

気候変動時代の環境・減災ガバナンス

大塚 健司

第二次世界大戦後の半世紀以上にわたる地球規模の生態危機を経て二〇一五年末に多国間協調により合意された「パリ協定」は、気候変動対応をめぐる科学、政治、経済、社会、文化的諸次元の幅広い問題が凝縮された国際合意となった。これは気候変動対応が、温室効果ガスの削減による大気環境の安定化という究極の目標を追求していくうえで、人類の持続可能性に関するあらゆる領域の課題と不可分になってきていることを示している。

●多国間主義による国際協調

われわれ人類は二〇世紀半ば以降、生態危機の時代に生きている（参考文献①）。米ソを中心とした核開発競争下での「核の冬」の恐怖に始まり、「核の平和利用」により各国で建設が進められた原子

力発電所の事故による放射性物質の拡散、鉱工業活動による公害病の発生、経済成長を急ぐ新興国の環境汚染事故の多発等、様々な環境汚染の脅威が続いてきている。また、ローマ・クラブが一九七二年に発表した『成長の限界』、アメリカの環境諮問委員会および国務省が一九八〇年に公表した『西暦二〇〇〇年の地球』等を通して、地球規模の人口、資源、環境、食糧問題の危機も指摘されてきた。

さらに、地球規模の環境変動に関する科学的知見が蓄積され、オゾンホール拡大や大気中の二酸化炭素濃度の急激な上昇等が人間環境に大きな影響を及ぼすことが広く認識されるようになってきた（参考文献②）。

こうした地球規模の生態危機に對して各国政府や人々が対応を迫られるとともに、各国間の国際協

調が求められ、それには第二次世界大戦後に構築された国連を中心とした多国間主義による国際秩序体制が重要な役割を果たしてきた。また国際協調は多数の主権国家による集合的な政策決定だけではなく、国内外の専門家集団やNGO、さらには様々な会合やメディアを通して国境を越えて共鳴する人々の声からなる国際世論も重要な役割を果たしてきた（参考文献②）。

地球環境に関する最初の国際条約は、核軍縮とともに「放射性物質による人類の環境の汚染を終止させる」ことを目的として掲げ、一九六三年に米英ソ三カ国が調印した部分的核実験禁止条約とされる（参考文献②）。これにより大

気圏での核実験による地球汚染は防がれることになった。しかしながら地下核実験を含むすべての核実験の禁止を定めた包括的核実験

禁止条約は一九九六年に国連総会で採択されたものの、採択に賛成したアメリカや中国を含めて発効要件国の批准の見通しがたつておらず、いまだに未発効のままである（外務省ウェブサイトで）。

他方、核軍縮が足踏みが続いているのを後目にしながらも、地球環境問題をめぐる国際協調は一定の進展をみせてきた。一九七二年にストックホルムで国連初の環境問題に関する国際会議「国連人間環境会議」が開催され、東西冷戦のなかではあったものの、先進国のみならず途上国も含む多数の政府および非政府組織が参加し、開発と環境の両立を謳う「人間環境宣言」が採択された。前年に中華民国が脱退するのと入れ代わりで国連に加盟した中華人民共和国では、文化大革命の政治動乱が続いているなかであったが、政府代表団を派遣したことが、その後国内で環境政策を始動させる契機となった。

また国連人間環境会議以降の一連の取り組みを経て、日本の提唱をきっかけに一九八四年に「環境と開発に関する世界委員会」（ブルントラント委員会）が設置された。三年間の討議を経て「われら

共有の未来」と題する報告書を公表し、「将来の世代のニーズを満たす能力を損ねることなく、今日の世代のニーズを満たすような開発」として「サステイナブル・デベロップメント」(SD)という概念が打ち出された(参考文献③)。SDは一九九二年にリオデジャネイロで開かれた環境と開発に関する国連会議(地球サミット)の主要議題となった。

いまやSDは、様々な解釈をとめないながら環境外交の場だけでなく、各国・各地域の環境問題への取り組みのなかで鍵となる概念となっている。ここでブルントラント委員会の報告書で「貧困、不平等、環境の荒廃」による現実的な危機への対応の切実な必要性が一貫して説かれていたこと、また世界の「経済的かつ生態学的相互依存」の状況が「地域的、国家的、地球的に織りなす因果関係の織目のない織物」という複雑な様相のなか、ローカルからグローバルに至る様々なレベルでの環境問題に加えて、経済危機や軍拡競争もたらす生存環境の危機までもが議論されていたことを忘れてはならない。一九九二年の地球サミットでは気候変動枠組条約(UNFCCC)

(CC)をはじめ重要な国際条約や宣言等が採択された。これらは人類が直面している生態危機への対応の切実な必要性から、多国間主義による国際協調のもとで合意されたものである。

またブルントラント委員会の設置から地球サミットへの歩みはちよつと東西冷戦体制の崩壊と軌をひとつにしており、国家安全保障の新たな課題として環境問題の比重が大きくなっていった時代であった(参考文献④)。核の脅威を中心とした地球の危機をめぐる諸問題を取り上げている「Bulletin of the Atomic Scientists」が一九四七年以来発表している「世界終末時計」(Doomsday Clock)では、二〇〇七年からは核の脅威に加えて新たに気候変動が地球危機の主要因のひとつとして加えられている。

●気候変動枠組条約からパリ協定へ

気候変動枠組条約は、人間活動に起因する気候の変化、とりわけ化石燃料の燃焼等にもない大気中に排出された二酸化炭素やその他の温室効果ガスの濃度の上昇がもたらす温暖化によって自然生態

系および人類に及ぶ悪影響を緩和すること、そのために大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを目的としている。そして各国が温室効果ガスの排出削減を通じた気候変動の緩和策とともに、気候変動により避けられない影響への適応策について、「共通だが差異ある責任及び各国・地域特有の開発の優先順位、目的並びに事情を考慮して」計画の策定、実施、公表そして更新を行うことが定められた。同条約は一九九四年に発効要件を満たし、二〇一五年末時点で世界のほぼすべての国をカバーする一九五カ国(およびEU)が参加する枠組みとなっている(UNFCCCウェブサイト)。

ただし肝心の温室効果ガスの排出削減については、一九九七年のCOP3にて先進国に削減を義務づける京都議定書が採択され、二〇〇五年には発効したものの、当時世界最大の排出国であったアメリカの参加を得られないまま二〇一二年には議定書の約束期間を迎えた。その後第二期間の目標が設定されたものの、今度は日本、ロシア、ニュージーランドが参加を見送った。温室効果ガスの排出削減は主要各国のエネルギー構造、

各国の経済発展戦略、先進国と途上国の間での「共通だが差異ある責任」に基づいた削減義務や資金負担をめぐる対立、さらには化石燃料依存型の高炭素社会から低炭素社会への移行が見通せないなか(参考文献⑤)、約束内容に具体性かつ実効性をもたせようとすればするほど合意が困難になるばかりであった。

また近年では中国をはじめとする新興国の台頭とそれにもなう温室効果ガスの排出増が顕著になってきたことに加えて、世界各地で潮位上昇、熱波、少雨による乾燥化、暴風雨の頻発など極端な気象現象が激化していることを踏まえ、気候変動対応の新たな枠組を求める国際世論が高まりつつある。気候変動による影響については、海面上昇による国土消滅の危機にさらされる太平洋小島嶼国だけでなく、共和党を中心に温暖化対策への異論が根強いアメリカでも、各地で頻発している干ばつ、森林火災、巨大暴風雨等の極端な気象現象への対応が喫緊の課題となっている。オバマ大統領は、二〇〇五年にアメリカ南東部で多くの人命と財産を奪ったハリケーン・カトリナ災害の一〇周年記念追悼

式で、復興の成果ともに、気候変動による極端な気象現象へのレジリエンス（対処・回復能力）の強化の必要性を訴えた（ホワイトハウス・ウェブサイト、二〇一五年八月二七日）。

そのような状況のなか、二〇一五年一月二日に合意されたパリ協定は、京都議定書に不参加であったアメリカも削減義務がなかった新興国も含めて、条約締約国すべてが何らかの形で気候安定化に貢献が求められる国際枠組として待望されたものであった。

もともと、温室効果ガスの排出削減という観点からパリ協定をみるとはなはだ頼りないものである。たとえば各国が事前に条約事務局に提出した排出削減目標を積み上げて、パリ協定で掲げられた工業化以前の水準に比べて平均二度以下の上昇を抑えるという目標は達成できず、今世紀末までに二・七度の上昇を招いてしまう計算が出されている。パリ協定の目標達成は今後の各国の取り組みの強化にゆだねられている。

●不確実性と差異化をめぐる ポリテイクスを越えて

他方で、気候変動に関する多国

間の国際合意としてパリ協定で得られたものとして、気候変動影響の緩和のための将来目標について従来よりも踏み込んだ言及がなされたこと、気候変動による影響への適応に加えて、「損失と損害」についても対応の必要性が書き込まれたことが注目される。

協定第二条では工業化以前の水準から平均温度上昇を二度未満に抑えるだけではなく、「気候変動のリスクと影響を大幅に削減すべく」一・五度未満に抑えるよう努力すること、また第四条では長期目標として本世紀後半に温室効果ガスの人為排出量とその除去量をバランスさせること、そして先進国が率先しながら発展途上国も削減努力を行っていくことが掲げられた。

IPCC（気候変動に関する政府間パネル）第五次評価報告書（AR5）によると、「工業化以前」、すなわちイギリスで産業革命が起きて化石燃料を大量に使用するようになったとされる一七五〇年より前の水準に比べて、世界平均気温が一度または二度の上昇によって、北極圏氷海やサンゴ礁といった固有の生態系へのリスク、熱波や洪水のような極端な気象現

象のリスクが高くなることは科学的に高い確信度があるとされている。他方でグリーンランド氷床の消失による平均海面水位が最大七メートルに及ぶような急激で不可逆的な自然環境変化をもたらす「しきい値」は「一度より大きく四度より小さい」と推定されているだけで不確実性が高いとされている。すなわち何度までに抑えれば条約で挙げられた「危険な人為的干渉」にあたるのかはよくわかっていない。また世界各地で気候変動による影響やリスクが観測・予測されているものの、その内容や程度は地域によって異なることも指摘されている。

「気候政策の設計は個人や組織がリスクと不確実性をどのように受け止め、考慮に入れるかに影響される」（参考文献⑥）と指摘されているように気温上昇抑制の目標は、どちらが科学的に正しいかというよりも、政治的妥協にゆだねられがちである。パリでの交渉でも主に先進国の立場からはできるだけ費用対効果と実行可能性が高い目標設定を、すでに気候変動による損失と損害が発生している今後もリスクが大きくなることを懸念する小島嶼国の立場からは

リスク回避ができるだけ確実な目標設定をそれぞれ求めるなかでのせめぎあいがあったとされている。

また協定第八条では、極端な気象現象などの気候変動の悪影響による損失と損害に対する回避・最小限化・対処の重要性を認識するとともに、早期警戒システム、応急準備、遅発性の現象、不可逆的で恒常的な損失と損害、包括的なリスク評価と管理、リスク保険や気候保険、非経済的損失、コミュニティ・生計・生態系のレジリエンスについて理解・行動・支援を強化していくとされた。AR5でも熱波、干ばつ、洪水、サイクロン、火災等の極端な気象現象が世界各地で人々の健康や生活に深刻な影響を与えていることが高い確信をもって指摘されている。ただし、緩和策や適応策については先進国から途上国への資金、技術、さらには教育、研修、啓蒙活動、公衆参加等に関する能力強化への支援が約束されているのに対して、損失と損害については二〇一三年にワルシャワでのCOP19で採択された「メカニズム」を運用していくことや関連情報交換を行っていくことについて合意がなされただけであり、しかも決定事項とし

て第八条は「賠償に関するいかなる義務を負う根拠とはならない」とも明記されている。この背景にはアメリカを中心とした先進国が強く反発したことが伝えられている。損失と損害に対する賠償問題は「差異ある責任」をめぐる新たな南北対立の火種となっているが、ひとまず具体的な解決策を先送りすることで合意を得たと考えられる。

ただし、ここで挙げた内容が政治的妥協であるからといってパリ協定の意義を過小評価するものではない。協定採択後に中国の交渉代表を務めた解振華・国家発展改革委員会副主任はBBCのインタビューに答えるなかで、「今後はライフスタイルの転換が必要になってくる」と発言した。パリ協定は気候変動対応をめぐる「不確実性と差異化のポリシークス」を越えて、脱炭素社会を目指すという人類共通の目標について合意が得られたことに大きな意義がある。

●人間の安全保障への視座

パリ協定では、様々な社会的弱者の「人権」への配慮が盛り込まれたことも注目される。前文に、気候変動に対する行動の際に人権

を尊重・促進・考慮すべきこと、具体的には「健康権、住民、ローカル・コミュニティ、移住者、子供、障害者の権利、開発権、ジェンダーの平等、女性のエンパワーメント、そして世代間の公平」が掲げられた。また海洋を含めたあらゆる生態系の一体性の確保、生物多様性の保護、さらには「母なる大地」の文化や「気候正義」(climate justice)の重要性も明記された。

気候変動交渉では先進国と途上国、先進国と新興国というように気候変動の原因を引き起こしている工業化や気候変動影響の程度が異なる国家間での義務と負担の「差異化」が大きな焦点となってきた。パリの交渉でも同様であったが、協定にて各国内で気候変動の影響に脆弱な立場にある人々、国境や世代を超えた利害や文化をもとにする人々への配慮や尊重、さらにはそうした人々との連帯を国際社会に呼びかける文言が入ったことは重要である。

もつとも、こうした人権の視点から多様な人々の共生を中心とした「気候正義」の内実をいかに豊かで頑健なものにできるかは気候変動対応のみならず人間開発全般

の課題である。特に気候変動影響への適応策にあたっては、多様な人権に基礎をおきつつ「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を目標として掲げられた「人間の安全保障」の視座から、具体的な局面ごとに人間中心の発展のあり方を追求していくことが必要であろう(参考文献⑦)。パリ協定前段の決定事項で二〇一五年三月に第三回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組」に言及された。

同枠組では「災害リスクに対して、より広範で、より人間を中心にした予防的アプローチがなければならぬ」こと、また「ステークホルダーの役割」として「女性、子供・若者、障害者、高齢者、先住民の経験及び伝統的知見」等が重要であることが指摘されている。気候変動による影響やリスクが確実に高まるなか、気候変動対応には、緩和のための環境・エネルギー政策だけでなく適応のための減災・レジリエンスの観点、さらには損失と損害への対応が、また国家の安全保障だけではなく人間の安全保障の視座がますます重要になっていく。今後はこれらの点を踏まえ、ローカルからグローバルなスケールを貫き、かつ多様な

領域を切り結ぶガバナンスのあり方が問われてくるのである。

(おおつか けんじ/アジア経済研究所 環境・資源研究グループ 研究グループ長)

《参考文献》

- ①大塚健司編『アジアの生態危機と持続可能性——フィールドからのサステイナビリティ論』アジア経済研究所、二〇一五年。
- ②ジョン・マコーミック(石弘之・山口裕司訳)『地球環境運動全史』岩波書店、一九九八年。
- ③環境と開発に関する世界委員会(大来佐武郎監修)『地球の未来を守るために』福武書店、一九八七年。
- ④米本昌平『地球環境問題とは何か』岩波新書、一九九四年。
- ⑤Urry, John, *Climate Change & Society*. Cambridge: Polity, 2011.
- ⑥「IPCC第五次評価報告書」(気象庁、環境省、経済産業省 およびIPCCウエブサイト)。
- ⑦人間の安全保障委員会編『安全保障の今日的課題——人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社、二〇〇三年。