



平成 30 年 11 月 16 日

低炭素から脱炭素社会構築に向けた提言 ー国民運動による脱炭素社会構築のムーブメントをー

一般社団法人地球温暖化防止全国ネット
(全国地球温暖化防止活動推進センター/JNCCA)
理事長 長谷川 公一

今般の気候変動枠組条約第 24 回締約国会議 (COP24、ポーランド) は、COP21 で歴史的合意となったパリ協定の詳細なルールブックを合意することを目的としている。国別目標の特徴や含めるべき情報、算定方法、透明性フレームワークなどの多くの観点からの議論を経た結果、パリ協定の目標達成に向けたルールが決定されるかと期待している。

我が国は、パリ協定を踏まえた地球温暖化防止対策の取組方針の決定、地球温暖化対策計画の策定などパリ協定後、素早い対応を取った。とりわけ、取組方針においては「国民運動の推進」を重点施策として位置づけ、COOL・CHOICE 国民運動を積極的に推進されており今後も取組効果が期待できる。また、地球温暖化対策計画においては、温室効果ガス排出量を 2030 年度に 2013 年度比 26%削減する目標に加えて、長期目標として 2050 年度 80%削減という極めて高い目標を位置づけた。まさに、低炭素社会から脱炭素社会に向けたパラダイムシフトが求められる。

また、長期低炭素ビジョン (中央環境審議会環境部会) の中では、長期大幅削減の達成には、従来の延長ではない新たなイノベーションが必要であるとし、技術、経済社会システム、ライフスタイルのイノベーションの創出が鍵となると結論づけられている。また、2050 年 80%削減の社会の絵姿として①徹底した省エネ、②再エネ等による電力の低炭素化、③電化・低炭素燃料への利用転換が対策の柱となるとしている。

今後、目指す近未来の社会を想定し、技術の進展及びイノベーションを促す諸施策が進められることを大いに期待しているが、いずれにしても、今後、我が国の脱炭素社会構築に向けた対策は、家庭、業務部門の温室効果ガス排出削減対策の強化はもとより、新たな技術やイノベーションに対する国民の理解と低炭素行動への誘導こそが不可欠であると考ええる。

さらに、国連サミットで採択された持続可能な開発目標 SDGs では、第 13 番の目標として気候変動対策が挙げられており、2016 年から 2030 年までに達成しなければならない国際目標となっている。

当法人はこのような社会動向に即しつつ、一貫して「あらゆる主体が参加する取組が

最も重要であることを認識し、国民一人一人が主役となり、新たな視点に立った創造的
温暖化防止対策プランを創出する必要がある」と主張してきた。我が国の脱炭素社会構
築に向けて、この考え方に立って以下の通り提言する。

1. 長期的視点に立った国民運動の推進

国は地球温暖化対策計画に示した温室効果ガス排出量を 2030 年度に 2013 年度比
26%削減、特に、業務・家庭部門の約 40%削減目標の達成に向けて、現在、COOL・
CHOICE 国民運動の普及定着のための諸施策が積極的に進められている。全国の 58 か
所の地域地球温暖化防止活動推進センター（地域センター）においても、これまで培っ
たネットワークを活かし国民運動の賛同者の拡大に取り組んでいるところである。

一方で、長期目標の達成については、新たな価値観や視点に立った施策による社会構
造イノベーションが必要であることから、2050 年を見据えた長期的かつ社会行動学的
視点に立った国民運動を展開するための仕組みづくりが不可欠である。そのためには、
全てのステークホルダーを巻き込んだ国民会議の設置、国民運動の基盤となる地域活動
を活性化するための中核拠点の整備や活動支援制度及び事業の充実、真に豊かな「地域
循環型共生」社会の確立のためのムーブメントづくりなどあらゆる施策を総合的に進め
ること。

2. 脱炭素社会の構築を見据えた地域の普及啓発中核拠点の整備

地域センターは温暖化対策推進法に基づき地球温暖化防止活動の推進拠点として位
置づけられており、これまで全国 58 の地域センターにおいてさまざまな事業を通じて
普及啓発のためのスキルアップ及びノウハウの蓄積を行ってきた。

国民の理解及び行動を惹起し脱炭素社会を構築するためには、地域レベルでの持続的
かつきめ細かな普及啓発を進めると同時に、科学的根拠に基づき伝達技術が高い効果的
な普及啓発活動を行う中核拠点が不可欠である。また、これから整備される地域での適
応計画についても、国民の理解を得るための普及啓発の中核拠点が必要とされる。その
ため、地域センターを中核拠点として位置づけ、国、自治体、学校、企業、NPO など
関係団体と連携した体制の再構築や、地域センターに対する財政的支援の強化など持続
可能な地域の普及啓発体制の構築、整備及び支援を進めること。

3. 脱炭素ライフスタイルの創造

家庭における脱炭素化を一層推進するためには、新たなイノベーションと共に新たな
価値観「真に豊かな脱炭素なライフスタイル」への転換が求められている。このため我
が国が目指すライフスタイルとして、地域固有の文化や生活様式等も活かしつつ、エネ
ルギーの効率利用のもとで、豊かに暮らせる新しい脱炭素ライフスタイルを創出し、早
期に国民の理解を求めるための仕組みづくりを確立すること。

COP24 および CMA1-3 に向けた提言

2018年11月26日

(公財)地球環境戦略研究機関

公益財団法人 地球環境戦略研究機関 (IGES) は、1998 年以来、主にアジア太平洋地域における持続可能な開発の実現に向けた実践的な研究を行っている。中でも、気候変動分野に関しては、国際枠組みや低炭素社会づくりに向けた国際・国内動向の調査と研究を進め、それをベースにした政策や制度設計に関する提言を行ってきた。

本年 12 月 2 日から 14 日に国連気候変動枠組条約第 24 回締約国会合 (COP24) 及びパリ協定第 1 回締約国会合第 3 部 (CMA1-3) 等がポーランドのカトヴィツェで開催され、パリ協定を実施していくためのルール (いわゆる「パリルールブック」) の採択を目指すこととなっている。パリ協定を実効性あるものとするためには、このルールブックの内容が非常に重要となることから、IGES の研究活動及び成果に基づき、パリ協定ルールブック策定に向けた提言を行う。

また本年 10 月に発表された IPCC 1.5°C 特別報告書は、各国の野心度向上と密接に関係する重要な報告であり、COP24 においてはタラノア対話を含む様々な場で取り上げられる。そこで同報告書に関する日本の対応について提案する。

さらに、IGES は COP24 において様々な機関と連携して情報発信を行う予定であり、併せて紹介する。

1. パリ協定ルールブック策定に向けた提言

(1) 総論

2015 年 12 月の COP21 でパリ協定及び同時に採択された COP21 決定において、パリ協定実施のためのルールはパリ協定第 1 回締約国会合 (CMA1) での採択を目指している。そして、気候変動問題への世界的な危機感の高まりから各国の締結が速やかに進み、パリ協定は採択から約 1 年後、国際条約としては異例の速さで発効し、CMA1 は COP22 と同時開催となった。ところが、その実施ルール策定はこれに間に合うはずもなく、COP21 決定等との整合をとるため緊急対策的に CMA1 を 3 回に分けて行い、2018 年の COP24 と同時に開催される CMA1-3 までにルール策定を目指すこととなった経緯がある。

こうしたことから、CMA1-3 で最も重要なことは、パリルールブックを採択し、CMA1 を終了させることである。本来なら 1 回で終わるべき会合が、3 年かけて 3 部に分けて行われていることは通常の状態とは言えず、ルール策定に一定の区切りをつけ、締約国会合の開催についても通常の状態に戻すことが、パリ協定の実施のために重要である。IGES では、本年 9 月にパリルールブック策定に向けた国際交渉の現状と見通しについてのブリーフィングノートを発表しており¹、ノートで示したようにパリルールブックを採択する環境は整ってきていると言える。ただし、パ

¹ IGES Briefing Note 「パリルールブック」策定に向けた国際交渉の現状と見直し、
https://pub.iges.or.jp/pub/Paris_Rulebook_201809

パリ協定の実施ルールは、緩和、市場メカニズム、適応、資金、透明性枠組み、グローバル・ストックテイク、実施遵守促進等と多岐にわたっており、全ての分野について完全なルールを策定することは作業量の観点から見ても難しく、一部を積み残すことはやむを得ないと考えられる。

パリルールブックを採択する環境は整ってきているとは言え、どの分野においても各国間での意見の相違、特に先進国と途上国で深刻な相違点があるため、採択のためには、日本として、また先進国として妥協することが求められる。つまり、これまでの日本や先進国の主張が全て満たされた形でのパリルールブックの決着を期待するのではなく、全体として見た場合に絶対に譲れない点と最後は譲歩できる点を見極めることが必要であろう。その中で、途上国が特に重視している「資金」については、途上国に適応を含む気候変動対策のための資金的支援を行う「緑の気候基金（GCF）」へ最大の拠出を行う予定だった米国が、トランプ政権就任後に拠出を停止していることから、途上国から見れば約束されていた支援が受けられなくなっているという構図となっている。GCF への拠出等はそもそもパリルールブック交渉の対象でないが、こうした構図を踏まえ、パリルールブック採択のために、資金に関して具体的な金額の提示等は困難であっても、例えば長期資金についての検討プロセスの開始やパリ協定における適応基金の位置づけや財源の明確化等、先進国として何らかの譲歩を行うことが求められると考えられる。

以下では IGES の研究に基づき、個別論点として透明性枠組みと市場メカニズム、グローバル・ストックテイクについて具体的な提言を行う。

〔2〕透明性枠組み

パリ協定第 13 条に規定された透明性枠組みは、各国が温室効果ガスの排出量（GHG インベントリー）報告や削減目標の進捗について定期的に報告することによって、より意欲的、効果的な削減を促進する仕組みである。

論点の一つは、世界共通のルールを適用することが望ましいが、そのルールを能力が限定的な途上国が実行可能かどうかということがある。IGES では、インベントリーや気候変動対策に関する途上国の報告書（隔年更新報告書：BUR）の内容をデータベース化²し、現状について定量的に分析した。そしてその分析結果に基づき、COP24 で交渉される最新の交渉テキスト³に関して、意見提出（サブミッション）を行っており⁴、以下ではその主な内容について述べる。

【提案① NDC 最終年の GHG インベントリーは 2 年後の提出とする】

排出削減を促進するためには、最新の排出量の状況を知ることが第一歩である。正確なインベントリーを迅速に作成することが必要であるが、能力が限定的な途上国においては作成に時間を要すると認識されている。しかし BUR を提出した途上国のうち約 40%が、ある年の排出量について BUR ガイドラインで示されている 4 年後に提出していることに加え、それ以外の約 30%は

² IGES Biennial Update Report (BUR) Database, <https://pub.iges.or.jp/pub/iges-bur-database>

³ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/APA-SBSTA-SBI.2018.Informal.2.Add_6.pdf

⁴ IGES submission to views on modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement

【https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201811161104---Art%2013%20MPG_IGES%20submission_final.pdf】

それよりも早い3年又は2年後に提出しているという事実がある。また BUR を2回提出している国については、BUR 作成前の国別報告書 (NC) では、ある年の排出量を報告するのに平均で8.1年を要していたのが、BUR2では平均で3.8年に短縮されている。これらの事実は、ガイドラインに明確に示した上で、一定の時間をかけて習熟すれば、インベントリー作成に要する期間を短縮することができることの証左と言える。したがって、インベントリーは2年後の報告を基本としつつ、能力が限定的な途上国については4年後の提出を容認しつつ、ただし NDC の達成評価に最も重要なその最終年のインベントリーについては2年後の提出とするルールを提案する。

【提案② 削減目標の進捗は定量的な指標を用いて報告する】

隔年報告書を提出した途上国の中で、温室効果ガス排出削減目標を設定している国の約60%が、またその他の目標(例えば再生可能エネルギーの導入率)を設定している国においても約40%が、定量的な指標を用いて進捗に関する報告を行っている。こうしたことから、削減目標の進捗に定量的な指標を用いた報告を求めることは、途上国にとって決して不可能なことではないと言える。進捗を明確に把握できる定量的な指標は、各国の報告の透明性を高め、取り組みを促す効果が期待できることから、これをルール化するべきである。

【提案③ 温室効果ガス排出量の将来推計値を報告する】

温室効果ガス排出削減目標を設定している国の場合、その将来推計値やそのベースとなるシナリオ分析結果等を報告することによって、その国の目標到達への道筋や考え方を明らかにでき、取り組みの強化や具体的な支援を求めることにつながる。これまで隔年更新報告書において将来推計値の報告は求められていないにも拘らず、既に約60%の途上国が報告しており、その理由として、これらの国は排出削減目標の設定に際して温室効果ガスの将来推計を行っていたと考えられる。このため部分的にでもよいという前提で将来推計値の報告を求めるルールとしても、途上国にとって実行可能と考えられる。

また NDC が将来目標であるのに対し、透明性枠組みは実際のアクションの実施状況をチェックする仕組みであり、単に透明性という点だけでなく、それ自体が実際のアクションの効果的な実施や強化にフィードバックされるような制度設計にするという視点が重要である。そこでアクションを推進するようなデザインのあり方に関する制度提案⁵を行っており、以下の主な内容を述べる。

【提案④ 進捗評価状況手法を共通化する】

削減目標の進捗評価に関して、それらの定量的なインディケータ(一般には複数ある)から「進捗状況の評価する手法」は共通のものであることが望ましく、目標レベルを100%に規格化し、目標設定時(0%と設定)から目標までを結んだ直線の上か下で評価する方法がシンプルで望ましい。また、それらのグラフ化(すなわち見える化)も重要である。

5 “Designing the Rules of the Paris Agreement: Creating a Workable Framework beyond Transparency”, “パリ協定のルール設計：透明性を超えた実効性のある枠組みをどう創るか?”

【提案⑤ 自己分析の奨励】

事実だけでなく、なぜそうなったか？という分析を行うことは、次のアクションを行う上で非常に重要である。したがって、過去実態から連続的に、(直近の)現状、そして将来目標までのトレンド(過去は実績、将来は推計値)を、自分で分析・評価を行い、それを隔年透明性報告書に記載することが望ましい。茅恒等式などの簡便で強力な手法なども、方法の一つとして、義務ではないものの掲げ、将来テンプレートに事例紹介などを行うことで、その活用促進が期待できる。全体目標だけでなく、各種要素目標や KPIs (key performance indicators) に関するものに対しても有効である。能力開発プログラムへの折り込みも効果的である。

【提案⑥ 国内 PDCA プロセスの記述】

全体および主要な政策措置やプログラムに関して、その PDCA プロセスを設置し、それをうまく活用することで、それらのパフォーマンスを上げていくことができる。隔年透明性報告書への記載(任意)が、その気づきや導入のきっかけとなることを企図して、記載項目のひとつとして掲げることは意味が大きい。気候変動の世界で重要視されている GHG MRV は、このアクション実施のための PDCA サイクルの一部として組み込まれることで、透明性や説明責任を超えた意味を持ってくる。

【提案⑦ 自国の経験や教訓のシェア】

とくに似た状況の国々にとって、それらの国々の経験は非常に有用な情報となる。一方で、情報を提供する国にとっても、なぜ成功あるいは失敗したかを振り返るよい機会となり、次のステップに繋げる足がかりとなる。これらの点から、できるだけ国際的に(分析こみの)経験のシェアも、(記述は任意であるが)隔年透明性報告書のひとつの章に掲げることが望ましい。

(3) 市場メカニズムの活用

パリ協定は「歴史上初めて、全ての国が気候変動の原因となる温室効果ガスの削減に取り組むことを約束した枠組み」とされているが、このことを体現している条文の一つが第6条の市場メカニズムと言える。なぜなら、京都議定書においては、クリーン開発メカニズム(CDM)によるクレジットを供給するのが排出削減目標のない途上国で、これを調達して排出削減目標達成に活用するのが先進国という構造であった。しかしパリ協定第6条では、先進国、途上国という分け方はなく、「市場メカニズムへの参加国」となっている。パリ協定における市場メカニズムのルール策定には技術的な論点が多く、最新の交渉テキスト⁶は72ページとなっており、パリルールブックの議題の中で最も多い。しかしこの中で最も重要なのはダブルカウントの防止である。ダブルカウントを防止できなければ、世界全体での排出削減につながらないだけでなく、排出削減目標とは関係なくクレジットを供給できる、つまり京都議定書における途上国の扱いを継続することになってしまう。

6 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/APA_SBSTA_SBI.2018.Informal.2.Add_.2.pdf

IGES では、すでにパリ協定第 6 条の下でのアカウンティングのガイダンスに関する提案⁷を公表している。その中で、ダブルカウント防止のためには、クレジットの移転国がその分を実排出量に上乗せするアカウンティング手法を基本として、単年の排出削減目標を有している国が、複数年にわたって移転・獲得したクレジットをどう計上するののかについて、様々なケースを想定して具体的に提案している。そしてそれらの提案は、最新の交渉テキストにオプションとして反映されている。ダブルカウントの防止はパリ協定の実施のために譲れない点であり、ルールブックにおいて不可欠である。

〔4〕 グローバル・ストックテイク

パリ協定第 14 条では、パリ協定の目的と長期目標達成に向けた世界全体での進捗につき、定期的に評価・検討する場として、2023 年から 5 年毎のグローバル・ストックテイクの実施と、検討結果が自国の行動および支援の更新や強化・国際協力を強化するにあたっての情報として提供されることが規定されている。特にパリルールブックでは、グローバル・ストックテイク実施のモダリティ（実施手法）と必要となる情報源について規定することが求められている。

これまで具体的な制度設計に向け様々な点が議論されているが、主な論点は、ストックテイク実施のスコープにある。長期目標に沿った進捗評価を行うにはパリ協定第 2 条 1 項を軸にすることが重要であるが、第 14 条 1 項では緩和・適応・実施手段と支援について評価するとの規定で資金フロー（第 2 条 1 項 c）の扱いが明示されていないことや、途上国がパリ協定全体の実施状況の評価する必要がある、よりストックテイクを実効性のあるものとするためにはロス&ダメージ（損失と被害）や対応措置といった項目についても検討することを主張している。また、「衡平性に照らした」進捗評価の実施が規定されているが、この衡平性の扱いについても意見が分かれているところである。その他にも、ストックテイクは CMA が実施するものの、技術的な評価や議論の場をどう設置し、どの組織が実施に伴う具体的なガイダンスを与えるのか、2023 年末にストックテイクを完了するにはいつから作業するべきかといった具体的なタイムライン、情報源の特定、成果物の種類や形式など、技術的論点が山積している。

スコープについては、最終的には政治的判断が必要となることが予測される一方で、第 14 条に規定された内容に沿って検討を進めることを大前提とし、緩和・適応・実施手段と支援というテーマの大枠の一部としてロス&ダメージや対応措置を追加的に検討するなどの妥協点も探るべきである。また、技術的論点については、ストックテイクが 2023 年から 5 年毎に実施され、その状況に応じて扱う情報も異なっていくと考えられることから、将来に渡って永続性のある仕組みとするために詳細を決めすぎないように配慮しつつ、ストックテイクのスコープや方向性については確実な合意を目指すべきである。IGES では、ストックテイクの制度設計に向け、2017 年 9 月にサブミッションを提出し⁸、長期目標に関する 2013-2015 年レビューの経験を基に具体的な技術的論点について提案をしているため、こちらをあわせて参照されたい。

7 Proposal for Guidance on robust accounting under Article 6 of the Paris Agreement, <https://pub.iges.or.jp/proposal-guidance-robust-accounting>

8 IGES Submission to the UNFCCC on the global stocktake for COP23 <https://pub.iges.or.jp/pub/iges-submission-unfccc-global-stocktake-cop23>

2. IPCC 1.5°C特別報告書への世界の受け止め

COP21 での招請を受けて、気候変動に関する政府間パネル (IPCC) が『1.5°C特別報告書』を作成し、本年 10 月に発表された。その主な内容は、産業革命以降の気温上昇は現在までに約 1°C となっており、その悪影響は既に顕在化していること、今後 1.5°C に上昇したときの悪影響のリスクは現在より高くなり、2°C 上昇だとさらに高くなること、そして 1.5°C 上昇と 2°C 上昇がもたらす影響には相当の違い (robust differences) があることを示している。この違いを国際社会がどのように受け止めるかは、今後のパリ協定の実施、更には各国が取り組むべき削減努力の議論に大きく影響すると考えられる。なぜなら、1.5°C に抑えるためには、世界の CO₂ 排出量を 2045~2055 年の間に「正味ゼロ」としなければならず、社会経済システム全体の急速な大転換が必要となる。さらに、現在、各国が掲げている排出削減目標の合計では、1.5°C に抑えるために必要な削減量には大きく足りず、2030 年以降に劇的な排出削減を行ったとしても 1.5°C に抑えることは難しくなる。つまり、各国は現行の 2030 年削減目標の引き上げが必要となると同時に、計画しているすべてのインフラサイクルや投資サイクルを今世紀半ばの正味排出ゼロと整合的なものとする必要がでてくる。COP24 では、この IPCC 1.5°C 特別報告書が様々な場で取り上げられる予定である。したがって、そこで表明される各国政府や非政府主体の意見をしっかりと把握し、日本の国内の関係者と共有し、パリ協定に基づく長期成長戦略の策定や地球温暖化対策計画の見直しなど、今後の日本の気候政策の策定にいかしていくことが求められる。

IGES も COP24 において IPCC 1.5°C 特別報告書に関する世界の受け止めをフォローし、国内に向けて発信していく予定である。

3. COP24 における IGES からの情報発信等

【タラノア対話とジャパンパビリオン】

国際社会が期待する COP24 の成果は「パリルールブックの採択」に加え、「1.5/2°C 目標の達成に向けたモメンタムの維持と更なる野心度の向上」にある。2020 年の国別目標 (NDC) 提出・改訂を視野に入れた促進的対話として、世界各地で多様なステークホルダーの参加を得ながら進められてきたタラノア対話プロセスは、10 月に発表され IPCC 1.5°C 報告書による新たな知見を踏まえて、COP24 期間中に「政治フェーズ (閣僚級円卓会議)」という大詰めを迎える。ここで各国と非政府主体が表明する気候変動対策へのコミットメントは、COP23 及び COP24 議長による報告書としてまとめられることになる。

日本におけるタラノア対話プロセスは、環境省による「未来を拓く、あなたの温暖化対策 優良事例ポータル—タラノア JAPAN」⁹の設置、地域版タラノア対話の実施 (五島市)、多様なステークホルダーによるワークショップやシンポジウムの開催などを通じて、様々なビジョンやアイデア、実際の取組事例を国内外に共有する形で進められた。これらの取組は、日本政府によるタラノア・インプットの一部に反映され、10 月 31 日に気候変動枠組条約 (UNFCCC) 事務局のオンライン・プラットフォームに提出された。さらに、COP24 でのジャパンパビリオン¹⁰では、

9 <http://copjapan.env.go.jp/talanoa/>

10 <http://copjapan.env.go.jp/cop/cop24/>

Lead the world forward（世界を牽引する日本）をテーマに、タラノア対話の問い「どうやって行くのか？」へのヒントとなる、日本発の技術革新、ビジネス変革、ライフスタイル変容、国際協力などに関する様々なセミナーや展示が企画されている。

IGES は、こうした日本国内におけるタラノア対話プロセスの実施と COP24 でのジャパンパビリオンの準備・運営に様々な形で参画し、また、国際機関、各国政府、自治体、民間企業、研究機関、NGOs などの多様なステークホルダーとの連携によるセミナーの開催を企画している。

- 12月5日（水）15:00-16:30 NDC デザインと透明性枠組みの実施をいかに活かすか？
- 12月6日（木）13:00-14:30 野心的な脱炭素世界に向けて - 今行動のとき
- 12月6日（木）15:00-16:30 日本の目指す脱炭素でレジリエントな未来
- 12月6日（木）17:00-18:30 脱炭素社会に向けた NDC の実施と達成に向けた二国間クレジット制度（JCM）の役割
- 12月10日（月）11:30-12:45 持続可能な開発目標（SDGs）への地域的アプローチ：脱炭素社会に向かう新たな道筋
- 12月10日（月）17:45-19:00 日中韓共同気候研究イニシアティブ：脱炭素化に向けて
- 12月13日（木）10:00-11:15 SDG s 時代における、適応への新たなアプローチ

【都市によるイニシアティブ】

IGES は COP22 サイドイベントで発案された「日中韓脱炭素共同研究」のうち「都市」のプロジェクトのコーディネイターとして、中国気候変動戦略研究・国際協力センター（NCSC）、韓国環境研究機関（KEI）らと協議を重ね準備を進めた結果、今年 6 月の日中韓三環境大臣会合（TEMM20）において「日中韓脱炭素都市共同研究プロジェクト」（本年度から 3 年間の予定）として正式に位置づけられ、10月16日には北京にて第一回会合を主催した。12月11日15時から予定されている COP24 公式サイドイベントではその成果を三環境大臣参加の下に公表するとともに、12月10日17時45分から日本ジャパンパビリオンで行うサイドイベントの機会も活用しながら各国から 3 都市ずつ参加しているモデル都市（日本では長野県、横浜市、富山市）の脱炭素に向けた取り組みについて各自治体の首長レベル等から発信することで、非政府国家主体の重要なステークホルダーの一つである都市のイニシアティブを加速させる。

温室効果ガスの排出削減を行う上で、各国の都市が先進的な取り組みを実践していくことは、極めて重要である。これを踏まえ、IGES では、これまで約 10 年に亘り実施してきた「アジア低炭素都市の連携」に関する成果報告を、サイドイベントとして予定している。具体的には、ケソン市やハノイ市での低炭素シナリオの開発や富山市とスマラン市・バリ州との都市連携の進展などを報告する。

また、上記の機会において都市における SDGs の取り組みを、今年 7 月の国連ハイレベル政治フォーラム（HLPF）で公表した北九州、富山、下川 SDGs レポート等を活用して紹介しつつ、来年の HLPF でのレビューゴールに選ばれている「13 気候対策」をはじめ、「4 教育」、「8 雇用と成長」等との関連についてサイドイベント等の機会を通じて議論する。

以上

日本のパリ協定に基づく長期戦略に対する提言

2018年11月26日

公益財団法人地球環境戦略研究機関

公益財団法人 地球環境戦略研究機関(IGES)は、1998年以來、アジア太平洋地域における持続可能な開発の実現に向けた実践的な研究を行っている。中でも、気候変動分野に関しては、国際枠組みや脱炭素社会づくりに向けた国際・国内動向の調査と研究を進めている。気候変動対策に関する国際枠組みであるパリ協定においては、長期温室効果ガス低排出発展戦略(以下、長期戦略)の策定が求められており、現在、日本において検討が進められているところである。この日本の長期戦略に何が求められるか、IGESの研究活動および成果に基づき提言する。

1. 長期戦略に求められる内容

① 「気候変動は社会への脅威であり、対応が不可避である」というメッセージの発信

気候変動の悪影響は既に顕在化しており、気候変動が社会的な脅威を増幅させることについては多くの安全保障機関・専門家が指摘しているところである。今後対策をとらなければ、災害の増加、健康、食料、生態系等へのさらなる影響によって社会の安定や経済活動を揺るがすリスクがある¹。また企業にとっても自らの事業・資産に対する物理的被害へのリスクが高まっている。こうしたことを踏まえ、長期戦略においては「気候変動は国家、地域社会、企業経営の根幹に関わる脅威であり、対応が不可避である」というメッセージを発することが重要である。

② 「持続可能な開発目標(SDGs)」の考え方を反映した国家発展戦略の策定

長期戦略を提出済みの国の大半が、これを長期的な国家発展・成長戦略を提示する機会として捉えている²。例えばドイツ、フランスおよび英国は、脱炭素社会への移行が成長の機会であることを強調している。ドイツは、長期的な指針を示すことで座礁投資(stranded investments)や構造的破綻(structural breaks)を回避し、世界が脱炭素化へ向かう中で自国経済の競争力の確保を目指すとしている。フランスも同様に、化石燃料の代替技術における世界的リーダーとしての地位を確保することを謳っている。英国もグリーン成長に向けた金融や投資における世界的なリーダーとしての地位を構築することを強調している。すでに日本の長期戦略策定においても取り入れられているが³、不可避である気候変動対策について、これを企業の競争力強化の源泉と捉え、長期戦略を成長戦略と位置づけることは重要な出発

¹ 例えば、米国の「国家安全保障戦略 2015」では、気候変動を8つの最重要戦略的リスクの一つとして挙げている。<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/02/06/fact-sheet-2015-national-security-strategy>

² 現時点で、米国、メキシコ、カナダ、ベニン、ドイツ、フランス、チェコ、英国、ウクライナ、マーシャル諸島の10カ国が長期戦略をUNFCCC事務局に提出している。しかし、ベニンの長期戦略は2025年までのものとなっているので、ここでは分析対象外とする。

³ パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略策定に向けた懇談会
https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201808/03kondankai.html

点である。そして経済・社会の大転換を伴う脱炭素社会を目指すに際しては、気候変動緩和・適応策と共に、他の重要な複数の課題の統合的解決を目指す SDGs の考え方を反映することが必要である。

③ 明確な 2050 年削減目標および脱炭素目標の提示

現在、日本政府が掲げている 2050 年 80%削減目標は、基準年が明記されておらず、目指すべき排出量が必ずしも明確ではない。他方、現在提出済みの全ての長期戦略において基準年を明記した上での 2050 年の削減目標あるいは 2050 年の排出水準が明記されている。政府が明確な 2050 年の削減目標を掲げ、長期的な方向性を定量的に明らかにすることは、企業が長期的視点に立った経営・投資判断を行うことを助け、化石燃料使用設備のロックイン、ひいてはそれらの座礁資産化のリスクを低減させるといえる。このため、日本の長期戦略においても基準年を明確にした 2050 年 80%削減目標を明確に提示すべきである。ただし、IPCC 1.5°C特別報告書では、地球温暖化を 1.5°Cに抑えるためには CO₂ 排出量を 2045～2055 年 (2°Cの場合は 2065～2080 年)の間に「正味ゼロ」にする必要があるとしていることから⁴、今世紀半ばに正味排出ゼロを目指すうえで適切な目標についてさらに検討を行い、必要に応じ見直されるべきものと明記する必要がある。

④ 国内での脱炭素化を通じた世界全体でのコ・イノベーションの創出

気候変動は日本だけでなく世界全体で解決していかなければならない問題であり、気候変動対策を成長戦略として位置づける上で、その成長戦略は世界を見据えたものとするべきである。世界全体での脱炭素化は、特に途上国における大気汚染対策、ひいては健康保護にもつながる⁵という点も重要である。日本政府は、すでに「日本の気候変動対策支援イニシアティブ 2017⁶」において、「我が国の優れた技術・ノウハウを活用しつつ、途上国の課題・ニーズを踏まえながら協働し、イノベーションを起こしていく“Co-innovation(コ・イノベーション)”を推進していく」としており、この概念を長期戦略にも位置づけるべきである。ただしコ・イノベーションを起こしていくためには、まずは日本における脱炭素化でリーダーシップを発揮する必要がある。途上国のみならず他の先進国から、日本の取り組みを見て、ぜひ協働したいとアプローチを受けるようになることが求められる。したがって、日本国内での脱炭素化を目指すことによって初めて、世界全体での削減に貢献するための成長戦略を描けると言える。

⑤ カーボンプライシングへの言及

脱炭素化に向けた有力な政策として、カーボンプライシングが挙げられる。実際に長期戦略を提出済みの国の多くがカーボンプライシングの有効性について述べており、その中でも

⁴ オーバーシュートしない、または限られたオーバーシュートを伴って地球温暖化を 1.5°Cに抑えるモデルの排出経路は 2045～2055 年の間(四分位範囲)にネットゼロを達成することを想定している。

⁵ Air Pollution in Asia and the Pacific: Science-based solutions, <http://ccacoalition.org/en/resources/air-pollution-asia-and-pacific-science-based-solutions>

⁶ <https://www.env.go.jp/press/104750.html>

米国、カナダ、ドイツ、フランス、メキシコの長期戦略では、カーボンプライシングを投資促進や技術革新を促す重要な政策として明記している。これは成長戦略としての長期戦略に整合する政策手法であることの証左と言える。日本では、その導入に関して政府の審議会で議論が行われているところであり⁷、現時点で議論の結果を予断できないが、カーボンプライシングという政策手法の重要性について言及すべきである。

⑥ 企業や自治体の役割の明記

脱炭素に向けた実際の行動は企業や国民、自治体といった非政府主体が中心となることは自明であり、日本の長期戦略においては、それぞれに期待する役割を明記すべきである。また企業行動に対して決定権を持つ投資家や、実質的な影響力を持つ金融業界もまた、脱炭素化を進めていく上で重要な非政府主体であり、長期戦略において非政府主体の果たす役割を明記する際に、金融業界の役割の重要性を提示すべきである。カナダ、ドイツ、フランスの長期戦略においては、脱炭素に向けた重要な取り組みとして、具体的に TCFD(金融安定理事会が設置した気候関連財務情報開示タスクフォース)に言及している。金融業界による取り組みと、例えば前項で述べたカーボンプライシング政策を組み合わせることは、先進的に脱炭素化に取り組む非政府主体の競争力をより高める効果があると言える。

⑦ 脱化石燃料、とりわけ脱石炭の観点からみた中期目標達成方法への示唆

短期・中期的な排出削減目標を達成するための政策が、大幅削減が必要となる長期的な視点から見ると相容れなくなるリスクがある。特に、いったん建設すると長期的に影響が及ぶ発電設備や都市インフラシステムにおいてこのリスクは顕著である。現在計画されている石炭・ガス火力発電所の新增設が現実化すると、2030年のエネルギーミックスを実現すべく、効率基準の達成や稼働率の調整などを講じたとしても、2030年から2050年にかけての新增設分のロックイン効果が顕著に現れることになる⁸。こうしたロックイン効果を避けるためには、インフラサイクルや投資サイクルを長期目標と整合的なものとする必要がある。長期戦略が果たす重要な役割として、脱炭素化という長期的な視点に立って、短期・中期的にどのような行動、政策が必要となるのかを示し、中期目標の達成方法が長期目標と整合的としなければならない点を明らかにすべきである。

⁷ 中央環境審議会地球環境部会カーボンプライシングの活用に関する小委員会

<http://www.env.go.jp/council/06earth/yoshi06-19.html>

⁸ 現在、16.88GWの石炭火力発電所新增設計画および16.22GWのガス火力発電所新增設計画があり、CCS設備を装着しない限り、石炭火力からの排出量だけで約1.3億～1.5億tCO₂となり、2050年80%削減目標で想定される日本全体の排出量(2.47億～2.7億tCO₂)の約半分を占めることになる。ガス火力も含めるとその割合は8割程度までに上昇する。中期的な目標を達成するための効率基準の達成や稼働率の調整などを講じたとしても、2030年から2050年にかけての新增設分のロックイン効果が顕著に現れることになる。栗山昭久、田村堅太郎(2016)「電力部門における温暖化対策の現状と課題:石炭火力およびガス火力発電に対するポリシーミックスの実効性に関する考察」IGES Working Paper No.WP1509も参照のこと。

⑧ シナリオ分析に基づく複数の選択肢の提示

脱炭素化した産業構造や社会システムの実現に向けての答えは一つとは決めきれないため、長期戦略においては、明確で定量的なシナリオを複数提示すべきである。ドイツ以外の全ての国の長期戦略で、2050年の排出水準・削減目標に向けた異なる排出シナリオが提示されている⁹。そのドイツにもおいても複数のシナリオの提示によるステークホルダー対話が行われた¹⁰。異なる技術導入を想定した複数のシナリオを議論の俎上に上げることで、多様な意見を持つステークホルダーの検討プロセスへの参加を促進することができる。また、シナリオ分析を通じて、全シナリオ共通で対策強化が必要となる分野、つまり、将来の不確実性を勘案しても行動強化を行わなければならない分野の同定も可能となる。こうしたシナリオ分析を行う専門家・ステークホルダーから構成される「場」を創設する必要がある。

⑨ 「移行マネジメント(transition management)」の視点の重要性

2050年80%削減、さらには脱炭素化といった大きな社会・経済・エネルギーシステムの移行をスムーズに行うためには、移行に伴う課題(例えば雇用のシフト)に対応するための措置が必要となる。脱炭素化に向けていち早く舵を切る企業や地域がある一方で、具体的な政策を講じなければ取り残されてしまう企業や地域もあるであろう。ドイツの長期戦略の中では、産業構造の変化の影響を受ける地域での雇用確保や経済成長のあり方を議論する「成長・構造改革・地域発展委員会」の設置が明記されている。また米国も、低所得層や高炭素経済に依存している人々への対応が不可欠であるとして、閉山した炭鉱労働者や地域コミュニティ向けの施策を紹介している。日本においても、脱炭素化への移行による課題とその対応策の必要性を明示すべきである。その際、後述するように、幅広いステークホルダーの関与と受容性を確保するためにも参加型プロセスが重要となる。

⑩ 適応の必要性

パリ協定において、長期低排出発展戦略は緩和に関する条項である第4条19項にて要請されていることから、適応について記載することは必ずしも求められていないと整理することはできる。しかし、長期目標が達成されたとしても、気候変動による一定の悪影響は避けられないと見込まれ、長期戦略を2050年という長期のタイムスパンで考える以上、その中で気候変動への適応や強靭性の強化という観点にふれることは不可欠と言える。また適応を緩和と一体的に推進することで、より効率的、効果的に両方の目的を達成できる場合も数多くあると考えられる。メキシコの長期戦略では適応策に一章を割いているほか、ドイツも長期戦略と国家適応戦略との融合・連携の重要性を指摘している。長期戦略について今後定期的に更新していく(後述)ことを踏まえれば、適応の必要性について言及すべきである。

⁹ 例えば、フランスでは、2050年75%削減(1990年比)を定めたエネルギー移行法の策定にあたり、国民的対話を通して、16のシナリオから4つのシナリオに絞込む作業を行い、国民の間での脱炭素化ビジョンの共有を図った。田村堅太郎、鈴木暢大(2017)「脱炭素化を見据えた長期戦略ーG7の戦略策定状況と概要ー」IGES Issue Briefを参照のこと。

¹⁰ ドイツの長期戦略を発表したCOP22におけるサイドイベント(2016年11月14日)において、ドイツ環境省フラスバース政務次官はステークホルダーの関与の重要性を強調した。

2. 長期戦略策定の望ましいプロセス

✓ あるべき姿の提示と、そこからのバックキャストिंग

「2050年を視野に脱炭素化を牽引していく」¹¹ためには、実行可能な対策の積み上げを前提にするのではなく、あるべき姿、望ましい姿を提示しつつ、そこからのバックキャストिंग的な思考が必要となる。脱炭素化という長期的な目的を共有し、その達成に向けて、いつまでにどのような行動、政策が必要なのかという複数のシナリオをバックキャストिंग的に描くことで、長期的な視点から費用対効果の高い短期・中期の政策を立案・実施していくことが求められる。

✓ 定期的な更新

今から30年以上先の将来を確実に見通すことは困難であるという現実を踏まえ、分析対象とした全ての国の長期戦略は、定期的あるいは継続的に更新を行うとしている。その頻度は、例えばフランス、ドイツが5年毎、米国、ウクライナが最低5年毎、チェコが7年毎としているほか、メキシコは長期戦略のうち緩和策は最低10年毎、適応策は最低7年毎としている。日本の長期戦略についても、適宜更新を行っていくようにすべきであり、NDCの更新やグローバル・ストックテイクおよび国内プロセス（例、エネルギー基本計画、環境基本計画等）を念頭に、その更新サイクルを明記することが望ましい。また、上述のシナリオ分析の結果を用いながら、国内の取り組みの進捗状況の確認や政策の方向性が長期目標に整合しているかのモニタリングを行い、長期戦略の更新サイクルにあわせて、適宜、政策の軌道修正を行っていくことも重要である。

✓ 国民的対話等の参加型プロセスの実施

長期戦略の策定を国民的対話等の参加型プロセスを通じて行うことは、脱炭素化した産業構造や社会システムの実現に向けた共通理解を高めつつ行動喚起を促す上でも重要となる¹²。ルール工業地帯を抱えるドイツ・ノルトライン・ヴェストファーレン州の気候保護計画(2050年80%削減1990年比)では、ステークホルダー参加型の策定プロセスによって産業界の理解・当事者意識が高まり、政権交代後も同計画が継続される政治的土台が形成された¹³。さらに、移行マネジメントを促進していくことも期待できる。メキシコ、ドイツ、フランス、英国の長期戦略の作成過程において、参加型プロセスを実施したとの記述がある。日本においては、今後の長期戦略策定に参加型プロセスを実施することは間に合わない可能性があるが、今後、更新を行っていくとして、次回の更新時には国民的対話等の開催が望まれる。

¹¹ 未来投資会議 http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201806/4mirai_toshi.html

¹² 田村堅太郎、鈴木暢大(2017)「脱炭素化を見据えた長期戦略 —G7の戦略策定状況と概要—」IGES Issue Brief.

¹³ ノルトライン・ヴェストファーレン州経済産業省および環境省とのインタビュー(2018年10月24日)。

気候変動枠組条約第 24 回締約国会議 (COP24) に向けて

一般財団法人環境イノベーション情報機構

地球温暖化対策を進展させる上で現在最重要の課題は、2015 年に採択されたパリ協定の実施に向けた実効性の高い詳細なルールブック (実施指針) を、本年 12 月にポーランドで開催される国連の気候変動枠組条約・第 24 回締約国会議 (COP24) で決定することである。

COP24 の準備会合である、国連気候変動 (地球温暖化) 国際会議 (APA1-6 及び SB48-2) が本年 9 月にタイのバンコクで開催され、各国の温暖化対策の進捗状況を 5 年に 1 度チェックし更なる排出削減目標・対策の強化につなげる「グローバル・ストックテイク (GST)」と呼ばれる仕組みなど、パリ協定の実施に関わるルールブックの骨格のいくつが作られた。しかし、国別約束に関する情報発信・公開や気候資金の拠出・配分など、合意を必要とする重要な課題も多く残されている。

この状況下で、我が国が COP24 で中心的な役割を果たし、パリ協定の実施のためのルールブック作りに積極的に貢献することを期待したい。

国内では、地球温暖化対策計画 (平成 28 年 5 月閣議決定) に基づく温室効果ガス削減目標を達成するために、同計画の「第 3 章目標達成のための対策・施策」を、国はもとより地方自治体、事業者、国民が着実に推進することを強く望むものである。

環境イノベーション情報機構は、地球温暖化対策への貢献を当機構の中心的な業務に位置づけ、2015 年以降、環境省の二酸化炭素排出抑制対策事業費等補助事業の執行団体として、多くの自治体等と協働しながら活動を実施しているところである。

この活動の一環として、当機構が運用する環境情報サイトである EIC ネット上に、地球温暖化対策情報サイトを設けている。この中で、各自治体による国民運動「COOL CHOICE」 (賢い選択) 普及啓発事業で作成されたポスターを「COOL CHOICE 普及啓発ポスターギャラリー」として取りまとめ掲載している。また、各自治体の庁舎等で使用される機器のエネルギー効率の向上、運用の最適化の推進に資するため、自治体の省エネ機器の導入状況等を取りまとめた「省エネルギー設備導入事例集」も掲載している。

当機構は今後とも、EIC ネット等を通じて、地球温暖化対策など環境に関する最新情報を発信するとともに、地球温暖化対策のための国の政策的補助金の交付団体として支援を継続し、環境省をはじめとする行政機関や民間団体等と連携し、低炭素・循環型・自然共生社会の形成に向けた活動を進めていく所存である。

「COOL CHOICE 普及啓発ポスターギャラリー」 <http://cc.eic.or.jp/posters/>

「省エネルギー設備導入事例集」 <http://sv-ene.eic.or.jp/>



COP24 に向けての提言

一般社団法人 環境パートナーシップ会議

11月6日の米国中間選挙では、パリ条約の締結を推進した民主党が下院で多数派を占めたが、上院ではパリ条約からの離脱を表明したトランプ大統領を押し共和党が多数派を維持した。カリフォルニア州を除く、アリゾナ、コロラド、ワシントン州など化石燃料など地下資源を豊富に持つ多くの中西部州では民主党は苦戦を強いられ、結果的には敗北した。これらの州では、米国の一般市民はパリ条約よりも、脱カーボン政策がもたらすといわれている各自のポケットへの直接的な経済的な負担増（失業、職場転換、移住、物価、税負担など）に懸念を表明したということであろう。そうであれば、労働者・納税者の個人的な負担増の軽減策をとれば、パリ条約やSDGsが目指す「自然との共生社会」の実現が可能となるのであろうか？ 以下見るように、ことはそんなに簡単ではないが、未来志向の解決策がないわけではない。しかし、それには、「発想の転換が不可欠である。それは、バックキャストイングによる緻密な誘導政策（持続可能性学習と経済的インセンティブおよび法的規制の均衡あるコンビネーション）の戦略的導入であろう。

まず第一に「持続可能性学習」の導入であるが、我が国はヨハネスブルグにおける2002年の持続可能な開発世界首脳会合（WSSD）で「持続可能な開発のための教育（ESD）」の導入でイニシアティブをとり、2004年の国連総会で国連ESD2005-2014の採択を実現した。今後我が国は、パリ条約での合意の背景にあった2050年までにゼロカーボン社会の実現という目標を国内外でのESD運動の普及・拡充を通じて追求することである。周知のように、パリ条約の原点は、1972年にローマクラブが発表した「The Limits to Growth（成長の限界）」である。そこでは既に「有限な地球では、人口と物質的生産の無制限な増大は、長期的には不可能であり、最終的には世界の経済システムを破滅に追いやる」と警告していた。それを受けて、国際連合は1972年にストックホルムで「人間環境首脳会議」を招集し、1987年には「ブラントラント委員会」（World Commission on Environment and Development=WCED）による「Our Common Future（われわれの共通なる未来）」にて、「持続可能な開発」なる新しいコンセプトで「次世代の人間のニーズに合致した短期的なニーズの充足」の必要性を訴えた。さらに、1992年にはブラジルのリオデジャネイロで、「環境と開発首脳会議」、いわゆる地球サミットを開催し、3つの地球環境保全に資する国際条約・合意と共に、気候変動枠組み条約（UNFCCC）を締結し、1997年には京都議定書を、そして2015年にはパリ条約の締結に漕ぎ継いだ。国連は、UNFCCC締結と共に設立した「気候変動に関する国際パネル（IPCC）」で、世界の科学者・専門家による研究

成果報告書を年々公表し、1950年以降の気候変動の90%以上が「人間の営み」によるとして、国際社会のすべてのステークホルダーに、地球の(再生)境界線(Planetary boundary)以内での生産構造、消費生活への回帰の不可欠性を訴えている。近年世界的規模で発生している豪雨、熱波、台風、ハリケーン等にみられる異常気象は地球温暖化だけの結果でないにしても、大きく関係しているといわざるを得ず、気候温暖化を引き起こしている最大の要因は、温室効果ガス(GHG=二酸化炭素やメタンガス、亜酸化窒素など6つのガス)の排出・放出であることをIPCCは明言している。なお、永久凍土の融解によるメタンガスの放出や炭素吸収源である森林破壊や海洋からの炭素放出による温暖化の急速な進行が、一端地球の再生限界値(tipping point)を超えると、生態系や環境の悪化は不可逆的となり、人類の危機の到来が時間の問題となることを銘記すべきであろう。今後のESD運動の展開では、筆者が従前から訴えているように、従来の「Education for SD」に留まらず、SDGsの達成に向けた「Empowerment for SD=新たなESD」へと、ギアの転換が要求されている。

以上のような国際社会の継続的な警句や組織的な気候変動抑制努力にも拘わらず、本年10月の段階で、パリ条約に署名した197か国のうち、国連気候変動枠組み条約事務局へ既に提出した自国の目標に合致した国内行動計画を発表した国はわずかに16か国に過ぎないとロンドン大学研究所は報告している。本年12月にポーランドで開催される第24回COPまでにまだ時間的余裕があるので、多少は増える見込みだが、増えても30か国は越さないのではと国連環境計画(UNEP)やUNFCCC関係者は心配している。野心的な行動計画を既に発表しているのは、我が国以外に、アルジェリア、カナダ、コスタリカ、エチオピア、グアテマラ、インドネシア、マケドニア、マレーシア、モンテネグロ、ノルウェイ、パプアニューギニア、ペルー、サモア、シンガポールとトンガであり、日本(世界全体二酸化炭素排出量の3.47%を排出)を除けば、いずれもその二酸化炭素排出量は微量ないし限定的である。このリストからわかるように、大量の二酸化炭素排出国である中国(29.51%)、米国(14.3%)、インド(6.81%)、ロシア(4.85%)、ドイツ(2.16%)は、いまだにかかる野心的な国内行動計画を公表していない。もちろん、たとえ国別削減コミットメント(NDC)に従って自国の法律や政策で国内行動計画を作成した国々でも総てが、その削減目標を達成できるかどうかは別問題である。しかし、国際的公約として発表したからには、各国は最善の努力を払って遵守しようとする国内外からの圧力は働くであろう。

このような国際社会の実態から推進すべきは、上記に提唱している「緻密な誘導政策」の導入である。

大半のパリ条約締結国が自国の行動計画を公表しない主要な理由は4つあるといわれている。第一は、技術的な課題である。即ち、大半の途上国では、行動計画作成・実施に必要なデータの未整備および分析能力・体制の不備、GHG削減技術の不備などから、NDCに合致した国内行動計画の策定が困難であるという問題である。自然再生エネルギー供給拡大を含めた二国間・国際機関によるハードやソフトの技術的支援は有用である。ただ上記ESDの普及・拡充と同様に、即効的効果は期待できない。第二は、絶対的貧困の削減、インフラ

の整備、国民の雇用拡大や生活水準の向上を優先する多くの途上国では、温室効果ガス削減に必要な公的資金の不足という共通な課題に直面している。背に腹は代えられないということであろう。この課題への対応策としては、二国間や国際開発金融機関によるGHG削減に資する開発プロジェクト・プログラムへの融資やそれと連携した技術協力の拡大が有効であろう。第三は、気候変動により既に各種の悪影響を受けている小規模島嶼国を除けば、国民一般にとって温室効果ガス削減の必要性に対する認識や関心は相変わらず低く、雇用や賃金・生活水準の向上への優先度が高い。中にはIPCCの報告には無知であったり、その警句への疑いを持つものも多い。最近の米国エール大学とジョージメイソン大学の共同調査によれば、米国でさえ、気候変動が人的要因によるというIPCCの調査結果には不信を抱き、単に科学者や専門家の「誇張」に過ぎないと考えている国民が調査母集団の5分の1を占めていると報じている。このような草の根レベルの課題に対しては、学校教育、社会教育、企業教育等の場で、今後も一層ESDの強化を図ったり、マスコミの協力を得て、IPCCの研究成果の重要性や環境教育を常々強化することが肝要である。そのゼロカーボン社会の実現という効果は、じりじり表面化してくるであろうが、その道程は長い。第四は、二酸化炭素排出削減が削減主体の企業にとって、国内外競争上不利であるという認識である。このような認識の背後には、パリ条約の規定に縛られない国（例えば米国）企業との競争上不利という問題点のみならず、パリ条約の規定の遵守に厳しくない国々の企業との不利な競争関係も問題視する。この課題への対処が最も重要かつ困難であるが、最善の方策は過去数十年パリに本部がある経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が国際開発協力分野で推進してきた援助競争条件の国際ルール化を、パリ条約締結国によるGHG排出規制にも適用し、世界の国々の企業が「同じ土俵」での競争を可能にすることであろう。ただし、国連加盟国は、OECD加盟国とは異なって、その経済社会開発段階やGHG排出度合いも大幅に異なっているため、かつてGATTの多国間貿易交渉で実現した一般特惠関税スキーム（GSP）のように、途上国の実態への十分な配慮を必要としていないながらも、気候変動問題を含めて地球規模的課題への対処には、行動基準・条件の国際ルールの設定と公平かつ効果的な実施・モニタリング体制の導入が不可決である。我が国は12月の第24回COPでは、GHG削減目標の高めの設定と目標達成年度の繰り上げと、上記①から③での一層の努力に併せて、脱カーボン化国際ルール設定でイニシャティブをとり、パリ条約が目指す地球規模のGHG削減に貢献することを提案したい。さらに、国内的には製造業よりも、電気ガス事業、建物、運輸、家庭部門が排出する二酸化炭素量が大幅に増大している事態と、国民一般のニーズの多様性と各地域格差に十分配慮して、経済的インセンティブと法的規制の政策一貫性（policy coherence）をしっかりと軸座においた政策形成と、その公平かつ効果的な実施体制の早急な改善を期待したい。その場合、言わずながらも、地方自治体、産業界、NPO/NGOと共に市民社会のすべてのステークホルダーとの緊密な協議が不可欠であることは当然である。



地球温暖化対策推進のための国内対策に関する提言

平成 30 年 11 月 16 日
一般社団法人 低炭素社会創出促進協会
代表理事 吉澤 保幸

地球温暖化対策の推進と持続可能な社会の達成

10 月に公表された気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の 1.5°C 目標特別報告書では、地球温暖化が現在のペースで進めば 2030 年から 2050 年の間に 1.5°C の上昇に達する可能性が高いことが明らかになる等、一層の地球温暖化対策が求められています。そして、本年 12 月の気候変動枠組条約第 24 回締約国会議では、パリ協定の実施に向けての実施指針の合意や、各国の削減目標(NDC)の向上のためにタラノア対話が行われます。また、国連持続可能な開発目標の実施も本格化し、持続可能な社会に向けて国際社会は動き出しています。

我が国でも、パリ協定で求められる温暖化対策の長期戦略の検討や気候変動適応法による適応対策も進められており、引き続き国際的な議論をリードしていく役割が期待される一方で、持続可能な社会の達成に向けて SDGs(持続可能な開発目標)アクションプラン 2018 等に沿って国内対策を着実に進めていくことが求められています。

国内での地球温暖化対策の推進

我が国の温室効果ガス排出量は、2013 年度比で 7.3% 減となる等最近やや減少の傾向が見られるものの、2030 年目標、さらには 2050 年の 80% 削減目標の達成には、第 5 次環境基本計画で指摘されているように、長期的な視点からの対策が必要です。すなわち、環境・経済・文化の統合による地域循環共生圏の形成によって地域づくりを進め、地球温暖化と人口減少・少子高齢化、地方活性化等の問題とを同時に解決していくような脱炭素で持続可能な経済社会を構築していくことが必要です。このような経済社会は、当協会が目指す、地域から、「もの・拡大の経済」から「心豊かな暮らし」への転換を図り、人と自然がつながり、生命の輝きを実感できる新たな「環境・生命文明社会」であると言えます。

脱炭素で持続可能な経済社会の実現のためには、経済社会システム、ライフスタイルの面でイノベーションを創出していくとともに、それを支える技術の開発と、特に技術やノウハウの徹底的な普及が重要です。このためには、当協会が執行しているエネルギー特別会計による補助事業も含めて、関係者の連携の下であらゆる政策を動員していくことが重要となっています。

国内での地球温暖化対策の推進に向けての提言と当協会の取組

当協会は、脱炭素の社会経済達成のために環境省や関係機関との連携を密にし、適切な補助事業の執行や検証・評価業務による効果的、効率的な補助事業への提案等を引き続き実施して参りますが、特に脱炭素で持続可能な社会実現のための技術やノウハウの普及の観点から以下のとおり提言します。

1. 持続可能な地域づくりの一環として脱炭素社会への取り組みを推進するため、行政、事業者、住民、NGO、地域金融機関、といったステークホルダーが連携し、地域が一体となって技術と新たなライフスタイルの構築・普及を進め、地域循環共生圏の創出を図ること。

持続可能な脱炭素社会に向けて地域循環共生圏の創出、自然ストックの再生のための活動及び脱炭素型のライフスタイルへの転換等が必要となっています。この実現のためには再生可能エネルギーや省エネルギー技術等の普及を地域の関係者が、連携を密にして地域に根差した取り組みとしていく必要があります。

2. 経済社会のイノベーションを促すために、関係者に対し適切な支援を行うこと。その際、補助金等の分野でも持続可能な脱炭素社会の達成という長期的視点に立った目標とそれに向けた戦略的、計画的な行動を進めること。

持続可能な脱炭素社会づくりに向けてイノベーションを起こしていくためには、目標を明確にしたうえで、戦略的、計画的に支援を行い、事業者等が信頼できる長期的な見通しを持って行動できるようにすること、特に、温暖化対策はコストではなく、今や競争力の源泉、更には新たな文明社会構築への速やかな移行への調整手段であることを事業者等が理解して行動できるようにすることが重要です。

たとえば、補助事業の執行面では、補助事業者に対する適切な情報伝達ルートやメディアを通じた、コスト等の情報提供、検証・評価を含め補助事業の結果からのフィードバックを受けて、補助事業の中の特筆事例の発信による普及・啓発や関係者のニーズにより適合した制度・運用としていくことが重要です。

3. 「お金の流れを変えることで未来を変える」というメッセージと共に ESG 投資等の新たな金融行動の推進とそれを促す経済的シグナルとしてのカーボンプライシングの速やかな導入について、地域の企業、自治体や地域金融機関へ普及啓発していくこと。

気候変動に対するグローバルな適応の実践として、世界規模で ESG（環境、社会、ガバナンス）投資の急速な拡大等の金融変革のうねりが表出しています。また、排出量取引やいわゆる炭素税のようなカーボンプライシング施策が世界的に活用されており、地域レベルでも ESG 地域金融の展開や SDG s 目標の実現が期待されています。地域企業の経営者や地域住民が ESG 経営（＝CSV（共有価値の創造）経営）や SDG s 目標の達成の意義・重要性に係る認識を深め、自治体や地域金融機関との連携により地域全体の脱炭素化と地域循環共生圏の創出に向けて行動するように、たとえば、補助事業者に対する事業説明や執行・事業評価調査において、環境省の第5次環境基本計画の趣旨や環境金融政策展開を紹介すること等により普及・啓発に注力していくことが重要です。