

はしがき：COP16を振り返って

京都議定書の第一約束期間はあと2年を残すのみとなった。2005年に京都議定書が発効して以来、地球温暖化対策は飛躍的に前進したが、ここきて、その前途に不安の影が射している。第一約束期間が終了した2013年以降における国際協力の枠組みがまだ定まらないのである。2010年11月から12月にかけて、メキシコのカンクンで第16回地球変動枠組条約締約国会議（COP16）が開催されたが、一時は決裂さえ懸念された。2013年以降の枠組みをめぐる、「あらたなひとつの合意」にこだわり京都議定書のもとの第二約束期間の削減目標の約束をかたく拒否する日本と、京都議定書の継続を求める途上国等とが激しく対立したからである。

地球温暖化問題の解決と地域経済活性化とを両立させる展望を論ずべき本書の立場からも、本来、COP16の検証と評価は重要である。しかし年度内出版を前提とした時、COP16の終了後まで執筆期限を延長することはできず、本書にはその結果を反映させることができなかった。ただし、出版が終了後であるのにまったく触れないのも無責任だろう。国際交渉の検証と評価は、本来、第5章を執筆された高村かおり氏にコメントいただくのがふさわしいのだが、拙速に専門研究者に委ねるわけにもいかない。そこで、「はしがき」の場を借りて編者の責任でCOP16に言及しておきたい。

前述のとおり、COP16は一時決裂の危機さえ懸念された。だが、12月11日未明に急転直下「カンクン合意」と呼ばれる一連の決議を採択して閉会した。予め、2013年以降の枠組みと法的拘束力ある中期目標の策定をCOP17（南アフリカ）に先送りし、包括的合意の足がかりとなる「均整のとれた一連の決議」を採択して次につなげることを最大の課題としてきたことから、決議の内容には特筆すべき格段の成果は含まれていない。それにもかかわらず、とにもかくにも「カンクン合意」を採択できたことによって、決議の採択に失敗したCOP15のせいで失われていた多国間プロセスに対する信頼を回復したことは、大きな成果だったと評価したい。

COP16の成功が危ぶまれたのは京都議定書の継続に傾きかけた議論の流れのなかで、それに頑なに抵抗し続けた日本の態度にあった。閉会総会において、日本の中期目標は京都議定書ではなくコペンハーゲン協定に提出したものであり、「京都議定書のもとでの第二約束期間の削減目標を約束する」ことはありえず「新たなひとつの合意」として「すべての国が参加する条約の中でしか合意できない」と主張したのである。日本はこの態度を最後まで変えず、京都議定書の継続を強く求める途上国だけではなく、イギリスをはじめ先進国からも不信をかかった。

日本の主張の根拠は、アメリカ、中国、インドなどの主要排出国が削減義務を負わない京都議定書では世界の温室効果ガス総排出量の27%しかカバーされず、効果的対策の前進には貢献しないというものである。それゆえ、アメリカ、中国を含むすべての主要排出国が参加する新たな議定書が必要だとして京都議定書の延長に抵抗したのである。この主張を顔面どおりに受け取れば間違いはない。協力行動にいくつものトラックがあって、それぞれに複雑な交渉を強いられるよりは、ひとつの議定書で主要排出国がすべてカバーできるほうが望ましい。しかし、「共通だが差異ある責任」という協力行動の原則に照らせば、化石燃料をむさぼり温室効果ガスを垂れ流して地球温暖化を引き起こした先進国と、一方的な被害者であった途上国を同一の原則で律する仕組みは容認できないという途上国の主張にも十分な根拠がある。既に京都議定書がある以上、まず第二約束期間の目標を受け入れて先進国としての決意を示せという途上国の主張も理不尽だとは言えないのである。だからこそ、多くの先進国も、結果として主要排出国すべてが削減義務を負うことになるなら、京都議定書で削減義務を負う先進国、削減義務を負わなかった先進国、途上国など、締約国それぞれの条件の違いを踏まえた複数の枠組みでもやむをえないという方向に傾いてきた。その中で京都議定書のもとでの中期目標の設定を頑なに拒否するのは、結局遵守義務逃れであると受け止められ、先進国を含む大多数の反発を招くことになった。

COP16議長とホスト国メキシコの賢明な調整作業の賜物によって、「カンクン合意」が採択されたことは、交渉の破壊者との汚名を免れることができた日本にとっても幸いだった。日本が最後に合意に踏み切ったのは、CMP 6 決議

が注意を払うとした数値目標に関連する脚注として「この情報文書の表の記載は締約国のポジションもしくは京都議定書第21条第7項による締約国の権利を毀損するものではない」というただし書きが入ったからである。京都議定書第21条第7項は、締約国の数値目標の修正には当該国の書面による同意を必要とすると規定しており、それを毀損しないというただし書きが入ったことについて、電気事業連合会等中期目標に反対してきた経済団体は「第二約束期間の削減目標への拒否権が明記された」と手放しの歓迎ぶりである。民主党政府も、COP16を受けて、地球温暖化基本法案において成立後1年以内の実施を予定していた排出量取引制度の先送りを決めて後向き姿勢を一層鮮明にした。

しかし「カンクン合意」によって、COP16における日本の姿勢が他の締約国に理解されたわけでは決していない。ただし書きは京都議定書に既にある規程を再確認したにすぎず、むしろCMP 6 決議本文で、コペンハーゲン合意に基づくINF 文書(FCCC/SB/2010/INF.X)に記載された先進国の削減数値目標(日本は2020年までに1990年比25%削減)が確認されたこと、そして「第二約束期間」という文言が随所に明記されたことのほうがはるかに重要である。閉会に際しての報道発表でも「カンクン合意」についての要約の冒頭で「工業国の目標は多国間プロセスのもとで公式に認知された」と紹介されている。京都議定書特別作業部会(AWG-KP)においては、京都議定書の存続を前提に第二約束期間の数値目標をどのように設定し、その測定、報告、検証、遵守を確実にすすめるにはどうするのかということを検討することが、動かしがたい議論の方向となっているのである。

第一約束期間の終了する2013年以降において、主要排出国が削減目標を持たない「空白期間」が生じないようにするには、2011年11月に南アフリカで開催されるCOP17が枠組協議の最終期限となる。化石燃料を大量に消費する電気事業連合会等の経済団体は、そのCOP17において第二約束期間における削減義務が課せられることを回避しようと政府への圧力を強めている。しかし、COP16によって世界の流れが「新たなひとつの合意」に向かってはいないことが明確になった。仮にCOP17でも京都議定書の延長を拒否する態度を貫けば、前述したようにCOP17の決裂は避けられない。その時こそ、日本は世界の孤児となる。大事なことは、枠組みのあり方はどうあれ、IPCC 第4次評価

報告書が示したターゲットレンジ（1990年比25～40%削減）にふさわしく、すべての主要排出国が温室効果ガス削減の計画を持ち、その確実な達成を担保する測定、報告、検証、遵守の仕組みを築き、必要な資金を動員することだということ認識してほしいと思う。

日本政府が、経済界の一部の圧力に屈し、地球温暖化対策を前進させるという立場を貫くことができないのは、地球温暖化対策が経済発展と国際競争を損なうという固定観念にとらわれているからである。しかしその認識は根本的に誤っている。私たちは本書において、産業革命以後の気温上昇を2℃未満に抑制するという地球温暖化対策の目標は、国民や企業に忍従を強いることなく実現可能なものであり、地球温暖化対策への投資は未来社会の礎を築くものであって、経済発展と国際競争の障害どころか、両者の基盤を築くものであることを示したいと思う。多くのみなさんが本書を手にとり認識を共有していただくことにより、日本政府が京都議定書のホスト国にふさわしい姿勢と立場を確立できるように、国民的な議論を前進させることを願いたい。

2011年1月

遠州尋美