



「メカニズム」の将来をめぐる交渉

2012年1月10日（火）

WWF ジャパン・山岸 尚之

1 概要

将来の国際枠組みに関する交渉の分野の1つに「メカニズム」があります。京都議定書の下で作られた「クリーン開発メカニズム（CDM）」などのいわゆる「メカニズム」を将来（2013年以降）どのように改善していくのか、また、既存のものに加えて新しいメカニズムを作るべきなのかという議論は、国々の間での意見の違いが大きく、ここ数年こう着状態に陥っています。メカニズムは、本来的には目標達成に柔軟性を与える仕組みであり、この部分の「新しい」ルールが作られなければ、将来枠組みが成立しなくなる、というわけではありません。そのため、割り切った考え方をすれば、この分野の交渉がこう着状態に陥っていることで、根本的な問題が生じるわけではないともいえます。しかし、各国の動向を見ると、2013年以降に多くの国々が独自の「メカニズム」を乱立させる可能性も見えてきました。このため、国際的にそうした様々なメカニズムの間での一貫性や整合性を確保することも課題となってきました。今回の会議は、新しいメカニズム設立へ向けての決定や、そうした一貫性・整合性確保の議論が実質的に開始が決定されたという意味においては重要な会議でした。

2 既存のメカニズムと新しいメカニズム

京都議定書の下では、（国際）排出量取引、クリーン開発メカニズム（CDM）、共同実施（JI）という3つの仕組みが存在します。これら3つは、いずれも「ある国での排出削減量を”クレジット”（3つそれぞれで呼び方が違います）として売買することを通じて、別の国での削減として認める」という性質を持っています。温室効果ガス排出量の削減量に貨幣価値を付けて、売買ができるようするという性質から、しばしば「市場メカニズム」とも呼ばれます。また、各国の目標達成手段に柔軟性を与えるという意味で「柔軟性メカニズム」とも呼ばれます。

新しい国際枠組みを構築するための議論の中では、この「市場メカニズム」も1つの重要な分野です。具体的には、排出量取引・CDM・JIといった「既存のメカニズム」のルールをどのように改善していくのかという論点がある一方で、これらの3つに加えて「新しいメカニズム」を創設するのかどうかといった論点も交渉の対象となっています。新しいメカニズムの具体例については後で述べますが、議論の中で、削減量をクレジット化して売買すること以外にも仕組みはあり得るはずだとの考え方から、「非市場メカニズム」という概念も提案されています。

既存のメカニズムおよび新しいメカニズムともに、推進する国々、反対する国々がありま



す。そして、それらの国々の主張には、様々な動機が背景としてあります。普段は「先進国」対「途上国」という大きな枠組みで対立することが多い各国の意見も、この問題については、もう少し細かいレベルでの意見の相違が見られます。

3 多岐に渡ったダーバン会議の議論

COP17・COP/MOP7（南アフリカ・ダーバン）では、メカニズムに関する議題が多くありました。下記表 1 は、メカニズムに関連する議題項目とそれがどの会議の下で議論されたのかをまとめたものです。

表 1：メカニズムに関連する議題項目

会議	議題項目
COP/MOP	クリーン開発メカニズム(CDM)に関する追加ガイダンス
COP/MOP	共同実施(JI)に関する追加ガイダンス
SBI	CDM 理事会の決定に対する異議申し立て(appeals)の際の手続き・仕組み・制度
SBSTA	二酸化炭素回収および地中貯留(CCS)に関する CDM プロジェクト活動
SBSTA	HCFC-22 の新規施設からの HFC-23 排出量削減から CDM クレジットを得ることの影響
SBSTA	枯渇した森林(forest in exhaustion)の再植林を CDM プロジェクト活動に含めることの影響
SBSTA	CDM の下でのマテリアリティ基準
AWG KP	スピンオフグループ 1: 先進国削減数値目標(余剰 AAU の扱い)
AWG KP	スピンオフグループ 3: メカニズム関連議論
AWG LCA	非公式会合: 多様なアプローチ(various approaches)

(出所) 筆者作成

「細部に悪魔が宿る」という英語の格言がある通り、メカニズムの議論ではしばしば細かい論点が極めて重要な意味をもちます。その意味では、上記はそれぞれに重要な議題ではありますが、本稿では特に

- ✓ 「CDM に関する追加ガイダンス」で起きた CDM の将来に関する議論
- ✓ AWG LCA で行われた新しいメカニズムに関する議論

について報告し、今後について少し考えてみたいと思います。

通常であれば、メカニズム全般に関する議論の場としては、AWG KP の場全体が重要です。しかし、今回は、AWG KP のスピンオフグループの議論は一度も表には出てこず、全て非公式な協議の中で行われました。

4 京都議定書第 2 約束期間と CDM の存続・利用可能性

恒例の議題項目に飛び込んできた政治的で問題

CDM に関しては、毎年、CDM 理事会の報告書を COP/MOP が受けて、翌年に向けてのガイダンスを出すという恒例の議題項目があります。この議題項目の下では、近年は、その年の CDM の運用上明らかになった課題を受けて、翌年に向けての細かく技術的な改善点をする事が多くなっていました。



しかし、今年は少し様相が違いました。ベネズエラやボリビアを中心とする ALBA 諸国¹が、この議題項目の中で「政治的」な論点を議論することに固執したからです。その政治的論点には2つのポイントがあり、1つは、京都議定書の第2約束期間設立を CDM 継続の条件とするかというもので、もう1つは、第2約束期間に参加しない国が CDM を利用することの可否でした。いずれも、第2約束期間という極めて政治性の高い問題に関連した論点です。

ベネズエラやボリビアは、京都議定書の第2約束期間の設立なくして、CDM の存続はありえないと主張し、同時に、第2約束期間に参加して京都議定書の下で目標を持つ意志がない国々（日本・ロシア・カナダなど）には、CDM を利用させるべきではないと主張しました。「CDM は、本来、京都議定書の目標達成に柔軟性を持たせるために設立された仕組みなのであるから、議定書の下で目標がなければ、制度としての意味がない」というわけです。こうした主張の背景には、その主張通りの理由の他に、そもそも、ALBA 諸国は市場メカニズムの活用をイデオロギーとして好ましく思っていないこと、第2約束期間に参加しない国々に様々な形でプレッシャーをかけたいと考えていたこと、などがあつたと推察されます。

これに対して、先進国は概ねこの主張に反対していました。日本は、京都議定書の下で目標を持たないにしても、自主目標の中で CDM を活用したいと考えています。ロシアも、京都議定書の下で手に入れた余剰 AAU を手放すつもりはなく、まだ京都議定書については曖昧な立場をとっているオーストラリアやニュージーランドも、「第2約束期間」を条件にされることには難色を示していました。第2約束期間についてはオープンであつた EU も、原則的に第2約束期間不参加国が除外されることは好ましくないと考えていたようです。

3つの選択肢

この CDM の存続および利用可能性についての議論は、具体的には議長提案の決定文書ドラフトの中の3つの選択肢という形で交渉がされました。3つの選択肢とは、簡単に要約すると以下のものです。

1. CDM は第1約束期間の後も継続する
2. CDM が存続するかどうかは、京都議定書の第2約束期間の設立されるかに依る
3. CDM を使用できるのは、京都議定書の第2約束期間に参加している締約国のみとする

実は、CDM の存続を第2約束期間と結びつけたり、CDM の利用可能性を第2約束期間と結びつける主張が提起されるのは、今回が初めてではありません。しかも、通常は、ブラジルや小島嶼国連合（AOSIS）などにも支持されている主張であり、ALBA 諸国固有の主張というわけでは必ずしもありません。

しかし、通常、この論点は2013年以降の将来に関する議論であるため、議論の場の棲み分けとして、AWG KP の場で議論されることが通例でした。COP/MOP のこの定例の議題項目の場ではむしろ「現状の」CDM のルールに対するマイナーなルール改善を議論することが多かったため、この政治的論点をあえてここに持ち込むことには、普段、この主張を支持する

¹ ALBA は、キューバやベネズエラが FTAA（北米自由貿易地域）に反対して作った同盟であり、市場を重視する新自由主義的な考え方をそもそも否定していることが背景にあります。



ALBA 諸国以外の国々も少々面食らった様子でした。

多くの国々の交渉官が、「私はこの問題について議論をするマンデート（権限）はない」と交渉会合の中で言っていたことに端的にあらわれていたように、こうした政治色が強い問題は別で議論をして、CDM の具体的かつ詳細なルールの改善は粛々とやっていきたいというのが、多くの国々の意向であったようでした。これに対し、ここでの議論にベネズエラは最後までこだわりました。結局、交渉官レベルでの議論では、この問題に関する賛同が得られなかったために、合意したテキストを作成することができませんでした。

こうなると通常は、総会の場に議論がそのまま持ち越され、議論が続けられることが多くあります。しかし、今回は、「ダーバン・パッケージ」の主要部分をめぐる議論に多くの時間が使われ、結局、合意できていない、係争中の文章を全て落とした形の文書が総会で採択されました。本当は、ベネズエラらはこのこと自体（係争中の段落を落とした文書の採択）に反対をしていたはずなのですが、終わってみれば、ややあっけない結末となりました。

ベネズエラなどが、COP/MOP の CDM 議題の下でこの第 2 約束期間の問題を議論することに、なぜここまでこだわりを見せたのかについては、やや不可解なところもあります。1 つ理由として考えられるのは、今回は、通常、既存のメカニズムの「将来」について議論をするはずの AWG KP でのメカニズムの議論が非公式会合も含めて、会合という形ではほとんど開かれなかったからかもしれません。メカニズム分野については、ファシリテーターが各国個別に非公式協議をしていましたが、関係交渉官が一堂に会する非公式会合ですら、開催されていませんでした。このため、振り返ってみれば、この問題を議論の俎上に載せようとしたら、実質的にはここしかなかったといえます。

結論が出ず

このように、今回、結局、この問題については決着はつきませんでした。AWG KP については、メカニズムに関する決定も採択されていましたが、「約束期間リザーブ」²に関する検討を行うという決定のみが採択されており、その他、これまでに議論になっている論点は、この京都議定書第 2 約束期間との関係も含めて、ほぼ全てが省略された形で決定は採択されています。

ベネズエラらが提起した 2 つの問題のうち、1 つ目の、CDM 継続の条件としての第 2 約束期間については、今回、その設立が決まったので、もはや問題ではないはずです。しかし、2 つ目の、京都議定書の第 2 約束期間に参加しない国が CDM を使用できるかという問題は依然として残ります。

今回、ベネズエラらがこの問題を提起したやり方はかなり強引でしたが、論点自体は正当なものであり、今後の交渉でも考えなくてはなりません。特に、日本の様に、参加をしないと断言している国にとっては当然ながら重要です。この問題には、2 つのレベルがあります。

1 つは、法的な解釈として、そもそも利用できるのかという問題。

² 国同士の排出量取引において、ある国が AAU を売りすぎてしまった後に排出量が増えるなどして、自国が不遵守になってしまうという事態を避けられるために、一定量は必ず保持することを定める仕組み。



もう 1 つは、仮にアクセスを禁止したとして、実務上、本当に制限をかけることができるのかどうかという問題です。

法的な解釈としては、できるとできないという両方の考え方が存在します。一方では、京都議定書の第 12 条では、CDM の目的は先進国の目標達成だけではなくて、途上国の持続可能な開発への貢献もあげられているので、後者の目的で使い続けることができるはずだとの解釈があります。また、京都議定書のルールブックと呼ばれる「マラケシュ合意」においても、第 2 約束期間における目標を前提しているとは読めない、とも言われます。他方では、CDM はやはり京都議定書の目標達成のために作られたのだから、その目標を持たない国には使う権利などないとする立場です。

実務レベルでの課題としては、CDM のクレジットは主に民間で、しかも様々な形で取引がされているので、たとえ国連のレベルで「第 2 約束期間不参加国」にはクレジットを売ってはならないと決めたとしても、それを実際に止めるのは難しいかもしれないという問題です。

派生的に生じうる問題：独自メカニズムへの傾倒

また、仮に制限に成功したとしても、派生的に生じうる問題もあります。それは、CDM の利用を禁じられた国が、独自メカニズムの開発にますます傾倒することです。

日本は「二国間オフセット・クレジット・メカニズム」として、独自のメカニズムを開発しています。ニュージーランドやオーストラリアは、独自の排出量取引制度のための外部クレジットの仕組みを想定しています。アメリカの州レベルでの排出量取引制度でも、外部クレジットの仕組みが想定されていますし、しばらく前まで議会で議論がされていた連邦レベルでの仕組みでも外部クレジットが議論されていたことを考えると、将来的にも可能性がありそうです。

仮に、CDM の利用が制限されれば、これらの国々は、余計にこうした「独自メカニズム」の開発にながれていく可能性があります。その独自メカニズムは、CDM よりも環境面で厳しいものとなるとは限りません。むしろ、CDM での承認プロセスが遅いことへの不満が多く、また、ルールが厳しいという不満も多いことを踏まえると、より緩いルールを設定し、排出量の実質的な削減に制度としてつながらなかったり、排出量削減にはなっても、他の環境問題を引き起こしたり人々に悪影響を与えたりするプロジェクトが実施されたりする懸念があります。理屈の上では、CDM よりも厳しいルールを採択してもよいはずですが、そうならない可能性の方が高いと言えます。また、CDM は、曲がりなりにも国連の下で作られたため、情報公開や市民社会を含めたステークホルダーの参画が徐々にではありますが、整えられてきました。しかし、各国独自のメカニズム、特に二国間で行われるものは、そのような情報公開やステークホルダーの参画が保証されるとは限りません。

こうした独自メカニズム形成の流れは、CDM の利用が制限されるか否かにかかわらず存在するものです。しかし、CDM の利用が制限されることによって、より加速される可能性があります。その結果として、排出量削減が保証されなくなったり、悪質なプロジェクトが増えたりすることは、大きな懸念事項として浮上してきています。この問題については、次の「新しいメカニズム」の節で再び述べます。



以上のように、この問題はやや複雑です。しかし、やはり日本のように第 2 約束期間に参加しない国が柔軟性メカニズムのみを使い続けることの正当性は問われるべきではないでしょうか。完全な利用禁止は難しいにしても、最低限、正規に第 2 約束期間に参加する国々とは差別化されるべきです。

5 AWG LCA での「新しいメカニズム」へ向けた議論

「新しいメカニズム」に関する 2 つの論点

ダーバン会議での新しいメカニズムに関する論点には 2 つありました。

1 つは、新しい「市場」メカニズムの設立です。

「新しい市場メカニズム」の設立を最も強く主張しているのは EU ですが、現在、EU が想定しているアイデアは 2 つあります。1 つは、セクトラル・クレディティング・メカニズム (SCM) であり、もう 1 つは、セクトラル・トレーディング (ST) です。両者に共通する特徴は、現状の CDM が、プロジェクトと呼ばれる限定された単位（例：ある一地域の特定の工場）を対象とする小規模な仕組みであるのに対し、これら 2 つの仕組みは、特定のセクター（部門もしくは業種）全体を対象にする大規模な仕組みであるという点です（例：ある国の特定地域における発電部門全体、セメント産業全体、等）。前者（クレディティング）と後者（トレーディング）の違いは、クレジット発行のタイミングです。前者の仕組みでは、排出量削減事業が行われた「後」に、事業が実施されなかった場合の推定排出量と比較して削減量を算出し、クレジットを発行します。これに対し後者の仕組みでは、クレジット（この場合は「排出枠（アロウワンス）」と呼ばれます）を、事業を開始する「前」にセクター（部門）内事業者配布し、その範囲内に排出量を収めることを各事業者義務付け、排出枠が余れば売却することを可能とします。後者の方が、参加事業者にとっては義務を伴うより厳しい制度設計になるため、難易度が高いと一般的には理解されています。

もう 1 つの論点は、新しいメカニズムをボトムアップで提案することができる「フレームワーク」の設立です。こちらについては、下記でより詳しく解説しますが、前者の国連での「新しい市場メカニズムの設立」という論点をトップダウン型でのメカニズム設立であるとするならば、「フレームワーク」の設立は、ボトムアップ型でのメカニズム設立の仕組みとすることができます。つまり、各国が独自のメカニズムを提案・設立するための仕組みと言えるでしょう。

ここで 1 つ用語について注意が必要です。これまで、本稿では「メカニズム」という言葉を使用してきましたが、現在の交渉では、特にダーバン会議の 1 つ前のパナマ会議から、「手法 (approach)」という言葉が使われるようになりました。上記 2 つの論点のうち、前者の「市場メカニズム」については、交渉でも「メカニズム (mechanism)」という言葉がそのまま使われていますが、後者の「フレームワーク」の議論においては、特に「手法 (approach)」という言葉が意識して使われています。これは、ALBA 諸国が、「クレジット」や「市場」を連想させる「メカニズム」という言葉の使用に強く反対したことを受けて、バリ行動計画において元々使われている言葉である「手法 (approach)」という言葉を使用することにしたもの



です。この「手法」という言葉は、狭義でのメカニズムを包括する、様々な取組みを含む概念として理解されるものです。今回の決正文書でも「手法」という言葉が意識して使われ、実際にこの違いは重要なものですが、ここでは、分かり易さの観点からあえて「メカニズム」という言葉を使い続けることとします。

新しい「市場メカニズム」の設立にこだわった EU

過去 2 年ほどの交渉において、EU は「新しい市場メカニズム」の設立を強く主張してきました。自地域内で排出量取引制度を導入している EU は、他国においても、市場メカニズム型のメカニズムを導入してもらい、それを自国の制度とつなげ、その中で効率的な削減をしていくことを目指しています。

これに対して、対極的な立場をとっているのがベネズエラやボリビアといった ALBA（米州ボリバル同盟）と呼ばれるグループに属する国々です。これらの国々は、前述の通り原則的に「市場」を気候変動対策に持ち込むことに反対です。

これら 2 つのグループを両極端としつつ、間にはいくつかの国々やグループが並びます。

まず、EU 以外の先進国は、「いつ設立するべきか」というポイントを除けば、基本的にこの国々も市場メカニズムの設立には積極的です。アメリカ、オーストラリア、ニュージーランド、日本などの国々は、いずれも新しい市場メカニズムの設立そのものに賛意を示しています。

先進国以外では、中南米諸国の一部が熱心です。これまでの交渉でも、コロンビアやアルゼンチンなどが積極的に発言や提案を行っています。

この他、意外に思われるかもしれませんが、島嶼国や後発開発途上国も新しいメカニズムの設立には賛同しています。ただし、これらの国々は特に環境十全性には厳しい条件を付けます。

さらに、やや独自路線になりますが、韓国も新しい市場メカニズムの設立については積極的です。韓国は、NAMA メカニズムという概念を提案していますが、その詳細はあまり明らかにされていません。今回の会議では、あまり目立った発言をしていませんでした。

反対に、新しいメカニズムの設立に関して、あまり乗り気でないのが中国やインドです。これらの国々は、EU などが想定しているセクター（部門・業種）単位でのメカニズムの導入が、やがては自国の削減目標義務化につながったり、国際的な基準を押し付けられることにつながったりすることを警戒しています。また、これらの国々は、現状の CDM のプロジェクトが集中している国々でもあるので、現状への不満がそもそも少ないという要因もあるようです。

同じ BASIC グループである南アフリカやブラジルは、現状では中立的な立場を維持しています。南アフリカは、否定的ではありませんが、あまり積極的に導入すべきとは言っていない。ブラジルは、いわゆる REDD の仕組みの中で市場メカニズムを持ち込むことには否定的ですが、市場メカニズム一般については環境十全性を重視する姿勢を打ち出しつつも、否定することはありません。



こうした多様かつ幅のある議論がありつつも、両極端の主張の差が大きいため、過去数年間、大きな進展を見せることができませんでした。

今回の交渉でも、こうした根本的な対立は解消されませんでした。ただし、今回は EU が第 2 約束期間受け入れの条件の 1 つとして、この市場メカニズムも挙げており、相当に固い意志をもって今回の交渉に臨んできたことがうかがえました。

これに対し、従来から反対もしくは消極的な立場をとっていた途上国は、今回も多くが設立に反対をしていました。しかし、ベネズエラやボリビアなどの国々は、予想されたほどには反対姿勢を先鋭化はさせずに、「今回」設立を決定することに反対しつつ、「既存のメカニズムの評価をまずするべきだ」との主張を繰り返しました。

やや意外だったのがアメリカです。アメリカは、従来から新しいメカニズムの設立自体に対しては賛意を示していました。そもそも、排出量取引制度という概念をこの気候変動の世界に持ち込んだのがアメリカであることを考えると、ある意味当然とも言える立場です。しかし、今回、アメリカは、EU が主張したメカニズムの「今会議での」設立に対して反対しました。理由として、アメリカの交渉官は州政府レベルで議論されている制度への影響など、色々な影響をきちんと検討した上で結論を出すべきで、今回急いで結論を出したくない、との説明をしていました。この主張には、額面通りの意味に加えて、大統領選挙・議会選挙を来年に控えるアメリカとしては、重要な決定はなるべく今回の会議ではしたくないとの思惑があったのかもしれません。

「定義」された新しい市場メカニズム

以上のような推進派・反対派の意見の調整の結果、最終的に合意された決定文書では、「新しい市場メカニズムを・・・するものと定義する」文言が採用されています。これより前の段階での交渉文書では、「新しい市場メカニズムを設立する」という言葉が括弧付きで入っていたことをふまえると、言葉の明確さにおいては、やや曖昧になったと言えます。

表 2：新しい市場メカニズムの設立に関する交渉段階と決定段階での表現の違い

交渉段階の文書（FCCC/AWGLCA/2011/CRP.38）での表現【下線は筆者】
3. <u>Decides to establish a new market-based approach/mechanism</u> , under the guidance and authority of the Conference of the Parties, to promote the reduction or avoidance of greenhouse gas emissions, which applies these common standards and may thus be used in accordance with paragraph 1 above; ※「設立する（establish）」というより直接的な表現となっている。
決定文書での表現【下線は筆者】
83. <u>Defines a new market-based mechanism</u> , operating under the guidance and authority of the Conference of the Parties, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote, mitigation actions, bearing in mind different circumstances of developed and developing countries, which is guided by decision 1/CP.16, paragraph 80, and which, subject to conditions to be elaborated, may assist developed countries to meet part of their mitigation targets or commitments under the Convention; ※「定義する（define）」という表現になっている。

（出所）引用部分は、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）事務局ウェブサイト（unfccc.int）より。

「定義をする」というだけでは、それが実際に運用可能なものかどうかはわからないから



です。しかし、実はこの言葉使いは、CDM が京都議定書の第 12 条において設立された時の書き方に近いものです（京都議定書の第 12 条では、「CDM をここに定義する」という条項があり、その後に具体的な目的を述べる条項が続いています）。その先例を踏まえると、これをもって新しい市場メカニズムは「設立された」と主張をしても、あながち間違いと言い切ることはできません。ただし、CDM の場合は、「定義」されたのが議定書という条約に相当する文書の中であり、法的な観点からは、今回の決定よりもより厳格な性質の文書の中であったという点にも留意しなければなりません。

このように、やや曖昧さを残す形で決着がされたのは、推進派・反対派の間での政治的妥協が図られたからであると考えられます。

実際的には、いずれのケースでも（今回法的な意味で「設立」されたにしろ、されなかったにしろ）、新しいメカニズムの実体については何も決まっていないうに等しい状態であるため、すぐに運用化することはできないという意味では大した違いはありません。ただ、政治的なシグナルとしては、新しい市場メカニズムが設立される方向で議論が一步進んだということが言えるでしょう。

具体的なルールに関しては、今後、3 月上旬までの各国の意見提出、5～6 月に開催されるであろう補助機関会合と合わせて開催される AWG LCA 会合およびワークショップにおける議論を経て、12 月のカタールでの COP18 において結論を得るという予定になっています。

フレームワークの議論

もう 1 つの重要な論点である「フレームワーク」は、比較的最近になってから本格的に議論されるようになりました。以前から、少しずつ議論の萌芽はありましたが、本格的に議論の俎上に乗ったのはダーバン会議の 1 つ前、パナマ会議の時からです。

この場合の「フレームワーク（枠組み）」とは、その枠組みの中で、各国が独自のメカニズムの提案を行うことができる、という意味での枠組みです。このフレームワークの設立については、そもそも、そのようなものを設立すること自体の是非に加え、仮に設立とした場合、一体どの程度、国連が原則やルールを定めるべきかについて、議論が分かれています。

ダーバンでの交渉の中では、中国などが、国連がルールを決めないものに何の意味があるのか分からないと発言するなど、当初、一部の国々からその必要性について疑問視する声が上がりました。他方で、それをフレームワークという言葉で呼ぶかどうかは別として、2013 年以降、様々なメカニズムが登場するであろう現実を見据えて、むしろそうした仕組みのルールを作るべきだとの声が、特にニュージーランドからは強く出てきていました。

交渉の中盤にかけては、少なくともそうしたフレームワーク設立の「検討」をすることは合意がとれそうな雰囲気になりつつありましたが、どの程度国連がルールを定めるべきかについては、依然として意見の開きがありました。また、先に述べた新しい市場メカニズムが、「今回」決定されることになるのであれば、このフレームワークやそのベースとなる基準・原則の策定が次回以降になるのは整合性がないとの意見も出て、「新しい市場メカニズム」の論点とも絡み、議論が複雑化しました。



フレームワークの基準は誰が作るのか

一点、日本の立場との関連で重要なのは、日本は、最後まで、国連によってこのフレームワークの「基準」が設定されることに対して抵抗した国の 1 つであったことです。会議終盤の交渉テキストでは、ごく基本的な基準のみについて文書に記載があり、その他の原則などについては国連の下で議論がされ、国連の下で基本的には決められるという風になっていました。しかし、日本は、この「国連が原則を決める」こと自体を問い直したいという立場から、反対をしていました。結果として最終的に採択された文書では、「フレームワーク」の設立は決定されたものの、その原則について国連が定めるのかどうかすら曖昧な記述となりました。

表 3：フレームワーク設立に関する交渉段階と決定段階での表現の違い

交渉段階の文書（FCCC/AWGLCA/2011/CRP.38）での表現【下線は筆者】
1. Decides that Parties may use various approaches, including opportunities for using markets, for purposes under the Convention, including the fulfilment by developed country Parties of part of their mitigation targets or commitments, provided that these approaches meet <u>common standards</u> that safeguard environmental integrity, ensure consistent accounting of effort, and deliver a net decrease and/or avoidance of greenhouse gas emissions; 2. Decides to establish a framework, under the <u>guidance and authority of the Conference of the Parties</u>, for assessing whether approaches developed and implemented by Parties, individually or jointly, <u>meet these common standards and may thus be used in accordance with paragraph 1 above</u> ※「フレームワーク (framework)」が、COP (締約国会議) の下で設立され、かつ、「共通の基準 (common standards)」に合致するものかどうかが評価されると読める。
決定文書での表現【下線は筆者】
79. <u>Emphasizes</u> that various approaches, including opportunities for using markets, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote, mitigation actions, bearing in mind different circumstances of developed and developing countries, <u>must meet standards</u> that deliver real, permanent, additional and verified mitigation outcomes, avoid double counting of effort, and achieve a net decrease and/or avoidance of greenhouse gas emissions; 80. Requests the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to conduct <u>a work programme to consider a framework for such approaches</u>, with a view to recommending a decision to the Conference of the Parties at its eighteenth session; ※ 「手法」のための「フレームワーク」を検討する作業計画を実施する、ということは決定されているが、「フレームワーク」と前の段落に出てくる「基準」の関係はやや曖昧に。

(出所) 引用部分は、国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) 事務局ウェブサイト (unfccc.int) より。

今後の議論次第では「やはり国連が原則を作る」という結論になるかもしれないので、まだ決定的ではありませんが、憂慮すべき傾向です。

よく知られているように、日本は「二国間オフセットクレジット制度」(BOCM) という制度の検討を独自に進めています。この制度が国連がルールを設定すると実施不可能になるなど、根本的な問題があるのかどうかは現時点ではわかりませんが、少なくとも、これまでの CDM の経験上、ルールを国連が中央集権的にルールを作ることに強い警戒感があるようです。この立場については、以前に日本が国連に対して提出した意見書にも強く現れています。

しかし、あまりに勝手に各国がルールを作れば、問題が生じることは目に見えています。各国が独自のメカニズムを作り始めた時に問題となるポイントとしては、異なるメカニズム



や各国の取り組みの中での削減量の多重カウントの可能性、ルールが違うメカニズム間での不整合、そして、極度にルールが緩いメカニズムの出現などが考えられます。

日本が BOCF を作る上で、具体的に懸念があるのは、たとえば、CDM では義務付けられていた「追加性基準」が緩められることや、原子力発電所の建設などの気候変動対策として望ましくないプロジェクトタイプで、現状の CDM では使用できないものを実施すること、などです。

こうした問題を避けるためにも、少なくとも最低限の水準は国連が作り、また、その基準に照らし合わせて、各国が提案・作成するメカニズムがそれらの基準を満たすものになるのかどうかを確認するような仕組みが必要です。

原理的には、たとえ国連がフレームワークを作り、最低基準などを作ったとしても、各国が 2 国間あるいは地域内において独自性のメカニズムを設立のすることを止めるのは難しいです。しかし、仮に国連の下にこうしたメカニズムの提案・承認の仕組みがある中で、その手続ききを踏まずに勝手にメカニズムを作って使用したとすれば、その中で使われるクレジットや制度全体に対する国際的評価は必然的に下がると考えられます。したがって、たとえ、国連がすべてを規制することができるわけではないにしても、最低限、フレームワークを国連の、多国間合意の中で作る原則に基づいて作成しておくことが重要です。

重要な「基準」

今回、採択された文書は、上記のような交渉過程を経たため、部分的に解釈が必要以上に難しくなっているところがあります。しかし、その中でも、今後の交渉の足がかりとなる部分で、メカニズムの環境上の効果を確保する上で重要なものとして、いくつかの「原則」があります。

表 4：「基準」について言及している該当箇所

決定文書での表現【下線は筆者】
79. Emphasizes that various approaches, including opportunities for using markets, to enhance the cost-effectiveness of, and to promote, mitigation actions, bearing in mind different circumstances of developed and developing countries, <u>must meet standards</u> that deliver real, permanent, additional and verified mitigation outcomes, <u>avoid double counting of effort</u> , and achieve a net decrease and/or avoidance of greenhouse gas emissions;
※ 手法は、全て「取組みの二重カウントを避ける」「温室効果ガス排出量のネットでの減少および／もしくは回避」という基準を満たさなければならないことが「強調」されている。

(出所) 引用部分は、国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) 事務局ウェブサイト (unfccc.int) より。

中でも特に重要なものとして、「取組みの二重カウントの回避」と「ネットでの削減」という 2 つの基準があります。

まず、「二重カウントの回避」ですが、そもそも「二重カウント」にはいくつかの解釈があります。1 つは、排出削減量の二重カウントです。これには、たとえば、異なるメカニズム (CDM と SCM) の間で削減量が二重にカウントされたり、クレジットとして使用したされたはずの削減量が、途上国の国全体の排出削減努力の中でもう 1 度カウントされてしまうなどの問題です。もう 1 つは、メカニズムの利用を通じて生じる資金の流れの二重カウントで



す。これは、クレジットの購入によって、先進国から途上国に流れたお金が、途上国への資金支援としてもカウントされてしまい、結果として途上国への資金支援の総金額が目減りしてしまうなどの問題です。これらの問題が実際どの程度起きうるかは、その他の部分の制度の作り方にもよるので一概には言えませんが、現時点で、原則として二重カウントを避けるということが採用されたことは重要です。ただし、ここで述べたような二重カウントの中で、何が含まれるのかという点については明確にはされなかったもので、それは今後の課題です。

もう1つは、「ネット」での削減です。既存のメカニズムは、世界全体で見た場合、京都議定書全体の削減目標に対してプラスマイナスゼロの効果です。たとえば、日本に限って見た場合、日本が CDM を使用するという事は、日本の削減目標の 6% という数字を高くも低くもしないという意味です。途上国で 1 万トンの CO₂ を削減したとすれば、その分のクレジットが日本に移転されます。本来は、その 1 万トン分の削減は、日本で起こるべきものでしたが、CDM の利用によって、途上国での削減を日本での削減と同様にカウントできるようになったので、その分の削減は日本ではおきません。途上国で 1 万トンの削減がおきる代わりに、日本での 1 万トンの削減がおきない。これが、「プラスマイナスゼロ」の意味です。これは、別の言い方をすれば、CDM を日本が利用することによる「ネットでの削減効果はゼロ」とも言えます。

新しいメカニズムの議論では、この「ネットでの削減効果はゼロ」という性質を超えて行くべきだという議論があります。具体的には、メカニズムを通じておきる途上国での削減のうち、一部のみをクレジットとしてカウントすることで、これを達成しようというのです。先ほどの日本の例を続けて使えば、途上国での 1 万トンの削減のうち、6000 トンだけをクレジットとしてカウントして、それ以外 (4000 トン) はカウントしないということです。どれだけをクレジットとしてカウントするのかの決定方法にはいくつか提案が既に出ています³が、重要なのは、これによって、カウントしなかった分の削減 (4000 トン) は、世界全体で見た時には、先進国の目標に対して追加的な削減になっているということです。日本の新しい削減目標がどのような形で設定されるか現状では未定ですが、その削減目標に対して、このメカニズムの利用が「ネットでの削減」をもたらすということになります。

説明が長くなりましたが、この「ネットでの削減」につながる基準として、「温室効果ガスのネットでの減少・回避」という言葉が、今回の決定文書に盛り込まれました。ただ、文字通り言葉が盛り込まれただけで、上述のような意味を持つものとしての定義は一切ありません。

いずれのケースでも、今後の交渉の中で、それらの言葉の持つ意味をより具体的にしていく作業が発生する際に、上述のような意味を持つように、しっかりと定義をしていくことが必要です。

³ 本稿では詳しく述べませんが、代表的なものは、「ノーロース目標 (no lose target)」と (クレジットの)「割引 (discounting)」という 2 つの手法です。



6 メカニズムに関するルール形成の重要性

「メカニズム」をめぐる議論は、削減目標を巡る議論や適応対策に関する議論などと比較すれば、本質的な重要性はやや落ちるものと言えます。しかし、市場の仕組みを上手く活用したり、先進国と途上国間の協力を、民間投資も交えて進めていくに当たっては、有用な仕組みとなりうるものです。

その仕組みを有効に活用していくためには、その仕組みが本当の意味での排出量削減につながり、かつ、途上国の持続可能な開発に貢献することを担保するための基準やルールが必要です。また、その仕組みの運用に当たっては、直接に削減活動に参加する事業者に加え、地域住民や市民社会など、ステークホルダーが参画できるものであることも重要です。

その意味では、国連会合の中で、そのようなことを保証できる仕組みを作っていくことは今後も重要であるといえます。特に、2013年以降の世界を見据えると、各国は独自の仕組みを作っていくと考えられますので、その重要性はますます重要になっていくと考えられます。

今回の会合では、ごく小さなものではありませんが、議論に前進が見られました。今後、順調に交渉が進んでいくかどうかは予断を許しませんが、仮に進んでいくとすれば、国連が定める基準とルールをベースとして、全体としての削減努力が促進されることが極めて重要です。