

# REDD 政策の課題と制度設計の方向性

## —吸収源 CDM 政策の教訓から

福 嶋 崇

本稿では、まず森林を対象とする気候変動緩和政策（以下、気候変動政策）である吸収源 CDM 政策の評価と課題を環境ガバナンスの視点から再検討し、現行ルールにおける吸収源 CDM の実施・推進の限界を説明する。つぎに同じ森林を対象とする気候変動政策である REDD 政策の課題及び制度設計のあり方について考察、提言する。

### 1. 吸収源 CDM 政策の評価と課題の再検討

吸収源 CDM は京都議定書のもとに認められた気候変動政策の 1 つで、途上国における新規植林、再植林を通じた温室効果ガス（GHG）除去政策である。第 2 節で考察を加える REDD とは、森林減少、森林劣化の防止による GHG 排出削減政策である。

吸収源 CDM の政策ステージの現状は、この制度が発足後 7 年を経過しているのにも関わらず、いまだ大部分の事業者が事業の検討を行っている段階にとどまっている。本稿ではこのような現状に陥った理由を明らかにするために、吸収源 CDM の対象資源である森林の特性（非永続性、不確実性、長期性など）を踏まえた上で、「環境ガバナンス」（幅広い利害関係者が水平的な協力関係を築きながら問題解決に取り組む方式）という概念に着目し、関係アクターの参加及びパートナーシップの現状、政策の特徴、政策の導入過程及び交渉の優先順位、吸収源 CDM 政策実施・推進における CSR（企業の社会的責任）の意義などについて政策分析した結果を紹介

する。この政策分析の結果を踏まえ、さらに、独自に設定した評価指標をもとに政策評価を行い、多様なアクターにおける個々の視点の違いを踏まえた上で、現行ルールのもとでの吸収源 CDM が気候変動政策としてどのように位置づけられており、また、どのような特徴を持つ政策であるかを明らかにする。

政策分析の枠組み（図 1）として環境ガバナンス論、レジーム<sup>1</sup>論、CSR 論、政策評価論といった諸理論を援用し、これらのレビューを通じ分析枠組みを構築した。調査の方法としては文献調査、主に行行政、専門家、事業者、投資者などを対象とした日本側における国内聞き取り調査、主に地域住民、途上国政府、カウンターパートなどを対象とした事業対象地における現地調査を実施した。対象事例としては、事業の実現可能性を勘案し、泰至デザイン設計事務所によるマングローブを対象としたフィジー事業、王子製紙による主にユーカリを対象としたマダガスカル事業、国際生物多様性センターによる在来果樹を対象としたケニア事業を選定した。

これらの事業を対象に、政策分析の枠組みに従って解析した結果、関係アクターの吸収源 CDM への参加状況及び水平的・垂直的ネットワーク（図 2、図 3）については、個々のアクターの参加及び関係アクター間のネットワークの構築は十分ではなく、とりわけ事業者が孤立していることを明らかにし

<sup>1</sup> 国際関係の特定の分野における原理、規範、ルール、意思決定の手続きのセット

た。さらに、垂直的ネットワークはレジーム決定アクター、GHG削減義務アクター、事業実施・運営アクターの階層毎の視点の違いを生じさせていた。具体的には国連や各国政府は吸収源 CDM を「気候変動政策」として、事業者（特に企業）は「ビジネス」として、途上国政府や地域住民は「開発政策」として、それぞれ吸収源 CDM をとらえており、視点の差異が階層間の議論の平行線を生み出していることが明らかとなった。

次に吸収源 CDM 政策の特徴、とりわけその利点・問題点を分析した。利点としては途上国の農村部が京都議定書に参加できる数少ない機会の1つであり、環境保全と地域振興の両立、さらに生物多様性の保全や適応策としての機能など様々な副次的機能を併せ持つ点、すなわち吸収源 CDM はコベネフィット<sup>2</sup>型の気候変動政策であることが挙げられる。一方でルールが煩雑、採算性が低い、政府の補助体制が不十分、住民参加型の導入・定着が困難、ホスト国側の優先順位の低さ、吸収源に対する反対国の多さ、国際的な議論の遅れ、など数多くの問題点があり、多くのアクターにとって実施、推進が困難な政策となっていた。

次に、現状では吸収源 CDM の推進のためには自主的取り組み手法に期待するしかないとの観点から CSR に着目し、主に日本企業への質問票調査を通じ、CSR が吸収源 CDM 推進のドライバーとなりえるのかについて分析した。

調査の結果、これまで何らかの森林関連活動に参加したことがある企業は約6～7割に達し、業種の枠を超えて多くの企業が参加していた。次に、「排出権を購入した/する予定」とする企業は全体の約4分の1を占め、カーボンオフセットに「関心がある」と回答した企業は約7割存在した。さらに、森林関連活動であり、かつ排出権創出活動でもある吸収源 CDM については、約7割の企業が「知ってい

<sup>2</sup>「途上国の開発ニーズと、地球温暖化防止を行うニーズとの両方を意識し、単一の活動から異なる2つの便益を同時に引き出すこと」（海外環境協力センター、2007）

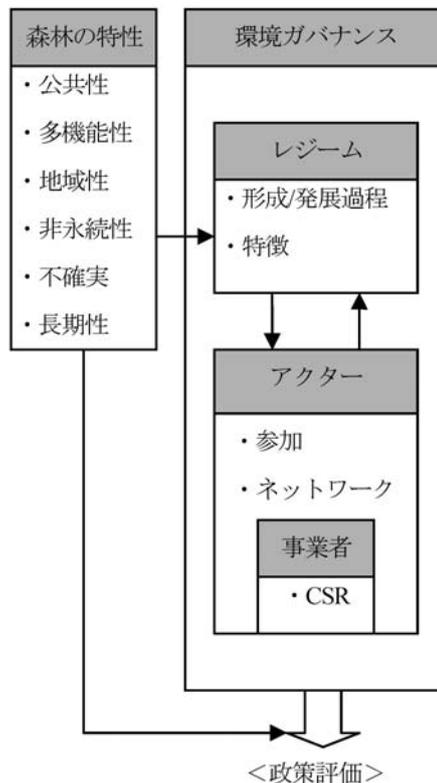


図1 政策分析の枠組み

る」と回答し認知度は高いものの、参加状況については7割以上の企業が「情報収集段階」にとどまっていた。このことから、CSRのみでは吸収源 CDM 推進のドライバーとしては不十分だと考えられる。

政策分析結果を踏まえての政策評価では、評価の指標として、気候変動枠組み条約、京都議定書のみならず、森林が横断的に関連性を持つ生物多様性条約、森林原則声明、アジェンダ21、リオ宣言などもあわせてレビューし、必要性、有効性、効率性、衡平性、持続可能性、地域性、多面性の7指標を抽出した。さらに、レジーム決定アクター、GHG削減義務アクター、事業実施・運営アクターの階層ごとに評価を加え、総合的な評価を試みた（表1）。

この政策評価によれば、ルールが煩雑である上に投入する労力、コストが大きく、また採算性が低い（採算性）、先進国政府は責任を十分に果たしておらず、費用負担は事業者集中しているなどが明らか

表 1 性別と年齢によるグループ分け

	多面性	効率性	衡平性		有効性	持続可能性	→	必要性
				地域性				
レジーム決定アクター								
GHG 削減義務アクター				—				
事業実施運営アクター	—							

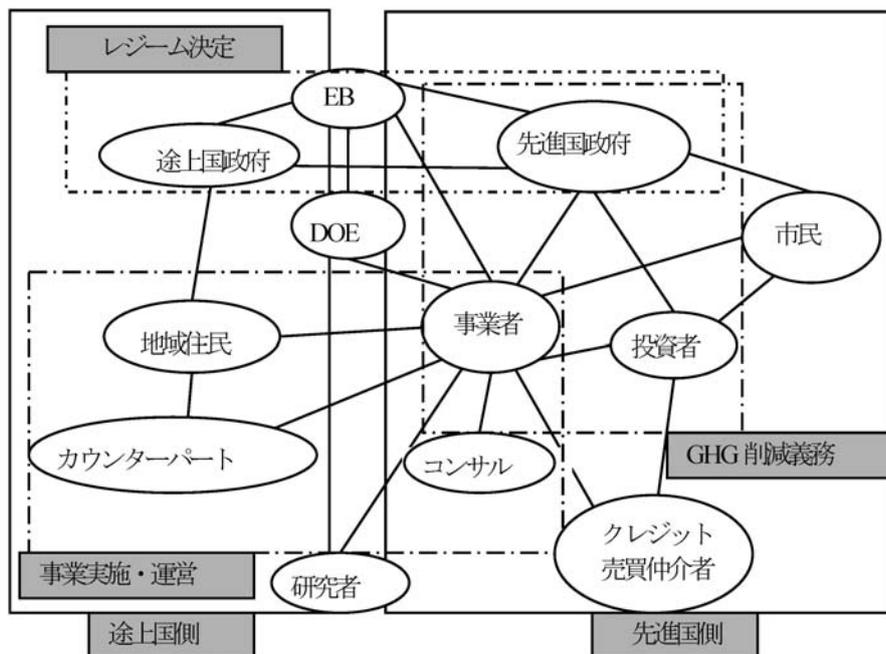


図 2 吸収源 CDM の水平的ネットワーク

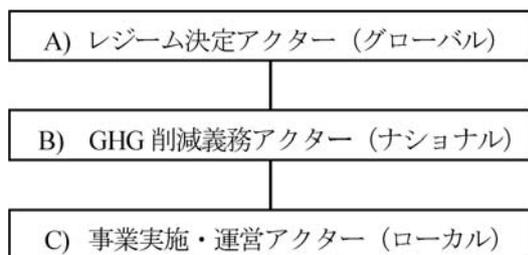


図 3 吸収源 CDM の垂直的ネットワーク

となった。また、ルール決定などの政策の各段階においてアクターの参加が不十分（衡平性の欠如）、案件数が少なく有効活用されておらず、事業者にとってもビジネスとしての魅力に乏しい。一方、途

上国側も政策受け入れ体制の構築は不十分である（有効性の低さ）、などの結果が得られた。これらを総合的に政策評価すると、吸収源 CDM は多くの指標について問題のある政策であると指摘せざるを得ない。

## 2. REDD 政策の課題

REDD 政策の制度設計やその推進にあたっては同じ吸収源を対象とする吸収源 CDM の教訓に学ぶべきとの指摘がよくなされており、本稿ではこの立場を重視して REDD の課題や制度設計のあり方について論じる。

REDDは在来の森林減少、劣化を防ぐための政策であることから、産業造林タイプの吸収源CDM事業のように外来種を導入し、植林する必要もないため環境面での問題は少なくなる利点がある。このため、森林の持つ生物多様性保全などの多面的機能により貢献できるコベネフィット型の気候変動政策として評価できる。また、多様なアプローチが考えられ、吸収源CDMではあくまで植林地保護のための防火帯の設置、といった程度の役割しか与えられてこなかった「森林火災管理」を、REDDではメインのアプローチとすることも可能である。一方で、REDDについては交渉が開始されたばかりで技術面や資金面など検討課題が多い。

資金面としてはREDDをCDMに組み込みクレジット方式にするのか、それとも基金方式にするのかという問題がある。前者の場合、膨大なクレジット量が発生することが想定されており、他のCDM案件を市場から駆逐してしまう懸念がある。ベースラインの設定も大きな問題であり、この設定如何では、政治力や経済力の不足などにより直近で大規模な森林破壊が起こった国であればあるほどREDDから利益を得られる仕組みとなる懸念がある。

また、吸収源CDMと比してより大規模な事業展開が想定されており、吸収源CDMのプロジェクトベースのアプローチに対し、ナショナルベース、サブナショナルベースのアプローチが有力視されている。このため、モニタリングや社会経済影響、リーケッジなどが問題となる。

まず、モニタリングについては大規模な事業の管理のため、主に衛星画像などを用いて行うことが想定されている。こうしたモニタリング技術は途上国、さらに吸収源CDMやREDDの対象地となるような農村部においてはなお未整備であり、かつ高価になることが懸念される。

次に、大規模な事業展開は社会面、経済面において利点と問題点をそれぞれに生じさせる。利点は森林管理、保全に関する地域の雇用をより大きく生み出すことができる点である。一方で、問題点は地域のこれまでの「森林破壊に繋がりうる活動」（放牧

や建築材の採取なども含む）をプロジェクト境界内において全て制限する可能性が生じる点である。事業対象地の住民の締め出しが起こったり、地域の伝統的、文化的な営為が制限されることにも繋がりかねない。また、リーケッジとしてプロジェクト境界外に住民が転出し、同様の森林破壊に繋がりうる活動を継続する可能性も十分にある。より大規模な事業展開は、すなわち細かいスケールに目が行き届かなくなる危険性を常にはらみ、社会的弱者である個々の住民ばかりが悪影響を被り、また彼らの声が黙殺されかねない事態を引き起こしうる。

このように、REDDにおいては特に社会面での配慮がより重要となると考えられるため、その要件を厳しくしていく必要がある。また、森林の増減としてのみならず、環境影響や社会経済影響についてもモニタリングを適切に行っていくことが求められるよう。

吸収源CDMの課題であった「複雑なルール」についてはREDDにおいても改善する必要がある。先進国のアクターと比べ、一般的により制度を理解することが困難な途上国側のアクターにとってより使いやすい、理解しやすいルールとすることが望ましい。このことで、途上国側から発信するユニラテラルなプロジェクトが増加することも期待できる。ただし、ここでいうルールの簡易化は環境、社会、経済面で求められる要件を緩和することを許容するものでは決してない。吸収源CDM、REDDいずれにしても、プロジェクトの質の悪化を招くことは避けなければならない。

近年、REDDにおける議論で注目を集めているのは「REDD-plus」という概念である。これは、REDDの対象を現在の森林減少、森林劣化から拡張し、バリ行動計画で挙げられた森林保全、森林の持続的経営、森林の炭素ストックの強化を含めるとの考え方である。この考え方がそのまま適用された場合、新規植林や再植林による吸収源CDMもがREDDに含まれる可能性が高まる。

この点については、筆者はプラス面とマイナス面とがあると考え。まずプラス面については議定書

における吸収源の一本化である。吸収源 CDM の新規植林、再植林から森林減少や REDD-plus の森林経営などに対象を拡張するにあたり、吸収源として統合し、議論を一本化することで交渉の負担をより軽減することが期待できる。また、この場合、REDD の制度設計を吸収源 CDM の教訓に基づき、その延長線上に位置づけるという認識が各国間でより強く共有される期待もある。

一方で、マイナス面としては、上述のような吸収源 CDM と REDD の差異に根差すものである。そもそも吸収源 CDM は吸収量増大、REDD は排出量削減の取り組みとして性質が異なるものと考えることができる。事業規模が異なることから想定される事業者も異なるであろう。この場合、企業や NGO などの民間セクターがどのように参加できるのかについて十分な議論が必要である。また、REDD-plus として「森林減少」と「植林」とが同時に組み込まれた場合、懸念されるのは、吸収源 CDM の導入時での議論と同様、人工林などへの転換により天然林が皆伐される場合においても森林が減少しないためにクレジットが発生するという事態である。

より規模が小さく、また案件数の拡大が現状ではあまり期待できない吸収源 CDM が、これまで導入から 7 年あまりの経験や知見を蓄積してきたにも関わらず、REDD にあっさりと飲み込まれてしまう懸念がある。吸収源に関する国際交渉の現状を見ても REDD ばかりが取り上げられ、吸収源 CDM に関する議論はほとんど進展していない。既にこのような懸念は現実化しつつある。

いずれにしても、REDD（及び REDD-plus）がどのような制度設計になるかは今後の議論に委ねられることになる。これについては REDD に期待するホスト国の意図・動向にも依存しよう。多くのホスト国はこれまで資金や能力の不足により進まなかった森林の保全、回復が、REDD を通じてより大規模に進むことに期待している。議定書への途上国の参加を広げるために政治的に制度設計がなされることも十分に考えられる。今後の議論を注意して見守りたい。

### 3. 謝 辞

本稿は、2010 年 3 月に提出した拙博士論文「吸収源 CDM 政策の評価と課題：環境ガバナンスの視点からの再検討」を基礎とするものです。同論文を参照されたい方は筆者宛ご連絡いただければ幸いです。在学中にお世話になりました全ての皆様に、この場を借りて心より御礼を申し上げます。また研究の実施にあたっては、2006 年度には松下国際財団より環境研究助成と東京大学より東京大学学術研究活動等奨励事業（国外）として調査費を、2007 年度には住友財団より環境研究助成をそれぞれいただきました。さらに日本学術振興会には 2008 年度、2009 年度に特別研究員 DC として採用していただくと共に、科学研究費補助金をいただきました。これらの数多くのご支援により本研究は実施、完成することができました。ありがとうございました。

〔参考文献〕 福嶋 崇 (2005) 「吸収源 CDM の枠組みと持続可能性の検討—諸アクターの利害関係に着目して」、熱帯林業・63:10-16. 福嶋 崇 (2006) 「吸収源 CDM の事業形態による特徴と今後の課題」、林業経済・694:1-15. 福嶋 崇・中嶋真美 (2008) 「吸収源 CDM 推進の方向性—フィジー国ナンロガ州ロマワイ村の再植林事業事例からの提言—」、日本森林学会誌・90(3):168-175. 福嶋 崇 (2009) 「吸収源 CDM ガバナンスにおける諸アクターの役割」、国際開発研究・18(1):97-111.

Fukushima, Takashi (2010) 「Relationship between the Japanese CSR Activities and the Companies' Business: An Approach from the Forest-Related Activities of Japanese Enterprises」, Journal of Forest Planning・15(2):109-119. Fukushima, Takashi (2010) 「The Recommendation for REDD Based on The Restrictions of A/R CDM Under the Present Rules」, Journal of Forest Planning・16(1):1-7. 渡辺達也 (2009) REDD のこれまでの議論と最近の動向, 海外の森林と林業 N.S. 75:2-7. 平田泰雅 (2010) REDD プラスの最近の動きと課題, 海外の森林と林業 N. S.78:2-6