

コペンハーゲン合意の役割と将来の方向性

—教訓を将来に活かすことができるか?—

クライメート・エキスパート, PEAR カーボンオフセット・イニシアティブ

松尾 直樹

サマリー

コペンハーゲン会議は、統一された法的拘束力のある新協定を目指す先進国と、先進国の急進的な要求に反発する途上国という構図に終始した。ようやく自主目標を打ち立ててきた途上国が、内政干渉とも捉えられる国際法的な縛りを、バリ会議の合意事項を超えていきなり押しつけられることを拒んだといえる。この教訓をどう活かすか？が今後の課題であるが、途上国の主張は尊重しつつ、一歩ずつ合意できるところを積み重ねていき、むしろ法的性格の形式論よりも対策の実効性を促進していくことがもっとも有効ではなかろうか。

□ はじめに

地球温暖化問題の国際的対策枠組みの将来が、不透明感を増している。それが国内目標や政策措置に影響を及ぼしている。したがって、ここでは昨年末のコペンハーゲンでの交渉を振り返り、それをどう判断すればよいか？どのような教訓が得られ、それをどう活かすか？という点を、将来の方向性のオプションを踏まえながら考えてみよう。

□コペンハーゲンに至る国際的枠組みとその発展

地球規模問題の典型ともいえる地球温暖化問題では、国際的な対策フレームワーク¹は、国連

¹ 「対策」以外に、最新の「科学的知見」をきちんと評価する仕組みも必要で、それは IPCC (気候変動に関する政府間パネル) という UNFCCC とは独立した国連の組織で作業が行われている。最近、IPCC の信頼性を過度に貶めようとする言論などがあるが、クライメートゲート事件に関しては、英国議会の調査委員会 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmsctech/387/387i.pdf>) や当該イーストアングリア大学の調査委員会報告書

の国際協定である気候変動枠組条約(UNFCCC)と、その長男である京都議定書(先進国への規制フレームワーク)をベースとしている。また、それを補完する形で、さまざまなレベルでのマルチ/バイでの交渉/議論の場が設けられている。また各種の国際機関が関与している(図 1)。実際に「物事が動く」のは、バイの会合である場合も多いが、あくまで決定されるのは、気候変動枠組条約や京都議定書の場となる。

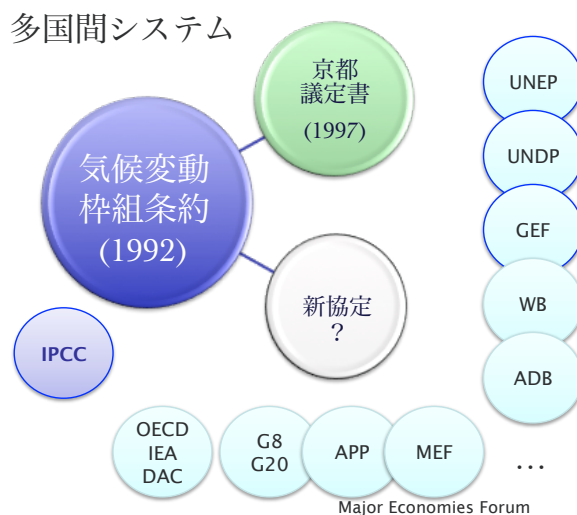


図 1: 国連気候変動枠組条約とその周辺

国際交渉のこれまでの流れの概略は、以下のようにになっている:

1. 包括的な枠組みである「国連気候変動枠組条約」を策定し、いくつかの主要概念²や定期的な交渉プロセスが打ち立てられた(1992年)。
2. 条約の主要概念のひとつ「共通だが差異のある責任」の下、責任の重い先進国からまず規制でカバーしていこう、というコンセンサスを表現したものが「京都議定書」で

(<http://www.uea.ac.uk/mac/comm/media/press/CRUstatements/Report+of+the+Science+Assessment+Panel>)がリリースされ、前者は「気候サイエンスのグローバルな重要性の中でよりデータの透明性を高めるべき」という点の指摘はあるが、「渦中の Phil Jones 教授の行動をおおむね支持する」としている。また後者は「利用した科学的手法に誤りはない」という内容となっている。IPCC の評価報告書作成プロセスにおけるいくつかの引用の不正確さに関しては、IPCC が独立したレビュープロセスの強化(<http://www.ipcc.ch/pdf/press/pr-1003210-UN.pdf>)を打ち出している。IPCC の主要な結論がこれらによって揺らぐことは決してない。

² 究極の目的=GHG 濃度の安全な水準の安定化, コスト効果的な対策の重要性, 予防原則など。また UNFCCC は, COP(締約国会議)における交渉プロセスを打ち立てている(議定書では COP に相当する締約国会合を CMP と呼ぶ)。

ある(1997年).

3. 京都議定書は, そのルールブック(マラケシュアコード)を COP 7 で決定し(2001年), 現在その運用フェーズ(第一期: 2008-12年)の途中にある.
4. コペンハーゲン会議(2009年)は, 次のステップへのゲートウェイという位置づけであった.

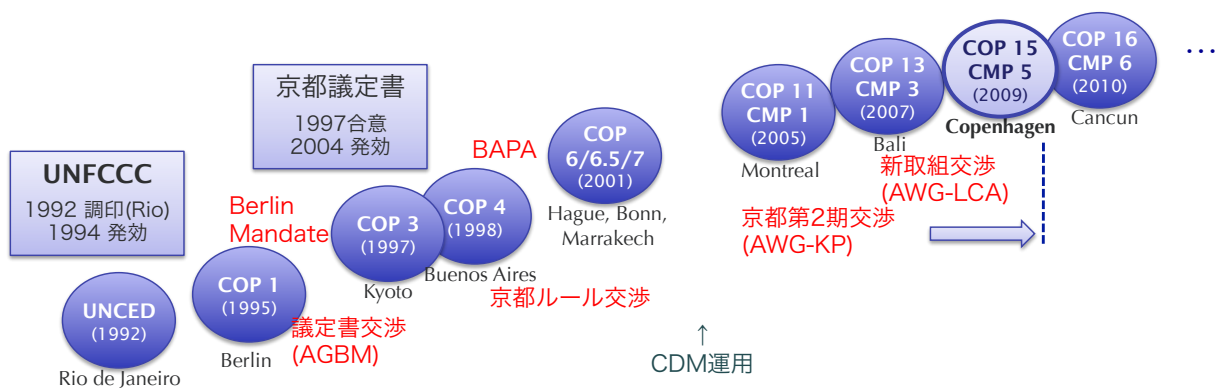


図 2: 地球温暖化国際交渉の発展

通常, 国際交渉は, 次のステップを経る:

- (A) 「ある時点までに合意すること」にまず合意する.
- (B) そしてそのタイムテーブルでの決着にむけて努力を積み重ねる形で行われる.
- (C) そして一旦合意した事項をベースに, 次のステップに向かう.

リオ会議(UNCED), ベルリン会議(COP 1), 京都会議(COP 3)は, その成功した好例であった.

今回の類似例としては, 「京都議定書のルールブックをハーグ会議(COP 6)でつくる」というマンドレート(ブエノスアイレス会議(COP 4)で決定)が, 結局ハーグでは合意に達することができず³, COP 6 の再開会合でその政治的コア部分を合意し(ボンアグリーメント), COP 7 で(それを取り込んだ形で)最終的なルールブック(マラケシュアコード)が完成した.

³ ハーグで合意できなかったひとつの理由は, 環境派の欧州での会議であったため, 「期待」と「要求」がかなり厳しかったことが挙げられる. 一方で, 次のボンでの再開会合で合意できたのは, 急進派の EU が, これらの経験を踏まえ妥協を重ねた結果でもある. 政治的要素の強いボンアグリーメントは, コペンハーゲンアコードと類似するところがある.

□コペンハーゲン会議の前提

コペンハーゲン会議には、将来の方向性という点で二つの主要目的があり、それぞれの国際交渉がツートラックで行われた。これらは二回前のバリ会議での合意事項に基づいている。それらを個別にみてみると次のようになる：

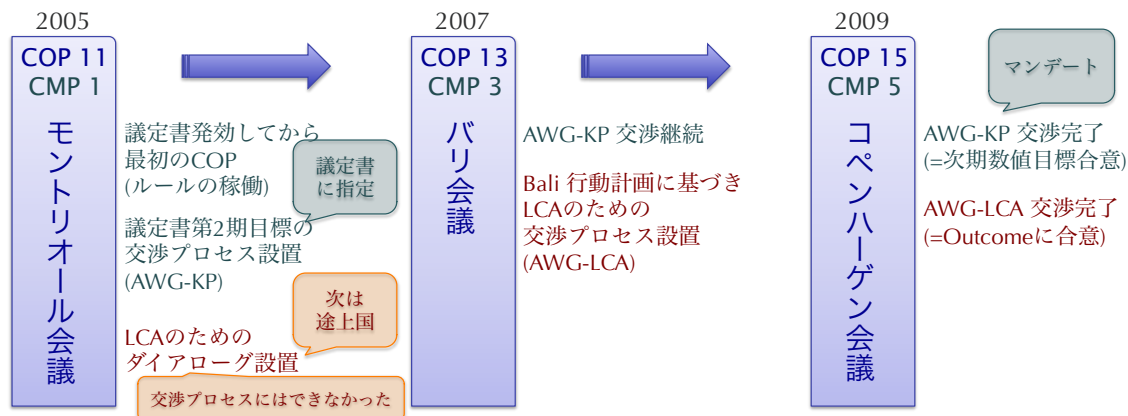


図 3: コペンハーゲンに至る 2 つの交渉トラック

「京都議定書の第 2 期目標」 (AWG-KP⁴)

京都議定書は第 1 期(2008–12 年)で終了してしまうということにはなっておらず、むしろ第 2 期の存在が前提となっている。その次をどうするかは、京都議定書自体に交渉の開始がすでに「仕組まれて」いて、そのプロセスが自動的にモンテリオール会議で動き出した。1 コペンハーゲン会議で結論を出すことがバリ会議で合意されていた。

「先進国の次は途上国にも何らかの対策強化を」 (AWG-LCA⁵)

このプロセスは、動き出したモンテリオール会議ではダイアログを開始するというのみであったが、2 年後のバリ会議でそれが交渉プロセスである AWG-LCA(Ad-Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action)に格上げされた。これは、京都議定書ではなく、気候変動枠組条約の下での「先進国も途上国も含んだ今後の対策強化のあり方に関する交渉プロセス」であり、バリ行動計画⁶でなすべきテーマが規定された。

このマニフェストとなったテーマは、世界で共有するビジョン、緩和策(排出削減策)、適応

⁴ http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/4577.php 参照.

⁵ <http://unfccc.int/meetings/items/4381.php> 参照.

⁶ <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=3> 参照.

策、技術、資金の5つの要素に大別される。その中の緩和策には、先進国(米国を含む)は絶対量数値目標規制をベースとすること、途上国は measurable, reportable, verifiable な形の(MRV と呼ばれる)行動を採ること、そして森林減少を食い止める活動 REDD にインセンティブを与えることなどが盛り込まれた。

この AWG-LCA 交渉プロセスも、コペンハーゲン会議でその outcome に合意することとされたが、この outcome の形態として、国際協定とくに法的拘束力のあるような議定書の策定とは規定されはしなかった。

2009 年には、気候変動問題は、すでに国際政治の最重要課題の一つとなってきた。大きな国際社会のうねりの中、コペンハーゲン会議に臨むにあたって、中国やインドを含む多くの途上国が、数値で表された自主目標をプレッジしてきた(「成り行き」からの削減率であったり、原単位に関するもので、排出絶対量に関するものではなかった)。これは、そのプレッジの必要性がバリで合意されていなかったことや(すなわちまったくボランタリーであった)、先進国責任論を繰り返してきた途上国の交渉スタンスを考えると、従来とは一線を画した非常に大きな一歩であった。

しかしながら、先進国の交渉スタンスは、その程度の途上国の前進では納得せず、京都議定書を廃止してしまっ、新しく途上国も含んだ法的拘束力のある統一的な議定書を作るべし、という形と変化していった。その背景には、環境派の政権の誕生(米国、日本)、顕在化してきた温暖化の脅威への危機感などがある。

□コペンハーゲン会議の結果

コペンハーゲン会議交渉は、2つの AWGs の内容以前の問題として、この先進国の急進的な要求に、途上国が反発した形に終始した。途上国は「バリ会議でのマンデート」を超えた⁷ことを交渉のテーブルにのせることを強く拒否し、事務方による2つの AWGs 交渉もその中で期待以下の進展しかみせることができなかった。合意すべきゴールの認識自体にボタンの掛け違いがあった。

そのような状況下で、120 カ国以上の首相・大統領と、議長国デンマーク、国連事務総長は、

⁷ 途上国側の目には、先進国はバリでの約束を反故にし、自分たちへの規制である京都議定書をなくしてしまった上で、途上国に新たな規制を課すと映った。

政治合意である「コペンハーゲンアコード」⁸を策定するというこで、コペンハーゲン会議(における自らの参加)を意味あるものにしようとした。政治的コア部分を合意しておくことで、次のステップが動き出せるような布石を打っておこうとしたのである。そして、2つの AWGs 交渉自体は、2010 年末のカンクン会議(メキシコ)に持ち越されることとなった。

このコペンハーゲンアコードは、2°C以内に気温上昇を抑えることを認識し、できるだけ早期に排出ピークを迎えるべしという点に加え、以下のような特徴がある：

- 主要 25 カ国程度程度の首相・大統領が直接ドラフティングに係わって合意したという道義的責任の重さ。
- ボランタリーベースであるため、法的な強制力はないが、だからこそそのコミットメントの実施に即効性が期待できる。
- 先進国の 2020 年目標、後発途上国を除く途上国の NAMA (nationally appropriate mitigation actions)を各国が自主的にコミットする。
- MRV (measurable, reportable, verifiable)を、考え方のベースとする。ただし途上国の自主行動に関しては、国内的な MRV のみ。
- 2010-12 年の 3 年間で 300 億ドル、2020 年には年間 1,000 億ドルに資金サポート水準を拡大する。
- 資金メカニズムの運用機関や、技術メカニズムという制度面の整備を行う。
- 途上国の社会・経済開発・貧困撲滅が最優先。

コペンハーゲンアコードに賛意を表す国々の署名は、この原稿の執筆時点ですでに 120 カ国に達している。途上国は数値目標の提出は必要とされているわけではないが、すでに自主的に目標をプレッジしていた国々は、ほぼそれと同じ内容の数値目標も提出している。

あとは、アコードの即効性を活かして、きちんとワーカブルな体制を準備できるかどうか、現状の事務方での AWGs 交渉がデッドロックとなっている状況を打破する布石となりうるかが、今後の課題である。

⁸ 実際は、コペンハーゲンアコードは COP 決定とはならず、COP に take note されたという形となってしまった。和訳は http://www.climate-experts.info/Copenhargen_Accord_JP-rev.pdf 参照。

□コペンハーゲン会議はなぜうまくいかなかったか？

コペンハーゲン会議は、バリ会議のマンデートを超えた先進国側の要求に対し、途上国側が反発した形となった。途上国、とくに BASIC と呼ばれるブラジル、南アフリカ、インド、中国のスタンスは、日本の産業界における経団連の自主行動計画の推移との類推で考えると理解しやすい。

かつて京都会議前に、産業界は、炭素税や規制導入の可能性があったそれを拒否するための戦略的行動として、自主行動計画を導入した。産業界としては、政府の干渉と規制や税を嫌い、自分たちの行動が自主的なもので十分であることを、自主行動計画を策定・実施することで示そうとしたわけである。現在の途上国のスタンスは、まさにこの状況である。すなわち、はじめて自主的に目標などをプレッジしてきたが、一方で内政干渉や総量規制には強い反発を示している。

日本の経団連の自主行動計画は、時代の要求とともに、

1. 当初は完全な「自主」的な性格を持つ、
2. 徐々に社会公約化、
3. 自主的な第三者検証の導入、
4. 政府プログラムへの組み込み、
5. 政府によるレビューの導入、
6. 目標強化への圧力、
7. 自主目標の政府規制化(試行排出権取引制度の導入)、
8. キャップアンドトレード規制(への組み込み?)

というように推移してきている。

今回先進国が途上国に求めたものは、このキャップアンドトレード導入の「手前」の段階と考えることもできる。先進国としては、やっと自主目標を提示したばかりの段階の途上国に対し、ステップの多くをパスして、「かなり先」のレベルを要求してしまい、強く拒絶されたというのが実態である。

先進国は、自分たちだけ京都議定書でどんどん規制が強化されていき、(経済的には競争相手であり、CO₂ の意味でも急激な増加が見込まれている)途上国(や米国)がいつまでも規制の外側にいることを怖れている。しかしながら、この方向への強攻策では前に進みにくいことが

露呈された。この点にどう対応するか？が、今後の交渉の行方を決定するといえるであろう。

□今後の方向性と展望

コペンハーゲンアコードが、ボランタリーな行動をベースとしたものであり、また国連の国際交渉の難しさが浮き彫りになったため、今後は、G20のような場や、バイの形で、国際的な対策が進められていき、京都議定書は自然消滅する...という見方がある。

これはあまりに拙速な見方であると考えられる。国際社会は、過去、途上国の先進国責任論の中でも、少しずつ前進して、バリアを乗り越えてきた。言い換えると、コペンハーゲンの教訓を活かすことができれば、前進ができるはずである。地球規模問題の典型でもある地球温暖化問題は、あくまで「国連気候変動枠組条約」がその国際交渉や対策の中心として機能させるべしと考える人は多いであろう(バイ、マルチ会合で実効性を主要排出国間で担保することは可能である)。一方で、教訓を活かすことができなければ、世界レベルでの対策フレームワークは機能しないこととなる。

教訓という点では、先進国側の今後の国際交渉に関しては、段階を踏んだ対応がどうしても必要であると想定される。どの段階から妥協を図っていくかは、先進国側の戦術であるが、たとえば「対策の実効性を促す」、「総量規制」、「法的拘束力のある国際協定の策定」、「内政干渉(国際的 MRV)」などといういくつかのコンポーネントに分けて考えた場合、「法的拘束力のある国際協定」は、段階としては最後の方に持って行き、あくまで自主性をベースにむしろ「対策の実効性を促す」ことを狙うべきではないであろうか。

このように、(ハーグ会議の失敗後に EU が戦術転換したように)先進国の戦術の方向転換がスムーズに可能であれば、楽観的ではあるが 2010 年末のカンクン会議において、両 AWGs の交渉が実を結び、そこでは現在のコペンハーゲンアコードの内容をベースとした新しい合意文書が決議される可能性がある(すなわちコペンハーゲンアコードの役割は、政治的コア部分として、そこでの合意に引き継がれる)。

実際には、先進国は、統合された議定書を主張したとしても、また米国の国内法整備状況を見つつ、2012 年と 13 年の空白をつくらないという点でも、COP 17(南アフリカ、2011 年)あたりには妥協が図られる可能性が高そうである(国際交渉プロセスとは妥協のプロセスでもある)。COP 18(韓国? 2012 年)となった場合にでも、2013 年以降の枠組みを(場合によっては暫定的に)動かすことができる。最悪、その時点で合意できていない場合には、締約国各国は、おそらくコペンハーゲンアコードの先進国の数値目標を暫定的に準用するという形で、制度を維

持しようとするであろう。

いずれにせよ、たとえ数値目標が合意できていなかったとしても京都議定書はなくなってしまうわけではない(第一コミットメント期の目標遵守は2015年頃に判明する)。先進国に対しては、排出絶対量目標(+取引)をベースとした規制が今後後退することはないであろう。また長期的には、温室効果ガス排出規制が強化されていくことも間違いない。

京都議定書が、AWG-KP プロセスの結果として改正される可能性は高いが(途上国が強硬に主張しているため、京都議定書を廃止することはほぼ不可能)、どう改正されるか?は、今後の交渉次第である。2010年4月のAWGでは、そのあたりのテクニカルペーパーが策定されることが決定した。たとえば、2020年目標を、2013-20年のコミットメント期全体に引き直す作業、旧共産圏のホットエアーの扱いなど、Annex B に関する部分、そしてシンクの扱いなど本文に関連する部分などが想定される。

□日本のかかわりの視点

日本では、国際的フレームワークも、国内政策措置も、かなり不透明な状況が続いている。

地球温暖化対策基本法は閣議決定されたが、日本のコミットメントは「主要排出国の参加」が前提となっている。参加されない場合には、どうなるのであろうか?東京都の排出権取引制度が動き出したが、国の同種の制度が動き出した場合、どうなるのであろうか?併存するのだろうか?このような点は、国内の問題として、できるだけ不透明性を減らすことが可能であるし、企業に合理的な行動を求めるためには、そうすべきであろう。

国際的な不透明性は、他の国も同様であるが、ときどきあまりリアリティーのない「期待」を政府高官などが発言することがある。たとえば、新しいクレジットメカニズムは、国際枠組みで稼働するまでは、どんなにスムーズに行っても5年以上要することは間違いない。一方で、バイなどで新クレジットメカニズムを合意することは可能であるが、国際枠組みが動いてきた場合、そのような標準化を無視したものが、そのまま使えるようになる可能性はないであろう(モデル的な経験に過ぎない)。

そのような方向で努力を重ねることは意味があるであろうが、すでに(長年の経験を経て)確立されている CDM の欠点を指摘し、それに置き換わるものとして新クレジットメカニズムを「期待

⁹ 日本は、国際的なルールメイキングや標準化プロセスに入っていくことが、不得手である。

させる」ような発言は、いたずらに不透明性を増し、CDM への関与意欲を削ぐだけとなる。CDM は、たとえ京都議定書がなくなったとしても生き残ることは間違いなく、制度的信頼性は新クレジットメカニズムよりはるかに高い。

京都議定書もそうであるが、気に入らないところがある仕組みを全部否定するのではなく、それに至る先人の国際的努力を踏まえ、それをどのようにいいものにしていくか？という視点を持つべきではなからうか。

一方で、企業としては、この国際的な対策枠組みの動きを、どうとらえればよいであろうか？

個々に述べたような国際交渉動向は重要であるものの、企業が「低炭素社会における自社の立ち位置」を考察し、戦略をたてていくうえでは、細かな情報は必要ない。むしろ時間を使うべきものは、その戦略策定である。¹⁰

いずれにせよ、低炭素社会に向かうことは不可避である。その「ビジネス環境の変化」への対応の仕方が、これからの企業が本気で考えなければならない重要な側面となるであろう。

¹⁰ 場合によっては、それを戦術面に落とし込んでいくときに、国際動向や国内規制動向などの詳細情報が必要となる可能性もある。