

特集

コペンハーゲンに向けて ——条約交渉の現状と日本の役割 第1回「条約・議定書交渉を理解するために」

早川光俊（弁護士、CASA 専務理事）

今年12月にデンマークのコペンハーゲンで開催されるCOP15/CMP5で、IPCCが要請する中長期目標に合意し、2013年以降のより高い削減目標に合意できるかどうか、人類の未来を決めかねません。

日本は世界で5番目の温室効果ガスの排出国であり、先進工業国としてはアメリカに次ぐ排出国です。私たちは、日本は地球温暖化問題では加害者の立場にあることを忘れてはならないと思います。

ところが、日本政府はこれまでのCOP15/CMP5に向けた国際交渉で後ろ向きの交渉姿勢をとり続け、世界の環境NGOや市民から非難を浴びています。こうした日本政府の姿勢を変えさせるには、私たちが条約・議定書交渉に関心を持ち、行動することが必要です。

今回の特集の第1回は、これまでの条約・議定書交渉の経過を振り返り、気候変動枠組条約、京都議定書やIPCCの役割、交渉のアクターについて解説したいと思います。特集2回目は、コペンハーゲンに向けた交渉の論点と現状、そして第3回目にはコペンハーゲンに向けた各国のポジションと日本の課題について特集したいと思います。

条約・議定書交渉の経緯

地球温暖化問題のような地球規模に広がる環境問題は、一国だけで対策をとってもこれを防止することはできません。また、一方で温室効果ガスの排出を減らしても、一方で排出を増加させては温暖化を防止することはできません。そのため、世界中の国々が協調して温室効果ガスの排出を減らすことが必要となります。

国際社会が、こうした地球温暖化問題に対する取り組みを始めたのは、1980年代の後半です。1988年6月、カナダのトロントで「変化する地球大気に関する国際会議」（トロント会議）が開催され、トロント目標と言われる、「CO₂を2005年までに88年レベルから20%削減する」という目標が提唱されています。

1989年12月、国連総会は92年に「環境と開発に関する国連会議（UNCED）」（通称：地球サミット）をリオ・デ・ジャネイロで開催することを決議します。そしてこの地

球サミットに向け、地球温暖化問題に対処する条約の交渉作業が開始され、1992年5月、地球サミットの直前に「気候変動枠組条約」が合意されました。

国際交渉の経緯

1988年	IPCC設立
1990年	IPCC第1次評価報告書
1992年	気候変動枠組条約に合意
1995年	COP1：ベルリンマンデート IPCC第2次評価報告書
1997年	COP3：京都議定書を採択
2001年	米ブッシュ政権が京都議定書離脱宣言 IPCC第3次評価報告書 COP7：運用ルールの最終合意成立
2005年	京都議定書の発効/ COP/MOP1 京都議定書始動
2007年	IPCC第4次評価報告書 COP13/CMP3（パリ）
2009年	COP15/CMP5（コペンハーゲン）

「気候変動枠組条約」では、肝心の削減目標については、極めて不十分な目標しか合意できず、条約の合意と同時により厳しい削減目標をもった条約（議定書）の合意が目指されることとなります。

1995年、ドイツのベルリンで第1回締約国会議（COP1）が開催され、このCOP1で、当時のドイツのメルケル環境大臣（現首相）のリーダーシップにより、2年後のCOP3で先進国の排出削減目標に合意するとする「ベルリン宣言」が決議されます。

この「ベルリン宣言」に基づき、2年間に8回の交渉会議（AGBM）が開催され、1997年12月1日から京都で開催されたCOP3で、先進国に温室効果ガス削減を義務づける「京都議定書」が合意されました。

京都議定書は合意されましたが、その運用ルールはほとんど何も決めておらず、3年後のCOP6で京都議定書の運用ルールを決めることになりました。2000年にオランダのハーグで開催されたCOP6は、森林吸収源を巡って紛糾し、結局、運用ルールに合意できず決裂してしまいます。半年後に再会合を開いて運用ルールの合意を目指すことになりましたが、COP6の直後に就任したブッシュ米大統領は、就任2ヶ月後の2001年3月に京都議定書交渉からの離脱を宣言してしまいます。世界最大の排出国であり、7%の削減義務を負っていたアメリカの離脱により、京都議定書は発効せず死文化するのではないかと心配されました。

2001年7月に開催されたCOP6再会合で、アメリカの離脱を乗り越えて運用ルールの政治的合意が成立し、同年11月にモロッコのマラケシュで開催されたCOP7でようやく京都議定書の運用ルールについての合意が成立しました。それから議定書が批准条件を整えて発効するまで4年かかり、2005年2月16日、京都議定書はようやく発効しました。

「京都議定書」は2012年までの削減目標しか定めていません。議定書はその3条9項で、2013年以降の削減目標と制度について、第1約束期間の満了する2012年の7年前までに検討を開始するとしており、京都議定書が発効した2005年から2013年以降の削減目標と制度枠組みについての議論が始まり、2007年バリで行われたCOP13において、今年12月にコペンハーゲンで行われるCOP15/CMP5で2013年以降の削減目標と制度枠組みについて合意することが決まりました。

気候変動枠組条約の意義と内容

気候変動枠組条約は、国際社会が地球温暖化防止に協調して取り組むことに合意し、その基本原則を決めた重要な条約です。

条約の「究極の目標」は、「気候系に対し危険な人為的影響を及ぼさない程度に温室効果ガス濃度を安定化させる」とされています（第2条）。ただ、この「究極の目標」には、いつまでに、どの程度の濃度に安定化するかは記述されていません。

温暖化防止の取り組みについては、これまでCO₂を大量に排出してきた先進国を附属書Ⅰ国として率先して温室効果ガスを抑制することとし、先進国のなかでも経済力のある先進国（旧ソ連、東欧諸国を除く先進国）を附属書Ⅱ国として、途上国への資金・技術の援助や途上国への能力・技術開発能力の向上支援をするとしています。

一方で、この条約は、先進国の当面の目標を「温室効果ガスの排出量を2000年までに1990年レベルに戻す」（削減ではなく抑制）とされ、その達成も「義務」ではなく、「約束」という「努力目標」になっています。

また、地球温暖化防止の基本原則として、「共通だが差異ある責任」（3条1項）や「予防原則」（3条3項）などを定めています。この「共通だ

が差異ある責任」とは、地球温暖化への責任は全世界共通のものだが、先進諸国と途上国との責任には差異があり先進国により強い義務があるとの原則です。「予防原則」とは、「深刻な、あるいは不可逆的な被害のおそれがある場合には、完全な科学的確実性の欠如を、対策を延期する理由としてはならない」とするものです。

1990年に発表されたIPCC第1次報告書が、大気中のCO₂濃度を現状のレベルで安定化させるためには、直ちにCO₂排出量を60%以上削減する必要があるとしていたことからすれば、この条約の「当面の目標」が極めて不十分なことは明らかで、条約成立の直後から、先進国に具体的な削減数値目標を義務づける条約（議定書）の合意が求められるようになりました。

京都議定書の意義と内容

COP3で合意された京都議定書は、先進国の法的義務のある削減目標に合意した画期的な条約です。これまで、右肩上がりの経済成長が「発展」とされ、それに伴うエネルギー消費の増大、CO₂の排出増加が是とされていたことからすれば、CO₂の排出削減、即ちエネルギー消費を削減していくことに合意したことは、コペルニクス的な転換と言ってもよいと思います。

議定書は、2008～2012年の5年間の温室効果ガスの年平均排出量を、先進国全体で1990年比で5.2%削減するとし、EUが8%、アメリカが7%、日本が6%などの各国別の総量削減目標を決めています。（図1）

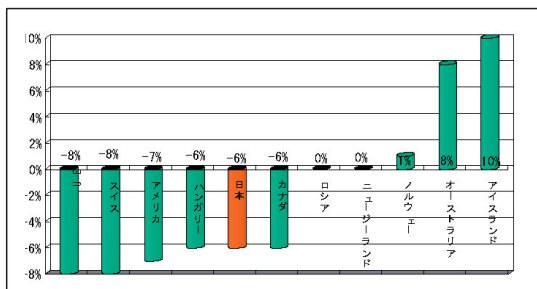


図1 各国別の削減目標

また、削減目標の達成手段として、森林による吸収分などを削減目標にカウントしてもよいとし（3条3、4、7項）、また締約国が共同して削減に取り組む「共同達成」（4条）が認められています。さらに、自国で削減できなかった場合の柔軟性措置として、他の締約国などから余剰の排出枠を買ってきて自国で削減したものとしてカウントしたり（排出量取引）、あるいは資金を出して他の国で削減事業を実施して削減できた分を、自国の削減分とカウントしてもよいとする（共同実施やクリーン開発メカニズム）などの、京都メカニズムといわれる手段も盛り込まれています。また、議定書の削減目標などを守らせるための仕組みとして、不遵守の場合の制裁も定めています。

一方で、先進国の5%程度の削減では温暖化抑制に必要な削減量からはほど遠いこと、世界有数の排出国であるアメリカや主要な途上国の努力をいかに引き出すかなどの課題を残しました。

IPCCの役割

地球温暖化の交渉を科学的に後押ししてきたのが、IPCC(気候変動に関する政府間パネル)です。IPCCは、1988年に世界気象機関(WMO)と国連環境計画(UNEP)により設立されました。IPCCは地球温暖化について調査をしたり研究をする機関ではなく、研究論文や文献を集め、その内容を評価し、現在起こっている地球温暖化についての現状や将来の予測などについて報告書をまとめる機関です。

IPCCは、これまで1990年、1995年、2001年、2007年と、計4回にわたって報告書を出してきました。これらの地球温暖化に関する最新の科学的知見は、温暖化問題についての理解や、その対策を進めるための国際交渉の場で重要な役割を果たしています。

そしてこのIPCCの報告書が出されるたびに、

気候変動に関する科学的解明およびその理解は大きく進展してきています。

さらに国際交渉の場においても、1990年の第1次報告書は気候変動枠組み条約の合意に、1995年の第2次報告書は京都議定書の合意に、2001年の第3次報告書は京都議定書の運用ルールの合意に大きな影響を与えました。そしてIPCCはアール・ゴア氏(元アメリカ副大統領)とともに、2007年のノーベル平和賞を受賞し、その存在はさらに大きくなっています。

IPCCの第4次報告書は、2007年2月よりそれぞれの部会の報告書が随時発表され、2007年11月には統合報告書が発表されました。今回の第4次報告書は、京都議定書の第2約束期間以降(2013年以降)の削減目標と制度設計の交渉に影響を与えることが期待されています。

国際交渉のアクター

締約国会議の正式な参加者は、気候変動枠組条約や京都議定書を批准した国です。条約や議定書を批准していない国や、IPCCなどの国際機関はオブザーバーになります。例えばアメリカは気候変動枠組条約は批准しているので条約の締約国会議(COP)では正式な参加者であり、議決権を持っています。(しかし京都議定書は批准していないので、議定書の締約国会合(CMP)では議決権を持たないオブザーバーに過ぎません。)

こうした国や国際機関だけでなく、環境NGOや産業団体・企業なども、登録承認されればオブザーバーとして参加できます。

CASAは1995年COP1で参加登録を認められています。

条約には2009年3月末現在192カ国が、議定書には184の国と地域が参加しています。こうした国々はいくつかのグループを形成して、交渉に臨みます。大きなグループとしては、「EU」、EU以外の先進国のグループである「アンブレラグループ」、途上国がまとめた「G77+中国」の3つがあります。また、「G77+中国」は、小島しょ国連合(AOSIS)、アフリカ、ラテンアメリカ、石油輸出国機構(OPEC)などに別れています。その交渉ポジションを環境重視か経済重視か、交渉力(発言力)の強弱で分類したのが、**図2**です。EUと小島しょ国連合は環境重視ですが、EUが交渉力が強いのに対し、小島しょ国連合は交渉力が弱く、「アンブレラグループ」と石油輸出国機構は経済重視で、「アンブレラグループ」が交渉力が強いのに対し、石油輸出国機構は交渉力が弱いことを表しています。

注 小島しょ国連合もOPECも「G77+中国」に含まれますが、図では便宜上、別枠にしてあります。「G77+中国」としてポジションを持つ場合は、図のような位置になります。

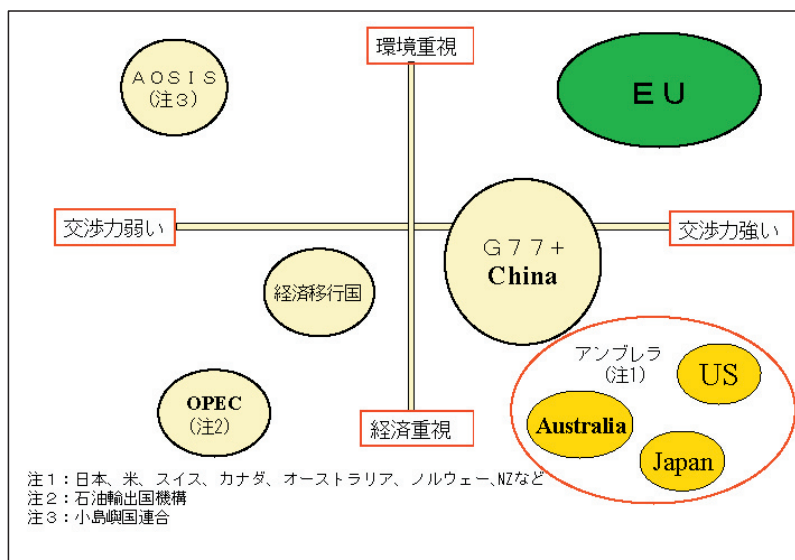


図2 条約・議定書参加国の交渉ポジション

環境NGOの活動

世界の環境NGOは緊密な情報交換と連携の下に、政府間の条約交渉に強い影響を与えています。その中心になって活動してきたのが「気候行動ネットワーク (CAN)」です。CANは、1989年3月に、西ヨーロッパ、東ヨーロッパ、アメリカ、途上国のNGOが集まり結成されました。現在は、先進国から途上国まで、世界80カ国を超える国の約450の環境NGOが参加しています。CASAはCANの設立直後から参加し、行動してきました。

CASAなどの環境NGOは、会議にオブザーバーとして参加し、①会議の傍聴（監視）、②情報の収集・分析（会議の傍聴、個別の情報収集、集団での戦略会議）、③各国政府・政府代表団などへの働きかけ、④ニュースレター「eco」の発行、⑤記者会見、⑥イベント、パレード、⑦「今日の化石賞」の決定などを行います。国連というところは民主的なところで、議長の許可を得られれば環境NGOも会議で発言できます。

なかでも重視されているのがニュースレター「eco」の発行です。この「eco」というのは、1972年にストックホルムで開催された「国連人間環境会議」以来、主要な環境問題の国際会議で環境NGOが発行してきたニュースレターであり、地球温暖化問題の交渉会議ではCANが責任発行しています。その内容は、会議の内容や各国の主張に対するNGOの側からの分析や、痛切な批判であったりします。「eco」はCOPなどでは毎日発行され、会議場でもっとも人気のあるニュースレターです。「eco」の人気が高い理由は、ウイットに富んだ記事内容もありますが、やはりその分析力にあると思われます。CANには、10年以上にわたって気候変動問題に関わり会議に参加している政府関係者より、はるかに条約交渉の内容に精通しているメンバーも多く存在しています。例えば、日本政府の出した新たな提案に対して、その提案が、日本

にとって、あるいは途上国にとって、どの程度有利に、あるいは不利に働くかを判断し、分析してしまいます。

もうひとつ注目を集めている活動が、「今日の化石賞」です。この「今日の化石賞」は、その日の会議でもっとも後ろ向きの発言や行動をした国に与える賞で、日本は昨年年間第2位の「栄誉(?)」に輝きました。

こうした環境NGOの活動に対して、COP3直後の2007年12月16日、朝日新聞が「各国の利害が衝突した京都会議で、法的拘束力のある議定書が採択され、予想を超える削減目標が決まったことは、国益ではなく『地球益』で行動するNGOの影響力抜きでは語れない。」と書いています。また、日本の経済産業省の交渉担当官が、「地球温暖化問題の再検証」という本の中で、「交渉にNGOが大きな役割を果たし、会議の進行に影響力を及ぼしている」、「気候行動ネットワークが会議で『反環境的行動』をとった国に与える『化石賞』は、各国の交渉担当者の間でも日常的な話題として取り上げられる」、「NGOは会議のプレイヤーとなっている」と書いています。

国際交渉の評価

京都議定書が発効してまだ4年。地球温暖化の国際的枠組みはやっと歩み始めたばかりです。しかし、アメリカのブッシュ政権の議定書交渉からの離脱を乗り越えて、議定書が発効したことは国際社会の健全性を示すものだと思います。こうした成果は、IPCCなどの科学が政治を動かしてきたこと、そして何よりも世界の市民・NGOが関心をもち、監視し続けたことによる結果だと思います。科学に裏付けられた交渉は、容易に後戻りしません。そして、国際社会の健全性は、情報に精通し、自立し、活動する市民なしには担保されないことを、地球温暖化の国際交渉が示しているように思います。