

第 15 条（実施及び遵守の促進）

平尾禎秀¹

Article 15

1. A mechanism to facilitate implementation of and promote compliance with the provisions of this Agreement is hereby established.
2. The mechanism referred to in paragraph 1 of this Article shall consist of a committee that shall be expert-based and facilitative in nature and function in a manner that is transparent, non-adversarial and non-punitive. The committee shall pay particular attention to the respective national capabilities and circumstances of Parties.
3. The committee shall operate under the modalities and procedures adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement at its first session and report annually to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement.

（訳文）

- 1 この協定により、この協定の規定の実施及び遵守を促進するための制度を設立する。
- 2 1に規定する制度は、専門家により構成され、かつ、促進的な性格を有する委員会であって、透明性があり、敵対的でなく、及び懲罰的でない方法によって機能するものから成る。当該委員会は、各締約国の能力及び事情に特別の注意を払う。
- 3 2に規定する委員会は、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第一回会合において採択する方法及び手続に従って運営し、並びに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に対し毎年報告を行う。

<解説>

第 15 条は、パリ協定の実施及び遵守を促進するための制度について定めおり、具体的には制度の設立及びその目的を明らかにしている。制度の目的は、「パリ協定の実施及び遵守を促進するため」のものであり、実施及び遵守の「促進」を重視するためのものであることを明らかにしている。この点、条約の「違反」や「不遵守」について対処するための制度についての条文を設けている京都議定書はじめ他の国際環境条約²とは質的に異なる規定振りとなっている。また、制度をパリ協定により設立することも規定されているが、この点でも条約本文については設立まで規定せず、締約国会議において採択する旨のみを定める他の

¹ 環境省再生循環局総務課課長補佐（2015年12月当時は欧州連合日本政府代表部一等書記官（法律事項等の交渉を担当））。

² See, e.g., 気候変動枠組条約の京都議定書第18条、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約（POPs条約）第17条、国際貿易の対象となる特定の有害な化学物質及び除剤についての事前のかつ情報に基づく同意の手続に関するロッテルダム条約（PIC条約）第17条。

条約³よりも踏み込んだ規定振りとなっている。

同条 2 においては、同制度が委員会（以下「第 15 条委員会」という。）からなるものであることを明らかにしつつ、第 15 条委員会の性質を規定するとともに、第 15 条委員会において先進国か途上国か等各国の異なる事情をどのように反映するか、すなわちいかに差異化していくべきかについても定めている。すなわち、第 15 条委員会の性質として、「専門家により構成され」「促進的な性格を有する」「透明性があり、敵対的でなく、及び懲罰的でない方法によって機能する」ことを定めている。委員会の活動の政治化を避け、専門家によって、高い透明性を持って、「敵対的でなく」「懲罰的でない」方法によって、締約国のパリ協定の実施及び遵守を促進するものとなることを協定上明確に定めている。第 15 条 1 と相まって、懲罰的でない促進的な性格が強調されていると言える。

あわせて、第 15 条委員会が各締約国の能力及び事情に特別の注意を払わなければならない旨を明らかにしている。パリ協定交渉を通じて、いわゆる差異化が主要イシューであり続けたが、第 15 条については、第 15 条委員会が各締約国の能力及び事情に特別の注意を払うことを簡潔に記載することで協定の文言上の交渉は決着を見た。なお、同文言は、水銀に関する水俣条約（以下「水俣条約」という。）第 15 条 1 の直接的な影響が指摘できる。

第 15 条 3 においては、第 1 回パリ協定締約国会合（CMA1）において、「方法及び手続（modalities and procedures）を採択し、第 15 条委員会がこれに従って運営することを定めている。また、同委員会が毎年その活動を CMA に報告することも定めている。CMA1 において採択すべき方法及び手続については、COP21 決定 1 パラ 103 において、パリ協定特別作業部会（APA）において、CMA1 で採択すべく検討を行うことが規定されている。APA での作業では、パリ協定上決着をみなかった第 15 条委員会の方法及び手続について決定することが必要となる。

ここで、第 15 条委員会の委員構成については、COP21 決定 1 パラ 102 において、決定されている。すなわち、委員数は 12 人（国連の 5 地域から 2 人ずつ、小島嶼開発途上国（SIDS）及び後発開発途上国（LDC）から 1 人ずつの計 12 人）、委員は関連する科学的、技術的、社会経済的又は法的分野の専門家とし、男女のバランスも考慮に入れることを決定している。

<交渉の経緯>

1. 交渉の背景

法的文書として、その内容が実施され、義務が遵守されなければ、当該文書全体が画餅に帰すことから、いかに実施・遵守を確保していくかはあらゆる法制度に共通する重要な課題といえる。他方で、多数国間国際環境条約（MEA）上の実施・遵守のための制度に関する規定については、古くは紛争解決規定のみが置かれて実施・遵守のための直接の明文の規定がないか⁴、明文の規定はあっても締約国会議において検討・採択を行う旨のみを規定する例

³ *Id.*

⁴ 例えば、有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約が指

が多かった⁵。これは、条約の実施・遵守のための制度の検討に当たって、当然ながら当該条約の内容を踏まえた検討が必要となるものの、多くの場合条約内容の確定は交渉の最終盤までかかり、最終的な条約内容を踏まえた実施・遵守制度について検討することは、条約交渉過程の時間的制約上困難であるという事情が大きい。

一方で、パリ協定交渉の最も直前に採択された MEA の水俣条約においては、実施・遵守について、6つのパラグラフからなる詳細な規定を第 15 条に置いている。これは、POPs 条約や PIC 条約の条約発効（いずれも 2004 年）後、長期間が経過してもなお、遵守制度について交渉がまとまらずに制度を立ち上げることができない反省を踏まえて、この失敗を避けるべく交渉が行われた事情⁶による⁷。水俣条約第 15 条において詳細な実施・遵守に関する規定に合意できたことは驚きをもって受け止められた⁸が、パリ協定でもこの成功事例を参考にすべきとの意見がしばしば聞かれることとなり、内容面でも、同条約第 15 条において、促進的な性質を強調し、各国間の差異化については個別の事情を勘案するものとしつつ、全ての条文の実施・遵守を促進するための委員会を設立することを規定したことは、パリ協定の交渉にも影響を与えることとなった⁹。

気候変動の分野においても、気候変動枠組条約第 13 条に基づく多数国間協議手続 (MCP) の立ち上げに失敗している。気候変動枠組条約第 13 条の規定を踏まえ、COP 1 において第 13 条特別作業部会 (AG13) が設けられ、この作業結果に基づき、委員構成に関するパラグラフ 9 を除いた MCP について COP 4 において合意¹⁰したものの、COP 5 においても委員構成について合意をみるに至らず¹¹、COP 6・7 に向けて京都議定書実施ルール交渉が大詰めを迎える中議論の継続が困難となり、立ち上げに失敗した。もっとも、委員構成以外については合意に達していたことも事実であり、この経緯はパリ協定における交渉においてしばしば言及された。

摘できる。

⁵ 注 2 に掲げたもののほか、オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書第 8 条、気候変動枠組条約第 13 条、生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書第 34 条、生物の多様性に関する条約の遺伝資源の取得の機会及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に関する名古屋議定書第 30 条等が指摘できる。

⁶ Jessica Templeton & Pia Kohler, *Implementation and Compliance under the Minamata Convention*, 23 REV. OF EUR. COMP. & INTL. ENV. L., 211, at 220 (2014).

⁷ なお、両条約とも 2017 年 5 月の締約国会議を経てもなお遵守制度の採択に至っていない。

⁸ Templeton, *supra* at note 6, at 211.

⁹ もっとも、気候変動以外の MEAs における関連制度をどの程度参考とすべきかについては、全く参考とすべきでないとの強い意見もあった。

¹⁰ UNFCCC, Decision 10/CP.4, Multilateral consultative process, U.N. Doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1 (Nov. 6, 1998), <http://unfccc.int/resource/docs/cop4/16a01.pdf> (last visited May 12, 2018).

¹¹ UNFCCC, Report Of The Conference Of The Parties On Its Fifth Session, Held At Bonn From 25 October To 5 November 1999, U.N. Doc. FCCC/CP/1999/6, (Dec. 21, 1999), ¶105, <http://unfccc.int/resource/docs/cop4/16a01.pdf> (last visited May 12, 2018).

2. 交渉の経過

(1) 実施・遵守に関するスピン・オフ・グループ設置まで

実施・遵守の促進に関する規定の交渉はダーバンプラットフォーム特別作業部会（ADP）での交渉において長らく本格化しなかった。COP21の約1年前となるCOP20決定1¹²に別添された交渉テキストの要素においては、わずか1ページが割かれているのみであり、2015年2月に取りまとめられたジュネーブ交渉テキスト¹³においても、委員会を設立し詳細なルールを条約上書き切る案、先進国と途上国とに二分化した手続を用意する案、京都議定書遵守委員会の二部構成をほぼそのまま踏襲した委員会を設立する案、気候変動枠組条約のMCPに言及する案、締約国会議において制度を検討し採択することとする案、何らの規定を置かない案等が各国の提案のまま乱立しており、各国・グループの見解を聴取・整理して方向性・着地点を探る動きが始まったのは、2015年6月のダーバンプラットフォーム特別作業部会（ADP）第2回会合第9部（2-9）以降である。

これは、必然的で、かつ意図的なものであったと言える。先に述べたように、実施・遵守制度の検討に当たっては、本体規定の内容を十分に踏まえたものとする必要があり、本体規定の議論を先行させるのはむしろ自然である。他方、パリ協定上重要な「自国が決定する貢献（NDC）」の概念についても、NDCの案（約束草案、INDC）に記載すべき内容（事前情報）、範囲（スコープ）等についてCOP20でも大きな争点となったように、本体規定の議論の進捗が十分であったとは言いがたい。

また、実施・遵守制度の議論が後回しにされてきたのは、交渉成果文書の法的形式について、長らく議論が先送りされてきた事情が大きい。後にパリ協定を採択することとなる交渉プロセス、すなわち、ダーバンプラットフォームの立ち上げ¹⁴に際し、交渉成果物の法的形式をめぐって、法的文書を意味する「議定書、法的文書(a protocol or another legal instrument)」という文言か、法的文書以外をも意味する「合意成果 (agreed outcome)」という文言かで最終盤まで決着がつかず、COP史上最長の会期延長の末に、「議定書、法的文書」に加えて、「法的効力を持つ合意成果 (agreed outcome with legal force)」を盛り込むことで決着をみた¹⁵。以降、法的形式の問題をリオープンしないよう、「議定書、法的文書又は法的効力を持つ

¹² UNFCCC, Decision 1/CP.20, Lima Call for Climate Action, U.N. Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1 (Dec. 14, 2014), <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf> (last visited May 12, 2018).

¹³ UNFCCC, Negotiating Text, U.N. Doc. FCCC/ADP/2015/1 (Feb. 25, 2015), <http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/01.pdf> (last visited May 12, 2018).

¹⁴ UNFCCC, Decision 1/CP.17, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, U.N. Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1 (Dec. 11, 2011), <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf> (last visited May 12, 2018).

¹⁵ 大井通博「パリ協定の解説 背景と経緯」コラム3(2018), <https://www.iges.or.jp/files/research/climate-energy/PDF/cop/00.pdf> (last visited May 12, 2018).

「法的効力を持つ合意成果」との文言については、国際法によらず国内法による法的効力との解釈も可能であり、ダーバンプラットフォームの立ち上げは交渉成果文書が国際法上

合意成果」の文言は必ず併記され、COP20 やジュネーブ交渉テキスト採択に至っても法的形式を予断しないものとして交渉が行われてきた¹⁶17経緯がある。実施・遵守についての議論に当たっては個別規定が法的義務か否か、ひいては交渉成果文書が国際条約かどうかを考慮せざるを得ず、大論争を引き起こした法的性質の論点のリオープンが避けられないことから、交渉テキスト完成まで実施・遵守について議論の深入りを避ける方が得策であると考えられたのは自然である。

しかしながら、できあがったジュネーブ交渉テキストは、各国の提案を機械的に全て盛り込んだものであり、実質的な交渉が可能なものとは言いがたかった。COP21 を半年後に控えたADP2-9においては、スピン・オフ・グループを設置して交渉を加速することとし、まずは交渉テキストの重複等の機械的整理を行うこととなったが、この際、実施・遵守についても個別のスピン・オフ・グループが設置されることになった。できるだけ実施・遵守に関する規定を充実させたいと考えた交渉グループが、他条約の交渉経験から、実施・遵守の議論には長い時間を要することにも鑑み、実施・遵守についてもスピン・オフ・グループを設けることを要求した結果である。ADP2-9 の段階でも本体規定の内容は未だ明らかでなく、実施・遵守の議論のしにくさはそのままであり、この旨はスピン・オフ・グループでも繰り返し指摘されたが、まずは交渉テキストの整理を行い、オプションを明確化する作業を進めることとなった。

なお、ADP2-9 の段階では、交渉成果物の法的性質の観点で実施・遵守についてのスピン・オフ・グループ設置をブロックすることは可能であり、また、スピン・オフ・グループにおいても、法的性質の論点をあげて作業の進捗を妨げることは可能であったし、議論に入る前はこうした議論を警戒する声も多く聞かれた。しかしながら、実際には、組織的・手続的事項等を扱ういわゆる最終条項に関するスピン・オフ・グループとあわせて、実務的な議論が進捗し、プロセス論を盾にしたスピン・オフ・グループの議論のブロックは行われなかった。ADP2-9において、国際条約であることを前提としたこれらの規定の議論が進捗したことは、ADP 交渉の成果物が国際条約となることについて、締約国間の共通理解が醸成されていることを示すこととなった。

(2) スピン・オフ・グループにおける議論・論点

ADP2-9～ADP2-12 におけるスピン・オフ・グループでの議論を通じて各国・交渉グループの主張を整理する中で、以下の要素が論点として明らかとなった。以下論点ごとに各国・交渉グループの立場を示すが、総じて、小島嶼国連合（Alliance of Small Islands States、以下「AOSIS」という。）、中南米カリビアン諸国連合（Independent Association of Latin American and Caribbean states、以下「AILAC」という。）は強く詳細な遵守制度の設置を条約上規定す

の法的文書であることを意味しないという有力な見解があった。See, Lavanya Rajamani, *Differentiation in the Emerging Climate Regime*, 14 THEORETICAL INQUIRIES IN L., 151, 164(2013).

¹⁶ UNFCCC, Decision 1/CP.20, *supra* at note 12, ¶8.

¹⁷ UNFCCC, Negotiating Text, *supra* at note 13, n1.

ることを主張した一方、途上国同志グループ (Like-Minded Developing Countries、以下「LMDC」という。)、アラブグループ等は、条約上は詳細な規定を置かず締約国会合に先送りにするか、先進国のみ強い遵守制度を適用する二分化した案を主張し、先進国は二分化した案に反対した。枠組条約上の MCP が着地点として注目された時期もあったが¹⁸、締約国の支持が集まらなかった。我が国は、15 条委員会が実効的かつ効率的なものとなるよう、パリ協定全体での位置づけも勘案しつつ、主張を行った。

なお、ボリビアは、下記論点とは別に、国際気候司法裁判所の創設という他国・交渉グループが念頭に置いていた制度とは全く異なる主張・テキスト提案を行った¹⁹。

① 設立

条約上、実施・遵守のための制度の設立を規定するか、それとも水俣条約以前の MEA のように、締約国会議に先送りするかが論点となった。既に述べたように、過去の失敗例を踏まえて、条約上設立を書き込むべきと言う意見が多かったが、水俣条約よりも前の MEA、とりわけ京都議定書の例も参考に、締約国会議での決定を行う旨のみを規定すべきという意見や、何らの規定も置くべきでないとの意見も主張された。

また、設立するものが制度 (Mechanism) か、委員会 (Committee) かも論点となった。条約上より詳細な規定を設けるべきとする立場からは、「委員会」の設立を明記して、下記②以降の事項についても条約上明記することが主張された。一方で、締約国会議で検討を行うべきとの立場からは、より検討の余地が大きくなるよう、委員会ではなく「制度」を設置することが主張されたほか、「プロセス」という提案もあった。

② 差異化

下記個別要素に横断的な論点として、本条において差異化をどのように反映すべきかが大きな論点となった。先進国は、一様に、本体規定において必要な差異化が行われることから、実施・遵守に関する制度で本体規定に加えて新たに独自の差異化を行う必要がない旨主張した。NDC により各国の貢献は自己差異化される点はここでも強調された。一方で、LMDC、アフリカグループ等は、先進国と途上国とで制度を二分化し、先進国に対しては遵守の促進又は執行、途上国に対しては実施の促進と機能を分けることを主張した²⁰。

¹⁸ See, e.g., Input of Co-facilitators (Sep. 3, 2015), at Q2, https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp2-10_k-02sep2015_ip.pdf (last visited May 12, 2018).

¹⁹ Bolivia, Proposed Changes of the Plurinational State of Bolivia to the non-paper (Oct. 19, 2015), https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/proposed_changes_of_the_plurinational_state_of_bolivia_to_the_non_paper_rev_.pdf (last visited May 12, 2018).

²⁰ LMDC, Inputs on WS1 (Oct. 19, 2015), http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/lmdc_textual_proposals_for_insertion_19_oct_2015_1400pm.pdf (last visited May 12, 2018).

²¹ African Group, African Group Submission on Article 11 (Oct. 19, 2015),

AILAC は、水俣条約の規定振りに言及しつつ、「各締約国の能力及び事情に特別の注意を払う」との文言を提案した²²。当該文言は硬直的な二分化を避けつつ個別の状況に応じた差異化を可能とするものとして先進国からも支持が集まった。

③ 目的

制度・委員会の目的について、実施・遵守を「促進」するものとするか、それとも違反や不遵守に対処するものとするかで立場の違いが鮮明となった。自国に対して懲罰的な措置が適用されることには一様に強い反発があり、違反や不遵守に対処すべきとの主張は、先進国と途上国とを二分化した上で先進国の約束違反・不遵守のみについて対処を求める主張として展開された²³。

目的について、実施・遵守を「促進」するものとの立場をとった場合も、促進するものが「実施」か (facilitate implementation)、「遵守」か (promote compliance) で、各国・グループの力点の置き方の違いが表面化した。「実施」と「遵守」の違いについて、各国・交渉グループ間で明確な共通理解があったとはいいがたいが、「遵守」の文言を主張していた EU²⁴や AILAC²⁵は、例えば緩和に関する交渉において NDC による排出削減結果について各国が法的義務を負うべきと主張しており²⁶、総じて法的義務規定の実施について「遵守」の語を用いていると考えられた²⁷。

「実施」と「遵守」の関係は、上記②の差異化の論点とも密接に関係していくこととなった。すなわち、制度を先進国と途上国とで二分化すべきと主張していた交渉グループは、議論が深まっていく中で、二分化が必要とされる理由として、途上国に「遵守」を求めることが不適當であることを主張したからである。これに限らず、実施・遵守制度に関する各論点は、相互に密接に関連しており、パッケージとしての解決が必要になっていった。

https://unfccc.int/files/meetings/bonn_oct_2015/application/pdf/article_11_african_group_submission_on_19_oct_2015.pdf (last visited May 12, 2018).

²² AILAC, AILAC Proposed Textual Insertions, Article 11-Facilitating Implementation and Compliance, Draft Agreement (Oct. 19, 2015)

http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/ailac_article_11_compliance.pdf (last visited May 12, 2018).

²³ LMDC, *supra* at note 20.

²⁴ EU, EU TEXT SUGGESTIONS ON KEY ISSUES (Oct. 19, 2015),

https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/151019_eu_proposed_edits_agreement.pdf (last visited May 12, 2018).

²⁵ AILAC, *supra* at note 22.

²⁶ See, 増田大美、平尾禎秀「パリ協定の解説 第4条（緩和）」(2018), 9-10,

<https://www.iges.or.jp/files/research/climate-energy/PDF/cop/04.pdf> (last visited May 12, 2018)

²⁷ この点、ノルウェーは、法的義務規定の遵守とこれ以外の規定の実施とで明確に区分し、委員会組織もそれぞれに対応する二部構成とすることを主張した。See Norway, Submission by Norway (Sep. 4, 2015), https://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp2-10_k_norway_4sept2015_ip.pdf (last visited May 12, 2018), and Norway, edits/elements (Oct. 19, 2015), https://unfccc.int/files/meetings/bonn_oct_2015/application/pdf/nor_ws1+ws2.pdf (last visited May 12, 2018).

④ スコープ

制度の対象（スコープ）をめぐる見解の相違は、パリ協定上のどの条文に関する実施・遵守を扱うこととするかで見解の相違が表面化した。各国・交渉グループごとに細かい見解の相違があったが、総じて先進国に緩和や透明性に関する条文を中心的に扱うものとするべきとする意見が多かった²⁸。他方で、制度の二分化を主張する LMDC は、スコープについても先進国については資金や能力構築、技術移転等を含めた協定に関する約束、途上国については協定に関する行動に差異化することを主張した²⁹。また、協定全ての条文を対象とするべきとの意見も多かった（例えば AILAC³⁰、アフリカグループ³¹）。

⑤ 性質

スピン・オフ・グループにおける議論の当初は、京都議定書の遵守制度において促進部と執行部が設けられたことに言及しつつ、特に先進国に対して違反・不遵守の是正の執行を行うべきとの見解も一部示されたが、交渉を通じて、一様に「促進的」(facilitative)な制度の重要性が強調された。ADP2-11 の前に共同議長が示したテキスト³²における「敵対的でなく」「懲罰的でない」との文言は各国から歓迎された。

LMDC 等は、制度を二分化すべきとする主張とあわせて、促進的な性質は途上国に対するものに限られるべきと主張した。

⑥ 委員会の組織・委員構成

委員会の組織については、実施と遵守の二部構成とするべきとの意見³³や、途上国に対して促進部を、先進国に対して執行部を設ける二部構成とするべきことが提案された³⁴。他方で、実施と遵守について明確に分かちがたいことや、先進国と途上国を二分化すべきでないこと等から、部を分けた構成とせず、1つの委員会で全ての機能を扱うべきとする意見も主張された。

これに関連して、委員構成について、国連の5地域からの代表性や、SIDS 及び LDC の

²⁸ EU, *supra* at note 24.

²⁹ LMDC, *supra* at note 20.

³⁰ AILAC, *supra* at note 22.

³¹ African Group, *supra* at note 21.

³² ADP Co-Chairs, Non Paper, Note by the Co-Chairs (Oct. 5. 2015), <https://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/8infnot.pdf> (last visited May 12, 2018).

³³ Norway, *supra* at note 27.

³⁴ Angola on behalf of the LDC Group, Submission by Angola on behalf of the Least Developed Countries Group – ‘surgical insertions’ to co-chairs’ non-paper (v. 5 October 2015): ARTICLE 11: FACILITATING IMPLEMENTATION AND COMPLIANCE (Oct. 19, 2015) https://unfccc.int/files/meetings/bonn_oct_2015/application/pdf/ldc_art-11_compliance_rev.pdf (last visited May 12, 2018).

代表が含まれるべきこと等が提案された³⁵³⁶。もっとも、委員構成については時間的制約から、ADP2-12に至っても十分な議論が行えなかった。

⑦ トリガー

制度・委員会の活動開始の契機（トリガー）をいかなるものとするかについて、様々な主張が行われた。自国の申告がトリガーに含まれるべきことについては特に異論がなかった一方で、他国、事務局、委員会自身、締約国会議等については、自国以外の他のトリガーを認めることは敵対的であって認められないとする意見も主張された。

この論点も、特に他の論点、とりわけ④のスコープや、⑧の帰結との関連性が指摘できる。トリガーについて抑制的な態度を取るのには、協定の一部の規定の実施・遵守について自国に厳しい帰結がもたらされる可能性を回避したいためと考えられるが、そもそも制度・委員会の検討結果として制裁的色合いを持つ措置が含まれなければ、トリガーを過度に抑制的に考える懸念は当たらないことになる。もっとも、時間的制約から、こうした相互関係についての議論は深まらなかった。

⑧ 帰結

制度・委員会の活動の結果としてとられる措置（帰結）についても、促進的な性質を踏まえた帰結の在り方について議論され、特に途上国からは各国の状況に応じた支援策の必要性が主張された。さらに懸念表明の発出³⁷や、不遵守宣言及び遵守行動計画の要求といった提案も行われたが³⁸、⑦トリガーにおいて、自国以外のトリガーを認めることは敵対的であると考えられる立場からは、制度・委員会からのあらゆる問いかけも敵対的である旨の見解が示された。

立場の隔たりが大きいため、議論は深まらなかった。

⑨ 協定においてどこまで規定するか

上記の事項をパリ協定上どこまで書き込めるか、どこから締約国会議でのさらなる議論に委ねることとするかをめぐっても議論が分かれた。既に見たように、全てについて締約国会議での決定に委ねる意見、全てについて協定に規定すべきとの意見が様々であり、議論が進展するに従って、各国の主張の着地点が探られ協定に盛り込める内容が増えていく方向にあったが、ADP2-11 終了後も全くの規定を置かないとの立場も維持された³⁹。我が

³⁵ *Id.*

³⁶ EU, *supra* at note 24.

³⁷ *Id.*

³⁸ Norway, *supra* at note 27.

³⁹ UNFCCC, 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 (Oct. 23, 2015), at Art. 11 Option III, <https://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/ws1and2@2330.pdf> (last visited May 12, 2018).

国は、少なくとも、設立、目的、性質は協定上に規定を置くべき旨一貫して主張した。

(3) ADP 最終テキスト⁴⁰の取りまとめ

ADP 交渉を通じて、論点及びこれに対する各国・交渉グループのポジションが徐々に明確になっていったが、COP21 第 1 週目の ADP2-12 最終盤になっても歩み寄りは見られなかった。(2) の各論点は既に見たように相互に絡み合っており、また、他の本体規定とも深い関係があった。

同スピン・オフ・グループのバシャー共同ファシリテーター（サウジアラビア）は、ADP2-12 を通じて、締約国の議論を急かすことなく傾聴する姿勢をとった。交渉時間の制約上、同会合において締約国間で議論を行うことができたのは上記論点のうち①設立、②差異化、③目的、④スコープ、⑤性質に止まったため、ADP 最終テキストの提示に当たっては、これらの事項についてオプションとともに示し、議論できなかった⑥以降の点については協定に盛り込まず、締約国会議での決定に委ねる案が示された。

これに対して、委員構成について今回で決定できなければ、他条約や MCP のように結局制度立ち上げに失敗することになるという危機感から、委員構成についても決定すべきとの主張が行われ、ADP 最終テキストには、委員構成についてのプレースホルダーが置かれた⁴¹。公式なスピン・オフ・グループでの会合においては委員構成について議論する時間は取れなかったものの、締約国間で非公式な議論を行い、委員構成については、国連 5 地域から 2 名ずつ、SIDS 及び LDC から 1 名ずつ、ジェンダー・バランスにも配慮するとの趣旨の文言で参加国間の合意に達していた。

なお、ボリビアが主張した国際気候裁判所を設立する案についてもオプション 2 として明記された。

(4) COP21 最終盤での議論

COP21 の 2 週目前半においては、主要議題について閣僚主導の非公式協議が行われたが、実施・遵守についても、AILAC の要求で閣僚主導の非公式協議が行われることとなった。メキシコのパッチアーノ・アラマン環境天然資源大臣がファシリテーターを務めた会合が 12 月 8 日（火）に開催され、各国・交渉グループがポイントを絞って自国の立場を再度主張した。「遵守」という語と差異化をめぐって、遵守を含んだものとすべきとの立場、遵守を含んだものとする場合は二分化が不可欠との立場、二分化が認められないとする立場が入り交じった議論となった。

12 月 9 日（水）に議長国フランスが示したテキスト案第 1 版⁴²では、①制度の設立及び

⁴⁰ UNFCCC, Draft Paris Outcome: Revised draft conclusions proposed by the Co-Chairs, U.N. Doc. FCCC/ADP/2015/L.6/Rev.1 (Dec. 5, 2015),

<http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/l06r01.pdf> (last visited May 12, 2018).

⁴¹ *Id.* at art. 11, option 1, ¶4.

⁴² UNFCCC, DRAFT TEXT on COP 21 agenda item 4 (b), Version 1 of 9 December 2015 at 15:00,

同制度が委員会により構成されることを規定し、②差異化について、二分化した構成をとらず、「各締約国の能力及び事情に特別の注意を払う」とし、③目的については、協定の実施の促進を規定しつつ、「遵守の促進」についてはオプションとし、④スコープについては「協定の規定(the provisions of this Agreement)」とのみとし、交渉経過で提案された「全ての規定(all provisions)」や、緩和・透明性・資金等の特定の条項に言及する規定振りとは異なる規定振りとし、⑤性質については、「専門家により構成され、かつ、促進的な性格を有する委員会であって、透明性があり、敵対的でなく、及び懲罰的でない方法によって機能する」ことを規定した⁴³。また、COP21 決定案において、締約国間で非公式に合意した委員構成案を、委員数を X 人としつつ盛り込んだものとした⁴⁴。

これに対して直後の閣僚レベルの全体会合であるパリ委員会において、AILAC や LDC は、オプションとなっている「遵守」の語を盛り込むよう主張した。

12月10日（木）に示された議長国フランスが示したテキスト案第2版⁴⁵は、第1版と同内容のままオプションが維持された。

12月12日（土）に示された最終テキスト⁴⁶では、オプションとなっていた「遵守の促進」が盛り込まれ⁴⁷、委員構成についても委員数が12人とする案が示された⁴⁸。他の条項に関する修正を盛り込んだテキストが最終的に採択された⁴⁹。

上記のように、COP21 最終盤は「遵守」の語の有無と差異化、とりわけ二分化の在り方が議論の中心となった。パリ協定交渉において、先進国が附属書 I 国と非附属書 I 国との硬直的な二分化を受け入れる意思がないことは周知の事実であり、途上国の一部は、「遵守」の語を二分化にリンクさせることで、「遵守」の語を消す方針を取ったとの見方もある。議長国テキスト第1版及び第2版において、「遵守」の語がオプションに止まったことから、最終的には「遵守」の語がテキストから削除されるものと予想されていた。このため、最終テキストが「遵守」の語を含んだものとなり、これがそのまま採択されたことはサプライズと評価された⁵⁰。パリ協定にいくつかあったサプライズの1つであるが、これが可能となった

(Dec. 9, 2015), <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/da01.pdf> (last visited May 12, 2018).

⁴³ *Id.* at art. 11.

⁴⁴ *Id.* at ¶111.

⁴⁵ UNFCCC, DRAFT TEXT on COP 21 agenda item 4 (b), Version 2 of 10 December 2015 at 21:00, (Dec. 10, 2015), <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/da02.pdf> (last visited May 12, 2018).

⁴⁶ UNFCCC, Adoption of the Paris Agreement, U.N. Doc. FCCC/CP/2015/L.9 (Dec. 12, 2015), <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109.pdf> (last visited May 12, 2018).

⁴⁷ *Id.* at art. 15.1.

⁴⁸ *Id.* at ¶103.

⁴⁹ UNFCCC, Adoption of the Paris Agreement, U.N. Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 (Dec. 12, 2015), <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf> (last visited May 12, 2018).

⁵⁰ Jos Delbeke, Director-General for Climate Action, European Commission, Speech at Center for European Policy Studies (Dec. 16 2015). See also, Christina Voigt, *The Compliance and*

のは、「遵守」の語に拒否感を示していた国・交渉グループがより重要な成果を他の条文で確保することができたため⁵¹、協定全体の受入れが可能となったものと考えられる。

3. 15 条委員会関連手続の制定について

2. に見たように多くの論点で決着をみたものの、トリガーや帰結含めて未決着のまま残された論点も多く、実際に 15 条委員会が実効的に機能するためにはなお決すべき論点が多い。これら 15 条委員会関連手続の諸要素は、2. で見たように相互に絡み合うものであり、また、協定上の他の制度の設計とも密接に関係してくるものである。

条文上単に「協定の規定(the provisions of this Agreement)」とだけ規定されたスコープについては、パリ協定第 15 条 1 の文言解釈として協定の全ての規定を対象としたものと解すべきとの見解もあるが⁵²、直近の水俣条約第 15 条における「条約の全ての規定(all provisions of this Convention)」との文言との比較や、全く同様の「協定の規定(the provisions of this Agreement)」と記された 2015 年 10 月付け共同議長が示したテキスト⁵³に対して、全ての条文が対象となることを明記する意見が提出されていた⁵⁴ことも勘案すると、パリ協定の文言は、スコープについて引き続き曖昧さを残していると考えるのがパリ協定交渉経緯に沿っている。

Implementation Mechanism of the Paris Agreement, 25 REV. OF EUR. COMP. & INTL. ENV. L. 161, 164 (2016).

⁵¹ 増田大美、平尾禎秀「パリ協定の解説 第 4 条（緩和）」(2018), 11, <https://www.iges.or.jp/files/research/climate-energy/PDF/cop/04.pdf> (last visited May 12, 2018).

⁵² Sebastian Oberthür and Eliza Northrop, *Towards an Effective Mechanism to Facilitate Implementation and Promote Compliance under the Paris Agreement*, 8 Climate L. 39, 50 (2018).

⁵³ ADP Co-Chairs, *supra* at note 32.

⁵⁴ AILAC, *supra* at note 22 and African Group, *supra* at note 21.