

COP26、「グラスゴー気候合意」を採択し、閉幕

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
専務理事 首席研究員
小山 堅

気候変動対策強化のための国際的議論・交渉の場である第26回国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP26）は、11月13日に全体会議で本会議の成果文書、「グラスゴー気候合意」を採択し、閉幕した。

10月31日から、英国グラスゴーで開催されたCOP26では、ホスト国である英国のリードの下、英国ジョンソン首相・米国バイデン大統領や日本の岸田首相をはじめ主要国の首脳や環境大臣・関係閣僚などが参加し、200カ国近い参加国や多数のNGO・メディアが集まる一大会議・イベントとなった。「グラスゴー気候合意」をまとめるため、会議は当初予定を一日延長し議論を続け、様々な調整や妥協の結果、合意取りまとめに至り、13日の深夜によりやく全ての会議が終了した。

「グラスゴー気候合意」はその内容が多岐に亙る成果文書であるが、最も主要な内容として世界的に注目されたのは、①産業化以来の気温上昇を1.5℃以内に抑制するための努力を追求することを明記し、「1.5℃目標」を再確認したこと、②「1.5℃目標」を含むパリ協定の気温目標に整合すべく、各国の2030年の排出削減目標（Nationally Determined Contribution：NDC）を2022年末までに再確認し、必要に応じ引き上げること、③2020年時点で未達となっている途上国支援額、1,000億ドルを2025年までに早急に達成すること、④排出削減策を伴わない石炭火力発電を段階的に削減すること、⑤非効率な化石燃料補助金を段階的に廃止すること、などである。また、COP26でまとまるか否かが注目されていた「市場メカニズム」に関するパリ協定第6条の実施ルールも合意が成立し、排出クレジット取引の二重計上を防止しつつクレジット市場の拡大を支える枠組みが合意された。

このように、COP26では、様々な分野・項目において、気候変動防止のための合意が2週間に及ぶ議論・交渉を経てまとまった。気候変動防止の取り組み強化が世界的な潮流となる中、上述の内容の合意成立でCOP26は一定の成果を上げたと言えることもできる。しかし、同時にその合意の内容やそこに至るまでの議論の経緯等から、今後の気候変動対策強化やそのための国際的取り組み実施に向けた様々な課題や困難さが浮き彫りとなった。

中でも最も本質的な課題の一つは、「グラスゴー気候合意」では、「1.5℃目標」を改めて確認することができたものの、その実現に向けた道筋が示されたり、共有されたりしたわけではなく、どう実現するか未だ不明確なままとなっていることである。それに加え、1.5℃目標の実現に向けた取り組みが今後の重要課題となる中、関係国間の取り組み強化に関する不協和音や立場の乖離が顕在化してきたことも重要である。

2020年以降、先進国や中国などは2050年でのGHG排出実質ゼロ目標を表明してきた（中国の目標年次は2060年）。さらに、COP26が迫るにつれて、インドネシア、ロシア、サウジアラビア、豪州などが2060年での排出実質ゼロ（豪州は2050年）目標を発表し、COP26の場においては、世界3位のCO2排出国であるインドが2070年での排出実質ゼロを目指すことを発表した。このようにCOP26まで、気候変動対策強化の世界的な「モメン

タム」そのものは加速化してきたと言える。しかし、排出実質ゼロを目指す年次には、ばらつきがあり、この点からだけでも、「1.5°C目標」の実現には不透明要素が付きまとう。

しかも、目標として発表された主要国の排出削減実質ゼロに関しては、それを担保する、あるいはその道筋を示す包括的・整合的なエネルギー需給見通しを発表している国は極めて少数にとどまっているのが現実である。いわば、2050年に（あるいはその他の年次に）GHG排出を実質ゼロにする、と宣言しただけで、それを具体的にどう実現するかを示していない国が大多数を占めている、ということである。その一つの象徴的な事例は米国で、バイデン政権になって気候変動対策に積極的に取り組むように大きく方針転換した米国であるが、2050年カーボンニュートラル（や2030年のGHG排出削減50～52%）をどう達成するか、エネルギー需給見通しという観点からそれを示すことは出来ていない。

また、GHG排出実質ゼロを実現するための長期エネルギー需給シナリオを示している国（EU、英仏独、中国など）でも、そのエネルギー需給見通しが本当に実現できるかどうか、まだ不透明な要素が残っている。その意味では、「グラスゴー気候合意」を踏まえ、世界が「1.5°C目標」を確認しつつ、より具体的に脱炭素化への取り組みを進めていく段階に踏み込みつつある中、今後はまさに「1.5°C目標」の実現のための取り組みをどう明確化し、具体化するか、という点に真価が問われることになる。

その点において、COP26の議論を振り返ると、脱炭素化への取り組み強化のモメンタムの中で、方向性としては、各国は排出削減強化の重要性を共有しているものの、排出削減策が厳格さを増すほど、個別の国の経済・エネルギー事情などの差異の存在で、意見の不一致や不協和音が明確に現れ、合意形成を難しくする、という点が明らかになってきている。

その最も象徴的な例が、石炭火力発電を巡る合意文章の修正を巡る顛末であろう。当初の合意文章案では、排出削減策を伴わない石炭火力を段階的に廃止する（Phase-out）と記述されていたが、この表現にインドが反対し、調整の結果、段階的に削減する（Phase-down）に変更されたという。こうして、石炭火力発電の制限に関する表現が弱まったことに議長国はじめ欧州諸国などは不満であったとされるが、全体としての合意形成を重視して妥協を余儀なくされた、と報道されている。段階的廃止に反対したインドの側に立てば、気候変動防止対策は強化し、2070年にGHG排出実質ゼロを目指すというところまで国際社会と歩みを共にすることはできるが、インドの経済・エネルギーの「現実」を踏まえると、現在の主力電源である石炭火力の「段階的廃止」という文言を合意文書に入れることはどうしても避けなければならなかった、ということであろう。

COP26の議論が寄って立つ、パリ協定には気温目標と共にもう一つ重要な基本理念があると筆者は見る。それは、参加国が自発的に排出削減目標を定め、実施していくというボトムアップ方式を採用したことである。京都議定書のようなトップダウン方式での合意形成が困難という認識が共有化され、気候変動問題に付きまとう南北問題の先鋭化を回避する叡智としても採用されたボトムアップ方式があったからこそ、200カ国近い参加国を確保し、世界全体で南北問題を回避しながら地球益追求を実施できる体制となってきた。しかし、排出削減目標が大幅に強化される流れの中で、先進国側からGHG排出実質ゼロを途上国にも求める力が強く働き、しかも、そのタイミング（いつゼロにするのか）や方法（どのようにしてゼロにするのか）などについて、厳しい要求が突き付けられるようになると、途上国には不満や先進国責任論を問う声が再び上がるようになる。だからこそ、途上国支援の強化を求める声も大きく上がり、その対応も重要視されざるを得なくなるのである。「グラスゴー気候合意」は気候変動対策強化の一里塚となったが、そこから先に進むための様々な課題が改めて浮き彫りにされつつあり、その克服が今後の最重要課題となろう。

以上