

「Ensuring integrity of Art. 6 PA - challenges and opportunities from a civil society perspective」 傍聴報告

2017年6月9日
一般社団法人海外環境協力センター (OECC)

本傍聴報告は、2017年5月8日～19日にドイツ・ボンで開催された国連気候変動枠組条約第46回補助機関会合 (SB46) において開催されたサイドイベントの傍聴報告です。

- タイトル：パリ協定第6条における十全性の確保－市民社会の立場から見える課題と機会 (“Ensuring integrity of Art. 6 PA - challenges and opportunities from a civil society perspective”)
- 日時：2017年5月11日 (木) 16:45 - 18:15
- 主催：Nature Code - Centre of Development & Environment (NC), German NGO Forum on Environment and Development
- 会場：Bonn (181)
- プレゼンター (敬称略)：Aki Kachi (Carbon Market Watch), Wolfgang Obergassel (Wuppertal Institut), Karen Holm Olsen (UNEP DTU Partnership/Technical University of Denmark), Stephanie La Hoz Theuer, Juliane Voigt (Carbon Market Watch), Andrei Marcu (Panama), Mary Jane Mace (Saint Lucia), Sven Braden (Liechtenstein)

概要

- パリ協定第6条により新しい国際炭素市場が開かれ、持続可能な開発メカニズムを含む様々な国際協力の方法が設立される。全ての国が温度目標及び脱炭素目標の達成に向けた参加をする中で、市場メカニズムが上手く機能することが必要である。本イベントでは、新しい市場メカニズムの堅固なガバナンス並びに社会的及び環境面の十全性の確保について専門家による検討を行う。なお、本イベントに関連して Carbon Market Watch の政策提言レポート「Building blocks for a robust Sustainable Development Mechanism¹」が発行されており、より詳しい検討内容が掲載されている。

■ 発表内容 (敬称略)

1. Wolfgang Obergassel (Wuppertal Institut): Overview of Parties' Views on Article 6

- パリ協定第6条に関して2017年3月末に各国から UNFCCC に提出された意見書²に基づいて、1) 中央による監督、2) 環境十全性、3) 持続可能な開発、の3つの論点

¹<http://carbonmarketwatch.org/policy-brief-building-blocks-for-a-robust-sustainable-development-mechanism/>

²UNFCCC Submission Portal [http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/5900.php]より閲覧可能。

に絞って解説する。

1) 中央による監督：

- パリ協定以前に、ボトムアップによる FVA(Framework for Various Approaches)と中央管理型の NMM(New Market Mechanism)が検討されていた時から引き続いて、パリ協定においては前者が第 6 条 2 項と後者が第 6 条 4 項に対応する形で議論されている。
- 第 6 条 2 項について、一方では、削減ユニット (ITMO) を発行・移転・使用する行為は国の特権であり、第 6 条 2 項に関して策定されるガイダンスはアカウンティングルールを対象とするが、クレジット創出／発行については対象外とすべきことを主張している。他方では、第 6 条 4 項だけでなく 2 項も含めて、そこから発生する全ての削減ユニットに対して中央による監督が必要であるとし、ある国の提出意見では両方を監督する単一の中央組織を設置して監督を行うメカニズムを提唱している。

2) 環境十全性：

- まず、環境十全性 (Environmental Integrity) という用語の一般的な定義が明確でない。
- 多くの提出意見は明示的にもしくは暗示的に、環境十全性とは 1tCO₂ の削減ユニットは実際の 1tCO₂ の削減を意味し、ダブルカウントされないこと、とみなしている。
- ある一つの提出意見では、例えば生物多様性など他の環境的な側面と競合・対立する可能性について指摘している。
- いくつかの提出意見では、環境十全性確保のためには堅固なアカウンティングの仕組みだけでなく、更なる安全措置の仕組みが必要であると述べている。例えば堅固なアカウンティングのために第 6 条 2 項に参加する国が京都議定書の仕組みと同様に NDC の削減目標に対する排出枠を設定すべきだという提案がある。一方で、全てのタイプの NDC に対して参加の可能性を与えるべきという意見もある。その他、定量化可能なセクターに限定すべき、使用しない削減ユニットを一定期間後に自動的に取消すべき、ユニット移転による削減目標達成に上限を設けるべき、などの意見がある。
- 個人的に驚いたのは、削減ユニットを売り過ぎる (overselling) ことによる目標不達成のリスクについて言及していた提出意見は 1 つだけであった。京都議定書の枠組みと異なり NDC の目標達成は義務でないことを踏まえると、重要な点だと考える。
- Wuppertal Institut では、パリ協定の枠組みにおいて環境十全性には 2 つの側面があると考え、一つを静的課題 (Static challenge)、もう片方を動的課題 (Dynamic challenge) と呼んでいる。
- 静的課題：個々の削減ユニット取引における環境十全性の確保 (追加性、ダブルカウント、売り過ぎ等)
- 動的課題：第 6 条の活用が NDC の野心的目標の引き下げにつながらないようにすること。削減目標の引き下げによりの削減ユニットを創出したり、NDC の対象セクターを狭めてセクター外からクレジットを獲得したりする可能性がある。
- 第 6 条 1 項は、野心の引き上げが重大であるとしている。多くの提出意見では、仕組

みの柔軟性が野心引き上げにつながる、ということ述べている。また他のいくつかの提出意見では、第 6 条の仕組みの中に野心引き上げを組み込んでいくことが提案されている。

- その他、以下のような提出意見があった； 1) 絶対削減量のみ移転可能とする、 2) 第 6 条 4 項を民間セクターのボランティアな取組ツールとする、 3) 純削減量確保のために削減ユニットの割引を行う、 4) グローバルストックテイクにおいて削減ユニット移転を評価し野心引き上げに貢献していない国参加を除外する、 5) 削減ユニットの価格安定のため供給量を管理する、 6) NDC の範囲外の削減についてもアカウントの調整を行う。

3) 持続可能な開発：

- この論点についても CDM 時代から長く議論されており、持続可能な開発に関する国際的なルールを適用すべきか、プロジェクトのホスト国に取り決めに託すべきか、という 2 項対立がある。中間的な意見も含めて、以下のような提出意見がある； 1) 各国が独自の要件・手続きを設定するに当たって、国際的な要件と届出義務を課す、 2) 各国は活動がどのように持続可能な開発に貢献しているか説明する、 3) 活動がどのように持続可能な開発に貢献しているか第 13 条の報告内容に含める、 4) 持続可能な開発を評価するボランティアなツールを開発する、 5) 国際的な最低限の要件を定め、各国が柔軟に活用できる、 6) (多くの提出意見で) SDG を要件やツールの基準とする、 7) 活動がパリ協定の前文に沿って人権に関する義務を考慮し促進することの説明を要件づける

2. Karen Holm Olsen (UNEP DTU Partnership/Technical University of Denmark): Learning from CDM SD tool experience for Article 6 of the Paris Agreement

- 本プレゼンでは、CDM の持続可能な開発ツールの経験を主に参考にして、パリ協定第 6 条における持続可能な開発の検討に役立つ考察を行うことを目的とする。
- 持続可能な開発 (Sustainable Development) という用語は、京都議定書では 6 回、パリ協定では 22 回使われており、回数が異なるとともに、それぞれで用語の捉え方も異なっている。京都議定書では、GHG 削減活動と持続可能な開発が競合するものとして捉えていたものを、パリ協定では GHG 削減活動を更に促進するための戦略として位置づけようとしている。
- 個人的な解釈になるが、第 6 条 4 項で導入される仕組みは GHG 削減に加えて持続可能な開発の促進へも貢献すること及びその定量化が求められている。(この解釈は、パリ協定第 6 条 4 項と Decisions 38/CP.21 から読み取ったもの。)
- 2011 年の京都議定書締約国会合 (CMP) において CDM 理事会に対して、CDM プロジェクトにおける持続可能な開発にかかるコベネフィットについて検討することが義務

づけられ、2012年にCDMの持続可能な開発ツール(CDM SD ツール)が開発された。その後、2015年にGerman Emissions Trading Authorityが調査プロジェクト「Evaluation and development of recommendations on the CDM EB's SD tool including the sustainability requirements of other flexible mechanisms」をWuppertal Institute and UNEP DTU Partnershipに委託し、これまでに3つのレポート³が発行されている。

- (Report „Mapping the indicators“より) CDM SD ツールと他の制度(VER制度、UN REDD Programme、UNDP NAMA SD tool、ADB、IFCなど)を比較すると、他の制度にあってCDM SD ツールに抜けている要素があることが分かる。重要な点としては、持続可能な開発に関する負の影響評価、モニタリング及び報告の義務、持続可能な開発とCDMのステークホルダーコンサルテーションが連携できていない、などの点があり、これらを含めることがCDMの強化につながると考える。
- (ステークホルダーへのヒアリング結果より) 2017年3月のパリ協定第6条に関する各国からの提出意見では、持続可能な開発に関して国際的なルールは必要ないという意見もあるそうだが、一方で2014年のUNFCCCの調査では92%のDNAがCDMプロジェクトの承認プロセスにおいてCDM SD ツールを参照する予定であると回答している。その他CDM SD ツールに関して、以下のようなことが把握された；持続可能な開発に関する定量化への関心が増していること、メリットとしてツールがシンプルで使いやすいこと、デメリットとして負の影響評価ができないこと、クレジットバイヤーが求めるレベルの情報が提供できていないこと。
- CDM SD ツール改善のための提言としては、1) 段階的改善：セーフガードの導入、モニタリング及報告ガイドラインの開発、第三者検証制度の導入、ステークホルダー要件の連携、2) 制度的強化：UNFCCCによるコベネフィットの認証の導入、コベネフィットの定量化に関する国際基準の策定、の2種類が考えられる。
- 一方で、パリ協定第6条において持続可能な開発を積極的に位置づけることに反対する意見もあり、以下のような論点がある；1) 持続可能な開発に明確な定義がない、2) プロジェクトのホスト国に持続可能な開発を定義する権利がある、3) 一つの市場メカニズムで扱える目的は1種類までである、4) 持続可能な開発の概念は複雑過ぎ、計測の負担が大きい。
- CDM SD ツールを強化することは、CDMを超えてパリ協定の枠組みにおいて持続可能な開発に関する堅固な仕組みを構築することにつながると考える。そのために、第6条に定められる各メカニズムが連携・調和すること、国際的に調和の取れた評価ツールが開発されること、が必要である。

³ http://www.dehst.de/EN/Climate-Projects/climate-projects_node.html;jsessionid=73B7A1323914B67BF48C1F9ADADCD764.2_cid292

3. Stephanie La Hoz Theuer: Hot air and other environmental integrity risks under Article 6

- 3つのメッセージを投げかけたい；1) パリ協定第6条により市場メカニズムを活用することで、国内施策のみで削減目標を達成する場合と比べて、地球全体のGHG排出量増加とならない、2) 堅固なアカウンティングは環境十全性にとって必要であるが、それだけでは不十分である、3) これらの課題には解決策が存在するが、環境十全性を事前に保証することと分散型の柔軟な制度の設計はトレードオフの関係にあり妥協が必要である。
- 1) について、環境十全性の定義について広く受け入れられていることは、まずGHG削減を対象としているということであり、「市場メカニズムを活用することで、国内施策のみで削減目標を達成する場合と比べて、地球全体のGHG排出量増加とならない」と定義できる。この環境十全性への影響要素として4種類が挙げられる：(1) 堅固なアカウンティング、(2) 削減ユニットの品質、(3) 野心とNDCの対象範囲、(4) 将来の取組に対するインセンティブ、である。
- 詳しくは最近ドイツ政府が発行したレポート「Environmental Integrity under Article 6 of the Paris Agreement (2017)」を参照のこと。
- 2) について、パリ協定第6条における環境十全性の確保に関して以下二つのリスクがある；(1) 野心的でないNDCからの余剰削減ユニットの発生（ホットエア）、(2) NDCの対象スコープ外からのクレジット創出、である。
- (1) 及び(2) について、我々の分析では、2030年におけるホットエアのポテンシャルは22億～35億tCO₂（主にロシア、トルコ、ナイジェリア、ベトナム、パラグアイ、バングラデシュ、ウクライナ）、NDCの対象範囲外でのクレジット創出ポテンシャルは61億tCO₂（主にインド、中国）である。ただし、これらはあくまで理論的な最大値である。
- (2) については詳しく触れないが、一つの対策はパリ協定第6条4項のメカニズムについて、NDCの対象範囲外からのクレジット創出を可能にして削減ユニットの品質を確保することである。
- (1) の対策は、UNFCCC内及びUNFCCC外で様々なものが想定されるが、ここではその内のいくつかを取り上げたい。
- UNFCCC内での対策①原則+報告・レビュー：UNFCCCレベルでハイレベルな原則（例えば国レベルメカニズムのルール）を定め、各国は原則に従ってパリ協定13条及び15条の枠組みでの報告レビューを行うもの。【メリット】国レベルでの実施の柔軟性が高い【デメリット】ホットエアの問題を特定できるような第13条での透明性枠組みを構築することと特定された問題に対する第15条による措置を実現可能にすることが必要となり、難易度が高いと考えられる。
- UNFCCC内での対策②ITMOsの発行量・移転量・使用量の制限：例えばブラジルはNDCの野心度に基づいたITMOs使用量の制限を提案しているが、他にも供給量の制限など

様々なタイプの手法がある。【メリット】ホットエア抑制のための事前の制度設計が可能。【デメリット】厳格な共通ルールを設定し各国の賛同を得ることが難しい。

- UNFCCC外での対策①：カーボンクラブ：【メリット】野心度が高いクラブであれば効果が見込まれる。【デメリット】クラブの野心度が高い保証はなく、低い場合はホットエアを抑制する方向性にならない。
- UNFCCC外での対策②：グリーン投資スキーム：【メリット】グリーン投資スキームをクレジット制度として設計すれば、各国で取引されるユニットの環境十全性の確保に役立つだろう。【デメリット】世界共通のルールではなく効力が限定される。
- UNFCCC外での対策③：政治的な合意：例えばユニット購入先の国に制限をかける。短期的には機能するかもしれないが、長期的には必ずしもホットエア抑制を目指すとは限らない。
- まとめ：
 - ホットエアを抑制する事前の制度設計がどの程度必要か／もしくは事後的な措置だけで十分な抑止力となるか。
 - 制度設計における妥協はホットエアの防止というよりもリスク軽減に貢献できるだろうことから、何もしないよりは意味がある。
 - 今ではなく将来的にホットエアの問題を規制する機会があるのか不明であり、ないといえれば喫緊の課題として認識すべきである。
 - 各国の野心度を制限することなくホットエア問題を解決する方法を検討する必要がある。
 - ホットエアは元来アカウンティングの問題ではないが、アカウンティングのルール策定による解決策も見込まれる。

4. Juliane Voigt (Carbon Market Watch): Key elements for a robust SDM

- 堅固な持続可能な開発メカニズム (SDM) のために重要な要素について、Carbon Market Watchの見方について説明する。
- 第6条と他条項の関連性を見ると、まず前文には気候変動対策における人権遵守の必要性があり、次に2°C及び1.5°Cの温度目標がある。また、前半世紀中の脱炭素に向けた取組と持続可能な開発目標 (SDGs) に触れている。
- SDM構築に当たって以下3つの主要な要素を挙げる；①SDMは野心引き上げに寄与すべきこと、②環境十全性及び持続可能な開発にどのように寄与できるか、③堅固なガバナンスの必要性。
- ①SDMは野心引き上げに寄与すべきこと：一見して京都メカニズムと類似した仕組みであるが、両者における重要な違いは、SDMは純削減／世界全体の排出における総体的な緩和 (overall mitigation) という明確な目標を定めているということである。一

方で、CDMはプロジェクト実施によるGHG削減が、別の場所での排出増加に置き換えられるオフセットの仕組みであり、全体での排出削減につながらない。SDMはそのようなオフセットではなく、野心引き上げに寄与する仕組みであるべきと考える。

- ②環境十全性及び持続可能な開発にどのように寄与できるか：CDMにおいては余りにも国の特権（national prerogative）によって持続可能な開発が定義されていることが問題であり、SDGsはSDMの基礎として位置付けられるべきだと考える。また、SDMにおいてはGHG削減と持続可能な開発の2要素が等しく重要であり、後者についてもしっかりしたMRVが必要である。野心引き上げ及び脱炭素社会への転換を促すための環境十全性の確保が必要であり、具体策として例えば化石燃料プロジェクトを除外することなどが考えられる。
- ③堅固なガバナンスの必要性：公民のステークホルダーによる効果的な参加を確保すること、前文にある人権の尊重という概念を具体化するためにコミュニティ等からの苦情処理プロセスを設置すること、CDM理事会を参考にしてSDMに対する監督機関を設置すること、CDMの有用な仕組みを適用・改善すること

5. Andrei Marcu (Panama)

- NDCの範囲外での排出量調整について：まずパリ協定の解釈として、NDC範囲外においてもSDMによるプロジェクトは実施可能なはずである。これを否定するような文句はパリ協定に見当たらない。必要なこととして定められているのは、削減プロジェクトを実施することにより世界全体の排出量を増加させないことである。
- 言葉の問題であるが、CDMは決して「オフセットツール（offsetting tool）」ではなく、「ベースライン&クレジットツール（baseline and crediting tool）」であることを明確にしたい。各国がCDMをオフセットツールとして使用することを選んだだけである。仮にEUが1tCO₂の削減量（CER）を0.5 tCO₂として使うと決めたとしても、誰もそれを止めないはずである。
- G77の立場から交渉の余地がない点は「持続可能な開発」は「国家の特権（national prerogative）」であるということである。それはネガティブな意味ではなく、別の方針を採ろうとすれば持続可能な開発の概念の信頼性をすぐにでも損なってしまうだろう。
- 環境十全性について：NDCは「自国が決定する」ものであることが前提であり、ある国のNDCの野心が足りずホットエアにつながるということを問題にするならば、そもそもそのNDCのコンセプトが崩壊する。
- 第6条2項を京都議定書の第17条と同様のものとして位置づけ、QCU（Quantified Contribution Units）というコンセプト⁴によりNDCの削減目標に対する排出枠を設定す

⁴ Views of Brazil on the guidance referred to in Article 6, Paragraph 2, of the Paris Agreement
(http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/525_317_13135441947778493-BRAZIL%20-%20Article%206.2.%20SBSTA46%20May%202017.%20FINAL.pdf)

る仕組みがある国から提案されており、それ自体のアイディアは悪くないと思うが、個人的にはこのような仕組みは第6条2項が生来備えているボトムアップアプローチの性格を損なってしまうと思う。パリ協定は現実の政治的約束（political commitment）により誕生したものであり、その複雑さを受け入れるしかない。ボトムアップアプローチによる第6条2項がある一方で、国連のお墨付きがある削減ユニットを好む国は第6条4項を選べば良いだろう。

6. Mary Jane Mace (Saint Lucia)

- 京都メカニズムから得た大きな教訓の一つは、一度ルールが決まり実施が開始されると、そのルールを変更することは非常に難しいということである。第6条について抽象的な議論を行うだけでなく、現実の各国の国益、状況、競合する需要などを踏まえた政治的な問題として議論をすることが必要である。

7. Sven Braden (Liechtenstein)

- 第6条2項における持続可能な開発に関する措置について：リヒテンシュタイン及び環境十全性グループでの議論から、二国間で削減ユニットの売り手と買い手の双方による考慮及び対応が必要であり、特に買い手側が社会的及び環境面の責任に関する基準を作ることを提案したい。

■ 質疑応答（敬称略）

（プレゼンテーションにより時間超過したため、質疑応答セッションは行わなかった。）

（報告者：OECC 渡邊 潤）

サイドイベント傍聴報告については以下をご覧ください。

日本語版 http://www.mmechanisms.org/info/event/details_oecc_SB46report.html