

環境外交：気候変動交渉とグローバルガバナンス  
第1話「環境外交20年：コペンハーゲンへの道」

外務省 気候変動課長 加納雄大

1. <u>プロローグ～2009年冬 コペンハーゲン～</u> .....	1
2. <u>気候変動交渉20年の歴史</u> .....	5
<u>(1) 国連気候変動枠組条約の成立（1990～1992）</u> .....	5
<u>(2) 京都議定書の成立（1995年～1997年）</u> .....	8
<u>(3) 京都議定書実施ルールの策定と米国の方針転換（1998～2001）</u> .....	9
<u>(4) 京都議定書の発効と新たな枠組みの模索 バリ行動計画（2005～2007）</u> .....	11
<u>(5) オバマ政権発足とコペンハーゲン合意（2007～2009）</u> .....	12
3. <u>国際政治の縮図としての気候変動交渉</u> .....	15
<u>(1) 気候変動問題の国際枠組みを巡る各国の立場</u> .....	15
<u>(2) 武器無き環境戦争：気候変動交渉は21世紀型の総力戦</u> .....	16
.....	

1. プロローグ～2009年冬 コペンハーゲン～

2009年12月14日の朝、自分はコペンハーゲン市内から乗った鉄道の駅を出てCOP15の開催会場であるベラ・センターの外に立っていた。会場に入るために必要なIDカードの発行を受ける為である。国連で大規模な国際会議が開催される時は、制限区域への立入りチェックのため、現地入りの初日にパスポートを提示して、政府関係者、メディア、NGOなどのカテゴリー別にIDの発行を受ける必要がある。自分はこの時点では、気候変動交渉の担当課長には就いておらず、それまでも気候変動交渉には全く関わっていなかった。前例のない規模の国際会議ということで、急遽増員された日本政府代表団の応援要員の一人として現地入りしたのである。

COP15も第2週に入りいよいよ後半、この週の後半には日本からは鳩山総理、米国のオバマ大統領、中国の温家宝首相など、各国の首脳級が続々と現地入りする。通常閣僚級で行われるCOPが首脳級まで上

がるのは初めてことだ。

しかし、冬のコペンハーゲンの空と同様、交渉は第1週を終えた段階で既に暗雲が立ちこめていた。京都議定書の第1約束期間が終わる2013年以降の国際枠組みの構築を巡り、先進国と途上国の対立は解けていなかった。議長国デンマークが準備したとされる「新議定書案」なるものが英紙ガーディアンに大々的に掲載されて、途上国が秘密主義的手法だと激しく批判して議事進行をストップさせるなど、各国首脳・閣僚級の現地入りを前に陰悪な雰囲気になっていたのである。

交渉の雰囲気を反映したものか、果たして、ID取得の手続きは遅々として進まなかった。小雪のちらつく会場の戸外で早朝から順番の列に並んだものの、一向に進まない。最初はコーヒーを買って周りの人達と雑談しながら待っていたが、3時間、4時間、5時間と経つうちにだんだん皆無口になってくる。並び始めて5時間以上たった午後1時過ぎ、デンマーク側から「手続きのキャパシティを超えたため、本日の手続きは終了する」とのアナウンスが一方的になされた。我々の目の前で警備担当者により会場ゲートが閉められる。あちこちからブーイングと「Bring us in! (自分たちを中に入れろ)」の大合唱。前のゲートが閉まっているにも関わらず、後方の人々から前へ前へと押し出される。たまたま、列から抜け出して、会場内の前週から現地入りしている第1陣の同僚と連絡をとり、何とか中に入る事ができた。

その後の約一週間は正に怒濤のような日々だった。20年近く外務省で様々な国際会議を経験したが、そのいずれとも異なる。G8サミットやAPECなど首脳が参加する国際会議の場合、シェルパ会合やSOM(高級実務者会合)とよばれる事務レベルの調整を経た文書が首脳にあがるのが普通だが、今回は最終段階で首脳自身が文書作成作業に関わった。米國務省関係者によれば、首脳自身がドラフティングを行うのは第1次世界大戦後のヴェルサイユ条約をまとめたパリ講和会議以来とのことだ。参加国の規模・レベルも異例である。毎年9月からニューヨークで開かれる国連総会には第1週に国連全加盟国の首脳が集まるが、同規模の会議を欧州の小国でやろうとしたわけである。混乱を招くのも当然である。収容能力1万5千人の会場に4万人が入ろうとしたと聞く。加えて寒さ。最後の3日間はホテルに戻れず、会場内作業室で夜を明かしたが、深夜に屋内の自動販売機でコーラを買ったら凍っていた。作業室内では、何人かの同僚がコートを着たまま次々と横になり、突っ伏して仮眠をとっている。昔見た映画「八甲田山」で雪中行軍のさなかにバタバタと兵士が倒れていく光景を思い出した。これまで経験した中で、もっともひどい国際会議だった事は間違いない。

そして最終日の12月18日の金曜日。予定を大幅にずれ、時刻は日付が変わった19日土曜午前1時になっていた。このとき、小人数の首脳級会合で、後に「コペンハーゲン合意」とよばれる文書が実質的に合意された。小会議場内では一瞬拍手が起こった。しかし、この合意を「留意」するとの正式決定がなされたのは更に10時間後、大会議場での国連のCOPの手続きにかけられ、延々と協議がなされた後のことである。

小会議場でコペンハーゲン合意が成立した瞬間、自分はこの小会議場内の日本政府代表団の席に座っていた。首脳級会合といっても、滞在予定を延長して協議にかかわった鳩山総理もオバマ大統領も帰国の途について既にいない。日本にとって死活的に重要なパラグラフの検討も終わっていたため、協議に出ずっぱりだった事務レベルトップの杉山晋輔外務省地球規模課題審議官と交替して自分が代表団席に座ったのである。会議場内にはブラウン英首相やカルデロン・メキシコ大統領など、本物の首脳もまだ何人か残っており、ロの字型の席次の自分の向かい側には議長のラスムセン・デンマーク首相とパン・ギムン・国連事務総長が疲れた顔をして座っていた。ほんの一週間前にこの地についての時には会場の外で門前払いを食った自分が、同じ会議室で、議長のデンマーク首相の向かい側に座っている。「王子と乞食」の二役を一人で演じるような不思議な気分におそわれた。

そして、考えずにはいられなかった。これほど膨大なリソースを投入して多くの人々を気候変動交渉に駆り立てているものは何なのか。これが、自分の気候変動交渉との初めての接点だった。

今回は、その歴史を振り返りつつ、如何にこの交渉が重要な外交課題として取り上げられてきたかを紹介したい。その上で、気候変動交渉の中心的な論点となってきた、法的枠組みを巡る国際交渉の構図について論じることとする。

表 1-1

## 気候変動に関する国際枠組み

**気候変動枠組条約**

- 目的: 大気中の温室効果ガス(CO<sub>2</sub>, メタンなど)の濃度を安定化。
- 1992年5月に作成, 1994年3月に発効。締約国数: 195か国・機関
- 気候変動分野における先進国・途上国の取り扱いを区別  
 附属書 I 国 = 温室効果ガス削減義務を負う先進国  
 非附属書 I 国 = 温室効果ガス削減義務を負わない途上国
- 「共通に有しているが差異のある責任」
- 先進国は途上国支援の義務(資金供与, 技術移転等)

**京都議定書**

- 排出削減義務  
 附属書 I 国に対し, 温室効果ガス排出を1990年比で2008年から5年間で一定数値削減することを義務付け(附属書B)。
- 1997年12月に京都で作成, 2005年2月に発効。
- 締約国数: 192か国・機関
- 米国は, 署名はしたものの未締結。

6%の内訳

- ・森林吸収源対策  
...3.8%
- ・京都メカニズム  
...1.6%
- ・「真水」  
...0.6%

削減約束

日本	-6%
米国	-7%
EU15か国	-8%

出典：外務省資料

## 2. 気候変動交渉20年の歴史

国際社会で地球温暖化問題に光が当てられたのは、1980年代半ばに入ってからである。それまでは環境問題といえば公害問題への対処が中心であった。1972年のローマ・クラブ「成長の限界」でも温暖化問題にはほとんど言及がない。1985年に世界各国の気象学者がオーストリアのフィラハに集まって温暖化問題について討議したのが最初だと言われる。

1988年にはIPCC（気候変動に関する政府間パネル）がUNEP（国連環境計画）とWMO（世界気象機関）の共同で設置された。これは、気候変動問題に焦点をあてて、世界の科学者が科学的知見を提供する組織である。1990年に第1次評価報告書が発表されたが、気候変動による被害が如何に大きくなり得るかという報告内容は、国際社会に大きなインパクトを与えることになった。

（なお、このIPCC報告はその後、回を重ね、2007年には第4次評価報告書が出された。そこでは、世界の平均気温が過去100年に0.74度上昇したこと、現在の人為的排出量が自然吸収量の約2倍にも達しており、大気中のCO<sub>2</sub>濃度が約280ppmから現在約380ppmにまで達していること、このままいくと21世紀末までに気温が2.4度から6.4度まで上昇し、海面水位の上昇、干ばつ、洪水などの異常気象や、農業、生態系への悪影響が予想されることなどが記されている。）

こうした流れの中、気候変動問題に国際社会が連携して対処するため、国連の下での条約交渉を始めるべしとの議論は、1988年のG7トロント・サミットや1989年のG7アルシュ・サミット、1990年の第2回世界気候会議等でなされるようになった。これを受けて1990年12月の国連総会では、条約交渉を開始するため政府間交渉委員会（INC）を設立し、1992年のリオ・デジャネイロでの地球サミット（国連環境開発会議）までに交渉を完了する旨の決議（45/212）が採択された。1990年が、いわば「気候変動交渉元年」と言って良い。

以下では、その後の気候変動交渉の歴史をいくつかの段階に分けてみることにする。

### （1）国連気候変動枠組条約の成立（1990～1992）

国連気候変動枠組条約の交渉は、1991年2月から1992年5月までの約15ヶ月という非常に短い期間でまとめられた。1992年6

月の地球サミットまでにまとめるという期限があったこともあろうが、より広い文脈では、前年の冷戦終了後のユーフォリアの中、国際社会の関心・エネルギーがこうした地球規模課題に向けたことも大きかったのかも知れない。

政府間交渉委員会に設けられた2つのワーキンググループ（WG）のうちの一つは日本の赤尾信敏地球環境大使が共同議長を務め、日本はこの条約作成に主導的役割を果たした。地球サミット（リオ会議）では、生物多様性条約とならんで、この国連気候変動枠組条約が署名のために各国に開放され、日本も署名した（ちなみに同サミットでは、「砂漠化対処条約」作成に向けた交渉も開始された。このため、これら3つの環境条約は一般に「リオ3条約」とよばれている。）。同条約の締約国数は現在194カ国及び1地域（EU）に上る。

この国連気候変動枠組条約は、20年後の今に至る国連交渉の枠組みの根幹をなすものであるが、その大きな特徴は以下の通りである。

#### （イ）温室効果ガスの人為的排出を条約の対象としていること

国連気候変動枠組条約は第2条において、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させること」をこの条約の究極的な目的として掲げている。すなわち、CO<sub>2</sub>をはじめとする温室効果ガスの大気中の濃度が増大することは温暖化を通じて様々な問題を引き起こし得るとの科学的立場を前提にしている。後年の京都議定書はこの条約目的を達成する手段として、この条約に基づき作成されたものである。なお、温暖化は人為的要因以外の自然現象（例えば太陽活動など）によってもあり得るが、それはこの条約の対象外である。

日本では、京都の地名を冠し、「マイナス6%」という国別数値目標を掲げる京都議定書の方が一般に良く知られており、京都議定書の下での温暖化対策への批判が「温暖化懐疑論」の立場からなされることがある。しかし、上述のとおり、温暖化リスクへの対処が必要との基本認識は、京都議定書の基礎となっている国連気候変動枠組条約に規定されている。この認識は京都議定書に入っていない米国を含めて国際社会の大多数の国々に共有されている。毎年COPの場で行われる気候変動交渉は、この基本認識をベースに、温暖化対策を如何に進めていくか、対策を進める上での負担について先進国、途上国の間で如何に分担するか、といった点について交渉をしているのであり、「温暖化があるかないか」という、そもそも論が議論される場ではない。そうした議論は科学の領域であって、外交の領域ではない。

「温暖化懐疑論」は世界各地で根強くある。数年前には「クライメートゲート事件」とよばれる、前述の I P C C 報告に関連して、温暖化リスクを誇張しているかのような一部の科学者によるメールのやりとりが暴露されたり、報告内容に明らかな誤りがあつたりして、I P C C の信頼性を揺るがす事件が起きた。科学的知見といっても不確実性が伴うものであり、温暖化を巡る議論は今後とも続くであろうし、そうした議論が世界の科学者の中で自由に行われることは格別不思議ではない。重要なのは科学の領域と、外交の領域との間の適切な距離感であろう。

(ロ) 1990年代初頭当時の世界を念頭に、加盟国を先進国と途上国の二つに区分し、条約上の義務に一定の差をもうけたこと

本条約の附属書 I には、かつての「第 1 世界」(自由主義諸国)、「第 2 世界」(旧共産圏諸国)の国々がリストアップされ(「附属書 I 国」)、それ以外の「非附属書 I 国」と区分し、条約上の義務が区別された。前者が先進国、後者が途上国といつてよい。かつての「第 3 世界」である後者のカテゴリーには中国、インドといった大国から、アフリカ、カリブや南太平洋などの小島嶼国、更には、後に OECD に加盟したメキシコ、韓国、シンガポールといった国々も含まれている。この区分は、1992年の国連気候変動枠組条約作成当時以来、現在まで全く変わっていない。

気候変動交渉では、先進国は、先進国と途上国を区別するアプローチを「二分論(dichotomy)」として強く批判している。米国がその急先鋒であり EU、日本も同様であるが、その淵源は国連気候変動枠組条約にある。この条約では、温室効果ガスの目録作成や情報提供など先進国、途上国共通の義務として規定しているものもあるが(第 4 条 1 項や第 12 条 1 項)、温暖化対策のための政策・措置をとることは先進国(附属書 I 国)のみに課された義務である(第 4 条 2 項)。この先進国(附属書 I 国)の義務を更に強化して、国別数値目標の設定、実施の義務を課すこととしたのが、京都議定書である。

京都議定書への批判として、「一部の先進国のみに義務を課している」との点があるが、先進国と途上国を区別するという考えの根本は、国連気候変動枠組条約にあるのである。

(ハ) 「共通に有しているが差異のある責任」など、その後の気候変動交渉を方向付ける概念が原則として盛り込まれたこと

いくつかの大所高所からの原則が盛り込まれているのも、この条約の大きな特徴である。当時の交渉責任者の回顧によれば、この点について

相当の議論があったようである。

もっとも良く知られているのが、「共通に有しているが差異のある責任（C B D R： common but differentiated responsibilities）」原則である。先進国と途上国は気候変動問題に対処するにあたり責任は共通であるが、発展段階に応じて、その程度には差が設けられるべきという考えである。往々にして、先進国は責任の「共通」性について、途上国は責任の「差異」について強調しがちになる。

また、「衡平性(equity)」原則も途上国がよく言及する概念である。漠然とした概念だが、産業革命以来CO<sub>2</sub>を大量に排出してきたのは専ら先進国であり、排出削減や途上国支援において、先進国が主たる義務を負うべき、と途上国が主張する際の指導原理として持ち出される。

## （二）意思決定システムがコンセンサス方式であること

条約の最高意思決定機関である締約国会議（COP）における意思決定が、コンセンサスによらざるを得ない形になっているのもこの条約の大きな特徴である。

これは、第1回締約国会議（COP1）でCOPの手続き規則が議論された際、投票方法に関する条項を巡って紛糾し、結局、手続き規則が採択できなかったことによる。このため、COPの意思決定はコンセンサスによらざるを得ない状態が今日に至るまで継続している。

意思決定方式が合意出来なかった背景には、数で劣る先進国が、予算等の問題で途上国に数の力で押し切られるのを嫌ったことがある。しかし、何事もコンセンサスによるとのやり方は、中身の議論の前の入り口で紛糾する「アジェンダ・ファイト」に代表される様に、あらゆる問題において意思決定の停滞を常態化させることになった。

## （2）京都議定書の成立（1995年～1997年）

この国連気候変動枠組条約の下、温暖化対策を強化するための枠組みとして作成されたのが、京都議定書である。

第1回の締約国会議（COP1）が1995年にドイツのベルリンで開催され、新たな法的枠組み作成作業が開始された（ベルリン・マンドート）。そして2年以上にわたる交渉の後、京都で開かれた第3回締約国会議（COP3）において、京都議定書が作成された。

当時、日本は橋本龍太郎内閣。大木浩環境庁長官がCOP3の議長を務めた。COP3に至る交渉過程は、事務レベルのヘッドを務めた田邊敏明地球環境問題担当大使の著書「地球温暖化と環境外交」に詳しい。COP3の議長国である日本は、事前交渉からCOP3本番における日

米欧3極における数値目標設定、京都議定書作成にいたるまで、主要プレーヤーとして交渉を先導してきた。

京都議定書において特筆すべきなのは次の二点である。

#### (イ) 先進国のみに対する数値目標設定

枠組条約における附属書I国（先進国）が、1990年時の排出実績と比較した第一約束期間（2008年から2012年）の平均値の形で、一定の国別削減義務を負う事となった。日本がマイナス6%、米国がマイナス7%、EU（1997年当時の加盟国15カ国）がマイナス8%といった形である。京都議定書上では、国別に排出出来る量（割当排出量）が決められ、90年を100とした場合における各国ごとの数字が議定書の附属書Bに記載されている。日本であれば、マイナス6%なので「Japan 94」といった具合である。

#### (ロ) 京都メカニズムの導入

先進国の排出削減目標の導入とともに、排出削減を費用対効果の高い形で達成するため、国内だけではなく国外での達成手段も導入された。京都メカニズムと呼ばれるものであり、代表的なものが、途上国におけるクリーン開発メカニズム（CDM: Clean Development Mechanism）である（このほかに、共同実施（JI: Joint Implementation）、国際排出量取引がある）。先進国が途上国において温室効果ガス削減効果のあるプロジェクトを実施した場合、国連での一定の手続きを経て、当該プロジェクトによる排出削減分を、当該先進国の排出枠（クレジット）として認める仕組みである。先進国は、国内より低いコストで排出削減目的を達成でき、途上国は先進国からの資金、技術の流入により、持続可能な開発への貢献が期待できる。双方へのメリットを狙った仕組みである。

#### (3) 京都議定書実施ルールの策定と米国の方針転換（1998～2001）

COP3の後は、京都議定書の発効に向けた実施ルールの策定が交渉の中心となった。1998年のCOP4では今後の作業の工程表としてブエノスアイレス行動計画が作成され、これに基づきCOP5からCOP7にかけて交渉が行われ、2001年のCOP6再開会合でのボン政治合意、及びCOP7でのマラケシュ合意に結実することになる。

この間の交渉プロセスに大きな影を落としたのが、2001年の政権交代に伴う米国の方針転換、すなわちブッシュ政権による京都議定書離

脱表明である。政権発足間もない2001年3月、ブッシュ大統領は上院議員宛の書簡の中で、米国は気候変動問題を真剣に取り上げるとしつつも、京都議定書については反対を表明した。中国やインドを含めた世界の80%がコミットメントをしておらず、また米国経済に極めて悪影響をもたらすとの理由による。さらに同年6月に発表された気候変動問題についての声明では、人為活動による地球温暖化を認め、世界最大の温室効果ガス排出国としての責任を認識して排出削減のためリーダーシップをとるとしつつも、京都議定書については致命的な欠陥があるとして不参加の方針を明確にした。当然の事ながら、この方針転換は世界中に波紋をよび、日本を含む多くの国々が米国の建設的な対応を促したが、米国の姿勢は変わらなかった。

このブッシュ政権下での米国の方針転換の背景、国際交渉への影響については、様々な見方がある。

一つは、米国が早晚、京都議定書に参加しない（できない）ことはクリントン政権当時から半ば明らかであったということである。COP3に先立つ1997年7月の時点で、国際条約の批准権をもつ米国上院は、途上国が先進国とともに排出削減・抑制義務を負わないような、あるいは米国経済に重大な影響を及ぼすような国際条約は認めないとの決議を全会一致で可決していた（バード・ヘーゲル決議）。先進国のみに削減義務を課す京都議定書は明らかにこの決議に反する。議会批准の見通しが全くないにもかかわらず、クリントン政権の米国はCOP3で京都議定書に賛成したわけである。ブッシュ政権での方針転換は、議会決議に示された超党派の米国の意思を改めて表明したに過ぎないともいえる。この点は、8年後の2009年、再度の政権交代でオバマ政権になり、同政権が気候変動交渉に積極姿勢を示し、かつ同政権の気候変動交渉チームにはCOP3の交渉に携わっていたメンバーが含まれているにも関わらず、京都議定書不参加の方針についてはブッシュ政権と何ら変わっていないことから明らかであろう。COP3で京都議定書に署名したゴア副大統領率いる米国政府代表団の対応が特異であったと言える。

もう一つは、このブッシュ政権の京都議定書不参加表明が、議定書実施ルール策定を巡る交渉において各国間の妥協を促した面があるという事である。日本の「マイナス6%」の削減目標のうち、森林吸収分で最大3.8%もの算入が認められることになったのは、米国不参加の状況の中、欧州や途上国が日本を議定書につなぎとめるためだったという見方もある。COP3で議長を務め京都議定書作成交渉を主導した日本としても、米国に梯子を外されたとはいえ、議定書不参加に舵を切る選択肢はあり得なかったであろう。2001年を通じて日本政府は、京都議

定書の2002年発効を目指す方針に変わりないこと、京都議定書の目標達成のため国内制度に総力をあげて取り組むことを一貫して内外に発信し、COP7の後には議定書の締結に向けた作業を本格化させた。そして翌2002年6月、日本政府は京都議定書を締結した。

#### (4) 京都議定書の発効と新たな枠組みの模索 バリ行動計画(2005～2007)

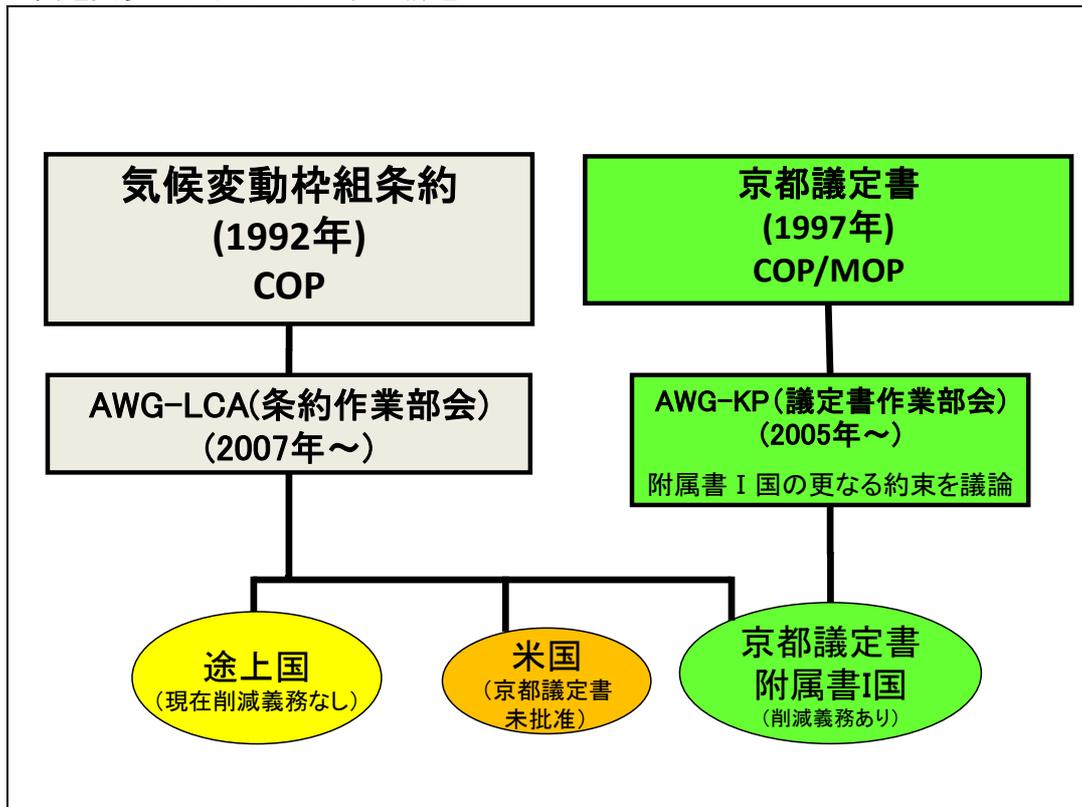
京都議定書は、2005年に発効する。同年開催された第1回京都議定書締約国会合(CMP1)では、議定書の規定に基づき、第一約束期間終了後の次の目標設定(いわゆる「延長」問題)についての検討のため、新たな作業部会(議定書作業部会:AWG-KP)が設置された。

一方、米国が不在であること、また世界経済でプレゼンスを増大させる中国、インドはじめ新興国が義務を負っていない現状から、これら主要国を含めた新たな枠組みの構築についても引き続き模索がなされた。

この時期は、国連交渉に加え、G8サミットの果たした役割も大きい。2005年のグレンイーグルス・サミット、2007年のハイリゲンダム・サミット、2008年の日本の北海道洞爺湖サミットではいずれも気候変動問題が主要議題となり、2050年までに世界全体で排出を半減することや、その一環で先進国が80%削減するといった目標を掲げる上で、G8が国連交渉を引っ張る役割を果たした。2007年に公表された前述のIPCC第4次報告もこうした流れを後押しした。

こうした流れの中、2007年のCOP13では、バリ行動計画が作成された。同計画では、新たな枠組に向けた検討開始のため、既存の議定書作業部会に加え、もう一つの新たな作業部会(条約作業部会:AWG-LCA)が設置され、2009年のCOP15までに作業を完了させることとなった。国連気候変動枠組条約と京都議定書の下にそれぞれ作業部会ができ、二つの交渉トラックが並立する構造である(図1-1)。新たな枠組みの法的性格や、現行京都議定書との関係はあいまいなままである。それでも、先進国、途上国すべての国々の温暖化対策が俎上にある形で作業を進めることが合意されたのは画期的であった。そして、その作業の終着点として、COP15に強い期待が寄せられた。

図 1-1 国連交渉における2トラック構造



出典：外務省資料

(5) オバマ政権発足とコペンハーゲン合意 (2007~2009)

COP15への期待を更に高めたのが、2009年のオバマ政権の発足である。就任以来、オバマ大統領は国連交渉への米国の復帰を明言し、国連交渉を後押しする主要排出国による国際会議（エネルギーと気候に関する主要経済国フォーラム：MEF）を立ち上げ、米国が気候変動交渉をリードする立場を鮮明にした。米国内でも国内排出量取引法案が下院で可決されるなどの動きが見られた。こうした動きは、「今度こそ米国は本気だ」と国際社会に思わせるに十分であり、COP15での新枠組み妥結への期待を否が応にも高めることとなった。日本での政権交代と新たに発足した鳩山政権による「前提条件付25%目標」の表明も、こうした流れを後押しした。通常は閣僚級止まりのCOPの会議を、議長国デンマークが首脳級に引き上げたのも、COP15で次期枠組み交渉をまとめることが出来るだろうとの見通しを持ったからであろう。COP15の最終段階では、200人近い首脳がニューヨークの国連総会さながらに集結するという前代未聞の国際会議が開催される事となった。（余談だが、コペンハーゲンでは、この約2ヶ月前の10月に2016年のオリンピック開催国を決める国際オリンピック委員会（IOC）総

会がCOP15と同じ会議場で開催されている。東京、シカゴも立候補していた関係で鳩山総理、オバマ大統領も現地入りしていた。自分も総理一行に加わって現地にいたが、オバマ大統領一行の車列を警護する白バイの数の多さに驚き、デンマーク側はCOP15のリハーサルを行っているのだろうかと思った次第である。)

はたして、COP15の結果は、プロローグで紹介したとおりである。事前の期待の高まりとは裏腹に、実務レベルでの国連交渉は難航し、十分な見通しのないままCOP本番を迎えた。COP第1週には、英紙ガーディアンが、少数の主要国により作成されたデンマーク議長国案なるものを報じ、これが、国連での交渉プロセスを蔑ろにするものであるとの途上国の強い反発を招いた。そのような中で、各国閣僚、首脳級が現地入りする第2週を迎えたものの、予定されていたほとんどの公式行事は吹っ飛んで首脳級の非公式会合が断続的に行われ、最終的には首脳自身が膝詰めで文言調整を行う事態となった。

かくして「コペンハーゲン合意」が作成された。同合意の内容は表1-3のとおりである。全部で12パラグラフの短い文書ながら、世界の平均気温上昇を2度以内におさえるという「2度目標」に言及しつつ、先進国、途上国双方の排出削減、緩和行動とその測定・報告・検証(MRV)、森林保全、市場メカニズムの活用、途上国支援のための資金支援、技術支援など、気候変動交渉における主要論点と、文書作成に関わった主要国の立場の妥協のエッセンスが凝縮された形になっている。

しかし、この文書が、195カ国・地域が参加する全体会合に付された段階で、一部の急進的な途上国から手続き面を中心に物言いがついて、協議は更に数時間紛糾した。結局、当初想定していた、この文書自体を正式な国連文書(COP決定)にすることはならず、この文書を「留意する」ことをCOPとして決定するという、何とも中途半端な形になってしまった。

事前の期待値が高かった分、結果に対する落胆も非常に大きかったのが、COP15であった。

表 1-2

気候変動交渉：COP15までの交渉経緯	
1992年	気候変動枠組条約（UNFCCC）採択（1994年発効）
1997年	京都議定書採択（COP3）
2005年	京都議定書発効 ・2012年以降の約束期間のあり方を検討する作業部会（AWG-KP）の設置。
2007年	「バリ行動計画」（COP13） ・新しい包括的な枠組みを議論する作業部会（AWG-LCA）の設置。
2009年	「コペンハーゲン合意」（COP15） ・先進国・途上国の削減目標・義務のリスト化などを明記したが、正式なCOP決定には至らず、「留意」されるにとどまる。

出典：外務省資料

表 1-3

コペンハーゲン合意の内容	
●	産業化以前からの気温上昇を2度以内に抑えるとの目標。
●	附属書 I 国は削減目標を、非附属書 I 国は削減行動を提出。
●	非附属書 I 国が自発的に行う行動も国内的MRV（測定・報告・検証）を経た上で国際的な協議・分析の対象。支援を受けて行う行動は国際的MRVの対象。
●	森林保全、市場メカニズム、技術支援の検討。
●	2010年～12年に共同で300億ドルの資金支援。2020年までに年間1000億ドルの資金動員目標にコミット。
●	2015年までに合意の実施状況を評価。

出典：外務省資料

### 3. 国際政治の縮図としての気候変動交渉

#### (1) 気候変動問題の国際枠組みを巡る各国の立場

COP15で最大の焦点となった、気候変動問題の法的枠組みを巡る主要各国の立場を概観すると図1-2の様になる。この図では、全ての主要国が対象となる法的枠組み（将来枠組み）への賛否を縦軸、先進国のみが削減数値目標を義務として負う現行京都議定書の「延長」への賛否を横軸として、COP15時点での各国の立場を示している。

日本の立場は、将来枠組みは賛成、京都議定書の枠組みの継続は反対のため、左上の区分に位置する。COP16で日本と同様の立場をとったカナダ、ロシアも同様である。

オバマ政権1年目の米国は、将来枠組みを強く志向する一方、京都議定書には入らないという立場を維持しているため、左上の点線の外（京都議定書は無関係）に位置する。

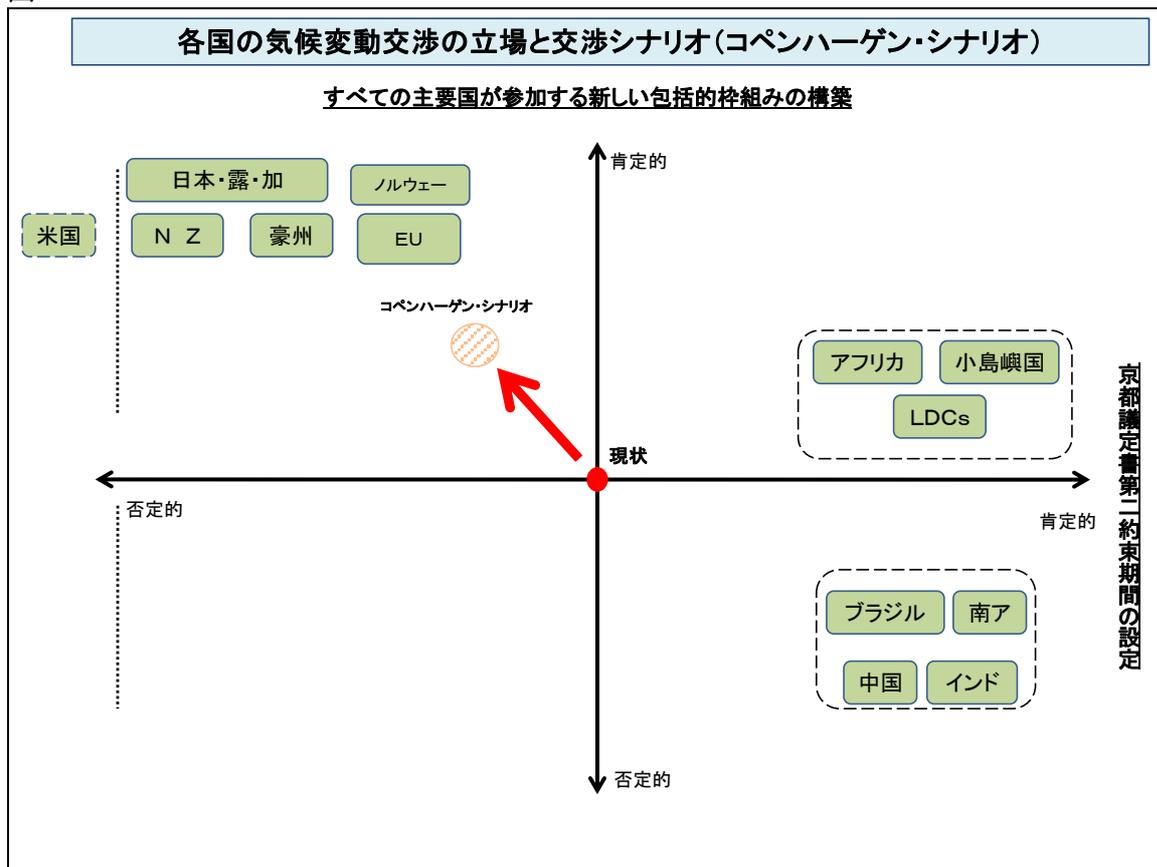
EUは、COP15の時点では、現行の京都議定書に替わる一つの法的枠組みが望ましいという立場を示していたため、左上の区分に位置していた。ただし、後述するように、この立場はCOP15後に変わることになる。

途上国は、京都議定書「延長」という、先進国が義務を負うとの一点においては統一的な立場を維持していたが、その内実はかなり異なっていた。小島嶼国をはじめとする脆弱国は、京都議定書だけでは不十分であり、将来枠組みの構築に肯定的であるため右上に位置する。一方、中印をはじめとする新興国は自らの成長を制約することへの懸念から、将来枠組みの構築には消極的なため、右下にある。

COPの気候変動交渉では、少しでも自国に有利になるよう、各国とも最終的な成果文書（COP決定、CMP決定）の内容を自国の立場に引き寄せようとする。運動会でやる「十字綱引き」を思い浮かべてもらおうと良い。別図の立ち位置にある各国がそれぞれ四方向に綱引きをギリギリまで行い、COP最終日に綱の結節点がどこに位置するかで、その年のCOPの結果が決まるわけである。

COP15では、日米欧が、それぞれ微妙に立ち位置は異なるものの、ほぼ同じ場所（左上）に位置していた。このため、将来枠組みの成立に向けた力が最も強く働いたCOPであった（図の「コペンハーゲン・シナリオ」参照）。対極（右下）に位置する新興国から見れば、彼らに対して強い圧力が加かったわけであり、彼ら、とりわけ中国が反発したのは当然であった。

図 1-2



出典：筆者作成

(2) 武器無き環境戦争：気候変動交渉は21世紀型の総力戦

以上、1990年の国連気候変動枠組条約の交渉開始決定から2009年のCOP15に至る、約20年の気候変動交渉を振り返ってみた。この間、世界中で一体何人の人達が、何らかの立場で交渉に関与したのであろうか。日本国内だけでも、直接交渉に携わった政府関係者に加え、研究者、NGO、企業関係者、メディア関係者など、相当数の人達が各々の立場で気候変動交渉を目の当たりにし、何日もの眠れぬ夜を過ごしたに違いない。

手嶋龍一氏と池上彰氏の対談本「武器なき環境戦争」では、この気候変動交渉をとらえて、国際社会において各国が角逐を繰り広げる「武器なき戦争」と喝破している。この20年あまりの気候変動交渉の現場での外交的やりとりは、正にそうした比喻が当てはまる激しさと波乱に満ちたものであったらと思う。

この比喻をもう少し敷衍するとすれば、この気候変動交渉は、「21世紀型の総力戦」とでも言えるのではないかと思う。1989年に冷戦

が終結し、20世紀的世界が一つの区切りを付けた翌年から気候変動交渉が始まったのは示唆的である。

日露戦争を嚆矢とする「20世紀型の総力戦」は、19世紀型の欧州中心の世界から、日本と米国という当時の新興国が参入した世界が舞台であり、各国はその持てる軍事力、経済力、技術力、外交力などの全てを総動員して戦った。また、戦後のGATT/WTO、G7/8サミットを舞台とする日米欧3極が主要プレイヤーであった経済交渉は、20世紀型の「武器なき戦争」だったとも言えるかも知れない。

これに比べ、気候変動交渉は、日米欧中心の20世紀型の世界から、中国、インドをはじめとする新興国が参入した新たな世界が舞台である。アフリカ、小島嶼国、低開発途上国（LDC）などの脆弱国の発言力も強い。NGOやメディア、民間企業、科学者といったプレイヤーの影響力も大きくなった。1990年代に出来た「リオ・京都体制」とも呼ぶべき現在の国際枠組みは、20世紀的世界を引きずる中で成立し、その後、21世紀的世界にあわせて徐々に変質を遂げてきた。前述の法的枠組みを巡る各国の立ち位置からも明らかな様に、ここでは「先進国 vs 途上国」といった単純な構図ではなく、「欧州 vs 非欧州」といった先進国間の角逐もあれば、「新興国 vs 脆弱国」の途上国間の軋轢もある。混沌とした状況の中で、各国が資金力、技術力、外交力など、軍事力以外のあらゆる力を総動員してしのぎを削っているのである。

COP15の後、この「武器なき戦争」はメキシコ・カンクンでのCOP16、南アフリカ・ダーバンでのCOP17において如何に戦われたのか。次回以降で詳しくみていくこととしたい。

(つづく)

(参考文献)

- 「京都議定書の国際制度—地球温暖化交渉の到達点」（高村ゆかり、亀山康子編）
- 「地球温暖化交渉の行方—京都議定書第一約束期間後の国際制度設計を展望して」（高村ゆかり 亀山康子編）
- 「武器なき「環境」戦争」（手嶋龍一&池上彰）
- 「大気からの警告」（井田徹治）
- 「地球温暖化の政治学」（竹内敬二）
- 「地球温暖化と環境外交」（田邊敏明）
- 「京都議定書をめぐる国際交渉」（浜中裕徳編）
- 「Fast Forward: Ethics and Politics in the Age of Global Warming」（William Antholis）