

COP21 パリ会議とラテンアメリカ —気候変動に立ち向かう同盟の多様性—

舛方 周一郎

歴史的合意とラテンアメリカ

2015年11月30日から12月11日までの予定でフランスのパリで開始されたCOP21パリ会議（国連気候変動条約第21回締約国会議）は、会期を1日延長した12月12日にパリ協定を採択して閉幕した。パリ協定は、地球温暖化など気候変動問題に対応する国際的な取り決めとしては、1992年の気候変動枠組条約、97年の京都議定書に続き、3番目の法的拘束力をもつ国際条約である。パリ協定はまた、気候変動枠組条約に加盟する全締約国が共通の枠組みの中で、温室効果ガスの削減に取り組むことに合意した点でも意義深い。国際政治経済の急速な変化にともない、各国間の利害調整の機能として行き詰まりが目立つ近年の多国間交渉の中では、まれにみる成功裏に終わった歴史的合意と評される。



COP21 パリ会議本会議場入口（筆者撮影）

気候変動対策の新たな法的枠組みを作ったCOP21パリ会議は、ラテンアメリカの各国政府にとっても、2020年以降の温室効果ガスの排出削減目標の達成にむけた方針を決める転機となった。しかし気候変動対策をめぐるラテンアメリカ各国の外交姿勢には、市場経済に対する政策位置、環境保護の認識、市民参加の程度などから、各国政府の間で違いがあることはあまり

知られていない。そこで本稿では、パリ協定の評価を概説した後にラテンアメリカの域内外で結成される異なる同盟の多様性を紹介する。

気候変動とCOP：パリ協定の評価

IPCC（気候変動に関する政府間パネル）第5次評価書によれば、世界の平均気温は100年あたり0.70℃の割合で上昇している。特に産業革命後の1880年から2012年の間で気温は0.85℃上昇しており、現状が続けば2100年には4度程度の上昇が予測される。気温の上昇は、干ばつ、洪水、台風などの頻度・程度の増大の恐れ、農作物、疫病媒介生物の生育範囲への影響、淡水資源への海水の侵入、生態系への被害を深刻化させる。また気候変動に脆弱な国や小島嶼国は既に深刻な被害を被っており、気候変動の抑制は国家の存亡を左右する。ゆえに気候変動の被害に対応するため、各国政府は温室効果ガス排出を削減する緩和策をめぐる交渉を実施してきた。

今回のパリ会議で採択されたパリ協定は全29条からなる。パリ協定が評価される点は世界の平均気温上昇を産業革命前から2℃未満に抑えること、さらに1.5℃にする長期目標を定め、今世紀後半には人間活動による温室効果ガス排出量を森林などが吸収できる範囲に抑え、実質的にゼロにする明確な意思表示がされたことにある。パリ協定では緩和策以外にも主に透明性の遵守、気候変動の影響を軽減させる適応策、実際の発生による損失・被害への対応策、先進国は開発途上国の緩和と適用に資金支援をする義務、新たな市場メカニズムの構築などの重要事項が決定した。

さらに強調されるのは、緩和行動の強化と国別約束（Nationally Determined Contribution, NDCs）のプロセスの設立である。すなわち、①国別目標の提出と国内温暖化対策を義務づける。②各国の目標の達成状況は、監査制度のもとに5年毎に報告して国際評価をうける。③約束の達成に法的拘束力はないものの、共通

の基準で国際的に監視・管理されることで、各国の国別目標の更新や強化を促進することが狙いとなる。

このようにパリ協定は、京都議定書で定められていた先進国の責任や役割に加えて、途上国が果たす役割にも踏み込む包括的な協定となった。しかしパリ協定は、国ごとの温室効果ガス削減目標の達成が義務化されず、現状では国別目標を足し合わせたとしても気温上昇は2度を超えることなどの不十分な点もあり、実効性に疑問が残った。

ラテンアメリカ諸国の多国間交渉： 3つの同盟グループ

パリ協定が合意に至った要因は、パリ会議開催前における米中間の事前合意、パリ同時多発テロ事件によって芽生えた主要国間の団結意識、議長国フランスの外交努力、会議終盤に欧米諸国、アフリカ・太平洋諸国、ラテンアメリカ諸国などで結成した高い野心同盟（High Ambition Coalition）と呼ばれる多国間連携の成果などが挙げられる。他方で、パリ協定の採択にいたる多国間交渉では、先進国と途上国（G77 + 中国）という構図を超え、途上国側の交渉グループの多様化に注目が集まった。中国やインドなどの新興国グループ、アフリカ・島嶼国など開発が遅れたグループ、そして野心的な気候変動対策を迫るラテンアメリカ諸国グループなどである。

近年のラテンアメリカは途上国という枠組みの中では、一定程度の民主主義の定着、経済成長、経済社会格差の是正を実現した地域である。一方で、化石燃料に依存した資源開発などで温室効果ガスを大量に排出している。かつインフラ整備の遅れなどで、気候変動の脅威には高い脆弱性をもつ。しかし気候変動の脅威にラテンアメリカ諸国は、EU 諸国のような地域内で一致した見解を有しているわけではない。実際に COP21 パリ会議中の多国間交渉でも、ラテンアメリカ諸国は表のような3つの同盟に大別できる。

(1) 推進派：BASIC（ブラジル）

第一が、国際的な気候変動対策を推進する BASIC 諸国である。BASIC は、2009 年 COP15 コペンハーゲン会議の開催直前にブラジル、南アフリカ、インド、中国の間で結成された。この4か国は市場経済を志向し、世界の主要な温室効果ガス排出量を占める新興諸国であることから、多国間交渉における第三極となった。BASIC 諸国の中でも、ブラジルは1992年のリオサミットを主催して以来、ラテンアメリカという地域枠組みを超え、先進国と途上国の利害を調整する国際的役割を担ってきた。今回のパリ会議では、協定の各論部での合意には消極的だった BASIC 全体の意向から外れて、ブラジルが高い野心同盟に参加を表明したことで、同盟にメキシコやコロンビアなどの新興途上国の参加を促した。中国の孤立を狙い最終合意に弾みをつけたブラジルの外交手腕は、アメリカなどからも評価された。

なおブラジルは、多国間交渉の現場において政府・企業・NGOによって構成される気候変動政策ネットワークを構築していた。特に気候変動オブザーバトリー（Climate observatory）と呼ばれる環境 NGO は、ブラジル政府派遣団の一員として、多国間交渉に参加する所属団体間の情報交換・意見調整の円滑化を図り、政府が主導する多国間交渉の透明性を高めることに貢献していた。

(2) 反対派：ALBA（ボリビア）

第二が、国際的な気候変動対策に反対する ALBA（米州ボリバル同盟）である。ALBA は2009年ボリビア、ベネズエラ、エクアドルなど、ラテンアメリカの急進左派とされる8か国によって結成された。反米・反市場経済を標榜する同盟として知られる ALBA は、00年にボリビアのコチャンバンバで開催された会合で、アンデスの先住民に信仰されてきた母なる大地（パチャママ）への尊厳を主張すると、気候変動対策の分野でも先住民の権利保護や、新自由主義に基づいた環

表：気候変動対策に関するラテンアメリカ地域の多様な同盟

同盟グループ	BASIC（ブラジル）	ALBA（ボリビア等）	AILAC + メキシコ（ペルー・メキシコ等）
国際合意に対する外交姿勢	推進派	反対派	協調派
グループ結成目的	・市場経済志向 ・「共通だが差異ある責任」に基づく国際的役割	・反市場経済志向 ・気候正義の推進	・市場経済志向 →グリーン経済志向 ・ラ米諸国間の共同政策と意思統一
国家と市民の関係	・政策ネットワークと連携	・社会運動と連携	・各国間で相違 (特にメキシコは市民参加が限定的)

(出所) 筆者作成

境クレジットの売買を批判するなど、多国間交渉での気候正義の推進を訴えてきた。特にボリビアは、10年COP16カンクン会議以降から頑なな姿勢が話題となってきたが、今回のパリ会議では高い野心同盟内で途上国の適応政策に関する調整役を任せられると、先進国から途上国での適応政策に必要な財政支援を引き出した。

こうしたALBAの外交姿勢は、国際協調を求める多国間交渉の中では厄介者として扱われている。しかしその背後には国内の草の根の社会運動との連携がある。ALBA諸国の多くは主に先住民団体を政府派遣団に加えて、要求が多国間交渉の舞台でも反映されるよ



COP21の会場で先住民の権利保護を訴える市民団体代表（筆者撮影）

うに配慮してきた。その要求は画一化が進む社会で文化的多様性を守る市民の願いでもある。

(3) 協調派：AILAC + メキシコ（ペルー・メキシコ）
推進派と反対派とも異なる道を模索するのが、第三のAILAC（ラテンアメリカ・カリブ独立連合）+メキシコである。AILACは、2012年COP18ドーハ会議において結成され、15年時点でチリ、パナマ、ペルー、コスタリカ、グアテマラ、ホンジュラス、パラグアイが加盟する。AILACは域内で環境クレジットの売買や、水力・風力・太陽光発電といった代替エネルギーへの転換を加速させることを目的に、経済的な利益を前提としたグリーン経済を志向する。このAILACを主導するペルーは、COP20リマ会議で議長を務めた環境相を中心に、政策決定における政府と市民団体との関係強化を進めてきた。

AILACとパートナーシップを組むメキシコは、大統領府と環境資源省（SEMARNAT）の高官が中心となって気候変動対策を協議する大統領主導型の政策決定過程を継続してきた。メキシコはCOP16カンクン

会議で議長国を務めてから、12年に温室効果ガスの削減目標値を示した国家気候変動法を制定するなど、国内の気候変動対策に積極的な姿勢を示している。しかし市民団体との関係は、協働関係を重視するペルー政府の取り組みとは対照的だ。政府とメキシコ石油公社（PEMEX）などの利益団体が協働して利害を調整するコーポラティズム体制の効果から、政策決定への環境NGOの参加は限定的である。

このように各国間で相違はあるものの、ラテンアメリカ諸国間の共同政策と意思統一を目指すAILAC + メキシコは、政治経済規模や先進国と途上国のほぼ中間に位置するラテンアメリカ諸国間の同盟という点からも、気候変動対策をめぐる多国間交渉の中で核となりうる。

「こうあるべき」から「どうすれば」へ

最後に、COP21パリ会議が再提起した課題は、こうあるべきという規範に訴えるだけでは既存の構造を変えることはできないことにあった。化石燃料に依存する社会から持続可能な社会の実現に向けて、産業構造の転換を迫る決意を込めたパリ協定には、現実の経済社会の認識とはまだ大きな乖離があるためだ。ではどうすれば産業界や市民に環境を守ることが利益になるよう誘引する制度をつくることができるのか。気候変動対策の叡智を実践に方向づけるには、ラテンアメリカ諸国の多様な同盟の行動は不可欠となる。

（本稿執筆には平成27年度科研費・若手研究B（課題番号：15K21344）から助成を受けた。）

（ますかた しゅういちろう 神田外語大学イベロアメリカ言語学科講師）