

## ●特集● 待ったなし、気候危機を回避するために

# 気候危機と国際交渉の課題

## — COP25 の結果と課題



早川光俊

パリ協定が今年 2020 年から本格始動するのを前に、昨年 12 月、COP25 が開催された。しかし、COP25 は、各国が削減目標を引き上げるよう促すシグナルは極めて弱く、また、パリ協定の一部の運用ルールについては合意できないまま、2021 年の COP26 に先送りされた。一方、COP25 には、これまでになく多くの若者が参加し、「気候危機」への対策の強化を訴えた。しかし、COP25 は若者の声に応えられなかった。

### 1 削減目標を引き上げ

現在の各国の削減目標では、気候変動に関する政府間パネル (IPCC) が「1.5 °C 特別報告」で提起した、工業化 (1850 年頃) 以前からの平均気温の上昇を 1.5 °C 未満に抑制することはもちろん、気候変動枠組条約 (UN FCCC) パリ協定の目的である平均気温上昇を 2 °C 未満に維持することにも遠く及ばない。1.5 °C はもちろん、2 °C 未満を維持するために、各国の削減目標を引き上げることは喫緊の課題となっている。とりわけ世界の排出量の 60% 近くを占める、中国、アメリカ、インド、ロシア、日本の排出削減目標の引き上げは必須の課題である。今年 2020 年は、各国の削減目標が再提出されることになっており、各国に対し、削減目標の提出に際し、目標を引き上げるよう明確なシグナルを発することができるかどうか、COP25 の

最大の課題だった。

COP25 直前の 11 月に国連環境計画 (UNEP) が発表した「ギャップレポート 2019」<sup>1)</sup> によれば、2018 年の世界の温室効果ガス排出量は増加し、553 億 tCO<sub>2e</sub><sup>2)</sup> と過去最高を記録したと報告されている。そして、平均気温上昇を 1.5 °C に抑制するためには 2030 年の排出量を 250 億 tCO<sub>2e</sub> に抑制する必要がある、2 °C 未満に維持するためには 2030 年の排出量を 410 億 tCO<sub>2e</sub> に抑制する必要があるとしている。「ギャップレポート 2019」は、現在の各国の削減目標では、今世紀中に 3.2 °C 平均気温が上昇するとし、パリ協定の目的である 2 °C 未満を達成するには 2020 年から毎年 2.7%、1.5 °C 未満を達成するには毎年 7.6% ずつ排出量を削減する必要があるとしている。

IPCC は、平均気温の上昇を 1.5 °C 未満はもちろん、2 °C 未満に維持するためにも、2030 年までの対策が決定的に重要だとしている。パリ協定は、加盟各国に今年 2020 年 2 月末までに削減目標を再提出することを求めており、今後も 5 年ごとに新しい目標を提出することになっている。次の削減目標の再提出は 2025 年であり、2030 年までに削減目

#### ●はやかわ・みつとし●

1949 年生まれ、京都大学法学部卒業、弁護士。西淀川大気汚染公害裁判や水俣病裁判弁護団に参加、1988 年 10 月の地球環境市民会議 (CASA) の結成に参加、気候変動問題の国際会議に 1996 年の COP2 から 2019 年の COP25 まで 24 回の COP に参加。

キーワード：気候危機 (climate crisis)、パリ協定 (Paris Agreement)、脱炭素化 (decarbonization)  
IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)、  
著者連絡先：QYJ06471@nifty.ne.jp

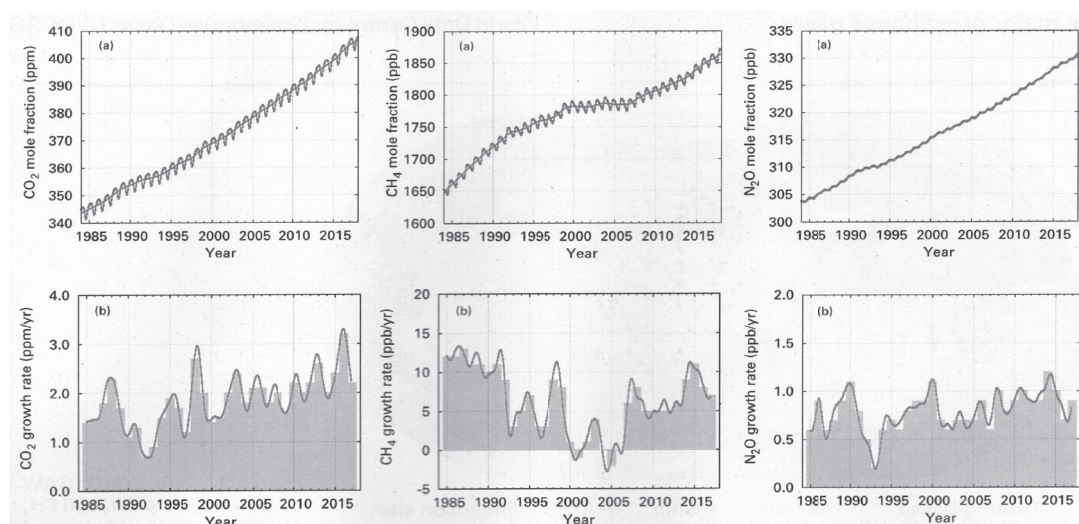


図1 増加し続ける大気中の温室効果ガス (a: CO<sub>2</sub>, b: CH<sub>4</sub>, c: N<sub>2</sub>O)  
出典：WMO, The State and the Variations of Greenhouse Gases in the Atmosphere (2019)

標を見直す機会は今年を含めて2回しかない。今年提出する各国の削減目標が決定的に重要である。

しかし、COP25 決定には、「パリ協定の長期目標と現在の各国の削減目標との間の大きなギャップに対処する緊急の必要性を深刻な懸念をもって改めて強調する」とか、「削減目標の見直し、再提出の際に、できるだけ高い野心とするため、長期目標とのギャップを考慮すべきことを要請する」とかの文言はあるが、その表現は極めて弱く、削減目標の引き上げをストレートに求める表現にはなっていない。こうした結果になってしまったのは、中国、アメリカ、インド、ロシア、日本などの温室効果ガスの大排出国の消極的な姿勢のためである。エスピノーサ条約事務長は、「温室効果ガスの大排出国が、削減目標を引き上げる明確なシグナルを発せず、2020年の削減目標の再提出に向けて、目標を引き上げる意思を示さなかった」とし、グテーレス国連事務総長は、「失望した。国際社会は削減目標を引き上げる重要な機会を逃した」とツイートした。

## 2 先送りになっていた、パリ協定の運用ルール 합의

COP25 に先送りされていた「パリ協定の運用ルール」は、市場メカニズム（パリ協定第6条）、各国が国連に提出する削減目標の共通の時間枠（パリ協定4条10項）などである。

「市場メカニズム」というのは、締約国が協力して事業などを行い削減した排出削減量を、「クレジット」や「排出枠」などの形で、金銭的価値を持たせて、取引ができるようにする仕組みである。

「共通の時間枠」というのは、国別削減目標（NDC）を容易に比較できるように、国別削減目標の実施期間を揃えようとするもので、「5年」「10年」「5年か10年」という案が出されていた。CASAなどの環境NGOは、低い水準の削減目標が長期間固定化するのを避けるため、実施期間は短いほうがよく、国別削減目標の提出サイクルに合わせて、「時間枠」は5年がよいと考えていた。ちなみに日本政府は、気候変動対策はエネルギー政策であり、エネルギー政策の変更・改定には

10 年程度が必要だとして「10 年」説である。結局、「共通の時間枠」については合意できず、実施に関する補助機関（SBI：Subsidiary Body for Implementation）での検討結果を踏まえて、パリ協定の締約国会議（CMA）で決定することになったが、いつまでという時期は言及されていない。

### 3 「市場メカニズム」

もっとも揉めたのは、「市場メカニズム」と呼ばれる制度の運用ルールである。京都議定書では、排出量取引、共同実施、クリーン開発メカニズムなどの、「京都メカニズム」といわれる制度が導入されている。京都議定書で日本は、2008 年から 2012 年の間に 1990 年比で 6% 削減する義務を負っていたが、国内では減らすことができず、経済移行国（東欧諸国）から大量の排出枠を購入し、目標を達成している。

パリ協定第 6 条は、「市場メカニズム」について規定している。パリ協定の交渉では、中国、アメリカ（オバマ政権）、EU は、自国（地域内）で目標を達成するとし、ボリビアやベネズエラなどの ALBA 諸国<sup>3)</sup>は、そもそも市場メカニズムに反対し、非市場メカニズムを提案していた。日本は、従来のクリーン開発メカニズム（CDM）は手続きが煩雑すぎるとして、二国間の合意のみで排出枠をやり取りすることができる「二国間クレジット制度（JCM）」を強く主張していた。

パリ協定の 6 条は、こうした主張をすべて受け入れて、次のように規定している。

6 条 2 項：二国間の取り決めに基づいて排出クレジットを取引する仕組み（≒ JCM）

6 条 4 項：国連が排出削減分を認証し、それに応じて排出クレジットを発行する国連管理型の仕組み（≒ CDM）

6 条 8 項：非市場メカニズム

問題となったのは、削減量の二重計上や、京都議定書の下で発生している膨大な未使用の排出枠をパリ協定の下でも使えるかどうかなどである。

二重計上は、例えば、A 国と B 国が協力して事業を実施して 100 t 削減できた場合、A 国と B 国が 100 t ずつ削減したと計上すると、削減量の二重計上になってしまい、世界全体の削減量が減ってしまう。多くの国が二重計上を避けるために、6 条 2 項、4 項、8 項のすべての「市場メカニズム」に二重計上禁止のルールを適用すべきと主張したのに対し、ブラジルが 6 条 4 項に二重計上禁止のルールを適用することに強硬に反対した。

また、京都議定書の下で発生している膨大な未使用の排出枠を、パリ協定の下でも使えるようになると、これも膨大な未使用の排出枠の分、全体の削減量が減ってしまう。これについては、ブラジルとインドが、未使用クレジットをパリ協定の下でも使えるようにすべきだと強く主張し、中国やオーストラリアも同調した。ブラジルの主張は、京都議定書の下でのクリーン開発メカニズムなどで民間企業が努力したことが報われないとの主張であり、これに対し、小島嶼国連合や EU などはパリ協定の実効性が損なわれると主張した。「市場メカニズム」での妥協点を探ろうと、本来 12 月 13 日に終わるべき会議が延長された後に、COP25 議長は 3 回も妥協案を提案したが結局合意ができず、2021 年 11 月<sup>4)</sup>のイギリスのグラスゴーでの COP26 に先送りになった。

こうした「市場メカニズム」や「共通の時間枠」などのルールは、合意がないとパリ協定が始動できないものではなく、拙速で、大きな「抜け穴」のあるルールに合意するより、慎重に検討して「抜け穴」のないルールに合意することが重要であり、「合意」できなかった



たことで、COP25 が失敗したと評価する必要はない。

#### 4 広がる脱炭素社会を目指す動き

脱炭素社会を目指す、2050 年 CO<sub>2</sub> 排出実質ゼロを目指す動きも確実に広がりつつある。COP25 の議長国であるチリが主導して、削減目標の引き上げと、1.5 °C 目標に沿った 2050 年までに CO<sub>2</sub> 排出量実質ゼロを目指す「気候野心同盟」が発足し、今年（2020 年）の削減目標の再提出に向けて、74 カ国が削減目標の引き上げを宣言し、11 カ国が引き上げを検討中とされる。

G7 ではイギリスやフランス、G7 以外でもデンマーク、ニュージーランドが 2050 年 CO<sub>2</sub> 排出実質ゼロを宣言し、スウェーデンは 2045 年までに、ノルウェーは 2030 年までに排出実質ゼロを宣言している。他にも、エチオピア、コスタリカ、ブータン、フィジーなどが 2050 年温室効果ガス排出実質ゼロの長期目標を掲げている。

COP25 会期中の 12 月 11 日、EU は「欧州グリーンディール」を発表した<sup>5)</sup>。「欧州グリーンディール」は、2050 年までにヨーロッパ大陸を、CO<sub>2</sub> 排出ゼロの世界最初の大陸にするとし、削減目標については、2030 年までの温暖化ガスの排出削減目標を現在の 40% 削減から、少なくとも 50% から 55% 削減に引き上げること、2020 年夏までに提案するとしている。そして、2020 年 3 月までに、ヨーロッパ大陸を温室効果ガス排出実質ゼロにする「法案」を欧州議会に提案するとしている。

日本でも、今年の 1 月段階で、東京都、京都市、横浜市、大阪府など 33 の自治体（12 都府県、13 市、5 町、3 村）が、温室効果ガスの 2050 年排出実質ゼロを宣言している。

#### 5 日本への批判—日本は化石賞を 2 度受賞

日本は COP25 で、石炭火力問題で世界の環境 NGO から、その日の交渉で最も後ろ向きの発言や行動をした国に贈られる「化石賞」を 2 回受賞した。1 回目は、梶山経産大臣の「国内も含めて、石炭火力、化石燃料の発電所というものは選択肢として残しておきたい」との日本国内での発言に対し、2 回目は小泉環境大臣が COP25 でのスピーチで、脱石炭も約束できず、削減目標の引き上げについては言及しなかったことに贈られた。

ドイツの環境 NGO ウルゲバルトの調査によれば、世界の石炭関連企業に融資している銀行の上位 3 位は、日本のみずほ銀行、三菱 UFJ 銀行、三井住友銀行だとされている<sup>6)</sup>。

日本の石炭火力に固執する姿勢は、国際社会から厳しい批判にさらされている。「安倍さん、安倍さん、石炭やめろ」などのコールが、COP25 の会場の内外で響いていた。

前述の国連環境計画の「ギャップレポート 2019」では、日本の課題も指摘している。石炭火力発電所の建設を止め、既存の石炭火力発電についても段階的に廃止し、100% 炭素ゼロの電力供給を実現するためのエネルギー基本計画を策定すること、カーボン・プライシング<sup>7)</sup>の水準を引き上げること、再エネ電力を使う電気自動車の利用者を増やすことで化石燃料利用を段階的になくす計画を策定すること、ネットゼロ建築（使用時に化石燃料を消費しない建築物）やネットゼロ住宅に向けたロードマップを実施することなどを求めている。

12 月 10 日、ドイツの環境 NGO 「ジャーマンウォッチ」「新気候研究所」と「気候行動ネットワーク (CAN)」は、「気候変動対策目録 2020」を発表した<sup>8)</sup>。この報告は、世界 57 カ国と欧州連合 (EU) を対象に、温室

効果ガス排出量（40%）、再生可能エネルギー（20%）、エネルギー利用（20%）、気候変動政策（20%）などの4つの指標、14項目で各国の気候変動対策を、分析・評価している。日本は、去年の49位から2ランク順位を落として51位となり、気候変動対策が非常に低いグループの一つとされている。高い一人当たり排出量を減らそうとしておらず、気候変動政策も強化されていない。2030年目標も再生可能エネルギーの目標も2℃目標に沿ったものとなっておらず、80%削減の2050年目標もあまりに低く、しかも実行の目処もない。（昨年6月の）G20では議長国でありながらリーダーシップを発揮せず、海外の石炭火力発電所への多額の公的資金の提供を続けていることが、その理由とされている。

## 6 若者の COP

スウェーデンの環境活動家グレタ・トゥーンベリさんが始めた「気候のための学校ストライキ」は、世界の若者の共感と支持を得て、昨年9月の第3回「世界統一ストライキ」には、日本を含む185カ国で760万人以上の市民が参加したとされている。COP25会期中の12月6日（金）にマドリードで行われた「気候マーチ」には50万人が参加した。

COP25には、これまでのCOPと比べても、多くの若者が参加し、活発に活動していた。COP25はまさに「若者のCOP」だったと言ってよい。なかでもグレタさんの存在感は圧倒的だった。グレタさんのメッセージはシンプルである。「科学者の声に耳を傾けるべきだ」ということである。象徴的なのは、昨年9月18日、米下院の公聴会に出席した時の発言である。米下院の議員たちに「（温暖化の事実を示す）科学に基づいて団結し、現実の行動に移してほしい」「私の話を聴いてもらいたいとは思わない。科学者の声に耳を傾けて

ほしい」と訴え、IPCCの「1.5℃特別報告」を「証言」として提出したことである。

グレタさんは、米誌タイムの「パーソン・オブ・ザ・イヤー（今年の人）」に選ばれた。これに対し、トランプ大統領は、自らの激しやすい性格は棚に上げて、「ばかげている」と批判し、「落ち着け、グレタ!」「グレタは自分の怒りを制御することに取り組み、古き良き映画を友達と見に行つたらいい!」とツイッターに書き込んだ。これに対しグレタさんは、ツイッターの自己紹介欄を、「怒りの制御に取り組む10代。今は落ち着いて、古き良き映画を友達と見ている」と書き換えた。完全にトランプ大統領の負けである。

## 7 世界で頻発する異常気象・災害

世界中で異常気象・異常事態が頻発している。2019年9月に発生したオーストラリアの森林火災は、東京都面積の50倍以上の1000万haを焼きつくし、28人が死亡し、コアラやカンガルーなどの野生動物は10億頭が死んだと報道されている。

昨年9月には、最大風速秒速82m、瞬間最大風速は秒速98mという、カリブ海で発生するハリケーンとしても史上最強のハリケーン「ドリアン」がバハマを襲った。

サイクロンが発生しても大型化しないと言われていたアラビア海で、昨年は立て続けにスーパーサイクロンが発生している。

昨年前半には、アルゼンチン、ウルグアイ、ブラジル南部で大洪水が発生し、昨年7月の世界の平均気温は観測史上最高を記録し、パリでは観測史上最高の42.6℃を記録した。

日本も例外ではなく、9月に瞬間風速57.5mの台風15号が房総半島を襲い、10月の台風19号は各地で観測史上最高の降

水量を記録し、71 河川、140 ヲ所の堤防が決壊した。

こうした異常気象・災害に気候変動が関わっていることは明らかである。2018 年7月の西日本豪雨は、気候変動が降水量を6%程度引き上げたとの研究報告がなされている<sup>9)</sup>。

COP25 期間中にドイツの環境 NGO ジャーマン・ウォッチが発表した、世界各国の気候災害の被害を指数化し、評価してランキングした「世界気候リスクインデックス 2020」<sup>10)</sup>によると、2018 年に最も気候変動被害を受けた国は日本だったとされている。2018 年の日本では、気候関連災害による死者 1282 人で、人口 10 万人あたりの死者数は 1.01 人、経済損失は 358 億 3934 万米ドルで、GDP の 0.64% に相当すると報告されている。今や、「気候変動」ではなく、「気候危機」ともいうべき事態が進行している。

## 8 目指すべきは「1.5℃未満」

2018 年 10 月、IPCC は「1.5℃特別報告」を発表した。この報告は、パリ協定が合意された 2015 年の時点では、1.5℃の平均気温の上昇の影響や、1.5℃に抑制するための温室効果ガスの排出経路（平均気温を 1.5℃に抑制するためには、温室効果ガスをどの程度削減すればよいか）についての知見が不十分であったことから、COP21 決定で、2018 年までに IPCC に検討を要請していたものである。

特別報告は、2℃の上昇と 1.5℃の平均気温の上昇では、大きな影響の違いがあるとする。パリ協定の目的は、「平均気温の上昇を 2℃十分に下回るレベルに維持すること」であり、1.5℃への抑制は「努力目標」であるが、特別報告は「2℃」ではなく、目指すべきは「1.5℃未満」であることを明らかにした。

特別報告は、平均気温の上昇を 1.5℃以

下に抑えることは不可能ではないが、あらゆる分野での急速かつ広範囲な変革が必要となるとし、「1.5℃は、2030 年よりも十分前に、世界全体の CO<sub>2</sub> 排出量が減少し始めることによってのみ実現できる」、「現在の削減目標では、たとえ 2030 年以降の排出削減の規模と野心の挑戦的な引き上げによって補完されたとしても、地球温暖化を 1.5℃に抑制することはできない」とする。2030 年までの対策が決定的に重要なのである。

## 9 2020 年からの 10 年が未来を決める

グレタさんは COP25 で、「2020 年からの 10 年が未来を決める」と発言した。前記のとおり、IPCC は「第 5 次評価報告書」や「1.5℃特別報告書」で、平均気温の上昇を 1.5℃未満はもちろん、2℃未満に維持するためにも、2030 年までの対策が決定的に重要だとしている。まさに、今年 2020 年からの 10 年が、私たち人類にとって「気候危機」との闘いの「正念場」になっている。

注および引用文献 (Web page 最終閲覧日：2020 年 6 月 28 日)

- 1) UNEP: Emissions Gap Report 2019.  
<https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>
- 2) CO<sub>2</sub> 以外の温室効果ガスを CO<sub>2</sub> に換算した数値。
- 3) ボリビア、ベネズエラ、ニカラグア、キューバ等で構成されている。ボリビアは 2019 年 11 月に脱退。
- 4) COP26 は、2020 年 11 月に英国のグラスゴーで開かれる予定であったが、新型コロナウイルスの影響で 2021 年 11 月の開催が提案されている。
- 5) European Commission: A European Green Deal, Striving to be the first climate-neutral continent (2019).  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)
- 6) Global Coal Exit List. [https://coalexit.org/sites/default/files/download\\_public/COP25\\_PR\\_Logos.pdf](https://coalexit.org/sites/default/files/download_public/COP25_PR_Logos.pdf)
- 7) 言葉の玉手箱参照。
- 8) Climate Change Performance Index. [https://www.climate-change-performance-index.org/sites/default/files/documents/ccpi-2020-results-the\\_climate\\_change\\_performance\\_index.pdf](https://www.climate-change-performance-index.org/sites/default/files/documents/ccpi-2020-results-the_climate_change_performance_index.pdf)
- 9) 川瀬宏明、今田由紀子、村田昭彦、野坂真也、仲江川敏之、佐々木秀孝、高瀬出：「地球温暖化が近年の西日本の大雨発生頻度に及ぼす影響」（日本気象学会 2018 年秋季大会報告 B307）
- 10) Germanwatch: Global Climate Risk Index 2020.  
<https://germanwatch.org/en/17307>