国際エネルギー情勢を見る目（821）　2026 年 11 月 24 日

COP31、化石燃料問題を巡る溝が埋まらず、合意文書採択を断念

一般財団法人　日本エネルギー経済研究所
顧問
小山　堅

11 月 9 日から、トルコのアンタルヤで開催されていた、第 31 回国連気候変動枠組条約締約国会議（COP31）は、予定されていた会期を 2 日延長して、議論・交渉の成果を取りまとめる合意文書の採択を目指した。しかし、化石燃料を巡る問題に関連して協議が紛糾し、最終的には合意文書の採択を断念し、22 日に閉幕することとなった。

気候変動問題を巡る国際交渉の場である COP では、立場の異なる議論がぶつかり合っても、通常は最終的には関係国の妥協や議長の調整などによって、何らかの形で合意文書が採択されることが普通である。今回の合意文書採択断念は、2009 年の COP15 での合意とりまとめの見送り以来の異例の展開となった。

デンマーク・コペンハーゲンで開催された COP15 では、京都議定書（1997 年の COP3 で合意）の次となる気候変動対策としての GHG 排出削減に関する国際合意を目指したが、関係国に法的拘束力のある GHG 排出削減目標を課す「トップダウン方式」での合意をまとめることができず、「コペンハーゲン合意」と題する政治的文章の採択にとどまった。この反省を踏まえて、2015 年の COP21 では、各国が自主的に排出削減目標を提示する「ボトムアップ方式」が採用されることになり、「パリ協定」が成立することとなった。

今回の COP でも、COP15 と同様に議論の紛糾によって最終的に合意文書の採択が見送られることになった次第だが、その背景には何かがあったのか。この小論では、その点に焦点を当てた考察を行ってみたい。なお、筆者は、COP31 の場には直接参加していない。あくまでも報道等による情報や個人的なネットワークを通じての意見交換を基にしつつ、これまで国際エネルギー問題を見続けてきた視点・経験に依って立ち、考察を行うものである点、最初にお断りしておきたい。

各種報道等にある通り、COP31 での合意断念の直接の原因は、化石燃料問題の取り扱いに関する関係各国の深い溝を埋めきれなかったことにあるとされる。初期の合意文書案には、「化石燃料からの公正かつ秩序ある脱却」といった文言が含まれていたとされるが、これに対して、産油国や化石燃料にエネルギー供給の多くを依存する新興国・途上国などが反対し、「脱化石燃料」に関わる文言は削除され、その後も復活することは無かった。

他方、この事態に強く反発し、危機感を募らせた EU や気候変動被害を強く受ける島嶼国などが合意文書に「脱化石燃料」を復活させるべく、働きかけを強めた。交渉は難航し、会期を 2 日延長して、議長国トルコを中心に調整が続いたが、最終案とされた文章でも脱化石燃料が言及されることは無かった。議長を務めた、トルコのクルム環境・都市計画・気候変動相は、合意がまとまらず、合意文書の採択を断念する旨、22 日の全体会議で述べることとなった。こうして COP31 では、合意文書がないまま、閉幕することになったのである。

気候変動をもたらす世界の気温上昇に関しては、GHG 排出増大が影響していること、その中でも化石燃料消費に由来する CO2 排出の増加が重要な影響をもたらしていることについて、「科学的知見」がそれを確認している。そのため、化石燃料由来の CO2 排出削減を

求める声が強まり、化石燃料消費そのものの削減を重視する意見が 2010 年代後半から強まる状況が見られてきた。

その流れが最も明確に顕在化したのは、2020 年に見られた世界各国が 21 世紀半ばでのカーボンニュートラルを目指す目標を次から次へと宣言し、脱炭素化の潮流が一気に加速した時である。時をほぼ同じくして、IEA が 2050 年に世界全体が GHG 排出ネットゼロとなる Net Zero Emissions（NZE）シナリオに基づくエネルギー需給の将来像を発表し、脱化石燃料への世界的なムーブメントはいわば最高潮に達した。世界は、脱化石燃料に向けた「あるべき姿」「理想」に向かって疾駆しようとしたのである。

しかし、2022 年にはウクライナ危機、2026 年にはホルムズ海峡危機が発生し、日々の暮らしと経済を支えるエネルギーの価格が高騰し、必要不可欠の物資であるエネルギーの安定的で手頃な価格での確保が、エネルギー問題に関する喫緊の最重要課題として改めて再認識される事態になった。その流れの中で、脱炭素化を進めるためのエネルギー転換は重要ではあるが、そのためにエネルギーコストが上昇するとなれば、世界のいかなる国においてもそれを容易に受け入れることはできないことが明らかになってきた。

化石燃料が、今日でも世界のエネルギー供給の 8 割強を占めるエネルギーの中心であるのは、それが豊富で、利便性が高く、価格競争力に富み、利用可能性が高い、という優位性によるところが大であるからだ。この優位性を踏まえた上で、エネルギー転換に関する認識変化が生まれてくる中で、エネルギー転換が進むにしても化石燃料の利用は相当な期間に亘って持続し、その役割は重要であり続ける、との見方が広がるようになった。IEA による長期エネルギー需給見通しの変遷を見ても、その点を窺うことができるのである。

いわば、世界のエネルギー問題と化石燃料の位置付けに関する「現実」の重みが世界のエネルギー問題における議論・論壇において、時間が経つほどに影響力を増してきた、といえよう。他方で、本年、世界的に見られる異常気象の頻発などによって、気候変動防止の重要性を指摘する声も高まっている。そのため、脱炭素化のエネルギー転換を緩めるべきでないとして「あるべき姿」「理想」の追求を重視する立場も健在である。ただし、カーボンニュートラル実現がまさに容易ならざる挑戦であることの理解が進むに連れ、追求すべき「理想」と「現実」のギャップがこれまで以上に拡大する状況となっているのである。

この「理想」と「現実」のギャップ拡大と、それに伴う各関係国・ステークホルダー間の立場の違いが、世界に埋めがたい溝を作り出し、合意形成を難しくしている構造的な背景要因となっていると考えられよう。COP31 では、「脱化石燃料」を巡る議論が紛糾し、最後まで、異なる立場が折り合い、着地点を見つけることはできなかった。世界が全体として「理想」に向けて疾駆している時であれば合意できた問題も、その「理想」の実現が如何に難しく、現実の社会や経済に影響を及ぼすかについての認識が広まり、経済や産業競争力の強化が強く求められるようになってきた「現実」の下では、合意がまとまらない、という事実が白日の下に晒された、と言っても良いだろう。

この点を考えると、今後の COP の議論はますます難しさを増していく可能性が高いように思われる。気候変動防止は「地球益」を守るためのものであるが、その対策を具体化し、強化していく中で、「国益」の衝突が起こることはこれまでに見られてきた通りである。COP15 での合意失敗が、COP21 での「パリ協定」成立に至るための大きな方針転換（トップダウンからボトムアップ方式への転換）の呼び水となったように、これから先の気候変動問題に関する国際交渉や合意形成に向けて、新たな努力・取り組み・アプローチが必要になるのかもしれない。さもないと、「理想」と「現実」のギャップ拡大の中で、「地球益」を追求する建設的で生産的な議論が成立しなくなってしまう恐れもあるように感ずる。世界は、エネルギー・気候変動問題に関してこの面でも岐路に立っているのかもしれない。

以上

お問い合わせ：report@tky.ieej.or.jp