

〈NGO・外務省定期協議会 議題案〉

1. **議題案名**：
ODAによる石炭火力発電への支援について

2. **議題の背景**：

ODAによる石炭火力発電への支援については、2015年7月17日のODA政策協議会¹で議論させて頂いた。その後、パリ協定の目標との整合性が取れないことから、国際社会からますます厳しい目が向けられるようになった。2019年には日本がG20のホスト国になることから、本テーマについても日本のリーダーシップが期待されている。

現在、日本政府は、エネルギー基本計画の見直し²を行っており、ODAを含むエネルギー国際協力のあり方についても議論が行われる予定である。

外務省では、気候変動問題に関する世界の最新の動向、NGOや研究者、気候変動対策に積極的な企業等の声を生かした新たな政策の方向性を打ち出すことを目的として気候変動に関する有識者会合³を設置した。本有識者会合は2月を目途にエネルギーに関する提言を、また4月を目途に全体的な提言を外務大臣に対して行う予定とのことである。

このような背景を踏まえ、ODAを含むエネルギー国際協力に関する新たな政策の方向性を打ち出すための議論に貢献できればと考え、本議題を提起した。

3. **議題に関わる問題点（議題に上げたい理由）**：

2014年に策定された現行のエネルギー基本計画では、「化石燃料に引き続き大きく依存しなければならない新興国・途上国を中心に、石炭やLNGなどを効率的に活用できる高効率火力発電への発電設備の転換などを促進するための支援を行う」としている。しかし、この方針は以下の問題がある：

- A) ドイツのシンクタンクであるClimate Analyticsの報告書「Implications of the Paris Agreement for Coal Use in the Power Sector」⁴では、パリ協定の目標を達成するためには、先進国は2030年まで、中国は2040年まで、中国以外の途上国は2050年までに石炭火力発電から撤退する必要があると指摘されている。今後建設が開始される石炭火力発電設備は、2050年以降の運転が見込まれるため、仮に日本が提供する発電設備が高効率のものであったとしても、パリ協定との整合性が確保されていない。

¹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/shimin/page23_000696.html

² http://www.enecho.meti.go.jp/committee/council/basic_policy_subcommittee/

³ http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page4_003622.html

⁴

<http://climateanalytics.org/publications/2016/implications-of-the-paris-agreement-for-coal-use-in-the-power-sector.html>

- B) エネルギー基本計画では新興国・途上国の発電設備の転換を促進するとしているが、支援に際して低効率な既存の発電設備の早期閉鎖を条件としたものにはなっておらず、通常の設定更新サイクルからの追加性は確保されていない。
- C) 支援の対象を高効率発電としているが、実際に提供されているボイラー形式は相手国の技術水準や地理的条件に依存しており、依然として亜臨界圧プラントへの支援も継続されている。また、日本企業から提供されるプラントが他国企業から提供されるプラントよりも高効率であるとするデータは示されていない。なお、IEA Clean Coal Centreによれば、2016年時点において世界で最も高効率な石炭火力発電所は中国にあるとのことである。⁵
- D) 支援対象国として「化石燃料に引き続き大きく依存しなければならない新興国・途上国」としているが、世界銀行や欧州復興開発銀行（EBRD）等では、現行の依存度ではなく、新規の立地に際して他に代替案がない場合等に限定しており、対象国の絞り込み基準に国際金融機関との大きな差異がある。
- E) 石炭火力発電の重点支援先としてインドがあげられているが、インド政府が2016年12月に発表した国家電力計画案⁶によれば、2017年以降新たな石炭火力発電の運転開始は不要であることを示しており、建設中の石炭火力発電所（約50GW）が今後運転開始に至ることで、インド全体の石炭火力発電の設備利用率が5割程度に落ち込むことが見込まれている（2015年時点では6割程度）。また、日本の主要な支援先となっているインドネシアにおいてもジャワ・バリ系統の電力供給予備率は2019年に60%になることが予測⁷されており、日本の支援が同国の供給過剰を深刻化させている実態が明らかとなっている。

今後のODAを含むエネルギー国際協力を検討するにあたっては、以下の点について検討するべきである。

- F) 石炭火力発電への支援を継続する理由のひとつとして、石炭火力発電の新規建設を要望する途上国があるためとの指摘がある。しかし、パリ協定に参加している各国には約束草案（NDC）の策定及び継続的な見直しが求められており、長期的には座礁資産リスクが生じる可能性が高まることから、石炭火力発電の新規建設を要望する国に対しては、長期的な視点に基づいた政策対話を行うことが得策である。
- G) 支援を継続する理由のひとつとして、日本が支援をしなくても他国が支援するので、日本が支援をやめるのは得策ではないとの意見がある。しかし、気候変動問題の深刻さを考慮すれば、このような「囚人のジレンマ」のような状態から脱する必要があり、日本が率先してG20などで共通のルール作りとピアレビューの体制の構築を提案するべきである。
- H) 石炭を含む化石燃料関連企業からの欧米の投資家による投資撤退（ダイベストメント）が拡大する中、日本企業の資金調達が困難⁸になったり、サプライチェーンの対象から外された

⁵ IEA Clean Coal Centre, An overview of HELE technology deployment in the coal power plants fleets of China, EU, Japan and USA

⁶ http://www.cea.nic.in/reports/committee/nep/nep_dec.pdf

⁷ <http://www.foejapan.org/aid/jbic02/indramayu/180117.html>

⁸ 2017年12月にフランスの保険会社AXAは、世界で新規石炭火力発電建設を進めている120社からの投資撤退を発表した。この中には海外で石炭火力発電建設を進めている丸紅、住友商事、電源開発等が含まれている。投資撤退の対象から新規石炭火力発電建設企業を含めるこのような動きは、欧州の機関投資家に拡大する可能性

りする恐れ⁹があるとの懸念があがっている。エネルギー国際協力に関する方針策定にあたっては、日本企業のこのようなリスクの軽減を考慮することが重要である。

4. **外務省への事前質問（論点を詰めるために事前に確認しておきたい事実関係などがあれば）**：

- 上記について事実認識に相違はあるか？
- 石炭火力発電への支援に関する新たな政策の方向性を検討するにあたって、課題となっている点は何か？
- 石炭火力発電への支援に関する新たな政策の方向性を検討するにあたって、どのような情報やデータを必要としているか？

5. **議題の論点（定期協議会の場で主張したいことや、外務省に聞きたいこと）**：

質問1：気候変動に関する有識者会合によるエネルギーに関する提言では「石炭火力輸出への公的支援は速やかな停止をめざす」と指摘された。本提言を受けて外務省としての対処方針・検討スケジュールを教えてください。

質問2：上記提言でも指摘されている通り、石炭火力発電がパリ協定の目標と整合しないことは国際社会の共通認識となりつつあるが、今後、外務省が石炭火力発電へのODA支援がパリ協定と整合すると主張するのであれば、国際社会に対してその根拠データを示す必要があると考えるがどうか。

質問3：日本政府が合意しているOECD輸出信用アレンジメント（石炭火力発電セクター了解）では、石炭火力発電への公的支援に際して、発電容量、ボイラーの効率性、対象国の電化率、地理的条件（島嶼地域等）から条件付けを行っている。現在のところ日本政府は公的輸出信用への適用に限定しているが、これをODAを含む公的支援全体に拡大適用することについてはどのように考えているか。

- 氏名：田辺有輝
- 役職：プログラム・ディレクター
- 所属団体：「環境・持続社会」研究センター（JACSES）
- ※なお、本議題は気候ネットワーク、国際環境NGO FoE Japanとの共同で提案します。
- 連絡先（電話、Emailアドレス、スカイプアドレス）：tanabe@jacses.org／03-3556-7325

以上

がある。

⁹ 例えば、日本が多数の石炭火力発電案件を支援し、発電量における石炭火力発電の割合が高いA国において、ある日本企業が現地で製品を製造する場合、その製品の炭素フットプリントは極めて高くなる可能性があり、将来的にそのような製品がグローバルマーケットで低い評価になる可能性がある。