

欧州森林条約策定交渉の現状とその内容について

服 部 浩 治

1. はじめに

1990年に、欧州各国の森林・林業に関する共通課題に対処することを目的として、欧州森林保護閣僚会議が発足^{注1}した。欧州評議会加盟国及び欧州委員会（EC）のほか、オブザーバーとして日本、米国、カナダなど域外の各国や国際機関・NGOなどが参加し、約5年ごとに定期的開催されている。

2007年にワルシャワ（ポーランド）で開催された第5回会議において、欧州森林条約創設について提案がなされたことを受け、2011年にオスロ（ノルウェー）で開催された第6回会議において、欧州森林条約政府間交渉委員会を設立し、2013年6月末までに4回の交渉委員会を開催、条約案を検討して、同年11月にマドリッド（スペイン）で開催予定する第7回特別閣僚会議に提出するよう決議^{注2}が行われた。

欧州森林条約が締結されれば、「1983年国際熱帯木材協定（ITTA）^{注3}」に継ぐ、2つめの森林に特化した国際条約となり、1992年にリオデジャネイロ（ブラジル）で開催された国連環境開発会議（地球サミット）以降、国連が開催した「森林に関する政府間パネル（IPF）^{注4}」、「森林に関する政府間フォーラム（IFF）^{注5}」、国連森林フォーラム（UNFF）^{注6}における全てのタイプの森林を対象とした条約（森林条約）締結の議論を含む2015年以降の森林に関する国際的な枠組^{注7}についての議論に影響を与えるものと推察される。

筆者は、2013年6月にワルシャワ（ポーランド）において開催された、欧州森林条約第4回政府間交渉委員会にオブザーバーとして参加する機会を得たので、今次交渉委員会を中心に現時点までの交渉の状況と検討されている条約案について、以下のとおり報告する。

2. これまでの交渉状況と本交渉委員会での課題

これまで第1回交渉委員会が2012年2月にウィーン（オーストリア）、第2回交渉委員会が2012年9

^{注1} 1990年当時は欧州評議会加盟の24カ国が参加していたが、現在では47カ国に拡大している。

^{注2} 本決議はオスロ・マンデートと称されている。
http://www.forestnegotiations.org/sites/default/files/oslo2011_mandate_14-16june2011.pdf

^{注3} International Tropical Timber Agreement in 1983. 1985年に発効した国際熱帯木材機関（ITTO、本部：横浜市）の根拠協定。1994年、2006年に協定が更新され、2014年5月現在生産国32カ国、消費国36カ国とECが加盟。

^{注4} 1995年～1997年に開催され、IPF行動提案を採択。

^{注5} 1997年～2000年に開催され、IFF行動提案を採択。

^{注6} 2001年に国連総会決議で、国連経済社会部に設立された常設フォーラム。

^{注7} International Arrangement on Forest（IAF）。IPF、IFFにおけるIAFの議論において、それぞれIFF、UNFFが設立されている。UNFFにおける現在の2015年以降のIAFの議論では、UNFFのあり方、世界的な森林条約、世界森林基金の必要性などが議論の対象とされ、2015年5月のUNFF第11回会合において、決定される予定。

月にボン（ドイツ）、第3回交渉委員会が2013年1月にアンタルヤ（トルコ）で開催されてきた。オスロ・マンデートに従えば、2013年6月末までに交渉委員会を4回開催して条約案を確定させることになっていたが、それまでの議論が収束にほど遠い状態であったために、2013年4月に第3回委員会の再開という形でセント・ペテルブルグ（ロシア）において追加会合が開催された。このため、今次第4回政府間交渉委員会が最終の委員会となる（はず）であり、条約の成案を得る必要があった。

このため、開会に当たり、政府間交渉委員会のヘイノ議長（前FAO林業局長）は、今次会合での懸案を、①本条約を国連傘下の条約とするかどうか、②条約を運営するための資金をどのように捻出するか、③未合意の条文案の合意を得ることとし、参加国に協力を要請した。①については、前回までの交渉委員会において、国連の地域機関である欧州経済委員会（UNECE）及び国連の専門機関である国連農業食糧機関（FAO）に事務局の機能を担わせることが効率的であり、またそのような条約の例もあると指摘されていた。また、その実現を容易なものとするためには、条約を国連傘下のものとする方がよいとの意見が支配的となっていたことに基づいている。しかし、事務局を担うことを期待される国連機関とは具体的な調整は何ら行われておらず、UNECE、FAO共に困惑と反対を表明していた。

これに対し、EC、スイス、NGO、欧州森林所有者連合、欧州フォレスター協議会などから今次会合における期待が表明されたが、特にスイスの意見は以下の4点について端的に課題を指摘していたので、ここに紹介する。

- ① 森林条約を国連条約として位置づけ、森林に関する強く、信頼性の高い発信を行っていくべき。
- ② 事務局について、UNECEとFAOが共同でその役割を担うべき^{注8}。
- ③ 任意拠出金のみで運営している条約はなく、活動の持続性、最小限の事務局の維持のために義務的な分担金が必要である。
- ④ 事務局の場所は、UNECEとFAOの林業・木

材分野の共同事務局が既に設置されているジュネーブ（スイス）が適切である。（本条約事務局をホストしたい考え。）

なお、結論からいえば、本交渉委員会では、事務局の役割を担うことを期待される国連機関との調整不足、条約の履行を通じて森林政策についての加盟国、条約事務局からの内政干渉を避けたいロシアなどの意見対立が精鋭化し、最終的に条約の成案を得ることができなかった。このため、2013年11月に第4回委員会を再開する追加会合がジュネーブ（スイス）で開催されたが、事務局をどこが担うかで各国の思惑^{注9}が一致せず、条約案は現在（2014年5月現在）もなお最終合意に至っていない。更に、この状況を予見し、ジュネーブでの会合の直前にマドリッドで予定されていた第7回特別閣僚会議は2014年の前半に開催することとされたが、現時点でまだ開催の目処は立っていない。

3. 条約案の概要と各国の思惑

今次交渉委員会では、これまで交渉官合意（Agreed ad ref. と呼ばれる）がされている条文については議論のリオープンをせず、未合意文書の合意に集中することとされ、また意見が対立する場合には少人数のコンタクトグループを設立して、合意を図り、全体会合でその結果を報告することにより、条約案の合意が図られた。条文毎の条約案^{注10}の概要と特筆すべき各国の意見は以下のとおりであった。なお、特段の記述がない限り、ほとんどの条文は交渉官合意されている。

(1) 条約名

ECが条約名の前に「欧州」を入れ、「欧州森林条約」とすべきと主張したが、多くの国は「森林条約^{注11}」とすべきと主張し、最終的に合意に至らなかった。これには、スイスなど参加国からの聞き取

^{注8} 現在ヘルシンキ基準・指標に基づくフォレスト・ヨーロッパ森林資源評価は、UNECEとFAOが共同で実施している。

^{注9} スイスは、UNECE（ジュネーブ）が事務局を担うべきと主張し、ドイツはボン市がホストしたいと主張している。

りによると、本条約の欧州での発効が遅延した場合には、UNFFにおけるIAFの議論の受け皿として、本条約を欧州のみならず世界規模の「森林条約」に発展させる可能性を持たせる思惑があるとのことである。しかしその場合には、欧州以外の国々は、本条約交渉に参加しておらず、また、後述するように途上国支援の規定や枠組を持たない、欧州各国のみで合意した条約への批准の現実性は低いものと思料される。

(2) 前文

前文は、森林の経済・社会・文化及び環境的な便益の認識、他の様々な政策との統合的なアプローチの重要性、透明性、利害関係者の参画の奨励、違法伐採対策のための消費と生産の重要性、リオ宣言以降の様々な森林に関する成果文書の再認識など包括的な内容とされた。

(3) 用語と定義 (第1条)

次の用語について、定義が規定された。「森林」、「持続可能な森林経営 (Sustainable Forest Management : SFM)」、「SFMのための基準」、「国家森林計画」、「商品」、「森林生態系サービス」、「違法伐採」、「森林劣化」、「森林回復」、「森林の断片化」、「地域経済統合機関」。

(4) 目的 (第2条)

本条約の目的 (Objective) として、① SFMの実施の強化と森林の多面的機能の長期的な保証、②世界的な課題に貢献する森林と林業の役割の強化、③国の活動及び国際協力の助長、④森林の多面的な役割の維持、強化、⑤森林の経済・環境・文化・社会的便益の提供による持続可能な開発への貢献などが

明記された。

(5) 原則 (第3条)

本条約の原則 (Principles) として、①自国の領土におけるSFMに各国がそれぞれに責任を負うこと、②良好な統治とSFMを可能とする条件、③利害関係者との積極的な参加と柔軟な対話、④分野横断的な協力と調整、⑤SFMの持続可能な発展への貢献、⑥SFMに関係する他の協定に基づく既存の権利と義務を相互に補完することが明記された。

(6) 総則 (第4条)

総則 (General provisions) として、加盟国は各国の森林状況、政策的優先順位を考慮の上、SFMのための以下の基準に基づき、SFMを保証するための措置を講じなければならないこととされた。

- ① 森林資源とその世界炭素循環への貢献を維持及び適切な強化 (第5条)
- ② 森林生態系の健全性と生命力の維持 (第6条)
- ③ 森林の生産的機能 (木材及び非木材林産物) の維持及び奨励 (第7条)
- ④ 森林生態系における生物学的多様性の維持、保全及び適切な強化 (第8条)
- ⑤ 森林経営における保護的役割 (特に土壌と水) の維持、保全及び適切な強化 (第9条)
- ⑥ その他社会・経済的機能及び条件の維持 (第10条)

これらは、その順番を含め、フォレスト・ヨーロッパのヘルシンキ基準そのものであることから、本欧州森林条約は、欧州各国の任意の取組であるSFMの進展を評価するための「基準・指標」プロセスを、条約に基づく取組に昇格させ、各国のコミットメントを強化させる狙いがあるものと理解することができる。

(7) 森林資源とその世界炭素循環への貢献 (第5条)

本条では、炭素の吸収源、貯蔵庫である森林・木材の能力を強化すること、森林回復により森林の断片化による負の影響を抑制することなどが求められるとされた。

(8) 森林の健全性と生命力 (第6条)

^{注10)} 第4回政府間交渉委員会終了後の条約案は、下記①のURLで入手可能である。また、第4回委員会再開会合後の最新の条約案は下記②のURLで入手可能であるが、2者にはほとんど違いはなく、交渉が混沌としていることが伺える。

① http://foris.fao.org/static/forestnegotiations/DOC_2_EN_end_of_INC4_Warsaw.docx

② http://foris.fao.org/static/forestnegotiations/INC4_REPORT_ANNEX_F.pdf

^{注11)} しかし、Forest Convention 又は Convention on Forests で依然意見が分かれている。

本条では、森林・森林土壌の健全性・生命力・保護及び生産的潜在能力を維持、強化すること、森林病虫害・火災を監視、防止すること、気候条件の変化に適応した森林施業を実施することなどが求められるとされた。

(9) 森林の生産的機能（第7条）

本条では、持続的に経営された森林から生産された木材の利用促進、違法伐採及び関連する貿易の根絶と森林法の執行の保証又は強化、持続可能な消費及び生産のための措置を統合的に実施することなどが求められるとされた。

(10) 森林生物多様性（第8条）

本条では、生物多様性の喪失を停止させ、森林生物多様性を保護し、回復させること、保護林ネットワークや制度の維持又は更に発展させること、絶滅の恐れのある樹種の保全と外来種の負の影響を抑制することなどが求められるとされた。

(11) 森林の保護的機能（第9条）

本条では、水土保持などの森林の保護的機能を維持又は強化すること、盆地管理の枠組の下で地下水及び表面水源の保護を強化すること、意識啓発、政策決定のための情報提供を行うことなどが求められるとされた。

(12) 森林の社会的及び経済的機能（第10条）

本条では、森林の社会的、文化的な便益を保証すること、SFMのための資金源を多様化・広範囲化すること、労働基準に従い健康で安全な職場を確保すること、SFMにおける研修と教育を促進すること、全ての利害関係者との間のコミュニケーションを促進することなどが求められるとされた。

(13) 監視と報告（第11条）

本条では、加盟国に対して、SFMのための基準を活用し、森林の現状を監視し、SFMの実施の進展を評価することを求め、定期的に締約国会合に報告書を提出することを求めることとされた。

一方、基準毎に具体的な評価を行うための指標についても議論されたが、最終的に条約発効後に開催される締約国会合において開発されることとされ、ヘルシンキ基準・指標の改訂が織り込まれて

いる。

(14) 締約国会合（第12条）

交渉条文案では、第1回締約国会合においてSFM・報告の実施など遵守制度をはじめとする本条約における制度設計、手続規定、財務規定を採択することとされていたことから、本条を検討する前に、事務局より主要な支出要素と可能性のある資金源・措置について以下の説明があった。

本条約では、自国のSFMの実施には加盟国が自ら責任を負うこととされているが、国により資金的、技術的能力に差があるため、SFMの実施には、国際協力の枠組みの活用が必要であり、そのための手段としては、①信託基金、②アンイヤーマークの多国間信託基金、③GEFなどの国際的資金機関の活用可能性がある。またそれとは別に、締約国会合の開催、加盟国の報告書の審査など条約を運営する事務局が必要な費用を捻出するため、①加盟国による分担金、②加盟国等による任意拠出金、③①と②の組み合わせの可能性があり、それらを第12条の第3項に反映する必要があると説明した。

スイスは、任意拠出金のみで運営している条約はないこと、任意拠出にのみ頼っていると事務局の安定した運営に支障を来すので、義務的拠出金が必須であることなどを主張し、コンタクトグループで議論されることとなったが、義務的拠出金は、第1回締約国会合で合意される財務規定において規定されるものとして、条文から落とされることとなった。また、活動のための資金については、GEF等の資金を活用することを念頭に、第2項(i)に「追加的な活動を検討、勧告、実施する」こととされ、具体的な資金源は特定されていない。また意見が分かれた締約国会合の開催頻度については3年に1回とされ、第2回会合は第1回から2年以内に開催することとなった。

最終的に本条では、締約国会合の役割として、効果的なSFMの実施に必要な決議の採択、遵守制度をはじめとする導入された制度の実施及び成果の普及、ガイドラインの開発などの活動、加盟国の経験や措置についての情報交換、作業計画の策定、適切

な外部機関の活用と協力、条約の目的達成のために必要な追加的な活動を検討、勧告、実施すること、また、第1回会合において手続規定及び財務規定を採択することなどが規定された。

(15) 投票権 (第13条)

本条では、各加盟国には1票の投票権を与えることが規定された。ただし、地域経済統合機関の投票数についての規定の合意は留保された。

(16) 事務局 (第14条)

本条では、事務局の役割として、締約国会合の開催の準備、提出された報告書の編集と転送、必要な情報の連絡と加盟国の支援、事務局の活動の締約国会合への報告、関係する機関との協力、運営と契約に関する調整などの活動が規定された。

なお、事務局をどの機関に担わせるかについて規定する本条第2項は、その他の制度設計の合意結果を反映させることとされ、合意が留保された。

(17) 遵守 (第15条)

本条では、各加盟国が条約の規定に従い、国内でのSFMのために適切な措置を実施するなど条約事項の遵守の確保のための以下の措置について規定された。

加盟国は条約の遵守についての報告書を提出する一方、他の国が提出した報告書についての質問を行うことができる。また、条約の遵守を監視し、その促進と遵守していない場合に対処するため、遵守委員会を設置する。同委員会は、9名の学識経験者によって構成され、加盟国に求められる定期的な報告を審査、遵守を促進するために加盟国への助言及び支援し、また、遵守していない加盟国に対する勧告、委員会の活動を締約国会合へ報告などを行う。また、委員会はいかなる信用でき、関連する(と思われる)情報についても検討の対象とするとされた。

しかし、遵守委員会における決定を全会一致とするかどうか^{注12}、また、遵守委員会が検討する情報の信頼可能性については合意に至っていない。

(18) 紛争解決 (第16条)

^{注12)} ロシア、ウクライナは全会一致を支持し、EC、ノルウェー、スイスは反対している。

本条では、本条約の解釈又は適用に関して紛争が起こった場合に、①国際司法裁判所への提訴、又は②附属書に定める手続きによる仲裁の手段で平和的に解決を図らなければならないとされ、それでも解決できない場合には附属書に定める和解の手続きを経て解決されることとされた。

(19) 条約改正、附属書、議定書、発効手続きなどの最終規定 (第17~26条)

大部分で合意を得ることができたものの、いくつかの未合意箇所があり、合意が留保された。残りの未合意箇所としては、署名の寄託機関、署名を開放する対象国の書きぶり、地域経済統合機関とその加盟国の責任のあり方、発効させるための加盟国数などが挙げられる。

(20) 仲裁及び和解に関する附属書

第16条の紛争解決において参照している仲裁及び和解の手続きについての規定が附属されている。

4. 欧州森林条約締結と世界的な森林条約への課題

欧州森林条約は、フォレスト・ヨーロッパに参加している各国のSFMに対するコミットメントを政治的に強化させることを目的としていると考えられ、基本的には各国のSFMの推進は自国の予算により実施することとされている。しかし、全ての国において、SFMの推進が他の政治的な課題と比較して必ずしも優先されるとは限らず、SFMのための措置が十分でない加盟国は、条約の実施を通じて他国や条約事務局から指摘や是正勧告をされる可能性がある。このため、これを心配したロシアなどの意見により、その予防線として前文に「自国の環境と開発政策に準じて自国の資源を開発する主権的権利等を有する」としたりオ宣言第2原則が参照され、また第4条「総則」には「特定の森林の条件と国内の優先順位に考慮」することが盛り込まれることになった。これらの書きぶりは、加盟国に対し、条約への遵守の不履行の場合の口実を与える役割を担っているといえる。

実際、ロシアからは、西欧諸国に有利となる条約

や手続きが決められてしまっただけは、「ロシアにとって条約参加に付加価値を感じ得ない」との主張が繰り返され、欧州の森林の約80%を占めるロシアが加盟しないことにより条約の価値を損なう可能性を示唆する場面が何度かあった。条約の本文には、こうした義務の履行を確保しようとする規定と、義務が不履行の際の影響を最小化するための規定が混在した妥協の産物としての側面が見え隠れしている。

また、国連傘下の条約とするとの考え方は、UNECEやFAOに事務局の機能を担わせることを意図したものであり、条約事務局としては職員の新規雇用を含め、新たな組織を設立する必要がないために効率的であると各国は考えている。しかしこれにより、事務局を担うことが期待される国連機関の自主的な活動により事務局の業務が行われることを想定し、各国が分担金などの義務的拠出を必要のないものと捉え、分担金の議論に全く反応を示さない事態となっているのはいささか無責任に感じられた。職員の人件費などは事務局を担う機関のin kindの貢献として扱われる可能性もあるが、締約国会合の開催経費、遵守委員会委員の旅費、謝金など実際に追加的な資金が必要な活動が想定されており、これら分担金で賄われるべき予算の議論は、第1回締約国会合までに決定される財務規定で扱われることとされたが、これは単に議論の先送りに他ならない。

上記のとおり、国連傘下の条約とするかどうかの議論は、本森林条約を世界的な森林条約に発展させる意図からの発想ではないことが判明したが、条約名や署名の規定（第20条）での議論から、本条約を世界的な森林条約に発展させる可能性に含みを持たせている点は注目すべきであろう。しかしながら、世界的な森林条約とするためには、ロシアが主張するように経済・能力の面で格差のある途上国の条約実施を支援する仕組みが不可欠であり、現在の条約案が、その規定を含んでいないことは、直ちに



欧州森林条約第4回政府間交渉委員会の様子
(2013年6月ワルシャワ)

世界的な森林条約化について想定していないことの証左といえよう。このため、当面本条約は、地域森林条約として位置づけられ、また、条約案の合意や欧州森林保護特別閣僚会合の開催が延期されていることから、UNFFでの2015年以降のIAFについての議論への影響は限定的となると見込まれる。

将来のIAFについての議論では、1986年のITTO発足以来事務局をホストし、また、2007年以降モンリオール・プロセスの事務局を担う我が国としては、ITTO、欧州森林条約を含む地域的な法的拘束力のある枠組み、モンリオール・プロセスをはじめとする地域毎の「基準・指標」プロセスなどの自主的な枠組みを含め、各地域の取組をネットワーク化することを通じて、世界の全てのタイプの森林のSFM推進の枠組みを構築することが重要であるとの立場をとるべきであろう。これは、新たな全世界的な森林に関する枠組は、これら既存の取組との重複をもたらし、かつ森林分野への振り向けられるODA等の資金の断片化を招くことを回避することにも繋がる。このため、欧州各国や米加豪NZなど我が国と考え方を同じくする国々との一層の連携、意思疎通が不可欠である。