

アジア森林パートナーシップ対話集会 2010 (AFP9) の概要

コペンハーゲンを越えて—アジア太平洋からみた森林ガバナンスの課題

安井 静

はじめに

AFPは、各国政府、市民社会、企業間の“パートナーシップ”を促進し、アジア太平洋地域の持続可能な森林管理を達成すること、それによって森林からの生態系サービスを保全し、私たち人間のよりよい暮らしに貢献することを目的に、政策立案者だけでなく、NGOや市民活動家、研究者など、アジア太平洋地域の森林に関与する多種多様な利害関係者が参加できる取り組みである。それぞれの分野、現場で得た情報や課題を共有し、誰もが自由に議論ができる対話集会を提供している。2010年8月現在、日本を含む20カ国・地域、8国際機関、17のNGOや研究機関がAFPパートナーとして正式に参画しており、自発的なパートナーの代表とCIFOR内にある事務局が構成する運営委員会で活動を進めている。

2009年5月、気候と森林に関するオスロ会議で合意された「REDD+パートナーシップ」の他、国際連合主導によるUN-REDDや、世界銀行による森林カーボンパートナーシップ基金（FCPF）や森林投資プログラム（FIP）など数々の資金的イニシアチブが生まれ、同時に持続可能な森林管理、世界銀行のFLEG（森林法の施行及びガバナンス）、EUのFLEGT（森林法の施行、ガバナンス及び貿易）、アメリカの改正レイシー法など違法伐採やその取引を抑止する取り組みも急速に展開してきている。極

めて熱い注目と機会がアジア太平洋の森林に注がれている中で、こうした様々な制度や取り組みを組み合わせ、相乗効果を最大限に引き出すために私達は、直面する課題に取り組んでいく必要がある。

2010年8月4日～8月6日、インドネシア共和国バリ州にて、日本、インドネシア両政府、CIFORの主催、FLEGTアジア、USAID、TNC（ザ・ネイチャー・コンサーバンシー）の協力で開催された第9回会合（AFP9）対話集会では、主にREDD+とガバナンスを中心に、東南アジアの森林への機会と森林保全イニシアチブの相乗効果の可能性がテーマとなった。

本稿では、「パートナーフォーラム」と「AFP対話集会」において、筆者が関心を持った報告や議論について報告する。AFPのウェブサイトには発表資料や要約などが公開されているので、適宜併せて確認していただきたい。ちなみに、AFPのこれまでの経緯や会合の記録はAFP公式サイトその他、前回のAFP8に参加された藤間氏の概要報告¹⁾に詳しくまとめられているので、そちらも参照されたい。

パートナーフォーラム

パートナーフォーラムはAFP副議長である林野庁の渡辺氏の挨拶で開会した。まずインドネシア森林省代表Pernama氏は声明の中で、前年に続き、再びバリで会合を開催できたこと、複数の利害関係者が参加し、インドネシアをはじめとする、アジア

Shizuka Yasui: A Brief Report for the 9th Meeting of the Asia Forest Partnership and AFP Dialogue 2010: Forest Governance Challenges Beyond Copenhagen- An Asia-Pacific Perspective

愛媛大学大学院連合農学研究科生物資源学専攻 / 国際 NGO レインフォレストアライアンス, スマートウッドプログラム

太平洋地域の森林ガバナンス向上への貢献に向けたこれまでの AFP の成果を称えた。そして、今回の対話集会でも、多様な利害関係者が平等に参加し、発言できる利点を最大限に活かし、コミュニケーションを強化し、しっかりとした対話を通じて、特に今年のテーマである森林ガバナンスと気候変動について各々の相乗効果を促進して行くことを呼びかけた（写真1）。

次に、ASEAN 社会林業ネットワーク（ASFN）の発表があった。ASFN は 2005 年 8 月に ASEAN 林業に関する高級事務レベルによって設立された東南アジア初の政府主導の社会林業ネットワークで、現在の事務局はインドネシア森林省内におかれている。その機能は、林業政策立案者を直接に市民社会や研究機関、学会、民間企業や専門家などの他のネットワークメンバーと繋ぐことであり、メンバー国の社会林業を強化、支援するための情報と知識の共有を目的としている。特に REDD 気候変動の緩和策と適応策における社会林業の役割の強化普及についてはスイス政府やドイツ連邦政府技術協力機関（GTZ）等と共同で取り組んでいる。

ディスカッションでは AFP が 10 年近くも前から多様な利害関係者の対話の場を続けて来ているのは大きな成果であるが、森林をめぐる課題がどんどん増える中で現場レベルでの課題解決に貢献できて

いるのかという懸念が出た一方で、質の高い議論をオープンな対話という形式で提供する AFP のアプローチは、極めて有意義であるという意見や、パートナー間の連携や繋がりは近年ウェブ上などで活発になってきているという意見があった。これに対し、今後もパートナー間の情報、経験、知識の共有を促進し、課題解決に貢献できるように強化したいと事務局からのコメントがあった。特に REDD+ が今後、資金面でアジア地域の森林保全を支える仕組みとして機能していくとすれば、AFP はガバナンス面で、REDD+ と持続可能な森林経営との相乗効果を促すキャパシティ・ビルディングの役割を果たしていく必要があるという意見があり、次回対話までパートナー間で積極的に意見や情報を交換していくことが呼びかけられた。

AFP 対話集会「コペンハーゲンを越えてーアジア太平洋から見た森林ガバナンスの課題」

AFP 対話集会は、WWF インドネシア CEO の Efransjah 氏（元 CIFOR で AFP の対ホスト国連絡役、事務局調整役）の挨拶で始まった。次いで AFP 副議長、林野庁の渡辺達也氏が挨拶をした。渡辺氏は AFP の参加者の対話が、COP16 や国連森林フォーラムなど国際的な枠組みにポジティブなメッセージを送れることを期待すると述べた。また、他の森林に関する様々なフォーラムやパートナーシップとも相互に高めあっていけるように協力することを参加者に呼びかけた。

次に外務省の佐藤卓央氏と CIFOR 事務局長 Seymour 氏から挨拶があった。佐藤氏は今後開催される生物多様性条約 COP10、気候変動枠組み条約 COP16 への展開、Seymour 氏は 08 年のアジア太平洋森林週間で開催されたハノイでの対話集会の率直で活気ある議論を引き合いに出し、AFP9 での活発な議論に期待を寄せた。

インドネシア森林省 Purnama 書記長は気候変動 REDD+ と森林ガバナンスは相互に関係し合っている課題であり、どちらかを弱体化させるのではな



写真 1 パートナーフォーラム会場

く、両者を強化していかななくてはならないとし、注目の高い2つの課題に対して、対話集会で様々な考えや提案が出されることに期待していると述べた。

この後2日間に渡って、3つの本会議（「REDD+に関連した国家政策イニシアチブ」「準国家レベルでのREDDイニシアチブ」「東南アジアにおける合法木材取引とREDD+の支援に向けた国際イニシアチブの相乗効果」）と、同時並行で2つの作業部会「効果的なREDD+の主体と要素」「合法性の課題への取り組みとREDD+との相乗効果」が行われた。

本会議1 「REDD+に関連した国家政策イニシアチブ」

最初のセッションはCIFORのSeymour氏が座長となり、CIFORからインドネシアの状況を中心にREDD+と国家政策レベルの課題について、さらにインドネシア林業省からインドネシアのREDD+準備段階の進捗について、TNC中国から中国森林経営権の改革について森林ガバナンスからみた効果に関する報告の後、15分程議論がなされた。

CIFORは国の政策、経済、森林の状態によって、REDD+への対応は異なるが、2つのアプローチを提案していた。一つは、経営権、ガバナンスや地方分権などの構造的改革。もう一つは土地利用制限や農業、林業などに対する個別の政策での誘導である。前者はREDD+に直接は関係ないかもしれないが、長期的にみて、平等、貧困などの問題に対処する事はREDD+の成功に繋がる。長期的、総合的な森林問題の解決をREDD+のシステムを通じて達成するという期待を込めた政策的なコミットメントが重要であり、コミットメントだけでなく実行することが何より重要であるとまとめた。一方、インドネシア林業省の発表では、国家レベルでの課題は参照排出レベル（REL）と測定・報告・検証の頭文字をとったMRV構築など、調査研究分野に多くあることをこれまでの取り組みで痛感しているとまとめた。インドネシア国内でREDD+を推進していく2つの主体である研究機関と政府とで課題の認

識に差異があるのが興味深かった。

続いて中国の森林経営権の改革についてNGOからの報告があった。森林経営権改革は、50年代から農地改革の中で段階を経て実施されてきているもので、2002年の地方土地契約法の可決により、一気に加速したという。国家主導の植林が大規模に行われてきており、林齢構成は若・中齢林が全体の約7割を占めている。2010年6月までに全ての集体林の71%に及ぶ1億3千万haの森林経営権が確定され、農家の収入が1割ほど増加、再植林面積の増加などの成果が上がっている。これまでに得てきた課題として、改革後の経営の費用高、複雑性や経営権の商業化による生物多様性への懸念などが報告された。今後、REDD+の一環として森林経営権の改革等を推進する国は、中国のこの取り組みから学ぶべきものが多いかと思つた。

ディスカッションの時間では、世界銀行などの投資者側から、森林破壊の防止、森林の炭素固定量の増加、森林劣化の防止など、どの手法を使えば一番費用対効果が高いのか等、彼らの業務に関わるであろうかなり具体的な質問が出された。

CIFORに対しては、国、州レベルのREDD+に対する政治的コミットメントをどのように測るのかという質問があり、報告者は経済面やダイナミクスなどを総合的にみて評価するようにしているが、基準があるわけではなく、非常に難しい等、回答に窮していると、痺れを切らした座長が「実証活動を実施している州の中でどこが本当の政治的コミットメントを持っているの？教えなさい！」と詰め寄り、研究者の視点からすると、アチェとパプアであると報告者が困りながら答える場面もあり、早速AFPの「オープンで平等な対話」の魅力を感じることができた。

本会議2 「準国家レベルでのREDDイニシアチブ」

このセッションではベラウ森林カーボンプログラムの実証活動からの事例、カリマンタン森林気候パートナーシップからの2件の事例報告の後、土地

利用からの排出削減を総合的に整理し、どのように気候変動に政策的に対処していくべきかを再検討する報告がICRAFから、森林劣化地へのパーム農園の導入により現存する森林の持続性を確保し、カーボンオフセットとする取り組み、POTICO（パーム油、木材、カーボンオフセット）についての報告がWRI（世界資源研究所）からなされた。

TNCのHovani氏の報告では、ベラウ森林カーボンプログラムからの課題を共有できた。興味深い指摘がいくつかでてきたが、筆者の印象に残っているのが、多くの主体と活動が進行している中で、効率性を向上するべきであること、強力なコアチームの存在が必要であることだった。REDDの実証活動は誰も今後どうなるかわからない中で走り始めている活動であることから、複数の組織が関与する中で同じ目的を持ちながら各々ばらばらに活動してしまった、という状況は容易に想像できる。

ICRAFのNoordwijk氏は、気候変動対策は、地域で受け入れられ、支持の得られるアクションとして、現地レベルで適切な適応と緩和アクション(LAAMA)を基にしなが、国家的に適切な緩和アクション(NAMA)、つまりREDD+など国としての政策を進めていくべきであること、また、NAMAは国際合意である地球規模での適切な緩和アクション(GAMA)つまり、UNFCCC(国連気候変動枠組条約)との連携、相互作用にも留意しながらその義務を全うしていくべきであると主張した。REDD+関連の用語の再確認も織り交ぜたプレゼンテーションは改めて頭の整理にも役立った。

また、WRIのMcLeish氏の報告の中での、合法性については定義が非常に重要であること、「合法」の再分類、合法的な森林破壊を回避するための政策が必要であるという主張には強く共感した。

本会議3 「東南アジアにおける合法木材取引とREDD+の支援に向けた国際イニシアチブの相乗効果」

3番目の会議は、座長の渡辺氏からの日本の合法木材事業の概要紹介から始まった。米国からは違法

伐採対策としての改正レイシー法について、EUから木材規制及びFLEGT自主的・二国間合意について、CIFORからは違法伐採だけでなく、インドネシアでは拡大し続ける国内木材消費にも継続的に警戒する必要があるという旨の報告があった。これまでの違法伐採問題は国際間での課題として議論されてきているが、国内で流通する違法伐採材への対策も必要であり、まずは正確な国内需給データを押さえることもREDD+の成功には必要であるとの主張だった。最終の報告者世界銀行グループIFCからの報告でも木材の供給データと需要データに大きなギャップがあること、インドネシアの今後の人口増加、経済成長を鑑みても、今後木材需要が急増するのは不可避であることから、現在の国家レベルのREDD+は実現可能という仮説を「ロマンス」と表現し、一蹴した。

カンボジアの森林保全、違法伐採の取り組みに関する報告でも、人口増加、経済成長、違法伐採を森林減少の主要因としていたが、加えて、国境付近での紛争なども要因となっているというのが印象的だった。REDD+のパイロットプロジェクトはすでに国内2件実施されている。森林ガバナンスだけでなく、REDD+には平和構築のツールとして利用する可能性もあるのかと感心した。

ワーキンググループ (WG)

筆者は2つあるWGのうち、WG2「合法性の課題への取り組みとREDD+との相乗効果」に出席した。チャタムハウスのバックレル氏から輸入国・輸出国別に違法伐採対策の政策評価の比較の報告があった中で、日本の政策についての評価が低かったのが気になった。他の参加者との会話の中でも、海外に向けての情報が概要レベルで、詳細な情報、取り組みの進捗広がりといった部分まで出力しきれていない事が、国際的な低い評価に繋がっている事を痛感した。

おわりに

AFP会合は、会合中に何度も聞かれたように、

オープンフォーラムであること、つまりどのような立場であっても参加でき、参加者全てが発言することを認められている会合であることが最大の魅力であるにも関わらず、今回のAFP第9回会合ではそのメリットが十分活かされず、活発な議論がなかなか生まれなかった。このことについて、主催者側や何年も前から継続して出席している参加者から、非常にフラストレーションを感じるとか、2008年のハノイでの集会での情熱はどこに行ったのか、といった発言を休憩中に耳にする事が多々あった。会合自体のマナー化を懸念する参加者もいたが、筆者としては逆に、めまぐるしい変化と大きな期待がアジア地域の森林にかかっている中、AFP向けの参加者の期待が想定以上にかなり大きくなっていることの表れなのではないかと感じた。法的拘束力がない緩やかでオープンなパートナーシップを特徴とするAFPが他の国際的な交渉も多く存在する中

で、今後どのようにアジアの森林をめぐる課題解決に貢献していくのか、注目していきたい。

本稿執筆現在、名古屋では生物多様性条約(CBD)締約国会議、COP10が開催されている。日本での開催が検討されている次回AFP会合では10回目という節目に相応しく、CBDの熱気を弾みにハノイを越える活発なダイアログが生まれ、それぞれの参加者がそれぞれの確固たる成果を出せるよう開催国日本のリーダーシップに期待したい。また、開催国である以上、国内の政府、NGO、研究機関問わず、様々な関係者が参加し、日本からのさらなる発信力にも期待をしたい。

〔引用文献〕 1) 藤間 剛 (2009) アジア森林パートナーシップ第8回会合 (AFP8) : REDDと違法伐採対策に関するAFP対話集会の概要 海外の森林と林業 No.76 : 55-61

明日の地球にゆたかな森林を残しましょう

—— 国際緑化推進にご参加ください ——

I. 熱帯林造成基金

熱帯地域の緑化にあなたもご協力ください。1本100円で立派な樹木を植えることができます。みなさまのご厚意がたくさん集まって「森林」が生まれます。国際緑化推進センターでは、減少の著しい熱帯林の造成を目指し、国民のみなさま、企業、団体などからの浄財を募り、熱帯地域での植林を実施しております。この基金による植林面積は当センター発(1991)以来、合計面積は5,900haに達しております。

国際緑化基金及び熱帯林造成基金の問い合わせは下記をお願いします。

財団法人 国際緑化推進センター

〒112-0004 東京都文京区後楽 1-7-12 林友ビル 3階

電話 : 03-5689-3450 Fax : 03-5689-3360

II. 国際緑化基金

国際緑化推進センターの事業は、広く国民のみなさま、企業等のご協力によって創設されました「国際緑化基金」の運用益によって行われています。当センターは、特定公益増進法人として認定されていますので、基金への寄付金に対しては租税の特例処置が適用になります。