



パリ協定とは何か

公益財団法人 地球環境戦略研究機関
気候変動とエネルギー領域 エリアリーダー・上席研究員

こあくつ かずひさ
小 坪 一 久

はじめに

2015年11月末から12月上旬にかけてパリにて開催された国連気候変動枠組条約（UNFCCC）第21回締約国会議（COP21）において、パリ協定と関連するCOP21決定が採択された。パリ協定とは非常に野心的な目標を持って全ての国が参加をする国際的な枠組みを構築したという点において画期的な国際合意である。本稿では、パリ合意の全体像から各項目における概要を踏まえつつ、2020年のパリ協定実施に向けた今後の動きについて解説をしたい。

パリ協定とは：全ての国が参加をし、包括的、長期的、そして漸進的

パリ協定の特徴を分かりやすい言葉で置き換えると、「世界のすべての国が一緒になって協力しながら脱炭素で強靱な社会・経済を作っていくための国際的な枠組み」ではないかと思われる。脱炭素とは炭素を排出しない社会（ゼロエミッション）であり、強靱とは既に進行している気候変動に対していかに適応し、被害を抑えていく社会を構築できるかということである。

パリ協定はUNFCCCの締約国195カ国全ての国が温暖化対策の目標を持って参加をする国際枠組みである。非常に野心的な目標を持ち、包括的な対策や措置を備え、長期的、永続的に枠組みが維持さ

れ、対策の進捗やさらなる向上を目指して国際社会が協力していくことの重要性が明記されている。

表1. パリ協定の特徴

①全ての国に適用される枠組み
②野心的（気温上昇を2℃より十分下方に保持。1.5℃に抑える努力を追求）
③包括的（温暖化対策として緩和、適応、資金、技術、能力構築、透明性等が含まれる）
④長期的（2025年/2030年以降の取組を視野に永続的な枠組みを志向）
⑤漸進的（5年毎の目標提出・更新、実施状況の報告・レビュー、進捗確認、向上メカニズム導入）

パリ合意の概要

ここでは、パリ合意の概要について全体像を説明した上で、パリ協定におけるそれぞれの条項について説明をしたい。パリ協定は全体で29条からなり、COP21における決定文書と合わせて「パリ合意」と呼ばれる。COP21決定はパリ協定の採択や実施に向けて補足する決定も含まれており、パリ合意の全容を知るためには、双方の文書について理解をする必要がある。以下、図1. にパリ合意の全体像を示す。

ここからはパリ協定の各条項に沿った形でそれぞれの概要を説明したい。

表2. パリ合意の全体像

パリ協定（法的文書）	COP21 決定
前文・定義（1条）・目的（2条）	パリ協定の採択
国別目標（3条）	
緩和（4条）、森林REDD・吸収源（5条）、市場メカニズム（6条）	約束草案
適応（7条）、ロス&ダメージ（8条）	合意を発効するためのCOP決定
資金（9条）	2020年までの行動の強化
技術（10条）	非政府主体
能力開発（11条）、教育・訓練・啓発（12条）	行政的・予算的事項
透明性（13条）	
グローバル・ストックテイク（14条）	
実施と遵守の促進（15条）	
組織的・手続的事項・発効要件（16～29条）	

（出典：パリ合意（FCCC/CP/2015/L.9.Rev1）及び、大井（2015）「COP21の成果と概要」を基に追記作成）

・前文、定義(1条)

パリ協定の特徴である、全ての国が参加するということ、そして気候変動問題の解決と持続可能な開発に対する包括的な対策の必要性を示すものとして、前文には非常に様々な文言が含まれている。例えば、食料安全保障、飢餓根絶、労働力や適正な仕事、人権、先住民、子供、障害者、及び脆弱な状況にある人々の権利、世代間の衡平、生物多様性の保護、持続可能な消費及び生活様式などである。

・目的、目標(2条)

パリ協定の目的は2条の1項に、次に示す3項目について明確な文章で示されている。

(a) 世界共通の長期目標として、産業革命前からの地球平均気温上昇を2°Cより十分下方に保持。また、1.5°Cに抑える努力を迫及。

(b) 気候変動に関する適応能力の拡充、強靱性及び低排出開発を促進。

(c) 低排出及び強靱な開発に向けた経路に整合する資金フローを構築。

・国別目標(Nationally Determined Contribution : NDCs)(3条)

パリ協定の特徴の一つである、各国が自ら定める目標(NDCs)が3条にて規定されている。各国による提案方式は全ての国の参加を確保するために必要であったアプローチであり、NDCの実効性を担保することがパリ協定の成功を左右するといっても過言ではないくらい、重要なものである。全ての締約国は、気候変動への地球規模の対応としてパリ協定の目的に照らして、国別目標を設定し、パリ協定に規定されている野心的な努力を遂行し、これを報告することとされている。

・緩和(排出の削減)(第4条)

気候変動の緩和(英語では mitigation と表現)は気候変動対策として適応と並んで最も重要な分野であり、パリ協定の条項でも最も多い19項に渡り定義されている。緩和条項に関する特徴は大きく分

けて3つある。

一つは、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達成するよう、世界の排出ピークをできるだけ早期に迎え、最新の科学に従って急激に削減すること。これは2050年以降、ネットで、つまり森林等による吸収量を含めて排出がゼロになるようにするという長期の野心的な目標を掲げたことである。

二つ目に、各国は国別目標(Nationally Determined Contribution)を作成、UNFCCCに提出し、それを維持すること、削減目標を達成するために国内対策をとることが義務付けられた。各国の削減目標は5年毎に提出が義務付けられ、削減目標は従来よりも前進(progression)し、もっとも高い目標を反映するものとされている。先進国は経済全体の絶対量目標を設定し主導すべきこと、途上国は削減努力を強化し、経済全体の目標へと移行していくことが奨励されている。

3つ目として、全ての国は長期の温室効果ガス低排出開発戦略を策定・提出するよう努めるべきとされている。COP決定では、この長期の戦略を2020年までに提出することが招請(invite)されている。

・森林、吸収源(5条)

パリ協定において森林は独立した条文として5条にふくまれた。ここで全ての締約国が吸収源(sinks)・貯蔵庫(reservoirs)の保全・強化を図るべきことが規定され。そして、2項において、森林減少・劣化を防ぐことによる排出の削減(REDD+)や緩和と適応の共同アプローチ(JMA)の実施・支援のための措置を執ることを各国に奨励した。その際、必要に応じて非炭素便益やインセンティブを与える重要性を再認識している。

・市場メカニズム(6条)

パリ協定における野心的な目標を効率的にかつ費用効果的に達成するため、6条において市場メカニズムが規定された。一つは協力的アプローチと呼ばれ、各国が国際的に移転される緩和の成果を削減

表3. 各国の約束草案例

米国	2025年に-26%~-28%(2005年比)	中国	2030年までにGDP当たりCO2排出量-60~65%(2005年比)。
EU	2030年に少なくとも-40%	インド	2030年までにGDP当たり排出量-33~35%(2005年比)
ロシア	2030年に-25~30%(1990年比)	インドネシア	2030年までに-29%(BAU比)
日本	2030年に-26%(2013年比)	ブラジル	2025年までに-37%(2005年比)
カナダ	2030年に-30%(2005年比)	韓国	2030年までに-37%(BAU比)
スイス	2030年に-50%(1990年比)	南アフリカ	2025年及び2030年に398-614百万トン(CO2換算)

目標に活用する場合、持続可能な開発を促進し、環境の保全と透明性を確保するもので、日本が提案して実施をしている、二国間クレジット制度（JCM）や国内排出量取引制度（ETS）を国際的につなげていく（リンク）させていくことなどが含まれる。

二つ目に国連が管理・実施するメカニズムとして「緩和と持続可能な開発メカニズム」が設立された。このメカニズムを通じて実現される排出削減量は全ての国が各国目標（NDCs）の達成に活用可能

ルール・手続き細則をパリ協定の特別作業部会で議論することになった。

その他、持続可能な開発のための非市場アプローチ（緩和、適応、資金、技術移転、能力構築のすべてに関連）の枠組みが規定され、さらなる詳細を協議することとなった。

2007年のパリ行動計画にて明記された条約の下における市場を活用するアプローチが8年間の交渉を経て、パリ協定にて結実した。二国間クレジット制度（JCM）は緩和成果の国際移転と目標達成に活用できるメカニズムとしてUNFCCCの下で位置づけられた。これにより、UNFCCCが管理する中央集権型のメカニズムと分散型のメカニズムがUNFCCCの下で役割を果たすこととなり、様々なアプローチが共存する新たな枠組みの誕生を意味する。

様々な市場メカニズムが緩和に向けた役割を果たす中で、ダブルカウント防止等のためのアカウンティングのガイダンス策定など2020年以降の実施に向けたガイダンスやルールの策定が重要となる。

・適応(第7条)

気候変動に対する適応の重要性はパリ協定においてその重要性があらためて認識され、緩和と並んで適応に関する目標や各国の行動、国際支援が明確に規定された。8条の「損失と損害」（ロス&ダメージ）と合わせて、適応分野における対応策を強化したことが、パリ協定が幅広い途上国から支持を得た最大の理由の一つという指摘がある¹。まず、世界全体の適応目標として、適応能力の拡充、強靱性の強化、脆弱性を低減させる目標を設定することとなった。また、各国は適応計画立案過程や行動の実施に取り組むこと。適応報告書（Adaptation communication）を作成・報告し、定期的に更新する。国際協力・支援に関しては、適応に対する行動を強化する協力（情報共有、組織の強化、科学的知見の強化など）を強化することとなった。これらの支援の妥当性と効果の検討や、世界全体の目標達成のた

めの減退進捗を検討することが義務づけられている。

・損失と損害(第8条)

気候変動の悪影響に適応しきれずに発生してしまうのが「損失と損害」である。極端な気象現象と穏やかに進行する現象を含む気候変動の悪影響に関連した「損失と損害」を低減、最小化、対処することの重要性を認識し、早期警戒システム、包括的リスク評価、リスク保険等の理解、行動、支援を強化することとした。これに対応するため、UNFCCCの下で設立されたワルシャワ国際メカニズムが、既存の組織等と協力して活動を実施することになった。一方で、パリ協定における「損失と損害」が、責任と補償の根拠とはならないことがCOP決定として合意された。

・資金(第9条)

資金はパリ協定の交渉において非常に大きな論点であった。先進国が途上国へ資金提供を行う義務があること、資金規模は継続的に引き上げられること、それを隔年で報告することが、パリ協定において規定された。一方で、途上国を含むその他の国（Other Parties）についても自発的な資金提供が奨励されるという条項が含まれた（9条2項）。資金に関する数値目標はパリ協定には含まれず、COP決定において、年間1,000億ドル動員目標を2020年以降も2025年まで継続することや、2025年までに年間1,000億ドル以上の新たな全体目標を設定することが合意された。資金メカニズムの具体的な活用が気候変動対策にとって鍵になることは間違いない。

・技術(第10条)

技術は気候変動の緩和及び適応対策にとって、その中核的な存在であり、これまで条約及び議定書においてもその重要性は議論されてきた。今回のパリ協定では、「技術革新」つまりイノベーションを促進、実現していくことが長期的な気候対策及び経済成長や持続可能な開発にとって重要であるということが明記された。条約の下で実施されている技術メカニズム（技術執行委員会＋気候技術センターネットワーク）

技術メカニズムと資金メカニズムの連携が本条項の実施にとって重要であり、資金と技術の双方がしっかりと組み合わせられて実効的な対策を行うことができる。

¹ 田村堅太郎（2016）「パリ協定：その評価と日本の課題」、クライメートエッジ Vol24、2016年2月号

・能力開発(第11条)、教育・訓練・啓発(第12条)

パリ合意において、能力開発はパリ協定の実施に際して基盤となる非常に重要な要素として強化されることが決められた。そのために、パリ合意では途上国の能力開発の課題を解決するために「パリ委員会」が設置された。パリ協定においても、この能力開発を拡充するために組織的なアレンジメントを設置することをパリ協定の第1回締約国会合にて決定することが合意された。これにおいて、先進国は途上国の能力開発の取組の支援を拡充し、締約国は必要に応じて、気候変動にかかる教育、訓練、啓発、講習への参加及び情報公開のための措置をとることを協力することとなっている。パリ合意は全ての国が参加をして、同じルールのもとで脱炭素かつ強靱な社会の構築を目指していくことが合意された。そのためには途上国の能力構築がもっとも重要であり、基盤になるものと考えられる。パリ合意の実効性は能力開発と表裏一体であるといえる。

・行動と支援の透明性(第13条)

透明性の向上に向け、先進国・途上国に対して共通なルールに基づいて実施していくことである。ここで透明性とは、各国からの温室効果ガス排出量や吸収量の詳細(GHG 排出量国別目録)、削減目標の具体的な実施・達成に関する情報、適応に関する情報、受けた資金に関する情報をさす。各国の情報は専門家レビューや促進的・多国間検討を受けることとなる。パリ協定の特徴であるボトムアップとトップダウンの2つをつなぎ合わせるのが透明性枠組であり、パリ協定の実施進捗状況を確認していくための基礎となるものである。また、本条の実施支援及び能力開発の支援が開発途上国に提供される。

・グローバル・ストックテイク(第14条)

パリ協定の進捗状況を確認するプロセスである。世界全体での削減努力の十分性、適応行動、支援状況をチェック。2023年以降、5年毎に実施することとなっている。目的、長期目標など全体進捗を評価し、協定の目的・長期目標のため5年毎に全体進捗の評価を行うため、パリ協定の実施を定期的に確認。結果は、各国の行動・支援を更新・強化する際の情報となる。

パリ協定の詳細化にむけて

パリ協定については、来る4月22日にニューヨークの国連本部にて署名式が行われ、1年をかけて協定に対する署名が行われる。署名と締結の作業が行われ、55カ国以上の締結かつ全世界の排出量55%以上をもってパリ協定の発効となる。

パリ協定詳細ルール策定に際しては、パリ協定特別作業部会(AWG on Paris Agreement: APA)が設置され、5月の補助機関会合よりこの作業部会が開催され、パリ協定の第1回締約国会合までにパリ協定に関する指針や細則など作業を完了させる予定である。この作業は2020年のパリ締約国会合まで継続されることが予想される。

その他、今後の作業に関しては、これまでに提出されている国別目標(NDC)の統合報告書をUNFCCC事務局にて5月2日までに更新が行われる。IPCCに対して、1.5℃上昇の影響及びそれに関する温室効果ガス排出経路に関する特別報告書を2018年に作成することを招請するとともに、緩和の長期目標の進展等に関する全体の努力の進捗を確認するための「促進的対話」が2018年に開催される。2020年のNDC更新・提出に向けて、次の大きな

山場は2018年になるであろう。これと足並みをそろえる形で各国による長期の低排出開発戦略の提出が2020年を期限として行われ、2020年の目標提出につながる。

参考文献

UNFCCC (2015) "Adoption of the Paris Agreement," FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1
 UNFCCC (2015) "Paris Agreement" Annex of the Adoption of the Paris Agreement
 大井通博(2015)「COP21の成果と今後」、GISPRI/IGES 共催 COP21 報告シンポジウム発表資料
 田村堅太郎(2016)「パリ協定：その評価と日本の課題」、クライメートエッジ Vol24、2016年2月号

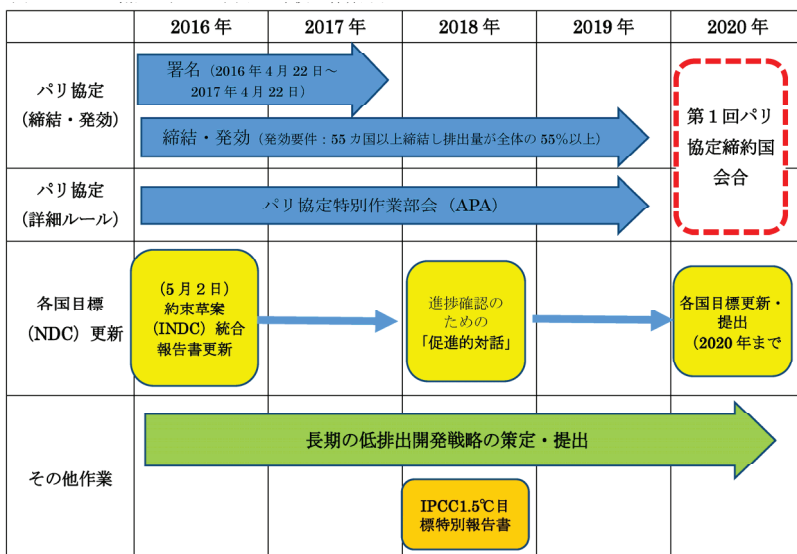


図1. パリ協定の実施に向けた今後の作業予定