

国際開発金融機関における途上国の脱炭素化に向けた支援に対する日本の姿勢について

京極 智子

IGES 戦略マネージメントオフィス

本年11月にCOP26を控え、世界が2050年までのネットゼロ又はカーボンニュートラルを目指す中、国際開発金融機関(MDBs)が気候変動問題への対応を強化している。気候変動問題は地球規模の問題であり、先進国・途上国双方でいかに温室効果ガス(GHG)排出削減を進められるかが大きな課題である。しかしながら、新興国・途上国ではその排出量は増加傾向にあり、特にその経済成長に伴う電力需要の拡大が見込まれるアジアでは未だ石炭火力に頼る国も多く、経済成長と脱炭素をいかに両立させるかが重要であることは言うまでもない。したがって、途上国の開発支援に大きな役割を果たしている世界銀行をはじめとする国際開発金融機関(MDBs)の役割はますます重要となってくる。こうした状況を受け、世界銀行グループ¹では、2021年6月、新たに「気候変動行動計画2021-2025」を発表し²、2021年7月より各国の気候変動に関する行動計画等を示す国別気候変動及び開発に関するレポートを作成すること等を決定し、アジア開発銀行(ADB)は、2021年10月、その長期戦略である「ストラテジー2030³」において、これまで期間内に累積で800億米ドルの気候関連投融資を行うとしていたものを、1,000億米ドルに引き上げることを発表⁴、欧州復興開発銀行(EBRD)では、2020年7月に「Green Economy Transition Approach 2021-2025 (GET 2.1)」を発表する⁵など、各MDBsでは気候変動問題への取組みを強化している。

さらに、化石燃料エネルギーへの取組みを見直す動きも進んでいる。例えば、世界銀行グループでは、2019年以降石油・天然ガス上流支援を停止することを2017年に発表している⁶。また、既に石炭事業については支援を実質的には行っていなかったものの、「気候変動行動計画2021-2025」では、それを明文化したうえで、天然ガスプロジェクトへの投資は、緊急の需要がありそれに対応できるような再生可能エネルギーによる代替手段がない場合において認められうるとし、新たなガスインフラプロジェクトについては、パリ協定に基づくNDC(Nationally Determined Contribution: 自国が決定する貢献)、LTS(Long Term Strategy: 長期戦略)やその他の開発戦略との整合性が確保されているもの、及び、長期的なカーボンロックインにつながらないようなものに関してのみ認められるとした。EBRDにおいては、2018年12月に「Energy Sector Strategy 2019-2023」を策定し⁷、石炭火力プロジェクトへの金融支援の停止、石油開発支援(上流支援)の原則停止、また、低炭素移行に合致するガスプロジェクトへの支援を続行、としていたが、2021年7月には石油・天然ガスの上流支援を停止することを発表した⁸。米州開発銀行(IDB)においても2020

¹ 世界銀行グループとは、国際復興開発銀行(IBRD)、国際開発協会(IDA)、国際金融公社(IFC)、多数国間投資保証機関(MIGA)及び投資紛争解決国際センター(ICSID)の5つの機関から構成され、いわゆる世界銀行は前二者で構成される(<https://www.worldbank.org/ja/about>)。

² World Bank Group (2021) "Climate Change Action Plan 2021-2025" (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35799/CCAP-2021-25.pdf?sequence=2&isAllowed=y>)。世界銀行グループではこれまでも「気候変動行動計画2016-2020」を作成している。

³ Asian Development Bank (2018) "Strategy 2030: Achieving a Prosperous, Inclusive, Resilient, and Sustainable Asia and the Pacific" (<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/435391/strategy-2030-main-document.pdf>)。

⁴ Asian Development Bank (13 October, 2021) "ADB Raises 2019-2030 Climate Finance Ambition to \$100 Billion" (News Release) (<https://www.adb.org/news/adb-raises-2019-2030-climate-finance-ambition-100-billion>)。

⁵ EBRD (2021) Green Economy Transition Approach 2021-2025 (GET 2.1) (<https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395293641654&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>)。

⁶ World Bank (December 12, 2017) "World Bank Group Announcements at One Planet Summit" (Press Release) (<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/12/12/world-bank-group-announcements-at-one-planet-summit.print>)。

⁷ EBRD (2018) "Energy Sector Strategy 2019-2023" (<https://www.ebrd.com/documents/power-and-energy/ebd-energy-sector-strategy-20192023.pdf?blobnocache=true>)。

⁸ Reuters (July 2, 2021) "EBRD stops investing in upstream oil and gas to align with Paris goals" (<https://www.reuters.com/business/energy/ebd-stops-upstream-oil-gas-investments-aligns-with-paris-agreement-2021-07-01/>)。

年9月に発表した「Environmental and Social Policy Framework」において、石炭火力については支援を行わないことを明言している⁹。また、ADBにおいては、2009年以来改訂を行っていなかった「Energy Policy」の見直しが行われ、すでに実質的には石炭事業への支援は行っていなかったものの、本改訂により、正式に石炭事業への支援を行わないこと及び石炭火力発電所の早期撤廃への支援を明言するとともに、天然ガスについても上流支援を停止し、中下流への支援については選択的に行うとしている¹⁰。

表1:MDBsによる石炭及び石油・天然ガス事業の支援方針

	石炭火力	石油・天然ガス (上流)	石油・天然ガス (中流)	石油・天然ガス (下流)
世界銀行グループ	×	×	△ (緊急の需要があり、再生可能エネルギーによる代替手段がない場合)	
EBRD (欧州復興開発銀行)	×	×	△ (パリ協定に合致しその目標に最大限貢献するもののみを支援)	
IDB (米州開発銀行)	×	×	— (中・下流については言及せず)	
ADB (アジア開発銀行)	×	×	△ (他の低炭素技術等による同等のサービスが不可能な場合等、選択的に実施)	

*表中「×」は、支援しない方針を出していることを、「△」は、原則支援せず、例外的・選択的に支援することを示している。

こうした中、欧米諸国を中心に、MDBsに更なる対応の強化を求める声が上がっている。まず、MDBsによる支援については、COP26に向けてG7会合やG20会合でも言及されている。本年5月に行われたG7気候・環境大臣会合では、排出削減対策が講じられていない石炭火力発電への支援の停止、2050年ネットゼロへのコミットに加え、MDBsをはじめとする金融機関に対し、気候資金の増加、気候への資金動員、また、すべてのMDBsに対し、COP26までにその事業をパリ協定へ適合させること及びパリ協定の目標を支援するための計画とそのためのスケジュールを公表することを求めた¹¹。続いて6月に行われたG7サミット共同宣言¹²や7月に行われたG20財務大臣・中央銀行総裁会議声明¹³においても同様の内容が盛り込まれた。こうした中、バイデン政権移行後パリ協定に復帰した米国は4月に大統領主催気候サミットを実施、8月には、「国際開発金融機関(MDBs)における化石燃料案件に係る指針¹⁴」を公表した。これは、MDBsによる石炭・石油事業、天然ガス事業に対する融資等の支援について、米国政府は支持しないと宣言するものである。具体的には、新規石炭事業に反対、さらに、よりクリーンなオプションがない場合における危機的状況の際の石油発電、オフグリッドクリーンエネルギーのバックアップといった限定的な例外を除き、石油エネルギー事業に反対す

⁹ Inter-American Development Bank (September 2020) "Environmental and Social Policy Framework" (<https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-2131049523-16>).

¹⁰ Asian Development Bank (October 20, 2021) "New ADB Energy Policy to Support Energy Access and Low-Carbon Transition in Asia and Pacific" (News Release) (<https://www.adb.org/news/new-adb-energy-policy-support-energy-access-and-low-carbon-transition-asia-and-pacific>).

¹¹ 環境省HP「G7気候・環境大臣会合コミュニケ(日本語訳(暫定仮訳))」(<https://www.env.go.jp/press/files/jp/116310.pdf>).

¹² 外務省HP「G7カーブスベイス首脳コミュニケ」(和訳) (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100200083.pdf>).

¹³ 財務省HP「20か国財務大臣・中央銀行総裁会議声明(仮訳)」 (https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/g20/g20_20210710.pdf).

¹⁴ U.S. Department of the Treasury (August 16, 2021) "Guidance on Fossil Fuel Energy at the Multilateral Development Banks" (<https://home.treasury.gov/system/files/136/Fossil-Fuel-Energy-Guidance-for-the-Multilateral-Development-Banks.pdf>).

るとともに、上流部門の天然ガス事業に反対するとしている。そして、以下のすべての基準が満たされた場合のみ、中流および下流部門の天然ガス事業への支援を支持することとした。すなわち、(1) IDA(国際開発協会)借入国¹⁵、脆弱国・紛争影響国、小島嶼開発途上国における事業、(2) クリーンエネルギーの代替プロジェクトが経済的かつ技術的に実施不可能であることが明らかな事業、(3) エネルギー安全保障、エネルギーアクセス、開発に関し明らかにメリットがある事業、(4) MDBsが協働で定めたパリ協定に整合的な方法論に基づき、当該国の脱炭素経路、GHG削減戦略及びカーボンロックインを避けるような、パリ協定に整合的かつその目標を支持する事業、である。

こうした国際的な議論の流れを受け、10月、世銀・IMF総会において日本政府も、新規の石炭火力プロジェクトを支援しないとす

- MDBsの判断について支持を表明しつつ、以下のような方針を打ち出した¹⁶。
- ① MDBsに対し、国際社会全体としての1.5℃目標が達成できるよう、各途上国において、パリ協定に沿って再生可能エネルギーを最大限活用することを前提としたNDC、LTS又はエネルギー計画が策定されるよう、それに係る支援を行うとともに、継続的なモニタリングとそのアップデートを行うことを求める。また、その際には、当該途上国がAbove GDI国¹⁷である場合には、それらは国際的な削減目標(global mitigation goal)と整合的であることを求める。
 - ② MDBsによるエネルギー支援については、途上国を含む国際社会全体としての1.5℃目標が達成できるよう、各国の実情を踏まえつつ、累積的なGHGの排出を抑制する観点から最良と思われる方策を取るべく、行うべき。すなわち、化石燃料であることや中所得国であることのみを理由としてMDBsの支援対象から排除することは、結果として世界全体のGHGの排出量を増大させることになることから、各国の実情に合せ最適な支援を行うべきである。
 - ③ なお、MDBsがこうした支援を行う場合には、当該事業が、(1) その時点で利用可能な最新技術を考慮したうえで、技術的・経済的に利用可能な選択肢であり、それ以外に累積GHG排出量をより小さくするような選択肢がないこと、(2) その存続期間を考慮して、当該途上国のエネルギー計画等と整合的であること、(3) 当該途上国自身及び民間資金のみによっては実現できないこと、を条件とする。

¹⁵ IDA借入国とは、一人当たりGNI(国民総所得)が毎年定められる上限(2022年度は1,205ドル)を超えていない、いわゆる最貧国を指す。IDAでは、上限を超えていても、IBRDからの融資を受けられるだけの信用度が足りない国も支援することがある。また、小島嶼国など、例外的に資金供与を受ける国もある。現在のIDA融資適格国のリストは<https://ida-ja.worldbank.org/about/borrowing-countries>を参照。

¹⁶ 財務省HP「国際開発金融機関(MDBs)のエネルギー支援に係る日本の提案」
(https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/imf/dc/20211015_3.pdf)。

¹⁷ GDIとはGraduation Discussion incomeの略であり、一定の国民一人当たり所得(現行では6,795ドル)を超えた場合には、世銀からの融資を「卒業」する資格を得ることになるが、それを超えたからと言って自動的に「卒業」となるわけではなく、それぞれの国の事情に合わせて「卒業」が検討されることになる。したがって、ここで言うAbove GDI国とは、すでに世銀の融資を「卒業」している国に加え、卒業資格である所得を既に超えている途上国も含むことになる。

表2:MDBsによる化石燃料エネルギー支援に係る日米の方針の比較

	米国	日本
途上国におけるエネルギー計画等の支援	(言及なし)	<ul style="list-style-type: none"> ・MDBs は、途上国におけるエネルギー計画等の策定支援を行う ・着実な移行を確保するため MDBs の支援対象以外も含め上記計画等に合致しないプロジェクトの実施を抑制する ・計画についてのモニタリング、アップデートを促す
石炭事業(上・中・下流)	新規の石炭事業に反対。閉鎖プロジェクトについては検討の可能性あり。	新規の石炭火力プロジェクトを支援しないとす るMDBs の判断を支持。
石油事業(上・中・下流)	石油火力発電プロジェクトに反対。ただし、よりクリーンなオプションがない場合、バックアップとしての利用等については限定的例外あり。	(石油・天然ガス事業、上・中・下流の区別なく) 以下のエネルギープロジェクトを支持。
天然ガス事業(上流(開発・採掘))	反対。	(1)その時点で利用可能な最新技術を考慮したうえで、技術的・経済的に利用可能な選択肢であり、それ以外に累積 GHG 排出量をより小さくするような選択肢がないこと
天然ガス事業(中流(輸送)・下流(発電・配給))	以下のすべてに当てはまる場合に限り、限定的に支持。 (1)IDA 借入国、脆弱国・紛争影響国、小島嶼開発途上国における事業 (2)クリーンエネルギーの代替プロジェクトが経済的かつ技術的に実施不可能であることが明らかな事業 (3)エネルギー安全保障、エネルギーアクセス、開発に関し明らかにメリットがある事業 (4)MDBs が協働で定めたパリ協定に整合的な方法論に基づき、当該国の脱炭素経路、GHG 削減戦略及びカーボンロックインを避けるような、パリ協定に整合的かつその目標を支持する事業	(2)その存続期間を考慮して、当該途上国のエネルギー計画等と整合的であること (3)当該途上国自身及び民間資金のみによっては実現できないこと ★技術革新等があった場合における早期稼働停止を含む座礁資産化、カーボンロックインを防止するためのメカニズムの検討
その他	CCUS ¹⁸ ・メタン排出削減プロジェクトについては支持。(ただし、CCUS については既存の発電プロジェクトへの追加) 住宅向け天然ガス・石油熱源プロジェクトは支持。	(言及なし)

¹⁸ carbon capture, utilization and storageの略。「二酸化炭素回収・貯留」技術のこと。

日本政府の新たな方針は、途上国におけるGHG排出削減を推進する現実的なアプローチを示そうとしていると考えられるが、それが単なる化石燃料使用の継続を後押しするものとなってはならず、脱石炭・再生エネルギーへの移行支援を強化すべきである。

MDBsにおけるエネルギー支援への日米両国政府のアプローチは、途上国における脱化石燃料(特に脱石炭)を加速しGHG排出削減を支援し、国際社会全体としての1.5°C目標を達成可能とするという目的を同じくするものである。日本政府はこれまで高効率石炭火力プロジェクトについては推進する立場であったが、少なくともMDBsにおける高効率石炭火力も含めた石炭火力プロジェクトについて撤退することを支持するという判断を初めて明確にしたことは注目に値する¹⁹。

他方で、天然ガスについては、米国との方針の違いが表れている。米国の方針はIDA借入国といった最貧国での事業への支援のみを支持するものであり、それ以外の国における天然ガスを含む化石燃料エネルギー事業への支援は行わないとするものとなっている。一方、日本は、可能な限りの再生可能エネルギーへの最短の移行を前提とはしたうえで最大限のGHG排出削減を実現するよう各途上国の実情に合わせて柔軟に対応すべきという立場をとっている。脱炭素社会の構築は喫緊の課題であり速やかに達成すべき人類共通の課題である一方、現実問題として、必ずしもすべての国が、今後増加するであろうエネルギー需要を直ちに再生可能エネルギーのみによって満たせるわけではない。そのような状況にある途上国に対して、国際社会全体の気候変動目標を達成するために求められる当該国におけるエネルギー計画の策定段階から関わっていくこと、そして、その実施に必要な支援を行うことは極めて重要であろう。

また、そうした支援を、単に所得水準のみをもって一律に制限するのではなく、当該途上国の実情に合わせたものとし、まずはそのエネルギー計画等の策定段階で最も野心的なものを策定させること、そして、着実にGHG排出量の削減と再生可能エネルギーへの移行を推進することを後押ししていくことが肝要である。その際、途上国であっても、例えば、中国のように一定の所得があるAbove GDI国である場合には、先進国の削減目標と同じく、2050年ネットゼロを掲げるような野心的なエネルギー計画を策定させることが不可欠である。

日本政府による提案は、単に個別プロジェクトにおける是非を途上国の所得水準の高低のみに求めるのではなく、途上国においてトータルとしてどのような方法が現段階において最も脱炭素に資するののかという点に着目したところにその特徴がある。しかしながら、その実効性を確実に確保するためには、MDBsの支援の下、途上国においてどのように野心的な脱炭素に向けたエネルギー計画を策定し実施していくのか、その際に化石燃料関連の支援をいかに最小にしていくのかについて、NGOや中立の研究機関等においてしっかりと検証し、適切に提言を行っていく必要がある。また、本年5月に公表されたIEA(国際エネルギー機関)による2050年ネットゼロに向けたロードマップレポート²⁰では、ガス火力も含めCCUSがついていない火力発電についての2040年までの段階的廃止が想定されているが、こ

¹⁹ なお、日本政府は2020年7月に公表した「インフラ海外展開に関する新戦略の骨子」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/dai47/siryou4.pdf>)において、「今後新たに計画される石炭火力発電プロジェクトについては、…政府としての支援を行わないことを原則とする。」と表明したが、一定の条件の下ではその支援を可能としている。また、本年6月に行われたG7サミットでは、「…排出削減対策が講じられていない石炭火力発電への政府による新規の国際的な直接支援の2021年末までの終了」に合意しているが、「排出削減対策が講じられていない(unabated)」の意味するところについては、現在のところ定義がなされていない。したがって、日本政府として、このような条件なしに「石炭火力発電の新規支援の停止」への支持を表明したのは今回が初めてとなる。

²⁰ International Energy Agency (May 2021) "Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector" (https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf).

れを途上国においても可能とするため、CCUSやグリーン水素、蓄電池といった、今後その発展が見込まれる新たな技術の途上国における社会実装と普及を促進していくこともMDBsの重要な役割になる。

また、最も重要なのは、必要最小限のものと考えられる天然ガスへの支援が化石燃料使用を単に引き延ばすためだけに行われないようにすることである。各途上国へのエネルギー計画策定の支援やできる限り再生可能エネルギーを採用していくための必要な技術支援、さらには、移行を最大限加速するような支援を実質的に実施していくべきである。すなわち、技術の進歩により、より大きなGHG排出削減が可能となった場合には、速やかに当該天然ガス事業からの撤退を可能とすることが、結果的にその時々におけるGHG排出抑制に最も資することになり、そうした撤退・移行メカニズムの開発が喫緊の課題であろう。例えば、報道によれば、ADBにおいては、石炭火力を座礁資産としないための基金を2022年に創設するという²¹。このような基金が石炭火力以外の化石燃料事業へも適用され、必要な時点における天然ガス事業からの早期撤退が進められるべきである。

COP26を目前に控え脱炭素の一層の推進に向け機運が高まる一方、アフリカ諸国からはそれに対する懸念も表明されている。例えば、ウガンダ大統領は、10月24日付のWall Street Journalに「Solar and Wind Force Poverty on Africa」と題する寄稿文を投稿し、「アフリカはその将来の繁栄を西欧諸国の気候目標のために犠牲にすることはできない(Africa can't sacrifice its future prosperity for Western climate goals.)」と訴えている²²。こういった懸念に応えるためにも、各途上国において、経済発展と共存させながら脱炭素に向けての移行を推進するためのエネルギー計画等を策定し、その中で、具体的に天然ガスをそもそもカーボンロックインさせないためにどのような方策を立てるのか、また、天然ガスからのGHG排出を相殺するための方策として何が具体的に考えられるのか等についても、MDBsが各途上国に検討を促すとともに、その確実な実行を日本政府含め先進国がともに支援していく必要があると考えられる。なお、今回日本政府が提示したのはMDBsにおける支援方針に対するものだが、二国間援助における日本政府の方針としても、少なくともこうした考え方にに基づき、途上国における脱石炭及び再生可能エネルギーへの移行への支援を積極的に展開していく必要がある²³。

(2021年10月30日脱稿)

²¹ 日本経済新聞(電子版)(2021年10月7日)「アジア開銀、石炭火力の早期廃止支援 22年にも基金創設」(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGM297HJ0Z20C21A900000/>)。

²² Wall Street Journal (Oct. 24, 2021) "Solar and Wind Force Poverty on Africa: Letting us use reliable energy doesn't mean a climate disaster" (by Yoweri K. Museveni) (<https://www.wsj.com/articles/solar-wind-force-poverty-on-africa-climate-change-uganda-11635092219>).

²³ なお、本年9月に行われた国連総会で、習近平中国国家主席は、「中国は発展途上国の低炭素推進を強力に支援し、海外での石炭火力発電所を新たに建設しない」と表明したが、こうした中国の動きも注視すべきであると考えられる。すなわち、実情として、中国が「国家」として石炭火力発電所を「新たに建設しない」と表明したとしても、中国の国家開発銀行を含む「民間金融機関」が行う海外融資等への統制が取れていなければ、まさしく画餅に過ぎない。日本としては、実質的に、アジアを含む国際社会が脱炭素へ移行可能となる、実現可能なルールメイキングへの提案を積極的に行っていくべきである。

本稿の作成に当たり貴重なコメントを頂きました
IGES 田村堅太郎氏、清水規子氏、マーク・エルダー氏、松尾直樹氏に心より感謝申し上げます。

公益財団法人 地球環境戦略研究機関 (IGES)

戦略マネジメントオフィス

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

Tel: 046-826-3700 E-mail: iges@iges.or.jp

<https://www.iges.or.jp/>

この出版物の内容は執筆者の見解であり、IGES の見解を述べたものではありません。

©2021 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.