

# パリ協定における気候資金に 関する決定とその意味

清水 規子

から途上国に対して二〇二〇年までに官民合わせて年間一〇〇〇億ドルを動員するという、いわゆる「長期資金」の目標である。では、パリ協定では二〇二〇年後の気候資金については何が決定したのだろうか？ そして、それは二〇二〇年後の気候資金に何を意味するのだろうか。

## ●気候資金はいくら必要か？

パリ会議でおそらく最も議論が白熱した議題のひとつは、二〇二〇年後に気候資金に関する目標をどうするか、という議論であろう。前述のように、二〇二〇年までの長期資金の目標は既に決まっていたが、それ以降の動員額の規模についてはパリ会議までは合意がなかった。そこでパリ会議では、二つの重要な決定があった。一点目は、先進国が現在の年間一〇〇〇億ドル動員という長期資金の目標を二〇二五年まで継続（を意図）すること。二点目は、二〇二五年よりも前に、年間一〇〇〇億ドルを下限とする新たな目標をパリ協定締約国会議で設定することが義務化されたこと、である。途上国はこれを（法的拘束力のある）パリ協定に含めたかったが、先進国

過去の国連気候変動枠組条約（以下、条約）の締約国会議でもそうだったように、昨年末のパリでの第二一回締約国会議（以下、パリ会議）でも、気候変動対策のための資金（以下、気候資金）の供与は、各国の交渉駆け引きの材料になった。途上国の緩和行動を引き出したい先進国と、先進国からの資金議題での譲歩を引き出したい途上国のせめぎあいのなか、二〇二〇年後の気候資金に関する事項が決定した。以下、気候資金に関する背景を踏まえつつ、パリ協定において気候資金で何が決定し、またそれは何を意味するのかを概観する。

## ●条約における気候資金の位置づけと過去の決定

そもそも、気候資金の議題は条約上どのように位置づけられてい

るのだろうか？ 条約の第四条三項では「先進国は、……開発途上締約国が必要とする新規のかつ追加的な資金……を供与する」、また同条四項では「先進国は……気候変動の悪影響を特に受けやすい開発途上国が……適応するため費用を負担することについて、当該開発途上国を支援する」とある。したがって条約の下では、途上国の緩和および適応の取り組みへの資金を供与する義務が先進国に対して課されている。これらの条項に基づき、過去の締約国会議でも先進国に対する途上国から資金の供与への声があったが、その声は年々強くなってきている印象を受ける。

条約締約国のうち、世界の全排出の八五〜八八%を占める計一四六カ国は、パリ会議に先立ち、各国内で決定した、二〇二〇年以

降の気候変動対策に関する国の目標、いわゆる「約束草案」を条約事務局に提出した（提出国の数は二〇一五年一〇月一〇日時点のもの）（参考文献①）。資金については、この約束草案において、途上国のうち三九カ国が自国の緩和行動を実際に実施するか否かは資金供与等の条件次第とし、また四二カ国は、条件付きで緩和行動を実施する場合と無条件で緩和行動を実施する場合の二つの選択肢を示した。さらに、九一カ国は海外からの資金供与の必要性を述べている。したがって先進国にとっては、途上国による緩和目標を取り付け、あるいは引き上げるためにも、パリ会議での気候資金議題は非常に重要な位置づけであった。

さて、気候資金については、近年最も重要な目標が二〇〇九年に合意されている。それは、先進国

の反対によって、パリ協定には盛り込まれず、締約国会議の決定事項として合意された。

このように、二〇二五年までは一〇〇〇億ドル、その後は一〇〇億ドルを下限とすることが決まったが、そもそも、この年間一〇〇億ドルという数字は何を根拠としているのだろうか？ 実は、年間一〇〇億ドルは科学的根拠に基づいて計算されたのではなく、条約の交渉で政治的に決定した数字である。では、実際には、一体今後いくらの気候資金が必要になるのだろうか？

これについては、様々な研究機関や国際機関が試算している。たとえば、国際エネルギー機関（IEA）は、二度目標を達成するためのエネルギー供給およびエネルギーの効率化に必要な投資額は、二〇一四〜三五年に計五三兆米ドルが必要であると見積もっている（ただし、この見積もりには、二〇三五年までに非効率な化石燃料への投資を段階的に廃止することを想定しているため、非効率な化石燃料への投資額六九〇〇億ドルも含まれている）（参考文献②）。つまり、年間約五兆ドルである。一方、二〇一一年から一三年の間

に世界のエネルギー供給分野へ投資された額は年間一兆六〇〇億ドル超であり、二度目標を達成するための資金の需給ギャップは大きい（参考文献②）。

ただし、緩和コストの見積もりは、各研究によって大きな幅がある。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の第五次報告書でも、緩和の経済コストの見積もりは各研究によって大きく異なり、それは計算時のモデル設計、前提条件、将来の気候変動の予測シナリオに大きく左右されることが指摘されている（参考文献③）。さらに、気候変動対策による効果や、適応と緩和の相互作用による影響等、実際には経済費用に何らかの形で影響を与えるものの、計算上は考慮されていない点も多い。

適応については、主要な研究としては、スターンレビューの四〜三七億ドル／年（参考文献④）、国際開発計画の八六〜一〇九億ドル／年（参考文献⑤）、条約事務局の二八〜六七億ドル／年（参考文献⑥）、世界銀行の七〇〜一〇〇億ドル／年などがある（参考文献⑦）。そして適応についても、IPCCは、前述した試算の計算方法はそれぞれ限定的な資金ソー

スのみを元に計算されているため、確信度は低いとされている（参考文献⑧）。

一〇〇〇億ドルは、先進国から途上国への資金のみを対象にしているが、これらの見積りは国内資金や途上国間等、他の資金フローも含んでいるため、単純な比較はできない。ただし、欧州の研究機関による試算を参考に気候資金のうち、先進国から途上国への資金フローが約一割を占めている（参考文献⑨）とすると、IEAが二度目標のために必要としている額の

一割は年間五〇〇億ドルである。この数字と比較すると年間一〇〇億ドルという数字は十分とはいえないだろう。これらの見積もり額は、気候資金の必要額を検討するうえで参考にはなり得るが、前述の様々な計算上の限界を鑑みても、また以下に論じるようにその資金をどのように使うかという観点の重要性からも、これらの数字をもってそのまま目標額とすることは妥当ではないだろう。

## ●二〇二〇年後の気候資金―その中身

条約の交渉で議論されている資金額の中身をもう少し考えたい。

前述したように既に二〇二〇年までに一〇〇〇億ドルを動員することは決定している。コペンハーゲン合意は、この一〇〇〇億ドルには代替資金源を含む、公的資金、民間資金、二国間資金、多国間資金という様々な種類の資金源から成るとされているが、具体的にどのような資金を含めるのか、また、どのように一〇〇〇億ドルを計上し、積み上げていくのかに関する国際的な合意がない。

さらに、何をもってして「緩和対策」や「適応対策」とするのかについても、国際的な合意がない。この一〇〇〇億ドルという気候資金の定義については、条約の下に設立された資金に関する常設委員会において、「気候資金は、温室効果ガス排出を削減しまたその吸収源を強化すること、また気候変動による負の影響への、人および環境システムの強化を維持および増大することを目的としたものである」と二〇一四年に意見集約しているが、未だ曖昧である。

この定義の曖昧さから生じている議論で最も顕著な例としては、石炭火力発電所への支援の是非である。国際的には、数年前から石炭への海外支援に規制をかける動

きが広まりつつある。二〇一三年、アメリカでは、最貧国を除いて新規の従来型の石炭火力発電所への公的支援の中止を決定した。また、二〇一五年九月には、中国も、大気汚染をもたらす高炭素な事業への公的資金の注入を国内外で厳格に規制をかけることを発表した。世界銀行等の主要な国際金融機関も、二〇一三年に途上国への新規の石炭火力発電所への支援を、(代替案がなくかつ基本的なエネルギーニーズを満たすという)極めてまれなケースを除いて、取りやめることを決定している。一方、日本は、以上の国際的な潮流に反して、海外への石炭支援に積極的である。実は、日本が二〇一〇〜一二年に供与した短期資金には、国際協力機構や国際協力銀行による、ウズベキスタンやインドネシアへの支援が含まれており、二〇一四年の締約国会議の直前には、本件が海外メディアでも取り上げられ、議論を呼んだ。二〇一五年一月には、経済協力開発機構(OECD)の輸出信用グループで、輸出信用機関による石炭火力発電所への支援について、五〇〇メガワット以上の超臨界のユニットの石炭火力発電所等、一定の基

準を満たさない石炭火力発電所への支援はやめることになった(ただし、規制対象は「輸出金融」のみである。日本の国際協力銀行の場合、輸出信用は支援額合計の約一割であり、石炭火力発電所への支援に十分に歯止めをかけたとはいえない)。いずれにしても、一〇〇〇億ドル、それから二〇二五年以降の気候資金にこのような石炭火力発電所への支援が含まれるのか、未だわからない。

次に、どのように一〇〇〇億ドルを計上するのか、という点についてだが、現在の気候資金の分野では、先進国から途上国に無償で一億円供与しても、また有償で一億円の資金供与をしても、どちらも「一億円の気候資金」である。日本の場合、二〇一〇〜一二年の三年間で(民間資金を含んだ場合)合計一七六億ドルを供与したと発表しているが、内訳は無償資金協力、有償資金協力、その他政府資金、民間資金、という異なる種類の資金供与の手段が含まれている。

このような状況では、何をもちとして一〇〇〇億ドルを達成したのかもわからない。このような背景から、パリ会議での締約国会議

決定では、公的資金および公的資金が動員した(民間)資金の計上方法を策定することを、条約の下に設置されている「科学および技術の助言に関する補助機関(SASTA)」に要請している。

以上のように、単に一〇〇〇億ドルという数字だけでは、その額が果たしてどれだけの先進各国による実質的な負担を意味するのか、そして気候変動対策にどれだけ貢献をしていて効果があるのか、明らかではない。二〇二〇年以降、一〇〇〇億ドルを下限とした気候資金が求められているが、その額以上にその内容の検討が必要である。額が大きくなっても、石炭火力発電所への支援額が大きくなってしまうと、その効果は減少あるいは逆効果となってしまう。

### ●二〇二〇年後の気候資金―誰が供与するのか？

最後に、「誰が」二〇二〇年後の気候資金を供与するのかについて論じたい。欧州の研究機関気候政策イニシアティブは、二〇一三年の世界の気候資金は、官民合わせて約三三二〇億米ドルで、このうち国内投資が約四割、また民間資金は六割弱を占めていると見積

もっている(参考文献⑨)。したがって、気候変動分野では国内投資や民間セクターが今後もさらに重要な役割を担うことが期待されることはいうまでもない。

一方、本稿では特に条約における交渉で最も議論になった政府支出による気候資金のうち公的資金を「誰が」供与するべきか、という議論について焦点をあてたい。

さて、この気候資金を「誰が」供与するかという点について、条約では、「先進国(附属書Ⅱ締約国)」が「途上国(非附属書Ⅱ国)」に対して資金供与することが謳われている。ただし、ここでいう先進国は、一九九二年のリオサミットにおける条約採択時にOECDに加盟していた二五カ国を指している。しかし、一九九二年時点でOECDには加盟していないくても、現在は加盟しいわゆる先進国入りを果たした国(例Ⅱ韓国)、また加盟していないものの既に開発援助の分野では新興ドナ―として頭角をあらわしている国(例Ⅱ中国)もあり、一九九二年時点でのOECDの加盟・非加盟というすみわけを、そのまま、パリ協定の資金供与国・被供与国という分類に当てはめることに合理

性があるのかは疑問である。実際、条約の下に二〇一〇年に設立が決定した緑の気候基金に二〇一五年一月までに拠出プレッジ（計一〇二億ドル）をした三八カ国の中には、モンゴル、メキシコ、韓国、パナマ、ペルー、インドネシア、コロンビアといった、条約の下での途上国も含まれている。また、中国は、二〇一五年九月、計三一億ドルの規模の「気候変動に関する南南協力のための基金」の設立を発表した。このように、経済的な側面からみると一九九二年と状況が変化したという認識もできるが、パリ会議では、このような意見に対して多くの途上国が異を唱えた。たとえばベネズエラは、開発が必要であるという途上国のニーズも、また（先進国に資金供与の義務があると謳われている）条約も変わっていないと述べている。

この点、パリ協定ではどのような決定があったのだろうか？パリ協定では、その第九条第一項において、先進国は条約の既存の義務を引き続き負い、緩和と適応の資金を途上国に供与することが義務であり、第三項では、先進国は、気候資金の動員をリードし続ける

ことを義務とすることが書かれている。つまり、先進国に資金供与の「義務」がある点では、条約および過去の締約国会議決定と何ら変わりはない。一方、パリ協定第九条第二項では「その他締約国」に対して自発的な支援供与を奨励しており、先進国と途上国との間の差異を持たせつつも、先進国以外の国にも資金支援を自発的にでも促している。さらに、資金供与に関する条約事務局への報告についても、パリ協定第九条第五項および七項において先進国が隔年で義務として提出することが求められているが、同時に、それ以外の国についても同様のことが奨励されている。気候資金については、資金の内容が重要であると前に強調したものの、一定額は必要であり、それには過去の歴史的排出量の大小に関わらず「現在の」経済大国による協力も重要であろう。

●今後に向けて

以上、パリ協定における気候資金議題について、特に資金額、額の中身の重要性、資金供与者に関して概観した。本稿では、パリ協定の第九条という資金に関する条文について紹介したが、実はパリ

協定の第二条（目的）の条文のひとつに資金に関する目的がある。それは、資金フローを低炭素かつ気候耐性のある開発への道筋と整合性のあるものにする<sup>④</sup>こと、とうもののである。条約の交渉では往々にしてその額の増大が交渉の争点となり、また注目されてしまいうが、気候資金が、この目的に沿うようになることが最も重要である。さらに、条約の枠を超えて、資金の出所や形態に関わらず、国際的な資金がいかにこのパリ協定の目的に沿うような「クリーン」な事業に向けられるかが重要であろう。この問題は、条約内での議論に留まらない、G20や様々な国際機関等による幅広い取組が必要である

④ Stern, N., *Stern Review: Economics of Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.  
 ⑤ UNDP, *UNDP Methodology Guidebook for the Assessment of Investment and Financial Flows to Address Climate Change*. Version1. New York: UNDP, 2009.  
 ⑥ UNFCCC, *Investment and Financial Flows to Address Climate Change. Background on the analysis of existing and planned investment financial flows relevant to development of effective and appropriate international response to Climate Change*. Bonn: UNFCCC Secretariat, 2007.  
 ⑦ World Bank, *Economics of Adaptation to Climate Change: Synthesis Report*. Washington, D.C.: The World Bank Group, 2010.  
 ⑧ IPCC, *Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change*, 2014.  
 ⑨ Climate Policy Initiative, *The Global Landscape of Climate Finance 2014*.

① UNEP, *The Emissions Gap Report 2015*, A UNEP Synthesis Report, 2015.  
 ② IEA, *World Energy Investment Outlook*, 2014.  
 ③ IPCC, *Climate Change 2014, Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, 2014.