

気候変動交渉に挑戦する都市

— ブラジル・サンパウロ —

舛方周一郎

Cities Challenging a Climate Change Negotiation:

A Lesson from São Paulo, Brazil

MASUKATA Shuichiro

ポイント

- 都市は国際社会で「Think globally, Act locally」に活動する行為主体である。
- 世界エネルギー消費と温室効果ガス排出量の約 80%を都市が占める。
- 国際・国・地域がその役割を多層的に補完するガバナンスが存在する。

キーワード：気候変動、グローバル・ガバナンス、トランスナショナルな自治体ネットワーク (TNSG)、ブラジル、サンパウロ

1. はじめに

産業革命から現在に至るまで、文明は科学技術の進歩とともに化石燃料の燃焼などで大量のエネルギーを消費し続けてきた。科学技術の進歩は人々に一定の生活水準の暮らしと豊かさをもたらした。しかしその副作用として早魃・集中豪雨など地球規模の環境被害が広がった。その被害の中で特に深刻なのが気候変動の問題である。気候変動はエネルギー消費により大気中に温室効果ガスが蓄積され、地球表面の平均温度が上昇すること

で生じている。

もちろん気候変動への対応に国際社会が手をこまねいてきたわけではない。気候変動を緩和するため、あるいは発生する気候変動に適応するため、その対策は、国家間の協調を促進する多国間交渉を中心に検討されてきた。

しかし気候変動への対応は、いまや国家行政管区の下位にある都市の課題でもある。国際の問題はローカルの問題であり、国家は多く都市の集合体である。現在の世界人口の大半は都市に集中することで、エネルギー消費と交通渋滞は膨大し、世界全体のエネルギー消費と温室効果ガスの排出量のうち約80%を都市が占めている。世界上位50都市が占める温室効果ガスの排出量も、米国や中国に匹敵する規模となった(表1)。

表1 主要温室効果ガス排出国と都市

	人口(百万人)	温室効果ガス排出量 (Mt CO2 eq.)	国民総生産(10億米ドル)
1	中国 1.192	アメリカ合衆国 7.107	アメリカ合衆国 14.204
2	インド 916	中国 4.058	世界上位50都市 9.564
3	世界上位50都市 500	世界上位50都市 2.606	C40 8.781
4	C40 393	C40 2.364	中国 7.903
5	アメリカ合衆国 301	ロシア 2.193	日本 4.354

出典: Hoornweg, Daniel, et al. (2011), p. 210 を基に筆者作成。

このように都市問題に関連する温室効果ガスの排出量は増加している。そのため、都市の行政にも気候変動への対応と責任が問われている。本章ではブラジルのサンパウロ市を事例に、気候変動などの地球規模の課題をグローバルな視野で考え(Think globally)、ローカル・レベルで出来ることから行動する(Act locally)都市の姿を紹介する。その結果、本章が目指すのは、都市とその都市を取り巻く関係構造という、いわば「小さな窓」から、グローバル・ガバナンスという「広い世界」を見ることである。

2. 気候変動と都市

2.1. 国連環境開発会議（リオサミット）

1992年の国連環境開発会議（リオサミット）において、リオ宣言と行動計画（アジェンダ21）が採択された。その前後から、地球環境問題に取り組む都市の役割に関する議論が行われてきた。アジェンダ21の第28章（アジェンダ21の支持における地方自治体のイニシアティブ）では、アジェンダ21で提起された諸問題と解決策の多くが、地域的な活動に根づいたものであることから、州や都道府県さらに市町村などを含む地方自治体の参加及び協力が、目的達成のために決定的な要素であることを宣言した。アジェンダ21ではまた、各国の地方自治体による当該地域における「ローカルアジェンダ21」の合意形成により、地方自治体内での行動計画の作成と地方自治体内での実施が目指すべき目標として掲げられた。ただしローカルアジェンダ21には、都市と気候変動の関連性は明記されていない。とはいえ、このアジェンダは地方自治体が地球規模の環境政策に関与する法的な根拠として、後に都市も気候変動政策に関与することを促している。

2.2. 気候変動交渉に挑戦するトランスナショナルな自治体ネットワーク

リオサミットでは、持続可能な開発にむけたリオ宣言、行動計画（アジェンダ21）に加えて、気候変動枠組条約、生物多様性条約、森林原則といった現在の地球環境ガバナンスの礎となる枠組みも形成された。一般に国際関係は、主権をもつ国家の集合体であるとみなされる。しかし地球規模の環境問題に対応するために、国家だけでなく企業、科学者、活動家、環境NGOなど非国家主体も取り込んだ統治体制がうまれている。この統治体制の中でも、気候変動問題に関与するグローバル・ガバナンスのことは、一般に気候変動ガバナンスと呼ばれる。

気候変動ガバナンスは大別すれば、「国家間での交渉と交渉の末に決まった国際合意を国内に持ち帰り、国内の政治制度や行為主体の行動にどのような効果を与えるのか」というトップダウン型の関係性と、「地方自治体などの非国家の主体間で、いかに連携して個別の政策を促進するか」

というネットワーク型の関係性によって成立している。

トップダウン型の関係性は、主に多国間交渉の視点から捉えられる。多国間交渉には国際合意を相対的に容易にするメカニズムがある。この多国間交渉で合意したルールは、ある程度まで国家の行動の基準となり、場合によっては行動を制約する。気候変動交渉は、多国間交渉の代表的な事例である。気候変動分野では、地球温暖化の原因とされる温室効果ガスの排出規制を目標に掲げて、交渉に参加する締約国への法制度化が実施されてきた。気候変動交渉は、その目標を達成するために先述した気候変動枠組条約に加えて、1997年京都議定書、2001年マラケシュ合意が採択され、その根幹ができた。この根幹のもとで、現在も国連機関と主要な締約国を中心に気候変動政策の国際的な取り組みが決められている。

京都議定書は、2005年2月に発効され、モントリオール会議において京都議定書を遵守するルールが確立されたことで、締約国に対して法的な拘束力を持つことになった。しかし、交渉の中核となる京都議定書は世界の主要な温室効果ガスの排出国である米国や中国が批准せず、世界全体の温室効果ガスの3割を占めるのみであった。

こうした課題を抱えつつも、気候変動分野の会合ではポスト京都議定書の作成をめぐる交渉が本格化した。2007年のバリ会議におけるバリ行動計画(バリ・ロードマップ)の決定に基づき、2009年のコペンハーゲン会議において、2013年以降の枠組みの合意を得ることが決定された。しかしコペンハーゲン会議は先進国、新興国、途上国の間で協議が難航して具体的な成果がなく閉会を迎えた。さらに、京都議定書に批准した192カ国のうち、途上国を中心とした154カ国が、削減義務を負わないなどの問題を抱えたままであった。2013年以降の排出量削減の枠組みであるポスト京都議定書の作成を目指したコペンハーゲン会議も、先進国、新興国、途上国の間で国益を追求する対立が最後まで続いたため、締約国同士の政治合意をえただけで、焦点となった2013年までの温室効果ガス削減目標を各国に義務づけることができなかったのである。

国際社会は、このコペンハーゲン会議での失敗を教訓に、カンクン会議とダーバン会議をへて、2015年のパリ会議にて多国間交渉の結果、気候変

動への新しい取り組みを決めるパリ協定が採択された。そして、2018年には、パリ協定の実施ルールを決めるカトヴィツェ会議が開催された。

しかし多国間協力のもとで成立する気候変動交渉では、地方自治体の行動は十分に説明できない。気候変動交渉の主な目的は、国際合意により締約国に法制度化を促すことにある。そのため温室効果ガスの削減にむけた目標を達成するために、法的拘束力がない地方自治体が自主的に行動することを、気候変動交渉で決定したルールは想定していないからである。

一方のネットワーク型の関係性は、1990年代以降に社会運動や環境NGO、科学者集団に代表される知識共同体など、国境を越える非国家主体のネットワークが、様々な経路を通じて国家や国際構造そのものに変革を及ぼそうとしたことに由来する。特にトランスナショナルな自治体ネットワーク(TNSG)は、都市間での政策提言、経験・情報・資源(資金)の交換、計画と政策を促進する目的をもつ独立したネットワークとして、地球規模の課題に取り組む地方自治体により構成される。気候変動政策に関してもTNSGは温室効果ガス排出削減に向けた取り組みが、地方自治体の実施できるように連携を深めることで、①国家政府が設定した政策を地方自治体が補完すること、②難航する多国間交渉に国際と国内の双方から圧力を与えることで、気候変動交渉の効果をあげること、③結果として、連邦政府の意思決定がより気候変動対策の推進にむかうように圧力を影響を与えることを目標に活動してきた。

2.3. リオ+20とC40

TNSGが知名度を上げる出来事となったのが、2012年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロ市で開催された国連持続可能な開発会議(リオ+20)である。リオ+20は、1992年の国連環境開発会議(リオサミット)から20周年を迎える機会に、持続可能な開発に関する国連会議をブラジルで開催することに合意したことを受けて開催された。リオ+20は、持続可能な開発にむけた政治的コミットメントと貧困撲滅の重要性が確認されたものの、成果文書に数値基準や努力目標がほぼ含まれず、具体的な成果が乏しいまま閉幕した。ただし国家以外の主体は、既に独自に地球環境問題に携

写真: C40の会合で協力を確認する世界各国のグローバル都市の市長たち



出典: 筆者撮影

わり始めており、実効性が乏しい国家間関係の取り組みに対応を迫るようになったことは、リオ+20の成果となった。

特にリオ+20では、世界大都市気候先導グループ、通称C40の取り組みが紹介された。C40は、ロンドンやニューヨークなど欧米諸国の巨大都市が中心となり、世界の都市の気候変動政策の支援に携わってきた。このC40は、クリントン財団(Clinton Foundation)やブルムバーグ財団(Bloomberg Foundation)など欧米系財団の資金援助により成立する。

C40の会議では、C40の代表を務めるニューヨーク市長が、C40全体で2030年までに温室効果ガスの排出を約13億トン(44%)削減することを公約した。この数値は、メキシコとカナダの合計排出量に匹敵する。またC40に加盟する58都市のうち、既に32都市が二酸化炭素の排出削減目標を掲げるなど、気候変動問題に立ち向かう大都市の市長たちの強力な指導力が伺えるものとなった。都市が世界に占める二酸化炭素排出量の割合を鑑みると、実効的な削減に取り組む制度が整えば、TNSGは温室効果ガスの削減にむけた気候変動交渉を後押しする圧力となりうる存在なのである。

3. グローバル都市

3.1. サンパウロの気候変動政策の事例から

ブラジルのサンパウロ大都市圏（以下、サンパウロ市）もまた、地球サミットの開催中に国のアジェンダ 21 を補完するものとして提案された「ローカルアジェンダ」を実施してきた都市の一つである。サンパウロは約 2000 万人規模の人口を有し、南米経済の中心地として、政治・経済・行政などの面で、連邦政府の統治にも無視できない効果を与えてきた。

サンパウロ市のあるブラジルは、1988 年憲法により地方自治体に強い権限を委譲する連邦制を採用することで、都市の権限にも自律性が高まった。こうして国家の機能では手の届かない領域で独自の活動を展開することで、次第に地球環境問題に対応するに至っている。

気候変動問題への取り組みも、サンパウロ市が地球環境問題に対応する事例である。サンパウロ市は 2009 年 6 月ブラジル中央政府の国家気候変動法に先んじて、サンパウロ市気候変動法を採用した。とりわけサンパウロ市気候変動法が目されるのは、京都議定書の取り決めに適用して、2005 年にサンパウロ市が設定した排出削減目録に従い、2012 年までに 2005 年比で温室効果ガス排出を 30% 削減する目標を掲げたこと、さらに土地利用、交通、産業、エネルギー、建設、廃棄物管理など、目に見える都市インフラを向上させることで、同時に都市レベルで気候変動の緩和と適応を実現する戦略を明記したからである。サンパウロ市が提唱した気候変動政策は、ブラジル国内の他の都市の見本として、他の地域での採用を促す波及効果をうみ、地方レベルから地球規模の政策を先導する役割を担ったと言えることができる。

3.2. サンパウロ市の課題——都市問題と抗議運動

このようにサンパウロ市のとりくみを説明すれば、対外的には好意的にとらえられるものばかりである。しかし、このような認識のもとに、「具体的な成果」という側面から、気候変動交渉とブラジル政府に対応を迫るための運動として、サンパウロ市の気候変動政策を捉えるならば、それは 2

つの意味で注意が必要だろう。

第一に、公共政策としての効果よりも政治的な効果が期待された点である。実際に当時の報道では、国際と国内の政府に対して異議申し立てを行う市長の指導力などに注目が集まった。そして、気候変動政策は当時の市政府のイメージ戦略の下に良い側面のみが切り取られて報じられた。しかし、市の気候変動政策は、市政府によって単に市民の目を引きつけるために利用された側面を無視してはならない。

第二に、同法の実施に拘束力がなかった点である。2012年を目標年として掲げた法律は、同年の終了時にその目標を達成できなかった。しかし罰則措置はそもそも存在せず、代替案が講じられることもなかった。しばしば政治制度が未成熟な国で起こりえるような、その実態は法制度が形骸化しており、公共政策としての欠陥を露呈したといえる。

さらに、2013年にはサンパウロ市を中心にサッカー・コンフェデレーションズカップの開催に反対する抗議運動が発生した。この抗議デモの拡大は、新興国における急激な社会構造の変化によって生じた歪みから、都市交通という移動手段に対して市民がストレスを抱えていたこと、一過性の大型イベントより教育や保健医療に関する社会経済格差といった市民間の不平等、改善しない治安問題などに対して市民が抱える不満が、如何に蓄積されていたのかを克明に物語っている。

4. まとめ

気候変動問題は世界規模であり、気候変動の原因となる経済開発と気候変動の発生により被る結果の関係性は不明確である場合が多い。特にローカルのレベルでは、その因果関係は目に見える形で特定しにくい。では対策をする必要はないのだろうか。都市の気候変動政策は、結果的に交通渋滞などの都市問題の改善を進展させる効果もある。都市の気候変動政策が持続可能な都市づくりという包括的な対策のもとで実施されることは、地域間格差の是正には寄与し、あるいは市民の生活を改善し、持続可能な社会の構築を促す一助となりうるのである。

さらに都市の自発的な行動は、トランスナショナルなネットワークを形

気候変動交渉に挑戦する都市

成して、既存の構造を変えようとする斬新な試みである。こうした試みから確認できることは、一見すれば関係性が薄いグローバルな問題を、むしろローカルな存在が自らの問題として認識し抱え込むことで、自身の自立性を高める手段としていることである。

もちろんそこには複数の当事者が自らの目的を達成しようとする政治の難しさや煩わしさが介在する。しかし都市は中央の政府と連携しながら、独自性を出して国際社会への参加の道筋を展開している。網の目のようなネットワークのつながりから見えてくるのは、地球環境問題への取り組みに、地方・国・国際レベルからなる主体が、その役割を多層的に補完するガバナンスの枠組みが形成されている国際社会のもう一つの諸相なのである。

参考文献

- Bouteligier, S. (2013) *Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Spaces of Innovation, Places of Leadership*. New York: Routledge.
- 亀山康子 (2010) 『新・地球環境政策』昭和堂
- 田村梨花・三田千代子・拝野寿美子・渡会環共編 (2017) 『ブラジルの人と社会』上智大学出版
- 日本ブラジル商工会議所 (2016) 『現代ブラジル事典』新評論
- 舩方周一郎 (2018) 「ブラジル気候変動政策の形成における政策ネットワークの役割」上智大学博士学位論文