

京都メカニズムをどう設計すべきか - C A S A の意見と提案 -

UNFCCC SB 13 (2000年9月)

地球環境と大気汚染を考える全国市民会議 (CASA)

〒540-0012 大阪市中央区谷町1丁目3-17-712

Tel: 06-6941-3745 Fax: 06-6941-5699

E-mail: casa@netplus.ne.jp



Citizens Alliance for Saving

the Atmosphere and the Earth

要約

- ・ 京都メカニズムの制度設計や運用ルールは、長期的な視野にたち、持続可能性(地球温暖化防止)、衡平性、効率性の原則を踏まえた議論がなされるべきである。
- ・ 最優先されるべき政策課題は温暖化防止であり、効率性は温暖化防止目的(制約条件)のもとで達成されるべきものである。
- ・ 削減目標の達成は国内での政策と措置を原則とし、京都メカニズムの利用には上限を設定すべきである。
- ・ メカニズム間のクレジットの互換性 (fungibility) は認めるべきではない。
- ・ CDM/JI プロジェクトは、再生可能エネルギーなど持続可能なプロジェクトに限定されるべきであり、原発や新たな火力発電所、環境に大きな影響を与える大規模水力発電所などを対象とすべきではない。
- ・ シンクを CDM プロジェクトの対象とすべきではない。
- ・ 京都メカニズムの制度設計や運用ルールは、透明性が確保され、市民 / NGO の参加が確保されるべきである。

．はじめに

日本政府は、アメリカやカナダなどとともにアンブレラグループを形成し、京都メカニズムやシンクなどで、京都議定書で合意された削減目標を骨抜きにしかねない「抜け穴（loophole）」を拡大する意見を主張している。COP6は、京都メカニズムの制度とその運用ルールの大枠が決定される重要な会議である。

本ペーパーは、日本などのアンブレラグループの主張の問題点を分析し、京都メカニズムに必要な原則とその制度と運用ルールについて問題提起するものである。

．3つの原則

地球温暖化問題は、IPCCが警告しているとおり、その被害は深刻かつ長期的で、しかも不可逆的な損害をもたらす恐れがある。また、その原因者は先進国であり、その被害を最も強く受けるのは途上国である。さらに、どの程度の被害をもたらすかは不確実性が強く、適応や防止対策には膨大な費用が予測される。

こうした地球温暖化問題の持っている特徴からすれば、議定書交渉では、持続可能性（地球温暖化防止）、衡平性、効率性という3つの原則が常に考慮されるべきである。また、これらの原則が衝突する場合は、第1に持続可能性、第2に衡平性、第3に効率性の順番で考慮されるべきである。

議定書交渉を見ると、こうした原則には各国とも異論はないものの、アンブレラグループは効率性を重視し、途上国は衡平性を重視しているように思われる。IPCCの「大気中CO₂濃度550ppmv安定化」と途上

国の経済発展の保証を考えると、議定書の先進国の排出削減義務は極めて不十分である。COP6では、こうした点を考慮して、持続可能性、衡平性、効率性という3つの原則のシナジー効果（synergy）が最大になるような政策の導入に向けた合意が求められる。即ち、世界各国が同意している持続可能な発展という概念を3つの原則を統合した概念として定義し、その測定のためのインジケーターが検討される必要がある。

1．持続可能性（sustainability）

持続可能性は、ローマクラブの「成長の限界」などで提起された概念である。当初は、再生可能な資源の利用に関心が集中していたが、WCEDの「我らの共有未来」で環境問題と経済成長の両立に向けた議論が始まった。

地球温暖化問題との関係では、次の3つの課題が検討されるべきである。

環境的・生態的課題。何よりも地球温暖化防止が最優先の課題であり、温室効果ガスの排出量を増大させ、エコシステムや生態系に影響を与える経済活動は、生態的・物理的な環境容量の範囲に限定しなければならない。

経済的課題。先進国の社会経済システムは、大量生産・大量消費・大量廃棄のシステムからの転換を図らねばならない。

社会的課題。社会的脆弱性を示す指標（人口、土地、雇用、病気、移住、貧困、教育、健康）を策定して、人々の生活のための価値尺度が明示されたガバナンスシステムを備えなければならない。

2. 衡平性 (equity)

地球温暖化問題では、以下の4つの衡平性の問題がある。

産業革命以降のCO₂排出量のうち、先進工業国の排出量が3分の2以上を占めるという先進国の責任の問題
海面上昇や気候変動による被害を受けるのは途上国が多いという温暖化の影響の不平等性の問題。

先進国と途上国との適応能力
(ecological、technological and financial、social、institutional space)の差。

原因をもたらした世代が後世に残す世代間の衡平性の問題。

こうしたことは、条約が「共通だが差異ある責任」や「各国の能力に従った」対応の原則を採用し、条約第4条3項、4項および議定書第3条14項で、途上国の温暖化対策のために必要な資金と技術の先進国負担や、気候変動による悪影響への適応措置の費用を先進国が負担することを規定していることから明らかである。

衡平性は、長期的な対策、将来の途上国を含めた全締約国における削減目標や対策を考えると、極めて重要な原則である。

3. 効率性 (efficiency)

経済学的には、効率性には2つの側面がある。1つはパレート効率性であり、もう1つは費用効率性である。

パレート効率性の議論では、現在価値の基準と将来価値の基準とどちらを重視するのかという問題がある。しかし、環境問題、特に温暖化問題に関しては、現在世代の便益を重視しすぎると世代間公平性が

阻害されるおそれがある。

さまざまな資源制約が存在する現代社会における政策決定の現場においては、費用効率性は無視できない要素である。しかし、長期的で不可逆的な影響を与える温暖化問題において、最優先されるべき政策課題は温暖化の防止である。その意味で、ここで使われる費用効率性の基準は、あくまでも温暖化防止目的(制約条件)のもとで達成されるべきものとして限定的に用いられる必要がある。

. 京都メカニズムに関する日本 / アンブレラグループのポジション

京都メカニズムに関する日本 / アンブレラグループのポジションで問題と考えられるのは、以下の点である。

補完性 (supplementarity) の完全な否定
京都メカニズム間のクレジットの互換性 (fungibility) の容認
京都メカニズムのできるだけ緩やかな制度設計

これらの主張は、費用の削減や経済効率性の追求を主目的としたものであり、先進国の削減量を実質的に少なくして、結果的に温室効果ガスの排出量を増大させかない。そして、先進国全体の排出量の削減という京都議定書の根本的な枠組みを崩す恐れがある。また、衡平性にも反するという問題がある。

京都メカニズムに関する日本 / アンブレラグループの主なポジション

| ポジション | 問題点 |
|---|--|
| メカニズム利用に上限を設けない (a part of と supplemental という用語を用いない) | 議定書に明記されている補完性の原則の趣旨を完全否定するものである |
| プロジェクトの承認・検証方法は、国内のメカニズムに従う | 第三者機関が実施機関にならない限り、プロジェクトの適格性を確保できない |
| fungibilityの容認 | 3つの京都メカニズムの趣旨を損なう |
| シンクは、議定書の第3条3項と4項の両方を認めるべきである | 3条3項と4項は取り扱いによって、森林保全にならず、プロジェクトやデータの不確実性をもたらす |

(出所) United Nations, “FCCC/SB/2000/3” ; “FCCC/SB/2000/4” ; “FCCC/SB/2000/MISC.4”.

. CASAの意見と提案

1. メカニズム利用の上限 (cap) の設定

経済学の理論に従い、それぞれのメカニズムだけを考えれば、3つのメカニズムに上限を設定しないことは、目的とする排出量を達成するために最も効率的である。すなわち、各メカニズムの利用による排出量の取引に何の制限もなければ、各国はとりうる全て的手段の中から、単価の安い削減手段から利用していくことは当然のことである。しかし、これには次のような問題がある。

第1に、CDMの問題であるが、削減が途上国で実施されるために、附属書B国全体では削減されていないのに、削減されたことになるという問題がある。すなわち、削減されるはずの附属書B全体の排出枠を増大させるという問題である。

第2に、上限がなければ、先進国での国内対策をそれだけ遅滞させることになる。先進国は、安価な途上国での削減対策に依存して、国内での対策や技術開発、また社会経済システムの転換への努力を怠ることになりかねない。こうしたことは地球温

暖化の危険を更に増大させることになるだけでなく、長期的には非効率的である。

第3に、先進国が途上国での安価な削減対策を先取してしまう可能性が高い。これは衡平性の原則からも容認できない。

議定書には、メカニズムは国内対策に対して「補完的 (supplemental)」 (第6条、第17条) であり、「一部 (a part of)」 (第12条) であると明記している。条約第4条2項(a)にも、まず先進国が国内対策を率先行動することが明記されている。先進国は基本的には国内対策により温室効果ガスの削減を図るのが原則ではあるが、それには膨大な費用がかかることから、一定限度までは国外から削減枠やクレジットを獲得してもよいという趣旨で補完性の原則が導入されたと解釈するのが自然である。

これに対して、上限を設けることは、経済効率性が阻害されるという反論がある。しかし、京都メカニズムが上限なく運用されると、CDMなどを通じて附属書B国の排出枠が増大し、排出削減の実効性が確保できない恐れがある。上限を設けず経済効率性だけを追求した制度と運用によっても実質的な削減は達成できる、との証明はまだない。また、排出量取引だけでなく、

後述するCDMやJIのクレジットの互換性を認めた場合も含めて削減効果を検討する必要がある。こうした検討なしに、経済効率性のみを理由に上限設定に反対することは、先進国の削減義務を緩めるだけになりかねない。

2. クレジットの互換性

経済学の理論に従えば、クレジットの互換性 (fungibility) を認めなければ、capの議論と同様に経済効率性を阻害する。つまり、fungibilityを認めなければ、3つのメカニズムはそれぞれが独立した市場を持つことになり、経済的な非効率性を生じさせることになる。

しかし、制度の目的が異なる3つのメカニズムのクレジットに互換性を認めると、制度を分けた意義が損なわれる。また、当面は安価な削減費用が見込まれるCDMに、プロジェクトや取引が集中することが懸念される。別の問題として、リスクと責任の問題がある。例えば、CDMのプロジェクトが失敗したが、そのクレジットが排出量取引ですでに交換されていた場合、どのように責任を負わせるのかという問題が生じる。こうした問題は、メカニズム全体の信頼性を損ないかねない。

CDMは途上国への技術移転の促進を、JIは経済移行国への技術移転を、その目的の1つとしている。こうした目的の異なる制度を、経済効率性のみを理由として制度設計を考えるのは問題である。以上の点から、3つのメカニズム間での互換性を認めるべきではない。

3. CDM / JIプロジェクトの必要条件

CDMは、議定書第12条2項に、途上国の持続可能な発展を支援することが目的の1

つとして明記されている。このため、プロジェクトの適格性と透明な選択基準が不可欠である。JIには、CDMのような規定がないが、ホスト国は、地域の発展に貢献することを期待していることから、CDMと同じ持続可能な発展の条件が検討されるべきである。

(1) プロジェクトの限定

アンブレラグループは、当事国間の合意でプロジェクトを選択すべきであり、持続可能な発展の条件は基本的にホスト国が決めることと主張している。しかし、過去のODAで問題にされているとおり、地域経済や住民の意思を考慮しないプロジェクトが強引に進められる危険性がある。このため、温暖化防止と持続可能な発展という観点でプロジェクトを限定すべきである。

まず、原発、新規の火力発電や大規模水力発電は、プロジェクトから除外すべきである。とりわけ原発は、技術大国の日本でさえ相次ぐ事故や不祥事により国民の不信が強まっている。日本の世論調査によると、原発に対して不安を感じている人は約7割に達している。事故や放射性廃棄物の問題を考えるとき、原発が「持続可能な技術」ではないことは明らかで、プロジェクトの対象にすべきではない。また、日本の原発は、年間数兆円もの巨額の補助金が投入されている。CASAの研究でも、日本においても、原発は他の電源に比して割高との結論が出ており、その意味でも「持続可能な技術」ではない (CASA[2000], "Is Nuclear-Generated Electricity Really Inexpensive?")。

また、シンクも、森林保全にならないこと、排出削減にならない可能性が高いこと、

データやプロジェクト自体の不確実性が高いことなどの理由から除外すべきである。シンクがCDMのプロジェクトとなれば、巨大な「抜け穴」が生じる恐れがある。

CDMやJIのプロジェクトは、風力発電や太陽光発電などの再生可能エネルギーと省エネを中心にすべきである。再生可能エネルギーについて、そのコストが問題とされるが、日本において再生可能エネルギーに投入された予算は、原発の100分の1以下である。再生可能エネルギーへの研究費や補助金などの予算が、原発と同じレベルになれば、再生可能エネルギーのコストなどの問題は解決可能な課題である。

(2) 追加性の確保

議定書には、CDMとJIのプロジェクトは、排出削減に追加的でなければならぬとされている。OECD/IEAによると、ベースラインアプローチはゲーミング、ただ乗りやリーケージのレベルに影響を与えることにより、プロジェクトの環境追加性に影響を及ぼす(OECD/IEA [1999],

“Options for project emission baselines”)。このため、ベースラインの設定が極めて重要であり、慎重を期する必要がある。

アンブレラグループは、取引費用を削減するためにできるだけ緩やかな基準を主張している。しかしこれは、プロジェクトの排出クレジット数を引き上げ、マイナスの環境効果を及ぼす可能性がある。したがって、プロジェクトの環境追加性が適正に評価できるように、排出削減量、環境の影響、地域社会的影響を示す厳格な基準を設定して、信頼性の高いベースラインを設定すべきである。

(3) 透明性の確保

これまでのODAや共同実施活動で不十分だったのは透明性である。まず、プロジェクトの効果ばかりが宣伝されて、詳細な実態調査や問題点などはほとんど公開されてこなかった。また、プロジェクトの策定段階で、地域住民にその内容や影響評価の内容が知らされることもほとんどなかった。CDMやJIの実施に際しては、プロジェクトの内容、追加性や環境影響評価などの詳細な情報公開が行われることが必要である。

また、CDMやJIのプロジェクトを執行する機関に地域住民やNGOが参加できる制度的保障も必要である。こうした住民参加は、プロジェクトの持続可能性を保証するために不可欠である。

まとめ

日本政府などのアンブレラグループは、短期的なコスト削減だけを目的に、コストのかかる国内対策を回避すべく「抜け穴」探しに狂奔しているように見える。しかし、議定書交渉は、地球温暖化問題の解決と持続可能な発展を両立することが大前提とされるべきであり、そのためには前述した3つの原則を踏まえた京都メカニズムの制度設計がなされなければならない。

COP6では、各国は、地球温暖化問題は長期的で不可逆的な環境問題であり、将来の世代の命運を握る課題であることを想起して、温暖化防止の原点にもどって議論することを強く要望する。

(本研究は、2000年度の環境事業団「地球環境基金」の助成を受けた研究成果の一部である)