

パリ協定採択を受けた UNFCCC と自治体の連携強化に向けた考察

三木 はる香¹、小塚 一久²

2016年1月

<要点>

- 2℃目標の達成には国家レベルの中長期ビジョンに加え、自治体、企業の気候変動分野での取り組みを連携させる仕組みの導入が鍵。フランス・パリで11月30日（月）から12月13日（日）にかけて国連気候変動枠組み条約第21回締約国会議（UNFCCC-COP21）が開催され、UNFCCCのCOPの決定文書に自治体や企業との協力を促進することを合意し、自治体や企業の気候変動に対する活動を歓迎することが明記された。
- 自治体が主体的なアクションを起こすためには、UNFCCCにおいて具体的な制度を構築することが重要。リマ・パリ・アクション・アジェンダ(Lima Paris Action Agenda: LPAA)に登録されたアクションによる温室効果ガス（GHG）削減量を定量化し、資金へのアクセスを可能にするなど、非国家主体気候アクション（NAZCA）を支援プラットフォームとして機能させるべき。
- 自治体に対して、気候変動分野で都市に大きな変革をもたらすアクションを起こすことのメリットを示し、周知することが必要。気候変動に対して強靱（レジリエント）なまちづくりは自治体の持続的な成長を可能とし、都市の競争力強化にもつながる。

1. 2℃目標を実現するためにも重要性が増す自治体の役割

UNFCCCの気候変動枠組条約第21回締約国会議(COP21)では、2020年以降の国際的な気候変動枠組みについて議論が行われた。主な決定事項として、全ての国が2020年以降のGHG削減目標を申告し、5年毎に目標値を見直すこと、2℃目標（努力目標としての1.5℃目標）が明記された。IPCC第5次報告書は、都市化の進捗スピードが特に新興国で速いことを考慮し、向こう20年から30年での緩和（排出抑制・削減）対策が、2℃目標達成のために急務であることが記載されている（IPCC 2014）。自治体が2℃目標達成に向け貢献していくためには、いかに国際的な連携を作り、それをどのようにスケールアップしていくかがカギとなる。

¹ 地球環境戦略研究機関 気候変動とエネルギー領域 研究員 miki@iges.or.jp

² 地球環境戦略研究機関 気候変動とエネルギー領域 上席研究員 koakutsu@iges.or.jp

国家レベルのコミットメントのみだけでなく、企業や、自治体を含む非国家主体が気候変動対策に取り組む重要性が国連気候変動会議でも拡がりつつある。UNFCCC/COP21でも、UNFCCC 公式サイドイベントや複数国のパビリオンで、都市や自治体に関するセッションが開催され、賑わいを見せた。自治体が自ら先頭に立って、気候変動分野での先進的で積極的な取り組みを始めた背景にはいくつかの要因が考えられる。まず、UNFCCC/COP では国家・政府間の交渉が中心であるが、2℃目標を鑑みて、国家以外のステークホルダーの行動に対する期待が高まったことだ。自治体のアクションが、世界的な排出削減に大きく寄与するとし、国家のみが行動した場合に比べ、2030年では3.7Gt 二酸化炭素を追加的に削減できるとする分析もある（Compact of Mayors 2015）。

また、世界人口の半分以上が都市部に住むことで、世界のGHG排出量の多くを都市が排出するようになり、自治体自身の取り組み対応が急務となっている（IPCC 2014）。一方で、自治体は多くの場合、人的・資金的リソースや対応能力（キャパシティ）の点で問題を抱えているのも事実である。UNFCCC/COP21ではまた、途上国のGHG削減対策に対して先進国が2020年までに年間1000億ドルを支援することが決定した。自治体が、気候変動分野で、大きな変革をもたらす行動をする決意を表明し、同時に自らのリソースやキャパシティの可能性と限界を示すことにより、国家やドナー機関らを含む国際社会が、自治体によるアクションをいかに後押しすることが適当か具体的に検討することが可能となる。

2. UNFCCC/COP21 の決定文書で NAZCA の役割が明記されたことは前進

UNFCCC/COP21 の決定文書では、NAZCA が気候変動に向けた行動をスケールアップする努力を歓迎し、気候アクションを NAZCA プラットフォームに登録することが明記された(118. *welcomes* the efforts of non-Party stakeholders to scale up their climate actions, and *encourages* the registration of those actions in the Non-State Actor Zone for Climate Action Platform) (UNFCCC/COP 2015)。COP21での気候変動合意の準備として、11月に公表された共同議長ツール（合意案・決定案）では、自治体が気候変動の緩和と適応におけるアクションを拡大する動きを歓迎し、自治体や企業などが気候変動分野での誓約を共有するポータルである、NAZCA プラットフォームのようなメカニズムを通じて、気候変動分野での行動することに言及しており（UNFCCC 2015b）、この点について最終的にどのようにパリ協定に反映されるかが焦点であった。

UNFCCC が自治体のアクションを NAZCA として認識するまでにはいくつかのステップが必要だった。国際交渉の場で自治体がプレゼンスを見せるようになったのは、ここ数年

のことで、COP13で測定・報告・検証（MRV）の必要性が認識され、自治体レベルのMRVを検討する契機となった。その後2010年に開催された世界首長会議の「メキシコシティ声明宣言」では、自治体気候レジストリを設立し、気候変動の緩和と適応を行う自治体が排出量の目録（インベントリ）を作成し、MRVを実施し、温室効果ガス（GHG）排出量の削減に資する法律や条例を制定することを宣言した。その後、2010年のCOP16における「カンクン合意」では、自治体が初めてUNFCCCにおけるステークホルダーとして認識された。COP19では緩和行動の促進に関して自治体の参画を促すことが記載され（UNFCCC 2013）、自治体と自治体間の経験と優良事例を共有し、自主的な協働を促進することで、可能な限り緩和行動を進めることが合意事項として明記された（UNFCCC 2013b）。気候変動分野での自治体によるアクション促進に向けて、昨年リマで開催されたCOP20でNAZCAの構築が合意された。

表1. UNFCCCにおける自治体に関連する事項

会議	開催年	開催地	自治体と関連した動き
COP13	2007年	インドネシア バリ	測定・報告・検証(MRV)を伴う必要性が認識され、自治体レベルのMRVを検討する契機となる
COP16	2010年	メキシコ カンクン	「カンクン合意」で初めてUNFCCCが自治体をステークホルダーとして認識する
COP19	2013年	ポーランド ワルシャワ	自治体と自治体間の経験と優良事例を共有し、自主的な協働を促進することで、可能な限り緩和を進めることが合意事項として明記され、必要に応じて自治体の参画を促すことが記載される
COP20	2014年	ペルーリマ	NAZCAの立ち上げ
COP21	2015年	フランス パリ	NAZCAが気候アクションをスケールアップする努力を歓迎し、気候アクションのNAZCAプラットフォームへの登録を促すと記載

(Local Government Climate Roadmap 2015、UNFCCC/COP21よりIGESが作成)

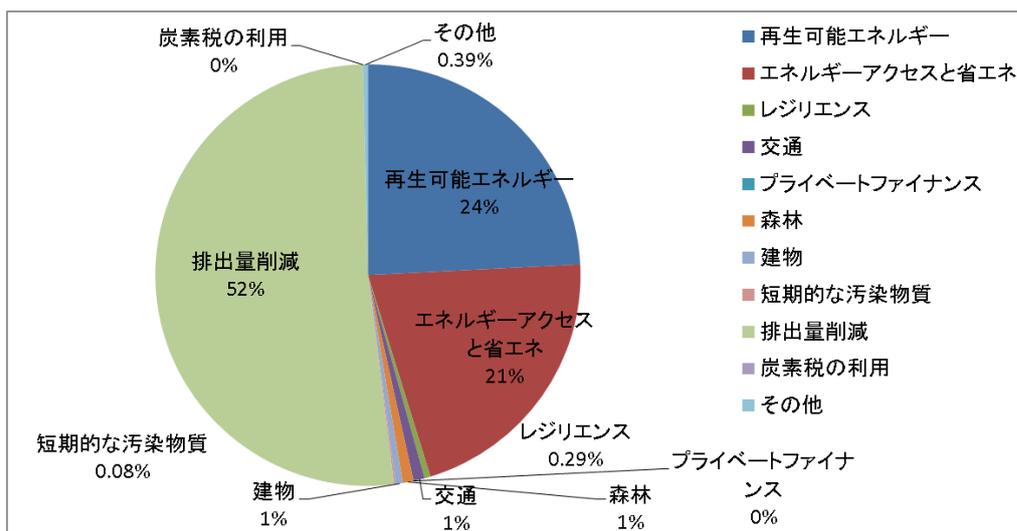
3. UNFCCC/COPはNAZCAを通じて自治体との連携を強化すべき

UNFCCC/COPは、気候変動分野でのアクションのショーケース化で先行する自治体ネットワークの活動と連携し、NAZCAをさらに深化させ、自治体のアクションを取りまとめ

るメカニズムを整備することが重要だ。

国際的な枠組みにおける自治体の連携強化の取り組みとして、2014年のCOP20では、LPAAに合意し、NAZCAを立ち上げた。LPAAには、自治体などのNAZCA構成員が、自らの気候変動アクションを登録することができ、気候変動アクションの種類や、コミットメントの内容が確認できる。NAZCAには、2015年11月13日現在、935自治体、117地域、1778の企業、418の投資家が参加している（UNFCCC 2015）。6,652件の気候変動アクションのうち、2,761件が自治体の取り組みで、現在から2030年までのコミットとして、排出量の削減が52%、再生可能エネルギーの促進が24パーセント、エネルギーアクセスとエネルギーの効率化（省エネ）が21パーセントとなっている。（2015年11月13日現在）

表2. Lima-Paris Action Agenda (LPAA)への自治体アクションの登録状況



(参照 : UNFCCC (2015)より IGES が作成)

UNFCCCの枠組み以外では、自治体間のネットワークが、気候変動分野で、大きな変革をもたらす複数のアクションを後押しするプログラムを開始しており、今後LPAA/NAZCAと連携する方法について検討が必要である。例えば、気候変動対策に取り組む世界の大都市で構成されるネットワークC40（世界大自治体気候先導グループ）は、千を超える世界の自治体で構成されるICLEI Internationalと共に、COP21の成功を後押しすべく、「首長誓約」（Compact of Mayors）を設立した。自治体の首長レベルが自ら設定したGHGの削減目標や行動計画等を公表し、その進捗の年次報告を行う取り組みで、現在270以上の自治体で誓約されている(Compact of Mayors 2015)。

また、ICLEI International は、昨秋に、「変革のための行動プログラム」(Transformative Action Programme; TAP) を開始した。TAP は、低炭素でレジリエントな社会に向けた取り組みの見える化により、より多くのステークホルダーと自治体に大きな変革をもたらす活動を共有するプラットフォームである。未来に向けた野心的な計画を共有する点が特徴的で、自治体による野心的なプロジェクトの実施を目指している。これには、日本からも、東京都、横浜市、京都市が TAP に採択されている (ICLEI 2015)。UNFCCC/COP21 では、日本の都市を含む世界の都市が、都市と地域パビリオン(Cities and regional Pavilion)にて、TAP に採択された自らの気候アクションを発表した。

4. 自治体により本格的に気候変動分野での取り組みが進めるためには、UNFCCC/COP において、資金へのアクセスや作業計画の策定を含めた、制度構築を行うべき。

UNFCCC/COP が NAZCA にさらなる役割を付与与えるために、以下の三点を提案したい。まず、アクションの登録に留まっている LPAA を具体化するために、登録されたアクションを定量化する方策を検討し、最終的に LPAA に登録された活動による総 GHG 削減を明らかにする必要がある。LPAA に登録された活動は、Carbon Disclosure Project (CDP) や carbonn Climate Registry (cCR)、UN Global Compact など 7 つのデータパートナーを通じた自治体、企業の誓約を集約するもので (UNFCCC 2015)、それぞれの誓約が行われたプログラムの種類により、GHG 削減の定量化が行われたアクションや、将来的な目標の誓約にとどまるアクションが混在している。GHG 排出量のインベントリに加え、測定、報告、検証 (Measurable, verifiable and reportable; MRV) を行うことで初めて、アクションが実効性を伴うものになる (UNEP 2015)。

また、パリで中核的な協定が採択された今、合意を具体的に実施に移すためには、実施のルールやメカニズム方法の明確化が必要であり、UNFCCC が作業計画を策定することが重要となる。既存の専門家会合 (Technical Expert Meetings; TEMs) を活用しながら、情報や知見の共有と、実施支援を目的とした実務者間のプラットフォームを立ち上げることが必要となる。非国家主体気候アクション (NAZCA) を支援プラットフォームとして機能させるべきで、具体的には、UNFCCC 内の既存のプロセスやメカニズムを活用することが求められるだろう。パリ協定では、2016 年から 2020 年の間に適応に関する技術検討プロセス (Technical Examination process :TEP) を発足させることが明記された (110. Resolves to strengthen, in the period 2016–2020, the existing technical examination process on

mitigation as defined in decision 1/CP.19, paragraph 5(a), and decision 1/CP.20, paragraph 19, taking into account the latest scientific knowledge) (UNFCCC/COP21 2015)。技術メカニズムの Climate Technology Centre Network (CTCN)の活用、金融メカニズムの Green Climate Fund の活用が考えられる。

プログラムの実施においては、NAZCA や、UNFCCC 以外の、イクレイインターナショナルらによる活動と連動し、国際的な横のつながりを活用することが重要である。

最後に、自治体の取り組みの具現化に向けて、LPAA/NAZCA のような活動を、中央政府やドナー機関による資金や能力強化につなげることが不可欠だ。自治体のリソースやキャパシティは有限で、多くの自治体では、気候変動分野での予算や人員の確保十分ではない。また、地域行政分野や気候変動分野での豊富な知見を保有する自治体は一部に限られており、他の多くは、特に気候変動分野での知見が乏しく、能力の向上（キャパシティビルディング）を必要としている。自治体が得意とするところを活かしつつ、地方や自治体のみでは難しい部分を補完する国際的な仕組みの構築が不可欠である。

5. 自治体の気候変動分野での先進的アクションを促すメリットや機会の創出が重要

自治体が気候変動対策の主流化する上で、自治体にとってのメリットと機会の創出が不可欠だ。自然災害が起こった際にも経済的な競争力を損なわない、気候変動にレジリエントなまちづくりは自治体の競争力を高めるとされ (ARUP, RPA and Siemens 2012)、気候変動対策は、地域の経済成長など、自治体の重要政策と深く関係しており、自治体の競争力強化につながる。UNFCCC/COP21 の UNFCCC 公式サイドイベント「LPAA Cities & Subnational」では、主催者を代表して、Segolene Royal エコロジー持続可能開発・エネルギー (MEDDLT)大臣も自治体の競争力強化への貢献を言及した。

また、自治体が気候変動分野で大きな変革をもたらすアクションを起こすことは、自治体内の意思決定プロセスに影響を与え、具体的な政策や規制につながる。世界経済フォーラムによれば、自治体の競争力は、経済的、環境的、社会的側面をベースに、政策や制度、戦略や意思決定のプロセスにより特徴づけられ (World Economic Forum 2014)、これまで以上に、気候変動対策にも配慮したインフラの整備が施され、市民レベルの活動や、自治体の職員や市民に向けたキャパシティビルディングに寄与する。

謝辞

本稿の作成に際して協力下さったIGES 理事長の浜中裕徳氏に感謝いたします。

参考文献：

- ARUP, RPA, Siemens. (2012) Toolkit for Resilient Cities - Executive Summary. https://w3.siemens.com/topics/global/en/sustainable-cities/resilience/Documents/pdf/Toolkit_for_Resilient_Cities_Summary.pdf (2015年11月5日アクセス)
- C40 (2015) <http://www.c40.org/> (2015年11月10日アクセス)
- Compact of Mayors. (2015) A report to the UN Secretary-General from the UN Secretary General's Special Envoy for Cities and Climate Change, in partnership with the C40 Climate Leadership Group. Advancing Climate ambition: cities as partners in global climate action. http://c40-production-images.s3.amazonaws.com/other_uploads/images/128_Advancing_Climate_Ambition.original.pdf?1411486101 (2015年11月6日アクセス)
- Global Cities Covenant on Climate (2015) Mexico City Pact www.mexicocitypact.org/ (2015年11月16日アクセス)
- ICLEI (2015) <http://tap-potential.org/> (2015年11月30日アクセス)
- IGES (2015) パリ合意に向け意見収斂の兆しのみられる点と意見の相違が残る部分 http://www.iges.or.jp/jp/climate/climate_update/201511_yoshino_tamura.html (2015年12月1日アクセス)
- IPCC (2014) Fifth Assessment Report Working Group III Mitigation of Climate Change. <http://ipcc.ch/report/ar5/wg3/> (2015年10月20日アクセス)
- Local Government Climate Roadmap (2015) <http://www.iclei.org/climate-roadmap/about-us/history.html> (2015年10月10日アクセス)
- Troisieme Evolution Industrielle (2015) <http://troisiemerevolutionindustrielle.participons.net/> (2015年11月25日アクセス)
- UNEP (2015) Climate Commitments of subnational actors and business. http://apps.unep.org/publications/pmtdocuments/-Climate_Commitments_of_Subnational_Actors_and_Business-2015CCSA_2015.pdf.pdf (2015年11月25日アクセス)
- UNFCCC (2013) Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013 Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session Decisions adopted by the Conference of the Parties <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf#page=3> (2015年6月20日アクセス)
- UNFCCC (2013b) Report of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action on the third part of its second session, held in Warsaw from 12 to 23 November 2013 <http://unfccc.int/resource/docs/2013/adp2/eng/03.pdf> (2015年6月14日アクセス)
- UNFCCC (2015) NAZCA LPAA. <http://climateaction.unfccc.int/> (2015年11月4日アクセス)
- UNFCCC (2015b) Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. ADP.2015.11.Informal Note <http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/11infnot.pdf>
- UNFCCC/COP (2015) Conference of the Parties Twenty-first session, Adaptation of the Paris Agreement, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf> (2012年12月12日)

アクセス)

World Economic Forum (2014) *The Competitiveness of Cities*.

www.weforum.org/reports/competitiveness-cities (2015年9月22日アクセス)

お問い合わせ

公益財団法人地球環境戦略研究機関(IGES) 気候変動とエネルギー領域

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口2108-11

Tel: 81-46-826-9592 Fax: 81-46-855-3809

URL: <http://www.iges.or.jp>, E-mail: ce-info@iges.or.jp

この出版物の内容は執筆者の見解であり、IGES および所属機関の見解を述べたものではありません。

IGES Publication code WP 1506

© 2015 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.