

国連気候変動交渉における 環境NGOの役割

伊与田 昌慶

●はじめに

二〇一五年一月二日、会期を一日延長した国連気候変動枠組条約第二一回締約国会議（以下、COP21）は、法的拘束力ある「パリ協定（Paris Agreement）」を採択して閉幕した。COPにおける交渉の主体は気候変動枠組条約の締約国たる各国政府であるが、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）事務局より交渉のオブザーバーとして認証されたNGOのメンバーもCOPに参加している。環境NGOに加え、ビジネス、女性、ユース、研究者など、その立場は多様である。環境NGOは、政府や市場だけでは解決できない、公共の課題に対処する市民社会の立場で活動を行っており、気候変動交渉においても一定の役割を果たしている。と評価されている。

本稿では、気候変動の問題認識

にふれたうえで、国連気候変動交渉における環境NGOの理念と役割、パリ合意実現のための活動についてその一部を紹介する。最後に、むずびにかえて、COP21パリ協定の意味すること⁽¹⁾について考えたい。

●気候変動の問題認識

すでに、気候変動は人類がかつて経験したことのない段階に突入しつつある。人類が産業革命時から現在までに化石燃料を燃やして排出したCO₂をはじめとする温室効果ガス等のため、地球平均気温はすでに約一度上昇した。産業革命前に二八〇PPM程度だった大気中のCO₂濃度が二〇一五年には各地で四〇〇PPMを超え、未曾有の水準に達した。二〇一四年の地球平均気温は観測史上最高を記録し、二〇一五年も最高記録

を更新した。

地球規模の温暖化にともない、気候関連災害も深刻化している。国連国際防災戦略事務局（UNISDR）は、二〇五〇一四年の間に発生した気候関連災害は、一九八五〜九四年のほぼ倍になったと指摘するとともに、一九九五年以降だけでも気候関連災害によって六〇万人以上が死亡したと報告している。産業革命時から地球平均気温が約一度上昇した現在においてすでにこのような傾向があらわれている。

世界の平和と安全保障について討議し決定を行う国連安全保障理事会（UNSG）が初めて気候変動を取り上げたのは、もう九年前の二〇〇七年のことだった。最近では、二〇一五年に大きく報道されたシリアの紛争・難民危機は、その要因のひとつに気候変動があ

るといふ研究がある。国際的な安全保障の事案が発生すると、「環境問題のひとつにすぎない」気候変動は脇に置かれがちである。しかし、気候変動が安全保障環境をますます揺るがしうるという指摘は重く受け止める必要がある。

また、気候変動は不正義・不正の極致であるという意味において、極めて重大な問題を孕む。すなわち、ほとんどCO₂を排出していない途上国の貧困層の人々により大きな被害がもたらされる。

特に気候変動影響に脆弱な小さな島国は、気候変動によって国自体が消滅しかねないという危機感がある。そのうえ、気候変動がさらに進んだ未来の世代は、気候変動がより深刻化した地球で生きることを運命づけられる。気候変動の被害がより悪化する未来に生きる世代に対策の責任が先送りされかねないこと、そういった未来の世代の声をきくが国際合意の意思決定には反映されていない。

気候変動は、一般に環境問題のひとつに分類されるが、もはやそれのみではない。安全保障、貧困と格差、食料・水、経済・産業、人権、社会正義といった社会的あらゆる側面に影響する、人類史的



COP21パリ協定の採択をみまもる会議参加者
 (©Masayoshi Iyoda, Kiko Network 2015)

な影響をもたらす問題である。

●環境NGOの理念・役割— CANの事例—

気候をまもるために行動するの
 が環境NGOの理念であり、役割
 である。以下に、国連気候変動交
 渉に継続的に参加している「Cli-
 mate Action Network (気候行動
 ネットワーク)」（以下、CAN）
 の事例を紹介する。

気候変動交渉の黎明期である一
 九八九年に設立されたCANは、
 現在一〇〇カ国以上の九五〇以上
 のNGOによって構成されている。
 CANは独立した新組織というよ
 りは、CANのメンバー団体の国
 レベル、地域レベル、世界レベル
 の相互連携のためのルールと指針

を提供す
 る、世界
 最大の環
 境NGO
 のネット
 ワーク組
 織である。
 参加メン
 バー間の
 調整など
 は、CAN
 Nインタ

ーナショナルの事務局が担う。世
 界の各地域・国のノード (node)
 と呼ばれる集まりがあり、日本に
 も一四団体からなるClimate Ac-
 tion Network Japan (CAN-Ja-
 pan)⁽²⁾がある。また、CANには、
 世界自然保護基金 (WWF)、グ
 リーンピースといった有力な国際
 環境NGOに加え、オックスファ
 ムのような貧困・開発問題に取り
 組む国際NGOも参加している。

CANがめざすビジョンは、
 「衡平性や人々の間の社会的正義、
 すべてのコミュニティの持続可能
 な発展を促進しながら地球の気候
 をまもり、地球の環境を守るため
 前向きに努力し、それを実現する
 世界」である。これに向けて、温
 室効果ガス排出量を減らすための
 効果的なグローバル戦略の形成と
 進展に影響力を行使するため、市
 民社会組織を支援し、力づけるこ
 と、国際的、国内的、地域的なレ
 ベルで衡平性や持続可能な発展の
 促進を確保することを使命として
 いる。環境NGOは長年にわたつ
 て気候変動をめぐる交渉や政策を
 調査研究してきた。その専門
 性の蓄積がすべての活動のベース
 にある。

また、活動の目的は表(次ペー

ジ)のとおりである。

特筆すべきは、ほとんど気候変
 動の原因になっていない途上国の
 貧困層が、その影響をひどく受け
 るのは不公正であり、貧しい立場
 の人々をまもるためにその構造が
 改められるべきだという倫理観で
 ある。この倫理観を共有し、グ
 ローバルな市民社会の共通ポジシ
 ヨンをつくることもその役割のひ
 とつである。たとえば、CANは
 脱原発の方針を統一ポジションと
 して共有している。また、特に困
 難な状況下にある途上国のNGO
 コミュニティを支援することもC
 ANの重要な役割である。

●環境NGOの活動—COP 21を成功させるために—

CANの活動は国連気候変動交
 渉におけるものが知られているが、
 それにとどまるものではない。世
 界的に気候変動対策を進めるため、
 そしてCOP21を成功させるため
 に、様々なタイミング、様々な場
 で活動を行ってきた。

COP21より十分前もってすべ
 ての国が提出するとされていた、
 二〇二〇年以降の温暖化対策の国
 別目標案 (Intended Nationally
 Determined Contributions: IN

DC。約束草案と訳されることも
 ある)の各国内検討プロセスにお
 いて、CANおよびそのメンバー
 団体は、危険な気候変動を防ぐた
 めに十分な水準の目標を設定し、
 提出するよう各国政府に働きかけ
 た。CANJapanも、危険な気候
 変動を避けるとともに日本が公平
 な役割を担い、かつ実現可能な目
 標として「国全体の温室効果ガス
 排出量を一九九〇年比で二〇三〇
 年までに四〇〜五〇%削減」を提
 案した。二〇一五年七月に政府が
 決定した目標⁽³⁾は、CANJapan提
 案に及ばない、野心的でもなく国
 際的にみて公平ともいえない水準
 にとどまったが、NGO提案は、
 気候変動政策をめぐる議論に一石
 を投じるとともに、メディアによ
 って広く報道されたり、政府の審
 議会の議論のテーブルに載ったり
 するなど、反響もあった。

COP21開催に先立って、気候
 変動の危機を訴えて社会的関心を
 高めるため、そして政策決定者た
 ちにパリでの合意実現を促すため
 にグローバルな市民運動が展開さ
 れた。CANおよびそのメンバー
 団体も協力して企画や呼びかけを
 行った結果、「世界気候マーチ
 (Global Climate March)」と呼ば

表 CANの目的

- 世界中の政府や市民の啓蒙や能力構築によって危険な気候変動を防止すること
- 危険な人為的干渉から地球の気候を守ること
- 気候変動の問題を憂える世界の良心であること
- 危険な人為的干渉からの地球の気候保護を促進すること、及び、土地やエネルギーなどの資源利用のあり方を抜本的に見直すよう促すこと
- 将来世代が彼らのニーズを満たしうる能力を損なうことなく、現代世代のニーズを満たすような、持続可能な発展を優先すること
- そのために政府、事業者、コミュニティ、個人の行動を引き出すこと
- 気候変動とその原因について理解を深め、その情報をすべての人々（特にCANメンバー）と共有すること
- CANメンバー団体が気候変動に関して効果的な行動をとることができるよう、組織化し、支援し、行動を引き出すこと

(出所) CAN 憲章より。

れる市民運動には、世界全体で約八〇万もの人が参加した。日本でも東京や京都などにおいて「気候をまもる、パリへの行進。アースパレード二〇一五」が開催され、数千人が参加した。COP開催地であるフランスのパリでの気候マーチは、COP21を目前にして発生した同時多発テロの影響で中止されたが、人々がマ

チをするかわりに二万二〇〇〇足以上の靴をパリ市内のリユバブリック広場に並べることで合意の實現を求める市民社会の意思を示した。これらの取り組みによって、世界中の一五〇カ国以上の首脳がCOP21に参加したことに象徴されるように、国際社会における気候変動対策の気運はかつてなく高まった。

COP21開催期間中も、CANは合意の實現のために様々な活動を展開した。第一に、CANは、"eco."というニュースレターを会期中毎日発行し、会議参加者に届

けている⁽⁴⁾。これは、会議場の政府代表団への情報発信ツールであると同時に、国内の議員・メディア・企業に交渉のポイントをタイムリーに伝えるものである。時には、COPで政府交渉官が「今朝のeco.に書いてあったが」と、発言のなかで引用することもある。

第二に、COP期間中、先進国、途上国を問わず、各国政府代表団との意見交換の場を設定し、この場で環境NGOの意見を交渉官に伝えていく。これにより、合意に向けて交渉を前進させることをめざしてゐる。CAN-Japanのメンバーも、COP21において各国政府代表団と意見交換を行っている。

多くの重要課題が残されたままである。パリ協定をうけて、気候変動対策が交渉フェーズから実施フェーズに移行しつつあるなか、国際レベルから国レベル、地域レベルとネットワークを広げて連携しながら活動するCANの役割はますます重要になると思われる。

●パリ協定の意味

最後に、京都議定書以来の国際法的合意であるパリ協定の意味を考へることで結びに代えたい。パリ協定は「一・五度未満」や今世紀後半に実質排出ゼロという目標を謳うことで、気候をまもる世界共通の定量的な基準をもたらした。また、この目標を達成するまで永続的に世界中の国の目標・対策を後退させずに強化し続ける仕組みを導入した。しかし、「一・五度、二度未満」のために必要な排出削減を法的に担保できているわけではない。このため、パリ協定は、それ自体単独で気候変動を防止することにはならない。研究によれば、これまでに各国が提出したINDCによる排出削減効果をすべて足しあわせても約三度の気温上昇になってしまうという課題も残されている。それにもかかわらず、

第三に、COP期間中には世界中のメディア記者に対して、高度に専門化した複雑な国際交渉の現状やポイント、NGOの提言を伝えていく。会議場内でも、CANのみならず様々なNGOが日々記者会見を行い、メディアを通じて情報を世界中に広げ、交渉や各国の国内対策を前進させるための提言を行っている。

最後に、必要に応じて、政府にプレッシャーをかけるためのアクションをすることもある。COPで行われるもので最も有名なのは、

「本日の化石賞 (Fossil of the Day Award)」であろう。これは、国連気候変動交渉において最も足を引っ張った後ろ向きな国に対して贈られる、不名誉な賞である。日本も化石受賞の常連国のひとつであるが、COP21においては一度も単独受賞しなかった。この賞は、批判が功を奏すると思われる国に、その効果が最大になるタイミングを選んで授与される。COP21において受賞ゼロは、日本がパリ協定の交渉のなかで重要なアクターになりえなかったことを暗に示している。

最終的に採択されたCOP21合意のなかには、CANが主張していたことも複数反映されている。パリ協定の「一・五度未満」という目標はCANの共通ポジションでもあるし、排出削減目標引き上げの機会を早期にもつために五年毎のグローバルな温暖化対策の進捗チェックを二〇二〇年より前から始めるべきだという主張もCOP決定に取り入れられている。パリ協定の採択において、環境NGOは一定の役割を果たしたといつてよいだろう。一方で、排出削減の実効性、気候資金や気候変動影響の損失と被害といったテーマで

パリ協定は人類史的転換を促すような、大きな意味を持っている。

第一に、パリ協定は、化石燃料の時代の終わりを告げるものである。世界中の石炭、石油、天然ガスといった化石燃料資源をすべて燃やせば約4000ギガトンものCO₂が排出されるが、「地球平均気温上昇二度未満」という目標を達成するために許容される排出量は約1000ギガトンにすぎない。したがって、二度未満を実現するためには、世界各地の化石燃料資源の四分の三を燃やさずに地中に埋めたままにしなければならない。特に、CO₂やその他の汚染物質の排出が多い石炭の対策は重要である。研究者によれば、気温上昇二度未満を実現するためには、世界の石炭埋蔵量のうち80%以上について、燃やすことなく地中に埋めたままにしなければならない⁽⁵⁾。パリ協定の長期目標と研究者による指摘を真摯に受け止めるなら、世界中の化石燃料のほとんどはもはや燃やすことはできない。

第二に、パリ協定は、再生可能エネルギー100%の時代への移行を意味するものである。化石燃料の排出をゼロにすることが、省エネルギーを進めるとともに、代替エネルギー利用によって補うということである。原子力は、費用・技術・安全保障上の理由から貧しい途上国を含む広い国・地域への普及が困難であるし、途上国の貧困解決に貢献しない。また、社会的コストが高く、事故リスクが甚大で、計画から建設・稼働まで十数年の時を要することもある。原子力は、核廃棄物という形で将来世代に負担を残す、世代間衡平とはいえない電源でもある。化石エネルギーは原子力ではなく、省エネルギーと再生可能エネルギーによって代替されるべきである。

第三に、パリ協定は、深刻化する気候変動の現実を目の当たりにした国際社会が、従来の先進国と途上国の間の「対立」を乗り越えてともに共通の目標に向かって取り組みを続けることを決めたものである。課題は残されているが、気候変動に対処するための国際協力は新たな段階に進むことになったといえる。

第四に、パリ協定は、各国、各地域で、ありとあらゆる主体に対してただちに行動を求めるものである。パリ合意は、市民社会やビジネス、自治体などの非国家アクターの役割の重要性を認識し、こ

れらの行動を促すことをめざしている。パリ協定によって始まった脱化石燃料・再エネ100%への競争において、すべての主体がしのぎを削ることになるだろう。

脱化石燃料依存は、気候変動防止だけでなく、様々な恩恵を社会にもたらす。化石燃料輸入コスト節減や省エネ・再エネ産業における雇用増加という経済・産業的なメリットに加え、化石燃料燃焼による大気汚染および健康被害を防ぐという社会的メリットもある。脱化石燃料の進展は、持続可能な社会経済を実現していくために必要な道程である。パリ協定は、この流れを確かなものにし、さらに加速させる。今後、日本が取り組むべき課題は山積している。環境NGOの一員として、これまで以上に気候変動問題の解決に貢献していきたいし、より多くの人々を巻き込みたい。

(いよだ まさよし／特定非営利活動法人気候ネットワーク研究員)

【注】(1)本稿ではパリ協定の詳細な内容については立ち入らないが、気候ネットワークによるCOP21の結果の分析および評価、日本の今後の政策課題については、気候ネットワークによるペーパー「パリ会議(COP21)/CMP11の結果と評価」を参照されたい (<http://www.kikonet.org/info/press-release/2015-12-25/cop21-evaluation>)。

(2) CAN-Japan の概要や活動については CAN-Japan ウェブサイト参照 (<http://www.can-japan.org/>)。

(3) 日本の温室効果ガス排出量を、二〇一三年度比で二〇三〇年度までに二六%削減。国際的な科学者グループ「クライメート・アクション・トラッカー」(Climate Action Tracker) は、この目標を最低ランクの「不十分」と評価している (<http://climateactiontracker.org/countries/japan.html>)。

(4) CANが発行するニュースレターの“eco”は、CANのウェブサイトをより閲覧可 (<http://www.climatenetwork.org/eo-news-letters>)。