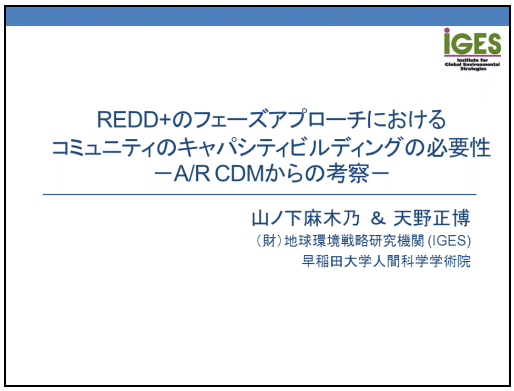
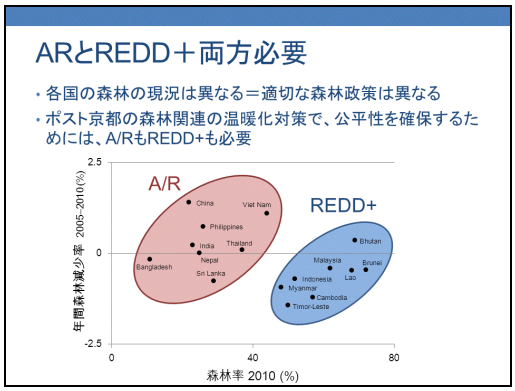
「REDD＋のフェーズアプローチにおけるコミュニティのキャパシティビルディングの必要性―A/R CDM からの考察―」

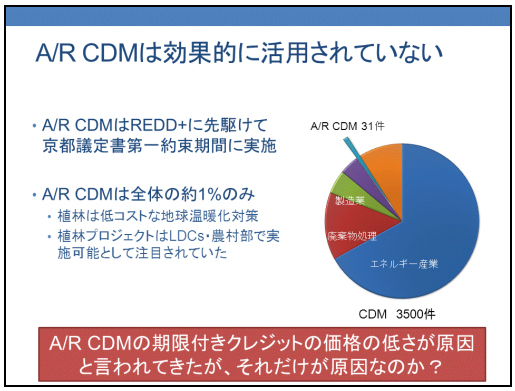
山ノ下　麻木乃（財団法人　地球環境戦略研究機関　自然資源管理グループ）



REDD+の制度構築には AR-CDM の経験をインプットしていく必要がある。AR-CDM にかかわってきた経験から、REDD プラスのフェーズド・アプローチにおけるコミュニティのキャパシティビルディングの必要性についてお話しする。



REDD が中心となった今、開発が進まなかった AR-CDM は忘れてしまいたい思い出になっている方もいるかもしれないが、A/R という活動自体は無視できない。横軸に森林率、縦軸に年間の森林減少率を取ってアジアの国々をプロットすると、各国の多様な森林の現況が分かる。その中でも、森林がまだ多く残っている中で森林減少が起こっている国は、REDD プラスをかつようすることができる可能性がある。しかし、既に森林が失われ、植林政策などによって森林面積を増加させている国にとっては、A/R も政策として重要になる。その場合、ポスト京都議定書の森林関連の温暖化対策で、すべての国が参加できる公平性を確保するためには、A/R と REDD プラスの両方を考えていく必要がある。



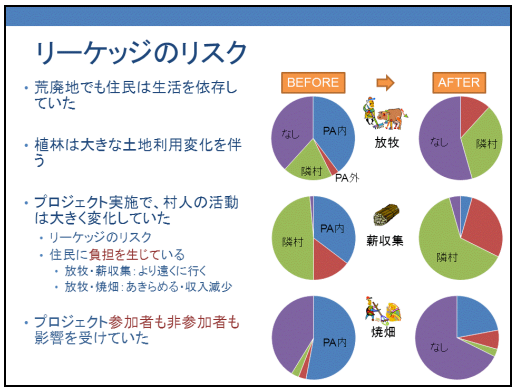
AR-CDM は、REDD プラスに先駆けて京都議定書第一約束期間に実施された。しかし、AR-CDM は全体の約 1%を占めるにとどまり、低コストな温暖化対策として注目を浴びたにもかかわらず、実際には効果的に活用されていない現状がある。その原因として、期限付きクレジットの価格の低さが挙げられるが、私は、それだけではないのではないかという疑問を持った。

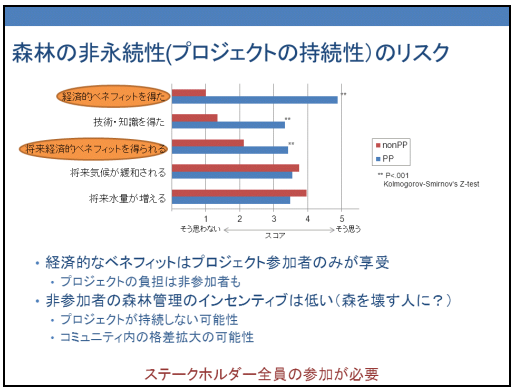
その後、登録された小規模 AR-CDM プロジェクトの中で、特にコミュニティの能力に着目した、現在の AR-CDM 制度の問題点を明らかにする調査を行った。

対象はベトナム北部ホアビン省カオフォン県に含まれる、ホアビン省内では非常に典型的な村である。低地では水田、斜面では焼畑を行っており、小高い場所は荒廃地のようになって残されている。A/R CDM はその荒廃地を対象に実施された。

実際にコミュニティに入って詳細に調査すると、プロジェクトで植林した荒廃地の土地使用権は住民個人に配分されているものの、実際には村のルールの範囲内で誰もが自由に放牧、焼畑、まき収集を行っていたことが分かった。一方、AR-CDM プロジェクトでは法的

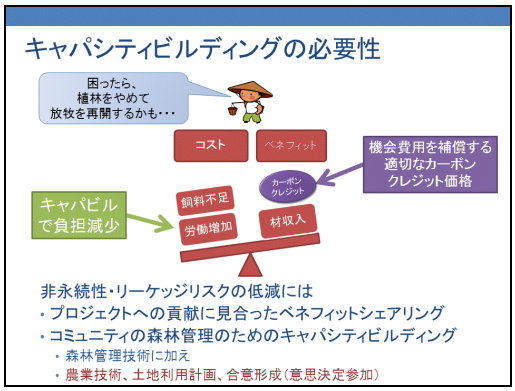
な土地使用権を尊重し、権利所有保持者をプロジェクト参加者にしていた。



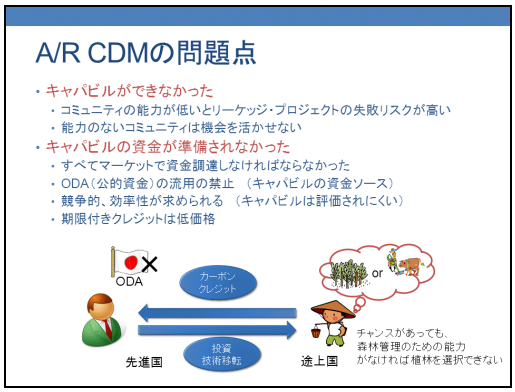


プロジェクト開始前の土地利用は、放牧、まき収集、焼畑が非常に大きな位置を占めていた。しかし、プロジェクト開発後は、放牧やまき収集は隣村やより遠くに移動し、活動をやめた人々も増えている。つまり、このプロジェクトはリーケージのリスクをまだ抱えているのである。また、このプロジェクトは、家畜飼育をあきらめるという収入減少を引き起こし、住民にネガティブなインパクトを与えている。さらに、土地を持っているプロジェクト参加者だけではなく、土地を持っておらずプロジェクトに参加していない住民にも同様にネガティブな影響を与えていることが分かった。

一方で、このプロジェクトは、プロジェクト参加者だけに経済的なベネフィットを与えていたため、プロジェクトに参加していない人々が森林管理に参加したり、周りから森を守ろうとするインセンティブは低くなり、プロジェクトの非参加者を「森を壊す人」のような存在に追いやってしまうことになる。それによってプロジェクトが持続せず、森林の非永続性の解決につながらなかったり、土地を持っている人といない人の間の格差も拡大する。従って、ステークホルダー全員の参加は CDM プロジェクトにとって不可欠である。



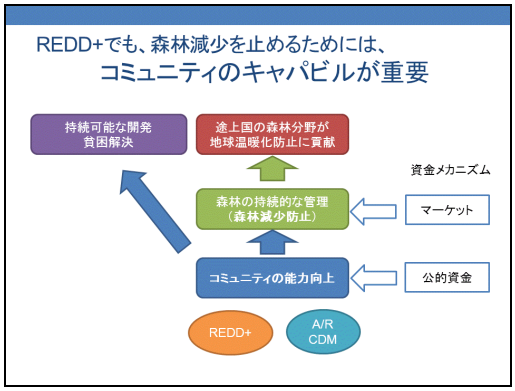
住民はプロジェクトからの材の収入やカーボンクレジットというベネフィットを与える一方で、労働の増加、牛の飼料不足というコストを負っている。図のようなアンバランスな状況では、生活に困った村人は植林をやめ、放牧に戻ってしまう可能性がある。それを防ぐためには適切なカーボンクレジット価格によって機会費用を補償する必要がある。またそれ以外にも、飼料不足や労働増加を防ぐようなキャパシティビルディングにより、住民の負担を減少させることも可能である。非永続性のリスクやリーケージの低減には、まず全員が参加し、プロジェクトへの貢献に見合ったベネフィットシェアリングを行う必要がある。そのためには、コミュニティの森林管理のためのキャパシティビルディングは不可欠で、植林プロジェクトでは森林管理技術が重視される傾向にあるが、新しい代替の農業技術や、それに基づいて土地利用計画を立て、合意形成し、意思決定に参加する能力も必要になる。コミュニティによっては、このような基礎的な能力も不足している場合がある。



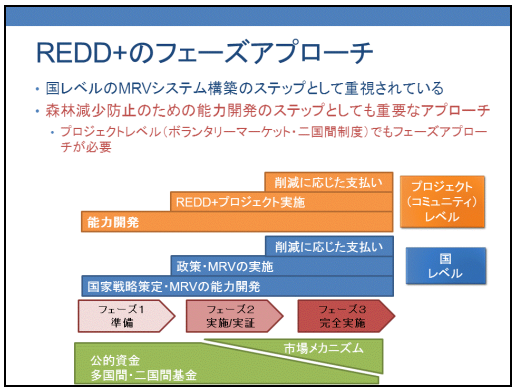
AR-CDM の問題点は、プロジェクト実施のためのキャパシティビルディングができなかったことにある。コミュニティの森林管理の能力が低いと、リーケージやプロジェクトの失敗リスクを高める。森林管理能力のないコミュニティは、AR-CDM という新しい機会を外か

ら持ち掛けられても、それを生かすことができないのである。

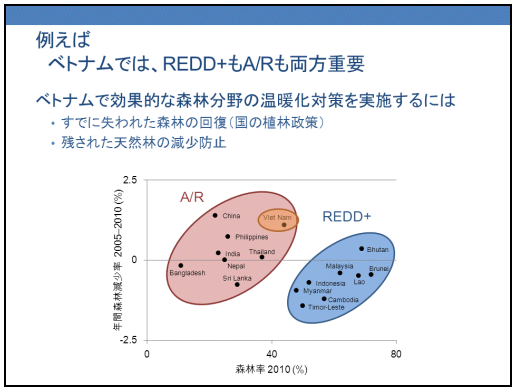
A/R CDM で十分なキャパシティビルディングができなかった原因は、そのための資金が準備されなかったことだ。A/R CDM では資金はすべてマーケットで調達しなければならない上に、ODA の流用は基本的には禁止されており、キャパシティビルディングのための資金ソースも絶たれていた。マーケットは競争的で、効率性、特に対費用効果で評価され、キャパシティビルディングの重要性はマーケットでは非常に評価されづらい。さらに、期限付きクレジットは安く、プロジェクトのコストすらカバーすることができない状況でさえある。

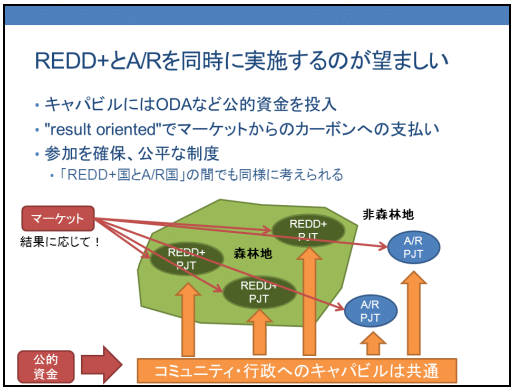


REDD プラスにおいても、森林減少を止めるためにはコミュニティのキャパシティビルディングが重要になるはずだ。AR-CDM でも REDD プラスでも、コミュニティの森林管理能力を向上して初めて森林が持続的に管理され、REDD であれば森林減少が防止されるだろう。そこで初めて途上国の森林分野が地球温暖化防止に貢献できるのである。さらに、コミュニティの能力向上はやがて貧困削減に貢献し、持続可能な開発という最終目標も達成できる可能性がある。従って、持続可能な開発につながるコミュニティの能力向上のための公的資金の導入は非常に適切で、理解できることである。その上で達成されたカーボンに対してマーケットが資金を提供するというメカニズムが、AR-CDM にも REDD にも必要である。



REDD プラスでは、既にフェーズド・アプローチが採用されている。国レベルとして重視されている MRV システム構築のステップとしてのフェーズド・アプローチは、コミュニティレベルの能力開発にも必要だ。能力を開発した上で REDD プラスプロジェクトを実施すれば、削減が達成でき、それに応じた支払いを受けることが可能になる。現在、先駆けて動いているボランタリーマーケットや二国間制度などのプロジェクトレベルでも、同様のフェーズを考えていく必要がある。

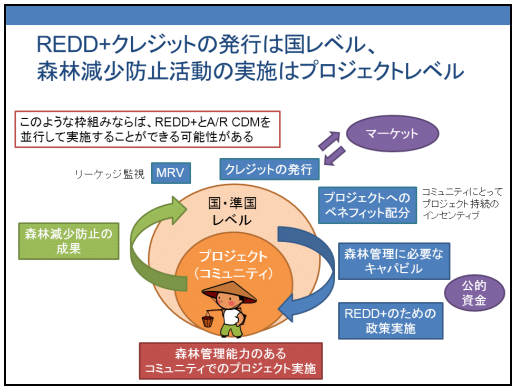




ベトナムでは、森林は既にかなり失われ、国の植林政策も実施されている。その一方で、残された天然林も存在し、その減少防止も必要になるので、効果的な森林分野の温暖化対策を実施するには、REDD プラスも A/R も必要だ。

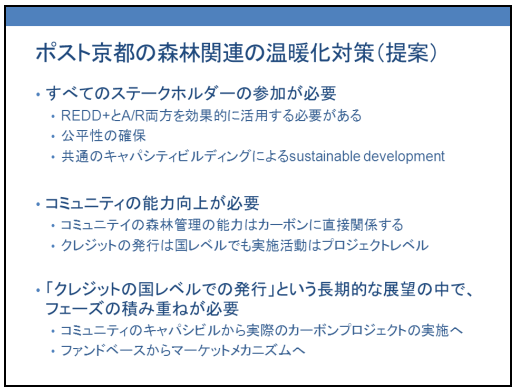
ベトナムでは、森林地には REDD プラスのプロジェクト、非森林地には A/R のプロジェクトが実施できる。そこには、コミュニティと行政の両方を対象としたキャパシティビルディングが A/R でも REDD プラスでも必要になるだろう。また、そこに公的資金を投入する必要がある。そして、プロジェクトの結果に応じて、リワードとして result oriented でマーケットからのカーボンへの支払いが可能になるだろう。そうすることで、森林地と非森

林地のコミュニティが参加できる。そうしなければ、リーケージやコンフリクトが起こると懸念される。また、同様に、森林地を REDD プラス国と考え、非森林地を A/R 国と考えたときに、インターナショナルな公平な制度としても、全員参加の公平な制度のためには両方を用意しておく必要がある。



REDD プラスの場合、最終的にクレジットの発行は国レベルで考えてよいが、森林減少の防止は常にプロジェクトレベルで行われると考えるのが適切なのではないだろうか。まず、国または地方レベルで、森林に必要なコミュニティのキャパシティビルディングを実施する。その上で、REDD プラスのための適切な政策を実施し、そこに公的資金を使い、森林管理能力を付けたコミュニティがプロジェクトを実施する。すると森林減少防止の成果が上がり、ここで国レベルの MRV を行う。プロジェクトレベルでのリーケージのモニタリングは非常に難しかったが、国内のリーケージは国レベルで監視ができるようになるのではないか。

それに基づいた結果として、クレジットが国レベルで発行され、マーケットで取引され、最後に国がプロジェクトに対しベネフィットを配分するという仕組みを考えればどうか。このように考えると、REDD プラスと AR-CDM を同時に動かすことができる可能性がある。AR-CDM では、プロジェクトレベルで発行していたが、クレジットの発行手続き、その販売は、プロジェクトに負担が多くかかりすぎるという問題があったが、その難しさを国が統括すれば、リフォームは必要だが、CDM も動かすことができるのではないかと考える。



ポスト京都議定書の森林関連の温暖化対策では、すべてのステークホルダーの参加が求められる。そのために REDD プラスと A/R の両方を考える必要がある。それは公平性の確保と、共通のキャパシティビルディングによってサステイナブル・ディベロップメントにつながるだろう。また、コミュニティの能力の向上は絶対である。なぜなら、コミュニティの森林管理能力がプロジェクトの持続性とカーボンの持続的な貯留に直接かかわるからだ。クレジットは国レベルでも、実施活動はプロジェクトレベルと考える必要があるだろう。さらに、「クレジットの国レベルの発行」という長期的な展望を見ながら、フェーズを積み重ねる必要がある。まずコミュニティのキャパシティビルディングから実際にプロジェクトを実施するまでのフェーズや、ファンドベースの活動からマーケットメカニズムを活用した活動へ移行するというフェーズを踏む必要があるのではないか。

質疑応答

（Q1：アジア航測　大野）　この AR-CDM は、日本のようにスギやヒノキを植えて、それを利用することを考えているのか、それとも植えっぱなしで、天然林としてずっと保全していくという考え方なのか。

（山ノ下）　荒廃地で樹種が限られていることもあり、この AR CDM プロジェクトでは産業植林的な、住民に材が戻るような植林がおこなわれている。ただ、伐期は通常よりも長く設定されている。AR-CDM の現在の仕組みやクレジットの安さを考えると、プロジェクトディベロッパーはそういう材を生産する樹種を採用せざるを得ないファイナンシャル状況に追いやられているが、AR-CDM としては生産林も保全もどちらでもできる。