

国連気候変動枠組条約における海洋

公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所 研究員 藤井麻衣

1. はじめに

海洋は、地球上の気候システムにとって重要な役割を果たす。海洋全体がもつ熱容量や炭素量は地球上で他に比肩するものがないほど莫大であり、海洋大循環に伴う熱やその他の物質の輸送は、気候システムにおいて本質的に重要である。

近年、温室効果ガスの排出に伴って海洋に大きな変化が生じていることが、明確な証拠とともに示されるようになってきた。海水温や海面水位の上昇、酸性化、貧酸素化が生じ、海洋生態系や沿岸にすむ人々の暮らしにも影響を与えている。今後数百年に及ぶ超長期的な海の変化に関する予測の研究も進んでいる。科学の進展によって気候変動と海洋の関係がより明確に見えるようになってきたことは、「気候変動に関する政府間パネル(IPCC)」による海洋・雪氷圏に特化した報告書の作成にもつながった。2019年9月に公表された、いわゆる「海洋・雪氷圏特別報告書」である¹。

気候変動科学において海洋と気候との強い連関が指摘されるなか、気候変動に関する法政策について国家間で検討・合意する場である「国連気候変動枠組条約(UNFCCC)」においても、海洋に着目する動きが起こっている。本稿では、まずUNFCCCにおける海洋関連の最近の動向を紹介する(第1節)。その上で、そもそもUNFCCCの枠組みにおいて海洋がどのように位置づけられているか、法的文書及びその交渉過程を概観する(第2・3節)。最後に、「科学上及び技術上の助言に関する補助機関」(SBSTA) 第52回会合で開催予定の「海洋と気候変動に関する対話」を見据え、今後の見通しに関する私見を述べる(第4節)。

2. UNFCCCにおける海洋を切り口とした議論の最近の動向

(1) 議論の対象は何か

気候変動問題について海洋を切り口にして議論する際、しばしば、科学(気候システムにおける海洋の役割)、海洋関連の緩和(排出削減)策、海洋・沿岸域の適応、海面水位上昇による小島嶼国・沿岸域の人々の移転、ブルーエコノミー・ブルーファイナンス、小島嶼国支援・能力開発等、幅広いトピックが「海洋と気候変動」問題という傘の下で扱われる。緩和策に関しては、再生可能エネルギー(洋上風力、波力、潮力等)やブルーカーボン(沿岸生態系による二酸化炭素の固定・吸収)の推進、海運セクターの排出削減など、適応策に関しては、沿岸域の適応全般や漁業セクターの適応などが含まれる。沿岸域の「自然/生態系を活用した解決策(nature/ecosystem-based solutions)」の議論も盛んである。

漁業については、IPCCの海洋・雪氷圏特別報告書において水産資源の分布が変化している(今後も変化は続く)と明確に示されたことや、2019年9月の持続可能な海洋経済に関するハイレベルパネルで公表された報告書に

¹ IPCC海洋・雪氷圏特別報告書, <https://www.ipcc.ch/srocc/> (2020.5.22訪問。以下、再掲しないが本稿において示すURLはすべて同日に訪問している。)

において蛋白源としての水産資源利用促進が緩和策として位置づけられた²ことなどで、議論により大きな比重が置かれるようになってきた。UNFCCCの外のフォーラム(地域漁業管理機関など)が主な議論場になるかもしれないが、今後、世界的に漁業が「海洋と気候変動」に連なる問題としてますます注目されると思われる。

(2)だれが議論しているのか

(1)のトピックの中には、UNFCCCの下での既存の交渉議題の一部として取り扱われているか、今後取扱い得る論点もあれば、交渉議題の対象には含まれない論点もある。緩和、適応、能力開発の問題の多くは既存の交渉議題の中で、陸と海と区別なく議論されている。例外として、海運からの温室効果ガス(GHG)の排出については、UNFCCCではなく専ら国際海事機関(IMO)において検討されている³。ただ、複数の議題/場に断片化したトピックを、「海洋」という傘の下の問題として包括的に情報把握・提供・議論したいと望む関係者も多い。

そこで、UNFCCCの下では、いくつかの非公式グループにおいて、「海洋と気候変動」に関する問題が包括的に取り扱われている。まず、第21回締約国会議(COP21)において非公式に設立された“Because the Ocean”や、2017年COP23においてフィジー(当時の議長国)主導で開始された“Ocean Pathway”⁴等、締約国を中心としたイニチアチブがある。Because the Oceanは、各国の削減目標(NDC)に海洋を組み込むことを目的に掲げており、2020年2月時点で、39か国が署名している⁵。(下図、フィジー・チリなどが推進役)

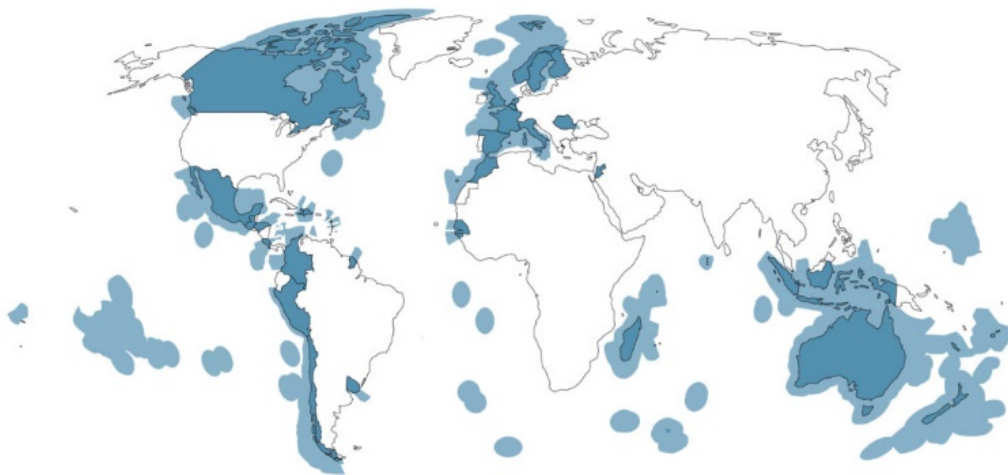


図1 : Because the Ocean署名国を示す世界地図⁶

² Hoegh-Guldberg et al. 2019. “The Ocean as a Solution to Climate Change: Five Opportunities for Action.” Report. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at <http://www.oceanpanel.org/climate>

³ IMOでは、2013年、新造船を対象に、船舶の燃費性能(CO2排出効率)を規制基準以下とすることを定める国際規制(Energy Efficiency Design Index:EEDI規制)を開始。パリ協定を受け、2018年4月には「GHG削減戦略」を採択し、2050年までの排出量50%減(今世紀中のなるべく早期にゼロ化)を目指している。at <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx>

⁴ Ocean Pathwayウェブサイト, at <https://www.oceanpathway.org/>

⁵ アルバ、豪州、ベルギー、カナダ、チリ、コロンビア、コスタリカ、ドミニカ共和国、フィジー、フィンランド、フランス、グアテマラ、ギニアビサウ、ハイチ、ホンジュラス、インドネシア、イタリア、ジョーダン、キリバス、ルクセンブルク、マダガスカル、マーシャル諸島、マルタ、メキシコ、モナコ、モロッコ、オランダ、NZ、ノルウェー、パラオ、ペルー、ルーマニア、セネガル、セーシェル、シンガポール、スペイン、スウェーデン、英国。

⁶ Because the Oceanウェブサイト, at <https://www.becausetheocean.org/>

さらに、非国家主体（国際機関、NGOsや科学者等）を中心としたグループとして「海洋と気候の行動ロードマップ(ROCA)」⁷がある。ユネスコ政府間海洋学委員会(IOC-UNESCO)⁸などとともに、海洋政策研究所も中核団体の一つとしてROCAに参画し、サイドイベント開催や政策提言を行っている。ROCAは、COP21決定に基づきCOP22において設立された非国家主体の参加促進メカニズム「地球規模の気候行動のためのマラケシュパートナーシップ」(8分野のうち海洋・沿岸域)の実施にも大きく貢献している。

(3)何を指して議論しているのか

UNFCCCの海洋コミュニティには、(2)で示したように複数のグループがあるが、グループ間で参加者・団体は全く同一ではないものの重複も多い。海洋コミュニティは、概して、海洋国家や海洋に関連する国際機関、NGO、科学者等で構成され、UNFCCCにおいて「海洋と気候変動」関連問題を包括的に扱うことの重要性を訴え、会議場のパビリオン・サイドイベントゾーン等においてイベント開催等を行っている。

海洋コミュニティのけん引役の一つであるチリが議長国となった2019年のCOP25では、海洋コミュニティは非常に盛り上がった。他方で、各グループの目指すところが必ずしも一様ではないことも明らかとなった。議長国チリがCOP25を海洋・雪氷圏により着目する「ブルーCOP」と位置付けたことで、COP期間中に多数の海洋関連イベントが開催されただけでなく、2019年前半から、チリやフィジー、モナコ、ノルウェー等の締約国を中心とした“Friends of the Ocean”グループ内でブルーCOPにおける“ブルーな”成果に関する調整が行われた⁹。その中でフィジーは、海洋に関する問題を包括的に議論する交渉議題の設立(及びそのための海洋に関する作業計画の策定)を目指して動き¹⁰、それを支持する国・機関もあったが、チリを含むBecause the Ocean参加国の多くは、フィジーのイニチアチブから距離をおいた¹¹。

最終的に、COP25決定では、地球の気候システムの一部としての海洋の重要性にCOP決定として初めて言及するとともに、2020年6月のSBSTA52において「海洋と気候変動に関する対話」(海洋対話)の場を設けることが合意された¹²。この結果は、海洋グループのあらゆるステークホルダーにとって歓迎された。ただ、海洋対話の場で最終的に目指すべき成果(次のステップ)については、様々な意見があり同グループ内でも完全に一致はしていない。(第4節にて詳述)

次節では、そもそも、基盤となる法的枠組み(ここでは、枠組条約・京都議定書・パリ協定とともに、それらの運用ルールを定めたCOP/CMP/CMA決定を含む)およびその交渉過程において海洋がどのように扱われてきたかを概観し、今後の「海洋と気候変動」の議論にどのような示唆があるかを検討したい。

⁷ ROCAウェブサイト, at <https://roca-initiative.com/>

⁸ 1960年、国連教育科学文化機関(ユネスコ)の下に設置された海洋科学に関する政府間委員会。Cf. IOC-UNESCO公式ウェブサイト, <http://www.ioc-unesco.org/>

⁹ Secretariat of Because the Ocean Initiative, Ocean for Climate, (October 2019), pp.44-45 at https://www.becausetheocean.org/wp-content/uploads/2019/10/Ocean_for_Climate_Because_the_Ocean.pdf

¹⁰ フィジーが主導するOcean Pathwayのウェブサイトでは「海洋に関する議題及び作業計画」に対する支持拡大を目指すとする記述がある(Track one参照)。at <https://cop23.com.fj/the-ocean-pathway/>

¹¹ たとえば、Because the Ocean主催ワークショップでは「海洋に関する議題設立に向けた注力は有意義な行動の遅れにつながり得る」とされた。at https://www.becausetheocean.org/wp-content/uploads/2019/09/Remi_BtO_Bonn_PPT_16_June_2019.pdf

¹² UNFCCC, Chile Madrid Time for Action, Decision 1/CP.25, at https://unfccc.int/resource/cop25/1cop25_auv.pdf, para.30-31.

3. UNFCCCの条文における海洋

UNFCCCの条文における海洋及び海洋関連課題への直接的な言及は、限られている。海洋に明示的に言及しているのは、UNFCCC及びパリ協定前文と、UNFCCC第4条1項(d)（吸収源）のみである（表1を参照）。ただし、はじめに述べたように海洋は地球上の「気候システム」の一部であり（UNFCCC1条3）、同第2条¹³が示すUNFCCCの究極の目的には、海洋に危険な人為的干渉が及ばない水準にGHG排出を削減することが含まれる。

表1 UNFCCC法的文書における海洋への言及

	内容抜粋（下線強調は筆者）
UNFCCC前文第4段落	温室効果ガスの吸収源及び貯蔵庫の陸上及び <u>海洋の生態系</u> における役割及び重要性を認識し、
同第12段落	<u>海面上昇</u> が島および沿岸地域に及ぼし得る悪影響に関する国連総会決議...の関連規定を想起し、」
UNFCCC第4条1(d)	すべての締約国は、…次のことを行う。 (d)温室効果ガス…の吸収源及び貯蔵庫（特に、バイオマス、森林、 <u>海</u> その他陸上、 <u>沿岸及び海洋の生態系</u> ）の持続可能な管理を促進すること並びにこのような吸収源及び貯蔵庫の保全（適当な場合には強化）を促進し並びにこれらについて協力すること
UNFCCC第4条1(e)	(e)気候変動の影響に対する適応のための準備について協力すること。 <u>沿岸域の管理</u> 、水資源及び農業について、… <u>適当かつ総合的な計画を作成すること</u>
パリ協定前文第13段落	「気候変動に対処するための行動をとる際に、全ての生態系（ <u>海洋</u> を含む。）の本来のままの状態における保全及び生物の多様性の保全…を確保することの重要性に留意し、…」

1) 吸収源としての海洋（UNFCCC 第4条1(d)他）

条約本文において、一義的に、海洋は吸収源として位置づけられている（UNFCCC第4条1(d)）。

京都議定書には海洋関連の文言は入っていないが、第3条3及び4（吸収源）、それらに基づき作成された吸収源による吸排出量算定ルールは、一部の沿岸生態系も対象としており、各国がパリ協定の下でも活用しようと定められている（パリ協定4条13）。パリ協定第5条1（吸収源）は、海洋等への具体的言及はないものの内容としてはUNFCCC第4条1(d)をほぼ踏襲しており、前文第12段落と合わせて、海洋や海洋・沿岸生態系を含む吸収源の保全・強化を各国に求めていると理解できる。

2) 適応

条約4条1項(e)において適応計画の要素として「沿岸域の管理」に言及されているのに対して、パリ協定で適応の

¹³ UNFCCC第2条：この条約及び締約国会議が採択する関連する法的文書は…、気候システムに対して危険な人為的干渉を及ぼすことにならない水準において大気中のGHG濃度を安定化させることを究極の目的とする。

大枠を規定する第7条(適応)では具体例を挙げていない。ただ、小島嶼国や沿岸域における適応は、条約採択後一貫として適応議題(条文)の下の主要論点の一つとして検討されてきた。

3) 海面水位上昇

海面水位上昇(海面上昇)は、前述の表の通り条約前文において言及されている。また、パリ協定第8条(損失及び損害)は、気候変動の悪影響に伴う損失及び損害を回避・最小限にすることを定めており、この「気候変動の悪影響」について「. . . 緩やかに進行する事象を含む」と説明しているが、これには海面水位上昇のみならず、海洋酸性化、生物多様性の損失等が含まれると考えられる¹⁴。

4) その他

上記のパリ協定8条のように、海洋への直接の言及がなくとも、多かれ少なかれ、海洋が関連する規定は多い。

たとえば、UNFCCC第5条(研究と組織的観測)では、締約国に対し研究・組織的観測の支援・発展(同条(a))や、公海を含む国家管轄権外区域における研究データの利用促進のための国際協力(同条(b))が求められおり、1992年に設立されたUNFCCCを支援するための全球気候観測システム(GCOS)等により海洋を含む気候システムの観測のための協力促進が行われている。

海運からのGHG排出については、京都議定書第2条2に規定されている通り、専ら国際海事機関(IMO)において検討されてきた¹⁵。他方で、パリ協定の下では、5年に1度、グローバルストックテイク(世界全体の進捗状況の確認)が実施される。グローバルストックテイクの性質上、FCCCにおいて国際海運からの排出量を正確に把握することは必須と考えられる。これについて、パリ協定第14条3に基づいてIMOの取組は各国に情報提供されうる、とする見解もある¹⁶。

4. 交渉過程における海洋

それでは、上記の条文を定める又は運用するためのUNFCCCの交渉過程において、海洋はどのように議論されてきたのか。以下、大きく3つの交渉フェーズ(①FCCC採択まで、②京都議定書採択～第2約束期間運用ルール採択まで、③パリ協定採択まで)に分けて、概観したい。

1) UNFCCC 第4条1(d)の交渉経緯における海洋

1992年の交渉会議でのUNFCCC採択に至るまでの交渉においては、海洋等の共有地(グローバルコモンズ)に位置する吸収源の扱いについて検討され¹⁷、「ネット排出」(排出量から吸収量を差し引く考え方)の是非の議論では、

¹⁴ FCCC, Decision 1/CP.16, para.25.

¹⁵ IMOでは、2013年、新造船を対象に、船舶の燃費性能(CO2排出効率)を規制基準以下とすることを定める国際規制(Energy Efficiency Design Index:EEDI規制)を開始。パリ協定を受け、2018年4月には「GHG削減戦略」を採択し、2050年までの排出量50%減(今世紀中のなるべく早期にゼロ化)を目指している。at <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions-from-ships.aspx>

¹⁶ J.Friedrich, "19.Global Stocktake (Article 14)" in The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary, Klein et al. (eds.)m Oxford U. Pr.,pp.319-337, p.333, 2017.

¹⁷ D.Bodansky, "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary", Yale Journal of Int'l Law,

グローバルコモンズにおける吸収量を各国にどのように配分しうかが論点の一つであった¹⁸。「国は海洋の吸収源に対して平等な権利を有する」という原則案が途上国グループから提案されたこともあった¹⁹。最終的に当該原則は採用されなかったが、条約の枠組が未定であった交渉の初期段階では、海洋の吸収量（非人為的吸収量）を各国で分け合うという考え方もあったということに驚かされる。

その後の条約起草過程を見ると、吸収源としてもっとも議論的になったのは「森林」である。森林減少抑止の義務を課されることを恐れた森林国家の反対により、森林に関する単独条文に合意できなかった結果、UNFCCC第4条1(d)のような広範な生態系を含む規定で妥結した。同条文に海洋を含む吸収源の促進が規定されたことについては、専門家より、海洋の炭素貯留能力を人為的に操作することの難しさを考慮しておらず、海洋生態系にとって危険な規定ぶりになっている、との意見も当時出されたようだが、議論が深められた記録はなく、現状の規定となっている²⁰。

2) 京都議定書採択～第2約束期間向け運用ルールの交渉における海洋

京都議定書は、そもそも、附属書I国（先進国）に削減目標を課すための法的枠組であったことから、適応等の定めがない。唯一、海洋（沿岸生態系の一部）が関わった論点が、吸収源であった。京都議定書採択～第1約束期間向け運用ルールの策定（交渉第1段階）においても、第2約束期間向け運用ルールの策定（第2段階）においても、吸収源、すなわち附属書I国がどれくらい自国の吸収量を自国の削減目標に活用できるかが主要かつ最も紛糾した論点の一つであり、それには「海洋と気候変動」に係る主要トピックの一つであるブルーカーボンの一部（沿岸生態系の一部）も含まれていた²¹。

3) パリ協定の交渉過程における海洋

パリ協定前文、生物多様性・生態系保全の重要性に言及した第13段落において、生態系に「海洋を含む」ことが明記された。議長国フランスが準備した最終案において初めて追加された言葉である。当時、吸収源の交渉担当を務めていた筆者の記憶にある限り、海洋について公式な交渉の場にて国家間で議論したことはなく、これは海洋コミュニティの動き（Because the Oceanの宣言²²や海洋グループの提言²³）等も含めて考慮された結果ではないかと推察する。第13段落は、UNFCCCの下で具体的な交渉や取決めがなされたことのない（海洋を含む）生態系や生物多様性の保全の重要性を掲げているという点で大きな意義がある²⁴。他の前文の諸段落とともに、第2条1に示された「持続可能な開発の…文脈において気候変動の脅威に世界全体で対応することを目的とする」というパリ協定の理念を支える段落の一つであると捉えられよう。

18(2),(1993),p.519-520.

¹⁸ Ibid, p.496, 脚注272.

¹⁹ Ibid,p.502&p.519-520.例えばインドは、海洋の吸収量を人口比で各国に割り当てることを主張し、太平洋島嶼国は、EEZ域内の吸収はEEZ管轄国に配分されるべきと主張した。

²⁰ A.Rahman & A. Roncerel,“A View from the Ground Up”, in Mintzer and Leonard (eds.), *Negotiation Climate Change*,(Cambridge U. Pr.) pp.269-270(1994).

²¹ 藤井麻衣、佐藤淳「国連気候変動枠組条約の下での『ブルーカーボン』に係る現状と課題」海洋政策研究所紀要「海洋政策研究」第14号 (in print)

²² <https://www.becausetheocean.org/first-because-the-ocean-declaration/>

²³ Global Ocean Forum, “Dec 7 Recommendations from Oceans Day” at <https://globaloceanforum.com/areas-of-focus/climate-and-ocean-issues/> ; Ocean & Climate Platform, “COP21: The Ocean has joined the great climate negotiation entente(17/12/2015)”, at <https://ocean-climate.org/?p=3248&lang=en>

²⁴ M. P. Carazo,“6.Contextual Provisions(Preamble and Article 1), in *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, Klein et al. (eds.)m Oxford U. Pr.,pp.107-122, p.118, 2017.

5. 今後の見通し：海洋対話とその後を見据えて

「ブルーCOP」と位置付けられたCOP25では、COP決定において海洋と気候の連関に言及されたことが、海洋コミュニティにとって大きな成果となった。同決定に基づきSBSTA-52 (COVID-19感染拡大により、2020年6月から同10月に延期)において開催される海洋対話についての詳しい情報はまだ公表されていないが、FCCC締約国等に要請されていたサブミッション（意見書）（メ切：3月末）において示された意見を踏まえて詳細が決定されると思われる。5月22日現在、UNFCCCのウェブサイト²⁵では、海洋政策研究所が提出したのも含む、合計45件（17か国・4国連機関・IGOs/NGOs/非認証団体で計24団体）の意見書が公開されている。

議論すべきトピックについて、「（海洋と気候変動の文脈で）いかに緩和・適応を強化すべきか」（1/CP25パラ31）に関する対話であることを念頭に、再生可能エネルギー、ブルーカーボン、沿岸域の適応、海面水位上昇による移転、先住民の知識の活用等、様々な提案があった。海洋対話の形式に関しては、幅広いステークホルダーが参加できる形式とすべきであるとほぼすべてのサブミッションが言及していた。日本やノルウェー等は、海洋対話はUNFCCCと他の関連条約・組織（生物多様性条約(CBD)等）との連携やシナジーを強化する場であるべきとした²⁶。それらの意見を反映し、ハイレベルや一部の専門家による閉じた議論で終わることなく、広範な分野・レベルの参加者が集まり、知見共有が促進されることを期待したい。

それらに加えて、次のステップに関しても意見を述べているサブミッションが多数あった。海洋政策研究所からは、海洋対話のような場の定期開催を提案した²⁷。インドネシア²⁸、サモア（太平洋地域環境計画事務局(SPREP) ²⁹）、国際自然保護連合（IUCN）、IOC-UNESCO³⁰等からも同様の意見が示されている。COP25議長国チリも、第2回海洋対話を含む次のステップの議論に積極的である³¹。これに対し、ノルウェーやカナダは、既存の議題・枠組（ナイロビ作業計画³²、ワルシャワ国際メカニズム³³、マラケシュパートナーシップ等）における海洋関連課題の議論の

²⁵ UNFCCC, Submission Portal, <https://www4.unfccc.int/sites/submissionsstaging/Pages/Home.aspx>

²⁶ Japan's Submission for the Dialogue on the Ocean and Climate, [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202004060916---20200403_Submission%20for%20the%20Dialogue_Ocean_Land%20\(Japan\)\[7471\].pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202004060916---20200403_Submission%20for%20the%20Dialogue_Ocean_Land%20(Japan)[7471].pdf)

²⁷ Submission to the Dialogue on the Ocean and Climate Change at the 52nd Session of SBSTA from OPRI-SPF, <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202004072236---OPRI%20SPF%20Submission%20to%20Dialogue%20on%20Ocean%20and%20Climate%20Change%20March%202020%20.pdf>

²⁸ Submission by the Government of Indonesia, https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202004031429---Indonesia%20Submission%20-%20Dialogue%20on%20Ocean%20%20CC_%201%20April%202020%20FINAL.pdf

²⁹ Blue Pacific proposal for the UNFCCC Dialogue on Oceans and Climate Change, <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202004031643---SPREP%20Ocean%20Climate%20Dialogue.pdf>

³⁰ Submission by IOC to Ocean and Climate Dialogue, https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202004060919---OCD_IOC_030420.pdf

³¹ Submission by Chile to the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) for the dialogue on the ocean and climate change, <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202004011233---Chile%20Submission%20Ocean%20Dialogue%20.pdf> ;

³² 気候変動の影響、脆弱性及び適応に関するナイロビ作業計画

³³ 損失と損害に関するワルシャワ国際メカニズム(Warsaw International Mechanism:WIM)

強化に取り組むべきであるとして、新しい枠組みの設立や海洋の議題化には慎重な姿勢である³⁴。これは、フィジーの主張（サブミッションにおいて、従来の主張どおり、次のステップとして海洋に関する作業計画策定または議題化が念頭にあることを示唆³⁵）に対する危惧の現れでもあろう。

上記2か国に限らず多くの先進国は、包括的に海洋を扱うための(個別具体的課題のない)新たな交渉議題を設定することには否定的であると思われる。「農業関連問題」議題のように、具体的検討事項のないまま議題を立ち上げた先例はある³⁶が、途上国と先進国の間で議題を閉じるか否かで長期間議論紛糾したという経緯を苦い記憶とする関係者の声も聞く。当該議題の経験を基に、着地点の見えない議論を始めて交渉のための限りある資源を使うことに消極的な国があることは理解できる。

「海洋と気候変動」問題は、これからどこに向かうべきか。近年は、国連「持続可能な開発のための海洋科学の10年(2021-2030)」の開始を控えたIOC-UNESCOや、漁業・養殖を気候変動の議論・行動の中に位置づけることに意欲的な国連食糧農業機関（FAO）³⁷等、国際組織や国際NGOも、UNFCCCの下での海洋の議論を重要視している³⁸。

そのようななかで、UNFCCCの下で定期的に「海洋」という切り口で気候変動問題を議論する(政策決定者が専門家のインプットを受ける)場があれば、小島嶼国を含む海洋国家や海の関係者にとっては有益である。マラケシュパートナーシップには締約国の関与が少なく、国連海洋会議(3年に1度開催)では頻度が少なく、国連海洋法条約には、気候変動を特記した条文がないため、締約国会議においても主要検討議題とはならない³⁹。

UNFCCCの下で海洋対話を定期開催する場合、先例として「地域社会及び先住民」に関する動向が参考になる。パリ協定は、前文第11段落において先住民や地域社会の人々の権利に言及し、同第7条5項において適応行動は(適当な場合には)先住民や現地の知識に基づくべきと定めた。それとともに、COP決定(1/CP.21)第135段落に基づきCOP23において地域社会及び先住民のプラットフォームが設立され⁴⁰、締約国および先住民・地域社

³⁴ Government of Canada- Submission to the SBSTA Dialogue on the Ocean and Climate Change

<https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202005131341--->

GOVERNMENT%20OF%20CANADA%20%E2%80%93%20SUBMISSION%20TO%20THE%20SBSTA%20DIALOGUE%20ON%20THE%20OCEAN%20AND%20CLIMATE%20CHANGE%20.pdf ;Submission to inform the dialogue on the ocean and climate change,Norway, <https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202004231619--->

Norway%20submission%20ocean%20dialogue.pdf

³⁵ Submission by the Government of the Republic of Fiji,

https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202003260918---Fiji_Ocean%20Dialogue_SB%2052.pdf

³⁶ 2011年のCOP17決定において農業関連問題に関する意見交換のために議題が立ち上げられた(decision 2/CP.17, para.6)。当初はCOP18における決定採択(議題完了)を想定していたが、途上国と先進国の間で新たな資金動員策や議題完了の是非についての対立が数年間続いた末に、2017年、持続的農業に向けた技術的課題や資金動員を議論するための「農業に関するコロンビア共同作業(Koronivia joint work on agriculture:KJWA)」の設立で合意された(4/CP.23)。KJWAの下で開催されたワークショップ等を踏まえた進捗報告がCOP26(本年11月から2021年に開催延期)においてなされる予定になっている。ただ、議論の出口はまだ不透明である。

³⁷ Submission by FAO to UNFCCC in relation to the Dialogue on the ocean and climate change,

<https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/202003311247--->

FAO_Submission_Dialogue_on_Ocean_and_Climate_Change_final.pdf

³⁸ IOC-UNESCOは、FCCCやIPCCとの協力・支援を進める旨の決定文書を採用している。参照) Decision IOC-XXX/5.2.

³⁹ 国連総会の下では、国連総会決議54/33(1999)に基づき設置された「海洋及び海洋法に関する国連非公式協議プロセス(United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Ocean and the Law of the Sea :ICP))にて海洋における持続可能な開発に関する海洋・海洋法関連課題の議論が行われており、海洋と気候関連がテーマとなることもある(2017年は「気候変動の海洋への影響」2020年は「海面水位上昇とその影響」)。

⁴⁰ UNFCCC, Facilitative Working Group of the Local Communities and Indigenous Peoples Platform, <https://unfccc.int/LCIPP-FWG>

会関係団体等の代表、計14名をメンバーとする作業部会を定期開催してプラットフォームの実施計画等を検討している。海洋対話の開催後は、SBSTA議長によるサマリーレポートが作成されることになっている⁴¹ところ、それに基づき締約国が議論し、COP決定において海洋対話の定期開催を決定できれば、そのような先例の後を追うことも可能となる。

海洋対話を定期開催するにあたっては、マラケシュパートナーシップの拡大版のような形で、地理的観点でもセクター別で見ても幅広いステークホルダーが参加する、海洋・沿岸域に特化した議論が行える場として設定されるべきである。IMOや沿岸域の都市・地域社会も巻き込み、海洋全体の取組を共有・促進する場になることが望まれる。海洋政策研究所は、他機関とともに主催している「オーシャンズ・アクション・デー」の拡大等を通して、そのような対話の場の設定・運営を支援しうる。

現在、COVID-19感染拡大に伴い、世界中であらゆる社会・人々に影響が及んでいる。UNFCCCのSB52やCOP26、そして国連海洋会議等の重要な国際会議が延期される中、これまでに醸成されてきた気候変動行動の強化に向けたモーメンタムを維持し、さらに促進していくことが至上課題である。withコロナ社会において気候変動対策を進め、健全な海洋を次世代に引き継いでいくため、まずは10月のSB52において有意義な成果が生まれるよう、海洋政策研究所の一員として議論に貢献していきたい。

⁴¹ UNFCCC, 1/CP.25, para 34.