

外務省 気候変動に関する有識者会合 気候変動に関する提言
脱炭素国家・日本を目指し、気候変動対策を日本外交の主軸に

この提言は、外務大臣の諮問による有識者会合が、国際的な状況の分析と、日本の新しいエネルギー・気候変動外交の方向性についての議論を行い、とりまとめたものである。先の「エネルギーに関する提言」（2018年2月19日付）に続いて、日本の気候変動外交について提言する。

はじめに

2015年12月、世界はパリ協定を採択し、脱炭素社会への転換を21世紀の普遍のゴールとして掲げた。気候変動問題は、異常気象、自然災害に加え、経済システム、地域や社会の安定、国の安全保障、さらには、国家の盛衰、存亡までも左右する最大のグローバルリスクとなった。日本は、国際社会の責任ある一員として、世界と共に、脱炭素社会への転換という目標実現にむけた重い責務を共有している。

脱炭素化はこれからの社会のあり方を決める根本的なルールであり、国の政策や経済活動がこの方向に即してこそ、新たな発展が可能となる。化石燃料に依存した社会はすでに転換を余儀なくされている。巨大な座礁資産の発生を最小限に抑えつつ、脱炭素社会への円滑な移行を果たすために、残された時間は短く、乗り越えるべき課題は多い。

脱炭素社会の実現には、エネルギーだけではなく、産業、経済、金融などを含む社会全体のあり方を変える政策的・制度的イノベーションが不可欠である。この過程で導入されるべき新たなルール、規制、制度等は、ひとつの国の中だけで通用するものではなく、脱炭素化をめざす国際的な枠組みと整合する必要がある。

脱炭素化にむけた国内での真摯な努力と世界への誠実な貢献があつてこそ、日本は、国際社会における評価を高めることができる。ここに提言する気候変動外交は、世界の脱炭素化の早期実現に向けた日本の新たなイニシアティブであり、今後の日本の外交の主軸とすべきものである。こうした気候変動外交は、国内での先駆的な姿勢と実績の裏打ちがあつてこそ、国際的な信頼を得ることができる。

日本に求められる気候変動外交の具体的な内容には、例えば、次のようなものがある。

- ・気候変動枠組条約締約国会議での交渉、その他の先進国・途上国を含む多国間交渉の場において、脱炭素化に向けた主導性を発揮する
- ・気候変動以外の外交の場においても、積極的に気候変動問題を主要アジェンダとしていく
- ・途上国の脱炭素化にむけた支援を先導的に行う
- ・市民社会を含む非国家アクターとの連携を強化し、その海外展開を支援する

貿易も、投資も、エネルギーや国の安全保障も、日本は世界との深いかかわりを持っており、その存続も成長も、世界が脱炭素化を成し遂げることなしに実現できない。日本と世界の持続可能な未来のため、気候変動対策を主軸とする外交が火急に求められている。

I. 世界、アジア、日本での気候変動の進行を直視する

地球の平均気温は、1880年以来約0.85°C、20世紀のわずか100年間で約0.74°C上昇した。このまま行けば、今世紀末までに最大で4°C程度上昇すると予測されている。こうした急激な温度変化により、世界各地で、すでに、気候変動の影響とみられる異常気象や、ハリケーンなど深刻な自然災害が頻発している。

こういった気象災害の影響による経済損失は、2017年には合計で3,300億ドル（約34兆円）にのぼる。海面上昇、サイクロンやハリケーンの被害、熱波の深刻化などが、環境難民の大量発生を高める。世界で人口が増加する一方、異常気象は、食糧生産の減少や食糧価格の高騰を招く。異常気象のもたらす自然災害は、グローバルなサプライチェーンを寸断し、日本の製造業にもダメージを与える。2011年にタイで起きた広範囲にわたる大洪水では、約450社の日系企業の現地工場が浸水被害を受けた。

アジア開発銀行は、このままだと、今世紀末までに、アジア太平洋地域では、気温が6°C上昇、地域によっては8°Cもの上昇があると予測する。こういった気温上昇は、地域の気象を大きく変え、農業、漁業、陸上・海洋の生物多様性、国内の安定や国際安全保障、貿易、都市開発、移民、健康に深刻な影響を与える。

日本そのものも気候変動の直接的な被害に見舞われている。九州北部地域での豪雨災害、北陸地域の豪雪は記憶に新しい。日本では、世界より早いペースで気温が上昇しており、長期的には100年あたり1.19°Cの割合で上昇している（環境省、2017）。2050年に深刻な洪水の被害を受ける可能性のある「想定被害額ワースト20都市」のうち10都市がアジアであるが、日本では名古屋市や大阪-神戸、福岡-北九州が含まれている。被害上昇率では札幌市がワースト4位にあげられている。

アジア太平洋地域には世界の人口の6割が存在する。日本も含まれるこの地域が持続可能に発展していくことが、世界の持続可能な発展のためには不可欠である。アジア、ひいては世界の気候変動の進行を抑えていくことは、日本にとって、もっとも重要な戦略の一つとなる。

II. 2°C未満目標をめざす世界のイニシアティブと日本

すでに「エネルギーに関する提言」（外務省気候変動に関する有識者会合、2018年2月）で指摘したように、世界的なデカップリングの傾向は始まっているが、パリ協定の2°C未満目標を実現するための排出削減レベルと現在の取り組みには、巨大なギガトンギャップが存在する。

各国がパリ協定に合意したCOP21で、2015年12月、インドは「国際ソーラー同盟」（International Solar Alliance）を発足させ、太陽光の世界的な拡大を提唱した。2017年11月のCOP23では、英国・カナダが「石炭火力からの撤退連盟」（Powering Past Coal Alliance）を立ち上げた。その後12月には、フランスがパリ協定成立2周年を記念して、脱炭素社会への転換を主導するためのパリ気候変動サミットを開催した。また、米国では、連邦政府によるパリ協定離脱声明に対抗して、「We Are Still In（我々はまだ参加している）」のメンバー企業や自治体を中心となり、2018年9月にカリフォルニアで「クライメート・アクション・サミット」を開催する予定だ。世界規模で、非国家アクターによる脱炭素化を進める活動が活発化している。

その一方で、日本の2030年削減目標は“Highly Insufficient”（まったく不十分である）との評価を国際的に受けており、2016年のG7伊勢志摩サミットで自ら提唱した2050年削減戦略の提出も未だ果たしていない。脱炭素社会のルールとしての「カーボンプライシング」が、欧州から北米（カナダ、米国諸州）に広がり、韓国、中国などアジアへと世界規模で導入が進む中で、日本は、まだ有効な施策として活用できていない。現在、日本で導入されている地球温暖化対策税の税率は、単価が「289円/tCO₂」という諸外国の炭素税と比べると極めて低いもので、実効性があるものとは言い難い。排出量取引制度については10年以上前に議論を始めたにもかかわらず、国レベルではまだ導入されていない。このままでは、日本企業が有する優れた脱炭素技術や製品も、国内市場では十分なビジネスチャンスが与えられず、世界展開の機会を喪失してしまう危機にある。

こうした状況のなかで、少しずつ国内にも新たな動きが出始めている。例えば、日本では再生可能エネルギー100%を達成するための仕組みが十分整っていないにもかかわらず、使用電力を全て再生可能エネルギーに切り替える「RE100」への参加を表明する企業が相次いでいる。日本企業の中に脱炭素への覚醒が始まったのである。くわえて、地方自治体の「ゼロエミッション宣言」など、地方からの新たな動きもある。

今こそ、こうした新たな機運を高め、脱炭素化に向けた日本の国際的なイニシアティブを蘇らせる時である。

III. 提言：脱炭素国家・日本を目指して

1. 気候変動外交を外務省の省是に

気候変動問題は人類が直面する今世紀最大の課題である。この認識から、日本がこの危機に立ち向かう姿勢を国の内外で確かなものにするため、日本の外交を司る外務省自らが「気候変動外交」を省是とし、全省挙げて取り組む原則を樹立すべきである。

具体的には、二国間会合や多国間会合の中で、気候変動問題の取り扱い頻度や重要度を上げ、G7・G20等の場で、気候変動や再生可能エネルギーの主要な扱いを提案し議論を主導する。また在外公館等においても、これまでのエネルギー資源外交の観点から情報を「収集」するだけでなく、国内外で、気候変動・エネルギー環境問題の専門性を高め、気候変動対策上、日本にとって戦略的に重要な事項を発信・普及・展開できる体制を確立する。

こうした原則の下、外務省は、脱炭素化に向けての他省庁を巻き込んだ国の総合的戦略の立案と法制化にむけた努力を開始するとともに、国連の提唱する2030年までの持続可能な発展目標（SDGs）と2050年に向けてのパリ協定の達成を明示的に連携させ、強化していく。その道筋として「気候変動外交白書」を年次で作成し公表する。

また、2018年2月に本有識者会合が提出した「エネルギーに関わる提言」の実現に向けた政府内部での検討を主導し、同時に「新しいエネルギー外交」を確実に推進する体制を整備する。これらの過程で、積極的に市民社会とも連携を深め、民主的で開かれた日本外交を展開する。

2. 脱炭素社会の枠組みづくりを主導する日本へ

気候変動問題の深刻さが認識されるにつれ、国際的なルールメイキングの場は多様化・多層化してきた。まず、日本は、気候変動枠組条約締約国会議を中心とした政府間交渉枠組みにおけるルールメイキングに建設的な貢献を行う必要がある。日本にとって望ましいルールを主張するだけでなく、日本の利益に留意しつつ、国際的に受け入れられるルールを積極的に提案していく。交渉の「規範」となる新しい構想を打ち出す。日本と志を共にする国を増やし、市民社会やビジネスなどの多様化する交渉グループとの連携を今以上に積極的に展開する。

金融、通商に関する交渉の場などで、グリーンビジネスの標準ツールとして、ISO規格やサステナビリティ会計基準の導入や、気候関連財務情報開示タスクフォース（TCFD）の提言にもとづいた、企業財務情報の一環としての気候変動リスクの開示ルールの導入が世界的に進んでいる。日本も、こうした気候変動リスクに着目したビジネスの新たな評価基準づくりに積極的に参加していく。

同時に、温室効果ガス排出量に応じた負担を課すカーボンプライシングを、日本においても早期に実効性のある水準で実現することが不可欠である。

脱炭素化に向けたルールメイキングに参加し貢献していくことが、日本企業が世界のバリューチェーンで確固たる地位を占めるために必須である。日本の産業界や国の取り組みを目に見える形で示すことで、国際社会からの評価を高め、世界からの投資の呼び込みに繋げていく。

2019年6月に日本が議長国となって開催されるG20は、日本の遅れを挽回する絶好のチャンスである。それまでに、脱炭素化社会の枠組みづくりと具体的な削減対策の両面を強化し、明確なリーダーシップで日本企業の世界での活躍の場を拡大していく。

3. 2°C未満目標達成に取り組む日本へ

パリ協定は、各国の削減目標の5年ごとの更新を定め、「次の目標はその時のその国の目標をこえるものでなければならない」としている。日本は、パリ協定が定めたこの「progression/no-backsliding（後戻り禁止）」の規定を堅持し、現在の日本の2030年削減目標の抜本的な引き上げを率先して実施することにより、世界に範を示していく。

また本年から政府として統合的に策定を進める「長期低排出発展戦略」が、世界の脱炭素化を先導するものとなるよう、エネルギー効率化の徹底と再生可能エネルギー拡大の明確な道筋を示していく。削減対策強化に先行的に取り組むための国際的な努力である「タラノア対話」にも積極的に関与していく。

4. 日本の強みを世界規模で活かす取り組み

すでに日本には、さまざまな優れたエネルギー・環境技術が存在する。それらを基盤として、国内外で脱炭素社会に向けた動きを加速する。

1) 「気候変動プラットフォーム」の構築

脱炭素社会の構築には、技術・製品・金融・知識・政策の、包括的なコラボレーションが必要である。まずは国内で点在する既存の事例や施策を整理・集約し、日本が提供できるサービスを包括的に網羅する「気候変動プラットフォーム」を政府主導で構築する。このプラットフォームは、国際的にも開かれ、さまざまな規模の企業や市民が参加できるものとし、それぞれが連携を深めること、また、各ニーズやプロジェクトのマッチング、コラボレーションの場を提供する。

2) 「アジア・オフショア・ウィンドパワー・イニシアティブ」の展開

洋上風力発電は、この数年で技術革新と政策枠組の進化によりコストが急落し、洋上に存在する無尽蔵のエネルギーを活用できる方法として大きな注目を集めている。2018年に入ってから、日本企業による海外の洋上風力プロジェクトへの大規模投資が相次いでいる。東アジア、東南アジアには、豊かな洋上風力資源があると見込まれており、この地域に世界の注目が集まっている。洋上風力発電を導入するためには、効率的な港湾施設の利用や、発電設備工事や機材の運搬を行う船舶の確保、海底ケーブルの調達と敷設など、さまざまな分野の知識や技術を一体的に運用していかなくてはならない。これら分野のそれぞれに秀でた技術を持つ日本企業と国外企業との協働により、この地域の豊かなポテンシャルを活用する「アジア・オフショア・ウィンドパワー・イニシアティブ」の展開を提唱する。この新たな再生可能エネルギー・プロジェクトを日本から発信し、アジア、そして世界の洋上風力発電開発を牽引していく。

3) 「自国が定める削減目標（NDC）」達成のための途上国との協力

パリ協定のもと、多くの途上国が提案しているのは、資金・技術・能力や知識の習得・構築の支援などが得られる「条件付きNDC」である。日本が率先してこの条件を満たし、同時に、途上国が想定している以上の削減を実現していく。具体的には、ロードマップ作成の支援、目標設定と達成のためのパートナーシップを含め、技術支援、資金援助などを行うことで、途上国と共に脱炭素社会を構築していく。実施にあたっては、日本を含め、海外支援を行う国は、自国の削減目標とは別に、「支援を通じて達成する削減目標」を持つ。また、支援の内容は、経済性のみならず、SDGsや社会的受容性の観点から、再生可能エネルギーと省エネルギー・エネルギー効率化に絞ることとする。

4) 現場や地域に根ざした途上国支援

日本はこれまでも、技術革新、気候ファイナンス、適応対策などを通じ、国際貢献を実施してきた。しかし、短期的な視野のまま、総合的な戦略や政策に支えられていない個別支援は、その場限りの対策に陥りやすい。個別の技術のみならず、政策をパッケージで実施していく省エネルギーや再生可能エネルギー政策を企画し、日本の資金的支援と組み合わせしていく。また、日本各地で生まれている、さまざま地産地消の分散型再生可能エネルギーが支える地域経済モデルを、途上国の地域経済の活性化政策として展開・支援する。こういった活動について、前述のプラットフォームも活用しながら、幅広い非国家アクター、大中小の企業や市民社会の有する技術や資金、人材や知識を集め、途上国支援へと活かしていく。

5) 資金支援体制の戦略的再構築

脱炭素化社会への移行は、とりわけ途上国における巨額の資金投資を必要とする。公的資金だけではなく、大量の民間資金投資が誘発されるような仕組みが必要である。そのためには、1. 緑の気候基金（GCF）、世界銀行、アジア開発銀行などの国際開発金融機関とのブレンド・ファイナンスの推進と拡大、2. 環境・社会・ガバナンスに取り組む企業を重視するESG投資の流れに沿うグリーンボンド等新しいグリーン金融商品の開発と発行の拡大、3. 途上国の地場金融機関との連携強化、4. 国内の既存の政策や機関との連携強化による投資機会の創出と投資環境の整備、などが不可欠である。