



# COP25 におけるパリ協定のルール作り

## パリ協定 6 条を中心に

WWF ジャパン 山岸 尚之  
2019 年 11 月 25 日

### 1. COP25 の争点

2020 年からのパリ協定の本格実施を控え、今回の COP25 では、「パリ協定の実施指針（ルールブック）」のうち、前回の COP24 で合意しきれなかった残りの諸論点の合意が期待されています。

その中で代表的かつ今回最も注目を集めているのは、「6 条 (Article 6)」と呼ばれる論点ですが、それ以外にも以下の図表 1 のような論点が存在しています。本ペーパーでは全てについて解説はできませんが、「損失と被害 (loss and damage) に関するワルシャワ国際メカニズム (通称“WIM”) のレビュー」や「NDC の共通タイムフレーム」などのように、重要な論点も存在します。

図表 1：COP25 の主要議題

CMA	
6	GCF を含む資金
SBSTA	
4	損失と被害に関するワルシャワ国際メカニズム (WIM) 執行委員会の報告書および同メカニズムのレビュー
7(a)	条約の長期目標およびそれに向けての全体的な進展に関する次回定期レビューの範囲
11	透明性枠組で使用する共通報告表および共通様式等
12	パリ協定 6 条に関わる論点
SBI	
2(d)	Multilateral Assessment カンクン合意で定められた先進国の 2020 年目標へ向けての取り組みのレビュー。今回の対象国はオーストリア、ベルギー、ブルガリア、キプロス、ギリシャ、カザフスタン、ルクセンブルク、ニュージーランド、ポルトガル、スイス。
	Facilitative Sharing of Views カンクン合意で定められた途上国の 2020 年に向けた行動計画の進捗レビュー。今回の対象国はチリ、ガーナ、インド、マレーシア、サウジアラビア。
5	NDC の共通タイムフレーム NDC の目標年までの期間を 10 年にするか、5 年にするか、その 2 つの折衷案にするかの議論。
	6(a) CDM の様式・手続きのレビュー パリ協定 6 条関連で、CDM に関して決定が必要な場合はここで決定が作られる。
7	条約の長期目標およびそれに向けての全体的な進展に関する次回定期レビューの範囲
9	損失と被害に関するワルシャワ国際メカニズム (WIM) 執行委員会の報告書および同メカニズムのレビュー
17	ジェンダーと気候変動 COP22 および COP23 でそれぞれ作られた作業計画・行動計画のレビュー

(出所) 各会議体の Provisional Agendas and Annotations より WWF ジャパン作成。

「資金」については今回は大きな結論は予定されていませんが、GCF が約 98 億ドルの拠出を集めたことや、来年の COP26 から新目標の議論が始まることを受けた議論が多少はあるかもしれません<sup>1</sup>。

また、SBSTA や SBI や議論される諸々の争点は、基本的に COP/CMP/CMA という「親」に当たる会議体から付託されて議論している議題項目であるため、最終的な結論が出たら、形式上、それらの会議体に、決定草案を提言して返すこととなります。このため、COP/CMP/CMA の中に、SBI/SBSTA と同じ議題名が並んでいますが、上の表では省略しています。

## 2. パリ協定第 6 条

### (1) 6 条とは？

パリ協定の 6 条では、2 カ国以上の国が協力して温室効果ガス排出量の削減を行う仕組みとして、図表 2 のような 3 つの仕組みの導入が決まっています。前回の COP24 では、これらの仕組みの詳細ルールについて合意することができなかったため、今回の COP25 で合意することが期待されています。

これらは、基になっている条項の名前をとって、国連交渉では単に「6 条 2 項」(協力的アプローチ)、「6 条 4 項」(メカニズム)、「6 条 8 項」(非市場アプローチ)と呼ばれたりします。

図表 2：パリ協定 6 条の 3 つの仕組み

協力的アプローチ (6 条 2～3 項)	2 カ国以上が (国連によらず) 独自に作ったルールの中で、排出削減量の国際移転を可能にする仕組み。日本政府は、JCM をここに位置づける予定。
緩和貢献・持続可能な 発展支援メカニズム (6 条 4～7 項)	国連の下で共通ルールを作っていくメカニズム。一般的には、従来のクリーン開発メカニズム (CDM) のようなプロジェクト単位ではなく、部門 (セクター) 単位もしくは政策単位でのクレジット発生を想定している。
非市場アプローチ (6 条 8～9 項)	「非市場アプローチ」は、気候変動対策に市場原理を持ち込むことに強く反対するボリビア、ベネズエラなどの一部の中南米諸国が、「市場」メカニズムに対するアンチテーゼとして掲げてきた仕組み。ただ、具体的にどのような形になるかについては、不確定な部分が多い。

(出所) WWF ジャパン作成。

現在、既に存在している同様の制度としては、京都議定書の下での「(国家間の) 排出量取引」「共同実施 (JI)」「クリーン開発メカニズム (CDM)」の 3 つがありますが、これらの仕組みは、「市場メカニズム (market-based mechanisms)」もしくは「柔軟性メカニズム (flexible mechanisms)」と呼ばれてきました。これらの仕組みはいずれも、排出削減量/割当量を、AAUs、ERUs、CERs という名前の削減クレジットという形で、国際的に取引することを可能にしています。

このため、パリ協定 6 条に基づく 3 つの仕組みも、略称として、「市場メカニズム」もしくは「非市場メカニズム」と呼ばれます。ただし、パリ協定に至る国連交渉では、この分野については、「市場メ

<sup>1</sup> COP24 で採択された Decision 14/CMA.1 において、「2020 年までに 1000 億ドル」の次の目標に関する議論は、CMA3 (COP26) から開始することが決定しています。

カニズム」という名前に特に批判的であった国々に対する配慮から、「様々なアプローチ (various approaches)」という言葉が総称として使われてきた経緯があり、正式な合意の文言の上では「メカニズム」という言葉は6条4項にのみ適用されます。

6条4項のメカニズムは、**国連の下で制度が作られ、管理されていく**ことが想定されているのに対し、6条2項の協力的アプローチでは、**2カ国以上が独自に作ったルールの中で**実施されていくことが想定されています。これら2つに共通するのは、排出量削減が、何らかの形で、ある国から別の国へと移転することを想定している点です。これらに対し、6条8項の非市場アプローチでは、2カ国以上の協力を通じてNDC実施を助けるものの、**排出削減量の国際的な取引は想定されていません**。また、排出削減以外の分野（適応、技術移転、キャパシティビルディング）も明示的に含むことが言及されているのも特徴的です。

京都議定書の市場メカニズムでは、国際的に取引される排出削減量は、「削減クレジット」や「削減単位 (ユニット)」などの略称で呼ばれてきました。また、それぞれにAAUs、ERUs、CERsという正式な名称が設定されています。6条に関しては、6条2項の条文に、「国際的に移転された緩和成果 (internationally transferred mitigation outcomes)」という言葉が登場することから、頭文字をとってITMOsと呼ばれていますが、6条4項のメカニズムから生じる削減クレジットをどのように呼称するかはまだ正式には決まっていません。

## (2) 代表的な争点

### 二重計上 (ダブルカウンティング) を避けるための相当調整をどのように設計するか

6条の環境十全性を担保する上で、最も重要なのが、**二重計上 (double counting) を避けること**であり、そして、そのために**相当調整 (corresponding adjustment)** をどのようにやっていくかということです。

二重計上を避けるとは、その名の通り、一つの削減量を2度、NDCの目標達成に計上してはいけないということです。たとえば、日本がある温室効果ガス排出量削減事業をインドネシアで実施したとします。そのプロジェクトで生じた削減量を、日本は自分のNDC達成の一部としてカウントする一方、インドネシアも同時に自国のNDC達成の一部としてカウントしてしまえば、二重計上になり、2つの国を合わせた統計では、現実の排出量よりも多く削減したことになってしまいます。

相当調整とは、それを避けるために調整を行う、という意味です。先の例でいえば、日本が、インドネシアで実施した削減事業で生じた削減量を全て日本のNDC達成に使うのであれば、インドネシアの目標達成のための計算では、便宜上、その削減量がなかった（つまり、相当する分の排出量は増えた）と計上することになります。

図表3はその概念図の一例です。上の例でいえば、左側が日本、右側がインドネシアに当たります。日本は、実際の排出量 (inventory emissions) から、排出削減量 (4Mt) をもらうことで、目標水準 (target level) まで名目上の排出量 (ITMO-adjusted emissions) を下げて、目標を達成します。これに対し、インドネシアの側では、4Mt分の排出量が、実際の排出量 (inventory emissions) に足され、名目上の排出量は増えていますが、それでも、削減目標 (target level) と比較して、名目上の排出量 (ITMO-adjusted emissions) は2Mt分低いので、目標達成となります (あくまで架空のケースです)。

これをやらずに、もし二重計上が行われてしまえば、多くの国が紙の上ではNDCを達成しているにもかかわらず、現実には排出量削減が達成されていない、という事態にもなりかねません。そうなればこの6条に基づく制度の、ひいてはパリ協定全体の信頼性も損なわれるため、この問題は、環境NGOだけでなく、多くの国が重視しています。

図表 3：相当調整の1つのイメージ図（他のパターンもあり得る）

**Figure 1. Adjustments made starting from inventory emissions.** There is a deduction from inventory emissions for the acquiring Party and an addition for the transferring Party.



(出所) OECD and IEA (2017)<sup>2</sup>

この「二重計上を避けるための相当調整」には、大きな争点が2つあります。

1つは、**相当調整を具体的にどのように設計するのか**という争点です。

先の日本とインドネシアの例では比較的単純に実施できるように見えますが、技術的な問題がいくつかあります。代表的なのが、単年のNDCと複数年のNDCおよび削減事業の整合性です。NDCの中には、日本のように「2030年」という単年についての目標のみを持っている国が多くあります。他方、6条のルールの下で実際に削減事業をやる場合、その実施期間は、例えば2022～2026年というように、期間で行われ、削減量もその期間で発生するという場合があります。これらの間の整合性をどのようにとるのか、という問題が存在します。この他にも、目標の形式が絶対量と原単位、もしくは排出量以外の目標であった場合（例：再生可能エネルギーの普及）は、それらの間でどのように調整を行うのか、といった問題です。

もう1つは、「二重計上を避けるための相当調整」を、6条4項にも適用するかどうか、という争点です。

パリ協定の条文およびそれに付随するCOP21決定で、「二重計上 (double counting)」という言葉そのものは、6条2項に関連する部分には書いてありますが、6条4項には書いてありません。「相当調整 (corresponding adjustment)」という言葉も、6条2項には書いてありますが、6条4項には書いてありません。

<sup>2</sup> OECD and IEA (2017) Workshop Summary: Workshop on “Corresponding Adjustment” as part of Article 6 accounting (Ottawa, Canada, 20 February 2017). OECD/IEA.

[https://www.oecd.org/environment/cc/Workshop\\_Summary\\_OECD\\_IEA.pdf](https://www.oecd.org/environment/cc/Workshop_Summary_OECD_IEA.pdf)

ただし、6条4項のメカニズムについては、6条5項に、「4項のメカニズムから生じる排出量削減は、他の締約国のNDC達成証明に使われた場合、ホスト締約国のNDC達成証明に使用してはならない」と明確に書いてあるため、実質的には同様のことがより明確に書かれている、と解釈することもできます。

このため、多くの国が、6条4項についても相当調整を適用するべきと主張していますが、この点については、ブラジルが強く反対しており、今回のCOPで最も解決が困難な争点の1つとみなされています。

### OMGEをどう確保するか

6条4項のメカニズムには、その目的の1つに、「**世界の排出量における全体的な緩和（overall mitigation in global emissions）を達成する**」ということが書かれています。

英語の頭文字を略してOMGEと呼ばれるこの項目が何を意味するかは、国によって解釈が分かれます。しかし、そもそもこの項目がここに導入されたのは、この6条で導入される仕組みが、世界全体の**実質的な削減に繋がることを確保するため**でした。

6条2項の協力的アプローチ、6条4項のメカニズムのどちらでも、OMGEを考慮しなければ、理論上、単純に削減量をA国からB国に移転するだけで終わります。つまり、A国が6条の仕組みを使ってB国で10トン削減したら、A国が10トンの削減量をもらう代わりに、B国では相当する10トンは削減が起きなかったことになり、トータルで見れば、プラスマイナスゼロです。これは更に言えば、理論上、6条の仕組みがあろうとなかろうと、パリ協定の下でのNDC実施から生じる削減量は変わらない、ということになります。

OMGEは、パリ協定が世界全体での脱炭素の方向性に向かうことを目指すという趣旨に鑑みて、6条を通じて、NDCで約束されている以上の削減を確保しようという意図の下に導入された文言です。

そのための方法としては、**達成された削減量の一部をキャンセルする（NDC達成に使わない）**ということが検討されています。たとえば、A国がB国で事業を行って10トン削減した場合、5トンだけA国の目標達成に使い、残りの5トンはどちらの国の目標達成にも使わない、という方法です。この場合、世界全体では、5トン分の削減量がどこの国の目標達成にも使われずに残るため、NDCで約束されている目標以上に実際の排出量は削減がされていることになります。

OMGEの確保は、環境的には望ましいですが、事業に投資する側からすれば、得られる削減量、つまり投資に対する利益が減ることにつながるため、否定的な国もあります。OMGEの文言は前述の通りシンプルなもの、上述の内容が全て書かれているわけではないため、否定的な国は、「そんなことは読み取れない」と反対します。

加えて、OMGEは、**6条4項に書いてありますが、6条2項には書いてありません**。このため、6条2項にもこれを適用するべきかどうか争点となっています。

### 利益の一部（Share of Proceeds）を6条2項にも適用するかどうか

京都議定書の下では、CDMからの利益の一部（share of proceeds）を、適応基金に拠出するという仕組みがあります<sup>3</sup>。具体的には、削減事業から発行されるクレジットの量の2%が、適応基金の資金源とされました。これと同様の仕組みを、6条4項のメカニズムについては、すでに導入することが6条6項で決まっています。しかし、この規定は**6条2項の協力的アプローチについては書いてありません**。

<sup>3</sup> Decision 1/CMP8によって、京都議定書の第2約束期間（2013～2020年）からは、排出量取引および共同実施（JI）についても、同様に適用されることになりました。



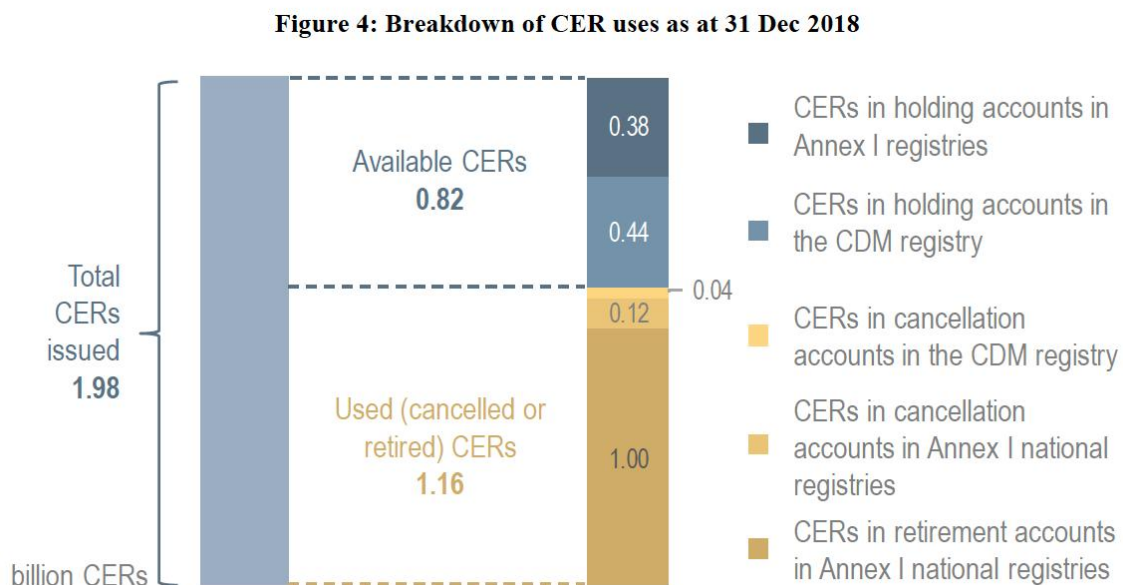
島嶼国などは、6条2項についても導入するべきだと主張する一方で、他の多くの国々は、これを導入することに反対しています。

### 京都議定書の下での CDM 等からの削減クレジットをパリ協定でも使えるようにするか

京都議定書の下での CDM などから生じているクレジットを、パリ協定の下でも、NDC の達成に使えるようにするかどうか争点となっています。CDM クレジットについては、現在までに約 20 億トン分のクレジットが発行され、そのうち、約 8 億トン分がまだ未使用で残っていると試算されています (図表 4)。

CDM には、「追加的でない (=CDM がなくても実施される予定だったので削減になっていない)」プロジェクトが多数あることが分かっており、それらのプロジェクトからのクレジットが NDC 達成のために使われてしまうと、ただでさえ「足りない」と言われているパリ協定下の削減努力がさらに目減りしてしまうため、NDC 達成目的での使用に制限をかける、もしくは禁止するべきとの意見が多くあります。

図表 4 : CDM クレジットの総発行量と未使用分の試算



Source: Authors. Data sources: UNFCCC Secretariat, Standard Electronic Format (SEF) tables.

(出所) Lo Re and Vaidyula (2019)<sup>4</sup>

これに対しては、ブラジルなどは、CDM からのクレジットを多数保有するためか、使用可能とすることを求めており、他の国々と対立しています。ただし、ブラジルは使われていない CERs の保有量の試算では、中国、インド、韓国に次いで第 4 位です。

### ICAO CORSIA との整合性の確保

<sup>4</sup> Lo Re, Luca and Vaidyula, Manasvini. (2019) Markets negotiations under the Paris Agreement: a technical analysis of two unresolved issues. (OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers) OECD/IEA.

<http://oe.cd/ccxg>

ICAO（国際民間航空機関）の下で作られた「国際航空のためのカーボン・オフセット及び削減スキーム（Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation：CORSIA）」という仕組みがあります。これは、ICAO が掲げている Carbon Neutral Growth 2020（2020 年以降はカーボン・ニュートラルな成長をするという目標）達成のために、航空会社が使用できるカーボン・オフセットの仕組みです。CORSIA では、一定の基準の下に、様々なカーボン・オフセットのクレジットを使用することが想定されています。

その中には、このパリ協定 6 条から発生する排出削減量のクレジットも想定されているため、前述の二重計上を避けるためには、パリ協定 6 条および ICAO CORSIA の双方のルールで整合性がとれていることが重要です。

この点については、パリ協定 6 条そのもののルールは厳密にはまだ何も決まっていますが、COP24（カトヴィツェ）で採択された「透明性枠組」に関する実施指針についての決定の中には、一部関係する文言が含まれています。

透明性枠組の下で各国が提出することになっている「隔年透明性報告書」の項目の一部として、6 条を NDC 達成にどう使用したかを記載することが求められており、その中に、「NDC 達成以外の国際的な緩和目的で、緩和成果を使用」した国も、相当調整の結果を報告することが文言として盛り込まれています。この「NDC 達成以外の国際的な緩和目的での緩和成果の使用 (the use of mitigation outcomes for international mitigation purposes other than achievement of its NDC)」という言葉が、CORSIA のために 6 条を使用した場合、と解釈できることから、ここの規定をもって既に、CORSIA に 6 条からの排出削減量を使った場合は、相当調整をすることが前提になっているという主張もあります。

この文言は Decision 18/CMA.1 の Annex のパラグラフ 77(d)に存在するため、この争点はしばしば「77(d)」と呼ばれます。

### (3) UNFCCC ウェブサイト上での位置づけ

UNFCCC のウェブサイト上では、6 条に関する事項は、“Cooperative Implementation” という名前でひと括りにされています。前回（2019 年 6 月の SB50）までの議論をふまえた決定草案（Draft Text）も含め、これまでの議論の経過は以下のページにまとめられています。

☐ UNFCCC – Cooperative Implementation <http://unfccc.int/9644>

各論点の名前や議題項目の番号が符号のように使われることがありますが、対応は以下の通りです。

- ☐ 6 条 2 項 = Guidance on cooperative approaches ; SBSTA Agenda item 12(a)
- ☐ 6 条 4 項 = Rules, modalities and procedures for the mechanism ; SBSTA Agenda item 12(b)
- ☐ 6 条 8 項 = Work programme under the framework on non-market approaches ; SBSTA Agenda item 12(c)

### (4) 交渉の見通し

SBSTA の議長は、会議運営に関する方針を示すものとして、Reflections Note と呼ばれる文書を発表しています<sup>5</sup>。この文書で SBSTA 議長は、SBSTA の議題項目は、基本的に第 1 週目の最終日（12 月 7 日）までに交渉を終え、第 2 週目月曜日（12 月 9 日）に開催される予定の SBSTA の総会（plenary）で採択し、COP/CMP/CMA での最終的な採択に送ることを予定しています。ただし、例外的に、6 条に関する交渉は、その段階でも交渉事項が残っていることが既に想定されています。

おそらく、この SBSTA 議長の想定通り、6 条に関する交渉は、政治レベルでの判断が必要な第 2 週終盤まで残るでしょう。

パリ協定の 6 条は、それを活用しようと考えている国にとっては非常に大事な仕組みではありますが、パリ協定が機能する上で、絶対的に不可欠であるかという点、そうではありません。このため、今回、合意できなかったとしても、来年 2020 年からのパリ協定の実施が不可能になるということはないため、最悪の場合、各国の意見対立が深ければ、今回合意できない可能性は残っています。

## 「実施指針」外の争点：「野心の強化」

COP25 においては、実施指針の最後の詰め、なかんずく、6 条のルール合意に注目が集まりますが、同時に重要なのは、**野心（ambition）の強化**、特に、排出削減量の深堀りに向けた気運を醸成することです。

パリ協定と同時に採択された COP21 決定では、そのパラグラフ 23 および 24 において、各国は、2030 年に向けた NDC を 2020 年までに「通告もしくは更新（communicate or update）」することが要求されています（ブラジルのように、既存の NDC において、2025 年目標のみが正式で、2030 年目標が暫定目標である場合は、2030 年目標を正式版として新たに出すこととなります）。

また、同じく COP21 決定のパラグラフ 25 では、各国は NDC を「COP の 9～12 か月前に」条約事務局に提出せよと書かれています。2020 年の COP26 は、会期が 11 月であるため、この規定を文字通り解釈すれば、NDC の提出は 2020 年 2 月までに行う必要があります。

そして、この NDC の（再）提出に向けては、当然、削減目標の強化が期待されています。2019 年 9 月にニューヨークで開催された国連気候行動サミットも、これへ向けた気運を醸成するためのものでした。

現時点では全く議論の俎上には上がっていませんが、COP 決定もしくは CMA 決定の一部として、上記 NDC（再）提出に関して、何らかの後押しを行う決定も考えられます。

COP25 においても、サイドイベント等を通じて、特に非国家アクター等による取り組みのアピールが行われると期待されています。各国、そして日本が、その流れを受け取ることができるかどうかとも問われています。

### 本ペーパーについての問い合わせ先：

WWF ジャパン 気候変動・エネルギーグループ

〒108-0073 東京都港区三田 1-4-28 三田国際ビル 3F

Tel: 03-3769-3509 / Fax: 03-3769-1717 / Email: [climatechange@wwf.or.jp](mailto:climatechange@wwf.or.jp)

<sup>5</sup> <https://unfccc.int/event/sbsta-51>