

2016年12月7日 全4頁

COP22 は「パリ協定」のルール採択を先送り

トランプ氏の外交政策は米国と同じ交渉グループにいる日本にも影響

経済環境調査部 主任研究員 大澤秀一

[要約]

- COP22（国連気候変動枠組条約（UNFCCC）第22回締約国会議）およびCMA1（パリ協定第1回締約国会合）などがモロッコ・マラケシュで開催された。CMA1では、パリ協定の実施指針等を採択することになっていたものの中断され、2018年にCMA1を改めて再開して正式に採択することとなった。
- パリ協定の実施指針についての実質的な議論はAPA1-2（パリ協定特別作業部会第1回会合第2部）やSBSTA45（科学的、技術的な助言に関する補助機関第45回会合）などで行われた。国別貢献に盛り込まれるべき情報や、削減量に経済的価値等を付与して市場等で取引するメカニズムの計算方法や指針、参加国全体の進捗状況の評価方法、など多岐にわたる議題で交渉が行われた。
- 日本はこれまで米国をリーダーとする非EU先進国で構成されるアンブレラ・グループの一員として交渉に臨んできたが、今後は、トランプ次期大統領の米国に対してパリ協定にとどまるよう説得する一方で、他の交渉グループに対して日本の国別貢献を正しく評価してもらうための外交努力を行っていく必要がある。

はじめに

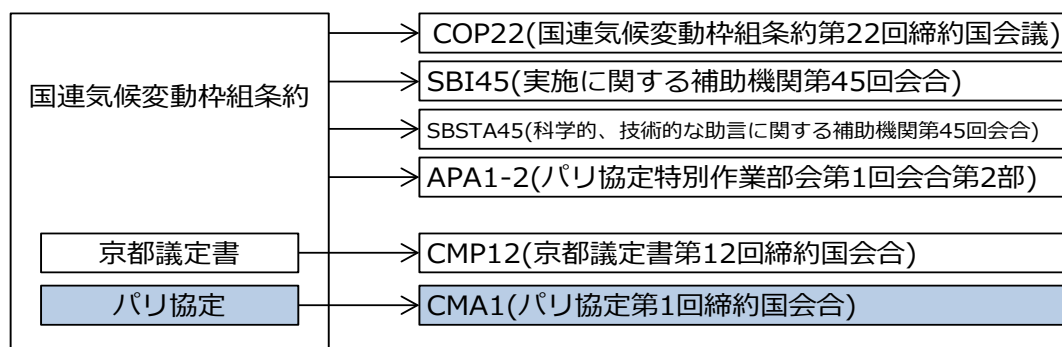
COP22（国連気候変動枠組条約（UNFCCC）第22回締約国会議）が2016年11月7日から18日までモロッコ・マラケシュで開催された。2020年以降の枠組みであるパリ協定のルール（実施指針）については、今後2年をかけて交渉を行い、2018年のCOP24で開かれるCMA1-3（パリ協定第1回締約国会合第3部）で採択されることとなり、パリ協定の受諾が遅れた日本も意思決定に参加できることとなった。会期の最終日には議長国モロッコから各国に対して気候変動対策を呼びかける「気候と持続可能な開発のためのマラケシュ行動宣言」が発出されてマラケシュ会議は閉会した。本稿では同会議を概略し、今後の見通しについて考える。

マラケシュ会議の全体像

アフリカでCOPが開催されるのは今回で4回目、マラケシュでの開催は2回目（前回は2001年のCOP7）であった。マラケシュ会議では以下の3つの締約国会議が開催された。(1) COP22（UNFCCC第22回締約国会議）、(2) CMP12（京都議定書第12回締約国会合）、(3) CMA1（パリ協

定第 1 回締約国会合)。また、これらの締約国会議を補助する、SBI45（実施に関する補助機関第 45 回会合）、SBSTA45（科学的、技術的な助言に関する補助機関第 45 回会合）、APA1-2（パリ協定特別作業部会第 1 回会合第 2 部）も開かれた（図表 1）。

図表 1 マラケシュ会議で開催された 6 つの会議



(出所) 大和総研作成

実施指針の採択は 2018 年に先送り

CMA1（11 月 15 日～18 日）では、パリ協定の実実施指針等を採択することになっていたものの中断され、2017 年に CMA1-2 を再開して作業の現状確認を行った上で再び中断し、2018 年に CMA1-3 を改めて再開して実施指針等を正式に採択することとなった。採択が先送りされた理由は、パリ協定が想定外に早期発効したことで実施指針の策定が物理的に間に合わなかったことや、締約が遅れた日本、英国、イタリア、豪州などの主要国がオブザーバー（議決権なし）参加だったことへの配慮である。実際、中断された CMA1 に代わり、実質的な議論はすべての国が参加した APA1-2 や SBSTA45 などで行われた。

実施指針の論点

パリ協定の実実施指針はいまだほとんど何も決まっていないため、APA1-2 や SBSTA45 などでの議題は多岐にわたった。主なものとしては、(1) 国別貢献（NDC、下記参照）に盛り込まれるべき情報、(2) NDC を管理する公開登録簿の記録・運営方法、(3) NDC の実施内容の透明性や正確性などの説明責任に関する指針、(4) 削減量に経済的価値等を付与して市場等で取引するメカニズムの計算方法や指針、(5) 参加国全体の進捗状況の評価方法、などであった。各国および各交渉グループは今会合の交渉結果を検討後、2017 年 3 月あるいは 4 月までに意見を提出し、2017 年 5 月 8 日から 18 日までドイツ・ボンで開催される予定の APA1-3 や SBSTA46 で再交渉することとなる。

国別貢献（NDC = Nationally Determined Contributions）

パリ協定で誓約することが義務づけられている削減目標を国別貢献という（日本政府は「約束草案」¹と表現している）。削減目標は衡平並びに各国の異なる事情に照らし、共通だが差異ある責任及び各国の能力の原則を反映させて自主的に決定することができる。

¹ 地球温暖化対策推進本部「[日本の約束草案](#)」平成 27 年 7 月 17 日

マラケシュ行動宣言

最終日に議長国モロッコから各国に対して気候変動対策を呼びかける「気候と持続可能な開発のためのマラケシュ行動宣言」²が発出された。国連主導で取り組んでいる気候変動対策に係る多くの国際約束や行動計画の実行に向けた決意が表明されている。特別に取り上げて評価する内容は含まれていないが、参考までに記すと、(1)「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」を支援すること、(2)パリ協定の長期気温目標（2℃目標）を達成するために野心（国別削減目標）を向上させること、(3)先進国が途上国に対して 2020 年までに年間 1,000 億ドル拠出する目標を再確認すること、(4)非政府主体（自治体や企業等）の取り組みを強化する「マラケシュ・パートナーシップ」³と各国政府の提携を求めること、などである。

日本政府の目的はおおむね達成

日本政府からは山本環境大臣、外務・経済産業・環境・財務等の各省関係者が出席した。日本政府のパリ協定の受諾は 11 月 8 日（締約発効は 12 月 8 日）にずれ込んだが、CMA1 は締約国と非締約国を平等に扱ったため、損失はなかったといえる。このため、包摂性に基づく意思決定を確保した上で、実施指針を巡る議論を推進し、加えて国際協力について発信する、という当初の目的をおおむね達成することができたと判断できる⁴。ジャパン・パビリオンでも「日本の気候変動対策イニシアティブ」⁵を発表し、途上国のニーズに沿う支援として、JCM（二国間クレジット制度）等を活用した緩和支援、わが国の知見や技術を活用した適応支援、温室効果ガス排出量の測定・報告・検証（MRV）に係る能力向上支援等について紹介した。

トランプ次期米大統領がパリ協定に与える影響

マラケシュ会議の最中、米国の大統領選（一般投票）で地球温暖化懐疑論者とも言われるトランプ氏が勝利したこと、米国政府代表団は対応に迫られた。同代表団は COP22 についてはオバマ政権の指示の下で交渉を行ったものの、将来（トランプ政権が発足する 2017 年 1 月 20 日以降）の交渉事については明確な意思表示を避けなければならない状況に陥った。

パリ協定の現在の締約状況（世界の温室効果ガス（GHG）排出量の 79.1%を占める 115 か国・地域が批准）⁶から、仮に米国（GHG 排出量世界第 2 位）が脱退しても同協定は発効要件（GHG 排出量の 55%を占める 55 か国・地域が批准等）は維持できる（図表 2）。

しかし、米国が地球温暖化における先進国の歴史的責任を放棄すれば、中国（同第 1 位）やインド（同第 4 位）を含む途上国が脱退に動く可能性がある。また、途上国が脱退すれば、公平性と実効性を重視するロシア（同第 3 位）、日本（同第 5 位）、カナダ（同第 8 位）も脱退を

² UNFCCC ウェブサイト [“MARRAKECH ACTION PROCLAMATION FOR OUR CLIMATE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT”](#)

³ UNFCCC ウェブサイト [“Marrakech Partnership for Global Climate Action”](#)

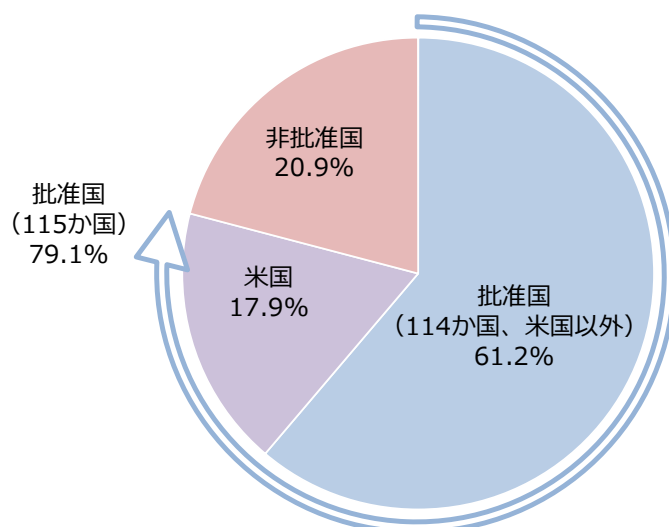
⁴ 日本政府代表団「[国連気候変動枠組条約第 22 回締約国会議（COP22） 京都議定書第 12 回締約国会合（CMP12）パリ協定第 1 回締約国会合（CMA1）等（概要と評価）](#)」平成 28 年 11 月 18 日

⁵ 環境省「[日本の気候変動対策支援イニシアティブ ～途上国のニーズに応じて～](#)」平成 28 年 11 月 11 日

⁶ UNFCCC ウェブサイト [“Paris Agreement - Status of Ratification”](#)（2016 年 12 月 2 日閲覧）

検討する可能性がある。これら 5 か国が相次いで脱退すれば同協定は効力を失うことになる。

図表 2 パリ協定の批准状況と温室効果ガス排出量の割合（2016 年 12 月 5 日時点）



(注) 世界の GHG 総排出量及び各国の割合はパリ協定の採択日以前の最新の量だが、国ごとに基準年は異なる。
 (出所) UNFCCC “[Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015](#)” 29 January 2016 から大和総研作成

今後の見通し

パリ協定の実施指針のスケジュールが決定したことから、今後は内容を交渉する APA および SBSTA などの進捗が注目される。京都議定書の採択（1997 年 12 月）から実施指針の採択を経て発効（2005 年 2 月）までで約 7 年を要したことを考えると、パリ協定のスケジュールは半分以下を見込んでおり、短期決戦になる。

日本はこれまで米国をリーダーとする非 EU 先進国で構成されるアンブレラ・グループ（米国、日本、カナダ、豪州、ニュージーランド、ノルウェー、ロシア、ウクライナ、カザフスタンの 9 か国）の一員として交渉に臨んできた。しかし、米国が消極姿勢に転じれば、同グループの発言力が低下し、相対的に途上国を中心とするグループや EU 加盟国グループの交渉力が増すことになる。日本はトランプ次期大統領の米国に対してパリ協定にとどまるよう説得する一方で、他の交渉グループに対して日本の NDC を正しく評価してもらうための外交努力を行っていく必要がある。