

早稲田大学博士論文概要書

「COP の展開を通じたパリ協定における『共通だが差異ある責任及び各国の能力』原則の進化形並びに『二分法的差異化レジームの変容及びその具体化』に関する一考察」

早稲田大学大学院法学研究科

池田正行

博士論文概要書

博士論文題目

COP の展開を通じたパリ協定における「共通だが差異ある責任及び各国の能力」原則の進化形並びに「二分法的差異化レジームの変容及びその具体化」に関する一考察

【1】問題の所在

「パリ協定(2015 年採択、2016 年発効)」及びパリ協定に基づく「パリ協定実施指針(2018 年、COP 決定)」は、「UNFCCC(気候変動枠組条約――1992 年採択、1994 年発効)」の下における「京都議定書(1997 年採択、2005 年発効)及びマラケシュ合意(2001 年 COP 決定)」に続く法的枠組みであり、これまでの条約・京都議定書・カンクン合意(2010 年の COP16 のカンクンにおいて決定された先進国等と開発途上国を含む 2013 年からの国際的枠組み(法的には COP 決定))体制から、2020 年に、条約・パリ協定体制に移行する記念碑的協定及び COP 決定である。

そこで、前者の体制では、先進国等と開発途上国間の従来の「二分法(排出削減義務がある先進国等とそれのない開発途上国)的差異化」のレジームがあり、後者の体制では、「二分法的差異化の変容」のレジームが認められる。

こうした中で、本稿の問題意識の一つは、ポスト京都議定書を巡る多国間交渉(COP の展開)を通して、「パリ協定並びにパリ協定実施指針」(二分法的差異化レジームの変容並びに変容の具体化)が、「共通だが差異ある責任及び各国の能力」原則(CBDR-RC 原則)の進化形、即ち、「各国の異なる事情に照らした『共通だが差異ある責任及び各国の能力の原則』」(CBDR-RC, in the Light of Different National Circumstances=CBDRRC-NC)によってもたらされた点と考える点にある。もう一つは、『CBDRRC-NC』並びに『二分法的差異化レジームの変容とその具体化』によって、気候変動問題の課題である『人類の生存に深刻な影響を与える事態を克服する』道を歩む際の、即ち、気候変動交渉上の、一つの到達点を示しうるのかと考える点である。

分析手法として、CBDR-RC 原則及びその進化形である CBDRRC-NC を分析ツールとして使用し、COP の展開を通して、それらの写像としての「パリ協定以前のレジーム(UNFCCC、京都議定書等)並びにパリ協定下(パリ協定実施指針を含む)のレジーム」での「差異化(二分法的差異化及びその変容・具体化)」について、COP における諸決定等の時系列を考慮に入れた法実証的アプローチをとることとしたい。

【2】先行研究及び先行研究に対する本稿の位置

まず、「『ポスト京都議定書』のレジーム」と「それを支える原則」の関係、言い換えれば、「気候変動レジーム」と CBDR-RC 原則の関係に理論的基礎を与える先行研究として、大塚教授の「環境法の基本原理を基盤とした将来枠組み提案(2008 年)」がある。本稿は、これを出発点として、CBDR-RC 原則の構成要素である「共通の責任」と「差異ある責任(責任の差異化)」に焦点を当てながら、差異化の態様の一つとしての、温室効果ガスの削減義務の有無を基準とした『二分法的差異化レジーム』及び「二分法的差異化レジーム」の変容を描出する。

第二に、「二分法的差異化レジーム」に関する内外の著書(田邊敏明『地球温暖化と環境外交

(1995)』、浜中博徳編『京都議定書を巡る国際交渉(2006)』、亀山・高村『気候変動と国際協調(2011)』、ラバンヤ・ラジャマニ『国際環境法における差異化の取り扱い(2006)』等をパリ協定以前のものとして、参照し、これに関連する COP 決定書等を筆者が独自に分析し、補強した。

第三に、「二分法的差異化レジーム」、並びに、「パリ協定及びそれ以後に関わる『二分法的差異化の変容及びその具体化』」については、高村教授の「パリ協定における義務の差異化(2016)」、遠井教授の「共通ではあるが差異ある責任(CBDR)原則」再考(2019)、クリスチナ・フォート/フェリペ・フェリーラの「パリ協定における差異化(2016)、ダニエル・ボダンスキー他の『パリ協定:分析と解説(2017)』」等を参照しつつ、これに関連する COP 決定等を筆者が解説し分析した。

以上の諸論考の特徴は、COP25 までの全過程を収めた歴史沿革的なアプローチと諸会議毎の細部にまで肉薄するデータの駆使の両方を満たすものが少なく、また、「原則」と「レジーム」及び「項目(緩和、適応、資金、透明性等)」の三者の関連が必ずしも十分でなく(特に、先進国と開発途上国間の文書を巡る相克について)、それらに筆者が注目し、COP 決定書等の原版に基づき、かつ、「各レジーム」及び「レジーム間の過程」の精緻な分析を 2021 年3月末時点までのデータで行った。また、「パリ協定の『目的・目標』と『結果としての実効性』」に言及した論考が少なく、その面での筆者の法的検討を「本稿での結論」の一部とした。

【3】本稿の概要

第1章は、本稿の題目である「COP の展開を通じたパリ協定における『共通だが差異ある責任及び各国の能力』原則の進化形並びに『二分法的差異化レジームの変容及びその具体化』」の理論的基礎となる CBDR-RC 原則について明らかにする。

そのため、まず、CBDR-RC 原則をも包含する国際環境法における諸原則、即ち、①「共通だが差異ある責任原則」、②「予防原則」、③「汚染者負担原則」、④「持続可能な発展原則」、⑤「協力原則」、⑥「防止行動の原則」及び⑦「領域使用の管理責任」等の諸原則に触れるが、諸原則における CBDR-RC 原則の位置付けについては、サンドを始め諸説が展開されているが、本稿では、より立体構造的な大塚教授の説を採用することとする。

次に CBDR-RC 原則の沿革を辿りながら、その構成要素を解明するとともに、この原則の法的性格を巡る諸説の展開を概観する。本稿ではラジャマニの説を採りたい。なぜなら、ラジャマニは、CBDR-RC 原則を気候変動法の現在及び将来展望の解釈・適用の指針と見なしており、包括的かつ時代即応性の観点から妥当と思われるからである。なお、ここで、第2章以下の導入として、CBDR-RC 原則における4つの「差異化論」(ラジャマニ、クリスチナ・フォート/フェリペ・フェリーラ、高村教授及び遠井教授)を採り上げる。

第2章は、UNFCCC 及び京都議定書体制(後年のマラケッシュ合意を含む)における「二分法的差異化レジーム」について、UNFCCC、京都議定書の条文、及び「マラケッシュ合意」並びに COP 決定書等を対象に「項目」別に分析を試みる。

UNFCCC と「京都議定書」は同じ『二分法的差異化レジーム』でありながら、前者が、先進国に対する定量的排出削減義務化がなされてなく、定性的排出削減義務化となっているのに対し、後者は定量的排出削減義務化がなされている。ただし、双方とも、「遵守問題」が欠落していること

に留意すべきである。また、ここでは、同じ『二分法的差異化レジーム』でありながら、京都議定書の後、これを補完する「マラケッシュ合意」、即ち、1997年の「京都議定書」の「緩和(京都メカニズム、吸収源を含む)」、「資金」、「報告・審査」等の精緻化及び「遵守」の新設からなる『マラケッシュ合意(COP7の諸決定)』の完成により、「京都議定書体制」(二分法的差異化レジーム)はほぼ集大成された。

なお、上記の「条約」、「京都議定書」及び「マラケッシュ合意」は、いずれもその基盤に「UNFCCCの下でのCBDR-RC原則」が横たわっていることに留意しなければならない。従って、ここでは、CBDR-RC原則が、構造的に「共通な責任」と「差異ある責任」という概念に関し、当時の開発途上国の能力(筆者注:GDP等)を投射して、先進国等だけが責任を持つ「差異ある責任」に力点が置かれており、その解釈が静態的・固定的であり、開発途上国の排出削減責務にさえ言及がなされていない段階であった。

第3章では、「パリ協定」(ポスト京都議定書体制)採択までの、『二分法的差異化レジーム』の変容過程等を4つに区分して論ずる。

まず第1に、堅固な『二分法的差異化レジーム』からの脱却が、COP7以降のCOP8～COP13において、先進国等と開発途上国間の「非公式情報交換」、「政府間セミナーの開催」、「対話」、及び「特別作業部会の設置」と「パリ行動計画(計測可能、報告可能及び検証可能な国内の適切緩和行動という全世界に共通なテーマを盛り込んでいる。)」によって、徐々に図られていることを論ずる。

第2に、COP15の「コペンハーゲン合意」及びCOP16の「カンクン合意」で、いわゆる「カンクン合意体制」を構築し、それが開発途上国を具体的な数量的展望を持った緩和行動へと進化・変容させるとともに、先進国途上国共に、自己誓約の緩和目標・緩和行動を生み出し、「二分法的差異化レジーム」を薄め、「二分法的差異化レジームの変容」過程の更なる進捗を齎したことに言及する。

第3に、COP17(ダーバン会議)において、この時点では、条約(UNFCCC)の下でのCBDR-RC原則が前提とされつつも、新しい枠組み(レジーム)が「全ての締約国に適用可能な、条約の下での議定書、別の法的文書又は法的効力を有する合意成果」であるとされ、「このための作業部会を立ち上げて2015年中に作業を終えて、2020年から実施するとの道筋」に合意し、同時に、「京都議定書の第二約束期間の設定」の合意と「カンクン合意の実施」の合意が成立したことは、『二分法的差異化レジームの変容』の過程(京都議定書体制とパリ協定体制の間)において、正に分水嶺的位置に立った。以上を解析する。

COP18の「ドーハ会議」で、一方で「京都議定書第2約束期間設置の議定書改正案」が確定し、他方、ADP(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)が発足し、新しい枠組みの「2015年決定、2020年実施」が正式に決定し、「二分法的差異化レジームの変容」過程が一段と深化した様相に言及する。

第4に、COP19及びCOP20は、COP21(パリ協定合意)への詰めの段階と言ってふさわしく、COP19では、新しい枠組みの内容(諸項目及びINDC<各国が決定する貢献案>)の法的拘束力の間

題は留保しながらも、方向性が見えてきたことに触れる。ここで、INDC(Intended Nationally Determined Contributions)の「Contributions」が法的拘束力のある「約束」(Commitments)とそれのない「行動」(Actions)の妥協の所産と考えられる。さらに、COP20の直前、及びCOP20で、CBDRRC-NCが登場し、「二分法的差異化レジームの変容」過程がよって立つ基盤が、従来のCBDR-RC原則の進化した形となって現れるとともに、「2020年合意(本文と附属書<交渉テキスト草案の要素――法的枠組み部分>の混在)」及び「INDC」について骨格が明らかになってきた。

第4章では、CBDRRC-NCを基調とした「二分法的差異化レジームの変容」の完結であるパリ協定の「成立」、「全体的・項目別横断的事項」と「各項目の差異化の諸相」等を分析する。

条約という法的拘束力を持つ「パリ協定」の成立は、1997年の「京都議定書」以来であり、先進国等のみが排出責任義務を負う『京都議定書』に代わり、全ての国が温室効果ガスの排出削減・抑制に取り組む枠組みが出来たという点では画期的な意義を持つと言える。

パリ協定では、各国(先進国等、途上国のすべて)が自主的にNDC(国別貢献)を作成・通報し、COPがそれを計測、検証する個別対応型の仕組みを持つとともに、全体対応型の5年毎の「世界全体の実施状況を確認する仕組み(グローバル・ストックテイク)」をも具備している。また、資金提供の面でも、先進国以外の国(開発途上国と市場経済移行過程国)もその主体となる可能性が示された。これらは、パリ協定がこれまでのCBDR-RC原則の進化したCBDRRC-NCが登場し、「二分法的差異化レジーム」が変容し、より共通性が高まった証左であることを看過できない。

ここで、CBDRRC-NCは、従来のCBDR-RC原則の「共通の責任」と「差異ある責任」から成る複合的概念に対し「各国の能力」に新たに「各国の異なる事情に照らした」を付加することで、より柔軟で、動的、可変的な解釈を可能とする機能を果たすこととなった。従って、開発途上国が、排出削減に参加するとともに、資金提供国にもなり得ること等により、CBDRRC-NCが「差異ある責任」の変容及び「共通の責任」の拡大化に資することとなったことは、重要な革新的成果であった。

第5章では、「パリ協定実施指針(COP24決定書、CMP14決定書及びCMA1決定書)」を「二分法的差異化レジームの変容の具体化」として、各項目毎に詳述する。

「パリ協定実施指針」は、パリ協定に基づいて詳細な規定を盛り込むことにより、パリ協定の規範力を強化するものであった。COP24の交渉において、開発途上国がCBDRRC-NCを援用し、「差異化責任」を主張したのに対し、先進国は、この援用をできるだけ避け、実質的な成果としての「共通な責任」を求めた。交渉の結果、「資金」分野で開発途上国に配慮した面も散見されるが、「緩和」、「適応」、「透明性枠組み」、「グローバル・ストックテイク」、「実施・遵守の促進の委員会」では、ほぼ先進国の提案が実った形となり、COP24で未採択の「パリ協定6条(いわゆる市場メカニズム等)問題」を除き、「パリ協定」の実施体制が整った。

最後に、第6章として、本稿の全体の結論を述べる。

本稿の問題意識は、「ポスト議定書を巡る多国間交渉(COPの展開)を通して『パリ協定並びにパリ協定実施指針』(二分法的差異化レジームの変容並びにその具体化)が、CBDR-RC原則の進化形、即ちCBDRRC-NCによって齎され、それにより、気候変動問題の課題である『人類の生存

に深刻な影響を与える事態を克服する』道を進む際の、即ち、気候変動交渉上の、一つの到達点を示し得たのか」という点であった。これに対して、以下に述べる、一定の評価をするとともに、「現行レジーム(現行のパリ協定・パリ協定実施指針)」の限界とその処方箋に言及する。

まず、「パリ協定・パリ協定実施指針(パリ協定体制)」について、①「参加の普遍性」、②「手続き上の実効性」及び③「結果としての実効性」の3点から評価したい。

①については、京都議定書体制が、排出削減への参加が先進国等に限られ、開発途上国のその圏外に置かれていたのに対し、パリ協定が、排出削減に関し、先進国等、開発途上国を含むほぼすべての国・地域が参加する地球規模であることが特徴である。従って、「参加の普遍性」という視点で、積極的な意義を認めることが出来る。ただし、開発途上国を取り込むことで、各締約国の排出削減目標の結果に関しては、法的拘束力が及ばないこととなった弱点を抱えることとなった。

②については、京都議定書体制が、強力な不遵守手続きを持っていたものの、最終的に全体の排出量を検討する場がないことで、全体の排出量に関する「手続き上の実効性」が欠けていたのに対し、パリ協定体制では、実施・支援の報告システムである「強化された透明性枠組み」(パリ協定 13 条 1 項)も相俟って、各国から提出される 5 年毎の「NDCに関するグローバル・ストックテイク」(パリ協定 14 条 1 項)という地球規模の総合的な検討の場が与えられたこと、即ち、ラチェットアップシステムが整備されたことにより、「手続き上の実効性」が担保される点で、評価される。ただし、個別国家の実施・遵守については、京都議定書のような強い機能は保持せず、促進的機能にとどめている(パリ協定 15 条)。

③については、「結果としての実効性」は、「パリ協定体制」における NDC の法的性格、即ち、「NDC の作成、提出の義務はある」が、「NDC の目標額及びその更新額については、法的義務がないということ」が大きく関わっており、結局は、「各国の自主性」に依存することとなっている。従って、この点については、「各国の自発的な削減目標額の全体合計(地球規模額)」と「想定される全体(地球規模)の削減量」の乖離が弱点として内在しており、「結果としての実効性」は克服すべき課題を負っている。

以上により、①及び②から上記の問題提起に対し、上記のような一定の評価が与えられると筆者は考える。ただし、③については、課題があり、以下の「処方箋」が必要となる。

近事の国連の資料(UNFCCC 事務局による NDC の統合報告書――2021 年 2 月 26 日)によりパリ協定の目的・目標である「産業革命前と比較して世界の平均気温の上昇を 2°C を十分下回る水準にし、1.5°C に抑制する」という目的、「今世紀後半に GHG(温室効果ガス)を実質ゼロにする」という目標に関連し、「2030 年目標」における「実際の各国による GHG の全排出量予測」と「IPCC(気候変動に関する政府間パネル)による予測モデル」の乖離が著しいことが判明した。従って、「パリ協定の結果としての実効性」が確保されない可能性が明らかとなった。その淵源について、筆者は二つあると考える。一つは、パリ協定 14 条(グローバル・ストックテイク)及びパリ協定実施指針で、「世界全体の排出削減量(の引き上げ)」と「締約国の NDC(の引き上げ)」の定量的関連が何ら定まっていないことであり、二つは、4 条 4 項(先進国の排出の絶対量での排出削減

取組の先陣化の責務(should)及び開発途上国の削減目標又は抑制目標の責務(are encouraged to)である。これらを打開するには、来る COP26(2021 年 11 月)での「締約国の更なる GHG の排出減の『引き上げ』と『引き上げ全体額』の COP 決定(パラでの Decides)」、さらには、パリ協定の 4 条 4 項の改正(『先進国の絶対量での排出削減取組の先陣化の義務化(shall)』及び『開発途上国の削減目標又は抑制目標の責務の強化(should)』)が不可欠である。

「おわりに」で、今後の展望として、排出削減の各国の「2030 年目標」及び「長期目標(2050 年カーボン・ニュートラル)」に触れる。

【目 次】

序章 はじめに	1
第 1 節 問題の所在	1
第 2 節 関連する先行研究	2
第 3 節 本稿の構成	3
第 1 章 共通だが差異ある責任及び各国の能力 (CBDR-RC) 原則	4
第 1 節 国際環境法上の諸原則との関連	4
第 1 款 国際環境法上の諸原則	4
第 2 款 諸原則の中における CBDR 原則の位置付け	6
第 2 節 CBDR-RC 原則	7
第 1 款 CBDR-RC 原則の沿革	7
第 2 款 CBDR-RC 原則の構成要素	8
第 3 款 CBDR-RC 原則の法的性格	9
第 4 款 CBDR-RC 原則の機能と「差異化」論の態様	10
第 2 章 CBDR-RC 原則による UNFCCC 及び京都議定書体制 (後年のマラケシュ合意を含む) における二分法的差異化レジーム	15
第 1 節 CBDR-RC 原則による UNFCCC における「二分法的差異化レジーム」	15
第 1 款 条約の成立経緯と条約第 3 条 1 項を巡る INC における論議	15
第 2 款 UNFCCC における「二分法的差異化レジーム」	16
第 2 節 CBDR-RC 原則による京都議定書における「二分法的差異化レジーム」	19
第 1 款 京都議定書の成立経緯	19
第 2 款 京都議定書における「二分法的差異化レジーム」	20
第 3 節 京都議定書実施細目 (マラケシュ合意) の採択による京都議定書体制 (二分法的差異 化レジーム) の完成	25
第 1 款 COP4 の「ブエノスアイレス行動計画」等の採択	25
第 2 款 COP5、COP6 及び COP6 再開会合の「ボン合意 (政治合意)」の採択	27
第 3 款 COP7 でのマラケシュ合意の採択	33
第 4 節 小括	44
第 3 章 パリ協定までの COP における「二分法的差異化レジームの変容」の経緯	47
第 1 節 カンクン合意 (COP16) まで「二分法的差異化レジームの変容」の現出 (端緒及び過 程)	47
第 1 款 COP8 及び COP10 の「二分法的差異化レジームの変容」への端緒その 1	47
第 2 款 COP11/CMP1 (モントリオール会議) における「京都議定書発効後のマラケシュ合意の 確立・改善及び革新 (「二分法的差異化レジームの変容」への端緒その 2)」	49
第 3 款 COP13/CMP3 (バリ会議) におけるバリ行動計画による「二分法的差異化レジームの	

変容』過程その 1」	52
第 4 款 COP15/CMP5 のコペンハーゲン合意と COP16/CMP6 のカンクン合意による「『二分法的差異化レジームの変容』過程その 2」	57
第 2 節 「二分法的差異化レジームの変容の分水嶺(COP17 のダーバン会議)」から「COP20 のリマ会議」まで	75
第 1 款 COP17/CMP7(ダーバン会議)による「『二分法的差異化レジームの変容』過程その 3」	75
第 2 款 COP18/CMP8(ドーハ会議)による「『二分法的差異化レジームの変容』過程その 4」	85
第 3 款 COP19/CMP9(ワルシャワ会議)による「『二分法的差異化レジームの変容』過程その 5」	91
第 4 款 COP20/CMP10(リマ会議<パリ協定の前夜>)による「『二分法的差異化レジームの変容』過程その 6」	96
第 3 節 小括	99
第 4 章 パリ協定における「二分法的差異化レジームの変容」の完結	100
第 1 節 COP21 直前の ADP の成果とその意義	100
第 1 款 ADP2-8(2015 年 2 月、スイス・ジュネーブ)	100
第 2 款 ADP2-9(2015 年 6 月、ドイツ・ボン)及び ADP2-10(同年 8 月、同地)	100
第 3 款 ADP2-11(2015 年 10 月、ドイツ・ボン)	101
第 4 款 統合報告書	102
第 2 節 COP21 でのパリ協定成立の意義と ADP2-12 及び COP21 での交渉経緯	103
第 1 款 COP21 でのパリ協定成立の意義	103
第 2 款 ADP2-12 及び COP21 での交渉経緯	104
第 3 節 パリ協定の構造と特徴	107
第 1 節 パリ協定の構造	107
第 2 節 パリ協定の特徴	107
第 4 節 パリ協定の全般論(法的拘束力及び CBDRRRC-NC)	108
第 1 款 パリ協定の法的拘束力	108
第 2 款 パリ協定各条項の法的拘束力	109
第 3 款 CBDRRRC-NC	110
第 5 節 パリ協定の各論(各項目における差異化の諸相)	111
第 1 款 緩和(排出削減のための取組)	111
第 2 款 適応	112
第 3 款 行動と支援の強化された「透明性の枠組み」	113
第 4 款 資金	114

第 5 款 グローバル・ストックテイク(GST=世界全体の実施状況の検討)	115
第 6 款 「実施推進・遵守促進」のメカニズム(委員会)	115
第 6 節 小括	115
第 5 章 COP24 における「パリ協定実施指針」に見る「二分法的差異化レジームの変容」の 具体化	116
第 1 節 COP21 と COP24 の間の会議	117
第 1 款 COP22/CMP12/CMA1(マラケッシュ会議)における交渉経緯と結果	117
第 2 款 COP23/CMP14/CMA1-2(フィジー/ボン会議)における交渉経緯と結果	120
第 2 節 COP24/CMP14/CMA-3(カドヴィツェ会議)における「『二分法的差異化レジームの 変容』の具体化たる『パリ協定実施指針』」	128
第 1 款 「パリ協定実施指針」の全体的概要	128
第 2 款 「パリ協定実施指針」の背景	130
第 3 款 「パリ協定実施指針」の交渉経緯	130
第 4 款 「パリ協定実施指針」の主な内容	132
第 4 節 小括—「二分法的差異化レジームの変容の具体化」(パリ協定実施指針)に関する筆者 の見解	139
第 1 款 「パリ協定」と「パリ協定実施指針」の関係	139
第 2 款 「パリ協定実施指針」の意義	140
第 6 章 本稿の全体の結論	141
第 1 節 第 1 章から第 5 章までの概略と法的分析	141
第 2 節 「パリ協定及びパリ協定実施指針」に対する一定の評価	145
第 3 節 「現行のパリ協定及び現行のパリ協定実施指針の限界とそれに対する処方箋」	146
おわりに—(今後の展望—排出削減の「2030 年目標」及び「長期目標」について)	149