寄稿

パリ協定に込められたメッセージ

久保田 泉（くぼた いずみ）

国立環境研究所社会環境システム研究センター環境経済・政策研究室主任研究員。国際環境法専攻。環境問題を、効果的に・バランスのとれた方法で・効率よく解決する社会システムをどのように作るかに関心があり、研究を進めている。

温暖化COPにはCOP8（デリー（インド）、2002年）から出席し、交渉の進捗を観察。COP17（ダーバン（南アフリカ）、2011年）以降、全国地球温暖化防止活動推進センター（JCCCA）のウェブサイトで、市民向けの現地レポート（交渉の進捗状況や背景の解説）を執筆。（http://jccca.org/trend_world/conference_report/）

▲写真1　COP21会場正面玄関前。各国の国旗と国名（フランス語と英語両方）が記された柱がフランス語の国名順に並んでいました。

1 温暖化対策の歴史的な転換点：パリ協定の採択

「パリ協定が採択されたことを宣言します」。

2015年12月12日19時29分、気候変動枠組条約第21回締約国会議（以下、COP21といいます）議長のファビウス氏はこう言って、パリ協定採択の木槌を下ろしました。その後、壇上のファビウスCOP21議長、潘国連事務総長、オランドフランス大統領、フィゲレス気候変動枠組条約事務局長、デュビアナCOP21特別代表らは、パリ協定の採択を喜び、互いをたたえ合いました。会場は、大きな拍手と歓声に包まれました。

パリ協定は、歴史的な合意であると評価されています。この記事では、パリ協定はどのような合意なのか、そして、なぜ重要なのかを説明します。

2 なぜCOP21での合意が必要だったのか

COP17（ダーバン（南アフリカ）、2011年）において、国際社会は、すべての国が参加する、2020年以降の国際レベルの温暖化問題への取り組みに関する新たな枠組みに関する何らかの法的な文書を2015年末までに採択することに合意しました。なぜ新しい枠組みを作ることになったのでしょうか。

(1) 2℃目標：温室効果ガスの大幅削減の重要性

現在の国際社会の温暖化対策の基盤は、気候変動枠組条約（1992年採択、1994年発効）（以下、条約といいます）です。世界中のほぼすべての国が条約の締約国になっています（締約国／地域の数は、195か国＋1地域）。

条約は、温暖化が人間社会に対してひどい影響をもたらさないように、大気中の温室効果ガスの濃度を一定にすることを最終的に目指しており、そのためには、地球全体で温室効果ガスを大幅に削減することが必要です。ですが、条約には、いつまでに大気中の温室効果ガス濃度を何ppmにしなければならないかとか、世界全体で温室効果ガスを何トン減らさなければならないかとか、世界の平均気温上昇を何℃までに抑えるかなどといった、具体的な数値は示されていません。

現在、国際社会は、産業革命以降の世界の平均気温上昇を2℃までに抑えることを目指しています。これは、COP16（2010年、カンクン（メキシコ））で合意されました。

2013-2014年に公表された気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の第5次評価報告書では、排出されたCO_2の量を足し合わせたものと世界の平均気温の上昇は、ほぼ比例関係にあることが示されました。つまり、気温上昇をどのくらいまでに抑えるかを決めると、今後CO_2をどれくらいまで排出できるかがわかるということです。地球の平均気温2℃上昇をもたらすCO_2総排出量は、約3兆トンと言われています。既に排出した分は約2兆トンです。残りは、あと1兆トンです。仮に、近年と同じくらいの量のCO_2排出が続くとすると、あと30年で到達してしまうことになります。2℃目標を達成するためには、先進国だけでなく、これから経済発展する途上国も含めて、今世紀末には、CO_2を出さない世界を作っていく必要があります。

(2) 温室効果ガスの大幅削減のためには すべての国による排出削減が必要

条約では、国がグループに分けられていて、そのグループごとに、課されている責任が異なります（図1参照）。これは、条約にも掲げられている、「共通だが差異ある責任」原則を具体化したものです。「共通だが差異ある責任」とは、"温暖化に立ち向かう"という責任はすべての国が持っているけれども、温暖化を引き起こした責任の重さや、温暖化対策をとる能力（資金、技術、人材等）には違いがあることから、"温暖化対策のために何をするか"には差をつける、ということを意味します。そして、先進国が率先して温暖化対策をとることになっています。

▲図1　気候変動枠組条約上の国の分類とそれぞれの責務（出典：筆者作成）

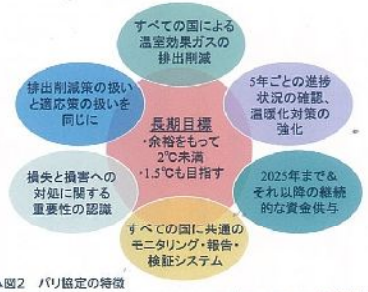
条約上、国は3つのグループに分けられます。①附属書Ⅰ国（条約採択当時の経済開発協力機構（OECD）加盟国と経済移行国）、②附属書Ⅱ国（条約採択時のOECD加盟国）、③非附属書Ⅰ国（①以外の国。発展途上国）です。①に属する国は、条約上、自国内で温室効果ガスの排出削減を行うことが求められています。京都議定書（1997年採択、2005年発効）でも、「排出削減数値目標を持つ先進国（＋経済移行国）」と「目標を持たない途上国」という区分がなされています。

条約が採択されてから、20年以上の月日が流れていますが、この附属書Ⅰに掲げられている国は当時のままです。メキシコ（1994年加盟）、韓国（1996年加盟）、チリ（2010年加盟）は、現在はOECD加盟国ですが、いずれも条約採択後の加盟であったため、附属書Ⅰには含まれていません。また、OECDには加盟していませんが、急速に経済成長を遂げ、GDP世界第2位となり、現在は世界最大の温室効果ガスの排出国となっている中国をはじめ、新興国も、このリストには含まれておらず、条約上は排出削減の責任を負っていません。

既に述べたように、2℃目標を達成するためには、今世紀末に世界全体でCO_2の排出をゼロにする必要があります。条約の国のグループ分けや役割分担を固定した仕組みでは、地球全体での温室効果ガスの大幅削減を進めていくことはできません。そこで、先進国も、途上国も、すべての国が参加する、2020年以降の温暖化対処のための枠組みを作ろうということになったのです。

3 パリ協定の特徴

パリ協定の特徴は、以下7点にまとめられます(図2参照)。



▲図2　パリ協定の特徴
(出典:OECD DAC News(2016年1月)の記事の図をもとに筆者作成)

(1) 長期目標

パリ協定という法的拘束力のある国際条約の中で、「産業革命前からの地球平均気温上昇を、余裕をもって2℃未満に抑えること」が目的として掲げられています。さらに、気温上昇を1.5℃未満に抑えることも視野に入れて努力することを明記しています。

そして、排出削減については、「今世紀後半に、人為起源の温室効果ガス排出と(人為起源の)吸収量とのバランスを達成するよう、世界の排出ピークをできるだけ早期に迎え、最新の科学に従って急激に削減する」ことを、適応については、「適応能力を拡充し、レジリエンス(温暖化した世界に合わせることができるしなやかさ)を強化し、脆弱性(温暖化影響に対する弱さ)を低減させる」ことを、それぞれ長期目標として設定しています。

(2) すべての国による温室効果ガスの排出削減

パリ協定では、先進国も途上国も、自ら設定した目標の達成に向けて、温室効果ガス排出削減を行うことになりました。

(3) 5年ごとの進捗確認、温暖化対策の強化

各国は、温暖化対策に関する目標を5年ごとに設定・提出し、その達成に向けて努力することになりました。そして、各国は、前の期よりも進展させた目標を提出することになっています。

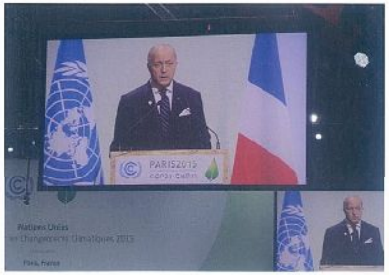
また、3.(1)で述べた長期目標の達成に向けて、国際社会の温暖化対策がどれくらい進んできたかを5年ごとにチェックすることになりました。

(4) 継続的な資金供与

附属書Ⅱ国は、途上国に資金支援をする責任を持っていることが改めて規定されました。そして、その他の国(新興国を想定)に対しても途上国への資金提供が奨励されました。また、2020年以降、温暖化対策支援のための資金を世界中からどれくらい集める目標にするかに注目が集まっていましたが、当面は、年間1,000億ドルという現在の目標を維持することになりました。それ以降については、2025年までに、現在の目標を上回る新しい目標を決めることになっています。

(5) すべての国に共通のモニタリング・報告・検証システム

各国が、または、国際社会全体が、温暖化対策をどれくらい進めてきたかを確認するには、各国が温暖化対策に関する情報をとりまとめ、それをチェックする必要がありますが、情報をとりまとめる力も先進国と途上国とでは異なります。パリ協定では、原則として、先進国と途上国が共通のルールの下で、情報をとりまとめることになりました。



▲写真2　リーダーズフォーラム(首脳級会合)で演説するファビウスCOP21議長

(6) 「損失と損害」への対処に関する重要性の認識

適応しきれずに発生してしまう温暖化影響のことを「損失と損害」といいます。条約にも京都議定書にも規定がないため、小島嶼国は、「損失と損害」への対応をパリ協定に盛り込むように強く求めてきていました。ただし、具体的にどのように対応するかについては、今後の交渉に委ねられています。

(7) 排出削減と適応の扱いを同じに

京都議定書には、排出削減のことしか書かれていません。適応も排出削減と同じくらい重要なものとして扱ってほしい。という途上国の強い要望があり、パリ協定ではこれに対する配慮がなされています。

4 パリ協定はなぜ「歴史的合意」と言われるのか?

パリ協定は、なぜ重要なのでしょうか。

(1) 明確な長期目標の設定:条約の究極目標の再解釈

パリ協定で最も重要なことは、国際条約の中で、長期目標を設定していることです。つまり、今後、2℃目標の達成を目指して(1.5℃目標の達成も視野に入れて)、国際社会が長期的に温暖化問題に取り組んでいくということを示しました。そして、パリ協定の排出削減の長期目標は、条約の究極目標よりも厳しくなっています。それは、大気中の温室効果ガスの濃度を一定にすることでは、条約の目指す「温暖化が人間社会に対してひどい影響をもたらさない」ことが実現できないことが温暖化の科学の進展によって明らかになったからです。

(2) 条約の共通だが差異ある責任の再解釈

「パリ協定」では、条約の先進国と途上国の二分論を回避しつつ、排出削減や温暖化対策に関する情報の提出とレビューについては、それぞれの国の事情に違いがあることは認めつつ、すべての国を対象に行動を求めています。中でも、先進国が率先して温暖化対策をとるよう求めています。そして、途上国も温暖化対策をとり、そのレベルを上げていくことを促しています。条約採択時から現在までの変化に対応するだけではなく、今後の変化にも対応できるよう、配慮がなされています。

(3) 長期にわたって継続する国際制度の構築

パリ協定では、すべての国が長期目標の達成のために温暖化対策を前進させ続けなければならず、そのために長期に継続する仕組みが作られました。これまでのように、新しい国際制度を作ります、では何についてどんな順番で話し合うかを決めましょう、などといったことをしなくて済むようになりました。

▶写真3　COP21終盤、会場内のパン屋さんに展示されていた、パンのエッフェル塔と各国の国旗

5 おわりに:パリ協定の採択はスタートライン

パリ協定にも課題はあります。採択されたことだけで、めでたし、めでたしということにはなりません。まずは、パリ協定が国際条約としての効力を持つようになることが重要です。このためには、少なくとも55か国かつ温室効果ガス総排出量が55%に相当する国がパリ協定を締結する必要があります。それから、2020年まで、そして、2030年に向けて、世界全体の温暖化対策のレベルの引き上げをどのように実現させていくかという大きな問題があります。現在、各国が提出している温暖化対策の目標を足し合わせても、2℃目標の達成にはほど遠いことがわかっているからです。

パリ協定という多くの人の予想を上回る良い成果を得て、COP21は閉幕しました。既に説明したように、パリ協定は、国際社会が長期的に温暖化問題に真摯に取り組む、すなわち、世界は化石燃料への依存から脱却していく、という産業界や市民社会に対する強いメッセージを含む、とても重要な国際条約です。このメッセージを受けて、世界は、そして、日本の政府は、日本の産業界は、日本の市民社会は、私たちは、どんな行動をとっていくのでしょうか。パリ協定を採択した今からが、温暖化の脅威との戦いの正念場です。