

特集

# COP26と 気候変動外交

産業社会のあり方から生活様式まで、  
私たちは根底からの変革を迫られている。  
激論の末に、COP26 では何が決まったのか。  
各国の対策は、そしてエネルギー供給はどうなる。

COP26 では石炭火力の中止年度をめぐり、各国間の意見の違いが  
明らかになった。代替エネルギーへの移行は進むのか(AP /アフロ)

## カーボンニュートラルの 実現に向けて

気温上昇を抑えるためCO<sub>2</sub>排出を減らす。  
科学者から政治家に出された「重い課題」が  
国連気候変動枠組条約だ。国家のパワーに  
直接影響する議論の紆余曲折の確認が、  
大きな転換点、COP26の理解につながる。

名古屋大学教授

山田高敬

やまだ たかひろ 上智大学卒、同大学  
院外国語学研究科国際関係論専攻修士課  
程修了。カリフォルニア大学バークレー校  
大学院政治学部博士課程修了。博士(政  
治学、ロンドン)。東京工業大学助教授、首都  
大学東京教授などを経て現職。専門分野  
は国際環境行政論。著書に「新時代のグ  
ローバル・ガバナンス論」など。

一九九二年に国連気候変動枠組条約が締結されてから、  
過去三〇年、世界は気候変動問題と向き合ってきた。どう  
したら気候変動を緩和できるのか。この課題に取り組むべ  
く、国連気候変動枠組条約の締約国は毎年一堂に会して議

論を重ねてきた。今年もスコットランドのグラスゴーがそ  
の会場となった。ここに至る歩みを振り返ると、そのプロ  
セスの起源となった国連気候変動枠組条約、具体的な削減  
目標を初めて世界に示した京都議定書、そして二〇一五年

## 京都議定書の理念がその限界とは

その後も温室効果ガスが増え続けたことから、一九九二年に開催されたCOP1では、少なくとも先進国に関しては具体的な削減目標をCOP3までに設定することが合意された。COP3は一九九七年に京都で開催され、具体的な削減目標を規定するための議定書交渉が行われた。この交渉では削減に積極的な欧州連合(EU)とそれに消極的

な米国が対立し、合意形成が危ぶまれたが、交渉を取り切ったエストラーダ議長の巧みなリーダーシップもあり、最終的に二〇〇八年から一二年までの間に温室効果ガスを先進国全体で約五%削減し、米国とEUはそれぞれ七%と八%削減することとなった。またこれと引き換えに、森林などのCO<sub>2</sub>の吸収源や排出量取引などの柔軟性措置も認められた。

しかし米国では、この会議に先立ち、上院が途上国の参加しない国際協定には批准しないとする決議を可決していたため、当時のクリントン政権は議定書への批准を見送った。さらに、その後誕生したブッシュ政権は京都議定書からの離脱を表明した。そのため京都議定書は、世界最大の排出国であった米国が参加しない限定的な取り決めとなった。

## パリ協定の成功と今後の課題「協働」は必要不可欠

それでも京都議定書は最終的にロシアが批准したことにより二〇〇五年二月に発効し、一二年の時点において各国に求められた削減目標は大方達成されていた。しかし米国や中国などの新興国が不参加のまま、この枠組みを一三年以降も継続すべきかどうか問題となった。というのは、



COP26に参加した岸田首相は、11月2日のスピーチで、アジアなど途上国の脱炭素化支援に多額の投資を行うことを表明し、合わせて各国首脳と会談した(内閣広報室)

に合意されたパリ協定の三つの取り決めがそのランドマークとなった。そして今回の同条約締約国会議(COP26)では、そのパリ協定が努力目標とした二一〇〇年までに気温上昇を一・五℃以内に抑えるという最終ゴールに向けて猛ダッシュできるかどうか注目された。

## 気候変動枠組条約 科学者が政治家に与えた課題

本稿では、今回の会議の歴史的意義を理解するために、これまでの国際社会の取り組みを振り返るとともに、なぜ近年気候変動が国際政治のアジェンダとしてその重要性を増しているのかについて考えてみたい。

大気中のCO<sub>2</sub>濃度が増えると気温が上昇することはすでに一九世紀に指摘されていたが、地球温暖化が科学者の間で議論的となったのは一九七〇年代以降のことであった。米国内の異常気象が引き金となり、地球が今後冷却するのか、それとも温暖化するのが科学者の関心事となったからである。そして科学者たちはその答えを見つけようと、国際的な研究活動を開始した。

その後、科学者たちは地球が温暖化傾向にあることを明らかにした。ただ、どの程度の温暖化になるのかははっきりしなかったことから、国連気候変動政府間パネル(IPCC)という科学者からなるネットワークを組織して、その解明に着手した。IPCCは九〇年にその最初の検討結果をIPCC第一評価報告書として発表した。

この報告書でIPCCは、控えめな表現を使いながらも、二一〇〇年までに地球の平均気温が三℃上昇すると予測し、それを回避するために各国に対して温室効果ガスを大幅に削減することを求めた。これを受けて、国連は各国に排出削減を求めるための条約交渉を開始したが、この問題の責任の所在をめぐって先進国と途上国が激しく対立し折り合いがつかず、削減の義務化は断念された。そして最終的に合意されたのが、二〇〇〇年までに温室効果ガスの排出量を一九九〇年レベルで安定化させるための対策の実施を求める国連気候変動枠組条約であった。

〇四年の時点で中国は世界全体のエネルギー生産を起源とするCO<sub>2</sub>排出量においてEUを追い抜き、その二年後には米国と肩を並べる存在になってきたからである。つまり世界のトップを欠く枠組みは意味がないのではという見方が広く共有されるようになったのである。

そのため二〇〇七年のバリ会議からは米国および新興国も一三年以降の枠組みに関する議論に参加するようになった。その後協議が進められ、〇九年にコペンハーゲンで開催されたCOP9では、すべての締約国を対象とする統一的な削減目標の設定への期待が高まった。しかし中国などの抵抗もあり、この会議では二一〇〇年までに温度上昇を二℃未満に抑えるとする目標のみが合意された。そして京都議定書に関しては、一一年に南アフリカのダーバンで開催されたCOP17において二〇年までの延長が承認された。ただしEUと一部の先進国以外は参加を表明しなかった。けれども、二〇年からはすべての締約国が参加する新たな枠組みを実施することとなった。その後この枠組みをめぐる交渉が加速し、一五年にパリで開催されたCOP21において京都議定書以来一八年ぶりとなる国際的な枠組みが合意された。それがパリ協定である。

では、京都議定書の先の課題をパリ協定はどう克服したのだろうか。パリ協定は二一〇〇年までに地球の温度上昇を二℃未満に抑えることを全体目標として掲げた。そして、その実現に向けて全ての締約国に削減目標の設定と国内措置の履行を義務付けている。したがって京都議定書に参加していなかった米国や中国なども削減を求められるが、何をどの程度、どのように削減するかは、各国が自分自身で決められることとなった。つまり「国が決定する貢献(nationally determined contribution: NDC)」方式が採用されたのである。しかし、NDCはいったん決めたらそのまま続くというのではなく、各国は五年ごとにNDCを更新し、実現可能な最も高い水準の目標を設定しなければならぬ。まさに今回のグラスゴーでの会議では、各国がパリ協定の時に提出したNDCをどの程度アップデートできるかが注目された。

EUが先行、出揃ったCO<sub>2</sub>削減計画

それでは、主要排出国はパリ協定をどのように実施してきたのだろうか。まず一八年の時点でエネルギー生産を起源とするCO<sub>2</sub>排出量で約一五%を占めていた米国について見てみよう。パリ協定締結時に当時のオバマ政権はCOP2を三〇年までに〇五年比で二六〜二八%削減するとい

のだろうか。パリ協定は二一〇〇年までに地球の温度上昇を二℃未満に抑えることを全体目標として掲げた。そして、その実現に向けて全ての締約国に削減目標の設定と国内措置の履行を義務付けている。したがって京都議定書に参加していなかった米国や中国なども削減を求められるが、何をどの程度、どのように削減するかは、各国が自分自身で決められることとなった。つまり「国が決定する貢献(nationally determined contribution: NDC)」方式が採用されたのである。しかし、NDCはいったん決めたらそのまま続くというのではなく、各国は五年ごとにNDCを更新し、実現可能な最も高い水準の目標を設定しなければならぬ。まさに今回のグラスゴーでの会議では、各国がパリ協定の時に提出したNDCをどの程度アップデートできるかが注目された。

う目標を掲げた。しかし連邦議会で削減に消極的な共和党が優位であったため、連邦レベルでの目標の実現が阻まれた。さらに一七年に自国第一主義を掲げるトランプ政権が発足すると、米国は即座にパリ協定からの離脱を表明した。けれども今年、バイデン新政権が発足してからは、パリ協定に復帰し、二〇五〇年までにカーボンニュートラルを達成するとし、三〇年までに〇五年比でCO<sub>2</sub>排出量を半減する目標を掲げている。

米国が右往左往する中、世界を脱炭素化に向けて牽引したのはEUであった。EUは、一八年当時世界のCO<sub>2</sub>排出量の約一三%を占め、米国に次いで排出量が多い国家連合であった。しかし、すでに一五年の時点で三〇年までに一九九〇年比で四〇%削減するという野心的な目標を掲げていた。二〇一九年に発足した新欧州委員会は、それをさらに前進させ、五〇年までに「気候中立」を達成するとし、三〇年までに五〇%削減する目標を盛り込んだ「欧州グリーンディール」政策を発表した。そして今年になってEUは、それをさらに五五%にまで引き上げた。

先進国の中ではCO<sub>2</sub>排出量が全体の約三%と比較的少ないわが国も、昨年一〇月に菅義偉首相が所信表明演説で二〇五〇年までにCO<sub>2</sub>排出量を実質ゼロにすると宣言

し、その後三〇年までに一三年比で四六%削減する目標を公表した。さらに日本政府はCOP26直前にエネルギー基本計画を改正し、この二〇三〇年目標を念頭に電源構成における再エネの比重を三六〜三八%に引き上げた。その結果、日本も米国とともにようやくEUと同じスタートラインに立つこととなった。

次に新興国に目を向けると、世界全体の排出量の三〇%弱を占める中国は、パリ協定締結時のNDCでCO<sub>2</sub>の排出を三〇年にピークアウトさせ、GDP比の排出量原単位を〇五年比で六〇〜六五%に引き下げること約束していた。そして、昨年九月には習近平国家主席が国連総会の場で二〇六〇年までにカーボンニュートラルを目指すことを宣言した。だが、COP26に向けて中国が新たに提出したNDCではカーボンニュートラルの目標年度は六〇年に据え置かれていた。

他の新興国はどうか。世界の排出量シェアが約七%で中国の後に続くインドは、電力需要の約七割を石炭火力に依存しているため、CO<sub>2</sub>の削減にはきわめて消極的である。したがって、同国はカーボンニュートラルの目標年度を二〇七〇年に設定し、三〇年までにGDP比の排出量原単位を〇五年比で四五%だけ削減するとしている。同様



に、CO<sub>2</sub>の排出量シェアが約5%のロシアも自国経済に占める化石燃料生産の割合が二割を超えるため、カーボンニュートラルの目標年度は二〇六〇年に設定されていて、二〇三〇年目標も一九九〇年比で三〇%の削減にとどまっている。

このようにパリ協定は、主要排出国から温室効果ガスの削減に向けた努力をある程度引き出すこととなったが、先進国と新興国の壁は厚く、気温上昇に関するパリ協定の目標が達成されるかどうかは疑問視されている。もちろん、その評価は「二〇二〇年目標」を目指すのか、それとも「一・五℃目標」を目指すのかで変わってくるが、IPCCが二〇一八年一月に「一・五℃特別報告書」を発表して以降、一・五℃目標への支持が世界的に拡大していることに鑑みると、否定的にならざるを得ない。少なくとも、COP26直前に発表された国連環境計画の「排出ギャップ報告書」は、現行のNDCのままでは気温上昇が二・二℃になると予測している。

### 脱炭素化は国家のパワーにどう跳ね返るのか

では、なぜ世界は気候変動問題を早急に解決する必要があるのか、またわが国にとってこの問題がなぜ重要な意味

企業が多く進出している東南アジア地域全体が不安定化し、わが国の安全保障が脅かされるリスクがある。

そして第三に、気候変動への取り組みは経済成長戦略という点でも重要である。気候変動の緩和は脱炭素化を前提とし、それが再エネ技術、二酸化炭素回収・貯留技術(CCS)、水素技術、蓄電技術などの新しい技術の開発を促進するからである。その技術革新が新たな市場を創り出し、飛躍的な経済成長を可能にする。ある試算では、日米欧中だけでも市場規模は八五〇〇兆円にも上るとされる。

このような市場を当てに、各国は多額の資金を脱炭素化に投入している。例えば、EUは昨年一月、今後一〇年間に官民合計で約一三〇兆円の投資を目指す「欧州グリーンディール投資計画」を発表した。輸送部門の電動化の他、バイオマス発電やCCSなどの炭素除去技術の開発がその主な目的である。他方、米国も今年三月、今後八年間で約二五〇兆円を投資する「米国雇用計画」を発表した。ここでも重点項目として挙げられているのは、クリーンエネルギー促進を目的とする高圧送電網の整備や電気自動車の開発支援などである。この計画はその後連邦議会で規模が縮小されて承認されるに至っている。わが国も二兆円の基金を設立して、洋上風力発電および太陽光発電の低コスト化

を持つのだろうか。

第一に、気候変動は「人間の安全保障」にとって無視できない脅威となっている。今年八月に発表されたIPCC評価報告書によれば、産業革命前に比べて過去一〇年間の平均気温はすでに一・〇九℃上昇している。今後、温暖化がさらに進めば、海面上昇によって島嶼諸国が水没するだけでなく、熱波や豪雨、台風といった極端気象も、もっとその凄さを増す。そうなれば、世界中の多くの人々が被災するだろう。すでにその兆候は各地で見られている。今年の夏、ベルギーやドイツを襲った洪水やカリフォルニア州北部を襲った山火事、そして北部九州を襲った豪雨災害など枚挙にいとまがない。気候変動はもはや「気候変動問題」ではなく、「気候危機」なのである。

第二に、気候変動の脅威が国家の安全保障を脅かすリスクもある。最近公表された米国政府のインテリジェンスレポートによれば、北極の水が解けて北極海航行がより容易になると、漁業資源をめぐる紛争だけでなく、偶発的な軍事衝突が起きるリスクも高まるとされる。また、もともと水資源に乏しい地域などでは気候変動によって水不足が生じ、軍事紛争を引き起こすリスクさえある。わが国にとってもメコン川流域で水資源をめぐる紛争が起きれば、日本

や水素供給網の整備などを目指している。

### 歴史的な分岐点となったCOP26

以上、気候変動問題に対して、世界がこれまでどのような取り組みをしてきたかを振り返ってきた。世界は紆余曲折を経てパリ協定という新しい形態の国際ルールを手に入れた。しかし世界がこのルールを今後どのように活用していくのかは、ひとえに中国、米国、EU、インドといった主要排出国の行動選択にかかっている。

その意味ではCOP26は歴史的に重要な分岐点となった。まず総論としては、すべての主要排出国が「一・五℃目標」を全面的に支持し、二〇五〇年までのカーボンニュートラルの達成を約束できるかどうか、そしてその目標に向けて三〇年までにCO<sub>2</sub>排出量を大幅に削減するかどうかの間われた。そして各論としては、石炭火力発電を全面的に廃止するかどうか、ガソリン車はいつまでに廃止するのか、メタンガスはどの程度削減するのか、途上国でのCO<sub>2</sub>削減や気候変動への適応をどのように資金的に支援するのかなどが争点となった。さらに外交という視点からは、台湾問題などで溝を深めている中国と米国が、どの程度協調できるかが注目された会議であったと言える。●