

# 国連での森林を巡る検討の動向について

後 藤 健

## 1. はじめに

1997年6月、ニューヨークの国連本部で、環境と開発をテーマに「第19回国連特別総会(UNGASS)」が開催された。その結果、森林問題については、1995年以降、国連を中心に進められてきた一連の検討を踏まえ、一定の方向づけが行われた。この機会に、1995年から現在までの国連での森林を巡る動きについて振り返ってみたい。なお、1992年の「地球サミット(UNCED)」から1995年までの動きについては、本誌No.34(1995年9月)に詳しいので、興味のある方はそちらを参考にして頂きたい。

## 2. IPFでの検討と行動提案の取りまとめ

### (1) 設立の経緯

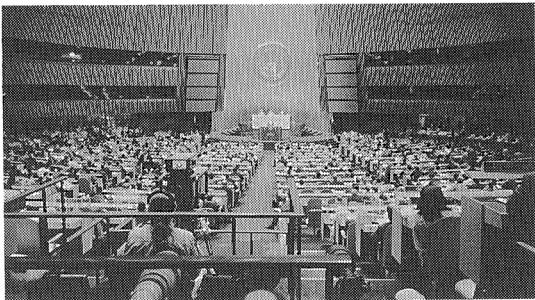
1995年4月、「国連持続可能な開発委員会(CSD)」の第3回国会合が、国連本部で3週間にわたって開催された。CSDとは、地球サミットのフォローアップを目的に、経済社会理事会の下に設けられた常設の委員会である。CSDでは、1993年以降、40章からなるアジェンダ21のレビューが進められてきたが、1995年の第3回国会合では、砂漠化防止(第12章)、生物多様性保全(第15章)などとともに森林減少対策(第11章)への取組状況につきレビューが行われた。その結果、CSDの下に「森林に関する政府間パネル(IPF)」を設け、森林問題への具体的な取組方策につき検討を進めることが合意されたのである。

地球サミットでの対立と混乱を知る人にとって、森林に関し、世界的な検討の場が設けられるというのは一種の驚きであったろう。その背景にあったの

---

Goto, Takeshi : International Policy Dialogues on Forests at the United Nations

林野庁海外林業協力室



国連総会ホール

は、地球サミット以降、生物多様性条約や気候変動枠組条約などによる対応が進む中、森林問題への取組が進まないことへの危機感である。また、地球サミット以降、持続可能な森林経営の基準・指標づくりや先進国と開発途上国との間での政策対話などが活発化し、各

国間に信頼関係が醸成されてきた点も見逃せない。IPF の設置は、地球サミットでの対立を乗り越え、森林問題についても世界的な取組を進めようとする国際社会の意思の表れであった。

## (2) 検討の体制と内容

このように国際的な大きな注目を集めた IPF は、1995 年 9 月から 1997 年 2 月までの間に 4 回の会合を開催した。第 1 回会合では、検討項目として、① UNCED 合意の実施方策、② 資金や技術移転の促進方策、③ 森林の機能の計量化や基準・指標の活用方策、④ 貿易と環境の調和方策、⑤ 国際機関や条約のあり方の 5 つの分野から 11 の項目が選び出された。これらにつき、第 2~3 回会合で実質的な検討が進められ、第 4 回会合では報告書の取りまとめが行われた。また、各国や関係国際機関、NGO などは、検討項目に関する専門家会合などを共同で開催し、多岐にわたる IPF の検討を内容面で支援した。

IPF の議長は、先進国と開発途上国を代表して、英国の M. ホルゲート元環境次官とインドの N.R. クリシュナン環境次官（途中でコロンビアの M. ロドリゲス環境次官に交代）が共同で務めた。また、事務局は、国連政策調整・持続可能な開発局 (DPCSD) の中に置かれ、FAO, ITTO, UNDP, UNEP, DPCSD などからの 6 名の出向者により運営され、その活動や会議の開催に必要な資金は、200 万米ドルに及ぶ各国からの拠出金により賄われた。さらに、検討のたたき台となる文書は、事務局の指導の下に、関係国際機関が分担して作成した。このように、IPF の検討には、国際社会が一致協力して当たったのである。

我が国も、世界有数の森林・林業国であり、国際協力を推進する国として、IPF での検討に積極的に貢献した。1996 年 11 月には、カナダ、マレイシア、高知県などとの共催により、「持続可能な森林経営の総合的な実践に関する国際

「ワークショップ」を高知県内で開催し、森林計画の策定、実施、評価、改訂という一連のプロセスに地域住民や研究者が参加し、住民ニーズや研究成果が継続的に森林の取扱いに反映されるような仕組みを作るべきことを取りまとめてIPFに提案した。また、ITTOを通じ、事務局長と事務局員2名分の経費負担を行うとともに、会議開催費として20万米ドルを国連に拠出した。

### (3) 行動提案の取りまとめ

こうして、1997年2月に2週間にわたって開催された第4回会合（最終会合）では、130項目以上の行動提案を含む報告書が取りまとめられた。IPFの成果の一つは、これまで、各国や関係国際機関、NGOなどの間で意見が食い違い、協調した取組が進まなかった多数の事案につき、一定の考え方や方向性が明確になったことである。例えば、国際的に関心の高い認証・ラベリングについては、当面は民間レベルでの自発的な取組に任せ、その効果の見極めを行うことが合意された。また、これまで、観念的な議論に陥りがちであった森林の減少・劣化原因や森林に関する伝統的知識などの問題については、各国が協力し、実態調査などを行うことが合意された。

#### IPFの行動提案の例

- 各國は、地域住民の参加などに配慮した国家的な森林プログラムを策定し、実施すべき（検討項目I. 1）
- 各國は、共通の手法を用い、森林の減少・劣化の原因に関するケーススタディを実施すべき（検討項目I. 2）
- 各國は、森林に関する伝統的知識（TFPK）の保護に関する法的な枠組みや政策のあり方につき検討すべき（検討項目I. 3）
- 各國は、乾燥地や半乾燥地の貴重な生態系を保全するための保護区を設けるべき（検討項目I. 4）
- FAOは、各國、関係国際機関などの意見を聞きつつ、低森林被覆国の実用的な定義を作成すべき（検討項目I. 5）
- 国連機関は、最も適切な技術と最も効率的な技術移転のあり方につき調査を行うべき（検討項目II）
- FAOは、各國、関係国際機関などと協力し、2000年森林資源評価を実施するとともに、その成果を国際的に共有すべき（検討項目III. 1）
- 基準・指標づくりへの未参加国は、直ちに取組に参加し、援助機関はこれに必要な技術的、資金的な支援を行うべき（検討項目III. 2）
- 関係国際機関は、それぞれのマンデートの下で、自発的な認証・ラベリング制度につきさらに研究を進めるべき（検討項目IV）

○関係国際機関は、「森林に関するインターナショナル・タスクフォース (ITFF)」の活動を継続すべき（検討項目V. 1）

他方、資金・技術移転の推進方策などについては、新たな資金メカニズムの必要性など、重要な問題が残されたままとなっている。また、地球サミット以来の懸案事項である森林条約については、その具体的な検討のための「政府間交渉委員会 (INC)」を早期に設置すべきとする EU などと、森林条約の必要性そのものが疑問であるとする米国などが鋭く対立した。その結果、報告書には4つのオプションが列挙されるにとどまり、検討は、2か月後の CSD に持ち越される形となった。IPF は、国際社会が一致協力し、UNCED で合意された森林原則声明とアジェンダ 21 に含まれる多数の課題につき、具体的な行動提案を取りまとめたという点で大きく評価されるべきであろう。

#### 森林条約などに関するオプションの要旨

○焦点を絞り期間を限った政府間フォーラムを CSD の下に設置し、世界の森林の持続可能な経営の推進状況のレビューとモニター、IPF の行動提案の実施の促進とモニターを行うとともに、

これを踏まえ、森林条約を含む国際的な取り決めやメカニズムの必要性につき検討し、その結果を適当な時期に CSD に報告する。

（または）

森林条約の交渉開始に向けて、具体的な検討とコンセンサスづくりを行い、その結果を 1999 年の CSD に報告する。

（または）

○森林条約に関する政府間交渉委員会を国連の下に早急に設置し、期間を限って検討を行う。

### 3. CSD での検討と森林条約を巡る対立

#### (1) 検討の内容と進め方

1997年4月、CSD の第5回会合が、国連本部で3週間にわたって開催された。今回の CSD は、地球サミットの開催から5年目に当たることから、アジェンダ 21 全体の実施状況につき総括レビューを行うことが当初から決められていた。また、2か月後の6月には、環境と開発をテーマに国連特別総会が開催さ

れることとなっており、その準備会合とすることも決定されていた。このため、極めて異例ではあるが、会議冒頭の3日間にハイレベル会合が開催され、それ以降の期間は、UNGASSで採択される文書の事務レベルでの交渉に充てられた。

このように、多様なレベルで幅広い検討が行われたことから、各国とも、閣僚を含む大規模な代表団を送り込んできた。我が国からは、田邊地球環境問題大使をヘッドに、7省庁から30名以上の担当官などが出席した。各国の主要な関心事項の一つは、言うまでもなく森林問題であった。特に、IPFでは、森林条約につきオプションが採択されたことから、検討の行方に大きな注目が寄せられた。林野庁からは、福島次長ほか2名が出席し、議場内外での対応に忙殺された。

## (2) ハイレベル会合の開催

ハイレベル会合は、エジプト出身のM.トルバ元UNEP事務局長を議長として、多数の閣僚の参加の下に開催された。ハイレベル会合の初日には、IPFの結果について、M.ロドリゲス共同議長から簡単な報告が行われた。森林問題への関心の高さを反映し、ハイレベル会合の3日目が、特に森林問題に関する検討に割かれることになり、30か国以上の森林担当大臣などからステートメントが行われた。

内容的には、IPFの行動提案については、各国とも早期に実施すべきとの主張であったのに対し、森林条約については、各国間で大きく意見が分かれた。即ち、EUやカナダに加え、マレーシア、インドネシア、パプアニューギニア、コスタリカなどの開発途上国の一派も森林条約の必要性を訴えたのに対し、米国を始め、オーストラリア、インド、コロンビアなどは、森林条約の必要性に強い疑問を示したのである。IPFの最終会合の時点に較べ、森林条約を巡る意見の対立はさらに深まった形となつたのである。

林野庁の福島次長は、ハイレベル会合の合間などを縫って、主要国の高官などと密度の高い意見交換を行った。とりわけ、マレーシアのK.Y.リム一次産業大臣、米国のM.ハンブリー持続可能な開発担当大使、カナダのI.ハーディー森林局長らとは親密な懇談を行い、相互の立場につき理解を深めた。特に、当方からは、森林条約の検討は、まずその形態や内容につき政府間フォーラムで幅広く論議し、その後に正式な交渉委員会に入るという2段階で進めるのが妥当であること、また、国際熱帯木材協定(ITT)を森林条約の母体とすべきことなどを先方に伝えた。

### (3) コンタクトグループでの検討と決裂

ハイレベル会合に続く第2週目には、「森林に関するコンタクトグループ」を設け、森林問題に関する検討を進めることができた。議長は、CSDの副議長を務めるイランのアサディ国連大使である。特に、森林については、IPFの結果を尊重し、2~3月に開催されたCSDの準備会合でも一切文案が作成されていなかったことから、UNGASSで採択されるべき報告書の文案を作成することが必要だったのである。

コンタクトグループは、2週間の間に5回開催され、當時60~70名が参加するという異例の注目の下で協議は進められた。IPFの行動提案を早期に実施すべきことなどについては、すんなり文案は作成されたものの、森林条約に検討が及ぶやいなや、協議は暗礁に乗り上げてしまった。各国は、これまでの主張を繰り返すばかりであり、何ら突っ込んだ文案協議は行われないまま、コンタクトグループは終了せざるを得なかったのである。各国とも、既に閣僚クラスがハイレベル会合で明確な意志表示をしてしまっている以上、事務レベルでの妥協は困難なのが実状であった。

CSDは、表面的には実りの少ない会議であったが、議場外での頻繁な意見交換を通じ、各国の主張の背景などにつき理解を深めることができたのは有益であった。例えば、地球サミット時点では森林条約に積極的であった米国については、国内の木材産業やNGOが森林条約に消極的原因に加え、議会が新たな条約などに対して厳しい態度をとっており、森林条約を批准し、影響力を行使できる可能性は低いというのが後ろ向きの理由のようである。また、マレーシアなどの熱帯林保有国が森林条約に前向きになった背景としては、生物多様性条約などの下で森林に関する検討が進められるより、森林条約を定めたほうが影響力を及ぼしやすいとの判断があった模様である。

## 4. 国連特別総会での検討と合意

### (1) 検討の内容と進め方

地球サミットから5年目に当たる1997年6月23~27日、「第19回国連特別総会(UNGASS)」が国連本部で開催された。また、それに先立つ6月15~20日には、UNGASSへの準備のための非公式事前協議が開催された。UNGASSの目的は、持続可能な開発の更なる推進に向けて、政治的な意志を確認し、その一層の高揚を図ることである。そこで特に注目を集めたのが、地球温暖化対策などと並び、IPF、さらにはCSDでも結論の出せなかった森林問題、即ち、

森林条約に向けての検討のあり方と森林に関する今後の国際政策対話の進め方であった。

UNGASSには、全ての国連加盟国と多数のオブザーバー国、国際機関、NGOなどが参加し、環境と開発に関する幅広い課題につき、活発な議論が交わされた。我が国からは、橋本総理、石井環境庁長官、鈴木環境政務次官を筆頭に、10省庁から60名以上の担当官などが出席した。UNGASSの本会議では、首脳などによるステートメントが終日行われる。実質的な協議は、本会議に並行して開かれる全体委員会、さらには文案協議を目的に開催される各種の非公式会合の中で行われることになる。UNGASSの終盤では、このような会合が錯綜し、一種独特の混沌とした雰囲気が生み出された。

### (2) 非公式事前協議での検討

非公式事前会合は、M.トルバCSD議長の下で、各国の事務担当者を集めて開催された。森林問題については、地球温暖化対策などとともに、事務レベルでの解決は困難と見込まれていたが、CSDに引き続き、A.アサディCSD副議長の下に「森林に関するコンタクトグループ」が設けられ、検討が試みられた。検討のタタキ台となったのは、CSDでの合意未了の文書である。コンタクトグループには當時80名以上が出席し、関心の高さが伺われたものの、予想どおり、各国ともこれまでの主張を繰り返すにとどまり、大きな進展は見られなかった。

非公式事前会合の最終日には、森林条約の検討とコンセンサスづくりを行う政府間フォーラムの設置を内容とする議長調停案が出された。しかしながら、この調停案も、条約交渉委員会の設置に言及がないとして、EUなどに拒否されることになる。森林条約などの問題は、週末に開催されるデンバーサミットでも取り上げられることになっており、コンタクトグループでは、その結果待ちとの雰囲気が強まった。CSDの場合と同様、事務レベルでの協議の限界が見え始めたところで、非公式事前協議は終了した。

### (3) デンバーサミットの開催

1997年6月20～22日、デンバーで「第23回先進国首脳会議（デンバーサミット）」が開催された。デンバーサミットでは、例年に比較して貿易事案が少なく、UNGASSの直前に開催されることもあり、地球環境問題が注目を集めることになった。特に森林問題については、EU諸国とカナダが、森林条約への最大の障害は米国であるとして、森林条約を巡り、デンバーサミットの準備過程でも激しい論争が繰り広げられた。森林条約に積極的なドイツ、カナダ、フ

ランス、英國、イタリア、ロシアは、共同で論戦を張ることにより、米国を孤立化させ、妥協を引き出そうとしたのである。

しかしながら、米国は、コミュニケなどの原案作成を担当する開催国としての強みを生かし、予想以上に強硬であった。このため、森林問題は、温室効果ガスの削減目標の問題と並び最後まで決着がつかず、最終的には、玉虫色の文章表現がコミュニケに盛り込まれる結果となった。サミットの直後、ニューヨークでは、8か国の森林担当者の間で、デンバーサミットの結果に関する意見交換が行われた。この会合は、必然的にコミュニケの解釈論争となつたが、EU側の解釈と米国側の解釈は大幅に異なつており、これらを総合すれば、同床異夢の幕引きが行われたことが明らかであった。

#### (4) UNGASS の開会

UNGASS は、6月23日、マレイシアのラザリ国連大使の議長の下で開会された。我が国からは、前日の深夜にメンバーから到着した橋本総理が出席し、第3番目にステートメントを行つた。その中で、橋本総理は、我が国の環境分野での国際協力方針などを取りまとめた「21世紀に向けた環境開発支援構想（ISD構想）」を発表した。森林については、これまでの技術協力の成果などを生かし、持続可能な森林経営の実証プロジェクトや地球温暖化防止のための広域的な植林プロジェクトを推進することなどが打ち出された。

#### (5) 非公式閣僚会合での妥結

森林に関する文案協議については、事務レベルでの協議に限界が見られたことから、M. トルバ CSD議長の提案により、「森林に関する非公式閣僚会合」を設けて検討を行うことが合意された。議長は、先進国と開発途上国を代表して、オランダの環境大臣とタンザニアの天然資源・観光大臣が共同で務めることになった。非公式閣僚会合には、多数の閣僚を含む約100名が出席し、25日の朝から開催された。

25日の昼には、各国閣僚の発言内容を踏まえ、2段階方式を基本とする共同議長案が提案された。これは、まず政府間フォーラムで森林条約の内容などを幅広く検討し、条約づくりへのコンセンサスと資金援助へのコミットメントの双方が得られた場合にのみ、「条約交渉委員会（INC）」での検討に入るというものである。これに対し、タンザニア、米国などからは、森林条約の必要性自体が不明確な現状では、INCの設置を明記した第2段階は予断的であるとの強い反発があり、協議は振り出しに戻る結果となつた。

このため、再び共同議長の提案により、8か国からなる小グループを設けて

文案の起草を行うこととなった。8か国とは、デンマーク、フィンランド、米国、ガボン、タンザニア、ブラジル、インド、そして日本である。この小グループは、5時間余りにわたる白熱した議論を経て、25日の夜までに文案を作成した。この文案は、25日の深夜と26日の朝に開催された非公式閣僚会合にかけられ、幾度かの決裂の危機を経つつも、26日の昼前に合意された。文案は、27日夜の全体委員会での了承を経て、最終的には同日深夜の本会議で採択され、UNGASSは終了した。

#### UNGASS 報告書の要旨

- CSDの下に、森林に関する政府間フォーラム（IFF）を設け、以下を実施。
  - ・IPFの行動提案の実施の促進
  - ・持続可能な森林経営の進捗状況のモニターと報告
  - ・資金・技術移転、貿易と環境など、IPFでの懸案事項の更なる検討
  - ・森林条約などの国際メカニズムの内容の検討とコンセンサスづくり
- IFFの結果は、1999年のCSDに報告。
- 1999年のCSDへの報告と2000年のCSDの決定に基づき、森林条約などの国際メカニズムに関する交渉プロセスの開始を検討。

#### 5. IFFの設置と今後の方向

UNGASSの結果、CSDの下に「森林に関する政府間フォーラム（IFF）」を設け、IPFの行動提案の実施促進と森林条約などの国際メカニズムの検討を行うことが合意された。UNGASSでは、政治宣言の取りまとめが最終段階で取り止めとなり、地球温暖化防止目標が抽象的な表現にとどまるなど、成果に乏しい会議であったとされる。このような中で、森林問題については、2000年に向けて更なる検討体制が合意された点は評価されるべきであろう。

持続可能な森林経営を世界的に推進していくためには、国際的に一致協力した取組が不可欠である。このような観点から、IPFの行動提案を各国が協力し合って実施するとともに、その取組状況を世界に明らかにしていくことは極めて重要である。また、森林原則声明、アジェンダ21、IPFの行動提案のいずれにも欠けているのは、その着実な実行を保証する強い政治的意志と効果的なメカニズムの存在である。この意味で、森林条約などの国際メカニズムの検討は、今後に向けての緊急かつ不可欠の課題である。

地球サミットでの森林原則声明とアジェンダ21の採択、IPFの設置と行動

提案の取りまとめ、さらにはIFFの設置という一連の動きを見れば、その方向性は明らかであろう。特に、国連という場が、世界的な合意や枠組みの形成を目指していることを考えれば、IFFの先にあるのは森林条約である。仮に、2000年のCSDで森林条約の策定が合意されれば、国連総会の決議を経て、2001年からINCでの交渉が始まる。UNGASSでは、地球サミットの開催から10年目に当たる2002年に再び国連特別総会を開催することが決定された。早ければ、2002年の国連特別総会で、森林条約への署名開放が行われる可能性がある。

## 6. おわりに

IFFの第1回会合は、10月初旬にも開催される予定である。一定の方向づけがなされたとは言え、UNGASSでの合意文書は一種の妥協の結果である。IFFでは、検討項目や検討スケジュールを巡り、激しい駆け引きが行われることも予想されよう。我が国では、林産物の生産、国土の保全、水源のかん養などの面で、森林と深い関わり合いを持ちながら国民生活が営まれている。また、木材供給の多くを輸入に依存しており、内外での持続可能な森林経営の推進は、我が国にとって極めて重要である。今後とも、大局的な視野を持ち、積極的にIFFに参画していくことが必要である。

---