

「REDD+実施におけるセーフガードの留意点—REDD+プロジェクトの課題と展望—」

百村 帝彦（九州大学 熱帯農学研究センター）

私は、東京大学で行われた“Variations in policies for governance and management of community forestry”¹³⁴という、アジアの森林に関する森林ガバナンスや住民主体の森林管理についてのワークショップに参加し、インドネシアやベトナムの発表を聞いてきた。そちらでも、森林を管理するときに、地域住民とともにどう制度構築するかという話の中が中心だった。その中で、REDD の話題も出た。

一方こちらのセミナーでは、タイトルが REDD プラスということかも、まず REDD プラスという制度があり、その中で森林管理をどのようにうまく組み込んでいくかを考えている。同じ途上国の森林を対象としているが、この2つの会議では、その見方や議論の仕方がだいぶ違うとあらためて感じた。

今日は、まず森林の管理が今までどう行われてきたかを話し、その中で新たなスキームとしての REDD プラスがどのように組み込まれているのか。また、その中で先行して実施された REDD プラスプロジェクトの今の位置付けを述べる。最後に、今、REDD プラスプロジェクトが二極分化しているような気がしているので、それについて私見を述べる。

途上国では1970年後半ごろから、森林管理の中でFAOがソーシャル・フォレストリーを提唱し、それから地域住民をどんどん巻き込んで入れた形での森林管理を進めていこうという話があった。1990年代はコミュニティ林業が各国で進められ、2000年代になって住民へ森林利用権を移譲するという流れが出てきている。大陸部東南アジアの中で、例えばラオスやベトナムでは、土地と森林の利用権を個人や村に移譲したり、カンボジア、タイではコミュニティ林業を整備している。また、カンボジアとラオスでは、完全に実施されている段階ではないが、森林の利用権に、特に木材の伐採利用権を移譲する試みもあった。

このような住民への森林管理・権利移譲は、世界的な潮流としての地方分権化により、森林分野も地方分権化したためである。具体的には、途上国では現実問題として森林管理を森林官（フォレスター）だけで行うのは無理であったし、世界的な潮流の中で、援助機

¹³⁴ <http://www.asnet.u-tokyo.ac.jp/node/7189>

関が住民参加という形での森林管理プロジェクトをどんどん進めていった。FAO の Kaimowitz が 2005 年に、当時、途上国の地域住民森林利用権は約 25%だったが、それが 2050 年までには 40%まで増えていくのではないかと述べた。このことから分かるように、住民への権利移譲がどんどん進められていたのである。

そこで REDD が登場した。REDD を実施する場合、基本的には、まず国レベルで実施することになっている。また、各国での炭素の権利を掌握するためには、権限をどうしても中央政府に集約させる必要性があり、REDD の実施によって今までの分権化とは逆の流れに動くことになった。また、森林の権利とお金が絡むため、REDD の関心が炭素だけに集中していくと、セーフガードといわれる住民の生計や生物多様性が軽視される可能性がある。

そういった状況下でも、セーフガードに留意していこうという COP 決定が、七つある。それを大きく四つにまとめると、「森林ガバナンス」「地域住民の生計」「生物多様性の保全」「その他」となる。「その他」は方法論に関わることだ。やはり地域住民の生計や生物多様性の保全が、セーフガードの中で重要な位置を占めているのである。

今、REDD プラスの中では、七つのセーフガード項目を促進・支援していくことが UNFCCC で既に決定されている。また、セーフガードに関する基準指標、ガイドラインも整備が進んでいる。世銀の FCPF では SESA¹³⁵というアセスメントシステムを作り、UN-REDD でもプリンシプルとクライテリアを作った。それから、CCBA¹³⁶と CARE International¹³⁷によって REDD +Social and Environmental Standards¹³⁸というセーフガードに関する基準指標も作られた。このようなツールを使うことで、リスクのある REDD プラスにメリットを出していこうという流れにある。

従来、援助機関によって実施されている REDD プラスプロジェクトとして、カンボジアで政府に正式に認可されているものを二つ示す。オッドーミアンチェイ州のコミュニティ・

¹³⁵ Strategic Environmental and Social Assessment

¹³⁶ The Climate, Community and Biodiversity Alliance
(<http://www.climate-standards.org/>)

¹³⁷ <http://www.care-international.org/>

¹³⁸

http://www.climate-standards.org/redd+/docs/june2010/REDD_Social_Environmental_Standards_06_01_10_final.pdf

フォレストリーを基盤としたものと、モンドルキリ州の Seima 保護林と共有林での REDD プラスプロジェクトである。

これらは、もともと援助機関がコミュニティ林業や保護林の管理を行う中で実施していたもので、それが REDD プラスプロジェクトに転換されたものである。これは、援助機関に多くある REDD プラスプロジェクトのパターンの一つではないかと考える。例えば JICA の PAREDD は JICA の REDD 事業の中ではかなり進んだ活動をしているが、これももともとは FORCOM¹³⁹という住民の生計を基本に森林管理をうまくやっというプロジェクトだった。

援助機関によって実施されている多くの既存の森林保全プロジェクトは、住民参加や生物多様性というセーフガードを配慮した形で行われるため、ある程度評価できると思われる。

ただ、かなりの森林保全プロジェクトが REDD へと転化している状況で、それで大丈夫なのかは疑問であり、今のところ完全な評価はできない。また、そのようなプロジェクトレベルの活動を最終的に準国レベル、国レベルにつなげていくときに、そのような教訓が一体どのように使われていくかは、今後の課題になる。

次に、REDD プラスプロジェクト・準備活動をめぐる大きな動きについてである。まず、UN-REDD、FCPF による実証活動への支援、また先進国の場合は、政府、援助機関、企業によるプロジェクト活動の支援がある。途上国側で REDD のプロジェクトレベルで実施しているものは、私が見たところ、大きく分けて三つある。すなわち、①国レベルでの REDD プラスの準備活動の促進を目指すもの、②ボランティア炭素クレジットの獲得を目指すもの、③将来コンプライアンスのある炭素市場（二国間取引など）を目指すものである。

UNFCCC やドキュメントから見ると、前述の REDD の実証活動は、主に基金方式で、また準備活動として実施するという位置付けにある。現実としては少しずつれがあるのではないかと。

二国間という動きが新しく、特にここ 1 年で出てきた。本来ある気候変動の大きな枠の

¹³⁹ Forest Management and Community Support Project

中で、プロジェクトが二極分化していると思う。一つが REDD の準備活動ためのプロジェクトで、まず REDD を国レベルの戦略・教訓にするためにさまざまな事業を実施する。その中ではセーフガードとして地域住民の生計や生物多様性の保全についても検討し、比較的時間をかけている方だと思われる。 もう一つは、最初からクレジットの獲得を目指すようなプロジェクトであり、まずは炭素計測手法、MRV システムの構築が重要になる。ここはかなり難しい問題なので、まず時間をかけなければならない。ただ、その難しさの方に時間がかかっている関係上、セーフガードへの配慮は若干限定的になっているものもあるように見受けられる。

例えば、インドネシアで実施されている準技活動のためのプロジェクトは、国際機関や先進国の援助機関が主導している。

一方、最初からクレジット獲得を目指すプロジェクトは、民間企業や先進国の援助機関が主導している。

REDD プラスプロジェクトは、最終的なゴールは同じだが、このような初期目標によって、やり方が少し違ってきていると感じている。最初にクレジットを作ることに焦点を置いているプロジェクトは、キャパシティビルディングやセーフガードへの配慮が若干手薄になっている可能性がある。従ってこの場合、もう少しセーフガードへの配慮を検討する必要があるだろう。

具体的には FPIC やマルチステークホルダープロセスという形での議論も必要である。また、外部評価の実施も必要であろう。MRV に関してはかなりいろいろな外部の評価がされているが、こうしたセーフガードに関しての外部の評価はまだ少ない。また、CI などが開発した CCBS¹⁴⁰ といった基準を採用・実施するのも一つの方法である。

また、プロジェクトレベルから国レベルに持っていくときにどうすればいいか。まず、プロジェクトレベルで REDD を実施する場合は、一定の決められたエリアで実施するので、集中的に対策を取ることができ、地域住民の十分なコンサルテーションや土地利用権も確立できる。ただ、国レベルになると、同じ対策を取ることが不可能である。それでも同レベルの権利の確保を図る必要はあるので、そのようなことができるガイドラインを適用したり、今後繰り返されるような実証活動の教訓を取り入れることが必要になるだろう。

¹⁴⁰ CCB Standards : The Climate, Community and Biodiversity Project Design Standards (<http://www.climate-standards.org/standards/index.html>)

REDD プロジェクトの実施に際しては、途上国の地域住民、生物多様性に対してリスクを伴う可能性を十分認識しておく必要がある。また、二国間スキームや、初期クレジットを目的としたプロジェクトについても、十分セーフガードを確保できるようなシステムを導入する必要がある。森林は多様な価値を持った資源なので、そのようなことを前提としたプロジェクトを実施してもらえればよいと考えている。