

パリ会議(COP21/CMP11)の結果と評価

2015年12月25日

特定非営利活動法人 気候ネットワーク

■ 会議の概要

2015年11月30日(月)から12月12日(土)にかけて、フランスのパリにて、国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(パリ会議)が開催されました。パリでは、次の5つの会議体で並行して交渉が行われました。

▼2つの締約国会議

- ① 気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)
- ② 京都議定書第11回締約国会合(CMP11)

▼1つの特別作業部会

- ① 行動強化のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会第2回会合第12部(ADP2-12)

▼2つの補助機関会合

- ① 実施に関する補助機関第43回会合(SBI43)
- ② 科学上及び技術上の助言に関する補助機関第43回会合(SBSTA43)

パリ会議は、1997年に採択された京都議定書以来となる、新たな法的拘束力をもつ合意を採択することが期待されていた会議であり、数年をかけてパリ会議の成功に向けた交渉が続けられてきました。会期を1日延長した交渉の結果、会議は法的拘束力をもつ「パリ協定(Paris Agreement)」の採択に至りました。

「パリ協定」の採択に至ったのは、フランス議長国をはじめ主要国の様々な外交努力が積み重ねられた末の多数国間外交の成果ですが、それだけでなく、これまでに多くの国で世論を喚起した市民社会のうねりの結果であり、また、様々な政府や自治体、ビジネスが、低炭素・脱炭素に向けた行動を支持し、動き出したことの結果でもあります。

パリ会議は、初日に150を超える国の首脳が参集するという例年になく政治的モメンタムの高まりの中でスタートしました。1週目のADP2-12では、「パリ協定」草案とCOP21決定文書案について、コンタクト・グループ及びその下部に設置された小グループ「スピンオフ・グループ」にて、「パリ協定」の目的、排出削減(緩和)や適応、技術移転、能力構築、実施の促進や遵守といったテーマごとに、1文1文のテキストの議論が交渉官レベルで行われました。その進み具合は決して順調とは言えないものであり、大きな対立点には踏み込まずにいました。しかし、交渉のモードは、ADPが1週目の作業をとりまとめてCOP議長にバトンを渡してから大きく変わりました。

ファビウス COP議長は、閣僚級のパリ委員会(Paris Committee)を立ち上げ、最初に14人の閣僚をファシリテーターに選任し、重要なテーマや横断的な重要論点について議論させました。そし

て、2週目の中盤の12月9日と10日に交渉を反映させた「パリ協定」案と決定文書案を更新したのです。10日の案は選択肢を相当に絞り込み、対立点に焦点をあてた内容になっていました。COP議長は、各国がこれに対し次々に述べた意見を、反映ノートにまとめはするものの合意文書案に盛り込むことはせず、最終的な協議に入りました。採択に持ち込まれるまでのコンサルテーションには丸2日を要し、会議は1日延長されましたが、土曜日にパリ委員会が開催されたときには、まだ文書は公表されていないものの、事実上、合意が成立している状況で、会場にはオランダ大統領、潘基文国連事務総長も同席する中、大きな拍手が送られました。文書が公表された後に開催されたパリ委員会はそれをCOPに引き渡し、すぐ採択に至るや、会議場は総立ちで、長い間、拍手に包まれました。2週目の会議は、常に透明性と各国の公平な参加機会を確保して慎重に進行をしてきたフランス議長国の適切なリーダーシップの下で進められ、各国の信頼性を確保しつつ、建設的な空気の中で合意に至りました。

「パリ協定」の重要な点は、地球の平均気温上昇を2°C未満とするのみならず、1.5°Cに向けて努力する長期目標を決め、今世紀下半期のうちに、世界全体の人為的な排出と人為的な吸収を均衡させるという、排出をほぼゼロにさせる中期目標を明確に設定したこと、各国の目標や行動を5年ごとに提出・見直しをし、長期目標に向けて後退することなく引き上げていくサイクルを法的拘束力のある仕組みとして構築したこと、そして、排出削減のみならず、適応、損失と被害、技術移転、能力構築、資金供与などについて、先進国の責任や役割はもとより、途上国の役割についても適切に盛り込んだ包括的な協定となっていることです。

各国の行動は、国別約束(Nationally Determined Contributions(NDCs))と呼ばれ、2020年までに正式に提出することになります。この約束の達成自体に拘束力はかからず、各国の主体的な行動とその強化に委ねられることになります。ただし、各国は政策措置を実施することが義務付けられるとともに、国別約束の目標や行動の情報の透明性を確保し、その進捗を5年毎に評価する仕組みも義務付けられましたので、これからの各国の取り組みは、国際的に監視され、管理されていくことになります。

危険な気候変動を防ぎ、1.5°Cに気温上昇を抑制することが本当にできるのかどうかは、これから「パリ協定」に基づいて各国がどれだけ真剣に、また加速度的に行動を強化していくかにかかっています。これからの「実施」が、「パリ協定」の重要性とその意義を高めていくことになります。

■ 会議の主要論点

「パリ協定」の合意に向けて、交渉が最も難しかった主要論点は、以下の通りです。「パリ協定」はこれらの論点に 2 週目から閣僚級で議論を進め、相互の着地点を探る合意を成し遂げたとと言えます。

(1) 排出削減の強化（長期目標・中期目標・各国目標と定期的な見直し）

・長期目標：地球平均気温上昇1.5℃・2℃未満

「パリ協定」には、めざすべき目標を明確に位置づけることが必要だと考えられており、定量的な目標をどこまで盛り込むのかが大きな争点の1つでした。特に脆弱な国や小島嶼国は、既に深刻な気候変動被害に晒されていることから、地球平均気温上昇を1.5℃に抑制することを目標に盛り込むよう強く求めていました。これらの国々にとって気候変動の抑制は国の存続を左右する問題であるためです。これについて、会議後半には、主要国の間で1.5℃目標を支持する動きが広がり、「パリ協定」には、2℃よりもはるかに低い水準に地球の平均気温上昇を抑えることを全ての国の目標としつつ、加えて、1.5℃に気温上昇を抑制するよう努力することも規定されました。

・中期目標：排出中立化

さらに、1.5℃・2℃未満に向けた中期的な排出削減の目標に関しても大きな論点でした。まず、「可能な限り早期に排出のピークを迎えその後迅速に減少させていく」ことを決めました。また、「今世紀下半期のうちに人為的な排出と人為的な吸収を均衡させる」という排出中立化の文言が最終的に「パリ協定」の排出削減の目標として明記されました。これは、森林吸収等によって“人為的”に吸収を増加させることも手段として含めつつ、人為的な排出をゼロにすることを意味します。これが実現され、森林等の“自然の”吸収分も含めれば排出はマイナスになり、将来の大気中の温室効果ガス濃度は低下していくこととなります。この目標は、事実上、世界が、化石燃料依存の社会から脱却する方向性を明確にしたものといえます。

・各国目標と定期的な見直し

各国の国別約束(排出削減目標や行動)について、「パリ協定」の中に位置づけて法的拘束力を持たせるのか、その外に位置づけて拘束力のない形にするのかは最後までオプションとして残っていましたが、最終的には、「パリ協定」内には位置づけず、各国が提出したものを気候変動枠組条約事務局が登録簿を作成する形態となりました。

各国が国別約束を5年毎に定期的提出するとともに、5年毎に各国の目標や行動が全体として長期目標と比べて十分かどうかを評価し、この評価に基づいて各国が行動を強化する仕組みを構築しました。また、各国はこの国別約束に掲げた目標を達成するための措置をとることが義務付けられました。また、「パリ協定」には、国別約束を提出する際に、それまでの取り組みよりも進んだ、より高い目標を持つべきという内容も盛り込まれています。2025年ないし2030年までの目標を含む現行の約束草案の最初の評価・見直しの機会として、2018年に促進的な対話が実施されることとなります。

米国や中国をはじめ、日本を含む排出大国が消極的であったことから、目標の義務化は難しいとの考えはあらかじめ伝えられていたことではありました。それでも、1.5℃や2℃未満という長期目標の達成に向けて、各国の取り組みを後退させることなく継続的に見直し、強化し続ける仕組みを備えていることは重要です。

(2) 排出削減・透明性・資金における「差異化」

「パリ協定」で最も難しい課題は、先進国と途上国との責任や役割の差異化問題でした。温室効果ガス排出の責任の重さや国によって一様ではありませんし、資金力や技術力、また政策的な能力も国によって異なっています。そのため、排出削減目標の水準や内容、それらを国連に提出する際の情報の詳細さや評価の方法、気候資金への貢献等を、“全ての国に共通“にすることは適切ではありません。とはいえ、1992年に採択した気候変動枠組条約の先進国(附属書I国)・途上国(非附属書I国)の区分けが、時代の変化に合わなくなってきたのも事実です。そのため、どのように公平な枠組みを構築するのかは難しい課題でした。

結果的に「パリ協定」では、条約にあった先進国と途上国の定義をあえて盛り込まずに二分論を回避しつつ、排出削減や透明性については、全ての国を対象に行動を求めています。それぞれの国の事情に差異を認めながら、先進国に率先した行動を求めつつ、途上国も先進国並に排出削減行動を引き上げていくことを促すとともに、資金に関しては先進国が引き続き資金供与の義務を負いつつ、途上国にもその準備がある国には行動を求めるなど、今後の変化を反映させられる形で、きめ細やかに差異化が入れ込まれたものとなっています。

(3) 途上国支援

・適応

すでに影響を受けている、またはこれから影響を受ける人々を気候変動の脅威から守ることは、島国や脆弱な低開発の途上国にとって死活問題です。適応に関しては、グローバルな適応目標を設定することを決定し、各国が適応報告書を国別適応計画、国別報告書や国別約束の中に盛り込む形で策定し、定期的に更新することが求められました。また、適応の取り組みについても5年毎に世界的な進捗確認を行うことになりました。

・損失と被害

適応ではカバーされない、気候変動影響に脆弱な国にみられる「損失と被害」への対応について、特にアフリカグループや小島嶼国は、「パリ協定」の重要な柱として合意に含めることを求めています。一方、アメリカを筆頭に先進国は、「損失と被害」を明記することによって、それらについての法的責任や損害賠償といった道を開いてしまうことを懸念して強く反対していました。最終的には、パリ協定において「損失と被害」についての独立した条項を盛り込み、新たな組織は作らず既存のメカニズムを活用するものとしつつ、具体的な取り決めは今後の課題としました。併せて、COP21決定にて、法的責任や損害賠償は含まないものとして合意に至りました。

・資金

資金の論点は、誰が支払うのか、どれだけの金額を支払うのかという2点にありました。先進国は、支払い国をこれまで通りの先進国に限定することを嫌い、途上国は、自らも支払いの責務を新たに負うことを嫌いました。また、支援額の規模の拡大については、先進国が定量的な約束はできないとする一方、途上国は明確な時期と資金規模を規定することを求めています。対立の深いこの問題に対し、「パリ協定」では、これまで通り先進国に支払い義務を課しつつも、途上国も資金支援を行う道を開くものとなっています。また、資金額の規模拡大については、「パリ協定」には明確な規定をせず、COP21決定の中で、当面の間は、2020年までに1000億米ドルを拠出するという既に合意されている規模を維持しつつ、2025年より前に新たな定量的な資金目標を設定すると規定し、実質的に先送りする形の合意とな

りました。

・2020年までの対策強化

2020年までの対策強化は1.5℃・2℃未満目標の実現のために極めて重要な点でした。各国がパリ会議前に提出した約束草案は、全て合わせると2℃目標に全く足りないことが条約事務局の報告で明らかになっていました。現行の約束草案の水準で「パリ協定」がスタートしてしまえば、その時点で2℃未満に気温を抑制する可能性を大きく減じてしまいます。

各国の2020年前の対策強化を後押しするという点では、COP21決定は十分とはいえないものに止まりましたが、2016～2020年の間に、排出削減(緩和)に関する技術的検討プロセスを強化し、その評価を2017年に実施することを決め、また、2020年までの行動強化に対する閣僚級の関与を強めるため、2人の閣僚級の擁護者(champions)を選任することも決めました。

■ 会議の結果

1. 「パリ協定」の内容

「パリ協定(Paris Agreement)」は、COP21で採択された「パリ協定の採択(Adoption of the Paris Agreement)」と題された決定文書¹の附属書に位置づけられています。「パリ協定」の主な内容は以下の通りです。

表1 「パリ協定」の主な内容

前文	本協定の締約国は、 <ul style="list-style-type: none">・気候変動枠組条約の目的を追求し、衡平性・共通だが差異ある責任とそれぞれの能力の原則を含む条約の原則に従う。・国内法制に関し、あらゆるレベルの政府及び様々なアクターの関与の重要性を認識する。・労働力の公正な移行、適切な仕事や質の高い職業の創出の義務を考慮する。・人権、健康の権利、先住民、地域コミュニティ、移住者、子供、障害者、脆弱な状況に置かれた人々、開発の権利、ジェンダーの平等性、女性の権利向上、世代間公平性を尊重し、促進し、それぞれの義務を検討する。
1条(定義)	(略)
2条(目的)	気候変動の脅威への国際的対応を、以下を通じて強化することを目指す <ul style="list-style-type: none">・地球の平均気温上昇を産業革命前の水準に比べて2℃よりはるかに低い水準に抑え、1.5℃に抑制する努力をする。・気候変動の悪影響へ適応する能力を向上させる。・資金の流れを低排出で気候レジリエントな開発に沿う形にする。 本協定の実施にあたっては、異なる国別事情に照らしつつ、公平性・共通だが差異ある責任とそれぞれの能力の原則を反映させる。
3条(進展)	全締約国は、意欲的な努力を実施し、その努力を、経年的に進展 (represent a

¹ FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1

<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>

	progression over time) させる。
4 条 (緩和)	<p>(中長期目標)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地球の平均気温上昇を産業革命前の水準より 2℃よりはるかに低い水準に抑え、1.5℃に抑制する努力をする。 ・そのために、可能な限り早期に世界の排出量を頭打ちにし、その後速やかに減少させる。 ・今世紀下半期に温室効果ガスの人為的な排出と人為的な吸収をバランスさせる。 <p>(国別約束)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各締約国は、継続的に国別約束を準備し、提出し、維持しなければならない。また、目標達成のために国内緩和措置を実施しなければならない。 ・各締約国の国別約束は、現行のそれよりも進展をさせ、可能な限り最も高い意欲を反映するものとする。 ・先進国は国別総量排出削減目標を持って行動を率先する。途上国は、緩和努力の拡大を続け、異なる国別事情を考慮しつつ経年的に国別排出削減・抑制目標へと移行するよう奨励される。 ・途上国の対策実施のために支援が提供されなければならない。 ・全締約国は、明確さ、透明性、理解向上のために必要な情報を提供しなければならない。 ・各締約国は、国別約束を 5 年ごとに提出しなければならない。 ・国別約束は、公的に登録され、条約事務局によって管理される。
5 条 (吸収源・森林減少等)	締約国は、森林減少や森林劣化による排出の削減などに関連する活動などの実施、支援を行うことを奨励される。
6 条 (協力的アプローチ (市場メカニズム))	<ul style="list-style-type: none"> ・緩和 (排出削減) の結果の国際移転を利用する協力的アプローチを自主的に行う締約国は、持続可能な開発を促進し、環境十全性や透明性を確保し、本協定の下で採択される指針と一貫性のある、ダブルカウンティングなどを回避するような算定方法を採用する。 ・国別約束の達成のために緩和の結果の国際移転を利用することは、自主的に行われ、参加締約国によって認可される。
7 条 (適応)	<ul style="list-style-type: none"> ・適応の国際目標を設定する。 ・各締約国は、適応行動の実施、国別適応計画の実施のプロセス、気候変動の影響評価、計画のモニタリングや評価、レジリエンスの構築などに関する、適応計画のプロセスや行動の実施を行う。 ・各締約国は、適応報告書を定期的に提出し更新する。適応報告書は、国別適応計画、または国別約束、または国別報告書として、提出され更新される。
8 条 (損失と被害)	<ul style="list-style-type: none"> ・損失と被害を回避し、最小化し、対応することの重要性を認識する。 ・損失と被害に関するワルシャワ国際メカニズムが本協定の締約国会議の権限と指針の対象となる。 ・理解、行動、支援の領域として、早期警告システム、緊急時準備、兆候が緩やかな事象、不可逆的な事象、リスク評価と管理、保険的解決、非経済的な損失、コミュニティの強靱性などが挙げられる。
9 条 (資金)	・先進国は途上国を支援するために資金源を提供しなければならない。

	<ul style="list-style-type: none"> ・その他の締約国は、自主的な資金支援の提供を奨励される。 ・国際的な努力として、様々な資金源の気候資金の動員を引き続き率先して行い、資金動員は、過去の努力よりも進展しているべきである。 ・規模拡大された資金の供給は、適応と緩和の均衡を達成する。 ・先進国は、資金に関する定量的・定性的な情報を隔年で提出しなければならない。その他の資金を拠出する締約国は、自主的に隔年で情報を提出することが奨励される。 ・先進国は途上国支援に関して、透明性が高く一貫性のある情報を提出しなければならない。
10 条 (技術移転)	<ul style="list-style-type: none"> ・技術開発・移転を実現させることの重要性に関し、長期のビジョンを共有する。 ・技術メカニズムの作業への指針を与えるために技術フレームワークを設立する。 ・途上国に対し、資金が提供されなければならない。
11 条 (能力構築)	<ul style="list-style-type: none"> ・途上国の能力構築を拡大する。 ・全締約国が、途上国が本協定を実施するための能力構築を拡大するために協力をする。 ・全締約国は、能力構築に関する行動と措置について定期的に情報を提出しなければならない。 ・制度的取り決めを通じて能力構築活動は拡大されなければならない。制度的取り決めについて、本協定の締約国会議において、検討し決定を採択する。
12 条 (教育)	<p>締約国は、気候変動教育、訓練、市民啓発、市民参加、情報への市民アクセスを拡大させなければならない。</p>
13 条 (透明性)	<ul style="list-style-type: none"> ・行動と支援に関する透明性フレームワークを設立する。透明性フレームワークは、その能力に照らして、柔軟性を与えなければならない。 ・行動に関する透明性フレームワークの目的は、行動、国別約束の達成に向けた行動の進捗の明確さと追跡に関する理解を向上させることである。 ・支援に関する透明性フレームワークの目的は、資金の提供と受領に関する明確さと、資金的な支援の全体的な見通しを提供することである。 ・いずれの目的も、国際的な評価の機会 (Global stocktake) に情報を提供するためのものである。 ・各締約国は、温室効果ガス目録の報告、国別約束の実施の進捗を記録するために必要な情報を提出しなければならない。 ・先進国及びその他の支援国は、資金、技術移転、能力構築に関する情報も提供する。 ・各締約国が提出した情報については、技術専門家レビューが行われる。 ・途上国が本規定を実施するための支援が提供されなくてはならない。 ・共通の方法論、手続き、指針等については第 1 回の本協定の締約国会議で採択される。
14 条 (国際的評価の機会)	<ul style="list-style-type: none"> ・本協定の締約国は、定期的に長期目標の達成に向けた全体的な進捗を評価する機会 (Global stocktake) を持たなければならない。最初の機会は、2023 年に行われ、その後 5 年毎に行われる。国際的評価の結果は、各国が、国別に決定する方法で、行動や支援を更新し拡大するために情報提供される。

15 条（遵守）	<ul style="list-style-type: none"> ・本協定の規定の実施を促進し、遵守を促進するためのメカニズムを設立する。 ・メカニズムは、専門家ベースで、促進的な性質の委員会で構成される。 ・委員会は、第 1 回の本協定の締約国会議において採択される方法論・手続きに基づいて運営される。
16～20 条（機関、署名等）	（略）
21 条（発効要件）	・本協定は、少なくとも条約の 55 カ国の締約国かつ、少なくとも温室効果ガス総排出量が 55%に相当する締約国が、批准書、受諾書、承認書又は加入書を寄託した日の後の 30 日目に発効する。
22～29 条（寄託者、言語等）	（略）

（気候ネットワーク暫定訳）

2. COP 決定を含むその他の合意

（1）緩和（排出削減）行動の強化と国別約束（NDC）のプロセス

COP21 では、上記の「パリ協定」の採択とともに、より詳細な事項を決定した決定文書を合わせて採択しています。また、COP21 決定には、2020 年前までに実施するべきことも決定しています。COP21 の合意は、それらを総合して理解することが必要です。

COP 決定の内容と合わせて 2020 年までの緩和行動の引き上げと、「パリ協定」下の国別約束を構築していくプロセスを取りまとめると以下の通りになります。

表 2 緩和行動の強化と国別約束のプロセス

年	内容	決定文書(段落)
（前提）	現行の 2025 年ないし 2030 年の約束草案は、気温上昇を 2℃に抑制する最小コストシナリオに収まらず、2030 年に 55Gt 排出すると予測される。地球平均気温上昇を 1.5・2℃に抑制するためには、より大きな努力が必要であり、40Gt ないしそれ以下のレベルに減らさなければならない。	COP 決定(17)
2016	条約事務局に 2016 年上半期に、暫定的な公的登録簿を利用可能にするよう要請する。	COP 決定(30)
2016	条約事務局に、2016 年 4 月までに提出された約束草案について、2016 年 5 月までに統合報告書の更新を要請する。	COP 決定(18)
2017	2016～2020 年の期間の緩和（排出削減）技術的検討プロセスを強化することに関し、2017 年に評価を実施する。	COP 決定(114)
2018	2018 年に IPCC に産業革命前の水準から 1.5℃上昇の地球温暖化の影響と関連する温室効果ガス排出経路に関する特別報告書を発表するよう招請する。	COP 決定(21)
2018	長期目標に向けた進捗に関し、締約国の全体の努力について 2018 年に促進的対話（facilitative dialogue）を開催する。	COP 決定(20)
2019 第 1 四半期	締約国は、約束の明確さ、透明性、理解の促進のために、本協定の締約国会議（CMA）の少なくとも 9～12 ヶ月前に、条約事務局に国	COP 決定(25)

	別約束を提出しなければならない。(事前提出の規定)	
2020	2025年目標を持つ締約国には新たな国別約束を、2030年目標を持つ締約国には現行の国別約束ないしその更新版を、2020年までに提出し、その後5年毎にそれを実施することが求められる。	COP 決定 (23・24)
2020	締約国に、中長期の温室効果ガス低排出開発戦略を2020年までに提出することを勧める。	COP 決定(36)
2023	長期目標に向けた、最初の国際的な進捗確認・評価の機会 (Global stocktake) を設ける。	パリ協定 14 条

(2) 資金に関する合意

資金に関しては、先述の通り、「パリ協定」において具体的な資金規模に関して言及されませんでした。COP 決定に以下の規定があります。

先進国は、2025年まで、既存の全体的な資金動員目標を継続することを決定し、2025年前の本協定の締約国会議 (CMA) は、1000億米ドルを基底に、新規の定量的な全体目標を決定しなければならない。(COP 決定 54)

また、2020年前の途上国の行動強化のために、技術移転、能力構築などのための資金源の拡大や2016年のCOP22において、促進的な対話 (facilitative dialogue) を実施することも決定しています。(COP 決定 116)

(3) 今後の交渉の場の設定

これまで「パリ協定」を策定するために交渉の場として設置されたダーバン・プラットフォーム特別作業部会 (ADP) は、その作業を完結させ、終了するとともに、「パリ協定に関する特別作業部会 (Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement : APA) が新たに設立されました(COP 決定 6・7)。この場で、パリ協定の発効に向けた準備が進められることとなります。

■ パリで示された脱炭素化へのイニシアティブ

パリ会議で顕著であったのは、「パリ協定」に向けた交渉と並んで、会議期間中に「世界経済の脱炭素化」へ向けて多くのイニシアティブが続々と発表され、既に大きな潮流が存在することを知らしめたことです。特に、経済界による前向きなイニシアティブがこれだけ噴出したCOPは過去になかったと思われまます。「脱炭素化」とは、化石燃料の利用をやめ、再生可能エネルギー100%に移行するという大きな社会変革を意味しますが、この流れはもはや世界のメインストリームとなりつつあります。

● 気候脆弱国フォーラム、再生可能エネルギー100%を宣言

気候変動の悪影響に強い関心をもつ43の途上国で構成される「気候脆弱国フォーラム (CVF)」が、CVF 首脳会合において、「パリ協定」によって完全に経済を脱炭素化し、

2050年までに再生可能エネルギー100%の達成をめざすことを支持しました。CVFは、被害を受ける国々という以前に、自らが先陣を切って温暖化を1.5℃未満にとどめ、より安全な世界をめざそうとしています。

●アフリカ再生可能エネルギーイニシアティブ

アフリカ再生可能エネルギーイニシアティブ (AREI) が立ち上がりました。AREI の目標は、2020年までに少なくとも100GW、2030年までに300GW の新規・追加的な再生可能エネルギー発電設備を導入するというもので、現在アフリカで供給されている電力設備容量の総計 (およそ150GW) に対し、2030年の目標はその2倍に相当します。これにより、アフリカがCO₂ 排出を抑えながら経済を発展させることが期待されます。

●ビル・ゲイツ氏ら世界の富豪、再生可能エネルギーの技術開発に巨額投資

パリ会議に際して、ビル・ゲイツ氏らが多額のお金を投じ、再エネ技術開発を大規模に支援する新しいイニシアティブを発表しました。すでに最も安い電源になりつつある再エネによる社会を世界中でより早く実現しようとするためのもので、多くの国がエネルギー自給を達成し、エネルギー価格を安定化させ、途上国の経済発展に必要なエネルギーを確保し、貧困撲滅にも貢献することを15年で実現させることが目指されています。

●化石燃料関連産業へのダイベストメント(投資取りやめ)の広がり

現在のところ、化石燃料に対する補助金は、再エネに対する補助金や省エネへの投資額の4倍以上に相当しますが、これに対し、温室効果ガス排出の主な原因である化石燃料に対する投資を取りやめることで脱炭素化を進めようというムーブメント、“ダイベストメント”が起こっています。パリ会議中の発表で、500以上の組織がダイベストメントの約束をし、資産総額はおよそ3.4兆ドルに上ったことが報告されました。

●自治体首長1000人が再エネ100%の未来を約束

パリで開催された地域リーダー気候サミットでは、1000人もの自治体首長が、長期目標として再生可能エネルギー100%をめざすこと、あるいは2050年までに温室効果ガスを80%削減することを支持しました。地域コミュニティの経済や住民の健康、雇用を真剣に考える地域リーダーも、再エネ100%への道を目指しています。

■ パリ会議の成果と課題

1. 京都議定書以来の歴史的合意「パリ協定」の成立

法的拘束力ある合意の成立は、1997年の京都議定書以来のことです。2009年でのコペンハーゲン COP15での失敗を経験した後、今回のCOPでは、議長国フランスの高い外交力の下、アメリカ、中国、G77+中国をとりまとめた南アフリカ、EU、ラテンアメリカ諸国などといった国々の協調的な交渉姿勢や、会議後半にEUや小島嶼国、アフリカの国々にアメリカやブラジルなども参加する形で形成された「高い野心連盟 (high ambition coalition)」による前向きな合意形成への動きに後押しされ、先進国・途上国の全ての国の行動を求めるパリ協定の合意に至りました。

「パリ協定」は、気候変動を防ぐために必要な行動を十分に法的義務として規定したものではありませんが、気候変動の悪影響が今後さらに加速度的に深刻化していくことが予見される中、世界が危険を回避することに向き合い、断念せず、そこに向かっていくシステムを作り出したもので、すべての人々に希望を与えました。「パリ協定」の採択は、気候変動リスクに世界が一丸となって取り組むことを決意した、国連多国間外交における成功例として、長く歴史的に名を残すことになるでしょう。また、そうならなければなりません。

2. 明確なゴールへの合意：脆弱な国や島国の人々を救う人道的な目標

「パリ協定」の長期目標である、2℃よりはるかに低く抑え、さらに1.5℃抑制まで努力するという水準、そして今世紀中に人為的な排出と人為的な吸収を均衡させるということは、IPCCが示したシナリオの中でも人類が取りうる最大限の対策努力を取ることを世界が選択し、決意したことを意味します。影響を受ける脆弱な島国やアフリカなどの国々の人々にとって重要な意味を持つ目標に合意したことは、平和や人道の観点からも重要なことでした。「パリ協定」は、1992年の気候変動枠組条約第2条における「危険でない水準で」と定性的に書かれたゴールをより明確化し、その目標達成に向けた道筋を示したものといえます。

3. 文明社会の大転換への始まり：経済の質は大きく変わっていく

合意された長期目標は、産業革命以来、化石燃料利用によって発展を遂げてきた文明社会のあり方を、これから数十年という非常に短い期間で“化石燃料時代の終わり”に向かって、全く違うものに転換させることを意味しています。フランスのオランド大統領が、閉幕前のスピーチで、これは「平和的な革命」であると表現したように、まさに世界は、気候変動を防ぎ、人類と地球の未来を守るために、人類史上最大級の大転換へ進むことを決意したのです。

当然のことながら、低炭素そして脱炭素へという、新しい経済システムへの質的転換は不可避であり、世界的にその移行が加速していきます。既に始まりつつある脱炭素化ビジネスは国際競争時代に本格突入します。一方、化石燃料利用に依存するビジネスは、そのままでは立ち行かず、厳しい状況に置かれるでしょう。日本経済のこれからの発展のためには、この潮目の変化を見極め、いち早く質的転換を図ることが重要となります。

脱化石燃料依存は、気候変動防止だけでなく、様々な恩恵を社会にもたらします。化石燃料輸入コスト節減や省エネ・再エネ産業における雇用増加という経済・産業的なメリットに加え、化石燃料燃焼による大気汚染及び健康被害を防ぐという社会福祉的なメリットもあります。「パリ協定」は、いずれにせよ不可避だった脱化石燃料を確定的なものとしたに過ぎません。気候変動対策の進展、すなわち脱化石燃料の進展は、持続可能な社会経済を実現していくために必要な道程であると言えます。

また、「パリ協定」では排出削減の方法を各国に任せていますが、原子力発電という個別技術を推奨する規定はありません。東京電力福島第一原子力発電所事故の被害者は今も避難を余儀なくされています。原子力に依存せず、省エネルギーを進め、再生可能エネルギーを大幅に普及させることで低炭素・脱炭素への道を切り拓いていくことが重要です。

4. 各国の目標達成・行動への国際監視の強化

「パリ協定」では、全ての国の行動を確保するという重要な一步を踏み出した一方で、各国の

数値目標達成には義務がかかりませんでした。これにより、各国の目標達成に対する拘束力は、京都議定書と異なり弱くなったのは確かです。「パリ協定」を本当に意味あるものにするには、各国がいかにか意欲的に行動するかにかかっています。

しかし、これをもって、各国が自主的に自由に行動できると解釈するのは適切ではありません。「パリ協定」に提出する各国の目標や行動は、長期目標に適合したものとして、5年サイクルで、同じ時期に提出され、透明性を持って比較され、専門家の検討にかけられ、長期目標とのギャップが検討されます。目標達成のための政策措置の実施が義務付けられており、もちろん、後退は認められません。2°C目標に対し、各国の約束草案では全く不十分であることが既に明らかになっていることから、行動の引き上げ要請はどんどん強まっています。そしてこれからのプロセスでは、国連の場のみならず、様々な国際機関や研究者、NGOが各国の目標や政策動向を比較分析し、先進的に行動する国、行動が遅れている国を厳しくチェックすることになります。低炭素、そして脱炭素に向かう経済の動きも後押しして、各国間では、威信をかけた目標や行動の引き上げの競争が始まることでしょう。

各国の行動は、自らの意思決定に委ねられつつも、このように目標とプロセスの中で、その内容に対しては、京都議定書のときよりも強い国際監視にさらされることになるでしょう。

5. 包括的で持続的な仕組み

「パリ協定」は、緩和（排出削減）のみならず、気候変動の影響に対応するための適応、損失と被害、主に途上国の行動を加速させるための技術移転や能力構築、また、それらのために必要な資金、さらに、全ての行動について透明性を確保することを決定し、この先、持続的に行動を進めていく仕組みを作り上げました。

■ 日本の課題とこれから

1. COP21 での日本の交渉姿勢

今回の COP21 で日本は、COP 恒例である、交渉に後ろ向きな国に与える不名誉な「化石賞」を日本は 1 度も単独受賞しませんでした。国際 NGO ネットワーク「CAN : Climate Action Network」が日本を選出せず、結果受賞ゼロとなったのは初めてのことです。この賞は、特定国を批判することによって日々の交渉を前進させることを狙うものであるため、批判すると効果があると思われる国に授与されます。受賞ゼロは、日本が「パリ協定」の交渉の中で重要なアクターではなかったことを指し示すものかもしれません。「米中など主要国が参加する枠組み」という主張を振りかざすあまり、日本の方針が「アメリカが飲めるなら」、「中国が飲めるなら」といった姿勢に傾斜していったことが、大国の影に隠れて存在感を失わせたとも考えられます。「パリ協定」実現のために EU や小島嶼国、アメリカ、ブラジルなどが参加した野心連盟（High Ambition Coalition）に、日本は、会議 2 週目の土曜日という交渉最終盤に参加したということでしたが、多くの人に気づかれない遅すぎたタイミングでした。これからの気候変動外交での日本はどのような位置を占めるのか、検討の余地があると考えられます。

2. これからの日本の対応について

・批准に向けた国内法の整備

日本が「パリ協定」を批准するためには、国内法での担保が不可欠です。「パリ協定」は、長期的に取り組むべき仕組みを作り上げたものであり、日本がこれに取り組むことを担保するためには、かつて国会に提出された「地球温暖化対策基本法案」のように、長期的に取り組むべき目標を明確にした上で、そこに向けて着実に行動を引き上げていくシステムを法制度の中に埋め込んでいくことが必要です。

現行の「地球温暖化対策推進法」は、その仕組みを持っていません。仮に同法を担保法として用いようとする場合には、同法の目的を「パリ協定」に沿って、「パリ協定」と同様、1.5℃・2℃未満目標を含む長期目標を規定し、「パリ協定」に沿った5年サイクルの仕組みに対応できるよう、法改正が必要です。政府が検討を開始した「地球温暖化対策計画」では、その下で具体的な施策を盛り込むことが必要です。

・脱炭素経済への大転換への長期戦略の策定

COP21 決定では、2020 年までに低炭素排出長期戦略を策定するよう各国に促しています。日本は現在、2030 年に 2013 年度比 26%削減（90 年度比 18%削減）と 2050 年 80%削減の目標を持つのみであり、2020 年、2025 年の正式な目標もないためそこまでの排出経路を描けていないのみならず、2030 年以降の排出経路や戦略を持ち合わせていません。「パリ協定」の長期目標に沿い、日本がどのように低炭素・脱炭素を長期的に実現するのかについて検討をはじめ、戦略を策定する準備を進めなければなりません。

・実効的な施策の導入

日本は、COP21 パリ会議の前の 2015 年 7 月、一定の対策を前提に、2030 年に 2013 年度比 26%削減目標を含む約束草案を提出しました。しかし、その約束草案では原子力と石炭火力発電を重要なベースロード電源とする長期エネルギー需給見通しを前提とし、省エネ可能性の深掘りや再生可能エネルギーの普及加速化といったまっとうな施策議論は行われてきませんでした。

原子力に依存するのではなく、炭素への価格付け（排出量取引制度や地球温暖化対策税の強化など）、排出の多い部門や排出削減可能性の高い部門への効果的な施策（石炭火力発電への規制など）、新たな産業創出（再生可能エネルギーの普及施策）などの追加施策を検討・導入をする必要があります。

・2030 年の約束草案の数値目標の引き上げ

2016 年 5 月には、条約事務局によって、1.5～2℃の長期目標と各国の直近までに提出された約束草案についての統合報告書の更新版がまとめられ、2018 年には IPCC が気温上昇 1.5℃抑制の際の影響について特別レポートを発表します。また、同 2018 年には、長期目標に向けた進捗に関し、締約国の全体の努力について促進的対話も開催されます。これらの機会や情報から、現在計画されている各国の行動が不足していることがより明白になることは確実です。

各国は、2019 年 3 月までに国別約束を事前に提出し、2020 年までに正式提出することとなっていますが、現行の約束草案を引き上げなければ 1.5℃・2℃未満の実現可能性は大きく減じられるとされる中では、各国の行動の引き上げ要請が高まっていくと考えられます。日本についても、2030 年の約束草案の引き上げを前提とした行動強化が求められることになるでしょう。

また、2020 年までの行動強化も求められています。日本は、2018 年の最初の対話の機会を待

つことなく、2020年までの行動を引き上げ、2020、2025年の目標と行動強化を併せて検討し、国としての温暖化対策の計画不在の状況を直ちに改めることが求められます。

・脱原発・脱炭素・再生可能エネルギー普及

「パリ協定」は、“化石燃料時代の終わり”を告げる合意です。日本のエネルギーミックスは、2030年時点でもなお約半分を化石燃料に依存し、その多くを石炭に依存しようとするものです。その上、現行の石炭火力発電所の新設計画はエネルギーミックスでの2030年時点の石炭火力の見通しをはるかに凌駕する勢いで、他の先進国には見られない、時代錯誤的な、脱炭素に逆行する動きが加速しています。一方、再生可能エネルギーの普及はまだまだこれから促進しなくてはならない状況です。

また重要なのは、脱炭素化は、原子力発電にも終わりを告げるものでなければならないということです。日本にとって原子力発電は、気候変動対策としてもエネルギーシステムの構築としても不適切です。実際、過去の原子力発電を中心に据えた政府の気候変動対策は大幅な排出削減を実現できず、失敗に終わっています。“原発も温暖化もない未来を実現する”とのビジョンをもつことが必要です。

これらのエネルギーのあり方について、日本は、「パリ協定」の合意を受け、気候変動対策のあり方とともに統合的に検討し、地球温暖化対策計画に盛り込んでいく必要があります。

・途上国支援の拡大 ～石炭ではなく再エネ・省エネを、そして適応などにも

途上国が実施を加速させるために、「パリ協定」では、先進国からの資金拠出や支援の拡大実施を約束しました。日本政府は、COP21パリ会議に先立ち、「美しい星への行動2.0(ACE2.0)」を発表し、2020年に約1.3兆円の官民による途上国支援を表明しました。日本から途上国支援への協力が表明されたことは重要でしたが、その金額の大きさに対し、COP21でそれに見合う大きな反応が得られなかったのは、それが、どのような事業に拠出されるのか、これまでの資金拠出表明から追加的なのか、それともただの名義替えなのか、資金拠出は継続されるのか、など不透明なことが多く、評価するだけの理解が得られていないことがあります。

日本は、膨大なCO₂を排出する石炭火力発電技術の輸出を積極的に進めるほぼ唯一の国(OECD諸国では日本とオーストラリアのみ)であり、これまで様々な批判を受けています。そのため、今後も、気候変動対策と銘打って石炭火力の輸出を続けるのではないかという強い不信もあります。前述のように、再生可能エネルギーの普及、脱化石燃料に向けたイニシアティブが高まる中、日本は、途上国に対して、毎年、着実に資金を拠出するスキームを構築しつつ、石炭をはじめとする化石燃料関連への投資から撤退することを決定しなければなりません。さらに、適応や透明性の確保、能力構築などについても、支援を拡大することが必要です。

また日本が進める二国間クレジット制度(JCM)も「パリ協定」下で認められることになりましたが、これから策定される国連の下でのルールに基づき、途上国の持続可能な発展に資するものにしていかなければなりません。当然、石炭火力などは対象から外す必要があります。

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.kiconet.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@kiconet.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: 03-3263-210、FAX: 03-3263-9463、E-mail: tokyo@kiconet.org