

適応に関する世界全体の目標(GGA)の議論と ベレン適応指標の活用

～国際交渉の道のりと今後の対策への示唆～

遠藤理紗(JACSES気候変動プログラムリーダー/事務局次長)

足立治郎(JACSES事務局長)



JACSES

2025.12
Vol 2

発行:「環境・持続社会」研究センター

〒107-0052 東京都港区赤坂1-4-10赤坂三鈴ビル2F Tel:03-3505-5552 Fax:03-3505-5554

E-mail:jacs@jacs.org URL:http://www.jacs.org

適応に関する世界全体の目標(GGA)の議論と ベレン適応指標の活用

～国際交渉の道のりと今後の対策への示唆～

遠藤理紗(JACSES気候変動プログラムリーダー/事務局次長)
足立治郎(JACSES事務局長)

はじめに

ブラジル連邦共和国・ベレンにおいて、2025年11月10～22日に国連気候変動枠組条約(UNFCCC)第30回締約国会議(COP30)が開催された。近年のCOPと同様に、今回も交渉・イベント等の様々な場面で、気候変動適応策や損失と損害への対処を強化・支援を増やすべきとの声が聞かれた。気候変動対策というと、まず原因である温室効果ガスの削減(緩和策)を思い浮かべるが、国内外問わず極端な気象現象に晒され、各地で洪水や熱波等の被害が増えている。こうした状況を受け、緩和策の野心向上・実施とともに、気候変動の悪影響・被害を可能な限り防ぐ・軽減するための適応に関する政策・取組の拡大や、資金・技術・キャパシティビルディングといった実施手段(Means of Implementation)の強化が求められている。

本稿では、国際交渉における適応の位置づけを確認しつつ、COP30で注目が集まった適応に関する世界全体の目標(Global Goal on Adaptation: GGA)の議論を概観した上で、その指標の意義や活用に向けて重要な点を考察する。

1 気候変動国際交渉における適応の位置づけ

これまでの気候変動国際交渉を振り返ると、緩和策により多くの時間が割かれてきた印象がある。適応委員会(Adaptation Committee: AC)の報告書では、1994年にUNFCCCが発効した際の主な焦点は緩和策にあり、適応策が温室効果ガス(GHGs)削減に対する注目やエネルギーを奪うのではないかと懸念が出る等、気候変動国際交渉において適応策が正当性を認められるまでに奮闘があったと評されている。^{※1} UNFCCCが設立された時代は、まず地球温暖化を引き起こしているGHGsを削減しなければならない、特に歴史的に多く排出してきた先進国からの排出削減が急務であるという考えが主流であったからだろう。

しかし、適応策がGHGs削減への注目やエネルギーを奪うのではないかと声はあったものの、各国は気候変動影響評価を実施し始め、UNFCCCのような多国間プロセスは気候データの収集と共有促進等による支援を行ってきた。特に1999～2000年にかけて「科学上及び技術上の助言に関する補助機関(SBSTA)」と「実施に関する補助機関(SBI)」が共同開催したワークショップのような初期段階の取組が、その後の適応に関する国際的なアジェンダ設定に寄与したことが指摘されている。そして、2001年に気候変動に関する政府間パネル(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)が公表した第3次評価報告書(AR3)によって、緩和策だけでは不十分であることが明確になったことを契機として、論点が「適応策が必要かどうか」から「どのような適応策をとるか」に移り、適応基金(Adaptation Fund: AF)も設立された。2010年のCOP16では、適応策は緩和策と同等の優先順位で対処すべきであることも再確認され、適応行動を強化するためのカンク

※1: UNFCCC, Adaptation Committee (AC) (2024) 30 Years of Adaptation under the Convention and the Paris Agreement.
<https://unfccc.int/documents/640912>

ン適応枠組(Cancun Adaptation Framework: CAF)が採択されるとともに、国別適応計画(National Adaptation Plans: NAP)策定を支援するNAPプロセスや適応に関する専門的な助言・支援を行う機関である適応委員会、適応にも資金提供する緑の気候基金(Green Climate Fund: GCF)等、今日のUNFCCC及びパリ協定の実施プロセスにおける適応支援を行う体制が徐々に構築されていった。^{※1}

こうした流れを受けて、適応のグローバルな課題としての位置づけが確固たるものになったのは、2015年COP21でパリ協定が採択されたことが大きかったのではないだろうか。2020年以降の国際枠組であるパリ協定では、第7条で適応に関する項目を定めており、第1項でGGAが設定されている。適応についてのグローバルな目標が設定・明記されたことは意義深いといえるだろう。COP30を見ても明白だが、もはや適応は気候変動対策における優先事項とみなされ、近年は国際会議の場で適応策に関する議論に多くの時間が割かれるようになっている。

<UNFCCCにおける気候変動適応のマイルストーン>

Figure 5. Selected adaptation milestones since 1994

	ENTRY INTO FORCE OF THE UNFCCC (1994)	
	COP 2 (1996)	Observing impacts, assessing risks and vulnerabilities National communications
Moving to planning and pilot implementation LDC Support (NAPAs, LEG, LDCF), SCCF, and Adaptation Fund	COP 7 (2001)	
	COP 11 (2005)	Sharing knowledge and lessons learned Nairobi work programme
Scaling up implementation Bali Action Plan	COP 13 (2007)	
	COP 15 (2009)	Mobilizing finance for climate action Goal of mobilizing jointly USD 100 billion a year by 2020
Moving towards mid- and long-term adaptation Cancun Adaptation Framework (Adaptation Committee, NAP process, and Loss & Damage) Establishment of the GCF	COP 16 (2010)	
	COP 19 (2013)	Addressing loss and damage Establishment of the Warsaw International Mechanism and its Executive Committee
Paving the way for increased ambition Adoption of the Paris Agreement (Global goal on adaptation, adaptation communications, technical examination process on adaptation, expedited support for NAP process, enhanced transparency framework, global stocktake)	COP 21 (2015)	
	COP 24 (2018)	Setting the rules of implementation Implementation guidelines for the Paris Agreement finalized
Taking action on gender and loss and damage Enhanced Lima work programme on gender and its gender action plan Establishment of Santiago network	COP 25 (2019)	Recognizing local communities and Indigenous Peoples under the Convention Establishment of the Facilitative Working Group of the Local Communities and Indigenous Peoples Platform
	COP 26 (2021)	Evaluating progress and increasing ambition Establishment of Glasgow-Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation Establishment of Glasgow work programme on Action for Climate Empowerment
Focus on adaptation and loss and damage finance Encouragement to double adaptation finance from 2019 levels by 2025 Establishment of Fund for responding to Loss and Damage and funding arrangements	COP 27 (2022)	
	COP 28 (2023)	Course correcting and setting global targets Conclusion of first global stocktake Adoption of United Arab Emirates Framework for Global Climate Resilience
Setting a new bar for global climate finance flows New collective quantified goal on climate finance	COP 29 (2024)	

出典) UNFCCC <https://unfccc.int/documents/640912>

2 適応に関する世界全体の目標(GGA)に関する議論

では、COP30でも注目されたGGAはどのように議論されてきたのだろうか。

パリ協定7条1項において、「締約国は、第二条に定める気温に関する目標の文脈において、持続可能な開発に貢献し、及び適応に関する適当な対応を確保するため、この協定により、気候変動への適応に関する能力の向上並びに気候変動に対する強靱性の強化及びぜい弱性の減少という適応に関する世界全体の目標を定める。」※2と記述されている。

しかし、GGAの概念・評価手法についての理解促進やグローバル・ストックテイク(Global Stocktake: GST)におけるGGAの進捗評価等について詳細が議論されていなかったため、2021年COP26で、2年間の「GGAに関するグラスゴー・シャルム・エル・シェイク作業計画(Glasgow-Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation: GlaSS)」を設立し、年4回ワークショップを開催して議論することに合意した。※3 2年間で計8回ワークショップが開催され、適応目標に関する理解促進や適応行動と支援の強化、適応目標の進捗評価のためのターゲット・指標、報告手法等のテーマで議論が行われた。※4

2022年のCOP27では、GlaSSの1年目における作業の進捗確認や2年目(2023年)の作業内容の検討、途上国から提案のあったフレームワークの設置について議論が行われた。その結果、GGA達成やその進捗評価の指針となるようなフレームワーク採択に向けた議論を開始することが決定するとともに、フレームワークはGGAの達成及びその全体的な進捗評価につながるものとし、「(a)影響・脆弱性・リスク評価からモニタリングや支援まで適応サイクルの各段階、(b)水や食料等の優先テーマ、(c) ジェンダー・人権等の分野横断的要素、(d) 国連に提出する報告書等の情報源」といった4つの要素を考慮に入れること等が示された。※5

2023年のCOP28では、2年間のGlaSSでの作業が終了し、その成果として、GGAの達成とその全体的な進捗評価に向けた「グローバルな気候レジリエンスのためのUAEフレームワーク(UAE Framework for Global Climate Resilience)」が採択された。国やステークホルダーが、特に2030年まで、さらにその先も漸進的に適応行動と支援の強化を促すため、パラグラフ9で7つのテーマ別目標(a.水、b.食料・農業生産、c.健康、d.生態系・生物多様性、e.インフラ・人間居住、f.貧困撲滅・生活、g.文化遺産)、パラグラフ10で適応サイクルの4つのステップに対する目標(a.影響・脆弱性・リスク評価、b.計画、c.実施、d.モニタリング・評価・学習)が定められた。また、パラグラフ39・40では、GGA進捗評価の指標を検討する2年間の「UAE・ベレン作業計画(UAE・Belém work programme)」設置が決定し、各目標の進捗をはかるための指標策定作業が行われることとなった。※6

※2: 環境省「PARIS AGREEMENT(仮訳文)」

https://www.env.go.jp/earth/ondanka/cop/attach/paris_agr20160422.pdf

※3: Decision 7/CMA.3

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2021_10_Add3_E.pdfhttps://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2021_10_Add3_E.pdf

※4: UNFCCCウェブサイト “Global goal on adaptation Workshops and Events”(2025年12月9日取得)

<https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/gga#Workshops>

※5: Decision 3/CMA.4

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_L16E.pdf

※6: Decision 2/CMA.5

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf

グローバルな気候レジリエンスのための UAE フレームワーク 7つのテーマ別ターゲット (Decision 2/CMA.5 パラグラフ 9)



(a) Significantly reducing climate-induced water scarcity and enhancing climate resilience to water-related hazards towards a climate-resilient water supply, climate-resilient sanitation and towards access to safe and affordable potable water for all; 水

(b) Attaining climate-resilient food and agricultural production and supply and distribution of food, as well as increasing sustainable and regenerative production and equitable access to adequate food and nutrition for all; 食料・農業生産

(c) Attaining resilience against climate change related health impacts, promoting climate-resilient health services, and significantly reducing climate-related morbidity and mortality, particularly in the most vulnerable communities; 健康

(d) Reducing climate impacts on ecosystems and biodiversity, and accelerating the use of ecosystem-based adaptation and nature-based solutions, including through their management, enhancement, restoration and conservation and the protection of terrestrial, inland water, mountain, marine and coastal ecosystems; 生態系・生物多様性

(e) Increasing the resilience of infrastructure and human settlements to climate change impacts to ensure basic and continuous essential services for all, and minimizing climate-related impacts on infrastructure and human settlements; インフラ・人間居住

(f) Substantially reducing the adverse effects of climate change on poverty eradication and livelihoods, in particular by promoting the use of adaptive social protection measures for all; 貧困撲滅・生活

(g) Protecting cultural heritage from the impacts of climate-related risks by developing adaptive strategies for preserving cultural practices and heritage sites and by designing climate-resilient infrastructure, guided by traditional knowledge, Indigenous Peoples' knowledge and local knowledge systems; 文化遺産

出典) Decision 2/CMA.5

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_8a_gga.pdf

グローバルな気候レジリエンスのための UAE フレームワーク 4つの適応サイクルターゲット (Decision 2/CMA.5 パラグラフ 10)



(a) Impact, vulnerability and risk assessment: by 2030 all Parties have conducted up-to-date assessments of climate hazards, climate change impacts and exposure to risks and vulnerabilities and have used the outcomes of these assessments to inform their formulation of national adaptation plans, policy instruments, and planning processes and/or strategies, and by 2027 all Parties have established multi-hazard early warning systems, climate information services for risk reduction and systematic observation to support improved climate-related data, information and services; 影響・脆弱性・リスク評価

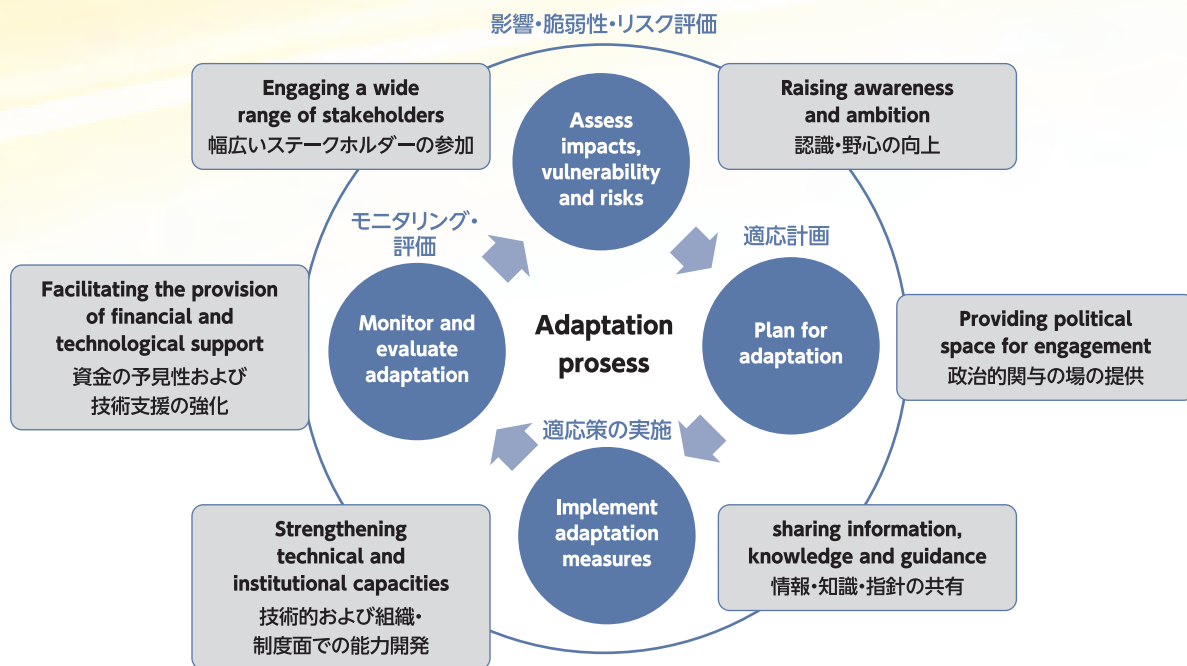
(b) Planning: by 2030 all Parties have in place country-driven, gender-responsive, participatory and fully transparent national adaptation plans, policy instruments, and planning processes and/or strategies, covering, as appropriate, ecosystems, sectors, people and vulnerable communities, and have mainstreamed adaptation in all relevant strategies and plans; 計画

(c) Implementation: by 2030 all Parties have progressed in implementing their national adaptation plans, policies and strategies and, as a result, have reduced the social and economic impacts of the key climate hazards identified in the assessments referred to in paragraph 10 (a) above; 実施

(d) Monitoring, evaluation and learning: by 2030 all Parties have designed, established and operationalized a system for monitoring, evaluation and learning for their national adaptation efforts and have built the required institutional capacity to fully implement the system; モニタリング・評価・学習

出典) Decision 2/CMA.5

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma5_auv_8a_gga.pdf



出典) UNFCCC
<https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/introduction>

<コラム:第1回GST成果文書における適応>

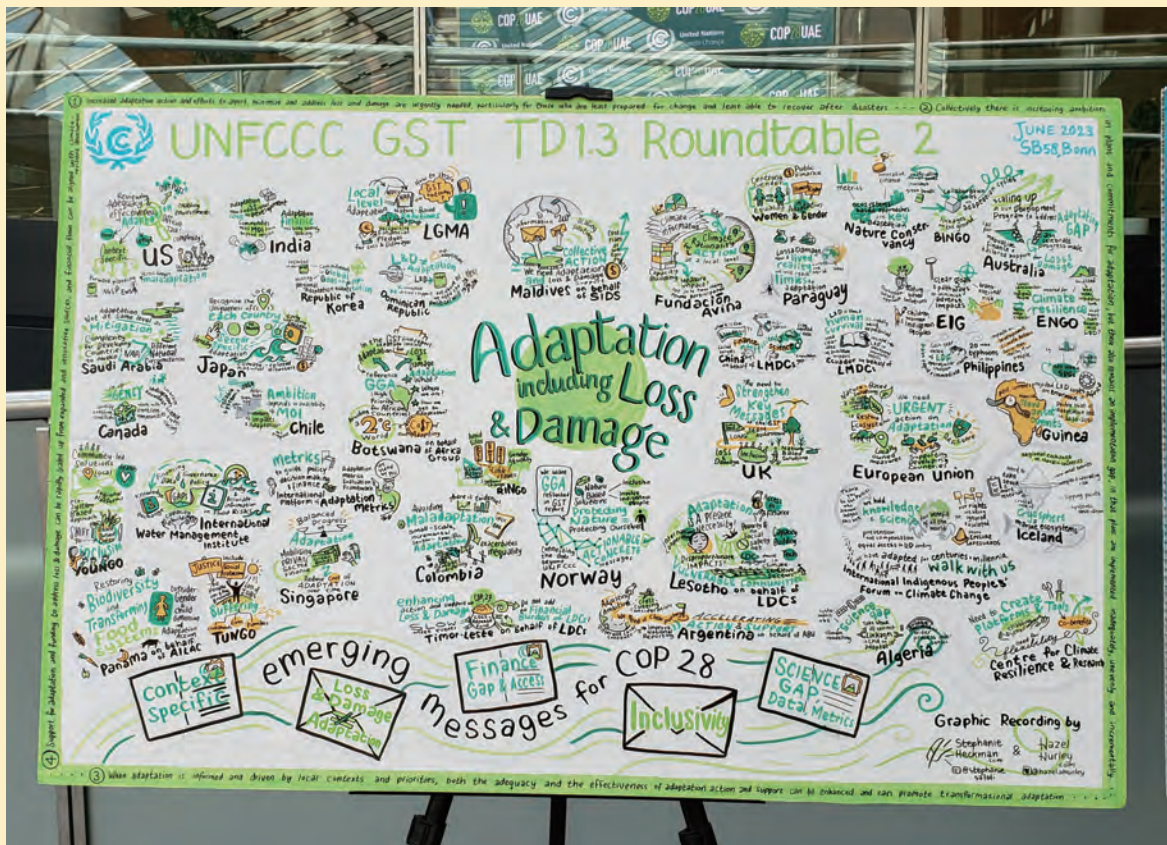
2023年COP28では、パリ協定の進捗状況を5年毎に確認するGSTの初の成果文書が採択された。GSTは各国の野心を引き上げるための重要なメカニズムであり、適応にとっても進捗を確認し、今後の対策を進める上で重要となる。成果文書の冒頭では、緩和策・適応策・実施手段と支援における進展はみられるが、パリ協定の目的・長期目標達成に向けて全体として軌道に乗っていないことや、この重要な10年間における行動・支援の加速化の必要性が改めて指摘された。また、成果文書のパラグラフ43～65が適応に関する記述に充てられ、以下のような進捗や課題が示された。^{※7}

- 締約国が気候変動への適応能力の向上・強靱性の強化・ぜい弱性の減少に向け、適応計画策定とその実施努力が強化されている。現在までに、51締約国が国別適応計画を提出、62締約国が適応報告を提出したことを歓迎。(途上国が実施のための資金アクセスに課題があることを認識。)
- 気候変動とそれに伴うリスクの大きさや進行度合いは、短期的な緩和と適応行動に強く依存する。適応の長期的な計画と実施の加速は、特にこの10年間において、適応のギャップを埋め、多くの機会を創出する上で極めて重要。(先進国やその他資金源からの途上国への資金支援は極めて重要。)
- 統合的かつマルチセクトラルな解決策(土地利用管理、持続可能な農業、強靱な食料システム、自然を活用した解決策(Nature-based Solution: NbS)、生態系を活用した気候変動適応(Ecosystem-based Adaptation: EbA)、森林・山・その他陸域および海洋・沿岸生態系を含む自然と生態系の保護・保全・回復など)を進める。

※7: Decision 1/CMA.5
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf

- 締約国は、適切な場合には、適応報告を提出・更新する(他の報告書・文書と併せて提出・更新可能)。まだ未実施の締約国は、2025年までに国別適応計画・政策・計画プロセスを整備し、2030年までにその実施を進める。
- 締約国は、CMA5決定文書で示された適応に関する世界目標(GGA)のフレームワークを考慮し、パリ協定2条1項(b)の達成に必要な適応行動を加速させる。

このように、改めて適応のための政策・行動・支援の必要性が強調された。



2023年SB58で開催されたGST第3回技術的対話の適応・損失と損害に関するグラフィックレコーディング(筆者撮影)

2024年のCOP29では、気候資金に関する新規合同数値目標(New Collective Quantified Goal: NCQG)・緩和作業計画(Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work program: MWP)とともにBaku Climate Unity Pactの1つとして、GGAの決定文書が採択された。^{※8} UAE・ベレン作業計画に関しては、2025年ブラジルでのパリ協定第7回締約国会合(CMA7)で指標の最終リストを決定することを確認し、本作業に関与する専門家への追加的指針、2025年6月UNFCCC第62回補助機関会合(SB62)前のワークショップ開催、指標選定・開発の基準、作業計画の最終成果物(100を超えない管理可能な指標セット等)、指標オプションの統合リストと進捗報告書作成・発行等が決定した。また、GGA達成の取組支援のための「バクー適応ロードマップ(Baku Adaptation Roadmap: BAR)」の設置や、UAEフレームワーク実施強化のための適応に関するハイレベル対話の開催等も合意された。

※8: CMA 6 decision
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_L20E.pdf

COP30前に開催された2025年6月のSB62では、UAE・ベレン作業計画の下で開催されたワークショップにおいて、各専門家グループから指標に関する進捗報告及び5月に公表された指標リスト案に対する各国からのフィードバック等が実施されるとともに、CMA7での指標採択に向け、指標数・構造、専門家への追加指針、CMA7までのタイムライン、ワークショップ開催等を含む結論文書が採択された。^{※9} SB62終了後、8月に専門家会合を開催した上で、9月に方法論や100の指標リスト案を含む最終技術報告書が公表された。

2025年COP30では、分野横断的に重要事項を取り上げた「グローバル・ムチラオ決定」及びGGA等の主要議題の決定書をまとめたBelém Political Packageが採択された。グローバル・ムチラオ決定では、パリ協定採択10周年の節目を迎え、適応についても現在の状況や今後の実施を促進させるための取組が示されている(一部抜粋)；

- NAP・適応に関する政策・計画プロセスを提出した71締約国(うち60は途上国によるNAP提出)を称賛し、未提出の場合は2025年末までに提出し、全締約国は2030年までにその実施を進めるよう要請する。
- COP30・COP31議長国の下、国が決定する貢献(Nationally Determined Contribution: NDC)やNAPの実施支援等を目的とする「グローバル実施アクセラレーター(Global Implementation Accelerator)」設立を決定する。
- COP29・COP30・COP31議長国の下、緩和・適応の両面におけるNDCとNAPの実施加速化や国際協力、投資について検討する「1.5℃に向けたベレン・ミッション(Belém Mission to 1.5)」設立を決定する。
- 特に気候変動に対し脆弱な後発開発途上国や小島嶼開発途上国等のために、公的資金・無償資金・譲許性の極めて高い資金の提供・動員が緊急に必要であることを強調する。
- 適応資金を2025年までに倍増させるというCMA3決定1(グラスゴー気候合意)パラグラフ18を再確認し、^{※10} CMA6決定1(NCQG) ^{※11} の文脈において、2035年までに適応資金を少なくとも3倍にする努力を強く求める。

また、GGA議題については、59のベレン適応指標を含む決定文書 ^{※12} が採択され、以下のような事項が含まれた(一部抜粋)。

- GGAに関する事項は常設議題であり、2026年6月UNFCCC第64回補助機関会合(SB64)、2026年11月パリ協定第8回締約国会合(CMA8)、及び、それ以降の会合議題に含まれることを再確認する。
- UAE・ベレン作業計画を終了し、ベレン適応指標(Belém Adaptation Indicators)を採択する。
- 指標は各国の状況に応じて任意で活用する非規範的かつ非懲罰的なものであり、追加的な報告義務が生じたり、途上国が資金にアクセスするための条件として使用されたり、新たな資金に関する義務や責任・補償を生じたりさせるものではない。
- 分野横断的事項を考慮する重要性(子ども・ユース、障がい者、先住民族・地域コミュニティ、アフリカ系住民、移民の適応への貢献を認識することも含め)を強調する。

^{※9}: FCCC/SB/2025/L.4
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2025_L04E.pdf

^{※10}: なお、資金常設委員会(Standing Committee on Finance: SCF)に関する議題において、SCFに対し、CMA10(2028年11月)での検討に向け、グラスゴー気候合意に含まれた「2025年までに2019年比で適応資金を少なくとも倍増させる」ことに関する報告書作成が要請された。
<https://unfccc.int/documents/654774>

^{※11}: Decision 1/CMA.6
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_17a01E.pdf

^{※12}: CMA 7 decision
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2025_L25E.pdf

- 締約国に対し、GGAターゲット・指標を、隔年透明性報告書 (Biennial Transparency Report: BTR) 等の報告や計画策定プロセスに統合するよう招請する。また、指標はGSTへインプットするための情報源となることを強調する。
- AC・専門家諮問グループ (Consultative Group of Experts: CGE) ※13・後発開発途上国専門家グループ (Least Developing Countries Expert Group: LEG) ※14 に対し、UAEフレームワークの実施や関連報告について、表形式フォーマット開発を含め、締約国へ技術的ガイダンス・支援を提供するよう要請する。
- UNFCCC事務局に対し、CMA8での検討に向け、指標の運用化に関する技術文書を2026年9月30日までに作成するよう要請する。
- 地球環境ファシリティ (Global Environment Facility: GEF) に対し、透明性のための能力開発イニシアティブ (Capacity Building Initiative for Transparency: CBIT) 等を通じて、途上国のUAEフレームワークの実施を支援するよう招請する。
- GCFに対し、途上国のUAEフレームワーク実施、及び、レジリエンス支援やプロジェクト準備プログラムの一環として、NAPやモニタリング・評価・学習システムとUAEフレームワークの整合性確保を支援するよう招請する。
- 適応基金 (Adaptation Fund: AF) に対し、途上国のUAEフレームワーク実施、及び、NAPやモニタリング・評価・学習システムとUAEフレームワークの整合性確保を支援し、NAPにおいて優先事項と特定された適応事業の実施が拡大するよう招請する。
- 気候変動の影響・脆弱性・適応に関するナイロビ作業計画 (Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change: NWP) の作業が、UAEフレームワークの実施から生じた締約国の知識ニーズへの対応プロセスに果たす役割を認識する。
- 今後の指標運用に向けたガイダンス作成のため技術的課題を検討する2年間の「適応に関するベレン・アデイスビジョン (Belém-Addis vision on adaptation)」の設置を決定し、本作業はUNFCCCの補助機関 (Subsidiary Bodies: SBs) が共同で実施することに合意する。
- SBsに対し、テクニカルタスクフォース設置を含め、2027年パリ協定第9回締約国会合 (CMA9) での検討に向け、指標に関するメタデータや方法論を改善するための技術的作業を行うよう要請する。また、AC等の専門家やUNFCCCの関連組織に対し、本作業に参加するよう招請する。
- BARでの作業は、UNFCCCの適応に関する枠組に整合性をもたすものであり、AC・LGE・NWPを含む既存の機関や作業計画の成果等を活用することによって、作業の重複を避けることを強調する。また、様々なアクターがUAEフレームワークの実施に果たす役割を認識し、地域の適応に関するネットワークや民間セクター、研究機関との連携の必要性を強調する。
- BARでの作業は、2023年CMA5決定2パラグラフ38に記載された要素 (UAEフレームワークの実施に関する知識・経験・情報共有等) ※6 を検討し、GGAの実施に焦点を当て、パリ協定第2条1項(a) ※2 の温度目標による影響に対処するものであることに合意する。また、2026～28年を第1期間とし、各国の状況に応じた適応計画・実施の促進や適応能力の向上を図る年2回のワークショップ開催等を決定する。
- 第2回GST後の2029年に、UAEフレームワークのレビューの一環として、ベレン適応指標のレビューを行うことを決定する。

※13: 開発途上締約国のUNFCCC・パリ協定第13条強化された透明性枠組 (Enhanced Transparency Framework: ETF) に基づく報告等を支援するグループ。詳細は以下を参照のこと。
<https://unfccc.int/CGE>

※14: 2001年に設立され、後発開発途上国 (LDC) のNAP策定・実施等に対し、技術的ガイダンスの提供や支援を行う機関。詳細は以下を参照のこと。
<https://unfccc.int/LEG>

- UAEフレームワークのレビューのためのToR(Terms of Reference)は、2026～27年のSBsにおいて作成・合意することを決定する。
- 適応資金を2025年までに倍増させるというCMA3決定1パラグラフ18を再確認しているCMA7決定1パラグラフ53 ※15 に留意し、CMA6決定1(NCQG)※10の文脈において、2035年までに適応資金を少なくとも3倍にする努力を強く求める。また、先進国に対し、途上国への適応資金の共同供与の道筋を拡大するよう強く求める。

なお、COP30閉会プレナリーにおいて、MWPとGGAの決定書や決定プロセスに対し、締約国から懸念・反対の意が次々と表明された。最終的にMWPとGGAの決定書は採択が確認されたが、2026年ドイツ・ボンで開催されるSB64にて、検討を継続することとなった。

3 GGAのベレン適応指標策定の意義や今後の活用に向けて

COP等の国際会議の場では、適応は気候変動に対処するために重要な要素として認識されており、そのための計画や取組が進展している。一方で、これは気候変動による被害が拡大し続けていることの証左でもあり、原因である温室効果ガスの削減も急務である中で、GGAに関する今回の合意、特にベレン適応指標が今後どのように各国やステークホルダーの適応策を後押しできるのか。適応指標が策定されることの意義について、例えば以下のような点が考えられる。

- 指標策定は、適応策という地域等の差が大きい取組について世界全体での進捗を測ろうとする画期的な試みであり、BTR等の報告システムを通じて、できていること・強化すべきことが更に可視化・整理・統合的に分析され、第2回GSTプロセスにきちんと反映されることで、世界全体の適応策が進展しうる。
- 温室効果ガス排出量や再生可能エネルギー導入量といった、世界共通で分かりやすい定量的指標がある緩和策と比較して、適応策は進捗評価や対策の成果を見せづらい側面があり、資金等のリソースが動員されづらい傾向があった。指標によって、官民間問わず適応策の成果が見せやすくなり、対策の後押しとなりうる。
- 適応指標には、水等の分野別ターゲットを測るものだけでなく、適応サイクルについて進捗を測るための指標も含まれる。適応サイクルの確立は適応策の実行性という観点から重要であり、指標が各国の計画策定や報告提出のための取組やそのための支援の後押しになりうる。今回BARでの活動についてGGAの実施に焦点を当てるべきであることに合意したが、こうしたGGAに関連する活動や指標が、各国の政策における適応の主流化の進展に寄与することも期待される。
- 子どもやジェンダー・先住民族といった社会包摂的な側面についても考慮されており、気候変動の影響を不均衡に受けやすい人々や地域コミュニティ等の被害が更に可視化され、対策が進展しうる。

※15:COP30 Mutirão decision
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma7_2c_Mutirao_auv.pdf

一方で、今回の適応指標を含むGGA合意の活用に向けて考慮すべき点については、以下のよう
に考えられる。

- CMA7決定において、適応指標は「締約国間の適応に関する取組を比較する基礎となるものではない」と明記されているが、適応指標を根拠に各国・ステークホルダーの取組を比較・強制しようとする動きが出てくる可能性がある。しかし、各国・地域の特性を鑑み、適応指標はパリ協定での進捗評価と各国・ステークホルダーの適応策を後押しするために活用することが重要である。また、適応指標に含まれていない取組が進展しなくなる恐れもあることに留意する必要がある。
- 今後、指標の運用に向けた検討や各国のデータ収集・分析・報告体制等の整備が進められ、各国が試験的に指標を活用していくこととなる。適応指標はあくまでも進捗をはかるためのツールであってゴールではなく、すべてに対処する必要はない。具体的な適応策が進んでいることが重要なので、既存の仕組みも活用しつつ、具体的な適応行動が進展するよう支援を促していくことが重要だろう。
- 気候変動の影響を不均衡に受けやすい人々・グループへの支援や健康等の分野とのネクサス・シナジー（つながり・相乗効果）が重要との指摘が増えて、気候変動問題の中で細分化が進んでおり、適応指標策定でその動きが加速する可能性がある。それぞれの分野特有の課題への対策を着実に進めつつ、気候変動による影響を明確化しながら、どこまで気候変動対策・気候資金の文脈で取り組む（気候変動政策や予算への統合も含め）のかを議論・整理する必要もあるのではないか。
- 気候変動分野においても、緩和策と適応策のトレードオフ（一方のための取組が他の取組を阻害するような状況）が起きることも予想される。※16 例えば、グローバル・クーリング・プレッジ※17のように、クーリングセクターのエネルギー起源CO₂・フロン類削減と持続可能なクーリングへのアクセスを同時に進める等、緩和策と適応策を統合的に進めるような取組も後押ししていくことも一案。

なお、COP30参加者の多くが強調していたように、パリ協定採択10周年を節目として「対策を実施する（implementation）」フェーズに移っており、そのためにCOPは何ができるかが問われている。適応についても、「いかに効果的な適応策を実施するか」や、「適応に関する政策・実施手段等の強化といった実施を後押しする環境の整備」に焦点が当てられているように見受けられた。例えば、COP30ではNAP策定と実施プロセスの進捗状況の評価が完了し、マルチセクターの参加するNAPの実施を促進するためのNAP Implementation Allianceが設立される等、適応について各国が定めた計画や優先行動を実施するためにどうすべきかが、主要な論点の1つになっていた。

※16:環境省「IPCC第6次評価報告書の概要-第3作業部会（気候変動緩和）-」
<https://www.env.go.jp/content/000155004.pdf>

※17:UNEP(2023) “Partners announce new ambition on sustainable cooling for COP28”
<https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/partners-announce-new-ambition-sustainable-cooling-cop28>



High-Level Roundtable to Launch the NAP Implementation Alliance設立イベント(筆者撮影)

おわりに

COP30閉会プレナリーは、会期を延長した11月22日(土)の13時頃から開始された。先述した通り、GGAについては完全合意とは言えず、2026年6月のSB64にて検討を継続することになった。COP30での結果を踏まえ、どのようにボンで議論されるのか、今後の展開を注視したい。