

国際社会の気候資金動員
— 短期資金（Fast-Start Finance）実施期間からの教訓 —
概要と主要論点



2013 年 11 月¹

Smita Nakhoda、Taryn Fransen、倉持壮（IGES）、Alice Caravani、
Annalisa Prizzon、清水規子（IGES）、Hellen Tilley、
Aidy Halimanjaya、Bryn Welham

要旨

2009 年の国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）第 15 回締約国会議にて留意されたコペンハーゲン合意において、先進国締約国は気候変動対策のための途上国への資金支援について、2 つの目標を打ち出した。一つは「長期資金」（LTF: Long-Term Finance）として 2020 年までに多様な財源から年間計 1000 億米ドルを動員すること、そして二つ目は「短期資金」（FSF : Fast-Start Finance）として 2010 年から 2012 年までの 3 カ年で計 300 億米ドルの「新規かつ追加的」な支援を動員すること、であった。

この FSF は、途上国における緩和及び適応対策に十分な資金を調達するための長い道のりの中の第一歩であった。FSF 実施期間は、世界的金融危機の発生後であり、多くの先進国が緊縮財政を強いられていた時期であったことから、多額の資金を動員するのは非常に厳しい環境であったが、気候資金は FSF に合意した 2010 年時点で既に喫緊の課題であった。そして、気候資金の重要性は今後 10 年間でさらに増していくと考えられる。

本報告書²は、UNFCCC に対し報告された FSF 供与実績を概観したものである。本報告書の検証は 37 供与国の供与実績データに基づいているが、特に FSF の最大供与国であるドイツ、日本、ノルウェー、アメリカ及びイギリスについてはケーススタディとして詳細に分析している。これら 5 カ国は、先進国全体がプレッジした FSF の約 8 割を拠出しているが、政府開発援助（ODA : Official Development Assistance）やその他公的資金（OOF : Other Official Flows）を含む開発資金協力全般においても大きな割合を占める。本報告書では、先進国による資金供与の詳細な検証により、FSF がどのような形で動員され、何を支援したのか、また FSF はどの程度「新規かつ追加的」であるか、に関する知見を提供している。さらに、気候資金の配分について、開発援助、温室効果ガス（GHG : Greenhouse Gases）排出

¹ 本稿は 11 月 14 日の発表後、EU の供与額情報の更新および再検証を踏まえ、11 月 20 日に一部結果を更新している。

² http://output-db.iges.or.jp/enviroscope/modules/envirolib/upload/4799/attach/FSF_Final.pdf

及び気候変動に対する脆弱性との関連性についても検討する。本報告書は、LTF を含む中・長期的な気候資金の増加や効果的活用に関して、先進国に有益な教訓を提示するものである。

主な分析結果

先進国は、FSF 実施期間にプレッジ額 300 億米ドルを超える 350 億米ドルの資金動員を報告。ただし、FSF に何を含め、どのような支援手段及び資金源を FSF に含めるのかは、供与国により異なる。また、多くの場合において厳格な追加性の基準を適用しているわけではない。自己申告ベースの FSF には、このような性格が背景にあることを考慮する必要がある。

●比較可能性と気候資金の中身

- ・ 日、米、英、独、ノルウェー5カ国政府が UNFCCC に報告している FSF 拠出額は大きく異なっている。各国の FSF に含まれている支援手段の種類が異なっているため、この報告における拠出額をもって単純に比較する事は不可能である。
- ・ (5カ国の) FSF のうち 54%を(贈与ではなく)融資、保証、保険が占めているが、これは日本及び米国の FSF にこれらの支援手段が占める割合が多いためである。
- ・ 日本及び米国は、国際協力銀行(JBIC)、米国海外民間投資公社(OPIC)、米国輸出入銀行といった ODA 以外の資金も FSF として計上しているが、英、独、ノルウェーは FSF として計上していない。
- ・ 日本は、事業の一部が緩和又は適応に資する場合であっても、その事業への全支援額を FSF として計上しているようである。これは、ノルウェーも同様である。一方、米国の場合には、事業の一部が気候変動関連であった場合、その部分のみが FSF として計上されている。

●各国の FSF の基準

- ・ 日本の FSF の基準(どのような事業が FSF でどのような事業が FSF でないかという点)は必ずしも明確ではない。
- ・ 米国は、基準を設けているが、非公開。
- ・ ドイツは、ODA の基準をそのまま FSF に適用し、またドイツの FSF を主に供与している International Climate Initiative は、事業の適格性基準を設けている
- ・ 英国は、(英国 FSF 供与の 41%を占める) International Climate Fund からの支援承認を得るためには、一連の評価指標による適合性審査をクリアしていなければならない。
- ・ ノルウェーは、リオマーカー及び関連した基準に従い、気候変動と関連があると特定された全ての開発援助を FSF としている。

報告活動及び透明性は改善している一方で、各国が提供する報告書の量や内容には大きな差異がある。FSF 実施当初は、不完全または要約された情報のみを報告していた国が、その後、案件レベルの詳細を報告するようになったケースが見受けられた。その一方で、一部情報のみ報告していたり、または案件報告を行っていない国もみられる(表1)。気候資金の報告には、情報の入手可能性、情報へのアクセスの容易さ、公開される情報が包括的であるかという点で、更なる改善が引き続き求められる。

表 1 : UNFCCC 提出の FSF 報告書の内容と透明性

	ドイツ	日本	ノルウェー	イギリス	アメリカ
集約情報					
資格基準	明記あり	明記なし	一部明記	明記あり	一部明記
「新規で追加的」基準	明記あり	明記なし	一部明記	一部明記	明記なし
目的	明記あり	明記あり	明記あり	明記あり	一部明記
実施機関	一部明記	明記あり	一部明記	明記あり	一部明記
資金形態	明記あり	明記あり	明記あり	明記あり	明記なし
受取国	明記あり	明記あり	明記あり	明記あり	一部明記
拠出状況	一部明記	明記なし	一部明記	一部明記	明記なし
案件レベル情報					
目的	明記あり	明記あり	明記なし	明記あり	一部明記
実施機関	明記あり	明記あり	明記なし	明記あり	明記あり
資金形態	明記あり	一部明記	明記なし	明記あり	一部明記
受取国	明記あり	明記あり	明記なし	明記あり	明記あり
受取機関	明記あり	明記なし	明記なし	一部明記	明記なし
拠出状況	明記なし	明記なし	明記なし	明記なし	明記なし

¹ 政府開発援助（ODA）について明記あり、その他の公的資金（OOF）には明記なし。

注：本表はFSF記載の情報に基づき作成。追加情報は机上調査及びその他の報告媒体を通じ大部分が入手可能。

日本政府によるFSFの最新版は下記のサイトにてダウンロード可能：

www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/pdfs/assistance-to-2012.pdf（日本語）

www.mofa.go.jp/policy/environment/warm/cop/pdfs/assistance-to-2012_en.pdf（英語）

https://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php（英語）

気候資金は FSF 実施期間に増加したものの、いくつかの定義の下では、資金の多くは「新規・追加的」ではないと判断される（表 2）。先進国は FSF 実施期間に気候資金を増加したものの、FSF 開始以前に既に実施していた案件も FSF として報告した供与国が多い。一方、唯一ドイツについては、FSF に特化した新たな資金源を動員し（EU-ETS からの収入）、また案件を追加的と認めるかどうかの基準年（2009 年）を設けている。

表 2：「新規性」及び「追加性」の基準に関連した、5 大 FSF 供与国による貢献

基準	ドイツ	日本	ノルウェー	イギリス	アメリカ
気候関連の拠出は FSF 以前よりも FSF 実施中に増加した	○	○	○	○	○
気候関連の案件および事業に対する資金は、FSF 実施期間以前よりも増加した	場合による／恐らく	場合による／恐らく	場合による／恐らく	場合による／恐らく	場合による／恐らく
FSF は、同実施期間以前になされたプレッジを満たす協力を含む	部分的に	部分的に	部分的に	部分的に	部分的に
対国民総所得（GNI: Gross National Income）比 0.7 パーセントを ODA に充当するというモンテレー合意を満たした	×	×	○	× （2013 年 3 月に目標達成）	×
既存の財源以外の、斬新な財源を活用している	○	×	×	×	×

●新規・追加性

- 日本の FSF のうち 100 億米ドルは、元々はクールアース・パートナーシップにおいてプレッジされたものである。ただし、日本政府関係者によると、クールアース・パートナーシップへのプレッジは FSF 前であるが、日本政府が UNFCCC に報告している FSF には、2010 年（FSF 開始年）以降に契約を締結した個別事業への支援のみを含めている。
- 新規性に関して、報告書では気候投資基金（CIFs : Climate Investment Funds）に関する議論もしている。本研究報告書の対象となっている 5 カ国全てが、2008 年に CIFs へのプレッジをしているが、FSF 期間前（2010 年以前）に実際に拠出した分については FSF としては計上していない。逆に言えば、2008 年にプレッジしていても、FSF 期間中の拠出額のみを FSF として計上している。その意味において、日本の CEP の FSF への計上の方法は、他国の計上方法と同様であると言える。

本報告書において案件レベルで特定した、320 億米ドル近くの FSF 供与に関する内訳を図 1 に示す。

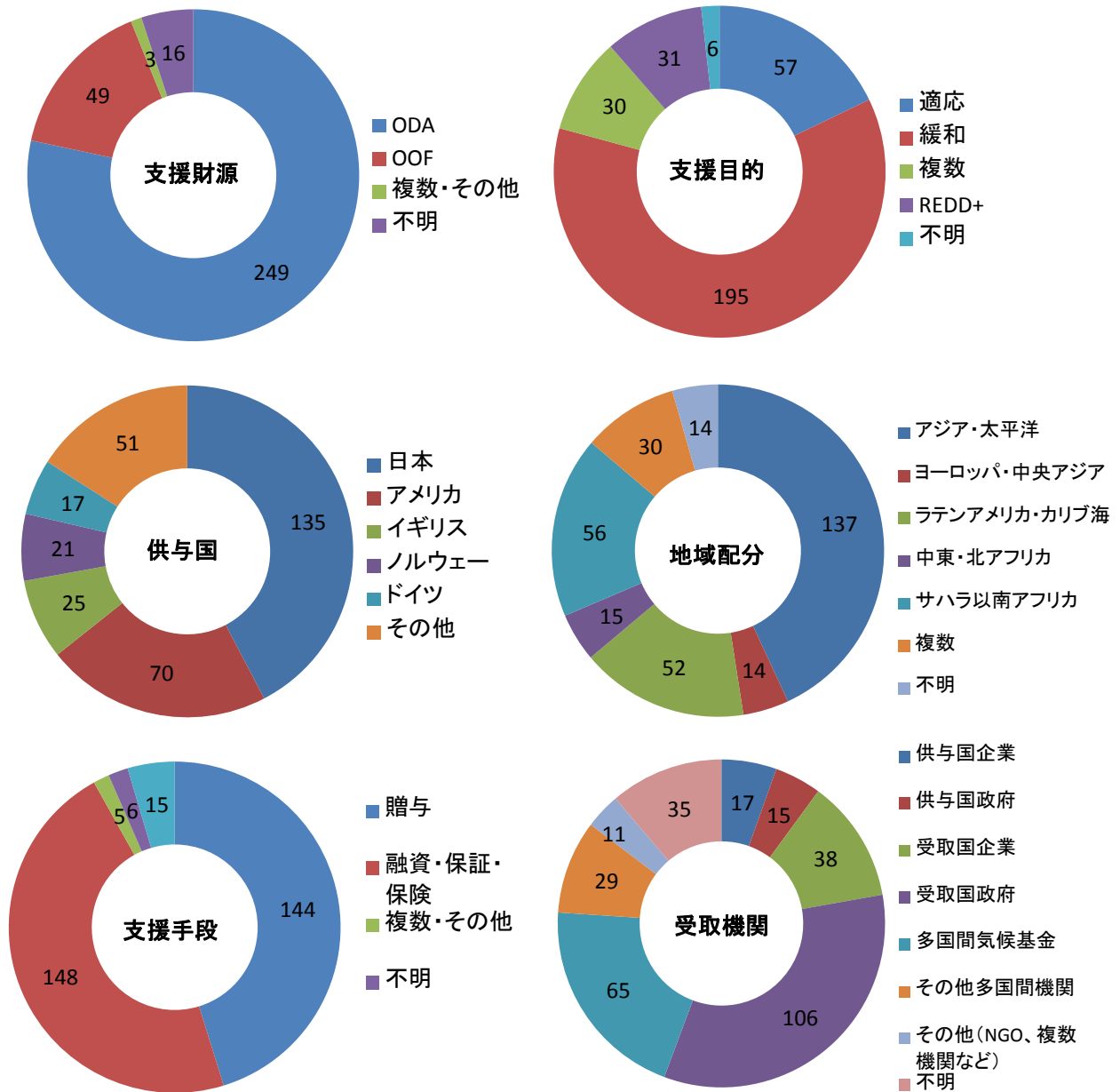


図 1 : FSF 供与の内訳 (単位 : 億米ドル)

注 : 四捨五入のため合計値が一致しない場合がある。

FSF 支援は、適応よりも緩和の案件により多く向けられた（図 1）。2010 年のカンクン合意では、FSF の緩和と適応へのバランスの良い配分が謳われていたが、実際には FSF の 71%が緩和及び森林減少等からの排出削減（REDD+：Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation “plus”）を支援した一方、途上国が気候変動による影響に適応するための協力、及び、その影響に対応・回復する能力強化への協力は 18%に留まっている。9%が、複数の目的のある案件への支援であった。緩和支援の大部分は、世界的に成長著しい途上国が集まるアジアに供与されている。また、2010 年のカンクン合意では、特に適応支援については気候変動影響に脆弱な国々への優先的な配分が謳われていたが、適応支援の 40%は、後発開発途上国（LDCs：Least Developed Countries）および小島嶼開発途上国（SIDS：Small Island Developing States）へ供与された。

●緩和支援が適応及び REDD+支援よりも多い背景

- ・ 適応及び REDD+よりも緩和支援への支援が多い背景には、日本と米国の FSF に大規模エネルギー及び交通インフラ事業への融資及び輸出信用による支援が含まれていることにある。
- ・ これらの大規模事業には、再エネや公共交通インフラも含まれ、日本の JICA による高効率の火力発電も含まれる。

譲許性のない公的資金によるものを含む、民間投資の動員及びレバレッジが大いに注目されている

（図 1）。少なくとも 47%の FSF 資金は融資（譲許性の有無に関わらず）、保証及び保険の形で供与された一方で、44%は贈与及び関連の支援手段の形で供与されている。現在のところ、民間投資は、適応よりも緩和の方が投資機会をより見出せるようである。

●民間資金

- ・ FSF の全体合計額 350 億ドルには計上されていないが、日本と米国は UNFCCC への報告では民間資金動員額分も報告している。（本研究報告書では、民間資金動員額分について分析の対象に含めていない）。

FSF の拠出先は多様である。途上国政府に限らず、NGO、民間企業、その他の団体も含まれている（図 1）。FSF のうち、途上国政府に供与されているのはわずか 33%のみである。残りの部分は、気候投資基金（CIFs: Climate Investment Funds）などの気候変動を専門的に扱う基金、多国間開発銀行、二国間開発援助機関などの機関を通じた支援である。なお、FSF の 68%が二国間援助であった。

気候資金の財源は ODA に依存しているが、それによって ODA の支援先に変化が生じているわけではない。ODA の支援先は FSF の支援先と類似している。この背景の一部には、ODA の大部分が成長途上にある中所得国及び低中所得経済国に対するものであることもある。しかし、仮に気候資金が GHG の高排出国や非常に脆弱な国に向けられる場合、あるいは ODA が貧困国を優先に供与される場合、気候資金と ODA の目的達成の間で綱引きが生じる可能性がある。

FSF の配分は、受取国の GHG 排出量あるいは気候変動への脆弱性とは、密接には関連していないことが示唆された。緩和に対する FSF は、受取国の GHG の排出レベルとの密接な関連性はない。同様に、気候変動適応に対する FSF についても、主要な指標に基づいた脆弱性との密接な関連性は見受けられ

ない。一方で、FSFの配分において、排出削減策または脆弱性低減策の費用対効果の高さなど、気候変動に関する他の検討事項が、どの程度考慮されたかについては、より詳細な検証が必要である。

提言

- **気候資金拡大に継続的にコミットすることは、政治的及び実務的な理由から必要である。**国際的には、先進国が相互説明責任の精神をもって気候資金へのコミットメントを継続することは重要であり、より野心的な気候変動対策の国際合意を得る上で不可欠である。このような資金投資により、先進国・途上国双方にとってより良い発展の道筋をたどることができる。FSF実施期間には、実施前よりも多くの気候資金が供与されたが、追加性のある気候資金は限定的であった。同時に、FSF実施の経験によって、先進国の民間セクターが途上国の低炭素事業に投資する新たなビジネス、また途上国内の民間セクターがよりクリーンでかつ気候変動のための強靱なビジネス展開の可能性があることが実証された。
- **気候資金の拡大によって、途上国は、経済力や制度構築が十分ではない等の基本的な受入能力といった、環境整備を求められることになる。**気候変動対策を目的とした公的・民間の気候資金が十分に供給されれば、ビジネス・アズ・ユージュアルを助長する政策、規制、統制等の根本的な改善を促すためのインセンティブを生み出すことができる。これを達成するには、途上国側のさらなる努力と、途上国による思い切った行動を支える先進国側の支援が求められる。譲許性のない緩和支援によって、環境整備が低炭素投資を比較的实施可能にするようなケースが増加した。一方、そのような資金は、途上国による政策・規制・制度の強化への対処、又は、多くの場合低炭素な性質を持つ選択肢のための追加コストへの対処として必ずしも適しているわけではない。
- **気候資金は各国のニーズ、状況、脆弱性をより踏まえた上で配分されるべきである。**我々の分析は、緩和対策の資金は、GHG排出削減のポテンシャルが相当大きな国により多く充て得ることを示唆している。これを実現するためには、各国の状況に合わせた政策及び国内の政策決定者および投資家との創造的な連携方法を見いだす必要がある。同様に、FSFでは限定的にしか支援されなかったが、適応支援や、気候変動に対する抵抗力の強化に対する支援拡大も必要である。我々の分析からは、適応対策のための資金が脆弱国のためにより多く充当される機会が存在することが読み取れる。国際的な気候資金の枠組みにおいて新たに設立されている機関が、このような目的の達成に注力するのも一案である。
- **気候変動対策とは相容れない開発協力事業への公共投資からの早期の脱却が重要になる。**気候リスクは開発援助全体に取り入れられなければならない。気候変動に対応するためには、主要セクターへの国際投資をビジネス・アズ・ユージュアルから脱却させ、気候変動対策に資するアプローチへと転換させ、高炭素排出の技術が長期にわたって固定化されてしまう事態（ロックイン）を回避する必要がある。この転換は簡単ではないが、公的資金は、これを可能にするインセンティブを創出し、技術的および制度的な取組みを後押しすることができる。

●火力発電への支援

- ・ ODA 及び JBIC を通じ、日本はいくつかの高効率火力発電所への支援をしている（ウズベキスタン、インドネシア）。
- ・ 米国は、明確に火力発電所支援を FSF から除外している。
- ・ 五カ国が拠出している CIFs の Climate Technology Fund は、二酸化炭素回収・貯留（CCS）が計画されていれば石炭火力発電所支援を行うことが可能である。

- 先進国は、FSF 実施期間後も UNFCCC の報告テンプレートおよびその他のツールを活用し、気候資金やその目的に関する包括的で比較可能な情報を提供することで、FSF 実施期間に確立した優良事例を維持することが可能である。FSF に関する各国の報告は国により大きく異なっていた。報告作業は今後も改善が必要である。FSF は終了したが、再び目的、支援機関、支援ツールが集約された形で報告されたり、報告が不透明になってははならない。UNFCCC の下で新たに開発された共通フォーマット（the Common Tabular Format）はこの課題に対応し得る。さらにこのフォーマットは、国際援助透明性イニシアティブ（IATI：the International Aid Transparency Initiative）や OECD 開発援助委員会（OECD DAC：Organization for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee）のような気候変動対策関連の活動に対する支出をモニタリングするイニシアティブへの定期報告書を補完することも可能である。

全体として、効果的に気候資金を活用するには、引き続き学習しながら改善していく必要がある。FSF 実施期間に支援されたプロジェクトの大半は実施の初期段階にあり、それらの成果を確認するには一定の時間を要するだろう。IGES、WRI、ODI を含む多くの機関が気候資金によって援助された事業の成果に関する実証データ及び分析結果に関する情報を収集している。このような失敗事例及び成功事例を率直に振り返り、また継続して連携することが不可欠である。