

吸収源・REDD等の森林に関連するルール作りについて森林NGOの視点 2009年6月

2013年以降の次期枠組みにおける気候変動枠組み条約締約国の温室効果ガス削減手段には、先進国での森林等吸収源に加え、途上国における森林減少・劣化の防止による排出削減対策（REDD）を用いる方向で検討されています。

京都議定書の第一約束期間での先進国の削減目標交渉では、先に数値目標を設定し、その後その数値を達成するため、土地利用・土地利用変化と林業分野（LULUCF）の利用や計測に関するルール（以下、吸収源ルール）を交渉で決めたため、目標数値を簡単に達成できるようなルール作りが行われました。結果、過大な吸収量利用が認められ、一部の国の吸収量利用の上限が高く設定されたことで他のセクターの削減目標設定が緩くなったケースや、実際に大規模な森林減少・劣化による排出量を京都議定書の下で報告せず、目標数値に反映しなくてもよいケースが生まれました。

吸収源ルールは設定次第では、①本来行うべき化石燃料由来のGHG排出削減を行わずに、目標値が達成されることになりかねません。また、②森林の炭素固定能力のみが評価される結果、自然生態系の人工林への転換や地元コミュニティの共有林へのアクセスが制限されることが懸念されます。

GHG削減のための国際ルールが真に気候変動の防止に寄与し、森林に悪影響を与えないため、国際環境NGO FoE Japan、熱帯林行動ネットワーク（JATAN）は以下のような点に留意する必要があると考えます。

化石燃料由来の排出削減努力を緩めない吸収源・REDDルールを

厳格な吸収源ルールの必要性

- 第二約束期間の化石燃料由来の排出削減目標は、新しい吸収源ルールが生み出す吸収・排出量に影響されることなく、科学に基づいて設定されなければなりません。吸収源による炭素の固定は、植物が生長するにつれ小さくなりいずれ飽和することから一時しのぎの措置でしかなく、固定された炭素は森林火災や森林伐採によって再び大気に放出される可能性があることなどから、気候変動を緩和するためには、化石燃料の利用を削減することでGHG排出を削減することが本質的に求められています。このため、吸収源による炭素の除去量を削減量として国別排出削減目標に組み込む際は、国別の排出削減目標のレベルをその吸収量分だけ引き上げるなど、本来的の化石燃料由来の削減努力を緩めないルールが必要です¹。そのための吸収源ルールは化石燃料由来の排出削減目標より先に決めるべきです。
- 現在の交渉では、09年4月の交渉会議でEUが提案した、国情に合わせて各国が吸収源活動の吸収・排出削減量の目標値“Bar”を設定し、そこからの吸収量や排出削減量を評価し、目標達成に利用できるという仕組みが注目されています。しかし、このBar提案には、ある国では自国の裁量で目標吸収量を低く設定することによって、削減目標に用いることのできる吸収量を大量に生み出したり、またある国では排出抑制の目標値を故意に小さくして大量の排出が削減抑制の対象外となり得るなどの「抜け穴」となるリスクがあります。よって、このような各国に都合の良い方法ではなく、各国の吸収・排出量を厳格に計上するルールが必要です。

¹ 日本が次期枠組みで数値目標を設定する場合には、化石燃料由来の国内削減目標として、1990年比でマイナス30%程度を掲げる必要があり、日本の森林管理等による吸収量をその中を含むべきではありません。この吸収量分を日本の削減目標に組み込む場合は30%に上乘せされる形であるべきです。

REDD クレジットへの懸念

- 先進国が国内削減目標を達成する際に、REDD クレジットを海外から購入することにより国内の化石燃料由来の排出削減の努力を緩める形で利用することは適切ではありません。これは本来的に削減を進めるべき化石燃料由来の GHG 削減を、REDD という不確実性の高いクレジットによって相殺することを意味します。すなわち、REDD クレジットを大量に購入することによるオフセットでは、国内の化石燃料由来の排出削減が停滞し、結果的に地球全体の温度上昇を 2 度未満に抑えることのできる実質的な排出削減量に到達しない可能性が高まります。先進国は次期枠組みにおいて化石燃料由来の温室効果ガスのより高い排出削減目標を設定することが必要とされています。一方で途上国における森林減少・劣化により排出される温室効果ガスを削減する必要があります。この化石燃料利用の削減と森林減少・劣化の抑制を同時並行的に行うことが不可欠です。

森林生態系が人工林や農園などへ転換されることを促進しない吸収源・REDD ルールを

森林定義の改善

- 現在京都議定書で用いられている森林定義は、人工林を天然林と分離していないため生物多様性の価値が軽視されています。また、京都議定書では「森林減少」による排出を計上することは義務化されていますが、“一時的に”ストックが減少している森林がいずれ再生すると予測されればその森林減少は「森林減少」として登録されないルールになっています。このため、実質的に森林生態系が著しく破壊され、森林劣化や森林減少による排出があるにもかかわらず、“一時的”が拡大解釈されて「森林減少」とされずにその大きな排出量が京都議定書の下で計上されていない事例があります。
- 次期枠組みには REDD 事業も含まれます。今後は先進国だけでなく途上国の森林生態系保護にも寄与するような吸収源と REDD の森林定義を議論していく必要があります。こうした途上国の森林も含めた多様な森林生態系を維持するためには、今後森林の定義は少なくとも原生林、林業・森林利用の対象となっている天然林、人工林と細分化し、天然林の択伐や皆伐によって生じる炭素蓄積量の変化を計上するために「森林劣化」という定義をもうける必要があります。こうしてそれぞれの森林定義に当てはまる森林の増減を見ることで、それぞれのカテゴリーにおける劣化や減少を森林減少として計上します。これにより生物多様性の豊かな熱帯雨林・原生林が劣化したり、他用途へ転換されるリスクが軽減されると考えます。

森林伐採による排出の厳格な計上

- 第一約束期間における吸収源ルールでは、先進国の森林経営活動による吸収・排出の計上は任意計上になっています。任意計上では、森林経営活動がネットで吸収になりそうな締約国は選択し、逆にネットで排出になりそうな締約国は選択しないという自国の都合に合わせた選択を可能にしています。森林経営が選択されない場合、「森林減少」とみなされる場合以外は森林にどれほどの劣化があってもそれは報告・計上の対象となりません。事実、木材や紙やチップ生産のための森林伐採が大量のネットの排出源になっているにもかかわらず、排出削減対象に含まれない事態が起こっています²。
- 次期枠組みにおける吸収源ルールではすべての国の択伐や皆伐など伐採による排出がすべて確実に計

² 森林火災などの非人為的要因による排出は特例措置（火災前の状態に戻るまで計上を凍結するなど）の適用が考えられます。

上される仕組みでなければなりません。また次期枠組みでは途上国における森林経営についても REDD 事業の下で対象となります。泥炭湿地林の破壊による GHG の排出などの実情も視野に入れ、いかなる森林施業からの排出も計上から免れることのないようなルールを設けることが重要です。

REDD-plus について

- REDD-plus の plus とはバリ行動計画において規定されている「森林保全」、「森林の持続的経営」、「森林の炭素ストックの強化」の 3 点の行動を途上国で実施することをさします。「森林の炭素ストックの強化」とは植林事業を行うことにより炭素ストックを増やす活動が含まれます。次期枠組みにおける REDD には、森林減少・劣化対策と植林事業を同じ枠組みで同等に扱うべきであるという提案が途上国から挙がっています。この提案は森林減少・劣化による炭素排出を、植林事業を行うことにより抑制・相殺できるとみなす余地を生み出します。森林減少・劣化を防止する REDD の本来の目的を維持するため、植林事業は REDD と同じ枠組みの中で同等に扱われるべきではありません。
- 現在、途上国においては、天然林を皆伐しパーム油や大豆生産のためのプランテーション（農園事業）、そして木材、ゴム、紙パルプ、チップ生産のための人工林（植林事業）が拡大しており、生物多様性の劣化や生態系の破壊、またこれによる先住民族や地域コミュニティの生活の糧が失われる事態が起こっています。REDD-plus が導入された場合、人工林などへの転換により天然林が皆伐されるにもかかわらず、森林は減少していないことからクレジットが発生し、その需要によって、このような事態が加速することが懸念されます。REDD-plus が、このような事態を加速させる要因となることは容認できません。

持続可能な森林経営を後押しする吸収源・REDD ルールを

- そもそも森林減少・劣化を止めるためには、木材製品、商品作物(紙パルプ、パーム油、ゴム、大豆等)、鉱物資源などの大規模な森林伐採や土地利用転換を伴う事業と、それを後押しする主に先進国側の莫大な需要圧力をコントロールする必要があります。そのためには可能な限り生産者の顔が見える木材製品の地産地消型へ社会構造を移行させていくべきです。
- また、途上国における森林関連法の施行を改善や森林ガバナンスの質の向上のための支援を行い、乱開発や違法伐採に関わる貿易や投資を適切に規制する国際的な制度を設けるべきです。
- 「森林生態系や生物多様性、また森林に依存する人々に極力影響を与えない真に持続可能な木材・林産物生産を実現する」という目標を掲げ、生物多様性条約や先住民族の権利に関する国際連合宣言、原住民及び種族民条約（第 169 号）等を包括した吸収源・REDD のルール作りを気候変動枠組み条約においても進めていかなければなりません。REDD には少なくとも保護価値の高い森林（HCVF）の優先的保護や先住民族や地域住民の権利の保障を盛り込んだセーフガードを取り入れることが必要です。

【お問い合わせ先】

国際環境 NGO FoE Japan

Tel:03-6907-7217 Fax:03-6907-7219 e-mail: info@foejapan.org

熱帯林行動ネットワーク (JATAN)

Tel:03-5269-5097 e-mail: jatan@jca.apc.org