

COP25 で見えてきたもの：厳しい国際交渉、2050 ネットゼロ、そして石炭火力

田村 堅太郎 (たむら けんたろう／地球環境戦略研究機関
気候変動とエネルギー領域 ディレクター)

2日間延長し、史上最長となった COP25 は、グテーレス国連事務総長の言葉を借りれば「失望した」形で閉幕した。他方、非国家主体の動きはこれまで以上に活発化した。ここでは、交渉結果、非国家主体の動き、そして石炭火力の問題について振り返る。

芳しくない交渉結果

COP25 の注目点の一つが、各国の取組の野心度の引き上げに向けた機運を高められるかどうかだった。COP 直前に発表された国連環境計画 (UNEP) の『排出ギャップレポート』によれば、2018 年の世界の温室効果ガス排出量は観測史上、最高値となり、2℃目標の達成に向けては 2030 年目標の野心度を 3 倍、1.5℃目標に向けては 5 倍に強化する必要がある。2020 年はパリ協定のもとでの最初の野心度の一斉引き上げ機会であり、今回の COP で各国に行動を促すような決定がなされるのかが注目された。

しかし、決定文書の表現は弱いものとなった。当初の議長案には「2020 年の引き上げ機会を活用することを求める」という表現が入っていた。しかし、トップダウン式に引き上げを求める表現にインドなどが反発し、結局、2020 年の機会を活用することを「奨励する」という表現に弱まった。そして、その文言も決定文書の本文から前文に「格下げ」されてしまった。

交渉上のもう一つの注目点が、パリ協定実施ルールの積み残しであるパリ協定第 6 条 (他国での温室効果ガスの削減貢献分を自国の削減としてカウントする仕組み) であった。最終的には、二重計上の問題や京都議定書の下での削減クレジットのパリ協定への移管などに関して意見がまとまらず、次回へ持ち越しとなった。

対立の底辺には、6 条に何を期待するかとの相違があった。6 条の仕組みは、国際クレジットを活用し、世界規模でより費用対効果の高い削減に貢献できる可能性がある一方で、ルール次第では大きな「抜け穴」になりかねない懸念もある。そのため、安価な削減オプションを提供することを重視するルールとするか、オフセット以上、つまり自国の排出増を他国の排出減で相殺する以上の排出削減に貢献するためのルールとするかで、意見が対立し、妥協点が見いだされなかった。

行動強化・ネットゼロに向けた動き

このように国際交渉上の進展は芳しくなかったが、その一方で、2020 年末までに国別削減目標の引き上げを行うと COP 会期中に表明した国は、国連気候行動サミット時の 59 か国から 73 か国に増加した。加えて、個別の国別削減目標を持たない EU メンバー国のうち 11 か国が既に行動強化に向けた国内プロセスを開始しており、合計 84 か国が野心度引き上げを打ち出した。ただし、ここには中国、米国、インド、ロシア、日本といった排出上位国が含まれていない。また、表明された野心度引き上げについても具体性を欠くものが多い。そのため、現時点でどの程度の追加的な排出削減が見込まれるかの評価はできない。今後一年間でさらに多くの国、特に大排出国が引き上げを表明するとともに、より具体的な引き上げ内容を提示できるかが注目される。

次に、73 か国・地域、14 州、401 都市が 2050 年までのネットゼロ排出を宣言した。しかし、ここでも排出上位国からの表明はなかった。ただし、米国と豪州からは、カリフォルニ

ア州(フランス並みの排出量)、ニューヨーク州、クイーンズランド州、ビクトリア州などが表明している。これらを加えると、2050年ネットゼロを目指す国・地域・州は世界の排出量の約18%となる。決して大きな数字とは言えないが、世界排出量の2割近くネットゼロに向けて動きだしており、今後、更なる拡大が期待される。

なお、日本も28自治体が2050年ネットゼロ宣言を行っている。今後は具体的な戦略、ロードマップの策定が課題となる。

民間部門の動き

COP25では、前述した地方政府に加え、民間部門も2050年ネットゼロをベンチマークとした動きをさらに活発化させている。例えば、2050年ネットゼロを表明した企業から構成される「1.5℃に向けた企業野心」というグループは、国連サミットの時点で87社であったが、COP25時点では177社に膨れ上がった。その株式時価総額は2.8兆ドル、総雇用者数は580万人に上る。

ここでは、自らが消費するエネルギーから排出量のみでなく、部品調達を含めたサプライチェーン全体での取組を進めている。参加企業からの排出量は約4億トン(フランス一国分)に及ぶが、サプライチェーンからの排出量は平均して企業が自ら排出する量の4~5倍とも言われ、世界の排出削減に大きな影響を与えうる。

金融機関・機関投資家も、株主としての決議権行使や投資先企業との対話を通じて、投資先企業のビジネスモデルの変革を働きかける動きがでてきている。欧州を中心とした16の金融機関・機関投資家から構成される「ネットゼロ資産保有者同盟」(運用資産総額4兆ドル)は、自ら保有するポートフォリオを2050年までにネットゼロとするために、投資先企業に脱炭素化を促し始めている。

こうした非国家主体の動きは、COP25の交渉結果が大きな成果をあげることができなくと

も、そのことで脱炭素化に向けた動きがブレるものでないことを示している。

石炭火力政策を巡る国内外のギャップ

最後に、今回のCOPでも厳しい視線が注がれた日本の石炭火力政策について触れたい。小泉大臣は現地のプレスカンファレンスで、グテレス事務総長の「石炭中毒」という言葉に触れつつ、「石炭火力を巡る海外と国内の認識ギャップを肌で感じた」とし、このギャップを埋めるために国内への発信を強めていくと語った。

言うまでもなく、石炭火力は化石燃料電源の中でも突出してCO₂排出量が多いため、最高効率の石炭火力でも、1.5℃目標はもとより2℃目標とも整合しない。炭素回収・貯留(CCS)という技術もあるが、高コストがネックとなっている。既に、多くの国で石炭火力は再エネとの激しいコスト競争に晒されており、追加コストとなるCCSを装備する経済的合理性は乏しい。こうした中、G7の中で唯一、国内での石炭火力新設を進め、海外の石炭火力プロジェクトへの公的支援を行っている日本の立場はCOPの場で賛同を得るものではない。

一方で、経済成長を続ける途上国は石炭火力が必要との議論もある。実際、これまでの石炭火力新設の約90%をアジア地域が占めてきた。しかし、2016年以降は、深刻な大気汚染、再エネとの競争、資金調達の問題もあり、新設ペースは減少傾向にある。アフリカ開発銀行も石炭火力プロジェクトへの融資停止を発表した。さらに、COP25では、チリ、コロンビア、ペルー、パキスタンといった石炭火力や炭鉱を抱える中規模国も、石炭火力フェーズアウトが必要となる2050年ネットゼロにコミットした。

このように、石炭火力に対しては途上国側からの見方、認識も大きく変わりつつあり、脱石炭火力を後押しする国際支援の重要性が高まってきていると言える。日本としても、このような動向をしっかりと理解する必要がある。