

気候変動資金メカニズムの基盤と展開

——多国間環境条約にもとづく発展途上国支援の制度化へ向けて——

船 尾 章 子

目 次

はじめに	(1) 恒常化された地球環境ファシリティの構造
I. 環境分野における発展途上国支援の基本的構図	(2) 締約国会議と地球環境ファシリティの相互関係
(1) 環境と発展への視点	(3) 気候変動に関する地球環境ファシリティの運用状況
(2) 多国間制度の構築へ向けて	IV. 締約国会議における資金メカニズムの展開
II. 気候変動枠組条約の資金メカニズム関連規定	(1) 京都会議までの資金メカニズム問題
(1) 条約交渉の方式	(2) 京都会議後の制度的展開
(2) 政府間交渉の争点	おわりに
(3) 交渉の妥結点	
III. 気候変動枠組条約と地球環境ファシリティとの関係	

はじめに

地球環境問題は、人類全体の命運を左右する一方で、生産・消費からエネルギー利用まで、豊かな世界と貧しい世界に大きな懸隔があり、それが拡大基調にあることも浮き彫りにする。

気候変動問題において不公平は際立っている。というのは、工業化を達成した先進国が気候変動の原因となる温室効果ガスの大部分をこれまでに排出したのに、その悪影響は、農業生産、水の利用、感染症などの面で、熱帯、亜熱帯地域に発現しやすいことが予測される。この地域の発展途上国は、一般にそうした悪影響に対する適応力が弱い。特に後発発展途上国が脆弱であり、貧困層において、この傾向は一層甚だしい¹⁾。さらに、発展途上国の大半にとっては、資金と技術との制約のために、気候変動の緩和もまた大きな挑戦になるであろうといわれる²⁾。

このような現実の中で、人類の共通利益の追求を標榜して多国間協力による地球規模の気候変

1) IPCC 編（気象庁・環境省・経済産業省監修）『IPCC 地球温暖化第三次レポート』（中央法規，2002年）66-72頁。例えば、熱帯では、許容範囲の上限に近い気温で栽培されている農作物があり、乾燥地／降雨依存型農業が支配的なため、一般に気温が僅かに上昇しても生産量は減少するとみられる。降水が大きく減少するところでは、熱帯農作物生産はさらに悪影響を受けよう。同書，74頁。なお、IPCC は、各国政府により派遣された専門家から構成される。その任務は、気候変動に関する科学的知見の収集し、対応策を検討することである。

2) S・オーバーテュアー，H・E・オット（岩間，磯崎監訳）『京都議定書』（シュプリンガー・フェアラーク東京，2001年）297頁。

動に取り組むのであれば、人類を両断する生産と生活の格差への配慮は当然に要請される。先進国から発展途上国への財政的技術的支援はその手法の一態様である。

それゆえ気候変動枠組条約には資金メカニズムが組み込まれた。ところが、枠組条約という性格もあり、同条約第11条の規定は、資金供与の基本方針、対象、運用形態など、メカニズムの具体像には言及せず、締約国会議による将来の決定に委ねた。

例えば、発展途上国が気候変動に対処するのに必要な経費は、気候変動そのものを抑制・緩和するための経費と、気候変動が惹起する問題に適応するための経費に大別できる。枠組条約の関連で前者に相当するのは、条約が締約国に課す義務を履行するための経費（国別通報に要する経費など）と、気候変動緩和措置（エネルギー効率の向上、再生可能なエネルギーの利用など）や研究教育、社会啓発など、その他の条約関連措置をとるための経費である。後者に相当するのは、海面上昇に備える堤防づくり、高温や旱魃に強い品種の開発のような、予測される気候変動の悪影響の衝撃を抑える経費と、農業の減収、伝染病の蔓延、洪水など、気候変動が招く損害への対応に要する事後的経費である。この他に産油国は、気候変動緩和措置の実施が化石燃料消費の減少を招き、輸出収入が低下することは社会的経済的経費であると主張する。

一体いかなる主体が、支援に要する資金の調達と配分を、いかなる原則と基準に沿って行うべきなのか。どのような措置にいかん資金を配分すれば、気候変動枠組条約の目的に最も適合し、条約制度の効果的かつ衡平な機能に資するのか。枠組条約や議定書の条文のみからは、必ずしも明確ではない。この小論では、条約の締約国会議の諸決定や資金運用機構の文書なども含む、多彩な性格の多国間合意文書の記録を照合しながら、気候変動に取り組むための資金供与制度に関する合意が形成される複合的、漸進的過程を辿り、このような問いに対してどこまで答えを見出すことができるのかを探ることにしたい。

以下の検討は、環境分野全般にかかわる発展途上国支援の指導理念と制度的基盤の生成過程をまず視野に収めてから、気候変動の分野における資金メカニズムがどこまでそれらに対応し、どこまで独自の発展を見せているかを検証するという手順で進める。

I. 環境分野における発展途上国支援の基本的構図

(1) 環境と発展への視点

1972年6月にストックホルムで開催された国連人間環境会議は、環境問題全般に涉って幅広い議題を取り上げた、最初の世界的な多国間会議であった³⁾。これを契機に、環境問題はまさに人類共通の新しい課題であるという認識が一般的に普及することになる。

3) この会議には114ヶ国の代表が参集し、「かけがえのない地球」というスローガンの下に、都市・人口などの居住問題から、天然資源の合理的管理、大気や水の汚染、開発と環境に至る広範な議題について、相互に意見を交わした。人間環境会議については、進藤雄介『地球環境問題とは何か』（時事通信社、2000年）6-11頁を参照。

この頃には既に、発展途上国への財政的支援は環境問題に対する国際的取り組みの重要項目であることが認知されていた。人間環境会議で合意された26項目の原則を集成する「人間環境宣言」では、それが次のように表明された。

第1に、低開発から起こる環境上の欠陥と自然災害の問題は、「発展途上国の自らの努力を補うための相当量の資金援助および技術援助の提供と、必要が生じた際の時宜を得た援助で促進された開発により、最もよく救済することができる」。(原則9)

第2に、発展途上国の状態と特別の必要性、開発計画に環境保護を組み入れることから生じる経費、「この目的のための追加的な技術援助および資金援助が必要であること」(強調付加)などを考慮して、環境の保全向上のための援助が供与されなければならない。(原則12)

こうした原則が採択された背景には、1970年代の国際関係を彩っていた、国際政治経済秩序の再編をめぐる南北対決が存在する。当時攻勢であった南の国々が北の国々に突きつけていた一連の国際秩序変革の要求は、人間環境宣言にも随所にちりばめられた⁴⁾。

これを反映して、たとえ総論的には環境問題が人類に共通の課題だとされたとしても、北の先進工業国と南の発展途上国で、問題の捉え方と位置づけは明らかに異なっていた。

すなわち、当時、先進国にとってまず懸念すべき環境問題とは、大気汚染や水質汚濁など広域的な環境悪化と自然破壊であった。そして、その原因は経済発展をもたらした工業化やそれに伴う都市開発であると認識された。こうした認識は、環境と発展とは基本的に対立関係にあるとの捉え方につながりやすかった。

これに対して、発展途上国にとって深刻な環境問題とは、人口増加による過剰耕作や過剰放牧がもたらす生態系の破壊や森林伐採、土壌の劣化、砂漠化、大都市の生活条件の悪化や不衛生、先進国からの公害輸出などで、地域的に限定される範囲で起きる現象であった。そして、それらの根本的な原因は貧困だとの認識から、経済社会発展を推進して貧困を克服することこそ、南の環境問題の抜本的解決策だと考えられた。また、大規模な工業化に伴う地球の資源枯渇や環境悪化の責任は、もっぱら北の先進国にあるので、そうした問題への国際的対応は、先進国による資金供与が当然の前提とされた⁵⁾。

こうした基本的な問題認識の不一致から、人間環境宣言の起草段階では、環境と発展とをいかに関係づけるかをめぐって議論が紛糾した。その当時は、対立する視点を架橋するような概念や思考様式を見出せないまま、この問題の重要性を宣言で確認し、発展途上国の利益の保護にも言

4) その顕著な現れは、宣言の劈頭に、アパルトヘイト、人種差別、植民地主義などの抑圧的政策に対する非難が盛り込まれていることであろう(原則1)。他にも、全ての環境政策は発展途上国の発展の可能性に悪影響を及ぼしてはならないとする原則11、環境関連の技術が発展途上国に経済的負担を負わせることなしに提供されるべきだとする原則20、各国の価値体系の考慮を求め、国際的に合意される基準が先進国には適当でも発展途上国には不適当な場合の適用の限界を考慮すべきだとする原則23などがある。

5) 南北関係の視点から捉えた環境問題については、斎藤優「環境政策と南北問題」、大来佐武郎監修『地球環境と政治』(中央法規出版、1990年)所収、129-147頁、高島忠義「国際法における『開発と環境』」、国際法学会編『日本と国際法の100年第6巻 開発と環境』(三省堂、2001年)所収、3頁等を参照。

及することで、ひとまず事態を収束させることになった⁶⁾。

1982年5月には、人間環境会議を機に設置された国連環境計画 (United Nations Environment Programme; UNEP)⁷⁾の管理理事会が、会議10周年の特別会合をナイロビで開催した。ここで議論は、環境保全と適度な経済成長との両立・調和という問題について明らかな進展を示す。

この会合で採択された「ナイロビ宣言」は、環境問題が人口と資源と発展と環境との複雑な相互関係から生まれるという認識を基本に、この相互関係を重視した総合的な政策が、環境的に健全で持続可能な社会経済の発展を実現させると指摘する。また、浪費的な消費形態のほか、貧困が環境の過度な利用を招いて環境への脅威を増大させることを確認した。さらに、機構的な課題として、UNEPの強化、およびその環境基金を介して利用しうる資源の拡大も呼びかけられた。

これに続き国連総会は、ナイロビで会合参加国から出た提案を受けて「環境と開発に関する世界委員会」(WCED)⁸⁾を設置した。このWCEDが環境と開発に関する議論をさらに継承・発展させ、両者を統合する指導理念を提唱した。

それが、1987年にWCEDが国連総会に提出した報告書、『地球の未来を守るために』の中核的概念である「持続可能な発展 (sustainable development)」である。持続可能な発展とは、「将来の世代の必要を満たす能力を損なうことなく、現在の世代の必要を満たす、節度ある発展」と定義される。この概念は、今はこの世に存在せず政策決定に参画できない将来の世代まで視野に入れて、長期的な観点から豊かな環境と生活の改善を構想するという世代間衡平の考え方を導入するとともに、発展から得られる利益の衡平な配分を要請する。

この観点からWCEDは、発展途上国では資金不足のために環境悪化が進行していると指摘し、なんらかの資金供与機構または計画 (programme) の創設を検討することも提言した⁹⁾。

持続可能な発展の概念はごく抽象的であったが、環境保全と経済社会発展とを、対立的にではなく、密接不可分のものと捉えて総合的で長期的な政策を構想すべきだという問題認識の大枠を据えたことに、画期的な意義がある。その後、この概念は、環境と開発にかかわる国際的取り組みの指針として繰り返し言及され¹⁰⁾、定着した。

人間環境会議の20周年にあたる1992年には、環境と開発に関する国連会議 (UNCED、一般に、

6) Sohn, L. B., "The Stockholm Declaration on the Human Environment", *Harvard International Law Journal*, vol. 14 (1973) p. 427.

7) UNEPは、人間環境宣言とともに採択された「人間環境行動計画」をふまえて1972年に国連総会が創設した総会の常設の下位機関で、その目的は、国連内外の環境問題に関する活動の調整と触媒の機能を果たすことである。機構的には、総会が選出する58カ国の代表からなる管理理事会、環境基金、固有の事務局 (ナイロビ) を備え、実質的な自立性を賦与された。

8) WCEDはいわゆる「賢人会議」で、ノルウェーのブルントラント首相を委員長に20名の委員が1984年から個人の立場で自由な討議を重ねた。なお、本稿では、原則として development の訳語を「発展」としたが、固有名詞や慣用化した用語法については例外的に「開発」とした。

9) 環境と開発に関する世界委員会 (大来佐武郎監修)『地球の未来を守るために』(福武書店、1987年)。なお、ナイロビ会合と国連総会の対応については、進藤、前掲書、12-16頁を参照。

10) 例えば、国連欧州経済委員会閣僚会議・ベルゲン宣言 (1990年5月)、持続可能な発展に関するヨハネスブルク宣言 (2002年9月) 等。

地球サミットの名で知られる) がリオデジャネイロで華々しく開催された。UNCED の合意事項は、27項目の基本原則からなる「リオ宣言」と、宣言を具体的に実施するための全40章、2500項目の行動計画を網羅する「アジェンダ21」にまとめられた。

「リオ宣言」は、「持続可能な発展」の概念を土台に、環境保護と発展過程の不可分の関係や貧困根絶の重要性を再確認した上で、こうした共通認識を共同の行動へと転換するための基本方針を明確にした。それは、発展途上国、特に後発発展途上国および環境の影響を最も受けやすい国の特別な状況および必要性を特に優先すべきこと(原則6)、地球環境の悪化への寄与が異なるという観点から、「各国は共通のしかし差異のある責任」を有すること(原則7)、科学的技術的知見の交換と技術の開発、応用、普及および移転の推進により、持続可能な発展へ向けて対応能力を強化するために協力すべきこと(原則9)などであった。

以上のように、地球環境問題に関する一般原則が、ここ30年来発展途上国支援をどう扱っているかを一覧すれば、まず1970年代初期から、地球環境問題への国際的対応策として、資金的、技術的に制約のある発展途上国への財政的支援の必要性が認識され、次に、その指針となる環境と発展との両立・調和および長期的総合的な政策立案の重要性が強調されたことがわかる。その上で、政策を実施する行動の様式として、環境悪化への関与度に応じて対応措置を差異化し、応分の責任を分担することが、衡平性の観点から重視されてきたといえよう。

(2) 多国間制度の構築へ向けて

上述のような一般原則の形成と発展につれて、発展途上国による環境問題への取り組みを財政的に支援する多国間制度づくりが検討されるようになる。WCED の報告書はその出発点ともなった。というのは、前述の資金供与制度の創設に関する提言に触発されて具体的方策の研究が活発化し、さまざまな提案が世に出たからである。

例えば、WCED の問題指摘を受けて、国連開発計画 (UNDP) は民間研究機関として影響力のある世界資源研究所 (WRI) に政策研究を委託した。WRI が研究成果として提起した国際環境ファシリティという構想は、この種の提案の中でも、広く注目された¹¹⁾。

1980年代の末になると、国際政治の場で地球環境問題の重要性が増し、この領域で西欧先進工業国が主導的役割を強めた。それがこうした構想の具体化を加速した。特に、1989年9月の世銀・国際通貨基金 (IMF) 合同開発委員会で、フランス財務大臣が発展途上国の地球環境問題への取り組みを支援する資金供与制度の追加を提案したことは、事態の前進を決定的にした。ドイツが同調したこともあり、世銀を中心に具体的な制度の検討に着手することが決まったのである。

1990年になって、世銀は本件につき一連の多国間協議を主催した。それは、潜在的な資金供与

11) Boisson de Chazournes, L., "Le Fonds pour l'environnement mondial: recherche et conquête de son identité", *Annuaire Français de Droit International*, XLI (1995) p. 614, 米本昌平『地球環境問題とは何か』(岩波書店, 1994年) 153頁。

国の会合を主体としつつ、発展途上国の意見も汲む形で進められ、次のような制度の青写真が固まった。すなわち、1991年から94年までをひとまず試験期間に、地球環境ファシリティ（GEF）を発足させる。GEFの目的は、地球環境上の利益を達成するための措置に要する増加経費をまかなう「新規かつ追加的な無償資金および譲許的資金」を提供するためのメカニズムとして運用されることである。GEFは世銀が管理し、世銀、UNDP、UNEPが企画案件（project）の運用を担当する。試験期間の資金規模は約8億ドルとし、事業の対象分野は、①生物多様性の保護、②温室効果ガスの排出規制、③国際水域の保護、④オゾン層の保護、の4つに限定する。

これを踏まえて1991年3月の世銀理事会は決議91-5を採択し、地球環境信託基金、オゾン案件信託基金、それらとの協調的支出などからなるGEFを世銀に設置することを承認した¹²⁾。

かくして、地球環境問題に固有の多国間資金供与制度であるGEFが、試験的ながら1991年から正式に発足した。人間環境宣言が、環境保全のために発展途上国への財政的支援が必要だとの一般原則を表明してから、約20年が過ぎていた。

同じ頃に進行していたUNCEDの準備会合でも、持続可能な発展の実現に必要な資金の問題は、UNCEDの成否を左右する重要課題のひとつとみなされ、白熱した論議的となっている¹³⁾。その主な争点は次の通りであった。

まず、資金の基本的性格が問題とされた。発展途上国の間では、大量生産、大量消費が招いた地球規模の環境悪化の責任は先進国にあるから、先進国が負担する資金は、自ずと補償的な性格があるとして、拠出を義務的にすべきだとの論調が強かった。先進国はこれに抵抗し、地球環境問題にはすべての国が協力・分担して取り組むべきであり、任意拠出が相応しいと主張した。

次に、資金供与制度のあり方について鮮明な対立が現れた。資金を提供する側の先進工業諸国は、既存の制度を最大限活用・強化すべきだとして、GEFを中核に、国際金融機関の融資や二国間援助等を組み合わせて対応する方針であった。これに対して発展途上国は、持続可能な発展のための行動計画を定める「アジェンダ21」を実施するには、既存の制度とは別に、独立の基金を新たに設けるべきだと主張した。

途上国の主張は、新制度の提案を伴った。例えば中国は、水質汚染、沿岸汚染、水資源保全、森林破壊、土壌流出、砂漠化といった、GEFの対象分野以外にも利用できる「緑の基金」案をUNCEDの準備会合で提起し、UNCEDを控えた1991年6月に北京で開催された「環境と開発に関する発展途上国会議」でも、これを発展させた内容の構想案を提出した。同会議で採択された「北京宣言」は、環境問題に対処するために発展途上国に十分かつ追加的な資金援助を行う

12) see World Bank, "Establishment of the Global Environment Facility", *International Legal Materials*, vol. 30-6 (1991) pp. 1739-1777. 試験期間のGEFについては、塚本瑞天「地球環境ファシリティの動き」『季刊環境研究』no. 88 (1992年), 秋月弘子「開発援助活動における世界銀行と国連開発計画」『国際問題』414号 (1994年), 信夫隆司「地球環境保全のための資金提供制度」『外交時報』1336号 (1997年) も参照。

13) UNCEDの1992年開催は、1989年末の国連総会決議44/228により決定されており、準備会合は1990年8月から発足していた。

「特別な環境基金」を設立し、特定の国際的取決めでカバーされない問題に対処すべきことを確認している。アルゼンチンとブラジルも「持続可能な発展のための基金」という新たな基金の構想を提案した。

資金供与制度との関連で、UNCED の準備過程ではその頃始動したばかりの GEF が組上に載せられた。特に発展途上国は、「アジェンダ21」を実施するには資金規模が小さい、資金の対象分野が限定されていて使い勝手が悪い、運用上、世銀の影響力が大きく、透明性に欠ける、意思決定が資金を提供する側に有利で民主性に問題があるなど、GEF 批判を展開した。

要するに、資金問題をめぐる南北の主張には大きな乖離があって、合意形成に向けての調整は難航せざるを得なかった。準備会合では合意に到達できず、1992年6月の UNCED 開幕後もなおリオデジャネイロで集中的な交渉が続き、閉会間際によりやく妥結に至った¹⁴⁾。

UNCED の合意文書の中で資金問題一般を扱っているのは、「アジェンダ21」の第33章：資金源および資金メカニズムである¹⁵⁾。そこでは、まず、行動の基礎として、資金および技術を発展途上国に供給することは、それなしには途上国による十分な約束の履行が困難なゆえ、先進国と途上国の共通の利益、ひいては、将来の世代も含む人類全体の利益に奉仕するとの認識が示される。続いて、その実施手段だが、第1に、政府開発援助（ODA）を主要財源とする。この関連で、ODA 水準を先進国の GNP の0.7%とすべきとの国連の目標値が再確認される。第2に、既存の資金源およびメカニズムを最大限効果的に活用することが謳われ、国際開発協会（IDA）、地域開発銀行、GEF、関連国連専門機関、UNDP、債務救済、民間資金などの役割が言及される。GEF の項で特に見落とせないのは、改革すべき点が詳細に指摘されたことである。それは、事業の対象と範囲の拡大、透明で民主的な管理の確保、贈与および緩和された条件での新規かつ追加的な資金の確保、資金フローの予測可能性の確保などであった。

つまり、交渉の末に採用されたのは、ODA や既存の資金メカニズムを利用して任意的に対応するという先進国の求めた方式である。発展途上国の要求した強制的拠出の考え方や新たな環境開発基金の創設は回避されたのだが、これを、資金供与方式の現状維持が選択されたと理解すべきではない。というのは、資金量の拡大や制度の再編につき具体的な数値や改善内容が提示されたことから、途上国の要求に沿う変化が見込まれていたのは明らかだからである¹⁶⁾。このように、原則面で一方の要求を生かしながら、実質面では他方の要求を生かす形をとったことが、双方の

14) 準備会合および UNCED での論議と交渉の経緯については、進藤、前掲書、18-21頁、大賀敏子「UNCED 及びその準備過程における資金問題」『季刊環境研究』no. 88 (1992年) 84-91頁を参照。see also Bodanski, D., "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary", *Yale Journal of International Law*, vol. 18 (1993) p. 539.

15) available at <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/> 「アジェンダ21」は、① 社会的・経済的側面、② 開発資源の保護と管理、③ 主たるグループの役割強化、④ 実施手段の4部からなり、資金に関する第33章は、技術移転、教育・啓発・訓練、国際機構の整備などに関する行動計画とともに第4部に属する。和文は、環境庁・外務省監訳『アジェンダ21』（エネルギージャーナル社、1993年）。

16) Fairman, D., "The Global Environment Facility: Haunted by the Shadow of the Future", in Keohane, R. O. and Levy, M. A. eds., *Institutions for Environmental Aids* (Cambridge, 1996) p. 66.

妥協を可能にしたと考えられる。

1990年代には、資金メカニズムに関する議論の焦点は、もはや資金メカニズムの可否という総論の問題ではなく、資金の額や拠出方式、支出の対象と基準、運用の方式といった具体的制度設計に関する各論の問題へと移行した。議論はこの意味で確実に進展している。ところが、焦点は変わっても、南北の基本認識と主張の乖離は変わらず、技術的な問題をめぐって、南北の確執は尖鋭化した。

「気候変動に関する国連枠組条約」(以下、気候変動枠組条約という)の起草作業は、UNCEDでの署名開放を前提に、UNCEDの準備交渉と同時に進行した。ゆえに、気候変動分野に固有の資金メカニズムのあり方をめぐって、同じ南北対立の構図が現れても不思議はない。むしろ、他の多国間環境条約の起草過程以上に、国連が長年引きずってきた南北格差という政治問題の影響が強かったという指摘さえある¹⁷⁾。

この点に留意しつつ、次項では、気候変動枠組条約が、発展途上国への財政的支援につき、どのような議論を経て、どこまで制度化できたかを検討する。

II. 気候変動枠組条約の資金メカニズム関連規定

(1) 条約交渉の方式

気候変動に関する多国間条約の起草は、1990年12月の国連総会決議45/212により設置された政府間交渉委員会(INC)において行われた。

それに先立って、温室効果ガスの人為的排出が気候系に及ぼす影響について、UNEPは専門的・技術的角度からの検討を始動させていた。1988年にUNEPと世界気象機関(WMO)がこのために共同で設置した気候変動に関する政府間パネル(IPCC)は、1990年秋に報告書をまとめることを目標に検討作業を担当した。UNEP管理理事会は、その報告書が完成し次第、気候変動に関する条約づくりに向けて、WMOと協力して外交交渉の用意に移ることを1989年5月の第15回会合で決定した¹⁸⁾。1989年末の国連総会決議44/207もこの決定を確認した。

翌1990年9月、UNEPとWMOが政府間会合を開催し、予定される交渉の方式を検討したところ、参加国の意見はふたつに割れた。西側先進国は、条約の交渉をIPCCの作業の延長とみなし、UNEPとWMOが主催する交渉委員会の方式を支持した。これは環境問題に関する専門的知見を反映させやすい方式を維持することになる。発展途上国は、国連総会の権威の下に条約の交渉を進めることを求めた。気候変動問題の政治的側面、すなわち経済発展との関連を重視して、交渉方式の変更を迫ったともいえる。

17) M・グラブ、C・フローレイク、D・ブラック(松尾直樹監訳)『京都議定書の評価と意味』(省エネルギーセンター、2000年)60頁。「地球温暖化問題とは、…中略…南北問題の別表現」であり、地球温暖化論は国際政治上「南北間における富の調整・移転を正当化する『論理的な仕掛け』」として機能したという見方(米本、前掲書、132-133頁)もある。

18) 松下和夫「地球環境保全に向けた国際協力の新たな潮流」、前掲『地球環境と政治』(注5)12-13頁。

前述の国連総会決議 45/212 は、途上国の求める方式を選択したのである。同決議は、INC に IPCC のそれまでの作業を考慮するよう指示し、UNEP および WMO には交渉過程に適切に貢献するよう促しながら、これら専門的機構の事務局とは別に、INC の事務局を設けた。INC は、リオデジャネイロでの署名開放に向けて UNCED までに条約草案を仕上げることを期し、1991 年 2 月から翌年 5 月までの 15 ヶ月間に計 5 回会合した。起草交渉には 160 カ国が参加した¹⁹⁾。

こうして国連総会の設置した交渉委員会が、条約起草作業の中心的舞台となった。そこでは、多数を占める発展途上国が交渉力を発揮しやすく、自然現象の客観的把握に基づく環境問題の合理的解決よりも、諸国家の経済的政治的利害の調整の方が合意形成に大きく影響する²⁰⁾。

このような起草方式は、オゾン層保護条約、有害廃棄物規制バーゼル条約、野生動植物国際取引規制ワシントン条約、生物多様性条約などの起草方式とは好対照をなす。これらの多国間環境条約の準備作業には、UNEP が専門的・技術的立場から積極的に関与したからである²¹⁾。

(2) 政府間交渉の争点

発展途上国への資金供与の問題は、気候変動枠組条約の起草交渉で、温室効果ガス排出規制の目標および期限の問題と並ぶ二大争点となった。上述のような INC の特性から、まさにそれは必定であった。

排出規制の問題では、利害を共有する国家のグループがいくつもあり、対立の図式は複雑であった。先進工業国といっても、国民の環境意識が高く、排出規制に意欲的な EC 諸国（当時）と、エネルギー多消費型の産業社会構造を抱える米加日豪とは、立場が違った。発展途上国の方も、インドや中国など、急速な工業化の途上にある発展途上大国、産油国、気候変動の悪影響を危惧する小島嶼諸国等では、利害関係が異なっていた。

資金供与の問題についてはこれと対照的に、OECD 諸国対 77 カ国グループ + 中国（以下、77 カ国グループという）という鮮明な南北対立の図式が現れた。一時は足並みが乱れた 77 カ国グループであったが、この問題では再結集を果たした²²⁾。「開発の権利を守ることと、さらに可能ならば開発支援のための資金提供や技術移転をも求める」ことがその共通項であった²³⁾との評もある。

資金供与に関する政府間交渉の論点は、以下の 5 つに集約できる。

第 1 に、気候変動に対処するために発展途上国が一般的約束を引き受けるには、先進国による増加経費の供与が必要なことは、一般的に了解されており、問題は資金供与の前提であった。先

19) 以上のような INC の設置に至る経緯と交渉過程の詳細は次を参照。Bodanski, *op. cit.*, pp. 464-492.

20) G・ポーター, J・ブラウン (信夫隆司訳) 『地球環境政治』(国際書院, 1993年) 95頁。

21) まず UNEP が専門家の作業グループを組織し、そこで条約の素案をまとめてから、公式の政府間協議に委ねる。多国間環境条約起草における UNEP の役割については、佐伯富樹「国連と環境問題」、草間秀三郎, 藤本博編『21世紀国際関係論』(南窓社, 2000年) 所収, 42-45頁を参照。

22) Bodansky, *op. cit.*, p. 489.

23) グラブ他, 前掲書, 60頁。

進国が要求したのは、適切な資金メカニズムを整備すること、発展途上国が最低限度の義務を引き受けること（特に、温室効果ガスに関する報告と国別計画作成）、および条約履行制度の確立に合意することであった。このことが、交渉の最終的パッケージの土台を形成していったといわれる。

第2に、市場経済移行国の扱いが議論になった。資金提供国か、受益国か、という問題である。

第3に、資金調達的方式につき、議論が沸いた。排出への課徴金による自動的な財源確保、一定の分担率の設定など、なんらかの形で先進国の拠出を義務的にする案、自発的拠出案など、具体案も多々あった。UNCED と違い、資金水準に関する具体的数値目標の提案は出ていない。

第4に、資金供与の対象範囲が問題になった。INC の議論の重点は、気候変動の悪影響への適応経費よりも抑制・緩和経費の方にあった。というのは、中国、インドなど、将来の排出増大が見込まれる発展途上大国への資金供与には、気候変動を抑える効果が期待できるという意味で、抑制・緩和経費は地球的側面を有し、明らかに先進国の利益になる。また、資金供与を誘因に発展途上大国の条約参加を促すことは、条約自体を成功に導くと考えられた。これに対して、適応経費の効果はあくまで地域的に限定される。しかも、海面上昇や砂漠化の進行など、気候変動の悪影響を被る国々の大部分は、温室効果ガスの排出が些少なため、資金供与と地球規模の気候変動の抑制とのつながりは希薄だと捉えられた。

第5に、条約により新たな基金を創設するか、既存の GEF を利用するか、が難題であった。発展途上国の要求は、条約の締約国会議の権威の下に機能する制度の新設であった。気候変動の抑制に努める途上国への資金供与は慈善でなく義務であるから、拠出国が資金メカニズムを動かすべきではないとの理由で、北が支配的な GEF の利用は不適切だと主張された。先進国側は、米英案が GEF に全面的な権限を委ねようとしたのに対し、EC 諸国は、新たな基金を GEF の中に設け、これを締約国会議の一般的な政策指導の下に置く方式を提案した。

気候変動枠組条約における GEF の位置づけの問題は、合意形成を特に難航させた。他の問題が決着した後もなお折衝が続く中で、発展途上国の要求は、独立の基金を創設するか、条約の締約国会議に検討を委ねるか、の二者択一へと収斂していった²⁴⁾。

(3) 交渉の妥結点

ここでは、資金供与に関する合意形成の経緯を逐一辿る余裕はないので、INC が1992年5月9日に採択し、UNCED に提出した気候変動枠組条約の関連条項に照らして、上述の論点をめぐる多国間交渉の妥結点を探しておく。

気候変動枠組条約の際立った特徴は、主権国家を3種類に区別し、国家の類型に応じて義務を差異化したことである。条約は、あらゆる締約国に共通の義務、先進国一般の義務、市場経済移行国を除く先進国の義務の3種類を規定している。

第1の、あらゆる締約国の義務とは、第4条1項が定める次の事項である。

24) 以上の論点については、see Bodansky, *op. cit.*, pp. 492-543.

- (a) 温室効果ガスの排出および吸収に関する国別目録を作成、公表し、第12条に従って条約の締約国会議へ提供すること。
- (b) 気候変動緩和措置に関する自国の（および場合により地域の）計画の作成、実施、公表。
- (c) 温室効果ガスの排出削減に関する技術開発の促進とそのための協力。
- (d) 温室効果ガスの吸収源および貯蔵庫の管理、保存、強化の促進とそのための協力。
- (e) 気候変動の影響に適応する準備への協力。
- (f) 社会、経済、環境分野の政策および行動において、可能な限り気候変動に考慮すること。
- (g) 気候系に関する研究、組織的観測、資料管理制度の整備の促進とそのための協力。
- (h) 気候系、気候変動や対応戦略の成果に関する情報交換の促進とそのための協力。
- (i) 気候変動に関する教育、訓練、啓発の促進とそのための協力。

第2に、先進国に固有の義務は第4条2項が定める。条約上、先進国とは、付属書Ⅰに列挙される締約国（以下、付属書Ⅰ国という）である。その義務は、温室効果ガス的人為的排出の抑制および吸収源・貯蔵庫の保護・強化により、気候変動を緩和するための政策を策定し、それに対応する措置を講ずることである。これら政策措置は、排出量を1990年代末までに1990年の水準に戻すことが温室効果ガス的人為的排出の長期的傾向の是正に寄与すると認識して、先進国が条約の目的に沿って排出の長期的傾向の是正を率先する証となる、とされる。付属書Ⅰ国はまた、こうした政策と措置により1990年代末までに予測される結果につき、詳細な情報を定期的に条約の締約国会議に通報する。通報は、温室効果ガスの排出量を1990年の水準に戻すという目的で行われる。

本項の解釈として、付属書Ⅰ国の義務は、政策策定および対応措置の履行ならびに予測される結果に関する詳細な情報の通報であって、2000年までに温室効果ガスの排出量を1990年の水準に戻すことは、その際の政策目標であると理解するのが一般的である²⁵⁾。

第3に、付属書Ⅰ国から旧ソ連・東欧の市場経済移行国を除いた国々、すなわち条約の付属書Ⅱに列挙される締約国（以下、付属書Ⅱ国という）にはさらに、発展途上国への財政的技術的支援の義務がある。

すなわち、まず第4条3項で、条約第12条1項に基づく国別通報の義務を発展途上国が履行するのに要する全ての合意された経費（the agreed full costs）に充てるため「新規のかつ追加的な（new and additional）資金」を供与すること、および、条約第11条が規定する1または複数の既存の国際機構と発展途上締約国との間で合意された本条1項の範囲の措置を実施するのに当該途上国が要するすべての合意された増加経費（the agreed full incremental costs）を負担するために途上国が必要とするような財政的資金（技術移転のための資金を含む）を供与するものとされる。次に、第4条4項は、気候変動の悪影響に対して特に脆弱な途上国が悪影響に適応する経費（costs of adaptation）を負担するのを支援するものとする。さらに第4条5項は、途上国が条約

25) 例えば、田邊敏明『地球温暖化と環境外交』（時事通信社、1999年）29頁、Bodansky, *op. cit.*, pp. 516-517.

の規定を実施できるようにするため、環境上健全な技術およびノウハウの移転または取得を促進し、助勢し、場合により資金を供与するのに実施可能なあらゆる措置をとるものとする。

第4条3項は気候変動緩和経費、4項は適応経費、5項は技術移転を扱う。

気候変動緩和経費のうち、多くの発展途上国が直接的な関心を寄せたのは、自国の排出目録の作成・公表・通報にかかる経費であった。それは、途上国にとって、条約に参加することで必要になる唯一の経費である。金額的には限られており、先進国も、こうした経費をすべて引き受けることに異存はなかった。それ以外の緩和経費は対象の幅が広く、金額の規模も大きい。例えば、石炭火力発電から水力発電への転換や、吸収源たる森林伐採の抑制から生じる経費である。

そこで、第4条3項は両者を区別した。国別通報の経費の方は、単に付属書Ⅱ国が供与すると規定されるのに対して、第4条1項関連のその他の緩和経費の方は、発展途上国が条約の資金メカニズムに企画案件を提示し、それが承認されれば、すべての合意された増加経費が供与されるとする。つまり、その他の緩和措置への資金供与には、選別が働くことになる²⁶⁾のである。

他方、適応経費の問題に特に強い関心を寄せたのは、気候変動の悪影響を懸念しながら、自ら気候変動を緩和する術のない国々であった。特に小島嶼諸国連合 (AOSIS)²⁷⁾は、条約起草交渉の過程で、海面上昇の損害を補償する基金など、色々と提案を試みた末に、交渉終盤で第4条4項の条約挿入を果たした。同項の規定は、AOSISの立場からは確かな前進ではあっても、資金供与の方式が3項ほどには明瞭でなく、爾後の交渉に多くが委ねられた²⁸⁾と考えられている。

なお、第4条8項は、締約国が、条約の約束の履行にあたり、気候変動の悪影響または対応措置の実施の影響から生じる発展途上国の必要および懸念に対処するために要する措置に十分考慮することとし、具体的に、小島嶼国、沿岸が低地の国、乾燥地・半乾燥地・森林地域・森林減退が懸念される地域のある国、自然災害が起きやすい地域のある国、旱魃または砂漠化が懸念される地域のある国、著しい都市大気汚染地域のある国、脆弱な生態系の地域がある国、経済が化石燃料および関連製品の生産・加工・輸出収入またはこれらの消費に大きく依存する国、内陸国および通過国などに言及する。また、第4条9項は、後発発展途上国の個別の必要および特別の事情につき、締約国が十分考慮するものとする。同項は、後発発展途上国、特にアフリカ諸国の強い要求を受けて条約に挿入された²⁹⁾。

8項および9項は、気候変動の悪影響や条約実施の影響に対して特に脆弱な国々があることを一般的に確認する。こうした一般的規定に託された機能は、なんらかの固有の法的結果を生むというよりも、締約国会議の決定などを介して、条約の解釈適用の指針となることであろう。

さて、以上のような第4条の諸約束の実施にかかわる資金供与の仕組みは、第11条に規定され

26) *Ibid.*, p. 527.

27) AOSIS は、南太平洋、カリブ海、インド洋などの42カ国から構成され、温室効果ガスの即時大幅削減を先進国に働きかけてきた。オーバーテュアー他、前掲書、31頁。

28) Bodansky, *op. cit.*, p. 528.

29) Yamin, F., "Climate Change Negotiations: an analysis of the Kyoto Protocol", *International Journal of Environment and Pollution*, vol. 10-3/4 (1998) p. 452.

る。それは、「無償または譲許的な条件による資金の供与（技術移転を含む）」のための資金メカニズムを設置し、その運用を「1または複数の既存の国際機構（one or more existing international entities）に委託する」というもので、このメカニズムは、締約国会議の指導（guidance）の下に機能し、締約国会議に責任を負う。さらに、暫定的措置を扱う第21条が、資金メカニズムの運用をGEFに委託することを規定する。この暫定的措置を維持するか否かは第1回締約国会議（以下、個々の会期は、COPxという）で決定され、その後4年以内に資金メカニズムについて検討し、適当な措置をとるものとされる（第11条4項）。

交渉により採用された妥協策は、資金供与制度を新設せず、既存のGEFを条約に組み込む点で資金を提供する側の意向を尊重する反面で、それを暫定的な措置として制度新設の選択肢は残し、締約国会議の指導の下に制度を運用して発展途上国の要求にも応えるというものである。

ゆえに、資金拠出の方式は、当面は既存の多国間援助と同じく任意的である。だが、資金メカニズムのあり方を再検討する余地はあるから、問題は最終的に決着されず、先送りされている。この方式は、気候変動枠組条約の発効により、条約に基づく発展途上国への財政的支援をひとまず実現させられる。新たに資金メカニズムについて多国間交渉を始めるよりも、GEFを改組した上で気候変動枠組条約に組み込む方が、政治的人的財政的資源と時間の節約になって、先進国・発展途上国のいずれにとっても現実的な選択だった³⁰⁾ことも事実であった。

気候変動枠組条約は、1994年3月21日に所定の要件を満たして発効した。その頃、UNCED以来の懸案であったGEFの改組と増資とを検討する多国間協議も進行していた。1994年3月の参加国会合では、試験的運用の経験をふまえ、新たなGEFの基本文書が合意されるに至り、さらに3月から6月にかけて、実施機関である世銀、UNEP、UNDPが所定の手続により正式にこの文書を採択した結果、GEFは再構築・恒常化された³¹⁾。

こうして、装いを新たにしたGEFが、気候変動枠組条約第11条に基いて締約国会議が別段の決定をするまでは、資金メカニズムの運用を担当する基盤は、制度的に整えられた。

次項では、それが気候変動枠組条約の制度といかに連結され、また、いかに機能しているかに目を向けるが、その前に新たなGEFの構造を簡単に紹介しておく。

Ⅲ. 気候変動枠組条約と地球環境ファシリティとの関係

(1) 恒常化された地球環境ファシリティの構造

【目的】

新たなGEFの目的は、試験段階と同じく、4つの対象分野について、地球環境上の利益を達

30) Fairman, *op. cit.*, p. 70.

31) see "Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility", *International Legal Materials*, vol. 33-5 (1994) pp. 1278-1310 or <http://www.gefweb.org/documents/Instrument/Instrument.html>

成するための措置に要する合意された増加経費をまかなう「新規かつ追加的な無償資金および譲許的資金」を提供するメカニズムとして、実施機関の連携と協力により運用されることである。

改組にあたり、資金供与の対象の拡大が激論的となった。発展途上国は、土地劣化、特に砂漠化および森林破壊を対象分野に加えることを主張したが、先進国は従前の4つの地球的問題領域への限定にこだわり、対象分野の拡大には抵抗した。結局、4つの対象分野に関連する範囲で、土地劣化に関する増加経費にも資金を供与するという妥協が成立した³²⁾。

【参加国】

国連または国連専門機関の加盟国は、参加証書を事務局に寄託すれば、GEFの参加国となることができる。さらに世銀またはIDAの融資適格国か、UNDPの技術協力の適格国であれば、資金供与を受けることができる。2004年7月現在の参加国は176ヵ国である³³⁾。

【内部構造】

内部機関として、新たに参加国の総会 (Assembly) および評議会 (Council) が設けられた。試験段階のGEFは、参加国会合、事務局、科学技術諮問委員会 (後述) から構成されていた³⁴⁾が、改組によりあたかも独立の国際機構のような意思決定構造を呈するようになり、参加国がGEFの運用に関する意思決定に直接参与する経路は拡充された。

総会は、全ての参加国の代表が構成し、三年毎に会合する。その権限は、一般的政策および事業の再検 (review) と評価 (evaluate)、評議会の勧告に基づく基本文書の修正の検討などである。

評議会は、参加国が選出する32名の評議員から構成される。評議員の選出には、32の選出母体集団 (constituencies) が編成される。32のうち18は受益国 (recipients) の集団、14は非受益国の集団である。受益国の母体集団は、あらかじめ、アフリカ6、アジア・太平洋6、ラテンアメリカ・カリブ海4、旧ソ連・東欧2と定められている。非受益国の母体集団は、基本的に出資額を基準に関係国の協議により編成される。

各母体集団は、評議員とその代理を代表として任命する。複数国からなる母体集団の評議員と代理は、集団全体を代表する。日、米、英、独、仏、中などは一国で一母体集団を構成し、一評議員は一国を代表する。評議会の構成を参加国の構成比と対比すれば、先進国の代表率が明らかに高い。評議員の任期は3年で、再選を妨げない。

評議会の意思決定は、原則としてコンセンサスによる。ただし、努力を尽くしてもコンセンサスに至らない場合には、投票による決定を求めることができる。決定は、参加国数の60%の賛成および拠出金額の60%の賛成により成立する。この独特の投票方式は、二重多数決方式と呼ばれる。各評議員は自己の代表する母体集団に帰属する参加国の数だけ投票数を行行使するので、参加

32) Fairman, *op. cit.*, p. 68, 進藤, 前掲書, 151頁。

33) see List of States Participating in the Restructured GEF, http://www.gefweb.org/participants/Members_Countries/ なお、バーレーン、ブルネイ、クウェート、オマーン、カタール、サウディアラビア、アラブ首長国連邦など、所得水準が世銀の融資基準以上の産油国は参加国になっていない。

34) see "Establishment of the GEF", *supra* note 12.

国数の要件は一国一票制に近い。他方、拠出金額の要件は国際金融機関の加重投票制に近く、現実には日米2カ国が40%近くを占めている。二重多数決方式は、ふたつの要素を複合して、先進国と発展途上国のいずれもが、一方的に決定を成立させたり阻止したりできないように工夫されている。ただし、評議会の決定が投票に付された例はまだないという³⁵⁾。

評議会は半年毎に、また、必要に応じて会合する。その権限は、事業の再検、基本方針、施策、事業戦略の定期的な看視・評価の確保、作業施策の再検と承認、企画案件文書の査収、事業方式の承認と定期的再検、関連条約の締約国会議との接点として行動すること、事務局の長の任命、行政予算の再検と承認、年次報告書の承認など、多岐にわたる。評議会が主要な意思決定機関であることは明らかである。

事務局は、世銀の行政的補佐を受けて、独立に機能を遂行する。事務局の長は、最高執行責任者 (Chief Executive Officer; CEO) と呼ばれ、3つの実施機関の勧告に基づき評議会により任命される。任期は3年で、再選を妨げない。事務局は、評議会の名において機能を遂行し、事務局の長は、事務局の機能遂行につき、評議会に責任を負う。

さらに諮問機関として、UNEP が科学技術諮問委員会 (Scientific and Technical Advisory Panel; STAP) を設置する。STAP は16名の専門家から構成され、GEF による助成の基準となる基本方針や優先分野を提示し、企画案件の作業計画を審査する。

【実施機関】

世銀、UNDP、UNEP が実施機関である。各機関は、評議会の定める事業の方針、戦略および決定の実施ならびに企画案件の準備と対費用効果を含む GEF の活動につき、評議会に責任を負う。各々の役割分担は次の通りである。

世銀は、GEF の信託基金を管理する。そして、民間資金の動員と投資機会の増進に関する経験を基礎に、投資企画案件の開発と運用につき中心的役割を担う。

UNDP は、人的資源開発、制度強化、および NGO・住民参加に関する経験を基礎に、能力構築計画と技術援助の開発と運用につき中心的役割を担う。また、NGO を対象とする50000ドル以下の小規模無償企画案件を運用する。

UNEP は、科学的技術的分析の発展と環境管理の進展につき中心的役割を担う。また、環境評価、基本方針策定について助言・指導する。

地球環境問題に取り組むには、投資と技術援助と政策行動との組み合わせが重要であるから、実施機関は、各自の経験を基礎に地球環境の利益を達成する措置の促進に努める。実施機関の協力の場として、GEF の事務局の長は、少なくとも年に1度は3機関の長の会合を招請する³⁶⁾。

【資金】

GEF の資金規模は、拠出国の交渉により決められる。1994年から1998年までの GEF1 の資金規模は約20億ドル、1998年から2002年までの GEF2 の資金規模は約27.5億ドルで、GEF2 のう

35) 進藤, 前掲書, 152頁。

36) see "Instrument..." (supra note 31) and Annex D.

ち7億ドル弱は GEF1 からの繰越しであった。国別の拠出割合は IDA の出資割合を基礎に決定される。

(2) 締約国会議と地球環境ファシリティの相互関係

以上のような仕組みの GEF は、気候変動枠組条約の資金メカニズム運用機構としては、締約国会議が決定する基本方針、優先順位および資金供与の適格性の基準などの指導に則って機能することにより、条約の履行にあたることになる。

GEF 評議会は、1995年2月の会合で採択した気候変動分野の活動全般に関する締約国会議への報告書において、1995年の方針は、条約に基づいて示される見込みの指導に照らして長期的かつ包括的な事業戦略を練ること、および、試験的段階から恒常化された GEF への円滑な移行を考慮して企画案件を実施すること、の2つを両輪 (two tracks) とすることを報告し、COP1 の指導を受けてから気候変動に関する事業戦略を検討するという作業手順を提言した³⁷⁾。

同年3月にベルリンで会合した COP1 は、これに応じて、まず、再構築された GEF を引き続き暫定的な条約の資金メカニズム運用機構とすること、および4年以内に資金メカニズムを再検討することを決定した。そして、GEF への最初の指導を決定した。それは、資金メカニズム運用機構の基本方針、施策の優先順位および資金供与の適格性基準を、次のように明確化する³⁸⁾。

第1に、条約第11条の下で行われる活動の基本方針として、運用機構は資金供与の決定にあたり条約の第4条1項 (全締約国の義務)、第4条7項 (経済社会発展と貧困撲滅の考慮)、第4条8項 (悪影響の考慮)、第4条9項 (後発発展途上国への考慮)、第4条10項 (緩和措置により影響を受けやすい国への考慮) を考慮すべきこと、企画案件は国が主導し、各国毎の開発優先順位に一致すべきこと、などを掲げる。

第2に、施策の優先順位として、条約第12条1項の義務 (国別通報) の履行から生じるすべての合意された経費への資金供与を優先し、当面は、履行に向けての制度強化、訓練、研究および教育を含む内発的能力構築 (Capacity Building) や計画策定のような、発展途上国の条約対応能力増進活動 (Enabling Activities) を重視するとした。また、気候変動とその対応措置に関する国民一般の啓発や教育の増進も同じく重視されている。

第3に、資金供与の適格性の基準は、国については条約締約国のみ、また発展途上国のみが資金を受けられるとした。活動の種別では、① 条約第12条1項の国別通報義務に関連する活動の「すべての合意された経費」、② 第4条1項関連の国別通報以外の緩和措置の経費は、第4条3項により、当該発展途上締約国と運用機構により合意されたものを資金供与の対象とする。

第4に、気候変動の悪影響に対する適応措置については、範囲を限って適格性を認めることとし、選定基準を次のように設定した。適応措置をまず3段階に区分する。第1段階は、特に脆弱

37) Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties, FCCC/CP/1995/4, paras 6-8.

38) Decision 9/CP. 1, FCCC/CP/1995/7/Add. 1.

な国々または地域、そして適応および能力構築のための方策を見定めるための計画策定であり、気候変動の研究を含む短期的な対応である。第2、第3段階は脆弱な国々や地域のための中長期的な対応となるが、第2段階の方は、条約第4条1項(e)の適応への準備措置で、さらなる能力構築を含む対応である。そして第3段階は、条約第4条1項(b)および第4条4項の適応を容易にする措置である。

これらのうち、条約第12条1項の国別報告書作成の文脈で求められる第1段階の適応措置の合意されたすべての経費に限り、適格とされた。そして、いずれ、第1段階の措置の所見をもとに、締約国会議が第2、第3段階の措置の実施が必要なことを決定する場合は、付属書Ⅱ国が資金を提供するとの見通しが示された³⁹⁾。

適格性が認められた第1段階の適応措置とは、気候変動に対して脆弱な部分を明らかにするための、気候変動の影響の測定、データ収集、解析と評価、さらにはそれらに関連する能力構築である⁴⁰⁾。適応措置を講ずるための事前調査や助走ともいえる。第2段階は適応のための総合的な政策立案であり、第3段階が悪影響に対処する諸活動となる。つまり、適応活動の実施自体は第1段階には含まれず、この時点では、資金供与の適格性が認められなかったことになる。

1996年のCOP2はさらに、補足的な指導を決定した。それがGEFに求めたのは、条約対応能力増進活動の実施戦略が締約国会議の示す基本方針、優先順位、適格性基準に合致すべきこと、国別通報以外の措置の実施に要する合意された増加経費の供与には、透明性の増進および柔軟で実践的な増加経費概念の適用等の措置を講ずること、発展途上国の国別通報の準備に要する資金の承認と支出を迅速にすること、国別通報の経費供与に際し、条約の他の約束に関連する企画案件への資金供与は、関係締約国の要請に基づいてのみ行うべきこと、などである。

COP2はまた、締約国会議とGEF評議会との了解覚書(Memorandum of Understanding)を採択し、両者の責任分担と相互関係を明文化した。その主な内容は、関係締約国が個別的企画案件に関する評議会の決定を締約国会議の指導に合致しないとみなす場合に、当該国の所見を締約国会議が分析するという再検討手続や、GEFからの定期的な報告書提出とその審査次第といった追跡確認の手続である⁴¹⁾。

このように、締約国会議の指導と決定により一般的な条約規定が補完され、資金メカニズムの基本的性格や運用上の具体的目標が明確化されて行く。始動の段階では条約対応能力増進活動が重視されたことや、資金供与が世銀型の運用機構主導でなく、受益国の意思および実情と締約国会議の設定する指針や基準を十分尊重しつつ機能すべきとされたことには、注目しておきたい。

39) Decision 11/CP.1, FCCC/CP/1995/7/Add.1.

40) 地球環境保全に関する資金メカニズム研究会『開発途上国における地球環境保全に関する資金メカニズムの現状等調査報告書』(地球環境戦略機関, 2001年, 80頁)。

41) Decisions 11/CP.2 and 12/CP.2, FCCC/CP/1996/15/Add.1. なお、了解覚書は、締約国会議と評議会との承認により発効することになっていた。

(3) 気候変動に関する地球環境ファシリティの運用状況

こうして締約国会議が具体的に設定した基本方針、優先順位、適格性基準に照らしつつ、GEFの実施機関による気候変動分野での資金運用の実態を総覧すれば、GEFの利用がどこまで条約の目的に適合するのかを検証できよう。

そこで、発足から10年間の運用状況を総括した GEF の報告書を素材に、まず、運用の全体的な傾向を捕捉するため、この期間の企画案件数と供与額を分野別に集計した(表1)。

1990年代に、GEFの総資金の35.02%、約11億ドルが気候変動分野の企画案件に配分された。同分野の地域的資金配分は、アジア41%、ラテンアメリカ・カリブ海21%、アフリカ15%、ヨーロッパ10%、世界全般に及ぶ案件12%、地域規模の案件1%であった⁴²⁾。

表1が示すように、GEFの気候変動分野の企画案件は6つの施策領域に区分される。

このうち、条約対応能力増進活動とは、条約に基づき気候変動に関する有効な対応策を実施するための国内的基盤づくりであり、上述のようにCOP1で当面の優先的課題とされた。この領域の具体的企画案件の大部分は、国別通報作成の支援である。各案件の規模は平均30万ドル程度と小さいものの、2000年まででも実施件数は136件、受益国数は110カ国に及ぶ。

残る5つの施策領域は基本的に、気候変動の緩和措置である。最後の短期対応措置を除く4つの領域は、気候変動緩和の長期的な対策である。障壁の除去とは、商業的には利用可能な気候配慮型技術の、実施上の問題を克服することで、例えば、制度的規制、情報の欠如、高い初期経費、高い取引経費などへの対策が考えられる。経費の低減とは、見込みのある気候配慮型技術の生産経費や実施経費の低下を図り、商業的に利用可能にすることで、技術移転や適切な産業構造基盤の開発などが考えられる。これに対して、短期対応措置とは、以上の施策領域に含まれないが、短期間に温室効果ガスを削減できる企画案件で、国内での優先順位、短期間の対費用効果、成功の見込みがいずれも高いものである⁴³⁾。

企画案件の具体例を示そう。エネルギー効率化と保存の障壁除去の領域に分類される案件には、工業用ボイラーの効率化、発電所の効率化、蛍光灯の普及による照明の効率化、エネルギー効率の良い冷蔵庫の商業化などがある。1990年代には44件が実施された。世界全体や地域に及ぶ案件が5、残りは一国内の案件で、受益国総数は26、中国での案件が8件を占める。

障壁除去と経費の低減による再生可能エネルギー応用の推進の施策領域では、再生可能エネルギーと住民参加による農村の電化、太陽熱利用住宅の普及、風力発電、さとうきびや廃棄物を利用する電力と蒸気のコージェネレーション、メタン排出の削減などの案件が1990年代に実施された。総数は58件で、世界全体や地域に及ぶ案件が6、残りの案件は国単位で、受益国数は38である。

温室効果ガス排出の低いエネルギー技術の経費低減という施策領域では、バイオマス発電の商業的实施、太陽熱発電、系統連結型家庭用太陽光発電機器など、革新的技術の利用を図る案件が実施された。大規模投資案件が主体で、1990年代の総件数は9件に過ぎない。世界全体に及ぶ案

42) 地球環境保全に関する資金メカニズム研究会、前掲書、118頁。

43) 同書、72-73頁。

表1 地球環境ファシリティの事業実績 (1991-2000)

	件数	供与額(単位百万ドル)	比率
生 物 多 様 性	1,311,276	41.84%	
乾燥地／半乾燥地生態系	42	213,370	6.81%
沿岸、海洋、淡水生態系	58	244,420	7.80%
森林生態系	80	510,015	16.27%
山岳生態系	191	70,231	2.24%
短期対応措置	20	159,132	5.08%
気 候 変 動	1,097,689	35.02%	
エネルギーの効率化と保存の障壁除去	44	278,364	8.88%
障壁除去と実施経費低減による再生可能エネルギー応用の推進	58	425,442	13.57%
温室効果ガス排出の低いエネルギー技術の経費低減	9	199,561	6.36%
環境的に持続可能な輸送の推進	3	15,224	0.49%
条約対応能力増進活動	136	42,846	1.37%
短期対応措置	24	136,252	4.35%
国 際 水 域	438,613	13.98%	
水域自体	24	204,774	6.53%
水陸統合	12	106,388	3.39%
水質汚染	16	126,461	4.03%
短期対応措置	1	0,990	0.03%
オゾン層破壊	19	157,728	5.03%
複 合 領 域	130,164	4.15%	
総合生態系管理	9	82,589	2.63%
森林生態系	1	22,823	0.73%
条約対応能力増進活動	1	3,212	0.10%
短期対応措置	3	21,540	0.69%

出所：Operational Report on GEF Programs as of December 31, 2000, http://www.gefweb.org/Map/orgp_2000-12.pdf をもとに作成。

件が1, 残りは、ブラジル、インド、メキシコ、モロッコ、フィリピン、南アフリカと、急速に工業化を遂げつつある発展途上国を主な対象とする。

環境的に持続可能な輸送の推進という施策領域の企画案件は、電気自動車や燃料電池車による輸送を扱うが、1990年代には3件しか実施されていない。

最後の短期対応措置には、焼き畑農業の代替策研究、石炭層に含まれるメタンの集積と利用、炭素隔離のための村落主体のサバンナ管理と植林、同趣旨の放牧地再生など、24案件があり、世界全体に及ぶのが6, 一国内の案件が18, 受益国は14カ国である⁴⁴⁾。

以上のような1990年代の GEF の運用実績から、気候変動枠組条約第4条1項の国別通報に関する限り、非付属書I国が条約を履行するのに必要な能力を培う目的で資金が実際に幅広く配分され、COP1の指導に対応していることが検証できる⁴⁵⁾。

44) see Operational Report on GEF Programs as of December 31, 2000, available at http://www.gefweb.org/Map/orgp_2000-12.pdf

45) この領域を扱う GEF の事後評価報告書は、支援の全般的な影響は肯定的に評価できるとしつつ、

ところが、残る施策領域の措置は、条約第4条3項により発展途上国と運用機構である GEF との合意が資金供与の前提となり、1990年代の受益国は60カ国程であった。資金配分の中心が緩和措置による温室効果ガス排出削減が見込まれる中所得以上の途上国であることから、地球規模の観点から気候変動緩和に直結する案件が優先的に選定されたと推定できよう。

本来、GEF の目的が、地球環境上の利益を達成するための措置に要する合意された増加経費をまかなうことであり、かつ、締約国会議の指導が、当面は地球規模の緩和措置を主眼とする方針を示す以上、資金面でも技術面でも不利な立場にある後発発展途上国や大半の小島嶼諸国が、条約の資金メカニズムを利用して気候変動への局所的な対応である適応措置に取り組む道は、制度的に限定される。事実、1990年代の実施案件を総覧しても、気候変動の悪影響に対する第1段階の適応措置を主題とする企画案件は、脆弱性の調査に関する1件が見出されるに過ぎないし、後発発展途上国の強い関心の的である土壌劣化にも関係する気候変動関連の企画案件も、短期対応措置として2件が選定されただけであった。

個別的逼迫度や困窮度の観点から捉えれば、GEF の運用はあらゆる発展途上国の必要に応ずるとはいえず、資金の必要度が高くとも、案件の選別により制度の恩恵から取り残される国もある。

UNCED の準備交渉以来、77カ国グループは、先進国が資金と技術移転に関する約束を効果的に履行する範囲でのみ、発展途上国は条約上の約束の実施を求められ、その履行は、社会経済発展と貧困撲滅が優先課題であることを条件とする、という解釈を示してきた。その根拠とされたのは、気候変動枠組条約第4条7項が、発展途上国が条約の約束 (commitment) を履行する程度は先進国による資金および技術移転に関する条約上の約束の履行に依存し、経済社会発展および貧困撲滅が発展途上国にとって最優先課題であることが考慮されると規定することである⁴⁶⁾。

日本や米国は、第4条7項は、先進国からの資金供与や技術移転がなければ発展途上国は温暖化防止対策を取らなくてよいということを意味しない、との見解を示していた⁴⁷⁾が、先進国が締約国会議で途上国による温室効果ガスの排出抑制に言及すれば、途上国は常に資金と技術移転の問題で応じた。適切な途上国支援の方策に関する議論は、不可避に、暫定的ではなく、確定的な資金メカニズムをどうするかという、枠組条約の起草交渉で先送りにされた問題を再浮上させる。

こうして資金メカニズムのあり方は、締約国会議でも問い直され、交渉の重要な争点となった。次項では、京都議定書採択までとその後に分けて、締約国会議のこれまでの動向を辿り、多国間協議の所産を検討する。

↘ 受益国の個別の必要や優先順位と比べて条約義務の履行が過度に強調されたこと、受益国が能力構築に対して現実以上の期待を寄せたこと、などの問題点を指摘している。Global Environment Facility, Evaluation Summary Report #2-00: Review of Climate Change Enabling Activities (Washington, 2000) pp. 3-4, available at http://gefweb.org/ResultsandImpacts/Monitoring_Evaluation/Evaluationstudies/Climate_Change_Eng.2.pdf

46) see e. g. Tariq Osman Hyder, "Environmental Rights, Multilateralism, Morality and Ecology", in Schechter, M. G. ed., *Future Multilateralism* (Tokyo, 1999) p. 144, Bodansky, *op. cit.*, p. 480.

47) 田邊, 前掲書, 148頁。

Ⅳ. 締約国会議における資金メカニズムの展開

(1) 京都会議までの資金メカニズム問題

気候変動枠組条約の発効から1997年12月の京都議定書採択までの期間には、資金メカニズムについて、問題指摘、要求、提案が多々現れたが、それらは一定の方向に収斂されず、先進国と発展途上国との溝も埋まらなかった。この状況を反映して、制度の構造には何ら変化はないが、その運用細目の面では地道な協議が進展し、上述の締約国会議による GEF への指導や締約国会議と GEF 評議会との了解覚書などにより、条約規定が具体化された。

この期間に観察された動向や要求・提案で、注目しておくべきなのは以下の4点である。

第1に、発展途上国には、再構築後の GEF でもまだ不十分との認識が強く、暫定的には GEF を受け入れても、長期的には新たな機構が必要なことが繰り返し主張された⁴⁸⁾。

第2に、1995年の COP1 で、枠組条約が触れていない2000年以降の温室効果ガス排出削減について、COP3 までに具体的数値目標を設定すること、その際、発展途上国に新たな排出削減義務は課さないことが合意された。いわゆるベルリンマンデートである。米国などの先進国は、この枠内で途上国の排出になんらかの抑制目標を設定しようと試み、途上国はそれに鋭く反発した。

第3に、京都議定書の起草過程で、77カ国グループは対外的な結束を基本的に維持したが、内部的には差異を孕んでいた。中国やインドは将来の経済社会発展の制約になるおそれのある約束や措置を特に強く警戒したし、石油輸出国が最も懸念したのは、温室効果ガスの排出削減措置が奏効して、石油需要が世界的に縮小してしまうことであった。これとは対照的に、気候変動の悪影響を切実に懸念する AOSIS は、温室効果ガスの早期大幅排出削減に向けて数値目標を設定する議定書草案を提案する一方で、悪影響への適応策に対する支持集めにも励んだ。

中国、インド、サウジアラビアなどがこのように多元的な77カ国グループを統率しており、その交渉姿勢から、日本など先進国の代表団は対決的な印象を受けている⁴⁹⁾。

第4に、新たな基金の具体案が提起された中では、次の2案が反響を集めた。ひとつは、OPEC 諸国の構想で、排出削減措置による経済的社会的損失を補償する基金案である。同案は、先進国の拠出を義務的とし、いかなる発展途上国も、化石燃料、化石燃料産品、化石燃料以外の原料または完成品若しくは半完成品の輸出による収入の損失につき請求権を有するとした⁵⁰⁾。

気候変動の緩和措置から生じる損失の補償という概念に対する先進国の反応は冷淡であったが、OPEC 諸国はこれを気候変動の悪影響に対する脆弱性の問題と巧みに接合し、先進国がいずれの悪影響も最小化すべきだという考え方で77ヶ国グループを結束させることに成功した⁵¹⁾。

48) オーバーチュアー他、前掲書、49、285頁、松本泰子「京都議定書における途上国に関連する問題について」、高村ゆかり、亀山康子編『京都議定書の国際制度』（信山社、2002年）所収、237頁。

49) 田邊、前掲書、140頁、オーバーチュアー他、前掲書、291頁。

50) Proposals for a Protocol or another Legal Instrument, FCCC/AGBM/1997/3/Add. 1, para 152.

51) グラブ他、前掲書、108、135頁、田邊、前掲書、149頁。

もうひとつは、ブラジルが提起した、クリーン開発基金の構想である。それは、排出削減の数値目標を遵守できなかった付属書Ⅰ国が同基金に代償として資金を払い込めば、義務不履行に陥ることを免れることができ、資金は、発展途上国の排出量削減や気候変動への適応措置を支援するのに利用されるという仕組みであった。この構想は、基金への拠出が不遵守に対する罰則の如く扱われるため、先進国には受け入れ難いとみられた⁵²⁾が、先進国の削減目標の達成を途上国での実施に結びつけるという基本的発想は、京都議定書の柔軟性メカニズムに活用された。

それでは、これらの動きは、COP3の交渉出力である京都議定書にどこまで反映されたのだろうか。

第1に、資金メカニズムについて規定する京都議定書第11条は、枠組条約の当該部分と内容的にはほぼ変わらない。これは、資金メカニズムをめぐる議論がまとまらず、既に合意されている条約の規定を踏襲する形で決着したためと説明されている。また、組織の経済性の観点から既存の機構の利用が強調され、条約と議定書の制度を合同して機能させるとの合意があったことも一因である⁵³⁾。さらに、COP3までの先決的交渉課題が排出削減目標値に関する合意形成であったことの反射的帰結として、議論が尽くされなかったためとも考えられよう。

とはいえ、議定書第11条には枠組条約にはない要素も見出される。それは、付属書Ⅱ国が二国間のまたは地域的その他の多国間の経路を通じて発展途上締約国に資金を提供できるとする3項である。ODAを通じた資金の移転を付属書Ⅱ国に促すことが、この項の眼目であろう。

第2に、発展途上国の排出抑制の問題は、途上国の自発的な約束を促すという方向で合意を形成する可能性が探られた⁵⁴⁾ものの、結局、議定書に言及はなく、先送りされた。

第3に、気候変動の悪影響への対処に関しては、明らかな進展がある。そのひとつは、議定書第2条3項である。同項は付属書Ⅰ国に対して、排出削減のために採用される全ての政策措置を、悪影響を最小限にするような方法で実施するよう努めることを求め、悪影響として、気候変動の悪影響、国際貿易への影響、他の締約国への社会的環境的経済的影響に言及する。他の締約国とは、特に発展途上国、とりわけ枠組条約第4条8項および9項の扱う国々であることも明記された。ここで考慮される悪影響の対象範囲は広い。まさに77カ国グループの結束の産物といえよう。

排出削減目標に関する第3条にも同種の規定がある。それは、付属書Ⅰ国に、発展途上締約国、特に枠組条約第4条8項および9項の国々への社会的環境的経済的悪影響を最小限にする方法で削減約束の実施に努めるよう求める14項である。

議定書のもうひとつの進展は、クリーン開発メカニズム(CDM)に関する第12条8項である。同項は、気候変動の悪影響に対して特に脆弱な発展途上締約国の適応経費の負担を支援するために、認証されたCDM活動からの利益の一部が使われることを定める。CDMは、前述のブラジルの基金構想が発端ながら、議定書に導入されたのは、資金拠出から罰則的色彩を消した上で、

52) グラブ他、前掲書、107頁。

53) 亀山康子「気候変動問題の国際交渉の展開」、高村他編、前掲書所収、17頁、Yamin, *op. cit.*, p. 446.

54) グラブ他、前掲書、111-113頁。

先進国の削減義務が発展途上国で実施でき、かつ、そこから一定の資金が適応措置に流れるという仕組みである。適応への資金供与がいかなる制度・機構により行われるのか、議定書上は未定である。

第12条8項は、先進締約国政府の予算措置に制約されない、新たな資金源を切り開いたという意味で、「最も特筆すべき革新的な要素のひとつを CDM に導入した」⁵⁵⁾と評価された。

以上の規定は資金メカニズムに関するその後の多国間交渉の足がかりとなる。資金メカニズムの新たな展開へ向かう一步は、地味ながら確実に京都議定書に記されたのであった。

(2) 京都会議後の制度的展開

1998年11月、ブエノスアイレスで会合した COP4 は、「ブエノスアイレス行動計画」を採択し、締約国会議が取り組むべき次なる重要課題と交渉の時間的目安を設定した。このとき合意された新たな交渉課題は、① 資金メカニズム、② 技術移転、③ 悪影響への対処、④ 試験段階の共同実施活動、⑤ 京都議定書の柔軟性メカニズム、⑥ 議定書締約国会合 (COP/MOP) の準備の6項目で、大別すれば、枠組条約の実施の強化に関する課題か、COP3 でまとめきれなかった議定書の具体化に関する課題のいずれかとなる。発展途上国の多くは、枠組条約に規定されながらそれまでは十分な協議のなかった、技術移転や悪影響などの途上国関連問題の交渉が進捗することに期待を寄せた。CDM の早期稼働に向けて、同制度の具体化の方に強い関心を寄せる途上国もあった⁵⁶⁾。

この行動計画に併せて、GEF を枠組条約の恒常的資金メカニズムとし、メカニズムを4年毎に再検して適切な措置を執ることが決定され、再検のための指標⁵⁷⁾も設定された。

また、枠組条約第4条3、5項および第11条1項に則して、GEF に対する締約国会議の追加的指導が決定された。その主な項目は、資金供与の適格性基準を拡大して第1段階の適応措置により特に脆弱だと判明した国々または地域、とりわけ、気候関連の自然災害につき脆弱な国々における第2段階の適応措置を対象にすること、企画案件の用意をより簡素、透明、国家主導にするような手順の合理化、企画案件の承認と実施のための手続の簡略化と迅速化などであった⁵⁸⁾。

さらに、悪影響への対処について、① 気候変動の悪影響、条約に基づく対応措置の影響、そうした悪影響や影響に対する発展途上締約国の固有のニーズおよび懸念の明確化、② 資金供与、保険および技術移転など、そうしたニーズおよび懸念に対処するための行動の明確化および考慮などにつきさらに検討することが決定され、締約国会議は2つの補助機関に対して、枠組条約の第4条8項および9項の履行につき検討を続け、COP5 に報告するよう要請した⁵⁹⁾。

このブエノスアイレス行動計画に沿って、COP4 以後に、公式、非公式の多国間協議が展開さ

55) オーバーテュアー他、前掲書、216頁。

56) 亀山、前掲論文、19-21頁。

57) Decision 3/CP. 4, FCCC/CP/1998/16/Add. 1.

58) Decision 2/CP. 4, FCCC/CP/1998/16/Add. 1.

59) Decision 5/CP. 4, FCCC/CP/1998/16/Add. 1.

れる中で、資金メカニズムとその実施状況の問題点について、特に後発発展途上国の代表たちが声を上げた。そうした問題指摘は、GEFが彼らの緊急のニーズに対応できる状態にないこと、制度的に煩瑣で官僚的な障害が多く、必要経費分が大きいこと、に集約できる。その克服法としては、より簡略化された手段による新たな資金供与の必要性が強調された。

これに対して、新たな資金供与手段を導入するのは、制度の重複を招いて問題をむしろ増大させかねないゆえ、既存のGEFやODAの改善の方が好ましいとの反論も出ている。

後発発展途上諸国は共通の関心対象である次の2項目を、グループの要求として掲げた。

第1は、国別適応行動計画(NAPAs)策定の支援である。これは、全ての後発発展途上国に国別通報を用意・提出する能力が備わっていない状況をふまえ、その脆弱性と適応上のニーズを通報できる経路を確保するために特に必要とされた。支援の具体案としては、後発発展途上国専門家グループ(以下、LDC専門家Gという)を設けて技術援助を行う方式を提起した。

第2は、後発発展途上国を対象とする特別な資金供与の仕組みづくりである。具体案は以下のように複数提示された。

後発発展途上国気候変動制度開発基金：

枠組条約事務局が信託基金を運用し、情報技術、言語の訓練および交渉技法の供与・習得へ資金を供与して、効果的な国内制度を開発する。

後発発展途上国気候変動適応基金：

上述の国別適応行動計画の実施を支援するための基金で、多様な財源からの資金供与を探る。
譲許的ローンファシリティ：

気候変動の影響に備え、適応するための適切な構造基盤と能力づくりが対象の、低利で償還期間の長い融資を提供する。

災害管理基金：

後発発展途上国の災害対応能力の弱さに対応する。

適応課金免除：

後発発展途上国でのCDM実施を促進するための優遇措置として、課金を免除する。

これら後発発展途上国の要求とは別に、気候変動への対応措置による影響に関しても相変わらず広範な補償が要求されたが、補償の考え方そのものへの反対も依然として根強かった⁶⁰⁾。

2000年11月にハーグで会合したCOP6は、それまでの協議で明らかにされた諸提案をふまえ、ブエノスアイレス行動計画の課題につき包括的合意をまとめる作業に取り組んだ。COP6議長を務めたプロンク(J. Pronk)オランダ環境大臣は、閣僚級の非公式協議で合意を探るにあたり、それまでの協議の動向を斟酌して主要な争点を再構成し、大きく4群に区分した。それらは、①途上国問題(資金と技術の移転)、②遵守問題、③京都メカニズム、④温室効果ガスの吸収源

60) Implementation of Article 4.8 and 4.9 of the Convention, Matters relating to Article 3.14 of the Kyoto Protocol, Note by the chairmen of the subsidiary bodies, FCCC/SB/2000/12, paras 7-18 and Annex.

である。

資金メカニズムに関してはこの段階までに、GEF の機能のあり方の改善および追加的資金の必要性についてコンセンサスが醸成されていた。対立が残っていたのは、資金追加の規模、供与の対象となる適応行動のタイプ、運用主体の態様などの問題であった。

閣僚級協議では、複数の基金の新設を要求する発展途上国に対して、日米加豪など非 EU 先進 9 カ国のアンブレラ・グループが、GEF に新たな特別会計の窓を設け、そこに2008年から4年間に計10億ドルを拠出することを提案して、妥協への糸口を探ろうとした。同提案は、特別会計の運用方法の詳細は GEF 評議会の検討に委ねる予定とし、GEF の能率化、気候変動の悪影響を受けやすい後発発展途上国および島嶼国への特別の考慮などにも言及していた。

この提案では局面を開きできなかったが、プロンク議長がさらに、協議の進展を期して議長案⁶¹⁾を提示した。これは、適応基金、条約基金、気候資金委員会の創設と資金供与の財源拡大を骨子とした。適応基金の対象は第3段階の適応活動とされ、条約基金の対象は、技術移転、能力構築、経済多様化の支援などとされる。財源の拡大については、2005年までに年間10億ドルの水準が目標とされた。

結局、議長案も資金問題について合意を醸成するには至らず、他にも、吸収源問題で EU とアンブレラ・グループの対決が解けないまま、ハーグ会合は時間切れとなった。プロンク議長は、COP6 を中断し、翌年に再開するとの合意が得られたことを報告し、会合を締め括った⁶²⁾。

2001年1月、米国でブッシュ政権が発足し、3月28日には京都議定書から離脱する方針を正式に公表した。米国の議定書離脱宣言は交渉の行く末について深刻な危機感を醸し出したが、このことはむしろ、再開 COP6 を妥協へと向かわせる強力な誘因となる。

再開 COP6 は、2001年7月にボンで開催された。そこでは、ハーグから引継いだ公式草案とプロンク議長による改訂統合交渉草案⁶³⁾を土台に、実務級協議がまず4つの問題群毎に行われ、閣僚級協議に供する交渉メモ⁶⁴⁾が作成された。続く閣僚級の非公式協議の途上では、さらに、政治的合意を探るために練り上げられた「ブエノスアイレス行動計画実施のための核心的諸要素」と題する決定案⁶⁵⁾がプロンク議長から提示された。

この議長案の資金問題に関する部分は、大略次のような内容であった。

第1に、気候変動枠組条約に基づく資金について、締約国会議は、条約履行のために GEF の気候変動分野ならびに多国間および二国間資金への拠出に加えて新規かつ追加的な資金供与の必

61) Note by the President of COP6, attached to FCCC/CP/2000/L. 3.

62) 交渉の流れについては、see *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12-163 (2000) pp. 5, 17-18.

63) see Part Three: Texts forwarded to the Resumed Sixth Session by the Conference of the Parties at the First Part of its Sixth Session, FCCC/CP/2000/5/Add. 3 and Consolidated Negotiation Text Proposed by the President, FCCC/CP/2001/2/Add. 1.

64) e. g. Decisions concerning Finance, Adaptation and Article 4.8 and 4.9 of the Convention and Article 3.14 of the Kyoto Protocol, Annex to FCCC/CP/2001/CRP. 8.

65) Core Elements for the Implementation of the Buenos Aires Plan of Action, Annex to FCCC/CP/2001/L. 7.

要があること、そして、付属書Ⅱ国および可能な場合にその他の付属書Ⅰ国は、① GEF の増資、② 新設予定の気候変動特別基金、③ 二国間および多国間の経路を通じて、発展途上締約国に資金を提供すべき (should) ことに合意する。

気候変動特別基金は、GEF の気候変動分野ならびに多国間および二国間の資金による活動を補完して、① 適応、② 技術移転、③ エネルギー、輸送、産業、農業、営林、廃棄物管理、④ 化石燃料の輸出に依存する発展途上国の経済の多様化の支援、などの活動に資金を供与する。基金は、締約国会議の指導の下に資金メカニズムを運用する機構 (an entity) が運用する。

さらに、後発発展途上国基金 (以下、LDC 基金という) を創設し、締約国会議の指導下に資金メカニズムを運用する機構 (an entity) がこれを運用する。同基金は、国別適応行動計画を含む後発発展途上国のための行動計画を支援する。

第2に、京都議定書に基づく資金として、議定書締約国となる発展途上国の具体的な適応企画案件および施策に資金を供与するために、適応基金を創設する。資金は、CDM 企画案件の収益の一定部分およびその他の財源による。議定書を批准する付属書Ⅰ国は、CDM の収益の一部にさらに追加する形での資金拠出を要請される。基金は、議定書締約国会合として機能する締約国会議 (COP/MOP) の指導下に資金メカニズムを運用する機構 (an entity) が運用する。

ボンの閣僚級協議でも、資金は義務的か任意的かが議論になったが、発展途上国は、さほど義務的拠出には固執せず、妥協的姿勢で臨んだ。

この決定案は、包括的合意づくりを前提に、4つの問題群内で利害調整を図ったのみならず、問題群をまたがる利害の均衡にも留意して、妥協の途を探っていた。まず、途上国問題群の内部では、一方で新たな基金の創設を打ち出して77カ国グループの積年の要求に応じつつ、他方で、資金の運用は事実上 GEF が行うことや、財源の規模を特定しないなどの点で、資金を提供する側の意向を汲む、という利害の調整がみられる。

また、問題群を跨ぐ利害調整では、吸収源問題がアンブレラ・グループに有利になる代償として、資金問題では先進国が気候変動の悪影響を懸念する国々に譲歩する形になっていた。

日本代表がこの議長案に最後まで難色を示した。その同意を得る必要から、遵守に関する部分に修正を加えるが、それ以外の変更なしに、同案を一括して受け入れる。日付が7月22日から23日にかわる深夜、閣僚級の政治的判断により、このことが合意された。いわゆるボン合意である。

「ブエノスアイレス行動計画実施のための核心的諸要素」という同案の題目が示したように、ボン合意は、京都議定書の批准を促すのに必須の諸要素に関する包括的な政治的約束を確定したものの、運用上必要な細目は含んでいなかった。そこで、こうした細目での合意到達を期し、閣僚級協議後は再び、4つの問題群についてボン合意を土台に実務級の協議が続けられた。

その結果、途上国問題を扱う交渉部会は、8つの決定案について合意に達し、文字通り作業を完了した。完成した決定案には、ボン合意に加えて、実務級協議で合意された GEF への追加的指導などが含まれた。ところが、残る3つの問題群を扱う交渉部会では合意に至らない事項を残したまま、会期切れを迎えた。再開 COP6 の全体会合は、残された作業を COP7 で完了させて

から、全決定を一括採択することを確認し、合意に達した部分も決定案のまま COP7 に送付された⁶⁶⁾。

COP7 は、2001年10月末にマラケシュで会合して未解決の事案をめぐる交渉を続け、ブエノスアイレス行動計画の課題に関する包括的な合意に到達した。11月10日の全体会合でそれが正式に採択され、マラケシュ合意と呼ばれることになる⁶⁷⁾。このうち資金問題を扱うのは、再開 COP6 から送付されたままの8つの決定に加えて、COP7 で合意された LDC 基金の運用機構への指導に関する決定、LDC 専門家 G の設置に関する決定などである。

LDC 基金運用に関する締約国会議の最初の指導は、GEF に対して、① 国別適応行動計画の準備に要する全ての合意された経費 (the agreed full cost) の供与、② LDC 基金と他の基金との補完性および分離の確保、③ 簡便で合理的な手続の採用と透明性の確保、などを要請している⁶⁸⁾。

さらに、LDC 専門家 G の設置に関する決定は、国別適応行動計画の準備および実施戦略を助言することを同専門家 G の付託事項とし、その構成は、脆弱性および適応の査定につき専門的知見を有する個人的資格の専門家12名によるとした⁶⁹⁾。

GEF の受託者である世銀はこれを受けて、LDC 基金を別個の信託基金として機能させるための法的行政的手筈を整えつつ、同基金の拠出国会合を2002年9月にストックホルムで組織した。GEF によれば、2003年6月現在、同基金への拠出総額は、誓約で1600万米ドルに達し、国別適応行動計画を準備するための地域的講習会 (Workshops) など実施されている⁷⁰⁾。

このように迅速な LDC 基金の始動とは対照的に、気候変動特別基金の方は、運用の基本方針をめぐる締約国会議の交渉が難航した。運用機構への指導に関して、COP7 から2002年10月にニューデリーで会合した COP8 へと交渉が持ち越されてもなお対立点が残し、継続審議となった。

気候変動特別基金は、幅広い活動を資金供与の対象とするため、特にその優先順位をめぐる資金を出す側と受ける側が鋭く対立した。77カ国グループは、同基金が適応活動に優先的に資金を供与することを重視した。これに対して付属書 I 国は、気候変動に対応するには緩和に関する早期の活動が重要だとして、基金の資金は適応のみならず緩和にも供与されるべきだと主張した。しかも、OPEC 諸国が従来 of 戦術通り、気候変動への適応と対応措置への適応とを結合して経済的な影響として対処するよう要求し、先進国はなおも抵抗した。とりわけ、EU とノルウェーは、COP9 の決定案に関する会期間交渉において、化石燃料の輸出に依存している国の経済多様化に言及する部分を気候変動特別基金の資金供与の対象から削除するよう要求している⁷¹⁾。

66) 交渉の経緯は、see *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12-176 (2001) pp. 4-6, 12.

67) 交渉の経緯は、see *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12-189 (2001) pp. 3, 4, 12.

68) Decision 27/CP. 7, FCCC/CP/2001/13/Add. 4.

69) Decision 29/CP. 7, FCCC/CP/2001/13/Add. 4.

70) Report of the Global Environment Facility to the Conference of the Parties, FCCC/CP/2003/3, paras 27-30.

71) *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12-219 (2003) pp. 8-9. and vol. 12-231 (2003) pp. 9-10.

COP9 でも交渉は難航したが、辛くも気候変動特別基金の運用機構への指導について合意が得られ、決定採択に漕ぎ着けることができた⁷²⁾。その内容は以下の如く、妥協の跡が鮮明である。

① 対象となる活動は、国家主導で、対費用効果が高く、持続可能な発展と貧困緩和に関する国の戦略に統合されねばならない。② 資金供与にあたり、気候変動の悪影響に対処するための適応活動を最優先する。③ 技術移転およびそれに伴う能力構築も資金供与の重要領域とする。④ 水資源管理、耕地管理、農業、構造基盤開発等の領域での適応活動の実施につき、それを根拠づける情報が十分であれば、気候変動特別基金により援助される。⑤ エネルギー、輸送、産業、農業、営林および廃棄物管理、ならびに化石燃料の輸出に依存する発展途上国の経済の多様化の支援にも資金は供与する。この問題について締約国に見解の提出を促し、COP10 で決定する。

この指導からまず明らかなのは、資金供与の優先順位は適応が最も高いが、それに次ぐ技術移転の形をとれば緩和も可能なことである。さらに、水資源、農業など対象領域と条件とを特定した上で、適応活動の実施、つまり第3段階の適応への供与が認められた。化石燃料の輸出に依存している国の経済多様化その他の問題は、供与対象であることは認めるものの、事実上の決定は先送りされた。その限りでは、当面の供与は抑えられたといえる。

COP9 の決定は GEF に対して、基金の運用のため、速やかに財源を手配するよう促した。京都議定書に基づく適応基金は、議定書が発効して COP/MOP が運用機構への指導を決定しなければ機能しない現実を考慮すると、気候変動特別基金の運用により、これまで GEF では対応しきれなかった適応活動に資金が確実に配分される道が確保されたことは、気候変動に対して特に脆弱な一群の支援という観点からは、意義ある前進といわねばならない。

お わ り に

以上のように、気候変動枠組条約の発効からほぼ10年で、資金メカニズムに関する締約国会議の作業は一段落し、ひとまず安定した制度の全貌を捉えられるようになった。

それは、資金調達面では、一貫して世銀が中枢的位置にあり、資金を提供する先進国が制御しやすい構造が確保されている。この点は基本的にこれからも維持されと考えられる。GEF 以外の機構が、実施機関ならともかく、信託基金の受託者に加わることは当分あるまい。

これに対して、資金配分面では、地球規模の気候変動緩和に資する事業が主眼となる点で GEF の運用方針は基本的に維持しつつ、それでは対応できない適応措置には、新たに特別な資金枠を追加して現実の要請に対応するという条約制度に固有の進化が見られる。締約国会議による継続的な協議を通じて、既存の資金供与制度を条約に組み込んで運用するだけでは適切に対処できない気候変動分野に固有の課題に、GEF や受益国などの経験から問題点をまず析出してから、制度と運用の両面でその克服策を練るという手順で段階的に取り組む方式により、条約独自

72) Decision 5/CP. 9, FCCC/CP/2003/6/Add. 1.

の資金メカニズムが漸進的に形成されつつあるといえよう。

これまでの交渉経緯から判断する限り、締約国会議が調達面で主導性を発揮して資金メカニズムを通じて運用される資金の規模を設定したり、さらには任意的な拠出の性格を変更できる見込みは乏しいといわざるを得ない。そうであれば、同メカニズムの最適運用と進化にとって、締約国会議が一層効果的で適切な資金配分の仕組みと運用の基準を工夫することは、今後も決定的に重要である。その際、鍵となるのは、大気中の温室効果ガス濃度の安定化という条約の究極的な目的の達成に寄与することと、気候変動に対処する資金の逼迫度と緊急度が高い部分に効果的に資金を配分するという衡平性の要請とを、最大限に均衡・調和させながら、限られた資金を効率的かつ効果的に運用することと考えられる。

特に、気候変動の悪影響に対する適応の取り扱いにおいて、この点での周到的工夫が要請されよう。これまで、主に交渉の政治的力学の作用で、気候変動の悪影響と気候変動の緩和措置による経済的な影響とが未分化のまま一括りで扱われ、後者の問題は、交渉の硬直化を回避するためであろう、先送りされてきている。締約国会議は早晩、GEF への追加的指導として、気候変動特別基金の優先順位や供与の適格性基準を設定する中で、この問題への対応方針と基準の明確化を迫られるであろう。たとえ両者を区分しても、例えば、化石燃料の非エネルギー利用の促進や化石燃料からの温室効果ガス排出を低減する技術の開発など、条約の究極目的と両立する活動に限定して経済的な影響への対処にも資金を供与できるような基準を設け、部分的に適格性を認める形なら、締約国会議の合意は不可能ではあるまい。

気候変動枠組条約の義務を履行する締約国の能力は均等ではない。人的、財政的、技術的制約が大きく、国別通報の作成が負担になる国もある。資金メカニズムは、こうした負担を軽減して条約の履行を促進する、履行確保制度のひとつと位置づけることができる。また、気候変動の緩和および適応に関する国の能力構築のような一定の便益提供は、条約への普遍的参加を促し、地球規模で気候変動への取り組みを強化するための有力な手法でもある。

新設の基金を加えた資金メカニズムはこれらの点で果たしてどの程度効果的に機能することができるのか。資金運用の実績と締約国会議の指導の行方を今後もしばらく注視した上で、メカニズムの有効性を改めて評価する必要があるだろう。

【付記】 本稿は、平成13年度学術研究振興資金対象研究「21世紀の地球環境とサステイナブル・ディベロップメント」による調査所見に基づいているが、主題となる制度の運用に関する交渉がまとまるのを見届けた上で、その全体像を研究・公表するものである。関係各位のご高配を深謝する。

(受付 2004年 7月29日)