

持続可能な森林経営を巡る国際動向

後 藤 健

1. 持続可能な森林経営の考え方

1992年6月、リオ・デ・ジャネイロで「環境と開発に関する国際会議（UNCED）」、いわゆる「地球サミット」が開催され、「持続可能な開発」という共通理念の下に、「リオ宣言」、「アジェンダ21」、「森林原則声明」等が合意された。これらの合意の森林に関する部分、即ち、アジェンダ21の第11章と森林原則声明を貫く考え方が「持続可能な森林経営」である。まず、本稿の課題に入る前に、この「持続可能な森林経営」そのものについて考えてみたい。

「持続可能な森林経営」を考える当たっては、「持続可能な開発」への理解がまず必要である。結論的に言えば、「持続可能な開発」とは、「資源を有効に利用しつつ環境を保全し、社会経済を永続的に発展させていく」との考え方である。これは、天然資源の枯渇や環境破壊が経済成長に限界をもたらすとの1970年代の危機感を克服するために生まれた考え方であり、「理屈」ではなく「理念」、あるいは「行動規範」とも言うべきものである。

さて、言うまでもなく森林は、人類の生存や生活に必要な各種の経済的な物資（財）や環境的な効用（サービス）を生み出す重要な天然資源のひとつである。従って、「持続可能な開発」を達成していくためには、この重要な森林を、適切に利用しつつ将来にわたって保全していくことが不可欠である。「持続可能な森林経営」とは、「持続可能な開発、即ち、持続的な社会経済の発展を可能とするような森林の取扱い」を意味するものである。「持続可能な森林経営」が持続しようとする対象は、経済社会の発展に必要な財とサービスの供給である。

Goro, Takeshi : International Activities toward Sustainable Forest Management

林野庁指導部海外林業協力室

2. 基準・指標づくりの取組み

地球サミット以降、持続可能な森林経営の実現に向けて、国際的に様々な取組みが行われてきた。それらの中で、国際的に最も大きな関心を集めたのは「持続可能な森林経営の基準・指標づくり」である。基準・指標づくりについては、前号 (No.33) に詳しく記されているので、ここでは、基準・指標づくりの成果や意義について述べてみたい。

(1) 基準・指標の性格

基準・指標づくりは、端的に言えば、森林経営の持続可能性を判断するための「目安」をつくることを目的に行われたものである。ただし、ここで注意しておくべきことは、「基準 (criteria)」というのは、守るべき最低水準 (standard) を示しているのではなく、「判断基準」とも言うべき性格のものである点である。また、既存の基準・指標は、一部を除き、国レベルでの森林経営の状況を把握することを意図してつくられたものである。

即ち、基準・指標に沿って継続的にデータを集めることにより、森林の取扱いが好ましい方向に向かっているかどうかをマクロ的に見極める、というのがその使い方である。また、木材認証制度への基準・指標の活用も可能ではあるが、そのためには、経営体レベルで適用できるような基準・指標を新たに作成し、さらに、持続可能性をトータルに評価できるような手法を開発することも必要となる。

(2) 基準・指標づくりの成果

それでは、基準・指標づくりの当面の成果とは、単に世界でいく組かの基準・指標が作成されただけだったのか。重要なことは、基準・指標づくりの過程において、一種の国際的なブレイクスルーが行われ、持続可能な森林経営に関する共通の認識が形成されてきたことである。国際的に合意されたひと組の基準・指標は、持続可能な森林経営が備えるべき基本要素をリストアップしたものと見ることができるのである。

また、大局的に見れば、モンテリオール・プロセスやヘルシンキ・プロセスの取組みは、熱帯林問題のみを世界の森林問題とみなすことへの開発途上国の不満に応えるかたちとなった。即ち、先進国自らも、温帯林等の持続可能な経営に努力するとの姿勢を世界に示したのである。

3. 国際対話の進展

地球サミット以降の特徴的な動きのひとつとして、世界の主要な先進国と開発途上国が一堂に会し、持続可能な森林経営への取組み方策等を論議する「国際対話」の活発化を挙げることができよう。ここでは、「森林に関する政府間作業部会 (IWGF)」と「FAO 林業関係閣僚会合」を取り上げ、それらの成果と意義について振り返ってみたい。

(1) IWGF の開催

IWGF は、世界の森林保有国の両雄、カナダとマレーシアの主催により、1994 年の 4 月と 10 月、2 度にわたって開催されたものであり、「政府間作業部会」とはいつても、非公式の国際対話である。第 1 回会合には、15 か国、3 国際機関、5 NGO 等が参加し、第 2 回会合には、32 か国、5 国際機関、11 NGO 等が参加して、幅広い森林問題につき、密度の高い論議が行われた。

この会合は、次の 3 点において画期的であったと言えよう。即ち、第 1 点目は、地球サミットにおける南北間の対立関係を乗り越え、双方から多数の国の参加を得て開催されたことである。第 2 点目は、この会合の中で特定された 7 つの課題は、多様かつ複雑な森林問題が整理されたものとして、その後の国際対話の基礎となったことである。第 3 点目は、各国政府と対等の立場で NGO を論議に参加させたことである。

(2) FAO 閣僚会合の開催

国連食糧農業機関 (FAO) は、本年 3 月、世界 108 か国の森林・林業担当大臣等の参加を得て、初めての「FAO 林業関係閣僚会合」を開催した。その目的は、持続可能な森林経営への取組みに政治的な推進力を与えること、FAO の今後の活動に方向づけを行うこと等である。

この会合の成果は、会合の結果取りまとめられた「林業に関するローマ・ステートメント」の中に、持続可能な森林経営の達成に向けて取組むべき課題が特定されたこと、特に、地球サミット以降タブー視されていた森林条約の検討について、「コンセンサスづくりを基礎としつつステップ・バイ・ステップで進める」との方向づけがなされたことである。

また、この会合は、「国連持続可能な開発委員会 (CSD)」第 3 回会合の直前に行われたことなどから、CSD での論議を先取りし、FAO 主導の下で取組みの方向づけを行おうとしているとして、各国の環境担当部局や環境 NGO から強い反発を受けた。結果的には、このことが、CSD での早期の合意に貢献した

のは皮肉である。

4. CSD レビューの実施

地球サミット以降のこのような取組みは、本年4月に開催された「国連持続可能な開発委員会（CSD）」の第3回会合を目途に進められてきたと言っても過言ではない。ここで、この地球サミット後の「節目」とも言うべきCSDの内容や成果について述べてみたい。

(1) CSD の枠組み

CSDとは、地球サミットの合意事項、即ち、アジェンダ21、森林原則声明等のフォローアップを目的として、国連の経済社会理事会の下に設置された委員会のひとつである。メンバー国は、我が国を含む53か国。国連の「政策調整・持続可能な開発局（DPCSD）」の中に事務局が置かれている。地球サミットの翌年（1993年）から毎年開催され、「環境と開発に関する国連特別総会」が開かれる1997年までに5回の会合が予定されている。

内容は、40章から成るアジェンダ21の各章と森林原則声明につき、実施状況のレビューや実施促進方策の検討を行うことである。「主要グループの役割強化」（第24-32章）、「資金供与」（第33章）等の分野横断的課題については毎年、「森林」（第11章）を含む分野別課題については特定の年に検討が行われることとなっている。本年の第3回会合の分野別課題は、「土地利用」、「森林」、「砂漠化」、「山岳」、「農業」及び「生物多様性」の6課題（第10-15章）であった。

(2) アドホック作業部会の開催

本年2-3月、CSDでの議論の事前整理を目的として、「会合間アドホック作業部会」が、メンバー国以外を含む54か国、6国際機関と多数のNGOの参加を得て開催された。課題は、今次会合の焦点である資金・技術供与（第33、34章）と6つの分野別課題（第10-15章）であり、中でも特に注目を集めたのが「森林」（第11章）であった。

一時は、先進国と開発途上国による論争に終始するかに見えたが、我が国を含む主要12か国による小グループを設けて協議を行ったところ、大きな混乱もなくまとまった。世界の森林問題への対処につき、コンセンサスの醸成と具体的な取組み方策の検討を行う「森林に関する政府間パネル」をCSDの下に設置することが、大枠で合意されたのである。

(3) CSD 第8回会合の開催

4月に開催されたCSDの第3回会合では、アドホック作業部会の結果を受けて、森林に関する政府間パネルの検討項目、組織体制等が論議の焦点となった。具体的には、検討項目として、新たな資金・技術の供与方策や先住民等の知識・技術の保護方策の検討を盛り込むことを主張する開発途上国と、森林条約や木材認証制度の検討を盛り込むことを主張する先進国との間で対立が生じた。また、組織体制については、FAOをその中心に据えようとする欧州連合(EU)やアフリカ諸国とそれ以外の国々の間で対立が見られた。

その結果、各グループ内での検討やグループ間での協議に多大の時間が費やされ、森林に関する合意文書の作成は、今次会合の対象となった23章の中でも最も遅れることとなった。また、最後を締めくくる閣僚会合に当たり、森林パネルの開催地や議長の人選を巡って混乱も見られたが、最終的には合意が達成された。森林パネルの設置を含むCSDの結果は、6月に開催された経済社会理事会で既に承認されている。

(4) CSDの成果

CSDで森林パネルの設置が合意されたことは、2つの点において画期的である。即ち、第1点目は、世界の国が一堂に会して論議する場が、国連の枠組みの中につくられたことである。世界が注視する中での検討は、前向きで妥当な成果を生み出す可能性が高い。第2点目は、はかばかしい実績がなく、その存在意義に疑問が持たれ始めていたCSDにとって、大きな成果となったことである。

それでは、なぜ、森林パネルの設置が、比較的スムーズに合意されたのだろうか。まず、地球温暖化、野生生物種の減少、砂漠化の進行のいずれもが、条約化により対処されていく中で、森林問題については取組みが遅れているとの意識が関係者の間で高まっていたことが挙げられる。加えて、先進国の基準・指標づくりへの取組みに対する開発途上国の評価やIWGF等の国際対話を通じて醸成された南北間の信頼関係が及ぼした影響も大きい。

また、CSDは、我が国にも大きな成果をもたらした。それは、モントリオール・プロセスを通じて参加国間に築かれた連帯関係が、国連等の場において、「JUSCANZ」(非EUのOECD加盟国グループ)という一大勢力にまで成長したことである。我が国にとって、開発途上国グループ(G77)やEUグループに対抗しうるグループに名を連ねることの意義は大きい。

5. 森林パネルの課題と方向

「森林に関する政府間パネル」は、その設立の経緯や内容からみて、今後の持続可能な森林経営への取組みを方向づけるだけでなく、森林・林業分野の国際的な枠組みにも影響を及ぼすことが予想される。最後に、森林パネルの内容と問題点、その検討の見通し等について述べてみたい。

(1) 森林パネルの内容と問題点

森林パネルの具体的な内容は、アジェンダ 21 の第 11 章と森林原則声明に関する議長報告の「別添 1」に取りまとめられている。まず、一見して明らかなのは、1997 年までの 2 年足らずの検討期間に比して、検討項目が盛りだくさんだという点である。これらの項目は、様々な「駆け引き」の結果決定されたものであるだけに、バランスを欠いた検討は許されない。

森林パネルは、各国政府の代表により構成される政府間会合であるが、論議の経緯もあり、NGO にも開放されたものと位置づけられている。国連のルール上、どのような参加の形態が可能であるのか。また、検討に当たっては、関係国際機関の協力を得ることになっているが、どのような体制、分担で行うのか。組織体制上の課題も多い。

さらに、新たに森林パネルを CSD の下で運営しようとするれば、別途の予算措置が必要である。国連内の予算配布を得ることは可能なのか。可能だとすればどの程度の期間を要するのか。また、各国政府からの任意拠出や関係国際機関からの人材派遣に頼るとすれば、どの程度を期待できるのか。見通しは甘くないであろう。

(2) 森林パネルの検討の見通し

持続的な森林経営を巡るこれまでの動きを眺めてみれば、ひとつの方向性が見えるようである。地球サミットにおける南北対立と「法的拘束力は有しないが権威ある国際合意」としての森林原則声明の合意。地球サミット以降の基準・指標づくりや国際対話による南北融和。そして、CSD における森林パネルの設置と今後の南北一体となった検討である。

その延長上を辿れば、森林パネルの先にあるのは、「法的拘束力を有する国際取決め」、いわゆる森林条約である。森林パネルの結果を踏まえ、森林条約の交渉会議の設置が、1997 年の環境と開発に関する国際特別総会に提案される可能性は低くはないであろう。

当初の予定では、6-7 月中にも、議長や検討スケジュールを決定するための

組織会合が開催される見込みであった。開発途上国側の議長候補者の人選、NGO の参加に関する内部の制度的な検討等に手間取っているというのが遅れている理由のようである。森林パネルの前途は多難であるが、世界有数の経済大国として、積極的な参加と貢献が我が国の責務であろう。

森林に関する政府間パネル

1. 作業事項

- I. 1) 各国政府と全ての関係者の参加による、国家的な森林・土地利用計画等の策定を通じた、森林原則声明とアジェンダ 21 の実行促進方策の検討
- I. 2) 特に分野横断的な要因に着目した、森林の減少・劣化の原因や持続可能な森林経営の達成が困難な理由の特定と追求
- I. 3) 生物多様性条約との整合性の下での、先住民、地域住民等の伝統的な知識等の保護・利用と、そこから得られる利益の公平な配分方策の検討の促進
- I. 4) 脆弱な生態系を有し、砂漠化や干ばつの影響下にあるアフリカ等での造林や森林回復の支援活動のモニターと公害の影響下にある中・東欧の経済移行国での取組みの検討
- I. 5) 低位な森林被覆を持つ開発途上国等での、特異な森林等の保全活動の推進へのニーズを満たす方策の提案
- II.) 二国間・多国間援助の効率と協調を高める方策の検討と環境調和的な技術の開発・移転、並びに新規かつ追加的な資金を含む資金の流動化方策の検討
- III. 1) 既存の定期的な森林評価のレビュー、問題点の特定、並びにその改善方策の検討、森林の機能に関する科学的知見と統計データの充実方策の検討、森林の多面的価値の計測手法の開発促進と国民経済計算システムへの組み込みの検討
- III. 2) 持続可能な森林経営の基準・指標の各国による適応の促進、並びに国際的に統一された基準・指標を作成することの実現可能性の検討

- IV.) 林産物貿易に影響を及ぼす要因の分析と林産物の市場アクセスの向上方策の特定、林産物の自主的な認証・ラベリング制度の持続可能な森林経営に果たす役割の検証
 - V. 1) 国際機関、既存の関連条約等の下での取組み状況の把握と取組みの空白または重複部分の特定
 - V. 2) 上記 I-V. 1 を踏まえた、法的措置を含む新たな取決めの必要性に関するステップ・バイ・ステップでのコンセンサスづくりを基本とした検討
2. 構成、組織及び作業の進め方
- パネルは、各国政府の代表により構成される政府間組織であるが、政府間機関（IGO）及び非政府機関（NGO）もオブザーバーとして参加可能
 - パネルは、FAO、UNEP、UNDP、世界銀行、ITTO 等の関係国際機関、関連条約事務局、NGO 等の人材・資金や専門的知識を活用すべき
 - パネルは、1996 年の第 4 回会合に中間報告を、1997 年の第 5 回会合に最終報告を提出することとし、1995 年のできるだけ早い時期に開催される第 1 回会合において、サブ・グループの設置、議長等の選出を行う予定
3. 事務局及びパネルへの資金援助
- DPCSD の下に、別途雇用者と、FAO、UNEP、UNDP、ITTO 等の関係国際機関からの人材派遣者により構成される小規模な事務局を置き、パネルと関係国際機関間の連絡調整、会議運営等を行う
 - パネルの運営に当たっては、会合の開催、開発途上国等からの参加支援等のために資金が必要であり、既存の資金源に加え、次のような資金源についても検討すべき
 - ・各国政府及び国際機関からの任意拠出
 - ・国際機関からの人材派遣
 - ・会合の開催を含む、各国政府及び国際機関による現物援助
 - パネルの早期立上げのため、各国政府は、早期の任意拠出を行うとともに、国連関係機関においても、可能な限り既存の予算の再配布により支援を行うべき