

COP28の開催結果 薄氷の合意と原子力に対する 前向きな変化

(公財) 地球環境産業技術
研究機構 主席研究員

秋元 圭吾

国連気候変動枠組条約(UNFCCC

C)の締約国会議(COP)は、第二
八回を迎え、二〇二三年一月三〇日
〜二月一三日の間、アラブ首長国連
邦(UAE)のドバイで開催された。

COPは、以前は政府交渉官の会議
の色が強かったが、交渉とは直接関係
のないサイドイベントや技術展示な
どが毎年増えてきており、COP27で
も参加者は大きく増えて約三万人の
参加者があつたのに対して、今回のC
OP28では実際の参加者は不明だが、
交渉ゾーンのアクセス許可が七万人、
展示のみのブルーゾーンへの許可が
四万人もの参加登録がなされた。CO
P自体は、当然ながら政府間の交渉が
主ではあるものの、会議全体、会場の
雰囲気としては、交渉以外の部分が大

きくなってきている。

COP28は成功裏に終わったとす
る論調が多いものの、国際的な評価は
分かれている。とりわけ、パリ協定に
基づくグローバルストックテイクと
呼ばれる気候変動対応の五年に一回
の進捗管理の年だったため、グローバ
ルストックテイクに注目が集まった。

また、前回エジプトで開催されたCO
P27では、途上国の気候変動による、
ロス&ダメージ(損失と損害)のため
の基金創設が合意されたが、その具体
的な運用に関する議論にも注目が集
まった。後者については、途上国の期
待がとりわけ大きかった。そこで、U
NCCC上は途上国扱いの議長国
UAEも基金支出を表明する形で、C
OP28開催前に先進国の資金抛出の

合意を引き出し、異例であるが会議
冒頭でロス&ダメージ関係の文書の
決議を行なった。これによって、C
OP28は比較的スムーズな議論が最
終局面まで進んだとされる。

しかし、グローバルストックテイ
ク関係の文書は意見の対立が表面化
していった。結果としては、報道の
とおり、「COP28は化石

燃料時代の『終わりの始
まり』で合意」とか、『化
石燃料からの脱却を図る』

(出典：筆者)

といった肯定的な報道が目
立ったが、実際には、多
様に解釈できる文言を作
り出し、何とか薄氷の合
意に至ったという印象で
ある。

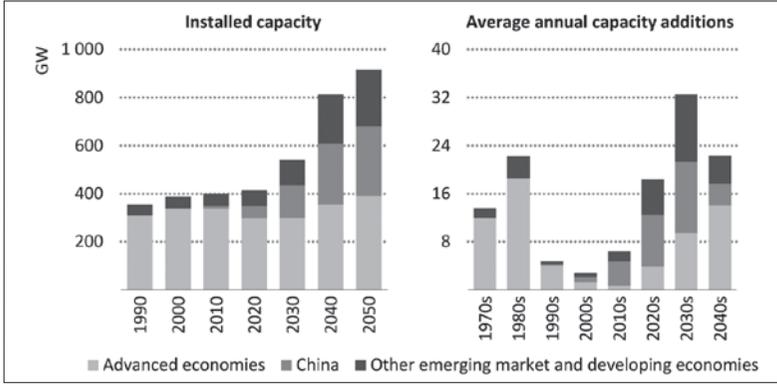
「化石燃料からの脱却
(transitioning away
from fossil fuels)」の部
分は、意見の対立が激し
かった。「段階的な廃止
(phase out)」、「段階的

な削減(phase down)」や何も言及
しない、という案が出されるなどした
が、最終的に「transitioning away
from fossil fuels」という文言で合意
がなされた。英国グラスゴーでのCO
P26でも文言で揉めた結果、「排出削
減対策が講じられていない石炭火力
発電の段階的な削減(phase down)」



●ドバイCOP28 会場の様子

(出典：筆者)



●IEAの2050年実質ゼロ排出実現のためのロードマップにおける原子力発電の見通し

で合意している。今回は石炭だけではなく化石燃料全体に関する方向性の合意を行なうのが焦点となった。合意されたのは「phase out」でも、それより緩い「phase down」でもなく、むしろ緩い「transitioning away from」で合意された。日本のメデイ

アは「化石燃料からの脱却」と伝えられていることが多いが、「transitioning away from」は、日本語の「脱却」というよりはニュアンス的に少しマイルドであり、日本政府は「化石燃料からの移行」と訳している。

なおこの文は、「パリ協定の内容を踏まえ、各国それぞれ異なる国情、経路、アプローチを考慮し、各国ごとに自ら決定した方法で、以下の世界的努力への貢献を要請する」の下に記載されている文であることにも留意が必要である。「各国それぞれ異なる国情、経路、アプローチ」が認められており、実効性がどこまで生じるのかは不透明である。

また、「産業革命前からの世界の平均気温上昇を一・五℃に抑えるためには、温室効果ガスの排出量を二〇一九年と比べ、二〇三〇年までに四三%、二〇三五年までに六〇%削減する必要がある」としたとの報道も見受けられた。しかしこの文も、正確には「IPCC統合報告書が、一・五℃未満を気温のオーバーシュート無もしくは

小さなオーバーシュートの場合、温室効果ガスの排出量を二〇一九年と比べ、二〇三〇年までに四三%、二〇三五年までに六〇%削減する必要がある」としていることを認識する(recognize)となっている。COPとしてそれを目標に掲げるとしたわけではなく、記述の数値からは距離をおいた記述をしている。さらに言えば、IPCC報告書の本体では、一・五℃未満だが、気温のオーバーシュート無もしくは小さなオーバーシュート(一・六℃未満まで一時的に上昇し、その後二〇二〇年までに一・五℃未満)のシナリオよりも、気温の高オーバーシュートのシナリオの方が多く

報告されていて、この場合、二〇三〇年までに二三%減、二〇四〇年までに五五%減となっている(二〇三五年については明記無)。とは言え、二〇二五年までに提出が求められている二〇三〇年の国別貢献NDCとしての各国排出削減目標の参考情報として認識されることになると思われる。

また、「二〇三〇年までに再エネ容

量を世界全体で三倍、エネルギー効率改善率を世界平均で年率二倍」という目標も記載された。これは、国際エネルギー機関(IEA)のNet Zero Roadmapの二〇二三年版に記載された数値であり、IEAがCOPの要請を受けて報告書を作成しており、その連携によっていることが窺い知れる。

これまでCOPでは、東西冷戦後の国際協力の中で進んできた気候変動対応において、二℃目標から一・五℃目標へと目標を引き上げてきた。しかし、現実は一方向に世界の温室効果ガス排出は減らず、むしろ増え続けてきており、多くの専門家、関係者は、一・五℃目標の実現は不可能だという認識を持っている。それにも関わらず、世界の首脳や関係者は、その不都合な現状を直視できず、もしくはできてはいてもそれを公式には言えず、引き続き、意欲的な目標を掲げようとしたというのが今回のCOPではないか。まして、現状では世界は分断されてきており、本来、国際協力が必要な排出削減対策は、より一層難しくなってきた。その

中や「transitioning away from fossil fuels」としたこと自体は妥当な記述だと評価できるが、他方、決議文書に書き込まれる微妙な言葉遣いに焦点があたり実効性の乏しい合意をして、「歴史的な合意」とするのは残念な気がしないでもない。

しかしそれよりも、筆者の今回のCOP28の個人的な最大の印象は、原子力に対する変化である。これまで、ドイツに代表されるように、気候変動対応に熱心な勢力は原子力には否定的なことが多く、COPという気候変動対応の議論の中では、原子力による対策は議論に上りにくい状況があった、しかし今回、グローバルストックテイクのCOP合意では「再エネ、原子力、CCUSなどの削減・除去技術（特に削減が困難なセクターで重要）、低炭素水素製造など、ゼロ・低排出技術の加速」との記載もなされ、原子力が明記された。これは、議長国UAEが原子力推進国であったこともあるが、それを超えて世界の原子力への見方の変化を物語っている。

COPでは、正式なCOP決定とは別に有志国等による声明も出された。

今回、国際イニシアチブとして原子力発電設備容量を二〇五〇年までに二〇二〇年比で三倍にする有志国による宣言も発表された。日本のほか、UAE、ウクライナ、英国、オランダ、カナダ、韓国、スウェーデン、チェコ、ハンガリー、フィンランド、フランス、ブルガリア、米国、ポーランド等、二か国が賛同した（一二月末までに一か国が追加となり計二三か国）。ちなみに、IEAのNet Zero Roadmapでは、二〇五〇年までに原子力二倍のシナリオとなっている。三倍は相当チャレンジングな目標であるが、せめて二倍程度を実現しなければ、「transitioning away from fossil fuels」の実現は困難であろう。その他、COP28のブルーゾーンでは、国際原子力機関（IAEA）や世界原子力協会などがパビリオンを設けるなど、原子力関係の展示、議論も盛んであった。再エネの拡大は必須であるが、再エネや省エネだけでは一・五℃目標はお

るか、二℃目標であっても達成は困難である。「再エネ、原子力、CCUSなどの削減・除去技術（特に削減が困難なセクターで重要）、低炭素水素製造など、ゼロ・低排出技術の加速」のように技術中立で様々な技術を活用していくことが必要であり、その中でも原子力発電の重要性は明白である。日本政府は、二〇二三年のG7主催国として「多様な道筋」を主張してきたが、COP28決定もこれに沿ったものと言える。日本国内においても、二〇二三年二月にGX実現に向けた基本



(出典：筆者)

●COP28 日本パビリオンの様子：G7議長国の日本からイタリアへの引き継ぎ（日本の伊藤環境大臣とイタリアの環境・エネルギー安全保障大臣）

方針で、次世代革新炉の開発・建設を含む、原子力発電の活用方針を明確化し、福島第一原子力発電所事故以降の原子力政策から一歩踏み出す修正を行なってきている。

気候変動リスクへの対応が急げられるが、他方、意欲的な目標を掲げるCOPとは裏腹に、世界排出量は増大を続け、そして世界が分断される中、対策がより難しくなっている。エネルギー安全保障・安定供給、経済性にも優れ、脱炭素化を実現し得る原子力の重要性を再認識し、実効ある気候変動抑制を図っていくことが重要である。日本も電力自由化の中であっても、短期的な経済効率性の追求に陥りやすい市場の失敗を是正し、長期的な経済効率性やエネルギー安全保障・安定供給と脱炭素の価値に基づいて、原子力発電の適正な活用につながる政策立案をさらに進めていく必要があるだろう。