



COP23からCOP24へ ～パリ協定ルールブックづくり、交渉の土台固め～

2017年11月6日(月)に開幕した国連気候変動枠組条約第23回締約国会議(COP23)は、18日(土)未明にCOP決定を採択して閉幕しました。COP23の議長を務めたのは小島しょ国のフィジーですが、会議はフィジーではなくドイツ、ボンで開催されました。小島しょ国からCOP議長国が出るのは初めてのことで、締約国には議長を支えようというムードがありました。COP23の会場は、会議場がある「ブラ・ゾーン(Bula Zone)」と、締約国のパビリオンやサイドイベント会場、展示ブースなどがある「ボン・ゾーン(Bonn Zone)」とから構成され、条約事務局の発表によると、ブラ・ゾーンには約1万6千人、ボン・ゾーンには約5,900人が参加したとされています。

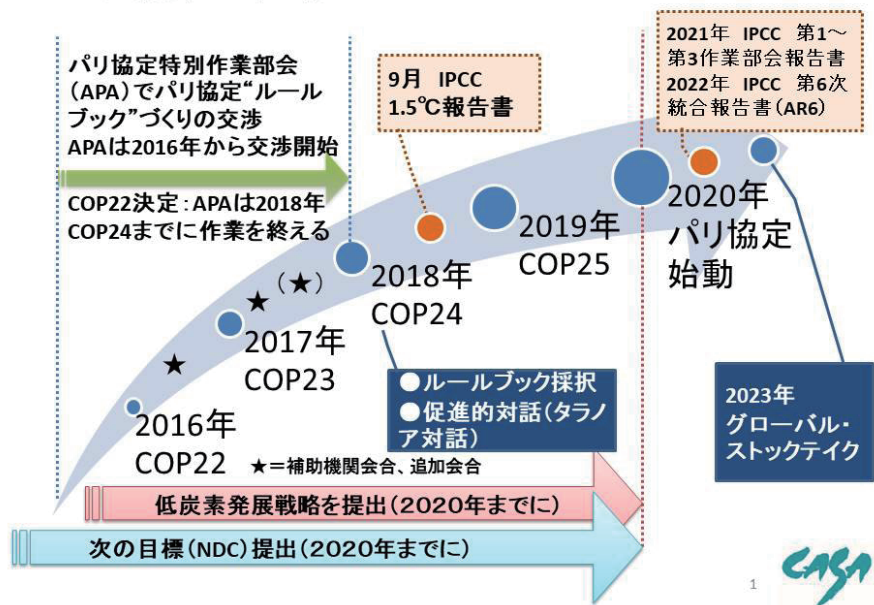
COP23の位置づけと評価

2015年のCOP21で合意された「パリ協定」は、世界の平均気温の上昇を2℃を十分に下回るレベルに維持することを目的とし、21世紀後半に温室効果ガスの排出を実質ゼロにすることに合意した歴史的な国際条約です。パリ協定では、すべての締約国が目標を国連に提出し、パリ協定が掲げる目標に対する全体の進捗を定期的に確認しながら排出削減を進めていくことになっています。

2016年のモロッコ・マラケシュでのCOP22で、締約国は、パリ協定の運用ルールについて、2018年のCOP24までに合意することを決めています。2017年のCOP23は、その交渉の折り返しにあたり、いわば中間会合という位置づけでした。運用ルールの交渉項目は60余りあり、COP23ではCOP24での合意に向けた作業を加速させ、2018年から運用ルールの具体的な内容の議論に入る準備を整えることが求められていました。

パリ協定の運用ルールの交渉の場は主にはパリ協定特別作業部会(APA)ですが、COP、科学的・技術的

パリ協定始動に向けたスケジュール



助言に関する補助機関(SBSTA)、実施に関する補助機関(SBI)においても並行して交渉が進められました。APAでの運用ルールの交渉は、表1の6つの議題に分かれて進められ、それぞれの議題の共同ファシリテーターによって、非公式ノートが取りまとめられました。その非公式ノートは、たとえば議題番号3では180ページ、議題番号5では46ページに及んでいます。ページ数の多さに驚きますが、これは、締約国が各国の意見を網羅的に入れ込んだテキストを作ること主張したことによるものです。締約国からの意見を網羅したテキストが用意され、COP24で合意する

ための土台が作られたことで、COP23は基本的な任務を果たしたと評価できると思います。しかし、残された交渉期間は短く、交渉のさらなるスピードアップが必要です。

2018年は、4月30日(月)～5月10日(木)にAPAが予定されており、12月3日(月)～14日(金)でCOP24が開催される予定です。COP23で、5～12月の間に追加会合を開催する可能性を検討することが決まり、4～5月の会合でその結論を出すことになっています。

「促進的対話 (FD2018)」

「促進的対話 (FD2018)」とはパリ協定の目標に対して、世界全体でどこまで進捗しているかを点検する機会です。COP21決定によって2018年に実施されることになっています。2020年からパリ協定が始動した後も、5年ごとに全体で進捗を確認する機会が用意されており、こちらは「グローバル・ストックテイク」と呼ばれます。最初のグローバル・ストックテイクは2023年に行われることになっています。パリ協定の下で提出される目標はNDC¹と呼ばれ、NDCは各国が自主的に策定し、提出することになっています。提出の際にはNDCを説明する情報を添えて提出することになっているほか、「自国の状況と照らし合わせてNDCがどのように公平で、どれだけ野心的か」、「パリ協定の掲げる目標達成に自国のNDCがどう貢献するか」など、その国の考えを添えて提出することもできます。新しく提出する目標については、現在提出している目標を上回るものでなければならず(後戻り禁止)、またその国ができる最も高い水準の削減目標で

APAの議題番号	テーマ
3	緩和、国別約束(NDC)
4	NDCに含まれる適応通報
5	透明性枠組みの手続きとガイドライン
6	グローバル・ストックテイク
7	実施と遵守を促進する委員会の効果的な運用のためのルール
8	適応基金／適応基金以外



表1 APAのコンタクト・グループの下に設置されている6つの非公式協議

なければならぬとされています。NDCの提出サイクルは5年毎と短く設定され、これは低い水準の目標が提出されても、長期間固定化するのを避けるためです。加えて、5年ごとの「グローバル・ストックテイク」で全体の進捗を確認する機会を設けています。パリ協定では、目標引き上げのしくみをうまく活用することによって、排出削減の水準を高めて、今世紀後半に脱炭素社会の実現をめざそうとしています。名前は違いますが、FD2018とグローバル・ストックテイクで期待されていることは締約国の削減目標の水準の引き上げです。

FD2018については、2016年のCOP22決定で、COP22議長とCOP23議長が協力して、FD2018をどのように行うかについて締約国と非公式協議を行い、COP23でその報告を行うことになっていました。私たち環境NGOは、このCOP議長の報告がCOP23決定のなかでどう位置づけられ、2018年につながるかを重視するとともに、COP23議長国であるフィジーがCOP23終了後も引き続きFD2018に主体的に関与できる環境が整うよう働きかけてきました。2018年

¹ NDC (nationally determined contribution)、「国別約束」とも言われます。

のCOP24の議長国はポーランドで、ポーランドはEU加盟国ですが、欧州屈指の産炭国です。2015年の発電電力量の約8割を石炭火力が占め、石炭依存度が非常に高い国で、残念ながら気候変動枠組条約の交渉に大変消極的な国です。こうした懸念から、私たち環境NGOは、COP23議長のフィジーがFD2018に関与できる環境を整えたいと考えていました。

COP23で、FD2018は新たに「タラノア対話」と呼ばれることになりました。「タラノア」とは「全員参加型で透明性が確保された対話」という意味で、フィジーなど太平洋地域で伝統的に使われている言葉だそうです。COP22・COP23両議長により2017年を通して重ねられてきた非公式協議は、「タラノア対話アプローチ」として取りまとめられました。その内容は以下のとおりです。

- 「タラノア対話」は2018年1月からCOP24までの「準備期間」とCOP24での「政治的期間」の2つのフェーズからなり、COP23議長とCOP24議長が合同で両フェーズを主導する。
- 「タラノア対話」は、①我々はいまどこにいるのか？、②我々はどこを目指すのか？、③我々はどうやってそこへ到達するのか？、の3つの問いを中心に構成される。
- 「タラノア対話」は削減水準の引き上げを促進するよう実施される。「タラノア対話」では「締約国の行動および支援」などを検討。「2020年までの締約国の行動および支援」が含まれることが望ましい。
- 「タラノア対話」にインプットする情報源としては、COPの要請によってIPCCが準備することになっている「1.5℃特別報告書」のほか、締約国やNGOなどの利害関係者（ステークホルダー）、専門家からのインプットを、
 - 2018年5月会合での議論に間に合うように2018年4月2日までに
 - COP24での議論に間に合うように2018年10月29日までに

準備をするよう要請。

- 「準備期間」では、「政治的期間」に向け、根拠に基づいたしっかりした土台を作ることを追及する。5月会合で①、②、③の3つの問いを議論する。
- 議論の要約はCOP23・COP24両議長の権限の下で準備される。「準備期間」を通じて得られた情報や理解は、COP23・COP24両議長により統合され、「政治的期間」の土台とされる。
- 「政治的期間」は、COP24で閣僚級の参加を得て進められる。
- 「タラノア対話」の最後には、ラウンドテーブルでの議論から、COP23・COP24両議長がキーとなるメッセージを発表する。
- 「タラノア対話」が信頼の醸成や、野心引き上げにつながるというはっきりとした見通しを発信することが重要。
- 「タラノア対話」で政治的な機運の高まりをとらえ、締約国のNDC準備の公表を助ける。
- 「タラノア対話」は報告書や要約にまとめられる。

COP23は決定文書で、このとりまとめを「歓迎する」とし、2018年1月から「タラノア対話」がスタートすることになりました。

「プレ2020」

途上国からの提案で、COP23でにわかに大きな交渉テーマとなったのが「プレ2020」でした。「プレ2020」というのは、2020年までの先進国の削減目標などの約束について、それが達成されているかどうかの検討、また2020年目標の引き上げなどの交渉を意味しています。パリ協定は2020年から発動するので、2020年以降について交渉することがCOP23の主要な課題だと思っていた先進国にとっては、虚をつかれた形になったようです。

2020年までは、例えば削減目標は京都議定書の第2約束期間の削減目標を提出している先進国はその目

標を達成する義務を負っており、日本など京都議定書の第2約束期間の目標提出を拒否した先進国は、COP16で決まったカンクン合意の下で提出した削減目標を達成することを国際社会に約束しています。しかし、多くの先進国は達成の見通しが立っていません。また、先進国は2020年までに年1,000億ドルの資金供与を約束していますが、トランプ政権が資金拠出を拒否しているため、その達成は極めて不透明な状況になっています。

日本がカンクン合意の下、提出している2020年目標は、削減どころか1990年比で5.7%の「増加目標」ですが、それを排出枠を買ってきて達成しました。しかし、実際は日本の温室効果ガスの排出量は1990年比で増加してしまっており、実質的な削減ができていません。ところが、2020年までまだ3年の期間があるにもかかわらず、現在も目標を引き上げようとしていません。途上国が、こうした先進国の無責任な対応に不信を抱いて、2020年までの約束及び行動の速やかな実施、2020年削減目標の引き上げを求めることは無理のないことです。また、パリ協定の実施のためには、2020年までの約束や行動を点検し、パリ協定の実施に向けた課題について議論することは必要なことです。

COP23議長は、「プレ2020」を議題に含めることについて協議したが意見の一致に至らなかったとしたうえで、この「プレ2020」を議題に含めるかどうかの協議を続けることを約束し、いったんCOP23議長が引き取った形となりました。COP23議長による協議の結果は、「プレ2020の実施と野心」として取りまとめられ、COP23決定の中に盛り込まれました。それによると、

- 締約国に対し、2018年5月1日までに、COP21決定セクションIV（「2020年までの強化された行動」）の実施における進捗につい

て、追加的な情報を提出するよう要請。

- 事務局に対し、上記の意見提出をとりまとめた統合報告書を作成するよう要請。
- 検討要素の1つに、「2020年までの締約国の行動および支援」が含まれることが望ましいとした「タラノア対話アプローチ」を歓迎。
- 2018年のCOP24、2019年のCOP25で、プレ2020の実施と野心に関する中間確認の機会を持つ。

となっています。

途上国側が「プレ2020」を持ち出したのは、パリ協定では途上国も削減目標や削減行動をしなければならぬので、その交渉を先送りするためだと言う先進国の交渉官もいましたが、自らの約束の不履行を棚上げするものだと思います。

存在感を増す非国家アクター

COP23は、アメリカがパリ協定からの離脱を表明²したあと開催される、初めてのCOPということから、アメリカ政府代表団の交渉姿勢やアメリカ国内の草根イニシアティブ「We are still in (我々はパリ協定にとどまる)」の動きも注目されていました。「We are still in」イニシアティブは、2017年6月にトランプ大統領がパリ協定から離脱を公表した直後に立ち上がったイニシアティブで、「非連邦アクター」と呼ばれる、州、都市、大学、ビジネス、宗教関係団体などが名前を連ねています。当初その数は1,200でしたが、COP23時点までの5ヵ月間で、2倍を超えて2,500になり、今も増え続けています。

COP23で、アメリカは連邦政府としてパビリオンを出さず、政府代表団は実務を淡々とこなし、交渉を妨害するような動きはありませんでした。

一方で、非常に活気があり注目を集めたのは、「We are still in」のパビリオン「アメリカ気候行動

² パリ協定は2016年11月4日に発効しており、アメリカはパリ協定を批准しています。パリ協定のしくみ上、協定発効から3年間は脱退を通告することはできません。また、通告してから脱退が成立するまでに更に1年を要します。このため、アメリカが実際にパリ協定から脱退できるのは最も早い場合でも2020年11月4日で、この日は次回の米国大統領選挙の翌日にあたります。

センター」でした。11月11日には、「アメリカの約束 (AMERICA'S PLEDGE)」レポートの公表イベントが行われました。報告書は、アメリカの経済および人口の半数以上をカバーする都市、州、ビジネスがパリ協定への支持を表明しているとしています。そして、20州・110都市・1,400のビジネスが定量化された削減目標を掲げており、その規模は市場経済規模で25兆ドル、温室効果ガス排出量にしておよそ年間10億トンに相当するとしています。今回公表された報告書はフェーズ1で、フェーズ2の報告書は2018年に公表される予定になっています。

パリ協定以後、非国家アクターはますます存在感を増しています。

脱石炭の動きがさらに鮮明に、日本の課題は？

COP23では、「脱石炭」の動きがさらに鮮明となり、石炭火力に対しこれまでよりもさらに厳しい視線が向けられました。

ドイツの環境NGO「ウルゲバルト」はCOP23に合わせて、「脱石炭リスト (Global Coal Exist List)」を公開しました。これは石炭事業に関与する世界の企業を網羅したデータベースで775社が掲載されています。その内訳は、218社が石炭掘削、214社が石炭火力発電所の運用、110社が掘削と発電所運用の両方を行っている企業、残りの233社が石炭と何らかの関連するサービス業を営む企業、となっており、日本の電力会社や大手商社も含まれています。また、石炭火力発電所の新設計画を有する国の上位6ヵ国として、中国(2億8,005万kW)、インド(1億7,477万kW)、トルコ(6,949万kW)、インドネシア(4,587万kW)、ベトナム(4,475万kW)、日本(2,151万kW)、が挙がっています。パリ協定がめざす「脱炭素社会」に向け、石炭業界から投資を撤退しようとしている(ダイベストメント)銀行や投資家にとって、この「脱石炭リスト」は極めて有益なリストとされています。

日本は、パリ協定を批准し、パリ協定の運用ルールの交渉に参加する一方で、国内に42基もの石炭火力発電所の建設計画があります(気候ネットワーク調べ)。

COP23開幕日の6日、日米首脳会談で「日米戦略エネルギーパートナーシップ (JUSEP)」が合意され、これには第三国におけるエネルギーインフラ開発支援という目的の下、2017～2018年の活動計画優先事項に、原子力技術の促進、CCUSを含む高効率低排出 (HELE) 石炭技術の展開が挙げられています。

「CCUS (Carbon dioxide Capture, Utilization & Storage)」とは、発電所などから排出される「CO₂回収・利用・貯留」技術を指します。ヨーロッパの気候変動・再生可能エネルギー分野のシンクタンク Ecofysは、2016年5月に公表した報告書で、HELE 石炭技術はパリ協定の2℃目標と矛盾するとし、今後計画されるすべての石炭火力発電所が炭素回収・貯蔵 (CCS) 付きであったとしても長期的に2℃目標が達成できる見込みはないと分析しています。

表紙で紹介した「脱石炭に向けたグローバル連合」は、石炭火力から段階的な撤退を約束しています。立ち上げ時点で、イギリス、カナダのほか、フランス、イタリア、ニュージーランドおよびアメリカのワシントン州など計25の国と自治体が参加、2018年のCOP24にはパートナー数を50に増やすことを目指すとしていましたが、2017年12月12日現在、26ヵ国、8つの州や自治体、24の企業や機関が参加しています。

会期1週目9日朝には、COP会場前と会場内で、「石炭への融資を止めて」と訴えるNGOアクションが行われたほか、9日夕方、世界のNGOネットワークである気候行動ネットワーク (CAN) が日本に化石賞を贈りました。この日、日本は他の先進国と合同で第1位、そして単独で第2位と不名誉なダブル受賞となりました。第1位の化石賞が先進国に贈られた理由は、「プレ2020」の交渉に反対し、COP23の議題にそれを含めることに反対したため、日本の化石賞第2位

単独受賞の理由は、前記の「日米戦略エネルギーパートナーシップ (JUSEP)」に合意したためです。

さらに、日本の国際協力銀行 (JBIC) は、COP23が開催されているさなかの14日、インドネシアのチレボン石炭火力発電所の拡張案件に対する貸付を実行しました³。

会期2週目15日、16日の朝も会場前で、日本の石炭火力推進政策に反対するNGOのアクションが行われました。国連気候変動枠組条約の前事務局長フィゲレス氏からも、日本企業の現地視察団との懇談の場で、日本の石炭火力発電の海外支援について懸念が表明されたそうです⁴。

日本国内では、いま「エネルギー基本計画」改定の議論が始まっています。世耕経産相は「骨格は第4次基本計画と変えない方針」と述べていますが、現在の「第4次エネルギー基本計画」は、石炭火力をベース



2017年11月9日、日本に化石賞。トランプ大統領?も一緒にパチリ。

ロード電源とし、石炭火力を重視するもので、明らかにパリ協定に逆行しています。

「エネルギー基本計画」を、パリ協定の目的に沿った計画に改定させる取り組みが必要です。

早川 光俊 (CASA専務理事)

土田 道代 (CASAスタッフ)

COP23代表団派遣ご寄付にご協力いただいた皆さまへ

COP23代表団派遣に際し、個人・団体あわせて46件、40万3,295円のご寄付を賜りました(2017年12月13日現在)。皆さまからのご協力に厚くお礼申し上げます。まことにありがとうございました。CASAは会場内の展示ブースで「CASA2030モデル」のシミュレーション結果や日本のエネルギー政策の問題点について展示を行ったほか、現地から「フィジー通信」を5号まで発行し、閉幕直後に会場でCASA声明「パリ協定運用ルールの交渉加速を!」を発表、帰国後、COP23のまとめとして「フィジー通信6」を発行しました。また、CANやCANの日本組織CAN-Japanと協同で、環境大臣や日本政府代表団と意見交換を行うなどの活動をしました。今後ともCASAの活動にご支援ご協力をお願い申し上げます。

³ インドネシア共和国におけるチレボン石炭火力発電所の拡張事業に対するプロジェクトファイナンス

< <https://www.jbic.go.jp/ja/information/press/press-2017/1114-58532> >

⁴ Japan-CLPによるCOP23視察の概要

< https://www.iges.or.jp/files/research/climate-energy/PDF/cop23/20171201/2-04_juwi.pdf >