

# IFF と森林条約に関する ブレインストーミングフォーラム報告書

---

(財)地球環境戦略研究機関

森林保全プロジェクト

## IFF と森林条約に関するブレインストーミングフォーラムについて

1998年5月に開催された森林に関する政府間フォーラム（IFF）第2回会合において、コスタリカ政府とカナダ政府が森林に関する法的拘束力を持つ国際的な取決め（森林条約）への合意形成のためのイニシアティブを実施することを表明したのを受けて、（財）地球環境戦略研究機関/森林保全プロジェクトでは、熱帯林行動ネットワーク（JATAN）の協力のもとで、「IFF と森林条約に関するブレインストーミングフォーラム」を開催した。（1998年12月～1999年3月の間に3回開催）

この中では、森林保全に関する国際的な議論の経緯を把握するとともに、関連する既存の国際条約や関連する文書の分析を行い、これまでの森林条約に関連する議論を整理した。

その結果、森林条約に関連する幾つかの論点について整理することが出来た。この報告書は、その議論の結果と、更にそれをもとに詳細な分析を行った結果である。また、読者の理解を助けるために、森林保全に関連する国際的な取組みについての解説と、ブレインストーミングフォーラム開催後に行われた IFF 第4回会合で設立が合意された UNFF の概要についても付録資料として掲載した。

一連のブレインストーミングフォーラムの開催に際しては、関係省庁、関係団体からのご支援を頂いた。ご支援していただいた皆様に改めて感謝申し上げます。

2000年3月

（財）地球環境戦略研究機関  
森林保全プロジェクト



## 目次

<u>． 議論の背景</u>	<u>1</u>
<u>． これまでの森林条約を巡る議論の整理と既存の環境条約の分析</u>	<u>3</u>
<u>． 予想される森林条約に含まれうる原則</u>	<u>8</u>
<u>． 森林保全に関連する国際的な取決めの実施確保措置について</u>	<u>10</u>
<u>． 今後の検討課題</u>	<u>14</u>
付録 1 森林に関する国際的な取組み	<u>16</u>
付録 2 IFF 後の国際的な森林保全に関する取組みの枠組みについて (国連森林フォーラム (UNFF) 設立に各国が合意)	<u>19</u>
付録 3 ブレインストーミングフォーラム参加者名簿	<u>21</u>



## ・ 議論の背景 森林条約を巡る国際社会における議論の流れ

### 1. IPF・IFF などの森林に関する政策対話のプロセス

1992年に開催されたリオサミットでは、多くの条約や文書が採択されたが、森林保全に関連して当初は条約の制定も議論されていた。しかし、リオサミットの準備会合で、森林条約制定について途上国からの強い反対に会い、最終的には「全てのタイプの森林の管理、保全および持続可能な開発に関する世界的な意見の一致のための法的拘束力のない権威ある原則声明」（「森林原則声明」）が、採択されるに留まった。

この「森林原則声明」は、正式名称の中で明言されているように法的拘束力を持たない原則であり、かつ森林保全に関する包括的、一般的な原則を示したのに留まり、具体性に乏しいものであった。また、アジェンダ21でも森林保全に関連する章が設けられたが、アジェンダ21も同様に法的拘束力を持つものではなく、述べられている内容も抽象的、一般的な内容となっている。

この後、1995年から2000年の間には、二つの政策対話のプロセスが実施され、議論が継続されることになった。最初に1995年～1997年に「森林に関する政府間パネル」（IPF）が開催され、その後1997年12月～2000年2月に「森林に関する政府間フォーラム」（IFF）が開催された。

この二つのプロセスの特徴は、アドホック（暫定的）に設置されたプロセスの中で、森林保全に関連する様々な政策課題について議論し、その上で、それらの政策課題について何らかの行動提案を行うことである。何らかの取組みを実施することよりも、各国政府の間で合意形成を図ることに重点をおいたプロセスであったとも言える。

上記二つのプロセスでは、「森林原則声明」（並びに「アジェンダ21」の森林関連パート）を具体的に実施するためにどのような行動が必要とされるかを議論することも目的の一つとされていた。IPFの議論の結果は「IPFの行動提案」と呼ばれ、より具体的な行動を明確化したものとして、その後のIFFにおける議論の基礎となった。

IPFでは、しかし、幾つかの問題については合意に至らず、その後のIFFでも議論が継続されることになった。合意に至らなかった問題として「資金メカニズム」、「環境と貿易」そして「森林条約の必要性」があげられ、これらはIFFの中でも重要な位置を占めることになった。

### 2. コスタリカ・カナダイニシアティブ

森林条約制定の是非についてリオサミット以来、国際社会において議論が継続されてきているが、現在に至るまで合意が得られていない。上記のように、IPFでの2年間の議論でも合意出来ず、IFFでも継続して議論されることになった。しかし、IFFにおいても各国の意見は対立したままであった。

その中で、1998年5月に開催されたIFF第2回会合において、カナダ政府とコスタ

リカ政府が、森林条約を含む森林保全に関する国際的な取決めについて国際的な合意形成を図るためにコスタリカ・カナダイニシアティブを実施することを表明した。

このイニシアティブは、世界を8つの地域に分けて地域毎に会合を開催し、その議論の中で予想される森林条約が対象とする問題の範囲を明確化することで、条約制定の必要性について各国政府の合意を形成することを狙っていた。

このイニシアティブは、1999年2月に専門家会合を開催し、その後7月～11月にかけて地域会合を開催した。地域会合の結果は1999年12月に開催された最終会合でまとめられ、最終報告書は、2000年1月31日～2月11日までニューヨークで開催されたIFF第4回会合に提出された。

### 3. ブレインストーミングフォーラムでの作業

「IFF と森林条約に関するブレインストーミングフォーラム」は、コスタリカ・カナダイニシアティブを受けて、森林条約に関連する論点を整理するために開催された。

ブレインストーミングフォーラムでは、まず、IPF、IFF等の森林保全に関連する国際的なプロセスを確認し、各国の姿勢や、関連する条約、国際法の原則等を明確にした上で、森林条約に含まれる基本要素を明確にするために議論を行った。更に既存の環境条約における実施確保措置に関する議論を整理し、森林保全のためにどのような実施確保措置が必要とされるかについて議論を行った。

議論は関連の文書（International arrangements and mechanisms to promote the management, conservation and sustainable development of all types of forests/ Note by the Secretariat/E/CN.17/IFF/1998/9）や、関連する国際条約や取組みの分析などを基にして行われた。

この結果、以下のような形で論点が整理された。

## これまでの森林条約を巡る議論の整理と既存の環境条約の分析

### 1. 森林条約に関連する問題の整理

#### (1) 議論の基礎となる国際法の原則

議論の過程で、既に森林保全に関連して多数の条約が制定されていることから、これらの条約との重複を避ける必要性が指摘された。(表1参照)この指摘は、人的・物的資源の有効な活用を図る点から見れば妥当なものと言えるが、国際法上の2つの原則から見れば、必ずしも、重複を避ける必要性のないことが指摘された。

一つは「後法は前法を破る」で、もう一つは「特別法は一般法を破る」である。前者は、ある国が複数の条約を批准し、それらの条約の間で矛盾が生じた場合、その国に関しては後に成立した法が、以前から存在していた法に優先するという原則である。後者については、前者と同様の事態が生じたときに、その国に関しては特別法が、一般法に優先するという原則である。これらの原則から、既存の条約が対象としている問題であっても、予想される森林条約の対象となりうることを確認された。

#### (2) 森林条約の目的と森林条約制定への各国の姿勢の整理

##### 条約の目的と既存の条約との関連

予想される森林条約の目的として「持続可能な森林管理」(SFM)実施への国際的な取組みが考えられる。しかし、SFMに関連して既に多くの条約が制定されており、これらの条約との関係から条約の必要性について賛否両論あるのが現状である。具体的には、生物多様性条約、世界遺産条約、ラムサール条約、気候変動枠組条約京都議定書(京都議定書)、ワシントン条約、国際熱帯林木材協定などである。(表1参照)森林条約制定に否定的な立場をとる国々は、これらの既存の関連する条約の確実な実施を重視している。

一方で、これらの条約は異なる目的で制定されているために、SFM実施の観点から見ると、様々な問題が生じる可能性がある。例えば、植林の問題がある。植林は、SFMの中でも重要な位置を占めるとともに、生物多様性条約や、京都議定書の中でも重要な位置を占める。しかし、この二つの間では、植林を行う目的が異なるため様々な問題が生じることが指摘されている。例えば、京都議定書では、二酸化炭素の吸収源を増大させるために、植林を行うことになっているが、そのみを目的とした植林は、生物多様性の保全から見て問題が生じる恐れがある。このようなことから、SFMの実施を目的とした条約を制定すべきとする意見もある。

##### 各国の姿勢

これらの主張の背景には各国の様々な国内事情が大きく影響していることも指摘された。例えば、カナダ政府は、自国の木材がSFMの基準に適合していることを自国木材の競争力強化につなげると同時に、輸入木材を規制したいという思惑があるとの指摘もある。

一方で、リオサミット当時、森林条約制定に積極的だったアメリカは、その態度を変え、

現在では、否定的な立場に回っている。その理由として自国内の森林管理、木材消費について国際的な制約を回避しようとしているものと思われる。

また、アメリカは、私有林が多く政府が規制すること自体、合意をえられにくく、一方でカナダは公有林が多く、木材伐採業者は政府とコンセッション契約を結び操業しているため規制が容易であるとの指摘があった。

日本は、条約の必要性が明らかでなく、また、資金問題等についても曖昧な点が多いので、森林条約に積極的な立場はとっていない。様々な思惑が錯綜しており、UNCED 時点では、森林条約反対一枚岩だった途上国も、現在では自国の競争力強化などを考慮して条約制定に積極的な国も現れている。

表 1 . 森林保全に関連する既存の条約

	Natural Environment (自然環境)			Sink (吸収源)
	Gene (遺伝子)	Species (種)	Eco-system (生態系)	
Fauna (動物)				
Flora (植物)				

\*CBD : 生物多様性条約、CITES : ワシントン条約、RAMSAR : ラムサール条約、  
WHC : 世界遺産条約、ITTA : 国際熱帯林木材協定、CCD : 砂漠化対処条約、  
FCCC : 気候変動枠組条約

### 3. 森林条約の取組むべき問題についての整理

IFF 第 2 回会合で議論の基礎となった文書 (E/CN.17/IFF/1998/9) や、世界の各地域で現在、進んでいる基準と指標 (モントリオールプロセス、ヘルシンキプロセス等) の開発に向けた取組みの中で明らかにされた要素を分析し、予想される森林条約で取組む対象となりうる要素を明らかにした。(表 2 参照) これらの予想される森林条約で対象とされうる要素は大きく 3 つに分類することができた。

**表 2 . 基本要素表**

<p>(A) 管理/MANAGEMENT</p> <p>-----</p> <p>1.国家森林プログラム 2.基準と指標 3.森林資源評価 4.森林研究 5.脆弱な生態系の回復 6.新規/再植林 7.伝統的な森林関連の知識 8. benefit distribution</p>
<p>(B) 保全/CONSERVATION</p> <p>-----</p> <p>1.森林の保全と保護 2.土壌 3.水源かん養炭素の固定化 /貯蔵 4.生物資源生物多様性 5.レクリエーション 6.文化的精神的価値 7.Biotechnology</p>
<p>(C) 持続可能な開発/SUSTAINABLE DEVELOPMENT</p> <p>-----</p> <p>・ 林業部門/Forestry sector</p> <p>-----</p> <p>1.木材の生産と消費 2.多様な価値の価格付け 3.森林投資 4.林業 5.環境上適正な技術の利用と移転 6.林産物の国際貿易 7.市場へのアクセス 8.認証制度 9.コスト内部化 10.Illegal traffic and trade</p> <p>-----</p> <p>・ それ以外の部門 /Other sector</p> <p>-----</p> <p>1.雇用 2.税制/土地保有権 3.Environmental assessment 4.Agricultural issues 5.UC elements</p>
<p>(D) 政策と制度/INSTITUTIONS AND POLICY・POLICYINSTRUMENTS</p> <p>-----</p> <p>1.国際協力 2.対処能力強化 3.教育と訓練 4.主なグループ、女性の参加</p>

### ( 1 ) 国内で取組む問題

国内の森林管理の現場で取組む必要のある問題である。森林の保護と利用は、地域社会や、その国の政策から大きな影響を受ける。そのため国内制度の改善が、多くの問題の解決につながる事が指摘された。具体的には、保護区管理や、林業経営を持続可能な方法で実施するための取組みである。

### ( 2 ) 国際的な協力が必要な問題

現場の管理が、効果的に行われるためには、国毎の取組みだけでは不十分であることが指摘された。IPF、IFF プロセスでは、継続して貿易や技術移転、森林に関連する研究の国際協力について議論されており、国際的な協力の重要性について国際社会において共通の認識が得られつつあると言える。特に、貿易は、林業経営と密接な関係があることから、何らかの取組みの必要性が指摘された。

### ( 3 ) 社会構造・経済構造の問題

IPF、IFF では継続して、森林破壊に関連する社会構造・経済構造の問題について議論されている。貿易や投資等の国際的な経済構造に関連する問題や、政府の ” ガバナンス ” の問題等の社会構造と密接に関連する問題が SFM を実現する上で大きな影響を与えることが議論されている。これらの議論の積重ねから、このような問題が森林条約で取組まれる可能性もある。

## 4. 具体的な取組みと実施確保措置の整理

既存の環境条約の分析から、条約の中で締約国に求められる義務の内容によって条約の対象とする範囲が左右されることが指摘された。条約で定められる義務によって、締約国に求められる実際の取組みも変化してくるからである。

例えば、条約の中で締約国に森林に関する研究の推進と、その結果の情報交換のみが求められている場合は、どのような問題でも、その条約の対象となりうるだろう。このような取組みならば、ほとんどの国が、容易に、その履行を確保できるためである。一方で、各国の土地制度の改革までも含まれうるような措置が求められるような場合には、たとえ、その取組むべき問題が限定されたものであったとしても、多くの国が、その条約への参加を躊躇するであろう。

また、その取組みの実施を保証するための措置によっても各国の負担が大きく変化し、各国の姿勢に影響を与えるものと思われる。

例えば、途上国にとって有利な資金援助メカニズムや技術移転制度が、条約の中で規定されているならば、途上国にとって取組みが困難と思われる問題であっても、条約の対象範囲に含めることが可能であろう。

このことから、予想される条約の対象とする範囲を明確にするためには、予想される森

林条約が、どのような形で森林保全に取り組むのかを明らかにする必要がある。

## 5. 予想される二つの国際的な枠組み

1. (2) で述べたように森林保全に関連して多くの条約が既に制定されていることから、今後の予想される国際社会の森林保全への取り組み方としては、大きく二つの方法がありうるということが明らかになった。

一つが、既存の条約の実施確保を重視し、これらの条約の着実な実施を目指していくもの、二つ目が、新たな森林保全を目的とした取決めの制定である。後者の取決めには、法的拘束力のある取決めと、ないものの二つのものが予想される。

一つ目については、既に述べたように多くの条約が存在しているが、これらの条約の実施状況については多くの問題が指摘されている。既存の条約の確実な実施確保と、条約間での調整が今後の大きな課題となっている。

二つ目の新たな取決めの具体的な内容については、現時点では、まだ、不明な点も多いが、「IPFの行動提案」で各国に提案されている行動の内容が、大きな参考となると思われる。現時点における世界レベルの包括的な森林保全への取り組みを示しているのは「IPFの行動提案」だけであり、一部を除き各国政府が合意したものであるために、今後の国際的な取り組みを議論する上でのベースとなるものと思われる。このことから、森林条約に盛り込まれうる原則も、この「IPFの行動提案」を分析することで明らかになるとと思われる。

---

\* IFFにおける議論も「IPFの行動提案」としてまとめられた。この「IPFの行動提案」の内容も、森林条約に盛り込まれうる原則の参考になるとと思われるが、ブレインストーミングフォーラム開催時では、明らかではなかった。そのため、ブレインストーミングフォーラムでは、「IPFの行動提案」については考慮せずに分析を行った。今後の詳細な分析が必要とされるが、IFFの議論は、IPFの議論の繰り返しといった批判も聞かれ、新しい行動提案が含まれているかどうか疑問が多い。

## ・ 予想される森林条約に盛り込まれうる原則

### 1. 「IPF の行動提案」の分析

上記の結果を受けて、「IPF の行動提案」の内容を分析した。この作業で、「IPF の行動提案」が各国政府に求めている行動提案の概要と、その問題点を明らかにした。

#### (1) IPF の行動提案で各国に求められている行動

「IPF の行動提案」は、各国政府、関連する国際機関、関連する当事者に森林保全に関連する様々な問題に対処するための行動を求めている。(但し、幾つかの問題については、行動提案の内容について合意に至らなかったものがある。「資金メカニズム」と「環境と貿易」そして「森林条約の必要性」である。)

約 130 に上る「IPF の行動提案」の中で各国政府に求められる行動提案の内容を分析すると、政策の制定・制度上の調整、国際協力、研究、参加の保証、訓練の実施、情報公開・情報交換の大きく 6 つの行動に分類できる。これらの行動の中で、中心的な役割をになっているのが政策の制定・制度上の調整、国際協力、研究の三つである。

##### 政策の制定・制度上の調整

政策の制定・制度上の調整とは、森林に関する基本的な政策を制定し、既存の政策との調整を図ることである。具体的には、森林保全に関連する様々な問題に包括的かつ部門間にまたがる形で対処するための国家森林プログラムを制定することが求められる。また、援助国並びに被援助国の双方に、森林保全への資金提供の優先順位を高めるよう求められている。同時に、被援助国には資金配分を調整するための機関を明確化することも求められている。

##### 国際協力

森林保全に関連する様々な問題に対して国際的な協力のもとで取組むことである。具体的には技術移転や、資金協力などがあり得る。新たな国際基金の設置については、IPF では合意に至らなかったため「IPF の行動提案」の中では、既存の枠組における優先順位を上げることや、債務免除などの手法の利用、並びに民間資本の活用が求められるに留まっている。また、先進国には、途上国への認証制度に関連する支援が求められるとともに、認証制度については、国際協力のもとで研究を行うことが求められている。

##### 研究の実施

森林保全に関連する様々な問題について研究が必要とされており、それらの問題について何らかの形で、調査研究し、今後の議論に反映させることが求められている。これらの研究を実施する上での国際協力も重要視されている。

##### 参加の保証、訓練の実施、情報公開・情報交換

参加の保証、訓練の実施、情報交換・情報公開は、上記の三つを補足する行動として求められている。政策の制定・制度上の調整を行う上で、特に国家森林プログラムの策定、

実施、評価の各段階で、直接の利害当事者の参加が求められている。特に、幾つかの問題に関連して地元住民が重要な役割を担うとされ、彼らの参加を保証することが求められる。また、国家森林プログラムを実施するための訓練を地元住民並びに関連機関に実施するよう求められている。研究を推進する上での情報交換が重視とされ、国際的なレベルでの情報の交換を行うことが求められている。

### (2) 「IPF の行動提案」で曖昧なままにされている部分

「IPF の行動提案」の中では、森林の保護と利用のために具体的に求められる措置が明示されていない。言葉を変えれば国家に求められる具体的な森林政策の内容が曖昧なままなのである。

生物多様性条約、世界遺産条約、ラムサール条約などでも、国家戦略、国家政策の策定や、関連する他の政策との調整、国際協力や研究の実施などが求められている。「IPF の行動提案」と異なるのは、これらの条約では、貴重な生態系や、利用が生態系に悪影響を及ぼし生態系の維持が困難になる場合には保護を、悪影響を及ぼさない場合であれば、持続可能な方法で利用するよう締約国に求めている。

この基本的な方向性に則って国家戦略や、国家政策の策定が求められる。更にその上で、ラムサール条約及び世界遺産条約では、国際登録制度を設け、また生物多様性条約では、国内法のもとでの保護区の設定を奨励することにより、貴重な生態系を有する地域を保護している。利用が可能な地域については、ラムサール条約では、管理に関するガイドラインなどを設定し、持続可能な利用を促している。

「IPF の行動提案」では、この部分が欠如している。つまり SFM に取り組むための国際協力の枠組みだけを提示し、その具体的な中身については、今後の検討課題となっているのである。

### (3) 枠組み条約としての「IPF の行動提案」

過去にも国際協力の枠組みを提示するのに留まる条約が制定された。具体的には、「長距離越境大気汚染条約」、「オゾン層保護に関するウィーン条約」、「砂漠化対処条約」、「気候変動枠組条約」などの枠組み条約といわれる条約である。これらの条約では、国際協力の枠組みのみを提示し、その後、具体的な取組みを定めている。

言葉を変えれば、現時点で予想されるうる森林条約は枠組み条約の採択であるとも言える。このことが意味するのは、条約が制定されたとしても、条約はあくまで枠組みのみを示すのみで、具体的な取組み内容は、今後の検討課題ということになるであろう。

## 森林保全に関連する国際的な取決めの実施確保措置について

### 1. 森林保全に関連する実施確保の問題

上記のように森林保全に関連して既に多くの条約が制定されており、これらの条約との関係から条約の必要性について賛否両論あるのが現状である。森林条約制定に否定的な立場をとる国々は、これらの既存の関連する条約の確実な実施を重視している。

この背景には、既存の条約の実施段階での実効性に様々な問題が生じていることがある。例えば、貴重な生態系を有する地域の国際的な登録制度を備えた条約が既に幾つか存在しているが、これらの制度で貴重な森林生態系の全てが登録されているとは言いがたい。また、既に指定されている部分についても、「ペーパーパーク」のような問題も指摘されており保護区管理の実効性確保も大きな問題として認識されてきている。生物多様性保全と二酸化炭素の吸収源拡大の間に生じる齟齬等の条約間の矛盾も、それぞれの条約にとって実施の実効性を確保する上で大きな問題となっている。

このようなことから実施確保措置の重要性について共通の認識が得られつつある。実施確保措置については、新たに条約を制定する場合でも検討する必要性があることには変わりがない。

### 2. 実施確保措置の重要性

現在、様々な条約において、様々な実施確保措置がとられているが、既存の環境条約における実施確保措置を整理すると以下のように分類できる。

#### (1) 普及・啓発的手法

条約の内容の普及をはかり、締約国や、関係国際機関の間での条約に関する認識を高める手法。具体的には、インターネットでの情報公開や、地域会合の開催などの措置がある。

#### (2) 行政的手法

条約を円滑に運用するために、条約の具体的な内容や、望ましい施策を提示するとともに、条約体制内部、締約国内部での体制整備を図る手法。具体的には、解釈を統一化するとともに、国内で実施するためのガイドラインの設定、国内での代表機関の設置、国内での実施計画の策定、専門的な知識を要する事項については専門機関を条約の枠内に設置するなどの措置がある。

#### (3) 監視的手法

締約国における条約の実施状況を監視する手法。具体的には査察や、報告書の提出、締約国あるいはNGOなどによる違反通報措置、また違反が生じた場合の対応措置の設定などの措置がある。

#### (4) 恩恵誘導的手法

条約実施によって締約国に利益が与えられるシステムを整備する手法。具体的には、技術支援、財政支援、基金の設置、規制の緩和措置などがある。

#### (5) 制裁的手法

条約違反に対して制裁措置を与える手法。具体的には、優遇措置の廃止、資格停止、貿易停止などの措置がある。

#### (6) 紛争解決手法

条約に関わる紛争を解決する制度を整備する手法。具体的には、国際司法裁判所の利用、常設国際仲裁裁判所、紛争解決手続きの設置などがあげられる。

### 3. 森林保全に関連して特に考慮が求められる問題

上記のように、大きく6つの実施確保措置が、既存の国際的な環境条約の中では実施されているが、森林保全のために各国に求められる取組みの実施を確保するためには、様々な問題を考慮することが必要になっている。

#### (1) 資金メカニズムと貿易の問題

他の様々な地球環境問題と同じように、森林保全に関しても、その実施を確保するためには途上国への資金協力が求められる。しかし、この問題については、IPF、IFFにおいても議論が続けられているが、南北間で大きく意見が対立している。先進国側は、既存の資金協力の枠内での効率的な運用を主張する一方で、途上国側は新たな国際森林基金の設置を訴え続けている。

資金協力以外にも問題になりうるのが、貿易の環境に対する影響である。この点についても、貿易自由化の際に環境への影響を考慮することを主張する国々と、貿易自由化は環境に悪影響を与えないと主張する国々の間に対立がある。更に、森林保全のために具体的にどのような貿易規制措置が必要とされるのか明確になっておらず、また貿易規制措置はWTO/GATTの規定と矛盾する可能性も含んでおり、今後、更に検討を続けていくことが求められる。(BOX 参照)

#### (2) 管理状況の客観的な評価の必要性

森林保全における取組みの中で特徴的な問題として挙げられるのが、多様な自然環境、社会状況に対応した森林管理ガイドライン制定と、その実施状況の客観的な評価の必要性である。

自然環境や、社会状況によって、森林保全のために求められる具体的な取組みの内容は異なり、実際の森林管理には、何らかの形で、そのような多様な状況を反映させる必要が

ある。その一方で、その地域の管理状態が、十分なものと言えるかどうか客観的に評価することも求められるが、現時点では、そのための客観的な評価基準は存在せず、実質的に、各地域の管理状況を客観的に評価するのは不可能なのが現状である。

このように自然環境や、社会状況に対応した森林管理のガイドラインが求められている一方で、各国の取組みの実施状況の客観的な評価も求められており、今後の課題の一つとなっている。

#### Box1 貿易規制の問題

貿易の規制については、WTO/GATTとの関連で消極的な意見が多いが、既に幾つかの条約では、貿易を規制する措置がとられている。代表的な条約として挙げられるのが、ワシントン条約(CITES)である。CITESは、国際的な取引が貴重な動植物の管理に影響を与えているため、それらの種の国際的な取引を規制するため制定されている。

国際法においては、後法は前法に優先し、また、特別法は一般法に優先する。したがって、森林条約の中で何らかの貿易制限措置がとられたとしても、WTO/GATTより後に制定される森林条約はWTO/GATTに優先し、森林という特別分野の貿易を扱う森林条約は一般貿易を扱うWTO/GATTに優先する。

問題が生じるのは、関連するいくつかの条約の締約国の組み合わせが異なるときであって、そのいずれかが非締約国との貿易取引に規制を定めているときである。具体的には、WTO/GATT締約国であるA、B二ヶ国において、A国だけが非締約国との貿易を規制する措置を定める条約の締約国であるときに、B国は、A国がその条約に基づいてとる措置がWTO/GATTに反すると主張することが可能となる。

個々の条約の締約国の組み合わせが一致することは考えられないために、この問題が生じる可能性は否定できない。しかし、WTO/GATTと環境条約との関係においては、主要国は、そのほとんどの締約国となっており、非締約国に対する貿易規制を定める条約の数は少ない。そのため、このような条約間の抵触が国際裁判などの現実の問題となった例はないし(GATT/WTOの紛争事例は、国内法との関係) 今後もその可能性は低い。

問題の根本的な解決のためには、それぞれの条約間で抵触関係に関する条文をおくことであるが、一番関係の多いWTO/GATTにおいて調整のための条項を定めることで解決は可能である。

WTO/GATT違反になるために貿易規制措置を盛り込むことが出来ないという議論は、したがって、法的な論点と言うよりは、このような解決努力が進んでいないことを口実とした環境保全のための貿易規制を望まないグループによる主張であるという面が強い。もちろん、そのような主張をする国家グループの数が多ければ、条約改正や新規条約作成は無理なので、その対策は不可欠である。

### (3) 不履行への対応

最後に挙げられるのが、条約義務の不履行への対応に関する問題である。義務の不履行に対して何らかの措置を予定しておくことは、条約の実施確保の上で大きな意味を持つ。そのため、既存の環境条約の中には、不履行が生じた場合の手続きを定めている場合もある。それ以外にも、国際司法裁判所や、常設国際仲裁裁判所の利用なども考えられる。

この不履行の認定の際には、その基準が必要になると思われるが、この問題は上記の(2)の問題と関連してくる。また、不履行と認定され、何らかの制裁を課す必要がある場合には、貿易制限などの措置が予想され、この問題も上記(1)の問題と関連することになる。

## 今後の検討課題

「IPFの行動提案」で各国に求められているのは、森林保全に取り組むための国内的、国際的な枠組みを作ることには過ぎない。このようなことから、その枠組みの中で、具体的にどのような取組みがありうるかを、今後明らかにしていく必要があるだろう。具体的には、貴重な生態系や、貴重な種の生息地となっている森林と、それ以外の森林を、それぞれどのように管理すべきかを明確にすることが今後の課題になるものと思われる。

と同時に、それらの実施を確保する上で、どのような措置が必要とされているのかについても検討を続けていく必要がある。具体的には「資金メカニズム」、「貿易と環境」のIPFでは合意出来なかった問題や、各国の実施状況の客観的な把握の具体的な方法などが挙げられる。

これらの検討課題について、今後、更に議論を続けていくことが求められている。

## 付録

---

1. 森林保全に関連する国際的な取組み
2. IFF 後の森林保全に関わる国際的な取組み
3. ブレインストーミングフォーラム参加者名簿

## 付録1

### 森林保全に関連する国際的な取組み

森林保全には包括的な取組みが求められるが、そのような包括的な枠組は現在のところ国際社会には存在しない。既存の関連する条約や、政府あるいはNGOの自発的な取組みが複数並存しているのが現状である。具体的には下記のような取組みがある。

#### 1. 既存の条約で森林保全に関連するものにおける取組み

現時点では世界レベルでの森林保全を目的とする条約は存在しない。その一方で、森林の持つ多様な機能のために既存の条約の中でも、森林は重要な位置を占めるようになってきている。

その具体例が、1997年に採択された気候変動枠組条約京都議定書である。この中では、森林の二酸化炭素吸収機能が評価され、排出削減義務を負う締約国に、植林、再植林等による吸収炭素量を、排出目標達成のため利用することが認められている。また、生物多様性条約においても、1998年に開催された第4回締約国会議において森林における生物多様性保全のためのワーキングプログラムが採択されている。

これら以外に、世界遺産条約は自然遺産の保全との関連で、ラムサール条約はマングローブ林保全や水源林の保全との関連で、森林保全の上でも重要な位置付けを占めている。さらに、砂漠化対処条約では、砂漠化に対処するための植林が、そしてワシントン条約では絶滅の危機に瀕した植物の取引が、森林保全と関連している。また、環境条約ではないが、WTO/GATTによる貿易自由化は、木材生産に大きな影響を与えることから、森林保全と密接な関連がある。

しかし、これらは森林の持つ多様な機能のうちの一部だけに注目したものが多く、また、それぞれの条約の目的が異なるために、問題が生じる可能性も指摘されている。と同時に、これらの条約が、森林保全に十分に役立っているかは疑問がある場合も多い。

#### 2. 国際熱帯木材協定における取組み

熱帯林については、法的拘束力のある取決め、国際熱帯林木材協定(ITTA)が、既に制定されている。ITTAは、1983年に、国連貿易開発会議のもとで、南北問題を解決するための1次産品協定の一つとして制定された協定である。

1983年に制定された時点から、単に木材生産の持続性を確保するのではなく種の多様性などを保全することも必要であるとし、そのための国内政策による取組みを奨励する文言が置かれていたが、具体的な措置については明示されないままであった。

その後、1994年に改定された際に、西暦2000年までに、熱帯木材の生産国は、自国の森林管理を持続可能なものにする2000年目標が提示されると同時に、熱帯木材の消費国 先進国 も、自国内において持続可能な森林管理を実現することが約束された。

これらを達成するために、ITTAにおいては、加盟国(主に生産国)の能力向上のための支援、持続可能な森林管理に関する基準と指標(C&I)の策定・ガイドラインの策定、加工技術の支援、市場の状況に関する情報の提供、バリパートナーシップ基金による資金提供等を行うことになっている。これ以外にも、持続可能な森林管

林管理に由来する木材を差別化するための措置についても検討することが求められ、そのために森林認証などのエコラベルについても、研究が進んでいる。

### 3. 基準と指標(C&I)に関連するプロセス—各国政府の自発的な取組み—

上記のような法的拘束力のある取決め以外に、各国政府が自発的に実施している取組みがある。基準と指標(C&I)の作成を巡る取組みや、G8などでの取組みがある。その中でも、C&Iの開発のための各地域の取組みが大きな注目を集めている。

1992年のリオサミットで採択されたアジェンダ21第11章では、持続可能な森林管理の基準と指標の明確化の必要性が述べられている。それとともに、森林原則声明の中では、全てのタイプの森林の持続可能な管理や利用は、環境上、適正なガイドラインのもとで実施されることが求められている。これを受けて開始された各国の自主的な取組みが、C&Iに関連する様々なプロセスである。

基準とは、持続可能な森林管理の構成要素のことであり、指標とは、それぞれの構成要素を、定量化するための目安のことで、これらによって森林管理の実際の状況を客観的に把握しようとする試みである。言葉を変えれば、森林管理状況の測定基準を明らかにしようとしているのである。

熱帯林については、ITTAを実施するために設立された国際機関、国際熱帯林木材機関(ITTO)がC&Iを作成していたが、その他の温帯林や、北方林については、C&Iは作成されていなかった。そこで1990年代の半ば頃から各地域で取組みがはじまった。各地域毎、各植生毎の基準と指標の内容や、それらを実際の森林管理に反映させるための方策などが現在、検討されている。(ヨーロッパにおけるヘルシンキプロセス、北米、太平洋地域の温帯林を対象としたモンリオールプロセス、南米の熱帯林を対象としたタラポトプロポーサル等)

現段階では、C&Iの具体的な内容についての合意を形成するための取組みが中心で、具体的に森林政策の改善のために活用する方法については、今後の議論を待たなければならない状況である。

### 4. 消費者が生産者を支援する取組み—森林認証

このように政府が関与する様々な取組みが平行して実施されているのが現状であるが、これらの政府による取組みに対しては、多くのNGOが不十分であると認識している。NGOの中には、政府による取組みの限界を越えるために、独自の取組みによって森林保全に取組もうとする動きがある。地球の友、グリーンピースでは、独自のプロジェクトを展開し、原生林を保護するための運動を展開している。また近年、注目を集めている取組みとして森林認証がある。

森林認証とは、生産、加工、流通の各段階で持続可能な森林管理を実現するための取組みが行われているかどうかを確認し、保証する制度のことである。そのために必要とされる確認作業は生産者、消費者とは利害関係を持たない第三者が行う。この第三者のことを認証機関と呼び、生産者や、政府から独立した民間機関であることが多い。

認証機関はその認証過程の公平さを保つことが求められる。そのために、認証機関は更に第三者に検査・確認を受けている。この認証機関を検査・確認するのが認定機関と言われる組織で、この認定機関も、認証機関と同様に政府、生産者からは独立した民間機関であることが多い。

森林認証取得は、生産者にとってあくまで任意なものであり、消費者もその購入を義務付けられるわけではな

ないが、消費者の自発的な選択により生産者を支援する新たなシステムとして注目を集めている。中でも、注目を集めているのが、FSC と呼ばれる認定機関で、この機関は世界各地の認証機関を認定し、認定された認証機関は、FSC のロゴを利用することが許されている。この FSC を支援するために世界自然保護基金 (WWF) は世界銀行と協定(「生命の森」プロジェクト)を締結し、森林認証された商品を購入する企業グループを結成するなどして、森林認証の普及に努めている。また、「生命の森」プロジェクトでは、保護区の拡大や、保護区管理の実効性確保の問題にも取り組んでおり、注目を集めている。

森林認証については、これ以外にも、国際標準化機構 (ISO) などの NGO においても取組まれており、多くの NGO が、森林認証に関与している。

## 付録 2

### IFF 後の国際的な取組みの枠組みについて(国連森林フォーラム(UNFF)設立に各国が合意)

#### 1. IFF 第 4 回会合概要: 主な論点と概略

IFF 第 4 回会合は、一連の IFF 会合の最終会合として開催され、会合の中では、これまでの会合でも合意に至らなかった問題について集中的に議論された。主なものとして「資金メカニズム」「貿易と環境」「森林条約の必要性」の三つが挙げられる。

特に「森林条約の必要性」の議論については、IFF 後の国際的な森林保全に関する枠組みとも関連し、各国政府の意見が鋭く対立した。森林条約の条約交渉の開始を主張するカナダ政府、スイス政府とそれに反対するアメリカ政府、ブラジル政府が、最後まで主張を替えず、最終日の全体会合まで、各国の意見は対立したままであった。夜を徹しての議論の結果、各国政府は遂に、下記のような合意に達することが出来た。

#### 2. IFF 後の国際社会の取組みの内容

##### **(1) 今後の取組みの主体**

今回の会合で設立が勧告されるのは、“United Nations Forums on Forest/UNFF”(国連森林フォーラム)並びに“collaborative partnership”(共同パートナーシップ)の二つである。この二つは、国連総会と、経済社会理事会により設置、組織化されることになる。更に、森林条約に関しては、国連総会と、経済社会理事会に、既存の取組みの実施状況の評価をもとに、5 年以内に、森林条約の策定に関連して、策定される法的枠組の権限の範囲について勧告するための検討を行うことが求められることになった。

##### **(2) 国際社会における取組みの目的 基本的な機能**

国際社会における取組みの目的は、持続可能な森林管理の促進、それに関する長期的な政治的関与の強化、そして、リオサミット以降、国際社会において合意されて来た様々な取決めについての実施を促進することを目的とするとされた。

この目的を達成するために、今後の国際社会の取組みは 6 つの基本的な機能(これまでに国際社会で合意された取決めや今後、合意される取決めについての実施の促進、政策対話を行うためのフォーラムの提供、既存の関連機関との調整・連携強化、国際協力の強化、既存の森林保全に関連する取決めの実施状況についてのモニタリングと報告書提出、森林保全に関する政治的関与の強化)を持つとされた。

##### **(3) UNFF の目的と活動**

上記の(2)に掲げる機能を実施するために、UNFF では、1 年に 1 度、2 週間の期間で会合を開催する。その上で、適切な場合は、専門家グループの召集を勧告し、必要に応じて 2 日～3 日の期間で閣僚会議を開催することが出来るとされている。UNFF の活動は、UNFF の議論の中で策定される作業プログラムや行動計画のもとで実施され、必要に応じて、IPF/IFF 行動提案の実施を促すための、資金的な手配を含めた活動計画を策定することが出来ることになっている。

**(4) collaborative partnership (共同パートナーシップ) の目的と活動**

森林保全に関連する既存の国際機関、条約との調整を図るために、国連内部の関連機関の代表、並びにその他の関連の国際、地域機関、組織、取決めなどの代表等からなる collaborative partnership が設置される。collaborative partnership は、UNFF の指導のもとで、既存の関連国際機関、国際条約間の連携強化、調整を図るために、共同プログラムの作成、調整のための提言、資金提供機関の調整促進を行うこととされ、これらの活動について定期的に活動報告を UNFF に提出し、その実効性について評価されることになっている。

**(5) 事務局 予算**

国連内部の手續に基づき、上記の活動を支援するための事務局も組織されることになっている。また、上記に掲げる活動に関する予算は、自発的な拠出、国連の経常予算、並びに国際金融機関から提供されることになっている。

**(6) 評価**

これらの活動や組織については、効果的に活動しているかどうかについて 5 年以内に評価を行う。

**付録 3****IFF と森林条約に関するブレインストーミングフォーラム参加者名簿****第1回ブレインストーミングフォーラム参加者(1998年12月22日開催)**

今泉 祐治	林野庁 指導部計画課海外林業計画室
藤田 賢二	環境庁 地球環境部環境保全対策課
萩原 真由	外務省 地球規模問題対策課
小倉 正	JATAN
薦田 哲	弁護士
山内 麻紀子	国連大学
森谷 賢	IGES 事務局長
磯崎 博司	IGES 客員研究員
永田 信	IGES 客員研究員
黒田 洋一	IGES 主任研究員
山根 正伸	IGES 主任研究員
原嶋 洋平	IGES 主任研究員
百村 帝彦	IGES 研究員
小松 潔	IGES 研究員
長久 安佳音	東京農工大学大学院 学生
赤淵 芳弘	学習院大学大学院 学生

**第2回ブレインストーミングフォーラム参加者(1999年1月29日開催)**

藤田 賢二	環境庁 地球環境部環境保全対策課
萩原 真由	外務省 地球規模問題対策課
小倉 正	JATAN
満田 夏花	(財)地球環境人間フォーラム
野口 栄一郎	地球の友
Josh Newell	地球の友
磯崎 博司	IGES 客員研究員
井上 真	IGES 客員研究員
黒田 洋一	IGES 主任研究員
山根 正伸	IGES 主任研究員
原嶋 洋平	IGES 主任研究員
百村 帝彦	IGES 研究員
小松 潔	IGES 研究員
長久 安佳音	東京農工大学大学院 学生

**第3 回ブレインストーミングフォーラム参加者(1999年3月9日開催)**

藤田 賢二	環境庁 地球環境部環境保全対策課
高橋 啓介	環境庁 地球環境部環境保全対策課
萩原 真由	外務省 地球規模問題対策課
小倉 正	JATAN
満田 夏花	(財)地球環境人間フォーラム
山内 麻紀子	国連大学
井上 真	IGES 客員研究員
黒田 洋一	IGES 主任研究員
山根 正伸	IGES 主任研究員
原嶋 洋平	IGES 主任研究員
百村 帝彦	IGES 研究員
小松 潔	IGES 研究員
森口佐保	IGES 研究秘書
長久 安佳音	東京農工大学大学院 学生

## **INFORMATION**

---

### *〔財〕地球環境戦略研究機関*

〒240-0198

神奈川県三浦郡葉山町上山口 1560-39

湘南国際村センター内

電話: 0468-55-3700

ファックス: 0468-55-3709

E-mail: iges@iges.or.jp

### *東京事務所*

〒100-0011

東京都千代田区内幸町 2-2-1

日本プレスセンタービル 8階

電話: 03-3595-1081

ファックス: 03-3595-1084

### *北九州事務所*

〒802-0001

福岡県北九州市小倉北区浅野 3-9-30

北九州国際会議場 6階

電話: 093-513-3711

ファックス: 093-513-3712

E-mail: kitakyushu@iges.or.jp

**IFF と森林条約に関する  
ブレインストーミングフォーラム報告書**

---

March 1, 2000

All right reserved © 2000, IGES