



温暖化ガスを削減する新たな 国際条約「パリ協定」とは — 京都議定書とはどこが違うのか —

高村 ゆかり
Takamura Yukari

名古屋大学大学院環境学研究科 教授
専門は国際法学、環境法学。編著書に『気候変動政策のダイナミズム』(岩波書店)など

COP21 とパリ協定

2015年12月12日、気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)が「パリ協定(Paris Agreement)」を採択しました。

気候変動枠組条約は、1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議(地球サミット、リオ・サミット)に向けて、地球温暖化対策を国際的に進めるために作られた、国を拘束する最初の国際的取り決め(条約)です。この気候変動枠組条約を締結した国(締約国)が毎年集まって「締約国会議(Conference of Parties ; COP)」を開催し、温暖化対策を進めるための国際的なルールを交渉しています。1997年に京都で開催された第3回締約国会議(COP3、京都会議)で採択された京都議定書もこの気候変動枠組条約のもとで作られた国際条約です。パリ協定は、京都議定書以来、18年ぶりに合意された温暖化問題に対処する国際条約です。

京都議定書は、2008～2012年の5年間の温暖化ガスの排出量の平均を、原則として1990年の排出量を基準に○%減らすというかたちで、先進国の数値目標を設定し、各国がその目標を達成することを義務づけていました。ご存じの通り、日本は、1990年比6%削減という目標の達成を約束しました。2013年以降2020年までは、COPで合意した政治的合意(カンクン合意*1)に基づいて各国が2020年目標を提出

しています。しかし、各国が提出した2020年目標を積み上げても、国際社会が長期目標として合意した、工業化以前と比べて気温上昇を2℃未満に抑えるという“2℃目標”を達成できるほど排出を削減できないことも分かってきました。そのため、2020年以降は先進国も途上国もすべての国が1つの土俵で削減目標を約束するような国際条約の作成をめざして、2012年から交渉が始まり、その結果、COP21で合意されたのがパリ協定です。

パリ協定で決まったこと

(1) 今世紀後半の「脱炭素化」「ゼロ・エミッション」をめざす長期目標

パリ協定の合意事項の中で特に重要なのは、温暖化の悪影響への懸念が世界的に高まるなかで、工業化前と比して世界の平均気温の上昇を2℃を十分に下回る水準に抑制し、1.5℃以内に抑えるよう努力するという長期目標を国際社会が決めたことです。この目標達成のために、パリ協定は、今世紀後半に人為的な温暖化ガスの排出と吸収を均衡させるように削減すると定め、今世紀後半に排出を実質ゼロ(ゼロ・エミッション)にする脱炭素化社会・経済のビジョンを示しました。国際社会が、化石燃料に依存した現在の社会・経済のあり方を大きく変えて温暖化ガスを排出しない社会・経済への転換をめざすということでもあります。もちろんこの目標は簡単に達成できるものではありません。しかし、

* 1 2010年、メキシコのカンクンにてCOP16が開催され、2020年までのルールを定めるカンクン合意が採択された。

温暖化の悪影響が今後いっそう深刻なものになるだろうこと、そして、対応能力に乏しい発展途上国や社会的弱者が最もこうした影響を受けやすいということもこれまでの研究で明らかになってきています。パリ協定が決めた長期目標——“2℃目標”やゼロ・エミッション社会・経済——の実現は、決して容易な目標ではありませんが、こうした最も影響を受けやすい国々や人々が深刻な温暖化の影響を受けるおそれがあることを考慮して、影響ができる限り生じないよう大幅な排出削減を行うことを国際社会が選択し、達成をめざすことに合意したわけです。こうした長期目標を指針に、日本も諸外国も、自国の目標を作成し、実施することになります。また、脱炭素化社会の実現に向けた変革の重要な担い手である事業者や市民にも、今後私たちがどういう社会をめざすのか、どのようなビジネスやライフスタイルが求められているのかという方向性を示すものでもあります。

(2)長期目標をめざし、5年ごとに各国が目標を引き上げていくしくみ

京都議定書は、数値目標の「達成」を先進国に義務づけていましたが、パリ協定は、自国の目標を作成・提出し、目標達成のための国内措置を実施することをすべての国の義務としました。そして、各国は、先に紹介した長期目標をめざして、5年ごとに目標を提出しなければなりません。自分で作成するからといって、その目標は何でもよいわけではありません。その国の現在の目標を上回るもので、その国が最大限可能な目標でなければならないとパリ協定は定めています。5年ごとに目標を提出し続けていくわけですから、パリ協定は、2030年目標を達成したら終わりではなく、脱炭素化社会の実現をめざす持続的な枠組みとなることが想定されています。

COP21に向けて、日本だけでなく、アメリカ、中国、インドを含む国際社会のほとんどの国が

2020年以降の目標を提出しました。しかし、国際エネルギー機関(IEA)などは、提出された目標を積み上げて国際社会がめざしている“2℃目標”が達成できないと評価しています。そのため、パリ協定は、各国が目標を5年ごとに見直して、引き上げることで、“2℃目標”に近づいていくしくみを決めたわけです。COP21では、各国が現在提出している目標の見直しを行って、2020年までにあらためて目標を提出することも決めました。したがって、日本が提出した2030年目標(2013年比26%削減＝2005年比25.4%削減)も、2020年までに、目標の引き上げができないか、見直しをすることになります。また、2050年をめどにした排出削減の中長期戦略を作成し、2020年までに提出することも求められています。

パリ協定はまた、排出削減策だけでなく、温暖化の悪影響への適応策や途上国への支援策についても定めを置いています。

京都議定書とどこが違うのか

京都議定書の削減目標を交渉し、達成することを通じて、温暖化ガスを削減しなければならぬという社会の意識が高まり、世界の、特に先進国の温暖化対策は京都議定書前よりも格段に進みました。排出枠(クレジット)を利用した京都メカニズム*2など、従来になかった革新的な制度も生み出しました。実は、京都議定書の基本的な制度の多くは、パリ協定にも盛り込まれています。例えば、パリ協定では、先進国は引き続き京都議定書型の国ごとの削減目標を約束することとなっていますし、途上国も時間とともにこうした先進国型の削減目標に移行していくことが奨励されています。

京都議定書との第1の違いは、京都議定書が

*2 排出量取引やクリーン開発メカニズム(CDM)といった、削減目標達成のために海外での削減分を利用できるしくみ。

先進国のみに削減目標を課していたのに対して、パリ協定はすべての国が自国で作成した目標を提出し、その達成のために措置を実施することを義務づけていることです。気候変動枠組条約が採択された1992年当時、人口の20%ほどを占める先進国が世界の70%以上の温暖化ガスを排出していたことから、先進国がまずは削減義務を果たすしくみが採用されたわけです。しかし、「削減義務を負う先進国」と「負わない途上国」という枠組みは、経済発展に伴う途上国の排出量の増加という現実の変化にそぐわなくなっていました。そのため、パリ協定は、各国が自国の目標を作成・提出する方法をとることで、途上国を含む多くの国が目標を提出するしくみとなっています。こうした現実の変化に対応できる、より実効性の高い枠組みとなることが期待されています。

第2の違いは、京都議定書は目標の「達成」義務を先進国に義務づけていましたが、パリ協定は目標の「達成」を義務づけていません。これは、中国やインドといった途上国や、議会を通さないうでパリ協定を締結したいアメリカが消極的だったからです。ただし、目標の達成が義務づけられていないからといって目標を守らなくてもよいということではありません。目標を提出しなければ義務に違反しますし、目標達成をめざして誠実に国内措置を実施しなければ同じく義務に違反しているとみなされる可能性があります。また、各国は、提出した削減目標の達成に向けて着実に対策を進めているか、対策の進捗を2年に1度報告し、国際的な審査を受けることになります。

これからの課題

パリ協定は、世界的な脱炭素化の実現に向けた出発点です。当面の課題はパリ協定を各国ができるだけ早く締結し、効力を発生させること

です。各国の排出量の合計の55%以上に相当する排出をしている55カ国が締結するとパリ協定は発効します。アメリカは、水銀に関する水俣条約の締結の時と同じように、議会(上院)の助言と承認を得ない国際協定として早期に締結する動きを見せています。

パリ協定は、各国が自国の目標を設定するしくみを導入しましたが、“2℃目標”を達成するには、各国が5年ごとに目標を引き上げながら、目標を達成し、脱炭素化社会に向けて着実に歩みを進める必要があります。各国が着実に対策を進めているかを国際的に監視し、同時に、途上国の対策を支援していくパリ協定のもとでの詳細な国際ルールを作っていくことも必要です。

日本も、2030年目標達成のための国内対策を着実に進めていくことが課題となります。しかし、「課題」といっても、現在エネルギー源の9割を化石燃料の輸入に依存する日本にとっては、省エネや再エネ導入といった温暖化対策の推進は、エネルギー安全保障(自給率向上)にも、電気代などの負担を抑えることにもなります。さらに、パリ協定のもとで、世界の脱炭素化が進んでいくと、省エネ、再エネの世界のマーケットが大きく拡大することが見込まれ、省エネ技術、再エネ技術に強みを持つ日本企業には大きなビジネスチャンスにもなるはずです。

各国の目標をみると、技術の革新と大量普及によって再エネのコストが大幅に低下し、「エネルギー大転換(Energy transition)」ともいうような、化石燃料、特に排出量の大きな石炭から、ガス、そして再エネへの転換が世界的に進行しています。2016年は、パリ協定を受けて行動に移す年になります。2016年のG7ホスト国としても、日本が、パリ協定を誠実に実施し、こうした世界の国々の行動をリードする役割を果たすことを期待しています。