

環境外交：気候変動交渉とグローバルガバナンス
第2話「カンクンCOP16：京都議定書「延長」問題を巡る攻防」

外務省 前気候変動課長 加納雄大

1. コペンハーゲンCOP15の、主要各国にとっての意味	1
2. 年前半（1月～5月）の動き	2
3. 年後半（6月～11月）の動き	6
4. COP16本番	14
5. COP16の結果（カンクン合意）	19
6. 所感	20

.....
1. コペンハーゲンCOP15の、主要各国にとっての意味

COP15は交渉に参加した国々にそれぞれ苦い教訓をもたらした。

特に、議長国デンマークを含む欧州の落胆は大きかった。200人近い首脳級を集めながら、多くの参加者に不満を残し、中途半端な成果文書しか作れなかったデンマークは面目を失った。また、コペンハーゲン合意も、根幹の部分は、欧州抜きで米国と新興国（中、印、ブラジル、南ア）のやりとりで決まり、それを追認する立場に甘んじざるを得なかったことは、長年、環境分野でのマルチ外交を主導してきたとの自負が強かった欧州の自尊心を痛く傷つけることとなった。

新興国は存在感を見せつけたが、無傷ではなかった。特に、あらゆる機会にネガティブな発言を繰り返し、合意形成を妨げた中国の立ち居振る舞いは、先進国のみならず脆弱国など途上国からも反発を招いた。

米国は、コペンハーゲン合意作成の最終段階で、オバマ大統領が文字通り各国首脳の間を駆け回り、COP15を完全な失敗から救い、自国にとって望ましい形の合意を確保した。他方、事前の期待が高かった分、オバマ政権の指導力にも疑問符がつけられた。2010年に入ってから、気候変動分野でのオバマ政権の指導力はかげりが見られるようになる。

日本はといえば、上記の主要各国に比べると、COP15は比較的しのぎやすい場であった。日本が表明した中期目標の「前提条件付マイナス25%」や途上国支援パッケージの「鳩山イニシアティブ」が、交渉

ポジションを支えていたのは言うまでもない。しかし、COP15が不調に終わり、当面は将来枠組みが見込めず、来るCOP16の交渉の焦点は京都議定書「延長」に当たることが予想された。そして、それは現実になり、COP16は日本にとって正念場となった。

2. 年前半（1月～5月）の動き

（1）コペンハーゲン後のマルチラテラリズムの立て直し

各国ともそれぞれCOP15の教訓を踏まえた交渉戦略を見直す中、2010年の年明け早々の課題は、コペンハーゲンで傷ついた国連の多国間主義（マルチラテラリズム）への信頼を如何に立て直すかであった。

COP16の議長国メキシコが年明け早々より、精力的に動いた。COP15の現場を最後まで見届けていたカルデロン・メキシコ大統領の裁断により、COP16議長は従来のような環境大臣ではなく、エスピノザ外務大臣が指名された。その下にマルチの国連交渉に経験の長いアルフォンソ・デ・アルバ特使が任命された。気候変動交渉が単なる環境問題ではなく、複雑な外交交渉であると見越しての判断である。エスピノザ外務大臣自身も職業外交官出身である。このエスピノザ～デ・アルバのラインがメキシコ政府代表団の中核として機能していた。彼らが、年明け早々より主要各国を回ったり、非公式会合を主催したりして、各国の交渉スタンスを確認しつつ、COP16に向けた道筋を描こうとしていた。

（2）国際交渉の主な動き

国際交渉は、3月に日本がブラジルとの共同議長により東京で開催した「気候変動に対する更なる行動に関する非公式会合」を皮切りに、4月以降、国連作業部会（4月ボン）や、メキシコ主催の非公式会合（3月メキシコ、5月メキシコ）、米国主催の「主要経済国フォーラム（MEF）」（4月ワシントン）が順次開催される形で進んだ。また、BASIS（中国、インド、ブラジル、南アフリカ）など一部の国々による会合も開催されていた。

この年の前半の主要課題は、COP15で「留意」されるにとどまったコペンハーゲン合意の正統性(legitimacy)を高める事である。出来るだけ多くの国々がこの合意への賛同を表明し、同合意に基づいて、先進国、途上国とも自国の温暖化対策目標を国連事務局に提出(inscription)するように持っていく事が重要な課題となったが、各国

の立場には開きがあった。

日本を含む先進国は、コペンハーゲン合意への賛同表明と削減目標の提出を率先して行うことにより、できるだけ多くの国々に対し同様の対応を促し、コペンハーゲン合意の正統性を事後的に高め、同合意をベースにカンクンで包括的枠組みを作っていこうと考えていた。

これに対し、BASIC諸国は期限より遅れて3月頃にコペンハーゲン合意への賛同表明と温暖化対策の提出を行ったが、その発想は先進国とはかなり異なっていた。国連交渉の基本はあくまでCOP13以来の2トラックアプローチであり、コペンハーゲン合意は、この既存の交渉トラックを進めるに際しての政治的ガイダンスに過ぎないとの発想である。コペンハーゲン合意を是認する点では先進国とは共通していても、先進国（とりわけ米）が、コペンハーゲン合意を従来の先進国、途上国の二分論を克服し、2トラックを統合する足がかりととらえているのとは根本的に異なっていた。

（3）日本政府の対応

こうした国際交渉の流れに、日本政府も迅速に対応した。COP15の結果分析から、COP16では将来枠組みではなく、既存の京都議定書「延長」の勢いが強まり、日本にとって厳しい交渉になると予想していたことによる。具体的には以下のような対応をとった。

（イ）議長国メキシコとのパイプづくり

まず、交渉の鍵を握る議長国メキシコとの十分な意思疎通である。年明け早々の1月に東京で開催されたFEALAC（東アジア・ラテンアメリカ協力フォーラム）外相会合、及びカルデロン・メキシコ大統領訪日のため、エスピノサ外相が2回続けて来日し、岡田克也外務大臣との間でCOP16に向けた連携を確認出来たのは有益だった（その後も、エスピノサ外相は11月の横浜APEC出席の他、7月にも気候変動問題についての協議を主要テーマに来日しており、この年は計4回来日することになる）。実務レベルでもデ・アルバ特使と杉山晋輔外務省地球規模課題審議官との間で、COP16で目指すべき成果、特に国際的な法的枠組みの問題について率直な意見交換ができたことは、その後の交渉を進める上でも有意義だった。自分自身も、正式に気候変動課長に発令となった初日（1月15日）の仕事が、同特使と福山哲郎外務副大臣との会談への同席であり、以後、同特使とはCOP16本番まで様々な機会に顔をあわせることになった。

(ロ) 国内対策の整備：地球温暖化対策基本法案の策定

国内対策の体制を整えることも、国際交渉における日本の主張に説得力を持たせる上で大変重要である。２月から３月にかけては、「地球温暖化対策基本法案」が国内での精力的な議論の末、閣議決定され、国会に提出された。この法案は現行の「地球温暖化対策の推進に関する法律（温対法）」（京都議定書発効に伴い、「マイナス６％」目標を実施していくための国内体制整備の為に１９９８年制定）に替わるものであり、以下の諸点を主なポイントとしている。

○中期目標（２０２０年マイナス２５％（前提条件付））、長期目標（２０５０年マイナス８０％）の設定

○温暖化対策推進の為に新たな３施策（地球温暖化対策税、再生可能エネルギー全量買取制度、国内排出量取引制度）の導入

○政府全体で各種施策を総動員して実施していくための体制づくり（基本計画の策定、地球温暖化対策本部の設置など）

(ハ) 途上国支援の戦略的活用

気候変動分野における途上国支援を如何に活用していくかについては、若干の再検討を要した。

途上国支援は、国際場裏において大多数を占める途上国を味方に付ける上で重要な鍵を握る。２００７年末のＣＯＰ１３でバリ行動計画が策定され、将来枠組みの交渉が本格化することが見込まれた２００８年初め、日本は「クールアース・パートナーシップ」とよばれる、２０１２年までの５年間で１００億ドルの支援策を表明した。この５年間は京都議定書の第一約束期間に一致しており、この間の将来枠組みを巡る交渉を有利に展開するためである。「クールアース・パートナーシップ」はその後、２００９年夏の政権交代を経て、２０１０年から２０１２年までの３年間で１５０億ドルの支援策「鳩山イニシアティブ」に上積み、再編され、ＣＯＰ１５が大詰めの段階で表明された。コペンハーゲンでの交渉妥結に貢献しようとしたわけである。

結果は、「コペンハーゲン合意」ができたものの、正式な国連の合意には一歩及ばない中途半端なイメージが否めないものであった。また、一部の途上国が交渉の最終局面で、合意全体を壊そうとするかのような非建設的な振る舞いをしたこともあり、今後の途上国支援の進め方について考え方を再度整理する必要があった。

気候変動交渉は終わった訳ではなく、交渉手段としての途上国支援の重要性も変わらない。また、途上国支援は気候変動のためだけでなく、資源確保や、国際場裏での様々な問題での日本への支持確保など、多面

的な目的を有する。たとえば、C O P 1 5 で大暴れした国の一つに南米のボリビアがあるが、同国はレアアースのリチウム資源開発では重要なパートナーである。また、同じ2010年の前半は、ワシントン条約締約国会議で、クロマグロの国際規制を巡り日本と欧米諸国が対立していたが、多くの途上国が日本の支援に回ってくれたことで日本側が反対する規制案が否決されることになったこともあった。

これらの事情を総合的に勘案しながら、政府部内で種々検討を重ねた結果、「鳩山イニシアティブ」を実施していく上での基本的考え方をまとめた「当面の実施方針」が、4月27日の閣僚委員会です承された。途上国支援を今後の交渉を展開する上での重要な手段として改めて位置づけ、戦略的、機動的に活用していくこととしたわけである。

（二）個別分野での貢献：森林保全分野での国際協力の推進

上述の国内対策と途上国支援に加え、更に、日本側が気候変動交渉をリード出来る分野として注目したのが、森林保全分野である。

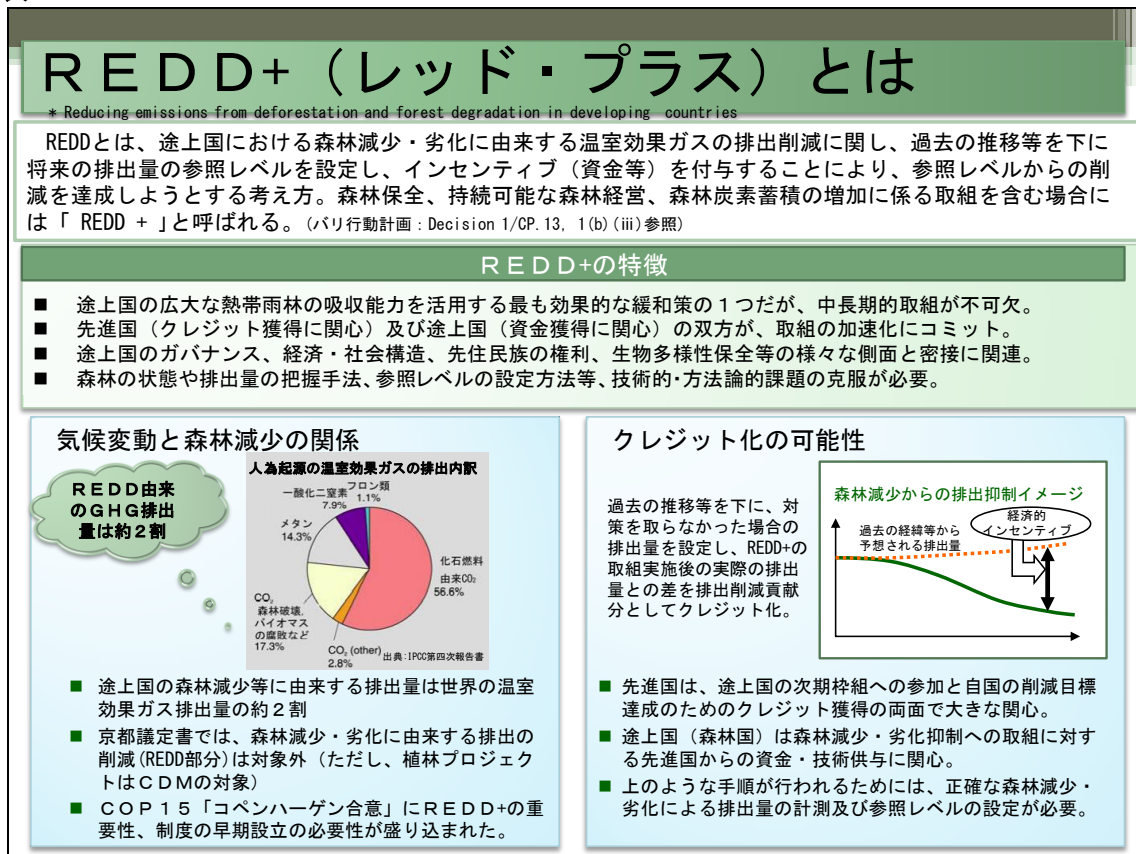
ブラジルのアマゾンやアフリカのコンゴ盆地、東南アジアなどの熱帯雨林は、多様な生物の宝庫であると同時に、C O 2 の重要な吸収源でもある。そうした熱帯雨林が様々な社会経済的要因により消失・減少することを防止することで、C O 2 排出を抑制する活動がR E D D (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation) (レッド) と呼ばれるものである。これに植林を含めて、R E D D + (レッドプラス) ということもある。

このR E D D + は、C O P 1 3 のバリ行動計画より、排出削減の主要交渉議題となり、先進国と途上国の立場の違いが相対的に小さい分野とされていた。先進国にとっては途上国の熱帯雨林保全に貢献することで自らの排出削減にカウント出来るようになること、途上国にとっては先進国からの資金・技術が期待出来るということで、双方にメリットがあると目されたのである。C O P 1 5 でも、全体の交渉の雰囲気は陰しい中、日米欧などの先進国や一部の途上国の間で、このR E D D + の協力を進めていこうという機運が出ていた。

こうした中、3月にフランスがパリで、5月にノルウェーがオスロで相次いでこのR E D D + に焦点を当てたハイレベルの国際会議を開催した。森林保全の分野で声を上げる事で、ひいては気候変動交渉全般をリードしていこうという狙いである。日本は元々、森林保全分野の途上国支援では最大級の実績を誇り、森林状態を把握するのに効果的な衛星技術も有している。この年の後半には森林保全と関連の強い生物多様性条約のC O P 1 0 も名古屋で開催される。当然、日本がこの分野での国際

協力を主導できると判断した。5月のオスロ会合には福山外務副大臣が出席したが、「REDD+パートナーシップ」とよばれる国際協調の枠組みが立ち上げられ、ここで日本はパプアニューギニアとともに年末まで共同議長を務めることになった。

図表 2-1



出典：外務省資料

3. 年後半（6月～11月）の動き

一年の交渉の中間地点である6月は、例年ボンで中間会合が行われる。6月2日の鳩山総理の退陣表明に始まる一連の国内政治の動きとも重なった。環境分野での国内の政治リーダーシップの政策の方向性を見極めつつ、待ったなしの国際交渉に如何に対応するかに腐心した時期である。

（1）国際交渉の動き

国連作業部会（6月ボン、8月ボン、10月天津）、メキシコ主催非公式閣僚級会合（9月ニューヨーク）、プレCOP（11月メキシコ）、

MEF（7月ローマ、9月ニューヨーク、11月ワシントンDC）と、様々な会合が断続的に開催された。

年前半からの課題である、コペンハーゲン合意に国連での正統性を与える努力は続けられた。並行して、国連作業部会ではコペンハーゲン合意を実施（operationalize）するための合意文書の作成が期待されたが、数で多数を占める途上国関係者の声におされ、その内容は先進国から見ればコペンハーゲン合意から後退しがちであった。

こうした中、議長国メキシコには、強いリーダーシップを発揮することへの期待が寄せられた。一方、メキシコは、透明性確保のため様々な非公式会合を頻繁に行ったものの、あくまで締約国主導（Party driven）のプロセスが中心であるとの立場を崩さず、少なくとも表向きには議長国としてのイニシアティブを発揮しようとしなかった。COP15前に前議長国デンマークが独自の文書を作成して秘密主義との強い批判を浴びた教訓によるものである。

一連のプロセスの中で、カンクンで目指すべき成果についての期待値は徐々に下げられた。法的拘束力ある包括的枠組みの合意をカンクンまでにつくることは、議長国メキシコを含め誰も考えておらず、主要論点についての「バランスのとれたパッケージとしてのCOP決定」を目指すべきと皆が唱えるようになっていた。

ただし、何をもってバランスがとれているとするのか、コンセンサスはなかった。先進国は、交渉における主要論点の間、とりわけ「緩和・MRV（測定・報告・検証）」と「資金」の間のバランスが重要と主張した。途上国に援助をする以上は途上国の気候変動対策をチェックする必要があるとの発想である。これに対し途上国は、既存の2つの交渉トラックの間のバランスにこだわった。すなわち「条約作業部会」での将来枠組みに向けた前進は、「議定書作業部会」での京都議定書「延長」に向けた前進とのバランスが図られるべきとの立場であった。先進国が全ての国を対象とする将来枠組みを望むなら、まずは既存の枠組みである京都議定書「延長」により先進国がリードすべきとの論理である。

（2）主要各国の対応

この時期には、COP16に臨む関係各国のスタンスも徐々に明らかになってきた。それは、COP15に至るプロセスとは大いに異なる状況であり、京都議定書「延長」問題を巡り、日本にとって厳しい交渉を予想させるものであった。

（イ）米国

気候変動交渉に戻ってきたことを高らかに謳い、下院で国内排出量取引法案を通過させるなどして、C O P 1 5での将来枠組み構築に向けた国際社会の期待を高めた前年と異なり、米国の動きは徐々に鈍くなっていた。C O P 1 5での中国を始めとする新興途上国の頑なな態度が幻滅を招いたこともあるが、それ以上に国内要因が大きかった。

上院では、国内排出量取引法案が紆余曲折を経ながら結局頓挫したほか、C O P 1 6直前の11月の中間選挙での民主党の敗北はオバマ政権にとってダメージとなっていた。気候変動交渉の現場でも、トッド・スターン気候変動特使率いる米国交渉団の発言のトーンは前年と比べ頑なになっていったように思われた。

(ロ) 欧州

C O P 1 5での対応と比較して、最も対照的な方針転換を見せたのが欧州である。C O P本番を一ヶ月後に控えた10月の欧州環境大臣会合でE UはC O P 1 6に向けた交渉ポジションを決定したが、その核心は、それまでの一つの新たな法的枠組みを志向する立場から、一定の条件の下、京都議定書「延長」を容認するとのパラレル・アプローチへの転換である。途上国寄りの姿勢をにじませたのである。このE Uの方針転換の背景には、途上国との関係や域内排出量取引市場への影響、環境N G Oの突き上げなど、様々な要因があったと推測される。

日本としては、こうしたパラレル・アプローチは、一部の先進国のみが義務を負う現状の固定化につながり、新たな枠組みの構築のモメンタムを失わせるため、マイナスであるとの懸念をもっていた。これに対しE Uは、京都議定書「延長」に前向きの姿勢を示すことで途上国側にボールを投げ返し、むしろ交渉促進につながるレバレッジとなるという見方であり、やりとりはかみあわなかった。

(ハ) 新興途上国

C O P 1 5の最終局面におけるオバマ大統領とB A S I C（中国、インド、ブラジル、南アフリカ）4カ国首脳が協議している写真は、米国と渡り合う新興国のプレゼンス増大を象徴的に示すものであった。その後も、年明けからB A S I Cは3ヶ月に1回閣僚級会合を持ち回りで開催して結束を誇示し、存在感を示そうとしてきた。

法的枠組みについての、彼らの主張は終始一貫していた。すなわち、1) 京都議定書締約国の先進国は京都議定書「延長」により削減義務を負うべし、2) 京都議定書締約国でない先進国（米国）は1) と同等の削減義務を負うべし、さすれば3) 自らは、先進国からの支援を前提に

自発的な形（義務ではない）で緩和行動をとる、というものである。彼らからすれば、これこそがCOPで正式に承認されたバリ行動計画の下での2トラックアプローチであって、コペンハーゲン合意はこうしたプロセスを進める上での政治ガイダンスに過ぎず、既存の交渉トラックを代替するものではない、というのである。

この論理からしても、新興途上国にとっての京都議定書「延長」の持つ意味が読み取れる。すなわち、自国の経済発展を制約する法的な削減義務の議論を先進国のみにとどめようとする、いわば防火壁（ファイアーウォール）としての役割である。

もっとも、BASIC閣僚声明では、G77+中国の結束がことさら謳われたり、脆弱途上国への支援が取り上げられていたりしているのをみると、新興途上国自身も多数を占める脆弱国からの圧力を感じている様に思われた。

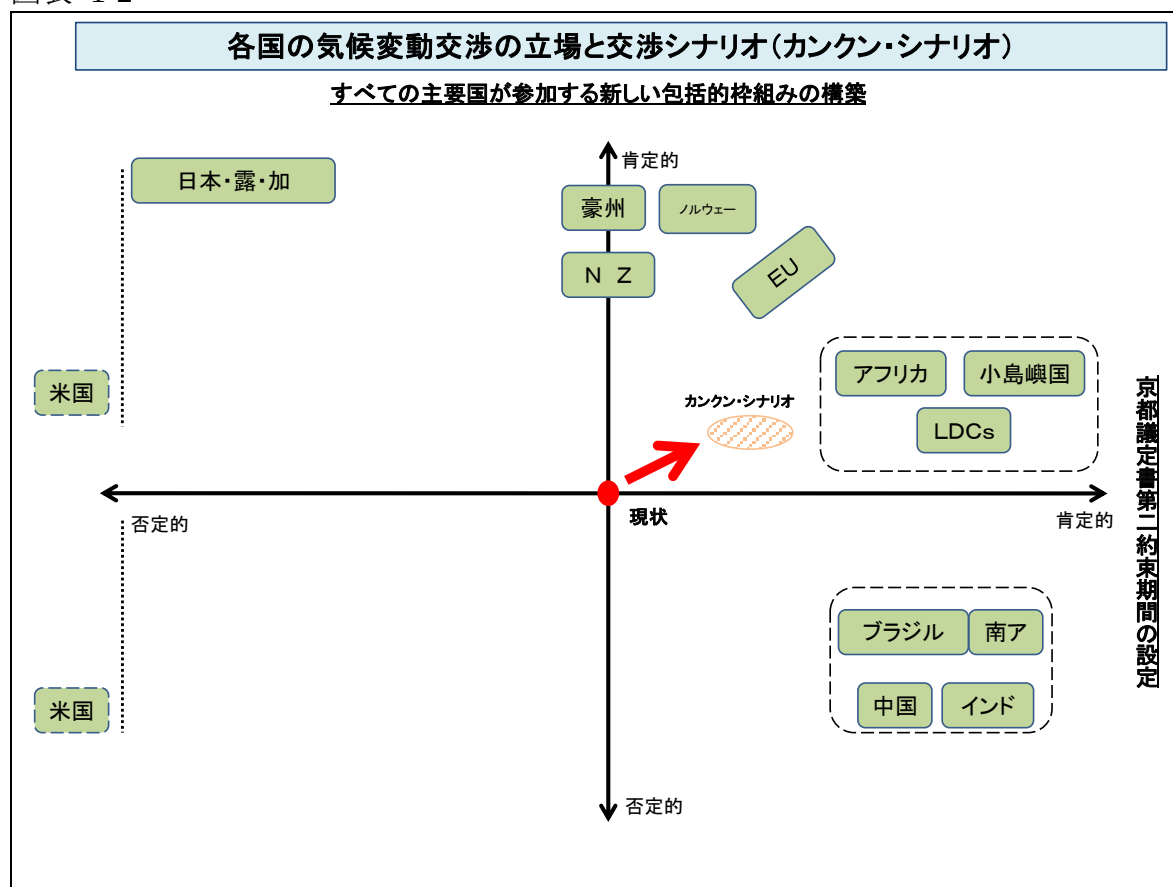
（二）脆弱途上国

小島嶼国やアフリカ、低開発途上国（LDC）といった脆弱国も、京都議定書「延長」の立場であった。ただし、その意味合いは新興途上国とは異なる。彼らにとっては、先進国のみならず新興途上国を含む全ての主要国をカバーする新たな法的枠組みが最も望ましい。それが直ちに実現することは困難なため、せめて現行の京都議定書だけでも「延長」して欲しいという論理である。

以上見た様に、全般的な流れとしては、米国がオバマ政権当初の勢いを失ったこと、EUが京都議定書「容認」の平行・アプローチに転じたこと、新興国と脆弱国の間の立場の違いはあるものの、途上国は京都議定書「延長」要求では一致していたことなどから、COP16での交渉は、将来枠組み構築の勢いが弱まり、京都議定書「延長」の勢いが強く増すことが予想された。

これを、概念図で表すと図表2-2のようになる。日本の目指すものとは反対の方向に力学が強く働くという事であり、厳しい交渉が予想された。

図表 1-2



出典：筆者作成

(3) 日本政府の対応

こうした中、日本政府はどのような対応をしたか。主なものは以下の通りである。

(イ) 途上国支援の着実な実施

まずは、短期支援(Fast Start Finance)とよばれる2010年から2012年までの途上国支援のコミットメントの着実な実施である。前述の「当面の実施方針」を踏まえ、各国の交渉ポジションをきめ細かくみながら実施していった。COP16前の2010年9月の段階での支援実績は、150億ドルのコミットメントのうち、約72億ドルに上る。あわせて、交渉前進に向けた連携を働きかけた。特に、アフリカ、小島嶼国などの脆弱国は、本来、日本が主張する全ての主要排出国(新興途上国を含む)の参加する公平で実効的な国際枠組みから恩恵を得る国々であり、粘り強く働きかけた。

（ロ）REDD＋パートナーシップ閣僚会合（「森林保全と気候変動に関する閣僚級会合」）の開催

COP16本番一ヶ月前の10月には、名古屋でREDD＋パートナーシップ閣僚級会合を日本とパプアニューギニアの共同議長により開催した。日本は前原誠司外務大臣、パプアニューギニアはアバル外務貿易移民大臣が共同議長を務め、閣僚級を含む約62ヶ国、関係国際機関及びNGO等の代表が参加した。生物多様性条約COP10の開催期間中であり、世界の環境交渉の担当閣僚が名古屋に集っており、その多くは一ヶ月後にカンクンでの国連気候変動枠組条約COP16にも出席する。この機会に日本主導の会合を開催する事は、COP16に向けた地ならしという面でも重要な意味がある。前原外務大臣は、参加したメキシコのエルヴィラ環境大臣と個別に会談を行い、COP16の成功に向けた日本とメキシコの緊密な協力を確認した。

この会合では、REDD＋分野での各国の支援表明の積み増しや、2011-12年の間の活動計画の骨格を固めた共同議長サマリーを出し、一定の成果をあげることができた。比較的地味なテーマである森林保全の重要性について日本国内の関心を高め、関係機関間の連携を強める事が出来た点でも、今後につながる意義があった。

（ハ）二国間オフセット・クレジット制度構築に向けた対応

二国間オフセット・クレジット制度の構築について一部の関心国との間で協議を探索し始めたのもこの頃である。

この二国間オフセット・クレジット制度というのは、現行の京都議定書の下でのクリーン開発メカニズム（CDM）のような、先進国が途上国における排出削減支援を自国の削減目標にカウントできる仕組みを、国連の下部組織ではなく二国間でつくるというものである。CDMに比べて、対象分野を拡大し手続きも簡素化して、低炭素成長に貢献するインフラ整備への迅速な投資を促そうとするものである。それまで経産省と環境省が一部の対象候補国／セクターにおいて実証事業（FS：Feasibility Study）を実施していたが、これに外務省が加わり、一部の国々との間で正式な政府間協議の俎上にのせる働きかけを行った。この結果、10月のシン・インド首相訪日の際の日印共同声明、及び菅直人総理のベトナム訪問の際の日越共同声明とグリーン・メコン行動計画において本制度の協議に関する表現が盛り込まれ、その後の実務レベルの協議を行う足がかりを得ることができた。

（ニ）京都議定書「延長」問題に向けた対応の検討

もちろん、京都議定書「延長」問題が交渉で焦点になった場合の対応についても、様々なシナリオを想定して対応ぶりを検討した。これはコペンハーゲン合意に基づき、各国が提出した数値目標がCOPの成果文書で如何に扱われるかという問題であり、この点の顛末については、いずれ別途詳述したい。

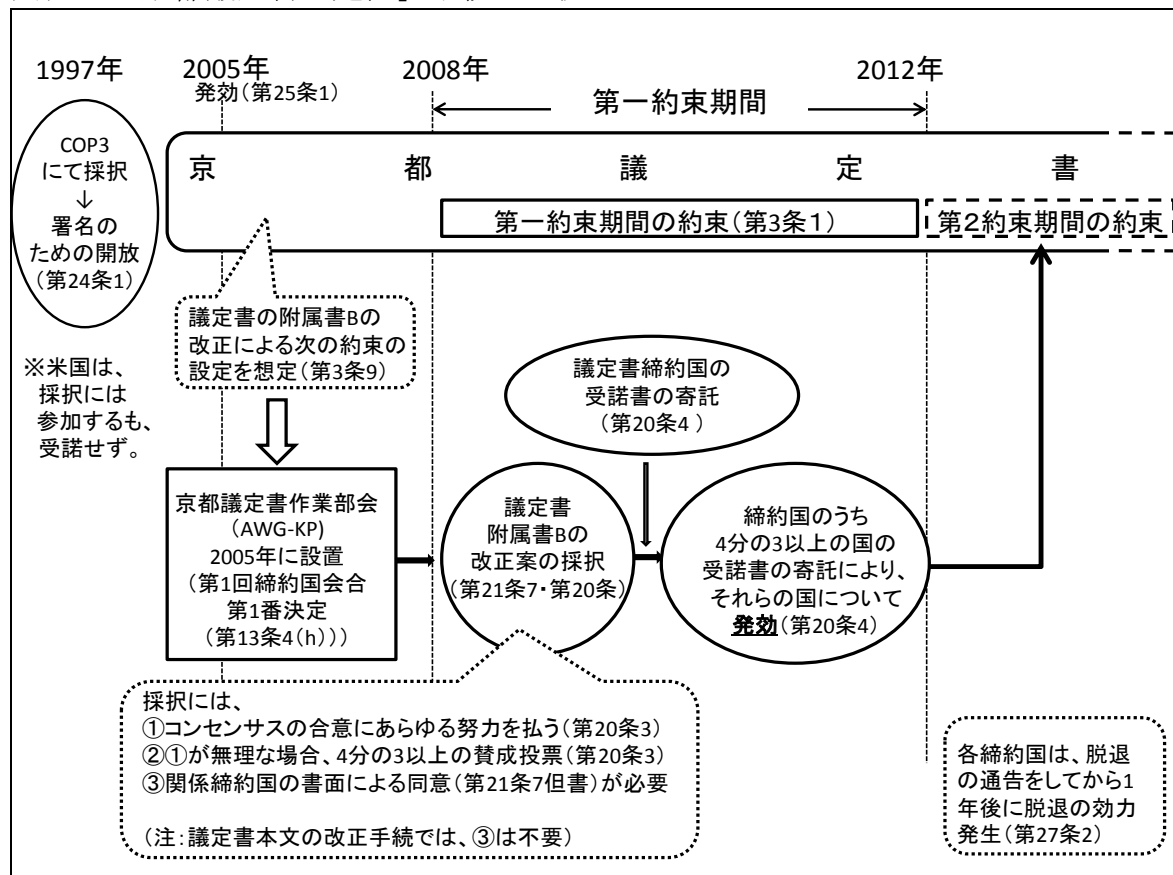
なお、ここで強調しておきたいのは、我々が、この京都議定書「延長」問題を法的問題としてではなく、政治的・外交的問題としてとらえていたということである。

法的観点からは、京都議定書の手続き上、日本が自らの意思に反して第二約束期間に入ることは有り得ない。第二約束期間の設定は議定書第21条7の規定に従い、各国の数値目標がリストアップされている附属書Bの改正により決定される（議定書第3条9）。その第21条7では、附属書Bの改正が議定書第20条に定める改正手続に従って採択され、効力を生じるとしつつ、但し書きで、「関係締約国の書面による同意（the written consent of the Party concerned）」を得た場合にのみ採択されるとしている。一連の手続きの流れは図表2-3のとおりである。したがって、日本が自らこの書面の同意を出さない限り、第二約束期間に入る、すなわち京都議定書「延長」に含まれることはない。この点について、日本は一種の「拒否権」を有していると説明したこともあるが、拒否権が行使という作為を伴うのに比べ、こちらは書面の同意を出さないという不作為の継続のみで足りる。つまり、何もしなければ、京都議定書「延長」を押しつけられることはないのである。

もちろん、それは気候変動交渉において何もしなくて良いことを意味しない。なぜ、日本は自らがCOP3の議長国として採択を主導した京都議定書について、議定書そのものからは脱退しないにせよ、その根幹である第二約束期間に入らないのか。京都「延長」に入らないとすれば、日本は如何なる国際枠組みを目指すのか。日本自身の排出削減努力はどうするのか。これらの問いに対し、十分な理論武装をして応えることができなければ、国際場裏で厳しい立場に立たされ、外交的コストも高くなるのみならず、日本国内での足並みの乱れを招くことになる。

京都議定書に関する日本の原則的立場を堅持しつつ、如何にCOPの交渉を乗り切るか。様々なケースを想定しながら、いろいろなオプションを検討していった。

図表 2-3 京都議定書「延長」手続きの流れ



出典：外務省資料

4. COP 16 本番

かくして、1年の交渉の総決算であるCOP 16を迎えた。

前述の通り、コペンハーゲン以後の交渉の流れから、京都議定書「延長」論は盛り上がりを見せており、日本が交渉の矢面に立たされる事は、十分予想されていた。京都議定書「延長」問題に対しては、日本は賛同出来ないとの立場を一貫して内外に表明してきており、既に国際交渉の現場では十分に浸透していたが、それでもCOP本番では、改めて相当の反響を呼ぶと思われた。一方、国内では、主要メディアの論調、経済界の動向、国政の場での議論からすれば、この問題についての日本政府の方針は概ね妥当と受け止められていた。

COP 16に際し、日本政府代表団として如何なる交渉方針で臨むかについては、11月30日に開催された菅総理以下の関係閣僚からなる閣僚委員会で最終的に確認された。既に坂場三男COP 16担当大使以下の実務レベルからなる日本政府交渉団の第1陣が現地入りし、第1週が始まったタイミングである。他にも様々な論点があるものの、京都議定書「延長」に対し、如何なる条件であれ受け入れないとの従来からの立場について揺らぐことはなかった。

自分は、一連の国内での意思決定プロセスの準備に関わっていたので、第1週は東京から現地の状況を見守っていた。

(1) 第1週：11月29日～12月5日

果たして、京都議定書「延長」問題で日本が矢面に立たされるタイミングは予想外に早くやってきた。COP 16初日である。議定書作業部会(AWG-KP)全体会合での日本政府代表団のステートメントにおける「如何なる状況や条件でも、第二約束期間設定のため附属書Bに数字を書き込む事はしない」との発言が強い反響をよんだのである。

海外メディアには「捕鯨など一部の問題を除けば、普段は国際会議で強い主張をしない日本が、珍しく主張をした」と驚きを示したものの、「交渉開始早々に日本は爆弾(bombshell)を落とした」といった過激な表現で日本の対応を批判したものなど、様々な記事が出た。現地では、外務省の山田彰参事官が海外メディア向けの会見を行っていたが、実務レベルでの会見にしては珍しく人だかりがするほどの盛況であった。COP 16開始以来、自分自身は東京からインターネットで、海外メディアの報道振りを毎日チェックしていたが、「Japan, Kyoto Protocol」といったキーワードで検索すると大量の記事を目にする毎日であった。

現地の環境NGOも、毎日現場で発行するニュースレターで「京都議

定書を生んだ日本が、なぜ京都議定書を『殺す』のか」といった感情的トーンでの批判を強め、NGO主催イベントで「本日の化石賞」を日本に授与するといったパフォーマンスを繰り広げた。日本でも首相官邸や外務省の広報部門に対し、海外からの照会、申し入れの類のメールが殺到しているとの話が寄せられた。一方、各国交渉団は、途上国代表団を中心に「残念だ」との反応が多かったものの、「日本の立場は、従来より表明されていたもので、驚きではない」といった比較的冷静な反応が多かったように思う。

いずれにせよ、交渉責任者は冷静に対応しなくてはならない。集中豪雨的なメディア報道に浮き足立つのが最も禁物である。まずは、東京より日本側の現地代表団に指示を出し、COP16の交渉全体を見る立場にある議長国メキシコ政府の関係者（ゴメス・ロブレド外務次官、デ・アルバ特使など）や、議長国を支える条約事務局関係者（フィゲレス条約事務局長）と緊密に接触を図り、日本として京都議定書第二約束期間についての立場を変えることはないが、その前提において、COP16を成功に導くために議長国を支える姿勢に変わりはなく、日本としても積極的に知恵を出していきたいとのメッセージを伝えた。

海外メディアの取材を受ける山田彰外務省参事官（日本政府代表団関係者撮影）



(2) 第2週 12月6日～11日

第1週目の実務レベルの交渉でさしたる進展のないまま（第1週に進展がないのは毎回の事ではある）、第2週に入った。

第1週目の週末から第2週にかけて、各国の閣僚級代表団が順次現地入りをした。日本からも、松本龍環境大臣、山花郁夫外務大臣政務官、田嶋要経産大臣政務官、田名部匡代農水大臣政務官が相次いで現地入りし、外務省事務レベルでは、杉山地球規模課題審議官が松本環境大臣に、自分が山花政務官にそれぞれ同行する形で現地に入った。

カンクンはメキシコ東岸のリゾート地である。自分は、米国在勤中の2001年冬に旅行で訪れたことがあった。カリブ海に面し、気候は温暖、食事も美味しい。近郊にはマヤ文明のピラミッド遺跡もある。プライベートで訪れるにはとても良い所である。今回COP16が開催された国際会議場も海辺に位置するリゾート型であり、緑に囲まれた宿泊施設のヴィラが隣接し、施設内のレストランでは、ボリュームたっぷりのメキシコ料理はじめ各国料理を堪能することができる。既に第1週から現地入りしている各国代表団もノーネクタイの軽装で闊歩しており、一見リラックスした雰囲気である。

だが、自分はとてもリラックスした気分にはなれなかった（食事はきちんと摂ったが）。COP15のときもそうだが、ヤマ場は第2週の後半、最後の3日間である。その頃会議の行方はどうなっているであろうか。日本代表団はどのような状況に置かれるだろうか。もし最終日の全体会合の席上で、日本側にとって厳しい内容の成果文書案が提示され、「日本が受け入れれば会議は成功、受け入れなければ失敗」といった形でプレッシャーがかかった場合、如何なる対応をするのか。本国とはどのように連絡を取り、如何なる最終判断を仰ぐのか。様々なシナリオが頭の中を巡っていた。

各国閣僚級が現地入りしたあと、現地での交渉プロセスは複雑の度を増す。開会式や、ハイレベル・セグメントと呼ばれる各国閣僚が順次ステートメントを読み上げる、やや儀礼的な公式スケジュールが進む。その一方で、裏では各国が個別に二国間会談をこなして精力的に情報交換を行い、また議長国のイニシアティブで非公式会合が不定期に開かれる。最終的には、条約上の最高意思決定機関である締約国会議（COP）決定に結実するわけだが、それに至るプロセスに定石なるものは、無い。

第2週の初日の12月6日月曜日、議長国メキシコにより新たな動きがみられた。各国間の立場の違いが大きい主要テーマについてファシリテーター(facilitator)を指名し、その采配により、当該テーマについ

での合意形成を促そうとしたのである。ファシリテーターとは個別テーマについての交渉を文字通り円滑化(facilitate)するため、そのテーマに関心を有する国々に声をかけて小人数での率直なやりとりを促す役回りである。日本が最も高い関心を寄せていたテーマである京都議定書については、英国のクリス・ヒューン気候変動エネルギー大臣とブラジルのマシャード外務省局長が選ばれた。この2人のファシリテーターから、京都議定書問題での主要関係国として日本が呼ばれ、杉山外務省地球規模課題審議官が出席した。そこでの英国・ブラジルのファシリテーターと日本とのやりとりは、かなり激しいものになった。現場にいた関係者によれば、あたかも国際社会の「大義」を背負った風の両ファシリテーターが、日本を「被告席」に置くかのような形で京都議定書「延長」問題での妥協を迫る雰囲気であったという。当然、日本側も逐一反論した。個人的には、ファシリテーターが自らの立場に基づいて特定国に妥協を迫るこうしたやり方はフェアではなく、ファシリテーターの差し替えを議長国メキシコに要求する戦術もあり得ると思った位である（実際には行わなかったが）。このやりとりは、数日後に日本の新聞の一面に掲載された。

第2週に入っても、京都議定書「延長」問題についての日本の立場を巡る環境NGO、一部欧米メディアによる批判は続いた。10日付のファイナンシャルタイムズ紙（アジア版）には、日本の環境NGOの企画により、宮崎駿のアニメ「千と千尋の神隠し」をモチーフにした、京都議定書「延長」問題についての日本政府の対応を批判する意見広告が掲載された（比喻が高尚すぎて自分はあまり良く理解できなかったが）。また、世界各国の首脳が、日本の翻意を促すため、列をなして菅総理に電話会談を申し込んでいるとの英紙報道もあった（ある米紙記者から照会を受けたが、全くの事実無根である）。もっとも、第1週に比べると批判のトーンは落ち着いており、日本の対応により中国、米国など主要排出国が義務を負っていない問題点が明らかになったとか、日本の対応は正直(honest)だという論調もみられるようになっていた。

最終日の2日前の8日水曜日午後になり、ついに議長国メキシコが事態打開のため動き始めた。ファシリテーターを活用しつつ、主要論点毎のCOP/CMP決定案のドラフティング作業が始まったのである。

日本側の最大関心事はもちろん、京都議定書「延長」に関連する、各国の排出削減・緩和目標の扱いである。8日午後以降、断続的に小人数グループでの協議が行われ、日本からは杉山地球規模課題審議官他が対応した。最終的に案文がまとまったのは、最終日の10日金曜日の午前3時頃である。その内容については、今後改めて詳述するが、成果文書

の本文のみならず、引用文書の形式から脚注にいたるまで、一言一句気を抜けない交渉であった。

ほぼ徹夜の状態で、午前7時に代表団長の松本環境大臣に交渉結果を報告、さらに松本大臣より東京の菅総理大臣に電話報告を行った。あとは小人数会合での交渉結果がメキシコ政府の作成する全体テキスト最終ドラフトに一言一句変わらず反映されるかどうか、全体会合でそれがどう扱われるかを見守ることとなった。なお、この間、東京でも、菅総理とキャメロン英国首相、パン・ギムン国連事務総長との間でC O P 1 7の交渉に関する電話会談が行われた。

最終日は、予定されていた全体会合はなかなか開かれず、ひたすら待つことになった。結局、メキシコが集約したC O P 決定、CMP 決定の最終ドラフトテキストが配布されたのは午後5時頃である。午後6時にC O P 全体会合が再開された。議長のエスピノサ外相が会場に入り議長席に着いた途端、会場内の多くの各国代表団がスタンディング・オベーション（総立ちによる拍手）で迎えた。配布された最終ドラフトに賛同するとの各国の意思表示である。カンクン合意は、実質この時点で決着したといえる。全体会合で紛糾したC O P 1 5の苦い教訓を踏まえ、一部の国による反対演説を封じ込める無言の圧力でもあった。推測だが、最終日は、メキシコが個別に各国との調整を入念に行っていたと思われる。会議を「シャンシャン」で終えるための「根回し」である。

実際にはボリビアの反対演説等もあり、最終的に一連の成果文書が採択されたのは、日付が変わった11日土曜日午前3時半過ぎであった。採択を見届けた松本環境大臣が直ちに菅総理に再度、電話報告を行った。その直後、東京とカンクンにおいて菅総理と松本環境大臣より、C O P 1 6を総括して「日本の京都議定書についての原則的立場を守りつつ、全ての主要国が参加する公平、実効的な国際枠組みに向け前進するためのバランスのとれた合意ができたことを高く評価する」旨のメッセージが表明された。

最終日にエスピノサ議長を拍手で迎える各国代表団(日本政府代表団関係者撮影)



5. COP 16の結果（カンクン合意）

COP 16の成果である「カンクン合意」を一言でいえば、COP 15で作成されたコペンハーゲン合意を実施する(operationalize)ため必要な肉付けを行い、国連のCOP決定文書に位置づけたということに尽きる。

コペンハーゲン合意は全部で12パラグラフ、カンクン合意はCOP決定とCMP決定をあわせて152パラグラフと分量は大きく異なるが、本質は同じである。コペンハーゲン合意の基礎があつてこそ、カンクン合意もできたといってよく、コペンハーゲン合意の意味は小さくない。もちろん、コペンハーゲン後の対立的ムードを克服して、最終的にボリビア以外の全ての国々の賛同をとりつけた議長国メキシコの粘り強い努力も賞賛されるべきである。

一方で、最大の懸案であつた法的枠組の議論、すなわち、将来枠組みをどうするか、京都議定書「延長」問題をどうするかという問題は、結

局先送りされた。

図表 2-4

カンクン合意(概要)	
1. <u>先進国の緩和目標</u> : 先進国(附属書 I 国)が提出した緩和目標を記載した文書X(注1)を作成することとし、気候変動枠組条約締約国会議(COP)として、同文書に留意。また、削減目標を更に野心的にするよう要請。なお、京都議定書締約国会合(CMP)においても、上記と同様の内容を決定しているが、文書Xに目標を記載することは、各国の京都議定書第二約束期間に関する立場を予断しないものとされている。	(注1)文書X(FCCC/SB/2010/INF.X) コペンハーゲン合意に基づき提出された先進国(米国を含む。)の削減目標を条約事務局が公式文書として取りまとめるもの。
2. <u>途上国の緩和行動</u> : 途上国(非附属書 I 国)が提出した緩和行動を記載した文書Y(注2)を作成することとし、COPとして、同文書に留意。	(注2)文書Y(FCCC/LCA/AWG/2010/INF.Y) コペンハーゲン合意に基づき提出された途上国の削減行動を条約事務局が公式文書として取りまとめるもの。
3. <u>共有のビジョン</u> : 工業化以前に比べ気温上昇を2℃以内に抑えよとの観点からの大幅な削減の必要性を認識し、2050年までの世界規模の大幅排出削減及び早期のピークアウトに合意。	
4. <u>適応</u> : 適応対策を強化するため、適応委員会の設立、最貧国向けの中長期の適応計画の策定等を含む新たな「カンクン適応枠組み」の設立を決定。	
5. <u>市場メカニズム</u> : COP17での新しい市場メカニズムの構築を検討することを決定。	
6. <u>途上国における森林減少及び劣化に由来する排出の削減等(REDD+)</u> : REDD+の対象範囲、段階的にREDD+活動を展開する考え方等の基本事項について決定。	
7. <u>資金</u> : 新たな基金(緑の気候基金)の設立及び同基金のデザインを検討する移行委員会(Transitional Committee)の設立を決定。	
8. <u>技術</u> : 技術メカニズム(技術執行委員会と気候技術センター)の設立を決定。	

出典：外務省資料

6. 所感

COP 16 が京都議定書「延長」問題を巡り、日本にとって最も厳しい交渉になるであろうことは、COP 15 終了直後から認識していた。実際、COP 16 本番はそのようになった。

COP 16 の気候変動交渉を、2009年から3年間にわたり放映されたNHKドラマ「坂の上の雲」になぞらえれば、さしずめ、以下のようになる。

COP 15 の後、気候変動交渉の振り子は、包括的枠組みの構築から京都議定書「延長」問題にシフトした。ちょうど、クリミア戦争後に帝政ロシアの南下政策の矛先が欧州方面から極東方面にシフトした如くである。これは、日本が国際交渉の真正面に立つことを意味していた。また、シベリア鉄道の増強とともに帝政ロシアの圧力が高まったように、COP 16 からCOP 17、COP 18 と京都議定書第一約束期間の終

了が近づくにつれ、京都議定書「延長」論の圧力が高まる事も容易に予想できた。時間は我々の側にはなかったのである。

このため、COP 17でもCOP 18でもなく、COP 16において、全ての主要国が参加する包括的枠組みの構築につながらない京都議定書「延長」は、如何なる条件でも反対するとの原則論を明確に示すことは、最も適切な方針だと早い段階から確信していた。もちろん、短期的には交渉場裏での強い反発も予想された。それゆえ、途上国支援の着実な実施やREDD+パートナーシップへの取り組みなど交渉を後押しする努力は惜しみなく行った。しかし、京都議定書「延長」問題についての基本方針自体を変えるつもりは全く無かった。また、COP 16で妥協せずに日本の立場を堅持し、国際社会に強く印象づけられれば、翌年以降はそれが出発点となり、交渉も進めやすくなるだろうとの読みもあった。京都議定書に関する原則的立場を確保することは、いわば、気候変動交渉における「2030高地」の確保であったといつてよい。

COP 16が開幕すると、予想通り、日本の発言は国際場裏で確かに強い反響を呼んだ。環境NGOからは連日「化石賞」を贈呈され、一部の欧米メディアの批判的論調に、日本のNGO、メディアも追随した。もっとも、COP 16の期間を通して、一部メディアで報じられたような、途上国からの強い批判、圧力に晒され続けたのかというと、必ずしもそうでもなかった。第2週に現地入りして以来、松本環境大臣や山花外務大臣政務官他が精力的に行った各国代表団との二国間会談に同席した記憶では、途上国との間でこの問題についての厳しいやりとりは特になかった。比較的率直だったのはインドのラメシュ環境森林大臣だったが、それも「日本の決定はregrettableだがunderstandableであり、この問題が良好な日印二国間関係に影響を与えるべきでない」との至極穏当なもので、この発言はインドのメディアにも報道されている。

冷静に考えれば、こうした途上国の反応は当たり前のことである。京都議定書「延長」自体は、今や世界の3割弱の排出規模でしかない一部の先進国の排出削減を拘束する話だが、これ自体は、個々の途上国に直接的、具体的な恩恵をもたらすものではない（排出が減って、その分気候変動の影響が緩和されることが途上国の実感する恩恵とはとても言えないだろう）。京都「延長」がCDMへの需要を増やし、具体的恩恵を受ける途上国はあるかも知れないが、裨益するのは一部の排出国のみであり、大多数の脆弱国には無関係である。ある欧州の交渉担当者は「京都議定書は多くの途上国にとりトーテムポールのような（シンボリックな形で崇め奉る）もの」と評していたが、言い得て妙である。途上国の真の関心はむしろ、途上国支援、森林保全、技術、キャパシティビルデ

イングなどであり、これらについては、日本は様々な形で積極的に協力を行ってきた。

むしろ、京都議定書「延長」問題で厳しいやりとりを行ったのは、欧州委員会や英国をはじめとする一部の欧州諸国との間である。英国のヒューン気候変動エネルギー大臣と日本の杉山地球規模課題審議官との間の応酬については既に触れた。コニー・ヘデゴー欧州委員と松本環境大臣との会談も、厳しいやりとりだったようである。これらは、京都議定書が途上国にとって重要である以上に欧州にとって重要な枠組みであり、京都議定書レジームの最大の stakeholder は欧州であることを示唆している。

なお、京都議定書「延長」問題の影に隠れてしまった感はあるが、カンクン合意はより広範な論点を包摂している。先進国・途上国双方のMRVシステムの構築、緑の気候基金の設置、技術メカニズム構築などである。いずれも、COP13以降、主に条約作業部会で議論され、コペンハーゲン合意に結実したものが基礎となっている。こうした地味だが、実務的な気候変動対策を動かすための様々な国際的インフラ構築こそが、カンクン合意の最大の成果といって良いかも知れない。この実務的な取り組みは翌年のダーバンCOP17にも引き継がれていく。

ともあれ、COP16は終わった。全ての日程が終わり、各方面への報告などの残務整理も終えて一夜明けた12日日曜日。帰りのフライトまでに若干時間の余裕があったので、海辺の砂浜を散歩した。青い空と海、白い砂浜。前日まで殆ど眼中に入らなかった景色が妙に眩しい。会議期間中は横目で見るだけだったプールの水に身体を浸す。まだ昂ぶっている神経が少しずつ落ち着いていくのが、心地良い。そして、来年の南アフリカでのCOP17に少しでも思いを巡らせた。今年は何とか乗り切った、来年はどうなるのだろうか、と。

(つづく)

(参考文献)

- 「環境外交の舞台裏」(松本龍)
- 「地球規模の諸課題と国際社会のパラダイムシフト」(杉山晋輔)

C O P 1 6 終了後に静けさを取り戻した各国代表団宿舎（筆者撮影）

