

経済情報

COP15、「コペンハーゲン合意」を了承し閉幕

デンマークのコペンハーゲンで、12月7日～19日の2週間にわたり開催されていた第15回国連気候変動枠組み条約締約国会議（Conference of the Parties: COP15）は、2013年以降の国際的な地球温暖化対策（ポスト京都議定書）の方向性を示す「コペンハーゲン合意」を了承して閉幕した。先進国と新興・途上国の利害が対立し、当初、日本やEUなどが目指していた新たな法的拘束力のある合意文書の採択は見送られた。

以下では、今回の合意のポイントと交渉の経緯、結果を受けた各国メディアおよび我が国経済界の反応等を踏まえた今後の課題などについてまとめてみた。

1. 合意の主なポイントと交渉の経緯

(1) 合意の主なポイント

コペンハーゲンで194の国・地域が参加して開催されていた第15回国連気候変動枠組み条約締約国会議（Conference of the Parties: COP15）（注1）は、「コペンハーゲン合意に留意する（take note）」との文書を採択して閉幕した。今回のCOP15では、2013年以降の温室効果ガス（Greenhouse Gases、以下GHG）削減の国際枠組み（ポスト京都議定書）（注2）を巡り、先進国の排出削減や新興・途上国の排出抑制のあり方、資金支援などに関する議論が行われた。

今回、了承された合意の主なポイントは以下の通り。

- ① 世界の気温上昇を科学的な見地から摂氏2度以内に抑制する。
- ② 先進国は、来年1月末までに数値目標を提示する。
- ③ 途上国は、来年1月末までに行動計画を提示する。先進国の削減や資金支援の取り組み状況は国際的に検証される。
- ④ 先進国は、途上国における省エネ技術の導入や温暖化被害への対応のための支援として、10～12年に総額300億ドルを拠出、20年までに年1000億ドルの拠出を目指す。

具体的な合意内容では、長期目標として、「（産業革命前からの）世界の気温上昇を2度以内に抑制するため」、「温暖化ガス排出をできるだけ早く減少に転じさせなければならない」と明記された。しかし、議長国デンマークが当初描いていた合意案では、「世界の温暖化ガスを2020年までに減少に転じさせ、2050年までに半減」、「先進国は50年までに80%削減」などの具体的な表現が盛り込まれていたが、中国をはじめとする新興・途上国の抵抗により、大幅な修正を余儀なくされた。

さらに、焦点とされていた2020年までの先進国のGHG削減目標や新興・途上国のGHG排出抑制義務についての決定は先送りし、先進国は具体的な数値目標、途上国は行動計画を来年1月末までに明示することとなった。先進国は、支援額の大幅拡充などで歩み寄ったものの、新興・途上国は排出抑制に向けた行動を国際的に検証されることには強く抵抗、結局、途上国については、自主検証を原則とすることで決着、先進国が大幅譲歩した格好となった。

また、合意案にあった「遅くとも来年11月のCOP16（メキシコ）までに法的枠組みの採択を目指す」との表現は削除され、現時点で法的拘束力のある次期枠組みの採択期限は不透明となっている。

（注1）COPは、1992年の地球環境サミットで採択された「気候変動枠組条約」（1994年発効）に基づき、1995年以降、毎年開催。なお、「気候変動枠組条約」は、先進国が1990年代末までに温室効果ガス排出量を1990年レベルまで戻すことを目指すという、あくまで努力目標を定めるにとどまり、法的拘束力はない。

（注2）1997年に採択された現行の京都議定書は、2008～2012年を第一約束期間とし、先進国の温室効果ガス排出量について、法的拘束力のある数値約束を各国毎に設定している。さらに同議定書は、2013年以降の枠組みとの間にブランクが生じないようにすることを定めており、2007年の「バリ行動計画」では、2009年末までに次期枠組みについての議論を終えることで合意している。なお米国は、中国やインドなどに削減義務がなく不公平、国内の経済や雇用に悪影響を与えるとの理由から、2001年に同議定書から離脱している。

第1表：「コペンハーゲン合意」のポイント

- （産業革命以来の）世界の気温上昇を科学的な見地から2度以内に抑制しなければならない。我々は、できるだけ早く排出量を減少に転じさせるために協力しなければならない。ただし、途上国における排出量が減少に転じる時期は、先進国よりは遅くなる。
- 先進国は、途上国が温暖化の影響に適応するために、十分、かつ予測可能で継続的な資金提供を行う。
- 先進国（条約の付属書I国）は、2020年に向けた温室効果ガスの削減目標を約束する。各国の目標は来年1月末までに提示する。京都議定書の締約国は、さらに排出削減を補強する。先進国の削減や資金支援の取り組み状況は検証される。
- 途上国（条約の非付属書I国）は、来年1月末までに抑制計画を提出し、国内法などに基づき計画を実行する。取り組み状況は2年に1度報告する。国際的な支援を受けた取り組みは、国際的に検証される。
- 温室効果ガスの排出を減らすためには、森林破壊や減少の防止のために先進国からの資金が回るメカニズムをつくる。
- 先進国は、途上国における省エネ技術導入や温暖化被害対応のための支援として、10～12年に総額300億ドルを拠出、20年までに年1000億ドルの拠出を目指す。資金支援は最貧国や島嶼国、アフリカ諸国が優先される。こうした支援は、官民、二国間・多国間など多様な資金源から調達される。また、多国間による支援メカニズムの運営機関として、「コペンハーゲン緑の気候基金（Copenhagen Green Climate Fund）」を創設する。
- この合意の実施状況を15年までに検証する。その際には長期目標を再検討する。

（資料）国連気候変動会議（UNFCCC）資料より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

(2) 交渉の経緯～先進国と新興・途上国が対立

今回の COP15 を通じて、先進国と新興国・途上国の立場や利害の対立が浮き彫りとなった。

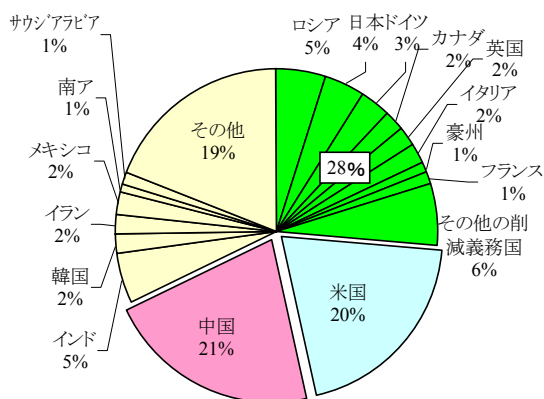
現行の京都議定書で削減義務を負うのは、ロシア、日本、ドイツ、カナダなど 125 カ国だが、これらの合計 CO2 排出量は世界全体の約 3 割にとどまっている。このため、日欧を中心に、二大排出国である米国や中国をはじめ、今後、成長が見込まれるインドなど世界各国が参加する単一の新たな議定書の作成を目指してきた。ツバルなど南太平洋の島嶼国やアフリカなどの途上国でも、温暖化に伴う洪水や国土水没などへの強い危機感などから、やはり京都議定書とは異なる新議定書による抜本的な温暖化対策を求めてきた。

これに対し、中国・インドなどの新興国は、経済成長を妨げない範囲で自主的に排出を抑制する方針を主張、拘束力のある排出抑制計画の設定や国際的な検証受け入れを拒否し、新議定書ではなく日欧など一部の先進国のみが義務を負う現行の枠組みの延長を求めた。さらに、会期中盤以降、アフリカを中心とする途上国グループ (G77) が、先進国における排出削減の実施の遅れや、途上国にも排出抑制を求めようとする先進国への不満などから、閣僚級会合をボイコット、これを中国など新興国が支持し、先進国と新興・途上国の対立の構図が一層鮮明となった。

決裂回避に向け、米国、中国、EU、日本など約 25 カ国が非公式首脳会合を開催、最終的な政治合意文書がまとめられた。米中両国が主導し、新興・途上国側に対して、排出削減についての国際的な検証の受け入れについて譲歩する見返りに、ポスト京都議定書についての結論を先送りすることで、決着を図ったとみられる。

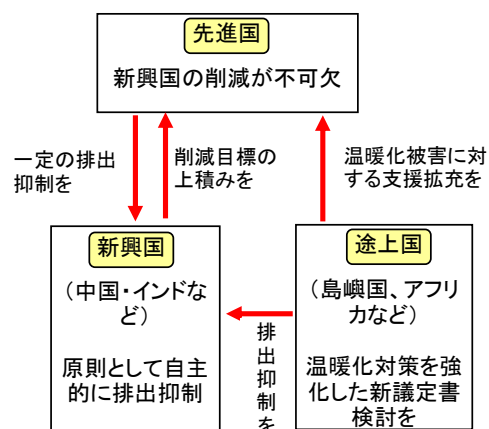
しかし、約 190 カ国が参加し全会一致を原則とする全体会合では、ベネズエラ、ボリビア、スーダンなど一部の途上国が「原案作りの経緯が不透明」として反発したため、合意そのものの採択は見送られ、「合意に留意する」との文書を採択し閉幕した。

第 1 図：エネルギー起源 CO2 排出シェア (2007 年)



(注) EU15カ国の排出量が世界に占める割合は11%。
(資料) IEA資料などより三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

第 2 図：対立の構図



(3) 温暖化ガス排出量削減目標

COP15 に先立ち、主要国は相次いで独自の GHG 排出削減目標、あるいは抑制計画を公表している。現時点では、各国が表明している自主目標に法的拘束力はなく、今回の合意を支持し、1 月末までに提出が求められている各国の目標あるいは計画で、実際にどの程度コミットするかが焦点となる。

米国のオバマ大統領は、11 月 17 日に北京で胡錦濤国家主席と会談、温暖化対策で強調するという共同声明を発表、25 日に米国政府は、2020 年に GHG を 2005 年比 17% 削減する方針を明らかにした発表、翌 26 日には、中国政府も GDP を一定額生み出す際の排出量を 2005 年比 40~45%削減するとの自主目標を発表した。中国など主要新興国が目標を公表したことを受けて、インドも、GDP を一定額生み出す際の排出量を 2005 年比 20~25%削減するとの自主目標を公表した。

これに対し日本の鳩山政権は、9 月の国連気候変動サミットで、「全ての主要国による公平かつ実効性のある枠組みの構築と意欲的な目標の合意」を前提として、「2020 年に 1990 年比で 25%削減」を目指す方針を打ち出した。

日本では、これまでの省エネ努力などで排出量削減の余地が小さくなってきている。財団法人・地球環境産業技術研究機構 (RITE) の試算によると、日本における CO2 限界削減費用 (CO2 を 1 トン追加削減するために必要な費用) は 476 億ドルと、EU の 48~135 ドル、米国の 60 ドルなど他国に比べて突出して負担が大きい。一方、中国やインドの目標は、追加的な費用を負担することなく達成可能な水準である。

第 2 表：主要国の排出削減目標

	基準年	中期目標	1990年比(%)	2005年比(%)	限界削減費用 (ドル)
日本	1990	▲25	▲25	▲30	476
EU	1990	▲20~▲30	▲20~▲30	▲13~▲30	48~135
米国	2005	▲17	▲4	▲17	60
カナダ	2006	▲20	▲3	▲21	111
オーストラリア	2000	▲5~▲25	+13~▲11	▲10~▲29	46~92
ニュージーランド*	1990	▲10~▲20	▲10~▲20	▲28~▲36	n.a.
ロシア	1990	▲20~▲25	▲20~▲25	+18~+25	0
ブラジル	-	▲36.1~▲38.9 (2020年時点BAU比)	-	▲23	n.a.
韓国	-	▲30 (2020年時点BAU比)	-	▲4	21
南アフリカ	-	2020年までに▲34% 2025年までに▲42%			
中国	2005	▲40~▲45 (GDP原単位ベース)		2020年まで8%成長:排出量は05年比1.9倍 2015年以降6%成長:排出量は05年比1.7倍	0
インド	2005	▲20~▲25 (GDP原単位ベース)		2015年まで7%成長、2015年以降6%成長: 排出量は05年比2.1倍	0未満

(注) 緑の網掛けは政府が表明した目標値。下線の付された目標の上限値は、各国動向など前提付き。BAU (Business As Usual) 比は特段対策のない自然体ケース。限界削減費用は、財団法人地球環境産業技術研究機構 (RITE) 試算。

(資料) 経済産業省資料などより三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

日本政府は、既に国際公約として掲げている「90年比25%減」の目標については、基本的に維持する方針を示している。前提とする米・中を含む「全ての主要国による公平かつ実効性のある枠組みの構築と意欲的な目標の合意」が実現するかは不透明であり、日本だけが低い目標を維持すれば、産業界が重い負担を強いられることになり、今後、主要国の動きを見極める必要があるだろう。

2. 今回の合意に関する世界論調

今回の合意を受け、各国メディアや専門家の多くは、合意内容の不十分さや、先進国と途上国が参加する多国間交渉の難しさを指摘する論調が相次いだ。

とくに途上国では、今回の合意により温暖化対策に対する本質的な決定が先送りされたことに対する批判の声が高まっている。先進国でも、決裂を回避したことを肯定的に受け止めつつも、COP15の成果の乏しさを批判する見方が圧倒的に多い。これに対して、中国では、政府が途上国のリーダーとして強硬姿勢を貫いたことにより、国際的な削減義務を免れたことを高く評価する見方が優勢となっている。

第3表：COP15の結果を受けた世界論調

媒体名	主な内容
ウォール・ストリート・ジャーナル	気候変動に関する国連の会議は、中国と米国の仲介により、何ら法的拘束力がなく、重要な点については曖昧なまま終了した。 コペンハーゲンの混乱したプロセスと曖昧な結果は、国連のプロセスは温室効果ガス削減のための合意に導くことができるのかという点について疑問を抱かせた。
ニューヨーク・タイムズ	コペンハーゲンでの交渉は、大きな成功も完全な失敗も生み出さなかった。2年間の準備にも関わらず、この会議では温室効果ガス削減に向けた野心的な法的に拘束力のある行動計画をまとめることに失敗した。
フィナンシャル・タイムズ	コペンハーゲンは不調に終わった。気候変動に関する交渉の失敗は、世界の最も深刻な問題解決に果たす国連の能力に対する疑問を増大させた。
国・機関名(発言者)	主な内容
米国(オバマ大統領)	今日、我々はコペンハーゲンで有意義かつ前例のない進展を遂げた。コペンハーゲンでなし得たことは「終わり」ではなく、国際協調の時代の始まりだ。法的拘束力のある合意を待っていたら何の進展もできなかっただろう。先進国と途上国の間には根本的な行き詰まりがある。我々は集団的行動をとる能力に疑問符がつけられている。
ドイツ(メルケル首相)	複雑な感情を覚えながらも、この妥協案を支持する。地球温暖化対策で一步先に進んだが、本来はもっと先を望んでいた
フランス(サルコジ大統領)	合意は完全なものではないが(対立が顕在化するなかで)なし得る最善のものだ
英国(ブラウン首相)	我々は第一歩を踏み出したが、法的拘束力のある文書へ迅速な行動を望む。特に2020年以降の各国の削減義務を確かなものにするために、法的拘束力を持つ条約が必要に
欧州委員会(バロゾ委員長)	法的拘束力を持つ合意を達成できなかったことは懸念材料だ。合意なしに終わるよりはましだが、大きな前進とは言えない
オーストラリア(ラッド首相)	交渉は決裂し、何もしないことが行動することに勝ってしまう大きなリスクがあった。その代わりに、我々は行動を支える結果を得られ、これは相当な進歩を意味する
ブラジル(ルラ大統領)	(コペンハーゲン合意について) 不満に思う
途上国で構成する「グループ(G77)」交渉団代表(スーダンのディアピング氏)	(コペンハーゲン合意は) 温暖化対策を巡る交渉のなかで史上最低だ。貧しい途上国を貧困のサイクルに永遠にとじ込めてしまうもの
ベネズエラ(チャベス大統領)	「コペンハーゲン合意」は不透明で無意味
中国(楊外相)	中国は、責任ある大国のイメージを示した

(資料) 各種報道等より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

3. COP15 結果に関するわが国経済界の反応

今回の結果を受け、産業界では、2013年以降のGHG削減の枠組みを巡る交渉が来年以降に先送りされたことで、日本だけが「1990年比25%削減」という突出した削減義務を負う事態はひとまず免れたとの安堵感が漂う。合意内容については、「一定の方向性を出すことができた」（日本経団連）、「実効性のない枠組みへの合意は回避された」（経済同友会）と一定の評価が示されている。

一方で、実効性のある国際枠組み構築への道筋が不透明であることに対しては、不安や批判の声が高まっており、米中を含めた「公平で実効性のある国際枠組みの実現に向け、日本政府がリーダーシップ発揮」すべきとのコメントが相次いだ。日本政府は、「90年比25%減」という高い目標を掲げ、途上国の温暖化対策を支援する技術・資金移転の枠組みを「鳩山イニシアチブ」として提案したにもかかわらず、実際に、途上国側の譲歩や合意形成に与えた影響は限定的なものにとどまった。

なお、COP15の合意に先立つ12月中旬、日本経団連は、2013年以降のポスト京都議定書に合わせた2020年までの経済界の基本方針「低炭素社会実行計画」を発表した。世界最高水準の省エネ製品・サービスの実用化や途上国への技術移転を通じ国内外でCO2排出の削減に寄与するとしている。今後、傘下の業界団体などにCO2排出の削減目標の設定や、目標達成への工程表づくりを呼びかけ、来年夏をめどに、「低炭素社会実行計画」を策定する方針である。

第4表：経済界コメント

業界団体名	内容
日本経団連 (御手洗富士夫・会長)	<ul style="list-style-type: none"> 100カ国以上の首脳が一堂に会し議論した結果、一定の方向性を出すことができた。 各国の意欲ある目標の合意ならびに公平で実効性ある国際枠組みの実現に向け、日本政府がリーダーシップを発揮することを期待する。 産業界は、引き続き、世界最高水準のエネルギー効率、技術の実現に最大限努力するとともに、途上国の技術支援を行うなど、内外で温暖化への取り組みを強化していく決意である。
経済同友会 (桜井正光・代表幹事)	<ul style="list-style-type: none"> COP15において、実効性のない枠組みへの合意は回避されたとはいえ、首脳級会合が行われたにもかかわらず、次期枠組みに関する政治合意がまったく不十分なものとどまり、しかも、次期枠組み構築に向けた今後の道筋と期限が不透明になったことは、誠に遺憾である。 今回の交渉では、各国の「共通の責任」を軽んじた国益重視の姿勢により、次期枠組み構築の困難さが改めて浮き彫りになった。世界の平均気温の上昇を産業革命以前から2℃以内に抑えるために、各国は、「危機感」と「共通の責任」を再確認し、この対立を乗り越えなければならない。実効性ある枠組み構築に向け、可能な限り速やかに交渉が再開されることを期待する。 次期枠組みの実効性を高めるためには、世界の2大排出国である米国、中国の主要国としての責任ある参加を前提とした新しい枠組み構築が必須である。今回、この2国を別枠とする案が浮上したことに対しては、大きな問題がある。米国、中国には、最大排出国としての責任をもった行動を強く望みたい。 今後、日本政府には、改めて「共通にして差異ある責任」に基づき主要国が全員参加する、拘束力をもった実効性ある新しい枠組みの構築に向け、強いリーダーシップを発揮することを期待したい。 今回の政治合意には法的拘束力がないとはいえ、目安として現在の主要国の中期目標数値が明記されているが、鳩山首相が前提として強く主張する「すべての主要国による、公平かつ実効性のある国際枠組みの構築」の実現のため全力を尽くしていただきたい。

(資料)各業界団体プレスリリースより三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

4. 今後の展望と課題

今回の COP15 では、京都議定書における現行の枠組みを単純延長し、日欧など一部の先進国のみが削減義務を負うという最悪のシナリオはひとまず免れたものの、交渉決裂の回避を最優先した結果、温暖化防止のために重要な決定は全て先送りされた。

また、来年 11 月にメキシコで開催される COP16 で、今回の合意の正式な議定書への格上げを目指す動きもみられるが、現時点では現時点で法的拘束力のある次期枠組みの採択期限は不透明である。京都議定書については、採択から発効までに 8 年を要した。ポスト京都議定書についての結論がさらに遅れれば、13 年以降の温暖化対策に空白期間が生じかねず、残された時間はあまりない。

今後、米国や中国を含む主要国がどの程度参加し、いかなる目標を打ち出すのか、予断は許さない。日本企業にとって国際的に公平な競争条件が確保されなければ、本社や工場の国外移転などを通じて、産業競争力低下を招く結果に繋がりがかねない。日本政府は、二大排出国である米中を温暖化対策のための国際的な枠組みに取り込む積極的な外交的努力が求められる。さらに、GHG 削減の目標実現に向けた具体的なプロセスや支援措置などの産業政策を併せて示す必要があるといえよう。

以上

(H21.12.24 福地 亜希 aki_fukuchi@mufg.jp)

(参考) 温暖化交渉の経緯

1992年6月	地球サミット (リオデジャネイロ) ◎ 「気候変動枠組条約」採択 (1994年3月発効) ・ 先進国は1990年代末までに温室効果ガス排出量を1990年レベルまで戻すことを目指す(努力目標)。
1997年12月	COP3 (京都) ◎ 「京都議定書」採択 (2005年発効) ・ 先進国について法的拘束力のある排出削減目標値に合意
2001年	米国が京都議定書から離脱
2007年7月	G8ハイリゲンダムサミット ・ 我が国は、2050年までに世界全体で半減することを全世界共通の目標とすること等を提案。これを真剣に検討することで合意。
12月	COP13 (パリ) ○ 「パリ行動計画」採択 ・ 2009年末までにポスト京都議定書の枠組みについての議論を終えることで合意
2008年7月	G8洞爺湖サミット等 ・ 2050年までに世界全体で半減というビジョンを全ての国と共有し、採択することを求めること等に合意。
2009年7月	G8ラウライサミット・MEF (主要経済国フォーラム) ・ 気温上昇を2℃未満とすべきとの科学的見解を認識。 (G8) 2050年半減目標をすべての国と共有することを改めて表明。 (MEF) 2050年までに相当の量削減という世界全体の目標設定のために、COP15までに取り組んでいくことに合意。
9月	国連気候変動サミット (ニューヨーク) ・ 鳩山総理は、全ての主要国による公平かつ実効性のある枠組みの構築と意欲的な目標の合意を「前提」として、1990年比で言えば2020年までに25%削減を目指すこと、及び途上国支援のあり方について「鳩山イニシアティブ」を表明。
12月	COP15 (デンマーク)

(資料) 経済産業省資料などより三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、金融商品の売買や投資など何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様自身でご判断下さいますよう、宜しく願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、当室はその正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されています。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

発行：株式会社 三菱東京UFJ銀行 企画部 経済調査室
〒100-8388 東京都千代田区丸の内 2-7-1