

ポスト愛知目標を関連する条約の最新動向から考える

パリ協定の交渉過程、合意内容、
その後の議論からの示唆

(2019年1月15日)

(一財)日本エネルギー経済研究所

地球環境ユニット

研究主幹: 小松 潔

国際社会における取組み(法的枠組)

気候変動枠組条約

国際社会における取組みの枠組(1992年採択)

条約締約国会議(COP)

具体的な枠組の内容

- 共通だが差異ある責任(CBDR)原則を規定。
- 事務局、実施補助機関、科学技術助言機関
- 報告制度
- 資金メカニズム、技術移転に関する取組み

パリ協定

全ての国が温暖化対策に取り組む

パリ協定締約国会合(CMA)

2020年以降、5年毎に各国の取組みを見直し

日本	2013年比26%削減(2030年)
米国	2005年比25-28%削減(2025年)
中国	2005年比60-65%原単位で削減(2030年)。

京都議定書

先進各国に対して、排出削減数値目標を課す

京都議定書締約国会合(CMP)

2008~2012年(第1約束期間)

日本	1990年比6%削減
米国	1990年比7%削減
途上国	削減義務を課せられていない

2013~2020年(第2約束期間)

(注)米国は京都議定書を批准せず、パリ協定についても批准したが脱退する意向を示した。

京都議定書の概要

1997年に京都で開催されたUNFCCCの第3回締約国会議(COP3)で採択。

京都議定書の特徴:	(先進国に対しては)法的拘束力のある排出削減目標を国毎に設定
削減目標:	第一約束期間:基準年より、先進国全体で5.2%削減 第二約束期間:基準年より、先進国全体で18%削減
対象ガス:	CO ₂ 、N ₂ O、CH ₄ 、HFCs、PFCs、SF ₆ 、その後、NF ₃ を追加。
基準年:	1990年(HFCs、PFCs、SF ₆ は1995年でもOK)
柔軟性措置の活用(京都メカニズム):	排出削減目標は自国内の排出削減だけではなく、他国において実施した排出削減事業によって得られる排出削減量を取得することでも、達成したと見做される。 <ul style="list-style-type: none">• CDM(Clean Development Mechanism)• JI(Joint Implementation)• ET(Emissions Trading)
森林吸収源の活用:	先進国内における持続可能な森林管理を行うことを排出削減として認める。
遵守:	目標達成の出来なかった国には遵守手続きが適用。

京都議定書の問題・課題

- 国連気候変動枠組条約の原則“共通だが差異ある原則”のもとで2000年以降、急激に排出量が増加した中国、インド、ブラジルには排出削減義務は課せられなかったため世界全体での排出量の抑制に貢献したのか疑問。
- この点を問題視した米国のブッシュ政権は京都議定書の批准手続きを行わず（また議会、上院も中国、インドが排出削減義務を負わない条約については批准を承認しない意向を示していた）。主要な排出国である米国も排出削減義務を負わなかったため、京都議定書の実効性にさらに疑問符が。
- 先進国と主要な排出国である中国、インド、ブラジルの間で公平性が確保されているか疑問。
- 義務を負う先進国間でも、ロシア、ウクライナなどと日本の間では目標達成の困難さが大きく異なり、公平性の観点から問題が残された。
- その後、2012年カナダが脱退し、日本、NZは第2約束期間に目標を設定せず。

パリ協定採択までの交渉の経緯

年月	会議とその内容
1992年 6月	国連環境開発会議 (UNCED) 1972年の人間環境宣言の20周年に開催された会議で、環境と開発をテーマに環境問題を包括的に議論。気候変動枠組条約が採択
1997年 12月	COP3 (日本, 京都) 先進国の温室効果ガス排出量を2008~2012年の期間平均で、1990年比少なくとも5%削減する目標を規定した京都議定書が採択され、日本は6%削減に同意
2001年 7月	COP6再開会合 (ドイツ, ボン) 京都メカニズム、遵守、吸収源、途上国支援等政治的判断を要する項目について合意 (部分合意)
10月	COP7 (モロッコ, マラケシュ) 京都議定書発効に向けた運用細則についての成文に関し合意を得る
2005年 2月	京都議定書発効 (2月16日)
11-12月	COP11/CMP1 (カナダ, モントリオール) マラケシュ合意を採択、「長期的協力のための行動の対話」の開始
2009年 12月	COP15/CMP5(デンマーク, コペンハーゲン) 世界の気温上昇が2℃より下にとどまるべきであるとの科学的見解を認識し、先進国が削減目標を提出すること、途上国は自主的な削減行動を提出すること、先進国から途上国への資金援助等を記したコペンハーゲン合意に留意(take note)することを合意
2010年 12月	COP16/CMP6(メキシコ, カンクン) 主要排出国を含む80ヵ国による削減目標及び削減行動が多国間プロセスの下で公式に認識され、前年、留意にとどまったコペンハーゲン合意の多くの要素がカンクン合意として正式に採択
2011年 12月	COP17/CMP7(南アフリカ, デーバン) 京都議定書のもとで第2約束期間を設けることを合意するとともに、2020年以降、先進国だけではなく全ての国が「議定書、法的文書または法的効力を有する合意結果」のもとで地球温暖化に取り組むことを目指し、デーバンプラットフォーム (ADP) を立ち上げ交渉を開始することで合意。
2012年 12月	COP18/CMP8(カタール, ドーハ) 京都議定書の修正を採択するとともに (日本、ニュージーランド、ロシア連邦は第2約束期間の目標を記入せず)、「パリ行動計画」を終了。
2013年 11月	COP19/CMP9(ポーランド, ワルシャワ) すべての国に対し、自主的に決定する約束草案 (intended nationally determined contributions) のための国内準備を開始しCOP21に十分先立ち約束草案を示すことを招請するとともに、ADP に対し、約束草案を示す際に提供する情報をCOP20で特定することを求めることを決定。
2014年 12月	COP20/CMP10(ペルー, リマ) 締約国がINDCを通知する際に含めることができる情報を特定。

京都議定書の採択

京都議定書の実施規則の策定

2013年~2020年の
枠組みの検討

ADPでの2020年以降
の枠組みの検討作業

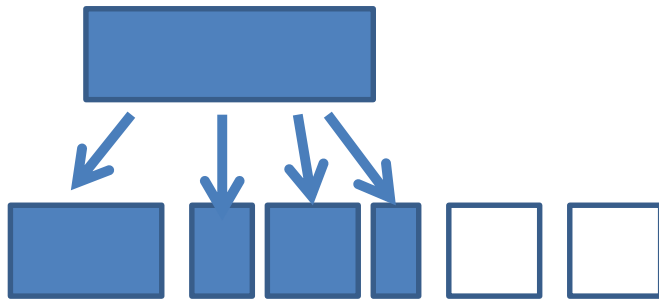
パリ協定の概要

協定の目標：(2条及び4条)	<ul style="list-style-type: none"> ① 世界の平均気温の上昇を産業革命以前の水準から2℃以内に抑え、可能であれば1.5℃に抑えるようにとつめる。 ② 世界全体の排出量できるだけ早く減少傾向へと転換させ、21世紀後半には実質的に排出量をゼロとすることを目的とする(4条1項)。
各国の取組み：(3条及び4条)	<ul style="list-style-type: none"> ① 一部の例外を除き、全ての加盟国がNDCを策定する(義務)。 ② 策定したNDCはUNFCCC事務局に登録される。 ③ NDCは5年毎に更新・見直しが行なわれる(目標値の引き上げが目的)。
グローバルストックテイク： (14条)	パリ協定の目的達成の進捗状況を定期的(5年毎)に評価(最初の評価は2023年に実施)。
透明性の枠組み：(13条)	UNFCCCのもとでの報告書提出制度(国家報告制度、隔年報告書制度等)を活用し、各国は取組みの進捗状況を報告する義務を負う。
資金・技術移転：(9条・10条)	<ul style="list-style-type: none"> ① 先進国に途上国支援のための資金提供を行う義務。 ② 途上国も他の途上国支援のために資金提供を行うことが認められる。 ③ 各国が技術開発と移転に向けた協力体制を強化する義務を負う。
市場メカニズム：(6条)	<ul style="list-style-type: none"> ① 各国による自主的な協力的なアプローチを認める ② 持続可能な発展に関するメカニズムの設立 ③ 非市場メカニズムに関する検討
適応・損失と損害：(7条・8条)	適応への取組み、損失と損害への取組みをパリ協定のもとで実施
森林吸収源対策：(5条)	途上国における森林破壊によるCO2排出量増加を防ぐ取組み(REDD)を推進。
遵守の促進(15条)	協定の実施の促進・義務の遵守を促すためのメカニズムを設ける。

国際社会における取組み（取組みの比較）

京都議定書

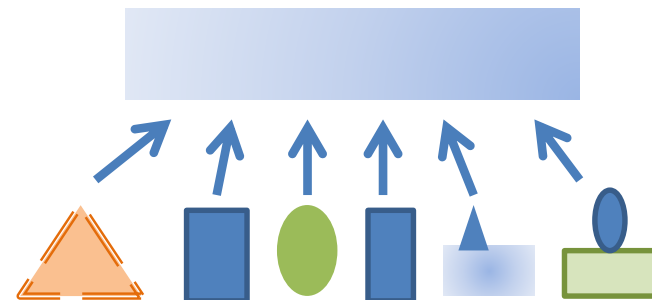
一部の国のみ削減義務を負う。



- トップダウンアプローチ
- 先進国のみが目標設定（中国、インドは目標設定せず）。
- 目標設定方法は京都議定書が規定（90年の排出量を踏まえて絶対的な目標を設定）。

パリ協定

全ての国が温暖化に取り組む。



- ボトムアップアプローチ
- 全ての国が独自の目標を設定（先進国だけではなく途上国も含めて目標設定）。
- 目標設定方法は各国の自由（原単位目標、再エネ導入目標も可）。

全ての国が温暖化に取り組む根拠

○「共通だが差異ある責任」原則の新たな形(2条2項)

Article 2.2

“This agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances.”

2条2項

この協定は、衡平性と“「共通だが差異ある責任」原則を異なる国内状況を踏まえて実施される”。

途上国がこれまで主張してきたCBDRの解釈(先進国のみ削減義務を負う)とする立場を踏まえつつ、途上国の中でも排出量の大きい国への排出削減への取り組みを求める根拠となる文言。2014年10月の米中合意にも用いられた文言(ただし、国内状況を踏まえて、限定的な取り組みしかできない、との解釈もありうる)。

パリ協定の特徴

- UNFCCCの「共通だが差異ある責任」原則をふまえつつ、全ての国が何らかの形で温暖化対策に取り組む。
- 削減目標の達成は義務ではなく、温暖化対策への取り組みをまとめた“各国が決定する貢献”(Nationally Determined Contribution:NDC)を策定することと、実施状況の報告が義務として求められる。
- UNFCCCや京都議定書の条文では規定されていないが、条約や議定書の運用を通じて実施された新しい取り組み(森林破壊を防止する取り組み、損失と損害などを)を条文として規定。

パリ協定におけるNDCの位置づけ

○NDCの規定

パリ協定第3条

全ての締約国は、気候変動に対する世界全体による対応への自国が決定する貢献(以下「国が決定する貢献」という。)に関し、前条に規定するこの協定の目的を達成するため、次条、第七条、第九条から第十一条まで及び第十三条に定める野心的な努力に取り組み、及びその努力について通報する。全ての締約国の努力については、この協定の効果的な実施のために開発途上締約国を支援する必要性についての認識の下で、時間とともに前進を示すものとなる。

○NDCに関する他の規定

第4条においてNDCの実施に関して、様々な取組みが求められる。

- 全ての締約国がNDCを策定、提出(義務)
- 達成のための制度の整備(義務)。
- NDCにおける取組みを強化(Progression)していくこと(先進国は目標の深堀、途上国はNDCの対象分野の拡大)。
- 5年毎にNDCを提出・通知。

13条でNDCの実施状況の報告を義務化。

**NDC達成は法的義務ではない。
透明性を確保する事で実施を促進。**

NDCについての交渉の経緯

- COP19において各国の取組みについてCommitment(約束)ではなくContribution(貢献)とするおことに合意。
 - ✓ すべての国に対し、自主的に決定する約束草案(Intended Nationally Determined Contribution(INDC))について、COP21に十分先立ち(準備ができる国は2015年第1四半期までに)を示すことを招請。
 - ✓ 約束草案を示す際に提供する情報をCOP20で特定する。
- COP20においてINDCの具体的な内容について合意。
 - ✓ 統一のフォーマットの採用せずに、記載内容については、各国の事情を踏まえ、裁量の余地を多く残した。
 - ✓ INDCに適応を含めることを全ての国が検討するよう招請。
 - ✓ 当初、INDCにLoss & Damageや資金メカニズムへの取組みについての記述も含めるよう求められていたが、他の部分で対応することで合意。
- COP21においてNDCとしてパリ協定に規定された。

INDCに含まれる項目

COP20において合意したINDCに含まれうる項目。

- 参照点(適切な場合には基準年)
- 実施の時間枠及び/また期間
- (INDCのもとで取組む)対象の範囲
- 計画策定プロセス
- 想定と方法論的アプローチ(排出量及び吸収量に関する算定方法とアカウンティング方法)
- INDCが公平性と野心的な内容とするための考慮方法
- 条約の目標達成への貢献方法

COP20の決定では、INDCに記述する内容は、原則として各国の判断で決めることが認められた。ただし、提出にあたっては、clarity(明確性), transparency(透明性), and understanding(理解)を促進することを踏まえることが必要。また、INDCで示される取組みは、現行の取組みを下回るものではなく、さらに進んだ取組みをINDCに示すことが求められている。

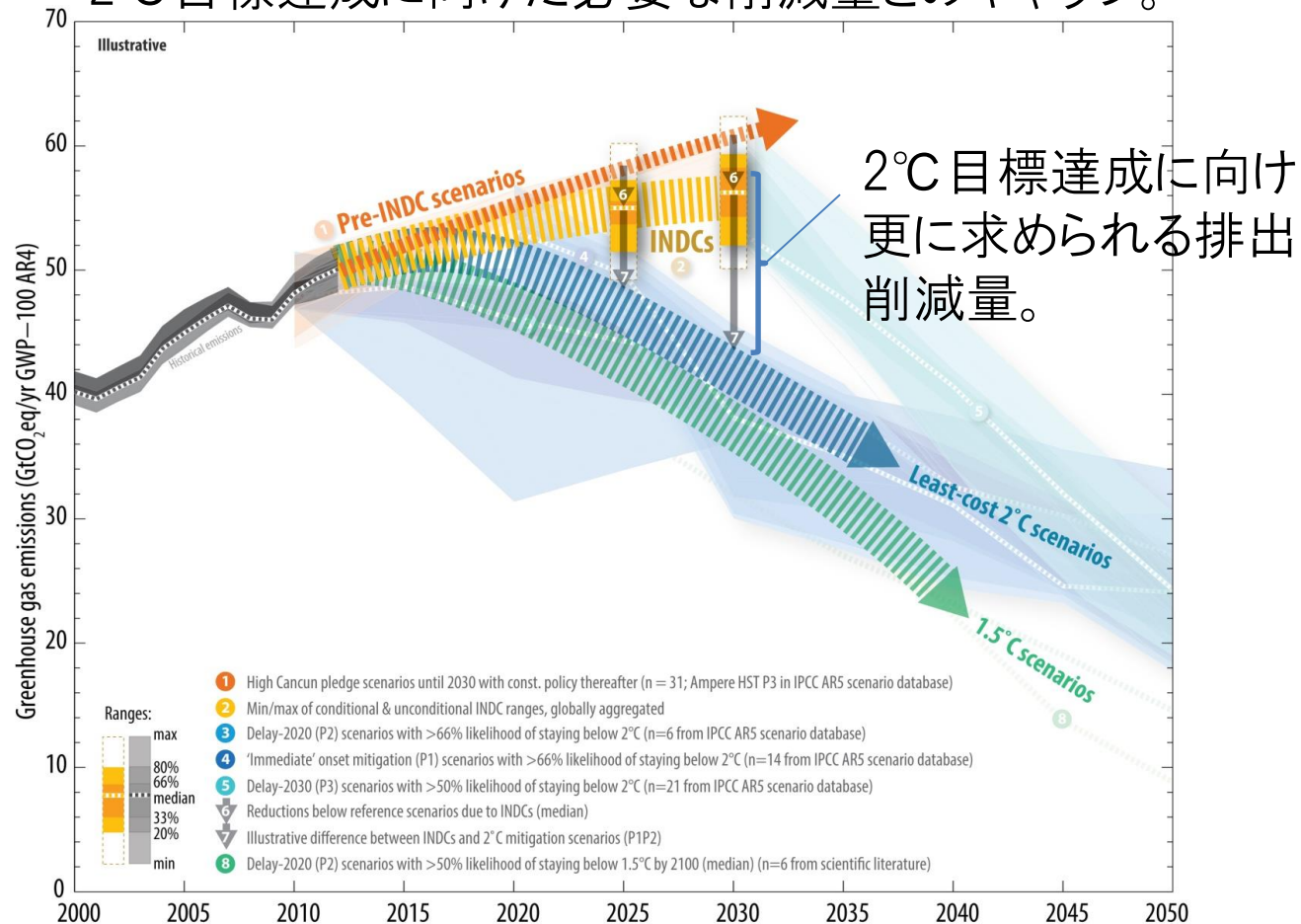
主要国のINDCの概要

COP20を踏まえて各国から提出されたINDCがパリ協定のNDCとなる見込み。

	EU	米国	日本	中国	インド
基準年	1990年	2005年	2013年(2005年)	2005年	2005
期間	2021年～2030年	2025年まで	2021年～2030年	～2030年	～2030年
削減目標	40%	26%-28%	26%	60-65% per unit of GDP	33-35% per unit of GDP
規制対象ガス	京都議定書規制対象ガス(CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, HFCs, PFCs, SF ₆ , NF ₃)	京都議定書規制対象ガス	京都議定書規制対象ガス	温室効果ガス	
想定と方法論的アプローチ(排出量及び吸収量に関する算定方法とアカウンティング方法)					
森林吸収源	森林吸収源の活用法を検討中(2020年までに決定)。	森林吸収源を活用。活用の際の留意点。 ・net-net approachにより吸収量算定。 ・自然攪乱(森林火災等)を除外。 ・伐採木材製品による吸収効果も考慮	森林吸収源を活用。 ・京都議定書の算定方法・規則を援用。	不明	2030年までに森林吸収源における25億トン～30億トンの追加的な削減を達成。
国際クレジットの活用	利用しない	2025年までの目標には国際的なクレジットを利用しない	目標設定時には考慮していない。世界的な温暖化対策への進展に貢献した数量については別途、考慮。	不明	

さらなる排出削減の必要性

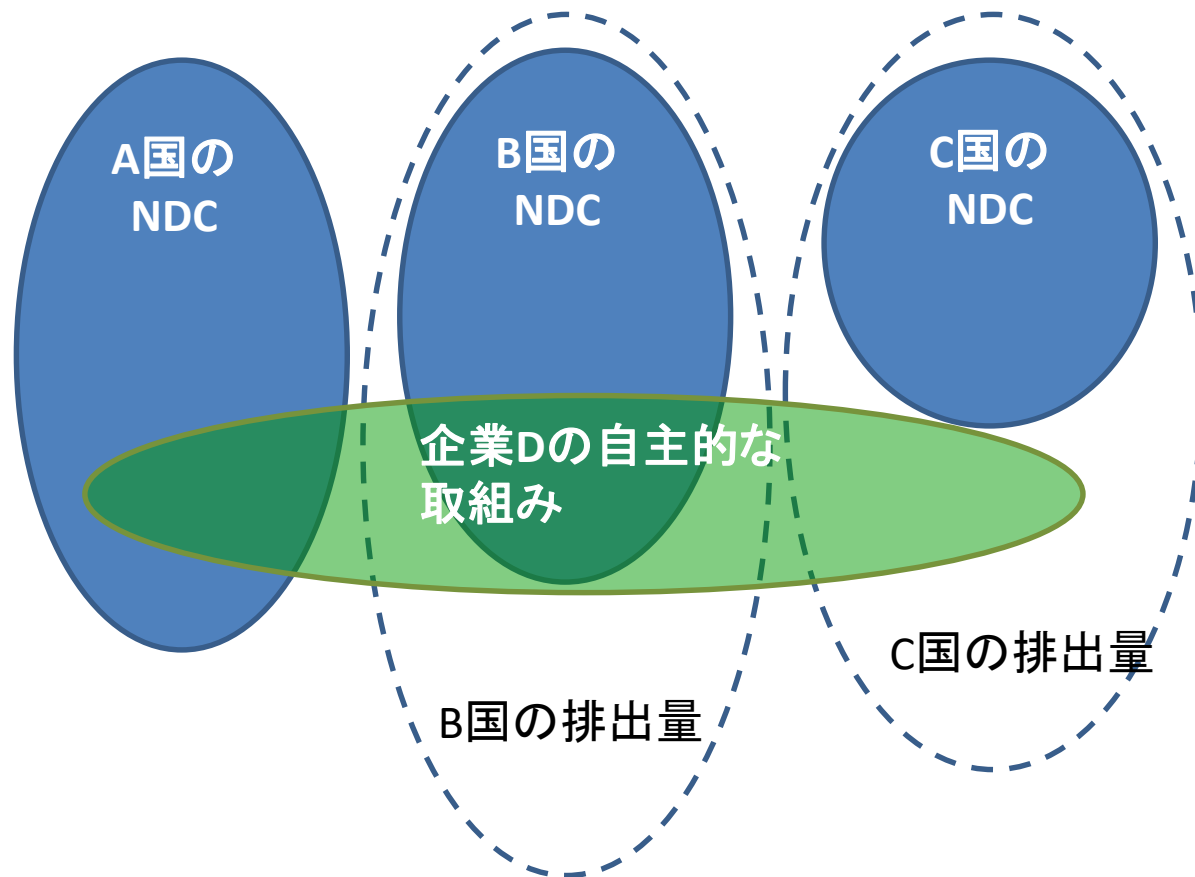
2°C目標達成に向けた必要な削減量とのギャップ。



(出所) UNFCCC

http://unfccc.int/files/focus/indc_portal/image/jpeg/fig2exec_syr_update_v27apr2016_905_withlegend.jpg

民間における取組みの意義



- 民間企業においては、RE100、EV100等の自主的な取組みが行われている。
- それぞれの国の排出量の全てがNDCの規制対象となっている訳ではないため、民間企業の取組みは、NDCを補完するものとなりうる。
- 各国の政策(エネルギー等)、エネルギー供給源の構成、需要の状況を踏まえて実施する必要性があり。

ご清聴ありがとうございました。