



COP26の各種争点

資金

資金をめぐる交渉の経緯

今回のCOP26で「議論の開始」が決められている大事な争点がある。先進国から途上国への「資金」支援である。

これまでの経緯をおさらいすると、まず、2009年にデンマーク・コペンハーゲンで開催されたCOP15において、先進国は途上国に対して、「2020年までに年間1000億ドルを動員する」という資金支援の目標を約束した。COP15は会議全体が紛糾して決定を正式に採択ではなく「留意」という形式になったため、この資金の目標については、翌年のCOP16決定において、改めて正式化された（Decision 16/CP.16, para. 98）。

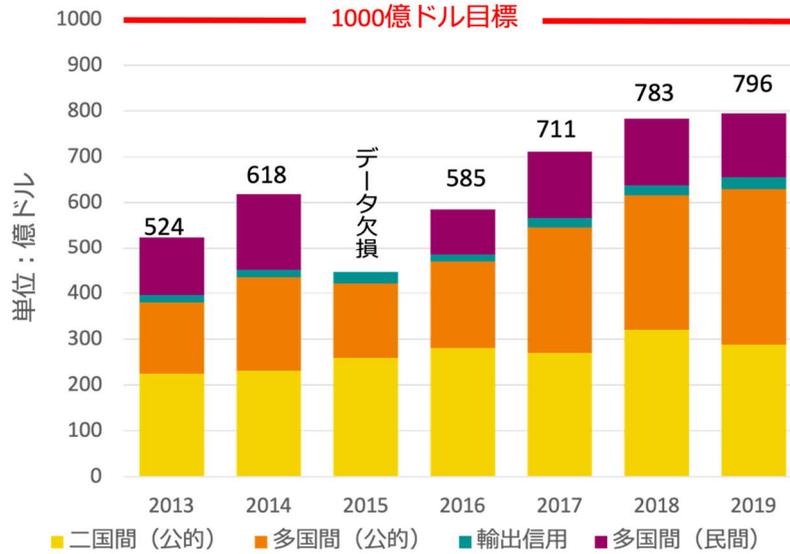
その後、紆余曲折を経て採択されたパリ協定では、引き続き先進国は途上国への資金を供与しつつ（第9条1項）、同時に、この1000億ドルの資金供与を2025年まで継続すること、2025年より前に新しい資金目標についても合意すること、そして、その資金目標は1000億ドルを底とすることがCOP決定で合意された（Decision 1/CP.21, para. 53）。

そして、2018年COP24の決定において、2026年以降の新たな資金目標について、（CMA3が開催される）COP26で議論することを決めたのである（Decision 14/CMA.1, para. 1）。

気候資金の現状

「1000億ドル」という資金目標には、公的な資金に支援も、民間資金の流れも、両方とも含まれる。それでも、この数字を達成することは難しく、2021年に発表されたOECD報告書によると、2019年時点での先進国から途上国への気候資金の動員額は795億ドルとなっており、まだ1000億ドルには届いていない。

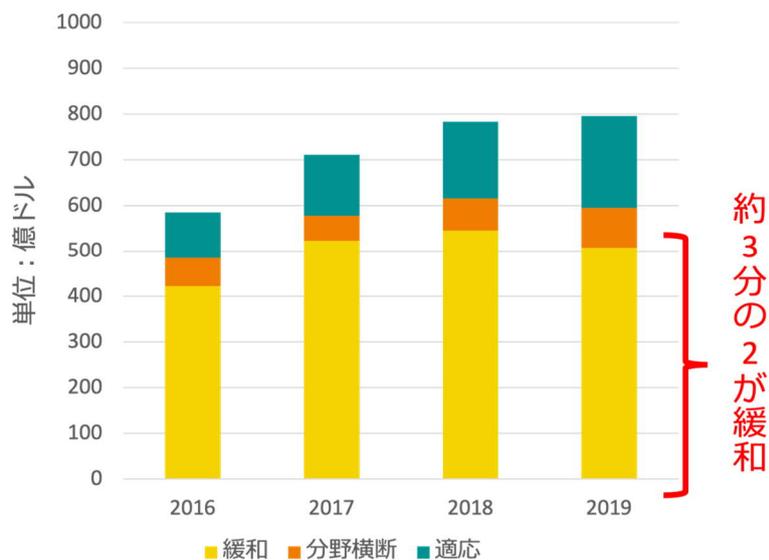
気候資金の供与額・動員額（2013～2019年）



また、このうちわけにも実は課題がある。

現状の気候資金は、分野としては「緩和」、つまり温室効果ガス排出量の削減対策に偏っており、2019年の実績を見ても、全体の約3分の2が「緩和」向けである。もちろん、「緩和」対策も重要であるが、気候危機の影響が顕在化している今、「適応」への対策も重視しなければならない。

気候資金の分野別金額（2016～2019年）



アントニオ・グテーレス国連事務総長は、2021年9月の国連総会において、「適応におけるさらなる野心」として、「先進国および多国間開発銀行が拠出する全気候ファイナンスの50%が、適応に充てられるべきこと」を挙げている。この「気候資金の半分を適応に」という主張は、WWFも含めた多くのNGOが主張していることと重なる。

石炭

議長国イギリスの呼びかけとPPCA

イギリス政府は、COP26に関する議長国ウェブサイト内において、今回の目標として以下の4つを挙げている。

- 今世紀半ばまでにネット・ゼロを達成し、1.5℃上昇を抑えることを可能とすること
- 人々のコミュニティや野生生物の生息地を守るための適応を重視すること
- 資金を動員すること
- 結果を出すために協働すること

これらのうち、1つ目の「1.5℃上昇を抑えることを可能に」の文脈ではさらに具体的に、「石炭のフェーズアウトの加速」「森林減少を抑制すること」「電動車への転換を加速すること」「再生可能エネルギーへの投資を奨励すること」を挙げている。

さらに、同ウェブサイトのエネルギーに関するページでは、石炭火発について、「先進国においては2030年までに廃止を求め、途上国においては2040年までに廃止をし、新規の建設はいかなる場所においてもするべきではない」という主張を展開している。

このように、今回のCOP26においてイギリスは、石炭に一つの焦点を当てている。

この意味で鍵となるのは、2017年のCOP23の際に、イギリスおよびカナダによって設立された脱石炭連盟（Powering Past Coal Alliance）であろう。PPCAは、石炭火発をOECD加盟国およびEUにおいては2030年までに、その他の国々においては2050年までに廃止していくことを約束した宣言への賛同を求めているイニシアティブで、現在41の国々、44の都市・地方・州、55の団体が参加している（2021年10月22日現在）。

日本からは、唯一、京都市が自治体として参加している。

おそらく、会期中においても、PPCAイニシアティブのイベントが開催され、石炭への圧力が大々的に高まるものと考えられる。



- ✓ 2017年のCOP23の際に、イギリス、カナダが主導して設立
- ✓ OECD加盟国およびEUにおいては2030年までに、その他の国々では2050年までに石炭火発をフェーズアウトすることを目指す（ただし、加盟国の中には現時点ではこれにコミットできていない国も含まれる）。

参加国（41カ国）

アルバニア / アンゴラ / オーストリア / ベルギー / カナダ / コスタリカ / クロアチア / デンマーク / エルサルバドル / エチオピア / フィジー / フィンランド / フランス / ドイツ / ギリシア / ハンガリー / アイルランド / イスラエル / イタリア / ラトビア / リヒテンシュタイン / リトアニア / ルクセンブルグ / マーシャル諸島 / メキシコ / モンテネグロ / オランダ / ニュージーランド / ニウエ / 北マケドニア / ペルー / ポルトガル / セネガル / スロヴァキア / スペイン / スウェーデン / スイス / ツバル / イギリス / ウルグアイ / パナマ

41自治体・州

アルベルタ州（カナダ）、マスバテ州（フィリピン）、ニューヨーク市、ソウル市、スコットランド 等 / 日本からは京都市のみ

55団体（企業含む）

カルパース、イベルドロラ、ロベコ、ユニリーバ 等

たとえば、会期中の11月4日はGlobal Climate Action「エネルギー・デー」とされており、この日に各国・各主体によるエネルギーに関する取り組みが発表される可能性は高い。GCAは、パリ協定採択前のCOP20以降、主に非国家アクター主導の取り組みをクローズアップするために、本筋の国連

交渉とは別に、COPに合わせて開催することになった一連のイベントやイニシアティブの名前である。COP22（モロッコ・マラケシュ）の際に定式化されたため、マラケシュ・パートナーシップが名前につくこともある。

日本にとっての意味

日本のような国から見た場合、石炭火発の廃止には、石炭火力の国内での廃止と海外の石炭火力投資・支援の廃止という2つ面がある。

前者について、「2030年までに先進国内での廃止を」という呼びかけに対して日本は応えることはできていない。エネルギー基本計画でも、2030年の石炭火発の想定割合は19%であり、国内の石炭をフェーズアウトする方向には向かえていない。

後者については、2021年6月に開催されたG7コーンウォール・サミットの[コミュニケ](#)において、「排出削減対策が講じられていない石炭火力発電への政府による新規の国際的な直接支援の2021年末までの終了に今コミットする」という宣言が盛り込まれ、これに日本も賛同したことで、事実上、「新規の」海外石炭への支援を終了することにコミットした。

しかし、「既存」扱いの石炭火発への支援がある他、「排出削減対策が講じられていない（unabated）」という用語の解釈に不明な点があるなど、課題が残っている。この“unabated”という表現は、通常、エネルギーに関する研究等では、CCSなどの技術が適用されていない石炭火発という意味で使われ、実際、IEAの報告書でもその意味で使われているが、日本政府が独自の解釈をするのであれば、コミットメントが骨抜きになるリスクもある。

石炭だけではない

現在、世界的な潮流としては、石炭だけでなく、石油・ガスについても、徐々に廃止の方向性が出始めている。その一つが、デンマークおよびコスタリカ主導で呼びかけが始まった、[Beyond Oil and Gas Alliance \(BOGA\)](#) である。8月下旬に報道記事には載り始め、9月16日の[国連エネルギー・アクション・デー](#)において発表された。現時点ではまだ具体的な参加基準や、どこまで参加が広がっているかは定かではないが、石炭だけでなく、他の化石燃料についても、徐々に対策が求められることは、ネット・ゼロを目指すのであれば、必然ではある。

約束期間の長さ（Common Timeframe）

パリ協定において、各国はNDCを5年毎に提出することが義務づけられている（パリ協定4条9項）。

この5年毎に提出するということとは別に、NDCにおいて定められる目標の期間の長さについて、つまり、「共通のタイムフレーム（Common Timeframe）」を定めることを検討する、ということも定められており（パリ協定第4条10項）、COP24の決定によって、2031年以降の目標についてこの共通のタイムフレームは適用されることが決まった（Decision 6/CMA.1, para.2）。

6月の会合における議論を整理した[SBI議長によるインフォーマル・ノート](#)では、基本的に以下の4つ選択肢が整理されている。

- 5年間（次の2025年のタイミングで出す目標は、2035年目標）
- 10年間（次の2025年のタイミングで出す目標は、2040年目標）
- 5年間+5年間（次の2025年のタイミングで出す目標は、2035年目標+2040年目標）
- 5年間か10年間かを任意で選べる

詳細にはこれらのさらに亜種があり、各国の意見もまだ集約され切った状態ではない。

国内の政策更新のタイミングやその背景としての考え方に差異があることに意見の違いは起因するが、他方で、短い5年間で目標を更新していける方が、野心の低い目標が設定された場合に更新を小刻みにかけていくことができるという論点がある。つまり、2025年に提出する目標が、2040年で設定され、その目標が低かった場合、その低い野心が40年まで固定されかねない、という問題である。こうした懸念は、主に島嶼国が中心となって挙げている。

ちなみに、日本はロシアなどと共に10年を主張している国である。

前回のスペイン・マドリードでのCOP25においても、1度10個ほどの選択肢には絞られながら、紛糾してその成果自体が残らなかった経験もあり、各国の意見の差異は未だに大きい。

「生物多様性」や「自然」の取り込み

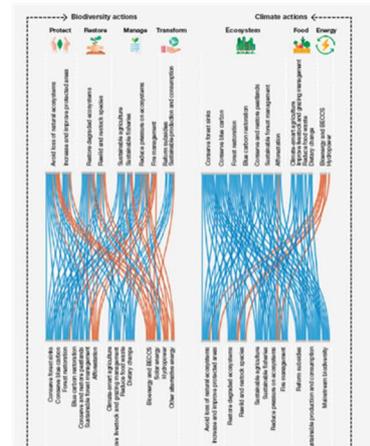
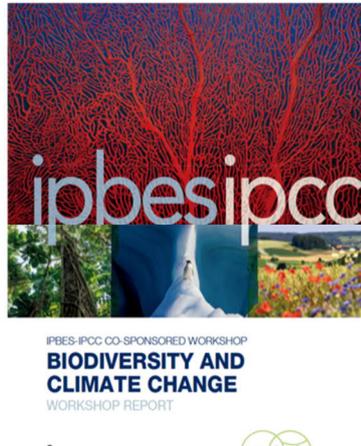
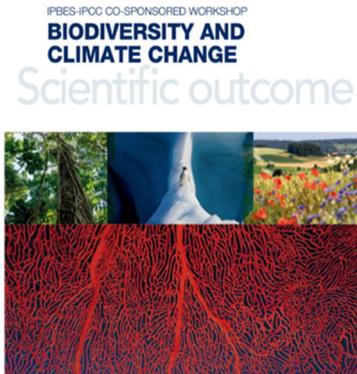
現時点では、日本では大きな争点として認識はされていないが、国際的な潮流の中では重要な点として、生物多様性や自然環境保全のアジェンダを、この気候変動のCOP26の中にどのように取り込んでいくのかという点がある。

10月11～15日の日程で、生物多様性のCOP15の第1セッションがオンラインでのハイレベル会合のみ開催され、来年2022年4月25日～5月8日の日程で、第2セッションが対面で開催される予定である（中国・昆明）。ここでは、「生物多様性文脈のパリ協定」としばしば表現される「ポスト2020生物多様性枠組（Post-2020 Global Biodiversity Framework）」が採択される予定で、生物多様性や自然環境保全にとって重要な局面を迎えている。COP15は、中国・クンミンで開催されるため、ホスト国としての中国もこのイシューへの貢献を示すインセンティブがある点は重要である。

世界経済フォーラム（WEF）が毎年発行する[グローバルリスク報告書](#)においても、2020年から徐々に「生物多様性の損失」は位置づけを上げており、2021年6月の[G7コーンウォール・サミットのコミュニケ](#)においても、気候変動と並ぶ大きな危機として位置づけられている。

こうした中、生物多様性保全に寄与しつつ、気候変動対策やその他社会課題にも貢献する対策のカテゴリとして、「[自然を基盤とした解決策（Nature-based Solutions）](#)」というコンセプトが提唱されている。たとえば、沿岸域におけるマングローブ植生を回復させることによって、当該地域の生物多様性保全につながる一方、CO2の吸収や、洪水時の自然の防波堤としての機能が発揮されることによって、緩和・適応の対策に繋がるような対策がイメージされている。NbSは、気候変動だけを念頭に置いたコンセプトではなく、他の社会課題（貧困、開発など）への貢献も企図されており、IUCNが世界標準を定めている。

こうした潮流を受け、科学の面でも、気候変動の科学をまとめるIPCCと、生物多様性に関する科学をまとめるIPBES（生物多様性及び生態系サービスに関する政府間科学-政策プラットフォーム）の[合同ワークショップによる報告書](#)が、2021年6月に発表されるなど、両者の同時解決を目指そうという国際気運は徐々に高まっている。



COP26議長国のイギリスもこうした流れは意識しており、先に挙げた「COP26のゴール」の中で、あえて「人々のコミュニティや野生生物の生息地を守るための適応を重視すること」という目標を挙げている背景には、こうした気運に応えようという意志が垣間見える。

先に石炭の文脈で述べたGCAのイベント日程の中にも、11月5日および6日は「自然の日」として位置づけられている。

WWFを含むいくつかのNGOは、NDCの中でもこうした「気候変動対策の中での自然環境保全の取り組み」について、積極的に取り上げること奨励するべきとの主張をしている。こうした主張が、今回のCOP26決定で採用されるかは未知数だが、こうした潮流は確実に高まってきている。

お問い合わせ

WWFジャパン
 気候エネルギー・海洋水産室長
 山岸 尚之
yamagishi@wwf.or.jp