

グラスゴーで何が決まったか

—COP26の成果と課題

目標達成のラストチャンスともいわれたCOP26。世界に危機感が広がるなか、「二・五℃目標」を世界全体で確認し、まずはスタートラインに立つた。各国「有志連合」の自主的宣言の活用のみならず、今後は民間・自治体の役割がより一層求められる。

一〇月三十一日から十一月三日にかけて、英国のグラスゴーにて、国連気候変動枠組条約第二六回締約国会議（COP26）が開催された。本来、一年前に開催されるはずだったものが、コロナ禍のために延期となったものである。本会合に期待されていたことと、結果について概説する。

COP26に至る経緯

近年、最高気温の記録更新や集中豪雨、ハリケーン、干ばつ、異常乾燥に起因する森林火災などが世界中で増加傾向にあり、気候変動に関する人々の危機意識は高まっている。

国立環境研究所
社会システム領域 領域長
亀山康子
かめやま やすこ 一九九〇年東京大学
教養学部卒。民間企業勤務を経て九二
年環境庁国立環境研究所（当時）入所
二〇二二年より現職。博士（学術）。専門
は国際政治・気候変動。著書「Climate
Change Policy in Japan: From the
1980s to 2015 など」。

る。二〇一五年に採択されたパリ協定（国連気候変動枠組条約の下に位置付けられている）では、これらの異常気象をはじめとする気候変動の悪影響を最小限に抑えるために、産業革命前からの気温上昇幅を、二℃を十分下回る水準で維持することを目標とし、さらに一・五℃に抑える努力をすべきとしていた。その後、二℃を許容しては甚大な悪影響を免れないとして、一・五℃を目指すべきとする声が強まった。しかし、現在、すでに地球は一・一℃以上上昇してしまっているため、一・五℃までは残り〇・四℃以下しかない。この目標を達成するためには二〇五〇年ま

でに世界の二酸化炭素排出量を実質ゼロ（ネットゼロやカーボンニュートラルという言葉もほぼ同義。排出した分はすべてなんらかの形で吸収するという意味）にしなればならず、また、その道筋に乗るには三〇年までに約四五％削減している必要がある。国際社会の対応が遅れれば遅れるほど、目標達成は不可能に近くなっていく。一九年以降、自発的に二〇五〇年実質ゼロを宣言する国や自治体が増加したが、条約の公式な文書の中には反映できていなかった。

今年、米国のバイデン政権発足により、気候変動に関する国際的な対話が加速した。四月には米国主催で気候サミットがオンラインで開催され、日米を含むいくつかの国が自国の排出量目標を上積みした。六月にはG7主要先進国サミットのホスト国であった英国が、気候変動を最重要テーマとして掲げ、二〇五〇年までの排出量実質ゼロを再確認した。九月には、これまで上積みされた各国の二〇三〇年近辺の排出量目標を合計して世界全体での削減量を集計し直した結果、二・七℃までは抑制される可能性が出てきた。しかし、二℃や一・五℃にはまだ追加の努力が必要であることが条約事務局から示された。このような一年間の盛り上がりの最終地点としてCOP26は位置付け

られ、ここですべての国の参加による意思確認が目指された。

COP26の主な成果

グラスゴーの現地の会場には一万人を超える参加者が、日々、コロナ感染予防に努めながら参加した。その他、本会議に関心を持つ多くの参加者（筆者含む）には、オンラインでバーチャルに参加するための大規模なプラットフォームが英国政府によって準備された。

① 一・五℃目標の再確認

最終的に合意された文書のうち、全体を包括するものがまとめて「グラスゴー気候合意」と名付けられた。その中で、特に重要だったのが一・五℃目標の位置付けである。これまでパリ協定では二℃が主要な目標とされていたが、その後の科学的知見の集積や人々の危機感の高まりにより、二℃では高すぎるという意識が高まった。これを初めて条約の下で手続きで正式に表現したことになる。二℃よりも一・五℃に抑えることが、気候変動の悪影響を回避するためには望ましいという点では、異論はない。しかし、これを正式な目標として認めることにより、二〇三〇年までに

大幅な削減を実施することにも賛同しなくてはならなくなるため、さまざまな意見が生じることになる。一部の新興国や途上国から、自国の事情を勘案して欲しいという声が上がった。一年後までに二〇三〇年目標を再度見直すことに關しては「必要に応じて」という形容詞が入り、石炭火力発電や化石燃料への補助金の段階的廃止に關しては、一部の途上国の反対により表現が弱められる場面もあった。これらの合意内容を緩める意見に対し譲歩してなお、一五℃を明記したことに関この文書の意義があるとして、最終的な合意が得られた。

②資金

資金はいくつかの議題に細分される。その一つに、先進国による資金の目標として二〇年までに毎年一〇〇〇億ドルという金額の目標が、二〇年までに達成されなかったという点に關する評価があった。先進国による資金目標が未達成である点について、途上国の批判の声が上がった。先進国やその他の国は、二五年に向けてこの目標達成のためのさらなる努力を続けることが明記された。また、二五年以降の資金の目標についても議論を始めなくてはならないことも確認された。ここでの資金には、国が支出する公

的資金のほか、民間資金も含まれるため、民間企業との連携も重要となる。

また資金の行先は、緩和策（排出削減）と適応策（異常気象などへの対応）に大別されるが、どうしても前者が多くなりがちであるところ、適応策のための資金量を二五年までに倍増することが先進国から宣言された。

これまで条約などのルールにより、すべての国は、自国の温室効果ガス排出量や排出削減のために実施している政策や適応策について、定期的に条約事務局に報告しなければならない。この定期報告の中で先進国による資金供給についても詳細な報告が重要だというのが、途上国の主張である。そのため資金の透明性の重要性も再確認された。

③パリ協定六条

六条では、複数の国が排出削減目標達成のために協力する（先進国が途上国を支援することが想定される）ための制度を活用することが認められている。しかし、この制度の下で実施された事業による排出削減分が本当に当該事業による追加的な削減であることをどのように担保するか、あるいは事業参加国の間で排出削減分を分配する際にダブルカウントが生じないか、といった懸念が表明されて

いた。また、京都議定書の中で認められていた排出削減分をこちらでも認めてもらおうとする国に対して、反対の声もあった。このような理由で、過去のCOPでは制度開始に必要な詳細ルールを合意できずにいた。今回は、いくつか詳細な技術的手続きに関する議論を翌年に持ち越しつても、上記の懸念が生じないよう厳密な手続きを定めることで、ルールの合意に至った。

日本は、これまで独自に二国間クレジット制度(JCM)という制度を構築し、途上国の排出削減を支援してきた。この制度で得られる排出削減分を公式に自国の排出削減分として認めてもらうことを目指していたため、本ルールの確定は、日本にとって重要課題だった。本会合で正式に手続きが確定し、今後さらなる途上国支援が期待される。

④ 損失と損害

気候変動の影響により、豪雨や強風、干ばつなどによる損失や損害が世界中で顕著になっている。これらの自然災害などによる移民の数も増えている。特に途上国は先進国と比べても脆弱性が高く、これらの災害や社会不安を自力で克服できない場合がある。そのためパリ協定では、本議題の下でより多くの支援を先進国に求める途上国の声が強

い。本議題に関しては、途上国の求める実質的な制度や基金の構築には至らなかったものの、議題の重要性に共通認識を持ち、対応方法を話し合っていくことが合意された。

⑤ 多様な有志連合による声明

通常のCOPでは環境大臣などの大臣級会合が後半で実施されるが、今回はそれに加えて第一週目に首脳級会合が開催された。中国やロシアからの参加は見送られたものの、ジョンソン英首相やバイデン米大統領、日本からも岸田首相が出席し、総勢二二〇名ほどの国家首脳が一堂に会した。パリ協定が採択されたCOP21では首脳級会合が最終週に置かれ、ここで最後の政治的な調整が行われたが、今回は、直前にイタリアで開催されたG20から直接移動するというスケジュールの関係でCOP26開催直後に実施され、演説が終わると帰国した。

交渉最終段階に不在ということで、その影響力に限界はあったが、冒頭に各国が提起したさまざまな宣言は、後半の交渉にプラスに働いたといえる。この中でインドは、二〇七〇年までに実質ゼロを目指し、また三〇年に再生可能エネルギー五〇%を目指すという目標を新たに公表した。タイやベトナムなど経済発展の著しい途上国も五〇年

実質ゼロを目指すことを初めて発表した。

その他、主に英国政府の主導で、自発的な宣言が会期中をつうじて数多く公表された。これまでのCOPでは、すべての国の合意を得ることを重視することが多かったが、今回の会合では、さまざまなテーマに対して、国だけでなく企業なども含めて有志連合を形成するスタイルが功を奏した。現在、国の削減目標を足し合わせても1.5℃に向けた軌道には乗せられないが、これらのすべての自発的な声明が実現すれば、2℃を下回る可能性が見えてきた。

例えば、石炭火力発電所の全廃については、もともと二〇一七年に英国とカナダの主導で始まった「脱石炭火力連合」という国際連携が存在していたが、この加盟国の増加を踏まえ、「先進国は二〇三〇年に廃止、途上国は四〇年に廃止」「石炭火力の新設を行わない」などの声明が発出された。また「二二年までに排出削減措置（炭素回収貯留技術等を想定）のついていない化石燃料エネルギー部門に対する公的支援をやめて、クリーンエネルギーへの移行を優先する」という声明には、米国を含む二五カ国が署名した。

自動車に関しては、世界のすべての新車販売について、主要市場では三五年、世界全体では四〇年までにすべて電

気自動車（EV）など二酸化炭素を排出しないゼロエミッション車とすることを目指すこと、という内容について二〇を超える数の国や企業が合意した。ただし米中、日本などはこれに加わらなかった。森林に関しては、いまだに世界全体では森林面積の減少が続いているため、その減少傾向を三〇年までに止め、回復に向かわせようという声明が出され、一〇〇カ国以上が賛同した。その他、メタンガスを三〇年までに二〇年比で三〇%削減する「グローバル・メタンガス・プレッジ」を欧州連合と米国が中心になって呼びかけ、世界一〇〇カ国以上が賛同した。メタンガスは二酸化炭素の二〇倍以上の温室効果を持つ気体であることから、実現すればそれなりに効果を持つことになる。

さらに、米国と中国が共同で声明を発表し、参加者を驚かせた。両者は、排出削減に向けて多様な部門において協力を進めることや、双方とも二五年までに三五年の削減目標を提示することを宣言した。

COP26の評価と今後の課題

今回、英国政府が一年以上かけて周到に準備をしたことや、米国でバイデン政権が誕生して気候変動に力を入れたことで、COP26は一定の成果を上げられたと評価できる。

何よりも世界全体で 1.5°C を目指すことが確認された点が重要だ。これまではトランプ前政権下の米国やサウジアラビアなどが、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が提示した科学的知見や明確な温度目標に言及する決定文を採択すること自体に強く反対し、合意に至らなかった時期があった。それと比べれば、歴史的合意とさえ言えるかもしれない。

しかし、気候変動枠組条約が採択された一九九二年時点でこの合意ができていたならば到達し得た目標も、今、すでに気温が 1°C 以上上昇してしまっている状態から達成するには、大変な努力を要する。今回の目標確認はようやくスタート地点に立ったところで、今後それに向けて全速力で走り出さなくてはならない。COP26が目標達成のための最後のチャンスと言われたのもそのためである。

実際に動き出すに当たっては、国が目標を掲げるだけではなく十分である。そのため、民間企業や自治体の役割がますます重視される。これらの国内の主体が動き出しやすくするためにも、今回新たに取り入れられた「有志連合」の手段は有効であった。すべての国のコンセンサスでなくとも、あるいは、実際に決定的な国がその声明に賛同していなかったとしても、賛同する国や主要企業がメッセージを

出すことで、他の企業や自治体は判断しやすくなる。二酸化炭素を出さない電気や自動車、石炭の利用廃止、メタンガス排出削減、森林減少の抑制に向けた努力、こういった排出部門別の具体的な政策メニューの提示は、これまで各国がそれぞれ国内事情を踏まえて実施するものと考えられ、不用意に立ち入ると主権侵害とも受け止められかねなかった。しかし、国単位での排出削減目標の提示が一段落した今、求められるのは具体的政策の方向性を示すことである。自主的な取り組みを宣言する手段の活用は、今後もしばらく続くだろう。

また、会場の外では、多くの市民や若者が集まり、デモ行進が行われた。ここ数年で著名になったグレタ・トゥンベリ氏の姿もあった。彼女は、一週目の首脳級会合の後に、言葉ばかりで行動につながっていないと批判した。交渉においては、このような若者たちの声に言及し、今回の会合で 1.5°C に合意が得られなければ、子どもや孫たちの世代にとって取り返しがつかないことになるという発言が多く聞かれた。ホスト国の英国が、今回これほど力を注いだのも、こういった危機感と切迫感が国内で共有されていたからだろう。将来世代にどのような地球を残すのかという理念の浸透が垣間見られた会議だった。●