



Earth Negotiations Bulletin
The International Institute for
Sustainable Development
<http://www.iisd.ca/>



Vol.12 No619.

2014年12月16日(火)

リマ気候変動会議サマリー(要約版)

2014年12月1日-14日

リマ気候変動会議は、2014年12月1-14日、ペルーのリマで開催された。この会議には、国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) の第20回締約国会議(COP20)、第10回京都議定書締約国会合(CMP10)が含まれた。さらに3つの補助機関(SBs)も会合した: 第41回科学上及び技術上の助言に関する補助機関会合(SBSTA41)、第41回実施に関する補助機関会合(SBI 41)、そして強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会第2回会合第7部(ADP 2-7)である。

リマ気候変動会議には、11000名を超える参加者が出席、このうち政府関係者は約6300名、国連機関や組織、政府間組織、市民社会組織からは4000名の代表、そして900名のマスコミ関係者が出席した。

リマでの交渉の焦点は、2015年のパリでのCOP21での合意推進に必要とされるADPの下での成果であり、これには、各国自主決定の約束草案(INDCs)を2015年の可能な限り早い時期に提出するため要求される情報やプロセスの推敲、そして交渉文書草案の要素に関する進展が含まれる。強化された行動のためのダーバン・プラットフォームを推進させる決定書草案について、長時間の交渉が行われ、その後、COP 20は、「リマ気候行動提案書(Lima Call for Climate Action)」を採択した、この提案は2015年合意やINDCsの提出及びレビュープロセス、そしてプレ2020年野心強化に向けた今後一年の交渉に弾みをつけるものである。

さらに締約国は、19件の決定書を採択した、このうち17件はCOPの決定書、2件はCMPの決定書であり、これらは特に次を行うこととする: 損失と被害のためのワルシャワ国際メカニズムの運用開始を推進する; 性差別に関するリマ作業計画を確立し、教育と啓発に関するリマ宣言を採択する。リマ気候変動会議は、2015年合意の交渉文書草案の要素推敲では進展を捉えており、INDCsの範囲や事前情報、提出後に事務局がとるべきステップを規定する決定書を採択し、来年のパリ会合に向けた基礎を築くことができた。



Earth Negotiations Bulletin
The International Institute for
Sustainable Development
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人
地球環境戦略研究機関
Institute for Global
Environmental Strategies
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所
Global Industrial and Social
Progress Research Institute
<http://www.gispri.or.jp>

リマ気候変動会議の簡易分析

「レンガーつずつ、私の市民たちよ、レンガーつずつだ」

- ローマ皇帝ハドリアンが言ったとされる言葉

ペルーに到着した参加者は、明白な楽観的精神で迎えられた。COP20/CMP10議長のManuel Pulgar-Vidalは、リマ気候変動会議に先立つ開会スピーチの中で、世界は多数の「良いサイン(good signal)」を受けていると指摘し、国連事務総長の気候サミット、緑の気候基金(GCF)の初期資金募集結果、EUや米国そして中国など主要な温室効果ガス排出国数カ国による「歴史的な」発表、さらにはIPCC第5次評価報告書で得られたモーメントを挙げた。

UNFCCC事務局長Christiana Figueresの言う「前例のない楽観主義と達成感」の精神は、ADP共同議長のKishan Kumarsinghの言うパリティで採択される新しい合意構築に向け「確固とした土台(solid foundation)」を提供することを目指し、数件の重要かつ実現可能な課題で作業を前進させることが期待された。

10月のADP会議でのスピーチで、Pulgar-Vidal議長は、リマ会議において自身が希望する成果を指摘し、これには次のものが含まれると述べた:新しい合意の要素に関する明確かつ組織化された実現可能な文書;締約国が自主決定する約束草案(INDCs)の一部として2015年に提出すべき情報の定義付け;プレ2020年の期間に関する具体的な計画、これには既存の義務の遵守を確保する行動、最大の緩和ポテンシャルを持つ政策オプションの実施を含める。さらに同議長は、プロセスにとっても、締約国同士の間でも、確信と信頼が重要であると強調した。多くのものがこれまでの気候変動会議で学んだとおり、確信と信頼なしに将来のための土台を構築することはできない。

この簡易分析は、リマで実現が期待されていた成果のうち、どれだけのものが実現したかを評価し、新しい気候合意に向けた「リマ気候行動提案書(Lima Call for Climate Action)」の意味合い、リマ会議はパリ会議における野心的かつ世界的な気候合意作成に向け確固とした土台を敷くことに成功したかどうか、その土台に各国は「余裕(room)」を見いだせるかどうかを評価する。

レンガを敷く

熱心な進行役そして目立たない推進役、ペルーの議長職は、リマ会議の時間の効果的な管理を確保するため、努力を惜しまなかった。公式交渉会議の大半は、午後6時という期限を超えることは稀であり、補助機関は前例にならぬほど早く作業を終え、参加者は、袖をまくりあげて新しい合意のビルディングブロックやINDCsの決定書草案、プレ2020年気候行動の強化に関する議論に就くことができた。



Earth Negotiations Bulletin
The International Institute for
Sustainable Development
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人
地球環境戦略研究機関
Institute for Global
Environmental Strategies
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所
Global Industrial and Social
Progress Research Institute
<http://www.gispri.or.jp>

締約国は、交渉文書草案の要素を記載する共同議長のノンペーパーに関し6日間以上の時間をかけて意見交換をし、多様な提案を行った、これらの提案は全て、12月8日月曜日の朝早くにUNFCCCのウェブサイトに掲載された文書改定案に反映されたが、それまでの間にこの文書は23頁から33頁に膨れ上がった。一部のものは、オプションの数の増大を懸念する一方、交渉プロセスは明らかに締約国主導であると指摘、交渉文書草案に明解さや組織だてが加わっておらず、今後の作業を複雑にさせる可能性がある」と指摘した。

結局、参加者は、この文書をダーバン・プラットフォームの更なる推進に関するCOP決定書の附属書とすることで合意し、交渉文書草案の要素は「進行中の作業(work in progress)」を反映するものであり、「提示された提案での意見の集約を示すものではなく、2015年の交渉経路において登場する新たな提案を排除するものでもない(neither indicate convergence on the proposals presented, nor do they preclude new proposals from emerging in the course of negotiations in 2015)」との断り書きを脚注に入れることとした。この断り書きは、要素文書をCOP決定書の附属書とすることはパリ合意の法的形式や構造あるいは内容を先取りする可能性があり、このため2015年の議論で一部のオプションが排除される一方で、他のオプションに固定する可能性を示すような、いかなる表現の「形式化(formalizing)」にも反対するという多数の途上国の提起した懸念に対応した断り書きである。要素に関する実質的進展が限定的であったため、2015年2月のジュネーブでのADP交渉会議に圧力がかかるのは間違いない、この会議では交渉文書草案を作成し、それをこの年の後半での締約国による検討に付すことが期待されている。

「分断された」家屋の壁を動かす

交渉文書草案の要素に関する議論、さらにはダーバン・プラットフォームの推進に関する決定書草案の議論は、両方とも、その底辺に数件の広範な政治問題を抱えていた。これらの政治問題には、差異化の問題、将来合意における条約とその原則及び条項の役割の問題を含み、一方には緩和と適応の法的等価、他方には緩和と資金その他の支援手段の問題を抱えていた。多数の参加者は、これらの問題に関しADPは明らかに「分断された家屋(divided house)」であったと指摘し、一部のものは締約国間の信頼が散逸したとさえ感じた。

パリ合意に差異化をどのように反映させるかという問題は、ADPの交渉に込みわたっていった。例えば、大半の途上国、特にLMDCsは、条約の下での締約国の義務に則り、差異化を2015年合意とINDCsの両方に入れるべきとし、CBDRと平等の原則を反映すべきと主張した。他方、米国は、CBDR及びそれぞれの国情に沿った各国の能力に則った差異化を主唱した。さらにLMDCsは、自国のINDCsの作成や実施に向けた途上国支援の提供、及びGCF、GEF、技術メカニズム及び適応基金に対する追加の資金供与について、「可能な立場にある締約国(Parties in a position to do so)」とする表現の採用に強く反対し、このような表現は条約に基づく二分方式を乱すものであり、附属書I締約国と非附属書I締約国の間の壁を崩壊させる効果を持つと論じた。



Earth Negotiations Bulletin
The International Institute for
Sustainable Development
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人
地球環境戦略研究機関
Institute for Global
Environmental Strategies
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所
Global Industrial and Social
Progress Research Institute
<http://www.gispri.or.jp>

関連問題、具体的には2015年合意の異なる構成要素間の法的等価の問題でも、熱の入った議論の的となった。途上国は、INDCsに対する「緩和中心(mitigation-centric)」方式に繰り返し警告し、適応及び実施手段をバランスの取れる形で反映させ、資金供与を中心に据えるよう求めた。AOSIS及びLDCsにとり特に重要であったことは、損失と被害を要素文書だけでなくADPの決定書でも将来合意のもう一つの要素として記載することであった。

締約国が意見の一致を達成できなかったことから、ADPの下での交渉継続、閣僚協議、COP議長による協議という3分式手法が採択されるに至った。会議が終了するはずであった金曜日午後6時を何十時間も過ぎた土曜日の夜遅くまで、COP議長による交渉グループとの協議が続けられ、その後「リマ気候行動提案書(Lima Call for Climate Action)」がまとめられた。この成果文書は、おそらくは差異化の壁を変えるものである。ADPの作業は「条約の下で、その原則を指針とすべき(shall be under the Convention and guided by its principles)」であり、新しい合意は緩和だけでなく、適応、資金、技術開発と移転、キャパシティビルディング、行動と支援の透明性を「バランスのとれた形で対応すべき(shall address in a balanced manner)」とはいえ、2015年に野心的合意に達するとのADPの約束は、「異なる国情に照らし合わせ(in light of different national circumstances)」各国の能力やCBDRを反映するとされる。このような表現は、差異化の主観的解釈に扉を開けるようである。さらに一部のものは、「ダイナミック(dynamic)」とか「進化する(evolving)」といった異論の多い用語が用いられないまでも、歴史的責任を反映するというCBDRの解釈を軌道修正するのではと疑った。しかし等価の問題については、最終文書で、将来合意及び締約国のINDCsにおいても、支援供与においても、またこの支援供与との関係においても、適応に重要な役割を持たせ、途上国に一定の保証を与えている。

リマ気候行動提案書は、その序文の中で損失と被害のためのワルシャワ国際メカニズムについて言及する。COPによる決定書採択の後、ツバルはLDCsの立場で発言してステートメントを発表、これを会議報告書に記録するよう要請した。同代表は、ワルシャワ国際メカニズムに関する序文の文章は「特に」INDCsの構成要素を記載する有効パラグラフとの関連において、新しい合意は「適正に、効果的に、進化する形で(properly, effectively and progressively)」損失と被害に対処するとの「明確な意図(clear intention)」を示すとLDCsは理解していることを強調した。法的には十分とはいえ、このような宣言は、各締約国の立場や合意文書の解釈を改めて記述し、それぞれの関連性や注目度を保持する。

交渉で、途上国は、要素文書に関する懸念と同様、ダーバン・プラットフォーム推進に関するCOP20決定書に関しても、これがパリ会議の成果に予断を加える可能性について新たな懸念を表明した。この点、リマ気候行動提案書は、この決定書に規定するINDCs関連のアレンジは締約国のINDCsの「法的性質や内容に予断を加えることがなく(are without prejudice to the legal nature and content)」、また将来合意の内容についても予断を加えないと明確に記述する。



Earth Negotiations Bulletin
The International Institute for
Sustainable Development
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人
地球環境戦略研究機関
Institute for Global
Environmental Strategies
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所
Global Industrial and Social
Progress Research Institute
<http://www.gispri.or.jp>

壁を崩す？

COP20に対する一般の期待感は、INDCsの範囲を明確にし、その明確さや透明性、理解を進める上で必要とされる情報を規定し、これにより新たな合意の基幹要素としてのINDCsを強化することであった。しかし、締約国は、情報関連の要求事項や範囲、伝達に関するINDCs関連の文章に対する期待感で意見が分かれた。リマ会議は、このような期待感がある程度満たしたとはいえ、多くの締約国やオブザーバーは、この決定書には重大な欠陥があると感じている。

リマ気候行動提案書は、量的な情報、時間枠、対象範囲、手法上の想定条件、衡平性や野心の主観的評価を記述しており、「締約国が約束を取りまとめる際に提供する情報 (information that Parties will provide when putting forward their contributions)」を特定するという、ワルシャワ会議からのマンデートの実現に成功した。しかしこの文書に、INDCsにはこれらの多様な側面を「適当な場合は特に含める可能性がある (may include, as appropriate, *inter alia*)」と記述したことから、全締約国から伝達されるべき情報の共通のタイプに関する最低限の水準を設定できておらず、このため、約束を横断する比較可能性や、約束の意味のある集約の展望を大きく弱体化せしめた。

意見が対立した主要分野は、INDCsの範囲に関係する問題であった。この議論の中心は、INDCsは「条約2条に規定する条約の目的達成 (at achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2)」を目指すべきと規定したワルシャワ会議の決定をどう解釈するかであった。先進国は、これは緩和をINDCsの唯一の構成要素にするものだと解釈したが、途上国は、適応及び実施手段を含める必要があると主張し、途上国が実施手段のニーズに関する情報を提供する一方で、先進国は途上国による強化された行動の前提条件である資金供与について、情報を提供することを主張した。これら二つの見解の妥協点としてリマ気候行動提案書では、締約国に対し、自国のINDCsに適応要素を「含めることを検討する (consider including)」よう求めており、これは緩和と合わせ適応行動を強化する必要があるとの広範な合意を反映したものである。さらに締約国は、LDCs及びSIDSに対し、低排出開発経路に向けた「戦略、計画、行動 (strategies, plans and actions)」の提示を認め、これら諸国の特別な事情を認識することで合意した。その一方、他の全ての国に対しては、それ以上のことを行うことが暗黙のうちに期待されている。この後者の問題は、この文書に組み込まれた柔軟性の別な一例であり、締約国に対し、自国のINDCsに強力かつ量的な緩和構成要素を入れるよう明確に要求するものではないと解釈される。さらにINDCsの範囲に関し、締約国は、資金や他の実施手段に関するいかなる表現でも合意できず、途上国を失望させた。このため2015年に更なる信頼を築くための基本分野として資金関連問題が残される形となった。

締約国の意見が対立した別な問題は、INDCsの伝達方法であり、可能な事前審議やレビューがどのようなものになるかであった。多くの途上国は、リマ会議では伝達プロセスにのみ焦点を当てるべきと主張した。米国を含む一部の参加者は、「協議 (consultative)」プロセスまたは期間を希望した。EUやAOSISなどの他の参加者は、最新の気候



Earth Negotiations Bulletin
The International Institute for
Sustainable Development
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人
地球環境戦略研究機関
Institute for Global
Environmental Strategies
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所
Global Industrial and Social
Progress Research Institute
<http://www.gispri.or.jp>

科学そして危険な気候変動の回避に必要とみなされるものと照らし合わせてINDCsの集約的効果を評価する、強力なレビューを要求した。リマ会議の成果の中で最も弱い環であると、一部のものが評した決定書文書は、事務局に対し、伝達されたINDCsをUNFCCCのウェブサイトに掲載し、2015年11月1日までにその集約効果に関する統合報告書を作成するよう要請するだけにとどまった。このことは、2015年の各国の約束については、いかなる種類の事前レビューも行われなかったことを意味する。さらに、2015年12月のパリでのCOP21までに、INDCsの可能な引き上げ調整を行うため、締約国に残された時間が1か月を切ることになる。LMDCsなど一部のものは、自国のINDCsのレビューに強く反対し、その結果、この成果文書は多くのものを失望させるものとなった。しかし、一部の幻滅感を抱いたオブザーバーは、内容はともかく、この決定書は世界的な気候行動に強力な影響を与えるものではないと感じており、どちらにしても各国の約束の野心度を定める主要要素はUNFCCCのプロセスの枠外であると指摘する。

天井を高くする

プレ2020年の野心(ADPのワークストリーム2)強化に関し各国共通の目的を見出す場として技術専門家会議(TEMs)が登場した。パリ会議以後、ワークストリーム2の下での作業をどう進めるかという重要な疑問点に関し、実施の規模拡大に関わる技術的であり政治的でない議論の場を構築してきたTEMsは、非国家の行動者の参加も可能であり、「UNFCCCの煉瓦の壁を崩す(bringing down the brick wall of the UNFCCC)」ことを可能し、適正な媒体になるとして、広範な意見が一致した。リマの成果は、TEMsの目的、組織、フォローアップに関するガイダンスを提供し、TEMsでの経験を踏まえてこれを発展させ、条約の下での主要な制度やメカニズムの更なる参画を求める明確なプロセスを規定する。しかし、特に途上国への実施手段提供に関するパリ行動計画の実施どう確保するか、条約の下での全ての締約国による緩和努力強化をどう確保するについては、依然、意見が分かれている。この結果、最終文書には、これらの分野での進捗状況を評価する「実施加速化メカニズム(Accelerated Implementation Mechanism)」の提案は記載されなかった、このメカニズムは、現在のところ十分に発揮されていない先進国のプレ2020年の指導力は気候変動への対応及び2015年合意の成立確保の両面において、不可欠であるとする途上国の確信から出てきたアイデアである。

長期資金に関するCOPの議論について、途上国側は、2020年まで及びそれ以降の期間においても年間1千億米ドルという先進国の気候資金の規模拡大に関する量的な里程碑など、更なる保証を得たいとしていたが、失望させられる結果となった。しかし、GCFの初期資本動員が目標の100億米ドルに達し、リマ会議の終了時には附属書Iと非附属書Iの両方の約束で合計102億米ドルを集めたことは、否定しようのない成功であった。先進国は、この事実は約束の証明であり、それなりに認められるべきと評したが、途上国は、GCFの資本化は会議第2週に計画された気候資金に関する第1回隔年閣僚協議や気候資金の規模拡大に関する先進国の隔年の文書提出と共に、いずれも不



Earth Negotiations Bulletin
The International Institute for
Sustainable Development
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人
地球環境戦略研究機関
Institute for Global
Environmental Strategies
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所
Global Industrial and Social
Progress Research Institute
<http://www.gispri.or.jp>

十分であると感じた。一部のものは、GCFのプレッジを祝う前に、これがこの基金の資源に変換されるかどうか、どのように変換されるかをまず見極める必要があると指摘した。

SBI 41の一環として計画された先進国の緩和目標の多国間評価第1回会議でも、同じような見解の相違がみられた。附属書I諸国は、このイベントは「単なる報告を超える(going beyond simple reporting)」イベントであり、透明性を高め、信頼を構築するものとして祝したが、一部の途上国は、このプロセスではSBIで審議される実質的結論書など、明確な「フォローアップ(follow-up)」の形のさらなる強化が必要であるとの感を持った。このような意見の違いにも拘わらず、オープンな意見交換、透明性のある意見交換で特徴づけられる前向きな「リマの精神(Lima Spirit)」が会議期間を通して持続したこともあり、これらの発展は、プレ2020年野心の「天井を高く(raising the ceiling)」し、困難な一年を控え、確信や信頼感の一部の再構築に成功した可能性がある。

建設を可能に

多くのものは、会議前の数か月間の政治イベントで生じたモーメンタムがリマ会議での信頼の雰囲気づくりに貢献することを期待した。そのようなイベントには、GCFの初期資本化、EUの2030年緩和目標の発表、そして特に、米国と中国二国間のそれぞれの2025年及び2030年の緩和目標発表、さらには米国とインドによるHFCsの段階廃止を含めた気候変動の協力拡大が含まれた。しかし、このような外部の政治行事からの時間が短すぎ、これを各国の交渉面の立場における重要な転換に至らすだけのハイレベルなシグナルに変えるだけの時間がなかったことが、早々に明らかになった。とはいえ、一部のものは、より喫緊の影響の兆候を見極められたと考えている。例えば、リマ気候行動提案書の決定書において、「異なる国情に鑑み(in light of different national circumstances)」、各国の能力及びCBDRを規定するとしたことは、米国と中国の11月の共同声明をほぼ言葉通りに引用したものである。各締約国がこれらの政治的行事について考察するだけの時間を経た2月に開催されるADP会合で、各国が交渉上の立場の更なる転換をしていくかどうかは、そのときにならないとわからない。

締約国は、異なる期待感と大きく分かれた見解を持ってペルーに到着したが、それにも拘らず、大半のものは結局、このリマ会議において、南アフリカ環境問題大臣のEdna Molewaの言葉を借りれば、「大きく異なる問題の間の微妙なバランス(delicate balance between very difficult issues)」をとり、パリ会議に向けた作業の「確固とした土台(a solid foundation)」を敷くことができた。

しかしそれは本当だろうか？リマ会議の二つの重要な成果であるダーバン・プラットフォーム推進の決定書とその附属書における交渉文書草案の要素記載は、このプロセスを前進させるのに役立つ可能性があり、このプロセスでの共通の達成感や確信を築く可能性がある。しかし、差異化や資金など、重要な政治的問題は未解決のまま残され、多くの締約国はこのリマ会議の成果を絶対的な成功と宣言する気にはなれないようである。



Earth Negotiations Bulletin
The International Institute for
Sustainable Development
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人
地球環境戦略研究機関
Institute for Global
Environmental Strategies
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所
Global Industrial and Social
Progress Research Institute
<http://www.gispri.or.jp>

2015年という年は、リマ気候変動会議の真の意味合いを決定づける年になる。多くのものは、前向きな「リマの精神(Lima Spirit)」がパリ会合までの期間、持続できるかどうか疑問に感じている。おそらくもっと重要と思われるのは、このリマの成果によりパリ会議で全ての締約国が共に住むことのできる「家(house)」を築けるかどうかという疑問であろう、しかもこのプロセスで交渉をしない当事者が一つあることを念頭に置かなければならない、それは「自然」という当事者である。

(IGES—GISPRI仮訳)

This issue of the Earth Negotiations Bulletin © <enb@iisd.org> is written and edited by Alice Bisiaux, LL.M., Mari Luomi, Ph.D., Annalisa Savaresi, Ph.D., and Anna Schulz. The Digital Editor is Brad Vincelette. The Editor is Pamela Chasek, Ph.D. <pam@iisd.org>. The Director of IISD Reporting Services is Langston James "Kimo" Goree VI <kimo@iisd.org>. The Sustaining Donors of the Bulletin are the European Commission (DG-ENV and DG-CLIMATE) and the Government of Switzerland (the Swiss Federal Office for the Environment (FOEN) and the Swiss Agency for Development Cooperation (SDC)). General Support for the Bulletin during 2014 is provided by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB), the New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, SWAN International, the Finnish Ministry for Foreign Affairs, the Japanese Ministry of Environment (through the Institute for Global Environmental Strategies - IGES), the United Nations Environment Programme (UNEP), and the International Development Research Centre (IDRC). Specific funding for coverage of this meeting has been provided by the Kingdom of Saudi Arabia Ministry of Petroleum and Mineral Resources and Aramco. Funding for translation of the Bulletin into French has been provided by the Government of France, the Wallonia, Québec, and the International Organization of La Francophonie/Institute for Sustainable Development of La Francophonie (IOF/IFDD). The opinions expressed in the Bulletin are those of the authors and do not necessarily reflect the views of IISD or other donors. Excerpts from the Bulletin may be used in non-commercial publications with appropriate academic citation. For information on the Bulletin, including requests to provide reporting services, contact the Director of IISD Reporting Services at <kimo@iisd.org>, +1-646-536-7556 or 300 East 56th St., 11D, New York, NY 10022 USA. The ENB team at the Bonn Climate Change Conference - October 2014 can be contacted by e-mail at <alice@iisd.org>.