

世界の森林動向と持続可能な森林経営の推進に向けた国際的な議論の概要

林野庁海外林業協力室 課長補佐 今泉裕治

1992年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議（UNCED、いわゆる「地球サミット」）を契機として、国連を中心に「持続可能な森林経営」（Sustainable Forest Management）の推進に向けた国際的な対話が進められ、「基準・指標」づくりなどを通じて各国で持続可能な森林経営を目的とする政策を構築する取組が進展してきている。

これらの議論や取組については、関連の会議等が開催される都度、その結果等が紹介されているが、これらの背景や国際的な森林・林業問題に関する議論の全体像の中での位置付けなどについては紹介される機会が少ないのが実情である。本稿では、このような背景などを紹介し、持続可能な森林経営の推進に向けた国際的な議論や取組の概要を、私見を交えつつお伝えすることとしたい。

1. 世界の森林の減少・劣化の進行

国連食糧農業機関（FAO）の「State of the World's Forests 2001」（邦訳：世界森林白書）によれば、世界中で1990年から2000年までの10年間、年平均で我が国の国土面積の約4分の1に当たる939万haの森林が減少した。地域別には、ヨーロッパ地域で増加しているのに対し、アジア、アフリカ、南米地域等では減少している。この間の森林面積の増減を熱帯地域とそれ以外に分けてみると、熱帯地域における天然林の減少が著しく、年間に我が国の国土の3分の1に相当する1,230万haが減少しており、熱帯林を中心に森林が減少する動きには、今なお歯止めがかかっていない。

特に熱帯林の急激な減少・劣化については、1970年代後半から1980年代にかけて国際的な問題として認識され、1985年には、FAOが、熱帯林の適正な開発と保全を図るための「熱帯林行動計画」（Tropical Forestry Action Plan: TFAP）を採択した。この計画は、(1) 土地利用における林業、(2) 林産業の開発、(3) 燃料とエネルギー、(4) 熱帯林生態系の保全、(5) 制度・機関の分野について国際的な行動指針を示したもので、多くの開発途上国において、FAOの支援の下で熱帯林行動計画による取組が進められた。

また、1986年には、熱帯木材貿易の安定的拡大のみならず、生態系維持の観点を含む森林の保全・開発を推進するため、国際熱帯木材機関（ITTO）が設立され、横浜にその本部が設置された。ITTOは、森林の管理・保育などに関するプロジェクトを実施しているほか、持続的管理が行われている森林から生産された木材のみを貿易の対象とする方向を打ち出している。

このような熱帯林問題への国際的な関心は、1992年の国連環境開発会議（UNCED）に向けてさらに高まりを見せ、例えば1991年9月にフランス・パリで開催された第10回世界林業会議¹では、各国から閣僚レベルも多数出席（我が国からは近藤農林水産大臣（当時）が出席。また、開催国フランスを代表して、ミッテラン大統領（当時）が開会演説を行なった。）し、地球的規模の環境問題の一環としての森林問題の重要性が明確に認

¹ 世界林業会議（World Forestry Congress）は、FAOの支援により6年に1度程度開催される、森林・林業分野では世界最大級の国際会議。世界中から森林担当閣僚や政府高官を含め多くの森林・林業関係の行政官や研究者、有識者等が一同に会し、行政・研究・産業分野等での活動成果や共通課題につき情報・意見交換が行われる。1926年に第1回会議がローマ（イタリア）で開催されて以来世界各国で開催され、本年9月にはカナダで第12回会議が開催された。

識された。

我が国（林野庁）も、1990年5月の「熱帯林問題に関する懇談会」（林野庁長官の私的諮問機関。大来佐武郎座長。）の中間報告を受け、ITTOと協力して、1991年から95年までの間、世界各国で森林管理の責任を担う森林官（フォレスター）による実践的な森林・林業政策の形成促進を図ることを目指した「シニアフォレスター会議」を毎年1回開催するなど、独自の国際貢献を行なった²。第1回シニアフォレスター会議は1991年7月に横浜で開催され、その成果は、同年8月に開催された第3回UNCED準備会合や上述の第10回世界林業会議に報告され、国際的な森林・林業問題に関する議論の深化に貢献した。

2．国連環境開発会議（地球サミット） - 「森林原則声明」の採択

国連環境開発会議（UNCED - 地球サミット）では、1972年3月に発表されたローマ・クラブの報告「成長の限界」や同年6月にスウェーデンのストックホルムで開催された「国連人間環境会議」で採択された「国連人間環境宣言（ストックホルム宣言）」を契機に国際的な認識が高まった有限天然資源の枯渇・限界や公害・廃棄物・自然環境の破壊等の地球的規模での問題に人類社会がどう立ち向かっていくべきかが論議された。同会議では、地球環境を保全しつつ社会経済の持続的な発展を図っていくとの「持続可能な開発（Sustainable Development）」の考え方にに基づき、「リオ宣言」が取りまとめられるとともに、21世紀に向けての行動計画である「アジェンダ21」（Agenda 21）が採択された。さらに、同会議の機会を利用して生物多様性条約及び気候変動枠組条約の署名が行なわれたほか、砂漠化対処条約を採択するための措置を国連総会に求めることがアジェンダ21に明記された。（その結果、砂漠化対処条約は、1994年の第5回条約交渉会議で採択されている。）

地球サミットにおける森林問題に関する議論は、特に先進国における市民（消費者）の環境問題への意識の高まりを背景に、欧米諸国を中心とする先進国が生物多様性条約や気候変動枠組条約と同様に森林に関しても法的拘束力を有する国際的枠組（いわゆる「森林条約」）の策定を主張した一方、熱帯林保有国などの途上国が、森林資源の利用に制約が加えられることを危惧してこれに反発し、さらに、先進国からの資金や技術の移転、木材製品に対する市場アクセスの必要性や、熱帯林ばかりでなく先進国自身の森林も経済発展とともに大幅に減少・劣化してきた歴史背景にも議論が及び、森林問題が南北の利害対立の構図の中で議論された。近年では、後述するような地球サミット以降の様々な国際的取組や政策対話の成果もあり、南北の対立を脱却して「パートナーシップ」の確立を目指す動きも広がりつつあるものの、基本的な構図に変化はなく、このような背景を認識することが、国際的な森林問題に関する議論の全体像を捉える上でキーポイントの一つであると言えよう。

このような南北の利害対立により、地球サミットでは法的拘束力を有する「森林条約」に関するコンセンサスは得られなかった。そのような中で我が国は、国際社会が森林問題に対処していく上でのよりどころとなるよう基本的原則について国際的な合意を得る必要があるとの立場から、条約を策定するとの目標を維持しつつも、とりあえず各国が現実的に可能なところから合意すべきことを提唱³した。その結果、地球サミットでは、

² 林野庁では、シニアフォレスター会議（1991～95）の後も毎年1回、世界の森林・林業行政官やNGO等を招いて様々なテーマで国際会議を開催してきており、例えば2003年11月には、千葉県との共催で国際森林専門家会議「国別伐採実施規範の策定と実施：課題と方策」を開催している。

³ 我が国は、1991年3月の第2回UNCED準備会合において、「世界森林憲章」を提唱するとともに、

熱帯林ばかりでなく温帯林等も含めた全ての森林を対象とする「森林原則声明」⁴が採択され、その後の国際的な森林問題に関する取組や政策対話の基礎をなしている。「森林原則声明」は条約と違って法的拘束力のないものであるが、森林に関する初めての世界的合意であり、「持続可能な森林経営」の概念を確立させたばかりでなくその後の森林に関する国際的な政策対話や取組の「原点」とも言うべき位置付けにあり、その採択の意義は大きいと言える。

3. 地球サミット以降の国際的な議論・取組の原点としての「森林原則声明」

地球サミット以降の「持続可能な森林経営」の推進に向けた国際的な議論や取組を概観しその背景を理解する上では、まずは「森林原則声明」の主要なポイントを理解しておく必要がある。少し長くなるが、筆者が特に重要と考える項目を挙げてみたい。

(1) 「持続可能な森林経営」の概念の確立

森林原則声明パラグラフ2.(b)は、次のように謳っている。(下線は筆者による。以下同じ。)

森林資源及び林地は、現在及び将来の世代の人々の社会的、経済的、生態学的、文化的、精神的な必要を満たすため持続的に経営されるべきである。これらの必要は、木材、木製品、水、食料、飼料、医薬品、燃料、住居、雇用、余暇、野生生物の生息地、景観の多様性、炭素の吸収源・貯蔵源のような森林の財及びサービスその他の林産物に対するものである。

この文章からも明確に伝わってくるとおり、「持続可能な森林経営」の理念は、現在だけではなく将来のニーズにも応えられるべきであるという「持続性」と、木材だけではなく幅広い財とサービスを供給する必要があるという「多様なニーズへの対応」の2点に集約される。これらの理念は、後述する「持続可能な森林経営の基準・指標」の取組を通じてさらに明確な概念へと昇華することになる。

(2) 森林経営に関する各国の主権と責務

森林原則声明パラグラフ1.(a)は、次のように謳っている。

各国は国連憲章と国際法の原則により、自国の環境政策に沿った資源の開発を行なう主権を有し、その管轄権の及ぶ範囲の活動が他の国家や管轄権外の地域の環境へ被害を与えない責任を有する。

さらに、パラグラフ2.(a)でも、次のように謳われている。

国家はその開発の必要性及び社会・経済発展の水準に従い、また持続可能な開発及び法制度に合致した国家政策に基づき、森林を利用、経営、開発する主権的かつ不可侵の権利を有し、それは総合的社会経済開発計画の下で合理的な土地利用政策に基づき林地を他の用途へ転用することを含む。

各国の合意形成に中心的役割を果たした。

⁴ 正式名称「全ての種類の森林の経営、保全及び持続可能な開発に関する世界的な合意のための法的拘束力のない権威ある原則声明」(Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests)

上述したとおり、地球サミットでは、開発途上国を中心に、自国の森林経営や森林の開発に制約を加えられることに対する強い懸念が見られた。言うまでもなく、森林は土地の上に成立しており、世界の森林のほとんどはその土地を領有する国の国家主権の下に置かれている。この点は、国境を越えて移動する大気や水産資源などの問題と森林の問題とが決定的に異なる点であろう。仮に法的拘束力を有する取極めが結ばれたとしても、それを遵守し森林を適切に経営する主体は各国にあることは明白であることから、森林経営に関する国家主権を認めつつ、各国が世界全体の利益にもかなうよう自国の森林を適切に経営する責務を負っている旨が謳われたことによって、森林経営の主体は各国にあることが明確にされた。

(3) 各国における政策の枠組の確立

森林原則声明パラグラフ3.(a)は、次のように謳っている。

国の政策と戦略は森林と林地の経営、保全、持続可能な開発のための制度とプログラムの強化発展を含む、一層の努力のための枠組みを提供すべきである。

森林経営に関する各国の主権と責務が明確になった当然の帰結として、各国が「持続可能な森林経営」を推進すべく適切な政策の枠組を整えるべきことが認識された。上述のように、世界の森林問題は「急激な森林の減少・劣化」という現象に象徴されており、2000年9月の「国連ミレニアム（千年紀）サミット」（第55回国連総会の冒頭に開催された）で採択された「国連ミレニアム開発目標」（United Nations Millennium Development Goals）においても、森林の減少面積がその達成を測る指標の一つに位置付けられている。しかしながら、森林問題の背景には、自然的要因のみならず社会的、経済的、文化的要因が複雑に絡んでおり、また、貧困や人口、食料の問題など森林・林業分野の範囲を越えた総合的な取組が必要であることが認識されている。これらに対処する大きな柱として、各国が経済・財政政策や土地利用政策を含む総合的な政策の枠組を構築する必要があることが謳われたものである。

このことは、地球サミット以降の国際的な議論や取組に当たっても、例えば「森林病虫害の防除」や「造林の推進」といった個別の事象に関する技術的課題に留まらず、およそ森林経営に関連するあらゆる側面について「適切な政策はどのようにあるべきか、また、それがいかに実行されるべきか」といった観点から進められていることにも反映されている。

(4) 幅広い利害関係者の参画

森林原則声明パラグラフ2.(d)は、次のように謳っている。

政府は国の森林政策の策定、実施、発展に際して、地域社会、先住民、産業界、労働界、NGO、個人、森林居住者及び女性を含む関心を有する者の参加を促進し、機会を提供すべきである。

現在では、森林問題に限らずあらゆる開発問題について利害関係者の参画の重要性が広く認識されているが、特に森林に関しては、多くの国（先進国を含む）で森林の所有及び管理経営が政府の手によって行なわれており、政策や経営に関する意思決定が政府単独で行なわれている一方、土地無し農民や先住民が生活の糧を森林から得ている現実がある。上述のように、政府の責任において森林を保全・管理することの重要性が認識される一方、政策の意思決定や実施のプロセスの中に当該政策によって影響を受ける者

の参画を得ることは、ひいては政策の実効性を高めることにつながるということは論を待たないであろう。

(5) 途上国に対する資金や技術の移転

この点については、特に途上国側が先進国の責務として強く要求したものであり、森林原則声明の中でもいくつかのパラグラフに関連の記述が見られるが、特に象徴的なパラグラフ10を紹介したい。

10. 造林、再造林及び森林減少・森林及び土地の劣化の抑制等を通じ、途上国がその森林資源を持続的に経営、保全、開発することを可能とするために、新規かつ追加的な資金が途上国に供与されるべきである。

上述の「アジェンダ21」の第13章「森林減少対策」では、同章に示された行動計画を実行するために必要な年平均（1993～2000年）の費用として、国際社会から途上国に対する贈与又は有利な条件での供与額約19億ドルを含め約130億ドルの資金が必要であると推計されている。一方、国連経済社会局（DESA）が年にまとめた「資金フロー統計」によれば、経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）諸国から供与された森林減少対策のためのODAの額は、年によって増減があるものの減少傾向にあり、1992年の9億7,800万ドルから1999年には1億6,300万ドルに落ち込み、アジェンダ21の推計額19億ドルには到底及ばない数字となっている。

途上国に対する資金及び技術の移転の促進は、地球サミット以降も国際的な議論の中心的な論点の一つになっているが、世界的な経済の停滞やODAの実効性に対する先進国市民（納税者）の厳しい目などを背景に今後も大幅に増大することを見込むのは非現実的であろう。後述するように、最近では「ODAの実効性を高める上でも、被援助国における適切な政策の策定・実行や『ガバナンス』の確立が不可避である」という認識が先進国を中心に確立しつつあり、途上国サイドでも、単に資金・技術供与の拡大を要求し続けるのではなく、「森林分野のODAは、『持続可能な開発』の観点から極めて効果的な投資対象である」ことを実地に証明していく努力が求められていると言えよう。

4．森林・林業分野での最近の国際的な議論・取組の概観（国連での動きを中心として）

以上のような地球サミットにおける森林・林業分野の議論及びその成果である「森林原則声明」のキーポイントを踏まえて、地球サミット以降の同分野における主な議論や取組を概観してみたい。当然のことながら、関連国際機関などの多国間の枠組、二国間の枠組や各国独自の取組、さらにはNGOや産業界を含む市民社会ベースの取組など多岐にわたる取組等の動きを網羅することは不可能であるが、本稿では、特に国連及びそれに関連する動きに絞って紹介することとしたい。

(1) 森林に関する政府間パネル（IPF）／政府間フォーラム（IFF）及び国連森林フォーラム（UNFF）

森林に関する政府間パネル（IPF）及び政府間フォーラム（IFF）、国連森林フォーラム（UNFF）の設置の経緯や議論の経過については図1に概略を示すに留め、ここでは詳述しないが、これらは、地球サミットでの森林に関する合意（「森林原則声明」及び「アジェンダ21」第13章）の実施状況等を評価するとともに、それらの評価結果を踏まえて法的拘束力を有する国際的枠組（いわゆる「森林条約」）の必要性やその要素について検討することを目的としてきた。IPF、IFF及びUNFFは、毎年1回の本会議と各国や国

際機関等が本会議での検討に貢献するために特定のテーマに関して開催する会期間会合との組み合わせで議論が進められている。

IPF及びIFFでは、森林経営に関連するあらゆる側面について各国や国際レベルで取り組むべき政策課題等について論議を行ない、合計200項目を超える取組事項を網羅的にリストアップした「行動提案」をとりまとめた。さらにUNFFでは、IPF及びIFFの行動提案の実施促進方策や実施状況の評価を進めることを目的にしているが、「森林条約」については未だコンセンサスは得られていない状況にある。

IPF及びIFFの行動提案は、地球サミット合意を実施に移すための具体的な取組事項を網羅的に示した点で大きな前進と評価し得るものであるが、網羅的であったことの裏返しとして総花的であり、各国が独自に優先順位を判断しつつ取組を進める必要があることなどから、そのまま画一的に実施状況の評価するのが難しいとの認識も一般的となっている。このためUNFFでは、IPF及びIFFの行動提案の実施状況のモニタリング・評価・報告 (Monitoring, Assessment and Reporting: MAR) のあり方が主要な議題の一つとなっている。

仮に「森林条約」が実現するとすれば、その実施状況の客観的な評価や報告のあり方が大きな問題になることが予想されることもあり、このテーマは今後の国際的な森林問題に関する議論の中心をなすものの一つになると考えられる。実際、MARに関しては、「資金及び環境に適合した技術の移転」及び「法的拘束力を有する国際的枠組」（いわゆる森林条約）とともに2003年5月のUNFF第3回会合で設置が合意された3つの「UNFFアドホック専門家会合」⁵のテーマの一つになっており、UNFFの主要な成果の一つになることが期待される。

このほか、UNFFで得られつつある成果としては、UNFFでの議論と取組の深化に貢献するため、森林に係る14の国際機関や国際NGOで構成される「森林に関する協調パートナーシップ」⁶ (Collaborative Partnership on Forests: CPF) が設置されたことが挙げられる。CPFは、各機関の専門性を活かしてUNFFの各課題に関するレポートを分担してとりまとめるなどUNFFの活動をサポートしているほか、これまで各機関等が別々に行なっていた森林関係の取組を協調的・効率的に行なうなどの試みを行なっている。上記のMARに関しても、各機関がメンバー国等から個別に収集していた森林関係のデータや情報の報告について様式や用語の定義の統一、重複した報告の回避、収集した情報の共有などの取組を進めている。

(2) 国家森林プログラム (nfp) の確立に向けた取組

「森林原則声明」の主要なポイントの一つである「各国における政策の枠組の確立」

⁵ MAR及び「資金・技術移転」に関するグループについては各30名（6カ国×国連5地域）の専門家で構成。「法的拘束力を有する国際的枠組」については参加人数の制限なし。そのほか、国際機関、NGO等がオブザーバー参加する。最初の2つのグループについては2003年12月にジュネーブで会合を開催。「法的拘束力を有する国際的枠組」については、2004年5月のUNFF第4回会合の前に準備会合をニューヨークで開催するとともに、同第4回会合後に本会合を開催する予定。

⁶ CPFは、FAO（林業局長）を議長とし、現在以下の14機関より構成されている。生物多様性条約事務局（CBD）、国際林業研究センター（CIFOR）、国連経済社会局（UNDESA）、国連食糧農業機関（FAO）、国際熱帯木材機関（ITTO）、国連開発計画（UNDP）、国連環境計画（UNEP）、世界銀行、地球環境ファシリティー（GEF）、砂漠化対処条約事務局（UNCCD）、気候変動枠組み条約事務局（UNFCCC）、IUCN（国際自然保護連合）、世界アグロフォレストリーセンター（旧称・国際アグロフォレストリー研究センター（ICRAF））、国際森林研究機関連合（IUFRO）

に対応し、アジェンダ21やIPF/IFFの行動提案でも重要な取組課題の一つに位置付けられているのが「国家森林プログラム」(national forest programmes: nfp)の確立である。

「国家森林プログラム」とは、持続可能な森林経営を達成するための各国における森林・林業及び土地利用など関連する分野を総合的に包含した政策・制度の枠組全体を指す概念であり、政策等の立案段階からの幅広い関係者の参画、継続的な見直しと改善の仕組、関係者の能力開発への取組等を組み込んだものであるべきと捉えられている。

森林原則声明で合意されたように、各国政府は、その領土内の森林に関して不可侵の主権を有している一方で持続可能な森林経営の推進に大きな責務を担っている。しかしながら、特に途上国を中心に、政策の枠組の中に適切な森林経営の推進が明確に位置付けられていなかったり、政策は存在するが実行が伴わない場合も多い。さらに近年では、世界的な持続可能な森林経営の大きな阻害要因の一つとして違法伐採及び違法伐採木材の国際貿易の問題が高い関心を得ており、各国政府が国際的な支援も得つつ適切な法制度の枠組の確立とその適確な執行に責任を持って対処すべきという考え方が強まってきている。このようなことから、FAO、国連開発計画(UNDP)、世界銀行などの関連国際機関や関心を有する先進国等の主導により、「国家森林プログラム」の確立に向けた支援や国際的政策対話の取組が進められている。このような中、わが国(林野庁)も世界銀行の主導による「森林政策プログラム(Program on Forests: PROFOR)」に対して資金を拠出し、その活動を支援しているところである。

わが国の開発途上国に対する森林・林業分野の二国間技術協力は、政府間の合意の下に、相手国政府の特定の機関(行政及び研究機関)やその職員を直接のターゲットとするものが中心となっている。このため、これらは当該国政府の「国家森林プログラム」の確立に資するものであると言えるが、包括的な政策の枠組の中での位置付けといった観点を明確にして実施されている例は少ないと考えられる。このため、今後は、上記のような多国間の枠組を通じた協力だけではなく、二国間の森林・林業協力の推進に当たっても、適切な森林経営の実施のための「国家森林プログラム」の確立をその上位目的の一つに位置付けていくことが重要であろう。

(3) モニタリング・評価・報告(MAR)に関する国際的取組

上述の「モニタリング・評価・報告(MAR)」に関する国際的な議論及び取組に関しては、我が国としても、世界各国が自国の持続可能な森林経営の実施状況を的確に把握し、国際的にこれを明らかにしていくことが重要であるとの観点から、これを重視しており、2001年11月、横浜において、関心国・国際機関の協力も得て「持続可能な森林経営のモニタリング・評価・報告(MAR)に関するUNFF貢献会合」を開催、2003年3月にイタリアで開催された「IPF/IFF行動提案の実施状況のモニタリング・評価・報告(MAR)に関するUNFF貢献会合」にも共催国メンバーとして積極的に参画、MARの取組として地球サミット以降大きな進展を見せている「持続可能な森林経営の基準・指標」の取組(特に欧州以外の温帯林・亜寒帯林諸国12カ国による「モントリオール・プロセス」)に積極的に参画、2003年12月にジュネーブで開催された「MARの手法とメカニズムに関するUNFFアドホック専門家会合」へのアジアグループ諸国からの6名の専門家の一人として筆者を推薦し参画、するなどの積極的な対応を進めている。

このほか、JICAを通じて行なっている「開発調査」などの二国間の技術協力は、開発途上国が自国の森林資源や森林経営に関する政策等の状況を的確に把握し、その政策に反映させるための能力向上を図る上で重要な貢献の一つであると考えられることから、上述のような国際的な議論の経過も踏まえつつ、積極的に推進していくことが必要であろう。

(4) 持続可能な開発に関する世界首脳会議（ヨハネスブルグ・サミット）と「パートナーシップ」推進の動き

地球サミットから10年目の節目に際して「アジェンダ21」などの地球サミットでの合意事項の実施状況を検証・評価し、その促進に向けた国際社会の政治的決意を新たにすることを目的に、2002年の8月から9月にかけて、南アフリカ共和国のヨハネスブルグで「持続可能な開発に関する世界首脳会議」（World Summit on Sustainable Development: WSSD；いわゆる「ヨハネスブルグ・サミット」）が国連持続可能な開発委員会（CSD）の主導により開催された。

ヨハネスブルグ・サミットでの議論の詳細はここでは割愛するが、同サミットで特に顕著となった動きの一つとして、地球サミット以降の10年間の開発と環境にかかわる様々な取組の中で、政府間あるいは政府と国際機関の主導による議論や取組からは必ずしも十分な成果が得られていないとの反省から、NGO、産業界その他の市民社会の対等な参画を得た「パートナーシップ」による取組が重要であるとの国際的な認識が確立したことであろう。実際、同サミットでは、サミットの全参加国の間での合意を目指して交渉が行われた「政治宣言」や「実施計画」などがいわゆる「タイプ1」文書と呼ばれたのに加え、関心を有する国や国際機関、NGO、産業界などがパートナーシップを組んで自主的に取り組むことを提案・表明する「タイプ2」文書の提出・登録が奨励された。

森林・林業分野でもここ数年、世界の主要な援助国や国際機関が国際NGOなどと協力して取組を進めるさまざまな動き（例えば、上述の「森林に関する協調パートナーシップ（CPF）」や、世界銀行とWWFの協力など）が見られるようになっていたが、ヨハネスブルグ・サミットにおける「タイプ2」の取組としても、わが国とインドネシア政府の提唱により、アジア地域の持続可能な森林経営の推進に向けて違法伐採対策、森林火災予防、荒廃地の復旧・植林等の分野に協力して取り組むことを目的とする「アジア森林パートナーシップ（AFP）」が関心を有する国、国際機関、国際NGOの参画を得て発足したほか、米国とコンゴ川流域諸国等による「コンゴ川流域森林パートナーシップ」などがスタートしている。

一部の開発途上国には、このようなパートナーシップは単に既存の二国間・多国間のODAが形を変えただけであって、「新規かつ追加的な」取組につながらないのではないかと（上述の「森林原則声明」のパラグラフ10を参照）として警戒・批判する向きもある。実際、異なる立場の国や機関がパートナーシップを組むことには、各パートナーの長所を活かし短所を補いあえるという利点があるものの、意思の疎通や意思決定に一層の時間と手間が必要であるなどの欠点もある。上述のような国際的なパートナーシップの多くは、そのような欠点をどのように克服すべきか試行錯誤しつつ発展途上にあるというのが実態であろうが、いずれにせよODAが最終的に裨益すべき対象が「市民社会」であることから、ODAに関する企画・立案や意思決定、モニタリング等に市民社会の参画を得ることは避けて通れないものであろう。

おわりに - 今後の展望

最後に、今後の展望について若干の私見を述べてみたい。

地球サミット以降、法的拘束力を有する国際的枠組（いわゆる「森林条約」）については常に議論の対象とされながら国際的なコンセンサスが得られないままに現在に至っている。

上述のとおり、法的拘束力を有する枠組に関しては、UNFFの下に設置された「アドホ

ック専門家会合」における議論を踏まえ、2005年の第5回UNFF会合においてその構成要素等について議論されることになっている。しかしながら、第3回までのUNFF会合における各国等の立場を見ると、地球サミットで見られた南北対立の構図が今後2年間で変化し先進国⁷と途上国が歩み寄る可能性は低いと言わざるを得ない。

そのような中、「国家森林プログラム」の確立や「モニタリング・評価・報告(MAR)」といった「自主的な」取組が国際的に進められている。これらの取組を通じて各国の森林経営のハードルが徐々に引き上げられ、そのようなハードルに適合していない又は適合していることを客観的に示せない国は国際世論の支持を得られないという状況を作り出していくことができれば、法的拘束力を有する枠組づくりに多大な労力と時間をかけるよりも現実的であるという考え方もできよう。

実際、仮に法的拘束力を有する枠組が実現した場合にも、中心的な法的効果として考えられるのはこれらの事項であり、それ以上のもの(例えば、森林減少率の上限数値の設定、一定面積の保護区域の設定、非持続的な経営が行なわれている森林からの木材製品に対する貿易措置など)が盛り込まれることは現実的には考え難いであろう。従って、「国家森林プログラム」の確立や「モニタリング・評価・報告(MAR)」といった取組に関する議論は、法的拘束力を有する枠組との関連においても重要なものであり、わが国としてもこれらに積極的に参画していくことが重要であろう。

⁷ 先進国の中でも米国は、条約に関する国際的な議論は尽くす必要があり、米国としても積極的に議論に応ずるものの、条約そのものには反対であるとの立場を明確にしている。その大きな要因として、自国の私有林所有者に制約が課されるような国際合意は政治的に受け入れられないとの背景がある。他方、米国は、各国が持続可能な森林経営の基準・指標を用いて自国の森林経営の状況を客観的にモニタリング・評価し国際的に報告するMARの取組を最も強く推進している国の一つである。

図1 国連における森林に関する政府間対話の流れ

