

森 林 原 則 声 明 の 解 説

永 目 伊知郎

本年6月にブラジルのリオデジャネイロにて開催された国連環境開発会議(UNCED)において、寒帯林から熱帯林まで全ての森林の持続可能な管理・経営のための原則声明が採択されたことは、御高承のとおりである。本稿では、この原則の各条文において如何なる議論が展開されてきたかを記し、熱帯林の管理・経営に携わる方々への業務の一助としたい。なお、紙面の都合上、原則の各条文の要旨を記し、その解説をすることとする。



写真-1

I. 前 文

- (a) 森林問題は、持続可能な基礎の上に立った社会・経済発展への権利を含む環境と開発の全ての問題及び機会と関連する。

NAGAME, Ichiro : Commentary on Forest Principles of UNCED
林野庁指導部計画課、現在、前橋営林局大田原営林署

「社会・経済発展への権利」の旗の下に、過去弱者の権利が抑圧されてきたとの指摘（米）により「持続可能な基礎の上に立った」（気候変動条約第3条4項）という条文が挿入された。

- (b) この諸原則の目的は、森林の経営、保全、持続可能な開発に貢献し、森林の多様かつ補完的な機能及び利用を可能とすることである。
- (c) 森林の問題及び機会は、環境と開発が総合的に検討されるべきである。
- (d) この諸原則は、森林に関する最初の世界的合意を反映するものである。この諸原則の迅速な実施を約束するに際し、各国は森林問題に関する更なる国際協力との関係で、同原則の適切さを常に評価していくことを決定する。

原則をベースに条約交渉を開始したいとする先進国と、あくまでも原則声明という法的拘束力のない合意に限定したい途上国との妥協が図られ、この原則が最初の1つの合意であり、更なる国際協力（この中には条約も含まれ得る）との関係で、この原則の適切さを常に評価してゆくこととなった。

- (e) この諸原則は、南方、北方、亜温帶（地中海地域をさす）、温帶、亜熱帶及び熱帯を含む全ての地理的区域・気候区分内にある天然及び人工の森林に適用されるべきである。

「森林」そのものの定義は行わず（条約ならば必要との議論）、適用範囲を気候分類にて示すと共に、天然林のみならず人工林も対象であることを明記した。この関連で、パラゴムノキ、アブラヤシ、チャ等のプランテーションやサボテン林が含まれ得るとの発言がなされた。

- (f) 森林の健全な経営と保全は森林の存する国家の関心事であり、地域社会と環境全体にとって価値を有する。

前半部分は森林資源に関する主権の確認であるが、先進国は、森林の健全な経営と保全が国際社会の関心事であり、地球環境にとって重要である（価値がある）との認識が盛り込まれなければこの原則声明を作る意味がなく、国際協力の必要性のベースも失われるとの立場で臨み、結果として、「地球環境」を「環境全体」と修正し、途上国の譲歩を引き出した。ここでは、森林が地球公共財（global commons）として規定されたわけではなく、国家主権とは関係なく事実の認識としての表明であることが確認された。

- (g) 森林は経済発展及び全ての形態の生命の維持にとって必要不可欠なものである。

- (h) 森林経営の責任は多くの国において連邦・中央政府、州・地域・地方自治体に分割されていることを認識しつつ、各々の国は、その憲法及び/あるいは法律に従い、政府の適切なレベルでこの諸原則を追求すべきである。

米より提案されたものであり、憲法にて規定されている国内行政組織の各々の自治の確認を行うものであるが、第14原則との関連で提案された経緯がある。マレーシアからは、中央政府の責任回避につながるとの懸念が表明された。

II. 原則

1. (a) 各国は国連憲章と国際法の原則により、自国の環境政策に沿った資源の開発を行う主権を有し、その管轄権外の地域の環境へ被害を与えない責任を有する。

この原則は、20年前に採択されたストックホルム宣言の第21原則のコピーである。一方、リオ宣言における第2原則では、途上国よりの「開発利用権」を「環境政策」と並列すべしとの主張が認められ、この第21原則は、「各国は……、自国の環境及び開発政策に沿った……。」と加筆修文された、背景として、リオ宣言においては議長の強いイニシアティブの下、先進国の意見を封じつつ修文案が取りまとめられたが、本原則については、米が前文(a)と合わせて本原則に積極的対応を示し、「持続可能な開発利用権」というラインを堅持した経緯がある。

- (b) 森林保全と持続可能な開発に関する利益の達成のための合意された全ての増加費用は一層の国際協力を必要とし、国際社会によって均衡に分担されるべきである。

「国家的」または「地球的」利益かで対立した。特に米より地球的利益につきこの項で取り扱うべしと主張されたが、如何なる利益かについては明示しないこととなった。米よりはGEF（地球環境ファシリティー）の内容を予見しないとの前提で同意された経緯がある。

2. (a) 国家は、持続可能な開発と国家政策に基づき森林を管理・経営する主権的かつ不可侵の権利を有し、それは合理的な土地利用政策に基づき林地を他の用途へ転用することを含む。

「主権」はそもそも「不可侵」であるが、「不可侵」は不要でないかと指摘されたが、途上国より特に「交渉の対象ではない主権」を確認するための「不可侵」の文言が強調され取りまとめられた。

- (b) 森林は、現在及び将来の世代の人々の社会的、経済的、生態学的、文化的、精神的な必要を満たすため持続的に経営されるべきである。森林の多様な価値を維持するため、森林を保護するための適切な措置がとられるべきである。

「持続性」を追求すべき項目として、社会的、経済的及び生態学的必要に加え、文化的及び精神的必要が規定された。

- (c) 森林に関する時宜を得た正確かつ信頼し得る情報の提供は、一般の人々の理解と見識ある政策決定に必要不可欠であり、確保されるべきである。

途上国より「正確な情報」に加えて「信頼し得る」が挿入され、米、加より、政府以外の情報提供は保証出来ないとして「確保」を「促進」にする提案がなされたが、原案通りとなった。

- (d) 政府は国の森林政策の策定、実施に際して、地域社会、先住民、NGO等関心を有する者の参加を促進し、機会を提供すべきである。

原案では、「参加の保証と促進」となっていたが、米より政府は参加の「保証」は出来ないとして削除された。

3. (a) 国の政策と戦略は森林の持続的管理・経営のための制度と計画の強化発展を含む一層の努力のための枠組みを提供すべきである。

国による長期見通し策定の必要性が指摘され合意された。

- (b) 國際的な制度的取決めは、適宜、既存の機関及びメカニズムを基礎として、森林分野の国際協力を促すべきである。

マレーシアより「既存の機関及びメカニズムを基礎として」が挿入された。

- (c) 森林に関連する環境保護と社会・経済発展の全ての側面は統合され、包括的なものであるべきである。

森林関連政策の総合性/包括性の認識が合意された。

4. 生態系保護、生物・遺伝資源及び光合成を通じて、生態学的プロセス及びバランスを維持するのに果たす森林の役割が認識されるべきである。

「炭素貯蔵」や「炭素固定」という提案もなされたが合意が得られず、より広い概念の「光合成」とされた。

5. (a) 国の森林政策は、先住民等の独自性、文化及び権利を認識し適切に支援すべきである。

支援のあり方としての持続管理・経営へのインセンティブが「土地所有制度」の改革を通じて促進されるべく、米より提案され、合意された。

- (b) 森林の持続的管理・経営の全ての側面における女性の十全な参加が積極的に推進されるべきである。

マレーシアより原則5(a)でカバーされていると指摘されたが、加、スウェーデンより維持すべき旨強調され、原案通りとなった。

6. (a) 森林は、特に途上国において、再生可能な生物エネルギー資源の提供を通じてエネルギー需要を満たす重要な役割を果しており、家庭及び産業用燃料材の需要は持続可能な森林の経営と造林及び再造林を通じて満たされるべきである。

途上国エネルギー需要に占める木質エネルギーの重要性の認識と、この目的のための森林の重要性が指摘された。米よりは代替エネルギーの重要性についても指摘されたが、原案通りとなった。

- (b) 国の政策は、森林の持続的管理・経営と林産物の生産・消費・再利用・最終処分に関連する全ての側面との間に関係が存在する場合には、その関係を考慮すべきである。

- (c) 森林の持続的管理・経営にかかる決定は、実行可能な範囲において、森林

の財とサービスの経済的・非経済的価値及び環境的費用と便益の包括的な評価に支援されるべきである。そのような評価の手法の開発と改良が促進されるべきである。

わが方より、「完全な評価」というのは非現実的である旨、伯より、「包括的な評価」への変更提案がなされ、修正された。マレーシアより、「評価に基づくべき」を「実行可能な範囲において、評価に支援されるべき」と提案され（米支持）、修正された。

- (d) 再生可能なエネルギー及び工業原料の源泉としての人工林及び恒常的農作物の役割が認識され、増進され、促進されるべきである。

原則 6 (a)にてカバーされうる旨指摘されたが、マレーシア等より恒常的農作物（前文 (e) 参照）を含む人工林の重要性が認識されるべき旨提案され、米より「一次林/原生林への圧力の相殺」機能を提案・挿入された上で合意された。

- (e) 天然林も財とサービスの源泉であり、その保全、持続可能な経営及び利用が促進されるべきである。

原則 6 (d)にて人工林の重要性が指摘されたことを受けて、北欧より天然林の重要性にかかる本項が提案された。

7. (a) 森林の持続的管理・経営に資する支援的国際経済環境を促進する努力がなされるべきであり、そのような努力には、とりわけ持続可能な生産消費パターンの促進、貧困の撲滅と食糧確保が含まれる。

原案では、「先進国における非持続的な生産消費パターンの改善」等のネガティブなトーンになっていたが、協調の精神により、ポジティブなトーンに変更された。

- (b) 相当量の森林面積を有し、天然林、保護区域を含む森林の保全プログラムを策定する途上国に対して特定の資金が供与されるべきである。この資金は、とりわけ、経済的社会的な代替活動を刺激するような経済部門に向けられるべきである。

原案では、ガボン、カメルーン等より「必要以上の森林を有する途上国に対する特別の（経済調整のための）資金供与」との提案であったが、先進国に加えマレーシア、伯より環境スワップの概念を含み、森林資源に関する主権からも問題があり認められないとの主張がなされ調整された。アフリカ諸国の本項に対する強い主張と、米、EC の「何らかの考慮が払われるべきである」とのスタンス及びわが方よりの「経済調整のため」というのは広範すぎること、又「必要以上等」の概念は定義し得ず、不適当であるとのコメントを踏まえ修正された。合意された内容は、保護地域を含む森林保全プログラムを設定した国のみを対象とするという形で限定しており、かつ、そのような国はいずれにしても当然原則 10 の対象となり、「特定の資金」は、特別のアレンジを新たに創設するものではなく、原則 10 が想定している資金協力の一部がそのような国に提供されるということである。

8. (a) 世界の緑化のための努力がなされるべきである。全ての国、特に先進国

は、適宜、再造林・造林及び森林保全のため、積極的かつ透明性のある行動を起こすべきである。

原案では、「過去において自国の広大な森林を破壊し、かつ酸性雨により破壊し続けている先進国」というネガティブなトーンとなっていたが、途上国側より削除されたことを受けてECより「先進国」を明示することを受け入れる旨、指摘され合意した。

(b) 森林面積と生産性を維持・増加するための努力が、森林が劣化・消失した土地における森林の再生及び現存する森林資源の経営を通じてなされるべきである。

原則8(a)の具体的な対象、手法等を規定している。

(c) 特に途上国における森林の持続的管理・経営を目的とした国の政策と計画の実施は、適宜、民間分野を含む、国際的な資金的・技術的協力によって支援されるべきである。

フィンランドより、政策と計画の実施に加え、「策定」についても加えるべき旨、指摘されたが、途上国の反発により原案通りとなった。

(d) 森林の持続的管理・経営は、国の開発政策と優先順位に従い、また、国の環境上健全なガイドラインに基づいて行われるべきである。そのようなガイドラインの策定に際しては、関連する国際的に合意された手法と規準が、適当な場合であって、かつ、適用可能ならば、考慮されるべきである。

当初、加、オーストラリア等より、「国際的に受け入れられた」ガイドライン(ITTOガイドラインを念頭)が提案されたが、マレーシア、メキシコ等より、「国の」ガイドラインである旨、対立した。この点については、妥協が図られ「国の環境上健全な」ガイドラインにて合意された。次に、ガイドラインのための手法と規準については国際社会により策定されるべきとの主張(加、米、メキシコ、トリニダード・トバコ等)と、森林政策の決定は各国の主権事項であり、また原則声明が現在作られているのに、これ以上国際的に何が必要なのかという主張(インド等)が対立したが、「適当な場合であって、かつ適用可能ならば、考慮されるべきである」にて合意された。

(e) 森林経営は、生態系のバランスと持続可能な生産性を維持するため、隣接する地域の管理と統合されたものであるべきである。

総合的な土地利用計画の森林経営・政策の位置付けを規定した。

(f) 森林の持続的管理・経営のための国の政策・法制は、一次林・原生林と国家的重要性を持った文化的、精神的、歴史的、宗教的その他独自の価値を持った森林を含む生態学上活性が保たれるような代表的かつ独自の森林の保護を含むものであるべきである。

ネパールより、「精神的」が、カナダより「生態学上活性が保たれるような」が、

米より「一次林」が、マレーシアより「原生林」がそれぞれ提案され、合意された。

- (g) 遺伝物質を含む生物資源へのアクセスは、森林保有国の主権的権利、及びそれらの資源からもたらされるバイオテクノロジー生産物からの利益と技術の相互に合意された条件での共有に対する然るべき配慮とともに行われるべきである。

生物多様性条約及びアジェンダ 21 の関連部分と平仄を合わせた。

- (h) 国の政策は、諸活動が重要な森林資源に重大な悪影響を及ぼす恐れがあり、かつ、そのような活動が権限のある国の当局の決定の対象となる場合には、環境影響評価の実施を担保すべきである。

当初、メキシコ、伯より削除が提案されたが、加、英、スウェーデン等により反対された。米より、「政府による」諸活動とすべき旨、指摘されたが、各国より反対された。調整の結果、リオ宣言第 17 原則の表現をベースに修文された。

9. (a) 対外債務への取組み、及び少なくとも森林の再生に必要な価値を実現する問題を考慮しつつ、途上国が自らの森林の持続的管理・経営を強化するための努力が国際社会によって支援されるべきである。この関連で、市場経済への移行過程にある諸国に対しても特別の注意が払われるべきである。

持続的管理・経営に資する支援的国際経済環境の醸成として、特に对外債務及び加工林産物に対する市場アクセス問題が例示された。また、本規定にのみ、ロシア等の市場経済移行諸国への言及が合意された。

- (b) 森林の持続的管理・経営を達成するための努力に障害となる諸問題及び森林に依存している地域住民にとって代替的な選択肢が欠けていることに起因する諸問題についての政府及び国際社会による取組みが行われるべきである。

持続的管理・経営の担い手となる地域住民、特に貧困層が抱える諸問題への対策の必要性につき指摘された。

- (c) 森林に関する国の政策形成は、森林部門以外の影響要因によって森林に加えられる圧力及び需要を考慮すべきであり、これらの圧力及び需要に対処するための横断的手段が探求されるべきである。

当初、伯、メキシコより、本原則にて森林セクター以外の要因につき言及することの疑義が指摘されたが、米より、林地以外の土地の効率的利用問題についても言及すべしとの指摘がなされた。調整の結果、森林減少・劣化の原因の多くが森林セクター外に存することを考慮し、これらの原因を取り扱う手段につき検討することで合意した。

10. 造林及び森林減少・劣化の抑止を通じ、途上国が森林を持続的に管理・経営することを可能とするために、新規かつ追加的な資金が途上国に供与されるべきである。

途上国における森林の持続的管理・経営に対する「新規かつ追加的な」資金の供与につき合意された。

11. 途上国が森林を持続的に管理・経営することを可能とするため、相互に合意された、譲許的で特恵的な条件によるものも含む、有利な条件で、環境上健全な技術とノウハウへのアクセス及び移転が促進されるべきである。

「相互に合意された」が続く2つのフレーズをそれぞれ修飾するラインで合意された。

12. (a) 国の科学的研究、森林の資源調査及び評価は、国際協力を含む効果的な方法により強化されるべきである。

インドネシア、カムルーン、ガイアナより、「研究」と「資源調査と評価」を同列で取り扱うことへの懸念が指摘されたが、原案にて合意された。

(b) 森林の教育、訓練、科学、技術、経済学、人類学及び社会的側面に関する国家的、地域的及び国際的な制度的能力は森林の持続的管理・経営にとって必要不可欠であり、強化されるべきである。

制度的能力開発について、米より新規の国際的な制度能力の設立は受け入れられない旨、指摘された上、合意された。

(c) 森林に関する調査研究と開発の結果についての国際的情報交換が、民間部門を含む教育訓練機関を最大限活用しつつ、適宜、強化、拡大されるべきである。

原案は、調査研究と開発の結果の「国際的交換」であったところ、わが方より、「民間部門」を加えることに対する懸念を指摘した。これを受け、「国際的情報交換」に修正され合意された。

(d) 森林の持続的管理・経営に関する地元の能力・知識が制度的財政的支援を通じて、認識、尊重、記録、発展され、また、諸計画の実施に取り入れられるべきである。従って、地元における知見の利用から生じる利益はそのような人々と衡平に分かち合われるべきである。

原案は、地元の能力・知識が「補償される」との案が入っていたところ、米、加、フィンランドより削除すべしと提案され、第二文の「衡平に分かち合われるべき」ラインにて合意された。

13. (a) 林産物の貿易は、国際貿易法規及び諸慣行と合致し非差別的かつ多国間で合意された規律及び手続きに基づくべきである。これに関連して、林産物の開かれた自由な国際貿易が促進されるべきである。

原案は、「GATTと合致し」との案が入っていたところ、マレーシアより削除提案がなされ、国際貿易法規に含まれることを確認して削除された。米、加よりは原案の「秩序ある国際貿易」は管理貿易につながるとの懸念から「自由な国際貿易」が提案された。さらに、英よりは、国際法と自由貿易はかならずしも一致しない旨、

指摘された。

- (b) 生産国が再生可能な森林資源をよりよく保全、経営することを可能とするため、付加価値の高い林産物に対する関税障壁及びよりよい市場アクセスと価格の提供に対する障害の削減または撤廃、及びそれら産品の地元における加工が奨励されるべきである。

加工材に対するタリフ・エスカレーションを廃止することを目的とした規定なる旨、マレーシアより解説され、当初案の「関税障壁の撤廃」については、わが方より、ウルグアイ・ラウンドの問題であり削除すべきであり、かつ削除しても「よりよい市場アクセス」だけで十分なる旨、指摘したが賛同を得られず、「削減または撤廃」のラインで合意した（韓国支持）。米は、市場アクセスの改善はよいが、「よりよい価格」については市場メカニズムによる、として削除提案したが、途上国の反発を買った。一方、原案の「持続的に経営された加工材」という条件付けについては、別の原理で体現されるし、輸入国の関税引き下げ努力回避の理由に利用されかねないと主張が通り削除された。

- (c) 森林の持続的管理・経営を達成するため、市場の力学とメカニズムへの環境的費用と便益の導入が国内的にも国際的にも奨励されるべきである。

原則6(c)と対をなす規定であり、森林の外部経済の内部化について、市場力学とメカニズムによる取り込みを奨励するものである。

- (d) 森林の持続的管理・経営の政策は、経済・貿易、その他関連政策と統合されるべきである。

インド、マレーシアより「その他関連政策」に「環境」を入れるのが先進国の意図であり（つまり、環境的理由に基づく貿易政策の是認につながる）問題である旨、指摘されたが、調整の結果合意された。

- (e) 森林の劣化につながり得るような財政政策、貿易・産業・運輸その他の政策及び慣行は、避けられるべきである。森林の持続的管理・経営を目的とする適切な諸政策が、インセンティブを含めて奨励されるべきである。

先進国より提案された本原則の主旨は、環境ダンピング（生産国の環境破壊をもたらす木材生産とそれによる木材の安売り）を防止することにあるが、インドよりは、酸性雨被害等をもたらす産業政策についても追加提案され合意された。

14. 長期的な持続可能な森林経営を達成するため、木材及び他の林産物の国際貿易を制限かつ/あるいは禁止するための、国際的な義務や取決めと両立しない一方的措置は除去又は回避されるべきである。

マレーシアより提案された本原則の主旨は、ドイツ、オランダ等における地方自治体レベルの熱帯木材不買/使用ボイコット運動は、非関税障壁であり歯止めることにある。これに対し、EC、加、米より、国内法規により制限出来ない消費者運動があり、また、地方自治体レベルの決定を連邦・中央政府がコントロール出来ない場合があるとし、この原則に難色を示す一方で、前文(h)の規定を提案した。一方、メキシコよりは、GATTと一致しない国内法は改正すべし（米を標的にした

発言)と指摘した。調整の結果、ECより、「国際的な義務や決めと両立しない一方の措置」の除去又は回避という修正提案がなされ合意した。

15. 汚染物質、特に酸性降下物の原因となるものを含む大気汚染物質は、森林生態系の健全性にとって、地方的、国家的、地域的、地球的レベルで有害であるので規制されるべきである。

規制のやり方につき、マレーシア、ノルウェーより「厳格に」が提案されたが、米より「必要に応じ」が提案された。また、中国より、原案の「越境的レベル」につき懸念が表明され調整の結果「地域的レベル」にて合意された。

新刊紹介

◎熱帯のアグロフォレストリー—基礎から実践まで— 内村悦三 A6版 95 +v pp. (財)国際緑化推進センター 東京 1992.3.20 刊、頒価 800円(実費・送料)

アグロフォレストリーという言葉が使われるようになってからせいぜい20年くらいの年月しかたっていない。しかし文献だけは猛烈な勢いで増えている。世界の各地で伝統的なやり方が「発掘」され、同時に研究や普及のサイドから新しい方式の提案がある。それをめぐってまたさまざまな論議があり、大部な概説書が海外すでに何冊も刊行された。アグロフォレストリーはいま巨大な試行錯誤の段階にある。その意味で標準的なテキストを書くのは容易なことではないが、本書はこの困難な課題に意欲的に取り組んだものだ。全体の構成は、1. 総説、2. アグロフォレストリーの分類、3. アグロフォレストリー・システムとその取扱い、4. 地域特性とアグロフォレストリー、5. アグロフォレストリーの普及、6. 社会林業とアグロフォレストリー、7. アグロフォレストリーの課題と展望となっている。アジア、アフリカ、ラテンアメリカの代表的な方式を紹介しながら「基礎から実践まで」をカバーしようというわけだ。わずか100ページ足らずのテキストの中にこれだけのことを書こうとすると、多少舌足らずのところも出てくるであろう。これは入門書としていたしかたないことだが、しかし少なくとも著者のイメージするアグロフォレストリーがどのようなものであるかを知ることはできる。

(熊崎 実)