

# 気候変動と国際協議の 現段階

## COP29会議報告

### 「資金COP」

猛暑、洪水による甚大な被害が日常的に発生し、北日本でフグなど南方の魚が大漁となるなど、地球温暖化による変化は、日常の生活の一部となってきた。今も温室効果ガスの排出は増加を続けており、もはや地球の平均気温の上昇は、なんとか人類が温暖化の悪影響と共存可能と考えられる1・5℃を超えるリスクが目前に迫っている。

その中で、温暖化対策の国際協定であるパリ協定の国連会議COP29会議が、一月一日から二四日、中央アジアに位置するアゼルバイジャン共和国の首都バクーで開催された。

今回のCOP29の一番の焦点は、途上国への資金支援額を決定することにあつたため、「資金COP」と呼ばれていた。

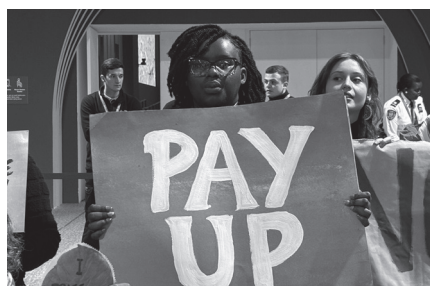
「途上国への資金支援が焦点」と聞くと、関心が薄れるかもしれない。しか

し実は世界全体の温室効果ガスの削減を進めるために、この途上国支援額の規模が今後拡大し継続していく見通しこそが必須なのである。

というのは、パリ協定において、途上国が提出している削減目標は、自力で削減する分と、資金と技術支援があれば追加できる分と、二つに分かれているケースが多いからだ。すなわち世界全体の削減量を強化していくには、途上国への資金支援の拡大と継続が不

### 小西雅子 (こにし・まさこ)

WWFジャパン専門ディレクター(環境・エネルギー)。昭和女子大学大学院特命教授、京都大学大学院特任教授。国連の気候変動に関するCOP会議に2005年から参画、国内外の環境エネルギー政策に高度な専門知見を持ち、企業経営層へのアドバイス経験豊富。環境省中央環境審議会委員。



写真はすべてWWFジャパン提供

可欠なのだ。

結論から言うと、今回のCOP29で、資金額については前回よりも増額はされたが、温暖化の甚大な被害に苦しむ途上国の要求水準からは程遠く、最低限の合意がなされたのみとなった。

しかし、アメリカで国際協調に懐疑的なトランプ政権が誕生するのを前に、国連における多国間合意がなんとか成立し、世界全体で連携して地球温暖化対策を協働していく体制が機能していることを再確認できた点では意義が大きい。

### 期待された三つのアジェンダ

そもそもパリ協定の究極の目標は、さらなる温暖化の悪影響を避けるために、世界全体の気温上昇を産業革命前に比べて1.5℃におさえることにある。そのためには、二〇五〇年に世界の温室効果ガスの排出量をネットゼロ

にすることが必要である。そのため何より重要なのは、二〇三五年に向かうこの一〇年の間に、世界の排出量を半分以上削減することである。実は今もパリ協定に各国が提出している削減目標では、3°C程度も世界の平均気温が上昇すると予測されており、削減目標の強化は喫緊の課題である。

そのため、今回のCOP29の注目点は主に三つあった。一つ目が前述の気候資金に関する新規目標の設定。二つ目は、野心的な二〇三五年の削減目標提出に向けた機運の醸成であった。そしてもう一つはカーボンマーケットのパリ協定ルールを定める交渉である。

いずれも二〇三五年に向けた世界全体の排出削減を進めるために不可欠の項目である。今後さらなる地球環境の悪化を防ぐために、世界二〇〇カ国でいかなる交渉が繰り広げられたか、説明していききたい。

## 新たな資金目標の合意

まず、今回の「資金COP」の最大の焦点は、パリ協定を実施していくために必要なお金の流れを、とくに先進国から途上国に向けてどう引き起こしていくかであった。実はパリ協定が採択される前の二〇〇九年に、「二〇二〇年までに先進国から途上国に年間一〇〇〇億ドルの資金を動員する」という目標が掲げられていた。この「動員(Mobilize)」という言葉には、政府が出す公的な支援と、政府支援をきっかけに民間が行なう投資などの資金の両方が含まれる。その後二〇一五年のパリ協定採択で、この「一〇〇〇億ドル」目標は二〇二五年まで継続することが決められ、二〇二五年以降の目標は、このCOP29で決められることになった。

ところが、先進国が約束していた一



〇〇〇億ドルは、二〇二〇年時点では達成できず、二年遅れの二〇二二年の時点ですらようやく達したという状況だった。このため途上国は不信感を募らせ、とくに温暖化の甚大な被害に苦しむ脆

弱な途上国は、先進国からの公的資金供与の目標を強く求めていた。というのは、温室効果ガスの削減対策は経済と深く結びついているため、各国ともに民間からの資金も流入しやすいが、こういった途上国の洪水や海面上昇などへの対策は、往々にして公的資金に頼らざるをえないからである。

途上国側は、こういった被害対策や削減を進めるために必要な額は、これまでの「ビリオン（十億ドル単位）」ではなく、「トリリオン（兆ドル）単位だ」と主張した。この「兆ドル」という数字は、気候資金に関する常設委員会（SCF）が出した報告書で、世界全体で年に一・三兆ドル（二〇二一〜二二三年の平均金額）が費やされたことが確認されていたため、途方もない金額ではないことは分かっていた。

しかし先進国としては、公的支援だけでは到底足りないし、脱炭素化対策

にあつては民間資金の役割が重要だと強調した。さらに「途上国」というカテゴリーの中でも、新興国など急速に



経済成長している国々は、払う側に回るべきだと主張した。

合意文書に向けた交渉は、一週目で

五回以上、議長による合意の草案が書き換えられたが、溝は埋まらず、第二週目の閣僚級会合まで議論はもつた。閣僚級会合を経て、木曜日早朝に改めて議長草案が示されたが紛糾し、会期を延長した一月二四日ようやく合意が採択された。

激しい交渉の結果としての合意文書は、途上国への資金の流れについて、政府に限らぬすべての主体に対して、総額で二〇三五年までに年間一・三兆ドルを目指すことを呼びかけた。そして先進国が主導しつつ、民間資金と公的資金を合わせたお金の流れを、二〇三五年までに年間三〇〇〇億ドルを増やしていくことを目標として決定した。この「三〇〇〇億ドル」が実質的な新しい資金目標となるが、公的資金を重視していた途上国からすると、民間資金も含む上に額も低く、大きく不満の内容となった。さらに南南支援な

どの形で、新興国等の途上国が、自主的に“払う側に回ることも言及された。実は、途上国がパリ協定に提出している削減目標の中で、資金支援があれば追加で削減すると言っている行動の必要額を計算すると、年間に四五〇〇〜五八四〇億ドルとなる。今回決まった三〇〇〇億ドルはそれを満たすにも足りないのだ。

世界全体の削減強化が急務となる中、今回の合意は非常に不十分な内容ではあるが、二〇二五年にブラジルで開催されるCOP30に向けて、新しい資金源の検討を行なう場として「一・三兆ドルに向けたバクーからベレンへのロードマップ」が設立された。資金源を広げていけるように最大限に検討していくことが必要だ。

### 削減行動の強化について

さて肝心の削減目標強化については、



実は資金に議論が集中するあまり、おろそかにされ、合意は流れて次のブラジルへ先送りされてしまった。

二〇二三年末のアラブ首長国連邦ドバイという化石燃料国で開催されたCOP28では、パリ協定で初めてのグローバルストックテイク（世界全体の削減

努力でどの程度温暖化対策が進んでいるかの進捗報告）が実施された。その結論として、COPの合意文書では初めて、「化石燃料から脱却していくこと」が盛り込まれた。また「二〇三〇年までに世界全体で再生可能エネルギーを三倍にし、エネルギー効率を二倍にすること」など、エネルギー関連の歴史的な合意がなされた

また、五年ごとに削減目標を強化して提出していくことが決まっているパリ協定において、二〇三〇年目標の次の二〇三五年目標を、各国は二〇二五年二月までにパリ協定に提出することになっているが、その際にどの程度の削減が世界全体で必要かについて、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の第六次評価報告書が示した「二〇三五年までに温室効果ガス排出量を二〇一九年比で六〇%削減が必要」であることも明記された。各国は、どのよう



にこれらを参照して二〇三五年の削減目標を出したかという説明をつけて提出することになっている。

実は今回のホスト国アゼルバイジャンも豊富な石油や天然ガスを産出する化石燃料国だ。アラブ首長国連邦に続いて再び化石燃料国がホスト国を務めるCOP29においても、前年のエネルギー合意を受け、さらに削減強化していくことが求められていた。しかし、気候資金の進展が芳しくないために、削減強化の議論はおろそかにされ、一週目にはほとんどテキストの組上にも上らず、二週目になって出てきた議長テキストにもほとんど言及もない有様であった。これに欧州連合を始め、島嶼国連合らが強い抗議をして、会期最終日の一月二二日になって出された議長テキストには、ようやくグローバルストックテイクで得られた成果の実施に関する合意文書案の中に、削減策

のフォローアップが入ってきた。そこにはCOP28で決まった化石燃料からの脱却や二〇三〇年までの再エネ三倍などの進捗について、毎年パリ協定会合に報告される、という形になっており、電力網や蓄電システムの導入量の目安など具体的な目標数値も入ってい



た。

終盤の交渉激化の中で、妥協点を探る議長草案も出され、いったんはまとまるかに見えた。しかし、会期延長された土曜日の深夜から次の日の早朝にかけての終盤の全体会合で、なんとこの議題は、気候変動枠組み条約の手続き規則案のルール16——決まらなかつた議題は次の会合に先送り——というルールの適用となつて、最終的には採択できず、次年度に結論は持ち越されてしまった。皮肉なことにこれを主張したのは削減強化の重要性を訴えていた国々で、明らかにこれでは不十分すぎて弱いという理由であった。

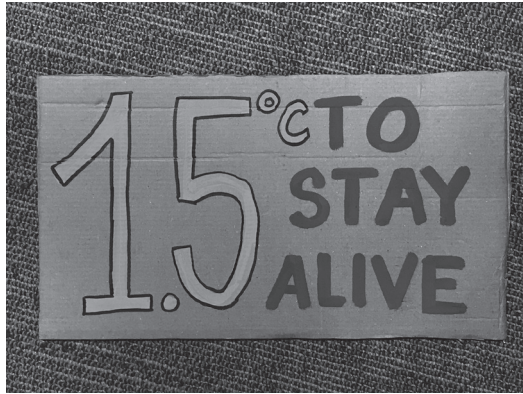
### 炭素市場のルール交渉

もう一つの注目点は、パリ協定六条のカーボンマーケット（炭素市場）のルールについての交渉であった。パリ協定六条は、いわゆる国際的なカーボン

取引のルールを決める条項で、六条二項は、二国間などの分散型のカーボン取引、六条四項は、京都議定書時代のクリーン開発メカニズム(CDM)の後を継ぐもので、国連主導型のカーボンメカニズム、そして六条八項は、非市場型のメカニズムのルールを決めるものだ。

COP26(二〇二二年)において六条の大枠のルールは決定しているが、実際に炭素市場を運用するための詳細なガイドランスや方法論について、COP27(二〇二三年)、COP28(二〇二三年)ともに合意ができずに先送りになってしまっていた。というのは、パリ協定六条のメカニズムは、基本的には途上国で実施された削減プロジェクトからの削減量を、先進国が削減目標達成に活用できるというオフセットの仕組みであるため、ルールが厳格でなければ、地球全体でみた場合にむしろ削減を妨

げてしまう。より緩やかなルールを設けることで積極的に炭素市場を活用し、気候資金の流れを作りたいと考える国



と、厳しいルールや規制を設けることで炭素市場の「質」を確保し、確実に気候変動対策に資する仕組みづくり

重点を置く国の考えの違いで、合意ができなかったのだ。

結論から言うと、COP29では初めてパリ協定六条ルールが最終合意された！これでパリ協定の決まっていたなかった最後のピースが埋まったことになる。成果に乏しかったCOP29における最大の成果と言える。

交渉となった論点はクレジットを登録する国際登録簿のあり方など複数あるが、ここでは技術的なことよりも、今後、六条が実施されるにあたって、日本の立場から知っておきたい二点だけ報告する。

#### ① 除去クレジット

日本企業からも関心の高い論点として、大気中から二酸化炭素を除去する、いわゆる除去クレジットが今回ようやく合意された。除去クレジット(carbon removal)とは、たとえばDAC(ダイレクトエアキャプチャー)と呼ばれる技術

で大気中の炭素を回収する方法や、森林など自然資源を使って炭素を吸収する方法などがある。

二〇五〇年に実質ゼロにするには、最後までどうしても排出が残ってしまう分野があるため、大気中から除去する技術は不可欠となる。民間のボランタリークレジット市場において、クレジット取引が企業間で人気になるにつれて、除去クレジットは究極の高品質クレジットとみなされ、高い関心を呼んできた。

除去クレジットはパリ協定の六条四項の一つとして、パリ協定会議の下に設置された監督機関が、二〇二二年のCOP27に提言を出していたが、二年にわたって結論は先送りされてきた。そのため監督機関は二〇二四年には密に各国の意見を集め、それらをもとに数回にわたる会合やワークショップを開催し、このCOP29に、除去クレジ

ットのスタンダードとして提出した。すると、なんとCOP29の初日に合意されたのだ。

民間のボランタリークレジット市場は活況を呈しているが、パリ協定六条のクレジットは国連公認のクレジットとなるため、より価値が高くなると考えられる。クレジット取引に関心のある企業はこの六条におけるルールをよく知っておく必要がある。

中でも重要な二つのルールについて説明する。一つは、リバーサルリスク。これはいったん大気中から炭素を除去したとしても、それが大気中に戻ってしまうリスクを言う。除去した炭素が再び大気中に漏れ出てしまうリーケージや、植林した森林が火災にあって再び炭素が排出されることなどがあげられるが、実はそれだけではなく、地震などの天変地異、テロや戦争などの人為起源のリスクも含まれるため、事は

簡単ではない。これらをどう防ぐか、大気に漏れ出ていないかをチェックするモニタリング、漏れ出てしまった場合に補填するバッファープールの設置等が決まっている。

もう一つのルールは、プロジェクトを実施する現地における人権保護や環境保全の仕組みが入ったことだ。これらのルールはこれからも六条四項監督機関においてさらなる改善が図られることになっている。

## ②資金メカニズム

実はパリ協定の六条というのは、自動的に途上国の適応基金に資金が回るメカニズムでもある。六条四項には、収益の配分(SOP: Share of Proceeds)という仕組みがあり、クレジット取引の際に、自動的に収益の5%が脆弱な途上国への適応資金に当てられることが決まっている。これは京都議定書のクリーン開発メカニズム(CDM)を踏襲



した仕組みで、当時の二%からパリ協定では五%に上げられた。そのため六条の合意は途上国にとつては適応へ回る資金が自動的に入る仕組みとして朗報だ。

そしてもう一つ、本来クレジット取引はオフセットの仕組みであるため、地球全体で見た場合には、ゼロサムとなる。それを改善するためにパリ協定六条で入った新規の仕組みが、「グローバルな排出削減の全体的緩和」(OMG E : Overall Mitigation in Global Emissions)で、クレジット取引の際に自動的に二%をキャンセルするという仕組みである。二%ではあるが、地球全体のための削減となる。資金COPとなったCOP29でこれらの最終合意がなされたことは一つの光明だ。

ところがこのSOPもOMGEも六条四項では義務としてルール化されているが、六条二項では、義務ではなく、拠出は「推奨」となっている。本来は

六条二項でも義務であるべきだが、それは当事者国に委ねられているのだ。

日本が力を入れているJCM(二国間クレジット制度)は、六条二項の仕組みであるため、実はこの適応資金への五%の拠出も、OMGEへの二%の拠出も義務ではない。そして今のところ日本はこれらは実施しない予定ということだ。

先述のように、このパリ協定六条のクレジットは国連公認のクレジットとして、価値が高くなる。途上国への適応支援や地球全体への削減貢献の仕組みを持つ六条四項クレジットと、それらを出さない六条二項クレジットの価値がどのように市場で評価されるか、今後の動きも注目される。

### 交渉外での非国家アクターの活躍

COP29には五万人が参加した。なぞこんなにかつ多いかというと、ルール交

渉にあたる政府関係者だけでなく、いまやCOPは脱炭素にかかわる企業や団体の大見本市と化しているからだ。

企業、中でも機関投資家、そして往々にして国よりも積極的な温暖化対策を実施している都市や自治体の連盟、研究者、若者団体、先住民族、市民団体など、政府以外の主体「非国家アクター」が、会場内のいたるところで熱気あふれる活動を繰り広げていた。

アメリカ大統領選の結果、温暖化対策と国際協調に消極的なトランプ政権の誕生を前にして、世界の温暖化対策の後退を心配する声も聞かれるが、ひるむことなく前向きな姿勢を見せたのもこれら非国家アクターたちだ。

中でもアメリカの非国家アクターが五〇〇〇以上も参加する連合「AMERICA IS ALL IN (アメリカはみんなパリ協定にいる)」は、十一月一四日から三日間、数々のイベントを開催し、連邦政府の方針にかかわらず、揺るぎ

なく温暖化対策を進めることを印象づけた。AMERICIS ALL INには、アメリカのGDPの七四%を占めるアクターが参加し、アメリカの人口の六三%をカバーする。アメリカでは州政府の権限が強く、連邦政府の方針にかかわらず、様々な温暖化対策を進めることができるため、AMERICIS ALL INのブースは多くのメディアでにぎわい、会議参加者全体を勇気づけていた。

中でも印象的だったのは、アメリカの大手食品企業MARSのチーフ・サステナビリティ・オフィサーのラリー・パーキン氏のスピーチで、「我々は、自らネットゼロを掲げ、移行計画を進めている。ネットゼロ達成の二〇五〇年までにアメリカ政権は何度も変わるだろうが、政権にかかわらず、我々は自らの約束を粛々と果たしていく」と力強く述べたことである。

確かに各国で政権は短期に代わるが、温暖化対策は長期的な活動である。科

学的に人為活動が原因であることがほぼ断定されており、世界全体で猛暑や洪水、森林火災や海面上昇などの悪影響が深刻化していく中、短期的な視点で温暖化対策を緩めることは、何よりも世界をマーケットにする企業にとっては多大なるリスクとなろう。中でも企業への投融資を実施する機関投資家

の国際的な連盟が、企業の温暖化対策を厳しい目で見ている。ましてや脱炭素化が世界の経済成長の源泉となっている中、短期的な政権交代の揺れに対応するにしても、長期的には自ら決めた脱炭素化目標へ向かってきたたかに成長をめざしていることが実感できる場でもあった。

### 日本に求められること

二〇二五年二月に控えた提出を前に、日本国内でも二〇三五年削減目標、そして二〇四〇年のエネルギー基本計画削減を担保する政策としてのカーボンプライシング政策の導入に向けて、議論が進んでいる。G7の中で唯一の石炭火力の廃止計画を明示していない日本だが、政治情勢にかかわらず、脱炭素化へ向けて世界経済は動いている。その中で日本企業が劣後せず、より積極的な役割を果たすことを後押しする政策が今こそ求められる。

④

