

2024年2月9日

COP28 ドバイ会議の結果と評価

1.5°C目標の実現のため脱化石燃料に向けて踏み出す



目次 Table of Contents

概要	2
1. はじめに—COP27 後の世界情勢	3
2. COP28 交渉とその結果	4
3. 交渉会議をとりまく動き	9
4. COP28 での日本の動き	11
5. 今後の気候変動交渉と日本の課題	12

特定非営利活動法人 気候ネットワーク



概要(要約) Executive Summary

国連気候変動枠組条約第 28 回締約国会議 (COP28)は 2023 年 11 月 30 日よりアラブ首長国連邦(UAE)のドバイで開催され、予定を 1 日延長した 12 月 13 日に閉幕した。

2023 年は観測史上最も暑い一年となり、世界平均気温の上昇が 1.5℃に近づきつつあるなか、各地で気候変動の影響とみられる災害が発生した。また、10 月にはイスラエルによるガザ地区への侵攻により多くの市民が犠牲となっている。こうした状況のなか、気候変動の国際交渉では、2030 年を目前に、各国が気候変動対策をいかに強化し、実行するかの正念場を迎えている。COP28 では化石燃料などエネルギーに焦点が当たるとともに、「第 1 回グローバル・ストックテイク」の結果、損失と損害基金の運用化の交渉に注目が集まった。

第 1 回グローバル・ストックテイク(GST)では緩和、適応、実施手段(MoI)と支援、損失と損害といった幅広い気候変動対策の進捗評価と今後の課題や方向性を示す合意文書が採択された。IPCC 第 6 次評価報告書を踏まえ、温室効果ガスを 2019 年比で 2030 年までに 43%、2035 年までに 60%削減すること、また 2050 年までに CO2 ネットゼロの必要性が盛り込まれた。緩和分野では、再生可能エネルギー 3 倍、エネルギー効率 2 倍とともに、エネルギーシステムにおける化石燃料からの脱却が合意され、今後の排出削減の方向性が示された。この GST の結果を受け、各国は次期 NDC を 2024 年末から 2025 年初めにかけて提出することとなる。損失と損害基金は当面の運用ルールが採択された。同基金は条約の資金メカニズムの一つに位置づけられ、最初の 4 年は世界銀行がホスト機関を担うことが決まった。会議初日に採択されるという異例の結果となったが、その後、会議終了までに議長国 UAE をはじめ各国が資金拠出を約束した。一方で、損失と損害に対応するには足りないことも指摘され、資金の動員が今後の課題の一つと

なる。COP27 で立ち上がった「公正な移行作業計画 (JTWP)」は、COP28 で作業計画の詳細が議論された。各国の意見が分かれたが、作業計画は人権、持続可能な環境など広範な権利や締約国の義務を包含し、毎年の COP 決定を伴うことや、第 2 回 GST および UNFCCC のほかのプロセスにも貢献することが合意されるなど、社会的包摂を含む内容となった。他、緩和作業計画や適応に関する世界全体の目標(GGA)などは合意がなされた一方で、カーボンクレジットに関するパリ協定 6 条は結論が出せず COP29 に先送りにされるなど、多くの議題が議論を継続することになった。

交渉外では様々なイシューでの気候変動対策主流化につながる宣言が数多く発表された。有志国による脱石炭、再生可能エネルギー拡大への動きも加速した。また COP としては初めて、市長など地域リーダーのサミットが公式イベントとして開催された。気候変動対策強化に向けて非国家アクターの存在感がますます増している。NGO・市民社会は気候危機の最前線に立つコミュニティの声を届けるために尽力し、「誰も取り残されない」社会の実現のために、活動分野の垣根を越えて協働し、幅広い声を集め、市民社会からの要請を交渉官たちに訴えた。

化石燃料にどう向き合うか各国が意見を出すなか、交渉内外で、自国の気候変動・エネルギー政策に縛られ、石炭火力依存から抜け出せない日本の姿があらためて浮き彫りとなった。岸田首相のスピーチは環境 NGO の世界的ネットワークである Climate Action Network(CAN)が主催する「本日の化石賞」を受賞した。岸田政権は、2050 ネットゼロに向けた「多様な道筋」を強調するが、1.5℃目標とネット・ゼロを目指すにあたって描くべき道筋は、この 10 年でいかに早期に化石燃料から脱却できるかである。現行の政策で実質的な削減につながらないものを見直し、大胆な政策転換を行うことが求められている。

1. はじめに—COP27 後の世界情勢

はじめに、気候変動に関する COP27 以降の国際的な動向を振り返りたい。

2023 年は観測史上最も暑い一年

気候危機はますます深刻化している。WMO(世界気象機関)は、2023 年は観測史上最も暑い一年であり、世界はパリ協定で定めた限界に近づいていると発表した¹。世界各地で気候変動の影響と見られる森林火災や熱波、洪水、地滑りが発生し、2023 年 7 月にはグテーレス国連事務総長が「地球沸騰の時代」と危機感を露わにしたのは記憶に新しい。

科学からの提言に、世界のリーダーはどう応えたか

2023 年 3 月、IPCC(気候変動に関する政府間パネル)は第 6 次評価報告書の統合報告書を発表した。気候変動対策を講じる緊急性を訴え、パリ協定の 1.5 度目標の達成のためには温室効果ガス排出量を 2030 年に 43%、35 年に 60%、40 年に 69%、50 年に 84%減らす(2019 年比)必要があることを示した。CO₂ では、2030 年に 48%、2035 年に 65%、2040 年に 80%、2050 年に 99%(いずれも 2019 年比)の削減が必要とされている。最新の気候変動の科学からの提言が、その後の国際合意に盛り込まれるかが注目された。

2023 年 5 月の G7 広島サミットの首脳コミュニケでは、IPCC 報告書に基づき、温室効果ガスを 2019 年比で 2030 年までに 43%、2035 年までに 60%削減する緊急性が強調された。また、2030 年までの洋上風力、太陽光の導入目標が明示されるとともに、排出削減対策のない化石燃料のフェーズアウトの加速にも言及した。一方で、日本が抵抗して石炭火力発電

の廃止年限の明示には合意できず、ロシアへのエネルギー依存からの脱却という文脈で LNG への公共投資を認めるなど、G7 が化石燃料依存から抜け出せないことも浮き彫りになった。

続く 9 月にニューデリーで開催された G20 首脳サミットでは、化石燃料フェーズアウトの合意は実現しなかったが、2030 年までに再生可能エネルギーの設備容量を 3 倍とする努力を追求および奨励することが合意され、COP28 で世界的な再生可能エネルギー目標を議論する土台となった。

気候変動の国際交渉をめぐる対立

COP の準備会合となる補助機関会合(SB58、2023 年 6 月)では、会議の議事次第をめぐって議論が紛糾した(いわゆる「アジェンダ・ファイト」)。EU が緩和作業計画(MWP)を議題に追加することを提案したものの、途上国の一部がそれを認めず、逆に資金議題の不在を指摘したのだ。これは単なる手続き上の問題ではなく、気候変動の国際交渉で繰り返されている課題であり、SB58 交渉での他の議論にも影響を及ぼした。途上国にもより野心的な排出削減目標の引き上げを求めたい先進国と、先進国はまず自身の歴史的排出責任を果たすべきとする途上国との意見の相違のなかで、先進国は未だ十分な資金提供や野心的な排出削減といった、果たすべき役割を果たしていないという途上国からの不信が表面化した。

市民社会の動き

COP28 に向け、市民社会は迅速で公平、公正な化石燃料フェーズアウトを求めたキャンペーンを展開してきた(Global Fight to End Fossil Fuels)。

¹ WMO confirms that 2023 smashes global temperature record

<https://wmo.int/news/media-centre/wmo-confirms-2023-smashes-global-temperature-record>

2023年9月には、国連で開催された気候野心サミットに合わせ、ニューヨークで大規模なマーチが行われたほか、世界各地で化石燃料フェーズアウトを求めるアクションが行われた。また、10月から始まったイスラエルによるガザ地区への侵攻でガザに住む多くの市民が犠牲となっており、即時停戦が求められるのはもちろん、気候変動および環境への影響が懸念されており、市民社会からも停戦を求める強いメッセージを発信してきた。

このように記録的な気温上昇、気候変動による災害、ウクライナやガザへの侵攻、これらによって引き起こされる食糧・エネルギー問題といった複合的な危機のなかで、いかに各国の排出削減目標の強化を促し、その実現のための資金が動員されるか、化石燃料の廃止に向けた合意がなされるか、また気候変動による損失・損害に直面する人々に十分な支援ができるかが問われる COP28 開催となった。

2. COP28 交渉とその結果

COP28 の概要

国連気候変動枠組条約第 28 回締約国会議 (COP28) は 2023 年 11 月 30 日よりアラブ首長国連邦のドバイで開催され、予定を 1 日延長した 12 月 13 日に閉幕した。COP28 は以下の会議体で交渉が行われた。

- ・国連気候変動枠組条約第 28 回締約国会議 (COP28)
- ・京都議定書第 18 回締約国会合 (CMP18)
- ・パリ協定第 5 回締約国会合 (CMA5)
- ・科学上及び技術上の助言に関する補助機関 (SBSTA) 第 59 回会合
- ・実施に関する補助機関 (SBI) 第 59 回会合

UNFCCC 事務局によると、83,884 人が現地参加し、うち NGO からは 13,278 人が参加しており²、これまでで最大規模の COP であった。

交渉では、第 1 回グローバル・ストックテイクや損失と損害基金の運用化などの注目議題への合意がなされた一方、6 条など次の COP に議論が先送りされた議題も多く見られた。また、会議全体の決定となるカバー決定は作成されなかったが、グローバル・ストックテイク決定は主な課題を網羅するものとなっており、同決定と公正な移行作業計画、緩和作業計画、GGA に関するグラスゴー・シャルム・エル・シェイク作業計画、損失と損害基金、ユース気候チャンピオンに関する合意をまとめ、UAE コンセンサス³としている。

² Final List of Participants https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2023_inf03.pdf

³ Outcomes of the Dubai Climate Change Conference - Advance Unedited Versions (AUVs) and list of submissions from the sessions in Dubai. <https://unfccc.int/cop28/outcomes>

表: 主な交渉議題

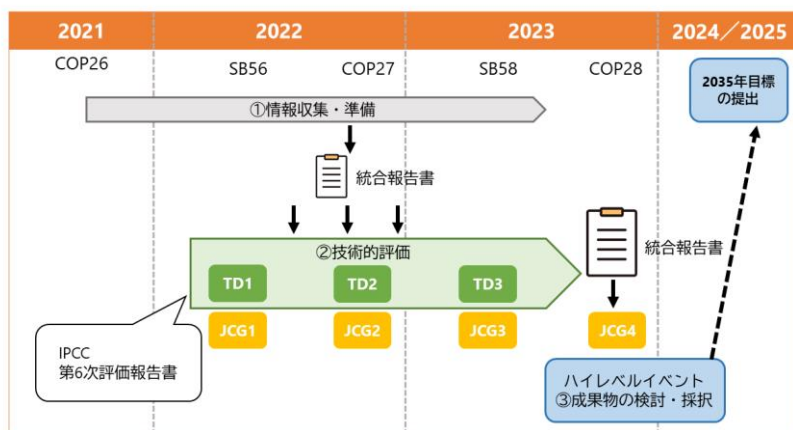
進捗評価	グローバル・ストックテイク(GST)
公正な移行	公正な移行に関する作業計画(JTWP)
緩和	緩和作業計画
適応	世界全体の適応目標(GGA)に関するグラスゴー・シャルム・エル・シェイク作業計画(GlaSS)
損失と損害	ワルシャワ国際メカニズム(サンティアゴ・ネットワーク)
資金	損失と損害基金、適応資金、新規合同資金数値目標(NCQG)
6 条	6 条 2 項(協力的アプローチ)、4 項(市場メカニズム)、8 項(非市場アプローチ)
その他	透明性枠組み(パリ協定 13 条)のもとでの報告に関する能力構築支援、技術移転、ほか

グローバル・ストックテイク⁴

パリ協定 14 条で定められているグローバル・ストックテイク(GST)は、長期目標達成に向け世界全体の進捗を評価する仕組みであり、パリ協定の野心引き上げメカニズムの中核をなす。各締約国は、第 1 回 GST の結果を踏まえて、2025 年 2 月までに 2035 年の目標を含む次の NDC(国が決定する貢献)を提出することとなる。世界の気温上昇を 1.5℃未満に抑えるためには、2030 年までに大幅かつ急速な排出削減を実施しなければならないが、現状の各国 NDC では

1.5℃目標の達成が難しいことや、その実施においてもギャップがあることはすでに指摘されており、今回の GST は、各国の気候変動対策を軌道修正する機会としても非常に重要であった。COP28 に先立ち、2023 年 9 月には、技術的対話の結果とそのプロセスから得られたインプットを 17 の主要な結果にまとめた、技術的対話に関する統合報告書が発表された。こうした蓄積をもとに、COP28 では排出削減目標の強化に向けた具体的な指針を政治的メッセージとして示すことが期待されていた。

図: 第 1 回グローバル・ストックテイクのスケジュール⁵



⁴ Matters relating to the global stocktake under the Paris Agreement

<https://unfccc.int/documents/636584>

⁵ UNFCCC 資料 ([https://unfccc.int/sites/default/files/resource/The Global Stocktake.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/The%20Global%20Stocktake.pdf)) より、気候ネットワーク作成

COP28 では、化石燃料・エネルギーに関する議論をはじめ、厳しい交渉が続けられ、会議日程を 1 日延長し、緩和、適応、実施手段(MoI)と支援、損失と損害といった幅広い気候変動対策の進捗評価と今後の課題や方向性を示す合意文書が採択された。合意文書には、IPCC 第 6 次評価報告書を踏まえ、1.5℃目標の重要性とその実現を重く掲げ、かつ残余のカーボンバジェットの急速な減少への危機感を示し、気温上昇を 1.5℃までに抑えるために温室効果ガスを 2019 年比で 2030 年までに 43%、2035 年までに 60% 削減すること、また 2050 年までに CO2 ネットゼロとする必要性が盛り込まれた。

広範にわたる合意内容から、ここでは化石燃料の廃止をめぐる交渉とその結果を取り上げたい。12 月 8 日に提示された草案には「化石燃料の段階的廃止」を明確に表現したオプションが盛り込まれていた。しかし、11 日に発表された議長提案では、表現が非常に弱められ、「化石燃料の消費と生産を減らす」と述べるに留まり、かつ温室効果ガス排出削減策の一つとして「自由に選べる」とも解釈できる文言が入った。この案を受け、小島嶼国連合(AOSIS)やラテンアメリカ諸国連合が厳しく批判し、AOSIS は「私たちは死亡診断書にサインできない」と声明を出すなど、最後まで緊迫した交渉が続いた。最終的に合意された内容(パラグラフ 28)では、各締約国が排出削減対策のない石炭火力発電の段階的削減(b)や非効率化石燃料補助金の段階的廃止を行う(h)といった従来の合意内容に加え、以下のことに貢献することが合意された。

- ・科学に基づき 2050 年までのネットゼロ達成に向け、公正・秩序ある・衡平な方法でエネルギーシステムにおいて化石燃料から脱却していく(Transitioning away from)、この決定的に重要な 10 年に行動を加速させていく(d)
- ・世界の再生可能エネルギーの設備容量を 3 倍、エネルギー効率改善率を倍増させる(a)

・2030 年までにメタンなどの CO2 以外の温室効果ガス排出削減を加速させる(f)

気候危機が深刻化し、AOSIS をはじめ数多くの国が「化石燃料の廃止」あるいは「削減」の明記を求める一方で、産油国などが「化石燃料」の文言を合意に盛り込むことに反対していた状況を考えると、明確に化石燃料から脱却する必要性が言及され、再生可能エネルギー社会への移行という方向性が示されたのは、大きな成果だと言える。なお、同パラグラフで CCUS(二酸化炭素回収・利用・貯留)や低炭素水素について言及されているが、排出削減が困難なセクターにおける利用が特記されているに過ぎない。また、原子力は同パラグラフでゼロあるいは低排出技術の一つとして列挙されているにすぎず、具体的な目標とともに特筆された再生可能エネルギーよりも、その位置づけはかなり低いものである。

今後は、COP30(2025 年 11 月)の 9~12 か月前に、各締約国が次期 NDC(2035 年目標を奨励)を提出することになる。その際、今回の GST の結果をどのように参照したのかを情報提供することも合意された。今回の結果を受け、各締約国が一刻も早く国内での議論を始めることが求められる。

損失と損害基金の運用化⁶

COP27 で設立が決まった「損失と損害基金」の運用ルールについて、移行委員会が COP28 での検討・採択に向けた提言を議論してきたが、COP 開催直前に追加で開催された移行委員会でも意見が割れており、COP28 での交渉は最後まで長引くと予想されていた。しかし、COP28 開催前日に合意文書の議長草案が発表され、会議初日に採択されるという異例の結果となった。議長国 UAE の采配を評価する声が多く見られた。

結果、損失と損害基金は条約の資金メカニズムの一つとして正式に位置づけられた。また、少なくとも最

⁶ Operationalization of the new funding arrangements, including a fund, for responding to loss and damage referred to in paragraphs 2-3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4 <https://unfccc.int/documents/636618>

初の4年は世界銀行がホスト機関を担うことが決まった。移行委員会での論点の一つがこのホスト機関で、先進国は世界銀行の管理下とすることを推したが、途上国や市民社会はこれに反対していた。こうした背景もあり、基金の独立性を確保し、世銀メンバーではない締約国も基金にアクセスできるようにすること、COPで決定されたルールが優先されることといった条件が付けられている。今後、6カ月以内に世界銀行が条件を満たしていることを確認し、確認できない場合は新たな選定プロセスが始められる。開幕初日に基金の運用について採択されたことで議論する時間が確保できたためか、GSTの独立項目として「損失と損害」が盛り込まれたことも大きな成果と言える。

この合意を受けて議長国 UAE とドイツがそれぞれ1億米ドルの拠出を約束するなど、COP28 期間中に19カ国から7億9200万米ドルの拠出が約束された。日本政府も1,000万米ドルの拠出を約束したが、基金の立ち上げにかかる資金支援としての拠出である。一方で、世界各地で発生している損失と損害に対応するには上記のコミットメントでは足りないことも指摘されている。合意文書には資金の動員に向けた強い呼びかけも盛り込まれなかったため、資金の動員は今後の課題となる。

その他の資金議題の多くが議論を継続することとなっている。資金に関しては、これまでの年間1,000億米ドルの気候資金目標がなかなか達成されなかった経緯もあり、途上国としては先進国からの十分な公的資金拠出の約束を求めること、先進国にとっては、民間資金も含め財源をいかに広げていくかが焦点となる。特に2025年以降の資金目標(新規合同数値目標、NCQG)はCOP29で採択されることになっており、交渉の行方に注目が集まるだろう。

損失と損害の他の議題では、損失と損害への技術的支援の促進のため設立された「サンティアゴ・ネットワーク」のホスト機関が国連防災機関(UNDRR)と国連プロジェクトサービス機関(UNOPS)に決定した。

公正な移行⁷

COP27 合意において「公正な移行のための作業計画(JTWP)」の設立が決まり、「公正かつ衡平な移行は、エネルギー、社会経済、労働者、その他の側面を含む道筋を包含するものである。各国が定めた開発優先事項に基づき、移行に伴う潜在的な影響を緩和するための社会的保護が含まなければならない」とされた。この合意を受け、2023年6月のSB58から作業計画の詳細に関する議論が始まったが、複数の点で各国の意見が分かれ、議論はCOP28に持ち越されることとなった。

COP28では引き続き、作業計画の詳細(スコープ、目的、成果物など)が議論され、以下が主な論点となった。

- ・作業計画はパリ協定前文に定義された「ディーセント・ワークの創出」に限るか、COP27合意で示されたように社会経済的な側面も含む幅広い内容をカバーするか
- ・国際協力を含むか、国内での取り組みに限るか
- ・COP決定を伴うか、ベストプラクティス共有やワークショップ開催、報告書作成に限るか

これらの論点は、先進国と途上国の長年にわたる気候資金の議論の延長にもある。日本を含む先進国はJTWPによって新たな資金提供義務が課されることを懸念しており、カバーする範囲や成果を限定して行うのが望ましいという立場をとった。

COP28での交渉を経て、「UAE 公正な移行作業計画(United Arab Emirates Work Programme on Just Transition)」の設立が決まった。作業計画がカバーする範囲はCOP27合意が示すように人権、持続可能な環境、健康、先住民の権利、脆弱なコミュニティ、ジェンダー、将来世代といった広範な権利と、それらに関する締約国の義務を包含するものとなった。途上国の公正な移行を促すための能力開発、気候資金、技術開発と移転の重要性も強調されている。また、毎年COP決定を伴うことや、第

⁷ UAE Just Transition work programme <https://unfccc.int/documents/636589>

2 回グローバル・ストックテイクおよび他の UNFCCC のプロセスに貢献することも合意された。具体的には、少なくとも年に 2 回の対話イベントが開催され、補助機関会合で COP 決定に向けた議論が行われる。他、年次報告書や、第 2 回 GST で検討すべき内容に関するサマリー報告書が作成される。2026 年の COP31 において作業計画の継続を検討することとなる。

この合意内容は全体として市民社会にも肯定的に受け止められている。しかし、具体的に何が COP 決定として検討されるのかなど、明確には定義されておらず、今後の議論となるだろう。作業計画がカバーする範囲や目的についての締約国間の解釈の違いや、具体的なアウトプットに着目する必要がある。

緩和作業計画(MWP)⁸

COP26 で立ち上がった「緩和作業計画(MWP)」は、GST を補完する形で 2030 年までの各国の排出削減目標を実質的に強化することを目的とした作業計画だが、COP27 での交渉を経て、その内容は、意見・情報・アイデア交換のための対話の実施や年次報告書の作成に留まり、対話の結果は新しいゴールや目標を課すものではないとされるなど、実質的な強化に向けて課題が残されたという経緯がある。

作業計画の 1 年目である 2023 年は「公正なエネルギー移行」をテーマに、グローバル対話や投資関連イベントが開催された。これらイベントの結果や年次報告書を踏まえ、COP28 で採択された合意文書は、緩和の野心や実施の実質的な強化を促すというより、2024 年の作業計画実施に向けた手続き的な内容が続いている。2026 年までの各補助機関会合にて、実施にあたっての重要な発見、機会、障壁を含む進捗状況が検討されることが決まった一方で、GST とのリンクや今後の論点が明確ではないといった課題が残る。

適応に関する世界全体の目標(GGA)⁹

パリ協定 7 条に定められた「適応に関する世界全体の目標(GGA)」は、適応の具体的な目標を設定し、取り組みを強化していくものである。2022 年から 23 年にかけて「GGA に関するグラスゴー・シャルム・エル・シェイク作業計画(GlaSS)」にて議論をおこない、COP28 で GGA の枠組みを採択することとなっていた。また、GGA の達成状況が GST にて評価されることになっている。

COP28 では目標の設定方法や資金について意見が割れ、交渉が難航。GGA の交渉結果が GST の結果にも影響するため、会議後半は交渉の行方に注目が集まった。延長した最終日に採択された合意文書では、2030 年までの分野別(水、健康、生態系・生物多様性、インフラ・居住地、貧困削減、文化遺産)の目標と、適応サイクルの段階別の目標が設定された。一方で、適応への資金支援については一般的な呼びかけに留まったため、COP29 の資金議題で議論となることが予想される。今後は、上記の目標の達成状況を測るための指標を検討する 2 年間の作業計画(UAE - Belém work programme)が設置され、議論が継続される。

パリ協定 6 条

GST や損失と損害基金等の議題で重要な合意がなされた一方で、数多くの議題が COP29 へと先送りされた。その一つが 6 条 2 項(協力的アプローチ)と 6 条 4 項(国連管理型市場メカニズム)である。国際排出枠取引に関するパリ協定 6 条は、COP26 で大枠のルールが合意された後、本格運用を目指して詳細な論点の合意を図っているところであった。今回、6 条 2 項ではカーボンクレジット取引後の取り消しの可否についてなどが、6 条 4 項では炭素除去(removal)の技術を含めるかが主要な論点となったが、6 条 2

⁸ Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work programme referred to in decision 4/CMA.4
<https://unfccc.int/documents/636592>

⁹ Glasgow-Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation referred to in decision 7/CMA.3
<https://unfccc.int/documents/636595>

項・4 項ともに合意に至らず、引き続き議論されることになった。6 条のもとで取引されたカーボンクレジットは NDC の達成に活用できるため、いずれも排出削減努力の抜け穴とならないルール作りが求められる。

る。とりわけ、2030 年に向けては、カーボンクレジットに頼らず国内の実質的な排出削減に最優先で取り組む必要があることには留意したい。

3. 交渉会議をとりまく動き

各イシューにおける気候変動対策主流化の動き

交渉外では、COP28 の会期前半に数多くの宣言が相次いで発表され、華々しい幕開けとなった。まず、注目を集めたのが、12 月 2 日に発表された議長国 UAE と EU リードによる「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」宣言である。発表当日に 116 カ国、最終的に 130 カ国の賛同を得た。この宣言に 100 カ国を超える国が賛同したことは、GST での再生可能エネルギーの移行に関する合意の後押しとなった。

COP としては初めての試みも数多く行われた。12 月 1 日～2 日にかけて、COP の公式イベントとしては初めて、市長など地域リーダーによる会合「ローカル気候アクションサミット」が開催され、国および地方政府によるマルチレベルの気候変動対策の加速を目的とした「高い野心のマルチレベル・パートナーシップ連合(CHAMP)」の立ち上げが発表された(63 カ国が賛同)。

12 月 1 日に発表された「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」は、食料システムに関する初めての宣言となり、12 月 3 日には COP で初めて「気候・保健閣僚会合」が開催され「気候と保健に関する COP28 宣言」が発表される

など、各イシューにおける気候変動対策主流化の動きが見られた。これら宣言が打ち上げ花火に留まらず、実行され、その進捗を評価し、次のステップを検討していくことが必要である。

脱石炭の動きが加速

次に、特にエネルギー関連で注目したい交渉外の動きを取り上げたい。PPCA(脱石炭国際連盟)は、2017 年の COP23 にて英国政府とカナダ政府のリードにより発足した、石炭火力発電からの脱却とクリーンエネルギーへの移行を目指す国際的な取組みである。発足以来、国・地方政府・民間組織(企業等)のメンバーを増やしてきたが、COP 期間中にアメリカ、UAE など 10 カ国が新たに加盟した¹⁰。アメリカの加盟により G7 で PPCA に参加していないのは日本のみとなった。PPCA の加盟には、OECD 諸国と EU は 2030 年まで、その他の国は 2040 年までの石炭火力フェーズアウトを宣言することが求められている。石炭火力に依存を続け、廃止年限を宣言できない日本の問題があらためて浮き彫りとなった。

12 月 2 日には、さらにフランスとアメリカ主導で、1.5℃目標の実現には毎年 92 ギガワットの石炭火力の廃止が必要とし、特に新興国で再エネ投資を 3 倍に

¹⁰ PPCA ウェブサイトより

<https://poweringpastcoal.org/press-releases/the-united-states-heads-a-group-of-countries-making-new-commitments-to-phasing-out-coal/>

<https://poweringpastcoal.org/press-releases/cop28-presidency-holder-united-arab-emirates-joins-a-growing-coalition-of-countries-committed-to-coal-phase-out/>

<https://poweringpastcoal.org/news/2023-in-review-the-key-developments-shifting-the-dial-on-coal/>

するなど、石炭からの公正な移行を支援するためのイニシアティブ(CTA)が発足した。ここにはインドネシア、マレーシア、ベトナムなど東南アジアの国も含まれている。COP28 開催前には日本の参加も取りざたされていたが、結局、参加しなかった。

一方、12月2日には、アメリカ政府のリードのもと、2050年までに原発による発電容量を世界で3倍を目指すという宣言に22カ国が賛同したことが発表された。残念ながら日本も賛同している。これに対し、市民社会はこの宣言を非難する声明を発表¹¹し、断固反対する意思を示した。日本では報道等で「原子力3倍」が大きく取り上げられたが、再エネ3倍宣言に100カ国以上が賛同したのに比べて22ヶ国の賛同にとどまり、COP合意に「3倍」は盛り込まれず、原子力の積極的な活用が国際社会で広く合意を得たとはいえない。

NGO・市民社会の活動

COP28でも、NGO・市民社会は気候危機の最前線に立つコミュニティの声を届けるために尽力した。「誰も取り残されない」社会の実現のために活動分野

の垣根を越えて協働し、幅広い声を集め、市民社会からの要請を練り上げてきた。例えば、「公正で、迅速で、完全かつ十分な資金に裏打ちされた化石燃料フェーズアウト」をもたらす「エネルギーパッケージ」の提言には、2050年までの自然エネルギー100%への移行、全締約国のNDC見直しと強化、途上国への資金支援などが盛り込まれた。COP28にはCOP27の4倍以上となる2,400人以上の化石燃料ロビイストが参加したと言われる¹²中で、化石燃料からの脱却に向けた重要な発信となった。

また、COP期間中は多数の市民社会アクションが行われた。アクションの実施に関する規制が年々厳しくなる中、これらのアクションは力強いメッセージを届け、多くの交渉官からも評価された。化石燃料の廃止、損失と損害、平和、先住民の権利等に関するアクションをCOP28の各日テーマに合わせて開催し、同じ色の服を身に着け市民社会の支持と連帯を表明した。12月9日の「気候正義のための世界アクションの日」と12月12日の「ピープルズ・プレナリー」での気候マーチでは、多様な市民社会からの気候正義と平和を求める声が会場に鳴り響いた。



写真:市民社会によるアクションのようす

¹¹ 【共同プレスリリース】原発は気候変動対策にならない <https://kikonet.org/content/32645>

¹² Release: Record number of fossil fuel lobbyists at COP28

<https://kickbigpollutersout.org/articles/release-record-number-fossil-fuel-lobbyists-attend-cop28>

4. COP28 での日本の動き

世界的な化石燃料フェーズアウトとその道筋への合意に高い期待が寄せられる中、日本の岸田首相は、COP28 世界リーダーズ・サミットでスピーチをおこなった。議長国 UAE がリードする 2030 年までの再エネ 3 倍・エネルギー効率倍増に賛同を示したものの、世界全体の目標であるとし、気温上昇を 1.5℃までに抑えるためのタイムラインに沿った、化石燃料フェーズアウトと再生可能エネルギーへの移行に向けた日本の貢献について語ることはなかった。また、岸田首相は世界が 1.5℃の道筋に乗っていないという認識を示し、2030 年までの行動が決定的に重要であると語ったが、自国については「2050 年ネットゼロ、2030 年度に温室効果ガス 46%削減」に向けて着実に進んでいると自賛した。この評価は、カーボンプライシングなど排出削減対策や再エネ促進政策といった、排出削減を今後も進める施策が不在の現状では、根拠に欠けている。さらに「GX 推進法やアジア・ゼロエミッション共同体(AZEC)は脱炭素を目指している」と述べたが、各国 NGO やエネルギー専門家は、これらの政策が化石燃料と原子力の延命に過ぎず、排出削減にはつながらないと指摘している。

岸田首相のスピーチは環境 NGO の世界的ネットワークである Climate Action Network(CAN)が主催する「本日の化石賞」を受賞した。受賞理由を述

べたプレスリリース¹³には、「日本が GX 推進法や AZEC で推進している化石燃料への水素・アンモニア混焼はグリーンウォッシュでしかなく、日本のエネルギー脱炭素化を危うくし、アジアの化石燃料から再エネへの移行を遅らせる」と記載されている。さらにその 2 日後に、日本政府が国内外の石炭火力を延命させる取り組みを推進していることに対して、2 度目の「本日の化石賞」が贈られた¹⁴。その後、周辺地域の先住民の生活への影響が懸念されているオーストラリアのパロッサガス田開発事業への出資を理由に韓国が「本日の化石賞」を受賞した際には、共同出資者として日本の関与についても言及された。

交渉会議の中盤、化石燃料の資源国であるコロンビアが化石燃料の廃止を呼びかけたことに大きな拍手と称賛が贈られた。今回の COP28 で最大の焦点である「化石燃料の廃止」について、会議の場での各国が積極的に発言することにより、その発言が交渉内容にインプットされるだけでなく、交渉における存在感を示す機会ともなりうる。しかし、日本政府は自国の気候変動・エネルギー政策に縛られ、先進国としても、G7 サミットの議長国としても、化石燃料の廃止に向けた野心的な議論をリードし国際交渉での存在感を示すことはなかった。

¹³ FOSSIL OF THE DAY 3 DECEMBER NEW ZEALAND, JAPAN, USA

<https://climatenetwork.org/resource/fossil-of-the-day-3-december-new-zealand-japan-usa/>

¹⁴ TODAY'S FOSSIL OF THE DAY GOES TO THE WORLD'S LARGEST OIL AND GAS PRODUCER, THE USA!

<https://climatenetwork.org/resource/todays-fossil-of-the-day-goes-to-the-worlds-largest-oil-and-gas-producer-the-usa/>

5. 今後の気候変動交渉と日本の課題

表: COP28 後の国際的な気候変動交渉・対策の主なスケジュール

日程	予定されている出来事
2024年6月	補助機関会合(SB60)(ドイツ・ボン) ※6月3日~13日予定
2024年6月	G7 サミット(イタリア・プーリア州) ※6月13日~15日予定
2024年9月	第79回国連総会
2024年11月	G20 サミット(ブラジル・リオデジャネイロ) ※11月18日~19日予定
2024年11月	COP29(アゼルバイジャン・バクー) ※11月11日~22日予定

今後の気候変動交渉

2024年も引き続き、G7 や G20、国連総会等で気候変動が重要なトピックになると予想される。また、2024年はアメリカ大統領選挙やインド総選挙など、世界各国で選挙が予定されており、その行方が気候変動の国際交渉に影響することも考えられる。特にアメリカは、過去、トランプ政権によるパリ協定離脱、続くバイデン政権によるパリ協定への復帰と大きく転回した。今年の大統領選挙の結果が気候変動の国際交渉の進捗に影響することから、その行方に注目される。

2024年11月にアゼルバイジャンのバクーで開催予定のCOP29では、上述のとおり、気候資金の新規合同数値目標(NCQG)が採択される予定となっており、気候変動対策のための資金をどのように動員するかに焦点が当たると予想される。日本はこれまでの排出責任を考慮して、石炭火力発電の延命や化石燃料の利用につながるプロジェクトへの資金提供ではなく、再生可能エネルギーの拡大や損失と損害への対応へと資金を振り分け、適応資金倍増についても着実にその約束を果たしていくことが求められる。また、今回の化石燃料フェーズアウトに関する議論でも、日本も含めさまざまな国が、排出削減対策(abatement)

として CCS 技術だけでなく、それ以外の技術についても含めていこうとする動きがあった。COP29でも継続して話題となる可能性が高い。

日本は大胆な政策転換が求められる

日本国内では、次期 NDC とともに、第 7 次エネルギー基本計画の議論を早急に本格化していくことが求められる。次期 NDC は 2035 年目標を提出することが推奨されているが、現在、日本は 2035 年目標を持たない。IPCC が示した温室効果ガス排出を 2035 年までに 60%削減(2019 年比)するという目標を上回る目標設定が強く求められる。同時に、目標を実現するための第 7 次エネルギー基本計画の策定が必要だ。これら策定にあたっては、短期間のパブリックコメントを実施するだけでは十分に市民参加が確保されたとはいえず、公聴会など、それ以前の議論の段階から市民が参加できるよう機会の確保が求められる。

岸田政権は、2050 ネットゼロに向けた「多様な道筋」を強調するが、1.5℃目標とネット・ゼロを目指すにあたって描くべき道筋は、この 10 年でいかに早期に化石燃料から脱却できるかである。日本政府が力

を入れるGXの方針は、化石燃料産業を維持するための巨額投資と支援策で、削減強化に逆行するものばかりだ。現行の政策で実質的な削減につながらないものは見直し、削減の費用対効果が高く、エネルギー自給率を高めて地域経済を発展させるような対策に重点を置くよう、大胆な政策転換が求められている。

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

【東京事務所】〒102-0093 東京都千代田区平河町2丁目12番2号 藤森ビル6B

【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@kiconet.org