

気候変動影響による 損失と損害(ロス&ダメージ)

COP29に向けた最新動向
2024年11月7日

岡野直幸

適応と水環境領域 研究員

本日の流れ

損失と損害(ロス&ダメージ)とは何か
ロスダメを巡る国際的議論・交渉の概観
COP29における議題
今後の見通しと日本への示唆

損失と損害(ロス&ダメージ) とは何か

緩和

脱炭素化

目的:
気候リスクの長期的・
根本的な回避

適応

社会及び生態系
の調整
(adjustment)

目的:
気候リスクの短期的・
中期的な最小化

ロスダメ

残存するリスク・被害
への対処

目的:
被害(者)の救済?
リスクへの対応?

損失と損害(ロス&ダメージ) の国際的議論

科学

ロスダメとは、適応の限界を超えた被害部分への対処

ハードな限界: 対処できない規模の影響(洪水等)
ソフトな限界: 政策実施資源の制約や文化的制約

⇒ 現実に発生した被害をロスダメとして概念化

政策

ロスダメとは、温室効果ガスを主に排出してきた先進国が、被害を受ける国に対して持つ責任

交渉における先進国・途上国の見解の不一致・妥協の模索
交渉外における責任追及の動向

⇒ 深刻化する被害への対処という政策的要請と、歴史的責任を巡る政治的対立が同居する複合的なプロセス

政治

多国間協調を基本とする条約交渉は、科学的知見の蓄積を踏まえつつ、政治的対立を前景化させないようバランスを保ちながら、ロスダメに対処するための効果的な国際制度の構築を目指す場

交渉(と国際制度)の概観

前提1: 条約・パリ協定下におけるロスダメは、先進国の責任・補償を追及する場ではない。

(1/CP.21 (Adoption of the Paris Agreement) Para 51: “Agrees that Article 8 of the Agreement **does not involve or provide a basis for any liability or compensation;**”)

前提2: 協定8条という独立の条文において、ロスダメを規定。

各国の政策実施に向け、残る要交渉事項・懸案事項:

適応との区別

趣旨

独立の条文があっても、内容の区別が行われるかは別の話

実務の混乱・非効率を招かない制度の実現が肝要

論点

サンティアゴ・ネットワークが技術支援する対象や、ロスダメ基金が融資する対象の画定

協定システム上の整理

趣旨

パリ協定は、コミットメント・計画、実施報告、進捗評価を5年サイクルで回すシステム。だが、ロスダメは曖昧な位置づけしか持たない。

論点

計画等(NDC、NAP)において、ロスダメをどう扱うか(cf. NAPガイドラインの改定) 評価軸の設定



国連システム内の調整(例)

- 国連防災機関(UNDRR)による国際防災政策等とのリンケージ
- 国連事務総長等による報告書
- 海面上昇に関する国際法
- 気候変動に関する交際司法裁判所の勧告的意見

責任・補償論は交渉外に残存

条約下のロスダメ制度

締約国(その意思決定を行うCOP/CMA)

ExCom, SNLDが共同で報告、ガイダンスを受ける



理事会が報告、ガイダンスを受ける
(詳細は交渉中)



ワルシャワ国際メカニズム(2013年～)
(Warsaw International Mechanism, WIM)
⇒条約下のロスダメ対応の取りまとめを行う

執行委員会(2013年～)
(Executive Committee, ExCom)
⇒WIMにガイダンスを与える
附属書I国から10名、非附属書I国
から10名の合計20名

専門家グループ
(Expert Group)

- 人の移動
- 包括的リスク管理
- 緩慢に進行する現象
- 被経済的損失
- 行動と支援

リスク移転に関するフィ
ジークリアリングハウス

サンティアゴ・ネットワーク
(2019年～)
(Santiago Network, SNLD)
⇒技術支援を促進する

事務局@ジュネーブ
(UNDRR、UNOPs共同)

諮問機関
(Advisory Board)

実働部隊
(organizations, bodies,
networks and experts,
OBNEs)

ロスダメ基金、及び
新たな資金措置(2023年～)
(Fund for responding to Loss and
Damage (FRLD))

⇒ロスダメの取り組みに資金支援



関係性は未整理

理事会

先進国から12名、途上国14名
(地域毎の割当あり)の合計26
名

事務局長

Ibrahima Cheikh Diong氏(セネ
ガル・米国)を4年任期で選出

ホスト国:フィリピン

基金の受託・運用
世界銀行

COP29:ロスダメ資金を巡る動向

基金については、COP28において基本文書(Governing Instrument)を中心とする制度の大枠に合意。政治的事項はその時点で概ね決着。その後大きな路線変更はなく、基本文書に沿った制度整備が進められてきた。今年のCOP29は、COP/CMAと理事会の関係の整理を行うほか、制度整備の進捗確認が主な議題。

ロスダメ基金(Fund for Responding to Loss and Damage)
世界銀行の下に設置された、条約上の資金供与制度の運営組織のひとつ

今年は**制度よりも資金源側**が争点

- 新規合同数値目標(NCQG)においてロスダメについての資金目標等が出てくるか

今後の注目点

- 理事会が主導し、基金の戦略資金供与の詳細ルールやを詰めていく。設計が脆弱層に支援を届けるという目的に適うものとなるか

資金措置(financial arrangement)

世界銀行・IMF等から市民社会まで、条約内外のロスダメ支援のポテンシャルを持つ機関に対し、調整と補完関係を与える措置

ハイレベル対話がまもなくスタート

- COP29冒頭のWorld Leaders Climate Action Summitにて、資金措置を巡るハイレベル対話がローンチされる
- 実質的な対話は、2025年のIMF・世界銀行春季会合にて実施される予定
- 多様な資金源確保につながるか

COP29:ロスダム制度全体を巡る動向

COP28において、基金・資金措置が設置され、また、ワルシャワ国際メカニズム（WIM）の一部として技術支援を担うサンティアゴ・ネットワークが本格運用を始めた。WIMの執行委員会が司令塔となって10年間積み上げてきた蓄積を踏まえ、制度の重層化が急速に進んでおり、その関係等の整備が必要とされる。

ワルシャワ国際メカニズムのレビュー

5年に一回の頻度でその制度の評価・改善が行なわれることとなっており、COP29において実施予定。

各制度の関係整理が進むか

- 一部の締約国は、今年のレビューを通じ、ワルシャワ国際メカニズムに基金等を含むロスダム支援全体を調整する役割を強める契機として期待

隔年透明性報告書

パリ協定における実施報告のメカニズム。ロスダムは、報告してもよい事項として位置づけ（義務的な緩和、推奨される適応とは差別化）。

COP29以後の注目点

- 今年末締め切りの第一回報告で、どの程度の国がロスダムについて報告するかはひとつの関心事項。
- COP28のグローバル・ストックテイクにて、ロスダム報告に係るガイドライン整備が決定。今後さらにロスダム報告が充実する可能性あり。

今後の見通しと日本への示唆

ロスダメは概念化、制度構築の段階から、実施の段階へと益々移行していく
隔年透明性報告書(BTR)を通じた、ロスダメに関する情報の充実
ロスダメ基金、サンティアゴ・ネットワークの運用開始

日本のロスダメ支援パッケージを通じた支援は今後も重要に

防災・減災に知見・経験を有する日本の強みを前面に打ち出せる領域。また、特に早期警戒システムの取り組みは、官民一体となった支援のあり方を示すもの
政治的対立ではなく国際協調を前面に出していくためにも、積極的な支援の継続は重要

適応とロスダメの区別にこだわらず一体として考えることが生産的か

様々なアクターがロスダメに取り組む場合は、必ずしも、適応と厳密に区別する必要はない。実践レベルでは、切れ目のない気候リスク対応(支援)こそが重要
ただしロスダメ基金については、適応とのデマケが重要になってくる可能性

防災、開発、人道支援セクターとの連携加速も必要

実務上、ロスダメとこれらを切り分ける実益は少ない。グローバルストックテイクも連携の重要性を指摘し、各国・ステークホルダーに連携強化を要請(1/CMA.5, para131)
資金措置に関するハイレベル対話は、気候資金に留まらない多様な資金動員に向けた動向であり、特に注視する必要がある

ご清聴ありがとうございました