渉をめぐる情勢は、以前よりも複雑で困難になっている。しかし、先送りによって利する国はどこにもないはずである。各国は、気候変動が人類にもたらす厳しい現実を改めて直視し、COP16では必ず合意を実現するよう、それぞれの国での体制を整え、交渉の前進に積極的に行動しなければならない。とりわけ先進国は高い削減目標を掲げ、より大きな一歩を踏み出し率先して行動していく責任がある。日本もまた、少なくとも25%削減を国内で達成するよう法整備・政策導入を進め、積極的な姿勢でCOP16に臨めるようにしなければならない。

政府代表団入りして（平田仁子・東京事務所長）

今回のコペンハーゲン会議で、環境NGOから2名が政府代表団入りをした。NGOが温暖化の交渉会議で政府代表団に入ったのは初めてのことである。これは、NGOの要請に政府が応えたものであり、政権交代による一つの成果である。会議期間中は、毎朝の政府代表団会議に参加し、交渉担当者がチームとしてどう交渉に臨むのかの一面を見る機会を得た。一方で、それ以上には、政府内部の情報共有や非公式会議などへの参加もなかったため、代表団として何らかの仕事をしたわけではない。温暖化交渉では、政府代表団にNGOが参加する国は珍しくないが、他国の例と比較すると、まだ入り口止まりではあった。しかし、政府とNGOとの新たな関係を築く一歩を踏み出したのは確かだ。これを形式だけで終わらせず、意味ある市民参画の一つと位置づけるため、この経験を広く共有し、今後に生かしていきたい。

特定非営利活動法人気候ネットワーク <http://www.kikonet.org>

東京事務所

〒102-0083 東京都千代田区麹町2-7-3 半蔵門ウッドフィールド2階  
Tel. 03-3263-9210, FAX. 03-3263-9463 E-mail. [tokyo@kikonet.org](mailto:tokyo@kikonet.org)

京都事務所

〒604-8124 京都市中京区高倉通四条上ル高倉ビル305号  
Tel. 075-254-1011, FAX. 075-254-1012 E-mail. [kyoto@kikonet.org](mailto:kyoto@kikonet.org)