

COP17後の温暖化対策

(1)温暖化国際交渉のこれまでと、COP17の成果

●WWF ジャパン 気候変動・エネルギープロジェクトリーダー 小西 雅子



昨年末に南アフリカのダーバンで、地球温暖化に関する国連会議COP17/CMP7が開催された。もはや合意なしかと危惧された2013年以降の温暖化の国際条約は、COP17でなんとか一定の合意に達し、京都議定書に続く温暖化防止の枠組みは継続されることになった。2005年から7年間に及ぶ長い国際交渉を経ての決着であった。

温暖化防止の国際交渉はなぜ難航するの？

温暖化防止の国際条約は、1990年発表のIPCCの第一次評価報告書で、温暖化が人間活動の影響である可能性が指摘され、1992年に採択された「気候変動枠組条約」が最初である。しかし自主的な努力に頼ったこの条約では世界の排出量は減少に向かわず、1997年に法的拘束力のある個別目標を先進国に課した「京都議定書」が採択された。アメリカの離脱などで発効が遅れ、2008年ようやく京都議定書の第1約束期間が始まった。期間終了後の2013年以降については熾烈な国際交渉は2005年から続いていた。

温暖化対策の国際約束がここまで進まないのは、温暖化問題が先進国と途上国の対立問題となっているからである。産業革命以降、温室効果ガスを排出し続けて豊かな生活を享受している先進国に対し、飢餓や貧困に苦しむ途上国は開発を優先したい。しかも開発が遅れている途上国ほど温暖化による深刻な被害に見舞われている。とこ

ろが温室効果ガスの排出は経済成長とほぼ同率で増加してきたので、排出削減目標は、経済成長への制約と捉えられている。

そのため、なるべく負担を避けたい先進国と、京都議定書から離脱して排出量が大幅に増えているアメリカ、成長への制約を嫌う中国など新興国、すでに温暖化被害にさらされ国の存続を駆けて交渉に携わる低開発途上国と、それぞれ国益をかけてぶつかる南北問題となり、ここまで難航してきた。

COP17までの国際交渉：渦巻いた国連交渉への疑念を払拭して

本来は、2009年末にデンマーク・コペンハーゲンのCOP15で、2013年以降の新枠組の合意がなされるはずだった。アメリカのオバマ大統領、日本の鳩山首相（当時）など約100カ国の首脳が参加し、アメリカを含む先進国や中国などの途上国が国際的な削減目標／行動を公表、さらに先進国から途上国への資金援助額が具体的な数値で示された画期的な内容の「コペンハーゲン合意」が会議中に提案された。しかし一部の国の強い反対で採択に至らず、留意（合意を確認し、気に留めること）に留まってしまった。このため、世界190カ国が一つの合意に達することはそもそも不可能では、という国連の温暖化交渉プロセスそのものへの疑念が広がった。

翌2010年のメキシコ・カンクンでのCOP16では、ホスト国メキシコの見事な議長ぶりで、コペンハーゲン合意を発展させ



た「カンクン合意」が採択された。先進国と主要な途上国を合わせた世界約140カ国が、コペンハーゲン合意に提出した削減目標／行動は、カンクン合意として正式に公表された。同時に、途上国への資金援助の仕組みの制度も決まった。

初めてアメリカや途上国が削減目標／行動を国連の合意の下に掲げたのだが、これらは各国の自主的な目標である。これらが京都議定書を含む法的拘束力のある強い条約下に位置づけられるかという肝心な点は合意に至らず、先送りされてしまった。

COP17の成果： ぎりぎり新枠組みを2015年に 採択することに合意

COP17では、激しい交渉の末、ついにアメリカや途上国を含むすべての国を対象とした新しい枠組みが2015年に採択されることが決まった。その新枠組みは法的拘束力を持つことを前提としている。「ダーバン・プラットフォーム」という新たな作業部会(以下ADP)が立ち上がり、2015年までに新枠組みの中身の議論を進めることになった。

しかしその影で、日本やロシア、カナダが京都議定書の第2約束期間に削減目標を持たないことを宣言したため、京都議定書で目標を持つのはEUとわずかな国だけになった。ADPで議論される新枠組みは2015年に採択され、発効するのは2020年以降である。2020年までは、EU以外の先進国、日本やアメリカなどは途上国同様、カンクン合意の下で自主的に削減目標を掲げ、国際的に検証する形になってしまった。

積み残された 肝心な議論： 削減目標の引き上げ

現在公表されている各

国の2020年の削減目標／行動は、積み上げて全体で気温上昇を2°C未満に抑えるという目標を達成できない低い水準である。人間社会がなんとか温暖化の悪影響と共存できるレベルとされる2°C未満に気温上昇を抑えるためには、本来は2015年までに世界の排出量を増加から減少に転じなければならない。2020年までカンクン合意の低い削減目標のまま、しかも目標達成を確保できる強い法的拘束力のない形では心もとないのが現状である。

今後の国際交渉

今後の国際交渉では、削減目標をどう引き上げられるか、2020年までの各国の自主的な温暖化対策にいかにも実効力を持たせられるか、そして2015年採択の新枠組みをいかに有効で、強い温暖化条約にするかが議論される。5月14日にドイツではじまった補助機関会合で発足するADPが主な議論の場となる。ちなみに日本が京都議定書の第2約束期間に目標を掲げるのは、今からでも十分間に合う。京都議定書の正式な改定の合意は、今年末のCOP18で行われるからである。

京都議定書は世界共通の温暖化ルールを制定した条約、世界標準から離れるデメリットを考えると、京都議定書に戻ることを検討してもいい。新枠組の交渉はこれからの勝負。影響力を持つためにも、日本の温暖化への真摯な取り組みが問われる。

●2013年以降の温暖化対策の国際枠組みの整理

