

パリ協定・第1回グローバル・ストックテイク(GST)の展望： 第1回技術的対話を終えて

梅宮知佐¹⁾、津久井あきび²⁾

1) IGES気候変動とエネルギー領域/生物多様性と森林領域

2) IGES気候変動とエネルギー領域

主要メッセージ

- 2022年6月、ドイツ・ボンで開催された国連気候変動枠条約(UNFCCC)第56回補助機関会合(SB56)において、まだ一部手探りの状態ではあったが、第1回グローバルストックテイク(GST)の第1回技術的対話を実施された。パリ協定の下で実施される各国の行動・支援は、世界全体で見て長期目標の達成に足りているのか。足りない場合、いかに各国の目標引き上げにつなげられるか。この重要な問いに答えるべく1回目の技術的対話が予定の通り実施されたことは歓迎すべきである。
- 第1回技術的対話を終えて、GST本来の目的である次の各国が定める目標(NDC)の更新・強化への情報提供を実現するためには、課題も明らかになった。一つは、技術的対話に費やせる実質的な時間や参加できる人数に限りがある中で、パリ協定全体という広い対象範囲の進捗状況をいかに測るのかについて、具体的な議論まで詰められるかということである。また、政治的議論が技術的対話の進行をブロックしないよう、両者を区別しながらも尊重し、対話を前進させる必要性も明らかになった。
- 一方、公式なGSTプロセスをきっかけとして、非政府アクターの取り組みが確実に活発化しつつある。環境NGO、地域ネットワーク、国際機関、大学、研究機関等の非政府アクターが、GSTプロセスに自ら意見書を提出する、あるいはそこでの議論を国内に向けて独自に発信する、そういった動きである。興味深い点は、これらのGSTに関連する活動に参加する非政府アクターには、そもそも気候変動問題に熱心に取り組んでいる機関に加えて、これまではパリ協定の実施に直接的には関与してこなかった新しい機関も含まれるということである。この点において、公式なGSTプロセスに非政府アクターの参加が認められたことは、非政府アクターの意気込みに火を付け、意欲的な非政府アクターの裾野を広げるに至っている。
- 今後は公式なGSTプロセスにおいてパリ協定実施のギャップに対する具体策を生み出す対話の構築を追求し実践すると同時に、いかに非政府アクターによって創出されるメッセージを各国のNDCの更新・強化に活用できるのか注目していく必要がある。

1. はじめに

パリ協定の下で実施される各国の行動・支援は、世界全体で見て長期目標の達成に足りているのか。足りない場合、いかに各国の目標引き上げにつなげられるか。この問いに答えようとする仕組みが、パリ協定第14条に定められたグローバル・ストックテイク(GST)である。GSTは、世界全体の進捗を5年ごとにストックテイクし、次に各国が定める目標(NDC)の更新・強化に必要な情報を提供する。GSTは約2年をかけて、情報収集・準備、技術的対話と評価、成果物の検討というプロセスで進められる¹(表 1)。2022年6月、ドイツ・ボンで開催された国連気候変動枠条約(UNFCCC)第56回補助機関会合(SB)にて、第1回GSTの初めての技術的対話が実施された。気候変動政府間パネル(IPCC)の第6次評価報告書は、これまでに約束されている全てのNDCを足し合わせても、今世紀中の地球の気温上昇を産業革命前と比べて1.5度に抑えるには程遠いと指摘する²。NDCは国が自主的に定めるものであって強制は出来ない。そのようなボトムアップ型のパリ協定においてGSTが各国の目標引き上げにいかに影響を持ち得るのか、国際的な関心は高まる。本稿では、まだGSTプロセスの初期段階ではあるものの、一つの重要なマイルストーンと言える第1回技術的対話を終えて、今後GSTが各国の目標引き上げに及ぼし得る影響について考察を試みる。

表 1 GST 全体の流れ

2021年11月	情報収集の開始
～2022年3月	意見書の提出
2022年6月	第1回技術的対話
2022年11月	第2回技術的対話
2023年6月	第3回技術的対話
2023年11月	成果物取りまとめ

2. 第1回GSTの第1回技術的対話とは？

パリ協定の第1回GSTは、昨年末のCOP26でその情報収集・準備プロセスが始まり、この6月のSB56にて第1回技術的対話を実施されたばかりである。技術的対話とは、最新の科学的情報を基にパリ協定の実施状況及び進捗に関する共通の理解を深めることを目的とした政府、専門家、非政府アクター(NGO、研究機関、大学、自治体、企業等)間の会話¹である。技術的対話は締約国政府によって選出された2名の共同ファシリテーターによってリードされた。3回実施される対話のうち1回目の目的は、対話の出発点を確認し、その第一段階を始めることである³。

¹ Decision 19/CMA.1。日本語での解説は津久井・梅宮(2021)を参照のこと(<https://www.iges.or.jp/jp/pub/first-global-stocktake/ja>)。

² https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SPM.pdf (page 18, B6)

³ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GST_Technical_Dialogue_Information_Note.pdf

第1回技術的対話は、SB56期間中の5日間にわたって実施され、プレナリー会合、ラウンドテーブル、ワールド・カフェという3種の会議形式から構成された(表 2)。プレナリー会合は開会時に対話の進行にあたり出席者の理解を深めることを目的とし、閉会時には後述するラウンドテーブルでの議論を総括する目的で、計2回開催された。ラウンドテーブルは、緩和、適応、実施手段と支援の3つのテーマごとに設置された(写真 1)。各テーマで計3回のラウンドテーブルが実施され、IPCC評価報告書の執筆者



写真 1 ラウンドテーブルの様子

などが専門家として導入のプレゼンテーションを実施し、参加者が議論を行った。ワールド・カフェは、事前に決定されたトピック⁴に対して少人数のグループで対話を実施された(写真 2)。全ての会議には政府、専門家の他に、非政府アクターの参加も認められた。例えば、一つのラウンドテーブルで、政府から60名の参加枠があったのに対し、非政府アクターは45名の参加が確保された。また、技術的対話の様子は一部オンラインでの配信⁵もあった。



写真 2 ワールド・カフェの様子

表 2 第1回技術的対話のスケジュールと内容

	イベント	内容
1日目	開会プレナリー	議論の範囲等の確認、コメント
2日目	1回目ラウンドテーブル	進め方の確認
	ワールド・カフェ	少人数グループでの議論、参加者間の交流
3日目	2回目ラウンドテーブル	IPCC専門家によるプレゼンテーションを導入として議論
4日目	3回目ラウンドテーブル	議論の継続とまとめ
5日目	閉会プレナリー	各ラウンドテーブルからの報告、コメント

注)ラウンドテーブルは緩和、適応、実施手段と支援の3つのテーマ毎に設定。

3. 第1回技術的対話の特徴は？

今回の技術的対話で注目すべき点は何か、筆者の視点でその3つの特徴をまとめる。

⁴ <https://unfccc.int/event/world-cafe-on-the-first-technical-dialogue-of-the-global-stocktake>

⁵ <https://unfccc.int/topics/global-stocktake/global-stocktake>

特徴1:「初めての」GSTの「初めての」技術的対話

今回の技術的対話は、第1回GSTの第1回技術的対話であり、実際にやってみないとどうなるか分からない手探り感が大きかったように思う。開会プレナリーの冒頭、共同ファシリテーターは、「今回がパリ協定で初めてのGST、そしてその初めての技術的対話となる」と述べ、したがって実施にあたっては「Leaning by doing(やりながら学んで行く)」の精神の下、参加者の理解と協力が必要であると、また今回の経験を踏まえて次の技術的対話、あるいは第2回GSTをより効果的に進めるための教訓を得る必要があると強調した。技術的対話に先駆けて5月、共同ファシリテーターは第1回技術的対話の進め方に関する非公式なインフォメーション・ノートを公開した²。そこには進め方の大枠が説明されているものの、技術的対話の全容が見通せるほど細かくは整理されておらず、実際に技術的対話の開始後、特に開会プレナリーと1回目ラウンドテーブル、参加者が進め方に関する質問し共同ファシリテーターらに説明を求めた。また、ラウンドテーブルで議論を主導する司会者自らが、「議論をまとめる私の仕事は(最後までどうなるか分からず)怖いほどだ」とユーモアを交えて発言していたのは印象的である。

特徴2:対話重視

技術的対話の期間中、共同ファシリテーターや各ラウンドテーブルの司会者らから「(通常COPやSBで見られるような予め発言内容を用意して読み上げるような)ステートメントの類ではなく、対話をすべき」ということが繰り返し呼びかけられた。共同ファシリテーターのインフォメーション・ノートによると、技術的対話の狙いとして、「どのようにすればパリ協定実施のギャップを埋められるか」を議論すること、としている。このために必要な対話として、「ダイナミックな対話」、「政治的ではない技術的な対話」、「深い対話」といったような言葉が繰り返されていた。3種の会議形式を盛り込んだり、対話を進めるにあたって国名ではなく個人のファーストネームで呼びかけたりするなど、オープンで対話しやすい雰囲気づくりが一貫して心がけられていたように思う。実際には今回実施された技術的対話は、ステートメント形式が主流で深い対話まで及ばなかったというのが第一印象であるが、これについては後述する。

特徴3:非政府アクターの参画

今回の技術的対話において、政府代表団とは別に、非政府アクターの参加枠が確保され、その発言内容が政府関係者のものと対等に扱われていたことは大きな特徴である。非政府アクターの参加は技術的対話に限らず、その前の情報収集・準備プロセスにおいても非政府アクターが意見書の提出を通じて情報をインプットできることとなっている。GST全体として、非政府アクターの関与を重視しており、そこにはパリ協定は政府主導の国際枠組みではあるものの、実際に行動を起こすのは全ての非政府アクターであるという国際的な意識の表れとも言える。閉会プレナリーでは各ラウンドテーブルの議論のまとめが報告され、その報告の中では発言者の政府・非政府の区別なく、「参加者らは」を主語として、議論の内容が一つの声としてまとめられていたことは印象的であった。

4. 第1回技術的対話を終えて、今後の展望は？

第1回技術的対話の結果は、今後共同ファシリテーターがサマリー・レポートとしてまとめ、公開する⁶。ここでは、議論の詳細な内容ではなく、第1回技術的対話を経て、今後のGSTの展望、つまり、『GSTは、各国の目標の引き上げに必要な影響を与え得るか』、について考えるうえで重要と思われる2つの視点を述べたい。

視点1. 対話を通じた、行動につながる具体的なメッセージの発信を追求し続けられるかどうか。

共同ファシリテーターも提案するように、パリ協定実施のギャップをいかに埋めるか、この問いへの解決策を、対話を通して具体的に詰め、発信することが重要であり、この実現がカギとなる。第1回技術的対話の閉会プレナリーでも、参加者から、第2回技術的対話では、(第1回技術的対話とは違って)行動を促す、具体的な提案を求めるといった発言が目立った。その中でも小島嶼開発途上国(SIDS)の政府代表者は、「私たちにとっては対策を待つ時間はない。GSTは気候変動を今すぐに止める行動を促すことこそ必要」という強い発言をしていたことが印象に残っている。

具体的な対話をどうすれば生み出すことができるのか。第1回技術的対話を見て、少なくとも2つの障壁があるように感じた。一つは、技術的対話に費やせる実質的な時間や参加できる人数に限りがある中で、いかにパリ協定全体の進捗を測るという広い対象範囲について、具体的な議論まで詰められるかということである。例えば、上述の通り、今回の技術的対話では、出来るだけステートメントは控えてという呼びかけにも関わらず、結果としてラウンドテーブルを中心にステートメント形式の発言を行う参加者が多かった。その理由は、まだ参加者が対話に慣れていない、あるいは十分準備が出来なかったという事以外に、取り扱うピックの幅が広く、各参加者の発言が一方向的な話題提供で終わらざるを得なかった様子も見られた。今後対話の進め方を考えるには、ピックの構成と対話のフォーマットを含めてどのようにして適切な関係者を対話に巻き込んで行くかがポイントとなる。

二つ目の障壁は、政治的議論と技術的対話の区別の難しさである。例えば、あるラウンドテーブルでは、一部途上国の参加者から、「パリ協定の下で現在の実施状況のストックテイクをする前に、先進国の過去の排出に対する責任やパリ協定より前の京都議定書を含めた先進国の到底不十分な気候行動や支援についてストックテイクするべきではないか」という趣旨の発言があった。これはそもそものパリ協定の位置づけに関わる話題であり、ハイレベルな政治的議論を要する。ラウンドテーブルの参加者は、技術的な課題には精通しているものの、必ずしもハイレベルな政治決定には関与しないことが多い。こういった状況において、今後政治的議論が技術的対話の進行をブロックしないよう、両者を区別しながらも尊重し、対話を前進させる必要がある。

視点2. 公式なGSTを軸とした、そこから派生する非政府アクターのメッセージをいかに活用できるか。

第1回技術的対話を含む公式なGSTプロセスをきっかけとして、非政府アクターの取り組みが一部ではあるが確実に活発化しつつある。環境NGO、地域ネットワーク、国際機関、大学、研究機関等の非政府アクターが、GSTプロセスに自ら意見書を提出する、あるいはそこでの議論を国内に向けて独自に発信する、そういった動きである。例えば、米国のク

⁶ Decision 19/CMA.1/パラ31

ライメイト・ワークスという財団が支援する「Independent Global Stocktake(独立したGST)」イニシアティブ⁷では、東南アジア、南米、西アフリカ地域を対象に地域レベルで非政府アクターがGSTについて議論し、GST参加に向けた対応策を議論するプラットフォームを構築し始めている。

興味深い点は、これらのGSTに関連する活動に参加する非政府アクターには、そもそも気候変動問題に熱心に取り組んでいる機関に加えて、これまではパリ協定の実施に直接的には関与してこなかった新しい機関も含まれるということである。上述の通り、パリ協定全体の進捗を測るGSTの対象範囲は広い。この壮大な課題に対して、異なる専門性、経験を有する非政府アクター間の協力が進んでいると感じる。この点において、公式なGSTプロセスに非政府アクターの参加が認められたことは、非政府アクターの意気込みに火を付けると同時に裾野を広げる意味合いが大きかったように思う。パリ協定の主要プロセスに貢献するため、自身の活動を発展させ関係機関と協力しながら気候行動の前進に活かす、そのような意識、機運が確実に高まりつつある。

5. まとめ

まだ一部手探りの状態ではあったが、第1回GSTの第1回技術的対話がSB56にて実施された。GST本来の目的である次のNDCの更新・強化への情報提供を実現するためには、パリ協定実施のギャップに対する具体策を生み出す対話の構築を引き続き追求し実践していかなければならない。加えて、この公式なプロセスの外ではIndependent Global Stocktakeのように非政府アクター間の連携やその活動が活発化しつつある。今後は、いかにこれらの非政府アクターによって創出されるメッセージを各国のNDCの更新・強化に活用できるのかにも注目していく必要がある

⁷ <https://www.climateworks.org/independent-global-stocktake/>

謝辞：

本稿の執筆にあたって IGES の田村堅太郎プログラムダイレクターにはレビュー及び有用なコメントを頂きました。

また、勝池優里氏には本稿の構想段階で有用な情報を提供頂きました。心より感謝申し上げます。

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: 046-826-9592 Fax: 046-855-3809 E-mail: ce-info@iges.or.jp

www.iges.or.jp

この出版物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。

©2022 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.