

適応 NbS に関する公的国際資金の全体評価 *

エグゼクティブサマリー

世界適応委員会（GCA）は 2019 年に出版したフラグシップレポート”Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience”において、自然を基盤とする解決策（NbS）による適応の規模拡大を阻害する 3 大要因を特定した。その一つが資金へのアクセスである。

適応を目的にした NbS（NbSA¹）は、自然が人間にもたらしてきた恩恵²を維持・強化するため、生態系や生物多様性を保全し再生する様々な活動や投資、アプローチを包括する概念である。NbSA のための資金源は既に存在するが、各国の資金へのアクセス能力は様々な要因によって制限されている。NbSA への投資を計画するだけの意志と能力、知識、先見性に加え、その投資を活用するスキル等、さまざまな要因を考慮する必要がある。また、NbSA への関心の変化は速く、新しいアクターやアプローチ、NbSA への投資機会を狙う投資家が近年多くあらわれている点も注目される。多くの開発途上国にとって、経済全体の課題や COVID-19 に起因する問題により、状況はさらに複雑になる可能性もある。

NbSA への投資は、多くの国が気候変動に対処するのを支援する上で根幹となる。多くの状況において公的資本には大きな価値があるが、中でも、気候資金と政府開発援助（ODA）は、開発途上国が NbSA への投資拡大を進めるために重要であり、国家予算が制約される状況下では特に重要となる。さらに、NbSA が提供する開発分野を含む便益の広範さを考慮すると、パンデミック後の景気回復策に NbSA のアプローチを統合することで、長期的なレジリエンスを発揮しつつ、国内外の公的資金提供の効果を最大化することができる。

これに対して、NbSA への需要も確実に存在している。60%以上の国が NDC の中で、生態系の保護に言及し、NbS について記載している。また、多くの国が適応計画の主要な目標として、生態系の保護や生物多様性の促進を挙げている（Seddon et.al., 2019）。

本報告書は NbSA への公的国際資金（気候資金と ODA）の全体像に関する世界初の評価報告書である。資金を提供する側（ドナー国・機関）と受領する側（開発途上国）の双方が、NbSA 資金フローの現状に理解を深めることを目的としている。そのため本調査では、資金フローの評価とともに、ドナーや気候基金、多国間開発銀行や各国等、主要な利害関係者へのインタビューも実施している。

*本稿は 2021 年 1 月にオンラインで開催された適応サミット(CAS2021)で発表された、GCA による報告書概要を翻訳したものである。報告書本体は 2021 年 3 月に公表され、以下のページからアクセス可能である。

<https://www.wri.org/publication/nature-based-solutions-adaptation-international-funding-assessment>

しかし、今回の全体評価には重要な制約がいくつか存在する。まず、国内の予算は対象とせず、国際的な公的資金のみを対象としている。また、金額の推定値は、データセット内の不完全なタグ付けに基づいて分析したものである。対象としたデータセットには元来 NbS または NbSA が明示されておらず、本報告書執筆者が林業や水資源など、NbSA と最も関連の強い部門への資金をタグ付けし、それを対象として分析した。したがって、この評価は NbSA に関するすべての資金を対象とすることができなかった点に注意が必要である。

気候資金フローの最も的確な尺度として引用されている数値は、Climate Policy Initiative(CPI)が提供しているものである。それには公的資金、民間資金、南南協力資金の一部、各々の資金フローが含まれている。CPI のデータは、気候資金に関する国際的・政策的議論において、主要な引用元となっており、本報告書においても NbSA 資金額推定の根拠となっている³。

2018 年の NbSA 関連資金は、気候資金フロー全体の内 38~87 億ドル (0.6~1.4%) を占めている。気候資金フローの公的資金に限定すると 1.5~3.4%、その内適応資金フローのみであれば 9~21%を占めると推定されている⁴。これは発展途上国における適応への投資ニーズとされる年間 1400 億ドルを考慮しても大きい数値である。(UNEP, 2021 年)⁵。

さらに、CPI は 2018 年の「農業、林業、土地利用、および天然資源管理」部門における気候変動(適応と緩和の両方の合計)に対する提供資金額を推定している。それによ

ると、この部門への資金額は対象とした気候資金の 3%、または公的(気候)資金の 7%に留まる(CPI, 2019)。緩和も含んでいるため完全な推定は難しいが、この数値は NbS 資金フロー全体を俯瞰する際の基礎となっている。

2018 年における NbSA への最大の資金提供国は、ドイツ、イギリス、スウェーデン、EU であった。贈与(grants)は最も一般的な資金提供方法であり、開発途上国に展開された資金の 85%を占めていた。対して NbSA 資金による被援助地域は主にサブサハラ・アフリカ、南アジア、ラテンアメリカおよびカリブ海諸国である。国際援助資金の利用方法は各国で異なるものの、ODA 資金が NbSA として使われた共通した部門は農業、一般的な環境保護⁶、および生物多様性分野であった。

また本報告書では、NbSA に関する ODA 資金全体の課題点を整理した。これらに対処することで、ドナーは公的資本導入の効果を最大化し、必要とされる投資を加速することができる。加えて、これらの課題点は直接および間接的に、パイプラインの欠如に寄与しており、NbSA 事業の拡大を阻害している。以下に主要な課題点を整理した：

•**定義に関する混乱**：各国やその他主要な利害関係者は、適応に焦点を当てた NbS の構成要素をまだ明確に認識できていない。これは、国内および国際的な資金トラッキングシステム(OECD 統計データベース等)における明らかな問題点であり、NbSA 投資の潜在的なパイプラインの構築を阻害している可能性もある。

•**明確な測定基準と方法論の欠如**: 本報告書のインタビュー調査対象者は、NbSA の便益を測定するための基準 (metrics) と方法論の必要性を指摘している。その欠如により、開発途上国、開発関連機関、投資家などが、NbSA を評価し、他の選択肢と比較できないことが、NbSA への投資を優先的に行うことを難しくしている。

•**資金の不足**: ドナー資金がすでに利用可能な場合でも、すべての NbSA の需要 (NDC や NAP に基づく推定値) を満たすには不十分である。ドナー資金は主に贈与 (grant) の形で提供される。しかし、多くのインタビュー回答者は、NbSA プロジェクトには長期的な運用コストを支援するために、その他の形式の、継続的な資金が必要であると指摘している。その結果、開発途上国や民間投資だけでは対応できないほど大きな資金ギャップが生じることになる。

•**気候資金における NbSA の優先度的扱いの欠如**: 各気候資金は NbSA への投資を支援するために、自己の資金をどのように活用できるかに関して、明確なガイダンスを提供していない。

•**現場での技術的能力の欠如**: 開発途上国において国レベルおよび地方レベルの両方で技術的な能力が不足している。これには、a) NbSA の便益を理解するための能力、b) NbSA の事業や事業パイプラインを十分に発展させるための能力が含まれる。

さらに本報告書では、NbSA への資金拡大を阻害する上述のような課題への対応策を 4 点示す。公的ドナーに対するこれらの提言は、NbSA への民間資金の動員に焦点を当てた他の報告書による提言を補完する

ものである。

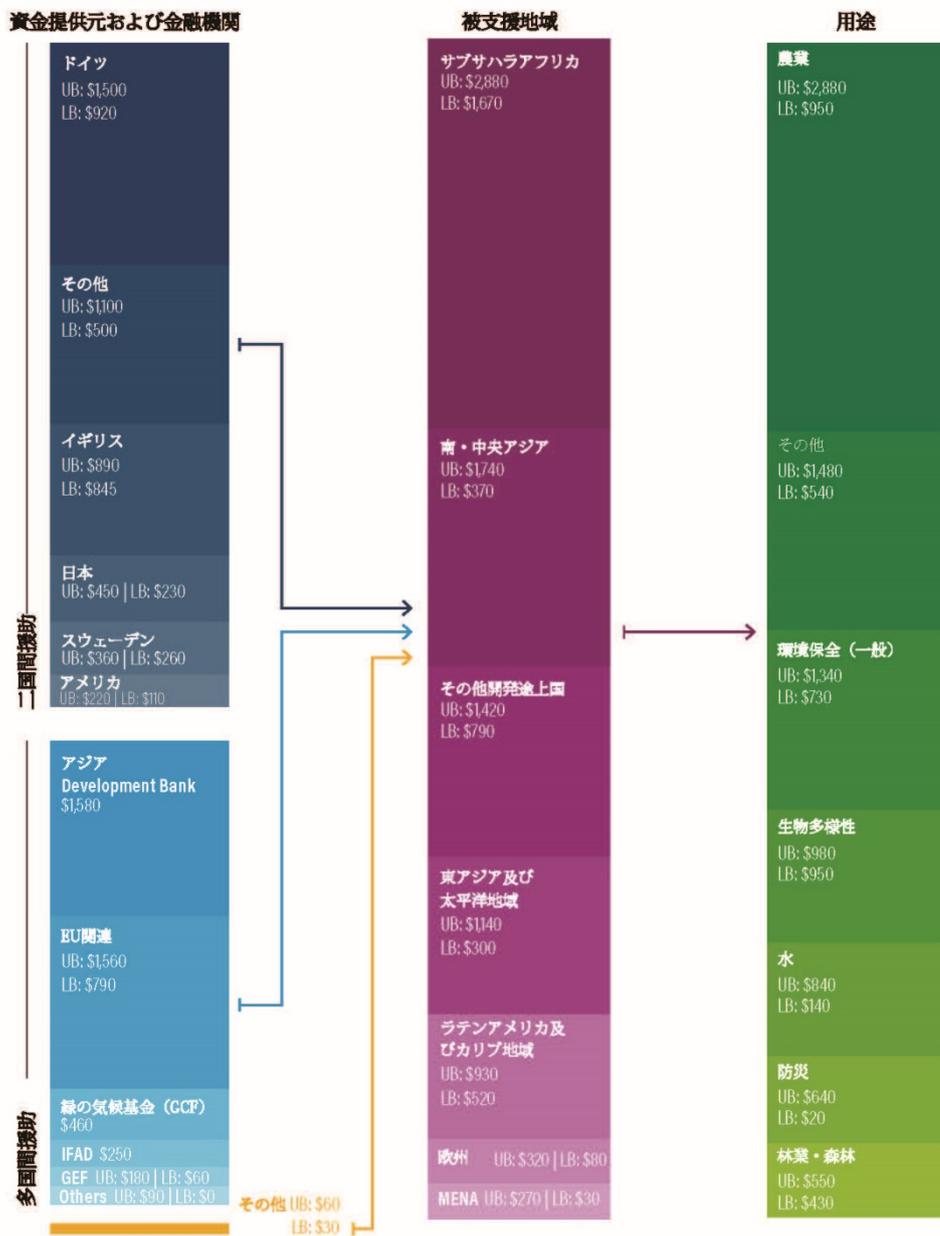
•**NbSA への ODA 資金拡大とその資金トラッキングの改善**: ドナーは NbSA 向けの ODA を拡大するのと同時に、会計手法によって資金フローをトラッキングできるような仕組みの構築が必要である。また、開発途上国が NbSA への投資を増やし、資金を活用できるような技術的なサポートも提供していくべきである。

•**既存の ODA 資金の適切な運用**: 現在の ODA 資金は今後、個々の NbSA 事業の需要に基づいた、より綿密な運用が求められることになる。公的資金は、能力開発、新規事業の準備、民間資本の流入などに有用であり、ドナーはそれを意識した資金の戦略的運用を検討するべきである。それを可能にする柔軟なメカニズムには、(i) 資本を流入させるための譲歩的手段や (ii) 地方政府やその他機関が負担しきれない事業運用コストを、事業期間中継続して (必要に応じて) 贈与すること、などが含まれる。

•**NbSA が提供する便益の定量化、評価、測定**: ドナーは NbSA の便益を定量化し、評価するための共通のアプローチを開発していくべきである。それにより、公的機関や民間による投資の意思決定に意味のある情報を与え、NbSA を加速することができる。

•**開発途上国における NbSA 投資のパイプラインの構築と主流化**: ドナー資金は、能力開発や新規事業立ち上げ、技術的支援を通じて開発途上国による以下の取組みの両方を支援すべきである。(i) NbSA を国内の適応・開発関連の政策、予算、投資計画に主流化する取組み、(ii) NbSA に関する投資パイプラインを国家レベルで構築する取組み。

2018年のNbSA資金に関するODAの全体像 (US\$ millions)



注: UB=上限値, LB=下限値

Source: OECD.Stat の情報を元に著者が作成.

注釈

1. 本稿では「適応を目的とした自然に基づく解決策」を省略して NbSA と表記している。
2. 今回の評価は、生態系を活用した適応（EbA）や生態系を活用した防災（Eco-DRR）を含む、適応に資する NbS の活用に特に焦点を当てている。また、災害リスク削減のための生態系の持続可能な管理、保全、再生と同様に、人々が気候変動へ適応するのを助けるための全体戦略の一部としての生物多様性・生態系サービスの利用も NbSA の対象範囲としている。本報告書では、これらの活動をまとめて「適応を目的とした自然に基づく解決策（NbSA）」と呼称している。
3. 2018 年のデータによると、NbSA は開発途上国への公的気候資金フロー全体の 5.8～13.5%（合計 643 億ドル）を占めると推定されている。（OECD2020b）。
4. 適応固有の資金フローと、適応・緩和双方の便益をもつ資金フローの両方が含まれる。出典：CPI 2019 Global Landscape of Climate Finance.
5. NbSA に特化した資金需要総額に関して、信頼できる推定値は現状では存在しない。
6. 環境に関する政策、法律、規制、経済的手段など。また、実地保存や環境調査のこと。

参考文献

Climate Policy Initiative. 2019. Global Landscape of Climate Finance 2019. [Barbara Buchner, Alex Clark, Angela Falconer, Rob Macquarie, Chavi Meattle, Rowena Tolentino, Cooper Wetherbee]. Climate Policy Initiative, London. www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/11/2019-Global-Landscape-of-Climate-Finance.pdf

Global Commission on Adaptation. 2019. Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience. Global Commission on Adaptation. <https://gca.org/global-commission-on-adaptation/report>

Seddon, N., Sengupta, S., García-Espinosa, M., Hauler, I., Herr, D. and Rizvi, A.R. 2019. Nature-based Solutions in Nationally Determined Contributions: Synthesis and recommendations for enhancing climate ambition and action by 2020. Gland, Switzerland and Oxford, UK: IUCN and University of Oxford. <https://portals.iucn.org/library/node/48525>

UN Environment Programme (UNEP). 2020. The Adaptation Gap Report 2020. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya. www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2020

世界適応委員会とは

世界適応委員会（Global Commission on Adaptation）は、気候変動適応の政治的ビジビリティ（visibility）を強化し、具体的な解決策に焦点を当てることで、適応の行動とその支援を加速することを目的としている。23 か国によって支持され、30 人以上の委員が主導し、World Resources Institute とグローバル適応センターが共同で管理しているイニシアティブである。

※この翻訳は公益財団法人地球環境戦略研究機関 研究員 大橋祐輝が行いました。ご意見、ご質問等ございましたら y-ohashi@iges.or.jp までお問い合わせください。