

政策研究レポート

気候変動対策に関する国家間のインタラクティブな 透明性プロセス

～気候変動行動の強化に資する国家間コミュニケーションプロセスの構築に向けて～

地球環境部 [東京] 上席主任研究員 森本高司

1. はじめに

気候変動は、大気中に蓄積された温室効果ガスに起因する。ゆえに、限られた国だけが温室効果ガス排出量を削減しても十分ではなく、全ての国が排出削減努力を行い、世界全体の排出量を削減していく必要がある。各国は気候変動枠組条約およびパリ協定の下でそれぞれ中長期の排出削減目標を設定し、取り組みを加速している状況にあるが、各国が排出削減対策の実実施計画や排出削減目標の達成に向けた進捗に対する説明責任を果たすことは、国家間の信頼関係を構築し、世界全体で気候変動に協調して取り組んでいく上で極めて重要である。

気候変動枠組条約の下で各国は、自国の温室効果ガス排出量や排出削減対策の実施状況等を定期的に取りまとめ、気候変動枠組条約事務局に報告する義務がある。この報告された情報について、各国が口頭で説明を行い、国家間で質疑応答を行うという、情報の透明性確保のためのインタラクティブなプロセスが設けられている。これは、報告書の提出という一方通行のアプローチだけではなく、口頭でのプレゼンテーションと国家間の質疑応答を行うことで、各国の取り組み状況をより可視化するとともに、国家間の相互信頼の向上を目的として設立・運用されているものである。

本稿では、この気候変動対策に関する国家間のインタラクティブな透明性プロセスについて、先進国に対して実施されている多国間評価 (Multilateral Assessment : MA) の内容を分析した上で、各国における気候変動対策の強化に資するようなコミュニケーションプロセスのあり方について考察を試みたい。

2. 気候変動枠組条約の下で実施されているインタラクティブな透明性プロセス

(1) 先進国に対する多国間評価プロセス

これまで日本を含む先進国は、京都議定書の第一約束期間が終了した 2013 年以降、2020 年の排出削減目標の達成に向け、排出削減対策を実施してきた。この 2020 年排出削減目標に対しては、第 16 回気候変動枠組条約締約国会議 (COP16) で採択されたカンクン合意 (UNFCCC, 2010ⁱ) に基づき、国際的評価・審査 (International Assessment and Review : IAR) と呼ばれるプロセスにおいて、目標達成に向けた進捗が評価されている。IAR は、各国が気候変動枠組条約事務局に提出した報告書の内容について、報告が求められている情報の完全性や透明性等を評価するとともに、各国間で書面や口頭による質疑応答を行うプロセスである。カンクン合意に基づく各国の 2020 年排出削減目標は、京都議定書において国際的な合意の下に設定された削減目標と異なり、各国が自ら設定した値であるとともに、その達成に対する法的拘束力がない。それゆえ実効性を担保するためには、各国における排出削減努力を可能な限り明らかにし、それを客観的に評価する仕組みが重要となる。IAR は、先進国間の緩和努力に関する透明性と比較可能性を高め、各国間の相互信頼を構築することを目的として設立されたものである。

IAR は、次の 2 つのステップから構成されている (UNFCCC, 2011ⁱⁱ)。最初のステップは、各国が提出した隔年

報告書(Biennial Report : BR)¹に対して、専門的知見を有する国際的な専門家チームにより実施される技術的審査(Technical Review)である。この技術的審査では、BR で報告が求められている情報が適切かつ明確に報告されているかどうかを確認され、その評価結果が審査報告書にまとめられる。その次のステップが、気候変動枠組条約に基づいて設置されている「実施に関する補助機関(Subsidiary Body of Implementation : SBI)」の下で開催される、インタラクティブな多国間評価(MA)プロセスである。MA では、条約事務局のウェブサイトを通じ、評価対象国の報告書で報告されている温室効果ガス排出量や緩和対策(排出削減対策)、削減目標の達成に向けた進捗、排出量の将来予測等の情報について、各国間による書面形式での質疑応答が実施される。また、SBI の会合中に、評価対象国が自国における気候変動対策の実施状況に関するプレゼンテーションを行うとともに、各国間で口頭での質疑応答を行うワーキンググループセッションが開催される。

MA における書面での質疑応答の内容や SBI 会合でのプレゼンテーション資料は、全て条約事務局のウェブサイトにおいて公開されている²。また、プレゼンテーションと口頭での質疑応答はウェブで中継され、誰でも閲覧可能となっている。

(2) 途上国に対する促進的な意見共有プロセス

途上国に対しても、先進国の MA と同様のインタラクティブな透明性プロセスが設けられている。途上国は、2014 年以降、隔年更新報告書(Biennial Update Report : BUR)³の提出が義務付けられており、提出された BUR は、国際的協議・分析(International Consultation and Analysis : ICA)というプロセスに供される(UNFCCC, 2010ⁱ)。

ICA も先進国と同様に 2 つのステップで構成されている(UNFCCC, 2011ⁱⁱⁱ)。最初のステップは、国際的な専門家チームにより実施される技術的分析(Technical Analysis)である。先進国に対する技術的審査では、報告内容が報告要件を満たしていなかった場合、改善に対する勧告がなされるが、途上国に対する技術的分析は、報告要件に対する報告状況の事実確認に留まり、報告の改善勧告がなされないことが大きな違いである。

技術的分析に次いで、口頭でのプレゼンテーションと質疑応答を含む促進的な意見共有(Facilitative Sharing of Views : FSV)が実施される。FSV は先進国の MA と類似したプロセスであるが、他国からの書面質問に対して書面で回答する義務がないという違いがある。

気候変動枠組条約における「共通だが差異のある責任」⁴の原則に基づき、先進国と途上国では情報の報告義務に差異が設けられているが、上述のとおり、報告された情報の評価に関しても同様に差異がある。

3. 第 4 回隔年報告書(BR4)に対する MA の概要

ここからは、2019 年に先進国が提出した第 4 回隔年報告書(BR4)に対して、これまでに実施された日本を含む計 30 か国⁵の MA を対象に、このインタラクティブな透明性プロセスにおいて各国間でどのようなコミュニケーションが実施されているのかを見ていきたい。

¹ 温室効果ガス排出量のトレンドや 2020 年排出削減目標の達成に向けた進捗、実施・計画されている緩和対策(排出削減対策)、排出量の将来予測等の情報を含む報告書であり、先進国は 2 年ごとに提出する義務がある。

² International Assessment and Review <<https://unfccc.int/IAR>>参照。

³ 温室効果ガス排出量や緩和対策、資金・技術移転・能力開発の支援に対するニーズ等の情報を含む報告書であり、先進国と同様 2 年ごとに提出する義務がある。

⁴ 気候変動に対する責任は全ての国に共通する責任があるものの、これまで大気中に排出されてきた温室効果ガスの多くは先進国に由来するものであるため、先進国と途上国の間にはその責任に差異があるという概念。

⁵ MA の対象国は 44 か国・地域であり、残り 14 か国のうち 10 か国の MA が 2021 年 11 月の COP26 において予定されている。この MA 開始までに技術的審査が完了しなかったベラルーシとトルコの 2 か国に対する MA は 2022 年中の開催が想定される。なお、米国とウクライナの 2 か国は BR4 を提出しておらず、MA の対象外となっている。

なお、MA は通常 SBI 会合において対面形式で実施されていたが、新型コロナウイルスの流行によって気候変動枠組条約の下の各種国際会議がオンライン形式での開催となったため、BR4 に対する MA は、2020 年 12 月に開催された Climate Dialogues⁶および 2021 年 5～6 月に開催された補助機関会合 (SB 2021)⁷においてオンライン形式で開催されている。

(1) 書面での質疑応答フェーズ

MA での評価対象国に対する書面質問は、SBI の下での MA セッションが開催される約 3 ヶ月前から 1 ヶ月間にわたって受け付けられる。評価対象国は、各国から提出された質問に対して 2 ヶ月間で書面での回答を作成し、気候変動条約事務局に提出することが求められている (UNFCCC, 2011ⁱⁱⁱ)。

MA で評価される対象は、各国の温室効果ガス排出・吸収量や、排出削減目標に関連する前提、削減目標の達成へ向けた進捗等である。より具体的には、温室効果ガス排出量の増加または減少トレンドの要因や排出量算定方法・使用データの明確化、設定されている排出削減目標の対象範囲や算定方法の明確化 (例えば、森林分野からの吸収量の算定方法や、国際的な市場メカニズム制度からのクレジットの利用有無・利用規模等)、排出削減目標の達成見込み、主要な緩和対策の内容、将来の排出予測等である。

今回の BR4 に対する MA では、これまでに実施された評価対象計 30 か国に対し、各国より合計 465 問の書面質問がなされた (1 か国平均 15.5 問)。受領した質問数が最も多かったのは豪州で 35 問、次いでノルウェーの 28 問であり、日本も 23 問の書面質問を受けている (図表 1)。経済や排出量の規模が比較的大きい国や、気候変動対策が進んでいる国に対して、より多くの質問がなされていると言える。

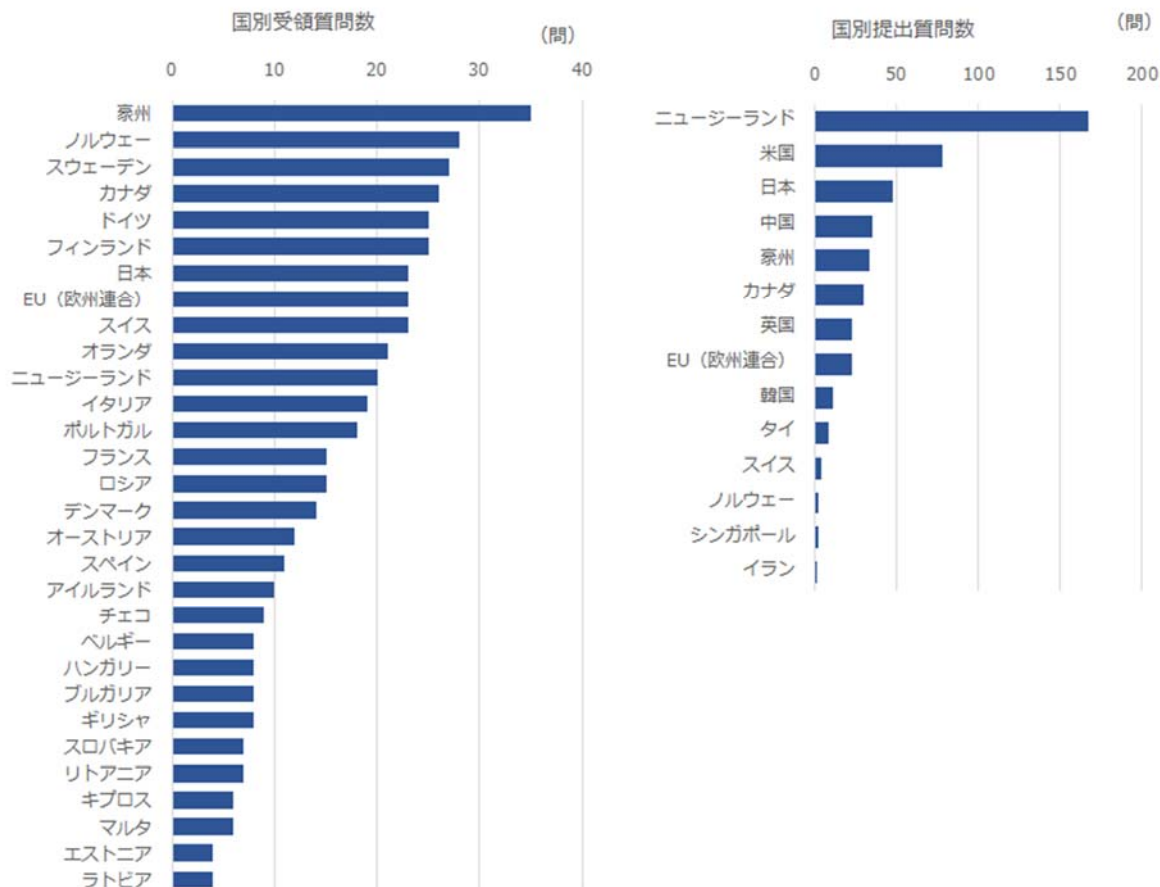
一方、これら 30 か国に対して質問を行ったのは 14 か国・地域であり、ニュージーランドと米国がそれぞれ 167 問、78 問と非常に多くの質問を行っている。日本も 48 問の質問を実施しており、上位 2 か国に次ぐ質問数となっている。

MA は先進国を対象とした評価プロセスであるが、質問は先進国に限らず、全ての国が実施可能である。しかし、書面での質問を提出した途上国は、中国、韓国、シンガポール、タイ、イランの 5 か国に過ぎない。口頭質問を行っている途上国数は、後述のとおりこれよりは若干多いものの、多数の質疑応答が交わされているこの書面での質疑応答フェーズに対する途上国の関与が限定的なのは、気候変動対策の実施に関する先進国の知見や経験を途上国と共有する機会の損失であり、今後の課題と言えるだろう。

⁶ UN Climate Change Dialogues 2020 (Climate Dialogues) <<https://unfccc.int/cd2020>>

⁷ May–June 2021 Climate Change Conference <<https://unfccc.int/event/may-june-2021-climate-change-conference-sessions-of-the-subsidiary-bodies>>

図表 1 国別受領質問数・国別提出質問数



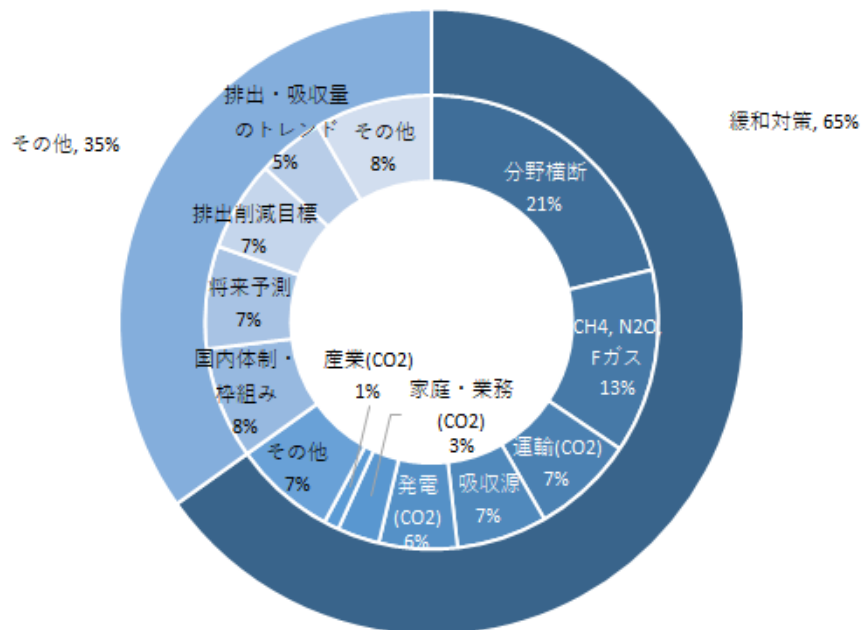
(出所) Multilateral Assessment (UNFCCC) <<https://unfccc.int/MA>>より筆者作成

次に、質問の内容を見ていきたい。計 465 問の質問を、「温室効果ガス排出・吸収量のトレンド」、「排出削減目標の明確化・進捗状況」、「気候変動対策の実施に関する国内体制・枠組み」、「緩和対策」、「排出・吸収量の将来予測」、「その他」の 6 分野に分類し、その傾向を分析した。その結果、全体の 65%にあたる 303 問が、各国が実施している緩和対策に関する質問であった。次いで、気候変動対策の実施に関する国内体制・枠組み(8%)、排出・吸収量の将来予測(7%)、排出削減目標の明確化・進捗状況(7%)、温室効果ガス排出・吸収量のトレンド(5%)の順となっている(図表 2)。また、緩和対策に関する質問の内訳は、国全体の排出削減計画や炭素税、排出量取引制度といった排出源全体に関わる分野横断的対策が最も多く全体の 21%、次いで、農業分野や廃棄物分野からのメタン(CH₄)や一酸化二窒素(N₂O)、および代替フロン等の排出削減対策が 13%となり、その後、運輸(CO₂)、吸収源、発電(CO₂)、家庭・業務(CO₂)分野と続いている。

他国に対する質問の分野別割合は、質問国の関心が高い分野を反映しているとも言える。パリ協定下の 2030 年削減目標や 2050 年カーボンニュートラルという長期目標に向け、どのように排出量を削減していくかという緩和対策の詳細やその課題、教訓等に関する関心が高いのは必然であろう。そのなかでも、現時点で有効な削減対策が少ない CH₄ および N₂O の排出や、排出削減が進んでいない運輸部門に関する質問が比較的多いのは、各国とも削減対策の立案や実施に苦慮しており、他国の知見や経験に関する情報を必要としていることが示唆される。

各分野における書面質問の例を図表 3 に示す。

図表 2 評価対象国への分野別質問割合


 (出所) Multilateral Assessment (UNFCCC) <<https://unfccc.int/MA>>より筆者作成

図表 3 書面質問の例

分野	質問例	
緩和対策	分野横断	<ul style="list-style-type: none"> (ニュージーランド → スイス)炭素税を導入した際の障壁 (米国 → カナダ)カーボンプライシングがどのように経済社会の脱炭素化を加速させるかに関する見解 (英国 → ニュージーランド)排出量取引制度のレビューおよび調整プロセス
	発電(CO ₂)	<ul style="list-style-type: none"> (豪州 → ドイツ)電力網において高い再エネのシェアを適切に管理するために実施されている対策 (米国 → イタリア)石炭火力の 2025 年までのフェーズアウトに向けた近況
	産業(CO ₂)	<ul style="list-style-type: none"> (中国 → ポルトガル)水素製造産業の発展に関するロードマップの詳細と、カーボンニュートラル目標への貢献見込み (米国 → 日本)自主行動計画の成功要素
	運輸(CO ₂)	<ul style="list-style-type: none"> (ニュージーランド → ベルギー)道路輸送から鉄道輸送へのモーダルシフトを推奨する対策の効果と障壁 (米国 → アイルランド)2030 年までに電気自動車の販売を 100 万台にするという目標を達成するための追加対策
	業務・家庭(CO ₂)	<ul style="list-style-type: none"> (米国 → オーストリア)家庭や業務ビルにおける暖房の燃料転換(石炭・石油から地域暖房への転換)に関する教訓 (豪州 → 日本)高効率機器の導入による省エネ対策の詳細
	吸収源	<ul style="list-style-type: none"> (スイス → ロシア)2050 年における森林の吸収ポテンシャルの評価 (中国 → ドイツ)2020 年に LULUCF(土地利用、土地利用変化および林業)分野が吸収から排出に転じることに関する詳細
	CH ₄ , N ₂ O, HFCs, PFCs, SF ₆ , NF ₃	<ul style="list-style-type: none"> (ニュージーランド → フランス)廃棄物分野からの排出削減において主要な役割が期待される新規技術の詳細 (豪州 → ノルウェー)家畜からの排出削減を達成した方策 (米国 → スペイン)代替フロンに対する課税の教訓
気候変動対策の実施に関する国内体制・枠組み	<ul style="list-style-type: none"> (米国 → スウェーデン)独立組織である気候政策委員会のメンバー構成、成果、政策への反映状況 (日本 → ポルトガル)削減対策の効果をモニタリングするためのプラットフォームに関する詳細 	
排出・吸収量の将来予測	<ul style="list-style-type: none"> (韓国 → スイス)将来推計結果に関する前回の報告からの変化理由 (中国 → EU)2020 年および 2030 年の将来予測結果に関して、新型コロナウイルスの影響を考慮しているか否か 	

分野	質問例
温室効果ガス排出・吸収量のトレンド	<ul style="list-style-type: none"> ・ (EU → 豪州) エネルギー分野および工業プロセス分野からの排出量が直近で増加トレンドにある理由 ・ (中国 → フィンランド) LULUCF 分野からの排出・吸収量が毎年大きく変動している理由
排出削減目標の明確化・進捗状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ (EU → 日本) 2020 年排出削減目標の達成にあたり、国際的な市場メカニズムからのクレジットを利用するか否か ・ (ニュージーランド → オランダ) CO₂ と非 CO₂ で別々の国内削減目標を設定している背景
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ (カナダ → デンマーク) 新型コロナウイルス緩和対策の立案等に与えた影響 ・ (日本 → スウェーデン) 緩和対策の進捗状況を国民に幅広く伝えるために実施しているアウトリーチ方策

(出所) Multilateral Assessment (UNFCCC) <<https://unfccc.int/MA>>より筆者作成

(2) ワーキングセッションフェーズ（口頭でのプレゼンテーションおよび質疑応答）

書面での質疑応答が終了した後に、口頭でのプレゼンテーションおよび質疑応答を含むワーキンググループセッションが開催される。

2020 年 12 月にオンライン形式で開催された Climate Dialogues では、欧州連合 (EU) やドイツ等 10 か国・地域によるプレゼンテーションおよび質疑応答が 3 日間にわたり実施された。同じくオンライン形式で開催された 2021 年 5～6 月の SB 2021 では、日本を含む 20 か国によるプレゼンテーションおよび質疑応答が 4 日間にわたり実施されている。オンライン形式の開催ということもあり、地域によっては時差の関係で早朝や深夜の時間帯となったにも関わらず、多くの国が参加していた。

① 口頭でのプレゼンテーション

今回の MA における各国のプレゼンテーションは、事前に収録された動画を配信する形で実施された (各国 10～15 分程度)。

プレゼンテーションの構成は、各国が BR4 で報告している内容の概要をベースとしつつ、達成された排出削減や気候変動政策に関する直近の進展、特に重要な政策措置の詳細等を盛り込んでいるケースが多い。

主な国におけるプレゼンテーションの概要を図表 4 に示す。

図表 4 MA4 における各国のプレゼンテーション概要

対象国	概要
カナダ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2021 年 4 月の気候首脳サミットにおいて、より野心的な 2030 年排出削減目標 (2005 年比 40～45% 削減) を新たに発表。2050 年までに気候中立を達成するという目標を掲げ、2020 年にネットゼロ排出責任法 (Net-Zero Emissions Accountability Act) を可決。2050 年までにネットゼロ排出を達成するための道筋に関して独立した助言を提供するネットゼロ諮問機関を設立。 ・ クリーンな成長と気候変動に対する 150 億カナダドルの新規投資を含む「強化された気候計画」を発表 (2020 年 12 月)。2021 年予算では、公共交通機関や自転車などのアクティブ輸送プロジェクトに 150 億カナダドル、グリーンリカバリー対策に 176 億カナダドルを割り当て。
デンマーク	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2021 年に提出された温室効果ガスインベントリに基づくと、2020 年の GHG 総排出量は 1990 年比 42% 減になるものと予測。デンマーク気候法 (2020 年) は、2030 年までに 1990 年比 70% 削減、2050 年までに気候中立達成という目標を設定。それに伴い、2025 年までに 50～54% 削減という目標も設定。 ・ 熱電併給、地域暖房、再生可能エネルギー、省エネルギーを通じて、GHG 排出量・エネルギー消費量と経済発展とのデカップリングを達成。 ・ 気候政策の策定と実施における一般市民と企業の関与を強調。市民会議や「グリーン委員会」などの政府内プロセスといったいくつかのフォーラムが設置され、政府の政策に組み込まれている。
EU	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1990～2018 年に GDP を 61% 増加させる一方、排出量を 23% 減少させることに成功し、GHG 排出原単位を半分以上削減。 ・ 2030 年排出削減目標の半分を既に達成。 ・ 27 の各加盟国が 2050 年までに気候中立の達成を約束。 ・ 自らの気候変動対策が、省エネ、グリーン成長、大気質の改善、雇用創出など、大きなコベネフィットを提供。

対象国	概要
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> 2019年9月に新たな気候行動計画を発表し、全体目標、部門別目標、進捗状況の測定・監視プロセスを含む包括的な施策を設定。 エネルギー部門を除く全ての部門に対し、年間の排出削減バジェットを設定。2020年には、EU-ETSの対象外である暖房・運輸部門を対象とした新たな国内排出量取引制度を創設。 2030年までにエネルギーの65%を再エネで賄い、2038年までに石炭火力発電を全廃する目標を設定。
ハンガリー	<ul style="list-style-type: none"> GDP成長とGHG排出がデカップリング。一人当たり排出量は欧州平均の6トン未満。 2030年までの気候関連目標を達成するための8つの重要な行動を提示。その中には、新生児1人につき10本植林するという革新的な施策を含む。さらに、2030年までに石炭火力発電所と石炭地域を持続可能で公正に移行させることに重点を置いた「石炭フェーズアウトプロジェクト」を提示。 気候・自然保護行動計画(2019年)において、2030年までに太陽光発電の容量を6倍に増やす目標を設定。現在、2050年の気候中立に向けた戦略を策定中。
日本	<ul style="list-style-type: none"> GHG排出レベルは、2020年目標である2005年比3.8%減を大きく下回る(2019年には-15.6%)。GHG排出量は、主にエネルギー消費量の削減と電力の脱炭素化により、過去6年間で着実に減少。 2030年のGHG排出削減目標は2013年比46%削減。2050年までにネットゼロを達成。 業界団体が自主的に排出削減目標を策定し、その進捗を厳格かつ定期的に評価する行動計画の策定など、部門ごとに対策を実施。新築ビルに対する省エネ基準の遵守、既設住宅の省エネ改修、ネット・ゼロ・エネルギー・ビル(ZEB)への投資などを推進。また、水素社会の実現に向けた取り組みを実施。
スペイン	<ul style="list-style-type: none"> ESD(努力分担決定⁸)の2020年目標(2005年比10%減)を達成。ESD部門では、より野心的な2030年目標として1990年比23%減を設定。2030年削減目標を達成するため、2020年5月に「気候変動とエネルギー移行に関する法律」を採択。これには、新たな化石燃料の補助金、探索、生産の禁止を含む。2050年までにGHG排出量を1990年比で少なくとも90%削減し、100%再生可能な電力システムを確立することで炭素中立を達成することを約束。 新たな気候変動対策を受け入れるにあたり、政治的・社会的課題に直面しているが、機関間のガバナンス向上、報告・モニタリングプロセスの強化、気候変動政策立案へのより一層の市民参画を通じてこれらの課題に対処。 「スペイン再生・変革・レジリエンス計画」の4つの柱の1つに「グリーントランジション」が含まれており、投資の40.3%(280億ユーロ)を気候変動プロジェクトに配分。

(出所) Highlights from Parties' Multilateral Assessment presentations during the 2020 Climate Dialogues <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Highlights%20from%20Parties.pdf>>, Highlights from Parties' Multilateral Assessment presentations during the 2021 May-June UN Climate Change Conference <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Highlights%20from%20Parties%20at%20the%20Multilateral%20Assessment%20sessions%20June%202021.pdf>>より筆者作成

② 口頭での質疑応答

口頭での質疑応答では、各国に対して3~10問強、合計で238問の質問がなされている^{iv}。口頭質問を実施した国は書面での質問を行った国数よりも多く、特に中国やインド、サウジアラビアといった主要途上国が積極的に質問を行っていた。質問内容は、書面での質問と同様、幅広いトピックについてなされている。

口頭での質問例を図表5に示す。

図表5 口頭質問の例

質問国	質問例
米国	・(対アイルランド) 運輸部門において検討中の対策
英国	・(対エストニア) カーボンニュートラル目標のレビューにおける教訓と課題 ・(対スペイン) 異なるモデルを用いた排出量将来予測の教訓
EU	・(対ニュージーランド) 独立した気候変動委員会の利点や課題 ・(対豪州) 再エネの普及策
ドイツ	・(対カナダ) 石油・ガスからの排出に関する国レベル・州レベルでの対処 ・(対ニュージーランド) 農業分野における排出削減策
スイス	・(対日本) HFCsの使用・規制について最も効果的と考えている対策 ・(対ノルウェー) 既存の化石燃料車に対する施策

⁸ EU-ETS(欧州排出量取引制度)の対象外部部門における削減目標の各国割当

質問国	質問例
中国	<ul style="list-style-type: none"> ・(対マルタ) 工業プロセス分野と廃棄物分野における追加的な措置 ・(対スウェーデン) 暖房用途のエネルギー消費量削減対策
インド	<ul style="list-style-type: none"> ・(対スロバキア) 1人あたり排出量の増加要因 ・(対スペイン) 代替フロンへの課税に関する産業界の反応
サウジアラビア	<ul style="list-style-type: none"> ・(対デンマーク) 対応措置による社会経済的影響の推計 ・(対ハンガリー) 政策措置による排出削減効果の推計上の課題
シンガポール	<ul style="list-style-type: none"> ・(対ギリシャ) LULUCF 分野の将来予測におけるデータ収集上の課題 ・(対ドイツ) 2020年の排出予測における新型コロナウイルスの影響の考慮
マレーシア	<ul style="list-style-type: none"> ・(対フランス) CCS (CO₂の回収および貯留) の長期計画の詳細
ガーナ	<ul style="list-style-type: none"> ・(対ラトビア) 炭素税導入に関する経験

(出所) Multilateral Assessment での質疑応答より筆者作成

口頭での質疑応答は、各国が 2 ヶ月かけて回答を準備する書面での質疑応答に比べ、一般的に回答の正確性や情報量が劣る。一方、書面での質問が、MA 開催の半年前から 1 年前に提出された BR を対象に検討されるのに対し、口頭での質問は、直近の情報を含む各国からプレゼンテーションに対しても可能であり、よりタイムリーな情報を得ることができるという利点がある。また、書面での質疑応答で得られた回答について、内容の明確化やより詳細な情報を得るために追加的な質問を口頭で行うケースも見られる。各国は、書面質問と口頭質問という 2 つのアプローチを、自国の関心や質問内容、回答状況等に応じて適宜活用していると言える。

4. パリ協定下の多国間検討プロセスに対する考察

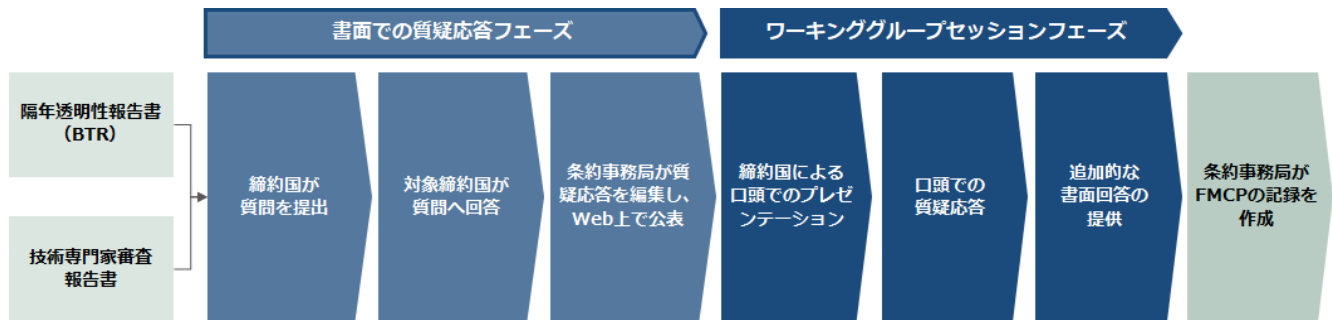
(1) パリ協定下のインタラクティブな透明性プロセス

以上、先進国計 30 か国の BR4 に対して実施された MA の概要を見てきた。図表 3 および図表 5 に示した書面ならびに口頭での質問事例は一部分に過ぎないが、これだけでも様々な国の間で多岐にわたる質疑応答が交わされていることが分かる。国際的にオープンな場において各国がお互いの気候変動対策の実施状況を確認し合うとともに、自国での気候変動対策の実施における教訓や経験を共有する MA プロセスは、気候変動対策に関する集合知を高めていく上で貴重な場であろう。

気候変動枠組条約の下で実施されているこの MA と FSV は、2024 年以降、パリ協定第 13 条に基づく透明性枠組みの下で、全ての国を対象とした新しいプロセスである「進捗の促進的な多国間検討 (Facilitative, multilateral consideration of progress : FMCP)」に移行することとなっている (UNFCCC, 2015^v)。パリ協定に基づく「自国が決定する貢献 (Nationally Determined Contribution : NDC)」(いわゆる排出削減目標) への進捗は、2 年おきにこの FMCP において国際的に評価されることになる。

FMCP は、MA および FSV をベースとして構築されたこともあり、書面での質疑応答と、口頭でのプレゼンテーションおよび質疑応答を含むワーキングセッションのフェーズから構成されることは同一である (UNFCCC, 2018^{vi}) (図表 6 参照)。FMCP は、各国の NDC の達成および実施と、パリ協定第 9 条(途上国への資金支援)に関する努力が検討の対象であり、各国が提出した隔年透明性報告書 (Biennial Transparency Report : BTR) 等の情報を基に実施される。

図表 6 FCMP の概要



(出所) UNFCCC. (2018). *Decision 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement*, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02E.pdf より筆者作成

(2) FMCP の効果的な運用に向けて

FMCP の目的や対象範囲、およびプロセスは、パリ協定採択後の 3 年間の国際交渉を経て既に合意されているが (UNFCCC, 2018^{vii})、各国における気候変動対策の強化につながるよう、運用面での工夫を行うことは可能である。FMCP をどう有効に機能させるかについて、これまで実施されてきた MA や FSV の実態に基づいて考察したい。

① 途上国の参加促進

1 点目は、途上国の参加促進である。3.(1)で示したとおり、途上国から提出される質問数は先進国に比べて少ない状況にある。この背景には、途上国では気候変動政策やその情報の報告作成等に関与する人的リソースが不足しており、他国の各種報告書の分析まで手が回っていないという実態がある。また、MA や FSV の口頭セッションは SBI の下で開催されているが、同時並行で実施される気候変動交渉への対応もあり、時間と人的リソースの制約から十分に対応し切れていないという事情もある。

途上国を対象とした FSV の成果に関する分析では、FSV が途上国にとって気候変動対策に関する相互学習の場として機能していることが示されている (Gupta, 2021^{viii})。途上国の参加が増えることで、特に先進国で蓄積された経験を共有することが可能となり、世界全体としての気候変動対策の底上げに貢献するだろう。また、MA や FSV のようなプロセスが、政府内での気候変動問題の政治的可視性を高めるとともに、気候変動枠組条約への各種報告書の作成を担当する省庁が政府内の他省庁や関連専門家の関与を得るのにも役立っていることから (Briner & Moarif, 2016^{ix})、FMCP への積極的な参加は、当該国内における気候変動問題の優先度を高め、気候変動政策に対する国家の体制強化や能力向上にも貢献しうるだろう。

気候変動枠組条約およびパリ協定下で求められる各種情報の作成と報告に関して、途上国は、能力的制約を理由に先進国に様々な技術的支援を求めている状況にあるが、報告書の作成のみならず、現在の MA/FSV、および将来の FMCP のような他国とのインタラクティブな相互学習プロセスへの対応についても併せて支援を行っていくことが望ましい。また、口頭でのプレゼンテーションと質疑応答に関するセッションについては、条約事務局が準備することとなっているオンラインプラットフォーム⁹を最大限活用し、世界中からより多くの参加者が対応可能な形式とすることで、FMCP に対応する途上国交渉官の負荷を下げることが有効だろう。

② 質疑応答内容の有効活用

2 点目は、実施された質疑応答の有効活用である。先進国 (44 か国・地域) に対する MA は 2 年ごとに開催

⁹ 遠隔地における専門家のワーキングセッションへの参加を可能とするため、条約事務局が FMCP のオンラインプラットフォームを構築することとなっている (UNFCCC, 2018^{vi})。

され、現在は 4 サイクル目に入っている。また、途上国に対する FSV も、各回 2~17 か国を対象に、これまでに 9 回実施されている¹⁰。

BR4 に対する今回の MA4 で、現時点までに実施された 30 か国に対するものだけで、465 問の書面質問と 238 問の口頭質問が実施されていることを踏まえれば、これまでに実施された MA と FSV において、数千問に及ぶ質疑応答が実施されていることになる。MA での書面質問に関しては、国ごとに設けられた MA の各国ウェブページでその質疑応答の内容が公開されているが、国別に PDF 形式で整理されており、各国横断的・分野横断的・時期横断的に閲覧することはできない。これらの情報を幅広く有効活用していくため、例えば各国から共有された情報や質疑応答の内容をデータベース化して共有可能とするなどの工夫が考えられよう。

③ 対話形式への移行

3 点目は、口頭での質疑応答を、一問一答形式ではなく対話形式に移行することである。現在の MA および FSV では、議長が対象国への質問を数カ国まとめて受け付け、それに対してまとめて回答するというアプローチが取られている。それゆえ、基本的には質疑応答が一問一答で終了しており、提供された回答が不十分だった場合に追加の質問を行うなど、深い対話の形式にはなっていない。また、オンライン形式で実施された SB2021 における MA・FSV では、時間的制約から、寄せられた質問に対する回答を後ほど書面で回答する形となった国もあった。

パリ協定下の透明性制度においては、全ての締約国が 2024 年以降 2 年おきに BTR を提出し、FMCP に供されることとなる。ゆえに毎回多くの国が FMCP の対象となり、時間的制約がより厳しくなるものと予想されるが、質疑応答の時間を過度に制限してしまえば、FMCP が形式的かつ表面的な議論になりかねない。FMCP への対応に各国とも一定の労力をかけることになる以上、各国の気候変動対応能力の向上に資するような意義のある議論を可能とする運営が求められる。

(3) MA・FSV から FMCP への移行に伴う変化

最後に、この国家間のインタラクティブな透明性プロセスに関し、その性質が将来的に変化していく可能性について言及しておきたい。

MA や FSV は、国家間の信頼構築を目的としており、各国が自ら設定した排出削減目標の野心度や、国内で実施されている削減対策の妥当性については対象外となっている。それゆえ、相対的に野心度の低い削減目標や、削減対策の実施が不十分であることを厳しく批判するような質問はあまり見られず、比較的建設的な雰囲気で行われてきた。これは、2010 年のカンクン合意で新たに設定された MA・FSV というインタラクティブな透明性プロセスを定着させる上で、非常に効果的だったと言える。

パリ協定下の透明性制度は、「各締約国の主権を尊重しつつ、促進的で、干渉的でなく、懲罰的でない方法」で実施されることが規定されているため (UNFCCC, 2015^x)、今後実施される FMCP でも、排出削減目標の野心度や削減対策の妥当性を厳しく批判するような事態は起こりにくいと考えられる。しかし、以下の 2 つの観点から、FMCP が建設的な情報共有の場から、やや政治的な論争を含む場へと変化する可能性がある。

1 点目は、世界中で気候変動の脅威に対する認識が高まるとともに、科学的知見の蓄積により大幅な排出削減の必要性が共有され、各国における排出削減の進捗に対する評価の目が厳しくなっていることである。各国の温室効果ガスの排出状況やトレンドは、その国の経済規模・状況や産業構造、気候変動対策の実施強度によって様々であり、かつ排出削減目標の野心度も異なるため、一概に比較することが難しかった側面がある。しかし、産業革命以降の気

¹⁰ The facilitative sharing of views under the ICA process (UNFCCC) <https://unfccc.int/FSV> 参照

温上昇を 1.5°C に抑えるためには、2050 年頃には世界全体で CO₂ 排出量を実質ゼロにしなければならないという科学的知見 (IPCC, 2019^{xi}) を踏まえ、多くの国が 2050 年までのカーボンニュートラル目標を設定している現状では、この長期目標への進捗は排出量の絶対量という形で容易に比較可能となる。当面は中期目標である 2030 年目標に向けた進捗が評価されることとなるが、2050 年のカーボンニュートラル目標に向け、その進捗と具体的道筋が厳しく問われていくことは必然であり、その流れが FMCP の議論にも影響する可能性がある。

2 点目は、FMCP において途上国への資金提供が議論の対象となることである。FMCP では、NDC の達成に向けた進捗に加え、パリ協定第 9 条に規定された途上国に対する資金支援の努力に関する評価も対象となっている。先進国から途上国への資金支援は気候変動交渉における大きな論点であり、先進国からの支援が不十分であることについて途上国より常に批判の声が上がっている。NDC の実施・達成に関する評価に加え、資金支援の状況が検討対象にされることで、FMCP に気候変動交渉の要素が持ち込まれる可能性がある。実際にその予兆が 2021 年 6 月に開催された MA の場で垣間見られており、インドが、途上国に対して十分な資金支援・技術移転支援が示されなかったことに対して懸念を表明していた。国家間の信頼を維持し、途上国の気候変動対策を促進するためにも、先進国は、NDC の確実な実施および達成と、資金提供に関する約束の履行について、パリ協定下の透明性制度の下で明確に報告するとともに、FMCP の場において十分な説明を行うことが求められるだろう。

パリ協定で設定された長期気温目標の達成に向け、各国が 2050 年までのカーボンニュートラル目標を設定しているが、その達成は極めて難しく、自国内の技術や知見、経験のみで到達できるものでないことは明白である。各国における排出削減の取り組みやその進捗に対する透明性を向上させることで各国間の相互信頼を高め、気候変動対策の実施に関する優良事例や経験、教訓等を可能な限り幅広く共有し、自国での排出削減対策を効率的に強化していけるような国家間コミュニケーションプロセスを構築していく努力が必要だろう。

参考文献

- ⁱ UNFCCC. (2010). *Cancun Agreement*, <https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/cancun-climate-change-conference-november-2010/statements-and-resources/Agreements>
- ⁱⁱ UNFCCC. (2011). *Decision 2/CP.17, Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Annex II, Modalities and procedures for international assessment and review*, FCCC/CP/2011/9/Add.1, <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>
- ⁱⁱⁱ UNFCCC. (2011). *Decision 2/CP.17, Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, Annex IV, Modalities and guidelines for international consultation and analysis*, FCCC/CP/2011/9/Add.1, <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>
- ^{iv} UNFCCC. (2021). *32 Countries Highlight Their Key Climate Actions During the May-June session ARTICLE / 24 JUN, 2021*, <https://unfccc.int/news/32-countries-highlight-their-key-climate-actions-during-the-may-june-session>
- ^v UNFCCC. (2015). *Paris Agreement, Article 13.11*, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- ^{vi} UNFCCC. (2018). *Decision 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement*, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02E.pdf
- ^{vii} UNFCCC. (2018). *Decision 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement*, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2018_03a02E.pdf
- ^{viii} Aarti Gupta, Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen, Nila Kamil, Amy Ching & Nadia Bernaz (2021) *Performing accountability: face-to-face account-giving in multilateral climate transparency processes*, *Climate Policy*, 21:5, 616-634, DOI: 10.1080/14693062.2020.1855098
- ^{ix} Gregory Briner and Sara Moarif. (2016). *Enhancing Transparency of Climate Change Mitigation under the Paris Agreement: Lessons from Experience*. OECD, Paris. <https://www.oecd.org/environment/cc/Enhancing-transparency-climate-change-mitigation-V2.pdf>
- ^x UNFCCC. (2015). *Paris Agreement, Article 13.3*, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- ^{xi} IPCC. (2019). *Global warming of 1.5°C, An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, <https://www.ipcc.ch/sr15/>

— ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。