

セーフガードの観点からの今後の取り組み
岡部 貴美子（森林総合研究所）



今日はダニに比べると大変大きな話題で大変なのだが、「セーフガードの観点から今後の取り組み」というタイトルで、地域と民間参画の二つをキーワードにしながら議論を進めていきたい。

REDD+活動におけるセーフガードに関する議論の概要

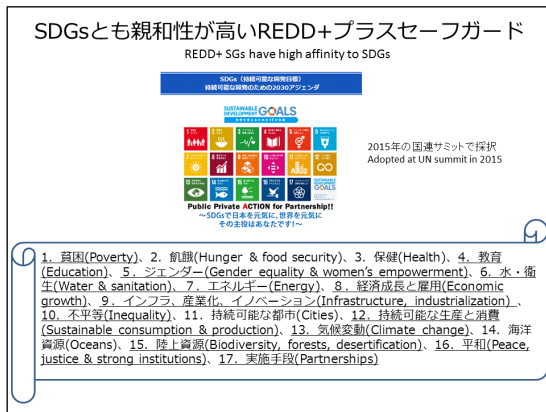
REDD+活動におけるセーフガードに関連する議論の概要 Discussions related to safeguards in REDD+ activities	
UNFCCCにおけるREDD+とSGの議論	UNFCCC以外のSGに関する議論
1972	国際連合人間環境会議「人間環境宣言」 Human Environment Declaration
1992 (気候変動枠組条約UNFCCC)	(生物多様性条約CBD)
2005 COP11 途上国の森林減少・劣化の抑制によって排出削減を図る仕組みの提案 proposal of REDD-like mechanism	
2007 COP13 地域社会や先住民族社会への配慮、コベネフィットの認識 Recognizing co-benefits, communities and indigenous peoples	
2010 COP16 カンクン合意（7つのSG項目）セーフガード情報提供システム Cancun agreements & SIS	・CBDにおいてREDD+の社会、環境に対するリスクとコベネフィットに関するワークショップ Workshop on risks and co-benefits of REDD ・愛知目標、名古屋議定書（ABS）
2013 COP19 SGの報告頻度（支払い要件であることの確認） Warsaw agreements	
2015	持続可能な開発のための2030アジェンダ（SDGs）

既によくご存じのこととは思いますが、簡単におさらいをさせていただく。国際連合枠組条約（UNFCCC）では、COPにおいてREDD+とセーフガードに関する議論がなされてきた。また、UNFCCC以外にも、セーフガードに関連する国際的な議論としては、国連の人間環境会議が最初のものであったとしばしばいわれる。また、REDD+に関しては、UNFCCCでさまざまなアグリーメントがなされているが、生物多様性条約でもREDD+に対して大変大きな興味・関心を示して、例えばカンクン合意で七つのセーフガードが合意された2010年には、生物多様性条約においても、社会や環境に対するリスク、コベネフィットに関するワークショップなどを開催して、セーフガードに関する議論を取りまとめている。

非常に大きなところでは、2013年のCOP19で、ワルシャワ・フレームワークでセーフガードへの配慮・対処は支払いの要件になるということが確認され、その頻度についても合意がな

Session 2

されている。2015 年には持続可能な開発のための 2030 アジェンダ（SDGs）との関係性についても議論されるようになってきた。



SDGs は開発に対する目標ではあるが、ここ 1～2 年、日本の民間企業などの方々の関心も高まってきた。研究の場面においても、REDD+および REDD+セーフガードとは大変親和性が高いという分析結果が示されている。

本日の講演の概要



こういう背景から、本日、私は UNFCCC における REDD+セーフガードを七つお示しした後には、REDD+活動の実施レベルとセーフガードについて議論したい。実施レベルというのは、今日は「地域と民間参画」というキーワードを使うので、さまざまな実施レベル、もちろん国レベル、サブナショナルレベルもあるが、それよりやや小さいレベルが入ってくるとお考えいただければと思う。そして、REDD+活動を行う民間事業者に対してどのような支援が必要であるか。私も森林総研はその他の機関と共同して、ガイドブックやチェックリストの作成をしてきたので、こちらのご紹介を簡単にさせていただく。そして最後に、セーフガードと SDGs についてまた簡単な議論を付け加えさせていただきたい。

UNFCCC におけるセーフガード

UNFCCCにおけるセーフガード ーカンクン合意の7つの項目ー Safeguards of Cancun Agreements 2010 COP16		
項目	内容	分類
(a)	国家森林プログラムや関連する国際条約を補完し、または一貫性を保った活動 These actions complement or are consistent with the objectives of national forest programmes and relevant international conventions and agreements.	森林ガバナンス Forest governance
(b)	実施国の法令および主権を踏まえた、透明かつ効果的な国家森林ガバナンス構造 Transparent and effective national forest governance structures, taking into account national legislation and country laws.	森林ガバナンス Forest governance
(c)	関連する国際的な義務、各国の事情や法制度を踏まえ、UNDRIP（先住民族の権利に関する国連宣言）を国連総会が採択したことに留意した、先住民族や地域社会の人々の知識や権利の尊重 Respect for the knowledge and rights of indigenous peoples and members of local communities, by taking into account relevant international obligations, national circumstances and laws, and noting that the United Nations General Assembly has adopted the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.	社会 Social
(d)	本決定の第70条および72条に参照される活動における、関連するステークホルダー、特に先住民族や地域社会の人々の全面的で効果的な参加 The full and effective participation of relevant stakeholders, in particular indigenous peoples and local communities, in the actions referred to in paragraphs 70 and 72 of this decision.	社会 Social
(e)	天然林の保全および生物多様性保全と一貫性を保ち、天然林を転換せず、天然林およ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行動 That actions are consistent with the conservation of natural forests and ecosystem services, ensuring that the actions referred to in paragraph 70 of this decision are not used for the conversion of natural forests, but are instead used to improve the FOC/POD/MAA 1.27 protection and conservation of natural forests and their ecosystem services, and to enhance other social and environmental benefits.	環境・社会 Environmental & social
(f)	反転リスクに対処する活動 Actions to address the risks of reversal.	気候 Climate
(g)	排出の移転を抑制する活動 Actions to reduce displacement of emissions.	気候 Climate

カンクン合意のセーフガードと呼ばれる七つの項目は以下のとおりである（森林総合研究所および森林保全セーフガード確立事業コンソーシアムで訳したもの）。

- (a) 国家森林プログラムや関連する国際条約を補完し、または一貫性を保った活動。
- (b) 実施国の法令および主権を踏まえた、透明かつ効果的な国家森林ガバナンス構造。
- (c) 関連する国際的な義務、各国の事情や法制度を踏まえ、UNDRIP（先住民族の権利に関する国連宣言）を国連総会が採択したことに留意した、先住民族や地域社会の人々の知識や権利の尊重。
- (d) 本決定の第 70 条および 72 条に参照される活動における、関連するステークホルダー、特に先住民族や地域社会の人々の全面的で効果的な参加。
- (e) 天然林の保全および生物多様性保全と一貫性を保ち、天然林を転換せず、天然林およ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行動。
- (f) 反転リスクに対処する活動。
- (g) 排出の移転を抑制する活動。

UNFCCCにおけるセーフガード ー関連するガイドライン等との比較ー Guidelines, standards and P, C&Is							
カンクン合意のSGは、異なる国際機関（イニシアティブ等）が開発援助、環境保全などを目的に設定したスタンダードや、基準指標、ガイドラインなどにおおむね一致している。Major ones cover SGs of UNFCCC							
UNFCCC	UN-REDD SEPC	WB SESA, etc	CCBS (by CBA)	CBD	UNDRIP FPIC	FRA	FLGET
(a)	✓	✓	✓		✓	✓	✓
(b)	✓	✓	✓			✓	✓
(c)	✓	✓	✓		✓		✓
(d)	✓	✓	✓	✓	✓		✓
(e)	✓	✓	✓	✓		✓	✓
(f)	✓	✓	✓	✓		✓	✓
(g)	✓	✓	✓			✓	

* Boyle and Murphy 2012、FCPF 2013 等を改変

SEPC: Social and Environmental Principles and Criteria, WB: World Bank, SESA: Strategic Environmental and Social Assessment, CCBA: Climate, Community & Biodiversity Alliance, FPIC: Free Prior Informed Consent, FRA: Forest resource assessment, FLGET: Forest Law Enforcement, Governance and Trade

カンクン合意におけるセーフガードだが、実施レベルでどのような対応を行っていくべきか、七つの項目が合意されて以降、分析されるようになった。それに当たって、既存の関連するようなガイドラインやスタンダードにはどんなものがあり、それらとカンクン合意のセーフガー

Session 2

ドとの関係性はどのようなものであるかという分析もなされてきた。例えば、これは 2017 年に森林炭素パートナーシップ基金（FCPF）が主体となって分析した結果をお示ししたもので、一番左側が UNFCCC のカンクン合意のセーフガードになっている。Climate, Community and Biodiversity Alliance¹（CCBA）のスタンダードである The Climate, Community and Biodiversity Standards（CCBS）、世界銀行のポリシーなどは非常に親和性が高く、カンクン合意のセーフガード全てを網羅できるということが分かってきた。

REDD+活動の実施レベルとセーフガード

REDD+活動の実施レベルとセーフガード
ー共通項目の多いガイドライン等との比較ー
Characteristics of SGs by UNFCCC, policies of WB and CCBS

- ・ 目的: **カンクン合意**や世銀のポリシーは“**リスクへの対処**”だが、CCBA(The Climate, Community and Biodiversity Alliance)のスタンダードは気候変動・社会福祉・生物多様性保全を3本の柱とする
Objectives: addressing risks by UNFCCC & WB, focusing all of CC, well-being and BD by CCBS
- ・ レベル: **カンクン合意**のSGへの対処は実施レベルの義務は明示されず、**国レベル**で報告するが、世銀のポリシーやCCBSは実施レベルに（も）対応する
levels: national by UNFCCC; both national and implementation levels by WB & CCBS
- ・ SG対処への支援: 世銀やCCBAはガイドラインの設定や、ガイダンス、ツールの開発などを行っているが、**カンクン合意**のSGには（ツール開発などの支援はあるが）**「更なるガイダンス」**はない
Further supports: no further guidance by UNFCCC; standards/guidelines/tools by WB & CCBS



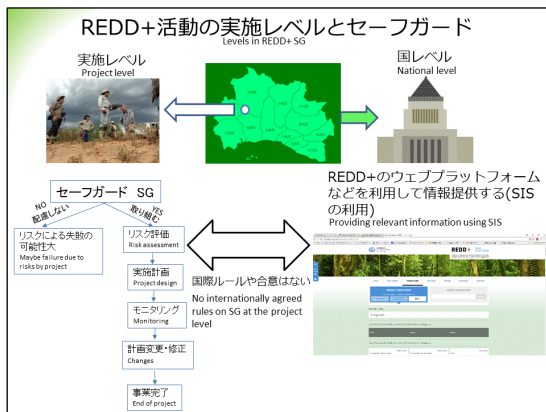
そこで、REDD+活動の実施レベル、何をすべきかをより考えていくために、共通項目の多いポリシーとスタンダードと、カンクン合意のセーフガードとの比較を行ってみた。

まず目的だが、カンクン合意や世銀のポリシーはそもそもがリスクへの対処が大きな目的となっている。これに対して CCBS は、気候変動や社会福祉、生物多様性保全を 3 本の大きな柱として取り扱っていることが明確になってきた。

また、レベル、あるいはスケールという考え方をしていただいた方が分かりやすいかもしれないが、カンクン合意のセーフガードでは実施レベル、例えばナショナルレベルよりも小さなレベルで実施された場合の対処の義務などについては明示されていないが、国レベルで報告することが合意されている。これに対して世銀のポリシーや CCBS などでは実施レベルにも対応できるような項目になっている。

そして、セーフガード対処への支援に関しては、世銀のポリシーや CCBS では、ガイドラインの設定、ガイダンスの発行、支援ツールなどの開発が盛んに行われてきた。一方でカンクン合意のセーフガードに対しては、ツールの開発などの支援は行われているが、さらなるガイダンスはないということで国際的に合意されている。

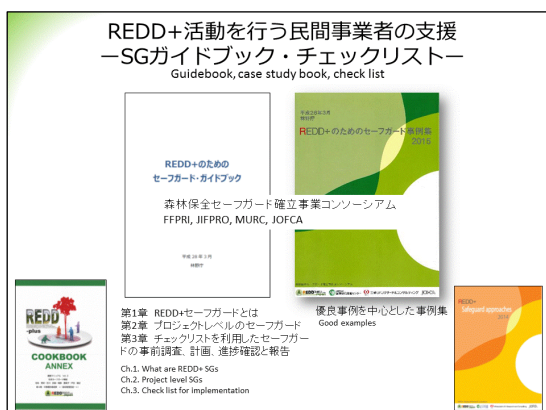
¹ <http://www.climate-standards.org/>



さて、そこで REDD+活動を行う場合、例えば日本の民間事業者がセーフガードを行う場合、どのようにこのセーフガードの実施を考えていくべきか、ここで図に示してみた。国レベルで REDD+のポリシーや戦略を策定している国では、REDD+活動に当たってウェブプラットフォームなどを利用して情報提供をすることが決まっている。そして、例えば原則や基準や指標を既に準備している国々がたくさんある。では、実施レベルでは何をすべきかについては、国によってはデザインしているところもあるが、必ずしもそうはなっていない。

では、実施レベルでセーフガードをやらなければいけないのか、それともやらなくてもいいのか、このことについて国際社会の議論としては決まったものがあるわけではないが、例えば、セーフガードに全く対処しないで REDD+活動を行った場合、恐らくリスクの管理ができないこととイコールになるので、さまざまな問題が浮上ってきて、活動そのものが不成功になる可能性が高いのではないかと懸念される。そこでセーフガードに取り組むとすると、まずリスク評価を行い、実施計画を立て、そしてそれをモニタリングし、問題があれば計画の変更や修正を行っていく。そして、最終的に事業を完了する場合は報告書を作成するということになる。国レベルでは、セーフガード情報提供システムを使って情報を提供することになっているが、実施レベルでは、これをどのように報告するのか、国に対して報告するのか、あるいは国際社会に対して報告するのかということに関しても、フレームを用意している国もあれば、まだ準備ができていない国があるのも現状である。

REDD+活動を行う民間事業者の支援



Session 2

そこで私どもは、2013 年から 2015 年まで、森林総合研究所の他に国際緑化推進センター² (JIFPRO)、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング³ (MURC)、海外林業コンサルタンツ協会⁴ (JOFCA) の 3 機関と共同してコンソーシアムを設立し、森林保全セーフガード確立事業を実施してきた。その中で民間事業者の支援を目的として、『REDD+のためのセーフガード・ガイドブック⁵』を取りまとめ、出版した。その内容だが、REDD+セーフガードとはどういうものなのか、先ほど私がお話ししたようなことを取りまとめ、またプロジェクトレベルのセーフガードはどのように考えるべきかというガイダンスも行っている。そして、チェックリストを作成し、これを利用したセーフガードの事前の調査、計画、進捗状況の確認と報告の仕方についても取りまとめている。こちらのガイドブックは REDD センターのウェブサイトからダウンロードできるので、こちらをご覧ください。また、どのようなことを実施すべきかに関しては、優良事例、先行事例を参考にするのも大変有意義と考えているので、優良事例を中心とした事例集を発行している。その一部は英語版になっている。また、こちらのガイドブックはそれなりに厚みがあるが、こちらをもう少し小さなコンパクトな形にした REDD+ Cookbook Annex⁶も発行している。

REDD+活動を行う民間事業者の支援 —SGチェックリスト—		
SG check list for private companies implementing REDD+ • JCM REDD+活動を行う民間事業者による利用を想定・アップデート JCM REDD+ • カンクン合意およびJCM REDD+のガイドライン(案)に準拠 Based on the Cancun agreements & JCM guidelines • プロジェクト計画(Implementation Plan)の内容確認に用いる		
大項目	中項目	概要
1. 条約及び制度の把握	国際条約、国家森林プログラム、土地利用計画、国内法及び制度	法制度を確認し、それらとのギャップがないよう、また推進に寄与することを目指す。
2. プロジェクトガバナンス	関連機関や団体等とのかわり、事業実施主体の責任、違法行為およびその他の不正行為への対応、苦情処理と紛争への対応、情報公開、雇用機会と労働環境	関連機関との役割分担を明確にし、不正行為がなく、また苦情に適切に対応する仕組みを目指す。適切に情報公開を行い、透明性、公平性を担保する。
3. 先住民族や地域社会の人々、ステークホルダーの知識・権利の尊重と参加	先住民族や地域社会の人々の知識と権利の尊重、ステークホルダーの全面的で効果的な参加、キャパシティビルディング	関連するすべての人々の知識や土地利用などの権利が損なわれることのないよう、また不参加を言も意思決定ができるよう努め、キャパシティビルディングにも配慮する。
4. 生物多様性への配慮	生物多様性および生態系サービスの保全、社会・環境便益の増進	天然資源保全及び森林以外の生物多様性保全に配慮し、かつ社会・環境便益の増進を目指す。
5. 非持続性と排出移転への対策	—	非持続性や排出移転のリスクを特定し、防止及び解決に努める。
6. モニタリング	—	効果的なリスクへの対応(SGへの対応)が実施されていることを確認し、結果を適切に公開する。

チェックリストは計画の段階、実施をしている途中でも使えるような形にしている。セーフガードとして何に注目しながら進めていくべきか、計画を立てるべきかについて、大項目である「条約及び制度の把握」「プロジェクトガバナンス」「先住民族や地域社会の人々、ステークホルダーの知識・権利の尊重と参加」「生物多様性への配慮」「非持続性と排出移転への対策」「モニタリング」と、それぞれチェックすべき項目をリストアップしている。先ほど示したガイドブックの中にチェックリストが挟み込まれている。JCM-REDD+がだんだん具体化してくるのに合わせて、ガイドラインに合わせて、チェックリストの項目は現在改訂している途中になっている。また、最新版はセンターのウェブサイトなどでオープンにしていきたいと思うので、ぜひ、こちらをご確認いただきたい。

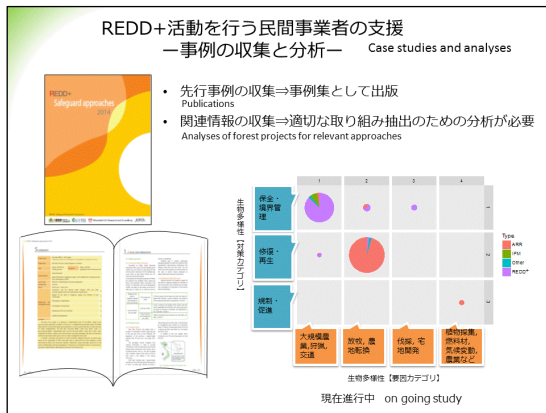
² <https://jifpro.or.jp/>

³ <http://www.murc.jp/>

⁴ <http://www.jofca.or.jp/home/>

⁵ http://redd.ffpri.affrc.go.jp/pub_db/publications/safeguard/img/safeguard_guidebook.pdf

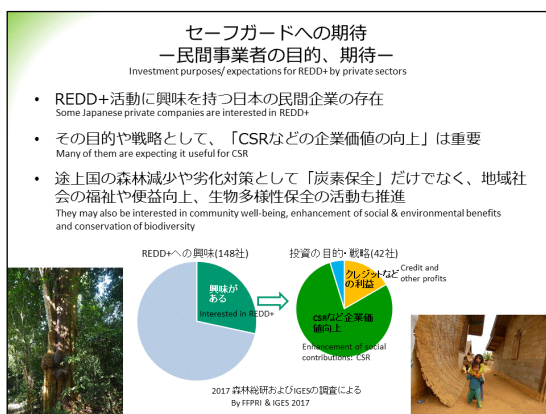
⁶ http://redd.ffpri.affrc.go.jp/pub_db/publications/cookbook_annex/index_ja.html



また、私どもは研究として、REDD+活動を行う民間事業者の支援に、どのような活動が有意義なのか、既存の REDD+に関連のある活動について、例えば「生物多様性」といったキーワードでどのような活動が一番親和性が高いのかという分析をしている。こちらも結果は科学論文でも発表する予定だが、数年内にまた REDD センターでも公表したいと考えている。

また、セーフガードの中で非常に注目されている一つとして、環境便益向上のためのアプローチがある。これに関しても効果的なアプローチとはどういったものなのか、研究として分析しつつ、生物多様性保全と便益の向上に重要なエリアがもし事前に分かれば、活動がより有効で適切になっていくと考えられるので、そういう予測手法の開発も進めているところである。

セーフガードへの期待

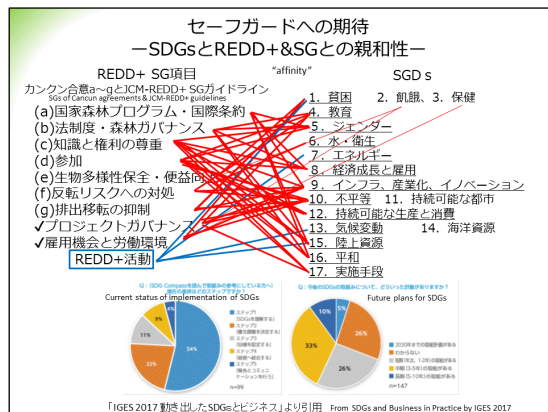


私どもはさまざまな支援のアプローチをしてきたが、実際のところ民間事業者の方々がどういうことをセーフガードや REDD+活動に期待しているのかということも重要な点になる。そこで森林総合研究所は地球環境戦略研究機関⁷（IGES）と協力して、どれぐらいの民間企業が REDD+に興味を持っているのかという調査をした。その結果、47 社が興味があるということから、その投資の目的を調べてみたところ、そのほとんどが実はカーボンというより、CSR な

⁷ <https://www.iges.or.jp/jp/index.html>

Session 2

どの企業価値の向上という意味合いで興味があると答えていることが分かってきた。こうしたことから、途上国の森林減少や劣化対策として「炭素」というキーワードだけではなく、今後は地域社会の福祉や便益の向上、生物多様性保全の活動の推進、こういったことに対する支援が重要になってくるのではないかと考えている。



まだまだ SDGs は新しい目標であるため、研究者が分析に取りかかって間もないと思うが、さまざまな文献を見てみると、SDGs の 17 の項目は、REDD+活動そのものの、あるいはセーフガード活動と、何らかの形で非常に関連性が高いということが分かってきた。REDD+あるいはセーフガードと、SDGs のネットワークは、今後理解が深まるに従って、より濃く、深くなっていくかもしれない。今後も私どもは着目していきたい。

セーフガードへの期待
—not only Carbon—

- 熱帯途上国の森林増加と劣化の修復だけではなく、
Not only afforestation, reforestation and reducing forest degradation,
- 気候変動緩和だけでなく、
Not only mitigation of climate change,
- REDD+が気候 & 社会経済 & 生物多様性・便益にバランスよく対処する、SDGsに配慮したメカニズムへ発展
Thinking about balance of climate, community, economy, biodiversity and co-benefits



ご清聴ありがとうございました。
Thank you

Forestry and Forest Products Research Institute

熱帯途上国の森林増加と劣化の修復、気候変動の緩和だけではなく、セーフガードにはさまざまな期待が大きくなってきている。REDD+という活動が、気候、社会経済、生物多様性と便益にバランス良く対処する、そして SDGs にも同時に配慮できるようなメカニズムに発展していく可能性がある。こうしたことを見据えながら、今後も私どもは民間参画者の皆さまの支援を続けていきたい。