



## 試金石としての ADP2

### 2015 年に向けたキックスタートになるか

2013 年 4 月 23 日

WWF ジャパン

気候変動・エネルギーグループ  
山岸 尚之

## 1. ADP で議論されること

---

### 1.1. ADP の背景

ダーバン・プラットフォームに関する特別作業部会（Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action ; ADP）は、2011 年の COP17（南アフリカ・ダーバン）での決定（1/CP.17）によって設立された。

一般的には 2015 年での新しい国際枠組み合意へ向けた交渉をスタートさせたものと理解されているが、具体的には以下の 2 つ項目（“ワークストリーム” と呼ぶ）に関する交渉を内容として含んでいる。

### 1.2. ワークストリーム 1（WS1）：2015 年合意

#### 1.2.1. ドーハまでの論点

ADP に課せられた目的の 1 つ目は、2020 年から効力を持つ新しい国際枠組みに関する合意を、2015 年までに作ることである（1/CP.17 の第 2~6 段落に記載）。

WS1 では、COP18（カタール・ドーハ）までの時点では、以下の 4 つの論点が議論された<sup>1</sup>。

1. 条約の原則（e.g. 共通だが差異のある責任原則）が新しい合意の中でどのように適用されるのか。

---

<sup>1</sup> UNFCCC. (2012) Summary of the roundtable under workstream 1 ADP 1, part 2 Doha, Qatar, November-December 2012.

2. 国別の事情およびその変化がどのように考慮されるべきか。
3. 新しい合意が、いかにして実際に「全ての国々に適用可能」となるのか。それぞれに差異化された約束のあり方も含む。
4. 全ての国々の野心的な参加をいかにうながすのか、そして合意の効果的な実施や遵守の仕組みを作るのか。

1は、条約の下の原則、特に「共通だが差異のある責任原則」について、今後はこれまでと異なる解釈を認めていくのか（従来の「附属書Ⅰ国」と「非附属書Ⅰ国」の枠を超えた議論をするか等）が議論になった。

2の国別の事情とその変化とは、具体的には、中国やインド等の国々が排出量を増やしていることや、一人当たりの排出量の変化など、国々の状況が変化していることを、どのように新しい合意の中では考慮するのかということと、それらが今後変化していくという前提に立った時、新しい枠組みはどのように柔軟に対応していくのか、という論点である。

3は、1の論点にも関わるが、ダーバン決定に含まれた「**applicable to all**」という言葉のどのように解釈するのか、という点である。素直に読めば、新しい合意は、全ての参加国に対して適用されるものと解釈される。しかし、それは必ずしも、全ての参加国に対して「同じ形で」適用されることを意味するわけではない。具体的には、たとえば、新しい合意の中での「約束（**commitment**）」の形は違い得るのではないかと、違おうとしてどのように違おうのかという議論である。

4は、新しい枠組みは、各国が積極的に参加できるものであるという一般的な議論に加えて、では、ボトムアップで各国が自主的に約束したものを持ち寄るような形式がよいか、それとも、やはりトップダウンで2℃未満目標と整合的なものを作るべきなのか、という議論である。

いずれの議論も、結論が出ている段階ではなく、各国の意見の言い合いが続いている。今後の議論も、これらの論点が中心となっていくことは間違いない。

### 1.2.2. 作業計画

COP18（ドーハ）では、以下のような、今後の作業計画についてもおおまかな合意がされた（2/CP.18）。

1. COP20（=2014年のCOP）までに、交渉テキストの草稿に含めるべき要素を検討すること。
2. 2015年5月までに、交渉テキストの草稿が準備されること。

一般的な理解としては、今年（2013年）は引き続き非公式な意見交換を重視し、IPCC第5次評価報告書の内容（今年の9月～来年4月にかけて作業部会Ⅰ～Ⅲの結果が公表される）も踏まえて、徐々に具体的な中身に関する交渉を深めていくことが期待されている。

## 1.3. ワークストリーム 2 (WS2)

### 1.3.1. ドーハまでの論点

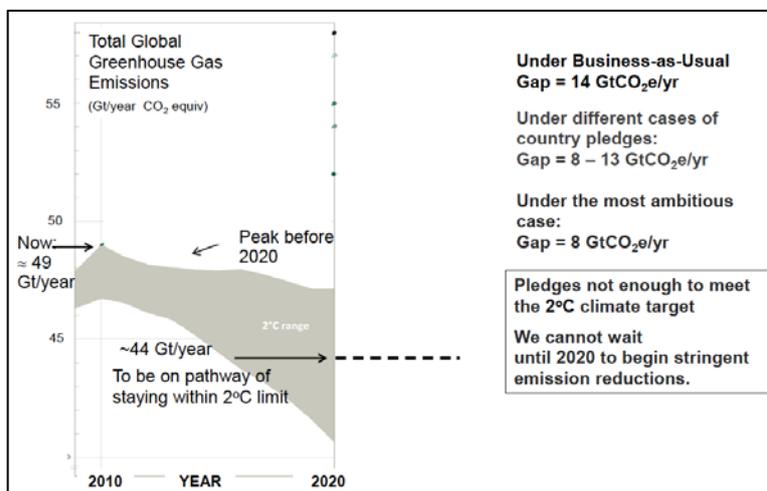
ADP に課せられた目的の 2 つ目は、2020 年までの「野心の引き上げ」である (1/CP.17 の第 7~8 段落に記載)。WS2 では、COP18 (カタール・ドーハ) までの時点では、以下の 4 つの論点が議論された<sup>2</sup>。

1. (既存の) 各国自主目標・行動 (pledges) に対して追加的で補足的な、国際および国内の行動が、条約の下でいかに強化・奨励・支援されるか。
2. 野心の引き上げにおける実施の手段の役割。
3. 最も大きな緩和ポテンシャルに関する行動やイニシアティブをいかに触発するか。

「野心の引き上げ」は、一般的には、1 の論点に代表されるように、全体としての排出量削減水準の引き上げ、つまり「緩和」の議論であると解釈されている。

具体的には、UNEP の *The Emission Gap Report 2012* の数字が引用されることが多い (図 1)。同報告書によれば、2020 年時点での「2°C」目標達成のために必要な排出量水準と現状の各国削減目標の水準との差は、80~130 億トン CO<sub>2</sub> 換算になるという。アメリカ 1 国の年間排出量が約 70 億トンであるので、その大きさが窺い知れる。

図 1 : UNEP 報告書における必要削減量と現状の削減見通しの「ギャップ」



(出所) UNEP 報告書<sup>3</sup>に関する UNEP のプレゼンテーションより<sup>4</sup>。

<sup>2</sup> UNFCCC. (2012) Summary of the roundtable on workstream 2 ADP 1, part 2, Doha, Qatar, November -December 2012.

<sup>3</sup> UNEP. (2012) *The Emission Gap Report 2012*. UNEP.

具体的には、a) 各国の既存の自主目標・行動 (pledge) の水準を引き上げる、b) まだ自主目標・行動を提出していない国の数を増やす、c) 準国家レベル、国家レベル、地域レベル、国際レベルで行われている削減に関するイニシアティブを認めていく、という3つの手段が検討されている。aとbについては文字通りの意味だが、cについては、具体的には、オゾン・メタン・ブラックカーボン等の短期寿命物質 (SLCF) の削減、HFCの削減、国際船舶・航空分野でのIMOやICAOの取組みといった取組みが話題に上がっている。

それぞれの中身はともかく、こうした「緩和」関連の議論がこのWS2の議論の中心を占めることについては、それほど異論はない。これに対して、2つ目の「野心の引き上げにおける実施の手段の役割」をWS2の議題とするべきかについては、先進国と途上国の間で意見の対立がある。「実施のための手段」とはつまるところ、資金や技術支援を指しており、途上国側としては、これらが無ければ、自国の中での「緩和」ができないと主張しているが、先進国側はこの議論を切り離したがつている。これらに加えて、「適応」も含めるべきだとの意見が特に途上国の側には強い。

3の議論は、各国の国内で、大きな削減ポテンシャルを持つ分野での削減を邪魔している要因をどのように同定し、取り除いていくのかという議論である。

### 1.3.2. 今回の会議で期待されていること

WS2の議論は、「2020年まで」を当然ながら議論の射程としているので、残された時間は、本来それほどない。しかし、COP18(ドーハ)までの議論では、WS2に関する具体的な決定は出されなかった。

COP18では、2014年の作業計画に入れ込む活動を見つけることを目的として、2013年はさらに様々な選択肢を議論することとなっている。COP19の時点で、「ギャップ」を埋めるために、実行可能かつ具体的な決定を出せるかどうかは未だ不明である。

## 2. 今回の会議の予定

---

### 2.1. WS1の予定

最初に、以下のテーマでワークショップを開催することが予定されている<sup>5</sup>。

- 2015年合意の範囲・構造・デザインに関するワークショップ(4月29日(月) 15:00-18:00)

---

<sup>4</sup> John Christensen. (2012) The Emissions Gap Report 2012. (Presentation given at the occasion of COP18, Doha, 2012).

<sup>5</sup> UNFCCC. (2013) Information on the second session of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action.

6つのラウンドテーブル（各90分）が計画されている。各ラウンドテーブルに割り当てられた時間は90分と比較的短く、中身を掘り下げた議論というよりは、各国の立場の確認になるのではないかと考えられる。

表1：WS1のラウンドテーブルの予定

番号	テーマ	日時
1	導入 (Setting the scene)	4月30日(火)・16:30-18:00
2	適応 (Adaptation)	5月1日(水)・16:30-18:00
3	実施の手段 (Means of Implementation)	5月2日(木)・10:00-11:30
4	緩和 (Mitigation)	5月2日(木)・16:30-18:00
5	緩和 (Mitigation) <続き> 行動と支援の透明性 (Transparency of action and support)	5月3日(金)・10:00-11:30
6	まとめ (Summarize and close)	5月3日(金)・11:30-13:00

## 2.2. WS2の予定

最初に、以下の2つのテーマでのワークショップを開催した後、

- 低炭素発展の機会（4月30日（火）・10 am～1 pm）
- 土地利用に関連した緩和・適応の機会（5月1日（水）・10 am～1 pm）

2つのラウンドテーブル（各180分）が予定されている。

表2：WS2のラウンドテーブルの予定

番号	テーマ	日時
1	行動を触発する (Catalyzing Action)	4月30日(火)・15:00 – 16:30 5月1日(水)・15:00 – 16:30
2	2020年以前の野心のレベルの引き上げへ向けて、実例を生み出し、成果重視のアプローチをとる (Building a practical and results-orientated approach to increasing pre-2020 ambition)	5月2日(木)・11:30 – 13:00 及び 15:00 – 16:30

これらに加えて、5月2日（木）の13:00～14:00に、ADP共同議長による特別イベントで、オブザーバーからの意見を聞く機会が設けられる予定となっている。

## 3. 今回の会議の見所？

今回のADP2は、5日間という短い期間であることもあり、次回の6月の会合と一連のものとして開催される。つまり、今回の会議での特別な結論は正式には採択されず、会議を一時「中断」して、6月に再開するということになる。

加えて、予定されているのがワークショップとラウンドテーブルという両方とも正式な「交渉」ではない性質のものであり、その意味で、今回、重要な決定がされるということはない。

その中で敢えて NGO の視点から見所をあげるとすれば、以下の 3 つを挙げることができる。

1. 衡平性 (equity) 等の重要原則の扱いの方向性が見えてくるか
2. 2020 年以前の野心について、具体的な行動を見ることができるか
3. いくつか新政権となっている国々は、どのような交渉スタンスで臨んでくるか

1 つ目は、特に WS1 で議論になっているが、「共通だが差異のある責任原則」をどのように扱っていくのかである。現在のところの交渉の流れでは、これを特別のテーマとして単独で扱うというよりは、各分野でいずれにせよ出てくるこのトピックをそれぞれの局面で議論する（「緩和」における「衡平性」、「資金支援」における「衡平性」…… etc）というアプローチがとられているが、果たしてそれでよいのか。

2 つ目は、ほぼ全ての国々が重要との認識を持ちながらも、目標を引き上げる準備がある国々はほとんどない。UNFCCC 外の取組み（短期寿命物質や ICAO・IMO 等）をどこまで取り込むのかという問題もあるが、一般的に「推奨」という程度の議論に最終的に落ち着くのか、それとも具体的な行動をともなった決定に COP19 でなるのかは重要な分かれ目となる。

3 つ目は、日本も含めて政権が交代した国がいくつかある。中でも、アメリカや中国はそれぞれが持つ重要性から考えても重要であろう。これらの国々の交渉団が、これまでとどれくらい交渉スタンスを変えてくるのか（こないのか）は、今後の交渉にとっても重要な影響を持ち得る。