

2000年12月9日

ハーグ会議の結果の読み方[‡]

—ITS ASSESSMENT AND IMPLICATIONS—

《 完成版 》

IGES/GISPRI

松尾 直樹[†]



[‡] ハーグ会議の包括的なサマリーは、Earth Negotiations Bulletin (<http://www.iisd.ca/>) を参照。和訳が、IGES および GISPRI の Web サイト(下記脚注参照)にある。

[†] E-mail: n_matsuo@iges.or.jp, n_matsuo@gispri.or.jp. Web: <http://www.iges.or.jp>, <http://www.gispri.or.jp/>.

内 容

1. 概観と評価	3
前提—COP 6 の位置付け	3
結果と概要	3
会議の結果	3
会議の概要	4
評価と感想	5
2. 今後の展望	7
今後の国際交渉の方向性	7
今後の国内批准に向けての動きとの関係	8
日本の現状の排出トレンドの認識	8
シンク	10
京都メカニズム	10
遵守関連制度	12
米国の動き	12
3. 京都メカニズム, 遵守, シンク	14
CDM	14
排出権取引, JI (共同実施)	15
遵守制度 (含 議定書 第 5, 7, 8 条, 政策措置)	15
概要	15
議長ペーパーとそれへの意見	16
吸収源 (LULUCF; SINK)	17
第 3 条 3 項	17
第 3 条 4 項	17
4. 途上国問題 (条約関連 + α)	18
ファンド	18
適応ファンド	19
条約ファンド (CONVENTION FUND)	19
その他資金源	19
CLIMATE RESOURCES COMMITTEE	20
悪影響	20
脆弱な国への対応	20
産油国への対応	20
キャパシティービルディング, 技術移転	20
キャパシティービルディング	20
技術移転	20

1. 概観と評価

前提—COP 6 の位置付け

京都で採択された(未発効)の京都議定書を、どう運用していくか、というルールを決定することが、COP 6 の最大の目的である。1998 年の COP 4 で決定された「ブエノスアイレス行動計画(BAPA; Buenos Aires Plan of Action)」を受けた形になっている。

2000 年から開始できると議定書に規定されている CDM を含めた「京都レジーム」は、21 世紀における国際的温暖化対策のベースであるため、その「運用則」は、2008–2012 年の第 1 コミットメント期を超えて適用される制度のベースになるという意味で、非常に重要なものである。その意味で、ハーグ会議は、京都会議に匹敵する重要な会議と言えるであろう。¹

なお、会議で議論されるものは、「議定書」関連事項のみならず、「条約」関連事項も多く、実際の交渉はさまざまな 이슈を「パッケージ」として行われるため、これら条約側の問題、すなわち発展途上国関連 이슈が、議定書側の決議の可否や方向性を左右するということが十分にありうる。

この会議の結果(議定書の運用則)を、各 Annex I 国は自国に持ち帰り、各国内 国内制度や国内行動計画の策定を完成させ、普通は自国の議会にはかることとなる。議会が議定書を遵守できるであろうと判断した場合、その国は議定書の批准を行うことができる。その意味で、COP 6 の成功の条件は、各国が批准できるに十分な内容の運用則の合意ができるかどうか、で判断されよう。なお、議定書の発効要件は 2 つあるが、そのうちボトルネックとなる方は、Annex I 国 CO₂ 排出量の 55%²に相当する国の批准である。

結果と概要

会議の結果

オランダ・ブロンク議長(President)のリーダーシップと各国大臣の精力的な交渉にもかかわらず、ハーグ会議は最終予定日を一日超過した交渉を続けたものの、最終的には、最終局面で合意を達成することができず、ハーグ会議は、(表面上は)失敗に終わった。なお、COP 6 自身は「中断」という形をとり、それに引き続く Part II が 2001 年前半に行われることに

¹ 「ハーグ会議交渉の読み方ノート」も参照(<http://www.iges.or.jp/>)。なお、議定書はまだ発効しておらず、先進国で批准している国もない。

² 1990 年 CO₂ 排出量。なお、米国の排出量は約 36%に相当する。

なった。³ 実際には Part II は、2001 年 5 月 21 日～6 月 1 日に予定されている補助機関会合の会期中(前半の一週間?)にボンで行われる可能性が高いようであるが、それに関する正式決定は行われていない(COP 6 Part II あるいは COP 6.5 と呼ばれることが多い)。

会議の概要

総勢約 7,000 人(182 カ国代表, 323 機関)の参加者のあった COP 6 ハーグ会議は, the Netherlands Congress Centre で 2000 年 11 月 13 日から約二週間の会期で開催された(実際は金曜までの会期が一日延長された)。

第一週は, それまでの会合(特にリヨンでの補助機関会合や非公式会合)での議論を踏まえた事務レベル折衝が行われた。基本的には, それまでの準備会合同様, イシューカテゴリーごとのコンタクトグループにわかれ, イシューとなる課題ごとの「COP 6 決定文書ドラフト」の括弧(合意できていない部分)をはずす作業を継続した。できるだけテクニカルな部分を詰めておき, 政治的イシューのみを第二週に残すことが期待されたが, 京都メカニズムとシンク等に関しては, かなりテクニカルな点まで残ることとなった。

第二週に入り, 各国閣僚クラスが参加する段階になり, プロンク議長は, 非公式ハイレベル全体会合(公開)において, 主要イシューを 4 つのグループ(ボックス)⁴に分けた。そして, それぞれの非公式交渉グループ(非公開)において, 2 人の大臣をファシリテータとして, 中心となるいくつかの政治的課題の政治的議論の収束に向けての枠組を形成した。日本の川口長官⁵は, その中の京都メカニズムのファシリテータの一人として非常に重要な役割を担うこととなった。

水曜の夜には, その中の特に重要な政治的課題を **crunch issues** としてまとめた議長ノート⁶がリリースされ, ハイレベルにおける議論のたたき台とされた。プロンク議長の当初予定としては, これをなるべく早い段階に片付け, 実際の議決文書に手を入れる(括弧をはずす作業に着手する)はずであったが, 結局, 土曜の朝まで費やされた交渉は, この **crunch issues** パッケージに関して最終合意を行うことはできなかった。⁷

³ このような重要案件は, 補助機関会合ではなく, COP でのみ決定できると考えられる。したがって, Part II を開催しない場合には, 2001 年 10 月 29 日からの COP 7(モロッコ・マラケシュ)まで待たなければならず, 政治的モーメントの点や, 2002 年に期待されている各国批准が難しくなる。また, オランダにとっても, ハーグ会議を失敗で終えることは遺憾であろう。

⁴ 議長の調停案の「アウトライン」を示した 14 ページの非公式文書。4 つのカテゴリ(Box)に分かれている。Box A: 途上国問題関連(キャパシティビルディング, 技術移転, 気候変動の悪影響, GEF へのガイダンス), Box B: 京都メカニズム(CDM, JI, 排出権取引), Box C: シンク(LULUCF), Box D: 政策措置・遵守・議定書 5, 7, 8 条。

⁵ 通産省地球環境問題担当審議官, サントリー常務の経験をもつ川口環境庁長官は, ファシリテータのみならず, その後の夜を徹した交渉においても, 各国代表から非常に高い評価を得た。

⁶ 未確認情報によると, この調停案である「ノート」は, 各イシューに関して各国の関心事や懸念を詳細に分析し, 約一年間かけて準備されたものということである。

⁷ Crunch issues は, 「政治的」妥協を必要とするため, あくまで「パッケージ」でのみ合意が可能である。その意味で, 失敗は, 連立不等式の中で各国が妥協できる領域(解)を見つけることができなかったということである。情報によると, その中の最重要課題のひとつであるシンクに関しては(最後まで交渉が続いた課題), 英国と米国間では合意に達したが, 「赤と緑」のドイツ現政権の「緑」の部分のトリッティン環境大臣(とそれに同調した数カ国)が最後まで反対し, EU 内での意見がまとまらなかったということである。

評価と感想

ハーグ会議において合意ができなかったことにより、Annex I 各国の国内制度設計および批准手続き等における計画などに遅れが出るおそれが出てくる。また、政治的モーメントの喪失、COP 6 Part II において本当に結果を出せるかどうか、という点において、懸念が残る(Part II で合意できなかった場合には問題は深刻であろう)。

その一方で、非常に長期にわたる制度設計の第一歩という点から、不十分な妥協による制度に合意するよりも、もう少し時間をおいて練り直す時間ができたことにより、よりよい制度設計ができるようになるという考え方もあろう。

議事の進め方に関しては、(国際交渉の経験の豊富な)プロンク議長のリーダーシップは非常に効果的に働いたと言える。できるだけ「透明性」を確保しつつ、要点を抑えた議事進行はみごとであった。また、議長ノートの内容も、かなりよく「練られた」ものであった。しかしながら、議長ノートの内容は、それまでにコンタクトグループやハイレベルの各交渉 Box で検討されてきた交渉の「おとしどころ」をやや外れていた⁸と考えられる(ある意味ではアクロバティックな部分もあった)。その意味で、それ以降のハイレベル交渉において、彼のリーダーシップ(裏返せば強引さ)が、やや「あだ」になったきらいがある(各国が妥協できる合意点に到達することができなかった)⁹。

過去の国際環境協定の事例によると、地球温暖化問題の場合、気候変動枠組条約自身、当初予定の最後の INC 交渉会合では合意に至らず、リオまでにもう一回会合を追加した経緯がある。その他の環境協定においては、(リオで気候変動枠組条約と同時に署名された)生物多様性条約の Biosafety Protocol (Cartagena Protocol)の場合にも、1999 年 2 月、二回目の会合で、より良い合意に達したと評価されている。

むしろ、内容的に各国が(特にキーとなる米国がある程度納得できる内容になることで、議定書を「開始」することができる。かつ、より環境面での integrity を確保する内容に合意できるなら、半年程度のおくれは、あとでいつでも挽回できよう。

その意味で、会議の一週間前に行われた米国大統領選の結果が不測の事態となり、まだ結果が出ていないという異常状態は、特にゴア副大統領が当選していなかったと言う点において、さいごまで米国政府代表団の妥協可能性という意味での「柔軟性」を制限していたということができるかもしれない。

最終日に最終的な合意が図られたとしても、政治的判断を必要とする crunch issues(重要案件)の方向性が示されただけで、COP 6 から COP/MOP 1 への勧告という形をとる法的な

⁸ 「どの国にとっても『痛み』を伴う」と評されたこともあった。もっとも、『痛み』の伴わない妥協点というものはないため、それが「妥協できる範囲」かどうか、という点と、他のアイテムとの相対比較によるものである。日本政府の評価は、きわめて途上国よりのノートだということであった。ただ、NZ のように、ノートの内容をかなり評価した国もあった。

⁹ 環境協定のような「コンセンサス」ベースの協定の場合、議長の「采配」は会議の成功を左右する。コンセンサス方式の場合、全会一致である必要はなく、場合によってはいくつかの極端な意見を「無視する」ことが、議長采配として可能になる(程度問題であり、かつ何度でもできるものではない。議長の「信頼感」も重要な要素となる。京都議定書策定の中心となったアルゼンチンのエストラーダ大使のような外交官経験すなわちこの方面の経験に富んでいることも重要な要件である)。オランダは伝統的に国際的な妥協を成立させることに長けており(温暖化問題では EU バブルにおける最初の域内 burden sharing を行ったときの議長国もオランダである)、プロンク環境大臣自身も、外交官ではないが、UNCTAD や UN での経験があるなど国連の慣行にも詳しい。

正式文書¹⁰は、いずれにせよ、後に残されることになったはずである(括弧をはずす時間はなかった)。もしその場合には、正式文書の採択は COP 7 と、1 年後になった可能性が高い。¹¹ その意味で、もし、半年後に法的文書の採択まで可能であるのなら、そちらの方がスケジュール的に早くなることになる。

さらに、米国の批准可能性は、議定書そのものの成立(発効)の可否に大きく影響を与え、発効できなかった場合には、数年から 10 年スケールで温暖化問題の国際交渉は遅れを余儀なくされるであろう。

¹⁰ 排出権取引を除くすべての京都議定書関連決議は、COP ではなく、議定書の第 1 回 締約国会合 COP/MOP 1 でのみ決定することができる。その意味で、議定書関連の COP 6 決議は、COP/MOP 1 での決定を勧告(recommend)するという形をとる。すなわち、将来のルールを前もって決めておき、制度およびその準備を早めに始めようということである。これは、ビジネスの観点からも、非常に重要である。なお、CDM に関しては、「条約」の下で始められることになるであろう。

¹¹ COP 6 のテーマは、補助機関会合で決議できる内容ではない(より重要)と考えられる(COP 7 への勧告という形の決議はありうる)が、それも COP の決議次第である。

2. 今後の展望

今後の国際交渉の方向性

COP 6 Part II がどのような形態になるかは現段階では不透明である。ただ、正式に決定されるべきは、非公式の議長ノートではなく、あくまで公式文書群である。したがって、ハーグ会議で提示された議長ノート「そのもの」が今後の交渉のたたき台になることはない(議長ノートは、最終日の政治的交渉において、大幅な修正を受けたはずである)。

しかしながら、採択された COP 6 Decision 1/CP.6 は、そのノートを政治的ガイダンスの要素として take note し、¹² プロンク COP 6 議長に対して、その Part II までに、further development and consideration of texts and seek advice を求めている。その意味で、おそらく、ハーグ会議後、この最終局面の交渉の経験を通じた新たな「おとしどころ」を探った議長ノートがふたたび作成されるであろう(ただし、公式文書として提示されることはないと考えられる)。それは、2001 年 1 月 15 日提出期限の各国意見¹³と、実際のハーグでの交渉の「かけひき」の様子を反映したものとなると予想される。

議長ノートをベースとした最後の交渉の様子はきわめて不透明である。合意寸前まで行ったが、最後まで残ったのはシンク問題における EU と米国の対立・妥協を経て、EU 域内の意見調整ができなかったこと、との観測が多いが、EU vs 米国のその他の重要案件に関する意見の衝突あるいは妥協に関しては、ほとんど情報が流れておらず、(少なくともその時点で)とりあえずの妥協点に到達できたかどうかは不明である。同様に、プロンク議長ノートは途上国へのファンドをアンブレラ提案の 5 倍の額に設定したが、それに途上国が納得したかどうか不明である。

ただ、夜を徹した議論が最後はシンクの件のみを扱ったとすると(ひとつに絞られたとすると)、その他の途上国の資金問題などはそれなりの妥協点に到達したとみることもできよう。言い換えると、今後の COP 6 Part II 交渉における「おとしどころ」がそれなりに見えてきたと言うこともでき、今後のアプローチとしては、このハーグ会議の成果を「振り出し」に戻すことなく、また、よりよい内容の決議(議定書の運用則に関する公式文書の採択)を行うことが望まれる。政治的モーメンタムの維持が不可避であろう。

もうひとつ、政治的判断を必要とするいわゆる **crunch issues** 以外の課題、特に、議定書 5, 7, 8 条や京都メカニズムのレジストリー制度に関する進展は、今後の「具体的」制度設計にあたって、議定書遵守と京都メカニズム活用のベースを提供するという意味で、地味であるが

¹² その段階で、非公式であった議長ノートは、公式文書の一部となった。

¹³ この各国意見は、ハーグ会議の最後の Plenary において、「プロンク議長ノート」へ「すでに」提出したコメントを、もういちど書き直すだけと説明されたが、実際はまた新たな意見や、より妥協点から遠ざかった強硬な意見が出てくるのは必至であろう。

非常に大きなステップであるということは、留意しておくべきかと思われる。

今後の国内批准に向けての動きとの関係

日本などの先進国において、京都議定書遵守に向けての「国内制度設計」をしていく上で、COP 6 でなされるはずだった決定の内容として、大きな影響を与えうる可能性があるものは、シンク、京都メカニズム、遵守関連制度であろう。ここでは、ハーグにおいてこれらに合意できなかった(が、それなりにおとしどころが見えてきた)ことが、これから COP 6 Part II までの日本の国内制度設計において、どのような意味があるかを考えてみよう(政府政策に関する部分のみ)。

日本の現状の排出トレンドの認識

現状の GHGs 排出やエネルギー関連の認識としては、1999 年の日本の GHGs 排出量は、全体で 1990 年比 約 9-10%オーバー(京都目標からは約 15-16%オーバー)¹⁴ 全体の排出量のうち CO₂ 排出は 9 割を占める。また、1973 年の第一次石油危機以降 1986 年までは年率 3%近い世界最高水準の(社会経済システム全体の)省エネを行ってきたが、1986 年の原油価格暴落以降、GDP 成長率よりもエネルギー消費量がやや上回り、省エネ施策は、全体でほとんどパフォーマンスを示せていない(産業部門のエネルギー効率は世界最高水準にありほとんど伸びていないが、民生・運輸における施策は増加傾向を抑えることができていない)。一方、燃料転換は、1973 年以降、年率 0.9-0.4%程度で進展してきている(原子力やガスへの転換、原子力の稼働率の変化や運開の影響が大きい)。

表 1. 過去の省エネおよび燃料転換の推移(エネ起源 CO₂)

	GDP 成長率	エネ 消費量 伸び率	CO ₂ 排出量 伸び率	省エネ率	燃料転換率
1965-73	9.3 %/yr	11.3 %/yr	11.3 %/yr	-2.0 %/yr	0.0 %/yr
1973-86	3.5 %/yr	0.7 %/yr	-0.3 %/yr	2.8 %/yr	0.9 %/yr
1986-99	2.4 %/yr	2.4 %/yr	2.0 %/yr	0.0 %/yr	0.4 %/yr
エネ研 case 1	1.3 %/yr	0.9 %/yr	0.7 %/yr	0.4 %/yr	0.2 %/yr
1997-2010 エネ研 case 2	1.0 %/yr	0.5 %/yr	0.3 %/yr	0.5 %/yr	0.2 %/yr
Outlook 電中研 base	1.3 %/yr	0.4 %/yr	0.3 %/yr	0.9 %/yr	0.1 %/yr
USDOE/EIA	1.0 %/yr	0.8 %/yr	0.8 %/yr	0.2 %/yr	0.0 %/yr

¹⁴ IGES 推計値(12月1日発表)では、CO₂ 総計で 1990 年比+9.8%(エネルギー起源だけでは+9.9%)、MITI 速報値(11月30日)では、エネルギー起源 CO₂ が+8.9%となっている。

図 1. 過去の経済成長, エネルギー消費, エネ起源 CO₂ 排出量の推移

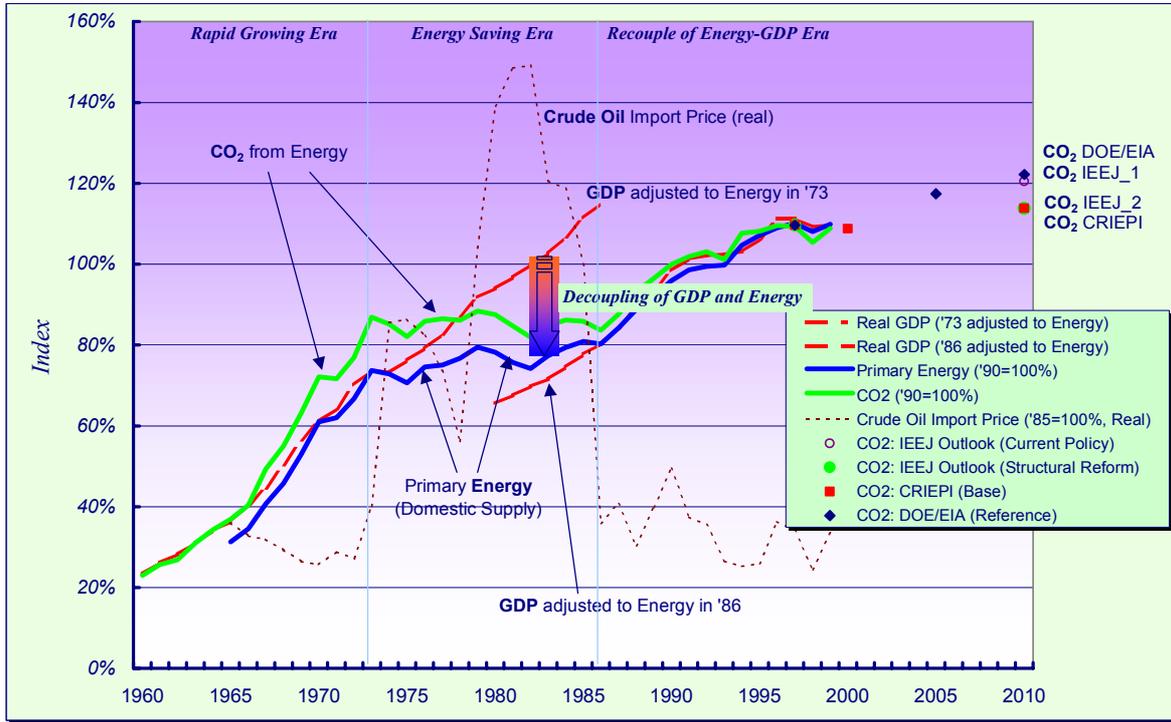
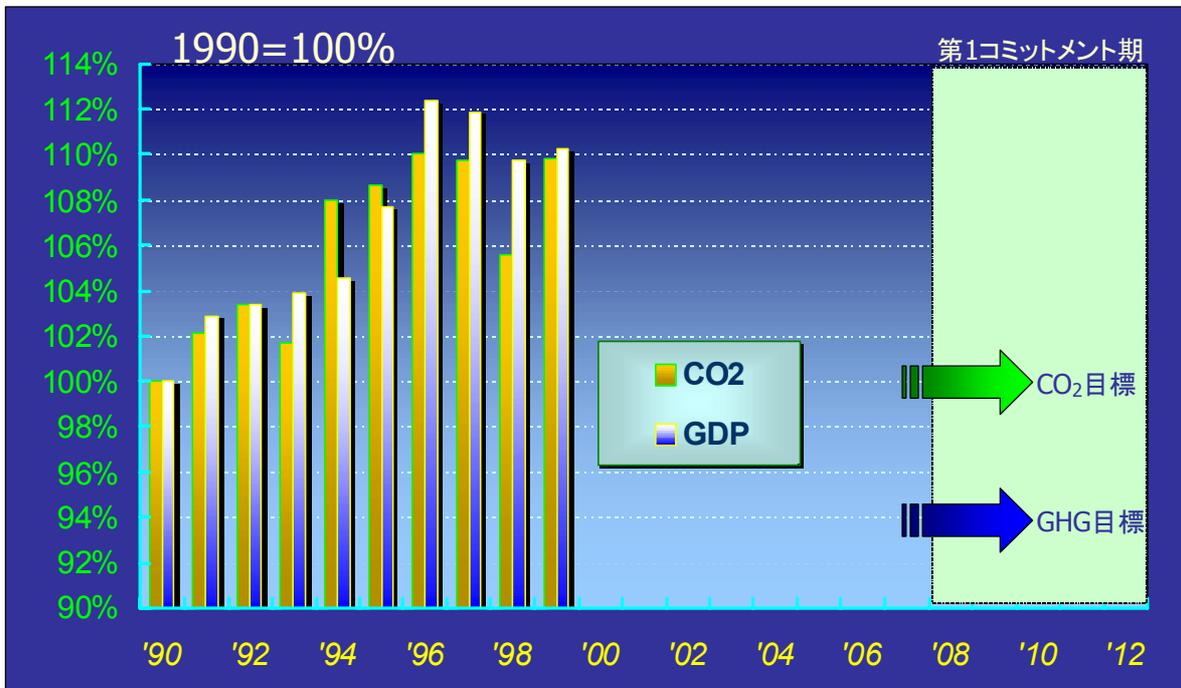


図 2. 1990 年以降の総 CO₂ 排出量と GDP の推移



【註】 1990 年排出量データは IGES 推計値を採用.

シンク

シンクがどのような形で決着するかは、いまだ不透明である。しかしながら、どのような決定になるにせよ、日本のシンクによる吸収分は、その他の部分 (GHGs 排出部分) の数値目標を、実質ゼロ～4%程度 軽減するにすぎない。

したがって、吸収源活動に関する政策措置導入への影響は考えられるが¹⁵ エネルギー関連施策への大きな影響は考えにくい(上述のように、エネルギー関連施策は、(産業部門をのぞいて) 青写真としての大綱の「見込み」にはほど遠い状況にある)。

国際交渉におけるシンク部分への日本政府の交渉スタンスの拘泥ぶりは奇異にうつることがある。¹⁶ フォーミュラの設定方法に大きく依存するものの、シンク(3条4項)による数値目標の緩和効果は、むしろ他の主要競争相手国にとっては、さらに大きな緩和効果となる場合が多い。¹⁷ その意味で、少なくとも日本の産業界にとっては、シンクで 3.7%にこだわるのが望ましいということはない(したがって、日本政府のシンクへの「こだわり」は誰の利益を守ろうとしているのか不透明である。シンク分の負担を産業界に新たに負荷することはしない、という方針を出しさえすれば、シンクの「呪縛」から解放されるであろう)。むしろ、メカニズム活用への障害を取り除くことのほうが、はるかに日本の国益に寄与することとなる。

京都メカニズム

シンクの大きさにかかわらず、京都メカニズム分は、「バッファー」であり、議定書を遵守するためには、国内措置で足りない部分はすべて、京都メカニズムを通して諸外国から調達してくる必要がある。したがって、京都メカニズム分は、たとえ大綱や計画に 1.8%といった数字を出したとしても、それは計画上の数値に過ぎない。¹⁸

エネルギー施策は、上述のように、(民生・運輸部門において)現状では政策のパフォーマンスが出ておらず、現状政策維持では改善される見込みはほとんどない。したがって、新たな政策策定は、たとえどのような COP 6 決定となろうとも進めなければならないものである。すなわち、オーバーオールなエネルギーからの排出目標が数パーセント異なっても、既存政策を大幅に考え直す必要があることには変わりはない。

その際、留意すべき点としては、産業界の懸念は、シンク分が産業界に新たな負担として課されること、特にキャップの設定である。すでに省エネ法などで(エネルギー管理指定工場に対する年率 1%の省エネなど)かなり厳しい規制が課されており、経団連の自主行動計画も 3 回目のフォローアップを終え、それなりのパフォーマンスを示してきている。その意味で、むしろ規制強化が望まれているのは民生・運輸部門である。ただ、コスト負担を行う部門と実際に削減を行う部門とは、必ずしも同じである必要はないことは明確に意識しておく必要があ

¹⁵ 植林はいずれにせよ、林業政策の中ですすめられていく。農業関連の CO₂ 吸収増加への影響はやや不透明である。施策として COP 6 Part II の決定が影響するのは、CO₂ 吸収活動にともなうインセンティブ設定の部分くらいであろう。

¹⁶ 以前は、日本政府のスタンスは、数値目標にシンクは認めるべきでないという考えであった。

¹⁷ 本来、産業界が懸念すべきことは、国際競争相手と「共通の」土俵で競争できる制度構築への障害にあるはずである。現に、欧州の産業界は、「米国を含めた」議定書の成立を強く望み、排出権取引制度下の「公平な」(等しいコスト負担下の)競争を望み、EU の取引可能量制限提案に反対をとнаえている。

¹⁸ したがって、「結果」として 1.8%でなく、18%になることも十分にありうる。この点が、せいぜい 4%程度が上限であるシンクと大きな違いである。

る。¹⁹むしろ、大綱のような部門ごとの「数字」の議論よりも、「誰が負担すべきか」という公平性の議論をまず行うべきであろう。

ただ、京都メカニズムの決定によっては、「適切なインセンティブ設定方法」にやや違いが現れる可能性がある。CDMなどを早期に実施にうつすための国内インセンティブ設定は、COP 6 決定にかかわらず、「できるだけ早期に」必要なものであり(少なくともプロジェクトのレジストリー制度など)、この点が留意されるべきであろう。COP 6 Part II の決定で日本の政策決定プロセスに影響があるのは、CDM のシンク関連プロジェクト(と、現実にはきわめて少ないであろうが原子力関連プロジェクト)のみであろう。CDM の適格性(eligibility)は、民間セクターの意思決定にさまざまな影響を与える。

排出権取引制度は、「売手責任制」が導入される可能性はきわめて高い(シンプルで運用可能性の高い買手責任制は提案されていない。その他の liability 関連の方法はありうるが、これは本質論でなく、テクニカルな点にとどまる上、2008 年以降の問題として COP 6 Part II 決議までペンディングにしておくことは可能である)。したがって、国内排出権取引制度検討にあたっては、シンプルな売手責任制を前提にした議論で十分であろう。ただ、もっと重要なことは、2008 年までの国内制度に関する検討である。この 11 月には、英国 DETR が、排出権取引制度の制度に関するコンサルテーション・ペーパーをリリースしたところである²⁰(1 月 12 日までコメントを受け付けている)。これらの制度を参考に、また、市場として外国の国内制度と「繋げる」ことを念頭におきながら、2008 年までの制度に関して議論を開始すべきである。2008 年以降との継続性において、COP 6 Part II の決定は関連がある場合があるが、それはマイナーであり、基本設計の議論は現在でも十分に可能である。

II に関しても、COP 6 の議論は、CDM 同様の厳しい制度にするかどうか、という点のみであり、国内政策措置設計には関連が薄い。

Supplementarity に関する EU の取引可能量に制限を設ける提案が採用される可能性は小さいであろうが、政策策定にあたっては影響があろう。しかし、本質論でなく、テクニカルな点にとどまる上、2008 年以降の問題として COP 6 Part II 決議までペンディングにしておくことは可能である。

Fungibility に関しても、AAUs, CERs, ERUs がお互いに互換性があるとしても、問題はまったくない。

まとめると、現在行うことのできる国内政策措置制度設計の中心となるべきは、2008 年「以前」の制度であり、京都メカニズムで直接関連があるのは、CDM のみである。京都メカニズム制度との関係は、2008 年以前と以降とを「どうつなげるか」という点で考慮しなければならない。適切な「国内」インセンティブ制度設計がキーとなる。

¹⁹ たとえば、国内排出権取引制度において産業部門に比較的緩めの割り当てを行い(民生・運輸ともに、たとえば 1973 年水準グランドファーザリング)、民生・運輸には厳しめの割り当てを行った場合(民生・運輸はエネルギーの上流企業か政府が「間接的に」取引を行う)、(海外からの排出権調達を含め)コスト負担は民生・運輸、実際の排出削減は(価格弾力性の比較的大きい)産業部門が多くなると期待される。この場合、経済効率性は、国内外の低コストオプションから実現化されるという意味で、担保される。その他、経済効率性を重視しなければ、民生・運輸部門に、より税率の高いエネルギー課税を行う方法もありうる(経済効率性はやや阻害される)。

²⁰ <http://www.detr.gov.uk/>.

遵守関連制度

遵守関連制度は、議定書遵守を促進する部分と、遵守できなかった場合の措置があり、この部分がかつともかわりがある。また、これには政策措置にかかわる規定もからんでくる。

遵守促進制度の一環として、議定書 5, 7, 8 条関連事項は重要である。第一に national system 設立が必要であり、国内排出権取引制度設計ともからんで、要検討となる。また、2005 年までに demonstrable progress を示す必要性も、当面の課題として考えておくべきであろう。しかしながら、これらの課題に関しては、そのテクニカルな性格から、決定内容は、ほぼ明確化されており、それに合うような国内制度設計を行うことは容易である。

国際的な排出権取引制度関連では、京都メカニズムを通して、企業あるいは国が「不足分(見込み)分」を自動的に購入する制度も検討が必要となる。ただし、あくまで京都メカニズムの「本質」は、最終「調整」メカニズムではなく、市場メカニズムを用いて、民間セクターの活力を生かし、排出削減の方向に企業経営の方向性をシフトさせるものであるという認識は必要である。

日本が遵守を達成できなかった場合の consequences への対応は、当面、交渉の中でいくつか挙げられているオプションのそれぞれに対して検討を行うことであろうが、Part II の結果を待ってから検討しても遅くはない(適用されるのは 2013 年以降)。むしろ、これから何をすべきか、という制度設計にプライオリティーがおかれるべきであろう。

米国の動き

米国にとって、議定書に関わる大きな影響力を持つ 3 つの勢力は、政府、議会、産業界であろう。まず、「政府」に関しては、大統領選の行方が混迷を深めていることが、少なからずハーグ会議の米国代表団の交渉スタンスに影響を与えたであろうことは、前述のように想像に難くないが、今後の Part II あるいはそれ以降の米国のスタンスへの影響はどうであろうか。

ゴアが大統領になった場合、当然、この交渉には弾みがつき、即時に明確な交渉スタンスが打ち出され、代表団にはより大きな交渉の上でのフレキシビリティが与えられるであろう。その一方で、上院による議定書批准問題はより難しくなる可能性もある(ゴアの政治手腕に依存する)²¹。

一方、ブッシュ大統領になった場合には、まず担当官(特に高官)の選出と政治的スタンスの決定に時間を要する(数ヶ月?)。石油業界ロビーの影響を受けやすいブッシュ政権という意味からも、Part II の交渉は、ゴア政権の場合よりも難しくなる可能性が高い。その一方で、エネルギー政策法、大気浄化法などの重要な法律が、いずれも共和党政権下で通ったこと、議会との関係を考えて、米国の批准可能性がどちらが高いかは判断が難しい(気候変動枠組条約を先進国で最初に批准したのも共和党ブッシュ政権)。

どちらの大統領候補も、「ともに」電力部門の環境規制として、(電力部門再編あるいは環境規制の法的枠組みの一環として)、4 つのガス(CO₂, 水銀, SO₂, NO_x)に関する排出権取引制度の導入を支持していることは(これは議会の両党の支持を集めつつある)、注目に値

²¹ ただ、今回の選挙で上院における民主党の勢力がほぼ共和党と互角となったように、状況は変化しつつある。ただ批准には、手続き上、上院の 2/3 の賛成が必要である。

する。²²

米国産業界の動きとして(欧州もそうであるが), CO₂ 排出制約を新たなビジネス機会ととらえ, 動き出そうとしている企業が多くなってきている. ハーグ会議のサイドイベントにおいても, そのようなプレゼンテーションが多かった. 業種としては, メジャーから再生可能エネルギーまでのエネルギー業界, ISO などの認証ビジネス, 保険業界, 銀行, 市場関係者, プロジェクトブローカーなどの動きが目立った. 特に, CDM に関して「小さなプロジェクト」に特別の配慮が認められそうなことを歓迎したり, 種々のリスクを軽減する方法などの提案が, 新たな動きといえるであろう. Global Climate Coalition のような強硬な反対派の影は, かなり薄くなってきた印象がある.

²² ブッシュも, テキサスの電力部門規制で SO₂ と NO_x の排出権取引をサポートした実績がある. また, 共和党強硬派の Hagel 上院議員(途上国の意味のある参加を条件とした Byrd-Hagel 決議を提出した一人)も, ブッシュが温暖化問題をたなざらしにすることはないと示唆している.

3. 京都メカニズム, 遵守, シンク

CDM

もともと途上国の関心が強く、かつ 2000 年から始められることになっている CDM に関して、crunch issues としては、CDM 理事会、プロジェクトの適格性、地域的偏在性問題が取り上げられた。

「CDM 理事会」に関しては、議長ノートは、理事会の構成が、国連地域割りをベースに（各 3 名）プラス小島嶼国 1 名で合計 16 名。議決はコンセンサスをベースに、どうしても難しい場合には 3/4 多数決。COP/MOP との関係は、理事会は COP/MOP から権限を委譲され、そのガイダンスに従い、説明責任を有する。次回の補助機関会合においてメンバーを選出し、CDM をできるだけ早く運用可能とする。メンバー構成は、遵守委員会の遵守強制ブランチほどではないが、先進国側の反発があり、Annex I と non-Annex I で半々という主張もでたようである。ただ、この部分のプライオリティーはあまり高くないようであろう。

「プロジェクトの適格性」に関しては、議長ノートは、基本的にホスト国の判断を尊重するが、原子力に関しては（あいまいな書き方ながら）事実上不適格とすることを提案している。シンク・プロジェクトに関しては、ホスト国判断で植林系の AR 活動は OK であるが森林減少阻止（森林管理）は不適格（適応基金で優先的に行われる）。また、再生可能エネルギーとエネルギー効率向上プロジェクトの優位性が掲げられている。ただし、適格性の中の非常に重要な部分を占める「民間による商業的プロジェクトに関する投資の **additionality**」に関する記述はなかった（ODA は以下参照）。原子力に関するアンブレラの主張は、安全性基準＋ホスト国判断の尊重という形か、全削除の要請というものであろう。再生可能エネと効率向上プロジェクトの優位性に関しても、アンブレラはポジティブリスト的扱いは好んではない。

「地域的偏在性問題」に関しては、議長ノートは、「小規模プロジェクト（サイズ上限あり）」や「再生可能エネルギープロジェクト（サイズ上限あり）」²³に関する標準化されたベースライン方法論（適当な Annex I 平均値に基づく）の確立と、特定のプロジェクトタイプの特恵待遇を提案している。また LDC²⁴に関してもキャパシティー・ビルディング、適応措置基金拠出の免除、現状の ODA に追加的であるならば公的資金導入によって、LDC の参加を促進させようとしている。ただし、どうやって「地域偏在性」を解消するか、という点には直接触れてはいない。ODA がある意味で認められるというこの提案は、日本にとって歓迎すべきものであろう。ベースライン標準化の方法はこれでは全く練れていない（例示にすぎない）。

²³ サイズ上限のイメージは、交渉テキストによると小規模化石燃料系プロジェクトで 1.5～15 MW、再生可能エネルギー系で 10～50 MW という数字があがっている（議長ノートには記載がない）。ただ、数字を入れることに反対する国もあるであろう。

²⁴ LDC は 40 カ国存在する。

排出権取引, JI(共同実施)

排出権取引と JI に関して, EU の主張してきた *supplementarity* 提案²⁵(取引可能量に制限を設ける)は, 議長ノートでは数量的な制限を設けることはせず, 遵守委員会の遵守促進ブランチが国別通報と専門家レビュー(8 条)にしたがって 2005 年の第 4 回通報の中で評価を行うという定性的なものが示された。これは, 当然, EU や途上国から反発を受けたであろうが, どの程度「こだわった」ものであったかは不明である。²⁶ アンブレラとしても, 遵守委員会にかかわることを好まない国もあると予想される。

一方, 責任制(*liability*)の問題は, 売り手の不遵守が買い手にどうかかわってくるか(誰が不遵守の責任を負うか), という点で遵守問題と密接に関わってくる。議長ノートでは, 割当量の 70%(あるいは将来推計・過去実績に基づいた数字)を遵守リザーブという形でとっておくという形態の, 売手責任制を提案した(毎年レビューし, 必要に応じて調整あり)。ただ, 遵守リザーブを取り崩して売った場合にどうなるかは記載されていない(一説には買手責任制の適用)。市場的な観点では, 売手責任制は市場の流動性を高めるが, 遵守リザーブを設けることは市場の流動性を損なうと言うことができる。アンブレラとしても, 売手責任になるのであれば, 遵守リザーブは受け入れる方向であるようである。

また, 排出権, ERUs(JI クレジット), CERs(CDM クレジット)の互換性(*fungibility*)問題は, 議長ノートでは, 途上国に配慮した書き方になっているが, 特に新たな制約は考えられていないようである。

排出権取引と JI にも CDM 同様の ‘tax’ を課すかどうか, という点は, 議長ノートでは, Annex II 国による資金が 2005 年までに年間 10 億ドルに達しない場合, その不足分を補うものとして提案された。

続いて, JI の手続きを CDM 同様に厳格なものにするかどうかという問題は, 議長ノートは, 当該締約国が報告にかかわる要件を満たしていれば, 厳格なものである必要はないとしている(満たしていなければ厳格な方法がとられる)。これは, 中東欧諸国に配慮したということであろう。

最後に, 民間部門の参加に関しては, 議長ノートはまったく触れていない。

京都メカニズムに関する関連文書は, FCCC/CP/2000/CRP.1, CRP.2/Add.1, CRP.3, CRP.4.

遵守制度(含 議定書 第 5, 7, 8 条, 政策措置)

概要

議定書 5 条【推計の方法論(国内制度のガイドライン, 方法論と排出量の調整)】, 7 条【情報の通報(通報のガイドラインと補足情報, AA の計算方法)】, 8 条【レビュー(専門家レビ

²⁵ 正確には, EU は CDM も含めて上限設定を主張している。議定書に記述されているものは, 排出権取引と JI のみ。なお, 欧州でも, 産業界は EU の *supplementarity* 提案に反対を主張している。

²⁶ シンクにおける米国の譲歩と「交換条件」になったという観測もできる。

ューチーム、審査のガイドライン、通報や審査報告書の検討)】は、各 Annex I 国の数値目標遵守にかかわる点を、技術的側面からサポートする条項である。²⁷ これらの条項に関わる点は、その技術的性格から、事前交渉会議からかなりの進展があった。いくつかの残された問題には、排出目録に関する「方法論の変更による排出量の調整」、「専門家審査チームの構成」などがあり、その他は遵守問題と京都メカニズムとのクロスカッティング・イシューとなっている。関連文書は、FCCC/CP/2000/CRP.10、FCCC/CP/2000/L2.

遵守問題²⁸では、遵守体制として、遵守促進ブランチと遵守強制ブランチの2つのブランチを持つ遵守委員会の機能に関して交渉が行われた。前者は技術的な点が主であり、事前交渉会議段階からかなり進展があったが、後者に関しては、不遵守の場合の consequences と差異化、メンバー構成、COP/MOP との権限関係、採択の法的な形式などが政治的課題として残された。関連文書は、FCCC/SB/CRP.15/Rev.2.

政策措置に関しては、情報の共有をベースにし、将来の作業として、2005年の実証可能な進展に関する報告(議定書3条2項)の要素を明らかにすることに役立つものを目指すということで、ほぼ合意が得られた(報告のガイドラインの議論は継続する)。関連文書は、FCCC/CP/2000/CRP.6.

議長ペーパーとそれへの意見

議長ペーパーでは、(1) 不遵守時は自己の次期からのボローイング(ペナルティーレート: 1.5倍で次期からさらに0.25倍ずつ増える)、(2) 不遵守と決まった後に次期での遵守に向けた行動計画を提出、(3) COP/MOP は個々の事例には立ち入らず遵守委員会への一般的政策ガイダンスにとどまる、(4) アピール手続きの必要なし、(5) 遵守強制ブランチの対象は数値目標、京都メカニズムへの適格性、その他は遵守促進ブランチで扱う、(6) 遵守委員会の構成は11名+11名で遵守強制ブランチも国連地域割りをベースに(各2名)プラス島嶼国1名、²⁹ (7) 遵守強制ブランチはコンセンサスが無理なら3/4多数決あるいはAnnex I (1/2)+non-Annex I (1/2)、(8) 遵守体制に関する採択は議定書の改正ではなく発効以前の補足合意とする、などとなっていた。

それに対し、アンブレラグループの一部は、排出超過分に対するペナルティーレート(インセンティブレート)を国によってより低く³⁰ また差異化する提案、遵守委員会の地域バランスに懸念を表し、遵守促進ブランチにおけるAnnex I と non-Annex I の同数、そして遵守強制ブランチの構成をAnnex I のみにすべく主張した(中東欧も地域バランスに関して同様の主張)。

²⁷ 京都議定書は、数値目標の遵守に関して、第2条の政策措置のような「なにをすべきか？」という点よりも、結果としての排出量の客観的な数値的裏付けを重視している。その代表が、これらの5, 7, 8条である。

²⁸ 「遵守」には、元来の「数値目標」の遵守と、その他のコミットメントに関する遵守とがある。

²⁹ これは、11人中7人が途上国出身であることを意味する。

³⁰ ペナルティーレートを高くした場合、次期において遵守がかなり厳しくなるおそれがアンブレラにはあるものと思われる。一方で、より高い率を主張したグループもあったようである。なお、EUは罰金を主張していた。

吸収源 (LULUCF; Sink)

各 Annex I 国の吸収源問題は、議定書の「数値目標の再交渉」的な性格を持つと同時に、科学的不確実性などもかかわってきて、交渉の期間が短かったこともあり、インプリケーションを的確に理解することが難しいきわめて複雑なイシューとなっている(CDM のシンク問題は京都メカニズムを参照)。この問題は、議定書3条3項(1990年以降のARD活動³¹の定義)と、3条4項(それ以外の追加的活動)に分けられ、特に後者に関して、第1コミットメント期から認められるか、そしてその場合にはどのような方法が用いられるか、という点が焦点となる。

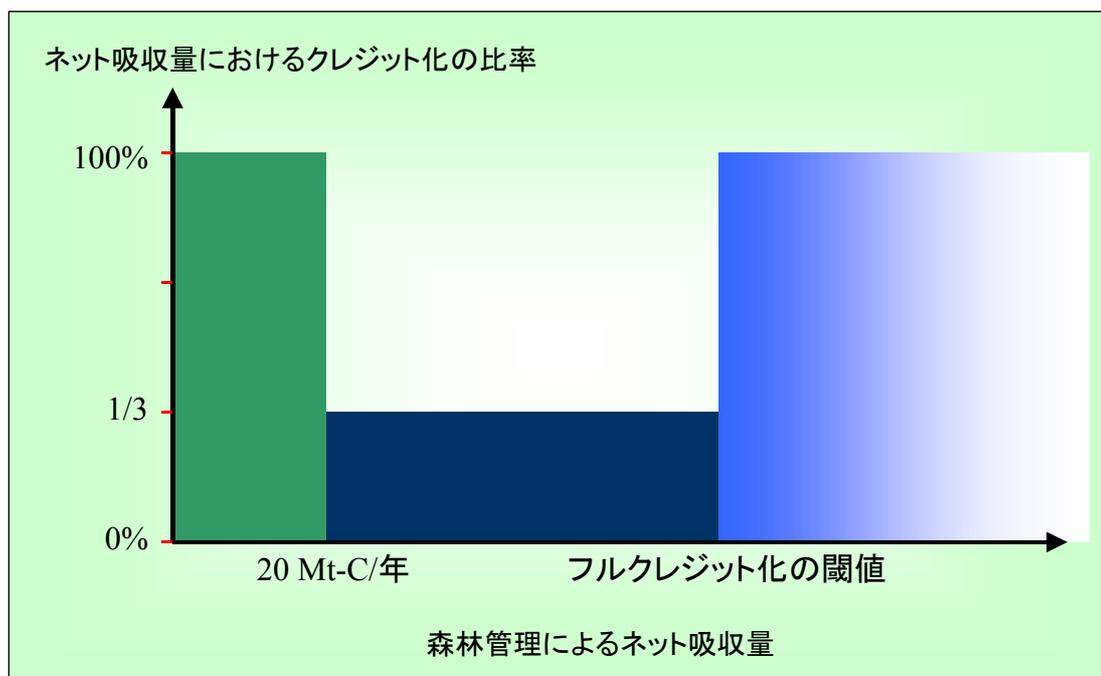
第3条3項

議長ノートでは、森林の定義はFAOのものを採用(各国の事情を加味した柔軟的な運用)、ARD活動の定義はIPCCのものを採用。これは問題は少ない(日本はARD活動の定義にFAOタイプを主張。IPCCタイプでは0.2%の排出になる。FAOでは0.3%の吸収。これは3条4項の2つのintervalsの方法論につながる)。

第3条4項

3条4項の追加的活動に関して、導入を進めたい米国・カナダ、日本は、共同でかなりユニークな妥協案を提案した。20 Mt-C/年までの「基礎控除」分と、多大な努力分は、フルで認めるかわりに、その間の分は1/3にクレジットを割り引こうというものである。

図3. 米・加・日による3条4項提案のイメージ



³¹ Afforestation (新規植林), Reforestation (再植林), Deforestation (森林減少)。これらの活動の1990年以降に行った分のうち、コミットメント期間中の変化量がカウントされる。

議長ノートでは、第 1 コミットメント期に適用される方法として、吸収総量に基準年排出量の 3%の枠を課し、2つの異なる intervals に分けたカウント方法を提示した。最初の interval は日本のような ARD 活動分が(その定義方法によって)マイナスになる国に関する救済措置として、30 Mt-CO₂を上限として炭素ストックの増加分による補償(相殺)を認めるもの。2つ目の interval は、この水準を超えるものに関して、ディスカウントを導入する(ディスカウント方法: 30%: 農耕地・牧草地, 85%: さらなる森林管理)というものであった(この場合、日本のシンク全体での吸収量は 0.5%強と試算される)。

この議長ノートに対し、米・加・日の 3 国は当然ながら 3%の制約と割引率の大きさに注文を付けたものと考えられる。³² クレジット化がフルで認められる第 3 の interval (オリジナル提案の閾値の外側に相当)の提案を行ったという情報もある。

結局のところ、京都会議のときの数値目標に関する数字の交渉が再燃された形となり、ある情報によると、米国と EU の 3 人の大臣の間の交渉において、米国の年間シンク吸収可能量が 300 Mt-C → 75 Mt-C → 40 Mt-C → 20 Mt-C 程度まで交渉が進んだということである。³³

議長テキストは、加えて適格な活動の種類、第 2 期以降の扱い、吸収でなく排出だった国の取り扱い(3 条 7 項)なども扱っている。関連文書は、FCCC/CP/2000/L.3。

いずれにせよ、今後の Part II での交渉において、アンブレラの数カ国の強い要望により、何らかの方法で 3 条 4 項の追加的活動は、第 1 コミットメント期から、取り入れられることになりそうである。

4. 途上国問題(条約関連 + α)

ファンド

新たなファンドは、途上国のもっとも大きな関心事であり、これがどの程度、なっとくできるものか、という点が、今後の交渉の結果を左右する可能性がある。

ハーグ会議では、ハイレベルセグメント非公式協議において、川口長官がアンブレラグループを代表して新たなファンドの設立を提案した(EU も同種の提案を行ったが、内容は不明)。アンブレラ提案の概要は、条約の Annex II 国(西側先進国)が、GEF の新たな window として、adaptation と mitigation の双方を対象とした新たなスキームをつくる(2 種類のファンド)。これは、LDCs と SIDs に特別の考慮をし、adaptation fund は CDM の share of proceeds と Annex II 国の自発的拠出金でまかなわれる。排出量に応じた Annex II 国からの追加的な資金は、第 1 コミットメント期の「5 年間」で 10 億ドルと推計。

³² 議長提案の 3%に対し、4%を主張したという情報もある。

³³ 米国の排出量は 1,650 Mt-C/年 程度であるため、これは 18% → 4.5% → 2.4% → 1.2% といった攻防となる(真偽のほどは定かでない)。議長提案では上記のように 3%が上限。

この提案をベースに、ただし拠出額を5倍に拡張し、ブロンク議長ノートはつくられた。以下の議長提案は、その意味でかなり途上国よりと先進国にはうつつたはずである。その他の構成や運用に関しては、それほど問題があるところはなさそうである。

前述のように、途上国側がこのブロンク提案(あるいはアンブレラ提案)をどう評価したかは、表にはでてきていない。おそらく、Part II までに G77 としての見解を集約し、新たな要求を提示してくるものと予想される。

適応ファンド

議長ノートでは、新たに Adaptation Fund を、trust fund の形で、GEF³⁴の下に設けることを提案している。そこでは LDCs と SIDs (小島嶼国)に特別の配慮を行う。ファンドは、non-Annex I 国内の「具体的な」プロジェクト実施に用いる (GEF の stage III 活動³⁵)。プロジェクトは、UN の実施機関が行う。また、議定書に規定されているように、CDM プロジェクトの share of proceeds から、CERs の 2%をファンドの原資³⁶とする。ファンドのマネージメントは、CDM 理事会が、COP/MOP のガイダンスの下で行う (説明責任あり)。ガイダンスは、adaptation 活動³⁷のファンディングに関するプログラム、プライオリティー、適格性クライテリアに関するもの。

条約ファンド(Convention Fund)

議長ノートでは、さらに GEF の下に、Convention Fund という条約上の資金スキームとして新たな特別なカテゴリー(window)をつくる。ガイダンスは従来のものと別個に設定し、LDCs と SIDs に特別の配慮を行う。EIT 諸国も対象。これは、Annex II 国の new and additional な拠出を原資とする。資金源は、GEF への第3次補充、自主的な資金提供、初期割当量の X%、ODA。拠出対象は、技術移転と技術サポート、キャパシティービルディング (特に CDM)、mitigation 措置を含む national programmes、経済多様化による援助。ファンドのマネージメントは、GEF カウンシルが、COP/MOP のガイダンスの下で行う (説明責任あり)。GEF プロジェクトにおけるオーナーシップとホスト国主導、そしてスコープが拡大される。GEF の手続きや政策は簡素化される。

その他資金源

議長ノートは、さらに Adaptation Fund と Convention Fund に「追加的」に、その他のチャンネルを通じて、気候変動問題へのファンディング・リソースを増やすことを合意する。その「合計」は年間 10 億ドル水準で、2005 年までのできるだけ早い時期に達成する。達成できない場合には、IET と JI に levy を課す。

³⁴ GEF は、条約(と議定書)の正式な資金メカニズムとして機能している。GEF 以外の新たなメカニズムを作ることは、先進国にとってさらにバリアが高い。GEF の新しい window も、実質上は新たなメカニズムに近い。

³⁵ 現在は、stage II 活動。すなわち、すぐ始まることになる。

³⁶ たとえば年間 4 億 t-C (Annex I 全体の排出量の 1/10 に相当。Annex I の排出量がそれだけ目標をオーバーした場合に相当。プロジェクト実施面から見ると、実現はかなり難しい)分の CERs が生成されたとしても、\$25/t-C の場合、年間 100 億ドル×2%=2 億ドル 程度にすぎない。

³⁷ 森林減少回避、土地荒廃や砂漠化の防止を含む。

Climate Resources Committee

また、議長ノートでは、COP 7において、Climate Resources Committee を設立し、既存の資金チャンネルや GEF、地域開発銀行、世銀、UNDP、その他の多国間機関に対して、政策アドバイス(焦点: 気候関連資金の増資, mainstreaming, モニタリングと評価)を行う。

悪影響

脆弱な国への対応

議長ノートでは、Annex II 国の行動として、Adaptation のためのパイロット/デモプロジェクトの実施。十分な情報が得られた場合、adaptation プロジェクトの実施、気候変動災害モニタリングや災害管理・防止の改善、気候変動にかかわる森林減少と土地荒廃の回避、センターと情報ネットワーク強化・設立。

LDCs (SIDs を含む) には、GEF のファイナンスによる脆弱性・適応評価等にかかわる work programme を設立。前述のように CDM からの share of proceeds からの拠出は免除。小規模 CDM プロジェクトも促進。

産油国への対応

議長ノートでは、補償基金などの導入は行われず、化石燃料採掘の効率化などの支援を行い、当該途上国は特定のニーズや関心事を報告する。

キャパシティービルディング、技術移転

キャパシティービルディング

議長ノートでは、キャパシティービルディングをガイドするフレームワークを設立することを決定。条約の実施と議定書への効果的参加のため、非 Annex II 国対象。
(FCCC/SB/2000/CRP.16, CRP17)

技術移転

議長ノートでは、SBSTA の下に、技術移転に関する専門家による政府間 consultative グループを設立することを決定。情報交換・レビューのためのクリアリングハウスと地域技術情報センター設立、さらなる行動に向けて SBSTA への助言、IPCC SRTT に指摘された技術移転にかかわるバリアに対処する方法に焦点を当てる。SBSTA による定期審査あり。

以上