

COP24、パリ協定実施の詳細規則に合意

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
常務理事 首席研究員
小山 堅

12月2日～15日にかけて、ポーランド・カトヴィツェで開催された国連気候変動枠組条約第24回締約国会議（COP24）は、最終日となる15日に、長期的な世界の気候変動対策を定める国際枠組、「パリ協定」の実施に関する詳細規則を策定・合意し、閉幕した。

2015年にフランス・パリで開催されたCOP21では、2020年を目途とした気候変動対策の国際枠組、「京都議定書」よりさらに長期を睨んだ気候変動対策の国際枠組、「パリ協定」が合意された。参加国に温室効果ガス（GHG）の排出削減目標を会議の合意事項として割り当てる「トップダウン方式」に基づく「京都議定書」に対して、「パリ協定」では、各国が自主的にGHG排出削減目標を定める「ボトムアップ方式」が採用されたところに大きな特徴がある。200カ国近い極めて多数の参加を得た「パリ協定」では、参加国は自主的に定めたGHG排出削減目標を国連に提出することが義務付けられている。

そもそも「パリ協定」でボトムアップ方式が採用されたのは、トップダウン方式でGHG排出削減目標を割り当てるやり方に固執すれば、国際的な合意達成ができない、という判断があったからである。気候変動対策・地球温暖化防止は、世界・地球全体にとって重要な「地球益」を守るためのもので、誰もが賛成すべき重要な取り組みである。しかし、それを個別の国で考えると、気候変動対策の強度次第で、経済成長や産業発展、ひいては雇用問題等にも影響する問題が発生しうる。これまでの経済活動でGHG排出の中心となってきた先進国と、これから経済成長を達成することを望む途上国では、立場に大きな隔たりがあり、また、先進国間・途上国間でも、事情は相当に異なっている。その点で、気候変動対策・地球温暖化防止の取り組みに関する国際交渉は、「地球益」と「国益」が正面からぶつかり合う、極めて困難で複雑なものになる。

「ボトムアップ方式」だからこそ、極めて多数の参加を得て発足した「パリ協定」である。それゆえに、その実施に関しては、実効性をどのように担保するか、が極めて重要な問題となる。この点、今回のCOP24における議論と国際交渉に関しては、まさに「パリ協定」実施のための詳細規則に合意できるかどうか、その合意内容はどのようなものになるか、が一つの重要な焦点となっていた。また、もう一つの重要な議論の焦点は、各国が自主的に定めた2030年のGHG排出削減目標を世界全体の視点からどう評価するか、というポイントであるとされてきた。今回のCOP24での合意はこれらの点での里程碑となった。

「パリ協定」実施のための詳細規則に関しては、最大のポイントは、先進国と途上国に共通の規則・ルールをあてはめられるかどうかであった。気候変動対策は世界全体の問題であるため共通の規則・ルールを定めることが重要と考える先進国と、途上国の事情・実情に沿って規則・ルールに差異を付ける必要があるとする途上国の立場の隔たりを埋めら

れるかどうか、が注目されてきた。今回の議論では、2 週間にわたる議論の結果、途上国に一定の配慮をしつつ、基本として共通の詳細規則が合意されることとなった。

具体的には、GHG 排出削減目標について共通の目標年を採用するなど、目標に含める情報に関して共通の規則を適用することが定められた。また、GHG 排出削減目標の達成状況に関する事後的なチェックや検証について、達成に向けた取り組みの報告では途上国の実情・能力に応じて柔軟性を与えながら、検証については共通の規則を適用することが決まった。共通の規則に合意する傍ら、実情や能力に応じた柔軟性をもたせ、かつ途上国の達成状況に関する報告作成に先進国側が支援する等の点も合意に含まれた。また、支援という観点では、先進国が拠出する資金も論点の一つとなっていたが、途上国への支援額を 2 年毎に国連に報告することが定められ、また年間 1,000 億ドルを下限とする全体としての資金目標の設定に関して、2020 年から検討を開始することも合意された。

上述した通り、地球的規模の問題・課題である気候変動問題への対策として、各国が共通で、透明性のある規則・ルールで取り組むことの意義は大きい。今回の合意は、様々な柔軟性や途上国への配慮を含みつつも、ほぼ共通・統一的な詳細規則が定められたという点で、やはり「パリ協定」の実施に関する一つのステップになったといえるだろう。今後は、この詳細規則の下で、世界各国が気候変動対策に実際に取り組んでいくことになる。

もう一つの焦点であった、2030 年の世界全体としての GHG 排出削減目標水準の評価に関しては、先述した「地球益」と「国益」の衝突の相克という困難な課題を意識しつつも、削減目標強化に関する議論が COP の場を通して行われた。気候変動防止のためには、GHG 排出削減目標引き上げを義務付けるような決定が必要との意見もあったがまともらず、中身としては、国連事務総長が 2019 年の気候サミットにおいて、各国に削減目標を自主的に引き上げるよう求めることとなった。

その他、COP24 では、議長国ポータランドが目指した、低炭素社会への移行に伴う労働力の公正な移動などに関する「公正な移行」に関する宣言に 54 カ国・地域が署名する、などの成果が得られた一方、排出削減に関する市場メカニズム（他国での削減に貢献した分を自国削減分に算入するメカニズムなど）を始め、幾つかの課題・論点については先送りされ、今後の課題となった。

全体として、気候変動対策を実施していく上で、COP24 が一つの里程碑となったことは事実であるが、今後もその道のりは決して平坦なものではないだろう。第 1 には、気候変動問題を巡る取り組みや国際交渉においては、「地球益」と「国益」が衝突するという基本構造が不変のまま残り続けるからである。そして、先進国と途上国の立場の差異、先進国間・途上国間での差異の存在とその拡大は、問題をますます複雑化させていくことになる。

また、世界の中で、自国第 1 主義が一つの潮流として影響力を強めていることも、この問題への対応を難しくさせている。本来は「地球益」を守るために、Global Governance の強化が必要となるところ、むしろ自国第 1 主義は遠心力を強め、Global Governance を弱めたり、不在状態とさせたりすることにつながりかねない。わが国も含め、各国は「パリ協定」の下で、自主的に気候変動対策を着実に、そして適切に実施していくことが求められ、同時に「地球益」を守る観点から国際的な議論に参加していくが必要になる。平たんでない道のりであっても、各国それぞれが最善を尽くすことが求められて行こう。

以上