2023年1月 31 日

COP27 シャルム・エル・シェイク会議の結果と評価

―気候危機回避のため、排出削減の強化がより重要に

目次 Table of Contents

概要…… 2
1. COP26後の世界情勢…… 3
2. COP27 交渉とその結果…… 4
3. 交渉外の動き…… 8
4. COP27 での日本の動き…… 10
5. 今後の気候変動交渉と日本の課題…… 11

特定非営利活動法人 気候ネットワーク

概要(要約) Executive Summary

国連気候変動枠組条約第 27 回締約国会議(COP27)は、2022 年 11 月 6 日～20 日にエジプトのシャルム・エル・シェイクで開催された。COP26 で大枠が完成したパリ協定の実施方針のもとで、どのように気候変動対策を実施していくかにフェーズが移り、ロシアによるウクライナ侵攻に端を発した世界的なエネルギー危機や、頻発する気候災害による損失と損害の拡大といった厳しい世界情勢のもとで各議題の交渉が行われた。

COP27 で合意された「シャルム・エル・シェイク実施計画」では、COP26 合意の内容を再確認し、1.5℃を目指す決意をあらためて示すとともに、この世界情勢において再生可能エネルギーの拡大や公正な移行の重要性が確認された。一方、現状の各国 NDC では 1.5℃目標の達成には届かないなか、排出削減強化を促す合意が期待されたが、最終的には COP26 の合意内容を踏襲するにとどまった。同様に、2030 年までの排出削減強化をねらいとした「緩和作業計画」も実質的な強化につながる内容とはならなかった。ただし、化石燃料や 2℃への揺り戻しがあったなかで、COP26 合意を維持したことは強調したい。

歴史的な成果となったのが、「損失と損害の新基金設立」である。気候災害が世界各国で頻発するなか、議長国エジプトの強い意欲や、市民社会からの後押しもあり、気候変動の悪影響に特に脆弱な国々を支援するための新しい基金を設立することが決定された。その他、気候資金、6 条、適応、グローバル・ストックテイクなどの議題は、今後も引き続き詳細な議論が続けられることとなる。

非国家アクターについて注目された動きの一つは、国連のハイレベル専門家グループによる、非国家アクターがネットゼロ宣言をする際の提言レポートが発表されたことである。提言には、ネットゼロ宣言にあたって化石燃料の利用／支援をやめる具体的な目標を立てることなどが盛り込まれている。また、COP27 では市民に対する人権侵害、市民社会スペースの縮小への懸念が示されたように、これまでの COP より制限が多かったものの、市民社会によって気候正義と人権を求めるアクションが数多く行われた。

COP27 では再生可能エネルギーへの移行を促進する合意がなされたが、日本政府はそれとは逆方向の施策を強化している。COP27 でも、世界最大の化石燃料の公的資金提供国であることや、国内外で石炭のアンモニア混焼を推進していることについて市民社会から厳しい批判を受けた。2022 年 12 月に取りまとめられた GX 基本方針(案)の内容は、原発や石炭依存から抜け出せていない。2023 年の G7 議長国である日本は、COP27 でなされた世界の合意と逆行する石炭火力維持の政策を見直し、1.5℃目標と整合する 2030 年目標とカーボンプライシングなどの対策を強化することが急務である。

1. はじめに―COP26 後の世界情勢

はじめに、気候変動に関する COP26 後の国内外の動向を振り返りたい。

科学からの警告―早期に大幅な温室効果ガス排出削減を

2022 年はじめ、IPCC 第 6 次評価報告書（AR6）の第二作業部会（WG2）、第三作業部会（WG3）の報告書が相次いで発表された。その内容は、気温上昇を 1.5℃以内に抑える重要性が改めて確認され、そのための残余のカーボンバジェットの減少に照らし、今すぐ行動するよう呼びかけるものであった。

2022 年 2 月に発表された WG2 報告書「影響・適応・脆弱性」では、「人為起源の気候変動はより頻繁で激しい異常気象を伴い、自然の気候変動を超えて、自然や人間に広範な悪影響と関連する損失や損害を引き起こしている」と結論付けた。また、適応にも限界があることを指摘し、温室効果ガス排出量を急速に減少させ、気温上昇を 1.5℃に抑えるとともに、気候にレジリエントな開発の緊急性が高まっているとした。

同 4 月に発表された WG3 報告書「気候変動の緩和」では、1.5℃目標達成のためには、世界の温室効果ガス排出量を遅くとも 2025 年にはピークアウトさせる必要があると指摘した。最大の排出源であるエネルギー部門については、2030 年までに化石燃料の大幅削減、再生可能エネルギーへの転換、電化の普及、エネルギー効率向上といった大きな転換が必要であると述べ、現状では、二酸化炭素回収・貯留（CCS）は技術、経済、制度、社会文化および生態系への影響において障壁があるとした。

エネルギー危機への対応でも鍵となるのは脱化石燃料

2022 年のロシアによるウクライナへの侵攻は、同地域に人道的危機をもたらしただけでなく、日本を含む世界各国のエネルギー供給に影響を与えている。何十年もロシアの化石燃料に頼ってきた国々が突然エネルギー需要を満たせなくなり、また世界的な価格高騰を招いた。これを受けて、中長期的には多くの国がエネルギー安全保障の観点から再生可能エネルギーへの転換へと向かっている。しかし、短期的には化石燃料の確保を急ぎ、停止した石炭火力発電所を再開させるなどしている。ドイツなどは、これらは一時的な緊急措置に過ぎず 2030 年の脱石炭目標には影響がないと強調している。ただ、IEA の分析[1]によると、2022 年は世界の石炭需要が 9 年ぶりに過去最高を更新する見通しとなった。一時的なものにせよ、気候危機の悪化を回避するための「重要な 10 年」とされる時期に世界的な脱炭素の取り組みが後退したことに変わりはない。

しかし、先述のとおり、中長期的には化石燃料から脱却する方向性は変わっていない。5 月に開催された G7 ドイツ・エルマウサミットでは、石炭火力発電について、2035 年までに電力部門の全部または大部分を脱炭素化すること、国内の排出削減措置の取られていない石炭火力発電所を廃止すること、2022 年末までに排出削減対策がとられていない国際的な化石燃料電力部門への新たな直接公的支援を終了することといった重要な合意がなされた。2021 年のコーンウォールサミットに続き、脱化石燃料に向けた明確なメッセージである。

私たちは 1.5℃の道筋にいるのか

さて、COP26 グラスゴー気候合意では、パリ協定の締約国に対し「国が決定する貢献（NDC）」を 2022 年末までに提出すること、提出にあたっては 2030 年目標を再検討・強化することが求められた。

[1] 国際エネルギー機関（2022），“Coal 2022 Analysis and forecast to 2025”，https://www.iea.org/reports/coal-2022

しかし、COP27 までに NDC を再提出したのはわずか 29 カ国であった。日本は再提出していない。

国連気候変動枠組条約（UNFCCC）事務局は、2022 年 10 月に各国 NDC の内容を分析した最新の「NDC 統合報告書」を発表した。昨年の予想（13.7%増加）より若干改善されたものの、現在の各国 NDC では、世界の排出量は 2030 年までに 2010 年比で 10.6％増加し、今世紀末までに約 2.5℃の気温上昇が予測される。また、国連環境計画（UNEP）の排出ギャップ報告書 2022[2]によると、現状では、世界は今世紀末までに 2.4～2.8℃気温上昇するという。この状況を改善するためには、化石燃料に頼らず、大規模で迅速なシステム変革を行う必要があるとしている。

世界で頻発する気候災害

パキスタンでは、2022 年 7 月～8 月の大雨で洪水が発生し、国土の３分の１が水没した。これにより、3,300 万人が被災し、800 万人以上が避難を余儀なくされ、1,730 人以上が亡くなった。特に、脆弱な地区の人々は収入や資産を失い、食料価格の上昇や病気の発生などの影響を受けている。世界銀行によると[3]、被害額は 149 億ドルを越え、経済損失は総額で 152 億ドルに達する。また、復旧・復興のために少なくとも 163 億ドルが必要だという。2022 年はパキスタンでの洪水被害をはじめ、世界各国で気候変動の影響と思われる災害が発生した。そのため、COP27 では気候変動の悪影響への適応を超えて発生する「損失と損害」にどう対応するかに各国の注目が集まった。

2. COP27 交渉とその結果

COP27 概要

国連気候変動枠組条約第 27 回締約国会議（COP27）は、2022 年 11 月 6 日～20 日にエジプトのシャルム・エル・シェイクで開催された。交渉のみならず、パビリオンやサイドイベントへの参加者も多く、議長国エジプトによると、112 カ国から 46,000 人が参加[4]したという。

COP21 でパリ協定が採択されて以来、COP26 までは実施方針についての交渉が行われてきた。そして、COP26 で実施方針が完成したことを受け、COP27 では、決められたルールや約束のもとでどのように気候変動対策を実施していくかにフェーズが移り、「実施の COP」と位置付けられた。

COP27 は以下の会議体にて交渉が行われ、会期を約 2 日間延長し「シャルム・エル・シェイク実施計画」が合意された。

・国連気候変動枠組条約第 27 回締約国会議（COP27）
・京都議定書第 17 回締約国会合（CMP17）
・パリ協定第 4 回締約国会合（CMA4）
・科学上及び技術上の助言に関する補助機関（SBSTA）第 57 回会合
・実施に関する補助機関（SBI）第 57 回会合

[2] UNEP (2022), “Emissions Gap Report 2022: The Closing Window - Climate crisis calls for rapid transformation of societies”, https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022
[3] 世界銀行, Pakistan: Flood Damages and Economic Losses Over USD 30 billion and Reconstruction Needs Over USD 16 billion - New Assessment, https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/10/28/pakistan-flood-damages-and-economic-losses-over-usd-30-billion-and-reconstruction-needs-over-usd-16-billion-new-assessme
[4] COP27 公式ツイッターアカウント（@COP27P）による情報。https://twitter.com/COP27P/status/1594301935242428419

また、各日に「資金」「エネルギー」「生物多様性」などテーマが設けられ、そのテーマに沿ったイベントも開催された。

カバー決定「シャルム・エル・シェイク実施計画」

COP では会議全体の決定としてカバー決定が採択され、個別議題の決定文書にはない重要な内容が記載されることもある。

COP27 で採択された「シャルム・エル・シェイク実施計画」[5]では、COP26「グラスゴー気候合意」に引き続き、利用可能な最良の科学の重要性や、気候変動の影響は 2℃より 1.5℃のほうがはるかに小さくなることをあらためて確認し、1.5℃への努力の追求を決意した。また、低排出で気候にレジリエントな開発への野心的、公正で公平、かつインクルーシブな移行に向けた決意を示した。一方で、気候危機に対応するために必要な対策が取られていないことに深刻な懸念を示し、資金面、技術面での国際協力の重要性を確認する内容となった。また、昨今の地政学的状況によるエネルギーや食糧、経済、コロナ禍といった複合的危機を以て、気候変動対策を後退させ優先順位を下げる口実にしてはならないことも指摘している。以下、カバー決定の内容で注目したい点を取り上げる。

(1)再生可能エネルギーの拡大

カバー決定では、温室効果ガス排出削減やクリーンなエネルギーミックスの実現のために再生可能エネルギーの拡大が示されている。また、2050 年のネットゼロを達成するために、再生可能エネルギーへの迅速かつ緊急な資金調達を促すことを強調している。カバー決定で再生可能エネルギーを具体的に取り上げて言及したのは初めてのことである。さらに、前例のないエネルギー危機において、再生可能エネルギーへのクリーンで公正な移行を加速させる緊急性が明確になったとした。世界各国の脱炭素への取り組みにおいて再生可能エネルギーの重要性が高まっていることを示すだけでなく、COP28 や今後の国際交渉においても再生可能エネルギーの存在感が高まることを示唆している。

(2)公正な移行

また、「公正な移行」に関する段落も初めて設けられた。パリ協定では、前文にて気候変動対策には公正な移行が不可欠であるとしている。しかし、これまでは詳細な定義はなく、具体的な作業計画も確立されていなかった。カバー決定では、脱炭素社会への移行は公正な移行となる必要があることが複数回にわたって言及され、気候危機の持続的で公正な解決策には、効果的で意義ある社会的対話と全ての利害関係者の参加が不可欠であることが確認された。また、パリ協定の目標達成の道筋を議論するため「公正な移行のための作業計画」を設立することが合意された。公正な移行に関するハイレベル閣僚級ラウンドテーブルも毎年開催される予定である。今後の国連気候変動交渉において公正な移行への注目が高まることが予想される。

(3)排出削減対策の強化

2021 年の COP26 合意では、「石炭火力の段階的削減」など、緩和に関する多くの画期的な合意がなされた。その後も、各国削減目標が未だ 1.5℃目標達成には届かない現状に対し、COP27 では「石炭火力」を「全ての化石燃料」へと強化するといった、排出削減の強化につながる合意を求める国も多かった。しかし、COP26 で合意された 1.5℃目標や決定的に重要な 10 年で対策を加速させる重要性を再確認したものの、「石炭火力の段階的削減」を含め、ほとんどが COP26 合意の踏襲であり、各国にさらなる強化を促す内容にはならなかった。当面の天然ガスへの道が残された。加えて、再生可能エネルギーとともに「低排出

[5] シャルム・エル・シェイク実施計画(Sharm el-Sheikh Implementation Plan)
COP 会合での合意事項:https://unfccc.int/documents/624444
CMA 会合での合意事項:https://unfccc.int/documents/624441

エネルギー」の必要性が強調されており、これが何を指すのか明確に説明されていないが、各国が脱炭素の約束をかわす抜け道となる可能性がある。

また、グローバル・ストックテイクを補完し、2030 年までの各国の排出削減目標を実質的に強化するねらいのあった「緩和の野心及び実施の規模を緊急に拡大するための作業計画（緩和作業計画、MWP）」についても、意見・情報・アイデアの交換のための対話の実施や年次報告書の作成が決まったが、NDC は各国が自ら決定するものであることを考慮し、対話の結果は新しいゴールや目標を課すものではないという制限が設けられた。削減目標の強化を促す仕組みには、新興国からの強い反対の声があったと言われており、結果として実質的な排出削減の強化につながるような作業計画とはならなかった。

これらの結果を以て「損失と損害の新基金設立という画期的な成果（後述）にもかかわらず、損失と損害を発生させる原因となる化石燃料に関する合意がなされなかった」と評価する報道も多かったが、後述の化石燃料ロビイストの存在、また「目標を 2℃へと戻そう」という動きもある中で、COP26 合意を維持したことは強調したい。

このほか、日本の気候変動対策にとって重要と思われる個別議題の合意内容を紹介したい。

損失と損害（Loss and Damage）

「損失と損害に関する資金」は、COP27 で最も注目された議題と言っても過言ではない。気候変動への適応を超えて発生する損失や損害に対応するための資金支援を検討する追加議題である。日本などの先進国が新たな基金の設立に反対の立場をとるなか、「責任と補償を問うものではない」「2024 年までに決定する」などの留保付きながらも議題に採択された。議題として採択されたのは、世界各国で干ばつや洪水の深刻な被害が頻発し、人道的な危機とともに、経済損失が拡大し、気候変動に極めて脆弱な国や地域の損失と損害を無視しえなくなったことが背景にあると考えられる。議長国エジプトの強い意欲と努力も窺えた。また、シュクリ COP27 議長は市民社会の後押しがあったことにも触れている。

交渉では、2024 年までの目標設定などが議論された。先進国は既存の資金支援で足りないところを検討する作業プロセスの立ち上げを主張したが、途上国は検討プロセスではなく、損失と損害に特化した新しい資金支援の仕組みの立ち上げを求めた。議論は膠着したが、会期終了間際の 17 日に EU がこれまでの姿勢を転換し、最も脆弱な国々への損失と損害の基金設立と、全ての化石燃料の段階的削減を提案した。また、EU は先進国からの資金拠出だけでなく、国際航空・船舶や化石燃料税といった多様な資金源を提案した。中国などの新興国からの資金拠出も暗に求めたが、新興国はこれに反発。支援対象を誰にするか難しい交渉が続けられた。

最終的には、気候変動の悪影響に特に脆弱な国々を支援するための新しい基金を設立することが決定された。これから基金の詳細について議論されるが、移行委員会が設立され、COP28 までに提言を作成することとなった。今後、資金の出し手・受け手に関する議論など難しい交渉が予想されるが、長年、議論が避けられてきた損失と損害の資金支援について、新基金設立で合意したのは歴史的な成果と言える。

また、技術的支援を行うサンティアゴ・ネットワークの運用開始に向けた準備が整った。

気候資金

損失と損害の資金のほか、気候資金については、現行の資金目標達成に向けた取り組みの強化と、2025 年以降の資金枠組みについて議論された。

OECD によると 2020 年の気候資金規模は 833 億ドル[6]であり、COP26 に引き続き、先進国による 1,000 億ドルの約束が未だ果たされていないことに

[6] OECD (2022), “Climate Finance and the USD 100 Billion Goal”, https://www.oecd.org/climate-change/finance-usd-100-billion-goal/

深刻な懸念が示された。そして、日本を含む先進国に対し早急に目標を達成するよう要請がなされた。また進捗確認のため、隔年で進捗報告書を作成することになった。COP26 で合意された適応資金倍増は、来年の CMA5（COP28）で検討できるようレポートを作成することになった。加えて国際開発金融機関の改革も合意された。

2025 年以降の世界全体の資金目標である「新規合同資金数値目標（NCQG）」については 2024 年の決定に向けて作業が続けられることとなり、アドホック作業プログラムの共同議長に対し、2023 年の作業計画の策定・公表や、技術的専門対話により広範な参加を促進することなどが求められた。また、COP27 の議題としては採択されなかったが、資金の流れを低排出で気候にレジリエントな開発の道筋に適合させる規定のパリ協定 2 条 1(c)が、今後の気候資金目標にどう組み込まれるかも論点の一つとなっており、カバー決定でパリ協定 2 条 1(c)への理解を促進するための「シャルム・エル・シェイク対話」の開催が合意された。

パリ協定第 6 条

国際排出枠取引に関するパリ協定第 6 条は、COP26 で大枠のルールが合意されたことを受け、COP27 では実施に向けた詳細について議論がなされた。

パリ協定締約国が、国際的に移転される排出削減実績（ITMOs）を自国の NDC 目標達成に活用する仕組みである 6 条 2 項（協力的アプローチ）では、クレジットの記録・追跡ガイダンス、6 条技術専門家レビューのガイドライン、報告様式などが決定された。そのなかで、締約国が自身の提出する情報を機密とみなす場合、その理由を説明することも決定されたが、あらゆる種類の情報を機密事項として指定できるようになっており、透明性確保への課題とグリーンウォッシュへの懸念が残る。

6 条 4 項（国連管理型市場メカニズム）の論点の一つであった、京都議定書下の CDM（クリーン開発メカニズム）により創出されるクレジット（認証排出削減量、CER）の繰り越しについては、COP26 にて、その CDM 活動が 2013 年 1 月 1 日以降に登録されたものであること、2021 年以前の排出削減であること、最初の NDC の達成のためにのみ利用できることなどが合意された。COP27 では実施の手続きや仕組みについて、CDM 活動の 6 条 4 項への移管手続きや認証 CER 移管手続き、地球全体の排出削減（OMGE）プロセス[7]、監督機関（Supervisory Body）の運用規則などが決定された。一方、炭素除去（removals）に関する議論は COP28 に持ち越された。監督機関が作成した 6 条 4 項における炭素除去に関する提言では、炭素除去について幅広い定義がなされており、CCUS（二酸化炭素回収・利用・貯留）も可能とするような内容であった。また、人権を保護する規定も不十分であった。このため、市民社会からの要請も受け、議論が持ち越されることになった。

日本政府は 6 条の実施に関して積極的に動いている。日本の主導で「6 条実施パートナーシップ」が立ち上げられた。11 月 16 日の立ち上げ時点で 40 カ国 23 機関が参加表明をしており、6 条ルールの理解促進や研修の実施等、各国の能力構築を支援していくということだ。

今後も、6 条の実施に向けた詳細の検討が続けられる。6 条実施により各国での排出削減がさらに促進されることが期待されるが、1.5℃目標の達成には国内の排出削減に最優先で取り組むことが求められる。

適応

パリ協定 7 条 1 項の「適応に関する世界全体の目標（GGA）」を議論する、2 年間の「適応に関する世界全体の目標（GGA）に関するグラスゴー・シャルムエルシェイク作業計画（GlaSS）」のもとで、2022 年は 4 回のワークショップが開催された。COP27 では、2023 年に GGA の達成や進捗見直しの指針となる

[7] COP26 で、6 条 4 項のメカニズムによって発行された排出削減量（A6.4ER）のうち、少なくとも 2%は世界全体の排出削減に貢献するために取り消され、NDC の達成など他の目的のために使えなくなることが決定された。

「枠組み」に関して議論されることが決定した。第 1 回グローバル・ストックテイクで GGA の進捗評価を行う際も、GlaSS で議論された結果が考慮されることとなる。

また、交渉外の動きではあるが、非国家アクターによる適応への取り組みにも焦点があたった。11 月 8 日、ハイレベルチャンピオンおよびマラケシュ・パートナーシップとの協力で、COP27 議長が「シャルム・エル・シェイク適応アジェンダ」立ち上げを発表し、国、地域、都市、企業、投資家、市民社会に向けて行動を呼びかけた。これは、最も気候に脆弱なコミュニティに住む 40 億人のレジリエンス強化のために 2030 年までに達成すべき 30 の成果目標を設定するものである。

グローバル・ストックテイク（GST）

グローバル・ストックテイクは、パリ協定の長期目標に対して、世界全体の気候変動対策の取り組みの進捗状況評価を 5 年に 1 度実施し、その結果をさらなる野心の強化につなげる仕組みである。現在、第 1 回グローバル・ストックテイクに向けたプロセス（2021～2023 年）中であり、COP27 では第 2 回技術的対話が実施された。オープンな対話形式で各国交渉官や専門家、NGO 等が技術的な面からテーマに沿った意見交換を行ったが、天然ガスや CCS を推す意見も聞かれた。今後、2023 年 6 月の SB57 で第 3 回技術的対話が行われ、COP28 で成果物の検討が行われる。この成果が各国の 2035 年目標に影響を与えることになるため、実質的に野心を引き上げ、国際協力を促進するような成果物の検討が求められる。また、科学に基づいた野心的な気候変動対策につながるよう、今後の全てのプロセスにおいても市民社会の参加が確保されることが重要である。

3. 交渉外の動き

専門家による「ネットゼロ宣言」に向けた警告

パリ協定の採択以降、多くの非国家アクター（民間企業、金融期間、地方自治体等）もネットゼロ宣言を行っている。企業関係者等の COP 参加も年々増えてきており、COP27 でのパビリオンスペースはさながら技術の見本市のようでもあったが、CCS や水素といった石炭火力延命につながりかねない”新技術”も積極的に展示されていた。Global Witness の分析[8]によると、COP27 には少なくとも 636 人の化石燃料ロビイストが参加しており、その数は COP26 より増加しているという。

こうしたなか、非国家アクターによるネットゼロ宣言の信頼性や質も問われるようになってきた。グテーレス事務総長によって設立された、非国家主体によるネットゼロエミッションの誓約に関するハイレベル専門家グループが、非国家アクターがネットゼロ宣言をする際の 5 つの原則と 10 の提言をまとめたレポート[9]が COP27 期間中に発表された。このレポートは、実態を伴わないネットゼロ宣言やグリーンウォッシュを防ぎ、実質的な排出削減を促すことがねらいである。10 の提言は非国家アクターの全てのバリューチェーンや活動に対して、IPCC や IEA 等の科学的知見に沿った、公正で、人権に配慮したネットゼロ宣言を求めるものである。「自社の排出削減目標達成にはクレジットを

[8] global witness, ”636 fossil fuel lobbyists granted access to COP27”, https://www.globalwitness.org/en/campaigns/fossil-gas/636-fossil-fuel-lobbyists-granted-access-cop27/

[9] United Nations’ High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of Non-State Entities(2022), “Integrity Matters: Net Zero Commitments by Businesses, Financial Institutions, Cities and Regions”, https://www.un.org/en/climatechange/high-level-expert-group

利用せず、まずは迅速で大規模な排出削減に取り組み、クレジットは高品質のものをバリューチェーンの外での利用にのみ限ること」「化石燃料の利用／支援をやめる具体的な目標を立て、公正な移行を実現することや、再生可能エネルギーへの移行に十分な資金を提供すること」「自社だけではなく、加盟する業界団体を通じて気候変動対策に積極的に取り組むようにも働きかけること」といった提言がなされている。化石燃料に関する提言では、事業者や自治体に対して OECD 諸国は 2030 年までに、その他の国は 2040 年までに石炭火力発電所を廃止することや、石油・ガスの生産を終了させることなどが含まれる。また、金融機関に対しては、いかなる企業の石炭インフラ、石炭火力発電所、炭鉱の計画への投融資も直ちにやめることをネットゼロ目標や移行計画に盛り込むべきであることなどが含まれる。

適応での動きと併せて、気候危機を回避し、1.5℃目標を達成するうえで非国家アクターの動きが欠かせないという認識となってきたことがわかる。ビジネス関係者には見逃すことのできない動きだ。

市民社会の動き

例年、COP には市民・NGO も多く参加し、さまざまな形で交渉に影響を与えているが、COP27 開催にあたっては、市民社会や国連の専門家から、市民社会スペースの縮小やエジプトでの人権問題への懸念が示されていた。実際に市民社会スペースは会場内に限られ、これまでの COP より制限が多かったものの、損失と損害への資金支援、アフリカでのガス開発中止、気候正義と人権などさまざまな市民アクションが展開され、交渉に影響を与えた。そのいくつかを紹介したい。

(1)気候正義と人権

「人権が守られなければ、気候正義の実現はあり得ない」、エジプトでの人権状況を踏まえ、COP27 で市民社会が強く訴えたことの一つである。会場内でのアクションのほか、不当に抑圧されている人々の解放を求める嘆願書への賛同、自国政府に対してエジプトの人権問題に取り組むよう求めるなどした。また、不当逮捕され、食べ物や水を拒否し、健康状態が不明で面会も許されなかった活動家 Alaa Abd el-Fattah 氏の解放を求めるアクションも行われ注目を集めた。また、市民社会によるピープルズ・プレナリー（人々の本会議）では、「人々による COP27 気候正義宣言」を採択した。

(2)アフリカにおける石油・ガス開発問題

また、ウガンダとタンザニアを通る 1,443km の原油パイプライン計画「東アフリカ原油パイプライン（EACOP）」に対して、反対の声が上がった。このパイプラインが建設されると、石油の燃焼により年間 3,300 万トンの CO_2 が排出されるほか、ウガンダとタンザニアで大規模な住民の立ち退きや生態系、水源、湿地への深刻なリスクが予想されている。ウガンダとタンザニアの活動家は、プロジェクトの融資先候補の一つである三菱 UFJ フィナンシャル・グループ（MUFG）が開催したサイドイベントに介入し、MUFG が EACOP を支援しないことを公に表明するよう要請した。

4. COP27 での日本の動き

化石燃料事業への資金拠出で「本日の化石賞」を受賞

COP27 でもまた、日本は「本日の化石賞（Fossil of the Day）」を受賞した。「本日の化石賞」は、130 カ国・1800 団体以上の環境 NGO のネットワークである「気候行動ネットワーク（CAN）」が、COP 会期中に温暖化対策に後ろ向きな国を毎日選出して贈るものである。世界が 1.5℃目標達成のために化石燃料への投資をやめなければならないという認識のなか、日本が世界最大の化石燃料の公的資金提供国であり、石油、ガス、石炭の計画に 2019 年から 2021 年の間に年平均 106 億ドルを拠出したと報告されたことを受け[10]、11 月 9 日の「資金の日」にあわせて受賞した[11]。他にも石炭火力のアンモニア混焼といった「誤った解決策」の輸出や、岸田首相が COP27 には参加しなかったことも指摘された。

気候変動対策の優先順位の低さが表面化

COP27 期間中、日本はいくつかの国際イニシアティブへの参加も表明している。先述の「6 条実施パートナーシップ」のほか、世界気象機関（WMO）が主導する「気候適応の実施に関する国連世界早期警戒イニシアティブ」、デンマークが主導する「グローバル洋上風力アライアンス（GOWA）」などである。また 11 月 15 日、インドネシア・バリで開催されていた G20 で、日本と米国がリード国となりインドネシアの石炭から再生可能エネルギーへの移行を支援する「インドネシア JETP」の共同声明が公表された。

一方で、日本における気候変動対策の優先順位の低さも表面化した。11 月 7 日～8 日の首脳級会合では、100 を超える国・地域の首脳たちがスピーチを行った。各国首脳が自国の気候変動政策への貢献を世界に向けて発信する機会であったが、2023 年の G7 議長国である日本の岸田首相は国内の政治スケジュールを理由に参加しなかった。西村環境大臣は、閣僚級会合のスピーチ[12]で損失と損害への支援を表明し、またネットゼロと産業競争力強化・経済成長を同時実現させる策として GX（グリーントランスフォーメーション）の推進をアピールした一方で、排出削減対策に関しては、日本はパリ協定の 1.5℃目標と整合した長期目標および NDC を作成したと述べた。現在の各国 NDC では 1.5℃目標に届かず、排出削減策のさらなる強化が求められている中で、日本は自国の排出削減目標・対策をこれ以上強化するつもりはないというメッセージを発信したことになる。

---

[10] 2022 年 11 月 8 日に次のレポートが発表された。Oil Change International (2022), “Japan’s Dirty Secret: World’s top fossil fuel financier is fueling climate chaos and undermining energy security”, https://priceofoil.org/2022/11/08/japans-dirty-secret

[11] Climate Action Network(CAN)によるプレスリリース。” FOSSIL DAY 1: COP27: FIRST ´FOSSIL OF THE DAY´GOES TO… JAPAN”, https://climatenetwork.org/resource/fossil-of-the-day-9th-of-november-2022-japan/

[12] 環境省, COP27 閣僚級セッション　西村環境大臣ステートメント, https://www.env.go.jp/annai/kaiken/kaiken_00055.html

5. 今後の気候変動交渉と日本の課題

表:COP27 後の国際的な気候変動交渉・対策の主なスケジュール

日程	予定されている出来事
2023 年初頭	IPCC 第 6 次評価報告書 統合報告書
2023 年 5 月	G7 広島サミット(広島市) ※5 月 19 日～21 日予定
2023 年 6 月	補助機関会合(ドイツ・ボン)
2023 年 9 月	G20 サミット(インド・ニューデリー) ※9 月 9 日～10 日予定
2023 年 9 月	第 78 回国連総会
2023 年 9 月	気候野心サミット(Climate Ambition Summit)
2023 年 11 月	COP28(UAE・ドバイ) ※11 月 30 日～12 月 12 日予定

2023 年 G7 議長国として

COP27 が終了し、G7 諸国は 2023 年 5 月 19 日～21 日に開催される G7 広島サミットに向けた準備を進めている。他の G7 諸国がより野心的な化石燃料からの脱却と脱炭素目標へのコミットを目指すと同時に、世界的なエネルギー危機に対応する必要にも迫られている情勢において、議長国の日本が世界に対し、化石燃料からの脱却や再生可能エネルギー社会への移行でリーダーシップを示す機会ともなり得る。しかし、日本の国内政策はそれとは反対の方向に向かっている。根本的な見直しが急がれる。

石炭火力の延命を続ける日本のエネルギー政策

日本政府は 2021 年に提出した「2030 年までに 2013 年比で 46−50%削減」とした NDC がパリ協定に整合するとの認識を示している。しかし Climate Action Tracker などの分析では、1.5℃目標の達成に向け、より削減目標を強化する必要があることが指摘されている。

この間、日本では既存の非効率石炭火力発電所の廃止計画が示されないどころか、新規の石炭火力発電所が続々と稼動している。2023 年以降にも神戸発電所 4 号機、横須賀火力発電所 1、2 号機が稼働する予定だ。このように日本では石炭火力はいまだ増加傾向にあり、CO_2 排出量を増やしている。

また、石炭火力の脱炭素化と称して、既存の石炭火力発電所の延命策ともいえるアンモニア・水素混焼、CCS 活用といった新技術に多額の投資をつぎ込もうとしている。2021 年 10 月に閣議設定された第 6 次エネルギー基本計画に沿って、2022 年 3 月には省エネ法、高度化法の改正で水素、アンモニア利用を推進する法整備も進められた。

原発や石炭依存から抜け出せない GX 基本方針(案)

こうしたなか、日本政府は 2050 年カーボンニュートラルを達成しつつ日本経済を成長させる施策として、12 月 22 日の GX 実行会議にて「GX 実現に向けた基本方針(案)」を取りまとめた。

世界的なエネルギー危機において、日本でも省エネルギーや再生可能エネルギーの普及拡大に向けた本

来の「グリーントランスフォーメーション」が求められている。しかし、GX 基本方針(案)は、さらなる原発推進、石炭火力発電の延命となるアンモニア・CCS への巨額支援など、原発や石炭依存から抜け出せないばかりか、150 兆円の官民投融資を財源により、これらへの依存を深める内容となった。期待されている新技術もパリ協定の 1.5℃目標達成に向けたタイムラインには合致せず、コストも高い。一方で化石燃料からの脱却の後押しにつながるカーボンプライシングは本格導入が先送りされた。何より、GX 基本方針(案)は短期間でとりまとめられ、国民的議論が尽くされたとは言い難い。さらに、この動きは国内のみならず、「アジア・ゼロエミッション共同体」構想として、海外、特にアジア諸国へ展開しようとしており、世界の再生可能エネルギーへの転換を阻害することになりかねない。

COP28 に向けて

COP28 は UAE・ドバイでの開催が予定されている。COP28 では第 1 回グローバル・ストックテイクの成果がとりまとめられる。これを受けて各国が 2035 年目標を出すことになるが、2030 年目標を強化する重要性が失われるわけではない。COP27 でも 2030 年までの 10 年が決定的に重要で、温暖化を抑える行動を加速させる必要があることが合意された。

今回、損失と損害で大きな前進が見られたが、排出削減対策を強化しなければ気候変動の適応の限界を超えた損失と損害は拡大し続ける。質の高い、大規模な排出削減対策が求められている。

産油国であり、かつ豊富な天然ガスを埋蔵している UAE では、石油・ガス後を見据えて水素、アンモニアの生産・輸出に向けた動きが加速している。国内での再エネ(特に太陽光発電)プロジェクトも着々と進んでいるが、同時にクリーンエネルギーと位置付けた原子力発電の発電キャパシティも拡大している[13]。また、UAE はアブダビ国営石油会社 CEO で同国の産業・先端技術相や気候特使も務めるジャベル氏を COP28 議長に決めた。石油企業のトップを COP28 議長に据えたことに環境 NGO から懸念の声があがっている[14] 。

こうした状況で、COP28 はエネルギーに焦点が当たると予想される。各国が排出削減の実態を伴わない気候変動対策やエネルギー政策を許さず、公正で迅速、持続可能な方法で脱炭素を達成する道筋を示すことが課題となるだろう。それは、化石燃料依存からの脱却と再生可能エネルギーへの転換の加速であることは議論の余地がない。COP27 でも再生可能エネルギーへの移行を促進する合意がなされた。日本は世界の合意と逆行する石炭火力維持の政策を見直し、1.5℃目標と整合する 2030 年目標とカーボンプライシングなどの対策を強化することが急務である。

---

[13] JETRO, 地域・分析レポート「特集:COP27 に向けて注目される中東・アフリカのグリーンビジネス 脱炭素加速で MENA 地域をリード(UAE)」, https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2022/1003/84e6dfe5b1212d98.html

[14] 「COP28 議長に石油会社トップ「乗っ取りだ」環境 NGO 反発」、朝日新聞(2023 年 1 月 12 日), https://www.asahi.com/articles/ASR1D6S0JR1DUHBI024.html?iref=pc_ss_date_article
"UAE names oil boss to lead climate summit, worrying activists", *Reuters*, 12 January, 2023, https://www.reuters.com/world/middle-east/uae-names-adnoc-chief-jaber-cop28-climate-conference-president-2023-01-12/

発行:特定非営利活動法人 気候ネットワーク(https://www.kikonet.org)
【東京事務所】〒102-0093 東京都千代田区平河町2丁目12番2号 藤森ビル6B
TEL: 03-3263-9210、FAX:03-3263-9463、E-mail:tokyo@kikonet.org
【京都事務所】〒604-8124 京都府京都市中京区帯屋町 574 番地高倉ビル 305
TEL: 075-254-1011、FAX:075-254-1012、E-mail:kyoto@kikonet.org