

2023年12月14日

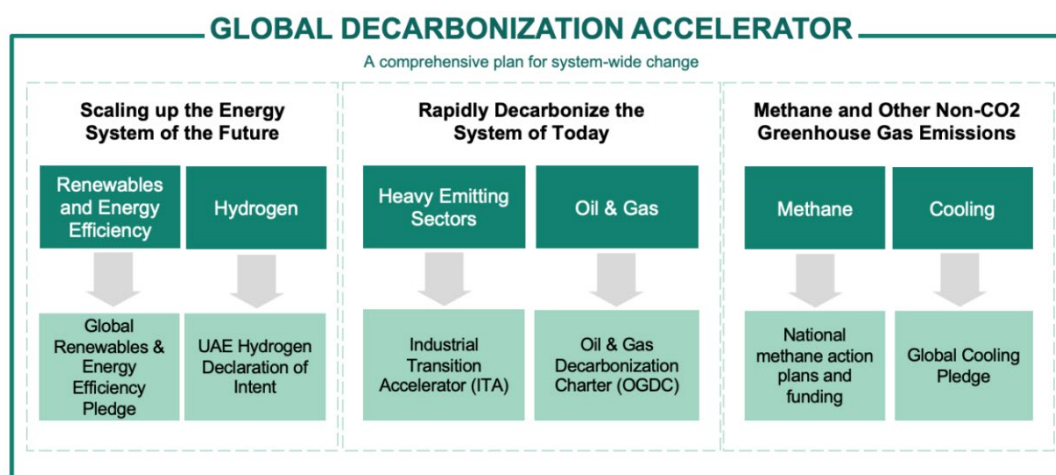
COP28：錯綜する利害調整を経た合意と成果について

日本エネルギー経済研究所 坂本敏幸

UAE のドバイで開催されていた COP28 は、予定されていた開催期間を 1 日延長したが、第一回グローバルストックテイク（GST）などに関する決定に合意して無事終了した。筆者も参加したので、本稿では、現地の雰囲気も踏まえつつ COP28 の合意内容を考察したい。

1. World Climate Action Summit (WCAS)

COP28 の冒頭 12 月 1 日、2 日は各国首脳が参加する World Climate Action Summit (WCAS) が開催され、排出削減の関係では様々な宣言が下記 Global Decarbonization Accelerator (GDA) としてとりまとめられた。



(出所) COP28 議長国 UAE によるプレス発表

主なものを挙げれば、①2030年までに再エネ設備容量を3倍、省エネの改善比率を倍増（日本を含む116¹ヶ国が誓約）、②石油・ガス産業の脱炭素への取組²（日本企業3社を含む50の企業が誓約）、③鉄鋼やセメントなどの多排出産業のトランジションの加速（35企業・6業界団体が誓約）、④水素に関する相互認証に向けた国際協力（日本を含む27ヶ国が誓約）などである。

¹ 参加国数及び企業数は議長国 UAE からの発表時のもの（以下同じ）。

² 遅くとも2050年までにネットゼロ・オペレーション、2030年までに恒常的なフレアリングの停止、上流のメタン排出のニアゼロにコミット。

このGDAのうち、①再エネ・省エネの合意には約120ヶ国が誓約したが、実はWCASの時点では中国、インド、サウジアラビアなどは誓約していなかった。これは誓約の文書の中に「削減対策の講じられていない化石燃料のないエネルギーシステムに向けて」という文言があり、これに難色を示したらしい。後述のとおり、GSTに関する決定文書ではかかる文言がなかったため、再エネ3倍省エネ2倍の目標は、COP（正確にはCMA（パリ協定締約国会合））としてのコンセンサスが成立している。いずれにしても、あくまで世界全体の目標であり、かつ、基準年や、再エネに大規模水力を含めるかどうかが明確でないなど、政治宣言にとどまっている感はぬぐえないが、それでもIEAのNZEシナリオに沿った目標が、WCASそしてCOPとして合意されたことの意義は大きいと言えるであろう。

GDAでは、②石油・ガス、③hard-to-abateセクターといった「産業」に焦点が当てられたことも特徴的である。石油・ガスについては、COP26では関係企業のCOP参加に疑義を呈する向きさえあったが、今年は議長国UAEが、inclusiveなCOPを目指しつつNOC、IOC³との議論を重ね、メタンを含む排出削減の合意を形成したことは評価に値しよう。実は世界の石油・ガス生産の過半はNOCによるものだが、NOCのほとんどはこれまでネットゼロを誓約してこなかった。今回、誓約した50社で世界の石油生産の40%を占め、その60%がNOCであることは意義深く注目すべきではないか。

さらに、排出削減が困難な産業部門を正面から取り上げたことも、これまでのCOPの議長国イニシアティブでは見られなかったことである。岸田総理もスピーチの中で産業脱炭素化に言及した。会期を通じてサイドイベントでも産業脱炭素化が数多く取り上げられ、当研究所でも他の海外研究機関とともにhard-to-abateセクターに関するサイドイベントを2回開催した。さらに、筆者は他国のパビリオンで何回か登壇する機会があったが、いずれも産業部門の議論であった。

2. COP28の公式アジェンダ

今回のCOP28の最大の論点は言うまでもなくGSTであった。GSTは、パリ協定の目標に向けた全体的な進捗を評価するものであり、2023年を皮切りに5年に一度行い、同じく5年に一度各国がNDCを更新する際に各国を「inform」することを目的とする。今回の第一回GSTは過去2年間にわたり3回の技術対話などで議論が重ねられてきており、COP28でそのとりまとめが行われ、196パラグラフ、21ページもの文書が合意された。

まず今回の [GSTの決定文書](#) では、1.5°C目標達成について、世界のGHG排出量を2019年比で2030年までに43%減、2035年までに60%減、2050年までにCO₂排出量のネットゼロを達成することが必要（IPCCのAR6の評価結果）と認識するとした。

³ NOC: National Oil Company, IOC: International Oil Company（所謂メジャー）

他方で、直近の各国 NDC が実施されても 2030 年の世界の GHG 排出量は 2019 年比で 5.3%減にとどまり、気温上昇も 2.1~2.8°Cと予測され、大きなギャップがあることが改めて示された。

このギャップを埋めるために、GST の決定文書では、各国に対し、「それぞれの国が決める形で世界的な努力に貢献することを求める」こととし、その世界的な努力として、①2030 年までに再エネ設備容量を 3 倍、省エネの改善比率を倍増、②削減対策が講じられていない石炭火力の段階的削減への努力の加速（COP26、27 と同じ文言）、③ゼロ及び低炭素燃料を使用するエネルギーシステムに向けた努力の加速、④公正で秩序ある衡平な形での化石燃料からの転換、⑤再エネ、原子力、特に hard-to-abate セクターにおける CCUS などの削減・除去技術、低炭素水素などのゼロ及び低炭素技術の加速、などが盛り込まれた。

累次の報道のとおり、これらの中で最も揉めたのが④であり、欧米や島嶼諸国は「(削減対策が講じられていない)化石燃料の段階的廃止 (フェーズアウト)」を強く求めたが、一部の産油国等の反対により「化石燃料からの転換⁴⁾」となった。産油国等は「それぞれの国が決める形で」とか、「公正で秩序ある衡平な形で」といった文言を散りばめることにより受け入れたものと思われるが、国連からは早速「化石燃料時代の終焉の始まり」とするプレス発表が出されている。

また、筆者の目を引いたのが、原子力、hard-to-abate セクター、CCUS、除去技術といった文言である。特に原子力は、京都議定書の CDM では事実上の対象外とされた経緯があるが、もはや選り好みはできず技術の総力戦が必要、特に hard-to-abate セクターの対策が重要という認識が浸透してきたのだと思う。

損失と損害 (ロス・アンド・ダメージ) の基金については、COP27 でその設置が決まり、新たに組織された「Transition Committee」がこれまで5回にわたり開催され、基金の運用ルールについて交渉を重ねてきた。COP28 の期間中、難しい交渉が続くであろうと当初予想されていたが、意外にも今回 COP28 の初日、11 月 30 日に、Transition Committee による勧告に基づく COP 決定が合意された。初日の COP プレナリー会合では、EU€225M (ドイツの\$100M を含む)、UAE\$100、英国 GBP60M、米国\$17.5M (ただし議会承認が必要)、日本\$10M など、あっという間に\$400M を超える基金への拠出が表明され、最終的には\$792M の拠出となった。上述の WCAS といい、この損失と損害の基金といい、COP 冒頭で成果を上げ、その後の交渉のモーメントムにつなげようという議長国 UAE の狙いが伺われた。

⁴ “Transitioning away from fossil fuels in energy systems, in a just, orderly and equitable manner, accelerating action in this critical decade, so as to achieve net zero by 2050 in keeping with the science;”

損失と損害を含むファイナンスについても、GST では多くの紙面が割かれている。まず 2020 年から 2025 年まで毎年先進国から \$1000 億 (\$100billion) の気候資金 (climate finance) を動員するとの既存のプレッジについては、2021 年も \$ 896 億にとどまったことを「深く憂慮」するとした。来年の COP29 では、2025 年以降の次期目標額を決めることとなっており、昨年来交渉が続けられているが、COP28 では「次は billion ではなく trillion だ」との議論がインドのモディ首相を含め多く聞かれた。途上国に厳しい排出削減を求めれば求めるほど、先進国への資金協力への要求として跳ね返ってくる構図である。

なお、来年の COP29 のホスト国の選定も最終段階まで交渉が行われた。順番では来年は東欧諸国がホストすることとなっており、EU 加盟国ブルガリアが立候補したもののロシアが反対していた。最終的には、アゼルバイジャンで東欧諸国の合意（ロシアと EU の合意）が成立し、2 年連続して産油産ガス国が COP をホストすることとなった。

3. まとめと今後

今後は、各国は今回の GST の結果を踏まえ、次期 NDC を COP30 の遅くとも 9~12 ヶ月前（2025 年 2 月）までに国連に提出することが求められる。また、今回の GST の決定文書は、各国に対し 1.5°C 目標に整合する次期 NDC の提出を奨励するとしている。

EU では、来春にまず 2040 年目標を定めることになっているが、1990 年比で少なくとも 90% 減となると見込まれており、この場合 2019 年比では 2035 年 63% 減となり、GST で示す削減を上回ることになる。米国は、言うまでもなく来年の大統領選挙の結果次第であろう。このような中、我が国でも来年早々から、次期エネルギー基本計画、2035 年目標の次期 NDC に関する議論が始まる。現行のエネルギー基本計画は目標ありきで議論が進められた感があるが、次期計画の検討に当たっては、GST で示された道筋を踏まえつつも、エネルギー安全保障、地政学リスク、国民生活や産業競争力への影響などを十分に検証する必要があるだろう。国民への説明不足を自戒した英国スナク首相と同じ轍を踏んではならない。当研究所としても、政府の検討に貢献していく所存である。

お問い合わせ: report@tky.ieej.or.jp