

「コミュニティ参加型森林管理におけるガバナンスと利益の共有—マダガスカル・マキラ REDD プロジェクトの事例より」

ラチンバザフィ・ラライナ・シンシア（兵庫県立大学 環境人間学研究科）

まず、マダガスカルの森林保全制度について簡単にお話しする。他の熱帯の多くの国々と同じく、1995年までマダガスカルの森林行政は、中央集権的な管理体制の下で行われてきた。森林保護区の開発は厳しく制限されていたが、それでも森林減少が続いたので、この問題を解決するために、幾つかの取組が政府により行われた。その一つが、保護区の一部の管理を地域コミュニティに移転するというものである。

そして2003年には、政府は保護区を8年以内に3倍以上に増やすことを約束した。2010年には、森林保護区の面積は2003年の3倍以上に増加した。その新しく作られた保護区の管理資金のために、森林の炭素貯留と Payments for Ecosystem Services のアイデアが導入され、REDD が2008年に実施された。

現在、新しく作られた保護区の50%が REDD の仕組みの下で管理されており、残りの50%が REDD または REDD プラスの下で実施することが検討されている。保護区の大部分を NGO が管理しており、残りの18%が政府、9%が地域コミュニティによって管理されている。

このように、マダガスカルの森林のガバナンスは、政府が主体の旧モデルから、NGO や地域社会が主体となる新しいモデルに移り変わりつつある。法律上、森林全体の98%が政府の所有である。NGO は保護区のマネージャーであり、森林管理、または REDD と REDD 枠組の実施に関する手続きの資金的・技術的問題をすべてサポートしている。新しいガバナンスモデルでは、地域コミュニティが管理契約を通じて、森林保全のルールを認め、森林保全活動に積極的に参加している。

次に、森林保全による CO₂ 排出削減戦略についてお話しする。マダガスカル人口の75%が農家で、そのうち80%が土地の利用権 (tenure) を持っていない。それがマダガスカルにおける REDD の大きな問題点だと考えられており、この問題を解決するために土地利用のプログラムが実施された。政府は森林のゾーニングを実施し、3つのカテゴリーに分けた。

一つは、排他的な保全のための森林で、保護区の森林面積全体の約 70%にあたる。次が保全と持続可能な利用のための森林で全体の 20%、3 つ目のカテゴリーが持続可能な生産のための森林で全体の 10%である。

REDD プロジェクトの進捗状況についてお話しする。マダガスカルは森林面積と森林減少速度に関する十分なデータを保有し、森林の地上の炭素含量のモニタリングも実行している。REDD 枠組の運用と実施を促進するために、REDD タスクフォースが幾つかの省庁と NGO と市民社会の代表者から構成されている。現在、5 つのプロジェクトが実施されており、その中で 2 つが準備段階で、3 つがデモンストレーションのプロジェクトである。REDD の保護区で、2000 に近い数の地元組織が 30 万 ha の森林を管理している。

私は、マキラ REDD プロジェクトについてフィールド調査を行った。マキラ REDD プロジェクトの面積は 40 万 ha で、そこに 30 万人が住んでいる。そのうち 63%が正式な教育を受けておらず、生活は森林に依存している。その中の 66%の世帯が焼畑農業で生計を立てている。2008 年からの 30 年間に、マキラの森林から 900 万 t の炭素クレジットが発生すると期待されている。REDD の保護区は、排他的に保護されている中核の地域、地域社会によって管理される持続可能な地域、保護区の制定以前に住民が住んでいた管理された居住地域、の 3 つにゾーニングされている。

マキラ保護区のガバナンスは、行政府、NGO、地域のコミュニティが共同で作り上げている。REDD からの収入は、50%が地元のコミュニティのためで、森林保全やインセンティブなどのためである。25%は地域の管理のため、15%は REDD の下で森林保全の制度および管理上の問題をサポートするために森林行政部局に渡される。5%は炭素クレジット市場を支えるため、残りの 5%は監視のために使用される。

フィールド調査では、マキラ周辺の 4 つの地域から 188 世帯を無作為に選んだ。そのうち 95%が、保護区が存在を認識していた。認識率が高い理由は、保護区の制定時に集中的な協議の機会があったからである。しかし、この認識率は男女により異なり、男性に比べ女性の認識率は非常に低くなっていた。地元の人々の 50%以上が、森林資源の有限性と森林保全のルールについてよく知っていたが、森林の炭素貯留や REDD などについては、8%

の世帯しか知らなかった。それを知っていた人々はほとんどが男性で、教育を受け、普通の住民よりは生活が豊かな地元のエリートである。地元の一部のメンバーは炭素の測定や森林のモニタリングなどの活動に参加しているが、REDD や炭素貯留については知らなかった。情報がないため、地元の人々は森林に蓄えられた炭素の意味が分からないのである。

地元住人の地域レベルでの参加は、森林資源の使用に関連する協議プロセス、または意思決定プロセスへの参加として特徴づけられる。インタビューした世帯の50%以上がそのような活動に参加していたが、州レベルの協議に参加していたのは8.5%、国レベルでのREDD 協議プロセスに参加したのは0.1%だった。意思決定と協議に地域住民が参加するかどうかは彼らの教育レベルに影響され、平均より高い教育を受けた人はほとんどの協議と意思決定に参加していた。

地域住民は活動の実施、森林のモニタリング、森林パトロール、森林の回復活動、地域の開発活動などにも参加することができ、全体の52%の世帯がそのような活動に参加していた。社会的要因による活動への参加の違いは見られなかった。

インタビューによると、85%の世帯がプロジェクトのメリットは「健康改善が図られること」と回答した。80%の世帯は「森林資源の利用について紛争が減ったこと」と回答した。3つ目の重要なメリットは、地元の人々の生活を向上させるためのトレーニング開発であり、これには新たな農業システムの導入、または森林資源の持続可能な利用のためのトレーニングが含まれる。

マキラ REDD プロジェクトは、地域コミュニティに森林の保全と生活の改善の両方の達成をもたらした。プロジェクト開始時（2008年）の森林減少率は0.29%でしたが、現在は0.11%に低下している。森林資源へのアクセス権などを通じて、コミュニティの権限が強化された。マキラ REDD プロジェクトは、マダガスカルで最も成功した REDD プロジェクトだといえる。

マダガスカルでは、地域住民が森林保全に参加できる原則を REDD で採用した。しかし、実際には地域住民の参加は十分ではない。地域住民にとって、REDD または森林に貯留される炭素についての情報がなくとも明らかになった。

REDD から REDD プラスに移行するためには、地域住民の知識レベルが障壁となる可能性がある。というのは、REDD プラスは REDD よりも複雑な概念であり、それを彼らに理解させることは容易ではないだろう。地域住民が活動に積極的に参加するためには彼らとその仕組みを理解することが必要だが、すべてのプロセスで地域住民を参加させることは非常に難しいと思われる。この問題が解決しなければ、REDD プラスは地域社会に受け入れられないだろう。その解決策の一つとして、地域住民が理解しやすいように、REDD プラスについての用語を簡素化することも考えられる。もう一つの課題は、土地保有システムである。本来、土地利用権の明確化は政府の責任だが、政府の財政上、技術上の制約のために、簡単には解決できそうもない。

質疑応答

(Q1 : WWF 栗野) Unfortunately, I do not have any good quality of information from Madagascar, so you might know Madagascar better. But I wonder about the regulation of the benefit distribution system or percentage for this Makira project because this is about protected area. Is it only for this Pilot case or is it already applied to other protected areas? The second question is; if this is only for this Pilot projects, who decided this percentage?

(ラチンバザフィ) First, it is for this project but actually because this is the first carbon project implemented in Madagascar, so it is the developer of this project who proposed the percentage and is actually proposed to the government that it will be the official distribution of carbon revenue for all carbon project in Madagascar. Not yet official but is about to be official in 2013.

(Q1 : WWF 栗野) How does the local community engage in this process of deciding the percentage? Because you mentioned that consultation percentage is really low and if the local community does not engage in this decision-making, how does the developers achieve the kind of agreement or consent from the local community?

(ラチンバザフィ) The local people's involvement within the regional or national decision is still very low, which means the local people were not involved in this decision of the benefit

sharing. So it is from the project developer and from the government.