



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12回：国際交渉における 資金メカニズムの重要性について

(2009年9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



「国際交渉における資金メカニズムの重要性について」

コペンハーゲンの合意には、単純に言えば3つのポイントを確認することが欠かせない。

- 2020年に先進国全体で25～40%の削減
- 2020年に主要途上国は対策をしないときに比べて相当量の削減
- 過去に排出してきた先進国の責務として、途上国の温暖化対策を、資金的、技術的に支援すること

(1) 「なぜ先進国が途上国の緩和と適応を支援するのか」の背景について

2007年末のバリ会議（COP13/COPPMOP3）において、途上国の削減行動と適応は、先進国からの資金援助と技術移転のサポートを受けて行うことと定められた。

「バリ行動計画」の中で、緩和に関する項目

1. 現在、2012年まで、そして2013年以降にわたる長期の協力行動により、条約の全面的、効果的、持続的な実施を可能にするべく総合プロセスを開始し、締約国会議第15回会合においてその成果について合意をし、決定書を採用するため、特に下記の各項を実施すると決議し：

(a) 条約の規定及び原則に則り、特に、共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力の原則に則り、さらに社会的及び経済的状况並びに関連する要素に配慮し、条約の究極の目的を達成するべく、地球規模排出削減の長期目標を含む、長期的な協力行動に関するビジョンを共有、

(b) 気候変動の緩和に関する国内／国際的行動の強化、これには次のものを含む：

(i) 全ての先進国締約国による、計測・報告・検証可能で各国に適合する**緩和の約束または行動**、これには排出制限及び削減の数量目標を含める、なお各国の国情に違いに配慮した上で、それぞれの取り組みを比較できるようにする、【→アメリカ条項】

(ii) 技術、資金、能力向上による支援を受け、実行可能となる持続可能な発展の概念に則った、途上国締約国による各国に適合する**緩和の行動**、これは計測・報告・検証が可能な方法で行われる、【→途上国条項】

緩和（排出削減）の項目は1条の(b)項にあり、その(i)項目と(ii)項目がポイントです。

ポイント1：アメリカの参加を定めた条項

(b) (i) 条項：この項目は、アメリカを参加させるための条項。アメリカという言葉が全く出てこないのに、なぜ「アメリカ条項」かということ、「すべての先進国締約国（条約なのでアメリカも含まれる）が、緩和の約束または行動をとる」ことが規定されており、



WWF for a living planet®

第12回スクールコペンハーゲン
「国際交渉における資金メカニズムの重要性について」
WWF ジャパン 小西雅子
2009年9月11日

その上で「それぞれの取り組みを比較できるようにする（英語で comparability）」となっているから。つまり「アメリカも削減目標を持つこと」を規定し、しかもその目標は「京都議定書に参加してすでに削減努力をしている他の先進国と同じくらいの比較できるレベルの目標とする」ことを決めている。

ポイント2：途上国の参加を定めた条項

(b) (ii) 条項：これは文字通り途上国が緩和の行動をとることを定めた条項。上記の先進国のための条項 (b) (i) が、「緩和の約束、または行動」となっているのに対し、途上国条項の (b) (ii) は、「緩和の行動」となっており、「約束」が含まれていない。通常「約束」とは、法的拘束力のある各国別の総量削減目標のことを言うので、途上国には「約束」つまり、京都議定書の下での先進国と同じような総量削減目標は求めないことが明記されているわけである。

ポイント3：先進国の削減方法と、途上国への資金援助は、両方ともしっかりした形でなければならないことを定めた言葉

「計測・報告・検証が可能な方法」：（英語の Measurable, Reportable, and Verifiable を省略して MRV s と呼ばれる）バリ行動計画においてキーとなる言葉。先進国の削減義務、及び途上国の削減行動は、「計測、報告、検証可能」であるべき、つまりしっかり計測し、検証できる正確さを持つ排出量削減であるべきであると定めた言葉。

さらに、途上国の削減行動を支える先進国からの資金、技術サポートも、同じようにしっかり計測でき、検証できる資金であるべきという途上国側の強い意思がこめられた。

簡単に言えば、「削減する排出量はいいかげんなものではだめだ、また途上国の削減をサポートする先進国からの資金援助や技術援助もちゃんとした形（お金）にすべき」と言っている。このポイントで、アメリカと途上国が最後に鋭く対立した。

(2) 途上国のいらだち

途上国は、気候変動枠組条約が採択された1992年から、先進国に対して、適応への資金援助と、技術移転を訴え続けてきた。しかし、結局この17年の間に技術移転は全く進まず、適応への資金援助もお粗末なままである。今の京都議定書と気候変動枠組条約の下には、3つの基金がありますが、そのうち二つ「気候変動特別基金 (SCCF)」、「低開発途上国基金 (LDCF)」は、先進国が自主的に出す資金に頼っているので、今のところ二つあわせても凡そ2億6千万ドル（260億円）（2008年10月現在）しか集まっていない。自主的な拠出に頼る資金では、額が足りないだけでなく、次にいつ入るかも予測できない。唯一、「適応基金」はCDMの削減レジットの2%が取り置かれて基金に入ってくる仕組みなので、自動的に入ってくるが、それにしても、2008年から2012年の間に、4億から15億ドル（400億～1500億円）の予測である。

途上国はこのことに対して大変不満を抱いており、技術移転と資金援助の仕組みが整わないま



ま、次の枠組みにおいて、途上国に対して排出削減だけを求められることを非常に警戒している。このことが、現在の国際交渉における、先進国側と途上国側の最大の溝であるといえるだろう。

(3) 次の枠組みではどれくらいの規模の資金が必要か？

途上国の削減行動を促すにも、適応をサポートするにも、技術移転をサポートするにも、すべて莫大な資金が必要である。

まずは、適応のための資金。気候変動枠組み条約事務局が 2008 年に出した試算では、2030 年に途上国の適応に必要な額は、280–670 億ドル (2.8–6.7 兆円)¹。開発援助に取り組む国際 NGO であるオックスファムの試算では、500 億ドル (5 兆円) 以上、世界銀行は、100–400 億ドル (1–4 兆円) としている。

また、排出削減 (緩和) のために必要となる資金は、条約事務局の試算では、2030 年に 2000 年レベルより 25%削減するために、世界全体で 2000–2100 億ドル (20~21 兆円) と推定されています。このうち半分が途上国に必要な金額と見積もられている。

約 400 団体の気候変動 NGO の集まりである Climate Action Network は、2020 年ごろには、途上国への資金として、1 年に 1500 億ドル (15 兆円) の公的資金が必要であると計算している。

また WWF を含む世界の NGO の精鋭がまとめた「NGO 議定書」では、2013 年~2017 年を約束期間として、一年間に 1600 億ドル必要と見積もっている。

NGO Treaty 2013 年~2017 年の一年間 1600 億ドル	
560 億ドル	適応
70 億ドル	多国間保険メカニズム
420 億ドル	森林減少防止
550 億ドル	緩和と技術移転

http://www.panda.org/about_our_earth/all_publications/?uNewsID=166281

今の京都議定書と気候変動枠組条約の下での 3 つの基金では、多くても 15 億ドル (1500 億円) しか予測されておらず (しかも 2008 年から 2012 年の 5 年間の間)、2020 年ごろに一年間に必要となると見積もられている金額 1000 億ドル (10 兆円) 単位の額とは 2 桁も違っている。

次の枠組みでは、現在の京都議定書よりも、2 桁以上大きい資金が、自動的に継続して入ってくる仕組みを作らなければならない。

(4) G8/MEF での資金メカに関する 3 つのポイント： オバマ大統領の金融大臣に対するリーダーシップ、イギリス・ブラウン首相の資金規模言及、メキシコ・カルデロン首相の具

¹ UNFCCC, Investment and financial flows to address climate change, 2008

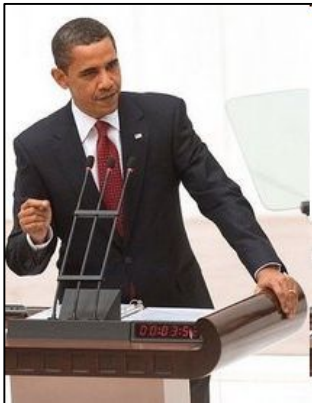
体的提案「グリーンファンド」

2009 年 7 月の G8 ラクイラサミット/MEF 会合では、この資金メカニズムの提案が先進国から具体化しなかったことに、途上国が苛立ちを募らせ、コペンハーゲン合意においては、この資金メカニズムがキーであることが浮き彫りになった。ここでは 3 つの特筆すべき内容がある。

4.1 オバマ大統領のリーダーシップ：G20 金融大臣へのメッセージ

資金メカニズムの話は、各国金融大臣レベルに議論が行かないと進まないため、オバマ大統領は、9 月 24 日、25 日にアメリカ・ピッツバーグで開催される G20 首脳級会合、金融大臣会合において、金融大臣に気候変動のファイナンスを議論した結果を報告するようにと求めた。

President Obama' s speech after G8 on July 9, 2009



“In addition, we agreed to substantially increase financial resources to help developing nations create low-carbon growth plans and deploy clean energy technologies. We also recognize that climate change is already happening, and so we’ re going to have to help those affected countries adapt, particularly those who are least able to deal with its consequences because of a lack of resources. So we are looking at providing significant financial assistance to help these countries, and I want to particularly commend President Calderon of Mexico and Gordon Brown of the United Kingdom for coming up with some creative proposals that all of us are going to be exploring as to how we might finance this. We’ ve asked the G20 finance ministers to take up the climate financing issues and report back to them at the G20 meeting in Pittsburgh in the fall.”

4.2. イギリスのブラウン首相、先進国としてはじめて資金規模として 1000 億ドルに言及

2009 年 6 月 26 日スピーチ “The Road to Copenhagen” で、先進国としてはじめて資金規模として 1000 億ドルを提案。これを G8 でも積極的に展開した。ただし、これはカーボンマーケットから資金調達相当量含まれていると考えられ、全部が公的資金ではない。



WWF for a living planet®

第12回スクールコペンハーゲン
「国際交渉における資金メカニズムの重要性について」
WWF ジャパン 小西雅子
2009年9月11日

Gordon Brown speech on Friday 26 June 2009 "Roadmap to Copenhagen"

So today I propose we take a working figure for this purpose of around \$100 billion per annum by 2020. I believe the mechanisms I have set out are capable of raising at least this sum – and it is a credible number against which countries can develop their plans.

It would come, as I have set out, from a combination of the carbon market, new and additional sources of predictable finance and a limited amount of development aid. And while the figure of \$100 billion would be for 2020, funds would need to become available from 2013.

<http://www.number10.gov.uk/Page19813>

4.3. メキシコ・フェリペ・カルデロン首相「グリーンファンド」提案

具体的な資金メカニズム提案：各国の一人当たり GDPなどを指標として、各国別に負担率を決めて、事務局が徴収。先進国、LDC(低開発途上国)を除く途上国双方が資金を拠出するが、資金は途上国に多く配分する提案

中国など主要途上国へ資金援助することになることを警戒する先進国が比較的好んでいる提案。資金を出すのは、LDC以外の途上国も出すので、先進国は受け入れやすい？

(5) 9月4日5日G20の事前会合の内容はどうであったか？

(FT, Reutersによるリーク記事+アルファ)

3つのブリーフィングペーパーがあった模様：①公的資金の必要性、②カーボンマーケットの拡大が果たす資金援助への寄与、③資金メカニズムのガバナンスについて

- 2030年に1000億ドル/年規模必要（信頼できる出典の多くが挙げる数値として言及されている）
- 公的資金は必要だが、カーボンマーケットや環境税など包括的な資金メカが必要
- 各国金融大臣は、G20ピッツバーグで、具体的な資金メカ提案を期待されているとプレッシャーをかけられた。
- 具体的な資金メカとして、「国内予算プロセス」「国内排出量取引制度において排出枠のオークション収入からの取り置き」「AAUのオークション型」「国際航空税・船舶税」「CDMの課徴金方式をJI, ETにも拡大」など（8. 資金メカニズム参照）

議論は進まなかった模様。新興国側から（ブラジル・ロシア・インド・中国）は、G20で資金メカを議論することを好まず、気候変動枠組み条約で話されるべきとした。また炭素市場からの



WWF for a living planet®

第 12 回スクールコペンハーゲン
「国際交渉における資金メカニズムの重要性について」
WWF ジャパン 小西雅子
2009 年 9 月 11 日

資金調達ではなく、公的資金であるべきと主張。

(6) G20 に向けての動き

6.1 「鳩山イニシアティブ」(2009 年 9 月 7 日発表)

「国別削減行動 (NAMA Nationally Appropriate Mitigation Action) の計画を定めるなど、意欲的に温室効果ガスの削減に努める途上国に対して、先進国は資金的、技術的な支援を行うべきであると考えます。また、とりわけ脆弱な途上国の適応措置に対しても、同様な支援を行うべきです。このような支援の具体策についても、「鳩山イニシアティブ」として国際社会に問うべく、新内閣発足後直ちに、検討を開始したいと考えております。」

今まで気候変動の資金メカに全く貢献しなかった日本からの期待できるイニシアティブ、資金規模や具体的な資金メカ提案などを出せるか？

6.2 EU 欧州委員会 2009 年 9 月 10 日発表

“Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal”

http://ec.europa.eu/environment/climat/future_action.htm

- 2020 年には、1000 億ユーロ/年必要。その内訳は、公的資金、カーボンマーケット調達、国際的公的資金
- 1000 億ユーロのうち、途上国における公的・民間の資金が 20%から 40%を占める (特に工業化された途上国においては、国内の民間資金がその大部分をカバーする)。40%は、「国際炭素市場」からまかなう。その残りが、先進国からの公的資金援助となる。
- EUETS を基礎として、国際炭素市場を創設する必要あり。この「国際炭素市場」は、2020 年に 380 億ユーロに達する資金フローを途上国へ送ることができる。コペン合意では、主要途上国の削減行動として、現行の CDM から、セクタールクレディティングメカニズムに移行した仕組みとする。
- 「国際炭素市場」の前提として先進国は全体として 30%の削減目標を持つ。また主要途上国においては、成り行きケースよりも 15%から 30%の削減目標。
- 先進国が負担すべき新規の公的資金は、2020 年に約 220 億~500 億ユーロ。そのうち EU の負担額は、その 10%から 30%で、20 億~150 億ユーロと見積もられる。
- 2013 年には、国際公的資金は、90 億から 130 億ユーロ必要と見積もられ、EU の負担は、そのうちの 9 億から 39 億ユーロと見積もられる。
- 先進国間の資金の責任分配方法は、「排出への責任 (世界の排出量に占める割合 :



WWF for a living planet®

第 12 回スクールコペンハーゲン
「国際交渉における資金メカニズムの重要性について」
WWF ジャパン 小西雅子
2009 年 9 月 11 日

EU の場合は 10%)、それと「支払い能力（世界 GDP に占める割合：EU の場合は 30%）という二つの基準で行う。

- 2010～2012 年の初期のスタート（適応と緩和、リサーチ、キャパビル）に 50～70 億ユーロ必要とされるところ、EU としては 5～21 億ドルの初期の拠出を考えなければならないとしている。
- 国際航空税、船舶税が有力候補（AAU のオークションは落とした）
- ガバナンスは、分散化したボトムアップ方式で行くべき。登録機関に途上国の削減行動を登録、これは独立したコーディネートメカニズムに支援される。分散化アプローチは、既存の機関を改善して利用することがキーである。一つの機関が中央集権的に統治するよりも、ボトムアップの方が、より多くの資金を集められる。メキシコグリーンファンド提案もあり。国際気候ファイナンスの新ハイレベルフォーラムを設立して、UNFCCC が登録情報と報告などのギャップを埋める役割を果たす。

EU の基準で行くと、日本の排出量は、世界の排出量の約 4.5%、GDP の占める割合は約 10%として、**必要となる公的資金の日本の負担額は、約 10 億から 50 億ユーロと想定**されていることになる。

(7) 気候変動の国際交渉における資金メカニズムで必要と考えられる 4 つのポイント

① 資金規模：新規で追加的な公的資金の約束が、1000 億ドル/年の規模であること（政府開発援助（ODA）のすり替えにならないこと）。そのうち個別の先進国の負担割合を提案していること。

注：1000 億ドル/年規模の要請額と、CDM のような相殺メカニズムを通じた先進国による炭素クレジットの購入との間に二重カウントがあってはならない。（CAN、WWF）

② 予測可能で、自動的に徴収できる公的資金源の資金メカニズムであること。

例として考えられうるもの（8. 資金メカニズムを参照）

- 排出枠（AAU）のオークション化
- 国際航空・船舶税
- 化石燃料への課徴金²
- 国際通貨取引税など革新的資金メカニズム

² 京都議定書およびその後の締約国による取り決めでは、加盟先進国は優先事項として化石燃料の補助金額を減じるよう要請を受けている（京都議定書、第 2 条 1 項(a)(v)）。



WWF for a living planet®

第 12 回スクールコペンハーゲン
「国際交渉における資金メカニズムの重要性について」
WWF ジャパン 小西雅子
2009 年 9 月 11 日

③ 統治機関は、気候変動枠組条約の締約国の権限・監督のもとに直接置かれること

先進国側は、途上国の統治体制への懸念から、既存の組織である世銀や地域銀行、GEFなどを最大限活かした形を望んでいるが、原則として、被援助国である途上国側の意向を、ドナー国と同等に反映できるようなガバナンス体制にしないと、途上国の反発が強く、まとまらないことは適応基金の交渉プロセス*から明らかである。したがって、下記の原則を満たすガバナンスが望まれる。

- 援助国、被援助国すべての参加国の、公平で地域的バランスをとった統治機構
- 被援助国が直接資金にアクセスできることを可能とする
- 資金配分に関しては、被援助国が、選定から定義、実施まで行えるよう、需要主導型をとる

*参考：困難を極めた適応基金のガバナンスの交渉プロセスについて

現在、気候変動の資金メカニズムとしては、気候変動枠組み条約の下に、「気候変動特別基金」及び「低開発途上国基金」があり、京都議定書の下に「適応基金」とあわせて三つある。しかし、前者二つは、先進国の自主的な拠出に頼る基金で、GEF (Global Environmental Facility) が受託し、管理している。GEF は、世銀、UNDP、UNEP 等の既存組織を活用した資金メカニズムで、1989 年 9 月の世銀・IMF 合同開発委員会において、地球環境の保全または改善のための基金として提案され、1994 年に正式にスタートした。先進国 14、途上国 16、経済移行国 2 で構成され、意思決定はコンセンサス方式によるが、ダブルマジョリティ方式の投票による意思決定方式（基礎票と拠出比例票それぞれの 60%以上の獲得を要する）も用意されている。ドナー先進国の意向が強く反映される形となっており、途上国の反発が強かった。

そのため、途上国は、「適応基金」のガバナンスについては、GEF が請け負うことに強く反対した。適応基金は、CDM からの削減クレジットに 2%の課徴金を課す資金メカニズムであるため、途上国が自分たちの基金であるという意識が強かったためである。結果、適応基金は、2007 年バリ行動計画において、京都議定書の下に直接「適応基金理事会 (Adaptation Fund Board)」が意思決定機関として置かれ、世銀は受託者 (Trustee)、GEF は事務局 (Secretariat) としてだけ暫定的に任命されることとなった。理事会の構成は、国連五地域から 2 人ずつ、小島嶼国から 1 人、低開発途上国から 1 人、附属書一国から 2 人、非附属書一国から 2 人となり、コンセンサスが得られない場合は、一国一票主義で 3 分の 2 の多数決で決定されることになった。途上国の意向がより強く反映される構成となったわけである。

2009 年末の合意を目指して行われている国際交渉の中でも、この適応基金理事会のガバナンスを基本とした新たな資金メカニズムが多く提案されている。



④ 2013年以前からすぐに利用可能なスタート資金が用意されること

途上国は、適応に非常に切羽詰っているため、コペンハーゲンにおいて、2010年からも使える資金が提供されることを望んでいる。そこに答えることもコペン合意の重要なポイント。ちなみに気候変動枠組条約イボ・デブア事務局長の日経新聞への寄稿によると（2009年9月9日）「コペンでは途上国の行動に弾みをつけるためには、少なくともまず100億ドルが必要」と言及している。またEUの9月10日発表の資金ペーパーにも、EUは2010年から2012年、適応と緩和、リサーチ、キャパビルに5億～21億ユーロスタート資金として言及されている。

(8) 参考：気候変動枠組条約/京都議定書会議で提案されている大規模資金メカニズム

ノルウェー	<p>排出枠のオークション方式</p> <p>先進国に配分される排出枠全体から、あらかじめ事務局が数パーセントをとっておいて、それをオークションで現金化して資金メカニズムの原資にする。自動的に予測可能な形で、資金が入ってくるという点において、途上国から熱い期待を集めている。</p>
メキシコ	<p>グリーンファンド：各国義務拠出型</p> <p>各国の一人当たりGDPなどを指標として、各国別に負担率を決めて、事務局が徴収。先進国、途上国双方が資金を拠出するが、資金は途上国に多く配分</p>
G77+中国	<p>先進国義務拠出型</p> <p>先進国がGDPの0.5-1%拠出</p>
スイス	<p>国際炭素税型</p> <p>温室効果ガス1トン(CO2換算)に対して、2ドルずつ税をかけ、適応のための基金にする。低開発途上国を除いた途上国からも、先進国と同様に税を徴収するが、配分先には途上国を優先</p>
韓国	<p>クレジット型</p> <p>途上国の削減行動をクレジット化し、マーケットで売買</p>
低開発途上国	<p>国際航空税、船舶税</p>