

第26回国連気候変動枠組条約締約国会議 (COP26)～第1週目を終えて～

気候変動とエネルギー領域

高橋健太郎



1. 不安の中、開会したCOP26

英国・グラスゴーにて、10月31日に開会した第26回国連気候変動枠組条約締約国会議(以下、COP26)は、11月6日に第1週目を終えた。新型コロナウィルス感染拡大によって、2020年4月1日にCOP26の延期¹が決定されてから、1年半後の開催となった。COP26開催期間中も欧米諸国における感染拡大が続き、また、世界全体を見ても感染拡大が収束していないことから、感染対策を講じながらの開催となった。なお、COP26参加者は、毎日、ラテラルフローテストの実施と会場到着後にその結果の提示が求められた。また、会場内でも、交渉などの発言時や食事をする場合を除き、マスクの着用が求められた。



写真1:COP26 参加者に配布された無料の検査キット(筆者撮影)

初日・2日目はやや混乱があったものの、日がたつにつれ、会場内スタッフによる運営や参加者の会場での過ごし方も、徐々に慣れてきたように思う。特に、世界リーダーズサミットの初日は、会場内に入場するのに長蛇の列となり、1時間程度の時間を要した。11月1日に国連気候変動枠組条約(以下、UNFCCC)事務局が発表²した資料によれば、COP26の登録参加者(対面・オンライン参加を含む)は合計39,509名であり、各国代表団が21,695名、オブザーバー(NGO・企業・研究機関などの非政府主体)が14,033名、メディアが3,781名であった。筆者も2日目に会場に到着した際に、会場内の作業スペースにたどり着くために約1時間を要した。



写真2:会場の様子(筆者撮影)

¹ UNFCCC 発表:<https://unfccc.int/news/cop26-postponed>

² UNFCCC 発表:<https://unfccc.int/documents/308163>

2. 世界リーダーズサミットで相次ぐ発表と協力

11 月 1~2 日まで世界リーダーズサミットが開催され、国連アントニオ・グテレス事務総長をはじめ、米国のバイデン大統領や G20 首脳級会合の議長を務めたイタリアのドラギ首相等、130 か国以上の首脳が出席した。米国バイデン大統領や各国首脳はプレナリー会場でスピーチを行い、気候変動対策の推進に向けた取組が発表された。また、対面開催の機会を利用し、多くの国が二国間で会談を実施した。日本からは岸田首相が出席し、先進国全体で年間 1,000 億ドルという資金目標の達成に貢献していくため、以下の 4 つの点について表明が行われた。

世界リーダーズサミットにおける岸田首相のスピーチより抜粋³

- 1) アジア・エネルギー・トランジション・イニシアティブを通じた1億ドル規模の先導的な事業の展開
- 2) アジア開発銀行と協力し、アジアなどの脱炭素化支援のための革新的な資金協力の枠組みの立ち上げへの貢献と、今後5年間で最大100億ドルの追加支援を行うこと
- 3) 2025年までの5年間で適応分野での支援を倍増し、官民合わせて約148億ドルの適応支援を行うこと
- 4) 森林分野への約2.4億ドルの支援を行うこと

COP26 では、中国の習近平国家主席の参加に注目が集まったが、対面及びオンラインの出席はなく、声明文書⁴が公開された。G20 加盟国では、中国以外にブラジルやサウジアラビア、南アフリカの首脳も欠席した。世界リーダーズサミットにおけるハイライトは、インド モディ首相による 2070 年ネット・ゼロの発表である。G20 首脳級会合前に、ロシアやサウジアラビアなどがカーボンニュートラルの発表を相次いで行ったが、世界第 3 位の温室効果ガス排出国であるインドの動向に注目が集まっていた中での発表となり、インドの発表を歓迎する声は多かったように思う。

COP26 の第 1 週目の前半は、COP26 議長が主催するイベントが数多く開催され、多くの政治的な宣言や発表が行われた。英国政府が COP26 公式ホームページで発表した第 1 週目の成果を表 1 にまとめる。過去の COP で、第 1 週目にこれだけの宣言が行われたことはない。今後の決定的な 10 年に向けて、COP26 が世界全体の温室効果ガス排出量の大幅な削減を実行していくための決意の場であったと考えられる。なお、国際開発金融機関の中では、アジア開発銀行が 11 月 3 日に石炭火力発電の移行を支援する発表を行った。アジア開発銀行は、石炭が主要な電力源である地域でこの移行を加速するために、Energy Transition Mechanism を通じて支援を行う予定⁵である。インドネシア・ベトナム・フィリピンの 3 か国がパイロット国として参加し、石炭の段階的廃止に向けた具体的な移行への支援が、2022 年以降実施されていくことになる。

³ 外務省発表：https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page4_005436.html

⁴ UNFCCC 発表：<https://unfccc.int/documents/308159>

⁵ アジア開発銀行による発表：<https://www.adb.org/news/features/energy-transition-mechanism-explainer-support-climate-action-southeast-asia>

表 1 COP26 の成果(交渉合意文書ではなく、各国が協力または署名した宣言等)

11 月 2 日	森林と土地利用に関するグラスゴーリーダーズ宣言:133 か国以上が森林破壊を終了させることに同意 ⁶ 。
11 月 2 日	世界森林資金の提供:2021 年から 2025 年の間に森林保護、回復、持続的な森林管理へ 120 億米ドルを提供 ⁷
11 月 2 日	コンゴ盆地共同ドナー声明:コンゴ盆地の森林の保護と持続可能な管理を支援 ⁸
11 月 2 日	COP26 IPLC 森林保有ドナー声明:先住民族および地域社会の所有権の保護のための支援 ⁹
11 月 2 日	MDB 共同自然声明:多国間開発銀行による自然や生態系に対する支援 ¹⁰
11 月 2 日	農業生産企業による声明 ¹¹ :農産物の生産と貿易に関連する森林損失を食い止めることに対する共通のコミットメント
11 月 2 日	森林、農業、コモディティ貿易(FACT)対話によるロードマップの発表 ¹² :行動の指標となるロードマップを特定
11 月 2 日	ブレークスルーアジェンダに関する声明 ¹³ :2030 年までに安価なクリーン技術を世界中に提供する国際計画
11 月 2 日	南アフリカにおける公正なエネルギー転換に関する政治宣言 ¹⁴ :南アフリカ、英国、米国、フランス、ドイツ、EU によるエネルギー転換の協力の発表
11 月 2 日	グリーングリッドイニシアティブ One Sun 宣言 ¹⁵ :太陽光エネルギー推進に関する協力の推進
11 月 3 日	MDB 共同気候声明 ¹⁶ :アジア開発銀行、世界銀行、アフリカ開発銀行など合計 10 の国際開発金融機関による気候変動対策推進に向けた声明
11 月 4 日	クリーンエネルギー移行のための国際公的支援に関する声明 ¹⁷ :対策が講じられていない

⁶ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>⁷ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/the-global-forest-finance-pledge/>⁸ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/cop26-congo-basin-joint-donor-statement/>⁹ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/cop26-iplc-forest-tenure-joint-donor-statement/>¹⁰ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/mdb-joint-statement/>¹¹ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/agricultural-commodity-companies-corporate-statement-of-purpose/>¹² COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/forests-agriculture-and-commodity-trade-a-roadmap-for-action/>¹³ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/cop26-world-leaders-summit-statement-on-the-breakthrough-agenda/>¹⁴ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/political-declaration-on-the-just-energy-transition-in-south-africa/>¹⁵ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/one-sun-declaration-green-grids-initiative-one-sun-one-world-one-grid/>¹⁶ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/mdb-joint-climate-statement/>¹⁷ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/statement-on-international-public-support-for-the-clean-energy-transition/>

	い化石燃料の廃止に向けた公的支援のコミットメント(28 か国が署名)
11 月 4 日	石炭からクリーンエネルギー移行へのグローバル声明 ¹⁸
11 月 4 日	国際的な公正な移行の支援に関する宣言 ¹⁹ :15 か国が署名
11 月 4 日	英国-IEA 高効率製品の要請に関する共同声明 ²⁰
11 月 5 日	教育環境大臣サミットの共同議長結論 ²¹ :気候変動に対応していくための教育機関の支援に関するコミットメント

3. 第1週目:炭素市場への批判

COP26 で注目されているパリ協定第 6 条は、炭素クレジットの取引に関する事から、クレジットの取引を行う市場関係者の間でも大変注目されている。6 条に関して、本来であれば 2018 年の COP24 で合意しなければならなかつたが、各国の意見の対立に加え、COP26 の延期もあり、もともとのスケジュールから 3 年遅れとなっている。炭素クレジットに関わる市場関係者へシグナルを送るために、COP26 で何としても合意を得ることが必要である。2020 年 9 月に国連気候行動特使・ファイナンスアドバイザーであるマーク・カーニー氏(元イングランド銀行総裁)が設立した「自主的炭素市場拡大タスクフォース(TSVCM)」は、自主的炭素市場の拡大を目的にしている。特に二重計上を防止するルールである相当調整について、TSVCM はパリ協定第 6 条の交渉結果を待つという方針を発表している。また、日本国内でも経団連が炭素市場のルール合意に向けた期待を示す²²など、国内外で関心が高まっているといえる。

炭素クレジットについて期待が高まっている一方で、環境保護団体が炭素クレジットの取引について懸念を示している。COP26 会場で、炭素クレジットの創出が地域に悪影響を及ぼす可能性があり、国や企業はクレジットの獲得よりも自らの削減対策を行うべきとの批判や発言が一部イベントでみられた。11 月 3 日にマーク・カーニー氏が登壇したイベントでは、会場で TSVCM に対して抗議を示すサイレンスデモが行われた。サイレンスデモでは、“Your taskforce is a SCAM (あなたのタスクフォースは詐欺である)”という非常に強いメッセージカードが示されていた。同日に、グレタ・トゥンベリ氏も、ソーシャルメディアを通じて、オフセットを批判するツイートを行っている。本ツイートは、グリーンウォッシュの警告と題し、“化石燃料産業と銀行が気候変動の最大の悪役の 1 つであり、オフセットの規模を拡大し、汚染者に汚染を続けるためのフリーパスを与えるとしている。彼らの計画は、1.5°C 目標を台無しにする可能性がある。”との主張である。

4. 第2週目 閣僚レベルでの交渉と合意に向けて

11 月 9 日付で COP26 の全体合意案の要素を示した非公式ペーパーが発表された²³。本ペーパーによれば合意要素として、適応、適応資金、緩和、資金・キャパシティビルディング・技術移転、損失と被害、実

¹⁸ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/global-coal-to-clean-power-transition-statement/>

¹⁹ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/supporting-the-conditions-for-a-just-transition-internationally/>

²⁰ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/joint-statement-in-support-of-the-uk-iea-product-efficiency-call-to-action-to-raise-global-ambition-through-the-sead-initiative/>

²¹ COP26 公式 HP 発表:<https://ukcop26.org/co-chairs-conclusions-of-education-and-environment-ministers-summit-at-cop26/>

²² 経団連発表:<https://www.keidanren.or.jp/policy/2021/096.html>

²³ UNFCCC 発表:<https://unfccc.int/documents/310182>

施、協力といった複数の項目に分けられ、具体的な提案が盛り込まれていた。本ペーパーは、第一ドラフトであり、COP26 閉会までに複数回、閣僚レベルでの議論を通じて、改訂されることになる。

ルールブック最後のピースである 6 条については、第 1 週目に科学上及び技術上の助言に関する補助機関(SBSTA:Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice)のもと専門家レベルでの交渉が行われた。COP26 第 1 週に UNFCCC 事務局が毎日発表しているデイリープログラムのスケジュールによると、6 条に関する交渉は合計 12 回開催された。専門家レベルの交渉は 11 月 6 日に終了し、6 条に関する最新決定案²⁴が公開されている。専門家レベルでは、6 条 2 項(国際的に移転するクレジットを活用するための仕組み)、6 条 4 項(国連のもとで設置される新たなクレジットメカニズム)、6 条 8 項(非市場アプローチ)について、非常に多岐にわたる技術的な議論が行われた。決定案では各国で合意が取れていないことを示すプラケットやオプションが複数残される形となった。本決定案は、パリ協定締約国会合(CMA: Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement)のもと閣僚レベルで議論が継続され、11 月 12 日の COP26 最終日までに複数回、改定が行われる予定である。

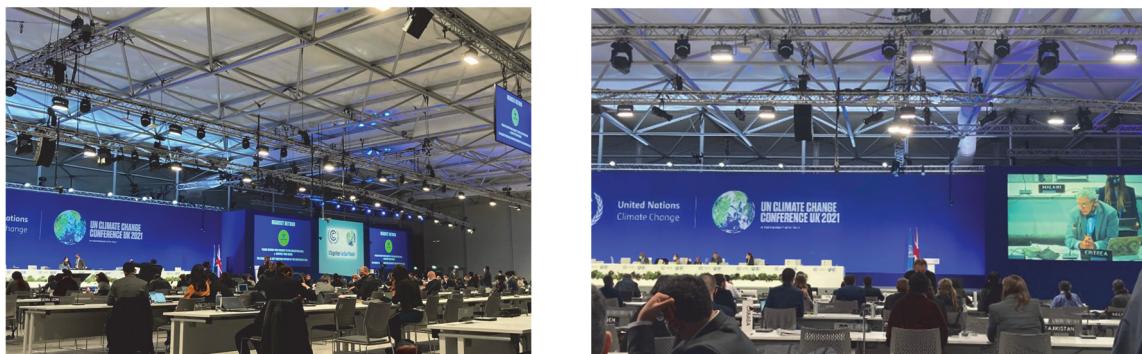


写真 3: 第 1 週目の会合の様子(筆者撮影)

では、第 2 週目の交渉は、どのように議論が進められるのであろうか。11 月 8 日にアロック・シャルマ COP26 議長がストックテイクプレナリー²⁵(交渉の途中経過を報告する会議)で説明した内容によると、11 月 12 日に会議を無事に終了させるために、技術的な交渉を継続するとともに、閣僚レベルで解決すべき事項について議論を行うとのことである。なお、6 条について、閣僚レベルで解決すべき事項は、2021 年 7 月に開催された閣僚級会合で既に特定されている 3 つの論点である。6 条 2 項における適応への貢献、6 条 4 項における NDC(Nationally Determined Contribution: 自国が決定する貢献)外の相当調整(二重計上を防止するルール)、クリーン開発メカニズム(CDM: Clean Development Mechanism)の 2020 年以前のクレジットの取り扱いである。閣僚レベルで議論を行うために、シンガポールの Grace Fu 持続可能性環境大臣とノルウェーの Espen Barth Eide 気候環境大臣がファシリテーターとして任命されている。11 月 8 日以降、シンガポール及びノルウェーの両大臣のリードのもと合意に向けた議論が開始される。

²⁴ パリ協定第 6 条に関する決定案(2021 年 11 月 10 日時点)

6 条 2 項:<https://unfccc.int/documents/310513>

6 条 4 項:<https://unfccc.int/documents/310514>

6 条 8 項:<https://unfccc.int/documents/310516>

²⁵ COP26 議長発表の第 2 週目の作業について:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Transcript_of_remarks_by_the_President_in_the_informal_stocktaking_plenary.pdf

パリ協定の 1.5 度目標を達成するために、パリ協定第 6 条では、その実施に向けた高い野心が求められる。具体的には、環境十全性の確保（炭素クレジットが過剰な推定とならないようにすること、また、環境や社会へ悪影響が出ないようにすること）を行うことが求められる。また、排出削減が二重に主張されないよう、国際的にクレジットの取引を行う際に二重計上の防止をしっかりと行うことが必要である。今回の交渉の合意内容次第では、上述したように環境保護団体から炭素クレジットに関する批判が高まる可能性がある。最終日に向けて、環境十全性を確保しつつ、各国でどこまで妥協できるかがポイントとなる。抜け道のない合意を目指し、COP 閉会プレナリーまでの残り 3 日間の閣僚級の交渉に期待したい。

2021 年 11 月発行

公益財団法人 地球環境戦略研究機関(IGES)

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

Tel: 046-855-3700／Fax: 046-855-3709

E-mail: ce-info@iges.or.jp

この出版物の内容は執筆者の見解であり、
IGES の見解を述べたものではありません。

URL: <http://www.iges.or.jp/> IGES は、アジア太平洋地域における持続可能な開発の実現を目指し、実践的かつ革新的な 政策研究を行う国際研究機関です。

Copyright© 2021 Institute for Global Environmental Strategies.
All rights reserved.