

クリーン開発メカニズム（CDM）と途上国の持続可能な発展

土井幸江
指導教授 馬橋 憲男

1. はじめに

2008年、京都議定書の第1約束期間が始まり、温室効果ガスの排出削減義務はいよいよ現実のものとなった。温暖化防止に必要な排出削減量は60%とも80%とも言われているが、まず第1歩として京都議定書では、先進国全体で約5%の削減目標を定めた。同時に、削減目標を達成しやすくするための柔軟措置として「京都メカニズム」を採り入れた。「排出量取引」、「共同実施（JI）」、「クリーン開発メカニズム（CDM）」がそうである。

このうち、CDMは、先進国が排出削減事業を途上国で実施した場合に、その削減量を自国の削減量に利用できる仕組みである。その目的は、先進国の排出削減の補助とともに途上国の持続可能な発展に貢献することである。

しかし、実際のCDMプロジェクトは低費用で大量のクレジットを獲得できるものが多く、途上国の持続可能な発展への貢献度が低い。京都メカニズムは市場原理の導入であり、ある意味、当然の結果ではあるが、こうした状況ではCDMの意義がいかされないことになる。日本も削減数値目標を達成するために、現在、政府も企業もクレジットを購入しているが、持続可能な発展の貢献度の高いクレジットを積極的に買い求めるべきである。このようなクレジットの認知度が高まれば、カーボンオフセット¹⁾市場でも普及すると思われる。

商業ベースとしては費用対効果の少ないこの類いのCDMを誰がどう担うのか、その普及のためにどのような手だてがあるのか。本小論では、CDMの現状、「途上国の持続可能な発展の達成」の文言が組み込まれた経緯、それに質の高いプロジェクトについて検討する。

2. CDMの現状

まずCDMプロジェクトの現状だが、これまでにCDM理事会に登録されたプロジェクト数は965件であり、その特徴として実施地域や案件に大きな偏りがあることが指摘できる。ホスト国別プロジェクト件数の内訳は、インド319件、中国169件、ブラジル126件、メキシコ101件の順であり、この4カ国で世界全体の約74%を占める。地域別ではアジアと中南米で96%を占め、アフリカはたったの2.6%しかない。また、中国のプロジェクト件数はインドのほぼ半分だが、排出削減量予測ではインドの3倍強にもなり、これは世界全体の約半分を占め、他の国を圧倒している。

案件の偏在としては、エネルギー産業と廃棄物処理で約75%を占め、植林や農業、農村開発を扱う案件は約7%とごくわずかである。また、フロン破壊の案件などでは破格のクレジットの量が生まれる。フロン破壊、化学工業を合わせると件数ではわずか3%強だが、排出削減量予測においては全排出削減量の50%弱にも相当し、歪（いびつ）な関係が見られる²⁾。

こうした地域や案件における偏在の要因は、比較的技術があり投資受け入れ能力や承認体制の整備ができていない国とそうでない国とで差があること、費用対効果の大きなプロジェクトに投資のインセンティブが働いているなどである。

京都議定書条文にはCDMの目的について「途上国の持続可能な発展」も謳われているが、その肝心の中味については統一されたものはなく、途上国政府に任せられ、CDM理事会でも検討されない。それゆえにCDM理事会の承認済みや承認待ちのプロジェクトのなかに、きわめて透明性が低く、モニタリ

ングの機能もなく、環境破壊を起こしている例が見受けられる。

例えば、インドのある化学工場は、調査にあたったNGOに対し、環境影響評価の開示を拒み、排気口や排出前に流出物を貯めておく池などにも近づけさせなかった³⁾。聞き取り調査によれば、地域住民は農作物に被害を受け、池からしみ出た水によると考えられる汚染がひどいという。また、バイオマス発電の例において使用する原料は籾殻、綿の枝木など農産物の残物やほとんど利用されていない近隣の木と記載されているが、実際にはこれらのものは貧しい住民の燃料源であるために彼らから生活のための資源を奪う結果を招いている。目先の短期的な利益を追求するあまり、環境に弊害が起り、地域住民の生活向上にも貢献していないなどの問題が発生している。

3. CDMと「途上国の持続可能な発展」の関連性

次にCDMが京都議定書のツールとして採り入れられるに至った経緯について簡単に見ておこう。

(1) 温暖化問題と南北問題

「温暖化は実際に起こっており、その原因である温室効果ガスの排出は人間活動に起因している可能性がかなり高い（90%以上の確度）」⁴⁾と、IPCCは2007年2月に第4次報告書で発表した。温暖化の影響の表れ方や深刻さは地域によって異なるが、アジアやアフリカ、太平洋の島嶼国などの途上国が多い低緯度地域では穀物の生産量が減るなど特に深刻だ。食料輸入は財政上厳しい上に、マラリアなどの感染症の蔓延に対する対策も資金や能力の面で十分に対応できない⁵⁾。温暖化の影響がもたらす帰結は、もともと存在している南北間格差をさらに拡大しよう。

温暖化問題とその対策の議論のなかには常に南北問題が内包されており、南北問題の解決なしに温暖化問題の解決は困難であるし、温暖化問題の解決のみはありえない。それは、温暖化の影響が低緯度地域の途上国により甚大な被害をもたらすからだけでなく、温暖化問題は途上国の貧困問題からも起こっており、途上国にとっては温暖化問題の解決とともに貧困問題の解決に当たらなければならないからである。

この南北間の対立を埋めようと、「環境保全」と「経済発展」を両立させる考えとして「持続可能な発展」の概念が生まれ支持されている。ただし、その定義は今日なおあいまいであり、解釈もさまざまである。

(2) 「共同実施」の概念誕生からCDM導入へ

1992年、リオデジャネイロで国連環境開発会議（UNCED）が開催され、150を超える国が「気候変動に関する国連枠組条約」に署名した。この条約の準備のための会合から気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）まで、重要な交渉事項は、先進国における温室効果ガス排出量の安定化、削減の目標設定であった。

先進国の数値目標を盛り込むために、複数の国で共同して温室効果ガスの削減を行う共同実施の概念が提唱されたが、先進国と途上国の間でずっと意見の対立、相違が見られた。先進国は費用対効果の大きい途上国での実施を、途上国は温暖化の責任は先進国にあるのだから国内対策で削減すべきであると主張し、途上国を含む共同実施に反対した。

COP3でもこの対立は変わらなかった。その上、途上国も法的拘束力のある約束をすべきだとする提案が出され、さらに溝は深まり、会議は混乱した。最終盤に突如、共同実施はクリーン開発基金（CDF）と結びつくことで、途上国を対象にしたCDMという形で合意を得た。混乱のなか、途上国にとって得るものがないことから、この突然出てきた「途上国にも利益がくる」CDMに期待が集まり、CDMは京都議定書に導入された。しかし、その詳細については先送りされた⁶⁾。

CDMは先進国と途上国の対立点の根本的な解決のないままに導入され、持続可能な発展の定義のあいまいさと相俟って、途上国の持続可能な発展の達成を困難にしている。

4. 質の高いプロジェクト

この問題を改善する試みがNGOの間で生まれている。世界自然保護基金（WWF）の「ゴールドスタンダード」や「自治体間協力CDM」などがそうだが、このうちWWFの試みを紹介する。

WWFは広範な環境NGOのサポートにより、2003年より質の高いプロジェクトに、独自に作成したゴールドスタンダード基準を適用している。この目的は、プロジェクトが温暖化防止と持続可能性の双方により高い水準で貢献し、結果として、より品質の高いクレジットを生み出すことを保証することである。プロジェクト実施者や地域コミュニティには自信と信頼を、クレジットの買い手側には質に対する信頼性を提供するねらいがある。これに適合するプロジェクトのタイプは再生可能エネルギーに関するものと消費者側のエネルギー効率向上に関するものである⁷⁾。

このゴールドスタンダードはCDMを評価するときの視点として次の点を重視している。

- (1) 温暖化防止に寄与すること
- (2) 生態系を保全・保存をすること
- (3) 化石燃料に依存しないこと
- (4) 貧困層の生活の向上に役立つこと

現在までに、このゴールドスタンダードの基準をクリアしたプロジェクトは十数件とごくわずかであり、作物残渣の利用や廃棄物埋め立てにおけるバイオマス、バイオガス発電などが含まれる⁸⁾。そのひとつに、南アフリカ・ケープタウン市におかえる住宅省のエネルギー化プロジェクトで、ケープタウン市議会と現地NGO、サウスサウスノース（SSN）によって独自に計画されたCDMがある。クヤサ地区2,400世帯の低所得者向け住宅に、太陽熱温水器の設置と屋根の断熱化、コンパクト蛍光灯への付け替えを行うものである。これにより、エネルギーの効率化が図られる一方、コミュニティには衛生の改善、貧困撲滅、雇用および市場の創出といった便益が生まれる⁹⁾。

[注]

- 1) 個人や企業が自らの活動や商品使用にともなって排出する温室効果ガスを、削減プロジェクト（京都メカニズムの枠外が多い）に投資することによって相殺する。
- 2) 国連気候変動枠組条約CDM理事会ホームページ<http://cdm.unfccc.int/index.html>及び京都メカニズム情報プラットホームホームページ<http://www.kyomecha.org/> 2008年3月24日閲覧。
- 3) ダウン・トゥー・アース編集部「排出量は「金融商品」か!？」『月間オルタ5月号』アジア太平洋資料センター、2006年4月に掲載されている。
- 4) 翻訳気象庁『IPCC第4次評価報告書第1作業部会報告書 政策決定者向け要約』、2007年。
- 5) 『朝日新聞』2007年4月6日
- 6) 進藤雄介『地球環境問題とは何か』時事通信社、2000年、竹内敬二『地球温暖化の政治学』朝日新聞社、1998年、高村ゆかり・亀山泰子編集『京都議定書の国際制度』信山社、2002年を参考にした。
- 7) WWFホームページ<http://www.wwf.or.jp/> 2007年12月22日閲覧。
- 8) ゴールド・スタンダード事務局ホームページ<http://www.cdmgoldstandard.org/> 2008年4月6日閲覧。
- 9) WWFジャパンホームページ <http://www.wwf.or.jp/> 2008年4月6日閲覧。