

第6条（市場メカニズム等）

水野勇史¹

（1）概要

6条は、条項が取り扱っている概念として3つに分けられる。それは国と国とが協力して実施する（各国主導型）²市場メカニズム³に関する6条2及び3項、国連が管理する（国連管理型）市場メカニズムに関する6条4～7項、そして非市場アプローチに関する6条8及び9項である。これらの3つの概念はパリ協定で初めて示されたものではなく、2012年のカタール・ドーハにおけるCOP18の決定1/CP18において、様々なアプローチ（パラ41～43）、新たな市場メカニズム（パラ50～53）、非市場アプローチ（パラ47）として整理されたことが発端となっている。その後SBSTAの議題として、Market and non-market mechanisms under the Convention の下の(a) Framework for various approaches、(b) Non-market-based approaches、(c) New market-based mechanism で交渉されたが、議論は膠着し、結局COP19、COP20とも決定文書を採用することができずに2015年のパリのCOP21に至った。もともと、SBSTAでの議論は、必ずしもパリ協定（COP21まではパリ協定はなかった）、2020年以降の新たな枠組みに向けた交渉という位置づけではなく、2020年までの条約下における取組を前提としつつ、実際には2020年以降も見据えながらの議論を行っていた。

SBSTAでの議論における主な国のポジションは、各国主導型市場メカニズム（(a)に該当）の実施を支持する日本・米国、カナダ・豪州・NZ、新たな国連管理型市場メカニズム（(c)に該当）の構築を支持するEU・スイス・ノルウェー・ブラジル・AOSIS、市場メカニズムに反対する立場から非市場アプローチ（(b)に該当）を主張するボリビア、ベネズエラという構図であった。特に市場メカニズムに対して強硬に反対する国の存在は、交渉として何かをとりたいたいというよりは、とにかく市場メカニズムに反対するという態度であったため、パリ協定において市場メカニズムは位置づけられないという結果も想定されていた⁴。

こうしたことから、パリ協定において6条が入ったことは、「パリ協定最大のサプライズ」

¹ 公益財団法人地球環境戦略研究機関（IGES）気候変動とエネルギー領域ディレクター
（2015年12月当時は環境省地球環境局地球温暖化対策課市場メカニズム室国際企画官）

² 具体的には日本が実施している二国間クレジット制度（Joint Crediting Mechanism: JCM）や国内排出量取引制度の国際リンク（例えばEUETSとノルウェーやスイスのETSとのリンク）が該当する。

³ 本稿で市場メカニズムと言う場合、国内制度としての国内排出量取引等ではなく、あくまでも国を超えて排出枠やクレジットの移転を伴う国際的な市場メカニズムのことを指す。

⁴ パリ協定に市場メカニズムの活用が位置づけられないことを想定し、NZがイニシアティブをとって、UNFCCC交渉とは別に有志国で市場メカニズムに関する取組の意志を表明する「市場メカニズムに関する閣僚宣言」のとりまとめをCOP21前から進められていた。結果的にパリ協定に市場メカニズムが位置づけられたが、2015年12月12日付で18か国の参加を得て「閣僚宣言」が発表されている。

という声もある。国際条約は「コンセンサス方式で決定するため、各国が事実上「拒否権」を持ち、合意の水準が「最大公約数」的な水準になりやすい」ところを、パリ協定は逆に各国の要望を基本的に取り入れ、最小公倍数的にまとめられたことを端的に示す事例だと言える。仮に最大公約数で決着していたら、6条は存在していなかったと言えよう。

（2）総論（第6条第1項）

1. Parties recognize that some Parties choose to pursue voluntary cooperation in the implementation of their nationally determined contributions to allow for higher ambition in their mitigation and adaptation actions and to promote sustainable development and environmental integrity.

<訳文>

1 締約国は、一部の締約国が、国が決定する貢献の実施に際し、緩和及び適応に関する行動を一層野心的なものにすることを可能にし、並びに持続可能な開発及び環境の保全を促進するため、任意の協力を行うことを選択することを認識する。

<解説>

6条全体のシャポ一的な位置づけのパラである。ポイントとしては、国同士が協力して排出削減する（市場メカニズムの活用が想定されるが、必ずしも限定していない）ことは、野心の向上、つまり排出削減目標の深堀という観点があること、そして緩和だけでなく適応のための行動という視点もあることを指摘していることである。特に野心の向上については6条の他のパラでは言及されていない。さらに6条全体の共通キーワードとしての持続可能な開発と環境の保全の促進についても指摘している。

<交渉の経緯>

市場メカニズム活用に際しての野心の向上に関しては、パリのCOP21に至るまでも多くの指摘があり、市場メカニズムに関する交渉文書に既に含まれていた。ただしそれらは国連管理型市場メカニズムに関する条文案（Article 3 ter⁶）の中であった。初めて Article 3 ter 以外に位置づけられたのは、COP21の最終局面においてCOP21議長によって提案された2つ目の文書、12月10日21時Version 2（第2版テキスト）⁷のP18パラ20にある

⁵ 高村ゆかり「COP21での合意（パリ協定）と日本の温暖化対策」名古屋大学エネルギーマネジメント研究・検討会（2016年3月16日）発表資料、http://web-honbu.jimu.nagoya-u.ac.jp/fmd/03energy/e_study/image/h27/pdf_h27_05.pdf (last visited Mar 19, 2018)

⁶ 例えばCOP21の最終局面でCOP21議長から提案された1つ目の文書Version 1 of 9 December 2015 at 15:00のP5 [Article 3 ter] (MECHANISM TO SUPPORT SUSTAINABLE DEVELOPMENT), 1(c)にある「(c) Enhance mitigation ambition by [developing country] Parties [, by incentivising supplementary voluntary climate action, beyond their ###];」は、いずれも国連が管理するメカニズムの内容である。

⁷ DRAFT TEXT on COP 21 agenda item 4 (b), Version 2 of 10 December 2015 at 21:00, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/da02.pdf> (last visited Mar 19, 2018)

「[Cooperation between Parties in the implementation of #### includes approaches that enhance mitigation and adaptation ambition, promote sustainable development and environmental integrity...]」の部分である。これは議長による1つ目の提案文書、12月9日15時 Version 1（第1版テキスト）⁸の公開後の12月10日未明（午前4時）に開催された市場メカニズムに関する非公式会合（ファシリテータは Catherine McKenna カナダ環境・気候変動大臣）において、ボリビア、ベネズエラより LMDC、アラブグループ、ALBA を代表して、議長による第1版テキストにあった Article 3 パラ 20（協調的アプローチ）及び Article 3 ter の代案として、緩和と適応を含むアプローチに関するテキスト案として出された文章「Consider/explore cooperative approaches to support developing country parties in enhancing mitigation and adaptation ambition, in the context of sustainable development, environmental integrity and in harmony with nature under the authority and guidance of the CMA. The CMA should adopt rules, modalities and procedures for the above approaches, if needed, including for the delivery of a net decrease and or avoidance of emissions where desired by participating Parties.⁹」がベースとなっている。しかしもともとのボリビア、ベネズエラの提案は各国主導型、国連主導型両方の市場メカニズムに関する条項を書き換える意図であったところ、議長の差配によって、議長による第2版テキストでは書き換えるのではなく、類似の文言が書き加えられ、さらにはパリ協定においてはボリビア、ベネズエラ提案の前半部分だけが残ったことになる。つまり、ボリビア、ベネズエラの真の意図を反映することは他の国から受け入れられないことがわかっていたため、提案の意図を外しつつも、提案された文言を残し、提案国のメンツを保つというバランスをとったと言える。

このような経緯から、6条1項は6条の3つの概念に対して独立的な位置づけとして、市場メカニズムに限らず様々な概念を含みうる一般的な文言となっている。COP21の決定文書である決定1/CP.21においても、3つの概念に対してはそれぞれさらなる検討を行うことを記述するパラがあるが、6条1項に関しては特段触れられていないのも、この文言に実質的な意味を持たせなかったことを反映していると言える。

⁸ DRAFT TEXT on COP 21 agenda item 4 (b), Version 1 of 9 December 2015 at 15:00, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/da01.pdf> (last visited Mar 19, 2018)

⁹

http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/213_218_1309420993_14610518-LMDC%20SUBMISSION%203TER%20version2.pdf (last visited Mar 19, 2018)

（3）協力的アプローチ（第6条第2項、第3項）

2. Parties shall, where engaging on a voluntary basis in cooperative approaches that involve the use of internationally transferred mitigation outcomes towards nationally determined contributions, promote sustainable development and ensure environmental integrity and transparency, including in governance, and shall apply robust accounting to ensure, inter alia, the avoidance of double counting, consistent with guidance adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement.
3. The use of internationally transferred mitigation outcomes to achieve nationally determined contributions under this Agreement shall be voluntary and authorized by participating Parties.

<訳文>

- 2 締約国は、国際的に移転される緩和の成果を国が決定する貢献のために利用することを伴う協力的な取組に任意に従事する際には、持続可能な開発を促進し、並びに環境の保全及び透明性（管理におけるものを含む。）を確保するものとし、この協定の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議が採択する指針に適合する確固とした計算方法（特に二重の計上の回避を確保するためのもの）を適用する。
- 3 国が決定する貢献を達成するための国際的に移転される緩和の成果のこの協定に基づく利用については、任意によるものとし、参加する締約国が承認する。

<解説>

各国主導型の市場メカニズムに関する条項であるが、どこにも「市場メカニズム」あるいは「市場（market）」という言葉は出てきていない。これは市場メカニズムに強く反対する国を意識して、直接的な表現を避けた結果である。「協調的アプローチ（cooperative approaches）」はCOP21の直前に開催された2015年10月のADP2-11のコンタクトグループ作業結果文書¹⁰のpara 16で初めて使用された文言であり、これだけでは市場メカニズムを意味しているとは言えないが、その後の「国際的に移転される緩和の成果（internationally transferred mitigation outcomes：ITMOs）」という単語と組み合わせられて、クレジットや排出枠の国際的な移転と獲得を行う市場メカニズムを意味していると言える。なおITMOsという単語は、市場メカニズムに強く反対する国からの反発を弱めるため、意識的にmarketという言葉を使わずに、市場メカニズム活用に不可欠なクレジットや排出枠という概念を示したものである。実はITMOsは日本が提案した単語であり、それがそのままパリ協定に採用された（コラム1参照）。

6条2項におけるポイントの一つは、ITMOsを活用、つまり市場メカニズムを活用する

¹⁰ Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Work of the ADP contact group Version of 23 October 2015@23:30hrs, <http://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/ws1and2@2330.pdf> (last visited Mar 19, 2018)

「場合には¹¹」締約国はこうする、という文言となっており、パリ協定においては各国が市場メカニズムを活用してよいといった「国際協定が許可をする」という概念となっていない。

「where engaging on a voluntary basis in cooperative approaches」という表現は、各国が自国の意志で（クレジットや排出枠を国際的に移転する）協力を携わる場合には」となっており、つまり市場メカニズムを活用するしないはあくまでも各国の任意であり、国際協定が各国が活用できるかできないかを判断するという事ではないということ、パリ協定が再確認したと整理されている。

また締約国が ITMOs を利用する場合には「持続可能な開発の促進」「環境の保全」「透明性の確保」が必要とし、加えて「締約国会議が採択する指針に適合する確固とした計算方法」を適用する必要があるとしている。6条2項におけるポイントの二つ目で、また本条項の交渉で最も議論となったのは、「締約国会議が採択する指針」は、確固たる計算方法についてのみ策定するのか、それとも「持続可能な開発の促進」「環境の保全」「透明性の確保」についてもその対象となるのか、という点である。交渉の結果採択された英文及びその和訳¹²を素直に見れば、指針は確固たる計算方法のみについて策定となっている。しかしながらパリ協定採択後の実施ルール作りに関する国際交渉においては、指針は「持続可能な開発の促進」「環境の保全」「透明性の確保」についても策定すると解釈するのだと主張する国があり、今後の交渉の難航が危惧される。

なお、指針の策定に関しては異論がない「確固とした計算方法」とは、二重計上の回避だけでなく、例えば複数年にわたって獲得したクレジットを単年目標の達成に活用する場合のカウント方法や、パリ協定における NDC が 2021 年以降の取組を前提としている中で 2020 年以前に発行されて残っているクレジットや排出枠の活用の是非等が挙げられるが、詳細は今後の交渉に委ねられている。

<交渉の経緯>

(i)市場メカニズム活用に関する「国連の許可」

市場メカニズム、特に国連が運営するのではなく各国が独自に実施する制度を活用するに際して「国連の許可」が必要という議論は、パリ協定採択に至るまで続いた論点の一つである。ADP2-11 最終日のスピノフグループの議論の結果のとりまとめ文書¹³において、P11 の「16. Cooperative approaches」には「Option 1: Parties may also cooperate in the implementation of NDMC/NDMCC. {second sentence of original 3.8}」となっている。この文言は、もともとは 2015 年 2 月の ADP2-8 において採択され交渉文書の原点となった

¹¹ 和訳では、「任意に従事する際には」となっている。

¹² この和訳は、日本の国会がパリ協定の締結を承認した際のものである。

¹³ Work of the Spin-off group on Articles 3, 3bis and 3ter on mitigation, Version of 23 October 2015@13:50, https://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/work_of_the_sog_mitigation_231015.pdf (last visited Mar 19, 2018)

ジュネーブテキスト¹⁴のpara 39(i)にある「Parties may make use of market mechanisms」である。パリのCOP21においては、この「Parties may」という表現について、NZを中心として日本を含むアンブレラグループ諸国が反対した。「may」は「許可する」というニュアンスであり、各国による市場メカニズムの活用については協定が許可するようなものではなく、各国の自由であるという理由からである。この根拠としては、例えば京都議定書の17条において「The Parties included in Annex B may participate in emissions trading...（排出量取引に参加することができる）」という表現があり、京都議定書においては確かに京都議定書に基づく市場メカニズムである京都メカニズムに参加するためには、締約国会合によって定められた適格性を満たす必要があり、かつ適格性を満たしているかどうかについても国連が審査を行って可否が判断される。6条2項の文言は、結果として「Parties may」という表現になっておらず、パリ協定はトップダウン型の京都議定書の思想とは異なる国際協定であるということを盾にしたアンブレラグループの主張が通ったことを意味している。

(ii) 「締約国会議が採択する指針」の範囲

「締約国会議が採択する指針」の範囲に関しては、パリ協定採択に至る最後の瞬間まで攻防が続いた。COP21の最終局面においてCOP21議長によって提案された第1版テキストにおいては、以下の表現となっていた（下線は筆者が挿入）。なお、最終的に採択されたパリ協定の直前まで、市場メカニズムについては3条（緩和）の一部として取り扱われていた（コラム2参照）。

Version 1 of 9 December 2015 at 15:00

Article 3

20. [Parties shall, where engaging on a voluntary basis in cooperative approaches that involve the use of internationally transferred mitigation outcomes towards ###, promote sustainable development and environmental integrity and apply robust accounting to ensure, inter alia, the avoidance of double counting, in accordance with guidance adopted by the CMA.]

この文章では、締約国が実施すべきこととして、「締約国会議が採択する指針」に従った「持続可能な開発の促進と環境の保全」及び「確固たる計算方法の適用」となっている。この文言については、特に日本・米国・カナダ・豪州・NZといったアンブレラグループ国が強く反対した。なぜなら、特に「環境の保全」とは、排出上限の設定や排出削減量の計算方法といった市場メカニズムの制度設計の根幹にかかわるところであり、ここに第三国を含めた締約国会議が関わってくることは、各国の制度設計及び実施に対して阻害となり、かえって排出削減が進まなくなるという危惧からである。「環境の保全」については、各国が国

¹⁴ FCCC/ADP/2015/1

情に合わせて実施する一方で、どのように保全したのか、例えばどのように排出上限の設定や排出削減量を計算したのかといったことについて透明性を確保し、各国に説明させることで、その確保を図っていくという考え方をとっていた。日本は、二国間の取組として JCM を進めていたことから、こうした考えの提案国であり交渉をリードした。しかしながらこうした考え方は日本だけでなく、カリフォルニア州とケベック州という連邦政府の構成州が排出量取引制度をリンクしている米国とカナダにとっても、それぞれの州が実施している制度の内容に影響を与えるような指針を、米国とカナダ以外の国を含む締約国会議で策定して適用することは困難であることから、日本の姿勢を強く支持した。国を超えて排出量取引制度を実施しているという点では EU における EU-ETS¹⁵も同様であることから、EU も同様の立場であった。さらに京都メカニズム活用の経験から、国連の実施する制度が必ずしも環境保全につながるとは限らないという認識を強く持っている NZ も同じ考え方であった。

第1版テキスト提示後、上記の国々からはパラ 20 に関して反対するとともに、日本からはカンマを挿入することによって文章の意味を変える提案を行った。カンマの位置をめぐって議論するのは、国際交渉における典型的な条文交渉の一つであると言えるが、6条2項の交渉ではそれが行われた。すなわち、「and apply robust accounting」を「, and apply robust accounting」さらには「, and shall apply robust accounting」とすることで文章を2つに分け、「締約国会議が採択する指針」は「確固たる計算方法」のみにかかる文章にすることである。実際に COP21 議長による第2版テキストについては、以下のような文言の修正が行われていた。

Version 2 of 10 December 2015 at 21:00

Article 3

20. [(略) Parties shall, where engaging on a voluntary basis in cooperative approaches that involve the use of internationally transferred emission reductions towards ####, promote sustainable development and environmental integrity, and apply robust accounting to ensure, inter alia, the avoidance of double counting, consistent with guidance adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Agreement, and ensure transparency in the governance of the approaches.

「, and apply robust accounting」と、カンマが挿入され、文章の意味としては日本を中心とする国々の主張が反映されていた。そして最終的に採択されれば文章では、「, and shall apply robust accounting」と、1つの文章における2回目の shall が入り、さらに「締約国会議が採択する指針」が「確固たる計算方法」のみにかかることが明確になった。

しかしながらパリ協定採択後の実施指針（いわゆるパリルールブック）作りに関する国際

¹⁵ EU-ETS は EU 域外であるノルウェーやスイスとリンクしている。

交渉においては、異なる解釈を唱える国があり、COP24における第6条の実施指針の採択に向けて容易でない交渉が続く状況となっている。

(iii) 二重計上の回避

パリ協定における市場メカニズムのルールに関する最大のポイントとしては、二重計上の回避であると言える（コラム3も参照）。この二重計上回避については、日本が一貫して主張し、日本のアイデアがパリ協定とセットで合意された COP21 決定に反映されている。まず二重計上回避についてはジュネーブテキストでも「avoid double counting」という文言で複数の国（日本、EU、EIG、NZ、AILAC）が提案している。日本が提案した文言は The governing body shall develop accounting rules for the use of market mechanisms and the land-use sector with regard to mitigation contributions of all Parties, including for how to avoid double counting¹⁶となっている。この文言が、交渉を経てパリ協定においては「the avoidance of double counting」として挿入された。ここで、COP21 では具体的な二重計上回避の方法までは議論されなかったが、決定文書には以下のように記載されている。

決定 1/CP.21 パラ 36

(略) including guidance to ensure that double counting is avoided on the basis of a corresponding adjustment by Parties for both anthropogenic emissions by sources and removals by sinks covered by their nationally determined contributions under the Agreement

ここでのポイントは、二重計上の回避のためには、理論的には、売手買手の目標（京都議定書の世界で言う排出枠）を調整する方法（売手の排出枠が減り、買手の排出枠が増える）と、そうではなく逆に排出量を調整する（買手の排出量を削減（相殺）し、売手の排出量に上乗せする）2つのアプローチがある中で、後者を示していることである。特に欧州においては、国に排出枠を課すという京都議定書の考え方、さらには政策としての EUETS の考え方が浸透しており、二重計上の回避と言えればそれは前者の目標を調整するという発想が中心であった。しかしながら、国に排出枠を課すという発想がないパリ協定の世界では、目標を調整することは容易ではなく、またクレジットの買手が、クレジットで排出量を相殺するという感覚とも異なる。このことを認識していた日本は、2013年4月26日に提出した SBSTA 議題におけるサブミッション¹⁷において、すでに以下のように排出量を調整するアイデアを例示していた。排出量を調整するアイデアをサブミッションで示したのは、日本が

¹⁶ パラ 39 Option 5 39.6

¹⁷ http://unfccc.int/files/cooperation_support/market_and_non-market_mechanisms/application/pdf/fva_japan_05092013.pdf (last visited 19,h, Mar, 2018)

初めてだと思われる。

“Double Claiming” of credits can be described as a situation where the credits generated in a developing country by an international crediting scheme are used by a developed country to offset its emissions without any further actions taken (e.g. adding the emissions equivalent to the amount of credits transferred onto the developing country’s emissions to be reported). (略)

COP21 における議長の第1版テキストでは、パラ 32 (d) で The use of internationally transferred mitigation outcomes towards #### is on the basis of an equivalent adjustment by both the transferring and acquiring Parties、第2版テキストでは、パラ 36 (f) で An equivalent adjustment by both the transferring and acquiring Parties for the use of internationally transferred emission reductions towards ####;]¹⁸となっており、いずれも何を調整するのかが書かれていない。つまり決定 1/CP.21 パラ 36 の文言も土壇場に入ったものと言える。

前述のように COP21 においては具体的な二重計上回避の方法までは議論されなかったが、その理由の一つは、特に先進国サイドは二重計上回避の原則をパリ協定に挿入すること注力し、二重計上回避に関する具体的な議論は協定採択の後に行うスタンスであったためである。一方で COP21 に至るまでの専門家による非公式な会合を含む様々な場では二重計上回避の方法に関する意見交換が行われており、例えば 2015 年 2 月 7 日付の ADP 議題における EIG サブミッション¹⁹においては、排出量を調整するアイデアがより具体的に示されている。

the coherent and comprehensive accounting through the system of double entry bookkeeping, where the Party which acquires an internationally transferable mitigation outcome have to subtract it from its emissions and where the host Party of this transferred mitigation outcome has to add it to its emissions, when reporting on the progress toward their commitment/contribution;

こうした議論の経緯があったからこそ、COP21 決定文書に排出量を調整する文言が入ったと言える。

(iv) 二重計上回避の方法

¹⁸ Article 3 ter 1(d)

¹⁹

http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/126_99_1306786019.76058811-EIG_submission_markets_AD2_8.pdf (last visited Mar 19, 2018)

二重計上回避に関するもう一つに隠れた論点は、誰がどうやって回避するか、ということである。ここでは2つの考え方があった。一つは、全ての国が市場メカニズムを活用するのではないのだから、これを活用する国に必要な措置を講じさせるアプローチである。もう一つは、国連で統一ルール（アカウンティングルール）を決めて、市場メカニズムを活用する国にこれを守らせるアプローチである。

この2つのアプローチに関しては、二重計上回避を義務とすることについては多くのサブミッションがあったものの、どちらのアプローチをとっているのかを明確にしているものは少なかった。その中で米国と日本のスタンスは明確で、かつ対称的であった。具体的には、2014年2月12日付のADP議題における米国のサブミッション²⁰では、以下の記述となっていた。

if a Party intends to use market mechanisms, a description of the intended use (including source/type) and how it intends to avoid double counting

米国の意見は市場メカニズムを活用する国が必要な措置を講じるアプローチを主張していると言える。

一方、2014年5月14日付のADP議題における日本のサブミッション²¹において、以下の記述となっていた。

Provisions regarding certain aspects of accounting for market mechanisms, including how to avoid double counting, should be developed internationally.

日本の主張の根拠は、各国がそれぞれの市場メカニズムを活用する以上、それらの排出削減目標達成に際してのカウント方法がまちまちでは公平ではない、また既存のカンクン合意目標においてもCDMにおける二重計上は回避されておらず（コラム3も参照）、つまりは国連主導メカニズムにおいても二重計上回避のルールが必要であること等であった。結果としてパリ協定においては、「締約国会議が採択する指針に適合する確固とした計算方法（特に二重の計上の回避を確保するためのもの）を適用する」ことになったため、日本の主張が全面的に通ったと言える。

(v) 参加国による承認

最後に6条3項、つまりITMOs活用に際しての参加国による承認については、内容自体

²⁰

https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/u.s._submission_on_elements_of_the_2105_agreement.pdf (last visited Mar 19, 2018)

²¹ https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/japan_submission_adp.pdf (last visited Mar 19, 2018)

については特に対立点等はなかった。この内容はADP2-11における非公式な議論におけるブラジルの提案が発端となっている。具体的にはADP2-11最終日のスピノフグループの議論の結果のとりまとめ文書のP10において、Additional elements to article 3 ter to be reflected in the article (these are also applicable to paragraph 34 of the decision):とあり、その2点目に「Approval by the Parties involved」と記された。これは連邦政府として、州政府が独自に海外の地方政府と共同で市場メカニズムを推進させないようにする意図があったと推測される。

(4) 国連管理型市場メカニズム（第6条第4項～第7項）

4. A mechanism to contribute to the mitigation of greenhouse gas emissions and support sustainable development is hereby established under the authority and guidance of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement for use by Parties on a voluntary basis. It shall be supervised by a body designated by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement, and shall aim:
- (a) To promote the mitigation of greenhouse gas emissions while fostering sustainable development;
 - (b) To incentivize and facilitate participation in the mitigation of greenhouse gas emissions by public and private entities authorized by a Party;
 - (c) To contribute to the reduction of emission levels in the host Party, which will benefit from mitigation activities resulting in emission reductions that can also be used by another Party to fulfil its nationally determined contribution; and
 - (d) To deliver an overall mitigation in global emissions.
5. Emission reductions resulting from the mechanism referred to in paragraph 4 of this Article shall not be used to demonstrate achievement of the host Party's nationally determined contribution if used by another Party to demonstrate achievement of its nationally determined contribution.
6. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement shall ensure that a share of the proceeds from activities under the mechanism referred to in paragraph 4 of this Article is used to cover administrative expenses as well as to assist developing country Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to meet the costs of adaptation.
7. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement shall adopt rules, modalities and procedures for the mechanism referred to in paragraph 4 of this Article at its first session.

<訳文>

- 4 温室効果ガスの排出に係る緩和に貢献し、及び持続可能な開発を支援する制度を、締約国が任意で利用するため、この協定により、この協定の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議の権限及び指導の下で設立する。当該制度は、この協定の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議が指定する機関の監督を受けるものとし、次のことを目的とする。
- (a) 持続可能な開発を促しつつ、温室効果ガスの排出に係る緩和を促進すること。
 - (b) 締約国により承認された公的機関及び民間団体が温室効果ガスの排出に係る緩和に参加することを奨励し、及び促進すること。
 - (c) 受入締約国（他の締約国が国が決定する貢献を履行するために用いることもできる排出削減量を生ずる緩和に関する活動により利益を得ることとなるもの）における排出量の水準の削減に貢献すること。
 - (d) 世界全体の排出における総体的な緩和を行うこと。
- 5 受入締約国は、4に規定する制度から生ずる排出削減量について、他の締約国が国が決定する貢献を達成したことを証明するために用いる場合には、当該受入締約国が国が決定する貢献を達成したことを証明するために用いてはならない。
- 6 この協定の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、4に規定する制度に基づく活動からの収益の一部が、運営経費を支弁するために及び気候変動の悪影響を著しく受けやすい開発途上締約国の適応に係る費用の負担を支援するために用いられることを確保する。
- 7 この協定の締約国の会合としての役割を果たす締約国会議は、第一回会合において、4に規定する制度に関する規則、方法及び手続を採択する。

<解説>

国連管理型の新たな市場メカニズムに関する条項であるが、どこにも「市場メカニズム」あるいは「市場（market）」という言葉は出てきていない。市場メカニズムに強く反対する国は、各国主導型には反対でも国連管理型には賛成ということではなく、すべての市場メカニズムに反対していたので、こうした国からの反発を弱めるためである。

6条4項で設立されたメカニズム²²（以降、本稿では6.4メカニズムとする）に関する条文の内容については、京都議定書12条におけるクリーン開発メカニズム（CDM）の内容と多くの共通点がある。具体的には、以下の通りである。

- ・締約国会議の権限及び指導に従う（PA6条4項、KP12条4項）²³
- ・締約国会議が指定する機関の監督を受ける（PA6条4項、KP12条4項）
- ・任意の（自発的な）参加（PA6条4項、KP12条5項(a)）
- ・持続可能な開発を支援（PA6条4項(a)、KP12条2項）

²² 6条4項で設立されたメカニズムについては、持続可能な開発メカニズム（Sustainable Development Mechanism: SDM）、持続可能な緩和メカニズム（Sustainable Mitigation Mechanism: SMM）等、様々な呼称があるがコンセンサスのある文言はなく、6条4項メカニズム（Article 6.4 mechanism）と記述することが多い。

²³ パリ協定をPA、京都議定書をKPと略した。

- ・民間の又は公的な組織が参加できる（PA6条4項(b)、KP12条9項）
- ・制度によって生じた排出削減量を目標達成に活用できる（PA6条4項(c)、KP12条3項(b)）
- ・ホスト国が便益を得る（PA6条4項(c)、KP12条3項(a)）
- ・本制度に基づく活動からの収益の一部によって、制度の運営経費を賄い、途上国の適応支援に用いる（PA6条6項、KP12条8項）
- ・第一回締約国会議において方法及び手続等を採択する（PA6条7項、KP12条7項）

したがって、6.4メカニズムが京都議定書におけるCDMをベースとして考えていることは明らかである。しかしながらCDMとは明確に異なる点は何点かある。

- ・国を附属書I国と非附属書I国に分ける二分法となっていない
- ・世界全体の排出削減を行う（PA6条4項(d)）
- ・二重計上の防止が入っている（PA6条5項）

この3つはパリ協定が京都議定書と基本的に異なるという意味で、特に先進国にとって決定的に重要な概念であり、この概念が入っていたからこそ6.4メカニズムはCDMとは異なる（コラム3参照）という認識の下で、その設立に合意できたと言える。

なお6.4メカニズムについては、実施ルールの策定期限についてパリ協定本文である6条7項において規定されているが、6条2項及び6条8項についてはCOP決定（1/CP21のパラ36及び40）における要求事項になっているという違いがある。

<交渉の経緯>

6条の交渉において、最も時間が割かれたのは、パリ協定における文章の量こそ少ないが6条2~3項の協力的アプローチ、すなわち各国主導型の市場メカニズムに関してであった。6条4~7項は文章の量は協力的アプローチよりも多いが、文言の一言一句、例えばカンマの位置をどうするといった細かな議論は行われていない。反市場メカニズムの数カ国を除き、パリ協定において国連管理型メカニズムを位置づけることについては特に異論はなかった。ただし、京都議定書におけるCDMクレジットを調達してきた先進国としては、多くのCDMクレジットが必ずしも追加的な削減につながらなかったという認識の下²⁴、CDMとは異なる制度が必要ということを一貫して主張した。それが上述した3つのポイントである。

世界全体の排出削減については、すでにCOP17におけるダーバン合意（決定2/CP17）

²⁴ このようなCDMの状況を踏まえ、CDMの制度改革が国連で長年議論されてきたが（2008年のAWG-KP5から。AWG終了後は2013年のSBI39から）、現在（COP22終了時点）に至るまで具体的な結論が出ていない。

において、市場メカニズムに関するパラ 79 に「achieve a net decrease and/or avoidance of greenhouse gas emissions」という表現があり、ここで言う純削減/回避がその語源と言える。同様の表現はジュネーブテキストの achieve a net decrease and/or avoidance of emissions²⁵、ADP2-11 最終取りまとめ文書及び COP21 における議長の第 1 版テキストの Deliver, where desired by participating Parties, a net decrease or avoidance of emissions²⁶、第 2 版テキストの Promote a net contribution to the mitigation of greenhouse gas emissions²⁸にあるが、直後に採択されたパリ協定において初めて「To deliver an overall mitigation in global emissions」という表現に変わっている。

(5) 非市場アプローチ（第 6 条第 8 項、第 9 項）

8. Parties recognize the importance of integrated, holistic and balanced non-market approaches being available to Parties to assist in the implementation of their nationally determined contributions, in the context of sustainable development and poverty eradication, in a coordinated and effective manner, including through, inter alia, mitigation, adaptation, finance, technology transfer and capacity building, as appropriate. These approaches shall aim to:
- (a) Promote mitigation and adaptation ambition;
 - (b) Enhance public and private sector participation in the implementation of nationally determined contributions; and
 - (c) Enable opportunities for coordination across instruments and relevant institutional arrangements.
9. A framework for non-market approaches to sustainable development is hereby defined to promote the non-market approaches referred to in paragraph 8 of this Article.

<訳文>

8 締約国は、持続可能な開発及び貧困の撲滅の文脈において、調整が図られかつ効果的な方法（適当な場合には、特に、緩和、適応、資金、技術移転及び能力の開発によるものを含む。）により締約国による国が決定する貢献の実施に資するための総合的及び全体的であり、並びに均衡のとれた非市場の取組であって、締約国に利用可能なものの重要性を認める。この取組は、次のことを目的とする。

- (a) 緩和及び適応に関する野心の向上を促すこと。
- (b) 公的部門及び民間部門が国が決定する貢献の実施に参加することを促進すること。
- (c) 手段及び関連の制度的な措置に関する調整のための機会を与えること。

²⁵ パラ 39 *Option 5* 39.1

²⁶ [Article 3ter] Option 2 (d)

²⁷ [Article 3 ter] *{Proposed Mechanism 1}* 1 (d)

²⁸ Article 3 ter 1(d)

9 8に規定する非市場の取組を促進するため、この協定により、持続可能な開発のための非市場の取組に関する枠組みを定める。

<解説>

パリ協定にいたる交渉における主要な要素と言われた「緩和、適応、資金、技術移転及び能力の開発」がすべて入った条文であり、その内容は容易に理解しにくく、むしろ難解であると言える。少なくともパリ協定採択時点において、「非市場アプローチ」とは何なのか、またそのための「枠組み」とは何なのかについて、明確な定義や合意はない。

気候変動枠組条約、京都議定書にも入っていなかった「market」という言葉がパリ協定で初めて入ったが、それが non-market という市場を否定する単語だったのは、いかにも皮肉であるという見方ができる。

<交渉の経緯>

非市場アプローチは、COP18における決定1/CP18以降、議題として位置づけられたが、市場メカニズムに対して強硬に反対する国は、それ以前から声高に反対を主張していた。これらの国は非市場アプローチという観点から交渉として何かをとりたいというよりは、とにかく市場メカニズムに反対するという態度であった。実際に非市場アプローチが市場メカニズム以外のすべてとなると、それらはUNFCCC下の他の議題で議論されており、特に先進国は重複排除の必要性を繰り返し指摘してきた。

最終的に非市場アプローチがパリ協定に入ったのは、パリ協定が各国の要望を基本的に取り入れ、最小公倍数的にまとめられたためだと言える。市場メカニズムに関する条項を入れるためには、不可欠なディールだったと言える。

なお非市場アプローチのための枠組み（framework for non-market approaches）はパリ協定6条9項で規定されているが、COP21における決定1/CP21のパラ39では、「6条8項にある非市場アプローチのための枠組み」となっており、明らかなミスである。逆に言えば、このようなミスを見逃すほど、COP21の最終局面において起草された文言であったといえる。

コラム1

ADP2-10期間中に、各国から交渉のためのインプットがUNFCCC事務局に提出された。そのうち9月4日付で日本のインプットとして提出した文書²⁹には以下の記載がある。

Japan's inputs on markets (Mitigation)

<In the Core Agreement>

Parties should ensure environmental integrity of internationally transferred

²⁹ http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp2-10_d_japan_4sept2015_ip2.pdf
(last visited Mar 19, 2018)

mitigation outcomes. The governing body shall develop guidelines for the accounting of internationally transferred mitigation outcomes, which include the means to avoid double counting.

<In COP21 decision>

Decides that the Conference of the Parties shall, at its XXth session, develop (provisional) guidelines for the accounting of internationally transferred mitigation outcomes until the governing body adopts the guidelines.

Requests the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice to develop draft (provisional) guidelines for the accounting of internationally transferred mitigation outcomes with a view to recommending to the Conference of the Parties the (provisional) guidelines to be adopted at its XXth session;

それまではジュネーブテキストのパラ 39(i)に「Transfers of mitigation outcomes or units between Parties」という表現があり、それが発展した形で、2015年6月のADP2-9 終了時点のテキスト³⁰のオプション 5 には「internationally transferable mitigation outcomes」という表現がある。日本の提案は transferable を transferred に換えたものである。なぜなら、削減目標にカウントするのは「国際的に移転可能な」クレジットや排出枠なのではなく、「国際的に移転された」分だけだからである。

コラム 2

市場メカニズムの取扱いについて、COP21 議長によって提案された第 2 版テキストまでは 3 条（緩和）の中にあっただのが、その後採択されたパリ協定において 6 条として独立した経緯は必ずしも明確ではない。その理由として推測できるのはパリ協定の 3 条と 27 条との関連性である。27 条はパリ協定において留保を認めない規定であるが、市場メカニズムに反対するベネズエラは、この条文の削除を最後まで主張した。これは市場メカニズムに関する条項について留保するためと考えられる。27 条と同趣旨の文言はジュネーブテキストから入っており、その後、ずっと落ちずに結局パリ協定に盛り込まれた。つまりベネズエラの主張は通らなかったことになる。しかしながらパリ協定 3 条においては、

「全ての締約国は、気候変動に対する世界全体での対応に向けた自国が決定する貢献（以下「国が決定する貢献」という。）に関し、前条に規定するこの協定の目的を達成するため、次条、第七条、第九条から第十一条まで及び第十三条に定める野心的な努力に取り組み、並びにその努力を通報する。」

³⁰ Streamlined and consolidated text, Version of 11 June 2015 @ 16:30, https://unfccc.int/files/meetings/bonn_jun_2015/in-session/application/pdf/adp2-9_i3_11jun2015t1630_np.pdf (last visited Mar 19, 2018)

As nationally determined contributions to the global response to climate change, all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts as defined in Articles 4, 7, 9, 10, 11 and 13 with the view to achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2.

となっており、つまり 6 条については全ての締約国が取り組むことの対象となっていない。この 3 条と同趣旨の文言は、議長による第 2 版テキストに入っており、その内容は以下となっていた。

All Parties shall undertake efforts defined in Articles 3, 4, 6, 7, 8 and 9 progressively towards achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2, (略)

同じ文書において、市場メカニズムは 3 条（緩和）の中に入っていたことから、このままだと全ての締約国が取り組むべきことの対象となっていたことになる。

パリ協定において、市場メカニズムに関する事項が緩和の条文の中の位置づけから 6 条として独立し、3 条において全ての締約国が取り組むことの対象としていないことによって、ベネズエラの主張は事実上織り込まれたと考えられる。

もちろん、市場メカニズムに取り組む取り組まないは各国の自由であるということに異論と唱える国はないため、市場メカニズムを支持する国にとっても支障はない。

コラム 3

京都議定書における CDM は以下のような構造であった。

- ・先進国に排出上限（目標）を設定する一方、途上国には設定しない
- ・CDM は目標が設定されていない途上国においてのみ実施可能
- ・CDM からの排出削減量は、先進国の目標達成のために活用可能
- ・CDM による排出削減量は、途上国の成り行き（BaU）排出量と比較して計算
- ・CDM による排出削減量を先進国が活用することによって、その排出上限を上回って温室効果ガスが排出される。これはすなわち途上国の BaU 排出量に変化を与えないことを意味する。つまり CDM の実施は、京都議定書で想定される世界全体の排出量に影響を与えない。
- ・CDM による排出削減量を先進国がカウントしても、途上国もそのまま削減としてカウント可能。途上国に目標がないため、排出削減量の移転に伴う目標の調整（あるいは遵守判定に用いる排出量の調整）が必要ないためである。（ただしカンクン合意において途上国も削減に向けた行動をとることになっており、途上国によるカンクン合意目標達成の観点では、CDM クレジットを先進国が活用した場合、CDM による排出削減が二重計上されることになる）

これに対して、6.4 メカニズムでは、排出削減活動の実施場所、目標達成に活用する国、

持続可能な開発への貢献という観点において、先進国と途上国を分ける二分法の記述となっていない。また CDM で実現する構造となっていない世界全体の排出削減が示されている。さらには、二重計上の回避の観点が入ることは、先進国、途上国の区別なくすべての国が排出削減目標を持っていることを前提としていると見なされる。つまり **applicable to all** というパリ協定の原則が反映されていると言える。