

パリ協定後の自治体温暖化対策

二〇一五年十二月のパリ協定は、歴史的な合意とも評されている。だが、それを活かすも殺すも、これからの私たちの取り組み次第だ。気候変動対策に地域が積極的なイニシアティブをとるため、いま何が求められているのか。「脱炭素」と「適応化」を見据えたまちづくりの方向性について考える。



公益財団法人 WWF ジャパン
気候変動・エネルギーグループリーダー
山岸尚之

長く困難な交渉の末に採択されたパリ協定

二〇一五年にフランス・パリで開催されたCOP21（国連気候変動枠組条約第二回締約国会議）において、「パリ協定」が採択された。パリ協定は、一九九二年の国連気候変動枠組条約、そして一九九七年の京都議定書に続く、気候変動（温暖化）問題についての第三の国際条約である。

このパリ協定採択に向けての交渉は極めて困難であり、COP21の二週間の会期が開始してからも、最終日まで予断を許さない状況が続いた。「先進国」対「途上国」という従来からの対立構造に加え、先進国のなか、途上国のなかでも主張の相違が見られるようになった。また、合意を得なければならぬ論点が多岐に渡り、一九六カ国が、重要なものだけでも一〇を

超える論点に
関して交渉を行う

様相は、さながら複雑な方程式を解くかのような作業であった。

交渉の様子そのものは本稿の主なテーマではないので割愛するが、二〇一一年のダーバン合意以来、四年間の



2015年12月にパリで開かれた気候変動枠組条約第21回締約国会議

交渉が、パリ協定という形で結実したことは、このプロセスを見守ってきた人間にとっては感慨深いものであった。二〇〇九年にデンマーク・コペンハーゲンで開催されたCOP15では、厳しい交渉の結果、国際的な合意を得られなかったという経験がある。その苦い経験を乗り越えて、国際社会が、多種多様な対立点を抱える問題においても、なんとか全世界的で、かつ意義のある合意を作ることができるということを示したのは、国際社会に希望を与える出来事であった。

地域でのイニシアティブこそが重要

それでは、この「パリ協定」という、歴史的かつ国際的な合意が、地域レベルでの取り組みに一体どのような意味を持つのであろうか。

おそらく、地域で気候変動問題に取り組む人びとの多くは、「歴史的な国際合意は歓迎したいが、正直、自治体レベルでの取り組みにはやや話が遠過ぎる」と感じているのではないだろうか。

やまぎし・なおゆき

一九九七年に京都で開催されたCOP3をきっかけに気候変動問題をめぐる国際政治に関心を持つ。二〇〇一年三月、立命館大学国際関係学部卒。二〇〇三年にボストン大学大学院にて修士号を取得。専門は国際関係論・環境政策。WWFジャパンの気候変動担当オフィサーとして、政策提言・キャンペーン活動に携わるほか、国連会議での情報収集・ロビー活動などを担当。二〇一一年より気候変動・エネルギーグループリーダー。諸富徹・山岸尚之編『脱炭素社会とポリシミュレーション』（日本評論社、二〇〇九年）、池尾靖志編『平和学をつくる』（第2版）第7章「地球温暖化防止のための国際協調」（見洋書房、二〇一四年）など著書、論文多数。

パリ協定は、大変に意義のある合意だが、それ自体はあくまで、気候変動問題に取り組むための道具でしかない。この道具を活かすも殺すも、これからそれぞれの国がどれほど真摯にパリ協定の実施に取り組むかにかかっている。そして、その「取り組み」には政府レベルでの政策・対策だけでなく、地域での気候変動問題への取り組みも重要である。むしろ、これからの時代は、地域が積極的にイニシアティブをとっていくことが重要であると言っても過言ではない。

そこで、本稿ではまずパリ協定を「活かす」ために、パリ協定の出身から、地域での気候変動（温暖化）対策にとっても重要だと考えられる四点をまとめてみた。

第一は、パリ協定の長期目標に関する合意である。パリ協定は全体の目的として、地球の平均気温上昇を「二℃より充分に低く」かつ「できれば一・五℃」に抑えることとし、そのために、「今世紀後半において排出量を実質ゼロにする」ことに合意した。パリ協定の文言により忠実に言えば、「今世紀後半に人為的な排出量と吸収量を均衡させる」という表現になるが、人為的な吸収量を劇的に増加させることは不可能であるため、実質的には、排出をゼロにしていける方向性が打ち出されたといえる。つまり、世界は「低炭素」のその先の「脱炭素」を見据え始めたことになる。しかも、これは世界全体の目標であるため、日本がそのなかで先進的であろうとすれば、当然、そのタイムイン

グはより早くなければならぬ。

「今世紀後半」という時間軸は、直近の対策とは関係ない、と思われるかもしれないが、実はそうでもない。なぜならば、「いま」行われるまちづくりに関わる施策は、今世紀後半にまで影響するものもあるからである。とくに、交通のあり方や市街地の形成の仕方、建築物などの社会的インフラは、いま作られるものの多くが今後数十年にわたって使われることになる。折しも、日本では人口減少社会をむかえるにあたり、まちづくりのあり方が多くの自治体での課題となっている。逆に、この機に、脱炭素の視点を取り入れなければ、長く使われるまちの構造のなかに、「高炭素」体質が埋め込まれてしまうことになる。いま行われているまちづくりは、今世紀後半の「脱炭素」達成を想定しているだろうか。

第二は、国レベルでの削減目標が、五年ごとに見直される仕組みが入ったことである。COP21を前に、世界の大半の国が自国の温室効果ガス排出量削減目標を、二〇二五年もしくは二〇三〇年を目標年として提出した。しかし、それらの目標をすべて足し合わせても、パリ協定の目的である「気温上昇を二°Cより充分低く、できれば一・五°Cに抑える」ことを達成するために必要な削減量には届かない。このため、パリ協定では目標を五年ごとに改善する仕組みが導入され、少なくとも国レベルでは、五年程度をサイクルとして目標が「強化」されることに

みを認識し、増幅していこうという取り組みが始まった。

その一つの典型例が、COP20のホスト国であったペルーとCOP21のホスト国フランスとの間で設立された、リマ・パリ行動アジェンダ（LPA）と、そのポータルサイトとしてのNAZCA（ナスカ）・ポータルである。LPAは、さまざまな主体が打ち出しているイニシアティブを集約していく、いわば「箱」として発足し、それを具体的に可視化するものとして、「ナスカ（NAZCA: Non-State Actor Zone for Climate Action）」がオンライン・プラットフォームを設立した。二〇一六年四月現在、「ナスカ」には、一万を超えるイニシアティブ（目標やそれに向けた取り組み）が登録されており、そのうち二〇〇〇以上が「都市（cities）」からのイニシアティブの登録である。

まだまだ発展途上の仕組みではあるが、このように、「非国家主体」による国際的・国内的・地域的なイニシアティブをとらえ、可視化し、勢いを与えていくことは、今後も重視されていくであろう。こうした気運に対応して、国際イニシアティブへの参加も含め、積極的に検討していくことが、日本の自治体・地域主体にも求められる。

第四は、パリ協定は、先の世界的な脱炭素を見据えて、「長期低排出発展戦略」と呼ばれるものを、各国で作成することを奨励していることである。その細部については規定がないが、一般的には、二〇五〇年のような長期を見据えた戦略もしくは計

なった。最初の機会は二〇一八年にやってくる。世界全体での努力が足りているか否かの確認がもう一度行われ、二〇一九〜二〇二〇年の間に、各国は自国の二〇三〇年目標を見直す（アメリカのように二〇二五年の目標しか持っていない国は新規に提出する）。その際に、すでに二〇三〇年目標を持っている日本のような国は、目標を見直して提出することができる。以降、五年ごとに、こうした「世界全体での見直し↓各国での検討」というサイクルが訪れる。

この見直しのサイクルはあくまで国レベルの話ではあるが、国レベルでの取り組みが見直されるとなれば、当然、各国内の地域レベルでの取り組みを見直す機会となる。今後、地域レベルでの取り組みも、必ずしも国と完全に歩調を合わせる必要はないが、五年ごとに見直して強化していくことを想定するべきである。

第三は、パリ協定での非国家主体（自治体、企業、市民団体等）の役割の重視である。パリ協定そのもの、およびそれに付随するCOP21の決定では、これまで以上に、非国家主体の役割が重視されている。もともと、気候変動対策の現場は、企業や地域ではあったが、国際条約およびその交渉上では、「国」が代表するというのが基本であった。しかし、近年、企業にせよ、地域にせよ、国レベルの取り組みを越えて取り組むことの重要性が再認識され、COPの場でも、直接、非国家主体の取り組

画を指すと解釈されている。COP21でのパリ協定に付随した決定では、この長期戦略計画を二〇二〇年までに提出することが促されている。これを受けて、日本でも長期的な戦略の検討を環境省が始めようとしている。自治体および地域主体も、それを横目で見つつ、二〇五〇年に向けた長期的な計画を持つことが望ましい。

地域での計画づくりは進んでいるか

では、日本の自治体での取り組みはどれくらい進んでいるのであろうか。少し古くなってしま

が、二〇一四年一〇月時点での環境省調査によると、地球温暖化対策推進法のもとで、地域において作られるべき地球温暖化対策地域推進計画を策定している自治体は、全

表1 ●実行計画（区域施策編）の策定状況（2014年10月1日時点）

	策定済み	未策定		合計
		策定予定	予定なし	
政令指定都市 (人口50万人以上)	16	2	2	20
中核市 (人口30万人以上)	42	1	0	43
特例市 (人口20万人以上)	36	4	0	40
人口10万人以上	92 (49.2%)	20 (10.7%)	75 (40.1%)	187
市区町村全体	336 (19.3%)	235 (13.5%)	1,170 (67.2%)	1,741

出所：環境省（2015）「地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査結果（平成26年10月1日現在）」 環境省

国の約一七〇〇の市町村のうち、約二割程度であるという（環境省『平成二六年度地方公共団体における地球温暖化対策の推進に関する法律施行状況調査結果報告書』）。一般的な傾向として、人口規模が大きい自治体であれば、何らかの計画を持っていて、傾向は高くなる。だが、政令指定都市に限ってみても、二〇ある政令指定都市のなかで、四つは持っていない。何らかの計画を持つ自治体の数は年々大きく増えているとはいえ、まだまだであり、気候変動（温暖化）対策についての計画をきちんと整備していくことが重要である。

もともと、人口五万人程度の自治体が、人口五〇万人以上の都市と同じような包括的な計画を持つべきかといえば、そうではないだろう。大きな都市であれば、都市経済全体をカバーした対策計画を持つことが望ましいが、自治体の規模が小さければ、より重点を絞った対策計画、たとえば、その自治体にとつての最大排出部門にのみ焦点を当てた計画を持つということから始めてもいいかもしれない。

また、近年、電力自由化とともに、いくつかの自治体が行っているように、再生可能エネルギーの推進に焦点を当てた計画を作ることも考えられる。その際には、地方創生、人口減少社会への対応など、それぞれの地域での優先事項に関する取り組みのなかに、いかに気候変動対策を盛り込んでいけるかも極めて重要である。

または他のものなのか）を把握し、次に、既存の対策が、気候変動影響を織り込んだとしても充分なのかどうかを確認し、充分でなければそれを強化していく、という作業が必要である。そのために必要な情報も、徐々にではあるが整ってきた。国立環境研究所等が、環境省の費用でおこなった「温暖化影響評価・適応政策に関する総合的研究（通称「S8」）」では、地域での適応対策の参考となるように、都道府県レベルでの主要気候変動影響指標をデータや地図の形で提供している。まだまだ、市町村レベルで使うには難しいかもしれないが、こうした情報も参照にしつつ、地域での適応対策の準備を進めていくことが必要である。

その際、大きな方向性として大事なものは、「二〇二〇年未満をめざしつつ、四〇℃上昇に備える」という姿勢である。私たちは、仮に、二〇二〇年に気温上昇が抑えられたとしても、かなりの悪影響が予測されていることを強く肝に銘じなければならない。ましてやこ

新たな課題としての適応計画

ここまでは、気候変動対策の分類でいうところの「緩和（排出量削減）」に焦点を当ててきたが、パリ協定では「適応（気候変動影響への対応策）」も重要な分野として位置づけられている。日本でも、二〇一五年に、国レベルでの「適応計画」が採択された。自治体レベルでも、長野県、東京都、埼玉県などいくつかの自治体が、適応策を、地域レベルでの温暖化対策計画のなかに位置づけ始めている。

「適応」対策は、地域レベルでの取り組みとしてはイメージしにくい所があるかもしれない。しかし、実際には、排出量削減対策以上に身近な部分がある。なぜなら、気候変動の影響は、多くの場合、新しい現象として発生するというより、もともとある問題の程度が大きくなる形で発生してくるからである。たとえば、異常気象による水災害、熱中症患者の増加、農林水産業への影響などである。これらはすでに、地域レベルにおいて、防災対策・衛生対策・農林水産業の振興などの形で取り組みが存在しているケースが多い。重要なのは、それらのなかに、今後の気候変動によって「さらに状況が悪化する分」を織り込んで、計画を立てられるかどうかである。

そのためには、まず、自分たちの地域がどのような気候変動影響に脆弱なのか（気象災害なのか、農林水産業への影響なのか）のまま温暖化対策が強化されなければ、地球の平均気温は産業革命前と比較して、今後二〇二〇年までに四〇℃程度上昇してしまうことが予測されている。私たちはこれを「二〇二〇年未満」に抑えるために脱炭素化を進めていく必要があるが、適応対策の観点からは、最悪のケースを想定して、四〇℃に備えられるようにしておく必要がある。

一つの注意点は、個々の地域レベルでの「四〇℃上昇」ではなく、世界全体で「四〇℃上昇」している時に、各地域ではどのような影響が危惧されているのかを見ていく必要があるということだ。上記「S8」研究でも、世界で四〇℃上昇する場合の各地域での影響に関する情報提供が行われている。

国際イニシアティブへの参加

このほか、パリ協定のもとで強化されてきた国際的なイニシアティブへの参加についても、今後、日本の自治体・地域主体

都市政策

2016年4月号

第163号 ● 定価600円(税別)

特集 ● 神戸NONOビジョン〜神戸創生に向けた神戸創生戦略と一体的に策定〜
 論文 ● 社会イノベーション政策による都市の創生―神戸2020ビジョンを「動かす」：加藤恵正／若者を惹きつける魅力的な都市空間（まち）の創造：喜名光市／若者が「目指す」まちの条件／SXS・明星和菜などに学ぶ：永吉 郎／若い世代の希望がかなうライフスタイルの実現に向けて：辻幸志／神戸2020ビジョンの意義と概要：大谷幸正

神戸中央研究所

神戸市中央区浜辺通5-1-14 神戸商工貿易センタービル8F
 TEL:078-252-0984 (F:651-0083)

も積極的に検討していくことが必要であろう。

自治体・地域主体の国際的な連携組織として代表的なものとしては、C40やICLEI（持続可能性をめざす自治体協議会）などがある。C40は、いわゆるメガシティと呼ばれる大都市が参加している、気候変動問題に特化した国際連携組織で、日本からは東京都や横浜市が参加している。これに対し、ICLEIは、C40よりも歴史は古く、日本からは一七の自治体が参加している。日本にも事務局がある。

欧州では、これらに加えて「市長の誓約連盟（The Covenant of Mayors）」といって、自治体が自分の対策・目標を登録する仕組みもあり、七〇〇〇近い自治体が参加している。

こうした国際イニシアティブに参加している自治体には、大きく分けて二つの目的意識があると考えられる。一つは、そうした国際的なネットワークを通じて、知見・経験を共有しあうことで、対策の強化・学びを促進するというメリットである。もう一つは、自分たちの取り組みを国際的にアピールする場として活用することである。一見、そのことになんの意味があるのかと考えがちだが、ローカルな取り組みのアピールは、内外に好影響を与えうる。国際的な評価を受けることで、その取り組みを普段意識しない人びとにも、地域の取り組みが国際的に見ても意義があるとの位置づけを強め、見つめ直す機会ともなる。

まとめ

以上で見えてきたパリ協定以降の自治体・地域主体に求められる取り組みをやや単純にまとめれば、以下のようなになる。

- ・ 脱炭素を見据えた長期的視点を持ち、漸次的に気候変動対策を改善していく姿勢を持つこと。その際、地域でのプライオリティとの親和性を重視すること
 - ・ 温室効果ガス排出量削減はもとより、適応策を既存政策のなかに埋め込んでいくこと
 - ・ 国際的なイニシアティブへの参加も、知見・経験の共有だけでなく、国際的なアピールを通じた取り組み再評価の機会としてとらえ、積極的に参加すること
- 繰り返しになるが、パリ協定という歴史的な合意はできたが、それを活かすのは、これからの私たちの取り組み次第である。そのなかで、自治体・地域主体の取り組みは極めて重要な役割を果たしうる。「国の方針ではそれほど重視されていないから」というのではなく、国の施策を追い越すような取り組みが地域に求められている。