

## 論文の内容の要旨

論文題目 REDD+ランドスケープ・アプローチとモザンビーク土地法のレジリエンス

氏 名 井 上 泰 子

REDD+（レッドプラス）とは、気候変動緩和策のため、途上国における森林減少・劣化等を抑制する活動の結果、どれだけ森林減少が抑制されたか、または蓄積が増加したかに応じて、国際社会がインセンティブを提供する仕組みであり、気候変動枠組条約の長期的な枠組みに関する議論において 2005 年に提案され、2015 年にパリ協定に位置づけられるまでの間、10 年間に渡りその方法論や仕組みに関する交渉が行われてきた。

この交渉のはじめに、その対象活動に何を含むべきか、について様々な意見が出され、議論された。様々な提案がなされたが、REDD+は、「森林減少・劣化からの抑制 (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD))」に、“+（プラス）”として「森林保全、持続可能な森林経営、森林炭素蓄積の増強の役割」が追加され、これらに関する政策的措置が対象とされているものであるとすることが交渉の結果合意された。インドなど、現在森林をすでに保全していて、減少率が低い国が、その努力を継続することについてもインセンティブを与えるべきだと主張したことや、中国など、植林等により、森林蓄積の増加を図っている国がその努力を継続することにインセンティブを与えるべきと主張ことなどが反映されたものである。

“+”をもう一つ追加して REDD++とすること、すなわち「農業、造林、泥炭地管理」などからの排出削減、すなわち幅広い「土地利用」分野をも REDD の追加的活動として加えるべきとの主張が一部の主要先進国やステークホルダーからなされたが、多くの途上国が食糧安全保障と経済への影響を懸念し、反対したため入れられず、最終的に森林を対象とした REDD+の 5 つの活動が REDD+として合意された。

しかしながら 2013 年、REDD+の枠組みに関する交渉が7つの合意文書からなる「ワルシャワ REDD+枠組み」に収斂されたのと同時に、米国、英国、ノルウェイの3か国は世界銀行の BioCarbon Fund に 280 百万ドルを投じ、Initiative for Sustainable Forest Landscape (ISFL) という基金を設立し、気候適合型農業 (Climate Smart Agriculture (CSA)) を導入した官民連携型の「ランドスケープ・アプローチ」による REDD+を推進することを発表した。CSA は遺伝子組み換えを含む技術により排出の少ない農業をめざす取り組みとして、関心国、企業に支持されている一方、環境 NGO や小農を中心とする農業団体などから注視され、反対声明などが発出されている。

また、REDD+の対象活動として途上国グループが反対し、“REDD+”の対象活動からは除外された2つ目の“+”、すなわち農業などからの排出削減も意図したものとなっている。さらに、これと同時期、2012 年には米国が主催した G8 サミットで New Alliance for Food Security and Nutrition (NAFSN)が提案され、これは土地ベースの投資についてアフリカの 10 カ国に対してそれぞれ必要な土地、種子、肥料に関する制度の改正を求める支援が推進されていき、2014 年には国連気候サミットで CSA の関心国、企業のフォーラムとなる Global Alliance for Climate Smart Agriculture (GACSA)が結成された。これらの取り組みは、いずれも特に「未利用可耕地」が多く存在するとされるアフリカを対象とした、新自由主義的思想に基づく構造調整改革を推し進め、新保守主義的にアグリビジネス多国籍企業の参入を公的支援によるアフリカ対象国で推進することで産業振興を図り、それに投資する金融業界にも裨益をもたらす構造とされてきた。具体的には、慣習権が広くみとめられているアフリカの土地法の改正や、遺伝子組み換え種が保護される種子法の導入などを奨励する仕組みの支援となっている。

アフリカの農地の現場では、2000 年代の後半、REDD+の交渉がはじめられた当時から世界食糧危機や欧米の金融政策、バイオエネルギー政策等の影響を受け、広大な面積の土地収用が「記録」されてきたが、本研究の対象とするモザンビークにおいては、2000 年代後半に 250 万ヘクタール近い土地利用権の獲得がなされた一方、事業が開始されたと明確に報告されている面積が 7 万ヘクタールに満たないとのデータがある。こうしたギャップが生じている理由の一つに、慣習権を広く認め、耕作主義をとり「土地なし農民ゼロ」を実現した、農民に強い権利を与える 1997 年制定の土地法の存在があると考えられる。しかし、この土地法は繰り返し米国等から改正すべきとせまられてきている。

本論文においては、筆者がモザンビーク農業省土地森林局に勤務した 2010 年—2014 年の間に観測された、REDD+国際交渉の現場におけるドナーと途上国の攻防の経緯、モザンビークの政策形成の現場における国際金融資本・ドナー国による支配への抵抗、そして2つの農村コミュニティにおける住民の土地利用、農業、森林利用、そして住民の土地収用の経験の観察から、(1) ランドスケープ・アプローチはどのように、なぜ提案されたのか(2) ランドスケープ・アプローチに関連する介入はモザンビークにおいてはどうか具体的に出現してきたか、(3) ランドスケープ・アプローチに対し、モザンビーク土地法はどのように機能するのかについて検討を行った。さらに国連で合意された対象活動のみによる「狭義の

REDD+」と、「ランドスケープ・アプローチによる REDD++」の収支について費用便益・キャッシュフロー分析により比較を行い、(4) ランドスケープ・アプローチは受け入れる途上国にどんな裨益、リスクがあるかについて分析した。

「ランドスケープ・アプローチ」は、国際的に合意された定義はないが、こうした観察から仮に「ローカルな土地利用に対するグローバルな気候変動対策・食料安全保障等の公益性の重要性を強調し、国の主権や慣習権の行使を妨げ、こうしたインフォーマルな制度に堅く守られてきたローカルの権利について、新自由主義的アイテムを通じてフォーマル化とすることを促進し、これにより外部者がフォーマルな権利を手に入れ安定的に利用でき易くすることで、新保守主義的な多国籍企業アグリビジネスの参入を可能とし、これに投資する新自由主義的な資本・金融業界も共に裨益を受けることができるようにすることで、利潤の拡大を実現することを目的とした仕組み」ととらえられると仮定し、これは、総じて南から北への富・資源の移動になるおそれが高く、住民の貧困、食糧・エネルギー安全保障を悪化させるおそれや、森林減少・劣化を深刻化させるおそれが高く、持続性の確保にも支障が生じる可能性があるとして分析され、正当性は低いと考えられた。

なぜなら、研究対象とした農村の現場では、たった4年の間に干ばつ、洪水などの気象災害があり、それに呼応するように輸出向け換金作物市場の国際価格は品目によっては売上は乱降下しており、遺伝子組み換え種子、肥料、農薬等のコストを勘案しキャッシュフロー分析を行うと国際的な需給状況や価格に左右されるためリスクも高く、小農が土地を売らざるを得なくなる事態も想定され、集約化が進めばアグリビジネスの利潤率は高まるため、南から北への富の移動が容易になることが予想された。一方、現在これらの農村が継続している従来型の農法においては、雨量や天候など厳しい環境を乗り越えるための様々な独自のセーフティネットが活用されていた。例えば、1つの畑には極めて多様なレジリエンスを持つ作物種が植えられており、これは、雨量が極端に多いシーズンとなった場合にも、干ばつになった場合にも、いずれかの種は持ちこたえることが想定されていた。また隣接するコミュニティと共有地を柔軟に利用していたり、さらに、雨量が極端に多い年の翌年には土中の水分により大豊作が観察され、長年の経験から品種選抜改良が進んでおり、徳農家が重要な役割を果たしていることが観察された。

同時期に、米国オバマ政権が G8 を通じて主導してきた New Alliance for Food Security and Nutrition により種子法や肥料に関する重要な法案の改正が進められてきた。従来モザンビーク政府は種子等が完全に再生産不可能な形に加工されているものでない限り、遺伝子組み換え食品の食糧援助を拒否してきた[UNEP 2005]が、Gates and Buffet foundation 等の支援による Monsanto 社の遺伝子組み換え耐乾メイズ、Water Efficient Maize for Africa (WEMA) プロジェクトの要望により試験栽培が始まっている。米国等はアフリカの環境に即し人々のレジリエンスの強化に役立ってきた慣習権を生かした土地法を近代化し、私有権・抵当権・売買権を設置したり、境界を特定して長期間のリースを可能とするようモザンビーク政府に繰り返し迫ってきたが、モザンビークの農業省土地森林局はこれを拒否し土地法を守ってきた。しかし、欧米、国際金融機関が、実際には何を背景に、誰のために何を

モザンビーク政府に要請してきて、途上国政府が過去から背負わされてきた負債を抱えながら、どのようにこうした要請を国民が背負うリスクを回避あるいは最小限にとどめられるよう苦心して対応しているのかについては外から見えにくく、違法伐採問題などの様々なモザンビーク政府への批判が先鋭化される一方、人々の土地や資源を守ろうとする政府の立場を弱め、実際に起きている欧米企業・ファンドによる土地収用問題や主要アフリカ諸国の土地投資環境改善を迫る G8 NAFSN などを見えにくくすることになってしまっていた。経済状況の悪化に伴い増幅される国民の不満の矛先を、それを押し付けるドナーや投資家ではなく、政府に向けさせるという効果によってさらに悪化させられることは、他の多くの国でも観測されてきたことである。

また REDD+政策策定の現場では、世界銀行がモザンビーク政府に制定を世界銀行 FCPF 準備基金のコンディショナリティとして課して制定に至った法令「REDD+プロジェクト承認規則」により創造された「一見、政府組織に見える非政府組織」である世界銀行が主導する UT-REDD 体制が、結局は世界銀行の FCPF 準備基金を受け取り、REDD+の事業を行うのに必要な体制を整備する機能をもつ機関として、国の行政組織、すなわち本来的にその設置法などからこうした業務に責任を持つべき政府機関である土地森林局の存在をあたかも無用なものとして軽視し、オーナーシップを奪うこととなってしまったことが観察された。実際には、国の行政組織である土地森林局には、長年 UNFCCC の REDD+交渉でアフリカグループ、LDC グループといった途上国の交渉グループを代表し重要な役割を果たしてきたスタッフをはじめ、熱意、能力、知識のある多数のスタッフがいるにも拘わらず、その存在を無効にし、行政機関としての役割を奪われる一方、何か問題が起きた場合の法的責任のみが残り、意欲をくじかれるうえ、FCPF の参加国会合にも出席を阻まれ是正することは困難となっている。また、こうした世銀主導の組織は支援金がある間のみは存在するが、三権分立といった通常の国の民主的行政組織が負うべきチェック機能を免れ、国民の福祉と国の資源の持続的で公平な管理責任を持った役割を果たす期待はできず、世銀を通じて供与される有償無償の資金が、一過性の北の金融資本の利益の確保を優先して使用される可能性があり、リスクが大きく、正当性に疑問があると考えられた。

世銀はモザンビークにおいては可耕地の 6 割しか有効に耕作されていないと指摘するが、FAO らが指摘するように、肥沃な土地は住民によってすでに利用されており、疲弊した土地を土壌改良などにより改善して利用するのはコストがかかるため多くの投資事業は志向しない。こうした状況の中、いきすぎた G8 NAFSAN の要求に対して、EU 議会の要請により元国連の食糧権に関する特別報告官 de Schutter がアフリカの従来慣習権に基づく土地法の有効性を全面的に肯定した論理的に説明して歯止めをかける主張がなされた。また、パリ協定 5 条には、途上国が REDD+を適切に位置づけることに成功し、Land という文言を排除する交渉を勝ち取った。「ランドスケープ REDD+」から「本来の REDD+」を取り戻し、土地法に保障されている住民の土地への権利を完全に保護した上で、鉱物やエネルギーなどの豊富な資源からの収入を人口の 7－8 割を占める小農への支援に充てることができるよう、国際社会の理解と支援が求められていると結論づけた。