

後発開発途上国に対する適応支援のための

国際制度をめぐる課題と展望

—NAPAに関する考察を中心として—

京都大学公共政策大学院三期生

栄久庵 太郎

I. はじめに

二〇〇九年一二月に開催された第一五回締約国会議（COP15）の成果が、「コペンハーゲン合意」という政治的合意にとどまり、より具体的な進展は今回のCOPに持ち越されるかたちとなったことは記憶に新しい。今日までの気候変動をめぐる国際交渉においては、早急かつ厳格な温室効果ガス削減義務の設定と遵守といった「緩和」対策が強く求められている一方で、近年では、気候変動による悪影響を受けやすい開発途上国における「適応」対策の実施の必要性も強調されてきた。一般的に「適応」とは、気候変動によって生じ（う）る様々な悪影響や被害に対処するためにとられる一連の対策・措置を意味する。とくに後発開発途上国（Least Developed Countries: LDCs）は、気候変動に対して脆弱であることから、より深刻な悪影響

を被ることが指摘されている。当該悪影響の具体例は、海面上昇や高潮による沿岸地域の浸水、乾燥地の拡大による植生の変化や農業収穫量・水資源の減少、さらには降水量の増加や熱帯地域の拡大によ

る熱帯病の拡散など多岐にわたる。ここで留意すべき点は、仮に適切な適応対策が講じられなければ、気候変動による悪影響によって開発・貧困政策に遅れが生じ、LDCsにおいてミレニアム開発目標（MDGs）¹の達成がより困難になること、そして当該国には、能力的にも財政的にも適応策を自力で行う余裕がないということである。

本稿では、京都議定書をめぐる国際交渉の下開始されたLDCsに対する適応支援のための国際制度である国別適応行動計画（National Adaptation Programmes of Action: NAPA）の役割と課題について考察した上で、その課題を克服するための諸策を提言することにした。

II. NAPAの役割と課題

近年始まった国際制度としての適応支援は、

国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）と京都議定書という二つの条約を根拠としている²。そして、二〇〇一年のCOP7において、その内容が具現化され、適応支援のための三つの基金³の設立とともに、マラケシュ合意の一部としてNAPAの開始が決定された。

（一）NAPAの役割と特徴

NAPAとは、気候変動に対してとくに「脆弱」なLDCsに対し、適応に関する行動計画を策定・実施することを促す制度枠組みである。現在（二〇〇九年九月時点）までに、後発開発途上国基金（LDCF）の支援を受けた四八カ国のうち四三カ国のLDCsがNAPAを策定し、それをUNFCCC事務局へ提出している。NAPAの策定段階においては、国内でNAPAチーム⁴が結成された後、地域・草の根レベルにおいて既に存在する対処戦略が考慮される⁵。その上で、NAPAにおいて、適応をめぐる緊急（urgent）で直近（immediate）のニーズが簡潔に明記され、これらの適応ニーズを満たすための優先プロジェクトの選定が行われる。

他方で、NAPAの実施の段階においては、LDCsは以下のような手順を踏まなければならない。すなわち、NAPAがUNFCCC事務局に提出された後は、LDCsはNAPAの実施機関⁷

を選定し、当該機関と協力しながら、PIF (Project Identification Form) をはじめとするプロジェクト関連文書を策定しなければならず、これが達成されて初めてNAPA実施のための資金確保を行う段階へと進むことになる。総額で約一九億三〇〇万ドルの費用に相当するプロジェクトの輪郭がNAPA全体において示されているが、現在(二〇〇九年九月時点)までに三二のPIFが地球環境ファシリテイ (Global Environment Facility: GEF) へ提出されており、その資金規模は二億八六〇〇万ドルにも及ぶ。このうち、約一億ドルがLDCFから、約七〇〇万ドルがUNDPをはじめとする国際機構から、五七〇〇万ドルがLDC政府自身から、三六〇〇万ドルが二国間ドナーから拠出されることが見込まれており、LDCsはNAPAの実施段階においては、前述の三つの基金(とくに、LDCF)に加え、二国間・多国間ドナーに対しても資金アクセスを図ることが可能な仕組みとなっている。

(2) NAPAをめぐる諸課題

①NAPAの基本的性質にみる問題点

他方で、NAPAの性質をめぐる幾つかの課題も指摘されてきた。その第一の問題点は、NAPAはLDCsにおける適応対策を完全にカバーして

いるわけではなく、依然として(NAPA以外の領域で)適応対策に取り組む余地が多くあるという点である。そもそもNAPAのプロジェクトは、(前述の通り)緊急で直近の適応ニーズに対応したものであること、また当該プロジェクトの対象となる地域やセクターは限定的であることから、NAPAは必ずしも包括的で中長期的な国家レベルの適応戦略とは位置づけられていない。同時に、このことは、NAPAと国家(開発)戦略とのリンクが欠如していることを意味する。UNFCCCが公表したガイドライン⁹によれば、NAPAは既存の貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategies: PRS)に対して「補完的」であるべきと強調されているものの、今日までNAPAのPRSへの統合化は極めて消極的である。すなわち、ほとんどのLDCにおいて、適応対策はPRSの不可欠な部分として扱われておらず、ドナーもLDC政府も、NAPAを主要なツールとして、プロジェクト・ベース¹⁰の制度構造を通じて適応問題に対応しているのが実態である。したがって、今日のほとんどのNAPAは、PRSの下実施されるプログラム型援助のように途上国内の幅広いアクターの参加やドナー間の援助協調が担保された一貫性のある援助形態ではない点で、オーナーシップ・効率性・有効性の観点からは必ずしも

十分ではないことが言える¹¹。

②NAPAの資金源をめぐる問題点

また、第二の問題点として、NAPAの実施に必要な資金基盤が脆弱であることも指摘できよう。前述の通り、現在では適応支援のための基金が三つ設置されており、それらはGEFによって管理・運営されている。しかしながら、これらの基金の資金規模は、その基本的な財源を各国からの自発的拠出金に依拠していることから、今日適応対策に必要とされる資金規模にはるかに及ばないのが現状である。例えば、NAPAの実施のための主要な財源とされているLDCFは、その限られた資金規模とLDCs間の衡平性の担保の必要性から、NAPA策定後最初に拠出される資金は一国あたり五〇〇万ドルと規定されている。しかしながら、NAPA策定時に輪郭(profile)が提示された全てのプロジェクトを実施するために必要な一国当たりの資金平均は三九五〇万ドルと推計されている¹²ことから、この数値がいかに稀少であるかが理解できるだろう。よって、現在もCOPはLDCFの資金基盤の拡大に向けて、先進国による自発的拠出を促す努力を続けている¹³。

以上のような資金メカニズム上の限界から、LDCsがNAPA実施段階において策定している

PIFの数はNAPA全体のいく一部に過ぎず、さらにはPIFの策定の際にLDCsに対する追加的な能力支援コストがかかることが判明している点で、NAPAの実施には更なる資金確保が必要であると考えられる。もし仮にNAPAにおける適応ニーズ全てに応えることができれば、LDCsが気候変動によって被る悪影響はより深刻化し、長期的にかかる費用は増大してしまうだろう。さらに、適応という一つの問題に対して基金やドナーといった資金源が分散していることは、その分途上国政府に対して大きな行政・取引コストが課されることを意味することから、今後はNAPAをめぐる資金メカニズムへのアクセス方法がLDCsにとって負担の少ないものにならないと言えるだろう。

III. NAPAにみる課題の克服のための方策

この章では、NAPAをめぐる課題を克服するための方策として、UNFCCC・議定書の下での先進国による資金拠出の増大、NAPAの開発・貧困削減戦略への統合化、そしてLDCsにおける多数ドナー間信託基金の創設という三点を提言し、本稿を締めくくりにしたい。

(1) 先進国による資金拠出の増大の必要性

この点は、先進国によるより積極的な支援の

必要性を意味する。前述の通り、UNFCCC及び議定書の下で設置されている資金メカニズムや各ドナーによる支援は、全て自発的拠出に基づくことから、量も不十分であることに加え、資金の予測可能性も担保されにくいのが現状である。今後は、中長期的な適応対策支援を実施するために、いかにして先進国から複数年にわたる安定した資金を確保できるかが国際交渉における主要論点の一つとなり得よう。そのためにも、各国による資金拠出形態を「自発的」なものから、一部「義務的」なものに変更することも今後の方策として考えられるだろう。

(2) NAPAの貧困削減戦略への統合化

この点は、途上国及びドナー双方に対してより積極的なコミットメントが求められる課題である。前述の通り、多くのLDCsにおいてNAPAとPRSのリンケージが確認されない現状の中で、Bangladesh 4のようにそれらの統合化を着実に図ってきている国もある。この事例を踏まえると、当該統合化による利点として以下のことが指摘できる。

その第一の点は、NAPAのPRSへの統合によって、国内において適応の「主流化」が促進されることである。すなわち、PRSといった主要な国家開発政策の一部として適応対策が組み

込まれることで、セクター間の枠を超えたより多くの国内ステークホルダーが適応問題への対処に参画すると同時に、(NAPAと比較しても)より包括的で中長期的な内容を伴う適応戦略が策定されることも期待できるだろう。

第二の点は、信頼に足る国家レベルの適応政策が実現すれば、それに基づいて国別プログラム文書を策定するドナーが増加することが見込まれる点である。これによって、適応対策に出資されるドナーからのより多額の資金確保が促されると同時に、(プロジェクト型に代わる)プログラム型援助体制の下、より効率性・一貫性を伴う適応支援の実施がなされるであろう¹⁵。

(3) 多数ドナー間信託基金の設立

前述の通り、NAPAの実施のための資金源は、LDCFをはじめとして、その他基金や多国間・二国間ドナーによる援助を考慮すれば、その数は数十にも上る。よって、LDCsがそれぞれ異なる拠出要件(基準)が提示される中で、各ドナーと資金確保のための交渉を行うことは、行政・取引コストの面から決して効率的とは言えず、ただでさえ限られた行政能力と脆弱な財政を抱えるLDCsにとっては酷なことである。したがって、(2)で提示したNAPAのPRSへの統合化が図られた上で、現地における多数ドナ

1 間信託基金 (Multi-donor Trust Fund: MDTF) の設立を通じて全ての資金フローが一つの場所にプールされることは、行政・取引コストの改善に加えて、「マッチングファンド」¹⁶形態を通じて適切な基金運営の下、より安定した資金確保と効果的支出がなされるといった展望を見据えることができるだろう¹⁷。

今後 NAPA をめぐる課題の克服とそこから得られる様々な教訓が、LDCs に対する適切で持続可能な国際適応支援の制度構築に活かされることを期待する。

¹ 二〇〇九年の国連シニアム・サミットにおいて採択された国際開発目標であり、二〇一五年までに達成すべき八つの目標(極度の貧困及び飢餓の撲滅や環境の持続可能性の確保等)が掲げられている。

² UNFCCC 第四条四・五・八・九項及び京都議定書第一一条・第一二条八項。

³ 二つの基金とは、①後発開発途上国基金(Least Developed Countries Fund: LDCF)、②気候変動特別基金(Special Climate Change Fund: SCCF)、③適応基金(Adaptation Fund: AF)である。①は、LDCs を対象として、NAPA の策定及び実施を支援するための基金であり、現在(二〇〇九年三月時点)の資金規模は、約一億八〇〇〇万ドルである。

^②は、適応並びに気候変動関連の技術移転等の分野において、UNFCCC に加盟する途上国の取組みを支援するための基金であり、その現在の資金規模は約九二〇〇万ドルである。

^③は、議定書加盟国からの自発的拠出金及びクリーン開発メカニズム事業によって創出されたクレジットの二パーセントを財源として構成され、議定書に加盟

する途上国に対して適応全般の取組みを支援する基金である。現在は、実質的な運営開始には至っていない。

⁴ NAPA チームには、政府・地方自治体・NGO・科学者など幅広いステークホルダーの参加が期待される。

⁵ NAPA 策定過程においては、気候変動による悪影響及び適応戦略を通じた利益が比較的多い点で、地域社会が主要ステークホルダーであるという認識の下、地域社会レベルの情報が重要なインプットとされる。

⁶ NAPA が導入された当初は、LDCF からの資金を基盤として、NAPA の策定自体が国際支援の焦点であったが、近年では、NAPA の策定を通じて選定された優先プロジェクトの実施支援に焦点が移ってきた。

⁷ 主要な実施機関は、UNDP、UNEP、世界銀行、IFAD、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行などである。

⁸ GEF は、世銀、UNDP 及び UNEP によって共同運営される基金であり、地球温暖化防止、生物多様性保全、オゾン層保護等の環境分野に関連する途上国の活動に対して、資金援助を行うことを目的としている。

⁹ UNFCCC Least Developed Countries Expert Group (2002)

¹⁰ 当該プロジェクトは、基本的に国家予算や PRS を策定するシステム外で短期的に運営される。

¹¹ UNDP 人間開発報告書(2007/2008)によれば、一九カ国の LDCs の PRSP に関する考察が行われた結果、その多くの場合において、NAPA は PRS とは別個に設置されており、それらの間に明確なリンクは確認できなかつたとされる。よって、多くの LDCs の PRS は、適応問題を積極的に扱っていないことが言える。

¹² UNFCCC LDC Expert Group (2009), page 7.

¹³ ちなみに、SCCF は、(LDCs のみならず) UNFCCC に加盟する全ての途上国に対して開放され、その支援活動対象もより広範になっている点で、より資金獲得競争の激しい基金である。その中で LDCs は NAPA 関連プロジェクトの実施のための資金確保のための努力を迫られているものの、実際の SCCF による適応プログラムに対する拠出状況を考察すると、その対象のほとんどが LDCs ではない途上国である点で、LDCs にとってアクセスが容易でない現状が読み取れる。

¹⁴ 確かに、バングラデシュにおいては、適応政策以前に、気候災害対策のための国内制度が整備されていたことから、それと多くの部分を共有する適応対策を結果として推進し易かったという側面は指摘できるが、今後他の LDC において適応対策がより本格化すれば、当該国の手法は他の国々に対しても適用可能であろう。¹⁵ 一九九〇年代以降国際社会が直面した「援助の氾濫」をめぐる反省を踏まえれば、③(一)で強調した資金の増大のみが担保されても、それが必ずしも効率的かつ効果的な適応支援につながるとは限らない。よって、明確な国家政策の下ドナーが適応支援において首尾一貫した援助協調を展開することが不可欠である。

《主要参考文献》

UNDP (2008), "Human Development Report 2007/2008"

UNFCCC LDC Expert Group (2002),

"Annotated guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action"

UNFCCC LDC Expert Group (2009),

"SUPPORT NEEDED to fully implement national adaptation programmes of action (NAPAs)"

World Bank(2009), "World Development Report

2010 Development and Climate Change"