



スクール「コペンハーゲン2009」

2013年以降の気候変動新枠組み交渉合意に向けたシリーズ勉強会

第4回：大規模資金メカニズム提案のまとめと分析

(2008年11月開催)

制作：WWF ジャパン 気候変動プログラム
2008年8月～2009年12月

[http://www.wwf.or.jp/climate/
climatechange@wwf.or.jp](http://www.wwf.or.jp/climate/climatechange@wwf.or.jp)



for a living planet®



第4回スクールコペン 2009

「大規模資金メカニズム提案のまとめと分析」

2008年11月13日

気候ネットワーク 平田仁子

WWF ジャパン 小西雅子

本ペーパーでは、次期枠組みに関する条約交渉会議において、新たに提案されている資金メカニズム提案のうち、メキシコ提案、ノルウェー提案、スイス提案、G77/中国提案、韓国提案を取り上げ解説する。そして、条約交渉の議論には取り上げられていないものの同様の資金メカニズムとして位置付けられる「国際連帯税」について紹介する。また、その関連として、日本のクールアース・パートナーシップにみられる資金援助、世界銀行の基金についても簡単に紹介する。

メキシコ提案、ノルウェー提案、スイス提案担当： WWF ジャパン 小西雅子

G77/中国提案、韓国提案、国際連帯税、世銀関連担当： 気候ネットワーク 平田仁子

大規模資金メカニズムとは、次期枠組みにおいて、必要とされる莫大な資金を、いかに自動的に予測可能で持続的に集め、動かす仕組みを構築するかという議論である。

すでに温暖化の悪影響に苦しめられている途上国の適応支援は急務である。UNFCCCが2007年に出した試算では、2030年に適応に必要な額は、\$28-67 BN USD (2.8~6.7兆円)¹、Oxfamの試算では、\$50 BN USD (5兆円)以上、UNDPでは、\$86 BN USD (8.6兆円)となっている。また、緩和のために必要な資金は、UNFCCCの試算では、\$200-210 BN USD (20~21兆円)となっており、次期枠組みでは、この必要とされる巨大な額が、いかに自動的に予測可能な形で入る仕組みを作り上げ、その統治組織をどうするかなどの議論を進めなければならない。

¹ UNFCCC, Investment and financial flows to address climate change, 2007



現在気候変動枠組み条約と京都議定書にある適応のための既存の基金は、3つある。

1. **LDCF：最後発開発途上国基金**（気候変動枠組条約の下）

マラケシュ合意に基づき、条約上の資金制度の運営を委託された組織である GEF（地球環境ファシリティー）の運営する新しく設立された3つの基金のうちの1つ。地球温暖化の悪影響への対策をはじめ、特に資金の不足する最後発開発途上国の作業計画を支援するための基金である。

2. **SCCF：特別気候変動基金**（気候変動枠組条約の下）

マラケシュ合意に基づき、GEFのもとに新しく設立された3つの基金のうちの1つで、気候変動特別基金の対象活動は、適応策、技術移転、様々な分野での排出削減活動、そして経済活動の多様化（石油利用の削減などの温室効果ガス排出量削減策による産油国経済への悪影響に対する支援）である。

3. **AF:適応基金**：（京都議定書の下）

マラケシュ合意に基づき、発展途上国における具体的な地球温暖化の悪影響に適応するための事業や計画に資金供与する基金として京都議定書の下に設立された。CDM 事業からの認証排出量（CER）の利益の一部（CERの2%）を適応基金に支払う。運営機関としては、GEFを任命することに途上国が強く反発し、議論が長引いたが、適応基金理事会を設置することが決定され、事務局としてGEF、被信託者としては世界銀行が暫定的に指名されることで決着を見た。

このうち、LDCFとSCCFは、先進国の自主的な拠出に頼っており、安定して十分な基金とは程遠い。ちなみに日本は、SCCFには全く出して折らず、LDCFには、他のEU諸国と比べて3桁違いの0.25MN USD（2,500万円）しか拠出していない。最多拠出国はデンマークで、90,4 MN USD（90.4億円）、ドイツ40,0 MN USD（40億円）、ノルウェー28,0 MN USD（28億円）と続いている²。

この既存の気候変動のファンドの中では、3番目の適応基金は、CDMからの2%の課徴金が自動的に入る仕組みで、安定して予測可能な形で資金が入り、その統治体制も途上国側が先進ドナー国と対等な立場で参加する仕組みが補償された。プロジェクトが実際に行われる途上国にとっては、この基金は自分たちのお金から出る自分たちの基金という意識が強い。2008年度から正式に動き出し、途上国の期待は大きい。

LDCFとSCCFの合計金額は、2007年のUNFCCCの報告では、275 MN USD（275億円）、そして期待が大きい適応基金は、推定で2008年から2012年までに、毎年300-450 MN CERsが24USD（2400円）で売買されたとして、年間80-300 MN USD（80~300億円）と見積もられている。2013年以降はCDMが継続されるかどうかと、市場の需要状況によるが、2%の課徴金制度が続くとして、2030年に、低い需要で、年間100-500 MN USD（100

² Global Environmental Facility, GEF/LDCF.SCCF.4/inif.2, March 20, 2008



～500 億円)、高い需要で 1-5 BN USD (1,000～5,000 億円)³と見積もられている。

いずれにしても、必要とされる額とは 2 桁から 3 桁違うのである。2013 年以降の新たな国際協定には、大きな資金を自動的に予測可能な形で入るようにしなければならない。

1. UNFCCC 内の資金メカニズム提案

【1】メキシコ提案: 基準による拠出義務型

A World Climate Change Fund (WCCF と呼ぶことにする)

提案の経緯

2007 年末バリ行動計画の決定のあとに始めて開催された二つの AWG バンコック会合 (2008 年 4 月) において、メキシコが初めて披露した。2008 年 6 月のボン SB 会合における AWGLCA の資金メカニズムのワークショップでくわしく提案され、2008 年 8 月のアクラ AWG 会合にてはじめて正式に国連にサブミッションとして提出された。今回のポズナニ会合に向けてさらに洗練された形でサブミッションとして提出されている。

- AWGLCA2 Workshop on investment and financial flows to address climate change, Mexico presentation

http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/mexico.pdf

提案の概要

温室効果ガス排出量、人口、GDP という 3 つの指標を用いて、汚染者負担原則 (歴史的排出量)、衡平さ (一人当たり排出量)、効率 (GDP 当たり排出量)、支払い能力 (一人当たり GDP) の 4 点を基準に、責任・能力インディケーター (R&C Indicator) を国際交渉で決め、そのインディケーターの計算方式で、すべての国が課徴金を負担するスキーム。途上国の参加は任意だが、参加しない場合、資金供与も受けることができない。少なくとも年間 100 億 USD (1 兆円) 以上基金に入るように、設計するとなっている。

資金供与の対象は、緩和、適応、森林減少防止活動にわたり、プロジェクトベースからセクター、国レベルまで、活動の大小は問わない。COP の決定による基準で供与先が決まる。活動例としては、グレイアジェンダと呼ばれるエネルギー効率改善や再生可能エネルギーなどのエネルギー関連と、グリーンアジェンダと呼ばれる森林減少防止活動やバイオ燃料などが挙げられる。先進国/途上国すべてが資金を受けられることが出来るが、途上国の活動がより多く資金供与を受ける。また、低開発途上国は、資金を拠出しないで参加するこ

³ UNFCCC, Investment and financial flows to address climate change, 2007



WWF for a living planet®



とができ、資金の供与だけを受けることができる。

統治組織は、COP の下に設置され、資金拠出の大小問わずすべての参加国が平等に運営体制に参画する。IPCC から政策や戦略のアドバイスを受ける科学委員会と、支払い能力の推薦をする開発銀行の委員会のサポートを受ける。

当初は、少なくとも年間 100 億 USD (1 兆円) 規模でスタートし、他の資金調達方法からの資金も入れていく。たとえば先進国の国内排出量取引制度のオークション収入の一部、航空機への課徴金などを考慮し、公的資金のみでの拠出負担の軽減を図ることが提案されている。

また、将来的には、この WCCF 資金におけるプロジェクトからのクレジットを、京都議定書のもとにおけるクレジットとすることも考慮していく。その場合には、クレジットのディスカウントを行い、環境十全性を損なわないように制度設計する。

提案の特徴と注目点

このスキームの最も大きな特徴は、課徴金を、低開発途上国を除いた途上国と先進国のすべてが負担し、すべての国が資金の供与を受けることができる点である。集まった資金を配分するとき、途上国により多く拠出することによって、途上国に参加のインセンティブを与える。低開発途上国は、拠出の義務は免れ、供与だけを受けることができる。また、その他の途上国は、参加は任意であるが、資金の拠出を避けようと参加を見送ると、資金の供与も受けられない。

3つの指標を組み合わせて、4つの基準でもって、責任・能力インディケータを国際交渉で決めるとしており、歴史的責任が重く、負担能力が高い先進国が多く資金を拠出することになるが、新興工業国、および急速に発展している途上国は、基準に従ってそれなりに負担をしなければならないことになる。(たとえば GDR 提案などを利用すると、中国などはあまり日本と変わらないような負担額になる。もっとも負担額よりも供与額が上回るのが前提だが) この点が、G77/中国の提案と最も異なっている点である。

先進国が多く負担し、途上国が多く受けることができるという仕組みによって、「共通だが差異ある責任」及び「汚染者負担原則」の具現化を行いながらも、途上国も含めた資金拠出スキームにより、先進ドナー国の受け入れやすさに一定の配慮をした提案といえる。

途上国から、途上国側も負担することを前提にした資金メカニズムの提案が出たことは、議論の進展に建設的に働くと考えられる。

提案の課題と問題点

この WCCF 提案の最も大きな課題は、課徴金が公的資金に頼っている点である。公的資金である場合、納税者としては、税収入は自国民の所有であるという意識が強く、その税収入から自国民の利益にならない多国間ファンドへ資金を拠出することを好まない。また国内予算は国内の緩和などに使用されるべきとする主張が強くなる。そのため、有権者の



人気を気にする先進国の政権はファンド拠出に踏み切りにくく、また拠出したとしても、政権交代で変更される可能性がある。そのため資金の安定化、予測可能性には疑問が残る。

しかし、この提案では、当初のスタートは 100 億 USD (1 兆円) 規模としているので、この程度の規模では、納税者を刺激するほどではなく、上記の「納税者の国内予算意識」問題は起きないと考えられるが、いずれ資金規模を大きくしていく必要を考えれば、課題が残る。

すでにこの提案もその問題を意識して、排出量取引制度からのオークション収入や航空機課徴金などの資金メカからの資金拠出も考慮に入れているが、排出量取引制度からのオークション収入は、さらに上記の「納税者の国内予算意識(domestic revenue problem)」問題が生じると考えられる。

その点から見ると、この WCCF 提案に限らず、各国政府の公的資金からの拠出を前提としたファンドは、いずれも前途多難であるといえる。

【2】ノルウェー提案:AAUオークション型

提案の経緯

ノルウェーは、EU が 2008 年度交渉において影が薄くなっているのと対照的に、資金メカニズム、国際船舶への課徴金など活発に提案を行っている。中でも注目されるのは、AAU の一部を取り置いてオークションする資金メカニズム提案で、まずは 2008 年 4 月のバンコック会合において、サブミッションではじめて提案され、その後 AWGLCA2 のボン会合において、投資と資金に関するワークショップにおけるプレゼンでくわしく紹介されている。その後 8 月のアクラ会合に向けてのサブミッションの中でも展開された。

12 月のポズナニ会合に向けては、AWGLCA 向けのサブミッションではなく、京都議定書の 2 回目のレビューを行うことになっている 9 条へのサブミッションとして言及されている。なお、9 条レビューでは、「CDM からの 2% の課徴金を適応基金に入れている仕組みを、JI や ET に広げること」の議論が進んでおり、UNFCCC 事務局がそのためのテクニカルペーパーを 2008 年 10 月に用意した。ノルウェー提案は、本質的に AAU を取り置いてオークションする案であるため、この議論の範疇に入る。このため、このテクニカルペーパーの IV 章でノルウェー提案についても分析してある。

今回のポズナニ会合では、AWGLCA に資金メカニズムのアジェンダはないため、おそらく 9 条レビューでも議論が展開されることになるだろう。

- Submission of Norway to Bangkok AWGLCA1, p.49-50, July 2008 (FCCC/AWGLCA/2008/MISC.1)



<http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca1/eng/misc01.pdf>

- AWGLCA2 Workshop on investment and financial flows to address climate change, Norway presentation, June 2008

http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/norway.pdf

- Submission of Norway to Accra AWGLCA3, August 2008 (FCCC/AWGLCA/2008/MISC.2)

<http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca3/eng/misc02a01.pdf>

- Article 9 review, technical paper on extending the share of proceeds, Oct.2008 (FCCC/TP/2008/6)

<http://unfccc.int/resource/docs/2008/tp/06.pdf>

提案の概要

次期枠組みにおいて発行される AAU (Assigned Amount Units 排出割当単位) のうち、数パーセントを発行の段階で取り置いて、しかるべき国際機関がその AAU を金銭化し、その売却金を、次期枠組みにおいて必要となる基金に当てるという提案。

AAU の金銭化は、直接、AAU 発行の際にオークションにする案と、発行の際に税としてかける案があるが、AAU を取引するときに税をかける案は、市場の非効率化を招くので、好ましくない、したがって発行の際にオークションにするほうがよいと結論付けている。

提案当初は、適応の基金のために提案されていたが、最新の提案では、適応だけではなく、途上国の緩和や、技術移転など必要とされるさまざまな基金の原資としうるとされている。①AAU の何パーセント (ノルウェーは仮に 2%とした場合の試算を示している) にするかは必要とする資金の規模により交渉で決める。また、②どの目的の基金が必要で、それぞれ③どのような機関でどのように統治していくかも、今後の交渉で決めていくべき事柄としている。なお、コペンハーゲンまでには、原則に合意できれば、上記の 3 点は、その後のテクニカル議論で決めればよいと提案している。

仮に 2%とした場合には、数値目標の厳しさによって AAU の価格が変わるので、概算額ではあるが、約 15~25 BN USD (1.5~2.5 兆円) になると試算している。

提案の特徴と注目点

ノルウェー提案の一番大きな特徴は、資金の発生が純粹に「国際的」であるところである。その点がメキシコ提案やスイス提案と大きく異なるところで、「納税者の国内予算意識」問題は発生しない。そのため、ドナー国の意向や政権交代などに左右されることなく、安定して予測可能な資金を調達することができる。

また、現状の CDM からの 2%の課徴金は、CER を発行するときにかかっているが、「課徴金システムを広げること」の 9 条における議論では、JI や ET に広げる場合、AAU (それに RMU) を国際的に移転するとき (国際取引ログ (ITL) 通過時にかかる案) が議論さ



れている。というのは、AAU を発行するときにかけると、すべての AAU が、JI や ET によって移転されるわけではないからである。ただし移転する際に課徴金をかける案は、ET 国際排出量取引制度の利用の意欲をそぐ可能性があることが指摘されている。その点を考慮して、ノルウェー提案は、AAU の発行の際に取り置くとしている。

提案の課題と問題点

メキシコ提案やスイス提案が、拠出割合に差をつける形で、(低開発途上国を除いた) 途上国、先進国を含むすべての国が資金を出す案であるのに対し、ノルウェー提案は、先進国だけの拠出となる。というのは、ノルウェー提案は、AAU からの収入となるので、その性質上、出所は、削減義務を負う先進国側だけの資金拠出となるからである。

ノルウェー提案の課題は、「課徴金システムを JI や ET に広げること」議論のために 9 条レビューに提出されている各国の提案から読み取ることができる。課徴金システムを広げることに対し、ほとんどの非附属書 1 国 (途上国) は、強い賛成の意を表明し、9 条議論に欠かせないとしているのに対し、先進国は、バリ行動計画との整合性を持って議論すべきとしている。

中でも日本は、CDM は、途上国が関係する仕組みなので途上国の適応に使うのが適当であるが、JI や ET は、先進国間の取引であるので、途上国への援助に使うのはいかなものかとしている。途上国の適応へ回すための資金だけの議論で、この論調を展開している日本政府をはじめとするアンブレラグループにとって、ノルウェー提案は、途上国の適応のみならず、緩和から技術移転すべてをカバーする大規模資金メカニズムの提案であるので、少なからぬ抵抗が予想される。

ちなみに、日本は、「課徴金を広げる」議論では、AAU を発行する時点ではなく、取引する時点 (ITL) でかけるべきであると意見を表明している。

なお、AAU は、基本的に先進国の目標が厳しくなれば、いずれ発行量が少なくなっていく (はずである!)。一方、適応と緩和に必要な額は増加していくので、資金の供給と支出が逆行するのではないかという指摘が出されている。

【3】スイス提案: 国際炭素税型

提案の経緯

もともとは、適応のためのファンド提案として、国際課徴金制度として 2006 年ナイロビ京都議定書会合で提案され、2007 年バリ京都議定書会合でも紹介されていた。バリ会合後には、バリ行動計画の実践をサポートする資金メカニズムとして改めて位置づけられ、バージョンアップして、適応だけではなく、途上国の緩和のための基金も含む総合的な基



金提案として、改めて2008年6月のボンSB会合におけるAWGLCAの資金メカニズムのワークショップでくわしく紹介された。

8月のアクラ会合に向けてのサブミッションにも入っており、9月には、ポズナニ会議に向けてさらに進化した形で、メキシコ提案やノルウェー提案、日本提案を補佐するものとして、サブミッションとして提案されている。

- AWGLCA2 Workshop on investment and financial flows to address climate change, Switzerland presentation, June 2008

http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/switzerlandfinancebap091008.pdf

- アクラ会合サブミッション p.40, July 2008

<http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca3/eng/misc02a01.pdf>

- ポズナニ会合サブミッション、Sept.2008

http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/switzerlandfinancebap091008.pdf

提案の概要

化石燃料からの排出CO₂換算排出量1トン当たり、世界共通の2USD（200円）の課徴金を課す。これは、1リットル液体燃料当たり0.5USD（50円）の負担となる低い率の課徴金である。ただし、一人当たりCO₂換算が1.5トン以下の国は、この課徴金を免除される。

このCO₂課徴金制度の理由付けとしては、スターンレビューが示したように、現在起きている温暖化は、史上最悪の市場の失敗⁴である。その解決方法には、炭素排出に最適コストをつけることであるが、現在の世界の市場は炭素排出への最適コスト付けから程遠い。そこで、次善の策として、低い率の税としてCO₂課徴金を提案するというもの。このCO₂課徴金からの資金は、公共性を供給する（例：効率改善の緩和活動や適応活動）ために使われるようにする。

そして、共通だが差異ある責任と汚染者負担原則を反映して、先進国が多く負担して、途上国が多く配分を受ける。

今回のスイス提案は、UNFCCC国家報告書に基づいた2010年の想定データを使って、予算を出している。その仕組みは、(図s-2を参照)

① CO₂換算1トン当たり世界共通の2USD（200円）課徴金を課す。(一人当たりCO₂

⁴温暖化問題が、それらを引き起こした当事者たる経済主体の「費用計算」に反映されず、それゆえに、その意思決定において何ら考慮されることがなく、その責任も明確にされていないこと（社会的費用）



WWF for a living planet®



換算が 1.5 トン以下の途上国は課徴金を免除)

- ② 一人当たりの GDP によって 15,000USD (150 万円) 以下と、15,000USD (150 万円) 以上 20,000USD (200 万円) 未満、20,000USD (200 万円) 以上の三つのグループに分ける。
- ③ それぞれ国内で課徴金を徴収、国内気候変動ファンド (NCCF) と、多国間適応ファンド (MAF) へ、それぞれのグループに課せられた率で、配分する。多国間適応ファンドへの配分率は、それぞれ 15%, 30%, 60% など (この率は今後の交渉次第) と差をつける。
- ④ 結果として、多国間適応ファンドへの高所得国の資金負担率は 76% となり、18,4 BN USD (1.84 兆円) の収入となる。

なお、配分は、以下の二つに区分する。

- 予防ピラー (適応、あるいは悪影響減少活動) — 気候変動リスク減少のための政策など
多国間適応ファンドと国内気候変動ファンドが、共同出資すべきこの予防ピラーは、災害予防方策などを含む気候変動への適応に関連する政策など。
- 保険ピラー (悪影響への対応活動) — 救援、移住、回復など
私的保険ではリスクが高くてカバーできない低収入開発国の公共財を補償する保険などへ投資する。とくに脆弱な途上国で、移住を余儀なくされるインフラへの投資を優先する。また、農業などをカバーする地域レベルの天候保険を開発する。その他、官民パートナーシップでの保険の開発などの開発が必要である。

共通だが差異ある責任と汚染者負担原則を反映して、先進国は徴収した税収入の多くを多国間基金へ拠出するが、途上国は徴収した税収入の多くを国内のファンドにキープできることになる。

国内で徴収した税収入の配分先

- 国内気候変動ファンド
それぞれ国内でグループ内の率にしたがって税収入をキープするファンド。多国間適応ファンドと連携する。このファンドは、国内において、GEF やマラケシュ合意の元にある既存のファンドの補佐として機能する。それぞれの国の適応の優先順位に従って、ビルの効率改善や、再生可能エネルギーの奨励政策などの緩和政策に使用される。ファンドのガイドラインとしては、中国 CDM ファンドやロシアで開発された GIS などが参考になる。
- 多国間適応ファンド
ほとんどの資金は、先進国負担であるが、その配分先は、脆弱な低開発途上国と中

間の途上国の適応政策/プログラムに当てられる。これが、先進国の気候変動に対する責任として反映される点である。

世銀と UNFCCC の予測によれば、2030 年の途上国の適応に必要な資金は 10 – 40 BN USD (1~4 兆円)。マラケシュ合意のもとにある資金フローでは、0.1-0.2BN USD (100~200 億円) /一年にしかならない。この多国間適応ファンドは、明確な法的根拠のある統治枠組みで、年間 18.4 BN USD (1.84 兆円) 資金を供給することができるため、GEF トラストファンド、マラケシュ合意のものと、世銀の気候投資ファンド(Climate Investment Funds), プロジェクトベースの開発援助などを補完して、十分効率的に運用できるとしている。

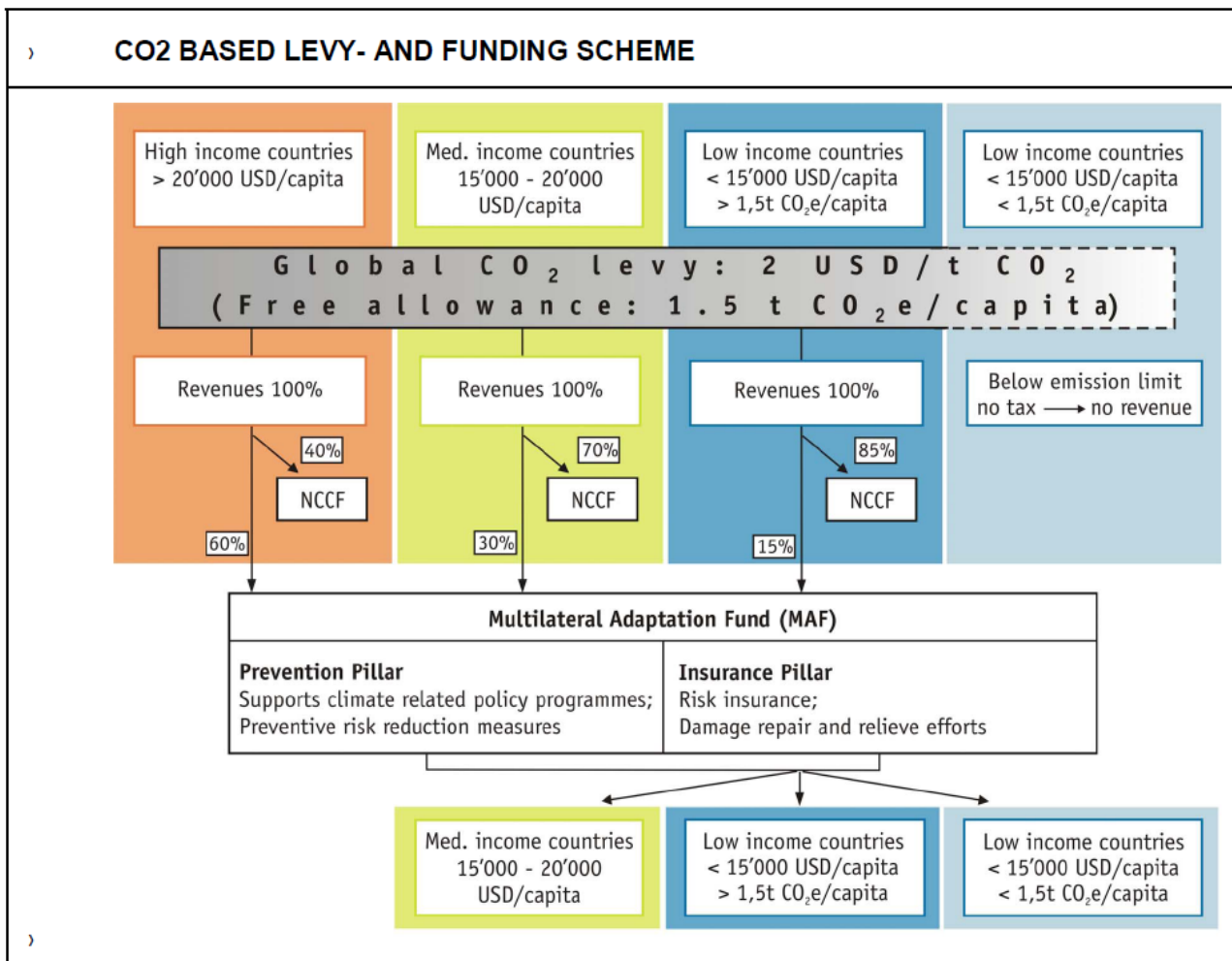


Figure S-2: This figure illustrates the leading idea of a CO₂ based levy- and funding scheme. Based on GHG emission projections and data from UNFCCC National Communications, the total revenues for funding the global MAF amount to USD 18.4 bn, of which USD 15.2 bn come from high income countries, and USD 3.2 bn come from medium/low income countries. These resources are proposed to be engaged in financing the implementation of adaptation policies and programmes in vulnerable medium and low income countries. High income countries feed their National Climate Change Funds (NCCF) with 12.2 bn USD/a, and medium and low income countries theirs with 17.8 bn USD/a. Total revenues worldwide amount to 48.5 bn USD/a (based on data of 2010).



WWF *for a living planet*[®]



そのほか、当初は、京都議定書のもとの適応基金の統治組織を利用しているが、いずれ多くの国が参加した後は、別の国際組織を立ち上げ、適応基金統治組織と補完しあうとなっている。なぜなら適応基金はプロジェクトベースであるのに対し、この多国間適応基金は予防政策と災害保険の開発援助など包括的な活動を対象とするからとしている。

提案の特徴と注目

図 s-3 には、先進国と途上国の拠出額と、配分額のネット収入が表されている。このスキームは、1.5 tCO₂-eq/per capita と、多国間適応ファンドへの配分率というシンプルな基準を使用するだけでも、先進国と途上国のバランスは反映できうることを示した。

また、徴税体制についての統治的問題も、1.5 tCO₂-eq/per capita を基準にそれ以下の途上国を免除することによって、統治体制が危ぶまれる大方の途上国は、徴税の必要がなく、したがって統治問題も発生しないとしている。

何より、すでに温暖化による海面上昇で移転を余儀なくされている人たちなど、脆弱な途上国が切実に必要としている適応の資金をスケールアップする手段として、2006 年から提唱され、また予防政策と災害保険など配分先も具体的に議論を進めている点は、途上国の次期枠組みへの積極参加を促す議論の雰囲気作りに役立つだろう。特に、途上国の削減行動について、市場を利用したクレジットベースの議論が主流を占めている中、脆弱途上国の SDPAMs を資金援助するスキームとなっているのが注目に値する。

日本のセクター別アプローチの議論の展開が、新興途上国の大量排出セクターに、先進国と同じ基準を課して、削減ポテンシャルをはかるなど、途上国の削減約束の強化に力点を置きながら、それに必要な先進国からの資金サポートなどの資金メカニズムの提案は全くないのに比べて、途上国の SDPAMs の資金援助スキームの議論を具体的に進めているのは、次期枠組みの議論を進める効果が高い

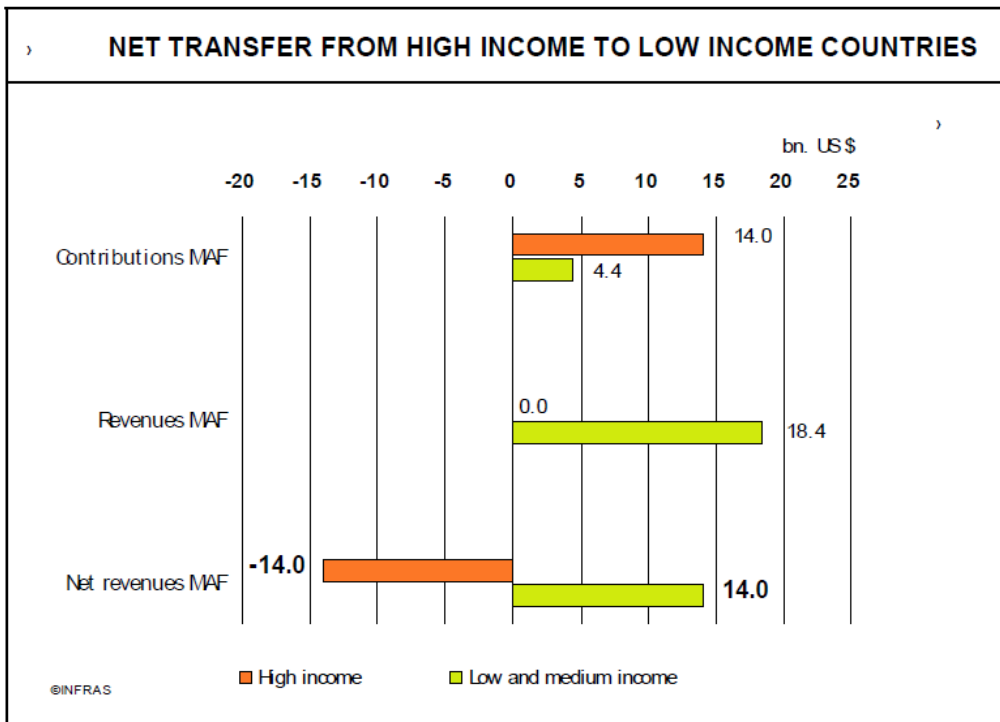


Figure S-3: How many USD per year does a country from the high income/medium income/low income group contribute to, and receive from the MAF? High income countries contribute 14 bn USD, but do not receive any funds. Medium and low income countries contribute 4.4 bn USD and receive 18.4 bn USD.



提案の課題と問題点

基本的にこのスキームは、国内で徴収した額を、多国間基金へ拠出する形なので、「納税者の国内予算意識」が発生する。それぞれの国の出資と配分金の計算表が図 s-1 である。たとえば、日本の場合、拠出金合計は、2.154 BN USD (2,054 億円) で、そのうち 60% の 1.292 BN USD (1,292 億円) を多国間適応ファンドへ提供するが、日本の 2007 年 GDP 4381.0 BN USD (438.1 兆円) と比べて、ほんのわずかにはすぎない。しかし、2010 年に 1200 億円あまりを途上国の適応のために多国間基金に寄付するというのを、有権者に納得できるだけの議論の深まりが必要であろう。

また、アメリカの場合、多国間基金への拠出額は、2010 年に 6.9 BN USD (6,900 億円) になる。2007 年のアメリカの ODA 拠出額が 22 BN USD (2.2 兆円) であることを思えば、有権者にかなりの理解が必要であろう。基本的に、国内で徴収した税収入を途上国の適応のために支出するということには、この「納税者の国内予算意識」問題が立ちはだかる。

また、スイス提案は、基準が“現在”の一人当たりの排出であるので、先進国の歴史的責任を考慮していないという問題があり、途上国を中心に非難を受けている。

このスイス提案は、途上国が切実にすぐに必要とする適応への資金をスケールアップする手段としてよく設計されているが、途上国への技術移転や緩和を推進するために必要な他の資金ニーズは考慮されていない。既存のファンドや、ODA、世銀ファンドなどと補完しあうことを前提としている点は、既存ファンドを活かしているともいえるが、次期枠組みで必要となる莫大な資金を調達する新たな資金メカニズムを編み出す必要のある今、切り札とはならないだろう。



WWF® for a living planet®



INDICATIVE FINANCE FLOWS BETWEEN PARTICIPATING REGIONS						
	Total revenue of tax	Revenue going to MAF	Payments obtained from Prevention Pillar	Payments obtained from Insurance Pillar	Net payments to and from MAF	Net receipts from NCCF plus contributions from the MAF
United States	11551	6'930.69			-6930.7	4620
Canada	1224	734.48			-734.5	490
Australia, New Zealand	890	533.89			-533.9	356
Japan	2154	1'292.33			-1292.3	862
OECD Europe	7532	4'519.16			-4519.2	3013
<i>Total High income group</i>	<i>23351</i>	<i>14011</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-14011</i>	<i>9340</i>
South Korea	907	272.07	96.3	268.0	92.2	999
Russia	3236	970.92	137.5	142.3	-691.1	2545
South Africa	962	144.34	74.2	85.3	15.1	977
Mexico	753	112.95	111.0	136.6	134.6	888
Non-OECD Europe & Eurasia	2019	302.80	293.2	319.2	309.7	2328
China	9571	1'435.68	1996.4	2800.3	3361.0	12932
Middle East	2711	406.63	212.2	181.9	-12.6	2698
Brazil	704	105.61	194.5	181.8	270.6	975
Other Central & South America	1282	192.32	281.9	260.2	349.8	1632
Non-OECD Asia	2143	321.39	1594.4	1858.8	3131.7	5274
India	315	47.19	2324.0	2045.6	4322.4	4637
Other Africa	0	0.00	1409.5	702.2	2111.7	2112
Indonesia	535	80.18	476.2	219.4	615.5	1150
<i>Total Low and Medium income group</i>	<i>25137</i>	<i>4392</i>	<i>9201</i>	<i>9201</i>	<i>14011</i>	<i>39148</i>
Total World	48488	18403	9201	9201	0	48488

Table S-1: Net annual financial flows of the MAF between participating regions; total receipts from MAF and NCCF (data basis year 2010). The first and last columns show the total tax revenues collected in, and the total resources flowing into a region, respectively.

参考文献

Benito Mueller, International Adaptation Finance: The Need for an Innovative and Strategic Approach, Oxford Institute for Energy Studies EV 42, June 2008

<http://www.oxfordenergy.org/pdfs/EV42.pdf>

【4】G77+中国提案:先進国負担の義務拠出型

提案の概要

途上国グループである G77+中国は、2008 年 8 月のアクラ会議 (AWGLCA3) の終盤に、資金メカニズムに関する新たな提案を行った。提案は、気候変動枠組条約に掲げられた先進国の資金に関する約束 (義務) を守るための資金メカニズムと位置づけ、「新規」で「追加的」な、既存の ODA に依拠しない資金が必要としている。資金源には附属書 I 国の GNP の 0.5~1% を充てるとし、条約に規定される途上国の義務 (緩和・技術の拡大普及・研究調査・キャパシティビルディング・国内行動計画と実施の準備・特許・適応) の実施のために活用するとしている。

さらに技術移転を進めるための技術メカニズムに関する別の提案の中で、この資金メカニズムの下に、多数国間気候技術基金 (Multilateral Climate Technology Fund) の創設することを提案している。

提案の特徴と注目点

- ・ 92 年に採択された気候変動枠組条約には様々な義務が先進国に課せられているが、先進国がその義務を果たしていないとの立場から、それらの義務履行をするための資金メカニズムを提案している。
- ・ 資金供与は国主導で行うべきとし、受け取り国が直接資金にアクセスできること、また、基本的に贈与ベース (特に適応について) にするよう求めている。
- ・ 事業ごとに支援を行うアプローチから、必要性のあるプログラムに対するアプローチへとシフトすることでさまざまな実施手段による効果的な実施ができるようにしている。
- ・ 用途は、条約の非附属書 I 国 (途上国) の義務の達成に使用するということになっており、次期枠組みにおいて途上国に求められるであろう新たな行動との直接の関連は言及されていない。
- ・ また UNFCCC 以外の資金供与によって条約の約束を満たしているとみなすべきではないとし、案に日本のクールアース・パートナーシップのような提案を否定している。
- ・ COP の下に資金を取り扱う組織を設置することにしている。

提案の課題と問題点

- ・ G77+中国が、グループとしての考えをまとめて具体的に提案したことには、今後の交渉を進める上での大きな前進。
- ・ 附属書 I 国の GNP 比 0.5~1% とは、数千億ドル (数十兆円) 規模に上ると考えられ、相

当のスケールの資金提供を念頭にした提案といえる。

・次期枠組みにおける先進国の削減目標や、途上国の具体的な行動などとの直接的な関連性がみられないため、この提案によって、途上国のどの程度の行動や削減が見込まれるかなどといった目安となるもの示されていない。それがはっきりしないまま、先進国の資金供与を引き出すのはなかなか交渉上は難しいとも考えられる。

「G77+中国」の資金メカニズムに関する提案

<http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca3/eng/misc02a01.pdf>

「G77+中国」の技術メカニズムに関する提案

http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/technology_proposal_g77_8.pdf

【5】韓国提案：途上国の削減行動の炭素クレジット化

概要

韓国は2008年6月のボン会議（AWGLCA2）で、「市場ベースの2013年以降の気候レジーム」として提案され、途上国が行う排出削減行動（Nationally Appropriate Mitigation Actions: NAMA）をクレジット化することによって、途上国の削減への取り組みにインセンティブを与えるとともに、技術移転などに関する大きな資金フローの流れを確保しようとするもの。先進国が追加的な大きな削減義務を課すことによって、クレジットへの需要を生み出すことが前提となっている。

途上国の行動に関しては、「登録制度」を創設し、国際的に位置づけられたNAMAに対してクレジットを発行するという新たな提案も行っている。NAMAの登録や、登録された行動には、拘束力がなく、自発的な（ボランティアな）ものと位置付けている。

特徴と注目点

・既存のCDMを拡大させるアイデア。先進国に追加的なより高い削減目標を課し、その目標達成のための需要を呼び起こすことで、これまでよりもスケールの大きいクレジット発行を可能とし、途上国の削減行動を行う資金を確保するというものである。韓国は次のようなメリットを説明している。

- ✓ 現行の、附属書I国が供出する形の、公的資金に依存した資金供与ではその規模に限界がある。
- ✓ 削減行動に価格をつけ、取引に関しては市場にゆだねる方が効率的。



- ✓ 先進国の追加的で高い削減目標を課すことは、資金供与することとさして違いはない。
- ✓ 現行の CDM は、年間 400 事業の登録数で、現在の炭素価格で 60 億 US ドル程度にしかならないが、それをスケールアップできる。プログラム CDM や、セクター別 CDM など NAMA のクレジット化のオプションとなりうる。
- ・ NAMA のための資金という位置づけが強いが、下記のようなアイデアも加えられている。
 - ✓ クレジットのコントロールでインセンティブに重みづけする。たとえば、ディスカウントすることによって、炭素価格の安定化やネット（正味）の削減量の確保を行ったり、逆に、再生可能エネルギーなどのクレジットは増やすなど。
 - ✓ 適応は公的資金を基本だが、一定割合の利益を LDC や SIDS への適応基金への拠出とすることもできる。(Share of proceeds)

提案の課題と問題点

- ・既存 CDM の拡大でありイメージはしやすいが、途上国の広範な行動をクレジット化し、それを購入する需要を呼び起こすには、それをも含む相当高い削減目標を先進国に課さなければならないことの難しさがある。
- ・資金規模は、クレジット化の対象とする途上国の NAMA の範囲、またそれに対する先進国側からのクレジット購入需要のレベル、さらに、炭素市場価格に依存するため、はっきりはわからない。
- ・先進国にはキャップ&トレードで一層高い義務を課す一方、途上国の NAMA は登録も行動の内容も自発的にとどまる。先進国 VS 途上国という基本構造を前提としたものであり、新興国も含めてそのまま途上国として位置付けられれば、必要となる削減が確保できない可能性がある。
- ・公平な地域バランスが図れるか、途上国の行動は先進国の目標達成に使えるに足る追加的な削減を生み出すことが確保できるか、なども課題。

以上のように、韓国提案は、NAMA への資金創出という観点からの提案である一方、これからの途上国の削減の在り方について「NAMA のボランティア登録制度」の提案を含んでいるため、今後の交渉では、むしろ途上国の行動をどう位置づけるのかという観点で注目を浴びる可能性が高い。とりわけこの提案が先進国・途上国間の位置づけを硬直化させ、韓国のように先進国に入ってもよい国が、今後も途上国として自発的に自国の削減行動を登録し、その行動に拘束力がないままということになれば、問題視されることになる。

韓国提案：

1. 資金メカニズムという観点から (P50～)



<http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca3/eng/misc02.pdf>

2. 途上国のNAMAの登録について

http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/koreabap300908.pdf

【6】国際連帯税

国際連帯税は、条約交渉の中でこれまでに具体的な提案があったわけではないが、前述の各国の提案と同種の役割を果たしうる資金メカニズムとして位置付けられることから簡単に紹介する。

概要

国際連帯税は、貧困や疫病などの地球規模の問題において、安定的で予測可能な開発資金源が求められていることに対応する国際（グローバル）課税のことで、とりわけ国連のミレニアム開発目標（MDGs）の達成に資することが目指されている。各国で課税されたものはグローバルな課題解決のために使用される。ODAのGDI0.7%目標が達成できていない中で、貧困解決のために革新的開発資金メカニズムが必要であるとの考えは、欧州のNGOなどの運動の力を借りて発展してきた。その経緯から、国際連帯税は、主に貧困解決の目的で検討・創設されるものだが、気候変動もグローバルな環境課題として位置付けられる。課税の在り方として、環境税（炭素税・国際航空船舶輸送燃料税、航空券税）、金融取引税・通貨取引税（トービン税）、他国製企業税、武器取引税などがある。

2006年より、フランス・ブラジル・チリ・スペイン・ドイツ・アルジェリアの6カ国が、国際連帯税の第一歩として航空券への課税を導入し、HIV／エイズ等の感染症対策に使用されている。導入（予定国）は20カ国を超えている。

特徴と注目点

グローバル課題の解決のためにグローバルな資金調達メカニズムを構築するという考えは、気候変動枠組条約の下で気候変動というグローバル課題のための資金メカニズムの一つの形態であると言える。

国際連帯税は、2002年3月にメキシコのモンテレーでの「国連開発資金国際会議」において、MDGs達成には年間500億ドル（5兆円）必要と示され、それが資金増額目標の目安となっている。2005年1月にはシラク仏大統領（当時）が国際連帯税構想をダボス会議で発表、2005年9月の「国連世界サミット（ミレニアム+5）」で6カ国が航空券国際連帯税導入を発表、2006年2月の「「連帯とグローバルイゼーション：開発のための革新的資金調達と世界的流行病対策に関する国際会議（パリ会議）」において、開発資金のための連帯税に関す



WWF® for a living planet®



るリーディング・グループ) が結成、38カ国が参加に署名した。このように国際連帯税に関してはここ数年で世界的に新たなうねりを作りだしている。

日本では、今年2008年2月に「国際連帯税の創設を求める超党派の議員連盟」が発足、「気候変動、貧困、疫病など『パスポートのない問題』の解決に我国が革新的資金調達メカニズム創設に正面から取組む必要性を認識し」設立するとうたっている。また、2008年9月、政府は、開発資金のための連帯税に関するリーディング・グループに正式参加した。現在54カ国が参加。

課題

国際連帯税は、条約交渉の遡上で特定国が提案したわけではないが、目的が合致するところから、どこかでクロスしてくる可能性は十分あるし、具体的に世界で動きがある提案として、気候変動目的の選択肢の一つとして捉えて構わないと言える。UNFCCCの議論のなかでも、スイスによる国際炭素税提案や、ツバルによる森林減少対策のための国際航空燃料課税などは、国際連帯税の一環ともいえる。

ただ、国際連帯税を気候変動対策に利用する場合には、本税のそもそもの目的である貧困撲滅・MDGs達成に対し、気候変動対策にどの程度の割合を充てるかなどの調整が求められる。

資金規模は、国際連帯税としてどこに課税するのか、どれだけの国々が協調して取り組むかなどによって異なってくる。

【7】その他の資金メカニズム

その他、資金メカニズムとしては、ツバル提案のような国際航空からの課徴金、別のノルウェー提案のような国際船舶からの課徴金、また、EUETSなどの域内(国内)排出量取引制度からのオークション収入の一部を国際的に拠出するメカニズムなども、検討する必要がある。

2. UNFCCC以外のものについて

【1】クールアース・パートナーシップ

概要

2008年1月26日の福田前首相のダボス会議で発表、100億ドル規模の新たな資金メカニズムを構築するとして発表。適応・クリーンエネルギーアクセス支援・緩和策が喫緊の課題と位置づけ、2008～12年の5年間で、累計1兆2,500億円程度(概ね100億ドル程度)の資金供給



WWF for a living planet®



を可能とする資金メカニズムの運用を2008年から開始した。その一環で、1月、特別金利を適用する「気候変動対策円借款」を創設した（5000億円程度）が、毎年のODAからの資金の追加性は明確ではない。

- ✓ 「適応」策・クリーンエネルギーアクセス支援：2,500億円程度（概ね20億ドル程度）
- ✓ 「緩和」策支援：1兆円程度（概ね80億ドル程度）

課題と問題点

- ・2008～2012年までのUNFCCCの枠外の、主に二国間援助による資金供与（借款）であり、これまでに紹介してきた多数国間条約の下での次期枠組み（2013年以降）の資金メカニズムとは、内容も時間枠も全く異なる。
- ・途上国への資金供与は、政策協議を前提としており、日本の政策や政策提案に支持を表明する国を選別するとの立場を示しており、自国にとって都合の良いルールを盛り込んでいる。

外務省ホームページ

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/environment/cool_earth_j.html

【2】世界銀行の気候投資基金

概要

2008年7月に創設された世界銀行の気候投資基金(Climatic Investment Fund)は、途上国におけるクリーンエ

ネルギー技術の利用に資金を提供する、100億ドル規模の「クリーンテクノロジー基金 (Clean Technology Fund)」と、同程度の規模で気候変動による洪水その他の被害対策に資金を提供する「戦略的気候基金 (Strategic Climate Fund)」から成る。

米ブッシュ政権はこのうち20億ドルをクリーンテクノロジー基金へ拠出するとし、英国も16億ドルの拠出、日本を含む3カ国の資金拠出を前提に、向こう3年で50億ドルの資金を確保することを目指している。

課題と問題点

・同基金の創設には、「適応策へ「融資」するとは不適切」、「クリーンテクノロジーの定義がない」、「世銀のガバナンスが問題である」など、各国のNGOからも強い反対の意見が示されていた。

・世銀が、同基金をはじめ、これまでに様々な基金を創設し、運用してきたことは、UNFCCCの多数国間協議によって作られるべき制度を先取りし、UNFCCCを弱体化させるという指



WWF *for a living planet*[®]



摘もなされてきている。

・日米英などが積極的にこれらの、先進国にとって運用しやすい世銀を通じて資金供与する動きは、UNFCCCの下での公正・公平なメカニズムを作ることの弊害にならないともいえない。

世銀のプレスリリース

<http://carbonfinance.org/Router.cfm?Page=News&ItemID=24669&NewsID=41291>