



COP21 パリ協定とその評価（その1）

2015/12/24

COP21 を踏まえた日本の戦略-COP21: Japan's Strategy-

有馬 純



国際環境経済研究所首席研究員、東京大学公共政策大学院 教授

12月12日（土）フランス時間午後7時半頃、京都議定書に代わる新たな法的枠組みであるパリ協定が採択された。ファビウス外務大臣が「パリ協定を採択する」といって木槌をおろすと、会場は大きな拍手に包まれた。筆者が陣取っていたプレスルーム周辺でも大きな歓声と拍手がわいた。その後の各国のステートメントも議長国フランスと新たな協定に対する最大級の賛辞が続いた。採択後、唯一、ニカラグアが合意内容に対する不満を長々と述べたが、ファビウス外相からは「早く発言を終えるように」と軽くあしらわれて終わった。2010年のCOP16でカンクン合意が採択された際、ただ一国反対をするボリビアに対し、議長のエスピノーザ・メキシコ外相が「ボリビアの発言は議事録に残す。しかしコンセンサスは全員一致を意味しない」として押し切ったことを思い出す。2009年のCOP15でボリビア、ニカラグア等の反対でコペンハーゲン合意の採択がブロックされたことを思うと隔世の感がある。

土曜朝の新聞は10日（木）夜に出た議長第二次テキストをめぐって各国の意見は未だ鋭く対立しており、議長の最終テキストが出るのは早くても12日（土）の夜、会議が終わるのは13日（日）午前中であろうとの観測を伝えていた。京都議定書に続く新たな法的枠組みに合意するというミッションの難しさを考えれば、合意がそのタイミングまでずれ込むことは容易に想定され、土曜午後7時半にパリ協定が採択されたのは予想よりも早かった感がある。

本稿では、COP21がなぜ成功したのか、パリ協定の主なポイント及びその評価について筆者の私見を述べてみたい。

COP21 はなぜ成功したのか

筆者は、COP21開催前から、「COP21に向けては多くの対立点があるが、合意形成については慎重に楽観的（cautiously optimistic）である」と述べてきた。今回、COP21が成功した背景には以下の諸要素があると考えられる。

米国、中国の前向き姿勢

何より、世界第一位、第二位の排出国である中国、米国が合意を欲していたことは大きい。米国はCOP15の時も前向きであったが、オバマ大統領就任1年目の2009年と異なり、今回は大統領任期2期目を1年余り残すのみである。温暖化問題でレガシーを残したいオバマ大統領にとっては後がない。通常はトッド・スターン特使をヘッドとする米国代表団を二週目からはケリー国務長官自身が指揮し、各国との調整に精力的に動き回っていたのはその証左である。

他方、中国にとって深刻な大気汚染問題に本腰を入れて取り組むことは体制維持のためにも不可欠であった。自動車排気ガス、発電所からの煤塵等の大気汚染問題に取り組むことは、そのまま温室効果ガス削減にもつながることになる。また 2000 年以降、右肩上がりであった経済成長にも鈍化が見えてきたし、その方向性もより高効率、高付加価値の産業を目指す意向が鮮明になってきた。COP15 前のタイミングでは温室効果ガスのピークアウトのタイミングを示すことにすら後ろ向きであった中国が 2030 年ピークアウトを表明したのはこのような背景がある。更に南沙諸島等における拡張主義が周辺国との摩擦を引き起こしている中で、温暖化防止に積極的な姿勢を示すことは「国際的に前向きな役割を果たす中国」を演出する上で大きな意味がある。特に米国と協力することは中国の志向する「新たな大国関係」を印象付ける上でも外交政策上大きな意味がある。

こうした要素は COP15 時点には存在しなかったものであり、COP21 成功の大きな背景といえよう。

議長国フランスの不退転の決意

議長国フランスは国の威信にかけて合意を作り出す決意であった。首相経験者であるファビウス外相が陣頭指揮をしたのもその決意の現れである。温暖化交渉の歴史の中でエポックメイキングな COP が欧州で開催されるのはコペンハーゲンに次いで 2 度目である。コペンハーゲンの無残な失敗がデンマークのみならず欧州の威信低下を招いたことを考えれば、コペンハーゲン以上に重要なパリでの失敗は絶対に避けねばならない。またフランスは 11 月のテロ攻撃に屈せず、COP21 を敢然と決行した。COP21 で合意を取りまとめ、フランスの国威を世界に示すことが一層の至上命題となったことは想像に難くない。加えて 13 日（日）には第二回地方選挙がある。直前の第一回地方選挙で極右政党の躍進を許したオランド大統領にとっても国際協力、マルチラテラリズムの象徴ともいべき地球温暖化問題で是非とも得点を挙げたいところであった。

合意を欲した脆弱国

議長国フランスと第一位、第二位の排出国である中国、米国が前向きであったとしても国連交渉は 190 ケ国を超える国が合意しなければ前に進まない。その意味で途上国の多数を占めるアフリカ諸国、LDC、島嶼国等が合意を欲していたという要素も大きい。彼らにとって最大の関心事は先進国からの支援確保である。経済力の強い新興途上国や、目減りしているとはいえ石油収入の蓄積のある産油国とは事情が違ふ。会議が決裂して資金援助や技術援助が宙に浮いてしまえば、困るのは脆弱国である。また脆弱国の目から見れば、大排出国となった中国、インドにも排出削減に取り組んでもらわねば困る。今回の COP で米国、EU 等と島嶼国、アフリカ諸国等が「High Ambition Coalition」を組んだことは、G77+中国の中で分断が進んでいることを示すものであり、特に COP15 における中国を髣髴させるような強硬姿勢の目立ったインドへの一定の牽制となったことは想像に難くない。

京都議定書ファクターの不在

コペンハーゲンに向けての交渉を難しくしていた一つの背景は京都議定書第二約束期間の存在である。当時、国連交渉では長期協力特別作業部会（AWG-LCA）でポスト 2013 年枠組みの交渉が進んでいる一方で、京都議定書特別作業部会（AWG-KP）では第二約束期間の議論が進められていた。先進国のみが義務を負うという京都議定書的な二分法にこだわる途上国は京都議定書第二約束期間の設定をポスト 2013 年枠組み交渉の進展の条件と

する戦術をとっていた。京都議定書が依然として「生きて」いたことが、全ての国が参加する枠組みの策定の阻害要因になったのである。しかし COP21 交渉では、こうした京都議定書ファクターは消滅していた。地球レベルの温室効果ガス削減にとって京都議定書のような枠組みは何の役にも立たないことは明らかであり、京都議定書第二約束期間の設定を受け入れた EU ですら、第三約束期間という議論には見向きもしなかった。また京都議定書のように目標数値に拘束力をもたせる枠組みには米国や新興国が乗ってこないという点についても共通認識が広がっていた。もちろん、EU や島嶼国のように引き続き京都議定書のような目標数値に義務をもたせる枠組みを主張する国々、LMDC (Like Minded Developing Country Group) のように先進国のみが義務を負う枠組みを主張する国々もいたが、それは多分に交渉上のポジションあり、本気でそれが実現可能であると信じていたとは思えない(そうであるとすれば交渉官失格であろう)。交渉成果の暗黙の了解はカンクン合意をモデルとしたボトムアップのプレッジ&レビューであった。京都議定書策定後 18 年を経て温暖化交渉の地合いも変化・成熟しており、それが交渉妥結にプラスの要素となった。カンクン合意の元となったコペンハーゲン合意ができる前にはこうした状況ではなかった。

フランスの会議運営の巧みさ

議長国フランスの会議運営の巧みさも特筆せねばならない。彼らはコペンハーゲンの失敗の経験を綿密に研究していたに違いない。首脳プロセスを会議冒頭に持ってきてモメンタムを高めたのはその一例だ。コペンハーゲンでは交渉が未だ収斂しない二週目中盤に首脳が続々と到着し、混迷の極に達したことと対照的である。コペンハーゲンではデンマークの稚拙な会議運営に危機感を覚えたオバマ大統領他主要国首脳が「コペンハーゲン合意」という前代未聞の首脳レベルドラフティング交渉につながった。COP15 終盤、デンマークは議長国としての機能を喪失していたと言って良い。これに対してフランスは最後まで議長として運転席に座り続けた。透明性、全員参加にも最大限の配慮を払ったものであった。COP15 では、デンマークが用意していた「議長テキスト」が新聞にすっぱ抜かれ、途上国の不信を招き、会議が胸突き八丁にかかる二週目の大事な局面で議長提案を出すきっかけを失ってしまった。コペンハーゲン合意の採択に失敗したのは少数国首脳による密室での協議が手続上の批判を招いたことによる。今回、フランスは 1 週目で終了した ADP 交渉を引き継ぎ、自然かつ円滑な形で議長テキストを出した。全体会議場のそこかしこでテーマに応じた「解決のためのインダバ(関心国が頭を寄せ合って相談すること)」を行わせ、「見えないところで少数国の間で何かが進んでいる」という印象を与えないようにした。温暖化交渉では途上国がプロセスに難癖をつけ、交渉が停滞することが日常茶飯事だが、今回の COP ではそうした手続上のトラブルが驚くほど生じなかった。フランスが G77+中国の議長国である南アフリカやフランスの影響が強いアフリカ諸国と密接に連絡を取っていたことも奏功したのであろう。また COP15 最終局面で手続き上の瑕疵を理由に大暴れしたボリビア、ヴェネズエラをイシュー毎の閣僚級ファシリテーターとして取り込んだこともフランスらしい老獪さである。COP15 で血の流れる手をかざして議長国デンマークに詰め寄ったヴェネズエラのクラウディア・サレルノ首席交渉官が、パリ協定採択の際には満面の笑みで議長国フランスと合意内容を称えていたのは「一代の奇観」との感があった。

議長ドラフトの出し方もよく考えられたものであった。10 日夜に出された第二次テキストは、第一次テキストから途上国に更に大きく寄ったものとなっていた。資金面では 1000 億ドルを下限とする数値目標、二年に一度の報告義務、先進国は資金援助義務、その他の国の資金供与は自主的・補完的といった途上国寄りのテキストがブラケットなしで提示される一方、先進国が最も重視する透明性については、先進国と途上国の二分化を容認す

るオプションが残されていた。資金面については途上国寄りのグリーンテキストをそのままにし、透明性については途上国寄りのオプションと先進国が支持するオプションの間で着地点を探るというのでは、先進国にとって受け入れられない。フランスもそんなことは百も承知だったはずだ。大詰めの段階で「途上国が反発して合意に失敗するリスクはあるが、先進国は最後には合意を壊さないだろう」という読みに基づき、まずは途上国に大きく寄ったテキストを出し、途上国の支持を取り付けようとしたのではないか。その後、最終テキストでは先進国のコメントを入れて途上国に大きく振れた資金のテキストの振り子を戻す一方、透明性については先進国の重視する「先進国、途上国共通のフレームワーク」をベースとしつつ、途上国への配慮条項を随所書き入れた。全体的には途上国側への配慮が引き続き目立つものの、大きく途上国寄りだったテキストを真ん中方向に戻しているため、先進国の納得も得やすい。交渉の「相場」をうまくコントロールしたと言えよう。

駄目押しは合意に向けた雰囲気づくりである。12日に最終テキストを出す直前にパリ委員会を開催し、ファビウス議長は「我々は合意に非常に近づいている。これから出す最終テキストは考えうる最善のバランスを図ったものだ。皆が100%自分の意見を通せば、全体はゼロになってしまう。皆は合意を欲しているのか、いないのか？」として最終テキストをそのまま受け入れることを強く求めた。パンキムン国連事務総長、オランダ大統領も次々に登壇して各国に柔軟性と合意を求め、そのたびに大きな拍手を浴びた。この時点でフランスは紛糾していた部分について関係国との調整を終えていたことは間違いない。しかし協定案全体について190か国超の意向を確認していたわけではなく、どこかの国が異議を唱える可能性も排除できない。そのため、最終案に文句を言わせない空気を事前に作り出そうとしたのであろう。

いずれも外交達者、粘り腰のフランスらしい老獪さである。猪突猛進型のデンマークとは役者が違うと言わねばなるまい。

交渉官も人の子

最後になかば冗談、なかば本気の感想だが、開催地の環境も交渉官の心理に影響を与えるのではないかと思う。COP15は国際交渉のおかれた環境が厳しかったことももちろんだが、冬のコペンハーゲンの寒さと暗さ、食べ物不味さと値段の高さ等が交渉官のメンタリティをより対立的なものにしていった気がしてならない。ニューヨークタイムズの記事によればフランスはCOP議長国を引き受けた直後から世界各国のフランス大使館、総領事館に指示を出し、フランスの武器であるワインやフランス料理を使って各国の関係者との関係強化に腐心したという。オープンサンドイッチくらいしか売り物のないデンマークにはできない芸当である。またCOP21は暖冬のせい、気候も比較のおだやかで、会場の至る所で美味しいPaulのパンやエスプレッソコーヒーが良心的な値段で売られていた。こうした有形無形のソフトパワーが交渉官の心理にポジティブな影響を与えた側面は無視できないと考える。