

IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations

第21回パリ気候変動会議（COP21）

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

1. パリ協定の採択

2015年11月30日から12月12日まで、フランス、パリにおいて気候変動枠組条約第21回締約国会議（UNFCCC-COP21）が開催され、法的効力を有し2020年以降すべての条約締約国に適用される合意である「パリ協定」¹が採択された。京都議定書では、先進国のみが温室効果ガス排出削減責務を負ったのに対し、パリ協定は、気候変動への脅威に対する国際的対応の強化を目的に、すべての締約国が削減に取り組む枠組みであり、批准国が55ヶ国に達し、それら国の排出量が全世界の55%以上を満たした後、発効となる。パリ協定法的文書を策定する交渉は、2012年以降、UNFCCC-COPの下、「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）」において継続して行われてきた。COP21は約140か国から首脳級が参加する首脳会合によって始まり、1週目はADPにて事務レベルによる交渉が行われた。ADPで策定された文書案をもとに、2週目からはフランスのファビウス外相が議長を務め、各国の閣僚級が参加するパリ委員会の下、合意を目指した議論、調整が行われた。

パリ協定は29条からなる法的文書である。緩和策、適応策、資金、技術開発・移転、能力構築、行動と支援の透明性等について規定し、世界共通の長期目標として、産業革命前からの地球平均気温上昇を2度より十分低く保つとともに、1.5度に抑える努力を追求すると定める。全ての締約国に共通する長期目標の達成に向けた法的義務として、各国は国別貢献（Nationally Determined Contribution: NDC）を5年ごとに策定し（新しいNDCは従前のものよりも前進した内容とする）、報告し、国内緩和措置をとることが規定された。

途上国における森林減少や劣化による温室効果ガス排出防止のための取り組みであるREDD+は、これまでの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、条約の下での気候変動緩和策としての位置づけはなされておらず、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であった（藤崎・山ノ下

1. パリ協定文書（UNFCCC/CP/2015/10/Add.1 Annex）は以下のUNFCCCのウェブページからダウンロードが可能（<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>）

2015)。新しい国際的枠組みの下、REDD+を活用するために、法的文書にどのような文章や言葉を盛り込むのか(または盛り込まないか)が、今回のREDD+に関する交渉の焦点となった。

2. パリ協定で位置づけられたREDD+

2.1. REDD+に関する議論の概要

多くの途上国は、REDD+を促進するために、パリ協定にて明確に位置づけることを強く主張し、先進国側からも、気候変動緩和策としてREDD+の活用を示すことは支持された。一方で、ボリビアはJMA²をREDD+と同レベルで取り扱うことを主張し、アフリカ諸国は非炭素便益³の重要性を示すべきだとし、これまでのREDD+方法論に関する交渉と同様の議論が繰り返された。さらに、パナマやアフリカ諸国は、新たな組織の設立やそのための交渉の開始を示唆する“REDD+メカニズム”という用語を提案し、ワルシャワ枠組み⁴で規定されたREDD+を支持するその他多くの国との間で意見の対立が見られた。また、ブラジルや中国、ロシア等からは、パリ協定に含む要素のバランスを鑑みてREDD+などの特定の分野だけを位置づけるべきではないという見解が示された。

これまでの交渉で使われてきた“土地セクター”という概念に対する各国の反応も議論を複雑にした。土地セクターとは、IPCC(2006)の規定する農林業・その他土地利用(AFOLU)と捉える見解が一般的であるが、ADPの交渉において共通する定義はなく(塚田 2016)、各国の土地利用政策や社会・経済事情によって、どの活動が含まれ、どのように取り扱うか解釈が異なる(Iversen et al. 2014)。先進国側からは、REDD+を土地セクターの一部として捉え、先進国の土地利用に関する活動も合わせてパリ協定に位置づけるべきという見解も示された。一方で、報告の仕組みやアカウンティングの原則等を先進国・途上国間で共通化することに対する懸念から、多くの途上国はREDD+と土地セクターを別に扱うことを主張した。さらに、農業活動への影響と食糧安全保障の観点から、アルゼンチン等の国は、土地セクターという言葉を使うことに対して強い反対を示した。

今回の交渉では、REDD+そのものの議論だけでなく、土地セクターの解釈とREDD+との関連性や、法的文書の他の要素や全体の議論が影響し、従来のREDD+交渉よりも多くの国が参加する多面的な、そして複層的な交渉プロセスとなった。2週間にわたる議論では、REDD+について合意されるかどうか難しい局面も見られたが、交渉の結果、パリ協定第5条にて、緩和のセクションから独立した形で位置づけられた。

-
2. JMA(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)については、IGES SBSTA 40 交渉ブリーフィングノート(山ノ下 2014)を参照 (<http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5490>)
 3. 非炭素便益については、IGES SBSTA 40 交渉ブリーフィングノート(山ノ下 2014)を参照 (<http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5490>)
 4. COP19 (2013年、ワルシャワ) で決定されたREDD+実施に係る基本的枠組み。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を示す。詳細はIGES COP19 REDD+交渉ブリーフィングノート(山ノ下 2014)にて説明 (<http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5097>)

2.2. パリ協定第5条: REDD+の取り扱い

REDD+や土地セクターを規定する第5条は、2つの文章(1項と2項)からなる非常に短いものであるが、REDD+に関するこれまでのCOP決定やガイダンスを内包し、土地セクターの取り扱いに関する多様な見解を反映している。

京都議定書は、各国の主張の対立から、緩和策として森林が活用しにくい規定となり(天野 2011)、さらには、途上国の森林減少を防ぐ仕組みは組み込まれなかった。しかしながら、パリ協定では、第5条1項により、全ての締約国は、森林を含む温室効果ガスの吸収源および貯蔵庫⁵を保全、強化するための行動をとることが責務として定められた(高村 2016)。“土地セクター”という言葉は使われていないが、“吸収源”と“貯蔵庫”という言葉が使用され、土地利用分野の取組全般を気候変動対策として含むことができると解釈できる。一部の途上国から懸念されていた農業の取り扱いに関しては、パリ協定の目的について規定する第2条にて、気候変動対策は食糧生産を脅かさなことが示された他、前文にて食糧の安全保障を守ること、そして飢餓を終わらせることが気候変動対策の原則として認識され、土地セクターに関する各国の主張や事情に配慮されていると言える。

Parties should take action to conserve and enhance, as appropriate, sinks and reservoirs of greenhouse gasses as referred to in Article 4, paragraph 1 (d), of the Convention, including forests

(パリ協定第5条1項)

パリ協定文書ではREDD+という略語は使われていないが、第5条2項により、新しい枠組みの下、REDD+の実施と支援を促進するという明確な国際的意思が示された。REDD+は途上国の森林減少を防ぐ取り組みであるが、“支援”という言葉盛り込むことで途上国だけではなく、先進国の参加も促す表現となっており、“結果ベースの支払い”がその実現手段として明記された。“すでに合意されたガイダンスや決定により規定された既存の枠組み”と表現することで、COP19で採択されたREDD+ワルシャワ枠組みが、2020年以降の枠組みにおける気候変動対策として認識されたと理解できる。

さらに、第5条2項は、ボリビアの主張するJMAをREDD+と並列に取り扱い、アフリカ諸国等の主張する非炭素便益に対するインセンティブの重要性にも触れている。多くの途上国は、結果ベースの支払いを念頭にワルシャワ枠組みで規定されたREDD+の実施を目指していると考えられるが、第5条2項は、全てのREDD+関心国が、それぞれの政策や国情に合ったREDD+を構築、推進していけるよう包括的な枠組みを提供したと言える。

5. UNFCCCにおいては、“吸収源”と“貯蔵庫”は、森林や土地利用を示す用語として認識される。“吸収源”とは温室効果ガス、エアロゾル、または温室効果ガスの前駆物質を大気中から除去する作用、活動または仕組みと定義され、“貯蔵庫”は温室効果ガスまたはその前駆物質を貯蔵する気候系の構成要素と定義される(UNFCCC第1条)。

Parties are encouraged to take action to implement and support, including through results-based payments, the existing framework as set out in related guidance and decisions already agreed under the Convention for: policy approaches and positive incentives for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation, and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stock in developing countries; and alternative policy approaches, such as joint mitigation and adaptation approaches for the integral and sustainable management of forests, while reaffirming the importance of incentivising, as appropriate, non-carbon benefits associated with such approaches

(パリ協定第5条2項)

また、パリ協定の基本原則を示す前文では、食糧安全保障に関する配慮の他、先住民族や地域コミュニティ、移民等の人権やジェンダーの公平性等の促進、環境十全性や生物多様性保全の重要性が認識されている。前文は、対策の実施・運営に関わる本文とは異なり、法的拘束力を持つわけではないが (Glowka, L, et al. 1994)、これら前文で示された社会的、環境的原則には留意すべきである。

2. 3. パリ協定第6条: 国別貢献達成のための仕組みの構築

パリ協定第6条は、各国が定める国別貢献の達成のため、自主的な協力を行うことを承認し、REDD+の実施や支援に関連することが考えられる仕組みについて定めている(表1)。これらの仕組みは、各国の野心的な緩和・適応行動への貢献、及び持続可能な開発と環境十全性の促進を目的とするが、管理、運営形態や緩和成果の移転(internationally transferred mitigation outcomes)の取り扱い等に関して異なる。それぞれのガイダンスやルール等の詳細は、今後の技術的助言に関する補助機関会合(SBSTA)の下で策定が予定されている。

“協力的アプローチ”は、各国間の合意のもと開発、実施され、緩和成果の国際移転の活用を含むアプローチである。移転された緩和成果は、国別貢献達成のために使用できることが明記されたことから、先進国が途上国の緩和活動を支援する強い動機が創出された。協力的アプローチは、潜在的に広い解釈が可能であり(BMU 2015)、排出削減を伴うREDD+に対して、この制度の適用が可能だと考えられる。また日本が途上国と共同で開発、実施している二国間クレジット制度(JCM)⁶も協力的アプローチとして国別貢献達成のために活用でき、REDD+にも適用できることが読み取れる。

さらに第6条は、パリ協定締約国会合(CMA)が指定する機関の下、管理が行われる“緩和と持続可能な開発支援メカニズム”を設立することを定めている。このメカニズムを活用して達成された排出削減量は、他の国の国別貢献に対して使用することが出来ると示され、クリーン開発メカニズム(CDM)と類似した、国連主導型の排出削減量の

6. JCMの制度や最新の情報は、JCMウェブサイト参照 (<http://www.mmechanisms.org/initiatives/>)

取引制度が構築されるであろうことが想定される。緩和と持続可能な開発支援メカニズムのREDD+への適用の可能性も考えられるが、排出削減量取引を含むメカニズムの仕組み、ルールや手続きの他、どのようにネット排出削減を実現し、持続可能な開発を促進するのか、多くの事項について議論、合意する必要がある(Carbon Market Watch 2015)。

“市場メカニズム”という言葉は使用されていないが、協力的アプローチと緩和と持続可能な開発支援メカニズムは、緩和成果、つまり排出削減量の国際移転を可能とすることから、市場の活用を排除しない仕組みとして解釈ができる。これまでの交渉ではREDD+への市場メカニズムの活用についてほとんど議論が行われなかったが(山ノ下 2014)、パリ協定の採択により、その可能性の検討や、COP19にて決定した市場メカニズムのための検証に関するモダリティの再検討(14/CP.19 パラグラフ15)のほか、市場を通じた民間資金調達のための仕組みについて議論が今後活発化することが考えられる。

また、第6条8、9項は、市場メカニズムの活用に対して反対の姿勢をとるボリビアやベネズエラ等の主張する緩和成果の国際移転を伴わない“非市場アプローチのための枠組み”を規定している。それは、緩和、適応、資金、技術移転、能力構築の連携強化を目的としており、今後SBSTAにてその実施と調整の促進を考慮するためのワークプログラムの取り組みが進められる。具体的にどのような制度、運営形式になるか不明であるが、ボリビアが取り組みを進めるJMAへの活用を想定していることが考えられる。

表1 パリ協定第6条で規定された国別貢献達成のための仕組み

	協力的アプローチ	緩和と持続可能な開発支援メカニズム	非市場アプローチのための枠組み
運営／管理形態	各国の自主的な参加と承認(各国主導型の分散型)	パリ協定締約国会議(CMA)のガイダンスと権限の下での運営(国連主導の中央管理型)	不明
緩和成果の取り扱い	緩和成果の国際移転を含める	<ul style="list-style-type: none"> 排出削減量は、他国の国別貢献達成に活用できる 取引の一部を、事務的費用と途上国の適応支援に充てる 	緩和成果の国際移転は認めない
原則／特徴	<ul style="list-style-type: none"> 持続可能な開発の促進 環境十全性、ガバナンスを含む透明性の確保 堅固なアカウンティングと二重計測の排除 	<ul style="list-style-type: none"> 持続可能な開発の促進 追加的、計測可能、長期的な気候便益 指定された機関による検証と証明 	<ul style="list-style-type: none"> 持続可能な開発の促進と貧困削減 総合的な統合されたアプローチ 非市場アプローチ
今度の交渉の方針	SBSTAにて二重計上排除を含むガイダンスの策定開始、CMA1にて採択	SBSTAにてメカニズムに関するルール、様式、手続きの策定開始、CMA1にて採択	SBSTAにて実施と調整の促進を考慮するためのワークプログラムの策定が開始

3. その他のREDD+に関するCOP21+決定

3.1. REDD+方法論的ガイダンスの採択

COP21では、パリ協定の他にも、2015年6月に実施された第42回技術的助言に関する補助機関会合 (SBSTA 42) で合意されたREDD+に関する3つのガイダンス案⁷(JMA (16/CP.21)、セーフガードサマリー情報 (17/CP.21)、非炭素便益 (18/CP.21))が採択された。この決定により、REDD+の方法論的課題の検討は完了となった。今後は、森林参照排出レベル/森林参照レベル (REL/RL) の技術的アセスメントのガイドライン (13/CP.19) に従い、UNFCCC事務局がREDD+参照レベル技術評価に関する統合報告書を作成し、SBSTAでの議論することが予定されている。なお、2016年1月の時点において、ブラジル等の中南米諸国をはじめ、インドネシアやベトナムを含む計15か国がすでにREL/RLを提出し、その内6か国の森林参照レベルに対して技術評価が行われた⁸。

3.2. 緑の気候基金(GCF)に関するガイダンスの採択

2014年10月のREDD+の結果に基づく支払いのためのロジックモデル (GCF/B.08/08/Rev.01) 策定以降、緑の気候基金 (GCF) のREDD+に関連する目立った成果はない。2015年6月に開催された第2回REDD+自主的会合では、いくつかの途上国からREDD+への資金の利用可能性やプロセスが不明瞭なことに対してフラストレーションが示された。こうした状況を反映してか、COP21の決定は、GCF理事会に対して、REDD+結果ベースの支払いについて取り組むことを奨励し、森林の結果ベース資金の進捗のため民間資金の調達を考慮することを促している (7/CP.21 パラグラフ23、24)。REDD+結果ベースの支払いに対するGCFの果たす役割については不明な点が多いが、GCFは、その機能の運用を試行的に開始した。2015年11月の理事会では、8つのプロジェクトが承認され、計1億6千8百万米ドルの資金が運用されることになった。セーフガードに関しては、一時的な措置として、国際金融公社 (IFC) の環境・社会パフォーマンス基準が用いられるが⁹、独自の制度として環境と社会セーフガードの開発が進められることになっている (GCF/B.06/09 パラグラフ52)。これまでのCOP決定やガイダンスで規定されたREDD+セーフガード制度との整合性や各国が作成を進めるセーフガードサマリー情報がどう評価されるのか注視する必要がある。

7. 採択された3つのガイダンスの詳細については、IGES SBSTA42 REDD+交渉ブリーフィングノート (藤崎・山ノ下 2015) を参照 (<http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=6173>)

8. 各国の情報については、REDD+ウェブプラットフォームを参照(<http://redd.unfccc.int/fact-sheets/forest-reference-emission-levels.html>)

9. GCFの暫定的セーフガード (GCF/B.07/11 Annex III) (http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/MOB201406-7th/GCF_B07_Decisions_Seventh_Meeting_fin_20140619.pdf)

4. 考察：REDD+の運用に向けて

パリ協定には、REDD+を促進しようという国際社会の意思が反映され、より多くの途上国・先進国がREDD+に参加、活用できる枠組みが構築された。各国の国別貢献の強化を促す5年サイクルのプロセスや緩和成果の国際移転が示され、そこでのREDD+の活用が想定されることから、先進国・途上国の双方にとってREDD+の実施、または支援に対して強い動機が創出されたと言える。

途上国は、二国間・多国間支援を通じてフェーズ1、2において制度構築や能力開発、実証活動等のREDD+活動実施準備を行っている(図1)。REDD+完全実施段階(フェーズ3)の結果ベースの支払いについては、GCFを中心とした基金ベースが主流として想定されるが、パリ協定は、2020年以降の資金メカニズムの在り方として、先進国・途上国を含む二国間、多国間、民間、市場、非市場を含む様々な仕組みや支援により実施する方向性を示した。UNFCCC交渉の外では、すでに

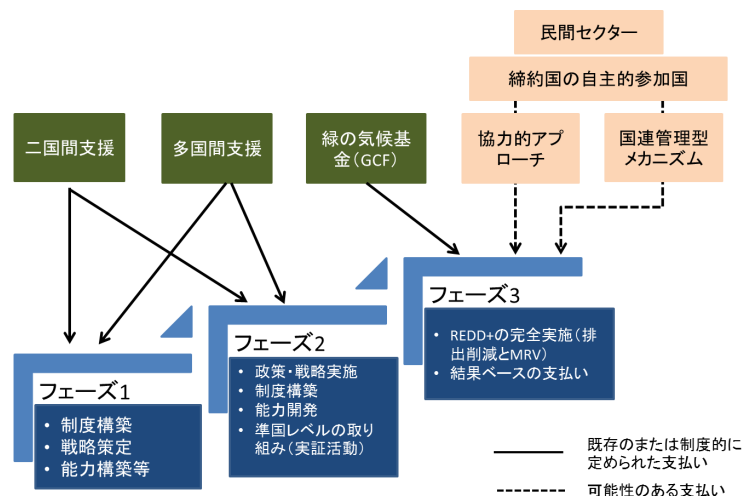


図1 REDD+ 資金オプション

ドイツやノルウエーが、ブラジル、エクアドル、コロンビア等とパートナーシップを結び、非市場ベースで、排出削減を伴うREDD+に対して資金を提供している(Ecosystem Market Place 2015)。また日本は、JCM制度の下、緩和成果の国際移転を含むREDD+について検討を行い、インドネシアと協力しガイドラインの開発を進めている。協力的アプローチが2020年以降の枠組みに含まれることになったことにより、今後さらに二国間の合意に基づき、緩和成果の移転を含む(または含まない)REDD+結果ベースに対する支援が活発になることが予想される。

多様な資金源と支援アプローチの可能性が示される一方で、それらをREDD+結果ベースの支払いにどのように活用していくか、GCFとの連携は可能なのか、市場・非市場メカニズムの両方を並行的に運用できるのか、また、制度の複雑化や支援の重複をどのように避けるのか、具体的運用のために検討すべき課題は多い。さらに、緩和成果の国際移転を含む協力的アプローチと国連管理型メカニズムについては、二重計上の排除を確保することが不可欠であり、アカウンティングのガイダンス等の策定が今後のSBSTAにて進められことがCOP21で決定した。一般的に二重計上排除措置としては、取り組みや排出削減の包括的な記録や事前の確認、国際取引のトラッキングや報告手続き等が考えられるが(IGES 2015)、REDD+に特化した論点の整理も必要である。REDD+は、政策レベルから現場

まで多様な活動を含み、広大な面積を対象とする。国や地域によっては、複数のREDD+の取り組みが存在し、活動や対象地域の重複も考えられる。自主的炭素市場を通じて実施するREDD+プロジェクトと国レベルのアプローチとの二重計上をどのように回避し、連携を図るのかという議論は、実際問題としてすでに存在する。2020年以降の枠組みにおいて、様々な資金源、アプローチを利用し長期的な視野でREDD+の取り組みを行うためにも、資金オプションと合わせて先行する取組を基に検討を行い、UNFCCCの交渉の場に適切にインプットしていくことが重要であろう。

References

- Carbon Market Watch (2015) *Paris outcomes: Carbon Market Watch Analysis of COP 21*
- Ecosystem Marketplace (2015) *Ahead of the Curve: State of the Voluntary Carbon Market 2015*
- Glowka, L., Burhenne-Guilmin, F., and Synge, H. (1994) *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, Gland and Cambridge: IUCN
- IPCC (2006) *2006 National Greenhouse Gas Inventory Guidelines: Volume 4 Agriculture, Forestry and Other Land Use*, Kanagawa: IGES
- IGES (2015) 図解:新しい市場メカニズム第4.0版
- Iversen P., Lee D., and Rocha M. (2014) *Understanding Land Use in the UNFCCC*
- BMU (ドイツ連邦環境・自然保護・原子炉安全省) “Market mechanisms in the Paris Agreement”. <http://www.carbon-mechanisms.de/en/2015/paris-lays-foundation-for-market-mechanisms/> (参照 2016年1月24日)
- 天野正博 (2011) 国際的取り組みにおける森林の扱いと今後の方向性 亀山康子・高村ゆかり(編) 気候変動と国際協調 - 京都議定書と多国間協調の行方- 慈学社 pp137-161
- 高村ゆかり (2016) 「パリ会議の結果と今後の気候変動交渉の行方」(大阪カーボンカンファレンス発表資料) 大阪, 2016年1月8日
- 塚田直子 (2016) 「COP21における土地セクターの議論の概要」(IGES/GISPRI COP21報告シンポジウム発表資料) 東京, 2016年1月20日
- 藤崎泰治・山ノ下麻木乃 (2015) 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, IGES Discussion Paper No. 2015/11
- 山ノ下麻木乃 (2014) 第19回気候変動枠組条約締約国会議 (COP 19) REDD+交渉ブリーフィングノート, IGES Discussion Paper No. 2013-08

(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 DP1502

Acknowledgement

本稿の作成においては、林野庁森林利用課塚田直子推進官から貴重な情報・ご意見を頂き、九州大学熱帯農学研究センター百村帝彦准教授、環境省研究調査室藤井麻衣係長、IGES浜中裕徳理事長、山ノ下麻木乃主任研究員からレビュー・ご指導を頂きました。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。