

COP24 および CMA1-3 に向けた提言

2018年11月26日

(公財)地球環境戦略研究機関

公益財団法人 地球環境戦略研究機関 (IGES) は、1998 年以来、主にアジア太平洋地域における持続可能な開発の実現に向けた実践的な研究を行っている。中でも、気候変動分野に関しては、国際枠組みや低炭素社会づくりに向けた国際・国内動向の調査と研究を進め、それをベースにした政策や制度設計に関する提言を行ってきた。

本年 12 月 2 日から 14 日に国連気候変動枠組条約第 24 回締約国会合 (COP24) 及びパリ協定第 1 回締約国会合第 3 部 (CMA1-3) 等がポーランドのカトヴィツェで開催され、パリ協定を実施していくためのルール (いわゆる「パリルールブック」) の採択を目指すこととなっている。パリ協定を実効性あるものとするためには、このルールブックの内容が非常に重要となることから、IGES の研究活動及び成果に基づき、パリ協定ルールブック策定に向けた提言を行う。

また本年 10 月に発表された IPCC 1.5°C 特別報告書は、各国の野心度向上と密接に関係する重要な報告であり、COP24 においてはタラノア対話を含む様々な場で取り上げられる。そこで同報告書に関する日本の対応について提案する。

さらに、IGES は COP24 において様々な機関と連携して情報発信を行う予定であり、併せて紹介する。

1. パリ協定ルールブック策定に向けた提言

(1) 総論

2015 年 12 月の COP21 でパリ協定及び同時に採択された COP21 決定において、パリ協定実施のためのルールはパリ協定第 1 回締約国会合 (CMA1) での採択を目指している。そして、気候変動問題への世界的な危機感の高まりから各国の締結が速やかに進み、パリ協定は採択から約 1 年後、国際条約としては異例の速さで発効し、CMA1 は COP22 と同時開催となった。ところが、その実施ルール策定はこれに間に合うはずもなく、COP21 決定等との整合をとるため緊急対策的に CMA1 を 3 回に分けて行い、2018 年の COP24 と同時に開催される CMA1-3 までにルール策定を目指すこととなった経緯がある。

こうしたことから、CMA1-3 で最も重要なことは、パリルールブックを採択し、CMA1 を終了させることである。本来なら 1 回で終わるべき会合が、3 年かけて 3 部に分けて行われていることは通常の状態とは言えず、ルール策定に一定の区切りをつけ、締約国会合の開催についても通常の状態に戻すことが、パリ協定の実施のために重要である。IGES では、本年 9 月にパリルールブック策定に向けた国際交渉の現状と見通しについてのブリーフィングノートを発表しており¹、ノートで示したようにパリルールブックを採択する環境は整ってきていると言える。ただし、パ

¹ IGES Briefing Note 「パリルールブック」策定に向けた国際交渉の現状と見直し、
https://pub.iges.or.jp/pub/Paris_Rulebook_201809

パリ協定の実施ルールは、緩和、市場メカニズム、適応、資金、透明性枠組み、グローバル・ストックテイク、実施遵守促進等と多岐にわたっており、全ての分野について完全なルールを策定することは作業量の観点から見ても難しく、一部を積み残すことはやむを得ないと考えられる。

パリルールブックを採択する環境は整ってきているとは言え、どの分野においても各国間での意見の相違、特に先進国と途上国で深刻な相違点があるため、採択のためには、日本として、また先進国として妥協することが求められる。つまり、これまでの日本や先進国の主張が全て満たされた形でのパリルールブックの決着を期待するのではなく、全体として見た場合に絶対に譲れない点と最後は譲歩できる点を見極めることが必要であろう。その中で、途上国が特に重視している「資金」については、途上国に適応を含む気候変動対策のための資金的支援を行う「緑の気候基金（GCF）」へ最大の拠出を行う予定だった米国が、トランプ政権就任後に拠出を停止していることから、途上国から見れば約束されていた支援が受けられなくなっているという構図となっている。GCF への拠出等はそもそもパリルールブック交渉の対象でないが、こうした構図を踏まえ、パリルールブック採択のために、資金に関して具体的な金額の提示等は困難であっても、例えば長期資金についての検討プロセスの開始やパリ協定における適応基金の位置づけや財源の明確化等、先進国として何らかの譲歩を行うことが求められると考えられる。

以下では IGES の研究に基づき、個別論点として透明性枠組みと市場メカニズム、グローバル・ストックテイクについて具体的な提言を行う。

〔2〕透明性枠組み

パリ協定第 13 条に規定された透明性枠組みは、各国が温室効果ガスの排出量（GHG インベントリー）報告や削減目標の進捗について定期的に報告することによって、より意欲的、効果的な削減を促進する仕組みである。

論点の一つは、世界共通のルールを適用することが望ましいが、そのルールを能力が限定的な途上国が実行可能かどうかということがある。IGES では、インベントリーや気候変動対策に関する途上国の報告書（隔年更新報告書：BUR）の内容をデータベース化²し、現状について定量的に分析した。そしてその分析結果に基づき、COP24 で交渉される最新の交渉テキスト³に関して、意見提出（サブミッション）を行っており⁴、以下ではその主な内容について述べる。

【提案① NDC 最終年の GHG インベントリーは 2 年後の提出とする】

排出削減を促進するためには、最新の排出量の状況を知ることが第一歩である。正確なインベントリーを迅速に作成することが必要であるが、能力が限定的な途上国においては作成に時間を要すると認識されている。しかし BUR を提出した途上国のうち約 40%が、ある年の排出量について BUR ガイドラインで示されている 4 年後に提出していることに加え、それ以外の約 30%は

2 IGES Biennial Update Report (BUR) Database, <https://pub.iges.or.jp/pub/iges-bur-database>

3 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/APA-SBSTA-SBI.2018.Informal.2.Add_6.pdf

4 IGES submission to views on modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement

【https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201811161104---Art%2013%20MPG_IGES%20submission_final.pdf】

それよりも早い3年又は2年後に提出しているという事実がある。また BUR を2回提出している国については、BUR 作成前の国別報告書 (NC) では、ある年の排出量を報告するのに平均で8.1年を要していたのが、BUR2では平均で3.8年に短縮されている。これらの事実は、ガイドラインに明確に示した上で、一定の時間をかけて習熟すれば、インベントリー作成に要する期間を短縮することができることの証左と言える。したがって、インベントリーは2年後の報告を基本としつつ、能力が限定的な途上国については4年後の提出を容認しつつ、ただし NDC の達成評価に最も重要なその最終年のインベントリーについては2年後の提出とするルールを提案する。

【提案② 削減目標の進捗は定量的な指標を用いて報告する】

隔年報告書を提出した途上国の中で、温室効果ガス排出削減目標を設定している国の約60%が、またその他の目標(例えば再生可能エネルギーの導入率)を設定している国においても約40%が、定量的な指標を用いて進捗に関する報告を行っている。こうしたことから、削減目標の進捗に定量的な指標を用いた報告を求めることは、途上国にとって決して不可能なことではないと言える。進捗を明確に把握できる定量的な指標は、各国の報告の透明性を高め、取り組みを促す効果が期待できることから、これをルール化するべきである。

【提案③ 温室効果ガス排出量の将来推計値を報告する】

温室効果ガス排出削減目標を設定している国の場合、その将来推計値やそのベースとなるシナリオ分析結果等を報告することによって、その国の目標到達への道筋や考え方を明らかにでき、取り組みの強化や具体的な支援を求めることにつながる。これまで隔年更新報告書において将来推計値の報告は求められていないにも拘らず、既に約60%の途上国が報告しており、その理由として、これらの国は排出削減目標の設定に際して温室効果ガスの将来推計を行っていたと考えられる。このため部分的にでもよいという前提で将来推計値の報告を求めるルールとしても、途上国にとって実行可能と考えられる。

また NDC が将来目標であるのに対し、透明性枠組みは実際のアクションの実施状況をチェックする仕組みであり、単に透明性という点だけでなく、それ自体が実際のアクションの効果的な実施や強化にフィードバックされるような制度設計にするという視点が重要である。そこでアクションを推進するようなデザインのあり方に関する制度提案⁵を行っており、以下の主な内容を述べる。

【提案④ 進捗評価状況手法を共通化する】

削減目標の進捗評価に関して、それらの定量的なインディケータ(一般には複数ある)から「進捗状況の評価する手法」は共通のものであることが望ましく、目標レベルを100%に規格化し、目標設定時(0%と設定)から目標までを結んだ直線の上か下で評価する方法がシンプルで望ましい。また、それらのグラフ化(すなわち見える化)も重要である。

⁵ “Designing the Rules of the Paris Agreement: Creating a Workable Framework beyond Transparency”, “パリ協定のルール設計：透明性を超えた実効性のある枠組みをどう創るか?”

【提案⑤ 自己分析の奨励】

事実だけでなく、なぜそうなったか？という分析を行うことは、次のアクションを行う上で非常に重要である。したがって、過去実態から連続的に、(直近の)現状、そして将来目標までのトレンド(過去は実績、将来は推計値)を、自分で分析・評価を行い、それを隔年透明性報告書に記載することが望ましい。茅恒等式などの簡便で強力な手法なども、方法の一つとして、義務ではないものの掲げ、将来テンプレートに事例紹介などを行うことで、その活用促進が期待できる。全体目標だけでなく、各種要素目標や KPIs (key performance indicators) に関するものに対しても有効である。能力開発プログラムへの折り込みも効果的である。

【提案⑥ 国内 PDCA プロセスの記述】

全体および主要な政策措置やプログラムに関して、その PDCA プロセスを設置し、それをうまく活用することで、それらのパフォーマンスを上げていくことができる。隔年透明性報告書への記載(任意)が、その気づきや導入のきっかけとなることを企図して、記載項目のひとつとして掲げることは意味が大きい。気候変動の世界で重要視されている GHG MRV は、このアクション実施のための PDCA サイクルの一部として組み込まれることで、透明性や説明責任を超えた意味を持ってくる。

【提案⑦ 自国の経験や教訓のシェア】

とくに似た状況の国々にとって、それらの国々の経験は非常に有用な情報となる。一方で、情報を提供する国にとっても、なぜ成功あるいは失敗したかを振り返るよい機会となり、次のステップに繋げる足がかりとなる。これらの点から、できるだけ国際的に(分析こみの)経験のシェアも、(記述は任意であるが)隔年透明性報告書のひとつの章に掲げることが望ましい。

(3) 市場メカニズムの活用

パリ協定は「歴史上初めて、全ての国が気候変動の原因となる温室効果ガスの削減に取り組むことを約束した枠組み」とされているが、このことを体現している条文の一つが第6条の市場メカニズムと言える。なぜなら、京都議定書においては、クリーン開発メカニズム(CDM)によるクレジットを供給するのが排出削減目標のない途上国で、これを調達して排出削減目標達成に活用するのが先進国という構造であった。しかしパリ協定第6条では、先進国、途上国という分け方はなく、「市場メカニズムへの参加国」となっている。パリ協定における市場メカニズムのルール策定には技術的な論点が多く、最新の交渉テキスト⁶は72ページとなっており、パリルールブックの議題の中で最も多い。しかしこの中で最も重要なのはダブルカウントの防止である。ダブルカウントを防止できなければ、世界全体での排出削減につながらないだけでなく、排出削減目標とは関係なくクレジットを供給できる、つまり京都議定書における途上国の扱いを継続することになってしまう。

6 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/APA_SBSTA_SBI.2018.Informal.2.Add_.2.pdf

IGES では、すでにパリ協定第 6 条の下でのアカウンティングのガイダンスに関する提案⁷を公表している。その中で、ダブルカウント防止のためには、クレジットの移転国がその分を実排出量に上乗せするアカウンティング手法を基本として、単年の排出削減目標を有している国が、複数年にわたって移転・獲得したクレジットをどう計上するののかについて、様々なケースを想定して具体的に提案している。そしてそれらの提案は、最新の交渉テキストにオプションとして反映されている。ダブルカウントの防止はパリ協定の実施のために譲れない点であり、ルールブックにおいて不可欠である。

[4] グローバル・ストックテイク

パリ協定第 14 条では、パリ協定の目的と長期目標達成に向けた世界全体での進捗につき、定期的に評価・検討する場として、2023 年から 5 年毎のグローバル・ストックテイクの実施と、検討結果が自国の行動および支援の更新や強化・国際協力を強化するにあたっての情報として提供されることが規定されている。特にパリルールブックでは、グローバル・ストックテイク実施のモダリティ（実施手法）と必要となる情報源について規定することが求められている。

これまで具体的な制度設計に向け様々な点が議論されているが、主な論点は、ストックテイク実施のスコープにある。長期目標に沿った進捗評価を行うにはパリ協定第 2 条 1 項を軸にすることが重要であるが、第 14 条 1 項では緩和・適応・実施手段と支援について評価するとの規定で資金フロー（第 2 条 1 項 c）の扱いが明示されていないことや、途上国がパリ協定全体の実施状況を評価する必要がある、よりストックテイクを実効性のあるものとするためにはロス&ダメージ（損失と被害）や対応措置といった項目についても検討することを主張している。また、「衡平性に照らした」進捗評価の実施が規定されているが、この衡平性の扱いについても意見が分かれているところである。その他にも、ストックテイクは CMA が実施するものの、技術的な評価や議論の場をどう設置し、どの組織が実施に伴う具体的なガイダンスを与えるのか、2023 年末にストックテイクを完了するにはいつから作業するべきかといった具体的なタイムライン、情報源の特定、成果物の種類や形式など、技術的論点が山積している。

スコープについては、最終的には政治的判断が必要となることが予測される一方で、第 14 条に規定された内容に沿って検討を進めることを大前提とし、緩和・適応・実施手段と支援というテーマの大枠の一部としてロス&ダメージや対応措置を追加的に検討するなどの妥協点も探るべきである。また、技術的論点については、ストックテイクが 2023 年から 5 年毎に実施され、その状況に応じて扱う情報も異なっていくと考えられることから、将来に渡って永続性のある仕組みとするために詳細を決めすぎないように配慮しつつ、ストックテイクのスコープや方向性については確実な合意を目指すべきである。IGES では、ストックテイクの制度設計に向け、2017 年 9 月にサブミッションを提出し⁸、長期目標に関する 2013-2015 年レビューの経験を基に具体的な技術的論点について提案をしているため、こちらをあわせて参照されたい。

7 Proposal for Guidance on robust accounting under Article 6 of the Paris Agreement, <https://pub.iges.or.jp/proposal-guidance-robust-accounting>

8 IGES Submission to the UNFCCC on the global stocktake for COP23 <https://pub.iges.or.jp/pub/iges-submission-unfccc-global-stocktake-cop23>

2. IPCC 1.5°C特別報告書への世界の受け止め

COP21 での招請を受けて、気候変動に関する政府間パネル (IPCC) が『1.5°C特別報告書』を作成し、本年 10 月に発表された。その主な内容は、産業革命以降の気温上昇は現在までに約 1°C となっており、その悪影響は既に顕在化していること、今後 1.5°C に上昇したときの悪影響のリスクは現在より高くなり、2°C 上昇だとさらに高くなること、そして 1.5°C 上昇と 2°C 上昇がもたらす影響には相当の違い (robust differences) があることを示している。この違いを国際社会がどのように受け止めるかは、今後のパリ協定の実施、更には各国が取り組むべき削減努力の議論に大きく影響すると考えられる。なぜなら、1.5°C に抑えるためには、世界の CO₂ 排出量を 2045~2055 年の間に「正味ゼロ」としなければならず、社会経済システム全体の急速な大転換が必要となる。さらに、現在、各国が掲げている排出削減目標の合計では、1.5°C に抑えるために必要な削減量には大きく足りず、2030 年以降に劇的な排出削減を行ったとしても 1.5°C に抑えることは難しくなる。つまり、各国は現行の 2030 年削減目標の引き上げが必要となると同時に、計画しているすべてのインフラサイクルや投資サイクルを今世紀半ばの正味排出ゼロと整合的なものとする必要がでてくる。COP24 では、この IPCC 1.5°C 特別報告書が様々な場で取り上げられる予定である。したがって、そこで表明される各国政府や非政府主体の意見をしっかりと把握し、日本の国内の関係者と共有し、パリ協定に基づく長期成長戦略の策定や地球温暖化対策計画の見直しなど、今後の日本の気候政策の策定にいかしていくことが求められる。

IGES も COP24 において IPCC 1.5°C 特別報告書に関する世界の受け止めにフォローし、国内に向けて発信していく予定である。

3. COP24 における IGES からの情報発信等

【タラノア対話とジャパンパビリオン】

国際社会が期待する COP24 の成果は「パリルールブックの採択」に加え、「1.5/2°C 目標の達成に向けたモメンタムの維持と更なる野心度の向上」にある。2020 年の国別目標 (NDC) 提出・改訂を視野に入れた促進的対話として、世界各地で多様なステークホルダーの参加を得ながら進められてきたタラノア対話プロセスは、10 月に発表され IPCC 1.5°C 報告書による新たな知見を踏まえて、COP24 期間中に「政治フェーズ (閣僚級円卓会議)」という大詰めを迎える。ここで各国と非政府主体が表明する気候変動対策へのコミットメントは、COP23 及び COP24 議長による報告書としてまとめられることになる。

日本におけるタラノア対話プロセスは、環境省による「未来を拓く、あなたの温暖化対策 優良事例ポータル—タラノア JAPAN」⁹の設置、地域版タラノア対話の実施 (五島市)、多様なステークホルダーによるワークショップやシンポジウムの開催などを通じて、様々なビジョンやアイデア、実際の取組事例を国内外に共有する形で進められた。これらの取組は、日本政府によるタラノア・インプットの一部に反映され、10 月 31 日に気候変動枠組条約 (UNFCCC) 事務局のオンライン・プラットフォームに提出された。さらに、COP24 でのジャパンパビリオン¹⁰では、

9 <http://copjapan.env.go.jp/talanoa/>

10 <http://copjapan.env.go.jp/cop/cop24/>

Lead the world forward（世界を牽引する日本）をテーマに、タラノア対話の問い「どうやって行くのか？」へのヒントとなる、日本発の技術革新、ビジネス変革、ライフスタイル変容、国際協力などに関する様々なセミナーや展示が企画されている。

IGES は、こうした日本国内におけるタラノア対話プロセスの実施と COP24 でのジャパンパビリオンの準備・運営に様々な形で参画し、また、国際機関、各国政府、自治体、民間企業、研究機関、NGOs などの多様なステークホルダーとの連携によるセミナーの開催を企画している。

- 12月5日（水）15:00-16:30 NDC デザインと透明性枠組みの実施をいかに活かすか？
- 12月6日（木）13:00-14:30 野心的な脱炭素世界に向けて - 今行動のとき
- 12月6日（木）15:00-16:30 日本の目指す脱炭素でレジリエントな未来
- 12月6日（木）17:00-18:30 脱炭素社会に向けた NDC の実施と達成に向けた二国間クレジット制度（JCM）の役割
- 12月10日（月）11:30-12:45 持続可能な開発目標（SDGs）への地域的アプローチ：脱炭素社会に向かう新たな道筋
- 12月10日（月）17:45-19:00 日中韓共同気候研究イニシアティブ：脱炭素化に向けて
- 12月13日（木）10:00-11:15 SDG s 時代における、適応への新たなアプローチ

【都市によるイニシアティブ】

IGES は COP22 サイドイベントで発案された「日中韓脱炭素共同研究」のうち「都市」のプロジェクトのコーディネイターとして、中国気候変動戦略研究・国際協力センター（NCSC）、韓国環境研究機関（KEI）らと協議を重ね準備を進めた結果、今年 6 月の日中韓三環境大臣会合（TEMM20）において「日中韓脱炭素都市共同研究プロジェクト」（本年度から 3 年間の予定）として正式に位置づけられ、10月16日には北京にて第一回会合を主催した。12月11日15時から予定されている COP24 公式サイドイベントではその成果を三環境大臣参加の下に公表するとともに、12月10日17時45分から日本ジャパンパビリオンで行うサイドイベントの機会も活用しながら各国から 3 都市ずつ参加しているモデル都市（日本では長野県、横浜市、富山市）の脱炭素に向けた取り組みについて各自治体の首長レベル等から発信することで、非政府国家主体の重要なステークホルダーの一つである都市のイニシアティブを加速させる。

温室効果ガスの排出削減を行う上で、各国の都市が先進的な取り組みを実践していくことは、極めて重要である。これを踏まえ、IGES では、これまで約 10 年に亘り実施してきた「アジア低炭素都市の連携」に関する成果報告を、サイドイベントとして予定している。具体的には、ケソン市やハノイ市での低炭素シナリオの開発や富山市とスマラン市・バリ州との都市連携の進展などを報告する。

また、上記の機会において都市における SDGs の取り組みを、今年 7 月の国連ハイレベル政治フォーラム（HLPF）で公表した北九州、富山、下川 SDGs レポート等を活用して紹介しつつ、来年の HLPF でのレビューゴールに選ばれている「13 気候対策」をはじめ、「4 教育」、「8 雇用と成長」等との関連についてサイドイベント等の機会を通じて議論する。

以上