

21世紀政策研究所新書—84

セミナー

COP25報告と 欧州で進む サステナブル・ ファイナンスについて

セミナー（2019年12月19日開催）

講演1

COP25を含む国際情勢と我が国の課題

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学公共政策大学院教授

有馬 純

7

講演2

欧州で進むサステナブル・ファイナンスの議論

21世紀政策研究所研究副主幹／
筑波大学客員教授

竹内 純子

67

質疑心答……

90

あいさつ

21世紀政策研究所では、従来より環境エネルギー分野を重点項目と位置づけ、有馬教授、竹内教授のお二方を中心に研究を進めています。こうした中において、11月に開催されたCOP25に有馬先生、竹内先生に出張いただき、現地で海外からの参加者との意見交換や、サイドイベントのパネルディスカッションへの参加等、さまざまな活動をしていただきました。

本日はその活動の一端を先生方からまとめてお話しいただくとともに、サステナブル・ファイナンスについても、皆さま方と意見交換ができればと存じます。

二〇一九年十二月十九日

21世紀政策研究所事務局長 太田 誠

【講演1】

COP25を含む国際情勢と我が国の課題

21世紀政策研究所研究主幹／
東京大学公共政策大学院教授

有馬

純

環境至上主義の高まり

「COP25を含む国際情勢と我が国の課題」についてお話しします。COP25の話をする前に、そこに至るまでの動きをおさらいします。特に、近年欧州で起きている環境至上主義といったものの動きについてお話ししたいと思います。

この図は、パリ協定で各国が出した目標を実施したとしても2°C目標と比べると全然足りないことが示されています（10ページ図表1）。中央の点線は各国が提示したNDC（自国が決定する温室効果ガス削減目標）を積み上げたものであり、下の線は2°C目標を達成するのに整合的と言われる世界全体の排出削減パスです。御覧のとおり、各国のNDCを積み上げただけでは、到底2°C目標は達成できません。

さらに、2018年10月にIPCC（国連気候変動に関する政府間パネル）で1.5°Cの特別報告書が採択されましたが、それに従うと2050年にはネットゼロエミッションにする必要があります。そのためには2030年には現状比で45%程度削減する必要がありますとされています。当然それを実現するためにはコストもかかり、2°C目標を追求するのに比べると3倍から4倍ほどのコストがかかると言われています。

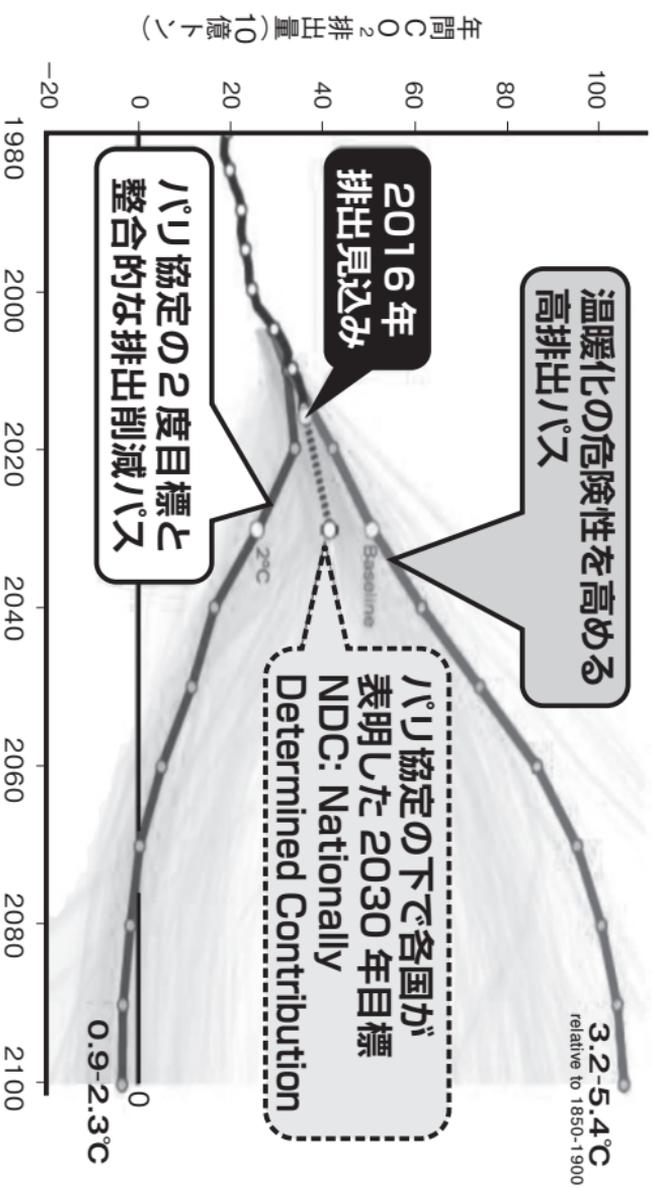


有馬研究主幹

このようなチャレンジな話ですが、環境関係者の間では今や1.5℃目標がデファクトスタンダードになりつつあります。そしてそれを牽引しているのがグレタ・トゥーンベリさんなど、欧州を中心とした若者の動きです。School Strike という運動は、最初はグレタ・トゥーンベリさん1人で始めましたが、瞬く間に広がり、2019年3月には世界の2000を超える都市で140万人がイベントに参加するほどにまで拡大しています。グレタ・トゥーンベリさんはすっかり時の人になり、『TEAM E』誌の「Person of the Year」にも選ばれました。

グレタさんは2019年9月に開催された国

図表 1 パリ協定の各国目標は2度目標達成には不十分



連気候行動サミットにも出席しました。その時のパッションネットなスピーチをご記憶の方もいらっしやると思いますが、私が聞いていて特に注意を引かれたのは下記の点です。「人々は苦しんでいます。人々は死んでいます。生態系は崩壊しつつあります。私たちは、大量絶滅の始まりにいます。なのに、あなた方（世界のリーダー）が話すことは、お金のことや、永遠に続く経済成長というおとぎ話ばかり。よくそんなことが言えますね。How dare you!」

彼女はここで、経済成長よりもお金よりも何よりも気候変動防止こそが重要であると主張しているわけです。これはある意味、「環境至上主義」とも言えるものですが、現実の世界との間には相当なギャップがあります。

2015年に国連が行った「My World」というオピニオンサーベイには、970万人が回答しています。その970万人の内訳を見ると、国連の人間開発指標HDI（Human Development Index）の低いレベル、あるいは真ん中のレベルの途上国の人が非常に多い。具体的には、ナイジェリアが274万人、インドが90万人、パキスタンが70万人とあり、スリランカ、イエメン、中国といったところを入れると全体の8割が途

上国です。その人たちのプライオリティを見ると、最優先項目として教育、ヘルスケア、雇用機会が挙げられており、気候変動への対応は最下位です。つまり、グレタさんが言われるような「経済成長よりも気候変動」という優先順位にはなっていません。

私はCOP25に出席した際、あるサイドイベントでこの表を示して、気候変動は大事であるが、特に貧しい国ではプライオリティがまだ低いのではないかという話をしました。そうしたところ会場から、「それは2015年のサーベイでしょう、最近のパリ協定以降のサーベイを見たら状況は変わっているはずだ」と言われたのです。そこでその後調べたところ、2018年から実施中のサーベイがありました。回答者は現時点で57万人程度でしたが、そこでは気候変動のプライオリティは最下位ではなく、17項目のSDGsのうちの9番目に来ていました。しかし、回答者の内訳を見ると半分がメキシコ、つまりOECD加盟国なわけです。この2つのサーベイを併せ考えると、回答者の中での途上国のシェアが高まれば高まるほど、気候変動より経済成長あるいは雇用や貧困などのプライオリティが上がることは間違いないのではないのでしょうか。グレタさんの言っている世界観と世界の現実との間には依然として大きな乖離があるということ

す。

欧州議会選挙の結果とEUの長期戦略

2019年の欧州議会選挙において環境政党が躍進しており、欧州議会における環境政党の発言力が非常に高まっています。グレタさんのスクール・ムーブメントの動き、2019年夏の欧州における酷暑などの異常気象が頻発したこともあって、欧州で温暖化に対する関心がこれまでにないほど高まっています。

各国の長期戦略を表にしてみました（14ページ図表2）。ご覧いただくと、中央にフランス、英国、ドイツとあります。2050年の目標を見えますと、フランスが▲75%、英国が▲80%、ドイツが▲80〜95%となっています。いずれも2016年から2018年ごろにかけて示されたものですが、これらの国々は現在ではいずれもネットゼロエミッションを指すとしています。欧州委員会も2019年3月に2050年ネットゼロエミッション目標を掲げて理事会にかけましたが、その時点ではドイツ、ポーランド、チェコ、ハンガリー、イタリアなどが反対して合意に失敗しています。他

図表 2 主要国の長期戦略

	削減目標 (2050年)	柔軟性の確保	主な戦略・スタンス
米国 2016/11	▲80%以上 (2005年比)	削減目標に向けた野心的ビジョン (足下での政策立案を意図するものではない) [providing an ambitious vision to reduce net GHG emissions by 80 percent or more below 2005 levels by 2050.]	ゼロエミ比率 省エネ・電化 海外
カナダ 2016/11	▲80% (2005年比)	議論のための情報提供 (政策の骨子策ではない) [not a blue print for action. Rather, the report is meant to inform the conversation about how Canada can achieve a low-carbon economy.]	電化分の確保 水カ・変動再エネ 原子力 大幅な電化 (約20%~40~70%) 国際貢献を 視野 (0~15%)
フランス 2016/12	▲75% (1990年比)	目標達成に向けたあり得る経路 (行動計画ではない) [the scenario is not an action plan; it rather presents a possible path for achieving our objectives.]	電化分の確保 再エネ 原子力 大幅な省エネ (1990年比半減) 仏企業の 国際開発支援を 通じて貢献
英国 2018/4	▲80%以上 (1990年比)	経路検討による今後数年の打ち手の参考 (長期予測は困難) [exploring the plausible pathways for decarbonisation that are consistent with the Paris climate agreement, common to many versions of the future]	ゼロエミ比率 引き上げ 変動再エネ 原子力 省エネ・電化を 推進 環境投資で 世界を先導
ドイツ 2016/11	▲80~95% (1990年比)	排出削減に向けた方向性を提示 (ガスタープランを構築するものではない) [not a rigid instrument; it points to the direction needed to achieve a greenhouse gas-neutral economy.]	引き上げ 変動再エネ 大幅な省エネ (1990年比半減) 途上国 投資機運の 維持・強化
日本 2019/6	▲80% 今世紀後半の できるだけ 早期に 「脱炭素社会」 実現を 目指し	積み上げで ない将来の「あるべき姿」	あらゆる選択肢を 追求(再エネ 主力電源化、CCS/CCU、 水素、 蓄電池、原子力、 省エネ) アンヘーヴェン シン、 クリーン プラントの 推進 ビジネス主導 の国際展開、 国際協力

(出所) 経産省資料より、有馬作成

方、フランス、スペイン、ベルギー、デンマーク、ルクセンブルク等々の国が遅くとも2050年ネットゼロエミッション、2020年前に現行NDCの野心レベル引き上げを求める働きかけを強めました。その後、ドイツでは国内選挙で緑の党が躍進したこともあり、2050年ネットゼロエミッションに方向転換しました。2019年6月、再度理事会にかかりましたが、この時はポーランド、チェコ、ハンガリー、エストニアの4カ国が反対したために合意ができず、結論を年末まで持ち越されました。12月のCOP期間中にもう一度理事会で議論され、ポーランドが反対したものの、「欧州は2050年ネットゼロエミッションに合意した」と報じられています。

EUレベルだけではなく、各国の法制においても2050年ネットゼロエミッションを法律に書き込むというような動きがあります。英国については2050年カーボンニュートラルとする気候変動改正法案ができました。フランスも2050年ネットゼロエミッションというのが法律として採択されました。ドイツも方針を転換して2050年カーボンニュートラルのための方策が検討されています。

EUにおけるサステナブル・ファイナンスの動き

欧州がリードする動きとしてサステナブル・ファイナンスというものがありますが、これについては竹内副主幹から詳細なご説明があるので、私からはごくごくかいつまんでお話ししたいと思います。

サステナブル・ファイナンスという文脈の中で何がサステナブルな活動なのかをリスト化するタクソノミーという動きがあり、そのために専門家グループが立ち上げられました。専門家グループが2019年6月に示した案を見ると、石炭火力はもちろんのこと、ガス火力もCCS（CO₂回収・貯留）がついていなければサステナブルではなく、原子力についても現時点ではサステナブルとは言えないというような環境NGO的な価値観が強く反映された案となっています。

サステナブル・ファイナンスについてわれわれが関心を持たなければならぬ理由の一つはこれがEUのスタンダードからグローバルスタンダードというかたちで徐々に広がってくる可能性が高いことです。EUのスタンダードというのはそもそも影響力が大きいことに加え、更にISOにおいても英国主導でサステナブル・ファイナンスの議論

を進めようという動きがあるわけです。

石炭、天然ガス、原子力はサステナブルではないというタクソノミー的な考え方が欧州域内のみならず、他国にも広がるとどうなるでしょうか。アジアにおいては引き続き化石燃料への依存度が高く、これからもエネルギーインフラを多くつくらなければいけません。そういった場面において、インフラ投資への資金確保にもさまざまな面で悪影響が出てくる可能性が高いと言えます。したがって、注視が必要だということです。

欧州委員会は2019年12月からフォン・デア・ライエン前ドイツ国防大臣のもとで新しい体制が発足しています。フォン・デア・ライエン委員長は欧州議会で選任を受けるに当たって、自分としての公約を出していますが、その中でも中核になるのが「A European Green Deal」です。ヨーロッパを世界で最初の「Carbon-free Continent」にするという大方針の下でいくつかの具体的な方針が示されています。

例えば2050年カーボンニュートラルに加え、2030年までの温室効果ガスの削減目標について、現在の「90年比40%減」から「50〜55%減」に引き上げる、ETS（排出量取引制度）の対象を拡大する等です。中でも注目を集めているのが、WTOルー

ルと整合的な国境調整炭素税（Carbon Border Tax）を導入すると述べていることです。これはさまざまな意味で、今後の世界の貿易にも影響を与える可能性が高いと言えます。

国連気候行動サミット

2019年9月に国連気候行動サミットが行われました。そこでは、欧州で生じている目標引き上げの動きが如実に反映されており、グテーレス国連事務総長が中心になって、各国に対して目標の引き上げ、あるいは2050年カーボンニュートラルへのコミットが奨励されています。2050年炭素中立化については、9月の時点で65カ国プラスEUが、NDCの野心の向上については70カ国が、賛同する状況になっています。

日本はどちらにも参加していません。国の数で言うと大きく見えますが、NDCの引き上げに賛同した国のCO₂排出量が世界全体のCO₂排出量に占めるシェアは13%、炭素中立化を表明した国のシェアは10%に過ぎません。国の数は多いけれど規模の小さい国が多いからでしょう。中国、インド、ASEAN、アメリカを含むアジア・太平洋地域の国々はこの中に入っていません。全体としてのマグニチュードはまだ限定的です。

が、賛同国をどんどん増やそうという動きは今後ますます加速するだろうと思われる。

米国のパリ協定離脱通知（2019年11月4日）

2017年6月、トランプ大統領はパリ協定離脱表明をしました。パリ協定の規定上、手続き的には2016年11月にパリ協定が発効してから3年後、つまり2019年11月4日にパリ協定の離脱通知が正式にできます。その期限が来るとアメリカは即、条約事務局に対しパリ協定を離脱することを公式に通知しました。ここでは「パリ協定における米国のプレッジは米国に対し不公平な経済的負担を与える」とあり、トランプ大統領の離脱表明と同じ議論が展開されています。ただ「米国は経済を成長させ、市民に手ごろな価格でエネルギーアクセスを確保しつつ、あらゆる種類の排出を削減する。米国のアプローチはグローバルなエネルギーミックスの現実を採り入れたものであり、化石燃料、原子力、再生可能エネルギー、あらゆるエネルギー源、あらゆる技術をクリーンに効率的に活用する。イノベーションと開かれた市場に裏打ちされたかたちで繁栄と排出

削減と確実なエネルギー供給につながるという考え方に基づいたプラグマティックなモデルを提示する」という考え方は経団連とも共通するところがあります。いずれにせよ2019年11月に公式通知を行いましたので、1年後の2020年11月にはアメリカは法的にパリ協定から抜けることになります。

OECD開発援助委員会事務局報告書

COPに至るまでの主要な動きとして、あと二つご紹介します。一つはOECDの動きです。OECDの開発援助委員会(DAC)の事務局が2019年11月に報告書を出し、低炭素、気候強靱性に寄与する取引を促進するために、化石燃料の供給・発電についてはODA等、譲許性の高い資金提供を含む補助の対象から外すべきとの提言を行いました。これはあくまでも事務局の案で、これから議論ということですが、いろいろな意味で日本にも影響が出てきます。

日本のインフラ輸出を見ると、2004年以降の日本における化石燃料火力のODA案件は28件、37億ドル分です。これはガス火力、石炭火力、両方ありますが、日本のO

D A の中では無視できない金額が化石燃料セクターに出されています。これが今後一切対象外ということになると、依然として化石燃料に依存しなければならない途上国が低コストの資金にアクセスする機会を阻害することになります。

また、OECD諸国からの譲許性の高い資金にアクセスできないことになると非OECD諸国からの安価で低質な、パフォーマンスの悪い火力発電所の導入を助長することになります。これは気候変動問題の解決に逆行することになります。更にDACの世界にとどまらず、OECDの輸出信用ガイドラインにも波及してくる可能性が高いと考えられます。また、このルールはOECD加盟国のみを縛るものであり、中国のような非OECD諸国は対象にならないなど、さまざまな問題があります。来年から議論が始まりますが、日本としては今後こういった動きに対し注意深く対応しなければなりません。

UNEP (国連環境計画) について

もう一つ、UNEPが「Emissions Gap Report 2019」という年次報告書を出しています。各国のODAを見ると、2°C目標との関係では150億トン不足、1.5°C目標

との関係では320億トン不足しているため、2020年のNDCの引き上げが必要であると主張しています。さらにいくつかの国については具体的な政策提言まで行っています。

日本については、新規の石炭火力発電プラントの建設停止、既存の石炭火力発電プラントのフェーズアウト、エネルギー分野と建築分野に優先順位を置いたカーボンプライシングの導入等が提言されています。

このようにCOPに至るまでの国際的な動きを見ると、欧州を中心に野心レベルを高め、環境を何よりも重視するというようなトレンドが生じつつあります。

日本の対応

日本はどのような対応をしてきたのでしょうか。日本は2019年6月に「環境と経済の好循環」を基本的考えとする長期戦略を出しました。その大きな三つの柱は、イノベーション、グリーンファイナンス、ビジネス主導の国際展開です。それらを念頭に置いて日本はG20のプロセスに臨みました。長期戦略の大事なメッセージはこの中に盛り

込まれましたが、G 20のさまざまな議論を通じて見えてきたものは、再生可能エネルギー及び省エネが何よりも重要であるという欧州の理念主義的な傾向と、各国の事情の差に着目し、使えるオプションは全て使うという欧州以外の国々の現実主義的な傾向の間に大きな考え方の違いが見られたということです。この点については、2019年7月に開催したセミナー（21世紀政策研究所新書80『G 20の結果と最近の国際情勢及び我が国の課題』参照）でご説明したとおりです。

日本はG 20後、相次いでさまざまなイニシアティブを展開しました。特にイノベーションが日本の戦略の主体になっていることもあり、イノベーション関連の会議を2019年秋にいくつか開催いたしました。例えば9月には第2回水素閣僚会議を開催し、グローバル・アクション・アジェンダ（世界目標）として、今後10年間で水素ステーションを1万カ所、燃料電池システムを1000万台（“Ten, Ten, Ten”）導入するといった目標を共有しました。また、日本がG 20で打ち出したカーボンリサイクルについて、初めて産官学の国際会議を開催し、相互交流（“C”ravan）、実証研究拠点（“C”enter of Research）、国際共同研究（“C”ollaboration）を内容とするeCイニシアティブを打

ち出しました。

金融面では経産省が中心となりTCFD（気候関連財務情報開示タスクフォース）コンソーシアムを設立し、TCFDの賛同企業を増やす試みを行っています。2019年9月時点で、日本におけるTCFD賛同機関数は193ということで主要国中最大になっていますが、数字はさらに上乘せされていて、現在は210程度あるということですが、さらに非金融系企業の参加が多いのも日本の特徴です。こういった実績をテコに、TCFDの今後の議論の主導権をとることを目的に日本は2019年10月にTCFDサミットをホストしました。このTCFDサミットに向け、TCFDコンソーシアムでグリーン投資ガイダンスをとりまとめ、ダイベストメントよりもエンゲージメント、気候変動に関するリスクと機会の把握と評価の必要性、イノベーションにお金が回るような仕組みの重要性などが強調されました。TCFDサミットの議長になったWBCSD（持続可能な開発のための世界経済人会議）のバックカーCEOは、「グリーン投資ガイダンスは有用なツールであり、気候変動のリスクの評価だけではなく、事業機会に関する理解を深めることが大事である。イノベーションに対する資金循環の仕組みが大事であ

る。エンゲージメントが大事である」と日本のグリーン投資ガイドランスの考え方を踏襲した発言をしています。このTCFDサミットはこの1回限りではなく、来年もまた東京で行うということです。従来、日本は国際的なイニシアティブが出てくると後追いかたちになることが多かったのですが、このTCFDについては今後、日本抜きでは話げなかなか進まないというところまで深く関与したという意味で成功だったのではないかと思います。

イノベーションについてはRD20 (Research and Development 20 for Clean Energy Technologies) を開催しました。G20を構成する国々のクリーンエネルギー分野での研究機関が一堂に会して、クリーンエネルギーに関するR&Dの現状と将来の動向をまとめ、日本が重視する水素やCCUSにも着目しながら今後の国際連携の方向性を導き出すことを企図しています。産業技術総合研究所とドイツのフラウンホーファーやアメリカの再生可能エネルギー研究所などとの間で個別の協力案件も進められています。これもまた日本がイノベーションでリーダーシップをとることの国際的なアピールです。

グリーンイノベーションサミット

T C F D サミットと同時期に東京で開かれた I C E F (Innovation for Cool Earth Forum)、R D 20 の代表がそろって総理官邸に行きグリーンイノベーションサミットを開催しました。総理からは、「世界の英知を結集させるためにゼロエミッションの国際共同研究拠点を立ち上げる。また革新的な環境イノベーション戦略を年内に策定し、環境エネルギー分野に10年間で30兆円の研究開発投資を目指す。金融機関が環境投資を評価する指針としてグリーン投資ガイドランスを策定した」という趣旨のご発言がありました。

これまでご紹介したのはいずれも長期戦略を踏まえた日本の国際的イニシアティブであり、これらの成果を積み重ねながら日本はC O P 25に臨んだわけです。

C O P 25 の概観

本日の主題であるC O P 25に入ります。C O P 25は2019年12月2日にマドリードで開催しました。この場でグテーレス国連事務総長は「科学はわれわれの進むべき

道筋をクリアに示している。気温の上昇を今世紀末までに1.5℃に抑えるためには、2030年までに45%のCO₂の削減、2050年までに炭素中立を達成しなければならぬ。自分の役割、自分の要求は各国に対する目標レベルの引き上げである。来年のCOP26のグラスゴーに向けNDCを見直すことに、ぜひコミットしてもらいたい」とスピーチしました。パリ協定の目標は1.5℃〜2℃であり、今世紀後半の炭素中立化ですが、国連事務総長自身がこのパリ協定の目標を超越したかたちで、今や1.5℃を指す、2050年ゼロエミッションだと述べているわけです。

ご承知のようにCOP25はもともとチリで開かれる予定でしたが、チリで地下鉄料金値上げを発端とする暴動事件が起きて、国際会議のホストをできなくなったため、急ぎよマドリードで開催されることになりました。開催地はマドリードですが、議長はチリということになります。ただ、本国でやっているのと違い、チリが今回、シュミット議長以下が連れてきたチームは全体で30人弱だったそうで、百数十カ国の人々をまとめるような大きな会議の議長チームとしては相当力不足の感があったことは否めません。COP25は、12月2日に開会して、会期末が12月13日でしたが、12月14日を過ぎ、12月

15日の日曜日の午後までかかりました。40時間の超過であり、COP史上、最長となりました。

会場には、さまざまなパビリオンが設置されていました。規模が大きかったのは、EUとインドのパビリオンです。中国のパビリオンの相応の規模ですね。日本のパビリオンではさまざまなサイドイベントが行われ、経団連も「チャレンジゼロ」も含めたサイドイベントを12月12日に開催しました。このイベントには小泉大臣にも飛び入りでスピーチしていただきましたし、竹内副主幹にはパネルディスカッションのチェアもしていただきました。新型の風力やゼロエミッションコミュニティのジオラマ、CCS、水素あるいは水素ガスタービン、燃料電池などの展示もあります。なかなか盛況だったと思いますが、パビリオンの聴衆の中に外国人がもう少し入ってほしいかたように感じました。プレゼンしている人も聴いている人も日本人が多いということで、外国人の観客をどのように増やすかということが課題ではないかと思いました。

また、COPというとNGOの存在感が大きいです、今回は石炭たたきが随所で見られました。「No-coal」「Phase-out」と書いたプラカードや、ゴジラが「さようなら、

「コール」などと言っている横断幕などが掲げられています。また、COPの最終日には、アース・レベリオンという過激な気候行動を求める若者のグループが会場の前で大規模なデモをやっていました。

COPにはさまざまなセレブが訪れます。今回、COPで一番話題を集めたセレブはハリソン・フォードです。彼は今回大統領選に出馬したマイケル・ブルームバーグの応援演説で来たわけです。ほかにもジョン・ケリー元国務長官やアル・ゴア氏などが来ており、多くの人が集まりました。なお、2018年のCOP24ではレオナルド・ディカプリオが来て、これも評判を呼びました。しかし、こういう人たちが束になってもかわないのがグレタ・トゥーンベリさんです。彼女が来るとすごい人だからでき、メディアが集まってきました。彼女は守衛さんに守られるようにしながらVIPルームに入り、そこからさまざまなサイドイベントやプレナリーイベントにお出ましになるわけです。とにかく彼女が来るとすごい人だからで、彼女の一挙手一投足に注目が集まっています。

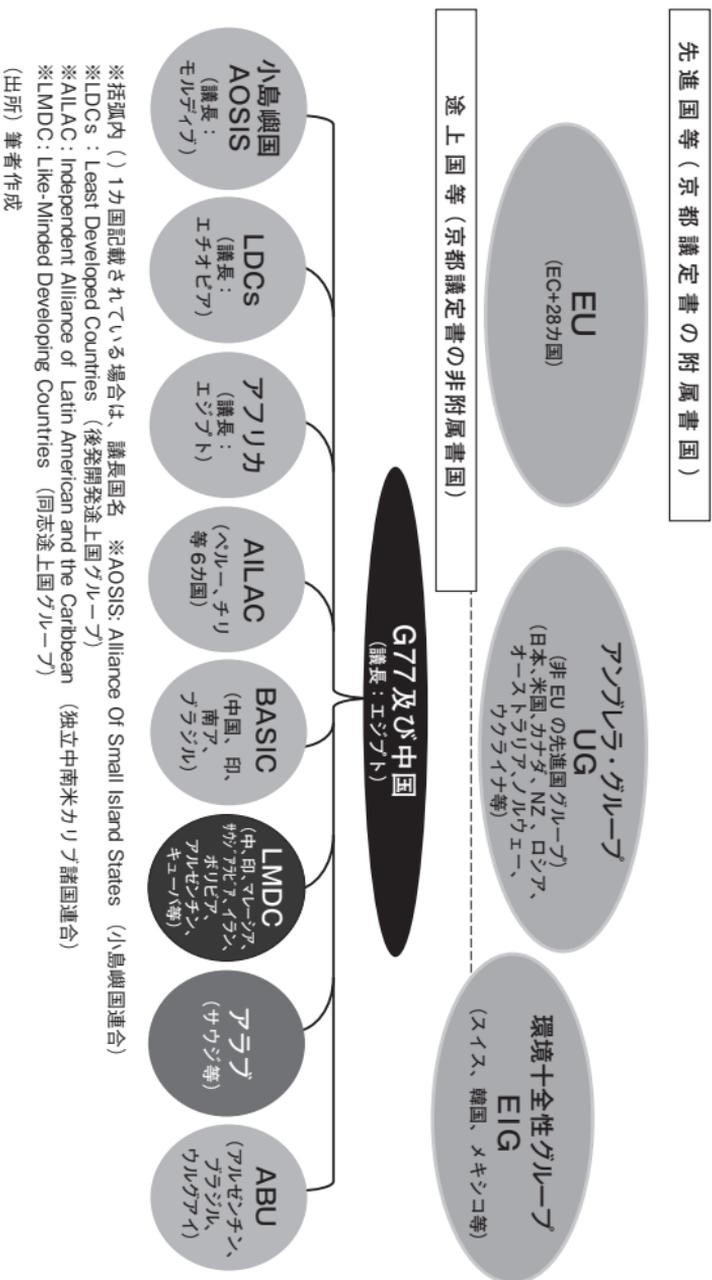
彼女は9月の国連気候サミットではエモーショナルになって「How dare you!」とい

う激しい言葉づかいをしていました。今回、私たちも彼女のスピーチを直に、あるいはウェブキャストを通じて聴く機会がありました。どちらかというと抑えめで、普通の女の子という感じでした。9月の国連のスピーチがいろいろな意味でインパクトを生み、ある方面から反発を受けることにもなったので、今回は少し注意したのかもしれませんが、実物も見ましたが、小柄な女の子でした。それだけにかえってインパクトが強い。温暖化は世代を超えた問題であり、まさに将来世代を代表する存在として彼女が叫んでいるというような構図になっています『TIME』誌の「Person of the Year」に選ばれたのも驚くに当たらないと思います。

C O P 25における交渉

では、今回の本会議では何が交渉されたのでしょうか。これはC O Pの主な交渉グループです（図表3）。もうすでに何回か説明していますが、大きく先進国、途上国のグループに分かれています。先進国についてはEUという大きなグループがあり、EU以外のグループとして大きいのは日本、アメリカ、カナダ、オーストラリアなどが参加す

図表 3 主要国の長期戦略



※括弧内 () 1カ国記載されている場合は、議長国名 ※AOSIS: Alliance Of Small Island States (小島嶼国連合)
 ※LDGS: Least Developed Countries (後発開発途上国グループ)
 ※AILAC: Independent Alliance of Latin American and the Caribbean (独立中南米カリブ諸国連合)
 ※LMDC: Like-Minded Developing Countries (同志途上国グループ)
 (出所) 筆者作成

るアンブレラ・グループです。EUは気候変動の世界ではEUワンボイスということ、ポジションを完全に調整して臨んでいます。アンブレラ・グループはポジションを調整することはしません。それぞれの国の多様性を尊重し、最大公約数的なポジションを述べます。例えばアメリカと中道左派政権であるカナダの間では温暖化についての考え方も相当異なり、一方、アメリカと先日の大統領選挙で勝ったオーストラリアの保守党などはポジションが近いことになります。

途上国については「G77及び中国」という大きな交渉グループがありますが、その下は細かく分かれています。温暖化の交渉の世界で特に発言力が強いのはAOSIS（小島嶼国連合）やLDC（後開発途上国）です。AOSISというのは小島嶼国、即ち海面が上昇すると国が沈んでしまうリスクがある国々です。LDCというのは貧しくかつ漁業とか農業といった一次産業に依存している国々です。彼らは経済規模は小さく、温暖化に対する貢献度も小さいのに、温暖化の進行により甚大な影響を受ける国々です。国連の場では発言力があるわけです。アフリカグループもそうです。途上国の中で先進国に対し最も対立的なポジションをとっているのがLMDC（同じ考えを持つ途

上国グループ)です。この中には中国、インド、マレーシア、サウジアラビア、イラン、ボリビアというように、さまざまな地域のさまざまな国が入っています。先進国には厳しい対応を、途上国には甘い対応をすべきだという京都議定書型の二分論的な考え方をもっとも強く打ち出しているのがLMDCです。右から2番目にあるアラブ諸国のグループは産油国が中心です。温暖化対策が進むと化石燃料の消費が減ってしまうので、その分、自分たちの輸出収入を補償すべきだという主張をしています。このように、同じ途上国の中でも立場が大きく分かれていて、昔のような途上国一枚岩ではなくなっています。

2018年のCOP24では、パリ協定の特色であるプレッジ&レビューの細目を決めることが交渉の最大の眼目でした。さまざまな厳しい交渉がありました。最終的にはパリ協定の全員参加型という精神を守ったかたちで、先進国と途上国に過度な段差を設けない、共通のプロセス及び報告フォーマットで実施するという原則が貫かれました。

他方、途上国、特に貧しい国々が求めている資金支援についてはいくつか譲らざるを得ませんでした。2020年までに先進国は途上国に対し官民合わせて1000億ドル

の支援をすることになっていましたが、2020年以降もそれと同様の仕組み、しかも金額を上乗せしたかたちで新しい目標を設定することとし、2020年から具体的な交渉が始まるのが合意されました。先進国、途上国の全員参加型の枠組みの精神を守るという一方で、資金支援についてはある程度譲らざるを得なかったのは、パッケージとしてはやむを得なかったと思いますし、これによりパリ協定が2020年以降、動かせる状態になったのは意義のあることだと思います。

市場メカニズムをめぐる議論

しかし、その中で一つだけ合意できなかったものがあります。それが市場メカニズムです（図表4）。これが積み残しになってCOP25の宿題になりました。まず市場メカニズムとは何でしょうか。京都議定書の中にCDM/J（Clean Development Mechanism/Joint Implementation）といった京都メカニズムが含まれており、特に日本はCDMを中心に京都メカニズムで1兆円もの資金を出し、クレジットを買い集めたのは記憶に新しいことと思います。パリ協定の中でも、ある国で起きた削減分を別の

図表 4 残された課題：市場メカニズム

■ パリ協定 6 条に基づく「任意の協力」

- ◆ 緩和行動を一層野心的なものにすることを可能とし、持続可能な開発、環境保全を可能にするため、「任意の協力」を行うことが可能
- ◆ 協力的アプローチ（6条2項、3項）
 - 国際的に移転される緩和成果（ITMOs：Internationally Transferrable Mitigation Outcomes）を自国のNDC達成に活用
 - 持続可能な開発の促進、環境十全性、透明性の確保
ダブルカウント防止を含むアカウンティング指針（ガイドライン）を適用（「相当調整」）
 - 協力的アプローチの活用は任意。参加する締約国が承認
- ◆ 国連監視型メカニズム（6条4項、5項）
 - 国連の監視のもとに設立。国連指定機関の監督を受ける
 - 世界全体の排出における相対的な緩和を行うこと
 - 当該メカニズムから発生する排出削減量を他の締約国のNDCの達成に用いた場合、受け入れ締約国のNDC達成に用いてはならない
 - メカニズムによる収益から「運営経費・適応基金の原資（Share of Proceeds）」を負担
 - メカニズムに関する規則、方法、手続きに従う

（出所）有馬作成

国に国際的に移転し、その国のNDCに使えるという考え方が盛り込まれています。そのCDMの後継になるのが国連監視型メカニズムです。CDMと同じように国連の指定機関の監督を受けずし、CDMと同じようにメカニズムによる収益から運営経費・適応基金の原資（Share of Proceeds）とといったものを負担するというような中身が書かれています。ただし、細かいことは決まっていますので、このルールについては2018年から継続して議論が続

いています。

CDMの時代は途上国はターゲットを持っていませんでしたが、今やパリ協定のもとですべての国がターゲットを持つことになります。この国連監視型メカニズムのもとで発生した排出削減量を他の国のNDCの達成に用いた場合には、受け入れ締約国のNDCの達成にダブルカウントして用いてはならないとされています。これはある意味、当然のことと言えます。パリ協定ではそれに加え、協力的アプローチ、すなわち各締約国が自主的に、任意に参加するかたちで国際的に緩和成果を移転できるようにするという内容が盛り込まれています。日本が追求しているJCM（2国間クレジット制度）はこれに当たります。これもやはりダブルカウントを防止することが重要で、そのための指針を策定するための議論も進められています。これが前回のCOP24では決着せず今回に持ち越されました。

具体的に市場メカニズムの何が争点になったのでしょうか。まずCDMの国連監視型メカニズムへの移管をめぐる論点が挙げられます。CDMは京都議定書のものメカニズムであり、2020年以前の世界で生じた排出削減を認証し、クレジット化するとい

うものです。これがブラジルやインドのような国に相当部分蓄積しています。彼らはこのCDMクレジットの市場価値を最大限使いたいため、それを2020年以降の枠組みであるパリ協定にも6条4項のCDMの後継クレジットとして認めるべき、すなわち、CDMクレジットを2020年以降も使えるよう全量移管すべきと主張をしました。

さらにブラジルは、CDMは2020年以前の枠組みであるため、ダブルカウント防止の適用の対象外にすべきであると主張しました。EUや島嶼国など環境に対し厳格な見方をする国々は、2020年よりも前に発効したCDMクレジットが2020年以降の排出削減に使われるのは、全体としての野心レベルを下げることになるとして強く反対していました。2018年のCOP24で市場メカニズムが合意できなかったのは、ブラジルが断乎として自らの主張を譲らず、まとまる時間がなかったという要素が大きかったと言えます。

1番目のダブルカウントの防止についてですが、6条2項で規定された、国際的に移転された削減成果のダブルカウント防止の考え方を6条4項に適用するかどうか争点となっていました。これは国際的に移転される以上、ダブルカウントを防止するのは当

然ですが、先ほど申し上げたような理由で、ブラジルは特に移管されたCDMを念頭に、6条4項のクレジット全体がダブルカウントの調整規定から除外されるべきであるという主張をしました。どう考えても理に合わない主張なのですが、恐らくブラジルの本音としては、2020年以降に発生するクレジットについてダブルカウントの防止はやむを得ないとしても、CDMのクレジットについては京都議定書の世界で生まれたクレジットであるため、ダブルカウントとは無縁であるというようなことが念頭にあったのではないかと思います。

もう一つ大きな火種になったのが、6条2項の協力的なアプローチに対してもShare of Proceedsを適用するかどうかという問題です。パリ協定上は明らかに国連監視型メカニズムにだけ課金の規定があり、6条2項のメカニズムについてはそういった規定がありません。しかしながらアフリカや島嶼国が6条2項のメカニズムにもShare of Proceedsを適用すべきであるという主張を強硬に行っています。これに対し先進国は、パリ協定のリオープンであるとの理由で強く反対しています。

その他の論点

これが6条のメカニズムに関する論点ですが、それ以外にもいくつか論点があります。一つはプレ2020年問題です。先進国に対して敵対的な主張をするLMDCが中心となり、先進国は資金援助目標なども含め、2020年に至るまでの義務を果たしておらず、2020年以降も、2020年以前で果たしていない目標の達成期限をチェックするための作業計画をつくり、レビューすべきだと主張していました。

これは全員参加型のパリ協定のレジームに2020年以前の二分法的な考え方を持ち込むこととなります。先進国が2020年以前の義務を十分に果たしていないのだから、途上国は目標の引き上げ圧力等についてお目こぼしになるべきだというような、恐らく二分法的な考え方を2020年以降も使おうという意図があったのだと思います。このため先進国はプレ2020年問題を2020年以降に、しかも作業計画というオフィシャルなカタチでやることについて強く反対しました。

もう一つは野心レベルの引き上げ問題です。ヨーロッパやAOSISなどが1.5℃目標を踏まえた野心レベルの引き上げを強く主張しており、COP決定文の中にも野心

レベルの引き上げを慫慂するような文言をぜひ入れたいと主張しました。日本やアメリカ、豪州、LMDCは、パリ協定の決定文では、2030年を目標年とするINDC（自国が決定する貢献）を出した国々について「2020年までにこれを通報もしくはアップデートする」という「communicate or update」のみであり、野心のレベルの引き上げなどは書いていない、そういったことを新たに付け加えることには反対だと主張していました。

途上国支援の関係では論点は二つあります。一つはロス&ダメージです。これは温暖化によって被害を受けている国々に対し、ある種の保険制度のようなものをつくって支援するという話で、途上国、特に島国やLDCが強く主張しています。パリ協定からずっともめている話ですが、これについても一歩でも前に進めたいという途上国、特に島国及びLDC対先進国という対立構造がありました。

最後が対応措置です。誰も相手にしていませんが、これは自分たちの石油輸出収入をどうしてくれるのかという産油国の主張で、彼らは事あるごとにこれを主張してきます。そのような交渉をしている間にも場外では野心レベルの引き上げを促す舞台づくり

が進んでいます。国連はHigh Ambition Allianceというものをつくり、国連気候サミットで野心レベルにコミットした国の数をさらに積み上げようとなりました。その結果、2050年の炭素中立化については、9月の時点で65カ国プラスEUということでしたが、7カ国上乗せになり72カ国プラスEUになり、NDCの野心向上については70カ国から84カ国ということで14カ国が追加されました。そのうち11カ国は、すべてヨーロッパですが、NDC引き上げのためのプロセスを開始することになりました。国数は若干上乗せになりましたが、追加で参加した国はほとんどが小国で、唯一大国と言えるのはカナダでした。また、炭素中立化を表明した国が65カ国から72カ国に増えたと述べましたが、きちんと長期戦略を出している国は9カ国しかありません。しかしながら、モメントラムを高める意味ではこういった話も無視できません。

COP23で立ち上がった脱石炭連合に参加している国、地方政府、ビジネスが年々、少しずつ増えています。今回は2038年までの石炭フェーズアウトを打ち出したドイツが新たに参加しました。大國ドイツが参加したのは、彼らにとって大きな得点であったと思います。

サイドイベントもやっており、中国やウクライナなど大石炭消費国も招かれましたが、中国の電力企業は、「われわれもいつかは石炭のフェーズアウトをするけれど、それにはずいぶん時間がかかる」と述べています。脱石炭連合が主張しているような「2030年にフェーズアウト」等は論外ということでしょう。

小泉環境大臣のステートメント

次に、小泉環境大臣についてです。歴代の環境大臣の中でもこれほどマスメディアの注目を集める環境大臣はいないと思います。大臣の行くところ、常にマスメディアの大きな人だかりができる状況でした。

大臣のステートメントでまず読み取れたのは、石炭に対する彼自身の思いです。「石炭政策を含め厳しい批判があることは承知している。グテーレス国連事務総長が石炭中毒をやめるように呼びかけたけれど、日本に向けたメッセージだと理解している」とおっしゃった上で、「COP25までに石炭政策について新たな展開を生むには至らなかった」とし、言外に自分としては努力したけれど、日本国内でコンセンサスがとれな

かったということをおっしゃりたかったのだと思います。

一方、「自分を含め、いま以上の行動が必要と考える者が日本で増大中である」とも言っています。「日本としては脱炭素化に向け進んでいく。5年連続、温室効果ガスの排出削減を実現したのは日本と英国だけである。9月には、2050年というふうに限を区切らないかたちではあるものの、炭素中立性連合に参加した。日本としていろいろ頑張ってやっているものの、それが石炭政策への批判でかき消されて評価されない。この現状を変えたい」と言っています。

日本国全体としてのネットゼロエミッションは今回のメッセージには入っていませんが、彼自身としては言いたかったのだと思います。それに代わって強調したのが自治体の動きで「自治体がネットゼロエミッションを次々に打ち出しており、横浜をはじめ28の自治体が宣言をしている。この自治体の人口とGDPを積み上げるとカリフォルニアを超え、スペインに近いぐらいの規模になる。TCFDについてもリーダーシップをとって頑張っている。緑の気候基金に対しても最大級のドナーであり、30億ドルのお金を出している」という趣旨のことをおっしゃっています。

これをご覧になり、大事な柱が欠けていると思っただ方がいると思います。それはイノベーションです。日本の長期戦略の中で一番の柱になっているのはイノベーションですが、このイノベーションというメッセージがこの中に入っていない。小泉大臣としては、石炭についての自分としての思いと、ゼロエミッションを宣言したいけれど国としては言えないため、地方政府としてのゼロエミッション表明や、TCFDでの貢献、資金面の貢献についてPRしたいと考えたものと思われ。恐らく、「国際的な気候変動の場で受けるメッセージを」とお考えになったのではないかと思います。ただ、イノベーションに対する力点が大臣のスピーチの中で反映されていないことを聞いていて大変残念に思いました。

化石賞の受賞と報道されない事実

今回の開会中に日本は化石賞を2度受賞しました。特に2度目は小泉大臣のスピーチ当日の夕方でした。毎日6時頃に化石賞の授与イベントをやっていますが、その中でClimate Action Networkは、日本が石炭に対するファイナンスをやめ、野心レベルを

引き上げる機会を逃したことを理由に化石賞を授与したと発表しました。この化石賞を熱心に報じていて大きな記事にするのは日本のメディアくらいです。この日も恐らく日本が受賞することを事前に日本の環境NGOから通報されていたのだろうと思いますが、イベントが始まる前から日本のテレビカメラが集まっていました。

化石賞とはどんなものなのかということを皆さんにご覧いただきたいと思い、このようなビデオを用意しました。雰囲気を知っていただきたいと思います。

(ビデオ上映)

このように出来の悪い学園祭のイベントのようなものですが、こういったものがまさに化石賞ということで日本の新聞では大きくPRされています。新聞記事で見ただけではどのような雰囲気で行っているかがわかりただけなだけかと思ひ、今日はあえて映像でお見せしました。

ただ、報道される化石賞の世界とは裏腹に報道されないエネルギーの現実があります。今回、経団連はインド産業連盟とのミーティングを行いました。彼らは「われわれにとって大事なものは成長である。成長を犠牲にすることはしない。インドの目標は大気汚

染に対応することであり、温暖化よりも国内の目標に対応するところが大きい。技術も資金もなく、2050年のカーボンニュートラルにコミットすることはできない。しかもインドは多くの人はまだ絶対貧困線以下で暮らしており、その生活レベルが上がれば石油、天然ガス、石炭の消費は上がっていく。再エネを一生懸命大量に導入しているけれど、絶対量としてのエネルギー消費が増えるため、石炭消費の絶対量は減らない。石炭なしのシナリオはインドではワークしない。石油、天然ガスは輸入拡大ということだ。セキュリティ上の問題があり、再エネで100%はありえない。したがって、今後も発電部門の少なくとも30〜40%は石炭であり続ける。石炭火力に対し資金を流すようなことをすると老朽化した石炭火力が使い続けられることになるだろう。グレタ・トゥーンベリさんには毎日の水の確保にも苦労している人の実態を見てもらいたい。17のSDGsのすべてが大事である」と述べています。こうした声はCOPの世界では反映されていませんし、日本でも報道されません。そこに大きな問題があるのではないかと私は考えます。

図表 5 EGDの主要項目とタイムスケジュール (気候変動関連)

- 2050年カーボンニュートラルを含む欧州気候法の提案(2020年3月)
 - EU2030年目標を少なくとも50~55%に引き上げるための包括計画(2020年夏)
 - 目標引き上げを達成するための法的手段の提案(EU-ETS、努力分担規則(ESR)、土地利用・森林規制、エネルギー効率指令、再エネ指令、自動車CO₂排出規制の見直し)(2021年6月)
 - エネルギー税指令の見直し提案(2021年6月)
 - カーボンリーケージのリスクを下げるため、いくつかのセクターについてWTOと整合的な炭素国境調整メカニズム(Carbon Border Adjustment Mechanism)を提案(2021年)
 - 新たなEU適応戦略(2020年/2021年)
 - 炭素集約度の高い活動への依存度の高い地域を支援するための衡平な移行(Just Transition)メカニズム(1000億ユーロ)を設立
 - 持続可能欧州投資計画を策定(EUの長期予算の25%を気候変動分野に)(2020年1月)
 - サステナブル・ファイナンス戦略(2020年秋)
- 2019年12月12日の欧州理事会で2050年炭素中立化目標に合意(ポーランドのみ反対)

(出所) 有馬作成

欧州グリーンディール

COPの期間中に得点を挙げたいということで、EUは12月11日に、フォン・デア・ライエン委員長がプラットフォームとして示していた「European Green Deal (EGD)」の詳細なワークプランを発表しました。これを見ると、さまざまな分野についてのタイムスケジュールが設けられています(図表5)。

主な内容は、下記のとおりです。

「2020年3月までに2050年のカーボンニュートラルを含む欧州の気候法というものを提案する。EUの

2030年目標を、少なくとも50%から55%減に引き上げるための計画を2020年の夏につくる。それを実現するためのさまざまな法的手段を2021年6月までに決める。カーボンリーケージのリスクを下げるために、2021年までにいくつかのセクターについてWTOとの整合的な炭素国境調整メカニズム（Carbon Border Adjustment Mechanism）の成案を得る。炭素集約度の高い活動への依存度の高い地域を支援するための衡平な移行（Just Transition）、調整段階で生ずる雇用への影響などを補償するための1000億ユーロ規模のメカニズムを立ち上げる。サステナブル・ファイナンスも行う」。このような内容であり、EUとしてこの問題でリードしようという意志を強く示しています。

その翌日に欧州理事会で議論し、ポーランドは相変わらず反対したようですが、2050年の炭素中立化目標に合意したと報道されています。

今後、さまざまな議論を呼ぶと思われるのが炭素調整国境メカニズムです。欧州ではこれから野心のレベルをさらに引き上げていきたいと考えています。そうすると当然、炭素コストが上がり、国内産業のコストアップ、国際競争力へも影響が出てくる可能性

もありません。国内産業の理解を得ながら野心レベルを引き上げようと思うと、輸入品にも同等のコストをかけるという政策対応を示してやる必要があるわけです。また、こういったかたちで炭素関税を導入すると、輸出国において、EUで課税されるくらいであれば、国内でカーボンプライス、炭素税を導入しましょうというように、間接的に相手の政策にも影響を与えることができるかもしれません。ただし、これを実施するに当たってはさまざまな問題があります。

まず、WTOとの整合性の問題があります（50ページ図表6）。気候温暖化枠組条約の中では温暖化対応が偽装された保護主義になってはいけないという規定があります。また、これを一方的に導入すれば、環境保全に名を借りた保護主義につながる可能性があります。ありますし、報復措置の連鎖による貿易競争につながる可能性もあります。そういった政治経済的な問題に加え技術的にも、輸入品に体化されたCO₂を計算するのは、特にそれが国際的サプライチェーンで複数国を経っていた場合、非常に難しくなります。このため、今回は *selected sectors* ということで、鉄鋼やセメントのような計算しやすいものを念頭に置いています。しかし、そうであっても国境調整の根拠となるデータ、例え

図表 6 炭素国境調整メカニズムの論点

【炭素国境調整メカニズムが検討される理由】

- 温暖化対策にはコストがかかる。国内で野心レベルを引き上げ、炭素コストが上昇した場合、国内産業のコストアップにつながり、国際競争力、雇用に悪影響が出る恐れ
- 国内産業界の理解を得ながら、野心レベルを引き上げるためには輸入品に同等のコストを払わせるための政策対応が必要
- 輸出国における温暖化対策強化を促す可能性（関税をとられるくらいならば国内で税を導入）

【国境調整炭素税の問題点】

- WTO ルール、気候変動枠組条約第 3 条との整合性
- 環境保全に名を借りた保護主義につながる可能性 報復の連鎖による貿易戦争のリスク
- 輸入品に体化されたCO₂を計算することは技術的に困難（例：グローバルサプライチェーンを有する組み立て製品の場合、各段階、各地における投入エネルギーのCO₂原単位を計算することが必要）→ selected sectors（鉄鋼、セメント等）
- 鉄鋼、セメントについても国境調整の根拠となるデータのアベイラビリティ、信頼性の問題（炭素原単位、実効炭素価格等）

（出所）有馬作成

ばそれぞれの国の炭素原単位や実効炭素価格について、完全な客観的なデータがあるわけではありません。そのため、実際に導入しようとするとき非常に難しい問題があります。

これからアメリカでは大統領選が本格化しますが、民主党候補のプラットフォームを見ると、バイデン候補もウォーレン候補も、炭素集約度の高い製品の輸入に炭素調整課金をかける、温暖化対策をとっていない国からの輸入品に国境調整炭素税をかける等を主張しています。アメリカで民主党政権が誕生すると、アメリカと欧州の間で

ある種のアライアンスができる可能性があります。この動きについては十分に注意して
みておく必要があるのではないかと思います。

今回はビジネス・ヨーロッパとのミーティングも行いました。欧州が示した「A
European Green Deal」についてのコメントを聞くと、まず2050年目標については
先ほどのJust Transition Fund（1000億ユーロ）を使って援助することで、「反対勢
力であるポーランドや東欧諸国に2050年目標をのませるつもりではないか、このこ
とでした。反対する国が4カ国から1カ国に減ったという意味においては効果があつた
ようですが、ポーランドは恐らくそれでもまだ満足していないということだと思いま
す。

一方、2030年目標については、彼らの言葉を借りれば「明日の問題である」とい
うことで、すでに多くの国は2030年40%減を前提にいろいろな投資計画を組んでい
ます。それがいきなり50〜55%に引き上げられるとなると、投資計画をもう一度見直さ
なければいけなくなります。それに伴い、必要となる資金も当然増えていきます。今で
すら2030年目標を達成するために年間2700億ユーロものお金が不足していると
言われており、この目標を5%引き上げること、さらに800億ユーロ近くの追加投

資が必要になるとされています。それを全部負担するのは民間企業だ、どうしてくれるのだというようなことを言っていました。そういったことから、2030年の目標の引き上げについてはまだ相当多くの国が反対するのではないかと述べていました。

国境調整についてもヨーロッパの産業の声は決して一枚岩ではないそうです。国境調整を求める企業もあれば、求めない企業もあります。特に国境調整措置を導入すると全体としてのコストアップ要因になるので、輸出をメインに行う企業は、国境調整措置よりはむしろEU-ETS（EU域内排出量取引制度）に基づいた無償配布のほうが好ましいと考えているようです。

国境調整措置についてはさまざまな抵抗が考えられるので、欧州委員会もさまざまなことを考えて進めるはずです。インパクトアセスメントの報告を2020年2月ぐらいに出し、産業界としてのコメントを踏まえた上で、さらに本格的なインパクトアセスメントを実施する、というプロセスが想定されるので、実際に導入されるとしても2021年以降となるでしょう。現時点では鉄やセメントなどが念頭に上がっています。欧州に鉄鋼輸出をしているのはロシア、ウクライナ、トルコ、インドなので、仮に

国境調整措置が導入されたとしても、日本の輸出に影響を与える可能性は当面ないと述べていました。しかし、鉄鋼セクターでとどまるかという問題がありますし、恐らくインド等からすれば「とんでもない話」になるでしょうから、これから相当な議論になるのではないかと思います。

サステナブル・ファイナンスについてはまたいろいろ動きがあり、今日も動きがあったようなので、これは竹内さんにお任せしたいと思います。

COP25の結果

COP25の結果結果、先ほど市場メカニズムなどについても申し上げましたが、どう決着したかということを上げたいと思います。結論から言うと、6条の交渉については再び結果が得られずに合意先送りになりました。何がもめたのかというと、CDMの移管について、ブラジルがCDMを全量移管して2020年以降、できれば2030年ごろまで使いたいと主張していたのに対し、EUは「使えるとしても2021年まで」と反対し、島嶼国はそもそもキャリアオーバーも認めないと主張し、

両者の懸隔は非常に大きかったです。

日本はこのメカニズムの問題については、特にCDMの移管問題やダブルカウント防止といったルールについては、主要国の間を取り持つような調整者としての役割を水面下で果たしていました。閉会の時に小泉大臣の調整努力に感謝するという趣旨の発言がチリの議長からありましたが、それはこういった水面下での日本の努力を指すものです。

聞くところによると、日本はブラジルとヨーロッパの間をとるようなかたちで、京都議定書のtrue-up periodが終わる2023年ぐらいまでは、CDMのキャリーオーバーしたものを使っていいではないかというような案を出したようです。ブラジルは2025年ぐらいまで認めてくれるのだったらいいと、2030年から2025年ぐらいまで歩み寄ってきたようですが、EUは相変わらず2021年、島嶼国はキャリーオーバー認めずというポジションを崩さず、結局合意は壊れてしまいました。CDMのキャリーオーバーの話が合意できなかったことにより、6条4項のメカニズムにダブルカウントの防止問題を適用するかどうかということについても、併せて決着が得られなかったわけです。

強制課金、Share of Proceeds の問題については、逆に島嶼国及びアフリカ諸国は強制課金を一切譲らない、先進国はこれを認めないと主張し合い、完全にデッドロックになってしまいました。特に先進国の中でもアメリカはトランプ政権の問題ではなく、ここで強制課金を認めるとなると、仮に民主党政権ができた場合でもアメリカはパリ協定に帰ってこれなくなる、完全なデッドラインだということで強く突っ張っています。

両者の決着を得ないままに終わってしまいました。この Share of Proceeds の話はお金の話ですから、島嶼国及びLDCが主張しているロス&ダメージへの資金援助の問題や、2020年から交渉が始まる新資金目標の問題とも密接にリンクしている話で、この問題だけ2020年に決着する見込みは決して高くありません。資金問題が全体のパッケージとして決着するまではShare of Proceedsの話は決着せず、Share of Proceedsが含まれている6条の話についても決着しない可能性が高いと考えられます。

プレ2020年問題の行動計画の話については、2020年ラウンドテーブルを開催するというで一応決着しました。野心の引き上げについてもそれを大きく踏み越えるような表現にはならず、「COP21の決定パラグラフ23-24に盛り込まれた各国

への要請（2020年までの通報・アップデート）を想起し、締約国がこの要請に応ずるに当たって可能な限り高い野心を反映するよう、上記のギャップを考慮することを促す」との表現で決着しました。原文では「考慮することを促す」という部分は、*urge to consider* となっています。 *urge to raise ambition* ではなく、 *urge to consider* なので、考えることは *urge* されているけれど、目標の引き上げが *urge* されているわけではない、という趣旨の内容です。各国がのめる表現で落ち着いたということですが、このように、6条の話を除いて一応の決着を見たものの、6条については、COP26で引き続き行われることになります。

COP26はイギリスのグラスゴーで行われます。プレCOPはイタリアで開催されます。イタリアとイギリスの連係プレーとなります。COP26の大使であるマートン氏は、2000年初に駐日英国大使館にいた方で、ジャパノロジストであるそうです。彼はCOP26を *High Ambition COP* にするというところで、各国に対して目標の引き上げを強く迫る場にしたいと述べていました。

●まとめ

まとめに入ります。今回は環境原理主義が強まっている印象を強く持ちました。パリ協定ではボトムアップのプレッジ&レビューが導入されたことで、われわれはこの点を評価し、現実的な枠組みができたと歓迎しました。しかし、パリ協定の中には1.5℃ \sim 2℃という温度目標も入っていて、この両者をどうやってconvergeするのかという問題は常に取りました。現在、われわれの目の前で起きていることを見ると、この目標に現実を合わせる、現実を引っ張り上げるといふドライブが強かかっている状況です。それを牽引しているのは1.5℃特別報告書であり、異常気象であり、グレタ現象であると考えられます。そのため、1.5℃ \sim 2℃ではなく1.5℃、今世紀後半ではなく2050年のカーボンニュートラルというようにゴールポストが動いているということです。

思い起こしてみると、安倍第1次内閣の時は「クールアース50」と言っており、2050年に世界全体の温室効果ガスを半減しましょう、その中で先進国はリーダーシップをとるために80%削減しましょうと述べていました。しかし、そこから10年が経

ち、いつの間にか半減どころか、先進国も途上国も100%というのが相場になりつつあります。2℃目標達成も難しい中でCOPの世界と現実の乖離は広がっています。しかし、1.5℃は難しいと指摘することを許さない空気が存在しています。非常に強い同調圧力があるということです。COPをご覧になったことのない方はぜひ一度、COPに行かれて、あの雰囲気味わって来られるといいのではないかと思います。

市場メカニズムのルールは2020年まで先送りとなり、COP26ではその交渉もやると思いますが、今後のCOPはいろいろな節目で野心のレベルを引き上げる、あるいは2050年カーボンニュートラルをコミットするといった高い目標を掲げる「美人コンテスト」あるいは政治ショーのような色彩がますます強まるのではないかと思います。それを牽引しているのが欧州の動向です。欧州はグリーンディールをてこに、さまざまな面で国際的な攻勢をかけてくるでしょう。2020年はプレCOPをイタリアが主催し、COPをイギリスが主催します。また、2021年はG20をイタリアが主催して、G7の議長国をイギリスがとります。この二つの国がコンビになって2年にわたってさまざまな圧力をかけてくるということだと思います。そのような中で来年の米国の大統領

領選の結果がどうなるかというのは、大きな影響を与えると考えられます。

では、どこかで歯止めがかかるのでしょうか。アメリカで民主党政権が誕生したら、アメリカと欧州が一緒になってイニシアティブをとろうとすると思われますが、中国、インドといった国々は、米欧が期待するような目標値の引き上げは行わないのではないかと思います。

その場合、途上国などの温暖化対策に関する野心が足りない国に対し、国境調整課税だという意見を持つことが予想されますが、これは貿易戦争につながる可能性が高く、導入のハードルは高いと思われます。また、野心を引き上げれば不可避免的にエネルギーコストが上がることになります。途上国ではエネルギーコストの引き上げに対する抵抗が強いので、目標を引き上げることにはならないだろうと思います。

アメリカも、仮に民主党政権が誕生したとしてもエネルギーコストが上がることに對して許容度が高いかというと、恐らくそうではありません。このように、途上国、アメリカでエネルギーコストの引き上げがなかなか進まなかった場合、欧州だけで野心レベルを引き上げ、コストを上げることは、持続可能なのでしょうか。その時に国境調整措

置がどの程度使える道具になっているかということが、大きな要素になるのではないかと私は思っています。

また2025年ごろになると、欧州の掲げる2030年▲50↘55%という目標の達成が難しいことが見えてくるのではないかと考えています。ドイツも2020年▲40%という目標には同意していますが、不可能であることが明らかになった時にどうなるのか、欧州の経済や雇用が減速した時に、あるいはその中で一国主義が台頭した時にどうなるのかが注目されます。

現在の欧州の動きに歯止めをかけるとすると、このようなことが考えられますが、国境調整措置が、設計が難しいからといって導入できないままに終わるのかどうか。現在WTOが機能停止をしている一つの要因は、ランプ政権が強い自己主張を繰り返しているためですが、それに対して欧州も一方的な措置を導入する可能性があり、また、米国で民主党政権が誕生するとアメリカと欧州が連携する可能性も否定できません。

また、2030年目標の達成が困難となった時にも、欧州がそれを反省して現実的な路線に転換するということにはならないと思われます。その際は「2035年で▲65%

にする」というようにゴールポストを動かして野心レベルを引き上げるキャンペーンが延々と続く可能性が高いと考えられます。

このような中で日本はどのように対応すべきかということになります。欧州がリーダーシップをとる20年、21年の温暖化戦線で、日本は2050年ネットゼロエミッション、NDCの引き上げ、石炭火力の輸出といったことで内外のプレッシャーを受ける可能性が高いと考えています。またアメリカの大統領選で民主党政権が誕生した場合、欧州とアメリカが近くなり、日本が相対的に一番右派になる状態となり、立ち位置として難しい関係になることが考えられます。

野心COP、特に来年のCOP26に向けてどうするのか。NDCをすぐに引き上げるといえるのは足元の状況を見れば難しいことは誰が見ても明らかです。そのため、「石炭火力の輸出方針について今年と言及できなかったが、来年は何かアピールさせてほしい」、あるいは「2050年ネットゼロエミッションも表明ぐらいはさせてほしい」という動きが生じてくる可能性があります。

小泉大臣は2050年以降のできるだけ早い時期、つまり2051年にはネットゼロ

エミッションを目指したいと国会答弁を行っていましたが、今回、経団連と小泉大臣とのバイ会談を行った際には、「2051年ができるのであれば、なぜ2050年はだめなのでしょうか」と言っていました。このように「どちらにしても将来のことはわからないのだから表明だけでもすればよいではないか」という議論が出てくる可能性は十分にあります。しかしながら、そういった目標を掲げると、日本ではその内訳をどうするのか、原子力、再エネ、石炭、化石燃料をどうするのか、その内容を法制化すべきではないか、それを達成するための政策措置、具体的にはカーボンプライシング、炭素税といったものをやるべきではないか、という議論に次々とつながってくる可能性は非常に高いということだと思います。

また、石炭火力の輸出の方針についても、日本国内の石炭利用の議論にもいずれ波及してくる可能性が高いと思われます。現在主張されている、石炭火力の輸出停止を求める主張の一つの根拠が、日本の石炭火力はすでに中国石炭火力に競争で負けており、すでに守るべき国益はなくなっているというものです。これに対してどのように反駁していくのかということを考えなければいけません。

日本の長期戦略の柱はイノベーションです。イノベーションというのはこの世界ではどうしても、結論の先送り、時間稼ぎであるというように捉えられ、関係者の評判は必ずしもよくありませんが、やはり王道です。水素、カーボンリサイクル、国際研究共同拠点とCOPに向けてさまざまな布石を打っていますが、2020年のCOPに向けて少しでも具体的な事例を積み上げ、単なる時間稼ぎではないということを示すのが重要ではないかと思えます。

金融については、TCFDでリーダーシップをとれたため、これを引き続きやっていくことが重要です。そのためには開示事例を積み上げ、TCFDの相場を現実に即したものにしていくことが必要です。

インテリジェンスの強化についてですが、われわれはこの世界にいます、特にEUは大本営発表が多く、政府の景気のいい話ばかりが聞こえてきます。しかし今回、ビジネス・ヨーロッパなどと話をして、欧州委員会の言っている表の理屈とは異なる実像が見えてくるところがあり、また、消費者団体あるいは労働組合などになると、恐らくまた異なったストーリーが聞こえてくるものと考えられます。われわれにとっては、その

ような多様なチャネルから情報を入手することが重要ではないかと思えます。

ヨーロッパも決して一枚岩ではありません。今回、最後まで抵抗したポーランドのような東欧諸国とのネットワークも強化すべきでしょう。アメリカにしても、われわれはこれまでの3年間、トランプ政権に慣れてしまいましたが、大きく変わる可能性もあります。民主党候補の後ろにいるいろいろなブレインが、エネルギー環境問題についてどういうビジョンを持っているのか。プラットフォームだけでなく、それをどう実行に移そうとしているのか。今後このことについての取材も必要になってくるのではないかと思います。

アライアンスの強化についてですが、今後は特に欧州が中心になって、COP、あるいは国境調整措置、あるいはサステナブル・ファイナンスなど、さまざまなところで攻めてくることが予想されます。しかし今回、インドの産業連盟とのミーティングなどでもわかりましたように、実態とCOPの世界の乖離は大きく、その実態としてアジア諸国における乖離が一番大きいわけです。そのため、これからはアジア諸国、特にインド、ASEANといった国々との連携を強化し、彼らの声がCOPの世界でも出てくるよう

にしなければなりません。

その点について、日本のメディアは欧米、特に欧州の論調を中心に報道される傾向が強いのですが、今回のインド産業連盟が主張するような現実を日本国内でも発信していただきたいと考えています。われわれとしてはメディア啓蒙の必要性を考えていくことが重要でしょう。理想と現実の乖離はパリ協定が出来上がってからです。大きくなっており、今後も拡大していくと思われれます。今回COPに参加して、その道のりは前途多難であると感じましたが、その中でもわれわれは温暖化対策にプラグマティックに取り組んでいくために、何らかのかたちで両者の converge を図っていかねばならないと思いました。私からの報告は以上です。

【講演2】

欧州で進むサステナブル・
ファイナンスの議論

21世紀政策研究所研究副主幹／
筑波大学客員教授

竹内 純子

パリ協定の採択・発効以降、金融の動きが国家を超えて企業活動に影響を与えるという観点から、特に欧州を中心に、サステナブル・ファイナンスについて議論が活発になっています。有馬主幹からもお話がありましたように、彼らは明確にこれをグローバルにしたいということを繰り返しステートメントしていますので、その中で日本の産業界に与える影響も決して小さくはないと考えられます。そのような問題意識から、COPでの議論だけでなく、ファイナンスをめぐる議論について、これまでに読み進めてきたテキストや報道なども含めてお話をしたいと思えます。ただ、その前にCOPで感じたある種の雰囲気について、私なりの見方をお伝えしたいと思います。

COP 25の特徴 現地で見た三つの乖離

有馬主幹のお話に「乖離」という表現が何度か出てきましたが、私も多くの乖離を感じました。そこで、どのような乖離なのかということを中心に整理させていただきます。まず、これまでも共有しているとおり、目標と現状の乖離です。直前にUNEPが出したレポートによりますと、2018年もCO₂排出量は過去最高を記録したと報告



竹内研究副主幹

されています。世界が温暖化について議論を始めたのはもう四半世紀以上も前のことです。1992年のリオデジャネイロ地球サミットにおいて弱冠12歳の日系4世の少女がエモーショナルなスピーチをして、世界は今のグレタさんに向けたのと同じぐらいの称賛、関心を向けた訳です。しかし、CO₂はずっと増え続け、京都議定書が発効しても、パリ協定が採択されてもなお増え続けています。それはなぜか。端的に言えば、安価で安定的な、化石燃料に代わるエネルギー供給手段のイノベーションがこれま でなかったからです。そうした過去の振り返りを十分にすることなく、パリ協定採択時には2°C目標に付加的に加えられたにすぎなかった

1・5℃目標がデファクトスタンダードになっていることは、もうすでにお話のあったとおりです。

もう一つは、COPでの交渉の議論と、COP会場の周りです。報道では野心の引き上げが中心アジェンダのように報じられていましたが、それはCOP会場の周りでの議論です。そもそもパリ協定自体が各国の自主性を前提としている枠組みの中で、なぜ目標の引き上げをnegotiateするのか。確かにテーマの一つではあるものの、交渉項目の中での主流ではなかったはずですが、周辺ではメインイシューのようになっていきます。

最後に強調したいのは報道、特に日本の報道と現実の乖離です。これは有馬主幹も繰り返しおっしゃっていたとおりですが、日本の化石賞受賞、あるいはCOP25において存在感を示せなかったという報道ばかりが目につきます。日本が5年連続でCOP²排出量を削減したという実績は小泉大臣もステートメントの中で触れられていましたが、それについてはほとんど報道されませんでした。フロン削減に貢献していること、ICEF及びRD20、チャレンジゼロといったイノベーションへの貢献を打ち出したこと、日

本が6条の議論に貢献したことに対し、議長が最後のリマークスで極めて異例ながら特定国（日本）に謝辞を述べたこと、それらについて日本の報道が触れられることがほとんどないのは、非常に悲しいことだと思いました。

化石賞のイベントスペースに群がっているメディアの姿をご覧ください。ほとんどが日本メディアであろう方たちのお顔だということがおわかりいただけるかと思えます。

日本のメディアは化石賞に対して関心が高い、日本批判というようなことにも関心が高いということを Google Trends 等で調べてみました。世界で日本が批判されているのであれば、「Coal Japan」で検索すると多くのニュースが出てくるはずですが、確かに複数のニュースが出てきますが、そのニュースのアドレスを見ると、ほとんどが「.jp」となっています。要は日本からの発信が多いということがわかります。もちろん石炭利用に対する批判は日に日に強くなっています。世界が日本を批判的に見ているのかは検証する必要があるとは思いますが、過度に自虐的になっていないかどうかとも考えるべきでしょう。また、日本からの説明ができていないという問題があるのではないかとも思っています。

化石賞の英語名は「Fossil of the Day Award」ですが、この英語名での検索数より、「化石賞」という日本語での検索数のほうが圧倒的に多いことがGoogle Trendsでわかります。要は化石賞に関心が高いのは日本だということです。化石賞は受賞理由が論理的でないと感じることも多いですし、国際世論の中心という訳でもありません。国際環境NGOに対して日本の考えをより積極的に説明していくべきではないでしょうか。

COPは各国のPR合戦の場になっています。パリ協定が採択された2015年のCOPセミナーでも、「これからCOPの場は交渉の場ではなく、各国、あるいは企業、自治体等のナレッジシェアや展示会などPRの場になるだろう」と申し上げましたが、実際に各国のPR合戦が顕著になっています。

COP期間中は現地から、小泉演説はなぜ批判されたのか、本当に批判されたのか、批判されるべき内容だったのかということについて記事を書きました。本日もこのセミナー後、メディアに出演することとなっていますが、そういった場を活用し、日本の考え方や適正な評価について主張していければと思います。

COP25の特徴については、有馬さんのお話と重複するのでごく簡単に申し上げます。

一つ目はCOPの場がPR合戦というような場になっており、しかもセレブリティが押し寄せてくるような状態になっていること。二つ目は若者の声に対する傾聴が強まっていること。若者の声を聞くこと自体は重要ですが、若者らしいエモーショナルな活動が多いことも事実です。そして三つ目、最後の特徴として、会場では昨年に引き続き、ファイナンスについてのサイドイベントとか議論が増えたように感じました。欧州はグリーンディールに加え、タクソノミーと言われるファイナンスの議論もCOP期間中にぶつけてくるスケジューリングをしていました。

サステナブル・ファイナンス 議論の経緯

そこで今日の本題であるサステナブル・ファイナンスについてです。去年もお話しいたしましたが、去年から議論がだいぶ進んだ部分もあり、皆さまの関心度も高まったことと存じますので、改めて議論の経緯からお話しします。

サステナブル・ファイナンス、いわゆるESG投資と言われるもの、すなわち投資判断基準に短期的な企業の業績だけではなく、長期的な観点、持続可能な社会に対する責

任を盛り込むべきであるという考え方は2000年代初頭から強まっていきました。もちろん背景としては宗教的なものも含めて以前からありましたが、議論が強まったのはやはり2000年代初頭からだと思います。

大きな節目となったのは2006年発足のPRI（責任投資原則）です。当時の国連事務総長であったアナンさんが中心となって提唱された国際ガイドラインです。

その後、金融界はリーマン・ショックを経験しました。リーマン・ショックのような経験はもうしたくない、次に金融界が経験するドラスチックな変化は気候変動によるものではないか、といった強い恐れが金融界の方たちの中にはあります。

持続可能な社会に向けたESG投資は投資判断基準に必要な企業活動の情報の自主的な開示を求めるものとして、CDP（カーボン・ディスクロージャー・プロジェクト）やTCFDなどによって促されてきました。あくまでも自主的な情報開示の枠組みだったわけです。しかし、足元で欧州が行っているのはサステナブル・ファイナンスの法制化です。有馬主幹が言われたとおり、これは欧州域内の議論にとどまらない可能性が高く、我が国なりの考え方を整理する必要があります。産業界からの発信、すなわちロビ

ーイングもご検討いただく必要があるかと思ひ、本日この問題を取り上げさせていただきます。

始まりはパリ協定

法制化も含めて急速に金融関係の議論が盛り上がりを見せているきっかけの一つが、パリ協定9条が定める、先進国の途上国に対する資金支援です。先進国から途上国への資金支援は、年間1000億ドルを下限として行うと定められていますが、公的資金のみではとても達成できません。条文の書き方も、公的資金だけで1000億ドルを確保することは求めておらず、「公的資金の重要な役割に留意しつつ、さまざまな財源からの気候資金動員を先進国は継続してリードしなさい」という旨の記載になっています。原文では「should」と表現されており、民間の資金についても流れをつくっていくことは義務であると考えられます。

こういった状況を受けて欧州委員会は非常に早く動きました。2016年末にハイレベルの専門家グループが組織され、2018年3月には彼らのつくったアクションプラ

ンが発表されました。アクションプランを示し、タイムフレームを決めた後は、それに沿って着実かつ強力に議論が進んでいます。

サステナブル・ファイナンス推進のための10のアクションプラン

サステナブル・ファイナンスという概念自体は非常に抽象的ではありますが、これを具体的な基準として策定するプロセスが進んでいます。その議論の出発点となるのが、先ほど言及したタクソノミー（分類法）です。これは経済活動や技術を、環境の観点から「いい子、悪い子、普通の子」に分類する仕組みです。立案された10のアクションプランの冒頭にタクソノミーが位置づけられています。何がいい子で、何が悪い子なのか。何がグリーンで、何がブラウンなのか。このような分類を行うことがスタート地点となっています。当然のことながら、それに並行してラベリングなどいくつかの議論も進んでいます。

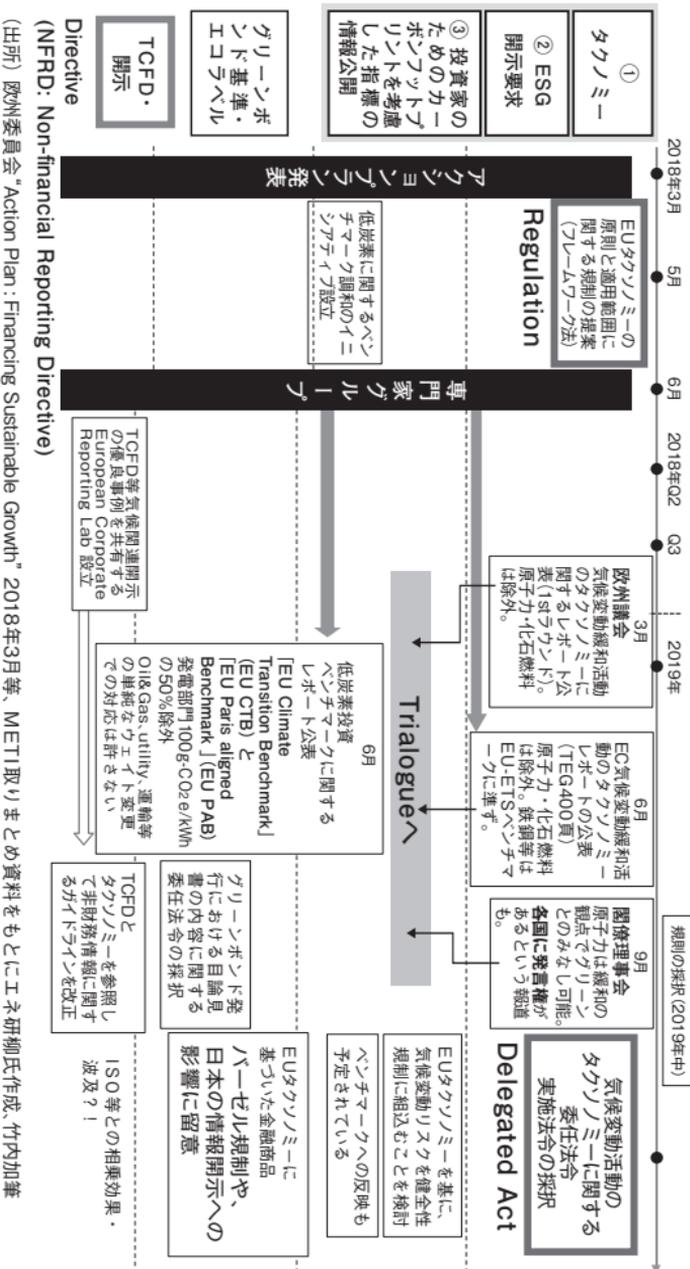
この議論は欧州委員会のDG FISM Aと言われる金融関係の総局がリードしていますが、欧州投資銀行や中央銀行も関与しています。欧州圏の金融市場を対象とするこ

とが想定されていましたが、グローバルルール化を展望していると明示的に述べていますし、非金融セクターにも開示を義務化していくことを目指し、議論されています。

足元では三つの法案パッケージができています。12月9日にCOP会場で開催されたEUタクソノミーのサイドイベントでは、欧州委員会と閣僚理事会は今週中に合意する見通しであると関係者が口をそろえて発言していましたが、ここでは合意に至ることができず、日本時間の今朝になって合意に至ったというプレスリリースが出されておりました。報道によるといくつかの論点でもめて後ろ倒しになったということです。

議論の進み方についてのタイムフレームがこちらです（78ページ図表7）。EUの立法プロセスは明確ではあるのですが、いくつかパターンがあるなど複雑ですので詳細な説明は割愛いたしますが、タクソノミーについては欧州委員会が法案を提起して、議会と理事会が協議して共同決定手続きを行って枠組みを決めます。そして、実施細則を定めるわけですが、この細則によって厳しくもゆるくもなるということです。日本の法律に当たる「枠組規則」案、そして、政省令にあたる細則をつくる権限を与える「委任法令」というセットで議論が進んでいます。なお、TCFDは「ダイレクティブ（指

図表 7 EUにおけるサステナブル・ファイナンスの議論の経緯



令」として議論しています。それ以外にもさまざまなテーマがあり、欧州委員会、欧州議会、閣僚理事会の間でやりとりをして立法議論を進めている段階です。

日本の産業界から欧州のルール策定に効果的なロビーイング及び意見発信を行うことが重要であるとすると、まず立法プロセスがどうかたちで進むのかということと詳細に理解する必要があります。本気でやろうと思えば、委員会の構成メンバーやファシリテーター役のバックグラウンドなどを踏まえて、ライトパーソンに的確なタイムミン
グで打ち込まなければなりません。そもそも、専門委員会については昔は欧州の人たちしか入れなかつ、クローズな場で議論されていたそうですが、今は、このサステナブル
ファイナンスに関する技術専門家グループTEG (Technical Expert Group) はEU外
の方にも門戸が開かれています。でも、日本からはそこに人を送り込めていないので、
その時点で負けていると考えたほうが良いのかもしれない。このタクソノミーについ
ては、タイミングは既に遅いかもしれませんが、ご知見やネットワークをお持ちの方と
協働しながら勉強しロビーイングを進めていかなければ、我々にも影響を与えうる規制
が、我々が蚊帳の外の状態で決められてしまうわけです。

欧州では、多少のタイムラグはあるものの立法手続きが追跡可能なウェブサイトオープンにされます。どこでどのような議論をしたのか、今このステータスにいるのかということが「EURlex」というウェブサイト公表されています。タクソノミーについては、10月15日以降の議論の反映はありませんでしたが、今後、先ほど申し上げたプレスリリースに出たような内容がきちんと整理されてここにも載るのだろうと思います。報道ベースでは、原子力が認められた、天然ガス火力も条件付きながらも認められなど、大まかな内容のみとなりがちですが、どのような条件、あるいはどこがどのように主張したことでそのような条件が付されたのかということ、きちんと追うことが必要だろうと考えています。

先ほど、タクソノミーの議論については、ロビーイングを行うには既に遅いと申し上げましたが、欧州議会の議論が環境重視に寄るといふようなことは事前から明らかでした。欧州議会には23の委員会がありますが、タクソノミー規制は経済金融委員会（EC ON）と環境公衆衛生食品安全委員会（ENVV）という2つの委員会の共同で議論が進められています。ファシリテーターのような位置づけの「Rapporteurs」と言われ

る方のバックグラウンドからそれを推測できます。Rapporteursは、所属する政党の考え方が異なることから選ぶことになっておりますが、タクソノミーに関する議論でのRapporteursは、1人はオランダ出身のグリーンパーティーの方であり、もう1人は中道右派のEPP (Group of the European People's Party) に所属しているフィンランド出身の女性です。2人とも環境重視派であろうなと容易に想像がつく方たちなので、委員会の議論もそうなるだろうな、と想定して早めに動くということをしなければならぬのだらうと思います。

タクソノミーの概要

では、そもそもタクソノミーとはどういうものなのでしょう(82ページ図表8)。
タクソノミーというのは経済活動や技術をサステナビリティという観点から分類するということです。気候変動の緩和策だけではなく、環境目的を六つ掲げています。この六つが同等に扱われているかという点、そうでもありません。むしろ気候変動対策としての価値「だけ」では判断しないということだと理解しています。適格とみなされるた

図表 8 タクソノミーの概要

- タクソノミー (Taxonomy) とは、経済活動・技術を sustainability に資するか否かの観点で分類するもの。
- タクソノミーの目指す6つの環境目的
 - ①気候変動緩和策
 - ②気候変動適応策
 - ③水と海洋資源の持続可能な利用と保護
 - ④循環型経済、廃棄物対策、リサイクルへの転換
 - ⑤公害防止・管理
 - ⑥健全な生態系の保護
- 6つの目的が同等に扱われているわけではなく、気候変動対策としての価値だけでは判断されないということ。適格とみなされるために満たすべき要件は下記のとおり。
 - ①一つ以上の環境目的に実質的に貢献する
 - ②その他の環境目的に著しい悪影響を及ぼさないこと (DNSH)
 - ③最低限の社会的保護 (規制案では、ILOの中核的な労働協約として定義されている) を遵守する
 - ④技術的スクリーニング基準を満たす

(出所) Taxonomy Technical Report をもとに竹内作成

めには、この中の一つ以上の環境目的に実質的に貢献すること、その他の環境目的に著しい悪影響を及ぼさないことが要件となります。この、「他の環境目的に著しい悪影響を及ぼさない」というのが DNSH (Do No Significant Harm) という考え方であり、特に原子力をめぐってこれが議論になりました。

タクソノミーという分類が整備される
と何に影響があるのでしょうか。基本的
にはグリーンボンドなどの金融商品の定
義として活用されるだけでなく、金融機
関の自己資本比率の金融規制などにも応
用される可能性も取りざたされています。

タクソノミーを組み込んだ金融規制が整備されますと、当然のことながら金融機関は、タクソノミーで適格とされる経済活動に優先的にファイナンスを行い、適格とされなかったものは減らしていく方向になります。

タクソノミーがグリーンなもの、ポジティブ・リストなのか、グリーンとブラウンと全部をリスト化するものになるかによっても金融機関の行動は変わりますが、いずれにせよ適合しないと言われるものに対してはファイナンスを減らしていくことになるため、資金調達に大きな影響を与える可能性が出てきます。そのような影響を踏まえてだと思いますが、中国あるいはカナダなどは自国で独自のタクソノミーを検討しています。

EUのタクソノミーの基本的な考え方について、2019年6月に技術専門家グループTEG (Technical Expert Group) が「Taxonomy Technical Report」を出しています。400ページほどの分厚いレポートで、3種類の経済活動に対するクライテリアを示しています(84ページ図表9)。

これからは基本的にこのTEGの出したレポートに基づいて決められていくと思われるます。修正は当然のことながらありますが、ベーシックな部分はこのレポートが中心と

図表 9 タクソノミーの基本的考え方

- 2019年6月、専門家会合の意見を総括した「Taxonomy Technical Report」公表。以下の3種類の経済活動に対する技術的スクリーニングクライテリア(タクソノミー)を作成。11月20日、Working Paperを公表。
 - なお、1に対するクライテリアは長期固定するものの、2のクライテリアは定期的に見直しゼロ排出に近づける。3に対するクライテリアは、当該活動がゼロ排出に近づいていない場合、定期的に改訂。
1. 既に低炭素である活動 (*低炭素とはゼロ排出もしくはそれに近い)
例: ゼロ排出輸送、ゼロ排出に近い発電、植林など
 2. 2050年のネットゼロ排出への移行に寄与するが、現時点ではその水準にはない活動
例: 建物のリノベーション、100g-CO₂/kWh未満の発電、50g-CO₂/km未満の自動車(11月20日公表のテクニカルペーパーで0.498t CO₂e/t 未満のセメントも追記)
→ 移行技術と位置付けられているが、実質的にはかなり高い要件。ほぼゼロ排出を求めているに近く、グリーン寄りの活動が例示。
 3. 上記を可能にする活動
例: 風力発電機の製造、建物への高効率ボイラー導入
- (出所) Taxonomy Technical Report をもとに竹内作成

なるということです。

彼らはタクソノミーを、閾値をきちんと設けて分類するというところを行っており、その活動を三つに分けています。一つ目は、すでに低炭素であるということとタクソノミーが安心して、いい子ですと評価している技術。

二つ目は、現時点ではネットゼロ排出ではないものの、ネットゼロへの移行に資する技術として認められる活動です。実はこの部分がタクソノミーの問題点であり、移行技術、トランジションだと位置づけられて

いるものの、実質的にはかなり高い要件となっています。例えば、最新の分類表をみると、自動車はテールパイプ・エミッション（排気管から大気に放出される排気に含まれるCO₂）がゼロの車が挙げられています。石炭の比率の高いポーランドで電気自動車を走らせるより、おそらく日本の得意とするハイブリッド車を使っていた方がいいだろうがトータルCO₂排出量は減ると思われませんが、テールパイプ・エミッションを基準とするというのが彼らの考え方です。わたくしも委員として参加している経済産業省の自動車新時代戦略会議の資料では、ハイブリッド車はTank to Wheel（燃料タンクから車輪）で56mg-CO₂/kmです。ただ、タクソノミーでは移行技術として評価はされないうということになる可能性が高いでしょう。2025年まではテールパイプ・エミッション50mg-CO₂/kmを認めるものの、2026年以降はゼロエミッションのみ適格となっています。鉄鋼も同じく、このような閾値が設定されており、EU-ETSの基準を準用するかたちで議論が進んでいます。

発電については、ライフサイクルCO₂が100g-CO₂/kWhが基準となっています。2017年のIEAのレポートによると、原子力や水力など非化石電源が9割のフラン

スの実績は40g-CO₂/kWhでした。震災前で原子力が稼働していた2010年当時の日本は、現在よりはよい数値ですが、390g-CO₂/kWhであり、それでもなお非常に厳しい評価になります。これは個別技術ではなく、全体でならした数字を申し上げますが、100g-CO₂というのは、とにかく非化石電源である原子力か、再エネか、あるいは火力発電の場合にはCCS付きでなくては達成できない数字ということです。石炭については認めないという方向性です。

低炭素電源として認められるのは原子力と再生可能エネルギーしかない訳ですが、原子力についてはどう考えるのか。原子力について、Do No Significant Harmかどうかについては、議論が紛糾しました。当初予定されていたようにCOP期間中に合意に至らなかったのも、原子力の廃棄物が他の環境目標に甚大な影響を与える可能性を懸念する声が出た一方、フランスや東欧が原子力の気候変動緩和への貢献は評価されると反論したことによるもののようなのです。

翌週になって、欧州議会と閣僚理事会がタクソノミーについて合意したということですが、原子力あるいはガス火力の扱いをめぐる欧州の中でも議論が割れたことが報道

されています。先ほど申し上げたとおり、報道ベースでと書いてしまいましたが、今日プレスリリースで明らかになっていますので、後でまた詳細を追いかけていきたいと思います。

また、タクソノミーが金融機関の自己資本比率規制にも取り入れられる可能性が出てきています。金融機関の健全性要件におけるリスクアセットの算定方法に気候変動の観点を加えることが議論されているのです。具体的には、銀行の自己資本比率を計算する際の係数として、Green Supporting Factor や Brown Penalizing Factor の導入が議論されています。

前者のような、いわゆる「いい子」に対する優遇措置のようなポジティブリスト型のタクソノミーであればまだ影響は小さいものの、後者のようなネガティブリスト的なファクター、すなわち「悪い子」に対する懲罰的なものになると、化石燃料関連の事業に貸し出しをしている金融機関が自己資本比率をより厚く積み増さねばならなくなり、彼らの経営に直結することになります。

欧州の銀行連盟は以前、Green Supporting Factor を支持する声明をだしていますが、

イングランド銀行のマーク・カーニー総裁をはじめ、Green Supporting Factorでは生ぬるい、Brown Penalizing Factorにすべきといった声が高まっていることも事実です。なお、イングランド銀行のカーニー総裁は国連の気候変動特使になられるということですし、COP26でジョンソン首相のアドバイザーを務めるそうですので、そういった声があります主張されるようになるだろうと思われます。金融機関の自己資本比率、バーゼル規制の中にサステナブル・ファイナンスの考え方が及んでくるとは思わなかったという方もおられるかもしれませんが、こうした議論が進行形であることをご紹介しておきたいと思います。

また、オランダの中央銀行は同国の金融システムへの気候変動関連リスクを採り入れたストレステストを実施しています。まだ試行実験という段階ですが、今後拡大していくものと思われます。実際に、イングランド銀行が英国の保険会社に対して示すストレステストのガイドラインがありますが、その中では、今年のバージョンではすでに気候変動のリスクについてストレステストの要素に加えることを求めています。なお余談ですが、日本の南海トラフ地震も考慮すべきリスクに入っています。

このように、欧州ではタクソノミーに関する議論及びルール化が進められていますが、これがさらに拡大する可能性があるのでしょうか。また、わが国はどうかたちで考えるべきなのでしょう。欧州型の閾値を決め、技術ごとにいい子、悪い子を分けるEUが提唱する案の土俵に乗るべきなのか。乗らないとすれば、代替案としてどのようなかたちを提案するべきなのか。そのような議論を進めて、わが国としても整理しておく必要があると思います。

また、欧州の議論がどういったかたちで進んでいくのかを注視することも重要です。欧州の議論はすでに相当に進んでいると思われませんが、これから実際のタクソノミーの政省令をつくる作業があります。それに向けてどのようにロビーイングや現実的な技術の実態に関する情報発信をしていくか。これは産業界だけではなく、政府のルートも当然使われるべきだと思いますが、そのような戦略を含めて、考え方の整理が必要ではないかと思っています。

質疑応答

来年の主要イベント

質問 1 2020年は11月ごろの米国大統領の選挙、米国のパリ協定離脱、COP26が主要なイベントであると認識していますが、上期に注目すべきイベントはどのようなものがありますか。

有馬 国内では地球温暖化対策計画の見直しがあり、その中で国内対策としてさまざまな議論が出てくる可能性があります。国際的には、夏ごろにG7、G20が行われる可能性もあります。G7はアメリカが議長国で、G20はサウジアラビアが議長国であるため、極めてエネルギーオリエンテッドな話になることが予想されます。G7、G20戦線はそれほど心配するには及ばないと思いますが、その後イタリアでPRECOPがあり、イギ

リスでCOPがあります。その次の2021年はG7もG20も両方、イギリスとイタリアで開催するため、2021年は大変な年となると思われます。さらに、アメリカで民主党の大統領が誕生すると、さらに懸念材料が増えるでしょう。

COP26での決着見込み

質問2 途上国間のずれに関して今後の見通しをお伺いします。2020年のCOP26までの持ち越しになるのか、それともそれ以前に、多国間協議のようなかたちで一定の動きが期待できるのでしょうか。

有馬 市場メカニズムについては、今回は途上国の中で意見が割れました。特にブラジルやインドと島嶼国が鋭く対立しました。一方、Share of Proceedsについては、途上国は一致団結しています。後者については全体の資金の話と関連しているため、Share of Proceedsの話がそれと切り離して決着するシナリオは想定されません。仮にShare of Proceedsが決着しない場合、市場メカニズムにおけるCDMのキャリーオーバーやダブルカウントをめぐる議論が切り離されて決着する可能性は必ずしも高くないのでは

ないかと思いません。なお、市場メカニズムは2020年に決まらなければパリ協定が動かせないというものではありません。各国のNDCは、例えば2030年ごろがターゲットになっていいるため、極端に申し上げれば、それまでに決まっていればよいとされる可能性もあり、2020年にまとめなければというモメンタムが働くかという点、現時点では若干疑問視せざるを得ないでしょう。

サステナブル・ファイナンスをめぐる各種施策の関係性

質問3 サステナブル・ファイナンスのアクションプランとそのフォローアップ、そして今般発表された欧州グリーンディールにおけるサステナブル・ファイナンス戦略について、それらはどういった関係にあり、わが国への影響はあるのでしょうか。

竹内 わが国への影響も含めて研究しているところです。サステナブル・ファイナンスはグリーンディールの一つの柱になると想定されます。ただし、どういったかたちでの連携になるのかという具体的な基準や立法プロセス、そしてわが国への影響などについてはまだ明確に把握できておりません。わかり次第、レポート等を通じて報告させてい

ただきます。

タクソノミーに対する中国の対応

質問4 欧州が進めている国際的な議論の流れについてお伺いします。欧州はインターナショナル・サステナブル・ファイナンス・プラットフォームというものをつくり、中国やインドなどもそこに名前を連ねているようですが、日本は入っていません。そのような場で中国、インドはどのような話をしていくのでしょうか。また、ISOの議論では、現在は英国が牽引している状況ですが、中国も副委員長として影響力を持っているはずですか。中国はどのようなことを考えているのでしょうか。

竹内 欧州がこの問題について中国、インドとどのような関係にあるのかということですが、EUのタクソノミーのサイドイベントでEU側から聞いたところ、われわれは中国やインドなどと非常にいいコミュニケーションをとっていると発言していました。一方、インドあるいは中国側から聞くと、話はしたが……というようにある意味冷めたコメントでした。このような温度感の違いから、どこで、どの程度のコミュニケーション

がとられているのか、裏取りが必要だと思っています。先ほどから申し上げているとおり、中国がどう動くかというのは重要である一方、中国は自分たちなりのカタログ、すなわちよい技術のリストのようなものをすでにつくっています。「これが自分たちの考え方である」と言えるものはすでにあるので、彼らは欧州のタクソノミーをめぐる議論をそれほど恐れていないような印象をCOP会場で伺った方からは受けました。ただし、当該分野は動きが非常に激しく、かつ多岐にわたるところですので、それこそ皆さまから私もお教示いただきながら全体像を見ていきたいと思っています。

金融機関の自己資本比率規制への環境要素の導入について

質問5 金融機関の自己資本比率規制について、ドイチェバンクなどの一部の欧州銀行の経営が苦しいという話を聞きますが、実際に業界からはどういった意見が聞かれますか。

竹内 現時点で銀行の方たちが具体的にどのようにお考えかというのはわかりませんが、2017年にEuropean Banking Federation は Green Supporting Factor の考え

方を採るべきであると述べています。再エネ案件など、環境にいいものに対する投資が多い場合には優遇措置を取るといったような Green Supporting Factor を支持しているわけです。一方、イングランド銀行のマーク・カーニー総裁などを中心に、BROWN Penalizing を推すべきという声も相当数出てきています。そのため、欧州の銀行連盟が2017年に行ったステートメントをもってヨーロッパの金融業界のスタンスだと理解するのは危険なのかもしれません。ここは関心を持って見ていきたいと思っています。

竹内 純子 (たけうち すみこ)

21世紀政策研究所研究副主幹
筑波大学客員教授

慶応義塾大学法学部法律学科卒業。1994年東京電力入社。水芭蕉で有名な国立公園「尾瀬」の自然保護に10年以上携わり、その後、地球温暖化の国際交渉や環境・エネルギー政策への提言活動等に関与。国連の気候変動枠組条約交渉にも参加。2012年より現職。産業構造審議会産業技術環境分科会地球環境小委員会委員、水素・燃料電池戦略協議会委員、自動車新時代戦略会議等の政府委員も広く務め、自然保護から原子力事業のあり方まで、エネルギー政策に幅広く提言を行なっている。

著書『みんなの自然をみんなで守る20のヒント』（2010年：山と溪谷社）、『誤解だらけの電力問題』（2014年：WEDGE）、『電力システム改革の検証』（共著）（2015年：白桃書房）、『原発は“安全”かたった一人の福島事故調査報告書』（2017年：小学館）、『エネルギー産業の2050年 Utility3.0 へのゲームチェンジ』（共著）（2017年：日本経済新聞出版社）

講演者等略歴紹介 (敬称略、順不同、2019年12月19日現在)

有馬 純 (ありま・じゅん)

21世紀政策研究所研究 主幹
東京大学公共政策大学院 教授

1982年 東京大学経済学部卒、同年通商産業省（現経済産業省）入省。経済協力開発機構（OECD）日本政府代表部参事官、国際エネルギー機関（IEA）国別審査課長、資源エネルギー庁国際課長、同参事官等を経て2008～2011年、大臣官房審議官地球環境問題担当。COPに過去14回参加。2011～2015年、日本貿易振興機構（JETRO）ロンドン事務所長兼地球環境問題特別調査員。2015年8月 東京大学公共政策大学院教授。21世紀政策研究所研究主幹、経済産業研究所（ERIA）コンサルティングフェロー、アジア太平洋研究所上席研究員、国際大学客員教授、東アジア ASEAN 経済研究センター（ERIA）シニアポリシーフェロー。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第6次評価報告書執筆者。

著書『私的京都議定書始末記』（2014年：国際環境経済研究所）、『地球温暖化交渉の真実—国益をかけた経済戦争—』（2015年：中央公論新社）、『精神論抜きの地球温暖化対策—パリ協定とその後—』（2016年：エネルギーフォーラム社）、『トランプリスク—米国第一主義と地球温暖化—』（2017年：エネルギーフォーラム社）

セミナー

COP25報告と
欧州で進む
サステナブル・
ファイナンスについて

2020年3月31日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2

経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

21世紀政策研究所新書【環境・エネルギー】

- 02 地球温暖化対策の新局面——ポスト京都議定書の行方（2009年11月25日開催）
- 09 気候変動国際交渉と25%削減の影響（2010年11月17日開催）
- 18 いま、何を議論すべきなのか？～エネルギー政策と温暖化対策の再検討～（2011年7月8日開催）
- 36 新政権のエネルギー・温暖化対策に期待する（2013年3月13日開催）
- 40 原子力損害賠償制度の在り方と今後の原子力事業の課題（2014年2月21日開催）
- 43 COP20、21に向けた戦略を考える（2014年3月28日開催）
- 45 エネルギー政策の課題と産業への影響（2014年7月18日開催）
- 47 原子力安全規制の最適化に向けて——炉規制法改正を視野に——（2014年8月28日開催）
- 54 COP21に向けた戦略を考える（2015年11月10日開催）
- 56 COP21パリ協定とその評価
- 57 COP21を踏まえた戦略を考える（2016年1月15日開催）
- 59 パリ協定時代のわが国エネルギー・温暖化対策の展望（2016年6月20日開催）
- 67 トランプ政権のパリ協定離脱表明後の国際情勢とCOP23
- 68 ドイツのエネルギー・気候変動政策の概観とCOP23
- 80 G20の結果と最近の国際情勢及び我が国の課題（2019年7月5日開催）
- 84 COP25報告と欧州で進むサステナブル・ファイナンスについて（2019年12月19日開催）

 21世紀政策研究所