

気候変動緩和枠組みに動員される先住民

近藤 宏

はじめに

「環境問題」を念頭にウルリッヒ・ベックは1980年ごろからの世界を「世界リスク社会」と形容した。それは「空間的にも時間的にも社会的にも境界が定まらない、文明によって作り出された危険」を根本的な原理とする社会である。そこでは、「因果関係に基づき、責任をとるという既存の規則が機能しなくなる」。むしろリスクを管理しようとそこで責任の規則をもちこむと、かえって匿名化した危険が増大する [ベック 2010]。

これは気候変動の現状をも見通すような見解ではないか。京都議定書は「差異のある共通の責任」というスローガンのもとに構想された。そこでは、先進国と途上国の差異が責任の枠組みとして重要な役割を果たしている。だが、先進国と途上国の枠組みで責任主体を名指そうとするあまり危険が増大している、といえないだろうか。

そうした状況のなかで、途上国に二酸化炭素排出削減対策を持ち込む枠組みも構想されている。それはまた、先住民共同体もその対象として視野に入れるものである。現代的な危険を共有し、その対策を担う立場に置かれるという意味で、先住民はわれわれと同時代に位置づけられるようになっていく。本稿では、筆者が調査を行ってきたパナマ東部先住民エンベラとその動向の接点を見ることを通して、この新しい事態を作り出す「REDD + (レッド・プラス)」という制度を検討する。先住民共同体との接点に目を向けることで、この制度が先住民の生活様式を大きく変える可能性を備えたものであり、明確な解答が見通せない問いのなかに先住民共同体を位置づけるものであることを確認することが本稿の目的である。

1. REDD+ という緩和対策

2005年に開催された気候変動枠組条約締結国会議 COP11 では、先進国ではなく途上国において実践されるべき温室効果ガス排出の削減の枠組みが提案された。これは途上国の森林減少・劣化を温室効果ガス排出のひとつの原因とみなし、緩和対策をそこに導入しようとするものである。その背景には、森林減少による温室効果ガスの排出の問題化があり、気候変動に関する政府間パネル (IPCC) の2007年の報告書では少なくとも森林減少による排出が排出量の17%を占めていることが確認されている。森林減少・劣化の抑制による温室効果ガス排出の削減を目指す対策は、継続的な議論を経て、今日では REDD + と呼ばれるようになり、炭素取引の新しい形式として注目を集めている。この枠組みでは、森林減少・劣化を抑制する活動や持続可能な森林保全活動などによって削減された温室効果ガス排出量と増加した吸収量を、金銭的な

取引の対象とする。そうすることで、森林維持を木材伐採や農地転換に対する代替的な経済活動と位置づける。そこで、炭素クレジットを次のようなやり方で発行する。

従来の土地利用活動から予測される炭素排出量を長期にわたって予測し、それをベースラインとして設定する。そして改善された土地利用活動による実際の排出量との差が炭素クレジットの対象となる。排出抑制された分の炭素量が炭素取引市場あるいは基金からの支払いの対象となる。予測された未来と改善された現実との差を金銭的な評価の対象にすることで、森林・土地利用の制御が目指されるのである。そこで想定される森林利用主体には、森林地帯に居住する地域住民、地域共同体 (local community) も含まれる。そして、熱帯林に関して言えば、森林を居住地帯とする人口の多くが先住民でもあるために、REDD+は結果的に先住民を気候変動緩和対策の対象とする制度にもなっている。加えて、技術革新を必要とする他の気候変動緩和対策よりも低コストで導入可能であるという期待が寄せられてもいる [Hiraldo & Tanner 2011; 松本 2010]。

一方、アルン・アグラワルらが「あらゆる国や場所で REDD+ を実現させるような青写真は無い」と指摘するように、REDD+ の国際的な定義にはいまだに不十分な部分が多くある [Agrawal 2011: 389-390]。例えば、炭素量の支払いについては市場メカニズムを用いることも想定されているが、その実現に向けた国際条約の実現の見通しは立っていない。そうしたなか、2010年のCOP16で締結されたカンクン協定 (The Cancun Agreement) は先進国と途上国の間での二国間、多国間の資金提供を資金メカニズムの一つとして認めた¹⁾。

資金のメカニズムにみられるように、具体的な制度設計がいまいな分、様々な状況に応じたフレキシブルな対応を可能にする方法論を REDD+ は備えている。REDD+ の導入の方法論は、3つのフェーズを区分している。第1フェーズは制度の強化、関連諸法の整備、地域住民参加の促進など REDD+ の国家戦略 (national strategy) や行動計画の策定を行う準備段階、第2フェーズは、第1フェーズで定められた計画の実施段階であるが、さらなる技術改良や能力養成を伴うことも想定されている。そして、第2フェーズでの反省を受けて、排出抑制量と増加吸収量の実測値に基づく活動の実施を進めるのが、第3フェーズ、完全実施段階となっている。規模に関する方法論については、国レベル、行政単位や河川流域などを単位とする準国レベル、それぞれのレベルで独自に制度の具体化を進展させる方法論と、この二つのレベルを統合させる入れ子 (nested) アプローチとがある。入れ子アプローチとは、「REDD+ の事業初期段階に準国レベルのアプローチでの REDD+ 事業をおこなう移行期間を設け、その領域を徐々に広げ、最終的には国レベルでのベースラインの設定、炭素の測定、モニタリングを目指すもの」である [百村・横田 2010]。こうした特徴を備えるために、国際的なレベルでは明確な定義のできていない制度ながら、地域共同体を対象とする実験的な試みも進められている。すでに、NGO によるプログラム導入のためのロビー活動や計画の実践は始められ、国連による UN-REDD 計画が立ち上げられ、数十カ国でこの構想を実現するための計画が進められている²⁾。

この制度が先住民を含めた地域住民の土地利用を巻き込むことに対する懸念と配慮がその名称にも表れている。「REDDのあとの+ (プラス) は、人権侵害、森林に依存する地域共同体 (local forest-dependent communities) や先住民に対する不利益な効果からの保護など、セーフガードと見られるものを含んでいる、と広く考えられている」 [Agrawal, et al. 2011: 375]。REDD+ の

制度設計の原案は、2005年のCOP11において、パプワ・ニューギニアとコスタリカから提案されたREDというものだった。REDとはReducing Emission from Deforestation in Development countriesの略称であり、「途上国における森林破壊による排出削減」を意味していた。2007年のCOP13で、森林劣化（forest Degradation）が追加され、名称もREDDとなった。その後、2008年のCOP14には、途上国における保全、持続可能な管理、および炭素貯蔵の増加という役割（the role of conservation, sustainable management, and enhancement of forest carbon stocks in Development countries）がさらにREDDの枠組みに追加され、この部分を指示する+（プラス）が名称に追加された。こうした名称の変化は、森林破壊の抑制以外の多様な森林利用も対象に含めるようになった、という変化を示している。

REDD+のセーフガードの内容は、2010年のCOP16で結ばれたカンクン協定の附記の第2項で提示されている。地域住民や先住民に関しては、「国際的な協定、および国内情勢、国内諸法を考慮に入れた、先住民および地域住民の知識と諸権利の尊重」と「(REDD+の) 取り組みにおける利害関係者、とりわけ先住民および地域共同体の十全かつ効果のある参加 (the full and effective participation)」を奨励し、支持することが求められる³⁾。さらに、その取り組みは「自然林の保護ではなく、自然林及びその生態系サービスの保護、保全に対して報酬による動機づけをする (incentivize) ものであること」もセーフガードの一つに挙げられている⁴⁾。地域共同体の諸権利の尊重と計画への参加がセーフガードとして強調されるのは、資源管理の集権化が一定の合理性を持ってしまう枠組みだからである。例えば、ある地域で定着炭素量の増加が別の場所での森林破壊・利用に起因するという事態を防ぐことは地域共同体レベルでの管理だけでは不可能であり、国家規模での管理が求められる [Phelps, Webb & Agrawal 2010]。

こうした状況のなかで、国連の関連部会に公式登録されている国際NGOの先住民問題国際ワーキング・グループ (IWGIA) は先住民にREDD+を紹介する冊子 [IWGIA etc. 2010] や紹介する人物のためのマニュアルを作成した [IWGIA & AIPP 2011]。そのマニュアルには以下のことが指摘されている。取引されるものは定着炭素であり、農作物や木材、水のように持ち運べる生産品ではない。それを取引可能にするためには、信頼できる量として測定されなければならない。そのために、監視・記録 (Monitoring)、報告 (Reporting)、検証 (Verification) という3つの手続きからなる数値化の方法論、MRVがREDD+において重要視されている。MRVの方法では現地での定着炭素量の測定と衛星技術を利用したりリモート・センシング (remote sensing) を組み合わせることが想定されている⁵⁾。つまり、REDD+の導入とは森林利用は専門知による監視の対象となること、また先住民の森林利用実践を量的に評価可能なものに変えることを意味しているのである。またREDD+とは共同体の土地利用の改善と同時にグローバルな規模での排出抑制のための枠組みであるために、大規模な範囲での土地利用の管理を必要とする。IWGIAによれば「数十人程度から数百人の共同体だけ」では不十分であり、異なる共同体や企業も含めた近隣の土地所有主体との連携も視野に入れる必要が示されている [IWGIA & AIPP 2011:33]。

REDD+の導入は先住民共同体の十分な情報に基づく事前の自発的同意 (free, prior, and informed consent) に基づくものでなければならないとIWGIAは主張する [IWGIA & AIPP 2011:26-29]。

このように、セーフガードとして先住民共同体の「参加」を要請する REDD+ を通して、今日、先住民共同体は気候変動緩和の枠組みに巻き込まれるようになってきている。次節では、筆者が現地調査を行ってきたパナマ東部の先住民エンベラのもとで開かれた集會に目を向け、REDD+ という制度が今日先住民のもとに作り出している状況を確認する。

2. REDD+ 導入が作り出す現場

パナマ東部の先住民エンベラのもとでは、2011年の時点では REDD+ は具体的な計画の導入までは至っていない。だが、その構想はたびたび集會やセミナーを通して周知されるようになってきている。2009年12月のCOP15を前にした、2009年9月～10月にはパナマ共和国の REDD+ に対する立場を決めるという名目のもと、環境庁 (Autoridad Nacional del Ambiente) から、パナマ国内の諸先住民組織を統括するパナマ先住民連絡協議会 (Coordinadora nacional de pueblos indígenas de Panamá) に要求された国内全体の先住民総体の意見・立場を決定すべく複数回の集會が開催された、という⁶⁾。8つの民族集団があり、それぞれの民族集団内にも異なる政治組織を形成しているパナマ国内の先住民に総体として一つの意志を示すことが求められ、それに応じるために集會が何度か開かれたのである。それは、すでに開催日程が決められていた国際会議に間に合わせるべく、急ピッチで進められた意志形成のプロセスであり、地域共同体レベルでの十分な熟議を許すような余裕のあるプロセスではなかった。あるエンベラの政治組織の首長は、環境庁が先住民に提示したパナマ共和国における REDD+ 導入の計画書を検討するのに十分な時間的猶予がないなか、集會を進めざるを得ないと述べていた。

COP15を終えた2010年1月には、パナマ国内の諸先住民組織を統括するパナマ先住民連絡協議会、先住民のNGO、国際的な学術機関の共催で REDD+ のためのセミナーがエンベラの共同体で開かれた。このセミナーは、會議を前提にした意志決定のための集會ではなく、REDD+ に対する知見を深めることを目的としていた。このセミナーには、エンベラだけではなく、他のパナマ国内の先住民政治組織の中心人物たち、ブラジルで REDD + プログラムの導入に携わっているNGOのメンバーなどもあわせ、100名以上の参加者がいた。

そのセミナーではパナマ国内にあるスミソニアン熱帯研究所 (Smithsonian Tropical Research Institute) を中心に組織されている ELTI (The Environmental Leadership & Training Initiative) という市民教育機関が、ファシリテーターとして REDD+ の枠組みを示す役割を担っていた。ただし、ELTIの説明の多くは気候変動のメカニズムに向けられていた。それを通して REDD+ の必要性を示そうとしたのかもしれないが、REDD+ がどういうメカニズムであるのかについては「いまだ明確な規定はない」と説明されていた。ブラジルから来たNGOはすでにブラジルで始まっている REDD+ 導入への取り組みを視覚資料とともに報告した。REDD+ の具体的な制度設計を例示するようなものではなかったものの、ある地域が REDD+ の対象地域となりその地域にある共同体が計画を受け入れていることを伝えるものだった。

また別の場面では、「炭素の所有権とは？誰が所有者か？どのように分配できるか？」という問題提起が ELTI からあった。これに対し、先住民はそれぞれの組織ごとにブレインストーミングを行いその成果を報告した。森にある炭素に対する所有権は、その領土の主である先住民に

帰属するもので、国家ではないという答えがほとんどだった。ELTIは問題提起に際して、それぞれの先住民集団内部での分配も論点になることを示したが、それに対する応答はなかった。このプレインストーミングに対するコメント、質問はされず、その後議論に展開することもなかった。それは、ELTIがセッションを始めるにあたり、炭素所有権の問いはとても複雑な問題である、という理由で各グループの回答に対する先住民からの質問やコメントだけでなくファシリテーターらからのコメントや意見もしないという方針をとったためである。その代わり、この問題は今後のセミナーで検討するという方針を示した。

このセミナーは継続的な開催が念頭に置かれていたことに鑑みれば、こうした運営も熟議のための一つの段階としてみるることができる。だが、回答を見る以前から議論が生じる可能性を排除するというその方針は、制度の核心となる問題である炭素所有権の設定に対する展望を制度そのものが明確に備えないままに動き出していることを反映しているように思われる⁷⁾。炭素所有権の問題を検討するための具体例や議論を参照できない、「いまだ明確な規定がない」ためにREDD+のメカニズムについての具体的な説明を展開できないといったELTIの人々の振る舞いには、紹介者にさえも方向性を提示することができないという、REDD+という制度のあいまいさを見ることができないだろうか。

だが、ここで問うべきはREDD+の制度上のあいまいさではなく、制度があいまいであるにもかかわらずこうした集会を先住民共同体のもとで開くことができた、という事実、制度自体が不定形であるにもかかわらず、そこに巻き込むことができるような立場に既に先住民共同体が位置づけられていたという点である。その先住民共同体の位置づけは、エンベラやパナマの先住民に固有なものではなく、同時代のラテンアメリカ先住民共同体にも共通するもので、領土の資源・土地利用について自己決定・自主管理を認められているために、その領土に関わる開発計画に参加することが求められる、という立場である。

先ほどのIWGIAによる冊子は、「先住民共同体にとっては、REDD+のプロジェクトを共同体の管理下に留めることを許容するような、連携の形式と方法論を発展させることが重要である」とし、REDD+を共同体による資源管理（community based resource managements）の一形態として位置づける [IWGIA & AIPP 2011: 30]。IWGIAに限らず、REDD+と共同体による資源管理の枠組み、あるいはその議論に基づく共同体森林管理（community forest management）を結びつけることが、REDD+の導入と実現だけでなく運用にも有効であることを提示する議論は多い [Cronkleton, et al. 2011: Agrawal, et al. 2011]⁸⁾。共同体森林管理とは、企業による伐採などに代表される森林破壊に至る森林利用ではなく、生態学的に持続可能な森林利用のために、地域共同体を木材や果実の生産などを通じた森林管理を担う立場に位置づける枠組みである。森林地帯にある共同体の現地の知識や利用実践の意義を認め、それらを経済活動として組織化・制度化するもので、1990年代から展開した。共同体森林管理は、生態学的な持続可能性だけではなく、地域共同体における雇用や収入の増加や森林利用の民主化など、地域共同体における社会・経済的な寄与が期待できる共同体開発の枠組みでもある [Charnley & Poe 2007]。REDD+の導入のためのマニュアルに記された議論が示すのは、この共同体開発の枠組みを含めた1990年代から展開している先住民共同体に関わる諸言説に接続されることで、気候変動緩和の枠組みに先住民共同体を巻き込む動向が展開するようになっている、ということである。

3. 先住民共同体をかたどった諸言説

1980年代末から、各国内での先住民共同体の位置づけに影響を与えるような先住民共同体に関わる諸言説がグローバルに流通するようになった。世界銀行をはじめとする国際的な開発機構や各国の法体系に対して拘束力を持つ国際条約を発布する国際労働機関（ILO）が先住民共同体にかかわる言説を流通させた機関であるために影響力が生じたのだった。

世界銀行は融資を行う際に借入国に対してコンディショナリティ（融資条件）を課すことによって、借入国の政策決定に影響を及ぼすことを可能にしてきた。コンディショナリティとして世界銀行の業務方針が課されることもある。つまり、世界銀行の方針が借入国に対して規範として強制力を持つことになる〔ジョージ&サベッリ 1996；高倉 2009〕。

世界銀行は、1991年に「先住民に関する業務指令（Operational Directives 4.20）」を定めた⁹⁾。この指令は、世界銀行の開発計画が、先住民に対する不利益を回避または抑制するために定められたもので、「先住民に関わる問題を扱うための方針が基づかなければならないのは、先住民自身による十分な情報に基づいた参加（informed participation）である（強調は原文）」とした¹⁰⁾。この「参加」とは、「先住民の選好を知り」、「先住民の知識を計画に組み込む」ためのもの、つまり、先住民の領土を対象とする開発計画の決定・協議プロセスに先住民共同体の参加を求めるものである。開発計画の決定・協議プロセスにおける地域住民の参加、という開発政策のあり方は、持続可能な開発の手法の一つである。同じく1991年に定められた「環境アセスメントに関する業務指令（Operational Directives 4.00 1991）」では、環境アセスメントによって開発計画による影響が及ぶとみなされた土地や共同体の地域住民（先住民も含まれる）に対する協議の必要性を唱えている〔Davis 1993〕。

また「先住民に関する業務指令」には先住民の定義もある。先住民は「単一の定義」を与えられるものではないとしながらも、先住民を言語、社会・政治的制度、生業志向の生産に加え、「祖先伝来の領土、およびその区域の自然資源に対する親密さ」という特徴によって「特定の地理的区域に同一化できる人々」とした¹¹⁾。こうした特徴を持つ先住民にかかわる開発計画は、「先住民自身の選択に対する十分な考慮に基づいた文化的に適切な計画」であることが前提条件の一つとして求められた。これにより、世界銀行は借入国における慣習的・伝統的な土地保有体系の法的な承認を援助するといった、開発計画の直接的な目的の外にある「特別な事業」をも組み込み、先住民の諸権利を保護しようとした¹²⁾。

この業務指令における先住民の定義は、「持続可能な開発」の概念を示したことで知られる、1987年に発表された国連の環境と開発に関する世界委員によるブルントラント報告書の叙述から影響を受けたものだ〔Davis 1993；高倉 2009〕。ブルントラント報告書の第四章には「被害を受けやすい（vulnerable）集団に対する権利付与」という見出しから始まる節があり、そこに先住民に関する記述がある。先住民共同体は、物理的条件や社会、文化的な差異によって隔離された状況にあり、開発の対象となりうる資源が豊かな地域に居住することが多い。これらの共同体は「伝統的知識や経験が蓄積された貯蔵庫」でもあり、「複雑な生態系を持続的に管理する伝統的な技術」をそこから学ぶこともできる。ただしこれらの集団は開発計画や開発がもたらす外界との相互作用の増大から「被害を受けやすい」。そのために、「自然との調和と環境に対

する配慮という特徴」を備える「彼らの生活様式を支える土地および他の資源に対する伝統的な権利の承認と保護」が、公正で人道的な政策の出発点となる〔World Commission on Environment and Development 1987: 114-116〕¹³⁾。

世界銀行の先住民の定義やブルントラント報告書にみられるような自然との調和的な関係性を先住民独自の文化の特徴とする言説と、代表的な先住民の権利として土地に対する権利を提示する言説は、同時代の世界銀行以外の活動や組織にも編みこまれたものだった。1982年に設立され、1994年の先住民の権利に関する国連宣言を準備した先住民に関する作業部会（Working Group of Indigenous People）の活動でもこうした言説が見られた。ミュエルバッハは、この作業部会における諸言説を「特定の場所、土地で生き、そこを利用する文化的共同体」というイメージを喚起するもので、「道徳性に関する生態-文化的政治（eco-cultural politics）」に基づくものだと特徴づけた。それはすなわち、動物や精霊などの存在との関係を語る宇宙論によって他の人々との間に境界を引き、その境界を地理的にも投影させることで、先住民の場を作り出すための語彙である。「あらゆる先住民の文化的な政治はまた、土地に関する政治、土地に対する権利の政治」であり、そのために重視されたのは、自己決定権、特に土地の利用に対する自己決定権だということ。こうした国連の作業部会におけるNGOや先住民らの言説には、「領土的に統合された「不可侵」の国民国家という常識を侵す」効果を及ぼすと、ミュエルバッハはみなした〔Muehlebach 2001〕。1994年の先住民の権利に関する国連宣言の草稿の前文には、「彼らの政治、経済、社会構造及び、文化精神的な伝統、哲学に由来する先住民の生得の権利と特徴、特に土地、領土、資源に対する権利を尊重し、また知らしめることに対する緊急の必要性を認識」と記載されており、先住民文化とそこに由来する土地に対する権利の意義が明示されることとなった¹⁴⁾。

先住民の権利として土地に対する権利を中心に上げる言説は、NGO活動だけではなく法的な拘束力をもつ言説にも編みこまれていた。ラテンアメリカにおいて、先住民の権利に関する1990年代の変化を論じる際に見逃すことができないのが、1989年に制定された、国際労働機関（ILO）第169号条約である。ILOの条約・勧告は各国の法体系に反映すべき国際基準を示す性格を備えており、加盟国が批准した場合には、その内容を各国法や政策に反映させることが求められている。

第169号の第二部は「土地」と題され、8つの条項からなる。第二部の初めの条項は次のようなものだ。「条約のこの部（第二部）にある条項を適用するために、政府は先住民が占有あるいは使用する土地、あるいは領土、場合によってはその両方、に対する先住民の関係性、とりわけその集合的側面からなる、文化および精神的な価値に対する特別な重要性に配慮しなければならない」¹⁵⁾。第169号はラテンアメリカ諸国が批准しており、1990年にこの地域で見られた憲法改正や法改正の潮流の発端となった〔Jackson & Warren 2005: 551-552〕。その結果、土地に対する集合的な権利や自己決定・自主管理をはじめとする先住民の諸権利が法的に承認されるようになり、多文化主義化の潮流がもたされたのだった。持続可能な開発が求める計画決定プロセスへの「参加」は、領土に対する権利と自己決定・自主管理の権利を実現する方法として想定されている、といえるだろう。

こうした諸言説が流通するようになると、世界銀行などの開発機関は開発計画のあり方に修

正を加えるようになった。シュルトン・デイヴィスによれば、世界銀行は1991年に「先住民に関する業務指令 (Operational Directives 4.20)」を定めた後、いくつかの先駆的な開発計画を進めた。その結果、共同体レベルでの開発を進める必要性を確認した。そして社会関係資本という用語とともに、貧困削減のための経済開発において、先住民共同体に注目するようになった。先住民共同体は、例えばダム開発などの計画から負の影響を受けうるだけでなく、開発の直接的な対象と見られるようになったのである。そして、森林資源管理をはじめ、共同体で行われる活動を貧困削減・経済開発に活用することが目指された。同時に、国内法・行政機構など整備の必要性も確認され、先住民共同体自身による計画運営や自然資源管理のスキルの伝授と向上も開発事業として重視されるようになった。デイヴィスはさらに、先住民の貧困削減のための経済開発では、今後先住民の起業能力 (entrepreneurial capacity) と競争力の向上が重要になると指摘した [Davis 2002: 233-238, 244]。

共同体森林管理もまた、森林地帯に居住する共同体を対象とする貧困削減を目指す共同体開発のあり方でもあること、そしてその枠組みが気候変動緩和対策と先住民共同体をつなぐカギとして議論されていることは既に指摘したとおりである。さらに REDD+ においてセーフガードとして期待される先住民共同体の「参加」という方法も、上に見たように持続可能な開発の言説において早い段階から取り入れられていた方法だった。つまり、1990年代以降の先住民共同体をめぐる諸言説を流用することで、REDD+ という気候変動緩和対策は展開しているのだ。

こうした特徴は、REDD+ が先住民共同体にもたらす副次的効果の議論にも見られる。自然林及びその生態系サービスの保護・保全に対し経済的インセンティブを与える REDD+ とは、同時に土地利用の制御の枠組と理解できる。つまり、土地保有の主体を明確にし、必要に応じて権利付与を進めたうえで、土地利用を炭素量という観点から監視・記録する制度でもある。それゆえに、REDD+ の導入には、先住民の領土を不法利用から守るなど、土地に対する先住民の権利をより確かにする効果が期待されてもいるのである [Dam 2011]。土地に対する権利は気候変動緩和対策を通じて実現されなければならないわけではない。だが、1990年代からの先住民の諸権利の言説を組み込むことで、この制度に伴う土地利用の監視・記録という手続きが正の効果を持つものと位置づけることが可能になる¹⁶⁾。

しかし、気候変動緩和対策である REDD+ が1990年代以降の先住民共同体をめぐる言説編成に合流することは、看過できない効果を備えてもいるのではないか。気候変動緩和対策とは、グローバルな規模での炭素排出量の調整の問題であり、MRV という方法が示すように、測定可能、報告可能、検証可能な量 = 数値によって森林利用を評価する枠組みを導入するものである。つまり、森林利用を数値の問題に翻訳する諸装置の導入が見込まれているのである。数値化の諸装置とそれに基づく森林利用の評価の導入とは、多くの先住民共同体のもつてこれまでには見られない形式の実践の導入を意味するだろう。エクアドル低地先住民のもつて民族学的な調査経験をもつ人類学者フィリップ・デスコラは、焼畑の実践が森林維持に貢献してきたことを認めながらも、「この知識は主に実践的であり、再帰的、対象化されるものではない」と特徴づけ、先住民は親族関係をはじめとする社会的論理に基づいて生態環境との関係を宇宙論として概念化している、と論じた [Descola 2005:31-33]。REDD+ は、先住民による生態環境との関係形成にとっては異質な、検証可能な量を通じて評価を可能にする枠組みを先住民の森林利用

に持ち込むものなのである。REDD+の導入には、森林利用の数値化の諸装置や経済的評価と社会的論理に基づく関係の概念化を伴う従来の諸実践との接合という、生態環境との関係性を大きく変えうる問題に先住民共同体での生活が直面するという未来が折りたたまれているのではないか。そのうえで、新たな森林利用実践の総体をつくりだすことを先住民に要求するという側面を備えた制度でもあるのだ。参加や先住民を含めた地域住民による意志決定というセーフガードとされる方法論とは、明快な解答を見通せない問いのなかに先住民共同体を置く制度に対する先住民共同体の対応を、実現させるために流用する方法論でもあるだろう。

ただし、REDD+が「あらゆる国や場所を実現させるような青写真」を備えていないと評されるように具体的な細部は開かれた制度であるために、そして先住民共同体もそれぞれに異なる生態学的、歴史的な条件を備えているために、REDD+と先住民共同体とが接続される際にもたらされる問題は、それぞれの状況で異なったものとなる。最後に、パナマ東部エンベラ＝ウォウナン特別区にあるエンベラの村落を念頭に置いた時に予見される問題について展望してみたい。それは、貯蓄された炭素量の対価となる貨幣の配分と現地における森林利用の行為と経済主体の形成に関わる諸実践の接合という問題である。

4. 様々な問題が折りたたまれた気候変動緩和対策

今日、多くの先住民は集合的な土地に対する権利を国家から認められているが、パナマのエンベラも例外ではない。エンベラのもとではそれは、特別区という制度によって確立された。特別区とは、先住民の集合的土地権を承認するパナマに特有な制度である。境界の定められた領土に関するもろもろの決定を下し、さまざまな問題の対処にあたる評議会を伝統的な政治機関として同時に承認することで、領土の自主管理を先住民に認める制度である。エンベラの特別区は1983年に設立され、43の村落が含まれる。特別区によって認められた集合的な土地に対する権利は、国家や開発機関によるプロジェクト、企業による森林資源利用、あるいは不法な森林伐採など異なる「民族」を前にしたときに重要な役割を果たしてきた。

だが、それは領土である森を、43の村落にとっての共有財として集合的に管理してきたということではなく、まして森林利用がひとつの集合的な主体による経済活動であったということでもない。近年、一部の共同体では共同体森林管理に基づく開発計画を通じて、その共同体の成員による組合を主体とする木材の切り出しという経済活動が始まっているものの、エンベラの森林利用の多くは個人を主体とする経済活動であり、その多くは核家族の世帯主を兼ねる男性である。

エンベラでは、森を耕作地に変えることが、ある区画を所有物に変える条件だといわれる。1984年に調査を行った人類学者は、「6年から7年ほどの後に、土地の区画が放置されているようであれば、別のものがそれを利用し、そこで仕事をしてよい」と報告していたが[Kane 1986:82]、今日では一度所有物となった区画は10年以上使用されず、植生が回復しても、その区画は所有物として所有者の手にとどまり続けるようになっている。所有物となった区画は、継承可能な財として主に親子関係をたどって流通するようになっている。木材の切り出しに関しても、伐採という行為によって木材の所有者という立場が形成される。森の資源を所有物／

財に変えるという行為の主体は主に個人であり、その行為こそが資源を社会関係のなかで流通する所有物／財に変えると同時に、所有者という位置を作り出す。区画については、所有者の位置が継承可能になっている。

森を耕作地に変えることをある区画を所有物に変える条件とみているエンベラのもとでは、森林は耕作地とは違い人間が面的に管理している空間ではない。だが、REDD+とはその空間を管理の対象に変え、継承あるいは耕地に変えるという行為を伴わずに森林そのものを財に変える枠組みである。それは、従来の森林利用に見られた、所有者の立場を作り出し、森林資源を財に変える領有という行為を呼び込むことが想定できない枠組みであり、行為に基づく経済主体の形成を伴わないかたちで、森林から財がもたらされる制度である。そのために、従来の森林利用にはない、分配の方法を呼び込むこととなる。

個人による森林利用について、43の村落を含む特別区が利用状況を把握し、中央集権的に管理するというような制度は確立していない。だが、IWGIAのマニュアルが「数十人程度から数百人の共同体だけ」では不十分だと記すように、REDD+では大規模な範囲での森林利用の管理が見込まれる。グローバルな規模での量の調整に巻き込まれる形で、先住民共同体の連携が要求されているのである。エンベラに即して考えれば、特別区全土、ないしそれに準ずるような規模での土地利用の管理と、それによって発生する対価の配分が見込まれる。だが、それを実践するには、現状確立されていない財の配分と土地の区分けに関する機構が求められる。仮に、様々な手続きを簡易化するために村落が分配の単位となるとしても、村落間の領土区分と村落と特別区のあいだで財の分配を行う機構が必要となる。だが、そうした対応がとられた場合には、例えば世帯や成人男性の別の村落への移動が、移動先の村落において共有財の分配の問題と接続されることになるだろう。

利用行為と結びつかない領土に由来する財の配分は、村落間の関係性や移住を経済的な問題に接続するだけでない。既に示したように、今日では一度森林から耕地に変えられた区画は、植生が回復しても所有物としてとどまり続けるようになっている。なかには、その区画の利用の来歴を知らない先住民にとっては、所有者のいない森林だとみなされる区画もある。つまり、村落の周りの森には、こうした植生が回復している所有区画とこれまで所有されたことのない区画とが混在しているのである。こうした森林利用の状況に接続されるために、利用行為と結びつかない領土に由来する財の配分は、従来の森林利用の諸実践における土地の区分化を考慮に入れる、という複雑な調整を伴うこととなるだろう。従来の実践とREDD+がもたらす実践がどのように関係づけられ、森林利用と財の配分に関わる諸実践が新たに形成されるようになるのか、という問いが生まれることになるだろう。

さらに、REDD+がもたらしうる論点は財の配分方法には還元されない。「現在」の経済活動の対象にはなっていない空間である森林とは、別の見方をすれば、今後誰かが利用するかもしれない空間である。たとえば、継承された区画を持たない男性や別の村落から移住してきた世帯主、あるいは成人した男性が区画を開く場であり、「現在」経済活動として土地を利用していない者、潜在的利用者の「未来」の経済行為のために残されている空間でもあるのだ。大規模な範囲の土地を必要とするREDD+はエンベラの人々がそこに「未来」の活動を見るような場を、「現在」の経済活動のなかに位置づけ、管理の対象とする制度なのである。

従来の経済活動は、森を耕作地や果樹林に変える、樹木を木材に変えるというように、資源を財に変える領有という行為と不可分な活動である。こうした行為が、南米低地先住民の「所有」において重要な要因となることをジョアンナ・オヴァリングは指摘した [Overing 1993]。REDD+ がもたらす財は、領有という行為を通して形成される所有関係に基づくものではなく、監視・報告の諸装置を通じてもたらされる。それは、従来の経済活動とは異質な所有関係のあり方を備えた経済に位置するのであり、森と人との関係を大きく変えうるものであろう。

エンベラにおける REDD+ の導入とは従来にはない規模での経済活動であり、それに応じた財の配分の問題が生じるため、村落間関係や村落と個人の関係などエンベラの社会関係を改編する可能性を備えている。と同時に、従来の人間の管理下にあるとはみられていない森を管理の対象に変えてしまう制度であり、従来の森林利用の諸実践には見られない森と人との関係性を呼び込むものである。つまり、村落間の関係や個人と村落の関係、親族関係などの社会関係の在り方を含めて森と人と共同体との関係性を組み替えるような、新しい思考様式および生活様式の展開が求められる可能性を備えている。REDD+ という気候変動緩和対策はエンベラという先住民に自然環境と共同体と個人の新たな関係性の形成を要求する状況を生み出す可能性を折りたたんでいる制度でもあるのだ。そして、そうした状況への対応は、計画への参加を通じて実現される先住民による自主管理の実践に委ねられるのである。

おわりに

本稿では、気候変動緩和対策を担うべき立場に先住民が位置づけられるようになっている状況について確認してきた。現在構想されている REDD+ という制度は 1990 年代からの持続可能な開発を中心とする先住民共同体に関わる諸言説を流用するかたちで、先住民を気候変動緩和対策に動員している。REDD+ には生態学的な必要性に加え、「経済的な視点からはコストが他の対策よりも安くすむという期待があり、この認識が REDD+ を進める必要性の基盤となっている」という [松本 2010]。だが、先住民共同体との接点からこの制度を展望すると、そうした期待を集める制度が先住民の生活様式を大きく変える可能性を備えており、明確な解答が見通せない問いのなかに先住民共同体を置くものであることが確認できる。単純なコスト計算には組み込まれないであろう、先住民の社会関係や生態環境との関係性の変化を呼び込むが、その対応を先住民の創意工夫に期待する制度であることが可視化できる。地球規模の危機を前に展開するこの枠組みは、それがもたらす未来の展望が困難な状況のなかに、先住民という新しいアクターを巻き込んでいるのだ。

追記：本稿は、平成 24 年度科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による研究成果の一部である。また、パナマ共和国での現地調査は、2009 年度立命館大学大学院博士課程後期課程国際的研究活動促進研究費の給付を受けて行われた（2009 年 8 月 - 2010 年 3 月）。

注

- 1) The Cancun Agreements UNFCCC 76 項。

- 2) 現在では16ヶ国が国家プログラム (national program) の枠組みに参加しており、28カ国がパートナー国 (partner countries) となっている。
- 3) The Cancún Agreements UNFCCC, Appendix 1, 2項 (b) 及び (c)。第2項は (a) ~ (g) の7つで構成される。なお、この付記が示すセーフガードの奨励と促進を確約することが69項で示されている。
- 4) The Cancún Agreements UNFCCC, Appendix 1, 2項 (e)。
- 5) また、測定を専門家だけでなく、現地共同体の成員に任せることによる費用削減、共同体の参加と雇用創出などの副次的な効果などが議論されている [Palmer Fry 2011]。
- 6) 筆者は2009年9月14日、10月20日にエンベラのもとで開かれた集会に参加することができた。ひとつめの集会の最中に、他の先住民のもとでも同じように、いくつかの共同体での集会が開かれている、とエンベラの首長は語った。
- 7) 同じように REDD+ の実現のためには、炭素所有権とそれに関わる土地保有の考慮が不可欠であるとコルベラらは指摘する [Corbera etc. 2011]。
- 8) ただし、REDD+ が要請する管理の枠組みは、共同体森林管理とは規模が全く異なるものであり、共同体森林管理が目指す木材や果実などの一次産業的な生産とは質の異なる経済化であることをダムは指摘している [Dam 2011]。
- 9) この業務指令は1998年から検討が始められ、2005年に定められた業務方針 (Operational policies 4.10) によって置き換えられた。
- 10) World Bank Operational Directives 4.20 (1991), 第八項。
- 11) World Bank Operational Directives 4.20 (1991), 第三項。
- 12) World Bank Operational Directives 4.20 (1991), 第十四項。
- 13) ブルントラント報告書の原題は *Our Common Future*。一九八七年に『地球の未来を守るために』という題で日本語訳も出版された (福武書店)。ここでの要約の際には、高倉 [2009] を参照しながら、筆者の判断で福武書店版の訳を一部変更している。
- 14) United Nations Draft Declaration on the Rights of Indigenous People 1994 前文。なお、先住民の権利に関する国連宣言が採択されたのは2007年である。正式に採択された宣言の前文にもここで引用した文章は記載されている。
- 15) International Labor Organization Convention No.169, article13.
- 16) REDD+ は、気候変動緩和以外にも、生物多様性保全に対する貢献や、地域共同体の生活改善に対する貢献、水資源の保護など多様な副次的効果を備えた制度として想定されている。また UN-REDD 計画は、REDD+ と「グリーン・エコノミー」の発展には互酬的な関係があり、REDD+ には投資を呼び込む効果を期待している。

参考文献

- Agrawal, Arun, Daniel Nepstad and Ashwini Chharte
2011 Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation. *Annual Review of Environment and Resources* 36:373-96.
- ベック, ウルリッヒ
2010 『世界リスク社会論: テロ, 戦争, 自然破壊』 島村賢一訳, ちくま学芸文庫。
- Charnley, Susan, and Melissa R. Poe
2007 Community Forestry in Theory and Practice: Where Are We Now? *Annual Review of Anthropology* 36:301-36.
- Corbera, Esteve, Manuel Estrada, Peter May, Guillermo Navarro and Pablo Pacheco
2011 Rights to Land, Forests and Carbon in REDD+: Insights from Mexico, Brazil and Costa Rica. *forests*

2:301-342

Cronkleton, Peter, David Barton Bray and Gabniel Medina 2011 Community Forest Management and the Emergence of Multi-Scale Governance Institution: Lessons for REDD+ Development from Mexico, Brazil and Bolivia. *forests* 2: 451-473.

Dam, Chris

2011 Indigenous Territories and REDD in Latin America: Opportunity or Threat? *forests* 2:394-414.

Davis, Shelton

1993 The World Bank and Indigenous Peoples, paper presented at Denver Initiative Conference on Human Rights.

2002 Indigenous Peoples, Poverty and Participatory Development: The Experience of the World Bank in Latin America. in *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Sider, Rachel (ed.), pp.227-249, Palgrave.

Descola, Philippe

2005 Ecology as cosmological analysis. in *The Land Within*. Alexandre Surrallés and Pedro García Hierro (eds.), pp.22 - 35, International Work Group for Indigenous Affairs.

ジョージ, スーザン, ファブリチオ・サベッリ

1996 『世界銀行は地球を救えるか——開発帝国 50 年の功罪』毛利良一訳, 朝日新聞社。

百村帝彦, 横田康裕

2010 「REDD+ の制度・政策」『森林科学』60 : 19-24。

Hiraldo, Rocío and Thomas Tanner

2011 The Global Political Economy of REDD+: Engaging Social Dimensions in the Emerging Green Economy, Occasional Paper Four Social Dimensions of Green Economy and Sustainable Development, UNFISD.

IWGIA, AIPP, FPP & Tebtebba (International Work Group for Indigenous Affairs, Asia Indigenous pact, Forest People's Program and Tebtebba)

2010 *What is REDD? A Guide to Indigenous Community*. IWGIA.

http://www.iwgia.org/publications/search-pubs?publication_id=461

IWGIA & AIPP (International Work Group for Indigenous Affairs and Asia Indigenous People Pact)

2011 *Understanding Community-Based REDD+: A Manual for Indigenous Community Trainers*. IWGIA.

http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0565_CB-REDD-Trainers_small-20120117172426.pdf

Jackson, Jean and Warren Kay

2005 Indigenous Movements in Latin America, 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions. *Annual review of Anthropology* 35:549-73.

Kane, Stephanie

1986 *Embera village formation: The politics and magic of everyday life in the Darien forest* Ph.D thesis. University of Texas.

松本光朗

2010 「REDD+ の科学的背景と国際議論」『森林科学』60 : 2-5。

Muehlebach, Andrea

2001 "Making Place" at the United Nations: Indigenous Cultural Politics at the U.N. Working Group on Indigenous Populations. *Cultural Anthropology* 16 (3):415-448.

Overing, Joanna

1993 The anarchy and collectivism of the 'primitive other' Marx and Sahlins in the Amazon. in *Socialism: Ideals, Ideologies, and Local Practice*. C.M. Hann (ed.), pp.43-58, Routledge.

Palmer Fry, Ben

2011 Community forest monitoring in REDD+: the “M” in MRV? *Environmental Science & Policy* 14:181-187.

Phelps, Jacob, Edward Webb, and Arun Agrawal

2010 Does REDD+ Threaten to Recentralize Forest Governance? *Science* 328: 312-313.

高倉浩樹

2009 「先住民問題と人類学——国際社会と日常実践の間における承認をめぐる闘争」『「先住民」とはだ
れか』, 窪田幸子, 野林厚志 (編), pp.38-60, 世界思想社。

World Commission on Environment and Development

1987 *Our Common Future*. Oxford University Press.