

REDD+を解析する

課題と選択肢

アリルド・アンジェルセン 編著

藤間 剛 監訳

共編者 マリア・ブロックハウス

ウイリアム・D・サンダーリン

ルイ・V・ベルシヨ

編集協力 テレサ・ドッケン

日本語版編集協力 林 敦子、江原 誠

日本語版言語編集、進行管理 森林総合研究所REDD研究開発センター

日本語版レイアウト CIFOR

© 2012 by the Center for International Forestry Research.
All rights reserved.

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012 Analysing REDD+:
Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

アンジェルセン、A.、ブロックハウス、M.、サンダーリン、W.D.、ベルシヨ、L.V. (編) .
藤間剛 (監訳) . 2015. REDD+を解析する 課題と選択肢.
国際林業研究センター(CIFOR)、ボゴール、インドネシア

ISBN 978-602-1504-63-5

写真

表紙© Cyril Ruoso/Minden Pictures

第1部. Habtemariam Kassa, 第2部. Manuel Boissière, 第3部. Douglas Sheil

1章 10章 Yayan Indriatmoko、 2章 Neil Palmer/CIAT、 3章 12章 Yves Laumonier、
4章 Brian Belcher、 5章 Tony Cunningham、 6章 16章 Agung Prasetyo、 7章 Michael
Padmanaba、 8章 Anne M. Larson、 9章 Amy Duchelle、 11章 Meyrisia Lidwina、
13章 Jolien Schure、 14章 César Sabogal、 15章 Ryan Woo、 17章 Edith Abilogo、
18章 Ramadian Bachtiar

デザイン：CIFOR情報サービスグループ、マルチメディアチーム

日本語版言語編集、進行管理：森林総合研究所REDD研究開発センター

日本語版レイアウト：CIFOR

CIFOR

Jl. CIFOR, Situ Gede

Bogor Barat 16115

Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org

ForestsClimateChange.org

本書で示される考えは執筆者のもので、必ずしもCIFOR、編集者、執筆者の所属機関、資金提供者もしくは査読者の考えを示すものではありません。

本書（日本語版）はCIFORと森林総合研究所の研究協力の一環として作成されました。

国際林業研究センター(CIFOR)

CIFORは、発展途上国の森林に影響を与える政策や実務に情報を提供する研究を通じ、人類の福祉、環境保全、平等に貢献します。CIFORは国際農業研究協議グループ(CGIAR)コンソーシアムの研究機関です。インドネシア共和国ボゴール市に本部があり、アジア、アフリカ、南アメリカ各地に地域、プロジェクト事務所があります。



新旧の森林保全手法のハイブリッドによる REDD+プロジェクト

ウィリアム・D・サンダーリン、エリン・O・シルス

- 準国レベルのREDD+プロジェクトのほとんどは、保護地域・開発統合プロジェクト (Integrated Conservation and Development Project : ICDP) の手法と生態系サービスに対する支払い (Payments for Ecosystem Services : PES) とを併用しようとしている。
- このハイブリッド方式は、REDD+に関する政策や炭素市場の将来が不確実な状況下でも、プロジェクトの早期実施を可能とする。またICDPの手法はPESが実現しなかった場合の頼みの綱となる。
- しかしながら、これまで実施されたICDPは期待された効果をあげられなかったこと、プロジェクト推進者は地域の利害関係者との協議でICDPを宣伝しPESを宣伝しない傾向があることなどにより、このハイブリッド方式には、REDD+の効果性と公平性に悪影響を及ぼしかねないという問題がある。

10.1 はじめに

REDD+は発展途上国における森林減少と森林劣化からの排出の削減及び森林炭素蓄積の促進のための「地域、国、国際的な活動」を示す包括的な言葉である(Angelsen 2009a:2)。Sills *et al.* (2009) が述べた通り、REDD+は条件付きの成果に応じた支払いとして、より狭く理解されていることが多い。REDD+による支払いは、国家政府からそれぞれの世帯に至る全ての規模で、行われうる。本章ではプロジェクトレベルでのREDD+の中心的な特徴と活動について検証する。この調査は、対象としたREDD+プロジェクト¹のほとんどが従来同様の森林保全戦略と、成果に応じた支払いもしくは生態系サービスに対する支払い(Payments for Ecosystem Services : PES)の組み合わせ(ハイブリッド)であることを、明らかにした。

REDD+は2007年の国連気候変動枠組条約第13回締約国会議(UNFCCC-COP13)において、国際的な気候変動緩和策の一部となった。その時点でREDD+と呼ばれているプロジェクトはなかったが、森林減少回避プロジェクトの歴史は既にあり、その多くはCDMに関する国際交渉が行われている頃に始められた(Caplow *et al.* 2011)。そして2010年現在、200を超えるREDD+プロジェクトが計画中もしくは進行中である。

これらのREDD+プロジェクトで成果に応じた支払いが実際になされたものは、まだほとんどない。プロジェクトによる条件付きの支払いのための活動は、次の三つの主要な理由により妨げられてきた。それらは、i)UNFCCCの下での国際的枠組の開発の遅さとそれに関連した資金メカニズムと資金の動員に関する合意の欠落、ii)確固とした森林炭素市場設立の遅れ、iii)国家政策とREDD+のゴールが十分に一致していないこと(第5章参照)、である。

本章では、プロジェクトレベルで進みつつあるREDD+のハイブリッド構造について、説明する。多くのプロジェクトは保護地域・開発統合プロジェクト(Integrated Conservation and Development Project: ICDP)とPESの要素を組み合わせている。まずREDD+のハイブリッド的特性の証拠の出所として、CIFORによる国際比較研究の方法を説明する(10.2節)。10.3節は、REDD+推進者に対するハイブリッド・アプローチの論理と利点を説明するとともに、ハイブリッド・アプローチの存在理由を考察する。次にREDD+を特徴付ける政策状況と市場の不確実性を示し、成果に応じた支払いの

1 私たちはREDD+プロジェクトを次の活動として定義する。i)IPCCもしくは広く認められたガイドラインに従って森林炭素蓄積の変化を定量化・報告し、可能であれば森林炭素クレジットの取引を行うことを目指す。ii)国連気候変動枠組条約のガイドラインが示す境界を事前に決定した地理的範囲内で活動する。活動には、準国レベルの不均質なランドスケープをまたぐ土地利用に関する計画と意思決定に炭素を組み込むことを目的とするものを含む。

導入遅れの理由を説明する(10.4節)。このことは、ハイブリッド・アプローチがプロジェクト推進者に機会を与える(10.5節)と同時に、いくつもの課題を提示する(10.6節)ことの背景を示すものでもある。最後に、調査結果の重要性について、解説する(10.7節)。

10.2 データと方法

本章のための情報は、REDD+に関する文献調査とCIFORによるREDD+の国際比較研究(GCS)の構成課題2の現地調査に基づくものである。GCSの構成課題2の目的、対象範囲、方法の概要と、調査対象の22プロジェクトについては、付録を参照されたい。

現地の情報については、2012年初頭に利用可能となっていた22プロジェクト中19のサイトのものを利用する。データの一部は、2011年4月から10月に実施された「REDD+活動の最新情報」と題するプロジェクト推進者に対する聞き取り調査によるものである。その調査の目的は、プロジェクト実施対象地へのインセンティブの導入が遅れているかどうかを決めることであった。ただし調査結果は、プロジェクト実施対象地におけるREDD+とREDD+以外の様々な活動の展開過程を記述する。

本章で使用するデータには、同時期に行われた「参加と所有権に関する補足的調査」によるものもある。これはREDD+プロジェクトの確立にあたり推進者が直面した課題とそれに対する対応について洞察を与える。

本章で扱うREDD+プロジェクト実施対象地は、実施初期のものに偏っているかもしれない。というのはREDD+のインセンティブが導入される前の情報をベースラインとして収集するため、情報収集の実施前にREDD+活動が開始される心配のないプロジェクトを調査対象として選んだためである。そのためREDD+の進歩が遅いということを誇張した結果になっている。しかしながら、成果に対応した支払いを開始しているプロジェクトは非常に少ない。既に実施中で注目されているプロジェクトの一つ、ブラジルのジュナは例外である(Box 12.2参照)。

GCSの構成課題2の調査地で明らかに見られるハイブリット様式が、REDD+全体をどれだけ代表しているのかは不明である。ただしブラジルとインドネシアでPESの実施を計画中のほとんど全てのREDD+プロジェクトは、ICDPに含まれる機能や森林法施行の改善もあわせて計画している。このためPESをプロジェクト活動の一つとして含むREDD+プロジェクトの大半でハイブリッド様式が現れると考えられる。ただしここで使

うデータが全てのプロジェクトを代表するとは限らないため、この考えは将来にわたり確かめられるべきものである。

10.3 ICDPとPESの手法のハイブリッド

CIFORが研究対象とした全てのREDD+プロジェクトは二つの異なる介入のセットを含んでいた。一つ目は、森林の利用に対する制限に続いて、代替となる生計手段を提供する開発プロジェクトを実施するものである。これは、代替の生計手段は森林からの収入に対する依存を減らすとともに、介入による利用制限を地域住民に受け入れやすいものにするという仮定による(Wells and Brandon 1992; Brandon and Wells 2009; Blom *et al.* 2010)。Brandon and Wells(2009)は、ICDPによる介入は(その定義上)保護地域のみで実施されるのに対して、REDD+では保護地域を含むいろいろな土地で実施されうることを指摘した。

このようなICDPによる介入はREDD+が現れる遙か前から行われていたため、「REDD+以前」として特徴付けることができる。その他のよく似た介入には、参加型の土地利用図作成、境界の定義、村落地の土地利用計画策定、所有権の明確化、炭と燃料材の効率的利用技術や代替物の導入などがある。

ICDPやその他の「REDD+以前」の介入に加え、REDD+の特徴を持つ活動計画があった。森林保護の成功、もしくは地域の森林の炭素吸収ポテンシャル向上という条件付きの成果に応じた支払いである。本質的にこれらはPESである。支払いは、測定と検証が可能な方法により示された炭素吸収量に比例していた。

ICDPとPESによる支払いの組み合わせが、調査対象の全てのプロジェクトサイトで認められたのはどうしてなのか。推進者達がこのハイブリッド方式を選んだのはどうしてか。このことについて体系的な質問をたてて調査していなかったため、説明には証拠と推測が混在している。インドネシアの中央カリマンタン州で中央カリマンタン森林と気候パートナーシップ(KFCF)プロジェクトの計画に従事しているインドネシア—オーストラリア森林炭素パートナーシップのティム・ジェスップに上の問いを投げかけた。ICDPとPESを組み合わせることを意識的に選択した訳ではないと彼は言った。そのかわり「現場の論理」では、二つの組み合わせが都合がよかったと説明した。プロジェクトの利益を早く示すため、時を得た活動が必要とされていた。これは、泥炭湿地林の減少につながる水路を閉鎖することによる森林利用の制限を部分的に保証するゴム園開発プロジェクトの様式をとった。森林利用制限の実施は地域の合意に基づかね

ばならないことを、彼は強調した。その後、REDD+による成果に応じた支払いを待つことが重要になるだろう。条件付けがなければ、森林管理問題を完全に解決することはできないだろう。結果が温室効果ガス(GHG)排出削減とつながっていて最終的にはそれらが支払いの基礎をなるのだから、REDD+による支払いがすぐに実施されそうになくても、REDD+付随する条件は最初から組み入れられるべきことに、ジェスップは言及した(ジェスップ私信)。

ジェスップの意見は「REDD+以前」とREDD+の方法は互いに補い合うということである。ICDPによる介入は、早期に実施するとともに共同体の支持を得るための道である。その一方、PESとしてのREDD+はICDPでは必ずしも利用可能ではない「てこ」の力を提供する。「REDD+以前」とREDD+のインセンティブの組み合わせは、REDD+による介入が失敗するリスクを減らし、プロジェクトの目標を達成することを支援する、十分に統合された最適管理戦略を構成する可能性を持つ。

発展途上国の森林管理及び保全手法に関するこれまでの理解と、現地調査の結果は、ICDPとPESの組み合わせの有用性に関する理解を完全なものとする。このハイブリッド・アプローチには、次のような説明が可能である。

継続中の活動の再包装

多くのREDD+プロジェクトは、実際には、それ以前から実施されていた森林管理と保全の活動を継続したものである。それらの活動には、ICDPを含むものもあれば、含まないものもある。そのことは、特に過去の活動が求められた成果をあげていないとき、プロジェクト推進者がREDD+を森林管理の新しい考えとして採用し、それまでの活動と組み合わせたとして、完全に理解できる。GCSの研究対象18カ所中13のプロジェクトサイトでは、REDD+が2007年に国際的な気候変動緩和策の一部になる前から、推進者は活動していた。これら13のサイトでの推進者の活動は、2007年にREDD+が開始される前に、平均で5.2年間先行していた。REDD+プロジェクトに含まれる村落では、それ以前5年間に森林保全NGOの活動がある割合が有意に高かった(第12章参照)。

ICDPが提供できない長期資金のREDD+による提供

REDD+は安定した長期資金源となるはずである。その一方、ICDPは期間が限定されていることから、その資金はいつかは段階的になくなるものである。REDD+の条

件付きの支払いは、森林利用の制限に十分な補償と動機付けを与えるもので、理論的には初期の評価よりも高いものとなる。条件付きの動機付けとしてREDD+による収入の流れには、ICDPのような過去の森林保全や復元の取り組みがなしえなかった決定的な変化と成功をもたらすことが期待されている。ICDPの失敗事例は既にたくさん報告されている(Wells and Brandon 1992; Wells *et al.* 1999; Brooks *et al.* 2006; Garnett *et al.* 2007)。

「REDD+以前」による動機付けは、REDD+という大きな仕組みが、よって立つ基礎である。いくつかの調査地では、REDD+の収入の流れが、プロジェクトの開始資金に取って代わって、地域の代替的生計手段や非直接的な福祉向上の資金源になると期待されていた。推進者達は、REDD+からの収入の流れが、プロジェクトを開始資金から自由にし、持続的なものにするを期待している。タンザニアのMpingo プロジェクトのステイブ・ボールは、次の通り説明した。「炭素市場は援助機関予算で支出できない取引費用を担ってくれる。炭素市場により、投資障壁を乗り越えたいと考えている。」(ボール私信)。またタンザニアのTFCC Kilosaのナイク・ドゥガートは次のように語った。「(初期)費用の出所はプロジェクトの資本金のようなものである。炭素クレジットはその資金を再び満たすものである。」(ドゥガート私信)。

REDD+の資金不足時に対する「REDD+以前」手法による補填

REDD+はしっかりした資金の流れを生むと期待されているが、資金源が保証されない限り、CDM植林プロジェクトで起きたのと同様のリスクがREDD+にもある。つまり「ほとんどのCDMプロジェクトでは、炭素からの収入は全体の小さな部分を占めるに過ぎない。このことは大半のCDMプロジェクトは、例えば再生可能エネルギーの販売のように、しっかりした追加的資金を生み出さなければならないことを示している。」一般にREDD+プロジェクトにはそのような副産物を期待できないことから、実施及び取引費用の大半を炭素の売り上げによりまかなわなければならない。プロジェクト地域内での持続的木材生産もしくは生産計画の改善による農業生産効率の向上など、追加的収入を生み出す事例もある(Ecosecurities 2007:6)。

PESだけでは不十分

このポイントは、上でティム・ジェスップが述べたことを補強する。PESとしてのREDD+は、準国レベルのプロジェクト中の孤立した動きではない。推進者の立場によ

るREDD+は、単に森林利用の制限と生計補償を組み合わせるだけでなく、大規模事業者の活動を制限したり森林減少の背後要因に対抗したりする、国レベルの政策措置と組み合わせられなければならないものである。

違法な森林減少の低減に対する「追加的な」REDD+の支払いの問題

REDD+の要素として違法な森林減少の低減に対して「成果に応じた支払い」を実施することには疑問が投げかけられている。例えばBörner and Wunder(2008)は、ブラジル・アマゾンにおいて保護地域内や森林規約に反する森林減少の低減に対する支払いを行うことには法的に問題があると指摘している。違法な森林減少の停止に対する支払いに関する法的な曖昧さは、REDD+全体における保護地域の役割に関する議論を引き起こした(Boucher 2009; Dudley 2010)。第一に、VCS(Verified Carbon Standard)のようなREDD+プロジェクトの認証システムでは、法律が効果的に執行されていないことを示す補助的な証拠を条件としてベースラインシナリオに計画されていない森林減少と認可されていない森林減少を含めることを認めている。

第二に、違法な森林減少の低減に対する支払いは、環境法を無視する傾向を助長する誤った動機になるという懸念がある。しかしながら、急速な森林減少がある地域では、もともと環境法は甚だしく無視されているし、森林減少の大半が違法であるというのも事実である。このように、直接の支払いは誤った動機をもたらしかねないことや法的基礎に疑問があるとしても、REDD+プロジェクトは違法な森林減少に対応しなければならない。一つの方法は地域の当局者と協力して既存の法律の施行と監視を向上させることで、それはICDPの特徴となる手法の一つである。

ICDPとPESの組み合わせは、プロジェクト対象地外への漏出回避を助ける。

ICDPとPESは、地域レベルでREDD+プロジェクトの対象地から外部に森林減少や森林劣化が移転することを最終的に予防する最適な組み合わせである。森林利用者が代替の生計活動に従事するようにすることで、森林利用の制限が単純に他の森林利用につながるのを避けることができる。代替の生計活動による収入が漏出の防止に不十分な場合、PESとしてのREDD+が提供する追加的な資金の流れが、プロジェクト目標の達成を確実にする追加的インセンティブ報酬と認可の両方の形態での存在を確実にするのを助ける。

リスク管理

REDD+政策と炭素市場の先行きが不透明な状況(次節参照)では、森林管理戦略を多様化しておくことは意味がある。

10.4 政策と市場の不確実性

この節では、REDD+政策と市場の不確実性がどのようにREDD+推進者の展望と活動に影響したかを説明する。これは、「REDD+以前」とREDD+の報償が効果的に活動する方法に、政策と市場の不確実性がどのように影響するかについての説明の前置きでもある。

準国レベルのREDD+プロジェクトが具体化するのに期待されていたよりも長い期間を要したのは何故か。そのことが、現場のREDD+に与えた結果は何か。国際レベル、国レベル、プロジェクトレベルのそれぞれに三つの観点がある。

第一に、国際レベルの政策及び市場からの明確な合図を待っている推進者がいた。2009年のコペンハーゲン会合で気候変動合意に失敗したことは、多くの推進者の情熱を失わせた。カンクンとダーバンの会合で、REDD+に関していくつかの合意による進展があったことは推進者の興味とモラルを蘇らせた。しかし、例えばセーフガードのようにREDD+の構造やガイドラインに不透明な点が残っていることは、推進者を苛立たせる状況にある。

第二に、森林炭素市場を頼りにしようとしている推進者達は、安心できる合図を待ちわびている。近年、自主的炭素市場に一つの流行があり、REDD+は非常に強い役割を演じている。REDD+による森林炭素クレジットは、2007年の120万 t CO₂eから、2010年の1950万 t CO₂eに増加し、2010年に取引された2900万 t CO₂eの炭素クレジットの3分の2を占めている(Diaz *et al.* 2011:ii-iii)。中南米はこの傾向の多くを占めている(Diaz *et al.* 2011:iii)。自主的市場は相対的に健康で、取引の増加はCSRやその他の環境によるブランド化を目的にするもので、将来の義務的市場に対する対応ではない。そして自主的市場が相対的に健康である一方、予備的な義務的市場は停滞している。自主的市場での流行にも関わらず、市場推進力は不確かで、将来の需要を決める規制的推進力と政策決定はまだなされていない(Diaz *et al.* 2011:viii)。炭素市場での将来需要と価格に長期安定性がないことは、推進者が現地の利害関係者に支払いを保証する能力を徐々に衰えさせている。このことはまた推進者が、実現不可能

な収入に対する期待を地域の参加者が持つことを恐れる理由である²。この課題については本章の後半で詳述する。

第三に、いろいろな国の政策環境は、現場でREDD+確立のしっかりした歩みを進めるにはまだ不十分な状況である。ブラジルの森林規制やインドネシアのモラトリアムがこれにあたる。2011年の森林規制改定が、市場インセンティブにより私有林の保護につながるのか、森林減少を起こすインセンティブを増加させるかは、不明である(Sparovek *et al.* 2012)。2011年に始まったインドネシアの森林開発モラトリアムは大規模な森林減少の停止を大胆に目指していた。しかし、ロビー活動からの圧力によって、二次林や択伐林はモラトリアムの対象外となってしまった(Murdiyarso *et al.* 2011;Box2.1も参照)。非常に多くの森林地利用政策の課題が残っていて、非常に多くの森林利用に対する重複する要求がある状況のため、推進者は自分達が実施した投資に対する配当を受けることができるかどうか自信を持ってない。インドネシアでは中央カリマンタン州のRimba Raya プロジェクトの事例が注目されていて、そこでは、推進者達は事業実施のための政府の許可を持っていないにもかかわらず、規則に従って活動したと主張している(Fogatry 2011)。

政府と市場の要因だけがREDD+プロジェクト設立の障害ではない。いろいろな問題の中でも、地域の土地利用と所有権問題の解決³、プロジェクト目標の設定、プロジェクト設計書の執筆、第三者認証の申請と取得(自由で事前の十分な情報を与えられた上での合意を含む)利害関係者からの意見聴取、広報などの点が、REDD+実証活動の準備において、予想よりも遥かに複雑だった。

10.5 機会としてのハイブリッド・モデル

プロジェクト推進者がどうしてハイブリッド・モデルを採用するかについては、早くから議論されてきた。政策と市場の先行きが不透明な状況では、ハイブリッド・モデルは次の二つの理由で推進者に有効である。i) 推進者は政策の遅れや市場の不確実性という状況でも、現場でのREDD+活動の準備を進めることができる。ii) 推進者

2 インドネシア東カリマンタン州Setulangの事例では、主に時間的な制限と条件付きの原則に対する不安から、生物多様性サービスの潜在的なバイヤーはPESを組み込まなかった(Wunder *et al.* 2008)。

3 例えばインドネシアでは、調査地の全てにおいて、プロジェクトサイトの一部に対し大企業が利用権を保持していた。

表10.1 CIFORの国際比較研究(GCS)構成課題2が調査した21のREDD+プロジェクトで介入が開始された時期

国	プロジェクト	森林利用制限の開始時期	代替生計手段導入時期	REDD+支払いの導入が予測される時期
ブラジル	Acre	2012	2009-2011	2012
	Mato Grosso	2011	2011-2012	2012
	Transamazon	不明	不明	2012
	Sao Felix	2012	2011	2012
ペルー	BAM	データがまだ利用できない	データがまだ利用できない	2012
	CI Alto Mayo	データがまだ利用できない	データがまだ利用できない	2012
カメルーン	CED	回答者が信頼できない	2010	回答者が信頼できない
	GFA	2007	2007	回答者が信頼できない
タンザニア	TFCG intensive	2011-2012	2011-2012	2012
	TaTEDO	2010年後半	2010-2011	2012
	TFCG extensive	2011-2012	2011-2012	2011年11月-12月
	Mpingo	2010	2013	2015
	JGI	2010	2010	不明
	CARE	2011	2011	2012年6月-12月
インドネシア	Ulu Masen	2010-2011	2010-2011	2012年中頃
	KCCP	2012-2013	該当無し	2012年後半
	KFCP	実施予定無し	2009	2012
	Katingan	該当無し	2008	2012年9月
ベトナム	Berau	2013	2013	回答者が信頼できない
	Rimba Raya	2012	2012	2012
	Cat Tien	該当無し	2012年早期	該当無し

は、REDD+の条件付き支払いが実現しなかったり、不十分だったりした場合に、ICDPを頼みの綱とすることができる。

10.5.1 前進するための機会

推進者達にはプロジェクトを早く進めるための良い機会がある。理想的には、「REDD+以前」とREDD+活動はおよそ同時に実施されるのが良い。そうすれば、REDD+による資金の流れにより、期間が限定されているプロジェクト開始資金に対する依存度を軽減することができる。事実、GCS研究を実施したREDD+プロジェクトサイトでは、REDD+の条件付きインセンティブの導入前に、「REDD+以前」のインセンティブが導入されていた(表10.1参照)。これにはいくつかの理由がある。

第一に、「REDD+以前」によるインセンティブは、REDD+の資金メカニズムの設立を待つことなく先行して実施することができる。森林利用制限、代替的生計などの介入は、一般に、REDD+構造、国家政策、もしくは実現可能な炭素市場などを、実施のために必要としない。これらの施策の制約は、推進組織の計画と資金である。型通りの森林保全による介入では、初期に実施する介入が新しい知見、インフラストラクチャーもしくは制度を提供し、森林管理に自己持続的な変化をもたらすと期待されていた。そのため、期待された成果をあげるのに重大な障害物となることが知られているものの、期間を限定した資金提供はこれらの介入の論理と矛盾しない。その一方、PESの論理は継続して進む生態系サービスの流れに対する支払いで、プロジェクト信託基金の設立に十分な予算か、対象とする生態系サービスに対する十分な確実性を必要としている。

第二に、多くの実証プロジェクトは限られた時間枠の中で現場の活動を進めることを期待されていて、「REDD+以前」の介入はプロジェクト予算の支出に適していた。排出削減という成果はすぐに提供できず、実現までに少なくとも数年はかかる。その一方、地域の人々は利益を早く受け取る必要がある。

第三に、既に述べた通り、REDD+政策と枠組の形成遅れにより、REDD+によるインセンティブ導入をためらったり、できなかつたりする推進者がいることである。このことをタンザニアのHitadhiya Misitu Asili(HIMA)プロジェクトのラジャ・ジャラは次のように説明した。「審査者は合意にサインがされた時点でプロジェクト資金の支払いを受ける。そうでなければ、PESは何年も始まらない。」(ジャラ私信)。

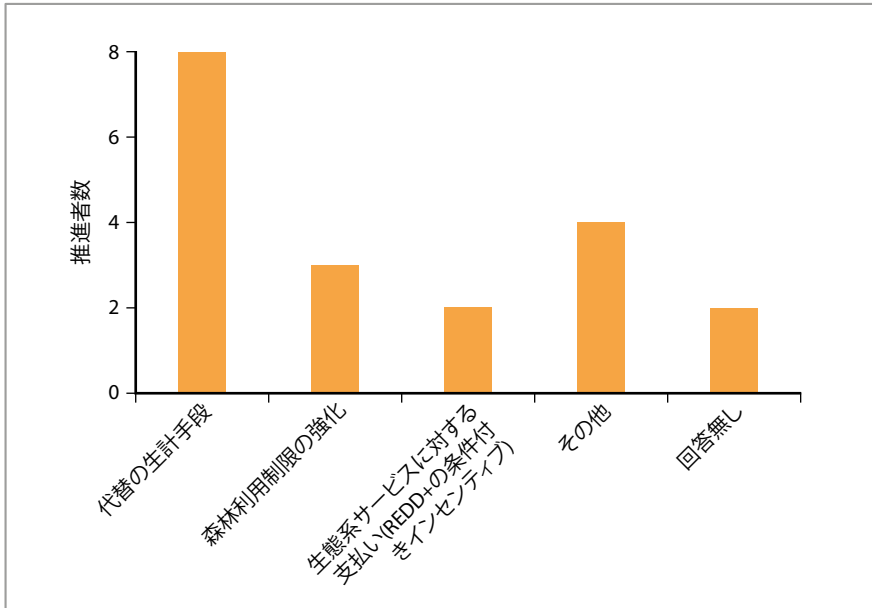


図10.1 推進者が最大の炭素吸収効果を持つと期待した介入

注:GCS調査対象の19の「代替生計、規制強化、PES、その他のうちでプロジェクト境界内の森林炭素吸収能力の維持・増強に最大の効果を持つインセンティブはどれか。」という推進者に行った質問による。

第四に、「REDD+以前」活動を進めておく機能的な理由がある。例えば、村落や森林の境界や村の土地利用戦略の形成などは、森林利用の制限の適用や成果のモニタリングや報償に先立って必要なことが多い。

10.5.2 頼みの綱としてのICDP活動

REDD+の前提条件の実現に失敗し、推進者がREDD+を進めることができないまたは進めないと判断した場合、もしくはREDD+の支払いが停止したとき、ICDPの活動が頼みの綱となる。このことをインドネシア中央カリマンタン州のP.T Rimba Makmur Utamaのダルソノ・ハルトノは次のように説明した。「我々はREDDに過剰な依存はしたくない。REDDが主な収入源でなくなった場合にも対応できるようになっておきたい。多分、エコツーリズムが将来の主要な収入源になるだろう。」(ハルトノ私信)。

調査対象の19の推進者中数名の推進者は、自分達が排出削減に基づく条件付きのインセンティブ導入の準備ができていのかどうかについて不安を漏らした。そのようなプロジェクトの一つ、インドネシアのTNC-Berauでは、炭素に対する県レベルの支払いシステムが予定通りにできない、もしくは策定中の国家計画には県レベルの準国レベルでの支払いが含まれないかもしれないことから、条件付きインセンティブの導入に確信を持っていなかった。また別の(ブラジルICV)プロジェクトでは、森林炭素市場での取り扱いを嫌ってREDD+の条件付きの収入を追求しないことに決めた。

19のプロジェクト推進者に対して、プロジェクトが提供するインセンティブのどれが最もプロジェクト境界内の森林の炭素吸収力の維持もしくは増大に効果的かを質問した。図10.1はその答えを示している。

整理されていない変数があるかもしれないため、回答の取り扱いには慎重を要する。いくつかのプロジェクトではPESによる収入の流れが、長期にわたる代替的生計手段として考えられていた。しかしながら、そのような回答はプロジェクト目標の達成度についてPESよりも代替生計手段を推進者がどれだけ重視しているかの指標のようなものである。これは、ICDPモデルの衰えない人気とREDD+の近い将来の見通しに対する幻滅の両方を反映している。

10.6 課題としてのハイブリッド・モデル

ハイブリッド・モデルは上で述べた機会を提供する一方で、政策と市場の不確実性の文脈で二つの課題をもたらす。ICDPへの依存が必要な場合に全面的に依存することによる課題と、REDD+に関する現場での説明が遅れたり不十分になったりすることである。

10.6.1 ICDPへの信頼は不都合になりうる

既に述べたように、森林管理のためのICDPの手法は、多くの問題に遭遇した。REDD+の推進者が成果に応じた支払いの導入のための努力をあきらめざるを得なくなった場合、過去のICDPの努力が遭遇した設計や実施に関する失敗を繰り返す恐れがある。失敗には、不明瞭な目的、地域の人々の参画を促す努力不足、過度に野心的な計画、ICDPの実施に参画する発展途上国組織の能力不足、有効な代替生計を作ったり、保護地域の内部と周辺からの収入を増やすことに対する無能さ、大規模企

業やインフラ開発のような外部要因がもたらす危機を過少に評価する傾向、森林保護法の不適切な実施などがある(Bramdon and Wells 2009)。

もしもプロジェクト推進者がICDPのみに集中するならば、そして一度限りの住民参加による管理の変化の制度化に期待するだけならば、リスクは小さくなる。その逆に、構想された森林管理の変化の達成とその持続にREDD+による永続的な資金の流れが必要になるとの期待が最初からあるならば、リスクは高くなるだろう。

10.6.2 REDD+に関する普及啓発活動の遅れと不履行

全てのREDD+推進者にとって、気候変動に関すること、プロジェクトがどのように気候変動の緩和に役立つのか、また同様に地域の人々はどのように貢献できるのか、生計に関する利益とリスクは何か、などに関する現場レベルの普及啓発活動の実施は、FPICのための「情報」として必要不可欠である。FPICは国際協定に支持されているとともに、国の法律で要求されている場合もある。また第三者認証や社会セーフガードの前提条件でもある。全てのプロジェクトは、プロジェクト対象地内の全ての村、場合によっては村の部分毎での集会を含むFPIC活動を実施するための予算を保有している。

調査対象の19プロジェクト中6つのプロジェクトでは、現場レベルでのREDD+に関する普及啓発活動をわざと遅らせていた。それらのサイトのプロジェクト参加者達は、条件付きのREDD+支払いが計画されていることについて、全く知らなかった(第11章参照)。この遅れの主な原因の一つは、推進者達は実現しないかもしれない収入源に対する期待が起きるのを避けようとしていたことである。普及啓発が遅れたプロジェクトが全て湿潤熱帯地域のものなのは当然である。湿潤地域の森林は乾燥地域の森林よりも炭素蓄積が大きく、追加的な収入の流れも湿潤地域で高くなるからである。乾燥地域の森林でのプロジェクトには普及啓発活動遅れの傾向は認められなかった。これは多分、森林炭素による収入の流れが小さく、期待が打ち壊された際の負の影響も小さいためと考えられる。

地域の利害関係者にREDD+に関する普及啓発活動が遅れたり行われなかったことについて、推進者は次のように述べている。

- [村人に対する教育ができなかったことについて]「主な理由は、時間と人材の不足である。期待を膨らますことに対する懸念もあった。」(ブラジルAcreプロジェクトのモニヤ・デ・ロス・ディオス)。

- 「早い段階で十分な情報共有を行わなかった。REDDについて誤解や意見の違いがある。ただ我々自身もREDDの詳細を説明する十分な情報を持っていない。我々自身、数学を学ばなかったのでREDDの詳細がわからない。」(タンザニアHIMAプロジェクト、ラジャ・ジャラ)
- 「村人達は私たちほどにREDDを理解することはないだろう。REDDは村人が理解するには複雑すぎる。我々は専門用語を避けねばならない。余計な望みを持たせたくない。我々の目標は森林回復である。我々はREDDの考えを徐々に伝えねばならない。」(インドネシア・Katinganサイト、ダハルソノ・ハルトノ)
- 私たちのREDD計画の詳細を人々に効果的に伝えるには情報が複雑すぎる。大金を費やしても共同体の十分な理解には到達しないだろう。我々は適切な金額を予算化した。そして、それにこだわりたいと希望している(タンザニアMpingo サイト、スティーブ・ボール)。

普及啓発活動の意図的な遅れは、合理的ではあるが無責任でもある。それは、無用の期待を抱かせないという完全な意味を持つ。そしてREDD+推進者達は、政策や市場が実現可能と認められたときに、またプロジェクト自体が持つ障害による遅れを乗り越えた際には、普及啓発活動を実施したいと考えている。その一方、そこには隠れた危険がある。いくつかの事例では、REDD+に関する普及啓発活動無しにFPICの取り組みがなされていた。これは、将来のある段階で推進者は村に戻り、普及啓発活動と情報を得た上での合意のための条件を再構成しなければならないことを意味する。これは費用のかかる計画である。利用できる予算を使い果たしつつあるプロジェクトもあり、残された予算をこのような普及啓発活動に割くのは困難である。それらのプロジェクトでは最悪の場合、完全なインフォームド・コンセント無しにREDD+が進行することになる。

10.7 結論

REDD+の準国レベルのプロジェクトは、主にICDPのような「REDD+以前」の活動と、成果に応じた支払いというREDD+に特徴的な森林管理手法を組み合わせ、自分達の目標を達成しようとしていた。このハイブリッド・アプローチは、推進者が実施可能な、これまで実施してきたことを継続できる、片方の手法ではできないことをもう一つの手法で達成するという相乗効果、資金の不確実性への対応、プロジェクト対象地外への漏出の最小化などの明瞭な利点をプロジェクト推進者に与える。

政策と市場の不確実性を理由の一部として、「REDD+以前」活動による介入が進んでいる一方、REDD+による介入の実施は遅い。この不確実性の中での推進者の決定は、ハイブリッド・アプローチの利点と不都合に光をあてる。一方では、ICDPの手法は先駆的プロジェクト推進者が政策と市場の条件がREDD+のために十分に整う前から事業を進めることを可能とする。またREDD+のための条件が危険を冒す価値のあるものと推進者が判断できるようにならなかった場合の頼みの綱となる。その一方で、ICDP自体とその手法には問題の歴史がある。そしてICDPによる介入の早期実施とPESの導入遅れのギャップにより、REDD+による介入の特質と計画について推進者から地域の利害関係者に対する十分な説明は遅れがちとなる。

準国レベルのREDD+プロジェクトが、ICDPとPESの相乗効果を最適化して進むことができるためには、何が必要なのか。過去の経験に学ぶのが第一歩である。Brandon and Wells (2009:232-235)とBlom *et al.* (2010:167-170)は、ICDPのより良い計画と実施について、役に立つ助言を行っている。

ICDP活動の改善の大きな部分はプロジェクト推進者による制御の範囲である。その一方で、プロジェクトレベルよりも高いレベルで必要な変化がたくさんある。現場でのREDD+を進めるためには、政策と市場の慣性に打ち勝たねばならない。これは、REDD+の国際枠組みと資金メカニズムの決定、実現性のある森林炭素市場開発のための規制的枠組の開発、森林保護と地域の利害関係者の生計を優先するREDD+関連法案と規制などを必要とする。

(訳 藤間 剛)