

COP24 サイドイベント : Transitioning to a new era of Paris Agreement mechanisms for increased ambition

(一社) 海外環境協力センター (OECC)

本傍聴報告は、2018年12月2日～16日にポーランド・カトウィツェで開催された気候変動国際枠組み条約第24回締約国会議 (COP24) 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 : 高い野心のための新しいパリ協定メカニズムの時代への移行 (Transitioning to a new era of Paris Agreement mechanisms for increased ambition)
- 日時 : 2018年12月5日 (水) 16:15 - 18:15
- 主催 : Carbon Market Watch - Centre of Development & Environment
- 場所 : Room Warmia
- モデレーター: Erika Lennon (Center for international environmental law)
- パネリスト : Carsten Warnecke (NewClimate Institute), Alberto Saldamando (Indigenous Environmental Network), Gilles Dufrasnen (Carbon Market Watch), Sophie Closson (International carbon markets negotiator, Belgium)

概要

京都メカニズムがパリ協定へ与えるインパクトという観点から、第6条における国際移転の新しいシステムへどのように移行するか、また新しい枠組みにおいてどのように総体的な緩和 (Overall mitigations) 及び持続可能な開発を保障するかについて議論された。

発表内容 (敬称略)

1. Carsten Warnecke (NewClimate Institute): Transitioning to a new era of Paris Agreement mechanisms for increased ambition -Opportunities and safeguard for ambition raising through Article 6

[第6条を通じた野心引き上げのために必要な検討]

- 京都議定書とパリ協定の根本的な違いとして、パリ協定では全ての国が GHG 排出を削減することが求められている。
- 野心引き上げの取組によりパリ協定の目標と各国の NDC における目標のギャップを埋めることができる。
- 第6条1項で言及されている通りボランタリーな協力アプローチはより高い野心につながる。
- 第6条における協力アプローチはプロジェクトホスト国における現在及び将来的な野心と国内取組を損なわずに、現在の緩和努力以上に取組を可能にするべきである。

- 第 6 条は現状ではアクセスできない削減オプションを促進することで野心を引き上げることができる。
- 第 6 条による取組はアクセスできない技術（高コストであり新規の技術）を対象とすべきであり、低コストで成熟した技術については国内取組の対象とするべきである。

【国の視点から】

- 以下を明確にする必要がある； 1) NDC を効率的かつ費用対効果良く達成するための自国の取組、 2) 第 6 条の協力アプローチを通じて国際的な支援を受ける施策のスコープ。
- 政府は投資の対象となりえるセクターの特定もしくは除外リストの作成において積極的役割を果たすべきである。
- 利用不可能性は適宜判断されるようにして、支援は限定的な期間に行われるべきである。

【野心引き上げへのリスク】

- 先行する ITMOs 活用による機会費用に関連して、国内取組及び政策の促進のためのインセンティブが限定的となってしまう恐れがある。
- NDC のスコープを経済全般に拡大するインセンティブを阻害する恐れがある。
- 各国はベースライン排出量を上振れさせるゆがんだインセンティブに直面する。

【可能なセーフガードのオプション】

- 第 6 条の取組への参加資格として、ITMOs の活用役割を明確にした長期計画を持つ国だけに制限する。
- 第 6 条の取組への参加資格として、経済全般を対象とした NDC 目標を設定している国もしくは ITMO における取組を NDC のスコープ外とするルールを設定している国に制限する。
- 利用不可能な技術についての適格・不適格リストを作成するための客観的基準を策定する。
- グレーゾーンにおける ITMO の取組の可否を決定する補助として国際ベンチマークを使用する。
- ITMO 取組の有効期限を限定して、NDC サイクルの期間と合致させる。
- ホスト国における ITMOs の取引量を、前の NDC で達成した排出レベルに応じて制限する。
- 第 6 条取組の準備のための国際協力によって、野心の高い目標設定のために必要な情報収集を支援する。
- 第 6 条取組の準備のための国際協力によって、国内で利用不可能な技術及び ITMO に適格性のある取組の客観的な特定を支援する。

【参考情報】

- [Opportunities and safeguards for ambition raising through Article 6](#)

Operationalizing an 'overall mitigation in global emissions' under Article 6 of the Paris Agreement

2. Gilles Dufrasnen (Carbon Market Watch)

- 昨日 12/3 に開催された CDM に関するサイドイベントにおいては、ごく少数の NGO が CDM の（環境十全性に関する）問題点について喧伝しているとの言及があったが、実際には数百もの NGO がいる。
- CDM は国内の緩和取組の機会を損ない、GHG 排出量の増加を招いた。
 - ・ CDM はオフセットメカニズムとしてデザインされており、良くてゼロサムゲームにしかない。
 - ・ 環境価値の低い CER は排出量を増加させる。
 - ・ ほとんどの CDM プロジェクトは排出削減による収入に依拠していない。
- CDM は負の影響を防止するか修復するための必要なセーフガードを有していない。全てのローカル・ステークホルダーがプロジェクトデザインにおいて関わり、彼らを被害から守ることは皆にとって有益である。
- CDM/JI のインフラである既存プロジェクト、方法論、登録要件等は、新しい監督機関による移行のためのスクリーニングプロセスを経て、適正な要素のみが SDM (Sustainable Development Mechanism) に引き継がれるべきである。CER 及び ERU はパリ協定下では使用不可とすべきである。
- CDM により得られた第 6 条への教訓は以下の通り；
 - ・ 第 6 条は気候変動対策を損なってはならない：二重計上の回避は 2020 年以後の市場において必須である。（透明性のあるトラッキング及び排出枠の調整）
 - ・ 第 6 条はオフセットを超えていくべき：総体的な緩和（overall mitigation）はディスカウント／取消率の設定により達成される。
 - ・ 第 6 条は人々及び環境に悪影響を与えてはならない：ローカル・ステークホルダー・コンサルテーションの詳細ルール及び独立機関が管理する苦情申し立てメカニズム（grievance mechanism）が必須である。

3. Alberto Saldamando (Indigenous Environmental Network)

- Saldamando 氏は気候変動の文脈における先住民の人権を扱うコンサルタントである。
- 先住民環境ネットワーク（IEN）は IPCC の 1.5°C 特別報告書及び 2030 年までに CO2 排出量を半減し、2050 年までにネットゼロを達成する必要性について認識している。しかしながら、市場メカニズムはこれまで GHG 削減のために全く機能していない。
- パリ協定の採択後においても、石油生産は増加し続け石炭火力発電所が建設されている。
- IEN は特に REDD+ プロジェクトにおける先住民について懸念している。投資家の優先

する目的は投資リターンであり森林ではない。

- 森林と共に生きる先住民の権利、REDD+による実際の GHG 削減量及び他の市場メカニズムに関する懸念がある。先住民の権利に関するセーフガードについては多くがなされることを望ましい。
- 先住民と国家・自治体・民間セクターの間には、公平な立場がなく交渉におけるパワーアンバランスが続いている。現実には、REDD+プロジェクトにおけるコンサルテーションはセーフガードとして正しく機能していない。
- IEN は先住民と現地コミュニティに関するスチュワードシップ・コードを支持する。また、ある国々では、そもそも先住民の存在が認められておらず、そのためセーフガードが適用されない。
- IEN は厳格なセーフガードが第 6 条における市場メカニズムに適用されるべきことを主張する。モニタリング及び評価も含むコミュニケーションのメカニズムが必要である。もしプロジェクトに対して高い社会費用（巨大ダムによる立ち退き、食料安全、居住域、土地との関係性の棄損、等）が見込まれるのであれば、そこから ITMOs を創出するべきではない。
- 第 13 条に基づく独立した監督機関を設立し、市場メカニズムにおける正確なアカウントティング及びベースライン設定を確保すべきである。
- プロジェクトタイプによる適格性が重要である。巨大ダムや原子力プロジェクトは GHG を削減するとしても、第 6 条においては不適格とするべきである。また、NDC 目標達成における ITMOs の活用は 10%かそれ以下に制限するべきである。

4. Sophie Colosson (Belgium)

- Colosson 氏は EU 交渉団において第 6 条の交渉を担当している。
- EU は CDM 理事会において積極的に活動してきており、CDM の持続可能な開発ツールの開発のために努力してきた。これはボランティアなツールではあるが、少なくともプロジェクトによる持続可能な開発への影響を評価できる。
- 附属書 I 国・非附属書 I 国の区分けのある理事会において EU は少数派であり、当該ツールの質的評価が承認されるには大きな困難を伴った。
- EU はある程度のことを成し遂げたが十分ではなく、第 6 条における新しい理事会では以下に関する改善が必要である；監督機関に係る構成・ルール、ローカル・ステークホルダー・コンサルテーション、意思決定に先立つ現地コミュニティからのヒアリング、人権に係る全ての問題。EU はこれらについて第 6 条の交渉において要求している。
- ある国々は上記について以下の理由で反対している；(ホスト) 国の特権 (national prerogative)、過大なコンサルテーションによる負担、監督機関への過大な権力集中への懸念。

- 加えて、EU は以下の新しい点を要求している； 1) 各国はプロジェクト実施による SDGs における影響・目標・指標に関するプランを提示すること、 2) プロジェクト実施による SDGs への貢献の事後評価（CDM では事後評価の仕組みが存在せず、国が提出する承認レターは却下されることがない）。
- 第 6 条のガイダンスは、COP24 開始当初に 360 のオプションを含む 70 ページであった。現在 SBSTA で短縮するべく作業しているが議論は難航している。これは、多様性、技術的課題、市場メカニズムと民間セクターの役割に関する政治的な特質、等が要因である。
- EU としては京都議定書の第 2 約束期間終了時点で CDM を停止することを希望する。第 6 条における新しいメカニズムが CDM に取って代わるべきであり、これは EU の明確なポジションである。しかしながら、いくつかの国々は CORSIA からの需要を踏まえて CDM の存続を希望している。
- 現時点でドラフト文書は 2 つのセクションから構成される。交渉官達は COP24 においてアネックス 1 を採択し、技術的問題を扱うアネックス 2 については来年まで議論を続けることを望んでいる。既に第 6 条のルールが COP24 において最終化まではされないことは合意されている。
- 少なくとも以下の点が COP24 で最終化されることを望んでいる； 1) 第 6 条におけるベースライン設定は BAU ではなく野心引き上げのために BAU 未満に設定するべきこと、 2) ITMOs の単位は tcO2 とするべきこと。ある国々は NDC 目標が kWh の場合は kWh を使用することを希望している、 3) ITMOs の取引による国のインベントリーにおける排出枠の調整に係るルール。
- 現在交渉官達は取り組んでいる問題は以下を含む； 1) ある国々は第 6 条 2 項において総体的な緩和（overall mitigation）の要件設定を求めている、 2) 将来の市場における CER の取扱い、 3) 第 6 条における取組の対象範囲（NDC のスコープ内外）。EU は第 6 条における取組は NDC 内とするべきだと主張している。そうでないとゆがんだインセンティブを与えることにつながる。

質疑応答セッション

Q1. Wuppertal Institute : (Warnecke 氏への質問) 第 6 条の取組は使用不可能な技術による達成困難な課題を対象とするべきとのことだが、例えば再生可能エネルギーについては、化石燃料よりも競争力が高くなりつつある。従って、太陽光発電プロジェクトの追加性を正当化することは難しいと思われる。しかし現実には、再生可能エネルギーの競争優位性があってもなおかつ、この分野では更なる取組が必要である。この個別プロジェクトの観点と総体的な観点のミスマッチについてどう考えるか。

A1. Warnecke 氏：実際にある再生可能エネルギーの価格は化石燃料よりも安価であるが、未だに投資行動の変化が見られない。これについて他の理由があり、化石燃料補助及び規

制的な障害があると考えられる。各国は第 6 条に参加する前にこれらの障害を取り除くべきであり、そうでないと削減コストの安いクレジットを移転した結果として NDC 達成のコストが高くなってしまう。

Q2. Wuppertal Institute : クレジット販売するには慎重に検討すべきとのことだが、パリ協定が法的拘束力を持たないことを踏まえると、ある国は目標達成できないレベルまでクレジットを売りすぎてしまうが、それに対しても促進的コンサルテーションを行うのみで済むということになる。この問題にどう対処すべきか。

A2. Warnecke 氏 : ある国が目標達成に構わないとすれば、その国の第 6 条への参加は許可されるべきではない。

A2. Dufresnen 氏 : 法的拘束力がないということだけが、第 6 条のルールを策定する理由ではないと望む。むしろ、気候変動対策の喫緊性がますます認識されていることが理由であるべきだ。また、対策を取らないことがより高い政治的コストにつながることを認識すべきである。

A2. Saldamando 氏 : 第 6 条の問題点として、第 6 条がなくともクレジットの取引は可能であり、既に市場は存在しており、問題も存在するということである。

Q3. : ITMO の移転に伴うディスカウント（割引）を設定することで削減コストを増加させることにはどのような利益があるのか。

A3. Warnecke 氏 : それは価格の引き上げが需要にどのように影響するかによる。私の理解では、価格を倍にすることは必ずしも需要を半分にするにはならない。[NewClimate Institute の報告書「Operationalising an 'overall mitigation in global emissions' under Article 6 of the Paris Agreement」](#)は、割引・取消率の設定は総体的な緩和（overall mitigation）につながると結論づけている。

Q4. 苦情申し立てメカニズム(grievance mechanism)と投資家対国家の紛争解決 (investors-state dispute settlement: ISDS) の違いは何か？

A4. Lennon 氏 : ISDS は基本的に政府による決定に不服な企業や投資家と政府の間で行われるものである。一方で、第 6 条における苦情申し立てメカニズムはプロジェクトにより被害を受けた現地コミュニティのためのものである。これは、改善及び公正にアクセスするためのより多くの手段を提供する。

Q5. Helen (ウガンダ) : 本イベントでは、第 6 条 8 項に関する言及がなかったが、その有効性についてどう考えるか？

A5. Colosson 氏 : 第 6 条 8 項は様々な要素を含んでいる。交渉の状況としては、マーケットを専門とする我々交渉官が非マーケットアプローチについて議論しているが、その重要

性をしっかりと理解しており、作業プログラムを策定しようとしている。森林について話す者もいれば、キャパシティ・ビルディングについて話す者もいるといった状況である。非マーケットの関係者にも議論に加わってほしく、他で議論している内容を重複して議論したくはない。

Q6. (米国) : IPCC の 1.5°C 特別報告書を踏まえると、気温上昇を 1.5°C に抑制するためには 12 年しか残されておらず、一方で市場メカニズムはこれまで十分に機能していない。市場メカニズムよりも、より実体的な取組を行うべきだと考える。

A6. Saldamando 氏 : IPCC は市場メカニズムにフォーカスすべきとの見解を示している。これは、UNFCCC 内に働く経済的な関心を示すものだと私は考えている。非マーケットアプローチが最優先的に取り組まれるならば、より健全で野心引き上げを手助けすることができるだろう。

Q7. NDC 目標を超えて削減を達成するためには、第 6 条 4 項におけるメカニズムを NDC スコープ外で活用する方が好ましいのではないか。

A7. Warnecke 氏 : もし NDC のスコープ外での緩和取組を許可すると、排出枠の調整がなされず、CDM と同じ状況に陥ってしまうだろう。

A7. Colosson 氏 : HFC の CDM プロジェクトはゆがんだインセンティブと安いコストでの削減の両方を生み出した。最初は追加性があったが、後々はそうではなく悪い方に行ってしまった。例えば、ただ CER を取得するためだけに新しいビルを建設するようなことが起きた。このようなホスト国だけでは対策できないニッチが市場メカニズムの導入により見つかることを望んでいる。

(報告者 : 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

https://www.carbon-markets.go.jp/jp_info/jp_info_event/y_2018/cop24-reports/