

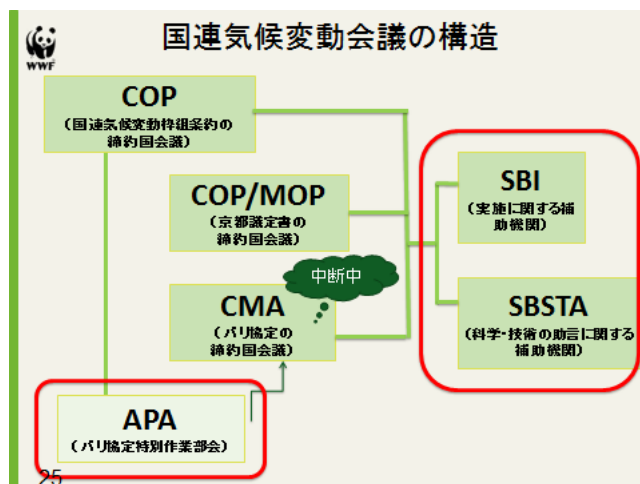
第 6 回スクール・パリ協定
2017年 10 月 26 日開催

COP23 を前にポイントまとめ
「ルールブック作成のための交渉佳境」

今世紀末までに、人為的な温室効果ガスの排出を実質ゼロにすることを目指すパリ協定。2016年にすでに発効したパリ協定は、10月25日現在197か国中169か国が批准しており、今後の世界経済を動かす脱炭素市場の要となっている。11月6日から17日まで、フィジーが-host国となってドイツ・ボンで開催されるCOP23では、世界共通の脱炭素市場のルールを作る議論が展開される。

COP23 の正式名称(これまでの国際交渉を反映して長くなっている)

- 国連気候変動枠組条約第23 回締約国会合 (COP23)
- 京都議定書第13 回締約国会議 (CMP13)
- パリ協定第 1 回締約国会合第2 セッション (CMA1.2)
- 第47 回補助機関会合 (SB47 (SBSTA47 & SBI47))
- パリ協定特別作業部会第1 回会合第4 セッション (APA1.4)



パリ協定のルールは多岐にわたっており、そもそもほとんどのルールが、パリ協定が発効するまでに作られ、CMA1 で採択される予定であった。パリ協定発効の準備をするために設けられた「パリ協定特別作業部会 (APA と呼ばれる)」は、発効後も引き続きパリ協定のルール作りを担うこととなった。ルール作りは、この APA の他、SBI や SBSTA においても行われている。この中で最も重要なのはAPAと、市場メカニズムを議論しているSBSTAである。

COP23の注目ポイントは大きく分けて3つ(+番外編)となる(個人見解)。

1. パリ協定のルール作り
2. 促進的対話
3. 非国家アクターの活動のさらなる活発化

番外編

- トランプ政権下のアメリカ代表団の動きと、
トランプに対するアメリカ州政府・企業などの非国家アクターの動き
- Making COP23 a Fully Climate Neutral Conference
- Excursions

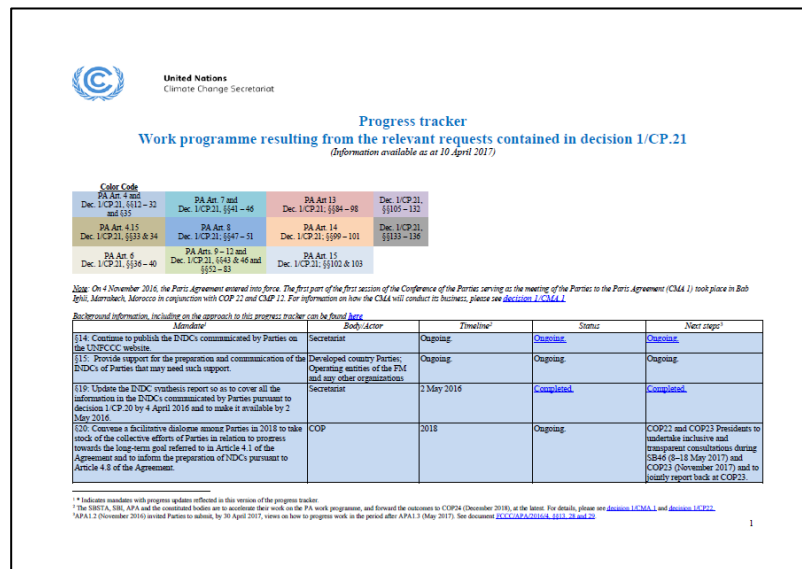
1. パリ協定のルール作り(実施指針)

1.1. ルール作りの進展とは?

Progress Tracker

http://unfccc.int/files/paris_agreement/application/pdf/pa_progress_tracker_200617.pdf

京都議定書よりもはるかに複雑なパリ協定のルールを、2018年のCOP24までに策定し終えることは、なかなか野心的な試みである。国連気候変動枠組条約(UNFCCC)事務局が提供しているルールブック策定に向けての「進捗確認表(Progress Tracker)」には61項目もある。



United Nations
Climate Change Secretariat

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

Color Code	PA Art. 4 and Dec. 1/CP.21, §§12-32 and 135	PA Art. 7 and Dec. 1/CP.21, §§94-98	PA Art. 13 and Dec. 1/CP.21, §§99-98	Dec. 1/CP.21, §§105-132
PA Art. 4.13 and Dec. 1/CP.21, §§33 & 34	PA Art. 8 and Dec. 1/CP.21, §§47-51	PA Art. 14 and Dec. 1/CP.21, §§99-101	PA Art. 15 and Dec. 1/CP.21, §§102 & 103	Dec. 1/CP.21, §§103-138
PA Art. 6 and Dec. 1/CP.21, §§36-40	PA Arts. 9-12 and Dec. 1/CP.21, §§43 & 46 and §§52-53			

Note: On 4 November 2016, the Paris Agreement entered into force. The first part of the first session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA.1) took place in Bonn, Germany, Morocco in conjunction with COP 22 and CMP 12. For information on how the CMA will conduct its business, please see [decision 1/CP.21.1](#).

Background information, including on the approach to this progress tracker can be found [here](#).

Mandate*	Body/Actor	Timeline*	Status	Next steps†
§14: Continue to publish the NDCs communicated by Parties on the UNFCCC website.	Secretariat	Ongoing	Ongoing	Ongoing
§15: Provide support for the preparation and communication of the NDCs of Parties that may need such support.	Developed country Parties; Operating entities of the FTA and any other organisations	Ongoing	Ongoing	Ongoing
§19: Update the NDC synthesis report so as to cover all the information in the NDCs communicated by Parties pursuant to decision 1/CP.20 by 4 April 2016 and to make it available by 2 May 2016.	Secretariat	2 May 2016	Completed	Completed
§20: Commence a facilitative dialogue among Parties in 2016 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 NDCs pursuant to Article 4.8 of the Agreement.	COP	2016	Ongoing	COP22 and COP23 Presidents to undertake inclusive and transparent consultations during SB46 (8-18 May 2017) and COP23 (November 2017) and to jointly report back at COP23.

* Indicates mandates with progress updates reflected in this version of the progress tracker.
† The UNFCCC, UNEP, AEA and the operational bodies are to coordinate 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.21.1](#) and [decision 1/CP.21.2](#).
*APA1.2 (December 2016) invited Parties to submit, by 30 April 2017, views on how to progress work in the period after APA1.2 (May 2017). See document [UNFCCC/PA/2016/L.1/11-20 and 21](#).

Progress Tracker (UNFCCC2017)

ルール策定の交渉とは、要は各国の言い分を紙に落としながら、ルールブックの文書としていく作業である。

- ① どんな項目が必要か(章立て)
- ② 項目ごとに各国の意見を回収して、お互いに理解を深め、議論していく
- ③ 項目ごとに各国の意見で似ているところ(convergence)、相反するところ(divergence)を



整理し、項目ごとに各国の対立する意見のところをカッコ書きとして入れながら、一つの文書にしていく。

④ 事務官レベルで可能なところまで交渉した後に、政治的判断が必要な箇所はハイレベル会合に挙げて、大臣や首脳レベルで最終交渉を行う。

前回（2017年5月のSB46）までの交渉では、各分野ともに、概念的な議論から、分野によっては、ルールブックの「章立て」に相当するものの議論がされ始めた。その結果は、それぞれの分野のファシリテーターによる「インフォーマル・ノート」と呼ばれる非公式文書にまとめられた。

COP23までには、さらに各国からの意見提出を求められ、一部の分野ではファシリテーターによる各国意見のまとめ文書が出されて、COP23の議論のベースとなることとなっている。

参照：APA1-4の事前資料の一部

http://unfccc.int/meetings/bonn_nov_2017/session/10381.php

COP23の直前に、分野ごとにラウンドテーブルと呼ばれる、交渉ではない、やや非公式な意見交換の場が開催される。非公式な形式のラウンドテーブルであるのは、無用な先鋭的な対立を避けながら、各国の意見の本音を聞き出して、お互いに理解を深めて妥協できそうなところを探っていくように、という意図がある。

ラウンドテーブルの予定（11月4～6日）

[http://unfccc.int/files/meetings/bonn_nov_2017/application/pdf/apa_round_tables-overview_v3_\(18_oct_2017\).pdf](http://unfccc.int/files/meetings/bonn_nov_2017/application/pdf/apa_round_tables-overview_v3_(18_oct_2017).pdf)

ルールブックに関する COP23 の成果としては、「章立て」だけでなく、「本文」に相当する部分の下書きを議論する段階にたどり着けるかが鍵となる。つまり、これまでは、各分野におけるファシリテーターの“非公式な”まとめであったが、それが、正式にパリ協定のルールブック本文の“公式な”下書きとなれるか、ということである。重要な分野で下書き（Draft）が姿を現すようであれば、それは大きな前進と言える。

実質的には、今回の COP23 も含めて COP24 終了までに合計で 6 週間しか会期がないため、2018 年 6 月に開催予定の次回補助機関会合までに、さらに議論を進められるような計画（議論を踏まえた上での意見の提出など）を立てる必要がある。

1.2 主要論点

主要な論点は、主にAPAで議論される。ほかに日本目線から注目度が高い市場メカの議論は、SBSTAで展開されている。

APA Reflections Note

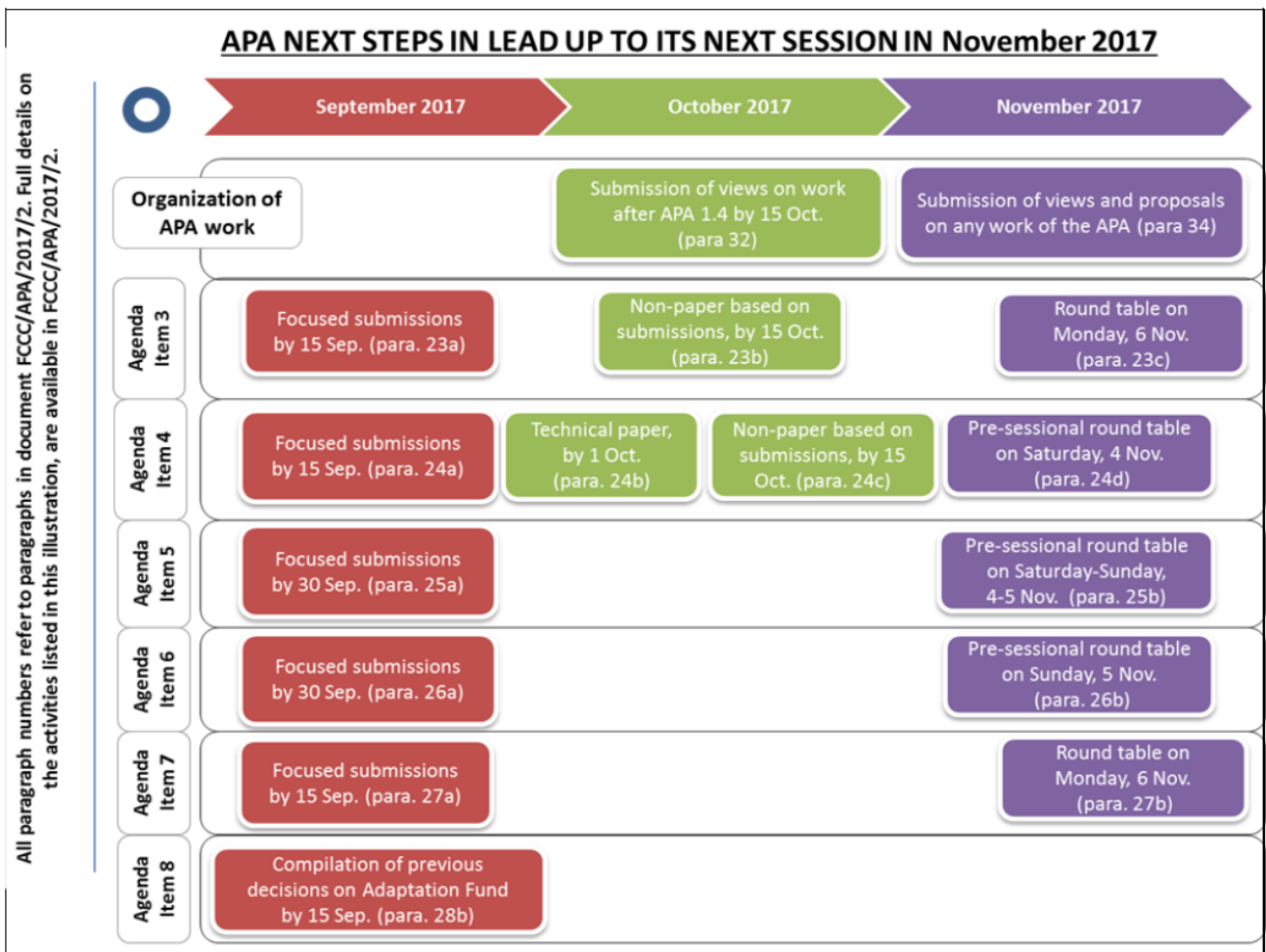
<http://unfccc.int/resource/docs/2017/apa/eng/3infnot.pdf>

APAの議題項目

- 国別目標 (NDC) に関するガイダンス (agenda item 3:緩和に関して(パリ協定 4 条))
- 適応報告 (agenda item 4:適応の情報について(パリ協定 7 条))
- 透明性フレームワーク (agenda item 5:緩和と支援の透明性の方法や手法、ガイドラインについて (パリ協定 15 条))
- グローバル・ストックテイク (agenda item 6:グローバル・ストックテイク(全体の科学的進捗評価))
- 促進および遵守 (agenda item 7:遵守を推進し、実施を促進する委員会の効果的な運営のための様式や手順について)
- その他 (適応基金の扱いなど)

SBSTA

- (市場) メカニズム



2017年5月のSB46以降のフォローアップ作業のまとめ (UNFCCC2017)

agenda item 3:緩和に関して(パリ協定 4 条)

CMA1 で採択される国別目標の特徴についてのさらなるガイダンス

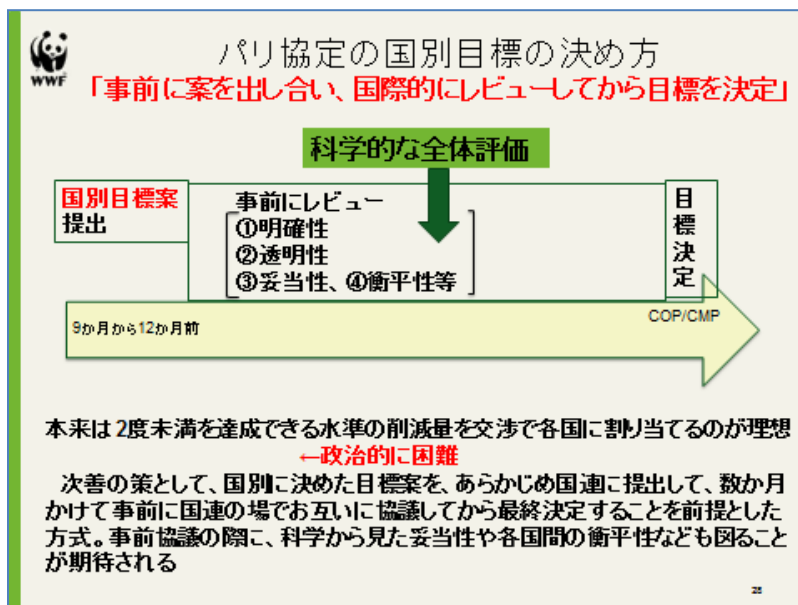
国別目標の中身について、理解を深めるためと、透明性を促進するために、提供されるべき情報に

ついでにさらなるガイダンスを発展させること

各国の国別目標が、バラエティに富んでおり、定量的に算定することが難しいものがたくさんある中、いかに国別目標の情報として提出してもらうかを決める作業は、各国の削減に向けた取り組みを図る第一歩となる重要な作業となる。何をもって排出削減目標を達成したとみなすかは、環境十全性を確保する観点からも考慮が必要。また、吸収源の取り扱いや国際的に移転されるクレジットなどの取り扱いも、削減目標そのものに多大な影響を与えるため、その算定ルール作りも重要である。

各国の比較可能性を増し、野心レベルを上げていけるかも、この算定のルールにかかってくる。さらに、算定は、透明性を確保して各国の目標の実施を見るためにも、遵守の様子を見るためにも非常に重要。

「事前協議の仕組み＝野心のレベルを各国が最大限に引き上げることが期待されるプロセス」を内在した議論となるため、その事前協議のプロセスを決めていくことも大事な観点。



agenda item 5: 緩和と支援の透明性の方法や手法、ガイドラインについて (パリ協定 15 条)

パリ協定において重要となる“透明性(削減と支援の双方)”の内容やそのプロセスをどうするか。パリ協定で COP24(2018 年)までに、様式や手続き、ガイドライン (MPGs: Modalities, Procedures and Guidelines) を決めて、CMA1 で採択されることになっている

これは、削減に向けてきちんと実施しているか、目標を達成しつつあるかどうかを国際的にチェックしていく仕組みのことで、削減目標達成が義務ではないパリ協定において、実質的に遵守を促す重要な仕組み。削減目標だけではなく、途上国への資金や技術支援がちゃんと行われているか、それをどのように国際的にチェックしていくかの透明性も含まれる。さらにグローバル・ストックテイクに寄与することが求められる。パリ協定において、実質的な遵守を促す重要な項目であるため、これは CMA1 がいつ開催されるかにかかわらず、2018 年の COP24 までに作るという期限が設けられている。

WWF パリ協定の主要な決定事項: 透明性(第13条) 遵守(第15条)
削減行動の見える化と国際検証で遵守(約束達成)を確保!

透明性(第13条)

- ✓ 透明性フレームワーク設立
 - ✓ すべての国は、共通の様式やガイドラインで、国別目標の進捗状況と支援の状況を定期的に報告すること
 - ✓ テクニカル専門家レビューを受けること
 - ✓ 多国間で進捗状況を確認するプロセスへ参加すること

遵守(第15条)

- ✓ 削減実施と遵守を促進するメカニズム設立

つまり!

先進国・途上国の区別なく、

- 1) 同じ共通の制度の下で
- 2) 能力の違いも考慮しながら報告し
- 3) 国際的に検証を受ける(=国際的にさらされる)

中国・インドなど新興国が最も反対し、先進国・途上国別にやるべきと主張

一方、先進国側は新興国の削減行動を確保するために強く要求。支援も報告・検証を受ける事で妥協

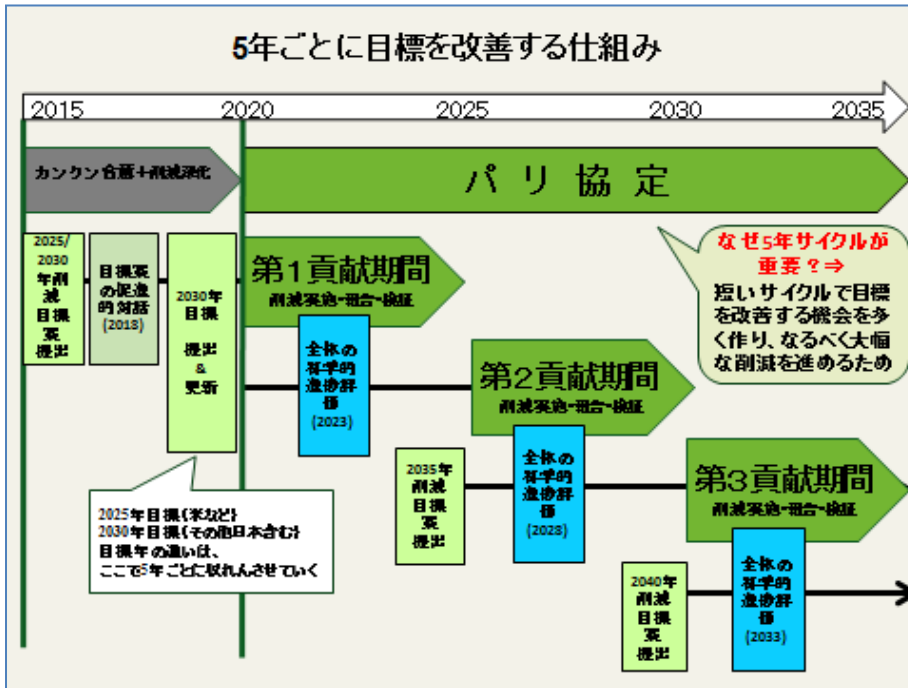
自国の削減の様子を国際的に監視されることになり、怠けていると一目瞭然となる。必然的に、大国の自覚のある国(=排出量の多い国)は削減努力を真面目にやるインセンティブとなる。

agenda item 6: グローバル・ストックテイク (全体の科学的進捗評価)

各国の掲げる削減目標を足し合わせて、全体としてパリ協定の目標である、2 度未満に気温を抑えるに足るかを科学的に進捗評価していく過程 (グローバル・ストックテイク) の様式

各国が国内で決めた目標では 2 度未満に抑えることには達していない (現状の目標ではすべての国が目標達成したとして 2.7 度の上昇が予測される)。今後 5 年ごとに目標を改善することが義務化されているパリ協定にとって、目標改善の前に、現状の目標では全体としてどれほど足りないかを確認するプロセスが必要。そのために目標を提出する期限の 2 年前に、全体評価、つまりグローバル・ストックテイクが行われることになった。各国はグローバル・ストックテイクの結果を受けて、なるべく自国の目標をパリ協定の目標 (2 度未満に抑える) にかなうように目標を出していかなければならないことになる。

その際には、目標決定の前に、事前協議のために 9 か月から 12 か月前に、「なぜ自国の目標が 2 度未満に抑えるという目標から照らして野心的であり、かつ他国と比べても公平であるか」などの情報をつけて、明瞭に透明性をもって理解しやすいように出すことになる。その理由を述べさせ、事前に国際的に示し、できれば協議させるプロセスがあることによって、各国に最大限の目標を出してもらおうという仕組み。なるべくその目的をかなえるためには、どんなやり方でグローバル・ストックテイクを行っていけばいいのかをこれから決めることになる。



SBSTA47における市場メカ（分散型、国連主導型）、非市場メカの議論

パリ協定においても京都議定書のような市場メカニズムが活用可能となり、京都議定書などの経験を活かしながら、新たに 3 種類のメカニズムが立ち上がる予定。

- ①分散型メカニズム (6 条 2 項)
- ②国連主導型メカニズム (6 条 4 項)
- ③非市場型メカニズム (6 条 8 項)

この 3 種類でそれぞれのルールを作っていくことになっている。日本の二国間メカニズムは①の仕組みとして議論されるが、パリ協定の条約本文の解釈も各国によって異なっており、日本の思い描くルールになることは一筋縄ではいかないだろう。

議論のポイント

- ・分散型メカが、クレジットの「二重カウントを防ぐ」ガイダンスに従うことだけで要件を満たすのか、それとも「持続可能性や環境十全性のパリ協定“全体で”決めるガイダンス (6 条 4 項で作られるガイダンスというわけではなく、4 条 13 項、13 条なども含んだ全体)」にも従う必要があるのか。
- ・分散型メカから生じるクレジットが、パリ協定の目標達成に使えるようになるための要件がどれほど厳しくなるか。6 条 2 項で決められる 二重カウントを防ぐガイダンスは、別途追加が必要と解釈する国もある (COP21 決定 38 項 Corresponding Adjustment の解釈とルール化が 二重カウントを防ぐキーとなる)。緩和で議論される NDC の特徴や、透明性で議論される MPGs、遵守で議論される要項と密接に関連してくる。



2. COP23の注目ポイント

注目ポイント（1）先進国・途上国の対立の代理戦争

ルールブック交渉は多岐にわたるため、一般化することは極めて難しいが、最も困難な対立は、以前からの先進国対途上国の歴史的な排出責任をめぐる対立である。すべての国を対象とするパリ協定が成立したことによって、「先進国対途上国の歴史的な排出責任をめぐる対立」は詳細なルール作りの議論に形を変えて移って、代理戦争の様相を呈している。典型的には以下の「緩和のガイダンスにおけるスコープ（範囲）」と、「透明性の柔軟性の解釈の違い」に表れている。

「緩和のガイダンス（agenda item 3）におけるスコープ（範囲）」

今後、国別目標（NDC）に対して、一定の共通性を与えていくためのガイダンス（指針）を与えていこうという議論がある。

素直に読むと、この議題項目は「緩和（排出量削減）」目標に関するガイダンスを設定していくと読める。このため、先進国は、各国が排出量削減目標を国連に提出するに当たっては、どのような情報を盛り込まなければいけないのか、といった点を中心にして議論をしようと主張している。

しかし、ここで複雑になってくるのが、パリ協定の中での「国別目標（NDC）」の定義で、第3条では、国別目標は、緩和だけではなく、温暖化の影響に対する「適応」対策、（途上国への）資金・技術・能力構築「支援」等も含むということが書かれている。これを受けて、一部の途上国は、「このガイダンスには、緩和だけではなく、（途上国への）資金・技術・能力構築支援の項目も入れるべきだ」という主張を展開している。

これは、技術的な主張と言うよりは、これまでの先進国対途上国の深刻な対立をめぐる政治的な問題である。先進国の側には、「緩和」の部分をしっかりとしていくことによって、排出量が増えつつある途上国にも、排出量削減の負担をもっと負って欲しいという意向がある。途上国の側には、先進国がこれまできちんとやってこなかった削減努力の責任転嫁を警戒しており、見返りとなる「支援」をきちんと引き出したいという意向があるのだ。

こうした双方の思惑が、詳細ルールをめぐる、一見技術的・専門的な交渉のそこかしこに表出することで、交渉を難しくしている。ただ、実際の対立点は、「先進国と途上国」という単純な二項対立的な図式ではもはやなく、さらに、途上国グループ内における別のグループ間で意見の相違があり、さながら複雑な方程式を解くがごとくの交渉となっている。

「透明性（agenda item 5）の柔軟性の解釈の違い」

パリ協定で最後まで最ももめた点である透明性は、実質的に遵守を促す仕組みとなる。ここには先進国と途上国の「二分論」が根強く主張され、すべての国が共通とする「全体共通論」と対立するポイントとなっている。

つまり透明性の仕組み（MPGs）には、先進国と途上国に差をつけるべきとする国々（主に中国・インド・OPEC などの新興途上国）と、制度の適用に関しては柔軟に行う（つまり、同じ制度のルールとするが、最初の適用はキャパのない国は緩やかにしていく）が同じ制度の下で MPGs としていくべきと主張する国々（先進国・小島しょ国・アフリカ連合など先進国と脆弱な途上国、それに AILAC などの積極的な中間途上国）が鋭く対立している。



パリ協定採択の折に交渉がもつれた際に“**内在的な柔軟性 (built-in flexibility)**”という言葉を入れることで妥協が図られたため、この“内在的な柔軟性”をどう解釈するかが、今後の交渉の「二分論」対「全体共通論」の戦場となる。

パリ協定 13 条 1 項

1. 相互の信用および信頼を構築し、並びに効果的な実施を促進するため、この協定により、行動及び支援に関する強化された透明性の枠組みであって、締約国の異なる能力を考慮し、及び全体としての経験に立脚する内在的な柔軟性を備えるものを設立する。
2. 透明性の枠組みは、開発途上締約国が自国の能力に照らしてこの条の既定の実施において柔軟性を必要とする場合には、当該開発途上締約国に対して当該柔軟性を与えるものとする。13に規定する方法、手続き及び指針には、当該柔軟性を反映する。

注目ポイント（2）「2018年促進的対話」について進む協議

パリ協定は 2020 年以降の温暖化対策の国際協定だが、その実施に向けて、関連する仕事はその前から発生する。特に 2020 年の前には、各国がパリ協定に掲げている目標を改めて提出することになっている。その際に 2025 年目標を掲げている国は、2030 年目標を出し、日本のように 2030 年目標を最初から掲げている国は、再提出、あるいは更新 (update) することになる。

その再提出に向けて、2018 年には、その時点の各国の目標を足し合わせた全体目標が、パリ協定の目標である 2 度未満に気温上昇を抑えることにあっているかどうかを科学的に確認し、目標の促進を議論するプロセス (2018 年促進的対話と呼ばれる) が行われることになっている。

2018 年には IPCC から「1.5 度報告書」が発表される予定。各国の国別目標の発表、事前協議、決定などのプロセスは、パリ協定のグローバル・ストックテイクをパイロット的に試行する形になるため、その成功は重視されるところ。その議論の場や進め方は、COP23 で決められるかどうかとも注視される。

詳細はWWF山岸尚之資料参照のこと！

注目ポイント（3）アメリカ代表団の動きと非国家アクターの動き

トランプ大統領は、2016年6月にパリ協定離脱を表明し、8月4日にはUNFCCCにその旨の書面を提出した。しかしアメリカはすでにオバマ大統領下でパリ協定を批准しており、その後パリ協定は2016年11月4日に発効している。そのため締約国であるアメリカは、3年間は脱退できず、しかも脱退の意思を正式に通告してから1年後に脱退と定められているため、脱退が可能となるのは、最短期でも2020年11月4日以降となる。この日は次の大統領選挙投票日の翌日であるため、選挙次第で脱退が現実になるかは不透明である。

なお、UNFCCCに提出されたアメリカの書面には、気候変動枠組条約には引き続きアメリカは参加するとなっており、パリ協定のルール作りにも参加すると謳ってあった。

COP23には、トランプ政権下の新しいアメリカ政府代表団が参加するため、どのような交渉姿勢



WWF® for a living planet®

第6回スクール・パリ協定
「COP23を前にポイントまとめ」
WWF ジャパン 小西雅子

で臨むのかが注目される。新アメリカ代表団は、オバマ政権下でアメリカ政府代表団の副特使 (Deputy Special Envoy) であったTrigg Talleyが引き続き務めることになっている。Trigg Talleyは、2015年のパリ協定成立に向けたアクティブな貢献者の一人であった優秀な交渉官である。COP21において、欧州連合と小島嶼国、アフリカ諸国連合が立ち上げた「高い野心同盟」にアメリカが参加することによって、成立に向けた大きな流れを作った時にトッド・スターン特使と共に活躍したリード交渉官である。

また、APAの重要な論点の一つである「透明性 (agenda item 5)」の共同ファシリテーターは、引き続きアメリカ人交渉官Andrew Rakestrawと中国人交渉官Xiang Gaoである。透明性の議論は、形を変えた先進国と途上国の対立ポイントの焦点であり、これまでアメリカが最もこだわってきた論点でもある。

すなわち、トランプ政権下においても、政治的にはともかく、実際の議論に携わる技術的観点から見ると、アメリカはルール作りに注力しうる態勢にあるように見える。果たしてアメリカの姿勢がどうであるかも、一つの隠れた注目点であろう。

またトランプの離脱表明に対抗して、アメリカ国内の州政府、都市、大学、企業がパリ協定の約束を守っていくとする「我々はパリ協定の中にいる (We Are Still In)」に参加しており、10月23日現在2300を超え、さらに増え続けている。

<https://www.wearestillin.com/>

その中には、州政府同盟や企業同盟など数多くのイニシアティブがある。一例として、アメリカ気候同盟には、11の州が参加しており、この同盟だけでアメリカの人口の36%以上が含まれる。これらの州では130万人がクリーンエネルギー産業において雇用されているという。また「気候市長」のイニシアティブには、680万人のアメリカ人を抱える382の市が参加している。

その他、企業は、「アメリカの大企業の半分は気候変動やクリーンエネルギーの目標を持っている。理由は単純だ。今日の企業のリーダーたちは、クリーンエネルギーに投資することは、雇用を生み出し、アメリカ経済の競争力を高めるからだ」として、SBTやRE100等、様々な企業イニシアティブが登録されている。



出典：US Climate Alliance (<https://www.usclimatealliance.org/>)



WWF® *for a living planet*®

第 6 回スクール・パリ協定
「COP23を前にポイントまとめ」
WWF ジャパン 小西雅子

国際交渉はもはや政府間交渉のみならず、自治体や投資家、企業などの非国家アクターの活発な活動が後押しして、その相互作用によって成立している。その背景には、クリーンエネルギー転換への動きが経済成長に寄与するようになり、気候変動の緩和や適応に取り組むインセンティブが企業に芽生えたこともあろう。

特にパリ協定は、もともとこういった非国家アクターたちの積極的な活動が後押ししたこともあって、成立した。非国家アクターたちのイニシアティブは、COPの国際交渉の場においても正式に認知されており、それらは、Global Climate Actionとして国連のUNFCCC websiteにおいて登録されている。

<http://climateaction.unfccc.int/>

これらの非国家アクターたちの活動も、COP23において活発に展開される。特に今年は、トランプに対抗するアメリカ国内の非国家アクターたちの動きに注目が集まるだろう。

COP23 Information Hub

<http://newsroom.unfccc.int/cop23bonninformationhub/>