

IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations

ボン気候変動会議 SBSTA38

自然資源・生態系サービス領域 森林保全タスク
山ノ下 麻木乃

Outcome of the meeting

(1) 概要

2013年6月、第38回実施に関する補助機関会合・科学・技術的助言に関する補助機関会合(SBI/SBSTA38)、第2回強化された行動のためのダーバンプラットフォーム特別作業部会第二回会合(ADP2)がドイツ・ボンで開催された。REDD+(途上国の森林減少・劣化による排出削減)に関しては、技術的な実施ルールに関する交渉はSBSTA、資金面に関する交渉はSBIで行われることになっていたが、今回はSBIが実質的に開催されなかったことでREDD+の資金面に関する交渉は全く行われず、SBSTA/SBIのジョイントイベントと位置づけられていた2つのワークショップ(「組織的アレンジメント」と「リザルトベースの資金」について)が実施されたのみであった。このことは、これまで大きな進展がほとんどみられなかったREDD+の資金に関する交渉がさらに遅れることにつながったものの、技術面の交渉の進展には良い影響を与えたと言える。まず、SBIが開催されなかったため、SBSTAの各議題の交渉により多くの時間を充てることが可能になったことが挙げられる。REDD+交渉はこれまでに結論を出せなかった積み残し課題を抱えていたが、それを解消するのに使える時間ができた。それに加えて、REDD+の交渉官の間には、「昨年ドーハで開催されたCOP18でREDD+のSBSTA議題関連の決定文書を出すことができなかったことは、REDD+の早期実施は困難というネガティブなシグナルとなり、プロジェクト開発者や投資家のREDD+への関心の低下につながってしまった」という共通の危機感があり、交渉グループ全体が前向きであったことから、連日の非公式会合に加え夜遅くまでドラフティングが精力的に行われた。もう一つは、技術的議論と資金に関する議論を完全に区別することができたことだろう。これまで、技術面の交渉であっても「実施のためには資金が必要」という発言がつねに起こり、議論が本筋からそれてしまうことがあったが、今回は技術的な内容により集中することができた。結果として、最終日のSBSTAプレナリー会合ではREDD+交渉では素晴らしい成果が見られたと評された(IISD 2013)。

これまでのSBSTAでの交渉の成果としてREDD+実施に必要な技術面でのルールは固まりつつあるが、時間的制約で議論ができずあるいは議論したが合意形成に至らず、さらなる議論の継続が必要となっている積み残し議題が7つ蓄積されていた(表1)。複数の国から、「新たな交渉議題に取り組む前に技術的なルールを完成に近づ

けるべき」という意見が示されたこともあり、今回の会合では、はじめにすべての積み残し事項について各国の意見交換を行い、合意形成できそうなものから具体的な交渉に入り、テキストのドラフティング作業を行うという方針がコンタクトグループの共同議長から示された。その結果、「国家森林モニタリングシステム(NFMS)のモダリティ」、「セーフガード情報サマリー公開の時期と頻度」、「森林減少・劣化のドライバー(原因)への対処」の3アイテムについては合意が形成され、今年11月のCOP19での決議を目指す決定文書のドラフトが完成された(表1)。今回の会合で重点的に議論されたのは、「森林からの排出・吸収量のMRV(計測・報告・検証)」と「森林リファレンスレベル(REL)の技術的アセスメントのガイダンス」であった。これらは今回合意には至らなかったが、次回会合(SBSTA39)で作業を継続しワルシャワでのCOP19での決定を目指すことになった。「マーケット活用以外のアプローチの開発」と「カーボン以外のベネフィットにインセンティブを与えるための方法論的問題」については、今回は各国の意見交換にとどまり、来年SBSTA40で具体的な内容を議論することとなった。また、「セーフガードに関するさらなるガイダンスの必要性」はSBATA41で議論することとなった。

表1 REDD+のSBSTA関連の積み残し課題とSBSTA38での結論

議題	SBSTA38 結論
1 NFMSモダリティ	合意、COP19決議ドラフト作成された(FCCC/SBSTA/2013/L.12/Add.1)
2 森林からの排出・吸収量のMRV	議論したものの合意に至らず 新マンデート:SBATA39/COP19
3 森林RELの技術的アセスメントのガイダンス	議論したものの合意に至らず 新マンデート:SBATA39/COP19
4 セーフガード情報サマリー公開の時期と頻度	合意、COP19決議ドラフト作成された(FCCC/SBSTA/2013/L.12/Add.2) さらなるガイダンスの必要性の検討については新マンデート: SBATA41
5 森林減少・劣化ドライバーへの対処	合意、COP19決議ドラフト作成された(FCCC/SBSTA/2013/L.12/Add.1)
6 マーケット活用以外のアプローチの開発	意見交換にとどまった 新マンデート:SBATA40
7 カーボン以外のベネフィットにインセンティブを与えるための方法論的問題	意見交換にとどまった 新マンデート:SBATA40

(2) REDD+のMRVに関する議論

REDD+は活動を実施して達成された排出削減量に対して支払いを発生させること(リザルトベースの支払い)を目指した仕組みであるので、REDD+のMRVの対象となるのはREDD+活動の「結果としての排出削減量」である。この排出削減量は、「実際の森林からの排出量」から「リファレンスレベル(REL)排出量」を差し引くことで計算でき、そのためには両方の値を特定しなければならない。実際の森林からの排出量は、REDD+実施国がNFMSを

構築し、リモートセンシングと地上調査を組み合わせたアプローチによって推定する(4/CP.15)。今回のSBSTAにおける交渉ではNFMSのモダリティのドラフトが完了し、NFMSは最新のIPCCガイダンス・ガイドラインに従い、またNAMA(途上国における適切な緩和行動、Nationally Appropriate Mitigation Action)のMRVに関するガイダンスとの一貫性を考慮し、森林からの排出・吸収量、森林炭素蓄積量とその変化、森林面積変化をMRVするために適したデータ・情報を提供することが示された。

REL排出量は、各国が歴史的データと国情を考慮し作成する(4/CP.15)。COP17では、RELのモダリティとREL情報の提出に関するガイダンスも作成されている(12/CP.17)。REL情報の提出の際は、技術的アセスメント(RELの透明性、再現性、一貫性、正確性を評価すると考えられているが、目的や内容等については議論が継続中)を受けられることを可能にするために、RELがどのように開発されたのかを説明する情報(使用したデータ、方法論、手順、関連する政策、対象とするカーボンプール、森林の定義など)も併せて公開することが推奨されている(12/CP.17)。一方で、これらのREL関連情報の提出は各国が適切な時期に提出し、適切と考える頻度で定期的にアップデートするとされ、UNFCCC事務局が運営するREDD Web Platformで公開することになっており、各国の自主性に大きく依存するルールになっている。今回のSBSTAではRELの技術的アセスメントのガイドラインと手続きについて議論が交わされたが、現時点では様々なオプションが提案されただけにとどまり、次回SBSTAで具体的な交渉に入ることになる。

実際の排出量とRELから算出される、REDD+活動の結果としての排出削減量のMRVは、昨年のCOP18で意見が対立し具体的な結論を出すことができなかった議題である。COP18では、先進国(資金提供側)がクレジット発行を前提に、独立した国際的な検証という比較的厳しいプロセスを要求したのに対し、主なREDD+実施国は、BUR(隔年更新報告書、Biennial Update Report)における報告と、ICA(国際的協議と分析、International Consultation and Analysis)を採用することを主張した。BURは、気候変動枠組条約4条1項、12条1項に基づき、途上国の温室効果ガス排出量や緩和行動に関する情報の報告をするために、4年に1回の国別報告書に加え2年に1回提出することになった報告書である(1/CP.16)。またBURは技術専門家チームによってICAで分析される(2/CP.17)。

結局、今回のSBSTAにおいてもREDD+の検証に関する議論は合意には至らなかったが、先進国の譲歩によって意見対立は収束の方向に向かっていることがSBSTA38結論文書の議長提案(FCCC/SBSTA/2013/L.12, Annex I, II)から読み取れる。REDD+活動による排出削減量はBURで報告されICAを受けるが、リザルトベースの資金を得たいREDD+実施国は、BURの技術的アネックス(セクター特有の追加的な情報はここに記載できる: 12/CP.17 Annex III)に、技術的アセスメントを受けたRELなど、REDD+による削減量を特定するために必要な情報をより詳細に報告することができるようにすることが検討されている。

Analysis of the negotiation on REDD+ MRV

現時点で、厳格な検証に耐えうるモニタリングを実施できる能力があるのはいくつかの途上国に限られている。また、REDD+のためだけに新しい国際的なMRVシステムをUNFCCCの下で構築することには効率的とは言えないだろう。さらに、BURとICAは森林分野だけでなくすべてのセクターに共通に求められており、これまでの交渉においてすでに合意が形成されつつある途上国の削減活動の国際的なMRVのシステムである。これらを考慮すると、BURとICAの採用は、厳格な検証の導入の必要性を感じるものの実情に合わない要求をしていることがREDD+の実現の妨げとなることを理解している先進国が妥協し合意するための、現実的な着地点と言えるだろう。BURとICAによるMRVによって、途上国はそのための能力を向上し、先進国は途上国のREDD+レディネス構築のために拠出した資金がどれだけの排出削減効果を上げたのかを自国内で説明するのに必要な情報を得るといふ、現時点での最低限の目的は果たすことができる。

一方で、将来リザルトベースの支払い、特にCDMのようなプロジェクトからカーボンクレジットを発行させることを念頭に置けば、先進国が主張していた厳格な検証は不可欠だろう。ICAは、報告された削減量を一定の基準に従って認証するような検証ではなく、BURを通じて行われる途上国の排出量の報告の透明性を向上し、その努力を支援することを目的としている。ICAでは、技術専門家がBURの情報を分析しレポートを作成するが、そこで指摘された問題に対処するかどうかは途上国の判断にゆだねられている。このためICAを検証とみなし、CDMのカーボンクレジットと同様に取り扱えるクレジットを発行することは難しいと言えるだろう。既存のカーボンマーケットを活用したカーボンクレジットの取引を想定すれば、BURとICAは最適なMRVとは言えないだろう。

2020年以降、途上国の排出削減に対するリザルトベースの支払いのために、これまでプロジェクトレベルで実施されてきたCDMのようなアプローチとは異なるアプローチが開発され採用される可能性も考えられる。途上国の現在のキャパシティを考慮すれば、REDD+のMRVをBURとICAから始めることは理にかなっているものの、将来の状況が不確かな中でREDD+のMRVのルールをそれに固定してしまうのは危険だろう。REDD+のMRV、特に検証方法は、その目的が明確にならない限り決めることは困難であり、REDD+のリザルトベースの支払い、資金メカニズムの議論とあわせて検討する必要がある。

現在議論されているREDD+のMRVでは、リファレンスレベル、結果としての排出削減量がばらばらにMRVされることになる(表2)。リファレンスレベルと排出削減量は、一貫性や整合性の維持や、効率的な分析の実施を考慮したシステムを検討する必要があると考えられる。さらにREDD+活動の実施の条件であるセーフガードの遵守を確認するためにも、リファレンスレベル、排出削減量と合わせて1か所に情報が集約される方が好ましいと考えられる。セーフガードのMRVは、現在のところ交渉では明確に要求はされておらず、各国の解釈と自主的な報告

にまかされており、このままではセーフガードが形式的なものにとどまってしまう危険性がある。セーフガードのMRVを排出削減量のMRVと合わせて実施することは理想的であるものの、初期の段階から厳格なセーフガードのMRVを要求すれば、上述した排出量の厳格な検証に関する議論と同様、REDD+の早期実現の妨げになる可能性もある。セーフガード情報システムの構築と情報の公開、MRVについては、今後知見を蓄積し議論する必要がある。

表2 REDD+におけるリファレンスレベル、排出削減量、セーフガードのMRV

		リファレンスレベル (REL)	結果としての 排出削減量	セーフガード
M		歴史的データと国情を考慮し開発	国家森林モニタリングシステム(NFMS)で計測・推定しRELに対して算出	セーフガード情報システム(SIS)を構築、サマリー情報を提出
R	提出先	Web Platform (UNFCCC)	隔年報告書 (BUR)	国別報告書、Web Platformなど
	内容	RELとその開発過程を説明する情報	リザルトベースの支払いを受ける場合は技術的アセスメントを受けたREL等の必要情報を技術的アネックスに記述	情報タイプは今後検討される
	頻度	各国が適切と考える頻度で定期的に	BURの頻度 (2年)	国別報告書の頻度 (4年)、自主的
	開始時期	—	2014年末まで(?)	REDD+活動開始後
V		技術的アセスメント	国際的協議と分析 (ICA)	なし

For the Future Negotiation

将来、REDD+のリザルトベースの支払いがどのようなメカニズムの下で動くのかについては、今後のREDD+の資金関連の交渉だけでなく、市場メカニズム、NAMA、さらには2020年以降の全体枠組に関する交渉と密接に関係しながら検討されていくことになるだろう。特にREDD+とNAMAとの関係、ルールの整合性等については注目していく必要がある。カンクン合意では、途上国は各国にとって適切な削減行動(NAMA)を策定、実施し報告すること、そして先進国はその支援を行うことが合意されている。REDD+はNAMAにおける森林セクターまたは森林以外の土地利用を含めたLULUCF (Land Use, Land Use Change and Forest)セクターの一部とみなすことができ、また国際的な支援を受けたNAMAであるとも考えることもできる。一部の途上国はREDD+をNAMAと位置付けており、両者は無関係ではないはずであるにも関わらず、これまでREDD+の交渉はNAMAの交渉からは完全に独立して議論が進められてきた。そして今回、REDD+のリザルトベースの支払いにつながるMRVのために、インセン

タイプや支払いのメカニズムに関する議論がまだ行われていないNAMAの交渉に先駆けて、NAMAで採用されているBURとICAによる国際的なMRVシステムを採用することを決定し、追加的に必要となるルールを作成しようとしていることは非常に興味深い。REDD+はLULUCFの森林に関連の排出量報告として、また国際的な支援を受けたNAMAのMRVの先行事例として有用な経験を提供できるかもしれない。一方で、NAMAやBUR、ICAに関連する議論をREDD+が先取りするような形で交渉が進んでいるため、それらの交渉で混乱を引き起こしたり、他のセクターから孤立しない配慮も必要になるだろう。

REDD+のMRVのルールを議論する際に、REDD+の最大の特徴ともいえるフェーズアプローチを思い起こす必要があるだろう。REDD+のフェーズアプローチでは、最終フェーズでのリザルトベースの支払いの実施をめざして、先進国は途上国のレディネス支援を段階的に実施していくことになっている。またREDD+活動は、準国レベルから段階的に国レベルで実施することも考慮されている。現在はレディネス支援のフェーズにあり、多くの途上国でREDD+のMRV能力向上をはじめとしたキャパシティビルディングが行われ、プロジェクト・州・省レベルで実証活動が展開されている。それにもかかわらず、国際交渉ではこれらのフェーズアプローチのプロセスを飛び越えて、最終段階の国レベルのリザルトベースの支払いのみを焦点にMRVの議論がなされており、現場の関係者にとっては違和感のあるものとなっている。フェーズアプローチを通じたレディネス構築の成果として、途上国は将来、国レベルでより厳しい検証にも対応できるモニタリングが実施できるようになる可能性がある。REDD+のMRVについても、フェーズアプローチによって高められる途上国の能力に応じて、また将来採用される資金メカニズムの要求に応じて改善し、より厳格なMRVへと移行できるような柔軟性を残した決定が必要だろう。

Reference

IISD (2013). SUMMARY OF THE BONN CLIMATE CHANGE CONFERENCE: 3-14 JUNE 2013. In: Earth Negotiations Bulletin.

Acknowledgement

本稿のレビューと有用な情報提供をして下さった早稲田大学天野正博教授、IGES 市場メカニズムグループの梅宮知佐氏、高橋健太郎氏に感謝いたします。

このブリーフィングノートは環境省「平成25年度二国間オフセット・クレジット制度の構築に係る途上国等人材育成支援事業」の成果の一部です。レポートの内容は執筆者の見解であり、IGESの見解を述べたものではありません。ご意見ご質問等は執筆者にお問い合わせください。

(公財)地球環境戦略研究機関 (IGES)

神奈川県三浦郡葉山町上山口2108-11

fc-info@iges.or.jp

Copyright© 2013 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.