

# COP24とパリ協定実施指針

---

電力中央研究所 社会経済研究所

上野 貴弘

2019年1月17日

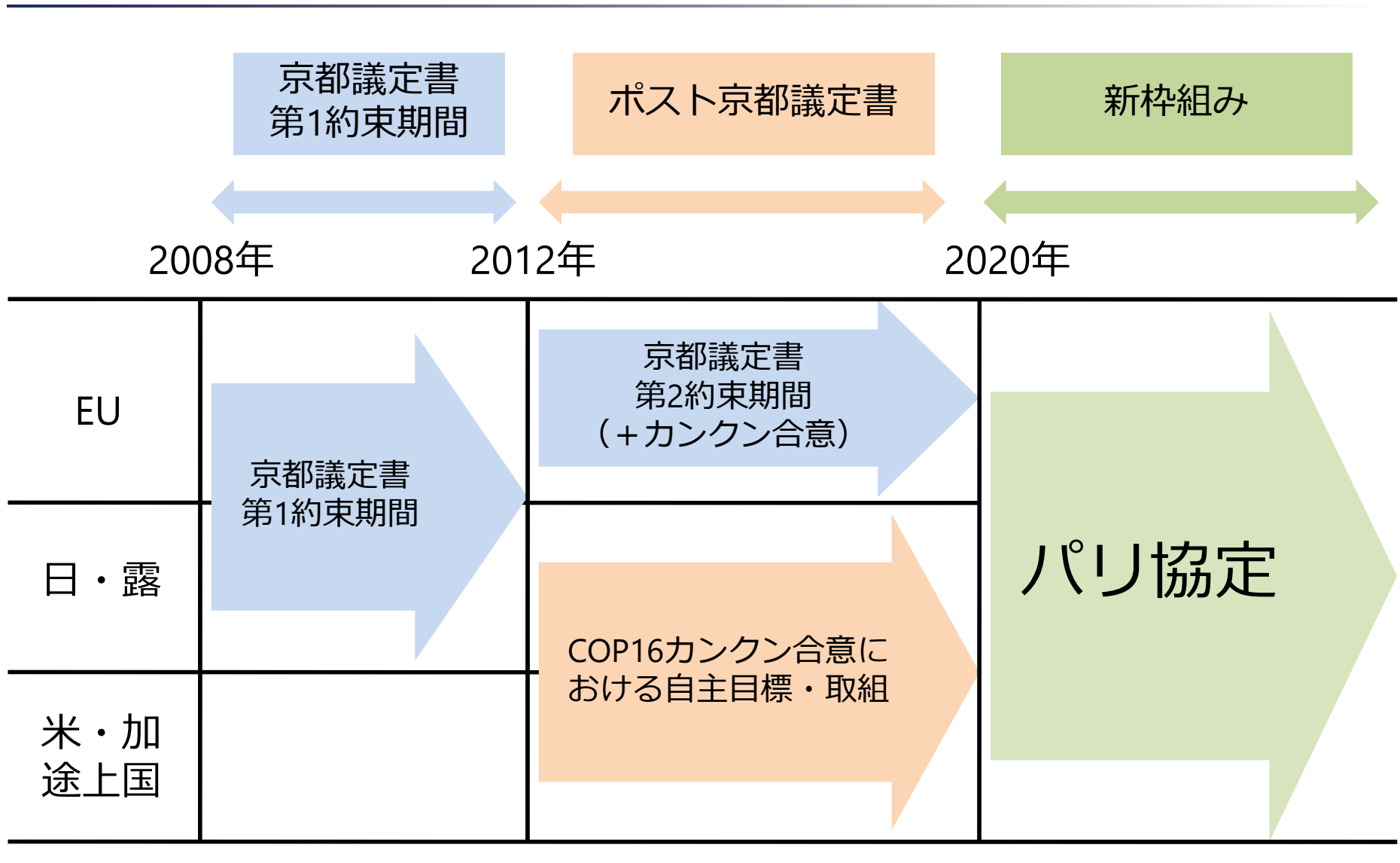
@日本エネルギー経済研究所講演会

本プレゼンテーションは、  
発表者が各国の見解と合意内容を解釈・整理したものであり、  
発表者の理解・解釈・個人的見解に基づいています

本資料は、電力中央研究所社会経済研究所ディスカッションペーパー「COP24とパリ協定実施指針の解説」（SERC Discussion Paper 18002）からの抜粋です。フルバージョンは下記リンクに掲載しております。

<https://criepi.denken.or.jp/jp/serc/discussion/18002.html>

# 国際枠組みの変遷



## 本資料の構成

---

1. COP21合意（パリ協定＋決定）の振り返り
2. 実施指針交渉の争点
3. COP24・CMA1-3で合意された実施指針
4. 考察—パリ協定の実効性と今後の見通し

# 1. COP21合意（パリ協定＋COP決定） の振り返り

詳細は、上野貴弘（2016）「COP21パリ協定の概要と分析・評価」  
電力中央研究所報告、Y15017を参照  
<https://criepi.denken.or.jp/jp/kenkikaku/report/detail/Y15017.html>

# パリ協定の構造

---

目的 (2条)

**長期目標**

緩和 (4条) (+森林 (5条))

削減の国際移転 (6条)



**排出削減**

適応 (7条) ・ ロス&ダメージ (8条) **影響への適応及び被害**

資金 (9条) 、 技術開発・移転 (10条) 、 能力構築 (11条) **途上国支援**

透明性枠組み (13条) **国別の実施状況の報告・レビュー**

グローバルストックテイク (14条) **世界全体の実施状況の評価**

実施・遵守促進 (15条) **国別の義務実施の確認、制度的課題の検討**

# 緩和の自国決定貢献（NDC）に関連する規定

太字は義務（shall）

(1) 世界全体の取組状況のストックテイク  
（グローバルストックテイク）

**2023年から5年ごと**

ただし、緩和については2018年にタラノア対話

(2) ストックテイクを踏まえた  
Nationally Determined Contribution  
（NDC）の提出

**自国決定貢献（NDC）の準備・提出・維持**  
**5年ごとに提出、提出時に関連情報を添付**

次回提出は2020年

次期貢献は当期貢献よりも前進

先進国は総量削減継続、途上国には経済全体の  
排出抑制・削減への漸次移行を奨励

(3) 各国貢献の理解促進期間と  
世界全体での効果分析（温度目標との比較等）

**提出年のCOPの9～12か月前に貢献を提出**  
**事務局の統合報告書**

(4) 貢献達成に向けた国内措置の実施と  
達成状況の報告・レビュー

**貢献達成を狙った国内措置の追求**

**途上国による実施への支援提供**

**NDCのアカウンティング**

**隔年の進捗報告、専門家審査、多国間検討**

## 緩和に関するその他の規定

太字は義務 (shall)

### ①長期目標 (2条1(a)、4条1)

温度目標 (2°Cより十分低く抑える。1.5°Cに向け努力 ; 2条1(a))  
を達成すべく、  
出来る限り早期に世界全体の排出の増加を止め、  
今世紀後半に温室効果ガスの人為的な排出と吸収のバランスを  
実現できるようにすべく、  
排出ピーク後、最善の科学にしたがって、急速削減を行う

### ②長期戦略 (4条19、決定パラ35)

長期の低GHG排出発展戦略を策定・提出  
2020年までに今世紀中頃の戦略を事務局に提出するように招請

### ③2020年に提出するNDC (決定パラ23&24)

現在のNDCが2025年までの国は新規のNDCを提出 (2030年目標を想定)  
現在のNDCが2030年までの国はそのNDCを提出または更新



# 共通化・差異化と拘束力の有無の使い分け

太字は義務 (shall)

	全ての国に共通	二分論 (先進国と途上国の区別)による差異化	二分論以外の差異化
緩和	<b>5年ごとのNDC提出</b> <b>NDC達成を狙った国内措置の追求</b>	先進国は総量削減継続、途上国には経済全体の排出抑制・削減への漸次移行を奨励	<b>NDCの内容を自国決定 (自己差異化)</b>
資金		<b>先進国はUNFCCC下での途上国への資金提供の義務を継続、隔年情報提出</b> 先進国は気候資金動員を継続リード、先進国は既存目標を2025年まで継続	他国に対して、自主的な支援提供と隔年情報提出を奨励 2025年以降の資金目標の主語を明示せず
透明性	各国はインベントリーとNDCの進捗追跡に必要な情報を定期提供 技術専門家による審査と多国間検討を受ける	技術専門家による審査では、途上国の個別の能力・事情に特に注意を払う  先進国は提供した資金・技術・キャパビル支援についての情報を提供	<b>能力に照らして必要な場合には途上国に対して柔軟性</b> 支援を提供する他国も支援提供の情報を提示
グローバルストックテイク	グローバルストックテイクの成果は、各国が自らの決定で行動と支援を更新・強化する際に、締約国に対して情報を与える		

## パリ協定の実施指針の意義

---

### 協定の実効性を左右する要素の1つ

パリ協定とCOP21決定は、制度の大枠を定めたが、協定を実行に移すためには、詳細な指針（実施指針）が必要。パリ協定の実効性の肝は、法的拘束力ではなく、透明性強化による社会的圧力だが、

**実施指針は透明性強化のための「プロセス」と「情報」を定めるもの**であり、協定の実効性を左右する要素の1つ

ただし、京都議定書の実施規則は目標達成の難易度に直接影響するが、パリ協定の実施指針は目標達成への影響は弱い

### COP24+CMA1-3（2018年12月）を期限として交渉

2016年に早期発効したことを踏まえ、同年のCOP22に交渉期限を2018年（COP24+CMA1-3）に設定

### 3. COP24・CMA1-3で合意された パリ協定の実施指針

# 本資料における指針内容の整理方法

---

## 多数の決定文書の内容を以下の項目に沿って整理

### 1. 緩和に関する実施指針

プロセスの設定、情報の特定、途上国への柔軟性の具体化、削減の国際移転

### 2. 資金支援に関する実施指針

プロセスの設計、情報の特定

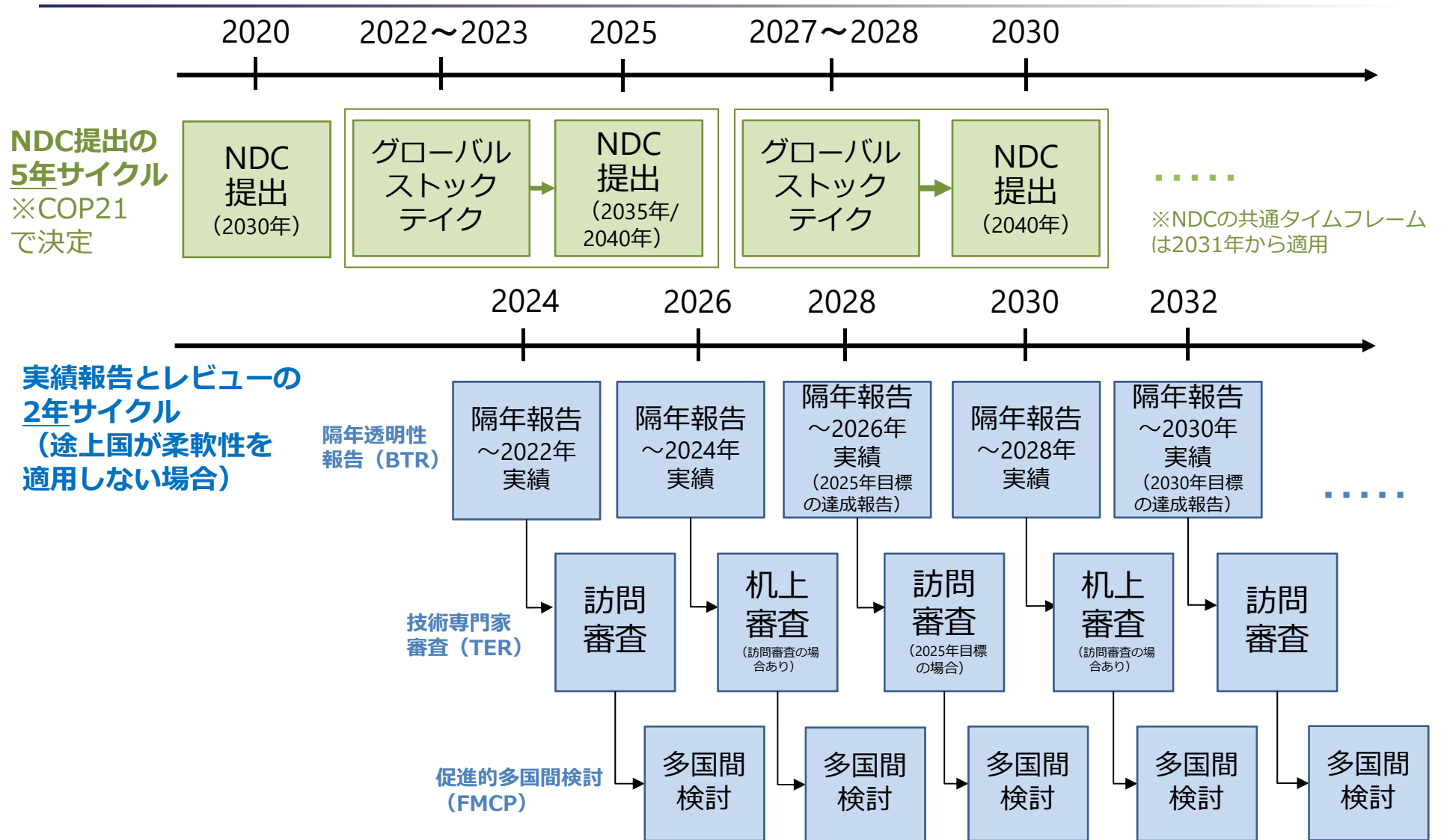
### 3. その他の事項

適応、対応措置、ロス&ダメージ、実施・遵守の促進

(※技術と教育・訓練は省略)

## 3-1. 緩和に関する実施指針

# 緩和に関するプロセスの設計



# 緩和に関するプロセスの設計

## NDC提出の5年サイクル

COP21において、以下を決定済み

2023年から5年毎に実施するグローバルストックテイクにおいて、長期目標（2°C/1.5°C、今世紀後半の排出・吸収の均衡）の進捗状況を評価

これを踏まえて、2025年、2030年、2035年、・・・にNDCを提出

CMA決定（緩和ガイダンス）で以下を規定

NDC提出時に「グローバルストックテイクの情報をどのように活用したか」、「NDCが長期目標にどのように貢献するか」の説明を提示（※2期目以降から義務）

## 実績報告とレビューの2年サイクル

COP21において、以下を決定済み

隔年でNDCの進捗追跡に必要な情報を報告、報告に対して「技術専門家審査」を実施、さらに締約国間でも「多国間検討」を実施

CMA決定（透明性MPG）で以下を規定

隔年透明性報告を2024年に開始（同時に既存の報告・評価を置き換え）

技術専門家審査について、初回報告と目標年の報告には訪問審査。少なくとも10年に2回は訪問審査。それ以外は机上審査も可。NDCの適切性は技術専門家審査の対象外

# 緩和に関する情報の特定

## NDC提出時に提示する情報（※国別の事前情報）

CMA決定（緩和ガイダンス）で、NDC定量化に資するものを含め、多数の項目を列挙

NDCの参照指標の定量情報（基準年および目標年（as applicable）の定量値）

参照指標のデータソースと参照指標を更新する状況に関する情報

参照指標・ベースラインの構築に関する説明（重要パラメータ、前提、定義、モデル等）

NDCが公平かつ野心的であることの説明 など

2期目以降のNDCに適用義務。1期目のNDC（2030年目標 or 2025年目標）への適用は“strongly encourage”

## 隔年報告時に提示する情報（※国別の事後情報）

CMA決定（透明性MPG）で下記情報の提出を規定

①インベントリについて、「報告提出年の2年前まで」の実績値

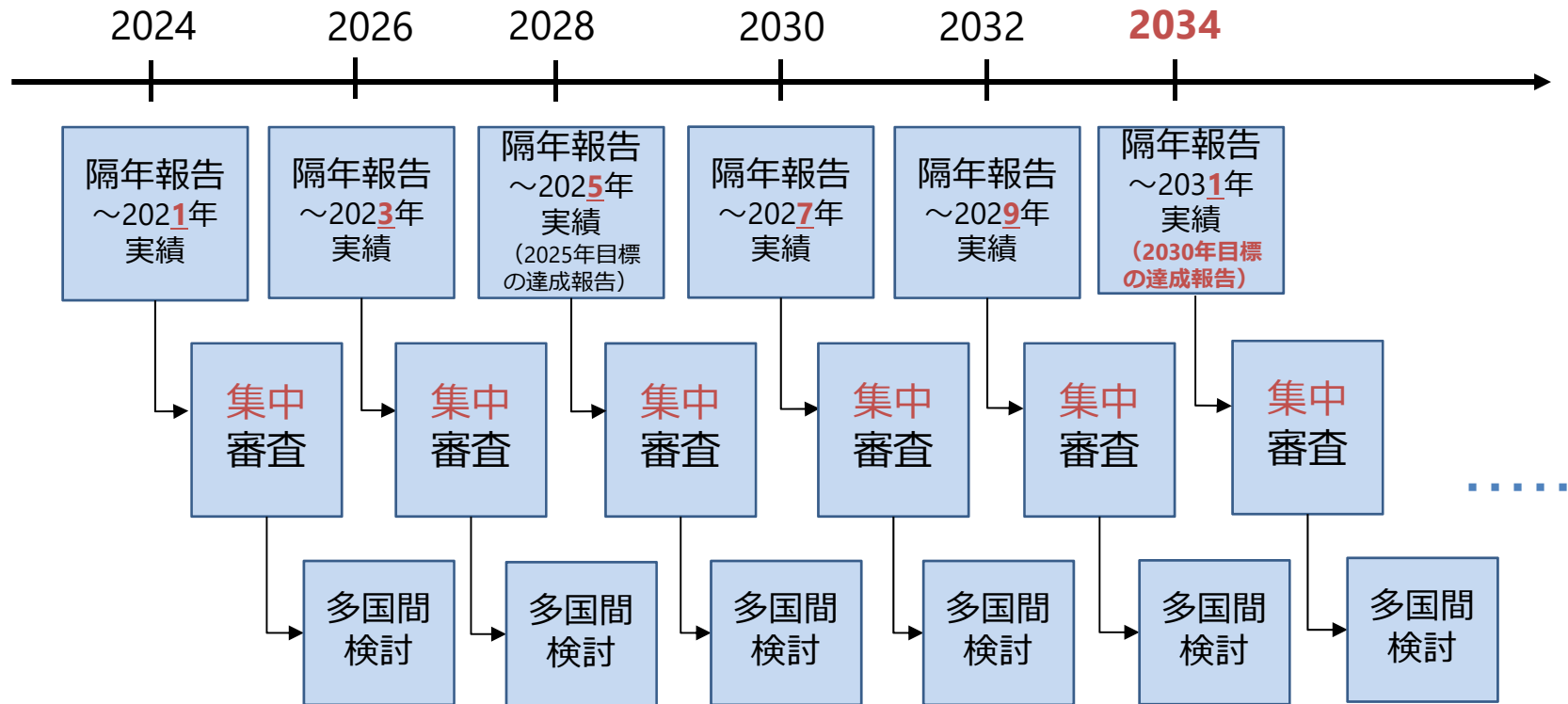
②NDCの進捗追跡について、指標（indicators; 定性も可）の自己特定（※特定した指標が適切かどうかはレビュー対象外）、参照点における情報と最新時点の情報を毎回比較、目標年の実績報告の際にNDC達成可否を自己評価。これらを構造化されたサマリー（structured summary）の形式で提出

1期目のNDCから適用義務だが、一部に途上国への柔軟性あり（後述）

アカウンティングのガイダンスは2期目以降のNDCから適用義務



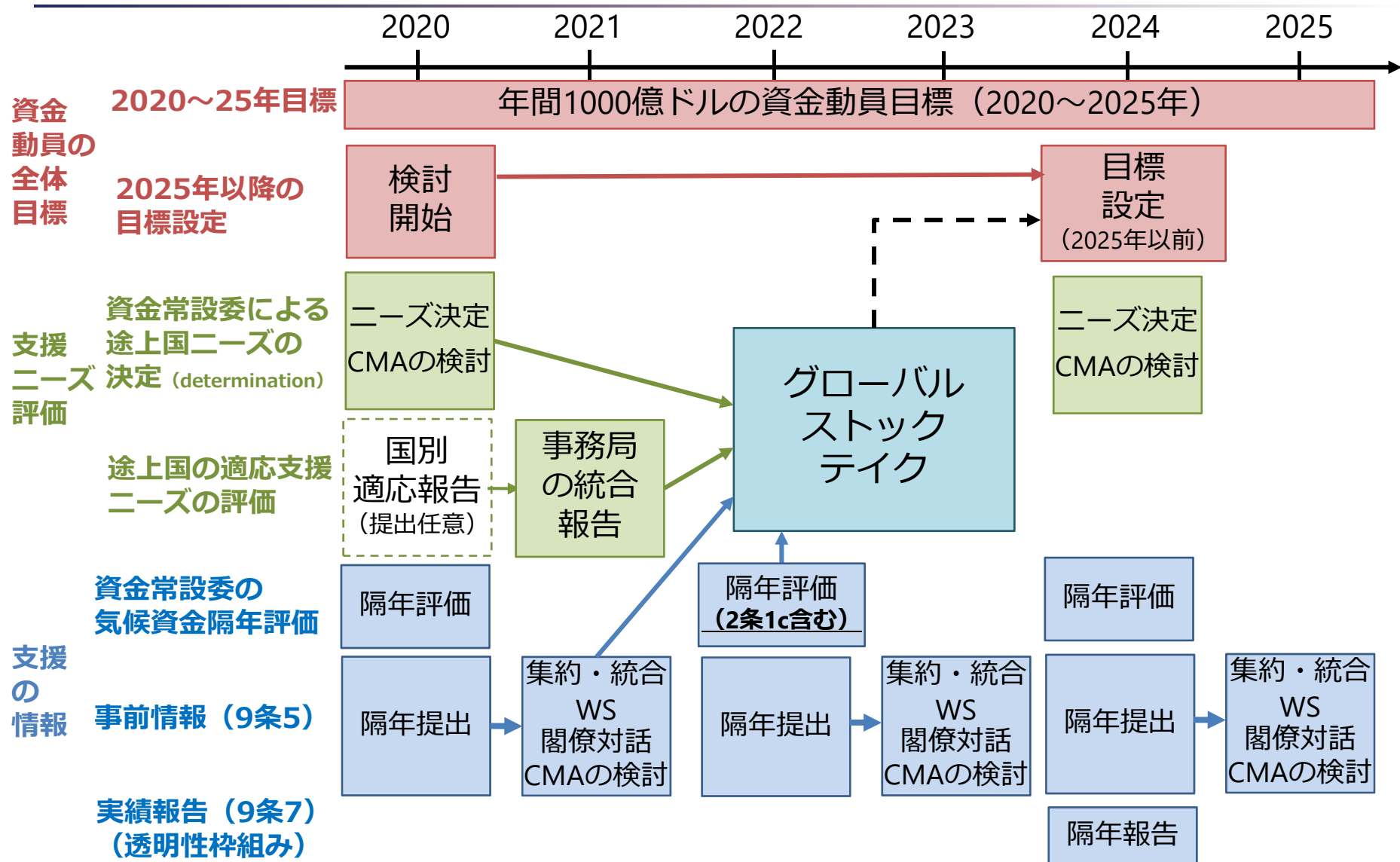
# 途上国が柔軟性を適用する場合の報告・レビュー



2030年の実績報告が2034年となり、  
 2030年目標達成を評価するタイミングが遅れる。  
 2033年のグローバルストックテイクにも反映されない

## 3-2. 資金支援に関する実施指針

# 資金・支援に関するプロセスの設計



# 資金支援に関するプロセスの設計

---

## 2025年以降の資金全体目標の設定

- 2020年に検討開始。2025年に先立って決定
  - 2020年目標は、2009年に先進国が提示したものの。これを2025年まで継続
  - 2025年以降の目標は、CMAが設定。資金提供国の範囲は未定
- 目標の設定にあたって、途上国のニーズと優先事項を考慮。その際に、持続可能な開発と貧困削減努力の文脈における気候変動の脅威へのグローバルな対応の強化という目的（資金フローを低排出・気候強靱発展に整合させることを含む）を検討

## グローバルストックテイクにおける全体進捗の評価

- 2022～2023年から5年ごと
- 協定の目的（**2条1(c)（資金フローを低排出・気候強靱発展に整合させること）**を含む）の達成に向けた全体進捗を評価
- 2025年以降の資金全体目標の設定とは直接的には紐付いていないが、時期が近いいため、間接的な影響が予想される

# 資金支援に関する情報の特定

## 資金提供国が隔年提示する情報（※国別の事前情報&事後情報）

- CMA決定（9条5情報特定、透明性MPG）で多数の項目を列挙
  - ✓ 事前情報（9条5）：途上国に提供される公的資金源の予測水準（as available）、資金フローを低排出・気候強靱発展と整合させる努力（=2条1(c)）への資金支援等。情報の提出は義務だが、上記項目を含めるかどうかは“should”
  - ✓ 事後情報（透明性MPG）：二国間・地域等のチャネルと多国間のチャネルのそれぞれについて、年・金額・受領国・ステータス・財源・形態等。全ての項目を表形式で報告することが義務（※ただし、金額について、grant equivalent valueを提示するかは任意）

## 途上国の支援ニーズの評価（※途上国全体の事前情報）

- CMA決定（適応）とCOP決定（資金常設委員会報告）でニーズ評価を規定
  - ✓ 資金常設委員会による途上国ニーズ決定（determination）の報告書（4年ごと）
  - ✓ グローバルストックテイク向け統合報告書に途上国の適応支援ニーズを含める

## 2条1(c)に関連する情報

- 資金提供国の事前情報（9条5）に関連項目あり
- 資金常設委員会が4年ごとに2条1(c)に関する情報を整理

⇒これらの情報をグローバルストックテイクで利用

## 合意全体のバランス

---

パリ協定という国際条約の下での指針であり、協定を書き換えるものにはなりえない。

しかし、その制約下でも、指針がとりうる設計には大きな幅  
→**今回の着地点が幅のどこに位置するか？**

各国の主張と合意内容の対応をみると、

**多くの国の主張をバランスよく反映している**

- **先進国の主張通り、緩和に関するルール共通化を維持。透明性における途上国への柔軟性にも一定の歯止め**
- **各途上国グループの際立った主張にも概ね対応**

ただし、**資金のプロセス**は実施指針を通じて新たに浮かび上がったもの。**2015年時点より途上国側の主張に寄った**

## 2015年のバランスと2018年のバランスの比較

---

### 2015年時点（COP21）のバランス

①パリ協定 & 1/CP.21、②各国のNDC、③先進国の資金約束（※緑の気候基金（GCF）への拠出を含む）の3点セット

### 2017年6月1日のトランプ大統領のパリ協定脱退意向表明

協定からの脱退意向だけではなく、

緑の気候基金（GCF）への拠出停止も宣言

→大半の途上国は（名指しこそしないものの、）

「バランス」が崩れたと認識。実施指針交渉において対称性の主張台頭

### 2018年（COP24）時点のバランス

2018年10月のGCF理事会において、増資プロセスを開始し、

2019年10月までに増資プロセス完了を目指すことを決定

→米国の拠出停止の悪影響を多少緩和も、

資金のプロセスについては途上国の主張に寄った内容に

## 4. 考察

－パリ協定の実効性と今後の見通し



## 4-1. パリ協定の実効性

# 協定の実効性を支える社会的圧力とその類型

---

**パリ協定の実効性を高めるのは、法的拘束力ではなく、  
国家に作用する社会的圧力**

**社会的圧力を左右する要因には3つの類型**

- (1)パリ協定・COP21決定による要因
- (2)協定実施指針による要因
- (3)合意の外側にある要因

## (1)パリ協定・COP21決定による要因

---

### ①NDC同時提出による関心強化

NDC策定前にグローバルストックテイクを実施し、提出時期を5年毎に世界全体で揃えることで国際的な関心を高める。

(※提出時期：2020年のCOPの1～3か月前まで、2025年のCOPの1～3か月前まで、・・・、・・・)

**特に提出時期を短期間（実質3か月）に絞った点が重要で、主要国の目標とエネルギー政策が5年毎に国際的な関心事になる仕組みが埋め込まれた**

### ②NDCの全体効果の分析

各国が提出したNDCを積み上げた結果が長期目標（2°C/1.5°C）と整合するかどうかを、条約事務局が分析する。

ただし、**世界全体での分析であり、国別には評価されない。**  
**そのため、各国にかかる社会的圧力は弱い**

## (2)協定実施指針による要因

---

### ①NDCと長期目標の関係についての説明義務

NDC提出時に「**NDCによる長期目標への貢献**」の説明提示を義務付け。ただし、適用対象は2期目以降のNDCであり、1期目のNDCについては“strongly encourage”に留まる（→**全ての国への義務化は2025年**）

※2015年に2030年目標を提出した国は、2030年目標が1期目のNDCであり、2020年に2030年目標を再提出または更新。2025年に2期目のNDC提出  
2015年に2025年目標を提出した国は、2025年目標が1期目のNDCであり、2020年に2期目のNDCとして2030年目標を提出

### ②NDC実施状況の透明性強化と途上国への柔軟性による限界

NDCの進捗を追跡する仕組み（報告&審査）を具体化し、透明性強化。ただし、途上国が柔軟性を適用する場合、**2030年目標達成の評価時期が2034年**となり、2033年のグローバルストックテイクに反映されず、途上国が受ける社会的圧力が弱まるおそれ

## (3)合意の外側にある要因

---

### ①気候変動を取り巻く世界情勢

気候変動を取り巻く主要国の政治情勢が5年毎のNDC提出時期にどうなっているかは、その時点の社会的圧力を大きく左右

(※前回提出時(2015年)は米国のオバマ政権がレガシーをかけていた)

### ②アピール合戦の場としてのCOP

近年、COPが各国の取組みや非国家主体の取組みをアピールする場に変容。2019年以降は交渉テーマが大幅に減少するため、この傾向にさらに拍車。ただし、交渉要素が薄いCOPに、どれほどの関心が集まるかは未知数

### ③NGO等によるNDCの評価

協定の中にはNDCの適切性を評価する仕組みは存在しないが、NGO等が協定の外側でNDCの評価を実施・公表し、国家への社会的圧力を補完

## パリ協定の実効性の事前評価

---

### **社会的圧力を生み出す仕組み・要因は多岐にわたるがそれぞれに限界がある**

→長期目標（1.5°C/2°C等）の達成は保証されないが、何もない場合と比較すれば、温暖化は抑制されるだろう

### **社会的な圧力に対する反応度は、国によって異なる。パリ協定の仕組みの下では、この違いが各国の対応を分ける**

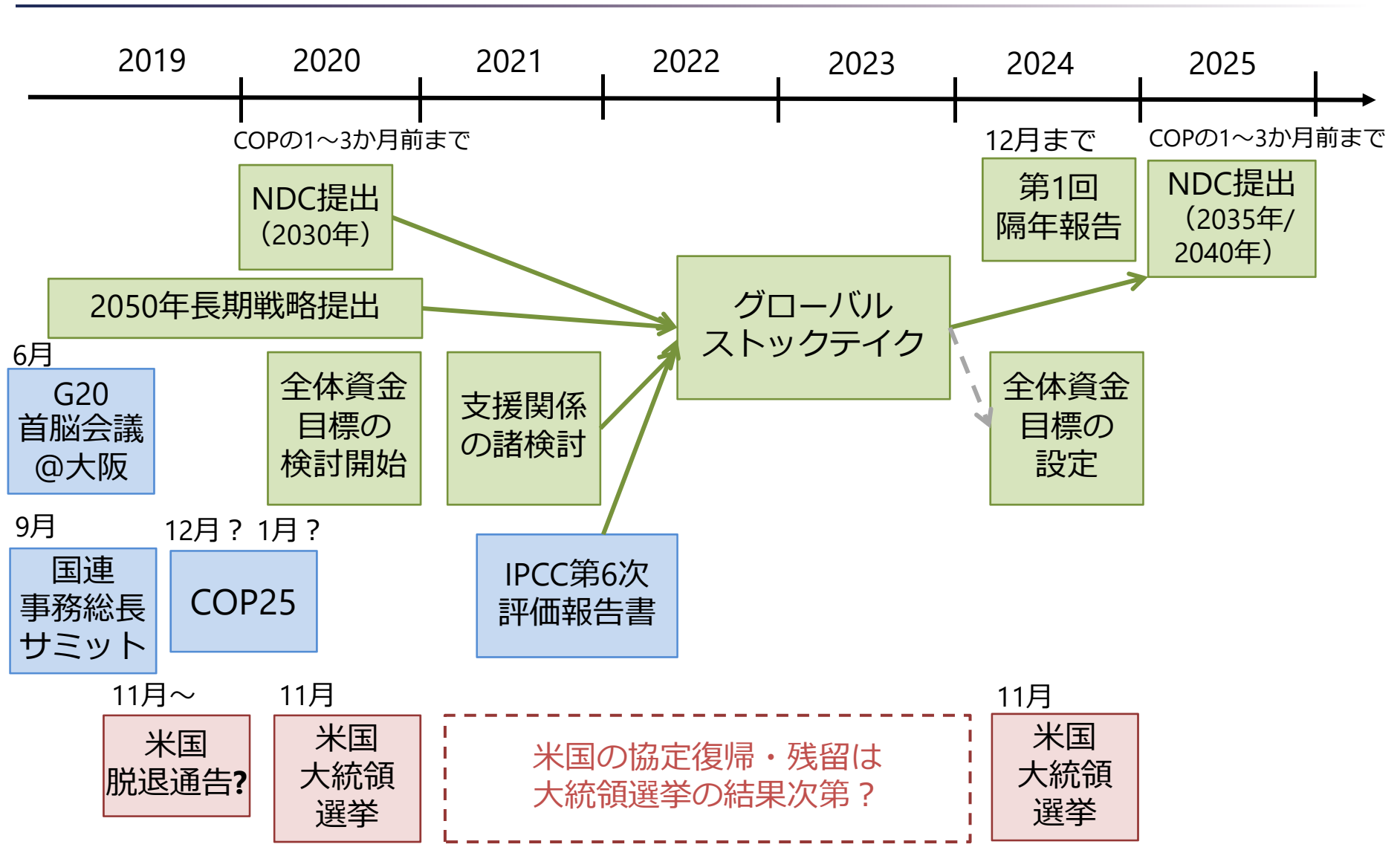
→反応度が高い国に負担がかかりやすい構造

### **環境と経済の好循環を実現できるようになれば、アピール合戦を越えて、ベストプラクティスの普及促進に寄与しうる**

→好循環の実現はパリ協定が作るものではなく、各国レベルで実現していくもの

## 4-2. 今後の見通し

# 当面のスケジュール（2019年～2025年）





## ①2020年のNDC提出を取り巻く状況

---

### 前回提出時（2015年）と比べると政治情勢は大きく変化

2015年：オバマ政権が気候変動問題にレガシーをかけていた

2020年：トランプ政権が協定脱退を正式通告している可能性。強国の中に協定と距離をとる国も。独・仏の指導力低下。中国も排出量が再増加？

### 社会的な圧力を働かせる機会が存在

国連事務総長サミット（2019年9月） ※COP24決定でこの場での野心強化提示を呼びかけ

補助機関におけるIPCC1.5°C特別報告書の検討（2019年6月）

NDCと長期目標の関係についての説明情報の提出（※1期目の場合、任意）

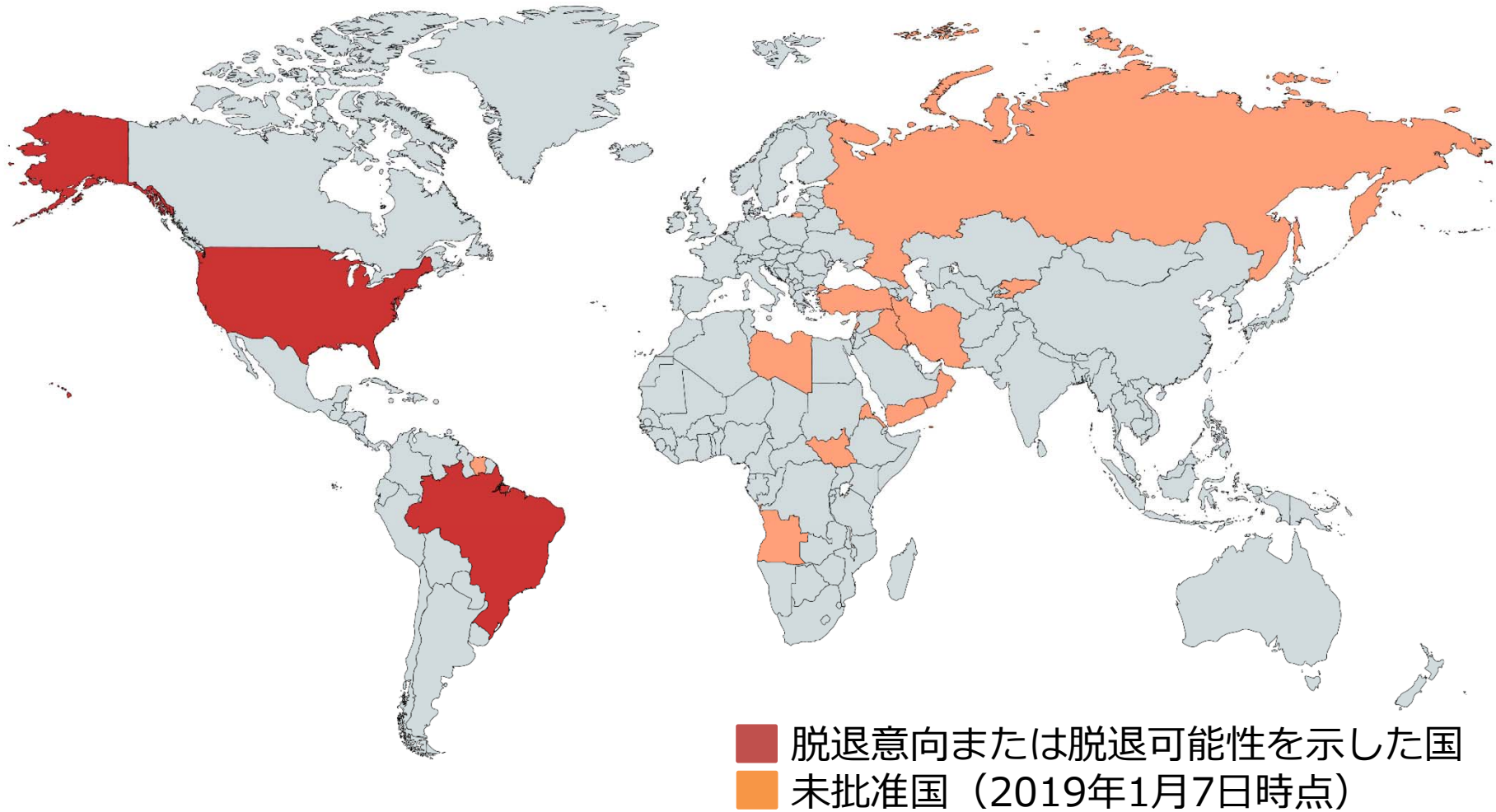
High Ambition Coalitionの形成（※NDC強化を呼びかける有志国の連合体）

### 米国大統領選挙の影響は未知数

提出時期は2020年1月～3月まで。大統領選挙は同年11月3日

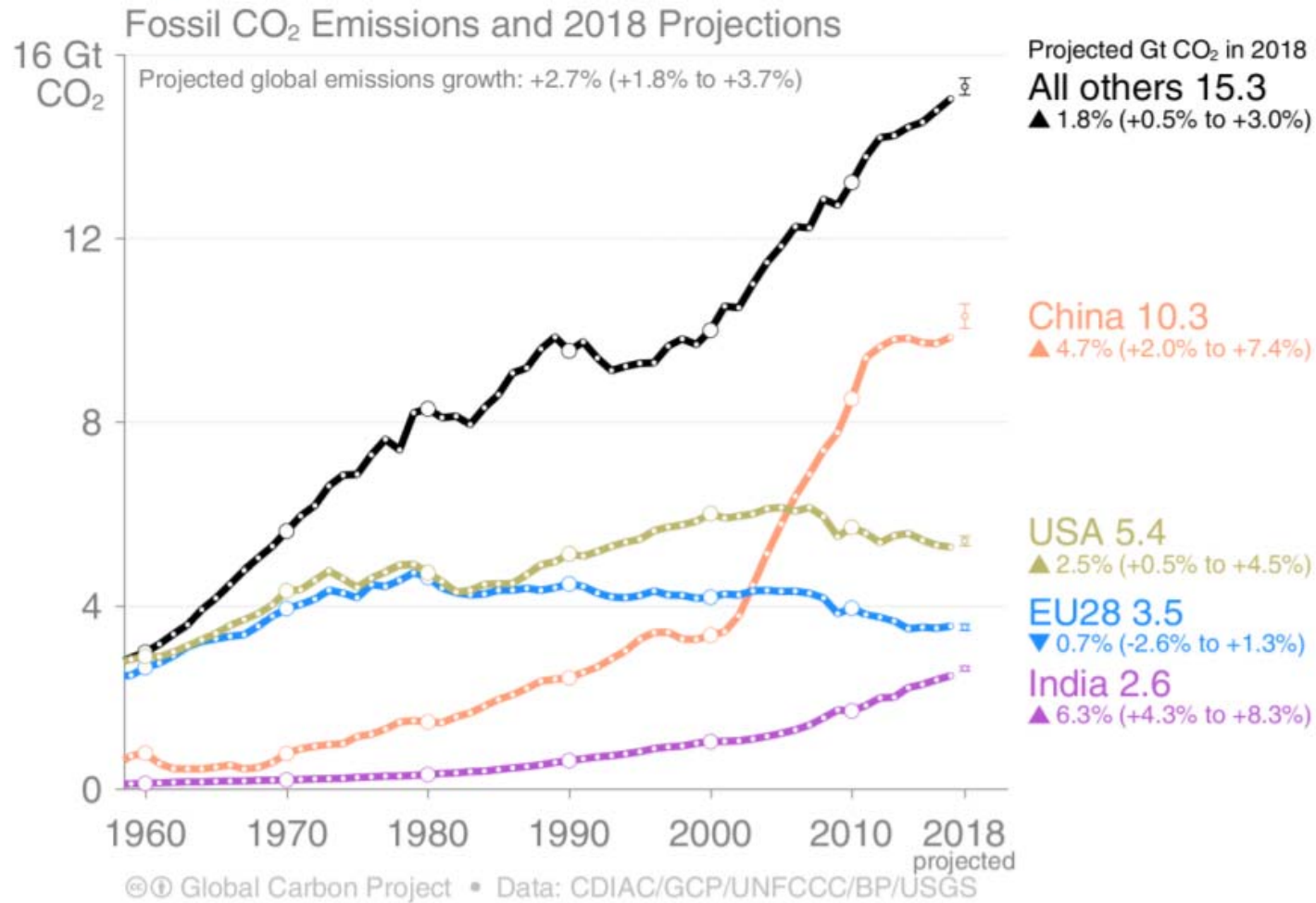
カリフォルニア州は2020年の大統領選挙予備選の日程を6月から3月に前倒し。トランプ政権が協定脱退を正式通告した場合、気候変動が争点の1つになり、この時期までに民主党の各候補が、オバマ前政権の長期戦略と整合的な2030年目標（たとえば2005年比40%減）を掲げている可能性も

# パリ協定と距離をとる強国



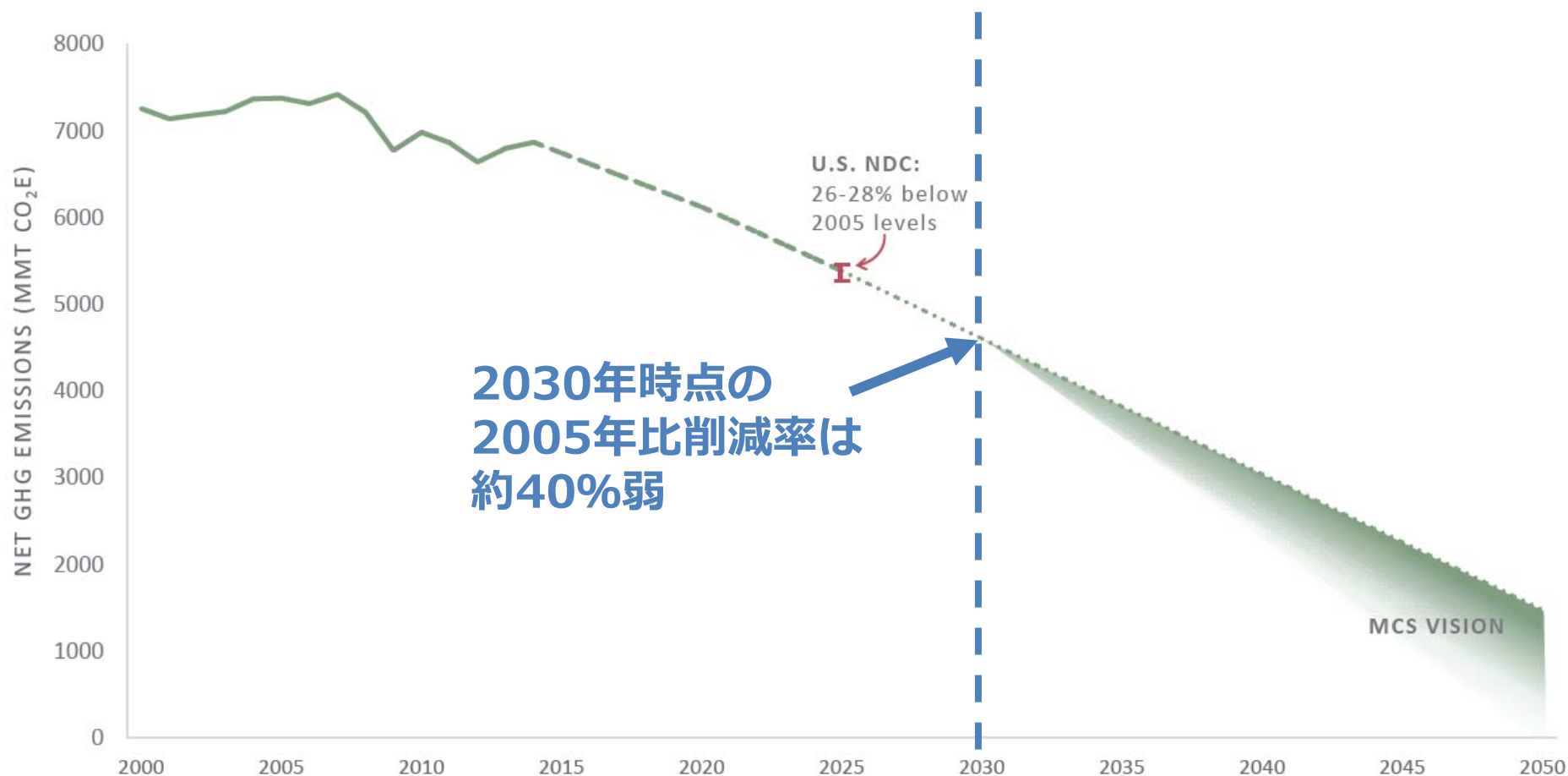
※mapchart (<https://mapchart.net>) を用いて作成

# 中国のCO2排出量の再増加



出典：Global Carbon Project (2018), Global Carbon Budget 2018

# オバマ政権による2050年長期戦略 (2016年11月発表)



出典：“United States Mid-Century Strategy for Deep Decarbonization”

## ②2025年のNDC提出を取り巻く状況

### 全ての国にNDCと長期目標の関係についての説明義務

NDCの共通のタイムフレームについて交渉継続中

(2035年目標とするか、2040年目標とするか、その両方とするか)  
2040年の場合、2050年まで残り10年。長期目標との整合をどう説明するか

### IPCC第6次評価報告書 (2021年～2022年に順次公表)

WGI (2021年4月)、WGII (2021年10月)、WGIII (2021年7月)  
統合報告書 (2022年4月) →気候感度等の評価がどうなるか?

### 米国と中国

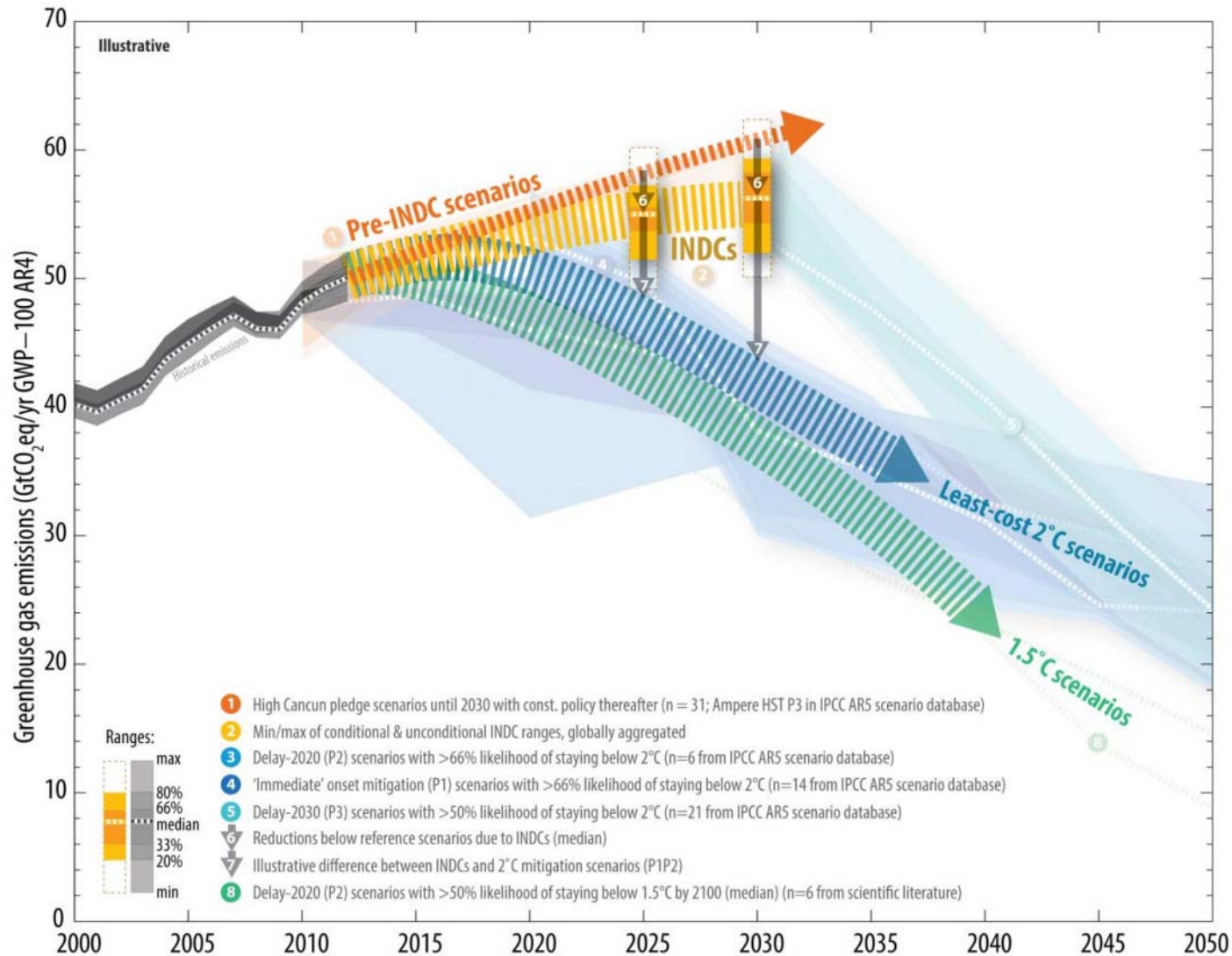
米国：2021年～2024年の状況（協定残留・復帰を含む）は  
2020年の大統領選挙の結果次第。

NDC提出期限が2024年の大統領選挙・2025年の新政権発足の直後  
(※大統領選挙の4年サイクルとNDC提出の5年サイクルが交わる)

中国：2030年CO<sub>2</sub>ピーク後の目標は総量削減目標になるのか？

イノベーションの進展、温暖化影響の拡大、・・・

# 条約事務局によるNDC全体効果の分析



## ③資金全体目標を取り巻く状況

### 2025年に先立って設定（2024年？）→検討期間が長い

「途上国の支援ニーズ」及び「2条1(c)（資金フローの低排出整合）」を時間をかけて検討。2022～2023年のグローバルストックテイクでも検討

### 資金提供国の範囲をどうするか

2020～2025年目標における資金提供国は「先進国全体」  
2026年以降の目標については、COP21決定で明示されず  
→資金提供国の範囲を拡大することは可能か？  
（※「先進国+ $\alpha$ 」 または 「先進国の定義の拡大」）

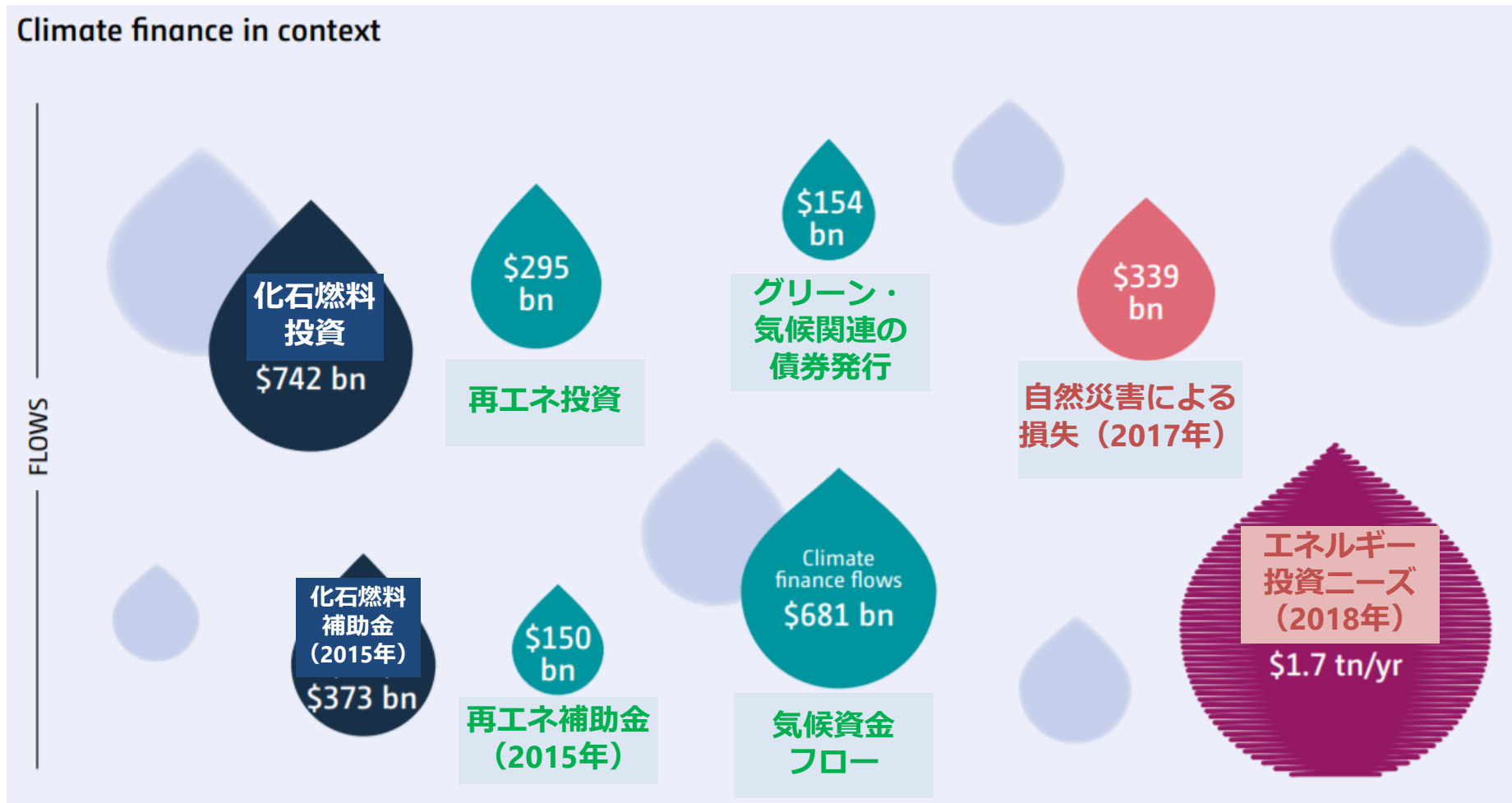
### 資金フローの低排出整合をどのように関連させるか

資金常設委員会（SCF）が2022年に資金フローを検討  
官民・国内外を問わず、さまざまな資金をグリーン・中立・ブラウンに色分けし、ブラウン・中立からグリーンへの転換を促す方向になる可能性。  
その場合、「グリーン」「ブラウン」の定義が重要

cf) EUのサステナブルファイナンス法制化におけるタクソノミー等

この検討と資金全体目標をどのように関連付けるのかは現時点では不明

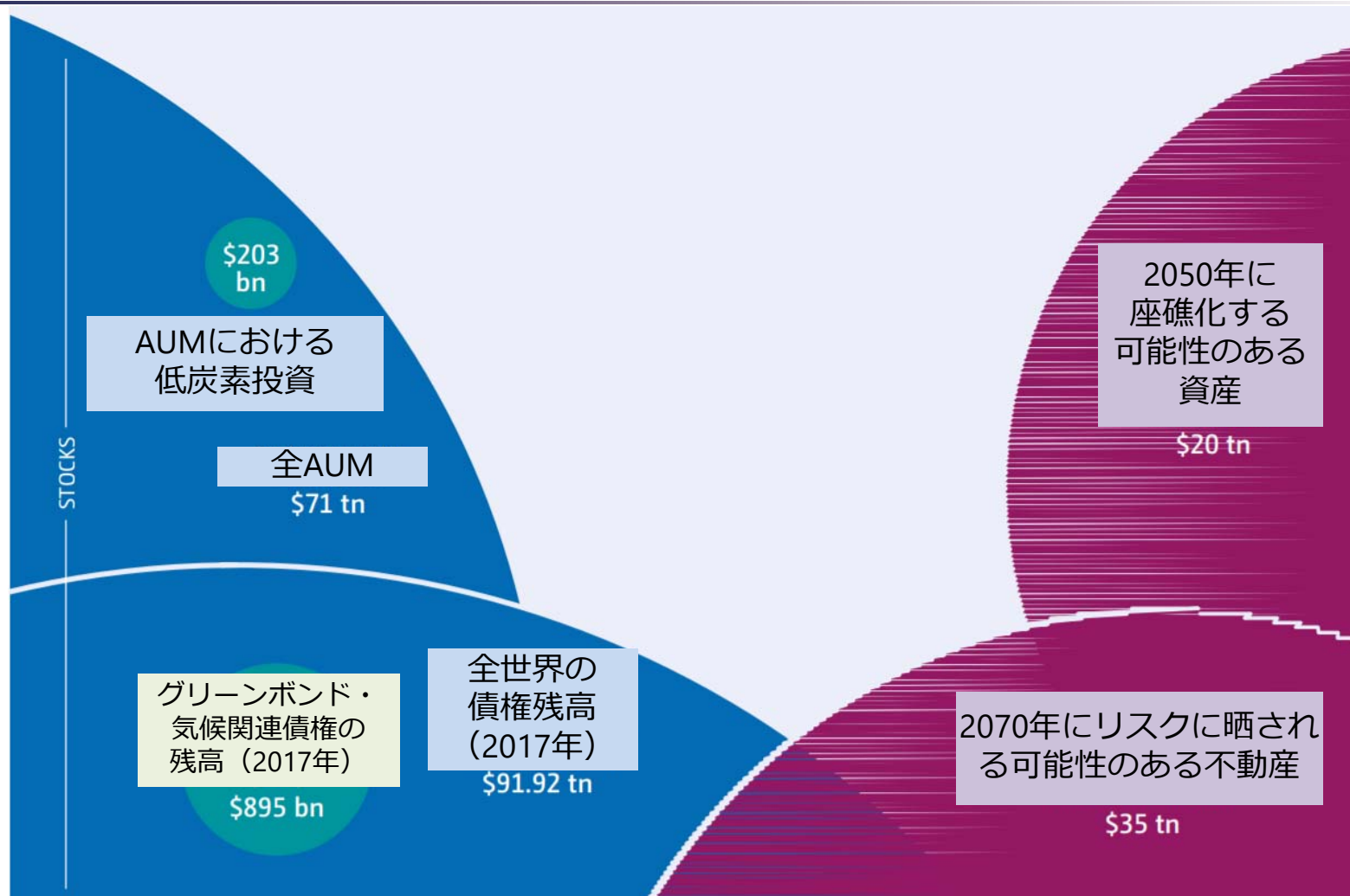
# 資金常設委員会による資金フローの検討 (2018年)



出典： Standing Committee on Finance (2018), "2018 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows technical report"



# 資金常設委員会による資金フローの検討（2018年）



出典： Standing Committee on Finance (2018), "2018 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows technical report"

(AUM : Assets under management)