

<ペーパー>

# COP24 カトヴィツェ会議の結果と評価

～パリ協定の実施指針に合意。IPCC1.5°C特別報告・タラノア対話から、行動強化へ～

特定非営利活動法人 気候ネットワーク

2018年12月20日

## ■ COP24 カトヴィツェ会議の結果と評価 (要約)

- COP24 カトヴィツェ会議でパリ協定の実施指針が採択されました。全ての国の参加を前提としつつ、途上国に柔軟性を持たせ、各国が国別約束（NDC）に係る情報を提供し、相互に確認し、行動を引き上げていく仕組みができました。ただし、実施指針のうち、市場メカニズムなど、一部の論点については先送りとなりました。
- COP24 で合意されたパリ協定の実施指針に沿って、各国政府は、脱炭素の加速のため、ただちに行動を強化することが求められています。COP24 に先立って発表された IPCC1.5°C特別報告、会期中に開催されたタラノア対話などを通じて、各国政府の現在の排出削減目標を引き上げるべきとのシグナルが出されました。実際、フィジー、マーシャル諸島、カナダ、ノルウェー、ウクライナ等、目標引き上げを宣言する国が出てきています。
- COP24 では、気候変動の悪影響に脆弱な途上国が求めている資金・技術・能力構築の支援について十分な合意はできませんでした。「気候正義」を軸に、日本を始めとする先進国は、国内行動を加速させるのと同時に、資金の増額を含む途上国支援により積極的に取り組まなければなりません。
- COP24 では、行動の引き上げにおいて、最も重点を置くべきは脱化石燃料、とりわけ脱石炭の実現であることが示されました。パリ協定のめざす 1.5°C目標のため、脱石炭を求める声が多く聞かれるとともに、すでに脱石炭を進めている国・地域では、脱ガス、脱石油へと動き出していることが示されています。その過程で生じる産業構造・雇用機会の変化を見据え、公正な移行（ジャスト・トランジション）の取り組みが必要です。
- パリ協定実施指針に合意すること、行動の強化を促す合意をつくることに対して、日本による目立った貢献やリーダーシップは見られず、存在感はありませんでした。今後日本は、国別約束（NDC）を見直して 2020 年までに提出する意思を早期に表明し、目標を引き上げる、脱石炭火力発電の方針を長期戦略に位置づけ、途上国支援を強化し、G20 で行動強化のシグナルを出す外交努力を見せることが求められます。

## ■ COP24 カトヴィツェ会議の主な内容

### (1) COP24 の概要

2018年12月2日から15日にかけて、ポーランドの都市カトヴィツェにある、カトヴィツェ国際会議センター及び特設会場にて、国連気候変動会議が開催されました。今会合では、次の会議体で交渉が行われました。

- 国連気候変動枠組条約第24回締約国会議（COP24）
- 京都議定書第14回締約国会合（CMP14）
- パリ協定第1回第3部締約国会合（CMA1-3）
- 科学上及び技術上の助言に関する補助機関第49回会合（SBSTA49）
- 実施に関する補助機関第49回会合（SBI49）
- パリ協定特別作業部会第1回第7部（APA1-7）

今会合では、現在183カ国が締結をしているパリ協定の実施指針の合意がめざされていました。また、IPCC1.5°C特別報告や世界の温暖化対策の進捗をチェックするタラノア対話をうけて、各国政府の行動の強化を促す明確なシグナルを発信することが求められていました。

会議の1週目にはSBSTA、SBI、APAでパリ協定の実施指針の交渉が行われ、土曜にその土台作りには区切りをつけ、2週目からはCOP議長のもとで閣僚級の協議が続けられました。同時並行で、1週目から2週目にかけて、タラノア対話・2020年までの行動引き上げ・資金に関する閣僚級セッションも行われました。また、会場の内外で、気候変動対策に関する関連イベントや、脱石炭や公正な移行（ジャスト・トランジション）、再生可能エネルギー100%などをテーマとする様々なイニシアティブ、調査報告やアクションが展開され、会議を盛り上げました。

交渉の結果、パリ協定の実施指針を含む決定文書を採択されました。2日の日曜に開始し、会期を一日延長した15日の土曜の深夜に閉幕したCOP24は、史上最も長いCOPの一つとなりました。

#### COP24 キーワード解説：野心（Ambition）

「野心（Ambition）」という言葉は、ここ10年ほどの気候変動交渉における最も重要なキーワードのひとつとなっています。COP21の決定文書でも明確に示されているように、パリ協定の1.5～2°C未満目標を達成するために必要な排出削減量と、現在各国政府が掲げる排出削減目標のレベルの間には大きなギャップがあります。また、途上国が温暖化対策を強化するために必要な資金と、先進国が拠出している資金の額の間にも、人命や財産に壊滅的な被害を与えている気候変動影響と、適応策の現状の間にも、大きなギャップがあり、対策が全く追いついていません。

「野心」という言葉は、このように圧倒的に足りない世界の気候変動対策のレベルを飛躍的に引き上げる意思を表現しています。重要なのは、排出削減だけでなく、適応や損失と被害、途上国支援（資金・技術・能力構築）も含んだ考えであるということです。英語では、「enhancing ambition（“野心の強化”）」「raising ambition（“野心の引き上げ”）」などと表現されますが、本ペーパーでは、理解しやすさに鑑みて「行動の強化」「行動の引き上げ」と表現しています。

## (2) パリ協定の実施指針

今回の COP24 では、パリ協定の実施指針に合意しました。それらは、表 1 にある通り、パリ協定からの宿題となっていた事項についての詳細なルールを決めた多数の決定文書からなります。これをもって、パリ協定の決定の通り、全ての国が自らの行動に関する情報を国連に提出し、透明性のある仕組みで国際的にその進捗を確認し合い、さらに行動を強化していく仕組みができました。

なかでも特に重要かつ難しい論点であったのは、①先進国と途上国の情報提供に関する規定にどのように差をつけ、どのように途上国に柔軟性を与えるか／与えないか（差異化）、②各国の国別約束（NDC）の実施の進捗状況の確認や、評価・見直しの過程において、どのように透明性を確保するか、どのような手続きで進めるのか（透明性）、③5年に1度実施される世界全体の対策の進捗確認をどのように実施し、どう参加型にするのか（グローバル・ストックテイク）、④途上国支援のための適応・技術移転・能力構築・資金をその中にどう組み込むか（支援）、などでした。結果的には、共通の実施期間や市場メカニズムなどの一部の論点を先送りしながらも、実施指針に合意しました。

### ① NDC の情報提出

各国の国別約束（NDC）については、緩和（排出削減）を中心に、先進国・途上国とも全ての国が提出すべき定量的・定性的な情報を具体化しました。これは2回目のNDCから適用されるものの、1回目（2020年までに提出するNDC）にも適用することが強く推奨されています。

### ② 透明性

先進国・途上国ともに、透明性枠組みに基づいて、温室効果ガス排出量等のデータをまとめた排出目録や、対策の進捗状況に関する情報を隔年透明性報告書において提出しなければなりません。途上国においては、規定の範囲で一定の柔軟性を適用することが可能です。その場合、適用することを明記した上で自己決定できることになります。

### ③ グローバル・ストックテイク

5年毎のグローバル・ストックテイクは、情報収集をし、技術的対話を行い、閣僚級の会合も含めて結果を検討するという手続きが取られることになり、2023年の実施に向けて運用されます。

### ④ 途上国支援

適応や技術移転、能力構築、そして資金は、途上国が先進国と共に脱炭素社会を迅速に構築していくために不可欠なものです。今回、途上国は、国別約束（NDC）として提出する情報の中に、これらの途上国支援に関する情報を含めること、また、損失と被害についても適切に対応すること、さらに、この先の資金の拡大について明確な見通しを得ることを求めていました。これらには先進国が強く反対し、十分な合意が得られませんでした。途上国にとっては、今後被害への対応や、自らの対策に必要な支援が得られるのかについて、今回の合意でははっきりとした見通しを得ることができなかったと言えます。

表 1 パリ協定の実施指針の概要

パリ協定	実施指針で決定した主な事項	決定文書
緩和 (排出削減) [4条]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 締約国は、国別約束 (NDC) の提出にあたって、付属書 I に示す透明性や理解を高めるための情報 (ICTU) を提供しなければならない。第 2 回 NDC から適用されるが、2020 年の NDC の提出・更新を含む第 1 回 NDC にその情報を提出することを強く推奨する。</li> <li>・ 締約国は、適応報告書の情報等、緩和以外の情報も提供することができる。</li> <li>・ NDC の排出量の算定には、付属書 II の指針を用いなければならない。その際にはダブルカウンティングを回避しなければならない。</li> <li>・ 隔年透明性報告書で NDC の算定をしなくてはならない。</li> <li>・ ICTU は、2027 年に見直しをし、2028 年に改定する。</li> <li>・ NDC の特徴の更なる指針は 2024 年の CMA7 で継続して検討する。</li> </ul> [付属書 I : ICTU] 定量的情報 (参照年、実施期間、範囲、計画プロセス、算定方法、公平性と野心、パリ協定の目標への貢献) [付属書 II : 算定方法]	CP/2018/L.22
協力的 アプローチ [6条]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2019 年の CMA2 で決定するため SBSTA に検討を要請する。</li> </ul> (主な論点：市場メカニズムを利用する際の国際的に移転された削減結果 (ITMO) の追跡・排出量の測定・移転の調整・報告や、ダブルカウンティングやセーフガードなど)。	CP/2018/L.28
適応 [7条]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 締約国は、適当であれば、適応報告書を提出する。</li> </ul> [付属書：適応報告書の要素] <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 適応報告書のレジストリーを設置する。</li> </ul>	CP/2018/L.21 CP/2018/L.9
資金 [9条]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 先進国に、2020 年から資金に関する情報について隔年報告書の提出を要請し、グローバル・ストックテイクに提供する。条約事務局は、情報を統合し、隔年でワークショップを開催する。2021 年から隔年の閣僚級対話を開催する。</li> <li>・ [付属書] 情報の種類</li> <li>・ (京都議定書の) 適応基金は、パリ協定の下でのメカニズムの利益の一部 (Share of Proceeds) が利用できるようになったら、パリ協定の基金となる。</li> <li>・ 将来の新たな資金目標の設定について CMA3 で議論を開始し、資金フローを含む対応の強化を検討する。</li> </ul>	CP/2018/L.15 CP/2018/L.11, KP/CMP/2018/L.4 PA/CMA/2018/L.3
技術移転 [10条]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 技術メカニズムへの支援の定期評価の効果と妥当性を 5 年毎に実施し、第 1 回評価を CMA4 (2021 年) から検討開始する。</li> <li>・ 技術執行委員会 (TEC) と気候技術センター・ネットワーク (CTCN) は、技術枠組みの指針に沿った作業計画を実施する。</li> </ul>	CP/2018/L.3 CP/2018/L.7
透明性枠組み [13条]	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 締約国は、第 1 回隔年透明性報告書を 2024 年 12 月 31 日までに提出しなければならない。</li> <li>・ SBSTA に共通の報告表、隔年透明性報告書の概略、専門家のトレーニング・プログラムの“様式・手続き・ガイドライン (MPG)”の検討を要請する。</li> <li>・ 専門家協議グループをパリ協定の下に位置づけ、2019 年に開始する。</li> </ul> [付属書 I : MPG] 透明性枠組みは、途上国への柔軟性を与えなければならない。MPG では、範囲、頻度、報告の詳細の水準を含む柔軟性を具体化している。柔軟性の適用は、自己決定による。締約国は、報告や透明性の改善の余地を報告する。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全ての国は隔年透明性報告書で、排出目録、進捗状況を提出しなくてはならない。先進国は、適応・資金・技術開発 (損失と被害は任意) についても情報を提出しなければならないが、途上国はそれらを提出してもよい。</li> </ul>	CP/2018/L.23

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・技術的専門家レビューは、提出情報の一貫性、NDCの実施、提供された支援の、透明性に関する改善の余地について行う（各国の国内行動や支援の妥当性などは対象としない）。</li> </ul>	
グローバル・ストックテイク (GST) [14条]	<p>〔全体〕 GST は、公平性と最新の科学を考慮し、(1)情報収集と準備、(2)技術的評価、(3)結果の検討の3要素で構成される。GST は、透明性を確保し、非政府ステークホルダーの参加を得る。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2023年のCMA6に先立ち、2回分（あるいは3回分）のSB会合において技術評価を実施する。その技術評価の1回前の会合で「情報収集と準備」を始める。</li> </ul> <p>〔情報収集〕 SBSTA がインプットを求め、条約事務局がインプットの統合報告書を作成する。</p> <p>〔技術的評価〕 技術的対話を設置し、共同ファシリテーターにより、見解や情報・ラウンドテーブルなどの実施、緩和・適応・実施手段と支援に関する全体の進捗の評価を行い、要約をまとめる。対応措置・損失と被害についても適当であれば考慮する。</p> <p>〔結果の検討〕 結果の検討は、閣僚級イベントによって構成され、(1)機会と難題、(2)政治的メッセージの要約、(3)CMA の決定への言及、の要素となる。</p>	CP/2018/L.16
遵守 [15条]	<p>遵守委員会の MPG を採択する。</p> <p>〔付属書：MPG〕 委員会の構成や役割。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・遵守委員会は、各国の情報提出義務等を検討し、当該国とて対話・支援・勧告を行う。</li> </ul>	CMA/2018/L.5

### (3) 行動強化に向けた COP 決定 (FCCC/CP/2018/L.27)

パリ協定の実施指針と共に、COP24 の重要なポイントは、各国の行動強化でした。行動強化にかかる4つの主な論点と COP 決定の内容、その意味について紹介します。

#### ① IPCC1.5°C特別報告を受けた決定 (表2)

COP21 パリ会議の決定に基づいて気候変動に関する政府間パネル (IPCC) が作業を行い、COP24 に先立つ 2018 年 10 月に特別報告書「1.5°Cの地球温暖化」を発表しました。現在すでに産業革命前からの地球平均気温上昇が 1°Cに達し、悪影響と被害がでていること、1.5°C未満に抑制した場合の悪影響とそのための排出削減シナリオとして、2030年までに40-50%の排出削減、2050年までに実質排出ゼロが必要となることが示されました。COP24では、この IPCC の最新の科学的知見をどのように受け止め、今後の各国の行動強化につながるメッセージを出せるかが注目されていました。

会議1週目には、SBSTAにて1.5°C特別報告をどのように合意に盛り込むか（「留意」するか「歓迎」するか）において対立がありました。積極的な意味で「歓迎」すべきとした小島嶼国 (AOSIS) など大多数の国に対して、サウジアラビアはこれに強硬に反対し、米国、ロシアもこれに同調して合意がならず、2週目のCOPでの議論に持ち越されました。

結果として、COP24決定では、IPCC1.5°C特別報告に謝意を示し、各国政府がこの科学的知見を活用することを招請しました。COP決定でIPCC1.5°C特別報告が位置付けられたことで、各国政府は、この最新の科学的知見を踏まえ、1.5~2°C未満という目標に向けて、その行動を強化すべきということをメッセージとして受け止めなければなりません。

**表2 COP24 決定における IPCC1.5°C特別報告**

- 気候変動の脅威への世界の対応を強化するための IPCC の科学的な情報提供の役割を認識する
- IPCC と科学者コミュニティによる IPCC1.5°C特別報告への対応に謝意を表明する
- IPCC1.5°C特別報告が予定どおりとりまとめられたことを歓迎する
- 各国政府が IPCC1.5°C特別報告の情報を活用することを招請する
- SBSTA に対して、2019 年 6 月の SBSTA50 において、1.5°C目標の科学的知見を強化するとの観点で IPCC1.5°C特別報告について検討するよう求める
- 各国政府に対して IPCC の作業を支援し続けることを奨励する

**② 「タラノア対話」を受けた決定 (表 3)**

COP23 の結果、世界全体の温暖化対策の進捗チェックを促進的な形で行うため、2018 年を通して、世界各国で「タラノア対話」として様々な場が開かれ、議論が行われました。それらを受け、COP24 では、各国の NDC の参考にするため、タラノア対話の政治フェーズ（閣僚級セッション）が行われました。これには、各国の大臣をはじめ、NGO、自治体、ビジネスの代表も参加し、それぞれの知恵やストーリーを共有しました（日本の原田環境大臣も参加）。例えば、アイルランドの国営電力会社は、農家の水力発電、地域暖房用の地熱利用、自治体による取組みによって再エネ 100%を実現したとのストーリーを紹介しました。

タラノア対話の閉会にあたって、AOSIS を代表して発言したモルディブは、2050 年までに排出実質ゼロにすること、ただちに石炭利用の段階的廃止を進めることを求めました。また、COP23 と COP24 の両議長が、両議長の責任において「タラノア行動呼びかけ (Talanoa Call For Action)」を発表し、気候変動を政治の最優先課題に置き続けること、気候変動解決のプロセスには自治体・ビジネス・投資家・市民社会などの非国家主体が参加すべきであること、そして各国政府が非国家主体と緊密に連携して、2020 年までに世界の行動を強化するよう強く求めました。

このタラノア対話の結果を受け、COP24 決定に行動の引き上げについてどのように書き込むかが争点のひとつでした。モルディブ、スイス、EU、グレナダなどは、COP24 決定にタラノアの成果を盛り込み、今後の各国の行動強化につなげることを求めましたが、日本を含め、これに消極的な国もあり、COP 議長の采配のもと、スウェーデンとコスタリカの大臣のもとで協議が行われました。

その結果、タラノア対話の成果を受け、国別約束 (NDC) を取りまとめる際にそれを踏まえることを求める決定がなされました。

**表3 COP24 決定におけるタラノア対話**

- 2018 年に促進的対話を実施するとの決定を想起する
- タラノア対話を進めた COP23・COP24 両議長に謝意を表明する
- ストーリーを共有し、共感と信頼を醸成するタラノアの伝統を国連気候変動交渉にもたらしたフィジーと太平洋地域の人々に謝意を表明する
- 包摂性のある参加型のタラノア対話が各国政府と非国家ステークホルダーの意見交換を促したことを認識する
- タラノア対話によって、パリ協定にある、今世紀後半に世界の温室効果ガス排出量を実質排出ゼロにするという長期目標に向けた対策の進展が確認されたこと、各国の国別約束 (NDC) の参考になる情報が提供されたことを認識する
- タラノア対話の成果、インプットとアウトプット、そしてそれらがさらに行動の強化を後押しすることに留意する (para.35)

- 政府も政府以外の非国家ステークホルダーも気候変動対策を強化するために取り組んでいることを認識する (para.36)
- NDC の策定や 2020 年までの行動強化において、タラノア対話の成果、インプット、アウトプットを考慮することを各国政府に招請する (para.37)

### ③ 2020 年まで/2020 年以降の行動強化に関する決定 (表 4)

パリ協定の 1.5~2°C 目標を達成するためには、排出削減努力を先送りせず、2020 年までの直近の行動をまず強化することが重要です。また、その際には、経済発展の途中である途上国よりも、これまで大量の CO<sub>2</sub> を排出してきた先進国に、より大きな対策強化の責任があります。

今回の COP では、2020 年までの行動強化にかかる閣僚級セッションが開催されました。日本からは外務省の菅沼大使がパネル討論に登壇し、これまでの資金の取組みや、2020 年までの排出削減目標について 2017 年時点ですでに超過達成していることなど、既存の取組みを紹介しましたが、新たな行動の強化に関するアナウンスはありませんでした。

COP24 決定では、気候関連災害や海面上昇などの温暖化影響について懸念を示した上で、2020 年までの行動強化、特に先進国の排出削減の目標・対策の強化と、途上国への支援の強化を求めています。また、今会合での 2020 年までの対策の進捗確認を歓迎し、COP25 でも 2020 年までの対策について進捗確認をすることを決めた COP23 決定を再度確認しています。また、2020 年までに NDC を提出・更新することを求めた COP20 決定を再確認しています。

**表 4 COP24 決定における実施と行動強化**

#### 2020 年までの行動強化

- 2020 年までの行動強化は、2020 年以降の行動強化のために強固な基礎となることを強調する
- 京都議定書のドーハ改正を受諾した国に祝意を表す
- 京都議定書のドーハ改正を発効させる緊急の必要性を強調し、まだ批准していない国は可能な限り早くそうするよう求める
- 2018 年に行われた 2020 年までの行動強化に関する進捗確認を歓迎し、COP25 でもこれを開催することを再確認する
- 2020 年までの対策強化のために先進国が緊急で十分な資金、技術、能力構築の支援をするとの決意を再確認する。そのため、2020 年までに先進国全体で年間 1000 億米ドルを拠出するという目標に向けた具体的なロードマップをもち、先進国が資金支援額を増やすよう強く求める

#### 2020 年以降の行動強化

- すべての国に対して長期低排出開発戦略を 2020 年までに提出するよう招請するパリ協定第 4 条第 19 項を再確認し、すでに提出された長期戦略を歓迎する
- 約束草案 (INDC) の実施期間が 2025 年までの国に対して、新たな NDC を 2020 年までに提出するよう求めた COP20 決定を再確認する
- 約束草案 (INDC) の実施期間が 2030 年までの国に対して、その NDC を 2020 年までに提出・更新するよう求めた COP20 決定を再確認する

### ④ 2019 年の国連気候サミットに関する決定 (表 5)

国連総会の開催時期にあわせ、2019 年 9 月 23 日に、米・ニューヨークの国連本部で、グテーレス国連事務総長が主催する気候サミットが開催される予定です。事務総長は、COP24 でも合意と対

策強化に向けた強いメッセージを発信しました。決定文書では、事務総長のイニシアティブを歓迎するとともに、各国がこのサミットへの参加を通じて行動を強化することを求めています。

**表5 COP24 決定における 2019 年の国連気候サミット**

- 2019 年に気候サミットを開催するとの国連事務総長のイニシアティブを歓迎する
- 各国政府に対して、このサミットに参加し、気候変動対策のために行動を強化することを求める

**(4) 交渉プロセス外の動き**

COP24 では、各国政府や、国際機関、自治体、企業、NGO、研究機関などが気候変動にかかる取り組み、対策モデル、ビジネスモデル、イニシアティブ、調査報告、研究成果などが様々に発表されました。会場内のサイドイベント・展示エリアや、会場外で、脱化石燃料と再エネ 100%への転換に関するアピールが行われました。その中で主だったものを表6にて紹介します。

**表6 COP24 にあわせたアピール**

日付	タイトル	主体	概要
11/30	報告書 「Powering Down Coal」	Carbon Tracker	2018 年時点で世界の石炭火力発電の設備容量の 42%はすでに収益性がなく、2040 年までにその数字は 72%になるとの分析。追加的なカーボン・プライシングや規制が行われたら、この数字はさらに大きくなる。 <a href="https://www.carbontracker.org/42-of-global-coal-power-plants-run-at-a-loss-finds-world-first-study/">https://www.carbontracker.org/42-of-global-coal-power-plants-run-at-a-loss-finds-world-first-study/</a>
12/5	民間銀行・機関投資家による石炭事業投資実態調査報告	Urgewald, BankTrack	本報告によって、日本が世界の石炭火力発電所計画に、世界で最も多額の貸付を行っていることが明らかとなった。その額は、1 位のみずほ FG が 128 億米ドル、2 位の MUFG が 99 億米ドル、4 位の三井住友 FG は 41 億米ドル。 <a href="https://sekitan.jp/jbic/2018/12/05/3123">https://sekitan.jp/jbic/2018/12/05/3123</a>
12/5	特別報告 「健康と気候変動」	世界保健機関 (WHO)	健康と気候変動は密接に関係。世界各国がパリ協定の目標を達成できるように脱化石燃料を実現したら、今世紀半ばに至るまでに何百万という命を救える。とりわけ石炭の汚染度は高く、現在計画中の石炭火力発電所が全て建設されれば、気候変動にも大気汚染にも、長年に渡って深刻な影響がある。 <a href="https://www.who.int/globalchange/publications/COP24-report-health-climate-change/en/">https://www.who.int/globalchange/publications/COP24-report-health-climate-change/en/</a>
12/6	「不確実で有害 インドネシアにおける日本の石炭火力発電所事業への投資」	グリーンピース・ジャパン	石炭火力発電所事業への投資によって、日本の銀行やその他の融資機関は、世界的な気候変動を助長し、インドネシアの人々に石炭火力発電所のもたらす環境汚染という害を与えているだけでなく、自らの投資も危険にさらしていると指摘している。建設予定地域では発電設備は過剰気味で、地元住民への健康の悪影響もあり、反対運動もあるとの調査結果がまとめられている。 <a href="https://www.greenpeace.org/archive-japan/ja/news/press/2018/pr201812061/">https://www.greenpeace.org/archive-japan/ja/news/press/2018/pr201812061/</a>



12/11	ダイベストメントのコミットメント 1000+	350.org	化石燃料への投資をとりやめるダイベストメント（投資撤退）を宣言する金融機関・機関投資家が世界で 1015 を超え、その資産総額が 8 兆米ドルを超えたと発表された。 <a href="https://350.org/1000-commitments-cdc/">https://350.org/1000-commitments-cdc/</a>
12/13	脱石炭に向けたグローバル連盟 (PPCA)	PPCA	COP23 でカナダ・イギリス主導で結成された、脱石炭をめざす国・自治体・企業の連合である PPCA のサイドイベントが COP24 でも行われ、新たに 6 主体が参加し、メンバー数が合計 80 になった。脱石炭を進めるため、公正な移行の重要性が強調された。 <a href="https://poweringpastcoal.org/about/Powering_Past_Coal_Alliance_Members">https://poweringpastcoal.org/about/Powering_Past_Coal_Alliance_Members</a>
12/13	COP24 宣言	太平洋の小島嶼国 15 カ国	気候変動影響に最も脆弱な太平洋の小島嶼国の 15 カ国が、COP24 での行動強化を求めて発表した政治宣言。宣言中では、OECD 諸国が 2030 年までに急いで石炭利用の段階的廃止を進めることを求めている。 <a href="https://cop23.com.fj/pacific-small-island-developing-states-appeal-universal-support-ipcc-special-report/">https://cop23.com.fj/pacific-small-island-developing-states-appeal-universal-support-ipcc-special-report/</a>

また、COP24 に際して、石炭火力発電を推進する日本の官民に対して脱石炭を求めるアクションが会議場の内外で繰り返し行われました。2018 年は、日本の保険会社や金融機関が石炭火力発電の新規事業への融資を原則としてとりやめるという方針を発表しました。ところが、高効率を除外するなどの抜け穴があり、既存の新增設計画は維持されたままであり、日本の現状はパリ協定の目標と全く整合するものではありません。このため、COP24 の期間中には、これまでの COP と同様、度々、世界各国の NGO メンバーによる日本を批判するアクションが行われました。



写真：COP24 カトヴィツェ会議の会場で「サヨナラ石炭」と訴える COP 参加者

## ■ COP24 カトヴィツェ会議の評価

### (1) パリ協定の実施指針に合意 ～各国に求められる大胆な対策強化～

COP24 では、パリ協定採択からの 3 年越しの交渉に決着をつけ、実施指針が採択されました。実施指針では、パリ協定の規定を基礎に、全ての国の参加を前提とし、途上国に柔軟性を持たせつつ、情報を提供し、確認し、引き上げていくための仕組みを作り上げました。市場メカニズムや共通の実施期間など、一部の積み残し課題はあるものの、これでルールづくりの交渉は一区切りとなります。

今後求められるのは、各国、各主体の極めて意欲的な対策、政策措置の強化に他なりません。COP24 でも多数の非国家ステークホルダーの様々な意欲的な取り組みや決意が紹介されました。IPCC1.5°C特別報告によれば、1.5°Cに気温上昇を抑制するための行動に残された時間は、最短で 12 年しか残されていません。これ以上の先延ばしは許されず、私たちは将来世代の命運を左右することになる、真剣な行動に挑まなければなりません。COP24 はその出発点だといえます。

COP24 閉幕の最後に、エスピノーザ UNFCCC 事務局長が、国連事務総長の言葉を借りて呼びかけたのは「野心(ambition)・野心(ambition)・野心(ambition)・野心(ambition)・野心(ambition)！」でした。5 回も繰り返されたこの「野心」という言葉、すなわち、これからの各国の気候変動対策の強化こそが、パリ協定に基づく国際的な気候変動への挑戦の成否の鍵を握るということの意味しているといえます。

### (2) 不十分な途上国支援～脆弱な国々への支援加速が必要～

一方、COP24 の合意は、特に、気候変動の深刻な影響や被害を既に受けており、適応策では対処できないほどの更なる損失と被害が予測されている脆弱な途上国やその国の人々を救済するのに十分な合意だったとは言えません。今すぐにでも手を差し伸べなければならぬ厳しい環境にある人々を助け、影響から保護し、危機を回避するための手段を提供し、「誰も置き去りしない」ことは今回の合意の重要な要素でした。しかし、資金・技術・能力構築の支援や適応、損失と被害についても、途上国が求めていた内容は退けられ、不透明さを残すものとなりました。

気候変動対策は、世界全体の平和と公正のために取り組むのが根幹になればなりません。「気候正義」を軸に、日本を始めとする先進国は、国内での行動を加速させるのと同時に、資金拠出の増額を含む途上国支援により積極的に取り組まなければなりません。

### (3) 脱化石燃料への方向性は明確に～労働の「公正な移行」は不可避～

COP24 を通じて明らかに示されたのは、行動の引き上げにおいて、最も重点を置くべきことは脱化石燃料、そしてその中でも脱石炭を迅速に実現することであるということです。世界は脱石炭そして脱ガス、石油へと動き出しています。そして、そこで失われる雇用をどのように速やかに移行し、労働者を救済し、次の発展につなげるのかという段階に移りつつあり、そのためのプログラムも実施されるようになっていきます。実際、COP24 では、公正な移行をテーマとするシレジア宣言が発表され、様々なサイドイベントで公正な移行の重要性が強調され、実践例が紹介されました。

一方、日本は、従前の方針以上の脱炭素のビジョンを明確にせず、石炭推進方針を維持したままここ COP24 にやってきました。公正な移行についても実質的な議論はほとんど行われておらず、世界と日本の落差は拡大するばかりです。石炭火力発電をこの期に及んで推進することには、もは

や環境や人権の面からだけでなく、経済の観点からも正当性を失っています。COP24 は、日本の多くの関係者にそのことを改めて気づかせる機会になったのではないのでしょうか。

## ■ 今後の気候変動交渉の見通し

国連気候変動枠組条約（UNFCCC）のもとでの交渉としては、2019年の6月には補助機関会合、11月にはCOP25が予定されています。COP25開催国はチリに決定しました（2020年のCOP26はイギリスが立候補しています）。また2019年6月にはG20大阪サミット、同年9月には国連事務総長主催の気候サミットが予定されています（表7）。

表7 今後の気候変動交渉・対策の見通し

時期	予定	概要
2019年 4月21～23日	G20に向けた Civil20サミット (東京)	6月のG20サミットに向けて世界の市民社会の代表が、開催国である日本の首脳やG20サミットの政府代表らに対して提言。環境・気候・エネルギー分野についても提言が行われる。
2019年 5月14～18日	第49回IPCC総会 (京都)	気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の総会。2021～2022年にかけて発表される予定の第6次評価報告書（AR6）に向けた準備や、温室効果ガス排出インベントリのガイドラインの更新が行われる。
2019年 6月15～16日	G20エネルギー・地球環境に関する閣僚会合 (軽井沢)	持続可能な成長のためのエネルギー転換と地球環境がテーマで、気候変動やプラスチック問題等が取り上げられる見通し。環境省と経済産業省が担当。
2019年 6月17～27日	UNFCCC 第50回補助機関会合	パリ協定のルールで積み残された論点についての交渉が続けられる。また、カンクン合意にもとづく多国間評価（MA）で、日本の2020年までの気候変動対策の進捗チェックも行われる。
2019年 6月26～27日	G20サミット（大阪）	G20首脳によるサミット。気候変動、プラスチックについても重要な議題として議論が行われる。これまでに日本政府が長期低排出戦略を提出する予定。
2019年 8月25～27日	G7サミット (仏・ビアリッツ)	G7首脳によるサミット。議長国のフランスは、3つの重要議題のうち1つを気候変動とすることを予定している。
2019年 9月23日	国連気候サミット (米・ニューヨーク)	各国首脳や各界リーダーが参加する、国連事務総長主催の気候サミット。エネルギー転換、気候資金とカーボン・プライシング、産業転換、都市と地域の行動、レジリエンス等がテーマ。
2019年 9月24～25日	SDGsに関するハイレベル政治フォーラム (米・ニューヨーク)	気候変動の目標を含む持続可能な開発目標（SDGs）の進捗をチェックする「SDGサミット」。首脳による政治宣言が採択される予定。
2019年 日程調整中	UNFCCC COP25/CMP15/CMA2 (チリ)	パリ協定の実施指針の積み残した課題などについて交渉が行われる。

2020年 6月1日～10日	UNFCCC 第52回補助機関会合 SB52	パリ協定の実施指針の積み残した課題などについて交渉が行われる。
2020年 11月9～19日	UNFCCC COP26/CMP16/CMA3 (イギリス)	パリ協定の実施指針の積み残した課題などについて交渉が行われる。

気候ネットワーク作成。日付・開催場所は現時点の情報のため、今後変更される可能性がある。

## ■日本の成果と課題

### (1) COP24 における日本の気候変動外交の評価

近年の COP では、日本に、京都議定書交渉の時代のような存在感は既に見られなくなっていました。しかし、今回の COP ほど日本の存在感が見られなかった会議はなかったかもしれません。各議題を担当する交渉官ひとりひとりの実務的な作業への貢献はあったに違いないものの、気候変動交渉の重要局面におけるリーダーシップの発揮や貢献は見られませんでした。

その背景には、日本の立場が、アメリカを筆頭とする先進国の交渉グループであるアンブレラ・グループの立場と一致し、自らが先頭に立って交渉する必要性がほとんどなかったこと、また日本にとって、既に決定したパリ協定に立脚する実施指針には、受け入れられない内容をほとんど含んでいなかったという面もあるでしょう。

しかし、ただ存在感がないというだけでなく、交渉姿勢にも問題がありました。COP24 では、「タラノア対話」や IPCC1.5°C特別報告を踏まえて行動の引き上げの要請を COP 決定に明確に位置付けるよう求める動きが会議後半に活発になりましたが、日本はそれに加わりませんでした。COP21 パリ会議で交渉が佳境に入る際に結成され、パリ協定採択に大きく貢献した意欲ある国のグループ「高い野心連合 (High Ambition Coalition)」は、今回の COP24 でも行動の強化を求める宣言を発表しましたが、日本はそれに署名しませんでした。COP21 パリ会議のとき、日本は合意がほぼまとまった後の最終日のぎりぎりのタイミングでようやくこの連合に名前を連ね、かろうじて仲間入りしました。その対応も残念なことでしたが、今回は、最後まで署名しませんでした。IPCC1.5°C特別報告に言及した 2018 年 12 月の G20 アルゼンチンサミットの宣言を引き継いだ G20 議長国であるにもかかわらず、行動の引き上げへの日本の貢献が見られなかったことは極めて残念です。

今後は、G20 サミットや国連事務総長の気候サミットといった政治的な機会にあわせ、日本も行動を強化し、実施を進めることが重要です。とりわけ、「2020 年までに国別約束 (NDC) を策定・更新して提出する」ことが COP21 決定で求められており (Decision 1/ CP.21, para.24)、これを今回の COP24 決定でも再度述べています (Decision 1/CP.24, para23)。このことから、NDC を引き上げて遅くとも 2020 年までに再提出すること、そのことを前もっていち早く宣言をすることが、リーダーシップの観点からは重要となります。

### (2) 日本の気候変動政策の課題

今回パリ協定の実実施指針ができたことにより、気候変動対策は、国際制度をつくりあげる交渉のステージから、国内で脱炭素対策を強化するフェーズへと本格的に移行しました。IPCC1.5°C特別報告によれば、私たちにはもう残された時間はわずかしがなく、緊急でかつ大胆な行動が必要です。しかし日本の対策の水準は、必要とされるレベルには全く不足したままです。

特に、石炭火力発電の推進方針が、昨年から全く見直されることなく現在まで続いていることに対しては、今回の COP24 でも、厳しい批判にさらされました。また、日本の官民が石炭推進方針を直ちに見直されなければならないことを示す様々なレポートや研究も発表されました。

これからパリ協定の目標の実現に向けて、日本は、以下の項目で、国内行動を大胆に強化しなければなりません。

- IPCC1.5°C特別報告を踏まえ、1.5°C未満に沿う 2050 年実質ゼロを長期目標とし、脱炭素社会に向けた明確なビジョンを含む長期戦略を策定し、国連に提出する。長期戦略には、以下のような段階的かつ明確な目標を具体的に掲げる。
  - 2020 年ゼロカーボン・オリンピック
  - 2030 年の石炭火力発電フェーズアウト
  - 2040 年の電源のゼロエミッション化
  - 2050 年のエネルギーのゼロエミッション化+再エネ 100%
- 2019 年中の提出に向けて、国別約束（NDC）の 2030 年排出削減目標をパリ協定に整合させて 40～50%削減に引き上げるよう、検討を始める。
- 目標引き上げのために、速やかに国内外の新規の石炭火力発電の計画を中止し、既設のものも含め、石炭火力発電の全廃をめざす政策方針へと転換する。
- 脱炭素化を進めるための具体的な政策措置を検討し、導入する。取るべき政策には、以下が重要である。
  - カーボン・プライシング
  - 石炭火力発電のフェーズアウト計画
  - HFC 対策
  - 建築物対策、等
- 途上国支援のために緑の気候基金（GCF）を含む気候資金への資金拠出を準備する。
- 脱化石燃料の時代を見据えて、政府の産業・労働・環境政策プロセスにおいて、公正な移行（ジャスト・トランジション）の戦略作りを始める。
- 2019 年 6 月の G20 大阪サミットが、各国の行動の引き上げとその実施の強化を約束する場になるよう、各国と協議を始める。
- 2019 年 9 月の国連事務総長主催の気候サミットにおいて、安倍総理が、以上の方針や取組みを国内外に明確に演説で発信する。

これらの実施を通じてこそ、日本は G20 に向けたリーダーシップを発揮することができると言えます。覚悟を決めて、実施を加速させるときです。

お問い合わせ：特定非営利活動法人 気候ネットワーク (<http://www.kikonet.org>)

【東京事務所】〒102-0082 東京都千代田区一番町 9-7 一番町村上ビル 6F

TEL: 03-3263-9210、FAX: 03-3263-9463、E-mail: [tokyo@kikonet.org](mailto:tokyo@kikonet.org)

【京都事務所】〒604-8124 京都府京都市中京区帯屋町 574 番地高倉ビル 305

TEL: 075-254-1011、FAX: 075-254-1012、E-mail: [kyoto@kikonet.org](mailto:kyoto@kikonet.org)