

歩み始めたパリ協定

早川 光俊 (CASA専務理事)、土田 道代 (CASAスタッフ)

11月7日から、モロッコのマラケシュで開催された気候変動枠組条約第22回締約国会議 (COP22) は、11月15日にパリ協定の第1回締約国会合 (CMA1) を開催し、パリ協定の運用ルールを2018年までに合意することを決めました。歴史的なパリ協定が、合意からわずか1年足らずで発効し、その歩みが始まったことを、心から歓迎したいと思います。

パリ協定は、工業化以前からの平均気温の上昇を、2℃を十分に下回り、1.5℃未満に向かう努力を継続することを目的とし、先進国だけでなく、途上国も含めて、21世紀後半に温室効果ガスの排出を実質ゼロとする脱炭素社会の構築を目標とする歴史的な合意です。パリ協定が発効し、CMA1が開催され、パリ協定が歩み始めたことでCOP22は歴史的なCOPになりました。

COP22の概要

2016年11月7日から18日、モロッコ・マラケシュでCOP22が開催され、政府代表団、NGO、メディアなど約2万2,500人が参加しました。昨年のCOP21で採択されたパリ協定が11月4日に発効することが決まり、COP22でパリ協定第1回締約国会合 (CMA1) が開催されることになりました。この結果、今回は以下の6つの会議が並行して開催されました。

- ①気候変動枠組条約第22回締約国会議 (COP22)
- ②京都議定書第12回締約国会合 (CMP12)
- ③パリ協定第1回締約国会合 (CMA1)
- ④科学的・技術的助言に関する補助機関 (SBSTA)
- ⑤実施に関する補助機関 (SBI)
- ⑥パリ協定特別作業部会 (APA)

CMA1は11月15日に閣僚級会合に出席する各国の閣僚に加え

て、モハメッド6世モロッコ国王、パン・ギムン国連事務総長を迎えて開幕し、短時間で終了したのち、そのまま閣僚級会合へと移行しました。会期3日目に、パリ協定からの離脱を公言するドナルド・トランプ氏がアメリカ大統領選挙に勝利したという衝撃的なニュースが飛び込んできました。このことがCOP22での交渉に悪影響をもたらすかが懸念されましたが、報道をうけてすぐ、中国政府代表団が気候変動問題はすでに国益にかかわる問題であり、何ら変わりなく対策を進めていくとの強い意思を表明したほか、各国からパリ協定を支持する発言が続き、パリ協定を批准する国は増え続けました。気候変動の影響に最も脆弱な国々47カ国からなる気候脆弱国連合 (CVF) が、遅くとも2030～2050年までに再エネ100%を実現するという野心的な目標を発表するなど、気候変動問題に対する取

り組みをさらに進めていこうとする動きも目立ちました。

COP22は、19日未明に決定を採択して閉幕しました。

COP22 で決まったこと

パリ協定特別作業部会 (APA)

APAは、議題番号3～8についての非公式協議 (インフォーマル・コンサルテーション) がもたれ、パリ協定のルールづくりに向けた議論が進みました。表1にあるように、次回2017年5月のAPAでさらに議論を進めるために何をするか、それまでに何をするかに合意し、APAは11月14日に閉会しました。非公式協議での議論は2名ずつ配置されたファシリテーターによってインフォーマル・ノートに整理されています。今回のAPAの成果概要は、APA共同議長がインフォーマル・リフレクシヨ

ン・ノートとしてまとめる予定になっています。今回のAPAセッションで決定文書案としてCOPに送られたのは、議題番号8 (b) で議論されてきたCMA1 招集に関する議論についてのみで、この決定案はCMAで適用される事務的な手続きに関するごく一般的な内容です。

CMA1 の開催と「中絶」、パリ協定のルールづくり

COP22の課題は、CMA1 を開幕し、パリ協定のルールブックづ

くりのスケジュールに合意することでした。

もともとパリ協定は2020年からスタートする新たな国際枠組みであり、発効まで一定の時間がかかることが想定されていました。そのため、COP21決定では、COPのもとにパリ協定特別作業部会 (APA) を設置し、APAでパリ協定の運用ルールを交渉し、CMA1 が開催されるCOPで運用ルールを採択すること、それをもってAPAは作業を完了することとされていました。また各国は、その期間に批准手続きを完了

させ、パリ協定が発効するという流れが想定されていました。ところがパリ協定が記録的短期間で発効するといういわば「嬉しい誤算」によって持ち上がったのが、COP22でCMA1 を開幕したあとどうするか、という問題でした。これは、APAでルールづくりの交渉が始まったばかりであること、パリ協定の大事なキーワードのひとつである「すべてのステークホルダー (利害関係者) の参加」 (inclusiveness) の実現という観点などから、COP22ではCMA を開幕して、いったん「中絶す

APAの議題番号	テーマ	次のステップまでに何をするか	次のステップで何をするか
3	緩和、国別削減目標 (NDC)	2017年4月1日までに締約国が意見を提出する 2017年5月のAPAの前に、条約事務局が提出された意見をまとめる	2017年5月6日にAPA共同議長の指針のもと条約事務局がラウンドテーブルを開催する 2017年5月のAPAで引き続き交渉
4	NDCに含まれる適応のコミュニケーション	2017年2月15日までに条約事務局がインフォメーション・ノートを準備する 2017年3月30日までに締約国が意見を提出する 2017年4月30日までに条約事務局が統合報告書を準備する	2017年5月6日にAPA共同議長の指針のもと条約事務局がラウンドテーブルを開催する 2017年5月のAPAで引き続き交渉
5	透明性枠組みの手続きとガイドライン	2017年2月15日までに締約国が意見を提出する	2017年5月のAPAの前にワークショップを開催する 2017年5月のAPAで引き続き交渉
6	グローバル・ストックテイク	2017年4月30日までに締約国が意見を提出する	2017年5月のAPAで引き続き交渉
7	実施と遵守を促進する委員会の効果的な運用のためのルール	2017年3月31日までに締約国が意見を提出する	2017年5月のAPAで引き続き交渉

表1 APAの議題番号3～7のテーマと今後のスケジュール

る」という手順を踏むこととし、以降、2017年のCOP23で再開し再び中断、2018年のCOP24で再開することに合意しました。パリ協定のルールづくりは引き続きAPAで交渉されることが確認され、2018年までにその作業を終えることが合意されました。2017年のCOP23ではCOPとCMAが合同で作業プログラムの実施状況を確認することになっています。京都議定書の場合、ルールの政治的合意までに3年7ヵ月、法的文書にするまでに4年かかりました。すべての締約国が参加するパリ協定の運用ルールは、京都議定書より包括的で、利害関係も複雑であることは間違いなく、そのパリ協定の運用ルールに2年間で合意するというのは、極めて野心的なスケジュールです。

COP22は、CMA1をスムーズに開幕・中断することに成功し、パリ協定の運用ルールづくりのスケジュールに合意し、パリ協定が順調に歩みはじめたという点で、大きな成果を取めたと評価してよいと思います。

促進的対話

パリ協定は京都議定書と異なり、各国の目標は各国が自主的に決める目標とされ、達成できなくても制裁はありません。このため、パリ協定の目的・目標を達成するには、各国が自国が掲げた目標を達成するための国内対策を策定

し、誠実に実施していくことが不可欠です。

各締約国は、NDCと呼ばれる削減目標や削減行動を提出しています。しかし、現在の各国の削減目標や削減行動では2℃未満は達成できないことが分かっており、各国の削減目標や削減行動の引き上げが必須です。パリ協定は締約国に5年ごとに目標を提出することを求め、また新たに提出する目標は、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あることを求めています。そして、それらの目標が、パリ協定の目的・目標に沿ったものになっているかの検証を5年ごとに行うことにしています。この5年ごとの「検証」は「グローバル・ストックテイク」と呼ばれています。このグローバル・ストックテイクは、各国が提出している削減目標や削減行動の、パリ協定が掲げる目的や目標に対する全体の進捗状況を確認するもので、2023年に第1回目を開催することになっています。

最初の目標の提出は2020年とされており、2025年目標を掲げている国は新しい目標の提出を、2030年目標を掲げている国は目標の確認または新しい目標の提出を要請されています。しかし、2020年の目標提出に2023年実施のグローバル・ストックテイクでは間に合わないため、2018年にグローバル・ストックテイクに代わる「促進的

対話」が行われることになっています。「促進的対話」と名称は違っていますが、その役割はグローバル・ストックテイクと同じです。

こうしたことから、今回、私たち環境NGOがもっとも注目していたのが、2018年に予定されている促進的対話についての交渉でした。私たち環境NGOは2018年の「促進的対話」で、全体の進捗を確認し、その結果が2020年の目標提出に向けた各国の目標水準を引き上げる機会として十分に活用されるために、COP22で促進的対話に関する決定が必要だと考えていました。その理由は、急速に進行している気候変動に対処するためには、一刻も早い各国の削減目標や削減行動の引き上げが必要であり、その最初の機会が2020年だからです。

結果は、当初は議題にすら上がっていなかった「促進的対話」に関する決定が、COP22決定に書き込まれることになりました。その内容は、2017年5月の補助機関会合およびCOP23の会期中に、COP22議長とCOP23議長が協力して、「促進的対話」をどのように行うかについて締約国間の協議を行い、2017年のCOP23でその準備状況について報告を行うよう要請するとされ、これらが明記されたことは大きな成果です。

資金問題

最近の試算によれば、2020-2030年の間に70カ国あまりの途上国のNDCを実施するだけで4兆ドルもかかるとされています。また、これから数年の間に大幅な支援とキャパシティ・ビルディング（能力強化）が必要で、パリ協定の実施に関しても、資金問題は極めて重要な課題になっています。

パリ協定と資金問題

昨年のCOP21でも資金問題は最後まで揉めたテーマのひとつでした。COP21での資金問題の論点は、①先進国が主張していた資金提供国の拡大と、②2020年以降の資金規模の拡大が交渉の論点でした。①については、先進国は従来の先進国だけでなく、すでに先進国なみの経済力をもつ一部の途上国も資金供与をすべきだと主張していました。これについては、先進国の資金提供義務（パリ条約9条1）に加えて「他の締約国が自発的に引き続き支援を提供することができる」（9条2）とされ、先進国以外の「他の締約国」、すなわち先進国なみの経済力をもつ一部の途上国も、「自発的」に資金を提供できると記述することにより妥協が図られました。②の2020年以降の資金供与の規模については、具体的な数値目標は記載されませんでした。COP決定で「2025年まで、先進国が1,000

億ドルの資金動員を引き続き行う意思があること」（COP21決定パラ54）を確認し、「2025年までに、CMAが1,000億ドルを下限とする資金の世界目標を設定する」ことを決定しています。このことは、2020年までに1,000億ドルを拠出するという従来の合意は維持しつつ、2020年以降の資金については、引き続き気候資金の動員を先導することが先進国の義務とされ、このような気候資金の動員はそれまでの努力を超える前進を示す（progression beyond）とされました（9条3）。

今回のCOP22で問題になったのは、2020年までに年間1,000億ドルに到達するまでのロードマップ（いつまでにいくら気候資金を確保するのか、確保できるかを示す工程表）と適応基金の位置づけです。

1,000億ドル到達へのロードマップ

ロードマップについて、今年10月にOECDがまとめた「1,000億ドルへのロードマップ（Roadmap to US\$100 Billion）」では、2013年の時点で年間520億ドルだったものが、2014年には年間620億ドルに増え、2020年に1,000億ドル達成は可能としています。しかし、気候資金の定義がはっきりして

いないこともあって、この620億ドルには開発援助（ODA）案件が多く含まれており、企業の海外進出のための商業ベースの融資も含まれている可能性が高いと言われており、途上国から620億ドルの試算方法に疑問が出されていました。

また、このロードマップでは1,000億ドルのうち適応分野の金額は5分の1にとどまっていることも問題になっていました。気候変動による被害はすでに発生しており、今後こうした被害に適応するのに必要な費用は巨額になると予想されます。さらに、適応を超えた「損失と損害（ロス&ダメージ）」に関する費用は、適応に関する費用を上回ると考えられており、そのため適応に関する資金の割合を増加させることが途上国側の強い要求になっています。

COP決定に「ロードマップ」をどう位置づけるかが問題になりました。先進国側は「ロードマップ」の試算方法を今後の「気候資金」の試算方法にするよう主張しましたが、途上国側は「ロードマップ」をCOP決定に位置づけてしまうと、その試算方法が公式に認められることになると問題にしたことから、COP22決定には「ロードマップ」についての言及はなく、決定の脚注に「ロードマップ」のウェブアドレスが書き込まれるだけにとどまりました。

適応基金

適応基金は、京都議定書のもとに設置されている基金です。COP22では、適応基金とパリ協定との関係やその規模などについても問題になりました。

適応基金は、途上国における具体的な気候変動の悪影響に適応するための事業や計画に拠出されることになっています。その資金源は、先進国の自主的な資金拠出のほかに、クリーン開発メカニズム(CDM)事業における認証排出量(CER)の利益の一部(CERの2%)が適応基金に入れられることになっています。京都議定書は2020年にパリ協定が始動することにより、その役割を終えることから、適応基金を京都議定書からパリ協定の下に移行させるかが問題となりました。

適応基金はまだ規模は小規模ですが、適応事業に供与されることになっていること、資金源が確保されていることから、これをパリ協定の下で位置づけたいという途上国の要求は当然だと思います。

結果は、適応基金をパリ協定の下に位置づけることが決まり、適応基金の組織・体制、規則や運用指針などについて、APAで議論し、2018年のCMAで決定することになりました。また、各国が2017年3月31日までに意見提出

することになっています。

トランプ問題

会期3日目の朝、アメリカの大統領選挙でトランプ候補が勝利したという衝撃的なニュースが飛び込んできました。

トランプ候補は、パリ協定は時代遅れの規制だと言い放ち、大統領に就任したらパリ協定から離脱すると公言していました。

パリ協定は、協定を批准した国にとって効力が発生した日から3年を経過した後は脱退の通告を行うことができ、通告してから1年を経過すると脱退できます*。このことは、トランプ政権の第1期任期中には、パリ協定から脱退できないことを意味します。しかし、同時にパリ協定は、「気候変動枠組条約から脱退する締約国は、パリ協定からも脱退したものとみなす」としており、その国にとって条約が効力を発生した日から3年を経過すると脱退の通告を行うことができ、通告してから1年を経過すると脱退できます。このパリ協定と条約の規定から、トランプ次期米大統領は条約からの脱退を通告し、その通告の日から1年後には条約を脱退でき、これによりパリ協定からも脱退できることとなります。

この原稿を書いている12月10日の段階では、トランプ次期米大統領は環太平洋戦略的経済連携協定(TPP)からの離脱は公約どおり実行するとしていますが、パリ協定については「決めていない(open mind)」としています。

トランプ次期米大統領が今後、パリ協定から脱退するかどうかは予測できませんが、思い出すのは2001年にブッシュ大統領が当選し、京都議定書交渉から離脱した時のことです。

しかし、2001年のときとは大きく状況が異なっています。ブッシュ政権が京都議定書交渉から離脱したときは、京都議定書はまだ発効していませんでした。しかし、今回は日本を含む116カ国が批准し(2016年12月10日現在)、パリ協定はすでに発効しています。また、ブッシュ政権が京都議定書交渉から離脱した当時と、国際的な力関係が大きく変化しています。中国、インド、ブラジルや南アフリカなどの新興国が国際的な地位を高め、国際交渉での交渉力を増しています。一方、その分、アメリカの影響力が低下しています。

パリ協定が合意された背景には、省エネや再生可能エネルギーの世界的な急速な普及があります。国際エネルギー機関(IEA)は、2015年の全世界の発電量のう

* 批准した国は批准後30日でその国に効力が発生します。脱退条項は、「締約国は、自国についてこの条約が効力を生じた日から3年を経過した後いつでも、書面による脱退の通告を行うことにより、この協定から脱退することができる。」となっています。パリ協定発効の30日以上前に批准した国は、パリ協定発効の日とその国にとってパリ協定が効力を生じるので、パリ協定の発効から3年たつと脱退を通告できます。

ち23%を再生可能エネルギーが占め、石炭火力を抜いて最大の電源になったとし、さらに2021年には28%まで上昇すると予測しています。中国やインドを含め、世界は化石燃料から再生可能エネルギーへ舵を切るエネルギー大転換に向かっており、この動きは止まりません。さらに、ビジネス界もパリ協定が掲げる21世紀後半に二酸化炭素(CO₂)排出量の実質ゼロに向けた取り組みを始めています。

なによりも、COP22で、中国をはじめとして、各締約国からパリ協定を支持する発言が相次ぎました。トランプ次期米大統領の影響は極めて限定的であり、またそうしなければならぬと思います。

日本の課題

日本は、パリ協定の批准が遅れ、CMA1に締約国ではなくオブザーバーとしての参加になってしまっただけでなく、石炭火力を

推進していることで世界から非難を浴びています。11月17日には石炭火力問題で化石賞を受賞しました。

日本のエネルギー政策は、原発と石炭火力をベースロード電源とし、2030年の再生可能エネルギーの割合は22～24%ですが、石炭火力の割合は26%になっています。福島原発事故前の石炭火力の割合は24%だったので、2030年に石炭火力の割合を増やす計画で、これはパリ協定に明らかに逆行しています。このようなエネルギー政策は直ちに改定されなければなりません。

また、日本の削減目標は、2020年に1990年比で5.8%増、2030年に2013年比で26%削減(1990年比で18%削減)という先進国で最低レベルです。しかも、2020年目標はすでに達成済みです。2020年までにまだ3年あり、2020年目標の引き上げは可能です。日本

の2050年目標は80%削減とされており、このままでは2030年から2050年までの20年間に50%以上の削減が必要になり、将来世代に大きな負担を強いることとなります。2030年目標の引き上げが、早急に検討されなければなりません。

科学と市民がパリ協定実施の鍵

これまで気候変動問題に関する国際交渉が進展してきたのは、IPCCに代表される科学と市民の関心の高さです。科学に裏付けられた交渉は大きく後戻りすることはなく、また市民の関心の高さが交渉を前進させてきました。気候変動問題は、私たちの子や孫などの将来世代の生存に関わる問題です。パリ協定の確実な実施こそ、私たち世代の責務だと思います。

COP22募金への協力の御礼

CASAでは、皆様にCOP22への代表派遣の募金をお願いをし、10団体、73人の方から76万6,000円のご協力をいただきました。本当にありがとうございます。

CASAは、COP22で世界の環境NGOネットワークであるCANや、CANの日本組織であるCANジャパンと協働で日本政府や各国政府に働きかけるとともに、ブースでCASAが独自に開発した「CASA2030モデル」での日本における二酸化炭素削減可能性についての試算結果を展示し、現地から「マラケシュ通信」を6号まで発行しました。パリ協定の実施のためには、CASAなどのNGOの活動がますます重要になっていると思います。今後とも、CASAの活動にご支援、ご協力をよろしくお願い致します。