



# COP 21と人類の未来

## 第4回 COP21の成果と今後の課題

早川 光俊 (CASA専務理事)、土田 道代 (CASAスタッフ)

### COP21の概要

COP21の参加者は36,000人を越え、各国政府関係者約23,100人、国連機関、政府間組織および市民社会組織 (NGO) が約9,400人、報道関係者約3,700人にのぼっています。

11月30日のCOP21開会総会当日から、各国首脳によるリーダーズ・イベントが開始され、150カ国を超える各国の首脳級がスピーチをしました。

1週目は、ダーバン・プラットフォーム特別作業部会 (ADP) の下に設置された数多くの個別のテーマごとのグループで交渉が行われ、12月5日 (土) に、ADPは

多くのオプションやブラケット (未合意の部分) が残ったままのパリ協定案とCOP21決定案を採択し、これをCOPに送りました。

COPは、ADPから送られたパリ協定案とCOP21決定案を交渉する「パリ委員会」を設置し、パリ委員会の下に閣僚級協議の場 (通称「インダバ」<sup>1</sup>) が設置され、非公式で交渉が行われました。12月9日 (水)、12月10日 (木)、12月12日 (土) と3回にわたってパリ協定とCOP21決定の議長案が提示されました。最後まで残った争点は、差異化 (先進国と途上国の間にどのように差異を設けるか)、資金問題、各国の削減目標

の引き上げのプロセス (サイクル) やその評価・検討等でした。

こうした論点について調整が図られ、12月12日 (土) 午後7時26分に、パリ協定とCOP21決定が採択されました。

### パリ協定の概要

採択されたパリ協定は、法的拘束力ある条約で、地球温暖化問題では気候変動枠組条約、京都議定書に続く3番目の国際条約です。パリ協定は29条、COP21決定は140項あります。

パリ協定は、締約国の批准を前提とした発効条項を備えており、法的拘束力がある条約となっています。

### パリ協定

(法的拘束力ある合意)

前文
1条 定義
2条 目的
3条 削減目標/行動 (NDC) の進展
4条 排出削減策
5条 森林、REDDプラス
6条 持続可能な発展を支援するためのメカニズム
7条 適応
8条 ロス・アンド・ダメージ (損失と損害)
9条 資金
10条 技術開発と移転
11条 キャパシティ・ビルディング (能力構築)
12条 教育・公衆の認識向上
13条 行動と支援の透明性
14条 グローバル・ストックテイク (全体の進捗確認)
15条 実施と遵守の促進
16条~19条 組織的事項
20条~29条 署名、発効、紛争解決など

### COP21決定

(誠実に実施していく政治合意)

前文
I. 採択
II. INDC (国別目標案)
III. 協定を発効するための諸決定
緩和
適応
ロス・アンド・ダメージ (損失と損害)
資金
技術開発と移転
キャパシティ・ビルディング (能力構築)
行動と支援の透明性
グローバル・ストックテイク (全体の進捗確認)
実施と遵守の促進
最終条項
IV. 2020年までの強化された行動
V. 非国家ステークホルダー
VI. 行政上・予算上の事項

(出所) CASA作成

2



<sup>1</sup> インダバとは、ズールー語で、重要あるいは困難な議題を話すために集まる場の意味。

<sup>2</sup> COP21に向けて締約国に提出することを招請されていた国別目標案は「INDC」とされていましたが、パリ協定が合意された後は国別目標案は「NDC」と表記されることになりました。本稿では「削減目標/行動」と表記します。

ます。しかし、そのことでパリ協定の各条項が、直ちに法的拘束力を持つわけではありません。具体的な条項が法的拘束力を持つかどうかは、その条項の規定の仕方によります。一方でCOPの決定には法的拘束力はありません。

パリ協定は、地球の平均気温の上昇を、2℃を十分に下回る水準にすることを目的として明記し、21世紀後半に、世界全体の人為的な排出と人為的な吸収を均衡させることに合意しました。また、現在提出されている削減目標/行動<sup>2</sup>では2100年に2.7℃程度の上昇が見込まれることから、削減目標/行動を引き上げるプロセス(サイクル)も合意されました。

さらに、適応、ロス・アンド・ダメージ(損失と損害)、技術移転、

能力構築、資金供与などについて、先進国だけでなく、途上国の役割についても言及する、包括的な協定になっています。

パリ協定には、締約国の削減目標/行動の達成に法的拘束力がないなどの不十分な点もありますが、現在の政治状況の下では大きな成果をあげたと評価してよいと思います。

以下、パリ協定の具体的な内容を見ていきたいと思います。

## パリ協定の目的(2条)

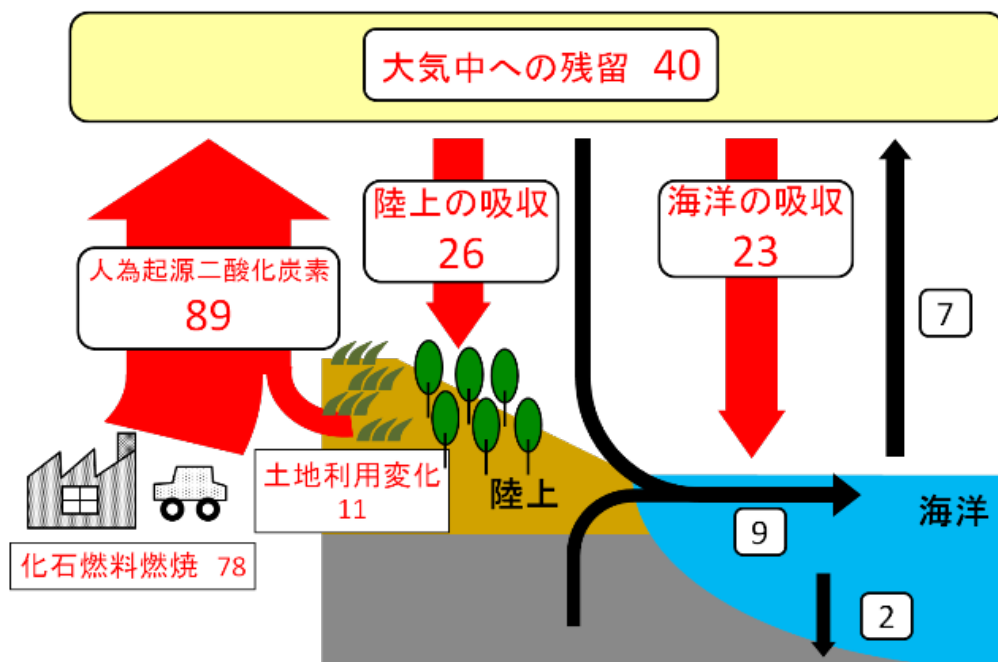
パリ協定は、工業化以前からの平均気温の上昇を、2℃を十分に下回る水準にすることを目的とし、1.5℃に抑制するよう努力するとしています。

気候変動枠組条約は、「気候系

に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させることを究極的な目的とする」としていますが、具体的にどの程度の濃度に安定化すべきかは書かれていませでした。京都議定書も気候変動枠組条約の目的を引き継いでいます。

パリ協定が、2℃という具体的な温度を目的として規定したことは画期的なことです。これはIPCC第5次評価報告書(AR5)の知見に沿ったものです。しかし、AR5には1.5℃の気温上昇がもたらす影響と世界全体の温室効果ガス(GHG)排出経路に関する記述がないため、COP決定は1.5℃未満についての特別報告書を、2018年に提供するようIPCCに要請し

図1 人為起源炭素収支の模式図(2000年代)



単位は億トン/炭素。細矢印とその数値は産業革命前の状態を、太矢印とその数値および「化石燃料燃焼」・「土地利用変化」・「大気中への残留」は産業活動に伴い変化した量を表している(出所: 気象庁ホームページ)。

ています。

## 目標とビジョン(4条1項)

パリ協定は、2℃未満を達成するためには、できるだけ速やかにGHGの増加を頭打ちにし(ピークアウト)、ピークアウト後に急速な削減が必要だとしています。

さらに、今世紀後半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目標を設定しました。図1のとおり、現在、炭素換算で約89億トンの二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)が人為的に排出され、そのうち49億トンが海洋や陸上生態系に吸収されていますが、これは自然の吸収で人為的な吸収ではありません。人為的な吸収は、植林などを行って森林吸収源を拡大することや、大気中のCO<sub>2</sub>を回収・貯留し、長期間隔離するシステム

(CCS)などが考えられますが、いずれにしても、その吸収量は微々たるものです。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、「人為的な排出量をゼロにする」ことを意味します。

人為的な排出量と自然界の吸収量をバランスさせるだけでは、GHG濃度は安定化するかもしれませんが、既に海洋に蓄えられた熱により平均気温は上昇し、2℃未満を維持することはできません。人為的な排出をゼロにすることで、自然界の吸収により大気中のCO<sub>2</sub>濃度が低下し、2℃未満を維持することが可能になります。この合意は、AR5の「2℃未満に抑制するためには、温室効果ガス排出量を2100年にゼロないしマイナスにする必要がある」との最新の科学的知見に沿ったものです。

この「人為的な排出量をゼロにする」ということは、21世紀後半には、石炭や石油などの化石燃料をほとんど使えなくなることを意味しています。

## 削減目標/行動の引き上げのプロセス(4条2項、3項)

COP21の最大の課題は、現在の削減目標と2℃未満に必要な削減量とのギャップを埋める道筋に合意することでした。

COP21直前の10月1日までに提出された削減目標/行動では2℃目標には足りず、2100年におよそ2.7℃上昇すると予測されていました。そのため、削減目標/行動の水準を引き上げるプロセスに合意できるかどうかは、私たち環境NGOがもっとも重視した点でした。

パリ協定は、締約国に「削減の国内措置をとる義務」と、「5年ごとに削減目標/行動を提出する義務」を定めています。そして、この国別目標は、「それまでのその国の目標を超えるもの」で「その国ができる最も高い削減水準」でなければならないとされています。

COP決定では、2020年までに、2025年目標を掲げる国は次の目標を提出し、2030年目標を掲げる国は現在の目標を引き上げるまたは確認することが要請されています。アメリカやブラジルのように、2025年目標の国は「2025年目標を越える新たな目標」を提出しなければなりません。日本のように2030年目標を提出している国はそれを再提出することも認められています。

このように、現在の削減目標/行動を引き上げるプロセスが合意されたことは大きな成果です。

この削減目標/行動については、先進国は「国別絶対排出量目標」、途上国は「削減努力の強化」とされ、先進国と途上国で差異化されていますが、時間の経過とともに、途上国が国全体の排出削減あるい



COP21初日(11月30日)夕方、両手で「1.5」と示し、パリ合意の長期目標に1.5℃未満を書き込むよう求めるNGOのアクション(写真:CASA)。



は抑制目標へ向かうことが奨励されています。ベースになったのはブラジル提案で、発展した途上国は先進国並の「国別絶対排出量目標」に移行すべきという、動的な差異化の考え方が採用されています。

COP決定は、この5年ごとの新たな削減目標/行動を、関係するパリ協定締約国会議(CMA)の会合の少なくとも9～12ヵ月前に事務局に提出することとされています。これは、提出された削減目標/行動をCMAで事前に協議することを想定した規定です。ADPで、過去にアメリカなどから提案されていた、各国の目標の事前協議の復活です。

さらに、COP決定では、締約国には長期の低炭素発展戦略を策定し、2020年までに報告するよう努力すべきだとされています。この低炭素発展戦略は、2020年まで

に事務局に提出することが要請されています。

### 適応(7条)

適応の能力を高め、地球温暖化に対するレジリエンス(強靱性)を強化し、地球温暖化に対する脆弱性を低減する、適応に関する世界目標(global goal)が設定されました。適応の目標が国際条約に明記されることは初めてのことです。「適当な場合には」と付記があるものの、適応計画の策定プロセスおよび行動実施に取り組む締約国の義務が明記され、義務にはなっていませんが締約国が適応に関する情報を定期的に提出することも規定されています。

適応に関する国際協力の重要性和、地球温暖化の影響に対し特に脆弱性な国々のニーズを考慮する重要性を認識すること、継続的な国際支援が途上国に提供されるべ

きことも規定されています。

### ロス・アンド・ダメージ(損失と損害)(8条)

ロス・アンド・ダメージ(損失と損害)については、小島しょ国連合や後発開発途上国などが強く主張していた、パリ協定に独立の条項を設けるかどうか論点でしたが、パリ協定に独立の条項が設けられ、COP19で設置されたロス・アンド・ダメージに関するワルシャワ国際メカニズムは、CMAのガイダンスに従うことが明記されました。

しかし、一方でアメリカが強く主張していた、この条項が具体的な責任と補償の根拠とならないこともCOP決定に書き込まれました。

パリ協定に独立の条項を設けることを強く主張していた途上国の主張が通った面と、アメリカの主



COP21会場内に作られたエッフェル塔前で、パリ協定の長期目標が野心的なものであるよう求めるNGOのアクション(写真:CASA)。

張が通った面と、痛み分けのような決着になっています。

## 資金(9条)

資金もCOP21の大きな論点でした。資金については、先進国が主張していた資金提供国の拡大と、2020年以降の資金規模が交渉の論点でした。

資金提供国の拡大については、先進国だけでなく、「(先進国以外の)他の締約国が自発的に引き続き支援を提供することを奨励する」とされました。

2020年以降の資金規模については、パリ協定には具体的な数値は記載されませんでした。COP決定で2025年まで先進国が年1000億ドルの資金供与を続けること、2025年以降についてはCMAが「1000億ドルを下限とする資金の世界目標を設定する」とされています。

## 行動と支援の透明性(13条)

現在提出されている削減目標/行動は、基準年や目標年も異なり、また目標に吸収源を入れていたりいなかったりと、単純に比較できないものになっています。また、適応や資金供与も含めて、実施状況や達成状況についての情報が開示されないと、評価、確認のしようがありません。そこで、排出・吸収目録や、削減目標/行動の実施・達成に関する情報についての共通の方法やレビューについての

枠組みが設けられました。

パリ協定は、行動と支援に関する強化された透明性枠組みを設置し、各国は共通した方法で実施状況を報告し、専門家のレビューを受けるとしています。但し、途上国に対しては、能力を考慮し、柔軟な運用をすると差異化されています。

締約国が提供する情報は、①排出・吸収目録、削減の実施・達成に関する情報、②適当な場合は適応に関する情報、③提供された資金・受領した資金・ニーズに関する情報とされています。そして、こうした情報は専門家のレビューと多国間の検討を受けることになっています。そして、共通の方法、手続、指針を、パリ協定第1回締約国会合(CMA1)で採択することになっています。

## グローバル・ストックテイク(14条)

グローバル・ストックテイクとは、CMAが協定の実施に関して、協定の目的達成と長期目標達成に向けた全体の進捗を評価するために定期的に行う評価・検証を指します。

第1回目のグローバル・ストックテイクは2023年に実施し、その後、5年毎に実施されることになっています。

前述のとおり、2025年目標を掲げる国も2030年目標を掲げる国も、2020年までに次の目標を提出する、あるいは現在の目標を引き

上げるまたは確認することになっていますが、目標を引き上げるためには、2020年までに現在の目標や行動を、評価・検討することが必要です。そのため、COP決定は、2016年5月2日までに条約事務局が現在の削減目標/行動を評価する統合報告書を公表し、2018年に締約国間の促進的対話を行うとしています。

## 実施・遵守、パリ協定の発効要件など(15条、20条、21条)

パリ協定の実施・遵守については、委員会を設置することになり、CMA1でその方法と手続が採択されることになっています。

パリ協定は、世界の排出量の55%に相当する55カ国の批准後、30日で発効することになっています。当初の議長案は批准国の数だけを発効要件にしていたましたが、日本が反対し、排出量も発効要件になった経緯があります。

パリ協定が合意されたことにより、ADPは作業を完了し、新たにパリ協定特別作業部会(APA)が設置されることになりました。

## 何故、パリ協定に合意できたのか

何よりもAR5の影響が大きかったと思います。これまでもIPCCの評価報告書は条約・議定書交渉に大きな影響を与えてきましたが、今回のAR5もパリ協定に大きな影響を与えました。パリ協定



の目的の合意は、AR5 なしにはなかったと思います。

また、COP15の失敗が教訓となり、ここで合意に失敗すると後がないとの危機感が底流としてCOP21での交渉を支えていたように思います。会議冒頭に世界の首脳を集めてリーダーズ・イベントを開催し、150名を越える世界の首脳が合意への決意を語ったことも、確実に合意への機運を醸成しました。COP15で、最終盤に120名近い世界の首脳が集まりながら、合意に失敗したことを教訓にしたものだと思います。政治的には、2016年はアメリカの大統領選挙の年でもあり、もし大統領が共和党になってしまうと、ブッシュ大統領のように交渉からの離脱も考えられ、COP21で合意してしまわないと合意の機会を逃がしかねないとの思いも、合意を促進したように思います。

さらに、世界的な再生可能エネルギーの急速な普及も合意を促進したと思います。「人為的な排出ゼロ」は、エネルギーを再生可能エネルギーに100%転換することなしには実現できません。加えて、中国での大気汚染問題や、アメリカのシェールガス開発も、世界1、2の排出国である中国やアメリカが合意に動く要因になっていたように思います。

市民が地球温暖化問題に高い関心を寄せ、環境NGOの活動を通じて、交渉の進展に影響を与え続けたことも、COP21の成功に大き

く寄与したと思います。2014年9月に開催された国連気候サミットの際には、ニューヨークだけでも40万人の市民がパレードをしました。

COP21の成功、パリ協定の合意には、こうした様々な要素があったように思います。

## 日本の課題

日本では、パリ協定の目的・目標に沿った目標の見直し、エネルギー政策と行動計画の策定が焦眉の課題です。

1990年比で増加目標となっている2020年目標は直ちに改訂しなければなりません。先進国では最低レベルの2030年目標も、2020年までに改訂する必要があります。

先進国で最低レベルの2030年目標の基礎となった「エネルギー基

本計画」と「長期エネルギー需給見通し」は、直ちに改訂作業に入るべきです。

「長期エネルギー需給見通し」が、2030年石炭火力の割合を26%としているのは、パリ協定に逆行するものです。また、2030年に原発比率20～22%も非現実的というほかありません。仮に原発の再稼働が進んだとしても、この原発比率を達成するためには、リプレイス（建て替え）や新設が必要です。現在、日本全国で47基、2,250.8万kWの石炭火力発電所の建設計画があり、もし原発比率が目標どおり進まず、足りない分を石炭火力で賄うことにでもなれば、CO<sub>2</sub>は減るどころか、増加しかねません。

私たち日本の市民にとって、まさに、これからが正念場です。



COP21会場。交渉は深夜にまで及んだ(写真：CASA)。