

COP19を中心とする気候変動交渉の動向

佐 藤 雄 一

11月中旬のワルシャワ、会議初日の11日（月）は晴れやかな日差しが射し込んでいたが、その後の2週間は雲がかかり霧雨も見られた。

第19回目となる気候変動枠組条約締約国会議（COP19）が、ポーランドのワルシャワで、2013年11月11日から23日までの約2週間、予定されていた会期を1日延長し開催された。

会期中には、COP19のほか、第9回京都議定書締約国会合（CMP9）、2020年以降の枠組みを2015年に合意するための「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）」の第2回会合第3部、第39回「科学上及び技術上の助言に関する補助機関会合（SBSTA）」、第39回「実施に関する補助機関会合（SBI）」が開催され（図1）、締約国の代表団、条約事務局、国際機関、NGO等から八千名を超える関係者が参加した。日本政府からは石原環境大臣のほか、外務省、環境省、経済産業省、農林水産省、国土交通省、財務省、文部科学省から担当官や関係者が参加した。

会期の第1週では事務レベルの交渉、第2週では積み残された課題の交渉や閣僚等ハイレベルでの折衝が重ねられ、ADPの作業計画、気候資金、気候変動の悪影響に関する損失と被害（ロス＆ダメージ）など、森林関係でもREDDプラスの一連のパッケージなどが採択された。

1. COP19を巡る動き

京都議定書の第一約束期間（5年間）は2012年

Yuichi Sato : Climate Change Negotiation to and around COP19
林野庁 森林利用課 森林吸収源情報管理官室

に終了した。我が国は第一約束期間の削減目標である6%（1990年比）を達成見込みであり（8%を超える見込み）、その中でも森林によるCO₂の吸収（=森林吸収源）によるものは3.8%と、目標達成に大きく貢献した。

既に2013年から議定書の第二約束期間（8年間）に入っているが、米国（議定書を未批准）、カナダ（議定書から脱退）や、今や米国を抜き温室効果ガスの最大の排出国である中国には削減義務がなく、また我が国やロシア、ニュージーランドは第二約束期間には参加していないため、排出義務を負う国の排出量は、世界の15%程度に過ぎない。一方で、今世紀末の地球の平均気温を産業革命前に比較して2°C未満の上昇に抑えるために、第二約束期間の後の「2020年以降の国際的な枠組み」をどのようなものとして締約国間で合意していくかは極めて重要で、COP21（2015年）での合意を目指し、2012年からADPで議論が開始されている。

COP19では、すべての国が、自主的に、自国の貢献（削減目標）を定めるための準備を行い、COP21（2015年）より十分前に目標を示すことや、その際に提供する情報をCOP20（2014年）で特定することとする作業計画が合意された。そのための時間的余裕は2年しかなく、厳しい交渉が見込まれている。

COP19直前には、巨大台風30号による甚大な被害がフィリピンにもたらされ、気候変動の関連が議論を呼んだ。異常気象や海面上昇など、気候変動の

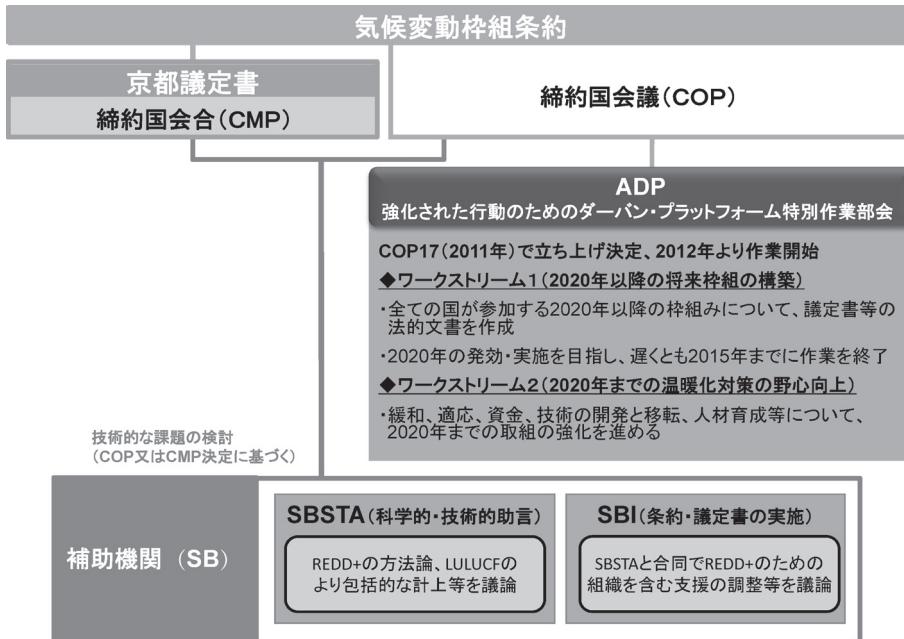


図 1 気候変動交渉の枠組み



写真 1 COP19 の開会式

悪影響に脆弱な国々での損失と被害（ロス＆ダメージ）への対応に対して、資金支援や技術支援等を強化する「ワルシャワ国際メカニズム」が設立された。

2. COP19 での森林関係の概要

森林関係では、REDD プラス（途上国の森林減

少・劣化に由来する排出の削減等）や第二約束期間での議定書インベントリのための共通報告様式の改訂について、深夜に及ぶ交渉が行われた。REDD プラスでは、カンクン合意（COP16）からの検討課題だった技術指針の作成が概ね完了し、また資金や支援の調整と組織についても一定の合意が得られた。先進国の森林吸収源の取り扱いについては、第二約束期間に対応するガイダンスの採択、報告様式の改訂等の実務的な成果が得られた。

(1) REDD プラス

REDD プラス（以下、REDD+）は、気候変動交渉の中でも高い関心を集めている。COP16（2010 年、カンクン）で REDD+ の森林減少や劣化からの排出削減、森林による炭素蓄積の保全や強化などの 5 つの活動対象や、国家戦略やセーフガードなどの 4 つの途上国が取り組むべき要素など、基本的な事項が合意され、それから 3 年間、議論が行われてきた。COP19 ではこれらの指針等が合意され、REDD+ の本格実施に向けたステップが進んだ（図 3）。

SBSTA の技術的な議題では、「国家森林モニタ

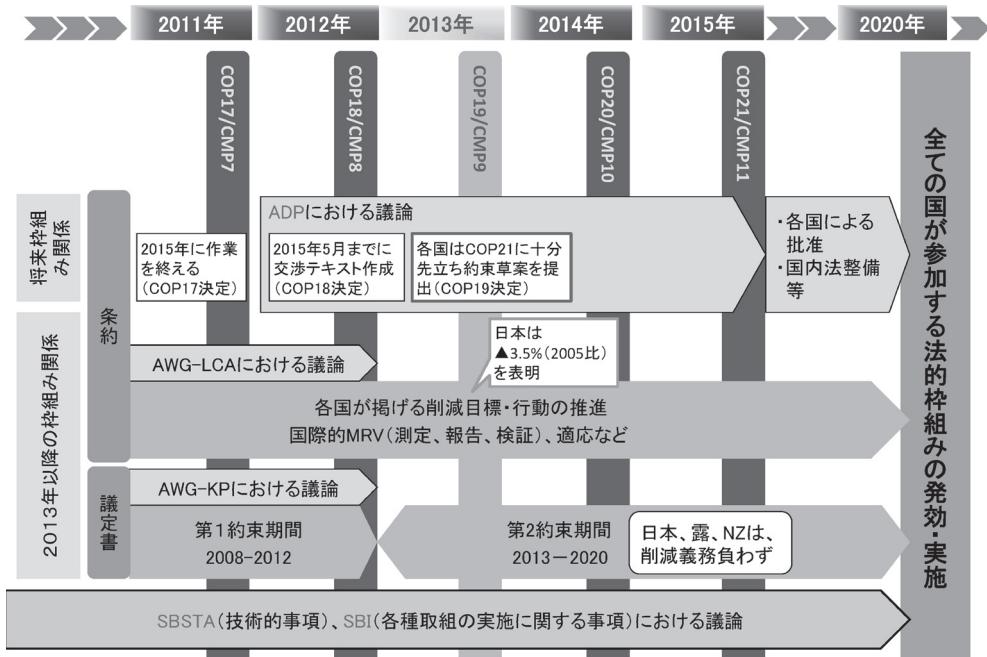


図 2 特別作業部会等における議論の流れ

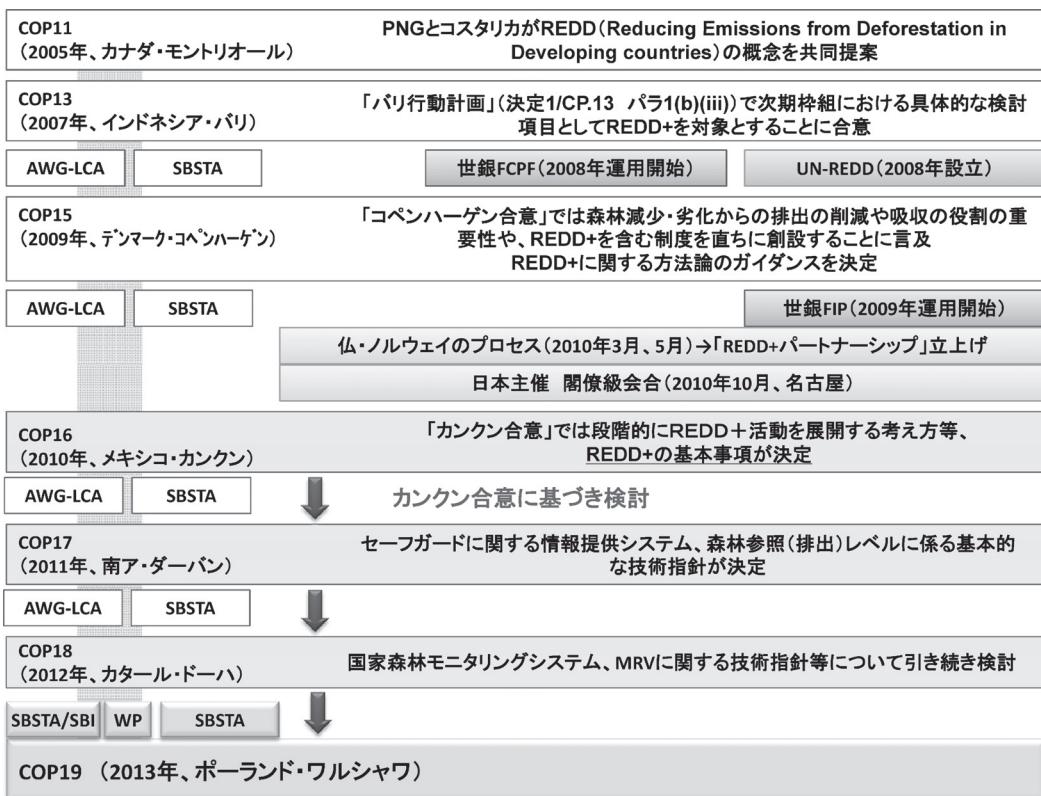


図 3 REDD プラスに係る議論の経緯

リングシステム」、「セーフガードの情報提出の時期・頻度」、「ドライバー（森林減少・劣化の原因）への対処」の3つの課題についてCOP19に送る決定文書案が6月のSBSTA38で作成されており、COP19と同時開催されたSBSTA39では「森林参照（排出）レベルの技術評価」、「MRV（測定・報告・検証）」の2つの決定文書案が作成、合わせて5つの決定文書がCOP19で合意された。

国家森林モニタリングシステムでは、IPCCの最新のガイダンスに従い、透明性と継時的一貫性を保ち、MRVにふさわしい情報を提供すること等のモダリティ、森林参照（排出）レベルの技術評価では、評価内容や評価チームの構成、手順等についてのガイドライン、MRVについてはデータの透明・一貫性等のモダリティや情報提出の手順、指針等、ドライバーへの対処についてはドライバー（原因）を減らす対策の奨励等、セーフガードの情報については、REDD+の活動の実施を通じて、セーフガードがどう取り組まれ、配慮されたかの情報を国別報告書等により提出すること等が整理された。

SBSTAとSBIの合同の技術・運営的な議題である「支援の調整と組織」では、REDD+に関する途上国での一元的な窓口の設置、関係国・機関で情報共有や支援調整機能を議論する自主的会合の開催等について整理された。COPの横断的な議題である「資金」では、REDD+活動による「結果に

基づく資金提供」の条件を整理し、気候基金（GCF）等にREDD+活動への資金提供を奨励すると共に、条約事務局のウェブプラットフォーム上に「情報ハブ」を設け、関連情報を公開すること等について整理された。

これらにより、全体で7つの文書が決定され、一連の決定は「REDDプラスのためのワルシャワ枠組（the Warsaw Framework for REDD Plus）」と称するパッケージ合意とされた。

今後、「非市場アプローチ」や「非炭素便益」、資金に関する決定を受けた「情報ハブ」の検討、支援調整の決定を受けた「自主的会合」などが、COP20に向けて課題になっている。REDD+は、国連のUN-REDD、世界銀行のFCPF、二国間協力や民間セクターの活動を通じ、多くの国では準備段階の取組みが、また一部の国では実証活動が開始されている。今回、技術指針が合意されると共に、情報ハブによる情報公開にも取り組むこととされたことで、各国での取組が加速されることを期待したい。なお、REDD+活動の実施のあらゆる場面で、セーフガードに関する情報提供が重視されている点にも留意したい。

REDD+とは異なるが、同じく途上国の森林にかかる課題である植林CDMでは、対象を植林（新規植林・再植林）から拡大すること（提案例：Silvopasture, Agroforestry）が継続検討されることになった。

(2) 森林等吸収源

森林等吸収源関係では、議定書の第二約束期間に対応するガイダンスの採択や、条約や議定書のインベントリの共通報告様式の改訂、「土地セクター及び森林」についてのハイレベルによる意見交換のパネルなどが行われた（写真3）。

「土地利用、土地利用変化及び林業」（以下、「LULUCF」）の分野では、議定書の第二約束期間に参加しない国（日本など）も含めてすべての先進国が、毎年LULUCFの議定書に基づく吸収・排出量をインベントリ報告書で報告することとされている（CMP8の決定）。



写真 2 REDD+に関する交渉官級の会合



写真3 土地セクター及び森林にかかるハイレベルパネル

特に、第二約束期間からは、新たな炭素プールとしての「伐採木材製品(Harvested Wood Products)」(以下、HWP)、大規模な自然災害による排出の計上を除外してもよい「自然攪乱(Natural Disturbance)」、新たに選択可能となった活動である「湿地の排水と再灌水」など新項目が加わった。各国の算定方法による記入に支障を生じさせないと共に、各国間のデータを比較可能な形で計上・報告するための共通報告様式の改訂作業は、森林等吸収源が関係する様式の数は議定書で24種、条約でも10種程度になり、集中的な作業が行われた。今回改訂された表を用いた第二約束期間の初年(2013年)の報告は2015年4月までに条約事務局に提出することとされている。

先に触れたように「2020年以降の国際的な枠組み」をCOP21(2015年)で合意するための交渉が行われているが、LULUCFの分野では、吸収源の「より包括的な(more comprehensive)計上」が将来の課題として挙げられている。第二約束期間では、森林経営の計上の義務化、HWP、湿地の排水と再灌水の追加により、第一約束期間に比べると包括的になったが、さらに全ての土地利用・活動からの吸収・排出量の計上について今後検討されることとなっている。



写真4 COP19の会場前で

一方、会期中には、フィンランドとインドネシアの両環境大臣を共同議長とし、「土地セクター及び森林にかかるハイレベルパネル」が約65ヶ国から閣僚・代表団首席代表等の参加により開催された。2020年以降の枠組みにおける土地セクターの潜在的役割について意見交換が行われ、森林などの土地セクターは気候変動の局面で非常に重要であり、そのポテンシャルを發揮させ、全ての国に適用される2020年以降の将来枠組の不可欠な要素とすべきとする共同議長非公式サマリーがCOP議長、ADP議

長に報告された。

3. 終わりに

私は、ハイレベルパネルのサマリーは重要なメッセージと考えている。

森林は、気候変動の緩和にとって重要であり、また特有の性格をもっている。

森林減少・劣化からの排出は、世界の人為的な全排出量の約2割をも占める。様々な課題はあるものの、排出削減ポテンシャルは高い。

気候変動対策は基本的に先進国の取組を対象としてきたが、REDD+は、途上国の森林を対象とし、途上国と協働するという特有の取組である。

また、REDD+を通じて、途上国が森林減少・劣化対策により積極的に取り組むことができれば、持

続可能な森林経営の推進の面からも大変好ましい。

最新のIPCCの報告：第5次評価報告書・第1作業部会の政策決定者向け要約（2013年9月）では、大気中の二酸化炭素濃度が前例のない水準まで増加してしまった原因として、化石燃料の燃焼の次に、森林減少等の土地利用の変化を挙げている。そして、温室効果ガスの排出が今直ちに停止できたとしても、既に濃度が高まっているため、影響は何世紀にもわたって持続するだろうとしている。しかしながら、森林は、このように大気中に既に放出されてしまった二酸化炭素を吸収・固定できるという特性を持っている。

森林の特性を生かし、気候変動緩和のための合意や対策を推進していきたい。