

1.2 国連気候変動交渉における環境 NGO の理念・活動・役割

特定非営利活動法人気候ネットワーク 伊与田 昌慶



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

1. はじめに

2015 年 12 月 12 日、会期を 1 日延長した国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会議（以下、COP21）は、法的拘束力ある「パリ協定 (Paris Agreement)」と COP21 決定を採択した。歴史的な合意を生んだ COP21 には、各国政府から 2 万 3100 人、オブザーバーとして国際機関や非政府組織（Non-Governmental Organization : NGO）から 9400 人、メディアから 3700 人と、3 万 6000 人を超える人々が参加した。

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代表団である。しかし、国連気候変動交渉のプロセスは、その結果が世界各国のあらゆる分野に大きく影響するにもかかわらず、各国内

の市民には遠いものである。そこで、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 のメンバーが所定の登録手続きに則って COP に参加している。環境 NGO、ビジネス NGO、女性 NGO、ユース NGO、研究者 NGO 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¹⁾。

本稿では、気候変動の問題認識にふれた上で、国連気候変動交渉における環境 NGO の理念と活動、COP21 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、むすびにかえて COP21 パリ協定の意味すること²⁾について考えたい。

2. 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 1℃上昇した。産業革命前に 280ppm 程度だった大気中の CO₂ 濃度が 2015 年には世界各地で 400ppm を超え、未曾有の水準に達した。2014 年の地球平均気温は観測史上最高を記録し、これに続いて 2015 年も最高記録を更新した。

地球規模の温暖化に伴い、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、2005～2014 年の間に発生した気候関連災害は、1985～1994 年のほぼ倍になったと指摘するとともに、1995 年以降だけでも気候関連災害によって 60 万人以上が死亡したと報告している。恐ろしいのは、産業革命時から地球気温が約 1℃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ということである。

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 9 年前の 2007 年のことだった。近年のシリアの紛争・難民危機は、その要因の 1 つに気候変動があるという研究ⁱⁱⁱもある。国際的な安全保障の事案が発生すると、「環境問題の 1 つにすぎない」気候変動は脇に置かれがちであるが、むしろ今後気候変動が安全保障環境をますます揺るがしうという研究者の指摘は重く受け止める必要があるだろう。

また、気候変動は不正義・不公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、差し迫った危機感がある。さらに、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が国際合意の意思決定に反映されないことについては大きな懸念がある。

気候変動は、一般に地球環境問題の 1 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のありとあらゆる側面に影響する、人類史的なインパクトをもたらす問題である。

3. 環境 NGO の理念・役割～CAN の事例～

差し迫った危機に立ち向かい、気候をまもるために行動するのが、環境 NGO が抱えてたつ理念であり、役割である。中でも、国連気候変動交渉に継続的に参加している「Climate Action Network (気候行動ネットワーク。以下 CAN)」は、世界最大の環境 NGO のネットワークである。

気候変動交渉の黎明期である 1989 年に設立された CAN は、現在 100 ヶ国以上の 950 以上の NGO によって構成されている。CAN は新しく創られた組織というよりは、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ネットワークである。参加メンバーの間の調整などは、CAN インターナショナルの事務局が担っている。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 14 団体からなる Climate Action Network Japan (CAN-Japan)^{iv} 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、オックスファムに代表されるような貧困・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 は長年にわたって気候変動をめぐる交渉や政策を調査研究してきており、その専門性の蓄積がすべての活動のベースにある。

また、活動の目的としては次のことをあげている(表)。

表 CAN の目的 (CAN 憲章より)

- 世界中の政府や市民の啓発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、現在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

特筆すべきは、温室効果ガスをほとんど排出していない途上国の貧困層が気候変動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不正義の構造が改められるべきだという倫理観であろう。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ョンをつくることもその役割のひとつである。例えば、CAN は脱原発の方針を 950 以上の CAN の統一ポジション^v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したりすることも CAN の重要な役割である。

4. 環境 NGO の活動～COP21 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 より十分前もって全ての国が提出するとされていた、2020 年以降の温暖化対策の国別目標案 (Intended Nationally Determined Contributions : INDC。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 及びそのメンバー団体は、より高い目標を設定し、提出するよう各国政府に働きかけた。CAN・Japan 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 1990 年比で 2030 年までに 40～50%削減」を提案^{vi}した。2015 年 7 月に政府が決定した目標^{vii}は、CAN・Japan 提案に遠く及ばない、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、一部では反響もあった。

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 及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)」と呼ばれる市民運動には、世界全体で約 80 万人もの人が参加した。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 2015」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てしまったが、人が実際にマーチをするかわりに 2 万 2 千足もの靴をパリ市内のリュパブリーク広場に並べて合意の実現を求める市民社会の意思を示した。これらの取り組みのプロセス及び気候マーチを取り上げた報道によって、国際社会における気候行動の気運はかつてなく高まった。

COP21 開催期間中も、CAN は合意の実現のために様々な活動を展開した。第 1 に、CAN は、“eco” というニューズレターを会期中毎日発行し、会議参加者に届けている。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。COP で政府交渉官が発言するとき、「今朝の eco に書いてあったことだが」と引用することもあるなど、COP 参加者でその存在を知らない人はほぼいないほどの影響力を持っている。

第 2 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セッティングし、この場で環境 NGO の意見を交渉官に伝えている。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いる。CAN-Japan のメンバーも、COP21 において日本の環境大臣や政府代表団と意見交換を行っている。

第 3 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 の提言を伝えている。COP21 の会議場でも、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。NGO が COP において行うアクションで最も有名なのは、「本日の化石賞 (Fossil of the Day Award)」であろう。これは、そのときの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。日本も化石賞受賞の常連国の 1 つであるが、COP21 においては 1 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」の交渉の中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。実際に、COP21 において日本政府は存在感をもたなかったと国内外のメディアに報道されている。世界の注目が集まった COP21 において存在感がないということは、国際社会の最重要課題の 1 つである気候変動に対する責任感や、問題解決に貢献する意思が欠けていると受け取られかねない、深刻な事態である。

最終的に採択された合意の中には、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「1.5℃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 5 年毎のグローバルな温暖化対策の進捗チェックを 2020 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。パリ協定の採択に向けて気運を高め、会議場での議論を促進した点において、環境 NGO は一定の役割を果たしたと言ってよいだろう。一方で、温室効果ガス排出削減の実効性、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する中、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。

5. 結びにかえて

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えることでむすびに代えたい。パリ協定は「1.5～2℃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、気候をまもるために国際社会がめざす、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、「1.5～2℃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。研究者が指摘するように、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 3℃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、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 1 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全て燃やせば約 4000Gt もの CO₂ が排出されるが、「気温上昇 2℃未満」という目標を達成するために許容される排出量は 1000Gt にすぎない^{viii}。従って、2℃未満を実現するためには、世界各地の化石燃料資源の少なくとも 4

分の 3 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、化石燃料の中でも CO₂やその他の汚染物質の排出が多い石炭については顕著である。研究によれば、50%以上の確率で気温上昇 2℃未満を実現するためには、世界の石炭埋蔵量のうち 80% は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^{ix}。パリ協定において示された中長期目標と研究者による指摘を真摯に受け止めるのであれば、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。これは、今後新たな化石燃料関連インフラ（石炭火力発電所等）を新增設することは環境面でもビジネス面でもリスクが高いということを意味する。

第 2 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していくということは、省エネルギーを進めるとともに、化石燃料以外のエネルギー利用によって代替し、補うということである。原子力発電は、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ため、途上国の貧困解決に貢献しがたい。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 10 年以上の時を要し、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し、それは可能である。実際、環境省の発表によれば、日本の 2014 年度の温室効果ガス排出量は、原発稼働がゼロであったにもかかわらず、省エネルギー・再生可能エネルギー等によって近年で初めて排出削減が実現している。

第 3 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。米中をはじめ、産油国を含めたすべての国が合意をしたことの意義は極めて大きい。いくつか課題は残されているものの、世界共通の目標と対策強化の仕組みができあがったことで、今後は、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 4 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、市民社会組織やビジネス、自治体、大学・研究機関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・再生可能エネルギー100%への競争において、全ての主体がしのぎを削ることになるだろう。事実、すでにグローバルな大企業のいくつかは再生可能エネルギー電力 100%をめざすと宣言しているし、再生可能エネルギー100%をめざす目標を掲げる地域も複数ある。このことは先進的な再エネ技術や特許を持つ日本企業にとっても重要なビジネスチャンスになるだろう。

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ルギー・再生可能エネルギー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及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、さらに加速させることになる。今後、日本が取り組むべき課題は山積している。パリ協定の実現という歴史的転換をうけて、グローバルなネットワークをもつ環境 NGO として、これまで以上に気候変動問題の解決のために活動をしていきたい。

ⁱ Michele M. Betsill (2008) "Environmental NGOs and the Kyoto Protocol Negotiations: 1995 to 1997", *NGO Diplomacy*, pp.43-66 MIT Press,他

ⁱⁱ 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.kiconet.org/info/press-release/2015-12-25/cop21-evaluation>

ⁱⁱⁱ Colin Kelley (2015) "Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 112 no. 11,他

^{iv} CAN-Japan は次の 14 団体によって構成されている（2016 年 2 月 15 日現在）。350.org Japan、自然エネルギー財団、レインフォレスト・アクション・ネットワーク日本代表部、環境エネルギー政策研究所（ISEP）、「環境・持続社会」研究センター（JACES）、地球環境市民会議（CASA）、国際環境 NGO FoE Japan、コンサベーション・インターナショナル・ジャパン、グリーンピース・ジャパン、オックスファム・ジャパン、WWF ジャパン、気候ネットワーク、Office Ecologist、ピースボート

^v CAN Position: Sustainable Energy World Without Nuclear Power, March 2015

<http://www.climatenetwork.org/publication/can-position-sustainable-energy-world-without-nuclear-power-march-2015-0>

^{vi} CAN-Japan (2015) 「新しい日本の気候目標への提言」

<http://www.can-japan.org/advocacy/1795>

^{vii} 日本の温室効果ガス排出量を、2013 年度比で 2030 年度までに 26%削減。これは気候変動枠組条約及び京都議定書の基準年である 1990 年比に直して計算すれば 18%削減にとどまるものであり、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。

^{viii} Statement by leading climate and energy scientists (2013) "New unabated coal is not compatible with keeping global warming below 2°C"

<<http://www.europeanclimate.org/documents/nocoal2c.pdf>>

^{ix} McGlade, Christoph, and Paul Ekins (2015) "The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2°C," *Nature*, 517, pp.187-190.