

IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations

ボン気候変動会議 (SBSTA 40)

REDD+交渉ブリーフィングノート

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

1. REDD+の交渉

2014年6月4日～15日まで、ドイツ・ボンにて、気候変動枠組条約気候変動会議 (UNFCCC Climate Conference)が開催された。REDD+については、第40回技術的助言に関する補助機関会合(SBSTA 40)の「議題5: REDD+の方法論的ガイダンス」において、「非市場アプローチ」と「非炭素便益」の2つのトピックに関する議論が行われた。両トピックとも、会合前に各国が意見を提出する機会があり、非市場アプローチについては会議期間中に半日の専門家会合が開催された¹。このように、事前にそれぞれの意見を共有する機会を経て交渉が行われたものの、両トピックとも実質的な合意がなされたわけではなく、今後も議論を継続すると決定したのにとどまった([FCCC/SBSTA/2014/L.8](#))。

(1) 非市場アプローチ(Non-market based approaches)

SBSTA 38 (2013年6月)の結論文書([FCCC/SBSTA/2013/3](#)、パラ42)で、非市場アプローチの重要性に留意し、その実施のための方法論開発の必要性の有無を明らかにすると示されたことによってこの議論が開始された。現在、UNFCCCにおいて「非市場アプローチ」という言葉の定義はないが、「国際的に流通できるクレジットを発行せずにカーボンに価格付けする方策」として、市場メカニズムに対比して提案されているアプローチで、環境税や基金、エネルギー効率基準による規制、キャパシティビルディングなどを活用した緩和策が例として挙げられる²。非市場アプローチは、場合によっては市場メカニズムを活用するよりも効率的なこともあり、両方のアプローチを効果的に活用していくことが重要と考えられている。特に森林のような公共財を対象とする場合や、市場を効率的に活用するための能力が十分ではない場合には、非市場アプローチは有効と考えられ、途上国の森林とその管理能力に強く関連しているREDD+では有効なアプローチとみなすことができるだろう。

REDD+の交渉においては、COP19で合意されたワルシャワフレームワークは緑の気候基金(GCF)の資金で運営することを想定した、REDD+のリザルトベースの支払いのための非市場アプローチのルールであるという暗黙の共通認識があり、これ以上の方法論的なガイダンスは不要というのが大方合意された見解であった。他方、ボリビアはこれまで一貫して、「統合的、持続的な森林管理のための緩和と適応を結合させたアプローチ(joint mitigation and adaptation approach for integral and sustainable management of forest: JMA)」という独自のアプローチを、REDD+の

非市場アプローチとして方法論を開発する必要性があることを強く主張してきた。しかし、これまでは概念的な説明にとどまり、JMAがどのようなものなのかは具体的に明らかにはされてこなかった。今回開催された非市場アプローチに関する専門家会合においてボリビアが発表を行い、JMAはこれまでUNFCCCで議論されてきたリザルトベースの支払いを前提とするREDD+とは異なるアプローチであり、ODAで行われているような活動実施に対する資金提供を前提にしたものであることが示された³。これによって、この議題の論点は、「リザルトベースのREDD+の方法論的ガイダンスを議論する場において、JMAはトピックとしてふさわしいものなのか？」に移ってしまい、JMAの方法論開発を行いたいボリビアと、この議論を継続すべきでないとするその他の多くの国との間で意見が分かれ、結局、SBSTA 41でも議論を継続することになった(FCCC/SBSTA/2014/L.8)。

しかしながら、議論を継続することによって、双方が納得できる着地点を見つけることができるのかについては不安が残る。現在のボリビア政権は反市場主義を掲げており、森林の保全や持続的な管理をカーボン量で評価し支払いを行うリザルトベースのREDD+を受け入れることはできないという立場を取っており、その代替案としてJMAを提案しているという背景が伺える。仮に、ボリビアが譲歩し、REDD+議題で交渉を続けることを断念し、SBSTAでJMAの開発のための議題を新たに立てて検討することをCOP1に提案したとしても、その実現は容易ではないだろう。現在UNFCCCでは、すでに多くの議題が存在し、交渉参加者数の増加、会議の長時間化と重複によって交渉団員の少ない国はすべての議題に対応ができなくなっていることなどが問題になっている。また、新たな緩和策の検討をこれから始めることに抵抗を感じる国も少なくないだろう。また、ボリビアがそう簡単に譲歩するようにも思えない。この問題は、REDD+のルールやその実施に直接大きな影響を与えることにはなり得ないだろう。しかし、この議論の長期化は、REDD+のルールは未だ完成していないというメッセージを送ることになり、REDD+の実施の促進に悪影響があるという見方もある。この問題は、近い将来、よりハイレベルな政治決着を必要とする事項になるかもしれない。

(2) 非炭素便益(Non-carbon benefit)

REDD+活動の実施で生じる排出削減以外の非炭素便益に対し、インセンティブを与えるべきか、与える場合の方法論的問題は何か議論が行われている。非炭素便益へのインセンティブの付与は、アフリカ諸国が中心となり必要性を主張し、SBSTA38において、非炭素便益のタイプと方法論的課題を明確化する必要があるとされ、議論が継続している(FCCC/SBSTA/2013/3、パラ49)。

今回の交渉では、非炭素便益が重要であることについては共通の認識が得られたものの、ほとんどの国は、REDD+でインセンティブの付与については反対または消極的であった。その理由として、非炭素便益はREDD+を通じてカーボンにインセンティブを与えることで促進されるコベネフィットであること、REDD+においてはセーフガードによってすでに対処されていること、REDD+は気候変動緩和策であり非炭素便益はその守備範囲を超えることになる、生物多様性条約などで同様の議論が進んでいることなどが挙げられた。また、非炭素便益は多岐に渡り、どの便益が重要かは各国によって異なるため、国際的なルールを作るよりも、各国のREDD+戦略策定において反映さ

せていくべきという意見が支持された。特にブラジルは、非炭素便益にインセンティブを付与するためにはMRV(モニタリング、報告、検証)が必要になると考えられ、REDD+をさらに複雑にする可能性があるという懸念を示した。結局、議論は収束せず、この問題についても議論を継続するという結論に至った。次回のSBSTA41 (2014年11月)では、REDD+の重要な要素の一つであるセーフガードの情報提供に関連する議論が行われることになっていることに配慮して、非炭素便益については、SBSTA42 (2015年6月)で再度議論されることとなった([FCCC/SBSTA/2014/L.8](#))。

(3) 土地利用に関する専門家会合

最近公開されたIPCC第5次評価報告書(IPCC AR5)では、地球温暖化を産業革命以前に比べて気温上昇を2度以内に抑えるためには、2050年までに2010年時点比40～70%の排出削減が必要であることが示され、早急な緩和の取り組みが不可欠であることが再認識された⁴。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(ADP)では、排出削減ポテンシャルの高い分野をテーマに、経験やグッドプラクティスに関する情報を共有し、取り組みの強化につなげることを目的とした専門家会合が開催されている。今回は、世界の排出の約4分の1を占める土地利用セクターがテーマの1つとして取り上げられた⁵。国や国際機関、NGOが報告を行い、REDD+や先進国途上国双方の農業を含めた土地利用セクターが、カンクン合意に基づく2020年までと、それ以降の排出削減野心度向上のための重要な要素であることが強調された。さらに、土地利用セクターの緩和行動では、持続可能な開発や適応、食糧保障などとの関連を考慮した多目的なアプローチとして取り組む必要性や、その実現のためには、資金、技術、キャパシティビルディングを組み合わせた支援が不可欠であることが示された⁶。ADPという気候変動緩和の全体的な将来枠組みを議論する場において、土地利用セクターが有効な削減ツールとして具体的に取り上げられたのは初めての事であり、これがREDD+実施の促進につながることを期待される。

2. サイドイベント

(1) ブラジルの森林参照レベルの提出

会合期間中、ブラジル政府はREDD+でリザルトベースの支払いを受けるための条件の1つである、森林参照排出レベル(REL)の開発を完了し、ワルシャワフレームワークで定められている技術アセスメントを受けるのに必要なデータを世界に先駆けてUNFCCC事務局に提出した⁷。今回提出されたブラジルのRELはアマゾン地域を対象としたものであるが、今後はセラードを含め最終的には国全体まで対象を広げていく計画である⁸。上述の土地利用に関する専門家会合におけるブラジルの発表によれば、2004年に行動計画を策定し、翌年設立したアマゾンファンドを通じて資金を調達することでREDD+の取り組みを進めており、その結果として2013年の森林減少面積は、近年もっとも森林が減少した2004年に比べて約80%の減少を達成している。しかし、これまでに受け取ったリザルトベースの支払いは、達成した削減の10%程度しかカバーされておらず、さらなる国際的な支援が必要であると述べた。ブラジルのRELの提出は、ワルシャワフレームワークが実際に活用され、REDD+が実施段階に入っていることを示していると言えるだろう。ブラジルに続き、他の途上国もREDD+のリザルトベースの支払いのための条件を整えていくことが期

待される。しかし、途上国間のREDD+の準備状況の格差は大きく、そのためのキャパシティビルディングのための支援は今後も重要になる。

(2) コミュニティによる森林モニタリング

REDD+では、住民参加の重要性が認識され、森林のモニタリングにおいても先住民・地域コミュニティの参加の必要性と彼らの知識の貢献の可能性を配慮することが求められている(decision 4/CP.15)。コミュニティによる森林モニタリングは、私たちIGESも研究課題として取り組んできたが、今回の会議期間中、2つのサイドイベントにおいて取り上げられ、世界各地の様々な取り組みで得られた経験の共有が行われた。IGESも取り組んでいるコミュニティによる森林モニタリングが、2つのサイドイベントにおいて取り上げられ、様々な取り組みで得られた経験の共有が行われた。私たちの調査研究によって得られた結果と同様に、コミュニティが森林のバイオマスを正確にモニタリングできることが示されたのに加え、モニタリングや参加型マッピングを通じて自分たちがどのような森林資源(バイオマス、カーボン以外の資源も含め)を、どこに、どれくらい、どのような状況で有しているのかを知ることが、より良い森林の利用やガバナンスに役立つことや、モニタリングが民族自決や土地などの権利の明確化、住民のエンパワメントなどに有効であることなどが紹介された。このことから、コミュニティ主体のモニタリングが実際に活用され、経験が蓄積し始めていることが伺えた。今後、コミュニティモニタリングを実施している団体やプロジェクトのネットワーク化も検討されており、私たちもそれに参加し、住民が主体的に参加するREDD+普及に貢献していきたいと考えている。

3. リマ (SBSTA41/COP21) に向けて

今年12月にリマで開催されるSBSTA41、COP21では、上述の非市場アプローチに関する議論が継続されるのに加え、セーフガードの情報に関する議論も行われることになっている。REDD+では、森林の炭素吸収・貯留機能だけに着目するのではなく、環境十全性の担保や持続可能な開発、貧困削減に貢献するためにセーフガードが設定され、REDD+の重要な要素の1つとされている(Decision 1/CP.16)。ワルシャワフレームワークでは、途上国がリザルトベースの支払いを受ける条件として、事前にセーフガード情報のサマリーを提出することが求められており(Decision 12/CP.19)、SBSTA41では、この情報提出についてさらなるガイダンスが必要かどうか議論される。REDD+の実施にあたりセーフガードとして促進しなければならない、生物多様性保全、森林ガバナンスの構築、先住民・地域コミュニティの参加促進など7項目と、実施のためのガイダンスが合意されたが、具体的ではなく、どのようにセーフガードに対処していくかは、各REDD+実施国の裁量に任されている。また、セーフガードに関する報告(情報提出)についても、どのような情報を提出すべきなのか具体的に示されていないため、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可能性がある。セーフガードは、先進国にとってはREDD+の重要な投資判断基準の1つのなり得ることから、その判断に必要な最低限の情報提出を確実にする必要があるだろう。また、提出する情報を明確にすることで、セーフガードの確実な実施の促進に間接的につながるはずである。

4. おわりに

ブラジルが土地利用に関する専門家会合で提示した、「REDD+において、カーボンを商品(コモディティ)として市場で取引するのか、それとも森林のサービスに対する支払いと見なすのか?」という問いは印象的であり、考えさせられた。市場メカニズムと非市場アプローチをどのように活用していくかはREDD+にとどまらず、気候変動緩和の枠組みの構築において重要な議論となっている。先進国的な視点からすれば、京都メカニズムのような市場を活用した排出量を取引できる仕組みがなければ、途上国における排出削減を支援するモチベーションが働かないため、市場メカニズムの構築が不可欠に思える。しかし、京都議定書第一約束期間で経験したように、排出枠とクレジットの供給、クレジット価格のコントロールは簡単ではない。IPCC AR5でも排出権取引の効果は限られていたと評価され、その原因の1つとして政治的合意の難しさが言及されている⁴。また、公平性の確保も難しく、キャパシティが十分でない後発開発途上国(LDC)や、国内で弱い立場に置かれている先住民や地域コミュニティが市場から排除されてしまう可能性がある。UNFCCCではキャパシティビルディングや技術移転の重要性はすでに認識され、途上国支援が用意されており、REDD+においては、レディネス支援の重要性を認め、セーフガードも設定されている。今後は、ワルシャワフレームワークの採択によって整ったREDD+の方法論的ルールを、排出削減ポテンシャルの高いツールとして効果的に活用するにはどうすればよいかを、資金問題と合わせて具体的に検討していく必要がある。REDD+の交渉の焦点も近い将来、この問題に推移していくことになるだろう。

Reference

1. http://unfccc.int/meetings/bonn_jun_2014/workshop/8278.php
2. http://unfccc.int/files/methods/redd/application/pdf/update_on_nma_discussions_under_the_sbsta_3.pdf
3. http://unfccc.int/files/methods/redd/application/pdf/sbsta40_20140606_presentation_in-session_expert_meeting_nmba_bolivia.pdf
4. <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>
5. <http://unfccc.int/bodies/awg/items/8171.php>
6. http://unfccc.int/files/bodies/awg/application/pdf/adp2.5_summary_tem_lu.pdf
7. http://unfccc.int/files/press/press_releases_advisories/application/pdf/pr20140606_brazil_reddplus.pdf
8. <http://www.forestsclimatechange.org/forests-climate-change-mitigation/brazil-first-voluntarily-submit-key-forest-data-unfccc/>

(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

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、森林総合研究所塚田直子氏、IGES 浜中裕徳 理事長、塚本直也事務局長、気候変動とエネルギー領域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26年度二国間クレジット制度の構築に係る途上国等人材育成支援委託業務」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。