

COP 17 — 「ダーバン・プラットフォーム」

2011年11月28日から12月9日にかけて、南アフリカのダーバンにおいて、第17回締約国会議（「COP17」）と京都議定書第7回締約国会合（「CMP7」）が開催されました（あわせて「ダーバン会議」と呼びます。）。これまでも最終日の議論が延長されることは半ば常態化していましたが、結果として、会議は最終日の12月9日には終わらず、ダーバン・プラットフォームの合意を達成したのは12月11日の早朝でした。合意に至ったのは、会議が閉幕に至る数日間にわたって表明された反発の調整に疲れたためか、あるいは環境債務リスクの重大性が、現在直面している金融危機に勝るとも劣らないことを認識したためかもしれません。最終的には、地球規模での排出削減のため2015年までの合意を目指し、国際的に法的拘束力を有する多国間の枠組みに向けての新たな道筋をつけた点で、ダーバン会議は記憶に残るものとなるでしょう。

懐疑的な人々は、ダーバン会議で合意したダーバン・プラットフォームが、2007年のバリ行動計画や2009年のコペンハーゲン合意といった過去の合意と何が違うのかと思うかもしれません。表面的には、ダーバン・プラットフォームは、将来的に何らかの合意を行うための合意に過ぎない、という議論は間違いではありません。しかしながら、合意に米国の「参加」が得られなかったバリ行動計画や、合意が任意的なものに過ぎなかったコペンハーゲン合意とは異なり、(i)「議定書、法的文書又は法的効力を有する合意成果」（a protocol, another legal instruments or an agreed outcome with legal force）のいずれかの形式による多国間の枠組みを整備しようという意欲、及び(ii)法的枠組みの対象に米国、中国、インド等の最大排出国が含まれる、という両要素を結びつけたのはダーバン会議が初めてです。ただ、結果が出るのは実際に法的枠組みが採択されてからであり、それは2020年以降の法的枠組みが採択される予定の2015年のCOP21まで待たなくてはなりません。2020年までの間、他に期待できる成果はないのでしょうか？

これに対する答えは、世界的な排出量は2017年又は遅くとも2020年までにはピークを迎えるため、拘束力ある国際的枠組みの開始が2020年では遅すぎるという気候変動に関する科学的知見を支持するか否かによります。気候変動との関係でよく耳にする使い古された感のある言い回しに、「完璧の追及は善の敵」というのがありますが、コペンハーゲン合意での任意性（かつ野心的でない目標）に対し、少なくとも「法的拘束力」のある約束をするということは、ダーバン会議後の状況改善を意味するものといえます。

より中期的には、重点的に取り組むべき実前に前向きな事柄が多数あります。特にクリーン開発メカニズム（「CDM」Clean Development Mechanism）の継続性に関しては、①二酸化炭素の回収・貯留（「CCS」）をCDMに含めることや②森林減少・劣化による排出の削減に加え、森林保全の役割、持続可能な森林経営及び森林炭素ストックの強化（「REDD+」）があるほか、③緑の気候基金があることも忘れてはいけません。以下に、そのいくつかの進捗状況についてさらに説明します。

主要トピック

ダーバンにおける今年の気候変動会議で決定された一連の事項のうち最も重要なものは以下に関するものです。

- 気候変動のための資金調達 — 「緑の気候基金」（GCF）
- 途上国におけるREDD+活動の促進
- 京都議定書に基づく第2約束期間の開始
- クリーン開発メカニズム（CDM）の継続性

国連気候変動枠組条約の進展と具体化

強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会

国連気候変動枠組条約（かかる条約を「**本条約**」といい、事務局を「**UNFCCC 事務局**」といいます。）の下に立ち上げられたこの新たな特別作業部会は、本条約の全締約国に適用される議定書、法的文書又は「法的効力を有する合意成果」のいずれかを作成する任務を負っています。この括弧内の表現はダーバン会議でインド代表が最後まで固執した点によるもので、「法的拘束力のある枠組み」を求める本来の表現からの譲歩を示しています。将来的に、この表現には、遵守義務を最小限にしたい締約国により解釈の道具として使われるのは間違いのないところでしょう。作業はできる限り早く、遅くとも 2015 年までには完了し、（コペンハーゲン合意に規定されている）各国の任意削減目標と、IPCC（気候変動に関する政府間パネル）の第 5 次評価報告書により認定された数値とのギャップを縮め、削減目標引き上げのための作業計画に着手することを目指しています。

緑の気候基金（Green Climate Fund: GCF）

コペンハーゲン合意からの数少ない成果の一つが緑の気候基金（Green Climate Fund: GCF）の概念であり、先進国は、早期開始のための資金として 2012 年までに 300 億米ドルを出資するほか、2020 年までに年間 1,000 億米ドルまで拠出することになっています。開発途上国に対する当該資金の配分を巡り、公正と公平の原則に関する議論を重ねた結果、COP は法人を立ち上げましたが、それが現在の緑の気候基金（「**本基金**」）です。本基金の理事会メンバーの指名、本基金を置く受入国の選定、独立した事務局の設置等、本基金が完全に機能するためにはまだ決定しなければならない事項が残っています。それまでの当初 3 年間は、世界銀行が暫定的に本基金の信託機関を務め、UNFCCC 事務局及び地球環境ファシリティ事務局が共同で暫定事務局を務めます。

本基金は、「公的資金及び民間資金」を含む各種資金源から「財政拠出金」を得られます。このように、民間部門にも「財政拠出金」に貢献する役割が認められているのはとても意義があります。ただ、かかる財政拠出金の範囲や性質は、今後、理事会が「拠出構造」承認の役割の一環として定めることになりそうです。また、本基金から恩恵を得られる資格が、緩和策と適応策の両方に平等に与えられているのも重要な点です。とりわけ、REDD+、CCS、NAMAs（国際緩和活動）及び NAPAs（国別適応行動計画）への拠出は、本基金にふさわしい利用方法として明示的に記載されています。

REDD+（Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation+ 森林減少・劣化からの排出量削減）

カンクン合意では「十分かつ予測可能な支援」、すなわち主に金融・技術支援という形で、REDD+（Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation+ 森林減少・劣化等からの排出量削減）における発展途上国の緩和行動を促進する旨が盛り込まれています。REDD+プロセスでは、活動計画（mechanism）に向けて段階的なアプローチを行います。カンクン合意に従い、まず国家戦略及び活動計画を作成・実施します。キャパシティ・ビルディングや技術開発を伴う場合もありますが、最終的には成果主義に基づく行動へと発展させ、行動はすべて測定・報告・検証の対象となります。

ダーバン会議では、(i)資金源の問題及び民間部門の役割及び(ii)森林参照レベルに対するセーフガード（予防措置）引き上げに関する分野において進展が見られました。

(i)について、カンクン合意の過程では、REDD+に関する市場参加者の役割に対して反対が表明されましたが、その反対もダーバン会議では緩和されたように思われます。締約国会議（COP）は、長期的協力行動のための特別作業部会（「Ad-LCA」）による指導により REDD+の資金は「公的資金及び民間資金」を含め各種資金源から調達できること、及び、条約締約国である途上国による成果主義に基づく行動を支援するため、COP によって開発され得るであろう「適切な市場ベースアプローチ」を承認しました。もちろん、この市場ベースの行動が実際に明らかにされるまでは、REDD+におけるマーケット・メカニズムへの参加方法は（また、従って民間部門の具体的な役割も）はっきりしないままです。

(ii)セーフガード（予防措置）との関連での主たる技術的成果は、森林の参照（reference）排出レベル及び森林の参照（reference）レベルの設定方法に進展が見られたことです。REDD+で使用するデータの透明性及び正確性に関しては、REDD+の受入れ途上国が、信用できる承認可能な計算方法及びクレジット算定方法を有していることが重要です。ダーバン会議での決定は、各国が自国の状況により国別レベルでのアプローチを取ることのできる「ネステッド・アプローチ」を認めています。例えば、国家レベルでの参照レベルに移行するまでの期間は、暫定的な方法として地域レベルでの森林の参照排出レベル及び参照レベルを使用することができます。かかるレベルについて発展途上国が採用した情報や論理的根拠は UNFCCC 事務局の REDD ウェブサイトに掲載され、相互評価やコメントの対象となります。COP がネステッド・アプローチを認めることで、途上国では、時間と費用がかかり、地理的問題を伴う国家レベルでの参照レベルの設定を待つことなく、REDD+活動に着手できるようになりました。地域レベルでの活動は、途上国が国家レベルでの参照レベルに移行した初期段階でもクレジットを獲得することを可能にするものといえます。

新たなメカニズム及び市場

COP17 は、カンクン合意以降、代替的なメカニズム（NAMAs（Nationally Appropriate Mitigation Actions、途上国における適切な緩和行動）等）の議論を深化させています。しかしながら、その深化は、Ad-LCA を招いてのワークショップの開催や、SBSTA（科学上及び技術上の助言に関する補助機関）が地域的に進展する緩和行動の国内での測定・報告・検証のためのガイドラインを作成することに留まります。

REDD+の進展については、既に上記に記載するとおりです。

ところで、新たな「市場ベースのメカニズム」は、「条約に基づく発展途上国による緩和目標値の一部達成や取り組みを支援する」ものと期待されています。このメカニズムの条件、方法及び手続については、次回の COP での提言の提出に向け、特に Ad-LCA がこれから入念な作業を行わなければなりません。現段階では、このメカニズムが何をどうやって達成するのか、また誰がそれを使いたいのかは明確ではありません。

コペンハーゲン会議以降、様々な COP の会議や作業部会のイベントにおいて締約国間での進展や合意がみられた分野（新たな国際的合意というよりは議論の余地が少ないでしょう。）がいくつかあるのは明らかです。REDD+や NAMAs 等はその良い例です。ただ、これらの代替的なメカニズムは、多国間の枠組みや合意なしには十分に機能しませんし、孤立して切迫感や目的に欠けています。本条約という非常に大きな傘の下で、これらの新メカニズムは緩やかに進展しているだけです。

しかしながら、COP17 において京都議定書の修正が行われたことで、条約の下で開発されたメカニズムは、第 2 約束期間における各国の目標達成のために使用される可能性があります。すなわち、理論上は、ノルウェーが REDD+のクレジットを獲得した場合、そのクレジットは京都議定書におけるノルウェーの削減目標の設定に際して斟酌されることになります。

議定書の進展

京都議定書の第2約束期間

ダーバン会議の開始前から、カナダ、日本及びロシアは、第2約束期間には参加しない旨を表明していましたが、それにもかかわらず、京都議定書での第2約束期間を2013年1月1日からとするとの決定がなされました。その期間は5年間又は8年間とし、2017年又は2020年の12月31日までとなります。京都議定書の効力期間と2020年に始まる新たな多国間の枠組みとの間に空白期間を作らないのであれば、第2約束期間は当然2020年までとなりますが、その決定はカタールでのCMP8まで待たなくてはなりません。

一見、これは吉報以外の何ものでもありません。しかしながら、世界最大の排出国（例えば米国）が第2約束期間での削減目標に拘束されないとすると、排出量の約15%しかカバーされず、産業革命前に比べて気温上昇を2℃未満に抑えるという目標を達成するためには、上記第2約束期間延長決定は決定的なものではありません。第2約束期間への参加を表明した附属書I国にとっては、排出削減目標をコペンハーゲン合意から京都議定書での法的拘束力のある目標に、すなわち数量的排出制限及び削減目標（「QELRO」）という形式に換算する必要があり、2012年5月1日までに、QELROについての情報を、京都議定書に基づく気候変動枠組条約附属書I国の追加的な法的拘束力のある目標に関する特別作業部会に提出しなければなりません。同特別作業部会は、カタールでのCMP8で調査結果を発表します。

また同特別作業部会は、排出割当量（「AAU」）をどのように第2約束期間に繰越すかについての決定を課せられています。ダーバン会議では、可能な3つの選択肢（完全な繰越し、一部繰越し又は繰越しなし）の中から一つを選択することが提案されました。

クリーン開発メカニズムの今後

京都議定書に基づく第2約束期間が確保されなければ、クリーン開発メカニズム（「CDM」）の継続が危ういとダーバン会議期間中を通じて懸念されていました。第2約束期間の期間が未定であるとしても、第2約束期間は2013年に開始されることを踏まえて、CDMの継続が確保された事実には安心感があります。

CDMの継続にもかかわらず、京都議定書の第2約束期間への延長が決まったのはダーバン会議閉幕時であり、CDMの上訴プロセスに関する決定はさらに（COP18まで）一年待たなくてはならないという事実がCDMの内容や規制の策定作業を妨げています。とはいえ、CDMの将来に向けた課題が何もないわけではありません。事実、ダーバン会議では、今後5年間又は8年間、CDMに影響力を与える2つの重要な決定が行われました。

1. 重要性の概念

国連代表団は、CDMプロジェクトでは炭素データが不足していても炭素クレジットを獲得できるようにすることに合意し、CDMには一貫して「重要性（Materiality）」の概念を適用することを決定しました。情報の欠如や虚偽又は誤った情報の報告がCDM理事会による決定に変更・修正を及ぼし得る場合には、かかる情報は「重要性がある」とされます。重要性という概念の管理のため、5つの異なる閾値が導入されました。基準の一方にある極小プロジェクトでは、データの90%が入手可能であればクレジットが得られるのに対し、もう片方にある申請が500,000 CERsを超すようなCDMプロジェクトではデータの欠落は0.5%までしか認められません。かかる閾値は、導入後、少なくとも年一回は見直しが行われ、CDM理事会は導入に関する報告をカタールでのCMP8で行う予定です。

2. 二酸化炭素の回収・貯蔵

CDM に基づくカーボンオフセットが二酸化炭素の回収・貯蔵プロジェクト（「CCS プロジェクト」）によって得られるか否か、また得られる場合の方法については、6 年の期間を経て、ようやくダーバン会議で結論が出されました。CCS プロジェクトでは公式に認証排出削減量（「CER」）を獲得できる一方で、プロジェクト開発業者は獲得した CER の 5% を CDM 登録簿のリザーブ口座に入れなければなりません。この CER が開発業者に戻されるのは、最終のクレジット期間又は CER の発行が終了してから 20 年間のいずれか早い時点で二酸化炭素の漏出がなかったことが現地のモニタリングにより確認された後となります。

しかしながら、現在、CER 価格の市場が不安定なため、現存する CCS プロジェクトへの投資判断に CCS に関する決定が大きな影響を及ぼすかどうかは難しいところです。とはいえ、緑の気候基金からの出資を呼び込む可能性もあり、途上国における CCS への出資の合理性は先進国における場合より現実的になるかもしれません。

共同実施の今後

ダーバン会議では、共同実施メカニズム（「JI」）の将来に関する進展はあまりありませんでした。2010 年のカンクン合意においては、JI プロジェクトが排出削減ユニットを取得できるかどうかはダーバン会議で決定する旨が盛り込まれていました。AAU の次回約束期間への繰越し及びかかる繰越しがない場合の JI クレジット発行に関して生じる結果についての決定がなされることを JI 監督委員会（「JISC」）では期待していましたが、ダーバン会議で唯一なされた決定は、2012 年のカタールで開催される CMP8 まで発行の検討を先送りするというものです。さらに、JISC は JI の 2 つのトラックの費用体系の見直しを求められていましたが、JISC が行った 2 つのトラックの併合という勧告についても、ダーバン会議での代表間の合意には至りませんでした。

結論

最後になりましたが、2011 年ダーバン会議で達成されたこととは一体何でしょうか。

ダーバンの成果に対して、拘束力のある合意を結ばなかった、最終的に議論の終着点は今すぐではなく 2020 年における排出削減の決断にすぎない等と批判するのは簡単です。確かにそういう部分もありますが、重要なのは、世界最大の排出国群に、2020 年までには排出量削減のための拘束力のある合意を締結する積極的な意思を確認できたことなのです。

より短期的には、気候変動に関する多国間交渉の将来は京都議定書の枠外にあることがダーバン会議を通して見えてきます。京都議定書に基づく 2013 年 1 月から始まる第 2 約束期間があるとはいえ、カナダが京都議定書を離脱し、日本とロシアは第 2 約束期間への不参加を表明し、（さらに、オーストラリアとニュージーランドの参加は疑問視される）ことから、京都議定書により達成される排出削減は世界全体の排出量の約 13% に制限されてしまいます。それでも、京都議定書を継続する重要性は、拘束力のある多国間の枠組みとしての象徴性を維持して、多国間の枠組みとダーバン・プラットフォームから生じる新たな合意とを連携させることにあるのです。

また、ダーバン会議は、CDM の継続性を確保し、緑の気候基金を通じて気候変動への資金調達を進展させ、将来的に新規市場の出現の可能性を開いたという意味でも重要性は失われません。

ダーバン・プラットホームが構想通り国際的な枠組みをもたらすのか、はたまた新たな「バリ・行動計画（ロードマップ）」（結果的に、コペンハーゲン会議での失敗につながった。）となってしまうのかは、時を経なければ分かりません。それでも、ダーバン会議のおかげで、日々、国際社会は、気候変動に対処する戦いを続けているのです。

お問い合わせ先

掲載記事に関する詳細またはその他の分野のお問い合わせは下記のものにご連絡ください。



宮川賢司（みやがわけんじ）
カウンセラー

T: +(81 3) 5561 6629
E: kenji.miyagawa
@cliffordchance.com



黒川ひとみ（くろかわひとみ）
アソシエイト

T: +(81 3) 5561 6632
E: hitomi.kurokawa
@cliffordchance.com

本稿はテーマとなる題材に関して一般的な解説を行うことを目的としており、全ての側面を網羅するものではありません。又、本稿は、法律その他のアドバイスをを行うものではありません。

クリフォードチャンス法律事務所
外国法共同事業

〒107-0052 東京都港区赤坂2丁目17番7号赤坂溜池タワー7階

© Clifford Chance 2012
Clifford Chance Law Office (Gaikokuho Kyodo Jigyo)

www.cliffordchance.com

Abu Dhabi ■ Amsterdam ■ Bangkok ■ Barcelona ■ Beijing ■ Brussels ■ Bucharest ■ Casablanca ■ Doha ■ Dubai ■ Düsseldorf ■ Frankfurt ■ Hong Kong ■ Istanbul ■ Kyiv ■ London ■ Luxembourg ■ Madrid ■ Milan ■ Moscow ■ Munich ■ New York ■ Paris ■ Perth ■ Prague ■ Riyadh* ■ Rome ■ São Paulo ■ Shanghai ■ Singapore ■ Sydney ■ Tokyo ■ Warsaw ■ Washington, D.C

*Clifford Chance has a co-operation agreement with Al-Jadaan & Partners Law Firm in Riyadh.