

電力中央研究所報告

2020年以降の温暖化対策の国際枠組みに関する 交渉動向 － COP20の結果と2015年合意に向けた課題－ 調査報告：Y14020

平成27年5月



2020 年以降の温暖化対策の国際枠組みに関する 交渉動向

－ COP20 の結果と 2015 年合意に向けた課題－

上野 貴弘^{*1}

キーワード：地球温暖化

ダーバンプラットフォーム

2020 年以降の温暖化枠組み

ハイブリッドアプローチ

COP20

Key Words : Climate Change

Durban Platform

Post-2020 Climate Framework

Hybrid Approach

COP20

Negotiations on Post-2020 International Climate Change Regime - Results of COP20 and Remaining Issues up to the 2015 deadline -

Takahiro Ueno

Abstract

Parties to the UNFCCC are currently engaged in negotiations on post-2020 international climate framework. They are scheduled to agree on a new framework by COP21 in 2015. This report aims to review negotiations occurred in 2014 at the Ad-hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action (ADP), where Parties negotiate a post-2020 framework. The major issues at ADP in 2014 were scope of intended nationally determined contributions (INDC) and design of a hybrid approach for mitigation commitments. At COP19 in 2013, Parties agreed to present their INDC in 2015, and at that moment, its scope was not definite. While most developed countries believed that INDC dealt with post-2020 mitigation commitments, many developing countries considered that INDC cover not only mitigation but also adaptation and support for developing countries. At COP20 in December 2014, Parties agreed that all Parties are invited to include a mitigation component in their INDC and also consider including an adaptation component. With regard to a hybrid approach, ex-ante consultation for INDC was the most contentious issue in 2014, and at COP20, Parties were not able to agree on holding such consultation in 2015. On the other hand, Parties deepened consideration on a hybrid system throughout the year by presenting their views on elements of a system in details, including target years/cycle, form and legal nature of commitments, arrangements for transparency, ex-post review and compliance.

(Socio-economic Research Center Rep.No.Y14020)

(平成 27 年 3 月 23 日 承認)

^{*1}社会経済研究所 エネルギー技術評価領域 主任研究員

背 景

2020 年以降の温暖化対策の国際枠組み（以下、新枠組み）が 2015 年 12 月の COP21 を合意期限として、ダーバンプラットフォーム作業部会（ADP）で交渉されている。ADP は 2011 年の COP17 で創設された部会であり、2014 年には 4 回の ADP 会合が開催された。

目 的

2014 年の ADP 会合における議論と同年 12 月の COP20 の結果を分析し、2015 年の COP21 での合意に向けた課題と合意可能な枠組みのあり方を論じる。

主な成果

1. 2014 年の交渉の主要論点と COP20 の結果

各国の約束草案の対象範囲とハイブリッドアプローチのあり方が主要な論点となった。

①各国の約束草案の対象範囲－2013 年の COP19 では、約束草案（intended nationally determined contribution、略称は INDC）を COP21 に十分に先立って提示するように全ての国に招請した。2014 年になると、先進国は約束草案は主に排出削減を扱うとする一方、途上国は温暖化影響への適応や途上国支援も含むと主張した。1 年にわたって交渉は難航したが、COP20 では、約束草案の中で排出削減を扱うことを排出削減（mitigation）という言葉を用いない形で示しつつ、適応を任意で含めてもよいと定め、支援については触れないという決着をみた。ただし、新枠組み本体では、削減、適応、途上国支援等をバランスよく扱うと決定し、適応と支援の強化を求める途上国に配慮した。

②ハイブリッドアプローチのあり方－2013 年以来、「自国の排出削減に関する目標・取組を自国決定する。ただし、決定の前に、目標・取組の草案をその理解に必要な関連情報とともに提示し、草案に対する国際的な事前協議を行う。事後の実施状況についても国際的なレビューを実施する」というハイブリッドアプローチへの関心が高まっていた。COP20 では、多くの国が 2015 年の事前協議開催を求めたが、中国・インド・産油国等の一部途上国が強く反対したため見送られた。ただし、条約事務局が約束草案を積み上げた全体効果に関するレポートを、2015 年 11 月 1 日までに作成することになった。

一方、COP20 の決定文書は、約束草案に付す関連情報の項目を例示し、さらに目標年・サイクル、約束の登録方法や法的拘束性、透明性確保、遵守メカニズム等について、各国の提案を列挙した（表）。

2. COP21 での合意に向けた課題と合意可能な枠組みのあり方

COP21 で合意を得るには、①削減、適応、途上国支援のバランス、②米国参加、③2°C 目標との整合性という 3 つの課題を乗り越える必要がある。①について、COP20 で決定文書を採択する際に図られたバランスを踏まえると、削減は自国決定、適応は脆弱国の

重点支援、支援は先進国による提供を継続しつつ南南協力も促進という組み合わせが合意可能と考えられる。②について、米国は、既存国内法の行政権限で実施可能な場合、議会の同意を得ずに国際合意に参加できる。オバマ政権は共和党が多数派となった議会の同意を避けるべく、国内法との整合を説明し難い規定（例えば削減目標の国際義務化や未達の場合の罰則）に同意しない可能性がある。③について、各国の約束草案を積み上げても 2°C 目標と整合しないとの見解が広まった場合、追加削減が論点となる。①～③に同時に対処する方法として、取り組みを継続強化するためのプロセス、具体的には事前協議、事後レビュー、追加削減機会の検討、途上国の支援ニーズへの対応を扱う場を常設することが考えられる。

表 ハイブリッドアプローチの諸論点について各国が 2014 年に示した見解

論点	各国の見解
目標年・サイクル	①2030 年（10 年サイクル）（日本、EU、カナダ、韓国、インド等）、②2025 年（5 年サイクル）（米国）、③2025 年（5 年サイクル）を支持するが、5 年間の約束+その後の 5 年間の示唆的約束も可（後発開発途上国、マーシャル諸島）、④5 年間の約束+その後の 5 年間の示唆的約束（ブラジル、南アフリカ等）、⑤全ての国に 2030 年/2025 年、または先進国は 2030 年/2025 年、途上国には多様性（※サイクルではなく年限のみ提示）（中国）
約束の登録方法	①新合意に刻み込む（inscribe）（EU、後発開発途上国、小島嶼国等）、②合意の補足文書である国別の行程表（schedule）に含める（米、豪等）、③法的文書の附属書や行程表に書き込む（南アフリカ）、④新合意の添付書に含める（中国）
約束の法的拘束性	①約束に法的拘束力をもたせる（EU、後発開発途上国等）、②約束そのものではなく、約束の提出、その達成のための措置の実施、実施へのレビューを受けることに法的拘束力をもたせる（日本）、③約束そのものではなく、約束の提示や透明性確保に拘束力をもたせる。また、国内法で拘束力をもたせる（ニュージーランド。米国が関心を表明）
透明性確保のルール	①共通の計測・報告・検証システムとアカウンティングルールが必要（先進国等）、②最終的には共通システムを目指すべきだが、途上国は当面はオプションの中から自由選択できるようにすべき（南アフリカ）、③全ての国に適用される共通ルールは不要であり、先進国・途上国の二分法に基づく既存システムを活用すべき（中国・インド等）
遵守メカニズム	①遵守促進機能を中心とするメカニズムが必要（米、豪、南アフリカ、メキシコ等）、②罰則も含む遵守メカニズムが必要（スイス、後発開発途上国等）、③遵守のメカニズムが必要だが、内容は明言せず（EU、ニュージーランド等）、④議論は時期尚早（日本、中国）

関連報告書：

[1]Y13020 「ハイブリッドアプローチに基づく 2020 年以降の温暖化対策の国際枠組み—2013 年の交渉動向と 2015 年の合意期限に向けた課題」（2014.05）

目 次

1.	はじめにー本報告の背景と目的	1
1.1	これまでの温暖化交渉の経緯	1
1.2	本稿の目的と構成	2
2.	2014 年の交渉の主要論点とその背景	4
2.1	約束草案の対象範囲と新枠組みの構成要素	4
2.2	排出削減に関するハイブリッドアプローチのあり方	4
3.	約束草案の対象範囲と新枠組みの構成要素ー交渉の経緯と COP20 の結果	5
3.1	3 回目の ADP 会合までの交渉経緯	5
3.2	COP20 の結果ー「約束草案の対象範囲」について	6
3.3	COP20 の結果ー「新枠組みの構成要素」について	6
3.4	差異化について	8
3.5	分析と評価	9
4.	排出削減に関するハイブリッドアプローチのあり方ー交渉の経緯と COP20 の結果	10
4.1	3 回目の ADP 会合までの交渉の経緯	10
4.2	COP20 の結果	11
4.3	分析と評価	15
5.	COP21 に向けた国際交渉上の課題	16
5.1	新枠組みの要素間のバランス確保	16
5.2	排出削減に関するハイブリッドアプローチの仕上げと米国参加	17
5.3	2℃目標に向けた追加努力を継続検討するプロセス	19
5.4	合意可能な枠組み	19
5.5	日本の産業界への示唆	20
	参考文献	20

1. はじめに—本報告の背景と目的¹⁾

現在、2020 年以降の温暖化対策の国際枠組みを巡って、2015 年を合意期限とする国際交渉が行われている。本報告は、2014 年に行われた国際交渉を振り返り、2015 年の合意期限に向けた検討課題を論じるものである。

2 章以降の本論に入る前に、本章で、これまでの温暖化交渉の経緯を概観する（表 1-1）。

1.1 これまでの温暖化交渉の経緯²⁾

1997 年に合意された京都議定書に基づき、2008 年から 2012 年までを第 1 約束期間として、先進国（米国・カナダ等を除く）が排出削減の義務を負っていた。しかし、米国が議定書の交渉から離脱し、中国はもともと義務対象外であるため、京都議定書だけではこれらの大排出国の排出を抑制できず、温暖化を防止するのに不十分であった。

そのため、2007 年に行われた気候変動枠組条約（UNFCCC）の第 13 回締約国会議（COP13、開催地はインドネシアのバリ）以降、2013 年からの「ポスト京都議定書」の枠組みが交渉されてきた。

その結果、COP16（2010 年、開催地はメキシコのカンクン）と COP17（2011 年、開催地は南アフリカのダーバン）、及び COP18（2012 年、開催地はカタールのドーハ）の合意によって、2020 年までの枠組みが決まった。欧州連合（EU）等は、京都議定書の下で、2013 年から 2020 年までを第 2 約束期間として、引き続き、削減義務を負う³⁾。一方、ボトムアップ型の枠組み（カンクン

合意という）の下で、米国を含むすべての先進国が自主的な総量目標を、中国とインドを含む途上国が自主取組（GDP 原単位目標など）を掲げ、その実施状況に対して国際的なレビューを行うことになった。また、カンクン合意は、温暖化影響への適応、資金支援、技術移転など途上国支援の強化も定めた（表 1-2）。

同時に、COP17 では、2020 年以降の「ポスト京都議定書の次」の枠組みについて、2015 年の COP21 で合意することを目指し、2012 年から検討を開始することが合意された（図 1-1）。この合意は「ダーバンプラットフォーム」と呼ばれ、新枠組みの検討は、新設の「ダーバンプラットフォーム特別作業部会」（Ad-hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action、略称は ADP）で行われることになった。ADP は、「全ての国に適用される法的枠組み」への合意を目指している。

2012 年の COP18 で、2020 年までのポスト京都議定書を検討する 2 つの作業部会（AWG-LCA⁴⁾、及び AWG-KP⁵⁾）が正式に終了したことから、2013 年からは ADP での新枠組みの検討が本格化した。ADP は、ダーバンプラットフォーム合意に基づき、①排出削減、②適応、③資金、④技術、⑤能力構築、⑥透明性確保の 6 点を検討課題としている。

カナダは議定書自体から離脱、米国は当初より不参加である。

⁴⁾ 正式名称は、Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention、日本語の正式名称は、気候変動枠組条約の下での長期的協力の行動のための特別作業部会。

⁵⁾ 正式名称は、Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol、日本語の正式名称は、京都議定書の下での附属書 I 国の更なる約束に関する特別作業部会。

¹⁾ 本報告書の内容の一部には、経済産業省委託業務「平成 26 年度地球温暖化問題等対策調査（地球温暖化問題を巡る国際動向調査（気候変動枠組条約（UNFCCC））」で得られた成果が含まれている。

²⁾ 本節の記述は、上野（2014）に掲載した内容を一部加筆・修正のうえ、再掲するものである。

³⁾ 日本、ロシア、ニュージーランドは同期間に不参加、

表 1-1 UNFCCC における交渉の歴史

年	出来事
1992	地球サミットで UNFCCC を採択（開催地：ブラジル・リオデジャネイロ）
1997	COP3 で京都議定書を採択（開催地：日本・京都）
2001	COP7 で議定書実施規則に合意（開催地：モロッコ・マラケシュ）
2005	京都議定書発効。COP11（CMP1）で議定書第 2 約束期間の約束を検討する特別作業部会（AWG-KP）の設置に合意（開催地：カナダ・モントリオール）
2007	COP13 でポスト京都議定書を交渉する特別作業部会（AWG-LCA）の設置に合意（開催地：インドネシア・バリ）
2009	COP15 で首脳会合。合意に失敗（開催地：デンマーク・コペンハーゲン）
2010	COP16 でカンクン合意が成立（開催地：メキシコ・カンクン）
2011	COP17（CMP7）で議定書第 2 約束期間の設定とダーバンプラットフォームに合意（開催地：南アフリカ・ダーバン）
2012	COP18（CMP8）で AWG-LCA と AWG-KP の終了に合意、京都議定書改正を採択（開催地：カタール・ドーハ）
2013	COP19 において、2020 年以降の「約束草案」の国内準備開始と、その結果を 2015 年の COP21 に十分に先立って（準備が整った国は同年 3 月までに）提示することを全ての国に招請（開催地：ポーランド・ワルシャワ）
2014	COP20 において、INDC とともに提示する情報の項目を例示（開催地：ペルー・リマ）

出典： 著者作成

現行の枠組みであるカンクン合意と京都議定書では、UNFCCC が採択された 1992 年時点における OECD 加盟国と旧ソ連・東欧諸国を先進国、それ以外の国を途上国として取組を区別しているが、ADP では、先進国がこの区分からの脱却を求め、大きな争点となっている。また、ADP 以前の国際交渉では、「先進国対途上国」という対立の構図が目立っていたが、ADP における新枠組み交渉では、途上国間の意見の相違が目立ってきており、途上国側から、いくつかのグループが現れて、交渉の構図が複雑化した（5 頁の囲み記事参照）。

2013 年の COP19（開催地はポーランドのワルシャワ）では、2020 年以降の約束草案を、COP21 に十分に先立って（準備が整った国は同年 3 月までに）提示することを全ての国に招請し

た。現在、各国では 2015 年の提示に向けて、約束草案の国内準備が進められている。

カンクン合意には、「温度上昇を 2℃以内とするために温室効果ガスを削減することに留意して、大規模削減が必要であることを確認」という文言が盛り込まれた。この長期目標は、各国を拘束するものではなく、理念目標（aspirational goal）と位置付けられているが、目標の達成に向けて十分な排出削減がなされているか、この長期目標がそもそも適切かどうかを、UNFCCC において 2013 年から 2015 年にかけて検討することになっている。

1.2 本稿の目的と構成

2020 年以降の新枠組みや 2℃目標を巡る議論・

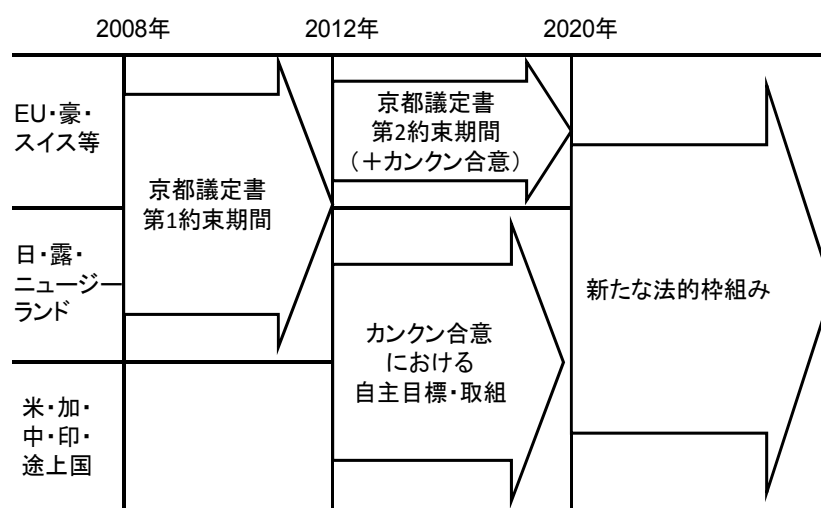


図 1-1 国際枠組みの変遷（2020 年以降については COP17 合意時の想定）

出典： 著者作成

表 1-2 カンクン合意の構成要素

要素	内容
長期目標	温度上昇を 2℃以内とするために温室効果ガスを削減することに留意して、大規模削減が必要であることを確認
排出抑制	先進国については、2020 年の経済全体の排出目標を留意 途上国については、2020 年までの排出抑制行動を留意 目標や行動の内容については、各国が自ら情報を提出（つまり、交渉しない） 計測・報告・検証（MRV）で透明性確保
適応	カンクン適応フレームワークと適応委員会の設置
資金支援	新規の資金を 2010 年から 2012 年までの間に約 300 億米ドルを先進国全体で提供。さらに、条件付きで、2020 年までに年間 1000 億米ドルの資金動員を約束 グリーン気候基金（Green Climate Fund）の創設
技術	技術開発と移転を強化するために、「技術メカニズム」を設立
レビュー	2013 年から 2015 年にかけて、2℃目標の適切性（1.5℃目標の可能性を含む）、および世界全体での対策の進捗状況をレビュー

出典： 著者作成

交渉は、日本の温暖化対策の大きな方向性を左右し、日本経済、産業界、電気事業等は、その影響を受けることになる。

そこで、本稿では、2020 年以降の新枠組みについて、2014 年に ADP で行われた交渉を振り返

りつつ、2015 年の合意期限に向けた検討課題を論じる。

以下、2 章では、2014 年の交渉において、主要な論点となった「①約束草案の対象範囲と新枠組みの構成要素」および「②排出削減に関するハイ

ブリッドアプローチのあり方」について、その背景を概観してから、3 章と 4 章で、これらの論点に関する交渉の経緯と COP20 の結果を分析・評価する。最後に、5 章において、2015 年の COP21 に向けた交渉上の課題と日本の産業界への示唆を論じて、本報告を締めくくる。

2. 2014 年の交渉の主要論点とその背景

ADP の会合は、2014 年に 4 回、開催された。初回は 3 月 10 日から 14 日まで、2 回目は 6 月 4 日から 14 日まで、3 回目は 10 月 20 日から 25 日まで、4 回目は 12 月 2 日から 12 日までである。4 回目の会合は COP20 の会期中に行われた。

1 年を通じて大きな論点となったとなったのは、「①約束草案の対象範囲と新枠組みの構成要素」と「②排出削減に関するハイブリッドアプローチ」のあり方の 2 点であった。

2.1 約束草案の対象範囲と新枠組みの構成要素

2013 年の COP19 では、「約束草案を 2015 年 12 月の COP21 に十分に先だって（準備が整った国は同年 3 月までに）提示するように全ての国に招請する」と決定した。約束草案の英語表記は、“intended nationally determined contribution”であり、国際交渉では、その頭文字をとって、INDC という略称が使われている⁶⁾。

この決定の時点で、先進国は、約束草案とは排出削減の目標・取組を扱うものと考えていた。しかし、2014 年になると、多くの途上国が約束草案には温暖化影響への適応や途上国支援も含まれうると主張した。約束草案の中にこれらの要素が含まれないと、新枠組みにおける扱いが軽くなっ

てしまうのではないかと懸念したためである。途上国は、新枠組みでは適応や支援も、排出削減と同等の重要性をもって扱われるべきと考えていた。

その結果、「約束草案の対象範囲」が、「新枠組みの構成要素」と関連する形で、交渉の重要論点に浮上した。新枠組みの構成要素についても、2012 年の COP18 における決定に基づき、COP20 までに「交渉テキスト草案のための要素 (elements for a draft negotiating text)」を検討することになっており、COP20 に向けて、「約束草案の対象範囲」と「新枠組みの構成要素」が相互に関連しながら、争点化していった。

2.2 排出削減に関するハイブリッドアプローチのあり方

2013 年 3 月に、米国は新枠組みにおける排出削減の扱い方について、「自国の排出削減に関する目標・取組を自国決定する。ただし、決定の前に、目標・取組の草案をその理解に必要な情報とともに提示し、草案に対する国際的な事前協議を行う期間を設ける。事後の実施状況についても透明性を確保する」という考え方を提案した。その後、この提案は「ハイブリッドアプローチ」や「ハイブリッドシステム」と呼ばれるようになり、賛否両論があるものの、米国提案以降、この考え方を軸に交渉が進んできた⁷⁾。

2013 年の COP19 では、約束草案の事前提示を全ての国に招請し、草案に付す関連情報を 2014 年の COP20 で特定することを決めた。また、2015 年に事前協議を行うには、COP20 でその開催を決める必要があった。

そのため、関連情報と事前協議を中心に、ハイブリッドアプローチのあり方が重要論点となった。

⁶⁾ COP19 の決定文書で、intended nationally-determined contribution という言葉が使われた背景については、上野（2014）を参照。

⁷⁾ ハイブリッドアプローチを巡る 2013 年までの議論については、上野（2014）を参照。

交渉グループについて

現在、UNFCCC には 195 か国が加盟しているが、全ての国が個別に交渉するのでは効率が悪くなること、また個別の国では影響力が限られることから、立場の近い国々の間で交渉グループが形成されている。

先進国の交渉グループは以下の 3 つである。

- アンブレラグループ (Umbrella Group、UG) : 非 EU 先進国 (日本、米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、ロシア、ノルウェー等)
- EU (European Union) : 欧州連合加盟国
- 環境十全性グループ (Environmental Integrity Group、EIG) : スイス、韓国、メキシコ、リヒテンシュタイン

途上国については、全ての途上国が参加する「G77+中国」という大きな連合体があるが、ADP では共通ポジションをまとめることが困難となっており、以下のように複数のグループに分かれて、交渉が行われている。

- 同志途上国 (Like-Minded Developing Countries、LMDC) : 中国、インド、サウジアラビア、ベネズエラ、マレーシア等
- 小島嶼国連合 (Alliance of Small Island States、AOSIS) : ナウル、ツバル、トリニダードトバゴ、マーシャル諸島等。LDC と重なる国もある
- 後発開発途上国 (Least Developed Countries、LDC) : バングラデシュ、ネパール、ガンビア、ツバル等
- アフリカグループ : アフリカ大陸の諸国。LDC と重なる国が多い
- ラテンアメリカ・カリブ海独立連合 (Independent Alliance of Latin America and the Caribbean、AILAC) : チリ、ペルー、コスタリカ等

3. 約束草案の対象範囲と新枠組みの構成要素－交渉の経緯と COP20 の結果

本章では、1 つ目の主要論点について、2014 年の交渉経緯と COP20 の結果を検討する。

3.1 3 回目の ADP 会合までの交渉経緯

約束草案の対象範囲については、3 月の会合で先進国と途上国の間で見解に相違があることが明らかになった。その後、継続的に論点となり、6 月の会合から 10 月の会合にかけて、各交渉グループの見解が徐々に明らかになっていった。COP20 直前の時点では、概ね、

- 排出削減が中心 (先進国、AOSIS)
 - 排出削減が中心だが資金支援を含む (LDC)
 - 排出削減、適応、支援を含むが、適応は異なる時間軸で扱う (AILAC)
 - 排出削減、適応、支援を対称的に扱う (LMDC、南アフリカ、アフリカグループ)
- という意見分布だった (これらの交渉グループとその略称については、本頁上部の囲み記事を参照)。

一方、「新枠組みの構成要素」については、各国が 6 月会合から 10 月会合にかけて意見を提示し、ADP 共同議長が各国の意見をノンペーパーと呼ばれるステータスを持たない非公式文書に取りまとめた。

3.2 COP20 の結果－「約束草案の対象範囲」について

COP20 会期中の ADP 会合においても、各交渉グループの見解はほとんど変化せず、合意点を見いだせないまま、最終日を迎えた。そして、会期を延長して、COP 議長による調整が行われた結果、決定文書に以下を含めることで合意が成立した。

(1)排出削減を含めることを暗示

まず、各国が約束草案の中で排出削減を扱うことを、「排出削減 (mitigation)」という言葉を用いない形で示した。

COP20 の決定文書のパラグラフ 9 とパラグラフ 10 には、“intended nationally determined contribution towards achieving the objective of the Convention as set out in Article 2”という文言が含まれた。直訳すれば、「条約 2 条で定められた条約の目的を達成するための約束草案」となる。条約 2 条 (Article 2) は、UNFCCC の「究極の目的 (the ultimate objective)」として、温室効果ガスの濃度安定化を掲げていることから、約束草案は濃度安定化に不可欠な排出削減を扱うと解釈できる。

ただし、条約 2 条は、2 つの文で構成されており、第 1 文において究極の目的を示した後に、第 2 文において生態系が自然適応できるようにする、持続可能な形での経済発展を可能にするといった文言も含まれている。この点を捉えれば、約束草案には排出削減に加えて、適応と支援も含まれると解釈できる余地もあり、LMDC 等の一部途上国はそうのように考えている可能性がある。

どちらの解釈であったとしても、約束草案に排出削減が含まれることになるが、排出削減に直接言及せず、代わりに条約 2 条に触れることで、解釈の幅が広がり、合意を得やすくなったのではないと思われる。

(2)適応を明示、途上国支援には触れず

次に、適応については、各国が約束草案の中にも含めてもよいことを明記した⁸⁾。一方、決定文書は、約束草案に途上国支援が含まれるかどうかについて言及しなかった。

(3)未決事項であることの明記

最後に、上記の記載はあるものの、約束草案の対象範囲は未決事項であることを明示した。具体的には、決定文書のパラグラフ 8 に、「約束草案に関する取り決めは、約束草案の法的性質と内容を予断しない」という文言が含まれた⁹⁾。

建前としては、約束草案の対象範囲は未決であるが、実質的には排出削減が中心であり、適応は各国の任意で含めてもよいという妥協である。これだけでは、途上国支援を含めたい国には不満が強く残ることになるが、この点については、次に述べるように、「新枠組みの構成要素」のなかでバランスをとった。

3.3 COP20 の結果－「新枠組みの構成要素」について

約束草案の対象範囲についての交渉が難航するなか、合意に必要なバランスを得るために、新枠組みにおける適応と途上国支援の扱いについて、従来よりも踏み込んだ文言が決定文書のなかに散りばめられた。以下では、新枠組みの構成要素について、決定文書に含められた文言を 1 つずつ見

⁸⁾ 決定文書のパラグラフ 12 には、“Invites all Parties to consider communicating their undertakings in adaptation planning or consider including an adaptation component in their intended nationally determined contributions”という文言が含まれている。

⁹⁾ 英文では、“the arrangements specified in this decision in relation to intended nationally determined contributions are without prejudice to the legal nature and content of the intended nationally determined contributions of Parties”である。

ていく。

(1)新枠組みの全体構成

まず、新枠組みでは、排出削減、適応、途上国支援、透明性確保という諸要素をバランスよく扱うことを「決定」した。ADP を創設した COP17 のダーバンプラットフォーム合意は、ADP の検討テーマとして、削減、適応、支援（資金、技術、能力構築）、透明性を列挙したが、これらを最終的に新枠組みの中を含めるかどうかには言及しておらず、COP18 と COP19 の決定文書でも同様であった。

今回の COP の決定文書では、これら全てが新枠組みに含まれること、しかもバランスよく扱われることが、決定事項として明記された¹⁰⁾。従来の文言よりも、かなり踏み込んでおり、削減、適応、支援を同等の重要性をもって扱うことを求める途上国に配慮した形となっている。

(2)適応

さらに適応については、決定文書の前文として、「新枠組みを通じた適応強化の決意を確認する」という文言が含まれ、重要性が明文化された¹¹⁾。また、損失と被害（loss and damage）に関する COP の決定文書も前文でリファーされた。

(3)資金支援

途上国支援には、資金、技術、能力構築の 3 点が含まれるが、このうちの資金については、決定

文書のパラグラフ 4 として、以下が含まれた。

Urges developed country Parties to provide and mobilize enhanced financial support to developing country Parties for ambitious mitigation and adaptation actions, especially to Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change; and recognizes complementary support by other Parties

まず、冒頭の部分で、先進国から途上国への資金の流れを示した。これは、1 章で述べたように、「先進国と途上国」という二分法からの脱却が ADP の最大争点となるなか、資金支援についてはこの二分法を認めているかのように見える。

次に、被支援国として、脆弱国が特記されており、途上国のなかでも、脆弱国が他の途上国とは区別されている。ただし、脆弱国の定義は与えられていない。

最後に、他国による補完的な支援が認識されている。冒頭で先進国を資金提供国としつつ、他国も「補完」という位置付けで提供側に回ることを示したものである。ただし、その前の部分とは、セミコロン (;) で区切られており、その前後の関連性が弱められている。

ただし、このパラグラフで書かれていることが、2020 年以降の枠組みのことを指しているのかが必ずしも明確ではない。前述の(1)や(2)に関連するパラグラフでは、新枠組み（英語では、“a protocol, another legal instrument or agreed outcome with legal force”¹²⁾）という言葉が使われているが、このパラグラフでは用いられておらず、2020 年以降の将来を指すとは明確には読みとれない。時制は現在形であり、グリーン気候基金（Green

¹⁰⁾ 英文では、決定文書のパラグラフ 2 に、“Decides that the protocol, another legal instrument or agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties shall address in a balanced manner, inter alia, mitigation, adaptation, finance, technology development and transfer, and capacity-building, and transparent of action and support”という文言が含まれた。

¹¹⁾ 英文の文言は、“Affirming its determination to strengthen adaptation action through the protocol, another legal instrument or agreed outcome with legal force under the Convention to be adopted at the twenty-first session of the Conference of the Parties (November-December 2015)”である。

¹²⁾ COP17 のダーバンプラットフォームで合意された文言だが、この文言に至った経緯については、上野ほか（2013）を参照。

Climate Fund、GCF) に対して、先進国だけではなく、一部途上国も拠出を表明している現状を指しているものとも読みとれる。

このように意味するところが明確ではなく、多様な解釈を許容しうるが、大きな方向性として、先進国から途上国への支援は続くこと、提供国は広がること、脆弱国が重要な被支援国となることの3点が示されたと言えよう。

(4) 約束草案と新枠組みの内容の切り離し

約束草案との関係については、「約束草案に関する取り決めは、新枠組みの内容を予断しない」と決定文書に明記して¹³⁾、新枠組みの構成要素を約束草案の範囲から切り離れた。

(5) 各国提案の集約

以上が、決定文書の中に合意事項として含まれたものであるが、新枠組みの各構成要素に対する各国提案を束ねた文書(表題は elements for a draft negotiating text)も、非合意事項として、附属書(Annex)という位置付けで決定文書に盛り込まれた。これは ADP 共同議長が COP20 の前に示したノンペーパー(ステータスを持たない非公式文書)を、各国が COP20 で述べた意見を踏まえて改訂したものである。附属書の章立ては、以下の通りである¹⁴⁾。

- A. 前文 (preamble)
- B. 定義 (definitions)
- C. 総則・目的 (general/objective)
- D. 排出削減 (mitigation)
- E. 適応、損失と被害 (adaptation and loss and damage)

G. 資金 (finance)

H. 技術開発と移転 (technology development and transfer)

I. 能力構築 (capacity-building)

J. 行動と支援の透明性 (transparency of action and support)

K. 約束・貢献に関連する時間枠とプロセス／実施と野心に関する他の事項 (time frames and processes related to commitments/contributions /other matters related to implementation and ambition)

L. 実施と遵守の促進 (facilitating implementation and compliance)

M. 手続き・制度規定 (procedural and institutional provisions)

ただし、この章立ては暫定的なものであり、新枠組みの章立てはこれとは異なる可能性がある。また、附属書は、各国の提案をオプションとして併記しただけであり、新枠組みの方向性を示すものではない。

(なお、2015 年 2 月 8 日から 13 日にスイス・ジュネーブにて、2015 年最初の ADP 会合が開催された。この会合では、“elements for a draft negotiating text”に各国がさらに提案を追加した文書が作成され、今後の交渉の土台となる「交渉テキスト (the negotiating text)」との位置づけが与えられた。文書の位置づけは高まったものの、各国の提案を併記しただけの文書である点には変わりはない。)

3.4 差異化について

COP20 の決定文書には、新枠組みの要素間のバランスに加えて、国々間のバランス、つまり差異化についても新たな文言が盛り込まれ、「新枠組みは、共通だが差異ある責任と個別能力の原

¹³⁾ 英文では、決定文書のパラグラフ 8 に、“arrangements specified in this decision in relation to intended nationally determined contributions are without prejudice to (中略) the content of the protocol, another legal instrument or agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties”と書かれている。

¹⁴⁾ COP20 期間中の編集により、F は削除された。

則を、様々な国別事情を考慮して反映する」とされた¹⁵⁾。これまでの交渉において、「共通だが差異ある責任」は先進国・途上国という二分法を想起させる言葉として用いられてきたが、これに「個別能力」や「様々な国別事情」という言葉が加わることで、自国決定を通じた自己差異化も読みとれるようになっている。

この文言は、2014 年 11 月の米中共同声明で使われたものであり、米中合意を起点に、最も困難な論点について、一歩を踏み出したといえる。

3.5 分析と評価

以上のように、COP20 では、各国の約束草案に排出削減を含めることを暗示しつつ、適応については各国の任意とし、新枠組みの構成要素として途上国支援を明示するという形で決着をみた。また、新枠組みは削減、適応、支援をバランスよく扱うことも決定した。

約束草案に途上国支援が含まれるかどうかについては言及がないが、一部の途上国が約束草案のなかに「先進国の支援を必要とする削減、および適応」を含める可能性が高く、各国の草案が出揃うなかで、途上国からの要求という形で約束草案に支援が絡まっていくと予想される。

以下では、COP20 で得た結果の背景にある各国のポジションを分析した上で、COP20 の意義を評価する。

(1)各国のポジションの分析

削減、適応、途上国支援のバランス確保には合意したものの、これらの各論については、2014 年の 1 年間を通じて、締約国間で見解の相違が大

きかった。削減については、4 章で取り上げるように、先進国対途上国という単純な構図では捉えきれないほどに意見分布が複雑化しているが、適応と資金支援については、先進国と途上国の間で大きな意見の相違が見られる。

たとえば、適応について、アフリカ諸国、AILAC 及びメキシコは、途上国の適応支援のニーズを定量化して世界全体の目標とすべきと主張した。これに対して、先進国は、適応のニーズは地域固有であり、世界全体での定量化になじまず、世界全体の目標を設けるとしても定性的なもの（例えば、強靱性（resilience）の向上等）にすべきとした。ただし、途上国の中でも AOSIS は適応ニーズの定量目標化は困難で、定性的な目標が望ましいとの見解を示した。

また、資金支援について、ほぼ全ての途上国が、先進国による資金提供に定量目標を設けるべきと主張しているのに対して、先進国は、そのような定量目標は不要であり、むしろ民間投資を促すような制度環境（enabling environments）の強化を目標とすべきと主張した。

技術移転についても、インド等の一部途上国が知的財産権保護は技術移転を阻害しており、GCF に技術ウィンドウを設けて知的財産権を買い上げ、途上国に安価で使用させるべきと主張しているが、先進国は、知的財産権はイノベーションと技術移転を促進するものであると反論した。

もちろん、3.3 節で述べたように、新枠組みにおける適応の強化や、先進国から途上国への資金の流れを継続しつつ新たに支援側に回る国も認識するといった点には合意があるが、これらは 2014 年時点でも合意できる「最大公約数」であり、詰め切れていない部分は依然として大きい。

(2)COP20 の結果の評価

一方、COP20 で合意した「最大公約数」は、内容は薄いかもしれないが、見解が多様な国々の間で合意可能なバランスを示したものと評価で

¹⁵⁾ 英文では、決定文書のパラグラフ 3 に、“an ambitious agreement in 2015 that reflects the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances”と書かれている。

きる。この延長上で交渉を行い、削減、適応、途上国支援のバランスをとれば、COP21 で合意できる可能性は高まると考えられる。

ただし、COP20 の決定からは、途上国が支援を条件とする排出削減を提示した際に、どのように応えるのかという点が見えてこない。途上国の約束草案が 2015 年の半ばから後半に出揃ってくるなかで、大きな論点に発展していくと予想される。

4. 排出削減に関するハイブリッドアプローチのあり方ー交渉の経緯とCOP20 の結果

4 章では、2014 年の交渉における 2 つ目の主要論点であるハイブリッドアプローチを検討する。

4.1 3 回目の ADP 会合までの交渉の経緯

2013 年 3 月の米国提案以降、ハイブリッドアプローチの考え方は、ADP の 6 つの検討課題のうち、排出削減と透明性確保に関連する議論を通じて具体化されてきた。各国が ADP 会合での発言や ADP に提出した意見書で示してきた意見を総合すると、ハイブリッドアプローチは概ね図 4-1 の左側に示す 5 つのステップからなっている（上野 2014）。COP20 の前に行われた 3 回の会合では、これらについて各国が意見を述べてきたが、その議論は著者が観察する限りでは、図 4-1 の右側に示す 9 つの論点に整理できる。

特に、2015 年に約束草案の提示と草案に対する事前協議を行うためには、2014 年の COP20 で、目標年・サイクル（論点 2）、関連情報の項目（論点 3）、協議開催とその方法（論点 4）を決めておくことが望ましかったことから、ADP 共同

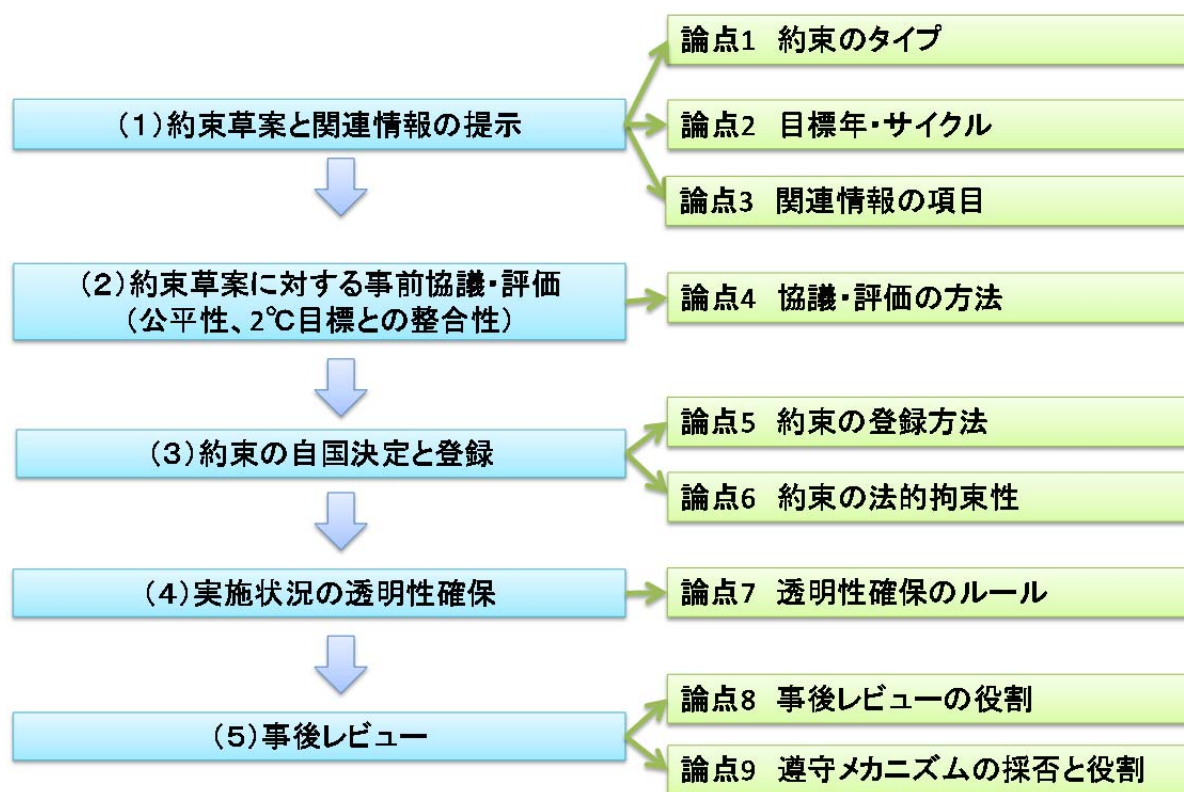


図 4-1 ハイブリッドアプローチを構成する 5 つのステップと制度設計上の 9 つの論点

出典：著者作成

議長は、これらの論点を扱う COP 決定案を 6 月の会合中に提示し、その後、7 月と 11 月に同文書の改訂版を提示した。

COP20 開始時点で、上記の 3 つの論点に対する意見分布は以下の通りであった。

「目標年・サイクル」については、大きく、① 2025 年・5 年サイクル（米国等）、② 2030 年・10 年サイクル（日本、EU 等）、③ 両者の組み合わせ（ブラジル、南アフリカ等）という 3 通りの意見があった。

「関連情報の項目」については、全ての国で共通の項目とする案（先進国等が主張）と、先進国と途上国で項目を区別する案（LMDC 等が主張）があった。

「事前協議」については、大多数の国が 2015 年の交渉会合で実施する案を支持していたが、LMDC が開催に猛反対していた。

4.2 COP20 の結果

COP20 では、諸論点に関する各国意見の棚卸しと、4.1 で述べた 3 つの論点についての交渉が行われた。以下、(1)で各国意見の棚卸し結果を、(2)から(4)で 3 つの論点についての交渉結果を述べる。

(1)各国意見の棚卸し

3 章で述べたように、新枠組みの要素についての各国提案は、決定文書の附属書の中に列挙された。図 4-1 に示した 9 つの論点については、「D. 排出削減」、「J. 行動と支援の透明性」、「K. 約束・貢献に関連する時間枠とプロセス／実施と野心に関する他の事項」、「L. 実施と遵守の促進」のなかに、各国の提案が束ねられた。

表 4-1 は 9 つの論点について、各国の見解をこの附属書や各国の ADP への意見書に基づいて整理したものである。上野（2014）は 2013 年の交渉で示された各国見解に基づき、ハイブリッドア

プローチの制度設計に関する論点を抽出したが¹⁶⁾、2014 年の交渉では、2013 年と同様の論点が議論されるとともに、新しい論点も出てきた。

第一に、「論点 2 目標年・サイクル」である。2013 年の交渉ではこの点はほとんど議論にならなかったが、2014 年になると、EU が 2030 年目標の検討で先行するなか、米国が 2025 年目標を志向すると表明し、主要国間で目標年についての意見の相違があることが明らかになった。この論点は目標を 5 年サイクルで定めるか、10 年サイクルで定めるのかという点とも関連することから、目標年とサイクルがあわせて論点となった。

第二に、「論点 8 事後レビューの役割」である。これは 2013 年から論点となっていたが、EU と南アフリカが、5 年サイクルと 10 年サイクルの間をつなぐために、「10 年サイクルとして、5 年目に中間レビューを行う」という案を提示し、目標年・サイクルとセットで論じられるようになった。

第三に、「論点 9 遵守メカニズムの採否と役割」である。EU と AILAC がその導入を強く求めていることから、徐々に関心が高まってきている。京都議定書では罰則を含む遵守メカニズムが取り入れられたが、そのような仕組みを新枠組みにも取り入れるのか、あるいは罰則ではなく遵守促進を中心とするメカニズムを入れるのかといった点が議論されている。

以下に述べるように、COP20 において、ある程度の方向性が示された論点もあるが、多くの論点では表 4-1 に示したように意見がまとまっておらず、その検討は 2015 年の交渉に持ち越された。

¹⁶⁾ 草案を提示するタイミング、目標・取組のスペック指定の可否、補足情報のスペック、協議・評価の方法、自国決定した目標・取組の埋め込み方法、自国決定した目標・取組の法的拘束性、実施段階の透明性確保の 7 点である。

(2)目標年・サイクル

COP20 では表 4-1 に示した様々な案が提示されたが、COP20 以前に見られた見解の相違が埋まらず、合意を得られなかった。そのため、目標年への合意がないままに、約束草案が提示されることになり、2025 年目標を提示する国、2030 年目標を提示する国、両方を提示する国に分かれていくと予想される。

(3)関連情報の項目

COP の決定文書の中に、情報の項目として、以下の 7 点が例示された。ただし、これらを含めることは必須ではなく、どれを含めるかは各国の選択に委ねられることになった。

- ①参照点に関する定量情報（基準年を含む）
- ②実施の時間枠／期間
- ③範囲とカバレッジ
- ④計画プロセス
- ⑤前提と方法論のアプローチ（人為的な GHG 排出と（適切な場合には）その除去に関する推定・アカウンティングに関するものを含む）
- ⑥約束草案が国別事情の観点からみて公平で野心的であることの説明
- ⑦約束草案による条約 2 条の目的への貢献に関することの説明¹⁷⁾

これらの項目は主に排出削減を扱うものであるが、②、③、④のように適応等にも当てはめることができる項目も複数含まれている。また、3 章

で述べたように「条約 2 条の目的」の解釈次第では、⑦には適応と途上国支援を含めることができる。

(4)事前協議

COP20 以前からそうであったように、多くの国が 2015 年に UNFCCC の交渉会合での事前協議開催を求めたが、LMDC が最後まで反対し続けたため、COP20 では開催を決定できなかった。その代わりに、各国の約束草案を提出後に UNFCCC のウェブサイトに掲載し、さらに、2015 年 10 月 1 日までに提出された約束草案については、それらを積み上げた全体効果（aggregate effect）に関するレポートを、条約事務局が 2015 年 11 月 1 日までに作成することになった。

¹⁷⁾ 英文では以下の通りである。

- ①quantifiable information on the reference point (including, as appropriate, a base year)
- ②time frames and/or periods for implementation
- ③scope and coverage
- ④planning process
- ⑤assumptions and methodological approaches including those for estimating and accounting for anthropogenic greenhouse gas emissions and, as appropriate, removals
- ⑥how the Party considers that its intended nationally determined contribution is fair and ambitious, in light of its national circumstances
- ⑦how it contributes towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2

表 4-1 ハイブリッドアプローチの各論点に関する各国見解（下線部は日本が示した見解）

論点	各国の見解
論点 1 約 束 の タ イ プ	①各国が自ら約束のタイプを選択する。その自己選択を通じて自己差異化がなされる（先進国） <u>（※主要国に対して、国別総量目標の提示を望む（日本、EU））</u> ②先進国と途上国の区別を維持し、先進国は国別総量目標、途上国は自由選択とする（LMDC、南アフリカ） ③先進国は国別総量削減目標、他の国でもその立場にある国は国別総量削減目標、それ以外の国も何らかの約束（メキシコ） ④総量目標を掲げる附属書 A 国（先進国は必須、途上国は望む場合）、それ以外を掲げる附属書 B 国（LDC） ⑤同心円（concentric）の差異化。円の中心は（a）総量削減目標で、先進国はこれを必須。その外側に（b）排出予測に対する総量抑制目標、（c）GDP 原単位目標、（d）人口あたり目標、（e）行動があり、途上国は自国の状況に応じて（a）～（e）の中から選択し、徐々に円の中心に近づく（ブラジル）
論点 2 目 標 年 ・ サイクル	①<u>10 年サイクルを支持（日本（ただし、5 年サイクルに関心がある国があり、努力が 10 年間もチェックされないことへの懸念があることを認識）、EU（“every [x] years”というようにシンプルにすべき。EU は 2030 年目標を望んでいるが、「5 年間の約束+その後の 5 年間の示唆的約束」がテーブルにあることは認識）、メキシコ（10 年を望むが、「5 年間の約束+その後の 5 年間の示唆的約束」を検討することを示唆）、カナダ、韓国、インド、ウクライナ）</u> ②5 年サイクルを支持（米国） ③5 年サイクルを支持するが、「5 年間の約束+その後の 5 年間の示唆的約束」も可（LDC、マーシャル諸島） ④「5 年間の約束+その後の 5 年間の示唆的約束」を支持（ブラジル、南アフリカ、AILAC） ⑤「全ての国に 2030 年/2025 年」、または「先進国は 2030 年/2025 年、途上国には多様性」（中国）<u>（※サイクルではなく、年限のみを提示）</u> ⑥5 年ごとに同時更新することを条件に、期間に柔軟性を持たせる（スイス（全ての国がコミットメントを 5 年ごとに提出・更新。ただし、5 年よりも長い約束期間の国は、5 年後の示唆的なコミットメントを提示）） ⑦年数を示さず、全ての国で共通にすべきとだけ発言（豪・ノルウェー）
論点 3 関 連 情 報 の 項 目	COP20 の決定文書で以下を例示。必須事項ではなく、どの事項を含めるかは各国が任意に決定 ①参照点に関する定量情報（基準年を含む）、②実施の時間枠/期間、③範囲とカバレッジ、④計画プロセス、⑤前提と方法論のアプローチ（人為的な GHG 排出と（適切な場合には）その除去に関する推定・アカウンティングに関するものを含む）、⑥約束草案が国別事情の観点からみて公平で野心的であることの説明、⑦約束草案による条約 2 条の目的への貢献に関することの説明 →次のサイクルに向けて、2015 年合意の中でさらに具体化していく可能性あり
論点 4 協 議 ・ 評 価 の 方 法	COP20 において、「2015 年 10 月 1 日までに提示された約束草案の全体効果（aggregate effect）に関する統合レポート（synthesis report）を、条約事務局が 11 月 1 日までに作成すること」を決定。UNFCCC の下での対話実施が模索されたが、COP 決定には盛り込まれなかった。2016 年に事前協議を行うという案が出てくる可能性あり。次にサイクルに向けて、2015 年合意の中で具体化していく可能性あり
論点 5 約 束 の 登 録 方 法	【登録方法】 ①新合意に刻み込む（inscribe）（EU、LDC、AOSIS、AILAC）（国別の Contribution Document に刻み込む（AILAC）、総量削減目標を掲げる附属書 A（先進国+α）、排出抑制約束・戦略を掲げる附属書 B（その他）（LDC）） ②合意の補足文書である国別の行程表（schedule）に含める（米、豪、ニュージーランド） ③<u>国際的な法的拘束力をもたない文書に含める（日本）</u> ④法的文書の附属書や行程表に書き込む（南アフリカ） ⑤新合意の添付書（attachment）に含める。先進国の削減約束を取り込む添付書 A、先進国による支援を含める添付書 B、途上国の行動を含める添付書 C の 3 本立て（中国）

	【登録のタイミング】 ①2015 年合意への参加時・締結時（米国、日本）・署名時（メキシコ）（※ただし、COP21 のタイミングでも、inf 文書以上・Annex 以下の文書に貢献を反映（米国）） ②事前アセスメントの終了から 3 カ月以内（初回は 2015 年合意の採択時）（AILAC） ③COP21 までにルールが間に合わない場合、暫定的な形で貢献をアンカー。ルール決定後、最終版を提示（ニュージーランド） ④2015 年は暫定的な貢献を、2017 年までに最終的な貢献を記入（南ア）
論点 6 約 束 の 法 的 拘 束 性	①約束に法的拘束力をもたせて、遵守のメカニズムが必要（EU、AILAC、LDC） ②約束そのものには法的拘束力を持たせず、約束の提出、その達成のための措置の実施、実施へのレビューを受けることに法的拘束力をもたせる（日本） ③約束そのものには法的拘束力を持たせず、約束の提示や MRV を受けることに拘束力をもたせる。約束には、国内法で拘束力をもたせる（ニュージーランド） ④関連情報のなかに、約束の実施を下支えする「国内の既存の政策措置・予見される政策措置（そのうちの一部は法的効力をもつ）」を含める（米国） →COP20 の決定には含まれず ⑤目標・取組を提出することを義務とする（シンガポール） ⑥コミットメント作成における基準に従うことに法的拘束力をもたせる（南アフリカ）
論点 7 透 明 性 確 保 の ルー ル	【計測・報告・検証（MRV）とアカウンティング】 ①共通の MRV システム・アカウンティングルールが必要（先進国、AILAC） ②最終的には共通システムを目指すべきだが、途上国は当面はオプションの中から自由選択できるようにすべき（南アフリカ） ③全ての国に適用される共通ルールは不要であり、先進国・途上国の二分法に基づく既存システムを活用すべき（LMDC） 【ルールを決めるタイミング】 ①貢献に適用される拘束的なルール（レポーティング、アカウンティング、レビュー）は、COP21 で COP 決定として決められるべき（米国）。約束の努力水準に大きな影響を与えるルール（メトリクス、レファレンスレベル、土地部門と市場メカのアカウンティング）は、COP21 で COP 決定として決められるべき（EU） ②パリ、またはその後に決める（ニュージーランド） ③COP21 までに決まらない際には、COP21 で作業計画を決める。ルールが約束に影響を与える場合、各国は調整を許される（日本） ④新合意に原則を含めて、詳細は 2016 年以降に決める（豪）
論点 8 事 後 レビ ュ ー の 役 割	①透明性の強化：約束の実施状況に対する単一のレビューシステムが必要。単一ではあるが、能力・事情等に基づく差異化を許容する（日本、米国）（※ウェブサイトを通じた Q&A と SB におけるレビューセッション（日本）、条約 13 条のもとで COP が採択した「多国間協議プロセス」（メンバーシップの規定を除く）の検討を含む（米国）） ②期間途中の調整：温度目標・科学的情報に照らして定期的に各国の取り組みと世界全体の努力水準をレビューし、必要に応じて事後調整（EU、AILAC、南アフリカ、メキシコ）（※サイクルを 10 年として、5 年目に中間レビューを行う（EU、南アフリカ）） ③次の期間へのインプット：10 年間の期間の中に、5 年間の貢献期間とその後の 5 年の示唆的期間を設ける。各貢献期間の終了までに、示唆的期間の貢献に対する調整と確認（confirm）を行い、その次の示唆的期間を伝達する。各貢献期間の前半に「全体検討プロセス（aggregate consideration process）」を行い、各国貢献の調整に対してグローバルな視点をもって情報を与える。後半には、各国が国内で NDC の調整を行う（ブラジル） ④先進国・途上国の二分法に沿って区別すべき（中国）
論点 9 遵 守 メカ ニ ズ ム の 採 否 と 役 割	①促進機能中心とするメカニズムが必要（米、豪、ノルウェー、南ア、アフリカ、メキシコ） ②罰則も含む遵守メカニズムが必要（スイス、LDC） ③遵守のメカニズムが必要だが、内容は明言せず（EU、ニュージーランド、AILAC） ※議論するには時期尚早（日本、中国）

出所：著者作成

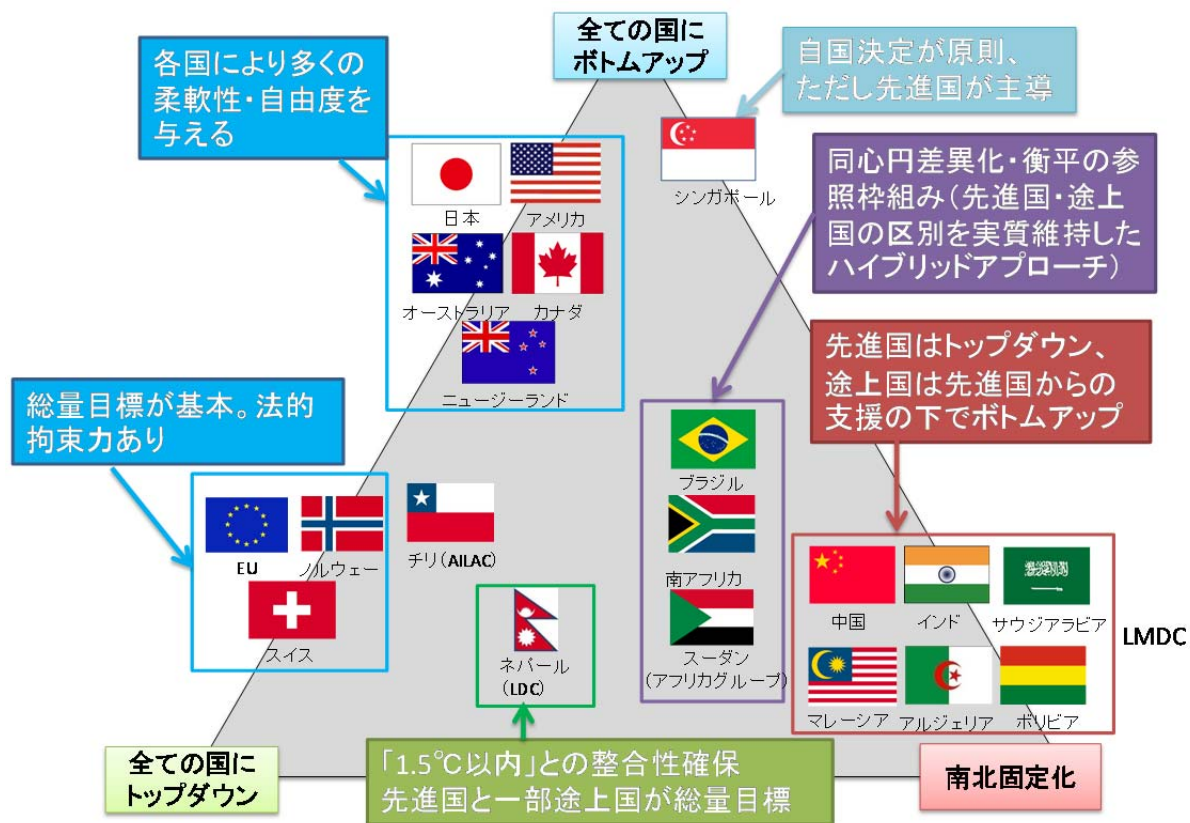


図 4-2 ハイブリッドアプローチを巡る各国の見解

出典：上野（2014）をもとに著者作成

4.3 分析と評価

このように、COP20 では、関連情報については任意に採用という形で、その項目に合意を得たものの、目標年・サイクルや事前協議については合意できなかった。以下では、この背景にある各国のポジションを分析した上で、COP20 の意義を評価する。

(1)各国のポジションの分析

ハイブリッドアプローチを巡る各国のポジションについては、上野（2014）が、2013 年に示された見解をもとに分析している。2014 年も、各国はポジションをほとんど変えず、従来のポジションの中で表 4-1 に示したように論点を具体化していった。2014 年に示された見解も踏まえつつ、各国のポジションを再度整理すると以下のようになる。

先進国は「全ての国へのハイブリッドアプローチ」を求めている。そのなかでも、米国や日本などの非 EU の先進国はボトムアップ寄りのハイブリッドアプローチを、EU はトップダウン寄りのハイブリッドアプローチを志向している¹⁸⁾。途上国の中でも、AILAC は EU のポジションに近い。

先進国の対極のポジションをとっているのは、中国やインドをはじめとする LMDC であり、「先進国はトップダウン、途上国はボトムアップ」（南北固定化）という考え方である。

一方、ブラジル、南アフリカ、アフリカグループは、「全ての国に対するハイブリッドアプローチ」と「南北固定化」の中間に位置している。総論としては、ハイブリッドアプローチであるが、

¹⁸⁾ ボトムアップアプローチやトップダウンアプローチといった用語の意味については、上野（2014）や上野（2010）を参照。

目標・取組のスペックや透明性確保などの各論の中に先進国と途上国の区別を織り込んで、この区別を維持する立場である。

他方、LDC は、「総量目標を掲げる先進国と一部途上国」及び「その他を掲げる他国」という新たな二分法を提示しつつ、世界全体の平均気温の上昇幅を産業革命以前と比べて 1.5℃以内に抑えるという目標を掲げ、各国の約束草案がこれと整合しない場合には約束を調整する仕組みを求めている。

図 4-2 は、「全ての国にボトムアップ」、「全ての国にトップダウン」、「南北固定化」という 3 つの頂点からなる三角形の中に、各国の立場を分布させたものである。先進国対途上国という単純な構図では割り切れない状況となっている。

COP20 で事前協議に合意できなかったのは、LMDC が強く反対したためだが、図に示されているように、LMDC はハイブリッドアプローチには賛同せず、南北固定化の考え方で一貫している。事前協議に合意することは、ハイブリッドアプローチに同意することに近く、合意期限の 1 年前である COP20 は、まだ妥協できるタイミングではなかったのかもしれない。

(2) COP20 の結果の評価

ハイブリッドアプローチの核である事前協議に合意できなかったことから、新枠組みは事前協議を含まない形、すなわち「ボトムアップアプローチ」により近いものになったと言えるかもしれない。

しかし、合意できなかったのは、UNFCCC の交渉会合における事前協議であり、G7 や G20、米国主催の主要経済国フォーラム（Major Economies Forum、MEF）などの少数国会合での協議は実施可能である。ハイブリッドアプローチを提案した米国のもともとの考え方は、十分なリードタイムをもって約束草案が提示されれば、その後に事前協議が様々な場で行われるようになる

というものであった¹⁹⁾。交渉会合での協議が難しくなったことから、今後は少数国会合での協議に関心が集まっていくだろう。主要国が参加する少数国会合で事前協議が行われることになれば、実質的にハイブリッドアプローチになったと評価できる

また、関連情報の項目のなかには、「約束草案が公平で野心的であることの説明」が含まれる。この項目は事前協議が行われれば主たる論点となったはずで、これが約束草案とともにウェブサイトに掲載され、広く周知されれば、「事前の透明性」は確保できる。ただし、関連情報に含めるか否かの選択が各国に委ねられているため、本項目を含めない国の約束草案の透明性は担保されない。

一方、表 4-1 に示したように各論点に関する意見の相違は依然として大きく、2015 年の交渉に残された課題は大きい。

5. COP21 に向けた国際交渉上の課題

COP20 の結果を踏まえて、5 章では、COP21 での新枠組み合意に向けた国際交渉上の課題や日本の産業界への示唆を論じて、本報告を締めくくる。

5.1 新枠組みの要素間のバランス確保

2015 年の交渉では、COP21 での採択に向けて、各国の提案をもとに合意可能な「条文」を作ることが最大の課題となる。これまでは、コンセプトを中心に交渉が行われてきたが、今後は、それらを国際条約の条文に仕上げていかなければならない。その際、削減に関するハイブリッドアプローチを仕上げつつ、検討が遅れている適応と支援についても着地点を見いだして、削減・適応・支援

¹⁹⁾ 2013 年 3 月の米国の提案は、「協議期間（consultative period）」を設けるというものであり、協議の場ではなく、協議に必要な時間に焦点を当てたものであった。

のバランスを確保できなければ、合意は困難となる。

合意可能なバランスが何であるのかは、現時点では予見しがたいが、これまでの合意からヒントを得ることはできる。

(1)カンクン合意との対比

表 1-2 に示したように、2010 年のカンクン合意では、「先進国と途上国」という区分を維持しつつ、途上国から排出抑制行動とその実施に対する透明性確保を引き出すために、先進国は資金提供を約束し、GCF と技術メカニズムも創設して、バランスをとった。

1 章で述べたように、ADP では、先進国は、「先進国と途上国」という二分法からの脱却を目指しており、これを越えるための新たなバランスが必要である。

(2)COP20 の決定文書から示唆されるバランス

3 章と 4 章で検討した COP20 の決定文書の記述を踏まれば、現時点で合意可能なバランスとは、

①排出削減については、約束草案に付す関連情報の項目を各国の選択に委ねたように、約束のタイプ（表 4-1 の論点 1）や強度を自ら決定することを通じて自己差異化する。その結果として、各国は、総量目標を掲げる国、相対目標（原単位目標や BaU 比目標）を掲げる国、定性的取組を掲げる国に大別される

②支援については、「先進国と途上国」の二分法を明示的に残し、先進国から途上国の流れを継続しつつ、新たに支援側に回る国の存在や途上国間の南南協力を取り込む

③適応については、脆弱国への重点支援を具体的にすることで、その位置付けを強化する

といったものではないかと考えられる。3.4 節で述べたように、COP20 では二分法とも、自己差異化とも読みとれる文言が合意されたが、上記の

バランスには、両方の概念が含まれており、差異化という観点からも、合意点に近いのかもしれない。

ただし、3 章で述べたように、COP20 の決定からは、途上国が支援を条件とする排出削減を提示した際に、どのように応えるのかという点が見えてこない。これは、①と②をどのように繋ぐかということでもあり、合意に必要なバランスを図るうえで避けては通れない課題である。

5.2 排出削減に関するハイブリッドアプローチの仕上げと米国参加

排出削減については、4 章で論じたハイブリッドアプローチの仕上げを行うことが課題となる。

(1)米国の参加要件との整合性

特に、これまでの COP では、論点 2 及び論点 5 から論点 9 についての方向性が示されておらず、これらの着地点を見いだす必要がある。

その検討においてポイントとなるのは、米国の参加要件を満たすように制度を設計することである。国際条約への米国の参加という点、「上院の 3 分の 2 以上の同意」という条件が良く知られている。京都議定書では上院の 3 分の 2 以上の同意を得られる見込みが全くなく、ブッシュ政権期に不参加が確定的となった。現在においても、連邦議会で多数派となっている共和党は、オバマ政権の気候変動対策に批判的であり、議会の同意を得ることは困難な状況である。

しかし、合意の内容や形式次第では、米国政府は、議会の同意を得ずに、国際合意に参加できる。まず、合意に法的拘束力がない場合は、参加に制約はない。一方、法的拘束力を有する合意の場合、義務となる条文が、大統領や行政府の既存権限だけで実施できるものであれば、議会の同意を得ずに締結できる。この方法で参加する国際合意は単独行政協定（sole executive agreements）と呼ばれ

ている²⁰⁾。最近では、2013年に水俣に関する水俣条約を、単独行政協定として議会の同意を得ずに締結した。水俣条約は2013年10月10日に国際交渉で採択されたが、米国は採択から約1か月後の11月6日に署名・受諾²¹⁾し、世界で最初の締約国となった²²⁾。

ADPを創設した2011年のダーバンプラットフォーム合意は、2020年以降の新枠組みの法形式について、議定書、他の法的文書、または法的効力を有する合意された成果という3つの選択肢を示した。3つ目の選択肢の意味するところは不明確であるが、法的拘束力を有さないカンクン合意と比べれば、法的な位置付けの強い合意が志向されている。

新枠組みが法的拘束力をもつ合意となる場合、米国が参加するには、単独行政協定としての要件を満たす必要が出てくる。つまり、新枠組みのなかで法的拘束力を持たせる部分（＝義務となる条文）は、米国の既存法で実施可能なものに限るということである。

まず、約束の法的拘束性（論点6）については、米国の既存法には法的拘束力をもつ国全体の削減目標が含まれておらず、既存法の諸施策による削減を積み上げて目標（2025年に2005年比で26～28%減）に届かせるのは容易ではないことから、国際的にも拘束力を持たせることは難しい。同様に、罰則を有する遵守メカニズム（論点9）も困

難である。水俣条約では罰則ではなく、遵守促進の機能が取り入れられたが、このような方法であれば、米国は同意できるだろう²³⁾。

約束の登録方法（論点5）については、附属書など新枠組み本体と一体となった文書に含めて批准対象にするよりも、別文書に登録して批准対象から外した方が既存国内法との整合性を主張しやすい。

一方、約束の提出、事前協議（論点4）、実施状況への透明性確保（論点7）、事後レビュー（論点8）といった手続き・プロセスについては、既存のUNFCCCの下でも米国は報告義務等を負っており、その義務の枠内で詳細化するという位置付けであれば、法的拘束力を持たせられるだろう²⁴⁾。

(2)目標年のばらつきへの対処

目標年・サイクルへの合意がないままに、各国は約束草案を提示することになり、2025年目標を提示する国、2030年目標を提示する国、両方を提示する国に分かれていくと予想される。

このばらつきにどのように対処するかは2015年の交渉に残された大きな課題であるが、各国が国内での検討プロセスを経て決定した目標を事後

²⁰⁾ 米国の参加要件と気候変動対策との関係については、Purvis (2008)を参照。

²¹⁾ 受諾は、批准と同様の効力を持つ。

²²⁾ オバマ政権の下で批准（または受諾）するためには、2015年のCOP21において、「既存権限で実施可能であること」を確定させる必要がある（厳密に言えば、オバマ政権は2017年1月20日まで続くので、2016年12月のCOP22で確定させれば、ぎりぎりのところで間に合うかもしれないが、大統領選挙後の退任直前の時期にそのような重要決定を行うのは政治的に困難と思われる）。米国は2014年9月にADPに提出した意見書で、「合意に参加する前に知っておくべきことは、パリまでに解決されるべきである」としており、パリの直後、つまり2016年に批准することを念頭においているのかもしれない。

²³⁾ 水俣条約の第15条には「実施・遵守委員会」の規定がある。条約規定の実施を推進し、遵守をレビューする委員会を設け、締約国会議に対して必要に応じて提言（recommendation）を行うものである。その性質は懲罰的なものではなく、促進的なもの（facilitative）とされ、各国の個別能力と事情を考慮しなければならないとされている。米国は15条も含めた水俣条約全体を単独行政協定として締結しており、このような内容の実施・遵守の仕組みであれば議会の同意を得ずに受諾できることを示している。

²⁴⁾ 手続き・プロセスに関する義務は法的枠組みだけではなく、その枠組みがCOPに策定を委任した場合には関連COP決定にも含まれることになるが、2014年12月のサブミッションでは、「報告やレビューのシステムはCOP21で最終決定されるべきである。合意本体では、隔年報告、専門的レビュー、進捗の促進的検討を設けることを定め、詳細はパリでのCOP決定で扱う」と述べており、2016年に批准できるようにするために、手続き・プロセスの義務を2015年に確定させたいと考えているのかもしれない。

的に変更することは難しい。そのため、ばらつきを許容しつつ、5年サイクルを掲げる国と10年サイクルを掲げる国の間で公平性を確保するという方向で議論が進むと予想する。たとえば、2025年目標を掲げた国が2030年目標を提示するタイミングで、そうではない国の2030年目標に中間レビューを行い、両者に等しくプレッシャーがかかるようにすることが一案であろう。

(3) アカウンティング

表4-1に示したように、透明性確保については、市場メカニズム（排出量取引）や土地部門に対するアカウンティングが検討課題の1つとなっている。約束草案に付す関連情報に、アカウンティングに関する項目が含まれており、今後、約束草案とともに各国のアカウンティングに対する考え方が出てくることになる。そのため、草案が出揃う時期には大きな争点になると予想される。

5.3 2℃目標に向けた追加努力を継続検討するプロセス

COP20の決定を受けて、条約事務局は2015年11月1日までに各国の約束草案を積み上げた全体効果に関するレポートを作成する。また、UNEPなどの国際機関やシンクタンク、環境NGO等も、各国の約束草案に関する分析を実施していくと予想される。

各国の約束草案の内容次第では、こうした分析を通じて、2℃目標の達成に必要とされる削減量に届かないという議論が12月のCOP21に向けて強まっていくかもしれない。そのような雰囲気の中かでCOP21を迎えると、2℃目標との整合性が争点になる。

一方で、各国が、国内の検討プロセスを踏まえて提示したものを強化するのは容易ではない。そのため、2015年の時点で整合性を確保するのではなく、2℃目標に向けた追加的な努力を2016年

以降も継続的に絞り出すプロセスを作る方向に議論が向かうのではないかと予想する。

ADPでは、2020年以降の新枠組みの交渉に加えて、2020年までの追加削減を特定するために専門的検討が行われているが、この検討プロセスを2020年以降の削減も扱うように発展させ、実効性を高めていくことが、この議論の出口かもしれない。たとえば、専門的検討の結果を途上国支援と関連付けて、安価で大きな削減ポテンシャルが存在する国・分野に資金・技術の支援を重点配分するという方法が考えられる。あるいは、ハイブリッドアプローチの「事前協議」と「事後レビュー」の中に、専門的検討による追加削減機会の特定という機能を埋め込んで、その位置付けを高めることも一案と考えられる。

5.4 合意可能な枠組み

これらの課題に示されているように、COP21で合意を得るには、①削減、適応、途上国支援のバランス、②米国の既存法との整合性、③2℃目標の達成に向けた努力継続を同時に確保することが必要である。

その解の1つが、取り組みを継続強化するための新たなプロセスを常設することであると考えられる。

ハイブリッドアプローチにおける事前協議、事後レビュー、遵守促進の仕組みや、ADPにおける追加削減特定のための専門的検討は、いずれも取組強化を目的としている。これらを単一のプロセスのもとに束ね、さらにその中に途上国の支援ニーズに対応する機能も持たせることで、削減と支援のバランス、および2℃目標に向けた努力継続を示すことができよう。

そして、このようなプロセスであれば、米国も合意可能と考えられる。取組の継続強化に類似するプロセスとして、かつてUNFCCCでは、「多国間協議プロセス（multilateral consultative process）」の創設が検討されていた。条約実施にかかる疑問

(questions) の解決や、問題解決に必要な技術・資金の調達についての助言を任務とし、それを促進的、協力的、非対立的、非司法的に遂行するものである。1998 年の COP4 で合意寸前まで交渉が進んだが、このプロセスを主導する委員会の議席配分に合意できず決裂した²⁵⁾。米国は、新枠組みにおける事後レビューや遵守促進を、この多国間協議プロセスを参考にすべきと主張している。こうしたプロセスに関する合意であれば、米国の既存法との整合性も確保しやすいと思われる。

適応については、排出削減のように期間を区切って目標を立てるのではなく、長期的かつ継続的に強靱性を高めることが重要である。そのため、削減とは別のプロセスを設けて、各国の取組に関する情報共有や途上国の支援ニーズへの対応を担うようにするのがよいだろう。排出削減と並び立つプロセスを作ること、新枠組みにおける適応強化の姿勢を示すことができる。

5.5 日本の産業界への示唆

日本政府は約束草案の検討を進めており、2015 年中に新たな目標が示されることになるが、新枠組みが前節で述べたようなプロセスに関する合意となるならば、その後も、国際的なレビューを受け続けることになる。日本の産業界は、経団連の環境自主行動計画及びそれを引き継いだ低炭素社会実行計画のもとで、PDCA サイクルを回し続けており、国際枠組みが産業界の取組に近づいてきたとも言える。仮にプロセスに関する合意を得たとしても、その詳細な設計は 2016 年以降となるが、その際に日本の産業界が蓄積してきた経験は先行事例として参考になるだろう。

²⁵⁾ 合意の直前まで至った文書については、FCCC/AG13/1998/2 を参照。下記リンクにて入手可能である。
< <http://unfccc.int/resource/docs/1998/ag13/02.pdf> > (閲覧日：2015 年 3 月 20 日)

低炭素社会実行計画では、技術による国際貢献も謳われている。COP21 に向けて、ホスト国のフランスと COP20 ホスト国のペルーは、「リマ・パリ行動アジェンダ」を提唱し、国家による取組みだけではなく、民間企業を含む多様な主体の取組を束ねて、見える化（英語では“showcase”）しようとしている。多様な主体の取組に関する情報交換や見える化を 1 つのプラットフォームのもとで継続実施する仕組みは、プロセスに関する合意を補完するものとして、新枠組みに取り入れられる可能性がある²⁶⁾。日本の産業界にとっては、技術による国際貢献を、国際的に示す機会になるだろう。

また、日本政府が推進する二国間オフセット・クレジット制度（Joint Crediting Mechanism、JCM）は技術貢献の手段の 1 つとなりうるが、新枠組みの交渉上はアカウンティングと関わっている。5.2 節で述べたように、アカウンティングは 2015 年中に争点になると思われ、JCM と新枠組みの関係についての検討が必要となるだろう。

参考文献

- [1] 上野貴弘（2014）「ハイブリッドアプローチに基づく 2020 年以降の温暖化対策の国際枠組み－2013 年の交渉動向と 2015 年の合意期限に向けた課題」電力中央研究所報告、Y13020。
- [2] 上野貴弘（2010）「ボトムアップアプローチによるポスト京都議定書の国際枠組み」電力中央研究所報告、Y09007。
- [3] 上野貴弘、杉山昌広、星野優子、杉山大志（2013）「2020 年以降の温暖化対策の国際枠組み－論点の整理と新枠組みの類型の提示」

²⁶⁾ 2015 年 2 月に EU がこのような提案を行った。下記リンクで入手できる文書の 7.2 節を参照。
<http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/paris_en.pdf> (閲覧日：2015 年 3 月 20 日)

電力中央研究所報告、Y12012。

- [4] Purvis, N. (2008), “Paving the Way for U.S. Climate Leadership: The Case for Executive Agreements and Climate Protection Authority,” Resources for the Future Discussion Paper, RFF DP 08-09.



CRIEPI

**Central Research Institute of
Electric Power Industry**

電力中央研究所報告

〔不許複製〕

編集・発行人 一般財団法人 電力中央研究所
社会経済研究所長
東京都千代田区大手町1-6-1
電話 03 (3201) 6601 (代)
e-mail src-rr-ml@criepi.denken.or.jp

発行・著作・公開 一般財団法人 電力中央研究所
東京都千代田区大手町1-6-1
電話 03 (3201) 6601 (代)

ISBN978-4-7983-1374-0

