

# 気候変動の影響による損失と損害（ロス&ダメージ） COP28に向けた動向の整理

適応と水環境領域 研究員  
椎葉 渚

# 損失と損害(ロス&ダメージ)を知る9つのポイント

Q1 ロスダメとは何か？

Q2 なぜロスダメが重要なのか？

Q3 国際交渉では何が議論されてきたのか？

Q4 COP27では何が決まったのか？

Q5 交渉のポイントは？

Q6 COP28の注目点は？

Q7 ロスダメの日本への示唆は？

Q8 ロスダメのビジネスへの示唆は？

Q9 ロスダメの今後の国際協力への示唆は？

本日お話しできなかった細かい情報は補足資料として添付したので、IGESサイトから入手ください。



過去の交渉経緯などは、ブリーフィングノート参照。

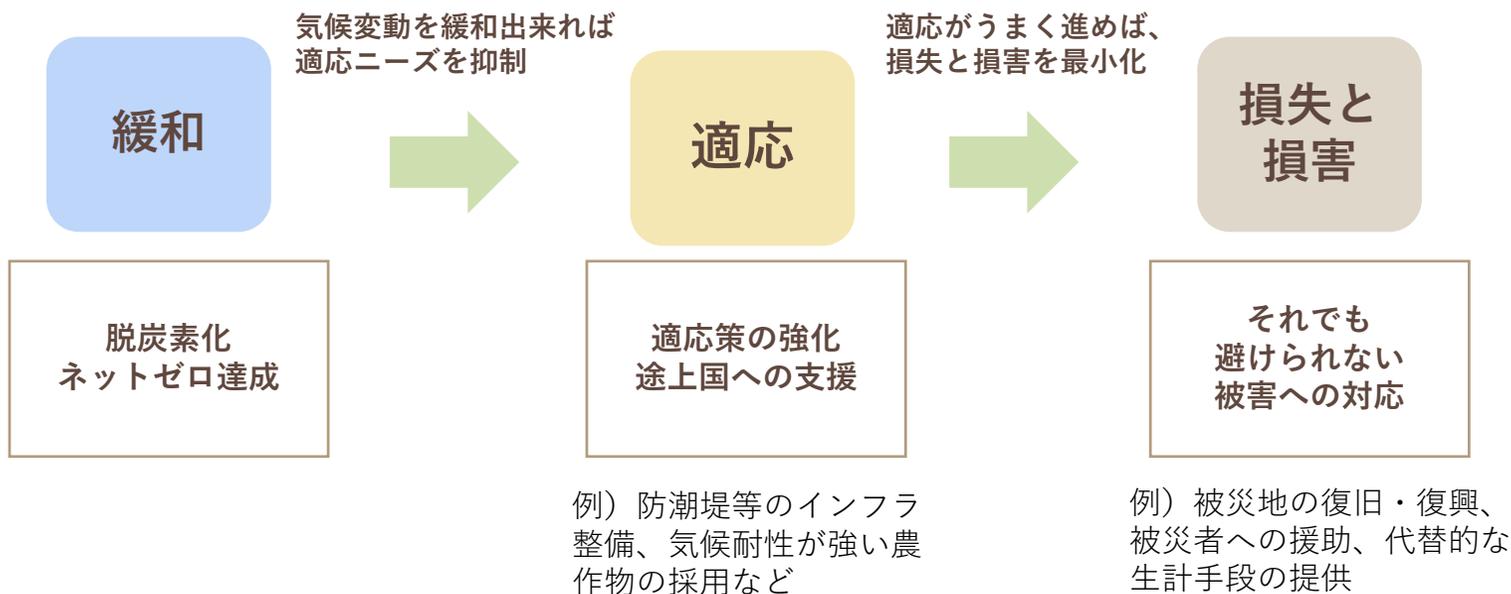
[気候変動交渉における損失と損害\(ロス&ダメージ\)：これまでの議論とCOP26の成果](#)

# Q1: ロスダメとは何か？

A：気候変動の悪影響による損失（賠償や修復が不可能）と損害（賠償や修復が可能）\*。  
国際交渉上では定義されていない。

\* 参照：UNFCCC Technical Paper, 2012

## 気候変動対策の3つの側面



## パリ協定に例示されたロスダメの分野

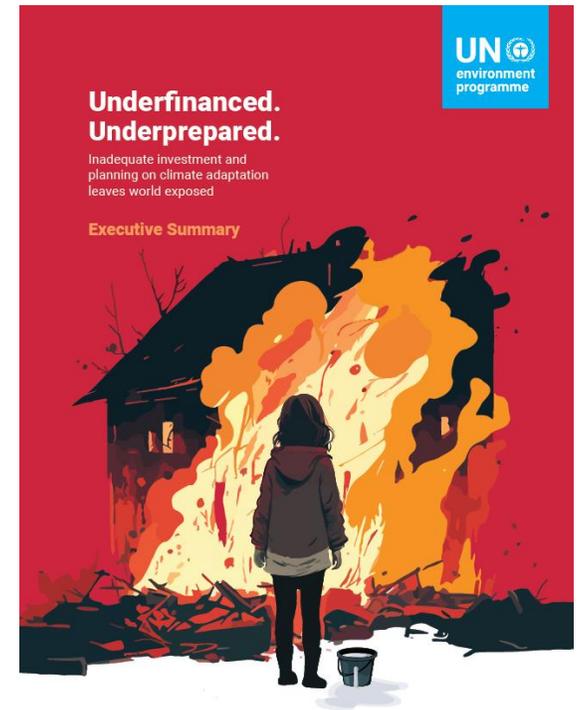
- 早期警戒体制
- 緊急事態のための準備
- 緩やかに進行する事象
- 回復不可能な及び半永久的な損失及び損害を伴い得る事象
- 包括的なリスクの評価及び管理
- リスクに対処する保険の制度、気候リスクの共同管理その他保険による解決
- 非経済的損失
- 地域社会、生活の手段及び生態系の強靱性（レジリエンス）

## Q2:なぜロスダメが重要なのか？

A：台風、豪雨、干ばつ、熱波、山火事などが世界中で甚大な被害をもたらしている途上国では貧困層を中心に、生活基盤や食糧安全保障への悪影響が顕在化

- 気候リスクの増大を放置すれば、**気候関連のロス&ダメージが増大することは避けられない**（UNEP 適応ギャップ報告書2023より）
- 気候変動によるロス&ダメージからの復旧にかかるコストは**2030年までに1500億ドルから3000億ドルに達する可能性がある**（国連気候金融に関する独立ハイレベル専門家グループ報告書より）

2023年11月2日に国連環境計画が公表した「適応ギャップ報告書」



パキスタンで発生した洪水では国土の三分の一が浸水 ©IRIN



ソマリアでは干ばつが続き、飢餓の発生が懸念されている ©UN Photo

# Q3:国際交渉では何が議論されてきたのか？

A：途上国側は先進国の歴史的責任を追求し、ロスダメは適応とは別のものであると主張。先進国側は、責任・補償問題の議論は回避したい姿勢であり、ロスダメは適応の一部と主張。

COP13

バリ行動計画では、適応に関する決定の一部として、ロスダメが交渉文書において初めて明示的に使用

COP16

カンクン適応枠組の下で損失と損害のための作業部会が設置。

COP19

UNFCCC下でロスダメへの対応を支援するため、ワルシャワ国際メカニズムの設立に合意

COP21

パリ協定では、適応（7条）とロスダメ（8条）を別の条項として合意。

COP26

ロスダメのための資金ファシリティについて議論が為されたが、設立の合意には至らず。

## 気候変動枠組条約下におけるロスダメ対応への支援

ワルシャワ国際メカニズム(COP19)

専門家グループ/  
タスクフォース

フィジー  
クリアリング  
ハウス  
(COP21)

サンティアゴ  
ネットワーク  
(COP25)

ナレッジ提供

リスク移転に  
関する情報提供

技術支援促進

### ロスダメは「補償」の話なのか？

パリ協定において、適応とは切り離れたロスダメのための条項を設ける代わりに、ここに先進国の「責任と補償」を含まないことをCOP決定に明記

# Q4：COP27では何が決まったのか？

A：気候変動の悪影響に対して特に脆弱な途上国がロスダメに対応するための新たな資金アレンジメントや基金の設立に合意した。



© Kiara Worth

## COP27で設置が決定された3つの成果

新たな基金

新たな資金アレンジメント

移行委員会

- 先進国側は、既存の資金の活用を前提に、ロスダメのために新たに基金を作ることには反対の姿勢を貫いていたが、交渉終盤でEUが基金の設立を支持したことを契機に、基金の設置に合意。
- 代わりに、支援の対象を「特に脆弱な途上国」に絞ることや、先進国による資金的貢献以外にも多様な資金源を考慮することとなった。

# 移行委員会(TC)が基金の運用方法について検討

## 移行委員会の役割

基金を含めた新しい資金アレンジの運用開始に向け、COP28/CMA5での検討・採択に向けた勧告を行う。具体的には**基金の組織的なアレンジやガバナンス、財源、他の資金アレンジとの調整**などの要素を検討。

## 移行委員会のメンバー構成

24名の委員で構成（先進国から10名、途上国から14名）

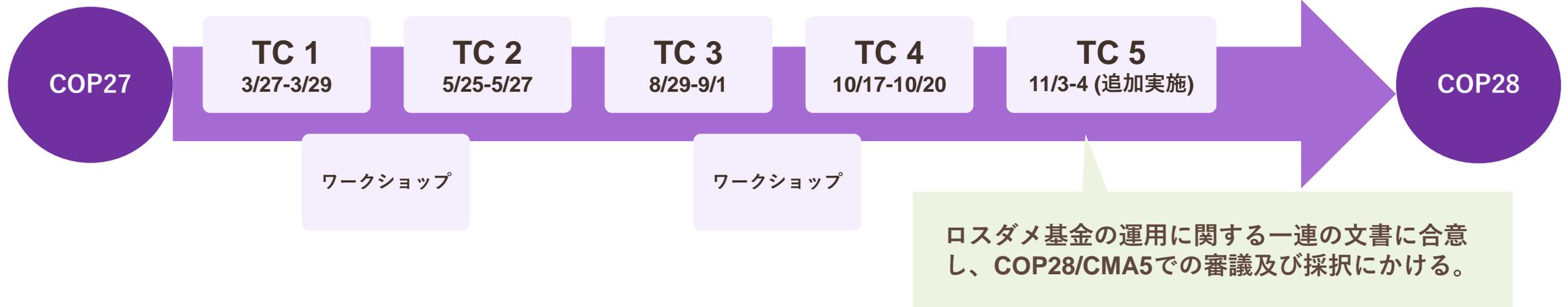
※途上国の参加者は、アフリカ3名、アジア太平洋3名、ラテンアメリカ・カリブ海諸国3名、小島嶼開発途上国2名、後発開発途上国2名、その他1名



©UNFCCC

新たな基金設立に合意

基金の運用方法について合意目指す



# Q5：交渉のポイントは？

A：途上国側は、基金の独立性や、ダイレクトアクセスを重視。対して先進国は、世界銀行による基金のホスト、自発的な資金供与、多様な資金源の活用などを重視。

	先進国	途上国	TCの結果
1 誰が基金を運用するのか？	世界銀行が受託・運用する	独立した新たな事務局設置	▶ 暫定的に世銀が運用
2 誰がお金を受け取るのか？	特に脆弱な途上国(要件有)	特に脆弱な途上国(要件無)	▶ 特に脆弱な途上国(要件無)
3 誰がお金を出すのか？	多様な主体が自発的に貢献	先進国の義務明記すべき	▶ 先進国の貢献を促し、その他の国は自発的に貢献
4 いくらお金が必要なのか？	資金規模決める必要なし	先進国の義務明記すべき	▶ 資金規模の項目削除

# Q6：COP28の注目点は？

A：移行委員会のテキストを採択出来れば、晴れてロスダム基金運用の目途が立つ。  
他方、先進国・途上国双方が不満を残しており、議論が蒸し返される可能性も。

移行委員会が合意したテキスト（合計17ページ）

1. COP28/CMA5決定草案の要素
2. ガバナンスの方法
3. 新たな資金アレンジに関する移行委員会の勧告案

▶COP28/CMA5にて無事に採択なるか。

最後までもつれこんだ2つの論点

世界銀行によるロスダム基金の運用

→最終的には、暫定措置として世銀に4年間の運用を任せるということで、主に途上国側が妥協。

資金源の議論

→途上国側は、先進国政府による貢献を促すような文言を主張。先進国側は、様々な資金源が貢献するべきであり、それらは自発的な拠出であるということを保証したい姿勢を貫いた。



議論は深夜にまで及び、最後は“Take it or Leave it”テキストとして議長が合意を促した。  
アメリカは最後まで抵抗する姿勢を見せたが、最終的には議長に押し切られる形で議論が終了。

\* 移行委員会の議論は[UNFCCCサイト](https://unfccc.int)より視聴可能

# Q7：ロスダメの日本への示唆は？

A：先進国としての貢献が期待される中、日本のロスダメへの支援にも国際的な注目集まる。

## 日本政府の気候変動の悪影響に伴う ロス&ダメージ支援パッケージ（COP27）

事前防災から災害支援・  
災害リスク保険までの  
総合的な支援

ナレッジベースの知見  
共有など

国連や多国間枠組み等  
への貢献

官民連携による気候  
関連サービスや技術の  
海外展開促進

早期警戒システム導入促進に係る  
国際貢献に関する官民連携協議会  
(環境省 2023.6~)

COP28において  
主要国からのロスダメ基金  
へのプレッジが相次ぐ  
可能性も



©Lionel Ng/Bloomberg

- 米・ケリー気候変動特使は、ブルームバーグニューエコノミーフォーラムにおいて、ロスダメ基金に対して数百万ドルの資金を拠出すると約束<[11/14 Bloomberg報道](#)>
- EUもロスダメ基金に対して「相当の」資金を貢献することを表明。<[11/13Reuters報道](#)>

## Q8：ロスダメのビジネスへの示唆は？

A：途上国がロスダメに対応するための資金支援における民間資金への期待高まる。ロスダメへの支援が、自社のリスク軽減や製品・技術の国際的な展開に結びつく可能性も。

### 民間セクターによる積極的な参加が期待

ロスダメ基金は、公的資金だけではなく、民間資金や、革新的な資金源※など、幅広い資金源から拠出を受けることができる。今後、民間セクターや市民社会、気候変動に脆弱なグループ（若者、女性、先住民、移住を余儀なくされた人々）を基金の活動に関与させるプラットフォームや、参画のためのメカニズムが形成。

※例えば、デット・スワップや債務の買戻し、債務の証券化、国際連帯賦課金（e.g. IMOが提案している外航船舶への課税）などが想定されるが、ロスダメ基金の下で新たなメカニズムが設置されたわけではない。

### 途上国におけるロスダメ対策推進を機会として捉えることもできる

ロスダメ基金は途上国における案件を念頭に置いている。ロスダメ基金をレバレッジし、海外サプライチェーンにおけるレジリエンス強化や、製品・技術の国際展開へと繋げる間口が広がる。

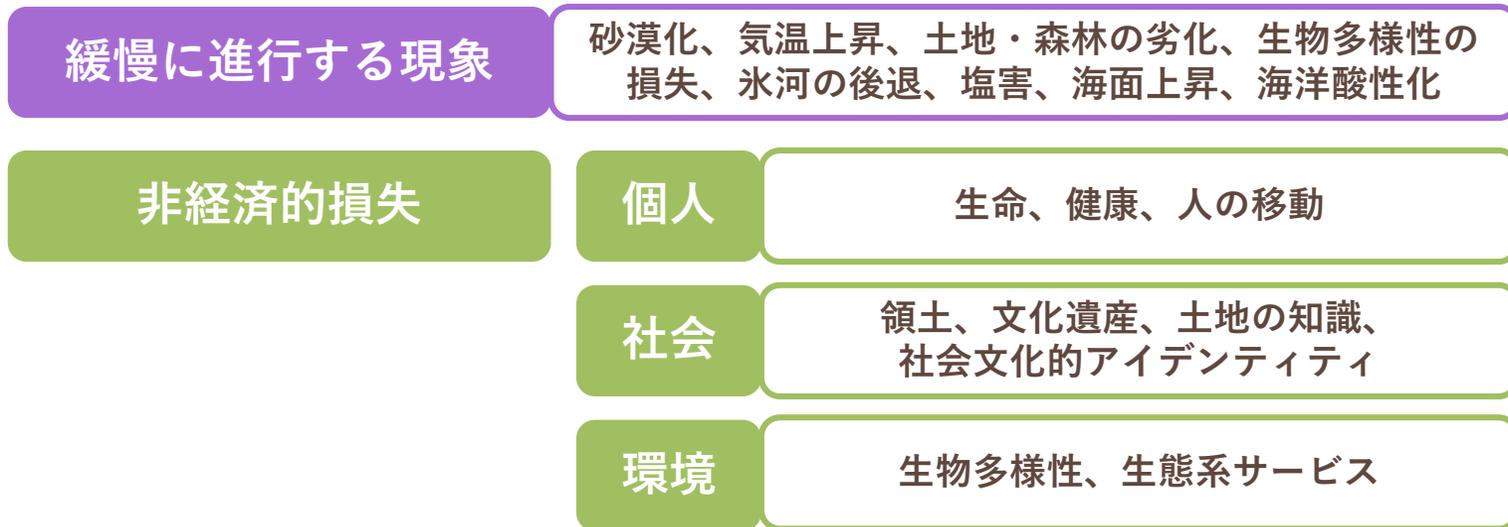
### ロスダメへの補償・支援に対する社会的な要求が高まるか

COPにおけるロスダメの議論が直ちに企業の汚染者負担の議論には結びつかない。ただし、ロスダメへの社会的な課題意識が高まることにより、ロスダメ対応が企業の社会的責任の一部とみられる風潮が高まる可能性はある。

# Q9：ロスダメの国際協力への示唆は？

A：実際に支援を必要とする人々に、いかにして資金を効果的な形で届けることができるのか。これまでになかった領域やアプローチを含めることも検討する必要がある。

ロスダメ基金は、既存の様々な資金支援を補完することが想定されている。とりわけ、**緩慢に進行する現象 (Slow-onset Events)** に起因する損失と損害や、**非経済的損失 (Non-economic Loss & Damage)** など、既存の支援ではあまりカバーされてこなかった領域への活用が期待される。

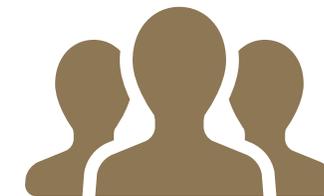


UNFCCC Online Guide to Loss and Damage p4 をもとに筆者作成

支援のアプローチにも見直しが必要



資金  
オーナーシップ  
柔軟性



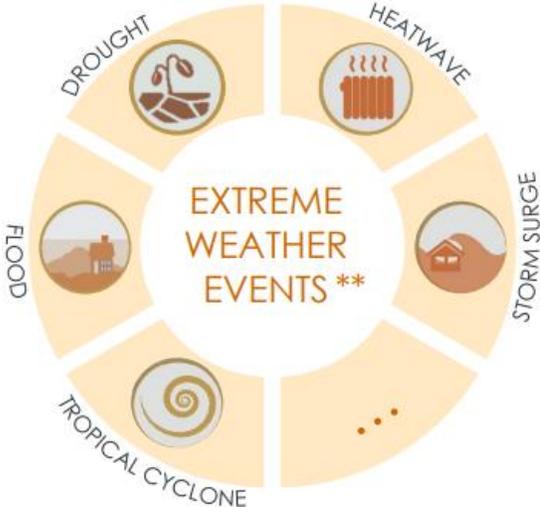
気候変動に脆弱なグループ  
(若者、女性、先住民、移住を余儀なくされた人々)

# UNFCCCにおける損失と損害の対象範囲

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

ワルシャワ国際メカニズムの優先課題

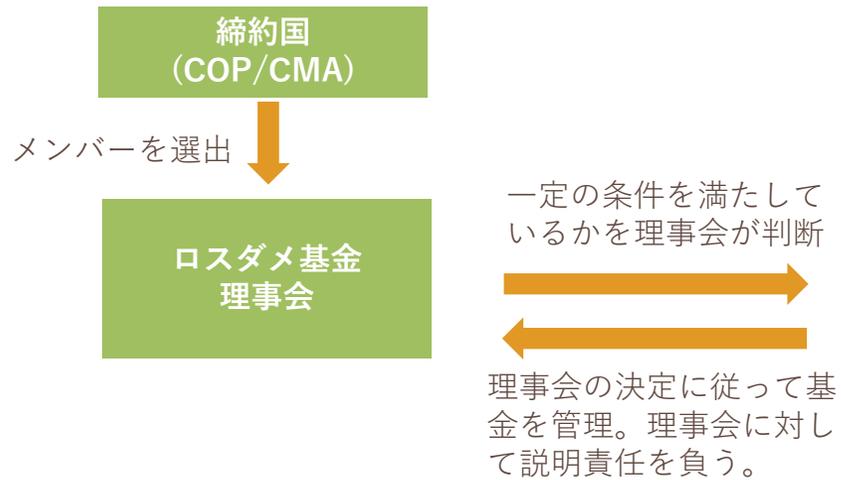
- 緩慢に進行する現象
- 人の移動
- 包括的リスク管理（防災、復旧、復興など）
- 非経済的損失
- 資金、技術、能力強化などの行動と支援



参照：UNFCCC Online Guide to Loss and Damage

# TCの結論①: 世界銀行による基金の暫時的な運用

## 世界銀行の下に設置する金融仲介ファンド (FIF) による4年間の運用



ロスダム基金  
(世銀・金融仲介  
ファンド(FIF))

ロスダム基金  
事務局

### FIFとは？

特定の資金調達目的のために設置される信託基金の一種であり、世界銀行が運営・管理を担う。2011年に設立された緑の気候基金 (GCF) についても、当時は同様の措置が取られた。

独立した専属の新たな事務局を世界銀行がホストする。  
(事務局が立ち上がるまではUNFCCC事務局が運営)

- FIFの運用に関する要件 (例)
- 基金が独自の適格基準を設定・活用する
- 世界銀行の方針よりも基金の運営方針が優先する
- 全ての途上国が、基金からの資金を直接利用できる
- 世界銀行のメンバーでない国が、基金にアクセスできる
- 世界銀行が、基金への拠出金を資本市場で投資できる
- 基金が多様な資金源から拠出を受けられるようにする

▶ 暫定的な運用に対する独立の評価において、一定の要件を満たしていないと理事会が判断した場合は、暫定期間後に独立機関として基金を設立しなおすための措置を講じる。

▶ 要件が満たされていると理事会が判断した場合は、暫定期間後もFIFとして世界銀行が基金を運用する。

## TCの結論②: 運営規定 (Governing Instrument)

**目的:** 気候変動の悪影響に対して特に脆弱な開発途上国が、気候変動の悪影響に伴う損失や損害に対応できるよう支援すること  
**スコープ:** 気候変動の悪影響による様々な課題に対処し、現在の資金支援の優先的なギャップに焦点を当てた補完的・追加的な支援

### ガバナンス・制度的アレンジメント

#### 法的地位

- 基金は国際的な法的人格と法的能力を有する。

#### COPおよびCMAとの関係

- COP、CMA両方にサーブする
- そのアレンジについてはCOP29/CMA6において結論を出す
- 理事会は、COPとCMAによる検討のために勧告を行うことができる

#### 理事会/理事会の手続規則

- すべての締約国の代表を公平かつバランスよく反映したメンバーで構成する。
- ユースや女性、先住民、環境NGOなどのステークホルダーの参加を強化する。

#### 事務局

- 独立した専属の事務局を新たに設置する。

#### 受託者 (Trustee)

- 受託者は、理事会の関連決定に従って基金の資産を管理。また、理事会に対して説明責任を負う。

### 運用モダリティ

#### 参加資格、国のオーナーシップ、アクセス

- 気候変動の悪影響に対して特に脆弱な開発途上国は、基金から資金を受け取る資格を有する。
- 理事会は、基金へのアクセスを容易にする様々な方法を開発する。

#### 補完性と一貫性

- 他の関連する二国間、地域間、国際的な資金援助メカニズム及び機関の活動との間の補完性を強化する方法を策定する。

#### 資金的インプット

- 適宜、公的、民間、革新的な資金源からのグラントや譲許的融資を含む、多様な資金源からの拠出を受ける。
- 4年ごとに定期的な資金補充を行い、継続的に資金投入を受ける。

#### 資金手段

- 理事会の方針およびCOP・CMAのガイダンスに基づき、グラントおよび譲許的融資の形で資金を提供する。

#### 配分

- 途上国の優先事項やニーズなどの要素を考慮の上、今後配分メカニズムを策定する。

その他: モニタリング・評価、受託者の基準、環境的・社会的セーフガード、説明責任と独立メカニズム、運用規定の改定、基金の終了

## TCの結論③: 新たな資金アレンジメントに関する移行委員会の勧告案

**資金アレンジメントの目的:** 今次設立されるロスダメ基金を含む、条約及びパリ協定の内外の多様な資金源、基金、プロセス、イニシアティブを動員・スケールアップし、それらを用いて途上国が損失と損害に効果的に対処することの支援

- 革新的な資金源を含む**多様な資金源が、新規および既存の資金アレンジメントを支援する**ために利用できるようにすべき。また、これらが気候変動に脆弱な状況にある人々やコミュニティ（女性、子ども、若者、先住民、気候変動に起因する移民など）を対象とするようにすべき。
- 理事会に対し、ワルシャワ国際メカニズム（WIM）の協力のもと、途上国において損失および損害への対応を支援している、**条約およびパリ協定の内外の資金源、基金、プロセス、イニシアティブ（資金アレンジメント）を特定するための手順のスタンダードを策定**するよう要請
- 資金アレンジメントに貢献する主な組織による**年次ハイレベルダイアログ**の開催を提案。
- 締約国および関連機関は、**条約およびパリ協定の内外の資金源、基金、プロセス、イニシアチブを改善するための追加的な資金アレンジメントを策定し、実施**することを検討すべき。  
（e.g. 既存および新規のアレンジメント間の相乗効果と一貫性を向上させることを目的とした、二国間、地域間、多国間のより良い調整の方法を模索）