

途上国に利益もたらす“ダイレクトアクセス” 気候変動資金の新潮流

国際機関を経由せず、途上国やその実施機関が直接、支援基金にアクセスする「ダイレクトアクセス」。この仕組みをいち早く導入したのが気候変動分野で途上国支援を行っている「適応基金」だ。その有効性や課題について、同基金の理事会メンバーである環境省地球環境局の松澤裕研究調査室長と西川敦子国際協力専門官が解説する。



環境省地球環境局
研究調査室長
松澤 裕
MATSUZAWA Yutaka



環境省地球環境局
国際協力専門官
西川 敦子
NISHIKAWA Atsuko

途上国が要望

途上国における環境保全活動を支援する多国間（マルチ）の基金では、これまで主に国際機関がプロジェクトの実施を担ってきた。例えば、地球環境対策のための最大の基金である「地球環境ファシリティ」（GEF）は世界銀行や国連環境計画（UNEP）、国連開発計画（UNDP）など10の国際機関だけがプロジェクトを実施できる。

しかし、気候変動交渉の中で、途上国政府から、国際機関を経由せずに、途上国自身がマルチの基金に「直接アクセス（ダイレクトアクセス）」することの重要性が強く唱えられ、近年それが実施に移されてきている。ダイレクトアクセスでは、途上国のプロジェクトへのオーナーシップの強化、国の優先政策課題との整合、迅速なプロジェクトの実施とコストの削減等の効果が期待されている。

マルチの基金の資金を使うからには、ダイレクトアクセスによるプロジェクトであっても、国際機関が実施するものと同様の適切な資金使用や成果が求められる。具体的には、マルチの基金に直接アクセスする途上国の機関に対して、国際的な水準の資金管理基準や環境・社会セーフガード基準を有し、それらをプロジェクトの中で適切に運用できることを事前に証明するよう求

めることになる。このプロセスは、途上国にとって追加的な時間と労力を要するが、それを経ることで、環境対策を超えた、より幅広い国のガバナンスや能力の向上につながり得る利点がある。

適応基金とは

環境分野でダイレクトアクセスをいち早く導入、運用しているのが「適応基金（Adaptation Fund）」だ。

気候変動の影響に脆弱な途上国の具体的な適応プロジェクトに資金支援するため、京都議定書の下に2008年に設立された。10年にプロジェクトへの支援を開始したばかりだが、防災、沿岸管理、食糧安全保障などの分野で18件（1億2,000万ドル）の支援実績を積み重ねている（12年3月末現在）。

多くのマルチの基金がドナー国からの拠出金を資金源にしているのに対し、いわゆる「革新的資金メカニズム」（先進国が途上国で実施するクリーン開発メカニズム〈CDM〉プロジェクトから発生する収益の一部〈発行されたクレジットの2%〉）を資金源とする点もユニークである。しかし、11年後半からの国際的な排出量価格の下落のため、当初期待された資金規模に到達しない懸念があり、先進国政府の拠出や民間（CSRなど）の寄附を必要としている。

日本からは環境省が設立時からの理事会メンバーとして、制度設計や運営

に積極的に参加している。

途上国の能力向上が不可欠

京都議定書の第2回締約国会議において、「国際的な受託者（フィデュシヤリー）基準の使用を含む、健全な財務管理」を持って活動するよう決定されたのを受け、適応基金理事会は、プロジェクトを受託する実施機関に対し、①財務、②組織、③不正への対応—の3つの側面で求める基準を設定した。

これらの基準を全て満たした機関だけが適応基金の実施機関となり、その資金を使ってプロジェクトを実施できる。基準を満たすかどうかは理事会の設置した認証パネルが判断する。認証パネルは専門家3人、適応基金理事2人の計5人からなり、実施機関になりたい機関はプロポーザルの中で自らの能力を証明し、パネルの審査を受けることになる。現時点では、途上国1カ国当たり1機関が申請可能。審査の結果、最終的に理事会から認証された機関がプロジェクト管理に全責任を負う。

適応基金はダイレクトアクセスを指向しているが、必ずしも、全ての途上国に能力のある実施機関があるわけではない。そのため、途上国が自国の機関と国際機関のいずれを使うか選択できる柔軟性がある。ただし、両者には同じ基準をクリアすることが求められ、多くの途上国機関にとって、ハードル

となっているのが現状だ。

適応基金は、京都議定書の締約国会議において、具体的なプロジェクトを支援する旨規定されており、潜在的な実施機関のキャパシティービルディング支援に資金を直接投入することはできない。それゆえ、適応基金のダイレクトアクセスを担う実施機関の能力向上支援には、外部機関による補完的な支援が不可欠となっている。

アフリカなど11カ国で認証

12年3月末現在、35カ国の機関が適応基金の実施機関として申請しており、これまで認証された機関はセネガル、ジャマイカ、ウルグアイ、ベニン、南アフリカ、ベリーズ、ルワンダ、ヨルダン、ケニア、メキシコ、アルゼンチンの11カ国に上る（認証順）。アジア、大洋州からはまだ認証されていない。組織別では、政府機関（省庁、政府関係機関）、NPO（研究所など）、信託（トラスト）と多様だ。なお、認証済みの実施機関が実際に資金を受け取るためには、適応基金事務局に個別プロジェクトのプロポーザルを提出し、理事会から別途承認を得る必要がある。

12年3月末現在、国際機関を経由する案件が16件承認されているのに対し、ダイレクトアクセス案件はセネガル、ウルグアイの2件にとどまる。これは、国際機関がパイプラインに持つ案件を基金向けに調整して申請しているのに対し、途上国機関の案件はゼロから形成されることが多く、案件形成に時間を要することが理由と思われる。

ここで、ダイレクトアクセス案件の具体例として、セネガルの生態モニタリングセンター（Centre de Suivi Ecologique：CSE）が実施中の「脆弱地域における沿岸浸食に対する対応策」プログラムを見てみよう。

セネガルでは、気候変動の影響による海岸浸食と塩害が顕在化し、その対策が優先適応課題である。10年9月に採択されたプログラム（約860万ドル）は、3つの脆弱な沿岸地域における沿岸浸食対策のための防護インフラの整備、塩害防止用堤防の設置、地域住民に対する啓発活動、沿岸管理に関する法規制の整備などを支援している。

途上国の実施能力を加速

ダイレクトアクセス案件の形成には、従来型の国際機関案件よりも時間がかかる。しかし、その過程で強化される資金管理やガバナンスの能力と、案件の形成、実施、管理に至る経験は、途上国にとって大きな利益になる。

適応基金では、国際機関による累積案件承認額に50%のキャップを設定するなど、国際機関案件にその資金を使い切ることがないように、ダイレクトアクセス案件の形成に寄り添う形での体制整備が進められている。

気候変動交渉において、先進国は20



気候変動の影響で悪化した海岸浸食。セネガル政府による基礎工事を適応基金の支援で補強する（出典：Centre de Suivi Ecologique）

年までに公的および民間の資金源を活用して年間1,000億ドルの資金を動員する目標にコミットしている。こうした莫大な資金を途上国の開発に効率的に充てていくためには、現行の開発援助機関だけでなく、かつての我が国のように途上国自身がプロジェクトを立案し実施することが必要不可欠である。

そのためには、途上国において、ダイレクトアクセス能力を構築することが喫緊の課題と言える。こうした点からも、適応基金の教訓から学び、今後の取り組みに活用していくことが重要である。

適応基金の実施機関に求められる受託者リスク管理基準（抜粋）	
求められる能力	確認手段の例
1. 財務的完全性と管理	
正確で定期的な取引報告	●信頼できる財務報告書の作成 ●国際的に認められた監査基準に沿って毎年外部監査された口座 ●国際的に認められた監査基準に沿った機能的に独立した内部監査能力 など
効率的でタイムリーな資金管理と支払い	●管理・内部監査・統治機構等の役割が明確に文書化された管理体制 ●支払い能力を示す財務予測 ●実績のある支払いシステム
将来を見越した財務計画と予算の作成	●予算作成の証拠 ●予算に基づいて支出する能力の証明
契約主体となりうる法的能力	●必要な法人格の証明 ●法的能力と直接資金を受領できる能力の証明
2. 組織能力	
透明な調達手続き	●広く認められた国際的な実務に沿った国内調達政策と手続き
モニタリング・評価能力	●適応基金の要件に合ったモニタリング・評価能力の証明 など
プロジェクトの発掘・形成・審査能力	●プロジェクト審査の実績 ●リスク評価手続きが配置されていること など
プロジェクト管理または監督能力	●プロジェクトの技術、財務、経済、社会、環境、法的側面とその影響を理解し、監督する能力 ●プロジェクト実施または実施監督能力の証明
3. 透明性、自己調査能力、汚職対策	
資金の不適切な管理や他の違法行為が発生した際の対応力	●資金の不適切な利用や他の違法行為への対応力の証明 ●不正行為や汚職の申し立てに対する客観的な調査機能の証明

（出典）適応基金のOperational Policies and Guidelinesを基に筆者作成