

「JICA の REDD+ 関連協力の現状・方針と国内関係機関との連携」

池田 修一（独立行政法人 国際協力機構 地球環境部）



JICA⁵⁹は ODA 実施機関である。一般的には、JICA の ODA は経済成長促進のためのインフラ整備や教育・保健分野だというイメージがあり、森林や自然環境の取組はあまり知られていない。しかし、JICA は 1960 年代から森林分野に取り組んでおり、92 年の UNCED⁶⁰以降は、生物多様性分野も含めて地道に活動を続けてきている。

中でも多いのは植林事業で、既に 280 万 ha も行っている。森林保全管理の計画づくりやキャパシティビルディング、国立公園や保全活動に関連するエリアとして、日本国土の約 3 分の 1 に当たる 1230 万 ha について、何らかの形で協力している。これによる直接の裨益人口は 770 万人で、人材育成・研修にかかわりながら 39 万人にアプローチしている。また、1 万 4000 人の行政官に対して綿密な指導や研修等を行い、人材を育成している。

ただ、二国間協力においては、先方の国から森林分野や自然環境分野のプライオリティが上がってくることはあまりない。なおかつ、資金が少なくなってきた中で、国別に戦略が図られ、取り組める分野も決まってきた。従って、森林分野や自然環境分野の取組が従来どおり続けられるとは限らない。日本国内の国別援助戦略の中でも、森林分野や自然環境分野はプライオリティが高くないのが現状である。

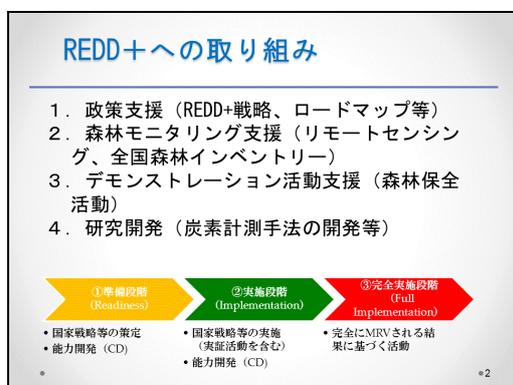
私は森林と自然環境を担当しているが、私が直接年間管理するお金は技術協力だけで 30 億円ほどである。その 30 億円は確実に担保されているお金ではなく、黙っているとほかの分野にどんどんシフトしていく。その中で、森林保全分野・自然環境分野についても戦略を図っていかなければ、国ではプライオリティが上がっていかない。そこで、気候変動対

⁵⁹ 独立行政法人 国際協力機構 (<http://www.jica.go.jp/>)

⁶⁰ United Nations Conference on Environment and Development : 環境と開発に関する国際連合会議

策の適応策あるいは緩和策に合わせていく中で、あるいは我々が取り組んできたことを再度整理し直す中で、プライオリティを上げていく努力が必要だろう。

従来、要請ベースで地道にやっていたものを、もう少し効果的・戦略的に練り直し、場合によっては日本の資金だけでなく、UN-REDD⁶¹や ITTO の知見、世銀の資金、場合によっては日本の国税からマルチに拠出している資金もうまく使っていくという発想に切り替えなければいけない。特にこの1~2年については、国・地域も重点化し、重点的に REDD をやるべき国については、ばらばらやっていたことをできるだけ集約しながら、ほかのドナーからも資金を調達するという発想に切り替えつつある。



そうした流れの中で、REDD プラスについては四つのアプローチが考えられる。まずは政策支援である。各国がナショナルレベルで戦略を作らなければいけない。国によっては、カンボジアなどはロードマップという言葉を使っているが、そのような部分に政策支援する。これは従来、あまり強くない分野だったが、さまざまなドナーを差配しながらやっていく分野なので、ここを強化するため、最近は政策支援型の協力が相当増えている。

次に、モニタリング支援である。REDD プラスの REL⁶²や MRV を作るに当たって、リモートセンシングや全国森林インベントリーをうまく使っていく。

さらに、従来も森林保全のためのパイロット事業やモデル事業を村落レベルで実施してきたが、それを REDD デモンストレーションという形で整理する。例えば焼畑対策の支援が実際に森林減少抑制につながっていること、引いてはクレジットにつながっていることを証明することで、我々のアプローチの正しさをあらためて証明するということだ。

そして当然、研究開発がある。特に準備段階 (Readiness) と、既にベトナムなどが移行しつつある実施段階 (Implementation) がメインとなる。なおかつ、この四つのテーマは

⁶¹ UN-REDD (<http://www.un-redd.org/>)

⁶² Reference Emission Levels : 参照排出レベル

すべて能力開発にかかわってくるため、横串でキャパシティビルディングも行う。ただ、実施段階を終えて完全実施段階（Full Implementation）になっても、MRVにしても、やり方はどんどん変えていかなければならないだろう。従って、ODAやJICAの役割は準備段階、実施段階だけでなく、完全実施段階に移行した後も、よりよいMRVとは何かという手法開発をしていかなければならず、キャパシティビルディングは続くだろう。

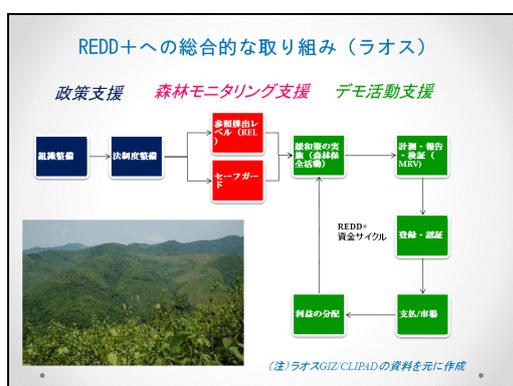
REDD+関連技術協力	
1. 政策支援（戦略、ロードマップ等）	ラオス、ベトナム、カンボジア、インドネシア、モザンビーク、PNG、SPC（大洋州共同体、フィジー）
2. 森林モニタリング支援（リモセン、インベントリー、REL等）	ラオス、ベトナム、カンボジア、インドネシア、PNG、SPC、ガボン、コンゴ民、モザンビーク
3. デモ活動支援（森林保全活動等）	ラオス、カンボジア、（ベトナム）、（インドネシア）
4. 研究開発	インドネシア（泥炭森林）、ブラジル（炭素動態）
5. 研修	コンゴ盆地、第3国研修（ブラジル）、森林モニタリング（日本）

技術協力で、政策支援を伝統的にやっている地域以外にも、アフリカのコンゴ民についてもアプローチしようということで、モザンビークなどにも入っている。モニタリング支援については、同じようにガボンやコンゴ民などに対しても、インベントリー、リモートセンシング、RELのための支援を始めている。また、ラオス、カンボジアで、伝統的に行ってきた森林保全活動をデモ活動に仕立て上げるということを始めた。ベトナムやインドネシアについても、来年以降、REDD デモ活動を進めていきたい。また、北海道大学と組んで泥炭森林の研究開発をしており、森林総合研究所とも協力しながらブラジルの炭素動態についての研究開発を行っている。

REDD+関連資金協力	
1. 政策支援	気候変動プログラムローン（有償：インドネシア、ベトナム）
2. 森林モニタリング支援（JICA実施分）	森林情報センター整備（無償：ラオス）
3. 森林保全・森林モニタリング支援（無償：外務省実施分）	
	アジア・大洋州（9カ国）： ラオス、ベトナム、カンボジア、インドネシア、タイ、東チモール、ネパール、PNG、サモア
	アフリカ（9カ国）： カメルーン、ガボン、コンゴ民、エチオピア、ガーナ、ケニア、コートジ、マラウイ、モザンビーク
	ラテンアメリカ（4カ国）： パラグアイ、ペルー、コスタリカ、ボリビア

それ以外に資金協力としては、気候変動プログラムローンはかなり大きな金額が動く。

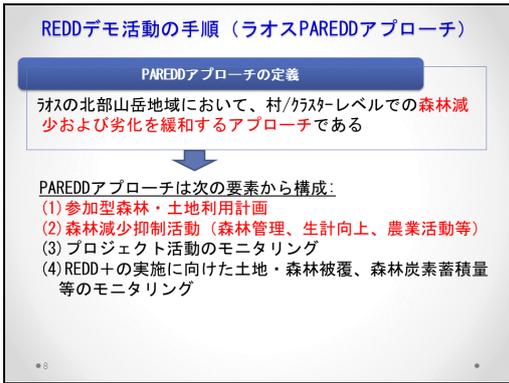
ただ、これは森林に限らず、財政支援という形で、例えばインドネシアについては三次にわたって既にトータル約 1000 億円のお金が行っている。ベトナムについては、昨年 100 億円を出している。これはエネルギーなどすべての分野がかかわってきて、それぞれ政策アクションを二国間で整理し、その実施を前提に財政支援するものである。また、森林モニタリング支援がある。無償資金協力が JICA 実施分はラオスだけだが、外務省実施分では 22 カ国、1 件当たり大体 5 億～10 億円が動いているので、100 億円以上が衛星画像を購入し、REL を引くことなどに使われている。



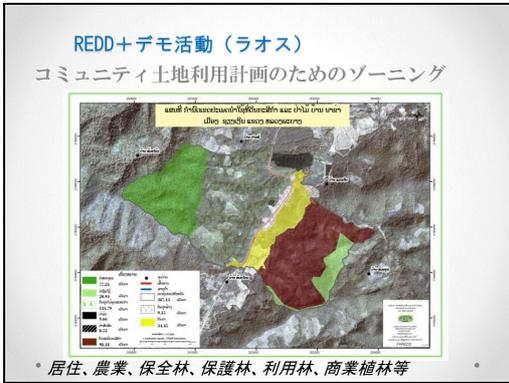
具体例として、ラオスを取り上げる。ラオスの面積は 23 万 km²、日本の本州ほどの大きさで、人口は約 600 万人である。森林被覆面積は 90 年に 49% だったものが、2007 年には 41.5%、最新では 40.5% と減少を続けている。政府は 2020 年までに 70% まで持っていくと言っており、実現に向けては相当な努力が必要だ。豊かな森林が減少しつつあるということに加え、過去は森林だったが焼畑等で荒地化した潜在的森林が四十数パーセントあり、約 9 割が林地のようになっている。

ラオスは周辺を 5 カ国に囲まれ、かつ、ベトナムや中国、タイなど経済的に活発な国が周囲にあるため、まさに国レベルのリーケージが起こるのだ。人が住んでおらず、政府のガバナンスも弱いため、違法伐採が流行し、最近は合法的な形でコンセッションを取っているが、政府はそのコンセッションがどのエリアでされているのか全く分かっていない。そのため、林地が伐採され、ゴム園やトウモロコシ畑になっているケースもある。

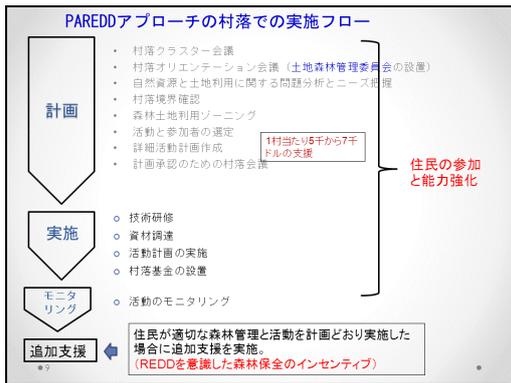
そこで、ラオスについては総合的な枠組で協力していく必要がある。当然、政策支援もしなければいけない。組織については従来、農業省内にあった森林局が REDD も天然資源環境も担当していたが、それでは弱いということで、6 月に新しく環境天然資源省ができ、



焼畑による森林減少の対策としては、PAREDD アプローチという方法を取っている。まず森林・土地利用計画をしっかりと作った上で、森林減少抑制活動を行う。これは単に森林管理だけ行えばいいということではなく、根本原因は焼畑をしなければいけない状況にあるため、生計向上や農業活動、生活改善事業も実施しなければならない。それを複合的に行って初めて焼畑をやめ、違う方法を考えていくということになるだろう。また、従来はそこで終わっていたが、その結果、本当にセーフガードの仕事がなされているか、住民を巻き込みながら仕事をしているか、森林減少抑制につながったかどうかを明確にモニタリングしなければならない。



まず、守らなければいけない森はどこなのか、緩衝エリアとして村人がサステナブルに使えるような森林はどこか、焼畑として使っていい場所はどこなのかという、コミュニティ土地利用計画のゾーニングをしっかりとやらなければならない。焼畑は文化でもあるし、焼畑で作る陸稲は非常においしいので、無理にやめさせることはできない。世帯ごとに焼畑に使える面積を認めた上で、さらに拡大させないように自分たちでGPSを使って線引きするということを、皆で議論することが必要になってくる。



PAREDD アプローチとは手続きである。単に囲ったら森林減少が止まるという理屈ではなく、きちんとした手続きを踏まなければ、REDD のデモンストレーションは完結しない。まず村落レベルで、森林にかかわる 4~5 村が集まって、クラスター会議をする。そこでは当然、REDD の説明をして、どのような義務が生じるか、どのようなメリットがあるのか、その手順なども細かく説明しなければならない。また、村人全員にその話を伝え、村落境界の確認、参加型ゾーニングも行う必要がある。どのような森林減少抑制ができるのか、誰が参加するのかを決めて活動計画を作成する。こうした手順を細かく詰めていく。その中で、村落会議を作るときに、どのような割合でどの村から人を出してもらうのか、ジェンダーはどうするのか、細かく決めていく。最終的にモニタリングを行い、結果が出たら追加のお金が下りてくるという流れを方法論として確立し、ラオスの文脈に合ったものを考えていくということになる。

現状と課題 REDD+政策支援

現状

- ✓ 政策アドバイザーが世銀、UN-REDD、他ドナー等と連携を図りつつ進めている。
- ✓ REDD+を意識した途上国政府機関の再編や業務所掌の変更など政治的な動きが多い。

課題

- ⇒ 途上国政府、各ドナーに対し日本のフォーカスポイントとして積極的な取り組み（活動、資金）が必要。
- ⇒ 途上国政府、ドナーのキーパーソンとの付き合いの機微な面に対処する必要。
- ⇒ 今後とも他途上国でも高いニーズがあるが、求められる人材の資格要件も高い。（政策や法案のドラフトなどの行政経験、会議の議長やファシリテーターなどの国際経験、REDD+の専門知識等）

*10

現状と課題 森林モニタリング支援

現状

- ✓ 日本の気象衛星も活用しつつ実施中
- ✓ 途上国側のニーズが高いが、人材不足（日本側、途上国側）

課題

- ⇒ データの精度、コスト（時間、費用）、運用面のバランスのとれた設計が課題
- ⇒ 日本国内の人的リソースを考慮した場合、一気に同時展開することは困難であり、国を絞って段階的に実施していくなどの工夫が必要。
- ⇒ 衛星画像利用技術に加えREDD+の制度も理解した人材の育成が急務

JICA では、何カ国かに政策アドバイザーを送っている。日本のみで REDD 支援を行うものではなく、世銀、UN-REDD と調整をしながら、その国のためになることを考えていく必要がある。ただ、複雑な人間やさまざまな思惑のあるドナーが入ってきているので、言うべきことをきちんと言えるような調整能力や、さまざまな人々と協働する能力を持たな

ればいけない。また、途上国自体も一昔前とは違って、この分野は金になるのではないかという思惑が出てきているので、権力争いが発生しており、バランスが非常に難しくなっている。国際条理で活躍し、なおかつ現場が分かる人材はそう多くないので、人材育成は極めて重要な課題である。

モニタリングについても、日本にはあまり人材が多くない。

現状と課題 REDD+デモ活動（１）

対象とする地域（範囲）の設定

現状

- ✓ プロジェクトレベルではラオス、カンボジアで実施中。今後、準国レベルのデモ活動をベトナム、インドネシアで計画中。
- ✓ 森林の現況や競合ドナーなど様々な要因から、REDD+適地の選定にコスト、時間がかかっている。

課題

- ⇒ プロジェクトレベルのREDD+デモ活動を準国、国レベルのREDD+のメカニズムにいかに組み込むかが課題。
- ⇒ デモ活動の実施を通じた成功事例や教訓を効果的に政策提言につなげ、準国、国レベルのREDD+メカニズムの構築や森林減少抑制政策に反映させる工夫が必要。

*12

現状と課題 REDD+デモ活動（２）

コミュニティの参加と活動の持続性

現状

- ✓ 生計向上活動や森林管理活動の蓄積・経験はあるが、成果として確実に森林減少抑制につながるアプローチについては手さぐりの状態

課題

- ⇒ コミュニティの参加は必須だが、REDD+の説明、同意取り付け、将来的な便益の分配など、より複雑なエンタープライズ活動が必要。
- ⇒ コミュニティによる森林保全活動の強化と、生計向上活動など短期的利益につながる活動のバランスが課題
- ⇒ プロジェクト実施者として長期に亘り現場活動を支援できるプレイヤーが必要（NGOなど）

*

デモ活動も、ラオスでうまくいったからほかでもうまくいくというわけではない。また、焼畑対策はうまくいったが、今後は焼畑以外の問題が出てきてしまい、一度確立した方法論が使えなくなってくることもあり得る。実際、ラオスでも焼畑はやめたが、今度は商品作物生産に変えてしまうといった違うドライバーが出てきてしまっている。

現状と課題 研究・開発・研修

現状

- ✓ 林野庁・森林総研（REDD研究開発センター）、環境省、JAXA（衛星関連）、大学、NGOなど、複数の取組が同時進行している状況。

課題

- ⇒ 国内関係機関がそれぞれの取組に係る情報共有を徹底し、可能な限りその取組の連携強化を進めることが重要。
- ⇒ JICAは、各国内関係機関の途上国での取組み成果を積極的に活用し、途上国のREDD+実施メカニズムに反映することを旨したい。

*14

最後に

- ✓ REDD+で取り組むべき内容及び活動自体は、基本的にはJICAの森林・自然環境保全分野でこれまで取り組んできたことと同じ。
- ✓ 異なるのは取り巻く環境：国際ルール化、国益への配慮、他ドナー等との連携（競争）など
- ✓ 森林保全に関する過去の途上国への協力は必ずしも広い範囲への普及、展開にはつながっていない。REDD+を機会と捉え、森林保全への民間資金のモービライズと新たなプレイヤーの参画の促進。
- ✓ REDD+に対する日本国内の関係機関の取組み成果の相乗効果を上げる役割。

*15

REDD プラス自体は従来やってきたことを整理したものだが、状況が大きく変わってきているので、国益についても相当意識しなければならないし、今までのようにバイで地道にやっていけばよいという状況ではなくなってきたため、当然、ほかのドナーとの密な連携を持つ必要がある。また、取組を広げるということを考えると、民間との連携は不可欠だ。

民間資金のモビライズをどうするか、そのために何かやれることはないか考えなければならぬ。また、途上国に来ている日本の関係機関の交通整理を JICA にしてほしいという要望もあるので、そうした役割も今後は果たしていかなければならないと考えている。