

第5条（吸収源）

藤井麻衣¹

（1）吸収源（第5条第1項）

Article 5

1. Parties should take action to conserve and enhance, as appropriate, sinks and reservoirs of greenhouse gases as referred to in Article 4, paragraph 1 (d), of the Convention, including forests.

（訳文）

1 締約国は、条約第四条1（d）に規定する温室効果ガスの吸収源及び貯蔵庫（森林を含む。）を保全し、及び適当な場合には強化するための行動をとるべきである。

<解説>

パリ協定第5条は、森林等の吸収源に関する条文である。同条1項は、吸収源及び貯蔵庫を保全し、及び適当な場合には強化するための行動をとるべき旨、規定している。

ここで援用されている気候変動枠組条約（以下、条約という。）第4条1項(d)は、以下のよう定める。

「第四条1. すべての締約国は、それぞれ共通に有しているが差異のある責任、各国及び地域に特有の開発の優先順位並びに各国特有の目的及び事情を考慮して、次のことを行う。

（略）

（d）温室効果ガス（モントリオール議定書によって規制されているものを除く。）の吸収源及び貯蔵庫（特に、バイオマス、森林、海その他陸上、沿岸及び海洋の生態系）の持続可能な管理を促進すること並びにこのような吸収源及び貯蔵庫の保全（適当な場合には強化）を促進し並びにこれらについて協力すること。」

これらの文言上明らかなように、第5条1項は条約第4条1項(d)において各国が行うこととして定められている内容を基本的に踏襲しており、さらに「*should take action*（行動をとるべき）」としていることから、同条項によって新たな法的義務は創設されない。そして、気候変動枠組条約と京都議定書のような、従来の枠組条約方式の進め方（枠組条約で大まかな枠組みを定め、その後、条約締約国間でより具体的で詳細な義務を定める議定書を締結する）²で想定されているような条約下の枠組みや義務の具体化は、ここでは行われていない。

にもかかわらず第5条1項がパリ協定の一部として存在していること、これはすなわち、

¹ 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所海洋研究調査部研究員
（2015年12月当時は環境省地球環境局総務課研究調査室係長）

² 高村ゆかり「第16章国際環境法」『国際法（第三版）』浅田（編）pp.379-407、p.385、（2016年、東信堂）。

同条項は、吸収源及び貯蔵庫の保全・強化の重要性を謳った前文パラ 13 とともに、パリ協定のすべての締約国に対し、森林等の吸収源の保全・強化を進めるべきというシグナルを送っているとして理解できよう。この条文が生まれたのは、端的に言うとも、森林を含む土地セクターに関する各国の思惑を絶妙なバランスで調整した結果である（詳細は後述＜交渉の経緯＞等を参照）。

なお、条約上、「吸収源」とは「温室効果ガス、エアロゾル又は温室効果ガスの前駆物質を大気中から除去する作用、活動又は仕組み」、そして「貯蔵庫」とは、「温室効果ガス又はその前駆物質を貯蔵する気候系の構成要素」と定義づけられている（条約第1条7項及び8項）。前者は森林やその他の植生、後者は、例えば二酸化炭素の貯蔵庫としての樹木を指す³。言うまでもなく、吸収源の対義語は（温室効果ガスの）「排出源」である。各国がそれぞれの温室効果ガスの人為的な吸排出量を算出して事務局に報告する際、吸排出量はセクター（分野）ごと（エネルギーセクター、廃棄物セクター等）に算出されるが、そのなかで唯一、排出源と吸収源を両方含むセクターが「土地（利用）セクター（land (use) sector）」である。非人為由来の排出・吸収が存在する唯一のセクターでもある。これらのことから必然的に、他のセクターとは異なるルール・原則の下で吸排出量を取り扱うことを要する。土地セクターのほかに「LULUCF (Land Use, Land Use Change and Forestry; 土地利用、土地利用変化及び林業) セクター」や「AFOLU (Agriculture, Forestry and Other Land Use) セクター」などが類義語として存在する。土地セクターという用語は近年よく使われるようになってきており、国際社会が（明示のみならず黙示にも）合意した定義はないものの、一般に「LULUCF」、後述する「REDD プラス」に加え「農業」を包摂しうる広い概念であると考えられている⁴。

＜交渉の経緯＞

吸収源（土地セクター）は、交渉過程において基本的に「緩和」（パリ協定第4条）の一部として扱われており、ドラフト成果文書の中でも土地セクターの計上ルール等に関する提案は主に緩和や透明性に関するテキスト案の中にも含まれていた。交渉過程において、主に先進国から、土地セクターの計上ルール等のうち特に重要と考えられるものについては

³ Glossary of climate change acronyms and terms, The UNFCCC Website, <http://unfccc.int/essential_background/glossary/items/3666.php#R>（2017年5月25日参照）。

⁴ 「土地セクター」が用いられるようになってきた背景として、①LULUCF との呼称は京都議定書ルールを想起させ、LULUCF は先進国、REDD プラスは途上国というような二分論的な考え方を惹起しうるとして避ける動きがあること、②LULUCF と農業に共通する施策があるなどの理由で一体として扱うことを希望する国があること、③温室効果ガス吸排出量を算定するための指針をしている「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」の「国別温室効果ガス排出インベントリガイドライン」最新版では、「AFOLU セクター」区分を採用し LULUCF と農業を一体として取り扱っていることなどがある。その一方で、農業生産への影響を懸念し農業を定義に入れることに反対の途上国もあることに留意。

成果文書に明文で規定すべきとの声があがっていたが、どの要素を成果文書に含めるべきかについては意見が一致せず、COP21直前になっても議論が深まっていない状況にあった。

他方で、各国が提出した約束草案（INDC）においては多くの国が土地利用に係る排出・吸収に言及しており、それらを踏まえれば、おのずから①2020年以降の新たな枠組みは各国の目標達成に土地セクターの吸排出が貢献できるような枠組みとすること、②土地セクターの計上ルールに（先進国・途上国ともに様々な国の事情とそれに基づく INDC がある中、各国が受け入れられるような）一定の柔軟性を確保することは、交渉妥結のための必要要素になっていたように思われる。

そのような中、パリにおける交渉では、①INDCに土地セクターが含まれることの根拠を成果文書においてどのように確保するか（「土地（land）」等に明示的に言及するか）、②計上方法について、何を・どこまで詳細に規定するか、③合意文書において REDD プラスに言及するか、の3点が主要な論点となり、森林に関する閣僚主導非公式会合⁵等で議論された。（③については5条2項の〈交渉の経緯〉にて述べる。）

第一の論点（土地セクターへの言及）については、（閣僚主導非公式会合のテーマであった「森林」ではなく）「土地」等の包括的文言を用いることを支持する国も少なくなかったものの、いくつかの途上国から強い反対が表明されたことがボトルネックとなった。合意文書中で「土地」等の農業を包摂しうる概念を用いることにより、自国の農業や食料安全保障が（将来的に農業分野の排出削減を義務付けられる可能性が生じることにより）脅かされかねないとの懸念や、特定のセクターに言及すべきではないとの立場からの反対である。

それらを踏まえ、最終的にパリ協定及び同時に採択された COP21 決定には「土地（土地セクター）」という文言は含まれず、代わって条約本文と同様の文言「吸収源と貯蔵庫」が採用された。さらに、農業に関する懸念には、前文パラ 10（食料安全保障の優先性と気候変動影響による食料生産の脆弱性への認識について記載）等で対応されている。

第二の論点（計上ルール）については、土地セクターは他の排出セクターとは異なる特徴を持ち、その特徴を踏まえた計上ルールが必要という前提は多くの国が共有していたものの、それぞれの国が最重要視するルール・原則が必ずしも一致しない中、「（各国の排出削減量を計上する際には）『条約の下で構築されてきた既存の手法及びガイダンス』を活用しうる」とするテキスト案⁶が注目された。当該テキストは、京都議定書の下で長い交渉の末に作成された LULUCF の既存の計上ルールは各国の国情等を反映したものであり今後もそ

⁵ COP21 期間中に実施された、閣僚級をファシリテーターとする論点ごとの協議プロセス。パリ委員会においてファビウス COP21 議長（仏外相）より開催告知され、実施されたもの。参考：Earth Negotiations Bulletin (ENB), Volume 12 Number 659, 8 December 2015, COP21 #8, p.1, <<http://enb.iisd.org/vol12/enb12659e.html>>, (as of 21 March 2017).

⁶ Draft agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Work of the ADP contact group, Edited version of 6 November 2015(Re-issued 10 November 2015), Art.3 para.11, <<http://unfccc.int/resource/docs/2015/adp2/eng/11infnot.pdf>> (2017年5月24日参照)。

れらを活用すべきという立場や、パリ協定の下でも REDD プラスについては「ワルシャワ REDD プラス枠組み」等の既存の枠組みが適用されることを明文で示してほしいという立場など、異なる立場の最大公約数を示すテキストであると認識されていた。

最終的に、パリ協定では、第4条（緩和）の第4項において、土地セクターに限定されない形で、（各国の貢献を計算する際）適当なときには既存の手法及びガイダンスを考慮すべき旨規定された。それとともに、各国はパリ協定第1回締約国会合（CMA1）にて採択するガイダンスに基づいて貢献を計算（削減目標を計上）するものとし、そのガイダンスは今後パリ協定特別作業部会（APA）において検討されることになった（第4条13項、COP21決定パラ31）。

第三の論点（REDD プラス）については、次項で述べる。

（2）REDDプラス（第5条第2項）

Article 5

2. Parties are encouraged to take action to implement and support, including through results-based payments, the existing framework as set out in related guidance and decisions already agreed under the Convention for: policy approaches and positive incentives for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation, and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries; and alternative policy approaches, such as joint mitigation and adaptation approaches for the integral and sustainable management of forests, while reaffirming the importance of incentivizing, as appropriate, non-carbon benefits associated with such approaches.

（訳文）

2 締約国は、開発途上国における森林の減少及び劣化から生じる排出の削減に関連する活動並びに開発途上国における森林の保全、持続可能な森林経営及び森林の炭素蓄積の向上が果たす役割に関する政策上の取組及び積極的な奨励措置について並びに総合的かつ持続可能な森林経営のための緩和及び適応の一体的な取組等の代替的な政策上の取組についての既存の枠組みであって、条約に基づいて既に合意された関連の指針及び決定に定めるものを、これらの取組に関連する非炭素の便益を適宜奨励することの重要性を再確認しつつ、実施し、及び支援する（成果に基づく支払により行うことを含む。）ための行動をとることが奨励される。

<解説>

パリ協定第5条2項は、いわゆる REDD プラスに関する条文であり、締約国に対して REDD+の実施と支援のための行動をとることを奨励している。

REDD プラスとは、途上国における①森林減少や②森林劣化による温室効果ガス排出の抑制、③森林保全、④持続可能な森林経営および⑤森林の炭素蓄積の向上(Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, and the Role of Conservation,

Sustainable Management of Forests and Enhancement of Forest Carbon Stocks in Developing Countries) ⁷の略称であり、途上国での森林減少・劣化を抑制する活動等を通して温室効果ガスの排出削減を進める、気候変動緩和策の一つである。たとえば、森林減少が抑えられれば、結果として当該地に樹木が残り、そこに固定されている二酸化炭素の大気への排出も抑制されるという考え方に基づいている。

REDD プラスは、途上国がボランティアベースで実施する緩和策であるが、その成果に応じて、先進国政府・企業等より途上国政府・現地のコミュニティ等に対して資金などの経済的インセンティブ（報償）を提供する（成果に基づく支払い）枠組みとなっている点が特徴的である。

今後、途上国がパリ協定の下で REDD プラスを実施する場合は、国家レベルの森林モニタリングシステムの構築、国家戦略や参照レベル（REDD プラス活動がない場合に想定される排出量）の策定、セーフガード（環境や人々に対し REDD プラス活動による負の影響を与えないようにするための措置）に係る対応など、さまざまな準備を整え、情報を事務局へ提出する。それらは、参照レベルの技術審査や MRV（測定・報告・検証）の技術分析の結果、そして REDD プラス活動の成果も含めてウェブ上に公開され、透明性が確保される仕組みとなっている⁸。条約下で制度づくりが進んできた REDD プラスの枠組みは、パリ協定が創立した新しい「プレッジアンドレビュー」制度の先駆的な要素を持っていると指摘する研究もある⁹。

条約の下での REDD プラスの議論は、COP11（2005年）におけるパプアニューギニアとコスタリカの提案¹⁰が端緒となり開始された。COP13（2007年）には、REDD プラスが緩和策の一つとして正式に取り上げられるとともに¹¹、SBSTA においてその方法論を検

⁷ 1/CP.16,para.70 参照。

⁸ REDD プラスの詳細については、Margaret Skutsch "The Evolution of International Policy on REDD+", Oxford Research Encyclopedia of Climate Science, <<http://climatescience.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228620.001.0001/acrefore-9780190228620-e-43>>（2017年5月20日参照）；松本光朗「REDD プラスの現状とこれから」『海外の森林と林業』No.92, pp.3-8,（2015年）等を参照のこと。

⁹ Savaresi, A. (2016), A Glimpse into the Future of the Climate Regime: Lessons from the REDD+ Architecture. *Rev Euro Comp & Int Env Law*, 25, pp.186-196.

¹⁰ 提案の時点では森林減少（“[r]educing emissions from deforestation in developing countries and approaches to stimulate action”）のみだった。その後の締約国間の議論の中で森林劣化（もう一つの“D”）と、森林保全等（“プラス”）が追加され、現在の REDD プラスの概念が完成した。

¹¹ Decision 1/CP.13, Bali Action Plan, para1.(b)(iii). “Parties committed to address enhanced action on climate change mitigation, including the consideration of ...[p]olicy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and forest carbon stocks in developing countries.” 同時に採択された Decision 2/CP.13 (Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action)において、SBSTA で方法論を検討することが要請された。

討するよう要請がなされた。これを受けて技術的な検討が続けられ、COP16（2010年）のカンクン合意において REDD プラスの大枠が決まった後、2013年の COP19 において「REDD+ワルシャワ枠組み（WFR）」が採択された。WFR は7つの COP 決定の総称で、これにより、REDD プラスの方法論に関する基本的枠組み（成果に基づく支払い等）が定まった¹²。2015年には WFR 策定の際に合意できなかった積み残しの論点（セーフガード情報システムの追加ガイダンス、代替的政策アプローチ、非炭素便益）も合意され、気候変動枠組条約の下で REDD+を実施するための枠組みが整った¹³。

このように、条約下の REDD プラスは COP 決定によって制度が整えられてきたが、COP21での交渉の結果、パリ協定にも明文で規定されることとなった。締約国会議（COP）というダイナミックな規範形成の場で生まれ育てられた規範が法的拘束力ある文書にも含まれたことで、締約国に対しての REDD プラス実施・支援に関する前向きなシグナルがより強くなったと言えよう。

第5条2項では、REDD プラスの取組とともに「森林経営のための緩和及び適応の一体的な取組」等の代替的な政策上の取組についても、実施及び支援が奨励されている。これは、ボリビアが「REDD プラスの政策アプローチ（REDD プラス活動（森林減少抑止等）の成果が出ると、その排出削減量（炭素）を測定・報告・検証し、支払いを受ける「成果に基づく支払い」等）は受け入れられない、代替的アプローチとして「統合的で持続可能な森林管理のための緩和と適応を結合させたアプローチ（Joint mitigation and adaptation approach for integral and sustainable: JMA）を認めるべき」などと強く主張してきたことが背景にある¹⁴。留意すべきは、REDD プラスの既存の枠組みは WFR 等、REDD+関連の COP 決定であることは異論がないが、「森林経営のための緩和及び適応の一体的な取組」

¹² Warsaw Framework for REDD-plus, <http://unfccc.int/land_use_and_climate_change/redd/items/8180.php>（2017年5月18日参照）。

¹³ 方法論に関する詳細な交渉経緯については、藤崎・山ノ下「IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations 第42回ボン気候変動会議（SBSTA42）REDD+交渉ブリーフィングノート」等参照。<<http://www.iges.or.jp/jp/climate/theme.html>>（2017年5月20日参照）

¹⁴ Bolivia, Needs based financing for alternative approach: joint mitigation and adaptation for the integral and sustainable management of forest (JMA), <https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/bolivia_forests_scf_20.02.2015.pdf>; SBSTA における交渉の経緯の詳細については、以下を参照：藤崎泰治「IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations 第21回パリ気候変動会議（COP21）」<<https://pub.iges.or.jp/pub/iges-briefing-note-redd-negotiations-4>>; 藤崎・山ノ下「IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations 第42回ボン気候変動会議(SBSTA42) REDD+交渉ブリーフィングノート」<<http://www.iges.or.jp/jp/climate/theme.html>>; 山ノ下麻木乃「IGES Briefing Note on REDD+ Negotiations 第40回ボン気候変動会議（SBSTA42）REDD+交渉ブリーフィングノート」<<https://pub.iges.or.jp/pub/iges-briefing-note-redd-negotiations-1>>（以上、すべて2017年5月20日参照）。

については必ずしもそれが明瞭ではないことである。

また、第5条2項では「非炭素便益」（REDD プラス活動から生じる排出削減以外の便益、たとえば生物多様性保全などが想定される。）を適宜奨励することの重要性が再確認されている。これは、非炭素便益は重要であり成果文書に盛り込むべきとするアフリカ諸国の主張を踏まえて盛り込まれたものである。この背景には、（アフリカの森林は他地域と比べて相対的に炭素蓄積が少ないと考えられていることなどを踏まえて）REDD プラス実施においては排出削減（炭素）だけでなく非炭素便益にも経済的インセンティブを与えるべきとするアフリカ諸国の従前の主張がある¹⁵。ただし、5条2項の文言上、非炭素便益をどのような場合に、どのように奨励するかは明らかでなく、各国の裁量に任されている。

<交渉の経緯>

パリにおける、土地セクターに関する最も大きな対立点は、法的拘束力のある成果文書（のちのパリ協定）においてREDD プラスに言及するか否かであった。各国は大きく分けて①REDD プラス実施を促すメッセージとするためにも、独立条文をつくるべき（パナマなどの熱帯雨林諸国連合（The Coalition for Rainforest Nations:CfRN）¹⁶、アフリカ諸国等）、②REDD プラスはCOP 決定において条約の下の制度として既に位置づけられており、新たに成果文書に書き込むことは特段不要。REDD プラスのための条文を定めることは成果文書全体のバランスの観点などから望ましくない（先進国、いくつかの途上国）という2つの立場に分かれていた。

さらに、パナマは「REDD+メカニズム」を設立すべきとも主張した¹⁷。REDD+メカニズムとは、国家だけでなく非国家主体も参加しREDD+を実施するためのメカニズムであると説明されている¹⁸が詳細は不明である。多くの国は、WFR や緑の気候基金等、既存の枠組みがあるので新たな「メカニズム」は不要との立場であった。

水面下で、REDD プラスを吸収源全般に関する記述とともに緩和に関する条文（現・第4条）のパラとして入れ込むなどの妥協案も模索されたが、緩和の条文にREDD プラスを規定することへの反対（REDD プラスは資金に関する概念であり緩和策ではないとの立場）などもあり、意見の一致には至らなかった。

結果として、交渉終盤にフランスが筆をとって作成された最終版ドラフトテキストでは、緩和とは別に、独立条文として第5条が設けられ、当該条文に吸収源全般（第1項）とともにREDD プラスが規定されることとなった。吸収源の条文を設けて吸収源全般に関する条

¹⁵ *Ibid.* 藤崎・山ノ下、pp.3-4；山ノ下、pp.2-3。

¹⁶ アジア太平洋、アフリカ、中南米等の熱帯雨林を有する途上国で構成される。（CfRN ウェブサイトによると、50を超える国が参加国に名を連ねる。）気候変動枠組条約の交渉においては、パナマが「CfRN を代表して」発言することが多い。

¹⁷ Earth Negotiations Bulletin (ENB), Volume 12 Number 661, 10 December 2015, p.2, <http://enb.iisd.org/vol12/enb12661e.html>, (as of 21 March 2017).

¹⁸ Earth Negotiations Bulletin (ENB), Volume 12 Number 663, 15 December 2015, p.12, <<http://enb.iisd.org/vol12/enb12663e.html>>, (as of 21 march 2017).

項とともに REDD プラスの条項を設けることで全体のバランスに配慮がされており、且つ、独立条文としたことで REDD プラスの位置づけ（緩和条文の一部とすることへの反対）の問題をクリアしたのである。なお、「REDD+メカニズム」はパリ協定・COP21 決定のどこにも反映されていない。多くの国は既存の枠組み（WFR や、緑の気候基金（GCF）の仕組み）との重複等を懸念し、強く反対していたため、盛り込まれなかったのは自然の帰結であろう。

「REDD プラスの枠組みは整った、これからは実施のときである」とは、COP21 交渉中にも多くの国から聞かれた声である。2017 年 3 月時点で、40 以上の途上国の INDC において REDD プラスに関する直接的もしくは間接的な言及がある¹⁹。途上国においては、依然として排出量に対する森林減少等の土地利用変化の寄与は大きく、REDD プラス実施のための資金面の課題を含め、パリ協定の下での REDD+ の動向が今後ますます注目される。

（了）

¹⁹ INDCs as communicated by Parties,
<<http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>>
(2017 年 5 月 20 日参照)。