

なるほど! 国際交渉

第15回 パリの新枠組みと国際NGO

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



2015年末にパリで開催されるCOP21で、2020年以降の新しい温暖化対策の国際枠組みが決まります。今回は、パリを前にちょっと基礎に戻って解説したいと思います!そして196カ国もの政府団が交渉する国連の温暖化対策の会議において、国際NGOとはどんなことをしているのか?果たしてその役割に意義があるのか(笑)についても踏み込んでみたいと思います。

そもそもCOPとは、Conference of the Partiesの略で、国際条約の“会合”を意味しており、温暖化対策の国際取り決めである気候変動枠組条約の場合は、毎年年末に開催されています。COP21ということは、温暖化対策の国際会議は、21年目を迎えるということで、もはや長い歴史があるのです。COPの3回目は1997年に日本の京都で開催され、その時に、温室効果ガスの削減義務を課す(=法的な拘束力のある)“京都議定書”が決まりました。

Q パリの新枠組みは、京都議定書のような法的な拘束力のある強い合意になるの?

パリで開催されるCOP21で、京都議定書に続く新しい法的な枠組みが決まれば、“パリ議定書”といった名前では呼ばれることになります。しかし、京都議定書の場合には、法的な拘束力のある削減義務が先進国だけにかかることを嫌って、アメリカが議定書から抜けてしまいました。そもそも現在起きている温暖化は、産業革命以降、石炭や石油などの化石燃料を燃やしてエネルギーと

して使ってきた先進国の責任が重いということで、京都議定書では先進国だけに削減義務が課されたのですが、アメリカ国内の議会ではこの考え方が受け入れられず、最終的にアメリカは京都議定書に参加しなかったのです。

その後20年たって、途上国の中でも中国などの新興国は、開発とともに排出量も急増しました。そのため、2020年以降は、先進国だけではなく、途上国も含めた「すべての国を対象とした」温暖化対策の国際枠組みがつくられることになりました。

ここで問題は、京都議定書の法的な削減義務のある形を嫌ったアメリカの動向です。新しいパリの枠組みがどんな形ならば、アメリカ議会は受け入れられるのか?その答えの一つが、パリの新枠組みを、議定書のように法的な拘束力のある強い合意にしつつも“削減目標を達成すること”は法的な義務にしない、というやり方です。

ちょっとわかりにくいかもしれませんが、国際公約として、削減目標を持つことは義務化する、しかし目標を達成することは各国にゆだねて、国際的には削減義務とはしない、という形です。

Q 削減義務がない温暖化対策の国際枠組みならば、各国は削減努力を怠るのでは?

確かに、削減義務という形でなければ、各国が実際に削減するかどうかは担保できません。本当は削減義務にするのが一番いいのですが、そのために大量に排出してい

るアメリカ(世界2位)や中国(世界1位)などの国が参加を躊躇しては元も子ありません。そのため全ての国の参加を優先して、削減の義務は緩めようというわけです。

ではどうやって、これらの削減目標を達成させていく仕組みをつくるのか?これに世界各国は知恵を絞ってきました。2020年までの温暖化対策の自主的な国際取り決めである「カンクン合意」の中では、各国が国連に公表した削減目標について、その削減へ向けた進展を会議で報告し、他国が質問をして、国際的に監視していくという手法がとられました。いわば言葉は悪いですが、国際的に「さらし者」にすることによって、公約した削減目標を達成させるよう、プレッシャーを高めるのです。このやり方が功を奏するかどうかは、2020年までのカンクン合意の中でまさに実験中なのです。

実はこのやり方にこそ、国際NGOの果たす役割が一段と高まる理由があるのではと私は思っています。

Q 国際NGOの役割とは?

国連会議には、世界からたくさんのNGOが参加しています。温暖化対策の国際交渉もすでに20年を超えるようになって、NGOの役割も大きく変化してきました。私は2005年のCOP11から参加していますが、そのころはまだNGOは、会議の傍聴しかできず、NGOの考えを記した会議場通信を毎日配信して各国政府に配ったり、会議場の外でパフォーマンスを行ったり、政府代表団と会場で話し合うなど、文字通り会議場のロビーで、「ロビー活動」をするしかなかったのです。

しかし国際交渉の中で、市民社会の代表としてのNGOが次第に認められるようになり、今では議長の判断次第で、会議の最後に直接ステートメントを発表できることもあり、政府と同じように、意見を国連に提出してウェブサイトに掲載されるようもなっており、より影響力を増してきました。また、非常に複雑な交渉ですから、途上国政府は交



時にマーチにも飛び出すWWFメンバー COP18ドーハにて

渉に臨む人材が不足していることも多いのですが、そうした人材教育も人材提供も国際NGOが行っているケースもあります。国際NGOのスタッフには、国際政治学や行政学、経済学の専門家、それに科学者や弁護士などが入り、それぞれの出身国の政治・経済状況をいち早く分析しながら、高度な政策提言を行う能力を持つからです。

そして近年NGOの役割としてより重要性を増しているのが、各国の取り組みを国際的に監視する役割です。特に温暖化の交渉では、前述したように、公約した削減目標の達成具合を国際的に監視することによって、各国に達成を促すというやり方が主流になってきています。その際に監視の役割を政府やマスコミだけではなく、NGOも目を光らせることによって、より効果を高めることができるからです。また世界のマスコミがより多角的な視点から問題取材し、報道するための情報提供にも国際NGOが力を貸しています。世界の温暖化対策を進め、複雑さを増す国際交渉への理解を助ける上でも、NGOが陰に日向に果たす役割は大きくなっているのです。

UNEP金融イニシアティブ特別顧問の末吉竹二郎氏は、著書でこう述べています。「強いNGOが存在している国は幸せな国だ」。日本ではNGOはまだマイナーな存在かもしれませんが、世界基準では確実にその価値は高まっています。年末に向けて加速する温暖化の国際交渉、時にはNGOの動きに着目してご覧いただくとまた違った視座が見えてくるかもしれません! 📖