

IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations

第20回気候変動枠組条約締約国会議 (COP 20)

REDD+交渉ブリーフィングノート

公益財団法人地球環境戦略研究機関
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・藤崎 泰治

1. REDD+の交渉の進捗

2014年12月にペルーのリマで開催されたCOP20では、第41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/SBSTA41)において、REDD+に関する交渉が行われた。REDD+のリザルトベースの支払いを実施するための核となるルールは、2013年ポーランドで開催されたCOP19において、REDD+ワルシャワフレームワークとして採択され完成したが、ワルシャワフレームワークを補完する事項や、REDD+に関連する内容の議論が続いている。

(1) リマREDD+情報ハブ

REDD+活動とリザルトベースの支払いに関する情報の透明性の向上のために、ワルシャワフレームワークでは、UNFCCCウェブサイト上のREDDウェブプラットフォームに情報ハブを開設し、(a)REDD+活動のリザルト(tCO₂eq/year)、(b)アセスされた参照レベル(tCO₂eq/year)、(c)セーフガードのサマリー情報、(d)国家戦略・行動計画へのリンク、(e)国家森林モニタリングシステムの情報、(f)リザルトベースの支払いに関する情報を公開することが合意された(9/CP.19)¹。2014年9月、ドイツ・ボンにおいて、この情報ハブの情報提供フォーマットに関する専門家会合が開催され、IGESからも専門家を派遣した。そこでは、情報ハブの仕様や機能に関する具体的な意見が取りまとめられた上で、今後REDD+のリザルトベース活動の経験を積んでいく中で変更する必要性が生じた際に改善できるようフレキシブルに運営するべきであると結論付けられた。今回のSBI41では、専門家会合のレポート (FCCC/SBI/2014/INF.13) が採択され、情報ハブ設置のための作業を進めることが事務局に要請された。また、この正式名称が「リマREDD+情報ハブ」と決定した。この情報ハブは、UNFCCCの下で実施されるREDD+活動の情報が集約され、管理上中心的な役割を果たすと考えられ、その設置が進むということは、REDD+活動の実施の準備がまた一つ整うと言えるだろう。

(2) セーフガードの情報提供に関する追加的ガイダンスの必要性

上述したように、REDD+の結果ベースの支払いを受け取るためには、必要な情報を公開する必要がある。セーフガードに関しては、REDD+実施国がどのように対処し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ものの(9/CP.19)、どのような情報を提出すべきなのか具体的に示されてはいない²。そのため、各国のセーフガード情報の透明性、一貫性、包括性、有効性を確保するためにさらなるガイダンスを作成する必要があるかどうか議論されている。事前に実施された各国の意見提出では(FCCC/SBSTA/2014/MISC.7)、ガイダンスが必要とする先進国に対し、これ以上のガイダンスは不要とする途上国もあった。また、NGOにも意見提出の機会が与えられ、私たちIGESを含め12団体が意見を提出したが、そのすべてがガイダンスは必要であるとしていた³。これらをもとにSBSTA41において実際に議論が行われたが、多くの途上国が追加的ガイダンスに否定的意見を表明したため先進国との主張対立の溝は埋まらなかった。共同議長から、「現段階ではガイダンスは不要とし、今後REDD+活動の経験が蓄積された後で改めて検討をすること」が提案されたものの、最終的に合意には至らず、今後も議論が継続されることとなった。

(3) 非市場アプローチの方法論的ガイダンスの必要性

この議題の論点は、タイトルが示すような一般的なREDD+の非市場アプローチの議論ではなく、ボリビアが独自の政治的思想に基づく「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 (joint mitigation and adaptation approach for integral and sustainable management of forest: JMA)」アプローチをREDD+の代替案として承認し、その方法論開発の必要性を提案しているものである。2014年6月のSBSTA40でも議論され、この提案に対して多くの国が懸念を示している状況であることはすでに前号のブリーフィングノートで報告した⁴。SBSTA41では引き続きこの議論が行われ、ボリビアは彼らがどのような合意を目指しているのかを示した文書を配布したが(FCCC/SBSTA/2014/CRP.1)、前回同様、多くの国が議論の継続を不要とする見解を示し、ボリビアは一步も引かなかった。ブラジル等の中南米諸国が調整を試みたが、ボリビアの譲歩を引き出すことはできず、議論は再度継続されることになった。

(4) REDD+自主的会合

これまでのREDD+の交渉において、REDD+に関する支援(特に資金)の調整の必要性について長期間議論されてきた。REDD+に関する支援の提供については途上国間で見解の相違があり、それを調整するREDD+の管理組織をUNFCCCの下に設置すべきと強く主張する一部の途上国に対し、その必要性はないとする先進国との間で議論が対立してきた。ワルシャワフレームワークでは、一時的な妥協案として、途上国のREDD+フォーカルポイントや、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会合を開き、情報交換や議論を継続することが合意され(10/CP.19)、その第一回会合がCOP期間中に開催された。会合では、交渉ではなく自由な意見交換の場であるとし、今後の運営方法に関する議論が行われ、さらに今後の支援の調整に関する議論の

テーマについても意見が出された^{5,6}。しかし、この会合自体が折衷案として設置されたこともあり、意見交換のための有益な会合として今後十分に活用されるかについては疑問が残る雰囲気であった。一方、これまで条約外でのREDD+に関する意見交換の場となっていたREDD+パートナーシップが終了したため⁷、それに代わる機会を提供する場となる可能性もある。

2. REDD+活動実施の進捗状況

2014年のREDD+に関する国際交渉では、合意文書は1つも作成されず、大きな進捗はなかったが、2013年にREDD+に関する基本的なルールがワルシャワフレームワークとして完成したことを受けて、REDD+活動実施のための動きは活発化してきている。

(1) 森林参照排出レベルの技術アセスメント

ワルシャワフレームワークには、途上国がREDD+のリザルトベースの支払いを受けるための条件が明記されており⁸、森林参照排出レベル(FREL: Forest Reference Emission Level)を設定し、専門家によるアセスメントを受けることがファーストステップとなる。昨年FRELを提出したブラジルの技術アセスメントが完了し、その報告書が公開された⁹。

提出されたFRELは、ブラジルの国土の約半分を占め、国全体のCO₂排出の半分の起源となっているアマゾン地域の森林減少を対象に、過去のデータを使用した歴史的アプローチを採用した、準国レベルのFRELである。このFRELが対象としているのは、REDD+の5つの活動のうち森林減少防止のみであり、森林劣化防止等は含まれていない。また、対象としている炭素プールは地上部、地下部バイオマスとリターで、枯死木、土壌有機炭素は含まれていない。このように限定的なFRELであるが、技術アセスメントによって、保守的なアプローチであることやリーケッジ(REDD+活動の影響による対象地以外での新たな排出)が生じていない事、ステップワイズアプローチによってデータの改善や対象地の拡大(最終的には国レベルのFRELを目指す)を段階的に実施する意志が確認され、最終的に提出されたFRELは透明性が確保され必要な要素が完備されたものであると結論付けられた¹⁰。この報告によって、ブラジルのアマゾン地域でのREDD+活動のリザルト削減量の算出には、リファレンスレベル(ベースライン・ベンチマーク)として、2006-2010年分については1996-2005年の期間中の平均年間排出量1,106,027,617 tCO₂が、20011-2015年分については1996-2010年の期間中の907,959,466 tCO₂が採用されることになるだろう。ブラジルはすでに、2013年の森林減少面積は最近の森林減少ピーク年である2004年に比べて面積比で約80%減少していると発表している¹¹。仮に、ブラジルの森林減少による排出がREDD+活動実施によって今回アセスされたFRELの半分に抑えられたと仮定すると、年間約5億tCO₂もの排出削減となる。2013年度の日本の総排出量13億9,500万tCO₂¹²と比べると、REDD+の排出削減ポテンシャルの大きさを改めて実感することができる。REDD+が実施段階になった際に、REDD+のリザルトベースの支払いをどのように行うのか、市場メカニズムの活用は現実的なのか、それとも、より適した方法を開発すべきなのかを検討することは重要になるだろう。

今回のCOP期間中、ブラジルに続き、コロンビア、エクアドル、ガイアナ、マレーシア、メキシコの5カ国も森林参照排出レベルの技術アセスメントに必要な情報をUNFCCC事務局に提出したことが発表された¹³。今後もREDD+の実施に向けた準備が進んでいくことが期待される。しかし、一方で、このような段階に入ることができない国との能力格差も明確になると考えられ、そのための対処が求められることになるだろう。

(2) 緑の気候基金

COP15(コペンハーゲン)で設立が合意されたものの、箱だけで中身がないと言われてきた緑の気候基金(GCF: Green Climate Fund)であったが、2014年の気候サミットで主要な先進国から資金が集まり始め、プレッジ総額は2014年末で100億ドルに達している(日本は15億ドルを表明)¹⁴。GCFでは、実際の運用準備が進んでおり、資金提供のためのロジックモデルの開発が進んでいる。ロジックモデルとは、資金投入によって実施した活動が、プロジェクト/プログラム、国、戦略インパクト、パラダイムシフトの各レベルで、どのように結果という形の変化に変換されるかを示している(GCF/B.07/04)。つまり、どのような活動に資金を投入すると、最終的な目的である「低炭素排出型の持続可能な開発へのパラダイムシフト」を実現するようなインパクトや変化を起こすことができるのかという資金投入の根拠を示すものである。REDD+はGCFが資金提供の対象とする分野の1つとなっており、これまでの資金提供の形態である「緩和ロジックモデル(ある活動の実施に対して資金提供することで、気候変動緩和についながるインパクトが生じる、図1(A))の対象になっている(GCF/B.07/04)。それと同時に、ワルシャワフレームワークで合意されたREDD+のリザルトベースの支払い(森林減少防止による排出削減という結果に対して支払いを行うことで森林減少防止のインセンティブを創造する)を実施するための新しいロジックモデル(図1(B))も開発された(GCF/B.08/08/Rev.01)。

図1で明らかなように、従来の緩和ロジックモデルとREDD+リザルトベース支払いのロジックモデルでは、資金投入のタイミングが異なる。緩和ロジックモデルでは、まずGCFから資金が投入され、目的を達成するための活動が実施されるが、REDD+リザルトベース支払いのロジックモデルでは活動実施後、実際に活動の結果が出た際に、結果(排出削減・吸収量)に応じて資金が投入される。しかし、それ以外の部分のロジックモデルの構造は基本的に同じである。つまり、REDD+リザルトベース支払いのロジックモデルにおいても、緩和ロジックモデルと同様に、結果を出すために活動・プログラムを実施する必要があるが、それにはGCFから資金投入は行われず、REDD+を実施する途上国自身がその資金を負担または調達する必要性があるということになる。また、REDD+活動を実施するためには、資金面以外の様々なキャパシティも重要であるが、GCFからのキャパシティビルディング等の資金提供は行われぬ。多くの途上国にとっては、REDD+活動を自力で実施し結果をもたらすことは容易なことではないだろう。一方で、これまでREDD+活動実施準備のためのキャパシティビルディングや技術支援(REDD+レディネス支援活動)は二国間・多国間チャンネルを通じて実施されてきている。REDD+を実施する途上国では、これらの様々な独立した支援を連携・調整し、GCFのリザルトベースの支払いとして結果を出せるようにする必要がある。さらに、現時点でレディネス支援活動が十分に行われていない途上国に対しては、緩和ロジックモデルを通じて、GCFでレディネス支援を実施する必要がある。

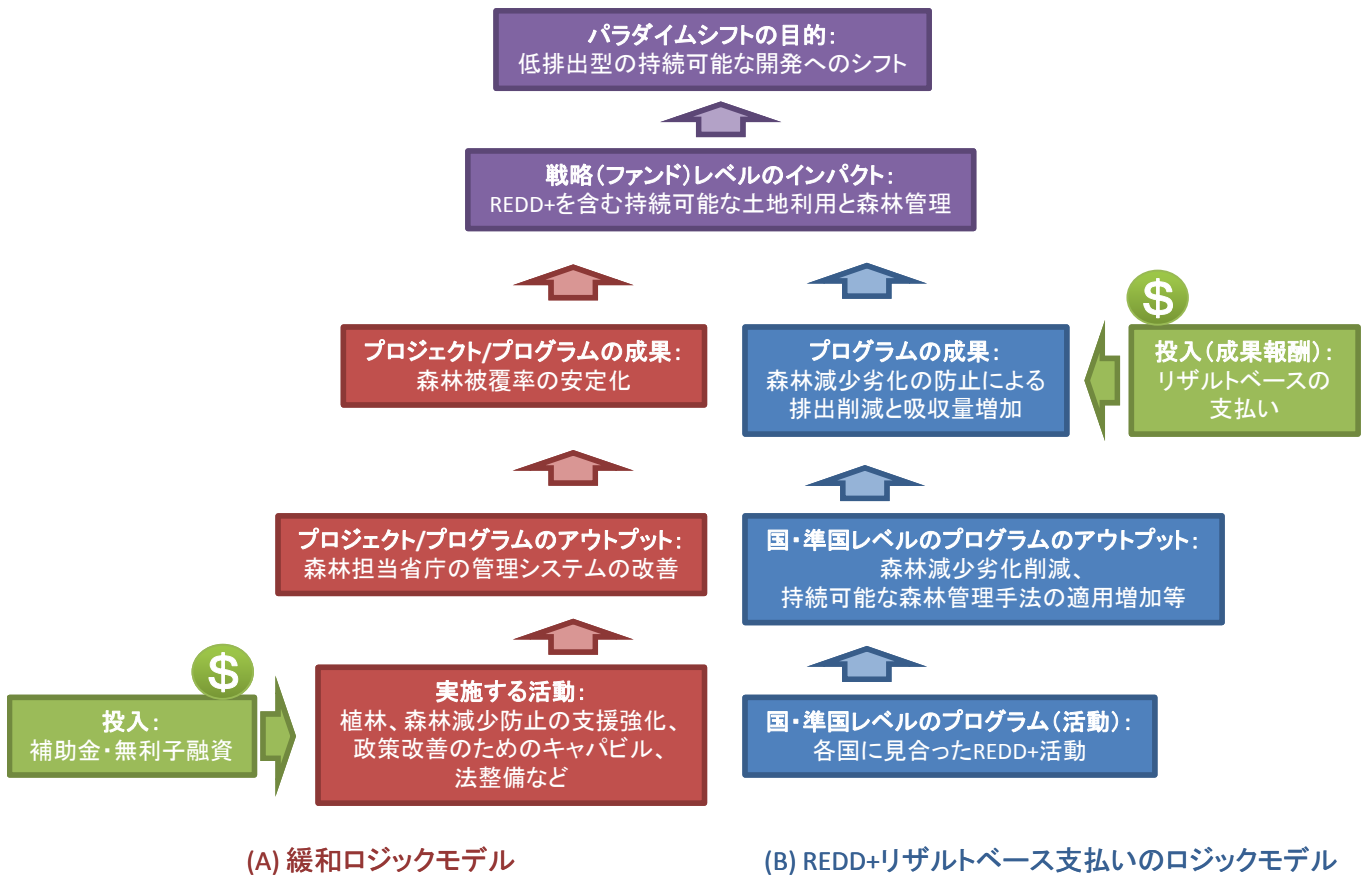


図1 GCFのロジックモデル

これまで、排出量削減のための資金拠出では、どのような活動に資金投入すれば効果が上がるのかが着目されてきた。しかし、森林減少の要因は1つではなく、様々な要因が複雑に絡み合っていることを考慮すれば、森林減少防止に貢献する法整備やガバナンスの改善、キャパシティビルディング、森林保全プログラムの実施などの様々な活動の成果として一括して評価することが可能な、国レベルのリザルトベースの支払いは理にかなった方法かもしれない。レディネス活動とリザルトベースの支払いをGCFに先駆けて実施している世界銀行の森林炭素パートナーシップ基金 (Forest Carbon Partnership Facility) は、その経験から、REDD+の排出削減が特定の政策や活動の実施に帰すると考えるべきではなく、様々な分野で取り組みを実施することが重要であり、そのための多額のまとまった投資が必要であると報告している¹⁵。GCFはREDD+に特化した基金ではないため、これから実際にどれだけの金額がREDD+に投入されることになるのか、それがどのようなプロセスで決定されるのかについてはまだ明らかになっていない。また、既存の経験を踏まえ、GCFがREDD+にどのように資金提供を行っていくのか着目したい。このように、REDD+を完全に実施するためにはまだ時間はかかる状況ではあるものの、そのための準備は各方面で確実に前進していると言える。

3. 今後のREDD+に関する国際交渉

2015年のREDD+交渉では、これまで合意できていない議題、「セーフガードサマリー情報提供に関する追加的ガイダンスの必要性」、「非市場アプローチの方法論的ガイダンスの必要性」、「非炭素便益へのインセンティブの必要性」について引き続き交渉が行われる。それと同時に重要なのが、将来枠組におけるREDD+の位置づけであろう。現在、UNFCCCでは、2020年以降すべての国に適用される法的文書の発行と実施のための2015年合意に向けた議論が、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)で行われている。そこでは、各国の排出削減目標の設定などの重要な議論がなされているが、その達成方法の1つのツールとしてREDD+を効果的に活用できるようにしていくことが、REDD+の実現のためには重要となると考えられる。各国間見解が対立し収斂していない事項が少なくない中、将来枠組み全体の議論でREDD+に関してどのタイミングでどこまで詳細な議論が行われるかはわからないが、考慮しておく必要があるだろう。さらに、REDD+の資金メカニズムについても、検討していく必要がある。例えば京都メカニズムのクリーン開発メカニズム(CDM)では、完璧であったとは言えないものの、先進国が削減目標を達成するために途上国での排出削減量をクレジットとして活用することが可能であったことがインセンティブとなり先進国のCDMへの投資が進み、また、CDMクレジット市場が設置されたことによって民間資金の活用が進んだと言える。現在のREDD+は、ワルシャワフレームワークでルールが完成し、実施段階に移行していると言われているものの、REDD+に投資するインセンティブが明確に設定されていないため、実施が本格化されないというのが実情と言える。もちろん、ADPでの議論の結論が出る前にそれを明確化することは困難であるが、今から資金メカニズムのオプションなどを検討し、試行を通じて経験を蓄積しておくことが必要である。日本では、市場メカニズムの活用を視野に入れた二国間クレジット制度においてREDD+の可能性調査や実施のための制度設計が進められている。REDD+における市場メカニズムの活用については、UNFCCCではこれまであまり議論されてこなかったが、一つのアプローチとして、日本から情報を発信していくことは重要だろう。

References

1. <http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5097>
2. <http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5490>
3. <http://www.cifor.org/library/5199/further-guidance-for-redd-safeguard-information-systems-an-analysis-of-positions-in-the-unfccc-negotiations/>
4. <http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5490>
5. <http://www.iisd.ca/climate/cop20/vmredd1/>
6. http://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/2015_01_12_redd+_summary_of_cofacilitators_final.pdf
7. <http://www.fao.org/partnerships/redd-plus-partnership/en/>
8. <http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=5097>
9. <http://unfccc.int/resource/docs/2014/tar/bra01.pdf>
10. <http://unfccc.int/resource/docs/2014/tar/bra01.pdf>
11. https://unfccc.int/meetings/bonn_jun_2014/items/8408txt.php
12. <http://www.env.go.jp/earth/ondanka/ghg/2013sokuho.pdf>
13. http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/8414.php
14. http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2015/02/pledges_GCF_dec14.pdf
15. http://www.ffpri.affrc.go.jp/redd-rdc/ja/seminars/reports/2015/02/03/honbanD1_S2_01_Dr.%20Eliza%20Baroudy.pdf

(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.

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 浜中裕徳理事長に感謝いたします。

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。