

COP26 における気候変動資金の進展



(IGES 大田純子 撮影)

公益財団法人 地球環境戦略研究機関 (IGES)

北九州アーバンセンター 研究員 大田純子

ファイナンス・タスクフォース プログラムマネージャー 清水規子

戦略マネジメントオフィス プラニング・マネジメントマネージャー 京極智子

1. 世界のリーダーによるプレッジで幕開け

2021年10月31日から11月13日にかけて、英国グラスゴーで開催された国連の気候変動枠組条約（UNFCCC）の第26回締約国会議（COP26）および関連会議においては、これまでになく、途上国の気候変動対策を先進国が支援する「資金」（以下、気候資金）への注目が高まった。本 IGES ブリーフノートでは、COP26 で資金への注目が高まった背景や、締約国による国際交渉での主な結果と論点を解説する。また、気候変動の資金に関する国際開発金融機関（MDBs）や民間金融の動きが活発化したのも COP26 で特記すべき点であり、これらの最新の動向やイニシアチブについても解説する。

2 週間にわたる会期の冒頭に開催された首脳級会合「世界リーダーズサミット」では、コロナ禍にもかかわらず130ヶ国以上の首脳が世界へメッセージを発信した。多くの国々は、それぞれの立場から資金のテーマに言及し、主要な先進国からは気候資金がプレッジされ、華々しい幕開けとなった。ホスト国のチャールズ皇太子は、民間資金を動員する必要性を訴え、米国バイデン大統領は、パリ協定への復帰を形付けるかのごとく、米国の途上国向けの気候変動支援を2024年度までに4倍を目指すことを演説し、日本の岸田総理は、今後5年間で最大100億ドルの追加支援を表明した。

この背景としては、英国アロック・シャルマ COP26 議長が、気候資金を重点項目に挙げていたこともあるが、パリ協定の本格実施が2020年から始まり、途上国からのニーズがよりクローズアップされていること、また、先進国から途上国へ2020年まで毎年1,000億米ドルの気候資金を動員する目標が、2019年の実績で達成されなかったことへの懸念がある。また、交渉の外では、民間金融による ESG やグリーン投資への大変革が起きている現実もある。

2. 「1,000 億ドル目標」に関する国際交渉の結果と争点

華やかな開幕の後に続いた国際交渉では、資金に関する多くの個別議題の合意形成が際立って難航した。特に、会期2週目の交渉期限になっても、各国の代表団員レベルでは合意ができなかった長期的な気候資金に関する事項（先進国から途上国に2025年まで毎年1,000億米ドルの気候変動に関する資金を動員していく目標や、それに続く新しい目標の設定）においては、閣僚級での議論が継続され、最終的に途上国側の主張が優先された内容の決定文書が採択された。

長期的な気候資金に関する交渉議題は2つある。1つは、COP17（2011年）から継続されている「長期気候資金」（LTF: Long-term climate finance）、2つ目は今回のパリ協定の締約国会議（CMA）の下で開始された「気候資金に関する新規合同数値目標」（NCQG: the New Collective Quantified Goal on Climate Finance）である。

(1) 長期気候資金 (LTF)

LTF の本来の目的は、2014 年から 2020 年の間に、主に次の 3 つの活動を実施することであった：1)気候資金を拡大する戦略を示す先進国による隔年報告書の提出、2)会期内ワークショップの開催、3)隔年ハイレベル閣僚級対話の開催。これらのトピックのひとつとして、いわゆる「1,000 億ドル目標」があるのだが、現状、会議においてはその達成状況に注目が集まり、その結果をトラックする場となっている。「1,000 億ドル目標」とは、COP16 決定(2010 年)¹により、先進国は途上国の気候変動対策のニーズに対応するため、2020 年までに年間 1,000 億米ドルの資金を共同で動員する目標 (a goal of mobilizing jointly USD 100 billion per year by 2020) が設置され、さらには、COP21 決定 (2015 年)²で、その対象期間が 2025 年までに延長された。

実績の追跡については、国連の本条約の下に設置された「資金に関する常設委員会」(SCF) においても検証がされているが、経済協力開発機構 (OECD) が 2015 年から 2021 年にかけてこれまで計 5 回の報告書を公表しており、OECD の統計の方が包括的で定期的なシリーズとなっているため広く参照されている。COP26 前 (2021 年 9 月) に公表された OECD の報告書³によると、2019 年実績は約 800 億米ドルという結果で、1,000 億米ドルに届かなかった。その後、2021 年 10 月に OECD は、「Forward-looking Scenarios of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2021-2025: Technical Note」⁴を作成し、1,000 億米ドル達成見込みは 2023 年という見解⁵を公表している。

OECD の統計では、次の 4 つの気候資金の流れを計上している：1) 二国間による公的資金、2) 国際開発金融機関 (MDBs) による公的資金、3) 公的に支援された輸出信用、4) 二国間および多国間の公的資金により動員された民間資金。2013 年 (524 億米ドル) の統計開始以来、着実に値は伸びているものの、2018 年 (783 億米ドル) から 2019 年 (796 億米ドル) は 2% の増加率にとどまり、頭打ちの印象もある。2020 年実績はまだ統計が出ていないものの、この数年の増加率で推計しても、またコロナ禍中であることを差し引けば、目標達成はとうてい見込めない。

では、なぜ目標の 1,000 億米ドルに届かなかったのか (2019 年実績)。まず、ひとつには、そもそも、この 1,000 億米ドルという数値は、交渉によって、現実のベースライン (目標を立てた当時の実績額) を基に積み上げた経緯はなく、政治的に大まかな数値として決定された背景がある。しかしながら、数値決定後の 2016 年に UNFCCC は 1,000 億米ドルへのロードマップ「Roadmap to US\$100 Billion」⁶を作成している。このロードマップ通りに進行すれば、達成はできたはずだったのであろうが、その通りにはいかなかった。このロードマップと照らし合わせた進行実績の隔たりが、英国 COP 議長からの提案でドイツとカナダが主導して作成した 1,000 億米ドル達成に向けた気候資金動員計画である「Climate Finance Delivery Plan: Meeting the US\$100 Billion Goal」⁷ (以下、デリバリープラン) で指摘されている。2016 年作成のロードマップと比較して、実績が

¹ UNFCCC. (2010). Decision 1/CP.16. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>

² UNFCCC. (2015). Decision 1/CP.21. Para. 53, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>

³ OECD. (2021). Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries Aggregate trends updated with 2019 data.

⁴ OECD. (2021). Forward-looking Scenarios of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2021-2025: Technical Note.

⁵ OECD. (2021, Oct. 25). Statement by the OECD Secretary-General on future levels of climate finance. Retrieved from <https://www.oecd.org/newsroom/statement-by-the-oecd-secretary-general-on-future-levels-of-climate-finance.htm>

⁶ UNFCCC. (2016). Roadmap to US\$100 Billion. Retrieved from <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/climate-finance-roadmap-to-us100-billion.pdf>

⁷ UK COP Presidency. (2021). Climate Finance Delivery Plan: Meeting the US\$100 Billion Goal. Retrieved from <https://ukcop26.org/wp->

想定に至らなかった点として、次の4つが挙げられている：1)公的資金は629億米ドル(2019年実績)に達したが、ロードマップでの2020年時の想定値には、あと40億ドル不足している、2)適応資金は201億米ドル(2019年実績)に達し、2013年比で倍増したが、資金全体の三分の二は緩和である、3)公的な無償資金は167億米ドル(2019年実績)に増加したが、公的な気候資金(輸出信用除く)における融資(譲許的および非譲許的の両方)と無償の比率は、71%(融資):27%(無償)(2019年実績)である、4)2017年から2019年にかけて動員された民間資金は、ほぼ横ばいの140億米ドルで、ロードマップで推測された190億米ドルに達しなかった。

途上国は、1,000億米ドル目標値と実績に大きな隔たり(約20億米ドルのギャップ)があることを深く懸念し、COP26で終了するはずであったLTF議題の継続を強く主張した。それに対し、先進国は、パリ協定の下での後継となる類似テーマの議題が立ち上がるので、一本化すべきと反論したが、最終的には、2025年の結果が確実に出た上で議論ができる2027年までCOPの下でのLTF議題の延長が決定された⁸。

LTFには、政治的に注目しやすい定量的な数値目標の裏に、定性的な論点もあり、他の資金議題においても共通に交渉を硬直させる原因となっている。根本的なところでは、過去の決定文書にある「気候資金」(climate finance)や「新規で追加的なソース」(new and additional sources)の共通定義を策定すべきという途上国からの主張である。先進国側は、今後、資金を革新的なアプローチも含めて拡大していく上で、狭義に固定するのは生産的ではないし、各国の政府開発援助などは異なる計上方法や定義があり、技術的にも難しい旨、反論している。また、途上国側は、融資により債務負担が増している国があることや、適応分野は2019年の実績である800億米ドルの内20%程度にしか満たないことから、「無償相当額」や「緩和と適応の資金配分」の捕捉を先進国側が提出する隔年報告書の中に求めている。先進国側からは、1,000億米ドルの達成に向けて引き続き努力するものの、資金の「効果」(effectiveness)や執行を可能にする環境(enabling environment)などの「質」も重要であり、さらには、これ以上の量的拡大には、民間資金の動員やドナーの拡大が必至であると主張している。

(2) 新規合同数値目標

グラスゴーでのパリ協定の締約国会議(CMA)の下で、新しい交渉議題「気候資金に関する新規合同数値目標」(NCQG)が開始された。これは、2015年パリでのCOP21決定(1/CP.21)⁹で、年1,000億米ドルを下限とする新規合同数値目標を2025年までに決定する(prior to 2025 the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall set a new collective quantified goal from a floor of USD 100 billion per year)ことに基づいている。今会合では、2025年に向けた議論の進め方や結論の期限(2024年)について合意した。また、決定文書の冒頭に、オープンで包摂的で透明性のある方法(in an open, inclusive and transparent manner)で審議することとし、開かれた新しい形式への展開も示唆している。

進め方については、今回開始されたCMAでの交渉議題に加え、長期気候資金から継続するワー

content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf

⁸ UNFCCC. (2021). FCCC/CP/2021/L.14. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_L14E.pdf

⁹ UNFCCC. (2015). Decision 1/CP.21. Paragraph 53, Retrieved from <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf#page=2>

クシヨップおよび閣僚級対話で十分であると考えていた先進国側に対し、途上国側は新たな作業部会のようなものが必要と提案し、最終的には、CMAの下で、特別作業プログラム(ad hoc work program)が2022年から2024年にかけて新たに設置されることが決定した (Decides to establish an ad hoc work program from 2022 to 2024 under the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement) ¹⁰。

また、特別作業プログラムの一部として、技術的専門家対話(technical expert dialogues)が年4回 ¹¹開催されることとなり、締約国に加え、若者や民間セクターなどの市民社会の参加が要請という強い動詞で記載された (requests ... technical expert dialogue ... to ensure the participation of all interested Parties, academia, civil society actors, including youth, and private sector actors, and that all meeting are open to observers and are webcast)。さらには、パリ協定2条にある目的達成への加速に、新規合同数値目標がどう貢献できるかについて、締約国、関係機関に加え、特に民間セクターなどのステークホルダーからの意見の提出を募ることとなった (Invite ... other stakeholders, particularly from the private sector, to submit their view)。

3. 「1,000 億ドル目標」における国際開発金融機関 (MDBs) の役割

上述の通り、途上国のニーズに対応するために先進国が2020年までに年間1,000億米ドルの資金を共同で動員する目標はいまだ達成されていない。しかしながら、OECD報告書によれば、2019年の実績である796億米ドルのうち、二国間による資金及び資金動員が370億米ドルだった一方、国際開発金融機関 (MDBs) 等による多国間の資金及び資金動員は425億米ドルであり、全体の5割以上を占めている ¹²。このように気候資金においてMDBsが果たしてきた役割は大きいことが見て取れる。

MDBsが途上国における経済成長と脱炭素社会の実現を両立させるために大きな役割を果たすことは間違いなく、パリ協定が合意された2015年以降、世界銀行をはじめとするMDBsは、さらに気候変動関連の支援を増加させており、COP26に向けても各機関がそのコミットメントを相次いで発表した。

世界銀行グループ ¹³では、2021年6月、新たに「気候変動行動計画2021-2025」を発表し ¹⁴、世界銀行グループ全体の支援に占める気候変動関連融資について計画期間の5年間の平均で35%まで増加させること、世界銀行グループのうち国際開発協会 (IDA) 及び国際復興開発銀行 (IBRD) では、気候変動資金のうち、少なくとも50%を適応の分野に配分すること、2023年7月までにす

¹⁰ UNFCCC. (2021). FCCC/PA/CMA/2021/L.17. Retrieved from https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L17E.pdf

¹¹ 1回は補助機関会議 (SB)、もう1回はCMAにおいて、その他2回は地理的バランスを考慮した異なる地域での開催の年計4回が開催される。

¹² 注3参照。OECD報告書によれば、2019年の二国間資金288億米ドル、輸出信用26億米ドル、二国間資金によって動員された民間資金56億米ドルである一方、MDBs資金が300億米ドル、多国間気候基金38億米ドル、これらによって動員された民間資金が84億米ドルとなっている。

¹³ 世界銀行グループとは、国際復興開発銀行 (IBRD)、国際開発協会 (IDA)、国際金融公社 (IFC)、多国間投資保証機関 (MIGA) 及び投資紛争解決国際センター (ICSID) の5つの機関から構成され、いわゆる世界銀行は前二者で構成される (<https://www.worldbank.org/ja/about>)。

¹⁴ World Bank Group. (2021). Climate Change Action Plan 2021-2025. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35799/CCAP-2021-25.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. 世界銀行グループではこれまでも「気候変動行動計画2016-2020」を作成している。

すべてのオペレーションをパリ協定の目的に合わせることで、2021年7月より各国の気候変動に関する行動計画等を示す国別気候変動及び開発に関するレポートを作成し、これを通じて各国の自国が決定する貢献(NDC: Nationally Determined Contribution;)や長期戦略(LTS: Long Term Strategy;)の作成・執行を支援すること、等を決定した。

また、アジア開発銀行(ADB)は、2018年に策定した長期戦略である「ストラテジー2030¹⁵⁾」において、優先課題の一つに気候変動への対応を掲げ、2030年までにその業務の少なくとも75%を気候変動の緩和と適応の支援に向け、2019年から2030年の間に累積で800億米ドルの気候関連投融資を行うとした。そして、さらに、それを1,000億米ドルに引き上げることをCOP26開幕直前に発表している¹⁶⁾。

欧州復興開発銀行(EBRD)では、2020年7月に「Green Economy Transition Approach 2021-2025 (GET 2.1)」を発表しており¹⁷⁾、2025年までに年間投融資額の5割以上をグリーンファイナンスとすること、また、当該期間において少なくとも2,500トンのGHGの削減を目指すとしている。

アフリカ開発銀行(AfDB)もこれまで「Green Growth Framework」¹⁸⁾(2014年策定)及び「Climate Change Action Plan」¹⁹⁾(2015年策定)を策定し、2021年までにAfDBの支援全体の40%を気候変動関連に充てること、2020年から2025年に2050億米ドルの資金動員を行うこと、また、気候変動対応と気候適応の支援割合を同じくすること等を規定している。COP26では、「Climate Change and Green Growth Framework」を発表し、引き続き、250億米ドルの資金調達や年間投資額の少なくとも40%を気候変動関連に充てることを継続していくこととした²⁰⁾。なお、本Frameworkは、戦略的方針、2021年から2030年までの長期戦略、2021年から2025年までの5年間の行動計画で構成されている²¹⁾。

米州開発銀行(IDB)は、2021年2月に「Vision 2025」²²⁾、3月に「Climate Change Action Plan 2021-2025」²³⁾を発表、COP26開催直前には「IDB Group and Climate Action Position Paper」を公表し²⁴⁾、2023年1月までに新たなオペレーションをパリ協定の目的に合わせることで、今後4年間で240億米ドルを気候資金に充てることとしている。

¹⁵⁾ Asian Development Bank. (2018). Strategy 2030: Achieving a Prosperous, Inclusive, Resilient, and Sustainable Asia and the Pacific. Retrieved from <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/435391/strategy-2030-main-document.pdf>.

¹⁶⁾ Asian Development Bank. (2021, Oct. 13). ADB Raises 2019-2030 Climate Finance Ambition to \$100 Billion (News Release). Retrieved from <https://www.adb.org/news/adb-raises-2019-2030-climate-finance-ambition-100-billion>.

¹⁷⁾ European Bank for Reconstruction and Development. (2021). Green Economy Transition Approach 2021-2025 (GET 2.1). Retrieved from <https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395293641654&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>.

¹⁸⁾ African Development Bank. (2014). Transitioning towards Green Growth: A Framework for the African Development Bank. Retrieved from https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Green_Growth_Framework_-_approved_by_co-chairs_SMCC_-_08_2014.pdf.

¹⁹⁾ African Development Bank. (2015). The African Development Bank Group's Second Climate Change Action Plan (2016-2020). Retrieved from <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AfricanDevelopmentBankClimateChangeActionPlan2016-2020.pdf>. (AfDBでは、2009年にStrategy of Climate Risk Management and Adaptationを、2010年に最初のClimate Change Action Planを策定している)

²⁰⁾ African Development Bank. (2021, Nov. 11). COP26: African Development Bank Group launches Climate Change and Green Growth framework. Retrieved from <https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/cop-26-african-development-bank-group-launches-climate-change-and-green-growth-framework-46736>.

²¹⁾ 同上。

²²⁾ Inter-American Development Bank. (2021, Feb. 18). VISION 2025: Reinvest in the Americas: A Decade of Opportunity. Retrieved from <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-328957462-88>.

²³⁾ Inter-American Development Bank. (2021, Mar.) Inter-American Development Bank Group Climate Change Action Plan 2021-2025. Retrieved from <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Inter-American-Development-Bank-Group-Climate-Change-Action-Plan-2021-2025.pdf>.

²⁴⁾ Inter-American Development Bank. (2021). The IDB Group will lead with new targets on climate action. Retrieved from <https://interactive-publications.iadb.org/increasing-climate-ambition>.

COP 開始直前、国連の気候変動問題担当特使であるマーク・カーニー氏は、MDBs が気候問題に対し年 1,000 億米ドル程度の資金を投じるべきであると指摘した²⁵。COP26 において、MDBs は共同声明を発出し、MDBs の気候資金に対するこれまでの実績に触れつつ、引き続き気候に対する資金の動員、「公正な移行」への支援、社会経済的なトレードオフを考慮しつつ石炭その他の高温室効果ガス排出システムを廃止するための費用対効果の高い衡平なアプローチの開発等に尽力する旨表明した²⁶。MDBs が投じる資金については、上述の MDBs のこれまでのコミットメントを合算したとしても、年間 1,000 億米ドルには届かないと思われるが、MDBs がそれぞれのコミットメントを確実に履行していくことで、気候資金においてより一層重要な役割を果たすことが期待される。

4. 適応支援の資金の倍増

(1) 適応資金倍増と革新的アプローチの呼びかけ

COP26 で特記すべき点のひとつに、適応分野がよりクローズアップされたことがある。最終日に合意した包括的な決定文書「グラスゴー気候パクト」(Glasgow Climate Pact)²⁷には、石炭火力や化石燃料を廻る文言に注目が集まったが、適応支援についても、これまでになく大きく踏み込んだ文言が合意された。CMA の Glasgow Climate Pact²⁸には、先進国は共同で、途上国への適応分野への気候資金を 2019 年レベルから 2025 年までに少なくとも倍増することを促すことが明記された(Urges developed countries Parties to at least double their collective provision of climate finance for adaptation to developing country Parties from 2019 levels by 2025,...)。また、国際開発金融機関(MDBs)や民間セクターへ、特に適応資金の動員を呼びかけ、民間のリソースからの革新的なアプローチや手段を探ることを推奨した (Calls upon multilateral development banks, other financial institutions and the private sector to enhance finance mobilization ... particularly for adaptation, and encourages Parties to continue to explore innovative approaches and instruments for mobilizing finance for adaptation from private sources;)。

適応への資金については、これまで緩和との比較で、支援額のアンバランスが問題視されてきた²⁹。このような背景もあり、COP26 では、首脳レベルでの適応へのコミットもこれまでになく定量的に表現された。世界リーダーズサミットにおいて、岸田総理は「日本は、防災など、気候変動に適応するための支援を倍増し、約 148 億ドルの支援を行う」とし、デンマークは自国の気候資金支援の 60% は脆弱な国への適応支援にあてると表明した。

²⁵ Reuters. (2021, Oct. 12). U.N.'s Carney calls for multilateral development banks to up climate ambition. Retrieved from <https://www.reuters.com/world/uk/uns-carney-calls-multilateral-development-banks-up-climate-ambition-2021-10-12/>.

²⁶ UN Climate Change Conference UK 2021 (2021, Nov. 3). MDB Joint Climate Statement. Retrieved from <https://ukcop26.org/mdb-joint-climate-statement/>

²⁷ Glasgow Climate Pact をグラスゴー気候合意と表現している情報もあるが、日本政府による正式な日本語訳は示されていない。

²⁸ UNFCCC. (2021). Glasgow Climate Pact (FCCC/PA/CMA/2021/L.16). Para. 18. Retrieved from https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf

²⁹ 上述の通り、「1,000 億ドル目標」における適応の割合は、適応が約 20%、横断的分野が約 9%で、2016 年実績(適応約 10%、横断的分野約 6%)からは着実に伸びてはいるもの、理想としている 50%には程遠いものとなっている。

(2) 適応基金

特に脆弱な国の適応プロジェクトやプログラムを支援するための基金として、2001年（COP7 マラケシュ）に、京都議定書の下で「適応基金」の設置が決定された。これは、途上国のプロジェクト実施者からの提案書を適応理事会が承認するダイレクトな手続きという特徴があることから、途上国からの評価が高い。適応基金は、2019年以降パリ協定にも帰属しており、適応理事会のメンバーシップなど、現行の京都議定書をベースにした途上国の席数が多い構成から、パリ協定に準じたガバナンスへ移行するための交渉もなされている。今回、京都議定書の締約国会議（CMP）の下での「適応基金理事会の報告」という議題において、パリ協定の締約国は適応基金理事会の適格性があり、手続きやモダリティを改訂するよう理事会へ要請する決定がなされた。これは、京都議定書から離脱した米国やカナダのような国は、理事になる資格がなかったが、パリ協定の締約国として、今後は理事になる可能性が生まれることになる。

適応基金の財源については、緩和の恩恵を適応へ分配する自律的な制度が考案された。京都議定書の下で、先進国が途上国において緩和プロジェクトを実施する「クリーン開発メカニズム」（CDM：Clean Development Mechanism）から発生する承認排出削減量（CER：Certified Emission Reductions）の2%を課金（SOP：Share of Proceeds）として義務的に徴収し、財源に充てる仕組みである。しかしながら、これまでの基金全体の累計額は約12億米ドルで、SOPからの財源は約2割（約2億米ドル）に過ぎない（2021年11月23日時点）³⁰。SOP以外の財源として、先進国などからの任意拠出があり、累積額の約8割を占める。

市場メカニズムからの財源が乏しくなる中、安定的で予見性のある財源の確保とスケールアップが争点となっている。パリ協定の下では、CDMの後継となる全世界を対象とする国連直営型の6条メカニズム（6条4項）から、CERの「5%」が適応基金の財源として義務的に課金されることが今回、決まった。また、日本の二国間クレジット制度（JCM）を含む個別の国や地域が自主的に実施する市場メカニズム（6条2項）については、途上国からこちらも義務的課金をすべきとの主張があったが、「任意貢献」にとどまった。

COP26では、適応基金への任意拠出のプレッジラッシュとなった。初めての拠出を行った米国、カナダ、カタールを始め、計16ヶ国から総額356百万米ドルのプレッジが次々となされ、COP期間中のプレッジ額としては記録的な値となった他、EU、ドイツ、スペイン、英国、スウェーデン、スイス、ノルウェー、アイルランドなどの締約国に加え、ケベック地方政府、ベルギーのフランダース地域政府、ワロン地域政府、ブリュッセル首都圏政府からもプレッジが表明された。京都議定書を離脱した米国やカナダによるプレッジは、同基金が京都議定書からパリ協定へも帰属したことを象徴づけるものとなった。また、京都議定書の下では受益国（非付属書1国）の分類にあったカタールからの拠出は、今後のドナー拡大の動きを促進するであろう。

(3) グラスゴー・シャルム・エルシェイク作業計画

また、適応分野においては、「適応に関する世界全体の目標」（GGA: Global Action on Adaptation）

³⁰ 世界銀行の適応基金サイト.(2021, Nov. 24). Retrieved from <https://fifitrustee.worldbank.org/en/about/unit/dfi/fifitrustee/fund-detail/adapt>

がパリ協定に定められている。この目標の実施のために「適応に関する世界全体の目標に関するグラスゴー・シャルム・エル・シェイク作業計画」が立ち上がった³¹。次回 COP27 は 2022 年 11 月にエジプトのシナイ半島のシャルム・エル・シェイクでの開催が決まったことから、COP26 グラスゴーと COP27 シャルム・エル・シェイクを橋渡しする作業としてこのような名称がつけられた。この作業計画では、今後 2 年間かけて、各国からの意見書を聴取し、年 4 回のワークショップを開始し、集中的に議論していくこととなった。

5. 民間金融の動向：グラスゴーネット・ゼロ金融連合（GFANZ）

パリ協定では、低炭素排出の経路と整合性のある民間資金フローがその目的の一つとして示されている。2011 年から 2020 年の間でエネルギー移行に充てられた民間資金の額は、およそ 4 兆ドルに上ると推計されている³²。しかし、今後 30 年間でネット・ゼロに必要な金額は 100 兆米ドルとの試算もあり³³、今後急速にこの資金額を拡大させる必要がある。

民間資金動員において、COP26 期間中に大きな話題の一つとなったのが、グラスゴーネット・ゼロ金融連合（Glasgow Financial Alliance for Net Zero：GFANZ）である。GFANZ は、既存金融機関のネットゼロ・ファイナンス関連の 7 つのイニシアチブ³⁴を一つに束ね、2021 年 4 月に発足した同盟である。これにより、金融業界内の垣根を越えてさらに協調を促進し、金融機関の取組みによる影響を最大化していくことを狙う³⁵。COP26 期間中、GFANZ は、450 の参加機関等のコミットメントを通じ、今後 30 年間でネット・ゼロに必要な 100 兆米ドルを賄うことが可能であることを発表した。

既に GFANZ の資金の一部は、途上国に向けられている。GFANZ 参加ネットワークのうち、Net Zero Asset Managers initiative（57 兆円の運用資産規模）および Net-Zero Banking Alliance（63 兆円の運用資産規模）によって新興国・途上国に充てられている資金は、現在 7 兆ドルと見積もられている。また、GFANZ の優先事項の一つは「新興国と途上国における民間資金動員」で、国際開発金融機関や二国間開発援助機関を含む開発金融機関と連携して、これらの地域にさらなる民間資金動員を目指している。しかし、（GFANZ に関らず）2020 年の新興国・途上国へのクリーンエネルギー投資は 8%減少して 1,500 億米ドルを下回り、2021 年にはわずかな回復しか見込まれていない³⁶。2050 年ネット・ゼロの実現には、2020 年代末までに、新興国・途上国への新規の投資は、エネルギー分野のみでその 7 倍以上（1 兆米ドル以上）は必要（中国を除く）であると試算されており³⁷、GFANZ にはこのレベルの資金動員を期待したい。

³¹ UNFCCC. (2021). FCCC/PA/CMA/2021/L.14. Retrieved from https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC%20report%20CMA%20decision%20GGA_0.pdf

³² Glasgow Financial Alliance for Net Zero. (2021). 進捗レポート（Progress Report）.

³³ International Energy Agency. (2021). Net Zero by 2050 A Roadmap for the Global Energy Sector.

³⁴ 7 つのイニシアチブとは、①Net-Zero Banking Alliance、②Net-Zero Asset Owner Alliance、③Net Zero Asset Managers initiative、④Paris Aligned Investment Initiative、⑤Net-Zero Insurance Alliance、⑥Net Zero Financial Service Providers Alliance、⑦Net Zero Investment Consultants Initiative を指す。

³⁵ Responsible Investor. (2021, Sep. 9). ネットゼロを目指すグローバル金融業界のトレンド 日系企業が見る国際アライアンス加盟の意義とその背景①. Retrieved from <https://www.responsible-investor.com/articles/gfanz-net-zero-trends> (Access 2021, Nov. 15)

³⁶ IEA (2021) “Financing Clean Energy Transitions in Emerging and Developing Economies”

³⁷ IEA (2021) “Financing Clean Energy Transitions in Emerging and Developing Economies”

6. 今後の展望

COP26 時点での「1,000 億ドル目標」の未達成は、途上国から深い失望や懸念が表明され、先進国との交渉の圧力を強めた。資金は、横断的な分野やトピックへの支援であるため、議題の垣根を超えた交渉のカードにもなる。まずは、COP26 直前に先進国が作成した 2021 年から 2025 年までの 1,000 億米ドル達成計画にも描かれたように、着実に 2023 年までに目標を達成し、途上国からの信頼を回復することが大切である。「collective」な資金動員であることを念頭に、締約国の二国間の従来型の資金フローのみならず、国際開発金融機関や民間金融が果たす役割の大きさや可能性を再認識すべきである。

先進国からの資金動員の隔年報告の方法論については、透明性（パリ協定 13 条）の枠組みで、共通表様式が決定した。また、途上国が活用できる資金の予見性を高めるための先進国からの資金提供の事前情報（パリ協定 9 条 5 項）については、既に情報提供すべき内容については決定しており、2020 年に第 1 回コミュニケーション（報告）が提出され、2022 年に予定されている第 2 回コミュニケーションに向けての改善点が議論された。

2025 年以降の新規合同数値目標に関する議題では、既存の議論の場に加え、2022 年から 2024 年にかけて特別作業プログラムおよび技術的専門家対話を年 4 回開催し、締約国や関係機関に加え、民間セクター、市民社会などの参加を要請した。オープンで包摂的な技術的な対話が期待される。

パリ協定の目的を規定する第 2 条には、緩和、適応、資金の 3 項目が並列されているが、これまで、温室効果ガスを削減する「緩和」が先行して世界の関心を集め、技術的な議論も進んでいた。COP26 では、緩和の作業がある程度進んだことと、気候変動の悪影響が世界各地で顕著に表れてきた危機感からか、「適応」と、適応や緩和の発展に資金フローを適合させていくとする「資金」が全面に出てきた。

また、世界全体の平均気温の上昇の水準については、前回の COP25 までは 2°C を支持する国もあったが、COP26 では、ほとんどの国が 1.5°C にコミットし、世界が 1.5°C 目標に向けて一丸となった印象を受けた。1.5°C を達成するには、必要とされる資金額も増えることになる。今後、様々なステークホルダーも交えたマルチアクターと一緒に知恵を絞り、気候資金スケールアップと効果向上のための革新的なアプローチと手段を探れるかが鍵となる。

2021年11月発行

公益財団法人 地球環境戦略研究機関(IGES)

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

Tel: 046-855-3700 / Fax: 046-855-3709

E-mail: j-ota@iges.or.jp

この出版物の内容は執筆者の見解であり、
IGES の見解を述べたものではありません。

URL: <http://www.iges.or.jp/> IGES は、アジア太平洋地域における持続可能な開発の実現を目指し、実践的かつ革新的な 政策研究を行う国際研究機関です。

Copyright© 2021 Institute for Global Environmental Strategies.

All rights reserved.