

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。



「4つのI」でREDD+を理解する

政治経済学的枠組み

マリア・ブロックハウス、アリルド・アンジェルセン

- 社会制度(Institutions)の経路依存性と「粘着性」、アクター達の利益(Interests)、アイデア(Ideas)と情報(Information)という「4つのI」を通してREDD+を分析することは、何が変化を阻害し、何が変化を可能にするかを理解するのに役立つだろう。
- REDD+の緩和ポテンシャルを十分に実現するには、森林セクターをこえる本質的な変化(Transformational Change)が必要である。しかし、経済的な利益と権力構造は、そのような変化に抵抗する問題を引き起こす。
- すでに実現されたものがあるように、REDD+は大変革をもたらすもの(game changer)としての役割を果たすこともできる。新しい経済的なインセンティブ、気候変動に関する新たな情報や社会的関心の高まり、新しいアクターと新しい政策連携の全てが、本質的な変化を引き起こす可能性を持っている。

2.1. はじめに

本章では、REDD+の政策を分析するための概念的な枠組みを紹介する。この枠組みは以下に続く本書の各章で適用される。政治経済学のレンズを通して、本章は社会制度(Institution)、利益(Interests)、アイデア(Ideas)に焦点を当てる(Hall

1997)¹。また実効性のある政策変更のために必要な第四の要素として、本章は情報 (Information)を紹介する (Angelsen 2010a)。本章ではこれらを、「4つのIの枠組み」—Institutions (社会制度:規則、経路依存性、粘着性)、Interest (利益:潜在する実質的な利益)、Ideas (アイデア:方針の伝達、根底にある思想、信条)、Information (情報:データと知識、その解釈と使い方)—と名付ける。それぞれの「I」は相互に関連しているけれども、以降の節では個々の「I」について取り上げる。「4つのI」によって、REDD+政策議論の場を横断して存在する制約、課題、機会を特定し、概念化することが可能となる。

この枠組みはまた、本質的な変化に特有な「ニワトリとタマゴ」の問題を打開し、政治的な行き詰まりを打破するために可能な方法を示す。REDD+のアイデアとそれに付随する経済的なインセンティブは、経常の事業 (business as usual) とは独立して開始されるべきである。しかし、排出削減というREDD+の主目的を十分に達成するためには、全ての段階のREDD+政策議論の場で直接的な変化が必要である。このジレンマはREDD+に特有のものではないが、文献や論争の中でわずかな注目しか集めていない。本章では、REDD+政策議論の場において、本質的な変化に至る一連の過程に取り掛かるために、何がアクターを動機付け、また妨害するのかを問うことで、この課題に対応する。

2.2節では、本質的な変化とは何か、そして、なぜそれがREDD+を実現するために必要なかを明らかにする。2.3節では、REDD+のための変革を阻害するのは何か、また可能にするのは何かについて考察を行う。あわせて「4つのI」の枠組みを紹介し、それぞれのIの内容について説明する。2.4節は、REDD+と本質的な変化の間の「ニワトリとタマゴ」の問題を打開することを可能とする方法について考察する。本章は、REDD+は前進するための新しい手段を開始しているのか、それとも経常の事業という既得権益によって弱められ形作られているのかどうかを分析し結論する。

1 ここでいう社会制度 (institutions)、利益 (interests)、アイデア (ideas)、情報 (information) をよりよく分析するために、多数の枠組みが科学的専門分野を横断して用いられている。ただし学術的用語や視点は異なるものの、それらは例えば社会学者が文化 (culture)、知識 (knowledge)、権力 (power)、歴史 (history) という概念を使うほどには異ならない。Hall (1997) と Grindle (1999) はこれらを政治経済学の分野に適用している。安定期及び不安定期の両期間における行動のために変化する戦略に関して、Swidler (1986) は、行動を形作り、アクターが新しい戦略を実現するために描くことができる工具セットとして作用する文化の因果的役割について深い見解を提示した。

2.2. 本質的な変化とREDD+政策の議論の場

本章ではREDD+の文脈において本質的な変化を、言説²、態度、勢力関係、そして直接的または間接的に森林減少や森林劣化を引き起こしてきたこれまでの政策アプローチから脱却した政策の立案や履行へと導く熟考された政策や抗議活動(5章参照)における変化として定義する。そのような変化は、REDD+の実施に関連する重要な公式及び非公式の社会制度の変化³として表れ、複数の統治レベルにまたがる調整と透明性の変化も含まれる。

REDD+政策のアウトカム(成果)の文脈における本質的な変化の例は、i)地域の森林利用者に対する権利の移譲を含む、経済、規制と統治の枠組みの変化、ii)差別的な経済的利益を与え、森林減少や森林劣化を促進する補助金や事業権(Concession)の認可のような道徳に反するインセンティブの除去、iii)非持続的な伐採を効果的に減らす森林産業政策や規制の改革(Kanninen *et al.* 2007)を含む。そのような変化は、森林破壊が利益追求と強く関連しているところ、すなわち影響力を有する集団が、価値が高い森林や木材もしくは他の資源へのアクセスを得ていてレントの創出と追求につながっているところ(Ross 2001)で必要とされる。このように、国家レベルの本質的な変化とは、森林開発を推進するものから森林保護と持続的利用を促進するものに政策的枠組みを変えることになる。

これらの変化が起こると想定されているREDD+の議論の場は、気候変動、開発援助、国家の政策と地方の現実という下位の領域に分けられる(第3章)。本章では、一体化したREDD+の議論の場に目を向けるが、国家の政策の議論の場に特に注目する。⁴

REDD+の議論の場は、他の(気候変動)政策の議論の場と多くの共通点を持つ。しかし、REDD+政策の議論の場には、「4つのI」を適用する時に分析に含めるべき明白な以下のような特徴がある。そして、このことは、本質的な変化の作業をより困難にする。

2 Dryzekは、言説(discourse)を「世界を理解する共通の道」と定義する。言説は、言語の中に組み込まれ、それに同意する人々が情報の断片を解釈することを可能にし、それらを一貫的な研究もしくは説明の状態にする(Dryzek 1997:8)。特に環境分野において、言説は大きく異なり、矛盾したものになり得るだろう。

3 Northに従って、社会制度(institutions)を「政治的、社会的、または経済的であろうとならうと、人的交流の中でインセンティブを構築する社会におけるゲームのルールである」と理解する。ルールの目的は、ゲームが行われる方法を定義することである。しかし、一連のルール内でのアクターもしくはチームの目的は、ゲームに勝つことである(North 1990:3-5)。Northの定義において、ルールはプレイヤーと概念的に区別される。

4 ただし、ある特定の国家の政策議論における一連の過程と決定が、他の国家の政策議論に影響を与えることがあり、特にアマゾン、コンゴ盆地、東南アジア地域などの地域レベルで波及効果をもたらしうることに注意しなければならない。

多層的な制度と重層的な過程は、本来順次的、階層的に組み込まれる、REDD+の重要な特徴である(第6章)。社会制度内部の複数の階層は、特に地方分権化と再中央集権化が進行中の場合、課題と機会の両方を引き起こす。例えば、国際的な枠組みと合意は、現場で活動を実施するための資金を提供することができ、現場での結果は中央政府に炭素クレジットの販売による歳入をもたらし、国内法令は現場での活動を可能にしたり不可能にしたりする。複数の階層間の調整の改善は、REDD+の成功に必要であり、利益配分(第8章)、測定・報告・検証(MRV)と排出の移転(leakage)(第6章)を含む多くのREDD+の関連分野で進行中である。

異なる権限と利害、相違し矛盾する言説、信条、精神的モデルを伴う**多様なアクター**もREDD+政策の議論の場を特徴付けている。これはUNFCCCの交渉における権力の動態の中で証明されている。国家的な政策議論の場では、森林産業、アグリビジネス、さらには小規模農業生産者による開発と営利的な関心は、手つかずの森林を見ることを望む保全支持者と激しく衝突する。現場レベルでは、大規模プランテーションでの雇用やアブラヤシ契約栽培への関与に対する期待は、多様な非木材林産物や森林が提供するサービスから生じる便益をしばしば見劣りさせる。さらに、森林開発と手付かずの森林の両方から恩恵を受ける関係者は、必ずしもそれらの森林の中や近辺で暮らしている必要はない。

統治構造は、市場と国家の間の領域に沿って位置付けられ、階層構造(hierarchy)、連立組織、もしくはネットワークの形態をとることができる。REDD+対象諸国は、民主主義から独裁にわたる政治体制を有しており、これは、公正で、効果的で、効率的なREDD+の実施に向けての検討されるべきトレードオフと関連がある(第5章)。また別のREDD+の重要な論争は、REDD+と市場のつながりの度合い(Böhm and Dhahi 2011; Michaelowa 2011; Newell 2011)、そして異なる統治レベルの相対的な重さに関係している。

文脈依存性は、森林セクターをはるかにこえた広範囲の政策変更が、REDD+の目的を達成するために必要であることを暗示している。またこれは、重要なREDD+実施諸国の森林セクターが政治的支持や連立を構築するために森林資源(レント)を個人やグループに配分し、数十年間にわたって政治的・経済的な権力と繋がっているという、本質的な変化のための障害を指摘する。

これらの特徴はREDD+に特有のものでないが、これらの問題の強さは、他の協定からREDD+を区別している。例えば、水力発電や埋め立てなどのクリーン開発メカニズム(CDM)における典型的な緩和プロジェクト、さらには新規植林や再植林(A/R)でさえ、REDD+と比較すれば相対的に単純である。この非常に複雑な議論の場で、もしも森林減少と森林劣化が効果的に取り組まれるのであれば、本質的な変化は生じるに違いない。

2.3. 「4つのI」の枠組み

2.3.1. 重要な要素の概説

図2.1はREDD+の議論の場の概要を示している。REDD+の議論の場は、国際、国家、地方にまたがる多数のアクターによって特徴付けられており、省庁やその他の政府機関、開発及び環境NGO、先住民の権利組織、企業グループ、政党、研究機関、シンクタンク、円卓会議や市民社会フォーラムのような参加型議論の場を含む。「森林資源に依存する人々」のような集団は、上記のグループによって代表されたり、政策議論の場において彼らの代わりに務めることを自ら公言する代理人を持っていたりするかもしれない。

これらのアクターの全てが、既存の「ゲームのルール」または社会制度の中で活動している。規範、規則、そしてその他の公式・非公式の制度的な取り決めは、少なくともいくつかのアクターに利益を与えるために森林減少と森林劣化を引き起こした歴史によって形づくられている。このような現状は社会的・環境的に最善な将来をもたらさないだろうけれど、結果的にこれらのアクターは変化に対してわずかな関心しか持っていないだろう。しかし利益とそれらを実現するための権力も、時間とともに変わる社会制度、新しい経済的なチャンスやインセンティブ、新しいアイデアや情報に応じて変化する。

REDD+政策の議論の場におけるアクターは、思想を含む特定のアイデアを支持し、しばしば国家の森林管理の方法に関して強い信条を持っている。これらのアクターは、自分たちの利益追求を正当化するために言説的実践を用いる。事実、REDD+の議論の場は、REDD+とは基本的にどのようなもので、その行動のための優先事項(および戦略)は何かという明確な思想によって満たされている(Box 3.2参照)。

REDD+政策の議論の場における様々な段階と規模をこえて、言説は多様で、そしてしばしば矛盾する情報を明るみに出す。知識は、政策交渉の中で、REDD+の実施をどのように、なぜ実施するのか、もしくは、なぜしないのか、を正当化するために使用というより乱用されている。このように政治的な側面は、情報のアクセス、処理、提供においてそれぞれのアクターは異なる能力を持つという技術的な側面でもある。

まとめると、森林の何が社会(または個人)の福利向上に貢献し、または貢献すべきなのかを考える際の選択肢と具体的な貢献の形を「4つのI」は示してくれる。

図2.1で、理想的なシナリオとは、REDD+のアイデアが従来の内因的なインセンティブの構造と社会制度の改正に至る議論の場に入ることであろう。これらの新しいアイデアが採択され、短期または中期の望ましい政策変更に至る度合いは、1)議論の場全体における動態、2)国家および準国レベルの政策議論の場における内部のインセンティブ、言説、権力関係の変化を可能にする「4つのI」の相互作用、次第である。このシナリオは、各国の社会制度

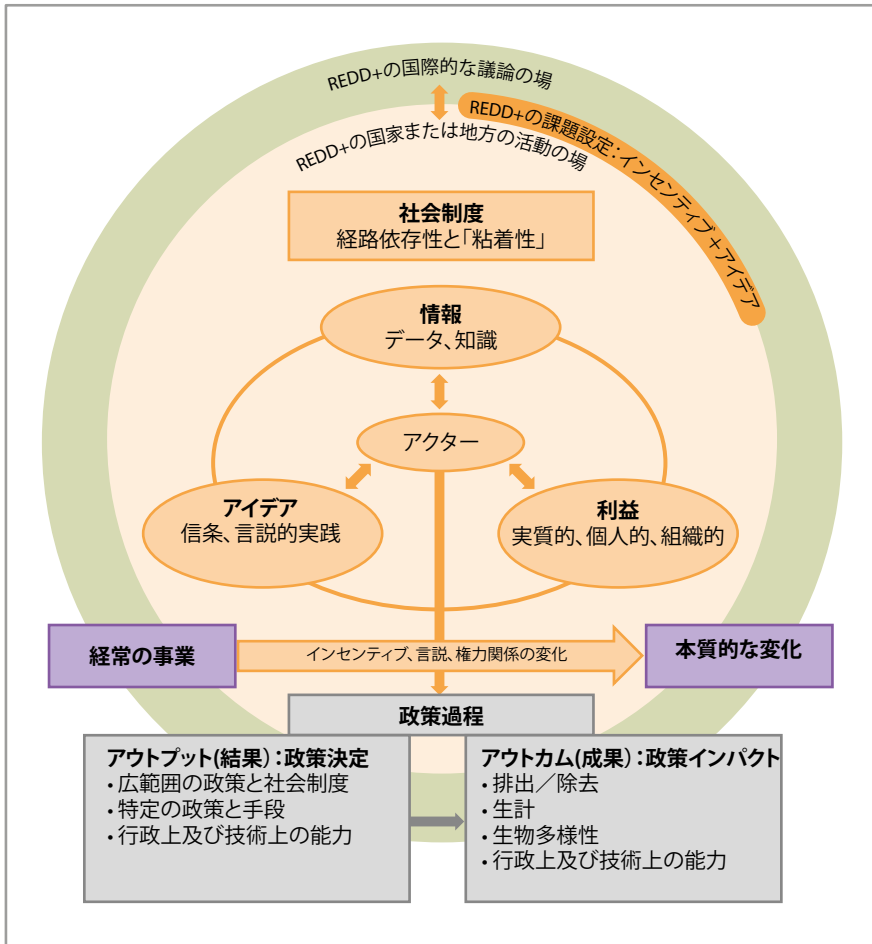


図2.1 REDD+と「4つのI」

の背景、現存する権力関係、またREDD+の一連の過程の段階によって決まる(第5章)。インドネシアの森林モラトリアム政策を巡る状況は、長期間の変化を妨害したり可能としたりする要因の相互作用について明確に説明している(Box 2.1)。

長期にわたる変化を実現する方法については、2.4節で考察する。ここではそれに先立って、「4つのI」がどのように、本質的な変化と森林からの排出削減に至る政策のアウトプット(結果)とアウトカム(成果)の交渉を制約または可能にするかの詳細について検討する。

2.3.2. 社会制度(Institutions):経路依存性と「粘着性」

歴史的な変化を理解するために、North(1990)は、社会制度が担う重要な役割と、それらがどのように時間とともに社会を方向付け、また社会によって形づけられるのかについて考察している。Northの枠組みの中で社会制度は、社会全体の経済的なチャンスを獲得するために発達させられることがあるが、特別な利益を得るために社会制

度を形作る力を有する集団もある。社会制度はさらに公共財の一つと見なすことができ、それゆえ実効的な社会制度を提供するために解決されるべき集団行動の問題もある。

既存の規則や権力関係は、いわゆる経路依存性と「粘着性」によって、社会制度を変化させるための選択肢を制限する(Baumgartner et al. 2011参照)。何ができるかを決めるのはこれまでの経緯と現状であるという意味で、経路依存性はREDD+の現実である。例えば、既存の政治体制の種類、中央集権化または地方分権化された統治構造、

Box 2.1 インドネシアの森林モラトリアム：可能性の政治学

フランシス・セイモア

国家レベルのREDD+政策は、複雑に絡み合った国内及び国際そして政府の内部及び外部の政策アクターによって、作り上げられ開始される。インドネシア政府による新規森林事業権(concession)に関する2年間のモラトリアム(一時停止)政策の概略とその告示に至る一連の過程は、本質的な変化の支持者が經常の事業の既得権益に直面する場合の「可能性の政治学(the politics of the possible)」に関する啓蒙的な例を与える。

「泥炭地と天然林を転換する全ての新しい事業権認可を2年間停止する」という公約は、インドネシア政府とノルウェー政府の間で2010年5月に署名されたREDD+に向けた基本合意文書における主要な要素の一つである。モラトリアムを制定する大統領令は、当初2011年1月1日の発令を目標としていたが、基本合意文書から1周年にあたる2011年5月の1週間前まで発令されなかった。この遅れは、検討中の様々な段階の見解に対して渦巻いている風説を伴って、大統領令の目的に影響を及ぼす利益追求の中で長期化する争いの存在を示唆している。これらの利害関係は、(大統領府に置かれる)国のREDD+タスクフォースと市民社会におけるその支持者たち、林業省、アグリビジネスと鉱山業を含む継続的な森林転換に依存するビジネスモデルを有する企業を含んでいる。大統領令は粗逆効果がなく、林業省の指針によってすでに承認されたライセンスに対しては適用することができなかったことから、5ヶ月間の遅れは私的な利益のために新しいライセンスを得る機会を与えた。さまざまな州の中で、基本合意文書でREDD+パイロット州として選ばれた中央カリマンタン州で、このことが起きた。

大統領令に付随して作成されたモラトリアム対象地を示す地図(モラトリアムマップ)の空間分析により、このREDD+の政策手段によって2,250万haの森林に新しく一時的な保護が与えられたと概算された。この面積はREDD+の支持者が期待したよりもはるかに小さいものであった。このことは基本合意文書の「天然林(natural forest)」の解釈が、大統領令の中では「原生林(primary forest)」を意味し、豊富な炭素や生物多様性を依然として有する

次ページに続く

Box 2.1 前ページより続く

約4,670万haの伐採された森林やその他の二次林が除外されたことが主な原因である。またさらに大統領令の対象とされた森林であっても、食糧やエネルギーの安全保障を含む国家の発展のために不可欠である活動に関してはモラトリアムの適用が除外された。オイルパームとその他の企業によって保有される依然として利用可能な二次林やすでにライセンスが発行された「土地銀行(land banks)」と結びつく場合、このような適用除外は、モラトリアム政策が森林を転換する経常の事業を抑制するのに限られた可能性しか持ちえないことを示唆している。

しかしながらモラトリアムの施行が、実際にこれらの炭素が豊富な生態系の破壊、排水や転換の割合を減らす場合、泥炭地林に関するモラトリアムの広範な適用範囲は、十分に大きな排出削減をもたらしたであろう。更に定期的で透明性の高いレビューと指標的なモラトリアムマップの改正という大統領令の公約は、インドネシアの森林統治の大きな前進を象徴している。これらの一連の変化は、林業省による2009年の土地被覆データの公表と以前は閉ざされていた公開審査のための窓口を開くことを促し、また指標的なモラトリアムマップの定期的な改正は、市民社会が森林政策の立案に携わるための新しい手段を与えている。

植民地期または植民地独立後の規範などは、森林減少の組み込まれた様式を含むことがよくある(Box 2.2を参照)。

「粘性」は、天然資源の管理に権限をもつ国家組織でしばしば見られる変化に対する抵抗によって特徴付けられる。森林が豊富な国家の林業省は、彼らの権限の一部を失うことを懸念し、農業省はREDD+が新たな農地開発の機会を制限することを恐れるだろう。このような制度の粘性を打破する方法の一つは、新しい制度を作り、新しいアクターを導入することであるが、それ自身のトレードオフを伴うものである。一般に公的な権力は最も粘性があり、変化に抵抗する十分な影響力を持つ組織に付与されていて、新しい制度やアクターは無視されたり社会の主流から取り残されたりしていることが多い。

2.3.3 利益 (Interests): 実質的、個人的、組織的

REDD+政策の議論の場において「利益」とは、アクターとアクター集団の実質的な利益のことである。REDD+政策の議論の場における異なるアクターと集団は、REDD+がある時とない時、そしてREDD+の実施を通じて、それぞれに異なる利害と実質的な利益を得る可能性をもつ。

例えば経済的な利益に関連する様々な利害は、REDD+政策の議論の場におけるアクターの立ち位置に影響を与える(Peskett and Brockhaus 2009)。アクターは、REDD+政策

Box 2.2 コンゴ盆地における社会制度の経路依存性

サミュエル・アセンベ・ムボンド

コンゴ盆地諸国は、REDD+メカニズムの実施に向けた戦略を念入りに作りつつある。国際的な課題に対応するための土地保有制度改革も進行中であるが、優位にある成文法と除外もしくは無視されている慣習法の対立した共存という特徴的な課題がある。

例えば、カメルーンのBakweri族が居住する地域では、ドイツ統治期間中に大面積の土地が、カカオ、バナナ、ゴム、オイルパームを栽培する目的でドイツ企業と個人に分配され、現在に至っている。このモデルは、カメルーンにおいて最初で最大のアグロインダストリーである国有カメルーン開発会社を設立したイギリス植民地政権によって引き継がれた。独立後の政権による立法改革は、植民地時代の法律を独立国家の新しい状況に適合させることを目的とした。しかし、これは慣習法よりも成文法に継続的な優位性をもたらした。そしてヨーロッパの植民地支配者が制定した法体制の利益のために、慣行を徐々にむしばんだ。このように植民地後の土地保有制度は、慣習的な土地保有制度に影を落とし、「空っぽで使われていない」と見なされた慣習地を国有地に編入した。地域共同体は、彼らの土地をほぼ完全に剥奪された。慣習的な所有権や保有権は、どんな事業者でも土地登記を申請できるという農民や共同体に与えられた使用权によって取って代わられた。土地に関する国家の独占は、土地法と登記体制によって固められた。事実、新しい土地法の導入には、先住民による土地管理に対する激しい批難を含んでいた。このような状況下で、成文法によって容認または認識された唯一の慣習的な使用权は、Driot de hache(木を伐採する、または、斧を使う権利)である。この用語は、最初の居住者の同意を得た森林の皆伐、または、伐採に起因する権利を説明するために用いられる。これらの権利は、連続的な使用(歴史的な先例)に基づいて発生する。

コンゴ民主主義共和国は、上述の状況の好例である。事実、1973年に可決され1980年に改正されたコンゴ民主主義共和国の土地保有法は、全ての土地と天然資源が国家に属することを宣言している。したがって国家は、地域共同体から出てくる土地と天然資源へのアクセスと管理に関連するいかなる規則も認めていない。土地と森林資源の排他的な国有化に特徴付けられる植民地後の状況は、1990年代初期のリオ会議と草の根組織による社会的・民主的な要求の到来によって衰退した。それ以降、現在の森林法(2002年)は、地域の利害関係者が土地と天然資源を管理する本物の権利を享受すべきこと(共同体林)を認めている。

もう一つの流れは、COMIFAC(中央アフリカ森林委員会)による地域共同体と先住民の参加に関するガイドラインの採択を通じて開始されたばかりである。これは過去の植民地時

次ページに続く

Box 2.2 前ページより続く

代の法体系との決別を象徴する。すなわち、REDD+、森林法の施行とガバナンス及び貿易の自主的
 的
 二国間協定 (FLEGT/VPA)、生態系サービスに対する支払い (PES)、森林地および森林資源の
 慣習的所有権、などの新たにできつつあるメカニズムと連動した革新である。さらに「先住民と部族
 に関するINO協定第169号」と「先住民の人々の権利に関する2007年国連宣言」に基づいて、先住民
 (例えば、ピグミー)の権利に関する国の特別法を採択したコンゴ盆地諸国(特に、コンゴ共和国と
 中央アフリカ共和国)もある。

改善を示している地域共同体と先住民の権利の進展における現在の傾向は、COMIFACによる
 公約のような準地域とCBD、FLEGT、REDDなどの国際的なアジェンダの両方によって推進され
 ているものの、植民地時代および植民地時代後の経路依存性の上に構築され、その経路依存性
 と格闘している。

と政策過程における自分たちの利害について、垂直的、水平的、そして政策立案過程を通じて
 交渉する。水平的な交渉は、例えば、林業省、農業省、鉱業省、計画・財務省などの間で起こ
 る。垂直的な交渉は、例えば、プロジェクト実施者、市民社会組織のアクターおよび交渉者の
 間などで起こる。異なるアクター達によって構築された協力体制は、利益を実現するために
 政治的な権力を活用する。どの利益が勝つかは、しばしば経済的・政治的な権力の組み合わせ
 の結果として決まる。しかしながらこれらの利益は相互に競合し、しばしばトレードオフの
 関係をもつため、協力体制の構築は同一アクター集団の内部でさえも、うまくいかないことが
 ある。

事業の利益は、REDD+を進める方向に向いたり反対する方向に向いたりする。例えば
 紙・パルプ産業の代表者 (REDD+を脅威とみなす) と炭素への投資者達 (REDD+をチャンス
 とみなす) のように、産業もしくは事業の経済活動次第だろう。同様に、環境保全局に対する
 農業省のように国の機関とそれぞれの勢力の利益の範囲は、REDD+に関する紛争の内に存
 在することがある。そしてそれぞれの側が、社会的および経済的福利に関する国家の利益
 によって、それぞれの立ち位置を正当化する。しかしREDD+は、国家とその官僚制度がしば
 しば企業と深いつながりを持っている国々で具体化していて、森林減少と森林劣化に繋がる
 事業の利益からの自立性の欠如は、現在の慣行を変えることを目的とする国家の選択を
 制限するだろう。これは社会の利益に背いて個人的利益のための利潤追求、詐欺、談合、汚
 職が官僚制度内部で習慣的に行われている場合に特に当てはまる (Karsenty and Ongolo
 2012)。国家や経済界のアクターのように、直接的または間接的に森林減少や森林劣化を引
 き起こし、現行の経常の事業シナリオの一部である中心的なアクターの参加が限られる場合
 や変化のための協調が存在しない場合には、紛争や行き詰まりがおきるだろう (第5章)。

2.3.4 アイデア (Ideas)、思想と信条：經常の事業または変化に関する言説

アクターの行動は実質的な利益に対する合理的な追求だけでなく、アイデアや理想によっても決められる。異なるアクターはそれぞれの実質的な利益に加えて、独特のアイデア (ideas) (概念、精神構造) もしくは信条 (ideologies) (一連の規範的なアイデア) を持っている。しかし、アイデアと信条は、それ自体が目的ではない。むしろ、Swidler (1986) が行動の文化に関する考察で詳細に述べているように、アイデアと信条はアクターが行動戦略を構築する手段に対して資源を間接的に供給したり直接影響を与えたりする工具セットを形成する。

複数の階層とアクターから構成される政策議論の場では、異なるアクターによって様々な戦略が交渉され、政策変更はそれらの交渉の結果であろう。政治的サブシステムにおけるアクターの信念体系は、変化に対して異なる度合いの抵抗を有する (Sabatier and Jenkins-Smith 1999)。これらの抵抗の度合いは、交渉の場に依じて変化する。すなわち、i) 「ディープコア」 (deep core) もしくは基礎的で規範的な信条、ii) 「政策コア」 (policy core) もしくは基本的な政治姿勢、iii) 「二次的側面」 (secondary aspects) もしくは様々なプログラムと社会制度および特定の政策選好に関連する論争と評価である。二次的側面は、様々な支持連立組織をまたがって交渉されうるもので、REDD+活動の大部分はここにある。しかし、ボリビアの交渉官が市場本位の資金であることを理由にREDD+のアイデアを拒否したというUNFCCCにおけるボリビアの役割は、REDD+の様相が「ディープコア」の信条と政治的な立ち位置に関連することを示している。

公共政策と環境統治は、本質的には政策過程であるため、政治的な言説を形作るために用いられる多数の利害、信条そして言説的実践の影響を受ける (Hajer 1995; Forsyth 2003; Jasanoff 2009)。REDD+も例外ではない。言説の本質は、何が合理的なのか、または、何が可能なものとして提案されるのか (Hajer and Versteeg 2005)、もしくはREDD+の文脈において何が効果的で効率的で公正なのかについて、限られた一連の選択肢を示すとともに問題を形作ることで、政策立案に影響を及ぼす。REDD+の利益分配について述べる第8章では、この一連の過程の好例を示している。

新たな言説と既存の言説の一体化は、個人的または組織的な利害を擁護して構成される。これらの言説は、森林減少や森林劣化を後押しする政策や行動を正当化したり支配したりして、REDD+のような新しいアイデアが展開することを制約する。またREDD+の見通しそれ自体も、多様で部分的に矛盾する言説によって支配される。すなわち、i) 「所有権が第一でREDD+は第二」 もしくは「権利がなければREDD+もない」、ii) 「中央集権によるREDD+」に対して「地方分権によるREDD+」、iii) 「効率性、実効性に貢献した人々に対するREDD+の便益」に対して「公正で道徳的な権利を有する人々のためのREDD+の便益」 (第8章)。国家および国際レベルで、天然資源に関する統治権、市場支持もしくは反市場的態度、グローバルな公平性 (例えばオフセットとしてのREDD+クレジットの使用) に関連する知見と言説が存在する。同様に国家による開発の枠組みも、天然資源の利用と短期的な経済的利益の実現に焦点を合わせることによって、REDD+のアイデアに影響を及ぼす。

第3章で更なる考察を加えるREDD+の重要な特徴の一つは、概念の詳細が十分に決まっていないことから様々な解釈が自由となり、環境市場リベラル派や「ソーシャルグリーン」(social green)が有する信条(Box 3.1, Hiraldo and Tanner 2011a)のように、根本的に異なる規範的な信条にも適合できるということである。結果として、REDD+の政策議論の場における新たな言説の一体化が生じている。しかし、将来の炭素市場の資金がどのぐらい当てになるのか、REDD+活動の実施前に所有権や権利の問題がどの程度取り組まれなければならないのか、などのようにREDD+の詳細が規定されなければならない場合に、激しい論争が起こるのは自明である。

2.3.5 情報 (Information): 今日の世界通貨

情報 (information) は、本質的な変化における第4番の「I」であり、本質的には社会制度 (institution)、利益 (interest)、アイデア (ideas) の一部である。事実は実として述べられるよりも、情報提供者の利害を反映した文脈で、選択され、解釈され、位置づけられる。Foucaultと数多くの他の研究者が、知識、言説、権力の間にある密接なつながりに関する見識を与えている (Foucault 1980; Arts and Buizer 2009; Winkel 2012)。上述のように本章はいくつかのしばしば矛盾する言説を列挙した。新たに現れつつある情報は、特に Swidler (1986) が「不安定な状況 (unsettled situation)」と称した状況のもとで、従来の「行動のための工具セット (toolkits for action)」を新たなものに置き換えている。地球規模の気候変動問題は、そのような不安定な状況と見なされるだろう。しかし、何が意思決定者を利己的な利用による森林開発パラダイムから森林保全を好む新しい言説へシフトするように働きかけるのだろうか? 長期にわたる変化のための力として、これらの新しいアイデアを使うかどうかは構造的な条件次第である。

加えて、REDD+におけるデータの公表、入手・利用可能性、信頼性といった全ての要素が、情報が変化を阻害するのか、または可能にするのかを決定づける要因となる。アクターのもつ情報へのアクセスは不均質で、直接的な経済的利益もしくは公共の意思決定に対する支持のために、知識を生み出し、提供し、変換する技術的能力も、アクターごとに異なっている。REDD+の世界において、情報は貨幣であり、力の源である。

データと情報の収集と共有は、REDD+メカニズムの要であるが、いまだ発展途上である。他の政策介入に比べREDD+は、排出削減という定量化された明瞭な目標を持っている。しかしながら、数値はそれら自身の政治経済を有しており、修正と解釈が行われる (Espeland and Stevens 2008:411)。例えば、排出削減はベースラインもしくは参照レファレンスレベルを基準に定義されるが、それらを設定する単純な方法はない (第16章)。

理論上、政策立案は証拠に基づいた解決志向的なものであるべきである。しかしながら、証拠や解決志向にほとんど関心がなかったり、証拠が提示されないもしくは利用できなかったりするために、実際の政策がこれらの期待に一致することは稀である。国際的な

UNFCCCのガイドラインや現場レベルのプロジェクトと関連があるREDD+政策設計を改善するための政策学習の過程には、証拠と知識のための仲介者が必要だろう。またコンサルティング会社、大規模な国際NGOや研究組織のような政策学習のための仲介者は、政治的過程の一部であり、政策立案を形作るだろう。McKinseyによる限界削減費用(MAC)曲線の公表(McKinsey and Company 2009)やREDD+実施諸国における政策アドバイザーとしての情報仲介者の役割は、その一例である。

2.4 本質的な変化を達成する方法

国際的な緩和の課題に対処する効果的で効率的で公正であると考えられることを実現するためには、本質的な変化が必要である。政策過程の最終的な結果は、経済的、規制的、その他の統治の枠組みと森林セクター内部及びセクターをこえた政策改革の変化でなければならない。本章では、REDD+の議論の場において本質的な変化が根付く可能性がある3つの方法について考察する。すなわち、経済的インセンティブ、新しいアイデアと情報、新しいアクターとその連携についてである。

2.4.1 変化する経済的インセンティブ

REDD+の準備、政策改革、そして排出削減の3つの段階に関する国際的な資金の見通し(第7章)は、変化が起ると想定される国家及び地方のシステムに対して外因的である。これは本来のREDD+のアイデアの心臓部である。すなわち、REDD+は、皆伐される森林よりも伐採されない森林の価値をより高くするように、基本的な費用対便益の関係式を変えらるべきである。Smith *et al.* (2004)は、これを外部のアクターによって引き起こされる意図的な変化として、目的論的変遷(purposive transition)と呼んでいる。

この論理には説得力があり、いくつかの国々では、大規模なREDD+の資金供給の見通しが、すでに大きな変革をもたらすものとなっていること(第5章)を示唆している。しかし、外部的な資金供給が本質的な変化の推進力となる可能性は、いくつかの要因によって低減される。すなわち、全面的に損をするのは誰か、かけた費用より小さい補償を受けるのは誰か、純益を得るのは誰か、そして将来の実際の支払いに対する不確実性にどう対処するのか、である。

第一に、REDD+の実施によって国際的な資金から国家全体として経済的な利益を得ることがあっても、REDD+の議論の場における全ての人が利益を得るわけではない。特に経常の事業活動の継続によって利益を得る側にいる多数のアクターは損をしそうである。裕福で力を有する集団に対する完全な補償は、特に国際的なREDD+の議論の場において、政治的に受け入れられ難く、その実施はREDD+に対する信頼性を弱体化させ長期にわたる資金供給の機会を脅かすだろう。さらに現在のREDD+資金の大部分は、開発援助から提供されており、それらは貧困削減を主目的としている。しかし、REDD+に対するより幅の広い支援が必要であり、そしてこのことは全ての人に対する何かしらの利益を確保することによって達成できるだろう。しかし、このこ

とによってREDD+政策は排出削減で効果がない色褪せた結果に終わるかもしれないという大きなジレンマがある。この観点からすると、インドネシアの森林モラトリアム政策は、インドネシアとノルウェーの間で結ばれた10億米ドル協定の一部として、十分な資金的支援を得たにも関わらず、非常に多くの譲歩を伴ったことでその潜在的効果が疑問視されるようになったと見なすことができるだろう。

第二に、REDD+費用の国際的に十分な補償は、いくつかの理由のためにほとんどの国々で非現実的なものである。十分な国際的な資金供給は利用できず、「共通だが差異のある責任とそれぞれの能力」というUNFCCC原則によって中所得のREDD+実施諸国には応分の費用負担が求められている。これは各国が、環境に配慮したグリーン開発と気候変動による影響の回避というより広範で長期的なビジョンのために、短期または中期のトレードオフを受け入れる意思を必要とすることを意味している。

第三に、初期段階のREDD+のインセンティブは未だに現実のものではなく、むしろ結果に基づく支払いに対する将来の約束である。実際にこれは、結果に基づく支払いの本質である。すなわち、結果(例えば排出削減)が起こり、それが検証された後に支払いがなされるべきである。それゆえ、これらの約束されたインセンティブに対する信頼が構築される必要がある。REDD+実施諸国が起こした変化に対してどれだけの支払いがあるのかという見通し無しでは、REDD+は目標を達成するための本質的な変化に着手しそうにない。

2.4.2 新しいアイデアと情報

REDD+は伐採されない森林とそれらが有する炭素の吸収と蓄積という役割の価値に関して新たな言説をもたらしている(Cronin and Santoso 2010; Kengoum 2011; May *et al.* 2011a; Pham 2011)。これらの役割に関する知識は新しいものではないが、REDD+は熱帯林消失からの温室効果ガス(GHG)の排出が世界全体の排出の17%を占めるという事実(IPCC 2007a)と、それを削減することが気温上昇の範囲を産業革命以前の水準から2度以内に収めるという目標を達成するために極めて重要であるということに対する関心を高めた。そのことによりREDD+はまた、地球温暖化の高いリスクに対する関心を高めることにも貢献している。

REDD+の可能性を実現するために、REDD+はまた、これまでの政策と慣行において、全てが変化の必要性を示している数多くの古くて新しい問題にスポットライトを当てている。その例には、i)先住民と地域共同体の権利、地域グループと大規模で商業的な森林事業者との間の紛争、ii)森林利用に関する統治、汚職および政治経済、iii)破壊的な森林活動を後押しする政策と慣行に関する非効率で高い予算経費、などが含まれる⁵。権利、森林保全、森

5 もちろん、これらの問題は新しいものではない。RepettoとGillis (1998)は、ポイントiiとポイントiiiに関する画期的な研究を執筆しており、またポイントiiは、NGOや研究者によって数十年にわたって取り上げられている。

林利用の不平等など、REDD+における懸念に関連する国家と現場のアクターを含んだ新しい言説の一体化は、変化をもたらすだろう。

最後にREDD+の文献で十分に取り上げられていない側面は、先進国と途上国との間の既存の役割を再定義する可能性である。森林が豊富な途上国は、先進国に対してサービスを提供することで支払いを受けるチャンスを有している。このことは、先進国からの開発援助の依存的受取人という途上国の従来の役割を逆転させる。森林が豊富な発展途上国の役割を、援助依存から国際的な公共の利益(気候緩和)の供給による先進国に対する支援へと再定義することによって、REDD+は局面を逆転するメカニズムと解釈できるだろう。それゆえ、REDD+は、国内のアクターがREDD+に携わることを奨励することができた国家主権の確立に貢献するものとして、いくつかの途上国のアクターに理解されている。

2.4.3 新しいアクターと連携

変化する経済的なインセンティブ、新しいアイデアと言説は、主要なアクターの間の方関係の変化に至ることがある(Knight and Sened 1995; March and Olsen 1998; Marsh and Smith 2000; Cleaver 2002)。REDD+の導入と付随するインセンティブに対する約束によって、国と地方の政策議論の場に事実上の変化が起こる。森林炭素に関する定義がなされれば、その炭素に対する権利を有する人々は力を獲得する。REDD+の概念、REDD+が提供することができる潜在的なチャンス、または、REDD+を履行するために必要なデータに関する情報を有することは、新たな力の源となるだろう。このような転換と交渉力の変化は、追加的な変化を引き起こす力を有し、そして本質的な変化を示唆するだろう(図2.1)。

さらに、新しいアクターがREDD+の議論の場に参加し、力を得て、意思決定に影響を与える(Schroeder and Lovell 2011)。結果として、それらのアクターは自分たちの代表によって、特定の利益に対する政治的な代表を交代させ、従来の情報の非対称性を是正することができるだろう。これらの転換は、次々に権力関係を変化させうる。このようにして最初の敷居が越えられる。すなわち、外生的なアイデアは内生的な権力関係を変化させ、政策立案と履行という一連の過程が、本質的な変化に向けたこれらの動態を強化するだろう。

REDD+は、異なる計画と思想を有し、期待されるREDD+ケーキの一部を手に入れようとする多くのアクターを引きつけてきた。このことは、REDD+の計画を多様で焦点が定まらないものとし、REDD+を魅力的なものにした初期の特徴を失わせる危険を引き起こしている(第3章)。しかし、そのような異なる利害関係と思想を持つアクターの広範な連携(Box 3.1を参照)は、本質的な変化のための基盤となりうる。どのシナリオを実現させるかを定める重要な指標は、目的としてのREDD+に焦点が保たれているか(第18章)、もしくは意味ある排出削減に失敗するほどに一連の活動によってREDD+が弱められているかどうかである。

REDD+は本質的な変化のための可能性を有するが、結局は「金が王(cash is king)」であり、「言説が女王(discourse is queen)」である。金銭的なインセンティブと言説的実践の変化は、伐採される立木の数がより少なくなるように立木の相対的価値を高めるといふ本来の目標に対する焦点を保つための強力な理由となるだろう。

2.5 結論

森林減少と森林劣化の回避を通じて排出を削減することは、社会制度と政策の大規模な変化を必要とする。本章は、REDD+の政治と権力を理解するために「4つのI」のレンズを提供した。社会制度とそれらの経路依存性、粘着性、アクターとそれらの利益、アイデア、情報の分析は、何が権力関係、インセンティブ、言説的実践の変化を誘導するのかを理解するために役立つだろう。

提示された全ての制限要因にもかかわらず、国際的および国家政策の議論の場において進展がなされている。REDD+は国際および国家の政策課題の上位に達し、REDD+の構造を構築する一連の政治的過程は、2005年にモントリオールで開催されたCOP11でアイデアが提示されて以降ずっと継続している。伐採されていない森林の価値に関する新しい協力体制を作ることによって、REDD+は大きな変革をもたらすものとなる可能性を秘めている(第5章)。しかし、本質的な変化はこれらの新しい協力体制の強さ、言説的実践の変化の度合い、そして皆伐される森林より伐採されない森林を高く評価する国際的および国家的な経済的インセンティブを創出できるかどうかにかかっている。

本章はREDD+というゲームの二つの形式的な結果、すなわち経常の事業もしくは本質的な変化に関する考察を中心に置いた。多くの国々で現実には、この二つの間のどこかにあり、例えば変化のための新しく力強い支持基盤の形成といった出発点もしくは転換点を乗り越えなければならない。

以降の章では、本章で概説した制約の打破や新たな機会をうまく活用する方法を含め、本質的な変化の機会を増やすために重要な選択肢について概説する。変化の度合いは、REDD+政策の議論の場における、i) 有力なアクターの連立と階層を横断する多様な利害の管理、ii) 政府と非政府組織の代表者の間に態度の変化をもたらす知識へデータを転換する能力と情報の供給、iii) 既存の開発パラダイムにとって代わりうるREDD+と気候変動緩和に関する大きな展望の伝達に、かかっているだろう。

(訳 藤原 敬大)