

「ボン合意」の分析

“ FCCC/CP/2001/L.7,
24 July 2001 ”

CASA ペーパー (2001 年 10 月)



Citizens Alliance for Saving

the Atmosphere and the Earth

地球環境と大気汚染を考える全国市民会議
(CASA)

〒541-0041 大阪府中央区北浜 1-2-2 北浜プロボノビル 1F

TEL:06-6203-2050 FAX:06-6203-2051

E-mail: casa@netplus.ne.jp

Web: <http://www.netplus.ne.jp/casa/index2.html>

A 途上国問題（資金供与・技術移転、補償問題など）

1 . 全体評価

- ・ 京都議定書 3 条 14 項は、基本的に条約の 4 条 8 項および 9 項を受け継ぐとともに、条約の附属書 I 国の温室効果ガス排出量の削減が途上国に社会的、環境的及び経済的な影響を与えないようにすることを求め、議定書の第 1 回締約国会合(COP / MOP1)で、基金の設立、保険、技術移転など、対策による影響を最小化する方策を検討しなければならないとしている。COP4 で採択された「ブエノスアイレス行動計画」では、資金メカニズム、技術開発および移転、条約 4 条 8 項および 9 項の 3 項目が COP6 までに合意すべき課題として位置づけられた。
- ・ ボン合意では、途上国に対する資金供与問題については、条約のもとで 2 つの基金、議定書のもとに 1 つの基金が設立されることになり、予測可能で適切な額の資金が提供されなければならないとされた。また、各種委員会の構成などでは、途上国の主張が相当程度反映された。しかし、他方で、基金の規模が明示されず、拠出の分担方法の議論も今後の課題として先送りされたこと、各国の資金の拠出は法的義務ではないとされたこと、基金すべての運営主体を地球環境ファシリティ (GEF) としたこと、などの点で途上国が大きく譲歩したものとなった。
- ・ ボン合意後の交渉で、「ボン合意」に基づいて途上国関連で 8 つの COP/MOP 決定草案が完成し、これらは他の問題に関する COP/MOP 決定草案とともに、COP7 で正式に採択される予定である。
- ・ 基金の具体的な運用や予測可能で適切な拠出額をどのように担保できるのかなど、さらなる議論が必要とされる点は多々あるが、「途上国関連の問題」に関しては、条約および議定書の具体的な履行を進めるうえでの基本的な合意が COP6 再開会合で成立したといつてよい。

2 . 資金供与メカニズム

(1) 内容

- ・ 条約のもとに設置される 気候変動特別基金、 後発発展途上国基金と、京都議定書のもとに設置される 適応基金の 3 つの基金が設けられ、いずれも GEF により運営される。
- ・ 条約のもとでの各国の資金供与は、法的義務とはされていない（なお、EU、カナダ、アイスランド、ノルウェー、ニュージーランド、スイスは、政治宣言によって、資金供与の額を表明した）。議定書のもとでの各国の資金拠出も、クリーン開発メカニズムで得られる利益の一部の支払い以外は、法的義務とはされていない。
- ・ 条約の附属書 II 国は、条約のもとでの資金供与の内容について毎年報告を提出する義務があり、この報告書は COP で審査される。この報告義務は適応基金でも同じであるが、議定書発効後は、議定書の締約国会合 (COP/MOP) が審査を行うことになっている。
- ・ 条約のもとに設置される 2 つの基金の資金拠出方法は、 GEF の増資の割増分、 気候変動特別基金、 二国間あるいは多国間で行なわれる資金供与の 3 つのルートとさ

れる。

- ・ 議定書のもとに設置される適応基金はクリーン開発メカニズムで得られる利益の一部（2%）および他の資金源によってまかなわれる。
- ・ 気候変動特別基金は、気候変動による影響への適応、技術移転、エネルギー・交通・工業・農業・林業および廃棄物管理、産油国の経済の多様化などの目的で使用される。
- ・ 後発発展途上国基金は、国家適応活動計画（National Adaptation Programmes of Action / NAPA）を含む作業計画を特に支援するための基金とされる。
- ・ 適応基金は、途上国における気候変動に適応するための具体的な活動を支援する基金である。

（2）解説

米国の議定書からの離脱宣言によって、途上国の主張どおり、条約のもとでの資金供与の問題と議定書のもとでの資金供与の問題が切り離されて議論され、条約の締約国である米国は条約のもとでの資金供与の約束は果たすことを明言した。しかし、EU、カナダ、アイスランド、ノルウェー、ニュージーランド、スイスによる政治宣言によって提示された拠出金額（2005年までに毎年4億1000万USドル）だけでは、COP6以来議長ノートの中で提案されていた年間10億米ドルにはるかに及ばず、途上国にとっては大きな妥協となった。

ODA、既存の二国間・多国間資金供与、CDM事業への投資に対して新規かつ追加的な資金源を要請していることは評価できるが、資金源が、政治宣言という不安定なものに依拠することになったことは、今後の不安材料である。「予測可能で適切なレベルの資金拠出」を確保する具体的な方法は合意されていない。ボンで明確な資金提供額を提示しなかった日本や米国を含め、より多くの先進国が速やかに適切な拠出額を宣言するとともに、「予測可能で適切なレベル」の資金を確保する仕組みを合意する必要がある。今後、「オゾン破壊物質を規制するモントリオール議定書」のように、基金の資金額の妥当性を定期的に見直し、増資の決定をするシステムを確立することが課題となろう。

拠出が義務化されなかった代わりに、附属書II国の拠出に関して毎年の報告とCOPによる審査が行われることになった。また、拠出の分担方法の作成の必要性も明記されている。今後は、不払いに対する対応や拠出分担の方法に関する交渉を迅速に進め、具体的な結論を出す必要がある。

適応基金も資金源の確保の点で問題がある。適応基金の資金源は、CDM事業から生じる認証排出削減量(certified emission reductions / CERs)の2%分と附属書I締約国からの資金拠出であるが、CDM事業の展開の状況により、CERsからの分はかなり小さな額になる可能性や、CERsの価格の暴落による資金不足の可能性も指摘されている。いずれにせよ、他の基金同様確保すべき基金の総額が明示されていない点が問題である。

また、これらの資金が無償なのか有償なのか全く触れられていないが、有償の場合、条約あるいは議定書で規定されている途上国に対する資金移転の目的と意味が大きく失われることになる。

なお、気候変動に最も脆弱な国々でありながら、行動の具体化という点ではそれほど重視されてこなかった後発発展途上国（Least developed countries / LDCs）のための基金の設置が合意されことは議定書の履行強化の観点から評価できる。

3 . 技術移転

(1) 内容

- ・ 締約国が指名する技術移転に関する専門家グループを設置する。
- ・ この専門家グループは、非附属書 I 締約国の各地域（アフリカ、アジア・太平洋、ラテンアメリカ・カリブ）からそれぞれ 3 人ずつ、島嶼国から 1 人、附属書 I 締約国から 7 人、関連国際機構から 3 人の計 20 人の専門家から構成される。
- ・ 専門家グループは毎年議長と副議長を選出する。1 人は附属書 I 締約国から、もう 1 人は非附属書 I 締約国から選出し、毎年交替する。

(2) 解説

条約に規定された技術移転に関する附属書 II 国の約束については、長年具体的な進展がなかった。こうした状況に懸念をつのらせていた途上国は、ブエノスアイレス行動計画に含まれた技術移転の枠組みを、条約の約束を実施するための具体的で早急な行動を担保するものにしようとした。とりわけ、発効までまだ時間がかかる議定書の交渉と、条約のもとに早急に実施されなくてはならない約束とを切り離すことを強く主張し、CDM や JI といった議定書のメカニズムを通じた条約の約束の実施を主張する一部の先進国の提案に強く反発していた。

ボン合意は、条約のもとでの約束と議定書のもとでの約束を切り離し、条約の約束の履行を前進させることを可能とした点で評価できる。離脱表明によって米国にとっても議定書と条約の交渉を切り離す必要性が生まれたことが、皮肉にもこうした合意を可能にした。

条約 4 条 5 項、4 条 3 項にある資金供与に関して、はじめて具体的な資金源が担保されたことも評価できる。しかし、実際にはどのくらいの資金が技術移転に対して供与されるかは不明であり、今後適切な資金額の確保を可能とする方法について交渉し早期に合意する必要がある。

問題点としては、「環境上適正な技術 (Environmentally Sound Technology / EST)」の定義が明確ではなく、技術移転から非持続的な技術を排除できる仕組みになっていないことが指摘できる。また、何がそれぞれの宿主国と地域共同体が必要とする適切な EST であるかを定義するには、地域共同体や環境 NGOs のニーズアセスメントへの参加が不可欠である。持続可能な発展の達成との整合性を確保するためにも、適切な EST の定義を明確化する仕組みが必要である。

さらに今後は、国際金融機関や国際協力銀行の投資ガイドラインを気候変動枠組条約の目的と整合性のあるものへと改定できるよう、締約国会議が働きかけを行っていく必要がある。

4 . 悪影響

(1) 内容

- ・ 気候変動枠組条約 4 条 8 項、4 条 9 項の実施
気候変動の悪影響について
 - * 認められた活動の実施は、GEF、気候変動特別基金、その他の 2 国間・多国間の資金源によって支援されなくてはならない。
 - * 保険に関するワークショップの結果にもとづいて、COP8 で、気候変動の悪影

響から生じる発展途上国の特定の必要と関心を満たすための保険関連措置の実施を検討する。

対応措置について

* 認められた活動の実施は、GEF、気候変動特別基金、その他の2国間・多国間の資金源によって支援されなくてはならない。

* 保険に関するワークショップの結果にもとづいて、COP8で、対応措置の実施から生じる発展途上国の特定の必要と関心を満たすための保険関連措置の実施を検討する。

・ 京都議定書3条14項に関する問題

附属書I締約国は、その措置の結果を十分に考慮し、その悪影響を防止または最小にする義務がある。

COP/MOPは、附属書I締約国に、議定書7条1項のもとでの指針にしたがって、毎年目録の報告に必要な補完的情報の一部として、議定書3条1項の約束の実施に関して発展途上国への悪影響を最小化する努力についての情報を提供することを求める。

附属書II締約国およびそうする立場にある附属書I締約国は、3条14項の実施に関して列記された活動を優先するとともに、その活動に関する情報を上記の補完的情報に含める。

これらの情報は、遵守委員会の促進部が審査する。

(2) 解説

これまでの交渉過程では、気候変動の悪影響と対応措置の影響、すなわちLDCsや島嶼発展途上国(small island developing states)への支援の問題と産油国への補償の問題が一括して扱われる傾向にあったため、先進国にとって対処が難しい問題であった。

ボン合意では、米国の議定書離脱の影響で、条約4条8項と4条9項を一括し、議定書3条14項と別に扱っている。前者においては、気候変動の悪影響についても対応策実施の影響についても、「保険関連活動の実施」について検討するとしている。後者は、主に対処措置の影響について扱っている。

議定書3条14項については、7条1項のもとで目録とともに毎年報告する事項としつつ、通常、7条1項であれば遵守委員会の履行強制部で審査されるのを、例外的に7条2項で審査されることにした点に、先進国と産油国との妥協がみられる。

これまで締約国会議ごとにかろうじて先進国が先送りしてきた産油国への「補償」の問題は、ワークショップの開催を約束することで再び将来のCOP/MOPに委ねられた。

B 京都メカニズム

1 . 全体評価

- ・ メカニズムに関する最も対立の激しかった争点について、ボン合意でほぼ決着を見た。
- ・ まず、補完性については、数量的な上限がなくなり、表現も弱くなったものの、様々な形で、先進国の国内対策の重要性について強調している。次に、共同実施とクリーン開発メカニズムのもとでの原子力関連事業の利用について、これを「差し控える」としている点は評価できる。
- ・ また、CDM への ODA の利用については、従来の ODA の「流用であってはいけない」との厳しい条件がついた。この点は、今後より具体的な条件を明確にすることが必要である。COP7 では、メカニズムを運用するより詳細な規則を含む COP/MOP 決定草案の完成が予定されている。
- ・ なお、メカニズムにより獲得されるクレジット相互間の交換可能性 (fungibility) の問題について、ボン合意は明記していない。

2 . 京都メカニズム利用の基本原則

(1) 内容

- ・ 附属書 I 締約国は、国家の状況にしたがい、条約の究極的目標の達成に向けて努力しながら先進締約国と発展途上締約国との間の一人当り排出量の格差を狭めるのに資するようなやり方で排出量を削減するために、国内措置を実施する。

(2) 解説

ここでは、先進国と途上国の一人当たり排出量の差を縮めるような方向で京都メカニズムが利用されることが明確に示されている。京都メカニズム利用の目的とその限界を示す理念規定として重要な役割を果たしている。すなわち、京都メカニズムは単に経済的効率性を追求するためだけに導入されたのではなく、先進国と途上国の排出量の格差を縮めるために利用されるべきであるということである。

3 . 補完性 (Supplementarity)

(1) 内容

- ・ 排出削減における京都メカニズムの利用については、国内での対策に対して補完的であり (shall be supplemental)、国内での対策が各国の努力の重要な (significant) 要素でなければならない。
- ・ 附属書 I 国は、補完性に関する情報を 7 条にしたがって提出、8 条のもとで専門家レビューチームがこの情報を審査。これらの実施上の問題は、遵守委員会の促進部が取り扱う。

(2) 解説

補完性については、定量的な基準が設定されなかったものの、ボン合意の中のいくつかの表現からは「補完性」についてかなり厳しい評価も実施されることが示唆されている。

まず、国内での対策に対して補完的であることを議定書の文言を引用して再度強調している。

「補完性」について定性的な基準であるものの、国内での対策が各国の削減義務達成のための努力の重要な (significant) 要素でなければならないとされ、先進国と途上国との間の一人あたり排出量の差異を狭めるように先進国国内での排出削減の措置をとるとしている。また、7条(おそらく7条2項)にしたがって国家通報とともに提出される補完性に関する情報にもとづき、専門家レビューチームが審査を行い、補完性について遵守しているかどうかの認定が遵守委員会の促進部で行われる。今後、このような補完性に関する情報の提出と審査が厳格に行われるならば、国内措置に対する京都メカニズム利用の補完性の確保へのインセンティブを与えるという点で、定量的な基準を設定するのにほぼ同等の効果も期待しうると考えられる。

4 . 京都メカニズムへの参加資格

(1) 内容

- ・ 附属書 I 国のメカニズムに参加する資格は、5条1項、5条2項、7条1項および7条4項のもとでの方法上の条件と報告条件の遵守(遵守委員会の履行強制部が監督)と、遵守手続に関する規定にしたがうことを条件とする。

(2) 解説

ブロンク議長ノートなどでは明確にならなかった京都メカニズムへの参加資格の問題が明確に示された点は評価できる。また、遵守手続に関する規定を守らなければメカニズムに参加できないという点は非常に重要である。このことは、遵守制度のもとで締約国が不遵守を是正しようとするインセンティブを生じさせることが期待される。

5 . 原子力の利用

(1) 内容

- ・ 附属書 I 国は、3条1項の削減義務の達成のために、原子力施設から生じる排出削減単位(emission reduction units / ERUs)およびCERsを利用するのを差し控えなければならない。

(2) 解説

共同実施、クリーン開発メカニズムともに、これらのメカニズムのもとでの原子力施設の利用を差し控えるという趣旨である。これにより、これらのメカニズムのもとでの原子力施設の利用はほぼ禁止されたことを意味する。原子力関連事業について、日本政府は、特定の技術を排除する記述をすべきではなく、受入国の判断にまかせるべきだと主張していたが、結果的にこの主張は認められなかった。メカニズムのもとでの原子力関連事業の利用を避けるとされたことは、地球温暖化防止対策として原子力発電を利用することに否定的評価をしたもので、国内での地球温暖化防止対策としての原子力発電の利用も「控え

る」べき性質のものであることを示唆している。

交渉過程では、共同実施、クリーン開発メカニズムについて適格性のある事業のリスト（いわゆるポジティブリスト）や、反対に適格性のない事業のリスト（ネガティブリスト）は作成しないという合意が出来つつあった。そうした状況の中で、唯一原子力の利用についてだけ控えるという規定が入ったことの意味は大きい。

6 . ODA の使用

(1) 内容

- ・ クリーン開発メカニズムへの公的資金の利用は、ODA の単なる流用であってはならない。また、途上国に対する資金供与とは区別されるものである。

(2) 解説

これまで、日本政府は CDM に ODA を使うことを従来から主張していたが、「単なる流用であってはいけない」と、厳しい条件がついた。

日本は、温暖化対策の一環としての途上国援助に円借款を含めるものとして京都イニシアティブを実施している。CDM においても、有利子貸し付けが利用される可能性がある。

これらの点については、COP7 以降にベースラインの設定などの議論の中で決定されると考えられる。その際に、環境保全や途上国の持続可能な発展との整合性が十分に考慮されなければならない。

7 . 収益分担金 (Share of proceeds)

(1) 内容

- ・ CDM 事業活動の収益分担金 (share of proceeds) (CERs の 2%) が適応基金の資金源となる。

(2) 解説

これまで、CDM のみではなく、排出量取引や共同実施によって移転されるクレジットについても収益分担金 (share of proceeds) を徴収するという議論もあったが、収益分担金は CDM のみに適用され、その割合は CDM 事業によって獲得されるクレジットの 2% と合意された。このように、CDM のみに上乗せするため、その分費用負担が生じ、すなわち、CDM は他のメカニズムと比較して 2% 分コスト高になる。このことは、メカニズムの中でも、排出量取引や JI の利用を促進する可能性があり、先進国での削減を優先するという観点からは歓迎されるであろう。

CDM 事業で獲得されるクレジットの 2% の徴収方法や利用方法などについてはボン合意では決定されていない。2% の徴収方法や利用方法によって具体的な適応事業の規模などが決定されるので、この点は今後重要な問題となる。

一方、収益分担金の規模自体は 2 つの理由で小さくなるのではと想定される。なぜならば、排出量取引と共同実施からのクレジットが収益分担金の対象とならないためである。さらに、CDM への収益分担金の上乗せにより CDM の利用が若干減ることが予想されるため、収益分担金の対象事業自体が減る可能性があるためである。

8. クリーン開発メカニズムの理事会の構成

(1) 内容

- ・ 理事会はそれぞれ以下のように構成
- (a) 国連の5つの地域グループのそれぞれから1人および島嶼発展途上国から1人
- (b) 附属書I国から2人
- (c) 非附属書I国から2人
- ・ 理事会の意志決定方法については特に記されていない。

(2) 解説

理事会は10人の委員からなる。5つの国連地域グループは、(1)アジア、(2)アフリカ、(3)ラテンアメリカ・カリブ、(4)東欧、(5)西ヨーロッパ・その他(イスラエルを含む)の5つに分かれる。この任命方法によると、おそらく理事会は、附属書I国から4人、非附属書I国から6人という構成になるであろう(もちろん、選出時点の議定書の締約国のみが被選出資格を有するのでこのような構成とならない場合もあり得る)。

理事会の意志決定方法については、未だ決定されていない。CDMの趣旨に鑑みて、ホスト国の環境に十分配慮することが確保されるような手法が採用されるべきである。

9. CDMにおける小規模事業の優遇

(1) 内容

- ・ CDM理事会は、COP8で、以下の小規模CDM事業活動につき簡素化した方法と手続を作成し、COP1に対し勧告する。
- (a) 最大発電容量15メガワット相当までの再生可能エネルギー事業活動(あるいは15メガワットに相当する適切なもの)。
- (b) 供給及び/または需要サイドにおいて、年間最大15ギガワットアワー相当までのエネルギー消費削減となるエネルギー効率改善事業活動。
- (c) 発生源による人為的排出量を削減し、かつ、直接排出量が年間二酸化炭素換算で15キロトン未満となるその他の事業活動。
- ・ CDM理事会に対し、上記の小規模事業活動の簡素化した方法、手続および定義を審査し、必要であれば、京都議定書の締約国会議(COP/MOP)に適切な勧告を行うよう要請。

(2) 解説

CDM事業について、一定の小規模事業については簡単な手続が導入される。具体的な手続についてはCOP8で決定される予定だが、対象となる事業の要件は決定した。6月の統合交渉テキストまでの交渉では登場しなかった「発生源による人為的排出量を削減し、かつ、直接排出量が年間二酸化炭素換算で15キロトン未満となるその他の事業活動」が新たに加えられた。

このような小規模事業を優遇することは、CDMのもとで、大規模水力発電などの利用へのインセンティブがそがれうること、再生可能・新エネルギープロジェクトなどを優先するインセンティブとなりうること、より地元のニーズに適合したプロジェクトを実施するインセンティブが高まりうることなどが想定され、評価できる。

10. 排出量取引における売りすぎの防止

(1) 内容

- ・ 附属書 I 国は、国家登録簿に、自国の割当量の 90%か、最も新しく審査された目録の 5 倍のいずれか少ないほうを下回らない約束期間リザーブを保持する。

(2) 解説

排出量取引における売り過ぎの防止のために、割当量（2008 年から 2012 年の間に排出できる量）の 90%か、最近の排出量（の 5 年分）の 100%のうち少ない量を保持しなければいけない。

この規定によって、ロシア・東欧諸国はホットエア（1990 年以降に経済が大幅に後退したことによって発生した割当排出量と実施の排出量の差）の売買は防げないが、これらの国々が売りすぎにより不遵守になることを防止する効果は期待できるだろう。ただし、実際に排出量を売りすぎて不履行に陥った場合、取引された排出量にどのような効果が生じるのかについては規定がない。売りすぎによる排出削減の約束の不遵守については、売り手がすべて責任を有すると考えられる。基本的に買い手側にモラルハザードの発生しやすい売り手責任を想定している点は問題である。

この問題で論点となるのは、この規定で市場が果たして動くのかどうか、売りすぎの防止になるのかといった点である。

割当量の 90%の保持という数字が市場を動かすのに十分な量であるのかという点については、ロシア・東欧諸国は、現在の排出量レベルまでは排出量を売ることができ、当面取り引きされると想定されるクレジットであるいわゆるホットエアが市場に流れると考えられるため、市場を動かすには大きな問題はないと予想される。排出量取引において主要な売り手となるであろうロシア・東欧諸国のクレジットの売りすぎには一定の効果が期待できる。ただし、この規定では、基本的に売り手責任を想定していると思われるので、買い手にいわゆるモラルハザードが発生してしまい、不遵守の確率が高い売り手とは取引をしないなどの買い手の対応を期待できないおそれがある。

C 土地利用、土地利用の変化および林業（LULUCF）

1 . 全体評価

- ・ LULUCF 活動を取り扱う際の原則が明示された。特に、LULUCF 活動を計上することによって、議定書の目的が変更されたり、附属書 I 国の約束が先送りされてはならないとする原則が含まれたことは評価できる。
- ・ 森林、植林、再植林、森林減少については土地利用に基づいた定義が採用された。森林の定義については、一定範囲の中で締約国ごとに1つ定義することとなったが、今後、全締約国共通に森林生態系ごとに複数定義する方法について検討をすすめ、決定を行うことが望ましい。
- ・ 3条4項の活動として「森林管理」「耕作地管理」「牧草地管理」「植生回復」が認められた。今後、「植生の劣化・荒廃」や「植生の消失」などの負の活動について検討を行い、3条4項の活動として含めることが望ましい。
- ・ 3条4項の計上では、森林管理についてはJIも含め締約国別にクレジットの上限を設け、その他の活動については約束期間と基準年間の除去の変化をクレジットとした。この方法から計算されるクレジットは、各国に課された目標と比較しても無視できない量であり、LULUCFを取り扱う際の原則を満たしているかどうかについては、見解が分かれるものと考えられる。
- ・ CDMにおけるLULUCF活動として、植林、再植林を認めたが、その計上方法や悪影響を回避するための方法については、決定を先送りした。ただし、そのクレジットについては、年あたり基準年の排出量の1%という上限を設けた。上限を設けたことは評価できるが、本来は課題が解決した上で認められるべきものである。

2 . LULUCF 活動を取り扱う際の原則

(1) 内容

- ・ 以下の原則が土地利用、土地利用の変化及び林業（LULUCF）活動の取り扱いを規律することを確認する。
 - (a) これらの活動の扱いは適正な科学に基づくこと。
 - (b) これらの活動の推計と報告のため、現在と今後で一貫した方法論を使用すること。
 - (c) 京都議定書の3条1項の目的が、LULUCF活動の計上によって変更されないこと。
 - (d) 炭素ストックの単なる存在は計上から除外すること。
 - (e) LULUCF活動の実施は、生物多様性の保全と天然資源の持続可能な使用に役立つこと。
 - (f) LULUCFの計上が、将来の約束期間への約束の移転を意味しないこと。
 - (g) LULUCF活動による除去分が再び排出された場合は、適切な時点で計上すること。
 - (h) (a)産業革命以前のレベル以上に上昇した二酸化炭素濃度、(b)間接的な窒素の堆積、(c)基準年以前の活動及び実行による樹齢構成の動的効果、による除去は計上から除外すること。

(2) 解説

G77/China が主張していた LULUCF 活動を取り扱う際の 6 つの原則 (FCCC/SBSTA/2000/12 の COP/MOP 決定草案の前文に記述されていたもの) にいくつかの項目を加え、再度アレンジしたものである。なお、以下の項目は変更もしくは削除されている。

G77/China の主張の中には、「(e)LULUCF 活動による炭素の除去は一時的なものと考えられる。京都議定書の約束目標を達成するにあたって、そのような除去を利用する附属書 I 国は、適切な時点における同等の排出削減に責任を持ち続ける」との原則が含まれていたが、これは削除され、上記(g)に形を変えたようである(この(g)自身は至極当然のことである)。この G77/China の主張に合わせ、CDM における LULUCF 活動についてコロンビアが行っていた提案 (FCCC/SBSTA/2000/MISC.8) では、CDM の LULUCF 活動により獲得した認証排出削減量(クレジット)を、将来返還する内容が含まれていた。

また、G77/China の主張の中には、「(c)森林や砂漠化に対する気候変動の影響の視点から、森林保全や劣化した植生の回復は、気候変動への重要な適応活動であり、そうした活動は、適応のコストを満たす目的で、議定書のメカニズムによる収益分担金 (share of proceeds) から利益を得る活動の中に含まれうる」との原則も含まれていた。ブロンクノートや統合交渉テキストでは、こうした活動を適応基金のもとで行うことが明記されていたが、COP6 再開会合での COP/MOP 決定草案 (FCCC/CP/2001/L.14) では、林業 (forestry) を気候変動基金の活動の一つに挙げているのみである。なお、収益分担金の具体的な使途についてはなんら決定がなされていない。

上記の原則の中で特徴的なのは、「(c)京都議定書の3条1項の目的が、LULUCF活動の計上によって変更されないこと」及び「(f)LULUCFの計上が、将来の約束期間への約束の移転を意味しないこと」である。議定書の3条1項は、「附属書Aに掲げる温室効果ガスの総排出量を1990年レベルから少なくとも5%削減する」ことを目的として、附属書I国が附属書Bに記された約束目標を達成するよう定めている。上記の原則は、LULUCF活動を計上することによって、この目的が変更されたり、附属書I国の約束目標が先送りされてはならないとするものである(基本的には双方とも同じ意味である)。したがって、以下の決定はこの原則に則ったものであるということになる。こうした原則を掲げたことそのものは評価できるが、以下の決定、特に3条4項に関する決定がこの原則を満たしているかどうかについては、見解が分かれるものと考えられる。

3 . 森林、植林、再植林、森林減少の定義

(1) 内容

- ・ 「森林」の定義についてと、3条3項の実施のための「植林」「再植林」「森林減少」活動の定義について。これらの活動は、土地利用変化ベースに定義される。

(2) 解説

森林の定義について、土地利用の変化をベースにするというものであり、その土地が以下の定義を潜在的に満たす森林として利用されていれば(伐採等で一時的に満たしていなくても)、森林とするものである。実際的な定義については、1) 締約国ごとに1つ定義(ほとんどの国が支持)、2) 全締約国共通に森林生態系ごとに複数定義(サモア、ツバルが支持)、という2つのオプションで意見が分かれていたが、COP6 再開会合 終了時点での

COP/MOP決定草案（FCCC/CP/2001/L.11）は、1）のオプションを採用するとしている（樹冠率、面積、樹高の決定について、各国にある程度を認めている）。また、2）のオプションについては、第2約束期間以降に適用できるかどうかについて、科学上および技術上の助言に関する補助機関（SBSTA）で検討し、可能ならCOP10で決定するとしている。地域によって様々な森林の形態があり、早急に2）のオプションについて検討をすすめ、決定を行うことが望ましい。

植林、再植林、森林減少については、通常的林業活動を再植林、森林減少に1）含める（日本、ロシアが支持）、2）含めない（ほとんどの国が支持）という2つのオプションで意見が分かれていたが、土地利用の変化をベースとした2）のオプションを採用したものであり、妥当である。1）のオプションには複数の考え方があるが、これを支持した日本、ロシアは伐採後の植林のみを再植林に含め、伐採は森林減少に含めないと主張していた。

4.3条4項に適格な活動

(1) 内容

- ・ 「森林管理」、「耕作地管理」、「牧草地管理」、「植生回復」は、京都議定書の3条4項において適格な土地利用、土地利用の変化及び林業活動である。締約国は、第1約束期間におけるこれらの活動のいずれかあるいは全てを適用することを選択できる。締約国は第1約束期間の開始前に、適格な活動の選択を決定する。
- ・ 第1約束期間中、上記第4パラグラフに挙げられた活動のいずれかあるいは全てを選択する締約国は、そのような活動が1990年以降行われたものであり人為的なものであることを証明する。そのような活動では、3条3項で定められているような植林、再植林、森林減少による排出及び除去は考慮すべきではない。

(2) 解説

3条4項に適格な活動については、1）規模、不確実性、リスクの問題が解決されるまで追加しない（EU、サモア、ツバル等が支持）、2）リスト化された活動から各国が選ぶ（日本、米国等が支持）という2つのオプションで意見が分かれていたが、2）のオプションを採用し、第1約束期間について、森林管理、耕作地管理、牧草地管理、植生回復を3条4項の活動として認めたものである。

これらの4つの活動は、COP6において米国、カナダ、日本が3条4項の取り扱いについて共同提案を行った際に提示された活動である。これらの活動はすべて二酸化炭素を除去する活動であるが、COP6再開会合終了時のCOP/MOP決定草案（FCCC/CP/2001/L.11）は、3条3項の森林減少に相当するような、植生の劣化・荒廃（degradation）や植生の消失（devegetation）など二酸化炭素を排出する活動も、3条4項の活動に含めるための方法を検討するとしている。そして、可能なら、COP10でこれらの活動を第1約束期間に含めるかどうかを決定するとしている。全体のバランスを取るためにもこうした活動が含まれることが望ましい。

また、締約国は、これらの活動を約束目標の達成に選んでも選ばなくてもよい。ノルウェーは、ボン合意で自国に認められた森林等吸収源活動からの除去分（1990年比 - 3%）を利用しないで、実質的な排出削減により約束（1990年比 + 1%）を達成する意思を表明している。LULUCF活動を取り扱う際の原則(c)(f)に従えば、これらの活動は約束の達成にはできるだけ用いないことが望ましい。

また、締約国は、選んだ活動が1990年以降行われたものであり人為的なものであることを証明 (demonstrate) しなければならない。ただし、ボン合意はどのような証明を行うべきかについては言及していない。

5.3条4項及びJIの計上方法

(1) 内容

- ・ 以下の計算規則が第1約束期間中に適用される。これは、前文における指導原則を現実的に実施することを目的としている。
- (a) 農業活動 (耕作地管理、放牧地管理、植生回復) についてはネット - ネットの計上 (約束期間中の純排出量もしくは除去量から基準年の純除去量の5倍を引く) を適用。
- (b) 森林管理につき、1990年以降の管理森林における全炭素ストック量の変化が3条3項の排出 (デビット) に等しい、もしくは大きい場合は、3条3項の排出 (デビット) のレベルまで計上 (締約国ごとに年間最大8.2メガトンまで; 割引なし)。
- (c) 上記サブパラグラフ(b)の定める3条3項の排出の埋め合わせを適用した後の3条4項における森林管理によって生じる割当量への追加分と割当量からの差し引き分、および、6条のもとで行われる森林管理によって生じる割当量への追加分と割当量からの差し引き分は、本決定の付表Zの定める数値を上回ってはならない。

(2) 解説

序文に記された原則には、「(h) (a)産業革命以前のレベル以上に上昇した二酸化炭素濃度、(b)間接的な窒素の堆積、(c)基準年以前の活動及び実行による樹齢構成の動的効果、による除去は計上から除外すること」とあるが、これを現実的に (pragmatically) 実施することを目的として、以下の計算方法を採用したものである。

まず、耕作地管理、放牧地管理、植生回復については、約束期間中の純排出量もしくは除去量から基準年の純除去量の5倍を引く方法を採用した。この方法で計上される除去量は、基準年と約束期間の除去量の変化である。基準年と約束期間の間に引き起こされる間接的人為的影響が無視できるとすれば、この除去量の変化を見ることで、ほぼ直接的人為的な活動に起因する部分を計上できる、すなわち原則に挙げられているような除去を計上から除外できるものと考えられる。

次に、3条3項の活動が排出 (デビット) となった場合、もし、その締約国において1990年以降に管理が行われた森林の全炭素ストック量の変化が、3条3項の排出 (デビット) に等しいか大きければ、年間8.2メガトンを上限として、その排出 (デビット) のレベルまでは割引なしで、森林管理による除去 (クレジット) を計上できるとした。そして、これを適用した後の森林管理による除去 (クレジット)、JIのもとで行われる森林管理による除去 (クレジット) については、付表に定める上限まで約束の達成に用いることができるとした。この上限は、基本的には、森林管理について85%の割引を行い、3%の上限を設けた場合に見込まれる除去量として設定された上限であるが、日本やカナダなどのいくつかの国については、それらの国における約束達成に向けた努力の程度や、森林の状況などの事情を考慮して設定された。

JIのもとで行われる植林、再植林による除去がこの付表の上限の中に含まれるかどうかについては明示的な言及がない。また、森林管理以外の活動については上限がない。この計上方法により見込まれる各国の除去量は以下のとおりであるが、この量は各国に課された

約束と比較しても無視できない量である。これが、LULUCFを取り扱う際の原則(c)(f)を満たしているかどうかについては、見解が分かれるものと考えられる。なお、この数値は、3条3項の活動は含むが、JI、CDMのもとでの活動は含まない。また、米国は仮の数値であり、附属書I国全体の数値は米国の数値に大きく影響を受ける。

| | 削減目標 | ボン合意 |
|----------|--------|---------|
| カナダ | -6.0% | -10.2% |
| フィンランド | 0.0% | -0.8% |
| フランス | 0.0% | -2.2% |
| ドイツ | -21.0% | -0.4% |
| アイスランド | 10.0% | -8.6% |
| アイルランド | 13.0% | -6.6% |
| 日本 | -6.0% | -3.9% |
| ニュージーランド | 0.0% | -39.8% |
| ロシア | 0.0% | -2.1% |
| スウェーデン | 4.0% | -3.0% |
| 米国 | -7.0% | (-2.3%) |
| 附属書I国全体 | -5.2% | (-2.3%) |

6 . CDM における LULUCF 活動

(1) 内容

・12条におけるLULUCF活動の適格性のある活動は植林と再植林に限定される。

(2) 解説

CDM における LULUCF 活動については、1) 植林、再植林、土壌管理、土地劣化の防止、森林減少の防止等を認める（米国、カナダ、日本、オーストラリア、南米諸国（ブラジルを除く）等が支持）、2) 認めない（EU、ツバル、サモア等が支持）で意見が分かれていたが、植林、再植林に限って認めたものである。

CDMにおけるLULUCF活動については、後述するように様々な課題がある。その影響がもっとも少ないものとして植林、再植林を認めたものであるが、本来は課題が解決した上で認められるべきものであり、G77/ChinaがLULUCF活動を取り扱う際の原則の1つとして主張したように、適応基金の中で行う方が望ましい。

7 . CDM における LULUCF 活動の計上方法

(1) 内容

- ・ 第1約束期間において、12条における適格なLULUCF活動によって生じる締約国の割当量への追加分と割当量からの差し引き分の総量は、当該締約国の基準年排出量の1%の5倍を上回ってはならない。
- ・ 非持続性、追加性、リーケージ、不確実性、生物多様性や自然の生態系への影響などを含む社会経済的影響および環境影響の問題を考慮し、第2パラグラフの原則とSBSTAの合意する委託事項を手引として、COP9でこれらの定義と方法について決定を採択し、

COP/MOP1に提出するために、SBSTAに対し第1約束期間におけるCDMに植林、再植林事業を含めるための定義と方法を作成するよう要請する。

(2) 解説

CDMにおけるLULUCF活動の計上については、非永続性（植林、再植林された土地が火事になった場合等のアカウントをどうするか？）、追加性（追加的な活動であることをどのように証明するか？）、リーケージ（植林、再植林が行われたことによって、別の土地で森林減少が起こった場合にこれをどう計上するか？そのような状況をどう回避するか？）、不確実性（除去が過大・過小評価されていないか？）等の問題があり、LULUCF活動そのものについては、生物多様性や自然の生態系への影響などを含む社会経済的影響や環境影響（社会経済や環境への悪影響をどう回避するか？）の問題がある。植林、再植林をCDMにおけるLULUCF活動として認めたが、その計上方法や悪影響を回避するための方法については決定を先送りしたものである。ただし、CDMにおけるLULUCF活動から生じる除去（クレジット）については、年あたり基準年の排出量の1%という上限を設けるとした。ただし、この上限設定が、3条4項の合意と合わせて、LULUCFを取り扱う際の原則(c)(f)を満たしているかどうかについては、見解が分かれるものと考えられる。

COP6 再開会合 終了時のCOP/MOP決定草案（FCCC/CP/2001/L.11）は、CDMにおける植林、再植林の計算方法をSBSTAで開発し、COP9で決定するとしている。LULUCFを取り扱う際の原則「(a)適正な科学に基づくこと」との関係が注目される。

D 遵守手続・メカニズム

1 . 全体評価

- ・ 遵守委員会を設け、その中に促進部と履行強制部を設置することを前提に、両部の権限と機能、構成、削減義務の不遵守に対する履行強制部の帰結を定めるなど、基本的な遵守制度の枠組について合意された。
- ・ 不遵守に適用する帰結の法的拘束性についての合意は COP/MOP1 に先送りされたものの、削減義務（3 条 1 項）の不遵守に適用される帰結の内容については合意された。その帰結は、法的拘束力を伴ってこそ遵守確保のために機能する性格のものである。
- ・ ボン合意の尊重は共通しているが、ボン合意をどのように COP/MOP 決定案に反映させるか、ボン合意が定めていない問題についてどのように取り扱うかが主たる論点である

遵守手続の決定のスケジュール、COP の遵守手続採択権限の問題（なお、日本政府は、COP7 での COP/MOP 案の完成をめざすとしている）

COP/MOP1 に帰結の法的拘束性の有無に関する決定を先送りしたことが COP/MOP 決定案にどのような影響を与えるか

ボン合意では合意されずに残っている問題

- * 遵守手続の手続的側面（ただし、ハーグの第 1 週までの議論で手続の流れの大枠は合意）
- * 促進部により適用される帰結
- * 履行強制部により適用される 5 条 1 項、5 条 2 項、7 条 1 項、7 条 4 項の不遵守の帰結

2 . 遵守委員会の促進部と履行強制部の権限（両部が対象とする義務）

(1) 内容

A . 促進部の権限

- ・ 促進部は、潜在的な不遵守の早期警告を行うために、以下の義務の遵守のために助言を与え、支援を行う。

(a) 約束期間開始以前および約束期間中の数量化された排出の約束（3 条 1 項）

(b) 第 1 約束期間開始前の方法上の条件および報告条件（5 条 1 項、5 条 2 項、7 条 1 項および 7 条 4 項）

B . 履行強制部の権限

- ・ 以下の義務を対象とする。

(a) 数量化された排出の約束（3 条 1 項）

(b) 方法上の条件および報告条件（5 条 1 項、5 条 2 項、7 条 1 項および 7 条 4 項）

(c) 6 条、12 条、17 条のもとでの適格性要件

(2) 解説

上記のように促進部と履行強制部の権限が配分されたことにより、時期区分ごとに遵守委員会の権限は下記表のように整理できる。なお、決定は、促進部の権限が以下のものに

限定されるということは意味しない。例えば、補完性についての情報は、7条2項のもとで提出され、促進部の審査を受ける。むしろ履行強制部との権限配分の明確化が必要なものについて合意したものとするのが適当であろう。

適格性要件は、議定書発効後それぞれのメカニズムの開始と同時に問題となるはずである。メカニズムを利用する附属書I国は、第1約束期間前でも適格性要件の審査を通じて方法上の条件と報告条件を審査される。

第1約束期間前の方法上の条件および報告条件が履行強制部のもとにおかれていないことは削減義務の履行確保の観点からは問題となりうる。例えば、5条1項は、2007年1月1日までに国内制度の設置を義務づけているが、国内制度の設置を各附属書I国が確実に行うことが、削減義務の履行を評価する上で不可欠である。

| | 促進部の権限 | 履行強制部の権限 |
|--|--|---|
| 第1約束期間前 | <ul style="list-style-type: none"> 削減義務(3条1項) 方法上の条件と報告条件(5条1項、5条2項、7条1項、7条4項) | <ul style="list-style-type: none"> 適格性条件(メカニズムを利用する附属書I国のみ) |
| 第1約束期間中 | <ul style="list-style-type: none"> 削減義務(3条1項) | <ul style="list-style-type: none"> 方法上の条件と報告条件(5条1項、5条2項、7条1項、7条4項) 適格性条件(メカニズムを利用する附属書I国のみ) |
| 第1約束期間後(第2約束期間中?) (もちろん第2約束期間の議定書の制度変更があればその限りで変更となりうる) | <ul style="list-style-type: none"> 第2約束期間の削減義務 | <ul style="list-style-type: none"> 第1約束期間の削減義務(3条1項) 方法上の条件と報告条件(5条1項、5条2項、7条1項、7条4項) 適格性条件(メカニズムを利用する附属書I国のみ) |

3. 遵守委員会の構成と決定方法

(1) 内容

- 遵守委員会の促進部と履行強制部はそれぞれ以下のように構成
 - (a) 国連の5つの地域グループのそれぞれから1人および島嶼発展途上国から1人
 - (b) 附属書I国から2人
 - (c) 非附属書I国から2人
- 遵守委員会はコンセンサスで決定を行う。コンセンサスで決定できない場合、少なくとも4分の3の多数により決定
- さらに、履行強制部による決定には、附属書I国からの委員の過半数および非附属書I国からの委員の過半数の賛成が必要

(2) 解説

両部とも10人の委員からなる。5つの国連地域グループは、アジア、アフリカ、ラテンアメリカ・カリブ、東欧、西ヨーロッパ・その他(イスラエルを含む)の5つに分かれる。この任命方法によると、おそらく両部とも附属書I国から4人、非附属書I国から6人という構成になるであろう(もちろん、選出時点の議定書の締約国のみが被選出資格を有するのでこのような構成とならない場合もあり得る)。

このように非附属書I国が過半数を占める委員会構成とする一方で、促進部については、

決定には4分の3の多数決(8の賛成票が必要)で決定が採択されるとすることで、附属書I国からの委員の3人が反対すると決定は採択できないしくみとし、委員の構成と決定方法とをうまく組み合わせて、附属書I国と発展途上国の主張の妥協を図ろうとしている。

履行強制部については、決定を採択するのに、4分の3の多数決(8の賛成票が必要)という条件に加えて、附属書I国の委員および非附属書I国の委員それぞれにおいて過半数の賛成票が必要されている。この二重多数決の導入により、附属書I国の多数の賛成がなければ(=附属書I国の委員のうちの2人が反対すれば)決定できないしくみとなっている。このような履行強制部における二重多数決の採用は、附属書I国に事実上決定に対する拒否権を与えるのに準ずる効果があり、履行強制部が、事実上有効な決定をなしえないのではないかとの懸念を生じさせる。

4. 上訴手続(遵守委員会とCOP/MOPとの関係の問題の一環)

(1) 内容

- 締約国がデュー・プロセス(適正過程)を保障されなかったと考える場合、3条1項に関する履行強制部の最終決定に対してCOP/MOPに上訴を行う手続を設置。少なくとも4分の3の多数による決定が、履行強制部の決定を無効にするのに必要

(2) 解説

デュー・プロセス(適正過程)違反の場合に限定して上訴手続が導入された。COP/MOP決定案作成には、上訴が認められた場合どの機関が審査をするのかなどの問題が残る。

個別の不遵守の事案について政治的機関であるCOP/MOPが介入しようということは、法に照らして不遵守が認定された履行強制部の決定が、政治的理由から覆されるおそれがあることを意味する。また、5条2項のもとでの調整、8条のもとでの専門家レビューチームの審査、遵守委員会における審査、決定という長期にわたるであろう一連の手続に鑑みて、さらに上訴手続が導入されると不遵守の認定と是正を迅速に行うことができないことが懸念される。

5. 履行強制部の帰結(3条1項の削減義務の不遵守に適用する帰結のみを定める)

(1) 内容

- 履行強制部が3条1項の不遵守に適用する帰結として
 - (a) 第1約束期間について達成できなかった削減量の1.3倍を次期約束期間で削減
 - (b) 遵守行動計画の策定
 - (c) 排出量取引でクレジットを売る資格の喪失

(2) 解説

遵守行動計画を利用し、不遵守国の義務の実施を国際的に監視するといった一定の条件のもとで、第1約束期間における未達成分の1.3倍を第2約束期間の割当量から差し引くことを3条1項の不遵守の帰結とすることが合意された。確かに、必ず次期約束期間で超過排出分の削減が行われるのであれば、時間的ずれは生じるものの気候変動の防止になる。しかし、他方で、強力な履行強制を行うことができる集権的権力が存在しない国際社会では、次期約束期間で超過排出分の削減が必ず行われることを担保する方法がなく、削減義

務の実施がいつまでも先送りされ、いつまでたっても削減が行われないという事態を引き起こす危険性もはらんでいる。こうした条件の下で、ボン合意では、次期約束期間の割当量からの超過排出分の差し引きを行ったがそれでもなお遵守しない国に対する対応は明記されておらず、それゆえそもそも遵守する意図がない不遵守国に対しては、結果的に義務の実施の先送りに遵守委員会がお墨付きを与えるだけとなるおそれがあり、不遵守の是正を促す有効な帰結となるかどうか懸念される。

この帰結が、遵守確保のために機能するためには、拘束力ある帰結を生じさせる遵守手続の採択を必要とするだろう。次期約束期間の割当量からの超過排出分の差し引きは、締約国間で合意された次の約束期間の排出削減に関する法的義務を変更する効果を持ち、これが拘束力なく行われれば、次期約束期間の削減義務の法的拘束力を曖昧にしまうおそれがある。さらに、次期約束期間の削減義務を、それに先立つ約束期間開始前に合意することが必須の条件である（不遵守国が、次の約束期間の交渉時において、不遵守の結果追加的に削減しなければならない分をあらかじめ考慮して削減目標を決めることができるならば、遵守促進的効果はない）。また、不遵守国による先送りされた義務の実施が確実に行われるよう、不遵守国による義務の実施について、その情報が市民に公開されるとともに、遵守行動計画を利用した遵守委員会の厳しい国際的監視のもとにおかれることが必要である。

不遵守の帰結としての金銭の支払いは、閣僚レベルでの交渉の最終段階で削除された。

6 . 遵守手続の採択方法

(1) 内容

- ・ 遵守の手続・メカニズムについては COP6 再開会合で合意し、COP/MOP1 が遵守手続・メカニズムを採択するよう勧告

(2) 解説

ブロンク議長の見最終合意案では、別の法的文書による遵守手続の採択が提案されていたが、結局、法的拘束力のある帰結を伴う遵守制度にするかどうか、採択方法をどうするか、は COP/MOP1 に先送りとなった。日本、EU は、ボン合意はこのように理解している。

【付記】

この「ボン合意の分析」は、地球環境と大気汚染を考える全国市民会議（CASA）が作成したものであるが、途上国問題については松本泰子氏（東京理科大学諏訪短期大学経営情報学科）、京都メカニズムについては坂田裕輔氏（鹿児島大学法文学部）、遵守手続については高村ゆかり氏（静岡大学人文学部）の協力を得ている。とりわけ、「途上国問題」に関する本項目の評価は、松本泰子「途上国関連問題」（『気候変動レジームの発展』（信山社、2002年1月刊行予定）所収）に大きく依拠するものである。記して謝意を表するものである。

2001年10月5日

地球環境と大気汚染を考える全国市民会議（CASA）専務理事 早川光俊