

「REDD プラスのセーフガード～パイロットプロジェクトから見た幾つかの懸念～」

三柴 淳一（認定 NPO 法人 FoE Japan）



FoE は環境 NGO であり、国際環境 NGO のネットワークである。約 77 개국で、特に途上国にメンバーが多く、緩いネットワークで活動している。私ども FoE Japan¹²⁶自身は政策提言と調査活動、普及啓発を行う。



調査活動については、情報量も少なく期間も短いですが、気候変動枠組の視点から REDD へ移ってきたということもあって、REDD に関して幾つか見てきた。私自身、カンボジアとカリマンタン、KFCP¹²⁷には行ったが、ほかは別の担当が行ったので、情報の差に関してはご容赦いただきたい。

¹²⁶ Friends of the Earth Japan (<http://www.foejapan.org/>)

¹²⁷ the Kalimantan Forests and Climate Partnership : カリマンタン森林気候パートナーシップ

REDD+セーフガード (decision1/CP.16)

Appendix I: Guidance and safeguards for ...

- When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following **safeguards should be promoted and supported**:
 - That actions complement or are consistent with the objectives of national forest programmes and relevant international conventions and agreements;
 - Transparent and effective national forest governance structures, taking into account national legislation and sovereignty;
 - Respect for the knowledge and rights of indigenous peoples and members of local communities, by taking into account relevant international obligations, national circumstances and laws, and noting that the United Nations General Assembly has adopted the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples;

FoE Japan

REDD+セーフガード (decision1/CP.16)

- The full and effective participation of relevant stakeholders, in particular indigenous peoples and local communities, in the actions referred to in paragraphs 70 and 72 of this decision;
- That actions are consistent with the conservation of natural forests and biological diversity, ensuring that the actions referred to in paragraph 70 of this decision **are not used for the conversion of natural forests**, but are instead used to incentivize the protection and conservation of natural forests and their ecosystem services, and to enhance other social and environmental benefits;
- Actions to address the risks of reversals;
- Actions to reduce displacement of emissions.

<現在の森林の定義>
 面積0.05～1.0ha以上、樹冠率10～30%以上、樹高2～5m以上の土地、伐採や災害により一時的にこの条件を満たさなくなった土地でも、森林に戻る事が期待されれば森林とする (Annex, para. 1)

FoE Japan

まず、セーフガードはもちろん COP16 の合意文書¹²⁸である。特に FoE Japan では社会的なところに視点を置いてものを見ている。また、セーフガードは ensured ではなく、promoted and supported というやや緩い表現になっているところにも懸念がある。

また、conversion に非常に懸念を持っている。現在、natural forest の明確な基準はないという理解に立って報告する。

ウル・マセン・エコシステムREDD事業

- 事業概要
 - ウル・マセン・エコシステム地域において、将来何も対策をとらなかった場合に起こるであろう森林減少を、85%削減し、今後30年間で1億トンのCO₂排出を削減
 - ウル・マセンエコシステム地域 (75万ha)を対象
 - 事業対象地は4つの県、総人口は約98万2千人
 - 永久的森林地域の拡大
 - 地域における雇用の増加等による違法伐採対策
 - 植生回復
 - メリルリンチ (ML) とCarbon Conservation(CC) は2008年に契約。MLは今後30年間で900万米ドルを投資



FoE Japan

ウル・マセン・エコシステムREDD事業

- 課題、懸念
 - 適切なゾーニングができていない
 - 違法伐採対策が不十分
 - 住民に対する情報周知が不十分(13万人の人口)
 - 独立運動・内戦、移住政策、地震・津波など歴史・社会背景が様々な村が存在
 - 伝統的なMUKIM (地域村落の集合体)の自治機能の低下
 - すでに当事業のクレジットについて、事業実施者間で契約されているようであるが、その内容のほとんどは不透明

FoE Japan

最初に、インドネシアアチェ州のウル・マセン・エコシステムの REDD 事業について報告する。本事業は、将来何も対策を講じなかった場合に起こるであろう森林減少を 85%、面積として 75 万 ha 削減することで、今後 30 年間で 1 億 t 分の CO₂ クレジットを創出しようという考えの下で取り組んでいるプロジェクトである。対象地が広いので四つの県にまたがり、人口も多い。既に関係しているアメリカ系の団体がそれぞれあるかと思うが、その中でメリルリンチ¹²⁹や Carbon Conservation¹³⁰といった団体が契約して、資金が動くことが確約されている。

¹²⁸ <http://unfccc.int/files/na/application/pdf/07a01-1.pdf> (p. 26～27)

¹²⁹ Merrill Lynch (<http://www.ml.com/>)

¹³⁰ <http://www.carbonconservation.com/>

ゾーニングに関して、低地の泥炭湿地林がプロジェクトエリアにカバーされていない、違法伐採対策が不十分で実際に起こっているなど、さまざまな懸念がある。また、アチェ州の非常に特殊な社会背景に対する十分な理解がないと、適切な運営は行えない。また、住民に対する情報周知も難しい現状がある。

オッドーミアンチェイ州コミュニティ林業 FAIRWOOD PARTNERS

● **事業概要**

- 13のコミュニティ林業(CF)サイト、合計67,783haを対象(対象地内に58村)
- CFの強化、および住民の生計向上を図ることで森林保全
- 30年間で710万トンのCO2の発生抑制を予測
- 米国のNGO、企業、財団が支援、関与
- 政府：法的整備を伴う強い関心



FoE Japan 東証1部上場銘柄プラス 一環

次に、カンボジアの例を紹介する。カンボジアの北のオッドーミアンチェイ州で行われているコミュニティ林業に、REDD 制度を導入しようというコンセプトで行っている。従って、ここは既にコミュニティ林業 (CF¹³¹) が動いており、一定の成果を上げているところに REDD をかぶせたものである。

本 REDD 事業の目的は、CF の強化、住民の生計向上を図ることである。米国の NGO や企業、財団が関心を持って既に支援を始め、資金が動く体制になっている。また、カンボジア政府が REDD、REDD プラスに非常に関心を持っているという印象を受けた。

オッドーミアンチェイ州コミュニティ林業 FAIRWOOD PARTNERS

● **課題、懸念**

- 一定の成果を挙げているコミュニティ林業(CF)制度
 - 外部者の土地囲い込みに対する土地防衛
 - NTFP等森林利用権を確保
 - コミュニティの組織化
- CFに複雑怪奇で不確定要素の非常に多いREDD制度を付加することにより
 - 専門家等外部者の関与が必須。住民サイドの自立性、独自性が失われる
 - そもそも炭素は誰のものか？

FoE Japan 東証1部上場銘柄プラス 一環 東証1部上場銘柄プラス 東証1部上場銘柄プラス 東証1部上場銘柄プラス 東証1部上場銘柄プラス



私の視点からは、コミュニティ林業はそれなりに成果が上がっていると感じた。生産性の向上や生計向上までは到達していなくても、少なくとも外部者の土地の囲い込みに対し

¹³¹ Community Forestry : コミュニティ・フォレストリー、コミュニティ林業

て防衛政策としてのコミュニティ・フォレストリーが非常に効果的で、住民の参加意欲も強く、なかなかいい形で回っているように見えた。

そうしたコミュニティ・フォレストリーに REDD を加えることによって、これまで住民の意思で回せていたが、複雑怪奇で非常に大きなシステムティックな REDD が彼らの能力ではなかなかこなさきれなくなる。つまり、外部者に依存しなければ回らないという話になると、彼らの参加性や自立性などが危うくなるのではないか。また、それを見るとどうしても、炭素は誰のものなのかと強く感じる。

政府も関係者も、お金と REDD はつながっている、炭素はお金になるということで普及していた。

カティンガン泥炭地回復・保全事業

- 事業概要
 - 中カリマンタン、2県、1郡にまたがる227,260haが対象(約20万が生産林、約3万が転換林)
 - 生態系回復コンセッションの取得により森林保全
 - PT. Rimba Makmur Utamaが事業主、Starling Resource社がパートナー
 - 具体的な保全活動は住民との協議により決定

カティンガン泥炭地回復・保全事業

- 課題、懸念
 - 住民への情報提供が不十分
 - 村長レベルまでは限定的に伝達しているが、末端レベルは届いていない
 - 地方政府の開発志向政策
 - 事業地周辺では、すでに9つの鉱物資源採取許可、6つのオイルパーム・プランテーション事業許可が発給

次に、カティンガンの泥炭地回復・保全事業である。インドネシアの中央カリマンタンで、民間企業がボランティアという形で進めているプロジェクトである。RMU (PT. Rimba Makmur Utama) が事業主で、別の企業が関心を持ち、制度設計や資金など、クリントン財団¹³²などが資金を出す形で回していこうと考えている。ちょうど私たちが訪問した際にはプロジェクト・デザイン・ドキュメント (PDD) がファイナライズされておらず、内容も住民と協議しながら決めていくという段階だった。

こちらは本当に初期の段階だったこともあるが、担当者は、REDD という非常に壮大な計画を本当に丁寧に、ばか正直に説明してしまうと、住民には理解できないぐらいの情報量になってしまうので、段階を経て丁寧に説明していくように気を付けていると言っていた。情報量を制限することがいいのか悪いのかは分からないが、住民を混乱させないという面

¹³² The Clinton Foundation (<http://www.clintonfoundation.org/>)

ではかなりいいのではないかと感じた。ただ、住民サイドから見れば、誰かが来て何かをやっているが何も届いておらず、若干不安になるところはあるかもしれない。

また、この場合は地方政府が複数の資源開発やオイルパーム・プランテーションの事業許可を既に発給している。それが転じて保全地域が浸食されるなど、さまざまな妨害があるかもしれないので、ローカルガバメントとの対話を繰り返して、上手に一緒にやっけないとうまく保全できないだろう。

ラオスにおけるREDDプラスFS調査

● 事業概要

- 経産省、平成22年度 「地球温暖化対策技術普及等推進事業」の一つ。
- ラオス中部、南部に点在する産業植林地を対象として REDD+の可能性を調査

FoE Japan

ラオスにおけるREDDプラスFS調査

● 課題、懸念

- ラオス政府自身が、産業植林をREDDとして認めていない
 - 日本政府のラオス政府とのコミュニケーション不足
 - 本調査事業の必要性に関する疑問
 - セーフガードに抵触可能性のある産業植林事業の調査事業を推奨する経産省の考えに対する疑問

FoE Japan

もう一つ、ラオスにおける REDD プラスの FS 調査があり、これは経産省が出したものである。

そもそもラオス政府自身が産業植林を REDD として認めないと言っているにもかかわらず、経産省がこの FS 事業を承認し、行われていること自体に若干疑問を感じる。また、大規模な産業植林を REDD プラスとして認めるとさまざまな影響が考えられる(例えば新たな conversion の助長など)ので、これは明らかにセーフガードに抵触する可能性が高いものだとは私たちは考えている。その点でも、この FS 事業自体にあまり意義が感じられなかった。

カリマンタン森林炭素パートナーシップ

● 事業概要

- 中カリマンタン州東部、カブアス河沿いの泥炭地約12万haが対象。「メガライス・プロジェクト跡地」として有名
- インドネシア、オーストラリア両国政府の共同事業。豪政府から4年間で3,000万豪ドル拠出
- 事業地には14の村が点在、約12,000人が居住。ほとんどは先住民族(Dayak-Ngaju)
- 複数の国際NGOが実施主体として参加



FoE Japan

最後に、カリマンタンの森林炭素パートナーシップについてである。メガライスプロジェクトのまさに跡地でオーストラリアとインドネシアが協定を結び、3000万豪ドルを拠出して4年間で取り組む大きなプロジェクトである。対象地は12万haだが、社会的な状況としてメガライスプロジェクト以降、住民がかなり大きなプロジェクトや資金などに不信感を持っている、非常に難しい地域なのではないかと感じた。ここにはDayak-Ngajuという先住民族が住んでおり、海外の国際的なNGOが実施主体として参加して回している。

カリマンタン森林炭素パートナーシップ

FAIRWOOD PARTNERS

● 課題、懸念

- 事業地の社会背景、地域事情の認識の不足
 - 事業計画策定においてメガライス・プロジェクト跡地の複雑さが十分に認識されていない
 - 巨額な事業資金の「消化」
 - 地域の慣習、適正技術等に対する認識不足、または軽視
- 住民や地域内のローカルNGOへの説明不足、コミュニケーション不足

FoE Japan

東証から学ぶREDD+プラス ～国際交渉・連携と研究開発をつなぐ～(平成23年10月14日) 16



このプロジェクトの懸念は、住民のプロジェクトに対する不信感が非常に根深いことだ。

このプロジェクトに強力に反対しているグループがいる。その反対グループに対して「反対のための反対をしている」と思われる方もいるかもしれないが、これだけの反対意見ができるようなプロジェクトの進め方をしている、という視点も持ってほしい。

ここでは事業の説明の際に、正直に最初から大きな情報を見せたそうだが、住民は、不信感を持っている中でさらに炭素などという分からないものが出てきたので、完全に誤解や勘違いをする。説明も不適切なところがあったらしく、「土地が取り上げられる」と誤解されてしまい、このような状態になってしまったようだ。社会状況を十分に把握して丁寧にやっつけていかないと、このような事態になっていくのかと思った。説明の仕方に「十分」というものはなく、どれだけ丁寧に説明していくかが問題である。

まとめ

- 事業地周辺の地域住民の「自由で事前の情報に基づいた同意 (FPIC)」に基づく事業への参画
 - 絶対的な地域住民への説明不足、住民から十分な理解を得ようとする姿勢の欠落
 - 地域の社会背景に対する認識の不十分さや適正技術への配慮不足
 - REDDプラスは投機的な性格からコミュニティの不安定化要因に
- 産業植林がREDDプラスの対象になる可能性
- 脆弱なガバナンスの改善を待たずに「巨額な資金」を前提に進められる事業の公平性・公正性・透明性の確保

炭素は誰のもの??

FoE Japan 東京から学ぶREDDプラス ～国際交渉・調査と研究開発をつなぐ(平成23年10月14日) 18



全体的に見て、住民の視点から FPIC¹³³に基づいて人々が参加できるか否かは、このようなプロジェクトにとって非常に重要なポイントではないか。また、産業植林と REDD プラスは別で、産業植林はぜひ CDM で実施してほしい。天然林の転換を助長する形にはしてほしい。また、ガバナンスが脆弱だが、一昔前、インドネシアとブラジルは違法伐採や汚職、癒着などで非常に批判の対象になっていたが、今、REDD プラスの話になると非常にいい国になっていることには違和感を覚える。ガバナンスの準備ができてからでなければ、巨額な資金は導入すべきではないだろう。

質疑応答

(Q1：兵庫県立大学 原田) 世界を見た場合、いろいろなプロジェクトに問題があることは分かったが、そのような問題をどのような形でセーフガードに生かしていくべきだと考えているのか。あるいは、そもそもセーフガード自体がナンセンスだと思っているのか。

(三柴) 結論付けるところまでは行っていないが、冒頭に申し上げた should be promoted and supported という、緩くて幅のある表現ではなく、もう少し厳しい形で「遵守しなければならない」と、罰則までは必要ないが、これが本当に重要なのだということを認識してもらった上でやっていった方がいいと感じている。具体的にプロジェクトという話になれば、住民の参加を促すための説明等に費やす時間やコストなどを重要視し、これまで以上に高めに設定することが一つの提案である。

¹³³ Free, Prior, Informed Consent : 自由で事前の情報に基づいた同意