

気候変動交渉における損失と損害(ロス & ダメージ): これまでの議論と COP26 の成果

椎葉渚

公益財団法人 地球環境戦略研究機関
適応と水環境領域
2022 年 2 月

1.はじめに

英国グラスゴーで開催された国連気候変動枠組条約第 26 回締約国会議(COP26)¹においては、気候変動の影響による損失と損害(ロス&ダメージ)の議論が例年以上に注目を集めた。台風やサイクロンなどの熱帯低気圧や、局所的な豪雨、熱波など、気候変動が寄与していると考えられる異常気象が世界各地で相次ぎ、干ばつや気象パターンの変動は農業等に打撃を与え、食糧生産への影響も懸念されている。気候変動影響に伴う損失と損害は、後発開発途上国や小島嶼国などの脆弱な国にとっては死活問題となりつつある。これらの国々は、気候変動の原因である温室効果ガス排出にはほとんど寄与していないが、インフラの未整備などから、気候変動影響を受けやすい傾向にある。こうした背景から、昨今では、先進国に対してこうした状況の是正を訴える「気候正義(Climate Justice)」などの表現が市民社会を中心に頻繁に用いられるようになった。他方で、2020年12月上旬には、アメリカ南部や中西部の6つの州で史上最大規模の竜巻が相次いで発生し、死者の数は100人を超えるなど、気候変動の影響は先進国でも顕在化しつつある。気候変動の悪影響による損失と損害への対応の在り方は、国際社会全体にする重要かつ緊急の問いである。

IPCCによる最新の報告²では、仮に温室効果ガス排出を最小限に抑えても、今世紀末までに1.5℃の気温上昇は避けられず、このまま排出を続ければ今世紀末までには4.4℃上昇する可能性も示唆された。1.5℃の上昇は、気候変動の影響が人類に深刻な影響を与えるかどうかの境界だとされており、損失と損害に関する国際協力は早急に実効性を持たなければならない。気象災害による被害がしばしば一国の対応能力を超えた緊急対応、長期的な復旧、復興を要することや、避難民などの国境を超えた問題に発展する可能性をはらんでいることなどを踏まえると、気候変動に伴う損失と損害への対処は、世界全体の協力が不可欠である。とりわけ、気候変動影響に対して脆弱であり、対処能力に限られる途上国に対する実効的な支援の在り方が問われているのだ。

一方で、損失と損害の議論は、気候変動の「責任と補償」という考え方とも密接に関連しており、歴史的に温室効果ガスを排出してきた先進国からはタブー視すらされてきた経緯がある。パリ協定の採択に至ったCOP21において、同協定の8条は、損失と損害が「責任と補償」を問わない、適応とは独立した議題として扱うことに合意したのちも、交渉の場で途上国・先進国間の対立が尽きることはない。

COP26では、損失と損害が中心的な議題の一つであった。カバー合意である「グラスゴー気候合意」は、気候変動がすでに損失や損害を引き起こしており、今後もその傾向が強まること、そしてこれまで以上に大きな社会的、経済的、環境的な脅威となることへの認識が盛り込まれ、国際社会としてこの課題に真摯に取り組む決意を新たにしたいといえよう。また、同合意文書は、多様なステークホルダーの役割や、損失と損害への対応のために資金、技術移転、能力強化などの支援を拡大する緊急性、需要主導な技術支援の重要性などについても言及し、さらには、先進各国や国際機関、非政府組織および民間を含めたその他の機関に対して、損失と損害に関連する活動への支援を強化するよう明示的に求めている。後述するが、損失と損害に関するCOP26の主な成果としては、前回の会合を経て新たに設置された「損失と損害のためのサンティアゴネットワーク」の具体的な機能に合意したことが挙げられる。さらに注目されたのは、資金に関する議論の進展で

¹ ここでは断りが無い限り、便宜上、条約締約国会議(COP26)と同時に開催されたパリ協定第3回締約国会議(CMA3)を包括する意味で使用する。

² IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press

ある。今回の決定を受け、損失と損害に対応するための資金調達のための議論するため、締約国、関連組織及びその他のステークホルダーの間で「グラスゴー対話」が設置され、より実効的な損失と損害への対処に向けた議論の足掛かりとなった。

こうした進捗は、長きにわたる交渉を経て、「損失と損害」は「緩和」「適応」に続く、気候変動対策の第三の柱として認識され、緩やかながらも着実に進展を見せてきた成果だと捉えられる。しかし同時に、たびたび紛糾、長期化する議論に、交渉プレイヤーたちは辟易しつつあることも否定できないだろう。今回の会合でも、先進国と途上国の対立関係が顕著に現れた。とりわけ損失と損害に対応するための新たな基金の設立などを巡っては丁々発止の議論が展開された。他方で、COP26では、こうしたフラストレーションを打破し、交渉を大きく一歩前進させるような動きが途上国、先進国の両者に見られ、損失と損害に対する見方に少なからず変化の予兆が見られた点は評価できる。今後、損失と損害の議論が一層の進展をみせることも期待できるだろう。

この背景には、損失と損害に関する国際交渉において、こうした先進国、途上国間の攻防が長きにわたって繰り広げられてきた経緯がある。本稿では、気候変動交渉における経緯を振り返りつつ、COP26の結果について解説を試みるとともに、今後の展望を考察したい。本稿はまず、損失と損害に対する基礎的な情報として、国連気候変動枠組条約(UNFCCC)下での国際的な取り組みの現状を確認する。次に、損失と損害を巡る争点について、特に2015年のパリ協定採択に至るまでの経緯に焦点を当てながら整理する。さらに、パリ協定における損失と損害の論点を明らかにしたうえで、COP26での争点と結果を概括する。最後に、COP26の成果をまとめ、損失と損害を巡る国際的な取り組みの課題と今後の展望を述べる。

2. 損失と損害に対する国際的な取り組みの現状

(1) 損失と損害とは何か

初めに、条約交渉上の損失と損害の概念について簡単に紹介したい。気候変動の影響に伴う損失と損害には、条約において明確に定義されていない³⁴。ただし、損失と損害に関する合意文書(カンクン合意、2010年)⁵では、「極端気象現象(extreme weather events)」と「緩慢に進行する現象(slow-onset events)」の両方による影響を引き起こす損失と損害を指すことが明記されている。前者は短期的な気候変動影響に対して使用される用語であり、台風やサイクロンといった熱帯低気圧、高潮、干ばつ、洪水、熱波などが含まれる。一方、「緩慢に進行する現象」は、比較的長期的で緩慢に進行する影響を指す。例えば、海面上昇、気温上昇、海洋酸性化、氷河の後退とそれに伴う影響、塩害、土地・森林の劣化、生物多様性の損失、砂漠化などである。

損失と損害の議論が始まった当初は、インフラ等の経済的価値換算が比較的容易な対象に焦点が当たっていたが、途上国の主張を背景に、非経済的(non-economic)な損失と損害への対処の重要性についても徐々に認識が広がった。非経済的な損失と損害には、例えば、生命、健康、領土、文化遺産、土着の知識(indigenous knowledge)、社会的・文化的アイデンティティ、生態系サービス、生物多様性が含まれる⁶。

³ FCCC/TP/2012/1

⁴ 国連気候変動枠組条約(UNFCCC)事務局が2012年に発行した技術文書(FCCC/SBI/2012/INF.14)では暫定的に、「開発途上国における、人間と自然のシステムに悪影響を与えるような気候変動に関連した影響の実際および/または潜在的な顕在化」と定義されている。

⁵ FCCC/CP/2010/7/Add.1 para 25

⁶ FCCC/TP/2013/2

UNFCCC プロセスにおいて損失と損害への対処を担うワルシャワ国際メカニズム(WIM)が COP18 の決定を受けて設置された際には、条約事務局に対して非経済的損失に関する技術文書⁷の準備が要請され、情報収集が進められた。こうした過程を経て、損失と損害の議論が取り扱う対象が徐々に整理されている。表 1 は、UNFCCC プロセスにおける議論の対象領域として、気候変動の影響及びそれによって生じる損失と損害の種類を例示したものである。

表 1「損失と損害」の対象領域

気候変動の影響	
極端現象	熱帯低気圧、高潮、干ばつ、洪水、熱波
緩慢に進行する現象	砂漠化、気温上昇、土地・森林の劣化、生物多様性の損失、氷河後退、塩害、海面上昇、海洋酸性化
気候変動の影響によって生じる損失と損害の種類	
経済的損失	収入 事業運営、農業生産、観光
	物的資産 インフラ、不動産
非経済的損失	個人 生命、健康、人の移動
	社会 領土、文化遺産、土着の知識、社会文化的アイデンティティ
	環境 生物多様性、生態系サービス

UNFCCC Online Guide to Loss and Damage⁸ p4 をもとに筆者作成

(2) 損失と損害に対するワルシャワ国際メカニズム(WIM)の取り組み

WIM は、包括的なリスク管理アプローチに関する理解の促進、ステークホルダーの連携強化、行動並びに支援の推進、の 3 つの機能を持つ⁹。WIM の運営は執行委員会(ExCom)が担っている¹⁰。発足後、2 か年の初期作業計画の実施を経て、現在は、COP22 で採択された WIM の 5 か年作業計画(2016-2021 年)の下で定められた 5 つの戦略的課題に対して重点的な取り組みを行っている。戦略的課題には、①緩慢に進行する現象、②非経済的損失、③包括的リスク管理アプローチ、④人の移動、⑤資金、技術、能力強化などの行動と支援が含まれ、これらは締約国に対する行動促進の対象であり、パリ協定の下で実施される損失と損害に関する支援の骨格となっている。また、各戦略的課題に対する知見の収集や具体的な支援方法の模索、執行委員会への助言を目的として、WIM 執行委員会の下で 5 つの専門家グループ並びにタスクフォースが設置されている(表 2)。

⁷ FCCC/TP/2013/2

⁸ https://unfccc.int/sites/default/files/resource/online_guide_on_loss_and_damage-dec_2017.pdf

⁹ 2/CP.19 para 5

¹⁰ 執行委員会の構成員は先進国及び途上国から各 10 名が選定される。また、地域バランスも考慮されることに加え、小島嶼開発途上国、後発開発途上国からもそれぞれ 1 名が選出される。

表 2: ワルシャワ国際メカニズム(WIM)執行委員会の実施体制

戦略的課題	専門部会	設置年
緩慢に進行する現象	専門家グループ	2018年3月設置 ¹¹ 、2021年4月初回会合
非経済的損失(NELs)	専門家グループ	2018年3月設置、2021年3月初回会合
包括的リスク管理アプローチ	専門家グループ	2018年3月設置、2017年5月初回会合
人の移動	タスクフォース	2015年12月設置 ¹² 、2017年6月初回会合
資金、技術、能力強化などの行動と支援	専門家グループ	2020年設置、2021年5月初回会合

なお、ここで「包括的リスク管理アプローチ」とは、早期警報システムを含む緊急事態への備え、復旧・復興、社会的セーフティネットを含む社会的保護やイノベティブな手段を通じて、脆弱な国、人々、コミュニティの長期的なレジリエンス構築を図ることを指す。「人の移動」には移住、転居、計画的移転が含まれ、自発的・非自発的にかかわらず、海面上昇や気象災害の影響によって元の居住地からの移動を余儀なくされた人々に対する支援を意味する。最後に、「資金、技術、能力強化などの行動と支援」は、各国による損失と損害への対処の優良事例の取りまとめなど、具体的なアクション及び支援に対する理解の促進である。執行委員会の下で設置された専門部会のうち、「人の移動」に関するタスクフォースは比較的早期に設置されたが、その他は2021年以降に実質的な活動を始動している。損失と損害に関する知見の集約は途についたばかりであるといえよう。2022年には、WIMによる作業計画が更新される予定であり、専門部会を基軸とした実効的な支援の検討と、締約国へのさらなる行動促進が期待される。

3. 損失と損害を巡る争点ーパリ協定採択に至るまでー

気候変動によって生じる影響への対応は、気候変動適応(Adaptation)の範疇で検討がなされてきた。適応に関する国際的な関心は、国連気候変動枠組条約の下での議論や、2021年1月に開催された気候適応サミット(CAS2021: Climate Adaptation Summit 2021)などを通じて高まっており、適応策を支援するための資金の必要性についてはCOP26の合意文書でも強調されている。しかし、適応策を講じたにもかかわらず、気候変動の影響によって実際に生じてしまった損失と損害については、適応資金では賄えない。したがって、気候変動に伴う損失と損害に対する取り組みが必要であることは、少なくとも理論上は明らかである。こうした背景から、損失と損害への対応の必要性が国際交渉においても議論されている。気候変動の影響にとりわけ脆弱な国家、地域が損失と損害に対処し、早期に復興するための具体的な支援の仕組みの構築が求められている。しかし現状としては、損失と損害の議論はなかなか進展しない。その理由は、先進国と途上国の長きにわたる対立にある。以下では、2015年のパリ協定採択に至るまでの条約交渉における、損失と損害にまつわるこれまでの争点を2つに整理し、対立の経緯を振り返る。

¹¹ Excom/2018/7/3

¹² 1/CP.21 para 49

(1) 責任と補償

損失と損害の議論は、気候変動の影響に脆弱な開発途上国、気候変動の原因となる温室効果ガスを歴史的に排出してきた先進国との間の対立構造の中核であり続けてきた。気候変動の影響を最も受けやすい小島嶼国開発途上国や後発開発途上国のような国々は、温室効果ガス排出の大きい国が気候変動問題の「責任と補償」を負うべきであると主張してきた。しかしこれは先進国に対する無尽蔵な資金支援の要求を許すだけでなく、途上国による自主的な取り組みを促進せず、世界全体で気候変動問題の解決を目指すことを困難にするという観点から、損失と損害の議論を「責任と補償」問題へと発展させることは、先進国側にとって受け入れがたい。この対立軸により、「責任と補償」はパリ協定採択に至るまでの中心的な争点であり、損失と損害を巡る議論の本質である。

概念自体が国際交渉で最初に登場したのは、気候変動枠組条約が採択されるよりも以前の 1991 年にさかのぼる¹³。当初、この提案の中心は気候変動に伴う損失と損害を保障するための保険メカニズムであった。すなわち、気候変動の悪影響により被った損失と損害に対して、国際社会全体でリスクをプールできるような保険メカニズムを確立することを求めたのが発端である¹⁴。この提案をしたのは当時の小島嶼国連合 (AOSIS) 代表のバヌアツであるが、AOSIS は、保険メカニズムによる資金を最も脆弱な小島および低地沿岸途上国に対し、海面上昇によって生じる損失や損害を補償するために使用されるべきであると主張した。しかし、これは先進国による強い反発によって実現せず、その後も保険メカニズムについては検討が進められたものの¹⁵、議論は思うように進展しなかった。

その後、2007 年に公表された気候変動に関する政府間パネル (IPCC) の第 4 次評価報告書など、科学の進展によって将来的な気候変動影響への懸念が高まるようになると、損失と損害への国際的な関心も再び集まった。2007 年の COP13 で合意された「バリ行動計画」では、適応に関する決定の一部として、損失と損害が COP の交渉文書において初めて明示的に使用された。行動計画では、「気候変動の悪影響に特に脆弱な開発途上国における、気候変動の影響に伴う損失・損害に対処するための災害軽減戦略及び手段」の確保が盛り込まれた。このほかに、「保険などのリスク分担・移転メカニズムを含む、リスク管理・低減戦略」も計画に含められている。バリ行動計画に対する AOSIS のさらなる提案¹⁶には、保険やリスク管理に加えて気候変動に伴う損失と損害への「補償」が要素として明確に含まれていたが、先進国による賛同を得られず、責任と補償の要素を排除した形での合意形成が進んでゆく。

この流れは COP16 で合意されたカンクン適応枠組の下で「損失と損害のための作業部会」の設置、COP18 における「損失と損害に関する国際的なメカニズムなどの組織的アレンジメントの設立」合意に至る。損失と損害を既存の機関や制度でカバーすることを主張し続けてきた一部の先進国 (EU、カナダなど) の主張を鑑み、この時点では国際的なメカニズムに限らずあらゆる方向性での議論の可能性が残されていたものの、最終的には COP19 における「損失と損害に関するワルシャワ国際メカニズム (WIM)」設立へと帰着した。WIM は、AOSIS などが提案していた保険や補償などの実効的な支援メカニズムとは程遠いものではあったが、損失と損害に特化した新たな制度的取り決めで合意したという点で大きなターニングポイントである。

(2) 適応との区別

¹³ A/AC.237/Misc.1/Add.3

¹⁴ A/AC.237/15

¹⁵ Background paper for UNFCCC workshops, “Insurance-Related Actions and Risk Assessment in the Context of the UNFCCC”

¹⁶ ALLIANCE OF SMALL ISLAND STATES (AOSIS)’s Proposal to the AWG-LCA, “Multi-Window Mechanism to Address Loss and Damage from Climate Change Impacts”

気候変動対策は主に、「緩和」と「適応」の 2 つの側面から議論されるが、これに次ぐ第三の柱として「損失と損害」を位置付けることが出来る。一方、緩和と適応の区別が明確であるのに対し、損失と損害は適応と概念的な関連が強い。損失と損害を適応の一部と捉えるか、それとは切り離された別のものと捉えるかについては、明確な共通認識が得られていない。前節で紹介した WIM の活動対象からも明らかなように、損失と損害は、包括的リスク管理など適応との関連性が高いものから適応の議論ではカバーされない課題まで含んでいる。この理由は、損失と損害の概念をどのように理解するかについて、締約国や関係機関の間での異なる理解がなされているためである。損失と損害は気候変動の緩和や適応によって回避しうるものであるという捉え方から、適応や防災といったリスク管理の一部、あるいは適応によっても回避できないもの、など多様な解釈が混在している。逆に言えば、こうした幅広い解釈を許容する形で WIM の作業方針が合意されているということになる。また、国際的に合意に至るためにあえてこうした形を取ったともいえる。途上国は、適応の限界を超えた損失と損害への対処の必要性を主張してきた。適応と損失と損害を同時に扱うことで、適応策によって回避できなかった損失と損害に対する支援を十分に確保できないことへの懸念がその背景にある。

2020 年以降の国際的枠組において WIM の存在が継続するかどうかは当時決定されていなかったことも大きな課題であった。パリ協定の下で WIM を継続するのか、それに代わる新たなメカニズムを設置するかについて、2020 年以降の国際枠組に関する議論の中で検討が進められたが、多くの先進国は、既存のメカニズムなどの活用を主張し、新たなメカニズムの設置には消極的な姿勢を見せていた。適応について既に様々な支援が要請されている上に、損失と損害を独立して扱うことで途上国による追加の支援要請の場を増やすことを恐れたためである。先進国としては、損失と損害をあくまで適応の一部として扱い、WIM のような損失と損害を個別に扱う機能を 2020 年以降は引き継がない意向があったが、途上国はあくまで独立した議題としてこれを扱うことを主張し、議論は膠着した。

(3) 条約交渉における損失と損害

このため、2020 年以降の国際枠組であるパリ協定採択の背景においては、「責任と補償」の明記と、「適応との区別」が大きな争点となった。途上国は、損失と損害を適応とは別建てで協定に含めることや、「責任と補償」の明記など、先進国からの資金支援を引き出すための様々な主張を行い、交渉は難航した。先進国、特に米国は、「責任と補償」の除外を損失と損害に関する条項の合意条件とし、レッドラインであるとも表現した。結果として、パリ協定第 7 条「適応」とは別に第 8 条「損失と損害」の条項を設ける代わりに、「責任と補償」の文言を記載しないということでパリ協定は合意に至った。また、COP 決定においては、パリ協定第 8 条が「いかなる責任または補償にも関与せず、またその根拠とならない」ということが明記された¹⁷。パリ協定第 8 条の合意に至る経緯の詳細については別稿¹⁸を参照されたい。また、パリ協定のもとに WIM を位置付ける(サブする)こととなり、「損失と損害」に関する国際的な協力を進めるための恒常的な議論の場が設けられた。しかし、資金を含めた実効的な支援の制度化はその後の課題として残された。代わりにパリにおける決定では、WIM の下で損失と損害に関する情報収集を中心とする機能について合意がなされ、パリ協定の締約国は、ひとまず損失と損害に関する支援を具現化していくための途に就いた。WIM の下で保険やリスク移転などの情報を集約するクリアリングハウスや、移転に関するタスクフォースが COP21 決定を経て設置され、その後は COP22 で合意された WIM 執行委員会の 5 か年作業プログラムに基づき、各専門家グループなどが立ち上がった。表3に、これまでの COP(条約締約国会議)における議論の流れをまとめる。

表 3: 条約締約国会議(COP)における損失と損害に関する重要な合意

¹⁷ 1/CP.21 Paragraphs 48–52

¹⁸ IGES(2018)「パリ協定の解説第 8 条(損失と損害)」

COP18 決定	損失と損害に関する組織的アレンジメントの設置
COP19 決定 2 (2/CP.19)	ワルシャワ国際メカニズム(WIM)の設立
COP20 決定 2 (2/CP.20)	WIM 執行委員会の 2 か年初期作業計画の承認
COP21 決定 1(1/CP.21)	パリ協定 8 条においては「責任と補償」については損失と損害に含まれない(1/CP.21 para 51)ことや WIM をパリ協定締約国会合 CMA)のもとにサーブすることが決定
COP22 決定 3, 4 (3/CP.22, 4/CP.22)	WIM 執行委員会 5 カ年作業計画の承認

4. パリ協定における損失と損害の論点

こうしてパリ協定の下では責任と補償は明示的に問われないことになったものの、依然として先進国の間には、損失と損害の議論が途上国による過剰な支援要求の議論へと発展することへの警戒心が存在している。WIM に関する議論は、COP24 から始動したパリ協定締約国会合会議(CMA)へと引き継がれたほか、パリ協定の様々な論点において損失と損害を巡る攻防は続いている。表 2 は、パリ協定の各論点と損失と損害の関連について整理したものである。

表 4: パリ協定の各論点と損失と損害の関係性

関連するパリ協定の論点	内容
資金(9 条)	資金常設委員会に対して、WIM 執行委員会が必要に応じてインプットを行っている。また、緑の気候基金との WIM 執行委員会の協働を通じて、既存の資金枠組みを活用した効率的な損失と損害への対処について検討している
技術移転(10 条)	パリ協定下での技術協力促進に対する助言を行う技術諮問委員会(TEC)の 2016 年から 2018 年までの作業計画において WIM 執行委員会との協働を開始している
能力強化(11 条)	能力強化に関するパリ協定委員会(PCCB)は、WIM 執行委員会の下に設置されている「行動と支援」専門化グループに参加し、損失と損害に関する能力強化に関する検討を行っている
透明性(13 条)	透明性枠組におけるパリ協定の進捗報告プロセスにおいて、任意報告事項として損失と損害に関する情報提供が求められている(18/CMA.1 Annex. Para 115)
グローバルストックテイク(14 条)	損失や損害の回避、最小化、対処に関する理解、行動、支援を、協力的かつ促進的に強化するための取り組みについて、GST の情報源に含められている(19/CMA. Para36(e))

近年の気候変動影響の顕在化を受け、途上国は WIM の機能強化や損失と損害への対応を支援するための資金の強化などを一層求めるようになった。COP25 で開催されたパリ協定第 2 回締約国会合(CMA2)では、途上国(G77+中国)の提案により、損失と損害への取り組みに対する技術支援を促進する目的で、関連組織で構成される「サンティアゴネットワーク」が設置された¹⁹。ただしこの時点では、サンティアゴネットワークの具体的な機能や運用方法についてはその後の議論に委ねられ、交渉が頓挫しやすい資金支援の要素は盛り込まれなかった。損失と損害に対処するための活動を支援する資金については、条約の下に設置されている緑の気候基金(GCF)等の資金メカニズムに対して、損失と損害に関する資金支援を求める声が途上国から寄せられていた。その成果として UNFCCC における既存の資金関連の仕組みに損失と損害の要素を取り入れる動きが進みつつある。例えば CMA2 においては、GCF に対して、途上国の損失および損害の対応に関連する活動に対し、既存の投資枠組みの範囲での資金提供を継続し、効率的なアクセスを促進することを招請している(Decision 6/CMA.2 para 8)。また、WIM の執行委員会と、UNFCCC の下に設置された常設資金委員会(SCF)との協働促進も図られた。しかし、損失と損害のために全く新しい資金メカニズムを設置することは、しばらく議論の俎上に載らなかった。これらについて、議論が前進したのが今回の COP26 である。

5. COP26 における争点と結果

(1) 損失と損害に関する資金

今回の会合について特筆すべきは、損失と損害のための新たな資金メカニズムに関する議論が動き出したことである。CMA3 の長期資金に関する交渉において、途上国の交渉グループから、損失と損害に特化した資金メカニズムの設置を求める声が上がった。代表的な途上国交渉グループである G77+中国が中心となり、損失と損害のための新たな資金メカニズムの必要性を訴えた。その結果、交渉の終盤では議長ドラフトにおいては、損失と損害のための資金支援を具現化するような文案が提示されていた。これにより途上国が求める「グラスゴー損失と損害ファシリティ(Loss and Damage Facility)」の実現も現実味を帯び、慈善団体²⁰からは、300 万ドル規模の初期資金提供の申し出もあった。しかし、米国、EU、オーストラリアなどの先進国が最後まで強い反対意見を示し、最終的な合意文書からは資金支援に関する明示的な文言は除外された。代わりに、損失と損害のための資金調達の可能性を検討するための対話の場を設けることで決着した。「グラスゴー対話」と名付けられたこの対話は、締約国、関連組織及び利害関係者の間で、実施に関する補助機関(SBI)会合の下で毎年実施され、2024 年 6 月(SBI 第 60 回会合)までに結論が出される予定である。グラスゴー対話では、資金ファシリティの創設の有無といった二分論にとどまることなく、支援が必要な損失と損害ニーズを適切に評価し、既存の仕組みの活用も十分に検討しながら、柔軟な支援の在り方に合意することが期待される。

(2) サンティアゴネットワーク

前回の会合で設立が決定したサンティアゴネットワークの機能および運用形態と機能を決定することが重要なアジェンダとなっていた²¹。その機能については以下の内容で合意した。

¹⁹ Decision 2/CMA.2, para 43

²⁰ Children's Investment Fund Foundation, Open Society Foundation, Hewlett Foundation, Green Grants Foundation など

²¹ Decision 2/CMA.2, para 43

- WIM の機能の効果的な実施への貢献
- 以下の支援を通じた、途上国における損失と損害へのアプローチの実施のための技術支援
 - ◇ 技術支援のニーズと優先順位の特定
 - ◇ 技術支援の種類の特定
 - ◇ 技術支援を提供する最適な組織、団体、ネットワーク、専門家とのマッチング
 - ◇ 利用可能な技術支援へのアクセス
- 損失と損害へのアプローチに関連する幅広いトピックの検討
- 組織、団体、ネットワーク、専門家による協力、調整、一貫性、相乗効果の促進と仲介
- 損失と損害に関する知識と情報の開発、提供、普及、およびそれらへのアクセスの促進
- 損失と損害に関する行動及び支援(資金、技術及び能力強化)へのアクセスの促進

今後、ワークショップなどでさらに具体的な運用体制などについて議論がなされ、COP27 での最終合意を目指す。サンティアゴネットワークは技術支援の媒介をその主たる役割としており、直接的に損失と損害に関する活動へ資金提供を行うものではないが、COP26 の合意文書では同ネットワークに対して今後資金提供を行っていくことが明記された。サンティアゴネットワークの始動により、関係機関のネットワーク構築が進むとともに、技術支援にかかわる多様な機関が新たに損失と損害へ関与することも期待できる。例えば研究機関、民間企業、市民団体など、これまで必ずしも損失と損害への対応を主眼としていなかったアクターが、技術支援を結節点として関わる契機となれば、この課題に対する具体的な行動を大きく促進しうるだろう。

(3) ワルシャワ国際メカニズム(WIM)のガバナンス

最後まで議論に決着がつかなかったのがワルシャワ国際メカニズムのガバナンスの問題である。前回の会合以降、条約締約国会議(COP)およびパリ協定締約国会合(CMA)の両方に WIM をサーブさせたい途上国と、現行のまま CMA のみにサーブさせたい先進国の間で対立が続いていた。パリ協定 8 条には「WIM は CMA のもとにサーブする」と規定されているが、WIM が COP での決定には従わないということを明確に定めていたわけではない。そのため、WIM 自体を COP にサーブさせるという選択肢が残されていた。途上国は、COP、CMA の両会合において WIM を位置付けることで、損失と損害に関する議論の場を増やすことや、パリ協定からの離脱によって WIM の下で発生する責務を放棄する行為を防ぐ意図がある。一方で、先進国は依然として「責任と補償」問題への発展を懸念している。COP にも WIM に関する議論の場を設けることは、責任と補償を再び議論する余地を与えてしまうだけでなく、パリ協定 8 条との整合性をいかにとるか、COP と CMA のプロセスの重複をいかに管理するか、など追加的な議論が必要となるため、多くの先進国は慎重な姿勢を崩さなかった。議長が主導する政治レベルでの議論が行われたが、結果として合意に至ることが出来なかった。この議題については次回の会合に持ち越される。

(4) 損失と損害に関する報告

パリ協定 13 条に規定される強化された透明性枠組(enhanced transparency framework)の下で、すべての締約国は遅くとも 2024 年までに隔年透明性報告書(Biennial Transparency Report: BTR)と呼ばれる、目標の進捗状況に関する報告書の提出が求められている。CMA3 では、BTR の報告様式についての議論がなされ、共通の報告表を合意した。当初、緩和、適応とともに、損失と損害への資金拠出についても、報告事項が盛り込むことが選択肢に含まれていたが、最終的には報告表からは落ちることとなった。任意の報告事項である損失と損害に関する活動がどのように報告され、また評価されるのかについては今後も議論が継続されるところである。

6. COP26 の成果

議長国である英国は、適応とレジリエンスを COP26 の主要なテーマとして位置づけ、損失と損害に関する議論の進展についても積極的な姿勢を見せた。会期中議長国のプログラムとして設けられた「適応・損失と損害デー(11月8日)」に合わせ、「気候変動による損失や損害のリスクを回避、最小化、対処する国を支援するための英国の行動」と題したディスカッションペーパーを公開している。これまで、損失と損害の話題は常に途上国から提起され、先進国は適応と切り分けた議論を忌避する傾向にあったことを踏まえると、英国による積極的な関与は、硬直した議論に一石を投じたといえよう。また資金支援についても、スコットランド政府が Climate Justice Resilience Fund を通じて 200 万ポンド規模の資金を損失と損害のために提供する意向を示したことは注目を集めた。グラスゴー気候合意では、先進国締約国に対して、サンティアゴネットワークの運営および技術支援の提供のために資金を提供するよう要請され、COP26 の最終日には、ドイツ政府がネットワークの活動を支援するために 1,000 万ユーロの拠出を表明している。

適応・損失と損害デーにおいて開催されたイベント“EXPLORING LOSS AND DAMAGE (損失と損害の探求)”では、イラストを用いて会場の参加者の意見を引き出す独特のワークショップ形式により、参加者である交渉官たちの率直な意見や感情を垣間見ることが出来た。損失と損害に関する議論の停滞に対するフラストレーションや、損失と損害に対する実効的な行動を求める声が相次ぎ、オープンな雰囲気でのこの議題について議論が展開されたことは印象的である。

COP26 におけるこうした動きは、長きにわたる硬直した交渉を乗り越え、一刻も早く気候変動の悪影響に苦しむ脆弱な人々を救うための行動が強く国際社会に要請されていることを暗示している。損失と損害は、先進国、途上国が同様に対処すべき課題であるということを取り返し、両者がこうした要請に応えるべく様々なアプローチを検討することが今後求められる。

途上国が自助努力によって損失と損害を最小限に抑える姿勢を見せることは、新たな資金的約束の前提となるだろう。例えば適応の文脈では、すべての締約国に気候変動影響と適応策の進捗について報告する適応コミュニケーションの提出が求められているが、こうしたプロセスの中で積極的な損失と損害回避の姿勢を見せることも重要である。グローバルストックにおける損失と損害の情報提供においても、先進国による支援の実績報告にとどまることなく、途上国側からの積極的な報告が待たれる。

先進国には今後 WIM の下でサンティアゴネットワークへの支援や、損失と損害に関する資金調達の議論に主体的に関与していくことが求められている。資金支援の要求に対しては消極的なスタンスの先進国が多いが、損失と損害への支援の在り方を柔軟に捉え、可能なアプローチでの積極性を見せることも重要であろう。これには、UNFCCC の外で国際的なイニシアチブを促進していくことも選択肢となる。例えば 2017 年の G20 で構想され、COP23 で立ち上がった Insuresilience Global Partnership は、保険を通じた気候変動に脆弱な人々への支援を促進するためのパートナーシップであり、日本を含む 21 か国政府、国際金融機関、市民団体等が加盟するなど、関連イニシアチブとしては最大規模である。

7. 損失と損害の議論における今後の課題

先進国からなるべく支援を引き出そうとする途上国と、それを回避しようとする先進国の対峙は、損失と損害の議論を停滞させてしまっていた。そもそも、衝突が尽きない要因は何だろうか。一つには、前節で述べた適応との関連性とも関係するが、「損失と損害」の定義の曖昧さが指摘できる。

1991年に初めて AOSIS が損失と損害に関する提案をして以降、損失と損害の議論は、「責任と補償」と、保険メカニズムなどの「リスクへの対処に対する協力」という2つの文脈で語られ、前者の追求を回避したい先進国は後者を強調してきた²²。損失と損害の議論を「リスクへの対処に対する協力」に限定してしまうことで、そうしたところでカバーされない実際の被害に対する解決策の糸口を失うことを懸念した途上国は、「責任と補償」の議論を求める提案を続けていたが、米国をはじめとする先進国側は絶えずこれらの要素を前提とした議論を拒否していた。こうした過程で徐々に「損失と損害」が意味するものが段々と抽象化され、これら2つの文脈の区別せずに損失と損害という用語が用いられるようになっていた²³。

また当初、損失と損害への対処を主張してきたのは小島嶼国途上国(AOSIS)であり、その他の途上国は必ずしもそれに加わっていたわけではなかった。「損失と損害」が(AOSISの主な関心事項である)海面上昇に限定されないより広義の概念へと変化したことに伴って、後発開発途上国(LDCs)などをはじめとする途上国が損失と損害への対処に対する支持を強めていった²⁴。結果として、バリ行動計画の中の「損失と損害」は、先進国、途上国を問わずより多くの国々が賛同しやすい形となった。「損失と損害」が、いわば同床異夢のまま、幅広い解釈を許容する概念として用いられるようになったといえる。なお、この背景には市民社会の役割があったことにも留意したい。世界自然保護基金(WWF)、ジャーマンウォッチ、CARE インターナショナルなどの非政府組織(NGO)が損失と損害に関するレポートなどを複数公表²⁵し、この課題に対する具体的な議論の必要性を国際社会に認識させる役割を果たした。こうした活発な市民社会の動きは、2005年に発生したハリケーン・カトリーナ後に「気候正義」に対する議論が活発になっていた²⁶ことなどが背景にあるだろう。こうした動きも手伝って、損失と損害が交渉プロセスにおける正式な議題として検討されるに至ったといえる。

こうした背景から、損失と損害の議論は常に「責任と補償」及び「リスクへの対処に対する協力」の二面性を持っている。そのため、どちらの色彩を濃くするのか、先進国と途上国で綱引きのような状態に陥っているのが現状である。先進国としては損失と損害の議論を「責任と補償」問題として取り扱うことで、追加的資金支援が際限なく要請されてしまうことや、途上国自らが問題へ対処する努力が全く誘発されない事態は回避したい。反対に、「責任と補償」の要素を排した純粋な支援であれば、先進国側にとっても検討の余地があった。このため、WIMの下で様々な専門家グループやネットワークが立ち上げられ、損失と損害の議論は少しずつ進展することが可能であった。他方、こうした対立関係を潜り抜けられるものだけを積み上げていたという見方もできる。途上国としては、究極的には損失と損害のための資金メカニズムの実現こそが必要であると考えており、CMA3の議論で争点となった「グラスゴー損失と損害ファシリティ」提案へとつながった。しか

²² Vanhala, L., & Hestbaek, C. (2016). Framing climate change loss and damage in UNFCCC negotiations. *Global Environmental Politics*, 16(4), 111-129.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ BEYOND ADAPTATION The legal duty to pay compensation for climate change damage Loss and Damage in Vulnerable Countries Initiative

²⁶ Schlosberg, D., & Collins, L. B. (2014). From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(3), 359-374.

し、この提案は損失と損害への補償的性格が色濃く、容易には先進国に受け入れられなかった。ただし、ただちに実現することはなかったものの、「グラスゴー対話」という形で資金調達を主眼とした議論の継続が決まったことは大きな成果でもある。一方で途上国には、先進国からの資金を一方向的に請うだけの提案では一筋縄ではいかないことが改めて突き付けられたといえる。

多くの先進国は、適応その他の努力との重複になるような要求に対して、慎重な姿勢を見せている。損失と損害による負担が、気候変動影響への適応努力によって軽減できるのであれば、適応と完全に切り分けて議論をすることは本質的に難しく、現状では適応によってカバーされない損失と損害の具体的な対策に対して明確な共通認識がない。実際に、先進各国は適応のための資金拠出を大幅に伸ばしており、適応でカバーしうるものを「損失と損害」と位置付けて追加的に資金を要求することは、許容しがたいだろう。一方で、途上国は損失と損害は適応努力の限界、つまり適応への支援のみでは回避できないものであるという見方を持ち、「beyond adaptation(適応を超えたもの)」を唱えている。しかし実際には、適応の限界は多分に地域の特性や時々の社会経済的状況にも左右されるため、国際合意上別の概念であると定義されていても、実施の局面では適応との不可分性に直面せざるを得ない。この点から、例えば、現状の適応に関する努力ではカバーされない、気候変動に伴う損失と損害への具体的な対策を整理することは、この課題に一石を投じ、損失と損害の議論に輪郭を与えるうえで有効である。こうした交渉と国際協調の進展に資する情報整理を、WIMの専門家グループなどが扱うことは、今後取りうるアクションのひとつであろう。

8. おわりに

本稿で述べたように、損失と損害はその定義の曖昧さによって国際的な議論を進展させてきた半面、長らく先進国と途上国の対立を克服することができていなかった。しかしながら、COP26における損失と損害の議論への注目の高まりと、議長国英国をはじめとする先進国が見せた積極性は、対立からの脱却への前向きな兆しであった。近年の大規模気象災害の頻発と、IPCC等の科学的知見によって示される将来的な気候変動影響の懸念は、損失と損害の議論がこれまでの途上国支援の文脈から、先進国を含めたすべての国にとっての重要な課題であるという認識が徐々に生みだしつつある。サンティアゴネットワークや、グラスゴー対話などの新たな機能が、世界全体の協力を促進することを期待したい。

先述した通り、UNFCCCの枠外で損失と損害に対する支援を強化していくことも、同時に模索されるべきである。確かに、各国の行動を促進するための枠組みが既に合意されているUNFCCCの下で、損失と損害に対する支援の仕組みをうまく盛り込めればその影響力は大きい。先進国が約束している気候変動対策支援のための長期的資金の活用といったことも期待できるだろう。だが、国際交渉上の議論の進展が著しくないことを踏まえると、条約の枠内での協調のみに期待するのは必ずしも適切ではない。例えば、適応の分野では「適応に関するグローバル委員会」をはじめとして、自発的なパートナー連携が活発である。損失と損害についても、災害管理や人道支援など、関連する他の課題の文脈で、気候変動に伴う損失と損害への対応をその他の国連機関や市民社会、各国政府のイニシアチブによって促進していくことで、既に顕在化しつつあるニーズに対応していくことも可能だろう。

本稿では、損失と損害に関するこれまでの議論を顧みつつ、COP26における議論の進展について紹介した。グラスゴーでは大きな合意事項があったわけではないが、議長国である英国のリーダーシップもあり、損失と損害に関する議論はこれまでになく活発に行われ、交渉においてその存在感を強めたといつて差し支えないだろう。UNFCCCプロセスにおける損失と損害の議論には課題も多いが、すべての国に共通するテーマとして、国際的な協調を模索しつづけることが期待される。

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.

©2021 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.