

IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations

第42回ボン気候変動会議（SBSTA42）

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
 IGESフェロー 藤崎 泰治
 主任研究員 山ノ下 麻木乃

1. REDD+の交渉の進捗

2015年6月、ドイツ・ボンにて、気候変動枠組条約締約国会議（UNFCCC-COP）補助機関会合が開催された。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、第42回技術的助言に関する補助機関会合（SBSTA 42）において、これまで各国の間で見解が対立し交渉が難航していた「セーフガード情報サマリー」、「非市場アプローチ」、「非炭素便益」について議論が行われた。

交渉に際し、共同議長から「新たな国際的枠組みに関する議論との関係上、パリで行われるCOP21ではREDD+の議論が行われない可能性がある」と告げられ、多くの国からは「本会合でREDD+方法論に関する議論を完了させるべき」という意見が述べられた。こうした意識が共有され、そのもとで、合意形成を目指して連日長時間の議論が行われ、最終的に3つのガイダンス（セーフガードサマリー情報のガイダンス、非市場ベースのアプローチ、非炭素便益）からなる結論文書案（FCCC/SBSTA/2015/L.5）が合意された。これにより、2007年のCOP13より開始されたREDD+のガイダンスに関する一連の課題の検討は終了した。SBSTA閉会プレナリーでは、議長よりREDD+の完全な実施（full implementation）が可能になったこと、そしてSBSTA42での結果により、本議題を終了する旨が宣言され、この発言は会場から拍手で迎えられた。結論文書案は、COP21での採択が見込まれる。

(1) セーフガード情報提供に関する追加的なガイダンス

ワルシャワ枠組み¹では、REDD+を実施する途上国が結果ベースの支払いを受け取るためには、セーフガードにどのように対処し、それを尊重しているのかに関する最新のサマリー情報を事前に公開することが求められている

1. COP19（2013年、ワルシャワ）における合意により、REDD+実施に係る基本的ルールとなるワルシャワ枠組みが定められ、REDD+を実施する途上国が、UNFCCCの下で、結果ベースの支払いを受け取るための条件が示された。詳細は「IGES COP19 REDD+交渉ブリーフィングノート（山ノ下 2014）」にて報告：
<http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/5097/attach/COP19BriefingNote-20140502.pdf>

(Decision 9/CP.19 パラグラフ4)。しかしながら、当該サマリーに含まれる要素や、策定の手順といった具体案についてはこれまでのガイダンスには示されていない。COP20(2014年、リマ)では、セーフガード情報の透明性、一貫性、包括性、実効性を確保するための追加的ガイダンスが必要とする先進国に対し、多くの途上国が結果ベースの支払いを受けるための要件はワルシャワ枠組みですでに合意されており、新たに条件を加えるべきではないと反対し合意には至らなかった。今回の交渉では、対立する意見の妥協案として、義務的な表現や詳細な取り決めの明言を避けたセーフガードの報告に関する追加的ガイダンスが合意された(FCCC/SBSTA/2015/L.5/Add.1)。途上国の意見に配慮し、「強く推奨する(strongly encourage)」という表現が採用された緩やかなガイダンスとなっている(表1)。

表1 サマリー情報に含まれることを強く推奨される要素

a) セーフガードの対処・尊重に関連した国の事情についての情報
b) 国の事情に基づいた各セーフガードの説明
c) セーフガード情報システムを含む、国の事情に従ったセーフガードの対処・尊重に関する既存の制度とプロセスの説明
d) 国の事情に基づき、各セーフガードについて、どのように対処・尊重されたかに関する情報

追加的ガイダンスは、表1の要素以外にも、関連する情報を含めることや、提出される情報の段階的な改善を奨励しており、これによって各国はREDD+の実施段階やそれぞれの能力に応じた情報の提出が可能となっている。今後、このガイダンスに基づき提出される各途上国の情報が、その国がセーフガードに適切に対処していることを確認するのに十分であるか注視していく必要がある。

なお、SBSTA42に先駆け、2015年5月にブラジル政府がセーフガードに関するサマリー情報をUNFCCCのREDD+ウェブプラットフォームにて公開した²。サマリーには、国レベルのREDD+状況についての概観とアマゾン地域でのREDD+活動に関するセーフガードの実施についての他、セーフガード情報を提供するシステム(Safeguard Information System: SIS)に関連する情報が含まれる(詳細は「3. ブラジル政府のセーフガードサマリー情報」にて説明)。

(2) 森林の統合的で持続可能な管理のための緩和と適応の共同アプローチ等の代替的政策アプローチ
 ボリビア政府は、結果ベースの支払いを目的とするREDD+は、森林生態系サービスの商品化を促進するとして批判的立場をとり(Müller et al. 2014)、REDD+の代替的な政策的アプローチとして「統合的で持続可能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

2. ブラジルのセーフガードサマリー情報は以下のUNFCCCのウェブページからダウンロードが可能：http://redd.unfccc.int/files/brazil_safeguards_summary_final20150508.pdf

management of forest) : 以下JMA³⁾」を独自に提案し、そのための方法論開発の必要性を強く主張してきた。このボリビアの提案に関しては、多くの国が懸念や議論の継続を不要とする見解を示し、SBSTA40およびSBSTA41の交渉で合意ができなかったことはこれまでのIGESブリーフィングノートで報告した⁴⁾。本交渉では、ボリビアとどのように妥協するかが争点であった。

結論としてJMAは、COP15で合意されたREDD+に関する方法論的ガイダンス(Decision 4/CP/15) 適用の対象ではあるが、“REDD+の結果ベースの支払いを代替するアプローチ”と位置づけられ、その実施に関して支援の可能性を示すことで合意された(FCCC/SBSTA/2015/L.5/Add.2)。方法論的要素として、JMAの実施と支援を求める途上国が考慮すべき要素(表2)が定められ、条約事務局のウェブプラットフォームに情報を共有することが奨励された。

表2 JMAの実施とそのための支援を求める途上国が考慮すべき要素

- | |
|--|
| a) 統合的で持続可能な森林管理の支援のためのREDD+活動実施に向けた国家戦略または行動計画の策定 |
| b) 資金、専門的および技術的支援を含む、必要な支援の特定 |
| c) JMAのREDD+活動への貢献を示した提案書の策定 |
| d) 順応的管理と教訓を用いた、国の事情に基づいた成果と改善の分野の考慮 |

表2に示したように、方法論的要素としては、REDD+活動に関する戦略や関連性を示すことが求められているが、JMAのタイトルが示す緩和と適応の統合についての技術的要素や評価手法については触れられていない。実際にJMAを必要としている国はボリビア以外にはなく、この合意によってJMAを新たな仕組みとして活用するというよりは、ボリビア側の譲歩を引き出し、REDD+の方法論に関する議論を完了させることが各国の狙いであったと考えられる。

(3) 非炭素便益に関する方法論的課題

REDD+の実施を通じて、排出削減とそれに伴う支払い以外にも多様な便益が生じることが想定され、UNFCCCにおける交渉においても議論が行われてきた。特に、アフリカ諸国は、非炭素便益に対する追加的インセンティブの必要性について強く主張し、その方法論の開発を求めてきた。この主張の背景には、乾燥・半乾燥地帯における森林・土地利用の形態や低い炭素貯蔵ポテンシャルのために、結果に基づく利益が小さくなることへの懸念などが挙げられる。一方で、アフリカ諸国以外のほとんどの国は、非炭素便益はREDD+のコベネフィットであるという理解を示し、非炭素便益へのインセンティブの付与や方法論の開発については反対または消極的な立場をとり、SBSTA40

3. JMAという略称は決定文書案には含まれないが、本稿では、便宜的にJMAと記す

4. IGES SBSTA40交渉ブリーフィングノート(山ノ下 2014): <http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5490>
IGES COP20 (SBSTA41) 交渉ブリーフィングノート(山ノ下 藤崎 2015): <http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5895>

では議論は収束しなかった(山ノ下 2014)。

SBSTA42の交渉では、アフリカ諸国から、非炭素便益と優先すべき活動を特定すること、およびその達成のため国際的インセンティブの必要性が改めて主張された。一方で、その他の多くの国からは、非炭素便益とセーフガードとの関係の不明瞭さが指摘されたほか、ワルシャワ枠組みで決まった支払いを受けるための条件に、非炭素便益を更なる要素として加えその報告のプロセスを作ることに強い反対が示された。交渉の結果、非炭素便益促進の義務化を避ける形で、REDD+実施による非炭素便益に関する方法論的課題についての合意文書(FCCC/SBSTA/2015/L.5/Add.3)が作成された。その中でもっとも重要な点は、非炭素便益はREDD+の実施のための支援や、ワルシャワ枠組みで決まった結果ベースの支払いを受けるための必要条件ではないと定められたことである。一方で、非炭素便益に関して支援を求める途上国は、非炭素便益の特徴、規模、重要性に関する情報を条約事務局のウェブプラットフォームに共有することや、関心国と資金機関に対して連絡することが奨励された。

2. 第2回REDD+自主的会合

REDD+実施のための支援、特に資金については、モニタリングや参照レベルといった技術的課題と同様に、重要な課題として継続的に議論されてきた。REDD+実施支援の調整に関する情報交換や議論を継続するために、途上国のREDD+フォーカルポイントや、REDD+の資金供与に関わる多国間および二国間開発援助機関、民間セクター、先住民、NGO等の代表が参加し、毎年自主的会合を開くことが奨励されており (Decision 10/CP.19、パラグラフ4)、その第2回REDD+自主的会合がSBSTA42の開催期間の6月8日に実施された。

会合では、支援の調整に関連し、資金のための常設委員会 (Standing Committee of Finance: SCF)、地球環境ファシリティ (Global Environmental Facility: GEF)、緑の気候基金 (Green Climate Fund: GCF) からのREDD+活動への支援に関する発表と参加者から質疑応答が行われた。緑の気候基金は、REDD+活動への資金提供に向けた準備が進んでいると述べ、各国に対して可能な限り早くプロポーザルを提出するよう奨励した。しかしながら、緑の気候基金の下、結果ベースの支払いをどのように実施するのかについてはまだ不明な点が多い。多くの途上国から、結果ベースによる支払いのための資金源へのアクセスや具体的プロセスについて質問があった他、資金の利用可能性に関する懸念やフラストレーションが示された⁵。

結果ベースの支払いのための資金に注目が集まる一方で、REDD+準備活動に対する資金支援の問題も指摘された。現状では、ほとんどの途上国がまだREDD+準備活動の途中の段階にある。会合では、支援に関す

5. 第2回REDD+自主的会合の共同議長によるサマリー報告書 :

https://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/redd_20150907_summary_outcomes_second_voluntary_fpm.pdf

る資金供与機関間の調整の弱さが指摘された他、アフリカ諸国やNGOからREDD+準備活動への資金支援と公平なアクセスの必要性が述べられた。多国間・二国間支援により2006年から80か国以上がREDD+のための資金を受けているが、資金の51%が6か国（インドネシア、ブラジル、ペルー、ガイアナ、コンゴ共和国、リベリア）に提供されており（Norman and Nakhouda 2015）、ドナーの支援に関しては国家間での不均衡が指摘されている。より多くの国がワルシャワ枠組みのREDD+を実施できるよう、資金については、その調達とともに、効果的、効率的、公正な配分がますます課題となる。

3. ブラジル政府のセーフガードサマリー情報

ブラジル政府は、各国に先駆け2015年5月にセーフガードのサマリー情報をUNFCCCのREDD+ウェブプラットフォームにて公開した。サマリー情報は、アマゾン地域におけるREDD+活動（森林破壊防止と管理行動計画（PPCDAm）とアマゾン基金）において、セーフガードがどのように対処され、尊重されたかについて説明する準国レベルの情報となっている。対象とする期間は2006年から2010年の間であり、ブラジル政府が2014年6月に提出した森林参照排出レベルに対応している。表3に各セーフガードの項目について“対処”と“尊重”⁶に関連してどのような情報がブラジルのサマリー情報で公開されたかを示す。

表3 ブラジル政府のセーフガードサマリー情報：各セーフガードの対処・尊重に関する情報

カンクンセーフガード項目	対処に関する情報	尊重に関する情報
(a) 国家森林プログラム	関連政策、法制度、プログラム	アマゾン基金に申請するプロジェクトはPPCDAmとの整合性が求められる
(b) 透明かつ効果的な国家森林ガバナンス	PPCDAm運営体制 アマゾン基金の意思決定メカニズム	アマゾン基金の運営と実施プロジェクトの情報公開（ウェブ上のリンクを提示）
(c) 先住民や地域住民の知識と権利	関連政策、法制度	区分された先住民族の土地面積 先住民族の土地管理に関する支援の計画
(d) ステークホルダー（特に先住民や地域住民）の効率的な参加	アマゾン基金の参加に関するガイダンス	アマゾン基金のガイダンス委員会に参加する市民団体の名前 国家REDD+戦略（ENREDD+）の策定プロセス概要
(e) 天然林の保全及び生物多様性保全	関連政策、法制度と計画	設置された保護区の面積と地図 森林減少率の低下に関する情報
(f) 反転のリスクへの対応	関連法制度、プログラム、モニタリング制度	持続性とリーケッジのリスクの高い地方自治体の特定と地図
(g) 排出の移転の軽減	関連法制度、モニタリング制度	

“対処”に関する情報については、各セーフガードに対応する政策、法制度等が挙げられている。一方で、セーフガードがどのように“尊重”されたか理解するために十分な情報は提供されていない。例えば、区分された先住民族の土地面積や今後の支援計画の概要からでは、どのように先住民族の知識と権利が尊重されたのか、それら意義と成果、全体像を把握することは難しく、より包括的で整理された情報が求められる。さらに、各セーフガード項目についてのブラジル政府の解釈は明確には示されていない。セーフガードの適用とその実施は国の事情によって変わることが想定され、サマリー情報には各セーフガードについての解釈を示すことが重要である。

4. 今後のREDD+に関する展望

SBSTA42での交渉の成果により、REDD+の方法論的検討は完了した。セーフガード情報提供に関する追加的なガイダンスは、提出される情報の要素について一定の標準を示し、ワルシャワ枠組みで定まったREDD+を補完する役割を果たす。JMAや非炭素便益については、REDD+の結果に基づく支払いとは関係ないと位置づけられ、それぞれ資金支援の可能性を残すという形で決着がついた。これらのアプローチはREDD+のオプションとしては残るが、多くの途上国はワルシャワ枠組みに基づいた準備活動を進めており、緑の気候基金を資金源の中心にした非市場メカニズムによるREDD+が発展すると考えられる。

さらに、森林参照レベル情報やセーフガードサマリー情報等のREDD+活動と結果ベースの支払いに関する情報を集約的に管理、公開する「リマREDD+情報ハブ⁷」の運営がUNFCCCのウェブサイト上で開始され、結果ベースのREDD+の実施に向けた国際的準備が前進したと言える。しかしながら、技術アセスメントが求められる森林参照レベルとは異なり、セーフガードの実施が十分かどうかUNFCCC-COPで確認する手続きはない。セーフガードサマリー情報が、緑の気候基金等による支払いのプロセスにおいて、どのように評価され結果に応じた資金に結びつけられるのかについて注視する必要がある。

現在、UNFCCC-COPでは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）において、2020年以降効力を有しすべての締約国に適用される気候変動対策の国際的枠組みに関する議定書、法的文書、もしくは法的効力を有する合意成果について議論が行われている。REDD+は、COP決定によって方法論的ルールと結果ベースの支払いの条件が定められたが、気候変動緩和策としての位置づけはなされて

6. セーフガードの“対処”と“尊重”についてUNFCCCで決められた定義はないが、本レポートでは、2011年10月に実施されたSBSTA専門家会合における議論に基づき、“対処”とはセーフガードに関連して実施されている制度、政策、法制度、戦略、合意等による措置を意味し“尊重”とはセーフガードの効果的な実施を意味することと捉える

7. リマREDD+情報ハブ：<http://redd.unfccc.int/info-hub.html>

おらず、あくまで途上国による自主的な取り組みという位置付けにとどまっている。途上国の気候変動政策においてREDD+の取り組みが一層強化されるためにも、法的効力を有する新しい国際的枠組みにおいてどのようにREDD+を活用するのかを明確にする必要がある。2020年以降の枠組みにおいてどのようにREDD+を位置づけるかについては、各国により見解が異なっている。REDD+を土地利用セクターの一部として捉えるべき、または、個別に特筆すべきという意見の他、緩和活動として位置づける意見や資金メカニズムとして位置づける意見等が挙げられる（塚田 2015）。さらに市場メカニズムを活用したREDD+由来のクレジットの国際移転についても各国で意見が異なる。SBSTA42の成果により、REDD+の方法論的検討は完了し、COP21での法的文書合意に向けたREDD+の準備は整えられたと言える。2020年以降、REDD+が気候変動緩和策として役割を果たすべく、そしてより多くの途上国・先進国がREDD+に参加し活用できるよう、全体的枠組みの中での位置づけが焦点となる。

References

- Müller R., Pacheco P., Montero J.C. (2014) The context of deforestation and forest degradation in Bolivia: Drivers, agents and institutions. Occasional Paper 108. Bogor, Indonesia: CIFOR
- Norman M., Nakhooda S. (2015) The State of REDD+ Finance, CGD Climate and Forest Paper Series #5, Washington, DC: Center for Global Development
- 塚田直子(2015) UNFCCC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2回会合第10セッション (ADP2-10) におけるREDD+関係の結果概要。REDDセンターだより (2015年度No.4), 森林総合研究所 REDD研究開発センター: http://redd.ffpri.affrc.go.jp/events/related/2015/20150831_ja.html
- 山ノ下麻木乃 (2014) IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations: ポン気候変動会議 (SBSTA 40), IGES Discussion Paper No. 2014-03, IGES: <http://redd-database.iges.or.jp/redd/download/project;jsessionid=395752F815C67907ACE95F97301FF3DC?id=112>

(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© 2015 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.

IGES Publication Code DP1501

Acknowledgement

本レポートの作成においては、IGES浜中裕徳理事長、環境省研究調査室藤井麻衣係長および九州大学熱帯農学研究センター百村帝彦准教授から貴重なコメントを頂きました。厚くお礼申し上げます。

このブリーフィングノートは環境省「平成27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事業委託業務」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の見解をの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。