

# 第 11 回 FAO 林業委員会の概要

赤木利行\*・三島征一\*\*

3月8日から12日までFAO本部（ローマ）において開催された第11回FAO林業委員会（COFO）に出席したので、その概要について報告する。なお、林業委員会は、FAOの林業政策の検討、樹立等を行うため、1971年に設置された林業局の主要委員会であり、72年5月より2年毎に開催されている。

## 1. 全体概要

(1) 本委員会は、93か国の加盟国の代表及びオブザーバーとして35の国及び国際機関等からの参加者を得、5日間にわたる活発な議論を経て、最終日に会議報告を採択して閉幕した。本委員会では、特に、森林資源評価1990の進捗・今後のフォローアップ、UNCEDを受けたFAOの具体的な取組み、TFAP（熱帯林行動計画）の進捗及びCG（コンサルタティブグループ）の設置に関し、多くの国が積極的に発言を行い、全般的に活発な展開となった。

(2) 議論の一番の焦点となったCGの設置問題に関しては、40以上の加盟国等から発言がなされ、予定の時間を大幅に上回る白熱した議論となった。結果的には、理事会の独立議長提案に対する各国の意見の隔たりは大きく、特に、FAO傘下の組織とすることの妥当性、CGの構成及びNGOのCGへの参加問題等を巡っては、意見の一致をみいだすまでにはいたらなかった。本問題に関しては、過去2年半にわたり議論が続けられており、大部分の国がCGの必要性は認識しているものの、意見の調整は容易なものではなく、今後の理事会等でも難航が予想される。

(3) また、FAOの林業予算の減少問題も焦点となり、今後UNCEDのフォローアップを進めていく上で森林・林業分野への予算の適正な配分、重点分野

---

AKAGI, Toshiyuki & MISHIMA, Seiichi : Outline of the 11th FAO/COFO

\* 林野庁指導部計画課海外林業協力室、現在北海道営林局日高営林署

\*\* 林野庁指導部計画課海外林業協力室

の絞り込み等について、事務局に対する不満が多数の国から述べられた。

(4) 我が国としては、特に、森林資源評価の継続の重要性、温帯林・熱帯林に対する FAO の取組み方向、林業関連予算の適正な配分、CG に対する議長報告の基本的な支持等に関し、考え方を述べた。

## 2. 各 論

委員会での主要な議論、提案の概要は以下のとおりであった。

### (1) 議題 1 (1990 年森林資源評価報告)

(イ) 热帯地域の最終調査報告（要旨）が配布され、本報告については、非热帯途上国等の評価等が完了していないことから、最終報告書ができあがるまでにもう少し時間を要するが、1993 年中には完成の予定である旨事務局から説明がなされた（表-1、2 参照）。

これに関し、我が国から暫定報告書が UNCED に向けてタイミングよく公表されたことは効果的であった旨述べるとともに今回配布された事務局文書では、1981 年から 1990 年の年間熱帯林減少面積に大きな差（3 次報告書：16.9 百万 ha、事務局文書：15.4 百万 ha）がみられるが、その主たる要因の説明を事務局に求めたところ、3 次暫定報告では、既に調査の終了した地域の面積減の率をもとにアフリカを含め推定したが、今回、アフリカ諸国の森林面積の調査結果をもとに積み上げた結果、面積の変化が生じたことが主たる要因である旨説明があった。

(ロ) 我が国を含む多くの国から、地球レベルの調査は FAO の重要な基本的業務分野の一つであり、今後とも、継続的に調査を実施していく必要がある旨発言があり、そのためには、限られた通常予算の中で、本分野に優先的に予算配分を行う必要があると意見が述べられた。

(ハ) 途上国からは、本調査の必要性は認識するも、そのための国内資源調査の組織、人的資源の開発等が重要であり、技術協力等を通じた資源調査のためのキャパシティービルディングに対する積極的な FAO の貢献が求められるとの発言があった。

### (2) 議題 2 (林業と栄養)

(イ) 1992 年に開催された FAO 及び WHO 共催による「国際栄養会議 (ICN)」との関連で、林業と栄養との関係、特に森林は、野生の果実、根、動物、魚等の食物を直接的に供給するのみならず、それらの販売により収入源として間接的に栄養問題と関連している。さらに、薬の供給、食品の加工のため

表-1 热帯地域の地域別森林面積及び森林減少面積

地域区分	国数	土地面積		森林面積		年平均森林減少面積 1981-'91
		百万ha	百万ha	1980	1990	
アフリカ	40	2,236.1	568.6	527.6	4.1	0.7
西サヘルアフリカ	6	528.0	43.7	40.8	0.3	0.7
東サヘルアフリカ	9	489.7	71.4	65.5	0.6	0.9
西アフリカ	8	203.8	61.5	55.6	0.6	1.0
中央アフリカ	6	398.3	215.5	204.1	1.1	0.5
熱帯南アフリカ	10	558.1	159.3	145.9	1.3	0.9
島嶼部アフリカ	1	58.2	17.1	15.8	0.1	0.8
アジア・太平洋	17	892.1	349.6	310.6	3.9	1.2
南アジア	6	412.2	69.4	63.9	0.6	0.8
大陸東南アジア	5	190.2	88.4	75.2	1.3	1.6
島嶼部東南アジア	5	244.4	154.7	135.4	1.9	1.3
太平洋地域	1	45.3	37.1	36.0	0.1	0.3
ラテンアメリカ・カリブ海	33	1,650.1	992.2	918.1	7.4	0.8
中央アメリカとメキシコ	7	239.6	79.2	68.1	1.1	1.5
カリブ海	19	69.0	48.3	47.1	0.1	0.3
熱帯南アメリカ	7	1,341.6	864.6	802.9	6.2	0.7
計	90	4,778.3	1,910.4	1,756.3	15.4	0.8

の燃料の供給、農業環境の保護等を通じて、食物の供給、地域住民の栄養摂取にとって森林・林業の果たしている役割は大きい。

しかしながら、林業が単独のセクターとして直接貢献できる部分には限度があり、本問題は、農業や他の社会・経済開発政策を含めた中で議論されることが重要である。また、林業プロジェクト等の中に本要素を組むこと及び特に女性の参加が重要である等の説明が事務局からなされた。

(ロ) 各国からは、FAO の情報収集・提供の強化、地域林業委員会の活用が必要であり、また、地域レベル、FAO 内部における林業、栄養、保健関係の専門家の情報交換等が必要であるとの意見が述べられた。

(3) 議題3(林業と持続可能な開発：UNCED の成果と FAO 林業プログラムの関係

(イ) 1992年6月に開催されたUNCEDは、全ての森林の保全及び持続的

表-2 热帯地域の生態区分ごとの森林面積及び森林減少面積

生態区分	土地面積	人口密度	人口 増加率	森林面積	年平均森林減少面積	
	百万ha Ⓐ	居住者/ $\text{km}^2$	/%/年	百万ha Ⓑ	(B) /%	百万ha %/年
<b>森林地帯</b>	<b>4,186.4</b>	<b>57</b>	<b>2.4</b>	<b>1,748.2</b>	<b>42</b>	<b>15.3</b>
低地林	3,485.6	57	2.3	1,543.9	44	12.8
〔降雨林〕	947.2	41	2.2	718.3	76	4.6
〔湿潤落葉林〕	1,289.2	55	2.4	587.3	46	6.1
〔乾燥地〕	1,249.2	70	2.3	238.3	19	2.2
高地林 (丘陵, 山地林)	700.9	56	2.6	204.3	29	2.5
<b>非森林地帯</b> (高山地帯, 砂漠)	<b>591.9</b>	<b>15</b>	<b>3.1</b>	<b>8.1</b>	<b>1</b>	<b>0.1</b>
<b>熱帯計</b>	<b>4,778.3</b>	<b>52</b>	<b>2.4</b>	<b>1,756.3</b>	<b>37</b>	<b>15.4</b>
						<b>0.8</b>

数字を丸めているため計とは一致しない。

人口増加, 森林減少の計算には複利計算式を使用。

経営の達成のための単なるスタートであり, 今最も重要なことは会議で採択された「森林原則声明」, 「アジェンダ 21 (森林減少対策等)」を各国が責任をもっていかに実行するかである。そのためには, UNCED での森林問題への関心, 取組みを維持させていく必要がある。

また, FAO の林業分野の従来の活動がアジェンダ 21 と直接的に結びついている中で, UNCED のフォローアップを推進するため, FAO として①TFAP のサポート, ②森林資源評価, ③国レベルの森林資源の持続的経営, ④キャパシティービルディング (援助受入れ等能力の向上) 及び⑤緑化の推進を重点項目として上げている旨事務局から説明があった。

(ロ) 我が国を含む多くの国から, 財政事情の苦しい中で, TFAP, 森林資源評価, 援助受入れ能力の向上等への重点項目の絞り込みが必要であること, 1994~1995 年の林業分野への予算が減少していることは, 極めて残念であり, UNCED のフォローアップ等を進める上でも支障がでると思料される。より一層重点分野への効率的, 効果的な予算配分が必要であること, さらに, 林業の持続的発展を推進していく上でFAO の役割は大きい。TFAP の枠組みを活用した NFAP の策定及び実施, 地域林業行動計画を通じた地域内の協力が促進

されるべきであるなどの意見表明があった。

(4) 議題4（林業に関するFAOフィールド及び通常プログラムのレビュー）

事務局から、次のような説明があった。FAOの予算は経常予算とUNDPなどからの特別予算で構成されている。1992/93年合計では210百万ドル、うち経常予算は31百万ドルであり、フィールドプロジェクトの形成とサポートなどに使用されている。（表-3～6）

経常予算では、90/91年にはTFAP、UNCED、世界林業会議、90年森林資源評価に重点をおいて実施したが、92/93年には全体として引き続きTFAPの実施に重点をおくとともに、UNCEDでの審議により砂漠化の防止、生物多様性、気候変動問題が新たに生じていることにともないこれに取組む。

フィールドプロジェクトは、森林及び森林に関連する再生可能な資源の持続的管理のためのカントリーキャパシティーの強化を主要目的とし、85か国で267プロジェクトが実施されている。中期的にプロジェクト予算は着実に増加してきたが、90/91年にはUNDPからのものとトラストファンドの減少により、前期に比べ1割減少した。プロジェクトは大型化・長期化する傾向にあり、地域的にはアフリカ向けの割合がこの5年間に約1/3から1/2へと増加している。また、プロジェクトのサンプル調査では、8割以上が満足できると評価しているが、改善すべきものもある。

これに対し、次のような議論がなされた。

(イ) フィールドプログラムと通常プログラムとの有機的な関連付けを行うことが重要である。また、現在1:6の割合になっている通常プログラムとフィールドプログラム予算を健全化する必要がある。(ロ) 林業分野のフィールドプログラムに関しては、着実に増加の傾向にあり、この傾向を維持していくため、ドナー国及びUNDPからの強力なサポートが必要である。(ハ) 比較的小規模なプロジェクトでは、プロジェクト実施の効果が表れにくいことから、大規模で、長期間のプロジェクトにすることが望ましい。(ニ) アフリカ諸国に対する援助受入れ能力の向上、砂漠化の抑制、土壤及び水質保全等の分野に對しての重点的な支援（フィールドプログラム）を支持する。

(5) 議題5（1994～99林業中期見通し及び林業プロジェクト優先分野、予算事業計画）

事務局から、次のような説明があった。FAOでは、1989年から6年単位のローリングシステムで中期計画を作成している。中期的には、総合的なアプローチによる森林及び樹木の持続的管理、森林の生態系保全、木材・非木材を含

表-3 1992年の林業プロジェクト実施見込み

地 域	プロ ジ ェ ク ツ 数	1992年見込 百万 US\$
アフリカ	77	27.7
アジア・太平洋	60	18.0
ラテンアメリカ・カリブ	41	11.4
近東・ヨーロッパ	33	9.0
国際プロジェクト	25	8.0
計	236	74.1

表-4 資金拠出先別林業プロジェクト（認可ベース）

期 間 (2年ごと)	国連開発計画		トラストファンド		技術協力計画		計	
	数	金額 百万US\$	数	金額 百万US\$	数	金額 百万US\$	数	金額 百万US\$
1986-1987	32	38.5	28	28.2	51	3.76	111	70.4
1988-1989	58	51.4	41	64.1	49	5.34	148	120.8
1990-1991	43*	37.4	49	64.2	33	5.05	125	106.7
1992-1993**	34	37.0	52*	106.8*	55	6.30	141	150.1***

\* GEF 2プロジェクト 12.1百万US\$を含む

\*\* 1992-93年に新たに認可され、または認可が確実と見られるプロジェクト（見込み）

\*\*\* 1992-93年に実施可能な認可プロジェクト

表-5 主要区分ごとの実施中のプロジェクト\*

区 分	プロ ジ ェ ク ツ 数	%	1991年の支出 百万 US\$	%
再生可能な資源の保全と森林経営	72	27	22.6	32
薪炭材及びコミュニティーフォレストリー	65	24	24.4	35
林業組織・施設	84	31	12.6	18
林業研究及び技術開発	36	14	6.4	9
林産業及び流通	10	4	4.2	6
計	267	100	70.2**	100

\* 1991年11月31日より。大多数のプロジェクトは多目的であるため50%以上の支出により区分にあてはめている。

\*\* APO（準専門家）の支出は含まれていない。

表-6 実施中プロジェクトの金額区分及び期間別分布（プロジェクト数）

金額区分別	期間区分別					
	US \$	1985	1991	月数	1985	1991
200,000 >	44	58	12 >	48	27	
200,000～500,000	82	62	12～18	29	43	
500,000～1,000,000	32	53	18～24	54	40	
1,000,000～2,000,000	40	41	24～36	69	50	
2,000,000～5,000,000	31	44	36～48	29	34	
5,000,000 <	1	9	48 <	1	73	
計	230	267	計	230	267	

む林産物の経済的価値の実現、林業活動に依存する全ての人々の利益への参加と平等な配分への支援、国家森林計画を定めつつ森林がその国の持続的開発に貢献できるようカントリーキャパシティーを向上させることを林業プロジェクトの主要目的とする。

1994/95年の予算編成環境はとりわけよくない。1992年のUNCED、FAO・WHO共催の国際栄養会議、その他中・東欧からは調整のための技術援助・アドバイスが求められている。一方では、加盟国の経済状態は厳しく拠出金支払いの遅延、UNDP、トラストファンドドナー国の動向から収入見通しはよいとはいえず、プロジェクト及び関連活動の実施見通しは悲観的なものである。

このような中で、FAO事務局は、ほぼゼロシーリングの中で次のような点に重点をおくこととしている。

#### 「森林資源及び環境」分野：

- TFAPの実施をアジェンダ21の熱帯林分野での主要な実施手段として支援
- 地球森林資源評価及びモニタリングをアジェンダ21第11章プログラムエリアDの支援
- 寒帯林の持続的経営や砂漠化との戦いを含む世界の緑化の加速
- 種の多様性保全と持続的利用

#### 「林産物」分野：

- 環境保全と両立する林産物の有効利用の促進
- 非木材林産物の開発

#### 「林業への投資及び組織・施設」分野：

- 特に国家森林計画と関連したキャパシティービルディング
- 市場経済への構造調整・移行期にある国々に対する林業における私有化に向けた政策
-

## 組織・施設の支援

これらに関連して以下の議論がなされた。

(イ) 森林に対する関心が世界的なレベルで高まっている中で、UNCED の成果を踏まえ、NFAP（国家森林行動計画）のサポート、森林資源評価の継続、緑化の推進（協力）等を優先的な分野として今後の林業分野のプログラムを考える必要がある。

(ロ) また、林産分野に関しては、木材の有効利用及び価格の安定、向上、非木材林産物の開発、地域住民の雇用の場としての小規模加工産業の育成等に力を入れる必要がある。

(ハ) 林業プロジェクトを効果的に実施するためには、途上国の援助受入れ能力の向上に力点を置く必要がある。そのためには、林業に対する投資及び組織・制度の強化が重要であり、政策アドバイス、法制度・組織の強化、特に教育・訓練、研究・普及等に対する重点的な支援が必要である。

(ニ) 林業関連プログラムに当たられる予算も削減されることになっているとの事務局の説明に対し、林業委員会では、UNCED のフォローアップを実施していく中で、他の分野（農業、水産）等と比較しても高い（10%）削減を林業分野で行うことは不合理であり、林業分野に対する差別であるとして、理事会等で林業分野の予算を増やすよう求めていくこととなった（事務局はこれは差別ではなく、また財政委員会等でも加盟国代表が議論をしているはずであると説明した）。

### (6) 議題6 (TFAP の実施状況、CG の設立)

(イ) 1992年10月までに、90の熱帯又は亜熱帯の国々で、TFAP の枠組みの下、それぞれのNFAPs を計画又は作成しており、既に29の国々でNFAP の実施の段階に入っている。まさに、TFAP は、計画の段階から実施の段階に移ろうとしている。また、TFAP は20のドナー国を始め多くの開発銀行、国際機関及びNGO から様々な形でサポートを受けてきたが、国別計画の実施に対して十分な資金的協力ができたとは言い難い。

(ロ) TFAP は、第10回林業委員会の勧告を受けて再編・強化を進めしており、TFAP は新しい実施目的の下、当該国の実施体制の改善・整備を進めている。また、TFAP 実行の事務局としての役割を果たしている調整室（CU）の機能強化を図る必要があるほか、熱帯林に関する他の国際機関等との連携が重要である。

(ハ) TFAP の再編・強化の中で最も重要な問題は、TFAP に対して助言、

勧告を行う国際的な協議組織の設置問題であり、2年半にわたる専門家によるアドホック会合を経て、本委員会に理事会の独立議長報告〔CG（協議グループ）：妥協案〕という形で提案された。

（ニ） 本委員会では、多くの国から議論を収束させ、独立議長提案に沿って妥協を図っていくことが重要である（基本的に我が国の主張）との意見がだされたが、他方、① CG の独立性の確保、② NGO の選出及び NGO に対する投票権の付与、③温帯林、寒帯林問題の扱い。④ 参加地域、国数、⑤ CG の運営経費等については、事務局と加盟国、あるいは加盟国どうして鋭く意見が対立する等、今回の委員会では結論がだされず、6月に開催される次回理事会で議論されることとなった。主たる議論の概要は以下のとおり。

（ホ） TOR (Terms of reference) に関しては、主権の尊重、持続的開発目的、法的拘束力のない森林原則及び NFAP の実施に対する資金フロー等につき追加又は修正を加えることで、おおかたの合意が得られた。マレーシア等からは、熱帯林のみに着目している今のTFAP の枠組みそのものが一方的で問題であり、先進国の温帯林、寒帯林を含めた枠組みに変えていくべきであるとの主張がなされた。

（ヘ） CG の運営委員会は設置しない。

（ト） CU を FAO の第6条機関とするのであれば、世銀、UNDP の積極的な参加は望めなく、また、既に森林問題の助言機関としてある COFO、CFDT（熱帯林開発委員会）との重複になり、意味のない無駄なものになる（主として米国が主張）

（チ） CG で議論されたことに関しては、レポートとして、全ての加盟国及びオブザーバーが共有できることが一般的に合意された。

（リ） NGO に関しては、加盟国の代表と同じよう NGO が話し合って代表を選ぶことが重要であり、代表以外の NGO はオブザーバーとして会議に参加できるようにすべきとの意見がなされた。また、マレーシアからは、NGO の参加は認めるが、加盟国と同じ資格にすべきではない旨の強い主張があった。

他方、NGO 代表からは、NGO の中に木材加工産業協会のような特定の利益を代弁するような組織を入れるべきでないとの主張がなされた。

（ヌ） アフリカ諸国からは基本的に議長提案を受け入れる方向での発言が多かったが、議長提案で、アフリカ地域に割振られている3か国を、①アフリカの TFAP への参加国数が多いこと ②アフリカの地域性等（北アフリカ、サブ・サハラ）を考慮する必要性があることから、4又は5に増やすべきである

とする意見があった。

南西太平洋諸国からの途上国の参加も必要との意見もなされた。

(ル) 他の国際機関に関しては、世銀が、CGへの参加を表明はしたが、NFAPの質及び計画期間に長期を要する等問題が多いとの意見を述べた。またUNDPは、本件に関するコミットメントは政府のコミットメントによるとした上で、UNDPの大きな関心事は基本的に国レベルの問題（援助受入れ能力の向上）である旨、またITTOからは、CGへの積極参加の表明があった。

(オ) CGの運営資金に関しては、FAOの通常予算から支出されるべきとする意見が多くみられたが、一部広く資金を集めるべきとする意見も述べられた（事務局側も、通常予算からの支出が望ましいが、資金的に逼迫している今のFAOの状況からは、追加的な資金が必要であるとしている）。

(ワ) 最終的に、CGの設置を決定するのは理事会の権限であるので、合意が得られていない現状では、理事会に対してCG設置の決定を委ねるのではなく、あくまで議論の内容を伝えるものとすべきである。また米国等からコンセンサスが得られるまで少し冷却期間を置いてはとの意見がだされたが、全体としては受け入れられなかった。

#### (7) その他

次回の第12回委員会は、1995年4月3日から7日までFAO本部で開催されることになった。

---

#### 新刊紹介

◎'92国連環境開発会議と緑の地球経営 林野庁監修、国際林業協力研究会編  
日本林業調査会発行、A5版 388 pp. 3,000円(税380円) 1993.2.25刊

第1章 世界の森林の現況・第2章 國際的な動き（森林に関する原則声明の形成までに行われた主な国際会議）・第3章 国連環境開発会議における森林問題・第4章 森林に関する原則声明、アジェンダ21（森林分野）の考え方・第5章 国際林業協力の現状と今後の展開方向・資料編