

COP21パリ協定採択と今後の課題

京都弁護士会会員

浅岡 美恵

Asaoka,Mie

歴史的合意・パリ協定を採択

2015年11月13日にパリ市街で同時多発テロが発生した記憶は今なお鮮明である。その非常事態宣言下のパリ市郊外で気候変動枠組条約（UNFCCC）第21回締約国会議（COP21）が開催され、会期を1日延長して、12月12日（土）にパリ協定とCOP決定が採択された。

今回は初日に150か国の首脳が集まり、合意への気運を盛り上げた。気候変動のCOPにはビジネスや市民の参加が年々増加し、最近では参加登録が4万人を超えていた。日弁連もCOP14から節目のCOPに公害環境委員会の委員を派遣してきた。今回はテロで参加をとりやめた人も少なくなかったそうだが、それでも、多くのビジネスマンや研究者、市民・NGOらで会議場は人の山。いくつものサイドイベントが並行して開催され、再生可能エネルギーや生物多様性を象徴した展示であふれるなど、明るさに満ちたCOPだった。

とはいっても、COPにはいつもシナリオはなく、今回も、最後の3日間は徹夜の交渉となった。12日夜8時前、COP21議長のファビウス仏外相が各国代表団を見渡しながら採択を宣言して木槌を下ろすや、本会議場もオーバーフローの会場も皆、総立ちとなり、長く拍手が続いた。オランダ仏首相、パンギムン国連事務総長などが次々に「歴史的合意」と代表団を讃え、各国代表もこぞって「明日から実施」と呼応した。折しも、国際紛争が相次ぎ、解決策が見いだせず混沌感のあるなか、国際協力のもとに人類の危険を回避しようとしてきた温暖化交渉に、各国代表団も、もう一つの希望をみていたのかも知れない。

気候変動枠組条約の採択から25年、京都議定

書採択から18年が経過した。ようやく、すべての国の協力で21世紀後半に低炭素、さらに脱炭素の経済に向かうことを明確に示したパリ協定は、先見性のあるビジネス界に明確なシグナルを発したものと受け止められた。

パリ協定採択の背景

温室効果ガスの中核であるCO₂は化石燃料によるエネルギー消費に起因することから、気候変動問題はエネルギー問題であり、経済問題でもある。それゆえに、IPCC¹⁾に代表される科学からの政策決定者への提言を受けとめつつも、交渉は大規模排出産業や政治の動向に翻弄されてきた。

他方で、2010年には中国の排出量が米国を抜き、世界一の排出国となるなど、世界の排出状況は1990年代から様変わりし、温暖化の影響もますます顕著で深刻になっている。実効性ある排出削減の国際枠組が待ったなしとなるなか、国際社会は米国と途上国を巻き込んだ新たな枠組を模索してきたが、コペンハーゲンでのCOP15（2009年）は失敗に終わった。

その間にも温暖化・気候変動は既に現実の危険となった。オバマ政権はパリ合意を政権の遺産（legacy）と位置付けて、議会の承認を得ることなく大統領権限で参加できる枠組での合意を目指し、中国とも連携してきた。中国では原発拡大の動きもあるが、国民の健康にかかる大気汚染問題の解決のために石炭火力を制限し、それ以上に再生可能エネルギーを拡大しようとしている。既に中国は世界最大の再生可能エネルギーの導入国である。近年、急速に、再生可能エネルギーのコストが低減し、競争力を持ってきたことも後押しとなっている。

1) 気候変動に関する政府間パネル(Intergovernmental Panel on Climate Change)。UNEP(国連環境計画)とWMO(世界気象機関)により1988年に設立された各国の専門家の集まり。地球温暖化の(1)観測事実・予測、(2)影響・適応策・対応策、(3)社会経済的側面の3つの作業部会からなり、公表された知見を評価し、1990年の第1次評価報告書以来、2014年まで、5次にわたって評価報告書を公表し、政策決定者に向けてサマリーを提出している。

「パリ協定」とは

(1) 世界全体での長期目標と各国の自主的削減目標

削減目標に法的拘束力が付された京都議定書とは異なり、パリ協定は、各国が自主的に目標を策定する仕組みであり、その目標達成も義務ではない。しかし、世界全体での長期目標を明記し、その実現を目指す道筋をバックキャストしつつ各国の目標を改定していく構造を組み込んでいる。

まず、パリ協定の目的を「地球の気温上昇を産業革命前から2℃を十分に下回る水準に止め、1.5℃に抑制する努力を追求し、適応能力・耐性の強化、温室効果ガスの低排出型発展、それらと整合性のある資金フローの確立を、世界全体で達成していくこと」とした(2条)。その実現のために、「途上国もできるだけ早期に排出量をピークアウトさせ、21世紀後半に温室効果ガスの人为的排出量と人为的除去量とをバランスさせる(4条1項)」とする中長期の排出削減ビジョンを掲げた。今世紀の後半には大気中への排出を実質ゼロにすることを意味する。日本は2050年に80%削減との長期目標を閣議決定しているが、パリ協定ではさらに超長期のプロセスが予定されており、長期低排出発展戦略の策定・提出も求められている(4条19項)。

COP21までに約190か国が国別目標(INDC: Intended Nationally Determined Contribution)を策定・提出した。世界の排出量の約95%をカバーするが、現在の目標を合計しても、2℃目標には10Gトン以上も削減量が不足し、ギガトンギャップと呼ばれている。パリ協定の真価は、各国が協定採択の意義を忘れず、今後、このギャップを埋めていけるかにかかっている。

(2) 削減の向上サイクル

そのため、各国の目標を確実に実施し、目標自体を更新し、高めていくことが必要である。目標の継続的策定と報告、国内対策の実施が、先進国・途上国ともに義務(4条2項)とされた。各国が自主的に策定した目標が条約事務局のWeb上で公表され、これらと世界全体の長期目標との乖離を埋めていく方策として、パリ協定では、2023年から5年ごとに長期目標との適合性を検証するGlobal Stocktakingが予定され

ている。各国は5年ごとに削減目標を更新し、その9~12か月前に提出しなければならない。最初の見直しはパリ協定の発効の有無に関わりなく、2018年にも行われることになった(決定文書20項)。世界全体で前進させていく歯車を組み込んだといえる。後は実行である。

先進国と途上国との間でこのスキームは共通であり、途上国も総量での削減に移行していくことが盛り込まれている。

(3) 適応計画、損失と損害、資金

パリ協定では、各国に適応計画の策定を求める(7条)。さらに、適応対策をとりようのない被害を「損失と損害」と呼び、途上国の強い要請によってその最小化に向けた規定(8条)が盛り込まれた。途上国への削減や適応への技術と資金(9条)は、先進国はもとより、中国など途上国からの提供も予定された条項になっている。

(4) 発効のハードルは低い?

パリ協定は55か国と最新の世界の排出量の55%を占める国の批准、受託から30日後に発効する(21条)。米国大統領選挙の行方など各国事情にもかかるが、決定文書には2020年前の発効を予定した条項が多く盛り込まれている。

パリ協定と私たちの課題

このように、パリ協定の真価は、今後の各国の実施と国際交渉の成果にかかっている。現在の経済・社会にすべての解決策が用意されているわけではないが、人類の生存のために必ず達成しなければならない目標であり、そのために投資や開発の方向を明確にして世界全体で変革していくこうとする壮大な挑戦ともいえる。

日本でも、国や地域で脱炭素の経済社会の姿をイメージし、そこに向けてバックキャスティングで取り組む必要がある。福島第一原子力発電所事故によってもたらされた被害に鑑みれば、原子力に依存せず、省エネと再生可能エネルギーを進める政策を大胆な発想で取り入れ、発電部門や建築物や交通などで実効性ある対策が不可欠である。日本がパリ協定の真髄に沿った責任を果たしていく主体は、私たちもある。

パリ協定に込められたシグナルが日本の政治やビジネス界に届き、国民とも共有されていくことが何よりも急務といえよう。