

二〇一五年「パリ合意」を目指す気候変動交渉 -- 「すべての締約国」は、合意できるか? (トレンド ・レポート)

著者	鄭 方?
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	234
ページ	51-55
発行年	2015-03
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00003265

二〇一五年「パリ合意」を目指す 気候変動交渉

—「すべての締約国」は、合意できるか?—

鄭 方婷

● はじめに

二〇一五年末にフランスのパリで開催予定の国連気候変動枠組条約 (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) の第二回締約国会議 (Conference of Parties: COP21) に向けて、現在、各締約国が国際交渉を急いでいる。一九九四年の条約発効以来、二回目となるこのパリ会議では、「ポスト京都議定書」として、二〇二〇年以降の気候変動政策を規定する国連決議が採択される見込みではあるが、実施手順や細則などの決定をめぐって、パリ会議までの一年間、さらなる協議が必要になるとみられる。

本稿では、これまでの国際交渉における重要な出来事と成果を整理し、気候変動政策の進展に影響を与えた要因を分析する。特に筆

者が参加した二〇一四年二月ペルーの首都リマで開催された締約国会議における議論を振りかえり、二〇二〇年以降の国際枠組みである「ポスト京都議定書」の中核的制度に関し、現状と今後の課題を明らかにする。

● 「ポスト京都議定書」の制度

構築—緩和・適応・資金・技術移転—

二〇〇五年に発効したUNFCCCの「京都議定書」(Kyoto Protocol)の第一約束期間(二〇〇八〜二〇一二年)はすでに終了し、二〇一三年にスタートした第二約束期間も二〇二〇年に満期を迎える(国連決議ではこのように定められているが、二〇一五年一月現在では未発効となっている)。京都議定書の下において、中国やインドなど新興国の不参加や、ア

メリカ国内で批准されていないために、温室効果ガス (Greenhouse gases: GHGs) の排出削減義務を負っている国々が占める排出量の割合は、世界全体の四分の一にも満たなく (World Resources Institute: CAIT 2011) である。したがって、GHGs 排出量削減の観点から京都議定書の有効性は低いといわざるを得ない。

一方、京都議定書とは別に、UNFCCCそのもの下になにそれぞれの締約国が約束や行動をする国際交渉が進んでいる。例えばUNFCCC締約国は、二〇〇七年のCOP13で採択された「バリ行動計画」(Bali Action Plan)に基づき、

気候変動問題の「緩和策」(Mitigation)、「適応策」(Adaptation)の推進と「資金」(Finance)・「技術移転」(Technology transfer)制度の確立などに取り組んでいる。緩和策とは人為起源の気候変動の抑制を目的とした対策であり、適応策は気候変動により生じる影響の抑制を目的とした対策である。また資金と技術移転は、前記の適応・緩和策を含む取組みへの出資と技術面での支援を指している。まず緩和策については、気候変動の深刻化を一定程度に抑制する

ため、各国が二〇〇九年のCOP15で作成された「コペンハーゲン合意」に基づき、「産業革命以降における世界平均気温の上昇を摂氏二度以内に抑える」、いわゆる「二度目標」に合意した。この二度目標を達成するため、各締約国は二〇二〇年までないしそれ以降の排出削減目標を自主的に設定している。しかし気候変動に対する脆弱性が高い開発途上国は、GHGs 排出量の削減余地が非常に限られているため、緩和策に難色を示している。

一方適応策については、開発途上国はその重要性を強調し、適応策を緩和策と同様に扱うべきであると主張してきた。二〇〇六年のCOP12ナイロビ会議では、「気候変動の影響、気候変動に対する脆弱性および適応の科学的、技術的および社会的側面に関する五カ年作業計画」(適応五カ年作業計画)が採択され、同作業計画の下で気候変動の影響と脆弱性、適応計画の作成、必要な措置、行動などが議論された。その後二〇一〇年のCOP16カンクン会議では、採択された「カンクン合意」に基づき「カンクン適応フレームワーク」が設置され、国別適応計画の

作成、適応委員会の構成と作業の手順などが規定された（参考文献①）。

資金と技術移転は、緩和策と適応策の推進に大きく関わっている。例えば既存の地球環境フアシリテイ（Global Environment Facility：GEF）が運営する適応基金、特別気候変動基金と後発開発途上国基金に加え、前述の「カンクン合意」で新たに設立された基金として、「緑の気候基金」（Green Climate Fund：GCF）がある。GCFは、先進国による出資の下で開発途上国の緩和策と適応策の実施を支援しており、COP20リマ会議までにGCFの初期動員への拠出額が初めて一〇〇億米ドルを超えるなど、途上国支援の要として重要視されている。

技術移転に関する制度には、「カンクン合意」に基づき技術移転を推進する枠組みとして設置された、「技術執行委員会」（Technology Executive Committee：TEC）と「気候技術センター・ネットワーク」（Climate Technology Centre and Network：CTCN）の二つがある。前者は技術移転に関する方針と政策決定を行うのに対し、後者は実施のためのネットワーク

構築を目指している。CTCNは気候変動対策技術の移転と普及を進めるために、開発途上国側の技術移転要請と先進国のもつ環境技術とのマッチングを行っている。TECとCTCNは共に開発途上国への技術支援を目的としており、COPに年次報告を提出している。このように、緩和・適応策および資金と技術移転に関する諸制度が徐々に形成されてきたが、実施に関する細則や手順などは引き続き交渉の対象となっている。特に緩和策については、二〇一五年末のパリ会議までに開発途上国を含む「すべての締約国」は自国の事情を勘案し、排出削減目標などを公表する必要があることから、これからの指針や手続きなどを策定していかねばならない。

●「すべての締約国」による「別約束」

京都議定書の第一約束期間には、先進国と旧ソ連諸国を中心とした一部の締約国のみに排出削減義務が課されていた。これらの削減義務に関する数値目標は同議定書によって定められており、達成できなかった場合にペナルティなどの罰則が適用される。二〇一三年か

ら二〇二〇年までの第二約束期間はまだ正式に発効しておらず、米中日本などの主要経済国にも排出削減などの義務が課されていないが、主要国のそれぞれは自主的な目標を提出しており、取り組みを進めている（表1）。

一方、二〇二〇年以降の枠組みに関しては、二〇一一年のCOP17ダーバン会議において、「すべての締約国」に適用される、条約の下での議定書、別の法的文書、または法的効力を有する合意された成果を作成するプロセスを開始する」という文言が「ダーバン合意」に盛り込まれた（参考文献②）。「すべての締約国」という記述には、排出削減の責任を先進国のみが負うべきだとの従来のUNFCCCの原則を修正するという、先進国の意図が込められている。現在各国は、二〇一二年からUNFCCCの下部組織となった「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」（The Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action：AWG-ADP）の下で交渉を進めている。二〇二〇年以降の枠組みのうち、緩和策の推進において最も重要な

表1 主要国による排出削減目標

国名	2020年目標	基準年	2020年以降目標
アメリカ	排出量 17%減	2005	2025年まで排出量 26～28%減
中国	GDPあたり排出量 40～45%減	2005	2030年までCO ₂ の排出量をピークアウトさせる
EU	排出量 20%減	1990	2030年まで排出量 40%減
日本	排出量 3.8%減	2005	未発表
インド	GDPあたり排出量 20～25%減	2005	未発表

（出所）各国の声明に基づき筆者作成。

部分となるのは、事前協議型の「別約束草案」（Intended Nationally Determined Contributions：INDCs）の提出、審議、そして実施である。INDCsは先進国と開発途上国を含む全ての締約国が提出するものであるが、目標と行動の設定は各国の裁量に委ねられている。自主的約束とはいえ、リマ会議ではINDCsに適応策の設定や開発途上国に対する支援の提供なども含めるべきであるとの意見が強く主張された。アメリカ、中国、EUが二〇二〇年以降の排出削減目標をそれぞれ公表しているが、INDCsの基本方針と具

体的内容などをめぐっては、今後
も交渉が続くであろう(表1)。

●「大国としての特別な責任」 —米中合意の影響—

リマ会議の三週間前、アメリカ
と中国がアジア太平洋経済協力会
議(APEC)で二国間首脳会談
を実施し、気候変動問題への対処
案について共同声明を発表した
(二〇一四年十一月二二日)。この
共同声明によって、先進国と途上
国の利害対立によって長い間停滞
してきたUNFCCCの気候変動
交渉は、前進に向けて大きな一歩
を踏み出したと評価できるだろう。
米中共同声明では、温室効果ガス
排出削減の数値目標と、排出量を
頂点に到達(いわゆる「ピークア
ウト」)させる時期がそれぞれ示
された。

具体的に、アメリカは温室効果
ガスの排出量を二〇二五年までに
二〇〇五年基準で二六〜二八%を
削減し、一方で中国は二〇三〇年
までに二酸化炭素(CO₂)の排
出量をピークアウトさせるとい
う数値目標を公表した。このタイミ
ングでの合意には、米中両国が翌
月のリマ会議において「大国とし
ての特別な責任」を強調し、国際

的な枠組みの合意を主導したい思
惑があったとみられる。

エネルギー・環境分野において、
米中の二国間協力は既に広範囲に
展開されており、その分野は省エネ、
自動車、炭素の回収・貯留・隔離、
再生可能エネルギーなど多岐にわ
たる。二〇一四年の合意では更に、
既存の協力関係の強化を目指すだ
けではなく、新たな協力項目であ
る「エネルギーと水」の追加や、
エコ製品に関する二国間貿易や低
炭素型の持続可能な都市構築に関
する新技術の導入促進など、環境
協力によりビジネスの可能性を広
げるための様々な目標が盛り込ま
れている。

米中間の環境・気候変動協力は、
多分野にわたる民間企業の参加に
基づいているだけでなく、トップ
外交によっても力強く押し進めら
れている。その土台にあるのは、
時間をかけて醸成された政治的環
境である。気候変動問題の対処責
任をめぐる米中間にあった激しい
論争と対立関係が大幅に緩和され
たことは、リマ会議を通しても観
察された。

例えば、ケリー米國務長官がリ
マのCOP20の会場を訪れ、米中
協力の過程とその成果を取り上げ

ながら、エネルギー技術の革新な
どに基づく経済成長モデルの追求
を強調した。また、交渉終盤の本
会議では、一部の開発途上国によ
る強烈な反発に対して中国代表が
理解と憂慮の立場を示しながら、
先進国との双方による歩み寄りを
呼びかけた。結果的にはアメリカ、
EU、開発途上国グループの譲歩
によって決議が採択され、二〇一
五年の「パリ合意」の実現に向け
て各国が協力を続けていくことが
全締約国によって確認されたので
ある。

●リマ会議—開発途上国グル ープ内の不一致が表面化—

COP20で国連決議の「気候行
動のためのリマ声明」(Decision
L/CP.20, Lima Call for Climate
Action)が採択されたが、AWG
—ADPでの交渉過程では開発途
上国による猛反発が際立っていた。
その最大の理由は、将来の枠組み
による「パラダイム・シフト」に
対する強い懸念である。二〇二〇
年以降の枠組みでは、「すべての
締約国」による国別約束草案の提
出が求められるが、UNFCCC
の下で「共通だが差異のある責
任および各国の能力」(Common

but Differentiated Responsibility
and Respective Capabilities : C
BDR/RC)という原則を強調
し、先進国の対処責任と行動を要
求してきた開発途上国は、国別約
束草案の提出によって約束や行動
を強いられることを懸念している
のである。

途上国グループが一三〇カ国以
上に及ぶなか、当然、その立場は
一枚岩ではない。例えば、アフ
リカ連合(African Union : AU)
は緩和策のみではなく、適応策も
INDCsに含めるべきであると
主張したうえ、途上国による適応
策の設定は先進国による支援の提
供が前提となることを繰り返した。
また彼らは、後発開発途上国や環
境が脆弱な国や地域に対する特別
な配慮と支援を要求していた。

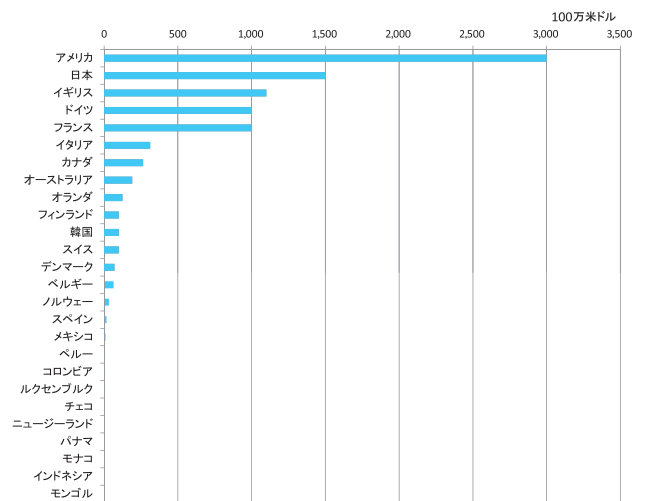
また、小島嶼国連合(Alliance
of Small Island States : AOSI
S)は海面上昇による国土の喪失
と「気候難民」の発生を強調し、
アフリカに同調して最貧国と脆弱
な国に対する特別な配慮と支援を
求めている。さらに、各国が掲示
した二〇二〇年までの排出削減目
標並びに二〇二〇年以降の国別約
束草案は不十分であるとし、更に
野心的なものにすべきであると主

張っていた。

中南米諸国が中心となる「ラテンアメリカ・カリブ独立連合」(The Independent Association of Latin America and the Caribbean: AILAC)は適応策と途上国支援への重視を強調するとともに、同地域が抱える問題として人権、女性、先住民の文化と遺産に対する配慮や保護などの文言を加えるよう要求した。一方、ポリビア、インド、マレーシア、サウジアラビアなどが構成する「有志途上国」(Like-Minded Developing Countries: LMDC)は、UNFCCCで定められた「共通だが差異のある責任および各国の能力」という原則を、リマでの決議に含めるよう重ねて主張し、強硬な姿勢を崩さなかった。

COP20では、主張の異なるそれぞれの開発途上国グループが、交渉の終盤まで自らの立場を貫き、議長草案に修正を求めていた。UNFCCCはコンセンサス方式で決議を採択しているため、すべての締約国が草案に賛同するまでに、締約国間で協議が繰り返された。協議の末、議長草案はアメリカ、EU、中国など主要国と前記の開発途上国グループとの間の歩み寄

図1 「緑の気候基金」に対する国別拠出額 (予定を含む)



(出所) UNFCCC、GCF によるプレス・リリースなどに基づき筆者作成。

りによって修正が加えられ、会期を延長した二日目未明に正式決議として採択された。

UNFCCCを締結した一九九二年以来、開発途上国間にある「責任と能力の格差」が大きくなった。中国、インド、ブラジル、南アフリカなどは、経済が著しく成長してきた新興国として台頭したが、その一方で経済水準が低く貧困層を多く抱える国々もまだ多く存在している。「すべての締約国」に約束や行動を求めている新枠組みの下で、「共通だが差異のある責任および各国の能力」の原則をめぐる認識の差異は、先進国

表2 CTCNのコンソーシアム・メンバー

2014年12月現在：オフィスはデンマーク・コペンハーゲンに設置
国連環境計画
国連工業開発機構
アジア工科大学院 (タイ)
The Energy and Resources Institute (インド)
The UNEP RISOE Centre (デンマーク)
The National Renewable Energy Laboratory (アメリカ)
GIZ 国際協力公社 (ドイツ)
Fundacion Bariloche (アルゼンチン)
The Energy research Centre of the Netherlands (オランダ)
Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (コスタリカ)
Council for Scientific and Industrial Research (南アフリカ)
国際アグロフォレストリー研究センター (ケニア)
The Environment and Development Action in the Third World (セネガル)

(出所)「気候技術センター・ネットワーク (CTCN) の概要」(Global Environment Centre Foundation) に基づき筆者作成。

と途上国間のみならず、途上国の間でも隔たりがある。リマ会議を経て、各締約国はパリ合意に向けて、とりあえず国際交渉の継続を優先させたが、異なる責任と能力に基づく公平性を保つための議論は、パリでの交渉を合意に導くために乗り越えなければならぬ最大の壁なのである。

●各国が狙う「資金」、「技術移転」と「市場」

二〇一〇年COP16において「カンクン合意」が採択された後、気候変動問題の対策として「資金」および「技術移転」に関する諸制

度が設置され、関係国はこれらの拡大を図っている。また、「排出量取引制度」という「市場」ベースの手法も地域、国別または地方政府に次々導入され、制度間の相互連結を目指している。

前述のGCFは、開発途上国における緩和策、適応策、技術開発・移転などを推進する目的で、基金規模を二〇二〇年までに一〇〇〇億ドルまでに拡大させようとしている。そのため、開発途上国からの拠出を資金源としていないが、メキシコ、コロンビア、ペルーなども、金額は少ないながら

表3 既存の主要な排出量取引制度 (2014年1月現在)

地域・国・国内	実施年	GHGs削減目標	適用範囲
EU-ETS (欧州連合)	2005-2020	2020年までに1990年比20%削減	EU27か国、アイスランド、ノルウェー、リヒテンシュタイン。EU域内GHGs排出量の43%をカバー
スイス	2013-2020	同上	複数の産業部門より950社
カリフォルニア州 (アメリカ)	2013-2020	2020年までに1990年排出量まで下げる	石油、ガスなどエネルギー産業を対象とする。2015年以降にカリフォルニア州の排出量の85%に及ぶ
RGGI ¹⁾ (アメリカ)	2009-2018	2018年までに2014年比10%削減	発電所を対象とする
中国 ²⁾	2013-2020	2020年までにGDPあたり排出量を2005年比40%~45%削減	国内の主要7都市に事業を実施。2015年全国取引制度を導入する予定
ケベック州 (カナダ)	2013-2020	2020年までに1990年比20%削減	ガス、石油などエネルギー産業を対象とする。2014年1月カリフォルニア州制度と連結
韓国	2015-2026	2020年までにBaU排出量 ³⁾ から30%削減	490排出事業者を対象とし、排出量の60%をカバー
ニュージーランド	2008-2020	2020年までに1990年比10%~20%削減	森林、エネルギー産業(化石燃料)、農業、製造業、運輸事業など含む
東京都 (日本)	2010-2019	2020年までに2000年比25%削減	2010年9月埼玉県制度と連携

(注) 1) RGGI: The Regional Greenhouse Gas Initiative, アメリカ北東部コネチカット、デラウェア、メイン、メリーランド、マサチューセッツ、ニュージャージー、ニューハンプシャー、ニューヨーク、ロードアイランド、ヴァーモントの10州が参加している。

2) 国内に7つの都市、北京、上海、湖北、広東、天津、重慶、深圳に排出量取引制度パイロット事業が実施されている。

3) BaU (Business as Usual) 排出量は、排出量削減など対策を今後取らなかった場合の予測値を指す。

(出所) Fact sheet of Targets and Timelines for Emission Trade Schemes, The International Emissions Trading Association (IETA) に基づき筆者作成。

も出資している(図1)。日米などの先進国のみならず、開発途上国による貢献、いわゆる「南南協力」の重要性も増していくであろう。

技術移転を推進するCTCNは、国連環境計画(UNEP)と国連工業開発機構(UNIDO)を気候技術センターをホスト機関とし、一三機関からなる「コンソーシアム・メンバー」によって構成されている(表2)。CTCNは二〇一四年から途上国からの要請の受

付を始めたが、今後はより本格的なサービスを提供するために、各国からネットワーク・メンバーを募集し、さらに充実したネットワークの構築を図っている(参考文献③)。

市場ベースの手法においては、排出量取引制度の拡大が政府や民間企業の注目を集めている。京都議定書の第一七条は国家間の排出量取引を定めており、排出量削減の柔軟性措置として認めている。EUは二〇〇五年に「欧州連合域

内排出量取引制度」(EU-ETS)を導入し、EU全体としての排出削減目標の達成に用いている。近年、排出量取引制度は各国、あるいは一国内の地域や都市に次々導入されている(表3)。例えば中国は二〇二〇年削減目標の達成に向けて、国内七つの主要都市に排出取引制度を設けた。今後、各都市の実施状況を検討し、国家としての制度を立ち上げる予定となっている。国内の排出量取引制度はUNFCCCなどの国際的な枠組みによって規定されているわけではないが、主要国がそれぞれ削減目標を設定したことによって、今後も国別排出量取引制度の導入や、アメリカのカリフォルニア州とカナダのケベック州のような地域間の市場連結が各国において検討されるであろう(参考文献④)。

●むすび

二〇一五年末のパリ会議への道のりは平坦ではない。INDCsの方針と内容や「共通だが差異のある責任および各国の能力」をめぐる議論は、今後の国際交渉でも継続すると見込まれる。しかしパリにおける合意を先進国、途上国を問わず多くの締約国が望んでい

る。新枠組みが成立するかどうかは、政治的課題の解決以外に、合意形成の動機づけとなる「資金・技術」や「市場」などに関する諸制度の更なる強化にも大きくかわかっていくと思われる。

(ちえん ふあんていん/アジア経済研究所 法・制度研究グループ)

《参考文献》

- ① Decision 1/CP.16, "The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention" UNFCCC, March 15, 2011.
- ② Decision 1/CP.17, "Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action" UNFCCC, March 15, 2012.
- ③ 「(新) 気候技術センター・ネットネットワーク (CTCN) 事業との連携推進」環境省地球環境局、二〇一三年二月。
- ④ Energy, Climate Change and Environment: 2014 Insight (Executive Summary), International Energy Agency (IEA), 2014.