

ダーバン会合での REDD+ の議論と今後の課題

川上 豊 幸

1. REDD+ とセーフガード

REDD+ (レッド・プラス) は、途上国における森林減少・森林劣化による排出削減 (Reducing Emission from Deforestation and Forest degradation in Developing Countries) の REDD に、森林炭素ストックの保全、森林炭素ストックの強化、森林の持続可能な管理などの活動を加えたもの (プラス) である。2007 年の COP13 バリ会議以降議論されてきたが、2010 年のカンクン合意として、(a) 森林減少からの排出の削減、(b) 森林劣化からの排出の削減、(c) 森林炭素蓄積の保全 (conservation)、(d) 森林の持続可能な管理、(e) 森林炭素蓄積の強化 (enhancement) という活動内容が正式に確定した。REDD+ は、正式には「途上国での森林減少や森林劣化による温暖化効果ガスの排出、保全、森林の持続可能な管理と炭素蓄積強化に関連する問題に関する政策アプローチとポジティブ・インセンティブ」というタイトルで、これら途上国での森林と土地利用分野での温暖化ガス排出抑制を行うスキームである。REDD+ 活動の目的は、「締約国は協力して条約の最終目標に合致するように、森林被覆と炭素喪失を緩め、停止し、反転すること」とされている。ただ、こうした活動を進めることによって、社会的あるいは環境的な弊害を生み、さらに、REDD+ が効果的に実施できない状況となる可能性がある。そうした弊害を未然に防ぎ、予防していくために配慮すべき項目として「セーフガード

(予防措置)」と呼ばれる規定があり (表 1)、これも COP16 で明記された (CP. 16, Annex2)。

今回のダーバン会合では、このセーフガードへの取組や配慮状況についての情報提供システムと、REDD+ による排出量削減を算定するための基準となる参照レベルについての議論が、SBSTA (サブスタ) と呼ばれる補助機関での会合で行われた。さらに、REDD+ の完全実施段階での資金調達方法についての議論が AWGLCA と呼ばれる作業部会で議論された。

2. 資金調達方法について

資金調達方法については、カーボンマーケットをにらんだ市場型アプローチを COP において作成しうるかどうかを「検討」することと、非市場型のアプローチが並列するオプションとして示された。この市場型アプローチについては、「実証活動の経験を踏まえ、環境十全性を確保し、セーフガードを含めた関連規定を十分に尊重した上で、途上国の取組の成果を支援するための適切な市場ベースアプローチが COP によって開発され得ることを検討」(パラ 66) としており、非常に慎重な言い回しになっている。

日本も進めている独自の二国間オフセット・クレジット制度にも利用したいという意図から、日本、豪州を含めた先進国は、こうした市場アプローチの作成権限を COP に限定しない形での文言に修正する動きをしたが、強い抵抗にあって、結果として

Toyoyuki Kawakami : The Topics Discussed at Durban and to be Discussed on REDD+

レインフォレスト・アクション・ネットワーク (RAN) 日本代表, 熱帯林行動ネットワーク (JATAN) 運営委員

表 1 COP16 で確認された支援され促進されるべきセーフガード条項

-
- (a) 国家森林計画の目的、条約や協定を補完し、合致すること
 - (b) 透明で効果的な国家の森林ガバナンス構造
 - (c) 国連総会での先住民族の権利宣言を留意し、先住民族や地域住民の知識や権利を尊重
 - (d) 利害関係者の完全で効果的な参加
 - (e) 天然林の土地転換には利用せず、代わりに天然林や生態系サービスの保護や保全、社会的環境的ベネフィットを強化するようなインセンティブを与えるために利用することを確保して、天然林の保全や生物多様性の保全に合致する行動
 - (f) 反転リスクに対処する行動
 - (g) 排出の転移を減少する行動
-

「開発され得る (could)」という表現であれば、COP のみが権限を持つという限定的な言い回しを避けることで、独自方式への道を残すとの解釈が可能と判断したためなのか、上記の文言で決着した。COP 決定なしに、独自のルールでカーボンオフセットを行うと、削減努力の実施状況を各国間で比較したり、実際にきちんとできているのかどうか、ダブルカウントはないか、とった懸念や、さらには、先進国の削減義務を途上国の仮想的に設定された参照レベルからの「削減量」で肩代わりする形の単純なオフセット方式では、実質的に排出量が増加してしまう可能性もあり、環境十全性を満たすことが難しくなるだろう。そして、途上国の「削減量」で、先進国の削減義務が免除されることになれば、原則としての「共通だが差異のある責任」や、「歴史的な責任」を果たせるか疑問だ。よって、そうしたオフセットメカニズムなどの見返りなしに、基金等を含めた公的資金等での支援を受けた REDD+ の仕組みについて、COP17 の議論で非市場アプローチが議論の俎上に乗せられている。

3. 参照レベルに関するガイドライン

さらに、REDD+ の活動によって、森林減少や森林劣化を食い止めたり、森林炭素ストックを保全したり、強化する活動によって、どの程度、温暖化効果ガスの排出量が削減できたのかを計測するには、比較対象としての基準が必要となる。これを参照レベル (レファレンスレベル：比較対象となる水準)

と呼んでいる。現在、この参照レベルについての情報提供の大枠のガイドラインを決定した。しかし、どのような手法で、参照レベルを設定するのかは明記せず、各国主導で作成する形となっている。提出された情報についての技術評価を行うことが検討されてはいるが、その評価手法も不明で、今後の検討課題となっている。

参照レベルの情報提出ガイドラインでは、森林の「定義」について触れており、原則としては、国別 GHG インベントリでの報告か、あるいは国連機関への情報提供と同様のものとしている。これらの定義と異なる場合には説明を付与して提出することとなっている。また、IPCC のガイドラインを採用することも述べられているので、これに従えば、アブラヤシプランテーションは森林とはならないが、もしも FAO 等の国連機関に森林として報告している場合には、「森林」という定義が適用される可能性も残る形となっている。

4. セーフガード情報提供システム

さて、REDD+ の活動は、セーフガード規定に合致するように行われ、セーフガード規定は「促進し支援される」こととなっており、COP17 ダーバン会合では、これらの「セーフガードがどのように取り組まれ、尊重されたのか」についての情報提供システムに関するガイダンスについて大枠合意が行われた (表 2)。

しかしながら、その情報提供システムの詳細は明

表 2 COP17 でのセーフガード情報提供関連での決定項目

セーフガードの実施や、の取り組みや尊重されている状況に関する情報は、国家戦略や行動計画を支援するものであり、全段階に含まれる。

セーフガードに関する情報提供システムは、国情や能力を考慮し、国家主権や法、関連の国際義務や合意を認識し、ジェンダーに配慮し、

- ・全ての利害関係者がアクセスでき、定期的に更新される透明で一貫性のある情報を提供する
- ・徐々に改善できるように透明性、柔軟性を持つ
- ・全てのセーフガードに関する情報を提供する
- ・国が主導して、国レベルで実施する
- ・適切であれば、既存のシステムの上に構築する

情報の要旨は定期的に提供、国別報告書と COP で決めるコミュニケーションチャンネルによる。

最初の情報提出時期と提出頻度を検討。

透明性、一貫性、包括性、実効性を確保するためのガイダンスの必要性を検討。

確に定められておらず、各国が主導して作成する形になっており、特に国際レベルでの報告は要約のみで、十分な情報提供が行われないことになる可能性がある。さらに、「セーフガードの情報提供システム」の重要な構成要素を取り扱うのに失敗しているという指摘を、RAN（レインフォレスト・アクション・ネットワーク）も参加している森林 NGO によるネットワーク団体である ECA（Ecosystem Climate Alliance）は行っている。その重要な要素とは、1. 目的、2. 特性、3. 設計、4. 提供情報の内容、5. 報告フォーマットと報告時期、6. 情報提供後の対応：レビュー、フィードバック、支援、他組織との連携、7. 追加ガイダンスと明確化などと位置付けている。詳細については、以下の表 3 を参照してほしい。

ECA においては、セーフガードの取組状況や尊重状況についての情報提供システムとして、単なる報告としての情報提供を求めているのではなく、いかに正しい情報を集め、確認するとともに、セーフガードの実施状況を把握するために、REDD+ による環境・社会的影響評価とともに、その改善していくことを可能にするシステムの構築を想定している。

よって、提供された情報を吟味するとともに、情報収集の方法、確認のためのプロセスや紛争処理や

苦情処理体制の導入を想定している。さらには、セーフガードが実施されないときの対処を含めたシステム構築を想定している。しかし、今回、実際に行われた決定内容では、こうした観点はなく、これらのセーフガード情報提供システムにおいて重要と考えられる項目は含まれていない。よって、今後のセーフガード情報提供システムの交渉においては、こうした項目を組み込むような活動が必要となる。

5. 今後、課題となる議論

もちろん、排出量削減という成果を計測するための技術的支援や、成果に対する報酬システムの構築も重要かもしれないが、そもそも、REDD+ については、各国ごとに森林減少や森林劣化の直接的・間接的原因（ドライバー：drivers）を特定し、それへの対処のために、国家戦略や活動計画、政策措置の開発とキャパシティ・ビルディングを行っていくことが必要で、現時点では、そのための支援が求められる。

さらに、そうした戦略策定や計画作成段階から、様々な利害関係者の参加を確保しておくことで、行動計画による社会的・環境的な弊害を未然に防ぐ可能性があるが、途上国の多くで、政府担当者において、セーフガードと利害関係者の参加プロセスの重

表 3 ECA が求めるセーフガード情報提供における重要項目の一覧リスト

情報提供システム	内 容
1. 目的	a) 国内外関係者への実施状況と b) 改善にむけた支援のための情報を提供すること,
2. 特性	透明性, 参加, 一貫性, 完全性, 比較可能性, 正確性
3. デザイン：設計	a) 担当部局 b) 紛争解決・苦情処理を含めた規制枠組みと実施体制 c) 情報収集のための既存システムの利用と評価体制 d) 国際的義務に沿って国情を考慮しつつ利害関係者間の合意を生むような REDD+セーフガードとその情報提供システムの精緻化プロセス e) 情報収集と評価のための多様な情報源の利用 f) 影響を受ける可能性のある利害関係者と天然林, 生態系サービス, 生物多様性に関する社会環境影響評価 g) ギャップ分析と改善体制
4. 提供される情報	a) 上記に示した 3. の e) と f) の評価やギャップ分析, 実施措置の結果 b) 現場, 地域, 国内外のニーズに対応した情報提供の方法 c) 全 REDD+活動のセーフガード条項との合致状況, 改善状況, セーフガードで対処する目的に関連した社会環境的な REDD+活動による影響 d) 事例を含めた紛争解決・苦情処理体制の有効性の評価 e) セーフガードに合致しない REDD+活動があった場合の対応措置 f) 利害関係者との関係で, 「2. 特性」の原則を考慮して, いかに締約国が, どのように情報収集と情報について評価を行っているのか g) 情報収集と情報開示システムで実施された改善内容
5. 報告様式と時期	a) 国内システムによる情報は, 利用可能なフォーマットで公表, 定期的更新 b) 国際的には共通テンプレートを利用し隔年更新報告と国別報告書に付属 c) 共通テンプレート作成 d) 他の UNFCCC システムや REDD+関連組織 (FCPF や UNREDD) のプロセスとの調和 e) UNFCCC 事務局で情報収集と提供 f) 国内システム設計の情報提供のため SBSTA へ中間報告
6. 情報提供後 ：レビュー, フィードバック, 支援, 他組織との連携	a) 独立専門家によるレビュー b) 能力開発や改善支援のためのフィードバック c) 成果ベース支払に必要なセーフガード履行確保のための独立評価 d) 独立し, 利用可能な紛争解決システムや報告プロセスを含め, 他の国際組織からのインプットと支援への連携規定
7. 追加ガイダンスと明確化	a) セーフガードの解釈と国内システムの評価実施 b) 共通フォーマット内容の検討 c) 一貫性と比較可能性を確保するための枠組を含めた情報収集ガイダンス d) セーフガードと成果に基づく支払との関係性の明確化

要性への認識が不足している。先行して行われている多国間や二国間、民間レベルでの REDD+ とされる活動によって、様々な問題事例について報告が行われており、それらの問題を解決する中で、それら問題を引き起こしている課題、たとえば、土地問題や先住民族や地域住民の権利問題、森林ガバナンスの問題に取り組むことが重要な行動計画といえるだろう¹⁾。

そうした現状を受けて、COP16 においても、パラ 72 で、「国家戦略や行動計画の開発と実施時には、先住民族や地域住民等の関連する利害関係者の完全で効果的な参加を確保して、途上国が森林減少や森林劣化の原因 (drivers) や、土地問題、森林ガバナンス、ジェンダー配慮、セーフガードの問題に取り組むことを要請」している。ところが、COP17 では、このドライバーの議論や森林モニタリングシステムの議論は不十分なままとなっており、COP18 ドーハ会合で議論すべき課題となっている。その意味では、今回、上記の土地問題、森林ガバナンス、ジェンダー配慮を含めて、パラ 72 に関連する課題については、2月28日までに締約国とオブザーバー団体からの見解の提出を求めている。すでに、森林モニタリングシステムやドライバーに関して提出された文書は公開されており、締約国による提出文書²⁾、国際機関による提出文書³⁾、NGO による提出文書⁴⁾ を読むことができる。

多くの NGO が参加している CAN の指摘する重要な点としては、このドライバーの議論において、先進国側によるドライバーへの対応が提起されています。REDD+ は、途上国の森林減少や森林劣化を抑制することを目指していますが、その原因として重要なのは、途上国側の森林ガバナンスや土地制度の問題もあるが、そうした状況を利用しつつ、安価な供給を求めて、森林減少、森林劣化を引き起こしているのは、紙や建材などの林産物や、オイルパームを含む農産物などへの先進国側の需要である。よって、REDD+ において効果的な政策として先進国側からの行動を求めており、非常に重要な指摘であり、こうした指摘が COP18 の中で適切に議論さ

れるかどうかは見逃せない論点となってくるだろう。これは先進国側としての責務ともいえるのではないだろうか⁵⁾。実際、1994 年改訂版の国際熱帯木材協定 (ITTA) で示された「熱帯林の持続可能な森林経営と熱帯木材及び熱帯木材製品の輸出を専ら持続可能であるように経営されている供給源からのものについて行うことを 2000 年まで達成すること」という 2000 年目標は未達成に終わったが、2006 年の改訂版 ITTA においても、この目標をできるだけ早く達成することが記された¹⁾。もし、主要な先進国が参加する 2000 年目標に向けた活動によって森林減少や森林劣化が抑制できるとすれば、その政策は REDD+ 政策としても有効となるはずだろう。しかしながら、まずは少なくとも、森林の持続可能な経営の重要課題である違法伐採や違法取引から得た林産物を取り締まる規制措置の導入すらも、日本では未実施な状況においては、まずは、こうした政策を実施すること重要な REDD+ 支援政策の一つといえるのではないだろうか。

REDD+ は、プロジェクトレベルよりも、政策レベルでの対処を目指しており、地域社会や環境に対して、大きな影響を及ぼすので、戦略や行動計画の構築段階で十分な検討を行う必要があるだろう。その意味でセーフガードは十分な体制が必要で、その情報提供システムの重要性は大きい。それでもなお、問題が起きてしまったときには、これを克服する措置についても、検討しておく必要がある。そうした対処ができないのであれば、REDD+ の行く末は危うくなるという意味で、セーフガード関連の課題は REDD+ の肝といえるだろう。今回の COP17 でも、現在行われている REDD+ 活動によって引

¹⁾ 2000 年目標は、“achieving the exports of tropical timber and timber products from sustainably managed sources by the year 2000” として 1994 年の ITTA に示されており、2006 年の改定された ITTA”でも、“Reaffirming their commitment to moving as rapidly as possible toward achieving exports of tropical timber and timber products from sustainably managed sources (*ITTO Objective 2000*)”, United Nations Conference Trade and Development, *International Tropical Timber Agreement*, 2006 と述べられている。

き起こされている様々な弊害についての事例報告のレポートも出てきており⁶⁾、セーフガードの順守を求める声や REDD+への批判のみならず、REDD+交渉の凍結を求める声までも出てきている⁷⁾。今後も、REDD+を含む国連気候変動交渉の動きは、世界の森林や森林に依存して生活している地域住民や先住民族の人々に大きな影響を与える存在となっており、注目していかなければならない。

〔引用文献〕 1) Dahal, Ganga, Julian Atkinson and James Bampton (2011) *Forest Tenure in Asia Status and Trends*, EU FLEGT Facility, September 2) http://unfccc.int/documentation/submissions_from_parties/items/5901.php 3) http://unfccc.int/parties_observers/igo/submissions/items/3714.php 4) http://unfccc.int/parties_observers/ngo/submissions/

items/3689.php 5) 川上豊幸 (2006) 「貿易政策における環境配慮～貿易相手国での内部化されない非越境的外部不経済への対応～」(神戸大学博士論文 2006) 6) Forest Peoples Program, *Lessons from the field: REDD+ and the rights of indigenous peoples and forest dependent communities, Rights, forests and climate briefing series*, November 2011; Forest Peoples Program, *REDD and Rights in CAMEROON*, February 2011; Friends of the Earth International, *In the REDD: Australia's carbon offset project in central Kalimantan*, December 2011; Accra Caucus on Forests and Climate Change, *Is REDD-readiness taking us in the right direction? : case studies from the Accra Caucus*, November 2011. 7) Boas, Hallie ed. (2011) *No REED Papers Volume One*, November

お知らせ

本誌発行者である財団法人国際緑化推進センターは平成 24 年 4 月 1 日より**公益財団法人国際緑化推進センター**に移行しましたことをお知らせします。

平成 20 年 12 月に施行されました公益法人改革関連三法に定める特例民法法人の規定に従い、財団法人国際緑化推進センターは、これまでの事業活動の、①非営利性はもとより、②公益性、さらには、③特定公益増進法人であった過去の実績等から、新たに制定された公益法人への移行を目指してきました。昨年 9 月にこの移行を内閣府に申請し、本年 3 月に認定され、4 月 1 日付で東京法務局への登記も完了して、公益財団法人国際緑化推進センターが発足しました。詳しくは当センター発行の「緑の地球」102 号をご覧ください。

当センターとしては、公益法人としてのガバナンスやコンプライアンス等をより一層向上させるとともに、その設立理念である「緑の地球」づくりの原点を大切にしつつ、地球緑化の推進に努める所存です。その中において、「海外の森林と林業」誌につきましても、より幅広い方々に貢献すべく編集・発行をしまいたる所存ですので、皆様の従前にも増したご理解とご協力をよろしく申し上げます。