

# 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](http://cifor.org)

[ForestsClimateChange.org](http://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。



## 国家政策およびパイロット・プロジェクトにおけるREDD+のセーフガード

パメラ・ジャガー、キャサリン・ラウラー、マリア・ブロックハウス、マリア・フェルナンダ・ゲバラ、デニス・ジーン・ソンワ、イダ・アユ・ブランジャ・レソスダルモ 著

- 国家およびプロジェクトレベルのREDD+が、社会的・環境的に配慮すべき基準を早期に取り入れていることは、政策立案者、プロジェクト要員、出資者がREDD+のセーフガード(予防措置)を重視していることを示唆している。
- REDD+セーフガードが国家レベルで受け入れられるためには、国家主権が尊重されるとともに、競合するセーフガード政策の調和をはからねばならない。
- REDD+セーフガードについての対話は、高いレベルの国際的な議論から行動へと移る必要がある。これには、セーフガードの理解向上、実施、モニタリング、報告を支援するための、ガイドライン、低コスト戦略、能力開発の導入が含まれる。

### 17.1 重要な課題

REDD+のセーフガード(safeguards、予防措置)とは、地域住民と生態系に対するREDD+の直接的および間接的な影響の双方に対処する政策と措置である。このためにREDD+による良い影響だけでなくリスクをも特定、分析、管理する(Murphy 2011)。UNFCCC第16回締約国会議(COP16)によるカンクン合意は、締約国に7つ

の社会的および環境的なREDD+のセーフガードを推進、支援、報告することを求めている (Box 17.1 参照)。カンクン合意のセーフガード条項には、透明性のあるガバナンス; 先住民および地域住民のREDD+活動への全面的な参画を保障し、彼らの権利を尊重すること; さらに、生物多様性の損失、反転 (永続性)、排出の移転 (leakage、漏出) というリスクを低減させる活動が含まれている (UNFCCC 2011a)。

REDD+の国家政策とプロジェクト設計を導く国際的に認められた社会・環境基準を設定することは、REDD+が効果的で、効率的で、公正な社会・環境面の成果をあげる上で極めて重要である。REDD+の政策立案者は、比較的低いコストで施行でき、モニタリングできる一連のセーフガード政策を策定しなければならないという大きな課題に直面している。この課題は炭素市場の出資者に特に顕著である。多くのREDD+の実施国でセーフガードに関する議論は初期段階にあり、REDD+に関する政策討論の全体の中で、ごく小さな部分でしかない。REDD+の準備段階の取り組みは、主に炭素のモニタリング、報告、検証 (MRV) に重点を置いており、セーフガードに関連する他の核となる論点にはあまり注意が払われていない。

#### Box 17.1 国際連合気候変動枠組条約 (UNFCCC) カンクン合意で示されたセーフガード

1. 活動が国家森林プログラムや関連する国際条約と合意の目標を補完するか、それらと一貫性を保っていること
2. 国の法律と国家主権を踏まえ、透明かつ効果的な国家森林ガバナンス構造
3. 先住民や地域住民の知見や権利に対して敬意を払い、関連する国際的な義務、国情と法律を考慮し、国連総会が先住民族の権利に関する国際連合宣言を採択した点に留意すること
4. カンクン合意のパラグラフ70、72に記載されている活動において、関連する利害関係者、特に先住民と地域住民の完全で効果的な参画
5. 天然林の保全および生物多様性保全と一貫性を保ち、カンクン合意パラグラフ70に記載されている活動が天然林の転用に利用されず、その代わりに、天然林と生態系サービスの保護と保全のインセンティブとして、またその他の社会・環境的便益を強化するために利用されることを担保すること
6. 反転の危険性に対処する活動
7. 排出の移転を抑制する活動

Source: UNFCCC (2011a)

本章は、森林による気候変動緩和のための、国際、国家、およびプロジェクトレベルでの社会・環境セーフガードの現状を評価する。第2章で概説した「4つのI(4Is)」の枠組みを基に、異なる規模のREDD+セーフガードの分析を紹介する。本章第3、第4、第5節では、REDD+セーフガードに関する現在の国際的な対話と、国家およびプロジェクトレベルの観点、そしてREDD+セーフガードの実例について分析する。最終節ではセーフガードの取り組みを進めるための、重要な課題を確認する。

## 17.2 政治経済学のレンズを通して見るセーフガード

第2章で提示した「4つのI」の枠組みは、制度、利益、アイデアそして情報を関連付け、REDD+セーフガードの分析の基礎を形成する。この枠組みは、セーフガード政策がどのように立案され、なぜ採択され、REDD+の総体的な目標を達成する上でセーフガードがなぜ重要なのかを、政治経済学的レンズを用いて説明する。REDD+セーフガードとは、規範または制度である(North 1990)。REDD+セーフガードは、最低限の社会・環境基準を作り出すことに重点を置き、国際的に認知されている基準に則った炭素クレジットの需要と供給を生むインセンティブを考慮する。また、REDD+セーフガードの政策の導入に必要な情報とアイデアの役割についての議論を含むものである。

現在策定されているREDD+セーフガードは、発展途上国における炭素排出削減にまつわる社会・環境的成果への様々な期待にとって道標となる、一連の規範または制度である。遵守を怠ると制裁が生じる規則(ルール)と異なり、REDD+セーフガードは排出削減量の供給の仕方および需要の在り方を記述した、一連の道標としての原則を提供する。REDD+セーフガードを、規則(ルール)のレベルにまで引き上げるかどうかは決まっていない。たとえセーフガードが拘束力を持たないもののみであるとしても、セーフガードを遵守して供給される炭素(排出削減/吸収量)を選択することで、出資者はセーフガード原則を遵守する炭素生産者を支持できることになる。

REDD+セーフガードの実施、モニタリング、報告には、かなりの取引費用が必要になる。したがって、セーフガード政策を遵守することが、費用を上回る直接的利益に繋がるようにすべきである。REDD+セーフガードの最終的な形式と、炭素市場の性質および取引量が不確実であるため、国家政府とプロジェクト提案者は、自分たちが供給する炭素が最低限のセーフガードに見合うレベルにあり、無害であると見せようとしている。多くのREDD+の取り組みも、地元の資源利用者に共通便益(co-benefits)を提供するよう努めている。市場からのインセンティブに加え、実施組織やドナー(援助機関)そして国家政府は、社会・環境セーフガードを遵守され、既存の社会・環境的な目標と規範が守られた場合にのみREDD+は効果的になりうると考えているかもしれない。

規範は需要側の期待にも影響する。社会的責任を主張している企業、または環境と開発の両立を主張しているドナーのような炭素購入者は、セーフガードに則った炭素を好むかもしれない。加えて、セーフガードに対する出資者の関心は、自身の世評に傷がつくりリスクを減らしたいという願望によっても引き起こされるだろう。

セーフガードに関する議論で強力な役割を担っているのは関係者の主義主張である。これらは、「自由で事前の十分な情報を与えられた上での合意(FPIC)」により先住民が伝統的に占有もしくは利用してきた土地に影響する事業を認める、または認めないといった、先住民固有の人権を強調するアプローチ(a rights-based approach)を基にしている。(Indigenous People's Summit on Climate Change 2009)。いくつかの擁護団体は、先住民だけでなく影響を受けるすべての地域住民について、REDD+のFPICが必須という意見を持っている<sup>1</sup>。これらの規範的な論者らは、REDD+が地元住民に(危害回避というよりはむしろ)明らかな利益をもたらさなければならぬと主張する。

国際的なREDD+セーフガードの確立に関する議論において、国家主権の原則もしくは考え方は大きな論点となった。国家政府は、社会・環境政策において自分たちによる自治体制の保持を望んでおり、国際的に認められるセーフガードの実施を難しくする。

効率的なREDD+セーフガード政策を施行することは、複雑な作業である。異なるレベルの利害関係者たちの間には、社会・環境的なセーフガードがモニタリングされていることを保証する際の利害関係があり、情報の流れのメカニズムが形成されている。国家政府はセーフガードが条件を満たしていることを証明するために、社会・環境的な指標を基に集計された情報を収集し、報告する必要がある。これについて、発展途上国はこれまで不満を述べてきた。なぜなら複雑で費用が高い要求事項をドナーが強要する上に、それらの内容は各機関によって異なるからだ。特にREDD+への資金の流れが鈍い時にその不満は顕著となる(Kovacevic 2011)。

## 17.3 国際的なREDD+セーフガードの論説

UNFCCCにおける現在のREDD+セーフガードは、実際の政策または規定というよりも、むしろ拘束力のない「原則」である。セーフガード情報システムについてUNFCCCで検討されているガイダンスは、規範的な規則、国家主権、取引費用の間のバランスをとろうと試みている。これは一方では、REDD+の実施国に詳細なガイダンスを提供する

---

1 国連の世界人権宣言と人権条約のレビューについては、Laylor and Huberman (2009)を参照のこと。同宣言と条約はREDD+の権利ベースのアプローチを文書で説明する際に最も適当である。権利ベースのアプローチはこれらの確立された国際的な規範に基づいている。

ことで悪影響を特定し、利害関係者がセーフガードを適切に講じられているかどうかを判断できるようにすることを目的としている。他方では、国ごとにセーフガードを実施・報告する能力が異なることと、すでに多くのセーフガードシステムが存在しているため、新たに重複したシステムを構築するより、既存のものを基に構築すべきだという認識を示している(UNFCCC 2011c)。利害関係者は、REDD+の社会・環境セーフガードの定義とMRVの必要条件が、科学および技術の助言に関する補助機関(SBSTA)によって更に明確化されるのを待っている。また同時に、生物多様性条約(CBD)、先住民族の権利に関する国際連合宣言(UNDRIP)とその他の国際機関および世界人権宣言は、社会・環境セーフガード政策がREDD+のものと一致しているかどうかを評価している(Hite 2010)(Box 17.2S)。

UNFCCCを越えて、複数の国際組織と非営利団体が国家レベルでのREDD+政策のためのセーフガード基準を明確化してきた。この「害を与えない」という責務は、世界銀行の森林炭素パートナーシップ基金によって適用されている戦略的環境社会アセスメント(SES)や環境社会管理システム(ESMF)を含む、社会的保護の政策に反映されている(FCPF 2011)。世界銀行の森林炭素パートナーシップ基金は、支援対象国でのREDD+の設計と実施を可能とする制度面での能力を開発するために対象国と協働している。例えば、先住民や森林に生計を依存している地域住民に対するREDD+の潜在的なリスクを特定し管理するために、利害関係者との参加型の協議を実施している(Rapp 2011)。気候変動対策におけるコミュニティ及び生物多様性への配慮に関する企業・NGO連合(CCBA)とケア・インターナショナルが主導する、REDD+社会・環境基準(REDD+SES)は、政府主導のREDD+プログラムが、REDD+SESの8つの原則とそれを支える34の基準に準拠するよう、発展途上国の市民社会、民間セクター、政府組織をまとめ上げ、その国特有の指標を構築している(CCBA and CARE 2010)<sup>2</sup>。これらの原則には、地域住民の生活を充実させ、優れたガバナンスに貢献する責務が含まれる(REDD+ SES 2010)。これと並行して、UN-REDDプログラムは、カンクン合意のセーフガードを正確に反映した社会・環境原則と基準を設け、これらはREDD+に向けた経済的支援を受けている国々に適用される。UN-REDDプログラムは、社会的便益を生むREDD+の潜在能力を高めるための原則と基準も設定した(UN-REDD Programme 2011c)。とはいえ、このUN-REDDプログラムの原則と基準は、土地保有権のような重要な問題に関して明確に言及していない。さらにまた、正式な査察の仕組みがある世界銀行とは異なり、UN-REDDプログラムには説明責任の仕組みがない。

---

2 これらの基準の第2版は、現在草案の段階にあり、改訂のためのパブリックコメント期間に入っている。第2版には、7つの原則と(第1版と比べ数が)減らされた基準が含まれている。

## Box 17.2 生物多様性条約(CBD)とREDD+生物多様性セーフガードの関連付け: サハラ・アフリカの経験から

森林減少と森林劣化を回避する取り組みは、生物多様性の保全を促すべきであり(Harvey *et al.* 2010a; CBD 2011)、森林の生態系の回復力(レジリエンス)を増すことで、森林炭素の安定性の可能性が高まる(Thompson *et al.* 2011)。それでもやはり、炭素蓄積量に重点的に絞ったREDD+により、生物多様性が適切に考慮されない場合、生物多様性は危険にさらされるという懸念を生む(CBD 2010)。この懸念に対処するために、CBDとUNFCCC間の対話が必要とされている。名古屋で開催されたCBDのCOP10では、20ある生物多様性目標の一部が、REDD+と直接関連していることが明瞭に表現された(Aichi Biodiversity Targets 5, 7, 11 and 15)ことで、生物多様性目標とUNFCCCのREDD+セーフガードが関連付けられた。

このような世界的な対話に続き、多くの協議と能力開発の活動が地域レベルで始まっている。2011年に、CBDとUNFCCCの共同ワークショップで、生物多様性目標とサブサハラアフリカのREDD+間の関連付けが試みられた。南アフリカのケープタウンで実施されたこの共同ワークショップでは、先住民と地域住民の代表者を含むその他のパートナー国とともに、CBDとUNFCCCの鍵となる要員が顔をそろえた。UN-REDDプログラム、世界銀行の森林炭素パートナーシップ基金(FCPF)、気候変動対策におけるコミュニティ及び生物多様性への配慮に関する企業・NGO連合(CCBA)による既存のセーフガードの枠組みは、議論の道標として役立った。参加者は生物多様性へのREDD+セーフガード政策の適用を検討し、CBDの目標範囲内でREDD+を評価するための指標を特定し、この地域で生物多様性のセーフガードを効率的に講じる際の課題に焦点を当てた。森林に関する協調的パートナーシップ(CPF)<sup>a</sup>が、国家およびプロジェクトレベルでのREDD+の設計と実施の経験から得られた情報を提供した。

重要な結論と提案は、次の通りであった。

1. 生物多様性セーフガードはREDD+の過程でできるだけ早期に取り組みされるべきである。
2. 土地利用区分の不備に対処すべきである。
3. 生物多様性の高い地域での植林活動が生物多様性を低下させるリスクに対処するためのセーフガードを開発すべきである。
4. 炭素価値が低く、生物多様性が高い地域に森林減少や劣化が移行する可能性に、十分に注意すべきである。
5. 地域住民による伝統的な生態学的知識が失われないように、注意を払うべきである。

このワークショップの成果は、CBDのCOP11に先立って締約国に通知され、CBDとUNFCCCとの間で生物多様性セーフガード政策の合理化を促進するために用いられた。サブサハラアフリカ



**Box 17.2 前ページより続く**

では、能力開発は依然として大きな課題であり、REDD+と生物多様性の関係を明らかにするためには、さらなる調査が必要である。地域および国家レベルにおける、炭素プールとフローに関するデータ、そして、それらと生物多様性の指標との関係を検討する必要がある。この種のデータの収集と処理には、炭素と生物多様性の成果を関連付け、炭素と生物多様性間のトレードオフと相乗効果の根本にある原因を分析する能力が各国に必要となる。

a CPFは、森林に関する重要なプログラムを運営する14の国際組織と事務局からなる非公式で任意の共同体である。

社会・環境影響をプロジェクトレベルで評価する自主的認証基準はすでに存在する。最も有名なものは気候・地域社会・生物多様性(CCB)基準であり、森林炭素プロジェクトのおよそ64%に適用されている(EcoSecurities 2010)<sup>3</sup>。2010年の自主的市場(voluntary market)で売られた森林炭素クレジットのほぼ60%は、このCCB認証プロジェクトからのものである(Diaz *et al.* 2011)。CCB基準を自発的に取り込むプロジェクトの広がり、Cashore (2002)が「非国家的な市場主導のガバナンス」と呼んだものの例であり、REDD+の需要側(出資者、消費者)と供給側(プロジェクト提案者)双方のアイデアと関心を反映している。

REDD+セーフガードは、多くの政策領域と市場で進化している。プロジェクトまたは準国レベル、国家レベル、さらに国際的な政策領域も含め、異なる規模のガバナンスで適用されている。異なる規模を越えて調和をはかる必要に加え、REDD+セーフガードを、既存の国際的な環境協定(例えば、CBD)やそれらの社会・環境セーフガード政策とどう一致させるかが重要な問題である。

## 17.4 国レベルでのREDD+セーフガードの論説

本節では、国際林業研究センターによるREDD+の国際比較研究のデータ(GCS, Appendix 参照)から、国レベルのREDD+に対するメディアの取り上げ方と国の能力について、REDD+セーフガードに焦点を当てて分析する。REDD+セーフガードの政策対話の広がりを理解するため、4つのREDD+実施国で比較事例研究の手法を用いて全国メディアの情報伝達に関する分析を行った。国別概況を示すデータは、REDD+の活動、制度的な構造、政策決定がどのように効果的で、効率的で、公正な成果につながる可能性を持っているのかを解明する手助けとなる。国別概況はセーフガードを講じ、モニタリングし、報告する国の能力を測るための指標も提供する。

3 Plan Vivoは、気候と生活に便益をもたらすことをプロジェクトに求める、もう1つの確立された認証基準である(Plan Vivo 2008)。

### 17.4.1 メディア論説の分析

REDD+の政策形成と実施についての新聞の取り上げ方を評価するために、国際比較研究はブラジル、カメルーン、インドネシアとベトナム<sup>4</sup>を含む多くの国で精密なメディアの論説分析(media discourse analysis)を行った<sup>5</sup>。調査者は全国的な活字媒体の分析を行い、報道関係者に取材をした<sup>6</sup>。メディアは非公式または公式な政策議論の窓口とみなされている(Boykoff 2008)。この分析により、ガバナンスとセーフガード、社会福祉、生物多様性、MRVなどREDD+の主要な要素に関する論及が特定された。

この分析で、ガバナンスとセーフガードに関する主要な問題が全国メディアでは十分に取り上げられていないことがわかった。最大の懸念は、国の林業制度に腐敗が存在すること、そして、REDD+で増加する資金フローが既存の制度に及ぼす影響、具体的には公務員に新たな利権あさりの機会をもたらすことである。インドネシアのメディアでは、一般的なREDD+の政策とその他のセクターの政策間に見られる矛盾についての懸念が上げられていたが、セーフガード政策に特化した言及はなかった。ブラジルとインドネシアでは、先住民の権利と人権に関連した問題について多く取り上げられていたが、カメルーンとベトナムではそれらは見られなかった。土地所有権、保有権そして炭素の所有権も注目されており、森林へのアクセスが失われること(出入りができなくなること)に関する議論やREDD+によってもたらされる利益の配分についての懸念も含まれていた。先住民の権利、人権、所有権についての限定的な報道は、つまるところREDD+に関する国家政策の対話では、セーフガードに対してほとんど注意が払われなかったことを示している。

生物多様性は一貫して保全(コンサベーション)と関連づけられており、保全はブラジルとカメルーンで天然林を維持するための最良の選択肢と考えられている。ベトナムのメディアは生物多様性の保全を潜在的なREDD+のコベネフィットと表現した。比較的充実したMRVシステムを有している国の場合、その国のメディアはリーケージと持続性について、REDD+を成し遂げる上での重要な問題として議論していた。一方で、MRV能力が低い国ではリーケージと持続性の問題は報道されなかった。また、「セーフガード」への明確な言及も欠如していた。2010年のカンクンで行われたCOPより前は、多くの国のメディアは、この用語をあまり用いていなかった。しかし、ブラジルのメディアはREDD+についての進行中の国際交渉の成果に関する報道の中で、はっきりとセーフガードについて議論していた。

4 ベトナムの活字媒体は、中央政府によって管理されている。

5 ペルーとタンザニアは国際林業研究センターによるREDD+の国際比較研究に含まれるが、この2カ国のメディア分析はまだ利用可能となっていない。

6 データは主に2005～2009年のものだが、ブラジルとインドネシアには2011年まで更新されたデータが予備的な分析と傾向の確認のために利用された。データはメディア事例研究でのREDD+の政治問題から得た(Cronin and Santoso 2010; Kengoum 2011; May et al. 2011a; Pham 2011)。

### Box 17.3 ブラジルの国家的REDD+セーフガード

ブラジルは社会・環境セーフガードの国家政策を策定する世界的な先駆者である。ブラジルの取り組みは、2009年にいくつかの市民社会団体がREDD+プログラムおよびプロジェクトのために社会・環境的な原則と基準の開発に着手したことにより始まった。この取り組みは次の5項目を目的とした。i) 先住民と地域住民による森林ガバナンスと天然資源管理の強化、ii) 政策立案に対する一般市民の参画の促進、iii) 利害関係者間の活動の調整、iv) 情報の透明性の向上、v) 先住民と地域住民の領地、土地、天然資源、伝統的な暮らし、そして文化に対する権利への敬意、そして、それらの認識と承認の促進(Gomes et al. 2010)。

Institute for Agriculture and Forest Management Certification(IMAFLOA)は協議の進行を担当し、重要な利害関係者全員にその過程を公開した。4つの地域ワークショップでは、先住民、地域住民と小規模土地所有者が確実に参加するようにした<sup>a</sup>。これら利害関係者たちはセーフガード文書の内容とその影響を完全に理解できるように、事前に能力開発のトレーニングを受けた。また、民間企業も意見を述べられるように招待された。2010年5月までには、ブラジルにおけるREDD+の原則と基準を記述した最終文書の準備が整い、国家および州レベルの政策立案者に推奨された<sup>b</sup>。カンクン合意で求められているとおり、明文化された原則と基準は、ブラジルの国家セーフガードとREDD+戦略の基礎を築いた。

2011年にブラジル環境省は、REDD+国家戦略を周知するために2つの会合を開いた(MMA 2011)。参加者は市民社会と政府の異なるセクターから集まった。1回目の会合では、かれらは協同して提案されたセーフガードの枠組みが生物多様性と先住民/地域住民の主要なリスクに対処できるかどうかを評価し、また、その枠組みを適用することによる主要な課題の特定を試みた。

2回目の会合では、参加者により各手法とセーフガードの定義の見直しが実施された。これらの議論を受け、環境省はブラジルにおけるREDD+国家戦略を策定する際に考慮すべきセーフガードとして次の一覧を提示した。

- |                 |               |
|-----------------|---------------|
| 1. 法的規制         | 7. モニタリングと透明性 |
| 2. 権利の保証        | 8. 持続性とリーケージ  |
| 3. 経済的な持続性と貧困緩和 | 9. 参画         |
| 4. 生物多様性の保護と回復  |               |
| 5. ガバナンス        |               |
| 6. 利益配分         |               |

次ページに続く

### Box 17.3 前ページより続く

これらの会合により、ブラジルの国家セーフガード戦略の開発を公開で進めることができた。また、REDD+の実施を成功させるための要件を以下のように示した。i) 政治意思、対話、協調の確保も含めた、優れたガバナンスと参画、ii) 情報と能力開発、iii) 利害関係者の参画、モニタリング、紛争解決、iv) 利益配分、v) 各セクターの政策の調整(例えば、森林法)(MMA 2011)。ブラジルの国家セーフガード政策を効果的に実施する上で立ちはだかる大きな障害は、モニタリングに利用できる明確なデータと基準の欠如である。

セーフガードの課題が注目されていたにもかかわらず、ブラジルは2011年にダーバンで開催されたCOP17の後、国際的な議論を妨げた。SBSTA会合の間ブラジルは、REDD+セーフガードがどうやって取りまとめ、考慮されるべきかについて、国際的に報告することに反対した。一部では、この立ち位置は利己的と捉えられた。というのも、これによりREDD+の交渉進展が妨害され、国際的な出資者から寄せられるREDD+の信頼性が損なわれるからだ。資金提供を妨げる活動は、特に首尾一貫したセーフガード戦略が欠如している国にとっては、どんなものでも有害といえる。

a これらの共同ワークショップでは、8つの原則と27の基準について、379件の意見が寄せられた。協議過程を通じて、全体で559件の考慮すべき問題、意見、提案を引き出す形となった。そして、その全件がオンラインで公開されている。

b 完全な資料については下記を参照のこと:<http://www.observatoriodoredd.org.br/site/pdf/DevelopingREDD.pdf>

ブラジルとインドネシアのメディアがセーフガードを最もよく認識しているようだ。すべての面に言及したわけではなかったが、汚職のある森林関連の制度、主権、先住民の権利、財産権、リーケージと持続性を含む主要な問題について明確な議論があった。ブラジルがREDD+のセーフガードの国家政策を策定する上で強力なリーダーシップを実証していること(Box 17.3参照)と、インドネシアが先進的な政策過程を有している事実は、この発見を裏付けている。

## 17.4.2 REDD+セーフガード実施のための国家の能力

政府がセーフガードの政策に携わる場合、国家レベルで社会・環境的な成果を評価できなくてはならない<sup>7</sup>。さらに、国際的なセーフガードに対する国家レベルの責務を設けると、UNFCCCが明瞭に示しているように、国家は主要な領域での変化について比較可能な指標を提示する必要がある。現時点では、ほとんどのREDD+実施国は、森林減少と森林劣化の

7 本節の出典には、Dkamela(2011), May *et al.* (2011b), DAR and CIFOR (2012), Indrarto *et al.* (2012), REPOA and CIFOR (2012)が含まれる。

抑制を証明するという最低条件を満たすことに苦勞している。リーケージと永続性を包含するMRVの能力を備えて初めて、この2つのセーフガードを適切に監視できる。しかし、社会影響と生物多様性のコベネフィットについて国家レベルで評価する際の課題については、ほとんどのREDD+実施国で限定的にしか注目されていない。国際比較研究によって収集されたデータは、REDD+の実施国である5カ国(ブラジル、カメルーン、インドネシア、タンザニア、ベトナム)の概況に集約された。そこにはREDD+セーフガードの主要な議論のテーマ(社会福祉、生物多様性、永続性、リーケージ)を実施、モニタリング、報告するための各国の能力水準に対する評価が含まれている。

この研究は、調査対象国は社会および生物多様性への影響をモニタリングする能力をほとんど持たないことを明らかにした。タンザニアを除いては、利益配分に関する合意はまだ明瞭に示されていない。したがって、REDD+による福祉の充実度に対する成果を評価することは難しい。さらに、ほとんどの国がFPICの解釈に苦勞している。インドネシアでは、FPICはREDD+に地域住民が参画するための前提条件である。しかし、FPICが得られたか否かを評価するには、FPICの定義が必要である。また逆に、国家レベルでのREDD+の政策過程で強力な参画を示す証拠が見られることがある。REDD+が生物多様性に与える影響のモニタリングに関連した議論はまだ計画段階であるが、ブラジル、インドネシア、タンザニアでは社会的および生物多様性の共通便益の政策議論において、利害関係者の意義ある参画が達成された。例えば、インドネシアの国家REDD+戦略には、生物多様性を含む非炭素のMRVシステムが含まれている。

ブラジル、インドネシア、タンザニアは土地利用変化をモニタリングする能力を向上させてきており、参照レベルの設定とリーケージを特定する国家システムの導入に向けて、それぞれ異なる段階にある。これらの国々は炭素のMRVに関して最も進んでおり、リーケージと永続性のモニタリングと報告においてよい立ち位置にいる。しかし、克服しなければならない課題が残っている。どれくらいの頻度でモニタリングを行うか、土地利用変化についてのリアルタイムな情報をどう入手するか、リーケージや永続性を複数の方法論を用いて確認するために、土地固有のデータをどう使うかなどを決めることである。その他の国(例えば、カメルーンとベルー)は後れをとっており、リーケージと永続性のモニタリングは未だ不可能である。さらに、すべての国の報告において、所有権についての曖昧さの存在が指摘されていた。土地、木、炭素の所有権が曖昧であるとき、森林減少の永続的な抑制が成し遂げられる見込みはない(第6章、第8章、第9章参照)。

REDD+のセーフガードを実施し、モニタリングし、強化するための能力開発は極めて重要な問題であり、REDD+の基盤を最も発展させた国はリーケージと永続性に対処できる。しかし、ほとんどの国が、社会的リーケージのモニタリングだけでなく、同意と参加型プロセスの規模と整合性の評価もまだできていない(第6章参照)。

## 17.5 プロジェクトの経験から学ぶ

初期段階ではあるが、多くのREDD+のプロジェクトがUNFCCCによる7つのセーフガードをすでに実施中である。本節では、地域住民の生計および生物多様性に対するセーフガードを講じているプロジェクトの動機づけと経験を概観する。国際比較研究チームは、プロジェクトの担当者に、以下の目標をどれほど達成したか評価してもらうインタビューを実施した。i)先住民と地域住民の権利を尊重する(UNFCCCのセーフガード3)、ii)現地利害関係者のすべてが実質的に参画できるようにする(UNFCCCのセーフガード4)、iii)保全と生物多様性の目標の一貫性を確保する(UNFCCCのセーフガード5)。データはブラジル(4件)、カメルーン(2件)、インドネシア(6件)、タンザニア(6件)とベトナム(1件)の、合計19件のプロジェクトから収集された。4件を除くすべてにおいて、CCB認証をすでに得たか、これから得る計画があった。

### 17.5.1 自由で事前の十分な情報を与えられた上での合意(FPIC)を得ること

FPICはUNFCCCのセーフガードには見られないが、それは3番目のセーフガードにおいて暗に言及されている。すなわち、UNDRIPによって表わされたように、先住民の権利を尊重するようという締約国への要請である。この決議のもと、先住民によって慣習的に所有、占有、そして/または利用されている土地に影響を与える活動について、加盟国はFPICを得なければならない。CCB基準は、プロジェクトがすべての(先住の、もしくはその他の)地域住民からFPICを得ることを求めている。FPICについて尋ねたとき、ほとんどのプロジェクトチームは、すでにFPICを得たか、得る予定であった(国際比較研究の対象である59村のうち、50村で確認された)。9件のプロジェクトが得た(または、見込んでいる)同意が、ほとんどは口頭により同意したもので、書面による許諾は2件のみであった。9件のうち5件では、FPIC過程の一部として、サブグループとの協議が行われた。

プロジェクトの規模はFPICへの注目度に影響を与えるようだ。特に、同意している人または集団の定義とプロジェクトに関する情報の分布について影響を及ぼすようである。比較的大規模なプロジェクト(州全域を対象にしているか、あるいは複数の行政地区や市区町村をまたいだものも一部含む)は、州もしくは地区担当当局や、政府機関、地域住民と産業セクターから同意を得ようとしていた。これより小規模なプロジェクト(小管区、または市区町村)では、主として村落レベルの機関や、村落集会を通じ地域住民自身から合意を得ようとした。1件のプロジェクトでは地域住民のために弁護士を雇い、合意の前に第三者の助言を得ることを奨励した。小規模プロジェクトが、地方メディア(主にラジオ)を使用したりポスターとリーフレットを配布したり、質疑応答の時間を設けるのに対し、大規模プロジェクトは利害関係者によるワークショップを通じて地域住民に通知する傾向にあった。

FPICを実行する主な動機は次の3つである。i) 人権の保護、ii) 自主的基準(例えば、CCB)や国内法令(例えば、タンザニア土地法)のような公式な規定または制度の遵守、iii) 森林減少と劣化の抑制の達成。図17.1が示すように、森林炭素の目標を達成(成功)して、人権を守ることは主たる動機づけである。権利(アイデア、非公式の制度)と効果(関心)を強調することに合わせ、数名のプロジェクトの代表者は、「過程であり結果ではない」ことと「定義上、決して終わらない」ことから、FPICの取得は決して完了しないと、述べた。

FPICに関連した情報公開の条件と取引費用の高さは問題を引き起こす可能性がある。十分な割合の住民が情報提供会議に出席するようにするのは困難であった。また、この参画プロセスのために十分な資金および時間を確保することも大きな課題だとわかった。特にプロジェクトの情報がすべての世帯に届いていることを確認するのは特に困難であった。あるプロジェクトの代表は、合意に署名し、よい信頼関係も築いていたにも関わらず、「FPICは、実現不可能な夢だ」また「実際、達成は困難を極める」と指摘した。REDD+の内容が具体的に決まっていないことが、さらに大きな課題をもたらす。住民にまだ内容がはっきりしないことに対する合意を求めることになり、さらに、REDD+は土地利用の変化に伴う補償について未解決の問題を多く抱えているからである。

## 17.5.2 プロジェクト設計への地域住民の参画

大部分のプロジェクト(18件中16件)が地域住民をプロジェクトの設計と実施に参画させている。森林減少・劣化を引き起こす要因の特定、ベースライン・シナリオの開発、適切な介入と代替生計活動の決定などに住民の意見を反映させている。地域住民が契約書の文言の作成に参加したプロジェクトもあった。ブラジルのアクレ州のプロジェクトによって組織された利害関係者会議は、ある地域に限定したプロジェクトをより包括的な州全体のプログラムへ切り替え、支払いから環境サービスへのインセンティブへと重点を移すことで、プロジェクト設計の根本的な見直しを導いた。主な課題は次の通りであった。i) 地域住民または関係セクターの実質的な指導者を特定すること、ii) 地域住民に、意思決定における発言権を保障すること、iii) そして、特にプロジェクトが遊牧民の参画を試みている場合において、現地住民の完全な参画の実現に必要な財源を獲得することである。

## 17.5.3 生物多様性と保全目標

調査データの一部は、REDD+のプロジェクトがどのように生物多様性と保全の問題に取り組んでいるかを解明する手助けとなる。10件のプロジェクト(ブラジル1件、カメルーン2件、インドネシア2件、タンザニア4件、ベトナム1件)が、それぞれのプロジェクト実施地が生物多様性と自然保護の問題を考慮して選ばれたと報告した。し

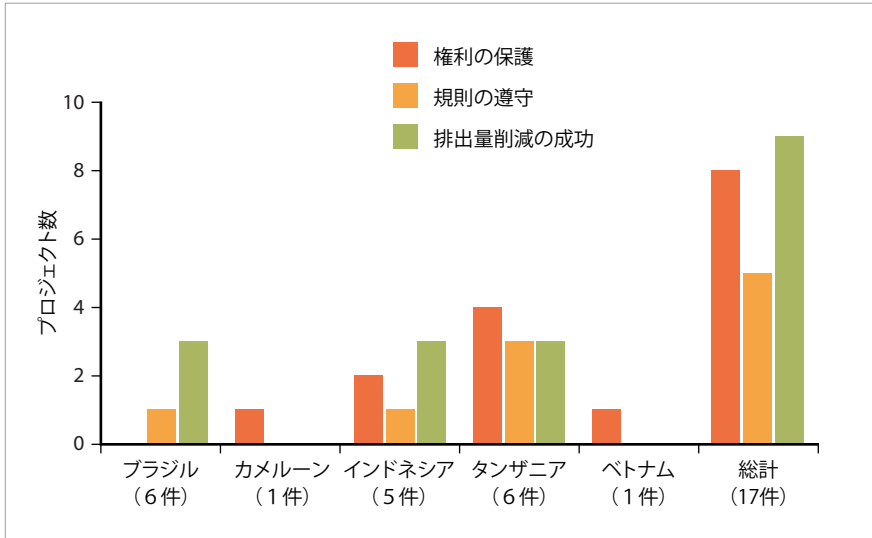


図17.1 FPICを得るプロジェクトの動機づけ:権利、規則と成功

注:インドネシアとカメルーンのそれぞれ1件ずつのプロジェクトのデータが入手できなかった。括弧内はプロジェクト件数。

しかし、わずか5件(インドネシア1件、タンザニア3件、ベトナム1件)のみが、特定の種の保全、または更新を対象とする森林管理の目標を追求する予定を立てているにとどまった。

## 17.6 REDD+セーフガードの課題と選択肢

本節の分析は、REDD+のセーフガードの成功のために必要な課題と選択肢を浮き彫りにする。世界的な森林政策関係者は、REDD+のセーフガードを確定させるため、また達成に向けた進捗のモニタリングと報告についてのガイダンスを提供するため、UNFCCCとその他の国際的に認められた基準に目を向けている。

### 17.6.1 課題

我々の分析は、REDD+セーフガードのいくつかの課題を示している。これらは、REDD+のセーフガードが形成され、国家のREDD+政策に統合される際に生じる課題である。

**横方向の調和:** REDD+のセーフガード政策は、その他の国際的なセーフガード政策(例えば、CBD)と調和する必要がある。しかし、異なる産業セクターと政策領域全体でセーフガードを調和させる過程では、その開発と実施において取引費用が生じる。



**縦方向の調和:**国際、国家、およびプロジェクトレベルでのREDD+のセーフガードと基準の間には重複部分がある。これは、取引費用を最小限に抑え、既存のデータと指標を最も効果的に利用できるように生産的な方向で利用される必要がある。

**主権:**民族国家が、社会・環境セーフガード政策に、どの程度の自治権を有すべきかを定めること。

**能力:**国家規模でセーフガードのモニタリングおよび報告をする能力にはかなりの開きがある。リーケージと持続性についてモニタリングと報告を行う能力開発が進んでいる。その一方で、REDD+がどれだけガバナンス、福祉、生物多様性のセーフガードに影響を及ぼすかを示す国家レベルのモニタリングシステムの開発は遅れている。

**費用:**FPICを含む社会・生物多様性のセーフガードの実施、参画の促進、生物多様性のモニタリングの費用は高い。そして、費用が高すぎる場合、REDD+は実行不可能になる。

**無視されている問題:**主に土地、樹木、炭素の権利(第8章)に関するいくつかの重要な問題は、現在十分に対処されていない。この問題は、国際的なセーフガード政策において、社会と環境の両面で成果に影響を及ぼす可能性がある。森林、樹木、炭素、生活、または生物多様性のどれに、また誰のためにセーフガードが適用されるのか、明らかにすることが特に重要である。

## 17.6.2 選択肢

上述のように大きな課題がある反面、REDD+セーフガードが成功裏に講じられる機会もある。政策活動のために4つのIの枠組みを用いて、以下の方法を提案する。

**国際基準としてのセーフガード促進:**国際的、または国家的なセーフガードについてのモニタリングと報告が自主的であったとしても、ほとんどの国が国情に関係なく、国際基準としてのセーフガードの規範に従うであろう。自主的炭素市場の動きが活発になれば、この規範はさらに支持されるだろう。

**関係者の利益のバランスをとること:**プロジェクト提案者と中央政府は、生物多様性や地域住民の生活に悪影響の無い、あるいは社会・環境便益をもたらす排出削減を期待している。世評を維持しようとする出資者や、福祉の充実や保全に関心を持つ出資者はセーフガード政策を好む。どちらのグループも費用は最小限に抑える一方で、サービスを最大限に引き出したいと考えている。この両者による明白な相乗効果は、近い将来モニタリングされるべきであり、社会・環境セーフガードを支持するインセンティブを維持するためにも、促進されなければならない。

**規範的なアイデアから政策実行まで:** 公開討論会により、政策形成へ情報や意見が提供されているREDD+実施国では、セーフガードの問題とその実施が注目されている。セーフガードについての国家レベルの論説は公開された過程により促され、支持されるべきである。重要な進展はブラジルで見受けられたが、この経験が世界的に影響するまでには至っていない。

**情報の改善:** プロジェクトの経験、国家レベルの対話、その他の天然資源と気候関連の取り組みから学ぶことはたくさんある。どのようにセーフガードを開発、実施、モニタリング、報告をするかについての情報は共有される必要がある。国家規模およびプロジェクト規模での自主的なREDD+基準は、広く採用されている。これらの自主的基準は、福祉と生物多様性のコベネフィットのための倫理的体系や、プロジェクトのライフサイクルを通じてのセーフガードの状態に関する情報を収集する際の要件を根付かせてきている。

(訳 江原 誠)