

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。



要約と結論

後悔なきREDD+

フランシス・セイモア、アリルド・アンジェルセン

- REDD+はこの5年間で当初に想定されていたものから、資金の出どころとその規模、実施速度と必要経費において大きく変化し、実施レベルと関係者間の利害の相違をもたらした。これらのREDD+の変化から生じた課題は、増加する援助漬け、プロジェクト推進者が乗り越えるべき連続した問題、森林保有国や住民組織が実施するREDD+の取り組みに対する報酬の不確かさなどである。
- 初期のREDD+の取り組みにより、国レベルとプロジェクトレベルをつなぐ地方行政区レベルでの土地利用に関する決定の重要性や、所有権、利益配分、モニタリング、これまでの経済活動に結び付いた利害と制度への固執という問題に対する管轄レベルをまたいだ調整の必要性、といった課題が明らかになった。
- REDD+を進めるためには、REDD+本来の目的を明確にし、気候変動対策に関する国際合意の遅れで生じる財政的ギャップを補完する戦略を開発しなければならない。REDD+の将来がより確実になるのを待つ間、気候変動緩和目的に関係なく実施されるべき「後悔なき」政策改革と、REDD+の最終的な成功に必要な基盤と能力の構築に、優先して取り組むべきである。

18.1 はじめに

本書の各章では国家政策の領域やプロジェクトサイトを対象に実施されたCIFORによるREDD+に関する国際的比較研究(GCS)の予備的な結果を要約し、REDD+の現況を示してきた。この章では、これまでの章から得られた重要なテーマを要約・統合し、それらに基づいてREDD+政策立案者や、実行者、そして研究者が取り組むべき課題と選択肢に目を向ける。

REDD+とその背景は、2005年のCOP11においてREDD+が公式に国際的な気候変動対策活動の一部となって以来、重大な変化を経験してきた。最大の問題は、気候変動対策における新しい国際合意の遅れである(18.2節)。この変化は、REDD+が今後数年間にわたって展開する方向に大きな影響を持つ(18.3節)。また、第1段階のREDD+プロジェクトや政策改革の経験からは、いくつもの教訓を得ることができる(18.4節)。先行きの不透明さによりREDD+活動がなされなくなる可能性がある。しかしながら幅の広い「後悔なき」REDD+政策改革は、REDD+の将来のいかににかかわらず価値があり、気候変動緩和を超える目標を達成するためにも実施されるべきである(18.5節)。本章の最後に、REDD+に関するいくつかの結論を提示する(18.6節)。

18.2 REDD+の背景の変化

気候変動緩和戦略としての森林減少の回避は、1997年の京都議定書に関するUNFCCCの交渉で却下された。その結果、クリーン開発メカニズム(CDM)に含まれる森林活動は、新規植林と再植林に限定された。しかしながらその決定から10年の間におきた変化によって、2007年のCOP13で採択されたバリ・ロードマップにおいて森林減少と劣化の回避がREDD+として気候変動緩和策に含まれることとなった。その変化とは、次のようなものである。

- 政治的枠組みの変化。2005年のCOP11において、森林減少からの排出削減が、発展途上国による国家的活動として提案され途上国と先進国による見解の相違を橋渡すものとして、交渉対象となったこと。
- IPCC第4次評価報告書(IPCC 2007c)により、土地利用変化からの排出の重要性が指摘され、森林減少・劣化を排出削減の枠組みに含めることの緊急性と重要性に関する新しい共通認識が確認できたこと。
- 他の緩和オプションと比べて、REDD+による排出削減が低コストであることを強調した分析が公表されたこと。
- 森林減少もしくは森林劣化による排出量変化を測定するために利用可能な手法を開発する技術が向上したこと。

このようなことから、REDD+のアイデアは、効果的、効率的、かつ公平に推進可能な気候変動緩和戦略として具体化し始めた。

2009年のコペンハーゲンにおけるCOP15に向けた準備期間には、2013年からの新しい国際的気候合意がまだ実現可能と期待されていて、REDD+も全ての人々に何らかの利益をもたらさうものとして期待されていた。何らかの利益とはすなわち、国際的な緩和活動に対する現在と同じ支出レベルで現在より大幅な全体排出量削減、先進国にとって費用対効果の高いオフセット、発展途上国に向けた大きく新しい資金の流れ、さらには正しく設計された場合の生物多様性保全や貧困の削減といった共通便益(コベネフィット、co-benefits)、などである。この世界レベルでの利益の調整は、生態系サービスへの支払い(PES)のような方法による、国家のREDD+政策と現地プロジェクトへの動機づけをもたらすREDD+の「成果に応じた」資金供給を含み、2012年以降に関する拘束力のある気候合意をもたらすものと、広く期待された(Angelsen and Wertz-Kanounnikoff 2008)。

3年後、REDD+の展望は全く違ったものとなった。

REDD+がどのように展開していくかというコペンハーゲン以前にあった期待は達成されていない。その理由の一つは、COP15において国際社会が京都議定書の次の世界的な気候変動合意に至らず、早くとも2015年以前にはその合意が得られなくなったことに起因する(第3章)。そのため国際合意に基づいて炭素市場からREDD+に大規模な資金を調達する可能性は小さくなってしまった。REDD+の構造に関する国際交渉は続けられているものの、REDD+に必要な財源と規則をトップダウン的に推進するUNFCCCの相対的重要性は明らかに小さくなった。結果として現在、REDD+には、援助機関、国際NGO、実施国内のさまざまな当事者が集まる複数の政策領域が存在する。それぞれの政策領域の参加者は、REDD+がどのように定義されるべきかという議論に対する影響力、基準の設定における主導権、資金調達について、競合している。

また別の一連の変化は、世界が経済と金融における混乱期に入ったのと同時期に、REDD+が現れたことによるものである。2000年代半ばに、食料・燃料・金属価格はかつてない高水準に達し、世界経済は商品価格の急騰を経験した。これらの高価格と、それに関連した食料やエネルギー供給に対する不安は、農業や鉱山開発のための土地に対する世界的な競争をもたらした(第4章)。森林地域に対する競争の激化はREDD+の実施コストを増加させ、REDD+の実施に必要な土地利用計画を改善する速度を上回るだろう。さらに、2008年にはじまった世界金融危機は気候変動に対する人々の注意をそらした。国家予算支出削減に向けた圧力は、気候変動に関する国際的合意の欠如により起きるREDD+の資金不足を埋めるために利用可能な援助資金の大きさを制限するだろう。

18.3 背景の変化が意味するもの

背景の変化はREDD+の実施速度を落とし、REDD+を魅力的なものにしたもとのアイデアが実際にまたどのように実現されるかについて、大きな不確実性をもたらした。

18.3.1 REDD+の「援助漬け」

炭素市場からREDD+に対して大規模な資金を供給する可能性は、早くとも2020年以降に延期され、当面の間従来同様の開発援助に関連した制度や財源の優勢が継続するだろう。これはREDD+にとって、目的の拡大や、介入の種類、成果の評価基準を含む、いろいろな意味をもつ(第13章)。そして開発援助に関連した過去の過ちを繰り返す危険を伴う(第7章)。現金直接払い方式の援助モデルにおける実験例はあるものの、援助機関の方針と手続き、援助国の開発援助資金調達に関する政策や予算手続きは、REDD+で想定されている「結果に応じた支払い」システムと相いれないだろう。

REDD+に対する資金供給の役割は、世界銀行がノルウェーからガイアナに対する資金提供を仲介した事例のように、援助国にとって不愉快なものとなりうる。成果を測定するために適切な手順と基準に対しては広い幅の意見の相違がある。第13章で述べたように、国家レベルのREDD+実施における最初の2フェーズの実績評価指標の必要性はようやく認識されるようになったところである。良好な協力関係の方が実際の成果よりも高く評価されることは、REDD+の有効性と効率の両方を脅かすリスクとなる。

REDD+の援助資金への依存はまた、いろいろな開発援助目的を含む幅広い目標を作り、排出削減による気候保護というREDD+本来の役割を相対的に減らすとともに、特に貧困削減などの共通便益の役割を増加させる。政治的な観点では、国際合意を背景とした対等なパートナー間の取引ではなく援助におけるドナーと受け手の枠組みによるREDD+は、被援助国において不適切な国内政治的力学と、主権に関する懸念をもたらす。

これらの要因は、「援助漬け」により、REDD+はその財源をもととのアイデアの中心であった排出削減のための「成果に応じた」支払いから次第に分離させていることを示唆する。地域社会レベルでの森林を含む所有権の強化など、REDD+の目的と密接に結びついた共通便益に対する「成果に応じた」支払いは、成果と支払いの連結を維持するためにとりうる手段を提示する。REDD+政策およびプロジェクトは、開発援助そのもののように多様性を増し、森林からの排出削減は数多くの開発目標のひとつとしてほかの目標とともにまとめこまれるだろう。

18.3.2 連続した問題

公的、民間、NGOなどの多様なプロジェクト推進者がREDD+実証活動の実施を締約国に求めた2007年のバリ行動計画に反応した。2012年現在200を超えるREDD+プロジェクトが、43カ国において実施中されつつある(第12章)。プロジェクト推進者は2009年のCOP15においてREDD+に対する資金供給の枠組みが決まり、自分たちのプロジェクトがそこから利益を得るようできるだけ速くプロジェクトを進めようとした。

コペンハーゲン会合が全体的な気候合意の締結に失敗したことと、国レベルでのREDD+政策開発が比較的遅いペースでしか進まないことは、これらのプロジェクトを多くの点で不安定な位置に置いている。第10章で述べたように、REDD+の財源に関する不確実性は、プロジェクト推進者らが自分たちの取り組みの焦点を、旧態依然とした保護地域・開発統合プロジェクト(ICDP)活動に変えることで、投入資金を分散しリスクを回避するように誘導した。そのことにより、REDD+は「成果に応じた」PESから切り離され、これまでのICDPと同じく限定的な成功しか得られないという失敗を繰り返す危険をはらんでいる。

先行するプロジェクトはまた、測定・報告・検証(MRV)とセーフガードの規則に関する長びく国際交渉に先行するという危険を冒している。初期のREDD+プロジェクトにおいて、実施されたMRV手法のほとんどは、将来の国際基準になりうるVerified Carbon Standard(VCS)の基準に適合していない(第14章)。また、資金に関する不確実性はプロジェクト推進者らに、REDD+を通して実現されるであろう資金の流れに関する情報公開をためらわせ、そのことにより将来のセーフガード制度に含まれるはずの「自由で事前の十分な情報を与えられたうえでの合意(FPIC)」の原則の順守に失敗するというリスクを負う。

初期のREDD+実証プロジェクトは、国レベルの法律や規制の制定の遅さによって危険にさらされている。誰が森林炭素を所有するのかについての法的な確実性や、階層間および利害関係者間におけるREDD+のコストと利益の共有に関する確実性は、捉えどころのないままである(第8章)。所有権は多くのプロジェクト対象地で重要な課題として浮上したが、土地所有権に関する不安定さや対立を解決するために必要な国家による対応は限られている(第9章)。現在の土地所有条件でもある程度のREDD+活動を実施することはできるが、制度改革がなければその様な活動の影響範囲・効果性・効率性は限られたものとなるうえに、成果の不公平な配分をもたらしかねない。

18.3.3 危機に直面したままの国や人々

国際的なREDD+資金が流れるタイミングと規模に関する不確実性の増大は、森林地域に対する競合を増加させる経済的要因の変化と相まって、国家と地域レベルの双方におけるREDD+のリスクと利益に関する見積もりを変化させた。森林減少と森林劣化を減少させるコストが補償されるというREDD+に期待されたwin-winの約束の信頼性は、崩壊の危機にある。

REDD+が国レベルで成功するためには、本質的な変化(transformational change)の支持者が経常の事業の利害関係者に勝利しなければならない(第2章)。UNFCCCにおける交渉の遅れは、長期かつ大規模な国際的資金供給の見込みを遅らせることにより前者の勢力を弱め、森林保護の機会費用を増加させる経済的な変化は後者の勢力を強める。後悔なき開発戦略の範囲を超えた活動をREDD+が必要とするならば、政府が準備段階から森林減少・劣化を減らすために必要な政策や手段を実施するために、開発援助だけでは必要な規模を供給できない大規模な資金を長期にわたり供給する信頼できる国際的資金が必要となる(第7章)。

REDD+の背景の変化は、地域レベルのリスク計算にも影響を及ぼした。REDD+プロジェクトの推進者は、当初期待していた資金の流れが実現しない可能性を考慮して、プロジェクトの立ち位置を変え始めた(第10章)。インドネシアの村人が示した「REDD+プロジェクトは、大企業が地域の森林を他の土地利用に転換することを防げそうにない。」という懸念は、国際レベルでのREDD+と経済的力に関する理解(第4章)と矛盾しない。調査対象となった村人は、REDD+プロジェクトの目的を森林保護であるととらえ、自分たちの収入に対する影響に対する期待と懸念の両方をもっていた(第11章)。このことはREDD+の枠組みに期待されていた、森林保護と地域住民の生活の向上の両立に対して、人々が疑いを持っていることを示す。

18.4 第1段階のREDD+からの教訓

第2段階のREDD+への取り組みの前提となる背景の変化は、UNFCCCの交渉状況や世界経済の状態に起因するものに限定されない。それらに加えて、第1段階のREDD+の取り組みにより、新たに認められた知見や見解も、第2段階のREDD+の取り組みに影響を与える。

18.4.1 REDD+には当初の期待よりコストと時間がかかる

REDD+の取り組みの実施には、当初期待されたよりも大きなコストと長い時間がかかっている。発展途上国の林業セクターに特徴的な制度や統治体制に関する経

験からすると、驚くべきことではないが、2007年に公表されたREDD+の目標とスケジュールの多くは、非現実的であることが明らかになった。特に、利害関係者間の協議と合意形成に必要な時間は、しばしば過小に見積もられていた(第7章)。

森林炭素パートナーシップ基金(FCPF)は、REDD+戦略とモニタリングシステムの構築コストに関する初期の予測に基づいて、REDD+準備活動に一国あたり360万米ドルの補助金を最初に提示した。この金額は、REDD+に含まれる活動範囲の拡大や、REDD+資金管理の制度設計、社会的・環境的セーフガード、そして利害関係者間の協議に対するより大きな配慮など、REDD+の要件に対する必要性を反映して、各国から提示された平均1500~2000万米ドルの要求額と大きく異なる(世界銀行FCPF、ケン・アンドラスコ私信)。

「REDD+は急務である、しかし急発進はできない」というジレンマはすでに認識されていた(Seymour and Angelsen 2009)。REDD+に対する国家主権の尊重(第5章)は、REDD+が当該国内の正当な政策過程に基づかなければならないことを意味する。国際制度の輪郭が不明瞭なままであることから、国家レベルでの本質的な変化は早期に、また簡単には達成されないだろう。そのため、REDD+の関係者の重大な関心事である長期的な資金調達において、援助機関は早期の資金投入が難しいという皮肉に直面した(第7章)。資金援助機関に対して資金移転の実施を要求する内部的、外部的な圧力があるにもかかわらず、実際には資金投入がなされていないことは、REDD+における資金と活動実績の関連付けが真剣に検討されていることを示す肯定的サインとも解釈できる。

REDD+の意思決定過程における予測よりも長いスケジュールに加えて、データの利用可能性とREDD+の技術的要求に応える能力におけるギャップも、当初の想定よりもREDD+実施に必要な時間を長くしている。発展途上国における森林減少を、UNFCCCの交渉対象の場に戻した技術的進歩や、REDD+準備活動初期におけるMRV開発の努力にもかかわらず、大きなギャップが持続している(第14章)。ほとんどの森林保有国は、「成果に応じた」支払い制度を完全に実施するために必要なデータと測定能力、データの開示や共有を進める政治的な意志をいまだ持っていない。

森林減少・劣化を検出するためのリモートセンシング技術の活用については進展があった。しかしながら、世界の森林の広い面積において基本的なデータが欠落しているため、森林状態の変化を排出量変化に換算するための信頼できる排出係数が不足している(第15章)。頑健な参照排出量(RELs)を構築するための概念的な進展はあったが、基本的なデータの不足と経常の事業におけるシナリオ予測に特有の不確実性により、実施国内におけるPES構築の進展は遅かった(第16章)。準備活動への

多大な投資にもかかわらず、MRVに対して責任を負う機関の技術的能力は、これまでのところ緩やかな改善が見られるのみである。

予測よりも遅いペースと、予想よりも高いコストはともに、実施国と出資国の双方における国家レベルのREDD+政策に影響し、REDD+推進者を守りに回らせる。ノルウェーとインドネシア政府は、2010年末を期限とした新しい森林コンセッション(開発権)認可の一時停止措置を、期限までに実施できなかった。そしてそのことを、2011年5月まで公表しなかったため、厳しい監査を受けた。2012年の初めには、インドネシアのカリマンタンにおいてAusAIDが資金提供しているREDD+プロジェクトに具体的な進展がほとんどないことが明らかになり、オーストラリア政府は学者や(Olbrei and Howes 2012)、マスメディア(Hamann 2012)からの批判にさらされた。

18.4.2 経常の事業に関連した制度、利害、考えの頑強さ

必ずしも新しいものではないが、第1段階のREDD+への取り組みから得られた教訓には、次のようなものがある。新しい目的のため既存の制度を変更したり新しい制度を作ったりすることの複雑さ、森林が誰によってどのように管理されるべきかについての凝り固まった考えを変えるのに必要な努力、経常の事業による利権をなくす困難さに関する懸念などである。

GCSによるメディア分析が示すように、国レベルでのREDD+に関する論点は、企業部門の利害関係について発言できる行政の当事者により占められている(第5章)。ブラジルで森林法改正の際におきた森林保全効果を弱めようとする動きや、インドネシアにおける森林コンセッション認可一時停止措置の対象範囲を狭めようとする動き(Box 2.1)は、REDD+によって既得権益が脅かされると考える集団による抵抗、反発として理解できる。これまで国家のREDD+戦略に関する議論において、森林所有権と炭素権の明確化の必要性が重要視されていないことは、現状を脅かしかねない変化に対する忌避があることを示唆している。

REDD+には、「新しくなければならないが、しかし過去の実情に基づいて構築される」というジレンマがある(Seymour and Angelsen 2009)。このジレンマは、REDD+が特に必要とする新しい機能をもつ組織を選ぶ際に深刻である。既存の組織が主導権を握った場合、REDD+に特有の新しい課題に対する対処においても、過去のやり方を踏襲する傾向があった。このことは、多国間援助機関がどのようにREDD+基金を計画したかという国際レベルや、政府林業担当省がどのようにREDD+を既存の森林管理体制に適合させたかという国レベルだけでなく、保全指向のNGOが生物多様性に関連した目的を踏まえて対象地を設定する場合(第12章)や、ICDPのような活動を実施す

る場合(第10章)など、民間主導のプロジェクトレベルにもあてはまる。既存の活動が気候変動目標に適合すると見えるようわずかにラベルを貼り替えることで、REDD+は多くの当事者にとって、新たな資金供給源となった。

REDD+のための新しい機関の設立も難しいものである。新しいREDD+の実体はその権限と合法性の問題に直面し、REDD+のための新しい資金メカニズムの設立過程は遅延や欲求不満を伴っていた(第7章)。その一方で、REDD+実施機関が企画・財務・その他の系列の省庁および、市民社会を含めて広がり、森林管理に関する対話を森林管理に直接的に責任を持つ省庁の枠を超えて大きく広げたことは、多くの国におけるREDD+の成果である。

18.4.3 国、準国(地方行政)、プロジェクトのレベルをまたいだ問題

第1段階のREDD+への取り組みから得られた3番目の教訓は、効果性・効率性・公平性に関する目標を達成するために必要な、国、準国(地方行政)、プロジェクトというレベルをまたいだ調整の重要性である。森林統治における「多極主義」的な制度(Ostrom 2010)や、REDD+の実施における「ネスティッド・アプローチ」(Pedroni *et al.* 2007)の有効性は早い段階から認識されてきた。最近の経験は、規模をまたいだ連携を必要とする特定の問題や課題、役割の異なるさまざまなレベルの統治の重要性、そしてレベルをまたいだ利害の相違にさらなる光を当てた。

第1段階のREDD+への取り組みの再検討は、国家と地域レベルで経験を共有する、多くの機会を失っていたことを示した。プロジェクト推進者は、国家レベルの不明瞭なREDD+政策や制度との関わりを故意に避けることがあり、そのために国レベルの取り組みを具現化する機会を失ったようである。その一方、国家レベルのREDD+政策立案者は、プロジェクトレベルでの経験を、現実を洞察するために必要な情報源と見なしていなかった。

上述のことから本書が示してきた解析結果は、統治レベルをまたいだREDD+の統合と、異なるレベルをまたいで働くREDD+の推進者によるより良い取り組みの必要性を指摘する。第6章ではブラジル、インドネシア、ベトナムにおける、規模をまたいだMRVと漏出(リーケージ、leakage)の制御のための取り組みが直面した障害の例だけでなく、それらの障害を乗り越えるためのいくつかの有望な手段を提供する。REDD+における森林所有権に関する問題に対する取り組み(第9章)や、セーフガード順守の確保(第17章)は、国家と地方行政レベルの政策枠組みを地域の現実に基づいたものとするための調整の強化と、それらの政策の目的が地域において実現されることの両方を必要とする。

コストと利益の配分は、REDD+の実施における多層の統治が直面する、おそらく最も大きな試練である。誰がREDD+の資金の流れから利益を得るべきなのか、そして保償は何に基づいて、どのような形で行われるのか、という基本的な疑問ははまだ答えられておらず、さまざまな利害関係者はそれぞれ正しい答えについて異なる見解を持っている(第8章)。第3章において議論したように、アイデアとしてのREDD+が持つ力の一部は、REDD+が実際のところ何を意味するのかについて、全ての利害関係者がそれぞれの展望を投影できたことに起因する。利益配分の具体化を図ることはアイデアの復元力に対する厳しい試練となるだろう。そのため代替的な利益配分機構の選択肢とその意味を精巧に組み上げることは、将来的なREDD+の研究や実証活動における最優先課題のひとつである。利益配分機構を設計するための常套手段がないために、その形成過程の正当性が決定的な重要性を持つ。

最後に、初期のREDD+の経験は、管轄規模すなわち国家レベルの政策と地域プロジェクトの中間である準国(地方行政区)レベルの重要性に光を当てた。ブラジルにおける事例のように、多くの土地利用に関する意思決定と、より望ましいREDD+への取り組みが行われるのは、国とプロジェクトの中間レベルの管轄規模においてである。

18.5 REDD+の不確かな未来の舵を取る

UNFCCC全体の交渉の遅延だけでなく、世界経済情勢の変化がREDD+にもたらす不確かさは、REDD+が世界的な気候変動緩和のためだけでなく、多くのレベルにおける多数の目的に貢献することにより、正当化されるべきことを意味する。REDD+は当然の間、変化を促すためのトップダウンによる報奨に依存することはできないはずである。そのためREDD+の支持者は、拘束力のある世界的合意や大きな短期的財源に依存しない変化を支持する基盤を構築するため、ボトムアップの戦略により大きく投資する必要がある。

REDD+の将来の不確実性に対して、なり行きを見ろという対応もある。しかし、より良い方法を探るため次の三つの質問を設定した。i) REDD+に対する幅広い政策的支援を構築するために何ができるか? ii) REDD+を最終的に成功させる基盤を形成する、最も優先順位の高い活動とは何か? iii) 国際的なREDD+の資金調達や世界的な経済発展についてどのようなシナリオに対しても、結果として有益な活動とは何か?

以下の項で、これらの疑問に答えを出す。表18.1は、国際、国家、準国(地方行政)、プロジェクトというレベルごとに優先すべき活動の概要を示している。

18.5.1 REDD+のための幅広い政策的支援の構築

単なる林業事業から目的としてのREDD+の再構築。REDD+のこれまでにおきた成功のひとつは、気候と森林に限定された狭い政策領域を超えて、森林からの排出の重要性に対する高い認識を生み出したことである。その様な排出を削減すべきだという国際合意は、UNFCCCの下での資金メカニズムの有無にかかわらず成立する。そのため産業セクターや統治レベルを超えた公共政策に含まれる正当な目的である。特に、気候変動交渉において中程度の収入のある国が気候変動緩和についてこれまで以上に多くのコスト負担を期待されるという役割の変化は、それらの国での森林に基づく排出削減活動が、完全な国際的補償を期待できないことを意味する(第3章、第7章)。

したがって、REDD+のアイデアが林業セクターによる林業セクターのためのREDD+事業として定義されることを許すよりも、より大きなゴールに向けて達成されるべき目的として森林に基づく排出削減を見直す必要がある。その様な手法はUNFCCCの交渉文章や、Rio+20に向けて流行するようになった、「低炭素開発」、「緑の経済」、「気候変動対応型農業」などの業界用語、そしてそれらが示す持続可能な開発を目的とする幅広い手法と完全に一致する。林業セクターおよび検証された排出削減量への支払いに限定された定義からREDD+を解放することもまた、他の多くの産業セクターに由来する森林減少要因に対処するための前提条件である。

政治的正当性に対する投資。森林からの排出削減の緊急性に対する国際合意にもかかわらず、UNFCCCにおける交渉の遅れ進展や、森林保護は開発と相いれないという主張、気候科学の信頼性に対するさまざまな批判や、REDD+の国際援助依存の増大は、全ての資金提供国および受領国における政治的正当性を脅かすものである。REDD+が正当性を維持するためには、国内あるいは国家間において、その誠実性や公平性に対する信頼を弱体化させるよりも、強化する方法で前進し続ける必要があるだろう。

世界レベルでREDD+が正当性を達成するためには、長期にわたる追加性、漏出、永続性に関する課題への取り組みを含む、実質的な排出削減の進展が必要となるだろう。世界的に受け入れられた参照排出レベルやMRVに関する規則は、健全な科学に基づき、可能な限り公平な利害関係の中で国家の状況を考慮しながらも政治的不純物を取り除く必要がある。

REDD+政策が、経常の事業における利害に挑戦し始めた際や、現場での活動に付随して発生するREDD+資金の横領のような不祥事など、逆戻りの圧力に対して回復力を持つように、国家レベルの政治的正当性は、十分に幅広く深いREDD+の支持者を必要とする。セーフガードに対する注目は、REDD+の評判が傷つくこと、および現実の

Table 18.1 活動のレベルとタイプ別の優先して取り組むべき活動

レベル	支持基盤の構成	成功への基盤	後悔なき政策改革
国際	UNFCCC交渉における「成果に応じた資金メカニズム」と参照排出レベルに関する合意に向けた議論の加速(第16章)	既存の資金源の確保と新しい資金源の特定、民間セクター投資機会の開発(第7章) REDD+フェーズ1(準備活動)、フェーズ2(政策)の成果指標の開発(第13章)	森林分布データと排出係数の利用性改善(第15章)
国家	「本質的な変化」に対する国家レベルの支持形成(第5章) REDD+実施過程と制度設計に対する注目による意思決定の正当性の確保(第5、8章)	MRV方法論の確立と報告、検証に関する国際基準の設置(第14、15章) 森林炭素保有権の法的権利の確実化(第8章) MRVのデータおよび実施能力の向上	不適切な補助金の除去のような「後悔無き」税務政策の実施 農業や鉱山開発など林業外産業セクターからの森林減少ドライバーに対処するための閣議レベルの対話の設置 土地所有権改革の国家開発戦略への組み込み(第9章)

レベル	支持基盤の構成	成功への基盤	後進なき政策改革
地方行政	総合的土地利用計画策定に対する支援と保全目標生態系サービスと食料エネルギー生産の間のトレードオフを調整する方法の開発(第4章)	成果に応じた資金に対する実証計画織り込み	<p>地方組織の強化</p> <p>空間解析、計画、情報収集能力の向上のための投資</p> <p>気候変動に対する抵抗性と農業生産性の向上に対する森林の役割に関する普及啓蒙</p> <p>透明性と投入を向上させるためのMRV活動に対する地域住民参画能力の向上(第15章)</p> <p>REDD+実施に関係する政府機関の垂直(国、地方、現場)および水平方向(省庁間)の調整(第6章)</p> <p>現場と国家の中間で情報伝達と蓄積をおこなう機関の設置(第6章)</p>
プロジェクト	生計と情報に対する地域の需要への対応の確実化	実証計画のPESへの織り込み	
クロススケール(共通)	全てのレベルにおいてREDD+を森林プログラムではなく気候変動緩和目的に位置づけなおすこと	REDD+に関する意思決定を適正なレベルに配置すること	
	REDD+コストおよび費用負担者の表か、異なる利害関係者に対する利益配分システムの構築	SEI+コストおよび費用負担者の表か、異なる利害関係者に対する利益配分システムの構築	
	セーフガードに対する注意の統合	セーフガードに対する注意の統合	

損害の両方を避けるために必要である。同様に、利益配分構造の決定とその実践過程が、誠実であると認識されるかどうか、REDD+の正当性は依存するだろう。

幅広いREDD+支持者の育成。政治的現実から、REDD+が幅広く持続的な支持を受けるようにするためには、気候変動の議題に経済発展の目標を含めることが大切である。REDD+は、多数の目的を同時に実現するという期待をもたせる強力なアイデアであった。共通便益は、生物多様性の保全、貧困の縮小、統治の改善を含んでいるものの、それぞれの支持者のREDD+政策領域への参画のあり方は一様ではない。例えば、REDD+は森林で暮らす人々の権利と所有権を弱体化させかねないとして、REDD+に反対しているグループもある。ただし、REDD+による新たな取り組みが森林で暮らす人々により強い権利と所有権をもたらすという、明確な事例が、セーフガードに対する真剣な注目と相まって、REDD+は脅威というよりは保証であるという信頼を構築できた場合もある。

上記で提案したREDD+の再構成に加え、景観レベルでの森林管理の利益は、より高く評価される可能性がある。食料安全保障に関する言説では、森林を農業生産の増大を目的とする農地拡張の障害であるとみなす不当な位置づけが続いている。農業生産性の向上に対する、森林の生態系サービスの役割とその重要性に関する既存の知見を広めるとともに新たな知見を生み出すため、より一層の努力が必要である。経済的利益への気候変動の影響を和らげるといふ森林の役割は、適応戦略の鍵となる要素であるが、著しく過小評価され続けている。農業生産性の維持や、気候の復元力などの目的に対するREDD+の寄与を実証することは、森林保護を開発と対立するものとする意見に反論する助けとなる。

18.5.2 成功の基盤を構築するための優先活動

PESに他の手段を加えた連携の維持。活動実績に応じた支払いという特徴が機能しなくなることでREDD+の有効性が減少し、ICDPsのような過去の林業セクター事業と同じく限定した成功しかできなくなることを危惧する多くの理由がある。当初、期待されていた森林炭素クレジットと世界的なコンプライアンス市場との乖離を埋めるため、そして国際から国家レベルへと、国家から準国(地方行政)レベルへの双方で、活動実績に応じた実証的支払いを開始するために、自主的炭素市場、国内の財源、開発援助を含む、さまざまな資金源を集めることが重要である。

期待されたよりも低い資金提供状況と、競合する土地利用で生産される商品作物の価格高騰により、現時点ではREDD+はPESによる支払いだけでは成立しない。気候変動緩和と生物多様性保全に関する世界的な目的、そして生計や生態系サービスに関するより地域的な目的の観点から、景観の中での最適な森林被覆を維持するため

に、伝統的な見回りと取り締まり、法施行、財政インセンティブ、社会インフラの整備、土地利用計画を含めた理にかなった連携などの活動が必要となるだろう。

進展を妨げる主要なボトルネックに焦点をあてる。効果的、効率的、かつ公平なREDD+の成果を達成するために解決すべき多くの問題は困難なものである。そのため、政策レベルでの主要なボトルネックの除去や、REDD+実施に必要な知識と能力の欠落を埋めるための投資が重要である。

国際レベルにおいて、国際交渉官は資金メカニズムを早期に確立することを他の実施方法の議論とともに優先すべきである。国家政策レベルでは先新的なビジネスセクターによるREDD+活動への取り組み支援と森林所有権の改革を含む政策変更が必要である。国際、国家、プロジェクトレベルに共通してMRVシステムを改善するための投資が必要である。

異なるレベルをまたぐ活動への重視。第1段階のREDD活動と関連研究は、国レベルの政策形成過程と地域レベルの検証プロジェクトに偏っていた。また、プロジェクトおよび国家政策とプロジェクトの相互関係を重視しすぎていた。REDD+を進めるためには、実際に土地利用計画を定めて実行する地方自治体の役割に注意を払うべきである。地方自治体レベルでは、REDD+活動の有無に関わらず土地利用計画の策定において透明性の向上と公共の意見の反映が求められている。また、REDD+の利益配分のための政策、組織の設計だけでなく国、地方自治体、プロジェクトのレベルを超えた連携を進めるための努力が必要である。

18.5.3 後悔なき政策改革

森林からの排出削減という追加的利益が生じない場合もあるが、より良い公共政策となりうる森林関連およびその他の政策改革が多数ある。また、REDD+に必要な情報、制度、能力は、他の社会的目的を推進するためにも必要なものである。

土地所有権の明確化。土地所有権の明確化は、より効果的な土地利用、農業生産性を向上させる投資、経済開発などの推進に貢献する。さらに、土地に関する紛争の解決は、辺境地方の暴力的対立原因を取り除く。

不適切な補助金の廃止。森林減少を引きおこす事業体の多くは、国家が提供する低利子の融資、社会インフラの整備、減税措置、その他のインセンティブから利益を得ていることが多い。そのような補助金の廃止は、予算のより効果的な配分と国庫収入増を可能とし、森林管理の改善に対する、財務当局からの支持の形成につながるだろう。

法律の適正な施行。汚職を含む森林関連犯罪の機会を減らすことも、森林資源の収奪による利権を国家が把握することで、国庫収入を増やすことを可能にする。適正な法律の施行により、大規模な違法森林転換を阻止することで、生物多様性と森林炭素をともに保全することができる。

森林関連データの利用可能性向上。より良いデータと情報管理システムは、情報に基づいた計画、予算配分、許認可状況の観察、その他の森林管理業務の改善に必要不可欠である。

制度的能力の向上。国、地方、プロジェクトの全てのレベルにおける開発活動の計画および実施の大半には、透明な予算管理、参加型土地利用計画策定、産業セクターおよびレベル間の調整などの役割に関する権限の確認が重要である。

森林ガバナンスの改善。透明性の向上、参加型意思決定過程の重視、説明責任能力の向上など、森林ガバナンスの改善は、森林セクターに対する公共の理解と支持につながるだろう。森林ガバナンスの改善はまた、森林に依存して暮らす人々を危機におとしいれる森林転換を進める事業者から守る道具を提供するだろう。

18.6 結論的思考

18.6.1 REDD+が維持すべき特徴

REDD+は素早い進化を続け、その語が与える印象も多様化した。REDD+の有用な要素および危機にさらされている特徴を整理することは、REDD+の将来に重要である。第一に、REDD+の目的はその名が示す通り、森林減少および森林劣化からの排出削減である。地球は破滅的な気候変動に向かいつつあるという科学的証拠が増え続けているため、REDD+の実現は道徳的義務である。

次に重要なのはREDD+と「本質的な変化」の関係である。REDD+の実現は改良型かまどの普及から低インパクト伐採技術にいたる、断片的な技術支援による従来型の国際協力ではなしえない。森林に依存して暮らす人々やより広い公共の利益を代償に、特定の人々に限定された利益を目的とする森林破壊を止めるため、森林に関する政治経済学の本質を変えることが、REDD+の実現に繋がるのである。つまり、国際的に重要な生態系サービスの保全に対してインセンティブを付与することにより森林の経済を変えること、森林に対する新しい権利と意思決定規範を認識し森林政策を変えること、などが必要である。

十分な成果をあげてこなかった過去の森林活動に対して、REDD+を別物にした森林ガバナンスと森林管理を変えるという特徴が非常に大切である。REDD+の効率性と正当性には、投入と出力ではなく、成果と結果に焦点をあてる必要がある。また、国家および地方行政区レベルでの実施が肝要である。たとえどれだけ先進的で守るべき基準に従ったプロジェクトを数百件実施したとしても、国レベルでの政策および制度の開発や、準国レベルの地方行政区における土地利用計画の改善がないならば、本質的な変化は起こりえない。

18.6.2 REDD+のそしてREDD+を失うことの危機

CIFORがREDD+の国際比較研究を始めた時、REDD+は拙速に開始され宙に浮いているという見方が有力であった。森林に依存して暮らす人々の擁護者にとって、多くの森林保有国のガバナンスの現状からすれば、森林の価値を高めるいかなる活動も、森林に依存して暮らす人々が置かれている状況をより悪くするという危惧があった。森林に依存して暮らす人々にとってREDD+の開始に時間をかけることは、国、地方行政区、プロジェクトの全てのレベルで彼らの意見をREDD+政策過程に反映させる時間を増やし、彼らにとって特に大切な権利や生計やセーフガードの課題に対する注意を増やすという利点があった。このような課題はまた、REDD+が現実を反映しているように見せ、REDD+資金の増大、REDD+が既得権益に対抗するためにも、あつてしかるべき問題であった。

REDD+がそのいくつかの魅力を高めていなくても、そのことを危惧する必要はないだろう。ただし、REDD+が経常の事業との競争に負けるという見通しは大きなリスクとなる。森林地域の人々にとって、森林を保持する意味は重大である。CIFORによる「貧困と環境」に関するネットワーク研究(PEN)は、発展途上国の森林内部および周縁部で暮らす世帯は、全体の収入の5分の1以上を森林資源に頼っていた。¹もしもREDD+が危険に見えるからという理由で、環境的また社会的インパクトの面でより優しいREDD+による土地利用が失われ、そのかわりに商業的農業や鉱物採掘などの完全な森林転換とそれにとまなう住民の森林からの排除がおきれば、肉痛的な悲劇となる。

18.6.3 楽観的になる理由

第1段階のREDD+活動が直面したうんざりするほどの問題の繰り返しは、読むのがつらかったかもしれない。しかしながら、大きな流れの中で起きた後ろ向きの変化

1 <http://www.cifor.org/pen>

や初期の取り組みの厳しい経験にもかかわらず、次の理由からREDD+の持つ可能性は、国、準国(地方行政)、プロジェクトの全てのレベルで興味と投資をひきつけている。

i) 気候変動を2℃以内におさえるという国際目標を達成するには土地利用変化からの排出を減らさねばならない。ii) ゆっくりではあるが資金、セーフガード、RELS/MRVなどに関するUNFCCCでの交渉は継続しており、ドナー国からの多国間および二国間の取り組みに関する資金援助が消滅する兆候はない。iii) 国家政府、REDD+支持者はREDD+政策、戦略の立案を進めており、政府首脳による支持がある。iv) 数百件のプロジェクトレベルのREDD+活動を補完するための「the Governors' climate and forest task force」の関連全体のような、準国レベルの事業体が現れている。

国際メカニズム、国家戦略、もしくは地域プロジェクトの集合体としてのREDD+に何がおこるかにかかわらず、REDD+を役立つものとするいくつもの進展がある。その進展には、気候変動緩和に森林が果たす重要な役割に対する国際認知、多くの国での森林関連情報と森林に関する意思決定の透明化、森林所有権の問題に対する再認識などが含まれる。意味ある目的としてREDD+はまだまだ生きている。

(訳 相川 真一、藤間 剛)