

2019年12月27日

# COP25 マドリード会議の結果と評価

日本は気候危機にどう立ち向かうのか



## 目次 Table of Contents

要約	2
1. はじめに～COP25 を取り巻く情勢	3
2. COP25 交渉とその結果	4
3. 今後の気候交渉・行動の見通し	7
4. COP25 における日本	9
5. 今後の日本の課題	11

本ペーパーは、COP25 マドリード会議を取り巻く情勢、交渉の内容や合意のポイントと評価、COP25 における日本の気候政策・外交方針、今後の課題についてとりまとめたものです。

## 要約 Executive Summary

国連気候変動枠組条約第 25 回締約国会議 (COP25) は、開幕 1 ヶ月前になって急遽チリのサンティアゴに代わってスペインで開催されることになったが、大きな混乱もなく、12月2日から交渉が行われた。そして、会期を 2 日延長した 12 月 15 日夜 (マドリード時間)、「チリ・マドリード・行動の時」と名づけられた合意が採択された。しかし、このうちパリ協定の実施指針の積み残し課題の一部については合意が図れず、翌年に持ち越すことを決めて閉幕する形となった。

COP25 では、パリ協定の実施指針の 6 条の市場メカニズム (排出削減実績を国際的に取引したり、他国での削減事業を共同で実施したりする仕組み) や、国別約束 (Nationally Determined Contribution ; NDC) における温室効果ガス排出削減目標を引き上げて 2020 年に再提出する要請、目標の共通の時間枠、気候変動による損失と被害に関するワルシャワ国際メカニズム (WIM) のレビューといった論点を中心に交渉が行われた。また、今会議では、各国の現行の目標が不十分であり、このままではパリ協定の 1.5~2°C 未満目標に行動が大きく不足する現状に対し、各国に 1.5°C 目標に沿うように NDC を引き上げるよう強く求めることができるかが注目されていた。

会場の内外では、IPCC 特別報告や気候非常事態に関連するイベントや、新たなイニシアティブや研究成果を発表する記者会見、また日本政府に対しては、石炭火力の推進方針に抗議するアクションなどが行われた。

2 週間の交渉の結果、パリ協定の実施指針の中で

も、市場メカニズムについて各国の立場の溝が大きく、2 日間会議を延長し最後の詰め交渉が続けられたものの、最終的に合意を得ることができず、COP26 グラスゴー会議に先送りされることになってしまった。

また、パリ協定の 1.5~2°C 未満目標に対し各国の行動をどう引き上げるのかという点については、2020 年の機会に、行動を最大限に引き上げるよう各国に奨励したが、明確な文言で各国に行動強化を要請することには至らなかった。

共通の時間枠という、NDC の目標期間を各国共通に設定することをめざす議題では、今会合では十分な議論ができなかったこともあり、合意は先送りされた。

損失と被害に関する WIM については、2 度目のレビューが行われ、WIM の今後の方向性と作業について一定の合意を得た。

これらの結果を受け、積み残されたパリ協定の実施指針の一部は、COP26 グラスゴー会議で必ず合意を得ることが求められる。

日本は、今会合でも、温室効果ガス排出削減目標の引き上げや CO<sub>2</sub> 排出量の大きい石炭火力発電から脱却する方針を示すことができず、国際社会から厳しい批判を浴びた。今後、日本政府は気候科学に向き合い、目標の引き上げ、及び、脱石炭について、遅くとも COP26 グラスゴー会議までに新たな方針決定ができるよう、速やかに政策強化のプロセスに着手する必要がある。

# 1. はじめに～COP25 を取り巻く情勢

まず、COP25 がどのような情勢の中で開催されたものであったかを簡単に説明する。

第1に、気候変動への危機感が国際的に大きく高まった中での開催であったということである。近年、各国で頻発する深刻な気候関連災害が起こる中、グレタ・トゥーンベリさんが2018年夏に1人で始めた「未来のための金曜日 (Fridays for Future)」と呼ばれる学校ストライキは、一年強という時間を経て、2019年9月のグローバル気候マーチに750万人が参加したと伝えられるなど世界的な動きとなった。CO<sub>2</sub> 排出に歴史的に大きな責任がある豊かな先進国が、排出の少ない貧しい途上国の人々や子どもたちや、将来世代に深刻な被害を及ぼすという気候の不公正をただし、パリ協定の前文にも言及がある「気候正義 (Climate Justice)」を実現するべきという声は、COP25に向けて大きく高まっていた。

第2に、気候変動に関する政府間パネル (IPCC) による科学が、気候への戦いに時間と努力が足りず、私たちが直面する現実が極めて厳しいことを指し示していることである。IPCC は2018年の「1.5°Cの地球温暖化」特別報告に続き、今年、土地・海に関しそれぞれ深刻な状況を伝える特別報告をまとめた。一連の科学的知見から、パリ協定の目標の1.5°Cの気温上昇抑制は可能だが、そのために残された時間は約10年しかなく、緊急の行動の引き上げが必要であることが明らかにされた。

また、国連環境計画 (UNEP) がCOP25直前の2019年11月に発表した「排出ギャップレポート2019」では、2018年の世界の温室効果ガス排出量が増加し、553億トン-CO<sub>2</sub>と過去最高を記録したと報告された(\*1)。気温上昇を1.5°Cに抑制するためには、2030年の排出量を250億トン-CO<sub>2</sub>

にまで抑制しなくてはならないが、各国の現行の目標水準では、290～320億トン-CO<sub>2</sub>も超過し、深刻なギャップが生じるとしており、パリ協定の1.5°C目標の達成と現行の行動とのギャップはとてつもなく大きいことを示している。レポートでは、1.5°C目標の実現のためには、現在の4倍の努力が必要であり、2020年に提出する2030年目標を含む国別約束 (NDC) を大幅に強化する必要があることを指摘している。

さらに第3として、COP25は2018年のCOP24カトヴィツェ会議で合意しきれなかったパリ協定の実施指針を完成させることが期待されていた。カトヴィツェでは、排出削減、適応、透明性、技術、資金、損失と被害などの非常に多岐にわたる論点の交渉が行われ、パッケージ合意をみた。しかし、パリ協定6条のメカニズム (排出削減成果を国際的に移転させる仕組み等) や、各国共通の目標期間の設定をめざす議題については合意できなかったため、COP25で合意を見ることが求められていた。

このような情勢を受け、今回のCOP25では、各国が緊急性にどのように向き合い、行動強化への強い意思が示されるか、そしてパリ協定の実施指針を仕上げられるかが注目されていた。

報道では米国のトランプ大統領のパリ協定離脱手続きやCOP25直前の開催地の変更などの影響が懸念されていたが、COP25におけるテクニカルな交渉や、すでに進んでいる脱炭素のうねりの大勢には大きな影響はなく、上に述べた期待にマドリード会議がいかに応えるかが注目されていた。

(\*1) Emissions Gap Report 2019

<https://www.unenvironment.org/interactive/emissions-gap-report/2019/>



## 2. COP25 交渉とその結果

### (1) パリ協定実施指針に関する交渉とその結果

#### パリ協定 6 条市場メカニズム等(Article 6)

パリ協定の実施指針の 6 条の市場メカニズム(排出削減実績を国際的に取引したり、他国での削減事業を共同で実施したりする仕組み)は、実施指針で積み残された最も大きな議題であった。しかし各国の立場の隔たりを埋めることはできず、合意は翌 2020 年の COP26 グラスゴー会議に持ち越されることとなり、実施指針を仕上げることはできなかった。

6 条のメカニズムには、各国や地域が二国間の合意を通じて行われる排出削減枠の取引を行う仕組み(6 条 2 項)と、国や民間が共同でプロジェクトを実施してその削減枠を移転する仕組み(6 条 4 項)、さらにその他の取り組みである非市場メカニズム(6 条 8 項)の 3 つの大きな柱がある。これらの仕組みは、複数の国々が協力して削減行動を実施することで費用対効果に優れた対策が進み、各国の行動がさらに強化されることが期待される一方、逆にルールを適正につくらなければ、抜け穴を作るだけで、パリ協定を台無しにしてしまいかねない。

交渉の主な論点は以下のような点であった。

- (1) 売り手と買い手で排出削減枠のダブルカウントを防ぐルールをつくれるか
- (2) 京都議定書のもとで余った排出枠を 2020 年以降に繰り越しできるのか(認めれば 2020 年以降の排出削減努力を目減りさせることになる)
- (3) 世界全体で排出削減を進めるために、移転される削減クレジットに割引率を適用するなどして一定量をキャンセルできるか
- (4) 地域社会やコミュニティを守るセーフガードや、苦情申立て制度等を盛り込むことができるか
- (5) 利益の一部(Share of Proceeds)を途上国支援の適応基金にどのように充てるか

交渉では特に、京都議定書のクレジットの 2020 年以降の繰り越しを主張するブラジル、インド、中国などの国々と、それによって大きな抜け穴を作ってしまうため強く反対する小島嶼国や EU などとの間で合意が得られず、2 日間の会期延長にもかかわらず合意を見ることができずに、交渉は翌年へと先延ばしとなった。

#### 共通の目標期間 (Common time frames)

パリ協定の他の積み残し課題の一つに、「共通の目標期間 (Common time frames)」と呼ばれる議題があり、COP25 で交渉が行われた。

これは、各国が提出する NDC において、すべて

の国に共通する目標期間を定めることをめざすものである。パリ協定の合意に向けて各国が提出した温室効果ガス排出削減目標の期間は 5 年だったり 10 年だったりまちまちで、国際的な取り組み

の比較可能性が担保されない問題があった。また、目標期間が10年の場合、不十分な目標がより長期間にわたって固定化されてしまう恐れがあり、共通の目標期間は各国共通で5年間として、都度、目標を高く引き上げるようにすべきだとの議論が行われてきていた。

## 損失と被害 (Loss and Damage)

損失と被害 (Loss and Damage)は、気候変動の影響への適応の範囲を超えて生じる損失や被害を指し、パリ協定の中に位置付けられた。COP25では、2013年に設立された「損失と被害に関するワルシャワ国際メカニズム (Warsaw International Mechanism for Loss and Damage; WIM)」の2回目のレビューがあり、その執行委員会のガバナンスのあり方や、これからの損失と被害に関するあり方について議論が行われ、一定の合意を得た。

損失と被害については、米国が、補償措置などにつながることを警戒して強くけん制し、具体的な行動につながる合意にこれまでも強く反対してきたところであり、日本などの他の先進国も同様に具体化には否定的だ。一方、途上国（特に小島嶼

NDCと同様、5年ごとの目標期間を支持する国が多いところ、日本を含む一部の国が10年ごとを支持している。

今会合での合意が期待されたが、十分な議論の時間も割り当てられず、議論も平行線をたどり、合意が得られなかった。この議題も先延ばしされた。

国やアフリカ・グループなど）は損失と被害の議題を重視し、今回も執行委員会のガバナンスとともに、先進国からの資金拠出の拡大や、執行委員会の下で専門家グループの設置、WIMを気候変動枠組条約とパリ協定の両方へ位置づけることなどを要請していた。

今回の会議では、途上国が求めていた既存の資金に関する委員会や緑の気候基金との関連付けは一定程度なされたが、WIMが条約の下とパリ協定の下の両方に位置付けられるのかどうかについては、合意を得ることができず、2020年のパリ協定第3回締約国会合 (CMA3) に持ち越された。

結果として、先進国と途上国の立場に大きな隔りがある問題でありながら、WIMの第2回レビューを経て、一定の方向性を示したといえる。

### 損失と被害：主な合意 (FCCC/PA/CMA/2019/L.7)

- ・ 執行委員会の下に専門家グループを設置し、2020年に、資金に関する独立委員会との対話強化や、緑の気候基金 (GCF) への資金アクセスなどに関する行動計画に焦点を当てた最初の会合を開催する (para.41)
- ・ WIMの一部として、技術的支援を行うサンティアゴ・ネットワークを創設する (para.43)
- ・ 次回のWIMのレビューは2024年に実施し、以後5年毎に実施する (para.46)
- ・ WIMのガバナンスについてはCMA3で継続的に検討する (para.47)

\*この決定文書は気候変動枠組条約事務局のウェブページにて閲覧可 <https://unfccc.int/cop25>

## (2) 行動の引き上げをめぐる議論と合意

### 科学と人々が求める行動強化

各国は、2020年に、2030年までの排出削減目標を含む国別約束（NDC）を再提出することが求められている。パリ協定の1.5°C目標の達成に向けた行動が大きく不足している状況について、COP25がどのように向き合い、行動の引き上げ（英語ではraise ambition、increase ambition＝野心の引き上げ）を求めるのが注目されていた。

#### 行動強化を後押しする背景

##### － 激化する気候危機と立ち上がる人々

「1. はじめに～COP25を取り巻く情勢」で紹介したように、対策の遅れがもたらした、科学が突きつける現実には極めて厳しい。2020年のNDC提出は、1.5°Cを実現する上での最後のチャンスになりかねず、この機会に科学の要請に応じて自国の行動を引き上げることは極めて重要である。厳しい時間軸での戦いを求められているからこそ、グテーレス国連事務総長は各国に行動強化を呼びかけ、2050年までの排出ネットゼロをめざし、2020年までに新規石炭火力発電所の新設をやめるようにと要請をしている背景がある。

また、気候科学が示す緊急性に対して、グレタ・トゥーンベリさんの学校ストライキが世界的な大規模な動きになり、日本国内でも約25の都市に広がるなど、今回のCOPに向け、各国首脳が行動強化に踏み込むことを求める声が拡大していた。

#### COP25で叫ばれた危機感と行動強化の必要性

これらの流れをうけて、COP25では、各国首脳、大臣、国際機関のリーダーを含む様々な人の口か

ら、「気候非常事態（Climate Emergency）」という言葉が繰り返し聞かれた。2週目には、「気候非常事態に関する閣僚級会合」が初めて開催され、大臣、科学者やNGOに加えてグレタさんも登壇し、行動引き上げの必要性和緊急性を訴えた。

COP25までに2020年に自国のNDCを引き上げて再提出すると表明した国の数は83となり、マーシャル諸島のようにすでに目標の引き上げを終えた国もある。脱炭素の意思がある国はすでに行動に移していることが、COP25でアピールされた。

なお、今会合でのグレタさんの存在感は圧倒的であり、彼女がいるところには人だかりができていた。2019年9月、ニューヨークの国連気候行動サミットでは、「How dare you!（よくもそんなことを!）」と強い口調で先進国や大人たちの対応の遅さを非難したが、COP25ではその感情的な表現を封印し、IPCCの報告書から引用して「科学の訴えに耳を傾けてほしい」と淡々と語った。その会見の場には気候変動の影響を強く受ける先住民の若者たちを呼び、発言する機会を持たない彼らの言葉を届けるはからいもあった。会場には、「未来のための金曜日」に参加する多くの若者の姿もあった。

COP25期間中に2回開催されたマドリード市内の気候ストライキも、合計50万人に上る大規模なものとなった。このように、COP25は、会場内外で、行動強化を呼びかける大合唱の中で開催された。

## COP25 の決定－行動強化へのシグナル

COP25 では、決定文書において行動強化と関連する以下のような決定に合意した。特にパリ協定締約国会合（CMA）で合意された決定文書では、締約国に対して 2020 年に最大限の行動をとるよう奨励したが、背景で述べた科学が指し示す現在の取り組みの不十分さに向き合うものになったとは到底言えない。そればかりか、危機感を強める

国際世論に應えるものになっているとも言い難い。しかしながら、2020 年からの 10 年間は、1.5°C 目標の実現に向けた最後のチャンスであり、これまで以上に行動を強化し実施すべき期間に入ることになる。各国は、今回の合意を経て、本腰を入れて 2020 年の COP26 グラスゴー会議に向けて、国内での行動強化を始める必要がある。

### 行動引き上げに関連する COP25 決定（1/CP.25）

- ・ 締約国の削減努力とパリ協定に基づく 1.5~2°C 未満の気温目標に向けた道筋との間の大きなギャップに緊急に取り組む必要性があることへの懸念を再度強調（para.8）
- ・ 排出削減・適応における全ての締約国の最大限の努力を確保し、行動強化する緊急性を強調（para.10）
- ・ 2020 年の COP26 で、締約国・非締約国ステークホルダーの 2020 までの行動実施についてラウンドテーブルの開催し、第 2 回の定期レビューへのインプットとして条約事務局に 2021 年 9 月までにその結果の要約レポートの作成を要請する（para. 19・20）
- ・ 海と気候変動、土地と気候変動適応に関する対話を行うことを補助機関会合に要請、条約事務局にその要約レポートの作成を要請（para.31,32,34）

### 行動引き上げに関連する CMP2 決定（1/CMP.2）

- ・ 締約国に、気候変動への取り組みへの緊急性に対応する上で、またパリ協定の長期目標を達成する観点から、最大限の行動をとるよう 2020 年の機会を活用することを奨励する（前文）

\*これらの決定文書は気候変動枠組条約事務局のウェブページにて閲覧可 <https://unfccc.int/cop25>

## 3. 今後の気候交渉・行動の見通し

### パリ協定時代の本格始動へ

先に述べたように、パリ協定 6 条や共通の目標期間といった議題は今後の交渉に持ち越されることとなった。2020 年 11 月に開催される COP26 グラスゴー会議で合意を見ることが期待される。

しかし、これらの先延ばしは、パリ協定の本格始動が先延ばしを意味するものではない。1.5~2°C 未満という長期目標の実現に向けて、常に自国の温室効果ガス排出削減目標を引き上げる機会をう



かがい、5年毎に世界の取り組みの進捗確認を行い、目標を引き上げて再提出すること、そして強化された目標の達成のためにより具体的でより実効性ある政策を導入する責務は、すでに発効済みのパリ協定で合意された通りである。5年ごとの目標提出とそのための国内措置の実施は、法的拘束力ある義務である。目標・対策を強化し続けることを求めるパリ協定の精神は、たとえ6条のルールの合意が未完でも、揺らぐものではない。

したがって、今後は、パリ協定の未決着の議題の交渉を進めることと同時に、国内対策を大胆に強

化することが重要になる。

実際、今回の COP25 の閣僚級会合にて、デンマークの大臣は、デンマーク議会が 2030 年までに 1990 年比で 70%削減するという目標に合意したことを報告し、称賛された。

気候行動は COP の間だけ行われるものではなく、日々、それぞれの国、地域で実践されるものである。グラスゴーまで、そしてそれ以降の見通しを持ちつつ、着実かつ大胆な行動は、今すぐ求められている。

**表 今後の気候交渉・行動の主なスケジュール**

タイミング	予定されたできごと
2020年6月	SB ボン会議（ドイツ）
2020年7月	持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム（米国）
2020年9月	国連総会（米国）
2020年11月	米国大統領選挙（11月3日） COP26 グラスゴー会議（11月9日～19日）
2021年4月～ 2022年4月	IPCC 第6次評価報告書 順次発表

## 2020年という節目

今後を見通す上では、2020年がある意味で節目となるということもおさえておきたい。

第1に、京都議定書第2約束期間と、COP16 カンクン合意に基づく目標期間が2020年に区切りを迎える。果たして、2020年までの各国の取り組みは責任と能力に見合った十分なものだったのか、厳しい検証にさらされることになるだろう。今後の対策強化へ向けた政策議論を、これまで蓄積されたデータの検証に基づいて行う必要がある。

第2に、2020年は、カンクン合意にもとづく、先進国全体として途上国支援のための1000億ドルの気候資金貢献の目標期限である。気候災害に現実に苦しむ途上国への支援の観点からは、この

目標がどのように達成されるかは重要である。

第3に、国際再生可能エネルギー機関 (IRENA) によれば、2020年は、再エネのうち陸上風力発電と太陽光発電のコストが従来型の火力発電コストを下回り、最も安い発電方法になると試算された年である。再エネ推進政策の弱い日本においてはまだそこには至ってはいないが、それでも「その時」は目前に迫っていると言える。このような変化が世界の脱化石燃料の趨勢に与える影響は極めて大きいと見込まれる。

次々とこの気候分野で起こるパラダイム・シフトに取り残されぬよう、2020年は重要な1年だとの認識をもつてのぞみたい。



## 4. COP25 における日本

### 石炭問題で再び大きな批判を浴びた日本

COP25 で日本が最も注目されたのは、やはり石炭火力発電に関する方針についてであった。COP25 開催前に UNEP が発表した「排出ギャップレポート 2019」では、日本に対する勧告の中で、「石炭火力発電所の建設を止め、既存の石炭火力発電についても段階的に廃止し、100%炭素ゼロの電力供給を実現するためのエネルギー基本計画を策定すること」を特出しして求めており、日本の石炭火力問題は、国際的に深刻な問題という認識が広がっている。

そうした背景もあり、COP25 では過去の COP を上回る勢いで、日本に石炭火力発電の推進をやめるよう求める意見や批判が相次いだ。

12月6日には、国内外の環境団体らの連合体である「No Coal Japan」(\*2)が、日本の石炭火力推進を止めるよう求める一面の意見広告をフィナンシャル・タイムズ紙に掲載した。

COP25 会議場前で行われた、国内外の NGO による抗議アクションは、会議中複数回実施され、とりわけ途上国の NGO らは、日本政府に対して石炭火力輸出をただちに止めるよう「ストップ石炭!」「石炭やめろ」と日本語で声を上げた。

加えて日本の石炭火力問題を際立たせたのが、梶山経済産業大臣の発言であった。COP25 の会期 2 日目にもかかわらず、梶山大臣が国内で石炭火力発電の継続利用の意向を改めて示したことにより、COP でのパリ協定の交渉に水を差したとして、日本は「化石賞」(\*3)を受賞した。また、2 週目に小泉環境大臣が閣僚級会合でスピーチを行った際、国際社会から求められている脱石炭及び温室効果ガス排出削減目標の引き上げの意思を示さなかったために 2 度目の受賞となった。

COP25 は、石炭火力問題への対応をとらない日本に対する世界の目が一層厳しさを増していることを改めて示すこととなったと言える。

(\*2) No Coal Japan ウェブサイト

<http://www.nocoaljapan.org/ja/>

(\*3) 化石賞は、世界 120 カ国の 1300 団体からなる世界最大の気候 NGO ネットワークの「気候行動ネットワーク (CAN)」が、COP 期間中に「気候変動問題で最も後ろ向きな行動や発言をした国」に授与する、不名誉な賞のことである。化石賞は、厳しい批判であると同時に、方針転換の要請でもある。



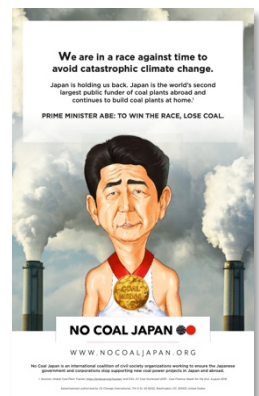
日本が化石賞を受賞



COP 会場前の抗議活動



マドリード気候マーチ



FT 紙の意見広告

\*左 3 枚の写真は伊与田昌慶撮影

## 日本の気候変動対応に見る政治的優先度の低さ

日本政府は、グテーレス国連事務総長が行動強化を呼びかけた2019年9月の国連気候行動サミットに続き、COP25に向けても対応準備を進めてこなかった。その結果、COP25で小泉環境大臣は、行動強化（2030年の温室効果ガス排出削減目標の引き上げ）や石炭火力問題について何ら新しい方針転換を示すことはなかった。日本政府は、IPCCの特別報告「1.5°Cの地球温暖化」に示される気候変動の緊急性に向き合わず、問題を全く軽視しているというほかない。COP25直前に欧州議会が、気候非常事態宣言を採択するなど、海外では様々な動きがある。その中で、日本の国会では海外と同じようなレベルで気候変動問題が議論されていないという事実も、日本の政治の深刻で根深い問題を露呈している。

小泉環境大臣は、COP25に向けて石炭火力発電問題について検討を加えたとされている。COP25での記者会見においても、冒頭、石炭火力発電問題に対する批判に触れ、「石炭中毒」という言葉を使い、もはや経済効果や技術的優位性は失われつつあることにも触れ、今後の展開を引き続き議論

すると述べた。環境大臣が「"Coal Japan（石炭日本）"から"Renewable Japan（再エネ日本）"と呼ばれるように」と脱石炭の必要性への認識を公式に示したことはかつてない。それだけに、それを言葉だけに終わらせず、今後の政府内の議論の展開に期待をつなぎたいが、現状として日本は何も変わっていないことは明白だ。新たな石炭火力発電所の建設案件も、まるで何も批判などなかったかのように、着々と進んでいる。

ドイツのNGOであるジャーマンウォッチが毎年のCOPで発表している「気候変動政策評価（CCPI）」における気候変動政策ランキング(\*4)でも、日本は今回も最下位グループに位置する61カ国中51位であり、日本の評価は低いままだ。

日本は今もなお、気候危機へ対処する政治意思を欠き、その取り組みに大きく遅れた国のままである。

(\*4) Climate Change Performance Index 2020  
<https://www.climate-change-performance-index.org/>

## パリ協定6条市場メカニズムに対する日本の交渉姿勢

日本政府は、独自に二国間の市場メカニズムである「二国間クレジット制度（Joint Crediting Mechanism; JCM）」のスキームを構築し、複数国と事業を実施している。パリ協定6条の市場メカニズムのルール交渉において日本が取り立ててこだわった点はあまり見受けられないが、日本としては、JCMの仕組みを排除せず、同時に、過度に規制しないものとしての合意が図られることを重

視していたと考えられる。

一方、どこまで抜け穴の拡大を容認するかについては、小島嶼国などの途上国やEUほど、日本の環境十全性を重視する立場は強固ではなく、マドリード会議終盤の日本の交渉姿勢が、パリ協定の大きな抜け穴に加担する恐れもあった。COP26グラスゴー会議に向けては、パリ協定の環境十全性を確保しながら合意形成を図ることが重要である。

## 5. 今後の日本の課題

日本は、COP25 で、石炭火力発電や温室効果ガス排出削減目標を中心に国際的に大きな批判を浴びることになった。2020 年という重要な年を迎えるにあたり、以下に、今後の日本の課題をまとめる。

### NDC 提出への準備：パリ協定 1.5°C に沿うよう強化し、再提出を

2020 年は、パリ協定が始まる節目の年となる。何より 2020 年に、日本政府として強化された NDC の提出が求められる。2020 年に提出する NDC は、パリ協定の 1.5~2°C 未満目標を達成する上で決定的に重要である。もしもここで日本を含む主要排出国が行動を大幅に強化しなければ、パリ協定の目標達成の機会はほとんど失われてしまう。これに対し、日本の 2030 年 26% 削減（2013 年比）という温室効果ガス排出削減目標は、パリ協定に全く沿わない低水準なものであり、

これをそのまま提出することは、パリ協定の達成を尊重していないことに等しい。

日本政府は、2020 年に、発電部門及びその他全ての部門の政策見直しを行い、政策強化を図るプロセスを速やかに開始し、その結果、「2030 年までに温室効果ガス排出 45~50% 削減、再生可能エネルギー 50% 以上、2050 年までにネット排出ゼロ」と気候目標を引き上げ、途上国支援のためのプログラムを盛り込んだ NDC を提出することにつなげる必要がある。

### 脱石炭へのロードマップの策定：新設中止 + 2030 年全廃へ

石炭火力発電は、CO<sub>2</sub> 排出の最大の要因の一つであり、一度建設されれば数十年間、CO<sub>2</sub> を大量に排出し続ける。二酸化炭素の固定利用貯留技術（CCUS）を備えた新規発電は実質的に皆無であり、日本を含め、その実現可能性は全く見えない。むしろ、再生可能エネルギーのコストとの比較では CCUS の費用対効果も全く見込めない。

となれば、2030 年までの 10 年間の行動強化が求められる中、石炭火力発電をいち早く止めなければならないことは明白だ。日本はこの事実を否定し続け、国内で現在も 15 基の新規石炭火力発電所の建設を続けており、先進国の中で突出して石炭火力を推進し続ける異常な状況にある。海外においてもなお、国際協力銀行（JBIC）、国際協力機構（JICA）は、政府方針に沿って石炭火力への融資を続けている。民間の事業者や金融機関もそれ

に続くという有様だ。新規石炭火力の支援中止は、何年も前に実施しておかなければならなかった気候危機対策の最優先課題でありながら、まだ手を打てていない。2020 年には必ずや脱石炭へと方針転換する必要がある、急がれる課題だ。

同時に、既存の石炭火力発電の段階的廃止も見通し、運転中の発電所の実態の情報公開とともに、廃止計画に基づくエネルギー転換を進めることが求められる。この脱石炭へのロードマップは、日本の温室効果ガス排出削減の柱を成すものとなる。

とりわけ、「2025 年までに脱石炭」との方針を持ち、「脱石炭グローバル連盟（PPCA）」を先導する英国が議長国となる COP26 では、脱石炭に重点が置かれることになるだろう。それまでに日本は石炭火力の新設計画を中止し、脱石炭方針を世界に語るようにしておかなければならない。



## 気候政策の抜本強化を：誰もが行動するとき

政府が公表した速報値によれば、日本の温室効果ガス排出量は2014年から2018年まで、5年連続で減少傾向が続いている(\*5)。この5年間の削減率は11.8%である。

減少が続いていることは良い傾向だが、そのスピードは決して十分ではない。そもそも、1990年から2013年までの23年間にわたって日本では排出増加傾向が続いていた(24年間で10.5%増)。

「5年連続で減少」とは言うものの、京都議定書の基準年である1990年と比べれば、大して減っていない。2018年の排出量は、1990年比で2.5%減である。つまり、2018年になってようやく、1990年当時の排出量をやや下回る水準まで戻ったに過ぎない。他方、たとえばCOP26議長国の英国は1990年比で2018年までに43.5%(速報値)の排出削減を実現していることも把握しておきたい(\*6)。

パリ協定の1.5°C目標に沿うよう、日本が2030年までに少なくとも45~50%の削減を実現するには、発電部門だけでなく、全ての部門での政策強化が不可欠だ。産業・建設・運輸といった排出の多い部門は特に重点をおいて脱化石燃料への施策を強化する必要がある。また、業務や家庭を含む幅広い分野で省エネとエネルギー効率化の実施を加速させるために、炭素税などカーボン・プライシングの導入を2020年に実現する必要がある。

2020年には地球温暖化対策計画、2021年にはエネルギー基本計画の見直しがそれぞれに予定さ

れているが、それらの計画は、NDCの見直しと一体的に検討・決定することが重要である。

COP25中に発表されたレポートで、日本は、2018年、気候変動リスクにさらされ、大きな被害をうけた国のランキングで第1位に選出された(\*7)。途上国への気候災害被害も深刻であるのだが、実は日本こそ、気候災害に脆弱な国であることが明らかになった。日本の私たちは、私たちの生命や暮らし、経済を守るために、これ以上の温暖化を食い止める大胆な行動に挑まなければならない。

気候危機との戦いはこの10年に託されているといっても過言ではない。日本でも、政府が気候政策の抜本的な強化を図らねばならない。そして同時に、市民社会・企業・地方自治体など全ての主体がその取り組みに手を取り合い、行動を加速させたい。

(\*5) 日本の温室効果ガス排出量(2018年度速報値)  
<https://www.env.go.jp/press/107410.html>

(\*6) Provisional UK greenhouse gas emissions national statistics 2018  
<https://www.gov.uk/government/statistics/provisional-uk-greenhouse-gas-emissions-national-statistics-2018>

(\*7) Global Climate Risk Index 2020  
<https://www.germanwatch.org/en/17307>

制作：特定非営利活動法人 気候ネットワーク (<https://www.kiconet.org>)

【東京事務所】〒102-0082 東京都千代田区一番町9-7 一番町村上ビル6F

TEL: 03-3263-9210、FAX: 03-3263-9463、E-mail: [tokyo@kiconet.org](mailto:tokyo@kiconet.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@kiconet.org](mailto:kyoto@kiconet.org)