

2015年合意（パリ合意）をめぐる 法的問題（ver.2）

高村ゆかり（名古屋大学）

2015年11月13日

e-mail: takamura.yukari@g.mbox.nagoya-u.ac.jp

Twitter: yukaritaka

- パリ合意の法的性質
- 「目標(NDC)」の法的性質
- 米国が受け入れ可能な合意
- その他の法的問題

パリ合意の形

- 「2015年合意(2015 agreement)」「パリ合意(Paris agreement)」の構成
 - コア合意案 = 狭い意味での「パリ合意」
 - COP決定
 - (もしかしたら)決議、宣言など
- コア合意(狭い意味での「パリ合意」)は、COP決定により採択することになる(次のスライド参照)

Decision 1/CP.21

[TITLE OF THE DECISION]

The Conference of the Parties,

Mandate

Other relevant COP decisions

Preambular paragraphs, including e.g. ambition, science.

Xxxxx

I. ADOPTION OF THE [PARIS AGREEMENT]

1. *Decides to adopt ...* [contained in annex...];
2. *Requests / Invites* [steps to deposit the instrument; open it for signature; ratification]
3. *Notes / Decides* [ADP concluded its work and terminate the ADP]

II. DECISION ELEMENTS

4. *Xxx*
5. *Xxx*
6. *Xxx*

III. DECISION ELEMENTS ON PRE-2020 AMBITION

7. *Xxx*
8. *Xxx*
9. *Xxx*

パリ合意の法的性質(1)

- (狭い意味での)「パリ合意」は国際的に法的拘束力を有する文書か
 - 「すべての締約国に適用される、(枠組)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された成果を作成するプロセスを開始 (launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties)」(COP17決定 1/CP.17)
 - “a protocol”
 - “another legal instrument”
 - “an agreed outcome with legal force”

「法的拘束力を有する」とは？

- 「法的拘束力を有する (legally binding)」とは
 - 文書や規定の名宛て人は、そこで定められていることを遵守することが法律上求められる。遵守しない場合、一定の法律上の帰結(制裁)が予定される
 - 条約法条約26条(1969年)
 - ‘Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.’ (効力を有するすべての条約は、当事国を拘束し、当事国は、これらの条約を誠実に履行しなければならない。)
 - 「条約 (treaty)」は締結した国を拘束し、国はその条約を誠実に履行する義務を負う
 - 「条約」: 「国の間において文書の形式により締結され、国際によつて規律される国際的な合意」(条約法条約2条)
 - 国が条約を遵守しないと国際義務の違反＝国際違法行為となり**国際的責任**が生じる。責任を解除するためには原状回復などの義務を履行しなければならない

実効性と法的拘束力

- **法的拘束力の有無**は制度の実効性を規定する**重要な要因だが、すべてではない**
 - 一般には法的拘束力があるほうが実効性が高い。
しかし、現実はその単純ではない
 - **高い削減水準** ⇔ **参加の普遍性** ⇔ **厳しい遵守制度**
 - **参加の普遍性 (= 合意可能性)、各国の削減水準、遵守確保制度などを総合的に検討する必要**

制度の実効性

= ① 約束される 全体としての削減水準 (各国の削減の水準 や、合意への 参加の普遍性 などにより規定)

× ② 約束の 履行が確保される水準 (法的拘束力の有無 や、履行/遵守確保の制度の効果 などにより規定)

パリ合意の法的性質(2)

- “a protocol” (議定書)
 - 枠組条約17条
 - COPの通常会合における採択
 - 少なくとも6ヶ月前に議定書案を事務局が締約国に通報 (6ヶ月ルール)
 - 枠組条約の締約国のみが議定書の締約国となることができる
 - 現在の交渉テキスト「ジュネーブテキスト」を議定書としても法的には問題がない

パリ合意の法的性質(3)

- “another legal instrument” (別の法的文書)
 - 枠組条約の改正 (15条)
 - COPの通常会合での採択
 - 6ヶ月前ルール
 - コンセンサス方式による合意。最後の手段として、出席し投票する締約国の4分の3以上の多数決で採択可能
 - 4分の3の締約国の批准で効力発生(発効)
 - 枠組条約の新たな附属書の採択、附属書の改正 (16条)
 - 採択手続は上記の改正の手続を準用
 - 寄託者による締約国への採択の通報後6ヶ月ですべての締約国に効力発生。ただし、6ヶ月の間に受諾しない旨通報した国を除く (Opting out)
 - 「附属書」: 「条約の不可分の一部を成す」「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に限定」
 - その他の法形式
 - 枠組条約7条2: 「この条約の効果的な実施を促進するために必要な決定を行う」

パリ合意の法的性質(4)

- “an agreed outcome with legal force” (法的効力を有する合意された成果)
 - COP決定でダーバンの決定(1/CP.17)の条件を満たすのか
 - Cf. インド: 「agreed outcome of ADP may include aspirational COP decisions, binding COP decisions, setting up institutions and bodies...with differing degrees of bindingness under the provisions of domestic and international law under the FCCC」
 - COP決定は法的拘束力を持つのか
 - 一般的には法的拘束力を持たない
 - 例外: COPを設置した条約に拘束力を認める根拠規定がある場合 (provide a 'hook')
 - COP決定でダーバンの決定の条件を満たすのか
 - “an agreed outcome with legal force under the Convention”
 - ダーバンでの交渉の経緯: something more than COP decision

パリ合意の法的性質(5)

- 最終的な法形式の判断は締約国による
- パリで文書が採択されたとき法的拘束力を有する文書であるかどうかはどうしたらわかるか
 - 締約国が法的拘束力を持つものとして合意したかどうか、という締約国の意思による
 - 文書や付随する決定、決議に書いてくれると明らか
 - 合意文書の「名称」から自動的に法的拘束力があるかは判断できない
 - 「Treaty」「Convention」「Protocol」: 通常拘束力がある文書と推定
 - 「Agreement」「Accord」「Memorandum of understanding (MOU)」などはどちらともとれる
 - 最終条項 (final clause) があるかどうかは目安となる
 - 批准の手続、発効 (entry into force) など
- 交渉の現状に照らせば、法的拘束力ある文書を採択する方向と言える
 - “Unless everything is agreed, nothing is agreed.”だが...
 - ADPで作業中の文書案は最終条項を盛り込む
 - ADP議長やCOP議長の「legally binding」の発言とインドの反応

最近の出来事

- 2015年11月11日付Financial Times
 - ‘Mr Kerry insisted **the agreement was “definitively not going to be a treaty”.**’
 - ‘... he stressed there were **“not going to be legally binding reduction targets like Kyoto”** ...’
- 2015年11月12日付The Guardian
 - ‘Laurent Fabius, said ... that ... Kerry was perhaps “confused”. **“Jurists will discuss the legal nature of an accord on whether it should be termed as a treaty or an international agreement,”** Fabius told reporters. **“But the fact that a certain number of dispositions should have a practical effect and be legally binding** is obvious so let’s not confuse things, which is perhaps what Mr Kerry has done” ...’

目標(NDC)の法的性質(1)

- 合意文書の法的性質と約束の法的性質はイコールではない
 - パリ合意の文書が法的拘束力を有する場合でも、「約束」は自動的に法的拘束力を有しない
 - ex. 枠組条約4条2(b)
 - ‘each of these Parties shall communicate, ... detailed information on its policies and measures referred to in subparagraph (a) above, ... with the aim of returning individually or jointly to their 1990 levels these anthropogenic emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol.’
 - Ex. 水銀条約20条3
 - ‘3. Parties should, in undertaking work in paragraphs 1 and 2, consult national stakeholders to facilitate the development, implementation, review and updating of their implementation plans.’
 - パリ合意の文書が法的拘束力を有しないならば、「約束」は法的拘束力を有しない

目標(NDC)の法的性質(2)

- パリ合意の文書が法的拘束力を有する場合に、「約束」が法的拘束力を有するか、国にとってどれだけ厳しい義務になるかは合意文書での約束に関する規定の書きぶりによる。例えば
 - 1) Each Party shall achieve its NDC.
 - 2) Each Party should achieve its NDC.
 - 3) Each Party shall make efforts to achieve its NDC.
 - 4) Each Party shall formulate, publish and regularly update its NDC.
 - 5) Each Party shall implement its NDC.
 - 6) Each Party shall take measures to implement its NDC.

ADP合意文書案における書きぶり(1)

- Art. 2bis, Option 1 (削減策でなく適応策などの目標も含む)
 - “All Parties **shall regularly prepare, communicate and implement** [intended] nationally determined contributions towards achieving the [purpose of this Agreement as set out in Article 2] [objective of the Convention as set out in its Article 2], in accordance with Article 4 of the Convention.”

ADP合意文書案における書きぶり(2)

- Art. 3.2 Option 1 (削減策の目標のみ)
 - “Each Party [shall][should][other] regularly [prepare] communicate [maintain] [fulfill] [implement] [a] [successive] nationally determined mitigation [contribution][commitment] [component of the contribution referred to in Article 2bis] (NDMC), which the Party [shall][should][other] implement.”
- Art. 3.2 Option 2 (同上)
 - “[Each Party][All Parties] [recognizing the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities] [shall][should][other] regularly [formulate] [prepare], [communicate] [submit], [maintain] [update] and [shall][should] [other] [implement] [fulfill] [intended][nationally determined mitigation [commitments][contributions][actions]]....”
- 作成—提出—維持・更新—実施・達成のどこまでを義務とするのか

目標(NDC)の法的性質(3)

- パリ合意の文書のどこに各国にNDCが置かれるか('housing')で、NDCの法的性質はどうなるか
 - パリ合意の中
 - 本体
 - 附属書
 - COP決定
 - INF文書
 - MISC文書 ほか
 - UNFCCCのwebsite
 - どこにおいても法的性質は変わらない。問題はNDCの規定ぶり

目標 (INDC) の法的性質 (4)

- Housingと関係してくるのは、NDCの変更の容易さや手続。そして、INDCプロセスのタイミング
 - 本体、附属書なら改正。改正は相対的には容易ではない。ただし、Opting outで手続の迅速化は可能
 - COP決定なら再度の決定。即時効力は有するが、コンセンサス方式による
 - 各国が一方的にNDCを変更することとするのか、他の締約国の合意を得て変更することとするのか
 - パリ合意採択までにすべてのINDCが提出されるのか
 - 提出されない場合、本体、附属書に書くのは難しいか
 - 決定される国際ルールによってINDCが変わる可能性があるか
 - INDCがいつ(どういうタイミングで)最終の「約束」となるか
- 約束の法的性質やhousingが差異化の対象になる可能性もある
- ADP合意文書案では、①onlineの登録簿、②附属書(+差異化)、③UNFCCC website

パリ合意に入れるもの COP決定に入れるもの

- 何がパリ合意に入り、何がCOP決定に入るのか
- パリ合意に入れるもの
 - 合意の基本的に重要なもの。しかしそれはかなり主観的
 - Ex. 削減の約束に関するもの
 - 「durable」なもの。しかしそれもかなり主観的
 - **新たな権利、義務を定める場合にはパリ合意**でなければならない
 - 詳細なルール(権利、義務)を将来COP決定で定める場合には、**「hook」**を入れておく
 - EX. 京都メカニズム
 - 新たな機関の設置などを含めて、**ほとんどのことはCOP決定**でできる
 - EX. GCF、適応基金
- COP決定に入れるもの
 - **2020年までの事項、作業**(ex. WS2, 詳細ルールの作業計画)
 - パリ合意の暫定適用については合意本体でもCOP決定でもよい

米国が受け入れ可能な合意(1)

- 「米国の場合、条約を締結するには上院の3分の2の’助言と同意 (advice and consent)’ が必要なので、拘束力ある国際条約を締結できない？」
 - 米国法上の「treaty」と、国際法上の「treaty」は異なる
 - 米国外交関係法リスステイメント
 - 米国法上の“international agreement”という用語は、条約法条約でいうところの”treaty”と同義
 - 米国法上「国際協定 (International agreements)」は、
 - (i) ”treaty”: 上院の3分の2の「助言と同意 (advice and consent)」により、大統領が締結するもの
 - (ii) ”international agreements other than treaties”: 上記以外のプロセスで締結される international agreements

米国が受け入れ可能な合意(2)

- international agreementsの一分類である上記(ii)は、次のように分類
 - ① Congressional-Executive agreements
 - 議会が採択した現行の法令に基づいて、または、議会が採択する予定の法令を条件に、さらには、定められた期間内に不承認の共同または同趣旨の決議を議会が採択することができなかった場合に、大統領が国際協定を締結できるもの(ex. TPP)
 - ② executive agreements pursuant to treaty
 - 上院の助言と同意により効力を発生している条約に基づいて、大統領は、国際協定を締結することができるもの
 - ③ sole executive agreements
 - 議会がその権限行使により制定した法令と合致している限りで、大統領がその憲法上の権限内の事項に関する国際協定を締結できる(ex. 水銀条約)

米国が受け入れ可能な合意(3)

- 国際協定を締結する際に、どの手続をとる形式で締結するかは、条約の内容で一義的に決まるものではなく、政治的な判断、まずは大統領による
 - Foreign Affairs Manual
 - 協定が米国全体に与える約束(commitments)やリスクを伴う程度、協定が国家法に影響を与えることが意図されているかどうか、議会の追加的な法令の制定なしに協定が効力を発生しうるかどうか、同様の協定に関する米国の過去の慣行、特定の種類の協定に関する議会の選好、協定に望まれる形式性の程度、同様の協定に関する一般的な国際慣行などの考慮すべき要因を適切に考慮して決定する、とする
 - 大統領の決定が憲法違反として訴訟になった事例はあるが、決定を無効とされた事案はない
- 議会の追加的な法令の制定の必要性がないことは重要な条件
 - Ex. バーゼル条約
- パリ合意の「名称」

パリ合意案の骨格

規定	規定される予定の主要事項(未決定事項を含む)
前文・定義(1条)・目的(2条)・一般(2条bis)	合意の目的、実施の文脈、原則など
排出削減策(3条)・REDDプラス(3条bis)	長期目標(ex. 今世紀中の脱炭素化)、各国目標(提出/実施)の義務、目標の差異化、目標の条件、目標提出の時期・時間枠、目標達成手段、目標達成支援、国際航空・海運、REDDプラスなど
適応(4条)・損失と損害(ロス&ダメージ)(5条)	世界の目標/ビジョン、各国の適応計画策定義務、損失と損害の国際メカニズムなど
資金(6条)	支援国の範囲、支援の目標、資金メカニズムなど
技術開発・移転(7条)	世界目標、技術枠組み、促進のメカニズムなど
能力構築(8条)	目的、原則、支援の提供、報告、組織など
行動・支援の透明性(9条)	各国の行動・支援の進捗報告、レビューなど
全体見直し(10条)	全体の進捗確認の目的、範囲、時期、各国目標との関係
実施と遵守の促進(11条)	実施と遵守の促進ための手続と組織
組織事項(12-15条)	締約国会議(CMA)、補助機関、事務局など
発効要件など(16条以下)	発効要件(批准国数、排出量割合など)、紛争解決など

その他の法的問題(1)

- 目標をめぐるプロセス/サイクルとそのタイミング
 - 今回提出した約束草案はいつ公式の目標になるのか
 - パリ合意採択時/COP21後合意締結時
 - 合意文書に書くのか、COP決定に書くのか
 - その後の提出サイクルは調和させていく方向
 - 各国目標の提出→進捗報告→進捗のレビュー→各国目標の提出(5年サイクル)
 - 目標確定前に事前協議を入れるか
 - レビューの内容
 - 全体の評価(global stocktake)
 - 各国目標の提出—報告—レビューのサイクルにどのように位置付くか
 - 全体評価の内容

その他の法的問題(2)

- **アカウンティング**
 - 森林等吸収源
 - 市場メカニズム
 - いずれも詳細なルールはCOP21後か
- **遵守手続・制度**
 - 「約束」の強度と相関
 - どこまで詳細に書き込むか
- **発効条件**
- **気候変動枠組条約と京都議定書との関係**

UNFCCCと京都議定書との関係(1)

- **パリ合意とUNFCCC、京都議定書は法的には別の独立した法的文書**
 - したがって、パリ合意の採択が自動的にUNFCCCや京都議定書を終了させたり、改正したりしない
- **ただし、パリ合意はUNFCCCの下での文書**
 - 1/CP.17
 - 究極的目的(2条)、原則(3条)など一部の規定はパリ合意にも適用
 - **UNFCCCの制度をどう位置づけるか**
 - UNFCCCが設置した制度や機関の利用の可能性(利用してもよいし、しなくてもよい。効率性の観点からは利用できるものは利用した方がよい)
 - Ex. REDD+、GCF

UNFCCCと京都議定書との関係(2)

- 京都議定書は法的にはパリ合意と別の独立した法的文書。したがって、パリ合意の採択が自動的に京都議定書を終了しない
- 京都議定書は終了要件を定めていない
 - 終了にはすべての国の同意が必要
 - 現実的、政治的には終了の合意は難しい
 - 京都議定書の制度をどう位置づけるか
 - 京都議定書が設置した制度や機関の利用の可能性
 - Ex. 京都メカニズム、適応基金
 - 京都メカニズムのクレジットはどうか