

気候変動に起因する被害を最大限防ぐための 「日本の施策と国際発信」に関する提案 ～国連気候変動枠組条約第27回締約国会議(COP27)を機に～

「環境・持続社会」研究センター(JACSES)

COP27開催に合わせ、JACSESは、気候変動に起因する被害を最大限防ぐため、日本政府が気候変動政策を強化するとともに、COPの場も活用し、世界の取組促進のための発信を、以下の通り行うことを提案する。

[提案要旨]

<提案1: 誰一人取り残さない「適応策」>

気候変動の悪影響を受けやすく、対処するリソースに乏しい「国内外の脆弱な人々/コミュニティ(女性・子ども・障がい者・生活困窮者・立場の弱い労働者・経営体力が脆弱な事業者・移民・先住民等)」に対する適応策支援(影響/リスク分析、当事者/支援者の対策への参加促進も含め)の実践と他国への連携の呼びかけ。他国・関係機関・自治体・企業・NGO等と連携し、早期警報システム・災害に強い居住環境・水/食料等の資源アクセス・Coolingへのアクセス・雇用環境改善・途上国適応計画策定/適応報告等への支援を強化。

<提案2: あらゆる「温室効果ガス削減」>

COP27議題の「緩和作業計画」で、CO2に加えその他の温室効果ガスを含む野心向上に、各国が取り組む合意構築を後押しする。日本が主導するJCM・6条実施パートナーシップ等を全温室効果ガス削減に活用。途上国の温室効果ガス排出量把握支援を強化。各国を巻き込み、世界のフロン回収率向上を促す。途上国の廃棄物・農業関連メタン排出の削減支援も推進。温室効果ガス削減推進に際し最も影響を受ける人々に焦点を当て、失われる雇用への対応に関する真摯な検討と支援を実施。

<提案3: 「気候変動」×「ジェンダー平等」>

気候変動関連施策/予算へのジェンダー主流化/具体化を進める。施策立案/実施過程への女性を含む多様なステークホルダー参画と緩和/適応両面での活躍を後押し。気候変動の被害を受けやすい途上国の脆弱な女性への適応策を支援。既存のジェンダー不平等を克服する取組(途上国女性/少女の教育機会・災害情報アクセス・安定的収入手段/資金への平等なアクセス等の確保)を推進。

提案1: SDGs「誰一人取り残さない」観点からの適応策

- 国内の対策や途上国への気候資金拠出/支援において、以下を世界に表明・呼びかけ。
 - ・国内の適応策を推進する政策・野心・行動と途上国への適応支援を強化
 - ・特に、気候変動の影響がより深刻になり得る最も脆弱な人々/コミュニティ(※1)に対する配慮・支援を実践(影響/リスク分析、当事者や彼らを支援する専門家の対策への参加促進も含め)

※1: 女性・子ども・障がい者・生活困窮者・権利/立場の弱い労働者・経営体力が脆弱な事業者・移民・先住民等
- 途上国への気候資金拠出/支援においては、他国・関係機関(JICA・GCF・CTCN・ADB・WBG等)・自治体・企業・NGO等とも連携し、早期警報システム構築(情報アクセスの確保含め)・災害に強い居住環境・水/食料等の資源へのアクセス改善・Coolingへのアクセス(冷却機器・冷却ソリューションへのアクセス)確保・雇用環境の改善等、脆弱層の生活基盤整備も含めた支援を強化。
- 上記の取組を進めるためには、途上国の気候変動影響評価・適応計画策定・気候資金アクセスのためのキャパシティビルディングへの支援も重要。また、CBIT等も活用し、「適応報告」を行うよう途上国に促しつつ、そのための支援を世界に呼びかける。

<背景・理由>

- 世界はすでに極端な気象現象等に晒されており、パリ協定第7条1における適応に関する世界全体の目標「適応能力の向上・強靱性の強化・脆弱性の低減」のための行動・支援の実践が求められている。グラスゴー気候合意では、途上国への適応資金供与を先進国全体で2025年までに2019年水準から少なくとも2倍にすることを強く求める文言が含まれた。日本政府は、COP26で気候変動に適応するための支援倍増を表明。
- 今年2月公表の気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第6次評価報告書第2作業部会報告書(影響・適応・脆弱性)は、複数の部門や地域にわたり、最も脆弱な人々とシステムが不均衡に影響を受けていると見受けられ、世界の約33~36億人が気候変動に対し非常に脆弱な状況下で生活していると指摘。脆弱層・貧困層は気候変動影響への適応能力やリソースが不足している場合が多く、悪影響・被害を受けやすいため、そうした人々/コミュニティが適応策をとれるよう国際社会の支援が求められる。
- 日本が積極的に取り組むSDGsは、「誰一人取り残さない」ことを理念とし、ターゲット13.bで「後発開発途上国及び小島嶼開発途上国において、女性や青年、地方及び社会的に疎外されたコミュニティに焦点を当てることを含め、気候変動関連の効果的な計画策定と管理のための能力を向上するメカニズムを推進する」と規定し、脆弱な人々/コミュニティに焦点を当て対策を講じる必要性を示している。
- 例えば、UNICEF¹は、子供の視点から気候変動リスクを分析した報告書を発表しており、特定の主体やコミュニティへの気候変動リスクを分析・対策をとる必要性が高まっている。2021年10月22日閣議決定「気候変動適応計画」には、途上国支援において脆弱性の高い集団・地域へ配慮することや、ジェンダー配慮・地域住民の参加の促進等の気候変動枠組条約下のパリ協定のルールブック等に沿うよう留意することを明記。
- 日本は、JICA(国際協力機構)等を通じた二国間支援に加え、GCF(緑の気候基金)・CTCN(気候技術センター・ネットワーク)・ADB(アジア開発銀行)・WBG(世界銀行グループ)等の国際機関を通じ、途上国の気候変動対策を支援。
- 世界気象機関(WMO)等の報告書「気候サービスの現状」2020年版によると、世界の3人に1人が早期警報システムで十分に守られておらず、システム整備のための能力と資金を欠く国が多い。2022年3月23日「世界気象デー」²にて、早期警報システムを今後5年間で整備し、極端な気象現象から世界の人々を守るという新目標が国連で発表され、WMOが主導してCOP27で行動計画を示すことが要請されている。
- 万人のための持続可能なエネルギー(SE4All)イニシアティブの報告書「Chilling Prospects」³では、Coolingへのアクセス(冷却機器・冷却ソリューションへのアクセス)に課題がある76か国を評価したところ、世界の7人に1人(12億人)がCoolingを十分に利用できず、猛暑に耐えることや栄養価の高い食料保存、安全なワクチン接種等が困難であると指摘。
- 各国が行う適応報告は、グローバル・ストックテイク⁴において各国が直面する課題・支援ニーズ・優良事例等の共有を促し、今後の適応策のより効果的な実施につながることを期待される。ただし、パリ協定では、適応報告が任意となっている(義務でない)ため、適応報告をしっかりと行うよう各国に呼びかけつつ、そのためのリソースに乏しい途上国を後押しすることも必要。パリ協定の下で設置されたCBIT(透明性のための能力開発イニシアティブ)は、途上国による気候変動対策の透明性確保のための能力開発を支援する基金で、日本も資金拠出しており、緩和策に加え適応策についても途上国の透明性向上のためのプロジェクトを推進。

提案2：世界のあらゆる温室効果ガス削減

- 日本は、国内・世界のCO2ネットゼロ及びその他の温室効果ガス大幅削減に最大限尽力・貢献していくことを世界に表明し、他国・国際機関に更なる取組・連携を呼びかける。
- COP27の重要議題である「緩和作業計画」にて、CO2のみならずその他の温室効果ガスも対象に含め削減目標の設定・野心の向上に各国が取り組むことに合意するよう、後押しする。
- 日本が主導するJCM・パリ協定6条実施パートナーシップ等によって、世界のCO2削減に貢献するとともに、その他の温室効果ガスの削減にも貢献する。
- 日本が蓄積してきたインベントリ作成/報告ノウハウ等を活用し、CBITやPaSTIも活用しつつ、パリ協定対象7ガスについて途上国の温室効果ガス排出量/吸収量・緩和策等の現状把握・透明性を向上

¹ UNFCCC <https://unfccc.int/news/one-billion-children-at-extremely-high-risk-of-the-impacts-of-the-climate-crisis>

² UN News <https://news.un.org/en/story/2022/03/1114462>

³ SE4All <https://www.seforall.org/chilling-prospects-2022>

⁴ グローバル・ストックテイクは、パリ協定第14条に規定されている、各国の報告やIPCC最新報告書等の情報を基に、5年ごとに世界全体における気候変動対策の実施状況を検討・評価する仕組み。

させる支援(インベントリ整備・NDC進捗状況追跡・緩和効果定量化・BTR作成・専門家訓練等の能力構築・関連制度やデータ管理システム確立/改善への協力等)を継続・強化する。

- ▶ 日本が国内・途上国で進めるフロン回収率向上の取組を世界に発信し、各国を巻き込み世界全体のフロン回収率向上を促す(例えば、日本が設立したフルオロカーボン・イニシアティブ参加国増加、フロン回収率向上に取組む有志国連合創設等)。
- ▶ メタン排出削減のための国内取組を進めつつ、途上国の廃棄物・農業関連メタン排出削減支援を積極的に進めていくことを世界に発信する。
- ▶ 国内外の緩和策推進・支援に際し、影響を受ける地域・セクター・人々にも焦点を当て、エネルギーシステムや産業構造変化に伴い失われる雇用の吸収等を含め、公正な移行を実践・支援する(例えば、リスキリング/新規スキル獲得・キャリアデザイン支援、労働力循環を促進する取組、クリーンエネルギーへの移行を通じた雇用創出数値目標設定、産業セクターごとのロードマップ策定支援等)。

※なお日本国内においても、エネルギー起源CO2以外の温室効果ガスの削減必要性に関して、社会的認知が乏しいため、認知向上のための取組を強化することが重要。

<背景・理由>

- 世界の温室効果ガス排出量の約3分の1は、エネルギー起源CO2(化石燃料由来二酸化炭素)以外。よって、エネルギー起源CO2削減と合わせ、他の温室効果ガス削減が急務。昨年8月公表の気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第6次評価報告書第1作業部会報告書(自然科学的根拠)では、「人為的な地球温暖化を特定の水準に制限するには、CO2の累積排出量を制限し、少なくともCO2正味ゼロ排出を達成し、他の温室効果ガスも大幅に削減する必要がある」と示された。
- 温室効果ガスの影響は国境を越えるため、国内外の気候変動による被害を防ぐには、世界全体の温室効果ガス削減が必要。よって日本は、国内に加え世界のネットゼロ推進が必要。
- COP27で「緩和作業計画(緩和の野心及び実施の規模を緊急に拡大するための作業計画)」が交渉・合意される予定。CO2削減目標は設定していても、その他の温室効果ガスを含めた削減目標は設定していない国が未だに少なくないのが現状。
- 世界のエネルギー起源CO2削減等のために、日本政府は、JCM(二国間クレジット制度)・パリ協定6条実施パートナーシップやCEFIA(Cleaner Energy Future Initiative for ASEAN)といった取組を主導。
- パリ協定には「強化された透明性枠組」があり、各国の実行を国連に調査・報告し評価を行うことで、緩和と適応の取組のレベルを上げていくための柱となっている。フリーライダーを防ぎ、パリ協定の公平性・実効性を担保するため、「強化された透明性枠組み」の下、各国の温室効果ガス排出量算定・報告を極力正確に行うことが求められている。COP26のカバー決定「グラスゴー気候合意」は、緩和(温室効果ガス削減)に関連する野心・行動強化の緊急性も明記したが、温室効果ガス排出量の正確な現状把握は、その基礎となる。
- 多くの途上国にとって、温室効果ガス排出量の把握は大きな課題。国連枠組であるCBITは、途上国の温室効果ガスインベントリ作成支援も実施。日本が立ち上げた「PaSTI(コ・イノベーションのための透明性パートナーシップ)」は、途上国内の非国家アクター(企業・自治体等)を含む支援を実施。
- パリ協定対象ガスであるHFCの排出量は、今後エアコン等の世界的な(特に途上国の)需要増により大幅な増加が見込まれる。モントリオール議定書規制対象であるCFC・HCFCも、途上国では未だに多く利用・排出され、地球温暖化の誘因となっている。日本政府は2019年のCOP25にて、フルオロカーボン・イニシアティブ(フルオロカーボン〈フロン〉のライフサイクルマネジメントに関するイニシアティブ)を設立。これには、2022年4月1日現在、15の国・国際機関が参加(16の国内企業・団体も参加)。
- メタンは、世界規模で見るとCO2の次に排出量の多い温室効果ガス。COP26にて「2030年までに世界全体のメタン排出量を2020年比30%削減する」ことを目標とする「グローバル・メタン・プレッジ」が正式に立ち上がり、日本を含む100か国以上が参加表明。日本は、廃棄物埋立処分場で発生するメタンガス回収・メタン発生量の少ないイネの育種等の削減技術を有す。
- 日本が目指す「カーボンニュートラル」は、CO2に限らずメタン・フロンを含む温室効果ガスが対象⁵。ただし、CO2以外の温室効果ガス削減には未だ日本社会全体の注目・取組が乏しい。

⁵ 参照)資源エネルギー庁 https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyoo/carbon_neutral_01.html

提案3：「気候変動」×「ジェンダー平等」に関する施策・発信

- パリ協定をはじめとするUNFCCC合意及びSDGs達成に向け、日本政府の気候変動関連施策・予算へのジェンダー配慮・主流化及び具体化(まず、優先課題/取組の明確化とそのためのジェンダー別データ収集/活用、地球温暖化対策計画・エネルギー基本計画等の関連主要計画や事業立案/実施/評価及び気候変動関連予算にジェンダーを主流化していくための議論が必要)。
- 気候変動・エネルギー関連施策の立案及び実施過程への女性を含む多様なステークホルダーの更なる参画を推進し、気候変動による悪影響を防ぐために必要な緩和・適応両面での多様な取組に対する活躍を後押し。また、その基礎となる女性・少女のエンパワーメント(例えば、公的なものを含む教育・リスキリング等、国・自治体・地域コミュニティレベルでの様々な能力開発)を支援する。
- 「気候変動」×「ジェンダー平等」に積極的に取り組んでいくことを世界に発信。特に、COPのような国際会議にて、気候変動の被害を受けやすい途上国の脆弱な女性・少女への適応策支援を強化・実践していくことを世界に表明し、他国・国際機関にも取組を呼びかける。また、既存のジェンダー不平等を克服する取組(途上国の女性・少女の教育機会・災害情報へのアクセス・安定的な収入手段・気候資金への平等なアクセス確保等)もステークホルダーと連携して推進する。

<背景・理由>

- パリ協定は、前文でジェンダー平等と女性のエンパワーメント・人権等の重要性が謳われ、複数の条文やルールブックもジェンダー配慮の重要性に言及。2019年のCOP25では、強化されたジェンダーに関するリマ作業計画及びジェンダー・アクションプランが策定された。グラスゴー気候合意でも、「気候変動対策への女性の完全で、意味のある、平等な参加を拡大し、野心を高め気候目標を達成するために不可欠な、ジェンダーに対応した実施と実施手段を確保することを締約国に奨励する」「ジェンダーに関する強化されたリマ作業計画及びそのジェンダー行動計画の実施を強化することを締約国に求める」と明記された。
- 上記の背景には、性別役割分業や文化的な規範等により、女性や少女は気候変動による被害を受けやすい状況がある。特に、途上国では、食料や水、燃料の確保は女性の役割であることが多く、それらが入手困難になることは女性に大きな影響を与える。適応策をとることは、女性の負担を軽減し社会進出等の可能性を高め、ジェンダー平等につながる。
- 昨年改定された気候変動適応計画にも、ジェンダー平等や脆弱性の高い集団・地域にも配慮した意志決定・合意形成プロセスの充実を図りつつ施策を展開する必要性が記載された。
- 国際的には、国連機関(CTCN等)による自然エネルギー導入における女性の雇用促進の取組や、The Clean Energy Education and Empowerment International Initiative (C3E International)によるクリーンエネルギー分野への女性の参加促進とジェンダーギャップの解消を目指す取組等が進められている。
- 温室効果ガス削減に関する女性の貢献は、上記のような自然エネルギー・クリーンエネルギー分野に限らず、例えば、民生家庭部門の温室効果ガス排出抑制に不可欠な各家庭での省エネ対策やエネルギー選択・管理等は、現状では女性の方が関心が高いケースが多いと考えられ、多様な形で女性の参画・活躍を促すことが重要。
- 気候変動によって、教育の機会喪失・災害時の性暴力増加・医療サービスへのアクセス不足・貧困といったケースが増え、SDG5(ジェンダー平等)の達成に悪影響が及んでいる。例えば、マララ基金は、2021年には気候関連事象により低所得国および低中所得国の少なくとも400万人の少女が教育を修了できなくなると推定し、この傾向が続けば、2025年までに気候変動が毎年少なくとも1,250万人の少女の教育修了を妨げる要因になりうると指摘⁶。教育機会の喪失は、情報や資源へのアクセス等の観点から気候変動に対する適応力の低下や気候変動対策への参加機会の減少を招くと考えられる。

【本提言へのお問い合わせ先】



特定非営利活動法人「環境・持続社会」研究センター (JACSES)

遠藤理紗 (気候変動プログラムリーダー、事務局次長)

足立治郎 (事務局長)

東京都港区赤坂1-4-10赤坂三鈴ビル2階

Tel: 03-3505-5552 Fax: 03-3505-5554 E-mail: jacs@jacs.org

⁶ Malala Fund <https://malala.org/newsroom/malala-fund-publishes-report-on-climate-change-and-girls-education>