

COP26

最後のピース パリ協定第 6 条ルール決定について ～政治レベルの合意点のポイント～

気候変動とエネルギー領域

高橋健太郎



(IGES 高橋健太郎 撮影)

1. 最後のピース パリ協定第6条ルール決定

2015 年 12 月にパリ協定が採択されてから約 6 年がたち、ついに、2021 年 11 月 13 日に英国・グラスゴーで開催された第 26 回国連気候変動枠組条約締約国会議で、パリ協定第 6 条のルールがグラスゴーパッケージの一つとして採択された(正確には 6 条のルールは、当該期間中に開催された第 3 回パリ協定締約国会議で採択)。パリ協定第 6 条は、最近、国内外で注目を浴びている炭素クレジットに関するルールに関係する。パリ協定第 6 条のルールは、パリルールブック最後のピースとも呼ばれ、当初、2018 年に採択される予定であった。しかし、2018-2019 年に開催された COP では、各国で意見の対立があり、また、新型コロナウイルスの感染拡大により 3 年遅れのルール採択となった。

パリ協定第 6 条は、6 条 2 項、6 条 4 項、6 条 8 項の 3 つのメカニズムが存在する。6 条 2 項は、国際的に獲得したクレジット(二国間のメカニズムで発行されたクレジットを含む)を NDC(自国が決定する貢献)の目標達成に活用できるようにする仕組みである。6 条 4 項は、京都議定書の下で制度が開始されたクリーン開発メカニズム(CDM)の後継版となる新たな国連のクレジット制度である。6 条 8 項は、炭素クレジットを生み出すメカニズムではなく、途上国を技術や資金で支援する非市場アプローチのことである。COP26 で採択された 6 条のルールは 3 つある。1)6 条 2 項におけるガイダンス¹、2)6 条 4 項のメカニズムのためのルール・実施・手続き²、3)6 条 8 項 非市場アプローチの作業計画³である。

2. 6条ルールの注目点

COP26 では、2018-2019 年にかけて各国で意見が対立し、合意になかなかいたらなかった点について、各国がどこまで妥協できるかがポイントであった。2021 年 7 月に 6 条についての閣僚級会合が開催され、1)6 条 2 項を通じた適応への貢献、2)6 条 4 項における相当調整⁴、3)2020 年以前の CDM クレジットの移管が政治レベルで解決すべき問題として特定された。COP26 でも、この 3 つが重要な論点として交渉が行われた。では、この 3 つの論点はどのような結果となったのかを解説したい。

3. 適応への貢献

6 条 2 項を通じた適応への貢献は、6 条 2 項におけるガイダンスで規定された。2018-2019 年の議論では、途上国が 6 条 2 項で国際移転するクレジットに対し、義務的な課金(Share of proceeds、以下 SOP)を適用すべきと主張し、先進国は義務的な課金には反対していた。今回の決定では、クレジットに対する義務的な課金は回避され、6 条に参加する国に対し、適応への資金拠出について自主的な貢献を強く推奨するとの文言にとどまった。なお、COP26 の第 2 週目に、米国・EU 等 16 か国・地域が、合計 3.56 億ドル(日本円で約 400 億程度)を適応基金へ自主的に拠出するとの発表⁵があった。この拠出は、適応への貢

¹ 6 条 2 項のガイダンス (<https://unfccc.int/documents/310510>)

² 6 条 4 項のメカニズムのためのルール・実施・手続き(<https://unfccc.int/documents/310511>)

³ 6 条 8 項の非市場アプローチの作業計画 (<https://unfccc.int/documents/310512>)

⁴ 相当調整(Corresponding Adjustment): 二重計上を防止するために、例えば、クレジットを獲得した国が同国の NDC に活用する場合、同国の NDC の対象となる温室効果ガス排出量からクレジットを差し引き、クレジットを国際移転した国が同国の NDC の対象となる温室効果ガス排出量にクレジットを加算し、それぞれの排出量を調整すること。

⁵ 適応基金の発表(2021 年 11 月 9 日)(<https://www.adaptation-fund.org/adaptation-fund-raises-record-us-356-million-in-new-pledges-at-cop26-for-its-concrete-actions-to-most-vulnerable/>)

献の議論をまとめるための、一つの切り札になったと考えられる。なお、6 条 4 項では、発行されるクレジットに対して 5%分が適応への資金として課金されることになる。

4. 6条4項における相当調整

これまでの議論では、6 条 4 項における相当調整について、特に NDC の対象外であるセクターから発行されるクレジットに対して、二重計上を防止するための相当調整は適用不要との意見がブラジル等から表明されていた。6 条 4 項における相当調整の議論は、NDC の対象かそうでないかにかかわらず、二重計上を防止することが必要であるとほとんどの国が支持していた。今回の決定では、6 条 4 項において、NDC に活用又はその他の国際的な緩和目的に活用されるクレジットについて、プロジェクトを実施するホスト国が承認すれば相当調整を適用するという内容となった。COP26 の第 2 週目の最終局面になり、ブラジルが NDC の対象外であるセクターからのクレジットへの相当調整を受け入れたことになる。COP26 開催前に、ブラジル持続可能な開発ビジネス評議会(CEBDS)がブラジル政府に対して、COP26 におけるルールブック妥結のために交渉ポジションを変えるべきとの陳情⁶を出していた。こういった民間企業の意見も、ブラジルが交渉において、妥協する一つの理由になったかもしれない。

5. 2020年以前のCDMクレジットの移管

2020 年以前の CDM クレジットをパリ協定でも NDC に活用できるかどうか、COP26 でも非常に注目された。これまで、2020 年以前の CDM のクレジットをパリ協定へ移管することは 1.5 度目標達成の野心を損なう、というのがほとんどの国の意見であった。それに対して、ブラジル、中国、インド、アラブグループなどが 2020 年以前の CDM クレジットの移管を希望していた。今回の決定では、以下の条件を満たせば、最初の NDC の達成にのみに活用することが可能となった。

パリ協定第 6 条 4 項の決定文 セクション XI B パラ 75 より抜粋

- 2013 年 1 月 1 日以降に登録された CDM プロジェクト活動及びプログラム活動
- 2020 年以前の排出削減量で、メカニズム登録簿に移転・保有
- CER は最初の NDC の達成のみ活用可
- CDM ホスト国は CER について相当調整の適用不要。SOP の適用も不要。
- 上記の条件を満たさない CER は将来の決定に従って、NDC の達成にのみ使用可
- t-CER 及び l-CER は NDC の使用不可

IGES が三菱 UFJ リサーチ & コンサルティングやドイツの研究機関等と共同で作成した報告書では、2013 年 1 月 1 日以降に登録された CDM プロジェクト活動及びプログラム活動から供給されるクレジット量は約 3.4 億トン⁷と推定している。カーボンニュートラルの達成にクレジットの活用を希望する企業が一定程度存在することから、供給量の観点で、特に CDM の 2020 年以前のクレジットについて、今後、一定程度の需要が

⁶ CEBDS に関する記事(<https://www.segs.com.br/demais/314691-setor-privado-defende-que-o-brasil-apoie-a-regulamentacao-do-mercado-global-de-carbono-na-cop-26>)

⁷ CDM supply potential for emission reductions up to the end of 2020
(<https://www.iges.or.jp/jp/pub/cer-supply-potential/en>)

生まれると考えられる。しかし、11 月 12 日の非公式ストックテイクプレナリーにおいて、複数の国が COP26 議長によって提示された提案について、2020 年以前の CDM クレジットのパリ協定への移管に対して懸念を示した。11 月 13 日のプレナリーでは、CDM クレジットの移管に反対し、また、環境十全性の高い市場形成を目指す連合(サンホセ原則)を 2019 年に立ち上げたコスタリカが、「今回の妥協案は完璧なテキストではないが、妥協案として受け入れる。引き続き、サンホセ原則に従って、環境十全性の確保を目指す。」と発言した。つまり、6 条のルールで、妥協案として、過去の CDM クレジットの利用が認められたが、今後、クレジットを活用する需要側に、その選択が求められることになる。

6. 今後の展望

COP26 で、6 条のルールが決定したことにより、6 条のルールの下で実施を行う二国間協力(日本政府が 17 のパートナー国と実施している二国間クレジット制度やスイスの二国間協力等)や国連の下で新たに設置された 6 条 4 項のメカニズムへの参加を希望する企業が増えることが想定される。また、企業のカーボンニュートラル達成に活用する自主的なクレジットへの期待も高くなっている。一方で、6 条の決定により、相当調整という二重計上を防止する為の新たな概念、そして、6 条 4 項においても、CDM とは異なる温室効果ガス削減量の計算に関する厳格な原則が決定したことで、今後、過剰なクレジットの創出とならないよう保守的なベースラインの設定が求められることになる。また、ベースラインが NDC や長期戦略とどのように整合しているのか、プロジェクトを実施するホスト国に対して説明が求められる。京都議定書時代の CDM では、そのようなアプローチがベースラインの検討には含まれていなかったため、これまでの CDM のようなクレジット創出・取引の整備には 2~3 年を要することが想定される。また、パリ協定では、透明性向上のための枠組みもあり、6 条に参加する国は、クレジットを獲得・移転した場合、その取引量について、透明性の高い方法で報告が求められる。COP26 の交渉外では、今回の 6 条ルールの決定前に、Climate Action Network が、妥協案は抜け穴になりうるとの懸念を表明していた。今後、世界規模で、炭素クレジットの取引の規模拡大が期待されるが、6 条交渉でも繰り返し、各国が指摘していた環境十全性の確保と、そして、6 条メカニズムへの参加が 1.5 度目標達成に資するよう、しっかりとした制度設計が必要になる。新たな仕組みの迅速な実施に向けた準備が必要になるが、6 条に参加する途上国に対して、国内の制度的取り決めや政府職員に対する能力開発支援が必要になるであろう。

2021 年 11 月発行

公益財団法人 地球環境戦略研究機関(IGES)

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

Tel: 046-855-3700 / Fax: 046-855-3709

E-mail: ce-info@iges.or.jp

この出版物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。

URL: <http://www.iges.or.jp/> IGES は、アジア太平洋地域における持続可能な開発の実現を目指し、実践的かつ革新的な 政策研究を行う国際研究機関です。

Copyright© 2021 Institute for Global Environmental Strategies.
All rights reserved.