

パリ協定

—気候変動交渉の転換点—

鄭 方婷

●はじめに

昨年一二月にフランスで「パリ協定」が採択され、これをもって国連気候変動枠組み条約（以下「条約」）の下で行われた気候変動交渉における今後の国際枠組みが決定した。二〇〇五年に発効した「京都議定書」の効力が二〇二〇年までなのに対し、今回のパリ協定は二〇二〇年以降を規定する枠組みとなる。

しかし、パリ協定に至る国際交渉の過程では多くの紆余曲折があり、今後も各国間で様々なテーマに関する議論が続くとみられる。近年、気候変動への対処は他分野での行動とも関連づけられるようになり、従来とは異なる利害対立の複雑な構図がみと取れる。特に国連では全会一致の合意がますます困難となり、パリでの交渉も終盤まで合意内容をめぐる攻防が続

いた。

本稿では、パリ協定のレビューのほか、パリ会議の現場で筆者が観察した状況などから、今回の合意がなされた経緯とともに、その政治的な背景や今後の課題などについても整理し、分析する（文献は「特集にあたって」を参照）。

●パリ協定の主な内容

パリで採択された成果文書は、「決定」（Decision）および付属書（Annex）にあるパリ協定（Paris Agreement）の二部構成である。決定には数値や期限など詳細な事項が定められているのに対し、パリ協定では合意の目的、原則、方針などが規定されており、二つの部分は相互に参照されている。ここでいうパリ協定とは付属書の部分を指している。温室効果ガスの削減に関して、パリ協定の主な合

意内容には四つの側面があり、それぞれについて以下に述べる。

まず長期的な気温上昇抑制目標に関しては、欧州をはじめとする主要経済国は二〇〇九年末の第一五回締約国会議（COP15）で作成された「コペンハーゲン合意」において、今後産業革命前に比べて摂氏二度以内に抑える目標に合意した。それに対し、気候変動による悪影響の拡大をさらに防ぐためには気温上昇を摂氏一・五度の上昇に抑制すべきである旨が、島嶼国を中心に強く主張された。最終的には「二度未満（well below）」を目標としながらも、一・五度までの気温上昇に抑制するよう努力する」（第二条）という内容で合意に至ったことで、コペンハーゲン合意以来の「二度」目標が概ね維持されたといえる。

二つ目は締約国間の差異化（differentiation）問題である。差異化とは、気候変動に対処する責任の帰属が同一ではないことを指す。パリでは、二〇一一年南アフリカで採択された「ダーバン合意」に基づき、条約の下「すべての締約国」に適用される合意文書の作成が大きな目標のひとつとされてきた。実際に条項ごとに細かい責任の区分に注目が集まり、なかでも途上国を含む各締約国（developing party）が五年ごとに自国の国別自主的貢献を準備し事務局に提出することが盛り込まれた（第四条）。一方で先進国は率先して資金を集めるべく、条約の下で従来の義務を継続し、温室効果ガス排出の抑制を目的とした緩和策と、気候変動の悪影響の抑制を目的とした適応策の双方に関して財源を提供しなくてはならない（第九条一項、三項）。

また差異化に関して注目すべきは「その他の締約国」（other parties）の立ち位置である。協定では、その他の締約国は自主的に支援を提供もしくは継続的に提供することを歓迎する（第九条二項）。ここでの「その他」とは、先進国ではない支援の拠出国＝中国など新興国を想定していると思われる。

パリ会議の初日に習近平国家主席が途上国での気候変動対策を推進するため、二〇〇億人民元（約三七〇〇億円）を拠出する支援策、いわゆる「南南協力」に言及し、合意に向けた意気込みを表明した。

三つ目は資金の拠出およびアクセスである。パリ協定では、コペンハーゲン合意に盛り込まれた「二〇二〇年までに先進国全体による年間一千億ドル」の支援規模を維持し、さらにこの目標は二〇二五年まで延長されることになった（決定第五四段落）。パリ会議では資金の拠出に関して緩和策と適応策との間にバランスの取れた配分で対策を進めるよう求められている（第九条四項）。これは海面上昇や異常気象などの実害に直面する途上国が、気候変動への適応策に積極的に拠出するよう要求していることに配慮した結果である。

なお、資金措置と技術移転との関連性、すなわち途上国での技術開発、途上国への移転や普及などに対する資金支援も、今後の重要な交渉議題として浮上し議論されたが、パリ協定にはまだ具体的な規定はない。

四つ目は各国が提出する「国別自主的貢献」（nationally deter-

mined contributions）に対するレビュー、いわゆる「透明性」（transparency）の問題である。排出削減目標を含む二〇二〇年以降の国別自主的貢献は、罰則が設けられていないため不履行の場合でも処罰されない。ただしその実施内容経過、結果については専門家がレビューし、また締約国が五年ごとに世界全体での気候変動対策の進捗状況を確認する体制である「グローバル・ストックテイク」（Global Stocktake）の開催について合意がなされた（第十四条）。

こうした「誓約と評価」（pledge and review）方式には、法的強制力はない分、排出の多い締約国の参加を確保することで枠組みの有効性を高めるという狙いがあり、二〇〇九年のコペンハーゲン合意以来アメリカによって強く主張されてきた。というのも、アメリカ議会では法的強制力ある国際条約を批准する見通しが立ちにくいからである。

二〇〇九年のコペンハーゲン会議では合意案は正式決定とならず、「留意」（take note）される形でコペンハーゲン合意が残った。それから六年の年月を経て採択されたパリ協定は、これまで述べてき

たように、コペンハーゲン合意の重要な部分を多く引き継いでいる。

●京都議定書との違い

パリ協定と二〇〇五年に発効した京都議定書とが大きく異なる点は二つある。ひとつは、排出削減が強制的負担となっているかどうかである。京都議定書では、温室効果ガスの削減義務が先進国と旧ソ連諸国を中心とした一部の締約国のみに限られている。また、排出削減の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はペナルティが課される。法的強制力が付与されているとはいえず、排出大国であるアメリカが批准しなかったこと、中国やインドなど新興国が削減義務を負わないことから、温室効果ガス排出量の削減という観点からは京都議定書の有効性は非常に限定的であるといわざるをえない。

一方、パリ協定ではすべての締約国が自国の事情を勘案し、定期的に排出削減目標を含む国別自主的貢献を提出し、レビューを受けることとなっている。法的な罰則などが設けられていないため、これらの目標を達成できなかった場合でも、対処のための行動は各締

約国の裁量に任せるしかない。二〇一五年一二月現在、国別自主的貢献の登録を終えた締約国は一八八カ国に上り、これらの国による温室効果ガスの排出量は世界全体の九五%以上を占める。今後は国別自主的貢献の実施をいかに担保し、そして気温上昇を目標に近づける行動をどう取らせるかに各国の関心が注がれることになる。

もうひとつは、先進国と途上国との差異化である。パリ協定では、条約によって掲げられた「共通だが差異ある責任およびそれぞれの能力」（common but differentiated responsibilities and respective capabilities）という対処のための原則が尊重されているものの、京都議定書にあるような先進国と途上国間の明確な境界線が次第に曖昧になってきた。たとえば、京都議定書では、排出削減などの権利および義務は、条約の附属書国（先進国および旧ソ連諸国）と、その他の締約国（大半は途上国）に明確に区別されている。一方、パリ協定はすべての締約国に適用されており、国別自主的貢献の提出など各国共通のルールが中心となっている。場合によっては先進国および途上国がそれぞれに取る

べき行動を定めているが、条約附属書国の引用といった京都議定書のような明確な区分はされなくなっている。

●パリ協定をめぐる対立点

パリ会議の終盤に行われた閣僚級会合以降は水面下で交渉が行われたため、最終合意案をめぐる文言の調整や折衝に関しては決して透明性が高かったとはいえないが、合意文書が修正されていく過程では少なくとも気温上昇抑制目標、差異化、透明性という三つの課題で対立がみられた。

まず気温の上昇抑制目標であるが、海面上昇や環境被害の深刻化に直面する島嶼国を中心に一・五度の主張がなされたが、全体として二度目標が堅持された。気温目標をめぐる議論は、気候変動政府間パネルが二〇一四年に発表した第五次評価報告書が根拠となっている。報告書では、今世紀末までに気温の上昇を二度未満に抑制できる可能性が最も高いシナリオは、二〇五〇年の世界温室効果ガス排出量が二〇一〇年と比べて四〇～七〇%低く、二一〇〇年に排出がほぼゼロあるいは二酸化炭素回収・貯留技術で排出がマイナスに

なる場合である。現在の国別自主的貢献では二度未満の目標さえ達成は望み薄であることから、各国の行動をさらに野心的なものにする目的で一・五度の主張が文面上残ったと考えられる。

一方で自主的貢献だけでは二度目標の達成が厳しい状況を認めつつも、現在の排出量削減努力を技術の進歩によって向上させ、まず二度目標に近づけることの重要性を主張する国も少なくなかった。

たとえばエネルギー効率の大幅な改善、ゼロ・エミッション技術等、様々な英知を結集することで少しでも排出量の増加を相殺するという、将来の技術革新に賭ける提案である。「一・五度か二度か」をめぐる議論は交渉においてすでに政治的な選択になっており、結果として前述のような折衷案ともいえる文案に調整された。

二つ目は先進国と途上国との差異化問題である。条約の第二条に基づき、共通だが差異ある責任という原則の下で温室効果ガスを大量に排出し続けてきた先進国には対処責任が求められてきた。対処責任の差異は多くの途上国、特に海面上昇など被害の深刻化に直面する島嶼国によって強調され、彼

らは先進国がさらに率先垂範し野心的な行動を取るよう求めている。

一方で経済成長にともしない排出量を増加させてきた新興国に対して、先進国、特にアメリカが実質的削減目標の設定と達成を強く求めるようになるなど、差異化をめぐる論争は先進国、途上国、新興国各々の間に存在しており、問題の核心はそのバランスにある。気候変動問題における対処責任は、従来の「先進国対途上国」という「南北対立」の構造を越え、三者間の政治交渉課題になったと理解すべきである。

ただし、合意文書において差異が強調されたわけではない。先進国・途上国とは別に、合意案におけるその他の締約国の存在が興味深いことについては前にも述べた。これまでにある対処責任による区別ではなく、「行動する能力」(E: a position to do so)や「行動する意志」(willing to do so)による締約国間の区別が提案され、激しい論争の末、文面上はこれまでの先進国と途上国という区分に「その他の」が加わることで合意に達した。これは、中国など新興国による多額の資金支援が途上国にとって無視できないからである。

また緩和策の提出と実施などに関しては法的義務をともしないが、すべての締約国に適用されており、結果として差異化は曖昧なものに調整された。

三つ目は透明性といわれる各国の行動に対するレビューの問題である。透明性に関する議論では、国別自主的貢献の実施状況や支援の提供と受け入れなどをめぐって先進国と途上国が顕著に対立した。特に、途上国は先進国が削減目標を確実に実行し約束どおり技術支援や資金を拠出したか否かなどを追及する姿勢を一貫して崩さず、一方先進国は、途上国に対しても実施状況やこれまでに受け入れた支援に関する報告などを要求した。さらに各国とも透明性に関する枠組みの設立に際して自国の自主的貢献が国際的にレビューされることに敏感かつ慎重な姿勢をみせていた。

最終合意案では、「締約国の異なる能力を考慮し、経験が総合され組み込まれた柔軟性をもって、行動と支援のための強化された透明性に関する枠組みを設立する」(第十三条一項)と、異なる能力と柔軟性を強調し折衷した表現で決着がついた。そして同時に、透



最終日の本会議が開かれる前に握手を交わしたケリー・アメリカ国務長官（右から2人目）および解振華中国国家発展改革委員会副主任（右）（2015年12月12日：筆者撮影）

●米中協力が与えた影響

気候変動問題をめぐる米中関係は、過去に比べると大幅に改善さ

明性に関する枠組みは「途上国締約国の能力に照らして、彼らに柔軟性を提供しなくてはならない。透明性に関する枠組みの様式と手続とガイドラインは、そのような柔軟性を反映させなければならぬ」（第十三条二項）と定め、国別自主的貢献の実施と達成義務があると読み取られないよう途上国に配慮する形で決着した。

れている。二〇〇九年のコペンハーゲン会議以前における両国それぞれの言動からは、「先進国と途上国との対立」という構図の二国間関係が浮かび上がる。しかし近年の米中両国の言動および交渉の過程を観察すると、米中関係の改善と二国間協力が実に国際交渉における合意に影響を与えてきたことが分かる。

たとえば二〇一四年、ペルーの首都リマで行われる第二〇回締約国会議を控えて北京で開かれたアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議において、オバマ大統領および習近平国家主席は米中首脳会談を実施し共同声明を発表した。この米中共同声明では、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と比べて二六・二八％を削減するという数値目標が掲げられた。それに対して中国は二〇三〇年までに二酸化炭素の排出量を頂点に到達させるとともに、二〇三〇年までにエネルギー総消費量の二〇％を非化石エネルギーにするという目標を公表した。また米中両国は揃って「大國としての特別な責任」を強調し、国際合意を主導したいという意欲を示したのである。

アメリカと中国はそれぞれ二〇一五年の三月と六月に自国の国別自主的貢献計画を国連に提出した。

このとき中国は、前述の共同声明で表明した内容のほかに、国内総生産あたりの二酸化炭素排出量を二〇〇五年比で六〇～六五％削減し、森林蓄積を二〇〇五年比で四〇億立方メートル増加させるという二点も掲げた。さらに米中両国は二〇一五年九月下旬にも首脳会談を行い、米中共同声明を発表した。この共同声明で両国は、これまでの二国間協力を強化するほかに、パリ会議の成功を導くために気候変動問題において両国が果たす重要な役割を再確認した。

パリ会議にある中国の公式パビリオンでも米中協力に関するイベントが複数開催され、研究機関や企業間、州と省政府間など非国家主体による協力プログラムが紹介された。同時に中国交渉団の団長を務める解振華中国国家発展改革委員会副主任は、国際合意の形成に対する米中間協調の積極的な役割を強調した。このように、両国の首脳や高官等、交渉に直接関わる担当者がパリ会議の開催前から交渉の終盤まで友好なムードを作り出していたことは印象的であっ

た（写真参照）。

●今後の課題

パリ協定は世界中から注目を浴びるなか採択されたが、様々な課題における各締約国の行動を定めたというよりも、各国がこれから行動するための法的根拠が作成されたにすぎない。たとえば透明性に関する枠組みに関しては、行動と支援の透明性に関する共通の様式、手続きおよびガイドラインをこれから議論し、協定の正式発効にともない二〇二〇年頃に採択しなければならないとされる。そこで資金の拠出と受け入れを計算・報告する方法論、グローバル・ストックテイクの実施要領など数多くの項目において細則を今後作成する必要がある。これらのなかには単にテクニカルなものもあればそうではない複雑な課題もあり、何らかの対立も予想される。パリ協定の合意が気候変動への長期的対処のためのスタート地点となるには、まだ歩まなければならない道程が残っている。

（チェン ファンティン／アジア経済研究所 法・制度研究グループ）