

【ワークショップ報告 第 48 回】 2020 年 7 月 31 日 (金)

パリ協定と気候変動ガバナンスの現在

提題者：気候ネットワーク主任研究員 伊与田昌慶

本稿では、気候変動問題の背景とパリ協定の状況が最初に紹介され、そして気候問題に関する今後の見通しと、パリ協定の実施状況から考えられる倫理的な課題、もしくは技術的な課題について紹介されている。

1. 気候変動に取り組む背景について

産業革命の前から、世界の平均気温が上昇し続けている。その原因は、大気中の CO₂ の濃度の上昇と言われている。特に産業革命以後、石炭燃料などの使用によって、大気中の CO₂ 濃度が急上昇し、すでに工業化前より約 1 度の気温上昇になっている。現在気温上昇によって環境、経済、社会のあらゆる面の脅威を倍増させる懸念が高まっている。例えば、もともと貧困の状況にある人々が、気候変動による異常天気、例えば暴雨や台風などの影響によって、更に貧困な状況に陥ってしまうことがある。また、コロナの外出自粛期間中に、千葉県で鴨川で一時期の大雨で 34 世代 80 人に避難勧告が出され、このような場面においての「避難勧告」の意味が問われている。また、温暖化が進むと、永久凍土が溶けて中の病原菌や病原体が出てしまうリスクもあり、我々の生存が脅かされる。

2017 年の調査によって、世界で紛争よりも気候関連の災害による移住数の方が多いという。以上の物事を見れば、気候変動に対処すべきであると考えられる。何も対策しないと、今世紀末には約 4 度の気温上昇が見られる。しかし、パリ協定によって今掲げられている各国の温暖化抑止の目標が達成されたとしても、今世紀末には約 3 度の気温上昇が見られるという。ですので、目標が不十分であるという指摘もあり、1.5 度目標のためには、目標意識を 5 倍以上にあげないといけないと言われている。

2. パリ協定の概要と現状について

1988年から気候変動問題について国際的な交渉が行われていった。およそ30年間の気候変動の交渉の中で、2015年パリで行われた国際会議では数値を伴った目標が確定され、パリ協定条約が締結された。パリ協定は2015年12月12日に採択され、2016年11月4日に発効した。パリ協定の概要としては、工業化前からの気温上昇を2度より十分下回る水準に抑えるとともに1.5度未満をめざすと定義づけられている。この長期的な目標達成のために、パリ協定に盛り込まれた内容としては、1.温暖化の進行の緩和、2.人間側の上昇した気温がもたらした変化の適応、3.どうしても発生してしまう損失と被害についてのカバー、4.技術開発と資金支援、5.発展途上国に対するキャパシティ・ビルディングの能力構築、6.グローバル・ストックテークなどの内容が盛り込まれた。しかし、現在各国の温室効果ガス抑制目標の水準がまだ低く、今後の科学技術の進展によって、更に高い目標が出せることになるかもしれないため、5年に一度、温室効果ガス排出削減目標を含む国別約束（NDC）を国連に提出することを義務づけられている。

パリ協定をめぐる現状を見てみると、2018年のCOP24カトヴィツェ会議でパリ協定の詳細な実施ルールは、6条メカニズム関係を除いて合意済みであり、今年パリ協定の本格実施はすでに始まっており、現在までに189に登る国土と地域が締結済みである。しかし、2019年米国のトランプ大統領はパリ協定から離脱すると国連に通告した。

また、今年のコロナ禍の影響で、国連気候変動交渉会議が延期され、これによって、少なくとも今年中は、正式な交渉を行うことはできず、公式な決定をすることもできなくなった。しかし、合意済みの権務関係は引き続き効力を持つ。もう一つの現状は、政治アジェンダの優先順位の後退が懸念される、なぜならコロナ禍への対応が最優先される状況が続き、気候危機がそれに劣後させられる恐れがある。一方、コロナ禍による経済危機からの再生策において、気候危機を招く経済社会へと「元通り」にするのではなく、「緑の再生（Green Recovery）」、「より良い復興（Build Back Better）」を打ち出す動きも広がっている。

3. パリ協定の実効性について

一般論として、締約の実効性と参加可能性の緊張関係のジレンマがよく指摘され

ている。例えば、多国間の環境条約の実効性を高めるには強い義務が必要であるが、義務を強くすればするほど、当該条約の締結を躊躇する国が増える。可能な限り多くの国が締結できる条約にするためには、可能な限り義務を弱くする必要があるが、義務を弱くすればするほど、当該条約の実効性が損なわれる。それゆえ、前向きな国は、実効性を理由に合意を強化しようとし、後ろ向きな国は参加可能性を理由に合意を弱化しようとする。

パリ協定の実効性を裏付けるものとして指摘されている、その1つ目のものは締結国による NDC の引き上げと再提出の表明である。その2つ目のものは、非国家主体の役割の拡大である。最後は、気候変動訴訟を通じて脱炭素の後押しである。一方で、パリ協定の実効性を疑わせるものとして指摘されているのは、NDC を引き上げない主要排出国や米国政府のパリ協定離脱方針と、汚染者である非国家主体の抵抗と政府の保護である、例えば、化石燃料産業に親和的な政府による化石燃料の支援政策がまだ打ち出されている。このように、パリ協定が実効性を高めるためには、S.Herz (2020) “Paris is not enough”によれば、各国政府が野心を強化するインセンティブという意味で、パリ協定はそれ単独では十分ではなく、追加的なインセンティブを補う必要がある。そのようなインセンティブというのは、①社会的コベネフィットの認識を高め、②気候保護の規範を打ち立て、③外交上の「アメとムチ」によって高められうる。そして、市民社会から政府に対する圧力も重要である。

4. 気候変動ガバナンスをめぐる倫理と技術について

気候変動の倫理的な側面では、気候正義と言われる世代内衡平性と世代間公平性が指摘されている。調査によると、貧しい人が排出する温室効果ガスが少ないのに対して、豊かな人が世界の半分ぐらいの温室効果ガスを排出している。しかし、貧しい人と比べて豊かな人の気候災害などに対する対応性が強く、被害が少ないという不衡平が同じ世代内に存在している。また、温暖化が進む中、大人世代が逃げられるかもしれないのに対して、未来の子供世代が大きな気候変動による被害を被る可能性が高いという、世代間の不公平性が存在する。

気候変動の技術的側面において、本ワークショップでは石炭火力発電のことが取り上げられている。日本において前経済産業大臣が火力発電の技術的優位性を訴えてきた。実際に火力発電を進めているところもある。しかし最新だからクリーンと

言われたら、そうでもない。2025年度頃に技術確立予定とされる「究極の高効率発電技術」IGFCでも、CO₂排出係数は550g/kwhであり、すでに商業運転中の天然ガス火力発電は330g/kwh程度と言われる。また、現在炭素回収貯留（CCS）、炭素回収利用貯留（CCUS）を備える商業運転している発電所はなく、技術確立の見通しもない。そして、CCSとCCUSにかかるコストは非常に高く、安定的に貯留できるかどうかも課題の一つである。世界全体では、脱炭素はすでに既定路線であり、すでに脱ガス、脱オイルの議論が活発に行われており、パリ協定の1.5度目標を実現するために、天然ガス、石油からの脱却が必要と思われる。

5.終わりに

現在のところ、気候危機の深刻性に照らせば、パリ協定の実効性は十分ではなく、締約国ではない非国家主体もパリ協定の担い手になる必要があると思われる。また、パリ協定が実効性を持つためには、主要排出国や化石燃料産業といった汚染者の行動変容を引き出すことが重要である。再生可能エネルギーの普及とコストの低下によって化石燃料産業の衰退は運命付けられているが、それが「1.5度未満」に間に合うかどうかはまだ分からない。また、加害当事者が被害当事者の生殺与奪を握る不均衡の構造の解決の兆しも見えず、被害当事者のまなざしから、ボトムアップの実践がめざされるべきであると考えられる。

(要約 劉菲)