

2022 年3月4日

COP26 グラスゴー会議の結果と その後の日本政府の対応の評価



Photo: Masayoshi Iyoda, Kiko Network, 2021

目次 Table of Contents

要約	2
1. COP26 グラスゴー会議の背景	3
2. COP26 交渉とその結果	5
3. 今後の気候交渉の見通し	12
4. COP26 と日本の課題	13

要約 Executive Summary

新型コロナウイルスのパンデミックによって 1 年延期されたのち、国連気候変動枠組条約第 26 回締約国会議(COP26)及び関連会合は、10 月 31 日(日)から 11 月 13 日(土)にかけて、英国の都市グラスゴーにて開催された。

COP26 では、世界リーダーズ・サミットが開催され、日本の岸田文雄首相を含む各国首脳が参加し、気候変動対策の意思を表明した。交渉では、1.5℃目標への野心強化や国別貢献(Nationally Determined Contribution; NDC)の引き上げ、パリ協定 6 条の市場メカニズム(排出削減実績を国際的に取引したり、他国での削減事業を共同で実施したりする仕組み)などの議題で議論が行われた。交渉の枠外では、議長国イギリスは「1.5℃を達成不可能にしない(Keep 1.5 Alive)」、「石炭を終わらせる(End of Coal)」とのメッセージを随所で繰り返しつつ、「エネルギーの日」、「森林の日」などテーマ別のイベントを開催して共同声明を発表した。「脱石油・脱ガス国際連盟(BOGA)」のように有志国による行動強化のイニシアティブが発信された。市民社会も新たな調査成果を発表し、日本政府に対して石炭火力発電の維持・推進方針に抗議するアクションを行った。

2 週間の会期の後、「グラスゴー気候合意(Glasgow Climate Pact)」が採択された。2015 年のパリ協定よりも踏み込んで、1.5℃上昇は、2℃上昇よりも気候変動影響はるかに小さくなることを認識し、1.5℃目標の追求を「決意する」との合意がなされ、事実上「1.5℃」が国際社会の共通の目標となった。また、カーボンバジェットが急速に縮小していることに警鐘を鳴らし、この「決定的に重要な 10 年」の対策強化の必要性を強調するとともに、各国政府に対し、NDC の 2030 年目標を強化して 2022 年末までに再提出することを要請した。さらに、COP の歴史で初めて石炭火力

発電の削減や化石燃料補助金の段階的廃止に係る文言が合意文書に盛り込まれたのも画期的であった。パリ協定 6 条については交渉が難航したが、京都メカニズムのクレジットの条件つき繰越しを認めるなどの妥協の上で合意がなされ、市場メカニズムの運用が本格始動することになった。その他、共通の時間枠、損失と被害、適応の世界目標といった論点でも交渉が行われ、それぞれ合意がなされた。COP25 マドリード会議で決着しなかったパリ協定の実施指針の一部は、COP26 グラスゴー会議で合意されたことで、いよいよ脱炭素の対策実施フェーズに移ったことが示された会議となった。

日本政府は、2020 年 10 月に 2050 年カーボンニュートラルを宣言し、COP26 直前に「2030 年までに 2013 年比で 46–50%削減」との目標を位置づけた NDC を国連に再提出するなどの前進が見られたが、依然としてその目標・対策はパリ協定 1.5℃目標の実現と整合せず、2030 年目標の達成を含めて政策措置を欠いており、重い課題を残している。とりわけ、CO₂排出量の大きい石炭火力発電から脱却する方針を示せず、アンモニア・水素混焼によって批判をかわそうとしたことはグリーンウォッシュであると厳しい批判を浴びた。

COP26 終了後、日本政府が、グラスゴー合意の重要なポイントである NDC 引き上げ要請や石炭削減について国内向けに説明せず、それをまるでなかったことであるかのように無視し、何ら目標・対策強化の姿勢を見せていないことにも批判が集まっている。

日本政府は気候科学に向き合い、目標のさらなる引き上げ、脱石炭・脱化石について、遅くとも COP27 シャルム・エル・シェイク会議までに新たな方針決定ができるよう、速やかに政策強化のプロセスに着手する必要がある。

1. COP26 グラスゴー会議の背景

まず、COP25以降何があったのか、COP26がどのような情勢の中で開催されたのか、概観する。

第1に、2019年末から現在に至るまで、世界を一変させている新型コロナウィルスのパンデミックである。経済活動が縮小され、一時的にCO₂排出量が減少した国・地域がみられたが、その後、排出量はリバウンドに至っている。コロナ禍の経済危機の中で注目されたのが「グリーン・リカバリー（緑の再生）」である。コロナ不況からの経済再生は、最も弱い立場に置かれた人々への支援やエッセンシャルワーカーの支援を基礎としながら、化石燃料の消費を増やすのではなく逆に減らし、自然生態系が守られた、持続可能で公平な社会の構築に資するように設計されるべきである。例えば、無条件で航空機利用を促すことにつながるGo To Travelのような経済再生策は、脱炭素の流れに逆行する。逆に、家庭での再エネ設備導入を支援すれば、設置後は光熱費負担が減らせるため、需要喚起の経済効果やCO₂削減だけでなく、貧困対策にもなる。残念ながら日本を含む複数の国はグリーン・リカバリーは不十分と分析されている。

第2に、2021年8月に気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第6次評価報告書(第1作業部会)が発表された。この報告書は66カ国の234人の科学者が執筆し、517人が執筆協力し、専門家や政府による78,007ものコメントを踏まえて取りまとめられた。「人間の影響が大気、海洋及び陸域を温暖化させてきたことには疑う余地がない」と断じている。また、2019年の大気中のCO₂濃度は少なくとも過去200万年間のどの時点よりも高い(確信度は高い)とし、「気候システム全般にわたる最近の変化の規模と、気候システムの側面の現在の状態は、何世紀も何千年もの間、前例のなかった

ものである」とも指摘した。

第3に、現実には深刻化する気候変動災害である。2019年から2021年にかけて、世界各地で異常な熱波、豪雨水害、大規模な山火事、干ばつ、大雨を一つの要因とするサバクトビバッタの大発生と食糧危機といった災害が発生し、その都度、自らはほとんどCO₂を出していない最も弱い立場に置かれた人々がより深刻な被害に苦しめられた。世界気象機関(WMO)は、「気候関連災害の発生件数は過去50年の間に5倍に増えた」、「気候関連災害による経済損失は1970年代～2010年代に7倍になった」と報告している¹。パンデミック下でステイホームが要請される中、気候災害が発生して避難勧告が出され、感染リスクのある避難所に移動するか、それとも災害リスクのある自宅にとどまるかというジレンマも発生し、気候変動が「脅威を倍増させる(threat multiplier)」との認識を深めた。このような危機感から、世界中で「Fridays For Future(未来のための金曜日)」のムーブメントや、先進的なビジネス、自治体による気候変動対策強化の呼びかけが行われてきた。

第4に、カーボンニュートラル宣言の広がりとして2030年目標の設定・見直しの動きである。1.5℃目標のためには2050年頃のカーボンニュートラルが必要との科学的知見を背景に、もともと欧州委員会は2018年のCOP24開催前に「2050年までに気候中立(climate-neutral)の達成をめざす」と発表するなど、先行する動きがあった。その後、2020年に同種の宣言は急拡大した。とりわけ、2020年9月、中国が2060年までのカーボンニュートラルを宣言したことは注目され、その1ヶ月後に日本と韓国も2050年カーボンニュートラルを宣言した。

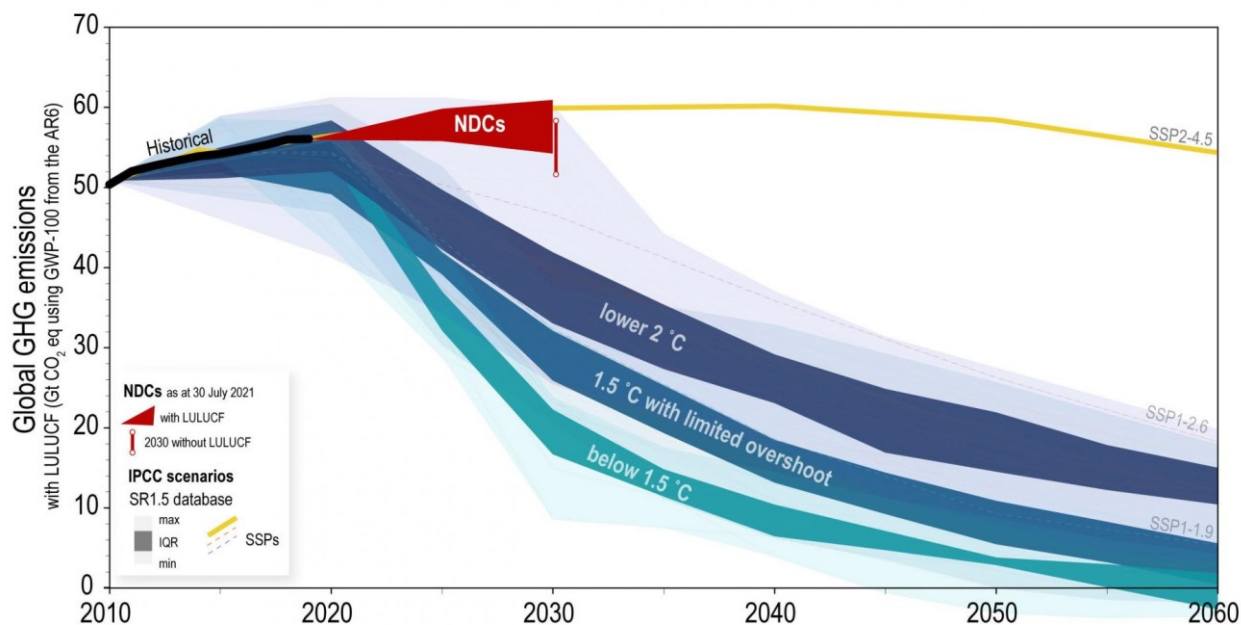
2021年9月17日、国連気候変動枠組条約事務局は、世界の温室効果ガス排出削減の見通しに関する統合報告書を発表した。同年7月30日までに国連に提出された各国政府の国別貢献(Nationally Determined Contribution: NDC)に掲げられた温室効果ガス排出削減目標をもとに、将来的な排出量の見通しを計算したものである。COP25 マドリッド会議以降、2030年に向けたNDCを更新し、排出削減目標を引き上げて国連に再提出した国があるものの、NDCを提出済みの191の国の目標がすべて達成されたとしても、2030年の世界の温室効果ガス排出量は2010年比で16.3%も増加する見通しである。次の図のうち、1番上にある「NDCs」と書かれた帯がそれに該当する。一方、パリ協定1.5~2℃目標は、グラフにおける青~青緑の帯であり、大きなギャップがあることがわかる。

最後に、米国政治の変化である。2016年から2020年にかけて、米国のトランプ前大統領は、パリ協定を脱退し、気候資金への貢献をやめ、石炭産業の再興を目論み、環境規制を後退させ、

脱炭素化の潮流を遅らせたが、2020年11月の大統領選挙でバイデン氏が勝利し、翌年1月に大統領に就任した。バイデン大統領は就任後にただちに米国が再びパリ協定に参加する手続きを行い、復帰した。2020年4月、バイデン政権は気候リーダーズサミットを開催し、日本を始めとする各国首脳にさらなる目標の引き上げを促した。日本もこの要請を受けて、日本の2030年目標を従前の「2013年比26%削減」から「46-50%削減」に引き上げた。

なお、米国の温室効果ガス排出量は1990年以降増加が続いていたが、2007年をピークに減少傾向にある。また、気候危機と大気汚染への懸念や市場における競争力低下によって石炭火力発電の縮小も続いており、それはトランプ政権下でも変わっていない。

このような情勢を受け、今回のCOP26では、COP25で解決しなかったパリ協定実施指針の合意に加え、各国が気候危機の緊急性にどのように向き合い、行動強化への強い政治的意思を示せるかが注目されていた。



出典: 気候変動枠組条約事務局(2021)

2. COP26 交渉とその結果

(1)「グラスゴー気候合意」と野心の引き上げ

気候危機の深刻化を防ぐために圧倒的に不足している各国政府の気候変動対策の目標と政策措置の水準を引き上げること、気候変動交渉では「野心(Ambition)の引き上げ」と呼んでいる。野心の引き上げの中核には「緩和(mitigation)」、すなわち温室効果ガス排出削減と吸収増加があるが、これに限らず、「適応(adaptation)」、「実施手段(Means of Implementation)」といった分野での取り組みの強化も野心の引き上げの範疇である。COP26 グラスゴー会議で採択された「グラスゴー気候合意(Glasgow Climate Pact)」における重要なポイントを以下にあげる。

① 1.5℃目標への決意

2015 年に採択されたパリ協定は、工業化前からの気温上昇を、「2℃を十分下回り、1.5℃に抑える努力を追求する」ことを目的としたものである。しかし、頻発する気候関連災害や、被害が CO₂ をほとんど排出していない貧しい層に偏ること、1.5℃の場合の気候変動影響と排出削減シナリオに関する科学的知見(2018 年の IPCC 特別報告書等)の蓄積等を踏まえ、より高い目標を掲げる機運が高まった。COP26 グラスゴー会議では、議長国イギリスが「1.5℃目標を不可能にしない(Keep 1.5 Alive)」と繰り返し訴え、会議参加者の間での合言葉にもなった。

もともとパリ協定という国際法条約において明確に「1.5～2℃」が位置づけられている中、条約を

改正することなく、政治的にこの目標を上書きするようなことができるのか、との声も聞かれた。

しかし、グラスゴー気候合意(COP26 決定 1/CMA3 決定 1)では、「気候変動影響は 2℃より 1.5℃のほうがはるかに小さくなることを認識し、1.5℃への努力の追求を決意する(resolves)」とされた。「1.5℃未満のためには世界の CO₂排出を 2010 年から 2030 年にかけて 45%減らすこと、今世紀中頃までにネットゼロにすること、CO₂以外の温室効果ガスも大幅に削減することが必要だと認識する」という IPCC の知見も盛り込まれていることとあわせ、これは 1.5℃未満が国際社会の事実上の共通目標になったことを意味している。

ところが、COP26 会期中に Climate Action Tracker によって発表された分析によると、現在の政策・行動に基づくシナリオでは、今世紀末までの地球平均気温上昇は 2.7℃にもなるとされている。他方で、COP26 の期間中までに発表された、2050 年カーボンニュートラルを含むすべての目標が完全に実施されるとの楽観的なシナリオでは、気温上昇は 1.8℃になるとの見通しも示された。これをもって、パリ協定の 1.5℃に向けて相当前進したという声も聞かれたが、1.5℃はもとより 1.8℃にも道のりは遠い。というのも、カーボンニュートラルを確実に実現するための道筋を確立できていない国も多くあるからだ。グラスゴーで示された 1.5℃未満への決意を絵に描いた餅にしないために、早急に目標・行動を強化し、1.5℃目標への希望をつなぐことが必要である。

② 国別貢献(NDC)の強化

パリ協定で締約国は、温室効果ガス排出削減目標や排出削減対策・適応・途上国支援等を盛り込んだ国別貢献(Nationally Determined Contributions:NDC)を、少なくとも5年に1回、国連に提出する義務がある。NDCの達成のために国内で対策措置をとることもパリ協定に規定された義務である。パリ協定の目標達成に近づくため、各国は、いつでもNDCの目標を見直し、引き上げ、再提出することができる。ただし、新しい目標はそれまで以上の水準のものでなければならず、引き下げは許されない。

前述の通り、COP26前に条約事務局が集計し9月に発表したところ、2030年に向けた温室効果ガス排出量の変化は、2010年比で16.3%増加というものであり、同期間にCO₂を約45%削減する必要があるとのIPCCの知見とは大きなギャップがある状態であった。その後、日本を含むいくつかの国がNDCを引き上げて再提出し、これを踏まえて再計算され、COP26期間中に発表された。アップデートされた情報によれば、わずかではあるが、各国NDCの合計が1.5℃目標のラインに近づいた。大幅な前進とまではいえないが、それでも、各国がNDCを引き上げることによって、着実に排出削減の見通しが改善され、1.5℃の道筋に近づけることができることを改めて確認することになった。

かかる認識をうけて、グラスゴー気候合意では、NDCを全て足し合わせても2030年までに2010年比で13.7%排出量が増えるとの知見に深刻な懸念を示した上で、パリ協定の気温目標に整合させるため、締約国にNDCの2030年目標を2022年末までに見直し、強化するよう要請した。COP25マドリッド会議の合意では、2020年のうちにNDCを引き上げて再提出するように求める強いメッセージが求められていたものの、「2020年に最大限の野心の反映」という曖昧な文言で決着し、失望を招いていた。これが、グラス

ゴーではより明確に、2022年中にNDCの2030年目標を強化することを求めており、COP27に向けて2030年目標を強化するかが、2022年の国際政治における気候リーダーシップの試金石になった。

COP26グラスゴー会議の閉幕に寄せて、グテーレス国連事務総長は、「気候計画を毎年更新し、野心を高めること」を呼びかけている。これは、まさに、NDCを絶え間なく見直し、目標・対策を強化し続けることを求めるものであり、それこそが野心の引き上げを意味する。また、IPCC第6次評価報告書(第2作業部会)の発表にあわせたCOP26議長とCOP27議長(予定)の共同声明でも、2030年目標を見直し強化すること等を通じて、緊急に1.5℃目標を達成できるよう努力を加速させなければならないと強調しているⁱⁱ⁾。

③ 「決定的に重要な10年」

グラスゴー気候合意においては、「決定的に重要な10年(this critical decade)」における野心強化の必要性が強調されている。また、「決定的に重要な10年」に緊急に緩和と実施の野心を高めるための作業計画の立ち上げに合意し、2022年のCOP27に合わせて開催されるCMA4で合意できるよう、2つの補助機関が決定文書案を用意するように求めている。また、この作業計画によってグローバルストックテイク(GST)が補完されるものと位置づけている。

この合意は、グラスゴー気候合意における「残余のカーボンバジェットの急速は減少への警戒と懸念」でも示されているものであるが、2030年までの対策強化が極めて重要で、急がれることを示している。言い換えれば、1.5℃に抑えるためには、2030年以降の削減のためにも、2030年頃までの対策強化がより重要であるとの認識を示したものと考えられる。

この点は、岸田文雄首相の演説にあった「この 10 年が勝負」というメッセージと似ているように見えるが、その実質的な中身は大きく異なっている。グラスゴー気候合意は排出削減の推進の強化の緊急性を打ち出したものであるが、日本政府は 2030 年に向けて排出削減の強化の意思を表明したことはなく、2030 年までに石炭火力発電をフェーズアウトすべきとの要請も無視したうえ、2030 年までに技術開発も社会実装される見通しもない革新的技術(アンモニア・水素発電や小型モジュール原子炉、核融合等)に政策資源を重点的に投入するものであって、2030 年までに排出を半減以上しなければならないとの要請に真摯に向きあうものとはいえない。

④ 石炭火力発電の削減と化石燃料補助金の廃止

グラスゴー気候合意では、これまでの COP の歴史の中で初めて、排出削減対策が取られていない(unabated)石炭火力発電の段階的削減(Phasedown)と非効率な化石燃料補助金の段階的廃止(Phase-out)の努力を加速させることを各国に求めた。クリーンな電力の普及を加速させることも呼びかけている。

COP 合意では、具体的にどのような手段で対策措置を進めるべきか(どの種類の発電をやめるべきか等)については各国政府の裁量に任されるのが通例であった。しかし、パリ協定の目標達成のためには脱石炭が不可欠とする科学的知見や、

「石炭を歴史上のものにしよう」と繰り返し呼びかけた議長国イギリスのリーダーシップ、化石燃料補助金の問題の認識もあり、すべての国による合意に至った。

解説:「アンアベイテッド(Unabated)」とは?

アンアベイテッド(Unabated)は、「程度が減っていない」ことを意味する英単語である。気候変動と石炭火力発電の文脈においては、一般に「炭素回収貯留(CCS)のない」という意味である。英国・カナダ主導の脱石炭国際連盟(PPCA)が参照している Climate Analytics の 2016 年のペーパーは「アンアベイテッドな石炭、すなわち CCS のない石炭火力発電」と明記している。また、2018 年に約 30 人の気候・エネルギー学者が共同で発表した論文に「アンアベイテッドな石炭とは CCS なしに石炭を燃焼させること。すべての『高効率な石炭技術』は、CCS が無い限り、アンアベイテッドな石炭である」と明記がある。CCS は、技術開発が十分進んでおらず、コストが高く、適地も限られるため、世界的に導入例が極めてまれである。このため、「アンアベイテッドな石炭火力発電の全廃」は、ほぼすべての石炭火力発電の廃止と等しい意味を持つ。2021 年 5 月に公表された IEA の「2050 年ネットゼロに向けたセクター別ロードマップ」においても「Unabated」な石炭火力発電所とは「CCUS を備えていない石炭火力発電所」と注記されている。

一方、日本政府は、第 6 次エネルギー基本計画に「アンモニア・水素等の脱炭素燃料の混焼や CCUS/カーボンリサイクル等の火力発電からの CO₂ 排出を削減する措置(アベイットメント措置)」と記載し、CCS だけでなくアンモニア・水素の火力発電所での混焼も Unabated に相当するとの解釈を示している。しかし、アンモニア・水素の混焼は技術未確立であるだけでなく、化石燃料由来の水素とアンモニア製造時の CO₂ 排出量は大きく、ほとんど排出削減効果はない(気候ネットワーク)もので、排出削減対策がとられているとはいえないものであることは、国際社会の共通理解である。

いつまでにどのくらい削減するか・廃止するかは曖昧ではある(石炭だけでなくガスや石油もゼロにしていける必要もある)。それでも、初めてすべての国が脱石炭や化石燃料補助金撤廃の必要性について合意したことは画期的と評価できる。

もともとの合意案では、石炭火力発電についても、最終的にゼロにすることを意味する「段階的廃止(フェーズアウト)」と書かれていた。しかし、「段階的廃止」では合意できないとし、インドと中国が「段階的削減(フェーズダウン)」と変更することを要求した。このことは、先進国が自国の排出削減を十分に進めておらず、途上国支援の約束も果たしていないのに、一人あたり CO₂ 排出量が少なく経済発展の途上にあるインドにも先進国と同等の要求がなされることへの抵抗があったものと思われる。インドの土壇場の要求に、先進国と途上国の双方から

「段階的削減では弱すぎる」との声が多数あがったが、インドは譲歩せず、決裂を避けるためにインド提案の通り合意された。

化石燃料補助金の段階的廃止については、これまで G7 サミットなどでは繰り返し言及されていたものの、すべての国が参加する COP の場で合意されたことにはやはり意味がある。なお、国際再生可能エネルギー機関(IRENA)は、2020 年の報告書の中で、エネルギー部門の直接補助金のうち、化石燃料に 70%振り分けられた一方で、再生可能エネルギーには 20%しか配分されていないと推計しているⁱⁱⁱ。グラスゴー気候合意を踏まえ、この課題への対処を着実に進めることが必要である。

⑤ 気候資金

気候資金は、常に COP における重要な論点であると同時に、どの COP でもその終盤までもつれ込むことの多い、難しいテーマでもある。途上国における排出削減対策や適応策の強化を可能にするため、先進国が十分な気候資金を支援することが必要である。

COP15 のコペンハーゲン合意において「先進国全体で 2020 年までに年間 1000 億ドルの気候資金を供出」との約束がなされ、COP21 パリ会議でこの目標は 2025 年まで延長された。

しかし、経済協力開発機構(OECD)のデータによれば、2019 年の気候資金の規模は 796 億ドルに達したのみで、約 200 億ドルも足りていない。

グラスゴー気候合意においては、1000 億ドル目標が未達成であることを深く憂慮し、年間 1000 億ドル以上へと気候資金の支援を増やしていくことの必要性を強調している。また、日本などによる気候資金の貢献の積み増しや、2023 年には 1000 億ドル目標を達成するとの見通しを含む気候資金調達計画(Climate Finance Delivery Plan)を歓迎するとした。

ほとんど CO₂を出してこなかったにもかかわらず気候変動の被害に直面している途上国にとっては、歴史的排出責任を有する先進国が今回も約束を破り、それをほぼ追認せざるをえなかったという忸怩たる思いがある。先進国は、2020~2024 年にかけての 5 年で少なくとも累計 5000 億ドル(2020~2025 年の 6 年なら累計 6000 億ドルになる)の気候資金拠出を約束すべきである。

なお、グラスゴーにおいて、パリ協定にある損失と被害(Loss and Damage)のための資金確保が重要な論点となった。すでに損失と被害が現実のものになっている中、資金ファシリティの設置が途上国から強く求められていたが、先進国側はこれを拒否していた。そのような中、スコットランド政府が気候資金の上乗せ表明をした際、独自に、損失と被害に対する貢献を明言したのである。このことは、先進国の間で損失と被害に関する資金貢献がタブーとなっていた中で、タブーを打ち破ったものとして評価され、世界最大の気候変動 NGO のネットワークである CAN(Climate Action Network)より、称賛の意味を込めて「本日の宝石賞(Ray of the Day Award)」が贈られた。

(2) 有志による野心強化のイニシアティブ

グラスゴー気候合意に至る正式な交渉の枠外においては、すべての国が合意できるわけではないものの、有志によるイニシアティブの発表も活発に行われた。その中から代表的な例を以下に紹介する。

① エネルギーデーにおける脱石炭・脱化石声明

COP26 会期中の 11 月 4 日、議長国イギリスによる特別イベント「エネルギーデー」が開催された。ここで 3 つの発表がなされた。

まず、「石炭火力発電からクリーン電力への転換に関する世界声明(GLOBAL COAL TO CLEAN POWER TRANSITION STATEMENT)」である。この声明は、①自国経済におけるクリーンな発電とエネルギー効率向上策の導入、②主要経済国では 2030 年代、世界全体では 2040 年代に排出削減対策がとられていない(以下、CCUSを備えないという)石炭火力からの脱却、③未稼働の石炭火力発電プロジェクトの新規認可停止・新規建設停止、国際的な CCUS を備えない石炭火力発電への政府の直接支援を停止、④CCUS を備えない石炭発電から公正で包括的な移行という 4 つの要素からなる。

これに、これまで脱石炭に消極的とみなされてきたポーランドや、インドネシアやベトナムといった日本の官民が石炭火力発電インフラ輸出をしてきた途上国を含む 47 の国・地域や 5 自治体、26 団体が署名したことは前進と受け止められた(日本は参加していない)。

次に、脱石炭国際連盟(Powering Past Coal Alliance:PPCA)が、新たに 28 の新メンバーを迎え、その合計を 165 に増やしたことである。PPCA は 2017 年に COP23 で英国とカナダの

両政府の主導により立ち上げられたもので、域内の CCUS を備えない石炭火力発電を全廃することをめざす国や地方政府、自治体、企業が参加している。設立当初の参加メンバーは 27 だったことにてらせば、脱石炭への支持がますます広がっていることがわかる(日本からは京都市が参加しているが、国としては参加していない)。

また、「クリーンなエネルギー転換のための国際的な公的支援に関する声明(STATEMENT ON INTERNATIONAL PUBLIC SUPPORT FOR THE CLEAN ENERGY TRANSITION)」である。この声明は、①クリーンエネルギーへの転換を支援する(パリ協定の目標、地域社会や地域環境に重大な損害を与えないようにする)、②新しい国際的な CCUSを備えない化石燃料エネルギー部門への直接公的支援を 2022 年末までにやめる、③政府、輸出信用機関、公的金融機関に同様のコミットメントをしていくことを奨励するものである。これには米国を含む 20 の国と欧州投資銀行や東アフリカ開発銀行など 5 つの国際融資機関がその名を連ねた(日本は参加していない)。

② 脱石油・脱ガス国際連合

COP26 会議場で新たな動きとして注目を集めていたのは、デンマークとコスタリカ両政府の主導による、石油・ガス生産の段階的廃止をめざす有志からなる脱石油・脱ガス国際連合(Beyond Oil and Gas Alliance:BOGA)の立ち上げである。その背景にあるのは、国連環境計画(UNEP)や国際エネルギー機関(IEA)などの知見である。すなわち、危険な気候変動を防ぐには、確認された石油埋蔵量の 42%しか使ってはならないし、確認されたガス埋蔵量の 41%しか使ってはならない。

それにもかかわらず、各国には、1.5℃未満と整合するケースの2倍以上の化石燃料を生産する計画がある。BOGAのメンバーは、「新たな石油・ガス生産を許認可しない、免許を与えない」ことを約束するものである。

COP26 会場で行われた BOGA の立ち上げ記者会見で、司会者が「急速な石炭フェーズアウトが必要ということは広く認識されているが、ガスとオイルのフェーズアウトについては見逃されてきた」と切り出し、デンマークの大臣が「1.5℃の世界のためには石油とガスに未来はない」、「石器時代が終わったのは石がなくなったからではない」と述べたことは、この連合の役割を象徴するものであった。

(3) パリ協定の実施指針

COP26 では、パリ協定の実施指針に関する交渉も行われ、6 条、共通の時間枠、透明性確保にかかる枠組みなどについての重要なルールが合意された。また、損失と被害(Loss and Damage: LAD)や適応に関する世界目標(Global Goal on Adaptation)についても対話や議論が継続されることとなった。(COP26 決定 1 パラグラフ 43 / CMA3 決定 1 パラグラフ 11、12、73)その中から、特に日本の野心強化にとって重要と思われるものを紹介する。

① パリ協定第 6 条メカニズム等

パリ協定 6 条の市場メカニズムについてのルールは、COP24 カトヴィツェ会議での合意がめざされていたが果たせず、COP25 マドリッド会議でも失敗し、COP26 でようやく合意をみたものである。

協力的アプローチ(6 条 2 項)は、パリ協定締約国が自国の NDC の目標達成のために他の国から国際的に移転された排出削減実績(Internationally Transferred Mitigation Outcomes: ITMOs)を使うための制度である^{iv}。国連管理型のいわゆる

BOGA のコアメンバーにはフランス、アイルランド、ポルトガル、スウェーデンと、カナダ・ケベック、英国・ウェールズといった地方政府もその名を連ねている。また、準メンバーとしてニュージーランドと米国・カリフォルニア、「フレンド」としてイタリアがサポートしている(日本はいずれにも参加していない)。

世界における BOGA 参加メンバーの石油生産の割合は小さいため、BOGA の設立がただちに気候変動を解決するわけではない。それでも、これは科学的知見に向き合った、新たな気候外交のリーダーシップを示すものである。

市場メカニズム(6 条 4 項)においても、重複計算などの抜け穴を許してはならない。また、パリ協定 6 条 4 項に明記されている「世界の排出量の全体として緩和(Overall Mitigation of Global Emissions: OMGE)」という論点もある(後述)。加えて、6 条 8 項は、6 条 2 項や 6 条 4 項のような取引とは異なり、あくまで自主的な協力によるもので、NDC の実施につながるような緩和や適応の野心を引き上げにつながる取り組みである。

協力的アプローチにおいては、その収益の一部(Share of Proceeds: SoP)の扱いが争点であった。京都議定書のクリーン開発メカニズム(CDM)では、排出削減クレジットを国家間で移転する際、そこで発生する収益の一部を自動的に徴収してプールし、それを途上国支援のための適応基金(Adaptation Fund)に充当してきた。先進国にとっては CDM の「うまみ」が減じることになり、途上国にとっては、適応基金で比較的安定的に一定の財源を確保する意義があった。そこで、パリ協定でも ITMOs が発生する際に、SoP を適応基金に充当するべきとの議論がなされていたのである。6 条 2 項に記載がなかったこの解釈をめぐって、

議論となっていた。結果として、先進国の反対により自動的に徴収する仕組みとはされず、協力的アプローチを活用する国は、適応基金への貢献の約束をすることが強く奨励されるとし、その貢献を国連への定期的な報告に含めるものとどまった。

6条4項のメカニズムについては、排出削減実績の重複計算を回避すること及び、京都議定書のもとでの排出クレジットを2020年以降にも使うことの可否が、パリ協定の目的達成への「抜け穴」を防ぐ観点から交渉が行われてきた。排出削減実績の重複計算については、これを回避するルールが合意された。他方、京都議定書のクレジットの繰り越しについては、そのCDMプロジェクトが2013年1月1日以降に登録されたものであること、利用できるのは最初のNDCの達成のみであること等、一定の制限がかけられた。他方、京都議定書にはなかったOMGEについては、6条4項のメカニズムによって発行された排出削減量(A6.4ER)のうち、少なくとも2%は取り消され、NDCの達成など他の目的のために使えなくなることになった。6条4項のもとではもともとSoPが明記されており、交渉の結果、A6.4ERの発行時にその5%をSoPとして徴収し、適応基金に充当されることとなった。

6条8項の非市場アプローチについては、6条2項や6条4項のように交渉が難航するということもなく、作業計画の採択にこぎつけた。

これら6条の仕組みを活用することで、日本にとっては排出削減のチャンスが広がるという期待もあろう。環境十全性を保ち、人権保護を確保しながら、費用効果的に、途上国における省エネや再エネ事業を加速させることには意義があるかもしれない。しかし、これはあくまで各国の国内での主たる排出削減に対して従なのであって、抜本的な国内対策が求められることには変わりない。

② 共通の時間枠

グラスゴーにおいては、地味だが重要な論点として、「共通の約束期間(Common Timeframe)」がある。京都議定書の第1約束期間は2008～2012年の5年間と定められていた。パリ協定は各国に、5年毎にNDCを提出する義務を課しているが、そのNDCの約束期間については各国共通の定めがない。国によって約束期間が区々であると、各国の努力や実績の比較が困難になる。「1.5℃に向けて互いの対策の進捗をチェックしあいながら目標対策を強化し続ける」というパリ協定に盛り込まれたラチェットアップメカニズムの実効性を確保するためには、重要な論点である。

共通の約束期間の案としては、5年間とする案と10年間(日本など)、及びそれらの折衷案があった。市民社会は、目標や対策の見直しや引き上げる機会がより多くなること、5年毎のグローバル・ストックテイクの評価を活かしやすいこと、10年間とした場合には保守的な計算に基づく不十分な目標がより長期間にわたって固定化され、目標を引き上げるべき機会を逃してしまう恐れがあることなどから、5年間とする案を推していた。

実際、IPCCの科学的知見の進展によって2℃から1.5℃へと、この数年のうちにめざすべき目標水準が変化した。また、国際再生可能エネルギー機関(IRENA)などが報告しているように、再生可能エネルギーのコストは年々、急減している。太陽光発電のコスト(LCOE)は、新規案件では2010年から2020年の間に、0.381ドル/kWhから0.057ドル/kWhへと85%も低下し、同期間に、すべての太陽光発電の世界累積設備容量は40GWから707GWへと増加し、今後も低下が予測されている。かかる変化を踏まえれば、10年間よりも5年間とするほうが、より野心引き上げの可能性は高まる。

会議の1週目は相当に入り組んだ議論が行われ、9つもの合意の選択肢があるテキスト案が2週目に送られたが、大臣級の交渉を経て、「2035年ま

でのNDCを2025年に提出し、その後、5年毎に同じようにNDCを提出するよう奨励する(encourages)」ことで合意に至った。各国間の比較可能性を担保するためには、各国共通の5年間とすべきであったが、毎年、目標の見直しが求められるようになっており、事実上、5年に収れんしていくものと思われる。

3. 今後の気候交渉の見通し

米国ではトランプが退場し、COP26 グラスゴー会議を経て、6条メカニズムや共通の約束期間など残されたルールの合意をみた。さらに、グラスゴー気候合意によって野心引き上げのための作業計画や、NDCの2030年目標を2022年末までに引き上げて国連に提出することも要請された。もはや行動を先延ばしにできる言い訳はなくなった。国連気候変動交渉のプロセスは、ルールづくりから次の段階、すなわち「実施」のフェーズに移ることになったといえる。

2022年2月には、IPCC第6次評価報告書の第2作業部会(影響・適応・脆弱性)が発表されている。第3作業部会(緩和)も4月に発表される予定である。これら最新の科学的知見が、さらなる野心強化のドライバーになることが期待されるし、そうならなければならない。また、2022年のG7サミットは、環境政党である緑の党が連立入りしたドイツが議長国を務める(ドイツの気候変動特使に、環境NGOグリーンピース・インターナショナルの共同代表だったジェニファー・モーガン氏が就任した)。このため、G7サミットでは、さらなる気候の野心の強化を求める機運が高まることになるだろう。

2022年からは、2023年のグローバル・ストックテイク(Global Stocktaking: GST)に向けた

準備も本格化する。GSTとは、パリ協定に盛り込まれている野心の引き上げの仕組みで、パリ協定の目標に対して世界全体の気候変動対策の取り組みの進捗状況を5年に1度チェックし、その結果をさらなる野心の強化につなげるものである。市民社会も含め、世界の多様な主体が各国政府の気候変動対策を分析し、その課題を明らかにし、各国の取り組み状況がより鮮明に見えるようになるだろう。

パリ協定によれば、NDCの強化と再提出はいつでも行ってよいことになっている。2023年の第1回目のGSTに向けて、GSTを待たずに、1.5～2℃未満という長期目標の実現に向けて、常に自国の温室効果ガス排出削減目標を引き上げて再提出すること、そして強化された目標の達成のためにより具体的でより実効性ある政策措置を導入することこそがパリ協定締約国の責務である。

2022年2月のロシアのウクライナ侵攻は国際政治に大変な衝撃をもたらしているが、どの国も再生可能エネルギー拡大を急ぎ、エネルギー自立を加速させることが安全保障の上で必要との認識が広がっている。気候変動が紛争リスクにつながることはIPCC報告も指摘している。平和のためにこそ、気候の安定化に向けて野心の強化が急がれている。

表 COP26 後の国際的な気候変動交渉・対策の主なスケジュール

タイミング	予定されたできごと
2022 年 2 月 28 日	IPCC 第 6 次評価報告書(第 2 作業部会)発表
2022 年 4 月	IPCC 第 6 次評価報告書(第 3 作業部会)発表
2022 年 6 月	G7 サミット(ドイツ)
2022 年 6 月	補助期間会合(ドイツ・ボン)
2022 年 9 月	国連総会(米国)
2022 年 11 月	COP27 エジプト シャルム・エル・シェイク会議(11 月 9 日~19 日)

4. COP26 と日本の課題

(1) 石炭中毒を抜け出せない日本

COP26 開幕後の 11 月 2 日、世界リーダーズ・サミットにおける岸田首相の演説において、内訳が不透明であるものの、気候資金への貢献を積み増したことは前進である。さらなる追加的貢献が期待される。

他方で、他国の首脳たちが揃って「1.5℃をめざそう」と訴える中、日本からは 1.5℃目標をめざすとの明言がなく、今後に向けて目標の再検討の意向も示されなかった。1.5℃目標に整合させるために、少なくとも 60%削減へと引き上げるべきだとの科学者グループの指摘もある。グラスゴー気候合意を踏まえ、2035 年、2040 年、2045 年への 5 年間ごとの NDC の検討も始めるべきである。

さらに、今回の COP でも、日本がグテーレス国連事務総長の言うところの「石炭中毒」から脱していないことが白日のもとにさらされた。COP25 マドリッド会議において、小泉進次郎環境大臣(当時)は「Coal Japan(石炭の日本)ではなく Renewable Japan(再生可能エネルギーの日本)と呼ばれるようにしたい」とその決意を語った。ところが、岸田首相は、前回の COP での日本政府



代表の発言などまるでなかったかのように、その演説の中で国内の石炭火力発電の問題に触れず、アンモニア・水素の混焼によって火力発電のゼロエミッション化をアジアに広げるとした。しかし、既に指摘したとおり、化石燃料由来のアンモニアや水素を混焼することで減らせる CO₂はごくわずなか、逆に排出量が増えかねない。しかも、それらは技術開発の段階にあり、それが 2030 年までに大幅な CO₂削減を実現できるような見通しは全くない。

このため、日本は、NGO のネットワークである CAN から、最も交渉・対策に後ろ向きの国に贈られる「本日の化石賞(Fossil of the Day award)」を受賞した。また、COP26 において CAN のニュースレター ECO でも「石炭を活用し続けようとする日本の約束(Japan's Commitment To Keep Coal Alive)」との名指しの批判記事が掲載された。さらに、COP26 会議場前では、

国際 NGO のメンバーによって、ピカチュウが日本の官民に対して脱石炭・脱化石を訴えるアクションが行われ、海外メディアでも多数報道された(写真)。

世界は脱石炭を当然のものとし、脱ガス・脱石油に向かって動き出しているなかで、日本の逆行は際立っていた。

(2) グラスゴーの合意に向き合わない日本

COP26 終了後、日本政府はグラスゴーの合意をどのように受け止めてきただろうか。そこには大きな懸念があると言わざるをえない。

まず、グラスゴー気候合意においても、「2022 年末までに NDC の 2030 年目標を見直し、強化して再提出する」ことが要請されているが、日本政府は、国内向けの「国連気候変動枠組条約第 26 回締約国会合(COP26) 結果概要」において、この要請を紹介していない。また、山口壮環境大臣は、記者に「今後の NDC の強化を日本はどうしていくのか」と問われて、「46 から 50 以上を求めるということは、私はあまり意識がなかったんだけど」、「日本としては、46%を目指す、更に 50%を目指すというところに全力を注いでいくんだと思います」(2021 年 11 月 13 日)と答えるなど、2030 年目標の引き上げを予定していない。2021 年 12 月 15 日の衆議院予算委員会においても、宮本徹議員による「2030 年目標の再検討、強化、行いますか」との質問に対して、山口環境大臣は「このパリ協定 1.5 度努力目標と整合的な形で 2050 年のカーボンニュートラルを宣言して、また、2030 年度の目標として、2013 年度比 46%削減、さらに、50%の高みに向け挑戦を続けるということを設定しています。我が国としては、これを実現するために、徹底した省エネ、再エネの最大限の導入、地域の脱炭素化、国民のライフスタイル変革の推進など、施策を総動員して脱炭素社会を構築していく」、「今申し上げたこの数値によってしっかり実現できるというふうに我々は踏んで、

そのとおりに実現、今努力している」と答え、宮本議員が「このグラスゴー気候合意は、2030 年目標を再検討して、強化することを締約国に要請しているわけですね。これを無視するんですか」と食い下がる、「今申し上げたこの数値によってしっかり実現できるというふうに我々は踏んで、そのとおりに実現、今努力しているところです」と答弁することになった。総じて、日本政府として 2030 年目標をさらに引き上げる意思は示されていない。

同様に、石炭火力発電の段階的削減についても、日本政府代表団の「結果概要」に掲載されていない。これについても、COP26 を取材した記者からなぜ明記されていないのかと問われ、「「野心的な緩和策」という中には、この石炭も入るというふうに読み込んでいただければ」、「我々としては、その内容、我々の政策、国内政策と十分整合的であって、日本も着実に脱炭素を進めていくというふうに思っています」、「…日本として、この石炭の脱炭素化を進めていく。その中で、アンモニアの混焼等に非常に自信を持って今からやっていく…」と答えている(2021 年 11 月 16 日)。

NDC の強化とそのための石炭火力発電の削減は、グラスゴー気候合意の中でとりわけ重要な点である。これらについて、日本政府は国民に説明せず、またその要請に応えるための議論すらしようとしていないものであって、日本政府がグラスゴー気候合意に向き合う姿勢を欠いていることを示すものといわざるをえない。

(3) COP26 後の日本の課題

私たちが「COP25 マドリード会議の結果と評価」において求めた行動のうち、2050 年カーボンニュートラル宣言と NDC の強化と再提出は、2020 年から 2021 年にかけて実現した。日本全体の温室効果ガス排出量も、2013 年をピークに、減り続けている(さらなる排出削減の加速が必要である)。自治体では長野県が「長野県ゼロカーボン戦略」を掲げ、2030 年までに温室効果ガス 6 割減をめざすなど、自治体によるイニシアティブもみられる。このように、日本においても前進している部分はある。

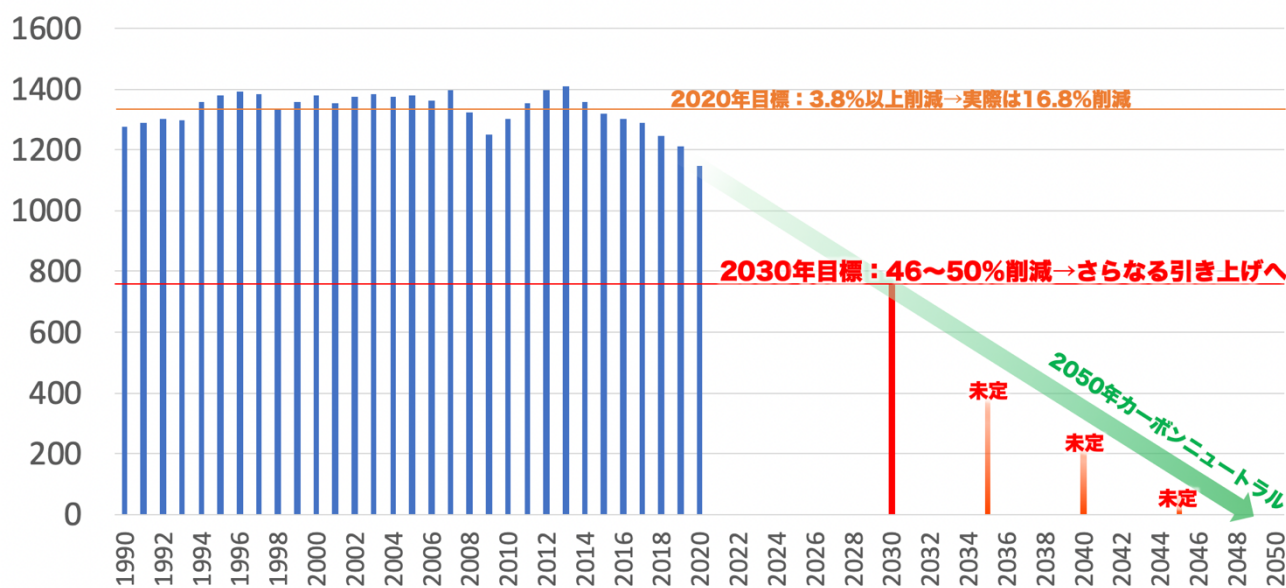
しかし、依然としてパリ協定の 1.5℃目標に向かうには、不十分である。以下に、日本の課題を検討する。

① NDC の 2030 年目標の強化と再提出

2021 年 4 月に菅前首相が NDC の 2030 年目標を引き上げる意向を示し、審議会等での検討とパブリックコメントを経て「46～50%」へと引き上げた。これまでの現状からの積み上げ方式というより、一定の科学的知見と政治判断に基づいてトップダウン的に目標値が示され、その後に達成のための方策と数値の積み上げが行われるというプロセスの途中にある。

グラスゴーで改めて決意が示された「1.5℃目標」に照らせば、「46～50%削減」という水準は不十分である。これを引き上げて 2022 年末までに提出できるように検討を開始すべきである。また、NDC の達成に ITMOs など海外での排出削減貢献分を利用するのであれば、それを現行の目標の数値に上乗せすることができるはずである。

日本の温室効果ガス排出量の推移と目標 (1990-2020)



出典:環境省データより気候ネットワーク作成

NDC の再提出が COP27 シャルム・エル・シェイク会議に間に合うことが望ましいが、2022 年末までの提出に向けて検討の開始を急ぐ必要がある。

② 脱石炭・脱化石の約束とロードマップ検討

国際社会では脱石炭の段階を超えて、脱石油・脱ガスへと焦点が移っている。COP26においても日本の石炭火力発電所の利用を継続する方針には厳しい批判が寄せられた。ところが、COP26 で石炭火力発電の削減が合意された後も、日本国内での石炭火力発電の拡大は続いている。

2021 年 11 月に広野 IGCC(三菱商事等)、2022 年 2 月に神戸 3 号機(神戸製鋼)が新たに運転を開始した。これからも、三隅 2 号機(中国電力)、神戸 4 号機(神戸製鋼)、西条新 1 号機(四国電力)、横須賀1, 2号機(JERA)が続く。環境アセスメントの段階にある「GENESIS 松島計画」への環境大臣意見は、事実上の容認であり、アンモニア・水素混焼などによる旧石炭火力の延命が広がることも懸念される。

日本政府は第 6 次エネルギー基本計画にある 2030 年時点で発電量の 19%を石炭火力発電で賄うとの方針を改め、2030 年脱石炭を前提としたエネルギー政策と脱石炭ロードマップを描く必要がある。

さらに、海外向けの石炭火力発電インフラ輸出も依然問題である。「新規案件の支援はしない」との方針が広がっているものの、既存案件は例外とされ、支援は続いている。住友商事がバングラデシュのマタバリ石炭火力発電所の拡張計画フェーズ 2(3 号機・4 号機)の関与を断念したことは良いニュースだが、日本政府や国際協力機構(JICA)の支援はそのままであり、他の民間事業者が住友商事の代わりに名乗りを上げるリスクは残っている。

また、日本政府が、OECD 輸出信用アレンジメント^{vi}の解釈においても、アンモニア混焼の既設の石炭火力発電への導入支援が可能と解釈し、既設発電所への支援に CCUS 付帯を要件としている解釈の変更を働きかけようとしている。石炭火力事業のフェーズアウトが急がれるなか、世界の気候変動対策に逆行する働きかけは論外というべきである。

③ カーボンプライシング等の具体施策

エネルギー転換部門や産業部門のみならず、業務や家庭を含む幅広い分野で省エネとエネルギー効率化の実施を加速させるために、炭素税やキャップ・アンド・トレード型排出量取引制度など、実効性あるカーボンプライシングの導入は急務であり、EUの国境調整の動きも進むなか、早期に導入することは産業政策上も不可避である。

現在、政府では、2022 年夏までにクリーンエネルギー戦略を策定するとしており、その中にグリーントランスフォーメーション(GX)のため、「成長に資するカーボンプライシング」があげられている。経済産業省による GX リーグ提案では、「掲げた目標に向けて自主的な排出量取引を行う場」、「まずは、自ら高い排出量削減目標を自主的に掲げ、その達成に向けて、カーボン・クレジット市場を通じた自主的な排出量取引を行う」とある。世界的に広がる排出量取引制度は、大規模排出源を対象にしたキャップ・アンド・トレード型であり、「自主的な目標のもとで自主的な取引を行う」ことは、目標設定が低いほどクレジットが増えるというもので、国際社会に通用する制度ではない。最も排出量の多い発電や鉄鋼、化学、窯業土石、精油、製紙といった業種の最も排出量の多い事業所を取りこぼさない制度設計とすることが肝要である。

④ 市民参加の確保

これまで日本の気候変動政策過程(審議会等)では、産業界のなかでも排出量の多い業種の代表の影響力が強く、脱炭素を求める市民社会、先進的なビジネス、消費者団体、ユースなどの代表の参加は形式的なものにとどまってきた。パブリックコメントも手続き的なものにとどまり、以前は行われていた公聴会や討論型世論調査などは行われていない

(地域レベルではさっぽろ気候市民会議の例などがある)。現在はオンラインでコミュニケーションをとる手法が広くいきわたっており、低コストで開催しやすくなっているはずである。男女共同参画基本計画(案)に係るオンライン公聴会の複数回開催実績もある。市民参加を確保し、より民主的な気候変動政策の検討が行われる必要がある。

注

i WMO (2021) "WMO Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970–2019)"

<https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=21930#.Yaz_J_HP2qC>

ii COP26 President, COP27 President Designate, UNFCCC (2022) "JOINT STATEMENT UK-EGYPT-UNFCCC"

<<https://ukcop26.org/joint-statement-uk-egypt-unfccc/>>

iii IRENA (2020) "Energy subsidies: Evolution in the global energy transformation to 2050"

<<https://www.irena.org/publications/2020/Apr/Energy-Subsidies-2020>>

iv 日本政府が推進する二国間クレジット制度(Joint Crediting Mechanism: JCM)はここに位置づけられるものとされる。

v 化石賞は、世界 130 カ国の 1500 以上の団体からなる世界最大の気候 NGO ネットワークの「気候行動ネットワーク(CAN)」が、COP 期間中に「気候変動問題で最も後ろ向きの行動や発言をした国」に授与する、不名誉な賞のことである。化石賞は、厳しい批判であると同時に、方針転換の要請でもある。

vi OECD(2021) "PARTICIPANTS' AGREEMENT TO LIMIT SUPPORT FOR COAL RELATED TRANSACTIONS"

<[https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/Participants%20agreement%20on%20coal-fired%20power%20plants%20\(02-11-2021\).pdf](https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/Participants%20agreement%20on%20coal-fired%20power%20plants%20(02-11-2021).pdf)>

発行: 特定非営利活動法人 気候ネットワーク(<https://www.kikonet.org>)

執筆・編集: 浅岡美恵、伊与田昌慶、田中十紀恵

【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

【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