

FASID 第214回BBLセミナー報告

テーマ：国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）の成果と今後の展望

日時：2016年1月21日（木）12時30分～14時00分

場所：FASID セミナールーム

講師：外務省国際協力局機構変動課長 中野 潤也氏

出席者：民間企業、大学、公的機関等より合計35名

1. 発表要旨（詳細は発表資料参照）

はじめに：外務省のかかわりについて

気候変動課題は、基本的には環境省・経済産業省・国土交通省・文部科学省・気象庁などが担当している。これに対し、各機関の調整をし、それらを取りまとめ実際の交渉の場に立っているのが外務省である。国連気候変動枠組条約（COP）については環境大臣が参加するが、事務レベルでは地球規模課題審議官がヘッドとして参加しており、他国でも外務省関係者が参加していることが多い。

COPとは地球規模でどのように温室効果ガスを削減するかについて議論する場であるが、二酸化炭素（CO₂）はエネルギー消費により発生するものであるため、各国のエネルギー問題に大きく関わっている。つまりCO₂削減は経済と密接に関係しており、気候変動問題とは各国が環境問題にどのように取り組んでいるのか、それぞれの状況を話し合っていることを表向きとするのであれば、その裏では、各国が国際競争力の面で他国より不利益を蒙らないよう交渉を行っている。

また、CO₂削減には途上国支援が必要となる。途上国では、自分達で温室効果ガス排出量を計測する能力がないため、どのようにどれだけの温室効果ガスを削減するべきなのか把握することができていない。削減目標を立てるためには、通常の経済活動を行っている際に排出されるCO₂（Business as usual（BAU）比）の計測を行う必要がある。その上で、その後の経済成長などを踏まえてどれだけの排出可能性があるのかを予測し、どれだけ削減するかを見積もることが必要である。しかし途上国にはその能力が無いため先進国による支援が必要となるのである。

もう一点、支援の種類としては、海面上昇による被害などを受けるような国に対し、防波堤を作るなども考えられる、また、干ばつ対策や洪水の影響で食料確保が困難になった場合の食料支援なども気候変動に関わる支援であると考えている。このように、気候変動課題には途上国支援とも大きな関わりがあるため外務省が大きく関わっている。

【1】2020年以降の国際枠組みに向けた国際交渉（パリ協定以前）

80年代ぐらいから問題視された地球温暖化が90年代にかけて地球規模の課題として取り上げる必要があるとされ、1992年の地球環境サミットで合意されたものの1つが気候変動枠組条約である。これは、温室効果ガスの濃度の安定化を図ったものであり、長期的に一定の濃度に保てるように削減していくことを目的としている。しかし、この時点で各国の削減値を定めたものではなく、途上国と先

進国との取り扱いにのみ区別があり、先進国のみに削減義務を与えるものとなっていた。

一概に温室効果ガスといってもその種類は多く、日本ではCO₂がその90%を占めるが、ニュージーランドでは羊の“ゲップ”によるメタンによるものが大きい。このように国によって、削減すべき温室効果ガスの種類は異なる。ちなみに、この削減には野生動物が排出するものなど人為的ではないものはカウントされず、家畜など人間生活のために生育されている動物が排出するものはカウントされる。

京都議定書は2008年から2012年の5年間に、1990年比で各国が一定値の温室効果ガスを減らすというものであった（日本は6%、アメリカは7%）。守れなかった場合、罰則規定も決められていた。1997年には先進国がその排出量の多くを占めていたため、途上国への義務は負わせなかったが、2010年には途上国の排出量が逆転することとなった。これは、多くの先進国が排出量のピークを越えた一方で、途上国は今後そのピークを迎えることにある。日本は2007年及び2013年がピークだったが、中国は2030年がピークだと言われており、インドはさらにその後だと考えられている。つまり、今後先進国がどれだけその排出量を減少させようと努力をしても、途上国からの排出により、地球全体の排出量は変化しないことになる。そのため、パリ協定では途上国でもその義務を負わせることが大きな目標であった。

京都議定書では、日本、アメリカ、EUの3カ国で最終的に数値が決められた（特に根拠のある数字ではなく政治的なもの）。気候変動枠組交渉は毎年実施されており、COP15およびCOP16では、各国が各自の目標値を事前に設定し提出するという方法を取ることにした。パリ協定では継続してその方法を取るようになったが、各国が自国の目標値を定めるといった方法で、長期的な削減“2度目標”が達成されるかという問題は残った。

【2】2020年以降の枠組み・パリ協定

各国が出した目標値では2度目標は達成できないだろうと、国際エネルギー機関が見通しを出している。しかし、途上国を含めた形で、削減目標について各国間で合意することは困難であったため、長期目標としての“2度目標”を設定しつつ、各国がそれぞれ設定した削減目標を必ず5年毎に提出し、更新することを義務化した。さらには、各国は2年毎に報告し、専門家によるレビューを受けることとした。レビューでは、削減目標達成の可否を確認する必要があるため、先進国が途上国の計測を支援することも記載されている（行動と支援の透明性（第13条）：支援が必要な国は、どのような支援が必要かを特定し明記する）。また、“2度目標”が本当に実施できるのかを検証することが必要と考えたため、5年毎に世界各国の状況を検証することとした（初回は2023年に実施予定、25年目標を作成する参考とする、その後5年毎に実施）。

タイムライン

削減目標を提出（目標値は各国が決める）

→実施

実施結果の報告（2年毎）専門家によるレビューを行う

2023年には2025年の目標値を達成できそうか検証する

2025年には2035年の目標を提出する

→実施

2年毎の報告と専門家によるレビュー

2028年に2030年の目標値を達成できそうか検証する

…

このような方法をとったのは、先進国が途上国に単なる数値目標を求めても途上国との合意は難しく、合意に向けた最善の方法だと考えられている。これらを、どのように実効性を持たせるのか、制度を作るのかを検討することが今後必要であり、柔軟な方法を定める必要があるが、できるだけ緩いものとしてほしい途上国と厳しいものとしてほしい先進国とでの合意は難しいと考えられる。

今回の交渉の大きな柱は、排出削減および途上国支援であった。途上国は削減しなくてはならない義務を負っている現状は理解してはいるが、その資金や技術の提供を先進国に求めた。先進国からは、途上国へ技術を提供しなくてはならない必要性は理解しつつ、能力があるのに途上国とされている国があることについての疑問が挙げられていた。そのため、パリ協定では先進国と途上国が同じ義務とはならなかったが、先進国からの資金の提供を継続しつつ、途上国も自主的に資金提供することを奨励することとした。

上記のようにパリ協定のテーマとして、先進国と途上国の区別を克服したいというものもあった。例えば途上国でも、LDCのような国、島国のような産業もなく排出もしておらず、環境の影響を大きく受けてしまうような国がある一方で、潤沢な資金もあり排出量も多いような国であっても途上国に分類（シンガポール、韓国、メキシコ、アラブ諸国連邦など）された場合、支援を受ける権利はあるが、支援する義務は無かった。今回は、その枠組みを撤廃はできなかったが、途上国であっても自主的な支援をするように明記するなど進展が見られた。例えば、緑の気候基金などには、途上国と区分されている国（インドネシア、韓国、メキシコ、パナマ、ペルーなど）でも拠出しており、途上国としていても拠出できる国は奨励していこうということになっている。

このパリ協定の具体的交渉の中には、日本が提案したものもあり（報告レビューのシステム、JCMができるようになった）日本にとっては大きな成果もあった。（JCM：二国間クレジット制度、日本は現在16カ国と行っている）また、発効要件について言及したのも日本であった。

支援の面では、日本は2020年に現状の1.3倍となる1.3兆円の資金支援を表明した。そのことで2020年までに年間1000億ドルの動員目標を到達する目処が付き、合意へ貢献したものと考えている。

今後については、これからパリ協定を具体化していく必要がある。4月にニューヨークでの署名国会合や署名開放期間などのスケジュールを念頭に置きつつ、我が国の署名や締結に向けた必要な準備

を進めていく。

2. 質疑応答・コメント

Q1：昨年9月にSDGsが採択され、1月から実施となっているが、今後パリ協定の具体化ということで、この目標13にも気候変動についての取り組みが入っているが、この気候変動条約とSDGsをどのように絡めて進めていく予定か。

A1：SDGsの中に気候変動の取り組みが入っている。基本的には気候変動の交渉に関わる話は、気候変動枠組条約の締約国及び事務局が中心となって行っていく。それ以外のSDGsに関わることは国連事務局が取りまとめをして行っていくことになるだろう。実際どこがするのか現在では分からないが、ニューヨークにある国連事務局とボンにある事務局とは並行して作業を進めていくことになると思う。

Q2：様々な国が参加した会議ではあったが、欧州がやはり進んでBusiness as usual いるように見えた。なぜ、そうできるのか、表立ってこういったことを表明することは楽なことではあるが、現実的にはコストも掛かることであるし難しい部分もあると思っている。そのような中で政府と企業との繋がりなどは交渉の中で感じたことはあるか。

A2：日本の場合だと外務省・経産省などが意見交換を行い、産業界がどのように交渉に挑んでもらいたいと思っているのかといった意見を伺いながら行っている。交渉担当者が企業との接点があるかといった部分は、無いわけではない。産業界の意見を聞くような機会はもちろんある。

欧州の企業が前向きであるといった部分については、単純化しにくい部分もあるが、自分の印象では、1つは欧米の企業はプレゼン能力があり前向き表現ができるということ、温暖化対策といったものを投資というものの中に入れていく意識が欧米の方が強い気がする。他方、経済コストの問題もあり、どこまでできるか、また、日本の技術を海外に持っていき海外の温室効果ガスの削減にどのように貢献できるのかという部分も重要であると考えている。

Q3：政策決定過程において、アメリカなどでは国のトップの意見が大きく反映されるといった印象があるが、日本では外務省が主導したと思うが、安倍首相の意見などはどの程度反映されたのか。

A3：安倍総理より、途上国支援に関する日本の貢献を発表し、パリ協定妥結を後押ししたし、首脳レベルでの働きかけも行った。米中を含む公平な枠組みといった点では、日本が確保したいと思っていたことを達成でき、意義は大きい。

Q4：2025年目標と2030年目標の国があるが、これをどちらにするかとの判断は何だったのか。

A4：どの目標年を選ぶかは各国の自由であった。アメリカは25年、日本、EU、ロシアなどは30年目標をだした。基準年に関しても異なっている。アメリカにとっては2005年が排出量ピークなので、ここからの比とすると削減幅が大きくなるなどその見え方がどうなるかといった部分で選んでいるこ

ともある。日本は2007年がピークであるが、原発事故後に今後削減に取り組む姿勢を示す意味で2013年を採用したといった部分もある。

以上