

REDDプラス政策の 立案・運用面における課題

—途上国において森林減少・劣化対策を行うためのポイント—

森林総合研究所REDD研究開発センター

公開シンポジウム

2011年3月7日(月)

早稲田大学 国際会議場(井深大記念ホール)

横田康裕

(森林総合研究所)

FFPRI



目次

1. カンボジアの森林
2. カンボジアにおける森林減少・劣化のプロセス
3. プロセスの分析から得られた重要な知見
4. 政策の立案・運用面における課題

1. カンボジアの森林

• 森林行政

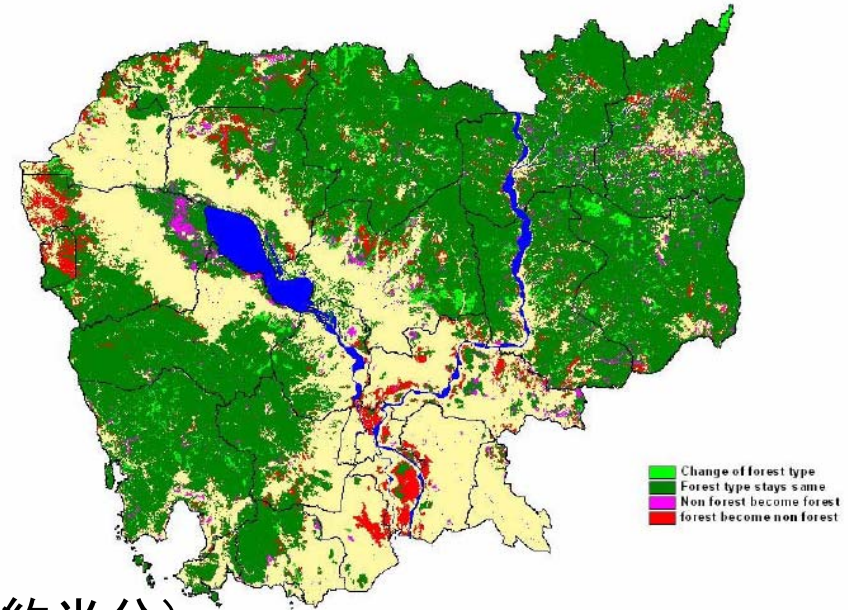
- 森林はほとんどが国有林
- 複数の担当行政部局
 - 農林水産省林業局
 - 環境省
 - 他

• 森林面積

- 国土面積; 約1,815万ha(日本の約半分)
- 森林面積; 約1,073万ha(2006)
- 森林率; 約59.1% ha(2006)

• 森林減少

- 1965年(73.0%)→2002年(61.2%); 年平均約0.3ポイント減
- 2002年(61.2%)→2006年(59.1%); 年平均約0.5ポイント減



資料: Forestry Administration(2008)

2. カンボジアにおける森林減少・劣化のプロセス （直接要因）

森林減少・劣化の主要パターン（直接要因・アクター）

農業開発

□ 商業プランテーション開発・土地投機（利潤追求）

- 企業等による制度に基づく大規模農林業プランテーション開発
- 富裕層・有力者・投資家等による中小規模農林業プランテーション開発・農地造成・土地囲込

□ 小規模農地造成（生活確保，生計向上）

- 地域住民・移入住民による常畑・樹園地の造成

林産物生産

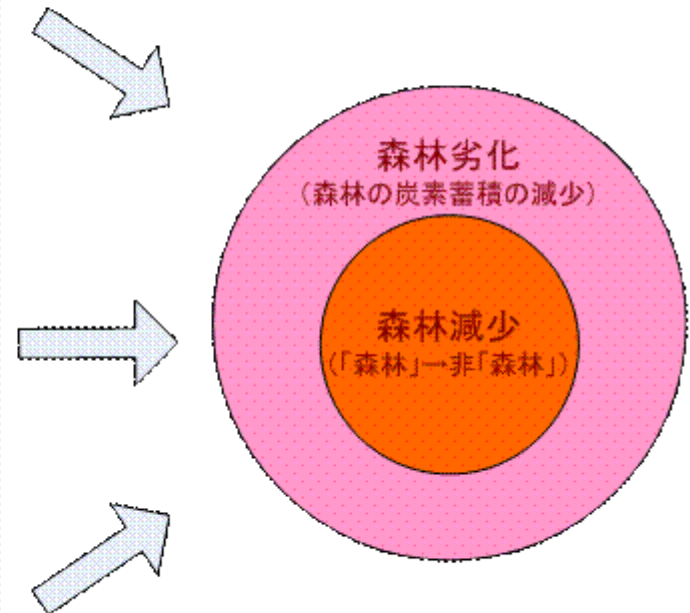
□ 用材生産（非持続的な商業伐採）

- 事業権保有者（企業等）による合法だが非持続的な伐採・不適切な伐採
- 事業権非保有者（企業・軍・集団・個人等）による無許可の伐採

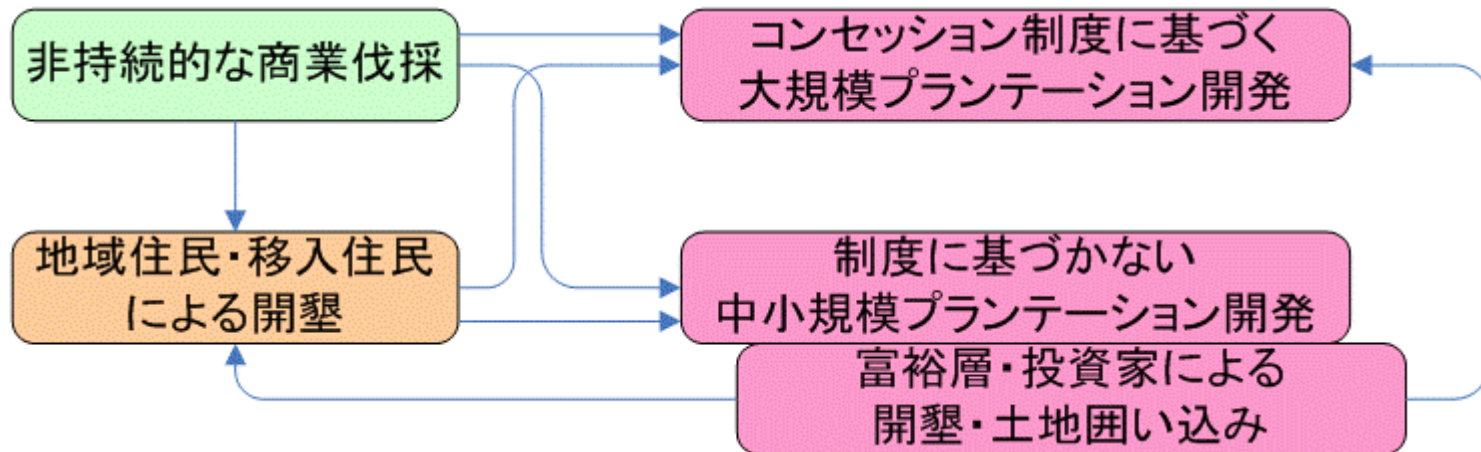
□ 燃料材生産

土地開発等

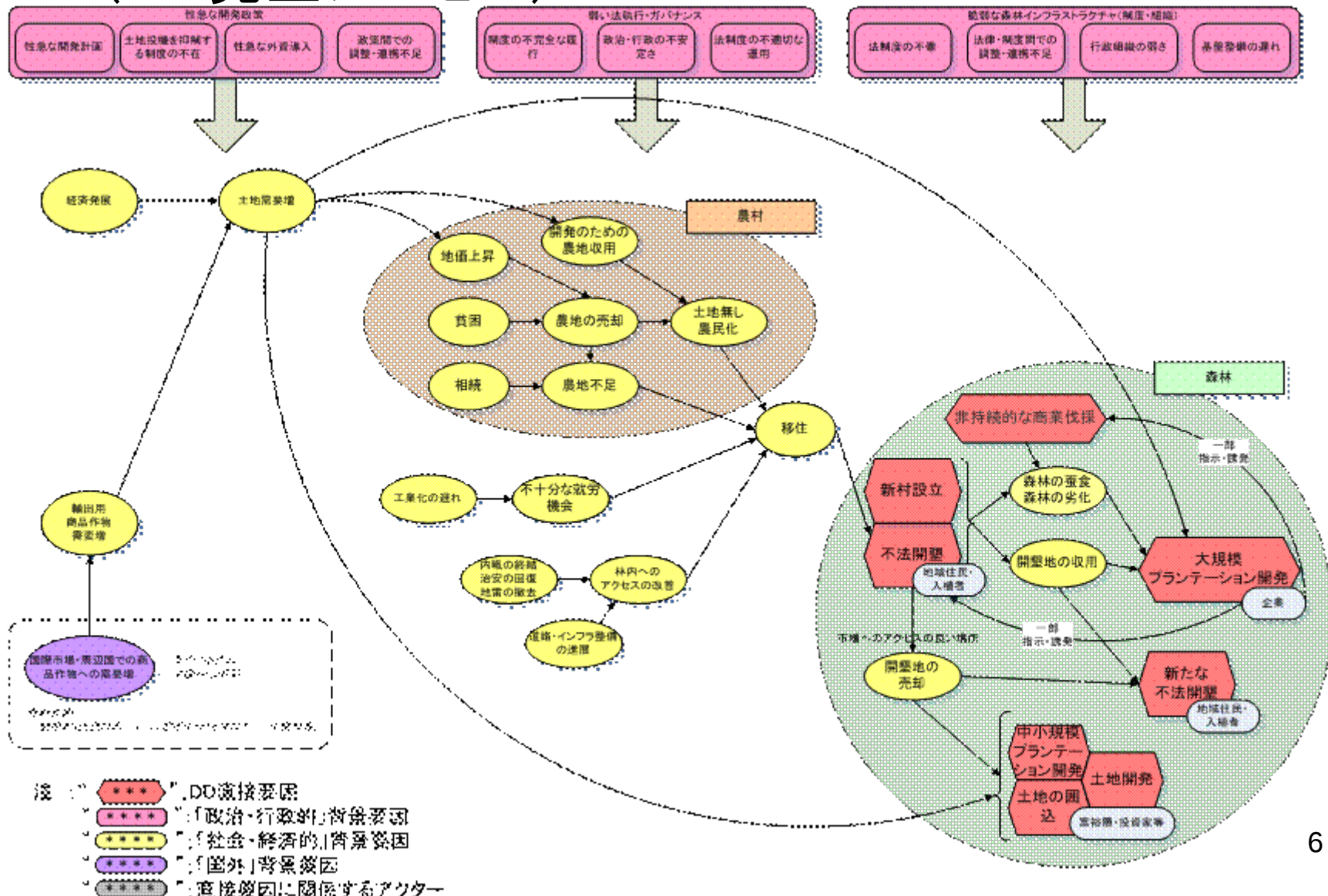
- 都市域拡大・宅地開発・入植・観光地開発等



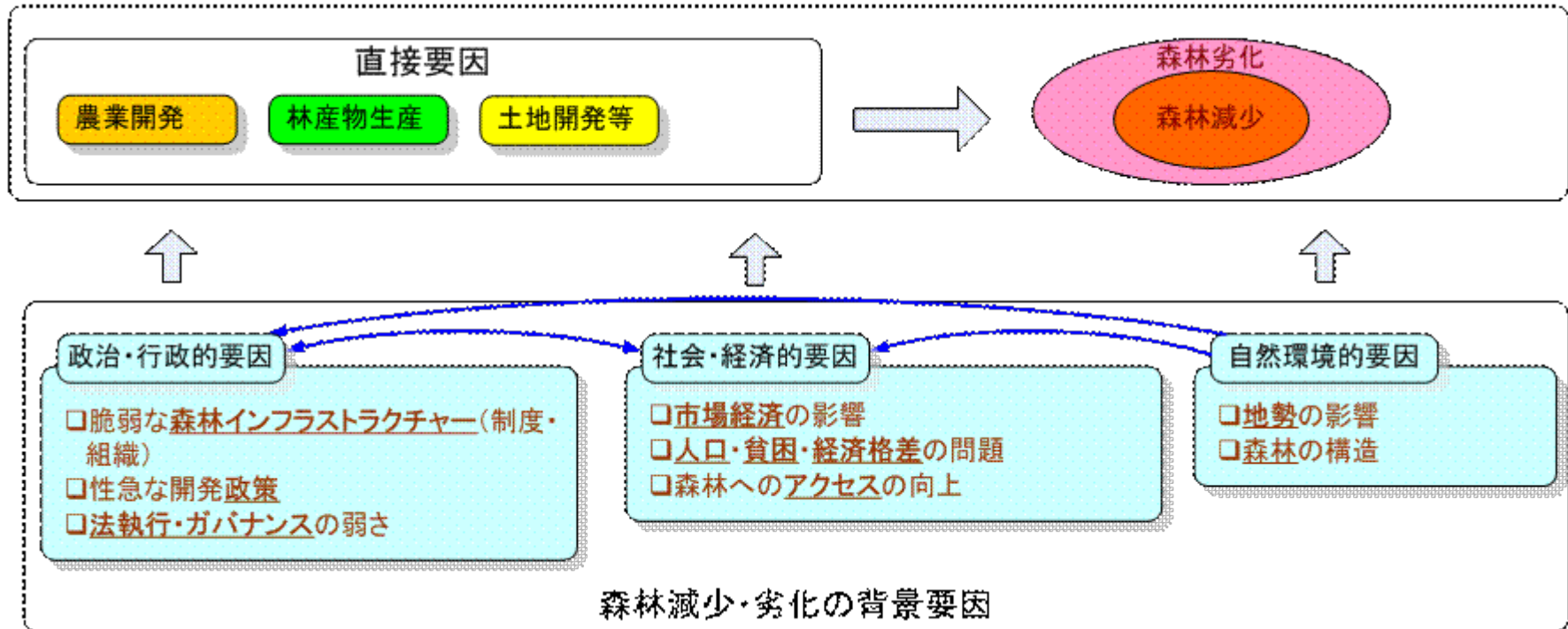
2. カンボジアにおける森林減少・劣化のプロセス （直接要因の連鎖）



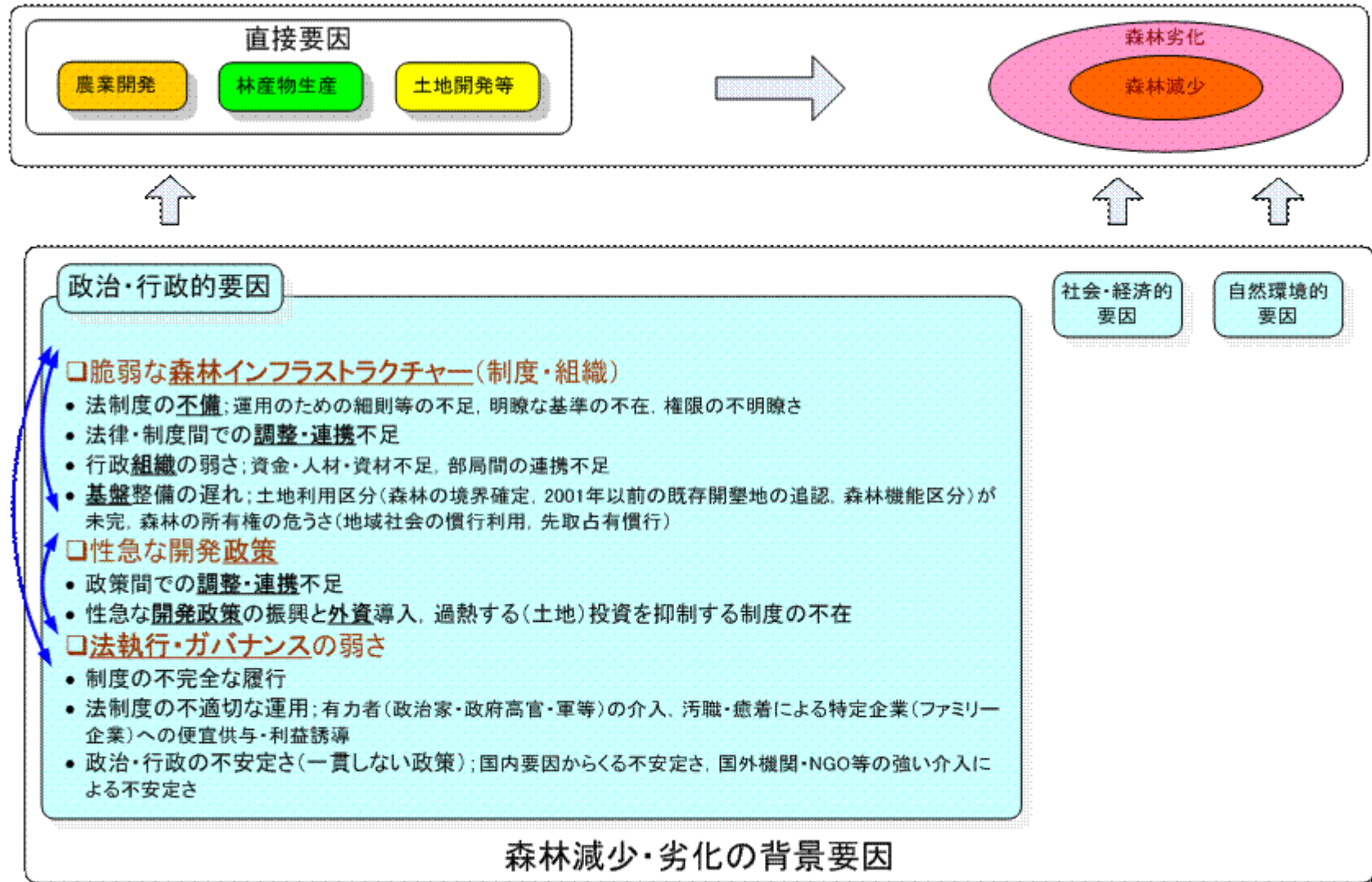
2. カンボジアにおける森林減少・劣化のプロセス（DD発生プロセス）



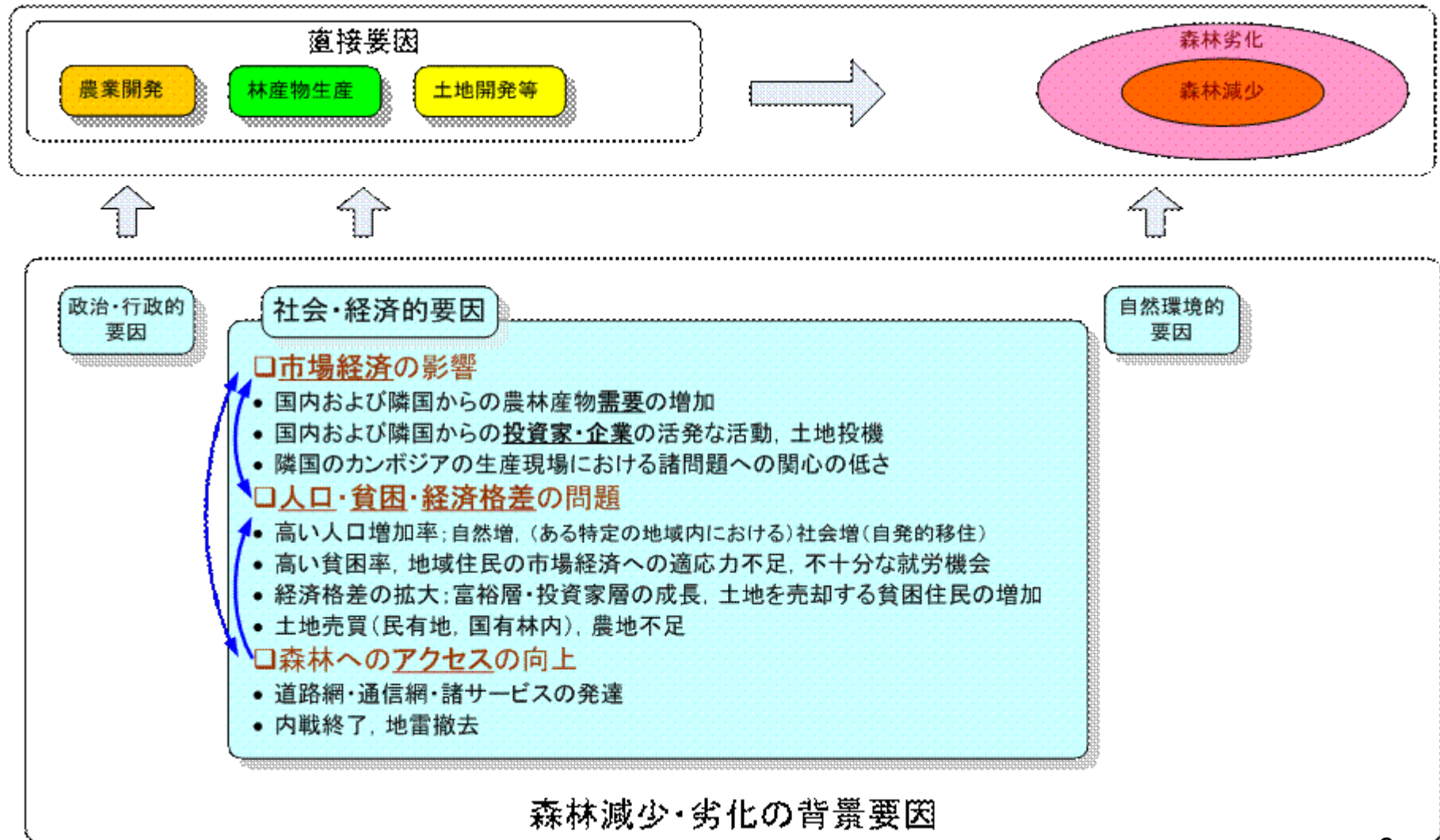
2. カンボジアにおける森林減少・劣化のプロセス （背景要因）



2. カンボジアにおける森林減少・劣化のプロセス （政治・行政的背景要因）



2. カンボジアにおける森林減少・劣化のプロセス （社会・経済的背景要因）



3. プロセスの分析から得られた重要な知見

- 森林減少・劣化のプロセス

- 他国と共通する要因でも、細かいプロセスや背景要因が異なる
 - 例;「法執行・ガバナンスの弱さ」
 - カンボジア; 首相派に有利なように政治運営, 国際機関やドナー国からの改善要求への対応, 頻繁な政策の変更
 - ラオス; 一党独裁で安定した政治体制, 党内の序列が行政機構の序列と不一致, 中央政府による地方政府のコントロールの弱さ

→・プロセスに応じた対策をとることが必要

- 国内でも異なる発生プロセス・森林変化のステージ・政策効果

→・地域間での削減効果の相殺への対応

- ・リファレンスシナリオ作成単位の検討
- ・クレジットの分配の調整

3. プロセスの分析から得られた重要な知見

- 実施体制（脆弱な組織）

- 保護地域（Protected Area）

- NGOが継続して資金と人材を投入して保護活動を支援しているところはよく保護されている。
- NGOの支援が不十分なところでは、森林減少・劣化が進行

- Community Forestry

- 1990年代以降ドナー・NGO等が試行し、政府がそれを参考に重要課題化
- NGOの支援でREDDのパイロットプロジェクトが実践
- CF設立後にNGOが支援をひいたところでは、活動が停滞するCFも多い

→・政策・プログラムの評価＋**実施体制の評価**の必要性

・NGO・ドナーなどからの**現場レベルでの支援**の必要性

・NGO・ドナーが支援をひくと、政府の現在の資金・人材・資材だけでは、十分に制度が機能しない

・現場作業量の軽減（既存の取組，類似の取組との連携）

3. プロセスの分析から得られた重要な知見

- 実施体制（制度運用・背景要因）

- 違法伐採対策

- 1990年代前半のNGOの告発, 1990年代後半のドナー・国際援助機関の援助条件付けと支援により取り組みが開始
- 森林セクター内での制度の改正・新規導入に取り組み
- 制度が十分に機能を発揮できていない

- ・「外圧」の効果と限界

- 有力者等の介入排除・汚職撲滅（ガバナンスの失敗）への取り組みが課題
- 貧困軽減・非農業セクターの発展等の社会・経済発展への取組が課題
- 長期的な取り組み（既存のイニシアティブとの連携）

3. プロセスの分析から得られた重要な知見

- **アクター**

- **アクターの多様さ**

- **例; 政府**
 - **中央政府**
 - » **森林セクター; 保護セクション, 開発セクション**
 - » **非森林セクター**
 - **地方政府**
- **例; 地域住民;**
 - **地元住民-入植者**
 - **富裕層・投資家-貧困層, 権利保有者-非保有者**

- **社会的・経済的弱者**

- **社会的・経済的弱者の存在**
- **社会的・経済的弱者による生活確保のためのDD,**
- **社会的・経済的弱者への様々な開発のしわ寄せの結果としてのDD**

- **適切なアクター分類**の細かさ(細かすぎず, 粗すぎず)
- **アクター間での利害調整・意見調整(ベネフィット・シェアリング)**
- **社会的・経済的弱者への対応策(セーフガード)の重要性**

4. 政策の立案・運用面における課題 －REDD制度が盛り込むべき視点・課題

REDD+制度設計にかかわる重要な視点

- 国や地域によって森林減少・劣化の発生プロセスは異なる
- ガバナンスの失敗・法執行力の弱さ・森林インフラストラクチャー（制度・組織）の脆弱さ
- 非森林セクターにおける開発政策・行為および社会・経済的問題の森林減少・劣化への影響の強さ
- 社会的・経済的弱者による生活確保のための森林開発行為
- 国境をまたぐ背景要因の連鎖、リーケージ・負の影響の存在
- 持続可能な森林経営および持続可能な開発への取組の存在



REDD+推進のための重要コンセプト

- ガバナンスの失敗、法執行力の弱さ、森林インフラストラクチャーの脆弱さの解決
- 持続可能な森林経営・持続可能な開発の推進

4. 政策の立案・運用面における課題

－REDD制度が盛り込むべき視点・課題



国際的議論枠組み・方法論の設計における課題

- 国別に柔軟な対応を許容する緩やかな枠組み
- ガバナンスの失敗を軽減させるような制約・支援の枠組み
- 現場レベルでのREDDへの取組を支援する枠組みの設定
- 持続可能な森林経営・持続可能な開発・ガバナンス向上への既存イニシアチブとの連携



各国内での制度設計における課題

- 森林減少・劣化の発生プロセスの正確な把握・適切な対処
- 現場レベルでの実行力の向上
- 国家の経済開発・社会開発との調整，非森林セクターもカバーする体制の構築
- 持続可能な森林経営・持続可能な開発への既存の取組と効率的な連携
- 地域社会からの自主的参加の獲得，社会的公平性を維持・向上させる制度内容・運用
- 国境をまたぐ背景要因・リーケージ・負の影響に関する周辺国等との調整

今日伝えたいこと

- 要因だけでなくプロセス全体像（背景要因の作用）の把握を
 - 効果的な緩和策を打つためには
- プログラム内容だけでなく実行体制の評価も
 - 緩和策が効果を発揮できるように
- チェックリストは考える糸口に
 - 現場を重視

謝辞

- 調査協力・便宜供与

- 調査村, カンボジア農林水産省林業局, カンボジア環境省, JICAカンボジア, CIカンボジア, JVCカンボジア, PACT Cambodia, Children Development Association, 石橋弘之(東京大学大学院), 向井周平(丸紅株式会社), 伊藤江利子・荒木誠・清野嘉之・玉井 幸治・清水貴範(森林総合研究所)

- 研究費

- 林野庁「平成22年度 REDD国内推進体制緊急整備事業」
- 林野庁「違法伐採対策等のための持続可能な森林経営推進計量モデル開発事業」(平成20～22年度)
- 環境省地球環境研究総合推進費B-72「森林減少の回避による排出削減量推定の実行可能性に関する研究」(平成19～21年度)

ご静聴頂きありがとうございました。