

# 課題が山積する気候変動「ロス&ダメージ」基金

昨年のCOP27で設立された気候変動の「ロス&ダメージ」基金。現在その運用方法について国際的な議論が進んでいるが、「ロス&ダメージとは何か」という問いに始まり、基金の在り方、資金アクセスの効率化に至るまで課題は山積しており、年内に議論を完了できるか予断を許さない状況である。途上国から巨額の資金ニーズが提示される一方、先進国の財政余力に限りがあるという事情もある。防災や人道支援等、関連するテーマに投じられた資金の有効活用も念頭に、実用的で効果的な運用方法を模索する動きが続くだろう。COP27での合意事項を振り返り、基金運用に向けた課題を整理しつつ、今後の行方を展望する。

## 「歴史的」な基金設立合意

昨年11月、エジプトで開催された国連気候変動枠組条約第27回締約国会議（COP27）において、世界は気候変動による「損失と被害（ロス&ダメージ）」に対応するための基金設立に合意した。同基金の設立はCOP27の最大の成果として報道でも大きく取り上げられ、「歴史的」

とも評されたが、一方で基金設立に向けた課題を丹念に拾い上げ、正面から検討する試みはあまり目になしな。気候変動がますます進行し、気象災害への対応が待たなしという危機感、そうした中で世界が基金設立に合意した高揚感が、基金を巡る冷静な議論をかき消しているように思われる。いま一度、このロス&ダメージ基金が抱えるさまざまな課題

に目を向け、実用的で効果的な基金とするための方法について広く議論すべきではなからうか。本稿では、ロス&ダメージ基金の運用に向けた論点を網羅的に整理し、今後の行方について展望したい。はじめに、COP27で何が合意されたのかを簡単に振り返っておこう。設立されたロス&ダメージ基金とは、気候変動の影響に特に脆弱な途上

三菱UFJリサーチ&コンサルティング  
政策研究事業本部 地球環境部長・上席主任研究員  
矢野雅人  
やの・まさと 京大院修了後、三菱UFJリサーチ&コンサルティングに入社。気候変動分野（適応、緩和、資金）に関する調査研究やコンサルティングに従事。COP等の国際会議にも多数参加。

国がロス&ダメージに対応するための取り組みを支援するものである。支援対象はあくまでも「特に脆弱な途上国」であり、既にある基金を補完しつつ、新たな資金動員が目指されている。基金の設立に加え、今後「移行委員会」の下で基金の運用方法について交渉を進めるというプロセス、そして今年11月のCOP28で運用方法を採択するというタイムラインも決定された。主な交渉の舞台となる移行委員会は日本の専門家を含む24人のメンバーから構成され、既に今年3月に第1回会合が召集された。今後COP28までに少なくとも2回開催される予定である。また、移行委員会以外の場、例えば6月に開催される国連のCOP28準備会合

【図表1】ロス&ダメージを巡る主な論点

ロス&ダメージとは	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ロス&amp;ダメージの定義</li> <li>●現在の資金ギャップの特定</li> <li>●気候変動に対する脆弱性の測定・評価</li> </ul>
ロス&ダメージ基金のあり方とは	<ul style="list-style-type: none"> <li>●基金の規模</li> <li>●資金の拠出者</li> <li>●資金の提供対象</li> <li>●既存の資金との関係性</li> <li>●提供する資金の形態</li> </ul>
資金アクセスを効率化するためには	<ul style="list-style-type: none"> <li>●資金要請手続の簡略化</li> <li>●資金要請から支払いまでの期間の短縮</li> <li>●漸進的な気候変動影響への資金提供方法</li> </ul>

や9月に開催されるロス&ダメージに関する専門委員会でも、各国のキーパーソンが顔を合わせ、意見交換が行われるだろう。2023年における気候変動分野のメインテーマはロス&ダメージと言っても過言ではない。

それにしても驚かされるのは検討期間の短さである。COP28まで実質的に半年余りしかない。後に述べのように課題は山積しており、順調に交渉が進展し、基金の運用方法に

無事合意できるのか、一切予断できない状況である。

では、今後どのような交渉が展開されるのだろうか。論点は大きく三つに分類できる。一つ目の論点は、ロス&ダメージそのものに対する基本的な問いかけ、すなわち「ロス&ダメージとは何か」である。また、二つ目の論点として、ロス&ダメージ基金の在り方についても議論しなければならぬ。誰が、どれくらいの資金を拠出するのか、拠出された資金がどこに、どのような形態で提供されるのかといった点は移行委員会のメインテーマになるだろう。そして最後に、資金アクセスを効率化するための方策も取り上げられるはずである。以下、順に見ていこう。

### 基金を巡る主な論点

(1) ロス&ダメージとは何か  
 「ロス&ダメージとは何か」という問いに奇妙な印象を持たれるかもしれない。基金設立に合意した後にこうした根本的な議論を行うのは順序が逆のようにも思える。しかし、これがロス&ダメージを巡る議論の本質であり、最大の難点なのである。「ロス&ダメージ」という用語が国

連の合意文書に初めて登場したのは今から15年以上も前のことであるが、主要議題として議論が本格化したのは2019年である。以降、コロナ禍を挟んでわずか3年余りで基金設立に到達したわけであるが、その間、丁寧な議論が積み重ねられてきたわけではない。昨年パキスタンで発生した大洪水の例を引くまでもなく、世界各地で甚大な気象災害が頻発しており、科学界からも「ロス&ダメージの回避がますます困難になる」(IPCC「第6次評価報告書」と

の予測が示される中、慌てて議論が進められてきたのが実態である。各国間の合意が迅速に実現したことは歓迎すべきであるが、その裏で基本的な問いが数多く残されていることに留意しなければならない。

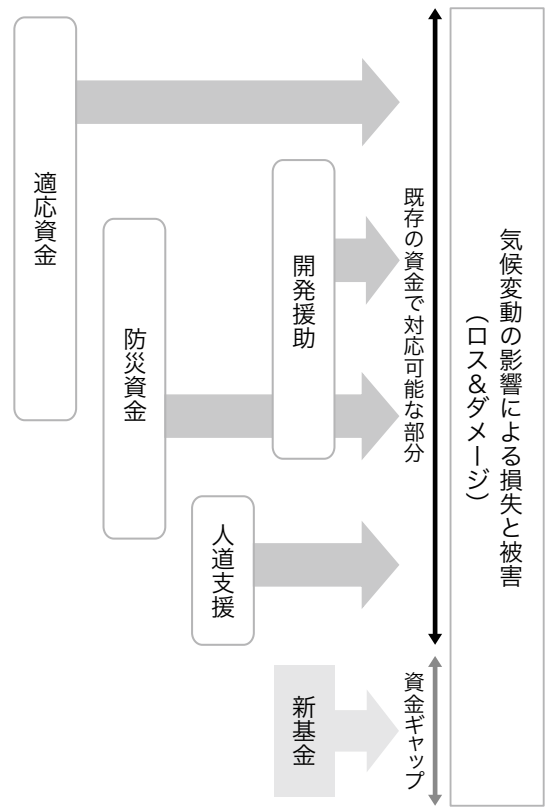
もちろん「ロス&ダメージとは何か」との問いに何も回答が用意されていないわけではない。多くの識者は、年々加速し拡大する気候変動影響を念頭に、従来の適応策だけでは十分に回避、軽減しきれず発生してしまう損失や被害を「ロス&ダメージ」と説明しており、国連交渉でも概ねこうしたイメージが共有されている。ところが、ロス&ダメージへ

の対応策に話が及んだ途端、イメージの輪郭が曖昧になる。ロス&ダメージに対応するためには、それを回避、最小化するための事前予防策が不可欠であるが、その多くが適応策と重複し、両者の線引きが難しくなるためである。ロス&ダメージへの対応策が適応策と重なるのか、それともまったく別物なのか、専門家の間でも見方は分かれており、今なお議論は収束していない。

こうしたロス&ダメージの定義に関する議論は、後に触れるロス&ダメージ基金の在り方について検討する上で決定的に重要となる。資金の拠出者にとつて、既に拠出している適応資金との関係は大きな関心事であるし、資金を受け取る側はどのような取り組みにロス&ダメージ基金を活用できるのかを明確にしたいだろう。このように、ロス&ダメージの定義はロス&ダメージ基金の議論に直結し、その行方を大きく左右するのである。

ロス&ダメージの定義に加えて、「現在、どこに資金ギャップがあるのか」を明らかにする必要がある。多くの途上国は災害発生後の緊急支援に資金ギャップがあると述べてお

〈図表2〉資金群の一翼を担う  
ロス&ダメージ基金



り、そうした指摘に先進国も異論を唱えていない。しかし、リスクプールや大災害債（CATボンド）といったファイナンスが世界各地で運用されているほか、防災や人道支援向けに資金が提供されている等、足元の動向を忘れてはならない。すなわち、資金は既に存在しているのである。もちろん、こうした資金だけで災害現場の要請に応えるのは不十分かもしれないが、少なくとも「どれくらいの資金が必要なのか」「現在利用可能な資金はどの程度あり、何に投じられているのか」、その結果として「どの程度の資金が不足して

いるのか」について詳細な分析が求められる。最後に、現場レベルで実際に発生している被害や将来のリスクを把握する必要もある。すなわち、「気候変動への脆弱性をどのように測定・評価するのか」という課題である。緩和策であれば、二酸化炭素排出量の所在や大きさを定量的に把握できるが、ロス&ダメージでは同じようにはいかない。仮に異なる二つの地域で同規模の洪水が発生したとしよう。それぞれの地域が受ける被害の大きさは果たして同じだろうか。地形、

人口、社会インフラ、経済活動等、地域の特徴によって被害の量や質は大幅に異なるはずである。また、被害を受けるのは経済的な財だけではなく、地域に根付く文化や歴史、多様な生物が生息する森林や湿地等、非経済的な財も含まれる。このように地域の特徴によって被害が異なり、さらに被害を受ける対象が広範に及ぶことを考えれば、統一的かつ単一の指標で脆弱性を測定・評価するのは至難の業である。実は同様の議論は適応の文脈でも行われてきた。適応でも統一的かつ単一の指標による評価は困難とされ、地域の事情に即した指標を複数用意することが適当であると整理されている。おそらくロス&ダメージでも同じような結論になると思われるが、いずれにせよ、こうした技術的な議論を行う必要がある。

密接に関連する。多くの途上国は、適応分野の資金不足を引き合いにロス&ダメージでも資金がショートしている指摘しており、今後必要な資金額として天文学的な数字を表明する声もある。しかし、こうした数字は資金の重要性を訴える上で一定のインパクトはあっても、基金の運用方法について議論する上ではあまり有効な情報とはならない。実際、先に触れたIPCC「第6次評価報告書」でも、ロス&ダメージの資金ニーズは非常に推測的であるとされている。今後ギャップ分析を精緻に行い、実際にどの程度の資金が必要なのかを明らかにする必要がある。次に、誰が資金を拠出するかであるが、おそらく先進国が主な責務を果たしていくことになるだろう。しかしながら、どの先進国も財政余力は限られており、ニーズに見合うだけの資金を賄うことができるかどうか不透明である。そのため、新興国にも拠出を求める議論は当然出てくるだろうし、限りある先進国の資金を最大限に活用し、レバレッジ効果で民間資金を動員すべきといった議論も出てくるだろう。

絞り込むようなアイデアが出てくるかもしれない。そうなれば、限られた資金をどの分野に優先的に投じるべきかについて基準を設ける必要があるだろう。ただ、ロス&ダメージ基金の支援対象は「特に脆弱な国」とされ、従って後発開発途上国(LDC)や小島嶼国(SIDS)が優先対象として想定されるが、これに該当しない途上国も多数存在しており、議論は難航する可能性がある。また、既存の資金を最大限有効に活用する視点も求められ、既存資金との重複回避、あるいはシナジーの発揮を模索するような議論も重点的に行われるはずである。

最後に資金の形態、すなわち「どの程度譲許性のある資金とすべきか」についても考える必要がある。一般に、途上国は譲許性の高い資金を求め、対する先進国はできるだけローン型資金の割合を高めたいと考えるはずであるが、これに加えて昨今の世界の経済情勢も考慮しなければならぬ。欧米の中央銀行が急ピッチで利上げを進めた結果、途上国の債務負担が大きく膨らんでいる。こうした中で、途上国は無償資金に対する要求をこれまで以上に強めて

くると思われ、交渉の波乱要因になる可能性もある。

### (3) 資金アクセスの効率化

三つ目の論点である資金アクセスの効率化については、「資金要請手続きの簡略化」と「資金要請から支払いまでの期間の短縮」の二つが当面のポイントになるだろう。他の気候基金でも手続きの煩雑さゆえに支払いまで年単位の期間を要するケースが生じており、これに多くの途上国が不満を表明している。こうした気候基金の構造的な欠陥は、災害発生後に迅速な支払いが求められるロス&ダメージへの対応では致命的となるため、これまでの気候基金とはまったく異なる構造の基金となる可能性もある。ただ、支払いを急ぐあまりプロセスを簡略化し過ぎると、資金提供の妥当性に疑問符が付くような事態も想定される。従って、事後にレビューを実施する等、妥当性を評価するための仕組みを導入する工夫も求められるだろう。

これら以外にも、海面上昇のような漸進的な気候変動影響の場合に何をもちて資金支払いのトリガーとするのかという技術的な課題があるほか、提供された資金が被害現場に適

切に流れているかどうかをチェックすべきといった議論が展開されるかもしれない。

## 今後の基金の行方

以上のように、ロス&ダメージ基金には数多くの課題がある。これらを半年余りで片付けるのは事実上不可能であり、いくつかの論点は来年度以降に持ち越されるのではなからうか。しかし、基金の運用方法について完全な合意に達しなくても、一定の方向性はCOP28で導かれるはずである。そこで、本稿のまとめとして、今後の基金の行方を展望したい。

およそ10年前に緩和と適応のために設立された緑の気候基金(GCF)は、初期の資金量が100億を超え、その後の第一次増資においても同水準の資金が集まる等、世界最大級の気候基金として国連気候変動枠組条約において中核的な役割を担ってきた。主に先進国から資金を集め、それを途上国のプロジェクトに投じるといってGCFの構造や機能は、ロス&ダメージ基金でも参考とされ、実際、GCFをロス&ダメージ基金として拡充するアイデアが示された

経緯もある。しかし、GCFの構造や機能だけに着目し、これをベースにロス&ダメージ基金を設計するというアプローチは必ずしも適切ではない。ロス&ダメージには固有の特徴があり、基金の運用においてはそれを十分に考慮しなければならないためである。

その特徴の一つは、先に述べた緊急支援への対応(迅速な資金の支払い)であるが、もう一つ忘れてはならない特徴がある。それは、ロス&ダメージが適応や防災、人道支援、開発援助等、他のテーマと密接に関連しており、しかもこれらの分野に既に多額の資金が投じられているという事実である。すなわち、ロス&ダメージ基金は決して単独で存在するものではなく、他の資金との関係性の中で考えなければならない。途上国は先進国に対して資金提供を強く要求しているが、先進国の財政余力に限りがあることを考えればなおさらである。どの先進国もロス&ダメージ対策への貢献を表明しているが、できるだけ既存資金を有効活用したいというのが本音だろう。

以上を踏まえると、ロス&ダメージ基金を大型の基金とし、これだけ

でロス&ダメージに関するあらゆる課題の解決を目指すのは現実的ではない。むしろ、他の既存資金ではカバーしきれないギャップを埋めていくような位置付けとすべきではなからうか。すなわち、適応資金や防災資金、人道支援、開発援助等を含む「資金群」によつてロス&ダメージの全体に対応することを基本とし、ロス&ダメージ基金はその資金群の一翼を担うものとする発想である。そして、もしこの発想に基づいて交渉が進むのであれば、ロス&ダメージ基金だけにフォーカスして議論するのは適切ではない。ロス&ダメージに関連する資金の全てを視野に収めるよう広く構え、資金群としての妥当性や有効性について考察すべきである。その上で、ロス&ダメージ基金の果たすべき役割、その役割を遂行するために必要な資金規模について検討することが求められる。

COP28まで時間が限られる中、我々は多くの課題に取り組まなければならぬ。各国の意見には大きな隔たりがあり、基金のイメージもまだ見えてこない。その姿が浮かび上がってくるまでもう少し時間がかかりそうである。