

パリ協定・第1回グローバル・ストックテイク（GST）： COP27における第2回技術的対話と交渉会合の結果

津久井あきび

IGES 気候変動とエネルギー領域

- 2022年11月、エジプト・シャルムエルシェイクで開催された気候変動枠組条約（UNFCCC）第27回締約国会議（COP27）において、第1回グローバル・ストックテイク（GST）の第2回技術的対話と交渉会合が開催された。
- 2022年6月に実施された第1回技術的対話ではパリ協定の実施におけるギャップや課題が多く特定された。第2回技術的対話ではこうしたギャップや課題はどのように埋められるかが議論の焦点であった。今回導入されたトピック・セクター別の会議スタイルは、ギャップを埋めるために取り得る対策や事例の共有を促し、具体的かつ建設的な対話につながった。
- 交渉会合では2023年のCOP28で実施される「成果物の検討」フェーズに向けた準備に関する議論に注目が集り、2023年に2回の追加会合を実施することが合意された。「成果物の検討」は各国の閣僚級が参加するハイレベル・イベントで実施される。しかし、これまでのGSTの実施における閣僚級の参加は限定的であり、閣僚級の注目を集めてきたとは言い難い。さらにハイレベル・イベントの検討結果を踏まえて作成されるGSTの成果物の構成や内容は決まっていない。今回合意された追加会合の実施によって、ハイレベル・イベントに先立って閣僚級がGSTに関与する仕組みを作り、野心の引き上げと国際協力の強化に資する成果物のあり方について検討が進むことが期待される。
- IGESはGST成功の鍵の1つとして非政府アクターのGSTへの関与の重要性を強調してきた。第1回技術的対話に続き、各国政府と非政府アクターの平等な参画も実現した。人数は少なかったものの、ユースが対話に参加している姿が見られたことも印象的であった。UNFCCCの公式なプロセスの中で、政府と非政府アクターが同じ空間で平等に意見交換を行う機会は非常に限られている。GSTでこのような場が確保されていることの重要性を改めて強調したい。他方、緩和、適応、実施手段と支援の全てのテーマの議論において民間部門の関与の重要性が強調されたにもかかわらず、肝心の民間部門からの参加者はほとんどいなかった。技術的対話に参加できずGSTのプロセスから取り残されているステークホルダーの関与を促す必要がある。
- 緩和、適応、実施支援と手段の全てのテーマ分野の議論を通じて「意志が不可欠だ」という共通のメッセージが聞きかれた。明確で確固たる意志がなければ、システムの根本的な変革は難しい。非政府アクターの包括的な参画の実現はゴールではなく、彼らのメッセージを受け止め、NDC更新に活かすのは各国政府である。2023年はGSTの結果が出る年であり、各国政府がどれだけ主体的にGSTに参加し、野心引き上げに向けた意思を示せるかが注目される。

1. はじめに

国連気候変動枠組条約（UNFCCC）第26回締約国会議（COP26）より前に発表された自国が定める貢献（NDC）に示される削減目標はパリ協定の長期目標達成には程遠い。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第6次評価報告書第3作業部会報告書は、COP26より前に発表されたNDCの目標値では、21世紀中に温暖化が1.5°Cを超える可能性が高いことを示唆している。加えて、現行の政策だけではNDCに示された目標値の達成さえも実現しないと予測している¹。気温上昇を1.5°Cに抑えるための高い目標設定と目標を実現するための政策強化が早急に求められる。

こうしたギャップを埋めるための仕組みの一つが、パリ協定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はパリ協定の目標達成に向けた世界全体の進捗を5年毎に評価する仕組みであり、その評価結果は各国の行動及び支援を更新・強化するための情報や国際協力を促進するための情報としてまとめられる。つまり、各国政府はGSTの成果を活用してNDCとして公約する削減目標を引き上げることが求められる。

GSTは「情報収集・準備」、「技術的評価」、「成果物の検討」の3つのフェーズから構成され、フェーズ2「技術的評価」では計3回の技術的対話を実施される（図1）。第1回技術的対話²は2022年6月、ドイツ・ボンで開催されたUNFCCC第56回補助機関会合（SB³）で実施された。本稿では、2022年11月6日から18日にかけてエジプト・シャルムエルシェイクで開催されたUNFCCC第27回締約国会議（COP27）で実施された第2回技術的対話と交渉会合の結果をそれぞれ解説する。

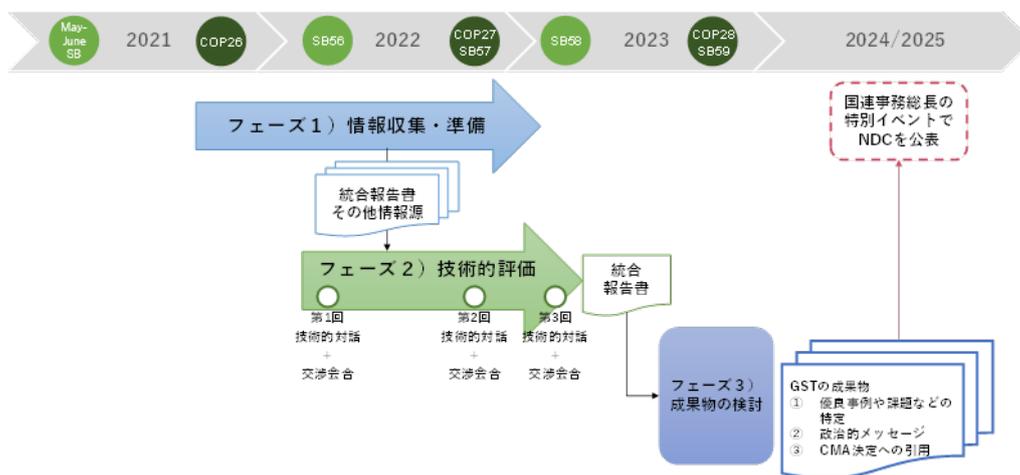


図1 第1回 GST のスケジュール

¹ IPCC第6次評価報告書第3作業部会報告書政策決定者向け要約 AR6 WG3 SPM: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SPM.pdf

² 第1回技術的対話の内容は「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、津久井、2022）で詳しく解説している。

³ SB (Subsidiary Bodies)：「科学上及び技術上の助言に関する補助機関」（SBSTA）と「実施に関する補助機関」（SBI）の2つの補助機関の会合。SBSTAはUNFCCCに科学的・技術的な情報の提供や助言を行う。SBIはUNFCCCを効果的に実施するための助言を行う。

2. 第2回技術的対話

2.1 実施概要

第2回技術的対話はCOP期間中の第1週目に5日間に渡って開催され、各国の交渉担当者や実務担当者、IPCC執筆者、国際機関やNGOの代表者らに対話に参加した（図 2）。技術的対話は、緩和、適応、実施手段と支援のテーマ分野における機会と課題、取り得る対策や優良事例の共有を通じて、参加者間でパリ協定の実施状況と進捗に関する共通の理解を構築することを目的としている。第1回技術的対話ではパリ協定の実施におけるギャップや課題が多く特定された。第2回技術的対話ではこうしたギャップや課題はどのように埋められるかが議論の焦点であった。

エジプト時間	11月7日(月)	11月8日(火)	11月9日(水)	11月10日(木)	11月11日(金)
10:00-11:00			緩和第1回 ラウンドテーブル	緩和第2回 ラウンドテーブル	
11:00-12:00		実施手段と支援第1回 ラウンドテーブル			閉会プレナリー
12:00-13:00			適応第1回 ラウンドテーブル	適応第2回 ラウンドテーブル	
13:00-14:00					
14:00-15:00					
15:00-16:00				実施手段と支援第2回 ラウンドテーブル	
16:00-17:00	開会プレナリー				
17:00-18:00		ワールドカフェ	第1回フォーカス エクスチェンジ	第2回フォーカス エクスチェンジ	
18:00-19:00					
19:00-20:00					

図 2 第2回技術的対話の実施スケジュール

技術的対話は、議論への効果的な参画を促し様々なトピックをより深く議論するために、複数の会議形式で構成される。第2回技術的対話では、プレナリー、ラウンドテーブル、ワールドカフェ、フォーカスエクスチェンジという4種類の会議形式が導入された。プレナリー会合は、関係者が一堂に会する会合スタイルである。開会プレナリーでは、共同ファシリテーターが第2回技術的対話の進め方について説明した。閉会プレナリーでは、後述するラウンドテーブルとフォーカスエクスチェンジで議論された内容が報告され、その後各国やオブザーバー組織から第2回技術的対話の振り返りや第3回技術的対話に向けた期待などが共有された。

ラウンドテーブル（写真 1）は緩和、適応、実施手段と支援のテーマごとに設置され、各テーマのラウンドテーブルはさらに4つのトピック別小グループに分けられた。例えば緩和のラウンドテーブルの場合は、「世界的な緩和経路の強化」「エネルギーと産業システムの変革」「土地及びその他システムの変革」「対応措置」の4つのグループが設けられた。第1回ラウンドテーブルでは、国際機関の専門家が各トピックの背景と小グループで期待される議論についてプレゼン発表を行い、参加者間で意見交換が行われた。第2回ラウンドテーブルは第1回の議論の続きから開始し、その後各小グループの代表者から議論した内容が報告された。

ワールドカフェ（写真 2）は事前に用意された20のトピックごとに対話スペースが設置され、参加者は少人数のグループで30分～45分間トピックについて議論した。第1回技術的対話と同じくテーマごとに4つのトピックが設定された。加えて、新たな取り組みとしてシステム変革に関する議論が追加され、エネルギー、交通、産業、農業、健康、土地、水、都市の8つのトピックが設けられた。

フォーカスエクステンジは、緩和、適応、実施手段と支援のテーマ間を横断する議論を促進すべく今回新たに導入された対話形式である。第1回フォーカスエクステンジは「GHGの低排出量型かつ気候に強靱な発展に向けた道筋」、第2回フォーカスエクステンジは「全体的かつ統合的アプローチに関する国際協力」をテーマに、まずIPCCや地球環境ファシリティ（GEF）等の国際機関の専門家によるパネルディスカッションが行われ、その後出席者間で意見交換が実施された。



写真 1 ラウンドテーブルの様子
(IGES大田撮影)



写真 2 ワールドカフェの様子
(IGES津久井撮影)

2.1 第2回技術的対話で見えた改善点と課題

トピック・セクター別会議スタイルは具体的かつ建設的な対話を可能にした

第1回技術的対話と比較すると、ラウンドテーブルとワールドカフェは大きく改善された。特に第1回技術的対話のラウンドテーブルでは、事前に用意された発言事項を読み上げるだけのスタイルや、政治的発言が多く聞かれ、建設的な議論には欠けた印象であった。今回のラウンドテーブルとワールドカフェではトピック・セクター別の会議スタイルが導入されたことで、議論のポイントが明確になり、参加者間でより具体的な事例や対策の共有が進んだ印象を受けた。他方、新たに導入されたフォーカスエクステンジでは、用意されたステートメントに終始する参加者が大半であった。この理由として、フォーカスエクステンジに関する情報として事前に公開されていたのが「GHGの低排出量型かつ気候に強靱な発展に向けた道筋」、「全体的かつ統合的アプローチに関する国際協力」というテーマのみであり、期待される対話内容が不透明だったと考えられる。また会場のテーブルは口の字型に配置され、出席者は国名やオブザーバー組織名が書かれたテントカードの前に着席するスタイルだったので、対話を行う雰囲気に欠けていた。このことから、会議形式は場の雰囲気に影響を与え、対話の質と内容を左右すると言えるだろう。

会場の設備やレイアウトも対話の盛り上がりに影響する

第1回技術的対話で盛況であったワールドカフェは今一つ盛り上がりには欠けた印象を受けた。ワールドカフェが実施された会場のアレンジはその要因の一つであろう。ワールドカフェは緩和、適応、実施手段と支援、システム変革毎に4つの部屋に分かれて4時間に渡って実施された。マイクがなく中心に座っている人にしか声が届かなかったり、冷房の音で発言がかき消されたりと、会場設備そのものが対話には不向きであった。部屋の移動が発生するたびに、時間の経過とともに、参加者の数も減少していった。より多くの参加を可能にスペースと時間が確保されたと思われるが、これが逆に参加人

数を減らす要因になったように思われる。

GSTの技術的対話はUNFCCC下で政府・非政府アクターが対等に対話できる限られた機会である

第1回技術的対話では、非政府アクターの参加枠が確保され、その発言内容は政府主体の発言と平等に扱われ記録に残された。第2回技術的対話ではより広い会場が確保され、事前登録がない人も対話に参加できたことから、前回以上に包括的な参画が実現した。人数は少なかったものの、ユースが対話に参加している姿が見られたことも印象的であった。他方、当初予定されていたオンライン配信は実現しなかった。非政府アクターのGSTへの関心が高まりつつあり、すべての非政府アクターが会場に足を運べるわけではないので、オンラインでの視聴機会がなかったことは残念であった。UNFCCCの公式なプロセスの中で、政府と非政府アクターが同じ空間で平等に意見交換を行う機会は非常に限られている。GSTでこのような場が確保されていることの重要性を改めて強調したい。

参加者のバランスの確保は急務である

図2に示した通り、今回の対話では計11回の会議が開催された。特に1週目後半はSB交渉が山場を迎え、多くの交渉議題で追加会合が開催された。その結果、11月10日（木）に開催された第2回ラウンドテーブルは参加者が少なく、特に実施手段と支援のラウンドテーブルでは各国政府からの参加者がほとんどいない場面も見られた。また、全てのテーマの議論において民間部門の関与の重要性が強調された一方、肝心の民間部門からの参加者はほぼいなかった。GSTが民間部門に浸透していない、インセンティブがない、あるいはGSTにどのように参加し貢献できるのかが分からない、といった背景が考えられる。技術的対話に参加できずにGSTのプロセスから取り残されているステークホルダーの関与を促す必要がある。

3. 交渉の結果

交渉会合では2023年に実施される「成果物の検討」フェーズに向けた準備に関する議論に注目が集まった。「成果物の検討」はGSTの実施指針で次のように定められている。「成果物の検討」は2023年COP28にて、閣僚級が参加するハイレベル・イベントで行われる。ハイレベル・イベントではCMA⁴・SBSTA・SBIの各議長がメンバーであるハイレベル委員会が議長を務め、「技術的評価」結果の意味合い（implication）が議論・検討される。ハイレベル・イベントの検討結果を踏まえ、3つのGSTの成果物が作成される。まず、各テーマについて、強化する見込みのある行動や支援の機会と課題、実施可能な対策と優良事例、国際協力に関する優良事例をまとめた技術的な成果物である。二つ目に、更なる行動の強化と支援を促すための政治的メッセージである。このように「成果物の検討」の大枠は決まっている一方、現在実施されている「技術的評価」フェーズから「成果物の検討」フェーズに移行するには、検討が必要な点が残されている。

各国の閣僚級のGSTへの関与を早期に促す仕組み作り

前述の通り、「成果物の検討」フェーズには各国の閣僚級の参加が想定されている一方、これまで実施されてきた「技術的評価」フェーズには主に各国の交渉担当者や実務担当者が参加して

⁴ CMA (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement) : パリ協定締約国会合。パリ協定の最高意思決定機関

おり、参加者のレベルにギャップがある。残念ながらこれまでの実施においてGSTが閣僚級の注目を集めてきたとは言い難く、COP27期間中にエジプト議長国が開催したGSTに関する議長国イベントでも各国閣僚級の参加は非常に限定的であった。野心的なGSTの成果を出すためには、ハイレベル・イベントの開催に向けて政治的モメンタムを醸成し、閣僚級のGSTへの関与を深めていくことが重要である。

成果物の中身の検討の必要性

GSTの成果物は、①優良事例や課題の特定、②政治的メッセージ、③CMA決定、である。しかしこれらの具体的な中身や構成は決まっていない。政治的メッセージとは、具体的に何か。UNFCCC交渉のカバー決定、あるいはG7やG20のコミュニケのようなものか。野心を引き上げ、国際協力を強化するためにはどのような成果物が必要なのか検討すべきである。

ハイレベル委員会のCMA議長とはだれか

前述ハイレベル委員会のメンバーの一人であるCMA議長は、GSTの実施指針では”the presidencies of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (CMA)”と記載されていることから、複数いることを指している。CMA4の議長であるエジプトとCMA5の議長を務めるアラブ首長国連邦がこれに該当するという意見がある一方、CMA3の議長を務めた英国も含まれるという見方もある。GSTは英議長国の下COP26から開始し、第1回技術的対話も英議長国の下で実施されたことを想起したい。英国がハイレベル委員会の議長として参加することで、先進国と途上国のバランスが取れた包括的なGSTの成果物の検討が可能になるであろう。

2023年初頭から「成果物の検討」フェーズに向けた準備が開始

このような背景を踏まえ、交渉会合では2023年に2回の追加会合を実施し、ハイレベル委員会に対しSB58にてハイレベル・イベントの計画の進捗状況の報告を要請することが合意された⁵。図 3は2023年のGSTのスケジュールであり、今回の合意事項を緑色のハイライトで記載している。これからもわかる通り、2023年初頭から「成果物の検討」に向けた準備が進むことになった。より野心的なGSTの成果を出し、GSTを成功に導くための準備が進むことが期待される。



図 3 GST 2023 年のタイムライン

(『GST COP27の結果と2023年の展望』⁶P.8一部改変)

⁵ [FCCC/SB/2022/L.8](https://www.unfccc.int/documents/1362622/1362623/20220208_L8.pdf)

⁶ <https://www.iges.or.jp/sites/default/files/inline-files/Tsukui.pdf>

4. まとめ

COP27では第2回技術的対話と交渉会合が実施された。第1回技術的対話と比較すると、会議形式は大幅に改善された。特にセクター別のトピック設定により議論のポイントが明確になり、参加者はパリ協定のギャップを埋めるための行動について対話を重ねることができ、取り得る対策や事例の共有がより進んだとの印象を受けた。第3回技術的対話は最後の対話の機会であり、更なる経験の共有を通じて、野心的で現実的な対策を示すことが求められる。交渉会合では、GSTの成果物の作成に向け、2023年初頭から準備を進めていくことが合意された。

IGESはGST成功の鍵の1つとして、非政府アクターのGSTへの関与の重要性を強調してきた⁷。第1回技術的対話に続き、各国政府と非政府アクターの平等な参画も実現した。人数は少ないもののユースが対話に参加している姿が見られたことも印象的であった。UNFCCCの公式なプロセスの中で、政府と非政府アクターが同じ空間で平等に意見交換を行う機会は非常に限られている。GSTでこのような場が確保されていることの重要性を改めて強調したい。他方、緩和、適応、実施手段と支援の全てのテーマの議論において民間部門の関与の重要性が強調されたにもかかわらず、肝心の民間部門からの参加者はほとんどいなかった。技術的対話に参加できずGSTのプロセスから取り残されているステークホルダーの関与を促す必要がある。

緩和、適応、実施支援と手段の全てのテーマ分野の議論を通じて「意志が不可欠だ」という共通のメッセージが聞きかれた。あらゆる分野で多くの選択肢や解決策がすでに用意されているのに、それが実現しないのはなぜか。もちろん資金や能力不足等は、新しい技術の導入や人材育成の大きな障壁となる。しかし、明確で確固たる意志がなければ、システムの根本的な変革は難しい。

GSTの成果を活用した野心の引き上げに向け、GSTは『非政府アクター参加のもと実施される各国政府主導のプロセス』であることを今一度想起したい。COP27期間中にエジプト議長国が開催したGSTに関する議長国イベントでは、非政府アクターから「各国政府はGSTを真剣に受け止める気がないのではないか」という発言がなされ、出席していた海外政府関係者から「自分たちの国はGSTを真剣に受け止める」といった回答がなされたのが印象的であった。非政府アクターの包括的な参画の実現はゴールではなく、彼らのメッセージを受け止め、NDC更新に活かすのは各国政府である。2023年はGSTの結果が出る年であり、各国政府がどれだけ主体的にGSTに参加し、野心引き上げに向けた意思を示せるかが注目される。

⁷ 「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・津久井, 2022) , [Climate-change review must involve vulnerable Asian communities](#) (梅宮, 2022)、「解説：パリ協定・第1回グローバル・ストックテイク (GST)」 (津久井・梅宮, 2021)

謝辞：

本稿の執筆にあたって IGES の田村堅太郎プログラムディレクターと梅宮知佐リサーチマネージャーにはレビュー及び有用なコメントをいただきました。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: 046-855-3700 Fax: 046-855-3709 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。

©2021 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.