

## パリ協定 二分論と共通ルールの狭間で ～ NDC を巡る透明性枠組と柔軟性についての考察 ～



SDGs/気候変動戦略研究所  
主席研究員 丹本 憲

### はじめに

2015年に合意されたパリ協定は翌年発行し、3年後には、ポーランドで開催された COP24 において、パリ協定実施規則、いわゆる「ルールブック」について合意が得られた。パリ協定6条に掲げられた市場メカニズムについての決着が翌年の COP25 に先延ばしされたことなど、いくつかの残された課題はあったが、各国からの数百に上る意見を纏め上げ、合意にこぎつけたことは大変意義深い事であった。そして何より、当初から途上国と先進国の間で議論の中心にあった、「共通だが差異ある原則」、いわゆる「二分論」を抑えて「共通ルール」ができたことこそが画期的であると言える。

本レポートにおいては、「共通ルール」の下で実施される各国の削減（貢献）目標（以下 NDC : Nationally Determined Contribution）に関わる「透明性」と「柔軟性」について考察することとする<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 本レポートでは、金融支援、技術支援については議論しない。

## (1) 透明性枠組と柔軟性

パリ協定の目標である2度目標や今世紀後半でのGHG排出実質ゼロに向けた各国のNDCに関してはプレッジ・アンド・レビュー方式が採用されており、京都議定書と異なりNDCに記した削減目標の達成についてはリーガル・バインディングではない。したがって罰則もない。この点に関してCOP24において「明確性、透明性、理解促進のために必要な情報」(ICTU : Information to Facilitate Clarity, Transparency and Understanding) についての指針が採択された<sup>2</sup>が、最も重要なものが「透明性」であると言える。

それは、2度目標や今世紀後半にGHG実質排出ゼロを目指して各国が努力をしなくてはならないという国際法上の義務の下で、各国のNDC達成は法的義務ではないという、いわば総論義務、各論自主性というような状況下での最重要担保策であるからだ。そのため、パリ協定13条で設立が決定されていた、「強化された透明性枠組」(Enhanced Transparency Framework) を実施するためのモダリティ・手順・ガイドライン (以下MPGs : Modalities, Procedures and Guidelines) が採択された<sup>3</sup>。これは、すべてのパリ協定締約国に対して、NDCの目標達成に対して各国が実際に努力をしているか、またどの程度達成に近づいているのか、近づけようとしているのか、などの進捗状況について、一定の精度をもって定期的な報告をすること、および専門家によるレビューを受けることなどが定められたものである。

そして、同じく13条において、自国の能力に照らして「柔軟性」を必要とする場合には、当該国に対し「透明性枠組」の柔軟な運用を認める旨を規定している。つまり、定期的な報告を行う経験や経済的・行政的・技術的能力、そして法整備などが十分に備わっていない国への配慮として、国情や能力の違いを考慮し、報告の範囲、頻度、詳細度、審査の範囲等について、先進国とは異なる「能力に応じた」例外的な取扱いを認めているのである(下記参照)。

### Paris Agreement

#### Article 13

2. The transparency framework shall provide **flexibility** in the implementation of the provisions of this Article to those developing country Parties that need it in the light of their capacities. The modalities, procedures and guidelines referred to in paragraph 13 of this Article shall reflect such **flexibility**.

「柔軟性」の適用については、あくまで途上国の自己決定に委ねられている。しかし、自己適用する国は、いかなる課題によってどの「柔軟性」(図表2参照)が必要であり、またいつまで利用するのかという改善見込についても説明責任を課せられている。

途上国による安易な「柔軟性」の利用は二分論との境界を曖昧にすると同時に、パリ協定における各国の自主的な野心にも影響を及ぼす可能性があるため、仮に「柔軟性」を利

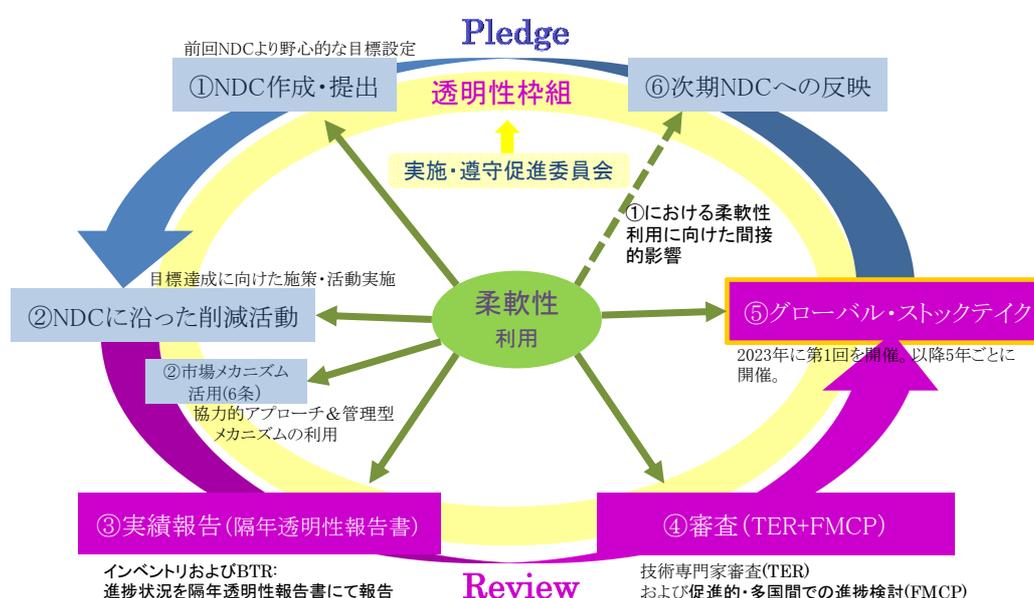
<sup>2</sup> FCCC/CP/2018/L.22, par.7

<sup>3</sup> FCCC/CP/2018/L.23

用するとしても上記のような条件を課している。さらに、改善見込についてまで説明を求めていることから、「共通ルール」が一国でも多く、そして少しでも早急に適用される枠組の構築に向けた意志が見て取れる。

これら「透明性枠組」および「柔軟性」について、NDC作成・提出 → 国内削減活動 → 実績報告 → 審査 → グローバル・ストックテイク → 次期NDCへの反映という一連のNDCのサイクル（図表1参照）の中で順に考えてみる。なお、図表中の実施・遵守促進委員会については（5）審査の限界および実施・遵守促進委員会で扱う。

図表1 パリ協定下のNDCサイクル  
— 透明性枠組と柔軟性 —



## (2) NDCの作成・提出

NDCについては、明確性、透明性及び理解促進のために必要な情報を提出しなければならないとされた。これは第2回（2025年）以降のNDC提出に関してではあるが、2020年までに提出又は更新するNDCに関しても同様の情報提出について強く要請するとされている<sup>4</sup>。

ここで問題になるNDCの提出内容については、以下の事柄が求められている<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> FCCC/CP/2018/L.22, par.7

<sup>5</sup> FCCC/CP/2018/L.22, p.5-p.7

### NDCの提出内容

- ・参照ポイントに関する定量的な情報：参照点、基準年、参照期間など
- ・時間枠に関する情報：単年目標か複数年目標か
- ・範囲や対象：NDCに含まれるセクター、ガスなど
- ・計画プロセス：NDC作成のプロセスやグローバル・ストックテイク結果がどのように反映されているかなど
- ・GHG削減(吸収)算出方法：NDCに相当する削減(吸収)量に関する過程や算出方法論など

まず、このような内容の提出については、先進国と途上国で明らかに取組みの困難性の程度が異なる。先進国はこれまでにインベントリなどの作成提出経験があるからだ。UNFCCC下では、付属書I締約国、つまり先進国はGHGインベントリ(NIR<sup>6</sup>とCRF<sup>7</sup>)を提出することが義務付けられているが、途上国には提出義務がない。

これがパリ協定下では「共通ルール」となるため、同インベントリの作成にこれから初めて取り組む国も数多くある。実際、これまで途上国は先進国の支援の下で、特定セクターについてのインベントリを作成するようなケースが多く、自律的に作成し、検証できるようなノウハウや制度も整っていないのが現状である。このようなケースの場合に先進国の支援を受けつつ国内整備を充実させていき、最終的に先進国と同様の報告書の提出が可能となるよう「柔軟性」の利用が認められている。

たとえば、インベントリは提出年の前々年の数値報告が求められているが、「柔軟性」の利用により3年前の数値報告が認められており、報告すべきガスの種類について、各国は7つのガス(CO<sub>2</sub>、CH<sub>4</sub>、N<sub>2</sub>O、HFCs、PFCs、SF<sub>6</sub>、NF<sub>3</sub>)を報告しなければならないこととされているが、柔軟性を利用する途上国については少なくとも3つのガス(CO<sub>2</sub>、CH<sub>4</sub>、N<sub>2</sub>O)を報告することとされている。そして、各国は1990年以降の毎年分を報告しなければならないが、「柔軟性」を利用する途上国については2020年以降の毎年分の報告をすることとされている。さらに各国は将来の排出量、吸収量を予測しなければならないこととされているが、途上国の場合には奨励(encourage)であり、条件が様々緩和されている<sup>8</sup>、などである。

また、NDCの内容は、インベントリの内容が基礎になるものであるため、これらを引き離して考えることはできない。その際、排出量や削減量・吸収量などのアカウンティングについては「共通のルール」の下、「IPCCガイドライン」に従って算定していくこととなるが、「柔軟性」を適用した国の結果に対してどこまで検証することができるのかという課題がある。この件については、後ほど(4)審査の項で触れることとする。

<sup>6</sup> 国家温室効果ガスインベントリ報告書のことで、National Inventory Reportの略。

<sup>7</sup> 共通報告様式のことで Common Reporting Formatの略。

<sup>8</sup> FCCC/CP/2018/L.23,p.16 par92-102

図表2 NDCに関する主な柔軟性 (赤文字が柔軟性)

	各国は7つのガス(CO <sub>2</sub> 、CH <sub>4</sub> 、N <sub>2</sub> O、HFCs、PFCs、SF <sub>6</sub> 、NF <sub>3</sub> )を報告しなければならない 途上国については少なくとも3つのガス(CO <sub>2</sub> 、CH <sub>4</sub> 、N <sub>2</sub> O)を報告 (FCCC/CP/2018/L23,p10 par.48)
インベントリ報告	各国は1990年以降の毎年分を報告しなければならない 途上国については少なくとも2020年以降の毎年分を報告 (FCCC/CP/2018/L23,p11par.57)
	各国はある年の排出量について、2年以内の毎年分にインベントリを提出しなければならない 途上国については3年以内の毎年分にインベントリを提出 (FCCC/CP/2018/L23,p11par.58)
GHG排出吸収量予測	各国は温室効果ガス排出量・吸収量を予測しなければならない 途上国については奨励 (FCCC/CP/2018/L23,p16par.92)
	予測はインベントリでの報告年から少なくとも15年以上で0から5で終わる年までとする 途上国についてはNDC終了年まで (FCCC/CP/2018/L23,p16 par.95)
TER形式	途上国は訪問審査の代わりに中央審査を選ぶことができる(ただし訪問審査を受けることが奨励される) (FCCC/CP/2018/L23,p30-31 par.158-159)
審査手順	対象国は、質問に対して2週間以内に回答する努力を行う 途上国については3週間以内 (FCCC/CP/2018/L23,p31-32 par.162(c))
	対象国は、TER報告書案受領後1ヶ月以内にコメントを行う 途上国については3ヶ月以内 (FCCC/CP/2018/L23,p31-32 par.162(f))
FMCP	対象国はWG会合フェイズの1ヶ月前までに、提出された質問に対してオンラインプラットフォーム上で書面で回答するよう最善の努力を行う 途上国については2週間前までに、提出された質問に対してオンラインプラットフォーム上で書面で回答するよう最善の努力を行う (FCCC/CP/2018/L23,p34-35 par.191-196(c))

FCCC/CP/2018/L23を基に国際航業作成

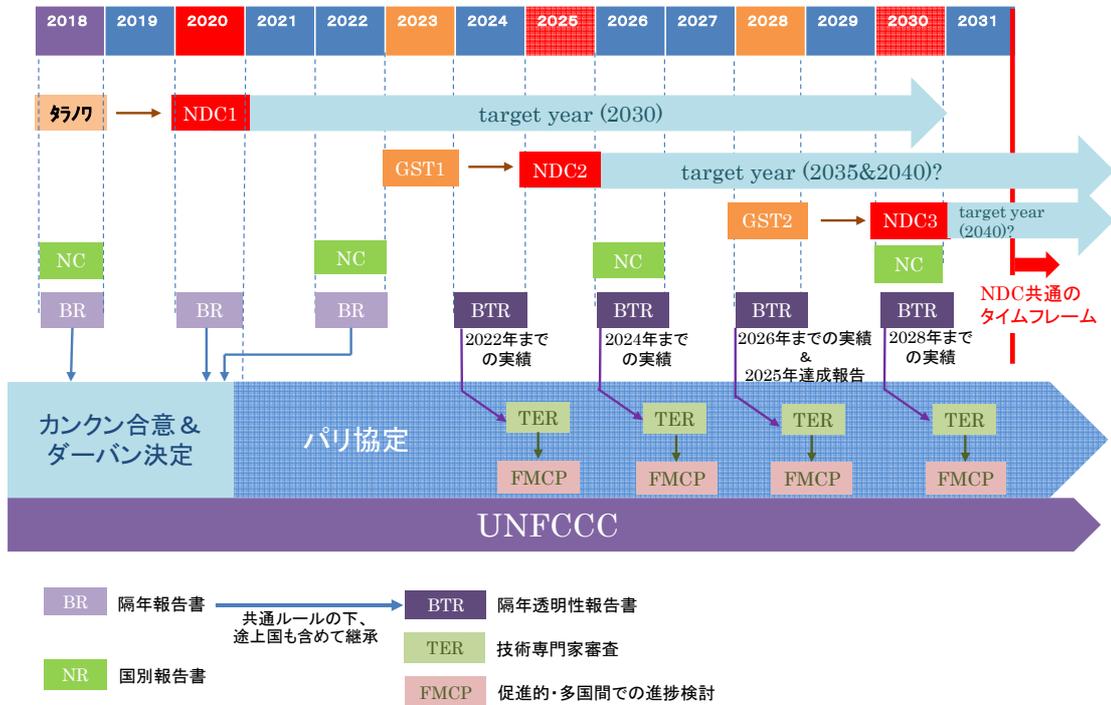
NDCの進捗状況の報告については、「隔年透明性報告書」(以下BTR: Biennial Transparency Report)が中心となる。UNFCCC下で付属書I国(先進国)については、これまで「隔年報告書」(BR: Biennial Report)を提出することとなっており、カンクン合意<sup>9</sup>及びダーバン決定<sup>10</sup>に基づき、自国の地球温暖化対策・施策や2020年排出削減目標の達成に向けた進捗状況、途上国への資金・技術・能力開発支援の提供等の情報を報告することとされているが、これがパリ協定下では途上国も含めた「共通ルール」の下、BTRに引き継がれることとなる。さらに先進国はUNFCCC下で、自国の地球温暖化対策・施策や温室効果ガス排出量の将来予測、気候変動による影響及び適応措置、資金援助及び技術移転等の情報を報告する「国別報告書」(NC: National Communication)の提出が義務付けられているが、これはパリ協定後も継続することとなっている。なおNDCのターゲット年については2031年以降、共通タイムフレームとなる(以上図表3参照<sup>11</sup>)。

<sup>9</sup> 2010年メキシコ、カンクンで開催されたCOP16で採択された。

<sup>10</sup> 2011年南アフリカ、ダーバンで開催されたCOP17において、カンクン合意を受け、すべての国に適用される将来の法的枠組み構築に向けた道筋が合意された。

<sup>11</sup> 図表中のTER、FMCP、については(4)審査、GSTについては(6)グローバル・ストックテイクの項で扱う。

図表3 NDC,GSTおよび報告と審査



### (3) インベントリ及び隔年透明性報告書 (BTR) による進捗状況報告

NDCを作成、提出したならば、それらの目標に向けて内容に沿った国内排出削減施策を実行していくこととなる。これはパリ協定上の義務である。そして国内実施の進捗状況を報告するためにBTRを提出することとされている。

締約国が定期的に提出することとなっているのは、前述のインベントリとBTRであり、前者は毎年、後者は名称にもあるように2年毎の提出となる。両者を提出する年には、インベントリは単独で、もしくはBTRの一部として提出することとなっている。NDCとの関係でとらえるとインベントリは、その基礎をなすものであり、BTRはNDC達成に向けた国内削減施策の進捗状況が中心となる<sup>12</sup>。

因みに、NDCのスコープは緩和であるが、気候変動の影響や適応についてもそれらの情報を提出すべきである(should)とされている。一方、先進国は資金・技術開発及び移転・能力構築に関して提供・動員した支援についての情報をBTRにて報告しなければならない(shall)とされ、一方、途上国は資金・技術開発及び移転・能力構築に関して必要な及び受領した支援について情報を提出すべき(should)であるとされている。つまり、支援を実施し

<sup>12</sup>適応報告書をBTRの一部として提出する場合には、該当場所を示すこととされている。さらにREDD+に関連する内容についてはBTRの付属文書として提出することとされている(FCCC/CP/2018/L.23.p3 par.14)

た先進国側はその報告が義務であるのに対し、支援を受けた途上国側による報告は義務ではないということだ。

この関係では、パリ協定6条において、国内排出削減施策の実施について市場メカニズムの利用が認められている。さらに6条では、日本のJCMのような協力的アプローチと呼ばれる6条2項とポストCDM/JIとなる中央集権型の国際管理型メカニズム（以下SDM）である6条4項の2種類が設けられている<sup>13</sup>。

これら市場メカニズムについてのガイダンス詳細決定はCOP25に持ち越されたが、特に「柔軟性」の問題が大きく関わる可能性のあるのが6条2項の協力的アプローチである。6条4項のSDMについては国際管理下に置かれるスキームであるため、しっかりとした制度設計と透明性ルール下での運用が期待されるが、JCMのような協力的アプローチの場合には、ある程度関係国間での合意による運用が認められているため、それによって創造されたカーボンクレジットの信頼性の担保が課題となる。つまり、協力的アプローチ自体はパリ協定上すでに認められているものの、そこから創造されるクレジットの算定方法（参照レベルや追加性の証明問題等も含む）、そして算出結果について国際的な合意が得られるか否かの問題である。国際的な承認なくして創造されたクレジットのNDCへの算定はできないからだ。現在日本が実施しているJCMについても、COP24で合意されるはずであったガイダンスに従った形のものになるであろうと思われたが、それもCOP25での決定事項となった。

この市場メカニズムに関する最重要課題は、ダブル・カウンティングの問題である。つまり、NDC達成のためのITMOs<sup>14</sup>使用について、これを使用（購入）する場合には自国の排出量から減算することとなるが、移転（売却）する場合には、その移転量を自国の排出量に加算しなければならないということだ。そして、環境十全性および透明性が確保され、健全なアカウンティングが適用されているという報告がなされなくてはならない。

また、あまり想像したくないことだが、例えば、参照レベルを緩くすることによって、削減量を増やすことができる。これは海外の企業が市場メカニズムを利用して当該国で削減プロジェクトを実施した場合には、実施者にとっても有利になるため、関係国間ではwin-winになるのである。

このようなことを防ぐためには、次の審査の項目で述べるが、透明性の原則により途上国の主張する「柔軟性」にどこまで立ち入ることができるかという議論にもなる。

#### （4）審査

繰り返しになるが、パリ協定上最も重要なのは「透明性枠組」である。そしてそれを担保するのがレビューであり、それを担う制度として技術専門家審査（以下TER：Technical Expert Review）が設けられている。したがって、このレビューの在り方はパリ協定そのもの

---

<sup>13</sup> 詳しくは、国際航業気候変動政策ブログ「パリ協定下の市場メカニズムに向けた課題及び期待」を参照。

<sup>14</sup> NDCのために国際的に移転される緩和成果（ITMOs: internationally transferred mitigation outcomes）

のの存在意義にも関わる重要問題であり、TERは、主にMPGsに決められた報告要件との整合性をレビューすることとなる。具体的には、以下の内容における審査となる<sup>15</sup>。

#### TERの審査内容

- ・ インベントリやBTRにおける情報の一貫性
- ・ NDCの実施と達成の検討
- ・ 関係する場合に提供された支援の検討
- ・ 透明性の実施に関して改善する分野の検討
- ・ 途上国について能力構築のニーズ特定への支援

技術専門家は国や国際機関により作成されたリストより、審査する内容を考慮して事務局が構成することとなっているが、その際、先進国・途上国出身者数のバランス、そして可能な限り、地理的およびジェンダーバランスを確保することとされている。また、少なくとも1人は審査国の言語に堪能であるべきことや、同じ審査チームが同じ国の審査を連続して行うことができないこと、さらに先進国、途上国からそれぞれ1名の代表審査員を置くことなど制度面において詳細な措置が取られている。

審査の形態については、4種類が認められた<sup>16</sup>（図表4参照）。基本的には、机上審査か中央審査<sup>17</sup>が実施されるが、最初のBTRや10年間に少なくとも2つのBTR（そのうち1つはNDCの達成状況についての情報を含むもの）、前回のTERで勧告が行われたものや、対象国から要請があった場合には、訪問審査を実施しなくてはならないこととされている。しかし、途上国は「柔軟性」を利用して、これらの訪問審査の代わりに中央審査を選ぶことができることとされている（ただし訪問審査が奨励されている）。

<sup>15</sup> FCCC/CP/2018/L.23,p.29-p.30 par.146

<sup>16</sup> FCCC/CP/2018/L.23,p.30-p.31 par.151-161

<sup>17</sup> 集中審査とも呼ばれるがここでは中央審査とする。

図表4 技術専門家審査(TER: Technical Expert Review)

<p>訪問審査 in-country review</p>	<p><u>TERチームのメンバーがTER対象国を訪問し審査を実施</u></p> <p>各国は以下に関して訪問審査を受けなければならない</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 最初のBTR</li> <li>● 10年間の間に少なくとも2つ(うち1つはNDCの達成についての情報を含むもの)のBTR</li> <li>● 前回のTERにおいて勧告があったBTR</li> <li>● TER中に対象国から要請があったBTR</li> </ul>
<p>中央(集中)審査 centralized review</p>	<p><u>TERチームのメンバーが1ヶ所に集まり、複数の国の審査を実施</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 訪問審査、簡易審査の対象とならないBTRは、中央審査又は机上審査を受ける</li> <li>● 途上国は訪問審査の代わりに中央審査を選ぶことができる(ただし訪問審査を受けることが奨励される)⇐ 柔軟性</li> </ul>
<p>机上審査 desk review</p>	<p><u>TERチームのメンバーが、それぞれの自国にて審査を実施</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 机上審査は5年に1回以上の頻度では行わず、国がNDCを提出・更新した直後に提出されたBTRやNDCの達成情報を含むBTRは、その対象とならない</li> </ul>
<p>簡易審査 simplified review</p>	<p><u>条約事務局が審査</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● BTRを報告しない年に提出された国家インベントリ報告書に対して、技術専門家チームではなく、条約事務局が報告の完全性とMPGsとの整合性の評価を行い、その結果はTERに引き継がれる</li> </ul>

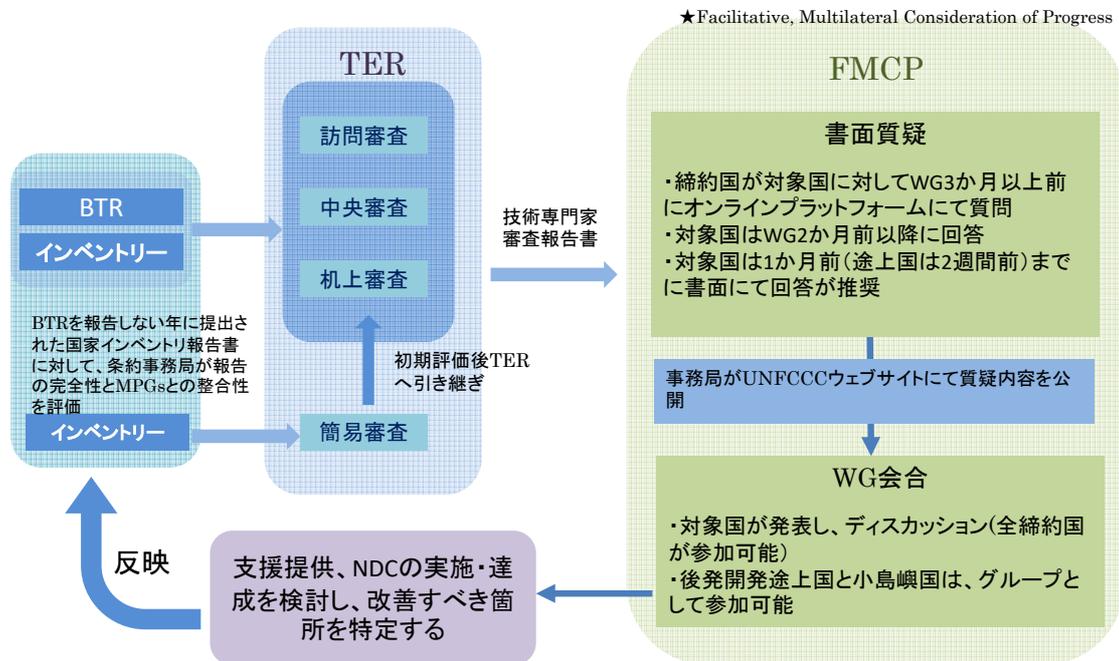
FCCC/CP/2018/L.23,p30-31 par.151-161 を基に国際航業作成

TERは、最終結果を技術専門家審査報告書として取りまとめ、UNFCCCのウェブサイトで公開する<sup>18</sup>。その後、各国のNDCの実施、達成状況や、支援の提供状況の進捗について、「進捗の促進的な多国間検討」(FMCP: Facilitative, Multilateral Consideration of Progress)が実施される。これは、締約国間で質疑応答を行うものであり、書面による質疑フェーズとSBI<sup>19</sup>会合期間中に実施されるワーキンググループの会合フェーズがある(図表5参照)。

<sup>18</sup> FCCC/CP/2018/L.23,p34 par.188

<sup>19</sup> Subsidiary Body for Implementation の略で UNFCCC 下の「実施に関する補助機関」のこと。

図表5 技術専門家審査(TER)から  
促進的・多国間での進捗検討(FMCP<sup>★</sup>)へ



FCCC/CP/2018/L.23,p34-35 par.189-191 を基に国際航業作成

こうした一連のレビューを経て、NDCの実施・達成について検討し、改善すべき箇所を特定する。そしてこれらの結果は、各国のインベントリーやBTR、そしてグローバル・ストックテイクへのインプリケーションとなり、次回のNDCに反映されることにより、国家の威信や信頼性などにつながり、さらに野心向上へ結びつくことが期待される。

### (5) 審査の限界および実施・遵守促進委員会

前述のように、パリ協定では、京都議定書のように目標達成に向けた削減量に法的義務がないため、インベントリーやBTRの内容における透明性や適合性に対する国際的レビューは大変重要である。しかしながら、共通ルールの下、途上国を含めた情報提供に対する国際的な集団監視的レビューの方法には限界がある。

まず、TERは促進的、非干渉的、非懲罰的、かつ国の主権を尊重しつつ実施され、国に不必要な負担をかけないこととされ、以下の行為は行ってはならないこととされている<sup>20</sup>。

<sup>20</sup> FCCC/CP/2018/L.23,p30 par.149

#### TERが行ってはいけない行為

- (a) 政治的な判断
- (b) NDCの適切性及びNDCの実施・達成に向けた進捗の追跡のための指標の妥当性や適切性の審査
- (c) 国内政策の妥当性についての審査
- (d) 提供された支援の妥当性についての審査
- (e) 国情及び能力に照らし合わせて必要な場合に途上国に付与される「柔軟性」について、「柔軟性」適用および能力的な課題とこれらの課題を改善する期間の見込みについての審査、又は当該途上国が「柔軟性」を適用せずに実施できる能力を保有しているかどうかの審査

ここで、特に(e)の「柔軟性」についての記述は、その利用については、あくまで途上国の意思に大きく委ねていることが窺える。そして、審査の結果、問題が生じる可能性が高いのは、前述（2）で挙げた理由からも、おそらく途上国であろうが、途上国にとって、このTERによる審査が抑圧的なものになると、多くの国によるパリ協定合意は困難であったことに鑑みると、こうした制約は現段階における限界を示しているといえるであろう。

#### —実施・遵守促進委員会—

そして、上記の審査対象はNDCやインベントリ、BTRなどパリ協定上、提出義務が課せられている報告の具体的内容についてのものであるが、パリ協定では、それらの提出自体がなされない場合、さらにそうした報告書の作成自体がなされていないような場合も想定している。

パリ協定15条では、実施・遵守の促進についての内容を謳っており、そのための委員会（以下実施・遵守促進委員会）を設置することとしている。その性格は、促進的、非敵対的、非懲罰的であり、構成は、地域割りで12名から成る。本委員会が検討を開始するための条件として以下の事案が挙げられている<sup>21</sup>。

#### 実施・遵守促進委員会の検討開始条件

- ・ NDCの実施、保持をしない場合
- ・ インベントリやBTRなどの義務的な報告書を提出しない場合
- ・ 透明性枠組における多国間検討に参加しない場合
- ・ 資金支援の事前情報提供を提示しない場合
- ・ そして、最終審査レポートの提言に基づき、透明性枠組における提出情報の内容が、透明性MPGsと重大かつ持続的に整合性がない場合で、関係国の同意がある場合

<sup>21</sup> FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 ANEEX p.61-62 par.22

そして、以上のような事案について検討がなされた場合に、委員会がとり得る措置として、以下内容の事項ができることとされている<sup>22</sup>。

#### 実施・遵守促進委員会のとり得る措置

- ・課題の特定、勧告の作成、情報共有のために当該国と対話を行う
- ・見込まれる課題と解決策の特定のため、当該国がパリ協定下の適切な資金、技術、キャパシティー・ビルディング関係の機関と取組を実施することを支援する
- ・上記課題と解決策について、当該国に対して勧告を行い、適切な場合には、対象国の同意を得て、関連する機関等に対して勧告を伝える
- ・行動計画の作成を勧告し、求められた場合には、当該国の計画作成を支援する
- ・実施・遵守に関する事実関係の公表

さらに制度的課題について、多数の国が直面する実施・遵守に関する課題を特定し、適切な場合には、パリ協定締約国会合（以下 CMA<sup>23</sup>）に勧告の提示をすることができる。一方、CMA は委員会に対して制度的課題の検討を要請することができる<sup>24</sup>。

つまりレビューについてのTERやFMCPとは別に、「透明性枠組」の中で、NDCサイクルが滞らないように補完的措置の意味合いを持つ委員会であると言える。しかしながら、京都議定書における遵守委員会とは異なり、強制的な力はなく、国家主権を尊重した促進的機能にとどまるものである。故に、各国の能力や状況に特別に留意して、対応措置の与える影響について考慮を払うべきとされ、「柔軟性」についても考慮することとされている。

このように権限のない形式的な委員会ではあるが、国際的な社会的圧力という観点からは、「事実関係の公表」がある程度の意味をもつものであると言える。

## （6）グローバル・ストックテイク（GST：Global Stocktake）

各締約国から提出されたインベントリおよびBTRの審査を経ることにより、各国のNDCによる緩和目標の合計を把握し、世界全体で2度目標に向かっているかどうかという進捗状況の全体評価につなげることが可能となる。そして、このような進捗状況の確認を定期的実施して、パリ協定の目的や長期目標に向けて、より強化していく制度としてグローバル・ストックテイク（以下GST）が設けられている（14条）。

第1回目のGSTは、2025年のNDC提出の2年前となる2023年に実施され、以後5年毎に実施されることとなっており<sup>25</sup>、その成果は、締約国が、この協定の規定に従って自国が決定する方法によりその行動や支援を更新および強化し、気候変動行動のための国際協力を強化する際の情報を提供することとされている。そしてGSTの成果情報として、各国の合計削減目標が2度目標から相当下回っている場合においても、個別の国の評価はせず、全体評

<sup>22</sup> FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 ANEEX p.63 par.30

<sup>23</sup> Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement の略称。

<sup>24</sup> FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 ANEEX p.60-64

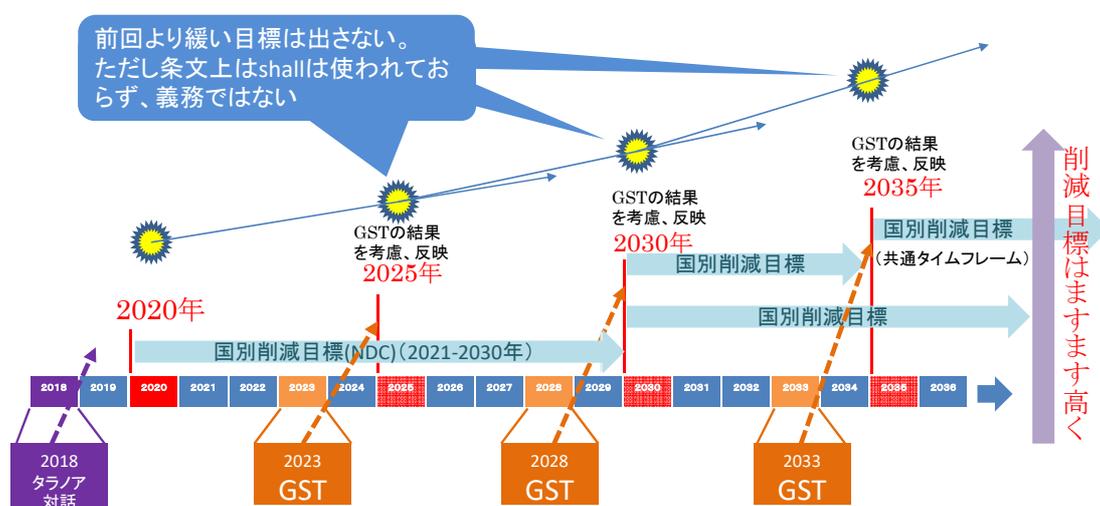
<sup>25</sup> パリ条約 14条2項

値となる。そして、このGSTの成果を受けて前回の目標・取組を上回る野心をもったNDCの提出が求められている<sup>26</sup>。これは、ラチェットアップ・メカニズム<sup>27</sup>と呼ばれるものであるが、条文上shallは使われておらず、義務ではない（図表6参照）。

したがって、GSTが意義あるものとなるか否かは、締約各国から、いかに確固とした情報提供がなされるか、そしてそれらに対し、「柔軟性」などを含めて、いかに衡平な評価がなされるかにかかっている。そして、GSTの成果がどの程度反映されたNDCが策定されるかは、各国のGST成果の捉え方次第ということになる。そこで、NDC提出に際しては、GSTの情報をいかに活用しているかについての報告をしなくてはならないこととされている（2期目以降は義務）。

「透明性枠組」においては、NDCの実効性について、「柔軟性」利用の条件に代表されるように、原則、各国の主権尊重に基づき、自主性に任されているが、その分、説明責任をしっかりと求めている。そして、このような説明責任はTERやFMCPなどのレビューを受けての反映やGSTによる情報の活用報告といった形でも求められている。

図表6 グローバルストックテイク & ラチェットアップメカニズム



<sup>26</sup> パリ協定 4条3項

<sup>27</sup> ratchet-up mechanism

## Paris Agreement

### Article 4

3. Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.

以上のように、COP24で基本合意がなされたパリ協定のルールブックでは、各国が誠実にNDCを作成・提出し、その情報内容がMPGsと整合性を保ったものであり、その内容に即した活動が実際に進捗しているか等について、各国相互に見える化できる国際的レビュー手続き、およびGSTによる世界進捗状況の確認手続きなどが盛り込まれている。

そうした一連のNDCサイクルは、「共通ルール」が基本であるが、後発途上国や小島嶼諸国など困難な国に対しても、実行可能となるような「柔軟性」を導入することと同時に「説明責任」を課すことによって、なんとかバランスをとりつつ基本ルールを保とうとする各国の努力の上に成り立っているものであり、その最大の担保策が「透明性枠組」であることがわかる。

## (7) おわりに

多様な価値観を持つ200か国近い国が合意したパリ協定は、現代における複雑な国際関係の中で、気候変動問題という人類が立ち向かわなければならない今世紀最大の課題に対して、世界中の英知を集めた一つの大きな成果である。そしてその中核がプレッジ・アンド・レビューを基盤としたNDCと期間限定条件付の「柔軟性」、そしてすべてを包括する「透明性枠組」である。

NDCによる削減（貢献）目標の達成自体は国際法上の義務とはせず、国内施策や進捗状況の報告および国際的レビューを義務とし、そしてGSTによって現状を確認し、国際社会的圧力を全体的にかけるという方法は、パリ協定の目標達成に向けて、現在考えられる最良の方法の一つであることに間違いない。

ただし、それぞれの国家の状況や意思によって大きく左右されるという不確定要因を含んでいることも事実である。先進国と新興国や途上国さらに後発途上国や小島嶼諸国といったそれぞれの立場や、すでに気候変動の影響を大きく受けている国など状況は実にさまざまである。それゆえ、必要な国が利用できる「柔軟性」は意味を持つともいえるが、「柔軟性」措置はその程度や範囲によっては「二分論」との差が曖昧になる可能性を持っている。それでも「共通ルール」に固執した背景には、中国を含めたすべての国による「共通ルール」を主張していた米国の脱退後の再復帰に対する期待が込められているともいえる。

ほぼすべての国によって合意されたパリ協定は、国際法上の大きな枠組みと国家による集団社会的圧力や国家の威信、相互信頼関係などに頼りつつも、きわめて緻密に計算された社会・政治的産物である。

しかし、気候変動問題は人為的問題であり、すでに地球全体的に影響が出始めている現状に鑑みると、ティッピング・ポイント<sup>28</sup>を超えてしまうなど、手遅れにならぬよう国際的な協力が必要であることについては、これまでもIPCCによる評価報告書や1.5度特別報告書などにより、科学的根拠を基に強く訴えられている。さらに、そうした科学的データから、これからの10年の在り方が特に大変重要になることは極めて明白である。

ヨットで大西洋を横断し、国連本部で気候変動問題への対処を強く訴えた16歳のグレタ・トゥーンベリさんは、「今後10年で温室効果ガスを半減する案があるが、それでも1.5度下がる可能性は50%しかなく、その他多大な影響が及ぶため、私達は50%を受け入れることはできない」とし、「温暖化解決のための具体的な行動を取らないのであれば、『その結果とともに生きていかなければならない私達』(we who have to live with the consequences) はあなたたちを許さない」という旨強く訴えた。

この政治的にも複雑なパリ協定の内容を理解したとき、グレタさんなら、「今火事で燃えている家にいながら、なぜ、そんな面倒な議論をしなくてはならないのか、とにかくすぐに火を消してください」と訴えるのではないだろうか。

---

<sup>28</sup> 地球の気候を構成する要素に質的かつ急速な変化が生じさせる閾値のことで、これを超えてしまうと元に戻すことができない大規模な変化となってしまう。

## Reference

UNFCCC. 2015. *PARIS AGREEMENT*. Paris: UN

UNFCCC. 2018. *Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*. FCCC/CP/2018/L.22. Katowice. UN

UNFCCC. 2018. *Preparations for the implementation of the Paris Agreement and the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement*. FCCC/CP/2018/L.23. Katowice. UN

UNFCCC. 2019. *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of its first session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*. FCCC/PA/CMA/2018/3. UN

UNFCCC. 2019. *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of its first session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*. Addendum Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1. UN

UNFCCC. 2019. *Report of the Conference of the Parties on its twenty-fourth session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*. FCPP PA/CMA/2018/3/Add.2. UN

UNFCCC. 2019. *Report of the Conference of the Parties on its twenty-fourth session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*. FCCC/KP/CMP/2018/8. UN

UNFCCC. 2019. *Report of the Conference of the Parties on its twenty-fourth session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*. FCCC/KP/CMP/2018/8/Add.1. UN

UNFCCC. 2019. *Report of the Conference of the Parties on its twenty-fourth session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*. FCCC/CP/2018/10. UN

UNFCCC. 2019. *Report of the Conference of the Parties on its twenty-fourth session,*

*held in Katowice from 2 to 15 December 2018. Addendum Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-fourth session. FCCC/CP/2018/10/Add.1. UN*

UNFCCC. 2019. *Report of the Conference of the Parties on its twenty-fourth session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018. Addendum Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-fourth session. FCCC/CP/2018/10/Add.2. UN*

上野貴弘 (2019年1月) 「COP24 とパリ協定実施指針の解説」 電力中央研究所

高村ゆかり(2019年1月) 「COP24 の結果と今後の課題」 (地球温暖化に関する中部カンファレンス発表資料)

松尾直樹 (2018年6月) 『パリ協定のルール設計：透明性を超えた実効性ある枠組をどう創るか?』 IGES

水野勇史(2018年12月) 「国際交渉の動向 パリルールブックの内容とその意味」 IGES

水野勇史(2018年12月) 「パリルールブックの解説」 IGES