



Earth Negotiations Bulletin  
The International Institute for  
Sustainable Development  
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人  
地球環境戦略研究機関

Institute for Global  
Environmental Strategies  
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所  
Global Industrial and Social  
Progress Research Institute  
<http://www.gispri.or.jp>

Vol.12 No.651

2015年10月26日(月)

## ボン気候変動会議サマリー(要約版)

2015年10月19日-23日

国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) の交渉が、ドイツ・ボンにて、10月19日～10月23日の日程で開催された。「強化された行動のためのダーバン・プラットフォーム特別作業部会」の第2回会合第11セッション (ADP 2-11) でもある今次会議には、政府、オブザーバー組織、報道機関の関係者2,400名以上が参加した。

2015年12月にフランス・パリで開催予定の第21回締約国会議 (COP 21) に向けた一連の準備会合としては、今回が最後の会議であり、2020年の発効を予定する「条約の下で、全ての締約国に適用可能な、議定書・法的文書・もしくは法的効力を有する合意成果」の採択という目標に向けた交渉の進展を目的とするものであった。

ADPのシナリオノート (ADP. 2015. 7. Informal Note) の中で、ADP共同議長を務めるAhmed Djoghlaif (アルジェリア) とDaniel Reifsnyder (米国) は、COP 21開幕時に提起する「パリ気候パッケージ草案」の作成をめざし、テキストを踏まえた交渉のペースを加速することを会合の目的と記した。また、合意書草案とワークストリーム1 (2015年合意) の決定書草案テキスト、ワークストリーム2 (プレ2020年野心) の決定書草案テキストとともに、ADP共同議長が準備したノンペーパー (ADP. 2015. 8. Informal Note and ADP. 2015. 9. Informal Note) を含めたテキストを足掛かりにテキスト・ベースの交渉を開始することを提案した。

ADP 2-11では、会期を通じて、合意や決定書テキストの個別項目に関する交渉を推進するための分科会 (spin-off groups) が開催されたが、分科会で扱われない問題については中間の進捗評価を行ってオープンエンド型の会合で話し合った。

閉幕にあたって、10月23日 (金) 23時30分付の修正版ノンペーパーをADP2-11の作業の成果として、今後のADPの交渉の礎として役立てるよう提出することに締約国が合意した。また、締約国の要請を受け、事務局は、セクション内の関連パラグラフの紐づけや重複箇所を見つけ、内容を一切変更することなく文章を絞り込める箇所がないかチェックして、テクニカルペーパーを作成することになった。



Earth Negotiations Bulletin  
The International Institute for  
Sustainable Development  
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人  
地球環境戦略研究機関

Institute for Global  
Environmental Strategies  
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所  
Global Industrial and Social  
Progress Research Institute  
<http://www.gispri.or.jp>

## ADP 2-11の簡易分析

*“Nobody said it was easy*

*It' s such a shame for us to part*

*Nobody said it was easy*

*No one ever said it would be this hard*

*Oh, take me back to the start”*

-The Scientist, Coldplay

“簡単な事だとは誰も言ってない

僕たち、仲違いするなんて恥ずかしいよ

簡単な事だとは誰も言ってない

こんなに大変な事になるなんて今まで誰も言ってくれなかった

ああ、スタート地点に戻してくれ”

コールドプレイ 「サイエンティスト」

前回、2015年8月に行われたADP会合を終えた交渉官は、共同議長の交渉テキストがパリ合意パッケージの土台になるとの期待感に気分を高揚させていた。実のところ、交渉のテーブルに残される相当なボリュームのテキストから合意を生み出すという辛い交渉が待ち受けるという締約国の不安を和らげることがADP共同議長に期待されていたが、6週間後にADP 2-11でボンに戻った担当者らは、大勢が「バランスを欠き、今後の交渉の土台としては容認しがたい」と考えるADP共同議長テキストの公表を受けて、ぐっと期待が萎んだ。

今次会議は、5週間後に迫るパリ気候変動会議に合意文書を間に合わせるべく、テキスト交渉のペースを上げなければならなかったが、交渉ペースの加速化が無理だということは週内には明白となり、むしろ交渉ペースは鈍化した。

ADP共同議長テキストに納得できない締約国は、テキスト再編集作業を行い、骨の折れる文章の集約と分類作業に入った。6月及び8月と9月のADP会合で実現した多くの妥協点も失われ、各国は2015年2月のジュネーブ交渉時点のポジションに回帰してしまった。

この簡易分析では、ADP 2-11の内容と成果、パリまでの課題を省察する。

**NOBODY SAID IT WAS EASY～誰も簡単な事だとは言っていない**



Earth Negotiations Bulletin  
The International Institute for  
Sustainable Development  
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人  
地球環境戦略研究機関

Institute for Global  
Environmental Strategies  
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所  
Global Industrial and Social  
Progress Research Institute  
<http://www.gispri.or.jp>

各国交渉官がボン入りするまでに、ADP共同議長はそのシナリオノートで明言している通り、オープンエンド型の草案委員会で交渉テキストの第1回読み合わせを行いたいと考えていた。大量の交渉作業は、6月のADP 2-9で指名された進行役を座長とする分科会にゆだねられたが、交渉テキストに対する不満が噴出し、議長のプランは頓挫することとなった。

ADP 2-11の前に作成されたADP共同議長の「ノンペーパー」は、2015年2月のADP 2-8で採択された90頁の「ジュネーブ交渉テキスト」をベースにして、過去8カ月の間に提起された各国の意見やポジションに配慮しながら、パリ合意テキスト草案、合意およびプレ2020年の野心に関する決定書の草案を盛り込むものだった。ADP共同議長のノンペーパーでは、ジュネーブ交渉テキストを効果的に20頁にまとめ、9頁を合意テキスト草案（26箇条）；11頁を決定書草案（ワークストリーム 1 及び 2）に割いていた。しかし、一部の締約国は、ノンペーパーの合意草案について、先のADP 2-10で到達した着地点や「つなぎ提案」に焦点を当てるというよりも、実質的に重大な多くの決定をパリ以降に残すか、単純に「忘れた」恰好になっているとの印象を抱いた。

その結果、ADP 2-11は不穏な雰囲気の中、始められることになった。「お話にならない」と一部の締約国が称したADP共同議長の「ノンペーパー」がどのように受け止められるのか多くの参加者は見守った。文書自体は簡潔ながらも集中的な交渉の枠組みになるものと期待されたが、あるオブザーバーが指摘するように、ADP共同議長のテキストによると自国の見解が顧みられることすら無いのではないかと締約国の信認を失うこととなった。議長テキストは、「包括性」と「締約国の当事者意識の証」を犠牲に「明快さ」と「簡潔さ」を実現するという「トレード・オフ」の賜物だと数カ国の参加者がほのめかした。

ADP共同議長テキストを土台にした交渉には全ての締約国が前向きではない。多くの国が「バランスが悪い」と考えるテキストに対して、締約国が当事者意識を持ち直せるよう、会議の出席者は再び複雑な文章の編纂作業をし直すこととなった。

### **振り出し（スタート地点に）に戻る？**

ADP共同議長テキストについては、本当に重要な部分だけ「外科的な挿入」を行うということで各国が合意したものの、多くの国が編集プロセスを長らく主張してきた自国の見解を復活させるための手段として利用した。今回の統合テキストは、オブザーバー数名が指摘するように、「まるでADP 2-9や10などが無かったかのように」、ADP 2-9や10で実現した妥協点が覆り、ジュネーブ交渉テキストに記された各国の主張に戻っている。



Earth Negotiations Bulletin  
The International Institute for  
Sustainable Development  
<http://www.iisd.ca/>



Institute for Global  
Environmental Strategies  
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所  
Global Industrial and Social  
Progress Research Institute  
<http://www.gispri.or.jp>

このプロセスの結果が、合意草案が31頁、ワークストリーム 1に関する決定書テキスト草案が20頁と著しく膨れ上がった交渉テキストで、両方に複数のオプションと幅広く対照的な意見が併記された。また、ワークストリーム 2に関するテキストは別途、8頁の文書に収められた。

ADP 2-11では、文章上の編集・編纂・簡略化作業に終始し、実際の文言に関する交渉へ移行しなかったため、多くの締約国がテキストに対する当事者意識を回復することが出来たと歓迎する一方で、それを上回る多くの国々が、パリに不可能な任務を背負わされたとして不安が高まった。

他方で、ADP 2-11の目に見える成果は、ADP共同議長のノンペーパーの構成はほぼ変わらなかったことだと強調し、あるオブザーバーは「些細なことに見えるかもしれないが、どれだけ多くの肉付けが加わろうとも、合意の骨子はそのままと整理している」と所感を漏らした。ジュネーブ交渉テキストと比べれば、ADP 2-11で出てきたテキストは、はるかに短くなって、上手く整理されたものの、パリ交渉に向けて良い下地づくりが出来たとは言い難いということは万人が認める場所であった。

しかしながら、受難のADP 2-11は、交渉テキストの肥大化やコンセンサスという資本の喪失に止まらなかった。今次会議の特徴は、手続き論争の高度化とも言えるだろう。各国はADP共同議長への信頼を回復させるような作業方式や、プロセス、テキスト、そして交渉ペースの十分な加速化について合意するため、苦労し、なんと9つもの分科会でテキストの異なる要素を検討することになった結果、交渉プロセスは分断化され、大局観を得るのが次第に困難になったと残念がる声はいくつも挙がった。ADP 2-10の時でさえ、分科会によって作業方式がバラバラになるため、交渉の場を“もっと集権化”するよう調整すべきではないかと懸念する声があがっていた。ADP 2-11の会期中ずっと、現段階の交渉において、果たして分科会がパリ合意のために有効な場と言えるのか、意見は分かれた。

また、「透明性」の問題も論議を呼ぶ分野であった。一部の締約国の訴えにもかかわらず、分科会ではオブザーバーの参加を認めず、非公開方式となったため、不満を募らせた市民社会代表の多くがソーシャルメディアを通じて会議場に関する不平不満をぶちまけた。京都議定書の交渉が、ほとんど大会議場で行われ、交渉の進展に関する評価や締約国への責任追及、交渉プロセスの後方支援という面で、市民社会が重要な役割を果たしたことを思い起こしながら、“秘密主義アプローチ”は正当化できないと示唆する国も一部にあった。結局、この点については、パリでのADP会合で是正し、締約国の反対が無い限り、分科会へのオブザーバー参加を認めることになった。

#### **NO ONE EVER SAID IT WOULD BE THIS HARD**

～こんなに大変な事になるなんて今まで誰も言ってくれなかった



Earth Negotiations Bulletin  
The International Institute for  
Sustainable Development  
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人  
地球環境戦略研究機関

Institute for Global  
Environmental Strategies  
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所  
Global Industrial and Social  
Progress Research Institute  
<http://www.gispri.or.jp>

ADP 2-11会議場を後にした多くの参加者は、「今次会議の成果文書はパリ交渉の前に手にしておきたかったものからは程遠い」という次期COP 21議長のLaurence Tubianaの発言に同感だった。これまでの会合の勢いに乗れずに会議の焦点は今や、テキストを土台とする交渉ではなく、透明性の低い政治交渉に軸足を移すということに不安が生じている。

政治レベルでますます重要なのは、政治的な駆け引きや歩み寄りを行うことによって、明らかに前途困難という展開となった技術的な交渉に対する指針を与えることである。それでも、テキスト交渉にあたった多くの出席者は、政治レベルでは技術的に複雑な交渉プロセスに対する経験が乏しく、駆け引きの結果として最終合意を案出できたとしても、ようやく勝ち取った妥協の産物が犠牲になってしまうのではないかと不安視している。

この先の波乱を恐れ、ボン会議閉幕までの数時間、パリ会議に向けた今後の対策を検討した。ADP共同議長にまた別の修正版テキスト作成の権限を与えることには大方の締約国は難色を示し、自国の主張が戻ったテキストを維持する方が良いとの意見だった。結局“テキストの内容を変更することなく”、重複箇所を見つけ、文章を簡略にできる部分を特定するテクニカルペーパーの作成を事務局に依頼することとなった。

このテキストを踏まえて、パリでは各国の首脳や閣僚が参加する中で、各国政府代表がどのように作業を進めることになるのか、注目されるどころだ。COP 21の前に各国首脳が招待されているのは短時間の会合だけだが、“閣僚が入ってきたら交渉官は出ていくことになるのか”が気になる点だとの声も聞かれた。とはいえ、パリ合意に到達するための政治的意思は今も存在するだろうが、合意がどれだけ野心的になるかという点や実施に向けた準備が出来るのかという点には疑問符がつけられる。これが、ADP 2-11での大方の所感であった。

期待される短い合意文の具体化に必要な決定書テキストづくりに取り組む時間がほとんど取れなかったADP 2-11。パリ合意パッケージは、合意と決定書のテキスト両方を意味する。決定書テキストで“方法 (how)”の部分の詳細を定めたら、合意に“中身 (what)”を詰め込むという好循環によって、決定書テキストの中で問題への対応“方法”に関する言質を細かく定めたら、合意テキストの中で各国が妥協をするという流れが期待されていた。しかし、ADP 2-11では、交渉の進展を阻む悪循環が生じた。各国は、決定書テキストの内容が分からない状態で合意のテキストからは一切文言を削除することを嫌がった。しかし、その一方で、合意テキストの内容が分からない状態では決定書に関する作業を行うことは困難であるとも感じた。

ADP 2-11の閉幕直前になって、参加者は野心的な合意に至るまでの緊急性を否応にでも思い知らされた。史上最大級の“ハリケーン・パトリシア”がメキシコ湾岸を直撃しそうだという一報を受け、メキシコの代



Earth Negotiations Bulletin  
The International Institute for  
Sustainable Development  
<http://www.iisd.ca/>



公益財団法人  
地球環境戦略研究機関

Institute for Global  
Environmental Strategies  
<http://www.iges.or.jp>



(一財)地球産業文化研究所  
Global Industrial and Social  
Progress Research Institute  
<http://www.gispri.or.jp>

表は、沿岸部の住民避難のため政府が必死の作業を行っていると報告し、各国の意見の違いを横に置き、この先の作業に集中しようと全ての締約国代表の感情に訴えかけた。台風被害に見舞われた人々との団結が表明される一方、多くの会議出席者は国際的な気候政策の意思決定レベルと、激化する気候変動の影響を受ける現実社会との亀裂の深まりに思いを馳せた。

京都議定書の交渉に向けたベルリンマニフェスト採択から20年。そして、京都議定書の発効から10年。ボン会議場を後にする気候レジーム参加国の政府代表は、未だに、人類未曾有の試練に立ち向かうための明確な道筋を探すために四苦八苦している。パリ気候変動会議は、新時代の難題を前に、実効性あるグローバルな対応策を最終的に打ち出せるか灯を照らす役割を担う。しかし、ADP 2-11では、いかなる合意形成にも程遠い現実が証明された。今やパリ会議までに残される時間は5週間だけ。その間に、11月8-10日にフランス・パリで行われる政治レベルのプレCOP会合での対応を含む善後策を検討しなければならない。閉幕の全体会合で、議長国となるフランス代表は、パリ会議までに “自分達で出来る限り、あらゆる協議を行って” 準備するよう締約国に呼びかけた。「着陸時にもっと厄介なのは乱気流の方だ」と手練れのオブザーバーは語る。たとえ激しい揺れの中を移動することになっても、パリ合意という安全な着地点が見つけれられるよう願うばかりだ。

(IGES—GISPRI仮訳)

---

This issue of the *Earth Negotiations Bulletin* © <enb@iisd.org> is written and edited by Beate Antonich, Gillian Nelson, Ph.D., Annalisa Savaresi, Ph.D., Anna Schulz and Virginia Wiseman. Japanese translation by Global Industrial and Social Progress Research Institute (GISPRI). The Digital Editor is Kiara Worth. The Editor is Pamela Chasek, Ph.D. <pam@iisd.org>. The Director of IISD Reporting Services is Langston James “Kimo” Goree VI <kimo@iisd.org>. The Sustaining Donors of the *Bulletin* are the European Union, the Government of Switzerland (the Swiss Federal Office for the Environment (FOEN), the Swiss Agency for Development Cooperation (SDC)), and the Kingdom of Saudi Arabia. General Support for the *Bulletin* during 2015 is provided by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB), the New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, SWAN International, the Finnish Ministry for Foreign Affairs, the Japanese Ministry of Environment (through the Institute for Global Environmental Strategies - IGES), the United Nations Environment Programme (UNEP), and the International Development Research Centre (IDRC). Funding for translation of the *Bulletin* into French has been provided by the Government of France, the Wallonia, Québec, and the International Organization of La Francophonie/Institute for Sustainable Development of La Francophonie (IOF/IFDD). The opinions expressed in the *Bulletin* are those of the authors and do not necessarily reflect the views of IISD or other donors. Excerpts from the *Bulletin* may be used in non-commercial publications with appropriate academic citation. For information on the *Bulletin*, including requests to provide reporting services, contact the Director of IISD Reporting Services at <kimo@iisd.org>, +1-646-536-7556 or 300 East 56th St., 11D, New York, NY 10022 USA. The ENB team at the Bonn Climate Change Conference - October 2015 can be contacted by e-mail at <anna@iisd.org>.