



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.644

2015年9月8日(火)

## ボン気候変動会議サマリー(要約版)

2015年8月31日-9月4日

国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) のボン気候変動会議は、2015年8月31日から9月4日、ドイツ・ボンにおいて開催された。この会議には、政府、オブザーバー組織、メディアを代表し、2,000名を超える出席者が参加した。

ボン気候変動会議は、2015年11月-12月にフランス・パリで開催予定のパリ気候変動会議の準備を行う UNFCCCの数回の会議では、最後から2番目の会議である。パリ会議は、2020年に発効する「全ての締約国に適用可能な条約の下での議定書、別の法的文書、または法的効力を有する合意成果」の採択が義務付けられている。このパリ合意文書の作成を託された組織が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) である。ボンにおいて、ADPはその第2回会合第10部 (ADP 2-10) を開催した。

2014年12月、UNFCCCの第20回締約国会議 (COP 20) は、2015年5月までに全ての締約国に適用可能な条約の下での議定書、別な法的文書、または法的効力を有する合意成果の交渉文書を提示するとの観点から、ADPの作業を一層強化するようADPに要請した。2015年2月、スイス・ジュネーブで、ADPは、2015年合意の交渉の土台となるジュネーブ交渉文書 (GNT) (FCCC/ADP/2015/1) を採択した。GNTは、締約国の提案及びオプションをとりまとめたもので、90頁の長さがある。

ADP共同議長のAhmed Djoghlaif (アルジェリア) とDaniel Reifsnyder (米国) は、2015年7月24日付の共同議長シナリオノート (ADP. 2015. 4. Informal Note) において、ボン会議の目的はワークストリーム1 (2015年合意) 及びワークストリーム2 (プレ2020年野心) に関する「パリ・パッケージ」の要素を明確にし、詳細を定めることであると指摘、これには橋渡しとなる提案を作成し、さらなる交渉のためのオプションを明確にすることが含まれると述べた。

ADP共同議長は、ADP 2-9における締約国からの要請を受け、ADP 2-10での作業の指針とすることを目指し、2015年7月24日付シナリオノートに付随する「ツール」を作成した。このツールは、ADP 2-9における締約国のGNTスリム化努力の成果である6月11日付文書をスリム化し、統合した文書に基づくものである。ツールは、締約国の立場やオプションを省略も削除もせずにGNTを再編成する。共同議長は、ADPワークストリーム2 (プレ2020年野心) に関する決定書草案の要素を記載する文書 (ADP. 2015. 5. Informal Note) も発表した。

ADP 2-10での1週間、参加者は、ツールの多様なパートを促進グループ (facilitated groups) や分科会 (spin-offs) で議論したほか、促進グループの非公式会議でも議論した。議論されたセクションは次の通り：前文；総則／目的；緩和；適応及び損失・被害；資金；技術開発及び移転；キャパシティビルディング；透明性；時間枠；実施と遵守；手続き及び制度の条項。各グループは、ツールの中のパラグラフの位置付けについても検討し、重要問題では概念論も議論し、場合によっては、文章案の作成も開始した。



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>

## ADP 2-10の簡易分析

それは最も良い時代でもあったが、最も悪い時代でもあった...

- チャールズ・ディケンズ、「二都物語」

パリまでの道筋は、今やボンとパリの二都物語であり、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の第2回会合第10部 (ADP 2-10) は、その道筋がいかに険しくとも通行可能であることを明らかにした。さらに3つのレベルで同時にしかし別々に行われた交渉の物語でもあり、それをどうやって縦方向に積み上げピラミッドを作るかの物語でもある。広範な政治プロセスは、政治的意思やビジョンを生み出すべく各国首脳が交渉するピラミッドの頂点に位置するプロセスであり、閣僚会合は、差異化や資金等意見対立のある政治問題を解決すべく努力する。ピラミッドの基礎部分を構成するのは、国連気候変動枠組条約の下での技術交渉であり、この技術交渉でパリ合意の大半が築かれ、政治レベルで決定されるべきオプションを明らかにしていくことが期待される。このボン会議での進展は、COP20議長職の言では、「不十分かつ不均衡 (insufficient and uneven)」であったが、共同議長による新しい交渉文書案作成を義務付けるだけの進展があり、これは今後の政治交渉にとっても特に重要な成果である。

この簡易分析は、ADP 2-10における現実と、多数の者が事前に抱いていた大きな期待感とを比較した。作成途中のパリ・パッケージに関する締約国間の深い意見対立、さらには技術交渉をより広範な政治プロセスから切り離すことの限界、多数の交渉担当者の眼から見た限界を探求する。

### 橋の物語

...それは確信の時代でもあり、不信の時代でもあった...

ADP 2-10会合の前には、12月のパリ会議で合意に達するため、緊急な進展が必要であるという点で、全体の意見が一致していた。期待感は多種多様で、簡潔な文書草案を手にしてボンを離れることをイメージしたものもあれば、それぞれの立場や意見の一致点が明らかになるとの淡い希望を抱いていたものもいた。共同議長は、妥協点を求め、交渉を早めるべく「橋渡しできる提案を出し、必要な場合は、将来の交渉に向け、オプションを絞り、明確にする (to develop bridging proposals, and, where required, narrow and crystallize options for further negotiations)」よう、締約国に求めた。

ADP 2-10の現実には、橋渡し提案やオプションの明確化を求める共同議長の呼びかけで進展に向けた熱意が高まったことを示しており、交渉文書の各セクションを議論する促進グループの間では、不均衡で段階的ながら、明らかな進展が見られた。全体として、橋渡し提案は「希少な一角獣 (rare unicorns)」であり、ある参加者は、提案の多くは橋渡しというより、本来似通った見解を持つもの同士の立場の統合にすぎないと嘆いた。

少数のセクションでは、締約国が文章案を作成、それぞれの立場を明確にし、他のものと調整する方法を見出していた。適応、資金、キャパシティビルディングのグループでは、一部の問題のオプションや立場が明らかになったとして、数名の参加者が喜んでいて、かなりのアウトリーチ活動を行ったことにより、アフリカン・グループは、技術開発及び移転に関する強化された行動枠組みというアイデアについて、EU及び他の諸国を説得できた、少なくとも関心を抱いてもらえたとしている。緩和及び時間枠等、他の促進グループの進展は、段階的で小さいものであり、例えば緩和の共同実施では橋渡し文書が作成された。時間枠の促進グループでは、分野横断的問題について、他の促進グループ及びその共同進行役の参画を求めた。前文及び総則/目的のセクションは、袋小路に陥ったままであったが、合意文書に何が含まれるかわからない段階で前文の交渉をするのは時期尚早とを感じるものもいた。

ADP 2-10は、多くのものが正しいと感じる方向に動き、「文書でなくても、題目では進展した (making progress on the headings, if not the text)」が、あるNGOはこれを「壊れやすい進展 (fragile progress)」と称した。このADP 2-10会合で見られた不均衡で段階的な進展には次の二つのトレンドが影響した：技術交渉では、パリ・パッケージに対する各締約国のビジョンに深い意見対立のあることが明らかになった；UNFCCC内の技術交渉とUNFCCCの外部で進行中の政治プロセスとが切り離されていた。

## 12のセクションの物語

... 目の前に全てがある、目の前には何もない ...

ADP 2-10会合の開始時、締約国は、パリ・パッケージのビルディングブロックを目の前にしていた、すなわち全締約国の見解を記載する取りまとめ文書、そして文書を3つのパートに分類する共同議長ツールである。後者のパート1は、2015年合意の条項を含め；パート2は、COP決定書の条項をまとめ；パート3は、その位置づけについて更なる明確さが求められる条項をリスト化する。多数のものは、当初、締約国の要請に基づき作成されたツールを称賛していた。しかし会議終了時までには、ツールは、パリ・パッケージの要素や合意の構成、分野横断的問題の扱い方での締約国間の深刻な意見対立を解決できるものではないとして、手元にある課題に取り組むには不適切なツールであるとされた。

現実には、このツールは、ジュネーブ交渉文書を補うものと目されたに過ぎず、その利用方法においても締約国の意見は一致しなかった。締約国は、この会合の最初の2日間、かなりの時間を割いて次の問題の可否を議論した：ツールのパート3の問題（更なる明確さが求められる条項）を合意のセクションに位置づけるか、あるいは決定書のセクションに入れるか；題目別に問題を議論するのか；パラグラフごと、文書中を移動させるのか；理解を深めるため分科会を利用するのか。特に、ツールのパート3（更なる明確さが求められる条項）の項目の位置づけの問題は、このような意見対立の大きい問題が「ゴミ箱 (dustbins)」行きになるとの恐れをかきたてた。このため、パート3の要素の再分類を求める声も聞かれたが、ある参加者は、これを「再分類するための再分類 (resorting to re-sorting)」と称した。他のものは、パート1（合意）に焦点を当てて希望し、困難な問題を議論する余地を見出せるほか、摺合せもできると述べた。ツールの全般的な利用戦略が明解でないことから、会議の最初の2日間は、手続き問題で遅れを生じ、締約国は取り返しのできない貴重な時間を失った。あるオブザーバーが説明したとおり、「新しい材料がない中で、固い不動のブロックから彫刻を刻もうとするようなもの (it is like trying to mold a sculpture from rigid, fixed blocks, with no new material)」であった。

文章の位置付けの議論は、パリ・パッケージの全体像に関する締約国間の深い、解決できない意見対立を浮き彫りにしていた。先進国は、国際合意改定の困難さを指摘し、制度や重要事項のみを規定する簡潔な合意として、運用上の詳細は一定期間の間に改定しやすいCOP決定書に盛り込むことを希望したが、途上国は異なる基準を持っていた。途上国は、重要要素を合意に入れるべきと確信していたが、これはCOP決定書を一時的で前面に出ない文書であるとする途上国の懸念を反映していた。さらに、パリ会議の最後の数日間は極めて多忙になる可能性が高いことから、途上国は、COP決定書が次のCOPに持ち越されるのではないかと懸念を表明した。ある参加者は、このことで、パッケージの合意がいかに複雑なものになるかを指摘した：「何がを合意に記載し、どうやるかを決定書に記載するとして、どうやるかを知らずにいったいどうやって何がの合意ができるのか？ (if the *what* is in the agreement and the *how* is in the decisions, how can we agree to the *what* without knowing the *how*?)」

セクション別の作業方法や2015年合意の構成に関する意見対立も、順位づけの問題を一層複雑なものにした。例えば、多数の国は、総則／目的のセクションを包括的なもの、題目別セクションは簡単なものにする

ことを希望した。他のものは、総則／目的セクションを簡単なものにするか、セクション自体をなくし、大半の条項をそれぞれの題目別セクションに位置させることを求めた。

加えて、多数の問題が分野横断的問題として登場し、これを問題別に行われる促進グループで議論する方法についても、締約国間で混乱が見られた。時間枠グループは、手続き及び制度のグループの枠内で約束に言及させようとしたが、手続き及び制度のグループは、約束は時間枠の問題だと指摘した。適応資金は、戦略的な分野横断的問題として登場し、資金と適応の両方のグループの議論を遅らせた。コンタクトグループの最後の会合で、共同議長は、全締約国は10月に新しい文書全体の読みあわせを行うと発表、各問題のセクション間のたらいまわしに苛立っていた多くのものにとり、歓迎すべき展開となった。

現在行われているプロセスのピラミッドの基礎をなす技術交渉における作業手法の変更は、分野横断的問題の作業に希望を与え、締約国間のパリ・パッケージの要素を明確にする。技術交渉に対するこのような機械的ともいえる調整作業は、交渉を必要なペースに乗せるのに役立つ手段の一つである。しかし、現在行われている政治プロセスも、パリ会議で成功を収める上で欠かせない要素である。

### 3つのプロセスの物語

... 賢い時代でもあり、愚かな時代でもあった...

多くのものは、高度な政治ガイダンスのない中で最終合意に達成するには、パリ合意の形を整える技術交渉では不十分であるとの認識を示した。数名のベテランオブザーバーは、UNFCCC内外のプロセスは国の首脳と閣僚、そして技術レベルで構成されるピラミッドであると説明した。閣僚たちは、この線に沿い、10月7日の国際通貨基金（IMF）と世界銀行とのリマ会合と並行して「資金パッケージ（finance package）」で合意することが期待される。

異なるレベルの交渉担当者が、それぞれパリ合意のため努力していることから、ボンに到着した多数のものは、7月にパリで開催された非公式閣僚会議の報告書を歓迎した。差異化や野心レベルに関係するもの等、一部の厄介な問題に対するガイダンスが非公式閣僚会議の「覚書（Aide-Memoire）」に記載された。しかしこれらの問題での進展を希望していたボン会議の参加者は失望した。このような閣僚会議がADPでも行われたかどうか、証拠は極めて少ない。

ADP 2-10は、高度な政治プロセスと技術交渉の不連続性を結ぶ作業の課題の大きさを実証した。一部のものは、閣僚級会合は差異化問題の取り扱い方法についてガイダンスを提供したが、題目別要素の下での運用方法を特定できなかったことに注目した。各セクションでの差異化の取り扱い方法が、政治レベルで明解にされなかったのは、ボン会議での技術レベルにおける促進グループの議論を特徴づけるものであった。

しかし会合終了時までには、緩和セクションでの差異化に関する分科会において、7月の差異化に関するモーメンタムの一部が、ゆっくりとではあるが浸透し始めた。締約国は、少なくとも、文書中で差異化に言及する方法を全て明らかにすることができた。技術交渉を政治交渉にフィードすべきか、逆も行うべきかが未解決の問題として残っている。一部の者の意見では、技術交渉の参加者には過去の実績もあれば専門性もある、問題の解決や政治的な議論に情報を提供することができる貴重な人材である。他のものの意見では、政治レベル（プロセス）こそ、技術交渉にガイダンスを提供すべきであり、政治的なトレードオフの特定や妥協案の作成はその一環である。

### 2つの都市の物語

... 光あふれる季節でもあり、闇に閉ざされる季節でもあった ...

多くのものにとって、この会合の最も重要な成果の一つは、金曜日に、交渉文書を構成する新しいナンバーパーを作成するとの広範なマンデートを共同議長に負わせたことである。この1週間を通し、段階的な進展があったことから、このマンデートの必要性は増していた。この点において、ADP 2-10は確かに成功であっ



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>

た。締約国は、「簡素な一つの取りまとめ文書で...アンバランスを直し、内容的に包含性をもち、制約的でなく、明確かつ管理可能なオプションを含め、根本となる合意及びCOP決定書との間で、全ての重要な問題の明確化を図る (concise single consolidated document... that corrects imbalances, which is inclusive and not restrictive in terms of content, includes crystallized, manageable options, and creates better articulation for all central issues between the core agreement and COP decisions)」文書の作成を共同議長に要請することで、速やかに合意した。

締約国は、パリで採択されることを希望する文書に近似する単一の交渉文書の作成においては、段階的な進展が主であることから、共同議長の抱える課題は圧倒的となる。締約国が求める簡素な単一の文書というのは、ジュネーブ交渉文書、及びADP 2-10会合後も大きな変更なしで残された共同議長のツールとは程遠いものである。10月のボン会議までに、その会議で議論が可能な内容で、ポスト2020年のパリ合意草案となるべき交渉文書を作成すべく、(現在の)各国の意見とりまとめ文書から飛躍的な発展を遂げるには、一部の問題では文書草案を作成し、大きな意見対立のある他の問題では、オプションを明らかにする必要がある。

このような文書の作成にモーメンタムを与えるとすると、それは、9月23日のBan Ki-moon国連事務総長招集の首脳会合、近く行われる財務大臣会合、10月7日のリマでの会合で期待される「資金パッケージ」での合意、さらにはインド及びブラジル等、一部主要国によるINDCsの提出であろう。

多くのものは、政治レベルと技術レベルの協調関係の発展を希望した。政治交渉は、厄介な政治問題について技術レベルに対し方向性を示し、交渉を進めさせる。逆に、技術レベルの交渉は、COP 21における最後の最後での妥協的な決定を避けるべく、明確なオプションを示すことで政治レベルに情報を提供し、オプションの影響についても助言する。

パリ会議までの最後の数週間、これらのレベルの統合が必要であり、政治的な合意とともに文書に関する技術面においても、進展が見られることが望まれる。ある参加者は、ADP 共同議長の Djoghlaif の緊急性感覚の発言を借り、「用意できていようがいまいが、パリにおける歴史的な一日はやってくるのだ (whether we are prepared or not, we have a date with history in Paris)」と強調した。

(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, Anna Schulz and Virginia Wiseman. Japanese translation by GISPRI. The Digital Editor is Francis Dejon. 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), the Swiss Agency for Development Cooperation (SDC)), and the Kingdom of Saudi Arabia. General Support for the *Bulletin* during 2015 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.