



COP21 パリ協定とその評価（その2）

2015/12/25

COP21 を踏まえた日本の戦略-COP21: Japan's Strategy-

有馬 純



国際環境経済研究所首席研究員、東京大学公共政策大学院 教授

パリ合意の概要

次に今回合意されたパリ協定の主要ポイントを見ていこう。協定全文は以下のサイトでダウンロード可能なので適宜参照しながらご覧いただきたい。

<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

目的

パリ協定第2条では本協定の目的として「世界的な平均気温上昇を産業革命以前に比べて2℃より十分低く保つとともに、1.5℃に抑える努力を追求すること」（第1項(a)）、「適応能力を向上させること」（第1項(b)）、「資金の流れを低排出で強靱な発展に向けた道筋に適合させること」（第1項(c)）等によって、気候変動の脅威への世界的な対応を強化することであると規定している。

また第2項では「この協定は、衡平及び各国の異なる事情に照らしたそれぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力の原則を反映するよう実施する」と規定した。

本条で特記すべき点は、初めて国際条約に温度目標が記載されたことである。もちろん、第2条の柱書「This Agreement... aims to strengthen the global response to the threat of climate change..., including by:」を受けて「(a) Holding the increase in the global temperature to well below 2℃ above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5℃ above pre-industrial levels...」となっているため、努力目標ではある。しかし気候変動枠組条約第2条では「この条約及び締約国会議が採択する法的文書には、この条約の関連規定に従い、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。そのような水準は、生態系が気候変動に自然に適応し、食糧の生産が脅かされず、かつ、経済開発が持続可能な態様で進行することができるような期間内に達成されるべきである」と規定されているのみで、具体的な濃度目標や温度目標は記載されていなかった。カンクン合意前文においては「IPCC 第4次評価報告書にあるように産業革命以降の温度上昇を2度以下に抑制するためには大幅な温室効果ガスの抑制が必要であり、締約国はこの長期目標を満たすために迅速な行動が必要であることを認識する。また最良の科学的知見に基づき、1.5℃を含む長期目標の強化を検討する必要があることを認識する」という文言が入っていたが、あくまで「認識」の対象であった。今回は特定の温度が「認識」を超えて条文本体の目的に入り、しかもカンクン合意の「2度以下 (below 2℃)」が「2度を大幅に下回る (well below 2℃)」に強化され、更に「1.5℃を目指す」という文言も加わったのは大きな違いである。加えてCOP決定パラ21ではIPCCに対し、2018年に1.5℃目標を達成するための温室効果ガス排出経路についての特別レ

ポートの作成することを指示している。

1.5℃への言及は島嶼国や環境 NGO が強く求めていたものであり、彼らが今回の合意で最も高く評価するのはこの部分であろう。温暖化の被害を最も甚大に受けるといわれる島嶼国は温暖化交渉の中で特殊な地位を占めている。彼らの賛同を得るために温度目標の文言が強化されたわけだが、今後に向けて大きな課題を残すことにもなった。この点については後述したい。

温度目標と併せ、資金フローが目的に明記されたのも本条の特色である。この点は本交渉の目的を先進国からの支援獲得に置いていた多くの途上国の強い主張を踏まえたものであり、以後、「資金」はパリ協定のいたるところに登場することになる。

もう一つ特筆すべき点は、第 2 項の「各国の異なる事情に照らしたそれぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力の原則 (principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances)」という表現である。気候変動枠組条約、京都議定書、ポスト 2013 年交渉を通じて常に交渉を呪縛してきたのが「共通だが差異のある責任と各国の能力」、いわゆる CBDRRC(Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities)である (通常は短縮して CBDR と呼ばれる) であり、先進国、途上国の差異化の根拠とされてきた。今回の交渉の最大の争点は条約上の原則である CBDR を条約策定後の国際経済環境変化の中でどのように新たな法的枠組みに反映させていくかにあった。従来の CBDRRC に「各国の異なる状況に照らして」を加えることにより、CBDRRC が固定的なものではなく、各国の経済発展の変化を踏まえてダイナミックに解釈されることを含意することとなった。この表現はリマの COP20 で合意されたものであるが、今回、新たな法的枠組みに盛り込まれることとなった。後述するようにパリ条約には附属書 I 国、非附属書 I 国という表現ではなく、先進締約国、開発途上締約国という、よりダイナミックな解釈が可能な主語が用いられていることと併せ考えれば、今後は CBDR を根拠に 1992 年当時の先進国、途上国分類に基づく差別化を主張することが難しくなることを含意している。BBC は「CBDRRCILDNC が合意を導き出した」と報じているが、交渉官は今後の交渉で、CBDR ではなく、その 3 倍近い長さの舌を噛みそうな略語を連発することになるだろう。

パリ協定第 3 条では、本協定の総則として「締約国は、気候変動への世界的な対応への自国が決定する貢献 (nationally determined contribution) に関し、この協定の目的達成のため、第 4 条 (緩和)、第 7 条 (適応)、第 9 条 (資金)、第 10 条 (技術)、第 11 条 (キャパシティビルディング) 及び第 13 条 (透明性) に定める野心的な取組を実施し、提出する。締約国の取組は、この協定を実効的に実施するために開発途上締約国を支援する必要性を認識しつつ、長期的に前進を示す (As nationally determined contribution to the global response to climate change, all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts as defined in Articles 4,7,9,10,11 and 13 with the view to achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2. The efforts of all Parties will represent a progression over time, while recognizing the need to support developing country Parties for the effective implementation of this Agreement)」と定めている。

今次交渉を通じて各国は温暖化防止に対する貢献として約束草案 (INDC: Intended Nationally Determined Contribution) を提出してきたが、パリ協定参加後は「自国が決定する貢献 (Nationally Determined Contribution)」としてその達成に努力することになる (以後、簡略化のため、「NDC」と呼ぶこととする)。COP 決定パラ 22 では「批准、加入、承認書の寄託よりも前に最初の NDC を提出することが求められているが、パリ協定参加前に約束草案を提出した締約国については、別の決定をしない限り、この要請を満たしたものとみなす」と規定されており、日本のように既に約束草案を提出した国は新たな提出手続は不要となる。

緩和

パリ協定第4条では緩和（温室効果ガスの削減・抑制）に関する規定が盛り込まれた。

第1項では上記の温度目標を達成するため、「開発途上締約国のピークアウトにはより長い時間がかかることを認識しつつ、できるだけ早く温室効果ガスのピークアウトを目指し」「その後、迅速に排出を削減し」「今世紀後半に温室効果ガスの排出と吸収のバランスを図る」こととされた。交渉途上では今年のエルマウサミット首脳声明に盛り込まれた「2050年までに2010年比40–70%の高い方の削減を目指す」との全球削減目標も検討されたが、中国、インド等の強い反対によって盛り込まれなかった。先進国の長期削減目標を差し引けば自動的に途上国全体の長期削減目標にもつながることを嫌ったからであろう。この点については2009年の主要経済国フォーラム（MEF）における構図と全く変わっていない。温度目標を排出削減目標に「翻訳」するためには産業革命以降の温室効果ガス濃度が倍増した場合、どの程度の温度上昇をもたらすかという気候感度を定める必要があるが、この点についてはまだ多くの不確実性がある。温度目標は受け入れられるが、排出削減目標は受け入れられないというのはそういった背景がある。

第2項では「各締約国が累次のNDC（削減目標・行動）を作成、提出、維持する。また、NDCの目的を達成するための国内措置をとる（Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions）」と規定された。主語が先進締約国、開発途上締約国で差別化されず、全ての締約国が緩和に向けて目標を設定することが法的拘束力を示すshallという助動詞で義務付けられたことは特筆大書してよい。先進国のみが数値目標と義務を負う京都議定書からの非常に大きな転換であり、全ての国が参加する枠組みの根幹となる非常に重要な規定である。

第3項では、「累次のNDCは、各国の異なる事情に照らしたそれぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力を反映し、従前のNDCを超えた前進を示し、及び可能な限り最も高い野心を反映する（Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances）」と規定された。日本の報道では「野心のレベルを引き上げねばならない後退禁止条項」とも呼称されたが、助動詞は法的拘束力を示すshallよりもずっと弱いwillであり、いわば努力目標と言ってよい。交渉ではまさしくこの助動詞が論点となり、オプションとしてshall, shouldも検討された。法的拘束力を持たせるshallとなった場合、各国の提出したNDCが事実上の下限値として法的拘束力を持つことになり、米国はじめ多くの国にとって受け入れられるものではない。このため、12月10日夜に出された第二次テキストでは、ブラケットなしでshouldと明記されていたのだが、それでも受け入れられないとした意見が多かったのか、最終的には最も弱いwillで決着した。今後、この条文の解釈・運用に当たってはこうした交渉経緯を念頭に置く必要がある。

第4項では、「先進締約国は、全経済にわたる排出の絶対量の削減目標をとることによって、引き続き先頭に立つべき。開発途上締約国は、緩和努力を高めることを継続すべきであり、各国の異なる事情に照らしつつ、全経済にわたる排出の削減又は抑制目標に移行することを奨励される（Developed country Parties should continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets. Developing country Parties should continue enhancing their mitigation efforts, and are encouraged to move over time

towards economy-wide emission reduction or limitation targets in the light of different national circumstances」と規定された。ここで特筆されるべきは、パリ協定を通じて「先進締約国 (developed country Parties)」と「開発途上締約国 (developing country Parties)」という表現が使われ、気候変動枠組条約や京都議定書のように「附属書 I 国」、「非附属書 I 国」という表現が使われていないことである。各国の発展段階は進化するのであり、1992 年の気候変動枠組条約当時の国の区分を固定する「附属書 I 国」という用語を使わなかったことは高く評価される。なお、本項では先進締約国、開発途上締約国いずれも助動詞は should となっているが、フランスが提示した最終案の段階では先進締約国が shall、開発途上締約国が should と使い分けされていた。最終案配布後に開催されたパリ委員会では、キンリー事務局次長が本件を含むいくつかの「テクニカルエラー」を早口で読み上げ、間髪をいれずファビウス議長が「今事務局から提示されたテクニカルエラーを修正するとの理解の上でパリ協定を採択する」と木槌を下した。しかし shall と should では法的拘束力が全く異なり、通常であれば「テクニカルエラー」で片づけられる話ではない。ニューヨークタイムズでは会議開催前に米国のケリー国務長官が「このままでは米国は採択に参加できない」とファビウス議長に迫り、修正させたという内輪話が暴露されている。

第 8 項では、全ての締約国は NDC の提出にあたって明確性、透明性、理解増進のために必要な情報を提供すること、第 9 項では後述の第 14 条のグローバルストックテークの結果を踏まえ、5 年ごとに NDC を提出することが義務付けられた (助動詞はいずれも shall)。また COP 決定パラ 23、パラ 24 では 2025 年目標の国は 2020 年までに、その後は 5 年毎に新たな NDC を提出し、2030 年目標の国は 2020 年までに、その後は 5 年毎にその NDC を提出又は更新することが要請された。2030 年目標を提出した日本の場合、2020 年に現在と同じ目標を提出することが認められることになる。更に第 10 項では第 1 回パリ協定締約国会合において「NDC」の共通の期間を検討することが定められた。これは現在バラついている目標年次を揃えていこうという趣旨である。

第 12 項では締約国の提出した NDC は条約事務局が管理する公的な登録簿に記載されることが規定された。京都議定書のように附属書に目標値を記載した場合、変更するたびにパリ協定の改正が必要となるため、制度の安定性に配慮した措置である。

第 19 項では、「全ての締約国は各国の異なる事情に照らしたそれぞれ共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力を考慮し、第 2 条 (協定の目的) に留意し、長期の温室効果ガス低排出発展戦略を作成、提出するよう努めるべき (should strive to)」と規定された。

市場メカニズム

今回の交渉における争点の一つは市場メカニズムを認めるか否かであった。日本を含め多くの国々は何等かの形で温室効果ガス削減量の国際移転を認めるべきとの主張を行っており、パリ行動計画以来、ずっと議論が行われてきたが、ベネズエラ、ボリビアのような社会主義国が市場メカニズムに強固に反対していたため、議論は進展しないままであった。

パリ協定第 6 条第 1 項では締約国が NDC の実施にあたって自主的な協力を行うことを選ぶことがあることを認識し、第 2 項では「NDC 達成のために緩和成果の国際的移転を含む自主的な協力的アプローチを行う場合、・・・ガバナンスを含む環境十全性と透明性を確保し、ダブルカウントの防止を含む強固なアカウンティングを適用する」と規定された (Parties shall, where engaging on a voluntary basis in cooperative approaches that involve the use of internationally transferred mitigation outcomes towards nationally determined

contributions...ensure environmental integrity and transparency, including in governance, and shall apply robust accounting to ensure, inter alia, the avoidance of double counting...). また第3項では「緩和成果の国際移転は自主的なものであり、当事国が承認する (The use of internationally transferred mitigation outcomes to achieve nationally determined contributions under this Agreement shall be voluntary and authorized by participating Parties)」と規定された。この第2項、第3項はまさしく日本が追求してきた二国間クレジット制度 (JCM) の考え方であり、日本にとって今次交渉の大きな成果といって良いであろう。

第6条第4項～第8項ではパリ協定締約国会合の元に設立され、その監督を受ける新たなメカニズムについても規定されている。第4項～第8項の新たなメカニズムが「パリ協定締約国会合の元で設立・管理される」とメカニズムが併記されていることにより、前者がパリ協定締約国会合の管理下でないことが確保されているといえるが、注意すべきは第2項、第3項に基づく緩和成果の国際移転がパリ協定締約国会合の採択するガイダンスと整合的 (consistent with guidance adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement) であることが求められ、ガイダンスは今後検討されることだ。パリ協定の元に設立される新たなメカニズムのルール、手続についても今後パリ協定締約国会合において定められることになる。当事国間で弾力的・機能的に運用すべき第2項、第3項のガイドラインが国連管理型の第4項～第8項のメカニズムのルール、手続のコピーになることは厳に避けるべきだ。かつて京都メカニズムの制度設計に関与した経験に照らせば、国連で策定するルールや手続はどうしても制限的、官僚的なものになる。第2項、第3項のガイダンスが過度に制限的なものとなり、二国間クレジット制度のメリットである柔軟性、機動性を損なうことのないよう、今後心して交渉せねばなるまい。

ロス&ダメージ

温暖化に伴うロス&ダメージに関する規定は温度目標と並んで島嶼国が強く主張していた点であるが、先進国は気候変動枠組条約にない新たな概念が盛り込まれ、先進国の法的責任 (liability) や補償 (compensation) につながることを強く警戒し、あくまで既にプログラムが存在する適応の一環として取り組むことを主張してきた。特に訴訟大国の米国は、パリ協定に基づく訴えが頻発するような事態になれば国内世論が硬化するのは間違いのないと見て、極めてこの問題に神経質になっていた。

パリ協定では適応 (第7条) とは別途の条文 (第8条) でロス&ダメージを規定し、島嶼国の要求を一部盛り込むこととなった。ただし、その文言は「気候変動の悪影響に伴うロスやダメージを回避し、最小化し、取り組むことの重要性を認識する」(第1項)、「気候変動のインパクトに伴うロス&ダメージのためのフルシャワ国際メカニズムはパリ協定締約国会合の元におかれ、締約国会合の決定に基づき強化される」(第2項)、「締約国はフルシャワ国際メカニズムを通じ、協力的、促進的にロス&ダメージに関する理解、行動、支援を強化する」(第3項) という穏当なものとなった。また第8条に関する COP 決定パラ 52 では「パリ協定第8条は責任や賠償の根拠とはならない (Agrees that Article 8 of the Agreement does not involve or provide a basis for any liability or compensation)」と明記された。

このようにロス&ダメージでは島嶼国の主張を形式的には盛り込みつつ、実質的には先進国の懸念を払拭するものとなった。温度目標が島嶼国の主張を容れて強化されたこととのパッケージであったと解釈できよう。