

「新たな地球温暖化対策の枠組み(パリ協定)」採択 ～ 採択までの経緯から考える ～

2015年11月30日から12月13日までフランス・パリで開催されていた「国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)」において、新たな地球温暖化対策の枠組み(パリ協定)が採択されました。

この新たな枠組みによって、今後、国内外の地球温暖化対策の推進が期待されているため、パリ協定採択までの経緯や概要等について、まとめて紹介します。

1 パリ協定採択までの経緯

地球環境問題、とりわけ地球温暖化問題に対応するための議論は、1970年頃から国連を中心に開始されました。1972年にストックホルムにおいて国連人間環境会議が開催され、1982年にナイロビで国連環境計画管理理事会特別会合が開催されました。そして、1992年5月国連において、地球温暖化問題に対応するため、気候変動枠組条約が採択されました。1992年6月にリオ・デ・ジャネイロにおいて、環境と開発に関する国際連合会議が開催され、各国首脳が気候変動枠組条約に署名を行いました。その結果、1994年3月に同条約が発効することとなりました。

国連における気候変動枠組条約に関する議論を進める上で、本当に地球温暖化問題が起きているのか科学的見地から検証する必要性がでてきました。そのため、1988年に国際連合環境計画と国連の世界気象機関は、国際的な専門家をつくる、地球温暖化についての科学的な研究の収集、整理のための政府間機構である IPCC(気候変動に関する政府間パネル)を共同で設立しました。IPCCは、地球温暖化に関する最新の知見の評価を行い、対策技術や政策の実現性やその効果、それが無い場合の被害想定結果などに関する科学的知見の評価を報告書として定期的に発行しており、1990年に第1次評価報告書、1995年に第2次評価報告書を発行しました。(現時点では2014年発行の第5次評価報告書が最新)

第2次評価報告書では、序文で「全球平均気温及び海面水位の上昇に関する予測から、人間活動が、人類の歴史上かつてないほどに地球の気候を変える可能性がある」、「温室効果ガスの蓄積に対する気候系の反応は、時間スケールが長いことから、気候変化は多数の重要な点に関し、すでに取り返しのできない状況にあるといえる」と述べ、第1次評価報告書と比較し、一層

踏み込んだ言及を行いました。それらを踏まえ、1997年12月、京都において気候変動枠組条約第3回締約国会議(COP3)が開催され、日本は議長国としてイニシアティブを発揮し、加盟各国に対し温室効果ガス削減の具体的な数値目標を定めた京都議定書が採択されました。

当時、同議定書は発効要件を満たしていない状況でしたが、日本政府は地球温暖化対策を推し進めるための計画である地球温暖化対策推進大綱を策定し、1998年6月に閣議決定を行いました。

その後、1998年10月に同議定書の根拠となる地球温暖化対策推進法を制定し、日本国内の温暖化対策の枠組みが形づくられていきました。

また、COP3で採択された京都議定書が発効した際に対応ができるよう、国内で準備を進めました。同議定書の根拠となる地球温暖化対策推進法は1998年に成立していましたが、批准には国会の承認を受ける必要がありました。2002年6月に同議定書を批准できる環境が国内で整ったため、日本は京都議定書を批准しました。当時、京都議定書を批准した国はまだ少なく、発効要件を満たしていませんでしたが、京都議定書の批准に合わせて地球温暖化対策推進大綱を見直し、同大綱に数値目標を追加しました。

2005年2月、ロシアの同議定書の批准に伴い京都議定書が発効しました。同議定書の発効に伴い日本政府は2005年4月に京都議定書目標達成計画を策定し、同議定書の第一約束期間が終了する2012年度まで、運輸部門も含め、国内における地球温暖化対策を推進してきました。

第一約束期間の終了後、ポスト京都議定書の国際交渉がまとまらず、日本は京都議定書の第二約束期間に参加しませんでした。

た。また、東日本大震災の影響から原発停止に伴い日本国内の温室効果ガス排出量が増加した結果、国内における2020年の温室効果ガス削減目標の修正が余儀なくされたため、2013年に開催されたCOP19において日本政府は、暫定目標として2020年までに温暖化ガス2005年度比3.8%削減を世界に表明しました。

また、2015年末に開催するCOP21において新たな地球温暖化対策の枠組みを合意すべく、各国は温室効果ガス削減目標を策定し、気候変動枠組条約の事務局に提出することとなっていたため、日本政府は2015年7月に「日本の約束草案(2020年以

降の新たな温室効果ガス排出削減目標)」を閣議決定し、温室効果ガス削減目標を気候変動枠組条約事務局に提出しました。同草案によって、日本の削減目標は「2030年度に2013年度比26.0%減(2005年度比25.4%減)の水準(約10億4,200万t-CO₂)」と定められました。

【参考】日本の約束草案
(2020年以降の新たな温室効果ガス排出削減目標)

<https://www.env.go.jp/earth/ondanka/ghg/2020.html>

※出典：環境省

2 パリ協定の概要と日本政府の対応

2015年11月30日から12月13日まで、フランス・パリにおいて、国連気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)が開催されました。日本からは、丸川環境大臣、木原外務副大臣、星野経済産業大臣政務官、鬼木環境大臣政務官、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出席しました。11月30日には、オランダ仏大統領の主催により首脳会合が開催され、安倍総理が出席しました。

同会議では、新たな法的枠組みとなる「パリ協定」が採択されました。

パリ協定の概要

- 世界共通の長期目標として2℃目標のみならず1.5℃を努力目標とすることへの言及
- 主要排出国を含むすべての国が削減目標を5年ごとに提出・更新すること、共通かつ柔軟な方法でその実施状況を報告し、レビューを受けること
- JCM(二国間クレジット制度)を含む市場メカニズムの活用が位置づけられたこと森林等の吸収源の保全・強化の重要性、途上国の森林減少・劣化からの排出を抑制する仕組み
- 適応の長期目標の設定及び各国の適応計画プロセスと行動の実施
- 先進国が引き続き資金を提供することと並んで途上国も自主的に資金を提供すること
- イノベーションの重要性が位置づけられたこと
- 5年ごとに世界全体の状況を把握する仕組み
- 協定の発効要件に国数及び排出量を用いるとしたこと

日本政府の対応

- 「パリ協定」について、我が国は、丸川環境大臣、木原外務副大臣を筆頭に、積極的に会合に参加し、新たな枠組みは全ての国が参加する公平かつ実効的なものであるべきとの立場を発信するとともに、具体的なテキスト案を提案するなど議論に貢献した。
- 丸川環境大臣が閣僚級ステートメントにおいて日本代表として演説した。すべての国が参加する法的合意をできる限り実効性あるものとするのを改めて強調し、長期目標の設定や、目標の提出・見直しのサイクル、レビューの仕組みを法的合意に位置付けることを主張した。またできるだけ早期に地球温暖化対策計画を策定し、排出削減への取組を着実に実行していくこと、先日決定した適応計画に基づき具体的な適応策を実行していくこと、2020年に官民あわせて年間約1兆3千億円の気候変動関連の途上国支援を行うこと、革新的技術開発を強化していくこと等を発表した。こうした発言を通じ、パリ協定の合意を後押しした。
- さらに、丸川環境大臣及び木原外務副大臣は、会合期間中に、COP21議長国フランス、米国、中国、インド、南アフリカなどの主要国の閣僚や潘基文国連事務総長など国際機関の長等、合計14の国・国際機関と会談を行い、新たな枠組みのあるべき姿、それぞれの主張や合意に向けて協調していくことの重要性を確認した。また、丸川環境大臣は、リマ・パリ・アクション・アジェ

COP21

③ 今後の課題と予定

(1) 今後の課題

京都議定書の枠組みでは、アメリカが離脱し、第二約束期間から日本やロシアが参加しない状況となった反省から、新たな枠組み(パリ協定)では、すべての国が参加することとなった点は評価されていますが、2℃目標が本当に達成できるかどうか、課題が指摘されています。

気候変動枠組条約事務局は、「INDC(各国の約束草案)の全体的な効果に関する統合報告書」というレポートを2015年10月30日に公表し、各国の約束草案の削減目標を足し合わせても2℃目標達成に不十分であると結論づけています。

今回のパリ協定では、すべての国の参加を優先したため、京都議定書附属書I国(先進国)や中国等を含めた主要排出国に対して、数値的な削減義務を課しませんでした。

これから各国が気候変動枠組条約事務局へ提出した草案を実行したとしても、2℃目標を達成することは困難であるため、いずれかの時期に先進国や主要排出国に対してより多くの排出削減が求められることが考えられます。

そのため、今回のパリ協定で数値的な削減義務を課すことを避けたことは、将来的に課題を残すことになったと言えます。

また、今回のパリ協定から途上国を含むすべての国が排出削減に参加することとなりました。途上国で温暖化対策を実施するため、途上国は先進国が引き続き資金を提供すべきことを強く求め、最終的に「年間1000億ドルの今の目標より引き上げる」という文言を協定とは別の文書へ記載することとなりました。

途上国が温暖化対策を実行するために必要な資金提供が確実に行われるかどうかは課題といえますし、パリ協定では途上国も自主的に資金を提供することとしているため、中国等の主要排出国がどのような対応をみせるのか、今後、注目する必要があります。

運輸部門においては、日本の運輸部門における排出量は減少傾向ですが、中国やインドをはじめとした途上国の運輸部門における排出量は急増しています。これら途上国において運輸部門の地球温暖化対策が推進される必要があるため、先進国は資金提供だけでなく、技術や人材教育等の支援を行い、途上国が継続的に温暖化対策を推進できる枠組みづ

ンダ(LPAA)の都市・地域をテーマにした公式イベント等に登壇し、日本とアジアの都市間連携の取組等をアピールした。星野経済産業大臣政務官は、LPAAのイノベーションをテーマにした公式イベント等に登壇し、イノベーションの重要性を強調することでCOP21後も見据えた温暖化問題解決に向けた議論をリードできるよう主張した。鬼木環境大臣政務官は、OECD 玉木事務次長、GEF 石井CEO 兼議長などと会談し、新たな枠組みの方向性等、国際機関の見解も聴取しつつ意見交換を行った。

- 二国間クレジット制度(JCM)に署名した16か国が一堂に会する「第3回JCMパートナー国会合」を開催し、JCMの進捗を歓迎し、引き続き協力してJCMを実施していくこと等が表明された。また、丸川環境大臣とパヘ・比環境天然資源大臣との間で、両国間のJCMの構築に向けて覚書への署名を行った。また我が国を含む18か国が、国際的な市場メカニズムの活用について協力していく意思を示す「炭素市場に関する閣僚宣言」に加わった。
- 丸川環境大臣と仏ロワイヤルエコロジー・持続可能開発・エネルギー大臣との間で、両国間の友好関係の強化と、国際及び国内レベルにおける低炭素社会の構築を目指した環境協力の覚書への署名を行った。
- 日本政府として「ジャパン・パビリオン」と題するイベントスペースを設置し、国、各種機関・組織、研究者等の取組の紹介や議論を行うイベントを多数開催し、気候変動対策に関する我が国の貢献等について紹介した。
- 東アジア地域の低炭素成長の方向性について議論する「第4回東アジア低炭素成長パートナーシップ対話」を公式サイドイベントとして開催した。同イベントに合わせて、第3回までの成果を踏まえた提言集を発表し、低炭素成長の優良事例をベトナム、カンボジア、マレーシア、日本から紹介した。

【参考】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

<http://www.env.go.jp/earth/cop/cop21/index.html>

※出典：環境省

ADOPTION OF THE PARIS AGREEMENT

<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/I09r01.pdf>

※出典：UNFCCC、パリ協定の原文含む

COP21

くに先進国が協力していくことが重要と考えられています。

また、外航船舶や国際航空といった国際輸送について、引き続き各国の温暖化対策の対象から除外されている状況となっていますが、近年の国際輸送量の増加を考えた場合、国際輸送量から排出される温室効果ガスについても考慮する必要性があると考えられるため、これらも課題と考えられます。

(2) 今後の予定

今後の課題については、引き続き国連気候変動枠組条約締約国会議(COP)で議論する必要があり、次回の会合(COP22)は、今年(2016年)11月にモロッコ・マラケシュで開催されることとなっています。

また、日本国内については、2015年12月22日に地球温暖化

対策推進本部が開催され、パリ協定を踏まえた地球温暖化対策の取組方針として、「日本の約束草案及びパリ協定を踏まえ、来春(2016年春)までに地球温暖化対策計画を策定する」を決定されると共に、「パリ協定の実施に向けて国際的な詳細なルールの構築に我が国としても積極的に貢献していくとともに、我が国の署名及び締結に向けて必要な準備を進める」ことが決定されています。

【参考】地球温暖化対策推進本部(第32回)資料

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ondanka/kaisai/dai32/gijisidai.html>

※出典：首相官邸

COLUMN

新たな段階に入った温暖化対策： 緩和策と共に適応策を



東京大学 名誉教授
太田 勝敏

先日開催されたCOP21では、21世紀末までの地球の平均気温上昇を産業革命期より2℃以内に抑え、さらに1.5℃以内を努力目標とするパリ協定が採択された。地球温暖化は世界全体で取り組むべき課題であり、現代文明に関わる人類共通の課題として人類の叡智を集めて取り組むべき緊急課題であることが改めて認識されたと言える。運輸部門は世界全体では温暖化ガスの23%を排出し、いまだほぼ全面的に化石燃料に依存(96%)しており、世界の石油使用量の約60%を占めていること、加えて中国・インドをはじめ経済発展に伴いモータリゼーションの進展などから交通の需要は増大し温暖化ガスの排出が増加することから、世界的に交通の低炭素化が大きな課題となっている。

COP21での安倍首相や各国首脳の前演説では交通関係への言及は少ないが低炭素社会に向けた具体的取り組みとしてEVなどの技術革新と公共交通への期待が多かったようである。これらは温暖化対策の両輪と言われる温暖化ガス排出削減に焦点を当てた緩和策であり、現時点では最優先すべき対策であるが、想定される温暖化影響を超える事象への脆弱性に対する備えや被害削減策などの適応策への取り組みを遅らせてはならない。運輸部門については気候変動による風水害、土砂災害などによる交通インフラの直接的被害だけでなく、交通サービス供給の不安定化についてのリスクが高まるからである。昨年11月には国交省から適応計画が発表されたが、交通インフラの保全・交通サービスの確保に向けた戦略的対応をそれぞれの地域で交通事業者、消費者・住民などと共に進めることが求められている。削減策と合わせて改めてThink Globally and Act Locally*の重要性を指摘したい。

*グローバルに考え、ローカルに行動する。世界規模でものを考え、身近な地域で活動すること。