

「パリルールブック」策定に向けた国際交渉の現状と見通し

バンコク気候変動会議を終えて

水野勇史

気候変動とエネルギー領域ディレクター

1. はじめに

2015年のCOP21で採択されたパリ協定については、実施のためのルール、ガイドライン等の指針（以下、パリルールブックと称す）に関する国際交渉が続いており、本年12月にポーランドのカトビチエにて開催されるCOP24における策定を目指している。2018年は、ドイツ・ボンで定期的に行われている交渉会議¹（5月上旬に開催済み）に加え、9月4日～9日にかけて、タイ・バンコクにて、COP24前としては最後となる公式の交渉会議²が開催された。本稿ではバンコク会議の結果を踏まえて、パリルールブック策定の進捗の概況を整理し、COP24における見通しについて論ずる。

2. 文書ステイタスに見る進捗

【ポイント】

- ・名称が非公式ノートから非公式文書に、また一部の議題はテキスト案になった
- ・形式が箇条書きから文章に、また一部の議題は法的文章になった
- ・一部の議題は文責が議長・ファシリテータから締約国になった

バンコク会議の前後においては、COP24でのパリルールブック策定に向けて、文書の位置づけや文責といった「文書ステイタス」という点で着実な進展があったと言える。

表1に示したように、文書名称について、ボン会議終了時点ではほとんどが非公式ノート(informal note)であったのが、バンコク会議終了時点では多くが非公式文書(informal document)となった。非公式ノートと非公式文書には文書番号がなく、公式な定義がある訳ではないが、「ノート」よりも「文書」の方がルールブックに近づいた印象を与えられると言える。

¹ パリ協定特別作業部会第1回会合第5部(APA1-5)、科学上及び技術上の助言に関する補助機関第48回会合(SBSTA48)及び実施に関する補助機関第48回会合(SBI48)

² パリ協定特別作業部会第1回会合第6部(APA1-6)、科学上及び技術上の助言に関する補助機関第48回再開会合(SBSTA48-2)及び実施に関する補助機関第48回再開会合(SBI48-2)

表1 パリルールブックに関する主な議題の文書ステイタスの変化

(箇条書きは上から、文書名称/ページ数、形式、文責を示している)

議題	ボン会議 終了時点 5/10	バンコク会議 開催前時点 8/6	バンコク会議 終了時点 9/9	進捗評価
緩和関連 (APA 議題 3)	・非公式ノート/26 頁 ・箇条書き ・共同ファシリテータ	・非公式文書/33 頁 ・箇条書き ・APA 共同議長	・非公式文書/35 頁 ・箇条書き ・APA 共同議長	ほぼ進展なし(8/6 時点 と大きく変わらず)
適応報告 (APA 議題 4)	・非公式ノート/26 頁 ・箇条書き ・共同ファシリテータ	・非公式文書/17 頁 ・文章 ・APA 共同議長	・非公式文書/14 頁 ・法的文章 ・共同ファシリテータ	位置づけが非公式文 書、形式が法的文章に 進展
透明性枠組み (APA 議題 5)	・非公式ノート/67 頁 ・箇条書き ・共同ファシリテータ	・非公式文書/72 頁 ・文章 ・APA 共同議長	・非公式文書/75 頁 ・法的文章 ・共同ファシリテータ	位置づけが非公式文 書、形式が法的文章に 進展。
グローバルストックテイク (APA 議題 6)	・非公式ノート/11 頁 ・箇条書き ・共同ファシリテータ	・非公式文書/12 頁 ・文章 ・APA 共同議長	・非公式文書/13 頁 ・法的文章 ・共同ファシリテータ	位置づけが非公式文 書、形式が法的文章に 進展
実施遵守促進 (APA 議題 7)	・非公式ノート/14 頁 ・箇条書き ・共同ファシリテータ	・非公式文書/19 頁 ・箇条書き/文章 ・APA 共同議長	・非公式文書/13 頁 ・法的文章 ・共同ファシリテータ	位置づけが非公式文書 に進展。形式が文章に 進展
対応措置 (SBSTA 議題 9(b), SBI 議題 17(b))	・非公式文書/7 頁 ・文章 ・SBSTA/SBI 議長	—	・テキスト案/8 頁 ・法的文章 ・(締約国)	位置づけが(締約国に よる)テキスト案、形式 が法的文章に進展
市場メカニズム (SBSTA 議題 12)	・非公式ノート/58 頁 ・文章 ・共同ファシリテータ※	—	・テキスト案/77 頁 ・法的文章 ・(締約国)	位置づけが(締約国に よる)テキスト案、形式 が法的文章に進展
資金 9 条 7 項 (SBSTA 議題 13)	・非公式ノート/62 頁 ・箇条書き ・共同ファシリテータ※	—	・テキスト案/62 頁 ・法的文章 ・(締約国)	位置づけが締約国によ るテキスト案に、形式が 法的文章に進展
資金 9 条 5 項 (SBI 議題 15)	・非公式ノート/17 頁 ・箇条書き ・共同ファシリテータ	—	・非公式ノート/16 頁 ・箇条書き ・共同ファシリテータ	進展少

注)この表における法的文章とは、パラ番号が付されている、主語が明確となっている、shall/shouldといった助動詞が含まれているといった観点から筆者が判断したものである。

※SBSTA議題12及び議題13には、議題の共同議長が就任しているが、APA議題で言えば共同ファシリテータの位置づけであるため、表1においては便宜的に共同ファシリテータと表記した。

(出所)UNFCCC事務局ウェブサイト掲載文書より筆者作成

また文書の形式としても、ボン会議終了時点では各国の提案をまとめた箇条書きのものが多かったが、バンコク会議終了時点においては、多くが法的文章の形まで進展した。一部の議題については、法的文章のテキスト案(draft text)ができ、かつ議長やファシリテータ作成となっておらず、つまりは締約国の文責となったと言える。このテキスト案は、文書番号こそついていないが、ステイタスとして正式な交渉文書と言え、COP24を前にいよいよ最終交渉の土台ができあがったことになる。

3. 進め方に見る進捗

【ポイント】

- ・結論文書が議題毎ではなく、APA/SBSTA/SBI共通となった
- ・COP24前までにAPA/SBSTA/SBI議長による文書改編を求めた

バンコク会議の前後においては、議論の進め方についてもパリルルールブック採択に向けたこれまでにない進展があったと言える。パリルルールブックを構成する議題の数は19あり、議論する場として、APAだけでなく、SBSTAやSBIにおいても交渉が行われている。通常は議題ごとに、議論の結果やその後の手続き等についてまとめる結論文書を採択するが、議題によって内容や進捗が異なることから、これまではそれぞれの議題毎に異なる結論文書を採択してきた。表1に示したように、バンコク会議においても議題によってその内容や進捗は異なっていた。しかしバンコク会議では、パリルルールブックの交渉過程として初めて、全体として一つの結論文書を採択した³。これは複数の議題にまたがるパリルルールブックについて、COP24において一つの文書として採択する流れができたと言える。

またパリルルールブック採択に向けて重要となるのは、COP24までの残りの時間をどのように活用するかである。ボン会議やバンコク会議のように、締約国が集まる公式の交渉会議はCOP24まで開かれない。残されているのは12月のCOP24だけである。この会議間(inter session)に作業できるのはAPA/SBSTA/SBIの議長であるが、これらの議長に「文書を編集する権限(マンデート)」を与えられれば、残された時間を活用することができる。この点については、既にボン会議の結論文書において、APA議題についてはAPA共同議長に文書編集のマンデートが与えられており、これを踏まえて8/6にAPA議長が非公式文書を作成した。バンコク会議の結論文書においては、さらにすべての議長(APA共同議長、SBI議長、SBSTA議長)に、COP24前の10月中旬までの「文書の提案」求めている。このように会議間の時間を活用した作業も進む見通しであり、パリルルールブック策定に向けた作業の進め方としても、確実な進展を示していると言える。

³ 正確には、APA/SBSTA/SBIそれぞれで3つの結論文書を採択したが、その実質的に同じ内容となっている。

4. COP24の見通し

【ポイント】

- ・COP24でパリルールブック採択へ
- ・ただし、引き続き作業が継続される部分が残る
- ・作業の継続は、パリ協定実施の大きな障害にはならない

パリ協定の条文やCOP21決定文書においては、パリルールブックをパリ協定第1回締約国会合(CMA1)までに採択するとしている。そしてパリ協定が異例の速さで2016年11月4日に発効したことから、同年同月にモロッコのマラケシュで開催されたCOP22と同時にCMA1が開催された。しかしパリルールブックの採択は間に合わないため、CMA1決定によりCMA1を3カ年に分けて開催し、2018年のCOP24と同時にCMA1の第3部を開催してパリルールブックの策定作業を終えることとした。この決定に従い、これまで述べてきたように、バンコク会議の前後からパリルールブックの策定に向けた進展が見られているところである。交渉であるため最後まで予断できないが、表1に示した進展を踏まえて、筆者はCOP24でパリルールブックが採択されると考えている。

しかしながら、COP24でパリルールブックが完成するわけではなく、部分的なものにとどまり、来年も引き続き作業を継続していくことも確実と言える。その理由としては、深刻な対立点があったり、または作業量が膨大であったりすることから、作業が進んでいない議題があるからである。前者の例としてはAPA議題3やSBI議題15、後者の例としてはAPA議題5やSBSTA議題12が挙げられる。さらに、例えばSBSTA議題12の市場メカニズムのテキスト案は3つに分かれており、それらは「CMA1決定案」「指針案」、そして「2019年の作業計画案」となっており、すでに2019年に作業が継続されることを前提とした内容となっている。

COP24で採択されるパリルールブックが完全ではなく作業が継続されることは、各国のパリ協定の実施に向けた予見性を低め、準備期間が短くしてしまうことになる。しかし、2018年末時点で完全なパリルールブックがないと実施上の深刻な問題が生ずるかと言えば、必ずしもそうとも言えない。パリ協定の本格的な実施は2021年⁴からであり、COP24終了から2年ある。APA議題5の透明性枠組みについては、パリ協定の実施の報告に関することであるため、実際に動き始めるのはさらにその後となる。これはAPA議題7の実施遵守促進についても当てはまる。パリ協定14条で規定されているグローバルストックテイクの第1回の開催は2023年であり、必ずしも今年中に詳細を決めておく必要があるとは言えない。このような実務上の状況も、COP24において完全なパリルールブックの採択を前提としない背景になっていると考えられる。ただし、例えば次のNDC(2020年までに提出・更新する必要がある)に関わるAPA議題3の緩和関連のように、2020年より前に対応する事項もあることから、COP24で決めるべき重要な事項がないということでは決していない。

⁴ パリ協定は既に発効しているが、京都議定書のような約束期間は設定されていない。京都議定書第二約束期間が2013～2020年、カンクン合意の目標年が2020年と、いずれも2020年までの取り組みとなっていることから、多くの国にとってパリ協定の実施は2021年からと捉えられる。各国が提出したNDC(nationally determined contribution)の実施期間については、例えば日本、オーストラリア、ニュージーランド、EU、スイス、ノルウェー、ペルー、ベトナム、南アフリカ等は2021年からと明記している。

5. おわりに

パリ協定実施のためのパリルールブックについては今年のCOP24を経て、その後も作業が継続される見通しである。ただし、パリ協定は今世紀後半までの温室効果ガス排出量を実質0とする、すなわち脱炭素社会を目指すという明確な目標を掲げている。各国の中央政府が交渉を続けているルールブックが完全に完成しなければ、自治体や企業等の非政府主体がパリ協定の目標である脱炭素社会構築に向けて具体的な行動を起こせないかと言えばそうではない。そして現実として非政府主体による気候変動対策に向けた行動は日々進展していると言える。パリルールブックは、ルールを決めてから行動することを想定するのではなく、既に先行して起こっている様々な主体による気候変動対策のための行動をより促進する仕組みとすることが求められよう。そしてさらに重要なことは、途上国を含む世界全体での気候変動対策を推進していく仕組みとすることであり、これはCOP24で完結するものではないと言える。パリルールブックは、いわば随時更新文書(living document)として、COP24以降のみならず、パリ協定が実施されてからも、その更新が続いていくであろう。



公益財団法人 地球環境戦略研究機関（IGES）

気候変動とエネルギー領域

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

E-mail: ce-info@iges.or.jp Twitter: @IGES_JP Facebook: @IGESJapan

www.iges.or.jp

この出版物の内容は執筆者の見解であり、IGES の見解を述べたものではありません。
©2018 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.