



第4回 スクール・リマ

ADP2.6 の論点

～リマにむけて～

2014年10月8日（水）
WWF ジャパン 山岸 尚之

1. 共同議長から提示されている3つの文書

ADP2.6に先立ち、共同議長から以下の3つの文書が提示されている（図表1）。これらが今後の交渉のベースとして受け入れられるかどうかは、蓋を開けてみなければわからない。

特に、1番目の要素（elements）に関する Non-paper については、前回の ADP2.5 において、一部途上国が当初共同議長にこのような文書を作らせる権限を与えることに難色を示した経緯があり、自分たちの意見が適切に反映されていないと解釈すれば、そもそもこれをベースとして使うことに反発する可能性も残っている。

図表1：ADP 共同議長によって ADP2.6 に向けて準備されている文書の一覧

ADP WS	文書の名前(上段) / 文書の中身(下段)
WS1	ADP.2014.6.NonPaper "Parties' views and proposals on the elements for a draft negotiating text" / ADP.2014.6.NonPaper.Corr.1
	2015年合意の「要素」案に関するノンペーパー(とその修正)
	ADP.2014.7.DraftText "Intended nationally determined contributions of Parties in the context of the 2015 agreement"
	INDCsに関する決定草案
WS2	ADP.2014.8. "Accelerating the implementation of enhanced pre-2020 climate action"
	2020年までの野心の引き上げに関する決定草案

(出所) 筆者作成。

2. 各分野での論点

2-1. 「要素」(elements) について

カタール・ドーハでの COP18 決定 (2/CP.18) で示されたおおまかな予定では、

- 2014年12月のCOP20において交渉テキストに盛り込むべき「要素」(elements)の検討を開始し、
- 2015年5月に交渉テキストが準備される

という予定であった。しかし、今年のCOP20の議長国ペルーは、今回の会議でこの交渉テキスト草案に近いものを合意しようという意向を打ち出している。国連気候変動交渉においてはめずらしく、交渉スケジュールを前倒しで進めようという野心的な試みであるが、成功するかどうかは、今回のADP2.6での議論の進展具合に大きく依存する。

前述した通り、前回のADP2.5において、ADPの共同議長に対して、Non-paperを作らせる権限を与えるかどうかで議論が紛糾した経緯を踏まえると、決して楽観視出来る状態ではない。

共同議長がまとめたNon-paperは、比較的客観的に色々な意見をまとめている。図表2は、Non-paperの大項目だけ抜き出して目次化したものである。

図表2：Elementsに関するNon-paperの目次

原文	日本語訳
I. General and preambular elements	I. 全般および前文の要素
II. Mitigation	II. 緩和
III. Adaptation	III. 適応
IV. Means of implementation – finance, technology and capacity building	IV. 実施の手段—資金、技術およびキャパシティ・ビルディング
V. Finance	V. 資金
VI. Technology development and transfer	VI. 技術開発・移転
VII. Capacity-building	VII. キャパシティ・ビルディング
VIII. Transparency of action and support	VIII. 対策と支援の透明性
IX. Cycle of commitments/contributions	IX. 約束／貢献のサイクル
X. Relationship with other organizations and actors	X. 他の機関・行為主体との関係
XI. Procedural and institutional provisions	XI. 手続き的および制度的な規定

(出所) ADP.2014.6.NonPaper より筆者作成。

この目次を一見して分かるのは、基本的に、この項目はCOP17の決定での6項目に沿っているという点である。COP17決定での6項目とは、今のADPのプロセスを作ったCOP17の決定の第5パラグラフにおいて、ADPの議論が特にカバーすべき分野として上がられている6分野（緩和、適応、資金、技術開発・移転、対策と支援の透明性、キャパシティ・ビルディング）のことである。前文や手続き的な規定というのは、どのような法的文書にも入るものなので、あえて、これまでの議論に加えて新しく加わったものを挙げれば、「約束／貢献のサイクル」という項目になる（これについては後述）。

「要素」(elements)は、新しい国際枠組み全体をカバーする内容であるため、論点も多岐にわたるが、あえて、大きくなりそうな論点を3つだけ挙げるとすると、以下の3つとなる。

- **緩和とそれ以外の項目の法的な扱い**：共同議長の Non-paper に挙げられている項目は、全てが全て、新しい国際枠組みのための法的文書（e.g. 議定書）に入る項目であるという合意があるわけではない。Non-paper における整理は、そうした法的性質に関する議論は一度棚上げにして、COP21 における合意全体のパッケージに含まれるべき内容を列挙したものであると考えるべきである。つまり、この中に含まれている項目が、新しい法的文書の中に入るのか、それとも、COP 決定のように、法的な強さが一段下がるものの中に入るのかは、まだ合意があるわけではない。先進国は、従来から、新しい国際枠組みの核は、「緩和」であるべきであると主張しており、その他の要素については、原則的なことをのぞき、基本的には法的文書の外に出すべきと考えている。これに対し、途上国は、上述の COP17 決定の 6 項目は全て入れるべきとの立場をとっている。この論点は、COP20 の時点では決着はつかないが、おそらく引き続き議論になると考えられる。
- **各国の目標の最終的な形式と「置き場所」**：現在、各国の目標草案は、INDCs と呼ばれている。この INDCs という名前の I は intended であり、各国が最初に出すものはあくまで「草案」であるというニュアンスを出すために付けられた。これが、最終的に 2015 年合意の中で合意をされる際に、NDCs と呼ばれるのか、はたまた別の名前と呼ばれるかは、実はまだ完全な合意があるわけではない。このため、共同議長の Non-paper では、未だに commitments という言葉も併用されている。また、一部の途上国の意見を反映したものとして、先進国は targets/ commitments という言葉を使い、途上国は action という言葉を使うという選択肢も残されている（パラグラフ 109）。そして、それらが、最終的に 2015 年合意の法的文書の中に、（京都議定書のように）附属書として記載されるのか、それとも違う形で、法的文書の外で整理されるのかについても、未だ合意はない。「国別に決定する（nationally determined）」という性質を突き詰めれば、国際合意の中に入っていないなくてもよいという理屈もありえる。しかし、やはり法的文書自体の中に、何らかの形で書き込むべきであるという考え方もある。この点の考え方の幅が、パラグラフの 104～108 に表現されており、「附属書という形で、合意の不可欠な部分として、合意自体の中に含まれる」という選択肢や「国別スケジュールという形式で、合意と別の場所に整理される」という選択肢が提示されている。
- **「サイクル」形成の是非とその中身**：上述したように、これまでの議論から見て新しい項目の立て方としては、「約束／貢献のサイクル」という項目がある。これは、新しい枠組みが、今後、2025 年や 2030 年までの目標を管理するというだけでなく、その先も見据えて作られるべきであるという考え方を反映して、次回、そして次の次の回の目標議論をどのように行っていくのかについてのサイクルを定義しようとしている。共同議長の Non-paper では、

このサイクルについて、以下の5つのステップからなると整理している。1) 提示 (communication)、2) 事前プロセス・協議 (Ex ante process or consultations)、3) 公式化・記載 (formalization / inscription)、4) レビュー (review)、5) 遵守 (compliance)。これら5つのステップについては、新しい領域であることもあり、おそらく異論が発生すると考えられる。

2-2. 目標草案 (INDCs)

INDCs については、COP19 決定によって、「準備のある国は」2015 年の第 1 四半期、つまり 3 月までに提出することになっている。こうしたタイムスケジュールから、今回の ADP2.6 で議論を深めた上で、次回の COP20 において合意しなければならないことには大きく分けて 2 つある。

1 つは、INDCs には何を盛り込むべきなのかという情報要件である。これは、純粋に緩和の分野だけ見れば、たとえば、対象ガス、期間、目標の形式など、排出量削減目標の実態を把握するために必要な情報項目を整理する作業である。ただし、以下で述べるように、これにはいくつか重要な論点がある。

もう 1 つは、INDCs が提示された後に、どのように事前協議を行っていくのかという点である。

以上 2 つの分野に関連して、以下の 4 つの論点が重要となってくるであろう。

- **緩和とそれ以外の扱い**：INDCs の中心が緩和になるであろうことは、おそらく多くの国にとって異論はない。しかし、緩和「だけ」でよいか、それともその他の分野（適応、資金、技術、キャパシティ・ビルディング）も「必須」項目となるかどうかについては、意見の隔たりがある。先進国は一般的に、緩和のみを必須項目とするべきとの国が多い。他の分野についても、自主的に入れるのは構わないが、必須項目とするべきではないとの立場である。これに対し、LMDCs を筆頭とする一部の途上国は、資金・技術・キャパシティ・ビルディング支援も、先進国は明記をするべきだとの立場をとる。やや複雑なのが適応に関する立場で、LMDCs や AILAC などは、適応を INDCs に入れるべきであると主張する一方で、適応について一番関心が高いと考えられる SIDS は、むしろ入れるべきではないと主張している。この背景には、INDCs に緩和以外の分野が盛り込まれることによって、緩和への焦点がぼやけることに対する危惧がある。この意見の隔たりは、共同議長草案では、その附属書 (Annex) に反映されている。
- **緩和に関する差異化の是非およびあり方**：COP19 では、長い議論の末、全ての国々に対して、INDCs という言葉が使われることになった。しかし、緩和に関する約束のあり方を、途上国と先進国、もしくはその他のグループ分け

によって差異化するべきかどうかについては、未だに合意があるわけではなく、今回もおそらく議論になる。先進国と途上国との間で明確な差異化を求める LMDCs を中心とする途上国と、(中身での差異化は認めつつも) 共通の言葉を使うことを主張する先進国との立場の対立は、引き続き繰り返されるであろう。

- **野心と衡平性に関する情報の扱い**：ある国が提示する目標草案が、一体どれくらいの影響を排出量の観点から持つのかについては、情報要件を技術的に詰めていけば、ある程度はつきりさせることは可能である。しかし、当該国が、なぜその目標でよいと考えたのか、なぜその目標で「2°C未満」達成に貢献できると考えたのか、そして、衡平性についてはどのように考えているのか、という点については、目標に関する技術的な情報要件をそろえるだけでは分からない。このため、これら 2 つの点 (なぜその目標で野心的と言えるのか/なぜその目標が衡平といえるのか) については、別途情報要件として設定し、それぞれの国に説明をさせなければならない。現時点での共同議長の決定草案は、この項目がその他の扱いで盛り込まれているが、その扱いも含めて、議論がされる可能性がある。
- **事前協議の具体的な様式**：現状の共同議長による決定草案では、各国が提示した INDCs に関して、条約事務局が情報を整理してウェブサイトアップし、かつ、全体の影響についてのテクニカル・ペーパーを作成することまでは言及している。しかし、その後、実際に事前協議をどのように行い、その結果がどうなるのかについては空欄となっている(第 8 パラグラフ)。具体的には、そもそも事前協議について、公式な場を ADP や SB の中に設立するのか、それともワークショップのような非公式な形で設定するのか。あるいは、そもそも場は作らないのか。また、事前協議の結果そのものは、公式な報告書という形で出されるのか、それとも、議長の非公式サマリーのような形でまとめられるのか。あるいは、何も残らないのか。こうしたいくつかの論点が議論されると予想される。

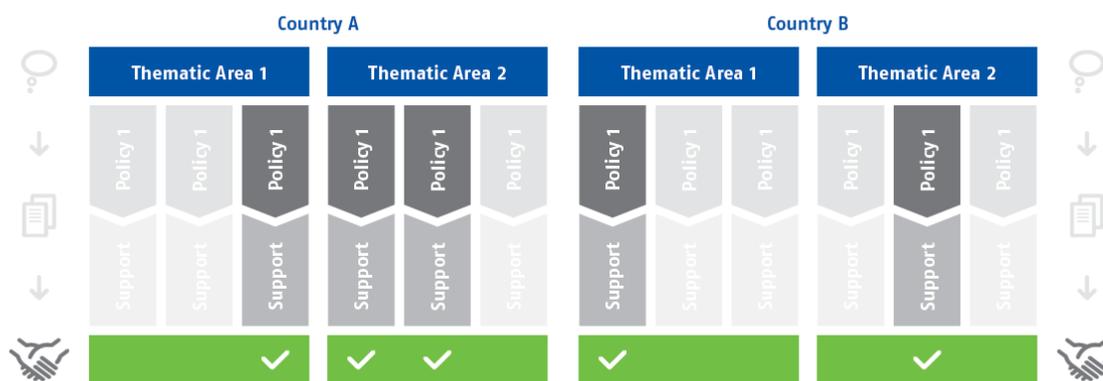
2-3. Workstream 2 の今後

Workstream 2 については、今年は、主に Technical Expert Meetings (TEMs) を中心に議論がされてきた。今年最初の ADP2.4 では、再生可能エネルギーと省エネルギー、ADP2.6 では、土地利用(森林)と都市環境がテーマとされ、専門家や専門国際機関を交えての闊達な議論が行われた。総じて、TEMs での議論は評判が良く、各国とも建設的にアイデアと意見を交換できる TEMs の場は良い場であるというコメントが出されている。ただし、他方で、この TEMs を今後もただ闇雲に続けるだけでは、具体的な成果には結びつきがたいということも、各国の中では意識がされるようになってきている。

そこで、Workstream 2 については、主に以下の2つが大きな論点になると予想される。

- **TEMs の今後**：TEMs を今後も続けるのか、それともいったん打ち切る、あるいは形式を変更して別の形にするのか。共同議長の決定草案は、これまで通り、TEMs を 2015 年も継続すると同時に、TEMs の過程の中で、各国が自国にあった政策手段（policy option ; 下記）を見つけ、実行していくことを促すという少しだけ新しい内容を盛り込むことを述べている。
- **政策手段登録プラットフォーム設立の有無**：TEMs の議論の中で、徐々に重視されるようになってきたのは、国際的なマッチメイキングの必要性である。それは、ある国がやろうとしている政策に対する資金支援のマッチメイキングである場合もあるし、専門機関による専門的知見・技術・ノウハウの提供のマッチメイキングの場合もある。または、色々な国々やアクターが参加でき、削減効果が見込めるようなイニシアティブとのマッチメイキングである場合もある。そうしたマッチメイキングを可能にする何らかのプラットフォームの設立について、共同議長の決定草案は、代表的な政策手段を要約・列挙した上で、各国がどの政策手段を選択しているのかが分かるようにし、そしてその情報を基に支援を可能にするようなウェブベースのツールの創設に言及している。これは、AOSIS が提案し、Ecofys が概念化した政策メニュー（Policy Menu）というアイディアに影響を受けての案であると考えられるが、果たしてどれほどの支持を得られるかが課題である。

図表 3 : Policy Menu の概念図



(出所) Höhne *et al.* (2013) より抜粋。

3. 各国提出意見から特筆すべき点

6月の会議以降に、ADPの下で意見を提出している国およびグループには3つある。それらの提出意見から、特筆すべきと思われる点について抜き出した。

3-1. アメリカ

- アメリカ自身が2015年第1四半期までにINDCsを提示することを明記している。同時に、他国にも同様のタイムフレームで出すことを奨励している。出せなかった国々についても、2015年6月の会議までには出すことを促している。
- 少なくとも、最初に出す目標草案に関しては、2025年を目標年とすることの方が、2030年を目標年とすることより望ましいと述べている。主な理由は、より遠い将来を対象とすれば不確実性が高まるため、野心(ambition)が低く設定されて、そのまま固定化されてしまう恐れがあるのに対し、2025年までにしておけば、2025年までに徐々に自信がついてきた国が、さらに野心を高めることができるかもしれないという理由のようである。
- 事前協議については、特別にあつらえた組織なり仕組みを作る必要はないと主張している。
- INDCsは基本的に緩和についてのものであるということを再度強調している。
- 「要素」については、追加として、「どこに」(=法的文書か、COP決定か)、「いつ」(=どの論点はCOP21までに確定せねばならず、どの論点はもう少し先でもいいのか)という2つの点をさらに検討すべきだと主張している。
- 適応については、これまでに作られた制度の活用を重視するべきとの主張をしつつも、国別の適応計画(NAP)を包括的に作っていく作業の重要性も強調し、適応を2015年合意の核となる要素とすることが、国際的・国内的な焦点をNAP形成に与えることになる」と述べている。2015年合意は、既存の適応フレームワークにとっての「アンカー(錨・支点)」となるべきものだと述べている。
- 緩和については、ニュージーランド提案が興味深いとしつつ、加えて、「どのような法的効力を持った国内政策が準備されているかを書くこと」「少なくとも部分的にでも、無条件で(資金支援等がなくても)実施する貢献を書くこと」などを追加するべきと主張している。
- 2015年合意の具体的な形として、以下の3つから構成されるパッケージであると主張している。「核となる合意」「関連するCOP決定」「NDCsがまとめられたもの」さらに、合意に参加する各国は、自国のNDCsを反映した「スケ

ジュール」を、条約事務局に対して提出するとしている。この「スケジュール」というものに、目標を載せて管理するというアイディアは元々はオーストラリアが提案した概念である。アメリカのおお主張は、目標については、合意の「外」で管理するということを示唆している。

- 共同議長による「要素」の **non-paper** については、各国の合意が出来つつある場所とそうでない場所がごちゃ混ぜになっていると指摘している。また、一部の内容について、バランスを欠くと主張している。特に、既存の附属書の基づいたアプローチに多くが割かれ過ぎていると主張している。

3-2. AOSIS

- **TEMs** は、先進国と途上国双方の緩和のポテンシャルが高い分野を対象とするべきと主張している。また、実施の手段（資金・技術・キャパシティ・ビルディング）についても、検証の対象とするべきと主張している。
- **TEMs** は、ギャップが埋まるまで継続するべきと主張している。
- **WS2** のプロセスを強化する手段として、**TEMs** の強化（扱うトピックを十分な期間を見て事前にアナウンスすることなど、運用面が主）
- 閣僚級などのハイレベル会合を年に1度行うこと、オンラインでの政策メニュー（前述）を設立すること、技術面かつ運営面でのサポートを充実させること、に言及している。

3-3. AILAC

- 2015年合意の法的性質については、「批准可能で、法的拘束力がある」ものだとしている。
- 緩和、適応、実施の手段それぞれについて、長期目標が設定されるべきと述べている。
- 各国の「貢献」(contribution) は、合意の中に埋め込まれ、各国がそれによって法的に拘束されるべきと主張している。
- 実施の手段についても、特に資金については短期の数値目標を設定するべきと主張している。目標を掲げるべきは、先進国と「高い能力を有する国」となっている。
- 「要素」の項目としては、共同議長の **Non-paper** に挙げられている項目に追加して、「損害と被害」(loss and damage) と「遵守」(compliance) となっている。

- INDCs に盛り込む分野としては、緩和、適応、実施の手段の 3 分野とされている。ただし、一部の分野での貢献は、他の分野での貢献の代替にはならない（例：緩和の代わりに適応をする）と述べられている。
- 事前評価における緩和の「妥当性 (adequacy)」と「衡平性」の評価にあたっては、それぞれ別々のプロセスを立てることを提案している。「妥当性」については、専門家によるタスクフォースを設置するか、UNEP などに委託するかすることを提案。「衡平性」については、SBSTA に権限を与えることを提案している。
- 実施の手段に関する事前評価は、常設委員会にタスクフォースを作らせることを提案。
- 適応については、事前評価も、遵守もなしと提案している。