

総合討論 (4)

「REDD プラスクレジットメカニズムへの道のりは？」

【国レベルからプロジェクトレベルへの落とし込み】

(Q1：林野庁 田中) そもそも REDD には、国レベルで行う政策転換が必要だ。典型的な例としては、ノルウェーがインドネシアで 10 億ドルを拠出しているように、森林に対するコンセッションを一時停止し、それに伴って発生する排出量の減少に対して、リザルトベースでお金を渡すというやり方であれば、国レベルのモニタリングに応じて、国レベルのリファレンス・レベルがあり、その差によってクレジットを発行するという仕組みが分かりやすく出てくる。

ところが、実際に何かをするときには、どちらかというプロジェクトレベルが議論の中心となるが、いろいろなプロジェクトの排出削減量を合計しても国レベルにはならないので、どうしてもギャップが生じる。そうすると、一体どうすれば国レベルで発生するクレジットをプロジェクトレベルに落とし込めるのか。また、各プロジェクトレベルではクレジットになったとしても、国レベルであればデビットになるという問題もあるだろう。そこをどうするか。実際、二国間や CSR¹⁵³ではプロジェクトレベルを本当は進めるべきだが、そのようなギャップが出てくるのだ。

(天野) カーボンオフセットの市場とコンプライアンスの市場の違いをどう考えるかという趣旨だろう。

(平塚) ご指摘のとおりだと思う。プロジェクトベース程度でなければ民間企業が入りにくいという現状である。インドネシアでは、中央カリマンタンで州レベルの取組がされていると思うが、ここに丸紅株式会社を含む個別のプロジェクトがたくさん入っているので、練習ができると思う。準国、州レベルになったときのクレジット配分の考え方や整合性の取り方の練習が重要である。その場が今年、来年にあるだろう。

(松本) もともとの国連の条約での議論は、最初から国レベルだった。特にリーケージ

¹⁵³ Corporate Social Responsibility : 企業の社会的責任

を排除するには国レベルでなければいけないが、オペレーショナルな点からは準国レベルの議論が出てきている状態で、プロジェクトの話はほとんどしていない。政策が REDD に対する活動の第一だと思うが、国の政策で森林減少が止まっていれば、今でも止まっているだろう。しかし、政策と実行・実施は別であることがしばしばあるし、政策を出しても、最も現場に近い実施者との関係性をうまくつくらなければ、結局は実行できないのである。そのために、実行しやすいところから先に取り組むのは一つの手だ。

ただ、それがもたらす弊害はボトムアップとトップダウンのギャップである。あまりに混乱した後に收拾をつけるのは問題だと考え、二国間クレジットのスキームの中でスムーズにスケールアップできるような仕組みを最初から入れておけば、将来、混乱したプロジェクトを取りまとめる難しさは少しでも軽減され、なおかつ、実効性の高いものになるのではないかと思い、そうした仕組みを考えている。

(天野) 実は、最初から準国レベル、国レベルを狙って REDD の議論が始まったわけではない。リーケージなど、AR-CDM のさまざまな反省があり、それを議論しながら結局国レベルとなり、準国レベルに降りてきたのである。なぜかという、マーケットメカニズムを生かすときに、国レベルになると民間が非常に入りにくいということがみんなの頭にあり、REDD 自身はそれを想定しながら議論が始まったからだ。

ただ、実際には国レベル、準国レベルでかなり議論が煮詰まっている。そこで、いい点もあった。例えばフェーズド・アプローチは準国レベル、国レベルの議論がなければ出てこない考え方だ。そのようにうまく両者を生かしながら取り組む方法を考えているタイミングで、9月29日に行われた JICA の意思表示のシンポジウムにおいて、JICA が民間と連携しながら、プロジェクトで入ってくる民間をうまく準国レベル、国レベルで抱え込むことになった。そのような仕組みを考えなければ実際に REDD はうまくいかないのである。日本だけではなく、ドイツなどのドナーも同じようなアプローチをしている。従って、オペレーショナルにいくときに、国レベル、準国レベルの中にプロジェクトを抱え込んでいくのは不可欠で、問題は、プロジェクトに入っていないところをどうするかだ。それについては我々がもう少し議論を進めなければならない。

【オペレーショナルな制度づくり】

(Q2：山本) CDM の本来の主役は、実際にプロジェクトを実施する工場の人、削減する人、吸収を行う人であるはずなのに、ルールが複雑であるためにコンサルの力を借りなければいけない。それできちんとできているかどうかを、さらに検証機関がチェックする。しかし、検証機関もきちんとしているかどうか疑わしいので、さらにCDM 理事会が一件ずつ、同じレベルでチェックしている。そのために非常に時間がかかっている。問題は、本来主役であるはずの事業者、実際にプロジェクトを行う人が、CDM の内容をあまり理解していない点である。このことは、モニタリングのプランのやり直しにもつながっている。

従って、できる限りシンプルにしなければいけない。信頼性を確保するために、スキーム全体とオペレーションする部分を分けて、オペレーションする部分を厳しく限定し、その部分だけをきちんとして事業者が確認すればよい。REDD の場合、オペレーションする人は地元コミュニティの方なので、その人ができることをモニタリングの項目にする。

活動量に排出係数、CO₂ の炭素プールの量を掛けるということなので、できるだけ活動量にウェイトを置き、排出係数はなるべくデータベース化して、どの排出係数を選べばいいかをモニタリングのところで選択し、コミュニティの方が自分で REDD を運用しているという思いを抱けるようなシステムにしていきたい。それは CDM にもつながると思うので、日本でいい制度を提案するのであれば、ぜひ主役にスポットを当ててほしい。それが持続可能性につながるだろう。

(仲尾) おっしゃることはよく分かる。不確かさのレベルを例えば 20%と決めた場合、20%の不確かさはオーケーとするというもので、審査機関がチェックする場合も 20%の分はゼロとするというやり方だが、20%がいいのかというと、平塚さんによると 50%もあり得るという回答だった。しかし、50%と出した場合に、世界でどのような反応が返ってくるかは想像できない。インダストリーの世界では笑いものにされるだろう。森林の世界では 50%の不確かさが理解できず、あり得るのかは分からないが、その辺の数字を、松本先生をはじめとする森林専門家で各国の状況も踏まえながら決めていただくと、使いやすいスキームができるのではないか。

(高橋) 市場メカニズムにずっと携わってきた立場から言うと、メカニズムをうまく回

そうとすれば、必ず MRV を厳しくして信頼性を高めたいというのが本音だが、REDD プラスは不確実性をいかに取り除くか、いかに制度としてオペレーショナルなものにしていくかが今後課題となってくる。そのような点について、我々も政策研究機関としてこれからも提案していきたい。

(天野) 住民主役ということを頭に置きながらつくりたい。

【プロジェクト推進のための優遇策】

(Q3:CI 浦口) REDD を必要としている森林は世界中にたくさんあり、企業の参画を進めることは非常に重要だ。そこで、非持続性のリスクを低める意味でも、セーフガードという意味でも、プロジェクトを形成する上で、もちろん質のいい、きちんと計画されて実施されるプロジェクトにしなければいけないと思う。そのときに、必ずしもよく計画されたプロジェクトが高いわけではないと思うが、現地での促進に当たってクレジットを高くすることは、現地への収入という意味ではいいかもしれないが、企業の興味という意味では必ずしもいい案ではないかもしれない。その際、政府としていいプロジェクトを進めるための優遇など、何か策は考えられるのか。

(山ノ下) セーフガードがそちらの方向に向かわせるという意味では、国全体の制度としてあるのではないか。あとは国のキャパシティビルディングだろうか。

(天野) 山ノ下さんは、AR-CDM でクレジットの価格が付かないことで苦労された。今はフォローアップされているが、実際にリーケージが起きてきた。今、浦口さんが言われたとおりのことが起こるのだ。

だから、我々が REDD のプロジェクトを行うときに、それが住民にとって、逆にディスインセンティブになるような価格が付くのは避ける制度設計が必要だ。オペレーショナルでそこをうまくクリアして、信頼性のある形で価格を付ける制度を作成することが大事なので、そういう考えはこれからの制度設計の中に入れていきたい。また、検証の部分まで含めて考えたい。

【精度の高低がマーケットに及ぼす影響】

(Q4：鈴木圭) 先ほど仲尾さんは、森林は50%の不確実性があるものなのかと言われたが、我々がベトナムの開発調査で排出係数の森林調査のベリフィケーションをしたところ、約20%は既に不確実性が出ている。これから精度を上げても、森林サイドで不確実性を低減するのは難しいだろう。

昨日のクロージングで、松本センター長が、コストと accuracy (精度) は非常に密接に関係があると言われた。accuracy は不確実性にそのまま引っ張られるが、accuracy の変動がマーケットの形成に影響を及ぼすのか。例えば、不確実性が高いとファンド方式しかあり得ないという議論になる状況にあるのか。

(高橋) REDD プラスにおいて、accuracy が市場形成においてコストとどういう関係にあるかは、現時点では何とも言えない。これまでの経験を踏まえると、AR-CDM は不確実性が高いと言われながら市場が形成され、実際にはクレジットは発行も取引もされなかった。その際に、クレジットの価格が産業セクターと比較すると非常に安くなってしまったという経験がある。今後、REDD プラスを市場メカニズムの制度としてうまく機能させるためには、accuracy もコストを決定する上で重要なポイントとなるが、炭素以外の評価もマーケットをうまく機能させる上で対象項目として検討すると、コストとしてもクレジットにいい価格が付くのではないか。

(仲尾) マーケットが一番気にするのは、実際にクレジットが発行されるかどうかという発行リスクだろう。もう一つは、PDD¹⁵⁴というプロジェクトの計画書の中に示されている、削減の予測量どおりの量が発行されるのかどうかだ。CDM でも、例えばランドフィルのメタンガス回収でも実際には半分しか出てこなかったことがあるので、そちらの方がむしろマーケットに及ぼす影響は大きいのではないか。実際のモニタリング上の不確かさによるマーケットの影響は、精度がどこまでできるかにもよるが、きちんとした不確かさのレベルを決めれば、それほどマーケットに影響を及ぼすことはないのではないか。

(天野) コストの関係はすべてにかかってくる。モニタリングの精度をどこまで上げる

¹⁵⁴ Project Design Document : プロジェクト設計書

か、PDD の書き方をどうするか。恐らく植林関係がボランティアマーケットまでかなり売れている背景には、そのようなこともあると思う。次の設計にはそれも考慮すべきだろう。

【ガイドラインでのプレーヤー論と NGO への期待】

(Q5: WWF 栗野) ガイドラインをテクニカルに一生懸命詰めている中で、プレーヤーの話があまり出ていない。住民は研修を受けなければならない客体であると同時に、最終的には実施する主体、つまりプレーヤーにもなる。また NGO は、プレゼンテーションでも明らかに「現地 NGO」と書かれているが、プレーヤーとしての NGO は、ローカル NGO やコミュニティ NGO、WWF や CI のような BINGOs¹⁵⁵など、非常に多様だ。皆さまの頼られ方も、恐らくプレーヤーとしての NGO も違う。政府の行政官も、客体であると同時に完全にプレーヤーだ。そこで、ガイドラインの中でプレーヤーについてどのように言及しようと考えておられるのか。また、プレーヤーとしての NGO にはどういう期待を持っておられるのか、あるいは全く持っておられないのか。

(平塚) 今日はプレーヤーについてはガイドラインの中ではほとんど触れていないが、先日の JICA のセミナーでは幾つかモデルを考えた。例えば、日本の民間企業は投資するプレーヤー、政府は制度設計を作るプレーヤー、現地で REDD プラスを行うのはローカルコンサルタントやローカル NGO という言葉を使った。

REDD プラスの場合に一番重要なのは、プロジェクトをどのように持続的に行うかだ。体制面では、プレーヤーとして現場に入るのはローカル NGO やコミュニティ NGO を重要視している。そこをどのようにガイドラインの中で検証相手などに含めていくかは、これからの議論だ。REDD プラスの FS を通じてどのような体制が一番いいのかがもう少し見えてくると、ガイドラインにも踏み込めるのではないか。

(天野) 特に国際 NGO の役割についてお伺いしたい。

(松本) VCS などのスタンダードもそうだが、ガイドラインを勝手に作ることはできない。我々がガイドラインを作る上では、作ることに同時にプロセスが非常に大切だ。今回

¹⁵⁵ Big International NGOs

はある意味、作ると宣言してそのポリシーを示したが、具体的なところについてはその都度意見を聞いて、実際に先行的なプロジェクトの実施者、特にセーフガードの部分について非常に興味を持っている NGO などをどう入れていくか、パブリックコメントを聞きながら作るというプロセスでの参加を期待したい。

(天野) もともと UNFCCC は、政府の代表団だけではなく NGO も共に議論している場だ。特に REDD プラスについては、国際 NGO にはかなりの責任がある。それだけの敬意を払って今までスキームができていますので、ぜひ主役の一人として参加していただきたい。現場で実行するのも、国際 NGO の一つの役割だろう。だから、JICA と同様の位置付けだと考えている。