

IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations: 第19回気候変動枠組条約締約国会議 (COP 19)

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

2013年11月、ポーランド・ワルシャワにおいて、気候変動枠組条約第19回締約国会議(COP19)が開催された。REDD+(途上国の森林減少・劣化による排出削減)に関する交渉では、同年6月にボンで開催の補助機関会合に引き続き、これまで合意できなかった積み残し事項について議論が行われた。第1週目は、第39回実施に関する補助機関会合・科学と技術的助言に関する補助機関会合(SBI/SBSTA39)において、森林MRV等の技術的な課題(SBSTA)と運営組織に関する議論(SBI/SBSTA共同ワークプログラム)が行われ、第2週目は、REDD+の資金に関する議論が資金に関するCOP作業プログラムの一部として行われた。REDD+の資金やガバナンス(運営組織等)に関する議題はこれまで交渉が難航しており、今回も大きな進展がないのではないかと懸念されていた。しかし、REDD+のルールを速やかな完成を望む多くの途上国が、「技術面、資金、ガバナンスの議題はそれぞれ強く関連しており、これらの議題をすべてパッケージとして今回の会合で合意することを目指す」と発言したことや、「これまで長期間議論されながら結論が見られない議題については、今後議題が存続しない可能性があること」が共同議長から告げられたことなどの影響を受け、連日長時間にわたり交渉が行われた。最終的に、合計7つの文書がCOP19で採択され、これによってREDD+の基本的なルールが完成したことになり、「REDD+ワルシャワ・フレームワーク」と称されることとなった。REDD+の交渉は、COP19において大きな進展があった分野の一つと評価されている(UNFCCC 2013)。

1. ワルシャワ・フレームワークの概要

COP19では、SBSTA38で合意された3つの議題(「国家モニタリングシステム」、「森林減少劣化の要因」、「セーフガードの情報サマリー」)に加え、今回の会合で合意された4つの議題(「森林MRV」、「森林参照レベルの技術アセスメント」、「支援の調整」、「リザルトベースの資金」)の決議文書が作成された(表1)。REDD+を実施する途上国は、(a)国家戦略・行動計画、(b)森林参照排出レベル/森林参照レベル(REL/RL)、(c)国家森林モニタリングシステム、(d)セーフガード情報システムの4つの要素の開発をすることがCOP16で定められた(1/CP.16)。以降、SBSTAでは、これらの要素の開発に必要なモダリティやガイダンス等に関する議論が行われてきた。最近では、MRVとREL/RLについて途上国と先進国間の主張が異なり、交渉が長引いていたが(山ノ下 2013)、今回ようやくCOP19では、SBSTA38で合意された3つの議題(「国家モニタリングシステム」(11/CP.19)、「森林減少劣化の要因」(15/CP.19)、「セーフガード情報サマリー公開の時期と頻度」(12/CP.19))に加え、今回の会合で合意された4つの

議題(「森林排出・吸収量の測定、報告、検証(MRV)」(14/CP.19)、「森林参照排出レベル／森林参照レベル(REL/RL)の技術アセスメント」(13/CP.19)、「森林セクター緩和活動実施のための支援の調整」(10/CP.19)、「REDD+完全実施促進のためのリザルトベースの資金供給」(9/CP.19)の決議文書が作成された(表1)。REDD+を実施する途上国は、(a)国家戦略・行動計画、(b)REL/RL、(c)国家森林モニタリングシステム、(d)セーフガード情報システム

表1 2013年に行われたREDD+関連の議題と結論

議題	結論
SBSTA	
1 国家森林モニタリングシステムのモダリティ	SBSTA38で合意、COP19で決議文採択
2 森林からの排出・吸収量のMRV	SBSTA39で合意、COP19で決議文採択
3 森林参照レベルの技術的アセスメントのガイダンス	SBSTA39で合意、COP19で決議文採択
4 セーフガード情報サマリー公開の時期と頻度	SBSTA38で合意、COP19で決議文採択 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	SBSTA38で合意、COP19で決議文採択
6 非市場ベースアプローチの開発	SBSTA38では意見交換のみ 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	SBSTA38では意見交換のみ 新マンデート:SBATA40
SBI/SBSITA ジョイントワークプログラム	
8 森林セクター緩和活動実施のための支援の調整(組織アレンジメント含む)	SBSTA39で合意、COP19で決議文採択
COP ワークプログラム	
9 REDD+完全実施促進のためのリザルトベースの資金	SBSTA39で合意、COP19で決議文採択

の4つの要素を策定することがCOP16で定められた(1/CP.16)。以降、SBSTAでは、これらの要素の策定に必要なモダリティやガイダンス等に関する議論が行われてきた。最近では、MRVとREL/RLについて途上国と先進国間の主張が異なり、交渉が長引いていたが(山ノ下 2013)、今回ようやくすべての要素に関する技術的文書が合意に至ったことになる。決議文書の中でも、「REDD+完全実施促進のためのリザルトベースの資金供給」(9/CP.19)は、REDD+ワルシャワ・フレームワークの中心となる文書である。ここには、REDD+を実施する途上国が、UNFCCCの下で、リザルトベースで資金を受け取るために必要な条件が明確に示されており、それらの条件の詳細は、モダリティやガイダンス等のこれまでの決議文書すべてを引用する構成になっている。

1.1 リザルトベースの支払いを受ける条件

途上国がリザルトベースの支払いを受けるためには、REDD+活動のリザルトである排出削減量(t CO₂-e/year)に加え、上述したREDD+実施のために策定すべき要素に関する情報をUNFCCCウェブサイトには設置されているweb platform上の「情報ハブ」に公開しなければならない(図1、表2)。これまでREDD+の要素に関する技術的な

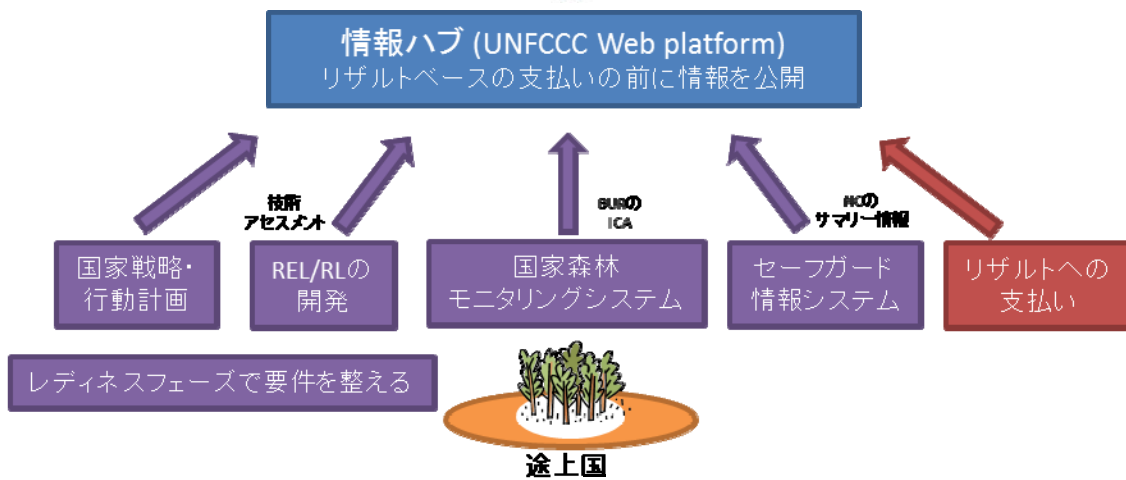


図1 ワルシャワ・フレームワークの決定：リザルトベースの支払いを受けるための条件

表2 情報ハブで公開する情報

REDD+活動のリザルト	排出削減量(t CO ₂ -e/year) 技術レポートのリンク 支払いが行われたリザルトとその支払元
国家戦略・行動計画	国家戦略・行動計画のリンク
森林参照排出レベル／森林参照レベル(REL/RL)	アセスされたREL/RL (t CO ₂ -e/year) テクニカルアセスメントチームの最終レポートのリンク
国家森林モニタリングシステム	BURの技術アネックスに示されている国家森林モニタリングシステムに関する情報
セーフガード情報システム	セーフガードがどのように尊重されているかに関する情報のサマリー

議論は個別に行われ、報告・情報の公開もばらばらに行われることが懸念されていたが(山ノ下 2013)、この情報ハブによって一か所に集約されることとなった。また、情報ハブは、すべてのデータが集積されるというわけではなく、該当する情報へのリンクを示すことを基本としており、情報ポータル网站的な役割を担う。さらに、支払いが実施されたリザルトの量(t CO₂-e/year)とその支払元の情報も公開することになり、簡易なレジストリの役割も果たすことになるだろう。しかし、支払いの重複などを避けるためには、各国がより詳細なレジストリを作成し、達成した排出削減量と受け取った支払いを管理し公開する必要がある。

(1) 国家戦略・行動計画

REDD+実施国は、森林減少・劣化の要因、土地権利問題、森林ガバナンス問題、ジェンダーへの配慮等に取り組むことが求められているが(1/CP.16)、国家戦略と行動計画の策定と実施に関するより具体的な取り決めは策定されなかった。COP19では、森林減少・劣化の要因に関する文書が合意されたもののガイダンスなどの重要な決定はなされなかったが(15/CP.19)、国家戦略・行動計画に関する情報公開がリザルトベースの支払いを受けるための条件として含まれることになった(9/CP.19)。

(2) REL/RLの技術アセスメント

REDD+活動の結果は、活動実施後に実際にモニタリングした排出量と活動を実施しなかった場合に想定される排出量(REL/RL)を比較することで算出されるため、どのようなREL/RLを設定するかが重要である。REL/RLの設定は、歴史的データに基づき透明性のある方法で行われることが求められており(4/CP.15)、REL/RLのモダリティと情報提出のガイドラインが作成されたが(12/CP.17)、各国で入手可能な過去の情報や技術力、国情が異なることから、具体的な策定方法が示されているわけではなく、透明性、完全性、一貫性、正確性を保持するといった原則を示すことにとどまっていた。そのため、REL/RLの設定のプロセスを評価する必要性が認識され(12/CP.17)、REL/RLの技術的アセスメントのガイドラインと手順(13/CP.19)がCOP19で次のように決議された。

技術的アセスメントでは、REL/RLの設定に使用されたデータ、方法等が評価される(表3)。技術アセスメントチームはUNFCCCのLULUCF(土地利用、土地利用変化、林業)専門家登録簿から、途上国、先進国より各1名ずつ選ばれる。また、LULUCFの専門性を有する途上国のConsultative Group of Expertメンバーがオブザーバーとして参加することも可能となっている。REL/RLを提出したREDD+実施国と技術アセスメントチームの会合であるアセスメントセッションは年一回ボンで行われる。REDD+実施国はアセスメントセッションの10週間前までにREL/RLを提出し、これに対しアセスメントチームは明確化要求を行う(図2)。アセスメントセッション後1週間以内にアセスメントチームは追加的な明確化と技術的なインプットを行い、REDD+実施国はそれらへの対応と、必要であればREL/RLの修正を8週間以内に行う。アセスメントチームはアセスメントセッション後12週間以内にドラフトレポートを作成し、REDD+実施国の返答(4週間以内)を受けた後12週間以内に最終レポートを作成する。レポートはUNFCCCの事務局を通じてウェブプラットフォーム上で公開される。

(3) 国家森林モニタリングシステムとMRV(計測・報告・検証)

REDD+活動の結果を算出するには、実際の森林からの排出量の計測(M)が重要となる。REDD+実施国は透明性、時系列的な一貫性を有したデータや情報を提供する国家森林モニタリングシステムを、国の状況と能力を

表3 REL/RLの技術アセスメントの対象

(a) REL/RLとNational GHGインベントリとの整合性
(b) 歴史的データがどのように考慮されているか
(c) 使用されたデータ、方法、仮定等の透明性、完全性、一貫性、正確性と対象となるスケール(国レベルか準国レベルか)
(d) 関連する政策や計画の記述
(e) 前回提出したREL/RLとの違いに関する記述(段階的な改善のアプローチを考慮)
(f) 対象とするプール、ガス、活動の記述と除外した場合の理由
(g) 使用した森林の定義とそれを採用した理由
(h) 将来の国内政策の変化に関する仮定
(i) REL/RLの値と提供された情報との整合性

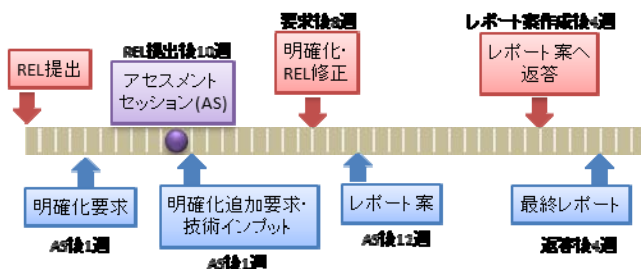


図2 REL/RLの技術アセスメントの手続き

考慮して、構築することが求められている(14/CP.19)。リモートセンシングと地上調査を組み合わせ(4/CP.15)、最新のIPCCガイダンス・ガイドラインに従って、森林炭素蓄積、森林面積変化、森林関連の人為的なGHG排出と吸収を推定する(14/CP.19)。これらの情報はBUR(隔年更新報告書、Biennial Update Report)を通じて報告されるが、リザルトベースの支払いを受けるためには、BURの技術アネックスにより詳細な情報を提供しなければならない(表4)。提出されたBURは基本的にUNFCCCに登録された専門家技術チームによるICA(国際的協議と分析、International Consultation and Analysis)によって検証(V)されることになっているが、リザルトベースの支払いを受ける場合には、UNFCCCに登録されたLULUCF専門家を途上国と先進国から1名ずつ専門家技術チームに含め技術アネックスの技術分析(technical analysis)を行う。ここでは、(a)REL/RLで使用された方法論や定義との一貫性、(b)情報の透明性、一貫性、完全性、正確性、(c)技術アネックスに含める要素に関するガイドライン(Annex, 14/CP.19)に従っているかどうか、および(d)リザルトの正確性の度合いについて、それぞれ分析する。前号で報告したように、検証の方法に関しては、より簡易な検証を求める途上国と、クレジット発行が可能となるような厳格な検証を実施したい先進国との間の意見対立によって交渉が長引いていたが(山ノ下 2013)、最終的に途上国の要求に即した形で合意された。ただ、COPの下で将来市場メカニズムアプローチが策定された場合には、当該アプローチに適用するための検証のモダリティを開発できることは明示された(14/CP.19)。

表4 BURの技術アネックスに報告する情報

1. REL/RLの技術アセスメントの最終レポートのサマリー
 - (a) アセスされたREL/RL (t CO₂eq/year)
 - (b) REL/RLで考慮したREDD+活動
 - (c) REL/RLがカバーしている森林エリア
 - (d) REL/RL提出と技術アセスメント最終レポートの日時
 - (e) REL/RLの対象とする期間
2. リザルト(t CO₂eq/year)
3. リザルトの計算に使用した方法論がアセスされたREL/RLで使用された方法論と一貫性があることの証明
4. 国家森林モニタリングシステムと組織の役割、リザルトのMRVにおける責任に関する記述
5. リザルトの再計算に必要な情報
6. IPCCの最新ガイダンスとガイドライン、国の状況と能力(paragraph 1(c) & (d) 4/CP.15)をどのように考慮したかに関する記述

(4) セーフガード情報システム

COP16で、REDD+活動の実施にあたって注意を払いさらに促進すべき事項として、先住民の権利、生物多様性など7つのセーフガード項目が設定された(Appendix, 1/CP.16)。COP17では、セーフガードに関する情報を提供するシステムに関するガイダンスが作成され、すべてのセーフガード項目がどのように対処されているのかについて、透明性と一貫性のある情報を公開するシステムをREDD+実施国が設置することが示されるとともに、サマリー情報を定期的に国別報告書(national communication)に公開することになった(12/CP.17)。さらに、今回のCOP19では、サマリー情報提出の時期と頻度について合意され、REDD+活動開始後に4年ごとに(国別報告書更新にあわせて)更新することになった(12/CP.19)。また、リザルトベースの支払いを受けるためには、最新のサマリー情報を事前にウェブプラットフォームで公開しなければならない(9/CP.19)。

COP19決定では、セーフガードのサマリー情報の内容やセーフガード情報システムがどのようなものかと言った具体的な情報は示されていない。現在、レディネス活動の一環として、各REDD+実施国において、セーフガード

項目をそれぞれの国のコンテキストで解釈し、それに適合したシステムを構築する努力がなされている。最初から完全なシステムを構築するのは困難であるが、RELや森林モニタリングシステムと同様にREDD+の実施とともに、改善していくことが重要であり、経験の共有が重要になるだろう。

2. REDD+の運営組織

現在、REDD+活動実施の支援は、UN-REDDや世界銀行のファンドなどの多国間支援や、二国間支援、さらには複数のボランティアマーケット(自主的市場)を通じて行われ、それぞれが異なるルールを採用しており、支援を受ける途上国側はそれらに個別に対応しなければならない状況にある(Ecosystem Market Place, 2013)。パプアニューギニアをはじめとする途上国は、REDD+活動に対する様々な支援を調整するためのREDD+の運営組織をUNFCCCの下に設置すべきと主張してきた。一方先進国は、支援の調整の重要性はすでに認識され、ドナー間やREDD+パートナーシップ会合等、条約外の場で解決の取り組みがなされているため、現時点でそのような組織の設立は不要と主張し、明確な結論が出せないままになっていた。COP19でも両者の主張は対立し、明確な結論が出されたわけではなく、当面の措置として、途上国がREDD+のフォーカルポイントとなる組織を定め、その代表とREDD+の資金に関わる機関、国際機関、民間セクター、先住民、NGO等の代表が毎年自主的に会合を開き(2014年12月SBSTA/SBI41から開始)、支援の調整に関する情報交換や議論を継続し、COP23で結論を出すことになった(10/CP.19)。さらに、緑の気候基金(GCF)やその他のREDD+の資金を提供する組織に対し、リザルトベースの支払いを提供する際は、ワルシャワ・フレームワークの方法論的ガイダンスを採用することを推奨している(10/CP.19)。

3. 資金

これまでAWG-LCAで議論されてきたREDD+の資金に関する議題は、COP19ではCOPの資金関連の議題の1つ(ワークプログラム)として取り扱われた。しかし、このワークプログラムは資金に関する実質的な権限を持っているわけではないこともあり、資金に関する具体的な結論を出すには至らずなかった。その代り、条約の資金メカニズムの運営に関わる組織である「資金に関する常設委員会(Standing Committee on Finance)」に対し、早急にREDD+のリザルトベースの支払いに関する実施の方法や資金源について検討するよう求めている(9/CP.19)。また、GCFやREDD+に資金を提供する組織に対し、リザルトベースの支払いを受ける準備が整っている国が増えている状況を考慮し、予測可能な資金を協力して導入することを奨励している(9/CP.19)。ワルシャワ・フレームワークでは、REDD+のリザルトベースの支払いを受けるための基本的なルールが決まったものの、そのための資金については、何も解決していない(Stolle & Alisjahbana 2013)。現在GCFでは、ビジネスモデルフレームワークにおいてREDD+も対象とすることが決まっているのみである(GCF/B.05/02)。

Analysis of the negotiation

REDD+では準備段階、実証活動段階を経て、完全実施(リザルトベースの支払い)段階に至る、フェーズアプローチが採用されている(1/CP.16)。COP13のバリ行動計画でREDD+に関する検討が始まって以来(1/CP.13)、途上国ではリザルトベースの支払いを実現するための準備(レディネス)活動が、二国間とUN-REDDなどの多国間の資金を通じて行われてきた。その成果として、いくつかの国は、REDD+実施に必要な要件が完全ではないものの整いはじめており、限定された地域や活動の範囲においてリザルトベースの支払いを試行する実証活動の段階に移行しつつある。今回のREDD+ワルシャワ・フレームワークの合意は、実証活動段階への移行のためには、UNFCCCの下でリザルトベースの支払いに関するルールが具体的に明らかにされる必要があるという、途上国の強い要望を反映したものと見え、今後の途上国のREDD+実施のモチベーションの維持に貢献するだろう。先進的なREDD+実施国は、これからはBURでの報告やREL/RLの技術アセスメントなど、ワルシャワ・フレームワークで要求されている情報を公開するための準備を開始することになると考えられる。

途上国は、GCFに大きな期待を抱いており、多国間、二国間、民間セクターからのREDD+への資金を集約するような、GCFを中心とした基金ベースのREDD+の資金メカニズムをイメージし、それを推進していく方向で交渉に臨んできた。一方で、資金を提供する側の先進国は、条約全体の将来の枠組みとその資金メカニズムのあり方、GCFの役割などが未だ不明瞭な中で、REDD+を前進させることも考慮しながら、それぞれの国の思惑に反しないレベルで途上国に妥協してきたように見える。その結果、ワルシャワ・フレームワークでは、各途上国が達成した排出削減量を国レベルでできる範囲で報告し、それに対する支払いは先進国がGCFを通じて行うという、従来の市場メカニズムとは異なるスキームであることが明らかになった。特にブラジルは、REDD+を先進国の排出のオフセットに利用することに強く反対するとCOPのプレナリーでも明確に発言している。

しかし、オフセットが認められず先進国の歴史的な責任としての資金拠出のみに頼るのであれば、これまでCDMを通じて行われてきたような、民間を含めた積極的な投資は見込めなかもしれない。REDD+を通じてより多くの排出削減を達成するためには、REDD+が途上国にもたらすインセンティブに加えて、先進国と民間セクターがREDD+を支援するモチベーションを創出する仕組みが必要になるだろう。UNFCCCにおけるREDD+の資金メカニズムについては、現在ダーバンプラットフォーム特別作業部会(ADP: Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action)で行われている、2020年以降の国際的な枠組みや、2020年までの取り組み強化に関する議論に強く関係していることから、合意には時間がかかる可能性が高い。ま

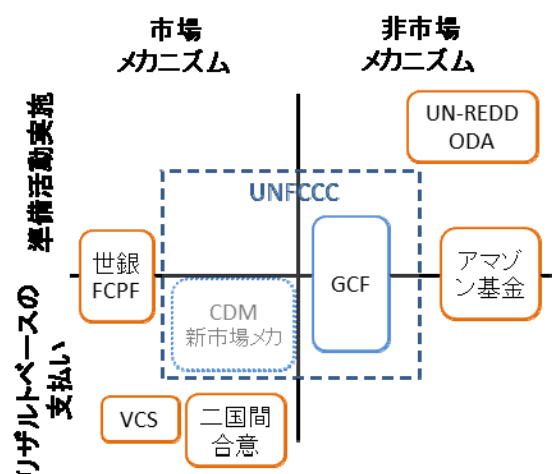


図3 REDD+実施の現状

た、今後、条約全体の資金メカニズムの議論にREDD+における決定が影響を及ぼすかもしれない。COP19期間中、土地利用セクターと森林に関するハイレベルパネルのイベントが開催され、この分野の削減ポテンシャルの高さと将来の枠組みの中で検討していく必要性が示されたことから、これまでほとんど行われてこなかった将来枠組みにおける土地利用・森林セクターの取り扱いに関する議論が、今後本格的に開始されるかもしれない。

現在、REDD+は主にUNFCCCの枠外のREDD+を対象にした資金によって動いている(図3)。UN-REDDのような多国籍間支援、二国間のODAは途上国の準備活動を支援している。アマゾン基金や世界銀行のFCPF(Forest Carbon Partnership Facility)は準備活動支援に加え、リザルトベースの支払いも行うが、前者はREDD+活動への寄付という形をとっており、後者はクレジットの発行・移転を目指している。これらがすべて国・準国レベルのREDD+活動を対象にしているのに対し、VCS (Verified Carbon Standard)はプロジェクトレベルのREDD+活動のカーボンをクレジットを発行するためのスタンダードであり、ボランティア市場で活用されている。今回合意されたワルシャワ・フレームワークでは、NAMA (Nationally Appropriate Mitigation Action, 途上国における適切な緩和行動)と同様にGCFを資金供給の中心に据え、UNFCCCの下での準備活動への資金提供とリザルトベースの支払いの両方を対象にした非市場メカニズムとして発展する可能性が高い。COP19決定においても、今後COPの下で市場メカニズムが策定された場合は、それに適用できるMRVのルールを再検討することも明記されている(14/CP.19)。一方で、REDD+の市場メカニズムの活用について、今までの交渉ではほとんど議論がなされていない。UNFCCCでは、排出削減分野を中心として、新市場メカニズムに関する議論が行われている。今後REDD+に関しても、条約の下での市場メカニズム活用の可能性について検討していく必要があるだろう。今後は、二国間での合意に基づいたクレジットの移転を伴うリザルトベースの支払いに対する支援が活発になっていくと予想される。このような取り組みは、将来のUNFCCCの下での市場メカニズムの策定に貢献する情報を提供することができるだろう。条約の下でのREDD+において、市場メカニズムと非市場メカニズムの二者択一ではなく、両方を並行して活用することができるようになれば、双方のメカニズムのメリットを生かすことができ、より多くの途上国・先進国がREDD+参加できるようになる可能性があると考えられる。

References

- Ecosystem Market Place (2013)
http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=10095§ion=news_articles&eod=1
- UNFCCC (2013)
http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/131123_pr_closing_cop19.pdf
- Stolle F. & Alisjahbana A. (2013)
<http://www.wri.org/blog/warsaw-climate-meeting-makes-progress-forests-redd>
- 山ノ下麻木乃 (2013)
<http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=4752>

(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© 2014 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.

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。