

## バンコク気候変動会議の簡易分析

バンコク気候変動会議の開会日、COP 23議長Frank Bainimaramaは、「正直なところ、われわれは準備できていない」と宣言した。これに異論を唱えるものは少数であった。2016年、締約国は、パリ協定の早期発効がもたらしたモーメントの波に乗り、二年後という野心的な期限を設定、この協定のマシンの発進に必要なギアを組み立ててきた。12月、締約国は、緩和の計測方法、資金の計算方法、透明性を確保する方法について、実務上の詳細を決める必要がある。このような詳細や他の多くの項目で合意しない限り、締約国は、2°Cを大きく下回る水準での世界の気温上昇抑制という全体目標に向け前進するため必要なはずの、信頼も野心も構築できない。

重要な会期の前に準備できていないというセンスは、コペンハーゲンやパリ会議直前の交渉を想起させるが、成功したのはこの二つのうちの一方だけだったと多くのものが指摘した。バンコク気候変動会議は、カトヴィツェ会議において同等の成功を納められるのか、それとも交渉が崩壊するのか、明らかにできなかった。会合の任務の範囲の広さ及び複雑さ、さらには継続的な政治対立を解決する必要性に鑑み、この簡易分析では、バンコクでの進捗状況を検討するとともに、ポーランドのカトヴィツェでのCOP 24が急速に近づきつつある中、バンコクの進捗状況がCOP 24の成功にどう寄与していくかを分析する。

### ギア・アップ

締約国は、明確な期待感を持ってバンコクに到着した。補助機関の議長たちは、進捗状況が一様でない上、「全ての分野で不十分である (in every area insufficient)」と認識し、締約国に対し、パリ協定作業計画(PAWP)の全項目において、交渉のたたき台で合意するよう促した。議長たちは、締約国に対し、この週の終わりまでに、希望オプションを明記する文章を作成し、カトヴィツェで採択されるべき決定書草案に転換可能な詳細を示すよう、促した。交渉の前夜、UNFCCC事務局長のPatricia Espinosaは、事前の活気づけをし、この週の終わりまでに正式な交渉文書を出すよう呼びかけた。これに呼応して、バンコクの国連会議センターは実務方式の交渉で満たされ、息抜きは最小限にとどめられ、グループによっては会合期間中に20時間以上も会合できた。しかし、これほど複雑で極めて政治的レベルの交渉を進めるには、参加者のやる気であることは限られる。パリ協定は、緩和及び適応努力、市場解決策、資金支援及び技術移転、そして透明で信頼性のあるメカニズムを結びつけるマシンの大枠を設定したに過ぎない。

これらのギアは、それぞれがうまく作用する必要があるだけでなく、一貫性を保ちつつ、力を合わせて動く必要がある。たとえば透明性枠組は、それ自体が複雑である。この枠組があることで、締約国は、緩和努力から資金フローに至る全てにおいて、明確かつ一貫性のある情報を確実に提供できるようにな

る。ここでの情報は、信頼を構築し、野心を高める上で不可欠だが、締約国の持つ能力や共有意志には違いがある。締約国は、技術的詳細の交渉に加え、他のいくつかのPAWP項目からインプットを得るかどうかが、得る場合はどのようにそれを組み入れるか検討する必要がある。同様に、グローバル・ストックテイクは、パリ協定というマシンの多様な部分からインプットを集め、実施及び遵守の委員会は、締約国がマシンのギア変換でどのような役割を果たすか、レビューする可能性がある。これら全ては相互にリンクしあう歯車であり、一つの項目での交渉の進展は、別な項目の進捗状況次第となる可能性があり、これもこれから決定しなければならない点である。一部の締約国は、これらの構成要素を横断して進捗状況のバランスを図るよう求めているが、プロセスに関する意見の不一致が、技術的詳細についての意見の不一致と同じ頻度で起きている。あるベテランの交渉担当者が説明したとおり、「このプロセスではプロセス自体が議論の中身なのだ (In this process, process is substance)」。

### ギアを円滑に動かす

このような任務を抱える中、多くの締約国及びオブザーバーはバンコクの進捗状況が「いまだに一様でない (still uneven)」ことを遺憾であると述べた。楽観的な見方をするものは、この会合はもともと議題項目の解決を意図したものではなく、むしろ交渉上の立場やオプションをはっきりさせるものだと指摘した。この点では、ある程度成功したといえる。締約国は、5月のボン会合を去る際、少数の異なるタイプの文書を携えていた：異なる表題及び構造の下で構成された非公式ノートであり、締約国の多岐にわたる意見を異なるフォーマットで示していた。バンコク会議は、この文書上の混乱に一定の一貫性をもたらした。多数のグループは、文書及びオプションを相当程度スリム化した。たとえば、9.7条(資金供与の計算モダリティ)は、60頁の文書から始まり、会議の終了時は6頁の文書になった。締約国は、場合によっては、交渉文書草案を作成し、これに締約国の異なる立場を紹介するオプションを付した。いずれにしても、バンコクで作成された取りまとめ文書は307頁に及んでおり、扱いにくくはあるが、カトヴィツェで必要な交渉のたたき台を提供している。

しかし、オプションの明確化と同時に、多くの重要問題には本質的な意見の不一致があることも明らかになった。緩和の議論、及び資金の予測可能性の議論は、他の項目ほど進捗しておらず、一部のものは、これらの項目は完全に行き詰まったと考えた。締約国は、それぞれの立場を明らかにするプロセスにおいて、何も合意していないこと、この会合の実際のマンデートは合意ではないことを、繰り返し述べた。会合期間外に、文章案を含めるリフレクションノートを作成するよう共同議長に委任したのは、あるオブザーバーの言では、「広い意味で有用だった (usefully broad)」が、一部のものは、カトヴィツェでの任務

は依然として課題すぎると疑問に思いつつ、バンコクを後にした。締約国のカトヴィチェ到着時には、大部の文書と最短5日間の可能性もある会合期間が待ち受けるわけで、その文書を取り扱い可能な規則書にまで短縮すべく交渉することになる。多数の締約国は、今後、数か月の間、非公式協議に参加する意思を表明しており、カリフォルニア州でのグローバル気候行動サミット、国連総会、G20の脇で、会合期間外の議論が行われるとみられる、しかしPAWP実現に向け交渉担当者に圧力がかかるポーランドでの会合を前に、どれだけオプションを狭められるかは明確でない。

### ギアに工具を投げ入れて壊そうと

(この会合の) 任務は量や複雑さから見て、技術的に厳しいものがある、しかし数件の重要問題には、従来からの政治的意見対立が底流として存在していた。このような問題は、ギアに工具を投げ入れて壊すような作用をする可能性があり、交渉を中断させ、COP 24の成功を脅かしかねない。逆に、これらの問題を解決すれば、ギアに油がさされて、良く動くようになり、PAWPの扉の鍵も開けられる。

資金は、常に障壁であり続ける。多数のものは、パリ協定の資金規定の少なさに驚いていた。しかし、これら少数の規定の中でも、資金約束にまつわる「約束破棄 (broken promises)」は、締約国間にくすぶっていた不信感を燃え上がらせた。協定9.5条は、先進国は将来の資金供与を意図する資金源に関し、定性的及び定量的な情報を報告すべきと規定しており、この問題は、SBIとAPAの両方で議論された。SBIでは、締約国は提供すべき情報の特定を追求し; APAでは、締約国はこの情報を報告するモダリティ及びプロセスの作成を目指す。先進国は、情報の特定から議論を開始するよう希望し、「どうやって (how: モダリティ)」を知る前に「何を (what: 情報)」を知ることが重要だと述べた。開発途上国、特にアフリカグループは、この両方を並行して議論したいとの声を上げ、自国の計画策定では、どのような資金援助がどのような形で出てくるかを予測することが極めて重要だと強調した。

(議論の) 結果は、行き詰まりであった。アフリカグループは、他の開発途上国の支持を得て、この問題の重要性に光を当てようと、最も異論のあった透明性枠組など、交渉の他の分野においても9.5条への言及を追加した。先進国は、9.5条は将来の資金フロー情報の提供に関するものであるが、透明性枠組は過去の行動に関する国別報告の指針であるとして、9.5条と透明性枠組のリンクは「範囲外 (out of scope)」であるとの見方を示した。しかし、これらの問題をリンク付けて議論するなら、9.5条に関する解決策の欠如により、透明性枠組の実現ができなくなる、あるいは妨げられることになりかねず、一部のものが恐れているように、カトヴィチェ会合の崩壊に結び付く可能性がある。

もう一つ政治的に停滞する問題は、差異化というなじみの問題である。この問題が長年論争されてきたのは、歴史的責任や対応能力が国により異なる中で、全体の排出量削減努力の負担をどう分担させるかという問題があったためである。条約は、附属書I(先進国)及び非附属書I(開発途上国)の間を乖離させる差異化を規定している。パリ協定でこの論争がどう進化したか、進化したのかどうかで先進国と開発途上国の意見は分かれた。パリ協定は、差異化を多様な形で記載しており、時には、各国の能力のみに言及し、開発途上国間で異なる能力と区別していた。パリ協定は、緩和及び透明性の条項では、一部の開発途上国、特に新興経済国に期待されるものについて、比較的あいまいな表現を使っている。この協定の条項をどう解釈するか、どう適用するか、運用指針を作成していく中で、各国は、このようなあいまいな表現全体を明らかにしていく必要がある。

有志途上国(LMDCs)は、中国やインド、サウジアラビアなど多くの新興経済国が参加する諸国グループだが、条約の二分化手法を想起して、曖昧さを解釈している。差異化の論議及び協定の解釈の必要性が明白になった分野は、NDCsの範囲(scope)である、これは全体の努力に対する各国のプレッジに記載すべき情報である。LMDCsは、NDCsは「全範囲 (full scope)」、すなわち緩和、適応、資金が含まれることを意味し、開発途上国はそれぞれを含める程度に応じて柔軟性を持つべきと主張する。逆に、先進国は、パリ協定ではNDCsの根拠は緩和の条文に置かれているので、このことは適応及び資金も含めうる緩和メカニズムが主と解釈されると論じる。これらの異なる解釈があることから、現在、数件の議題項目の交渉が保留されている。これらの交渉で問題となっているのは、主な新興経済国を含める全ての主要排出国が、緩和にどれだけ貢献するかである。

差異化及び資金は、長く、グローバルな気候行動のギアの中にある工具のような存在であった。開発途上国は、常に新しい追加的で予測可能な資金、自国が持続可能な開発を遂げるための資金を求め続ける。先進国は、行動の緩和努力及び透明性に全ての国が広範に参加するよう求め続ける。カトヴィチェにおいて、締約国は、パリ協定のあいまいな表現をめぐる深く根差した政治的対立を、どう解釈するか探求すると同時に、資金の保証及び緩和や透明性の努力への広範な参加を、確保しなければならない。少なくとも過去20年間にわたり、このような意見の違いが緊張関係をあおってきたのであり、カトヴィチェ会議の任務は実際に担当者をはるませるものになるだろう。

### カトヴィチェでのマシンの組み立て

このように全く異なる一方で、密接にリンクする議論を、どうまとめるのか? 締約国は、バンコクで相当程度の技術的作業を行ったが、PAWPを明確にする作業は少なかった。正確なところ、どの問題がPAWPに含まれるか、現段階では不確実性が残っている。締約国は、パリで採択された決定書から議題項目を抽出し、これに多数の追加項目を付している、この中には、たとえば、新しい集团的資金目標の設定、あるいは各国が自国のNDCsを調整する場合のガイドラインなどがあり、これは交渉の最終段階でのレバレッジとして利用可能である。PAWPは、委任された作業計画であると同時に、交渉の取引材料の政治的構成リストでもある。カトヴィチェまで三か月を切る中、締約国は、何を決めるかさえ決められないでいる。

PAWPのマシンの大部分をどう組み合わせるかは明らかになっておらず、小さなギアをはめこむかどうか、どうはめこむかもはっきりしていない。数名のものは、これらの議論をCOPの他の問題とどう調整するのか、作業を期間内に完了できるのかも不確かであると述べ、たとえばタラノア・ダイアログ、さらには正当な転換や森林、電子モビリティという三つの政治宣言を出したいというCOP議長職の希望と、どう調整するのか、議論を終わらせられるのかも不確かだとしている。307頁に膨れ上がった取りまとめ文書を携えてバンコクを離れる参加者の一人は、交渉の「形式的な (ritualistic)」特性を指摘した、すなわち: 期限を自国で課すこと; 項目の追加で自国の立場を確保すること; マシン崩壊の可能性という実感である。詳細及び文書を見てみると、主ギアを取り付け、それが将来どのように機能するかを検討するプロセスを作ろうというパッケージが、見えてくる。それが、野心的な行動を触発するというパリ協定の目的を満たすに十分かどうかは、わかっていない。あるオブザーバーが想起した通り、「全ての星印、全てのコンマが、気候変動の影響下で生きるものに影響を与える (every asterisk, every comma, has implications for those living with the effects of climate change)」のである。

## 会議予定

**グローバル気候行動サミット:**米国カリフォルニア州と同州のJerry Brown知事が招集するグローバル気候行動サミットでは、各国政府、ビジネス、国際社会の指導者が集まり、気候変動に関する行動の世界的野心を鼓舞する。このサミットの共同議長は、Brown州知事、UNFCCC事務局長のPatricia Espinosa、国連事務総長の気候行動特任大使のMichael Bloomberg、Mahindraグループ会長のAnand Mahindraが務める。**日付:**2018年9月12-14日 **場所:**米国、カリフォルニア州、サンフランシスコ **www:**<https://globalclimateactions summit.org/>

**損失と損害のワルシャワ国際メカニズム執行委員会第8回会合:**この執行委員会は、気候変動の影響に伴う損失と損害に対応する手法の実施を推進する。**日付:**2018年9月18-21日 **場所:**ドイツ、ボン **連絡先:**UNFCCC事務局 **電話:**+49-228-815-1000 **ファクシミリ:**+49-228-815-1999 **email:**loss-damage@unfccc.int **www:**<https://unfccc.int/7543>

**2018年気候ウィークNYC:**気候ウィークNYCは、国連総会開会の際に並行して開催され、ビジネス、政府、学術組織、美術及び音楽の組織、NGOsの関係者が集まり、パネル・ディスカッション、コンサート、展示、セミナーなど多様なイベントを行う。**日付:**2018年9月24-30日 **場所:**米国、ニューヨーク **連絡先:**The Climate Group **email:**info@theclimategroup.org **www:**[www.climateweeknyc.org/](http://www.climateweeknyc.org/)

**技術執行委員会第17回会合:**技術執行委員会は、2016-2018年のローリング作業計画実施などを検討する。**日付:**2018年9月25-28日 **場所:**ドイツ、ボン **連絡先:**技術執行委員会 **電話:**+49-228-815-1000 **ファクシミリ:**+49-228-815-1999 **email:**tec@unfccc.int **www:**<http://unfccc.int/ttclear/tec>

**IPCC第48回総会:**IPCCの第48回総会は、1.5°Cの地球温暖化に関する特別報告書を承認するため会合する。**日付:**2018年10月1-5日 **場所:**韓国、Incheon **連絡先:**IPCC事務局 **電話:**+41-22-730-8208/54/84 **ファクシミリ:**+41-22-730-8025/13 **email:**IPCC-Sec@wmo.int **www:**<http://www.ipcc.ch>

**CTCN諮問理事会第12回会合:**気候技術センター・ネットワーク(CTCN)の諮問理事会は、UNFCCCのCOPが規定するガイダンスの遵守に向け、方向性を示す。**日付:**2018年10月3-5日 **場所:**オーストリア、ウィーン **連絡先:**UNFCCC事務局 **電話:**+49-228-815-1000 **ファクシミリ:**+49-228-815-1999 **email:**secretariat@unfccc.int **www:**[www.ctc-n.org/](http://www.ctc-n.org/)

**適応基金理事会第32回会合:**適応基金理事会は、作業継続のため会合する。**日付:**2018年10月9-12日 **場所:**ドイツ、ボン **連絡先:**適応基金理事会事務局 **電話:**+1-202-458-7347 **email:**afbsec@adaptationfund.org **www:**[www.adaptationfund.org/](http://www.adaptationfund.org/)

**気候のための民間投資会議:**2018年緑の気候基金の気候民間投資会議は、気候に関する民間投資を話し合う唯一の国際会議であり、民間部門の主要行動者を集め、気候活動に対する革新的な投資方法を探求する。**日付:**2018年10月10-11日 **場所:**韓国、Incheon **連絡先:**緑の気候基金事務局 **電話:**+82-32-458-6059 **ファクシミリ:**+82-32-458-6094 **email:**info@gcfund.org **www:**<https://gcfconference.com/>

**緑の気候基金理事会第21回会合:**緑の気候基金理事会の第21回会合は、7月1-4日で開催された第20回理事会会合において多数の決議が可決しなかったのを受け、開催される。**日付:**2018年10月17-20日 **場所:**バーレーン、マナマ **連絡先:**GCFガバナンス問題オフィス **電話:**+82-32-458-6038 **ファクシミリ:**+82-32-458-6094 **email:**info@gcfund.org **www:**<https://www.greenclimate.fund/>

**カトヴィツェ気候変動会議のプレCOP:**プレCOPでは、12月の国連気候変動会議に先立ち、政府関係者が集まり、政治的な議論を行う。民間部門の参加も予想される。**日付:**2018年10月24-27日 **場所:**ポーランド、カトヴィツェ **連絡先:**次期COP 24議長職 **email:**cop24@mos.gov.pl **www:**<http://cop24.gov.pl/>

**資金常任委員会第19回会合:**UNFCCC資金常任委員会は、資金メカニズム関係の機能を果たすべく、COPを支援する。**日付:**2018年10月29-31日 **場所:**ドイツ、ボン **連絡先:**資金常任委員会 **電話:**+49-228-815-1000 **email:**standingcommittee@unfccc.int **www:**<https://unfccc.int/event/nineteenth-meeting-of-the-standing-committee-on-finance-scf-19>

**2018年CVFバーチャル気候サミット:**気候脆弱性フォーラム(CVF)は、増大する気候変動の影響を最も受けやすい脆弱者を守るセーフガードに対し、さらなる支援策を講じるため、世界政治指導者サミットとして開催される。UNFCCCのCOP 24に先立ち開催されるこのサミットでは、次を行う予定:新しい国内努力に焦点を当てる;世界をより安全な1.5°Cに向かう経路にのせた場合の気候リスク及び機会について、健康、雇用、他の便益の観点からみてどのような予測がなされるか、情報を共有し、広範な国際支援体制を構築する;これらを可能にするために必要な資源及び資金の確保を進める。**日付:**2018年11月22日 **場所:**バーチャル空間 **連絡先:**マーシャル諸島CVF議長職 **電話:**+692-625-2233/3445 **ファクシミリ:**+1 212 983 3202 **email:**info@thecvf.org **www:**<http://thecvf.org/virtual-leaders-summit-to-raise-climate-bition-and-accelerate-action/>

**クリーン開発メカニズム(CDM)第101回執行理事会会合:**CDM執行理事会は、CMPの下、京都議定書のCDMを監督する。**日付:**2018年11月26-29日 **場所:**ポーランド、カトヴィツェ **連絡先:**クリーン開発メカニズム **電話:**+49-228-815-1000 **email:**cdm-info@unfccc.int **www:**<http://cdm.unfccc.int/>

**カトヴィツェ気候変動会議:**カトヴィツェ気候変動会議では、UNFCCCのCOP 24のほか、京都議定書締約国会議、科学的技術的助言に関する補助機関会合、実施に関する補助機関会合、パリ協定締約国会議が開催される。**日付:**2018年12月2-14日 **場所:**ポーランド、カトヴィツェ **連絡先:**UNFCCC事務局 **電話:**+49-228-815-1000 **ファクシミリ:**+49-228-815-1999 **email:**secretariat@unfccc.int **www:**<https://unfccc.int/cop24/> and <http://cop24.katowice.eu/> and <http://cop24.gov.pl/>

他の会議は右記参照:<http://sdg.iisd.org/>

## 用語集

AILAC	独立中南米カリビアン諸国連合
APA	パリ協定特別作業部会
CBDR-RC	共通だが差異ある責任及び各国の能力
CDM	クリーン開発メカニズム
CMA	パリ協定締約国会議
COP	締約国会議
EIG	環境十全性グループ
ICTU	明確性、透明性、理解を推進する情報
IPCC	気候変動に関する政府間パネル
LDCs	後発開発途上国
NDCs	国家決定貢献
PAWP	パリ協定作業計画
SBI	実施に関する補助機関
SBSTA	科学的技術的助言に関する補助機関
UNFCCC	国連気候変動枠組条約