

2022 年 10 月 11 日
No.2022-035

COP27 の注目点

～求められる温暖化対応での新興国支援と国際連携の強化～

主任研究員 大嶋 秀雄

《要 点》

- ◆ 本年 11 月、エジプトで国連気候変動枠組条約第 27 回締約国会合（COP27）が開催。昨年の COP26 では、気温上昇を +1.5°C に抑えるため、世界全体が 2050 年脱炭素に踏み出したものの、ウクライナ危機等で情勢が一変、国際連携の困難化など気候変動対応への逆風が強まっている状況。
- ◆ 一方、国連の気候変動に関する政府間パネル（IPCC）によれば、気温上昇を +1.5°C に抑えるには、温室効果ガス（GHG）排出量を 2025 年までにピークアウト、2030 年までに半減させる必要があり、時間的猶予はなし。
- ◆ COP27 では、世界が脱炭素に向けて団結できるかに注目。気候変動問題は日米欧のみの取り組みでは解決しえないため、足元の GHG 排出量の約 7 割を占める新興国の取り組みが重要。とりわけ、排出量の多いロシア、中国、インドといった米欧との距離感が目立つ国々との連携が不可欠。
- ◆ 注目される具体的な論点は以下。
 - ＜適応策＞新興国への適応支援、適応目標設定、ロス&ダメージ
温暖化が進むなか、その被害に備える適応策が重要になっており、新興国への適応支援の強化や定量的な目標設定がポイントに。加えて、温暖化に起因する損失と損害（ロス&ダメージ）に関する技術・資金支援も検討課題。
 - ＜緩和策＞脱炭素目標の引き上げ、具体策での合意形成
現状の各国目標を実現するだけでは 2050 年脱炭素の達成は困難であり、目標引き上げが不可欠。とくに 2030 年目標をどこまで引き上げられるかが焦点。石炭火力発電やゼロ排出車といった具体策の議論の進展にも注目。
 - ＜新興国支援＞資金支援目標の早期達成、目標引き上げ
先進国から新興国への資金支援に関する 2020 年目標は未達。先進国が目標達成に向けて支援を拡大し、2025 年以降の目標を引き上げるのが論点に。

本件に関するご照会は、
調査部 大嶋 秀雄 宛にお願いいたします。

Tel: 090-9109-8910

Mail: oshima.hideoj2@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがあります。本資料の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。

1. はじめに

本年11月6日から11月18日にかけて、エジプトのシャルム・エル・シェイクにて国連気候変動枠組条約第27回締約国会合（COP27）が開催される。昨年のCOP26では、新興国を含め、世界が全体として2050年脱炭素に向けた取り組みを強化することで一致したものの、その後、ロシアによるウクライナ侵攻などを受けて国際情勢は一変した。国際社会の分断が深刻化するなか、COP27における議論への悪影響も危惧される。

本稿では、足元の国際情勢の変化が気候変動対応に与える影響などを整理したうえで、COP27の注目点について整理・検討する。

2. COP27を前に岐路に立つ2050年脱炭素

(1) COP26の成果 ～2050年脱炭素に向けたモメンタムの強まり

これまでの世界の脱炭素に向けた歩みを簡単に振り返ると、2015年のCOP21で締結されたパリ協定において、「世界の気温上昇を産業革命以前に比べて+2℃よりも十分低く保つとともに、+1.5℃に抑える努力を追求する」との目標を定め、新興国を含めたすべての締約国が温室効果ガス（GHG）の排出削減目標（NDC¹）を設定することとなり、世界が全体として脱炭素に向けて動き始めた。その後、2018年に、国連の気候変動に関する政府間パネル（IPCC²）が公表した「1.5度特別報告書」において、気温上昇を+1.5℃以内に抑えること（1.5℃目標）の重要性が指摘され、先進国を中心に、パリ協定では努力目標であった1.5℃目標の達成に必要な2050年脱炭素を目指す動きが広がった。

そして、昨年、英国グラスゴーにて開催されたCOP26では、COP21以来の首脳級会合が実現し、130カ国以上の首脳によるスピーチが行われ、全会一致の最終合意文書であるグラスゴー気候合意において、気温上昇を+1.5℃以内に抑える目標（1.5℃目標）の重要性が確認され、新興国を含めて、2050年脱炭素に向けて第1歩を踏み出した（図表1）。また、グラスゴー気候合意では、表現が弱まったとはいえ、具体的な脱炭素に向けた取り組みとして、石炭火力発電の段階的な

（図表1）グラスゴー気候合意の概要

項目	概要
排出削減目標	・パリ協定の目標確認、1.5℃目標へ努力追求 ・22年末までに2030年までの各国目標を見直し
新興国資金支援	・年1,000億ドル目標未達は遺憾 -適応支援を25年までに19年水準の2倍要請
排出量国際取引	・COP24,25で先送りされていたルール化の達成（パリ協定ルールブックの完成）
化石燃料	・石炭火力発電と非効率な補助金の段階的削減

（資料）国連「Glasgow Climate Pact」

削減なども言及された。そのほか、GHG排出削減量をクレジットとして取引可能とする市場メカニズムなどに関する実施指針が合意され、パリ協定のルールブックも完成した。

加えて、COP26に合わせて、GHG排出量が世界3位のインドや同4位のロシアといった高排出の新興国が脱炭素目標年を宣言³したほか、国際会計基準を管理するIFRS財団は、企業による気候関連情報開示のルール整備を行う国際サステナビリティ基準審議会（ISSB）の設立を発表、

¹ 締約国は5年毎にNDCを提出する。なお、NDCの期間などは明記されておらず、COP26において、今後の期間設定について、2025年に2035年目標、2030年に2040年目標を提出することを奨励する決定が採択された。

² Intergovernmental Panel on Climate Change。1988年に世界気象機関と国連環境計画が設立した政府間組織であり、各国の気候変動政策に科学的な基礎を提供することを目的としている。各国の科学者の協力の下、気候変動に関する最新の科学的知見に基づいて、定期的に評価報告書を作成している。

³ 目標年は、インドが2070年、ロシアが2060年。排出量世界1位の中国は、2020年に2060年の脱炭素を宣言。



各国の金融機関によるグラスゴー金融同盟（GFANZ）の発足なども発表されるなど、COP26を経て、官民ともに、2050年脱炭素に向けたモメンタムが強くなったといえる。

(2) 国際情勢の急変 ～気候変動対応への逆風の強まり

しかし、その後、国際情勢は一変した。本年2月末に始まったロシアによるウクライナ侵攻によって、日米欧とロシアの対立は深刻化し、そのほかの国についても、ロシアに対するスタンスの違いが際立ってきており、国際社会の分断が深まっている。さらに、8月にペロシ米下院議長が台湾を訪問したことによって、米中対立も先鋭化している。一方、世界経済をみると、米欧を中心にコロナ危機からの経済活動再開等を背景にインフレ率が高まりつつあったところに、ウクライナ危機を受けて、エネルギーや穀物といった様々な品目の供給不安・価格高騰が生じ、世界的にインフレが高進、各国中銀の急速な利上げもあって、世界経済の減速懸念が高まっている。

こうした世界情勢の急変を受けて、気候変動対応に対しては次のような逆風が強まっている。

1つは、排出量の多い石炭等の化石燃料への回帰の動きである。ロシアが最大の輸出国である天然ガスは、化石燃料のなかでもGHG排出量が少なく、当面の排出削減での活用が期待されていたものの、ウクライナ危機を受けたロシアから欧州への天然ガスの供給制限を受けて、価格が高騰している。こうした供給不安や価格高騰は、一面では再生可能エネルギー（再エネ）を後押しするとの見方もあるものの、再エネの拡大には時間を要する。そのため、足元では、各国による化石燃料の囲い込みが広がっており、GHG排出量が多いものの、比較的調達しやすい石炭を活用する動きも広がっている。

2つめに、企業や家計における脱炭素の消極化がある。脱炭素に向けては、大規模な技術開発投資や設備投資が必要とされるものの、インフレ高進や景気減速に伴う企業業績の悪化によって、企業の投資余力が低下している。加えて、ウクライナ危機に伴う様々な鉱物等の供給不安も、脱炭素投資に必要な資源の調達を困難化させ、脱炭素投資の制約となりうる。また、家計の生活も厳しさを増しており、大きな変化や痛みを伴いがちな脱炭素の取り組みへの理解・協力が得にくい状況となっている⁴。さらに、インフレ高進は、政権支持率を低下させる傾向があり、政治基盤が揺らぐことで脱炭素に向けた大胆な構造改革の推進力が弱まる可能性もある。

そして、3つめは、国際連携の困難化である。国際社会の分断が深まるなか、国際的な議論や合意形成が極めて難しい状況に陥っている。国連の機能不全が指摘されているほか、本年7月のG20財務大臣・中央銀行総裁会議や同8月のG20環境・気候大臣会合では、ウクライナ情勢を巡る対立を受けて、共同声明を採択できなかった。ウクライナ危機は長期化の様相を呈しており、今後も、国際連携が難しい状況が続く可能性が高い。

3. 気候変動対応に時間的猶予なし

(1) 現実問題となる温暖化

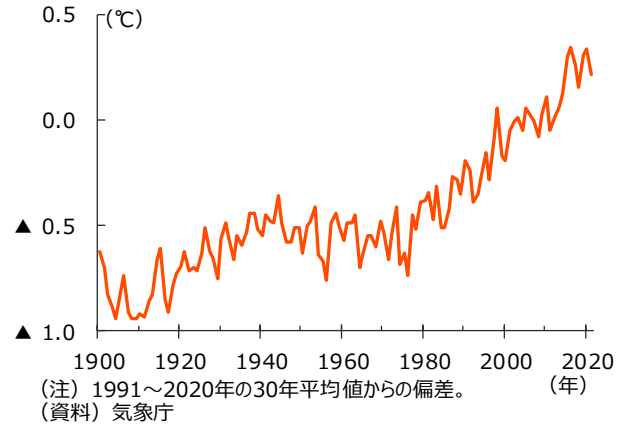
20世紀後半以降、世界平均気温の上昇が加速しており、温暖化は現実の問題となりつつある（図表2）。IPCCが2021～22年に段階的に公開している第6次評価報告書では、人間の活動が温暖化につながっていることは疑う余地がなく、2011～20年の世界平均気温は、産業革命以前と比べて

⁴ 脱炭素に向けた取り組み自体がインフレ圧力となることも障害となりうる。詳細は、大嶋秀雄「グリーン・インフレーションをどうみるか～問われる脱炭素への覚悟～」日本総研 Research Focus No. 2021-037。

すでに+1.1°C上昇しており、地球環境に広範囲かつ急速な変化が現れていると指摘されている。

実際に、近年、世界各地で異常気象が発生しており、直近でも、本年8月、欧州において過去500年で最悪といわれる熱波・干ばつが発生し、大規模な山火事や水不足による農畜産業への被害が指摘されているほか、河川水位の低下を受けて、冷却水不足による発電所の稼働制限や、船舶による貨物輸送への支障など、様々な悪影響が顕在化している。他方、パキスタンでは、本年6月以降の洪水によって国土の3分の1が冠水し、3,000万人以上が被災するなど、甚大な被害を及ぼしている。中国でも、本年8月に、60年ぶりといわれる記録的な猛暑や水不足が発生し、電力需給の逼迫によって工場等の操業停止が政府より命じられた。こうした異常気象がどこまで温暖化の影響であるかは判断が難しいものの、温暖化がさらに進んだ場合には、こうした異常気象が増加して、経済活動等への悪影響が拡大することが想定される。

(図表2) 世界の年平均気温

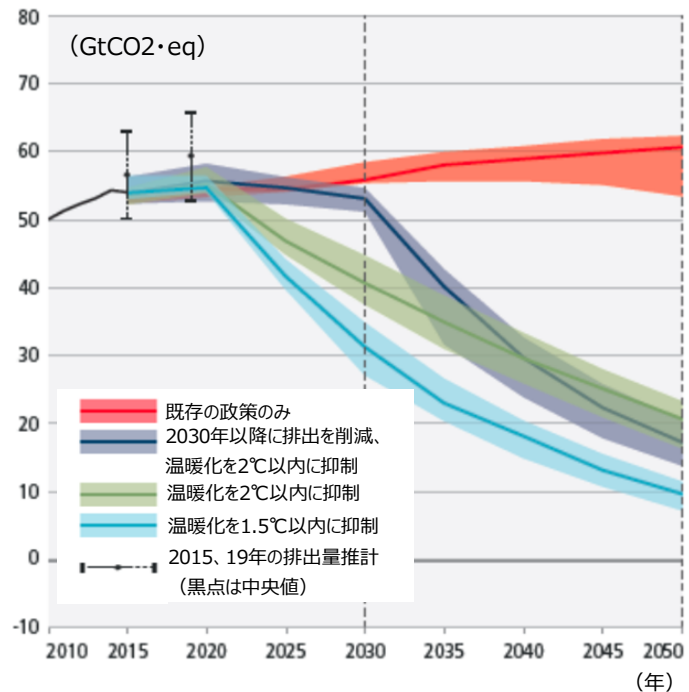


(2) 早急な対策強化が不可欠 ~ 気温上昇+1.5°C超で被害深刻化の懸念

IPCCは、2018年の「1.5度特別報告書」で世界平均気温の上昇を+1.5°Cに抑えることの重要性を指摘していたが、第6次評価報告書においても、30億人以上が気候変動に対して非常に脆弱な環境下で生活しており、とくに、気温上昇が+1.5°Cを超えると、多くの人や自然環境が深刻なリスクに直面する可能性が高いと指摘している。

しかし、IPCCの直近の分析に基づく、2040年までに気温上昇が+1.5°C超となる可能性が非常に高く、気温上昇を+1.5°C以内に抑え、深刻な悪影響を回避するためには、遅くとも2025年までに世界のGHG排出量をピークアウトさせ、2030年までに直近に比べて半減させる必要があるとしている(図表3)。既存の気候変動対策のみではGHG排出量は増加を続ける見通しであり、早急に気候変動対策を強化する必要があるといえる。

(図表3) IPCCが示した世界のGHG排出量のシナリオ



(資料) 環境省「IPCC第6次評価報告書第3作業部会報告書政策決定者向け要約」を基に日本総研作成

(注) GHGのCO2相当量。

4. COP27 の注目点

(1) 脱炭素に向けた世界の団結が試される

足元では、気候変動対応への逆風は強まっているものの、温暖化が現実の問題となりつつあるなか、気候変動対応は待ったなしといえる。産業界では、国際社会の分断の深まりに対して、フレンド・ショアリングといった、サプライチェーンを友好国にシフトする動きもみられ始めているが、地球全体の問題である気候変動に対しては、世界全体が足並みを揃えて取り組む必要がある。足元の世界のGHG排出量をみると、約7割を新興国が占めており、日米欧といった先進国だけが積極的に取り組んでも十分な成果は期待できない(図表4)。とくに、ウクライナ危機を受けて国際的に孤立しているロシアや、米欧との距離感が目立つ中国やインドは、それぞれ世界4位、1位、3位のGHG排出国であり、これらの国々の実効ある取り組みなしに脱炭素は実現不可能である。

したがって、COP27では、世界が逆風に立ち向かって、脱炭素に向けて団結できるかが試されているといえる。そもそも、気候変動対応は、数十年単位の超長期の取り組みで、その道のりは極めて困難なものであり、今後も様々な障害、逆風に直面すると考えられる。COP27において、世界が逆風を乗り越える道筋を示すことができれば、気候変動対応の持続性を高めることにもつながるだろう。

(2) 具体的な論点 ～緩和と適応の両面の議論が不可欠

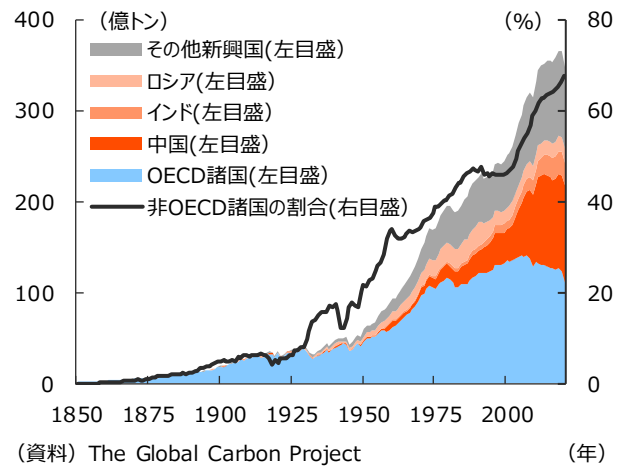
次に、具体的な論点について検討したい。

① 適応策の強化 ～新興国支援、目標設定、ロス&ダメージ

これまでの気候変動問題の議論は、温暖化の抑制を目的とした、脱炭素に向けた取り組みである緩和策(mitigation)が中心になりがちであったが、近年は、温暖化が現実の問題となるなか、温暖化による被害への備えである適応策(adaptation)の重要性が増している。とくに、COP27では、開催国であるエジプトが、GHG排出量は多くないものの気候変動への脆弱性が高いアフリカに位置しており、適応策の議論が活発になる可能性が高い。

適応策については、先進国から新興国への適応支援の強化が焦点となる。新興国は、技術、人材なども不足しているが、とくに資金面の支援強化を強く求めている。COP26のグラスゴー気候合意においても、先進国は、2025年までに新興国への適応資金支援を2019年に比べて2倍にすることが求められており、COP27では、先進国がどこまで資金支援を引き上げるかが注目される。なお、適応資金支援では、民間資金の導入も課題となっている。適応策は、社会インフラの整備といった収益を生み出しにくい事業が多いため、足元ではほとんどが公的資金とされる。民間資金の導入拡大に向けては、公的信用保証によるリスク軽減やPPPといった官民連携の仕組みの構築が急務といえる。

(図表4) 世界のCO2排出量



加えて、世界全体の適応目標（Global Goal on Adaptation、GGA）の設定も重要な論点となる。パリ協定では、緩和策について、気温上昇を+1.5℃に抑えるといった具体的な目標が設定されているのに対して、適応策については、気候変動への適応に関する能力の向上や気候変動に対する強靭性の強化といった定性的な目標しか示されていない。定量的な目標を含めた具体的な目標設定に向けて、COP26から2カ年の作業プログラムが進められているが、これまでのところ各国間の意見対立も目立ち、議論が進展しているとはいいがたい。COP27では、定量的な目標設定に向けて、適応策の十分性を評価する方法などの検討が進むことが期待される。

また、温暖化への備えである適応策に関連して、適応策を講じたにもかかわらず生じる、温暖化に起因する損失と損害（ロス&ダメージ）への対応も重要なテーマとなる。新興国は、ロス&ダメージについても、技術と資金の両面から、先進国に対して支援を求めている。COP27では、COP25で設立された、ロス&ダメージに関する技術支援の枠組みであるサンティアゴ・ネットワークの稼働に向けた議論が進められる予定であり、最終合意に達するかが注目される。また、新興国は、ロス&ダメージについても、先進国に対して資金支援を要請しており、新たな資金支援の枠組みの検討も焦点となる。

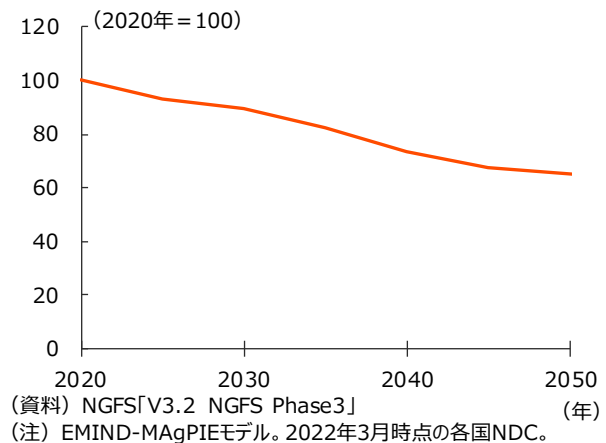
②緩和策の強化 ～各国の削減目標の引き上げ、具体策での合意

温暖化の抑制に向けた緩和策の強化も引き続き重要な論点となる。昨年のCOP26では、インドやロシアなどが新たに脱炭素目標年を宣言したものの、2060年や2070年といった目標年を設定している国も多い。とくに、新たな技術などに頼れず、より現実的な目標設定となる2030年の中間目標をどこまで引き上げられるかが焦点となる。昨年のグラスゴー気候合意においても、各国は本年末までに必要に応じて2030年目標の見直しを検討するよう要請されている。先述のIPCCの分析の通り、1.5℃目標達成には

排出量を2030年までに半減させる必要があるものの、各国金融当局等が組織するNGFS（気候変動リスク等に係る金融当局ネットワーク）が本年9月に示した推計によると、各国のNDCが達成されたとしても、2030年までに約1割程度しか削減されず、2050年脱炭素に必要な水準とは大きく隔たりがある（図表5）。

加えて、脱炭素に向けた具体策の検討も重要である。COP26では、グラスゴー気候合意における石炭火力発電に関する表現が弱まる結果となったように、具体策に関する合意形成は難航した。全会一致が必要な最終合意文書に盛り込むのは困難として、議長国の英国を中心に、有志国によって、石炭火力発電の廃止や排出ゼロ車への移行といっ

（図表5）各国NDCに基づくCO2排出量の予測



（図表6）COP26における主な有志国声明の賛同状況

項目	賛同	賛同せず
石炭火力発電の廃止	英、EUなど	日、米、中、印など
排出ゼロ車への転換	英、印など	日、米、中、独など
化石燃料への公的支援終了	米、英など	日、中、印など
メタン排出削減	米、英、EU、日など	中、印など

（資料）経産省、各種報道等を基に日本総研作成

た具体策に関する多くの声明が公表されたものの、日米中といった主要排出国が賛同しないものも多かった（図表6）。本年6月のG7首脳会合のコミュニケでは、GHGを排出しない排出ゼロ車の普及促進などによる「2030年までに高度に脱炭素化された道路部門」の実現、再エネの拡大などによって「2035年までに電力部門の完全又は大宗の脱炭素化」を目標することが示されたが、COP27においても、2050年脱炭素の実現に向けた具体策に関する議論が進展するかが注目される。

③新興国への資金支援の強化

新興国の適応や緩和の取り組みへの資金支援の目標も重要な論点となる。先進国は、2009年のCOP15において、2020年までに新興国への資金支援を年1,000億ドルに引き上げる目標を設定していたが、約200億ドル未達となった（図表7）。COP26のグラスゴー気候合意では目標未達が遺憾であると明記され、早急な資金支援拡大が要請されている。本年6月のG7首脳会合のコミュニケでは、2025年までの1,000億ドル目標達成をコミットするとともに、2023年までの達成を目指した取り組みの進捗状況をCOP27までに示すとしており、先進国が目標の早期達成に向けてどこまで支援を拡大できるか注目される。加えて、2025年以降の新たな資金支援目標の検討も開始されており、先進国が資金支援の目標を引き上げられるかも焦点となる。

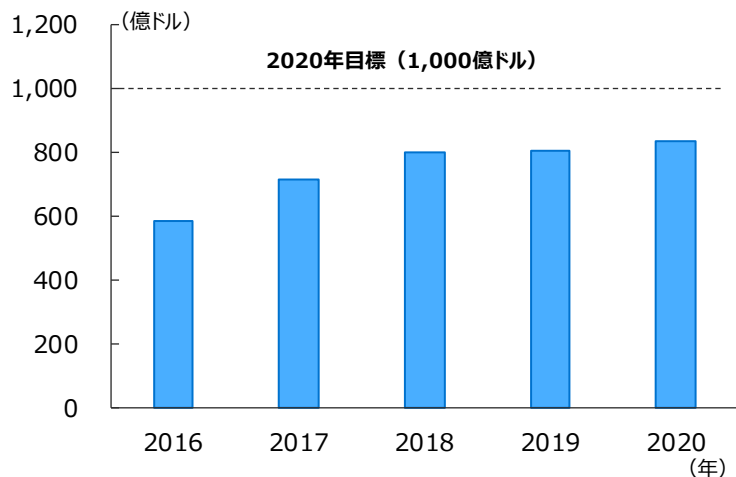
また、昨年のCOP26において、合意形成が難航していた市場メカニズムなどのパリ協定第6条の実施指針が策定され、COP27では、二重計上を防ぐための相当調整⁵の手続きといった具体的な枠組みの検討が行われる予定である。新興国への資金・技術の円滑な導入に向けて重要な役割が期待される仕組みであるものの、国ごとの意見の隔たりは依然大きく、具体策の議論がしっかりと進むか注視する必要がある。

5. おわりに

国際社会の分断が深まるなか、COP27における協議はこれまで以上に難航が予想される。しかし、気候変動問題は一部の国だけでは解決できない。COP27では、国際社会が眼前の逆風を乗り越え、世界全体として脱炭素に向けて着実に前進していくことが求められる。そして、来年、わが国はG7の議長国となる。わが国には、来年のCOP28開催国のアラブ首長国連邦やG20議長国のインドなどと連携し、国際社会の結束を強固なものとして、世界の2050年脱炭素に向けた取り組みをリードしていくことが期待される。

以上

（図表7）先進国から新興国への気候資金支援



（資料）OECD「Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020」

⁵ 相当調整とは、カーボン・クレジットの取引などによって排出削減量を国家間で移転した際、獲得した国の排出量を減算する一方で、移転した国の排出量に加算することで、複数国での二重計上を防ぐ手続き。

<参考文献>

- 大嶋 秀雄[2021a]. 「COP26、進むか50年排出ゼロ —新興国への取り組み支援不可欠」時事通信社「金融財政ビジネス」2021年10月7日号
- 大嶋 秀雄[2021b]. 「グリーン・インフレーションをどうみるか～問われる脱炭素への覚悟～」日本総研 Research Focus No. 2021-037 (2021年11月15日)
- 大嶋 秀雄[2021c]. 「COP26の成果と今後の課題 —ロードマップや新興国支援の具体化が急務」日本総研 Research Eye No. 2021-052 (2021年11月18日)
- 大嶋 秀雄[2022a]. 「ウクライナ危機で問われる気候変動対応～求められる現実的な議論と強固な仕組み作り～」日本総研 Research Focus No. 2022-002 (2022年4月25日)
- 大嶋 秀雄[2022b]. 「COP27、世界は団結して脱炭素に向かえるか～現実の問題となる温暖化へ早急な対応が不可欠」時事通信社「金融財政ビジネス」2022年9月29日号
- 環境省[2022]. 「AR6 WG3 報告書 政策決定者向け要約」
- 外務省[2022]. 「G7 首脳コミュニケ」G7 エルマウ・サミット (2022年6月28日)
- UNFCCC[2021]. “Glasgow Climate Pact”
- IPCC[2021]. “Climate Change 2021: The Physical Science Basis”
- IPCC[2022a]. “Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability”
- IPCC[2022b]. “Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change”
- IPCC[2022b]. “AR6 Synthesis Report: Climate Change 2022”
- OECD[2022]. “Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020”
- NGFS[2022]. “NGFS Climate Scenarios for central banks and supervisors September 2022”