



2011年1月7日

COP16、交渉の現場から

## 削減案拒否で国際批判か、議定書延長で国内反発か

—今年も温暖化防止交渉の決着のとき、このままでは孤立感深まる日本—

日本経済新聞社パリ支局 古谷茂久記者

昨年11月29日から12月11日までメキシコのリゾート地カンクンで開かれた第16回国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP16）は、2013年以降の温暖化防止策を決める国際的な枠組み（ポスト京都）について、今年末に南アフリカで開催されるCOP17に結論を先送った。しかし新たな枠組み作りについての萌芽も見える。COP16を現地で取材した日本経済新聞社パリ支局の古谷茂久記者に交渉の現場に流れた裏話を含めてレポートしてもらった。

2009年のコペンハーゲンでのCOP15の失敗を引きずるように、COP16への期待値は当初は低く、メディアの間でも交渉担当者の間でも目に見えた進展はないものと決めつけられていた。確かに京都議定書（2012年までの排出削減目標を設定）を引き継ぐ「ポスト京都」に関する明確な結論は得られなかったものの、細目では意外なほど進展し、交渉を進めようとする「モメンタム」が形成されたことは大きな成果となった。

国際交渉の場ではこうした勢いと雰囲気は異様に高まり、各国が国益を損ねるような内容でも一気に合意に達するケースがある。仮にいまのモメンタムが維持されるとすれば、ポスト京都を巡る交渉は今後予想外の進展をみせ、年末のCOP17でなんらかの枠組みが決定することもあり得そうな情勢だ。京都議定書の単純延長の機運は盛り上がり、日本政府としては早晩に重大な決断を迫られる可能性もある。

### ●空白期間の発生回避でカンクン合意

COP16は最終的に、京都議定書後の枠組みづくりの作業を「できるだけ早期に終える」などとする「カンクン合意」を採択して閉幕した。

#### カンクン合意の主な内容

- 1、途上国支援のための基金や、気候変動の被害対策の基金を設立する
- 1、京都議定書と次期枠組みの間の空白期間の発生を避ける
- 1、地球の気温上昇を産業革命以降2度以内に抑えることを目指す
- 1、途上国の排出削減の検証制度を設ける
- 1、2050年までの世界全体の削減目標について議論する——など

京都議定書を引き継ぐ枠組みの具体的な内容については先送りとなった。批准に必要な時間を勘案すると、11年末に南ア・ダーバンで開かれるCOP17で新枠組みを固め合意するのがギリギリのタイミングとされている。

### ●交渉では、メキシコ、インドが存在感

COP16の立役者としてメキシコのエスピノサ外相とインドのラメシュ環境森林相の2人を挙げることに異論を唱える人はほとんどいない。会議前半の低調な雰囲気を一変させ、後半の閣僚級会合でカンクン合意にまで一気に向かわせたきっかけとなったのはラメシュ森林環境相の精力的な動きだった。今回は新興国の発言力と交渉力の増大を見せつけられた会議だった。

交渉はまずCOP15の亡霊に悩まされ続けた。COP15は議長を務めたデンマークのヘデゴー環境相の采配の悪さで会議は迷走した。先進国と途上国、新興国の対立は決定的となり、まとめ上げた「コペンハーゲン合意」も、最終日の全体会合で採択できなかった。対立の最大の要因となったのが、新興国の温暖化ガス排出削減の検証方法だ。米国を中心とする先進国側が厳しい検証を求める一方で、内政干渉を嫌う中国などの新興国は受け入れを拒み続けた。今回も会議前半はこの問題に触れると交渉が止まり、ほとんど進展なく終わるかに見えた。

その流れを変えたのが、閣僚級会合を目前に控えた12月6日の新興国による意見表明だ。インド、中国、ブラジル、南アフリカの4カ国が共同記者会見を開き、条件付きで温暖化ガスの検証を受け入れる姿勢を明らかにした。中国の解振華（かいしんか）国家発展改革委員会副主任は「罰則がなく、各国の主権を侵害しないならば、途上国に対する検証制度があり得るだろう」と述べた。

### 4カ国による温暖化ガス排出削減の検証制度受け入れの主な条件

- ①京都議定書を延長する
- ②途上国への資金供与を前倒しで実施する
- ③先進国から途上国への技術移転を加速する――

上記を先進国が受け入れるならば排出削減目標の達成状況について専門家による検証を受け入れるとした。米国のトッド・スターン気候変動問題担当特使は同日の会見で、条件付きながらも新興国の提案を歓迎する考えを表明。交渉進展を阻んでいた新興国が妥協する柔軟な姿勢をみせたことで、合意を期待する機運が醸成され会議の流れが変わった。その後の閣僚級会合での交渉は予想外に進み「こんなスピードで進むのは記憶にない」と日本政府関係者がとまどうほどだった。

新興4カ国の合意をしかけたのはインドのラメシュ森林環境相だ。ラメシュ氏は新興国だけでなく日本を含む先進国や途上国の閣僚らと精力的に頻りに2者会談をし、もつれた

交渉の糸をほぐすのに尽力した。会場のロビーでも民俗衣装に身を包んだラメシュ森林環境相が資料を片手に交渉団と小走りで移動する様子が何度も見られた。

ブラジル（B）、南アフリカ（仏語でAS）、インド（I）、中国（C）の頭文字をとったBASIC（ベーシック）は昨年のCOP15の前に会合を開き、以来気候変動交渉の場で交渉グループとして立ち回っている。これまでの交渉では欧州連合（EU）グループのほか、日本やオーストラリア、カナダなどEU以外の先進国で構成するアンブレラ・グループ、中国をリーダーとする途上国グループG77など、主要な交渉グループに加え、世界経済のダイナミズムをそのまま反映するように最近の交渉ではこのBASICが急速に存在感を増した。来年は南アフリカが議長を務める。



COP17でも新興国が議論をリードする可能性が高い(COP16の会議場、メキシコ、古谷記者撮影)

さらに交渉参加者の雰囲気盛り上げたのは、エスピノサ議長が主張する「透明性と全員参加」だ。議長はことあるごとにこの言葉を繰り返した。COP15では合意にこだわったヘデゴア議長が会議前から主要国を対象に水面下で根回していたことが事前にメディアで暴露され、途上国の反感を買った。また会議が紛糾した最終日近く、議長は主要28カ国の首脳だけを集めて合意文書を作成。これが一部の南米諸国の強い反感を招き、採択に失敗する結果となった。

エスピノサ議長は今回、少数国による密室の会合や根回しを極力廃し、全体会合を頻繁に開き、ていねいに議論を積み上げることで良い雰囲気を醸成した。交渉最終日の11日未明、徹夜に近い交渉後の最後の全体会合の壇上に姿を現した議長を、多くの参加国の代表団が立ち上がって拍手で迎えた。これまでの気候変動の交渉ではまずみられなかった光景だ。全会一致を原則とする国連方式の限界を指摘する声はあるものの、今回の会議の進め方はひとつの解を示したようにもみえる。

COP16のもう1人の貢献者がメキシコのエスピノサ議長だ。議長は今回、「先進国から途上国への資金支援」「京都議定書問題」「技術移転」など主要なテーマごとに、14人の閣僚を調整役として任命。それぞれの閣僚が各国の意見を聞きながら意見や提案をまとめて文書にし、束ねたうえで議長案に集約する方法をとった。きめ細かに各国の主張を拾い上げることができ、交渉の進展に大いに役立ったとされる。

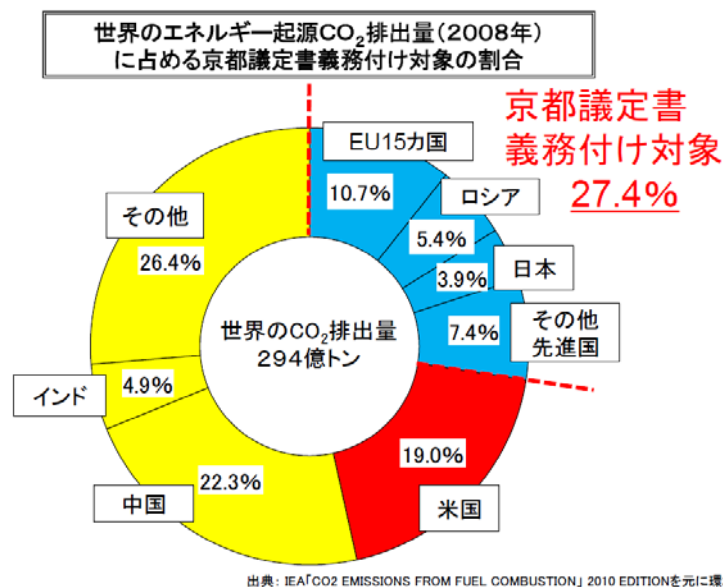
### ●悪役引き受けた日本

一方で今回の交渉を通じ、日本の立場は一貫して難しかった。京都議定書の単純延長に反対する主張が新興国などから批判され、悪役の役回りを演じることを余儀なくされたからだ。

「日本はいかなる条件においても京都議定書の延長は受け入れられない」——。今回の交渉での日本の立場は経済産業省の有馬純審議官がCOP16の初日に表明したこの一言に尽きる。開幕直後のスピーチでの突然の強い主張に会場は数秒間にわたって静まりかえった。国際世論を気にする日本は、議定書延長問題で強く出てはこないはずという各国の読みを初日に覆した。この発言に対する反発は予想外に激しかった。インドのラメシュ森林環境相は松本龍環境相との会談で「日本の議定書延長の立場がCOP16の進展の障害になっている」と発言。またボリビアのモラレス大統領は全体会で「議定書が無くなることは途上国国民の虐殺になる」などと日本を批判した。日本はすっかり悪役に仕立て上げられた。

日本に同調するのは、同じく京都議定書で義務を負っているロシアとカナダなど一部の国だけ。後半の閣僚級会合の意見表明でロシアは日本と同様に京都議定書反対を明確に打ち出したが、日本への風当たりの強さを目の当たりにしたカナダは恐れをなし、この問題について明言を避けた。日本の交渉担当者からは「逃げたカナダはけしからん」との恨み節も聞こえた。

図 排出大国の米・中・印は議定書で削減義務を負っていない



(資料) 環境省

京都議定書で削減義務を負う国は世界の排出量の約27%に過ぎず、議定書延長では十

分に削減効果を得られない。米国や中国を含むすべての主要排出国が参加する枠組みこそ気候変動対策に有効というのが日本の主張だ。

だが中国をはじめとする新興国は自国への排出義務を回避するためにことさらに議定書延長を強調する戦略に出た。「日本が主張する議定書延長反対についてどう考えるか」——。中国記者団はどの記者会見でも各国代表団にこの質問を投げかけ、厳しい言葉を引き出すことに成功した。官とメディアが一体となった中国による日本包囲網づくりは激しく、日本は劣勢に立たされた。

温暖化でもっとも被害を受けやすいといわれる小島しょ国（AOSIS）は、議定書の単純延長よりも削減効果の大きい新枠組みを希求している。グレナダのトーマス首相は「議定書延長よりも主要国がすべて参加する枠組みが望ましい」などと発言、日本の主張に理解を示した。欧州のメディアも冷静で、仏紙は各国の立場を説明する中で「京都議定書で過剰な義務を負わされている日本が延長に反対するのは当然」と分析。英紙にも日本の主張を理解する論調があり、必ずしも批判一色ではなかった。

菅直人首相が控える東京には会議終盤、国連の潘基文事務総長や英キャンベル首相らから、会議の進展を期すため議定書延長反対にこだわらないよう直接要請があった。だが日本政府は最後まで当初の立場を堅持した。政府筋によると首相は会議の最終日近く、環境相に対し「いまのままがんばるように」と指示した。

カンクン合意では先進国にさらなる削減目標を課すことも盛り込まれ、京都議定書延長も示唆されている。他方、日本政府の主張により、京都議定書を延長する場合には「参加国は拒否する権利がある」とする文言も明記された。京都議定書の単純延長が決定した場合、日本政府は拒否する権利を留保できることになる。日本にとっても途上国にとっても妥協できる線での合意となった。

### ●最適の選択難しく、議定書延長が有力

ただ京都議定書の延長論が有力な案として根強く残っているのは事実。日本政府が主張する、主要排出国すべてが参加する枠組みづくりは遅れており、現実的には今後1年での新枠組みの決定はきわめて困難な情勢だ。カンクン合意に盛り込まれた「空白期間なく次期枠組み」を実現しようとするれば、次善の策として議定書延長に議論が収束する可能性は高い。EUはすでに条件付きで議定書延長を容認している。来年の議長国、南アフリカのモレワ水・環境相は日本の議定書延長反対論について「懸念している」と発言した。日本にとって状況は厳しい。

日本が議定書延長を拒否の姿勢を貫いた場合、国際世論の批判に耐えられるのか。あるいは不公平感が残ることを承知で京都議定書の延長を受け入れるのか。国際的な排出削減枠組みの崩壊が、環境分野で稼ぐ日本の長期的な国益にどう影響を及ぼすのか。政府はこの1年の間のどこかのタイミングで難しい選択を迫られることになる。