

政治バランスを反映した微妙な合意：COP28 の概要

ながれ

亀山 康子 (かめやま やすこ) / 東京大学大学院 新領域創成科学研究科
サステイナブル社会デザインセンター センター長 / 教授

1. COP28の背景

2023年11月30日から12月13日まで、アラブ首長国連邦(UAE)・ドバイにて、国連気候変動枠組条約第28回締約国会議(COP28)をはじめとする気候変動会議が開かれた。中東で初めて開催されるCOPとして位置付けられる。中東は言わずと知れた産油地域である。再生可能エネルギーに力を入れつつも、原油から完全に脱却することには消去的な同地域の国が、COPホストとしていかなる采配を振るのかが注目された。

COPの流れとしては、2021年に英国で開催されたCOP26で、気温上昇幅1.5℃を目指すために、2050年までの排出量実質ゼロの重要性を再確認したグラスゴー合意が、近年の重要なポイントである。翌年2022年のCOP27では、途上国における気候変動による被害を救済するための「ロス&ダメージ」が主要議題となり、基金設立が認められたが、排出量削減については、大きな進展は見られなかった。

今年は、日本だけでなく世界各地で猛暑が観測され、世界気温上昇幅も、1.4℃程度になるだろうと予想されている。1.5℃目標を確認したCOP26から2年しか経っていないにもかかわらず、その目標に向かってじりじりと温暖化が進んでいることが実感された。

パリ協定14条に規定されている「グローバルストックテイキング」とは、パリ協定の実施状況を検討し、長期目標の達成に向けた全体としての進捗を評価する仕組みである。1回目を2023年に実施することが明記されていたため、これがCOP28の主要議題となっていた。

2. COP28の主要成果

(1) グローバルストックテイキング

現在まで、世界全体での温室効果ガス排出量は増加し続けている。各国の排出抑制努力の結果、増加速度は弱まり、近い将来にピークアウト(減少に転じること)することも予想されているが、1.5℃や2.0℃に至るためには、もっと大胆に減らす必要がある。この状況と具体的な政策の記述が議論となった。迅速な排出削減を求める欧州や島国等は、化石燃料利用の廃止(phase out)という文言の明記を主張したが、議長案からこの言葉が一旦削除されたことで強い反発があり、文言の調整が最終日の延長につながった。最終的に合意された文章は、玉虫色である：この決定的な10年で行動を加速させ、科学とともに、2050年までのネットゼロ達成のために、エネルギーシステムを化石燃料から公正・公平な方法で脱却する(筆者訳)。石炭のみならず原油を含めた「化石燃料」に対して、今後の方向性を示した初めての合意という意味では画期的であるが、減らす時間軸が言及されていない点では、残念としか言えない。

一方、同じ段落には、再生可能エネルギーの発電容量を2030年までに3倍、エネルギー効率改善率(年率)を2030年までに2倍等の目標も書き込まれている。また、同文書内には、1.5℃以内に温暖化を抑制しようとするならば、2019年比で、2030年までに43%、2035年までに60%削減、2050年までに二酸化炭素実質ゼロを達成する必要がある、という時間軸も明記されている。来年以降、2035年の各国の排出削減目標提出が注目されるようになることから、上記の数値

は、重要な参考値となる。この参考値と同水準の削減を目指すのであれば、必然的に化石燃料燃焼の大幅削減が含まれることになる。

(2) ロス&ダメージ

昨年の COP27 で設置が決定されたロス & ダメージに対応するための新たな資金措置に関する議題は、COP28 開催直後に話し合われ、基金の基本文書を含む制度の大枠について決定が採択された。そして、主要先進国から、拠出金額に関する誓約がなされた。基金については、気候変動の影響に特に脆弱な途上国を支援の対象とすること、世界銀行の下に設置すること、先進国が立ち上げ経費の拠出を主導する一方、公的資金、民間資金、革新的資金源等から拠出を受けること等が決定された。

(3) 長期気候資金

パリ協定が採択された COP21 では、2020 年以降の気候基金に関する数値目標を合意することができなかった。そのため、2025 年以降の新しい気候資金合同数値目標を定める必要があり、その期限を COP29 (= 第 6 回パリ協定締約国会合) としている。残り 1 年となったが、今回は交渉の進展を見ることはなかった。来年 1 年が重要な時期となる。

(4) テーマ別イニシアチブ

気候変動問題は、緩和策（排出量削減）にしても、影響・適応策（気候変動による悪影響による被害に備える）にしても、他のさまざまな国際課題と関連することが多い。今回の COP で特徴的だったのは、気候変動と関連するテーマの方からも議論を進めて、個別に合意を形成する工夫がなされていたことだった。「持続可能な農業・強靱な食料システム・気候変動対応に関する首脳級宣言」、「世界全体での再生可能エネルギー 3 倍・エネルギー効率改善率 2 倍宣言」、「気候と健康宣言」や、原子力、水素、二酸化炭素回収・利

用・貯留（CCUS）& 二酸化炭素除去（CDR）等、多様なテーマでそれぞれ合意し、その一部が、上記の公式な決定文に反映された。

COP は、条約のすべての締約国が集まり、コンセンサスで意思決定をしているため、合意に多くの時間を要するという短所がある。1 国でも反対すれば、合意は得られない。そこで、COP26 の頃から、COP の正式な議題とは別に、同じ関心事を有する国や企業が、自発的な連携（アライアンスやイニシアチブと呼ばれる）を公表するようになった。この動きは、今後ますます重要になるだろう。

3. 今後に向けて

今回の COP で、ホストの UAE は、原油から再生可能エネルギーなど次の新たなエネルギーに向けた飛躍を目指してもがいているように見えた。化石燃料の時代が終わりつつあることを頭では分かりつつ、急に廃止することに対する抵抗感が強い。このことは、必ずしも中東諸国に限ったことではないだろう。急速な転換には痛みを伴うからこそ、早め早めで少しずつ変えていくことが重要である。

次回 COP29 をアゼルバイジャンで、2025 年の COP30 をブラジルで開催することが決まった。ブラジルでは、大統領の交代により、気候変動に対する意識が高いルラ大統領がアマゾンの森林保全に向けて精力的に動いている。化石燃料利用に関する議論と併せて、土地利用による森林減少傾向を食い止める行動にも関心が寄せられることを期待する。

また、今回の COP は、イスラエルとガザ地区での紛争など、他の国際課題と重なった。紛争は、人道的な危機であると同時に、人を殺傷するためにエネルギーを使うという意味で、気候変動にとって大きなマイナスとなる。2024 年の世界に平和が訪れることを、気候変動抑制のためにも祈りたい。