



国連気候変動ボン会議（2018年4・5月）

APA1-5・SB48での議論について

2018年4月20日

WWF ジャパン 山岸 尚之

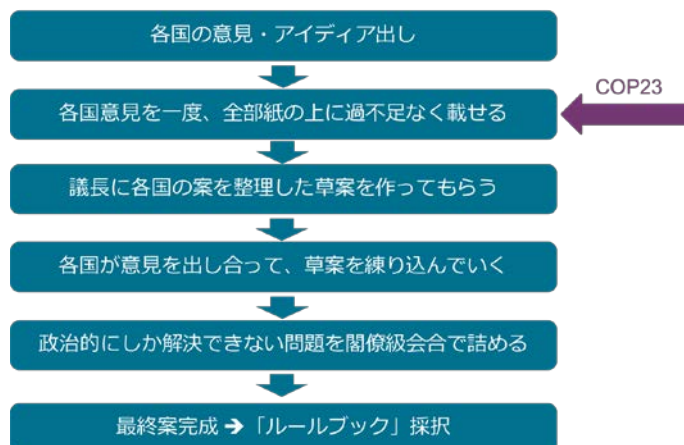
1. ルールブック（実施指針）

2015年のパリ協定採択、2016年の発効をうけ、現在、国連気候変動会議は、パリ協定の本格運用を開始するための準備作業を行っている。具体的には、パリ協定本体やそれに付随したCOP21決定では決められていなかった細則について定めるという作業である。その細則を総称して、「**実施指針 (implementation guidelines)**」、もしくは通称パリ協定の「**ルールブック**」と呼んでいる。

このように、基礎となる条約を作り、細則を後から詰めるという流れは、京都議定書の時にも経験しており、国際交渉の流れとしては一般的なものである。今年2018年のCOP24におけるルールブック採択が予定されているため、今回のSB48およびAPA1-5は、時期的にもいよいよ大詰めを迎えるべきタイミングである。

現在までの交渉は、比較的堅調に進んでいる。ただし、それは過去の、対立に彩られた国連気候変動交渉と比較しての話であり、COP24という締め切りを考えると、決して楽観視できる状況ではない。図1は、一般的な交渉のパターンを図示したものである。矢印が指し示すのは、COP23終了時点での到達点である。これが示すように、現状では、ひとまず、各国から出てきた意見を過不足なく一つの文書の上に載せることができた、という段階にきたにすぎない。したがって、今回のボン会議の1つのポイントは、この図のより下の段階にどれだけ移行できるかである。

図1：国連気候変動交渉のステージの模擬図



主な議題

国連気候変動枠組条約（UNFCCC）事務局は、「ルールブック」の中で議論される項目の交渉状況を整理しているが¹、その項目数だけで約 60 もある。全てが熾烈な交渉の対象となっているわけではないが、作業量は膨大である。

主な交渉の舞台は、**パリ協定特別作業部会（APA）**と呼ばれる会議体である。過去の経験上、こうした議論では、「議題」に合意すること自体に大きな時間を要するため、APA については、議題を変更しない形で来ている。APA の名前が、APA1、APA2、APA3・・・ではなく、APA1-1、APA1-2、APA1-3・・・と来ているのは、形式上、APA はその会合ごとに会議を終了するのではなく、「中断」して、次回また同じ議題で「再開」するということになっているからである。

APA に加え、**SBI（実施に関する補助機関）** および **SBSTA（科学上及び技術上の助言に関する補助機関）** に、その作業が振られた議題もある。

表 1 および表 2 は、現在の議題の中の主な項目とそれぞれの内容を簡易にまとめたものである。

表 1：APA（パリ協定特別作業部会）の議題

議題項目（数字が議題の番号）	内容
3	国別目標（NDC）への指針 （次回以降の）国別目標に <u>何を</u> 書き、 <u>どうやって</u> その進捗や達成を測るのか。「特徴 (features)」「情報 (information)」「算定 (accounting)」と呼ばれる 3 つのサブトピックがある。
4	適応報告への指針 適応報告に <u>何を</u> 書くのか。現状、適応対策を報告する仕組みは、上記 NDC も含め、この「適応報告」以外にも複数あるため、共通・差別化された指針を作るのかどうか
5	透明性枠組みの様式・手続き・ガイドライン 各国に <u>どのように</u> 取り組みを報告させ、それを国際的にチェックするのか。「様式、手続き、ガイドライン」の略称として「MPGs」という言葉が使われる。
6	グローバル・ストックテイクに関する事項 5 年ごとの世界全体での進捗確認は、 <u>どのような情報</u> を基に <u>どう行う</u> のか
7	実施促進・遵守推進委員会の様式および手続き どのように、各国が国別目標を守るように促すか。 <u>万が一守れなかった場合は</u> どうするか
8	その他の事項 上記には含まれないルール関連事項

表 2：SBSTA の議題（科学および技術の助言に関する補助機関）※主なもののみ

議題項目（数字が議題の番号）	内容
11	パリ協定 6 条に関わる事項 <u>新しい市場メカニズムおよび非市場メカニズム</u> をどのように設計するか

主な対立点

¹ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

個別の議題項目の中では、それぞれに固有の技術的な論点が多数あるが、それらにも影響する2つの通底する問題がある。

1つは、**公平性・衡平性・差異化の問題**である。たとえば、APA 議題項目3のNDCの議論においては、途上国の中で先鋭的に先進国の責任を追及するグループ（LMDC）は、「先進国」「途上国」できっちりと分けた指針を準備すべきだとの主張を展開し、日本も含むアンブレラ・グループやEUはこれに対して「全ての国に共通の指針を作るべき」との主張で反発する。このように、各分野の規定の作り方において、「先進国」「途上国」の区別を残すのかどうかは、パリ協定以前の議論から引き続き残る課題である。同様の対立は、APA 議題項目5の「透明性の枠組み」の中でも、各国の取り組みを報告し、国際的なチェックを受ける仕組みについて、「先進国」「途上国」の区分を残すのかどうかという点で対立が発生している。そこまで明示的な二項対立ではなくても、たとえば、「透明性の枠組み」の中で、各国に報告してもらおう要求事項が、先進国と後発開発途上国で同じでなくてもよいとするならば、その程度はどうやって決めるのか、という点で議論が複雑化している。

2つ目は、上記とも関連するが、**分野の優先順位**についての対立である。たとえば、APA 議題項目3のNDCに関する指針についての議論では、LMDCは「緩和」だけでなく、（先進国の）「資金・技術・キャパシティビルディング支援」に関する指針を充実させるべきという主張をして、先進国と対立をする。これとはまた違った議論としては、たとえば、APA 議題項目6のグローバル・ストックテイクにおいて、インドが「衡平性」をきちんと進捗確認の対象とするべきだと主張したり、島嶼国が「損失と被害（loss and damage）」への対応も進捗確認の対象とするべきだと主張したりするなど、各国ともに、それぞれが重要だと考える分野を、重要な場所に入れ込もうという姿勢を出し、それが対立を招くことがある。

2. タラノア対話

大きなギャップと5年サイクル

国連環境計画（UNEP）が毎年出しているギャップ・レポートと呼ばれる報告書の2017年版によれば、2030年時点で、パリ協定の2℃未満目標達成に必要な排出量水準と、各国の削減目標が達成されたとした時の排出量水準の間には、**約110~135億トンの差**があるという。1.5℃目標との比較では、この差はさらに約160~190億トンに広がる²。

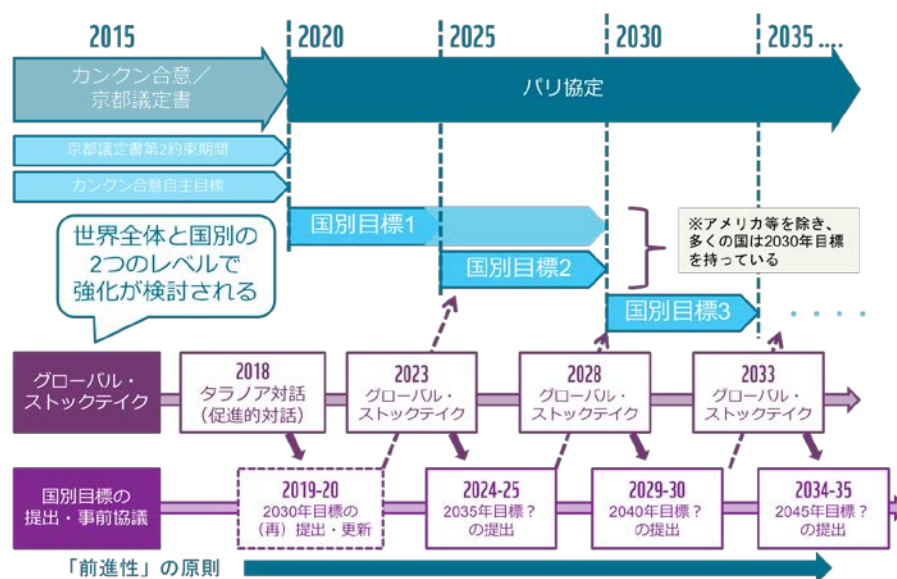
こうした差を埋めていくために、パリ協定では**5年ごとに各国の取り組みを改善していく仕組み**が導入されている。この「5年サイクル」には2つのレベルがあり（図2）、1つは、各国レベルで、それぞれの国々がNDC（国別目標）を5年ごとに提出するというサイクルである。パリ協定4条3項はいわゆる「前進性」の原則を定めており、各国に対して、次のNDCは、現在のNDCに対して「前進」を示し、かつその国の「最も高い野心」を反映するということを求めている。もう1つのレベルは、世界的な進捗を確認する「グローバル・ストックテイク」というサイクルである。この進捗確認の結果は、次の各国のNDC作成に対するインプットとなることが定められている。たとえば、2023

² <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report>

年に行われるグローバル・ストックテイクは、2025年までに各国が提出する予定のNDCに対するインプットとなることになっている。

パリ協定の正式な「グローバル・ストックテイク」も2023年からの開始となっている。しかし、上記のような大きな「ギャップ」が存在する中で、2025年まで改善を待っていては手遅れになるという観点から、パリ協定採択時に島嶼国やNGOなどが主張したことにより、2018年に「促進的対話」という名前で、同様の進捗確認が行われることになった。この内容が、COP23において、議長国フィジーの下、詳細が議論され、「タラノア対話」という名称が付けられた。

図2：パリ協定の5年サイクル



1年を通じたのプロセス

タラノア対話の概要は、COP23の決定とともに採択された「タラノア対話へのアプローチ」という文書に整理されている³。大きく分けて、COP24までの議論の「準備的フェーズ」と、COP24における閣僚等を交えての議論の「政治的フェーズ」の2つに分かれる。このことから分かるように、タラノア対話は、1回きりのイベントというよりは、2018年という1年を通じたのプロセスとして設計されている。

タラノア対話は、1年を通じて、3つの基本的な課題について、議論をしていくことになっている。3つとは、1) 現状どこにいるのか?、2) どこに到達したいのか?、3) どのように到達するのか? という3つである。

これらの問いに対するインプットは、国だけでなく、専門機関や非締約国ステークホルダーと呼ばれる、企業・自治体・市民社会などからのインプットも期待されている。すでに、特設のウェブサイトも開設されており⁴、第1回目の4月2日の締切に合わせて、様々なインプットが提出された。それらのインプットや今回の4・5月会合で行われる議論は、要約等の形でまとめられ(表3)、12月のCOP24での「政治的フェーズ」での議論での基礎として使われる予定となっている。

³ <https://talanoadialogue.com/key-documents>

⁴ <https://talanoadialogue.com/>

図 3 : タラノア対話のプロセス

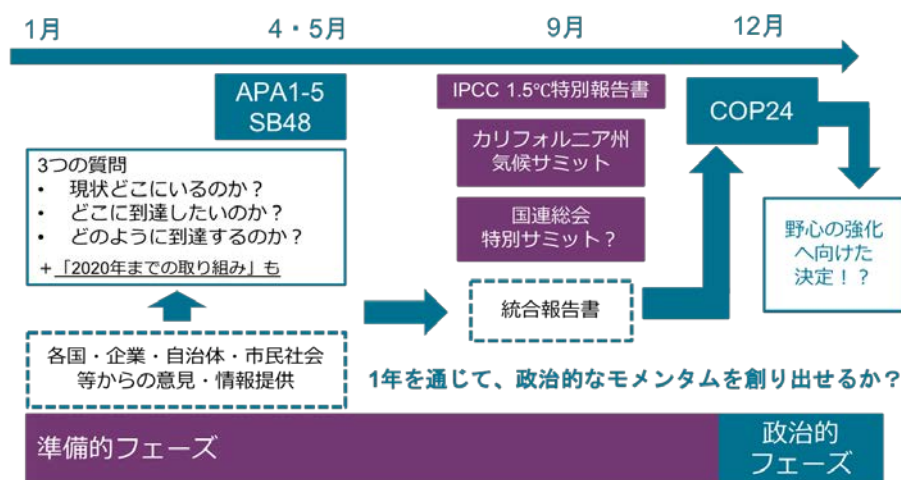


表 3 : タラノア対話の過程の中で作成されるもの

文書	内容
5月のタラノア対話の要約	5月のタラノア対話の内容を全てまとめた要約。COP23議長・COP24議長の下で作られる。英文では、“summaries”と複数形で表現されているため、複数の文書で準備される可能性もある。
統合報告書	5月のタラノア対話、各国・非締約国ステークホルダーからのインプットをまとめた文書。次の政治的フェーズの基礎となるとされている。
政治的フェーズのラウンドテーブルからのメッセージの要約	COP23議長・COP24議長の責任で、タラノア対話の最終会合には、ラウンドテーブルでの議論の要約が出される（文書の形になるかは不明）。
報告書	上記の「ラウンドテーブルの議論の要約」とは別に、報告書も準備される予定。

「地方版」「国内版」「地域版」タラノア対話開催の呼びかけ

ただし、タラノア対話は、これらの議論について、専門的・学術的な議論を深めるということに重きがあるわけではなく、むしろ、**政治的なモメンタムを形成すること**に重きがある。

つまり、各国および非締約国ステークホルダーがアイデアや先進事例を持ち寄ることで、ポジティブな空気を作りだし、COP24で出される決定において、全ての国の意志として、2020年までに自国の取り組みをもう一度見直して、野心の引き上げを検討するということを宣言するために必要な、政治的なおぜん立てをすることにある。

この観点から、COP23議長国およびCOP24議長国からの呼びかけで、地方版・国内版・地域版のタラノア対話の開催が呼びかけられており、開催の際には、図4のような共通ロゴを使用することが呼びかけられている。国連レベルの開催だけでなく、様々な地域で開催することで、その流れを作る

うという試みである。一部国際機関や国では、すでにこれに応じた各国・地域版のタラノア対話開催の計画がある。

図 4 : タラノア対話のロゴ



4・5月会合におけるタラノア対話

4・5月会合のタラノア対話は、表 4 のような流れで行われる⁵。

表 4 : 4・5月会合でのタラノア対話の流れ

日付	内容
5月2日(水)	オープニング <ul style="list-style-type: none"> ・議長からの提出されたインプットの要約 ・国・グループおよび非締約国ステークホルダーによる発表(各3分) ・4人のパネリストによる議論 ※総会と同じ形式=全ての参加者に対してオープン
5月6日(日)	タラノア・グループ <ul style="list-style-type: none"> ・6つの少人数グループによる並行した議論。 ・各グループ、30の各国代表+5の非締約国ステークホルダーで構成される。参加する非締約国ステークホルダーのリストは公開されている⁶。 ・午前から午後にかけて、3つのセッションで、3つのタラノアの問いを議論していく。 ・開催場所は UN Campus。 ・上記メンバー以外には基本的に非公開。
5月8日(火)	報告 <ul style="list-style-type: none"> ・ランチの時間帯(13:00~15:00)に、3つの問いに関して、それぞれレポートが、6日の議論を踏まえて用意され、発表される。
5月9日(水)	クロージング <ul style="list-style-type: none"> ・フィジーCOP23 議長国およびポーランド COP24 議長国それぞれから所感が発表され、次のステップについても述べられる。 ※総会と同じ形式=全ての参加者に対してオープン

⁵ <https://talanoadialogue.com>

⁶ 同上