

地球環境問題の政治経済学（４）

－ 気候政策と先進国・途上国について考える －

1. 気候政策と先進国・途上国

気候変動のリスク（Risk）と脆弱性（Vulnerability）、被害（Damage）

先進国と途上国の類似と相違

「共通だが差異ある責任（common but differentiated responsibilities）」

緩和（Mitigation）と適応（Adaptation）

2. 気候政策と国際開発協力政策

気候変動リスクは地球社会全体に影響を与えるが、熱帯地帯に多くの途上国が存在するという自然地理的要因と農業などの第一次産業への依存の高さという産業的要因、また低い所得や所得格差の大きさといった社会経済的要因が、特に途上国の気候変動リスクへの脆弱性（Vulnerability）となって現れる。こうした途上国の気候変動に対する脆弱性（Vulnerability）は、途上国が「人間開発の低水準均衡の罠（low human development traps）」へ落ち込む可能性を増大させ、貧困削減などのせつかく近づいたミレニアム開発目標の達成から途上国を再び遠ざけることにつながりかねない。

こうした途上国の気候変動によるコストと気候政策の便益を勘案すると、スターン報告が明らかにしたように、できるだけ早い断固とした気候政策の確立が必要であり、「共通だが差異ある責任（common but differentiated responsibilities）」に基づく先進国による強力なCO₂の排出削減が必要とされる。

しかし、今や世界のCO₂排出の半分以上は途上国から排出されており、途上国におけるCO₂排出の抑制・削減は不可欠である（IPCC 2007c）。また、すでに明らかとなってきた気候変動の悪影響への対処を講じないと、途上国の開発成果は失われる。そのためには、途上国の適応能力の向上が不可欠である（IPCC 2007b）。

このような途上国の緩和（ミティゲーション：Mitigation、化石燃料から自然エネルギーへの転換などによるCO₂などの温暖化ガスの削減）や適応（Adaptation、防波堤の建設などによる気候変動リスクに対する適応）を促進するためには、途上国自身のオーナーシップに基づく取り組みが重要であることは言うまでもないが、資本や技術の不足した途上国がMitigationやAdaptationを進めるためには、先進国からの開発支援が不可欠である。それでは、途上国における気候変動に対処するミティゲーションや適応を進めるためには、国際開発協力のあり方としてどのようなことを考えることが必要であろうか。

3. ミティゲーションと国際開発協力政策

まずミティゲーション（Mitigation）をめぐる国際開発協力から検討する。

UNDP『人間開発報告 2007/2008』では、途上国におけるミティゲーションと国際開発協力を考える際、エネルギー分野における低炭素化に向けた資金協力や技術移転、森林分野における熱帯林保護と再生のための国際開発協力が重要であるとしている（UNDP 2007,

p.147)。

途上国におけるミティゲーションとしては、第 1 にエネルギー分野が重要である。先進国の石炭火力発電所の熱効率は 36%であるのに対して、途上国における石炭火力発電所の熱効率は約 30%にすぎない。このことは、途上国における 1 単位の発電で排出される CO₂ の量は先進国より 20%も多いことを意味しており、エネルギー分野、特に電力分野におけるミティゲーションの重要性を示唆している (UNDP 2007, p.150)。

第 2 に、途上国における森林保全・再生の重要性である。森林破壊と土地利用転換による CO₂ 排出の増加と森林保護・森林再生による CO₂ 吸収の増加というミティゲーションだけでなく、森林副産物に依存する貧しい住民の生活条件の確保や気候変動に対する適応能力の向上という観点からも重要である。

こうしたエネルギー分野や森林分野における先進国と途上国との国際開発協力の重要性は、1992 年の UNFCCC の作成交渉以来、多くの議論がなされてきた。気候変動枠組み条約では、国際協力はミティゲーションの基本要素として認定されている。条約では、先進国は途上国に対して、環境に安全な技術を提供し、技術移転を促進し、技術移転のための資金を提供することを約束している。また、2001 年のマラケシュ合意 (Marrakesh Accords) においても技術移転の重要性が確認されたものの、先進国からの積極的な行動はなかった。その後、京都議定書において途上国の低炭素型エネルギー構造への移行の重要性と先進国の役割が議論され、先進国は慈善 (charity) としてではなく、気候変動への保険の構築として投資すべきことが議論された。

気候変動枠組み条約の下では、地球環境ファシリティ (Global Environmental Facility: GEF) が気候変動へのミティゲーションや適応を支援する金融制度としての役割を果たしてきた。1991 の GEF 設立以来、GEF は 30 億ドルの資金を配分するとともに、協調融資として 140 億ドルを途上国へ配分した。しかし、途上国社会を持続可能な CO₂ 排出水準を満足させるような経路を導く低炭素技術の普及のためには、毎年さらに 250 億から 500 億ドルの追加的な資金が必要であると考えられ (UNDP 2007)、現在の GEF の活動水準は極めて不十分である。

GEF と並びクリーン開発メカニズム (Clean Development Mechanism: CDM) も、途上国の持続可能な開発への資金供給とミティゲーションを結びつける重要な制度である。先進国の企業は、途上国において CO₂ 削減というミティゲーション事業へ投資を行うことにより排出権を入手できる。CDM 事業への投資額は 2006 年では 52 億ドルとなっている (World Bank 2007)。

GEF や CDM、さらには多国間や 2 国間の様々な組織があるものの、その役割は限定的である。現在、様々な組織が様々な提案を行っているが、UNDP は統合された気候変動ミティゲーション・ファシリティ (Climate Change Mitigation Facility: CCMF, UNDP 2007, pp.156-157) の創設を提案している。CCMF は、途上国における低炭素エネルギー・システムの促進という大きな目的を掲げ、資金供給、技術移転、キャパシティ・ディベロップメントなどの幅広い活動を行うことが想定されている。CCMF のルールとガバナンス、あるいは活動は、ポスト 2012 の枠組みで合意されるであろう温暖化ガス削減目標の達成のために行われる。つぎに適応 (Adaptation) と国際開発協力の関係を考えてみよう。

4. 適応と国際開発協力政策

現状では、多くの途上国では気候変動への適応計画は極めて限定的であるが、それぞれの途上国は気候変動リスクのタイプや程度が異なり、開発の水準、技術的能力や資金的能力において大きく異なり、途上国の適応にとって重要なのは、まず途上国自身がしっかりとした国としての適応政策を作成することである。

適応策の多くは、防波堤や農業インフラ、生活インフラといったインフラ整備に係わる

ことであるが、適応はインフラ整備だけの問題ではない。適応政策の作成にとって重要なのは、開発計画の全てに対して気候変動に関するリスク・アセスメントを実施し、その上にリスク管理を実施し、公共政策として脆弱性の克服と適応能力の向上を戦略化することである。

先進国の多くは自らの国の適応 (adaptation) には熱心に取り組んでいるが、途上国の適応政策の支援には熱心ではない。適応策への国際協力は、世界の貧しい人々に対するある種の保険制度の構築として考えなければならない。1990年代は冷戦の崩壊とそれに伴う欧米の「援助疲れ」現象により、援助額の停滞が観察されたが、近年、開発援助の世界で大きな変化がおきている。貧困削減に向けた2000年のミレニアム・サミットの開催は転換点となった。ミレニアム・サミットは、先進国と途上国とのパートナーシップに基づく共通の開発目標 (MDGs) の共有という大きな一歩を記録した。2000年のミレニアム・サミットは2002年のモンテレイ開発資金会議や2005年のグレンイーグルス G8 サミットへと引き継がれていった。2002年のモンテレイ合意 (Monterrey Consensus) では、ドナー国における国民所得 (GNI) に対して 0.7% の ODA という努力目標が再確認され、2005年の G8 サミットでは2010までに援助額を倍増 (500億ドルの増加) させること、そのうち半分をアフリカ支援に向けることが約束された。こうした援助の増額を、途上国の気候変動への適応能力の向上に繋げることが重要である (UNDP 2007, pp.188-190)。

多国間の適応支援制度も一連のイニシアティブの中で形成されてきた。UNFCCC の低開発国基金 (Least Developed Country Fund: LDCF) や気候変動特別基金 (Special Climate Change Fund: SCCF) が、GEF の支援の下に作られた。また2004年には、適応戦略重要基金 (Strategic Priority on Adaptation: SPA) が GEF の3年間のパイロット・プロジェクトとしてつくられた (UNDP 2007, p.188)。こうした GEF をベースとしたメカニズムに対して、2005年の京都議定書の発効とともに、CDM 制度が適応基金の形成にとって潜在的に重要な制度となってきた。

様々な努力にもかかわらず、2007年半ばまでの UNFCCC (国連気候変動枠組条約) に基づく多国間制度による途上国の適応政策への資金供給量は合計2,600万ドルに過ぎず、イギリスの洪水対策の1週間分の支出に過ぎない。現在約束されている多国間の基金は、将来的には2億7,900万ドルまで増加するものと見込まれる (UNDP 2007, p.190)。

10の2国間援助機関のレビューでは、3分の2の援助機関が気候変動への適応策を明示的に考慮してプロジェクトの選択を行っている。2001年から2005年のこうした適応プロジェクトの費用は合計9,400万ドルと報告されているが、これはこれらの援助機関が実施している ODA のわずか0.2%未満に過ぎない (UNDP 2007, p.190)。

OECD/DAC の統計によって、UNDP が2001年から2005年の援助の感度分析を行った結果では、狭義には17%が気候リスクに対応しており、広義には33%が気候リスク対応と評価している。金額的には160億ドルから320億ドルが気候変動リスクに対応する援助と評価されている。このうちで気候変動への適応を目的とした援助は45億ドルであり、2005年の援助額の4%に過ぎない (UNDP 2007, pp.190-191)。

参考文献

環境省(2004),『環境政策における予防的方策・予防原則のあり方に関する研究会報告書』

<http://www.env.go.jp/policy/report/h16-03/index.html>

IPCC (2007d), *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007: Synthesis Report*,

http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm.

Stern, N. ed. (2007), *the Economics of Climate Change: the Stern Review*, Cambridge U.P.

松岡俊二 (2009), 「気候変動と国際開発協力」, 『国際開発研究 (国際開発学会誌)』, 18(2), pp.7-18.