

# 森林・自然環境分野の開発途上国への支援 JICA の取り組みについて

三 次 啓 都

## はじめに

2008年10月に旧JBICの開発援助部門とJICAが統合した新JICAが発足し、同時に無償資金協力の一部が外務省より移管され、JICAは技術協力と資金協力（無償<sup>1</sup>、有償）を一貫して行う体制となった。同年には政府の気候変動対策としてクールアースパートナーシッププログラム<sup>2</sup>が開始されるとともに、科学技術振興機構とJICAの両予算から構成される科学技術ODA<sup>3</sup>も開始された。

このような制度・予算の変化、また後述するような国際的枠組みのプロセスに応じ、JICAが実施する森林・自然環境分野における支援の特徴と展開について述べてみたい。

## 1. 取り組みの背景と方向性

### 1.1 組織上の位置づけ

新しい組織の発足に伴い、JICAは対外的に次の4つミッションを示した。1) グローバル化に伴う課題への対応、2) 公正な成長と貧困削減、3) ガバナンスの改善、4) 人間の安全保障の実現。すべての事業はこのミッション達成に向けて展開される訳であるが、具体的な事業展開に際しては国毎に事業戦略が策定され、更に課題毎の指針が策定<sup>4</sup>されることとなっている。

森林・自然環境分野の課題別指針においては、同分野の支援の目的を、「自然環境の維持と人間活動

との調和を図る」こととし、そのための開発戦略として、1) 持続的森林経営、2) 生物多様性の保全、3) 住民による自然資源の持続的利用、の3つを提示している。上述したミッションとの関連では、森林、生物多様性そのものがグローバル化に伴う課題であり、これらに適切に対応するためにはガバナンスの改善・強化が不可欠となる。特に住民による自然資源の持続的利用は、貧困削減のみならず、人間の安全保障の観点から広く横断的に関わる領域であることは言うまでもない。それぞれの戦略は相互に関係しており排他的に扱うことはできない（図1参照）。なお、持続的森林経営も生物多様性保全もそれ自身の概念においては、住民参加や住民による管理とい

<sup>1</sup>無償資金協力の一部については外務省が引き続き実施する。

<sup>2</sup>気候変動対策に積極的に取り組む政策表明を示した開発途上国に対する、気候変動対策の支援。5年間で100億ドル規模のODA、OOFの資金を活用し、緩和策、適応策、クリーンエネルギーアクセスの支援を実施する。現時点で約90カ国との間でパートナーシップを構築。

<sup>3</sup>正式名称は“地球規模課題対応国際科学技術協力”。平成20年度より予算化された。気候変動や感染症対策のような地球規模の課題に対応する研究を開発途上国と共同して行うために設けられた制度。国内の大学・研究機関による研究予算と途上国における研究活動・人材育成から構成される。

<sup>4</sup>“課題別指針”という。各課題に応じた事業（例：貧困対策、ジェンダー、防災等）を形成・実施する際の指針として位置づけられているもの。

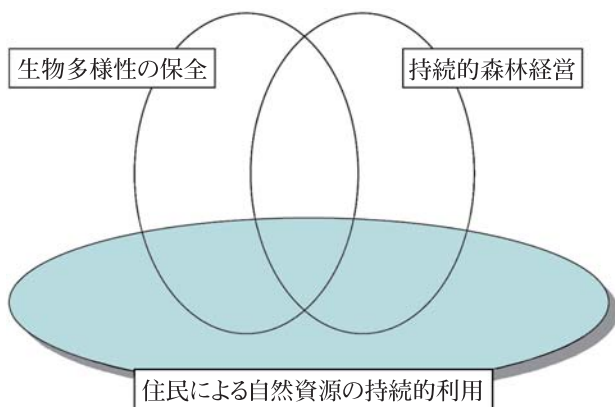


図 1 開発戦略  
(JICA 自然環境保全課題別指針より引用作成)

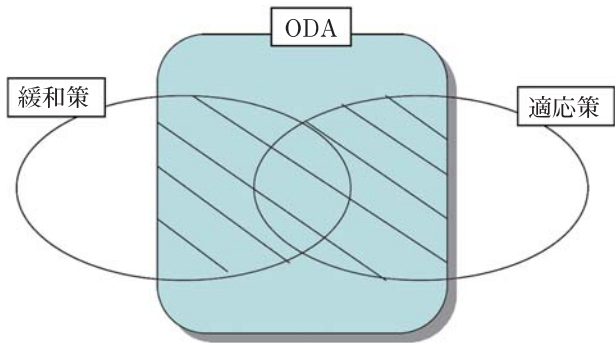


図 2 コ・ベネフィット  
(気候変動 JICA と JBIC の協力より引用作成)

う考えを本来含んでいる。ここで示した3つ開発戦略は方向性をより明確にした実務上の整理であって必ずしも厳密な定義によって区分しているものではない。

### 1.2 気候変動対策

政府のクールアースパートナーシッププログラムにおいては、気候変動の緩和・適応の両面から開発途上国への支援を行うこととしている。適応策においては、気候変動の影響を受けやすい人々、すなわち脆弱性の高い生活環境、例えば河川や海岸低地など土地条件のよくない地域に定住する人々への支援を行うため、特に防災を中心とした支援に重点がおかれている。緩和策では、低炭素社会の推進、二酸化炭素の排出源対策が主たる支援対象として位置づ

けられている。

いずれにおいても、JICA が行う協力において気候変動対策はコ・ベネフィットアプローチを取ることを前提している（図2では斜線部が該当）。つまり、単なる気候変動対策ではなく開発効果も高い施策をとること、言い換えれば“開発を通じた気候変動対策”を図ることである。とりわけ緩和策においては必ずしも開発途上国における優先度が高くないという事情から、開発効果と合わせて取り組むことがより一層求められている。

### 1.3 生物多様性

1992年に締結された生物多様性条約は、生態系から遺伝資源に至るすべてのレベルにおいてその多様性の保全を図ることを目的としている。開発援助の文脈の中では、途上国における生物多様性国家戦略の立案と政策実行、開発行為に対する環境アセスメント(EIA)のみならず、環境への配慮を前提とした戦略的環境アセスメント(SEA)<sup>5</sup>の検討、特に近年では住民による生物資源の持続的な利用と貧困削減の取り組み、生態系や自然環境からの恩恵を市場価値化し環境保全の投資にあてるという試み(PES)<sup>6</sup>の検討が行われつつある。国際生物多様性年でもある2010年には、日本が議長となる第10回生物多様性条約締約国会議(COP10)が名古屋で開催されることから、今後、同分野に対する戦略的な取り組みが求められる。

なお、気候変動対策において、生物多様性保全は森林を中心とした植生の保全による炭素の吸収、温暖化による生態系に与える影響を抑えることなど、緩和・適応の双方で位置づけられている。

### 1.4 地方分権と森林・自然環境

上述した気候変動、生物多様性保全といったグローバルな課題に加え、途上国の制度的な課題についても触れておきたい。

1990年代の半ばから多くの開発途上国で地方分権化が進められてきた。その形態や地方自治体の機能・役割は国ごとに差はあるが、自然資源の管理形

<sup>5</sup> Strategic Environmental Assessment

<sup>6</sup> Payment for Ecosystem Services

態は大きく次の二つに大別される。従来のように森林や保護地域は中央が管理する場合と、地方自治体が管理する場合である。前者のケースでは、引き続き中央が資源管理をする一方、地方自治体はこれらの資源に生計を依存する地域住民を管轄することとなり、資源管理を巡る中央と地方の調整が必要となる。他方、後者の場合では、各自治体によって管理の在り様が異なる（そもそも資源管理に関する能力が低く管理が困難ということも生じる）、あるいは中央の政策と自治体の施策が異なり利害が対立する可能性が生じる。どちらの場合においても、従来の住民参加型の資源管理が中央の出先行政機関と地域共同体との間で成立していたのに対し、地方分権化ではより地方行政の関与が強くなることから、3者間の調整、または機能と能力に応じた役割分担を行うことが必須となる。

### 1.5 地域的背景

各途上国にはそれぞれの優先課題があり、森林・自然環境は一部の国を除き必ずしも優先度の高い分野ではなかった。投資に対するリターンが少ない、公共投資を入れるには教育や医療を優先せざるを得ないなど、その理由は複数あげられる。しかし、公共財、それも国境を越える公共財として森林・生態系を捉えた場合には、本来、一国のみの優先度で判断してはならないことは容易に推察できる。その意識付けを可能にしたのが気候変動対策でもある。もちろん生物多様性についても同様である。

このような観点で森林・自然環境を捕らえれば、その単位は国単位ではなく地域となる。生物多様性が危機に瀕しているホットスポットや、気候変動の影響を強く受ける地域など、それらの中に個々の国は内包される。このような観点に立った場合、メコン河流域、コンゴ河流域、ボルネオ島、アマゾン河流域、大洋州島嶼部、などさまざまな視界が開ける。個々の国のニーズを捉えつつ、それを地域的なまとまりとして整理し支援することが求められる。

### 1.6 企業との連携

企業の環境に対する取り組みは、地球温暖化問題と相まって近年活発となっている。温室効果ガスの

排出量取引、カーボンオフセットなどに加え、企業コンプライアンスの一環として企業の社会的責任(CSR)<sup>7</sup>の観点から植林活動や自然環境の保全の支援が広がりつつあり、一部の企業では、国内のみならずアジアを中心とした途上国への支援についても活動が始まっている。例えば、日本経団連では、1991年に「経団連地球環境憲章」を策定以来、様々な活動を行い、2009年3月には「日本経団連生物多様性宣言」を発表している。途上国の自然環境保全への対処には、ODAのみならずサプライチェーンの一環としての企業の役割、また、CSRの視点による幅広い支援など、多様な取り組みが可能な状況となっている。JICAにおいても既に企業連携の実績を積む一方、組織的には「民間連携室」が設置されるなど枠組みが整えられつつある。

なお、森林・自然環境分野における企業との代表的な連携事例としては次の2つがある。

#### ① インドネシア郷土樹種造林技術普及計画

2004年から2007年に渡り、(株)コマツとの契約によりインドネシアの郷土樹種(フタバガキ科樹種)の造林技術の普及を実施。

#### ② ベトナム AR-CDM 促進のための能力向上開発調査における企業CSRの活用

2007年よりAR-CDM(Afforestation and Reforestation under the Clean Development Mechanism)に必要な行政機関の能力向上を小規模AR-CDMのパイロットプロジェクトの設計を通じて実施<sup>8</sup>。このパイロットプロジェクトに対して、CSRによる事業化を在ハノイ日本商工会に対して呼びかけを行い、その結果ホンダベトナムが資金支援を実施。

企業との連携については現状では個々のケースに応じて判断を行っているが、より多様なパートナーを

<sup>7</sup> Corporate Social Responsibility, 日本経済団体連合会は、CSRを「企業活動において経済、環境、社会の側面を総合的にとらえ、競争力の源泉とし、企業価値の向上につなげること」と定義している。

<sup>8</sup> ベトナムで策定したパイロット事業(小規模AR-CDM)は本年4月28日に4番目のAR-CDM事業としてCDM理事会で承認された。

得るという観点から、現在、形成中の案件においても企業連携との関連付けについて検討を進めている。

## 2. 事業の展開

以上のような背景と方向性に従い、現状及び今後の森林・自然環境保全分野の事業展開について、主に気候変動と生物多様性の観点から特徴付けてみたい。

### 2.1 気候変動

＜AR-CDM 及び REDD＞

ベトナムを始めとする数カ国で AR-CDM の立案に係る能力向上<sup>8</sup>を行ってきた。AR-CDM は方法論の複雑性やクレジットの質において課題は多いものの、いくつかの方法論が確立しつつあることや荒廃地の多い国では引き続き有効な炭素吸収源であることから、途上国のニーズに応じて今後とも支援を行う分野と位置づけている。

一方、COP13 以降、特に着目されている REDD (Reducing Emissions from Deforestation in Developing countries) に関しては、森林ベースライン調査や住民参加型の森林保全事業の実施による REDD デモンストレーションへの貢献に着手している。具体的には、森林ベースライン調査では衛星画像解析と現場踏査による森林面積・材積の遷移の把握とそれに係る能力向上<sup>9</sup>をベトナムで、REDD デモンストレーションへの貢献では参加型の土地・森林利用計画の立案と生計向上策の導入による森林保全<sup>10</sup>（更には将来クレジット等の炭素排出減による便益、取り分け住民に対する便益の分配システムの検討を含む<sup>11</sup>）をラオスで開始した。森林ベースライン調査は森林蓄積量の多い国々（例：コンゴ河流域諸国やメコン河流域諸国等）において潜在的ニーズが高いと考えられる。参加型の森林保全と REDD の関連付けに関しては、社会林業などの経験を活用しながら展開していくことが可能と考えている。

＜緩和と適応策＞

緩和策として、植林の推進、荒廃地の植生復旧、森林火災対策など従来の取り組みを続け、その際京

都・ポスト京都メカニズムへの関連付けを必要に応じて行う。適応策では植林による海岸砂防や流域保全対策、マングローブ林植栽による高潮対策<sup>12</sup>などがあげられる。また、森林・植生保全等による流域保全や治山についても、従来型の支援内容ではあるが、適応策として今後ニーズが高まると考えられる。その際、能力向上には技術協力によって行いつつ、量的・面的拡大には有償資金協力・無償資金協力によって具体化を図ることとしたい。

＜コ・ベネフィットアプローチの推進＞

温暖化に伴う森林への影響（森林火災、生態系の影響による植生変化）は、森林資源に依存している貧困層の生計に直結する。このため、AR-CDM や REDD のみならず、広く緩和・適応策には、地域住民の生計向上の視点を取り入れるべきであろう。ベトナムの AR-CDM の事例では図 3 のようなシステムを取り入れ、将来クレジットの配分を含めた地域住民への便益に配慮している。このような炭素由来の資金メカニズムは、従来の森林からの林産物や NTFPs (Non Timber Forest Products) 以外に付加される便益として着目できる。ただし、便益を配分するシステムはケースバイケースであり、特に REDD においては、脚注 12 で触れているような状況であり、良い事例を作り上げることが必要となっている。

### 2.2 生物多様性

生物多様性の保全に関しては、国立公園・保護区の管理能力の向上が現在の主たる取り組みである。

<sup>9</sup> ベトナム国気候変動対策の森林分野における潜在的適地選定調査

<sup>10</sup> ラオス国森林減少抑制のための参加型土地・森林利用計画

<sup>11</sup> REDD の制度的な議論においては、将来獲得されるクレジットは国に入ることとしており、その先に配分については定められていない。現時点では各国の制度に委ねられているといっても良い。

<sup>12</sup> ミャンマーで実施中のエーヤワディデルタ住民参加型マングローブ総合管理計画では、2008 年 5 月にミャンマーを襲ったハリケーン・ナルギスによる被害以降、住民の要望も含め防災対策としてのマングローブ造成に貢献する活動に内容を変更した。

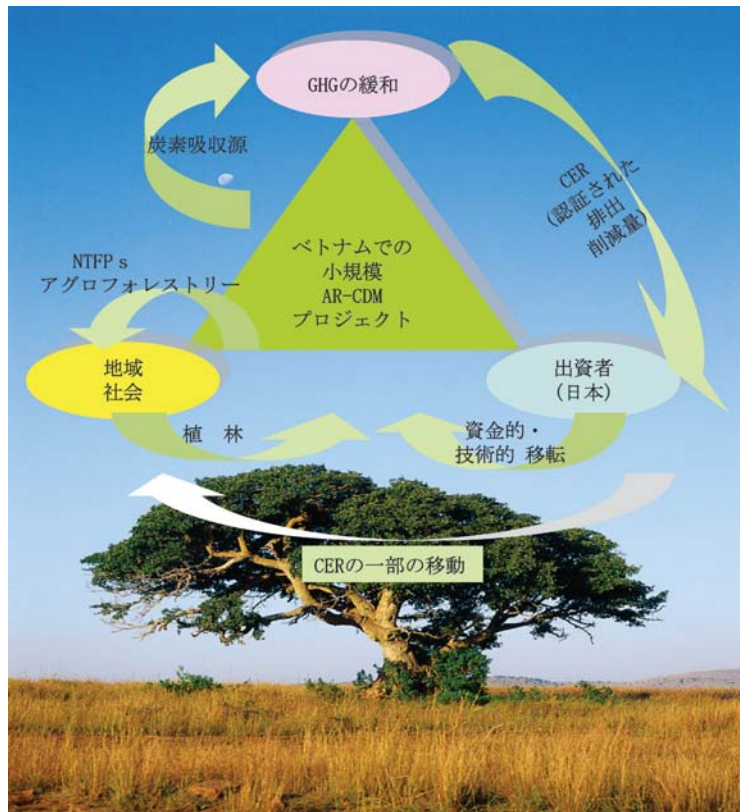


図3 AR-CDMの利益配分概念(筆者作成)

GHG: 温室効果ガス, AR-CDM: 新規植林・再植林クリーン開発メカニズム, NTFPs: 非木材林産物

管理の意味合いはプロジェクトによって違いはあるが、共通項として上げられるのは、1) 保全区内・外に居住している地域住民との協働管理と生計向上、2) 行政官・管理官の能力向上(管理計画の立案・実施、生態調査、住民参加等)、3) 地方自治体との協働、である。更に代表的な案件であるマレーシアサバ州生物多様性保全プログラムフェーズ2では、土地利用権を複数の行政機関と調整しラムサール条約湿地として登録を行うなど、行政機関間との調整メカニズムの内包化の取り組みを行っている。

海洋生態系に関しては、近年、陸域と海域を一体として管理するアプローチ<sup>13</sup>が支持されつつある。上流部の陸域の植生生態系(森林、マングローブ林等)と海洋生態系(珊瑚礁、藻場、魚類等)を不可分として扱い統合的な保全策を行うものである。日

<sup>13</sup> MPA: Marine Protected Area

本においても魚付き保安林等の設定や国立公園における規制管理などの取り組みもあることから、今後、このような経験を活かしながら統合的管理についても貢献すべきと考える。

なお、冒頭触れたPESに関しては様々な国際会で議論が行われており、その動きについて引き続き注視していきたい。生態系サービスそのものの経済価値化の試みと相まって、サービスに対する支払い方法、更には生態系サービスに対する投資可能性などが今後の課題として遡上している。このような枠組みの作成プロセスに関わりつつ、特に生態系サービスに対する住民のアクセスの確保等に関心を払っていきたい。

### おわりに

途上国における森林・自然環境分野の支援は

1970年代から各時代の変遷を踏まえて展開を図ってきた。現在の気候変動対策といった課題に対してもそれは同様である。しかし、これらの課題に応じた事業の展開においても、その基本は「自然環境の維持と人間活動との調和を図る」ということ、それは森林を含む自然環境資源の保全と持続的な利用により住民の貧困対策あるいは生計向上を図ることである。その上で、例えば REDD や AR-CDM といった枠組みに照らした事業を推進することになると理解している。当然のことながら、このような新たな枠組みや制度に伴い、必要な知見・技術を有した人材が必要となってくる。科学技術 ODA といったス

キームができたことも含め、今後、大学や民間企業といった開発パートナーが増え、多様性のある支援を途上国に対し実現できるよう協力をお願いしたい。

なお、本稿は筆者自身の考えを述べたものであり、必ずしも JICA の意見を代表しているものではないことを申し添えます。

〔参考文献〕 JICA (2008) JICA 自然環境保全課題別指針. JICA (2009) 途上国の自然環境のために、CSR 連携ガイドライン.

---

## 図書紹介

### フィールドワークからの国際協力

荒木徹也/井上 真編, 昭和堂, 269 頁, 2009 年, 2500 円

「海外の森林と林業」の読者諸兄の多くは、すでにフィールドワークを経験されていることと思う。フィールドワークに関する興味深い本を紹介させて頂きたい。

この本は、「躍動するフィールドワーク」(井上真編, 世界思想社, 2006) に続くフィールドワークの入門書という位置づけである。

入門書と言っても、アンケート調査やインタビューについての方法論を解説する、という種類のものではない。この本には、若手フィールドワーカーたちがフィールドと出会い、悪戦苦闘をし、成果をいかに国際協力と繋げていくか悩む、そうした私的な経験が包み隠さず書き記されている。読者は、先輩達のフィールドワークを追体験することに

よって、「敷居が高い」と言われがちなフィールドワークを少し身近に感じようになるだろう。そういう種類の入門書である。

詳しくは本書を読んで頂きたいが、詳らかにされる経験談の生々しさには圧倒される。フィールドワークにまつわる様々な体験は当然として、必ずしもフィールドでの活動・研究と直接的には関係しないことまでが語られる。それは、報告書からは決して窺い知ることが出来ない、「私小説的フィールドワーク」とでも呼ぶべき内容である。報告書の行間に隠された、私的な「物語」こそがフィールドワークの成果品であり、実はそこにこそ、フィールドワークと苦闘し、国際協力を結びつけるための煩悶を続けることになるきっかけと原動力があるのである。

編者・著者たちは言う、「よりよい世界への架け橋」としてフィールドワークに飛び込むのだ、と。もし、今誰かの顔が思い浮かんだのなら、一度本書を手にとってみてはいかがだろうか。(棚橋雄平)