



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>

Vol.12 No.676

2016年5月31日(火)

## ボン気候変動会議サマリー(要約版)

2016年5月16日-26日

国連気候変動枠組条約(UNFCCC)ボン気候変動会議は2016年5月16-26日の日程でドイツ・ボンにおいて開催された。この会議は、3つの補助機関(SBs)による会合、すなわち「実施に関する補助機関」第44回会合(SBI 44)、「科学的・技術的助言に関する補助機関」第44回会合(SBSTA 44)ならびに「パリ協定に関する特別作業部会」第1回会合(APA-1)から構成され、政府関係者が約1,900名、オブザーバーが1,500名、メディア関係者が100名近く参加した。

APA 1では、議題の採択やパリ協定によってAPAに定められた作業に関する初期的な意見交換を行い、今後の作業に関する結論書の採択が行われた。

SBI 44では、京都議定書のメカニズムやキャパシティビルディング、ジェンダー、国別適応計画(NAPs)等を含む実施に係る通常作業に関連した数件の結論書が採択された。さらに、国別貢献(NDCs)の公開登録簿や適応報告書向けのモダリティ・手続きの整備等、パリ協定で定められた作業を開始した。

SBSTA 44では、条約(UNFCCC)及び京都議定書に基づく方法論の問題や気候変動の影響・脆弱性・適応に関するナイロビ作業計画(NWP)を含む数件の結論書が採択された。また、SBSTA 44では、パリ協定で定められた問題の検討を開始。技術枠組みやパリ協定6条(協力的アプローチ)のモダリティ等について審議を始めた。

SB 44では、UNFCCC事務局長Christiana Figueresの任期最後の会合となった。5月26日(木)、SBI/SBSTA/APA特別合同プレナリーが開催され、事務局長の功績を称えた。全ての締約国とオブザーバーが、特にパリ協定の成立に極まれる事務局長の尽力に対して謝意と敬意を示した。これを受けて、Figueres事務局長は、各国政府、市民社会、事務局に対する感謝の言葉とともに、パリで“変革の風をとらえた”として祝辞を述べた。



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>

## ボン気候変動会議の簡易分析

「千里の道も一歩から始まる」－老子（中国の哲学者）

2015年12月にパリ協定の採択という大きな転換点に達して以降、公式交渉としては初の気候変動会議となったが、“光の都”パリの記憶を今も鮮やかに残した関係者がボンの会議に結集した。パリ気候変動会議から5カ月経ったものの、依然として気候行動の強化に向けた機運は高く、4月に行われたハイレベルのパリ協定署名式典に、史上最多の175カ国が参加。17カ国がすでに批准書を提出済みである上、世界の二大排出国が2016年中の批准を公約しており、本来の期限である2020年を前にした発効が多くの頭をよぎった。会議参加者にとっては、パリ会議の成功という栄に浴して胡坐するのではなく、協定の運用開始に必要な技術的作業に素早く取り掛かることによって“パリの精神”を持続させられると世界に誇示さなければならないというプレッシャーがかかった。

歴史的なパリ会議の影を引きずって、ボン会議は地味に開催されたものの、そこには野心的な議題があった。今次会議は協定の発効準備に向けてパリで設置された機関である、「パリ協定特別作業部会」(APA)の初会合でもあった。ボン交渉開幕にあたり、COP 21議長を務めたSégolène Royalは「全参加者が“礎を築く人”となり、“ルール作りのパリCOP”から“技術的作業のマラケシュCOP”への移行を実現させなければならない」と呼びかけた。2つの常設補助機関であるSBI及びSBSTAでも、これまで「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(ADP)」が舞台の中心となって、パリ会議に至るまでの道筋で先送りしてきた膨大な課題リストに着手することが期待された。

この簡易分析では、ここボン会議で、パリ協定の運用開始に必要な土台づくりの作業を首尾よくスタートさせられたかどうか、APAの下で立ち上げられた作業だけでなく、3つの補助機関の作業間の重複や相乗効果等を見ながら検証する。それは整合性のとれた将来の気候レジーム構築に向けた重要な企てとなるべき任務である。さらに、ボン参加者がより技術的な作業モードに入って11月のマラケシュCOP成功に向けた地ならしができたか検証する。

### パリの成果を整理する

全体で36頁に及ぶパリ協定及び付属の決定書は非常に複雑で、条約の補助機関や構成機関が実施する数多くの業務や役割のバランスを慎重に配慮した内容となっている。したがって、ボン会議参加者の最初の仕事はパリの成果をひとまず“荷ほどき”して、これらの任務の狭間にあるギャップやシナジー効果、重複部分を特定することであった。今次会合に先駆けてCOP 21議長とCOP 22の次期議長が発行した、これらの様々な役割を整理しているリフレクション・ノートを携え、各国はこの“荷ほどき作業”を様々な方法で行った。

APAでは、最初の4日間をAPAの議題交渉に費やした。議題の議論は部外者には些末な事柄に思われるが、これから何カ月にもわたり交渉を行う問題の枠を決める重大事である。これらの交渉は適応報告書に関する項目追加



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



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>

につながり、それによって多くの途上国の目に“緩和中心”過ぎるとみられてきた暫定議題の溝を埋めることになる。多くの参加者は、これらの交渉に流れていた前向きな精神について触れ、それがいかによりバランスのとれた議題に導いたかと解説した。APAの実質交渉入りは遅れたが、それもSBIとSBSTAでパリ会議までの準備段階で棚上げにされていた国別適応計画や政府間会合の調整、CDM理事会の決定に対する上訴等の問題に関して“キャッチアップ”する余地を与える結果につながった。

作業の重複を回避して整合を図るべく、3つの補助機関の各種業務の重複をチェックする作業が始まった。APAで最初に関連項目を審議できるようにするため、条約に基づく定期点検や測定基準に係る範囲ならびに各種アプローチ及び非市場アプローチの枠組みに関するSBI及びSBSTAの交渉は先送りすることが決まった。

UNFCCCプロセス内外の様々な機関の一貫性を担保するための取組みも行われた。そうした調整機能を託された具体的な機関は存在しないが、この問題に対応するべく、ボン会議では様々な進展がみられた。COP 21議長国とCOP 22の議長国が音頭を取って会期中に共催した合同ストックテイキングイベント(中間見直し会合)では三機関における進展を俯瞰した。また、APAは、その他機関による関連する進展についての中間見直しも議題に追加した。その他、制度的な調整も会期中に行われた様々なイベントの主題となり、技術メカニズムと資金メカニズムのリンクに関するワークショップやIPCC-SBSTA特別イベント等でのテーマになった。また、後者においては、5年毎のグローバル・ストックテイクと7年毎のIPCCの評価報告書のサイクルを同期させるという問題についても討議された。

ボン会議では、各国交渉官が、いかに既存のメカニズムを土台にしながら過去の経験に学びながら整合性の問題を改善するかという課題に取り組み出した。条約と京都議定書による豊富な経験という資産を活用し、自らの作業に関連する部分は何か決定する作業に取り掛かった。この点について、パリ協定に基づくグローバル・ストックテイクは2013-2015年レビューに関する構成化された専門家対話(SED)に学ぶことを多くの国が求めた。また、これについては、IPCC議長がパリ協定を“真に科学に立脚させた”と評価した。

また、現在は測定・報告・検証(MRV)が基本となっている条約の枠組みの作業について、新たなレジームの透明性の枠組みでは、国際協議分析(ICA)及び国際評価点検(IAR)を基礎とする必要があるという点も一般的に認識された。この点について、ボンで促進的な意見交換において率直かつ建設的な対話が行われたことを歓迎する声が多く聞かれた。対話の場において途上国13カ国が隔年更新報告書(BUR)を提出し、将来の透明性レジームの契機となることが期待された。

これらのリンクやパラレル会合は有益な演習場であるとみる一方で、議論が一步先へと進むことを期待する声もあがった。COP 22で問題を深掘りするための土台になるはずの技術文書や技術ワークショップを要請する決議なしでボン会議を後にすることを嘆く声があった。



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>

## 順調なスタートを切った技術作業

整合性と調整という両面で、各国交渉官はまさに“時計仕掛けのような正確な”作業進行が求められる上、パリの政治交渉から離れて“技術的な作業モード”へ移ることが要求された。パリ協定の“ルールブックづくり”や各国の行動を支援する制度メカニズムの強化、パリ協定の発効準備など、進展が期待された分野はまさに技術的な性質をもつ内容に思われた。

パリ協定のルールブックについては、2週目の交渉で議論が行われ、APA議題の全ての実質的な項目に関して前向きな意見交換ができたと多くが評価した。しかし、透明性の枠組みやグローバル・ストックテイクに関して忌憚のない議論が行われたのは、それが概念的な話だったためであり、各国が“悪魔は細部に宿る”という突っ込んだ議論に入るのは今後のことだとの見方もある。

SBIとSBSTAの下でも、協定に関する実施を支えるような重要な技術作業が進み、適応基金第3回レビューに関する委託条件や、キャパシティビルディングに関するパリ委員会、対応措置の実施による影響についての作業計画に関する技術専門家グループ特別会合について合意することができた。

それでも、さまざまな機関の議題に係る多くの“技術問題”が政治的に重要な含意をもつことがボンで明白になり、“政治交渉が破綻するとの憶測”が過度に取り沙汰されたと示唆するオブザーバーもあった。

パリ協定は、それを構成する要素と先進国・途上国間の差異化問題の“解決策”の両面において複雑かつデリケートなバランスの上で練り上げられた合意である。協定に織り込まれた“建設的な曖昧さ”は協定採択のための必要条件であったが、それは多様な解釈の共存を許すことになった。協定の骨組みに肉付けする作業が始まれば、全ての補助機関における多くの議論がこれに影響を受ける。「未解決の政治問題に対応せずに、技術問題に注力しよう」との呼び声にみられるよう政治的含意を歓迎しない向きがある一方で、こうした事態は避けられないもので、京都議定書のルールブック交渉の際も相当な政治論争が巻き起こったと回想する声もあった。

これは緩和に関するAPAの議論で既に見られる兆候だ。経済全体にあたる絶対値の数値目標か原単位目標か、あるいは先進国/途上国といったタイプ別にNDCsの指針を提供すべきか否かで各国の意見は分かれた。

国家間の「差異化」の議論も透明性や遵守の議論のなかで再燃した。この概念をパリ後のレジームに関するルールにも持ち込もうと目論む国々が、各国の事情を踏まえた柔軟性を有する共通の手続きをどのように設計すべきかという議論でも同じことを試みた。

SBIでは、各国のNDCsや適応報告書のための1つか2つの公開登録簿向けのモダリティ・手続きに関する議題があったが、これらの問題を合同または個別に扱うべきかという問題において不協和音—すなわち適応と緩和に同じ資格を与えようとする長年の途上国側の要求を反映する不和—が生じ、進展が見られなかった。



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



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>

いみじくも一部で指摘されたように、ボン会議で実現する必要があったのは“技術交渉”への移行というよりは、パリで定められた技術作業の開始であり、それによって2016年11月のマラケシュCOPの成功に向けた下準備である。

### マラケシュ行きの荷造り

マラケシュで技術作業を行うための土台づくり用のツールには、作業計画や意見書の募集、事務局からの技術文書の要請や技術ワークショップ等がある。この点については、SBIとSBSTAは実質的な成果をもたらした。例えば、新しくSBSTAの議題に加わった公的資金の会計処理手続きについては、パリ協定の下での資金の透明性との関連で、これら全ての要素を盛り込んだ明確な作業計画を作成することで締約国の合意が成立した。

一方、APAのスコアカードはまだら模様だ。UNFCCCの歴史に重要な節目を残した後の移行期というのは決して簡単ではないとあるベテラン交渉官は指摘する。それはしばしば議題闘争を伴い、最初の進みは遅い。こうした観点からすると、APA初会合は比較的にみて成功を収めたとの見方が多かった。初代の(女性)共同議長がスムーズに選出され、議題をめぐる第1週の協議では建設的な雰囲気支配し、それが締約国と新APA共同議長との間での信用と信頼の醸成につながった。

しかしながら、技術文書やワークショップ(会期前・会期と会期の間・会期中)開催について多くの議論が行われたものの、APAの結論書には殆どの議題項目に関する意見書提出の招請が盛り込まれたただけだった。これでは準備不足のまま、誰もが相当な作業量を予想するCOP 22に突入してしまう公算が大きいと悲嘆したくなる。パリ協定の“迅速なる”発効が水平性のかなたに見えてくれば、この土台作業の遂行がさらに切迫感を帯びた急務となる。ボン会議では、未だパリ協定への加盟に向けた準備を行っている国々が、発効後に残される技術作業への参加から排除されないよう担保する必要があるとの点で合意がなされた。今後の協議では、ボン会議にみられた建設的な議論を踏まえてCOP 22議長が采配を振るうことができるだろう。

### 次のステップ: COP 22

ボン会議には、“実施と行動のCOP”との呼び声が高まるCOP 22に向けて、幅広く基礎固めを行う役目も期待された。「実施」の面では、COP 22は、今回の会合ではあまり注目を浴びなかった項目—例えばボンでは議題にならなかった“損失・被害”などのテーマを多数取り上げることになる。マラケシュでは、資金に関する促進ダイアログ、“プレ2020年”の野心ならびに実施のテーマ等に関してイベントが予定されており、年間1000億米ドルの資金供与の公約が明確な形になり、2020年までの行動が2020年以降の期間に関する交渉の影に霞んでしまうのではないかと懸念する途上国の不安解消に一役買うことになるだろう。



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>

「行動」の面では、ボン会議は、都市や企業、市民社会等、国家以外の主体への参加の呼びかけを改めて表明した。それは今や彼らのUNFCCCプロセスへの積極参加なくしてパリ協定の目的は完璧に実現しえないという“所与の”サインだと見る向きが多い。

気候変動に対する行動の緊急性を認識する者にとっては、当初の期待よりも出足が遅れたものの、パリ協定の重荷をおろしたという意味では、ボン会議は重要な進歩をみることができた。また、ボン会議で技術的な作業を開始することができ、このたび退任するChristiana Figueres事務局長の言葉を借りれば“各国がパリ協定に託したビジョンに命を吹き込むために”必要な作業に着手したことになる。そうした意味で、今次会合は、UNFCCCがパリで勝ち得た勢いをなんとか維持し、その重大な任務を成し遂げるべく軌道に乗ったと世界にシグナルを発信したと言えよう。

(IGES—GISPRI仮訳)

---

This issue of the *Earth Negotiations Bulletin* © <enb@iisd.org> is written and edited by Jennifer Allan, Beate Antonich, Rishikesh Ram Bhandary, Alice Bisiaux, Mari Luomi, Ph.D., and Virginia Wiseman. Japanese translation by GISPRI. The Digital Editor is Kiara Worth. 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 Union, the Government of Switzerland (the Swiss Federal Office for the Environment (FOEN)), Italian Ministry for the Environment, Land and Sea, and the Kingdom of Saudi Arabia. General Support for the *Bulletin* during 2016 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). 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 - May 2016, can be contacted by e-mail at <jennifer@iisd.org>.