2026年11月24日

COP31の結果と今後のCOPの展望

～1.5℃オーバーシュートが深めた亀裂～

一般財団法人日本エネルギー経済研究所
環境ユニット　常務理事
坂本　敏幸

１．はじめに

トルコのアンタルヤで開催されていたCOP31は、予定された開催期間を2日間延長したものの、カバー決定（議長国のイニシアティブでアジェンダ横断的にとりまとめるCOP成果文書）を合意できずに閉会した。筆者は一週間以上にわたり現地参加したので、現場の様子を含め今回の結果を考察するとともに、今後のCOPの展望を論じたい。

２．1.5℃オーバーシュートを初めて認めたCOP31

COP31は、毎年COPの直前に発表されるUNEPのEmissions Gap Reportで1.5℃オーバーシュートが不可避であることが示され、パリ協定の努力目標である1.5℃が守れないことを認める初めてのCOPとなった。これを踏まえ、交渉議長国の豪州のBowen気候変動・エネルギー大臣は、19日の記者会見で「1.5℃に必ず戻す強い決意をカバー決定で示す」と語り、実際、カバー決定案では、「オーバーシュートの程度と期間を抑え1.5℃に気温上昇をとどめる努力を決意する」との文言が含まれていた。

ただ、上記UNEPのレポートでは、1.7～1.8℃までの高いオーバーシュートを許容しつつ2100年に1.5℃又はそれ以下を達成するという排出パスが示されているが、これを実現するには、世界のGHG排出量は2025～2035年の間に毎年平均で5.7%の削減が必要とされている。これはIPCC第6次評価報告書（AR6）とCOP28の第1回グローバルストックテイク（GST1）で示された2030年までの毎年平均の削減率5.0%を上回る。GST1で想定されたゼロ又は限られたオーバーシュートでの1.5℃達成よりも、さらに厳しい削減が求められるということである。

COP28のGST1では、「化石燃料」という文言が初めてCOP決定で言及され、「化石燃料からの移行」（Transition Away from Fossil Fuels：交渉ではTAFFと言われた）が位置づけられ

た。「化石燃料」、「TAFF」の文言はその後のCOP29、COP30では合意文書で一切含まれなかったが、今回は1.5℃オーバーシュートを踏まえ、EU、島嶼諸国等がこれまで以上の排出削減が必要とし、「化石燃料」、「TAFF」に言及しないカバー決定案を受け入れなかったわけである。

TAFFについては、独仏蘭などの欧州6ヶ国が国家ロードマップを策定済であり、他の欧州諸国、島嶼諸国、伯など21ヶ国が策定予定という。EUは、最後のプレナリーで、CCUSに言及するカバー決定案を「化石燃料をグリーンウォッシュしている」とまで発言した。COP31冒頭には、国連事務総長が、「化石燃料は恐竜と同じ道を歩まなければならないが、恐竜と違って化石燃料はロビー活動をし、科学を歪め、政策・行動を遅らせる」とまで発言していた。COPでの化石燃料忌避はイデオロギーに近いものを感ずる。

また、最後のプレナリーでは、アフリカ諸国は、COP30で2035年までに3倍に増やすと合意された適応資金を具体的にいくらにするのか金額が合意できなかったこと、ロス＆ダメージの基金も拠出目標が示されなかったこと、さらにCBAMのような貿易制限的な措置のフェーズアウトが盛り込まれなかったことに強い不満を表明した。LDC（後発開発途上国）も適応資金について失望を表明し、島嶼諸国はこれを合意すれば自国民への裏切りとまで発言した。

ロシアは、1.5℃目標を実現するとしても引き続き化石燃料は必要であり、需要が減らない中で供給をカットすれば、（石炭拡大により）汚染が広がり、価格も上がりエネルギー貧困が解消されないこと、今も7億人が電力にアクセスできず20億人が焚火で料理していること、したがって化石燃料への言及は認められないことを主張した。サウジアラビアは、CCUSを含めすべての技術が必要であり「グリーンウォッシュ」というEUの発言を批判した。ロシアとサウジアラビアは、CBAMが途上国に多大な経済損失をもたらしていることにも言及した。さらに、サウジアラビア、インド、LDC等は、オーバーシュートは誰の責任かと先進国の歴史的責任にも言及した。中国は、カバー決定案をそのまま受け入れることができるとし、全ての締約国に妥協を求めると発言したことが注目された。

要するに、これまでもCOPでは、途上国の排出削減を求める先進国vs.先進国の資金支援を求める途上国という対立構図は続いてきたわけだが、1.5℃オーバーシュートで双方の要求水準が高まり、さらにCBAMや化石燃料産出国の利害などの要因も加わって、両者の亀裂が深まり、今回のカバー決定案の決裂に至ったということであろう。

３．今後のCOPの展望

来年のCOP32は、エチオピアのアディスアベバで開催される。LDCで開催される初めてのCOPであり先進国には厳しい交渉となると予想され、今回のCOP31の硬直状態が打破できるかについての見通しは明るくないのではないか。

むしろ、次なるCOPの山場はGST2がとりまとめられる2028年のCOP33であろう。今回のCOP31でGST2の2年間のプロセスが始まった。2023年のGST1では、同年春に公表されたIPCC/AR6の統合報告書を踏まえて1.5℃への排出削減パスとして2019年比で2035年に60%減が示され、これが各国の2035年目標のNDC3.0のメルクマールとなった。IPCCが一定の納得感をもってCOPで受け入れられたわけである。

では現在執筆が進められているAR7がGST2に間に合うかというと暗雲が垂れ込めている。過去1年以上にわたって、IPCCではAR7の三つのWGの報告書をいつ公表するか合意できていない。GST2に間に合わせるべきとする先進国と、急ぐべきではないとする中国、インド、サウジアラビア等の新興国との間で紛糾が続いている。

今回のCOP31で、筆者はGST2ローンチの閣僚セッションを傍聴したが、中国、インドを除くほぼすべての国がAR7の三つのWGの報告書をGST2に間に合わせるべきと発言していた。今回のカバー決定案でも途中まで、「次のGSTにAR7の三つのWGの貢献を求める」という文言になっていたが、最後には「IPCCでの決定を期待する」と変更されており、ここでも中国等の意見が反映されていた。

この点は来月のIPCCオンライン総会で再度議論されるが、GST2の行方、ひいてはパリ協定の今後のPDCAの成否を占う上で注目に値する。

４．さらに広がる理想と現実のギャップ

上記2.において、UNEPによる高いオーバーシュートのGHG排出削減パスを示したが、エネルギー起源のCO_2だけで見るとより厳しい排出削減が求められる。11月19日に公表されたIEAのWEO2026によれば、2050年ネットゼロのNZEシナリオでは、1.7℃近くまでのオーバーシュートとなり、2035年までにCO_2を毎年6.9%削減し、現状の半減以下にする必要があるとしている。コロナ禍の2020年の5.2%削減を上回る削減を今後10年近く続けることは不可能であろう。

当研究所が昨年10月に公表したIEEJ Outlook 2026では、気候変動対策が最大限導入・実施されることを想定する技術進展シナリオでも、2℃の達成の確率が50%程度にとどまることを示した。先月公表されたIEEJ Outlook 2027でも同様の結果となった。

ダニエル・ヤーギン氏が副会長を務めるS&P Globalは、当研究所のインプットをもとに、本年９月にMultidimensional Global Energy Pathwaysというレポートを公表したが、中国を除くEMDEs（emerging markets and developing economies）の今後のエネルギー需要増大を踏まえると、最も早いGHG排出量の削減を想定したpathwayでも2℃の達成すら困難になりつつあることを示している。これを無理にでも1.5℃を達成しようとすれば、毎年、現在の世界のGDPの5%のコストをかけてDACとBECCSを導入するとともに、アマゾンと同じ面積の新たな森林を創出することが必要と分析し、”not feasible”としている。

一方で、UNFCCCによれば、COP31までに提出された154ケ国の2035年目標のNDCの内容がすべて実施されたとしても、2019年比で2035年に世界のGHG排出量は6%しか減らない。去年の12%減に比して、米国が抜け野心の低いインドのNDCが加算されたため削減率が半減してしまった。

もはや、理想と現実のギャップは如何ともしがたい。

IPCCのAR6では1,686もの排出シナリオが評価対象となったが、その大宗は欧州の研究機関・研究者によるものであった。AR7でも、COPの要請もありオーバーシュートの後1.5℃に戻すシナリオが数多く評価され、それがGST2に反映される可能性がある。2028年のGST2は、次期第8次エネルギー基本計画（エネ基）の改訂のタイミングとおそらく一致する。現行の7次エネ基では政府はGST1に沿ったものと説明しているが、次期エネ基では、理想と現実の二つのシナリオを明確に分けて示すことが必要となるのではないだろうか。

５．最後に

当研究所では、12月 3日（木）14：00～15：00に、JOGMEC特命参与/東京大学公共政策大学院客員教授の有馬純氏をお迎えして、IEEJエネルギーウェビナー「COP31報告会」（速報解説）を開催する。賛助会員の方々におかれては以下のURLからご登録いただきご視聴いただければ幸いである。

＜(12/3) 第126回 IEEJエネルギーウェビナー（速報解説）「COP31報告会」＞

https://eneken.ieej.or.jp/seminar/event_login.php ＊賛助会員限定

お問い合わせ: report@tky.ieej.or.jp