



COP21 パリ協定とその評価（その3）

2015/12/26

COP21 を踏まえた日本の戦略-COP21: Japan's Strategy-

有馬 純



国際環境経済研究所首席研究員、東京大学公共政策大学院 教授

資金援助

資金援助（第9条）は今次交渉において透明性（第13条）と並んで最も交渉が難航した部分である。ほとんどの途上国にとって交渉に参加している動機は先進国からの支援の上積みであるから、それも当然であろう。

交渉の大きな争点の一つは資金援助の出し手を従来のような先進国オンリーから中国等、能力のある途上国にも拡大できるかであった。この点については資金援助の主体を先進締約国及び「その（資金援助）立場にある他の締約国(in a position to do so)」、「その能力のある (with the capacity to do so)」、「その意思のある (willing to do so)」等がオプションとされていたが、パリ協定最終案の一つ前の議長テキストでは「他の締約国は自主的かつ補完的な形で資金供与するかもしれない (Other Parties may, on a voluntary and complementary basis, provide…)」という途上国に大幅に譲った表現となっていた。

パリ協定第9条第1項では「先進締約国は、条約に基づく既存の義務の継続として、緩和と適応に関連して、開発途上締約国を支援する資金を提供する (Developed country Parties shall provide financial resources to assist developing country Parties with respect to both mitigation and adaptation in continuation of their existing obligations under the Convention)」とされ、第2項では「他の締約国は、自主的な資金の提供又はその支援の継続を奨励される (Other Parties are encouraged to provide or continue to provide such support voluntarily)」とされた。「支援するかもしれない」という直前の議長テキストに比べて「支援することを奨励される」という、より前向きな表現となり、先進国の主張が一部取り入れられた形となった。

第3項では「世界的な努力の一環として、先進締約国は、公的資金の重要な役割に留意しつつ、広範な資金源、手段、経路からの、国の戦略の支援を含めた様々な活動を通じ、開発途上締約国の必要性及び優先事項を考慮した、気候資金の動員を引き続き率先すべき。気候資金の動員は、従前の努力を超えた前進を示すべき (developed country Parties should continue to take the lead in mobilizing climate finance from a wide variety of sources, instruments and channels, noting the significant role of public funds …… . Such mobilization of climate finance should represent a progression beyond previous efforts)」と規定された。第1項の助動詞が shall であるのに対し、第3項の助動詞は should であり、米国と中心とする先進国の懸念を踏まえ、公的資金を中核とすることや資金動員の増額が法的義務とならないような表現ぶりとなっている。

カンクン合意では2020年までに先進国から途上国に対し、年間1000億ドルの資金援助を行うことが規定されていたが、今次交渉では条約本体に新たな数値目標を書き込むかどうか大きな争点であった。激しい交渉の末、協定本体ではなく、COP決定パラ54に「先進締約国は開発途上締約国の意味のある緩和行動と透明性のコンテキストの下で既存の資金動員目標（注：年間1000億ドルを指す）を2025年まで継続する意向であり、2025年に先立ってパリ協定締約国会合は1000億ドルを下限として新たな数値目標を定める (Also decides that…

developed countries intend to continue their existing collective mobilization goal through 2025 in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation; prior to 2025 the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall set a new collective quantified goal from a floor of USD 100 billion per year) という文言が入った。協定本体から法的拘束力のない COP 決定に落とすことにより先進国の懸念に対応した形である。

数値目標が COP 決定に落とされたとはいえ、先進締約国は開発途上締約国に対する公的資金の移転を含め、資金援助に関する量的、質的報告を 2 年に 1 度行うことを義務付けられ（第 5 項）、公的介入を伴う資金援助に関する透明性のある情報を 2 年に 1 度提供することが義務付けられる（第 7 項）。また第 14 条のグローバルストックテイクの際にも先進締約国による資金援助の情報が考慮される（第 6 項）。先進国に対して間断なく途上国への資金援助についてのプレッシャーがかかる形となっており、途上国の主張が相当部分取り入れられている。換言すればこの部分なくして途上国の同意を得ることは不可能であったというべきであろう。

技術開発・移転

パリ協定第 10 条は技術開発・移転について規定している。この部分での最大の論点は知的財産権の扱いであった。特にインドが知的財産権を技術移転のバリアーとみなし、エイズ特効薬と同様に環境に優しい技術の知的財産権の強制許諾や知的財産権に守られた技術獲得に対する資金援助を強く求めていたのである。知的財産権は技術開発の基礎インフラともいうべきものであり、多大なリスクとコストをかけた知的財産権が強制許諾の対象となったのではイノベーションを阻害することになりかねない。このため先進国は一体となってインドの主張に反対してきた。

幸いなことに技術交渉グループの調整努力により、パリ協定からは知的財産権に関する言及は一切なくなった。もちろん火種が皆無ではない。第 10 条第 4 項では技術開発・移転を推進する技術メカニズムに横断的なガイダンスを与える目的で「技術フレームワーク」を設置することが規定された。COP 決定パラ 68 では、来年 5 月の補助機関会合（SBSTA）で技術フレームワークの詳細の検討を開始することとされているが、技術フレームワークの目的の一つとして、「社会面、環境面で健全な技術の開発・移転を可能にするような環境整備と障壁への取組を強化する（The enhancement of enabling environments for and the addressing of barriers to the development and transfer of socially and environmentally sound technologies）」が盛り込まれている。この「障壁」の中で知的財産権の問題が蒸し返される恐れもある。しかし「障壁」というのは色々なものを含み得る概念であり、先進国の目から見れば、途上国の投資環境の悪さや知的財産権制度の未整備等も立派な「障壁」であり、双方向の議論が可能だ。

またパリ協定第 10 条第 5 項には「イノベーションの加速、促進は長期的な気候変動への対応や経済成長の促進、持続可能な発展にとって重要。そうした努力は研究開発の協力的アプローチに対する技術メカニズム、資金メカニズムや特に技術サイクルの早期段階に対する開発途上締約国のアクセスの容易化を通じて支援される（Accelerating, encouraging and enabling innovation is critical for an effective, long-term global response to climate change and promoting economic growth and sustainable development. Such effort shall be, as appropriate, supported, including by the Technology Mechanism and, through financial means, by the Financial Mechanism of the Convention, for collaborative approaches to research and development, and facilitating access to technology, in particular for early stages of the technology cycle, to developing

country Parties)」という文言が入った。これは気候変動問題の究極的な解決のためのイノベーションの重要性を明記したものであり、高く評価される。これまでの交渉においても技術分野は資金や緩和分野に比して現実的な議論がなされる傾向が強かった。相対的に技術に知見を有する者が交渉を担当し、とかく先進国との対立軸から議論をスタートする途上国の職業交渉官の関与が少ないからかもしれない。

透明性

緩和目標の実施状況に関する情報提供、レビュー（これを総称して「透明性」と呼んでいる）は今回の交渉の中で先進国が最も重視したイシューの一つである。新たな枠組が目標値を義務付けるものではなく、目標の策定、登録、レビューといったプロセスを義務付けるものとなる中で、枠組みの実効性を確保するためには各国が自国の出した目標達成に向けて努力していることが「見える化」していることが重要だからだ。

今次交渉における透明性をめぐる交渉では、まず、そのスコープが議論となった。先進国は透明性の元で途上国の緩和行動の進捗状況をきちんとフォローすることを重視していた。これに対して途上国は「自分たちの緩和行動の成否は先進国からの支援次第である。緩和行動の進捗状況をチェックするならば、そのための支援の状況もチェックすべきである」という論理に基づき、透明性のスコープを緩和のみならず、途上国の緩和、適応に対する支援（資金、技術、キャパシティビルディング）も対象とすべきであると主張してきた。この点については、交渉終盤頃には先進国が妥協し、透明性のスコープに支援も加わることが既定方針となっていた。

最後までもめたのが透明性のプロセスにおいて先進国と途上国の差異化をどこまで認めるかという点である。直近の議長テキストではNDCの実施状況に関するレビューが全ての締約国に等しく適用されるオプション1と、先進国は「強固なレビューと国際的な評価プロセスを受け、遵守に関わる結論につなげる（robust technical review process followed by a multilateral assessment process, and result in a conclusion with consequences for compliance）」一方、途上国の提供した情報については「内政干渉的でなく、懲罰的でなく、国家主権を尊重し、先進締約国からの支援に応じた形で、技術的な分析を受け、国際的な場で意見交換を行い、サマリーを作成する（technical analysis process followed by a multilateral facilitative sharing of views, result in a summary report, in a manner that is nonintrusive, non-punitive and respectful of national sovereignty, according to the level of support received from developed country Parties）」というオプション2が併記されていた。これは露骨な先進国・途上国二分論であり、先進国にとって受け入れられるものでは全くなかった。

以上の背景を念頭にパリ協定の透明性に関する規定を見ていこう。

第13条第1項では、「相互の信頼を構築し実効的な実施を促進するため、締約国の異なる能力を考慮し全体の経験に基づく柔軟性が組み込まれた、行動及び支援の強化された透明性フレームワークを設ける（In order to build mutual trust and confidence and to promote effective implementation, an enhanced transparency framework for action and support, with built-in flexibility which takes into account Parties' different capacities and builds upon collective experience is hereby established）」と規定された。上述のとおり、透明性の対象は行動（温室効果ガスの削減、抑制）と途上国の緩和、適応への支援の双方となった。

第2項では透明性フレームワークの実施に当たっては「能力に照らし柔軟性を必要とする開発途上締約国には、透明性の枠組みの柔軟な運用を認める」とされた。また本条を引用したCOP決定パラ90では「開発途上国に対し透明性のスコープ、頻度、報告の詳細度、レビューのスコープの面で柔軟性を認めなければならず、各国訪問

審査については選択を認める。こうした柔軟性は透明性フレームワークのモダリティ、手続、ガイドライン策定に反映されねばならない (developing countries shall be provided flexibility in the implementation of the provisions of that Article, including in the scope, frequency and level of detail in reporting, and in the scope of review, and that the scope of review could provide for in-country reviews to be optimal, while such flexibilities shall be reflected in the development of modalities, procedures and guidelines referred to in paragraph 92 below) 」と規定された。

第3項では透明性フレームワークの実施に当たっては「協力的、内政不干渉的、非懲罰的で国家主権を尊重し、締約国に無用の負担を与えない (in a facilitative, non-intrusive, non-punitive manner, respectful of national sovereignty, and avoid placing undue burden on Parties) 」こととされている。この表現は冒頭に掲げた直近の議長テキストでは開発途上締約国の透明性にのみ適用されていたものが、先進締約国、開発途上締約国全体にかかることとなった。

第5項では行動 (action) の透明性フレームワークの目的を「グッドプラクティス、プライオリティ、ニーズとギャップを含め、パリ協定第2条に規定する気候変動枠組条約の目的に照らした行動に関する明確な理解を提供し、各国のNDCと適応行動の進捗状況をフォローし、第14条のグローバルストックテークへのインプットとすること」と規定している。

第6項では支援 (support) の透明性の目的を「第4条 (緩和)、第7条 (適応)、第9条 (資金)、第10条 (技術)、第11条 (キャパシティビルディング) において各国が提供し、受領した支援を明確化し、全体としての資金援助額をグローバルストックテークへのインプットとする」と規定している。

第7項では各国が温室効果ガス排出量と吸収量のインベントリーと、NDCの進捗状況把握に必要な情報を提供するとされた。第9項では「先進締約国は、開発途上締約国に提供された資金、技術移転及び能力開発の支援に関する情報を提供する。また、支援を提供する他の締約国は、当該情報を提供すべき」と規定され、第10項では「開発途上締約国は必要とする支援と供与された支援の情報を提供すべき」とされた。

第11項は冒頭に紹介したレビューに関する部分であり、「第7項、第9項に基づいて提出された情報は、技術専門家によるレビューを受ける。開発途上締約国であってその能力に照らして支援が必要な国においては、専門家による検討には、能力開発の必要性の特定の支援が含まれる。各締約国は、第9条 (資金) に基づく努力に関する進捗及びNDCの実施と達成について、促進的かつ多国間の検討に参加する」と規定された。第12項では「技術専門家レビューは各国の支援の提供、NDCの実施・達成状況を内容とする。レビューは第13項に規定する透明性に関するモダリティ、手続、ガイドラインとの整合性のレビューを含め、各国の改善すべき点を示す。レビューにおいては途上国の能力や状況に特に注意を払う」とされている。行動と支援の透明性に関する共通のモダリティ、手続、ガイドラインは第1回パリ協定締約国会合で採択することとなっている。第14項、第15項では透明性の実施に必要な支援を途上国に提供することが規定された。

以上、透明性フレームワークの条文全体を眺めてみると、NDCのみならず支援も報告、レビューの対象となっていること、直近の議長案のような先進国と途上国の露骨な二分論は影を潜め、先進国、途上国が一つのフレームワークに参加する形式は取りつつも、その実施に当たっては「これでもか」というほどの途上国配慮の「芽」が埋め込まれており、途上国の主張を相当程度盛り込んだものになっている。透明性フレームワークに関する実施細則は第1回パリ協定締約国会合で採択されることになるが、「悪魔は詳細に宿る」である。透明性フレームワークがもたら先進国の緩和努力や支援実績、予定に偏重したものになること、特に緩和努力が期待される大排出途上国にとって「大甘」のものとなり、地球全体の温室効果ガス削減に向けた枠組みの実効性を損なうこと

は厳に避けねばならない。透明性フレームワークの実施細則は今回設置が決まったパリ協定特別作業部会の検討を経て、第1回パリ協定締約国会合への送付を念頭に2018年のCOP24で検討されることになる。透明性フレームワークを実効あるものとするための勝負はこれからであろう。

グローバルストックテーク

パリ協定には、各国の行動が全体としてパリ協定の目的及び長期目標の達成に向かっているかをチェックするための枠組みとして、第14条にグローバルストックテークのメカニズムが盛り込まれた。第1項ではグローバルストックテークは緩和、適応、支援を含めた包括的かつ促進的なものであると規定されている。先進国、途上国の温室効果ガス削減・抑制に向けた取組の全体的な進捗状況のみならず、途上国への支援についてもグローバルストックテークの対象となっているところが特徴だ。グローバルストックテークは2023年から開始され、以後5年ごとに行われ（第2項）、その結果は各国が行動、支援を更新、拡充する際の参考とされる（第3項）。なお、その予行演習とも言うべき各国の努力の総計についての「対話」が2018年に行われることも決まっている（COP決定パラ20）。

パリ協定は各国がNDCを持ち寄り、その実施状況をレビューするというボトムアップのプレッジ&レビューの枠組みを基本としているが、このグローバルストックテークの規定により、トップダウンで設定された長期目標（第2条の温度目標、第4条第1項の早期のピークアウト、今世紀後半の排出と吸収のバランス等）との整合性をチェックされることになる。換言すればボトムアップとトップダウンのハイブリッド型であるとも言える。

発効要件

パリ協定の発効要件は第21条第1項において「世界の温室効果ガス排出総量の少なくとも55%と見積もられる少なくとも55ヶ国の締約国が批准書（ratification）、受託書（acceptance）、承認書（approval）もしくは加入書（accession）を寄託した日の後、30日目の日に効力を生ずる」とされている。京都議定書における発効要件「附属書Iの締約国の1990年における二酸化炭素排出総量の少なくとも55%を占める附属書Iの締約国を含む55ヶ国以上の条約の締約国が批准書、受託書、承認書又は加入書を寄託した日の後90日目の日に効力を生ずる」の考え方を踏襲するものであるが、先進国、途上国が共に温室効果ガス削減に取り組む本協定では、温室効果ガスのカバレッジ要件が附属書I国から世界全体に広げられた。先進国に比して途上国の温室効果ガス排出量データ整備が遅れているため、第2項では「第1項の目的に限定し、『温室効果ガス排出総量』とは条約採択の日もしくはそれ以前に締約国から条約事務局に提出された最新の量を意味する」とし、各国のデータ年のバラつきを許容することとした。

発効要件については、国数と併せ、温室効果ガスカバレッジも要件とする案がブラケットの形で残っていたが、直近の議長案では、55ヶ国が批准、受託、承認、加入すれば発効するという案になっていた。これは、温室効果ガス排出量は少ないが、国数だけが多いアフリカ諸国や低開発国が批准すればすぐに発効することを意味し、世界全体の温室効果ガス排出削減という目的に照らせば実効性に大きな疑問符がつく。このため、丸川環境大臣は全体会合で温室効果ガス排出量のカバレッジも発効要件に加えるべきと主張し、最終案においてそれが取り入れられたわけである。

ただし、発効要件の55%は全ての主要排出国の参加を確保するものとは言えない。世界第1位、第2位の排

出国である中国、米国が両方参加しなければ発効しないものとするためには温室効果ガスカバレッジ要件を 80% 程度まで引き上げねばならないからだ。米中の温室効果ガスカバレッジは合計で 4 割弱であるため、55% という要件では米国、中国のいずれか一方、更には両方が参加しなくても計算上は発効可能ということになる。京都議定書の発効要件 55% も米国が批准しなくても発効するような設計となっていたことを想起させる。

なお、パリ協定の発効時期については、ダーバンプラットフォーム上、「in order to adopt this protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force at the COP21 and for it to come into effect and be implemented from 2020」とあり、2020 年からの発効が想定されているが、パリ協定上、上記の発効要件を満たせば、2020 年以前の発効も可能と思われる。ただしパリ協定の根幹となる透明性フレームワークの実施細則が 2018 年の COP24 で検討されることを考慮すれば、実際に協定が動き出すのはその後と考えることが自然であろう。

その他

今回の交渉では京都議定書第 2 約束期間が焦点となった COP16 のように日本が突出する局面はなかったが、一部マスコミでは日本による高効率石炭火力発電技術の輸出が問題視されるのではないかとの報道もあった。10 日夜に出された議長テキストの COP 決定パラ 62 には「締約国に対し、高排出投資への国際支援を減少させるよう求める (Urges Parties to reduce international support for high-emission investments)」との文言が含まれていたのも事実である。しかし COP21 に先立つ OECD 輸出信用会合において、高効率石炭火力技術の輸出については引き続き支援対象とすることが合意されており、そもそも上記の文言は高効率石炭火力を想定したものではない。環境 NGO の中には本パラグラフを「日本へのメッセージだ」と説明した団体もあったというが、全くの見当違いである。しかも最終的に合意された COP 決定では本パラグラフ自体が削除された。おそらく経済発展のために石炭火力技術を今後とも必要とするインド等の途上国の強い反対があったものと思われる。COP21 期間中にインド産業連盟と意見交換をする機会があったが、彼らは「インドの経済発展にとって石炭は不可欠であり、インドの経済発展は後に続く途上国にとっても重要。石炭を使うなと言うのではなく、石炭を効率的に使えと言うべきだ」と明言していた。エネルギーや経済の実態を無視した環境原理主義的な議論に辟易していた筆者にとっては胸にストンと落ちる議論であった。