

UNEP適応ギャップ報告書2023

「日本語で読むシリーズ」解説ウェビナー

2024年4月24日

岡野直幸

適応と水環境領域研究員

IGES

Institute for Global
Environmental Strategies

1. 適応ギャップ報告書とはどのようなものか

UNEP適応ギャップ報告書の概要

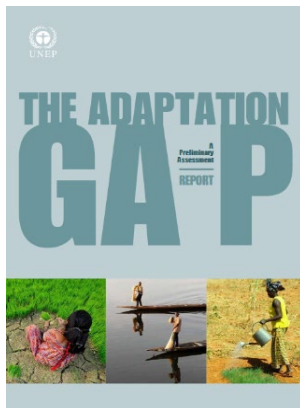
「UNEP適応ギャップ報告書(AGR)シリーズは、適応計画、資金調達、実施に関する世界的な進捗状況について、科学的根拠に基づく評価を毎年行っている。また、国内および世界的な適応の取り組みを強化・促進するための選択肢を探り、関心のある特定の問題について詳細な分析を提供している。国連環境計画(UNEP)は、国連加盟国間の気候変動交渉に情報を提供する目的で、2014年からAGRを作成している。独立した評価ではあるが、AGRの目的はUNFCCCグローバル・ストックテイクと密接に関連している。AGRは、UNEP、UNEPコペンハーゲン気候センター(UNEP-CCC)、世界適応科学プログラム(WASP)が共同で作成している。」

UNEPウェブサイトより報告者訳(強調は報告者)

同シリーズのものとして、
Emission gap report(温室効果ガス)
Production gap report(化石燃料)
などがある。

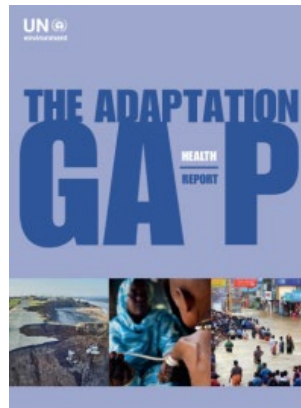


適応ギャップ報告書の変遷



2014年創刊号

- UNFCCC交渉を支えるためのグローバルな適応のアセスメントを実施して欲しいという要請。
- 適応進捗評価の方法が科学的にも政治的にも定まっていないことを念頭に、方法論自体の検討から出発。



～2018年号

- 適応ギャップのアセスメントの方法を前進させること、特定のセクターにおける適応ギャップのアセスメントを提供することが主な課題。
- 資金(2016)、評価の方法論(2017)、健康(2018)



2020年号～

- UNFCCC締約国及び関連するステークホルダーに対し、ロバストなグローバル適応努力の評価を定期的に提供することを目的とする。
- グローバル・ストックテイクと大きく重なり合う目的を持ちつつ、独立の報告書としての位置づけ。

UNEP適応ギャップ報告書の基本的な位置づけ

- UNFCCCにおける国際交渉への独立のインプットとして、世界の適応努力の進捗とギャップに関する科学的・客観的な情報を整理して公表するもの。
- 2010年より刊行されていたEmission gap reportの姉妹編として、いくつかのUNFCCC締約国からのリクエスト(≠決議)に応じ、2014年に創刊。
- ギャップ報告書では、「適応ギャップ」を以下のように定義(2014年の定式化以来不変):
 - 「実際に実施された適応策と、社会的に設定された目標との差。気候変動の影響の許容範囲に関連した選好、資源の制約や優先順位の競合を主に反映して決定される。(AGR2014)」
- 評価にあたっては、2020年以降、以下の要素をレビューしている。
 - 適応計画の進捗とギャップ
 - 適応実施の進捗とギャップ
 - 適応資金の進捗とギャップ
- また、各号、特定のテーマについて深掘りをする章を含む(AGR2023の場合、損失と損害)。
 - 損失と損害は、特にCOP27で損失と損害の基金を含む資金措置の新設が決定されて以来、交渉上の重要テーマとなっている。
 - ☆損失と損害の章には、IGES研究員も貢献しました！

今次報告書の特徴

- 適応ギャップ報告書2023は、**COP28へのインプット**として作成された報告書（刊行は2023年11月2日）。主な国際交渉プロセスとして、以下を念頭に置いている。
 - COP28において完結したグローバル・ストックテイク（パリ協定実施の進捗評価プロセス）
 - COP28において完結した適応の世界全体の目標（GGA）に関する交渉（グラスゴー・シャルム・エル・シェイク作業計画）
 - ※なお、適応の世界全体の目標（GGA）とは、パリ協定7.1条に規定される以下の目標のこと：
「締約国は、（中略）気候変動への適応に関する能力の向上並びに気候変動に対する強靱（じん）性の強化及びぜい弱性の減少という適応に関する世界全体の目標を定める。」
 - 適応及び損失と損害関連の資金交渉
 - さらに、資金ギャップの議論は、資金COPと言われるCOP29への示唆をも想定している
- さらに、UNFCCC交渉外の国際プロセスとして、国際資金アーキテクチャの変革、とりわけ国際開発金融機関（MDBs）のあり方へのインプットも念頭。
- なお、適応ギャップ報告書2023において加えられた新たな要素として、下記がある。
 - 資金に関する章の大きなアップデート（末尾の参考スライドを参照）
 - コラム記事等としてケーススタディの追加

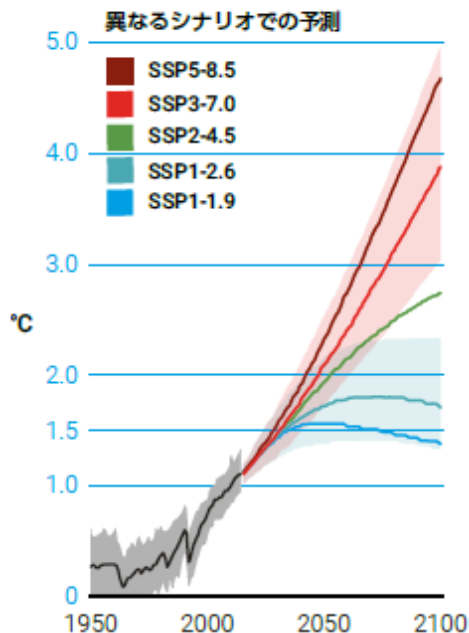
2. 適応ギャップ報告書2023の内容

ヘッドライン:計画と実施

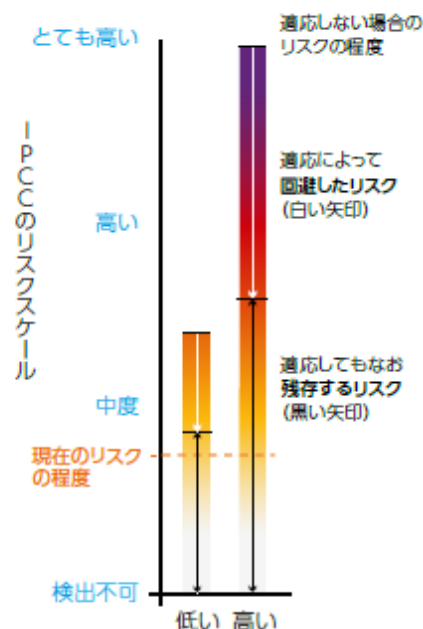
- 世界の気温及び気候の影響とリスクは上昇を続けており、世界的な適応行動の迅速な加速が緊急に必要であることを浮き彫りにしている。
- 6カ国に1カ国は、いまだに国レベルでの適応策の計画手段(adaptation planning instrument)を有しておらず、残存するギャップを埋めるためには、さらに多くのことをしなければならない。
- 途上国における適応の実施は停滞している。

図 ES.1 適応ギャップ報告書シリーズの概観：気温変化と気候リスク及び適応の程度と国際気候交渉の関連

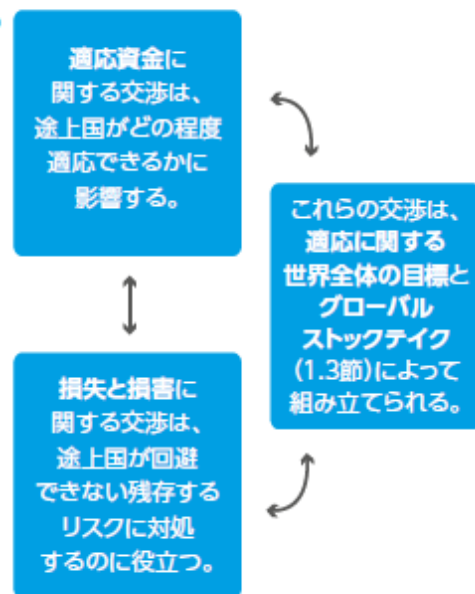
A. 1850～1900年との比較における
世界の表面温度変化



B. 対照的な排出シナリオと仮定的な
適応シナリオの下での今世紀末の
リスクレベル



C. 国際気候交渉との関連

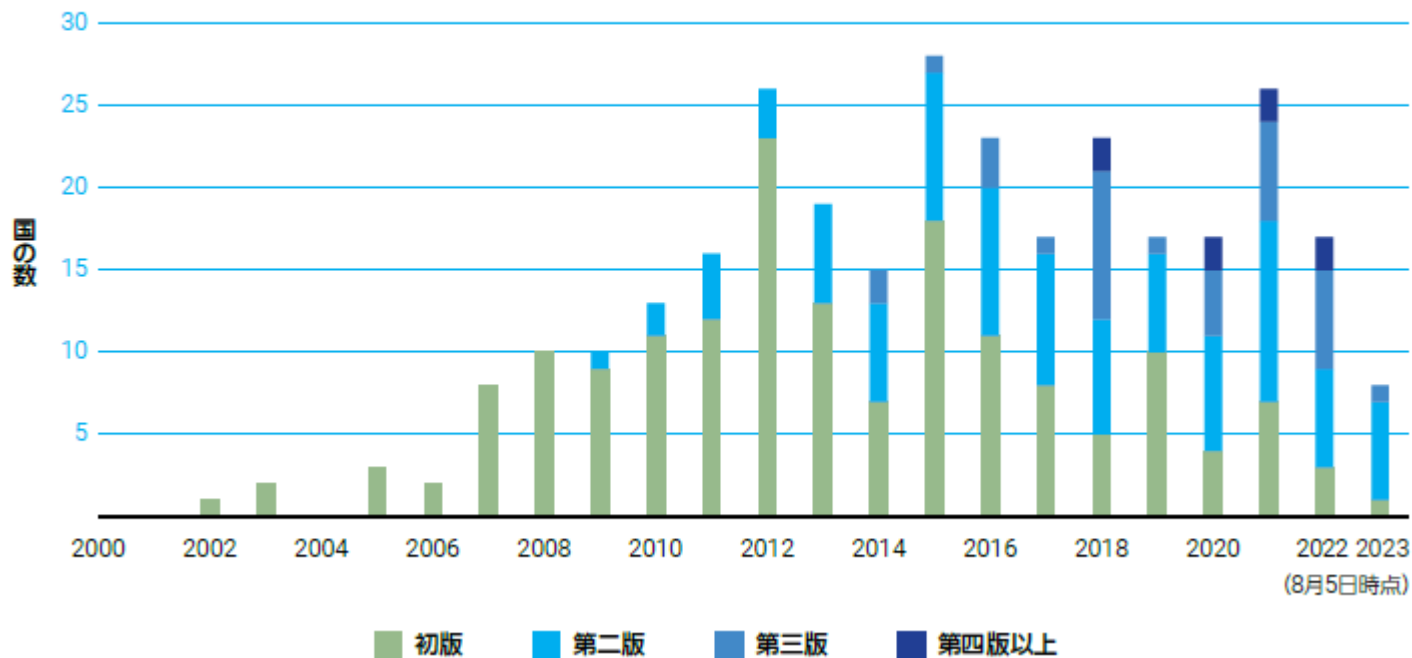


排出シナリオ

Source: Panel A inspired by IPCC (2022, 2023). <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/figures/figure-spm-4> and <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/figures/summary-for-policymakers/>. Panels B and C: Authors' own elaboration.

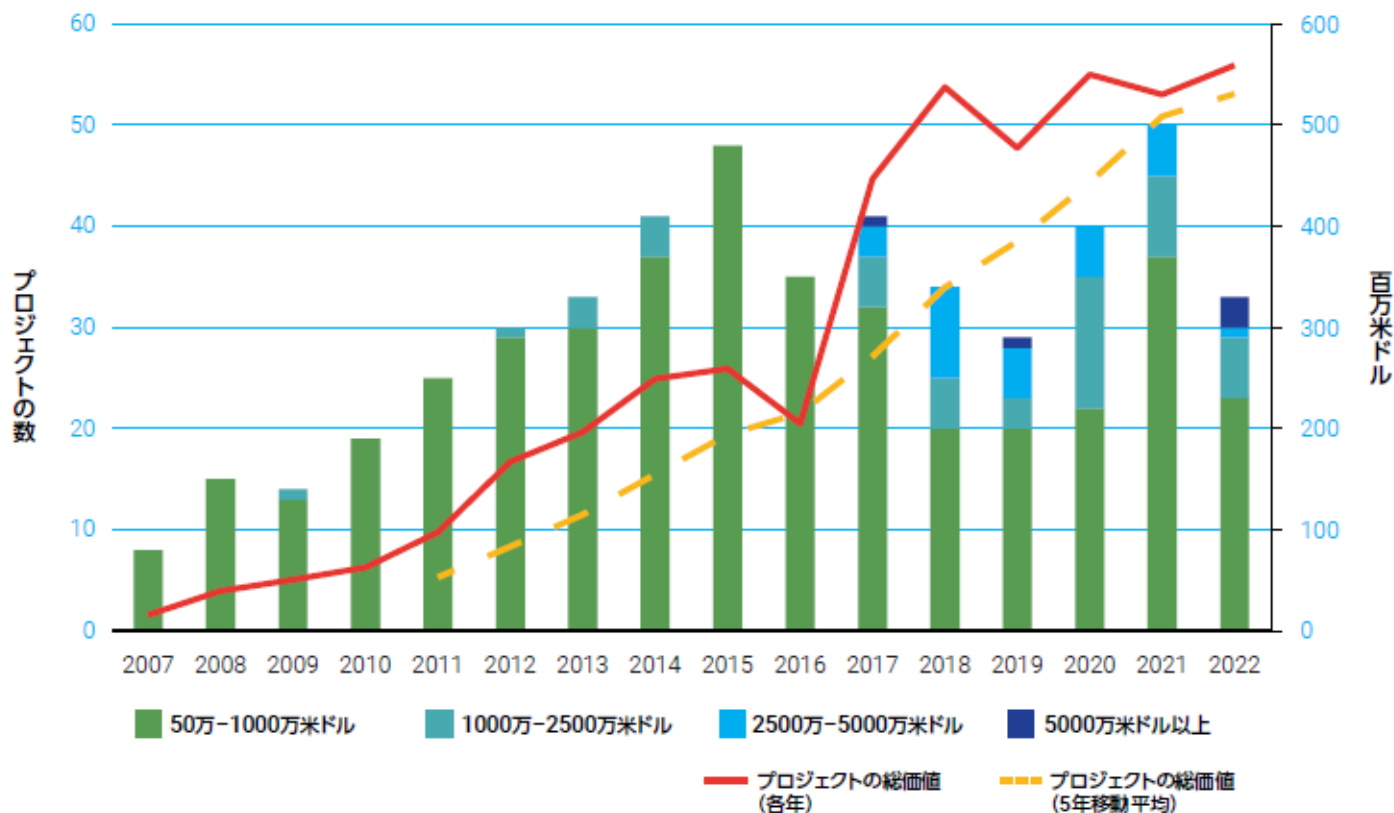
Note: SSP: Shared Socioeconomic Pathway (共通社会経済経路)

図 ES.2 各年に世界で公表された国レベルでの適応策の計画手段の数 (2023年8月5日現在)



UNFCCCに提出された国別適応計画(NAP)のみをカウントしているわけではない。適応に関する計画であれば何でもカウントする。

図 ES.3 UNFCCC気候基金を通じて資金提供された新規適応プロジェクトの数



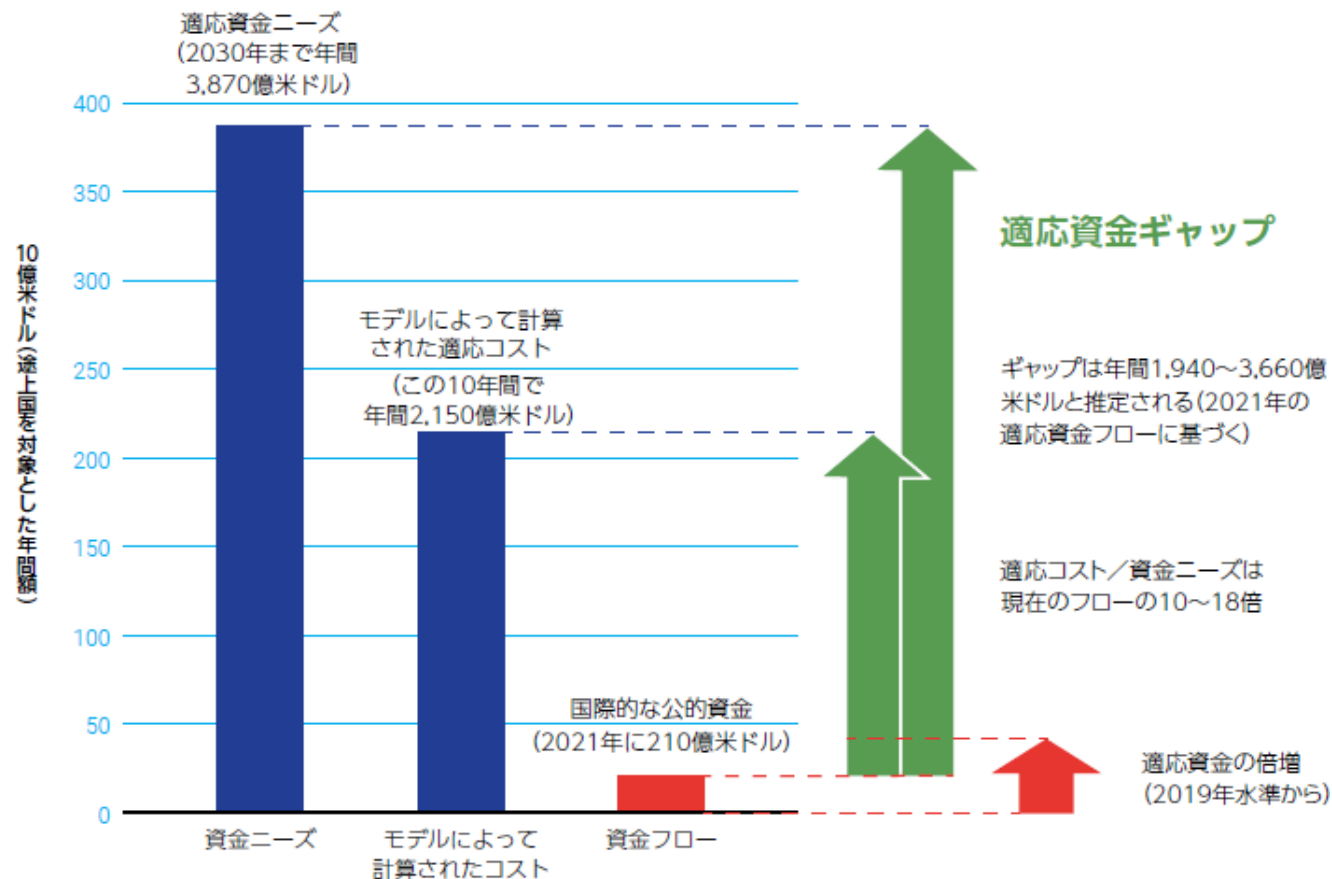
考慮されている「UNFCCC気候資金」は、適応基金、緑の気候基金、地球環境ファシリティの後発開発途上国基金と特別気候変動基金の4つ。

プロジェクト予算は右肩上がりだが、プロジェクト数が横ばいであるため、「停滞」との評価。

ヘッドライン: 資金

- 途上国における適応のコストとニーズの推定値は、これまでの推定値よりもかなり高くなっており、この10年間は年間2,150億米ドルから3,870億米ドルというのが妥当な範囲である。
- 途上国に対する国際的な公的適応資金は、加速、拡大することが差し迫って求められているにもかかわらず、そのフローは2020年以降減少している。
- 適応資金のギャップは、現在の国際的な適応資金フローの10倍から18倍であり、これまでの推定範囲より少なくとも50%以上大きい。
- ジェンダー平等と社会的包摂は、適応資金のニーズとフローに十分に含まれていない。
- 適応資金ギャップを埋めるには、より多くの国際、国内、及び民間の資金が必要であり、理想的にはグローバル金融アーキテクチャーの改革とより良い国際協力が必要である。

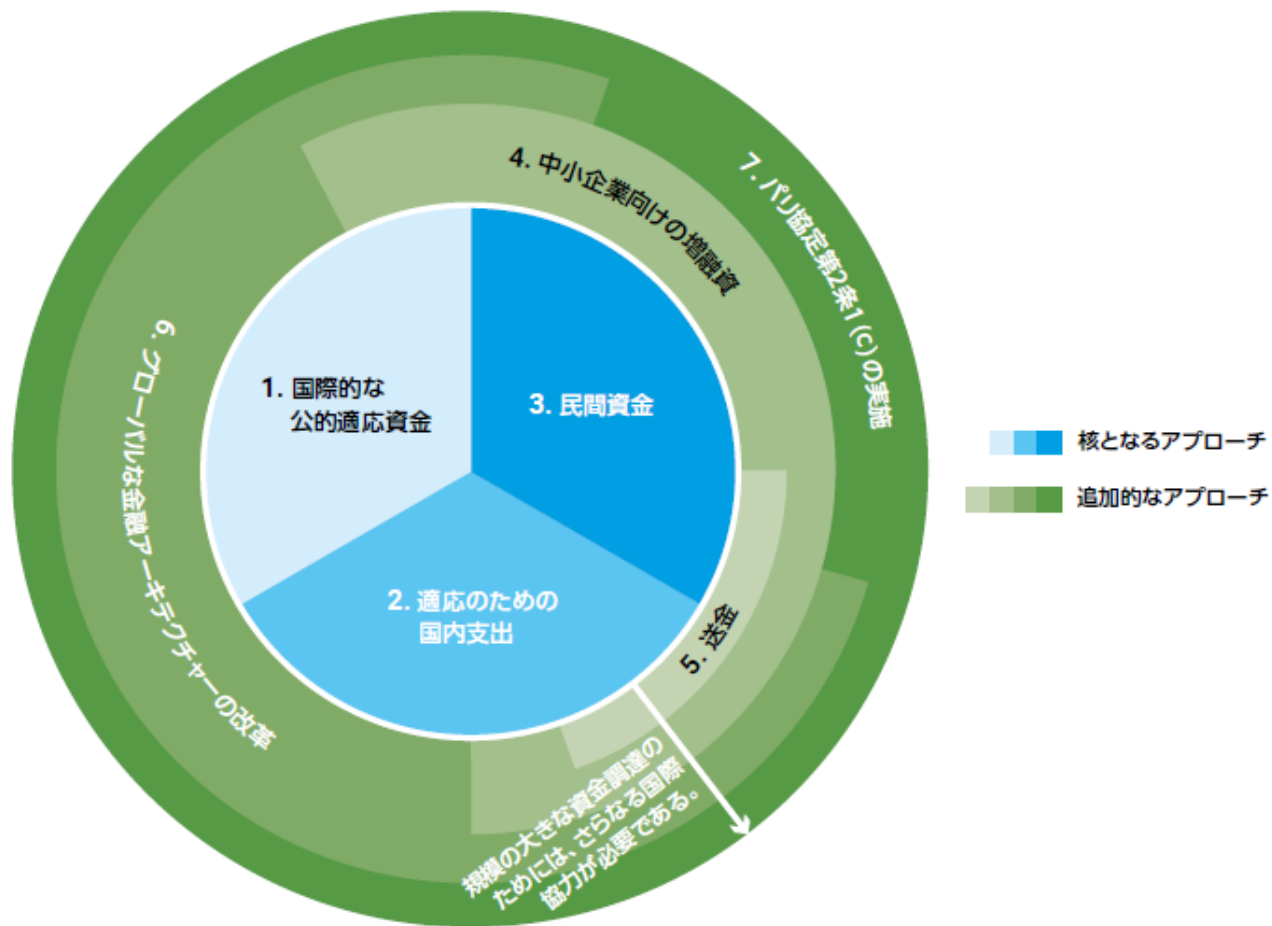
図 ES.4 途上国における適応資金ニーズ、モデルによって計算されたコスト、国際的な公的適応資金の流れの比較



Note: ニーズとフローの値はこの10年間、国際的な公的資金のフローは2021年のものである。国内・民間資金のフローは含まれていない。

参考:なぜ国内予算・民間資金が評価に含まれないか

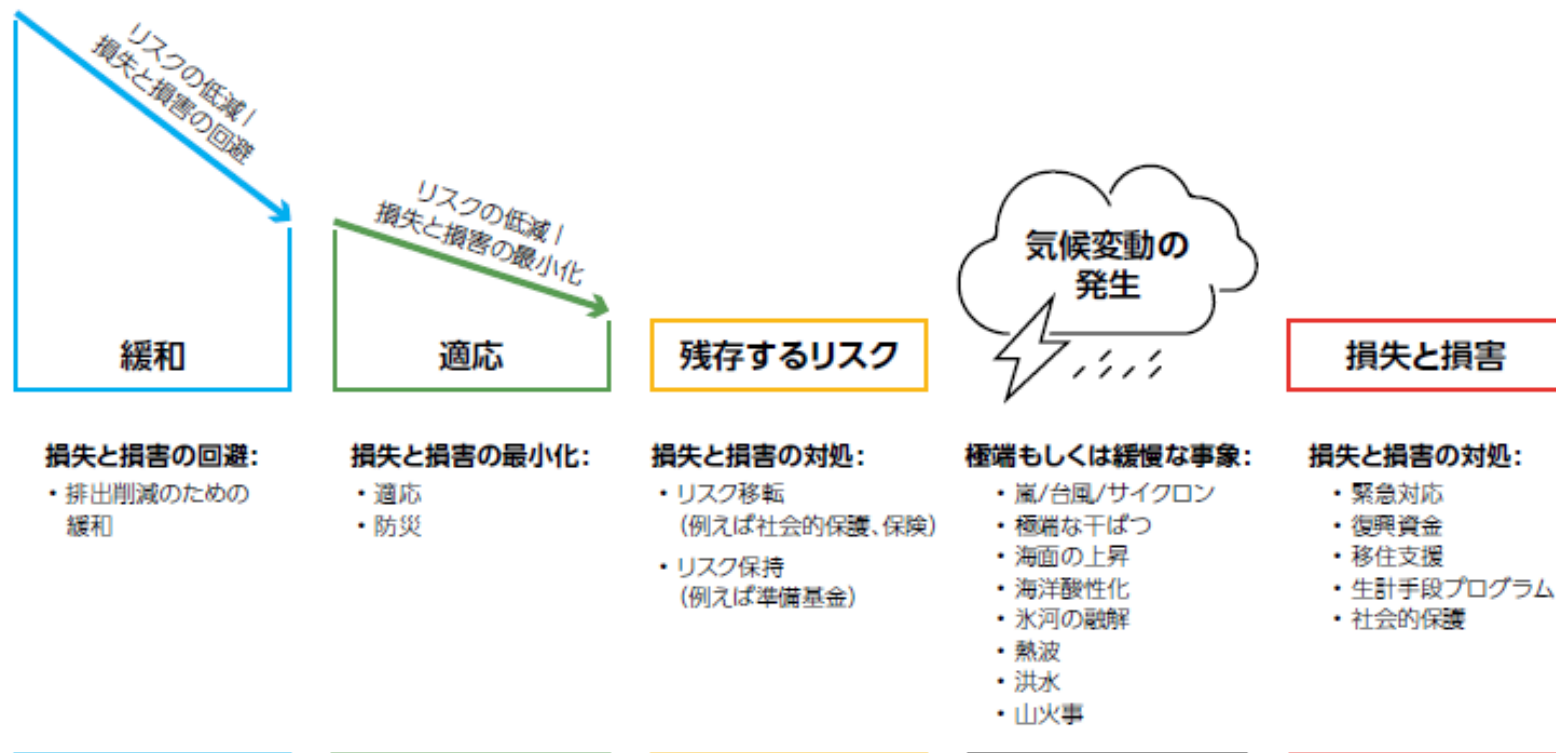
- 信頼のおけるデータが存在しないから。
 - 国内予算:国内的な投資・調達など主要な要素について、データが不足。
 - 民間資金:二国間および多国間の公的チャンネルによって動員された民間資金のデータは存在する。一方、資本市場へのボンドの発行を通じた民間資金の流れや、国内的な、企業支出、消費者購買、プライベート・エクイティなどについて、データが不足。
- もちろん、信頼できる方法によって計測できないからといってそれが重要でないということにはならない。国内予算も民間資金も、適応に大きな貢献をもたらす資金源。とりわけ国内予算は、適応がまずもって当該国国民の人権保護・ウェルビーイングのための政策であること考慮すれば、中核的役割を果たすはずのもの。
- 科学的にロバストな方法論を採用するという要請から、こうした不足には仕方のない面もある。一方、国際交渉へのインプットとして「コスト・ニーズ」と「国際公的資金フロー」とのギャップを強調することは、ヘッドラインの切り抜きを通じて国際世論をミスリードする恐れがある。



ヘッドライン: 損失と損害

- 緩和・適応行動が遅々として進まず、不十分であることが、適応のソフト・ハード両面の限界に益々つながりつつあり、いくつかの点ですでに限界に達しているかもしれない。
- 概念的な明確さの欠如は、損失と損害に関する政治的・実務的な進展に対する明らかな障壁となっている。
- NAPsやNDCsでは損失と損害への言及が増えているが、これらの文書は損失と損害に対処するための選択肢についてはほとんど触れておらず、特に非経済的(non-economic)損失と損害はほぼ見落とされている。
- 損失と損害に対処するための資金需要については、多くの不確定要素が残っているが、必要な規模の資金を確保するには、革新的な資金源とガバナンス構造を見つけなければならない。

図 ES.6 損失と損害の回避、最小化、対処



Adapted from: Richards, J.A. (2022). <https://www.lossanddamagecollaboration.org/stories-op/how-does-loss-and-damage-intersect-with-climate-change-adaptation-drr-and-humanitarian-assistance>

3. 適応ギャップ報告書から読み取れるメッセージ

適応ギャップ報告書の意義と課題

- ・ 進捗評価が難しいと言われる適応に対して、客観的な進捗状況の評価を与えようと試みてきた。
UNFCCC交渉の外にあるからこそ、交渉の政治的な文脈から一定の距離をとったところで、科学的なアプローチを核とした知見を積み上げてきた。

 - ・ 適応ギャップを「実際に実施された適応策と、社会的に設定された目標との差。気候変動の影響の許容範囲に関連した選好、資源の制約や優先順位の競合を反映して主に決定される。(AGR2014)」として定義したことや、2020年以降、ギャップ進捗の焦点を「計画・実施・資金」に絞ったことは、少なくとも、ひとつの参照軸を与えた点で国際的な議論に貢献。
 - ・ ただし、特に資金の項目で触れたとおり、データに基づいて評価できる部分だけを切り取って「グローバルな適応」の進捗を評価するという、ミスリードを誘う面もある。読み手も留意する必要。
- ・ COP28決定では、適応の世界全体の目標(GGA)の実施と進捗評価に係る「グローバル気候レジリエンスのためのUAE枠組み」が採択され、適応の進捗評価のあり方についても大きな進展があった。
2020年以降定型化されてきた適応ギャップ報告書のアプローチに、この交渉の進展がどのような影響を及ぼすか注目。

適応ギャップ報告書の使い道：ニーズの把握

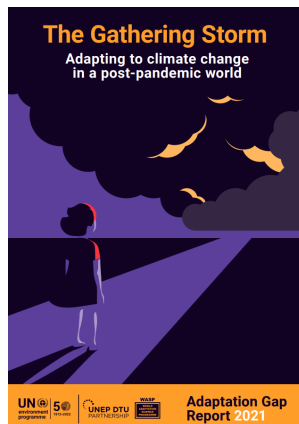
- 適応ギャップ報告書は、計画・実施・資金という適応努力の各要素について、現状あるデータや研究から言えることを示している。そのため、もっとも直接的な使い方としては、本報告書を用いて適応(支援)のニーズを大づかみに特定することが考えられる。
 - 例えば、6カ国に1カ国は国レベルでの適応策の計画手段を有して「いない」という情報からは、逆に多くの国が適応に関する何らかの計画をすでに有しており、計画の実施やMEL(モニタリング・評価・学習)のプロセス、それを踏まえた計画の改訂などが、ニーズとなっていることが想定できる。
 - 適応ギャップ報告書は個別の国やケースについて詳細情報を伝えるわけではないため、オーバービューの把握のために活用するのが適切。
- 気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の報告書は、現在の研究ギャップを特定するために活用されることもある。同様に、適応ギャップ報告書は、実務家や政策志向の研究者にとって、適応の政策・実務に関わる情報のギャップを特定するために有益かもしれない。
 - 例えば、適応実施の進捗を評価するための方法論の開発、適応に活用されている資金フローの包括的な見える化などは、いわば適応ギャップ報告書のギャップを埋めうる事業・研究となりうる。
- なお、適応ギャップ報告書は、主に途上国の適応ギャップを指摘しているが、特にパリ協定の採択以後、適応は途上国のみならずすべての国が努力すべき事柄となっていることにも留意。
 - 日本における適応の取り組みについては、国立環境研究所(NIES)の運営するA-PLATに情報が集約されている。また、最近では民間企業の適応が最近注目を集めており、環境省「民間企業の気候変動適応ガイド」や、経産省「日本企業による途上国における適応グッドプラクティス事例集」が参考になる。

適応ギャップ報告書の使い道:トレンドの把握

ギャップ報告書は、適応計画・実施・資金の現況報告だけではなく、最近のトレンドを反映した特定のテーマの深掘りも行っている。ここで示されるトレンドは、国際場裡での注目度の高さを示すものであり、政策・投資・研究機会等に示唆を与える。



2020
自然を活用した解決策
(NbS)



2021
COVID-19の影響



2022
適応の有効性
(Effectiveness)



2023
損失と損害
(Loss and damage)

参考：資金ギャップに関する大きなアップデート

- 適応ギャップ報告書は、2016年に適応の資金ギャップに関する包括的なアセスメントを実施し、適応ギャップ報告書2016にその結果を取りまとめていた。それ以降の報告書では、2016年に行ったアセスメントを時点更新するというのが基本的なアプローチで、モデルを用いた新たな計算等が行われていなかった。
- 適応ギャップ報告書2023では、外部資金も活用して、資金ギャップについて追加的な研究を実施。この追加的な研究は2016年の包括的なアセスメントをアップデートするものとして位置づけられている。この点について、詳細には、United Nations Environment Programme (2023). Adaptation Finance Gap Update 2023. In Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared. Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed. Nairobi.を参照。
- これは、資金関連の交渉議題、とりわけ適応資金倍増、NCQG(新規合同数値目標、COP29の焦点)へのインプリケーションも念頭においている。

従来(2022まで)の資金の章

- 2016年に行ったアセスメントをベースとした時点更新。特に、モデルによる適応コストのアセスメントは、2016年以降行われていなかった。
- ただし、各号時点で新たに活用可能となったデータ(とくに、各国が提出する適応計画等に示されるニーズ)をもとにした、ギャップ評価の更新は行ってきた。

2023の資金の章

- 新たに利用可能となった研究やデータを用いて、モデルによる適応コストのアセスメント、NDCやNAPを活用した適応ニーズの積み上げのアセスメント、公的国際資金フローのアセスメントを実施した。
- 広範な文献レビューによって、資金ギャップを評価するにあたっての方法論上の課題についても最新の課題を指摘した。

ご清聴ありがとうございました

岡野直幸
okano@iges.or.jp