

2015年12月28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7）

「パリ協定」採択で、2030年度に向けた対策が本格化

経済環境調査部 主任研究員 大澤秀一

[要約]

- COP21 は 2020 年以降の気候変動対策の新たな法的枠組みとして「パリ協定」を全会一致で採択した。長期目標として産業革命前からの気温上昇を 2℃未満とすることや、すべての国が計画的に気候変動対策に取り組み、その進捗を報告・検証する仕組み等が盛り込まれた 29 条から成る。
- 日本政府は、担当閣僚や各省関係者が各種会合やイベント等に出席し、国内対策の推進もさることながら、途上国支援で国際貢献するための様々な提案・協議を行い、すべての国が参加する公平で実効的な枠組みの構築に貢献した。
- 今後は、約束草案の達成に向けた各国の環境整備と各種対策の具体化が課題となる。我が国においては、エネルギー需給構造の改善を通して、2030 年度目標の達成に向けた法令整備や施策検討が本格化する。各国がそれぞれの事情に応じてできる限り、気候変動対策に取り組んでいくことに期待したい。

1. はじめに

フランス・パリで開催されていた、国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) 第 21 回締約国会議 (COP21) は、2020 年以降の気候変動対策の新たな法的枠組みとして「パリ協定 (Paris Agreement)」を全会一致で採択した。先進国から開発途上国への資金支援の課題は先送りされたものの、長期目標として産業革命前からの気温上昇を 2℃未満とすることや、すべての国が計画的に気候変動対策に取り組み、その進捗を報告・検証する仕組み等で、195 すべての国が合意した。今後、各国による署名や批准等が進めば、2020 年までに正式に発効される。本稿では、パリ協定の概要と、2030 年度に向けて本格化する我が国の対策等について考える。

2. 日本政府の対応

日本政府は COP21 に対して、丸川環境大臣や木原外務副大臣を筆頭に、外務、経済産業、環境、財務、文部科学、農林水産、国土交通各省関係者が各種会合やイベント等に出席し、パリ合意に向けた提案や協議に臨んだ。

安倍総理大臣は初日の首脳会合に出席し、国際貢献策である「美しい星への行動 2.0」(A

CE 2. 0) を発表した¹。途上国支援として、2020年に現在の1.3倍となる、年間1兆3千億円の資金支援を実施することや²、環境と経済が両立するための革新的技術の研究開発を強化するため、来春までに有望分野を特定した「エネルギー・環境イノベーション戦略」をまとめるとした。

一方、各省関係者の交渉官は、「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会 (ADP)」³ (11月30日～12月5日)において、日本政府が望む“すべての国が参加する、公平で実効的な国際枠組みの構築”に向けて様々な提案を行い、パリ合意草案等の策定作業に取り組んだ。ADPで採択された同草案等は、12月7日からの閣僚級会合等に引き継がれ、COP議長が主導するパリ委員会の下で更に協議が重ねられた。丸川環境大臣は、閣僚級セッションで、長期目標の設定や、目標提出・進捗報告・結果検証を5年ごとに繰り返す仕組みを法的に義務付けることが重要と意見し⁴、国内対策として約束草案を担保する地球温暖化対策計画を早期に策定し、国家適応計画と併せて実施していくこと等を表明した。

パリ合意草案等は、差異化や資金、野心レベルの問題で最後まで対立が続いたものの、会期を1日延長して協議を煮詰めた結果、12月12日に全会一致で「パリ協定」と称する合意が採択された。緩和策に係るプレッジ&レビュー方式や途上国支援等で日本の提案が取り入れられたものも多く、採択の翌日には、安倍総理大臣や日本政府代表団からパリ協定を高く評価するとのコメントが発表された⁵。

3. パリ協定の主な内容

パリ協定は、気候変動対策の種類や実施手段、手続き等を規定した29条から構成される。主な内容は以下の通りである⁶。なお、我が国の法解釈等は日本政府公定訳を待つことになる。

【緩和】 すべての締約国が自主的に目標と対策を決めた約束草案を策定し、5年ごとに、従前よりも強化した目標を提出すること。その際には、実効性を促すため、透明性を強化した形で、共通かつ柔軟な方法で約束草案の進捗を報告し、検証を受けること。なお、報告には長期目標の達成に向けた世界全体の進捗状況（グローバル・ストックテイク）を考慮しなければならない。（第4条2、3、9、第13条、第14条）

（困り枠は筆者訳、以下同じ）

各国が自主的に決めた約束草案を誓約（プレッジ）して検証（レビュー）するサイクルを5年毎に繰り返す方式は、これまでのADPでほぼ意見が一致していたことである。パリ協定では、サイクルを回す度に削減目標を強化することが義務付けられ、世界全体の排出削減が加速され

¹ 首相官邸ウェブサイト「[COP21 首脳会合 安倍総理スピーチ](#)」平成27年11月30日

² 2013～14年末まで、ODA（無償資金協力、円借款、技術協力）、OOF（国際協力銀行（JBIC）等の輸出金融、投資金融、事業開発等金融、出資等の国際金融業務）、民間資金（JBICや日本貿易保険（NEXI）の活用により動員される民間資金等）で、年平均で約1兆円の支援実施。

³ すべての国に適用される2020年以降の新しい法的枠組みの2015年までの採択等について議論を行う部会で、COP17（南アフリカ・ダーバン、2011年11月）の決定を受けて2012年5月に設置された。

⁴ 環境省大臣談話等「[COP21 閣僚級セッション 丸川環境大臣ステートメント](#)」平成27年12月8日

⁵ 総理官邸「[国連気候変動枠組条約第二十一回締約国会議の合意に関する内閣総理大臣の談話](#)」平成27年12月13日、日本政府代表団「[国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）及び京都議定書第11回締約国会合（COP/MOP11）の結果について（お知らせ）](#)」平成27年12月13日

⁶ UNFCCCウェブサイト「[FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1](#)」12 December 2015

る仕組みが盛り込まれた。また、報告時にはグローバル・ストックテイクを考慮しなければならない。なお、パリ協定の終了年は明示されていない。

日本や米国等の主張通り、パリ協定に各国の削減目標は明示されないため、約束草案に対する法的拘束力はないものと解釈される。今後は、プレッジ内容の野心度や、レビュー基準の公平性や妥当性等について協議されることになる。パリ協定とは別に合意された COP 決定書⁷では、次の約束草案の提出は 2020 年で、遅くとも 9～12 か月前に提出することが決まった。

【長期気温目標】 締約国の共通の長期気温目標として、世界平均気温の上昇を産業革命前に比べて 2℃未満に抑える。また、1.5℃に抑えるような努力を追求する。(第 2 条 1 項(a))

【長期排出目標】 上述の長期気温目標を達成するために、世界の GHG 排出量を可及的速やかにピークアウトさせる。今世紀後半には、人為起源の GHG 排出量と、吸収源（陸地と海洋等）の吸収量を平衡させる。(第 4 条 1 項)

【損失と被害】 気候変動の影響で損失と被害が発生した国を救済するための国際的スキームを整備する。(第 8 条)

【資金支援】 先進国は引き続き先導して開発途上国に緩和と適応の資金を提供しなければならない。また、その他の締約国は自主的に資金提供することが奨励される。(第 9 条 1、2、3 項)

気温および排出に関する長期目標については、これまでの COP でも一定のコンセンサスは得られていたが、パリ協定で、2℃目標と排出・吸収を平衡させる時期について初めて明示された。先進国が気候変動の影響に特に脆弱な小島嶼国や後発開発途上国が主張する 1.5℃への努力目標を受け入れる一方で、途上国は損失と被害の補償問題や資金支援問題の先送りを認める譲り合いが行われた。

COP 決定書で、資金支援については先進国が 2025 年までに 1,000 億ドル/年を下限とする新たな拠出目標を設定することになった。また、気候変動に関する政府間パネル (IPCC) に対して、2018 年に 1.5℃目標の影響や排出パスに関する特別報告書の作成を申し入れた。

【技術開発および移転】 適応策と緩和策を実施するための技術の重要性を認識し、技術メカニズムを設置すること。また、イノベーションによって経済成長と持続可能な開発を促進すること。(第 10 条 1、2、5 項)

【自主的取組み】 締約国は緩和成果を国際的な協調アプローチで移転できる。ただし、それには二重計上の回避や、締約国の承認が必要である。(第 6 条)

世界全体の GHG を削減して持続可能な開発を促進するために、先進国による技術開発と途上国への移転が重要であることが明示された。また、移転を目的とする技術メカニズムとして、UNFCCC が管理するものに加えて、一定の条件の下で自主的取組みも含まれることが決定した。自主的取組みとして二国間クレジット制度 (JCM)⁸の国際展開を目指す日本にとっては望ましい結果となった。UNFCCC が管理する移転メカニズムとの役割分担や資金メカニズムとの連携方法は今後、協議されることになる。

⁷ 一般に COP 決定書は法的拘束力を持たない。

⁸ JCM は、途上国に GHG 削減技術、製品等の普及や対策実施を通じて実現した GHG 削減・吸収の日本の貢献を定量評価して、日本の削減目標の達成に活用する制度。詳しくは環境省委託事業ウェブサイト「[新メカニズム情報プラットフォーム](#)」を参照のこと。

【発効】 パリ協定は、55 以上国以上の条約締約国かつ、世界の GHG 排出量のうち 55%以上を占める締約国が、批准、受諾、承認又は加入した日の後 30 日目の日に効力を生ずる。(第 21 条)

日本政府等が実効的な枠組みの構築に必要と主張していた締約国の GHG 排出量割合が発効要件に盛り込まれた。55%以上という割合は京都議定書と同水準である。COP 決定書によれば、各国によるパリ協定の署名は 2016 年 4 月 22 日から 1 年間、国連本部で行われる。批准等の手続きは各国の法解釈に則って行われることになるが、2020 年までに発効される見込みである。

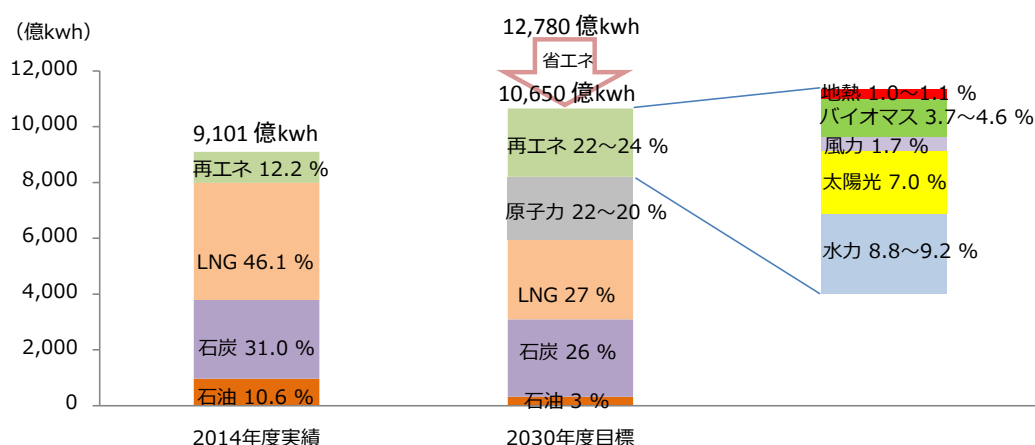
4. 本格化する我が国の対策

パリ協定の発効を前提にすれば、世界全体がようやく足並みを揃えて気候変動問題の解決に向けて踏み出すことになる。今後、各国はパリ協定の内容を国内法に反映させるための法令整備や、約束草案の目標達成に必要な各種政策・施策の具体化に取り組むことになる。

我が国においては、緩和に関する政府の基本方針として「地球温暖化対策計画」の策定が本格化する。同計画は、短期目標として国連に登録済みの“2020 年度に GHG 排出量を 3.8%削減(2005 年度比)”と約束草案で誓約した“2030 年度に 26% (2013 年度比) 削減”の達成を目的とする計画が閣議で決定される。各分野(産業、運輸、業務、家庭、エネルギー転換)における 7 種類の温室効果ガス(二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素、代替フロン等 4 ガス)の削減目標および森林等吸収源の吸収量目標が定められ、その実現に必要な国、地方公共団体、事業者、国民それぞれの役割と施策が策定される。

我が国の GHG 排出量の約 9 割はエネルギー起源二酸化炭素(CO₂)であることから、各分野の施策は、エネルギー需要の節減とエネルギー供給の低炭素化が中心となる。エネルギー需要の主体となる産業、運輸、業務、家庭分野については、省エネ施策が同計画の柱となる。近年、GHG 排出量の増加が著しい業務分野では、産業分野で効果を上げたベンチマーク制度(省エネ状況を絶対値で評価する指標を定めて、省エネ取組みをより公平に評価する制度)の活用が検討されている。また、同様に排出量が増している家庭分野では、2020 年までに新築住宅・建築物に対する省エネ基準適合の義務化が進められる計画になっている。

図表 1 将来の電源構成



(出所) 2014 年度実績は電気事業連合会資料から、2030 年度目標は経済産業省資料から大和総研作成

一方、エネルギー供給の低炭素化については、エネルギー転換分野の電力事業における電源構成の低炭素化が柱となる(図表1)。電気事業者は自主行動計画として「低炭素社会実行計画」⁹を策定済みだが、国は実効性を担保するために、進捗管理のための「自主的枠組み」の具体化策(組織形態、規約、運営細則等)をすみやかに提出するよう求めている。関係する法令として、発電段階で「省エネ法(エネルギーの使用の合理化等に関する法律)」によるルール作りが審議されており、石炭火力やガス火力の効率基準が設定される見込みである。また、小売段階の環境整備としては、「エネルギー供給構造高度化法」で、2030年度に非化石電源(再生可能エネルギーと原子力発電)を44%に引き上げるルール整備の検討が始まっている。これらの法令等で旧式の火力発電を減少させつつ、高効率な設備導入を加速させ、約束草案が想定している電源構成の低炭素化の達成を目指すことになる。

5. まとめ

今回のパリ協定の採択は、初めてすべての国が足並みを揃えて気候変動問題へ取り組むことを意味する。具体的な施策は各国の政治的、経済的、地理的等の状況に応じて異なるが、我が国においては、エネルギー需給構造の改善を通して地球温暖化対策に取り組むことになる。エネルギーは事業活動や国民生活の根幹をなすものであり、その需給構造に影響を与える地球温暖化対策の実施には細心の注意を払う必要がある。

足元では、2016年度から始まる電力小売全面自由化に伴い、安価な石炭火力の新設計画が増加しており、CO₂排出量の増加が懸念されている。また、FIT(再生可能エネルギー固定価格買取)制度を利用した太陽光発電設備が急増し、設備認可容量が最低需要を上回る地域も出現するなど、エネルギー対策と地球温暖化対策が両立しない事例も顕在化している。外部環境にも注意を向ける必要がある。原油価格の低価格化や北米LNG輸出プロジェクトの進展はエネルギー問題の解決にとっては好材料だが、再エネ等の価格競争力が削がれればCO₂排出量の増加につながりかねない。

これらの状況からもわかる通り、地球温暖化対策は、他対策との間に問題が生じることがないように、また発生したとしても、対策が講じることができるような計画や制度設計が重要である。事業者にとっては予見性が課題となるため、既存および新たな施策と往来や二重の負担が生じないような配慮も必要である。環境(気候変動対策)政策とエネルギー政策は、今後、ますます関係が深まっていくと考えられる。パリ協定の下で、各国がそれぞれの事情に応じてできる限り、気候変動対策に取り組んでいくことに期待したい。

⁹ 一般社団法人 日本経済団体連合会「[2030年に向けた経団連低炭素社会実行計画\(フェーズII\)](#)」2015年9月11日改訂