

気候変動の国際交渉の動向とパリ合意への展望

気候変動リスクの総合的管理に向けて

齊藤 照夫 Teruo Saito

損保ジャパン日本興亜リスクマネジメント株式会社
顧問

はじめに

近年、世界各地で異常気象が頻発し、気候変動リスクへの人々の懸念が高まっており、気候変動リスクに歯止めをかけるため、温室効果ガスの排出を抑制する「緩和」の取組みが、国連気候変動枠組条約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, 以下「UNFCCC」) によって進められてきた。2005年には「京都議定書」がスタートしたが、途上国による温室効果ガス排出量の急増により、気候安定化を達成することが難しくなり、新たな枠組みが求められるようになった。2014年11月に公表された国連気候変動に関する政府間パネル (Intergovernmental Panel on Climate Change, 以下「IPCC」) の第5次統合報告書では、厳しい気候対策が何も取られない場合には、今世紀末には気温が2.6°C~4.8°C上昇するとし、これを防ぐために今後数十年間の大幅な排出削減を訴えるとともに、気候リスクに備えて「適応」の取組みの必要性を指摘している¹。このため、UNFCCCでは、締約国が新たな枠組みを検討する場として「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会 (The Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, 以下「ADP」)」を立ち上げ、ここでの交渉をもとに、2015年末にパリで開かれる国連気候変動枠組条約第21回締約国会議 (Conference of Parties 21, 以下「COP21」) において、すべての国を対象とする2020年以降の気候変動対策の新たな法的枠組みについて合意 (以下「パリ合意」) することを予定している。ADPでは、各国が自らの削減目標を定める「各国提案方式」を基本に、実効ある削減対策のあり方を議論するとともに、適応を気候対策の重要な柱として位置づけるべく議論している。ただ、先進国と途上国間の意見の隔たりが大きく、しばしば紛糾するなど交渉は難航している。COP21に向け最終のCOPとなった2014年末のペルー・リマのCOP20では、すべての締約国にCOP21に先立って約束草案の提出を求めるとともに、パリ合意の交渉テキスト案の要素 (elements) の文書が決定 (気候行動のためのリマ声明 Lima Call for Climate Action (以下「リマ声明」))²された。これに基づき、約束草案がEU、米国、ロシア、メキシコなどから提出されるとともに、パリ合意の交渉テキストがADPにおいて決定されている。しかし、パリ合意の成立までにはまだ多くの課題が残されており、交渉の加速化が必要であるとともに、我が国の貢献が求められている。2015年末のCOP21の結果によって、世界がどの程度気候変動を防ぐことができるか、起こりつつある影響を軽減できるかが決まるとともに、化石燃料から低炭素エネルギーへ

¹ IPCC. “Climate Change 2014 Synthesis Report, Summary for Policymakers”, IPCC, (http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf) (accessed 2015-05-07) .

² UNFCCC, Decision 1/CP.20. “Lima Call for Climate Action”, UNFCCC, (<http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf>) (accessed 2015-05-07) .

の転換の長期的な道筋も決まることから、COP21 は世界の未来にとって非常に重要な会議となっている。

本稿では、気候変動に関するこれまでの国際交渉の動向を主な論点ごとに述べるとともに、ペルー・リマでの COP20 での交渉結果を紹介した後、パリ合意への課題と我が国に求められる貢献について述べる。

1. 気候変動に関する国際交渉の動向

UNFCCC では、2011 年の南アフリカ・ダーバンで開かれた COP17 での決定を受け、すべての加盟国が排出削減に参加する 2020 年以降の気候対策の新たな枠組みの合意を目指して、交渉を進めている。以下では、これまでの国際交渉の動向を新たな枠組みの主要な論点ごとに述べた後、パリ合意に向けて最後の COP となった 2014 年 12 月のペルー・リマでの COP20 の交渉結果について紹介する。

1.1. 新枠組みの論点ごとの国際交渉の動向

新たな枠組みの主要な論点として、以下の 3 つの事項があり、これらのポイントごとにこれまでの国際交渉の動向を述べる。

- (1) すべての国に適用されること (applicable to all Parties)
- (2) 削減の実効性が確保されること
- (3) 適応の取組みが気候対策の重要な柱として位置づけられること

(1) すべての国に適用されること (applicable to all Parties)

新枠組みの第一の論点は、すべての国に適用される枠組とすることである。京都議定書では、2008 年から 2012 年までの約束期間において、先進国全体で 5%削減することを目標とし、日本は 6%、EU は 8% など先進国に削減義務を課する一方、中国やインドなどの途上国には削減義務を課さなかった。しかし、約束期間内において世界全体での温室効果ガス削減を達成できなかった。図 1 は、OECD 諸国 (先進国) 及び非 OECD 諸国 (途上国) のエネルギー起因 CO₂ 排出量の推移を示したものである。

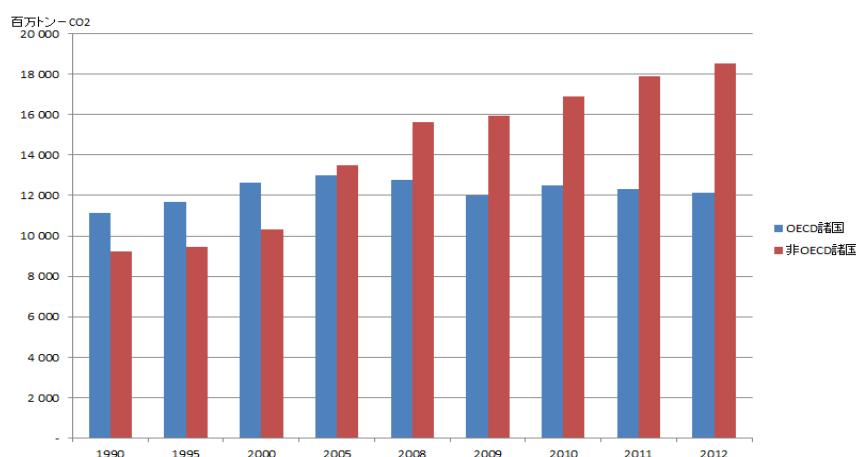


図 1 OECD 諸国 (先進国) 及び非 OECD 諸国 (途上国) のエネルギー起因 CO₂ 排出量の推移³

³ IEA. “CO₂ Emissions from fuel Combustion Highlights 2014”

(<http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/co2-emissions-from-fuel-combustion-highlights-2014.html>) のデータ (accessed 2015-05-07) をもとに当社作成。

京都議定書の約束期間の2008年と2012年のCO₂排出量を比較すると、先進国では5%減少しているものの、途上国では18%増加しており、差し引きで世界の排出量が7.7%増加してしまった。このため、新枠組みでは、排出増の著しい新興国を含むすべての国に適用される仕組みとすることが求められており、2011年に南アフリカ・ダーバンで開かれたCOP17において「ダーバン合意」がなされた。ダーバン合意では、新たな枠組みは、①条約の下で（under the Convention）、②すべての国に適用される（applicable to all Parties）、③議定書、他の法的文書または法的効力を有する合意成果（a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force）を大枠として構築すると決定された。その新たな枠組みを2020年から発効・実施させるため、2015年のCOP21において締約国が合意することを目指し、この交渉の場としてADPが設置された。2012年からADPの検討が開始され、すべての国の参加を確保するために、各国の削減の目標は各国が自ら定めるという「各国提案方式」を基本とすることとし、その上で各国の目標の形式、目標年とサイクル、提出のタイミングなどの枠組みについて議論が進められてきた。これを受け、2013年にポーランド・ワルシャワで開かれたCOP19では、すべての締約国が、COP21に先立って各国の約束草案（Intended nationally determined contribution, 以下「約束草案」）を提出することとされ、その際に提供する情報はCOP20で特定するとされた。この約束草案については、気候変動枠組条約の定める「共通だが差異のある責任および各国の能力の原則（the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, 以下「CBDR & RC原則」）」に照らして、先進国と途上国との間の差異化をどうするかが論点となっている。CBDR & RC原則とは、1992年の地球サミットで採択されたリオ宣言の第7原則にみられるように、各国は地球環境の保護に「共通の責任」を持つものの、環境悪化への寄与は先進国が大きいこと、環境破壊の防止に当たって先進国は高度な技術と豊富な財源を有することから、先進工業国はより大きな責任を負うべきである、という原則である。一部の途上国は、この「差異ある責任」に依拠して「先進国・途上国二分論」を主張し、気候変動問題は先進国が生み出した問題であり、排出削減の義務は先進国のみであり、途上国は先進国の支援を得てやれることをやればよいと主張していた。ただ、「共通だが差異ある責任」では、責任の共通性をまずは前提とし、責任分担については「程度」の問題としているのであって、責任の「存在」そのものまでこの原則を拡張するのは行き過ぎである⁴。実質的にも、途上国の温室効果ガスの排出量は、すでに先進国を上回っている状況にあり、途上国が排出削減の責任を負わないというのでは、UNFCCCの目的に反する結果となってしまう。ダーバン合意の際には、激しい交渉の結果、二分論を乗り越えて「すべての国が参加する」という新たな枠組みの大枠が合意された経緯がある。しかし、一部の途上国は、ADPでの議論において、二分論の維持を主張している。先進国側は、約束草案の内容を各国が自主的に定めるというアプローチをとることで自ずと差異化（Self-differentiation）は実現されているので改めて差異化は不必要と主張するのに対し、一部の途上国（中国等）は、先進国と途上国の二分論の維持は不可欠であり、先進国と途上国とで約束草案の内容に明確に差をつけるべきと主張し、議論が続いている状況にある。

(2) 削減の実効性を確保すること

新枠組みの第二の論点は、各国の目標について「各国提案方式」を基本としながら、いかに世界全体での温室効果ガスの削減につなげるかである。各国が自らの目標をそれぞれ持ち寄るだけでは、産業革命からの地球の平均気温の上昇を2℃未満に抑えるという「2℃目標」を達成するには不十分となる恐れがある。IPCC第5次評価統合報告書は、「2℃目標」達成のためには、2050年までに排出量を40%-70%削減し、21

⁴ 村瀬 信也、地球的課題と法、放送大学教育振興会、2010、179p、30p、

世紀末にはゼロまたはマイナスとする必要があるとし、これには急速な省エネに加え、2050年までに太陽光や風力発電、バイオエネルギー、原子力発電などの低炭素エネルギーの割合を現在の3倍～4倍近くまで増加する必要があると指摘している⁵。先進国では、低炭素エネルギーの導入や省エネなどが進められているが、多くの途上国では、導入のコストが高すぎたり、技術が手に入らないなどの困難を抱えている。このギャップを乗り越えるには、各国が提出した約束草案の進捗状況について、各国が相互に検証・助言し、必要な資金・技術の支援を行うことで、技術の進歩とコスト低減を促進するとともに、定期的な目標の見直しを繰り返すことで技術の普及を図り、より高い目標を目指していく枠組みが望まれる。このため、約束草案の提出と決定、実施状況、事後検証、目標更新といった一連のプロセスについて、ルールを構築することが必要であり、我が国は、ADPの議論において、各国は、①定量化可能な約束草案の提出、②約束草案達成に向けた対策措置の実施、③実施状況のレビューを受けることについて義務を負うべきこと、約束草案の終了年を2030年とする10年間のサイクルを支持する旨を表明している⁶。ただ、一部の途上国には、先進国と同じプロセスで自らの排出削減目標・行動について国際的なチェックを受けることに反感が強く、議論が続いている。

(3) 適応の取り組みが気候対策の重要な柱として位置づけられること

新枠組みの第三の論点は、適応の取組みが気候対策の重要な柱として位置づけられることである。気候変動枠組条約や京都議定書では、排出削減については詳しく規定する一方、適応策については情報提供や一般的な協力義務を規定するにとどまっておき、適応の取組みは、2006年のCOP12（ナイロビ）での「ナイロビ作業計画」、2010年のCOP16（メキシコ・カンクン）での「カンクン適応フレームワーク」、2013年のCOP19（ワルシャワ）での「気候変動の影響に伴う損失と被害のためのワルシャワ国際メカニズム」の合意などのように、主にCOP決定によって扱われてきた。しかし、気候変動の悪影響を強く受ける途上国は、新たな枠組みにおいて適応策をバランスのとれた形で扱うよう求めており、「ダーバン合意」では、新たな枠組みの作業の範囲には、気候対策として、緩和のほか、適応、資金支援、技術開発と支援、行動の透明性、能力構築を含むとしている。ただ、COP21での合意は、中核的な法的文書とその詳細や運用を規定する文書を含めた全体が1つのパッケージとして構成されるものであり、中核となる法的文書には将来の変化にも耐えうる基本的な要素のみを書き込み、その細則や運用ルールについてはCOP決定などの柔軟に修正できる形で規定することが一般的である。このため、何を中核的な法的文書に含め、何をCOP決定に委ねるかの割り振りが議論となる。我が国は、適応の要素を国家計画や開発のプロセスに統合することを中核となる合意に含むべきとする一方、資金支援、技術開発と支援、能力構築については新たな枠組みの要素ではあるが、中核となる合意ではなく、関連するCOP決定で扱うべきと主張している⁷。重要事項のみを中核文書に盛り込みたいとする先進国と、全要素を幅広く中核文書に盛り込みたいとする途上国側との間で今後、調整が必要となる。なお、IPCC第5次評価報告書は、気候変動のリスクを管理するうえで、緩和および適応は補完的な戦略であり、気候対策は緩和および適応の両者を進める必要があると指摘している⁸。

⁵ IPCC. “Climate Change 2014 Synthesis Report, Summary for Policymakers”, IPCC, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf (accessed 2015-05-07) .

⁶ 環境省.”強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会 第2回会合第6セッション（ADP2-6）（結果概要）について”，環境省、<https://www.env.go.jp/press/press.php?serial=18798>（アクセス日：2015年5月07日）.

⁷ 環境省.”強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会 第2回会合第6セッション（ADP2-6）（結果概要）について”，環境省、<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=18798>（アクセス日：2015年5月07日）.

⁸ IPCC. “Climate Change 2014 Synthesis Report, Summary for Policymakers”, IPCC,

図2は、世界平均地上気温の変化と分野横断的な主要なリスクのレベルを示したものである。現在の世界の平均気温は、産業革命以前に対してすでに 0.85°C 上昇しており、2°C 目標が達成されても気温は現在よりさらに 1.15°C 上昇することとなる。これに伴う食糧、熱波、風水害などの影響の発生に備えて、地域での「適応」の取組みを進める必要がある。しかし、排出削減対策を現在より強化せずに推移した場合には、今世紀末には、世界の気温は 3.5°C~4°C 上昇してしまい、この結果、未曾有の熱波、深刻な干ばつ、食糧不足、生態系への影響など甚大なインパクトが発生し、多くの国で適応能力の限界を超えて、いかなる適応策をとっても大きな損失・被害につながる可能性が指摘されている⁹。これを避けるためには、「2°C 目標」に向けた緩和策が必要であり、今後は、「緩和策」と「適応策」を総合した気候対策が必要とされている。

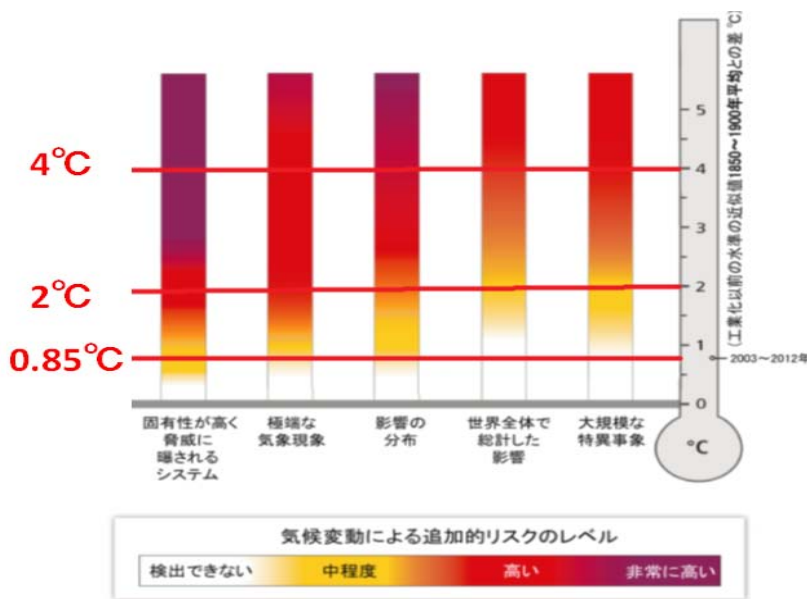


図2 世界平均地上気温の変化と分野横断的な主要なリスクのレベル¹⁰

1.2. リマ COP20 の交渉結果

COP21 を次年に控えた 2014 年 12 月のペルー・リマでの COP20 では、会期を 2 日間延長する厳しい交渉の結果、リマ声明が採択された。リマ声明では新しい枠組みの鍵となる約束草案をすべての国が COP21 に先立って提出するとされるとともに、交渉テキスト案の要素 (elements) が決定文書の別添としてまとめられている。以下では、これらの内容を紹介する。なお、リマ声明においては、これまで議論となっていた先進国と途上国の差異化について、「異なる国の状況に照らして (in light of different national circumstances)」共通だが差異ある責任および各国の能力の原則を反映した野心的な合意を目指すとの文言が用いられた。この「異なる国の状況に照らして」という表現は、先進国・途上国二分論のように CBDR & RC 原則を、条約締結当時 (1992 年) の先進国と途上国の区分で固定して硬直的に捉えるのではなく、時

http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf (accessed 2015-05-07).

⁹ World Bank. “Turn Down the Heat -Why a 4°C Warmer World Must be Avoided.” World Bank.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/11/17097815/turn-down-heat-4%C2%B0c-warmer-world-must-avoided> (accessed 2015-05-07).

¹⁰ IPCC WG2, Climate. “Change 2014 Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers”, の Assessment Box SPM1 Figure1 (http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WG2AR5_SPM_FINAL.pdf) (accessed 2015-05-07) をもとに翻訳の上、当社作成。

代の変化に対応できる柔軟でダイナミックなものへと解釈し直すことにつながるものが期待される。すなわち、世界経済の発展に伴い、途上国の中には、韓国やメキシコ、チリのように高度な経済成長を達成している国も少なくなく、中国やインドのように温室効果ガスの排出量が急増している国もある。これらの各国のそれぞれの発展段階に応じて、気候対策の責任の程度も変わっていくという柔軟な解釈につながるか、今後の交渉の動向が注目される。

(1) 約束草案のあり方

約束草案に何を含めるのかという「約束草案の対象範囲」については、すべての国が、気候変動枠組条約第2条に基づく目的達成（温室効果ガス濃度の安定化）に向けて約束草案を提出し、その内容は、現在の目標・取組より進んだものとし、決して後退させないこととされた。約束草案を緩和策に限るか、適応策、さらには資金や能力構築をも含めるかについては、約束草案に適応を含めることを義務とせず、適応計画の取組など適応の要素を含めるよう検討することを奨励することとされた。

約束草案の透明性、明確化のためにどのような情報を提出するかについては、①参照値（基準年等）、②期間、③対象範囲・カバー率、④計画プロセス、⑤前提条件・方法論（温室効果ガスの排出・吸収の推定・算定方法を含む）、⑥各国の約束草案が国情に照らし衡平・野心的であるとする理由、⑦条約第2条の目的達成にどのように貢献するかの情報を含めることができるとされた。

約束草案の提出のタイミングについては、すべての国が COP21 に先立って（準備ができる国は2015年第1四半期までに）、約束草案をその明確性、透明性、理解を促進するような形で提出するとされた。締約国の間で約束草案に関して質問や意見を交わす事前のプロセスについては、一部の途上国の反対により合意できなかったものの、各国が提出した約束草案を UNFCCC 事務局のウェブサイトに公開し、各国がそれらを独自に分析したり、検証しあうことが可能な状況で交渉を進め得ることになった。また、UNFCCC 事務局は、2015年10月1日までに提出された約束草案をもとに11月1日までに、その総計した効果に関しての統合報告書を作成することとなった。

(2) 交渉テキスト案の要素 (elements)

リマ声明では、新しい国際的な枠組みについて、緩和、適応、資金支援、技術開発・移転、能力構築、行動・支援の透明性の6つをバランスよく扱うべきであると決定されるとともに、パリ合意を通じて、適応行動を強化するとの決意が確認された。パリ合意の法的性格は、ダーバン合意で「議定書、他の法的文書又は法的効力を有する合意成果」とされているが、「議定書及び他の法的文書」となる場合は、気候変動枠組条約上、改正案又は議定書案をその採択を行う締約国会合の少なくとも6か月前までに事務局が締約国へ通報することが必要とされている（15条、17条）。このため、2015年5月までには交渉テキストをまとめる必要があり、COP20では、その下書きとなる「交渉テキスト案の要素 (elements)」が議論された。この議論は、ADPの共同議長から提示された分野別に各国の主張を俯瞰できる文書をもとに各国が主張を述べる形で行われ、議論を踏まえて共同議長案を更新して作成された「新たな枠組みの交渉テキスト案の要素」がリマ声明の別添として添付された。この文書に掲げられた要素（項目名）のリストを図3に示す。本文書では、要素の項目ごとに各国の主張を選択肢（オプション案）としてすべて列挙する形で整理されており、例えば、約束草案のサイクルについては、5年ごとの案、10年ごとの案、中間でレビューを行う案など10種類の案が列挙されており、適応については、適応のための世界目標を作成する案、地域適応センターやリスク移転情報センターなどの新たな制度アレンジを行う案、制度アレンジは不要とする案など様々な選択肢が掲げられている。

交渉テキスト案の要素(Elements)	
A	序文
B	定義
C	総則／目的
D	緩和
E	適応および損失と被害
G	資金
H	技術開発と支援
I	能力構築
J	行動と支援の透明性
K	約束／貢献に関するタイムフレームおよびプロセス／実施 および野心に関するその他の事項
L	実施および遵守の促進
M	手続きおよび制度的な規定

図3 新しい枠組みの交渉テキスト案の要素¹¹

2. パリ合意に向けての課題と我が国の貢献

2015年末にパリで開かれる COP21 まで、あと7か月となったが、COP20 で先送りされた課題は多い。各国間の意見対立を乗り越えるため交渉の加速化が望まれており、我が国も合意に向け大きな貢献を果たすことが期待されている。以下では、パリ合意に向けての課題と我が国の貢献について述べる。

2.1. パリ合意に向けての課題

パリ合意に向けて残された大きな課題として、「各国の約束草案の提出」、「パリ合意文書の作成」の2つがある。

(1) 各国の約束草案の提出

各国の約束草案は、パリ合意の重要な一部をなすと考えられており、今後の交渉は、約束草案の提出を見ながら進められることとなる。このため、各国が約束草案を COP21 に十分先立って提出することが重要となっている。EU、米国、中国は、すでに COP20 に先立って約束草案の中心となる 2020 年以降の削減目標を表明していることが注目される。すなわち、EU は、2014 年 10 月の欧州理事会（首脳級会議）において、EU 全体の排出量を 2030 年までに少なくとも 1990 年比 40%削減するとの政策パッケージを決定した¹²。米国と中国は 2014 年 11 月の首脳会談後の共同発表において削減目標を示し、この中で米国は、2025 年までに排出量を 2005 年比 26%~28%削減するとの目標を、また、中国は CO₂ 排出量を 2030 年頃までにピークを迎えるよう取り組むとし、総エネルギー消費量に占める非化石燃料エネルギーのシェアを 2030 年までに約 20%とするとの目標を示した¹³。COP20 を受け、EU と米国は、2015 年 3 月に上記の方針に基づき約束草案を提出したほか、先進国ではノルウェー、スイス、ロシアが、途上国ではメキシコ、ガボンが約束草案を提出している¹⁴。約束草案を提出した先進国の温室効果ガス排出量は、先進国全体が排出す

¹¹ UNFCCC, Decision1/CP20. “Lima Call for Climate Action”の Annex(附属書) “Elements for a draft negotiating text” (<http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf>). (accessed 2015-05-07) を翻訳して当社作成。

¹² EU. “2030 framework for climate and energy policies”, EU, http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm (accessed 2015-05-07) .

¹³ US, Whitehouse. “Fact sheet: U.S.-China Joint Announcement on Climate Change and Clean Energy Cooperation”. U.S. Whitehouse, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-us-china-joint-announcement-climate-change-and-clean-energy-c> (accessed 2015-05-07) .

¹⁴ UNFCCC, “INDCs as communicated by Parties.” UNFCCC,

る温室効果ガス量全体に比して約8割となっている。また、メキシコの提出した約束草案には、緩和のほか適応策も含まれている。現在、約100の途上国が、フランスやドイツ、米国等の先進国や国際機関からの支援を受けつつ約束草案の準備を進めており¹⁵、今後、各国からの約束草案の提出が進むことで、交渉の促進が期待される。

(2) パリ合意文書の作成

COP20で作成された「交渉テキスト案の要素」をもとに、2015年2月のADPにおいて「交渉テキスト」がまとめられた¹⁶。このテキストは、分野ごとに各国の主張を全て選択肢（オプション案）として列挙し、全体を俯瞰できるようにすることに主眼が置かれたため、多くのオプション案が羅列された90ページに及ぶ文書となっている。今後、ADPにおいて、各国間で妥協点を探りつつ、これらのオプション案を絞り込んで、パリ合意文書を作成する交渉が、COP21に向けて進められる。とくに、新枠組みの実効性を確保する観点からは、約束草案の提出—決定—実施—検証—見直しのプロセス作りが課題となるが、共通的なルール作りを目指す先進国と、二分論にこだわり先進国と途上国間で明確に差をつけることを目指す途上国との間で、交渉のハードルは高い。また、適応を位置づける観点からは、適応の要素を国家計画や開発計画のプロセスに統合することが重要と主張する先進国と、適応のみならず、資金支援、技術開発・移転、能力構築、行動・支援の透明性などの全要素について詳しく規定すべきとする途上国との間で、交渉の難航が予想される。合意案作成の加速化のため効果的な交渉が期待されるが、その状況によっては、根幹的な事項を定めるシンプルなものに限った中核文書を作成して合意し、それ以外の事項については、COP決定などの形で引き続き検討するとする道も考えられる。

2.2. 我が国の貢献

我が国は、京都議定書を合意したCOP3の開催国であり、その後継となるパリ合意の成立に積極的な貢献が求められている。これには、国際交渉に積極的に参加することに加え、「約束草案の早期提出」、「途上国の適応への支援」、「途上国の原子力リスクへの支援」の3点が望まれる。

(1) 約束草案の早期提出

すべての国がCOP21に十分先立って約束草案を提出することとされており、我が国ができるだけ早期に、野心的な約束草案を示すことで、国際交渉を促すことが期待される。我が国の約束草案については、COPの決定、各国の動向や将来の枠組みに係る議論の状況、エネルギー政策やエネルギーミックスに係る国内の検討状況等を踏まえ、できるだけ早くまとめることを目指して検討するとされており、現在、産業構造審議会と中央環境審議会の約束草案検討ワーキンググループ合同会合（合同専門家会合）において審議が進められているところである¹⁷。

(2) 途上国の適応への支援

気候リスクの管理の上で、多くの途上国は、緩和策よりも適応策への関心が高くなっており、気候変動の影響に脆弱な途上国の適応への支援の実施は、途上国の参加を促すうえで重要となっている。我が国は、2014年9月の国連気候サミットにおいて、安倍総理が「適応イニシアチブ」を公表し、今後3年間で適応

<http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> (accessed 2015-05-07)

¹⁵ UNFCCC, “First Set of Climate Action Plans Gets World on Track to Paris Agreement”, UNFCCC, <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/first-set-of-climate-action-plans-gets-world-on-track-to-paris-agreement/> (accessed 2015-05-07)

¹⁶ UNFCCC, “Negotiating text”, UNFCCC, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/01.pdf> (accessed 2015-05-07)

¹⁷ 環境省・経済産業省. “中環審・産構審合同専門家会合における審議内容（概要）”. 環境省、<http://www.env.go.jp/council/06earth/y060-124/mat04-1.pdf> (アクセス日：2015-05-07) .

分野において 5,000 人の人材育成を行うなど、計画策定から対策実施まで一貫して途上国における適応分野の支援に取り組む方針を示している。今後は、2015 年夏策定予定の我が国の適応計画の経験も踏まえ、気候変動に脆弱な途上国の計画策定や「適応の主流化」を支援することが必要である。また、気候変動に密接に関連する防災分野での協力は、気候変動への適応に資するものであり、2015 年 3 月に仙台市で開催された第 3 回国連防災世界会議（World Conference on Disaster Risk Reduction : WCDRR）の成果文書「仙台防災枠組 2015-2030」¹⁸を踏まえ、一層の協力の強化が望まれる。

(3) 途上国の原子力リスクへの支援

温室効果ガスの排出削減のため、今後、途上国においても低炭素エネルギーの普及が進むと考えられており、とくに経済成長と電力需要の伸びが大きなアジア地域では、原子力発電の増加が見込まれている。図 4 は、国際原子力機関（International Atomic Energy Agency : IAEA）の試算によるアジア地域の 2050 年までの原子力発電の見通しを示したものである。現状（2013 年）の 91GW（発電量 1×10^9 W : ギガワット）が 2050 年には低位予測で 233.8GW（2.6 倍）、高位予測で 560.5GW（6.2 倍）への増加が見込まれている。これらの原子力発電が安全を確保しつつ運営されるには、各国の安全規制の充実・強化が必要とされる。

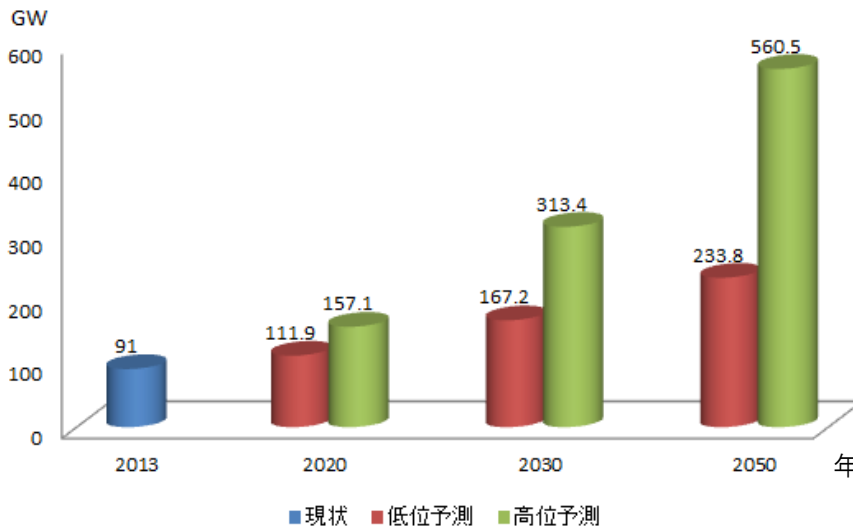


図 4 2050 年までのアジア地域の原子力発電設備容量の見通し¹⁹

これを踏まえ、原子力規制委員会は、2014 年 9 月にベトナム放射線・原子力規制庁（Vietnam Agency for Radiation and Nuclear Safety : VARANS）、トルコ原子力エネルギー庁（Turkish Atomic Energy Authority : TAEK）との間で原子力事故の経験を含む原子力規制情報の交換に係る覚書を締結している^{20,21}が、今後、途上国でのエネルギーの低炭素化が安全に推進されるよう、海外規制機関との規制情報交換や技術者研修等を通じて我が国の知識と経験を移転し、国際的な原子力安全の確保に貢献することが期待される。

¹⁸ UN World Conference on Disaster Risk Reduction. “Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030”, UNISDR, http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf (accessed 2015-05-07) .

¹⁹ IAEA. “Energy, Electricity and Nuclear Power Estimates for the Period up to 2050, 2014 Edition”, (<http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/rds-1-34-web-57882020.pdf>). (accessed 2015-02-25) の東アジア、東南アジア・太平洋、中東・南アジアのデータをもとに当社作成。

²⁰ 原子力規制委員会: “Memorandum between the Nuclear Regulation Authority of Japan and the Vietnam Agency for Radiation and Nuclear Safety on cooperation in the field of nuclear and radiation safety regulation in the peaceful uses of nuclear energy.”, 原子力規制委員会, <http://www.nsr.go.jp/data/000067026.pdf> (accessed 2015-05-07) .

²¹ 原子力規制委員会: “Memorandum of understanding between the Nuclear Regulation Authority of Japan and the Turkish Atomic Energy Authority for cooperation and exchange of information in the field of nuclear safety and radiation protection”. 原子力規制委員会, <http://www.nsr.go.jp/data/000067025.pdf> (accessed 2015-05-07) .

おわりに

本稿では、新たな気候対策の枠組みの主な論点ごとにこれまでの気候変動に関する国際交渉の動向と直近のリマ COP20 での交渉結果を述べるとともに、2015 年末にパリで開かれる COP21 で予定されるパリ合意について展望した。COP21 に向けてはまだ多くの課題が残されており、先進国と途上国の根深い対立の中、交渉は正念場を迎えている。気候変動の進行を防ぎ、起こりつつある影響を軽減するために、実効性あるパリ合意の成立が期待される。交渉の道のりは険しいが、①EU、米国、中国など主要排出国が参加に前向きになっていること、②合意が遅れた場合の気候影響の深刻さに各国の認識が深まっていること、③議長国のフランスに対して EU の全面支援が見込めることなどから、COP21 での合意成立は可能であり、また、その気運はかつてなく高まっている。合意の成功に向けて我が国の貢献も強く求められており、我が国の約束草案のできるだけ早期の提出、途上国への適応分野への支援の推進により交渉を促すとともに、途上国の低炭素エネルギー化が安全に進むように、原子力安全規制分野での協力の推進も期待される。

参考文献

The United Nation Environment Programme (UNEP). "The Emissions Gap report 2014 A UNEP Synthesis Report", UNEP, <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2014/> (accessed 2015-05-07) .

The United Nation Environment Programme (UNEP). "The Adaptation Gap Report 2014 A preliminary assessment Report", UNEP, <http://www.unep.org/climatechange/adaptation/gapreport2014/> (accessed 2015-05-07) .

IPCC, "Climate Change 2014 Synthesis report Summary for Policymakers", IPCC

http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf h(accessed 2015-05-07).

田中堅太郎、リマ会議（第 20 回締約国会議（COP20））：ダーバン・プラットフォーム作業部会の交渉結果と今後の課題、IGES, 2014, 10P.

西岡秀三ほか編. 気候変動リスクとどう向き合うか 企業・行政・市民の賢い適応. 金融財政事情研究会, 2014, 297P.

執筆者紹介

齊藤 照夫 Teruo Saito

損保ジャパン日本興亜リスクマネジメント株式会社 顧問

専門は環境政策、環境法、環境教育

著書に『環境・防災法』（共著、ぎょうせい、1986年）など

損保ジャパン日本興亜リスクマネジメントについて

損保ジャパン日本興亜リスクマネジメント株式会社は、損保ジャパン日本興亜グループのリスクコンサルティング会社です。全社的リスクマネジメント（ERM）、事業継続（BCM・BCP）、火災・爆発事故、自然災害、CSR・環境、セキュリティ、製造物責任（PL）、労働災害、医療・介護安全および自動車事故防止などに関するコンサルティング・サービスを提供しています。

詳しくは、損保ジャパン日本興亜リスクマネジメントのウェブサイト（<http://www.sjnk-rm.co.jp/>）をご覧ください。

本レポートに関するお問い合わせ先

損保ジャパン日本興亜リスクマネジメント株式会社

CSR・環境事業部

〒160-0023 東京都新宿区西新宿 1-24-1 エステック情報ビル

TEL：03-3349-5912（直通）