

## タンザニアの REDD-plus 政策参加に向けた課題 ——外部からの支援及び国内政治状況に着目して——

福嶋 崇

### 1. 背景

産業革命以降の工業などの発展に伴う温室効果ガス（GHG：Greenhouse Gas）<sup>1)</sup> 排出量の増加は、地球温暖化、海面上昇、異常気象の増加といった「気候変動（Climate Change）」問題を引き起こしてきた。この解決のため、1992年に「気候変動枠組み条約（UNFCCC）」、1997年に「京都議定書」が、それぞれ採択された。京都議定書は先進各国にGHG削減目標を課すもので、まずは2008-2012年の5年間の第一約束期間とし、先進国全体で1990年比約5.2%の削減目標が定められた。現在は2013-2020年の8年間の第二約束期間としてさらなる取り組みが進められている。

しかし、京都議定書の第二約束期間においては、主要先進国としては米国、ロシア、日本、カナダ、ニュージーランドなどが参加しておらず<sup>2)</sup>、また2017年度にはそれぞれ国別GHG排出量で世界第1位、第3位である中国、インド<sup>3)</sup>をはじめとする途上国がGHG削減義務を負っていない。こうしたことから、実効性を大きく低下させた京都議定書に替わる新しいGHG削減のための枠組み（いわゆる「ポスト京都」）として、2015年の第21回・気候変動枠組み条約・締約国会議（COP21）において、各国は「パリ協定」に合意した。

パリ協定は、2020年の開始に向けていよいよ制度設計ならびにそのための国際交渉も大詰めとなっているが、このパリ協定において、GHG削減政

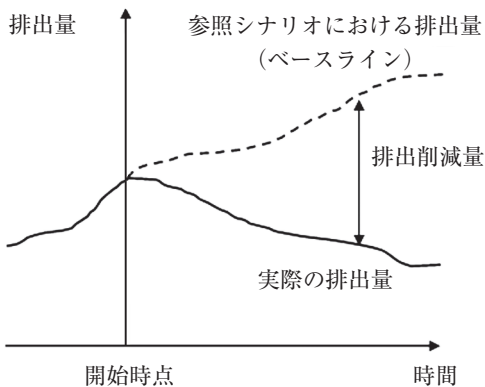
策として導入されることとなったのが、本稿の対象とする「REDD-Plus」政策である。

まず、REDD-plus 政策は「森林減少・森林劣化からの排出削減 (REDD : Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation)」として2005年のCOP11においてパプアニューギニア・コスタリカより提案された。当初は「Avoided Deforestation」と呼ばれていたが、この用語は国立公園の設立や保護区の設定などの意味で用いられることが多く、より包括的な用語としてREDDと呼ばれるようになった<sup>4)</sup>。

REDDは森林減少、森林劣化を防止することで排出されるはずだった二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)を削減する、という取り組みである(図1)。森林の減少・劣化に対し何ら施策を講じなかった場合の参照シナリオにおける排出量をベースライン<sup>5)</sup>とし、施策を講じたことによって減少する実際の排出量との差分を「排出削減量」として評価する仕組みである。

森林減少は京都議定書・第3条3項に規定があり、その定義は「森林である土地を、直接人為的に非森林の土地に転換すること」である。一方、森林

図1：REDDの仕組み



(出典) 筆者作成。

劣化については京都議定書には規定がない。「森林の生産物や生態系サービスを提供する能力を低下させる、森林の構造もしくは機能に悪影響を及ぼす変化」<sup>6)</sup>、「伐採または他の原因でのバイオマス除去による部分的なバイオマスの喪失」<sup>7)</sup>などと定義される。森林の質の低下を意味するものであるため何をもって森林

劣化とするかの判断が難しいとされる。

この REDD であるが、その後の議論において、「REDD-plus」としてその対象を森林減少、森林劣化のみならず、2007 年の COP13 で採択された「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に拡張することが検討されるようになった<sup>8)</sup>。2009 年の COP15 における成果として採択されたコペンハーゲン合意の時点から REDD-plus の用語が COP の決定文書においても登場している。2010 年の COP16 で採択されたカンクン合意では REDD-plus の対象活動を上記の 5 つとすることが決定され、近年は REDD-plus として議論されるようになってきている。以上を踏まえ、本稿では「REDD-plus」の用語を用いて以降の議論を進める。

REDD-plus は「土地利用、土地利用変化及び林業 (LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry)」に関する活動である。京都議定書の第一約束期間において、LULUCF 関連活動として GHG 削減政策として認められていたのは「吸収源クリーン開発メカニズム (CDM: Clean Development Mechanism)」政策であった。

CDM とは、京都議定書・第 12 条に規定があり、先進国が途上国で GHG 排出削減などの事業を実施し、その結果生じた削減量に応じて発行されるクレジットを参加者間で分け合う制度である。このうち、吸収源 CDM は CDM の現在 15 あるスコープの 1 つで、途上国における新規植林 (過去 50 年間森林でなかった土地への植林)、再植林 (1990 年及びプロジェクト開始時点において森林でなかった土地への植林) を対象とする。吸収源 CDM の運用ルールや手続きについては、主に 2003 年、2004 年に決定された。

吸収源 CDM は GHG 削減策として非永続性 (森林がいずれは消滅して CO<sub>2</sub> を排出すること) や不確実性 (森林の成長、CO<sub>2</sub> の吸収量を正確に予測できないこと)、長期性 (森林の成長には長期間を要すること) といった特徴をもつ<sup>9)</sup>。このことから、吸収源 CDM は他の CDM とは異なる独自のルールが設定され、例えばクレジットは期限付きのものとなり、通常より長いクレジット発生期間が設定された。

しかしながら、CDMの全登録事業数は7,813件ある一方で、吸収源CDMについては66件(0.84%)にとどまった(2019年11月1日現在)<sup>10)</sup>。吸収源CDM政策には、ルールが煩雑、採算性が低い、政府の支援体制が不十分、途上国側の優先順位の低さ、関係アクター間のネットワークの構築が不十分、といった問題点があることから、「現行ルールにおける推進の限界」という現状を露呈した<sup>11)</sup>。

REDD-plusはその対象活動を森林減少、森林劣化から森林保全、森林の持続的経営、森林の炭素ストックの強化に拡張することが決定されたが、REDD-plusは、同じLULUCF分野の活動として、京都議定書における吸収源CDMの対象を発展的に拡大したものととらえることが出来るため、その制度設計や推進にあたっては吸収源CDMの経験や教訓に学ぶべきとの指摘がよくなされている。

2010年の世界全体のGHG排出量49Gt-CO<sub>2</sub>のうち24%は森林減少由来のもものとされる<sup>12)</sup>。いずれも地球環境問題である気候変動・森林減少問題は、将来にわたって人類の生存を脅かす可能性の高い、一刻も早く対応すべき課題としてあらゆる手段、あらゆるアプローチを通じた解決が求められる。

一方、京都議定書は第一約束期間において先進各国に1990年比で約5.2%のGHG削減目標を課すものであったが、地球レベルのGHG濃度の安定化のためには2020年までに25-40%、2050年までに80%の排出削減が必要と指摘されている。

中長期レベルでGHG削減のオプションをますます拡大していくことが必要不可欠な中で、本稿で研究対象とするREDD-plusならびに吸収源CDMの両政策は気候変動・森林減少の両問題の解決に資する政策として期待されている。現在その詳細が詰められているREDD-plus政策(ならびに現行ルール(京都議定書)における推進の限界を露呈した吸収源CDM)の推進は2020年以降の気候変動、森林減少防止への取り組みにおいても不可欠であり、その方向性を探る研究が求められている。

## 2. 目的・方法

REDD-plus は、新規植林、再植林による吸収量増大を目指す吸収源 CDM とは異なり、森林減少、森林劣化を防止することで排出されるはずだった CO<sub>2</sub> を削減する、という取り組みである。アプローチの他にも吸収源 CDM と REDD-plus では様々な点において異なっている。その 1 つが事業規模である。吸収源 CDM では事業ベースとなるのに対し、REDD-plus ではナショナルベース、サブナショナルベースとなることが想定されている<sup>13), 14)</sup>。このため、事業者は吸収源 CDM では主に企業、NGO となるのに対し、REDD-plus では主に国家レベルのアクターになると考えられている。REDD-plus は(サブ) ナショナルベースのアプローチをとるため、事業ベースのアプローチをとる吸収源 CDM と比しても事業規模、資金規模ともに大規模になることが予想される<sup>15)</sup>。このため、先進国・途上国双方の期待が高く、COP などの国際交渉において交渉の優先順位も高い<sup>16)</sup>。

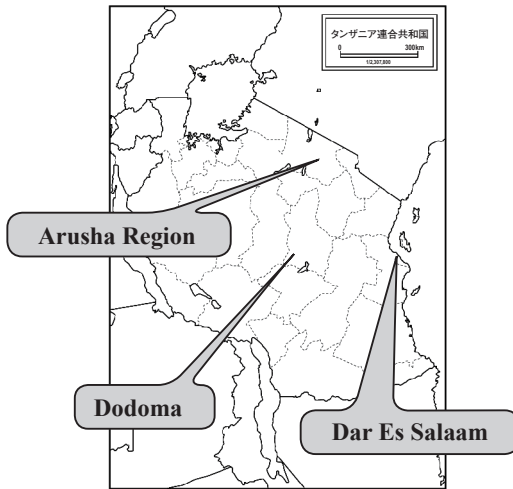
本稿はこの REDD-plus について、最貧国の 1 つであるタンザニアを事例とし、まずはタンザニアの REDD-plus に対する期待、動向、現状を把握する。同時に、関連する国内政治状況を整理し、タンザニアの準備段階における REDD-plus 参加に向けた体制整備ならびに今後実施段階へと移行していくにあたっての課題を明らかにする。その上で、REDD-plus ひいてはパリ協定といった国際気候政策に参加するにあたり、最貧国・アフリカ諸国が抱える課題について分析・考察することを目的とする。

研究方法は主に文献調査及びタンザニア現地調査による。タンザニアでの現地調査は 2010-2019 年(計 226 日間)にかけてダルエスサラーム、アルーシャ州にて断続的に実施した。調査の対象は主に政府関係者(中央、地方)、地域住民であった。政府関係者については政策実施のための体制整備状況、政策への期待、政策実施の上での課題など、地域住民については当該地における森林減少要因、植林慣行、木材利用状況、とりわけ REDD-plus 試験事業の対象地では事業のインパクト、生活への影響、参加状況など、に関しそ

れぞれ調査を行った。

アルーシャ州はタンザニア北部に位置し、キリマンジャロ山（標高5,895m）、メルー山（標高4,565m）の近隣ないし麓に位置し、タンザニア第3の都市であるアルーシャ市はもちろんのこと、官公庁が集中し事実上の首都であるダルエスサラーム、首都であるドドマなどへの水源地としてとりわけ重要な地域である。しかし、市街地の急速な発展や農地の粗放的な拡大などにより、水源涵養林を始め天然林の急速な減少が起こっており、森林減少のための対策が不可欠な地域である。

図2：調査対象地（ダルエスサラーム・アルーシャ州）の位置



(出典) 筆者作成。

### 3. タンザニアの森林減少

2015年現在、森林は世界の陸地面積の30.6%、3,999百万haを占め<sup>17)</sup>、生物多様性保全、地球環境保全（炭素固定を含む）、土砂災害防止・土壌保

全、水源涵養、快適環境形成、保健・レクリエーション、文化、物質生産（木材生産を含む）といった多面的機能を有する重要な資源である<sup>18)</sup>。

しかし一方で、人口増加や貧困を背景に、農地や居住地への転換、木材需要の増加にともなう過剰伐採、違法伐採、森林火災、焼畑、過放牧などのさまざまな要因が相互に関連しあった結果<sup>19)</sup>、森林は世界中で減少している（1990-2015年に世界全体で129百万ha減少。2010-2015年はこの減少は鈍化し、年間3.3百万haの減少となっている）。

とりわけ途上国では森林保全の取り組みに対する優先度が低い。この理由として、途上国の開発指向の強さ、森林保全インセンティブの低さ、ガバナンスの弱さ（人員・予算の不十分さ、キャパシティの低さ）などが指摘できる<sup>20)</sup>。加えて、途上国にとって木材の販売収益は政府の重要な財源となっていたり、また一部エリートにとっての汚職の温床となっていることが挙げられ、違法伐採では政府高官が首謀者になっているケースすらある<sup>21)</sup>。

表1：森林減少面積・上位10カ国における2010-2015年の森林変化

国名	2010-2015年の森林変化	
	面積変化 (千ha/年)	変化率 (%)
ブラジル	-984	-0.2
インドネシア	-684	-0.7
ミャンマー	-546	-0.2
ナイジェリア	-410	-5.0
タンザニア	-372	-0.8
パラグアイ	-325	-2.0
ジンバブエ	-312	-2.1
コンゴ民	-311	-0.2
アルゼンチン	-297	-1.1
ボリビア	-289	-0.5

(出典) Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Global Forest Resources Assessment 2015*. Rome: FAO, 2016, p.17 より筆者作成。

このような様々な要因が作用した結果、タンザニアは2010-2015年の森林減少面積が世界第5位となっている(表1)。タンザニア政府によると、森林減少の要因として特に指摘されるのは農地の拡大、コントロール不可能な森林火災、局所的な過放牧、違法な鉱業採掘・木炭生産などであった<sup>22)</sup>。タンザニアは人間開発指数(HDI)が0.538(189カ国中154位)<sup>23)</sup>の最貧国の1つであり、資金・人員の不足などから十分に森林減少対策が講じられていない。

## 4. REDD-plus に関する議論の進展

### 4.1 パリ協定 (Paris Agreement)

2015年11-12月に開催されたCOP21(フランス・パリ)で、京都議定書に代わるGHG削減のための新たな枠組みとして、各国は「パリ協定」に合意した。パリ協定は、①55か国以上の批准、②批准国のGHG排出量が世界の総排出量の55%以上、という要件を満たし、2016年11月4日に発効した。2019年11月現在で、世界の197カ国・地域が協定に参加しており、2019年9月批准のロシアを加えた187か国・地域が批准している。

2008-2012年を第一約束期間、2013-2020年を第二約束期間として実施されてきた京都議定書の経験・教訓を踏まえ、パリ協定は以下のような特徴を持つ<sup>24)</sup>。

- ・先進国・途上国を問わず全ての国に排出削減目標(NDC)の提出と対策の実行を義務付ける法的枠組みである。
- ・その削減目標の設定はトップダウンではなく各国がボトムアップの形で自主的に定める。
- ・各国は5年ごとに削減目標を見直し、実施状況を報告し、レビューを受ける(グローバル・ストックテイク)。
- ・長期目標として2度目標のみならず1.5度に抑える努力を追求する<sup>25)</sup>。
- ・途上国に対して柔軟性の適用はあるものの、全ての国に共通に適用され



る「1つのルール」の下で運用される。

先進国を対象とし、トップダウンの形で各国に排出削減目標を課した京都議定書に対し、パリ協定は、全ての国の参加を促すためボトムアップの形をとるものの、5年ごとの見直しによりその目標値を改善・向上させていくこと、中国やインドなども含めた主要経済国に同等の取り組みを求めていくため従来の先進国・途上国の二分論から脱却し「1つのルール」のもとで実施していくこと、といった方向性で制度の設計を進めてきた。2020年からの運用開始に向け、その制度設計もいよいよ最終局面を迎えている。

## 4.2 REDD-plus に関する交渉プロセスと要求事項

REDD-plus に関する国際的な議論の進展は、以下の表2に示す通りであり、その実施・運用に向けて着実に議論を進展させてきた。

表2：REDD-plus に関する主な交渉プロセス

年	REDD-plus に関する主な決定事項
2005 (COP11)	パプアニューギニア・コスタリカが REDD を共同提案。
2007 (COP13)	「バリ行動計画」にて次期枠組みにて REDD-plus を対象とすることに合意。
2009 (COP15)	「コペンハーゲン合意」にて REDD-plus を含む制度の創設に言及、方法論のガイダンスを決定。
2010 (COP16)	「カンクン合意」にて段階アプローチなどの REDD-plus の基本事項が決定。
2011 (COP17)	セーフガードに関する情報提供システム、森林参照レベルにかかる技術指針が決定。
2013 (COP19)	「ワルシャワ REDD-plus 枠組み」に合意、資金要件や技術指針などの7文書を採択。
2015 (COP21)	「パリ合意」採択。
2018 (COP24)	REDD-plus 支援の調整に関する議論を終了。 ※実施指針の詳細については継続議論。

(出典) 筆者作成。

REDD-plus はパリ協定の5条2項において、2020年以降の枠組みにおいて実施・支援を推奨するものとして明記された。また6条2項では「協力的アプローチ」について規定しており、例えば日本が進めている「二国間クレジット制度（JCM：Joint Crediting Mechanism）」<sup>26)</sup>もこの1つとして認められる公算が高い。REDD-plusはこのJCMの対象セクターの1つとして日本のGHG削減策として活用されることが期待されている。

REDD-plus 実施においてはモニタリング方法論や資金メカニズム、地域住民の共同のあり方など数多くの検討課題があり<sup>27)</sup>、様々な要件があるが、そのうち途上国が整備すべき事項・準備活動として求められている項目は主に以下のようなものがある。

- ・ 法制度などの整備
- ・ 関係省庁間／中央・地方間の協力体制の構築
- ・ 国家 REDD-plus 戦略の策定
- ・ 森林関連の各種データの（継続的な）収集、整備
- ・ 国家森林参照レベル（REL、RL）の策定
- ・ 国家森林モニタリングシステムの構築
- ・ セーフガード情報システムの構築
- ・ 利益分配システムの構築
- ・ MRV<sup>28)</sup> システムの構築

このように REDD-plus には様々な要件があるが、本稿では「セーフガード（Safeguard）」について説明する。

REDD-plus におけるセーフガードとは、「REDD-plus 活動による負の影響や気候変動緩和効果の損失を最小限に抑えるための予防措置」である<sup>29)</sup>。COP16で採択された「カンクン合意」において、REDD-plus 活動の実施において促進・支持すべき項目として表3に示す7項目が特定された。

例えば(c)や(d)に関連して、プロジェクトを実際に実施するにあたっては、近年ますます注目を集める先住民や地域コミュニティからの「自由意志による、事前の、十分な情報に基づく同意（FPIC：Free, Prior and Informed

表 3：「カンクン合意」で特定されたセーフガード 7 項目

(a)	国家森林プログラム及び関連する国際条約や合意を補完し、また一貫性を持つ活動
(b)	国の法令や主権を考慮に入れた、透明性がありかつ効果的な国家森林ガバナンス構造
(c)	関連する国際的な義務、国の状況や法律を踏まえた先住民や地域コミュニティのメンバーの知識、権利に対する尊重
(d)	関連する利害関係者、とりわけ先住民及び地域コミュニティの完全かつ効果的な参加
(e)	天然林及び生物多様性保全と一貫性を持つ活動
(f)	反転リスクに対処する活動
(g)	排出移転を減少させる活動

(出典)「カンクン合意」における決定文書を参照して筆者作成。

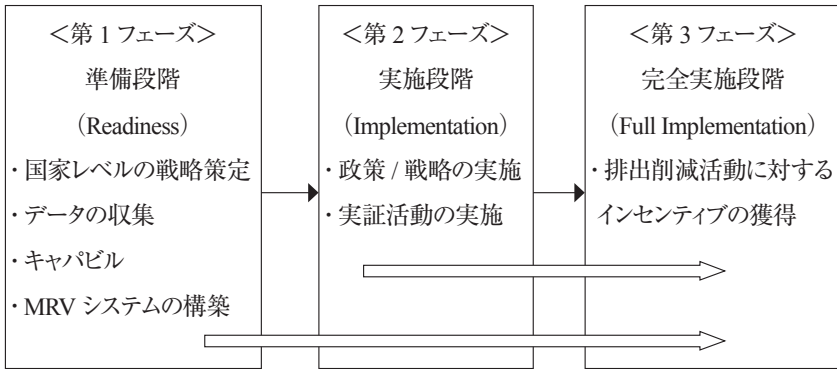
Consent)」を得る必要がある。

各国はセーフガードにどのように対処しているかについても報告する必要があり、「セーフガード情報提供システム (SIS)」を整備することが求められている。

社会的・生態的環境に応じて国・地域・事業毎に求められる対応も大きく異なることから、セーフガードにおいてはそれぞれの事業・活動において画一的ではない取り組みが必要となる。また、社会情勢や環境の変化に伴い、対応すべきニーズも変化していく点にも留意が必要とされる<sup>30)</sup>。

REDD-plus では 2010 年の COP16 での決定により、国毎の発展段階に応じた実施を目指し 3 段階からなるフェーズド・アプローチ (図 3) を採用することとなった。このフェーズド・アプローチに従い各国は制度の開始に向けて準備を進めており、徐々に実施段階へと進んでいるのが現状である。

図3：REDD-plusにおけるフェーズド・アプローチ



(出典) 筆者作成。

## 5. タンザニアの REDD-plus に向けた取り組みとサポート

### 5.1 タンザニアの期待と取り組み

タンザニア政府は、主に以下の2点により REDD-plus 政策に大きな期待を寄せていた<sup>31)</sup>。1点目は2010-15年における森林減少面積が世界第5位でありながら、減少防止のための有効な政策を導入・実施できていないことであり、2点目は京都議定書の第一約束期間においてCDMを始めとして気候変動政策によるインセンティブをほとんど得られなかったことである。CDM案件は特に中国・インド・ブラジルといった特定の国に集中した一方<sup>32)</sup>、タンザニアは3件のみであった。このため、タンザニア政府の REDD-plus に対する期待は高く、制度設計、実施においては京都議定書におけるCDMで見られたような地域的な不均衡が解消されることを強く求めていた。

しかしながら、4.2で指摘したように、REDD-plusには様々な要件が求められており、これらへの対応は多くの途上国にとって相応のガバナンス能力・資金力が必要であり、大きな負担となっているのが現状である。また、各要件の専門性、複雑性の高さについても京都議定書における吸収源 CDM

を含む吸収源分野と変わるものではない<sup>33)</sup>。この要件に対応できる途上国は一部に限られており、事業の地域的不均衡が REDD-plus においても繰り返されることが懸念される。

上記からも、途上国が REDD-plus に参加するためには様々な支援が必要となる。図3で示した「準備段階」において、タンザニアが REDD-plus の体制整備に関し得た主なサポートは、UN-REDD プログラム、ノルウェー、フィンランドによる二国間援助、であった。

UN-REDD プログラムとは、2008年にFAO、UNDP、UNEPによる運営によって開始された。プログラムは当初9カ国を対象として開始されたが、タンザニアはそのうちの1つに選定された。プログラムの目的は「各国の REDD プロセスのサポート」ならびに「関係アクターの参加の促進」であり、活動内容としては、モニタリングシステムの構築、国家 REDD 戦略策定のサポート、関係アクター間・関係セクター間の協働の促進などを中心とした「キャパシティ・ビルディングへの寄与」が掲げられている<sup>34)</sup>。

タンザニアにおける UN-REDD プログラムは主に天然資源観光省をカウンターパートとして2010年に開始され、1期(2年)の延長を経て2013年に終了した(支援額は428万ドル)。その目的は準備(Readiness)段階における国家 REDD-plus 戦略の準備及び実施のサポートであり、具体的には以下の活動が実施された<sup>35)</sup>。

1. 国家ガバナンス枠組み、REDD-plus に向けたキャパシティの強化
2. 国家モニタリング、MRV システムなど REDD-plus 要素のキャパシティの増強
3. 地方レベルにおける REDD-plus 及び森林生態系サービスのためのキャパシティの増強
4. REDD-plus 利害関係者に対する広範なサポート

二国間のサポートとしては主にノルウェー、フィンランドによるものがある<sup>36)</sup>。ノルウェーは「ノルウェー・タンザニア・イニシアティブ」(2009-2014年にかけて総額約25百万ドルの支援)を通じ、国家 REDD-plus 戦略

の開発、森林モニタリングや REDD 財政メカニズムの構築などのサポート、キャパシティ・ビルディングを行った。フィンランドは FAO と協働で「国家森林資源モニタリング及びアセスメントプログラム (NAFORMA)」(2009-2014 年にかけて約 6 百万ドルの支援) を実施し、地域レベルの森林に関する社会・生物学的データの収集をサポートし、そのデータは国家 REDD-plus 戦略や国の MRV システム構築にも活用された。

## 5.2 プログラムの成果と課題

これらのプログラムを通じ、REDD-plus に関する国家戦略の策定、関係アクターの特定、実施体制、ベースラインなどを含むデータ、関連法案の整備、などが行われており、タンザニア政府関係者の間でも REDD-plus に関する理解が共有されてきている。これらの活動の結果、National REDD Task Force が設置されるなどし、一定の成果をあげてきた。

また、タンザニアは 1990 年代より参加型森林管理 (PFM: Participatory Forest Management) を他のアフリカ諸国に先駆けて国レベルで導入・展開してきた。同システムが REDD-plus に適合的であるとしてこれを REDD-plus に適用しようと検討し、上記のサポートを得ながら複数の PFM 事業対象地においてパイロット事業を展開している<sup>37)</sup>。

一方で、天然資源観光省や副大統領府・環境局などのタンザニア政府関係者、UN-REDD プログラムやノルウェー・タンザニア・イニシアティブなどの支援機関側の関係者などへの聞き取り調査や文献調査の結果からは、タンザニアの準備段階における体制整備について様々な課題が明らかになった。

カウンターパートとなる天然資源観光省はそもそも人材面、財政面など様々な面での能力が低く経験も不足しており<sup>38)</sup>、中央政府からの権限移譲も十分に進んでいない(だからこそタンザニアは国内で森林を保全する能力が低く、世界ワースト 5 位の規模で森林減少が進んでいると言える)。こうした前提の上で行われた支援プログラムではあるが、プログラムに対する専

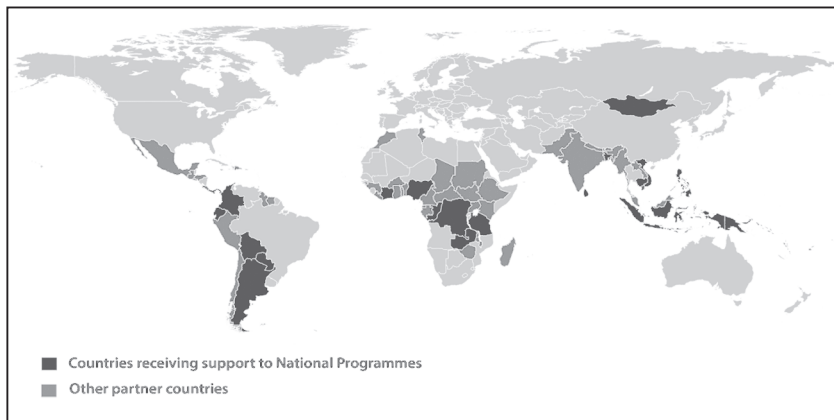
専門的な人員やチームが組織されることはなく、中央政府はもちろん天然資源省からのコミットメントが乏しく、持続性に欠けていたこと、ドナーとのコミュニケーション自体も十分なものではなく、キャパシティ・ビルディングも十分には果たせなかったこと、各団体が様々な支援を講じているもののドナー間での連携は不十分であり、相互に対話・連携する場をタンザニア側も十分に設定することはなかったこと、パイロットプログラムの実施を通じ事業の対象地であるいくつかのコミュニティに対する支援は行われたものの、やはりこれらのコミュニティとの対話は限定的であり地方レベルの周知やキャパシティの増加までは至らなかったこと、といった様々な課題が指摘された。

以上から、もちろんスタートの時点で REDD-plus 参加に足るレベルの森林関連データは他国に比べても乏しい、天然資源観光省の活動をサポートする中央政府の政策や手段の実施・運用はそもそも十分ではない、といった状況下ではあったものの、タンザニアの政府関係者、支援関係者からは、多くの面において行われた活動、投入された資金に対し（その資金も個々の活動や関係アクターに対して十分にいきわたっているとは言えず）、プログラムの成果は極めて限定的であり、当初のペースからは遅れ、不十分なものに終わった、中長期的な戦略を構築するには至らず、当然その後の活動のスケールアップは望める状況にはない、との評価が得られた。

タンザニアは 2008 年の UN-REDD プログラム開始当初における対象 9 カ国の 1 つであったことから他国に先駆けて REDD-plus の体制整備を行うチャンスを持っていたものの、2019 年現在の UN-REDD プログラムの対象国は 65 カ国（うちアフリカ 28、アジア太平洋 20、中南米 17）となっており（図 4）、上記の不十分な成果と相まってその優位性はますます失われている。

さらに、タンザニアはその準備段階においてノルウェーやフィンランドからの相応の資金と共に支援を得て、MRV システムの構築やデータの整備などは一定のレベルで進めることは出来たものの、準備段階から今後の実施段階、完全実施段階へのさらなる移行にあたっては有望なドナーを見付けられ

図4：2019年現在のUN-REDDプログラムのパートナー国



(出典) UN-REDD Programme, “Partner Countries,” UNFCCC, November 2019.  
<https://www.un-redd.org/> (November 1, 2019).

ていないというのが現状である。タンザニアからは、二国間サポートでの最大のドナーであったノルウェーへの期待は高いものの、ノルウェーはブラジルに最大10億ドル、インドネシアに最大10億ドルの支援を表明しており、二国間援助の額も対タンザニアを大きく上回るものとなっている。さらにコンゴ民主主義共和国などの国に対しても REDD-plus の体制整備のサポートをしており、ノルウェーが今後ドナーとしてタンザニアで実際に REDD-plus 事業を実施するかどうかは不透明な状況である。

## 6. タンザニアの近年の国内政治状況

一方で国内の政治状況に目を向けると、タンザニアでは2015年に大統領選挙が行われ、ジョン・ポンベ・ジョセフ・マグフリ氏が第5代大統領に就任した。



表 4：タンザニアの歴代大統領及びその任期

	大統領名	任期
1	Julius Nyerere	1961.4-1985.11
2	Ali Hassan Mwinyi	1985.11-1995.11
3	Benjamin Mkapa	1995.11-2005.12
4	Jakaya Kikwete	2005.12-2015.11
5	John Pombe Joseph Magufuli	2015.11-

(出典) 筆者作成。

大統領に就任したマグフリ氏は「緊縮財政」、「汚職撲滅」といった政治・経済課題に取り組み、その一環として汚職官僚の追放、官僚の定年の厳格化、海外出張の制限などを推し進めた。このことはタンザニアの政治・経済状況を好転させ得る政策として評価できる面もある一方で、国際気候政策に対する取り組みの面では、官僚や政治家らにとって本来必要となる海外出張までもが制限されることとなり、最新の国際交渉状況の変化に関する情報収集や海外のドナーを含む関係者とのパートナーシップの構築・強化や新規開拓を困難にさせた面もある。

また、彼の特徴的な政策の1つは首都機能の移転である。1973年にタンザニアの首都はドドマと制定されたものの、大統領官邸、政府官公庁、中央銀行、国際空港、企業などの海外支社などはいずれもダルエスサラームに置かれ、永らくダルエスサラームが実質的な首都機能を有していた(図2参照)。1996年に立法府のみドドマへと移転したものの、人口面でもダルエスサラームは436.5万人(国内1位)、ドドマは41.1万人(国内4位)と都市の規模としても大きな差があった。マグフリ氏は2020年までに行政府を完全に移行することとし、最後に自身の大統領官邸を移すことでドドマへの移転を完了させることとした。こうした中、移転に伴い省庁の再編もあわせて実施したために各省庁での業務には多大な混乱が生じることとなった。また、官僚の中にはドドマへの移転を嫌い離職・転職した者もあり、一部の省

庁では人員不足も発生した。

このように、ただでさえガバナンス能力の低いタンザニア政府は、大統領の推し進める移転・再編に伴う混乱の中で REDD-plus はもちろんパリ協定にも十分に取組むことが出来ない国内状況にあり、海外出張禁止に伴う情報収集の遅れなどと相まって、REDD-plus・パリ協定の準備段階における体制整備やキャパシティの増強といった準備が十分に出来ず、その取り組みは国際的にも大きく遅れることとなった。

## 7. 結論・考察

世界ワースト5位の規模で森林減少が進んでいるタンザニアは、その分の改善の余地があるという意味で REDD-plus のポテンシャルも大きく、また京都議定書での経験から REDD-plus に対しても高い期待を持っていた。

しかしながら、REDD-plus 実施には様々な要件が課せられており、これらへの対応はホスト国（途上国）にとって多大なガバナンス能力、資金力を必要とするものとなっている。他国や国連などからのサポートを得ることなしには到底体制整備を進めることができず、また支援を得ながらも十分な成果を挙げることが出来なかったタンザニアにとっては REDD-plus への参加（参加することによって排出権などの形で経済的利益を獲得し、同時に森林の減少・劣化防止を推し進めること）がますます困難になっているというのが現状である。そもそもこれらの能力が不足しているからこそ森林が減少している面もあり、現状の REDD-plus は最貧国にとって参加が困難である政策であると評価せざるを得ない。このことは京都議定書における CDM で生じた事業の一部の国への集中といった地域的不均衡が、パリ協定のもとでの REDD-plus においても継続ないし場合によってはさらに拡大されうることを意味し、世界はこの問題にも十分に対処できていないことが指摘できる。

最貧国であるからこそ森林減少・劣化が進むという面もあることを踏まえ、これらの国々も適切に参加できるような政策とすべく、地域的不均衡の

是正を十分に念頭において今後の制度設計のあり方を考えていく必要がある。

そもそも十分な体制が整っていないタンザニアのような国で UN-REDD プログラムやノルウェー・タンザニア・イニシアティブのように2年ないし4年という実施期間では成果をあげる時間が不足しているとの指摘もあり、タンザニアのような国が今後も体制整備を進め、また実施段階へと移行していくためのさらなる支援が必要である。その意味では現状の国際的な支援体制は必ずしも十分とは言えないのが現状である。また、適切なドナー国を見つけることが困難なこれらの国にマッチングの機会を提供していく必要もあろう。

大統領交代に伴う混乱の中でタンザニアの国際気候政策への体制整備は国際的にも大きく遅れることとなった。マグフリ氏がその後独裁色をやや強めつつある点については国内外からの批判もあり、留意が必要であるものの、永らくタンザニアにはびこっていた汚職の撲滅や緊縮財政を通じた無駄の削減、といった政策自体はむしろ好意的にとらえるべきものでもある。首都機能の移転に伴う省庁の再編などは、これまで不十分だったガバナンス能力を向上させるチャンスともなりえる。

一方で、こうした国内政治状況は気候変動を始めとする様々な国際政策への参加を困難にする面もある点には留意が必要である。とりわけそもそも人員・資金などの面でキャパシティが不足している最貧国にとっては、この課題はさらに大きなものとなりうる。こうした状況について政策側が配慮することは困難であろうが、途上国や最貧国においてはいくらかでも起こりうる事態であることも十分に認識する必要はあろう。

## 註

- 1) 従来、京都議定書で削減対象となっていた GHG は二酸化炭素 (CO<sub>2</sub>)、メタン (CH<sub>4</sub>)、一酸化二窒素 (N<sub>2</sub>O)、ハイドロフルオロカーボン (HFCs)、パーフルオロカーボン (PFCs)、6 フッ化硫黄 (SF<sub>6</sub>) の6種類であったが、2013年以

降は3フッ化チソン (NF<sub>3</sub>) が新たに加えられ、7種類となっている。

- 2) 米国は2001年の宣言より第一約束期間から不参加。一方、ロシア、日本、カナダ、ニュージーランドは先進各国のみにGHG削減目標を課す京都議定書の実効性に対する不満などを理由として、第二約束期間から不参加。
- 3) International Energy Agency (IEA), *Key World Energy Statistics 2019*. Paris: IEA, 2019, pp.60-69.
- 4) Margaret Skutsch, Neil Bird, Eveline Trines, Michael Dutsche, Peter Frumhoff, Ben H.J. De Jong, Patric Van Laake, Omar Masera, Daniel Murdiyarto, “Clearing the Way for Reducing Emissions from Tropical Deforestation,” *Environmental Science and Policy*, Vol.10, Vol.4 (June 2007), p.323.
- 5) プロジェクト活動がないと仮定した場合に起こりうるプロジェクト境界内の炭素蓄積変化を表したものをベースラインシナリオという。  
なお、REDD-plusやCDMの専門用語については、特に断りがない限り「Glossary of CDM terms (Version 10)」を参照した。  
United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Glossary of CDM terms (Version 10)*. Bonn: UNFCCC, 2019.
- 6) REDD 研究開発センター『REDD-plus COOKBOOK』森林総合研究所、2012年、32ページ。
- 7) Markku Kanninen, Daniel Murdiyarto, Frances Seymour, Arild Angelsen, Sven Wunder, Laura German, *Do Trees Grow on Money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD*. Jakarta: The Center for International Forestry Research (CIFOR), 2007, p.10.
- 8) 近年積極的に森林保全や植林を進めている国ほどREDDからの利益を十分に得ることが出来ないというジレンマがあり、plusの部分が加えられたという経緯がある。松本光朗「REDD+の科学的背景と国際議論」『森林科学』第60号(2010年10月)、3ページ。
- 9) 福嶋崇「吸収源CDMの事業形態による特徴と今後の課題」『林業経済』第694号(2006年8月)、3ページ。
- 10) United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), “CDM Registry,” UNFCCC, November 2019. <http://cdm.unfccc.int/> (November 1, 2019).
- 11) 福嶋(2006)、前掲論文、3ページ、福嶋崇「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』第18巻1号(2009年6月)、100-106ページ、及び、Takashi Fukushima, “The Recommendation for REDD Based on The Restrictions of A/R CDM Under the Present Rules,” *Journal of Forest Planning*, Vol.16, No.1 (September 2010), pp.11-13.
- 12) Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *IPCC Fifth Assessment Report: Climate Change 2014*. Geneva: IPCC, 2014, pp.46-47.

- 13) REDD-plus をナショナルベースで実施するには各国の実施能力・面積規模などに差があることから、まずは移行措置としてサブナショナルレベルから始めるといった位置づけがなされている。REDD 研究開発センター、前掲書、15-16 ページ。
- 14) Arild Angelsen, Charlotte Streck, Leo Peskett, Jessica Brown, Cecilia Luttrell, “What is the right scale for REDD?,” Arild Angelsen (ed.), *Moving Ahead with REDD -Issues, Options and Implications*. Jakarta: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2008, pp. 32-39.
- 15) Tom Clements, “Reduced Expectations: The Political and Institutional Challenges of REDD+,” *Oryx*, Vol.44, No.3 (July 2010), p.309.
- 16) 福嶋崇「吸収源 CDM 政策の形成過程－レジームとしての特性に着目して」『日本森林学会誌』第 95 巻 3 号（2013 年 6 月）、154 ページ。
- 17) Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Global Forest Resources Assessment 2015*. Rome: FAO, 2016, p.3.
- 18) 日本学術会議（農業・森林の多面的機能に関する特別委員会）『地球環境・人間生活に関わる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）』日本学術会議、2001 年、64-66 ページ。
- 19) Kanninen *et al.*, *op. cit.*, pp.5-28.
- 20) Henry Scheyvens, Kimihiko Hyakumura, Yoshiki Seki, *Decentralisation and state-sponsored community forestry in Asia*. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies (IGES), 2007, pp.2-32.
- 21) FoE Japan『環境政策提言「世界の森林環境保全のため国内各層での“フェアウッド”利用推進」最終報告書（平成 16 年度・環境省民間活動支援室請負事業）』、環境省総合環境政策局環境経済課民間活動支援室、2005 年、10-21 ページ。
- 22) Neil D. Burgess, Bruno Bahane, Tim Clairs, Finn Danielsen, Søren Dalsgaard, Mikkel Funder, Niklas Hagelberg, Paul Harrison, Christognus Haule, Kekilia Kabalimu, Felician Kilahama, Edward Kilawe, Simon L. Lewis, Jon C. Lovett, Gertrude Lyatuu, Andrew R. Marshall, Charles Meshack, Lera Miles, Simon A.H. Milledge, Pantaleo K.T. Munishi, Evarist Nashanda, Deo Shirima, Ruth D. Swetnam, Simon Willcock, Andrew Williams, Eliakim Zahabu, “Getting Ready for REDD+ in Tanzania: A Case Study of Progress and Challenges,” *Oryx*, Vol.44, No.3 (July 2010), pp.341、及び、Tom Blomley, Sail Iddi, *Participatory Forest Management in Tanzania: 1993-2009 — Lessons Learned and Experiences to Date*. Dar es Salaam: Forestry and Beekeeping Division, Ministry of Natural Resources and Tourism of United Republic of Tanzania, 2009, p.9-10.
- 23) United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Indices and*

*Indicators: 2018 Statistical Update*. New York: UNDP, 2018, p.24.

- 24) 鄭方婷「パリ協定一気候変動交渉の転換点一」『アジア研・ワールドトレンド』第246巻(2016年3月)、4-6ページ、ほか。
- 25) 近年のGHG排出量増加に伴う気候変動(地球温暖化)の進行は不可避であることを前提とし、世界は「産業革命以降の温度上昇幅を2度以内にする」との目標に合意し、京都議定書を採択するなどしてGHG排出削減に取り組んできた。しかし気候変動にとりわけ脆弱であり、海面上昇に伴う国土の消失の危機に大きくさらされる小島嶼国などはこの2度目標に反対し、1.5度以内を強く主張してきた。2018年10月には気候変動に関する政府間パネル(IPCC)が『1.5度特別報告書』を公表し、COPの場でもこの特別報告書をどう取り扱うかが議論になるなど、世界は従来の2度目標を改め1.5度目標を追求する姿勢を示すようになってきている。

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Global Warming of 1.5°C an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geneva: IPCC, 2018.

- 26) JCMとは日本の推進している政策で、以下を基本的概念とするものである。
- ・優れた低炭素技術・製品・システム・サービス・インフラの普及や緩和活動の実施を加速し、途上国の持続可能な開発に貢献。
  - ・GHG排出削減・吸収への日本の貢献を定量的に評価するとともに、日本の削減目標の達成に活用。
  - ・地球規模でのGHG排出削減・吸収行動を促進することにより、国連気候変動枠組条約の究極的な目的の達成に貢献。

2019年11月現在、日本は17カ国と協定を結んでいる。

The Joint Crediting Mechanism (JCM), “About The Mechanism,” JCM, November 2019. <https://www.jcm.go.jp/> (November 1, 2019).

- 27) Kanninen *et al.*, *op. cit.*, pp.45-52、渡辺達也「REDDのこれまでの議論と最近の動向」『海外の森林と林業』第75号(2009年6月)、4-6ページ、及び、福岡崇「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」『海外の森林と林業』第80号(2011年1月)、10ページ。
- 28) 測定(Measurement)、報告(Reporting)、検証(Verification)を意味するもので、COP13における「パリ行動計画」にその概念が盛り込まれ、COP16における「カンクン合意」にて正式に具体化された。
- 各国が適切な形で自身のGHG排出削減量を測定し、報告、検証していくためにはある程度厳格なMRV方法論を構築していく必要があるが、一方であまりに厳格化しすぎるとタンザニアのような最貧国を始めとする多くの途上国は

対応が困難となり、経済的インセンティブ（クレジット）の創出、ひいては GHG 削減・気候変動防止への貢献度が低下することにもなるため、制度設計は慎重に行う必要がある。

国際航業株式会社『転換期を迎える環境ビジネス 概説 REDD+』アスキー・メディアワークス、2013 年、102・176-177 ページ。

- 29) 林野庁『REDD+ のためのセーフガード・ガイドブック』林野庁、2016 年、1 ページ。
- 30) 同上。
- 31) 福嶋崇「REDD-plus 政策における地域性の重要性—タンザニアを事例として」『亜細亜大学・国際関係紀要』第 23 巻 1・2 合併号（2014 年 3 月）、131-132 ページ。
- 32) こうした状況から、CDM は“China Development Mechanism”などとも揶揄されている。明日香壽川「クリーン開発メカニズムの現状と課題」『環境・持続社会』研究センター（JACES）（編）『カーボン・マーケットと CDM — どうとらえ、どう使いこなす?』築地書館、2009 年、29 ページ。
- 33) Michael Grubb, Christiaan Vrolijk, Duncan Brack, *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*. London: Royal Institute of International Affairs, 1999, p.73、及び、Farhana Yamin, “Climate change negotiations: an analysis of the Kyoto Protocol,” *International Journal of Environment and Pollution*, Vol.10, No.3-4 (October 1998), p.437.
- 34) UN-REDD Programme, *The UN-REDD Programmes Strategy 2011-2015*. Geneva: UN-REDD Programme, 2010, p.1.
- 35) Nelson Gapare, Christopher William, Final Evaluation of The UN-REDD Tanzania National Programme Final Report. Geneva: UN-REDD Programme, 2013.
- 36) Royal Norwegian Embassy, *Norway-Tanzania Partners in Development*. Dar es Salaam: Royal Norwegian Embassy, 2011、及び、Ministry of Natural Resources and Tourism, *National Forest Resources Monitoring and Assessment (NAFORMA) of Tanzania Mainland Main Results*. Dar es Salaam: The United Republic of Tanzania, 2015.
- 37) Blomley *et al.*, *op. cit.*, p.8, 39、及び、Vice President Office, *National Strategy for Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+)*. Dar es Salaam: United Republic of Tanzania, 2013, pp.9-11.
- 38) Burgess *et al.*, *op. cit.*, p.345.



## 参考文献リスト

### 【図書・論文】

- 明日香壽川「クリーン開発メカニズムの現状と課題」「環境・持続社会」研究センター（JACSES）（編）『カーボン・マーケットとCDM—どうとらえ、どう使いこなす?』築地書館、2009年、15-43ページ。
- FoE Japan『環境政策提言「世界の森林環境保全のため国内各層での“フェアウッド”利用推進」最終報告書（平成16年度・環境省民間活動支援室請負事業）』、環境省総合環境政策局環境経済課民間活動支援室、2005年。
- 国際航業株式会社『転換期を迎える環境ビジネス 概説 REDD+』アスキー・メディアワークス、2013年。
- 鄭方婷「パリ協定—気候変動交渉の転換点—」『アジア研・ワールドトレンド』第246巻（2016年3月）、4-7ページ。
- 日本学術会議（農業・森林の多面的機能に関する特別委員会）『地球環境・人間生活に関わる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）』日本学術会議、2001年。
- 福嶋崇「吸収源 CDM の事業形態による特徴と今後の課題」『林業経済』第694号（2006年8月）、1-15ページ。
- 福嶋崇「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』第18巻1号（2009年6月）、97-111ページ。
- 福嶋崇「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」『海外の森林と林業』第80号（2011年1月）、7-11ページ。
- 福嶋崇「吸収源 CDM 政策の形成過程—レジームとしての特性に着目して」『日本森林学会誌』第95巻3号（2013年6月）、147-155ページ。
- 福嶋崇「REDD-plus 政策における地域性の重要性—タンザニアを事例として」『亜細亜大学・国際関係紀要』第23巻1・2合併号（2014年3月）、121-153ページ。
- 松本光朗「REDD+の科学的背景と国際議論」『森林科学』第60号（2010年10月）、2-5ページ。
- 林野庁『REDD+のためのセーフガード・ガイドブック』林野庁、2016年。
- REDD 研究開発センター『REDD-plus COOKBOOK』森林総合研究所、2012年。
- 渡辺達也「REDDのこれまでの議論と最近の動向」『海外の森林と林業』第75号（2009年6月）、2-7ページ。
- Arild Angelsen, Charlotte Streck, Leo Peskett, Jessica Brown, Cecilia Luttrell, “What is the right scale for REDD?,” Arild Angelsen (ed.), *Moving Ahead with REDD -Issues, Options and Implications*. Jakarta: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2008, pp.31-40.
- Tom Blomley, Sail Iddi, *Participatory Forest Management in Tanzania: 1993-2009* —



- Lessons Learned and Experiences to Date*. Dar es Salaam: Forestry and Beekeeping Division, Ministry of Natural Resources and Tourism of United Republic of Tanzania, 2009.
- Neil D. Burgess, Bruno Bahane, Tim Clairs, Finn Danielsen, S&oslash;ren Dalsgaard, Mikkel Funder, Niklas Hagelberg, Paul Harrison, Christognus Haule, Kekilia Kabalimu, Felician Kilahama, Edward Kilawe, Simon L. Lewis, Jon C. Lovett, Gertrude Lyatuu, Andrew R. Marshall, Charles Meshack, Lera Miles, Simon A.H. Milledge, Pantaleo K.T. Munishi, Evarist Nashanda, Deo Shirima, Ruth D. Swetnam, Simon Willcock, Andrew Williams, Eliakim Zahabu, “Getting Ready for REDD+ in Tanzania: A Case Study of Progress and Challenges,” *Oryx*, Vol.44, No.3 (July 2010), pp.339-351.
- Tom Clements, “Reduced Expectations: The Political and Institutional Challenges of REDD+,” *Oryx*, Vol.44, No.3 (July 2010), pp.309-310.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Global Forest Resources Assessment 2015*. Rome: FAO, 2016.
- Takashi Fukushima, “The Recommendation for REDD Based on The Restrictions of A/R CDM Under the Present Rules,” *Journal of Forest Planning*, Vol.16, No.1 (September 2010), pp.9-16.
- Nelson Gapare, Christopher William, Final Evaluation of The UN-REDD Tanzania National Programme Final Report. Geneva: UN-REDD Programme, 2013.
- Michael Grubb, ChristiaanVrolijk, Duncan Brack, *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*. London: Royal Institute of International Affairs, 1999.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *IPCC Fifth Assessment Report: Climate Change 2014*. Geneva: IPCC, 2014.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Global Warming of 1.5°C an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geneva: IPCC, 2018.
- International Energy Agency (IEA), *Key World Energy Statistics 2019*. Paris: IEA, 2019.
- Markku Kanninen, Daniel Murdiyarso, Frances Seymour, Arild Angelsen, Sven Wunder, Laura German, *Do Trees Grow on Money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD*. Jakarta: The Center for International Forestry Research (CIFOR), 2007.
- Ministry of Natural Resources and Tourism, *National Forest Resources Monitoring and Assessment (NAFORMA) of Tanzania Mainland Main Results*. Dar es Salaam: The United Republic of Tanzania, 2015.
- Royal Norwegian Embassy, *Norway-Tanzania Partners in Development*. Dar es Salaam:

Royal Norwegian Embassy, 2011.

Henry Scheyvens, Kimihiko Hyakumura, Yoshiki Seki, *Decentralisation and state-sponsored community forestry in Asia*. Hayama: Institute for Global Environmental Strategies (IGES), 2007.

Margaret Skutsch, Neil Bird, Eveline Trines, Michael Dutsche, Peter Frumhoff, Ben H.J. De Jong, Patric Van Laake, Omar Masera, Daniel Murdiyarso, "Clearing the Way for Reducing Emissions from Tropical Deforestation," *Environmental Science and Policy*, Vol.10, Vol.4 (June 2007), pp.322-334.

United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update*. New York: UNDP, 2018.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Glossary of CDM terms (Version 10)*. Bonn: UNFCCC, 2019.

UN-REDD Programme, *The UN-REDD Programmes Strategy 2011-2015*. Geneva: UN-REDD Programme, 2010.

Vice President Office, *National Strategy for Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+)*. Dar es Salaam: United Republic of Tanzania, 2013.

Farhana Yamin, "Climate change negotiations: an analysis of the Kyoto Protocol," *International Journal of Environment and Pollution*, Vol.10, No.3-4 (October 1998), pp.428-453.

### 【インターネット資料】

The Joint Crediting Mechanism (JCM), "About The Mechanism," JCM, November 2019. <https://www.jcm.go.jp/> (November 1, 2019).

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), "CDM Registry," UNFCCC, November 2019. <http://cdm.unfccc.int/> (November 1, 2019).

UN-REDD Programme, "Partner Countries," UNFCCC, November 2019. <https://www.un-redd.org/> (November 1, 2019).

### 謝辞

本研究で実施した各調査について、2010-2011年の調査は「科学技術研究費・補助金（日本学術振興会・特別研究員奨励費）」（研究課題名「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」）により、2012年の調査は「亜細亜大学・短期海外主張」（研究課題名「REDD 政策の制度設計における課題－タンザニアを事例として」）により、2013-2015年の調査は「科学技術研究費・補助金（若手研究 B）」（研究課題名「タンザニアの PFM システムの REDD 適用における可能性と課題」）により、2017-2019年の調査は「科学技術研究費・補助金（若手

研究 B)」（研究課題名「REDD+におけるセーフガード要件の制度設計の方向性—タンザニアを事例として」）により、それぞれ可能となった。とりわけ、フィールドでの調査協力者である Herry Sanare 氏、John Abraham 氏、Semu Sikawa 氏の協力により調査、研究が可能となった。ここに記して謝意を表したい。

## The Issues to Participate in REDD-plus Policy for Tanzania: Focusing on the Foreign Support and the Domestic Political Situation

Takashi FUKUSHIMA

REDD-plus policy (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, and Enhancing Forest Carbon Stocks in developing countries) is one of the climate policies to reduce Greenhouse Gas emission by avoiding deforestation and forest degradation. REDD-plus is now in the institutional building stage and will be included in the Paris Agreement (starting from 2020). As the project and fund scale will be large (on (sub-)national level), both developed and developing countries have high expectations for REDD-plus.

The purpose of this paper is to show the issues facing Tanzania to participate in REDD-plus in the Readiness Phase and the future Implementation Phase. This paper also analyses and considers the issues for Least Developed Countries and African countries including Tanzania to take part in REDD-plus and eventually the international climate policy.

Tanzania has high expectation for REDD-plus, because it is a country that has suffered from high deforestation (worst fifth in the world) and has only three CDM projects in the Kyoto Protocol. In the Readiness Phase, Tanzania got some foreign assistance: the UN-REDD Programme and bilateral aid from Norway and Finland. They were to support the development of the national REDD-plus strategy, institutional building for a natural monitoring system and MRV system, and so on. These supports could achieve some progress, but research results (the interviews

with stakeholders) show that the outcome was limited and insufficient as follows:

- The Tanzanian Government didn't organize a special team for the programme.
- The commitment of the Tanzanian Government was poor and not sustainable.
- The communication between the Tanzanian Government and programme officer was insufficient.
- The capacity building for local communities was limited.

In addition, Tanzania had no other foreign support for the future Implementation Phase.

On the other hand, the new Tanzanian president, Dr. Magufuli (since 2015) tried to curb government spending and corruption. He also ordered the relocation of the ministry's office and the presidential office from Dar Es Salaam (economical capital) to Dodoma (political capital) accompanied with the reorganization of government ministries by 2020. In this situation, Dr. Magufuli restricted government officers' travel abroad and this made it harder for them to collect the latest information about international negotiations and to create and strengthen the partnership for capacity building and more.

In conclusion, insufficient foreign support and disruption of domestic political situation in the Readiness Phase made it harder for Tanzania to participate in and to get benefit from REDD-plus. The various requirements of REDD-plus are inherently beyond the capacity of Tanzania and also Least Developed Countries or African countries, so REDD-plus policy should address the issues of regional imbalance.

