



# 国連気候変動ボン会議のポイント

## APA1-3 および SB46 について

2017年4月28日

WWF ジャパン 山岸尚之

### 概要と主なポイント

危険な気候変動を抑制するため、世界全体の脱炭素化の方向性を打ち出したパリ協定。2015年12月のCOP21（国連気候変動枠組条約第21回締約国会議）における採択の後、多国間条約としては異例のスピードで各国が批准をしたことにより、わずか1年で同協定は発効（国際法として効力を持つ）しました。現時点までの批准をした国の数は143か国になります（2017年4月24日現在）。

パリ協定発効を受け、2016年11月にモロッコ・マラケシュで開催されたCOP22の会議では、2018年までに、同協定を実施していくにあたっての細則、通称「ルールブック」の策定が目指されることが決まりました。

2017年5月8日～18日の日程で開催されるパリ協定特別作業部会第1回第3セッション（APA1-3）および補助機関第46回会合（SB46）は、このルールブック策定に向けた交渉を進めていくための大事な一歩となります。加えて、2018年には、「2018年の促進的対話（Facilitative Dialogue in 2018）」と呼ばれる、大事なイベントが予定されており、この準備は2017年内に完了しなければなりません（詳細は後述）。

2015年の「パリ協定採択」、2016年の「パリ協定発効」と比較すると、やや大きな争点が見えにくい2017年ではありますが、ルールブック策定に向けた交渉を着実に続け、かつ、2018年促進的対話の準備を終わらせることは、大きな課題です。今回のAPA1-3・SB47のポイントを整理すると、以下の3点を挙げるすることができます。

- **「ルールブック」策定に向けた交渉は、そもそも論を超えて、重要争点をあぶりだしていけるか**：ルールブック交渉で、詰めていかなければならない項目は、単純に項目数だけでも約60あります。作業量としてみただけでも大変ですが、内容を詰めるような交渉に入っていく以前に、そもそもの言葉の定義などで異論が出てきてしまっている争点もあり、そこを越えて、実質的な議論できるかどうか大きな課題です。今回の会議で、次回COP23の段階から、文書をベースにした交渉に入っていく道筋が見えるかが大事なポイントです。

- 「2018年の促進的対話」に関して、次回議長国が提案をかけるか：パリ協定は、それ自身の中に、各国の削減目標をはじめとする取り組みを改善していくための自己改善の仕組みを盛り込んでいることに大きな特徴があります。この仕組みは5年サイクルで機能していきますが、その最初の機会が「2018年の促進的対話」です。このイベントの準備を着実に進めていけるかどうかは、パリ協定自体の成否を握ります。今回の会議では、各国と議長国の協議を通じて、次回 COP23 において決定を出せる道筋が見いだせるかがポイントです。
- 2020年目標に向けての取り組みの進捗確認：カンクン合意の下で作られた MRV 制度に従い、日本、アメリカ、インドなどの現状の取り組みについて、各国が質疑応答を行うセッションが予定されています。これは、パリ協定の下での取り組みではなく、あくまで既存の2020年目標に伴う仕組みですが、今後の対策を占う意味でも重要です。

## 「ルールブック」策定に向けて

### 多様な争点に対して、限られた交渉期間

国連気候変動枠組条約（UNFCCC）事務局が整理をしている、「ルールブック策定に向けての「進捗確認表（Progress Tracker）」に挙げられている項目は（図表 1）、全部で 62 項目にも及びます。争点としての難易度、細かさに差はあれ、これらを、2018年12月のCOP24までに190か国以上の間で議論して策定するというのは、決して簡単な作業ではありません。2018年12月といっても、実質的な会期は、今回のAPA1-3・SB46も含めて合計で8週間しかありません。

図表 1：UNFCCC 事務局による進捗確認表（Progress Tracker）

**Color Code**

PA Art. 4 and Dec. 1/CP.21, §§11-32 and 133	PA Art. 7 and Dec. 1/CP.21, §§44-46	PA Art. 13 Dec. 1/CP.21, §§84-98	Dec. 1/CP.21, §§100-132
PA Art. 11.5 Dec. 1/CP.21, §§33 & 34	PA Art. 8 Dec. 1/CP.21, §§47-51	PA Art. 14 Dec. 1/CP.21, §§99-101	Dec. 1/CP.21, §§133-136
PA Art. 6 Dec. 1/CP.21, §§36-40	PA Arts. 9-12 and Dec. 1/CP.21, §§48-49 and §§52-83	PA Art. 15 Dec. 1/CP.21, §§102 & 103	

**Progress tracker**  
Work programme resulting from the relevant requests contained in decision 1/CP.21  
(Information available as at 10 April 2017)

**Background information, including on the approach to this progress tracker can be found here**

Item no.	Item title	Body/Action	Timeline*	Status	Next steps <sup>1</sup>
114	Continue to publish the INDCs communicated by Parties on the UNFCCC website.	Secretariat	Ongoing	Outgoing	Outgoing
115	Provide support for the preparation and communication of the INDCs of Parties that may need such support.	Developed country Parties, Operating entities of the PA and any other organizations	Ongoing	Ongoing	Ongoing
119	Update the INDC synthesis report so as to cover all the information in the INDCs communicated by Parties pursuant to decision 1/CP.20 by 4 April 2016 and to make it available by 2 May 2016.	Secretariat	23 May 2016	Completed	Completed
120	Convene a facilitative dialogue among Parties in 2018 to take stock of the collective efforts of Parties in relation to progress towards the long-term goal referred to in Article 4.1 of the Agreement and to inform the preparation of INDCs pursuant to Article 4.8 of the Agreement.	COP	2018	Ongoing	COP22 and COP23 Presidents to undertake facilitative and management consultations during SB46 (8-18 May 2017) and COP23 (November 2017) and to jointly report back at COP23.

\* 1 Indicates timelines with progress updates reflected in this version of the progress tracker.  
\* The SBSTA, SBi, APA and the constituted bodies are to accelerate their work on the PA work programme, and forward the outcomes to COP24 (December 2018), at the latest. For details, please see [decision 1/CP.21](#) and [decision 1/CP.22](#).  
\* APA1-3 (November 2016) invited Parties to submit, by 30 April 2017, views on how to progress work in the period after APA1-3 (May 2017). See document [ECE/CLM/2016/4](#), 2017\_20 and 20.

(出所) UNFCCC (2017)

## 争点の事例

以下では、いくつかの代表的な論点について簡単な解説をしてあります。主に「緩和（排出量削減）」に関連した争点を取り上げています。

### 国別目標（NDC）の削減目標をどう管理していくのか

パリ協定の下で、各国が掲げている温室効果ガス排出量削減目標やその他の目標は、国別目標（nationally determined contributions; NDCs）と呼ばれます。「その他の目標」とは、パリ協定の定義上、国別目標には、削減目標だけでなく、適応対策に関する目標や資金支援等に関する目標なども含みうるからです。

排出量削減にかかわる部分は、「緩和（mitigation）」と呼ばれますが、緩和に関係する争点として、NDCの「特徴」「情報」「算定」についてのルールを作成していく、というものがあります（図表2）。

この作業は、誤解を恐れずに言えば、当初は完全に自由に作ることが可能だった「国別目標（NDC）」について、少しずつ、共通性を持たせていくためのルールを作る作業であると言えます。ただし、当然ながら、いきなり完全な共通化をしてしまうと、先進国であれ、途上国であれ、不満や反発が出ることは必至です。しかし、お互いにとって公平な目標を作っていくためには、ある程度、共通の土台を作っていかなければなりません。

たとえば、日本にかかわる部分でいえば、「特徴」と呼ばれる争点の一部として、目標期間の長さの問題があります。日本を含め、多くの国が掲げている目標は、2030年を目標年としています。では、次の目標は何年を目標年にしていくべきでしょうか？この点については、短い目標期間（～2035年）にしていった方が、小刻みに目標を改善していけるという意見がある一方で、10年単位（～2040年）の方が、計画を立てやすいという意見があり、パリ協定に向けた交渉でも対立がありました。ここで一つ注意が必要なのは、パリ協定ですでに、「5年ごとに目標を提出する」ということは決まっていますが、ここで争点となっているのは、その提出する目標が、何年を目標年としておくのか、ということです。

他の争点の詳細には立ち入りませんが、いずれも、細かい話だけれども、それぞれの国の目標の在り方を決めてしまうという点でかなり重要です。

図表 2 : パリ協定の下での国別目標 (NDC) に関するルール

	パリ協定&COP21 決定で決まっていること	今後決まるかもしれないこと
特徴 (Features)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ それぞれの国が決める (nationally determined)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 条件無しの部分を必須とするか</li> <li>➤ 目標期間は 5 年で固定するか</li> </ul>
情報 (Information)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 明確さ、透明性、理解を重視</li> <li>➤ 以下を盛り込むこと: 基準となる年等に関する情報、対象期間、実施期間、範囲、計画過程、前提・方法論 (森林等含む)、衡平性・野心に関する考え</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 目標の形式に応じた詳細                             <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ BAU や GDP 比の場合はそれぞれの詳細</li> </ul> </li> <li>➤ 森林等の扱い</li> <li>➤ クレジットの扱い</li> </ul>
算定 (Accounting)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 環境十全性、透明性、正確さ、網羅性、比較可能性、一貫性および二重計上の回避を推進</li> <li>➤ 既存ルールの考慮</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 目標達成にカウントしてよいものの詳細化</li> <li>➤ 二重計上回避の具体的手段</li> </ul>

(出所) WWF ジャパン作成。

### 新しいメカニズム (パリ協定 6 条)

パリ協定の下では、新しい市場/非市場メカニズムとして 3 つのタイプのもの導入が決まっていますが (図表 3)、それらの細則についてはまだ決まっています。これらを、今後作成していく必要があります。市場メカニズムの分野は、各国の間で常に意見の不一致が様々な部分で見られる難しい問題で、今後の交渉も困難になることが予想されています。

図表 3 : パリ協定の下での新しいメカニズム

自主的協力アプローチ (第 6 条 2~3 項)	2 か国以上の国々が「自主的に」合意して、排出削減量の国際移転を可能にするメカニズム。日本政府は、JCM をここに位置づける予定。
緩和貢献・持続可能な 発展支援メカニズム (第 6 条 4~7 項)	国連の下で共通ルールを作っていくメカニズム。一般的には、従来のクリーン開発メカニズム (CDM) のようなプロジェクト単位ではなく、部門 (セクター) 単位もしくは政策単位でのクレジット発生を想定している。
非市場アプローチ (第 6 条 8~9 項)	「非市場アプローチ」は、気候変動対策に市場原理を持ち込むことに強く反対するボリビア、ベネズエラなどの一部の中南米諸国が、「市場」メカニズムに対するアンチテーゼとして掲げてきた。ただ、現状ではやや具体性には乏しい。

(出所) WWF ジャパン作成。

日本は、JCM を推進しており、これを第 6 条 2 項の下で位置づけようとしているので、日本政府の観点からも、この争点は関心の高い分野だといえるでしょう。

特に重要と考えられているのが、ダブルカウント（二重計上）の問題です。その名の通り、同じ削減クレジットを 2 重に使ってしまう（つまり、実際には削減は 1 度しかおきていないのに、2 度同じ削減が起きているかのように数えられてしまう）という問題です。これには、いくつかのパターンがあると考えられており、たとえば、ストックホルム環境研究所（Stockholm Environment Institute）の研究者たちは、以下の 3 つのダブルカウントのパターンを指摘しています（Schneider, Kollmuss and La Hoz Theuer 2016）。

1. **二重発行**：削減クレジットが、同じ削減活動について、2 度発行されてしまうこと。たとえば、単一の工場の省エネプロジェクトから、別々の仕組み（例：パリ協定とその国独自のクレジット制度）の下で、2 度クレジットが発行されてしまうような場合です。
2. **二重主張**：同じ削減が、違う国によって二重に主張されてしまうこと。たとえば、途上国の工場での省エネプロジェクトを通じて、先進国は削減クレジットを得て、それを自国の目標で使う一方、途上国は、それを自国の産業部門での削減量の中でそのままカウントしてしまう、というような場合です。
3. **二重使用**：削減クレジットが、違う目的で 2 度使用されてしまうこと。たとえば、ある工場の省エネプロジェクトからの削減クレジットが、一方では、そのクレジットを買った企業の国の目標達成に使われ、他方では、その企業自身の CSR で「○○イベントをオフセットしました」などの形で使われてしまう、という場合です。

京都議定書の時には、途上国は国際的な削減目標は持っていませんでしたが、パリ協定の下では、国別目標（NDC）という形で、ほぼすべての国が、何らかの形で目標を持っています。これが、この問題を複雑にしています。上記の 2 つめの二重主張はその典型です。たとえば、市場メカニズムを活用し、X という先進国が Y という途上国で削減プロジェクトを行った分の削減量を移転しようとする時、二重計上を避けるためには、Y という国の NDC の中の削減目標にその分の削減量は使えないこととなります。当然といえば当然ですが、削減量を先進国が途上国から取り上げるようにも見えるため、おそらく、政治的には難しい課題となりそうです。

第 6 条と関連して重要なのが、京都議定書の市場メカニズムで組成された削減クレジットについて、どのように考えるべきか、という論点です。たとえば、2020 年までに発生した削減クレジットは、2020 年以降の排出量削減目標に使ってもよいのか？ など、多くの論点が存在します。ブラジルなど、CDM という仕組みを上手に活用して、クレジットをたくさん持っている国は、それを活用するべきだ、と主張しますが、CDM からの排出量削減はそもそも削減になっていないものも存在するため、環境 NGO は大きな懸念を持っています。

## 透明性枠組み

パリ協定の下では、透明性枠組み（transparency framework）の詳細設計が議論されています。これは、各国の国別目標（NDC）の実施状況を確認し、フィードバックしてするための仕組みです。パリ協定では、おそらく、京都議定書のような罰則は導入されないため、お互いがどのように対策をやっているかを確認しあえるようにしておくことが、全体としての信頼性を確保するためにとても重要です。加えて、お互いの取り組みの経験からの教訓を学びあえるようにしていくことも大事です。そのための仕組みを「透明性枠組み」と総称しています。

実は、現状でもこれに類似の制度が存在します（図表 4）。カンクン合意の下で作られたこの制度は、通称「測定・報告・検証（Measuring, Reporting and Verifying; MRV）」制度と呼ばれ、先進国と途上国について、明確に内容が切り分けられています。

図表 4：2020 年目標に関する MRV（測定、報告、検証）制度

	提出する報告書	プロセス名	イベント名
先進国	隔年報告書 (Biennial Report; BR)	国際評価・審査 (International Analysis and Review; IAR)	多国間評価 (Multilateral Assessment; MA)
途上国	隔年更新報告書 (Biennial Update Report; BUR)	国際協議・分析 (International Consultation and Analysis; ICA)	促進的意見共有 (Facilitative Sharing of Views; FSV)

（出所） WWF ジャパン作成。

カンクン合意での削減目標は 2020 年までですので、この制度は 2020 年の目標確認を、ここからどのように統一的な制度に移行していくのか（いかないのか）が、透明性枠組み交渉にとって大事なポイントになります。

パリ協定では、先進国・途上国の区別無く、統一的な透明性枠組みを作ることになりました。しかし、統一的な枠組みの中で、国ごとの状況に応じてどのようなことが要求されるのかについて、差をつけていくことになりました。今後の交渉では、それが、図表 4 にあるような先進国/途上国で 2 分化された仕組みから、どのように変わっていくのか（いかないのか）が話し合われることになります。

## スコープ（範囲）の課題

争点の中には、NDC を登録していくためのオンライン登録簿の整備など、一見すると極めて技術的で、政治的な駆け引きは入らなそうな争点もありますが、前回の COP22 での議論では、そうした争点でも、議論がなかなか進まない場面がありました。その理由は、その登録簿の設計に関して、NDC の登録簿として、入れるべき情報の「スコープ（範囲）」はどこまでか、という議論について、参加国の



中で解釈の違いが発生したためです。一方では緩和に関する情報だけでよいとする国がある一方で、国別目標は、パリ協定の定義上、適応や資金、技術支援等についても含むのだから、それらについても議論すべきだとする国々がありました。このように、様々な争点について、その中身以前に、定義やスコープなどのそもそも論で議論が堂々巡りを繰り返すケースがあります。こうしたそもそも論を越えていけるかどうかの一つのカギとなります。

## 過去はどうだったのか？

実は、こうした「ルールブック」に関する交渉は今回が初めてではありません。京都議定書が採択されたときも、やはり、京都議定書のルールブックに関する交渉がありました。京都議定書が採択されたのが1997年。翌年1998年には、アルゼンチンのブエノスアイレスでCOP4が開催されて、「ブエノスアイレス行動計画」が採択され、やはり、多くの争点が羅列されましたが、最終的にCOP6再開会合（COP6bis）およびCOP7で合意（「マラケシュ合意」）がされるまでには、クランチ・イシュー（crunch issues）と呼ばれる重要な論点に議論が徐々に絞り込まれていきました。このときには、1998年のブエノスアイレス行動計画の採択から3年かかっています。パリ協定で作らなければいけないルールブックは、このときよりもおそらくさらに大変です。というのは、京都議定書に関するルールは良くも悪くも先進国にかかわるものが多かったのですが、パリ協定は多様な途上国の状況に合わせる形でルールを作らなければならないからです。それを、より短い2年間で作るというのはかなり難易度が高い作業となります。

## 「2018年の促進的対話（FD2018）」を成功させるには

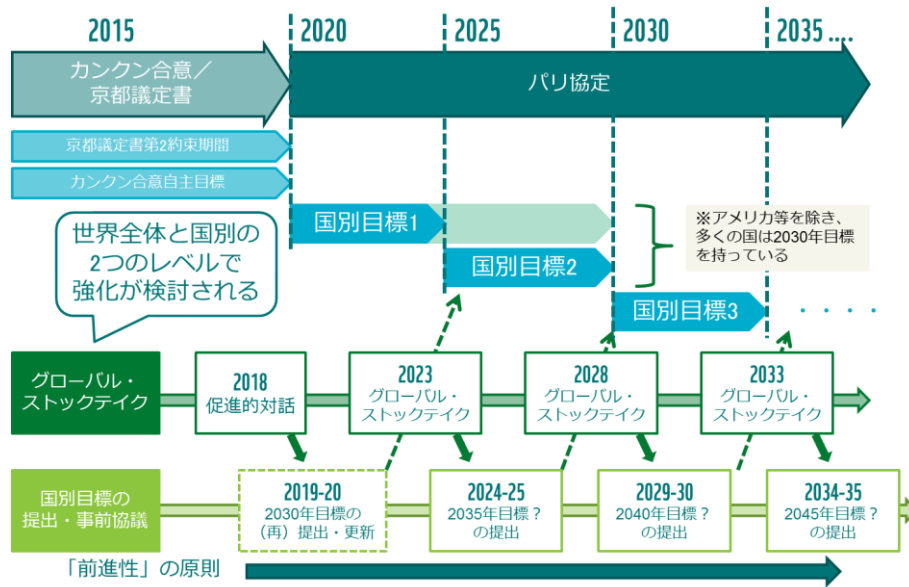
---

### パリ協定の「5年サイクル」の最初の一步

パリ協定の1つの特徴は、それ自身の中に、5年ごとを一つのサイクルとする自己改善の仕組みを取り入れたということです。この5年のサイクルは、図表5のように、世界全体での進捗状況を確認する「グローバル・ストックテイク」と、各国がそれを自国の目標に反映させて次期目標を提出する「国別目標の提出」という2つに分かれます。つまり、世界全体と各国レベルの2つで、少しタイミングをずらす形で、5年サイクルが進んでくことになっています。

この世界全体の進捗確認の最初の機会が、2018年に開催されます。これを、パリ協定の下では、「促進的対話（Facilitative Dialogue）」と呼んでいます。厳密には、2018年の促進的対話と、2023年からパリ協定の下で始まる「グローバル・ストックテイク」は、その対象範囲が異なりますが（グローバル・ストックテイクの方が範囲は広く、促進的対話が主に緩和中心であるのに対して、グローバル・ストックテイクは適応・資金・技術なども含む）、2018年の促進的対話が重要であることには変わりありません。

図表 5 : パリ協定の下での 5 年サイクル



(出所) WWF ジャパン作成。

## どのようにやるか、どこまで決めるか

2018年の促進的対話は、2018年に実質的に行おうとすれば、当然ながら2017年内にどのように実施するかを決めておかねばなりません。

パリ協定が成立した一つの要因は、国々が交渉を頑張っただけでなく、企業や自治体、市民社会などの非国家アクターからの強烈な後押しがあったからだともいわれています。今回の2018年の促進的対話に際しても、この非国家アクターが生み出すうねりや勢い (momentum) を、国連会議での議論に対する追い風として上手に活用できるかどうかがかギとなると予想されています。

非国家アクターの取り組みをどのように取り込むのか。2018年9月に、非国家主体のアクションに関するサミットをアメリカ・カリフォルニアで開催するという議論もあります。

## 2020年目標に向けての取り組み状況の確認

### 日本も対象となる先進国の多国間評価 (Multilateral Assessment)

前節の透明性枠組みの部分で解説した先進国の「IAR」の中の作業の一つとして、各国の取り組みについて、お互いに確認しあい、疑問点があれば質問し、教訓があれば共有するというイベントです。いわば、取り組み状況についての公開質問会とでもいうべきイベントです。



今回は、先進国で対象となっている国が 18 か国あり、途上国で対象となっている国が 10 か国あります（図表 6）。これまでも数回開催されており、比較的地味なイベントですが、今回対象となっている国（質問を受けて答える国）には、日本、アメリカ、ロシア、インドなども含まれるため、それらの国々がどのように質問に答えるかにも注目が集まると考えられます。

**図表 6：APA1-3 および SB46 で MRV の対象となっている国々**

先進国で MA の対象となる国々（18 か国） 5 月 12 日・13 日開催予定	途上国で FSV の対象となる国々（10 か国） 5 月 15 日開催予定
ベラルーシ、カナダ、キプロス、フランス、ギリシア、アイスランド、アイルランド、日本、カザフスタン、リヒテンシュタイン、ルクセンブルグ、モナコ、ポルトガル、ルーマニア、ロシア連邦、スロベニア、スペイン、アメリカ	インド、インドネシア、イスラエル、マレーシア、モーリタニア、モルドバ、モンテネグロ、モロッコ、タイ、ウルグアイ

（出所） UNFCCC 事務局のウェブサイト上の情報より WWF ジャパン作成。

## 日本向けの質問

日本に対する質問は合計 31 問。質問している国は、EU、韓国、中国、アメリカ、ブラジル、フランス、オーストラリア、タイの 8 か国（地域）で、質問の内容は図表 7 のようなものになります。

**図表 7：SB46 の MA での日本に対する質問（一部抜粋）**

長期戦略の検討状況について（EU）
地球温暖化対策実行計画の実施はどのように担保するのか？（韓国）
JCM のクレジットは 2020 年目標に対して使うのか？（中国）
火力発電所の普及による効果は？石炭の多い国への普及を検討しているか？（中国）
自主行動計画は有効だったのか？（オーストラリア）

（出所） UNFCCC (2017b) より WWF ジャパン作成。

## 参考資料

- ◇ Schneider, Lambert, Kollmuss, Anja and La Hoz Theuer, Stephanie (2016) Ensuring the environmental integrity of market mechanisms under the Paris Agreement. (Policy Brief) Stockholm Environment Institute. Retrieved from <https://www.sei-international.org/publications?pid=3025> (Access: 24 April 2017)

- ✧ UNFCCC Secretariat (2017a) Progress tracker: Work programme resulting from the relevant request contained in decision 1/CP.21 (Information available as at 10 April 2017) UNFCCC Secretariat. Retrieved from [http://unfccc.int/meetings/bonn\\_may\\_2017/meeting/10076.php](http://unfccc.int/meetings/bonn_may_2017/meeting/10076.php) (Access: 24 April 2017)
- ✧ UNFCCC Secretariat (2017b) Multilateral assessment: Questions to Japan. UNFCCC Secretariat. Retrieved from [http://unfccc.int/focus/mitigation/the\\_multilateral\\_assessment\\_process\\_under\\_the\\_iar/items/10097.php](http://unfccc.int/focus/mitigation/the_multilateral_assessment_process_under_the_iar/items/10097.php) (Access: 24 April 2017)

**問い合わせ先：**

WWF ジャパン 気候変動・エネルギーグループ

〒105-0014 東京都港区芝 3-1-14 日本生命赤羽橋ビル 6F

Tel: 03-3769-3509 / Fax: 03-3769-1717 / Email: [climatechange@wwf.or.jp](mailto:climatechange@wwf.or.jp)