

COP21の成果と今後の展望について

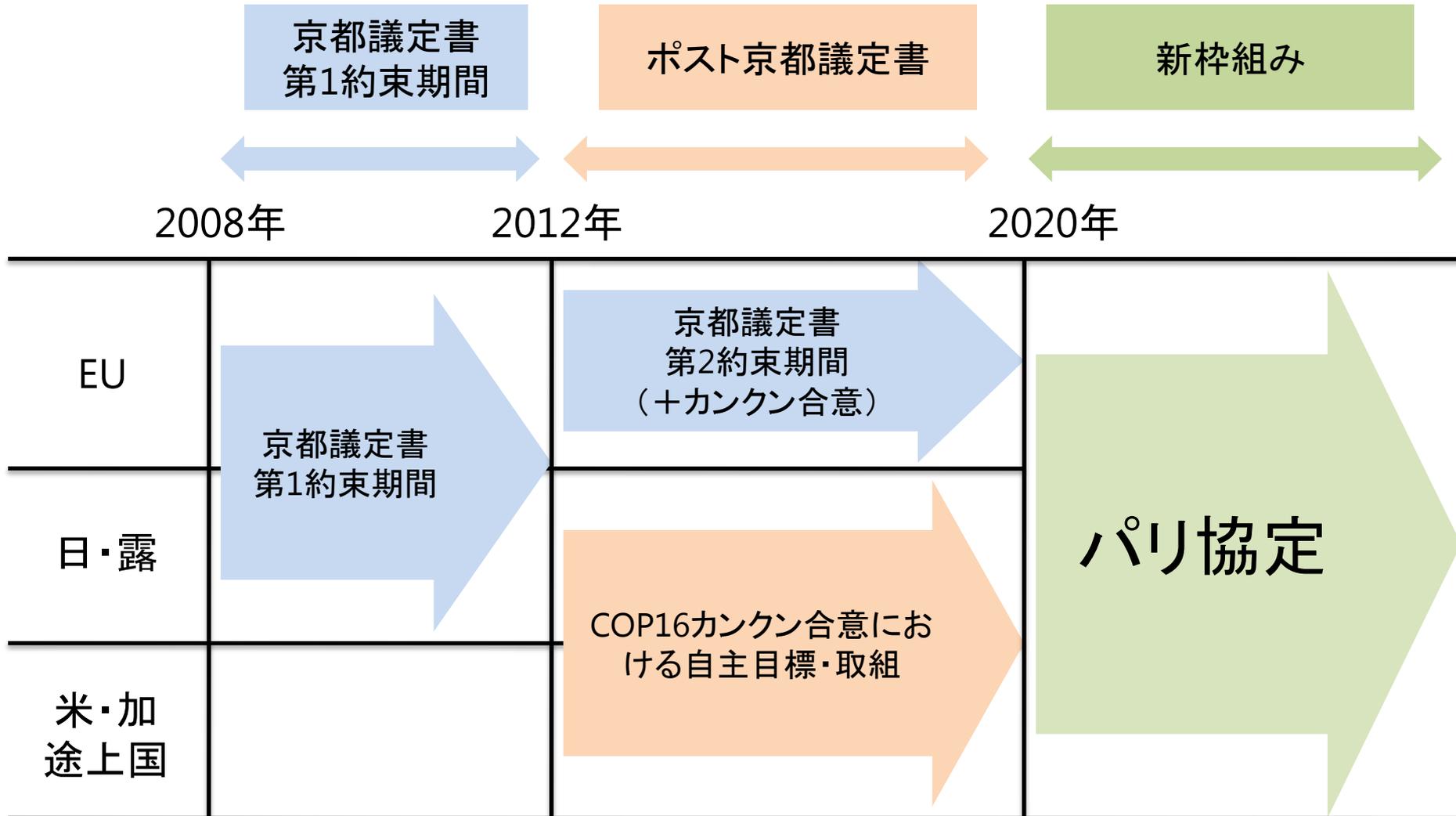
電力中央研究所 社会経済研究所

上野 貴弘

2016/2/10

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

国際枠組みの変遷



2020年以降の新枠組み交渉

2020年以降の温暖化対策の国際枠組みである「パリ協定 (Paris Agreement)」が2015年のCOP21で採択された

2020年以降の新枠組みは、ダーバンプラットフォーム特別作業部会 (ADP) で、2012年から2015年まで合計14回の会合を重ねて、COP21で「パリ協定」という法的文書が採択された

プレゼンテーションの構成

1. COP21合意(パリ協定+決定)の概要
2. 分析と評価① パリ協定に実効性はあるのか
3. 分析と評価② 米国は参加するのか
4. 分析と評価③ パリ協定は発効するのか
5. 分析と評価④ 今後の交渉に先送りされたものはどうなるか
6. 分析と評価⑤ 日本の課題は何か

1. COP21合意(パリ協定+決定)の概要

緩和の自国決定貢献(NDC)に関連する規定

(1) 世界全体の取組状況の総括
(グローバルストックテイク)

2023年から5年ごと

太字は拘束力あり

ただし、緩和については2018年から

(2) 総括を踏まえた
自国決定貢献(NDC)の提出

自国決定貢献の準備・提出・維持
5年ごとに提出

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

貢献達成に向けた進捗の隔年報告、専門家レ
ビュー、多国間検討、途上国への柔軟性

(5) 委員会を通じた実施・遵守の促進

促進的、非対立的、非罰則的な委員会の設置

緩和に関するその他の規定

太字は拘束力あり(shall)

①長期目標

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)
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

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

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

資金に関する規定

太字は拘束力あり(shall)

①資金提供国の範囲

先進国は、**UNFCCC**下での途上国への資金提供の義務を継続
他国に対しては、自主的にそのような支援を提供することを奨励

②資金動員

先進国は公的資金の重要な役割に留意しつつ、
様々な財源からの気候資金動員を継続リード

先進国は既存の動員目標(年間1000億ドル)を2025年まで継続

**2025年に先立ってCMAは新たな全体定量目標を
年間1000億ドルを下限値として設定**

透明性に関する規定

太字は拘束力あり(shall)

① 単一枠組みの創設

強化された透明性枠組み (**an** enhanced transparency framework) を創設

② 緩和に関する情報の定期提供

各国はインベントリーと、
NDCの実施・達成における進捗を捕捉するのに必要な情報を定期提供

③ 支援に関する情報の提供

先進国は提供した支援についての情報を提供
支援を提供する他国も提供

④ 情報の提供頻度

**後発途上国と小島嶼国以外の全ての国は、
これらの情報を少なくとも2年ごとに提出**

透明性に関する規定(続)

太字は拘束力あり(shall)

⑤ 専門家レビューと多国間検討

提出された情報に対してテクニカルな専門家レビューを行って、
支援提供とNDCの実施・達成を検討し、改善すべき部分を特定する。

締約国は資金についての努力とNDCの実施・達成に関する進捗について、
促進的な多国間検討に参加

(※タイミングと頻度は今後の検討課題)

⑥ 途上国への柔軟性

透明性に関する条項の実施に際し、
能力に照らして必要な場合には途上国に対して柔軟性を与える

グローバルストックテイク に関する規定

太字は拘束力あり(shall)

① ストックテイクの目的

協定の目的と長期目標に向けた全体の前進(**collective progress**)を評価するために、協定の実施状況を定期的に総括する(グローバルストックテイクと呼ぶ)

包括的かつ促進的な形で、緩和・適応・支援を考慮し、
衡平と最善の科学に照らして、実施する

② 実施時期

最初のストックテイクを**2023年**に行い、以降、**5年毎**に実施

NDCの準備に対して情報を与えるために、**2018年**に促進的対話を開催(※緩和限定)

③ ストックテイクの成果と各国の取組との関係

グローバルストックテイクの成果は、
各国が行動・支援を自らの決定で更新・強化する際に、
締約国に対して情報を与える。国際協力を強化する際にも情報を与える

その他の主な規定

太字は拘束力あり(shall)

実施円滑化と遵守促進

実施円滑化と遵守促進のメカニズムを創設
このメカニズムは、**専門家からなり、促進的な性質で、
透明・非敵対的・非罰則的な方法で機能する委員会**で構成

署名と締結

協定は2016年4月22日から2017年4月21日まで国連本部にて署名開放
国連事務総長に、**ハイレベルの署名式典を2016年4月22日に開催することを招請**
全ての国に**式典または最速の機会に署名するよう招請、締結書をできる限り速やかに
寄託するよう招請**

発効要件

**全GHG排出量の推定55%以上を占める55カ国以上の国々が締結した日より30日後に
発効。全排出量とは、協定採択の時点での最新提出データを意味する**

パリ協定の特徴

全会一致の合意を得られるようなバランスを図るために
共通化・差異化や拘束力の有無を
緩和・適応・途上国支援等の分野ごとに使い分けつつ、(→次スライド)

5年ごとの世界全体での総括や実施状況に対する透明性強化を通じて、
長期目標(2°C目標等)の達成に向けて、
野心的な貢献を自発的に行うように各国に対して促す枠組み
(→2つ先のスライド)

共通化・差異化と拘束力の有無の使い分け

太字は拘束力あり(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	5年ごとのNDC提出 NDC達成を狙った国内措置の追求	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	NDCの内容を自国決定(自己差異化)
資金		先進国はUNFCCC下での途上国への資金提供の義務を継続 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、自主的な支援提供を奨励
透明性	各国はインベントリーとNDCの進捗捕捉に必要な情報を定期提供 専門家レビューと多国間検討を受ける	レビューでは、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	能力に照らして必要な場合には途上国に対して柔軟性 支援を提供する他国も支援提供の情報を提示
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		
各分野		途上国による実施への支援提供	左において、支援提供主体を明示せず

パリ協定の骨格

最新の科学(IPCC)

→は情報インプットを示す

(1)長期目標達成に向けた
世界全体の取組状況の総括
(グローバルストックテイク)

- ・緩和・適応・支援の全てを扱う
- ・5年ごと。緩和は2018年開始、
その他は2023年開始

(2)総括の成果を考慮しつつ、
自国の決定で、行動と支援を更新・強化

- ・緩和は5年ごとにNDC提出義務
- ・資金は公的資金の見込み水準について
隔年で情報提供(※可能な場合)

(3)行動実施と支援提供について
定期的な情報提出とレビュー

- ・情報提供は少なくとも2年ごと
- ・情報に対してテクニカルな
専門家レビューを行い、
支援提供とNDCの実施・達成を検討し、
改善すべき部分を特定
- ・促進的な多国間検討も実施
- ・ストックテイクへのインプット

(4)委員会を通じた実施・遵守の促進

- ・非対立的、罰則なし

2.分析と評価①

パリ協定に実効性はあるのか

目標達成を義務付けず、同時提出で実効性確保

パリ協定の実効性の肝は、
グローバルストックテイク、緩和NDCの全世界同時提出、実施段階の透明性強化が生み出す国内外のさまざまな圧力

パリ協定はNDCの達成を義務付けていない。

しかし、NDC策定時にはグローバルストックテイクを実施して、提出時期を5年毎に世界全体でそろえることで国際的な関心を高め、NDC実施時には各国の達成状況の隔年レビューにより透明性を高めることで、国内外での様々な検証に晒されるようにした。

つまり、目標の義務化ではなく、透明性の強化で実効性を担保しようとしている。

特に提出時期を揃えた点が重要で、
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とも言える。

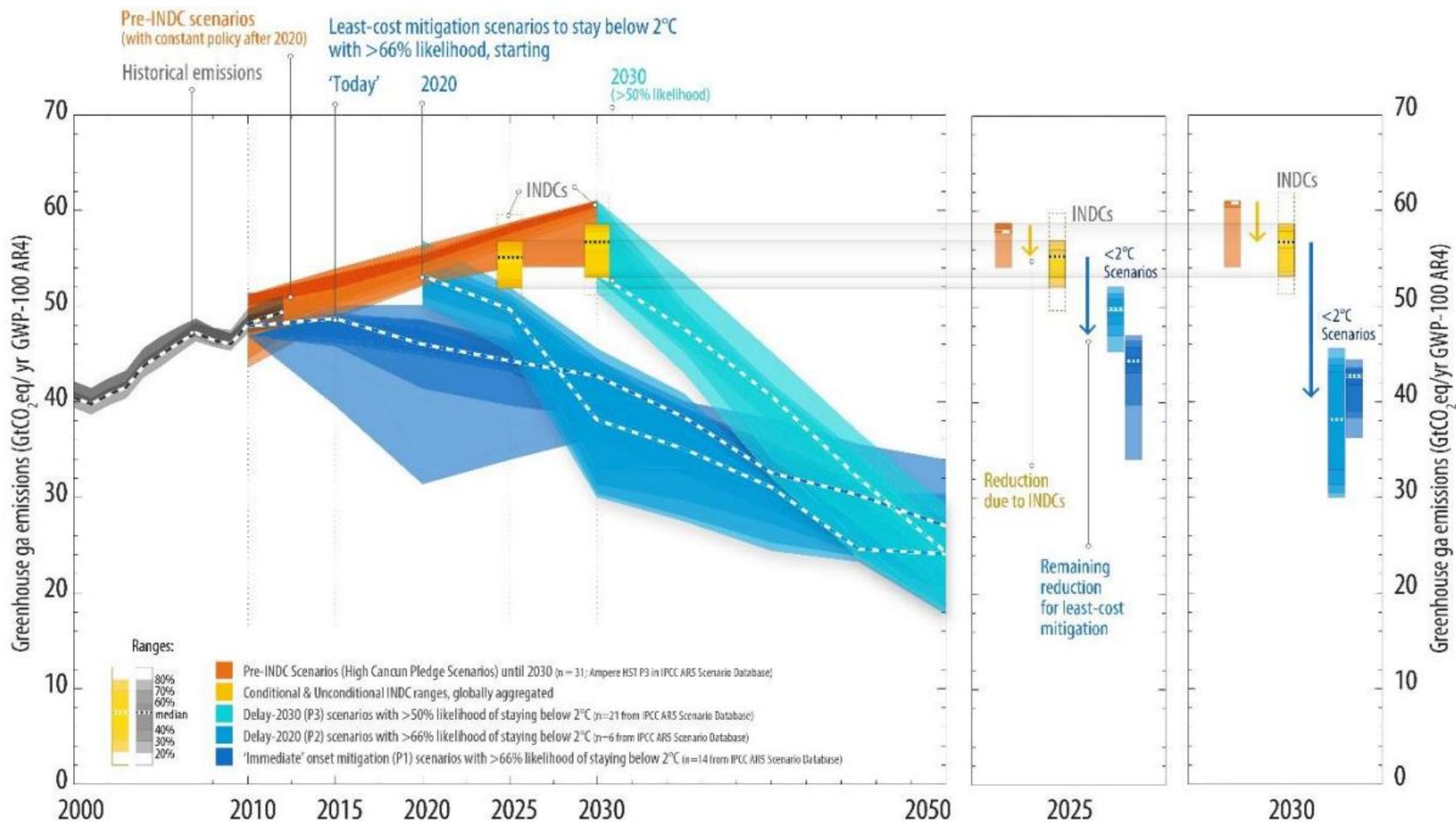
ただし、根本的には「**自国決定**」であるため、
長期目標(well below 2°C等)を保証するものではなく、
その実現も非常に困難であろう。

それでも、協定が無い場合と比べれば、温暖化を抑制できるだろう

約束草案 (INDC) の提出状況

国名	2020年以降の約束草案
日本	2030年に2013年比26%削減(2005年比25.4%減)
アメリカ	2025年に2005年比26~28%削減
EU	2030年に1990年比で少なくとも40%削減
ロシア	2030年に1990年比25~30%削減(※ただし、森林吸収の算入が条件)
カナダ	2030年に2005年比30%削減
オーストラリア	2030年に2005年比26-28%削減
韓国	2030年にBAU比で37%削減
メキシコ	2030年にBAU比で温室効果ガスと短寿命気候汚染物質を25%削減(温室効果ガスだけでは22%削減)
中国	2030年頃にCO2排出の増加を止める CO2排出のGDP原単位を2030年に2005年比で60-65%削減 一次エネルギー消費に占める非化石エネの割合を2030年に2割 森林ストック量を2005年比で45億立方メートル拡大 等
インド	排出のGDP原単位を2030年に2005年比で33-35%削減 技術移転と低コストな国際資金による支援の下で、 全発電容量に占める非化石エネの割合を2030年に約40% 2030年までに炭素吸収源を25~30億トン分、追加 等

約束草案の積上げと2°C目標の関係



Source: AR5 scenario database, IPCC historical emission database and INDC quantification.

3. 分析と評価②

米国は参加するのか

米国は参加するのか？

議会に諮らず批准・受諾

オバマ政権は、既存法で協定の義務を実施可能と判断し、議会に諮らずに、行政協定として、

2016年の早い時期に締結(受諾)する可能性が極めて高い。

最速で署名式典が行われる4月22日に締結する可能性も。

ただし、中国との同時締結を調整しているとするならば、中国側の事情で、後ろ倒しになる可能性はある。

離脱リスク、目標緩和リスク

単独行政協定として受諾したものは、大統領の一存で脱退可能。

次の大統領が共和党になった場合、離脱(=受諾の撤回)のリスクあり。

※脱退規定(27条)に基づき、発効後3年間は脱退できなくなるため、2016年のうちに発効していれば、米国を含む協定締約国は2019年まで脱退できない

また、離脱まではしない場合、削減目標(2025年に2005年比26~28%減)を撤回して、より緩い目標を再提出する可能性が高い。

どちらの道を行くかは、共和党側の候補の考え次第

(参考)ブルームバーグ元NY市長の出馬模索に関するCNNの報道

クリントンへの支持変動—CNN/ORCによる世論調査結果

	Hillary Clintonのリード(%)							
	6月26日 -28日	7月22日 -25日	8月13日 -16日	9月4日 -8日	10月14日 -17日	11月27日 -12月1日	12月17日 -21日	1月21日 -24日
対Jeb Bush	13	5	9	-2	-	2	-	-
対Donald Trump	24	16	6	0	5	3	2	1
対Ben Carson	-	-	-	-5	-1	-3	-	-
対Carly Fiorina	-	-	10	-	-	-	-	-
対Ted Cruz	-	-	-	-	-	3	-2	-3
対Marco Rubio	16	-	-	-	-	-1	-3	-3

Ted CruzとMarco Rubio

Ted Cruz

人為的な気候変動の「否定」論者として有名
COP21後に「大統領に選出された場合には、
協定から離脱する」と発言

Marco Rubio

自らを気候変動の否定論者ではなく、懐疑論者と位置付け
COP21後に、「笑えないジョークで、馬鹿げている」
と発言

4. 分析と評価③

パリ協定は発効するのか

パリ協定は発効するのか

米国が離脱しなければ、全GHG排出量の推定55%以上の確保は容易
事務局が発表した発効のために使う排出量データを用いると、
上位から順に「中国、米国、EU、ロシア」が締結すれば、55%以上となる

米離脱時には、発効を遅らせるor阻害する「45%連合」の潜在性あり
米国(17.89%)が離脱した場合、以下が受諾しなければ、発効できなくなる

中国&ロシア(※米+中+露=45.51%)

BASIC(※米+BASIC=46.02%)

LMDC(※米+LMDC=50%前後)

⇒米離脱時に、LMDC、BASIC、ロシアが締結を意図的に遅らせ、交渉力を高めて、
発効までの制度設計交渉で有利な条件を取りに来る潜在性あり

2016年に米中が同時締結すれば、2017年以降の離脱時でも発効の可能性大
政権交代のない中国の離脱は可能性が低く、
中国(20.09%)抜きでの「45%連合」の形成は困難

また、米国離脱前に発効していれば、
その後、離脱して55%未満になったとしても発効したまま

5. 分析と評価④

今後の交渉に先送りされたものは
どうなるか

各種のモダリティとガイダンスの作成は 今後の交渉に先送りされた

イシュー	検討場所	決定時期
NDCの共通時間枠	APA	CMA1
NDCの特徴のガイダンス	APA	CMA1
パブリックレジストリーのモダリティと手続き	SBI	CMA1
アカウンティングのガイダンス	APA	CMA1
協力的アプローチのガイダンス(ダブルカウント回避含む)	SBSTA	CMA1
メカニズムのルール・モダリティ・ガイダンス	SBSTA	CMA1
非市場アプローチ枠組みの作業プログラム	SBSTA	CMA1
対応措置フォーラムのモダリティ・作業計画・機能	SBSTA/SBI	CMA1
途上国の適応努力認識のモダリティ	適応委他	CMA1
適応支援動員のステップ等に関する方法論	適応委他	CMA1
1000億ドルを底値とする新規の全体定量目標	CMA	2025年まで
締約国が提示する資金情報の特定	COP	CMA1
公的介入による資金提供・動員のアカウンティングのモダリティ	SBSTA	COP24(2018年)
技術枠組みの具体化	SBSTA	CMA1
キャパビルのパリ委と制度アレンジメントに関する決定	COP25	CMA1
透明性のモダリティ・手続き・ガイダンス、レビュー実施時期	APA	COP24(2018年)
グローバルストックテイクへの情報源特定	APA	CMA1
IPCCによる評価のグローバルストックテイクでの活用方法	SBSTA	APA2(?)
グローバルストックテイクのモダリティ	APA	CMA1
実施・遵守促進の委員会のモダリティと手続き	APA	CMA1

※APA:パリ協定特別作業部会、CMA:パリ協定締約国会合

詳細設計を巡る今後の交渉の行方は読めない

曖昧な文言をめぐる解釈の相違が露呈する可能性は高い
パリ協定や関連決定では、合意を得るために、
意図的に曖昧にした部分が多い。

交渉の山場は、2018～2020年になると予想

透明性については2018年に決めることになっている。

ほかの多くはCMA1で決めることになっているが、

CMA1の開催時期は発効後の最初のCOPであり、現時点では未定である。

しかし、仮に早期発効しても、交渉は先延ばしになるのではないか。

2020年に米国大統領選があることを踏まえると、2019年が山場か

6. 分析と評価⑤

日本の課題は何か

3つの大きな課題

(1) パリ協定の締結(批准)のタイミング

米国の離脱リスクを踏まえると、
少なくとも、2016年米国大統領選挙の結果が出るまでは待つべきか。
(※他国の出方次第では早期締結で早期発効できる可能性も)

(2) 詳細設計交渉

米国が注ぎ込む政治的資本(political capital)が減じる中で、
「二分論」の巻き返しに、どのように対応するか。

(3) 2020年をいかに対応するか

2030年目標の再提出と2050年戦略の提出が2020年に重なる。
2020年には、米国の2030年目標の提出と次の米国大統領選挙もある。
この状況下で、再度やってくる山場をいかに乗り越えるか。