



COP23 の重要争点

「タラノア」対話は成立するか

2017年10月26日

WWF ジャパン 山岸尚之

COP23 の注目ポイント

COP23 で注目すべき論点には大きく分けて 2 つあります。1 つは、ルールブック（政府訳では「実施指針」と呼ばれます）に関する交渉がどれくらい進むかです。もう 1 つは、2018 年促進的対話と呼ばれるイベントのデザインを決めることです。本ブリーフィング・ペーパーでは、前者については、特に重要と考えられる論点に焦点を当てて解説しています。

これらに加えて、COP23 の公式な議論や交渉の外で、非国家アクターがどのようなイニシアティブを打ち出してくるのか、という点も重要です。パリ協定をめぐる状況は、非国家アクターが様々な形で積極的なイニシアティブや取り組みを発表してくることで、勢い（モメンタム）を得ているため、国際的な取り組みの全体像をとらえるためには、非国家アクターの動きにも注目する必要があります。

いわば、COP23 の内と外、両方に注目する必要があります。

1. 「ルールブック」内での大事な争点

1-1. 目標達成に向けての進捗をどのように管理していくのか？

1-1-1. 複数議題にまたがる論点

パリ協定の下では、各国が、基本的には自由に国別目標（Nationally Determined Contributions; NDCs）を作ることができます。パリ協定の定義上、国別目標には、いわゆる排出量削減目標だけでなく、再生可能エネルギーに関する目標、省エネに関する目標、森林保全に関する目標、適応対策に関する目標や資金支援等に関する目標など、様々な形式の目標や取り組みを入れることができます。

この自由さ、柔軟性が、パリ協定にほぼ全ての国が参加できている理由の 1 つではありますが、他方で、世界全体での取り組みを着実に進めていくためには、各国の取り組み状況がある程度共通の枠

組みの下できちんと確認しつつ、目標値の難易度やその達成のための政策を強化していくことが必要です。

特に、緩和（排出量削減）目標については、そのためのルールブックの該当部分の整備が不可欠と考えられており、そのための議論が始まっています。目標達成に向けた各国の取り組みの進捗を測るための議題項目は、複数の議題項目にまたがっており、それぞれ1つだけでも十分に複雑で難しい争点である一方、横断的に見ていかないと全体像が見えません。

図表1は、その複数の議題項目の対応を整理したものです。APAの議題項目3のうちの算定（アカウンティング）、議題項目5の透明性枠組み、そして、SBSTAの議題項目11のメカニズムに関する議題項目全体が、目標達成に向けての進捗確認に関わる議題項目です。端的に言えば、まず、目標達成を各国が自分たちでどのように計測して説明するのかというルール（算定方法（アカウンティング））を決め、さらに、それをどのような頻度でどのように報告し、どのようにして国際的にチェックしていくのか（透明性枠組み）というルールを決めなくてはなりません。それらに加えて、すべての国が関与するわけではありませんが、目標達成に関して、市場メカニズムを使う予定の国もあるため、それらがどういう扱いになるか（6条メカニズム）も重要です。

これらの議題項目をめぐる議論は、日本の国内政策にとっても重要な意味を持ちます。たとえば、日本が独自に進めているイニシアティブとして、JCMがありますが、JCMの利用をパリ協定の中でどのようにしていくべきかについても、これらの議題項目に関する議論の中で決まっていきます。また、同時に、途上国がJCMを活用した場合に、どのような処理が必要かも決まってきます。さらに、日本政府としては、他の国（他の先進国や中国、インド）がどれくらい目標にむかって取り組んでいるのかを把握したいと考えていますが、それがどれくらい可能なのかも、これらの議題項目に関する議論の中で決まってきます。

図表1：目標の達成に向けての進捗の確認に関わる3つの議題項目

議題項目		進捗管理に関わるもの
APA 議題項目3： NDCに関するガイダンス	(a) 特徴	
	(b) 情報	
	(c) 算定（アカウンティング）	✓
APA 議題項目5： 透明性枠組みに関する様式・手続き・ガイダンス（MPGs）		✓
SBSTA 議題項目11： 6条	(a) 6条2項 自主的アプローチ	✓
	(b) 6条4項 緩和・持続可能な発展支援メカニズム	✓
	(c) 非市場アプローチ	✓

（出所） UNFCCCのウェブサイトより WWF ジャパン作成。

1-1-2. 主要争点と各国意見の違い

この目標達成に向けての進捗確認に関わる諸論点については、以下のように、大きく分けて2つの争点があります。その他にも細かい論点は種々存在しますが、中でも以下の2つはボトルネックになっている問題です。

- 先進国と途上国の間で、どれくらい、どのように、ルールに差をつけるか、つけないか（差異化）
- メカニズムから発生するクレジットについて、削減量の二重計上を避ける方法

図表2は、各国がCOP23前に提出した意見を元にして、特にこれらの争点に着目して、各国の意見がどのように異なるかを整理したものです。第1の論点については、LMDCと先進国の対立が鮮明であり、第2の論点については、ブラジルとその他の国々の対立が鮮明です。

図表2：各国の意見の違い（他の国・グループと意見が違う所のみをピックアップ）

国・交渉グループ	意見内容
LMDC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 算定のガイダンスは、先進国と途上国で明確に分けるべき。← この主張は、先進国とは対立する。 ➤ 透明性枠組みのMPGsは、先進国・途上国で明確に分けるべき。← この主張は、先進国とは対立する。
中国	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 透明性枠組みのMPGsは、既存の仕組み（先進国と途上国で異なる仕組み）の上に立脚して、追加の規則を加えていくという形式にするべき。← 共通のルールを志向する先進国やAILACとは異なる。
ブラジル	<ul style="list-style-type: none"> ➤ CDMやSDM（6条4項のメカニズム）の使用に伴って、途上国の側で対応する調整（corresponding adjustments）を行う必要はない。計算方法が違うので、クレジットと全体の削減量は必ずしも対応していないから。← この主張は、先進国、ツバル、アフリカ・グループの主張と異なる。
AILAC	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 透明性枠組みのMPGsは原則的には全ての国に適用されるものとしつつ、途上国には、キャパシティの無さから生じるギャップを実践の中で改善していくという形での柔軟性が与えられるべき。← 先進国とLMDCの主張の間
ツバル	<ul style="list-style-type: none"> ➤ クレジットを売却したホスト国は、それを自国の登録簿の中できちんと反映させなければならない。← この主張は、ブラジルと異なる。
EU	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 透明性枠組みのMPGsについては、共通のルールを作りつつも、途上国に関しては、報告の範囲、頻度、詳細さ、審査の範囲や形式について、柔軟性を持たせるべき。← LMDCの主張と対立。
オーストラリア	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 国別目標に関するガイダンス全般について、島嶼国、後発開発途上国については特例が認められること、途上国全般に支援が必要であることを認めつつも、原則としてルールは共通とすべき。← LMDCの主張と対立。

日本	▶ 透明性枠組みの MPG について、途上国に対して与えられるべき柔軟性は、原則として報告に関わる規則に反映されるべき(その他は共通ということを示唆)。 ←LMDC の主張とは対立。
----	--

(出所) 各国の提出意見より、WWF ジャパン作成。

2.“タラノア対話”は成立するか？

2-1. パリ協定の「5年サイクル」の最初の一步

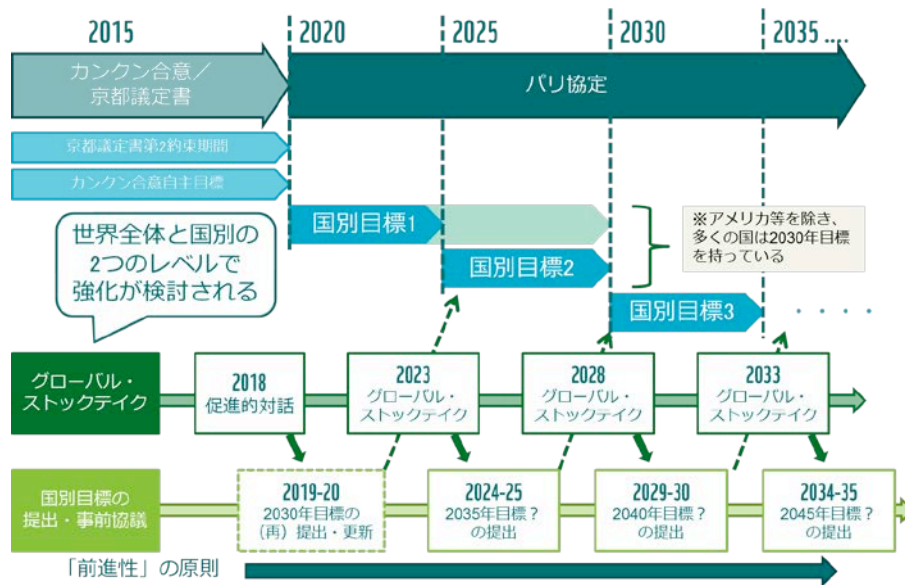
パリ協定の1つの特徴は、それ自身の中に、5年サイクルでの自己改善の仕組みを取り入れたということです。パリ協定の下でこれまでに各国が掲げている国別目標は、「気温上昇を2℃より十分低く抑えること、並びに1.5℃に抑える努力を追及すること」という目的には到底及ばないことが分かっているため、この自己改善の仕組みが機能して、参加国の取り組みの水準を引き上げていけるかどうかは、パリ協定の実効性にかかわる重要な課題です。

この5年のサイクルは、図表3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い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。パリ協定が正式に制度としてスタートするのは2020年ですが、COP21でパリ協定が成立する際に、NGOをはじめ、多くの国が「2020年以前に改善の機会を設けること」を強く訴え、結果として、その機会が設けられることになりました。

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(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、緩和以外の論点も明示的に含むため広い)、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 3 : パリ協定の下での 5 年サイクル



(出所) WWF ジャパン作成。

2-2. COP23 で「デザイン」が決まる

パリ協定と一緒に採択された COP21 決定によって、2018 年促進的対話の開催が決まりました。しかし、どのようにそれを行うかまでは議論する余裕がなく、COP21 の時点では決まりませんでした。COP21 以降、少しずつ議論がされ、COP22 決定によって、2018 年促進的対話については「COP22 議長国・モロッコと COP23 議長国・フィジーが合同で各国と協議を行い、その成果を COP23 で報告すること」が決まりました。

2018 年促進的対話を、その名の通り 2018 年に実施しようとすれば、当然ながら 2017 年内、つまり今回の COP23 で、どのように実施するかを決めておかねばなりません。

しかし、少し厄介なのが、その決定をどのように行うか、という問題です。上述したように、2018 年促進的対話は、事実上、グローバル・ストックテイクの試行版とでもいうべき性質をもっています。ただ、グローバル・ストックテイクをめぐる交渉は、各国の意見が違い、非常に難航しています。グローバル・ストックテイクの試行版としての性質を持つ 2018 年促進的対話を、グローバル・ストックテイクと同じように「交渉」してしまうと、COP23 内にやり方すら決めることができないという事態を招くリスクがあります。このリスクを回避するため、COP23 議長国のフィジーおよび交渉参加国は、2018 年促進的対話に関する議論について 2 つの工夫をしています。1 つは、これを「交渉」にしない、という工夫です。この工夫は上述した COP22 決定にすでに表れていて、COP22・COP23 の両議長国による「協議」という形式をとって、公式な交渉議題にしていません。もう 1 つは、2018 年促進的対話の「やり方」の名前です。グローバル・ストックテイクでは、どのようにやるのか、というやり方は、正式には“modalities”（様式）という言葉を使っていますが、2018 年促進的対話につい

ては、あえて“design”（デザイン）という言葉を使い、すでに「交渉」の対象になっている“modalities”（様式）をあえて避けています。

2-3. 残る争点

COP23 議長国・フィジーはこの 2018 年促進的対話を非常に重視しています。10 月 17 日～18 日に開催された Pre-COP（COP 本番前に開催されることが定例化している非公式な準備会合）では、フィジーから 2018 年促進的対話の重要性が改めて強調され、参加国もおおむね賛同の方向性を示しました。フィジーの言葉で対話を意味する「タラノア」という呼称が、この 2018 年促進的対話に対して使われることもほぼ決まったようです。それでも、いくつかの論点が残っています。

- デザインをどのように採択するのか。交渉を避けてきたものの、最終的な合意をどのように紙に落とすか。
- 来年、追加会合は必要か。
- 非国家アクターの勢い（momentum）をどのように取り入れるのか
- 緩和以外の争点の扱いをどうするのか

3. 非国家アクターの台頭

既に述べたように、パリ協定以降の COP では、非国家アクターがどのようなイニシアティブを打ち出してくるかにも注目する必要があります。以下では、ビジネス（図表 4）、自治体（図表 5）の分野で、特に活発に活動を展開しているイニシアティブ・グループを整理しています。

ビジネス

図表 4：主要なビジネスイニシアティブ

イニシアティブ／グループ名	説明
We Mean Business	ビジネス界での積極的な取り組みを包摂するグループの名前。その内部に、以下の SBT を含め、複数のイニシアティブを抱える。
SBT (Science Based Targets) Initiative	パリ協定の目的と科学的に整合する目標を持つ企業が集まるイニシアティブ。グローバルに 300 以上の企業が参加しており、日本からも約 40 社が参加。
RE100	その名の通り、再生可能エネルギー 100% の達成を目指す企業が参加しているイニシアティブ。

（出所） WWF ジャパン作成。

自治体

図表 5 : 都市・自治体の主要なイニシアティブ

イニシアティブ/グループ名	説明
C40	気候変動対策に積極的な都市の連盟。主に大都市が参加している。
Global Covenant of Mayors for Climate & Energy	Covenant of Mayors と Compact of Mayors という別々の自治体連盟が合流してできた世界最大級の自治体連盟。
ICLEI	自治体の環境問題に関する連合体として歴史のあるグループ。今回の COP23 の開催地であるドイツ・ボンに事務局がある。
Under 2 Coalition	米カリフォルニア州と独バーデン＝ヴュルテンベルク州が始めたイニシアティブで、長期的な脱炭素化と2℃未満を目指す州・自治体の集まり。The Climate Group が事務局を務める。この関係から、2018年9月のカリフォルニア州開催の Global Climate Action Summit でも母体となる。
One Planet City Challenge (OPCC)	WWF が実施している、自治体の温暖化対策に関する国際的なコンテスト。

(出所) WWF ジャパン作成。

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 芝公園阪神ビル 6F

Tel: 03-3769-3509 / Fax: 03-3769-1717 / Email: climatechange@wwf.or.jp