



## スクール「メキシコ2010」

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6回：京都議定書の第一約束期間と第二約束期間の 間の制度の空白への対処方策に関する法的検討

高村ゆかり 龍谷大学法学部教授 (2010年8月開催)

制作：WWF ジャパン 気候変動プログラム  
2010年2月～2010年12月

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

京都議定書の第一約束期間と第二約束期間の間の  
制度の空白への対処方策に関する法的検討<sup>1</sup>

**Legal Analysis on Options for Addressing a Possible “Gap” Between the First  
Commitment Period and the Second Commitment Period under the Kyoto Protocol**

高村ゆかり（龍谷大学）<sup>2</sup>

**1. はじめに**

2009年12月のコペンハーゲン会議（COP15）において、期待されていた次期枠組みに関する合意は成立せず、締約国会議（COP）は、「コペンハーゲン合意を留意する（takes note of the Copenhagen Accord）」とするCOP決定を採択するにとどまった<sup>3</sup>。同時に、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）の下に設置された長期的協同行動に関する作業部会（AWG-LCA）と、京都議定書の下に設置された附属書I国（先進国）の第一約束期間の次の約束期間（2013年以降）の削減目標を決定する作業部会（AWG-KP）が、2010年11-12月、それぞれメキシコで開催される締約国会議（COP16及びCOP/MOP6）にその結果を報告するようその作業を継続することを決定した<sup>4</sup>。

2つの作業部会での交渉は2010年に入ってから継続しているものの、こうした温暖化防止の次期枠組み交渉の遅れから、京都議定書第一約束期間終了後、それに続く制度に関する合意案を採択できないか、あるいは、合意案を採択できても各国の批准に時間がかかり、第一約束期間終了までに効力発生に必要な条件を満たすことができないことで、制度の「空白（gap）」が生じるのではないかと懸念が生まれている。COP15後初めて実質的交渉を行うこととなった2010年5-6月の京都議定書作業部会（AWG-KP12）では、締約国、とりわけアフリカ諸国や島嶼国からこうした問題が生じることが指摘され、8月に開催される次の作業部会（AWG-KP13）での検討のために、①「空白」が生じる場合の法的な帰結と含意を確認し、②第一約束期間と第二約束期間の間に「空白」が生じないようにするための法的オプションを特定し検討する文書の作成が事務局に要請されることとなった<sup>5</sup>。2010年8月に開催されたAWG-KP13では、事務局により作成された文書<sup>6</sup>に基づいて意見交換が行われたが、「空白」によって生じる問題に対する評価についても、こうした「空白」によって生じる問題への対

<sup>1</sup> 本報告は、環境省地球環境研究総合推進費「気候変動の国際枠組み交渉に対する主要国の政策決定に関する研究」（研究代表者：亀山康子）、文科省科学研究費補助金特定領域研究「持続可能な発展の重層的ガバナンス」（研究代表者：植田和弘）、及び同基盤研究（B）「地球温暖化の費用負担論」（研究代表者：高村ゆかり）の研究成果の一部である。

<sup>2</sup> 龍谷大学法学部 Faculty of Law, Ryukoku University. 〒612-8577 京都市伏見区深草塚本町67 E-mail: yukarit@law.ryukoku.ac.jp

<sup>3</sup> Decision 2/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1, p. 4以下。

<sup>4</sup> Decision 1/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1, p. 3及びDecision 1/CMP.5, FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1, p. 3.

<sup>5</sup> *Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its twelfth session*, FCCC/KP/AWG/2010/7, p. 6, para. 32.

<sup>6</sup> Legal considerations relating to a possible gap between the first and subsequent commitment

処方策についても、交渉の全般的な加速化という点を除くと、締約国間で意見の一致を見なかった。また、当面その対処方法についてさらに具体的な検討を進めるということについても強い意見が出ず、合意を見ないまま終わった。

しかし、こうした「空白」によっていかなる問題が生じるのか、そして、問題に効果的に対処できる方策があるかは、現在進行中の交渉にも影響を与え、特に、枠組条約の下での包括的な合意か京都議定書改正+枠組条約の下での合意か、といった最終的な合意の法的形式の選択にも影響を与えると考えられる。8月のAWG-KP13では、「空白」による影響は大きなものではないとする先進国に対して、ブラジルやアフリカ諸国は、「空白」により生じうる事態への懸念を表明し、将来いつの時点かこの問題の検討に返ってくる可能性があることを示唆した<sup>7</sup>。

本報告では、この「空白」が京都議定書の法制度にいかなる問題を生じさせうるかを確認した上で、こうした問題に対処する方策のオプションについてその実効性、利点と問題点について法的観点から検討を行うものである。

## **2. 制度の「空白」により生じうる問題**

### **(1) 「空白」が生じる背景と条件**

第一約束期間終了後の「空白」を回避するには、京都議定書の改正（20条4項<sup>8</sup>）及び附属書Bの改正の発効要件（21条7項<sup>9</sup>）に照らして、2012年10月3日までに締約国の4分の3（現時点で144カ国）の批准を得る必要がある。また、京都議定書及びその附属書の改正案は、締約国会合（COP/MOP）の通常会合において採択されなければならない（20条2項<sup>10</sup>、21条3項<sup>11</sup>）ため、2010年のCOP/MOP6（カンクン会議）か遅くとも2011年のCOP/MOP7（南アフリカ会議）において採択される必要がある。採択された改正案がどれだけの期間で発効するかは各国の国内手続の制約とそれに対処する政治的意思にかかるが、制度の空白が交渉会合において議論の俎上にあがるのは、現在の交渉の進捗具合に照らせばおかしなことではない。

### **(2) 「空白」により生ずる京都議定書の規定の運用の制約**

「空白」は、第一約束期間終了までに改正案が発効しないなどの理由で、京都議定書の下で2013年以降附属書I国を法的に拘束する削減の約束が存在しない事態から生じる。仮に京都議定書の下で2013年以降の法的拘束力ある削減の約束が存在しなくても、京都議定書は、そ

periods, Note by the secretariat, FCCC/KP/AWG/2010/10.

<sup>7</sup> 筆者による2010年8月5日AWG-KPのコンタクト・グループ会合での締約国の発言メモ。

<sup>8</sup> 20条4項は以下のように定める。「改正の受諾書は、寄託者に寄託する。3の規定に従って採択された改正は、この議定書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日目の日に、当該改正を受諾した締約国について効力を生ずる。」

<sup>9</sup> 21条7項は以下のように定める。「この議定書の附属書A及び附属書Bの改正は、前条に規定する手続に従って採択され、効力を生ずる。ただし、附属書Bの改正は、関係締約国の書面による同意を得た場合にのみ採択される。」

<sup>10</sup> 20条2項は以下のように定める。「この議定書の改正は、この議定書の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議の通常会合において採択する。（以下略）」。

<sup>11</sup> 21条3項は以下のように定める。「この議定書の附属書及びこの議定書の附属書の改正は、この議定書の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議の通常会合において採択する。」

うした場合に議定書が運用停止または終了するとの定めを置いていないので、自動的に運用を停止または効力を失うわけではない。国家間の明示の合意である条約たる京都議定書がその運用を一時的に停止または終了する条件は、条約に関する国際法の規則を定めた条約法で規律されている。原則として、条約は、その条約を批准した締約国間の合意で、その運用を停止し、終了する<sup>12</sup>。したがって、京都議定書も、議定書を批准した締約国間の事前の合意（例えば、議定書に効力について期限を設ける規定を置くなど）または事後の合意がない限り、その運用を停止し、終了するわけではない。

実際のところ、京都議定書の規定を見ても、京都議定書の下での削減の約束に依拠した規定ばかりではない。例えば、京都議定書2条2項は、附属書I国が国際航空・国際海運からの温室効果ガスの排出を削減・抑制する義務を定めているが、これは京都議定書3条1項が定めている削減の約束とは独立した義務であり、仮に2013年以降削減の約束がなくてもその運用は停止も終了もしない。国連気候変動枠組条約の下での義務の継続的履行を定めた京都議定書10条、11条も同様である<sup>13</sup>。

他方で、京都議定書3条1項の削減の約束とその規定に直接に関係する規定、そして、これらの規定に依拠している規定は、運用できなくなるといわざるを得ない。例えば、京都議定書3条3項、3条4項はいずれも3条1項の約束を達成するための方法を定めた規定であり、また、京都議定書3条7項は、3条1項の約束を設定する方法を定めた規定であるため、2012年以降3条1項が運用されず、新たな約束も合意されない状況ではそのまま運用することはできない。

さらに、このように運用できなくなる規定に伴って、それと関連する範囲で、規則の適用の範囲が制限されるものがありうる。例えば、京都議定書18条の下で設置された遵守手続は、特に期限は付されていないため、2013年以降法的拘束力のある約束がないからといって自動的に運用できなくなるものではない。しかし、2013年以降の約束がなければ、2013年以降の削減の約束の不遵守の問題を取り扱うことができなくなるのはいうまでもない。さらに、例えば、枠組条約12条に基づく国別報告書とともに定期的に報告が求められる補足的情報について定めた議定書7条2項の中には、議定書3条の約束を前提にした京都メカニズム利用の補足性に関する情報も報告の対象に含まれており<sup>14</sup>、これらの情報の報告を行う7条2項の義務は、その限りで義務の範囲が制限されるものと考えられる。

### (3) 「空白」による京都メカニズムへの影響

最も検討の必要があり、また解釈の余地があるのは、京都メカニズムに関する規定である。京都メカニズムが継続するかどうかは、既に開始された事業や保有されている排出枠の行く末を決め、CDM理事会に代表される京都メカニズムを運営する制度全体の帰趨を左右し、炭

<sup>12</sup> 条約の重大な違反、後発的履行不能、事情の根本的変化といった根拠があれば、条約を終了または運用停止することは可能だが、きわめて厳格な要件が課されており、国家間でこの要件が満たされているかどうかの争いが生じれば、国家間の紛争として解決が探られることとなる。

<sup>13</sup> Legal considerations relating to a possible gap between the first and subsequent commitment periods, Note by the secretariat, FCCC/KP/AWG/2010/10, p. 11, para. 38.

<sup>14</sup> Decision 15/CMP.1, Guidelines for the preparation of the information required under Article 7 of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, p. 65, para. 33.

素市場全体の発展の行方に影響を与えると考えられる。さらには、CDMの排出枠の一部を収入源としている適応基金の機能、遵守手続の権限の範囲など、その他の関連する制度の運用にも影響を及ぼすこととなる。

京都メカニズムに関する規定には明示に期限を付しているものではなく、また、「空白」が生じた場合に関する定めもない。共同実施を定める京都議定書6条は、その1項で「第3条の規定に基づく約束を履行するため」締約国は共同実施事業から発行される排出枠を移転または取得できるとしている。排出量取引を定める17条は、「第3条の規定に基づく約束を履行するため」、附属書I国は排出量取引に参加することができるとしている。また、クリーン開発メカニズム（CDM）は、非附属書I国が「持続可能な開発を達成し及び条約の究極的な目的に貢献することを支援すること」と附属書I国が「第3条の規定に基づく排出の抑制及び削減に関する数量化された約束の遵守を達成することを支援することを目的とする」（12条2項）。京都メカニズムの目的である3条の規定に基づく約束の履行がない中で京都メカニズムの運用に問題が生じるかどうか、その解釈は分かれている<sup>15</sup>。第一には、共同実施も排出量取引も、その目的は、「第3条の規定に基づく約束を履行するため」であるから、「第3条の規定に基づく約束」がなければ制度として機能し得ない、という解釈である。それに対して、「第3条の規定に基づく約束」がない場合、締約国は共同実施事業から発行される排出枠を移転または取得することができないだけであり、共同実施事業を実施することそのものを妨げるものではないとする解釈もある<sup>16</sup>。排出量取引の場合、附属書B国は排出枠を移転または取得することができなくなる<sup>17</sup>（登録簿間の取引はできなくなる）が、例えば、同じ登録簿内で移転または取得することまでも妨げないという解釈もする<sup>18</sup>。

CDMに関しては、そもそも、附属書I国が「第3条の規定に基づく排出の抑制及び削減に関する数量化された約束の遵守を達成することを支援すること」だけではなく、非附属書I国が「持続可能な開発を達成し及び条約の究極的な目的に貢献することを支援すること」もその目的としており、規定されている2つの目的のうちの1つの目的の達成に障害が生じたことがどのような法的影響を及ぼすのかについて解釈は分かれている。2つの目的が並列して書かれているので双方の目的が満たされることが必要であるという解釈をとれば、京都議定書3

<sup>15</sup> 事務局作成の文書もこの点を特にセクションをおこして指摘している。Legal considerations relating to a possible gap between the first and subsequent commitment periods, Note by the secretariat, FCCC/KP/AWG/2010/10, pp. 12 -13, paras. 42 -51.

<sup>16</sup> Legal considerations relating to a possible gap between the first and subsequent commitment periods, Note by the secretariat, FCCC/KP/AWG/2010/10, p. 12, paras. 42 -45.

<sup>17</sup> 議定書17条の「排出量取引に参加する」について、京都議定書の第一回締約国会合（モントリオール会議）で採択されたCOP決定は、以下のように定めている。“Subject to the provisions of paragraph 3 below, a Party included in Annex I with a commitment inscribed in Annex B is eligible to transfer and/or acquire ERUs, CERs, AAUs, or RMUs issued in accordance with the relevant provisions, if it is in compliance with the following eligibility requirements:…”. Decision 11/CMP.1 Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol, ANNEX Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, p. 18, para. 3.

<sup>18</sup> Legal considerations relating to a possible gap between the first and subsequent commitment periods, Note by the secretariat, FCCC/KP/AWG/2010/10, p. 13, paras. 50 -51.

条の約束がないことでCDMはその機能を停止し、新たなCDM事業は登録されず、新たな排出枠も発行されないということとなろう。他方で、目的のうちのいずれかが達成されるのであればよいという解釈をとれば、3条の約束がなくてもCDMは継続することとなる<sup>19</sup>。ただし、現行の森林及び再植林のCDM事業の規則は、第一約束期間に特定した規則となっているため、もしこれらの森林及び再植林のCDM事業が継続するということとなれば、何らかの新たな実施規則の決定（COP/MOP決定）が必要となろう。2010年8月に開催されたAWG-KP13での議論では、こうした複数の解釈があり得ることを前提としつつ、いずれの国からも「空白」によってCDMがその運用を停止するという解釈を支持する主張はなされなかった。

#### (4) 京都メカニズムへの参加条件への影響

CDMをはじめ、京都メカニズムが、「空白」があってもすべてまたは一部がこれまで通り継続とした場合、留意が必要なのは、「空白」が生じさせる京都メカニズムへの参加条件への影響である。附属書I国が京都メカニズムに参加することができる<sup>20</sup>条件は、①京都議定書の締約国であること、②3条7項及び8項に基づいて割当量が計算され、記録されること、③5条1項とそれに基づいて決定された指針の条件にしたがって排出量・吸収量を推計する国内制度を設置すること、④7条4項とそれに基づいて決定される指針にしたがって国家登録簿を設置すること、⑤5条2項、7条1項とそれに基づいて決定される指針にしたがって最新の目録を毎年提出すること、⑥7条1項とそれに基づいて決定されるにしたがって割当量に関する補足的情報を提出し、7条4項とそれに基づいて決定される指針にしたがって排出枠を勘定すること、とされている。

まず、問題は、上記の参加条件で言及されている5条1項（国内制度の設置）、5条2項（調整）、7条1項（年次情報の提出）、7条4項（排出枠の勘定）が「空白」においても運用されるかどうかである。7条1項を除くと、上記の規定には、京都議定書3条の言及はない。7条1項は、附属書I国が「自国の年次目録に、第3条の規定の遵守を確保するために必要な補足的な情報…を含める」としており、この提出すべき情報の性格付けによって、3条の約束がないという「空白」が7条1項の下での情報提出までも運用できなくしてしまうかどうかは明らかではない。7条1項の下で提出が求められている情報は、①目録に関する情報、②ERUs、CERs、AAUs、RMUsに関する情報、③5条1項の国内制度の変更にに関する情報、④国家登録簿の変更にに関する情報、⑤3条14項にしたがった悪影響の最小化に関する情報で、これらの情報提出は、「空白」が生じたからといって、すべて履行ができなくなるわけではない。

5条1項について、事務局作成の文書では、COP/MOP決定で定めた5条1項に基づく国内制度に関する指針が、附属書I国が3条及び7条に基づく約束を履行するのを支援することであることをその目的の一つとしている<sup>21</sup>ことを根拠に、国内制度の維持する義務はないと解釈しうる

<sup>19</sup> Legal considerations relating to a possible gap between the first and subsequent commitment periods, Note by the secretariat, FCCC/KP/AWG/2010/10, p. 13, paras. 47 -49.

<sup>20</sup> 共同実施と排出量取引については、排出枠を移転または取得することができることをいい、CDMについては、CDMの排出枠を3条の約束の達成に利用することをいう。

<sup>21</sup> Decision 19/CMP.1 Guidelines for national systems under Article 5, paragraph 1, of the Kyoto Protocol, ANNEX Guidelines for national systems for the estimation of anthropogenic

可能性を示している<sup>22</sup>。しかし、本来の京都議定書5条1項の規定がこうした目的を定めていないことから考えると、実施規則に目的の一つとして3条の約束の履行の言及があるからといって、それだけで5条1項が運用されなくなると考えることはできない<sup>23</sup>。

他方で、上記の京都メカニズムへの参加条件のうち、約束が設定されない「空白」においては、割当量を設定し得ないので、②3条7項及び8項に基づいて割当量が計算され、記録されることと、⑥7条1項とそれに基づいて決定されるにしたがって割当量に関する補足的情報を提出し、7条4項とそれに基づいて決定される指針にしたがって排出枠を勘定すること、は不可能である。それゆえ、締約国が、京都メカニズムが継続するとの解釈をとる場合にも、こうした京都メカニズムの参加条件については、「空白」期間において問題なく適用できるように、検討し合意する必要がある。

以上見たように、「空白」が生じた場合、京都メカニズムが継続するかどうかは、議定書の字義的解釈からはその解釈は分かれており、最終的には締約国がどの解釈を採用するかを決定することとなる。これまでのところ京都メカニズムが継続しないと主張する締約国はない。しかし、「空白」が生じた場合には、京都メカニズムをはじめ、関連する京都議定書の実施規則を改正し、「空白」という事態に適応させることが必要となる。

### 3. 問題に対処する方策のオプション—その利点と課題

こうした「空白」問題への最も本質的な対処方法は、各国が協力して早期の合意案採択、早期の批准により制度の空白を生まないということであろう。これが8月のAWG-KP13で締約国が表明した基本的な立場でもある<sup>24</sup>。

#### (1) 議定書及び附属書Bの改正の発効要件の変更による発効の迅速化

しかし、その努力にもかかわらず、制度の「空白」の回避が困難な場合の法的な対処方策として考えられるのは、大きく2つある。一つは、①議定書及び附属書Bの改正の発効要件の変更による発効の迅速化である。この方法にはさらに複数のオプションがある。発効要件に必要な国の数を引き下げる方式（Opt-in方式）（①-a）、書面による不同意の表明がない限り一定期間（例えば6ヶ月）経過すると不同意を表明しなかったすべての国に対して発効するという方式（Opt-out方式）（①-b）、締約国会議が決定するとすべての締約国に対して効力を有する方式（調整）（①-c）などがこれまでの多国間環境条約の先例から見つけることができる。例えば、①-bのOpt-out方式は、現在交渉中の議定書及び附属書改正案の中にも見いだされ、採択された附属書改正案は、書面による不同意の表明がない限り6ヶ月経過すると発効

---

greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks under Article 5, paragraph 1, of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, p. 16, para. 5 (b).

<sup>22</sup> Legal considerations relating to a possible gap between the first and subsequent commitment periods, Note by the secretariat, FCCC/KP/AWG/2010/10, pp. 10 -11, para. 36.

<sup>23</sup> 2010年8月のAWG-KP13でオーストラリアも5条1項は「空白」によって影響を受けない独立した義務を定めていると主張した。筆者による2010年8月5日AWG-KPのコンタクト・グループ会合での締約国の発言メモ。

<sup>24</sup> *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12 No. 477, AWG-LCA 11 AND AWG -KP 13 HIGHLIGHTS: THURSDAY, 5 AUGUST 2010.

するという方式が交渉の俎上に載っている<sup>25</sup>。

この方法は、確かに、効力発生を迅速化することを期待できるが、他方で、すでに議定書に規定されている議定書及びその附属書の改正の発効要件を改正することとなるため、2013年以降の約束を規定した議定書及び附属書の改正案を採択する前に、議定書の定める発効要件を先に改正する必要があると考えられる。発効要件の変更は議定書の改正が必要であるとすると、結局その改正を発効させるのに各国の批准手続が必要となり、制度の「空白」を回避するための迅速な発効にどれほど効果を発揮するか不明である。仮に発効した場合にも、議定書及び附属書の改正の新たな発効要件に同意した締約国と、議定書及び附属書の改正の新たな発効要件に同意せず現行の議定書及び附属書の改正の発効要件が適用される締約国という2つのグループが締約国の中に生まれることとなり、2013年以降の削減の約束を盛り込んだ議定書及び附属書の改正案が採択された際に、締約国によってその発効要件が異なる（二重化する）という混乱した状況も生じうる。さらに、議定書及びその附属書の改正案の合意内容が明確にならない段階で、改正案の発効を迅速化するための発効要件の改正を締約国が交渉し合意する政治的インセンティブは小さい<sup>26</sup>。

## (2) 議定書改正案の暫定適用 (provisional application)

もう一つの対処方策は、②議定書改正案の暫定適用 (provisional application) である。1969年採択の条約法条約は、その25条に暫定適用に関する定めを置いている。現在AWG-KPで討議中の交渉文書の中にある議定書及び附属書改正案を採択する際のCOP/MOP決定案は、第一約束期間終了後直ちに改正案の効力発生まで締約国が議定書及び附属書改正案を暫定的に適用するオプションを盛り込んでいる<sup>27</sup>。これまでも採択された条約が様々な理由で発効しない場合、その規定の全部または一部を国家間の合意により暫定的に適用する事例は少なくない。例えば、世界貿易機関 (WTO) 協定に先立つ関税及び貿易に関する一般協定 (GATT) は、1948年に採択された国際貿易機関憲章発効までその憲章の一部を暫定的に適用するとしたものである。一般に、暫定適用は、条約（ここでは京都議定書改正）案の中で暫定適用を定めるか、国家間で暫定適用について（例えばCOP/MOP決定で）何らかの合意がなされる形で決定される。暫定適用は、期限や内容に条件を付けることも可能である。暫定適用は、合意されれば、即時に改正案を暫定適用することも可能であるので、「空白」によって生じうる問題を回避または最小限にできる可能性がある。他方で、いくつかの国は国内法制度の制約により暫定適用ができない国もあり得ることが指摘される<sup>28</sup>。国内法制度上制約がなくても、附属書I国の削減目標という国内政策に大きな影響があり、政治的にも重要性の高い事項について、（立法府の承認を経て）批准により正式に同意を表明する前に、行政府が改正案の即時の暫定適用に合意することは政治的には難しいだろう。そのため、暫定適用を決定した多く

<sup>25</sup> FCCC/KP/AWG/2010/6/Add. 1, pp. 12 -13.

<sup>26</sup> なお、第二約束期間以降の約束の効力発生に関わって、改正の採択条件、発効条件を事前に合意し、改正しておくというものはありうるかもしれない。

<sup>27</sup> FCCC/KP/AWG/2010/6/Add. 1, p. 2, para. 2.

<sup>28</sup> Legal considerations relating to a possible gap between the first and subsequent commitment periods, Note by the secretariat, FCCC/KP/AWG/2010/10, p. 7, paras. 19 -20.

の条約が、暫定適用を国内法の下での条件に反しない限りで適用するとか、適用することを義務ではなく任意のものとして定めている。しかし、こうした任意の暫定適用となれば、議定書改正案の適用は一体性を欠くものとなりかねない。

### (3) 第一約束期間の延長

事務局の文書は、さらに、③第一約束期間の延長を対処方策として掲げている。議定書3条を改正して第一約束期間を延長する議定書改正案を採択し、それを暫定適用するという方策である。したがって、上記の暫定適用と同様の利点を持ちつつ、同様の問題に直面することとなる。第一約束期間の延長ということで、政治的には暫定適用に合意しやすいかもしれないが、国内法制度上暫定適用に困難を抱える締約国にとっては、合意可能性を高めることにはならない<sup>29</sup>。

## 4. 結びにかえて

以上、本稿では、「空白」がもたらす京都議定書への法的影響を分析し、それに対処する方策としていかなる法的オプションが可能か、それぞれのオプションの利点と問題点は何かを検討してきた。「空白」がもたらす京都議定書への影響は、京都議定書の規定の解釈が分かされており、一義的な評価を行うことはできない。最終的には締約国がどの解釈を採用するかがその影響の程度を決定することとなる。特に、「空白」の下で、京都メカニズムが継続するかどうかは、事業者の投資や保有する排出枠の価値に影響を与え、CDM理事会に代表される京都メカニズムを運営する制度全体の帰趨を左右し、さらには、CDMの排出枠の一部を収入源としている適応基金の機能、遵守手続の権限の範囲など、その他の関連する制度の運用にも影響を及ぼすこととなる。2010年8月に行われたAWG-KP13では、先進国は、「空白」による影響は大きくないと主張し、特に、EUは、CDMから発行される排出枠の需要の80%はEUの排出枠取引制度の下での需要であり、EUの排出枠取引制度は、2013年以降も継続するので大きな影響はないと主張した<sup>30</sup>。確かに、EUはすでに排出枠取引制度を改正する指令2009/29/EC<sup>31</sup>において、次期枠組み合意が締結された場合とされない場合をともに想定し、2013年以降のEU排出枠取引制度の下での京都議定書の下で発効される排出枠の利用について定めている。他方で、2008年のリーマン・ショック以降の経済状況の悪化の中で、EUの排出量はかなり低減し、2009年単年の排出量は、1990年比-14%となっている<sup>32</sup>。こうした文脈

<sup>29</sup> ここでは法的な対処方策に限って検討したためオプションとしてあげていないが、議定書及び附属書の改正案や第一約束期間の延長を、COP/MOP決定といった形式で合意し、法的拘束力のない政治合意により實際上運用を始めるということも可能である。(2)の「暫定適用」で言及した、締約国が任意で暫定適用できる、といったオプションは、實際上、政治合意による暫定適用と同じ効果をもつものと考えることができる。

<sup>30</sup> 筆者による2010年8月5日AWG-KPのコンタクト・グループ会合での締約国の発言メモ。

<sup>31</sup> DIRECTIVE 2009/29/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community, OJ L 140/63, 5.6.2009.

<sup>32</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage,

において、EUは、EUの2020年目標を1990年比20%から30%に引き上げる議論において、EU域外における低炭素型発展を促進するためにむしろCDMからの排出枠について一定の制約を課することを検討の俎上に載せている<sup>33</sup>。EUの排出枠取引制度が単独でCDMへの拡大する期待を支えるだけの継続した需要を生み出すことができるのかは不透明である。「空白」がもたらす影響が重大であればあるほど、「空白」を回避または空白による影響を最少のものにするための対処方策の検討の必要性は高まる。

しかし、何よりも、「空白」問題の重大さを左右するのは、「空白」の生じ方である。事務局の文書は、議定書の改正案が採択されたが時間的に発効しないおそれがあるという場合の「空白」に焦点を当て、議定書の改正案がそもそも合意できないという場合の「空白」の問題を巧妙に回避しているかのように見える。議定書の改正案に実質的な合意がなされ、単に発効までの時間が足りないための制度の「空白」への対処方策は、上記のいずれであっても国家が合意できる可能性は高い。例えば、一定の期限を付すなどの工夫によって、上記に指摘した暫定適用の問題点は小さくなり、暫定適用への合意の可能性は高まるかもしれない。仮に、国家が任意に暫定適用する合意であっても、拘束力のない政治合意によって暫定適用を決定しても、この場合には多くの締約国の誠実な履行を期待することができ、「空白」は重大な問題を生じさせない。しかし、そもそも議定書の改正案が採択できないことにより生ずる「空白」は、その長期化が想定され、かつ、暫定適用など当面の対処にも合意し得ない可能性が高くなる。

なお、現在の交渉の文脈では、枠組条約作業部会での合意とAWG-KPでの合意の「バランス」が問題となっており、同時に、次期枠組みに関する合意の法的形式が交渉の対象となっている。法的形式のオプションのうち、仮に次期枠組み合意が議定書改正+枠組条約の下での合意といった複数の法的合意の組み合わせという法形式をとる場合、議定書の改正の発効のタイミングと枠組条約の下での合意の効力発生タイミングがその観点から問題となりうる。「空白」への対処という観点からも、複数の法的合意間の調整が必要となりうることに留意が必要である<sup>34</sup>。

---

COM(2010) 265 final, Brussels, 26.5.2010, p. 3.

<sup>33</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, COM(2010) 265 final, Brussels, 26.5.2010, p. 13.

<sup>34</sup> オーストラリアは、枠組条約の下での新たな法的合意を想定して、京都議定書の改正との間の効力発生調整をめざす提案をすでに行っている。FCCC/KP/AWG/2010/6/Add.1, Section C, "Article 3, paragraph 1 ter".