

国際エネルギー情勢から俯瞰する COP29

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

11月11日～24日、アゼルバイジャンのバクーで、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）の第29回締約国会議（COP29）が開催された。COP29では、会期を予定より2日間延長した上で、主要な成果として、2035年の途上国支援目標や国際協力の下で実施する排出削減・除去に関する算定・運用などのルール（パリ協定第6条）に関する合意が成立した。

途上国支援に関しては、「気候資金に関する新規合意目標（NCQG）」がまとめられ、現状の年間1000億ドルから、2035年までに少なくとも年間3000億ドルに引き上げることになった。今回のCOPでは、この途上国支援の問題が最大の焦点ともされ、「Finance COP」と呼ぶ声もあった。しかし、年間1兆ドルの支援が必要と主張する途上国と資金の出し手である先進国との交渉・議論は難航し、議長国アゼルバイジャンが最終的に提示した年間2500億ドルを基に、会期延長の末さらに3000億ドルに積み上げて、ようやく24日の未明に妥協が成立した。また、同時に官民を含めた全ての関係者に対して、2035年までに途上国支援資金を1.3兆ドル以上に引き上げること呼びかけることも定められた。

パリ協定第6条に関する合意は、過去のCOPでの議論で解決されず積み残しになっていた。今回、自主的な国際協力の下での排出削減・除去の結果・成果を国際移転する際の算定や国連管理のクレジットメカニズムなどのルールが合意されることになった。GHG排出削減を進める上で重要な役割を果たすことが期待されている国際的な炭素取引市場のルールについては、COP26で大枠が定められたものの、詳細な運用ルールなどはその後のCOPで決まらず先送りになってきた。今回、ようやくその合意が成立したことで、国際的な炭素市場の活用に向けて重要な一歩を踏み出すことにつながるものと期待されている。

これらの成果を得たCOP29ではあるが同時に様々な課題が浮き彫りになったとの指摘を聞くこともできる。筆者は現地で会議に参加したわけではなく、報道情報や関係者から側聞的に聞くことで、いわば間接情報に依拠してこの小論を執筆している。以下では、COP29の決定と課題について、国際エネルギー情勢全体を俯瞰する観点から考察する。

歴史的な視点から俯瞰すると、COPの議論にはその時々気候変動問題を巡る国際的な問題意識のうねりが様々な影響を及ぼしているように筆者には思われる。振り返ってみると、2019年は、若き環境活動家、グレタ・トゥーンベリ氏の活躍が世界の注目を一身に集めた通り、気候変動問題への関心が世界的に大きく高まった年であった。2020年は世界でコロナ禍による甚大な被害が発生する中、気候変動問題への関心がどうなるかが注目された。しかし、むしろEUのグリーンディールに象徴される通り、気候変動対策強化・クリーンエネルギー投資増強が、経済対策としても有効であるとの意識も広がり、世界中でカーボンニュートラル宣言が相次ぎ脱炭素化の潮流が一気に加速した。この流れをそのまま引き継いだ重要な里程碑となったのが2021年のCOP26であり、主催国・英国の野心的リーダーシップもあって、気温上昇に関する「1.5℃目標」の重要性が確認され、その上で2030年の自主的な排出削減目標の再確認などが定められた。気候変動対策強化に向けた潮流がCOP26で「グラスゴー気候合意」として結実したともいえる。

しかし、その後、気候変動を巡る国際情勢には変化が現れた。2021年後半から顕在化したエネルギー価格高騰は、翌2022年のウクライナ危機発生で一気に深刻さを増し、国際エネルギー市場の著しい不安定化によってエネルギー安全保障の重要性が強く再認識されることとなった。それまで、脱炭素化一色に染まっていたエネルギー問題に関する関心に変化が生じ、エネルギー安全保障と脱炭素化の両立を目指すべきという流れが生じたのである。しかし、問題はその両立が容易ならざる挑戦であるということが次第に明確化してきたことである。特に、その両立を目指す中で、世界の全ての国がエネルギーコストの上昇に脆弱性を有していることが明らかになったことは重要であった。気候変動に関する高い理想と野心的な目標を掲げて取り組む中で、現実の経済・社会問題との間で板挟みが発生し、理想と現実のギャップに苦しむ事態が多く国で見られるようになったのである。

また、事態をより複雑にしたのが世界の分断の深刻化である。米中対立や西側と中露の対立の深刻化は、いわゆるグローバルサウスの重要性を一気に高めることとなった。また野心的な脱炭素目標を掲げるほど、途上国側の不満は高まり、気候変動問題を巡る「南北対立」が再燃・激化することとなった。本来、「地球益」を守るための気候変動問題への取り組みは国際協力が最重要であるべきだが、分断の深刻化とグローバルサウスの台頭で協調には大きな軋みが生じている。また、分断深刻化の中で、各国に「本国第1主義」的な動きも現れるようになってきている。さらに分断によって経済安全保障意識が高まり、自由貿易・国際分業からの乖離が見られ、結果的にエネルギー転換のコストは上昇する方向に世界は動きつつある。この点も気候変動を巡る国際的な議論を複雑化・困難化する要因となった。

こうした中、昨年のCOP28では改めて「1.5°C目標」追求とそのための2035年に世界のGHG排出60%削減の重要性が示され、再エネや省エネの強化が強調されることとなった。しかし、同時に野心的目標の実現に対する現実社会での困難さが認識され利用可能な全てのオプション、即ち原子力、移行燃料（天然ガス）、CCUS、除去などを総動員することの重要性も示されたと筆者は見ている。そして、大きな積み残し課題として途上国支援の問題がクローズアップされ、それがCOP29の最大の焦点となったとも言えるのである。

国際エネルギー情勢を取り巻くこうした潮流・背景の中で、今回COP29では上述の主要な成果を上げた。しかし、最も重要とされる途上国支援問題も先行きには様々な課題がある。年間3000億ドルで合意が成立した支援額であるが、途上国側の不満は極めて大きかったとされる。しかし、その3000億ドルでさえ、現実的に見て2035年までにそこまで増額できるのか不透明感が高い。現状の1000億ドル支援でさえ、実現は容易から程遠かった。しかも、米国では気候変動対策に後ろ向きなトランプ大統領が来年から4年間政権の座に着く。米国では気候変動対策のための途上国支援には限りなく関心が低下することになるのではないかと。欧州や日本も資金的な余裕があるとは到底言えないだろう。世界の気候変動対策強化を主導してきた欧州であるが、まさに自らが「理想」と「現実」のギャップに苦しんでいる。資金面では、トランプ政権が続く中、欧州では対ロシアを意識して安全保障対策への大規模な追加的コスト負担が必要になるとも目される。こうした状況下で、どこまで途上国支援を積み上げていけるかは、これまた容易ならざる挑戦となっていこう。

トランプ政権の下で、米国（少なくとも連邦政府）が気候変動対策への関心を大きく低下させる中、エネルギー情勢・地政学的な問題も生じてくる可能性がある。途上国の先進国に対する不満・批判は一層強まる方向に動き、先進国の影響力が低下していく可能性がある。この状況下、気候変動防止のための「理想」を強調すればするほど、先進国責任論が強く打ち出され、「南北対立」は先鋭化する可能性がある。グローバルサウスや途上国の発言力は増し、米国（や欧州）のプレゼンスの低下の下で、中国の存在感が一層高まる方向に物事が動いていくかもしれない。こうした状況下、今後のCOPはどこに向かっていくのだろうか。その先行きは不透明であり課題は山積しているということができよう。

以上