

ワルシャワ会議(COP19)結果速報

2013年11月23日
特定非営利活動法人 気候ネットワーク

2013年11月11日から23日、ポーランドのワルシャワにおいて、気候変動枠組条約会議締約国会議第19回会合(COP19)、京都議定書締約国会議(CMP)が開催された。ハイライト(速報)を紹介する。

●会議ハイライト

COP19では、2015年までに新しい法的枠組みに合意するための作業計画を作成することや、短期的な排出削減努力の引き上げなどで具体的な成果を得ることが求められていた。しかし、次のステップをかりうじて決めるに止まり、会議自体の成果は乏しい。また、会議中に日本が排出削減目標の引き下げを発表したが、このことが交渉全体の空気に悪影響を及ぼした側面は大きく、各国からの批判が集中、日本としての交渉姿勢が問われる会議となった。

●今回の会議で決定した主要なポイント

(1) ダーバン・プラットフォーム特別作業部会(ADP)

ダーバン・プラットフォーム特別作業部会(ADP)では、2015年の新枠組みの合意に向け、2014年の作業をどう進めるのか(ワークストリーム1(WS1))、気温上昇が2°Cを超えてしまわないために2020年までの各国の排出削減目標や行動をどう引き上げるのか(ワークストリーム2(WS2))について議論がなされた。結果的に、2015年合意については、先進国途上国の区別なく、全ての国に対して、2015年の3月までに、予定されている各国が提出する目標(nationally determined contribution)の国内準備を開始もしくは強化をするよう求め、その際にどのような情報の提供を求めるかを次回のADPで検討することを求めた。また途上国が、約束を準備する際に必要となる資金の支援を先進国に要請した。なお、2015年合意に含まれる要素について、付属書として一覧を作成する作業も進められたが、途上国の多くから、今後の交渉を予断すると強い反対が出て、決議文にそのような一覧を付けることはなくなった。

2020年までの排出削減目標や行動の引き上げに関しては、先進国に対し、目標の遅れのないように実施すること、目標の条件付けを見直すこと、途上国が削減行動を進めるために技術や資金や能力構築の支援を増やすことなどを求めつつ、2014年からは、削減可能性の大きな行動に関する技術的な機会の検証を行い、政府や、都市、準国家と情報や経験を共有すること、CERの自発的キャンセルをすること、さらなる活動を検討することを求めた。また、2014年の6月のボン会合における閣僚級会合の開催、同9月23日の、国連事務総長による気候サミットの開催を通じ、2015年合意へ向けた政治的機運を盛り立てていくことも計画されている。

(2) 途上国の悪影響への深刻な被害へ対応するための「損失と損害」

気候変動の被害である「適応」に止まらない「損失と損害(Loss and Damage)」と呼ばれる新たなテーマは、脆弱な国々が強く前進を求めているテーマであり、昨年のドーハ会議において大きく取り上げられ、新たな制度的メカニズムを創設することが決定されていた。それを受け今回は、ワルシャワ・メカニズムと呼ばれる新たな組織を創設すること、そしてその執行委員会を創設することに合意した。

同メカニズムでは、条約の下で、損失と損害の問題への対応の実施を促進する役割を担い、損失と損害に関する知見の収集や調整、支援の促進などの機能を果たすことになる。

(3) 資金

今後、途上国の気候変動の緩和・適応対策を進めるにあたり、多額の気候資金が必要になるが、これに関しては、2020年までに1000億ドル(10兆円)の拠出をすることがコペンハーゲン合意・カンクン合意で合意されたことを踏まえ、その作業計画を策定することが焦点の一つだった。途上国は、1000億ドルが着実に拠出されることを確保するために、その途中段階である「2016年までに700億ドル」など中間目標を定めるよう求めていたが、先進国の多くは、それはできないと強く反対、結果的には、先進国に対し、2014年から2020年の間に2年に1度の頻度で、気候資金の規模増加に関する戦略や方法について報告をすることを求めた。また、常設委員会に対しては、気候資金に関する技術的分析や、必要な資金額の評価を行うことなどを求めた。さらに、2014年～2020年の間、2年に1度、閣僚級の対話を行うことも決定された。「緑の気候基金」に関しては、政策、優先プログラムや参加資格などを含む、初期の指針に合意した。これをもって基金にお金が入り、運用段階に入ることが期待される。

(4) REDD+(途上国における森林減少・森林劣化等からの排出削減)

今会合ではREDD+について、一連の合意が成立した。森林部門における温室効果ガス排出は無視できない大きさであり、今回の合意によって環境十全性を満たすREDD+の活動を完全に実施するための道が拓かれた。REDD+の透明性や、これに係る協力や支援を可能にする資金についての決定も含む、歴史的なパッケージ合意となった。

●会期中の日本政府目標の発表について

(1) 目標内容

日本政府は2013年11月15日、地球温暖化対策推進本部(本部長:安部晋三首相)にて、「2020年度の温室効果ガス排出量を2005年比で3.8%削減」との目標を決定し、同日ワルシャワで日本政府代表団は記者会見を開き、同目標を発表した。この目標は、京都議定書の基準年である1990年比で3.1%増に相当するものであり、排出増加目標である。この目標水準は、25%削減するという従前の目標を撤回し、京都議定書第1約束期間の目標である6%削減からも大きく増加する極めて問題のあるものである。経済成長と原発稼働ゼロ前提を理由にしているが、あたかも脱原発と温暖化対策が二者択一であり、原発が再稼働すれば削減できるが、それが無理なら削減できないとする不適切なフレーミングがなされている。原発の推進をもってしか温暖化対策を考えない構造を断ち切れておらず、これでは2020年以降も削減しようがないと言っているに等しい。

(2) 目標内容への反応(政府・NGO)

ワルシャワでの会議は、前述の通り、2020年までの排出削減努力を引き上げることが議題となっており、そのための方策を検討しているところであった。その最中に、目標引き下げという完全に逆行した目標の発表があったことに、各国からは大きな反応があった。英国政府からは日本の新しい目標には「深く失望した」との公式声明が出された。また、途上国の小さな島国44カ国のグループであるAOSIS(小島嶼国連合)からは、「気温上昇を1.5-2℃に抑制しようと世界が努力している中、大幅に後退するような発表があったことに大きな懸念(extremely concerned)がある」との声明が出された。さらに、EUからも懸念が表明され、「国際的な排出削減行動への貢献のために、新目標の意味を検討

してほしい」と発表されている。その他、非公式な交渉の場でも、中国やフィリピンなどが、「目標引き上げの議論をしているときに、逆行している国がある、大変失望している」と強い意見が出されていることが、たびたび聞かれた。

国際 NGO のネットワークである CAN International は、発表同日に記者会見を開き、特別化石賞を授賞して、日本の新目標を批判した。また、気候変動問題の研究者集団であるクライメート・アクション・トラックは日本の新目標によって世界の排出ギャップが 3~4% 広がりグローバルにも影響が大きいとの試算を発表した。また、気候変動枠組条約のフィゲレス事務局長も 15 日の記者会見で日本の新目標について「残念」とコメントしている。

(3) 目標発表による交渉への影響

排出削減努力を引き上げるための交渉に多大な努力が払われる中、これと逆行する目標が発表されたことで、会議 1 週目にして会議の空気を台無しにした。世界第 5 位の大排出国である日本が目標を引き下げたことは、「先進国が対策を後退させているのになぜ途上国が対策を強化しなければならないのか」との怒り・反発を招き、まずは先進国が 2020 年の排出削減努力を先にやるべきだという議論の展開を加速させることになった。とりわけ、新興国を含む同志グループ (Like Minded Developing Countries) には、自国が努力しない口実を与える結果となり、途上国を含む「全ての国」の参加をより一層困難にするという形で交渉へ直接的な悪影響を招いた。日本は、日本に向けられたこれらの批判の意味を受け止め、今後国内で、原発に頼らずに、野心的な削減レベルに目標を引き上げ、交渉に提示する準備をする必要がある。

●会議全体への、市民社会に広がる失望と怒り

今回の会議は、すでに気候変動の被害の深刻さが多方面から伝えられる中で、それに応えるにはあまりに不十分な結果しか生み出すことができなかった。

すでに影響を受けつつある途上国の人々の苦しみに思いを馳せ、会場で「断食」行動に協調する人は、100 人を超えた。また、会議終盤の 21 日には、国際環境 NGO ら (グリーンピース、WWF、FoE、オックスファム、など) が、会議に対する各国の政治的な意思の欠落へ失望の意を示し、全員そろって一斉にウォークアウト (自発的退場) という行動に出た。数百人に及ぶメンバーらは、パフォーマンスをしながら会議場を出て行き、今回の会議には戻ってこなかった。UNFCCC のプロセスに深く関わり、積極的なロビー活動を展開している主要な国際団体が、このような形でウォークアウトするとは前例がない。最終日には、会議場のスタジアムで、残っている NGO ら 100 人以上が、会議場の外から「Stop! Climate Madness!」と叫ぶ声が轟のように低く会議室にも響き渡った。このような行動を取らざるを得ないほどに、この会議に、気候変動を防ぐことへの真剣さとスピードが欠けていることを意味している。

2015 年合意を成功裏に収めるためには、このようなスピードと深刻さで交渉を続けていては必ず時間切れとなる。大きくダイナミズムを変えなければならない。市民社会の危機感は日に日に募っている。気候変動を防ぐ合意を実現するために、会議の中と世界各国の市民社会との連帯が求められている。

お問い合わせ：特定非営利活動法人 気候ネットワーク (<http://www.kikonet.org>)

【東京事務所】〒102-0082 東京都千代田区一番町 9-7 一番町村上ビル 6F

TEL: 03-3263-9210、FAX: 03-3263-9463、E-mail: tokyo@kikonet.org

【京都事務所】〒604-8124 京都府京都市中京区帯屋町 574 番地高倉ビル 305

TEL: 075-254-1011、FAX: 075-254-1012、E-mail: kyoto@kikonet.org