

森林に関する政府間フォーラム

第3回会合（IFF3）の概要

柱本 修*・中田 博**

1999年、平成11年5月3日（月）から5月14日（金）にかけて、ジュネーブの欧州国連本部に於いて森林に関する政府間フォーラム第3回会合（IFF3）が開催された。約60カ国政府代表団のほか、多数の国際機関、NGOが出席し、日本政府からは林野庁（伴次長（当時）ほか）、ジュネーブ代表部、外務省、環境庁から担当官が出席した。

IFFの流れ（別表参照）

第1回会合で、検討項目やスケジュールなどを検討し、第2回ではIPF行動提案の実施促進方策など一部の項目に関し議論が行われた。2000年2月の第4回会合で最終報告書を取りまとめ、同年4月に予定されている国連持続可能な開発委員会（CSD）の第8回会合に報告されることになっている。

IFFに至るまでの経緯

92年にリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（UNCED）の準備過程では、当初1）森林、2）気候変動防止、3）生物学的多様性保全などの重要項目について国際的な合意が目指され、その結果として気候変動防止枠組み条約と生物学的多様性保全条約が誕生した。また、それに加え、1996年には砂漠化対処条約も誕生した。

唯一法的な文書ができなかった「森林」に関しては、UNCEDを受けて開始された国連持続可能な開発委員会（CSD）の下、更なる検討が行われることとなり、IPF（森林に関する政府間パネル）、それに続くIFF（森林に関する政府間フォーラム）で議論が継続した。

IFF3における議論の概要

以下に今回会合の主な議論を述べる。

HASHIRAMOTO, Osamu & NAKATA, Hiroshi : The Third Session of Intergovernmental Panel on Forests (IFF3)

* 林野庁林政部木材貿易対策室, ** 同指導部海外林業協力室

森林に関する政府間フォーラム (IFF)
検討スケジュール

カテゴリー	検 討 項 目	第 2 回会合 (1998年8～9月)	第 3 回会合	第 4 回会合 (2000年2月)
I IPFの行動提案 の実施促進方策 などの検討	(a) IPFの行動提案の実施 促進方策	本格検討 (行動提案とりまとめ)	フォローアップ	最終報告書とりまとめ
	(b) 持続可能な森林経営の 進捗状況のモニター	事前検討	本格検討 (行動提案とりまとめ)	同上
	(a) 新たな国際基金の創設	事前検討	本格検討 (第3回では終了せず)	同上
II IPFからの懸案 事項などの検討	(b) 貿易と持続可能な森林 経営の調和方策	本格検討 (第2回では終了せず)	フォローアップ →(第3回では終了せず)	同上
	(c) 環境保全上好ましい技 術の移転方策	本格検討 (第2回では終了せず)	フォローアップ →(第3回では終了せず)	同上
	(d) IPFの検討項目の更な る検討	事前検討	本格検討 (行動提案とりまとめ)	同上
III 国際協定や国際 メカニズムの検 討	(e) 国際機関、森林関連条 約の役割・活動などの 分析	本格検討 (第2回では終了せず)	フォローアップ →(本格検討)	同上
	国際協定や国際メカニ ズムの内容の検討とコ ンセンサスの醸成	事前検討	本格検討 (第3回では終了せず)	同上

1. 森林に関する国際的な取決めやメカニズム

以上のような経緯から、IFF における議論の焦点は、some form of international arrangements and mechanisms（何らかの国際的取決めやメカニズム）に関する検討ということになっている。ここでは各国の立場が異なる中、その「取決めやメカニズム」の目的も含めた議論が行われることとなっている。「何らかの国際的取決めやメカニズム」に関する各国の立場は概略以下のとおりである。

- ① UNCED プロセス以来、森林条約などの法的拘束力を有する文書の作成を提唱してきた欧州連合
- ② 私有林の活動に制約をかけることが困難なことなどから、法的拘束力を有する条約などに消極的なアメリカ合衆国
- ③ 自国の森林経営に対する一部の批判などを背景に、森林条約交渉で主導権を確保し、林業生産活動の継続とその後の国際舞台での影響力を高めたいカナダ
- ④ 産業活動に制約がかかることを懸念するニュージーランドなどの先進林業国
- ⑤ 条約などからの制約を受けることを望まないブラジル
- ⑥ 熱帯林のみが国際世論で問題にされることに不満を感じ、先進国の森林経営も含めた国際的取決めであれば、同意できると考える ASEAN 諸国

以上のように各国の思惑や立場が大きく異なる中で議論が進められ、日本政府代表団は今回会合で「何らかの国際的取決めやメカニズムにおけるコンセンサス醸成の必要性」を強く主張した。その背景にある問題認識は以下と表明した。

- ① UNCED にて認識された地球規模の森林減少・劣化問題は、依然として収まっていない。これは、陸上最大の生態系の劣化、地球温暖化問題に留まらず、人類が依存する食料生産や生活・社会基盤を揺るがす問題であり、森林の持続的な利用と保全は国際的な協力の下に対処すべき課題である。
- ② 地球規模での持続可能な森林経営の達成は、気候変動問題などを始めとする地球規模の環境問題の改善に貢献し、長期的に林産物の供給を安定させ、世界の諸地域での森林減少・劣化に起因する社会不安等の解消に役立つなど、我が国にとっても重大な関心事である。
- ③ 「持続可能な森林経営」から生産された地球環境に優しい素材である木材

の利用や貿易と、その循環型で多段階型な利用の促進のあり方について、検討を進めることも重要と考える。

また、「持続可能な森林経営」に向けた「何らかの国際的取決め及びメカニズム」の下における各国の取組に関し、我が国としては次の点が重要と考えると表明した。

- ① 各国の政策の中で「持続可能な森林経営」に高い優先度を与えること
- ② 国際的に共有できる概念や手法の下で効率的・効果的に各国が「国家森林プログラム」の整備・充実に推進すること
- ③ 「持続可能な森林経営」の「基準・指標」の策定・適用を各国・各プロセスで推進すること
- ④ 「持続可能な森林経営」が行われている森林から生産された木材を貿易の対象とするよう取り組むこと

今回合合では各国よりそれぞれの立場の表明は行われたものの、実質的内容に関する議論には至らず、次回合合（最終合合）に向けて事務局が国際的取決めやメカニズムに含めるべき要素や機能についての検討資料を作成する合意が成立し、実質的な検討を最終合合に先送りすることとなった。

2. 貿易と環境

(1) 報告書のドラフティングにおける対立点

貿易と環境というテーマは、1995年のWTOの発足に伴う「貿易と環境委員会」の設立にみられるようにウルグアイラウンドから新たな課題として国際貿易の舞台に登場した。産業横断的な共通の課題は、貿易と環境保全を相互支持的にするような方策の検討であり、これまで農業分野において議論されてきたが、輸出国は、自由貿易は資源の効率的な配分を促し環境への負荷を減少させる、輸出所得の増大により開発途上国で環境保全への投資が可能になるとの観点から、貿易自由化を強く主張している。このような議論の流れはIFFにも影響を及ぼし、先進国の木材輸出国が貿易自由化を強く要求するようになっている。

本議題は昨年の第2回IFFの本格検討課題として議論されたが、APECの早期自由化提案等を持ち込もうとする木材輸出国と我が国等が対立し、報告書の案文を何度も書き換えたあげくにその全文が未合意となり、今回合意に議論を持ち越した。今回合合ではその未合意ドラフトをベースにドラフティング・グループが設置され議論が再開された。

a 貿易政策

前回会合と同様、米国、カナダ、ニュージーランド、オーストラリア、G77（開発途上国）＋中国が、貿易自由化と環境保全は相互支持的であるとして関税や補助金の削減、タリフエスカレーションの廃止等の自由化推進を報告書に盛り込むことを強く求めた。この提案に対しては、我が国のみならず EU、スイス、韓国も、現時点で WTO 次期交渉の方向を予断するような具体的な表現を盛り込むことに反対を表明し、最後まで決着せず次回会合へ持ち越すこととなった。

WTO 次期交渉を有利に進めるために IFF の議論を活用しようという輸出国の攻勢に対し我が国は、貿易と環境保全が相互支持的になるためには各国において適正な環境政策が実施されることが前提条件であること、貿易自由化が環境に負の影響を及ぼすことも考慮すべきであり、貿易政策の影響を正と負の両面から調査する必要があること、各国の持続可能な森林経営への努力を阻害するような貿易政策をとるべきではないこと等を主張して対立し、連日厳しい交渉が続いたが、EU、スイス、韓国からの支持を得て、これらの我が国の主張は数多く報告書案に取り入れられた。

我が国が提案した持続可能な森林経営から生産された木材を貿易の対象とするよう各国が努力することについては、拘束力を伴わない努力目標として先進国の輸出国にも理解を示す国があり、国際的な理念として理解を深めることができた。

以上のとおり、今回会合では少なくとも報告書の基本理念の部分では当方の主張が多数取り入れられた形で次回会合に引き継ぐことができた。しかし、輸出国側は WTO 次期交渉の議論が今後本格化することを念頭に置き、本議題の決着を次回会合に先送りした方が我が国等の譲歩を引き出せる可能性が高いと考え決着の先送りを狙ったと推測される面もある。IFF ではすべての議題が最終会合までオープン（open-ended）であるため、「結論」部分も含めて今後とも予断を許さない状況にある。

b 森林認証と木材のラベリング

この議題で最も対立が明確になった事案は、実施手続きの透明性を確保する手段として WTO・TBT 協定（貿易の技術的障害に関する協定）の適用対象とすかどうかという問題である。これはカナダ製紙業界の EU エコラベルへの懸念を受けてカナダ政府が以前から WTO で主張している事案である。今回会合でもカナダは森林認証・木材ラベリングを TBT 協定の対象とすべきと提案

し、これは WTO においても国際的に合意済みと主張した。開発途上国と輸出国がこれを支持したが、EU、スイス、我が国は、木材の認証・ラベリングのように「産品に関連しない生産工程・生産工法」に基づくエコラベルが TBT 協定の対象となるかどうかは WTO において未決着の事案であることを証明し、十分な検討が必要として慎重な判断を促した結果、報告書案では具体的手続きには言及しない表現ぶりとなった。

もう一つの議論は規格の相互承認への取組である。現在既に多くの認証・ラベリング規格が開発・実施されている状況を踏まえ、我が国と EU からこれらの規格の発展と適正な実施のため各規格を相互に承認する取組の必要性を提案した。これに対し多くの国が各規格の間での比較や同等の内容を維持することの必要性に理解を示した。かつては認証・ラベリングに否定的であった途上国の中にも自ら認証規格に取り組む国があるなど認証制度への取組が急速に進む中で、各国の対応は IPF での議論に比べて現実的になっている。

c 違法貿易

違法貿易が議題に上がりその対策に各国及び国際機関の協力が確認されたことは IPF に比べて新しい展開である。この議論において特に注目すべきことはブラジルがアマゾンの遺伝子資源の外国企業の利用を制限する国内法を検討している背景の下、ブラジルが抑制すべき違法貿易の例として生物資源を挙げるよう提案したのに対し、米国はアマゾンの生物資源利用の機会が制限されることを懸念し、生物資源は含めず林産物のみに限定するよう反論した。この問題も両者の妥協点が見出せず次回会合での継続審議となった。

(2) 国際交渉の舞台裏

貿易と環境のグループでは各国の交渉担当官が出席し、WTO 次期交渉をにらみ緊迫した雰囲気の中で交渉が進められる。輸出国側と当方のように利害が対立する者の場合は会議場やロビーで出会っても先方から挨拶したり話しかけてくることはない。国際会議において自らの主張を通すためにはまず仲間作りが重要である。一国でいくら主張しても全体のコンセンサスとは理解されず報告書に盛り込むことは困難である。このため各国とも休憩時間や食事の際に利害の一致する国に支持を依頼したり協力を確認する。ロビーで木材輸出国同士が打ち合わせを行う姿がしばしば見受けられる。また当方は、EU、スイス、韓国の代表団と相談する機会が多かったが、その際輸出国側の視線を感じるがあった。

(3) 環境 NGO の関心と活動

IFF では環境 NGO は本会合では発言できるがドラフティング・グループでは発言の機会が与えられていない。しかしこれらの議論を傍聴することができ、会議場では毎朝、環境 NGO によって前日の議会内容と彼らのコメントを要約した新聞が配布される。この新聞は同時に NGO のホームページにも掲載される。ともすれば環境保全を置き去りにし貿易自由化のみを主張する先進国の輸出国の発言も環境 NGO の傍聴によって若干バランスが改善されると感じられた。

欧米の環境 NGO にはこれ以上の木材貿易自由化に反対する者が多く、我が国と立場に近い面もあるが、輸出国の雇用機会創出のため丸太輸出規制を肯定するなど、立場の異なる点もある。会議を通じて彼らと意見交換し、日本にも林業があり山村の経済・社会や国土・水資源の保全など環境の面から林業活性化が重要なことを説明できたこと、比較生産性の貿易理論だけでなく各国の持続可能な森林経営に取り組むべきという共通の認識を得られたことは貴重な機会であった。

3. 森林に関連した伝統的知識

次が「森林に関連した伝統的知識—Traditional Forest Related Knowledge (TFRK)の知的所有権としての法的認知」と「森林生物研究成果から得られた利益の配分」があり、こちらは先進国と開発途上国間の利害が鋭く対立している。

どういう議論なのかというと、例えば先住民などが伝統的にもっていた森林内に薬草に関する知識などを知的所有権として法的に認知すべしという開発途上国の主張である。要するに、このような伝統的知識を基に先進国の製薬会社が新製品を開発する場合のロイヤリティーや収益の一部をその伝統的知識を有していた先住民が住んでいた国の関係者に還元しろと言うことである。確かに一理あるが、先進国が抵抗している理由はいくつかある。アメリカ合衆国政府は、関連業界の収益に影響するからとにかく受け入れられないというのが本音であろうと思われる。日本や欧州は、その他に特許の先願主義が根底から崩される上に、口承のような形態で伝えられることの多い伝統的知識をどのように法的認知するかという技術的な問題もあり、そう簡単には受け入れられない。それ以上に警戒されていることは、TFRK の乱用ではないかと思われる。なんでもかんでも TFRK に関連づけて知的所有権を開発途上国に主張され出すと大きな混乱が生じうるという懸念が先進国関係者には大きいのではないかとと思われる。一部の国が今後の WTO などでの議論への影響を期待して、交渉担当

者の手薄な IFF で先手を得てなんらかの合意文書を作ろうとする戦略をとっている。

4. 資金と技術移転

もうひとつ南北対立は「持続可能な森林経営を達成するための財源」と「技術移転」問題である。いずれも資金にまつわる先進国と開発途上国の対立である。

前者は、かみくだいて表現すると「持続可能な森林経営を達成するための財源を先進国は新たに追加して開発途上国を援助すべきである」という開発途上国の主張と「援助部分は、まず既存の財源を有効活用することが重要である」とする先進国の主張との対立である。

後者は多少異なっている。開発途上国側は、追加的な技術移転を特に森林に起因するバイオテクノロジーなどの分野で求めている。IFF3 では、先進国側からいままでも各種のプロジェクトを通じて技術移転を行っているのに、あたかもいままで何もしてこなかったので新規の追加的な協力が必要とされるような表現振りでは国内的な説明が付かないとの指摘があった。これをほとんどの開発途上国が受け入れ、軟化したが、唯一軟化できなかったのがキューバ政府代表団であった。すなわち、援助が事実上封鎖されてきたため、技術移転はいままで行われてきていないという特殊事情がある様子である。

おわりに

IFF では開発途上国の主張で多くの検討項目を議題としている。その上、最も議論の中心であったはずの「森林に関する何らかの国際的取決めやメカニズム」の議論への熱意が低下しつつある。その結果、議論が散漫になってきたという声や、80 年代後半から延々と続いている森林問題の議論に対する「疲れ」が感じられると言った声も聞かれた。一方、森林・林業以外の専門家の手薄な IFF で有利な合意文書を作ってしまった、他交渉を有利に進めようとする国もみられる。

以上のような状況の中で、IFF も来年 2 月の最終会合を残すのみとなっており、このわずかな期間で国際的な持続可能な森林経営の達成に向けたどのような取組を進めることができるのか大きな課題が残されている。

なお、以上は個人的見解をまとめたものであることを最後にお断わりしておきたい。