

適応をめぐる国際動向とCOP26の成果

公益財団法人 地球環境戦略研究機関 (IGES)

適応と水環境領域 研究員

椎葉 渚

2021年12月24日

IGES気候変動ウェビナー

背景：気候変動国際交渉における適応の議論

気候変動枠組条約(1992採択)

京都議定書(1997採択)
第1約束期間(2008~2012)・第2約束期間(2013~2020)

パリ協定(2015採択)
2020~

実施枠組み

議論の主眼は緩和策

カンクン
適応枠組
2010

途上国の適応
策を推進

パリ協定
7条

すべての国の
適応策を推進

情報共有・ 支援

ナイロビ
作業計画
2005~

適応策に関する
情報・知識の普
及や発展を促進

適応
委員会
2010~

締約国の適応策計
画、実施を支援

資金

適応基金
2001~

炭素市場メカニズム
による収益の一部を
充当

緑の
気候基金
2010~

途上国の
緩和・適応へ
5:5の資金配分

適応で読み解くパリ協定

パリ協定の目的(2条)

→ 2°C(1.5°C)目標と並ぶ、3本柱の一つとして「適応能力の向上等」が位置付けられた

自国が決定する貢献(NDC)(3条)

NDCには適応への取り組みも含まれることが明確化

適応(7条)

1項:適応グローバル目標(GGA)の設定

→地球全体としての初の適応目標

9項:すべての国に対し適応計画の策定・実施・モニタリングを奨励

→ パリ協定以前は、途上国のみ

10項:適応報告書の提出と定期更新(適応コミュニケーション)の奨励

→ すべての締約国が任意で提出

14項:グローバル・ストックテイク(GST)の対象(14条にも記載)

→ 適応対策とその支援の適切性および世界全体の目標達成に向けた進捗の評価

透明性枠組み(13条)

→NDCの進捗報告プロセスにおいて適応も対象に含まれる

パリ協定上は緩和と並ぶ取り組みの「柱」として位置づけ

すべての国が計画をもって取り組むべき課題

進捗を評価し、目標と行動をさらに強化していく

パリ協定の目的をおさらい(第2条)

(a)

世界平均気温の上昇を産業革命以前の水準から2°Cを大幅に下回る水準に抑え、産業革命以前の水準から1.5°Cの上昇に抑える努力を追求する

緩和

(b)

気候変動の悪影響に適応する能力並びに気候に対する強靱性を高め、及び温室効果ガスの低排出型の発展を促進する能力を向上する

適応

(c)

資金の流れを、温室効果ガスの低排出型の、かつ気候変動に強靱な発展に向けた方針に整合させる

資金

グローバル適応目標(Global Goal on Adaptation: GGA)



パリ協定7条1項

締約国は、第二条に定める気温に関する目標の文脈において、持続可能な開発に貢献し、及び適応に関する適当な対応を確保するため、この協定により、**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性(レジリエンス)の強化及び脆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。**

⇒定性的ではあるが、世界全体の適応目標が定められた
グローバル・ストックテイク(パリ協定の目的及び長期目標達成に向けた世界全体での取り組み状況を評価し、NDCの更新に必要な情報を提供する制度)でもGGAの進捗評価が対象に

適応コミュニケーション(適応計画の策定、実施、報告)

パリ協定 7条10項によって**すべてのパリ協定締約国**は適応に関する報告書を定期的に提出し、及び更新することを**任意**で求められている。



内容

自国の優先事項、実施及び支援のニーズ、計画・行動

提出先

気候変動枠組条約事務局(UNFCCC)

提出時期

5年おきに開催されるグローバル・ストックテイクに
間に合うタイミングで提出

- 2021年12月20日現在**37か国、地域**が条約事務局に提出済み
- うち米国やイタリアなど7か国がCOP26開催中に提出。**日本は10/26に提出済み**。
- 第1回**グローバル・ストックテイク(2021-2023)**へ反映

適応はパリ協定の下での野心引き上げプロセスの対象

自国が決定する貢献（NDC） [3条及び4条]

5年ごとに更新

適応策はNDCに含まれる

適応コミュニケーションとして適応に関する情報を報告（NDC等の計画の一部でも可） [7条10項・11項]

適応コミュニケーション

NDC
目標

任意で適応に関する情報提供 [13条5項]
適応コミュニケーションの内容を利用可

隔年透明性
報告書

透明性
枠組
実施報告

GST
評価

グローバル・ストックテイク(GST) [14条]

NDCの更新のための情報提供

5年ごとに実施（2021－2023年に初回実施）

強化された透明性枠組み [13条]

NDCの進捗を確認し、GSTに情報提供
2年ごとに提出

(Tamura, Suzuki and Yoshino, 2016)をもとに作成

近年の適応に関する国際動向

国連に関連する動き

適応とレジリエンスへの
野心を引き上げるための
行動が呼びかけられる

国連気候行動
サミット
2019. 9

気候野心サミット
2020. 12

20カ国が適応に関す
る新たなコミットメン
トを表明

COP26議長国（英国）が取り組む4つ重点課題の一つに
「**コミュニティ及び自然保護のための適応**」が掲げられた。

COP26準備期間

COP26
2021.11



Credit: ukcop26.org

その他重要なイベント

適応グローバル委員会
(GCA)の発足
2018

オランダ政府、GCA主催。
約20カ国・地域の首脳、
閣僚が参加

気候適応サミット
2021.1

日本がホストしたイベント

COP26に向けた適応モメンタム醸成

G7@英国
2021.5

G20@イタリア
2021.11

第7回アジア太平洋
適応ネットワーク
フォーラム
2021.3

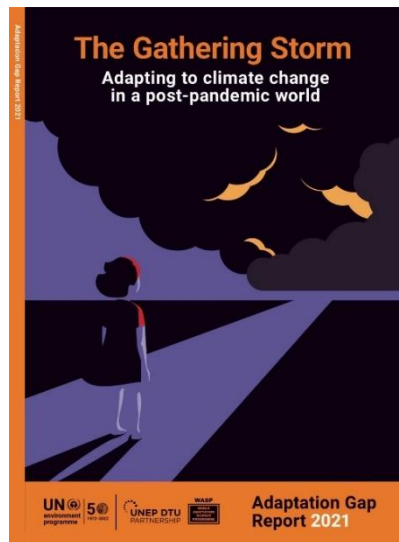
アジア太平洋地域
気候ウィーク2021
2021.5

課題：途上国への支援と適応資金の不足

適応には気候変動影響の予測と地域の特性や事情に応じた計画、実施が必要となるが、多くの途上国においてはこれらを実現する**資金、能力、技術**が不足している。パリ協定の下で世界全体の適応を推進するうえで、先進国による支援は不可欠。**特に、資金の不足については顕著。**

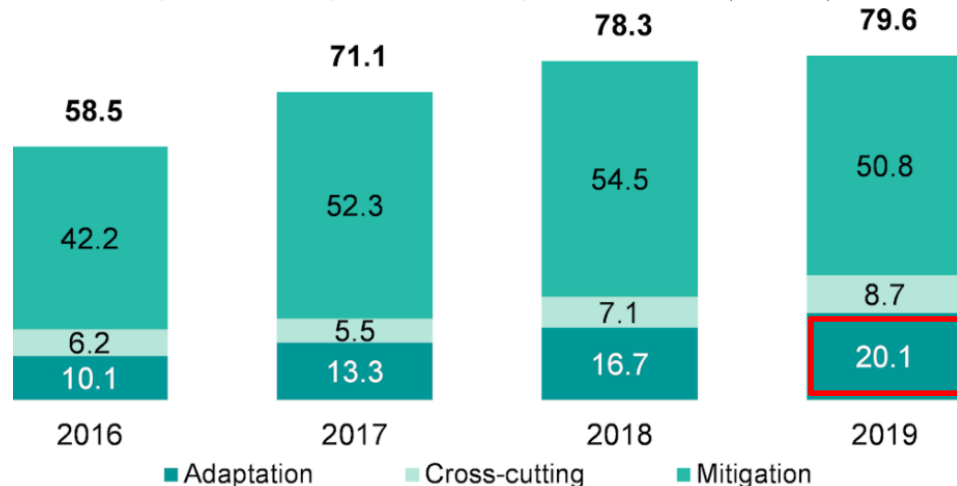
UNEP「適応ギャップ報告書2021」によると、途上国における適応コストと適応資金ニーズの推定値は、現在の国際的な公的適応資金フローの5倍から10倍

OECDが公表した直近の先進国による気候資金の報告では、適応は全体の4分の1程度



Source: UNEP (2021) *Adaptation Gap Report 2021*
IGESで邦訳作成中

Figure 1.2. Thematic split of climate finance provided and mobilised (USD billion)



Source: OECD (2021) *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data*

適応資金強化への要請



2021年5月 G7首脳宣言

我々は、温室効果ガス排出を削減し、気温上昇を1.5度に抑えることを射程に入れ続けるための努力を加速させ、**気候変動の影響から人々を守るために適応とレジリエンスを強化**し、生物多様性の損失を止めて反転させ、これらの目標を達成するための**資金を動員しイノベーションを活用**することにコミットする。

(中略)

我々はまた、国内計画において適応の重要性を認識しつつ、できる限り速やかに、可能ならば**COP26までに、適応コミュニケーションを提出**することにコミットする。



2021年11月 G20首脳宣言

我々は、**グローバル適応目標の効果的な実施と適応コミュニケーションの提出**の重要性を強調する。我々はまた、国の戦略、優先事項及びニーズを考慮に入れ、利用可能な資金にアクセスするためのメカニズム、条件及び手続を促進することを含め、途上国のニーズに対応するための緩和のための資金提供とのバランスを図る観点から、**適応資金を拡大**することにコミットする。

Credit: g7uk.org, g20italia2021.org

COP26が英国グラスゴーで開催

2021年10月31日～11月13日開催。開催にあたって、議長国(英国)は「**適応ギャップの解消と気候影響への対応に関するグラスゴー宣言(Glasgow Imperative)**」を発表し、各国に適応努力の強化を求めた。11月8日は「**適応・損失と損害デー**」を設け、様々な適応関連イベントを実施。グテーレス国連事務総長は、気候資金の流れを緩和と適応で均等にすることを各国に呼びかけ。



アロク・シャルマCOP26議長(英国)



アントニオ・グテーレス国連事務総長



Credit: IISD

COP26で発表された適応に関するコミットメント



Credit: IISD (upper and middle) and REUTERS (lower)

主要国

米国

気候変動に脆弱な途上国の支援のための「適応とレジリエンスのための大統領緊急計画(PREPARE)」を発表。適応基金へ初の資金拠出

英国

途上国に対し、緩和と適応を合わせて 40 億米ドル以上を提供
アフリカの適応策に新たに約 1億9700万米ドルの資金を提供

フランス・ドイツ

緩和と合わせてそれぞれ年間約70億米ドル、約67億米ドルを提供

日本

防災など適応のための資金を約 148 億米ドルに倍増

その他16か国がCOP26期間中に適応基金への拠出を発表

多国間金融機関

アジア開発銀行(ADB)

2019～2030 年までの累積融資額の目標を1,000 億米ドルに引き上げ、
うち 340 億米ドルを適応に充てる

欧州投資銀行(EIB)

2025 年までに過去5年間と比較して約 3 倍の適応資金を動員

ほか、アフリカ開発銀行や世界銀行などが適応に関する新しい融資プログラムなどを発表

①適応資金の強化

背景

先進国は COP16で2020 年までに年間で 1,000 億米ドルを気候変動対策のために動員することを約束したが、2020 年時点でこの目標金額の 8 割程度しか達成されておらず、そのうち適応に投じられる資金は圧倒的に足りていない

合意事項

先進国に対して、途上国に対する適応のための資金支援を 2025 年までに 2019 年比で少なくとも倍増していくことを求める

また、多国間開発銀行等の金融機関、民間セクターに対しても、適応のための資金動員を強化を呼びかける

今後の動き

先進国全体で適応資金の提供を大幅に増加し、気候資金の流れを緩和と適応でバランスさせるような努力が続くと見込まれる。また、民間セクターからの適応資金動員の強化に向けた取組も加速すると考えられる

②適応コミュニケーションの早期提出

背景

締約国に対して、初回グローバル・ストックテイクに間に合うようなるべく早期に適応コミュニケーションを提出することを「奨励」(1/CMA.2)

合意事項

締約国に対し、2022 年 11 月のCOP27 に先立って適応コミュニケーションを提出し、グローバル・ストックテイクにタイムリーな情報を提供することを「要請」

今後の動き

適応コミュニケーションを未だ提出していない各国はその準備を進める
提出された適応コミュニケーションを登録するためのパブリックレジストリが
2022年6月から利用可能に

③グローバル適応目標 (Global Goal on Adaptation: GGA)

背景

締約国による GGA の概念、評価手法についての理解の促進や、グローバル・ストックテイクにおける GGA の全体進捗評価への貢献などについて詳細に議論されていなかった

合意事項

「グローバル適応目標に関するグラスゴー・シャルムエルシェイク作業プログラム」を設立し、これらについて向こう2年間、計4回のワークショップで議論する

今後の動き

作業プログラムの議論に関して、条約事務局は2022年4月まで各国のサブミッションを受け付ける
6月の補助機関会合にて第1回の作業プログラム会合に開催される予定

④パリ協定6条2項における適応への貢献

背景

海外で実現した温室効果ガスの削減を自国のNDC達成に活用する制度を定めたパリ協定6条2項において、その収益の一部を義務的に適応基金へ徴収する仕組み(京都議定書方式)を取るか、自主的に適応へ貢献することとするかについて決着がついていなかった

適応基金への課金を義務付けたい途上国 VS それを回避したい先進国で対立が続き、最後まで議論がもつれこむ

合意事項

6条2項の制度を用いる場合、特に適応基金への拠出を通じて、自主的な適応資金の提供を強く奨励することで合意

COP27に向けて



source: https://twitter.com/COP27_Egypt

- COP27はエジプト・シャルムエルシェイクで実施される予定
- エジプトは英国とともに適応行動連合(AAC)を主導するなど、適応に対する積極的な姿勢を見せてきた
- 「GGA に関するグラスゴー・シャルムエルシェイク作業プログラム」にCOP27 の開催地の名称が入ったことは、エジプトの適応問題への高い意欲を表したものとも見ることができ、**COP27 に向けて、さらなる適応課題に係る議論や取組の進展が期待される**

主な適応関連パートナーシップ

政府



適応行動連合(AAC)

2021年1月適応サミットにて、2030年までの「適応行動アジェンダ」の促進を目的として英国やエジプトなどが主導し発足。38か国が加盟しており、日本はボードメンバーとして参加。

民間セクター



気候レジリエントな投資のための連合(CCRI)

2019年国連気候行動サミットで民間企業主導のイニシアチブとして発足。投資家や金融機関による気候変動リスクの理解を促進。26機関投資家、7保険会社のほか様々な金融機関、企業、英国やカナダなど6政府、国際機関などが参加。

研究



適応リサーチアライアンス(ARA)

英国 外務・英連邦・開発省 (FCDO) が主導。主に開発途上国において、適応領域のアクション・リサーチを活発化するためにCOP26で正式に発足し、57機関が参加。

Credit: wri.org, resilientinvestment.org, southsouthnorth.org

主な適応関連パートナーシップ

マルチステークホルダー	
 Risk-informed Early Action Partnership	リスクに基づいた早期行動パートナーシップ(REAP) 2019年の国連気候行動サミットにて、英国、フィンランド、国際赤十字・赤新月社連盟(IFRC)により発足。日本はボードメンバーとして参加。
 CDRI Coalition for Disaster Resilient Infrastructure	災害にレジリエントなインフラ連合(CDRI) インド政府主導で2019年に発足。日本を含む28か国政府と国際機関が参加。COP26で「レジリエントな島国のためのインフラ(IRIS)」プログラムを立ち上げ。
 InsuResilience Global Partnership	インスレジリエンス・グローバルパートナーシップ 保険を通じて途上国のレジリエンス強化に貢献するためのパートナーシップ。2015年G7エルマウサミットを契機に、G7、G20、V20の共同イニシアチブとして2017年のCOP23で発足。
 ORRAA Ocean Risk and Resilience Action Alliance	海洋リスクレジリエンス行動同盟(ORRAA) カナダ政府の支援で2020年に発足。特に後発途上国や小島嶼国の海洋のリスクと強靱性に対して行動することを目的としている。日本などのG7すべての国がオブザーバー参加。
 GLOBAL RESILIENCE PARTNERSHIP	グローバル・レジリエンス・パートナーシップ 米国、カナダ、スウェーデン政府などの支援を受け、ストックホルム・レジリエンスセンターが運営。脆弱な地域におけるレジリエンス構築に向け、政府、企業、国際機関、研究機関、NGOの連携を促進。

Credit: early-action-reap.org, cdri.world, insuresilience-solutions-fund.org, oceanriskalliance.org, globalresiliencepartnership.org

非国家アクターによる取り組みの促進



レース・トゥ・レジリエンス(Race to Resilience)

企業、自治体、市民団体といった非国家アクターによる気候変動対策を促進することを狙いとした国際的なキャンペーンとして、2020年気候野心サミットにおいて発足。

キャンペーンに参加することで、自らが取り組む適応の努力が国際的に承認され、また国や地域を超えた知見の共有に参加できるといったメリットを享受できる。

Race to Resilienceのさらなる推進のためにレジリエンスハブ(Resilience Hub)と呼ばれるプラットフォームが設置され、会場内およびオンライン上で様々な適応とレジリエンスにかかわるセッションを開催

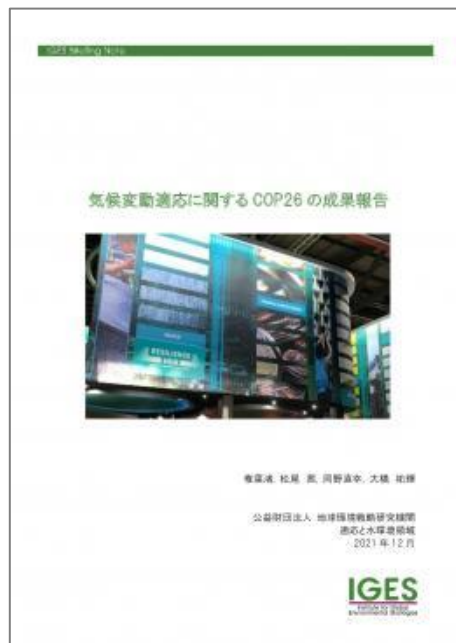


Credit: cop-resilience-hub.org

適応に関する動向と日本への示唆

- ◆ グローバル適応目標の進捗評価に関する具体的な検討がスタート。日本の適応計画の評価方法との整合を図りつつ、議論に貢献していくことが求められる。
- ◆ 先進国に対し、途上国支援のための適応資金の強化を求める強いメッセージに加え、民間セクターに対しても適応のための資金動員の強化が呼びかけられた。日本においても官民双方で**適応資金の強化を図る**とともに、これらを途上国における効果的な適応策の実施につなげるためには、**能力強化や技術支援が極めて重要**となる。
- ◆ COP26を機に、多様なアクターがさまざまな適応のイニシアチブが立ち上げている。日本の非国家セクター（企業、市民社会、自治体等）にも**積極的な関与が期待**される。

ご清聴ありがとうございました。



本日の発表のより詳細な情報についてはIGESブリーフィングノートをご参照ください