

COP15 とは何だったのか

～気候変動枠組条約第 15 回締約国会議(COP15)について～

2010 年 1 月 5 日

株式会社 損保ジャパン・リスクマネジメント

1 気候変動による影響

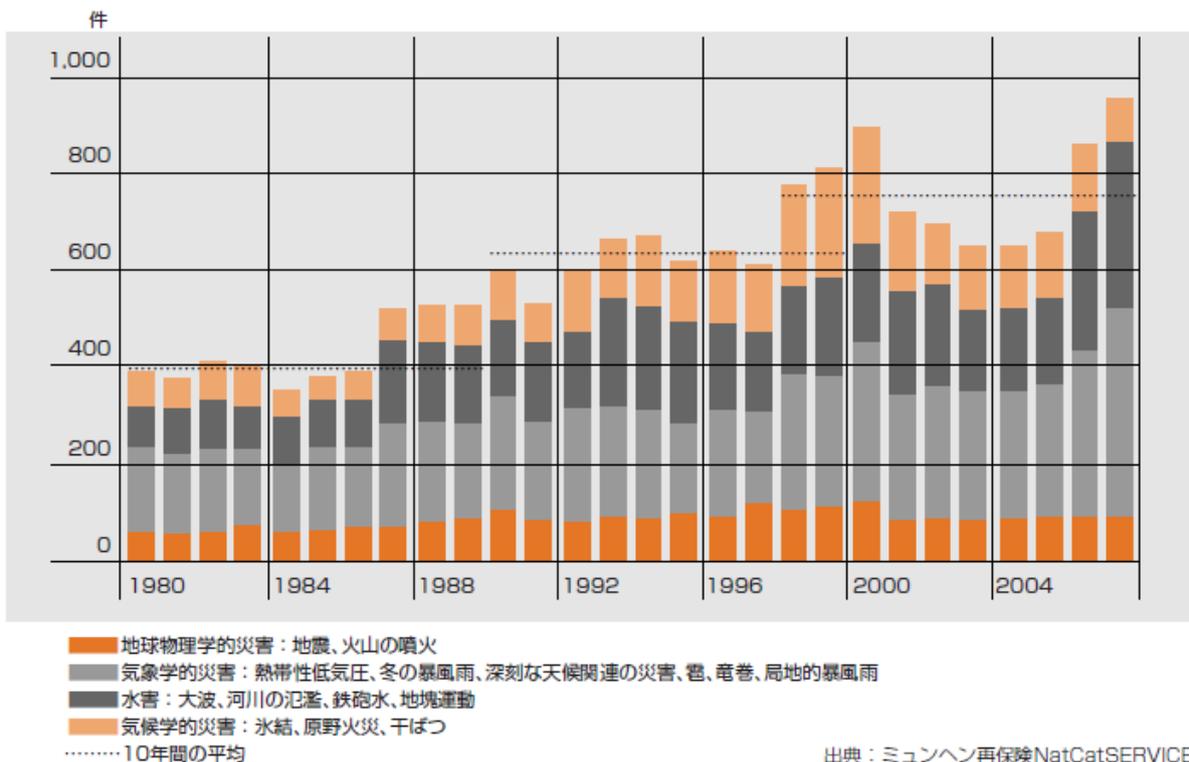
気候変動の進行は、干ばつや洪水等の自然災害の増加、食料資源や水資源の減少、健康や自然生態系への影響等、様々な問題を招くと予測されている。実際、1990年以降、ハリケーンや洪水、干ばつ等、気候変動の影響と見られる大規模な自然災害が相次ぎ発生している。

例えば近年、オーストラリアでは大干ばつが頻発し、小麦やとうもろこし等の穀物をはじめとする農産物の生産量が大きく減少している。2008年には、サイクロン・ナルギスがミャンマーを襲い、死者・行方不明者が13万8,000人、被害総額は約40億ドルにのぼり、ミャンマー史上最悪の自然災害となった。また2007年には、バングラディッシュを襲ったサイクロン・シドルにより、死者・行方不明者が約4,000人、被害総額は約31億ドルにのぼる被害をもたらされた。同じ年には、イギリスのセバーン川とテムズ川で洪水が発生し、推定30億ポンド（約4,000億円）にのぼる被害が発生した。他にも2005年には、米国を襲ったハリケーン・カトリーナによって、最大1,500億ドル（約16兆円）の経済的損失と1,800名以上の死者が出た。また2003年には、熱波によりヨーロッパでは35,000名以上の死者が出た。

図1は、1950年から2007年までの、大規模自然災害の発生数の推移をまとめたものだが、熱帯性低気圧や暴風雨、竜巻等の気象関連の災害、洪水等の水害の発生件数は年々増加傾向にあることがわかる。

このように気候変動が原因と思われる自然災害の増加により大きな被害が発生している。特にツバル等がメンバーであるAOSIS（小島嶼国連合）や、アフリカの途上国は、海面上昇や大規模な干ばつ等により、存亡の危機にさらされている。そのため気候変動による影響を最小限に食い止めるため、温室効果ガスを大幅に削減することが、世界全体に求められている。

図1:大規模自然災害の発生数の推移



2 COP15 に至る経緯

COP(Conference of Parties: 締約国会議)とは、1992年にリオ・デ・ジャネイロの地球サミットで採択された「国連気候変動枠組条約」を受け、設置された会議である。各国の代表が毎年一回集まり、同条約について検討を重ねている。

1997年に京都で開催された第3回気候変動枠組条約締約国会議(COP3)では、京都議定書が合意された。この議定書では、産業革命移以降、これまで温室効果ガスを排出してきた先進国に対し、温室効果ガスの削減が義務づけられた。具体的には、2008年～2012年までの第一約束期間に、先進国全体で、1990年比で少なくとも5%、国別に一定数値(日本6%、米7%、EU8%)の温室効果ガスを削減することが義務づけられた。

しかしながら、世界最大の排出国だった米国が、2001年に京都議定書から離脱する事態となった。また中国やインド等、経済成長が著しい新興国の温室効果ガスの排出量が急増し、世界の温暖効果ガス排出量の内、米国と中国の排出量がそれぞれ約2割を占めるようになった。

そのため2013年以降のポスト京都議定書では、温室効果ガスを多く排出する米国や、今後更に排出増が見込まれる中国やインド等の新興国を、いかに巻き込んでいくかが、大きな焦点となっている。

2009年7月にイタリアのラクイラで開催されたG8サミットでは、気候変動の影響を比較的軽微に抑えることが可能な、「産業革命前に比べ気温上昇2度以内」を、先進国と途上国の共通認識に据えることが出来た。また削減目標については、2008年の洞爺湖サミットで合意した、「2050年までに世界全体で50%減」を目標に、新興国の参加を促すために、「先進国全体の排出量を2050年までに80%以上削減」とする提案が先進国から出された。しかし経済成長が著しいインド等の新興国からの反発は収まらず、削減の数値目標は見送られた。

2009年9月の国連気候変動サミットでは、米国のオバマ大統領は米国が果たすべき責任を強調し、2009年11月には、2020年までに2005年比で17%削減する目標を提示することを明らかにした。また中国の胡錦濤国家主席は、2020年までに中国の単位GDPあたりのCO2排出量を、2005年比で40-45%削減することを表明した。

3 COP15 での交渉の経緯

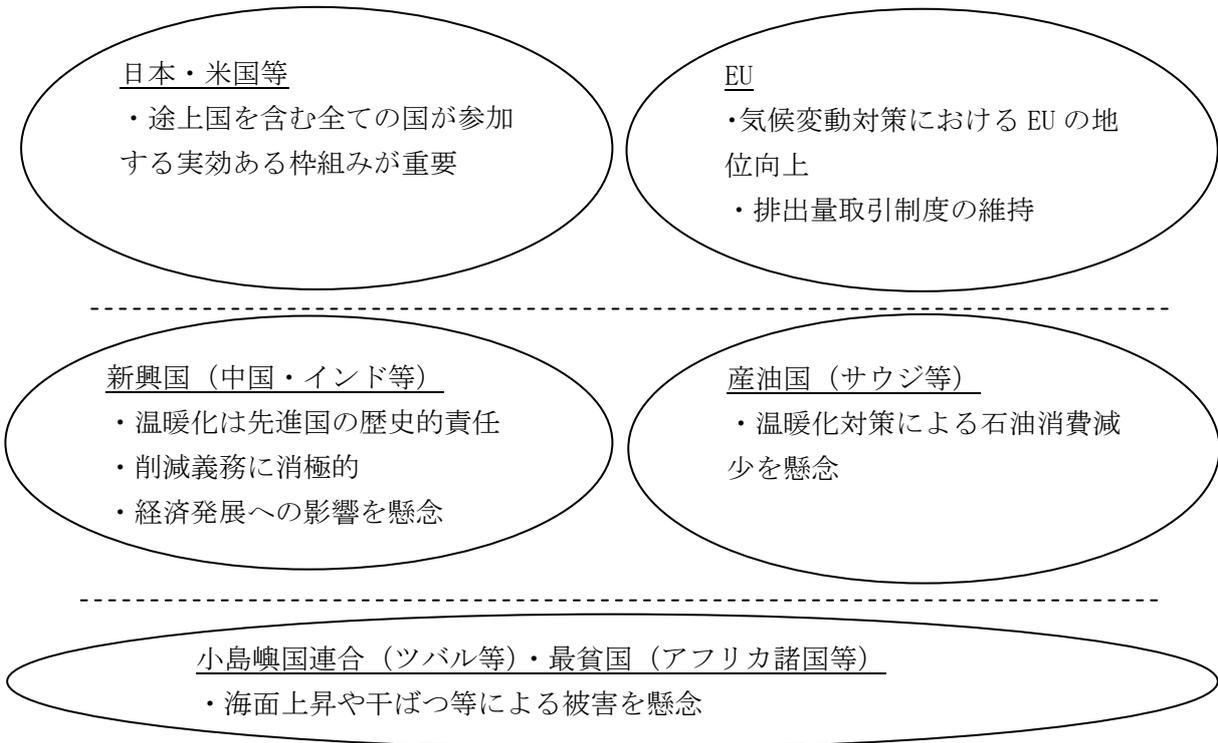
こうした状況の中、国連気候変動枠組み条約第15回締約国会議(COP15)が、デンマークの首都コペンハーゲンで、2009年12月7日に幕を開けた。COP15では、ポスト京都議定書となる2013年以降の、法的拘束力のある削減目標を定めることを目指し、交渉が進められた。

COP15の開幕前には、新しい気候変動対策の枠組みの合意締結に対し、一部では楽観視されていた。しかし蓋を開けてみれば、いくつかの点で進展があったものの、中心的な課題であった温室効果ガスの排出削減目標の設定では、期待通りの成果を得られずに終わってしまった。G8サミットで挙げられていた「2050年までに世界全体で50%減」や先進国全体の削減量等の、具体的な削減目標が合意に盛り込まれず、2010年1月末までに先進国は2020年までの削減目標を、途上国は削減の取り組み内容を申告するという形に留まった。

COP15が不調に終わった理由として、議長国であるデンマークによる議事進行の不手際や、それに対する途上国の反発が挙げられる。しかし最大の原因は、各国の交渉ポジションの違いによ

る対立構造にある。

図2:各国の交渉ポジション



出典：SJRM作成

日本や米国等の先進国は、途上国を含む全ての国が参加する実効ある枠組みを求め、先進国のみが過大な削減負担を負うのではなく、中国等の新興国にも削減義務を担うことを要求している。日本の鳩山首相は、「1990年比で2020年までに25%削減」を提唱しているが、その前提として、「すべての主要国の参加による意欲的な目標の合意」を掲げている。また米国のオバマ大統領は、COP15の交渉過程で「透明性」という言葉を多用し、温室効果ガス削減を担保するための国際機関による検証を中国に要求した。

EUは、COP15の交渉過程でリーダーシップを発揮し、気候変動対策におけるEUの地位向上を目指していた。またEUが力を入れている排出量取引市場は近年大幅に成長し、マーケット規模は数兆円に達しているが、今後の更なる発展のために、COP15でのポスト京都議定書の枠組み締結が重要であった。しかしCOP15でEUは存在感を十分発揮出来ず、EUにとっては不満足な結果となった。また交渉の結果を受け、COP15の閉幕直後に、排出量取引の市場価格が急落する事態となった。

一方、中国やインド等の新興国は、温暖化は産業革命以来の先進国の歴史的責任と訴え、途上国の削減義務に対して猛烈に反発した。法的拘束力のある温室効果ガスの削減義務が、エネルギー利用を制約し、経済発展を阻害することが、反発の大きな理由である。また南米やアフリカ等の途上国はG77というグループを結成したが、中国がその代弁者として主導権を取り、途上国への削減要請に強く反対した。

こうした先進国と途上国の対立構造は、従来から存在するものであったが、COP15では新たに途上国間の亀裂が表面化した。海面上昇による国土水没の危機にある島嶼国を代表して、ツバルが、大幅な温室効果ガス排出削減を目指し、京都議定書の修正を求めた。この提案に対して、フィジー等のAOSIS（小島嶼国連合）の国々や、セネガル等の幾つかのアフリカ諸国が賛同を示し

株式会社 損保ジャパン・リスクマネジメント

たが、中国やインド等の新興国が、法的拘束力を伴う排出削減義務に繋がる事を警戒し反対した。

このように従来は「先進国 vs. 途上国」という対立構造であったのが、COP15 では「先進国 vs. 新興国 vs. 最貧国」という構造が露呈した。なかでも新興国である中国、インド、ブラジル、南アフリカは、「BASIC」と呼ばれるグループを結成し、先進国への強硬姿勢を貫いた。特に中国は、G77 という途上国グループの代弁者として存在を發揮し、排出削減目標の設定や、国際機関による検証を拒否し続けた。

その結果、COP15 では具体的な交渉が殆ど進展せず、一時は空中分解も危ぶまれた。しかし終盤、米国、EU、日本、中国、インド等の 26 か国の首脳レベルによって「コペンハーゲン協定」が作成され、COP 全体会合でその採択が図られた。国連では全会一致が原則であり、先進国、途上国を含めほぼ全ての国が賛同したものの、スーダンやベネズエラ等、数か国が反対したため採択とはならず、最終的には法的拘束力のない「コペンハーゲン協定」に留意する (Take Note of the Copenhagen Accord) という形で決着した。なお「コペンハーゲン協定」の骨子は、以下のとおりである。

コペンハーゲン協定

- 1) 世界全体の長期目標として、産業化以前からの気温上昇を 2 度以内に抑える。
- 2) 先進国は 2020 年までの排出削減目標を定め、2010 年 1 月 31 日までに国連事務局に提出する。
- 3) 途上国も排出削減を実施し、その内容を 2010 年 1 月 31 日までに国連事務局に提出する。また削減状況を 2 年ごとに国連事務局に報告する。
- 4) 先進国は途上国に対して、2010～2012 年に 300 億ドルの支援を行う。また 2020 年までに年間 1000 億ドルの資金動員目標を約束する。なお気候変動の影響に脆弱な、最貧国や島嶼国、アフリカ諸国等の途上国が、優先的に支援を受ける。
- 5) 2015 年までに合意の実施状況を評価し、長期目標についても検討する

4 終わりに

COP15 は期待通りの成果は得られずに終了したが、今後については、2 つの特別作業部会で検討を継続し、2010 年 11 月にメキシコで開催される COP16 に、交渉が持ち越される予定である。経済成長に伴い、温室効果ガスを多量に排出する中国やインド等の新興国は、今後も法的拘束力のある排出削減義務には反対することが予想される。また世界の温室効果ガス排出の 2 割を占める米国についても、雇用情勢が厳しい中、中国等の新興国への削減義務無しに、自国の排出削減を積極的に進めるのは難しい状況にある。

しかしながら、冒頭で見たように、気候変動は社会にとって大きなリスクであり、世界全体で取り組んでいくべき喫緊の課題である。日本は COP15 終了後も、「すべての主要国の参加による意欲的な目標の合意」を前提に、「1990 年比で 2020 年までに 25%削減」を表明しているが、温室効果ガスの排出が少ない「低炭素社会」への転換は、変わることの無い大きな流れである。

社会全体が「低炭素社会」へ転換していく事は、企業に新たなリスクをもたらす一方で、新たなチャンスももたらす。企業が抱えるリスクとして、CO₂ の排出規制等への対応によりコスト増となる「規制リスク」、他社の気候変動への取り組みが消費者に評価され自社の商品やサービスの競争力が低下する「評判リスク」、気候変動への取組や情報開示の姿勢に対する NPO や投資家からの圧力が增大する「訴訟リスク」といったものが挙げられる。しかしながら、他社に先駆けて「低炭素経営」を実現していけば、他社との差別化や競争力の強化が可能となり、リスクをチャンスに変えることが出来る。また新たなビジネスチャンスとして、省エネルギーや再生可能エ

株式会社 損保ジャパン・リスクマネジメント

エネルギー、エコカー等の関連分野で、大きなマーケットが生まれつつある。このように「低炭素社会」への転換は、企業に大きな変革をもたらすものであり、企業は積極的に対応していくことが求められている。