

IGES Briefing Note on REDD+

Negotiations

バンコク気候変動会議 (2012/8) AWG-LCA15

2012年8月30日から9月5日まで、気候変動会議(Climate Change Conference)がバンコクで開催された。REDD+に関しては、資金に関する交渉が第15回AWG-LCA(気候変動枠組条約の下での長期的協力の行動のための特別作業部会)非公式会合において行われた。

Stock Taking

カンクン合意(COP16)では、途上国は、REDD+を実施に必要な4つの要素(国家戦略・行動計画、参照レベル、国家森林モニタリングシステム、セーフガード情報システム)を開発することを求められている。また、最終的にREDD+をリザルトベースの(活動の結果として達成された排出削減が定量化できる)活動として国レベルで実施することを実現するために、3段階のフェーズアプローチを採用し、各国の実情を考慮しながらREDD+に必要な要素を段階的に高めていくことが合意された。(図1)。フェーズ1では森林減少・劣化の原因分析に基づき、それを抑制するための対策を開発する。国家森林モニタリングシステム(National Forest Monitoring System: NFMS)やセーフガード情報システム(Safeguard Information System: SIS)の構築、技術移転、キャパシティビルディングも行われる。フェーズ2は、森林減少・劣化を抑制する活動をプロジェクトなど準国レベルで実施し、フェーズ1で策定した計画や獲得したモニタリング技術などを試行する段階である。この段階では、キャパシティビルディングの継続は必要だが、準国レベルで実施したREDD+活動をリザルトベースで評価することも可能になる。最終フェーズでは、途上国はREDD+に必要なキャパシティを備え、リザルトベースのREDD+活動を国レベルで実施する。REDD+の技術的要素に関しては、昨年ダーバンで開催されたCOP17で参照レベルとSISについて進捗が見られ、その他の事項に関しても交渉が継続されることになっている。一方資金面では、これまで実質的な合意はほとんどなされていない。COP16では、途上国に対する適切で予測可能な資金的、技術的支援に基づきREDD+の要素が開発されることと、フェーズ1、2で必要な資金は、先進国が多国間・二国間チャネルを通じて支援することが要請されているのみである。フェーズ3の資金オプションについて

は、AWG-LCAで検討することが要求された。しかし、COP17で交渉はまとまらず、追加的で予測可能な結果ベースの資金が公的・民間、二国間・多国間、その他の様々な資金源から途上国に提供される、という文章に合意できたのみであった。また、資金アプローチについては、市場・非市場ベース両方について今後もその構築の検討を続けていくことが示された。このような状況を受け、資金に関してより掘り下げた議論を行うために、COP17では各国にフェーズ3における資金に関する見解の提出を求めた。

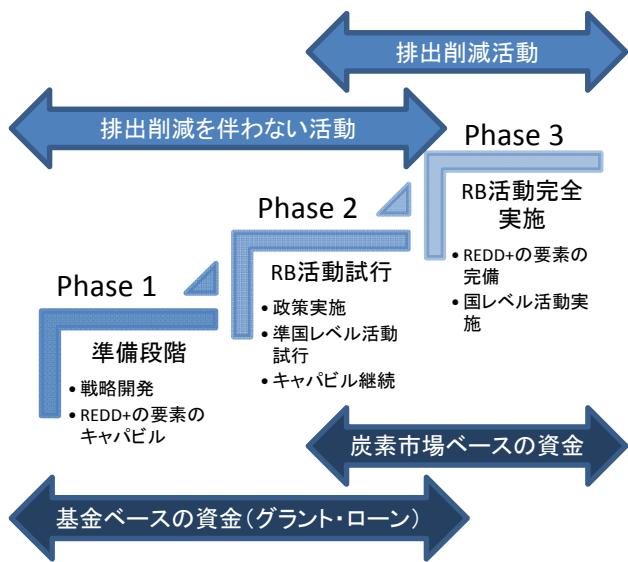


図1 REDD+のフェーズアプローチと対応する資金メカニズム
(RB: リザルトベース)

Outcome and Analysis of the Meeting

COP17の要求により提出された各国の資金に関する見解が、事務局によってテクニカルペーパーとしてまとめられた(FCCC/TP/2012/3)。また、今回のバンコク気候変動会議の初日に、REDD+フェーズ3の資金オプションに関するワークショップが開催され、主要な意見が報告された*。これらによって、これまでREDD+の資金に関する論点が整理され、大きな進展があったとは言えないものの、これまでよりも具体的な議論を進めることができたと言えるだろう。会合の成果として、各国の意見を幅広く網羅した“Informal overview note by the Chair”(以下「議長ノート」)が作成された**。この文書には、"Elements for Doha decision: proposal by the facilitator based on the updated and elaborated informal note"が添付されている。これは、議論の内容を議長が合意文書形式に書き直したもので、各国の合意を得て作成されたものではないが、COP18ではこの文書に基づき議論が開始されるかもしれない。

REDD+のフェーズ3におけるリザルトベースの活動のための資金を直接的にカーボンマーケットで調達するか、ファンド(基金)など非市場メカニズムを活用するかについては、これまで議論がなされてきた。先進国の温室効果ガス排出をオフセットするために途上国のREDD+による排出削減量を使用することについては、環境十全性を考慮し強い反対の姿勢を取る国もある。たしかに、REDD+で大量の削減が達成できることによって、先進国の削減義務が軽減されるようなことがあってはならない。また、公共財の性質を持つ森林由来の排出削減をカーボンクレジットとして市場で取引することの弊害も危惧される。森林が提供する多様な生態

系サービスの1つである炭素蓄積機能のみに着目し市場で求められる排出削減の費用効率の観点から森林を評価すると、生物多様性などのその他の機能にネガティブな影響を与える可能性がある。さらに、森林に依存して生活する途上国農村部のコミュニティにとっては、市場経済に参加する新しい機会となるものの、彼らが公平な立場でカーボンマーケットに参加し適切なベネフィットを享受することは難しいという懸念もある。しかし一方で、カーボンマーケットは、民間資金の流入によって多額の資金を調達できる可能性が高く、有力な資金アプローチである。今回のバンコク気候変動会議AWG-LCAの議論では、カーボンマーケット以外のアプローチも視野に入れながら、REDD+の最終フェーズにおいて適切にカーボンマーケットを活用し資金調達するためには必要な条件や制度設計に関する意見が交わされた。

REDD+でカーボンマーケットを活用するための条件として、取引するのに十分な信頼性のあるクレジットを発行する必要がある。森林からのクレジットの特有の性質である、排出削減・吸収量の定量化の難しさによる不確実性や排出源の他の場所への移動(リーケッジ)と再排出(森林の非永続性)のリスクへの対処を検討しなければならない。議長ノートでは、そのためには途上国はNFMSとSISの構築など、REDD+の要素を備えておく必要があることが改めて確認された。つまり、フェーズ3で市場メカニズムを活用するためには、フェーズ1、2におけるキャパシティビルディングが重要になり、そのための資金の確保も不可欠である。初期のフェーズにおける活動は、キャパシティビルディングのような直接的に排出削減につながる活動ではなく、将来の排出削減を確実に達成するための基盤作りが中心になることから、このフェーズではグラント(無償資金供与や助成金等)やローンなど、基金ベースの資金アプローチが適しているだろう(図1)。

すでに、多国間の出資による世界銀行の森林炭素パートナーシップやUN-REDDプログラム、オーストラリアやノルウェーが行っている二国間の基金や先進各国の政府開発援助(ODA)によって、途上国のキャパシティビルディングが支援されている。今後もREDD+実施を希望するすべての途上国がアクセス可能な基金の設置が必要である。議長ノートにも緑の気候基金(Green Climate Fund)におけるREDD+ウインドウの開設の必要性が明記された。すでに述べたように、初期フェーズの資金に関してはCOPで合意がなされているわけではない。しかし、最終フェーズでマーケットアプローチを活用した資金調達を実現するためには、REDD+によって信頼性の高いカーボンクレジットが発行できることが不可欠であり、そのためには、フェーズアプローチを通じてREDD+の要素に関する途上国のキャパシティを向上が必要である。精度の高いモニタリングなどの技術的な能力に加えセーフガードが適切に遵守されていれば、森林をカーボンの観点のみから評価することによって生じる問題も軽減することができるはずである。つまり、リザルトベースのREDD+活動でマーケットアプローチを適用するためには、途上国のキャパシティビルディングのための基金ベースの資金メカニズムも合わせて確実にしていく必要がある。

REDD+の資金に関するワークショップでは、資金調達アプローチはカーボン取引、グラントなどにとどまらず、カーボン以外のマーケット、債券、エクイティなど様々なオプションを革新的に模索する必要があることが示された。さらに、カーボンマーケットの制度設計面からも、削減のダブルカウントや再排出のリスク防止するための対策として、REDD+レジストリ(削減クレジットの発行や取引等が追跡できる登録簿)や再放出の保険、補てんに必要なクレジットを管理するカーボン・リザーブ・バンクの必要性も主張され、今後の交渉ではこれまであまり取り上げられてこなかった議論が始まることを予感させた。

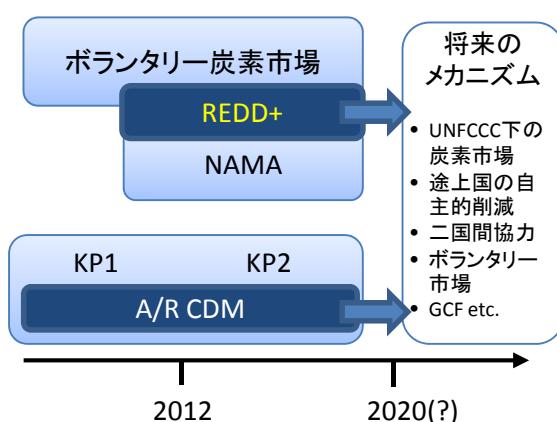


図2 現在と将来のメカニズムにおける森林分野(REDD+, A/R)の位置づけ

熱帯地域の森林減少からの排出量は300億t CO₂/year(日本の排出量の2倍以上)であり(Harris et al.)、REDD+には大きな緩和ポテンシャルがあると考えられている。カーボンマーケットでREDD+からのクレジットを安定的に取引するためには、先進国がREDD+の活用を考慮に入れた野心的な排出削減目標を設定する必要があるというシグナル発信の必要性が主張された。また、REDD+の削減ポテンシャルを考慮した適切な削減目標が設定は、REDD+による削減を先進国の排出のオフセットに使用することへ懸念も軽減できるかもしれない。野心的な排出削減目標は、現在ダーバンプラスフォーム特別作業部会(ADP)の主要な議題である。

これまでREDD+は、森林保全に不可欠な特有の要素に関するルールについて、独自に交渉が進められてきた。REDD+と同様にCOP13バリ行動計画で採択されたNAMA(途上国に適した緩和行動:Nationally Appropriate Mitigation Actions by developing countries)は、UNFCCCの交渉ではREDD+とは切り離された議題として議論されてきたが、途上国の中にはREDD+を事項のNAMAと認識している国も存在し、REDD+との関連性が強い(図2)。

また、将来の資金メカニズムについても、2020年以降(またはそれ以前)に開始される新メカニズムの議論として、UNFCCC下のカーボンマーケットやその他の様々なアプローチに関する交渉がREDD+とは別に行われているが、これにはREDD+の資金メカニズムも深く関係しており、REDD+はこれらの将来のメカニズムの一部として含まれる可能性がある。最近になってREDD+の交渉では他の議題との協調を意識する発言が各国よりみられるようになってきている。2012年5月に行われたREDD+の技術面を検討している第36回科学技術補助機関会合(SBSTA36)では、REDD+のMRVはNAMAのMRVとの整合性を図り、国際的な協議および分析(ICA)や隔年報告書など既存のまたはNAMAで議論されているシステムをREDD+でも活用していくことが検討されはじめている***。

今回のREDD+の資金に関するワークショップでは、AWG-LCAでマーケットアプローチとその他の資金アプローチを検討しているインフォーマルグループ(Agenda item 3(b)(v))の議長を招待し、情報共有を行った。(Agenda item 3(b)(v))の議長を招待し、情報共有を行った。

For the Future Negotiation

京都議定書合意ための交渉過程を振り返ってみると、REDD+の交渉は適切な順序で進められてきたと評価することができるだろう。京都議定書では、まず先進国の削減目標が先に決められ、その後で目標達成に使うことができる削減手法が議論された。そのため、削減手法の合意、とくに森林分野(吸収源)をどのように取り扱うかについて、各国の利害が絡み、様々な駆け引きが行われた。CDMにおいても、植林(A/R CDM)は森林の持つ特質が十分議論されないまま、排出削減CDMのルールをそのまま適用することになった上に活用を難しくする条件が付加され、結果としてほとんど活用されないメカニズムになってしまった。それに比べてREDD+では、COP13以来、森林保全に不可欠な要素(たとえばキャパシティビルディングのためのフェーズアプローチやセーフガード)を十分議論することができていると言える。これからのREDD+の交渉では、森林分野特有のルールをより詳細に作り上げていくことに加え、資金メカニズムの面では他のアジェンダとの協調をはかることが必要である。現在は主に、プロジェクトベースのREDD+はボランタリーカーボンマーケット、A/R CDMは京都議定書のコンプライアンスマーケットを活用している(図2)。今後は、より具体的になってくる将来の気候変動緩和対策の全体のフレームワークと資金メカニズムの中で、A/RやREDD+がどのような役割を果たしどのような位置を占めるのかを意識し、森林分野の排出削減・吸収が効果的に活用されるための条件を確実に整えていくことが重要になるだろう。

このブリーフィングノートは環境省
「平成24年度新メカニズムの構築に
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。

(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© 2012 Institute for Global
Environmental Strategies. All rights
reserved.

References

* Informal overview note by the Chair (議長ノート)

http://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/inredd_in_3b3_v2.pdf

** ワークショップの報告書とプレゼンテーション

http://unfccc.int/meetings/bangkok_aug_2012/workshop/7028.php

*** SBSTA SBATA36の報告

<http://redd-database.iges.or.jp/redd/download/project?id=79>

N. L. Harris et al. (2012) Baseline Map of Carbon Emissions from Deforestation in Tropical Regions. *Science* 336, 1573.

Acknowledgement

このブリーフィングノートのレビューと有用な情報提供をして下さったIGES 市場メカニズムグループの二宮康司氏、高橋健太郎氏に感謝いたします。