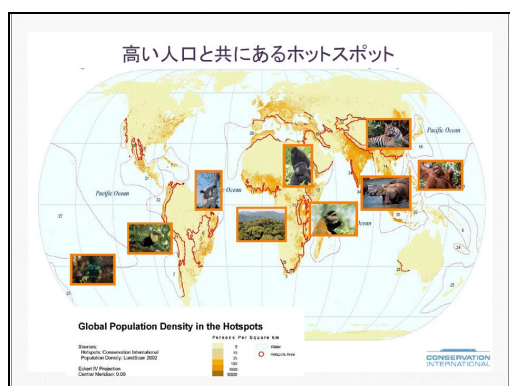


「保全契約を通じたコミュニティによる森林保全：マダガスカルとカンボジアの事例」

浦口 あや（コンサベーション・インターナショナル・ジャパン）

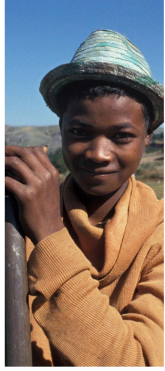


保全契約とは、コミュニティの保全に取り組むために、保全活動とコミュニティが受け取る便益を、契約という形でリンクさせる方法である。REDD のために開発されたものではないが、REDD プラスの実践や、REDD プラスからの利益分配に非常に有効なツールと考えている。今日は、保全契約の説明の後、CI マダガスカルが進めているマダガスカルでの取組、CI カンボジアが進めているカンボジアでの取組をご紹介します。



CI が重要地域として考えているバイオダイバーシティホットスポットと原生自然地域、シースケープを地図上に示した。「ホットスポット」とは、生物多様性が豊かでありながら原生の自然の7割が既に失われ、危機に瀕している地域と定義されている。その定義からも明らかだが、ホットスポットは人口の多い地域と重なっている。全世界に35箇所あるが、そのほとんどが途上国の人口の多い場所である。また、途上国は人口が多いだけでなく、経済的な機会が非常に少ないことも特徴である。

そうした条件の中では、地元住民は保全ではなく、より短期的な収益をもたらす手段として、農地開拓、密猟、違法伐採など、身近にある自然資源の搾取を選択せざるを得ない。



いかに解決するか

生物多様性は現地の人々の手にある

- 保全が必要な土地は、地元住民が使っている土地である
- 保全にはコストがかかる

地元住民が保全を選択するのは:

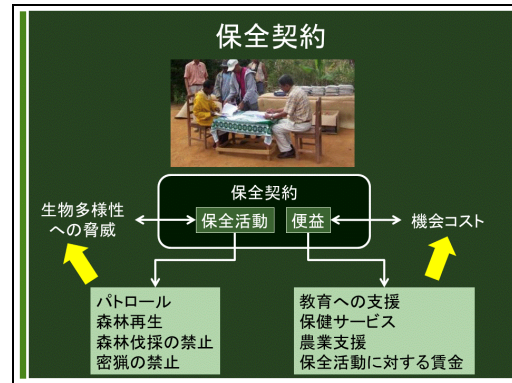
- 便益が得られるとき
- 実現するためのツールがあるとき

保全活動を地元住民にとって魅力的にするために:

- 効果的で計測可能な保全活動との引き換えに具体的な便益を定期的に提供する

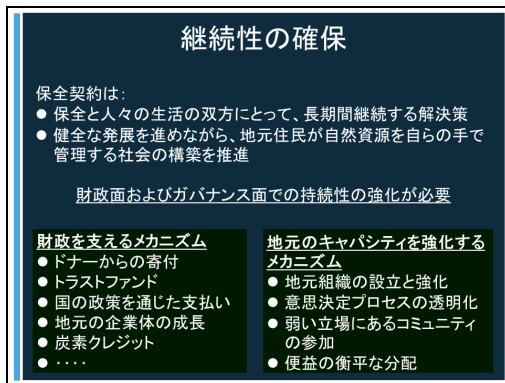
↓

保全契約 (Conservation Agreement) の導入

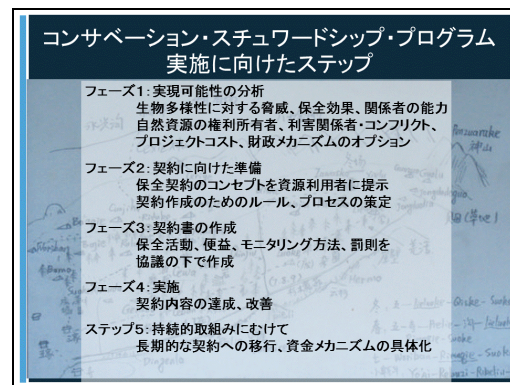
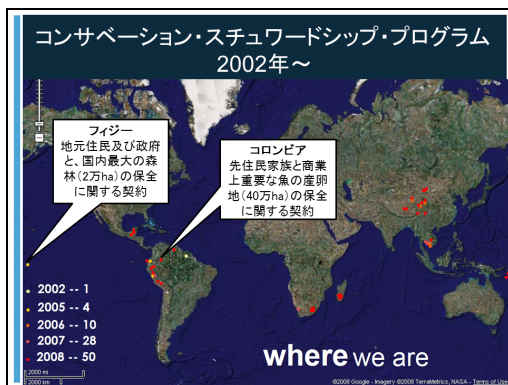


では、そこに暮らす現地住民はどうすれば保全を選ぶことができるのか。保全が必要な土地は、ほとんど地元住民が利用している。また、保全には、例えばパトロールなどのコストがかかる。地元住民が保全を選択できるのは、保全から便益が得られるとき、保全を実現するためのツールがあるときである。地元住民・コミュニティを保全の取組に巻き込むためには、保全活動を地元住民にとって魅力的なものにしていく必要がある。そのために考えているのが保全契約で、効果的で計測可能な保全活動と引き換えに、具体的な便益を継続して提供するという仕組みである。

保全契約は、自然資源の利用者である地元住民にその管理を担ってもらい、そのためのインセンティブを与えるというものだが、ここで重要になるのが、保全活動を実施することで得られなくなる機会コストである。プロジェクトを始める際には、森林伐採のような脅威や機会コストについて、まず現地で調査する。その上で、保全活動を実施する具体的な活動と、地元住民が便益として何を求めているのか、地元住民と話し合い、それを保全契約という形にしていく。



このようにして作られた保全契約は、コミュニティが健全な発展を進めながら、自然資源を自らの手で管理する社会づくりに貢献し得る。しかし、それを実際に継続するためには、もちろん財政面とガバナンス面の強化が必要となる。財政面を支えるメカニズムは、例えばドナーからの寄付、トラストファンド、国の政策を通じた支払い、地元産業の育成などがある。そして、私たちがここで活用し得ると考えているのが REDD プラスである。REDD プラスは継続的な資金を生み出す流れであって、保全契約を通じた保全の継続的な実施を可能にするスキームでもある。一方で、地元のキャパシティを強化するメカニズムも重要である。地元組織の設立と強化、意思決定プロセスの透明化、弱い立場にあるコミュニティの参加、便益の公平な分配が必要になる。



コンサベーション・インターナショナルでは、2002 年からコンサベーション・スチュワードシップ・プログラムを進め、フィジー、コロンビアなどで、さまざまな活動をしている。森林だけでなく、淡水の水産資源の保全の取組も進めている。

コンサベーション・スチュワードシップ・プログラムを例に取った、実施に向けたステップを簡単にご紹介したい。

まず、実現可能性の分析を行う。そこにあるドライバー、生物多様性に対する驚異は何か。保全効果は十分高いのか。関係者の能力はあるのか。自然資源の権利所有者は誰であって、利害関係者、その間のコンフリクトはあるだろうか。プロジェクトコストは幾らで、財政メカニズムのオプションとしては何があり得るかといった分析を実施する。

その上で、契約に向けた準備を進める。保全契約のコンセプトを資源利用者に提示した上で、契約作成のためのルール、プロセスの策定を実施する。その後、契約書の作成、保全活動、便益、モニタリング方法、あるいは罰則を協議の下で作成していく。そして、それを実施し、契約内容を達成して、必要に応じてそれを改善していく。また、それと重なって進むことも往々にしてあるが、持続的取組に向けて、持続的な契約への移行、資金メカニズムの具体化が続く。

現在、コンサベーション・スチュワードシップ・プログラムの下では、FS 段階にあるものが 4 件、契約と実施段階にあるものが 6 件、持続的取組に向けた準備が進められているものが 7 件ある。

本日は、マダガスカルとカンボジアの事例をご紹介します。

マダガスカルでは、同様の森林保全のプログラムが 2 件進んでいるが、今日はアンケニヘニ・ザハメナ森林コリドー（CAZ）についてお話しする。森林減少が進むマダガスカルにおいて、CAZ は炭素蓄積、淡水資源、食糧などさまざまな機能を担っている。

現地の典型的な土地利用として、焼畑農業や休耕の場所があり、ユーカリ植林や天然林が見られる。ここでの森林減少要因は主に三つある。一つは農業的な原因である。伝統的には 10～15 年だった焼畑農法のサイクルが現在は 5 年以下に短縮され、生産性の低下によって農地が拡大するという悪循環が進んでいる。二つ目は炭生産のための伐採、三つ目は違法採掘の増加である。

CAZ プロジェクトの目的は四つある。すなわち、①森林減少による GHG 排出の削減、②生物多様性の保全、③地元への持続可能な開発支援の達成、④生態系サービスの向上と現地の適応策の相互達成である。これらを目指し、REDD と AR-CDM を組み合わせた景観レベルでの自然コリドーを創設している。間もなく既存の保護区をつなぐ新たな 38 万 ha の自然保護区が設立されることになっている。

事業管理者はマダガスカル政府で、炭素権利所有者でもある。現在、USAID⁷⁶、CI、世銀、グローバル・コンサベーション・ファンドという CI の下でのファンドが資金的な支援を実施しており、加えて、世銀の BCF⁷⁷と REDD の 43 万 t、AR-CDM から 20 万 t の ERPA⁷⁸が既に締結されている。REDD からは現在、30 年間で 1000 万 t の削減があると予測されている。

コンサベーション・インターナショナルは、マダガスカル政府の下でプロジェクト設計、マーケティング、能力開発などを担う。現地 NGO は自然保護区の管理や保全契約書の締結作業、フィールドでの実践活動を実施する。そして、土地の利用者である現地コミュニティは森林管理を実施し、地方政府は自然保護区の管理を担っている。

そこで共同管理体制を作っている。CAZ を六つのセクターに分け、各セクターの下で、コミュニティ組合が地元管理ユニットの機能を担っている。

CAZ マネージャーは現在、マダガスカル政府の依頼により CI が担っており、全体を統括する。オリエンテーション・モニタリング・コミティは、政府および市民代表が委員を務め、CAZ の監視、あるいは国や地域の土地計画への CAZ の反映を確実にする役割を担っている。

最も重要なのが地元管理ユニットである。これはコミュニティ組合で、居住地の周辺の森林を守る責任を担う。その組合員がパトロールやモニタリング、あるいは環境関係の広報活動を実施する。賃金は CI が払うのではなく、コミュニティ組合が支払っている。コミュニティ組合の育成がプロジェクトの持続性にも非常に重要なので、財政面での能力も含めて、プロジェクトを実施しながら能力向上をサポートしている。

周辺のコミュニティ組合の活動を連携させるためにコミュニティ組合連合がつくられており、38 万 ha という大きな面積なので、ここが鍵となって CAZ マネージャーと連携を取る体制になっている。

実際の活動をご説明する。例えばあるコミュニティ組合が責任を持っている地域には、原生林が豊富にある優先保全地域がある一方で、耕作ゾーンやバッファゾーンもある。保全契約の中の下で、コミュニティ組合は主に優先保全地域でパトロール、モニタリング、取り締まりなどの保全活動を実施する。一方で、保全契約の便益として、パトロールに対

⁷⁶ United States Agency for International Development : アメリカ合衆国国際開発庁 (<http://www.usaid.gov/>)

⁷⁷ Bio Carbon Fund : バイオ炭素基金

⁷⁸ Emissions Reduction Purchase Agreement : 排出削減量購入契約

する賃金、小規模プロジェクト、土地所有権確保がコミュニティに提供される。小規模プロジェクトは、主に農業と漁業の資金の初期投資の援助や技術支援である。養殖場を造る技術支援や、米の生産のピークを外して売るための貯蔵庫をニーズとして挙げているところもある。

これまでに約 3000 世帯に対して 5 年間かけて便益を供給してきたが、今後 2014 年までにそれを拡大するという目標がある。そのためには、保護区の管理と REDD をリンクさせて、保全契約を通じて持続的なコミュニティの発展、経済活動の創出、管理体制の強化に向けた能力開発が必要と考えている。

次に、カンボジアでの事例を紹介する。CI カンボジアのオフィスはプノンペンにある。現在、トンレサップ湖の水産資源に対する技術協力と、中央カルダモン森林保護区での森林保全活動を実施している。こちらは共に JICA の支援を受けている。また、プレイロング地域においては、今年度から環境省、GEC⁷⁹の FS を開始している。

中央カルダモン森林保護区（CCPF⁸⁰）はカンボジア南西部に位置し、国の漁業を支えるトンレサップ湖の水源地である。2002 年に 40 万 ha が森林保護区化されている。その直前の 2001 年に、CI は農林水産省および森林局と MOU を結んで、中央カルダモン森林保護区の保全を支援し始めている。ただ、森林保護区化されたからといって脅威がなくなるわけではなく、違法伐採、農地の拡大、密猟などの驚異にさらされていた。ここでの森林保全の取組は、法の執行とコミュニティによるものである。

まず、法の執行による取組としては、まずバウンダリーの設定がある。CCPF の周辺に八つのレンジャーステーションを設置している。それぞれ森林局、軍警察、村民から成る 5～6 人が駐在してパトロールに当たっている。2005～2009 年の結果として、103 人が逮捕され、マシンガン、チェーンソー、木材加工場、わななどが押収されている。これは政府にしかできない取組である。

一方、コミュニティでは、まず参加型の土地利用計画を作成している。自然資源に対する権利を保全活動に組み込むための計画づくりである。慣習的な資源利用のマッピングを行った後、コミュニティのルールと規則の案を作成した。これを通じて、それまでたくさんあったコミュニティレベルのコンフリクトを低減している。また、地元住民の保全への

⁷⁹ Global Environment Centre Foundation：公益財団法人地球環境センター
(<http://gec.jp/jp/index.html>)

⁸⁰ Central Cardamom Protected Forest

参加の土台づくりも行った。

六つのコミュニティと保全契約を締結しており、具体的にはパトロールと参加型土地利用計画に基づく境界線引きを実施している。それに対する便益として、水田の回復と技術トレーニング、水田を耕して整地するためのバッファローが 77 頭、トラクター11 台、教師のいなかった学校に常勤教師を 11 名、また、保全活動に対する賃金と、ほかの地域を見にいくスタディツアーを提供している。



これまで現場で実施してきた森林保全の取組から、プロジェクトの開始前に適切なレベルのインセンティブを設定するための調査とコンサルテーションを実施することが非常に重要だと学んだ。また、地元の人々の手で便益の選択をする必要がある。孤立したコミュニティにもアプローチしやすい地元組織のパートナーシップを構築することが重要である。契約内容が守られなかった際の罰則も含めた明確な契約の作成、地元コミュニティとの信頼関係を築くための十分な時間の確保、最後に、地元政府関係者のキャパシティを向上させ、プロジェクトの持続性を確保することが重要だと考えている。

質疑応答

(Q1：林野庁 田中) REDD を行うに当たって、住民をいかに巻き込むかという点で非常に参考になる事例だった。マダガスカルの事例において、ドライバーは短期的な利益を求めた地域住民の活動だったが、プロジェクトの利益を住民はどのように認識したのか。住民にどのような説明をしたのだろうか。

(浦口) 細かいところは私も把握していないが、短期的な利益を得るために、木を切っ

てそこで農業をする、あるいは炭として売るといった破壊活動が行われるのは、初期投資がないためだ。そこで、例えば米の貯蔵庫を設けることで、収穫のピーク以外の時期にも米を売ることができるようになるため、今までと同じ水田を使って稲作をしても、より高い収益を得られるようになる。また、水田からより安定した収入が得られるような農業の技術協力なども実施している。それから、小さな養殖池なども初期投資と技術協力がなければ造ることはできないが、それを提供することで、農民には十分な便益だと理解されていると思う。