

## 国連気候サミット（COP21 パリ会議）閉幕 ～国際対策の強化を促すも、このままでは 3 °C以上の気温上昇～

国際環境 NGO FoEJapan  
2015 年 12 月 15 日

非常事態宣言下のパリに初日 150 カ国の首脳が集う中で、気候変動への将来の国際対策を定める国連気候変動枠組み条約第 21 回締約国会議（COP21）が二週間にわたって開かれました。会期を 1 日延長し「パリ合意」を採択して閉幕しました。

しかしながらその結果では、将来の平均気温上昇が 3°C を超えることは避けられず、各国がすでに提出した 2020 年までの目標を強化するプロセスもなく、多くの途上国が求めた気温上昇を 1.5°C 未満に抑えることは極めて困難な結果となりました。

ほとんどの実質的な交渉は市民社会団体（CSO）の傍聴が許されず会議の透明性の問題とされ、CSO は交渉に参加する各国政府からの情報収集に努めました。一方、2 人以上での野外での政治的意思表明が禁止されたなかで、FoE フランスを中心に FoE グループがパリ市内や会議場内で工夫をこらした連日のアクションを実施、会議の終わりにはサポーター 2000 人以上が参加したエッフェル塔前の集会やスマホを使ったネットでのアクションを展開しました。

法的拘束力あるパリ合意ですが、各国の国内政策の強化により重点を置く枠組みとなったため各国の気候変動目標の強化が火急の課題です。パリ合意で日本政府は国連に提出した目標達成に努める義務を負い、批准のために国内法整備が必要でしょう。また 2020 年までに中長期戦略を作成し条約事務局に提出することが求められています。パリ会議を終え戦いは各国の国内へ、国内外の市民運動の連帯がこれまで以上に重要となっています。

### FoE から見たパリ合意の個別論点の評価

#### ●パリ合意は気候変動の影響を受ける脆弱な国々や人々への支援となるか

パリ合意で途上国内の影響への対策（適応）努力が認知され、国別の能力に配慮し負担とならないようにしつつも、すべての国が国家適応計画を立案し脆弱な人々や生態系を守るために行動することが義務となりました。また発生する気候変動の影響の規模は世界の温室効果ガス排出量によって左右されることが明記され、5 年ごとのグローバルな目標達成の評価の中で、排出量削減努力の進捗具合を見て必要となる適応対策の強化が図られることとなります。パリ合意の下で先進国は資金面を含め途上国への支援を行う義務を負うので、排出量の削減が進まなければ公的支援の規模の拡大を求められることとなります。また 2016 年から 2020 年まで適応のための具体的な対策を検討し実施する専門家プロセスに合意しました。

すでに歴史的な干ばつがアフリカ中央部、中米や中東で発生し、土地を捨てた人々が移民・難民化し、これらの国々の貧困や社会・政情不安を悪化させています。70 年代に比べ倍増した年間 2600 万人と見積られる気象災害による大規模な人口移動は<sup>1</sup>、近い将来億人単位になると見られます。また気温上昇による熱帯地域での主要穀物の生産低下<sup>2</sup>がすでに報告されており、途上国の食糧安全保障を脅かし始めています。異常気象も深刻化して

<sup>1</sup> 国連難民高等弁務官事務所 UNHCR, THE ENVIRONMENT&CLIMATE CHANGE (2015.10)

<sup>2</sup> “State of Food Security” FAO 2015 <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>

おり、2013年フィリピンを襲った超大型台風では400万人が住む家を失いシェルター生活を余儀なくされました<sup>3</sup>。

今日までの0.8°Cの平均気温上昇でも変動する気候に適応できないこういった損害や被害が増大していることから、パリ合意では損害と被害が別条項として盛り込まれています。また2年前に設立されたワルシャワ国際メカニズムが合意本文に正式に認知され、付属する決定文書で気象災害による移民への国際対応を検討するタスクフォースが設立されました。

一方、米国は気候変動に脆弱な途上国にこれらの被害の賠償請求権を永久に放棄することを強く求め、EU、オーストラリアやカナダが同調し付属の決定文書に書き込まれることになりました。CSOや途上国の間で憤りが広がりましたが、同時にこれは温室効果ガスの大量排出の責任を認めたことに他なりません。

FoEJapanやFoEグループは、脆弱な人々への救済を気候正義の問題として参加するCSOの中心となって働きかけを行い、損失や損害の認知や国際対策の強化を盛り込むことができました。一方で先住民の権利や女性の平等など人権の言及が合意本文の前段に留まったのは残念なことです。合意で制度は設立されましたが、影響を受けているコミュニティや人々に実際に支援の手がとどくのかどうかはパリ会議後の効果的な実施への働きかけにかかっています。

#### ●気温長期目標：パリ合意で地球と市民の安全をはかれるのか

条約の下で2013-2015年に実施された国際対策のレビューでは、2°C未満の上昇と1.5°C未満の目標の間ではアフリカの食料生産への影響など実質的な違いを指摘しています<sup>4</sup>。小島嶼国連合や後発開発途上国、アフリカ諸国など影響に脆弱な国々やCSOはパリ合意本文で1.5°C未満への目標の見直しを求めました。FoEは1.5°C未満の目標化には先進国の具体的な支援義務強化が伴わなければならないとし、国際メディアやロビー活動を行いました。合意本文には2°C未満目標と併記し1.5°C未満を追求することが盛り込まれ、そのための科学的知見を集めた特別報告が準備されることや先進国の途上国への支援義務の原則継承が盛り込まれましたが、1.5°C未満への国際目標の引き上げには至りませんでした。

10月に出された条約事務局の報告<sup>5</sup>はそれまでに国連に提出された147カ国（条約締約国の3/4）の行動計画案の効果を分析し、2°C未満目標はまだ可能とする一方で、各国の2030年までの行動案では気温上昇を2°C未満に抑えるために今後排出できるCO<sub>2</sub>排出枠の3/4が排出されてしまうと試算しました。このためパリ会議では2020年目標および2030年行動計画案の早急な強化に合意することが必要でしたが、合意では2020年目標強化には触れられず、各国から提出されている2020年より先の目標の強化を促す「対話」が2018年にもたれること、その前に1.5°C未満に抑えるための科学的知見を集めた特別報告を出すことに留まっています。パリ合意発効あとの最初のグローバルな評価は2023年でそれでは遅すぎるので、2018年の対話で各国の目標強化が図れなければ、パリ合意により世界は3°Cを超えるレベルの気温上昇に直面することになります。

#### ●パリ合意は公平で効果的な温室効果ガス排出量削減策を推進できるか

<sup>3</sup> THE EVOLVING PICTURE OF IN THE WAKE OF TYPHOON HAIYAN, May 2014. DSWD/IOM/IDMC/SAS

<sup>4</sup> Report on the structured expert dialogue on the 2013-2015 review FCCC/SB/2015/INF.1

<sup>5</sup> Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions, UNFCCC/CP/2015/7

パリ合意では、米国の国内政局に配慮し各国が提出した目標自体は法的拘束力あるものとはなりませんでしたが、各国は行動計画を作り、その進捗を報告し評価を受ける義務があること、5年ごとの目標案提出が前回よりより野心的であるよう努めること、先進国は温室効果ガスに関係するすべての部門を網羅した国別総量目標を継続することで責任を果たすことが本文で合意されました。しかしその対策の中身には大きな問題があります。

温室効果の最も大きな原因が化石燃料からの CO<sup>2</sup> 排出であることから、900 を超える環境 NGO を代表する CAN (Climate Action Network) は、排出削減対策の 2050 年までに CO<sup>2</sup> 排出をゼロにすることや再瀬可能エネルギーで 100%まかなうことを、また FoE は 2030 年までに先進国の CO<sup>2</sup> 排出をゼロにするよう求めました。しかし今世紀末までに温室効果ガス排出を森林などの吸収源で相殺できることを目指すという米国の主張に新興国が同調し、今世紀後半のいつかまでに、というあいまいな表現の長期目標となりました。

化石燃料から省エネや再瀬可能エネルギーへの投資の移行に弾みを与えることが期待される一方で、排出を吸収で相殺する形の目標は、根本的な気候変動の原因である化石燃料からの脱却を遅らせることとなります。パリ合意では森林減少や劣化の抑制に金融価値を与えることが盛り込まれており、グローバルな運動で FoE グループが反対してきた大規模な植林の推進や、森林や農地を炭素貯蔵庫として囲い込む土地収奪、バイオエネルギー生産のための農地転用で地元の食料供給に支障をきたすなどの施策が長期的かつ大規模に展開されてゆく危険があります。人権尊重が本文に盛り込まれなかったこともあり、気候変動対策の名の下に食料安全保障が脅かされたり、コミュニティ、先住民族や社会的弱者の権利が侵されてはなりません。

FoE International はかねてから国際炭素取引制度に強く反対してきました。しかしパリ会議に向け 2030 年までの行動計画を提出した国の半数に炭素取引制度を使うことが含まれています。京都議定書は植林事業を吸収源として国際取引できる国際メカニズムを初めて導入しましたが、パリ合意で新たな排出量取引メカニズムが合意の発効とともに設立されます。EU とブラジルが提案したこのメカニズムは議定書の事業ベースのクリーン開発メカニズム(CDM)と異なり、その国の森林や農業部門などセクター全体を網羅する施策の炭素取引を想定しています。日本が推進する二国間クレジット制度(JCM)などそれぞれの国が独自に設立する炭素取引制度を国別目標達成に使うこともパリ合意で認められました。さらには議定書の下で 2008 年から 2012 年までにロシアや東欧で溜め込まれた炭素クレジットも 2020 年目標や 2030 年までの目標達成に使えるため、使われ方によっては先進国の排出量を増やしてしまいかねません。これらの炭素取引制度は大口の排出国、とりわけ先進国の国内対策を遅らせ排出削減の責任を途上国に肩代わりさせるだけでなく、先の例に挙げたような施策が国際炭素取引を通じ主に途上国で長期的に展開されることを意味します。

●気候資金 - 途上国の野心的な排出削減目標と影響への対策には先進国の技術・資金支援が必須

2020 年意向の途上国への資金や技術の国際支援の強化は、後に触れる差異化の問題と絡みパリ会議で最後まで交渉が続いた最も困難な議題でした。

多くの途上国には最優先課題の開発と貧困からの脱却を犠牲にして気候変動対策を行動する余力はありません。すでに気象災害が増大し国内に限られた資金や人材を防災に振り向けざるを得なくなっています。先進国が技術・資金支援の強化を約束しなければ、途上国の行動案のかなりの部分は実施されずに終ることでしょう。交渉のなかで先進国は途上国の排出削減策や適応策を支援する先進国の義務の明記に当初から一致して強く反対しましたが途上

国グループの結束は強く、92'条約の原則がパリ合意に反映され将来にわたって継続されることが決まりました。

先進国は 2020 年までに途上国への支援を年間 1000 億ドルに引き上げる約束をし、パリ合意ではこのレベルの支援を続けるように努め、2025 年までに先進国全体で次の 1000 億ドル以上の支援目標額を決めることが決定文書に盛り込まれました。しかしそれ以外の支援規模の拡大の記述は曖昧で、公的資金主導でと書かれてはいますが民間資金など幅広い資金源を使うこと、また 92 年条約に盛り込まれていた既存の開発に新規追加的でなければならないという原則もパリ合意案から落とされました。これにより先進国は既存の ODA を転用しパリ合意の気候資金の義務達成とすることがはっきりと認められたこととなります。先進国の ODA の予算全体が増えない限り、途上国の開発支援や貧困解消のための国際支援が実質目減りすることになるわけです。また先進国は支援する国に途上国を含めるべきと主張しましたが、先進国に肩を並べる規模の気候支援をすでに始めている中国などは先進国の法的義務を肩代わりさせる試みとみなし、途上国間の自主的支援を促進するだけ表記されて終わりました。パリ合意に向けて途上国や FoE をはじめ CSO が求めた 2020 年以降の公的資金による支援規模の拡大の具体的な記述はなく、先進国政府が途上国のニーズに応えなければ、途上国ですでに貧困や被害にあえぐ人々につけがまわることになります。

パリ合意では 5 年ごとにパリ合意の実施状況を包括的に評価し強化するサイクルが設けられましたが、途上国支援の実施状況の評価も含まれており、これにより排出削減や適応対策の実施状況の評価と併せ 3 つのサイクルが連携した包括的なグローバルな評価システムが 2020 年以降、確立されることになったのは合力的で評価できる成果と言えます。またパリ合意の決定文書で、資金関係の緑気候基金(GCF)、地球環境ファシリティ(GEF)、資金委員会、適応関係の適応委員会など条約および議定書の下に設けられた既存のすべての主要関連機関が言及され、パリ合意にそのまま引き継がれることになりました。

## パリ気候サミットの国際交渉と評価

パリ会議までに 185 カ国が国連に 2025 年もしくは 2030 年までの行動計画を提出しましたが、その目標では 3°C 以上の平均気温上昇が避けられないと予測されています。しかしパリ会議の実際の交渉で最大の焦点となったのは 92 年リオサミットで生まれた国連気候変動枠組条約で原則とされている差異化、差異化を通じた将来の気候資金支援のありかた、そして賠償問題を含めすでに発生しており拡大する気候変動による損失や被害への対策の扱いでした。差異化とは 1992 年にリオサミットで生まれた国連気候変動枠組条約の原則として書き込まれているもので、先進国が化石燃料を使って今日の富を築き上げた歴史から、温室効果ガスの排出量削減努力や気候変動の影響を受ける途上国への支援を先進国の義務として明記するかどうかの問題です。今年 9 月にニューヨークで採択されたポスト 2015 持続可能開発目標(SDGs)の交渉がそうであったように、パリ会議でも先進国は先進国の責任を過去のものとし、すべての国が同様の義務を追うパリ合意をつくり 92 年条約を事実上置き換えることを最大の目的として臨みました。

現在までの 0.8°C の気温上昇でも大きな被害が出てきていることから、マーシャル諸島やフィリピンを筆頭に気候変動の影響に脆弱な途上国の間では、5 年前カンクンで合意された今世紀末までに平均気温上昇を 2°C 未満に抑える目標では国によっては存亡の危機に直面するとし（例えば世界平均で 2°C はアフリカの一部では 4°C 以上を意味します）、この目標を 1.5°C 未満へ強化することを追求しました。

EU はこれらアフリカ、カリブ、太平洋諸国と「野心連合」を結成し 1.5°C 未満の達成にはすべての国が排出削減に努めるべきことをアピール、会議後半には米、ブラジル、最後に

は日本も入る 100 カ国前後国の連帯が生まれました。その裏で EU や米国はこれらの国々に、1.5°C未満の何らかの合意本文明記と引き換えに今後の気候変動による被害の損害賠償請求権の放棄を求めたと言われます。とりわけ米国は2週間を通じ交渉の陰でケリー国務長官自身を筆頭に強力な二国間外交を行い<sup>6</sup>、結果としてこれら途上国への1.5°Cは努力目標として2°C未満目標に併記されるに留まり、損害賠償請求権の放棄は明記されましたがその効果はパリ合意条文に限定され将来の損害賠償請求への道を完全に閉ざすものとはなりませんでした。

野心連合をEUの途上国グループ切り崩しと見た途上国グループは南アフリカの強いリーダーシップの下で差異化の問題で結束し、92年条約の原則が改めてパリ合意本文に明記され先進国の排出削減努力及び途上国への支援義務は2020年以降の枠組みでも維持されることになりました。すでに台風や干ばつ、気温上昇などによる被害の悪化が現れ、開発や貧困解消に振り向けるべき資金の転用を余儀なくされている多くの途上国にとって、野心的な温室効果ガス排出削減努力や影響への対応は先進国からの支援の強化なくしては困難です。また気温上昇を2°C未満に抑えるためには将来のCO<sup>2</sup>排出量1兆トン<sup>7</sup>、1.5°C未満では約7000億トン前後<sup>8</sup>に抑える必要がありますが、現在提出されている各国の行動計画ではこの炭素バジェットを2030年過ぎには使い切ってしまう<sup>9</sup>。その半分は今後の先進国の排出によるものです。FoEはすべての国がその能力と歴史的責任に応じた公平な削減義務を負うよう求めています<sup>10</sup>、先進国の責任を解消しすべての国の自主努力とするのは公平なことではなく、途上国の野心的な行動を促すものでもないのです。このため先進国の義務の維持はパリ会議の成果の一つとしてCSOを含め途上国サイドで評価されています。

パリ会議に至るまでには米中合意など台頭する新興国を含む主要排出国すべてが参加する枠組みという言葉がマスコミを通じて広く伝えられていました。実際の会議ではしかしいかに米国が参加できる枠組みを作るかが陰の最大の焦点であったとも言えます。先進国途上国双方で、2016年に米民主党が政権を取ることの重要性が広く認識されていました。先進国と新興国が対等に法的義務を負うことや、議定書と明記しないパリ合意の法的形式、先進国の支援義務の解消、先の損害賠償請求権の放棄など緊迫する局面で、米オバマ政権は気候変動を否定する野党共和党が握る上院の批准手続きを避け、大統領権限で通すためには新たな国際義務を負うことはできないとし、米国参加を交渉カードの切り札として使いました。すべての交渉が終わりパリ合意を採択する直前に米国は先進国の排出削減義務の記述の修正を求め、フランスが議長国権限で合意文書を書き換え採択された経緯は、パリ会議がいかにかアメリカの意向で左右されたかを物語るものです。2016年末の大統領選の結果が合意の将来に深い影を落としています。

パリ合意の新枠組みでは気温上昇を1.5°Cはおろか2度未満に抑えることは到底できません。米オバマ政権が初めて気候変動の国際交渉に参加した2009年コペンハーゲンで交渉のあり方が大きく変わり、翌年のカンクン合意で各国の行動計画はそれぞれの国が自国で定め国連に提出する2020年までの枠組みが作られました。パリ合意はこのカンクン体制を強化し、すべての国が行動計画案(Contribution - INDC<sup>11</sup>)を5年ごとに提出すること、実施経過を報告し国際的に検証されること、グローバルな目標達成状況が5年ごとに集約、検証され各国は行動計画を強化しなければならないことが法的義務として課されることとなります。行動計画には温室効果ガスの排出量削減だけでなく国家適応計画など被害への影響

<sup>6</sup><http://www.business-standard.com/article/current-affairs/us-and...mage-as-a-toothless-tiger-in-paris-agreement-11512070043-1.html>

<sup>7</sup> UNEP Emission Gap Report 2014

<sup>8</sup> "climate fairshares - confronting the climate crisis based on justice" [www.climatefairshares.org](http://www.climatefairshares.org)

<sup>9</sup> Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions UNFCCC/CP/2015/7

<sup>10</sup> <http://www.climatefairshares.org>

<sup>11</sup> (Intended) Nationally Determined Contribution

対策や状況も含めることができ、先進国の支援義務の実施状況の検証を含めた 5 年ごとのグローバルな取り組みのサイクルが確立されます。

パリ合意の発効に必要なハードルはそれほど高くなく、2020 年を待たず発効する可能性があり、移行期を経て事実上 92 年条約を置き換えることとなります。また発効まで法的効力は持ちませんが、内容は発効を待たず即適用されることになっています。

パリ会議は行動よりも制度構築が先でした。国際的な検証制度が将来の気温上昇をどの程度抑えられるか、大規模な人口移動が既に起きている気候変動の影響への効果的な支援がなされるかはいずれも未知数です。2018 年に予定される最初のグローバルな目標達成への検証の結果、本当に各国の行動強化がなされるかどうかパリ合意の試金石と言えます。

## **FoE International ~ アクション！ アクション！ またアクション！**

フランス国内やヨーロッパを中心に 2000 人を超える FoE メンバーとサポーターが集い、非常事態宣言下でデモが禁止されたパリで、連日工夫を凝らしたさまざまなアクションを市内および国際交渉の会議場内で繰り広げ、メディアや政府関係者にアピールしました。

> People Power Now のアクション

<https://www.flickr.com/photos/foei/>

> FoE France が企画した、GPS を使ったアクション

<https://www.facebook.com/foeint/videos/vb.12410115279/10153697776885280/?type=2&theater>

連絡先：

国際環境 NGO FoE Japan

〒173-0037 東京都板橋区小茂根 1-21-9

tel: 03-6909-5983 fax: 03-6909-5986

担当：FoEJapan 小野寺ゆうり (tel +81-3-6909-5983)