

熱帯林の現状と ITTO の取組み

後 藤 健

はじめに

国際熱帯木材機関 (ITTO : International Tropical Timber Organization) は、我が国に本部を置く唯一の条約に基づく政府間組織である。冒頭から難しい言い回しをしたのは、我が国に本部を置く国際機関としては、国連大学があるからである。ITTO が基礎を置く条約は国際熱帯木材協定 (ITTA : International Tropical Timber Agreement) であるが、昨年 12 月 7 日、15 年以上にわたり適用されてきた「1994 年の熱帯木材協定 (ITTA, 1994)」に代わり、新たに「2006 年の熱帯木材協定 (ITTA, 2006)」が発効した。また、ITTO が定期的実施する熱帯林経営の現状に関する調査結果が公表されたのも昨年である。

筆者は、昨年 8 月に事務局次長として ITTO に採用されたが、奇しくもこうした節目となる出来事に遭遇することとなった。本稿は、この機会に、ITTO の活動について近年の新たな取組みも含めて紹介するとともに、熱帯林の現状に関する最新の知見を提供しようと考え取りまとめたものである。なお、ITTO の設立の経緯や理事会、事務局等の組織体制については、山林の 2012 年 4 月号に掲載された拙稿に包括的に記述したので、興味を持たれた読者の皆様方には、恐縮ながら、そちらもご覧いただければ幸いである。

熱帯林の現状

世界の森林現況の把握については、国連食糧農業機関 (FAO) が 5 年に一度程度行う「世界森林資源評価 (FRA : Forest Resources Assessment)」が有名である。ITTO でも、ITTA に加盟する熱帯木材生産国が保有する熱帯林の資源や経営の状況について定期的に調査を行っている。最新の調査は、2010 年を基準年とし、ITTO が作成した「持続可能な熱帯林経営の基準・指標」に沿って加盟国からデータの提出を求めること等により実施した。その結果は、「熱帯林経営の現状 2011 (STFM2011 : Status of Tropical Forest Management 2011)」として取りまとめられている。

以下に、STFM2011 を踏まえ、熱帯林の現状について概観してみたい。

熱帯林資源の状況

STFM2011 によれば、ITTO の 33 の加盟生産国 (当時 (ITTA, 1994 の加盟生産国)) には、約 16.6 億 ha の世界の熱帯林の 85%、14.2 億 ha 余りが分布しているとされている。このうち、閉鎖林は約 8.1 億 ha、人工林は約 22 百万 ha である (表 1)。また、地域別には、中南米・カリブ地域に約 6 割が、アジア・太平洋地域とアフリカ地域にそれぞれ 2 割程度が分布している。なお、2005 年に実施した調査では、データの入手可能性や精度等の問題があり、加盟生産国にある熱帯林の総面積は報告されていない。

管理経営上の区分をみると、熱帯林の 55% に相

当する7.8億 haが永久森林（PFE：Permanent Forest Estate）となっており、その97%は天然林である（表2）。永久森林とは、国により定義が異なるが、大まかに言えば、法令に基づき、永続的に森林として維持していくこととされている森林である。永久森林のうち、天然林については、その約53%が生産目的の永久森林、残る47%が保全目的の永久森林となっている。2005年の調査結果と比較すると永久森林の面積が減少しているが、これは、ブラジルやインドのデータ精度の向上によるものと考えられている。なお、熱帯林全体の45%を占める永久森林以外の森林については、詳細は明らかではないが、管理経営の対象となっていない機能の低い天然林や、農地等への転換が計画されている森林であると考えられる。

熱帯林経営の状況

さらに、熱帯林の経営状況についてみると、生産

表1 ITTO生産国における熱帯林、閉鎖林及び人工林の面積（百万ha）

	アフリカ	アジア・太平洋	中南米・カリブ	合計
森林全体*	270	282	868	1,421
全閉鎖林**	153	162	497	811
全人工林**	0.95	12.0	9.4	22.4

出典：*FAO（2010）、**ITTO 国別報告（2011）

注：四捨五入により合計は一致しない。表2も同じ。

目的のPFE 403百万haのうち、経営計画の対象となっているものが131百万ha、持続可能な経営が行われていると見込まれるものが約31百万haとなっている。また、保護目的のPFE 358百万haのうち、経営計画が立てられているものが約52百万ha、持続可能な経営が行われているものが約23百万haである。これらを2005年の調査結果と比較すると、生産目的PFEで約30%、保護目的PFEで200~300%に増加しているが、熱帯林全体（1,421百万ha）に占める比率で言えば未だ極めて低位である。なお、持続可能な経営が行われていると見込まれる熱帯林とは、森林認証を受けているもの、経営計画が実施されているもの、土地の使用権が明確で質の高い経営が行われているコミュニティー経営林等である。

こうした調査を通じて様々なことが明らかとなってきたが、十分に注意すべきは各国のデータの精度と調査能力の問題である。2010年の調査では、精度、調査能力ともに大幅な向上が見られたものの、調査にITTOの支援を必要としなかった加盟生産国は、未だ33カ国中8カ国に過ぎない。

調査結果の詳細は、ITTOのホームページに掲載されている「熱帯林アップデート（TFU）」の第20巻（STFM2011の特集号）をご覧ください。また、国際協力機構（JICA）の協力を得てこのTFU特集号の和訳も作成されているので、ご覧になりたい方は当方までご連絡をいただければ幸いです。

表2 ITTO生産国における永久森林（PFE）の面積（百万ha）

地域	PFE 合計		天然林 PFE		天然林 PFE の内訳				人工林 PFE	
	2005	2010	2005	2010	生産 PFE		保護 PFE		2005	2010
					2005	2010	2005	2010		
アフリカ	111	113	110	112	70.5	68.2	39.3	43.7	0.82	0.95
アジア・太平洋	206	179	168	167	97.4	108	71.0	58.4	38.3	12.0
中南米・カリブ	542	491	536	482	185	227	351	256	5.60	9.4
合計	859	783	814	761	353	403	461	358	44.8	22.4

出典：ITTO 国別報告（2011）

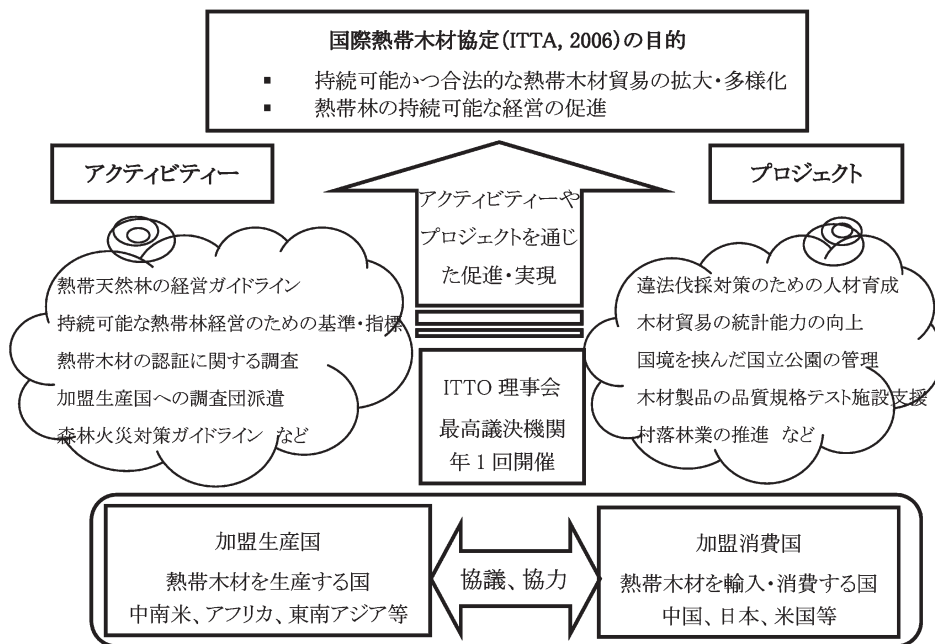


図 1 ITTO の取組み

ITTO の主な取組み

熱帯林の減少・劣化の問題に大きな注目が集まるきっかけとなったのは、1980年に米国政府が発表した「西暦2000年の地球」であり、2000年までに熱帯雨林の4割が失われるとされた。それ以降、1992年に開催された地球サミットや2000年に設置された国連森林フォーラム（UNFF）等の場で、持続可能な森林経営を推進していくためには、幅広い取組を、様々なレベルで、相互に関連させつつ進めていくことが重要であると言われてきた。

ITTOの取組みは、大別して①加盟国共通の政策・活動の立案やガイドライン等の政策手段の開発、②加盟各国から提案されるプロジェクトに対する資金的・技術的な支援、③熱帯林や熱帯木材に関する統計の収集・提供や広報に分けられる。加盟国間という国際的なレベルの取組みから、各加盟国内での取組みまであり、内容的にも、森林経営から木材の加工・流通に至るまで、幅広い取組みが含まれている（図1）。

以下に、ITTOの主な取組みについて概説してみ

たい。

加盟国共通の政策・活動

①に掲げたような取組み全体の大枠をなすような加盟国共通の政策や活動の例としては、「2000年目標」を挙げることができる。これは、「ITTO加盟国は、2000年までに、熱帯林の持続可能な経営と、持続可能な経営が行われている熱帯林からの木材の貿易に向けて進捗を図る」というもので、1991年に加盟国間で合意された。その後、この達成に向けて様々な取組みが進められ、2000年には達成状況に関する調査が行われた。その後は「ITTO目標2000」と改称され、さらに取組みが続けられるとともに、その基本的な考え方はITTA自体にも反映されてきている。

アクティビティ

このような極めて政策的に重要なものを除き、上記の①や③の多くはITTO事務局の直轄事業として実施されることが多い。こうした直轄事業は「アクティビティ」と呼ばれ、2年を一期として作成される「2カ年間作業プログラム（BWP：Biannual Work Programme）」として取りまとめられる。

BWPの原案はITTO事務局によって作成され、全ての加盟国により構成される国際熱帯木材理事会(ITTC: International Tropical Timber Council)での決定を経て、加盟国等からの資金の拠出を得つつ実施される。先に述べた「熱帯林の持続可能な経営のための基準・指標」の作成や「熱帯林熱帯林経営の現状2011(STFM2011)」もアクティビティーとして実施されたものである。

プロジェクト

このように、加盟国により合意された共通の政策・活動の下で、加盟国全体のための政策手段の開発・活用や情報の提供等の取組みがアクティビティーとして行われている。他方、プロジェクトは、アクティビティーと異なり加盟生産国が自ら実施するものである。しかし、加盟消費国等からの資金面での支援とITTO事務局からの技術的な支援や指導の下で実施されることから、加盟国共通の政策や活動と密接に関連した取組みとして実施されることが多いのがITTOのプロジェクトの特徴である。

プロジェクトは、熱帯林の持続可能な経営を実地に進める上で極めて重要であり、ITTOの取組みの中でも最も重視されていることから、以下に詳しく述べたい。

プロジェクトの概要

ITTOのプロジェクトには、加盟生産国が進める森林担当部局や木材産業の能力の向上や持続可能な森林経営への実地の取組みを支援するために行われる通常のプロジェクトと、プロジェクトの立案を支援するために実施されるプレプロジェクトの2種類がある。ITTOでは、1986年の発足以降、これまでに約千件のプロジェクトを実施してきており、その総額は4億米ドル近くに達している。ITTOのプロジェクトは比較的規模が小さく、平均して数千万円程度の事業費、期間にして3年前後のものが多い。分野別にみると、木材加工の効率化、低インパクト伐採等の木材産業関連のもの、森林認証、違法伐採対策等の市場・流通関連のもの、森林モニタリング、森林の再生や保全等の森林経営関連のものが

ある。

プロジェクトの進め方

ITTOのプロジェクトの特徴は、プロジェクトの立案のみならず、専門家の雇用や資金の管理も含め、全て加盟生産国によって実施される点である。このため、プロジェクトが円滑・確実、効果的・効率的に実施されるよう、節目ごとに行われる承認等の手続き、プロジェクトの立案、モニター、報告、評価の進め方等について、これまでの経験に基づきガイドラインやマニュアルが定められ、厳格に運用されている。

通常、プロジェクトは、加盟生産国による立案と提案、専門家パネルでの審査、ITTCでの承認、加盟消費国等のドナーからの資金の拠出、加盟生産国や実施機関とITTO事務局との合意の締結という手順を経て実施に移される。また、実施中は、関係機関で構成されるプロジェクト管理委員会(PSC)等の開催やITTO事務局による承認や予算の示達が行われる。2012年3月現在、29の加盟国で137件のプロジェクトが実施されており、その総額は66百万米ドルである。

プロジェクトの事例

ITTOのプロジェクトには多種多様なものがあるが、ここでは、政府間組織というITTOの特殊性を活かしたプロジェクトの一例として、国境地域での生物多様性保全のためのプロジェクトを紹介したい。

山岳地域に多い国境の周辺には、豊かな生物多様性を有する森林が残されている場合が多い。同時に、こうした国境地域は少数民族の居住地であったり軍の管理下に置かれていたりして、取扱いに政治的な配慮が求められる場所でもある。このため、こうした国境地域での生物多様性等の保全に当たっては、国境を接する国どうしがよく話し合い、協調して取り組んでいくことが不可欠である。ITTOは、各種の取組みを通じて加盟各国との間に強い信頼関係を築いてきており、これまで、9箇所、合計11百万haに及ぶ越境地域や国境地帯の保全のための

表 3 ITTO テーマ別プログラムの概要

森林法の執行, ガバナンスの強化と貿易 (TFLET)	合法的森林経営に関する能力の向上, 木材追跡システム等の開発・普及への支援など
森林の減少・劣化の削減と環境サービスの強化 (REDDES)	森林モニタリングシステムの整備, そのための能力の強化など
地域コミュニティによる森林の経営と事業化 (CFME)	地域コミュニティによる持続可能な森林経営の導入, 小規模林産業の普及など
貿易の促進と市場の透明性の向上 (TMT)	熱帯木材や非木質系林産物の貿易の透明性の向上, そのための能力の強化など
林産業の開発と効率性の向上 (IDE)	高次加工林産物の生産や貿易の促進, 伐採や加工面での効率性の向上など

プロジェクトを実施してきている。

その一つが、マレーシアのサラワク州とインドネシアの西カリマンタン州にまたがる 120 万 ha に及ぶ越境保全地域の設定である。1992 年、ITTO はサラワク州森林局の要請に応じてランジャク・エンティマウ自然保護区の確立のためのプロジェクトを実施したが、国境を挟んだインドネシアのベトゥン・ケリフン国立公園との間では、オランウータンをはじめとする希少な野生動植物が数多く生息・生育していることが明らかとなった。このため、ITTO では、マレーシア、インドネシア両政府による協議を促し、その結果、越境保全地域を設けて連携した取組を進めるとの取り決めが締結されるに至った。サラワク州森林局では、この成果を受けて、保護地域内の住民の森林管理への参加や生活向上のための取組を進めようとしているところである。

ITTO の新たな取組み

2004 年、10 年の期限が付されていた ITTA、1994 の失効に伴い、後継協定の交渉が国連貿易開発会議 (UNCTAD) の下で始められた。交渉は、2006 年に ITTA、2006 として結実し、2011 年 12 月 7 日、ベニン共和国が批准書を国連に寄託したのに伴い、あらかじめ定められていた発効条件が満たされて新たな協定が発効した。この ITTA、2006 では、森林の社会的な役割の発揮がさらに強化され、貧困対策、地域社会や先住民への対応等が新たに協定の目

的に加えられた。また、森林に関する地球的規模の課題に的確に対応できるよう、「テーマ別プログラム」という手法が新たに盛り込まれた。

テーマ別プログラム

テーマ別プログラムというのは、森林に関わる地球的規模の課題について大括りにテーマを定め、テーマごとに資金を募ってプロジェクトやアクティビティを実施しようというものである。新協定の発効に先立ち、2008 年から先行的に実施されており、現在、5 つのテーマが設定されている (表 3)。通常のプロジェクトやアクティビティの場合には、個々に内容が固まり、承認や決定が行われた後に資金の拠出によりプロジェクトが実施されるのに対し、テーマ別プログラムでは、まず、テーマごとに一括して資金を募り、金額が一定の水準に達した段階でプロジェクトやアクティビティの募集を行うという手順がとられる。このため、テーマ別プログラムは資金メカニズムの一種と見なすこともできよう。2012 年 3 月現在、テーマ別プログラムの下で、26 の加盟生産国での 51 件のプロジェクトに対して、16 百万米ドルの資金が供与されている。

テーマ別プログラムの中で、これまで最も多額の資金を集めているのは REDDES である。REDDES は、言うまでもなく「REDD+」と呼ばれる森林の減少・劣化からの温室効果ガスの排出の削減等への取組みに貢献することを目的としている。ただし、注意していただきたいのは、REDDES の「RE」は

削減 (reduction) の略であり、温室効果ガスの削減 (reduction of emissions) の略ではないという点である。種々の経緯もあってこのようになっているが、REDD+ は REDD+ への取組みを含む幅広いテーマ別プログラムであると言えよう。現在、加盟生産国等で 24 件のプロジェクトが実施されているが、その多くでは、森林モニタリングシステムの整備やその運営のための能力強化が大きな比重を占めている。先にも述べたが、熱帯林保有国では、未だ森林現況の把握すら十分に行えないのが実態である。

官民パートナーシップ

ITTO では、プロジェクト等の実施に当たり、民間の企業や団体からも資金を受け入れることが可能である。このため、これまでも、日本木材輸入協会、(株)キャタピラージャパン、イトーヨーカドー等からの支援を得てプロジェクト等を実施してきた。2010 年からは、こうした通常のプロジェクトへの支援に加え、(株)セブン & アイ・ホールディングスからの資金提供を受けて、インドネシアのメルベティリ国立公園での REDD+ と生物多様性保全のためのプロジェクトを実施している。

メルベティリ国立公園は、ジャワ島の東南部にあり、約 58 千 ha の公園内には多様な野生動植物が生息・生育しているが、地域住民による違法伐採や不法侵入によって森林の劣化が進んでいる。他方、セブン & アイ社では、事業の拡大に伴い二酸化炭素の排出増加が避けられず、温暖化対策への取組みが迫られていた。このようなことが背景にあり、ITTO の仲介により、セブン & アイ社、インドネシア林業省、ITTO 等による官民パートナーシップの取組みが実現した。

プロジェクトの期間は 4 年である。まず、第一段

階 (2010~2011 年) として、地域住民等との会合を重ね、森林保全への理解を深めるとともに、植樹や、不法侵入の監視、公園レンジャーの補助等の活動にも携わってもらえるように働きかけを行った。続く移行期 (2011~2012 年) には、地域の小学校への環境教育の実施と、炭素量の計測や生物多様性の評価のための手法の開発を進め、最後の第二段階 (2012~2013 年) において、地域住民はもとより、地方自治体や地元の民間企業の能力強化のための取組みを行うこととなっている。

おわりに

昨年、ITTO は創立 25 周年を迎えた。横浜に本部事務局が設置され、活動が始められてから四半世紀が経過したのである。また、去年は国連が定めた国際森林年でもあった。このようなことから、ITTO では、10 月 28 日、内外の関係者や横浜市民を招いて「熱帯林の未来のために」と題する記念式典とシンポジウムを開催した。25 年という年数は、経済社会の発展や国際化が急速に進む中、組織運営という観点からは相応の期間であるが、森林の管理経営という視点に立てば極めて限られた時間である。

近年、中国、インド等の新興国での木材需要の急激な拡大、気候変動や生物多様性の減少への対処の進展など、熱帯林を取り巻く状況は急速に変化している。このような中で、ITTO には、熱帯林の経営から熱帯木材の加工と貿易までを幅広く担う唯一の国際機関として、変化に柔軟に対処しつつさらに取組みを進めていくことが求められている。ITTO では、これまで以上に努力と工夫を重ね、取組みを強化していく考えであり、ホスト国である日本の皆様方には、一層のご支援とご指導をお願い申し上げたい。