



Part 1 COP の歴史と期待

海外環境協力センター
理事長

竹本 和彦氏
(たけもと・かずひこ)

東京大学工学部(都市工学)卒業後、米ジョンズ・ホプキンス大学高等国際研究大学院(SAIS)にて修士号、東京大学大学院(工学系研究科)にて博士号取得。1974年環境庁に入り、環境管理局長、地球環境審議官(次官級)などを歴任。2014年より国連大学サステイナビリティ高等研究所所長、2016年からOECC理事長。



“京都の宿題”を解決したパリ協定 気候変動枠組条約締約国会議30年の歩みを振り返る

国連気候変動枠組条約締約国会議(COP)は、今年11月のブラジルで30回を迎えた。現在、(一社)海外環境協力センター(OECC)の理事長を務め、京都議定書を採用した1997年の第3回会議(COP 3)では議事進行を務めた元環境省地球環境審議官の竹本和彦氏に30年の歩みを振り返ってもらった。

国内外でKYOTOを語り継ぐ催し

京都議定書を採用したCOP 3を語り継ぐ催しが最近、国内外で相次ぎ行われた。かつてCOP 3の会場となった国立京都国際会館では9月、「KYOTO 地球環境の殿堂 国際会議・未来会議」があった。京都議定書が2005年に発効してから20年になるのを機に、地球環境に関する科学や市民活動で貢献した人を表彰し、次世代の学生たちに問題意識を引き継いでいく狙いがある。表彰の選考委員会(委員長:山極壽一前京都大学総長)では、私も委員の1人を務めた。

海外では、英国のロイヤル・シェイクスピア・カンパニーが今年、「KYOTO」と題した演劇を上演し、COP 3の舞台裏や人間模様を描いてみせた。気候変動の論議は時代によって変遷があるが、永遠に取り組むべき課題であり、その出発点になった京都議定書に対する関心が表れていた。東京でも上演され、好評だった。

京都議定書が採択されたCOP

3は、気候変動を巡る国際的な取り組みの中で非常に重要な第一歩と言える。その前段階から振り返ると、国連気候変動枠組条約(UNFCCC)が1992年に採択され、地球サミット(環境と開発に関する国連会議)を経て1994年に発効した。そして1995年にドイツ・ベルリンで開かれた第1回会議(COP 1)で、「ベルリン・マーンデート」が決まった。

これは、2000年以降の温室効果ガス(GHG)の排出削減に向け、COP 3において先進国の排出量の数値目標を設定し、その達成のための政策や措置を規定した新たな国際的取り組みを定める法的文書を採用するという内容だ。先進国の排出削減に義務を課す一方、途上国に新たな制約を課さないという基本方針だった。

日米欧で大きく異なった立場

COP 3では、これに基づいて交渉が行われたが、各国の立場は大きく異なった。米国クリントン政権は、GHG削減による自国経済

への影響を避けたかった。先進国だけで厳しい合意をして、途上国とのバランスを欠くことを懸念し、少なくとも新興国の排出抑制について一定の進展を見ないと、米国は参加できないとの立場だった。米国では上院に条約の批准権があり、途上国が何らかのコミットメントをしなければ、米上院で批准されないという事情があった。

また、目標に合意しても、自国だけで達成するのではなく、まだ対策の準備ができていない東欧などと先進国が協力し、GHG排出権取引ができる市場メカニズムを作る考え方も出てきた。

かたや欧州は、欧州連合(EU)全体として一つの目標を掲げ、共同で達成する「EUバブル」という方式の確保を目指した。EU特有の政治的事情を背景に、それが実現できる枠組みを京都議定書に入れることが、欧州最大の眼目だった。また、欧州は市場メカニズムや森林によるGHG吸収源で補う方策が「抜け穴」とならない、より実質的な排出削減を担保する「環

境十全性」を重視していた。

その一方、日本は議長国として難しい課題がある中で、橋本龍太郎首相(当時)の下、何とか京都で世界目標の合意を達成しようという考えが働き、首相官邸主導で動き出していた。これに対し、日本の産業界では長い間、省エネに努力を続けてきただけに、高い排出削減目標を受け入れることには「乾いた雑巾をさらに絞るのか」と反発する向きもあった。

やがて京都会議の終盤に向かう中、欧州が1990年比でGHG排出の一律15%削減と言っていた当初の目標値を下げてきたのに対し、米国も歩み寄る姿勢を見せ始めた。日本も当初より高い目標値をコミットすべき局面が出てきた。最終的に1990年比でGHG排出量の削減目標をEU 8%、米国7%、日本6%にする着地点が見えてきた。

一方、最後に残ったのが途上国問題だ。もともと途上国に新たな制約を課さないことが出発点だったため、それを变えることはできず、交渉の余地はなかった。しかしながら、先進国としても、新興国には自発的でもいいから、少しでもGHG削減に努める糸口を導入できないかと考えた。

途上国側はこの案に断固反対を主張し、大もめにもめた。声を上げたのは、中国、インド、ブラジルのような新興国の他、途上国グループG77のまとめ役だったタンザニアなどだ。先進国側は米国が意見を言い出すと、一層の猛反発を食らうため、ニュージーランドなどが間に入って途上国の説得を

試みた。

議事をたびたび、中断しながら、夜通しの会議を続けたが、結局は途上国の賛成を得られなかった。ともあれ、クリーン開発メカニズム(CDM)、排出量取引、共同実施といった京都メカニズムの導入に加え、植林などによる吸収源活動の位置付けも含め、京都会議は重要な世界合意を果たし、大きな意義があった。国際社会として、京都を起点に次の方向へ動き出す大きなマイルストーンになった。

米中連携とフランス外交が奏功

京都議定書についてはその後、2001年に米国のJ.W.ブッシュ政権が離脱を表明した。米国は、京都議定書では排出量の大幅な増加が見込まれる中国やインドに排出抑制努力が課されず、不公平と考えたからだ。こうした批判を受け、京都が残した課題解決に模索が続いた。COP30年の歴史は、グローバルサウスと呼ばれる途上国諸国の協力を取り付ける交渉の歩みだった、とも言えるだろう。

京都議定書が発効した2005年から、パリ協定が採択された2015年までの10年間に顕在化したのは、途上国内のあつれきだった。前述のように途上国はG77として毎年のCOPで存在感を示していたが、その中にはころびが目立ち始めた。小島しょ国連合(AOSIS)やアフリカの最貧困国グループがG77の束縛から徐々に距離を取り、独自の立場を主張するようになったのだ。

彼らは先進国だけでなく、途上国のリーダーを標榜してきた中国

もやり玉に上げた。途上国としての権利を謳歌する一方で、経済発展を遂げて排出量が増大している中国に対する批判が湧き、途上国グループ内でのあつれきが顕在化し、中国も対応が必要と思い始めたようだ。

2009年に米国にオバマ政権が発足し、気候変動政策に前向きに転じると、米中両国が接近し、共同歩調を取り始めた。当時、米国はジョン・ケリー国務長官、中国は(後に気候変動問題担当特使となる)解振華氏が先頭に立ち、両国の政治的リーダーシップによる協調で世界合意への道筋をつけた。

そこにフランスの外交力が働いて成立したのが、2015年のCOP21でのパリ協定だった。全ての途上国も長年の課題に対し、自国のNDC(国が決定する貢献)として5年ごとにGHG排出の削減目標を提出する義務を受け入れた。途上国も自ら長期目標を立てることによって、自分たちで何とかしないとイケないと、国の制度や人材をどのように作っていくべきか、非常に真剣に考えるようになった。

こうして、京都会議で実現できなかった全ての国の参加と、長期目標の設定という“京都の二つの宿題”がパリ協定でかなった。これは、非常に大きな歴史的成果だと言える。だが、途上国では自国の力だけで一足飛びに脱炭素化を進めていく余裕がない国が多い。日本は今後、循環経済都市の実現を支援するなど、得意な分野でパートナー国と協力していくことが望ましい。