

COP 8 報告

—京都ルール決定後の方向性について—

Climate Experts
IGES 上席客員研究員・GISPRI 客員研究員
松尾 直樹[†]



COP 8
UN Conference
Climate Change
New Delhi 2002

[†] E-mail: n_matsuo@climate-experts.info, Web: <http://www.climate-experts.info/>.

内 容

1. COP 8 の位置づけ	3
1.1. はじめに.....	3
1.2. COP プロセスとインド会議への期待.....	3
2. 実施フェーズに入った CDM	4
2.1. CDM 理事会の動き.....	4
2.1.1 OPERATIONAL ENTITIES の ACCREDITATION (認可) プロセス.....	4
2.1.2 小規模 CDM の扱い.....	5
2.1.3 ベースラインとモニタリング方法論.....	5
2.1.4 登録料.....	5
2.1.5 その他.....	6
2.2. シンク CDM.....	6
2.3. 公式プロセス以外の取り組み.....	6
3. 将来のコミットメントへの展開の方向性	7
3.1. ANNEX I 国の第 2 期以降の目標.....	7
3.2. その他の国の参加問題.....	7
4. その他のイシュー	8
4.1. 京都議定書批准問題.....	8
4.2. マラケシュの積み残し事項.....	8
4.2.1 5, 7, 8 条問題とレジストリー.....	8
4.3. 途上国関連問題(その他 多くのイシューが交渉・議論された).....	9
4.3.1 新たなファンド.....	9
4.3.2 条約 6 条問題(教育・トレーニング・広報).....	9
4.3.3 NON-ANNEX I 国別報告書のガイドライン改訂.....	9
4.3.4 AIJ(共同実施活動).....	9
4.4. 国内排出権取引制度.....	9
5. 感想	11
5.1. デリー宣言.....	11
5.2. 米国の態度.....	11
5.3. 動き出した京都レジーム.....	11

1. COP 8 の位置づけ

1.1. はじめに

二年ほど前、最高裁判決がすべての公共交通用自動車(オートリクシャーを含む)を CNG に転換すると決め、大気汚染が格段に改善されてきたインド・ニューデリーで、気候変動枠組条約締約国会議の 8 回目のセッションが行われた。

期日は 2002 年 10 月 23 日～11 月 1 日と、普通の COP セッションより 2 日少なく、170 か国あまりの参加があったが、参加者も 5,000 人程度(条約事務局プレスリリース、やや水増しあり?)といままでのセッションよりやや少なめであった。

1.2. COP プロセスとインド会議への期待

気候変動枠組条約および京都議定書のプロセスは、

1. 地球サミット(リオ,'92)以前 … 気候変動枠組条約制定へのプロセス
2. リオサミット～COP 1(ベルリン,'95) … 条約発効の準備
3. COP 1(ベルリン,'95)～COP 3(京都,'97) … 議定書策定へのプロセス
4. COP 4(ブエノスアイレス,'98)～COP 7(マラケシュ,'01) … 議定書ルール策定
5. COP 8(ニューデリー,'02)～ … 議定書の整備+運用

のような形で、発展してきた。

2003 年の COP 9 は、COP/MOP 1(議定書の最初の締約国会合)となると期待され、シンクなどの大きな 이슈が決定される節目の会議のひとつとなる。その意味で、COP 8 の役割は、マラケシュアコード(京都議定書のルールブック)で少し残された積み残し事項をフィックスしておくいわば「つなぎ」の会議であるということになる。

ただ、途上国の盟主の一つであるインドによる開催であるため、また(第 3 次評価報告書をリリースし、将来の排出削減強化を促した)IPCC 議長にインド Tata エネルギー研究所のパチャウリ氏が選出されてから最初の COP でもあるため、途上国に関わる重要な議題(とくに将来のコミットメント関連)に関して、なんらかの進展が見られるかもしれないという期待があった。

また、COP 7 で動き出した CDM 理事会の一年間の仕事の最初の報告が行われ、CDM 本格実施フェーズへの足がかりが形成されるという点も期待された。

COP 9 は、イタリアで 2003 年 12 月 1 日～12 日に開催されることとなった(都市は不明。

ローマではないという噂がある).

なお、この報告は、COP および補助機関会合 (と CDM 理事会) などの公式セッションだけでなく、周辺のサイドイベントやさまざまな人とのコミュニケーションを通じた松尾の分析と印象を記したものであり、とくに重点をおくポイントは、人によって異なってくることを留意しておきたい。

2. 実施フェーズに入った CDM

2.1. CDM 理事会の動き

COP 7 で設立された CDM 理事会は、6 回の会合を終え、マラケシュアコードで規定された CDM を運営していくのに必要なアイテムに関して、優先順位を付け、下部組織であるパネルの活動などとおして、精力的に活動を続け、COP にその活動の報告を行った。

CDM 理事会は、COP 9 まで 8 回会合が予定されているなど、非常に精力的な活動が期待されている。ただ、ベースラインなどの専門知識において、かならずしも理事会メンバーがよく知っているというわけではないことが気になった。

2.1.1 Operational Entities の accreditation (認可) プロセス

CDM 理事会は、すでに OE の募集をはじめており、7 社が申請を出している (うち 5 社が日本、2 社が欧州)。そして、認可手続きガイドラインに則ったワークプランのドラフトを策定した。ただ、ガイドラインは現在改訂されてきており (曖昧さを排除しようとしている)、次回の CDM 理事会 (2003 年 1 月) で正式に決定される予定である (11 月末までパブリックコメントを受け付ける)。

認可に関するプロセスとしては、Accreditation Panel (CDM-AP) が、Roster of Experts の中から Assessment Team (CDM-AT) を結成し、CDM-AT が各 OE 候補を訪れて審査を行う。その結果をパネルを通じて CDM 理事会に報告し、理事会が認可するというものである。OE 候補は、申請にあたって、対象とするプロジェクトのカテゴリー (スコープ) を示す必要があり、今回 13 のスコープが定義された (OE 候補は新しいスコープで申請することもできる)。

なお、認可プロセスに関して、「プロジェクトの validation」と、「排出削減量の検証・認証」の 2 つの異なった OE の役割に関して、最初の validation 部分の witness¹ が済めば (認証・検証もそのポテンシャルを文書で示す必要あり)、暫定的な形で認可されることになった。

また、企業の on-site アセスメントを行った「部分」のみが、認可されるということになり、ワールドワイドで事業展開している会社は、そのことに留意する必要がある。

¹ Validation 時の witness は、手続きレポートのような、どのようにして行うかを文書によって示したもので可。

本来、OEはCOPによる designation (任命)後、正式なOEとなるが、COP9までは、CDM理事会による accreditation が行われれば、暫定的にOEとして活動ができることとなった。

また、申請料US\$ 15,000に関して、OEとしての活動を始めてから残りの半分を支払うことが、non-Annex I国のOE候補に認められることとなった。

なお、CDM-ATの専門家は、ISO系の人が多く、UNFCCCや京都議定書についての知見が不十分であることから、2003年3月17、18日にボンで予定されている第9回CDM理事会会合と同時期にCDM理事会・CDM-AP・CDM-ATによる合同ワークショップが開催され、認可プロセスに関して認識の統一を図ることが決定された。

2.1.2 小規模 CDM の扱い

小規模 CDM パネルで整理された小規模 CDM に関する定義や簡素化された手続き案は、いくつかの点を除いて、そのまま承認された。

小規模 CDM のプロジェクトデザインドキュメント CDM-PDD, 簡素化された手続きの indicative リスト, デバンドリングのチェック方法に関しては、Meth Panel の方で扱っており、次回理事会で報告される(11月末までパブリックコメント受付中)。

2.1.3 ベースラインとモニタリング方法論

ベースラインとモニタリング方法論を扱うパネル(Meth Panel)は、プロジェクトデザインドキュメント CDM-PDD のフォームを完成している。

CDMとして validate されるためには、承認されたベースラインとモニタリングの方法論を用いる必要がある。ほとんどの場合、新しい方法論で申請することになるため、その方法論をチェックし承認するプロセスが必要となる。この方法論をデスク・レビューする専門家の公募がはじまっている²。ワークプランの中の優先順位を次回理事会で検討。

2.1.4 登録料

年間登録件数の期待値(通常の CDM: 200 件, 小規模 CDM: 100 件)から、以下のようになった:

Initial administration fee at registration stage ("Registration fee")	
Tonne of CO ₂ equivalent reductions per year over the crediting period (estimated/approved)	US\$(*)
小規模 CDM プロジェクト(=<15,000)	5,000
>15,000	10,000
>50,000	15,000
>100,000	20,000
>200,000	30,000

The registration fee paid will be deducted from the share of proceeds due at issuance of CERs.

² 松尾は専門家として申請中。

2.1.5 その他

手続き規則に関して、透明性の強化が謳われた。

CDM プロジェクト登録フォームが承認された。

CDM レジストリー開発を 2003 年中に立ち上げられるように、SBSTA と連携。

2.2. シンク CDM

COP 9 で決定されることになっているシンク CDM プロジェクトの取扱いは、いくつかのイシュー(non-permanence, additionality, leakage, uncertainties)において、議論がなされたが、その中の最大のポイントは、non-permanence の点である。

これに関しては、EU の提案である「temporary CER (TCER)」という概念(最初はコロンビアが提案)と、カナダの提案である「保険付き CER」という概念の 2 つが大きな提案となっている。

EU の temporary CER 提案は、シンク CDM プロジェクト起因の CER を、5 年の寿命を設けて、(その間に遵守目的に使ってしまったとしても)相当分の GHG ユニットでその時点で補償する必要があるとする。そして、もういちどカーボンストックの量を検証し、その分の TCERs をフルで発行しようとするものである(クレジット期間これを継続する)。

この問題点は、TCERs が市場でほとんど金銭的価値を持ち得ないことであろう。すなわち、5 年後に普通の GHG ユニットで(あるいは再び TCER で)それを補償する必要があるため、TCERs は市場では、金利の分の意味しか持たない(リスクは差し引かれる)ことになり、本来の市場を活用するという視点から遠ざかってしまうと考えられる。これを避けるためには、いずれにせよ何らかの「保険機構」が必要となるであろう。また、クレジット期間後、5 年以降の permanence に関する問題は解決されていない。

その他の提案やイシューなどに関する結論も、COP 9 に向けて残され、まず 2003 年 2 月にワークショップが開かれる(ブラジル)。

2.3. 公式プロセス以外の取り組み

CDM に関しては、サイドイベントなどでも非常に多く、議論された。大別すると、

- ホスト国関係(Capacity Building, 持続可能な発展との整合性, ホスト国政府承認),
- CDM のビジネスや市場からの側面
- ベースライン・メソッドロジー

に分けられる。いずれにせよ、COP 7 でルールの大枠が決まり、やや遅れ気味とはいえ CDM 理事会の作業によって、2003 年には CDM の本格実施を迎えることとなった。その意味で、制度設計や概念的な側面は姿を消し、かなり「具体的な」プロジェクトに踏み込んだプレゼンテーションが多かった。

ただ、やはり「期待」が大きいものの、それに「実態」が追いついていない側面は否めず、

特に、ベースライン設定という点では、参加者の理解が低い(あるいは不十分な)場合が多く、「良質の」ベースライン設定の難しさが浮き彫りになっていると感じられた(これは CDM スキーム全体の信頼性に影響する)。その中でも、多くのプロジェクトにおいて苦労を重ねている世銀の PCF のサイドイベント(10月22日)³と、IEA の Road-Testing for Greenhouse Gas Mitigation Projects in the Electric Power Sector という新しいペーパー⁴は、ボトムアップ的な詳細に踏み込み、参考になる点が多かった。

3. 将来のコミットメントへの展開の方向性

3.1. Annex I 国の第 2 期以降の目標

京都議定書によると、Annex I 国の第 2 期目標の交渉は、2005 年までに開始し、第 1 期が始まるまでに終了する必要がある。したがって、まだこの議論は正式には交渉のテーブルに載ってはいない。

ただ、途上国(や米国)の参加問題とも絡んで、サイドイベントなどではいくつか議論が、はじまってきた。IEA は Beyond Kyoto という本を出版、WRI(世界資源研究所)もいくつかの研究機関と組んで Building on the Kyoto Protocol—Options for Protecting the Climate という本を出版した。ICC(国際商工会議所)も、この問題に関するビジネス側からの見解を、特にリスクの観点から発表した。

その他、COP と直接は関係ないが、日本の外務省/IGES の 7 月の非公式会合、IPPR(公共政策研究所)の Fresh Air—Options for Future Architecture of International Climate Change Policy の報告書、2002 年 11 月の RIIA(王立国際問題研究所)の会議 Climate Policy for the Longer Term、同じく 11 月の韓国における KEEI(韓国エネルギー研究所)/IGES の Climate Change and Sustainable Development 専門家会合などが実施あるいは予定されている。

まだ、これらの出版物や会議の内容は具体性に欠け、政治的フィージビリティを十分考慮したものとは言い難いが、世の中は「動き出して」と言えよう。

3.2. その他の国の参加問題

本来、ドラフト・アジェンダに載っていた「気候変動枠組条約のコミットメントの十分性」に関する 2 回目の審査は、アジェンダに正式に載ることはなかった。この 1 回目の審査は COP 1 時に行われ、それが AGBM のプロセスを経て京都議定書に結びついた。2 回目の審査は本

³ プレゼンテーション資料は、<http://prototypecarbonfund.org/router.cfm?Page=DocLib&Dtype=12> からダウンロード可能。

⁴ <http://www.iea.org/envissu/cop8/relpubs.htm> からダウンロード可能。

来は COP 4 でなされるはずであったが、京都議定書のルール作りで手一杯であったことと、途上国の反発で、COP 7 まで日の目を見ることはなかった。すなわち、「今度は途上国の番」となることをおそれたのである。

COP 7 で議定書のルール問題に一応の決着が付いたこと、インドのパチャウリ氏が IPCC の議長になったこと、デリー宣言へのこだわりなどから、インドのイニシアティブが「少しは」期待されたが、結果としての「デリー宣言」には、発展途上国の参加に関する点は、かなり注意深く読んで、ほんの少し感じられるかどうか、という程度のものであった。

上記の「場外」での動きは見られるものの、この問題は、まだ公式の交渉の倍においては、タブー視される傾向が強い。韓国、メキシコ、アルゼンチン、カザフスタンなどによる自主宣言などが、グループとして声が大きくならなければ、まだ動きにくいであろう。

4. その他の 이슈

4.1. 京都議定書批准問題

現在、京都議定書の批准国は Annex I 26 か国、非 Annex I 90 か国で、ロシアともう一か国程度が批准すれば、発効要件を満たす。

条約事務局プレスリリースによると、2003 年はじめの 2、3 ヶ月程度との期待が謳われているが、問題はロシアの状況である。

WSSD において、批准そのものに対するロシアの肯定的態度はかなり明確になったが、ロシア議会（一部の議員）のサイドイベントにおいては、さまざまな国内的準備が必要という意見もあり、2003 年末あるいはそれ以降という意見もある。時期に関しては、まだ不透明な点が多いと言わざるを得ない。COP 9 (2003 年 12 月) が、COP/MOP 1 になるためには、8 月中にロシアが批准する必要がある。

カナダに関しては、あるカナダの専門家の話では、90% の確率で批准するであろうという話であった。

4.2. マラケシュの積み残し事項

4.2.1 5, 7, 8 条問題とレジストリー

京都議定書を「運用」していくにあたって、そのベースのテクニカルな制度的インフラを扱う条項が、第 5 条（方法論上の問題）、7 条（情報の通報）、8 条（情報の審査）であり、いくつか細則の詰めがマラケシュからの宿題として残されていた。これらは、今回の COP 8 で残されたポイントに関して最終的な合意を得、そのプロセスを終えた（京都議定書の実施体制がほぼ整ったことを意味する）。

これらのポイントとは、

- 京都メカニズム参加資格停止時の回復の審査ガイドライン
- 初期割当量と国家レジストリーに関する情報の審査ガイドライン
- 審査チームリーダーの仕事
- GHG ユニット、国家レジストリーに関する情報の報告要件
- Annex I 国に求められている進捗状況報告を、国別報告書(第4回)の形で2006年1月1日までに提出。

また、7条4項問題として知られるレジストリーシステム(各国レジストリー、CDM レジストリー、トランザクションログ)の技術基準整備に関しては、COP 8 直前に行われたワークショップにおいて、今回の COP 8 で決めることを整理し、さらに詳細にわたる IT 技術関連イシューは今後専門家によってフィックスされることとなった。

4.3. 途上国関連問題(その他 多くのイシューが交渉・議論された)

4.3.1 新たなファンド

LDC ファンドおよび気候変動特別ファンドに関して、議論がなされ、運営ガイドラインが示された。

4.3.2 条約6条問題(教育・トレーニング・広報)

世界共通の「気候変動の日」は制定せず、各国国内的に扱う。5年計画の New Delhi Work Program を設置。

4.3.3 Non-Annex I 国別報告書のガイドライン改訂

現行ガイドラインよりより詳細なものが用いられることとなった。

4.3.4 AIJ(共同実施活動)

引き続きパイロットを継続(終わらせることができなかった)。

4.4. 国内排出権取引制度

一年前の COP 7 のときは、欧州委員会による EU ワイド排出権取引制度が発表された直後であったため、数多くのサイドイベントにおいて、この議論が行われた。今回の COP 8 においては、欧州などで特に大きな進展はなかったため、その意味で、国内排出権取引制度に焦点をあてたサイドイベントは少なかった。

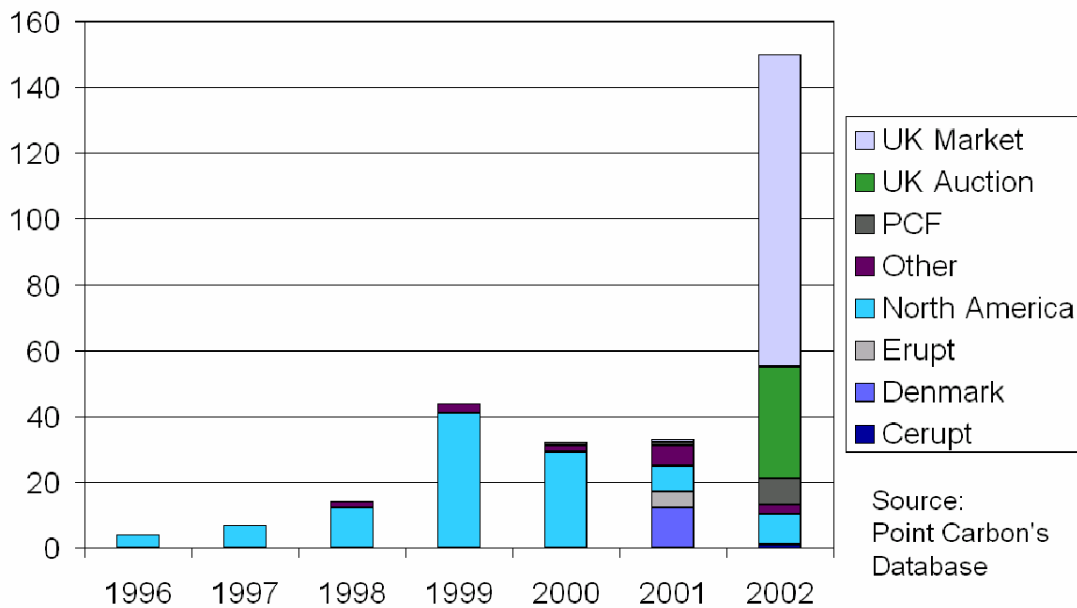
EU 制度は、欧州議会による審議を経て、12月の閣僚理事会で議論されることになって

いる。当初予定の 2005 年開始には黄信号が点っているという見解の人が多かった。制度設計上の今後のポイントは、対象とする業種をたとえば化学工業を含めるという形で拡大する、強制的参加以外のルートを検討する、各国の割当制度、CDM や JI のクレジットを認めるかどうか、というような点である。

国内排出権取引制度の議論の中で興味をひいたのは、オランダ政府関係者(経済省)による国内排出権取引制度の初期割当の方法に関する議論(EU 排出権取引制度のサブ構造)と(まだ決まったものがあるわけではないが、間近に迫ったものとして議論が行われている)、WRI/WBCSD による GHG Protocol の Corporate module の発表(企業レベルインベントリー整備の方法論)であった。

その他、排出権「市場」に関するサイドイベントは、IETA (International Emissions Trading Association) によるサイドイベントシリーズの中で何度も扱われ、PointCarbon などの分析が目についた。すなわち、いままでの(北米の)ボランタリーな削減量の取引から、UK などの政府による制度や PCF・CERUPT/ERUPT のような(いわば公的に近い機関による)買取制度によって市場が統合かつリードされてきている。これは BP や Shell が、もう十分に学習したとして社内排出権取引プログラムを終えることにも現れている。

Total Mid-September 2002: 284



図： 排出権取引の取引数(実績値と予測値の推計)

5. 感想

5.1. デリー宣言

COP 8 の最大の焦点は「デリー宣言」であった。かなりインテンシブな交渉が続けられ、結果として「合意」に達したものの、その内容は 9 割方「途上国寄り」であり、将来の行動を考えるとときに「依ってたつ」部分がほとんどないという内容であった。

先進国としては、アンブレラは米・豪と、その他の意見統一ができず、EU は政治的モーメントが維持できないことを恐れ、最終的には合意に踏み切った。もともと、最後の全体会合において、多くの国が不満を漏らすという、いわば異常な宣言でもあった。

5.2. 米国の態度

最後の COP 全体会合における「異常な」点のひとつは、途上国および産油国であるナイジェリアが、米国の「貢献」を賞賛したことにある。米国は、少なくとも今までは、途上国の参加を自国の批准の必要条件とするなど、途上国の対策強化を主張してきた。ところが、デリー宣言交渉において、実際にはそれとはあきらかに異なる態度を見せ、「発展途上国寄り」の(新たな目標や対策の必要性の逆の方向の)スタンスを貫いた。

加えて、CDM 理事会の透明性や COP/MOP の開催形態に豪州と一緒に文句をつけるなど(分離開催を主張)の行動が目についた。ボンの COP 6.5 において、米国は京都議定書関連イシューに関しては「傍観者」となるという態度をとることにしたが、ここに来て、それは明らかに方向転換をしてくているように見受けられた。

それも、協調あるいは協力的な方向ではなく、(うがった見方かもしれないが)自国への圧力が少しでも軽減するように、途上国の主張を後ろからバックアップするような「戦略性」を感じるところもあった。

これが、本当にそのような「戦略性」に基づいて、(米国議会中間選挙における共和党の歴史的勝利にも後追いされ、)今後ますます強くなっていくのか、それとも単に、傍観者である心地悪さからでた突発的態度なのかは、現段階では明らかでない。前気候変動枠組条約事務局長は、過去の気候変動を含む多くの条約の経験を振り返って、「米国はいつも勝ってきた」と発言したそうだが、今後の米国の動きが注目される。

5.3. 動き出した京都レジーム

CDM 理事会による活動や、議定書 5, 7, 8 条問題に結論が出たことで、(シンクを除いて)京都議定書の国際制度デザインは、ほぼ完成した。したがって、今後は implementation をどこまで行うことができるか? という点が重要になる。

「実施(新たな行動)」は、何時から始めるか? と、どの程度まで行うか? という二点が重要

である。日本はどちらの点においても、第二グループといえるであろう。その理由はここでは述べないが、民間部門は、そのようなことがないように、できるだけ先頭集団に食らいついていってもらいたいものである。

また、第 2 期の目標の議論もそろそろ用意しておかなければ、また京都の時とおなじような状況に陥る可能性が懸念される。

最後に、いままで BINGO (ビジネス NGO)、ENGO (環境 NGO) の 2 つしかなかった NGO コミュニティーに、RINGO (研究機関 NGO) が加わることになったことを付記しておきたい。

以上