

「Asian Aspirations for Climate Regime Beyond 2012」要旨和文仮訳

1. 地球環境戦略研究機関(IGES)は、昨年に引き続き、「2013年以降の気候変動枠組みに関する非公式対話」をアジアで実施した。2年目となる本年度は、北東アジア(北京)、東南アジア(バンコク)、南アジア(デリー)の3つの地域において、昨年明らかになった特に関心の高い4つのテーマ(エネルギー安全保障と持続可能な開発、クリーン開発メカニズム(CDM)、技術開発と技術移転の促進、気候変動への適応策)に焦点をあてた。また、各国関係者との意見交換に加え、アンケート調査、インタビュー、文献調査等を実施し、アジアの関心事項を踏まえた将来枠組みのオプションについて検討した。
2. アジアにおける急速な経済成長と人口増加に伴い、エネルギー需要や温室効果ガス(GHG)排出量に及ぼすアジアの影響が増大しつつあることに鑑み、対話に参加した関係者(政策担当者、産業界、有識者、NGO等)からは、2013年以降の気候変動枠組みに関する協議において、アジアの関心事項と重点課題がこれまで以上に反映されるべきであることが主張された。
3. 京都議定書の批准は、各国の気候変動に取り組む姿勢を示す指標となっており、同議定書を2012年で放棄してしまうことは世界全体にとっての悲劇にほかならないとの意見もあった。京都議定書は、CDMの指定国家機関(DNA)の設置や、新たな省エネ規則の施行など、アジア各国における気候・エネルギー問題にかかわる政策策定を促進する重要な役割を果たしてきた。ただし、世界全体のGHG排出量の削減にせよ、あるいはアジアにおける人口増加への対応にせよ、京都議定書はこれらに対して今日まで限られた効果しか上げられていない。
4. アジアの多くの国々は、さまざまな障壁により、2013年以降の気候変動枠組みについてそれぞれの立場を表明していない。一方、立場の異なる関係者の中で2013年以降の気候変動枠組みに関する自由な意見交換を行う地域的な対話の場を提供しているIGESの取り組みに対しては、参加者から高い評価を得た。こうした対話の中では、各国の利害を超えた将来枠組みに関する実行可能な最善の方策として、京都議定書の枠組みを維持し、米国を巻き込んだ多国間協定でそれを補足するといった意見や、自主的取り組みを寄せ集める方式よりも、(附属書I締約国を含めた)包括的かつ強制的な気候変動の枠組みを支持する意見もあった。
5. 国際気候変動枠組条約(UNFCCC)や京都議定書の条項には「エネルギー」や「開発」という用語が使われているが、気候変動に関する国際交渉の場で、エネルギー安全保障と開発の必要性に関するアジアの関心事項を反映しようとする努力はまだ十分とはいえないとの意見もあった。従って、将来枠組みは、気候変動問題をエネルギー及び開発政策の主軸に据えるための最も実用的な方策を特定、促進し、かつ国、地域、企業、個人等各レベルで開発と気候の統合戦略の実行を支えるものとするべきであろう。同枠組みが、アジアの本来の関心事項であるエネルギー安全保障や開発に対応しつつ、低炭素社会に向けた同地域の社会経済構造の変革にどの程度貢献できるかによって、将来枠組みの成否は決するであろう。
6. アジアが経済発展を達成すると同時に気候変動にも対応するためには、手頃なエネルギー供給を維持することでエネルギー安全保障やエネルギーへのアクセスを改善することが不可欠である。今後、アジアのGHG排出量を削減し、地域及び世界のエネルギー安全保障の脆弱性を緩和するためには、エネルギー効率改善と再生可能エネルギー導入を推進する効果的な投資・政策・措置を通じた戦略的な国際協力が重要な役割を果たす。エネルギー安全保障は、発展途上国と先進国が利害を共有する課題であることから、将来枠組みは、先進国と発展途上国が協力し、ベスト・プラクティスの共有や、基準・指針の設定、人的・制度的能力の強化、地域協力に向けた新たなパートナーシップの形成等を通じた気候に配慮したエネルギー政策を更に発展させるものとするべきだろう。CDMは、アジアにおけるクリーンエネルギーへの取り組みに対する資金を確保するための補足的な手段ではあるが、UNFCCCに依存しない資金調達为重

要である。

7. アジアの非持続的発展が、エネルギー、輸送、農業、林業各部門の GHG 排出量増加につながるのは必至であり、それによって気候変動が更に悪化することから、アジア各国における開発ニーズと重点課題の多様性を考慮しなければ、将来枠組みは有効なものとはなり得ないとの主張もあった。将来枠組みに関する議論は、後発開発途上国(LDC)のミレニアム開発目標達成と、新興工業諸国の経済・環境効率向上の両者を支援するという視点から、気候変動緩和政策による共通便益(Co-benefit)の社会経済的効果にもっと着目すべきである。各国の開発課題に気候変動リスクを盛り込むためには、たとえば持続的な開発政策・措置(SD-PAM)の登録を制度化し、また持続可能な開発とGHG削減の相乗効果をもつ施策を特定するなど、気候変動政策の国際枠組みによる運用上の支援が大切である。

8. アジアでは、CDM 活動は始動したばかりであり、長い準備期間と巨額な資金を必要とするプロジェクトが多いことを考慮すると、早期にかつ信頼できるレベルで CDM 制度を継続する意向がシグナルとして示され、2013 年以降の認証排出削減量(CER)の価値が保証されることがきわめて重要であると、多くの関係者が主張した。2013 年以降の CER から金銭的利益が得られなくなれば、アジアで計画される多くの CDM プロジェクトの実行可能性は低くなる。こうした早期シグナルの例としては、(a) 附属書 I 締約国が単独で、第一約束期間の目標達成のためを含め、2013 年以降の CER を広範に活用すると宣言する(unilateral declaration)こと、(b)次期約束期間を 5 年ではなく、10 年に延長すること、(c) 世界銀行等多国間金融機関から 2013 年以降の CER について積極的な支援を得ること、などが検討しうるのであろう。

9. 今後の CDM については、(a) 現行のプロジェクトベースからセクターあるいは政策ベースに CDM の範囲を拡大すること、(b) 域内の地理的格差を是正すること、(c) CDM による持続可能な開発への貢献を拡大すること、などについての必要性を強調する参加者もあった。セクターベースのアプローチでは、多くの産業分野でアジアへの利益をもたらし、またより多くの発展途上国の参加を促す可能性はある。しかしながら、ベースラインの設定、モニタリング、潜在的にカウント漏れ(リーケージ)を生じる恐れがあるなどの問題があり、これらをどのように解決するかが導入に向けた課題となろう。また、LDC 及び小島嶼開発途上諸国(SIDS)におけるミクロレベルの CDM 活動を対象とした炭素基金の設置に加え、小規模プロジェクトの迅速な登録や一括化(バンドリング)を支援することが地理的格差を是正する上で重要との主張も多かった。更に、CDM を実施することにより事業利益とともに生じる開発利益といった共通便益(Co-benefit)を定量化し、また共益部分に対して別途資金支援を行うことによって、CER は少ないものの持続的な開発への貢献が大きいプロジェクトの総合的価値が高まり、CER の多いプロジェクトと充分競争できるようになる可能性もある。これに加え、持続可能な開発に関する評価を強化するため、SD-PAM を CDM 理事会による承認プロセスに組み込むことにより、将来枠組みにおいて、SD-PAM の登録制度を設置するの一案かもしれない。

10. アジアでは CDM プロジェクト実施のための事業資金ニーズを満たすために、新たな資金調達手法を検討する必要があることが関係者に指摘された。例えば、二国間業務提携を通じ附属書 I 締約国(Annex I 国)と非附属書 I 締約国(non-Annex I 国)の民間セクターの相乗効果を高めること、プロジェクトファイナンスの観点から投資家にとって事業の投資先として魅力のない国々における CDM 実施について、特に初期の段階において ODA を活用すること、複数の機関にリスクを分散するため、多様な資金源からの資金を有効に活用すること、などである。

11. 気候変動枠組みが、アジアにおけるクリーンテクノロジーの開発や技術移転を促進できるかどうかについて、対話参加者からは強い懸念が示された。技術は UNFCCC 以外の様々な取り組みの拠り所となっているものであり、特定産業における GHG 排出量削減のためのパラダイムシフトを達成できる可能性があることを考えると、UNFCCC と UNFCCC 以外の取り組みとの間で技術開発や移転についての相乗効果を創出することが非常に重要であろう。たとえば、気候変動枠組みでは、事業者にメタン回収と追加的収益が得られる CDM 事業の機会を与えることができ、一方、クリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ(APP)やメタン市場化パートナーシップ(M2M)では、メタン回収に必要な技術を提供することができる。同様に将来枠組みで炭素回収・貯留(CCS)プロジェクトが CDM の対象となれば、APP を通じて

その CCS 技術の移転が可能となるかもしれない。将来枠組みはまた、特に気候変動への適応策の面で、南北・南南間での技術協力・移転への取り組みによる相乗効果を促進しうるのである。

12. 重要な低炭素技術を世界の公共財として扱い、気候政策分野で知的財産所有権 (IPR) 制度を弾力的に運用する必要性を多くの参加者が主張した。アジアにおいて採用しうるオプションとして、先進国と途上国が IPR を共同所有できるように技術開発の初期段階において幅広い共同開発を実施することや、IPR を買い取り、民間が所有する気候にやさしい技術を発展途上国での普及に利用できるようにする多国間技術取得基金を設置することなどがある。HIV/AIDS 対策として実施されたように、低炭素技術の強制実施許諾を認める国際規程を設けることも検討の価値はある。

13. 現在利用できるクリーンテクノロジーの商業的競争力を高めるには、新たな官民支援メカニズムを通じ、追加的な資金供与を確保することが極めて重要であることが、関係者から指摘された。将来枠組みは、アジアに適したクリーンテクノロジーの取得に伴う追加的費用の確定と、新技術取得に伴う高額な総費用を埋め合わせることに成功した施策を積み上げていくことを促進する役割を果たすものであるべきだろう。

14. アジアでは、すでに数カ国が気候変動の影響を受けていることから、将来枠組みは緩和策以上ではないにしても、それと同程度に気候変動への適応策に対しても注視すべきであるとの主張があった。適応策に関する別の議定書を策定することで、適応策に対する注目を高めることはできるかもしれないが、策定過程において、その交渉に相当な資源と時間が必要になるかもしれない。将来枠組みでは、各当事国の意見を聴取し、必要に応じて調査委員会を設けること等によって、適応策の議定書に関してより公式な議論を促進しうるのである。

15. 対話の参加者は、適応策に関する議論を進めるためには、「トップダウン」による支援と「ボトムアップ」による参加を組み合わせることが重要と考えており、また、将来枠組みは、政策レベルと運用レベルの両面において、アジアにおける開発政策に適応問題を組み入れるための実用的なオプションを提示すべきとの強い意見も出された。

16. アジアでの気候変動の進行に伴い、今後適応基金への資金需要が増大することが見込まれる。このため、対話の参加者からは、将来枠組みでは適応策実施のための資金調達に関する議論を強化し明確にする必要があるとの意見が出され、また、(a) 適応基金の資金基盤を拡大し、同基金利用に関する弾力的かつ明確な指針を定め、(b) 気候変動枠組みの中での資金調達できる活動と枠組みの外で資金調達する必要がある活動を区別し、(c) 民間部門が適応への取り組みに参画できる市場のメカニズムを構築し、そのための奨励措置を策定する必要がある、との意見が出された。過去と現在の各国の GHG 排出量とリンクした、地球規模での強制的な資金制度を創設するためのオプションを、最優先課題として検討する必要があるかもしれない。

17. 上記のような各種のオプションを追求することにより、アジアの視点を反映した将来枠組みの青写真が策定されることが強く望まれる。しかしながら、UNFCCC の究極の目的の達成に向けて、このようなオプションを実施するには、創造性と革新が必要である。