

# ボン会議 (ADP2-6) の結果と評価

2014年11月4日  
特定非営利活動法人 気候ネットワーク

## ■ 会議の概要

2014年10月20日(月)から10月25日(土)にかけて、ドイツのボンにて、国連気候変動枠組条約締約国会議の特別作業部会「行動強化のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会第2回会合第6部 (ADP2-6)」が開催されました。

このボン会議は、2014年末にペルーのリマで開催される予定の COP20/CMP10 に向けて、また、来年 2015 年末にフランスのパリで開催される COP21/CMP11 での新しい法的枠組みの合意に向けて、交渉を加速させるために追加的に開催された会議です。

会議では、前回の 6 月の会議を引き続き、新しい法的枠組みに関する「2015 年合意」(ワークストリーム 1)と、2020 年までの排出削減努力の強化(ワークストリーム 2)について交渉が行われました。またワークストリーム 2 に関しては、「技術専門家会合 (Technical Expert Meetings: TEMs)」が、二酸化炭素回収利用貯留 (CCUS) と CO<sub>2</sub> 以外のガスの 2 つのテーマで開催されました。

今回の会議では、①2015 年合意の要素を検討すること、②各国に 2015 年 3 月までに提出が求められている国別目標案 (INDCs) に関して提出する情報について合意すること、③2020 年までの排出削減努力を加速させることの 3 つのポイントがあり、特に②③に関しては決定文書案に合意することが期待されていました。

交渉期間中は、1つのコンタクト・グループ<sup>1</sup>で上記の 3 つの全てを通して議論し、各国が自国の立場を踏まえた意見を述べ合い、時には双方向に質問したり、回答したりというやり取りが行われました。相互の立場の共通点や相違点を確認し合うという意味では、建設的で合意を探るのに有益な面もありました。また、大きく対立する論点について、新たな折衷案の提案などもありました。しかし、それぞれの立場に固執するグループも多く、リマ会議での決定文書案にここで合意したいという共同議長の期待には答えられず、十分な進展は見られませんでした。議論は、リマで COP と同時開催される ADP2-7 に持ち越され、継続されることとなります。

また今回、パリ合意を目指す年となる 2015 年の会議の開催日程について、6 月の補助機関会合、12 月のパリ会議 (COP21/CMP20) に加えて、2 回の会議を追加開催することが決定しました。2015 年の最初の会議は、リマ会議 (COP20/CMP20) 終了からわずか 2 ヶ月先の 2 月 8~13 日に、スイスのジュネーブで開催されることが決定しました。

---

<sup>1</sup> 合意文書案について議論する自由な形式の交渉グループ。

## ■ 会議の結果

表 1 ADP の 2 つのワークストリームと主な論点・議論

	ワークストリーム1	ワークストリーム2
名称	2015 年合意 (2015 agreement)	2020 年までの排出削減努力の強化 (pre2020 ambition)
議題 <sup>2</sup>	COP17 決定 (Decision 1/CP.17) のパラグラフ 2-6 に関連する問題	COP17 決定 (Decision 1/CP.17) のパラグラフ 7-8 に関連する問題
交渉の趣旨	2020 年からの新しい法的枠組みについて、2015 年 12 月の COP21 までに合意するための交渉	各国の目標・行動による排出削減見込み量と、2°C 目標のために必要な排出削減量とのギャップを埋めるために、2020 年までの各国の排出削減努力を強化するための交渉
主な論点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2015 年合意の要素</li> <li>・2015 年合意における各国の排出削減目標の決め方</li> <li>・2015 年合意の法的形式 (議定書、その他の法的文書、法的効力のある合意成果)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・先進国の 2020 年までの排出削減目標の引き上げと途上国の排出削減行動の強化</li> <li>・代替フロン類、短期寿命気候汚染物質、化石燃料補助金、国際航空・海運などの個別対策</li> </ul>
COP19 での主な決定	2015 年 3 月までに、それぞれの国が目標案の準備を始め、目標案を示すことを求める。2014 年 COP20 までに提出する情報の内容を決定	2014 年以降、高い排出削減可能性のある行動の機会についての技術的な調査を実施。技術専門家会合 (TEMs) を開催
今会合の議論	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 2015 年合意の要素 (排出削減、適応、資金、技術、能力構築、透明性など) を議論</li> <li>② 国別目標案として提出する情報の内容や提出後の事前協議の進め方を議論</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 二酸化炭素回収利用貯留 (CCUS) と、CO<sub>2</sub> 以外のガスに関する技術専門家会合を開催</li> <li>② 今後の技術専門家会合の開催や COP20 で合意すべきことについて議論。</li> </ul>

気候ネットワーク作成

### 1. 2015 年合意(ワークストリーム1)での議論

#### (1) 2015 年合意の「要素」

2015 年に合意される新たな枠組みを交渉するためには、交渉文書を作成するのに先立って、合意に含まれる要素を特定することが必要となります。各国の意見を取りまとめたノンペーパー<sup>3</sup> (ADP.2014.6.NonPaper) を土台に、議論が行われました。

<sup>2</sup> ADP2 で採択された議題はこちら。

[http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/6911.php?preref=600007424](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?preref=600007424)

<sup>3</sup> 交渉を促進するために非公式に作成される文書のこと。

### ① 2015年合意の範囲と法的性格

そもそも「2015年合意」とは何かということについて、各国の考えに差があることが明らかになりました。途上国を中心とする立場は、排出削減(緩和)のみならず、適応、技術移転、資金、能力構築、行動と支援の透明性確保などについてもバランス良く盛り込むべきとするものですが、先進国の多くは、排出削減(緩和)を中心とし、その他については既存の制度や枠組みを活用し重複を避けるべきとするもので、今回もその違いが改めて明確になりました。

また、2015年合意の中核に当たるものが、批准・発効のプロセスが求められる法的拘束力のある「議定書」あるいは「法的文書」であることについてはおおよその共通理解が見受けられるものの、温室効果ガス排出削減目標や行動をその法的文書の中に位置づけるのかどうかや、適応やその他の実施手段である資金、技術移転、能力構築なども位置づけるのかどうかについては、やはり各国間で考え方に開きがあることが明らかになりました。

### ② 先進国と途上国の間の差異化について

先進国と途上国の間の差異化については、多くの途上国がとっている立場である、条約の原則(共通だが差異ある責任とそれぞれの能力/CBDR-RC)に基づき、附属書Ⅰ国、非附属書Ⅰ国、附属書Ⅱ国の分類を維持し、先進国に対してより厳しい行動と途上国への資金供与を求め、途上国は引き続き自主的に取り組むものとする提案があります。これに対し先進国の多くは、先進国と途上国の差異化は今日の変化を反映したものとし、各国の行動に差はあってもいいが、共通の土俵に立つべきとする立場をとっており、長い間、難しい対立構造にあります。

これに対し今回注目を集めたのが、ブラジルが提案した同心円のアプローチ(concentric approach)と呼ばれるものです。共通だが差異ある責任原則を確保しつつ、同心円の中心に向かって変化していくことができる概念を含んだアプローチであり、差異化のあり方の折衷案になってく可能性があります。今後この提案がどのように各国の関心を集めていくのかが注目されます。

### ③ 排出削減(緩和)目標や行動とその差異化について

上記②とも関連しますが、排出削減目標や行動についても、条約の原則に基づき、先進国と途上国に差をつけ先進国だけの約束とする立場と、先進国・途上国の区別なく共通の約束とする立場と二分されています。今回は特に、先進国の多くが、各国間の差異化については自主的に目標を提案することを通じて(特に差異化のルールを入れなくても)自己差別化が図られるという考え方が明確に現れていました。

また、長期目標については、中南米グループである AILAC や、2050年にネット(純)排出ゼロの目標を提案するノルウェーやなどが、その重要性を指摘しました。

目標期間は、大きく、2020～2025年の5年間とする意見と、2020～2030年までの10年間とする意見とがあり、途上国の多くは、10年という長い期間は低い目標を固定化させてしまい行動を先延ばしさせるという理由で5年を支持し、アメリカも同様の理由で2025年までの5年間を支持しています。これに対し、日本は10年を支持しています。会議では、約束期間を5年としつつ10年を指示的目標(indicative target)とする、あるいは約束期間を10年としつつ5年にレビューを入れるなどの折衷案も提案されました。

### ④ 適応の位置づけ方

今回の会議で、どの国からも重要性が強調されたのが適応です。小島嶼国、低開発途上国、アフリカ諸国などからは、2015年合意には、排出削減と同等に適応を明確に位置づけるよう意見が上がりました。これに対し、先進国の多くも、2015年合意における適応の重要性を強調し、

広い意味での合意が見られました。しかし、具体的な適応行動を先進国だけの義務とするのか、全ての国の義務とするのか、また、目標は定量的な目標とするのか定性的な目標とするのか、などについては、様々な意見が見られます。

## ⑤ 資金について

資金に関しては、その重要性を強調する途上国の多くから、2015年合意の中に定量的な目標を位置づけるべきとする意見が出る一方、先進国の多くからは反対意見が述べられました。また、公的資金を投資の呼び水として民間資金も活用することに対しては、公的資金を代替するものにならないようにとの懸念が途上国の多くから示されました。また、国内の予算決定サイクルを考慮して動的に規模を拡大していく定量目標を設定するAILACの提案や、REDD+<sup>4</sup>の活動経験を踏まえて、準備を進め能力を構築することから始めるとするノルウェーの段階的なアプローチの提案なども紹介されました。

以上の議論を踏まえ、リマ会議前までに議長よりノンペーパーの改訂版が出される予定です。

## (2) 国別目標案（INDCs）の提出に際しての情報について

昨年2013年のワルシャワ会議（COP19）では、全ての国に対して、（準備のある国は2015年3月までに）2020年以降の国別目標案（Intended Nationally Determined Contributions（INDCs））を提出するよう求めました。これは、2015年末のパリで各国の数値目標を含めた合意をするために極めて重要なプロセスであり、各国がまず目標案を提出し、その水準について衡平性や妥当性などを踏まえて国際的に協議して最終決定する、「事前協議型の目標決定方式」（図1参照）で進められることが想定されています。

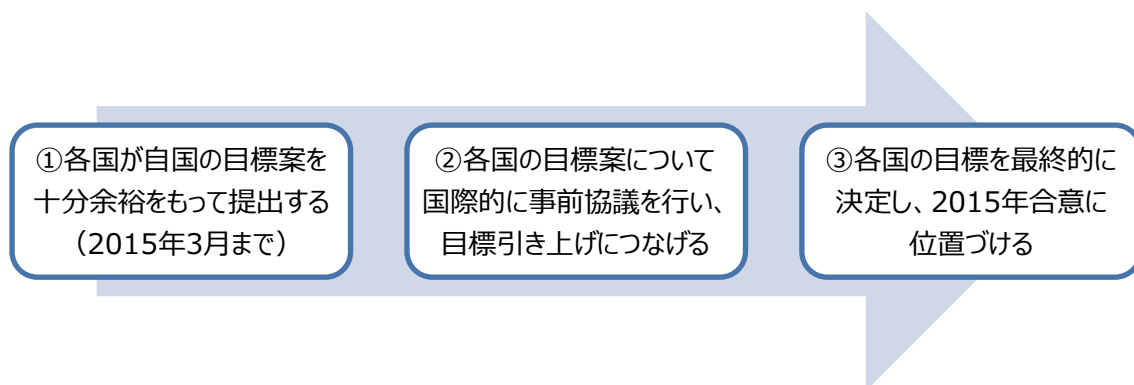


図1 「事前協議型の目標決定方式」の流れ（気候ネットワーク作成）

この国別目標案に際してどのような情報を提出するかについて、COP20のリマ会議で特定することとなっており、今回の会合では、7月に公表された決定文書案（ADP.2014.7.DraftText）を土台に、主に以下のような点で各国の意見が交わされました。また、その結果、決定文書案の改訂版が示されました。

<sup>4</sup> 途上国における森林減少・森林劣化からの排出削減（Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries）等

### ① 国別目標案（INDCs）の提出時期

ワルシャワ会議（COP19）では、準備のある国は2015年3月までに国別目標案を提出することとされていますが、これについて、2015年末のパリ会議前に評価する時間を確保するために、先進国は3月までに目標案を出すべきという意見が相次ぎました。またアメリカは、決定文書案にあった「遅くとも8月までに」という期限は遅すぎであり、遅くとも6月から評価ができるようにするべきと意見しました。日本は、具体的な期限を設けることについて反対の意向を示しました。

### ② 国別目標案（INDCs）の範囲

INDCs の範囲については、途上国からは、排出削減のみならず、適応、実施手段についても含むべきという意見が多数を占めました。先進国からは、排出削減（緩和）と適応は時間軸が異なる、あるいはINDCsの提出時期が遅れてしまうことなどを理由に、排出削減（緩和）のみ、あるいは排出削減を中心とするべきという意見が上がりました。

### ③ 事前評価のあり方について

図1に示されるよう、各国が提出した目標案については、2015年末のパリ会議までの間に、その水準が全体として危険な気候変動を避けるために必要な「2℃目標」の実現に向けて十分か、経済社会状況の異なる国々の間で衡平性を確保できているのか等を国際的に協議して、最終決定することが想定されています。会議では、この評価プロセスの重要性を重視し、2度目標と照らして妥当性や衡平性を検討するとりまとめ作業を条約事務局に要請することを提案する国が多くありました。一方、日本は特定の機関がそのような作業を行うことに懸念を表明しました。

### ④ 先進国と途上国の差異化

ワルシャワ会議の決定では、全ての国に対してINDCsの提出を求めています。途上国の中には先進国と途上国の間で提出情報にも差を設けるべきとの意見も上がりました。

#### ○議長の決定文書案の改訂について

上記の議論を経て、会議の最終日前日（2014年10月24日）に決定文書案の改訂版が公表されましたが、いくつかの懸念が見られます。

・INDCsに際して提出する情報の範囲について、7月の決定文書案では、附属書に一覧で示された記された情報を提供するとされていたものが、改訂版では、情報の範囲は「国別に決定することとされ、提供する情報に関する附属書の一覧の情報は、各国が考慮するだけのものにとどまっています。これでは、各国情報の内容の統一性が図れず、比較や評価が難しくなってしまうでしょう。

・INDCsに関する情報が、国内準備のためと、それぞれの努力に関する理解や透明性を高めるためのものと限定されています。しかし、本来は、2度目標と照らして十分かどうかを検証し、行動を引き上げるためのものでもあるはずです。

・7月の決定文書案では、各国から提出された情報を条約事務局がとりまとめ、2℃目標と照らして全体の努力水準がどうかということや、それぞれの目標の衡平性について文書に取りまとめる作業を要請することになっていましたが、改訂版では、条約事務局が各国の情報や、各国やオブザーバー組織からの質問をウェブサイトで公表し、ワークショップの開催をすることになっていま

す。締約国は質問に答えることが奨励されています。これでは各国の目標水準が 2℃目標に向けて十分な水準かどうかの評価には不十分だと考えられます。

なお、途上国の一部で作られる同志途上国グループ(LMDC)は、範囲の決定や事前評価についてはワルシャワ決定には含まれていないとし、議論の必要性自体に疑問を呈し、各国が提出した決定案に基づいて交渉するべきで、議長に文書作成の権限はないという意見も述べています。

ボン会議では、改訂版についての議論には入れずに終了したため、リマ会議ではその扱いを巡っての議論から始まることになると考えられます。

## 2. 2020 年までの排出削減努力の強化(ワークストリーム2)での議論

### (1) 技術専門家会合の開催

今回の会議では、ワルシャワ会議(COP19/CMP19)で開催が決定された技術専門家会合(TEMs)が、「二酸化炭素回収利用貯留(CCUS)」と「CO<sub>2</sub>以外のガス」の2つのテーマで開催されました。TEMsの開催については、優良事例を紹介し、情報を共有し、マッチングを行うことは有益だと前向きに受け止められていますが、コンタクト・グループが開催されているかたわらで開催されたTEMsの参加者は限定的であったという現実もありました。

### (2) 2020 年までの気候行動の実施の加速について

2020年までの排出削減目標や行動の引き上げに関しては、2014年7月に公表された決定文書案(ADP.2014.8.DraftText)を土台に議論が行われ、最終日前日に改訂版の決定文書案が公表されました。

改訂版の決定文書案には、先進国に目標の引き上げを促すこと、2015年6月に「2020年までの行動加速に関するフォーラム」を開催すること、2015年以降もワークストリーム2の作業計画を継続すること、TEMsを2015年にも開催するよう事務局に要請することなどが盛り込まれています。ワークストリーム2では、TEMsの開催自体が目的化してしまうのではなく、2020年の各国の行動引き上げにつながるかどうかが鍵になると考えられます。

## ■ ボン会議の評価

### 1. 歩み寄りの少ない中で、相互の立場の理解は向上

今回のボン会議は、コンタクト・グループにおいて、ADPの共同議長が7月に公表した3つの文書を土台に議論が行われました。議論の中では、各グループや各国の周知の立場を繰り返すことも多く、せつかくの追加会合の時間の浪費を嘆く声もあり、交渉の進展は乏しかったと言わざるを得ません。多くの国が、交渉文書を使って実際に交渉に入るよう望んでいたにもかかわらず、文書を前にした交渉は行われませんでした(しかし、仮にそれを試みようとした場合、おそらくどの文書を土台にするかを決めることは難しかったとも思われます。)

INDCsと2020年までの行動に関しては、それぞれに新しい決定文書案の改訂版が公表されましたが、改訂版の文書案について議論する時間は取れないまま会議は終了しました。本来なら、この2つの議題に関しては、リマ会議で採択する決定案をこのボン会議で合意したかったところですが、それもなりません。交渉はリマ会議でCOPと同時開催されるADP2-7に引き継がれることになります。

一方、二項対立が激しい論点に関して、その中庸を取り相互の譲歩を引き出すような提案もなされました。それらの建設的な提案がリマ会議で合意へ向けた収束への道を拓くことが期待されます。

### 2. 求められる2015年3月までの国別目標案 ～日本も遅れずに提出を

2015年末のパリ会議の合意成立に向けたプロセスにおいてとりわけ重要になるのが、2015年3月までに各国に求められている国別目標案(INDCs)の提案です。この期限は「準備が出来た国については」とされていますが、今回の会議で先進国が3月までに提出するべきとの意見が相次ぎました。会議期間中の金曜日にはEU理事会が2030年までに40%削減(1990年比)を決定したところであり、9月の気候サミットでは、米中も期限までに目標を出すことを明言しています。日本は、ボン会議開催中の10月24日に、環境省と経済産業省の審議会合同で約束草案検討ワーキンググループ第1回会合を開き、ようやく検討を始めましたが、「いつまでに」目標案を出せるか明確にされていません。目標案を各国が出した後、事前評価を適正に実施することができるようにするために、日本も3月の期限までに間に合わせて、国際的に足並みをそろえることが重要です。

### 3. 2℃目標と整合させるために求められる行動の引き上げ

今回の会議では、「backsliding(後退しないこと)」「ratchet up(徐々に引き上げていくこと)」という言葉が多くの国から繰り返し発せられました。各国の行動は、これまでの取り組みよりも後退しないこと、そして後退はもとより、2℃目標と照らして十分な水準にまで引き上げて行かなければならないということを意味します。行動の引き上げは、次の3つの段階で求められます。

第一に、2020年までの行動を引き上げることです。カンクン合意に基づいた目標では2℃

目標の達成は決して確実ではなく、更なる行動の引き上げが必要です。

第二に、2015年のパリで合意する目標・行動については、2015年3月に各国が自国で検討して提出する国別目標案（INDCs）を、2015年末までに2°C目標と照らした科学的な見地からの妥当性や各国間の衡平性の観点から検討し、それを引き上げていく事前評価プロセスが重要となります。今回のボン会議の終盤に改訂版の決定文書案は、この事前評価プロセスの扱いが弱いため、リマでの文書の強化が求められるところです。

そして第三に、パリ合意の後も、2°C目標への長期の道筋と照らしながら、目標や行動の水準や実施状況を評価し、その次にはさらに意欲的な行動を決定していくプロセスが2050年まで継続されていくということです。それにより、2015年合意が、気候変動を防ぐために必要なことと現状とのギャップを埋めるものとして位置づけられることとなります。

この行動の引き上げをしていく最初のステップとして、行動の引き上げを加味した国別目標案（INDCs）を提出することがまず求められていると言えるでしょう。

---

お問い合わせ：特定非営利活動法人 気候ネットワーク (<http://www.kikonet.org>)

【京都事務所】〒604-8124 京都府京都市中京区帯屋町 574 番地高倉ビル 305

TEL: 075-254-1011、FAX: 075-254-1012、E-mail: [kyoto@kikonet.org](mailto:kyoto@kikonet.org)

【東京事務所】〒102-0082 東京都千代田区一番町 9-7 一番町村上ビル 6F

TEL: 03-3263-210、FAX: 03-3263-9463、E-mail: [tokyo@kikonet.org](mailto:tokyo@kikonet.org)