



COP24～求められる緊急性、 日本はエネルギー政策を抜本的に見直すことが必要～

12月2日(日)から15日(土)までポーランド・カトヴィツェで、COP24が開催されました。今回開催されたのは以下の6つの会議です。

- ① 国連気候変動枠組条約第24回締約国会議 (COP24)
- ② 京都議定書第14回締約国会議 (CMP14)
- ③ パリ協定第1回締約国会合第3セッション (CMA1-3)
- ④ 第49回科学的・技術的助言に関する補助機関 (SBSTA49)
- ⑤ 第49回実施に関する補助機関 (SBI49)
- ⑥ パリ協定特別作業部会第1回会合第7セッション (APA1-7)

COP24の任務は、パリ協定のルールに合意すること、タラノア対話を成功させて、排出削減・行動を強化した国別約束 (NDC) を2020年までに提出するよう決定書で明確なシグナルを出すことでした。

(1) ルールブック交渉

1. パリ協定下での目標引き上げのメカニズム

パリ協定では、すべての国が、達成しようとする国別約束を策定し、国内の対策を実施する義務(4条2項)、5年ごとに国連に国別約束を提出する義務(4条9項)を負っています。国別約束は、その国の現在の目標水準を超えるもので、その国の最も高い削減水準を表す(4条3項)とされ、国別約束を提出する際には、明確さ、透明性、理解を促すための情報を添付することが決まっています(4条8項)。パリ協定が掲げる目標や目的に対し、全体でどこまで進んだかを確認する機会を2023年以降5年ごとに設け、その結果を踏まえて、各国はより強化された国別約束を準備し、提出または更新することになっており、このしくみをうまく実施することで、各国の目標が引き上げられていくことが想定されています。この全体の進捗状況の検証を「グローバル・ストックテイク」と呼びます(14条1～3)。国別約束提出のタイミングは、COP21決定ですでに以下のように決まっています(パラ23～25)。

- 現在提出している国別約束の実施期間が2025年までの国は、2020年までに新しい国別約束を提出し、以降、5年ごとに提出するよう要請。
- 現在提出している国別約束の実施期間が2030年までの国は、2020年までに新しい国別約束を提出または現在の国別約束を再提出し、以

降、5年ごとに提出するよう要請。

- 国はCMA開催の9～12ヵ月前までに国別約束を提出し、条約事務局はその統合報告書を準備。

2. COP24におけるルールブック交渉

国によって能力に差があることから、ルールには何らかの柔軟性(途上国の能力に応じた差異)が必要になると考えられていたものの、交渉における最大の難しさは、どんな内容でどこまでの柔軟性を持たせるかという点でした。

たとえば「透明性枠組み」(FCCC/CP/2018/L.23)では、各国は、国別約束に基づいて対策を実施した後、報告書などを提出し、専門家による国際的なレビューを受けることになっています。まず後開発途上国・小島しょ国とそれ以外の国の能力の差に応じて、

- 締約国は、隔年透明性報告書(BTR)と国別温室効果ガスインベントリ報告書を、個別の報告書として提出する場合は、2024年末までに提出しなければならない。
- 後開発途上国と小島しょ国は、自国の裁量で情報を提出。

とし、さらに、その国に柔軟性が付与される場合には、報告する温室効果ガスの種類が3種類でよい(柔軟性の付与なしの場合は7種類)、国別温室効果ガスインベントリ報告書の提出が3年以内へ緩和される

(柔軟性の付与なしの場合は2年以内)、国別温室効果ガスインベントリ報告書は2020年以降の毎年分の報告義務へ緩和される(柔軟性の付与なしの場合は1990年以降の毎年分を報告する義務)などのルールが決まりました。さらに、柔軟性の付与が必要かどうかは、その国が自己決定する(self-determined)こととし、柔軟性の適用をした国は、どの部分で柔軟性を適用したか、いつまで適用するかを明らかにすることが決まりました。途上国が柔軟性の付与を適用している場合、専門家は、柔軟性を適用するとした途上国の決定についてレビューしてはならず、柔軟性がなくても実施できる能力をその国が有するかどうかをレビューしてはならないことも決まりました。

「柔軟性が必要かどうかは自国で決め、それがいつまで必要かも自国で見積もって出す」というやり方は、先進国と途上国の差に配慮しながら、両者の差を固定化しないとするパリ協定の差異化についての考え方をうまくルールに反映していると思います。

(2) パリ協定の目的を達成するには削減目標の水準引き上げは急務

2018年に世界中に広がった異常気象の背景には、地球温暖化による長期的な気温の上昇傾向があるとされています。IPCCが「1.5℃特別報告書」で示した、工業化前に比べ平均気温の上昇幅が1.5℃の場合と2℃の場合で予測される影響の差を踏まえると、目標引き上げはさらに緊急性を増しています。パリ協定の目標引き上げメカニズムに関連するルールなどについてCOP24を振り返ってみます。

1. ルールブック交渉

各国は第2回(2025年)以降に国別約束に添えてどんな情報を提出するのかに合意し、別表1としました(先進国・途上国共通ルール)。2025年までに提出される第2回目の国別約束は、2028年に実施される第2回グローバル・ストックテイクの対象になり、各国は、その結果を踏まえて2030年までに提出する第3回目の国別約束を策定することになっています。今回の合意では、2020年までに提出することになっている第1回目の国別約束についても、別表1の情報を添付して提出することを締約国に強く要請(strongly

encourages)しており、2023年に実施される第1回グローバル・ストックテイクにおける比較を容易にし、透明性を確保する余地を確保しようとしています。

何年の国別約束を策定するかについては、「共通の時間枠(コモンタイムフレーム)」という議題でSBIで検討が進められ、CMA1で検討することになっていましたが(4条10項)、今回は、「共通の時間枠」は2031年以降に実施される国別約束に適用されることが決まったのみでした(FCCC/SBI/2018/L.27)。この議題では、国別約束の比較可能性を高めるため、実施期間を揃えようとする議論をしており、「5年」、「10年」、「5年か10年」という案が出されています。私たち環境NGOは、たとえ水準が低いNDCが提出されたとしても、低い水準のまま固定化するのを避けるため国別約束の実施期間は短いほうがよく、提出サイクルに合わせて5年がよいと考えています。CMAはSBIに対し、2019年6月に開催されるSBI第50回会合で、「共通の時間枠」についての検討を継続することを要請し、その検討結果を踏まえてCMA(時期は言及なし)で採択することを目指すことになりました。

締約国が国別約束に一致する人為的な排出量と人為的な除去量を算定するガイダンスも決まりました。COP24では、このガイダンスをいつから適用するかについて「第2回目以降に提出される国別約束に適用することを決定、第1回目の国別約束に適用するかは締約国が選択する」としたCOP21決定を再確認し、国別約束に添える情報と同様、これも第1回目の2020年から適用できるようにしています。ほかに、二重計上(ダブルカウティング)を確実に避ける義務、隔年透明性報告書(BTR: bilateral transparency report)で報告する義務が決まりました。

2. IPCCの「1.5℃特別報告書」とタラノア対話

COP24では、IPCCが公表した「1.5℃特別報告書」をCOPがどう受け止め、どう決定書に書くのか、タラノア対話の成果が国別約束の水準引き上げを明確に要請する文言として決定書に盛り込まれるのかも注目されました。

IPCCの「1.5℃特別報告書」の受けとめについては、決定書を採択できませんでした。その理由は、報告書の内容を「歓迎し受け入れる (welcome)」ことに各国が合意できなかったためです。揉めたのは、議長案の通り「特別報告書を留意する (noted)」とするか、議長案を修正して「歓迎し受け入れる (welcome)」とするかという点でした。「留意する」では、「報告書があることを認めるがその内容までは認めていない」と解釈でき、受け止め方が変わります。小島しょ国連合を代表したモルディブから「歓迎し受け入れる (welcome) ことを強く求める」という声上がり、「小島しょ国連合を支持する」という発言が続きました。日本、そして日本とともにグループとして交渉にあたるアンブレラ・グループ (UG) は、このとき発言しませんでした (UGの一員であるノルウェーは、ノルウェー個別の意見と

して小島しょ国連合支持を表明)。公式に「歓迎し受け入れる (welcome)」ことに反対したのは、産油国であるサウジアラビア、ロシア、クウェート、そしてトランプ政権のアメリカでした。これらの国は、脱炭素社会へ向かうために対策をさらに強化することが必要というメッセージを発信する「1.5℃特別報告書」が、今後の交渉の土台になることを受け入れられない



2018年12月8日 (土) 正午から現地で開催された気候マーチでは、石炭火力に対する批判の声、「生き残るために1.5℃を」というプラカードが。日本の丸紅を名指して批判するバナーも。

のだと思います。この議題は、2019年6月の補助機関会合で引き続き検討することになりました。

タラノア対話とは、2020年までの第1回目の国別約束提出の際に、各国から水準が引き上げられた国別約束が提出されることを意図して開催された対話形式のプロセスです。この対話は、2018年を通じて実施され、パリ協定が掲げる目標に対する全体の進捗確認を行い、目指すべき方向を共有して目標へ向かうムードを醸成する場になりました。私たち環境NGOは、タラノア対話の成果として、各国に対して目標の引き上げを明確に要請する文言がCOP24決定書に盛り込まれることを求めていましたが、「各国が国別約束を準備する際および2020年までの行動を強化する努力において、タラノア対話の成果、インプット、アウトプットを踏まえることを要請する」という弱い記述にとどまり、COP24は目標引き上げの機運を作り出せませんでした。

3. COP24の会場内外で交渉を後押しした様々な動き

COP24では、会場の内外で、化石燃料からの撤退や、科学に基づいて削減目標引き上げを各国政府に求める動きがあらゆるアクターから発信されました。

2015年、COP21の最終局面でパリ協定採択に大きな役割を果たした「高い野心連合 (HAC)」がCOP24で再結成され、強固なルールブックを作ること、科学に基づいて歩みを進めるべきことを主張し、より大きな野心を求めていることを世界に知らせるシグナルを発信したいとする声明を公表しました。

2017年、COP23でイギリス・カナダ両政府が主導して結成した、石炭火力からの段階的な廃止・脱却を謳う「脱石炭に向けたグローバル連合 (PPCA)」は、発足当時27だった参加主体がCOP24では80に増えました (30ヵ国政府、22の自治体、28の企業)。

化石燃料からの投資撤退 (ダイベストメント) は、COP24期間中に、ダイベストメントに参加する機関が世界で1,000を超え、ダイベストメント予定運用資産額が8兆米ドル (900兆円) に到達したことが明らかになりました。化石燃料企業への投資が倫理に反しているだけでなく、脱炭素社会へ移行するにつれて座

礁資産になるリスクが明らかになり、資金の流れを急速に変えています。

「We Mean Business (我々こそはビジネスだ)」、「C40 Cities Climate Leadership Group (世界大都市気候先導グループ)」、「イクレイー持続可能な都市と地域をめざす自治体協議会」ほかの団体が共同で発表した声明は、IPCCの「1.5℃特別報告書」の知見を歓迎し受け入れること、国内のマルチ・ステークホルダーが参加するプロセスを開始するための明確な約束を含む野心的な決定を採択すること、可能な限り早期に長期計画を策定して提出し、それによって2050年までのネット・ゼロ・エミッション (温室効果ガスの実質的な排出ゼロ) を達成すること、などをCOP24に求めました。経済界、自治体、投資家など幅広い非国家アクターからの声となっています。

このまま気候変動が進行すれば、さらに深刻な影響にさらされるユース (若者) も声を上げています。2018年8月から学校を休んで議会前で座り込み、政府へ気候変動対策を求めたスウェーデンの少女、グレタ・トゥーンベリさん (当時15歳) の姿が世界のユースに影響を与え、グレタさんのように金曜日に学校を休んで学生が集まり、気候変動対策を求めるアクションは「未来のための金曜日 (Fridays For Future)」と呼ばれるようになっていきます。2019年3月15日には世界統一アクションが予定されており、日本でも東京、京都でユースがアクションする予定です (3月5日現在)。

4. 日本に求められること

日本はCOP24で目立たず、その存在感のなさは非常に残念でした。日本の削減目標は先進国では最低レベルですが、安倍政権には削減目標を引き上げようという動きはまったく見られません。日本はまず石炭火力からの撤退を決め、最良の科学の知見をベースに、パリ協定に逆行するエネルギー政策を根本的に見直すことが必要です。日本は2019年6月に初めてG20の議長国を務めますが、その機会を、野心的な長期戦略を世界に示し、脱炭素社会構築へ向けた取り組みをリードする意思を示す機会とすることが求められます。

土田 道代 (CASAスタッフ)