



for a living planet®

COP/MOP1 における CDM に関する決定のまとめと評価

2006年2月1日作成
WWF ジャパン・山岸 尚之
(yamagishi@wwf.or.jp)

概要

今回の COP/MOP1 における CDM に関する議論は、CDM の「改革」が主な争点であった。これは、CDM 理事会の承認プロセスが遅い/コストがかかるという不満や承認されているプロジェクトが特定のタイプ/地域に集中しすぎている等の不満を背景としていた。

COP/MOP1 では、「改革」をめぐる様々な争点について交渉がされた。主だった争点の結果を挙げると、追加性証明のツールの改善については、今後理事会が意見を募り、COP/MOP2 において決定がされることになった。理事会の 2007 年までの資金については、各国からの資金拠出表明があり、大きく改善される見通しになった。CCS (炭素回収貯留) 技術を使ったプロジェクトや HCFC22 の新規工場における HFC23 破壊プロジェクトについては、ワークショップ/SBSTA での議論を踏まえて次回 COP/MOP でガイダンスが出ることになっている。各機関の役割などを明確化した CDM 理事会の運営計画 (Management Plan) も、その実施が奨励される決定がされた。

全体として見ると、2013 年以降の不確実性を減ずるために、CDM が 2013 年以降もつづくという文章が挿入されていたり、資金拠出が多く表明されたことで理事会が安定的に作業をできる環境がある程度整ってきたというポジティブな面があったのに対し、追加性証明のツールが今後改悪される可能性を残したことや、CCS (炭素回収貯留) 技術に関するプロジェクトが第 1 約束期間から承認される可能性が出てきたこと、HCFC22 の新規工場での HFC23 破壊プロジェクトが条件付で次回において認められる可能性が残ったことなど、懸念がもたれる結果もある。したがって、全体としての評価は、端的に言えば半歩前進にとどまるといえる。

議定書の発効・マラケシュ合意の正式採択をうけて、CDM をめぐる動きは今後、ますます活発化してくると予想される。NGO・市民社会が、この CDM をめぐる諸問題をきちっと見て意見を提示していく必要性が高まっている。

1. 背景

2001 年のマラケシュ合意以降、クリーン開発メカニズム (CDM) は他の京都メカニズムに先駆けて制度運用が開始されていた。

途上国・先進国双方にとって利益をもたらす可能性を持つ制度として、この制度に対する期待は、先進国・途上国の政府のみならず、企業および NGO などからも高い。

しかし、近年になり、CDM の有り様に対する不満の声が、一部の政府やプロジェクトを実施する企業関係者から聞かれるようになった。

代表的な不満には、大別して 2 つの種類がある。1 つは、理事会のプロジェクト承認プロセスが遅く、いつ承認されるのかが分からず不確実で、コストがかかりすぎるという不満である。たとえ



for a living planet®

ば、承認へ向けての過程にあるプロジェクトの数は、今回の会議が始まる前の時点で既に 500 近くあったのに対し、承認を経て正式に「登録」をされたプロジェクトの数は 39 件しかなかった¹。

もう 1 つは、特に途上国の側から、プロジェクトが特定のタイプ / 地域に偏っているという不満であった。特に、見込まれる CER のうち、大半が HFC23 や N2O に関するプロジェクトに集中していることや、プロジェクトの場所がアジアなど比較的発展している途上国に集中していることに批判があった。

こうした不満を背景として、CDM の「改革」が必要であるという雰囲気、今回の COP/MOP 会議以前から存在した。

COP/MOP の議長国であるカナダは、CDM に高い関心を寄せており、今回の会議全体のキーワードとして掲げた 3 つの I のうちの 1 つ、"Improvement"における主要議題としてこの CDM 「改革」論議を位置付け、9 月・10 月に開催された事前会合の段階から精力的に各国の意見を聞き、論点の洗い出しに務めていた。

会議では、特に CDM がより効率的に運営されることの必要性が重視され、"streamlining" (能率化) という言葉が盛んに使用された。

このように、今回は「改革」がメインのテーマではあったが、そこには 2 つの暗黙の了解があった。1 つは、マラケシュ合意の再交渉につながるような議論はしないということであり、もう 1 つは、2013 年以降の CDM の位置付け等については、別の文脈で行うということであった。

こうした「改革」論議が出てきたのは、決して偶然というわけではない。もう少しマクロな視点から今回の会議の位置付けを考えてみると、今回の COP/MOP1 は、ちょうど CDM にとって節目というべき時期にあったといえる。表 1 は、COP/MOP1 までの COP または COP/MOP における CDM 関連の決定の一覧である。

COP7 から COP10 までの CDM に関する交渉および決定は、アスタリスク (*) が付いたものを除き、基本的には「～に関するルール決定」がメインであった。つまり、CDM という制度としてのルールの設定作業の過程であったといえる。

この様子が変わったのが COP10 であり、実際の運用上の問題が本格的に議論がされ、ガイダンスという形での決定がされた。ただし、COP10 ではまだ小規模吸収源 CDM のルール決定というルール設定のフェーズは終わっていなかった。しかし、今回の COP/MOP1 においてマラケシュ合意が採択されたことを受け、CDM という制度のルールブックは一応完成した。「ルール設定」の段階は終わり、これ以降、議論は制度運用に関わる課題・問題点へと移って行く事になる²。

これが、交渉にとって何を意味するかといえ、争点の具体化であろう。現に、今回の会議でも「改革」という大きなくくりは有ったものの、以下で説明するように、個々の争点は極めて具体的な争点である。2013 年以降の議論が入ってくる場合は、この限りではないが、今後もこうした傾向は続くと考えられる。

¹ CDM 理事会が COP/MOP 期間中に行った Q&A セッションでのプレゼンテーションより。

http://cdm.unfccc.int/EB/Meetings/022/051128_CDM_Facts_and_figures.ppt

² ただ、一般的な課題であれば、CDM 理事会のレベルで議論ができる。COP/MOP で議論されるのは、理事会レベルでは解決しえない、政治的な課題になるであろう。つまり、「ルール設定」という段階から「CDM という制度運用に関わる政治的課題解決」の段階へ移る丁度節目に当たる時期に今回の COP/MOP は当たるといえる。



for a living planet®

表 1：COP/MOP1 までの CDM に関する決定

年	会合	決定内容
1997	COP3	京都議定書第 12 条での CDM 導入
2001	COP7	マラケシュ合意
2002	COP8	理事会の諸手続きに関するルールの決定 小規模 CDM に関するルールの決定
2003	COP9	吸収源 CDM に関するルールの決定 レビューに関するガイダンス*
2004	COP10	小規模吸収源 CDM に関するルールの決定 レビューや諸手続きに関するガイダンス*
2005	COP/MOP1	マラケシュ合意の正式採択

2 . COP/MOP1 での交渉過程

CDM は、京都議定書の第 12 条によって設立された制度であるため、COP/MOP の議題になる。これまでは、COP/MOP が開かれたことが無かったので、COP の場で議論されていたが、京都議定書の発効によって今回初めて COP/MOP が開催され、COP/MOP の議題として議論された。

今回の COP/MOP では、CDM に関係する 2 つの議題項目があった。1 つは、COP/MOP 上の議題項目である CDM 理事会からの報告であり、もう 1 つは、SBSTA の議題項目である HCFC22 新規工場での HFC23 破壊プロジェクトの扱いである。

それぞれの議題項目についてコンタクト・グループ（CG）が設置されて交渉は進められた。

上記の「改革」論議は、CDM 理事会報告の議題項目の下に作られた CG で行われた。ただし、この議題項目の中では、改革議論の他にも炭素回収貯留技術に関するプロジェクトについてのガイダンス等、様々な論点が話し合われた。

この CG は、最初の公開会合の後、ほとんどの交渉が非公式会合の中で行われた。第 2 週の月曜日までに議論を終結させる予定ではあったが、結局、議論の終結には水曜日までかかった。事実上決着がついたというよりは先延ばしになった論点も含め、大きな論点についてはとりあえずの合意が得られた。

HFC23 破壊プロジェクトに関する CG は、初回会合で予定した通り月曜日（5 日）までに決着がついたが、こちらでも決着がついたというよりも先延ばしが決定されたと言った方が正しい。

3 . 個別争点の結果と評価

3 - 1 . CDM 理事会報告の CG の下で話し合われた論点



for a living planet®

最初の CG 会合において、共同議長はおよそ 25 の論点を上げ、それらを 5 つのカテゴリーに整理して提示した。それ以降の議論は、基本的には非公式会合の中で交渉が進んだため、具体的な議論の状況は断片的にしかわからない。

以下では、最終的に合意された COP/MOP 決定文書の中に含まれる様々な論点毎に、どのような経緯で、どのような結論に達し、それがどういう意味を持っているのかについて、把握しうる範囲で説明・評価している。尚、参考として、項目名の後の括弧内に決定文書³における該当パラグラフを記載してある。

2013 年以降の不確実性（前文）

CDM に期待を寄せる締約国および企業にとって、最も大きな心配事の 1 つは、2013 年以降もはたしてカーボン市場が継続するのかがどうか不確実であるという点である。2013 年以降、京都議定書体制がどうなるかがはっきりしないと、プロジェクト開始からクレジット発生までに時間がかかる CDM の場合、やったとしてもクレジットが売れるかどうかわからなくなるため、プロジェクト実施のリスクが高くなってしまふ。

そうした不安を背景として、COP/MOP の最初の総会の時点で、いくつかの国が、カーボン市場の継続を示す宣言を出してはどうかなどの提案をしていた。これを反映して、ドラフトの決定文書の前文には、2013 年以降も CDM が継続するということを保証するという文言が入っていた。しかし、この一文は、今回の COP/MOP1 における交渉の主要議題であった 3 条 9 項の議論とパッケージ化され、最後まで（未合意を示す）括弧が外れなかった。具体的には、この一文の挿入を主張したのは主に途上国グループであったが、これを 3 条 9 項における交渉で途上国側の譲歩を引き出したい先進国側（EU・日本・ロシア）が括弧を維持することを主張するという形で、3 条 9 項に関する交渉とのパッケージでの合意がはかられた。

最終的には、3 条 9 項の交渉に決着がつくのより一足早く、この一文についての括弧は外れた。この文 1 つで CDM の存続が保証されるわけではないが、議定書締約国の意志として存続が合意されたことは一定の意味がある。

早期開始プロジェクトの登録期限（パラグラフ 4）

CDM に関しては、他の京都メカニズム（共同実施（JI）・排出量取引）とは違い、2000 年からの利用が可能とされている。マラケシュ合意によれば、2000 年から 2001 年 11 月 9 日（マラケシュ合意採択の前日）までに開始されたプロジェクトは、2005 年 12 月 31 日までに登録が申請されれば、2000 年からのクレジットをカウントすることができる⁴。

しかし、この期限（2005 年）が近づくにつれ、期限の延長を求める声が主に途上国から上がっていた。事前会合での話し合いの時点から、2005 年という期限を延長する（たとえば 2 年延長）ことなどが提案されていた。

最終的な決定は若干複雑である。要素に分解して書くと、

³ “Further guidance relating to the clean development mechanism (CDM)” http://unfccc.int/meetings/cop_11/items/3394.php

⁴ COP7 決定 17、第 13 パラグラフ参照。



for a living planet®

- ・ 2000年1月1日から2004年11月18日（最初のCDMプロジェクトが登録された日）までの期間に開始されたプロジェクトで、
- ・ 2005年12月31日までに新規方法論の提出または指定運営機関（DOE）による有効化を申請したプロジェクトであれば、
- ・ 2006年12月31日までに登録が完了すれば、
- ・ 登録完了以前にクレジット期間の開始をさかのぼってクレジットの交付を受けることができる

という決定であった。

追加性と追加性証明のツール⁵（パラグラフ 24～28）

追加性（additionality）は、CDMが環境十全性を維持する上で鍵となる原則であるが、その証明が難しく、CDMプロジェクトの承認プロセスを遅らせている1つの障害になっているとの不満が、以前から産業界や一部の国々から上げられていた。

産業界では、特にIETA（International Emissions Trading Association）が、この会議に向けて独自の提案を準備し、サイドイベントなどを通じて主張を訴えていた⁶。IETAの主張は、2つある。1つは、現在理事会が用意している追加性のツールの簡素化をすべきという主張であり、もう1つは、追加性の解釈は、ベースライン以下に削減することができれば追加性があると判断すべきというものである。

また、インドは、以前から現在のCDM理事会の追加性の解釈に反対をしており、あくまで「環境追加性」を主張すべきであるとの立場を展開してきた。環境追加性とは、プロジェクトが追加的であるかどうかは問わず、純粋に排出量が追加的に減っているかどうかのみを問題にする追加性である。日本も、基本的には追加性は環境追加性の解釈が正しいとする立場ではあったが、交渉の場で積極的に主張するということはあまりなかった。ホスト国であるカナダは、様々な解釈の問題を解決し、また、プロジェクト承認プロセス内での審査の場を1つにすべきであると事前には主張していた。

こうした背景をうけ、今回の会議では、追加性およびその証明のツールが議題として上がっていた。

「追加性」は、CDMが京都議定書で定められた削減に貢献するための、いわば安全弁のようなものである。この原則が無く、追加性のないプロジェクトからのクレジットが認められれば、排出量は京都議定書の目標どおりに削減されない。したがって、WWFを含む、国際的NGOのネットワークCANは、追加性の原則はCDMが地球大での削減に貢献するための必要不可欠な原則であ

⁵ 追加性証明のツールとは、理事会が採択した「追加性の証明および評価のためのツール（Tool of the demonstration and assessment of additionality）」をさす。これは、プロジェクトの追加性の助けとなるべく作成されたもので、その使用は義務的なものではなく、また、追加性原則そのものではない。しかし、このツールの使用がデファクト・スタンダードになっていくことへの恐れや複雑なので簡素化すべきだとの主張が一部にある。2006年1月時点での最新版は、第22回理事会会合のAnnex 8にある（version 02）。

⁶ IETAのポジションについては、「IETA Position on Additionality」を参照。<http://www.ieta.org/>



for a living planet®

り、いかなる形であれ、これが緩められることはあってはならないと考えており、今回の会議全般を通じてそのことを主張してきた。

既に述べたように、個別の争点に関して具体的にどのような議論がされたのかを把握するのは難しいが、非公式会合や CG 会合で議論されていた時の交渉テキストを見ると、議論は追加性証明のツールに対する代替案の提案およびその簡素化をどのように行うのかについて集中していたようである。

「追加性証明のツール」は、あくまで追加性を証明するための手引きを示したものに過ぎないが、これがデファクト・スタンダード化しつつあることや、その内容が複雑であるということへの批判が一部の国々にはあったようである。WWF は、ツールの「簡素化」が、実質的な意味での追加性の緩和につながるよう、交渉を注視していた。

合意された決定文書は、CDM 理事会に対して、以下の 2 つの点について一般からの意見を集めることを要求している。

- a) ベースライン・シナリオの選定と追加性の証明を統合するオプションを含む、追加性証明の新しい提案
- b) 「追加性の証明と評価のためのツール」を改善する提案

決定は理事会に対してさらに、第 24 回の理事会会合かそれより前にそれらの提案を検討することを要求している。第 24 回会合は、予定通りにいけばおそらく 3 月上旬に開催されることになるため、時間はあまりない。

両方とも、端的に言えば「追加性証明のツール」の改善に関する提案を検討することを理事会に求めているといえる。ただし、「ベースライン・シナリオ選定との統合」は、場合によってはベースライン証明だけでよい追加性へとつながってしまう可能性がある。

しかし、3 つの点に注意すべきである。第 1 に、そもそも、追加性証明のツールを「改善」するだけであれば、COP/MOP 決定を根拠とせずとも、理事会レベルでできたはずであり、そこをあえて COP/MOP 決定として打ち出させたところに、緩和へ向けての政治的含意が（少なくとも一部の国々にはあると）見て取れる。第 2 に、今回は多分に CDM 「改革」が議論の主題であり、その中の 1 つの焦点は、理事会の作業をいかに効率化するかという点にあった。しかし、こうした追加的な作業を理事会にさらに押し付けることは、さらなる負担を招く恐れがある。第 3 に、今回の決定そのものでは緩和は免れたものの、今後なされる改善提案の議論の中で、証明のツールがたとえば「ベースラインより減っていることが証明できればよい」というような形で落ち着いてしまった場合は、実質的な緩和になる。そうならないように注視していかなければならない。

ツールの簡素化とは少し違う文脈で、追加性がある自動的に認められる技術のリストという提案もあった。これは、世界銀行やカナダ政府が作成したもので、そのリストに含まれる技術は、自動的に追加性があるとみなされるという提案である。リストには、主に再生可能エネルギーやエネルギー効率改善が含まれ、これらの技術に関するプロジェクトを途上国で実施する際には実質的には多くの障害があるので、みなしで追加性があるものと認めてしまおうというものである。



for a living planet®

環境 NGO が推進しているゴールド・スタンダードにおいても、プロジェクトの適格性を見るために技術のリストを使用するが、追加性の証明は別途必要である。

たしかに、再生可能エネルギーやエネルギー効率改善にかかわるプロジェクトが実施されるには多くの障害があるのは事実だが、それをもって追加性があると自動的に認めてしまうのは行き過ぎであり、また、それらのタイプのプロジェクトを推進するためにあまり役に立たないと考えられる。

5日の夕方の段階での交渉テキストにはこのリストの導入を示唆するパラグラフが存在したが、結局、日本も含め多くの国があまりその提案を好かなかったため、具体的な議論として表には出てくることなく消え去っていった。

能率化 (streamlining) およびガバナンス (パラグラフ 9~18) ⁷

CDM 理事会は、この会議に先立つ 9 月に開催された第 21 回会合において、運営計画 (MAP; Management Plan) をまとめた。これは、COP10 の決定 10 で理事会に対して要請されたものであり、2006 年までの理事会およびその補助機関それぞれの役割およびその活動計画の概要をまとめたものである。大きなポイントとしては、理事会以下、CDM を支える各機関 (事務局・方法論パネルなど) の役割を、きちんと定義・明確化をしようとしていることや、今後、理事会・方法論パネルの会合の頻度を上げることなどが言及されている点がある。

こうしたガバナンス関連については、今回の会議の事前会合の時点では、CDM 理事会に、CEO を設けるべきであるというような主張もあった⁸。この背景には、CDM 理事会のメンバーは基本的にフルタイムのスタッフではなく、それぞれ本職を持つ専門家がパートタイムで理事会メンバーとして参加するため、迅速な意思決定ができず、それが理事会の承認プロセス遅延の一要因になっているという批判があった。そこで、常勤で意思決定を行える立場を設置し、プロセスの迅速化をはかろうという意図の提案であったと推測される。

しかし、そうした CEO (あるいは上記のような役割を果たしうる機関) を、具体的にどのようなように設置すべきなのかということについての議論は深まらず、結局は、COP/MOP の場でも大きく議論されることはなかったようである。

その代わりというわけではないが、運営計画 (MAP) には、Executive Committee という組織の設置が述べられている。これは、理事会、委員会、パネル、作業部会の議長・副議長から構成され、理事会会合の間に、電子メール等での緊急の対処が必要とされるものについての合意を図るための委員会のようなものである。しかし、詳細についてははっきりしない。

炭素回収貯留 (CCS) 技術を使用したプロジェクトの承認の是非 (パラグラフ 5~8)

CDM のプロジェクトとして、CCS (炭素回収貯留) 技術を使用したプロジェクトを認めるかどうかという問題が存在した。

⁷ 理事会の運営計画 (CDM-MAP) は、第 21 回理事会会合の Annex 25 にある。

⁸ 9月の事前会合においてカナダ政府が用意したペーパーの中に提案として存在している。



for a living planet®

これは、CDM 理事会に提出されたプロジェクトの中に、CCS を使用したプロジェクトが含まれていたため⁹、理事会がその政治的な重要性を鑑み、COP/MOP にガイダンスを求めたものである。CCS に関しては、今回の SBSTA において IPCC による特別報告書¹⁰が議論されることになっていたという背景もあり、その承認の是非について、COP/MOP1 直前に開かれた CDM 理事会が第 22 回会合でガイダンスを COP/MOP に対して求めることが決定された。

日本は、CDM が特定の技術に対して選好を持つべきではなく、あくまで方法論ベースで判断されるべきであるとの立場で、CCS 技術を使ったプロジェクトが CDM として承認されることに基本的に前向きな姿勢を示していた。EU は、慎重に検討すべきという意見と積極的に利用すべきという意見の双方が内部であったようである。

CCS 技術を今後どのように活用すべきかどうかについては、様々な議論がありえるが、少なくとも現段階では CCS が排出削減 (emission reduction) なのか除去 (removal) なのかすらはっきりしていない。特別報告書が出てきたのも今回であり、京都議定書の枠組みの中全体での位置付けもまだ決まっていない。WWF としては、少なくとも第 1 約束期間内の CDM についてこの技術を使ったプロジェクトが足早に承認されることには反対している。

合意された決定文書は、COP/MOP2 でガイダンスを出すことを決定するという形で、事実上決定を先延ばしした。そのための準備として、第 24 回 SBSTA 会合と同時にワークショップを開催し、それへ向けて 2 月 13 日までに各国が意見を事務局に提出することになっている。

しかし、そうした方向で動いているということ自体、条件付で認められる方向に既に動いていってしまっていると考えられる。

非再生可能バイオマスから再生可能バイオマスへの転換プロジェクトの扱い (パラグラフ 29~30)

第 21 回の CDM 理事会会合において、非再生可能バイオマスから再生可能バイオマスへの転換プロジェクトが、小規模 CDM プロジェクトとしては (新しい方法論が採択されるまでは) 実施できなくなる決定が出された。

具体的には、小規模 CDM に関する簡易化された方法論についての文書¹¹の中から、非再生可能バイオマスについての言及が削除されたのである。

この決定は小さくない波紋を生んだ。この決定の主旨は、単純化して言えば、森林伐採の事前防止 (avoided deforestation) を CDM による削減としてカウントしようようなルールになることを避け、方法論上の一貫性を保つことであった。非再生可能バイオマスから再生可能バイオマスへの転

⁹ このプロジェクトは丸紅株式会社・三菱重工業およびベトナム現地の企業が行うもの。三菱 UFJ 証券が PDD / 方法論を担当。

¹⁰ 特別報告書は、IPCC のウェブサイトから入手可能。http://www.ipcc.ch/

¹¹ 文書の正式名称は、"Appendix B of the simplified modalities and procedures for small-scale CDM project activities" という。これは、COP8 において決定された小規模 CDM に関する簡易化された様式や手順についての文書 (21/CP.8) の Annex 2 に対する Appendix であり、理事会において何度か改正されてきた。今回のケースで特に問題となっていたのは、方法論のカテゴリの I.C. (熱エネルギー利用における再生可能エネルギー) と I.D. (系統へつなぐ発電所における再生可能エネルギー) における「非再生可能バイオマス」という文言である。これらが削除されるということは、つまり、これらの方法論の中では、そのタイプのプロジェクトは認められないということになり、もしどうしても実施をしたい場合は、新規の方法論を別途提出して、承認を経なければならない。今回のバイオマスに関する決定を受け、第 7 回目の改正がされたことになる。



for a living planet®

換は、排出削減量を計測しようとする、その地域でのカーボン・ストックが「減らなかったこと」を測ることになる場合がある。その場合、CDMにおいてカウントできる吸収源は新規植林と再植林（AR活動）のみとしたルールに抵触する恐れがあるというわけである。

しかし、この「削除」によって、持続可能性の面から利益の大きいプロジェクトが、実施不可能になってしまう事態が生じるため、そうしたプロジェクトに関わっている関係者や一部の環境NGOなどからも懸念が表明されていた。懸念を持つグループは、COP/MOP決定において、この削除を保留するなどの措置がとられるべきであるとの主張をしていた。

COP/MOP1の総会においては、自国でのプロジェクトが実際に影響を受けることになるネパールが、強くこの削除について懸念を表明し、削除前の文書を維持すべきだと主張した。

CG会合での議論では、上記の課題を克服して、非再生可能バイオマスから再生可能バイオマスへの転換による「排出削減量」をカウントできる新規の方法論が開発されるまでは、非再生可能バイオマスへの言及を残すということも議論されたようである。

しかし、最終的には、理事会に対して、この「非再生可能バイオマスから再生可能バイオマスへの転換」をするタイプのプロジェクトのための方法論を優先的に開発することを要請するのみとなった。

理事会の資金と「利益の一部」(Share of Proceeds) および追加的資金(パラグラフ 39-40)

事前の会合から指摘され続けていた問題点として、理事会の資金不足がある。奇異なことに、CDMに関する先進国・途上国からの高い関心・期待にもかかわらず、CDM理事会は資金不足に悩まされていた。

CDM理事会の予算というのは、コア・バジェットと呼ばれる国連気候変動枠組条約および京都議定書全体の予算からの割り当てと、各国からの自主的な拠出金、そして、プロジェクト登録時の手数料などからの収入で成り立っている。

COP/MOPが開催される前に準備された理事会の報告書によれば、9月30日の時点では、182万ドルが2005年についてさえ不足していた。また、2006年末までの見通しでは、1033万ドルが不足していた。

しかし、COP/MOP直前になされた資金提供によって、2005年分については十分な資金が確保されると共に、2006年への424万ドルの繰越金が生じることになった。ただし、依然として2005年に関する予算が11月になるまで揃っていなかったという事実は残っていた。このように、承認のプロセスが遅いという批判がある一方で、十分な資金すら提供されていないという矛盾した状況が存在した。理事会の報告書によれば、2007年末までに、1679万ドルを締約国の自主的な拠出金に頼らなければならないという。

この理事会の資金不足は会議前から様々な場で指摘をされており、COP/MOPでは、カナダ・EU諸国などが十分な資金をCDM理事会に対して提供することの重要性を認める発言を行った。

他の問題についての合意がまとまり、決定文書が採択された後、各国による新たな資金提供の発表がなされた。日本は、2005年分についてすら、事前には提供の意思を表明しておらず、今回の会議において資金提供を約束するかどうかは微妙であったが、最終的には、100万ドルの提供を行うことを約束した。



for a living planet®

ただし、これらは 2007 年までの予算に関する議論であり、2008 年以降に関しては若干事情が違ふ。というのは、CER の「利益の一部」(Share of Proceeds) が、CDM 理事会などの予算に当てられるからである。

その具体的な額(いくらが 1CER に対してかけられるのか)については未決定であったが、第 21 回の理事会会合の結果として、USD0.20 (つまり 20 セント) という額に設定することが提案された。

COP/MOP の CG 会合では、主に途上国の側から、すべてのプロジェクトからの CER に一律に 20 セントをかけるのは公平ではないという主張が出され、最終的には、プロジェクトの削減量によるサイズによって、下記のように、差異化がされることになった。

- a. 最初の 15kt-CO₂ までは USD0.10 (10 セント)
- b. 15kt-CO₂ 以上は USD0.20 (20 セント)

ただし、余剰が生じた場合は、b の方の率を下げ調整をすることになっている。

政策 / プログラム CDM および大規模プロジェクトのバンドリング (パラグラフ 20~21)

原則的に、CDM は「プロジェクト活動」を単位として行われる。これは、単純に考えれば、ある特定地域で行われる個別事業を指すと考えられる。しかし、取引費用を減らす観点から、政策やプログラムが CDM プロジェクトとして認められるべきであるという意見がある。

この点について、CDM 理事会はその第 21 回会合において検討をし、COP/MOP にガイダンスを求めることが決まった。

政策やプログラムをベースとする CDM というのは、そもそもそれらが何を意味するのか明確な定義はなかった。

ただし、政策ベースの CDM に関しては、たとえば、ある国・地域において省エネ規制を導入し、その政策効果による削減をクレジットとして認めるというようなものが一般的にはイメージされているようである。これは、いわゆるセクター (部門) CDM という概念にも通じる。

他方で、プログラムをベースとする CDM とは、ある国・地域内で行われるプログラム内に、複数のプロジェクトと呼べるものが含まれる場合に、それらをまとめて 1 つのものとして承認できるようにするということがイメージされているようである。

これらのタイプの CDM については、個別のプロジェクトを作りにくい後発発展途上国 (LDC) にとっては利益が大きいといった主張がある一方で、安易に認められてしまえば、ベースラインの曖昧なプロジェクトが認められてしまい、実質的な排出削減に繋がるのかどうか分からないという懸念も大きかった。

カナダ政府は、CG での交渉の早い段階からこれら 2 つを分け、政策ベースについては認めないが、プログラムについては認めてもよいのではないかという立場を主張した。

結果としては、そうした区別が最終的な決定にも反映された。つまり、地方 / 地域 / 国家的プログラムな政策や基準 (の導入) は CDM としては認められないが、複数の活動が集まって出来るプログラムについては認められることになった。

ただし、現時点まで認められたプロジェクトの中にも、(通常の) 大規模プロジェクトのバンドリングと呼べるプロジェクトは既に存在するので、事実の追認に近い部分もある。



for a living planet®

2・2・HCFC22の新規工場からのHFC23破壊プロジェクトについて

オゾン層破壊物質である HCFC22 は、先進国では（原料用途以外は）既に規制を受けているが、途上国ではまだ規制がされていない。モントリオール議定書上では、2016年までに2015年のレベルで固定することになっているが、現在のところは生産は増加傾向にある。

この HCFC22 生産の副産物として生成されるのが HFC23 である。この物質は、オゾン層を破壊しないが、強力な温室効果ガスである。その温室効果は CO₂ の約 14,000 倍にも及び、HFC 類であるので、京都議定書が削減対象としている 6 種類のガスの中に含まれる。

途上国には、HCFC22 生産を抑制する義務が（現在のところは）無く、また、HFC23 のような温室効果ガス削減の義務もないことから、放っておけば、HFC23 は増大し、大気中にそのまま排出される。

このため、HFC23 破壊プロジェクトを行うことは、CDM の制度が動き始めたときから関心が高い。追加性の証明は比較的容易であり、HFC23 を破壊するための費用はそれほど高くない。そして、高い温室効果係数のために大量のクレジットが発生する。これは、安くて大量のクレジットが市場に出回ることを意味し、現に、CER の市場を見ると、大半がこの HFC（または N₂O）関係のクレジットである。

HFC23 の破壊を行うこと自体は、温室効果ガスの削減ということで意義が高いことではあるものの、CDM のプロジェクトとして実施されることについては、1) 安いクレジットが大量に出回ること、持続可能性の面からの利益が高いが費用がかかる再生可能エネルギーやエネルギー効率改善プロジェクトが実施されにくい環境が作られる、2) 技術移転などをもたらさないこのタイプのプロジェクトは、持続可能な開発に貢献しない、などの問題がある。

現状では、既存施設での HFC23 破壊プロジェクトについては既に実施が認められているが、今回の COP/MOP で議論になったのは、HCFC22 の「新規」工場からの HFC23 破壊プロジェクトを認めるかどうかである。問題を端的に言えば、HCFC22 の新規工場での HFC23 破壊プロジェクトを認めれば、HCFC22 生産の加速を招く恐れがあるということである。

なぜ HCFC22 生産の加速につながるのかといえば、前述したように、HFC23 破壊プロジェクトは大量のクレジットを生み出し、その売却益は、試算によっては、新規 HCFC22 生産工場を建設する費用をも上回る可能性が指摘されているからである。極端な例を言えば、HCFC23 破壊プロジェクトをやるためだけに HCFC22 の工場を建てることも可能になってしまう。そこまでいかなくとも、HFC23 破壊プロジェクトができるということは、HCFC22 を増産することのインセンティブにはなりうるという懸念が指摘されていた。

こうした課題にどのように対処し、そもそも新規施設での HFC23 破壊プロジェクトを認めるのか否かについて、今回の会議では議論がされた。

大量のクレジットを必要とするカナダや日本などは、比較的認めることに前向きで、HCFC22 が過剰に増産されていないことなどを、市場の需要等を考慮に入れることでチェックした上であれば、実施してもよいだろうという立場であった。EU も、排除するのが望ましいとしながらも、どのような条件がありえるのかについてはオープンに議論をしたいと述べ、カナダや日本などの立場に



for a living planet®

歩み寄っていった。自国においてこのタイプのプロジェクトが実施されている中国は、認めることに積極的であった。唯一、強硬に反対していたのはラテン・アメリカ諸国であり、このタイプのプロジェクトは技術移転を起こさず、持続可能性の面からの利益が低いことなどを理由に挙げていた。自国が欲しいと思っているプロジェクトがなかなか実施されないことの原因の1つにHFCプロジェクトがあることに不満を抱いていたようである。

WWFとしては、安いクレジットを大量に発生させるプロジェクトのためにHCFC22が増えるというのは非常に問題であり、こうした新規工場でのプロジェクトについては認めるべきでないと考え。HCFC22生産の加速の可能性を高めることは、モントリオール議定書の精神を裏切ることになる。また、そもそも、HCFC22は、京都議定書では対象にはなっていないものの、オゾン層破壊物質であるだけでなく、温室効果ガスでもあり、その温室効果はCO₂の約1800倍である。

確かに、途上国ではHCFC22生産増加の傾向があり、2015年レベルでの固定を経て2040年に規制がされるまではHFC23は野放しになる可能性が高い。しかし、HCFC22は、今後規制がかかるという路線が明示的に既にある以上、きちんとした政策で対処されるべきであり、それと共にHFC23の対策も別途行われるべきである。そのためには、UNEP等を通じての国際協力も考える。

結果としては、今回での決定は見送られた¹²。決定文書では、「新規施設」の定義を定め、次回SBSTAで議論を継続し、COP/MOP2における決定を目指すことを決めている。

全体の評価

最後のCOP/MOP総会において、CDMのコンタクト・グループ会合の共同議長が、決定内容を報告する際に、3つの“S”という表現を使用して今回の結果を評価していた。3つのSとは、CDMの”strengthening”（強化）、”streamlining”（能率化）そして”stabilizing”（安定化）を意味するという。

たしかに、実質的には先延ばしされた争点を含みつつも、多数の争点について合意が達成され、2013年以降の不確実性が減ぜられ、資金についての不安も解消された。

その意味では、パッケージとしての今回のCDMに関する決定を前向きに評価することはできるであろう。

WWFとして最も注視をしていたことは、改革の議論の中で、実質的にはCDMの環境十全性を損なうような決定がされてしまわないかどうかであった。特に、追加性原則については、会議以前の様々な議論の場で、CDMの承認プロセスが遅い「問題の原因」の1つとして指摘されていることが多いことに懸念を抱いていた。

結果としては、少なくとも今回の決定では、追加性原則の実質的な緩和につながるような決定はされず、その他の分野でも「改悪」と言えるような決定は避けられた。

ただし、追加性ツールの「簡素化」への道は開かれており、今後の展開次第では悪くなりうる部分もある。

¹² 本稿執筆時点では、決定文書はFCCC/SBSTA/2005/L.27およびAdd.1にある。



for a living planet®

また、CCS や HFC23 破壊プロジェクトなどについても、決定は持ち越されたとはいえ、ワークショップ / SBSTA での議論ののち、COP/MOP2 でガイダンスを決定するという決定内容になっているので、条件つきで認める方向へ向けて一歩動き始めてしまっているといえる。

こうした結果をすべて踏まえると、今回の決定内容は、一言で言えば半歩前進といえるような内容であったといえる。京都議定書が発効し、マラケシュ合意が正式採択されたことで、今後ますます CDM のプロジェクトは増えてくるであろう¹³。

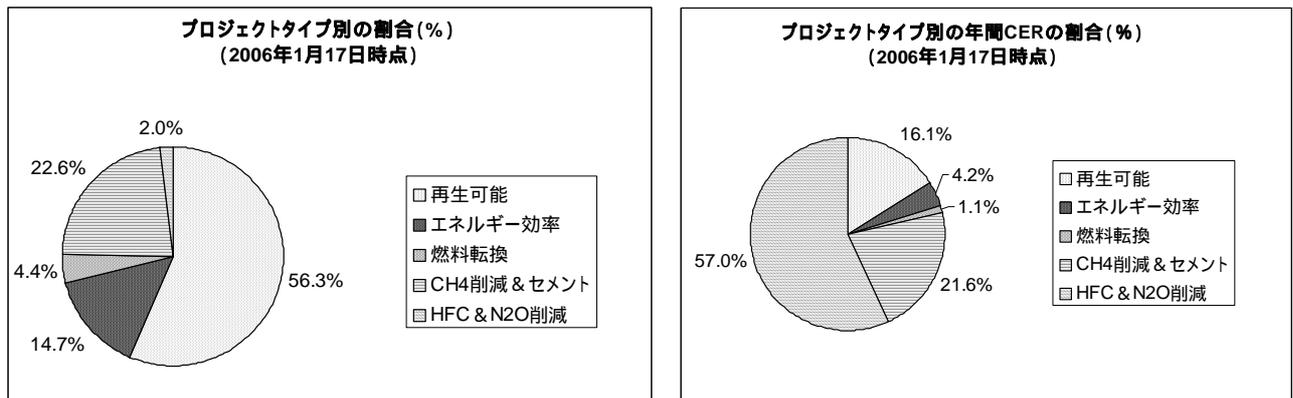
NGO および市民社会としては、今後も、これらのプロジェクトが真の温室効果ガス削減につながり、途上国での持続可能な開発に貢献しているかどうかを監視しつづけていかなければならない。現状では依然として再生可能エネルギーやエネルギー効率改善プロジェクトの市場での存在感は薄い(図 1)。

また、追加性ツールに関する議論など、依然としてルールの中でも懸念がされる部分があるため、それらの争点に関する議論を追い、適宜発言していくことが重要である。

残念ながら、現時点で NGO のキャパシティは CDM に関わる一連の動きを追いきれていない。個々のプロジェクトに関してコメントの募集が行われても、NGO からの意見が提出されることは稀である。今後の課題であろう。

また、2013 年以降の将来の国際的な温室効果ガス削減の枠組みの中で、どのようにこの制度を位置付けるのかという問題も重要である。CDM は、本来的にプロジェクトが実施される国が削減目標を持っていないことを前提とする制度であり、それが、途上国の様々な形での削減目標参加とどのように整合していくかなど、考えなければならない論点が多い。

図 1：プロジェクトのタイプ別の数および年間 CER での割合の比較



出典：UNEP Riso Centre “CDM Pipeline Overview (January 17, 2006)”

<http://www.cd4cdm.org/>

¹³ ただし、2013 年以降の不確実性が（今回、ある程度は解消がはかられたものの）依然として残るので、今後の時期約束に関する交渉の進展如何では市場が CDM をあきらめる可能性も残っている。