



スクール「コペンハーゲン2009」

2013年以降の気候変動新枠組み交渉合意に向けたシリーズ勉強会

第5回：コペンハーゲン合意にかかわる法的問題

高村ゆかり 龍谷大学法学部教授（2009年1月開催）

制作：WWF ジャパン 気候変動プログラム
2008年8月～2009年12月

[http://www.wwf.or.jp/climate/
climatechange@wwf.or.jp](http://www.wwf.or.jp/climate/climatechange@wwf.or.jp)

(WWF : 2009.1.29)

コペンハーゲン合意にかかわる法的問題 (version 090129)

高村ゆかり

龍谷大学法学部教授 (国際法・国際環境法)

〒612-8577 京都市伏見区深草塚本町 67 龍谷大学法学部

E-mail: yukarit@law.ryukoku.ac.jp

*コペンハーゲン合意に盛り込むべき事項が明確になってくるとそれに伴って法的問題も明らかになり、また検討すべき新たな法的問題もでてくる。それゆえ、今日の報告は現時点での暫定的な評価をお話しするものとなる

1. なぜ「法的問題」か

- ・ 2008 年 12 月のポズナン会合で合意した京都議定書 (KP) の作業部会 (AWG-KP) の 2009 年作業計画では、先進国の次期約束期間の目標を合意することに焦点を置きつつ、結論を得るべき事項の一つとして、「3 条 9 項の作業から生じる法的問題」が列挙されている。そのために、作業計画では、次回の AWG-KP7 (ドイツ・ボン) での検討事項の一つとなっており、2009 年 2 月 15 日までに各国に意見の提出が要請されている
- ・ 同時に、AWG-KP の上記の作業にかかわらず、コペンハーゲン合意の「かたち」がどのようなものか、という問題をそろそろ考える時期となっている
- ・ なぜなら、第一に、コペンハーゲン合意の法形式によっては、合意に至る前に、締約国が経なければならない一定の手続きがあるからである (表 1)。例えば、改正案、議定書案などの「少なくとも 6 ヶ月前通報」がその例である。そのため、合意されるであろう法形式をある程度想定し、手続き上の条件をクリアしつつ交渉を進める必要がある
- ・ 第二に、合意の法形式は、その合意のプロセス、交渉のフォーラムの選択に関わるからである。例えば、先進国の約束を含めたオールインワンの「気候変動枠組条約 (UNFCCC) のもとでの新議定書」という形でコペンハーゲン合意を行うのであれば、その合意は、UNFCCC の締約国会議 (COP) の通常会合で採択されなければならない。つまり、この場合には、現在 AWG-KP で交渉されている事項も、いずれかの時点で、

UNFCCC のプロセスに移されて UNFCCC の COP の場で合意されなければならない、ということになる

- 第三に、コペンハーゲンで合意する国際枠組みを形作るそれぞれのパーツが、法的拘束力がある約束の形をとるか、そうでないのかという問題そのものがコペンハーゲン合意の争点となりそうだからである。現行の UNFCCC と KP の例を見ても分かるように、国際枠組みは、UNFCCC、KP という法的拘束力を持った合意を基礎に、COP、KP の締約国会合（COP/MOP）の決定という形で実施規則が定められている。COP や COP/MOP の決定は、原則として法的拘束力を有しない。コペンハーゲンで新しい制度を合意するときに、それぞれの制度をどのような法形式とするのかによって、その合意の内容が法的約束なのかどうか異なってくる
- ポズナン会合において、いくつかの主要途上国が、途上国の約束を法的拘束力のない形で合意することを主張しているように受け取られる場面があった。例えば、A shard vision に関するワークショップで、ブラジルは、そのプレゼンテーションにおいて「附属書 I 国の責任と非附属書 I 国の責任には、その強度と法的性質の点で差がある (distinction, in intensity and legal nature, between the responsibilities of AI and NAI)」と主張した。ポズナン会合の最終日に、閣僚級ラウンドテーブルの議長報告の中にあつた、コペンハーゲン合意が法的拘束力を有する合意であることを示唆しうる "that can be ratified by all" という表現については合意していないことを中国が報告書への記録を残すように発言した。現在進行中の交渉では、先進国（マイナス米国？）の約束は、KP の附属書 B の改正によるとして、法的拘束力のある約束として合意が形成されつつあるが、途上国の約束が拘束力あるものとして合意されるか=いかなる法形式とするかは、コペンハーゲン合意に向けた一つの争点となるだろう
- 以上から、「合意の内容」—「合意の法形式」—「合意に向けてとるべき手続」がそれぞれ関連していることが分かるだろう

2. コペンハーゲン合意の法形式を考える

(1) 一般的な留意点

- ・ コペンハーゲン合意が採択されうる法形式には様々なオプションがありうる。いかなる法形式を選択するかは締約国の合意次第である。締約国が合意すれば基本的にいかなる法形式をとることも可能である。ただし、合意される内容によってより適切な法形式はありうる。例えば、国家の権利・義務を定める場合には、UNFCCC、KP、あるいは、新議定書といった法的文書の本文に書くべきであろう。また、附属書は、基本的には、「表、書式その他科学的、技術的、手続的又は事務的な性格を有する説明的な文書」(UNFCCC16 条 1 項)に限定される。COP の決定は、本体の条約(ここでは UNFCCC や KP) の規定に違反したり、その委任を超えるものであってはならない
- ・ 以下は、コペンハーゲン合意の法形式を考える際に、全体として注意しておくべきと思われる点である

①締約国が異なる複数の制度が並存し、国際的枠組みの一体性を失わせるおそれがある

- ・ 「国家は同意なしには拘束されない」ので、現在効力を有している条約や議定書を改正したり、そのもとに新たな法的文書、附属書などを採択すると、そのたびにそれらを批准する国と批准しない国が出てくる。改正や法的文書の採択が積み重なるほど、それぞれの改正、法的文書に批准する国が異なることがありえ、「温暖化防止の国際枠組み」が国によって異なる＝国際的枠組みの一体性を損なわせることとなるおそれがある。同時に、後述するように、実務的にも複雑さをもたらさう。改正や新たな法的文書採択の対象となる内容にももちろんよるが、改正や新たな法的文書を採択する場合こうした点に留意が必要である
- ・ そうした観点からは、「UNFCCC の改正」という法形式はできるかぎり回避したほうがよいと考える。なぜなら、UNFCCC は、ほぼすべての国が批准した普遍的な枠組みで、国際社会の国々の共通の基盤となっている。UNFCCC の本体を改正すると、この普遍性を獲得した共通の枠組についても、改正を批准しない国(現行の UNFCCC)と改正を批准した国(改正 UNFCCC)について、それぞれ異なる 2 種類のルールが適用されることとなる。さらに、UNFCCC と改正 UNFCCC の上に、それぞれ、京都議定書、新議定書といった新たな法的文書が積み重なり、これらの法的文書についても批准する国、批准しない国が出てくるとなると、国によって適用されるルールが多様なものとなり、国際的枠組みは分断化したものになりかねない

- もう一つは、実務的に複雑になるおそれがある。UNFCCC の最高意思決定機関 COP を例にとると、UNFCCC が改正された場合、改正された条文を批准する国、批准しない国が出てくれば、改正された条項にかかわる議題については、改正 UNFCCC を批准した国だけが決定に参加できる場を設けざるをえず、また、改正 UNFCCC を批准した国だけの COP 決定といったものがでてくる可能性がある（現在の UNFCCC の毎年の締約国会議で、COP、COP/MOP がそれぞれ行われている状況からも容易に想定されるだろう）。もちろん改正された条文が何かによるが、どの場で議論されるべき議題かの設定も含め実務的にはかなり面倒になりうる
- 上記のことは多かれ少なかれ京都議定書の改正にもあてはまる。2012 年までの期限の付いている 3 条 1 項の約束などは問題ないが、改正によって改正前と改正後で異なるルールとなる場合、2 つの国のグループ（改正批准国グループと改正未批准国グループ）に異なる規則が適用されることになる
- こうした問題を回避するという観点からは、必要最低限の変更とすることが望ましいということになる。ただし、後述するように、「移行のルール」や「つなぎ（連結）のルール」を盛り込むことで、こうした問題を最低限のものにする工夫をすることもできるし、こうした工夫が必要だろう

②COP 決定または COP/MOP 決定の優位性と制約

- ①のような問題が起こりうることを考えると、COP 決定や COP/MOP 決定をうまく使うことを考えてよい。COP 決定や COP/MOP 決定は、決定すると即時、すべての国に適用されるため、上記のような“制度の分断”はおこらない。ただし、COP 決定や COP/MOP 決定は、法的拘束力がなく、採択はコンセンサスのみであり、改正よりも採択手続のハードルが高いことは留意しなければならない
- 例えば、次期の先進国の約束を定めるために KP 改正が不可避である KP の条文は意外に少ない（表 2）

③法形式の選択と採択条件、発効条件

- 先に述べたが、現行の UNFCCC、KP の改正、附属書の採択・改正の場合、すでに定まった採択条件、発効条件がある（表 1）。例えば、KP の附属書 B の改正（＝次期の削減目標）は、KP の締約国の 4 分の 3 の批准と当該国の採択時の同意表明が要件と

なっている

- ・ 他方で、新議定書の場合は、UNFCCC の COP で採択すれば、発効条件は自ら定めることができる

④法形式の選択と交渉フォーラム（上記）

(2) コペンハーゲン合意のありうる法形式

- ・ 先に述べたように、いかなる法形式を選択するかは締約国の合意にかかっており、締約国が合意すれば基本的にいかなる法形式をとることも可能である。また、合意される内容によってより適合すると思われる法形式がありうるので、法形式は、合意される制度の内容いかんでもある。しかし、現在の国際交渉の状況をふまえると、大筋以下のいずれかの形をとるのではないかと思われる。
ただし、法形式の問題は締約国の合意と合意される内容いかんなので、交渉の進展により「ありうる法形式」は決まってくるので、あくまで現時点の推論であることを予めお断りしておく

(a) UNFCCC+KP 改正

- ・ 米国が、改正された KP に参加する場合である
- ・ KP がどの程度改正されるかにもよるが、法形式としては現行の制度に最も近い
- ・ 途上国が想定し、主張するのはこの形式であろう
- ・ 主要排出国がすべて批准しなくても発効してしまいうる KP の改正の発効条件 (KP の締約国の少なくとも 4 分の 3 の受諾書を寄託者が受領した日の後 90 日目に発効) が適切かどうかは問題となりそうである (附属書 B も同じ発効条件である。ただし、採択時に関係締約国の書面による同意を得ることが要件となっている)

(b) UNFCCC+KP 改正+新たな法的文書 (KP 改正で盛り込めないもの)

- ・ 米国が、改正された KP には参加せず、別の法形式で米国の国際約束を担保する場合である
- ・ 主要排出国がすべて批准しなくても発効してしまいうる KP の改正の発効条件 (KP の締約国の少なくとも 4 分の 3 の受諾書を寄託者が受領した日の後 90 日目に発効) が適切かどうかは問題となりそうである (附属書 B も同じ発効条件である。ただし、採択時に関係締約国の書面による同意を得ることが要件となっている)
- ・ 改正された KP だけが発効して新たな法的文書は発効しない (反対も同様) というこ

は望まれないと思われ、発効要件などを二つの文書間で調整する必要がある。ただし、改正された KP の発効条件は既に KP に規定されていることに留意が必要である

(c) UNFCCC+包括的な新議定書 (KP の制度要素も統合)

- コペンハーゲン合意のすべてを一つの法形式（新議定書）にまとめる場合である
- 総体的に見れば、このオプションが上記の問題への対処には最も適切なオプションのように思われる
- どこかの時点で UNFCCC の交渉プロセスに KP の交渉プロセスを統合することを前提とした法形式である。現時点での途上国の立場からするとそうした統合は困難かもしれない
- 以上からわかるように、米国がどのような法形式に合意しうるかでコペンハーゲン合意のかたちは変わりそうである
- (a) (b) (c) のいずれについても、補完する附属書や COP 決定、COP/MOP 決定が伴うこととなる
- 上記の問題や全体の合意のわかりやすさといった点から総体的に見れば、包括的新議定書（オプション (c)）が上記の問題への対処には最も適切なオプションのように見える（これは、このオプションが政治的に合意可能かどうか、といった点は考慮した評価ではない）。ただし、(a) (b) のオプションでも、上記の問題にある程度対処しうる方策もある。例えば、KP 改正を批准しない国をできるだけ減らすように KP の改正を促すしくみを盛り込む、拘束力のない KP の COP/MOP 決定で KP 改正の内容を採択して事実上締約国が誓約するなどといった方策があり得る。
(b) については、KP 改正の批准を新たな法的文書の批准の条件とし、事実上一体性を保つなどの工夫を施しうる

3. 制度要素に関わる法的問題（各論）

- ・ UNFCCC+all-in-one の新議定書方式（オプション（c））をとれば、基本的にすべての内容を議定書に入れ込めばよいので、それぞれの制度要素をどう入れ込むかは相対的には重要な問題ではないが、それ以外のオプションをとる場合には、新たに合意される制度要素をどのような法形式（UNFCCC？KP 改正？UNFCCC 附属書？KP 附属書？COP？COP/MOP 決定）で取り扱うのが適切かといった問題もでてくる

(1) 長期目標

- ・ どのような法形式に盛り込むかは、拘束力ある形の目標とするか、どのフォーラムで規定するかを目標とするかによる。拘束力ある目標とするのであれば、UNFCCC で盛り込むか、KP で盛り込むかということになる。拘束力のない指示的目標として規定するのであれば、必ずしも拘束力ある形式でなくてもよい（COP 決定でもよい）。拘束力ある文書においても目的的规定や集团的規定として指示的目標の規定は可能である
- ・ UNFCCC の 2 条の具体化として、できるだけ普遍的な目標とするために、UNFCCC のフォーラムでの目標として定めるのがより適切なように思われる。現在進行中の交渉においても、UNFCCC のプロセスで議論されている

(2) 先進国の約束

- ・ 先進国の国別削減目標は、現行の KP の方式を踏襲する方向で交渉が進んでいることから、KP とその附属書 B の改正または新議定書で KP の枠組みを基本的に踏襲するのがありうるかたちであろう
- ・ 米国がどのような法形式で約束をすることに合意しうるかでコペンハーゲン合意のかたちは変わりそうである

(3) 附属書 I 国の拡大

- ・ 新議定書の方式を採れば附属書を一から作り直せばよい
- ・ 新議定書方式ではなく、KP を基礎に附属書 I 国の拡大に対応するならば
 - (a) KP において「附属書 I 国」の概念を継続して使う場合
 - (i) UNFCCC の附属書 I の改正（手続的にはそんなに難しくない） and/or
 - (ii) UNFCCC4 条 2 項 (g) のもとでの通告方式の利用（現行のルール）

- (b) KP において「附属書 I 国」の概念を使わない (KP の改正を伴う) 場合約束に関わるところを「附属書 B 国」の規定としてしまう (附属書 B の改正ですむ)

* 国別数値目標を自発的に持ちたい国の附属書 B への参加手続を容易にする問題 (ベラルーシ問題) は、ポズナン会合での 9 条の再検討プロセスの終了に伴って同時に検討される

(4) 途上国の行動

①SD-PAMs または Nationally Appropriate Mitigation Action (NAMA)

- ・ UNFCCC4 条 1 項の具体化として COP 決定で具体化するというのが最も対立的でない
- ・

②主要途上国のセクター別原単位目標+クレジットティング

③GDP あたりの効率目標+支援

- ・ UNFCCC の附属書で定めることもできなくはないが、UNFCCC に何らかの根拠規定が必要か
- ・ KP のもとで、CDM の変形タイプとして位置づければ、KP の改正なしに COP/MOP 決定も可能か。合意される制度の内容次第である
- ・ UNFCCC の下で定める場合、UNFCCC のもとには実質的な遵守手続はないことに留意しなければならない

(5) 京都メカニズム

- ・ 合意されるルールの変更が、KP の改正を必要とするかどうかの判断が必要である。合意される内容が現行の規定と矛盾するのであれば改正が必要となろう。KP の改正による場合でも、実施規則の変更は KP の COP/MOP で新たな COP/MOP 決定を採択することで対応できる
- ・ 新議定書の場合も、実施規則は KP の改正の場合と同様、新議定書の COP/MOP 決定で採択することで対応できる。しかし、KP の時と同様、事前に実施規則案をまとめることが必要となろう。その場合の実施規則案の採択のフォーラムは、UNFCCC の COP で、COP が作成の場となることに留意が必要である
- ・ 現在の進行中の交渉であがっている検討事項を見ると、必ずしも改正が必須という事項は多くはないように思われる

(6) LULUCF

- 合意されるルールの変更が、KP の改正を必要とするかどうかの判断が必要である。合意される内容が現行の規定と矛盾するのであれば改正が必要となろう。KP の改正による場合でも、実施規則の変更は KP の COP/MOP で新たな COP/MOP 決定を採択することで対応できる
- 新議定書の場合も、実施規則は KP の改正の場合と同様、新議定書の COP/MOP 決定で採択することで対応できる。しかし、KP の時と同様、事前に実施規則案をまとめることが必要となろう。その場合の実施規則案の採択のフォーラムは、UNFCCC の COP で、COP が作成の場となることに留意が必要である
- 基本的アプローチについて、現行の KP のルールと異なるアプローチが選択されると、3 条 3 項、3 条 4 項の改正が必要か

(7) 対象ガス

- 新ガスを先進国の削減目標の対象に追加をすると、KP 附属書 A の改正が必要となる
- 特に、オゾン層を保護するモントリオール議定書の規制ガスを先進国の削減目標の対象に追加をすると、KP 附属書 A の改正が必要となるのに加えて、UNFCCC と KP の改正を要する可能性がある。UNFCCC、KP の条文上は、モントリオールガスは適用除外としているように読める。UNFCCC の交渉経緯を見てもそのように解釈しうるように思われる

*附属書 A の改正が、附属書 B の定める数値目標の水準の前提となると考えられるので、附属書 A、附属書 B の発効を同期させることが必要だが、KP の改正を伴えば、KP の改正の発効が附属書 A と附属書 B の発効が条件となる。ただし、理論的には、附属書 A のみ、附属書 B のみ批准することは禁止されていないように条文上は読めるため、これらの発効を連動させる規定が必要かもしれない

(8) 遵守手続

- 新たな約束（例えば、途上国の約束）を定めるのであれば、それに対応して現行の遵守手続が適切かどうかについて検討を要する

- UNFCCC の下には実質的に機能している遵守手続はないことに留意が必要である。例えば、途上国が NAMA を約束するという事になった際に、UNFCCC の下で制度設計をした際に、その約束の遵守をどのように検証するかを検討する必要がある

4. その他の法的問題

(1) 移行のルール

- 第一約束期間以降も京都メカニズムなどは継続することが合意されている。第一約束期間とそれ以降のルールが異なる場合には、一定の移行ルールが必要となる。例えば、第一約束期間で認められていた CDM 事業が認められなくなる場合、すでに承認されている事業の取り扱いをどうするかなどである
- また、KP の要素を包括した新たな法的文書（例えば、新議定書）が採択される場合、現行の KP の規定の効力をどうするのかといった問題についても検討することが必要となる

(2) 異なる法形式をつなぎ合わせて合意される場合の「つなぎ（連結）のルール」

- コペンハーゲン合意が異なる法形式を連結させる形となる場合、一つの法形式のみが発効してしまうといったことになる、一つの均衡のとれたパッケージとして合意された場合均衡を欠く事態を生じさせる。そうした事態を避けるための「つなぎ（連結）のルール」を検討することが必要となろう。例えば、KP 改正、UNFCCC、KP の附属書の採択・改正にはすでにルールがあるのだが、発効条件の連動などは検討される余地がある

以上