

REDD プラスにおいて環境社会セーフガードを 促進させるための取組

—国際機関や NGO 等の主導による原則・基準・指標やガイドライン等の策定の試み—

横田康裕*¹・江原 誠*²・百村帝彦*³

REDD プラスにおけるセーフガードとは

近年、地球温暖化の要因として、途上国における森林の減少・劣化が注目され、国連の気候変動枠組条約 (UNFCCC) においても、温暖化緩和策としての REDD プラス (途上国における森林減少・劣化に由来する排出の削減、森林保全、持続可能な森林経営、森林炭素蓄積の増強) に関する検討が続けられている。REDD プラスへの期待が高まる一方で、REDD プラスが抱える様々なリスクへの懸念から、「セーフガード」(Safeguard) (予防措置) に関する議論も活発となっている。セーフガードとは主に、森林ガバナンス、自然環境、地域社会等へ悪

影響を及ぼすリスクを回避・軽減するとともに、環境社会面での好ましい効果 (コ・ベネフィット) を増大させるための政策・施策のことである。

UNFCCC におけるセーフガードの取り扱い

2010 年末に開催された UNFCCC の第 16 回締約国会合 (COP16) では、カンクン合意 (Decision 1/CP.16) のパラグラフ 69 で、セーフガードを促進・支援しなければならないとし、Appendix I のパラグラフ 2 で、そのリストが示された¹⁾ (表 1)。その内容は、森林ガバナンス、社会、環境、気候の分野にわたる (分類は筆者らによる便宜的なもの)。これらは、COP15 までは合意文書内に分散して書

表 1 カンクン合意に示されたセーフガードリスト

セーフガードとして促進・支援されるべき内容	分類 (*)
(a) 国家森林プログラムや関連する国際条約及び国際合意を補完し、かつ一貫性を保った活動	森林ガバナンス
(b) ホスト国の法令及び主権を踏まえ、透明かつ効果的な国家森林ガバナンス	森林ガバナンス
(c) 先住民や地域住民の知見や権利、関連する国際的な義務、各国の状況や法制度の考慮、さらに UNDRIP (先住民の諸権利に関する国連宣言) の尊重	社会
(d) 利害関係者 (特に先住民や地域住民) の効率的な参加	社会
(e) 天然林の保全及び生物多様性保全と一貫性を保ち、天然林を転換せず、天然林及び生態系サービスの保護・保全に関するインセンティブを付与し、さらに社会・環境的便益の増強となるような活動	環境・社会
(f) 反転 (Reversal) (結果的に一時的に排出削減・吸収しただけ) が起こらない活動	気候
(g) 排出の移転 (Displacement) を抑制する活動	気候

資料：UNFCCC (2011) をもとに筆者作成

注(*)：分類は筆者による便宜的なもの

Yasuhiro Yokota, Makoto Ehara, Kimihiko Hyakumura : Initiatives for Promoting Social and Environmental Safeguards in REDD+

*¹ 森林総合研究所九州支所, *² 森林総合研究所, *³ 九州大学熱帯農学研究センター

かれていた留意事項をリスト化したものであるが、これにより REDD プラスの実施に当たって留意すべきことがより明確となった。

また、パラグラフ 71(d) では、途上国政府に対して、セーフガードが、いかに対処、尊重されたのかについて、情報提供するシステムの開発が要請された。更に、パラグラフ 72 では、途上国政府に対して、セーフガードに取り組むための国家戦略や行動計画の策定とその実施時には、先住民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することも要請された。

環境社会セーフガード

セーフガードの中でも、社会と環境に関するセーフガードは、特に注目され、様々な主体により活発な検討が行われており、総称して環境社会セーフガードと呼ばれている。

UNFCCC では、これらを特に定義をしてはいないが、社会セーフガードについては、通常は、表 1 のセーフガードリストに示されている、(c) 先住民や地域住民の知識や権利の尊重、(d) 先住民や地域住民などの利害関係者の十分で効果的な参加、(e) その他の社会的便益の増大、これらに加え、合意文書中に分散して記述されているジェンダーや弱者への配慮、持続的発展や貧困削減への貢献などが想定されている。

環境セーフガードについては、表 1 のセーフガードリストの (e) で示されている、REDD プラス活動が天然林や生物多様性の保護・保全と一貫性を保つこと、天然林や生態系サービスの保全、その他の環境的便益を促進・増大させることなどが想定されている。

環境社会セーフガードへの取組の重要性・効果

環境社会セーフガードへの取組については、UNFCCC 内でルール作りが進められているところだが、UNFCCC の枠外の自主的取組である世界銀行(世銀)の森林炭素パートナーシップ基金(FCPF)

事業や UN-REDD プログラム¹においても、既に環境社会セーフガードへの取組が必須事項とされている。また、国際世論の REDD プラスによる環境影響および社会影響への関心から、将来的に REDD プラスで生じるカーボンクレジット・オフセットの取引においても、環境社会セーフガードへの対応は必須条件となる可能性は高い。

環境社会セーフガードへの取組は、国際世論など周囲からの要請への対応というだけでなく、REDD プラス実施者にとっても、事業実施による環境保全や社会配慮への貢献といった相乗効果が期待できる。具体的には、カーボンクレジット・オフセットの永続性確保と確保量増大だけではなく、社会的紛争の解消による活動の円滑な実施、環境親和型事業として国内外からの投資の拡大などの効果²が期待出来る。

現時点では未確定なことが多いセーフガード

ただ、セーフガードとして、具体的にどのような内容についてどう取り組めばよいのかについては、国や地域によって状況が異なることもあり、UNFCCC の中では定められてはいない。2011 年末に開催された COP17 でも、「セーフガードの情報提供システムのガイダンス」(Decision 12/CP.17) が作成され、大まかな指針が示されたが²⁾、どのような内容を報告すべきかは明らかにされなかった³⁾。そのため、特に環境社会セーフガードについては、世銀や UN-REDD プログラム、NGO 等により、原則・基準・指標やガイドライン等の策定といった自主的な取組が続けられている。今後の議論動向を注視しつつ、当面はこうした自主的な取組を参考に個々の状況に応じて検討を進めていくことになる。

¹ 国連の 3 機関である FAO, UNDP, UNEP が運営する REDD プラスの技術的支援を目指すプログラム。

² 効果への着目は「手段」としてセーフガードを見る考え方であり、本来のセーフガードの趣旨(リスク回避とコ・ベネフィット増大)から外れないように留意する必要がある。

国際機関や NGO 等による環境社会セーフガード促進のための自主的取組

国際機関や NGO 等による、環境社会セーフガード促進のための原則・基準・指標やガイドライン等を策定する取組（イニシアチブ）は現在複数見られる。これらのイニシアチブには、国／準国³レベルの取組、つまり中央政府等が国全体／準国全体のセーフガードに関する戦略・制度を構築する作業を支援するためのものと、個々のプロジェクトレベルの取組、プロジェクト実施者がそのプロジェクトの中でセーフガードへの対応策を検討・実施する作業を支援するためのものがある。主要なものとして、国／準国レベルを支援対象とするものに3つのイニシアチブ⁴が、プロジェクトレベルを支援対象とするものにも3つのイニシアチブ⁵がある。以下、これら主要なイニシアチブの特徴を概観する。

①世界銀行による Strategic Environmental and Social Assessment (SESA)

世銀の SESA は、世銀の FCPF 事業において利用される国レベルでの支援のためのイニシアチブである。途上国政府が FCPF 事業へ応募するにあたって、国家 REDD プラス戦略の作成を支援し、その際に世銀が掲げるセーフガードポリシー⁴を遵守させることを目的としている。その特徴として、環境社会リスクの管理ツールとして、Environmental and Social Management Frameworks (ESMF) を伴っている。SESA は、環境社会リスクを検討・予測するためのガイドライン、ESMF はそのリスクへの対策を作成・実施するためのガイドラインと言える。ただ、SESA も ESMF も、大まかにどのような検討作業を行うべきかを示してはいるが、原則・基準・指標という具体的な形はとっていない。

②UN-REDD プログラムによる UN-REDD's So-

³準国 (Sub-National) の具体的スケールについては、県・州程度の広がりが見込まれて議論されることが多いが、正式には決まっていない。

⁴REDD プラス制度に係わり UNFCCC が定めたものとは別に、それ以前から世銀が独自に定めていたもので、森林分野に限らず全ての投資事業を対象とする。

cial and Environmental Principles and Criteria (SEPC)

SEPC は、UN-REDD プログラムによる国レベルでの支援のためのイニシアチブである。途上国政府が UN-REDD プログラムへ応募するにあたって、国家 REDD プラス・プログラム等の作成を支援し、その際に、国連の各種取り決めに遵守させることを目的としている。具体的には、7原則 25基準を設け、①の SESA よりも具体的な指針を提供している。③の REDD+ SES と比べると、社会面よりは環境面に関する記述が多い。SEPC の補助・参照ツールとして、Benefits and Risks Tool (BeRT) が提供されており、国家 REDD プラス・プログラムを作成していく際に役立つ、より具体的な検討事項や参考となる情報源が詳細に示されている。

③CCBA と CARE International 等による REDD+ Social & Environmental Standards (REDD+ SES)

REDD+ SES は、NGO・民間企業連合である CCBA (The Climate, Community & Biodiversity Alliance) と CARE International (NGO) 等が主導する、国／準国レベルでの支援のためのイニシアチブである。政府による REDD プラスに関するプログラムの設計、実施、評価を支援し、環境・社会に配慮した REDD プラスを広めることを目的としている。特徴としては、8原則 34基準と 98指標作成指針を設け、②の SEPC と比べると、環境面より社会面に関する記述が多い。政府以外にも地元住民や NGO などの利害関係者を集めて、議論を通じてボトムアップでセーフガードへの取組を検討する仕組みとなっている。補助・参照ツールとして、Guidelines on the interpretation and application of the REDD+ Social & Environmental Standards at country level が提供されている。

④CCBA による Climate, Community and Biodiversity Standards (CCBS)

CCBS は、CCBA が主導するプロジェクトレベルでの支援のためのイニシアチブである。個別プロジェクトの設計支援・認証を行い、温暖化対策、地

域社会への配慮，生物多様性保全のバランスのとれた活動を確保することを目的としている（対象プロジェクトのタイプは，森林保全と新規植林・再植林）。特徴としては，17基準78指標を設けている。2005年以降，のべ49プロジェクトが承認されている。補助・参照ツールとして，詳細な Social and Biodiversity Impact Assessment (SBIA) Manual が提供されている。

⑤ Ecologica Institute による Social Carbon Standard (SCS)

SCS は，Ecologica Institute (NGO) が主導するプロジェクトレベルでの支援のためのイニシアチブである。個別プロジェクトの設計支援・認証を目的としている（対象プロジェクトのタイプは，森林だけでなくエネルギー代替など計6分野）。環境面と社会面，とりわけ社会面に注力した認証制度である。特徴としては，5基準とその実施ガイダンスを示す。森林分野の場合，52の指標を設け，全指標について6段階で評価する仕組みとなっている。2008年以降，これまでブラジルを中心に40件以上を認証している。補助・参照ツールとして，Social Carbon Standard - Indicators for forest projects, Application Manual: SOCIALCARBON for Forest Projects, Guide for completing SOCIALCARBON Reports が提供されている。

⑥ Plan Vivo による Plan Vivo Standards

Plan Vivo Standards は，Plan Vivo (NGO) が主導するプロジェクトレベルでの支援のためのイニシアチブである。個別プロジェクトの設計支援・認証を目的としている（対象プロジェクトのタイプは，植林，アグロフォレストリー，森林修復，森林保全の4タイプ）。特徴としては，4テーマで14基準36指標を設けている。特に，地域住民の土地利用や小規模なプロジェクトに焦点をあてている。1994年から取組を開始し，17カ国で21件を認証してきた。補助・参照ツールとして，Basic eligibility checklist for an envisaged Plan Vivo project, The Plan Vivo Project Registration Process: Step-by-Step guide, The Plan Vivo Manual: Guidance for

Developing project 等が提供されている。

各イニシアチブの比較

これら6つのイニシアチブを比較すると（国／準国レベルの3つを比較した結果を表2に示す），まず対象とするセーフガードの範囲の違いとして，①の SESA と②の SEPC は，公的資金を融資する立場から「do no harm」（悪影響の回避・軽減）と，REDD プラス実施によるマイナス面の抑止に関心が高い。一方，③の REDD+ SES とプロジェクトレベルの3つのイニシアチブは NGO 等が主導ということもあり，「コ・ベネフィット」の促進と，REDD プラス実施によるプラス面の促進に熱心である。

また，事前のアセスメントにより予見されたりリスクへの対応として，①の SESA が，事業の開始前に対策案の作成を義務づけており，この面は他のイニシアチブと比べて積極的と言える。ただ SESA は，そうした対策を立てる際の具体的な指針・参考情報は提供しておらず，担当部局が関係機関との協議を繰り返して作り上げることを要請している。

具体的な指針・参考情報の提供については，①の SESA が検討すべき作業項目を示すのみという方針であるのに対し，他のイニシアチブは，細かな指針・情報源を示す方針となっている。SESA は，分析と様々な分野の担当者会合を繰り返すことを求め，それを通じて，政府内で問題処理・対処システムが構築されることを期待していると思われる。他のイニシアチブは，原則・基準・指標を提供するだけでなく，更にいくつかの補助・参照ツールを用意している。⑤の SCS は細かな指標と判定基準の解説があり，これを用いて認証作業を行う際には検証機関は判断が容易となっている（その反面，指標・解説を作る段階では作成能力を有する存在が求められる）。④の CCBS は，基準や指標の数が多く，様々な事項を網羅し，特にモニタリング，プロジェクト対象区域外への影響にも言及している。

現在，複数のイニシアチブが存在し，それぞれに特徴があり，存在意義がある。その一方で，複数の

表 2 国／準国レベルを対象とする3つのイニシアチブの比較

	世界銀行 SESA	UN-REDD SEPC	REDD+ SES
主導機関	世界銀行（国際機関）	UN-REDD プログラム（国際機関）	CCBA と CARE International(NGO等)
目的	<ul style="list-style-type: none"> ・途上国政府がFCPF 事業に応募する際に、国家 REDD 戦略を作成することを支援。 ・世銀のセーフガードポリシーの遵守。 	<ul style="list-style-type: none"> ・途上国政府がUN-REDD プログラムに応募する際に、国家 REDD プログラム・イニシアチブを作成することを支援。 ・国連の各種取り決めの遵守。 	<ul style="list-style-type: none"> ・途上国の政府による REDD プラス関連政策・施策の設計、実施、評価を支援。 ・セーフガードへのより良い対応を促進。
対象スケール	国レベル	国レベル	国／準国レベル
セーフガードの主な範囲	悪影響の回避	悪影響の回避	悪影響の回避 コ・ベネフィットの増大
情報提供方針	<ul style="list-style-type: none"> ・検討する事項、ガイドラインの提示（関係者内の討論を重ねることによるキャパシティビルディングを促す） 	<ul style="list-style-type: none"> ・原則・基準・指標＋補助・参照ツールの提示（細かな指針・情報源を示す） 	<ul style="list-style-type: none"> ・原則・基準・指標＋補助・参照ツールの提示（細かな指針・情報源を示す）
その他の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・予見されたリスクへの対応のための Environmental and Social Management Framework (ESMF) を持ち、対応方針の事前策定を義務化している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・REDD+ SES に比べると、社会面よりは環境面に関する記述が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・利害関係者による議論を通じてボトムアップでセーフガードへの取組を検討する。 ・SEPC に比べると環境面よりも社会面に関する記述が多い。

資料：各イニシアチブが公開しているの報告書等を参考に筆者作成

併存していることの弊害として、努力の重複、REDD プラス実施国政府等の負担増とその結果として一つ一つの項目に関する検討不足などの問題も指摘されている⁴⁾。すでに連携・調整への取組が、国／準国レベルを支援対象とする3つのイニシアチブの間では始まっている。特に世銀とUN-REDD プログラムは、それぞれのアプローチ（世銀：システム構築、UN-REDD プログラム：具体的な技術支援）が相互補完可能であるため、緊密な連絡が行われている。一方、プロジェクトレベルを支援対象とするイニシアチブについては、それぞれが重視する理念にずれがあり、そのためカバーしている内容も異なっており、連携・調整は容易ではないと考えられる。また、REDD プラスの制度は、UNFCCC の制度の下では、国単位で実施することとなっているため、セーフガードについても、先行的なプロジェクトでのセーフガードへの対応は将来的には国のセーフガード戦略・制度の中で位置づけられる必要がある。しかし、現状では、プロジェクトレベルを支援対象とするイニシアチブと国／準国レベルを支

援対象とするイニシアチブの間での連携・調整について殆ど議論が進んでおらず、今後の課題となっている。

【参考文献】 1) UNFCCC (2011) Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (FCCC/CP/2010/7/Add.1) 2) UNFCCC (2012) Decision 12/CP.17 Guidance on systems for providing information on how safeguards are addressed and respected and modalities relating to forest reference emission levels and forest reference levels as referred to in decision 1/CP.16 (FCCC/CP/2011/9/Add.2) 3) 川上豊幸 (2012) ダーバン会合での REDD+ の議論と今後の課題。海外の森林と林業 84 : 3-8. 4) Moss, N., Nussbaum, R. (2011) A Review of three REDD+ Safeguard Initiatives. FCPF and UN-REDD Programme. 5) Calmel, M., Martinet, A., Grondard, N., Dufour, T., Rageade, M., Fert-Devin, A. (2010) REDD+ at project scale: evaluation and development guide. ONF International.