

SEIKAI SHIO 世界の潮

温暖化による「損失と損害」基金創設へ——COP27の成果と課題 小西雅子
 ヤフコメは健全化するのか 藤代裕之
 保険証廃止⇨マイナンバーカード義務化の問題点 坂本 団



COP27の会場内で「気候正義」を訴える人々 (2022年11月12日、写真：WWF Japan)

大洪水や干ばつなど気候変動の深刻な被害が相次ぐなか開催されたCOP27の最大テーマは、「損失と損害」に対する資金支援。難航した議論の推移や、一・五℃目標への対策強化のゆくえを、現地から報告する。

温暖化による「損失と損害」基金創設へ——COP27の成果と課題

小西雅子

「このCOP会議で、温暖化によって引き起こされた取り返しのない損失や損害に対して、資金支援組織の設立を決めるべきだ」。エジプトのシ

ヤルムエルシエイクにて、二〇二二年一月六〜一八日の会期で開催された国連の気候変動に関するCOP27（気候変動枠組条約第27回締約国会議）の冒頭で、

六月からの大洪水で、国土の三分の一が水没したパキスタン代表が悲痛な声で力説した。今回のCOP27は、ホスト国が温暖

化の影響に脆弱なアフリカ地域ということもあって、特に気候災害の「損失と損害」への対応が最大の焦点となった。損失と損害とは、温暖化の影響に備える「適応」をしても、もはや防ぎえない破壊的な被害を受けていることに対し、どのように国際社会が支援するかという議題である。

自力でなすすべもない後発開発途上国は、長年の悲願としてこの温暖化対策交渉において資金支援を訴えてきた。紆余曲折は経たず、COP27では温暖化の国際交渉上はじめて損失と損害に対する新基金の設立が決まった。これはパリ協定が決まった二〇一五年には考えられなかった画期的な合意ではあるが、その代わりに、温室効果ガスの削減強化に関しては、前回のCOP26（イギリス・グラスゴウ）を上回る成果は得られなかった。本来はこれ以上の損失と損害を抑えるためにも、世界全体の温室効果ガスの削減強化は不可欠で

あったが、二〇二三年以降にゆだねられることとなった。

ここでは「損失と損害」をめぐる歴史的対立から解きほぐし、今回の新基金設立に至る経緯と意義、そして残念ながら進展しなかった削減の強化と日本の課題について述べる。

■ 損失と損害への資金支援が議題に

二〇一五年に採択されたパリ協定は、二〇二二年末のCOP26で、積み残されたルールが合意され完成した。今回のCOP27は、定められたそのルールをどのように実施していくかの詳細を決める会議であった。開催国エジプトの議長が最も力を入れたのが、温暖化による損失と損害に対する資金支援の議論であった。

二〇二二年はパキスタンの大洪水などをはじめとして、アフリカ東部でも過去四〇年で最悪と言われる干ばつに見舞われ、貧困・食料危機がさらに加速した。COP27に先立って発表され

た国連のIPCC（気候変動に関する政府間パネル）の最新報告書は、温暖化がこうした自然災害を加速させていることを科学的に明らかにした。被害が最も深刻な後発開発途上国は、そもそも開発が進んでいないので温室効果ガスを排出しておらず、温暖化に対する責任はほとんどない。そのため国際社会の公正な支援を強く求めてきた。

そして、会議初日にホスト国エジプトの議長は、パリ協定の議論の中では初めて損失と損害に対する資金支援について、COP27の正式なアジェンダ（議題）とすることを発表した。実は、パリ協定の八条として定められている「損失と損害」は、先進国の立場からすれば、ともすれば気候変動で発生した被害への補償責任につながるため、できる限り専門的な知見面での支援に限りたいと考えてきた。それゆえ資金面の支援の話は全く進まなかったが、相次ぐ災害を前にとうとう正式のアジ

エンダとなったのだ。

■ 難航した議論と着地点

しかし議論は難航を極めた。途上国は損失と損害に特化した新たな資金支援組織の立ち上げを強く求めたが、及び腰の先進国は、何が既存の人道支援や防災では足りないのか二年かけて議論し、求められる支援の形を決めるよう提案、交渉は膠着した。

二週目の最終日直前になって、欧州連合が動き、「もつとも脆弱な国々に対する損失と損害基金」の立ち上げを提案した。これは大きな譲歩に見えるが、条件が二つ付けられ、一つは資金を拠出するドナーは、これまでは主に先進国だけであったところを大きく広げ、たとえば国際航空船舶税や化石燃料税などの革新的資金や、暗に中国などの新興国も出し手になるよう促したのだ。そしてもう一つは、資金の受け手は脆弱な国々、たとえば小島嶼国連合や後発開発途上国などに限る、とい

うものであった。この提案は小島嶼国や後発開発途上国には歓迎されたが、

その他の途上国、特にボリビアや中国らの新興国グループやサウジアラビアなどのアラブ諸国グループは強く反発した。

会期最終日に議長が示した新テキストは、「損失と損害に関するファンド（基金）を二〇二三年、COP28に設立する」というもの。ドナーは、先進国も含めて、既存の資金メカニズムや多国間・二国間組織、NGOから民間まで幅広く想定されたが、資金の受け手は、脆弱国に限らず、広く途上国が対象となっていた。

これには欧州連合をはじめ先進国は烈火のごとく怒り、再度交渉が行われ、延長となった翌日土曜日未明に、新たな議長テキストが提示された。その中では、資金の受け手は「途上国の中でも特に脆弱な国々」と言葉が変えられ、結果としてこれで、今回初めて損失と

損害に対する資金支援のファンドの立ち上げが決定された。

パリ協定に至る交渉では、「タブー」とまで言われた損失と損害に対する資金支援の基金の立ち上げが決まったことは、気候変動の国際交渉上では転換点といっても過言ではない。

実は、この損失と損害の新基金設立は、二〇三〇年に向けて特に新興国に対して削減目標引き上げを迫りたい先進国にとっては、目標強化を強く要請する決定を得るために必要な妥協という面もあった。

■ 温室効果ガスの削減強化はならず
前回のCOP26における画期的な成果が、パリ協定の長期目標を事実上二〇から一・五℃に強化したことで、石炭火力発電を段階的に削減させる決定であった。国連における条約交渉では、特定の技術や燃料についての方針決定は非常にまれであるが、石炭火力発電が最も温暖化を加速させる化石燃料で

あるとの世界的コンセンサスが背景にある。

今回のCOP27では、さらに踏み込んだ削減強化の要請がなされるかが注目された。特にエネルギー危機を受けて、各国でエネルギー安全保障への不安が高まる中、それでも移行を強く打ち出せるかが問われ、中国やアラブグループなどの新興国に二〇三〇年の削減目標強化を強く促したい先進国にとってはこれらこそがCOP27の焦点であった。そのために前述の損失と損害に対する資金支援で譲歩したのだ。

ところが結果として、エジプト議長国の采配の遅れもあり、これらの決定文書のドラフトの提示は二週目の最終日近くまでもつれ込み、最終的に時間切れのような形で、前年のCOP26をほぼ踏襲した文言となり、さらなる削減強化は盛り込まれなかった。

中でも注目されたのは、「石炭火力発電の段階的削減」にとどまっていた

COP26決定を上回り、「化石燃料全体の削減」に言及できるかであった。

驚いたことに、前回、「石炭火力発電の段階的廃止」に最後まで強く反対し、最終的に「段階的削減」に弱めた張本人のインドが、今回は率先して「化石燃料の段階的廃止／削減」に賛同し、加えて一週目から二国間交渉などで自ら他国に主張したという。

もちろん欧州連合や小島嶼国連合、それにAILEACと呼ばれるコロンビアなどの先進的なラテンアメリカ諸国連合、最終的にはアメリカですら、「対策のされていない」化石燃料の段階的廃止」を支持し、その数は八〇カ国まで膨れ上がった。しかし、その他の国々の支持は得られず、議長国エジプトもこれを重視しなかった。サウジアラビアに至っては、エネルギーに関して言及したセクションを丸ごと削除することさえ要求した。結果として、前回と同じ表現にとどまってしまう。

損失と損害が深刻化する気候危機の中で、化石燃料からの移行を強く打ち出すことに失敗した点は非常に残念ではあるが、このエネルギー危機の中にあっても化石燃料からの脱却に先進国・途上国問わずこれほどの支持が広がっているのを見るのは救いではあった。次のCOP28会議は、化石燃料の本拠地アラブ首長国連邦で開催されるため、まさに「エネルギーCOP」となるだろう。それに向け、化石燃料の段階的廃止がこれほどの支持を集め、COP27が終了したことは意義深い。次回COP28では今回進展のなかった、気温上昇を一・五℃に抑えるための対策強化を進めなければならない。

■ 日本に求められること

損失と損害、一・五℃に沿った温室効果ガス削減目標の強化、そして化石燃料をめぐる激しい交渉が行われた中で、日本はほとんど目立たなかった。損失と損害に関しては、他の先進国と

同じく、資金支援組織の立ち上げよりも話し合うプロセスを支持していたが、特に新基金の立ち上げに強く反対することもなかった。化石燃料の段階的廃止について賛同はしていないが、強い反対表明もなかった。

唯一存在感があったのは、一週目早々に気候変動に取り組む世界一三〇カ国の一八〇〇を超えるNGOのネットワーク「CANインターナショナル」によって、温暖化対策を後退させる国に贈られる不名誉な「化石賞」を受賞したことだ。化石燃料への公的支援が日本は世界で最も多いことが、アメリカのNGO、オイル・チェンジ・インターナショナルの各国調査により明らかになったためである。報告書によれば、日本が二〇一九年から二〇二一年のあいだに拠出した化石燃料への公的支援は平均で年間約一〇六億ドル（約一兆五九〇〇億円）にのぼったという。

二〇二三年にはG7の議長国をつと

める日本は、化石燃料に拘泥するのでなく、国内でいまだ本格的に導入されていないカーボンプライシングや電源の脱炭素化に向けて対策を進め、世界の温暖化対策強化の先頭に立つべき立場である。殊に損失と損害に関して、災害大国である日本は世界に冠たる防災技術を持つ。西村明宏環境大臣もCOP27において、「アジア太平洋地域における官民連携による早期警戒システム導入促進イニシアティブを新たに追加的に立ち上げる」と表明しているが、途上国の損失と損害支援にさらなる力を尽くしてもらいたい。

COP27で損失と損害に対する新基金が決まったということは、これまでなかなかお金が回らなかった温暖化の被害救済や防災にいずれ資金がつくことを意味する。すなわち日本の持つ気象関連など防災技術は大きく貢献でき、かつビジネスチャンスが広がることにもなる。日本国内でもこの途上国に対

する損失と損害支援への関心が高まることを期待したい。

最後に付け加えたいのは、今回のCOP27にはCOP会議の歴史上過去二番目に多い約四万人が参加したことだ。政府関係者のみならず、非国家アクターと呼ばれる都市や企業、機関投資家などが大挙して参加し、国を越えた連携で脱炭素の取組を競って表明している。特に機関投資家集団が企業の脱炭素化を評価する基準を次々発表しているのは注目値する。今や企業が脱炭素に取り組むのは当たり前であり、その内容が真の脱炭素化へ向かうのか、それともグリーンウォッシュ（見せかけの取組）かが問われている。COP会議はこれら世界の脱炭素化の動向を一堂に俯瞰する場ともなっているのだ。日本企業にもぜひ注視してもらいたい。（こにし・まさこ Wwfジャパン専門ディレクター）