

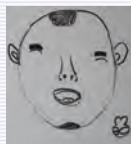
内容 ー新年・増刊号ー

- p.1 クライメート・エッジ増刊号:ダーバン合意を読み解く  
IGES 気候変動グループ・副ディレクター 田村堅太郎
- p.2 ダーバン合意を読み解く(1):将来枠組みへの道筋  
IGES 気候変動グループ・副ディレクター 田村堅太郎
- p.10 ダーバン合意を読み解く(2):共有ビジョン  
IGES 気候変動グループ 特任研究員 吉野まどか
- p.13 ダーバン合意を読み解く(3):市場メカニズム  
IGES 市場メカニズムグループ・ディレクター 二宮康司  
IGES 気候変動グループ・ディレクター 東北大学 教授 明日香壽川
- p.18 ダーバン合意を読み解く(4):資金メカニズム  
IGES 気候変動グループ 研究員 福田幸司



COP17 交渉最終盤でEU・印の直接協議を見守る各国交渉官  
(12月11日早朝)田村撮影。

クライメート・エッジ増刊号:  
ダーバン合意を読み解く



IGES 気候変動グループ  
副ディレクター・主任研究員  
田村 堅太郎

気候変動枠組条約第 17 回締約国会議(COP17)および京都議定書第 7 回締約国会合(CMP7)等を含むダーバン会議は、次の 4 つの要素から成るダーバン合意(ダーバン・パッケージ)を採択した。

- 枠組条約の下での将来枠組みに向けた道筋
- カンクン合意の実施のための一連の決定
- 京都議定書第二約束期間の設定に向けた決定
- 京都議定書第一約束期間に関するルール決定

本増刊号の目的は、一連のダーバン合意の個別の内容について、パラグラフ毎に何を意味するのかを噛み砕いて説明することに加え、その背景説明や交渉過程を提供することで、ダーバン合意を読み解くためのガイドとなることを目指すものである<sup>1</sup>。

具体的には、本増刊号では、1)将来枠組みに向けた道筋(ダーバン・プラットフォームと京都議定書第二約束期間)

に関する決定文書、およびカンクン合意の実施のための一連の決定のうち、2)共有ビジョン、3)市場メカニズム、4)資金に関する決定文書について見ていく。市場メカニズムについては、炭素隔離および地中貯留による CDM (CCS-CDM)といった議定書第一約束期間に関するルール決定も含む。また、緩和(温室効果ガスの排出量削減や吸収源の拡大)策や気候変動がもたらす悪影響への適応策については、次号以降のクライメート・エッジで扱う。

ダーバン会議の総括、総論的評価については、本増刊号と同時に発行される「クライメート・エッジ 第 12 号」に掲載される諸論文をご参考されたい<sup>2</sup>。また、ダーバン合意は、2010 年に採択されたカンクン合意を実施に移すための規則の策定や組織体制の制度設計を含むものであるため、本増刊号と同様の目的を持って発行された「カンクン合意を読み解く」シリーズも合わせてご参照いただきたい<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 本増刊号におけるダーバン合意の翻訳は IGES 気候変動グループの仮訳である。

<sup>2</sup> 『クライメート・エッジ』 Vol.12. IGES.

<sup>3</sup> 田村堅太郎「〈連載〉カンクン合意を読み解く(1):共有ビジョン」『月刊クライメート・エッジ』Vol.6. 5-8 頁、「〈連載〉カンクン合意を読み解く(2):先進国の緩和」『月刊クライメート・エッジ』Vol.7 12-20 頁、「〈連載〉カンクン合意を読み解く(3):途上国の緩和」『月刊クライメート・エッジ』Vol.10 9-14 頁、「〈連載〉カンクン合意を読み解く(4):資金」『クライメート・エッジ』Vol.11 10-15 頁。全て IGES 気候変動グループ発行。

# ダーバン合意を読み解く(1)

## 将来枠組みへの道筋



IGES 気候変動グループ  
副ディレクター・主任研究員  
田村 堅太郎

### 1. はじめに

2011 年末に南アフリカ・ダーバンで開催された気候変動枠組条約第 17 回締約国会議(COP17)および京都議定書第 7 回締約国会合(CMP7)における最大の成果は、全ての締約国に適用される新たな枠組みへの道筋を示した点である。

これまで将来枠組みを巡る国際交渉は、CMP の下で批准先進国の約束を議論する議定書作業部会(AWG-KP)と、COP の下で米国、途上国をも含めた包括的な協力体制を議論する条約作業部会(AWG-LCA)という二つの交渉トラックで行われてきた。ダーバン会議では、この二つの交渉トラックがどのような成果をもたらすのか、相互がどのような関係となるのかが注目された。

### 2. ダーバン合意におけるポイント

枠組条約の下での将来枠組みに関するダーバン合意のポイントは以下の通り。

- ・ 2020 年から効力を持ち、実施され、全ての締約国に適用される議定書、法的文書あるいは法的効力を有する合意成果に向けた新しいプロセス(「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム作業部会(AWG-DP)」)の立ち上げ
- ・ AWG-DP は、2012 年前半に作業計画を策定し、遅くとも 2015 年までに作業を終了
- ・ プロセス(AWG-DP)が削減目標・行動の野心度を引き上げることを決定

京都議定書第二約束期間の設定に向けた決定のポイントは以下の通り。

- ・ 第二約束期間は 2013 年 1 月 1 日から開始
- ・ 附属書 B 改正案および関連する議定書本文の改正案が作成されたが採択はされず、CMP8 で採択予定
- ・ 約束期間の長さは、5 年間(2017 年末まで)と 7 年間(2020 年末まで)の 2 案が併記

この二本柱に加え、COP16 で採択されたカンクン合意を実施に移すための一連の COP 決定が採択され、

AWG-LCA は COP18 でその役割を終えることとなった。このことにより、AWG-LCA は実施期間へと移行し、2020 年に向けて各国は排出削減目標・行動等を自主行動ベースで進めていくことになる。(図 1 参照)

ダーバン合意は、全ての締約国に適用される新たな枠組みへの道筋を示したという点で画期的、歴史的とも言える成果をあげている。しかし、ここで描かれた道筋は、三つの大きな課題を抱えている。

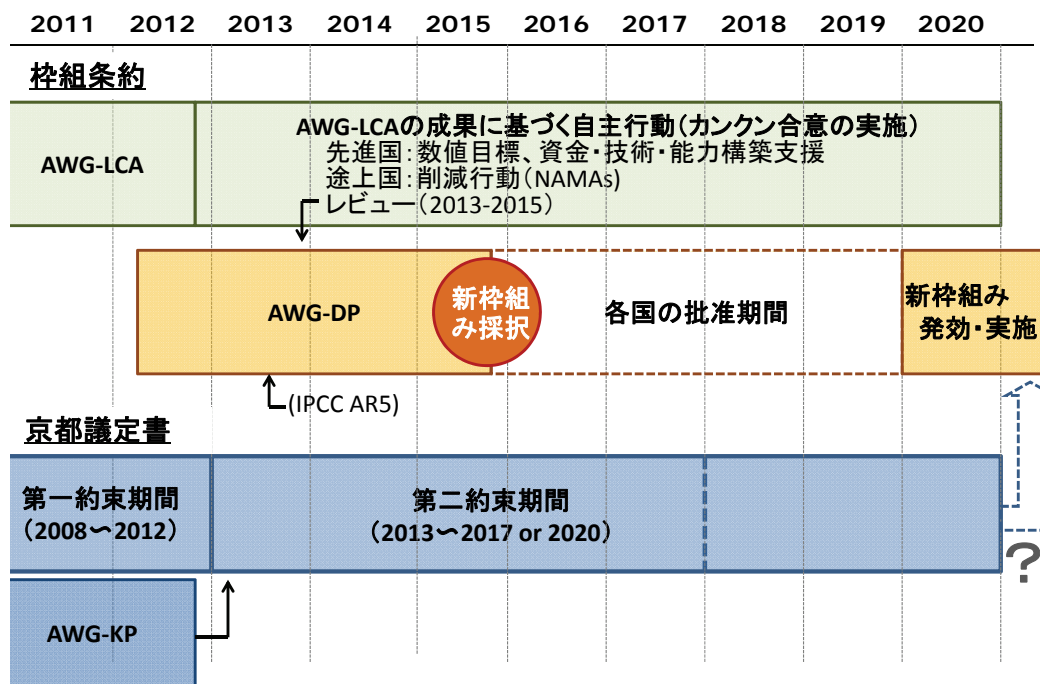
ひとつは、排出削減の規模とタイミングからみた 2°C 目標との整合性である。最近の研究では、可能性の高い確率(66%以上)で 2°C 目標を達成するためには、2010~20 年の間に世界排出量を頭打ちにし、その後、強力に削減(2050 年に 200 億トン(CO<sub>2</sub>換算)となるよう年率 2.7%程度の削減)を進める必要性を指摘している<sup>1</sup>。このことは 2020 年に将来枠組みが発効・実施に移ったとしても、その時までには世界の排出量は頭打ちを迎えていなくてはならないことになり、カンクン合意に基づく自主行動によって大規模かつ急激な削減を達成しなければならないことを意味する。今後、削減目標・行動の野心度の引き上げの議論は AWG-DP へ移るため、そこからカンクン合意に基づく自主行動への確実なインプットが出来るような仕組みが必要となる。

もうひとつは、決定文書の中で「共通だが差異ある責任(CBDR)」の原則が直接的に言及されていないことの意味合いである。これまで CBDR は先進国と途上国の間の二分構造を正当化する原則として使われてきたが、そうした二分構造が時代にそぐわないことは明らかであり、今後は、二分構造を超えた「真」の意味での CBDR 原則の確立が求められる。

これと密接した三つ目の課題が、義務の差異化に対応したコミットメントの差異化である。今回の決定では、同じ法形式の文書・成果が全締約国に適用されるとあるが、具体的にどの国がどのようなコミットメントを負うのかは予見しておらず、今後の交渉に委ねられる。多様性を有する、幅広い国々に適用する枠組みを作るという複雑な作業となり、そこでは、数値目標を義務とする国や、削減行動が義務となる国、あるいは政策・措置の報告を義務とする国等に差異化する必要が出てくる。しかし、途上国の差異化の問題は、これまで何度も俎上に上がりながら、激しい反発を生み出してきた議題でもある。新たなパラダイムを作り出せるか、新たなカオスを生み出すだけのことになるのか、正念場となる。

<sup>1</sup> Rogelj, J., W. Hare, et al. (2011). "Emission pathways consistent with a 2°C global temperature limit." *Nature Climate Change* 1(8): 413-418.

図1 今後の流れ



注) AWG-DP: 強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム作業部会  
 AWG-KP: 附属書1国のさらなる約束に関する特別作業部会(議定書作業部会)  
 AWG-LCA: 長期的協力行動に関する特別作業部会(条約作業部会)  
 IPCC AR5: 気候変動に関する政府間パネル 第5次評価報告書

### 3. パラグラフ毎の解説

#### 決定書草案-/CP.17

(前文)

気候変動枠組条約締約国会議は、

気候変動が人類社会と地球に対する緊急かつ潜在的に不可逆的な脅威であり、それ故に、全締約国により緊急に取り扱われなければならないことを認識し、世界の温室効果ガス(GHG)排出量の削減を加速することを目指し、気候変動の地球規模の性質がすべての国による最大限の協力とそれらの国々の効果的で適切な国際的対応を必要とすることを認識し、

2020年までに締約国の緩和プレッジが世界GHG排出量に与える影響と全球平均気温上昇を工業化以前より2度あるいは1.5度以下に抑える可能性をもつ排出経路との間の顕著なギャップに対する重大な懸念に留意し、

枠組条約の究極目的を達成するためには、枠組条約の下での多国間で、ルールに基づくレジームが必要であることを認識し、

決定 X/CMP.7 に留意し、  
 決定 X/CP.17 にも留意し、

削減目標・行動の野心度ギャップ: 2°C目標に向けた削減目標・行動の野心度の引き上げをどのような表現で記述するかは、ダーバンでの大きな論点となった。2012年1月現在、世界の総排出量の8割以上を占める85カ国(先進国42カ国、途上国43カ国)がコペンハーゲン合意に基づいた削減目標・行動を提出している。しかし、UNEPの“The Emissions Gap Report”(2010)では、可能性の高い確率(66%以上)で気温上昇を2°C以下に抑えるためには2020年の世界全体の排出量は440億トン(CO<sub>2</sub>換算)程度とする必要があるが、各国が提出した緩和目標・行動を実施した場合でも2020年の排出量は約490億トン~530億トンとなり、依然、50億トン~90億トン(5ギガトン~9ギガトン)程度のギャップ(いわゆる「ギガトン・ギャップ」)があるとしている。

この「ギガトン・ギャップ」を決定文書の中で認識するか、否か、さらに、2°C目標に向けた削減目標・行動の野心度の引き上げについての記述をどの程度強い文言にするのか、また、先進国の努力のみを記述するのか、世界全体の努力とするのが争点となった。

最終的には、決定文書の前文において「ギャップへの重大な懸念」について言及しつつ、本文の中では、AWG-DPプロセスが野心度を引き上げるものでなければならない(shall)とし、カンクン合意に基づく長期目標の妥当性・進捗状況に関するレビューやIPCC第5評価報告

書からの情報を得るものとされた(パラグラフ 6)。また、削減目標・行動の強化に関するワークショップの開催することも明記された(パラグラフ 7)。

CBDR 原則、公平性の原則への直接的言及なし:ダーバン・プラットフォームの立ち上げに関する決定文書が CBDR 原則や公平性の原則に直接的に言及しなかったことは特筆すべき点である。CBDR や公平性の原則は枠組条約の第 3 条に掲げられており、附属書 I 国(先進国)と非附属書 I 国(途上国)との二分法を正当化する原則として、これまで締約国の義務や約束に関する法的文書や決定文書において必ず言及されてきた。

ダーバン会議においても、多くの途上国が、AWG-LCA 議長が示した決定書案に CBDR・公平性の原則が明記されていないことへの不満を表明していた。特にインドは、後述する法形式の問題とともに、公平性の問題が言及されていないことに激しく反発した。一方、先進国側は世界経済の構造が大きく変わっていることを踏まえ、先進国と途上国間の「firewall (隔壁)」を崩すこと目指した。

最終的には、インドが法形式で自らの要求を反映した妥協点を引き出す一方、公平性・CBDR の原則については決定文書では直接的に言及されないこととなった。ただし、「枠組条約の下での」という文言により、間接的には、公平性・CBDR の原則を含む枠組条約の諸原則が適用されることを示唆する書きぶりとはなっている。

いずれにせよ、2°C 目標達成には、世界全体での早期かつ強力な排出削減・抑制が必要であり、従来の単純な二分構造を超えた「真」の意味での CBDR 原則の確立が求められる。

CBDR の問題と密接した課題が、途上国のコミットメントの差異化である。今回の決定では、同じ法形式の文書・成果が全締約国に適用されるとあるが、具体的にどの国がどのようなコミットメントを負うのかは予見していない。途上国の多様性を鑑みると、例えば、数値目標を義務とする国や、削減行動が義務となる国、あるいは政策・措置の報告を義務とする国等に差異化する必要などが出てくると思われる。この差異化の問題は、これまで何度も俎上上がりながら、激しい反発を生み出してきた議題でもあるが、どのような形をとるかは今後の交渉に委ねられる。

1. AWG-LCA を、それが作業を継続し、COP16、COP17、そして AWG-LCA が作業を終了する COP18 での決定を含め、決定 1/CP.13(バリ行動計画)に沿った合意成果に至るよう、1年間延長することを決定し;

AWG-LCA の 2012 年終了:AWG-LCA は COP13 (2007 年)で採択されたバリ行動計画により立ち上げられたが、COP18 でその役割を終える。バリ行動計画で規定された全ての議題が網羅されているわけでないが、コペンハーゲン合意、カンクン合意、ダーバン合意を経て、多くの決定事項が実施段階に移ることとなった。

2. 枠組条約の下で全ての締約国に適用される議定書、法的文書あるいは法的効力を有する合意成果を作成するためのプロセスを、枠組条約の下で「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム作業部会(AWG-DP)」とされる補助機関として立ち上げることもまた決定し;
3. AWG-DP は、緊急性を持って、2012 年前半にその作業を開始し、その作業の進捗状況を今後の COP 会合に報告することをさらに決定し、
4. AWG-DP は、議定書、法的文書あるいは法的効力を有する合意成果を COP21 で採択し、2020 年から効力をもち、実施に移せるよう、その作業をできるだけ早く、遅くとも 2015 年までに終了することを決定し;
5. AWG-DP は、特に、緩和、適応、資金、技術開発・移転、行動の透明性、能力向上を含む作業計画を、締約国の提出および適切な技術的、社会的、経済的な情報と専門知識に基づき、作成することも決定し、

法形式:ダーバン・プラットフォーム(AWG-DP)の成果がどのような法形式となるかについての議論は交渉の最終盤までもつれた。明確に法的拘束力を持つ枠組を志向する EU とそのような法形式に反対するインドとの間で激しい対立が見られた。EU が、すべての国が参加する法的文書の採択に向けた工程表に合意することを条件に、京都議定書第二約束期間への参加の受け入れを表明したことに対し、AOSIS、低開発国グループに加え多くの途上国(ブラジル、南アフリカを含む)が賛同を示し、強力な圧力を作り出した。

具体的には、12 月 9 日早朝に配布された将来枠組みに関する議長提案では、「法的枠組み(legal framework)構築に向けたプロセスの開始」という表現であったが、EU、AOSIS 等はこの表現は曖昧すぎるとして、京都議定書の策定につながったベルリン・マンデートと同様の文言である「議定書あるいは別の法的文書(protocol or another legal instrument)」に変更するよう求めた。米国は、この時点で、法的文書の受け入れを表明し、譲歩を示した。こうした動きを受け、同日深夜の議長提案では、「議定書または別の法的文書」となった。これに対し、インドは、歴史的責任

を負う先進国が排出量を増やし続ける中で、一人あたりの排出量が少ない途上国が同じ法的文書に参加することは不公平であると強く反発した。この結果、12月10日の深夜に開催されたAWG-LCA本会合において、新たに配布された議長提案では、「議定書、法的文書、または法的成果」という表現となった。この議長提案に対して、EU、AOSIS等が法的成果という表現が曖昧であるとし反発し削除を求めた。また、ブラジルや南アフリカを含む他の途上国の多くも法的文書に対する支持を表明した。一方、インドはいかなる修正も認められないと強く主張した。そのため、議長は、EUとインドに対し、本会議の休憩中に直接協議を行うよう求めた。その結果、最終的には「議定書、別の法的文書または法的効力を有する合意(agreed outcome with legal force)」という記述となった(表1参照)。

この法形式のオプションは、枠組条約の規約に照らすと次の通りとなる。①議定書とは枠組条約17条に基づく議定書(京都議定書が先例となる)を指し、②別の法的文書とは枠組条約15条に基づく改正あるいは16条に基づく附属書の採択/改正を指すが、③法的効力を有する合意成果については、何を示すのかは明らかではない。一般的な解釈では、法的効力という用語からして法的拘束力のある法形式を意味する解釈されるが、法的拘束力のある法形式に反対していたインドがこの文言に合意したことから、法的拘束力のある法形式以外のもの(例えば、COP決定)を含むとインドは理解しているとされる<sup>2</sup>。このように玉虫色の決着となったため、AWG-DPの成果の法形式を巡っては、今後も対立が続くと思われる。

発効・実施時期: 発効・実施時期に関しては、早期発効を求めるグループ(EU、AOSIS)と消極的な国(米・中・印)の間での対立が見られた。12月9日早朝の議長提案では、消極的な国々に配慮する形で「2020年以降に効力を持つ」との表現が使われたが、これに対しEUやAOSISが緊急性を欠くものであると反発した。12月9日深夜の議長提案では、具体的な発効時期が明記されていないものとなった。しかし、同時に配布された京都議定書第二約束期間についての合意文書案には、第二約束期間が2017年に終了することが記してあり、2017年から新たな枠組みが開始されるとも解釈でき、2020年以降の発効にこだわる米国や中国からの反発が起きた。こうした中、12月10日深夜の議長提案では、2012年前半に作業計画を策定すること、および、できる限り早く、遅くとも2015年までに作業を終了し、2020年から発効・実施することが

明記された(表1参照)。

6. プロセスが野心度を引き上げること、気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の第5次評価報告書、2013-2015年レビューおよび補助機関の作業により知見を得るものとするをさらに決定し;
7. 全ての締約国による最大限の緩和努力を担保することを目指し、野心度ギャップを埋める幅広い行動に関するオプション、手法を同定し調査するための緩和野心度の強化に関するワークショップを開催することを決定し;
8. 締約国及びオブザーバー機関に対し、2012年2月28日までに、野心度引き上げに関するオプション及び手法に関する意見の提出を要請し、野心度引き上げに関するオプション及び手法を検討するためのワークショップを2012年の最初の交渉セッションの会期中に開催することを要請する。

削減目標・行動の野心度引き上げ: 前述の通り、ギガトン・ギャップの認識や、そのギャップを埋めるための削減目標・行動の野心度の引き上げも大きな争点であった。決定文書の文言交渉では、12月8日早朝の議長提案では、「野心度の引き上げを奨励する(encourage)」との文言が使われていたが、EUやAOSISより表現が弱すぎるとの指摘がなされ、AWG-DPプロセスが野心度を引き上げるものでなければならない(shall)ことや、ワークショップの開催が明記された(表1参照)<sup>3</sup>。

そもそも、カンクン合意により、削減目標・行動の野心度の引き上げの方法はAWG-LCAにおいて議論されることとなっていたが、AWG-LCA自体が、2012年で終了するため、AWG-DPに議論の場が移されたと思われる。ただし、決定文書中では、2020年までの野心度を引き上げるのか、2020年からの野心度を引き上げるのかについては、明言されていない。しかし、2°C目標達成には2020年までの排出削減量が鍵となるため、AWG-DPにおける野心度引き上げの議論をカンクン合意の実施プロセスに反映させることが不可欠となる。

<sup>2</sup> ダーバン会議直後のEUのプレス・ブリーフィング。また、J. Werksman, "Q&A: The Legal Aspects of the Durban Platform Text", *WRI Insights*, 14 December 2011.も参照のこと。

<sup>3</sup> なお、野心度引き上げについてのワークショップはAWG-LCAの下で開催されており、継続しての開催ということになる。

表 1 将来枠組みに関する議長提案における論点表記の変遷

	12月9日(8:00)	12月9日(23:00)	12月10日(深夜)	最終版(11日早朝)
法形式	法的枠組み (a legal framework)	議定書 または法的文書 (a protocol or another legal instrument)	議定書、法的文書 または法的成果 (a protocol, another legal instrument or a legal outcome)	議定書、法的文書 または法的効力を有する 合意成果 (a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force)
効力を持つ時期	2020年以降	記載なし	2020年に発効・実施	2020年に発効・実施
野心度の引き上げ	野心度の引き上げを奨励すること (the process shall encourage increasing levels of ambition...)	野心度を引き上げること (the process shall increase levels of ambition...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>野心度を引き上げること (the process shall increase levels of ambition...)</li> <li>ワークショップ開催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>野心度を引き上げること (the process shall increase levels of ambition...)</li> <li>ワークショップ開催</li> </ul>

決定書草案 -/CMP.7

(前書き)

京都議定書締約国会議は、

京都議定書第3条第9項を想起し、

また、京都議定書第20条第2項、および第21条第7項を想起し、

...

気候変動問題に対しては包括的な世界規模の対応を作り出していく必要性にも留意し、

...

附属書I国の緩和努力における京都議定書の役割、それら締約国の緩和行動の継続性を確保することの重要性、および京都議定書第二約束期間を遅延なく開始することの必要性を強調し、

また、2015年までに終了する決定1/CP.16の第5章のレビューとの関連性に留意しつつ、附属書I国全体の排出量を2020年までに1990年比で少なくとも25-40%削減することを確実にすることを目指し、

...

京都議定書第3条第9項: 京都議定書第3条第9項では、第一約束期間(2008-2012年)が終了する7年前までに(つまり2005年中に)、その後の期間の約束についての検討を開始しなければならないとしており、2005年のカナダ・モントリオールでのCMP1においてAWG-KPが設置された。第一約束期間の設定に際し、第二約束期間の設置を前提としていたことになる。

改正手続き: 議定書第20条と第21条は、それぞれ「議定書の改正」と「附属書の改正」の手続きを規定する条文である。そこでは、議定書および各国の数値目標を記載した附属書Bの改正はCMPの通常会合において採択され(第20条2項)、また、CMPで採択された改正は、この議定書の締約国(現時点で192カ国)の少なくとも4分の3(144カ国)が批准し、その受託書を国連事務総長が受け取ってから90日後に発効する(第20条4項)となっている。

このため、法的拘束力のある削減約束が、第一約束期間が終了する2012年12月末以降になくなる状態(いわゆる「空白期間」)を生じさせないためには、ダーバンでのCMP7が最終期限であった<sup>4</sup>。今回、第二約束期間を遅延なく開始することの必要性には言及したものの、京都議定書の改正案は採択されなかったため、第二約束期間が2013年1月1日から発効せず、空白期間が発生することとなる。空白期間に対処するためには暫定措置等を講ずる必要があるが、ダーバンでは議論の進展はみられなかった。

<sup>4</sup> かつ、議定書締約国のうち144カ国が2012年10月3日までに国内批准手続きを済まし、受託書を国連事務総長に送付しなければならない。

なお、第21条7項には、附属書のいかなる改正も関係締約国の書面による同意を得た場合のみ採択されるともあり、日本など、第二約束期間への不参加を表明している国々の意向を踏まえ、この条項が明記されたと思われる。

先進国全体の削減幅: カンクン合意同様、IPCC AR4で示された、先進国全体で「2020年までに1990年比で25-40%削減」に言及している。「決定1/CP.16の第5章のレビュー」とは、カンクン合意(決定1/CP.16)で規定されている、長期目標の妥当性と進捗状況に関する定期的レビューのことである(第一回は2013-2015年)。具体的に、どのようなプロセスが想定されているかは定かではないが、2°C目標といった長期目標の文脈の中で京都議定書第二約束期間の数値目標を設定しようという意図が見える。

25-40%削減という数値は、IPCC AR4の13章にあるBox 13.7に見られる。Box 13.7は、三つの安定化濃度毎(450ppmCO<sub>2</sub>-eq, 550ppmCO<sub>2</sub>-eq, 650ppmCO<sub>2</sub>-eq)に、附属書I国、非附属書I国それぞれの2020年、2050年の排出削減目標のレンジを示しており、450ppmCO<sub>2</sub>-eqでの安定化濃度達成のためには、附属書I国は2020年までに1990年比で25-40%削減、2050年までに同80-90%削減が必要であると示している。また、AR4には、将来の気温上昇幅を産業革命前より2°C以下とする確率を50%としたときの大気中のGHG濃度は450ppmCO<sub>2</sub>-eqであるとも記してある。これらを根拠に、欧州や途上国の一部がこの数値を主張し、パリ会議に先立つ2007年8月のウィーンでのAWG-KP以降、その結論に「AWGは、IPCCがこれまで評価した最も低い濃度を達成するためには附属書I国全体として2020年までに1990年比で25-40%の排出量削減が必要と指摘していることを認識する」と盛り込まれてきた経緯がある。

1. 京都議定書の下での第二約束期間は2013年1月1日から開始し、京都議定書の下での附属書I国の更なる約束に関する特別作業部会(AWG-KP)第17回会合にて決定されるが、2017年12月31日あるいは2020年12月31日に終了することを決定し、

第二約束期間の設置: 日本、ロシア、カナダの三ヶ国が第二約束期間への参加を否定した一方、EUは2015年に単一の将来枠組みの構築を目指す交渉マニフェスト・工程表に合意することを条件に第二約束期間への参加を表明した。また、ニュージーランドも第二約束期間を将来の単一法的枠組みに至る移行期間と位置づけることを条件に、第二約束期間への参加の可能性を表明した。そ

れに対し、途上国は無条件での早期の設定確定を求めた。結局、将来枠組みと京都議定書第二約束期間の設定の問題をセットで解決するアプローチを提示したEUのシナリオに近い形で第二約束期間の設定が決まり、同期間は2013年1月1日から開始することとなった。

しかし、今回、京都議定書の改正案(各国の数値目標を記載した附属書B改正案と関連する議定書本文の改正案)は作成されたが、正式には採択されず、決定文書に添付された改正案が留意(take note)されるにとどまった(パラグラフ3)。これは、附属書Bが採択されるには、第二約束期間に参加する先進国の数値目標(QELROs)を書き込む必要があるが、後述するように意見がまとまらず、書き込むことができなかったためである。このため、第二約束期間における約束が2013年1月1日から効力を持つことにはならず、「空白期間」が生じることになる。

第二約束期間の長さ: 途上国は、現在の先進国の削減プレッジが2°C目標の実現には不十分であることを踏まえ、約束期間を長めに設定することは、先進国の削減プレッジが低レベルのまま固定化(ロックイン)されることにつながる懸念を示し、第二約束期間は5年間(2017年末まで)とし、その後の第三約束期間で削減目標を引き上げることを主張した。それに対し、先進国は、AWG-LCAでの議論との整合性から8年間(2020年末まで)を主張した。また、EUは、途上国の懸念に配慮し、削減レベルの野心度の引き上げを前提とした中間レビューを行う妥協案も提案した。しかし、最終的には意見の収斂は見られず、決定文書には5年間あるいは8年間の二案が併記され、2012年のAWG-KP第17回会合で決着が図られることとなった。

2. 決定1/CMP.1、決定1/CMP.5及び決定1/CMP.6に沿った、土地利用・土地利用変化及び林業(決定-/CMP.7)、排出量取引及びプロジェクト・ベース・メカニズム(決定-/CMP.7)、温室効果ガス、セクター、排出源からの人為的な排出量及び吸収源による除去量の二酸化炭素換算を算出するための共通の指標及びその他の方法論的事項(決定-/CMP.7)、附属書I国に利用可能な方法論、措置、政策、手段の波及効果を含む、潜在的な環境、経済、社会への帰結に関する情報の検討(決定-/CMP.7)の分野におけるAWG-KPの作業を歓迎し;

AWG-KPにおける諸決定: ここでは、AWG-KPが対象としている分野での決定事項について言及している。

3. 本決定文書の付表 1、2、3 として添付されている、AWG-KP により作成された京都議定書の改正案に留意し；

京都議定書改正案の留意:ダーバン会議では、議定書(各国の数値目標を記載した附属書 B の改正案と関連する議定書本文の改正案)の改正案は留意(take note)されるにとどまり、正式には採択されなかった。

なお、決定文書に添付されている附属書 B 改正案では、日本、ロシア、カナダが、他の先進国とは別立ての表に記載され、当該国の第二約束期間に係る部分が黒塗りとなっており、第二約束期間において削減義務を負わないことが明確化されている。

「空白期間」の発生と暫定措置:ダーバン会議で議定書改正案が採択されなかったため、第一約束期間の終了と第二約束期間が効力を持つまでの間に「空白期間」が生じることとなった。ダーバン会議中においても、生じる「空白」をどのように対処するか議論が行われたが、意見の収斂は見られなかった。途上国は、基本的には、批准可能な議定書改正案を CMP7 で採択することを最優先課題として求めていたが、空白期間が生じる場合は、第一約束期間の暫定的延長などの暫定的措置の適用を求めた。しかし、豪州やニュージーランド等は、暫定的な延長であっても国内議会の承認を必要とするなどの憲法上の理由から暫定的適用には否定的な立場をとり、政治宣言をもって、「空白」に対処することを提案した。途上国は、政治宣言では確実性を伴わないとし反発し、最終的には、暫定的措置についての決着はみられなかった。

また、EU は、他の国々の削減プレッジの実施状況や AWG-DP の進展を見極めてから批准手続きをとる模様であり、批准プロセスが順調に進むかは予断を許さない。

4. 付表 I として送付され本決定文書の付表 1 として添付されている、附属書 I 国により実施される経済全体の数量排出削減目標と、これらの目標値を京都議定書の第二約束期間における QELROs に転換すると同附属書 I 国の意図にもさらに留意し；

5. 本決定文書の付表 1 に掲載されている附属書 I 国に、AWG-KP 第 17 回会合で検討するために、京都議定書の第二約束期間における QELROs に関する情報を 2012 年 5 月 1 日までに提出することを要請し；

6. AWG-KP に対し、その QELROs に関する作業の結果を、決定 -/CP.17 の実施と整合性を保ちつつ、京都議定書第 8 回締約国会合がそれらの QELROs を京都議定書附属書 B の改正として採択できるよう、京都議定書第 8 回締約国会合に提出するよう要請し；

QELROs(約束期間の平均削減数値目標)への変換:現在、各国が掲げている削減プレッジは 2020 年単年の目標であるが、第二約束期間に向けては、それを京都議定書の正式な削減義務である QELROs (quantified emission limit or reduction objectives)に変換する必要がある。途上国は、附属書 B 改正案を採択するためには第二約束期間の QELROs を書き込まなければいけないため、先進国に対しプレッジ目標の QELROs への早期変換を求めた。他方、先進国側は、余剰 AAU(割当量単位)の第一約束期間から第二約束期間への繰り越しや森林吸収源(LULUCF)の算定についてのルールが決まる前に QELROs を書き込むことには否定的であった。最終的には、2012 年 5 月 1 日までに QELROs についての情報を条約事務局に送付し、次回 AWG-KP において検討の上、2012 年の CMP8 で附属書 B に記載される形で採択されることとなった。

ここで注目されるのは、次回 AWG-KP において提出された QELROs の「検討」がどのような形でおこなわれるかである。第二約束期間に参加する先進国は、5 月 1 日までに自国の数値目標を送付することになっており、そのままとコペンハーゲン合意に見られたような数値目標の設定を各国の「言い値」によって決めることを意味する。しかし、ここでは、持ち寄られた数値目標に対し「検討」が加えられることとなっている。この「検討」において、前文で言及されている、先進国全体で「2020 年までに 1990 年比で 25-40%削減」という削減幅を参照して、各先進国の排出削減目標レベルを引き上げるような働きかけが行われれば、科学的知見に基づき地球全体の排出許容量を先ず決定した後、それを各国に割り振ろうとする、よりトッパダウン的な数値目標設定となる。

7. AWG-KP に対し、第 17 回会合で作業を終了させることを目指し、第二約束期間に繰り越される割当量単位(AAU)が第二約束期間における附属書 I 国全体で達成される排出量削減の規模に対して与える影響について評価するよう要請し；

8. AWG-KP に対し、パラグラフ 7 で言及された影響に対処するための適切な行動を提言し、京都議定書第 8 回締約国会合での検討に間に合うようにそれらの提言を送付することを要請し；



余剰AAU(割当量単位)の繰り越し問題: 京都議定書の運用規則であるマラケッシュ合意では、目標達成に用いなかった AAU は無制限に次期約束期間に繰り越せることとなっている<sup>5</sup>。しかし、附属書 I 国のうち、旧ソ連・東欧諸国(市場経済移行国)の多くは、自国の努力というより、1991 年末のソ連崩壊後の混乱による経済活動の停滞の結果、GHG 排出量が激減しており、京都議定書目標の達成が容易となっただけでなく、大量の余剰 AAU (いわゆるホット・エア)を抱えることとなった。この余剰 AAU を第一約束期間から第二約束期間へ無制限に繰り越すことは、当該国のみではなく、排出量取引を通じて附属書 I 国全体の実質的な排出削減を阻害するものになるとの懸念から、AOSIS 等は、余剰 AAU の繰り越しへの制限の設定を求めている。一方、約束期間中のルール変更に対する違和感や余剰 AAU の繰り越し制限が積極的な排出削減の意欲も減退しかねないとの懸念も出され、意見の収斂はなされていない。

このパラグラフ 7、8 では、この問題を AWG-KP 第 17 回会合で決着させ、CMP18 で議定書改正を採択することを目指すとしている。



「Working Together. Saving Tomorrow Today (共に取り組む-今日、明日を守る)」(左) 南アフリカ・ダーバン COP17(2011 年 11 月 28~12 月 11 日 早朝開催)会場にて福田撮影。

9. 科学および技術の助言に関する補助機関 (SBSTA) に対し、上記パラグラフ 2 に記載されている決定 -/CMP.7 の実施が、京都議定書 5、7、8 条の関連事項を含む、CMP で採択された京都議定書の方法論に関するこれまでの決定への影響を、CMP8 での検討と採択に向けた適切な決定案を準備することを目指し、またいくつかの事項は次回以降の CMP で扱われる必要性を認識しながら、評価、対処するよう要請し;
10. AWG-KP に対し、それが作業を完了する CMP8 までに、決定 1/CMP.1 に沿った作業の成果を提出することを目指すよう要請する。

AWG-KP の作業完了: 第一約束期間中の最後の CMP となる CMP8 で、AWG-KP はその作業を完了することとなる。

<sup>5</sup> AAU とは京都議定書第 3 条に基づき、同議定書附属書 B 国に割り当てられる排出枠(排出割当量)のことである。

# ダーバン合意を読み解く(2)

## 共有ビジョン(Shared Vision)



IGES 気候変動グループ  
特任研究員  
吉野 まどか

### 1. はじめに

2011年11月28日から12月9日(11日未明まで延長)まで開催された南アフリカ・ダーバンで開催された国連気候変動枠組条約(UNFCCC)第17回締約国会議(COP17)における「長期的な協力行動のための共有ビジョン(以下、共有ビジョン)」に関する決定文<sup>1</sup>は、序文が1つ、本文が4つのパラグラフから構成されている。昨年メキシコで開催されたCOP16で採択されたカンクン合意の11のパラグラフに比べて短い、これは残念ながら議論がまとまったからではない。

共有ビジョンに関して、ダーバンでは2050年までの地球全体の長期目標や温室効果ガス(GHG)の地球全体の排出量が頭打ちに達する時期を検討することになっていた。しかし、決定したのは①議論の継続、②COP18(2012年11月26日から12月7日カタール・ドーハで開催予定)において検討、③「持続可能な発展への公平なアクセス」に関するワークショップの開催であり、共有ビジョンに関する具体的な結論は出なかった。「共有ビジョン」で議論されている事項、および何故結論が出ないのかについて、議論の背景及びダーバンでの決定文、会議文書に触れながら読み解きたい。

### 2. 共有ビジョン:議論停滞の背景

共有ビジョンは、UNFCCCの究極目的の達成に向けた議論を行う場として、2007年インドネシア・バリのCOP13にて採択されたバリ行動計画(決定1/CP.13)により設置された長期的協力行動のための特別作業部会(AWG-LCA)において議論されてきた。その後、COP16では、工業化以前からの気温上昇を2°C未満に抑えるという長期目標を確認し、COP17において長期削減目標や排出量の頭打ち時期を検討することに合意するなどの成果を上げた。

しかし、COP17ではカンクン合意の「宿題」に答えることはできなかった。その理由としては、①優先的に取りあげる議題について合意がないことと、②公平性の壁がある。

**議論すべき内容が未合意:**ダーバン会合にて共有ビジョンに関する具体的な結論が出なかった理由の一つは、そもそも共有ビジョンに関する非公式会合において議論すべき内容に合意ができず、議論が深まらなかった点がある。先進国が長期目標、GHG排出量の頭打ち時期について議論すべきと主張する一方で、一部途上国は、地球全体の長期目標や排出量の頭打ち時期の設定が各国、特に途上国に与える社会的・経済的影響を理解せずに削減目標を検討することはできないとして、議論が対立した。長期目標の設定と同時、もしくは先んじて長期目標の達成手段である資金や技術移転、能力開発なども議論すべきとして、GHG排出量に関する目標値の交渉まで議論が進まなかったのが現実であった。

**公平性の壁:**途上国の立場からすれば、現在の気候変動問題は、先進国の歴史的なGHG排出が大きく寄与している一方で、途上国は貧困問題などを抱え、国民の生活レベルを引き上げていくという経済発展の権利を有し、途上国の経済発展に悪影響をもたらすようなGHG排出量の抑制を求めることは不公平であるという認識がある。一方の先進国は、UNFCCCの下での新しい枠組み作りを視野に、京都議定書にある先進国と途上国の間にある壁を固定するようなビジョンを共有したくないという思いがある。国際的に長期的なビジョンを示すことの重要性を認識しつつも、共有ビジョンの議論がなかなか前進しないのは、このような背景があった。

以下、パラグラフ毎に決定内容を解説する。

<sup>1</sup> UNFCCC. (2011a). Draft decision [–/CP.17] Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. Paper presented at the COP17. Retrieved from [http://unfccc.int/files/meetings/durban\\_nov\\_2011/decisions/application/pdf/cop17\\_lcaoutcome.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_lcaoutcome.pdf).

### 3. パラグラフ毎の解説

#### 決定案 -/CP.17(未編集版)

#### 条約の下の長期的協力行動のための特別作業部会 (AWG-LCA)の作業成果

##### I. 長期的な協力行動のための共有ビジョン

(前文)

気候変動枠組条約締約国会議は、

長期的協力行動のための共有ビジョン、特に決定 1/CP.16 のパラグラフ 5、6 にある 2050 年までに地球全体の排出量を大幅に削減する地球規模の目標と温室効果ガスの排出量が頭打ちする時間的枠組みを特定するという決定(マנדート)について詳しく説明しつつ、決定 1/CP.13 及び決定 1/CP.16 を想起し、

1. 長期目標と条約の究極目的、パリ行動計画に関連して、2050 年までに地球全体の排出量を大幅に削減するための地球規模の目標を特定する作業を引き続き進め、第 18 回締約国会議にて検討することに合意し;

長期削減目標の検討延期:このパラグラフは、カンクン合意(1/CP.16)のパラグラフ 5 にある、①長期的な排出削減目標を特定するという作業を続行し、②COP18 にて再度検討することに合意したものである。前述の通り、締約国間で共有すべきビジョンについて考えの相違が大きく、結論が出ず、議論を継続するとすることでカンクン合意からの後退を回避した。

地球規模の長期排出削減目標についてアンブレラグループ<sup>2</sup>は G8 首脳宣言と同様に、2050 年までに世界全体で少なくとも 50% 削減し、先進国全体では 1990 年または近年と比較して 2050 年までに少なくとも 80% 削減するとしている<sup>3</sup>。ドミニカなどは、先進国は 2050 年までに少なくとも 90% 削減を求める提案を 2011 年 6 月に提出している<sup>4</sup>。中国、ブラジル、インドは 2011 年 11 月、附属書 I 国の歴史的排出量に言及し、先進国が対策を主導すべきとしたが具体的な数値には触れていない。今後の議論では先進国の削減目標だけでなく、どのように世界全体の削減目標を共有できるかが課題となる。

<sup>2</sup> 通常オーストラリア、カナダ、アイスランド、日本、ニュージーランド、ノルウェー、ロシア、ウクライナ、米国を含む。

<sup>3</sup> 2007 年ハイリゲンダムで目標検討に合意。翌年洞爺湖で目標の共有に合意して以来 2011 年ドーヴィルでも支持。

<sup>4</sup> Delegation of Dominica, E., Nicaragua and Venezuela,.. (2011). *Submission on a Shared Vision for long-term cooperative action*. Paper presented at the AWG-LCA from [http://unfccc.int/files/meetings/ad\\_hoc\\_working\\_groups/lca/application/pdf/dominica\\_ecuador\\_nicaragua\\_venezuela.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/dominica_ecuador_nicaragua_venezuela.pdf)

2. 1/CP.16 決定のパラグラフ 6 の条項に照らして(in the context of)、温室効果ガス排出量の地球全体の頭打ち期間を、最善の科学的知識と持続可能な開発への公平なアクセス(権利)に基づいて特定する作業を進め、第 18 回締約国会議にて検討することに合意し;

排出量頭打ち(ピークアウト)時期の検討延期:パラグラフ 2 も、カンクン合意のパラグラフ 6 に言及し、条項の具体的な記載を省いているが、後半は同じ文言である。

GHG 排出量が頭打ちになる時期は何故問題なのか。気候変動に関する政府間パネル(IPCC)が 2007 年に発表した第四次評価報告書(AR4)には 6 つのシナリオが示されていた<sup>5</sup>。地球全体の CO<sub>2</sub> 排出量が 2000 年から 2015 年の間に頭打ちになり、2050 年までに 2000 年比で 85~50% 減のシナリオでは、工業化以前からの平均気温上昇が 2.0-2.4°C と予測されている。これは、即時にでも世界の GHG 排出量を頭打ちにし、急速に削減を進める必要性を示している。また、2000 年から 2020 年までに頭打ちし、2050 年の GHG 排出量が 2000 年比 65~30% 減となるシナリオでは、気温上昇は 2.4-2.8°C で 2°C 目標達成の可能性は低くなる。頭打ちが遅れるほどに 2050 年の排出量や気温上昇は大きくなることが予測されている。

まずは経済発展を優先し、後に大幅に削減すればよい、それが現実的との主張もある。しかし、排出量の頭打ちの時期が遅れるほどに、すぐに大気中濃度の低下につながらない点からも、その後の削減は急でなければならなくなる。短期間での急激な排出量の削減には規制などの導入はもちろんのこと、低炭素技術の急激な導入普及など削減にかかる経済的、社会的、政治的な費用が緩やかな削減よりも高くなる可能性が高い。

以上の理由から、排出削減目標の設定だけでなく、いつ低下し始めるのかは目標達成に向けて重要になる。アンブレラグループは GHG 排出量の頭打ち時期の設定に関して 2011 年 6 月の提案で「できる限り早急に」と記載するにとどめ、時期を明記していない。EU は、EU 自身の立場ではなく、交渉を前進させるための提案であるとした上で、「できる限り早急に、遅くとも 2020 年までに」頭打ちになるべきとしている。また、アフリカグループやアルゼンチン、ブラジル、中国、インド、フィリピン等<sup>6</sup>は、「先進国からの GHG 排出量は条約に拠れば 2000 年以前に頭打ちにな

<sup>5</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2007). *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4)* from [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf)

<sup>6</sup> Joint Submission by African Group, Argentina, Brazil, China, India, Iran, Lebanon, Malaysia, Philippines, Thailand and Uruguay on SHARED VISION. (2011). Written input at the AWG-LCA 14<sup>th</sup> session, part two. from [http://unfccc.int/files/meetings/ad\\_hoc\\_working\\_groups/lca/application/pdf/g77\\_new.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/g77_new.pdf).

らねばならなかったことを認識し、遅くとも2012年までに頭打ちになるべきである。途上国での頭打ち時間枠は持続可能な発展への十分な時間と公平なアクセスを確保するため、長くなる・・・」としている。小島嶼国連合(AOSIS)はダーバン合意中に2015年に頭打ちにならねばならないことを強く訴えたが、時期に関する結論は出ずに終了した。

3. 2050年までに地球全体の排出量を大幅に削減する地球規模の目標の検討と、温室効果ガス排出量が頭打ちする時間的枠組みを検討するに当たり、概念的(abstract)な検討はできず、文脈(context)に関連する事項を含めて検討する必要性があることに更に合意し;
4. 条約の下での長期的協力行動のための特別作業部会(AWG-LCA)に、決定1/CP.16に含まれる持続可能な発展への公平なアクセスについて、次回会期にてワークショップを通じて検討することを要請する。AWG-LCAは作業の一環として、このワークショップについて締約国に報告する;

長期排出削減目標・排出量頭打ち時間枠の検討アプローチ: 多くの途上国の意見を反映し、概念的、抽象的な検討ではなく、その「文脈」に関連する事項も含めた検討が必要との文言が盛り込まれた。ここでいう文脈とは、目標設定に伴う途上国への影響や負荷の考慮や、目標達成のための支援が必要であることなどが含まれる。

ただし、どのような「文脈」を共有ビジョンに含めるのかについての意見の収斂は簡単ではない。交渉文書(FCCC/AWGLCA/2011/CRP.39<sup>7</sup>)での共有ビジョンに関する箇所は81の段落から成り、2050年のGHG削減目標、地球全体の排出量が頭打ちする時間枠に加え、公平性、歴史的責任、資金、適応、技術、能力開発、貿易、対応措置、人権、母なる地球の権利、生存権、国際気候裁判所、戦争など、多種多様な項目が含まれる。

持続可能な発展への公平なアクセスに関するワークショップの開催: カンクン合意の中に「持続可能な発展への公平なアクセス」という文言が加わった背景には、COP16で一部途上国が強く求めた「炭素スペースへの公平なアクセス」の概念に米国が強く反対し、インドから「持続可能な発展のための資源への公平なアクセス」という妥協案が示された経緯があった<sup>8</sup>。

ダーバン合意では、持続可能な発展への公平なアクセスに関して、2012年にワークショップを開催し、検討することが決定した。ダーバン合意では特に大きな議論として直接取り上げられなかったが、カンクン合意に含まれ、パラグラフ3の「文脈」や一部途上国が強く主張する公平性に関わる課題であるため、ワークショップの開催が決定したと考えられる。

持続可能な発展への公平なアクセスとは何なのか議論することになるのだが、それに先立ち、BASIC諸国<sup>9</sup>の専門家の考えが2011年に発表されているので概要を紹介する<sup>10</sup>。持続可能な発展へのアクセスでは、①炭素スペースへのアクセス、②持続可能性、③発展のための時間の3要素が重要であるとした。2°C目標達成のために人類全体で排出できるGHGは決まっており、一人ひとりにそれを分配することで、各国が排出できるGHGも自ずと決まる。先進国は既に分配されるべき以上のGHG(炭素)の排出権利を使っており、途上国は同様の排出権(炭素スペースを利用する権利)がある。また、途上国に利用する権利があるにも関わらず先進国が使ってしまったが故に使えなくなった炭素スペースについては、技術や資金などの先進国からの支援の形で補われるべきとしている。

このような議論に対しては、米国をはじめとする先進国の反発が予想され、ワークショップがどのような結果をもたらすか予断を許さない。いずれにせよ、国際交渉で再び注目される公平性、炭素スペースを含む持続可能な発展への公平なアクセスの概念は、科学的知見にも注目して検討することが重要だと思われる。

以上、ダーバン合意における共有ビジョンについて考察した。共有ビジョンは、長期展望や公平性などの概念的な課題も含み、議論が難しい議題の一つである。長期目標の目標年となっている2050年は一見遠い未来のようだが、例えば火力発電所などの耐久年数が20-30年であることを考えると、次のサイクルには方向性が見えている必要がある。欧州の風力発電協会は、早急に今後のエネルギー計画を示し、2015年以降は火力発電所を増設しないなどの方針を打ち出さない限り、再生可能エネルギーへの大規模な転換など化石燃料に依存しない社会にできないと指摘する<sup>11</sup>。国際社会、各国政府が市場へと強力なシグナルを出すことが重要であり、共有ビジョンについての議論の決着が望まれる。

<sup>7</sup> UNFCCC. (2011b). *Work undertaken in the informal groups in the preparation of a comprehensive and balanced outcome to be presented to the Conference of the Parties for adoption at its seventeenth session*. Paper presented at the 14<sup>th</sup> session, part four. AWG-LCA. from <http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/crp39.pdf>. CRPとはconference room papersの略で、会期内の新規提案や作業成果を含み、関係している会期間のみ利用される文書(UNFCCCウェブサイトより)。

<sup>8</sup> 田村堅太郎(2011年)「カンクン合意を読み解く(1): 共有ビジョン」月刊クワイメート・エッジ、6号、IGES、p.8

<sup>9</sup> BASICはブラジル、南アフリカ、インド、中国。

<sup>10</sup> BASIC experts. (2011). *Equitable access to sustainable development: Contribution to the body of scientific knowledge*. Retrieved from [www.erc.uct.ac.za/BASIC\\_Experts\\_Paper.pdf](http://www.erc.uct.ac.za/BASIC_Experts_Paper.pdf)

<sup>11</sup> The European Wind Energy Association. (2011). *EU Energy Policy to 2050: Achieving 80-95% emissions reductions*. Brussels.

# ダーバン合意を読み解く(3)

## 市場メカニズム (Market Mechanism)



IGES 市場メカニズムグループ  
ディレクター 二宮康司

IGES 気候変動グループ  
ディレクター・東北大学教授  
明日香壽川

### 1. 市場メカニズム議題の背景

市場メカニズムは、京都メカニズムとも呼ばれるように、京都議定書で規定された柔軟性メカニズムである。このようなメカニズムの意義は、いわゆる費用効率的な排出削減を促すものであり、COP3 において米国が強く導入を主張した。また、先進国からの技術や資金によって途上国での排出削減プロジェクトを実施するクリーン開発メカニズム(CDM)では、途上国(ホスト国)の持続可能な発展への貢献も目的の一つとされている。

この市場メカニズムに対しては、多くの国が、その存在意義を認めており、京都議定書第一約束期間からのシームレスな継続を期待していた。しかし、第二約束期間そのものが不透明であることに加え、一部の南米国が、反市場主義や反グローバリズムの観点から強く反対していた。そのため、ダーバンまでの議論では、大きな具体的な進展は見られなかった。また、クレジット価格も低迷を続けている。

したがって、今回のダーバン会議は、市場メカニズムの運命を決めると言っても過言のないものであった。結果は、来年以降に先延ばしになった 이슈 も多いもの、第二約束期間設定が合意され、一部の南米国のポジションも軟化した。炭素隔離・地中貯留(CCS)の CDM 化(CCS-CDM)に関しては、具体的なガイドラインが固まった。したがって、市場メカニズム関係者は一安心といったところだと思われる。

以下は、ダーバンの会議での主な交渉 이슈 である。

#### <京都議定書第一約束期間での 이슈>

- CDM 運営全般に対するガイダンス
- JI 運営全般に対するガイダンス
- CDM-CCS の実施手続き
- CDM における重要性(マテリアリティ)判断基準
- 新規 HFC-23 破壊 CDM プロジェクトの取扱い
- 疲弊した森林への再植林を新規植林・再植林 CDM として実施した場合の影響

- CDM 理事会決定に対する上訴の手続き
- 国際取引ログの運用

#### <京都議定書第二約束期間および 2013 年以降の国際枠組みに関する交渉 이슈>

- 京都議定書第二約束期間での市場メカニズムのあり方
- 2013 年以降の新たな国際枠組みにおける新しい市場メカニズムのあり方

先進国にとっても途上国にとっても、市場メカニズムは、削減目標のより効率的な達成を実現する仕組みであり、実際の資金や技術が実際に動く仕組みでもあるので、非常に重要な意味を持っている。また、環境十全性という意味でも、ルールがどうなるかは温暖化対策の効果を考える際に極めて重要である。

特に、日本にとっては、1) 京都議定書第二約束期間に数値目標を持たなくても CDM などを「使用」できるか、2) 日本が提案している「二国間オフセット・クレジット・メカニズム」が受け入れられるか、の二つが大きな意味を持っている。

このような状況の下、本稿では、ダーバン合意におけるポイントを、重要 이슈 ごとに解説する。

### 2. ダーバン合意におけるポイント

ダーバン合意における市場メカニズムに関するポイントは以下の通りである。

#### 2.1. 全体的なポイント

1) 「日本が CER や AAU など京都ユニットを新たな国際枠組みの下での日本の削減目標達成にアカウントすることができるか」については、議論も行われず明確な合意がなかった。

2) 「コスト効率的な市場を活用した様々なアプローチ」という枠組みで、日本が主張する二国間オフセット・クレジット・メカニズムが規定される可能性があることが明らかになった。ただし、実質的、永続的、追加的で検証された緩和結果をもたらす「基準」を満たさなくてはならない、という条

件がついている。このアプローチの「枠組み」を検討するための作業プログラムを COP18 での決定に向けて遂行し、このアプローチに関するサブミッションを受け付け(2012 年 3 月 5 日締め切り)、複数回のワークショップを開催することとなった。

3)「新市場メカニズム」(a new market-based mechanism)を、COP16 での合意を踏まえて、条約の下での先進国の削減目標達成に活用でき、かつ、COP の権限とガイドラインの下で実施されるものとして定義した。この新メカニズムのための手続き・手順を検討する作業プログラムを COP18 での決定に向けて遂行することと、複数回のワークショップを開催することとなった。

4)京都議定書第一約束期間から第二約束期間への AAU などのキャリーオーバーに関しては結論がつかず、その京都議定書第二約束期間での削減量に対する影響のスタディを AWG KP に要請した。

5)JI に関しては、修正ガイドラインの CMP-9 での採択などが決定された。また、JI と京都議定書第二約束期間との関係などの 2013 年以降の JI の具体的な形態や意義に関しては、来年の COP18 まで持ち越された。

6)登録・却下等 CDM 理事会での諸決定に対する上訴の手続きについては合意なし。

7)新規 HFC-23 破壊 CDM プロジェクトの取扱いについては合意なし。

## 2.2. 個別イシューでのポイント

### 2.2.1. 京都議定書第一約束期間関連

#### 1)炭素隔離・地中貯留(CCS)の CDM 化

##### <背景>

2007 年の COP12(ナイロビ)にて、CCS (炭素隔離・地中貯留)が CDM として適格か否かの議論を開始。賛成国と反対国が激しく対立し結論を出すことができず、議論は数年にわたって平行線をたどった。しかし、昨年 COP16 において、CCS に付随する様々な課題(サイト選定、厳重なモニタリング、国境を越えたバウンダリ、漏洩リスク評価、長期的責任等)の解決を条件として「適格である」と決定された。この決定を受けて、今次 COP17 では CCS を CDM として実施する場合の手続きと手順について検討が行われた。

##### <主な合意事項>

- CCS を CDM として実施する場合の詳細な手続きについて決定(いくつかの未確定オプションを含む)

- 今回決定した手続きは今後定期的に見直す(初回は 5 年以内に実施)。
- 今後手続きが改訂されても既に登録済みのプロジェクトには影響を与えない。
- 国境をまたぐ CCS プロジェクトの適格性と紛争解決策については来年の COP18 において検討する。
- CDM 理事会は、通常の CDM での諸事項に加えて、以下に関する文書を整備する。
  - ✓ CCS プロジェクトのための計画書(PDD)
  - ✓ 貯留サイトの選定
  - ✓ リスク評価
  - ✓ 環境へのインパクト
  - ✓ モニタリング要件
  - ✓ 資金的要件
  - ✓ サイト開発とマネジメント計画
  - ✓ 有効化審査・検証機関(DOE)認定のための専門性・独立性を保証する特別基準
- 通常の CDM 参加要件に加えて、自国内での CCS を許可する旨を UNFCCC 事務局に通知し、かつ以下の法律・規制を有する非附属書 I 国のみが CCS-CDM を実施可能とする。
  - ✓ サイト選定等の手続き
  - ✓ プロジェクト参加者に付与する炭素貯留の権利の定義
  - ✓ 著しい損害による影響を受ける法人・個人・コミュニティに対する速やかな賠償の提供
  - ✓ 予期せぬ炭素の漏洩を制御・停止させ、長期的な環境を確保するための速やかな方策
  - ✓ 貯留サイトに係る責任問題を解決する方法の確立
- 指定運営機関(DOE)は、通常の CDM での諸項目に加えて、以下を有効化審査の際に確認しなければならない。
  - ✓ 参加要件・貯留サイトの適格性
  - ✓ リスク評価・環境等影響評価の結果と有効性
  - ✓ プロジェクト参加者の資金的状況
  - ✓ モニタリング計画等 PDD の要求事項
  - ✓ 貯留サイトでの環境分析と説明の実施
  - ✓ その他 COP 等で合意された要求事項への適合性

- ✓ ホスト国(DNA)からの以下に関する確認書を受領
  - ✓ 炭素を地中貯留する権利がプロジェクト参加者に付与されていること
  - ✓ ホスト国は PDD 記載の資金的状況に同意していること
  - 指定運営機関(DOE)は、通常の CDM での諸項目に加えて、以下を検証時に確認しなければならない。
    - ✓ リスク評価・環境評価・バウンダリ変更等著しい乖離が生じていないか
    - ✓ 炭素の漏洩が発生した場合にその対策とリスク・環境評価が効果的に実施されたか
    - ✓ 漏洩により貯留からのネット排出が生じた場合の排出量
    - ✓ 予期せぬ国境を越えた影響は発生していないか
  - 初回の検証タイミングはプロジェクト参加者が任意に設定、2 回目からは前回検証から 5 年以内に実施する。
  - クレジット期間満了後又は最終の CER 発行のいずれか早い方から起算して 20 年間はモニタリングを継続しなければならない。
  - 過去 10 年間に漏洩が発生しておらず、かつ、利用可能な全ての証拠とモデルによって貯留された炭素が長期に亘って完全に大気と隔離されたことが示された時、初めてモニタリングを終了してよい。
- なければならぬ
  - ✓ (プロジェクト参加者が不履行の場合)当該 CCS-CDM のホスト国又はそこから発行された CER を保有する附属書I国が不足分に相当する京都ユニットを取消ししなければならない(ホスト国だけか、附属書I国だけか、或いは両方かは未確定)
  - ✓ UNFCCC 事務局が管理する CDM 登録簿内に炭素漏洩によるネット排出に備えたリザーブ口座を新たに設置
  - ✓ 同登録簿内に、実際に炭素漏洩によるネット排出が発生した場合に CER を取り消すための取消口座を新たに設置
  - ✓ 同登録簿内に、諸規定によってカバーされないネット排出が発生した場合に備えて「グローバル・リザーブ口座」を新たに設置(未確定)
  - 以上に加えて、項目毎にさらに以下のような詳細な追加的要求事項を規定している。
    - ✓ 貯留サイトの選定と特質
    - ✓ リスク及び安全性評価
    - ✓ モニタリング
    - ✓ 資金的要求事項
    - ✓ CCS から生じる責任・義務
    - ✓ 環境及び社会経済的影響の評価

### CCS-CDM から発行された CER の扱い

- 漏洩によるネット排出に備えて、発行された CER の 2 ~20% (数値は未確定)は CDM 登録簿内のリザーブ口座へ強制的に移転される。
- 最後のモニタリング終了後、リザーブ口座に CER が残っている場合は、それらは新規設置の「グローバル・リザーブ口座」又は関係国・参加者の国別登録簿の保有口座へ移転される(いずれか未確定)。
- 炭素漏洩によるネット排出が検証によって明らかになった場合：
  - ✓ 当該 CCS-CDM より発行の CER をネット排出分を取消し
  - ✓ 最初にリザーブ口座に保留分を取消し
  - ✓ (それでも足りなければ)プロジェクト参加者の保有口座に保有の CER を取消し
  - ✓ (それでも足りなければ)プロジェクト参加者は相当量の京都ユニット(AAU、CER 等)を取消さ

### <解説>

懸案であった CCS-CDM に関するガイドラインの大枠が決定された。CCS-CDM に関しては、昨年のカンクン合意で、条件付きでの導入が認められていた。ダーバンでは、この条件の具体的な内容に関して議論された。CCS-CDM 実施のための手続き合意の「成功」は、CCS 関連の産業界にとっては朗報だと思われる。しかし、CCS に対しては、「炭素集約的な産業を存続させる」という批判が消えることはないと思われる。また、炭素漏洩の場合の CER 取消義務や長期間のモニタリングの必要性など事業者にとってのハードルは低くない。したがって、ルールが決まったとしても、どれだけの企業がリスクをとってプロジェクトを実施するかどうかは現時点では不明である。

### 2) CDM における重要性(マテリアリティ)の判断基準

#### <背景>

重要性(マテリアリティ)とは、報告されたある情報(例えば、ここでは CDM によって削減された温室効果ガスの排

出削減量)について、データ欠損・転記ミス等による何らかの数値の誤差が発見された場合に、その誤差が報告された情報の利用者(ここでは CDM 理事会)の判断に影響を与えるかどうかという一般的な概念である。その誤差が規定された基準値よりも大きい場合、その情報(削減量)は「マテリアルである」と言う。これまでの CDM の運用ではこの基準値が規定されていなかったため、どの程度の誤差が許容されるのか明確でなく、一貫性を欠く主観的な判断が行われたり、不必要に厳格過ぎるという批判が一部から出たりした。このため、CDM に適用するためのマテリアリティの基準値をあらたに規定するというのがここでの議論の焦点であった。

#### <合意内容>

1) CDM プロジェクトによる排出削減量の過剰推定量が下記の閾値以上なら、その削減量はマテリアルである

- 50 万トン/年かそれ以上の削減プロジェクト:0.5%
- 30 万トンと 50 万トン/年の間の削減プロジェクト:1%
- 30 万トン/年かそれ以下削減プロジェクト:2%
- 小規模 CDM プロジェクト:5%
- 極小規模 CDM プロジェクト:10%

2) 当初は検証にのみ適用し、有効化審査には適用しない

3) マテリアリティ基準を超えた場合の措置は今後 CDM 理事会で検討する。

4) マテリアリティの概念を適用する際には、モニタリングに用いた計測機器の持つ計器誤差など「計測の不確実性」は考慮しなくともよい。

#### <解説>

マテリアリティの議論は、一般の人々にとっては理解しにくい。しかし、プロジェクトベースでの排出削減の際の削減量の検証においては、非常に重要な意味をもつ。すなわち、マテリアリティに関して明確なルールが決まることによって、不必要に工数などを増やして過剰な検証を行う必要性がなくなる。したがって、今回の決定によって検証の効率化につながる事が期待される。

### 2.2.2. 京都議定書第二約束期間(AWG-KP)関連

#### <背景>

京都議定書の第二約束期間における現行の京都メカニズム(CDM、JI、国際排出量取引)を含めた市場メカニ

ズムのあり方について議論されるはずであったが、京都議定書第二約束期間の成立そのものが今次 COP17 の交渉の最終局面まで明らかでなかったため、その成立を前提としている市場メカニズムの詳細な議論までは十分行う時間がなかった。したがって、多くの課題は結論を得ないまま次回 COP に議論が延期された。

#### <合意内容>

1) メカニズムの活用は国内対策に対して補足的とする。

(必要に応じて)コミットメントリザーブの改訂を行う。

2) 第二約束期間での CDM として新規植林・再植林(AR)を適格とし、(今後の COP 決定によって)他の吸収源活動も対象に追加できる

3) AR-CDM プロジェクトの非永続性に対する代替アプローチを COP 決定によって適用できる

4) 第二約束期間において、AR・CDM プロジェクトからの各国の CER 取得量は基準年排出量の 1%を上限とする。

#### <解説>

京都メカニズムの多くのルールは、第一約束期間や第二約束期間といった約束期間による分断やルール変更を前提としないで組み立てられている。つまり、第一約束期間から第二約束期間へシームレスに継続して実施されることを想定している。その例外の一つが新規植林・再植林(AR)CDM であり、これには「第一約束期間については云々」というルールが現行で設定されている。そこで今回のダーバン会合で、とりあえず最低限、第二約束期間までには明確にしておかなければならない AR-CDM に関する諸ルールを第二約束期間について合意し直したものが上記の 2)~4)であり、全体の議論からすればやや瑣末な項目と言えるかもしれない。同様に 1)についても既に第一約束期間に適用されている基本原則であり、特段目新しいことではない。

今回は十分に議論されなかったが、日本にとって最大の懸案は、第二約束期間を批准しない(しかし、京都議定書の締約国であり続ける)日本は CER を「使う」ことのできるのか、という問題であった。その問題を考える際には、そもそもここで言う「使う」とはどういう意味か、を考える必要がある。それは、1)新たな国際枠組みでの日本の目標達成の一部にアカウントするために使う、2)国際取引ログと日本の国別登録簿との接続を維持して、少なくとも CER の取得は継続する(その CER は国内目的のために使用)とでは意味が大きく違うからである。



結論としては、第一番目の使用に関しては、これまで明確な判断はなされていないし、今回のダーバン会合でもなされなかった。CDMの目的(京都議定書12条に規定)には、「非附属書I国の持続的開発と条約の究極的な目標に寄与」とあり、これだけを見れば使用可能とも考えられる。しかし、議定書第3条における排出削減目標達成のために附属書I国をサポート、という条件を考えると疑問符がつくことになる。そもそも現行のCDMに関連する諸規定は京都議定書第二約束期間の存在を前提としており、第二約束期間の目標を有さない締約国の京都メカニズムへの参加要件について現行規定は何も述べていない。いずれにしろ、第一番目の使用に関しては明確な答えはないが、現行ルールのままでは使用できないリスクがあるとみておいた方がよい。一方、国際取引ログと日本の国別登録簿との接続を維持して、日本の国別登録簿がCERを取得するところまでは京都メカニズム参加要件とは無関係なので、CERを取得してきて国内市場でそのCERを使用することは問題ない。但し、取得したCERを他国の国別登録簿へ国際移転することは京都メカニズム参加要件に関連するため上述したように現行ルールのままでは認められないリスクがある。

### 2.2.3. 2013年以降の国際枠組みでの市場メカニズム(AWG-LCA)

#### <背景>

京都議定書とは別個の新しい国際的枠組みの下で活用可能な新たな市場メカニズムに関する議論が行われた。一部の国からの強い反対はあったもののCOP16では「COP17でいくつかの市場メカニズムの創設について検討する」ことに加えて、市場メカニズムの大まかな原則(自主的な参加、環境十全性の確保、ネットでの排出削減を確保、先進国の国内削減に対して補足的に活用等)について合意している。しかし、潜在的な対立軸として、その市場メカニズムのガバナンスに関して、UNFCCCの下での中央集権的な仕組み(EU提案)と、ある程度分散的なガバナンスを認める仕組み(日本提案)がそれぞれ提案されていた。

#### <合意事項>

- 1)各国はそれぞれの国情に応じた市場メカニズムの開発と実施を進めてよい。
- 2)コスト効率的な市場を活用した様々なアプローチは、ダブルカウントを回避し、ネットでの排出削減を達成し、かつ、実質的、永続的、追加的で検証された緩和結果をもたらす「基準」を満たさなくてはならない。

3)このアプローチの枠組みを検討するための作業プログラムをCOP18での決定に向けて遂行する。

4)このアプローチに関する複数回のワークショップを開催する。

→ここでの「アプローチ」とは、日本が提案する分散型ガバナンスによって運営される市場メカニズムを指しており、米国もこの路線に協調している。

5)「新市場メカニズム」(a new market-based mechanism)について、COP16での新メカの原則を踏まえたコスト効率的な削減活動を促進し、UNFCCCの下での先進国の削減目標達成に活用でき、かつ、COPの権限とガイドラインの下で実施されるものと定義(define)した。

6)この新メカニズムのための手続き・手順を検討する作業プログラムをCOP18での決定に向けて遂行する。

7)この新メカニズムに関する複数回のワークショップを開催する。

→ここでの「新メカニズム」とは、EUが提案するUNFCCCによる中央集権型ガバナンスを有する市場メカニズムを指す。

#### <解説>

交渉においては、分散型ガバナンスの「様々な市場アプローチ」(日本提案)と中央集権型ガバナンスの「新メカニズム」(EU提案)の2つの市場メカニズムの概念と今後の検討がそれぞれ合意されたと考える。特に、米国が、今回のダーバン会合において、市場メカニズムに関する細かいガイドラインが決定されることを嫌った。したがって、それに影響される形で、やや曖昧な部分が残る分散型ガバナンスの「様々な市場アプローチ」に関して合意されたと言われている。しかし、(特に遵守目的に使用する場合は)両者の機能の相違あるいは共通機能、炭素市場における両者の関係などの不明確な点は多く残っており、今後の議論は必要である。いずれにしろ、二国間であれ、他国間であれ、何らかのルールに基づいた(rule-based)ものになることは明らかであり、そのルール次第で、実際のプロジェクトが実施されるか(プロジェクトの投資国とホスト国が存在するか)が決定されることになる。今後も具体的な議論が来年のCOP18に向けて続けられる。

## ダーバン合意を読み解く(4)

# 資金メカニズム (Financial Mechanism)



IGES 気候変動グループ  
研究員

福田 幸司

### 1. 資金議題の背景

資金(finance)は、気候変動枠組条約締約国(特に途上国)が、GHG の排出削減を目指す取組み(緩和)や気候変動の影響に対する耐性を強化するための取組み(適応)を含めた様々な気候変動対策の計画・立案・実施を支援する原資となるものとなる。そのため、資金議題は、これら対策の実現や目標の達成を左右する、重要な交渉テーマとして位置付けられている。

気候変動枠組条約に基づけば、4 条(締約国の約束(特に経済移行国を除く先進国による途上国への支援の義務))および 11 条(資金メカニズム)などから、先進国が途上国に対して資金を供与することが責務として規定されている。こうした条約の原則に則り、既存の気候変動枠組みでは、地球環境ファシリティ(GEF)に設置された基金を通じた資金供与の取組みや適応基金を通じた途上国支援が行われている。また、これら取組と並行して、条約枠組みの外でも、二国間・多国間支援機関や民間セクターによる気候変動対策への資金供与及び投資が行われてきた経緯がある。

こうした既存の枠組みでの取組に加えて、2013 年以降の気候変動次期枠組みを議論する、いわゆる「次期枠組み交渉」の文脈では、2007 年に採択されたバリ行動計画によって、資金支援が、緩和、適応や技術開発・移転など主要テーマと並び、次期枠組みを支える主要な柱の一つとして正式に位置付けられた。以後、次期枠組みを巡る交渉プロセスでは、気候変動対策の実現のための途上国への資金供与をどのように拡大させていくか、という点が争点となってきた。

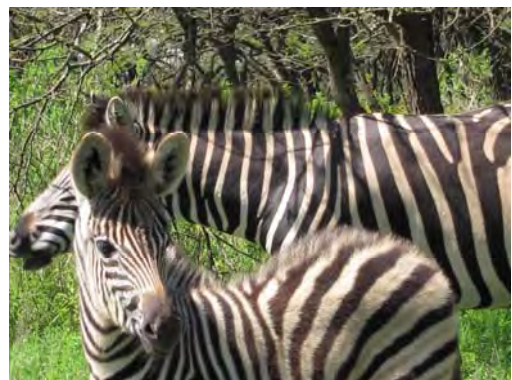
途上国締約国への資金支援の供与にあたっては、誰が、いつまでに、どこから、何に対して、どのように、どれだけ資金を拠出するのか、という財源供与の主体、時期、調達、アプローチ、規模などを巡って締約国間で議論が行われる。財源の負担分担や資源配分の観点から、各々の国益や地域益を含めて様々な思惑が交錯するダイナミックな議題でもある。ダイナミックであるが故に、交渉上の着地点(合意)を見出すことが難しい、締約国間の

対立点が先鋭化しやすい議題であるとも言えよう。

次期枠組み交渉における資金議題のハイライトを幾つか記述すると、まずは 2007 年のバリ会合以後、2009 年に留意されたコペンハーゲン合意において、2 つの資金に関する目標が打ち出された点である。ひとつは、2010 年から 2012 年までの 3 カ年で、先進国全体で 300 億米ドルを途上国締約国に対して供与するとして短期資金目標(FSF: Fast Start Financing)である。併せて、2020 年までに先進国全体で多様な財源から年間 1000 億米ドルを動員するとして長期資金目標(LTF: Long Term Financing)が打ち出されている。また、途上国締約国への資金供与を促すための新たな基金の設立構想として、緑の気候基金(GCF: Green Climate Fund)の設立の記述も含まれた。

続く COP16 カンクン会合および COP17 ダーバン会合に至る過程では、これら資金約束の進捗に加えて、基金や委員会等の仕組みに関する議論を含めた交渉が行われてきている。これら仕組みの議論には、GCF のほかに、COP を支援する組織体として新たに常設委員会(SC: Standing Committee)の設置が含まれる。

以上の背景を踏まえて、本項では、ダーバン会合における議題であった GCF(COP 議題)と常設委員会及び長期資金(LCA 議題)に関する決定事項について概観していきたい。



## 2. パラグラフ毎の解説

### 決定案-/CP.17

#### 緑の気候基金 -移行委員会の報告書-

##### <背景説明>

COP16 カンクン会合以降、緑の気候基金(GCF)の中身のあり方(設計)に関する議論は、移行委員会(Transitional Committee)の場を通じて行われてきた。条約締約国の当該基金の設計議論への関心は高く、COP17 ダーバン会合までに開催された合計 4 回の会合の過程では、基金の目的・原則、ガバナンス、構造、財務基準や環境社会配慮など、多岐に渡る論点について議論が行われた経緯がある。これら一連の議論の末に移行委員会が 2011 年 11 月までに纏め上げた報告書(FCCC/CP/2011/6 及び Add.1)は、COP17 ダーバン会合に報告されている。

COP17 ダーバン会合では、この移行委員会が COP に対して提出した報告書の内容の採択の是非を巡って条約締約国間で交渉が行われた。交渉の過程において、各論や基金設計の詳細については締約国間でなおも対立点が残っていることが明らかとなった。しかし、移行委員会がカンクン以後 1 年をかけて粘り強く纏め上げた基本設計案の詳細をまたこの場で議論しはじめれば、今次会合期間中の採択の達成自体の可能性は遠ざかり、結果として基金の運用化が遅れるおそれがあった。こうした締約国間の懸念を踏まえ、最終的には基金の迅速な運用化を優先するかたちで、更なる議論を要する論点については今後開催される基金の理事会の場で決着させる方向で合意し、当該報告書が採択されるに至っている。

GCF に関するダーバンの決定文書は、決定文(Covering Decision)と、決定文書の付属(Annex)として添付される基本設計(Governing Instrument)がセットとなる。本稿ではこのうち前者の決定文の内容に特化して概観する。

1. 決定 1/CP.16 パラ 109 に基づく移行委員会に付与されたマンデートに対応した取組への感謝に留意しつつ、移行委員会の報告書(FCCC/CP/2011/6 及び Add.1)を歓迎し、

移行委員会が行った取組に対する感謝と、当該委員会が COP へ提出した報告書を歓迎する内容。

2. この決定に付随する緑の気候基金に関する基本設計を承認し、

決定文の付属となる基本設計を締約国が承認したことを示している。

3. 条約 11 条に則り、緑の気候基金を条約の資金メカニズムの運営主体として指定すること、また基金が途上国締約国におけるプロジェクト、プログラム、政策及び他の活動を支援すべく、COP に対する説明責任及びガイダンスの下に機能することを確保すべく、COP18 において基金と COP との間で措置を締結することを決定し、

このパラで注目すべき点は 3 点ある。

条約の資金メカニズムとしての位置付け:まず、GCF が既存の地球環境ファシリティ(GEF)と並び、条約の資金メカニズムの運営主体として位置付けられた点である。これは、途上国締約国への効果的な支援の供与に際して、これら基金の間でどのように補完関係が築かれるのか、調整のあり方が問われる分野である。

GCF の支援形態・活動レベルの明確化:プロジェクト、プログラム、政策及び他の活動と言う幅広い対策を明記したことで、支援の柔軟性が高まったと言える。

GCF と COP との関係性の明確化:途上国は GCF も、京都議定書の下に設置された適応基金同様、「COP の権限の下で」運営されることを主張したが、最終的には、先進国の主張が通り、COP のガイダンスの下、COP への説明責任を負う形で運営されることとなった<sup>1</sup>。言い換えれば、GCF は COP への説明責任やガイダンスの下での機能は有するものの、京都議定書の下に設置された適応基金の規定に見られるような、「COP の権限の下で」運営されるとは記載されておらず、GCF は一定の独立性を確保したといえる。併せて、この COP との関係性は、GCF と GEF の間で同様の内容となったことから、資金メカニズムの二つの運営主体間の整合が図られたことになる。

4. 緑の気候基金は条約の原則及び関連決定事項に基づくことを留意し、

このパラはこれまでの資金に関連する条約原則(先進国の支援義務など)や関連決定事項との関連性の想起を意図するものである。後者の例としては、カンクン合意パラ 110、「適応のための新たな多国間基金の大きな部分が GCF を通じてフローすることを決定し」などが含まれる。

<sup>1</sup> 適応基金は、CMP の権限およびガイダンスの下で運営されるため、CMP は適応基金に対してガイダンスを与えるのみならず、適応基金理事会のメンバーの選任も合わせて行う権限を有する。

5. 緑の気候基金の理事会によるCOPに対する活動に関する年次報告に留意しつつ、基金理事会に対して、政策・プログラム・優先的事項・適格性基準・その他に関する事項を含むガイダンスを供与することを決定し、

当該パラの記述によって、基金の理事会がダーバン会合後に行うべき作業(GCF に対するガイダンスの検討・策定・供与)が明らかとなった。

6. 迅速に基金の運用化を行うことを基金理事会に要請し、

迅速な基金の運用化は、特に途上国締約国の総意であり、こうした要請は継続して行われるものと想定される。

7. 国家気候変動戦略・計画との整合、受益国主導型アプローチや、緑の気候基金による効果的な直接的・間接的、公的・民間セクター支援の供与を確保すべく、基本設計に関するパラ 46 に関連して、国別指定機関を通じて実施される、透明かつ異論のない手順を策定するよう要請する。更に支援要請に対する基金の承認が行われる前にこの手順を決定することを基金理事会に要請し、

途上国のオーナーシップへの配慮: 基本設計に関するパラ 46 は、基金のアクセス・モダリティ及び GCF が支援を行う案件の実施機関の認定に関する項目のうち、国内指定機関に関する記述を指す。当該パラによれば、途上国が国内指定機関を特定し、この機関を通じて案件への支援申請を基金理事会に対して推薦することを許可している。つまり、この国内指定機関が GCF の支援対象となる案件の国内調整や取り纏めを担う機関ということになる。これは、国内優先課題に照らして、何に(どの分野のどの対策に)対して支援を申請するか、という国内意思決定に対して受益国である途上国のオーナーシップを向上させるための記述とも言える。

8. 緑の気候基金の資源の適応・緩和対策間でのバランスの取れた配分を基金理事会にさらに要請し、

資源配分のバランスと留意事項: 異なる分野間の資源の配分バランスは、各国の排出源構成やニーズが異なることも手早い、資源確保に対する各国の思惑が交錯する、対立が生じやすいテーマでもある。本パラでは、GHG 排出削減のための緩和と、気候変動の悪影響に対する耐

性の強化のための適応との間の資源配分バランスを理念として提示している。この背景には、これまで先進国締約国からの支援は緩和分野に多く、適応に十分な支援額が確保されてこなかったとする途上国サイドの不満がある。

しかし、配分バランスの議論で見落とされがちな点として、より大規模な資金動員を可能とする譲渡的借款や民間投資がより容易な緩和分野と、無償資金を主体とする公的資金による適応分野への支援の性質の違いがある。したがって、資源配分のバランスを、支援拠出の額面のみで単純比較・評価することは必ずしも支援の現状の正確な把握に繋がらない点に注意する必要がある。

9. 基本設計に関するパラ 29・30 を考慮し、その迅速な運用化を促進すべく、緑の気候基金に対する財源が確保される必要性を強調し、早期かつ適切な増資プロセスを可能とするために必要となる政策及び手順を設置することを基金理事会に要請し、

財源の確保に関する措置: 途上国締約国は GCF に十分な基金が集まらず形骸化することを恐れており、基金に対する財源の予測可能性を高めるために、GEF で行われているような増資プロセスにより定期的に財源を投入するプロセスが必要と考えている。

10. 緑の気候基金の基本設計に関するパラ 11 に基づき、条約締約国に対して、2012 年 3 月 31 日までに地域グループや他グループを通じて、推薦する基金理事会の理事を暫定事務局に提出することを呼びかけ、また途上国締約国の 12 議席は以下の通り配分される;

- (a) アジア大洋州より理事 3 名及び理事代理
- (b) アフリカより理事 3 名及び理事代理
- (c) ラテンアメリカ・カリブより理事 3 名及び理事代理
- (d) 小島嶼国締約国(SIDs)より 1 名及び理事代理
- (e) 後発開発途上国(LDCs)より 1 名及び理事代理
- (f) 上記地域グループや他グループに含まれない途上国締約国より理事 1 名; 理事代理は上記グループに属する途上国締約国間で持ち回る

途上国側の理事構成: このパラは、基金理事会の理事ポストを巡る途上国内での配分のバランスを示している。当該理事会に限らず、条約の下で委員会等を設置する際には、方向性を決定づける意思決定や案件の認証等に際して、先進国・途上国間のバランスに配慮した代表性の確保が重要となる。例えば、国連地域グループ毎の

議席配分は、一見平等かつ妥当な調整に見えるが、東欧諸国やトルコなど、地域グループの枠にうまく当てはまらない国は議席の獲得が難しくなる。他方で、先進国と比較して、より大所帯で構成される途上国では、どの国が途上国を代表するかについて、内部調整が難しくなるケースもある。途上国の総意は G77/中国に集約されるとはいえ、SIDs、LDCs、ALBA、EIG などの交渉グループレベルとなると主張や交渉ポジションは異なってくる。特に気候変動の悪影響に脆弱な SIDs や LDCs はこうしたケースに於いて議席を優遇されることが多い。

11. 基本設計に関するパラ 7 および 8 に基づき、緑の気候基金に法人格を付与すること、また基金の機能の達成にあたり関連する特権・免除が付与されることを決定し、

基金の法人格の付与: 基本設計パラ 7 及び 8 は、基金の法人格に関する記載を指している。これらパラでは、短い記述ではあるものの、基金の機能の実施および目的の達成に要する法人格の付与と特権・免除を確保することを規定している。特に前者の法人格については、基金が事業・案件の契約主体として機能することを意味しており、これは特に、これまでのような多国間開発機関を通じた事業の実施と並行して、途上国の国内実施機関 (NIE: National Implementing Agency) による財源へのアクセスと事業の実施を可能とするダイレクト・アクセスが GCF に含まれてくるが、そのことから、新たに生じうるリスクに対処するためにも法的位置付けが明確となることが求められている。多国間基金の法人格に関する類似事例としては、モンリオール議定書下の多国間基金はカナダに、京都議定書下の適応基金はドイツに、また保健衛生分野における世界エイズ・結核・マラリア対策基金(世界基金)はスイスにおいて、それぞれ法人格を取得している。

12. 上記パラ 11 の目的と並行して、以下の基準に基づき、2012 年 4 月 15 日までに緑の気候基金の国内受入(ホスト)に関する関心表明を基金理事会に提出することを条約締約国に呼びかけ、

- (a) 基本設計に関するパラ 7・8 への効果を付与すべく、その機能の執行及び権利を保護するための、基金の法人格を付与/認知する能力、これには契約、動産・不動産に対する物権の取得・移転、訴訟手続きを含むがこれらに限定されない、
- (b) 基金および職員に対する特権・免除を付与する能力、これはその目的の達成および基金との関係性に於いて職員の独立性の担保に必要なもの、
- (c) 基金に対する財政措置、事務的・ロジック的支援
- (d) ホスト国が提供したいその他の情報

基金の誘致国(ホスト)に求める条件: GCF のホスト国に求められる能力・条件の提示。基金の法人格の付与、特権・免除の確保およびその他必要となるサポートを行う能力を有することがホスト国としての前提条件となる。

13. 基金理事会に対して、関心表明を受領した後に開示された透明なプロセスに基づきホスト国の選定を行うことを要請し、更に基本設計に関するパラ 22 に基づき COP18 においてホスト国を認定することを要請し、

基金理事会によるホスト国の選定の後に、COP18 カタール会合における認定という一連のステップおよびスケジュールが明らかとなった。

14. 基本設計に関するパラ 7 及び 8 に基づき、基金の受入れ(ホスト)に関する法的及び事務的措置を策定すること、また基金への法人格の付与の確保と基金及び職員に対する特権・免除の付与が迅速に確保されることを基金理事会及び緑の気候基金のホスト国に要請し、

パラ 11 の解説を参照。

15. 基本設計に関するパラ 19 に基づき、ホスト国において緑の気候基金の独立した事務局を出来るだけ早く迅速に設置することも基金理事会に要請し、

ホスト国と基金の事務局: GCF の正式な事務局の早期設立を要請した内容。パラ 18 の記載のとおり、現時点で GCF の事務局は暫定的な措置をとることになっており、この暫定措置から正式な措置への早期移行を促したものの。

16. 開示された透明かつ競争的な入札プロセスを通じて、信託業務に空白が生じることがないように速やかに緑の気候基金の信託機関の選定を行うことを基金理事会に呼び掛け、

信託機関の選定: カンクン合意パラ 107 に則り、現在、世界銀行が緑の気候基金の暫定信託機関を担うことに加えて、GCF の運用開始から 3 年後にこの暫定措置に関するレビューが行われることが決定している。当該パラ 16 は、このプロセスに併せた、信託業務の暫定措置から正式措置への早期移行を促したものと言える。

世界銀行がそのまま継続して GCF の正式な信託機関として位置付けられるか否か、という点については、当該銀行の多国間基金の信託機関としてのこれまでの実績や機能から考えれば妥当と考えられるが、世界銀行が気候変動枠組みの中で途上国支援に対して果たすべき役割

については、特に先進国・途上国間で意見が分かれることもあり、交渉が続くものと想定される。

17. 必要に応じて基金との繋がりを定義づけるべく、適応委員会、技術執行委員会及び他の関連する条約下の分野別機関との協力プロセスを開始することを基金理事会に要請し、

基金と他の委員会との関連性: 資金議題以外の交渉テーマ(適応、技術など)の下で新たに設置された組織体は、それぞれのテーマの文脈の中で設置が合意されてきたものであり、異なるテーマの組織体間の横の関係性は、現時点では必ずしも明確となっていない。ただし、条約の効果的な実施という観点からは、これら組織体間の整合性や相互関係を明らかにすることが重要となる。

18. 緑の気候基金の機能開始の促進及び独立性の確保の必要性を認識し、条約事務局内の自律的な1ユニットとしての緑の気候基金の暫定事務局の設置に向けて、またそれにより緑の気候基金の独立した事務局が立ち上がるまでの間、基金に対する技術・事務・ロジ面での支援供与を可能とすべく、条約事務局及び地球環境ファシリティ事務局に対して、COP17以後遅れることなく共同して必要な事務手続きを進めること、を要請し、

基金の事務局に関する暫定措置: GCFの基金事務局に関する暫定措置を記述した内容。交渉過程では、暫定事務局をどこに設置するか、という点について、条約事務局設置案、GEF事務局設置案および国連ジュネーブ事務所設置案、の複数案が出ていた。この点は事務方レベルの交渉では決着がつかず、閣僚級交渉を経て、上記記載の内容に落ち着いた。結果としては、国連ジュネーブ事務所設置案は選択肢から落ち、条約事務局内に独立したユニットとして設置すること、またそのための準備を条約事務局とGEFが共同して進めることが決定している。

19. 遅くともCOP19までには暫定的な措置を終了することを決定し、

暫定事務局から正式な事務局への速やかな移行を目指すための措置。

20. 暫定事務局は基金理事会に対して完全な説明責任を有すること、当該理事会のガイダンス及び権威の下に機能すること、更に事務局の長は当該理事会に対して報告義務を有することを決定し、

基金のガバナンスの一環として、暫定事務局と基金理事会との関係性を明確化したもの。

21. 暫定事務局の長の任命を迅速に進めるべく理事会に強く求め、  
22. 暫定事務局の長の選定項目として、基金の設計又は管理に関する専門性、関連する事務及び管理経験、途上国との業務経験と政策に関する専門性、を含むことを決定し、

基金の暫定事務局の長: 基金の暫定事務局の長(head)の早期任命と、長に求められる資質・専門性(expertise)が明記されている。基金の管理及び関連する事務手続きに精通し、途上国業務経験を有する人材が求められることになる。

23. 2012年4月30日までに第1回理事会を開催する準備を行うことを暫定事務局に要請し、  
24. スイスおよび韓国による、それぞれ第1回、第2回理事会の開催受入れの申し出を歓迎しつつ、以後の理事会の開催受入れを締約国に呼びかけ、

基金理事会の開催: 第1回基金理事会の開催時期および第1回・第2回理事会の開催国が明らかとなった。第2回理事会以後の開催時期・場所は現時点では未定となっているが、基金のホスト国が選定・認定されるまでの間、理事会の開催場所は締約国の自発的な誘致に依拠する。ちなみに日本によるこれまでの取組としては、ダーバンに至る過程で、2011年7月に第2回移行委員会の東京開催をホストしたほか、9月にはGCFに関するアジア地域コンサルテーションを豪州と共催するなど、積極的に設計プロセスに関与している。

25. 暫定事務局や理事会の事務費用を含む、緑の気候基金の立ち上げのための財政貢献を行うことを締約国に呼びかけ、  
26. 緑の気候基金の初期費用に対する韓国、ドイツ、デンマークからの財政貢献を歓迎する。

基金への拠出の呼び掛け: ダーバン会合では、韓国、ドイツ、デンマークがGCFへの資金貢献を表明している。表明のタイミング、という観点からは、基金の国内受入れ(ホスト)や、気候変動支援分野への支援を通じた国際社会へのアピールといった、政治・外交的成果を意図する要素もある。いずれにせよ、基金の財源規模はその設計に依拠することとなる。

## 決定案[-/CP.17] AWG-LCA の成果 IV.資金

### 常設委員会(SC)

#### <議題の背景>

LCA における交渉プロセスでは、まず資金に関する仕組みの議論として、カンクン合意パラ 112 に基づいて設置された常設委員会の設計が挙げられる。この委員会は、COPが条約の資金メカニズムに対して有する4つの機能(一貫性と調整の改善、資金メカニズムの合理化、資金動員および途上国へ供与される資金支援の測定・報告・検証(MRV))を実施するにあたって、COPを補助するための組織体として位置付けられている。

この常設委員会の設計を巡り、ダーバンに至る交渉過程ではそのガバナンスや機能面などで先進国・途上国間で意見の対立が見られた。また、これらの論点については、これまでに先進国からはスイス、EUやアンブレラグループ(豪州・カナダ・日本・ニュージーランド・米国共同)から、途上国からはG77/中国(フィリピン)、アフリカグループ(エジプト)、インド、パキスタン、グルジアよりサブミッションが提出された経緯がある。ダーバン会合では、これらサブミッションに基づき共同議長が纏めた文書に基づき交渉が進められた。

ここで留意すべきは、常設委員会に関する交渉の動きは分野横断的に捉える必要がある点である。例えば技術議題では技術メカニズムを構成する技術執行委員会(TEC)や気候技術センター・ネットワーク(CTCN)、適応議題では適応委員会(AC)、資金では常設委員会(SC)といったように、途上国は、概ね途上国支援に関して様々な基金や委員会を含む仕組みを作りたがる傾向にある。

途上国がこうした行動をとりたがる背景には、これまでドナー優先型(少なくとも途上国側がそう感じているケースが多い)の支援供与のあり方から、一連の支援プロセスに対して受益国としての途上国の主張を反映させるスペースを確保したいという思惑が挙げられる。言い換えれば、これら委員会へのポストを確保することで発言力を高める狙いがある。こうした締約国間の思惑と平行して、締約国による行動の効果的な実施に際しては、これらの新たに構築された仕組み間の役割分担や位置付けの整合性など、追加的な調整が今後の課題とも言える。

(前文:ポイント)

- 条約4条および11条を想起
- 決定1/CP.16パラ112に基づきCOPの下における常設委員会の設置

条約4条は特に先進国締約国の(資金)約束について、条約11条は条約の資金メカニズムについて規定している。資金議題では通常、資金拠出の根拠としてこれら条約4条や11条などの条約原則を持ち出すことが多い。これらは特に途上国が強く主張する点である。

120. 常設委員会はCOP通常セッションにおいて、その掌握業務のあらゆる側面に関する報告および提言をCOPに対して行うことを決定し、

常設委員会とCOPとの関係性:この関係性は、委員会のガバナンスの根幹をなすものである。ダーバンに至る交渉過程では、当該委員会によるCOPへの報告を、補助機関会合を通じた間接的なものとするか、或いは委員会による直接報告とするか、COPとの距離感の取り方を巡り先進国・途上国間で意見が分かれてきた。ダーバン会合では、統合テキストの中でCOPへの間接報告(SBIへの報告)・直接報告がオプションとして据えられ、結果として後者のCOPへの直接報告が決定された。

121. 常設委員会はCOPが条約の資金メカニズムに対して有する機能、気候変動ファイナンスの拠出に関する一貫性・調整の改善の行使を補助することも決定し、

委員会の補助機能1:COPが条約の資金メカニズムに対して有する4つの機能のうち、一貫性・調整に関して当該委員会がその改善を補助することが強調されている。

122.常設委員会がCOPに対して付与される他の機能を実施することをさらに決定し、

委員会の補助機能2:カンクン合意パラ112で記載されたCOPが条約の資金メカニズムに対して有する4つの機能とは別途、追加的に付与される機能があった場合その担い手としてSCが実施することを規定している。SCの将来的なマニフェスト追加の可能性に幅を持たせた表現となっている。

123.パラ121に記載される活動に基づく作業プログラムをCOP18セッションにおいて発表することを常設委員会に要請し、

気候ファイナンスの一貫性・調整に向けた作業プログラム:この作業プログラムには、気候変動枠組み内での支援の取組み(資金メカニズムを通じた支援やその他の条約・議定書下の基金を通じた支援)、枠組みの外での支援供与(二国間、多国間、民間投資等)など、多様な支援の取組みの重複の回避や補完性の強化に向けた方策や調整のあり方などが盛り込まれていくことが想定される。

124.会合および途上国締約国からの参加に係るコストが条約事務局のコア予算に含まれることが検討されることを決定し、

活動予算:予算の観点から見れば、AWG/SB/COP・CMPのインセッション中に並行して行われる会合やワーク

ショップはさておき、別途時期をずらして開催される会合(理事会・委員会等)やワークショップに係る途上国参加者の渡航・滞在費用・日当を含めた事務経費は、条約事務局の予算や先進国の拠出金などから賄われることになる。つまり、こうした会合やワークショップを増やせば、その分だけ条約の事務経費の総額は増加することになる。事務局予算の必要以上の拡大を避け、必要部分に資源配分が行われるための継続した予算執行の監視と調整が求められる。

125. 付表 VI に含まれる、常設委員会に係る作業モダリティおよび委員構成を採択することも決定する

また、常設委員会については本文のほかに、付表IVにおいて委員会の詳細が決定している。以下にその主要ポイントを示す。

#### 関連事項

付属 VI(Annex VI): 常設委員会の構成

- 20 名構成(附属書I国 10 名、非附属書I国 10 名)
- 委員の任期: 2 年(任期の継続可)
- 議長・副議長の 1 年毎の選出(附属書I国、非附属書I国からの選出・交替)
- 支援機関(多国間・二国間・地域間)・民間セクター・市民社会によるオブサーバ参加のためのモダリティの構築
- 追加的な外部専門性の活用
- 開催頻度: 少なくとも年 2 回開催。第 1 回会合は SBI36(2012 年 5 月開催)以前に開催。
- コンセンサスによる意思決定
- 条約事務局による委員会運営の支援
- 常設委員会の機能に関するレビューを実施(2015 年)

#### 長期資金

< 議題の背景 >

長期資金に関する議論は、2020 年までに先進国全体で 1000 億米ドル/年を多様な財源から動員するとして数値目標の達成のほかに、途上国への長期的な資金供与を支えるための財源調達オプションの検討や、2013 年以降の支援のあり方に関する「資金ギャップ」を巡る議論が含まれていた。

ダーバンに至る交渉過程では、途上国サイドは長期資金の議題をダーバンの成果の重要な一部として位置付け、交渉議題に含めることを強く主張し、結果として議題に組み込まれた経緯がある。

本議題については締約国および交渉グループによるサブミッションが提出されており、これまでに途上国側からは G77/中国(フィリピン)、アフリカグループ(エジプト)、AOSIS および LDCs(ガンビア)が、先進国からは EU、日本・豪州・カナダ、米国がサブミッションを提出済みである。ダーバン会合では、共同議長ノートを土台として、これらサブミッションの内容を統合・反映させた交渉文書に基づいて交渉が行われた。

(前文: ポイント)

- 条約 4 条および 11 条、バリ行動計画(決定 1/CP.13 パラ 1(e)、決定 1/CP.16(パラ 18、97-101))を想起
- 2010-12 年の間に先進国全体で 300 億米ドルの新規かつ追加的な資源を供与する短期資金の共同約束としての資金の供与を歓迎
- 有意義な緩和行動と実行の透明性を背景として開発途上国のニーズに取り組むために、先進国締約国が共同して 2020 年までに毎年 1000 億米ドルを動員する目標への約束を想起

短期資金目標の達成に向けた先進国側の努力に対して歓迎する文言が前文に含まれた点は重要。資金供与の新規・追加性の概念については、条約条文にも規定されているものの明確な定義は示されていないことから、これまで数多くの議論が行われてきたものの決着は見えない。この概念の扱いは各国の解釈に委ねられている。

126. 2012 年以降の既存の支援の供与の継続の重要性を確認し、

2013 年以降の支援の継続: ダーバンに至る交渉過程では、途上国は、短期資金が終了後の 2013 年以降、長期資金目標の 2020 年までの間の明確な支援コミットメントがないことから、先進国からの支援が激減するのではないかと、という懸念を持ち始めた。これが資金ギャップと呼ばれる問題である。こうした懸念を背景として、途上国は、ダーバン合意の中で、2013 年以降の支援が継続して行わ



れるという先進国による政治的メッセージを要求していた。先進国は短期資金、長期資金を通じて既にコミットメントを行っており、2013 年以降に支援額が無くなることはない」と主張、具体的な支援額の提示はしないかたちで、支援の継続を明記している。

127. 2012 年に、決定 1/CP.16 パラ 97-101 の文脈における長期資金の供与を進めるべく、ワークショップ(複数回)を含む長期資金に関する作業プログラムを実施することを決定し、

長期資金の作業プログラム:カンクン合意パラ 97-101 では、途上国へのスケールアップされた新規・追加的、予測可能かつ十分な資金の供与、短期資金目標、財源の多様性(公的・民間、二国間・多国間、代替的財源)、多国間資金の適応への資金、財源調達手法に関する気候変動資金に関するハイレベル諮問グループ(AGF)報告書の留意等について規定している。本パラはダーバン会合以降の作業を明確化したもの。ワークショップ(複数回)では、長期資金の文脈での財源調達手法の検討を行うこととなる。

128. 上記パラ 127 に記載される作業プログラムに関して、先進国締約国および途上国締約国から 1 名ずつの共同議長 2 名の任命を COP 議長に呼びかけ、

129. 上記パラ 127 に記載されたワークショップ(複数回)の支援にあたり共同議長を支援することを条約事務局に要請し、

作業プログラムと進行役:作業プログラムに関する共同議長 2 名の任命は、議論を進めるにあたっての先進国・途上国のバランスを考慮した配慮措置となる。併せて、作業プログラムの実施にあたり、条約事務局が事務手続きや報告書の取り纏め等の側面で共同議長を側面支援することとなる。

130. パラ 127 に記載される作業プログラムの目的は 2012 年以降の気候変動資金の動員の拡大のための既存の努力に貢献すること;作業プログラムは、公的・民間資金、二国間・多国間資金および代替的な財源や、途上国締約国の気候関連の資金ニーズに関する関連する分析成果などの多様な財源に基づく資源の動員オプションを分析すること;当該分析が気候変動資金に関するハイレベル諮問グループ、G20 における気候資金の動員に関する報告書や報告書で用いられる評価項目など関連する報告書を参考とすること、また短期資金からの教訓を考慮すること;を決定し、

作業プログラムの詳細と留意点:ダーバン会合以後に行われる作業プログラムの指針。財源調達オプションの検討にあたって、気候変動資金に関するハイレベル諮問グループ(AGF)や主要国首脳会合(G20)による類似するこれまでの検討結果は本分析・議論と密接に関係しているため、これらが明記された点は評価すべきである。また、従来の先進国による公的資金支援の形態に捉われないという意味を含めた革新的財源(innovative sources)という表現があるが、気候変動枠組条約上では代替的な財源(alternative sources)という表現を用いている。

財源調達オプションの選好を巡っては、ダーバン会合で当初交渉文書に含まれていた「途上国への影響(incidences)」という項目が最終決定に含まれていないことから察せられるように、途上国も一枚岩ではない。特定セクターを対象とした課金オプションなどは、セクター間の不公平性を生じさせてしまうという懸念や、また CBDR による先進国・途上国間の負担の差異化を導入してしまうと健全な競争を阻害するおそれもあるため、注意深い議論が求められる。

131. 条約事務局の支援を受けつつ、パラ 127 に記載されるワークショップ(複数回)に関する報告書を COP18 における検討のために準備することを共同議長に要請し、

報告書の作成:COP18 までにワークショップにおける財源調達に関する検討結果が取り纏められることとなった。AGF や G20 による検討との違いは、当該作業が COP 決定に基づいて、条約の下で行われるという点であり、今後の財源調達の方針に一定の方向性を与えることとなる。

132. 先進国締約国より提供される短期資金に関する情報に留意し、短期資金コミットメントの達成の報告に関する透明性を継続してさらに高めていくことを要請する。

短期資金による支援内容の透明性:短期資金目標に関する達成の進捗については、先進国締約国による報告書の提出・公表のほかにも、これまでに AWG/SB 会合中のサイドイベント等の場を通じて、支援の内容について説明および透明性の確保に努めてきた経緯がある。これらの一連の透明性の向上のためのプロセスでは、途上国は主に支援額、支援形態(無償・有償、二国間・多国間)、支援アプローチ(プログラム・プロジェクト他)、配分バランス(分野間、地域間など)や新規・追加性の考え方などについて関心を持っており、引き続き、こうした観点から先進国による支援の内容について透明性が求められることになる。



発行日： 2012年1月27日

編集・発行： 財団法人 地球環境戦略研究機関(IGES) 気候変動グループ

〒240-0015 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11 TEL: 046-855-3860 / FAX: 046-855-3809 / EMAIL: cc-info@iges.or.jp

※このニューズレターの内容は執筆者の見解であり、IGESの見解を述べたものではありません。

Copyright © 2012 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.