

気候変動分野における途上国支援の概観

-日本からアジア太平洋地域への適応資金-

大橋祐輝、松尾茜

公益財団法人地球環境戦略研究機関

日本政府は2015年、パリ協定が採択されたCOP21において、「美しい星への行動(ACE2.0: Actions for Cool Earth 2.0)」を発表し、2020年までに気候変動に関する日本からの途上国支援を年間1.3兆円まで増やすことを約束した。これは国連気候変動枠組条約(UNFCCC)が目標とする「2020年において先進国全体で年間1000億ドルの資金支援」へのコミットメントを示したものである。昨年が目標最終年であり、目標達成に関しての評価が国内外で行われているものと考えられる。しかしながら、日本による気候変動分野における途上国への支援資金提供に関し、適応に特化した分析が十分に行われているとはいえない。

そこで本稿では、UNFCCCが先進国(付属書I国)に提出を求めている隔年報告書から情報を抽出することで、日本から途上国へ提供されている気候変動適応分野の資金額、対象地域、対象分野等の概要とその変化を俯瞰する。また、資金用途の中でも特に途上国の能力開発に関しての最新情報を整理することで、日本の支援状況の把握を目指した。

日本の気候資金目標と政策

2013年、日本の技術で低炭素社会の構築に貢献していくことを目的に、「技術革新“イノベーション”」「応用“アプリケーション”」「連携“パートナーシップ”」の3つを柱として、気候外交戦略ACEが策定された。2015年のパリ協定採択を契機に資金目標が1.3倍に引き上げられ、「2020年に、官民合わせて約1兆3000億円」の途上国支援を目指すこととなった(ACE2.0)。また、2018年に閣議決定された「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」では、国際的な資金循環の仕組みの構築に向けた方向性が示された。加えて、パリ協定の下で求められている気候変動資金の供与を進めるため、全ての公的資金の一層の活用が必要であるとされ、日本企業の国際展開には主としてOOF、開発途上国を支援する国際協力には主として海外投融資などのODAを活用しつつ、両者の民間資金動員やインパクトの面での相乗効果を狙うことが明記された。2020年にはACE2.0が期限を迎えたため、これに代わる目標が、現在日本政府内で検討されているものと考えられる。

日本の気候資金は増加傾向。ただし、適応資金に明確な傾向は見られない。

図1は、隔年報告書(BR)で計上されている年別の公的な気候資金総額の推移を示している。2011年以降、公的気候資金の総額は増加傾向にある。資金額が最も多いのは2016年の約1.25兆円であり、2011~2018年の平均値では、緩和が82.3%、適応が10.9%、分野横断が6.7%となっている。

なお、BRに民間資金は計上されていないため、官民合わせて年1.3兆円を目標とするACE2.0の達成状況は判断できない。

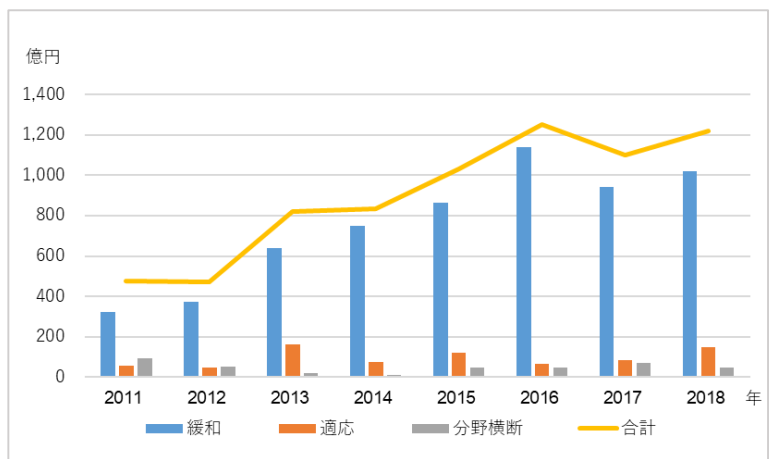


図1 日本の公的気候資金額の推移

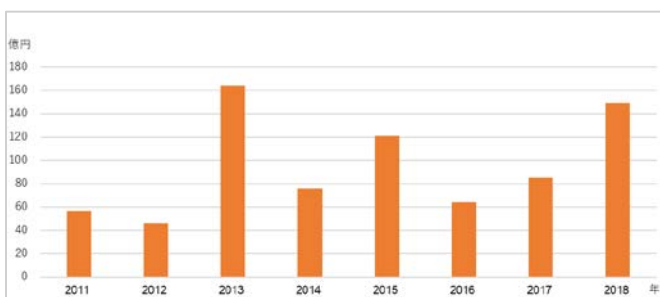


図2 日本の公的気候資金額(適応分野)の推移

図2は、適応分野への気候資金のみの年別推移を示している。2011年~2018年における年間の適応資金平均額は約951億円であり、うち2013年が約1,640億円、2018年が約1,490億円と突出しているが、全体を通してみると、適応分野に対する日本の気候資金額が、経年的に増加しているわけではない。

日本から途上国への気候資金の概要

気候変動分野における日本の途上国支援は、図3のように分類できる。BRにて「気候資金」として計上されており、本稿で扱っているのは、■の公的資金の部分である。二国間援助のODAは、①無償資金協力、②有償資金協力(円借款)、③技術協力から成り、外務省、財務省、農林水産省、経済産業省及び環境省等関係省庁並びに国際協力機構(JICA)が実施主体である。OOFは、主に関係省庁及び国際協力銀行(JBIC)が実施主体である。一方で多国間援助は、地球環境ファシリティ(GEF)、緑の気候基金(GCF)や世界銀行、国連開発計画(UNDP)等の環境関連基金や開発実施機関に対する拠出金であり、各機関が実施主体となっている。

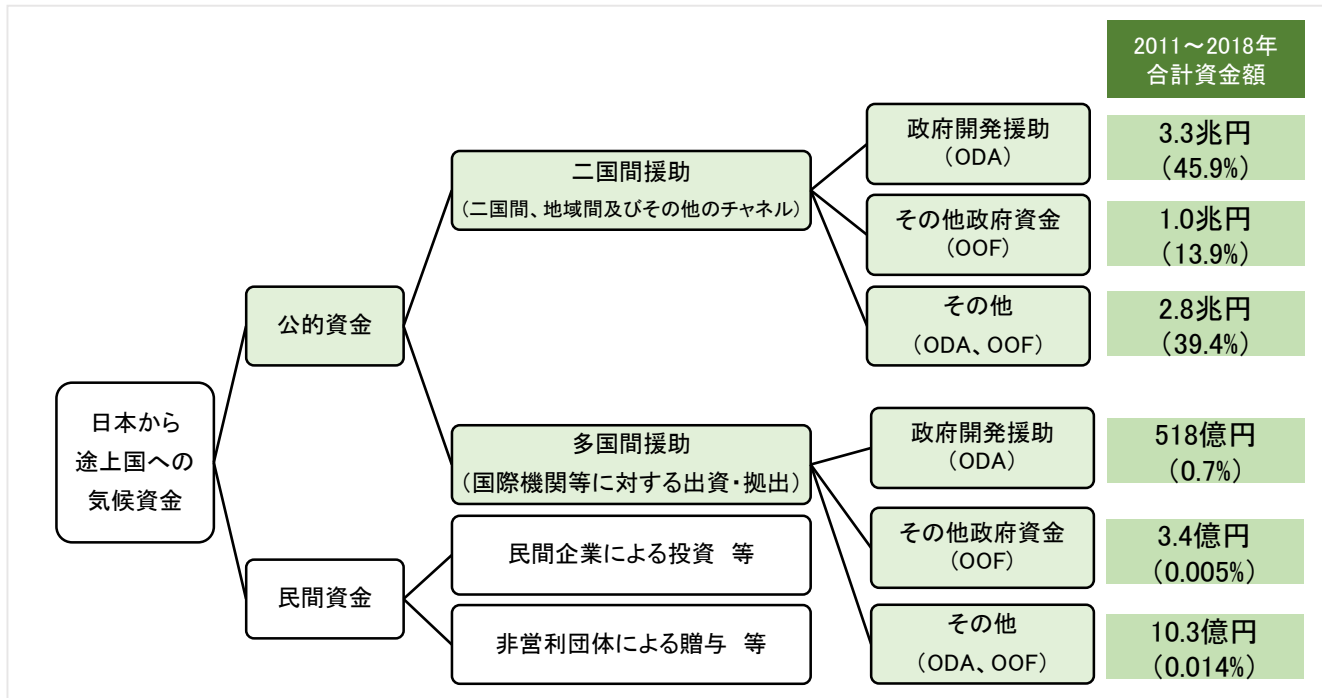


図3 日本から途上国への気候資金の分類

隔年報告書(BR)について

気候変動枠組条約の下、カンクン合意及びダーバン決定に基づき、先進国は2年毎に、自国の地球温暖化対策や排出削減目標の達成に向けた進捗、途上国への資金・技術・能力開発支援の提供等の情報をとりまとめた「隔年報告書(Biennial Report: BR)」を条約事務局に提出することになっている。日本では外務省が、国内機関が行う気候変動に関する途上国支援の情報をとりまとめ、2014年から計4回(BR1~BR4)提出している。なお、隔年報告書は条約下の交渉で決められた「共通表様式(Common Tabular Format: CTF)」を利用しており、データはUNFCCCのWEBサイト上に公開されているため、経年変化や他国との比較が可能となっている。



気候資金の定義

COP16で決定された「BR報告ガイドライン」では、「気候資金」の定義について、各国がそれぞれのBRの中で定めるよう規定されている。日本のBR4では、気候支援案件を以下のように定義している。
『日本は、OECD・DACリオマーカーを参考の一つとして、気候変動対策に該当する案件の事例リストを独自に作成し、それに基づいて気候変動対策に資する案件を集計している。本報告書において報告する途上国支援の案件は、気候変動枠組条約の非附属書I国を対象としたものである。』
二国間・地域間チャネルにおける気候資金はこれら案件に係る資金のことである。また、多国間チャネルにおける気候資金は、気候変動対策に特化した機関への拠出金をカウントしたものである。



図4 対象地域別の適応資金の推移

➤ 日本による適応分野への支援は、継続してアジア太平洋地域を中心に行われている。

二国間・地域間チャンネルにおける援助対象国を「アジア太平洋地域」と「その他」に分類し、適応資金に限って分析したところ、2011年～2018年の平均値で、68.1%が「アジア太平洋地域」対象となっている。

なお、「アジア太平洋地域」に含まれる国は【注】に示した通りである。

➤ 緩和策と適応策をつなぐ支援分野は森林

前述の図1で示した通り、二国間・地域間チャンネルでの気候資金の2011年～2018年の合計支援額は、緩和事業が約5.3兆円(93.2%)、適応事業が約233億円(4.1%)、分野横断事業が約157億円(2.7%)となっている。支援分野ごとの資金額を示したものが図5であり、緩和事業においてはエネルギー分野と運輸分野だけで全体の81%を占めている。一方、適応事業はより幅広い分野に資金が分配されており、水及び衛生が32%、農業が29%、災害防止・復旧が18%となっている。緩和と適応を同時に対象とする分野横断事業では森林分野の事業がもっとも多く、約半数の48%を占めてる。図6では2011年～2018年に実施された全1,116件の、分野別の事業数と内訳を示した。

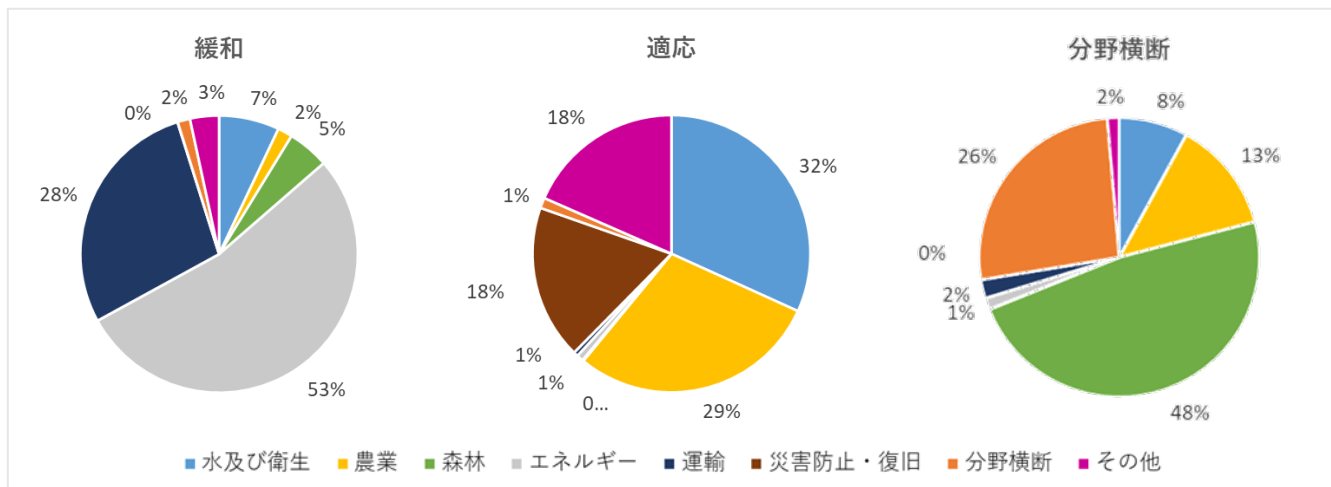


図5 支援分野の内訳(資金額)

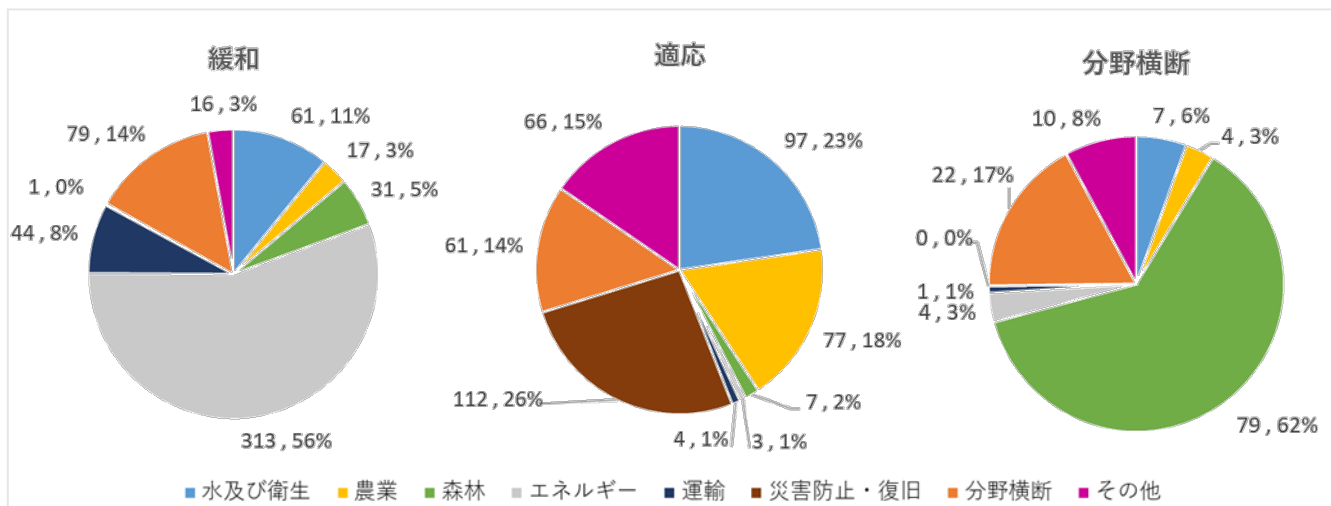


図6 支援分野の内訳(事業数)

➤ 能力開発に関する気候資金のうち適応策は3割程度であり、分野は農業が半数を占める。

最後に、2017年及び2018年の気候資金が報告されているBR4の共通表様式(CTF)データを基に、気候変動分野における能力開発支援事業資金について分析を行った。CTF Table8では能力開発支援事業の一覧が報告されているが、そこには各事業の資金額が掲載されていない。そこで、各事業の資金額が掲載されているCTF Table7(b)とデータを照合させることで、各能力開発支援事業に対する資金額を明らかにした。その結果を示したのが、図7である。データ不足により、能力開発事業か否かを判断できなかった事業に関しては「その他」とした。

分析の結果、2017年及び2018年の気候資金のうち、能力開発事業に充てられた資金は15.1%で、そのうち適応策に充てられた資金は31.5%であった。気候変動適応能力開発事業に充てられた資金を支援分野別にみると、農業が51%と半数以上を占め、災害防止・復旧が28.9%、水及び衛生が18.4%、分野横断が1.6%となっている。

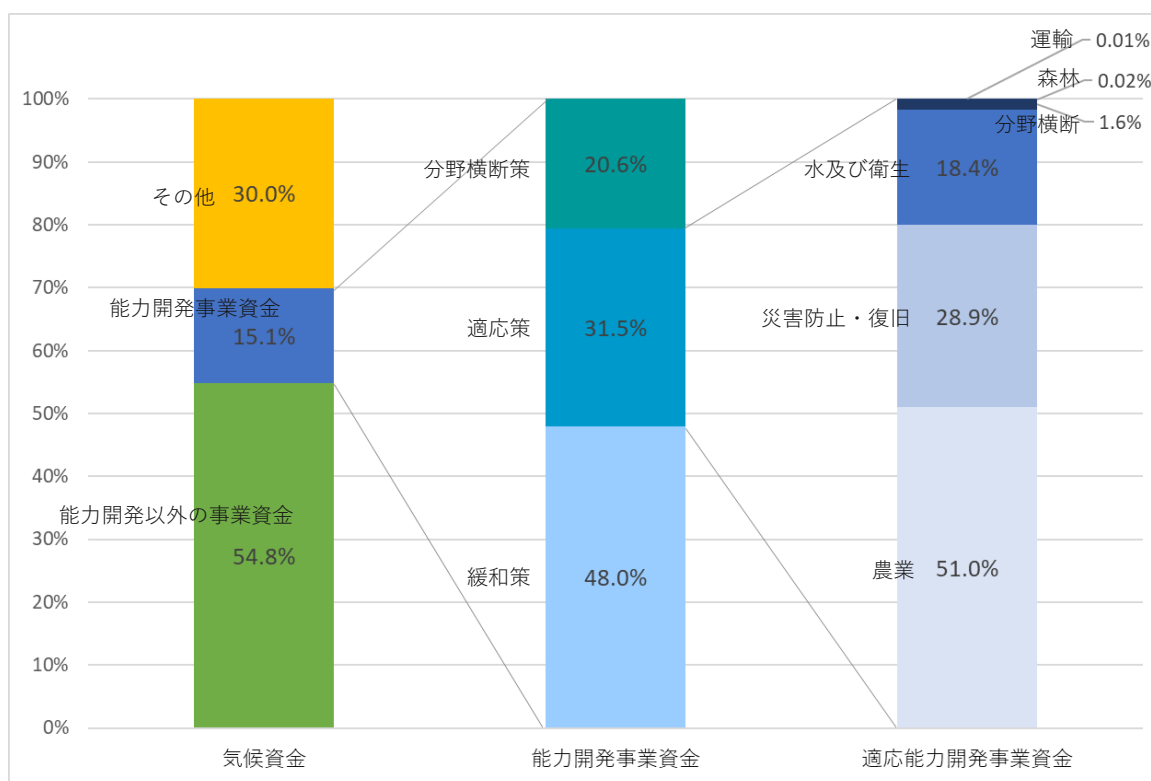


図7 気候資金に占める能力開発事業資金の割合とその内訳(2017~2018年)

先進国全体のコミットメント(年間1000億ドル)に対して、日本の目標であるACE2.0(年間1.3兆円、約118億ドル)はおよそ1割を占め、途上国支援の重要な資金源であり、対象分野も網羅的であるといえる。しかしながら、緩和と比較すると、適応に対する資金額はまだ少なく、能力開発の支援分野に関しても偏りが見られる。2020年12月に行われたUN Climate Change Dialogues 2020においては、適応の資金援助に関し、投資額の増加を望む声とともに、資金をどう活用するかに関する知見や実績の不足があげられており、今後の発展が望まれる。

また、菅総理は同月の気候野心サミットにおいて、「2030年に向けた日本の取組についても新たな目標を踏まえて議論を進め、COP26までに国連に報告することを目指す。」と述べている。しかし、この表明は脱炭素という緩和の側面に大きく焦点を当てたものである。気候変動対策の両輪のひとつである適応策を含めた取組を総合的に加速するため、COP26にむけて、ACE2.0を引き継ぐ、より包括的な気候外交戦略を策定し、実行していくことが期待される。IGESでは引き続き、気候資金を含めた適応に関する政府の動向を注視していく。

【注】

1. 「アジア太平洋地域」対象国：バングラディッシュ、ブータン、ブルネイ、カンボジア、中国、北朝鮮、フィジー、インド、インドネシア、キリバス、ラオス、マレーシア、モルディブ、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦、モンゴル、ミャンマー、ナウル、ネパール、ニウエ、パキスタン、パラオ、ババニューギニア、フィリピン、韓国、サモア、シンガポール、ソロモン諸島、スリランカ、タイ、東ティモール、トンガ、ツバル、バヌアツ、ベトナム
2. 複数国を対象とする事業の場合、支援対象国に1つでも上記の国が入っていれば、「アジア太平洋地域」であるとした。

【参考資料】

- 日本国「気候変動に関する国際連合枠組条約」に基づく第4回 日本国隔年報告書
• BR1~4 CTF Table
- [Compilation and Synthesis Reports of Parties included in Annex I to the Convention](#)
- 外務省・経済産業省・環境省「攻めの地球温暖化外交戦略(ACE : Actions for Cool Earth)」
- [美しい星への行動 2.0\(ACE\)2.0](#)
- 「気候野心サミット2020」における菅総理大臣によるビデオメッセージ及び結果概要