

ITTOにおける貿易を通じた熱帯林の持続可能な経営への取り組みについて

小柳好弘

1. はじめに

国際熱帯木材協定（ITTA）は、1985年に発効した一次產品に関する商品協定の一つであるが、その目的は熱帯木材貿易の安定的発展と同時に、熱帯林の持続的利用及び保全並びに生態系の維持ということもうたわれている。この協定に基づいて設立された国際熱帯木材機関（ITTO）も、これをうけて、熱帯林の適切かつ効果的な保全及び開発を促進するための活動を行ってきてている。いわゆる「持続可能な開発」という考え方方が、1992年のUNCEDでの国際的な合意以前にITTOで用いられている。熱帯林の持続可能な経営への取り組みは、各国及び関係国際機関等でそれぞれ行われてきているが、ここでは、熱帯木材の貿易を通じて熱帯林の持続可能な経営の達成に向けてのITTOでの考え方並びに取り組みについて紹介したい。

2. 「西暦2000年目標」の採択

ITTOは1987年に発足して実際の活動を開始したが、当初はその目的の達成に向けての個々のプロジェクトの実施が主体であり、造林・森林経営、経済・市場情報、及び林産業の三分野での42のプロジェクトが選定された。これら三分野では、それぞれ個々に行動計画を策定することになったが、林産業分野での行動計画の策定において、1990年にバリ島（インドネシア）で開催された第8回のITTO理事会で、「西暦2000年までに、持続可能な経営に基づいた森林から生産された木材のみを貿易の対象とする」との戦略目標を含んだ行動計画が採択された。同年の第9回理事会では、この戦略目標（いわゆる「西暦

KOYANAGI, Yoshihiro : ITTO Activities toward the Sustainable Management of Tropical Forest through Trade

林野庁指導部木材流通課（現在、青森営林局事業部）

2000年目標」)を含めた三分野を総合したITTOの総合行動計画が採択された。これは、ITTOが単なるプロジェクト支援機関としてでなく、熱帯木材及び熱帯林に関する国際的枠組みの設定という政策活動においても有効な機関として機能し始めた第一歩であった。以後、ITTOの活動はこの「西暦2000年目標」の達成に向けて動き出すこととなった。なお、この「西暦2000年目標」は、1994年1月に合意された新ITTAの中で、協定の目的の一つとして明記され、ITTOの戦略目標から新協定の目的そのものとして位置付けられる事となった。

3. 決議3(X)

これはITTOの第10回理事会での決議の3を意味している。第10回理事会は南米エクアドルのキトーで、1991年5月に開催され、この時に「西暦2000年目標」の達成への具体的な取り組みを議論するための専門家による円卓会議が開催された。この円卓会議での議論を踏まえて、ITTOにおける「西暦2000年目標」の実現のための戦略及び実践活動が理事会で決議されたものであり、この「決議3(X)」が、それ以後のITTOの活動の基礎となっているので、その概略を紹介したい。

この決議は大きく三つのパートから成り立っており、一つ目は加盟国に対する勧告、二つ目はITTOの活動、三つ目は事務局長が取るべき行動への要請となっている。

加盟国への勧告については、a) 各国の状況及びITTOガイドラインに考慮した熱帯林の持続可能な経営の実行及び規制の推進、b) 西暦2000年目標に向けた各国の提案等を第11回理事会に準備、c) 热帯木材の自由貿易について研究し、西暦2000年目標達成への能力の向上、d) 西暦2000年目標の進展を定期的に討議、e) 西暦2000年目標の達成を促すプロジェクトへの支援、f) 西暦2000年目標の達成に向けてなされた進展のレビューを1995年5月までにITTOに報告、g) 森林経営、熱帯木材の利用、木材製品の価値の改善のための技術移転の促進、等となっている。

ITTOの活動については、a) 各国の政策の促進、例えば、森林の保全と経営、森林や木材についての適正な経済政策(森林の価値を最大に評価する制度等)、持続可能な経営を実現するため及びITTO活動の効果的な実行に向けての動機付けを行う施策の確立、森林から得られた利益の持続的な森林経営への投資及び植林の促進を通じた森林地域の再生と拡大、森林と結び付いた地域社会へ

の適正な還元等, b) 上記 f) の各国の報告に基づいて西暦 2000 年目標の達成に向けての進展状況を 1995 年に全体的にレビューする, c) 1995 年のレビューに基づき, 西暦 2000 年目標を達成するための更なる方法の提案, d) 持続可能な熱帯林の経営についての定義と評価の方法の策定, e) 貿易政策の策定における加盟国の中の選択を認識するため, また, 次の指導的原則に基づいて熱帯林の持続可能な経営を促進するためのインセンティブに関するワークショップの開催, ア) 市場と価格の動向を迅速に把握するための貿易のモニター, イ) 林産物の利用を改善し付加価値を高めるための熱帯林と熱帯木材の効率的利用, ウ) 热帯林の持続的経営コストをカバーするための市場メカニズム, f) 西暦 2000 年目標を達成するために生産国が必要とする資金の見積り, 等となっている。この中で, e) の原則については, 円卓会議で我が国が提唱した「熱帯木材貿易三原則」, 即ち, 热帯木材貿易のモニタリング, 热帯木材の付加価値の向上, 热帯木材の消費の合理化, が取り入れられたものである。三つ目の事務局長の取るべき行動への要請については, 上記の勧告及び ITTO の活動が支障なく行われるよう具体的な行動を取るよう求めている。

4. 決議 3 (X) に基づく貿易に関連した取り組み

この決議に関連して, 第 10 回理事会では二つの活動が決定されている。一つは「貿易を通じて熱帯林の持続可能な経営を推進するための奨励策」を検討するためのワークショップの開催である。このワークショップは 1992 年 2 月, 豪州のメルボルンで開催され, 貿易に関連した奨励策として, a) 先進加工技術, 市場の開発・調査等に関する訓練, b) 合弁企業の創設, 加工及び販売における品質管理等の技術援助, c) 技術開発, 貿易の流れ, 価格に関する情報, d) 税の優遇または免除のような資金援助, f) 加工または付加価値製品の貿易に対する輸出入関税及び非関税障壁の削減または撤廃並びに収入と新たな資金源の再展開に関する貿易政策, 等が認識された。このワークショップでの持続可能な経営に必要な資金源の問題についての議論の中で, 一つの奨励策として, モニタリングと証明制度が連結した貿易に関する国際的に矛盾のない, 受入れ可能なガイドラインの必要性が提起されている。

もう一つは、「熱帯木材の国際貿易と熱帯林の持続可能な経営との間の経済的連結」についての研究の実施である。この研究の目的は, a) 热帯木材の国際的な貿易の流れの解明, b) 西暦 2000 年目標に沿った政策形成に関する熱帯木材貿易の将来傾向の評価, c) 木材貿易の流れを決定する根底にある政策及び

市場条件の識別, d) 热帯林の持続可能な経営にとって, また, 特に持続的に経営されている資源からの木材の貿易を助長するために, 生産国または消費国の貿易政策の介入が奨励策または非奨励策として効果的な道具となるかどうかについての評価, e) ITTO とその加盟国にとって実行可能な, 西暦 2000 年目標とは別の貿易政策の選択肢の評価, f) 現在の国際貿易制度に照らして他の政策の選択肢との整合性及び可能性の検討, を行うことであった。この研究は, 環境開発国際研究所のロンドン環境経済センター (LEEC) が実施し, その報告書は 1992 年 11 月の第 13 回理事会に提出された (バービエ・レポート)。この報告書の結論と勧告を要約すると, 現状認識として, 热帯木材貿易に起因する热帯林の減少を減らすには効率的・持続的な生産林経営のための経済的インセンティブの確保が重要であり, 生産国の政策は長期的に木材収入が最大になり, かつ, 環境費用が内部化されるべきとしている。適切な国内森林管理政策が生産国内で取られているならば, 林業に付加価値を与えることにより, 热帯木材の貿易は热帯生産林の持続可能な経営のためのインセンティブになり得る。逆に, 貿易禁止, 課税, 数量制限等の貿易政策による介入は热帯木材貿易を制限する方向に作用し, 持続可能な経営のインセンティブを減らすとしている。貿易に関連した持続可能な経営へのインセンティブを生み出すための貿易政策の役割としては, a) 貿易政策は持続可能な経営のための国内政策の実施と共に取られるべき, b) 持続的収穫材に最大限の付加価値を与えるため, 市場アクセスを改善することであること, c) 生産国に追加的な資金をもたらし, 持続可能な生産のための国内政策の実施に役立つこと, としている。

これらを踏まえて同レポートは ITTO の戦略として, 西暦 2000 年目標に向けての政策を推進しつつある国を認証するシステムの創設を提言している。認証を受けた国全ての热帯木材製品は持続的に生産されたものとみなすということである。認証過程での政策の評価において生産国は, 現在の林業政策が木材生産に起因する热帯林減少に対して持つ意味, 及び林産物貿易政策が森林減少に寄与している度合いを検討する必要があるとし, 西暦 2000 年目標に向けて努力していることを示すためには, これらの政策の歪みを糺す決意を示すことが必要であるとしている。認証を受けた生産国製品は, 例えばケースにより関税及び非関税障壁を免除される等, より良い市場アクセスを与えられる必要があるとしており, 輸入国は認証を受けた生産国熱帯木材の使用を促進すべきであるとしている。更に, 認証を受けた生産国持続可能な経営の実現のために追加的な財政支援が必要であり, そのための資金手当のメカニズムとし

て課徴金か収入移転スキームにより、今ある貿易からの収入を認証された国に払い戻す方式を提言している。更に必要があれば、差別的または歪曲的になる弊害に十分注意したうえで、5%以下の貿易課徴金も補助的手段として有効であるかもしれないとしている。

この報告書の提出をうけて、1993年5月の第14回理事会（マレイシア）で議論及び検討が行われ、特に認証制度について活発な議論が行われた。この中で多くの消費国は、西暦2000年目標の実現のためにはなんらかの認証制度が必要であるとの意見であったが、生産国側は条件付きながら前向きな対応を示した国と、否定的な国とに対応が分かれた。理事会では、この認証制度について更に研究を進めるため、コンサルタントによる「全ての木材に関する認証制度」について国際的な状況、各国の取り組み、問題点等の調査を行うことを決定した。

5. 認証制度

第14回理事会で決定された認証制度に関するコンサルタントの調査結果は、1994年5月の第16回理事会（コロンビア）開催時に設定された作業部会で検討され、検討結果が理事会に提出された。コンサルタントの調査結果の中で、実行可能な木材認証制度についての必要条件あるいは原則として、a) 信憑性、b) 全ての種類の木材を対象、c) 目的及び計測可能な基準、d) 確実性、e) 独立性、f) 自主的参加、g) 非差別、h) 参加者が受諾できるもの、i) 地域的条件の付与の可能性、j) 費用対効果、k) 透明性、l) 目的指向性、及び、m) 実行可能性をあげている。作業部会においては、参加者からの意見を取り纏める形で理事会への報告がまとめられたが、その内容は、認証制度の提案あるいはイニシアティブが多様であり、懸念と混乱を引き起こしていること、いかなる認証制度も国際的な責務と両立すべきものであり、国家主権を尊重すべきものであること、国際的に認められるべきもので、全ての種類の森林からの木材の持続可能性のために類似のガイドライン及び実行できる程度に科学的根拠のある基準に基づくべきであること、持続可能な森林経営を促進するために市場指向的な手段の一つとして有用であり、より広い政策パッケージの補完的要素の一つとして機能すべきであること、認証制度が潜在的に持つ肯定的・否定的効果と、木材から代替品への移行を引き起こす可能性の評価が重要であること、自発的なものであり、広範な参加の下に透明性のある仕組みであること、認証制度が信頼できるものになるためには、技術移転・新規かつ追加的な資金・人的

資源の開発のため先進国の協力が必要であること等、現状認識及び認証制度のあり方についての多様な意見が羅列されており、認証制度についての方向性を示すまでには至らなかった。また、認証制度の導入時期について、現実的かつ適切な時期設定が必要であるとしながらも、全ての種類の森林の持続可能性が達成される時期より前にすべきでないとする意見と、自発的な認証制度が現在開発、実施されてきており、持続可能な経営が行われてきているところでは自発的な認証制度が奨励されるべきであるとの意見が両論併記されている。作業部会の結論として、木材認証制度については多様な意見があり、多くの政府においてもまだ正式に認める立場にはたってなく、未だ研究中であり、今後更に議論を進めていくべきであるとされている。この報告を受けて理事会でも検討されたが、議論の収斂はみられず、更にコンサルタントによる実態調査を行い、第18回理事会に報告されることとなった。

6. おわりに

ITTOにおける貿易を通じた熱帯林の持続可能な経営への取り組みはその必要性が認識され、議論が進められてきているが、具体的な形での議論は最近の木材認証制度に関するものである。これもまだ議論の幅が大きく、早急に具体化することは考えられにくく、ケーススタディの域を出ていないが、ITTOでのこうした活動が各 government, 関係国際機関, 業界団体, 環境 NGO 等の検討を促進させ、持続可能な森林経営のための貿易政策についての国際世論の高まりへの貢献が期待される。
