

# COP28 での損失と損害基金の運用化合意 ：気候危機と債務危機の観点から

ながれ

田村 堅太郎 (たむら けんたろう / 公益財団法人 地球環境戦略研究機関)

## はじめに

アラブ首長国連邦 (UAE) で 2023 年末に開催された国連気候変動枠組条約第 28 回締約国会議 (COP28) は、初日に地球温暖化の悪影響による損失と損害に関する基金の運営方法が合意される想定外の成果で幕を開けた。しかし、2023 年は観測史上最も暑い年となり、世界で気候変動に関連する被害が多発した。他方、債務危機にも直面している途上国は、厳しい財政状況の中、気候危機に対応していくことになる。

## もう一つの危機：債務危機

2020 年の新型コロナウイルスの世界的大流行による経済混乱への対応として、各国の中央銀行はマネー供給量を増加させた。そこに、ロシアのウクライナ侵攻によるエネルギー価格の高騰が追い打ちをかけ、記録的なインフレとなった。そのインフレを抑え込むために先進国を中心に急速な金融引き締めによる金利引き上げを行ったことで、途上国の利払い負担が増加し、債務危機が表面化した。

世界銀行は 2023 年 12 月、途上国の債務返済が 2022 年に前年比 5% 増の 4435 億ドル (約 65 兆円) となり、過去最高を更新したと発表した。この 3 年間だけでも、発展途上国 10 か国で 18 件の債務不履行が発生し、現在、低所得国の約 60% が債務危機の高リスクにあるか、すでに債務危機に陥っているとしている。また、国際通貨基金 (IMF) は、気候変動に特に脆弱な 59 の途上国のうち、34 カ国が債務危機の高リスクにさらされていると指摘している。

こうした国々における利払い負担の増加は、保健、貧困対策、教育、環境といった重要なニーズから希少な財的資源をシフトさせてしまうほか、農地開発や資源採掘のための無秩序な森林破壊などにつながる懸念される。また、IMF はこうした国々が所得を向上させるためには、2022 年から 26 年にかけて 4400 億ドルの追加の資金提供が必要としている。しかし、途上国の債務再編交渉も難航している。

このように気候危機に対して脆弱な途上国の多くは、もう一つの危機である債務危機に直面している。そうした状況を踏まえ、次に、気候危機がもたらす損失と損害に対処するための基金について、その特徴と課題を考察する。

## 損失と損害基金：今後の課題

COP28 で運用ルールが合意された損失・損害基金の注目点は、支援対象国が広範囲になる可能性があること、支援対象課題も多岐にわたること、そして、既存の様々な資金支援との間の調整や補完性が強調されていることである。まず、支援対象国については、「特に脆弱な途上国」としているが、その具体的な定義は定めていない。そのため、多くの途上国が同基金へのアクセスを希望する可能性がある。そこで、同基金の理事会が資金の分配ルールのあり方を今後議論することとなった。考慮事項として、脆弱国の優先課題やニーズ、国家間・地域間バランスが挙げられているほか、後発開発途上国 (LDC) や小島嶼発展途上国 (SIDS) への最低分配額の設定も考慮している。いずれにせよ、政治的

に難しい議論になることが予見される。

支援対象としては、気候変動の悪影響に伴う経済的及び非経済的な損失・損害が含まれる。非経済的な損失・損害とは、個人の生命・健康、社会的な文化遺産や文化的アイデンティティ、生物多様性などの損失・損害を指す。また、異常気象への即応的支援の他、中期または長期にわたる復旧、復興、再建のほか、強制退去、移転、移住への対応、気象情報とデータの整備のための資金も含まれる。さらに、海面上昇、海洋酸性化、砂漠化等を意味する「緩慢に進行する現象 (Slow-onset Events)」に起因する損失と損害にも対処するとしている。

このように損失・損害基金の支援対象国および支援対象課題が広範囲に及ぶこともあり、同基金を含めた様々な資金支援の間の調整・補完性を新たな資金アレンジメントの下に推進していくこととなった。いかにして補完性を構築するのかについては、今後の理事会での検討課題となる。

損失・損害基金に関する最大の課題は、一定規模かつ継続的な資金源を確保できるかどうかである。今回の決定では、資金的貢献は自主的な性質となり、先進国に対しては資金提供の継続を要請し、その他の国々に対しては資金提供を奨励している。COP28 会期中に UAE および先進国の一部が総額 8 億ドル弱の拠出声明を行った。しかし、2030 年までに発展途上国が被る損失と損害の総額は年間 5800 億ドルになるとの推計もあり、この拠出額では不十分である。そこで、同基金は、適宜、公的、民間、革新的資金源からの無償資金や譲許的融資など、多様な資金源からの拠出を受けることができるとしている。

革新的資金源について、COP 決定の中で特定のものに言及されているわけではないが、これまでの気候変動交渉において、国

際航空や国際海運への連帯税、一律的な炭素税、金融取引税、グリーン・デット・スワップなどが議論の遡上に上がっている。グリーン・デット・スワップとは、発展途上国政府が抱える対外債務（デット）の一部を、NGO や先進国政府等が肩代わり（スワップ）する代わりに、当該国は環境（グリーン）プロジェクトを実施するというスキームである。ただし、これらの革新的資金源は、主要な資金源や金融スキームとはなっていない。

### おわりに

損失・損害基金の運用化合意は COP28 の大きな成果であり、今後、途上国が気候危機に対処する上での出発点となる。しかし、一部の政府が拠出を表明した資金規模では不十分である。他方、途上国の多くは債務危機というもう一つの危機に直面している。この二つの危機が深刻化することは、相互に悪影響を与えうる。気候関連災害の甚大化は途上国政府の財政負担を増加させる。他方、債務危機は途上国の財政基盤を劣化させ気候危機への対応能力を削ぐこととなる。こうした悪影響は、人々の住まいや食料といったあらゆる分野におよび、格差や不均衡が増長され、社会的な不満や不公平感が高まり、結果的に社会全体の危機へと発展しかねない。債務再編の問題を話し合おう G20 の場でも、今一度、こうした視点に立ち戻り、債務問題と気候危機（なにかんづく損失と損害への対処のための資金提供）に同時に取り組んでいくことの重要性を再度確認することが不可欠である。先進国が率先して資金提供をおこなうことに加え、G20 メンバー国のように地球規模の課題に対して影響力を持ち、責任のある立場にある国々も積極的に貢献していくことが求められる。