

## パリ COP21：旅の終わりと始まり

東北大学 明日香壽川

### 1. 歴史的合意だが...

12月12日、2020年以降の気候変動対策の国際枠組みであるパリ協定が法的拘束力を持つ文書として採択された。たしかに歴史的な出来事である。しかし、手放しで喜ぶことには少々違和感を覚える。なぜならパリ協定にある産業革命以降の温度上昇を2℃あるいは1.5℃以内に抑制するという目標達成への道のりはまだまだ遠いからだ。被害の補償や難民に関する新たな制度の構築も見送られた。数値目標を持った国は増えたものの、その数値目標達成に対する法的拘束力は京都議定書よりも弱い。そのような意味でパリ協定は小さな1歩にすぎない。

そうってしまった最大の理由は「米国議会の承認」、すなわち米国の参加や協定の発効が人質となったからである。現在、米国議会で多数派を占める共和党は、化石燃料会社のロビー工作によって気候変動対策反対派に乗っ取られた感がある。したがって、米国の共和党議員でも受け入れ可能な弱い内容に世界が合意せざるを得なかった。なぜなら、強い内容であれば議会在承認を求めることになって米国の不参加および協定の不発効の可能性が一気に高くなるからだ。

そうは言っても、パリ協定のビジネス、特に金融や投資の分野へのインパクトは非常に大きいだろう。お金の流れは様々なリスクに敏感であり、大きなリスクの一つとして気候変動や化石燃料がビジネスの世界で完全に認識されたことの意義は極めて大きい。

本稿では、まず協定の内容や米国議会の具体的な影響について概説する。次に、ビジネスや日本のエネルギー・気候変動政策への影響を分析する。最後に、京都議定書がパリ協定に代替されることの日本にとっての歴史的意味を考える。

### 2. パリ協定:誰が何をとったか

**長期目標**：世界の平均気温を工業化以前から2℃未満に維持、1.5℃未満への努力を継続、事実上の人為的化石燃料の排出を21世紀後半にゼロ、現在の対策からの後退なし、などが参加国全体の目標となった。実は、2009年のコペンハーゲン合意や2010年のカンクン合意でも2℃目標や1.5℃目標が言及されている。しかし、パリ協定では両合意よりも法的拘束力がより強くなった。1.5℃目標に関しては、実現可能かどうかは別にして、すでに被害に苦しむ島嶼国や脆弱国の訴えを無視できなかったということだろう。しかし、交渉の過程で、この1.5℃目標と資金などの他の要求事項とがトレードされたという面もあったように思う。その意味で1.5℃目標の評価は単純ではない。

**差異化**：パリでは、現状では動かしようのない各国の数値目標よりも、「先進国の途上国への資金・技術支援なども含めた各国の対策の実施状況の検証や見直しに関する先進国と途上国との間での差異化」が争点となった。この検証や見直しは、京都議定書における順守システムに実質的に代わるものという意味で非常に重要である。最終的には、多くの条項で先進国と途上国の実質的な区別がなくなり、先進国に押し切られた内容となったと言える。

**資金**：2009年のコペンハーゲン COP で決定された先進国による2020年までに毎年1000億ドルの途上国への資金支援（融資や民間資金を含む）を2025年以降、1000億ドルを下限にして増加させることになった。そして先進国側の強い要求で先進国以外の国も自発的に資金支援することになった。一方、途上国が要求した「新規」「追加的」「十分な」「予想可能で持続的な」「拡大された」などの資金に関する条件を先進国は受け入れなかった。実は、この1000億ドルは「決定」と呼ばれる部分に書かれているために法的拘束力はない（パリ協定は法的拘束力のある「合意」の部分と法的拘束力のない「決定」の部分の二重構造になっている）。そもそも、現在の先進国からの資金の流れも1000億ドルには大きく達していない。途上国にとって最重要事項であった資金問題だが、1000億ドルという数値は残ったものの、それ以外はほぼ先進国がとった。

**損失と損害**：気候変動による被害に対応とする仕組みに関して独立した条項が設けられた。しかし、島嶼国や脆弱国が要求した「気候変動難民対策機構」という組織の構築は見送られた。そればかりか、米国の要求で「責任や補償という議論をこれから一切やらない」という趣旨の文言が「決定」の方に入り「合意」の方にもひもづけられた。このような状況は、かつての日本の水俣病問題でのチツソの患者への見舞金（一度お金を貰ったらさらなる賠償の要求は難しくなる）を想起させる。

**目標見直しと低炭素発展計画の策定・通知**：5年毎の約束草案の再提出・改訂や会議前の目標提出・事前レビューなど、各国目標の上方修正を定期的に促す仕組みが取り入れられた。また、長期低排出発展戦略の策定・通知が求められることになった。これらの仕組みを高く評価する声は大きい。しかし、パリ協定では各国目標の通知は義務だが達成は義務ではない。低排出発展戦略に関しても、すでにカンクン合意で同様の計画の策定は規定されていた。したがって、非常に残念なのだが、各国目標の大幅上方修正を実現するためには市民社会からの強い圧力と被害の激化の両方が不可欠だと率直に思う。

**発効要件**：55カ国及び世界の排出量合計の55%を超える国の批准が必要となった。排出量合計が入るのは日本政府がこだわった点である。高い排出量条件は、事実上、米中ロシアなどに発効の拒否権を与えることになる（実際に京都議定書はそうだった）。そのような状況は各国の国内対策の先延ばしを可能にする。おそらく日本政府は産業界からの要求で、先延ばしできる可能性にも期待しつつこのような条項を強く推したのであろう。それは日本政府が国際社会よりも国内の評判を重視することを如実に示している。

### 3. コペンハーゲンの遺産と米国議会承認という人質

フランスのオランダ大統領は初日のオープニング・スピーチで、パリ COP 成功条件として、長期目標（1.5 度にも言及）、5 年サイクルの見直しのメカニズム、歴史的責任などを考慮した差異化、少なくとも 1000 億ドル以上の資金援助、炭素価格などを挙げた。

米国が嫌う歴史的責任などの言葉は協定からは完全に除去されたものの、それ以外の点は、ほぼすべて協定に反映された。これは以下の二つを意味する。

第一は、2009 年のコペンハーゲン COP の失敗以降、各国の期待値が収斂していたことである。オランダ大統領の発言も、当然、過去数年間の交渉結果を踏まえた上での実現可能性を意識したものであった。そもそも、パリ合意の基盤となる仕組みは、すでにコペンハーゲン合意やカンクン合意で法的拘束力はないもののほぼ構築されていた。かつパリではどの国も会議を失敗させた悪者になりたくなかった。

第二は、冒頭で述べたように米国の国内事情が気候変動対策の国際枠組みを最終的に決めるということである。実際に米国のケリー国務長官は終盤の交渉において「削減や資金に関する米国のコミットメントに対して法的拘束力がある文書は米国議会によって拒否される現状は残念に思う」という言い訳を繰り返していた（高等戦術の可能性もある）。

### 4. ビジネスへの大きなインパクト

各国目標達成に強い法的拘束力がないとしても、パリ協定がビジネスに与える影響は非常に大きい。すでにここ数年、今まで化石燃料会社に流れていたお金が流れなくなっている。いわゆる「投資の撤収」であり、大手投資会社の間にも広がっている。そのような動きの原因と結果の両方として化石燃料会社が持つ巨大な座礁資産問題がある。それは、気候変動による物理的な被害も含めて金融システム全体の不安定性が増大することを意味する。

このような懸念を象徴するものとして、現在、主要 25 개국・地域の中央銀行、金融監督当局、財務省などの代表が参加する金融安定理事会（FSB）の動きがある。イングランド銀行の総裁で金融安定理事会の議長でもあるマーク・カーニーは、世界の金融システムが持つ気候変動リスクに関するタスクフォースを COP21 の場で立ち上げた。

また、今年の 7 月にフランスで画期的な「エネルギー転換法」が制定された。その 173 条では、驚くことにフランスの企業や投資家に対して「気候変動関連リスクの影響、金融資産が持つ GHG 排出量、投資計画と国・地域・世界の対策目標などとの整合性」に関する情報の開示を義務づけている。これは、いわば一般企業の事業計画や機関投資家のポートフォリオがフランスの数値目標だけでなく 2°C 目標や 1.5°C 目標などとの整合性を持つべきことを事実上要求している。

間違いなくパリ協定は、このような動きを一気に加速させるだろう。

### 5. 日本のエネルギー・気候変動政策への影響

パリ協定が日本政府のエネルギー・気候変動政策に与える影響は、残念ながら少なくとも短期的には限定的だと思われる。なぜなら現政権は、化石燃料会社、大手電力会社、大手重電メーカー、エネルギー多消費産業を支持基盤としているからである。おそらく彼らは、たとえば

1.5℃目標に対して「科学や現実からは乖離している」と斜に構えた見方をするだろう。「今世紀後半に温暖化ガス排出量ゼロ」に対しては、「それまでは対策を先延ばししてもよい」と都合良く解釈する可能性がある。「目標達成は原発なしには不可能」と相変わらず原発推進に気候変動問題を利用するだろう（これに関しては原発なしでも高い目標を持つドイツが反証となる）。実質的には現状逃避で責任回避でしかない「革新的技術が必要」といういつもの言説が繰り返されることも十分に予想される。

その他では、国内での石炭火力発電新設、気候変動緩和対策の定義の見直し（高効率石炭火力発電を含むか否か）、電力自由化の影響、二国間クレジット制度（JCM）での石炭火力発電ファイナンス、アジア開発銀行（ADB）やアジアインフラ投資銀行（AIIB）の融資ガイドライン、来年の中国でのG20会議への影響、などが重要な論点となる。

なお、パリ協定では、第6条がJCMのような日本独自で進めているオフセット制度を認めているように読める。ただしJCMは、1) クレジット供給量、2) 価格、3) 利益相反、4) 政府補助金依存、5) 世界貿易機関（WTO）ルールとの整合性、6) 非追加的クレジット発生の可能性などを課題として持つ。パリ協定では、オフセット・クレジットの環境十全性、追加性、ダブルカウント防止などの必要性が再認識された。その意味で、今後出される国連のガイダンスの内容や政府対応が注目される。

## 6. 京都からパリへ

COP21 が始まった11月29日、地元紙 *Le Parisien* 一面の大見出しは「パリが息を吹き返した」であった。オランダ大統領は、オープニング・スピーチで、気候正義（Climate Justice）という言葉を使って排出量が小さい途上国がより大きな被害を受けるという不公平性について語った。気候変動が水を求めての争いや難民を生み、その意味で「平和の問題だ」とも明言した。「高い目標をかかげて達成できない方が低い目標をかかげてそれだけを達成するよりも良い」という言葉はUNFCCC事務局長フィゲレスによってすぐにツイートされた。パリ協定が高い目標であるかどうかは疑問が残るものの、フランス外交の面目躍如の2週間であった。

一方、パリ協定の誕生は京都議定書の死を意味する。名前だけではなく、京都議定書が持っていた各国目標などに対する法的拘束力も消えた。歴史に「もし」はないものの、日本が京都議定書に対して異なる対応、たとえば京都議定書第二約束期間へ参加し、積極的に制度設計に関わっていれば、パリ協定は法的拘束力がより強い「京都議定書第三約束期間」になっていたかもしれない。その意味では、日本は京都議定書を殺した犯人一味の一人だと言える。

京都議定書は、日本が環境立国として世界でリーダーシップをとるための「機会」であった。パリ協定が生まれたことは、あえてリーダーシップをとらない「普通の国」に日本がなったことを示している。そして国民には、政府や産業界のミスリードによって、気候変動対策が経済的な意味でも国全体にとっては「負担」ではなくて「機会」になりつつあることが伝わっていない。

京都からパリへの旅は終わり、京都は歴史となった。パリが中継地なのか、それとも究極の目的地なのかはまだわからない。