

Climate Dialogue 2020

適応に関する国際動向

(速報版)¹

大橋 祐輝
河合 真之
吉岡 渚²

公益財団法人地球環境戦略研究機関(IGES)
2020年 12月



¹ 時間の制約上、本稿では取り上げるテーマ・内容を絞っています。今後更新版として今回含められなかった事項を追記予定です。

² 笹川平和財団海洋政策研究所 研究員

2020年11月23日から12月4日にかけて国連気候変動条約(UNFCCC)主催のClimate Dialogue2020が開催された。通常であれば、毎年この時期にはUNFCCC締約国会議(COP)が開催されるが、新型コロナウイルスの影響で延期となったため、交渉を含まない形で、モメンタムの維持のため、本会議が開催された。IGES適応チームでは、本会合に参加し、IISDのデイリーレポート³等の情報も参考に、本会議の適応に関する結果を取りまとめたので、以下の通り報告する。なお、本レポートは速報版であり、今後内容の変更・追記があることをご了承いただきたい。

1. 会議の概要

1.1 位置づけ

冒頭で述べた通り、本会合は来年に延期されたCOP26を置き換える形で開催されたが、COPと違い公式な政府間交渉は行われていない。今年6月に行われた“June Momentum for Climate Change”につづく形ですべてオンライン上での開催であり、来年11月に予定されるCOP26までのモメンタムを維持すること、COPの交渉に資するような事前の議論を行うことを目的として行われている。11月23日から12月4日までの10日間でおよそ80のセッションが開催された。

また、本会合の会期前後で気候変動に関する複数の会議が開催されており、モメンタムをつくるための努力がなされている。その中には、会期前一月間に及ぶ「キャパシティビルディングに関するパリ委員会(PCCB)」によるオンラインセッション、アジア太平洋地域(APAN)フォーラム連続ウェビナー⁴、会期中に並行して開催されたGlobal Commission on Adaptation(GCA)のAdaptation Week⁵などが含まれる。また、本会合の成果は、12月12日に予定されるClimate Ambition Summitや2021年の補助機関会合(SB)、COP26に活用されていく。

1.2 オンライン会合のしくみ

本オンライン会合はTheVertualShowという企業が提供するウェブプラットフォームにより開催された。UNFCCCのサイトに登録後、ログインし、そこから各オンライン会議室に入場できる仕組みとなっている。ほとんどのセッションは、会議に登録した人全員が参加可能であったが、一部の非公式協議等は非公開であり、関係者のみの出席(傍聴なし)で行われた。セッションの性格ごとに、専門家・政府関係者等の登壇者のみが議論に参加できるもの、menti.com等のツールを利用して一般参加者からのフィードバックを取り入れながら進めるもの、COP同様にCivil Societyとして登録のあるものだけが挙手し、指名後に回答するものなど、多様な手法が試みられた。一部の会合は録画され、現在(2020年12月7日時点)でも会議サイトから視聴が可能となっている。

またプラットフォーム上には、対面式の国際会議の利点であり、オンラインでは難しいネットワーキング機能を補填する目的で、チャットスペース(Network)やオンライン商談スペース(Trade Expo)等が設けられたが、利用者は限定されていたようである。これらの機能は今後大きな国際会議で同様に導入されるプロトタイプ的なもので、今後改良されていくことが予想される。

³ <https://enb.iisd.org/climate/dialogues-2020/about.html>

⁴ <http://www.asiapacificadapt.net/adaptationforum2020/programme/>

⁵ <https://www.wri.org/our-work/project/global-commission-adaptation/adaptation-week>

会期中には、今回の会議形式について参加者や事務局から繰り返し意見が出され、今後のオンラインによる大規模国際会議開催に向け、参考となる情報が共有された。途上国やCivil Societyからの参加障壁が下がった点が評価された一方で、登壇者の接続不良、視聴者への配信遅延、内部用文書の円滑な共有の失敗等、技術的な課題点が浮き彫りとなった。会議の終幕では、実施に関する補助機関(SBI)議長から、COP時の場外でのインフォーマルな議論や調整の重要性が強調されるなど、フルオンラインでの会合が、従来の対面式の交渉に代わることはあり得ないという見解が示されていた。

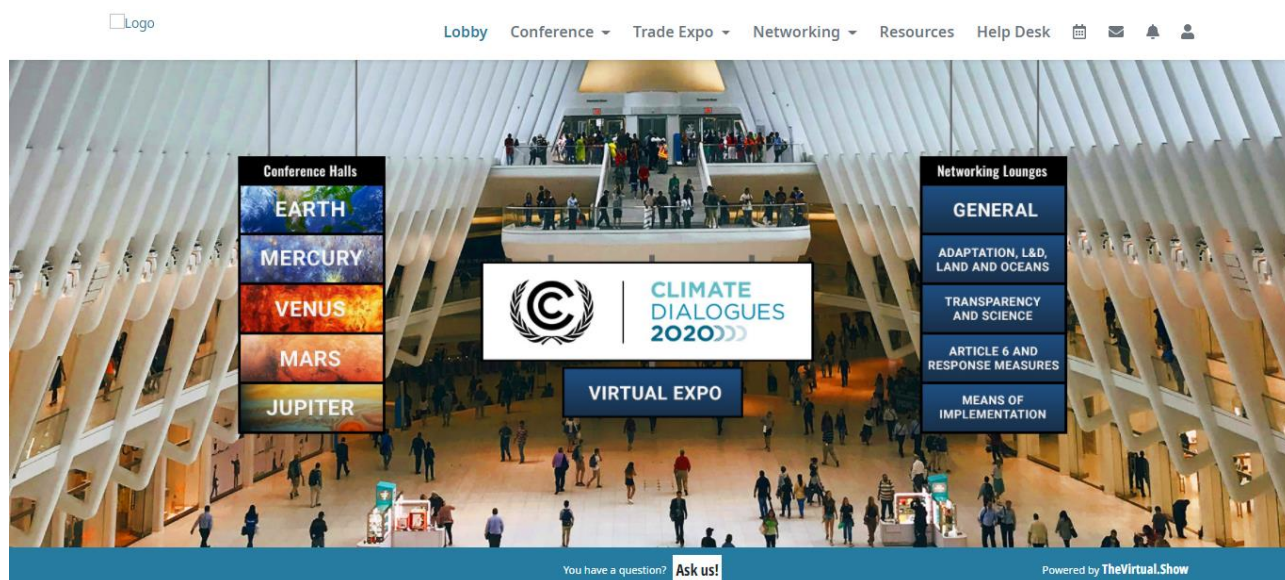


図1. Climate Dialogue2020ログイン後のホーム画面。左のConference Hall から会議室名を選択し、各セッションに参加する。右および上段のNetwork Loungeでは参加者同士がチャットできる機能が提供されたが、参加者(チャット空間に滞在している人数)は少なかった。

2. テーマごとの議論⁶

2.1 適応委員会(Adaptation Committee)

UNFCCCにおいて適応に関する技術支援や知識・経験の共有等の促進を担う、適応委員会(AC)のセッションでは、現在作成中の報告書等について発表があり、それに対して参加者からの質疑が行われた。説明があったのは以下の4つの文書である。

1. 異なる時間的、空間的スケールにおける適応のためのデータに関する技術報告書
2. 途上国のハザードへの取組をまとめた統合報告書
3. 適応に関する世界目標達成のための、全体の進捗をレビューする手法に関する技術書 (AC18/TP/5A)⁷

⁶ 本速報版では、「テクノロジー」「農業」「ロスアンドダメージ」に関する議論に関して記述できていない。

⁷ <https://unfccc.int/documents/258955>

4. 適応と支援の適切性・効果をレビューするための方法論に関する議論の進捗 (AC LEG/INFO/1)⁸

参加者からは、越境リスクとその影響(Transboundary risks and impacts)への適応の扱い、Adaptation CommunicationやIPCCレポートなど既存の報告手段を有効に活用する方法などについて質問があった。

2.2 適応とキャパシティビルディング

キャパシティビルディング(CB)については、UNFCCCの下で気候変動に関する能力開発の支援を担う「キャパシティビルディングに関するパリ委員会(PCCB)」が、今年1年間の事業成果と今後の動きに関し報告した。次期作業計画(2021年~2025年)の作成、PCCB Networkの発足⁹、COP26における3rd Capacity-Building Hubへの準備状況などについて発表が行われた。そのほか能力開発におけるオンライン(Virtual Format)への移行の影響に関しては、途上国の専門家のCB事業へ参加が容易になった点が評価された一方、接続環境の差異による新しい不公平に関する指摘もあった。また、CBの資金に関しては、資金に関する常設委員会(SCF)から、GCFやGEFなどに比べ、多国間開発銀行(MDBs)や二国間での資金供給の割合が大きくなっている点が報告されていた。

その他のセッションでもCBIについては様々な議論があり、適応に関するCBギャップとして、適応計画作成時に気候シナリオを現地の状況に合わせて解釈する手法、途上国でのデータへのアクセス、先住民やローカルコミュニティの巻き込み等が挙げられた。また、海洋のセッションにおいても、NAP作成を支援しているLDC専門家グループから同様に、途上国の気候変動の影響を分析するキャパシティの不足が指摘され、地域ごとに支援が必要であることが合わせて確認されている。加えて、CBのためのツールや関連情報が広く提供されることが、ジェンダーギャップの解消にもつながることが報告された。ナイロビ作業計画(NWP)による適応策のスケールアップについての議論では、国連での気候変動部門と大学による共同プログラムについて言及があり、ニーズドリブンの研究を現地の学生を巻き込んで実施することで、ローカルなニーズに対処していく計画等が紹介された。

2.3 適応と生物多様性

生物多様性と気候変動適応に関しては、ナイロビ作業計画(NWP)等がナレッジギャップへの取組に関してセッションを開催し、生態系に基づく適応(EbA)や自然に基づく解決策(NbS)に関する議論がなされたほか、土地や海洋等他のセッションでもNbSの重要性、これからの役割に期待が寄せられた。NWPのセッションでは、EbAやNbSについて技術的、社会的、組織的な広範な手法を統合すること、トレードオフを理解することで、ハイブリッド型の選択肢を含めて最適な選択ができるようになることが強調された。ただし、まだ蓄積が十分といえず、今後、科学的な知見を積み重ねつつ、証拠に基づく実践が繰り返される必要がある。また、NbSに関して、利点を誇張しすぎず、NbSから得られる利益の衡平な配分等の課題も直視するべきとの意見もあった。

海洋に関するセッションではEbAは温暖化の程度が高い場合には有効に機能しない可能性が示唆された。また、海洋生態系の適応への役割をグローバルストックテイク(GST)にインプットできるようにすべきであ

⁸ <https://unfccc.int/documents/262932>

⁹ IGESも含め、キャパシティビルディングに関する公的私的機関が11月末時点で216団体登録している。

るとの意見が出た。土地に関するセッションでは、NbSは将来的に気候変動による損失と被害(L/D)を最小限に留めるために重要であることが議論された。NDCIに関するセッションではNbSが果たす役割について意見がでた。

COP26の議長国である英国は、来年の会議の5つのキャンペーンのうち、関連する2つ「適応とレジリエンス」「Nature」に言及し、NbSに関しても焦点となることを示唆しており、約1年後のCOP26に向けて各所で進展が期待される。UNFCCCのSCFでは2021年にNbSに特化したフォーラムの開催を予定しているほか、GCFでも関連するガイドラインの整備を予定し、NWPの下ではSIDSやLDCIにおける沿岸域NbSに関連する文書を準備中である。2021年5月に開催予定の生物多様性条約締約国会議(CBD COP15)においても、2021年以降の生物多様性世界目標の設定において、何らかの進展が期待される。

2.4 適応と海洋

海洋に関しては、2018年のCOP25決定文書によって、SBSTA52において気候変動適応・緩和行動強化のための海洋と気候変動対話(以下、海洋対話)の開催が合意されていた。2020年10月に予定されていたSBSTA52の延期に伴い、海洋対話はClimate Change Dialogue 2020の一部としてオンラインで開催された。この対話はUNFCCCの公式会合として海洋を中心として扱った初めての例であり、海洋と気候変動の連関およびそれにかかわる諸課題、さらに海洋を基盤とした気候変動対策への理解を深め行動を強化していくことを目的としている。特にパリ協定以降の海洋と気候変動を取り巻く議論の中では、NDCsやNAPなど各国の目標に海洋を基盤とした対策を取り込むことが繰り返し呼びかけられている。本対話においても外務大臣が登壇したチリやモナコ公国が海洋保護区(MPA)の設定や海洋酸性化対策などをNDCIに盛り込む意向を表明するなど、各国による“Collective Blue Ambition”(チリ大臣の言葉)の向上が重要な論点となっていた。他方、海洋と社会の結びつきが強い沿岸国や小島嶼国途上国(SIDs)の気候変動対策支援についてイギリスなどが意欲を示すなど途上国のキャパシティビルディングや資金面の支援も大きな論点である。海洋生態系保全については、ブルーカーボンと呼ばれる炭素貯留機能への注目も高まっているため一概に適応策として括ることは難しいが、NbSやMPAの推進を通じた生態系のレジリエンス強化が強調されたことは適応策の行動強化という点において特筆できる。

初日には、IPCC第二作業部会共同議長らが2019年9月に公表された海洋雪氷圏特別報告書(通称:SROCC)の知見についてプレゼンテーションを行った。気候変動によって、1.5°Cの気温上昇に抑えた場合でも70~90%の温水サンゴ礁が失われるとの予測のほか、生態系を活用した対策は温暖化の程度が低い場合でなければ十分に機能しないとの見解を紹介した。同報告書では、海洋を活用した気候変動リスク削減策がもたらすベネフィットと制約の双方を整理するなど、気候変動が海洋に与える影響予測だけでなく、海洋を基盤とした気候変動対策についても最新の科学的知見をまとめている。

今回の海洋対話における議論は、SBSTA議長の非公式サマリーレポートとしてまとめられることになっている。今後も海洋に関する議論の継続を歓迎する国が多くみられた一方、このサマリーレポートの取扱いについてはまだ不明確である。UNFCCCの下で海洋の新たな議題や作業計画の設定には慎重な国も多く、既存の枠組みを活用した海洋の議論の主流化が今後の論点となるだろう。適応に関わる例としては、後発途上国のNAP策定支援を行っているLDCs専門家グループの活動に海洋を取り込むことが提案されたほか、ロス&ダメージに関するワルシャワ国際メカニズム(WIM)のもとで設置された専門家グループのうち、緩やかに

進行する現象(slow-onset event)や非経済的損失をテーマとするグループで海洋を扱うことなどが提案された。他方、国連システム全体での行動強化のためUNFCCCと他の国連機関の協働も重要な論点であった。食糧安全保障における水産資源の役割が見直されていることから、各地域で適応計画の実施を支援するFAOとUNFCCCの協働などが一案である。海洋の課題はUNFCCCの他、CBDやIMOをはじめ複数の国連機関にまたがる横断的な課題である。UNFCCC下における海洋の議論の主流化に加え、他国際機関との協働と相乗効果によって海洋を基盤とする気候変動対策が加速することが期待される。

2.5 適応と土地

気候変動適応と土地に関連する議論においては、COP 26議長国で、英国の環境大臣(Minister for Pacific and the Environment)は、森林減少や土地の劣化に対処することが重要であると述べ、持続可能な土地利用管理と土地所有権の確保のためのインセンティブを提供する必要性を強調した。彼は、気候変動に対処し、損失と被害の脅威を最小限に抑えるために役立つ自然に基づく解決(NbS)の可能性を強調した。

1日目の基調講演では、気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の気候変動と土地に関する特別報告書の著者が次のような重要な洞察を共有した。世界の土地は人口増加と気候変動による脅威にさらされている。より多くの土地が劣化するにつれて、より多くの人々が水不足、土壌侵食、火災頻度の増加、作物収量の低下などの気候リスクにさらされことになる。CO₂の増加は、温度上昇が低い場合には作物生産性に有益であるという予測がある一方で、作物中の栄養価が低下するとも予測されている。フードロスと廃棄を含む生産から消費におけるフードシステム全体の対策オプションは拡大、スケールアップ可能であり、気候変動の緩和と適応、持続可能な開発のためのコベネフィットを有している。これらの対策オプションは互いにリンクしているが、いくつかの対策は土地をめぐる競争を激化させないで実施可能である。例えば有望なオプションには、アグロフォレストリー、改良された農地と畜産管理、農業の多様化、統合された水管理が含まれる。インデックスに基づく気象保険などのリスク管理オプションも異常気象に対するレジリエンス向上に貢献できる。フードシステムの多様化、先住民とローカルな知識、女性のエンパワーと権利向上も、フードシステムのリスク低減、レジリエンス向上、気候変動緩和と適応に貢献することができる。2日目の基調講演では、アフリカ先住民調整委員会(IAPCC)からの代表者が、国際法では先住民の権利の遵守が疑いなく認められている一方で、国家による先住民の権利の非認識によって基本的人権を保障する法的枠組みの形成が妨げられている等の課題を指摘し、「だれ一人取り残さない」というSDGsの理念、先住民の伝統的知識と言語を守り、先住民と共に行動する必要性を強調した。

ブレイクアウトグループの議論では、1日目は土地と気候変動への適応の実践と、土地と気候変動への適応行動を支援するために学んだ教訓について取り上げられ、2日目には土地の適応の評価とモニタリング、土地管理のための政策アプローチから学んだ教訓が取り上げられた。日本の環境省の代表者は2018年に施行された気候変動適応法と科学的知見に基づく部門統合型でマルチステークホルダー参加型の適応計画の策定と実施、アップデートされる気候変動影響評価報告書について紹介した。なお、イベントを司会したSBSTA副議長は、ブレイクアウトグループの形式は少人数の意見に留まることから、セッションの記録はオンラインで公開するとともに、専用の電子メールアドレスを通じてさらに多くの意見やコメントを受け付けると述べた。そしてSBSTA議長が数週間後に要約報告書を作成すると述べた。

2日目のブレイクアウトグループセッション後の全体会合では、参加者は、UNFCCCの下での既存のプロセスの土地に関連する適応の強化への貢献について議論した。とりわけ、締約国は、国家計画の策定にステークホルダーを積極的に含めることの重要性を指摘した。また、異なる部門とプロセス間のコミュニケーションの向上、食料安全保障のための土地部門の重要性、砂漠化対処条約(CCD)および生物多様性条約(CBD)といった他の国際的な枠組みやプロセスとの連携のために、より多くの共同イベントを開催することを含めた共同行動を強化する必要性を強調した。

2.6 適応とファイナンス

気候変動のファイナンスについては、資金に関する常設委員会(SCF)が報告セッションを行ったほか、その他複数のセッションで関連する議論があった。以下の内容は適応に限定されない部分も多いが、関連するものを列挙していく。まず、SCFの進捗報告では、以下4つの事項に関して報告が行われた。

1. 第四回隔年報告書(BR4)の評価と気候資金フローに関する文書(公表に向け準備中)
2. 途上国のパリ協定実施に関するニーズに関する初のレポート(2021中頃発表予定)
3. 来年のSCFフォーラムのテーマ:自然を活用した解決策(Nature-based Solutions, NbS)
4. COP26にて採択予定の資金メカニズム運用主体のためのガイダンス草案


また、同セッションでは、適応委員会から適応と支援の適切性・効果を評価するための方法論について議論が必要との指摘があった他、損失と損害(ロスダメ)のための資金、NbSの定義、SCFレポート草案へのアクセス改善等について参加者から意見があった。

また、適応基金(AF)に関する議論では、AFに関し、新型コロナウイルスの影響下でのフレキシブルな対応、地域に根差したプロジェクト、GCFや世界銀行の援助によって規模拡大につながる実績が拡大している点などが高く評価された。COP26議長国の英国からは適応ファイナンスに関しては、予測可能であること、アクセス可能であること、効果的であることの3点を改善していくことが重要であると言及があった。

その他のセッションでは、適応に関する資金は年々増加しているものの気候資金全体に占める割合は小さいままである点、適応資金がいかに運用されていくべきかについて更なる研究が必要である点、パリ協定6条は緩和の市場についてだけでなく適応ファイナンスの野心・規模拡大についての話でもあるので適応においても重要である点などが議題に上がった。また、NGOからは、適応と緩和の資金目標を分離すること、気候資金によるODAの置き換えを防ぐガイダンスの開発、ロスダメに関する新たな資金の明示などが提案された。新興国などからは、適応ファイナンスの議論の中で共通だが差異のある責任と各国の能力(CBDR-RC)が都合のよい解釈をされているのではないかと懸念が示された。

3. COP26に向けて

本会合では、政府間交渉は行われなかったものの、来年英国グラスゴーで開催予定のCOP26の議論へにつづく重要な議論が展開された。また、オンライン会合における技術的、実務的な経験を通じて、参加者・事務局ともに、コロナ以後の国際会議の前提となるノウハウを蓄積できたのではないかと。COP26での適応に関する議論に資する今後の予定として、本会合1週間後のClimate Ambition Summit(2020年12月)に始まり、



GCAのClimate Adaptation Summit¹⁰(2021年1月), 第7回アジア太平洋適応ネットワークフォーラム(7th APAN Forum)¹¹(2021年3月)等、すでに多くの会合が計画されており、IGESでは、これからの議論の進展もフォローしていく予定である。

¹⁰ <https://www.cas2021.com/>

¹¹ <http://www.asiapacificadapt.net/adaptationforum2020/>

Institute for Global Environmental Strategies (IGES)

Strategic Management Office (SMO)

2108-11 Kamiyamaguchi, Hayama, Kanagawa, 240-0115, Japan

Tel: 046-826-9601 Fax: 046-855-3809 E-mail: iges@iges.or.jp

www.iges.or.jp

The views expressed in this working paper are those of the authors and do not necessarily represent IGES.

©2020 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.