

2015 年 11 月 27 日 全 5 頁

## COP21 関連レポート

## COP21 に向けた地球温暖化対策（その 6）

COP21 が、いよいよ開幕へ。交渉の見どころを探る。

経済環境調査部 主任研究員 大澤秀一

## [要約]

- 2020 年以降の新しい国際枠組等の合意を目指して COP21 が開幕する。ほぼ全ての国(178 か国)が約束草案の提出を済ませており、交渉の準備は整った。しかし、公平で実効性の担保に必要な、法的義務の範囲や先進国と途上国の差異化等に係る課題が残されており、合意内容は予断を許さない状況にある。交渉が難航した場合、法的合意の範囲は、全ての国に共通する、気候変動対策の基本的な内容にとどまることも想定される。

## 1. はじめに

11 月 30 日から 12 月 11 日まで、国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) 第 21 回締約国会議 (COP21) がフランス・パリで開催される。締約国は、2020 年以降の新しい国際枠組等の合意を目指して交渉する。日本からは安倍総理大臣や関係閣僚等が出席し、「主要排出国を含む全ての国が参加する、公平で実効的な国際枠組の構築に向けて貢献する」意向を表明している。本稿では、COP21 の主要な論点を紹介し、課題等について考える。

## 2. 出揃った約束草案

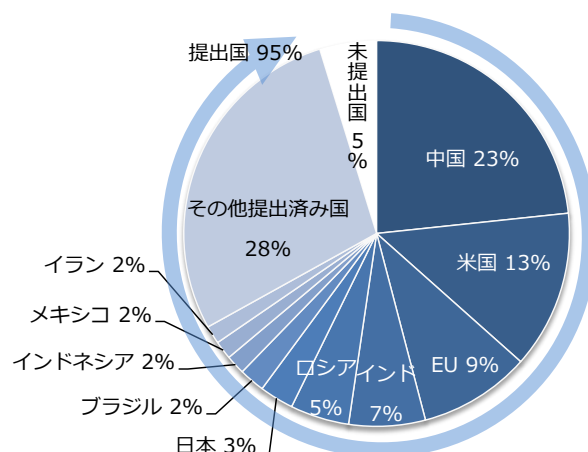
これまでの交渉経過から、2020 年以降の新しい国際枠組は、各国が自主的に誓約 (プレッジ) する温室効果ガス (GHG = Greenhouse Gases) の削減目標等を、国際的な場で 5 年毎に検証 (レビュー) するボトムアップ型のプレッジ&レビュー方式になると予想されている。

京都議定書が全体の削減目標を先に決めてから、日本を含む先進各国に削減を義務付けたトップダウン型とは対照的な方法である。プレッジする削減目標等は、各国政府が国内法の下で国内状況を反映させることができるため、比較的、取り組みやすいことが特徴である。京都議定書に参加しなかった米国等や、中国やインド等の途上国にとっても与しやすいものといえる。

実際に、中国 (GHG 排出量第 1 位、2012 年)、米国 (同 2 位)、EU (同 3 位)、インド (同 4 位)、ロシア (同 5 位)、日本 (同 6 位) 等の主要排出国を含む 178 の締約国 (全締約国数は 196) が、約束草案 (INDC = Intended Nationally Determined Contributions) と呼ばれる自主的な削減目標等を事前にプレッジする成果につながっている (2015 年 11 月 26 日時点)。日本政府は、地球温暖化推進法の下、欧米と比べて遜色のない水準として、2030 年度までに GHG 排出量を 26% 削減 (2013 年度比) する目標をプレッジした。

提出済み国のGHG年間排出量(2012年)は世界の排出量の約95%<sup>1</sup>をカバーしている(図表1)。現在、37 か国<sup>2</sup>が参加する京都議定書第二約束期間のカバー率は約13%と低い。約束草案が合意文書あるいはCOP決定(一般に法的拘束力がない)の附属書に位置付けられれば、「主要排出国を含む全ての国が参加する」という、日本政府が望む条件はほぼ満たされることになる。

図表1 約束草案提出国のGHG年間排出量のシェア(2012年)

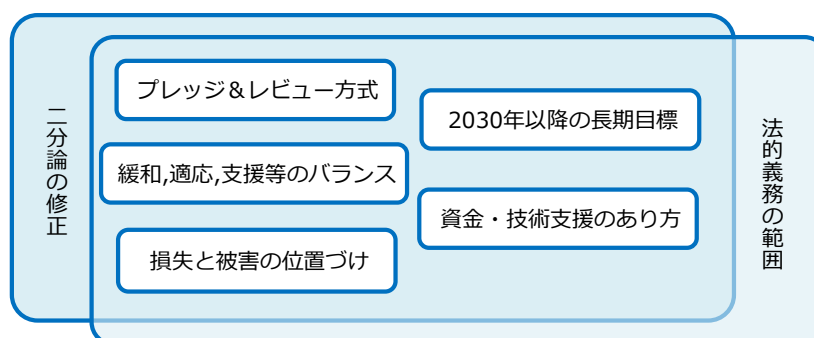


(出所) 提出国データはUNFCCC、排出量データは世界資源研究所から大和総研作成

### 3. COP21 の主要な論点

COP21 の主要な論点は、1) プレッジ&レビュー方式の運用方法、2) 2030 年以降の長期目標の位置づけ、3) 緩和、適応、支援等の要素間のバランス、4) 途上国に対する資金・技術支援のあり方、5) 脆弱な国に対する損失と被害の位置づけ等に整理できる。また、交渉成果の法的義務の範囲や、誰に履行を義務付けるのか(二分論の修正)も重要な論点として挙げることができる。

図表2 COP21 の主要論点



(出所) 大和総研作成

<sup>1</sup> UNFCCC INDC Portal, “INDCs as communicated by Parties” (2015 年 11 月 24 日閲覧) および、World Resource Institute, “CAIT Climate Data Explorer” (2015 年 11 月 24 日閲覧)。

<sup>2</sup> EU28 各国、豪州、ウクライナ、ベラルーシ、ノルウェー、スイス、アイスランド、モナコ、リヒテンシュタイン、カザフスタン。

## 4. プレッジ&レビュー方式のサイクルを回せるのか

プレッジ&レビュー方式の論点は、いわゆる PDCA サイクルの回し方にある。約束草案のカバー率は高い結果を得たが、UNFCCC は、約束草案が実施されても、世界の排出量は約束草案が未実施の場合より 2025 年時点で 3 ギガトン、2030 年時点で 4 ギガトン、それぞれ削減されるにとどまると報告している。2℃目標（世界の気温上昇を産業革命前に比べ 2℃以内に抑えること）を最小費用で実現する排出シナリオとは、2025 年時点で 9 ギガトン、2030 年時点で 15 ギガトン、それぞれ乖離（ギャップ）していることになる<sup>3</sup>。

このため、レビューは、透明で公正な検証を行うことに加えて、削減の必要性や各国の能力に応じて削減目標の水準を引き上げる仕組みで合意できるかが鍵になる。この点、日本は国際市場メカニズム（排出権を国際市場で取引する制度）の一つとして二国間クレジット（JCM = Joint Crediting Mechanism）<sup>4</sup>を提案しており、ホスト国（途上国）の理解も得やすいアドバンテージを持っている。ただし、主要排出国の中には、約束草案で国際市場メカニズムに言及していない国が複数あるため、COP 決定として具体的な仕組みの議論は先送りされる可能性もある。

## 5. 2030 年以降の長期目標の設定は不透明

ギガトンギャップを早期に埋めるために、2030 年以降の長期目標を設定すべきとの主張がある。COP21 では、2℃目標を具体化し、今世紀末までにカーボン・ニュートラル（人間活動による二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）の排出と吸収が相殺されること）を実現することについて言及するかが一つの論点に挙げられている。

2℃目標は、気候変動に関する政府間パネル（IPCC = Intergovernmental Panel on Climate Change）の報告書<sup>5</sup>を根拠に EU が主張してきたものであり、今回の COP では達成時期（2080－2100 年）に踏み込んだ政策目標として位置付けたい考えを持っている。さらに、気候変動の悪影響に脆弱で、既に損失と被害が顕在化している島嶼国やアフリカ諸国等では、1.5℃目標のために、2060－80 年までにカーボン・ニュートラルを達成すべきとも主張している。

しかし、EU 以外の先進国等は、2℃目標以上に具体化した数値目標は、科学的に不確実であり、定めるべきではないと主張している。IPCC の最新の報告書<sup>6</sup>では、気候感度（CO<sub>2</sub>濃度と気温上昇の関係）を下方修正しており、2℃目標が実現できる GHG 排出量には柔軟性を持たせるべきとの分析に基づく意見である。日本を含む先進国等は、島嶼国等への支援を条件に長期目標の具体化や言及を避ける交渉に臨むことが予想される。

<sup>3</sup> UNFCCC INDC Portal, “Synthesis report on the aggregate effect of INDCs”, 30 October 2015.

<sup>4</sup> 「途上国への温室効果ガス削減技術、製品、システム、サービス、インフラ等の普及や対策実施を通じ、実現した温室効果ガス排出削減・吸収への日本国の貢献を定量的に評価するとともに、日本国の削減目標の達成に活用する国際市場メカニズム」（「新メカニズム情報プラットフォーム」ウェブサイトから引用）。

<sup>5</sup> IPCC, “IPCC Second Assessment Report: Climate Change 1995 (SAR)” December 1995.

<sup>6</sup> IPCC, “IPCC Fifth Assessment Report: Climate Change 2014 (AR5)” November 2014.

## 6. 緩和、適応、支援等のバランスを図る

合意文書を構成する要素として、緩和（排出削減）、適応（気候変動による悪影響への対応）、損失と被害、資金、技術開発・移転、能力構築（キャパシティ・ビルディング）等が検討されている。

途上国は資金や技術開発・移転等の支援を重視し、先進国の約束草案への具体的な記述や定期的な見直しを明記すべきと主張している。一方、先進国は各要素の重要性は認めるが、将来の負担を確約することはできないため、自国における緩和を中心に置きたい考えである。

先進国の主張は、緩和と適応を法的合意の中心に置き、他の要素については COP 決定とするものだが、これまでの準備会合で意見の隔たりがある要素が多く残されているため、交渉が難航することも予想される。

## 7. 資金・技術支援、損失および被害の位置づけ

途上国が先進国に求める支援には、緩和と適応のための資金・技術支援に関するものと、脆弱な国で顕在化している損失と被害に対する補償がある。

資金支援については、先進国は 2020 年までに官民あわせて 1,000 億ドル／年の支援目標に向けて着実に資金拠出（2013 年は 522 億ドル、2014 年は 618 億ドル）を実施しており、今後は、支援すべき立場の国を拓げる動きを強めるべきと主張している。一方、途上国は、新たな目標や、既存目標に対する具体的なコミットメントを求めている。

気候変動の悪影響を受けやすい島嶼国やアフリカ諸国等にとって、損失と被害は、適応とは独立に扱うべき重要な対策分野になっている。責任の多くが先進国にある可能性は高いものの、特定することは困難で、国土の消失や移住等の救済には大きな負担が発生することから、問題解決には未だ至ってない。

## 8. 法的義務の範囲は限定せざるを得ない

プレッジされた約束草案の実効性は、法的拘束力を持たせた方が高くなるが、全ての主要排出国の参加を優先させるために、削減目標の達成については、法的義務の範囲に含めない可能性がある。

これまでの気候変動交渉を主導してきた EU は、京都議定書と同様、政権交代や経済動向等の環境変化にも耐えうる厳しい遵守制度を要求している。しかし、エネルギー消費の増加を伴う経済発展を目指す新興国等は反発しており、先進国の中でも、日本や米国は、削減目標の提出や手続規定の範囲のみを法的義務としたい考えを持っている。

約束草案の総合的な削減水準は高いとは言えないものの、多くの国の参加を可能にするためには、法的義務の範囲を限定せざるを得ないことになると考えられる。

## 9. 二分論（先進国と途上国）の修正は波乱要因に

削減水準や資金・技術の支援等の義務について、各国の責任や能力によって差を設けること（差異化）は、これまでの COP に通底する重要な論点として繰り返し議論が行われてきた。

先進国は、京都議定書において、これまで率先して気候変動およびその悪影響に対処してきたが、社会経済状況は変化しており、今後は新興国も相応の責任を負うべきとの考えをもっている。また、差異化は、自国の状況を反映した約束草案を通じて「自己差異化」されており、先進国と途上国の二分論は相応しくないと主張している。

一方、途上国は、UNFCCC で規定されている先進国（附属書 I 国）と途上国（非附属書 I 国）の二分論は現在でも正当性を持ち、歴史的責任を有する先進国のこれまで以上の取組みを要求している。

差異化の解釈については、10 月に行われた合意文書案を作成する作業部会<sup>7</sup>においても意見の隔たりが顕在化した。削減義務や資金問題で途上国の立場が反映されていないことを理由に議論が中断され、計画されていた文言の交渉は結局、本番（COP21）に持ち越されることになった。COP21 においても、合意文書の修正作業で差異化が論点になることは避けられない状況にある。

## 10. 鍵を握る議長の采配

新しい国際枠組の運用が始まる 2021 年までは 5 年しかないので、COP21 が失敗に終わることは許されない。ただし、論点の多くで課題が残されており、合意内容は予断を許さない状況にある。交渉が難航した場合、法的合意の範囲は、全ての国に共通する、気候変動対策の基本的な内容にとどまることも想定される。

コンセンサス方式の決議では、COP21 議長の采配が交渉の鍵を握っているといっても過言ではない。議長を務めるフランスのローラン・ファビウス外務・国際開発大臣は「合意に到達する固い決意とともに、透明性と対話の精神に則って、全ての国の声に耳を傾ける」との声明を発表している<sup>8</sup>。全ての国を枠組の中に導き入れるだけでなく、各国間の意見の隔たりを解決し、公平性と実効性をどこまで追求できるかが注目される。

<sup>7</sup> UNFCCC ウェブサイト「Bonn Climate Change Conference - October 2015(ADP2-11)」(2015 年 10 月 19 日～23 日)。

<sup>8</sup> フランス外務・国際開発省「ボン気候変動交渉会合に関するファビウス外務・国際開発大臣・COP21 議長の声明」2015 年 10 月 23 日。