

パリ合意の本格実施に向けた パリルールブックの採択

気候変動とエネルギー領域
プログラムディレクター
水野 勇史



1. はじめに

2015年12月のCOP21(国連気候変動枠組条約第21回締約国会合)で採択されたパリ協定は、気候変動問題への世界的な危機感の高まりから各国の締結が速やかに進み、採択から約1年という、国際条約としては異例の速さで発効した。そして2016年に開催されたCOP22は、同時にパリ協定の第1回締約国会合(CMA1)となった。COP21決定では、パリ協定実施のためのルール策定をCMA1までに行うとされていたが、発効があまりに早かったために、ルール策定がこれに間に合うはずもなく、緊急対策的に第1回会合を3回に分けて行うこととなった。そして2018年のCOP24と同時に開催される「パリ協定第1回締約国会合第3部(CMA1-3)」までに、パリ協定を実施するためのルール、いわゆるパリルールブックの採択を目指すことになった。2018年12月にポーランドのカトヴィツェで開催されたCOP24及びCMA1-3においては、2年間の交渉を経てパリルールブックが採択された。

2. 交渉の構図

ただし、パリルールブックは決して予定調和的に採択された訳ではなく、最後までその採択が危ぶまれた。なぜならパリ協定の内容は、緩和、市場メカニズム、適応、資金、透明性枠組み、グローバルストックテイク(世界全体での進捗検討)、実施遵守促進等と多岐にわたっており、どの分野においても各国間での意見の相違、特に先進国と途上国で深刻な相違点があったためである。特に、途上国が重視している「資金」については、途上国に適応を含む気候変動対策のための資金的支援を行う「緑の気候基金(GCF)」へ30億ドルという最大の拠出を行う予定だった米国が、トランプ政権発足後に拠出を停止(前政権が10億ドルまで拠出済み)していることから、途上国から見れば約束されていた資金支援が受けられなくなっている状況である。

内容

P. 1 巻頭言

パリ合意の本格実施に向けた パリルールブックの採択

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

プログラムディレクター 水野 勇史

P. 5 緩和と市場メカニズム～パリ ルールブックでの決定～

IGES 気候変動とエネルギー領域

プログラムディレクター 水野 勇史

P. 10 資金～パリルールブックでの 決定～

IGES 北九州アーバンセンター

研究員 大田 純子

P. 14 グローバル・ストックテイク～ パリ協定・ルールブックでの決 定～

IGES 気候変動とエネルギー領域

研究員 池田 恵理

P. 17 透明性枠組み、途上国の国家報 告書がどう変わるか

IGES 気候変動とエネルギー領域

リサーチマネージャー 梅宮 知佐

パリ協定は、先進国のみに削減義務を課した京都議定書とは異なり、途上国を含む全世界の国に等しく削減努力を求めているが、途上国がこれを受け入れた暗黙の前提として、GCFを含む先進国からの資金支援に対する期待があった。したがって、途上国としては、この前提が一部崩れた以上、パリルールブックの内容を途上国にとってより有利なものにするべきとの認識を持っていたのが交渉の最も基本的な構図である。GCFへの拠出等はそもそもパリルールブック交渉の対象でないが、こうした構図を踏まえると、パリルールブック採択のためには、先進国としての譲歩が求められていたと言える。

この先進国と途上国の対立を示す典型的な概念が、いわゆる「二分論」であった。つまり気候変動枠組条約には附属書I国として先進国がリストアップされ、それ以外の国は非附属書I国として分けられており、条約上の義務も分けられていた。また京都議定書でも同じ区分を踏襲し、先進国のみに削減義務が課せられており、つまり先進国と途上国とに二分されていた。この二分を正当化する論理として、気候変動枠組条約において採用された「共通だが差異ある責任(CBDR)」があった。したがって、途上国としてはパリルールブックに、附属書I国/非附属書I国という差を設けて、先進国により厳しい内容にする、そのためにCBDRを原則として位置づけるよう強い主張があったのである。

どのような政治的主張をしたところで、気候科学が変わるものではなく、むしろ、ますます強固なものとなろう。結局は、「それで気候変動をどうするつもりか」という基本的な問いかけにどう答えるのか、それに尽きるのであろう。

1つのルール

パリルールブックが結果として二分論に基づくルールとなったのかと言えば、そうではない。むしろ、各国共通の世界単一ルールになったと言える。

具体的な条文について見てみると、パリルールブックにおいては、附属書I国/非附属書I国、及びCBDRという表現は実質的に一度も使われていない。京都議定書の運用ルールであるマラケシュ合意において附属書I国/非附属書I国が410回も使われていたこととは対照的である。代わりに先進国/途上国という表現がマラケシュ合意よりも多く使用されている。しかし先進国/途上国に該当する国が明文的にリストアップされていないことに最大の違いがある。「途上国」には、特にパリ協定13条に基づく透明性枠組みのルールにおいて、報告する内容や審査の方法等について柔軟性が認められているが、途上国かどうかを決定するのは、自国となっている。1つのルールとなったことは、先進国側の主張が通ったことになるが、自己決定すれば途上国として柔軟性を活用できるという点では、途上国の主張が一切認められていないという訳ではない。ただし、途上国と自己決定した場合、どの柔軟性ルールを適用したかと同時に、統一ルールを適用できない能力的な課題とこれらの課題を改善する期間の見込みを説明することが求められている。このようなルールは、途上国が非附属書I国として予め位置づけられ、永続的に義務を負わないという仕組みとは構造的に異なる。

この1つのルールにより、少なくともルール上は途上国にも先進国と同様の削減努力を促すことになり、先進国に対しても「先進国だけで取り組んでもこの問題を解決できない」という言い訳を与えないことになる。したがって、パリ協定の長期目標である「今世紀後半までに温室効果ガスのネット排出を0とする」ために不可欠な、世界全体での取組みを促進するという主旨に沿ったルールと言える。他方で、1つのルールにするということは、誰もが実施できるような内容となるため、各国に長期目標達成のための十分な努力を促すことができるのか、という課題が生ずる。この課題は、今後のパリルールブックの運用によって対処しつつ、必要に応じてルール更新も行っていくべきだろう。

条文に見る二分論からの脱却

用語	条約/議定書			運用ルール	
	気候変動枠組条約(UNFCCC)	京都議定書	パリ協定	マラケシュ合意(京都議定書運用ルール)	パリルールブック
共通だが差異ある責任(CBDR)	3	1	4 (異なる国情に応じて)	5	0 (カバー決定の前文に1回、13条指針の前文で2条2項への言及が1回)
附属書I国/非附属書I国/附属書II国	13	43	0	410	0
先進国/途上国(後発途上国除く)	44	12	47	149	153

パリルールブックの主な構成要素

具体的なパリルールブックの内容や交渉の詳細については、この巻頭言ではなく他の原稿に譲るが、ここではパリルールブックの全体像を示すために、その構成要素について紹介する。

第4条 NDC

まず基本となるのは、NDC である。日本語に訳すと「**自国が決定する貢献 (nationally determined contribution)**」であるが、その意味するところは温室効果ガスの排出削減目標である。パリ協定4条においては、すべての国が NDC を5年に1回提出・更新することを義務付けている。そこで、このNDCをどのように記入するのか、その明確性や透明性、相互理解を促進するためにどのような情報提供を求めるのか等、がパリルールブックによって明確となった。

第6条 市場メカニズム

各国は NDC に基づいて自国での排出削減を実施するが、パリ協定6条において国際的な市場メカニズムを活用して、他国で削減した分を自国の削減とみなすことが認められている。この際、クレジット等の獲得国と移転国とのダブルカウントをどのように防ぐか、排出削減について単年目標を有する国が、経年的に獲得／移転したクレジット等をどのようにカウントするか、といったことを決めることが必要であった。この6条に関する実施ルールのみパリルールブックとして合意できず、交渉がさらに1年継続されることとなった。したがって、2019年12月にチリのサンチャゴで開催される COP25/CMA2 において、6条の実施ルールが採択されるかどうかは注目点の一つとなっている。

第13条 透明性枠組み

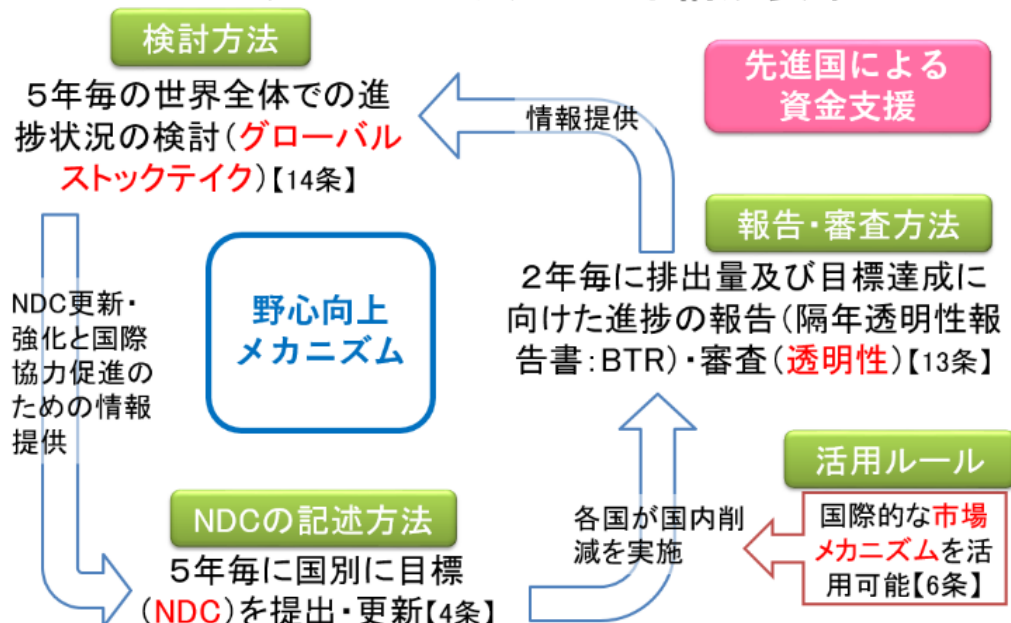
パリ協定13条においては、すべての国が2年に1回隔年透明性報告書 (BTR) によって、温室効果ガスの排出量や NDC の実施・達成に向けた進捗について報告すること、さらに提出された BTR について審査を行うことが義務付けられている。パリルールブックにおいては、各国に具体的にどのような内容について報告を求めるのか、そして審査の内容やプロセスをどのようなものにするか、どのような点に途上国としての柔軟性を付与するのか、といったことを決める必要があった。パリルールブックではこれらについてかなり詳細なルールが合意され、現在は2020年の COP26/CMA3 における採択を目指して、報告フォーマットや審査員の訓練プログラムの内容等の作成に向けた交渉が行われている。

第14条 世界全体で進捗状況の検討 (グローバルストックテイク)

パリ協定が長期的に目指す気温上昇の 1.5°C/2°C 目標に対して、世界全体として取組が整合的なのかを、透明性枠組みからの情報提供等を踏まえて5年毎に確認、検討を行い、その結果を各国にフィードバックするのが、グローバルストックテイクである。パリルールブックでは、どのような情報源を活用するのか、具体的な検討プロセス等が決定された。

このようにして見てくると、パリ協定はサイクルとなっていることがわかる。すなわち、4条によって各国が自ら目標を設定し排出削減を行っていく、13条において各国の進捗を明らかにし、14条においてそれらの進捗が世界全体として長期目標に整合的かをチェックし、これを4条における目標設定に反映させようとするものである。このサイクルを回すことによって野心の向上、ひいては長期目標の達成を目指していることがわかる。

パリルールブックの主な構成要素



第9条 資金

そしてパリ協定のサイクルを回していく上で、能力的に課題がある途上国を支援するための先進国からの資金について取り扱うのが9条である。うち9条5項により、2020年からは2年毎に途上国に対する資金支援額を事前に報告することになっているが、具体的な報告内容、報告後の情報の取り扱い等がパリルールブックとして規定された。

以下、クライメート・エッジ本号では、ここで紹介したパリルールブックの構成要素毎に、交渉の経緯や結果について詳細を論じていく¹。

(了)

¹ クライメート・エッジ本号の巻頭言を含む各原稿については、浜中裕徳 IGES 特別研究顧問、田村堅太郎 IGES 気

候変動とエネルギー領域リサーチリーダーからアドバイスやコメントを得て執筆したことを申し添える。

シリーズ：脱炭素化社会構築に向けた挑戦①パリルールブックを読み解く

緩和と市場メカニズム ～パリルールブックでの決定～



気候変動とエネルギー領域
プログラムディレクター

水野 勇史

1. 第4条(緩和)

パリ協定の条文は、見出しはなく、条文を数えるための数字のみの記載となっている¹。つまり第4条の見出しは記載されていないが、一般に「緩和」と呼ばれており、4条1項には有名なパリ協定の長期目標、すなわち「今世紀後半までのネット排出0とすること」が明記されている。

しかし4条の残りの2項から12項は、NDCすなわち、自国が決定する貢献（nationally determined contribution）についての条項であると言ってよい。このNDCについては、一般に「排出削減目標」と解釈されており、第4条の主旨からはその解釈は決して間違っていない。しかし、NDCが緩和、つまり排出削減のみを対象としているかと言えば、そこはパリルールブックの交渉においても論点となった点であり、交渉結果を含めて本稿で簡単に紹介したい。

(1) パリルールブックの必要性

パリ協定4条においては、すべての国がNDCを5年に1回提出・更新することを義務付けており、すでに183カ国がNDCを提出している。これらのNDCの内容は、COP20での決定文書の1つのパラグラフ2に列挙された項目に基づいて記述されているが、内容の詳細さや記述方法において各国の間でバラつきが大きく、どのような情報提供を求めるかをさらに明確にすることが必要であった。パリ協定を採択した2015年のCOP21の決定において、NDC期間、つまり排出削減目標の年が2025年までの国（米国等26カ国）は、新たなNDCを2020年までに提出し、以降5年毎に提出することを求めている。またNDC期間が2030年までの国（日本

を含む151カ国）は、NDCを2020年までに提出又は更新し、以降5年毎に同様とすることを求めている。そして、同じ決定において、「2020年まで」というのは、2020年末に開催されるCOP26の9～12ヶ月前までとしており、準備期間を考えれば、2018年末のCOP24で、NDCの記述方法に関するパリルールブックを採択することが必要であった。

(2) 意見対立の構造

第4条についての意見対立の構造のポイントとして、ここでは3点を挙げたい³。①二分論、②NDCの範囲、③NDC期間の共通化、である。

①の二分論については、先進国と途上国を分け、それぞれに異なるルールを適用すべきか、それとも共通のルールとすべきかという論点である。途上国、特に途上国同志グループ（Like-Minded Developing Countries : LMDC）⁴は異なるルールを適用することを主張し、先進国は反対していた。

②については、NDCで記述すべき事項として、緩和、つまりは排出削減目標なのか、それともそれ以外の「適応」「支援」「資金」「技術」「能力構築（キャパシティ・ビルディング）」も含まれるべきか、という論点である。途上国、特にLMDCは緩和以外の事項も含まれるべきと主張し、主に先進国は反対していた。「適応」「支援」「資金」「技術」「能力構築」には、いずれも途上国を支援する要素があり、LMDCとしては、これらについてNDCへの記載を義務付けることによって、先進国からより多くの支援を引き出せるということが主張の背景にあった。先進国としては、NDCが自国決定である以上、各国が緩和以外の内容を記述することは妨げないが、これをルールとして定め、義務

¹ 京都議定書も同様に条文は数字だけであるが、国連気候変動枠組条約（UNFCCC）は、条文ごとに数字に加え、見出し（例えば、定義、目的、原則等）が記載されている。

² 決定1/CP.20、パラグラフ14

³ 交渉において意見の対立があったのは、ここで挙げた3

点のみではなかった。また「途上国」「先進国」と言っても、それぞれの中で国によって意見が異なっていたことにも留意頂きたい。

⁴ 主な構成国として中国、インド、サウジアラビア、ボリビア等がある。

付けることには反対という姿勢であった。

③については、NDC 期間、つまりは排出削減目標年の共通化を検討することがパリ協定で求められており、これを具体的に何年にすべきかという論点である。NDC 期間の共通化については、本クライメートエッジの巻頭言に記したパリ協定のサイクルを回して、世界全体として長期目標に整合的かをチェックし各国の NDC の野心向上を促していく上で重要なルールとなる。途上国や EU はグローバルストックテイクを 5 年毎に実施することや、NDC の野心を引き上げる機会を増やすために 5 年毎とすることを主張し、日本を含む一部の先進国は温暖化対策投資を計画し実行していく上で、短いサイクルよりも 10 年サイクルの方が望ましいため、10 年毎とすることを主張した。

(3)採択された指針

COP24 では 2 つのガイダンス（指針）が採択され、①と②について合意された。2 つの指針とは「NDC の明確性、透明性及び理解促進のために必要な情報（ICTU）に関する指針」および「国の NDC を説明するための指針」である。いずれも第 2 回目以降の NDC について、これらの指針に沿って記述することが義務付けられた。

前者の指針においては、1.参照するポイントに関する定量的な情報、2.NDC 実施期間（単年目標か複数年目標を含む）、3.ガスやセクターの範囲と対象、計画プロセス、4.（排出量・吸収量の推計・計算方法を含む）仮定と方法的アプローチ、5.排出量・吸収量を推計するために用いた IPCC 方法論とメトリクス、6.国の NDC が国情に応じて公平で野心的であることをどのように考慮したか、7.NDC が条約第 2 条の目的達成にどのように貢献するか、の 7 点について具体的な記載を求めている。

後者の指針については、1.排出量・吸収量の計算（IPCC の方法論及び 100 年積算期間 GWP を用いること）、2.NDC の提出と実施の間での方法的整合性の確保、3.全ての種類の排出量・吸収量を NDC に含めることを目指すこと、4.排出量・吸収量の種類を除外した場合の理由の説明、の 4 点を求めている。

対立点であった二分法と NDC の範囲に関して、2 つの指針には、先進国／途上国といった分類はなく、単語としても含まれていない。また指針の内容は緩和に絞られている。つまり先進国の主張が全面的に通った形となっている。なぜ先進

国の主張が通ったのかについては、第 4 条以外の全体の合意内容のバランスも影響していると考え

られることから一概には言えないものの、1 つには「NDC の明確性、透明性及び理解促進のために必要な情報（ICTU）に関する指針」の項目はすでに COP20 で決定されていた内容（1/CP20 パラ 14）と同じであり、そこには二分論や緩和以外の要素は含まれていなかったことが挙げられる。つまり、もとの途上国の主張に無理があったと言える。他方、NDC の範囲については、指針ではなく、CMA 決定本文 5 において緩和以外の他の事項について記述することを妨げないことを明記し、途上国側の主張に配慮している⁶。

(4)残された点

パリルールブックにおいて、③NDC 期間の共通化については、2031 年以降に実施する NDC から共通化することを決定したが、具体的に何年とするのかについては合意できず、交渉が継続されている（交渉期限は設定されていない）。ただし、年数についてのオプションは、5 年とする、10 年とする、5 年又は 10 年のどちらかを選択、の 3 つに絞られている。NDC 期間は政府としての定める排出削減目標のみならず、民間企業の投資計画にも影響を与える重要な論点であるため、早期の決着が望まれる。

2. 市場メカニズム

パリ協定は第 6 条において、他国での削減を自国での削減としてカウントする市場メカニズムについて 2 つのことを規定している。まず 6 条 2 項においては、国連の関与を受けず各国が協力して実施する協力的取組みを認めている。日本が実施している二国間クレジット制度（JCM）や、EU 等で実施されている国内排出量取引が他国とリンクした場合などを想定している。もう一つは、6 条 4 項においてパリ協定に基づいて国連が管理するクレジット制度を設立するとしている。これは 2020 年までの国際枠組みである京都議定書の下で国連が管理したクリーン開発メカニズム（CDM）と同様の制度を、パリ協定の下でも実施していこうとするものである。

(1)パリルールブックの必要性

6 条 2 項については、各国がクレジットを国際取

⁵ 決定 4/CMA1、パラグラフ 8

⁶ NDC の範囲についての議論は「パリ協定の解説第 2 条

及び第 3 条（目的等）」

<https://www.iges.or.jp/files/research/climate-energy/PDF/cop/02-03.pdf> も参照されたい。

引する場合に、ダブルカウントの防止を含む適切なアカウンティングルールを適用することを求めており、これがパリルールブックの基本的な内容となる。6条4項については、新たに設立する制度の内容、具体的には制度管理主体の構成や役割、クレジットの計算方法等がパリルールブックの内容となる。さらに6条8項において非市場メカニズムについて規定しているが、本稿では割愛する。COP24においては第6条に関するルールは合意することができず、結果としてパリルールブックから取り残された状態にある。そしてCOP25での合意を目指し、国際交渉が継続されている。

(2) 意見対立の構造

第6条についての意見対立の構造のポイントとして、ここでは3点を挙げたい⁷。①ダブルカウントの防止、②協力的取組みへの課税的措置、③CDMのパリ協定への移管、である。

①のダブルカウント防止については、排出削減活動によって実現した削減量について、その活動を実施した国（クレジット発生/移転国）と、投資等によって排出削減に貢献し、その削減量を獲得し、NDC達成に活用する国（使用国）との間で、ダブルカウントすべきではないということである。これはいわば当たり前のことであり、途上国を含むほとんどの国が支持していたが、ごく少数国⁸はこれに反対し、これが第6条のルールが合意されなかった最大の要因と言われている。

②の協力的取組みへの課税的措置とは、CDMにおいては発行されたクレジットの2%を徴収

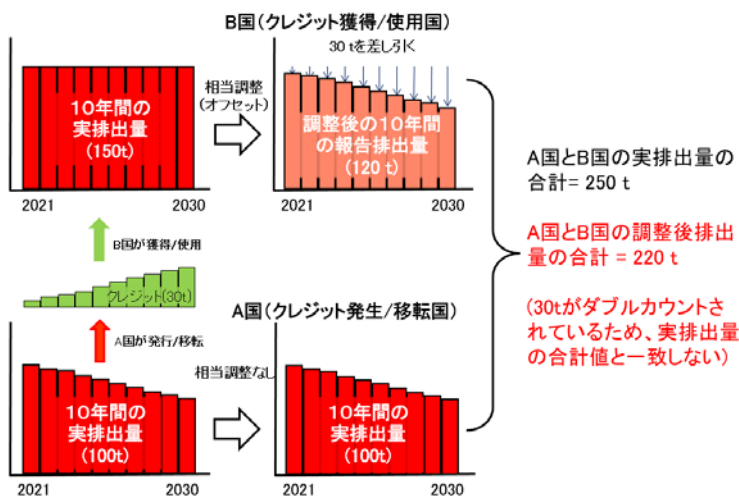
（SOP(share of proceeds)と呼ばれている）し、これを市場で換金して、途上国の適用支援に充てており、これと同様の措置を協力的取組みにも適用すべきという主張である。適応支援を受けたい途上国としてはこの措置を主張していた。他方、先進国としては、各国が独自に協力している取組みに対して国連が課税的措置を適用することは、取組みを阻害しかえって温暖化対策が進まなくなるという実務的な課題に加え、パリ協定を締結・批准した時の前提と異なるという法的課題から、適用に強く反対した。

③のCDMのパリ協定への移管については、本来は第6条のルール交渉の対象外の論点である。なぜならCDMは各国が独自に協力する取組みでもなければ、パリ協定において設立する制度でもないからである。しかし一部の途上国が論点として強く主張し、結果として交渉の対象となっている。そしてその影響として、肝心の6条4項の制度内容についてはあまり議論されないという矛盾を生み出していた。

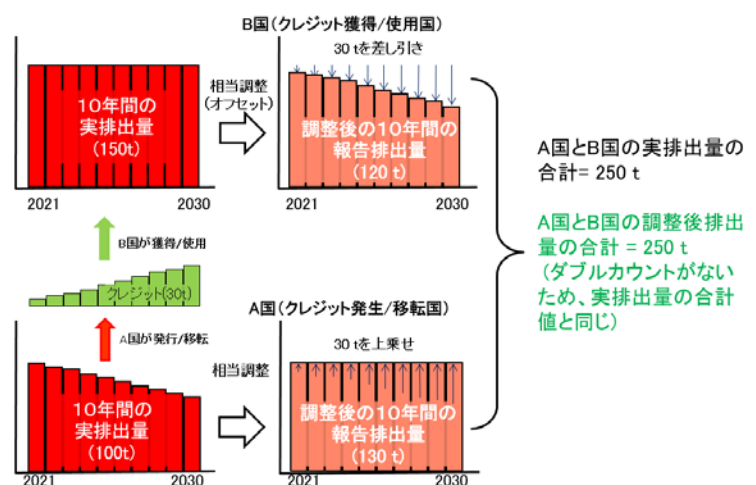
(3) 「相当調整」によるダブルカウントの防止

なぜ当たり前のことと言えるダブルカウントの防止に一部の国が反対したのかについて、その理由は必ずしも定かではない。しかしこのダブルカウントの防止は、2020年までの国際枠組みである京都議定書と根本的に異なるため、途上国にとって発想の転換が必要であることは確かである。下図においてその具体的な内容を示す。

現在の京都議定書における状況



相当調整によるダブルカウントの防止



⁷ 第6条の論点は多岐に渡り、ここで挙げた3点のみではなかったことは他の条項と同じである。また「途上国」「先進国」と言っても、それぞれの中で国によって意見が異なる

っていたことも同様である。

⁸ COP24後の報道ではブラジルが名指しされている。

クレジットが発生、移転、使用された場合にどのように計上されるのかについて、下図の左は現在の京都議定書における状況を示している。京都議定書に基づく CDM では途上国のみが CDM 活動を実施することができ、逆に先進国のみが排出削減目標を有している。つまり途上国である A 国（削減活動によって排出量を削減し、10 年間の排出量は 100t）が 30t のクレジットを発行し、先進国である B 国（10 年間の排出量は 150t）に移転、B 国がこれを活用したとする。B 国の実排出量は 150t であるが、目標達成判断をする際に報告する排出量は、獲得・使用したクレジットの 30t 分を差し引いた 120t となる。一方、クレジットが発生・移転させた A 国は、排出削減目標を有していないため、気候変動枠組条約等に基づいて排出量を報告する場合、実排出量である 100t をそのまま報告することになる。すると、A 国と B 国の実排出量の合計は 250t であるにもかかわらず、国際的に報告される A 国と B 国の排出量の合計は 30t 少ない 220t となってしまう。つまり 30t がダブルカウントされており、その原因は A 国が排出削減目標を有しておらず、目標達成について判断する必要がないためである。

この問題への対応方策が COP21 決定に記載されている「相当調整」である⁹。COP21 決定では、「NDC でカバーされている排出量・吸収量を相当調整してダブルカウントを防止する」としか書かれておらず、その具体的な方法と、6 条 4 項の制度によって発行されるクレジットも相当調整の対象とするかどうか論点となっていた。相当調整の方法について、第 6 条に関するパリルールブックは合意されていないものの、考えられる具体的な方策について、前項下図の右に示した。

A 国が 30t のクレジットを発行し、B 国に移転、B 国がこれを活用した場合、削減は A 国で生じているが、そのオーナーシップは B 国に移っている。つまり A 国は、移転した削減量を自国の削減としてカウントすることはできない。パリ協定の下では、すべての国が排出削減目標を有するため、A 国の実排出量は 100t であるが、目標達成について判断する際に報告する排出量は、移転したクレジットの 30t 分を排出量に上乗せ（つまり相当分を調整）した 130t とすべきである。この「相当調整」によって、A 国と B 国の実排出量の合計 250t と、国際的に報告される A 国と B 国の排出量の合計 250t が同じとなり、数字が整合するのである。

(4) 透明性枠組みでの決定

この相当調整方法を含む第 6 条に関するルールは合意されなかったが、実は透明性枠組みに関するパリルールブックにおいて、相当調整の基本的な方法が規定された¹⁰。その内容は、協力的取組みに参加する各国が、国際クレジットを NDC 達成に向けて活用する場合、又は緩和成果を NDC 達成以外の目的（※国際航空分野におけるオフセット制度が該当）に活用することを承認する場合、当該国は隔年透明性報告書（BTR）において、以下を報告しなければならないとしている。

- NDC の対象範囲の温室効果ガス排出量について、以下の相当調整を反映した排出バランス
- ・初回移転/移転した国際クレジット分は上乗せ
- ・活用/獲得した国際クレジットは差し引く

これはあくまでも報告のための規定であるが、「移転」したクレジットを排出量に上乗せするという、前項の図の右で示した概念をそのまま説明している。したがって、ダブルカウント防止方法については、パリルールブック全体で見れば、具体的に示されたと言える。ただし、前項の図では構造を単純化して示したが、各国の NDC は京都議定書のような複数年目標（例：2008～2012 年の 5 年間平均で 1990 年排出量比 6%削減）だけでなく単年目標の国が多数あり、さらには BAU（成り行き）排出量比目標等もあり、多様であることから、相当調整方法のさらなる精緻化が必要であり、それは第 6 条に関する交渉で、COP25 までに決めていく必要がある。

(5) SOP と CDM 移管に関する交渉の見

通し

②の協力的取組みへの課税的措置（SOP）については、2 (2) 意見対立の構造で述べたように、先進国としては容易に譲れない論点であった。パリ協定 6 条 6 項には、6 条 4 項で設立された制度には SOP を課すと明記されているが、6 条 2 項の協力的枠組みには SOP について言及はない。他方、巻頭言で述べたように、途上国としては先進国からの資金支援が不足しているという認識を強く持っており、SOP の適用について一枚岩の主張となっていた。したがって COP25 においても容易に合意できない論点となっているが、例えば、先進国として SOP 以

⁹ 決定 1/CP.21 のパラグラフ 36。英語では corresponding adjustment と言う。

¹⁰ 決定 18/CMA.1, Annex, のパラグラフ 77d

外の適応支援を拡大していく道筋を示すことで、途上国として「名を捨て実を取る」という認識を持つようになる、あるいは SOP については自主的な適用とする、といった妥協策が挙げられる。

③の CDM のパリ協定への移管については、途上国の中でも主張が別れ、交渉全体の構図をさらに複雑化させた。特に 2020 年までに発行された CDM クレジットをパリ協定に移管すると、移管された分だけ、2021 年以降の世界全体の実排出量の増大を許容することになる（クレジットを使用することで報告排出量は実際の排出量より減少する）。現在、使用されていない CDM クレジットは約 10 億 t ありと見込まれ、これは日本のエネルギー起源 CO₂ の年間排出量に匹敵する。これだけの排出増を許容するとなると、パリ協定の長期目標である、今世紀後半までのネット排出 0 とすることと整合しないため、多くの国が反対した。他方、既存の CDM プロジェクトのパリ協定 6 条 4 項への移管については、移管されたプロジェクトがダブルカウント防止やクレジット計算方法を含むパリ協定の新たなルールに従う限り、強い反対意見はなかった。したがって、最大の論点は既存の CDM クレジットの取り扱いとなるが、すべての移管が認められることは想像しにくい。COP25 における合意を目指すとしたら、何らかの条件を設定しこれをクリアしたものだけを部分的に移管する、移管されたクレジットについて相当調整を適用する、あるいはルールとして明文化せず各国の自主的な判断と説明責任を求める、といった妥協策が考えられる。

(5) 市場メカニズムの条件

第 6 条の市場メカニズム活用に関するルールは COP24 で合意されず、COP25 での合意を目指して交渉が継続されている状況である。しかし現時点で明確となっていることもある。それは、パリ協定の下での市場メカニズム活用の際にはダブルカウント防止のための相当調整が適用されることと、活用のためには政府の承認が必要（パリ協定 6 条 3 項）という点である。今後、民間企業が国際的な市場メカニズムを活用していくに際して、少なくともこの 2 点が必要であることを認識しておくことが必要となる。

(了)

資金 ～パリルールブックでの決定～



北九州市アーバンセンター
研究員

大田 純子

2018年12月にポーランドのカトビチェで開催された国連気候変動枠組条約第24回締約国会合（COP24）では、パリ協定の実施指針となるパリ・ルールブックが採択された。このルールブックは、複数の議題の決定パッケージの総称で、資金に関する議題も含まれている。多くの途上国からは「資金の合意がなければ、パリ・ルールブックの合意はない」とまで言われ、注目された。

資金に関する議題は複数にわたったが、本稿では、この中の「長期気候資金」、「パリ協定9条5項に伴う締約国が提供する気候資金の情報の特定」、「パリ協定9条7項における提供及び公的介入により動員された資金の計算ための方法」、「適応基金」の4つを取り上げ、交渉の過程における論点と決定された内容のポイントについて考察する。

1. 長期気候資金

長期気候資金（LTF: Long-term Climate Finance）は、パリ協定合意に至る基盤のひとつとなってきたと言っても過言ではない。ここで、長期気候資金の「長期」がどの期間を指すのか、また、資金をどれだけの規模とするかについては、これまでの交渉の段階ごとに見ていく必要がある。

図1に示すとおり、気候変動における「長期的」な視点が政治的に初めて示されたのは、2007年のドイツ・ハイリゲンダム G8 サミットおよび2008年の洞爺湖 G8 サミットで、2050年までに地球全体の温室効果ガスを少なくとも半減する目標をUNFCCCの交渉において検討することを求めた首脳宣言が採択されたことにさかのぼる。

その後、2009年コペンハーゲンでのCOP15、2010年カンクーンでのCOP16において、2020年まで毎年1,000億米ドルの資金を共同で動員する（goal of mobilizing jointly USD 100 billion per year by 2020）という具体的な目標額が示された。これがいわゆる「100ビリオン・ゴール」と呼ばれ、この額については、交渉官レベルの交渉プロセスで合意されたのではなく、ハイレベルな政治レベルで提案された背景がある。

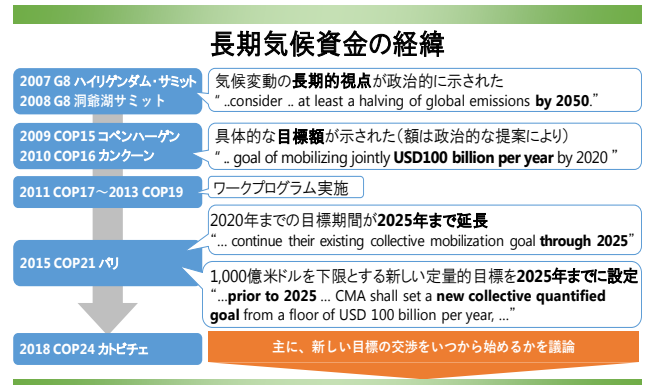


図1：長期気候資金の経緯

COP17 から、長期気候資金のワークプログラムが立ち上がり、COP19 で終了したものの、途上国からの強い要望により、再び検討されることとなった。

2015年のCOP21でパリ協定が採択され、第9条が資金に関する事項となっている。図2に示すように、気候枠組条約の下で既に義務として明記されている途上国支援の資金源を先進国が提供することは、引き続き義務（shall）であること（9条1項）に加え、先進国は多様なリソースから気候資金を動員する努力（should）をすることとなっている（9条3項）。



図2：資金に関するパリ協定の条項

また、COP21 決定文書の付録（Addendum）に、2020年までの目標期限が2025年までに延長される

ことと、1,000 億米ドルを下限とする新しい目標を2025 年までに設定することが決定された (Decision 1/CP.21, パラ 53)。

これを受けて、この新しい目標を設置する議論を開始する時期が COP24 での論点となった。図 3 に示すとおり、先進国側は、今は 1,000 億米ドル目標の着実な達成に注力すべきで、2025 年以降の目標の議論を開始するのは時期尚早であり、また、額の引き上げにはドナー国の拡大が必要である旨、主張した。さらには、現在の目標額は政治的な提案によって決定された経緯があり、今後も交渉官レベルか 5 ボトムアップで交渉が進むものではないのではないか、との見解もあった。

COP24における長期気候資金の主な論点 ～2025年以降の「新目標」について～

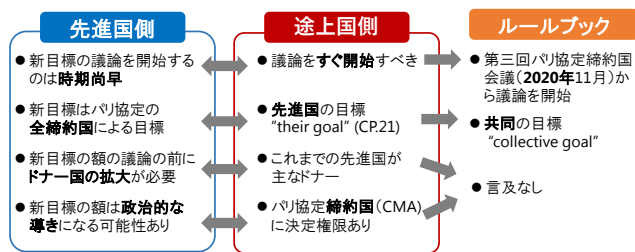


図 3：長期気候資金の主な論点

これに対し、途上国側は議論をすぐにでも開始すべきとし、COP21 決定に「their existing collective mobilization goal」(パラ 53) という文言があることから、ドナー国の範囲は拡大すべきではなくこれまでと同じ意味である旨の解釈が一部から示された。

結果、2020 年の第 3 回パリ協定締約国会議から、1,000 億米ドル/年を下限とした新しい定量的な共同目標を設置するための議論を始めることが決定された。

<決定文書: 14/CMA.1>

Decides to initiate at its third session (November 2020), in accordance with Article 9, paragraph 3, of the Paris Agreement, deliberations on setting a new collective quantified goal from a floor of USD 100 billion per year, in the context of meaningful mitigation actions and transparency of implementation and taking into account the needs and priorities of developing countries https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02E.pdf

2. パリ協定 9 条 5 項に伴う締約国が提供する気候資金の情報の特定

パリ協定 9 条 5 項では、気候変動に関する資金 (9 条 1 項および 3 項 : 図 2 参照) の情報を特定し、2 年ごとに報告することが、先進締約国の義務として規定され、その他の締約国はこの報告を任意に提出することが奨励された。

<パリ協定 9 条 5 項>

Developed country Parties shall biennially communicate **indicative quantitative and qualitative information** related to paragraphs 1 and 3 of this Article, **as applicable, including, as available, projected levels of public financial resources** to be provided to developing country Parties. Other Parties providing resources are encouraged to communicate biennially such information on a voluntary basis.

パリ協定9条5項に伴う 資金に関する情報の特定についての主な論点

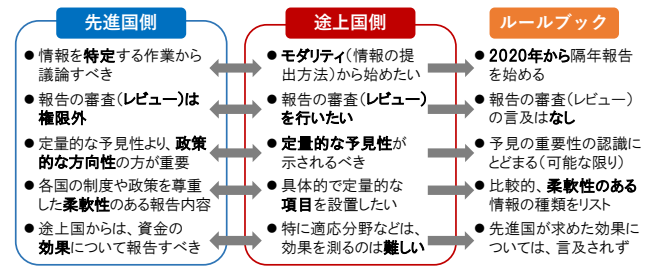


図 4：情報の特定についての主な論点

COP24 では、何を先に議論すべきかで、先進国と途上国の意見が分かれた。先進国は、本議題名 (identification of information to be provided by Parties in accordance with Article 9, paragraph 5, of the Paris Agreement) のとおり、どのような種類の情報を提供していくかの特定作業をまず議論すべきと考えたのに対し、途上国は情報の報告方法や審査 (レビュー) のモダリティについて決定すべきと主張した。

また、途上国は、予見性 (predictability) のある定量的 (quantitative) な情報が途上国にとって、政策を実施する上で重要であるとし、それらの情報を含めることを要求したのに対し、先進国は国際支援の性質上、定量的な資金額を事前に示すことは難しく、また、支援の優先分野や政策の方向性を示す方がより意味があるものであることを訴えた。

さらには、一部の先進国が、途上国側が報告すべき内容として、資金を提供した結果、途上国においてどのような効果があったのか（effectiveness）についても報告されるべきと提案したのに対し、途上国は、特に、適応分野などでは支援の効果を直接的に評価ことは難しく、そのようなことを行えば、測りやすい緩和策に更に支援が偏ってしまう恐れがあるとの懸念を示した。

結果、下記のポイントを含む決定がなされた。

- 2020 年から先進国は附属書に記載された内容を含む情報を隔年報告する。
- 気候変動枠組事務局は、隔年報告を記録するオンライン・ポータルを設置する。
- グローバルストックテイクに通知する意図をもって、2021 年から事務局は提供された情報を統合する。
- 最初の提出から 1 年後にインセッション・ワークショップを隔年で開催する。
- 気候資金に関する閣僚級対話を 2021 年から隔年で招集する。
- 第 6 回パリ協定締約国会議（2023 年）で附属書に記載された報告すべき情報の種類を見直す。

3. パリ協定 9 条 7 項における提供及び公的介入により動員された資金の計算ための方法

パリ協定 9 条 7 項は、先進締約国に対し、途上国のために提供され、及び公的な関与を通じて動員された支援に関する透明性及び一貫性のある情報を二年ごとに提供することを義務（shall）づけ、他の締約国に対してはこの情報の提供を奨励（encouraged）すると定めている。

<パリ協定 9 条 7 項>

Developed country Parties shall provide transparent and consistent information on support for developing country Parties provided and mobilized through public interventions biennially in accordance with the modalities, procedures and guidelines to be adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement, at its first session, as stipulated in Article 13, paragraph 13. Other Parties are encouraged to do so.

また、COP21 決定のパラ 57 にて、この 9 条 7 項に関する計算方法（アカウンティング・モダリティ）を COP24 までに作成することとしている（develop modalities for the accounting of financial

resources provided and mobilized through public interventions in accordance with Article 9, paragraph 7) (1/CP.21, para.57)。

カトビチェでは、図 5 に示した論点が主に議論された。

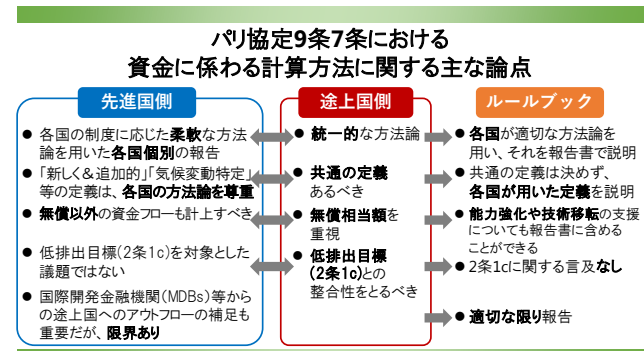


図 5：資金に係わる計算方法に関する主な論点

概して、途上国は資金支援の種類や定義の厳格化や統一化を求めたのに対し、先進国は各国が培ってきた制度や計算方法を尊重した柔軟な国別の報告であるべきことを主張した。

途上国は、「新しく追加的な資金源」(new and additional financial resources) (気候変動枠組条約 4 条 3 項)、「気候変動対策に特定した」(climate specific)、「前進」(progression) (パリ協定 9 条 3 項)、「低 GHG 排出型で気候変動の影響に対し強靱な発展の方針に資金の流れを調和」(Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse emissions and climate-resilient development) (パリ協定 2 条 1 項(c)) といった定義に沿った資金の確保にこだわったが、先進国はこれらの文言はパリ協定 9 条 7 項には言及されておらず、該当しない旨、反論した。

また、途上国は、無償相当額(grant-equivalent)を報告することを強調したのに対し、先進国は、気候資金は無償の政府開発援助のみではなく、その他の公的資金(OOF)や民間資金の動員も含めた多様な資金フローを意味している旨、反論した。

世界銀行やアジア開発銀行などの国際開発金融機関 (MDBs) 経由の資金については、先進国から MDBs への拠出金 (インフロー) に加え、MDBs から途上国へ実際に提供された資金 (アウトフロー) をどう捕捉するかが課題であった。アウトフローに関しては、イヤーマーク (資金を特定の用途に指定する方法) されているものなどは報告可能であるが、インフローとアウトフローを混在させるとダブルカウントの恐れもあり、望ましくないとの意見も出た。

本議題の結果は、パリ協定下の透明性枠組み運用のための方法論的事項 (MPGs: Modalities,

procedures and guidelines)として集約された決定文書の一部(セクションV)として合意された。セクションVでは、更に下記内容のA~Eの小項目が設けられ、各国の状況や定義・方法論の説明から始まり、資金に加え、技術協力や能力構築支援についての情報も含めた包括的な形の決定文書となった。

- A. 国の状況、組織的調整
- B. 基本的前提、定義、方法論
- C. パリ協定9条の下で提供及び動員された資金支援に関する情報
- D. パリ協定10条の下で提供された技術開発及び移転の支援に関する情報
- E. パリ協定11条の下で提供された能力構築支援の情報

上記C.では、更に1.~3.の項目が設置され、報告すべき事項がリストされた。

- 1. 二国間、地域および他の経路
- 2. 多国間経路
- 3. 公的介入を通じて動員された資金

<決定文書：18/CMA.1, section V>

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02E.pdf

今後、この決定(18/CMA.1, パラ12)に基づき、第3回パリ協定締約国会議(2020年)で、情報の電子報告を想定した共通表様式(Common reporting tables, common tabular format)の策定が求められている。

4. 適応基金

適応基金(Adaptation Fund)は、COP7のマラケシュ合意にて設置された3つの基金の内のひとつである。他の2つは、特別気候変動基金(SCCF: Special Climate Change Fund)と後発途上国基金(LDC Fund: Least Developed Countries Fund)であり、気候変動枠組条約の下に設置されたのに対し、適応基金は、京都メカニズムのひとつであるクリーン開発メカニズム(CDM)から生まれるクレジットの一部を財源(SOP: Share of proceeds)とする制度であるため、京都議定書の下で設置された点で状況が異なる。

このため、適応基金がパリ協定の下で運営されるためには、京都議定書およびパリ協定の両方の締約国会議での決定が必要である。2017年にボンで開催されたCOP23では、適応基金がパリ協定に帰属する(serve)ことが京都議定書第13回締約国会議で決定され(CMP13)、COP24カトビチェでは、パ

リ協定締約国会議での決定を目指した。

適応基金のガバナンス、帰属先・報告先、理事会の構成、運用モダリティ、(受領国の)適格性、財源等についての議論がなされてきた。COP24では、適応基金がパリ協定のみで帰属すべきか否か(exclusivity)、またそのタイミングについての決定が優先事項となった。

京都議定書の下での適応基金の運営は、途上国の高いオーナーシップの下、非常に良好に実施されており、基本的にこのままの体制を維持したいとする途上国に対し、大きな変更を強いることはないが、パリ協定に帰属するために、最低限、現時点で必要な決定を行うべきことを主張した。また、財源については、パリ協定6条の実施ルールがまだ決定されていないことから、財源に踏み込んだ決定は時期尚早である意見が述べられた。

結果、COP24カトビチェでは、下記事項を含む内容の決定がなされた。

- 2019年1月からパリ協定に帰属する。
- パリ協定6条4項の下での財源(SOP)が利用可能(available)となった際に、パリ協定のみで帰属する。
- パリ協定の途上締約国および先進締約国が、適応基金理事会の構成メンバーになれる資格があり、この詳細については2019年の京都議定書第15回締約国会議に勧告を行う。
- 適応基金理事会が同理事会の規則(Rules of procedure)を検討し、2019年COP25で勧告を行う。

(了)

グローバル・ストックテイク ～パリ協定・ルールブックでの決定～



気候変動とエネルギー領域

研究員

池田 恵理

パリ協定の長期目標（気温目標）の達成に向けた実施の進捗はどうか、各国の排出量削減目標はどのくらい達成できているのか、これまでにどういった取り組みを行ってきたのか、それは充分なのか、今後、どのくらい対策が必要なのか？こういった問に対し、2023年から5年に一度、世界全体で進捗状況の検討を行う取り組みがパリ協定の中に組み込まれている。この取り組みは、パリ協定においては、グローバル・ストックテイク（Global Stocktake、以下 GST）と呼ばれ、第14条（1項～3項）に規定されている。

この GST という聞きなれない取り組みがなぜ大事なのか？それは、各国が「自ら決定する貢献（Nationally Determined Contributions、以下 NDCs）」を提出するにあたって、協定の長期目標の達成に向けた排出削減の取り組み強化や国際協力の促進といった点で「野心度」を引き上げるために、NDCs やインベントリ、適応報告、支援の状況など、広く様々な情報を評価し、その成果を次の NDCs 策定のために情報提供をするという役割を GST が担っているからに他ならない。この野心度の引き上げは、IPCC1.5度特別用報告書や UNEP ギャップレポートなどを含め、既に繰り返し指摘されているように、現在提出されている各国の NDCs を足し合わせても、2度や1.5度に気温上昇を抑えるといった長期気温目標を達成できず、むしろ気温が上昇し続けることで気候変動問題が深刻化していくことが予測されている中、世界にとって喫緊の課題となっている。

GST は世界全体としての取り組みの進捗を評価するものであり、各国の取り組みについて、国ごとに個別評価をしたり、実施が遅れている国を特定し、

批判しあうことではない。気候変動問題を自国の問題として取り組むには難しい側面があることは否めないが、これは全世界の問題として取り組む必要があり、日本にとっても GST の仕組みを有効活用することは非常に有益であると考えられる。また、特に太平洋の島嶼国などにとっては、海面上昇などで国の存亡がかかっており、早急な野心引き上げを求め、実効性のある GST の実施を非常に重要視している。一方で、GST については、その複雑さや曖昧さも重なって、あまり理解が進んでいないと思われる。よって、本稿では、GST について広く知ってもらうため、2018年にポーランド・カトヴィツェで開催された COP24 にて合意されたルールブック（実施指針）の GST 該当部分について、実施指針策定に向けた動きとともに、主要点を紹介する。

GST の実施指針策定の背景

2015年 COP21 で採択されたパリ協定の内容を実際に実施するため、COP21 決定 (1/CP.21) では、GST の実施指針策定にあたり、主に 1) 誰が（実施主体）、何を（評価対象）、どうやって（実施方法）実施するのか、という **モダリティの策定**と、2) どういった情報を基に検討するのかという **情報源の特定**、という 2つの部分について締約国間での検討を要請している¹。これらの検討は、GST についても他議題同様、パリ協定特別作業部会（Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement、以下 APA）にて、COP24 まで継続した交渉が実施された。

最終的に合意された GST の実施指針²は、上記のモダリティと情報源を含む 38 のパラグラフで構成され、カトヴィツェ気候パッケージの一部に組み込まれた (19/CMA.1)³。

※本コラム作成にあたって使用した資料や一部の内容については、吉野まどかフェローにも尽力をいただいた。

¹ IPCC による評価報告書が GST にどのように情報提供できるのか、という検討はすでに、SBSTA45（2016年モロッコ）での会合で助言が出され、モダリティの検討時に考慮された。

² ただし、インドからは、衡平性の扱いが不服として留保の発言があった。

<http://pib.nic.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1558215>

³

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02E.pdf

以下に主要点を紹介する。

モダリティ(パラグラフ 1~34)

1. 全体構成

パリ協定第 14 条第 2 項に、GST は 2023 年から 5 年毎に実施する、という規定があるが、実際のプロセスは、2023 年以前から様々な活動を行うため、全体としては、約 2 年~2 年半のプロセスとなる (IPCC からの報告書が提出されるタイミングによって異なる) こととなった。

このプロセスは、A) 準備・情報収集、B) 技術的評価、C) 成果物の検討、という 3 つの大きな要素で構成されており、それぞれのタイミングで作業・成果物が異なる (詳細は以下参照)。

また、具体的な検討事項は、第 14 条 1 項とその解釈も踏まえ、緩和・適応・実施手段と支援 (資金フロー) の検討を含み (パリ協定 2 条 1 項 a~c)、対応措置や損失と損害 (ロス&ダメージ、以下ロスダメ) は適切な場合に検討することとなった⁴。また、これらは条文にもあるように利用可能な最良の科学と衡平性に照らして検討するということがも再確認された。

イメージとしては次頁の図を参照されたい。

実施方法

上記に述べたように、GST は大きく 3 つの部分で構成される⁵。ここでは、各部分での作業内容と成果物について紹介する。

A) 準備・情報収集

ここでは、文字通り、GST の実施を支援するための科学および技術の助言に関する補助機関 (SBSTA) と実施に関する補助機関 (SBI) による合同コンタクトグループの設置や次のプロセスである B) 技術的評価を実施するための共同ファシリテーターの選出などといった準備、並びに、GST で評価対象となっている情報を該当機関や組織から収集し、統合報告書を作成の上⁶、次の技術的評価

へと送る (具体的な情報については次のセクション参照)、といった作業を行う。

尚、このプロセスは、次の技術的評価と一部並行して実施される。

B) 技術的評価

技術的評価は、締約国と専門家間で収集された情報を科学的知見に基づき検討することを目的として、SB や COP の会期中に 2 回~3 回実施される (IPCC 報告書の有無によって回数が異なる)。技術的評価における情報の検討は、ラウンドテーブルやワークショップなどを開催することにより、意見・情報・アイデアを交換し、検討対象の事項についてより理解を深めたり、締約国のオーナーシップを高めることに資する。

議論の結果に基づき、テーマ別、及び分野横断的な統合報告書が共同ファシリテーターにより作成され、次のプロセスである、C) 成果物の検討へと送られる。

C) 成果物の検討

上記 A と B でのプロセスを経て、2023 年の COP28 で (及び以後 5 年毎に) 実施されるのが成果物の検討である。ここでは、閣僚級などが参加するハイレベルイベントが実施され、より政治的な議論が行われる。その検討成果は、実施可能な対策課題・教訓・優良事例を特定し、行動の強化・支援の促進に係る助言を含む政治的メッセージを作成のうえ、CMA 決定及び/もしくは宣言に言及することとなっている。この成果がまさに、2025 年に提出される次期 NDC を作成するにあたっての情報源となり、政治的なコミットメントや機運醸成の一助となることが期待されている。

2. 実施主体

GST そのものはパリ協定締約国会合 (CMA) が実施することになっているが、実際には CMA だけではなく、SBSTA や SBI 議長や SBSTA と SBI の合同コンタクトグループなどにも、作業内容が分担されている。例えば、合同コンタクトグループは CMA の作業を支援する役割を持ち、成果物の検討においては、CMA・SBSTA・SBI 全議長が合同で議長を務めることになっている。⁸

⁴ 交渉において、先進国と途上国間で意見の相違があり、大きな争点となった部分。先進国は 2 条を軸にした検討、途上国はロスダメや対応措置を主検討事項に含むことになった。

⁵ これ以外にも、情報リストの更新やガイディングクエスチョン作成、イベント実施などの作業がある。

⁶ この統合報告書は複数作成されることが想定されてお

り、条約関連組織やフォーラム、およびその他の制度的措置が専門性のある部分につき、事務局の支援のもと、作成するものと、共同ファシリテーターが支持を出し、事務局が作成するもの (4 つ) の 2 パターンがある。

⁷ GST のための IPCC による特別報告書の作成については別途 IPCC のタスクグループが検討中。

⁸ 他にも、ガイディングクエスチョンの作成や情報ストの

情報源(パラグラフ 35~38)

GST で検討する情報は多岐に渡る⁹。ここには、NDCに含まれるGHG排出量やNDCsの実施による影響、適応努力などの現状、資金・技術・キャパビルに関するギャップ¹⁰、衡平性などに関する各国単位ではなく、総体的で広く世界的なレベルでの情報が含まれる。

また、その他の情報源として、完全に網羅されていないリスト(non-exhaustive list)があり、締約国・非締約国からのサブミッションやSB・条約組織からの情報などの情報を含む。尚、このリストは前記A)の準備・情報収集が開始されるまでにSBSTAが更新することとなっている。

全体的な評価と第1回目の実施に向けて

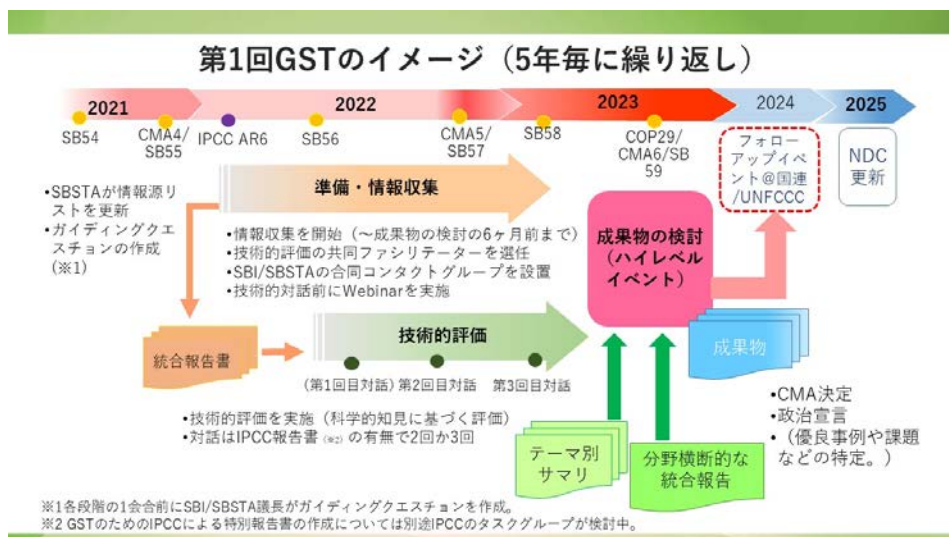
COP24では、GSTを実施するにあたり、重要な要素について合意がなされ、方向性や基本的な方針が示されたといえる。

一方で、2018年にGSTよりも一歩早くタラノア対話を通じて、これまでの世界全体での進捗について前哨戦ともいわれるストックテイクが行われたが、GSTはタラノア対話よりも情報量が多く、長期に渡って実施されるとともに、プロセスも複雑であるため、2023年に実施される第1回目のGSTはトライ&エラーの回となることが予想される。特に他の議題との連携という点において、様々な主体が参

加することになるため、どの情報をどのタイミングでどこから受け、何が足りないのか、といった、より実践的な部分での作業フローのマッピングなどが、今後、第1回GSTのプロセスが開始される2021年に向けて重要であると考えられる。既に実施指針の中に、「Learning by doing」として、柔軟に制度設計できるような仕組みを規定しているため、GST実施前であってもこういった仕組みを活用し、シミュレーションやミニストックテイクの実施なども含め、第1回目が滞りなく実施されるための準備をすることも有益であろう。

また、SB50にて再度議題に挙がり、SB51で再度検討が継続されることとなっている、条約下における長期目標の次回定期レビュー¹¹のスコップ次第では、2020年から長期目標の妥当性と長期目標へむけた進捗の確認という作業が実施されることとなる。特に後者については、SB51での交渉次第ではあるものの、GSTとの作業の重複が懸念されており、この交渉の行く末についても注視することが必要である。

これまでGSTのプロセスについて述べてきたが、その本当の成果は2025年に更新されるNDCが野心的なものとなったか否かで決まる。GSTが単なるお祭りや事務的作業として一過性のものとして実施されるのではなく、より中身のあるものであり、各国の自己決定の原則を尊重しつつも、各国が野心引き上げの喫緊性に気づき、その行動を促すといった、実効性のあるものとする事が出来るよう、各国が我が事として取り組んでいくことが必要である。(丁)



検討・更新といった作業があり、前者はSBI・SBSTA議長合同で、後者はSBSTA議長が担当する。

⁹ スコープの交渉とのバランスを取るため、当初先進国側が想定していたより広い情報源が残ることとなった。

¹⁰ ギャップについては、技術的評価では取り上げるが、最

終成果物に含める内容としての記載はしないということで合意した。

¹¹ <https://unfccc.int/topics/science/workstreams/periodic-review>

シリーズ：脱炭素化社会構築に向けた挑戦①パリルールブックを読み解く

透明性枠組み、途上国の国家報告書がどう変わるか。



気候変動とエネルギー領域

リサーチマネージャー

梅宮 知佐

パリ協定は、気温上昇に関する長期目標を達成するため、各国が削減対策の目標（NDCs）を定め、実施し、これを定期的に更新することをベースとしている。この国別の NDCs の実施状況を評価するのに必要不可欠なのが、各国が国連に提出する気候変動に関する報告書である。NDCs という事前に設定した目標に対して、実際にその国が何を実施したかを事後報告する文書である。この報告書については、パリ協定第 13 条の「強化された透明性枠組み」にて定められている。

パリ協定において、各国の報告書はもう一つ重要な役割を担う。グローバルストックテイクへの情報の提供である。グローバルストックテイクとは、世界全体で NDCs の到達具合を定期的に集約し、地球規模で見て産業革命以前からの気温上昇を、2 度もしくは 1.5 度以内に抑えられるかどうかを評価し、次期 NDCs の野心度引き上げを目指す仕組みである。国別の NDCs から世界共通のグローバルストックテイクへとつなぐのが、透明性枠組みの下提出される各国の報告書である。

2018 年 12 月の COP24 では、強化された透明性枠組みを実施するための詳細なルール（パリ・ルールブックと呼ぶ）が合意された。同ルールブックでは、パリ協定の全ての締約国は、先進国、途上国に関わらず、『隔年透明性報告書（BTRs）』を作成することに決まった（Box1 参照）。後発開発途上国等一部の国を除いて、第 1 回 BTRs は、2024 年 12 月 31 日までに提出しなければならない。BTRs には、気候変動の緩和や適応といった「行動」に関する情報と先進国から途上国に対して提供される「支援」に関する情報の 2 種類が含まれる（Box1 で 1~3. が行動、4~5. が支援に該当する）。

その名の通り、パリ協定の強化された透明性枠組みは、これまでの報告書の仕組みと比べて確実に「強化」された。この「強化された」部分は、これまで削減目標を設定せず、先進国と比べてかなり緩い要求事項に従い取り組み実施に関する報告書を作成してきた途上国に対して向けられていると言

えよう。各国が NDCs を実施し、上述の世界共通のグローバルストックテイクを実施するためには、途上国は、質、頻度ともに先進国と足並みを揃えて報告していかなければならないからである。

本稿では、パリ協定の透明性枠組みによって、とりわけ大きな影響を受ける途上国に焦点を当て、今後、パリ・ルールブックの下、途上国の報告書がどう変わるか見ていくこととする。

1. 国家温室効果ガスインベントリ報告書
2. NDC の実施・達成の進捗に関する情報
3. 気候変動インパクト及び適応に関する情報
4. 先進国によって提供・動員された資金、技術開発・移転、能力構築支援に関する情報
5. 途上国によって必要・受託された資金、技術開発・移転、能力構築支援に関する情報

Box 1 BTRs に含まれる項目

1. 途上国の報告の現状

パリ・ルールブックの詳細に入る前に、パリ協定以前、つまり現在の途上国の報告の実態に触れながら、そもそもなぜ、「強化された」透明性枠組みが必要となったかを振り返りたい。

1992 年に締結された国連気候変動枠組条約（UNFCCC）では、全ての締約国が、気候変動に関する取り組みの実施に関する国別報告書（NCs）の提出を求められた。ただしこの際、先進国と途上国では別々の報告の要求事項（頻度、内容、方法等）が設けられ、そこには明確な差があった。日本を含む先進国がこれまで 7 回 NCs を報告してきたのに対して、多くの途上国は 2 回報告してきたに留まる。過去 20 年以上の間に 2 回のみでは、各国の取り組みやその結果をタイムリーに把握することは出来ない。

この途上国の乏しい報告状況を打破するため、2011年、途上国はNCsの更新情報を、隔年更新報告書(BURs)として、2年に一度、提出することが決まった。ところが、このBURsは、残念ながら、今日まで世界でも約3割の国しか提出出来ていない。多くの途上国において、2年に一度という短いスパンで繰り返し報告書を提出するということが、個人の技術面でも、また組織面でも対応するのが容易ではないことが分かっている(Umemiya et al., 2017)。

また、BURsの中身を見ても、情報はまだまだ先進国に比べて限定的である。例えば、近年、途上国がBURsでどの年の温室効果ガスインベントリを提出したかを見てみよう(図1)。これを見ると、2000年、2010年のデータを報告している国は比較的多いものの、それ以外の年については、報告できている国の数にバラつきがあることが分かる。2000年、2010年は、かつてNCsで報告したことのある年であり、それ以外の年では推計結果が少ない。先進国が毎年のインベントリを報告できている状況と比べると差は明らかであるし、現在の途上国の報告状況では、NDCの実施状況や達成具合を測ることは出来ない。

したがって、パリ協定を着実に実施するためには、途上国の報告の改善が極めて重要である。そこで、パリ協定は「強化された」透明性枠組みを立ち上げ、パリ・ルールブックにおいても、途上国と先進国で分け隔てなくBTRsを作成することに合意したのである。また、このBTRsは、途上国、先進国共に、専門家による国際的審査(レビュー)を受けることが決まっている。途上国が、気候変動枠組条約の下、提出した報告書に対して、こういった審査を受けるのは、これが初めてのことである。

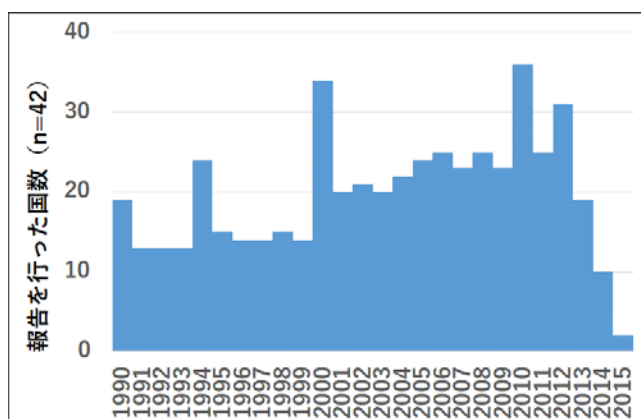


図1 途上国の温室効果ガスインベントリにおける報告年の状況(2019年2月時点で提出されたBURsを基に筆者作成)

2. 柔軟性の導入

当然ここまで読んで下さった方の中には、これまでBURsの提出もままならない国が多いのに、どうやってパリ協定でBTRsを作成出来るのだろうと疑問に思われる方もいるだろう。強化された透明性枠組みでもこの点を考慮しており、パリ・ルールブックでは「柔軟性」という仕組みを盛り込み工夫している。ここでの柔軟性とは、段階的に途上国の報告書の改善を促すために、能力が限定的な国は、はじめのうちは比較的緩い要求事項で対応をしつつ、その後徐々に、高い要求事項に対応していくというものである。これによって、現時点の能力レベルに関わらず、全ての国が強化された透明性枠組みに参加できる。

柔軟性は、パリ・ルールブックの中で示されている全ての報告要素について付与されている訳ではない。その報告要素の重要性と、そもそも途上国が短期間で対処できるかどうかという点を、国際交渉で十分に議論した結果定められている。例えば、インベントリの例で言うと、パリ・ルールブックでは、原則、報告年は1990年から開始することが新たに決まった。この項目には柔軟性が付与されており、柔軟性を適用する国は、NDCの基準年/期間及び2020年以降からの報告でも良いとしている。これは、途上国において、古い年のデータを今から遡って収集するのは大変困難であるという点と、加えて、確かに毎年のデータが古くから揃っていた方がその国の排出量の傾向を把握するには望ましいものの、最低限2020年以降の傾向が分かれば、NDCsの進捗を把握するという点では、大きな障害にはならないためだと考えられる。

他方、インベントリの算定方法の参照元となるガイドラインについては、柔軟性は設けられていない。インベントリ作りは、気候変動に関する政府間パネル(IPCC)が作成するガイドラインを用いて行われており、このガイドラインは科学的知見の集積に伴い、一定の周期で世界の科学者達によって見直されている。これまで途上国は、1996年に出版された使い慣れたガイドラインを使用することが認められてきたが、今回のパリ・ルールブックでは、より新しい2006年ガイドラインを先進国と同様に使うこととされた(柔軟性なし)。どのガイドラインを使うかは、算定結果の比較可能性に大きな影響を及ぼす。そこで、国際交渉でも、グローバルストックテイクを念頭に、共通のガイドラインを使うことは必須ととらえられ、柔軟性なしとして合意されたのであろう。

柔軟性を適用した途上国は、今後柔軟性の適用を徐々に無くして行くための改善計画と、その計画の実施に必要な支援を具体的に特定し、記載しなけれ

ばならない。これまで、途上国自身が具体的な改善計画を策定、公開することは行われてこなかったので、段階的な報告書の改善という点で、大きな効果が期待できる。

ただ、この柔軟性を適用するか否かは、途上国自身が自ら判断する決まりである。審査にあたる専門家達も口を挟むことはできない。各国の自主性を重んじるパリ協定の精神には適っているものの、もしかすると能力が足りている国が、敢えて政治的な意図からも柔軟性を適用する場合も出てくるかも知れない。

3. NDC の進捗に関する指標

パリ・ルールブックのもう一つの特徴が、各国に指標を用いて、NDC の進捗の報告を求めている点である。NDC の達成に向けた進捗に関する指標は、各国が自ら選定するため、各国が何の指標を選択するのか、関心の高まる場所である。我々の調べでは、おそらく、約 8 割の途上国は、温室効果ガスインベントリで報告する国の総排出量をベースに指標を設定すると思われる (IGES, 2019)。図 2 では、途上国の NDC のタイプを示している。最も多く見られる NDCs のタイプは、「BAU 比削減目標」と呼ばれる、将来、何もしなかった場合 (BAU) に想定される排出量に対して削減する割合を設定するタイプの目標である。その他、ピンク色で囲む NDC のタイプも排出量をベースに計算されている。結果、これらの国々は、今後インベントリに基づく国の排出量を指標として、NDCs の進捗を報告すると見られる。途上国が、指標のために新たな情報収集・報告を始めなくても良いという点は、不必要な追加負担を生まず喜ばしいが、それだけ温室効果ガスインベントリの精度が重要になるということを強調したい。

ピンク色以外で示す NDC のタイプは、「政策措置と行動」と呼ばれる NDCs である。これは、総排出量をベースとした国全体の削減目標と違い、ある特定のセクター (部門) における個々の政策、行動を対象とする。例えば、ラオスは、2020 年までに国土に対する森林面積被覆率を 70% までに増加させるという NDC を掲げている。また、ミャンマーは、2016 年から 2030 年までに 26 万個の調理用コンロを全土で普及させるとしている。こういったタイプの NDCs は、それぞれ森林面積や調理用コンロの個数といった、排出量をベースにしない独自の指標を選択、報告していくこととなる。

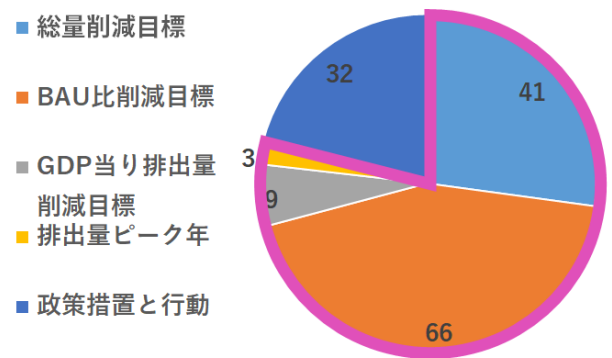


図 2 途上国の NDC のタイプ別国数 (n=151)

4. 支援の報告に関する透明性の向上

ここまでインベントリや削減目標の進捗等、気候変動の「行動」に関する報告について述べてきたが、もう一つ、BTRs での気候変動の「支援」の報告についても触れておきたい。

これまでも多くの途上国は、NCs、BURs の中で支援について一定程度の報告を行ってきた。今後、パリ・ルールブックでは、これに加えて、とりわけ支援と NDCs との関係性について情報を強化するよう求めている。例えば、NDCs を実施するための支援の「活用戦略」は何か、支援を受けた際の NDCs 実施へのインパクトは何だったか、といった新しい情報要素である。我々の調べでは、多くの途上国は、国独自の NDCs を実施するための戦略といったものは有している。ところが、ここでは大抵、国内政策等の取り組みが中心に述べられており、支援を活用するための戦略に関する情報や情報収集のための仕組みが、決定的に不足している (IGES, 2019)。今後途上国が、こういった情報を遅滞なく報告できるよう、支援を活用するための戦略作りの先行事例やガイダンスの共有、支援のインパクトを特定するための手法の開発等、より具体的なガイドラインが必要となるであろう。そうでなければ、報告の負担だけ増えて、せっかく集められた情報が、集約できないといった事態を招いてしまうだろう。

5. まとめ

パリ協定では、途上国が新たに NDCs という削減目標を持つこととなったため、これにより事後の報告書の重要性が増し、透明性枠組みが「強化」されることとなった。柔軟性の導入もあって、途上国

が段階的に報告を向上できるよう工夫されている点は、透明性に関するパリ・ルールブックの最大の特長である。パリ・ルールブックが狙う通りに、途上国の報告書の改善が実現すれば、地球温暖化問題に対する各国の取り組みに関する我々の理解は大幅に改善される。

このためには、途上国自らが継続的に報告書作りに取り組むようインセンティブが与えられる環境を作っていかなければならない。例えば、気候変動に関する報告書作りが、実際には、途上国自身が重要視する様々な環境、社会経済的政策の推進にも役立つものだという認識、理解を浸透させることである。国レベルでの基礎的統計の整備や科学的知見の集積等は、気候変動対策に限らず、まさに国の基本的な政策実施力を支えることだ。こういった見方で、長期的に国の報告書作りを根本から改善していく姿勢が重要である。

参考文献

IGES. (2019) IGES BUR Database. URL: <https://pub.iges.or.jp/pub/iges-bur-database>.

Umemiya C., White M., Amelina A., Shimizu N. (2017) National greenhouse gas inventory capacity: An assessment of Asian developing countries. *Environ. Sci. Policy*, 78: 66-73.

UNFCCC. (2018) 18/CMA.1. Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement.

(了)



発行日：2019年7月30日

編集・発行：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

TEL：046-855-3860 / FAX：046-855-3809 / EMAIL：ce-info@iges.or.jp

※このニュースレター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。

Copyright © 2019 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.