

COP21 (パリ会議)での2020年以降の 国際枠組み合意に向けた交渉と 日本の温暖化対策



名古屋大学大学院教授 高村 ゆかり

2015年11-12月にフランス・パリで開催される気候変動枠組条約第21回締約国会議(パリ会議;COP21)において、2020年以降の温暖化対策の国際枠組みを定める法的文書(2015年合意;パリ合意)を策定する交渉が進行中である。国連事務総長も2015年の重点課題の一つと位置づけており、100を超える各国首脳と数万人の参加者を集めた2009年のコペンハーゲン会議(COP15)後の国際交渉の大きな節目として、国際社会の大きな関心が集まっている。

1. 気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の 第五次評価報告書が示すもの

昨年とりまとめられた気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の第5次評価報告書は、この間の温暖化に関わる科学的知見をとりまとめているが、これからの温暖化対策に関連する特に重要な知見として次の3つをあげることができる。

第1は、過去からのCO₂累積排出量と世界の平均地上気温はほぼ線形の関係にあるという新たな知見である。このことは、私たちが気温上昇を一定の値に抑えようとするならば、CO₂の累積排出量を一定の範囲に抑えることが必要となること、すなわち明確な炭素制約があることを意味している。「工業化以前に比べて気温上昇を2度未満に抑える」という「2℃目標」は、2010年のCOP16(カンクン会議)で、日本を含む国際社会の目標として合意した長期目標であるが、第5次評価報告書は、気温上昇を2℃未満に抑えるには、累積排出量を約800GtC(8000億炭素トン)にすることが必要であるが、すでに約500GtC(5000億炭素トン)を排出しており、毎年10GtC(100億炭素トン)排出している現状が続けば、今後30年で2℃未満に抑える許容排出量800GtC(8000億炭素トン)に達するとする。排出削減対策を導入して、その対策の効果が現れてくる時間を考えると、2030年までに現状をこえる削減努力の実施が遅れた場合、気温上昇を2℃未満に抑え続けるための選択肢の幅が狭まる。したがって、早期の対策が

不可欠であり、追加的な緩和策の遅れは2℃目標達成の対策コストを中長期的に増大させてしまう。

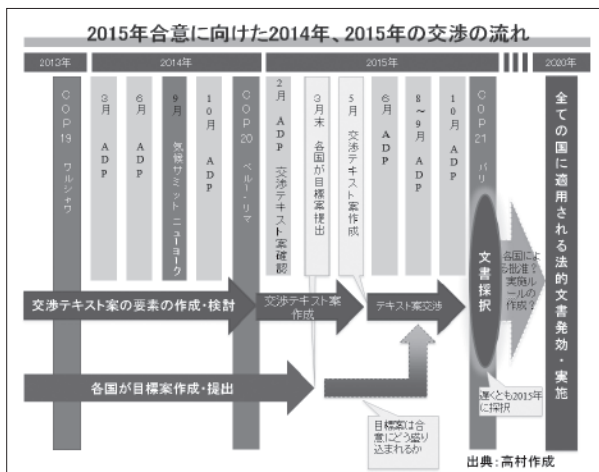
第2は、温暖化の影響に関する研究が、2007年までの評価報告書に比べて大きく進んだことである。ここ数十年すべての大陸と海洋において、温暖化による自然システムと人間システムへの影響が現れているとした上で、1986年～2005年の平均気温から気温が1℃上昇すると、熱波、極端な降水、洪水のような極端現象によるリスクが高くなり、生態系や文化など、独特で脅威にさらされているシステムでリスクに直面するものが増加するとする。さらに、2℃の気温上昇で、北極海水やサンゴ礁のシステムは非常に高いリスクにさらされ、3℃の上昇で、大規模で不可逆的な氷床の消失により海面が上昇するリスクが高くなるとの予測を示している。温暖化の影響リスクの予測—いつどこにどのような影響が生じうるか—にはなお不確実性があるが、大変興味深いのは、確信度の高い主要な8つのリスクを示したことだ。①海面上昇、沿岸での高潮被害などによるリスク、②大都市部への洪水による被害のリスク、③極端な気象現象によるインフラなどの機能停止のリスク、④熱波による、特に都市部の脆弱な層における死亡や疾病のリスク、⑤気温上昇、干ばつなどによる食料安全保障が脅かされるリスク、⑥水資源不足と農業生産減少による農村部の生計及び所得損失のリスク、⑦沿岸海域における生計に重要な海洋生態系の損失リスク、⑧陸域および内水生態系がもたらすサービスの損失リスクがあげられている。日本においても、2015年に国の適応計画を策定するために、日本の温暖化影響に関する報告書が環境省を中心にとりまとめられた(報告書は環境省HP参照<https://www.env.go.jp/press/100480.html>)。

第3は、気温上昇を2℃未満に抑える可能性の高いシナリオ(「2℃シナリオ」)では、温室効果ガス排出量は2010年に比べて2050年に-40～-70%、2100年にはほぼゼロまたはマイナスとなることが示された。このことは、2100年といった長期で見ると、世界全体で温室効

果ガスを排出しない「ゼロエミッションの世界」をめざすことを意味する。その場合、IPCCの第五次評価報告書は、世界全体で、エネルギー効率のより急速な改善とエネルギー部門の低炭素化が必要であるとする。エネルギー部門の低炭素化については、二酸化炭素などを排出しない、再生可能エネルギー、原子力、炭素回収貯留(Carbon Capture and Storage; CCS)付き火力・バイオマスエネルギーなどの低炭素エネルギーによる電力供給の割合を、2010年の約30%から2050年までに80%以上に増加させ、2100年までにCCSなしの火力発電がほぼ完全に廃止するといった規模での低炭素化が必要としている。

2. 2015年合意(パリ合意)に向けた交渉の到達点: 合意文書案の作成

2011年のダーバン会議(COP17)での決定を基に、2012年から開始された交渉は、先進国のみならず中印を含むすべての国に適用される2020年以降の(2025年や2030年あたりを想定した)温暖化対策の国際枠組みを定める法的文書を2015年に合意することを目指している。この2015年合意に向けた作業の流れは大きく2つある。



1つめの作業は、パリ会議で合意する文書案を作成していく作業である。パリ合意が京都議定書のような法的拘束力のある「議定書」となるかはこれからの交渉次第だが、議定書として採択するには、気候変動枠組条約の規定に基づいて、合意文書の交渉テキスト案を6ヶ月前に締約国に回覧することが必要である。そのため、2015年2月に開催された特別作業部会(ADP)では、パリ合意に向けた交渉テキスト案が正式に確認された。この交渉テキスト案は、各国が合意に盛り込

みたい文書案を可能な限り網羅的に反映させたもので、90ページに及ぶ。2015年6月からの交渉会合からいよいよ法的文書案の本格的な交渉が始まる。

2014年のリマ会議(COP20)では、パリ合意が、特に、排出削減策、適応策、資金、技術開発・移転、能力構築、行動と支援の透明性をバランスよく取り扱うことが決定された。目標年・期間をいつにするか、目標達成にどのような手段を使えるのか(例えば海外での削減への貢献も目標達成に計上できるのか)など争点は多く、国家間の意見の違いはなお大きい。また、リマ会議の決定は、パリ合意が、国の異なる状況に照らして(in light of different national circumstances)、共通に有するが差異のある責任及び各国の能力の原則を反映する野心的な合意に2015年に至るということを強調している。この「国の異なる状況に照らして」という文言は、「共通に有するが差異のある責任」原則を合意文書案に盛り込みたい途上国と、先進国と途上国という2つのグループに基づく差異化を回避したい先進国との妥協の産物として盛り込まれた表現だが、2014年11月の米中首脳による気候変動に関する共同声明で用いられている文言と同じである。特に、先進国と途上国という2つのグループの区分による差を明確に定めたい中印などの途上国の一部のグループと、国の状況による差は設けるが、すべての国が一つの土俵に立つ枠組みとしたい先進国などとの意見の違いは、枠組みの根本的な構造に影響を与える大きな争点である。

3. パリ合意に向けた交渉の到達点: 各国による目標案の作成

2015年合意に向けた2つ目の作業は、各国による目標案の作成と提出である。すでに2013年のワルシャワ会議(COP19)において、すべての締約国が、目標案(intended nationally determined contributions; INDC)を作成し、2015年のCOP21に十分に先駆けて(できる締約国は2015年3月末までに)目標案を提出するよう要請されており、リマ会議でもそれが再確認された。さらに、各国の目標案は、その締約国の現状の取り組みをこえるもので継続して前進すること、いわゆる後戻り(backsliding)の禁止が合意された。

目標案とともに提出すべき情報も合意された。提出すべき情報の選択について国に一定の裁量を与えら

れているものの、列挙されている情報は、世界全体の排出削減水準の評価や各国の目標案の公正さや効果を評価するのに必要な情報である。特に、自国の目標案がいかに公正、野心的で、究極的な目的(=大気中の温室効果ガス濃度の安定化)に貢献しうるかを説明する情報を提出しなければならない。目標案の参照点(基準年)や目標年・期間、目標案に用いられた想定と方法などできるだけ定量的な情報を提出することが示されている。提出された目標案は、枠組条約事務局のホームページに公表され、提出された目標案を積み上げた効果に関する報告書を2015年11月1日までに事務局が作成することになっている。

2015年4月末現在で、スイス、EU、ノルウェー、メキシコ、米国、ガボン、ロシアなど9カ国が提出している。EUは、2030年に1990年比で少なくとも40%削減という目標を、米国は、2025年に2005年比で26-28%削減、28%削減に向けて最大限努力するという目標を提出している。米国とEUは、その目標をそれぞれの長期目標に沿う目標であると説明している(各国が提出した目標の詳細は気候変動枠組条約のHPで見ることができる。<http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>)。

なお、中国は、米中による昨年11月12日の共同声明において、2030年頃までに二酸化炭素排出量がピークを迎えるように取り組み、総エネルギー消費量に占める非化石燃料エネルギーの割合を2030年までに約20%とすると表明している。中国の目標案は6月末頃までに提出の見込みとされている。

4. 2015年合意(パリ合意)の意義と展望

前述したような温暖化の科学的知見に照らしてみると、温暖化防止の観点から見て、パリ合意は極めて重要である。2016年は米国の大統領選挙の年で米国が大きな決定ができず、その後の政権の見通しもつかないことから、パリで合意ができない場合、合意の見通しは不透明さを増し、国際社会全体の取り組みの遅れを生じさせるおそれがある。前述のように、IPCCの第5次評価報告書が示したように、2030年までに現状をこえる削減努力の実施が遅れた場合、気温上昇を2℃未満に抑えるための選択肢が狭まるとし、早期の対策が不可欠とすれば、国際社会が合意した長期目標である「2℃目標」達成のためには、2015年の合意(パリ合

意)は不可欠と考えられている。

特に米国のオバマ政権は、この合意を政権の「legacy(後世に残す遺産)」として位置づけ、外交上のトッププライオリティとしている。他方で、2014年末のCOP20(リマ会議)は、国際社会が期待する水準での合意を作ることの難しさも感じさせた。中印など新興国の台頭により、途上国の状況も交渉に臨む立場も多様化し、交渉に加わるアクターが増加し、合意がまとまりにくくなっている。また、パリ合意は、先進国だけでなく途上国に関するルールづくりがその課題で、先進国の目標を定めた京都議定書以上に難しい交渉である。リマ会議での交渉を見ても、新興国を含む途上国も合意できる合意の水準は高くない。

こうした状況の下では、すべての事項に包括的に合意する「ビッグバン」のような合意は期待できない。むしろ2020年以降の「中核」となるシンプルな基本ルールに明確に合意し、その後も続くルールづくりの交渉の確固とした足がかりをつくることをめざすべきだろう。

まずは、各国が定期的に目標案を提出し、国際的に協議し、決定する、そして、各国は決定した目標を誠実に実施し、その進捗を国際的に検証、さらに、その検証を基に次の目標案を設定するという一連のサイクル/プロセスを決めることが重要である。こうしたプロセスの中で、目標の引き上げと公正さを担保し、時間とともに合意の水準を上げていく仕組みを盛り込むことが必要だろう。そのためには、国際的に目標の内実と進捗を相互に検証し合う強固な制度づくりが鍵である。同時に、地方自治体、事業者、市民などに対して、向かうべき低炭素社会の方向性、ビジョンを明確に示すことも必要だ。

5. 日本の2030年目標とこれからの温暖化対策

日本は、まずは自らの目標案をできるだけ早く作成し、提出することが必要だ。途上国も含むすべての国が目標案を提出することは、これまで日本がめざしてきた「新興国も含むすべての国が参加する一つの枠組みづくり」の基盤である。先進国が早期に目標案を示さなければ、目標提出に消極的な途上国により口実を与えることになりかねない。そのため、米国は、先進国が先駆けて早期に目標を提出することを強く訴えてきた。目標がいつ提出できるか、どのような内容の目標

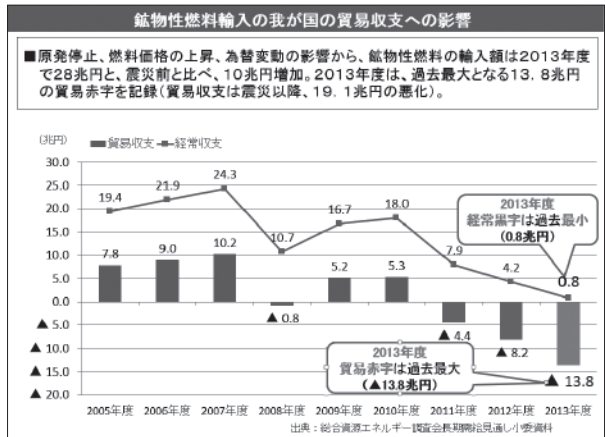
を提出できるかは、パリ合意に向けての日本の立ち位置が試されることとなる。

4月28日に2030年のエネルギーミックス(電源構成)の案が示された。そして、それを基に、4月30日の環境省と経産省の合同専門家会合において、2005年比25.4%削減、2013年比26%削減という2030年目標案が示された。今後政府内での議論、そしてパブリックコメントを経て、最終的な目標案として国際的に示されることとなるだろう。

もちろん単なる数字あわせの目標でよいというわけではない。温暖化防止のためにはもちろんだが、今の日本のエネルギーをめぐる状況に照らせば、「野心的な」温暖化目標を掲げて積極的な取り組みを進めることに大きな意味がある。約90%の電力を化石燃料に依存する現状は、温暖化対策の観点はもちろんのこと、エネルギー安全保障(自給率確保)の観点からも、燃料費負担の観点からも、あらゆる点から見て持続可能ではなく、「エネルギー供給体制の根本的な脆弱性」を示している。2013年度に日本全体で化石燃料の輸入に実に27兆円を支払っている。

海外依存度の低減はエネルギーの安定供給の課題であるとともに、日本経済の課題でもある。

2013年度の温室効果ガス排出量は速報値で過去最高(確報値では2007年度に次いで過去2番目の高さであった。エネルギー起源のCO2排出量は2007年度と同じ過去最高値)を記録した。



日本にとって、一定のエネルギー自給を確保し、燃料費負担を抑制する持続可能なエネルギーシステムへの転換に必要な施策は、まさに低炭素社会の実現に必要なとされる施策・対策と一致している。他方で、厳格な安全基準を満たすこと、地元の同意が得られることが原発稼働の当然の条件であり、2030年に原発の稼働がどうなるかの確実な見通しを持つことは容易ではない。したがって、原発の稼働がいかようになるうと着実に低炭素化への途を進むことができるような施策・対策を準備し、実施することが必要である。別の着実な方策、すなわち一層の省エネと再生可能エネルギーの飛躍的拡大を日本の温暖化目標と温暖化対策の根本の位置づけるべきである。そうすることが、「2050年80%」という長期目標に向かう方策であり、持続可能なエネルギーシステム構築を進める方策ともなる。

温暖化問題は、グローバルな課題の中でも国際社会が最優先課題の一つと位置づける課題である。それに日本がいかに関わりをもつとするかは、国際社会での日本のプレゼンスを決める。目標作成とその実施、そして、パリ合意に向けた交渉はそうした意味を持つ問題として取り組む必要がある

