

「東アジア共同体」形成下における森林資源管理の展望 アジア森林パートナーシップを事例に

森林政策学研究室 藤原敬大

I. はじめに～研究の背景～

FAO (2005、2007) の報告によると 2000～2005 年にかけて世界各国で約 730 万 ha の森林が消失し、依然として高水準で森林消失は続いている。また IPCC (2000、2007) は、1990 年代森林消失による CO₂ の排出量は 5.8GtCO₂/yr に達し、それは同時期の全 CO₂ 排出量の約 20%を占めると推定している。そのような現状に対し、2002 年に開催されたヨハネスブルグサミットでは「タイプ 2 パートナーシップイニシアチブ（約束文書）」（以下「タイプ 2J」）が採択され、日本政府は「アジア森林パートナーシップ」（以下「AFP」）を発足させている。「『約束文書』は交渉を経ないで作られる、実施のための自主的コミットメントを集積した文書であるという点で、前二文書とは大きく性格を異にする」（蟹江 2002）。 AFP はフェーズ I の取り組みを終え、 AFP7 においてフェーズ II (2008～2015 年) を継続することが正式に決定された。

一方で近年アジア地域では域内貿易の高まりを背景にから、 ASEAN+3（以下「APT」）を核とした「東アジア経済共同体」設立の模索がなされており、それを更に深化させた「東アジア共同体」設立の議論も盛んになってきている。「『東アジア共同体』を構想する際には、森林保全や林産物流通に関するルール作りが重要」であり、 AFP のような「動きを『東アジア共同体』に接合していくことが求められる」（佐藤 2007）。また同時に、 AFP は「政治的に『共同体意識』というものが生まれにくい地域で、森林分野を含む『環境問題は、連帯感を育成する可能性が最も高いプロジェクト』（谷口 2004）とも考えられる。

AFP については、森林・林業白書において 2002 年度以降毎年 AFP の記事が掲載されていることなどからも日本政府の位置づけは高いものと考えられるが、これまで国内において AFP に関する研究は少ない。また「東アジア共同体」の議論の中で様々な分野が論じられているものの、森林分野を射程に入れたものはない。しかし、今後のアジア地域の森林資源管理のあり方を考える上でも、 AFP の実態を明らかにし、「東アジア共同体」との関連を考察することは重要である。

II. 研究の目的と方法

そこで本論文では、「東アジア共同体への AFP の接合」の視点に着目し、 AFP の評価を行い、また同時に AFP が東アジア共同体設立に及ぼす影響、「東アジア共同体」形成下の森林資源管理の展望について考察する。研究の方法としては、資料及び文献調査、林野

庁に対する聞き取り調査を行い、 AFP7 において最新の取り組み状況に関するデータ収集に努めた。

III. 持続可能な森林経営を巡る国際的背景

1. 世界とアジアの森林の現状

FAO (2005、2007) によると、2005 年には世界には約 40 億 ha の森林が存在する。 APT 諸国に着目すると、同地域には約 10% の 4 億 3000 万 ha の森林が存在する。2000～2005 年にかけて世界全体で年平均約 730 万 ha の森林が消失する中で、同地域全体として 130 万 ha 森林面積は増加している。しかし、中国のように 405 万 ha と大幅に森林面積が増加している国がある一方で、インドネシアのように 187 万 ha の減少と依然として森林消失が続いている国があり、特に熱帯林の減少には歯止めがかかっていない。

2. 国連を中心とした取り組みの背景

(1) 持続可能な開発に関する世界首脳会議に至る経緯

1992 年に「熱帯林問題やその他の地球環境問題を保全するための諸々の努力を集約し強化するため」（八木 1994）に地球サミットが開かれた。地球サミットの成果について、「宣言・条約・行動計画いずれもが、森林保全に関する内容を有しており、必ずしも十分な国際合意に達せず、各国の主張を利害調節して妥協的内容に終わらせた部分が多い」（八木 1994）と評価される一方で、法的拘束力はないものの、世界で初めて森林に関する世界的な合意がなされたことは重要であるとの評価もある（石井 1998、今泉 2003）。地球サミットの後、持続可能な森林経営を巡る基準・指標づくり（地域プロセス）が行われ、世界各国は 9 つのプロセスのいずれかに参加している。基準・指標づくりについては、その「過程において、一種の国際的なプレーンストーミングが行われ、持続可能な森林経営に関する共通の認識が形成してきたこと」が重要である（後藤 1995）と評価されている。1997 年にアジェンダ 21 の実施を検討するために「国連特別総会（リオ+5）」が開かれたが、「政治宣言が採択されずに、焦点であった地球温暖化や森林条約について具体的な成果があがらなかつたために、非政府組織のグループなどは総会の直後に特別総会は全体としては失敗であったと厳しく評価した」（石井 1998）。またリオ+5 では「五年後の二〇〇二年に、アジェンダ 21 の実施状況の包括的な再レビューを行なうこと」が決定され、「二〇〇二年十二月の国連総会ではそれが『持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）』と呼称され、南アフリカ共和国

のヨハネスブルグで開催されることが決定した」(蟹江2002)。

(2) 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(WSSD)は「国連史上最大の世界会議であり、そのサミットの目標は「何もない状態から新しいものを作り出すという性格のものではなく、既存の合意の深化を図るという性格」(蟹江2003)のものであった。タイプ2は、「タイプ2成果原則指針案」の中で、「WSSD 政府間交渉の実施に貢献し、これを補強し、アジェンダ21のさらなる実施とミレニアム開発目標の達成することを意図した様々なパートナーによる特別な約束」とされ、「全てのプロジェクトが新規/追加貢献的であり、明確な数値目標と達成期限が明記されている」(重2003)。現在、334のパートナーシップが国連に登録されており、日本からは「小泉構想」の一環として30のタイプ2が登録され、 AFPはその一つである。 AFPが発足した背景として、「地球サミット以降の10年間の開発と環境にかか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を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いう国際的な認識が確立したこと」(今泉2003)が挙げられる。

IV. アジア森林パートナーシップ

AFPは進行中の事業の重複を減らし相乗効果を高めることで、アジア地域(特に ASEAN 地域)の持続可能な森林経営を促進することを目的に発足された。 AFP発足当初、日本政府・インドネシア政府・CIFOR・TNCがリーディングパートナーを務めた。またフェーズIの緊急の課題として、「違法伐採の抑制」、「森林火災の抑制」、「荒廃地の修復と再植林」の3つの重点分野と「効果的な森林経営のためのパートナーの能力の向上」、「良いガバナンス及び森林法の施行促進」の2つの横断的分野が設定された。 AFPの特徴として、「開放性」、「非公式」、「柔軟性」、「平等性」、「自主性」などが挙げられる。また資金源としては、ODAや非公式資金など種々の資金源が用いられており、他の国際機関とは違い「任意拠出金」によって賄われている。

AFP パートナーへの門戸は誰にでも開かれており、発足当初 20 パートナーであったパートナー数は、 AFP7 時点において 41 パートナーにまで増加している。この理由として、 AFP7 における聞き取り調査では「パートナーになることへの利害関係が少ない」とのパートナーからの意見が見られた。また AFP7 の時点において正式に AFP に参加していない団体の中に、参加への興味を示している団体があり、今後もパートナー数は更に増加する傾向にある。パートナーの内訳を見る

と、政府機関が 47% で最も多く、研究機関が 22%、国際機関が 15% で続き、この 3 機関で全体の 84% を占める一方で、市民社会、産業界は合わせても 10% にも満たない。

これまで 1 回の「準備会合」と 7 回の「実施促進会合」が日本とインドネシアの両国で開かれている。実施促進会合の実施場所は、さもなければこのような国際会議に参加できないローカル NGO や企業にとっては特に重要であり、現在までローカルアクターの参加はとても制限されているとしている (AFP2007) と評価されている。 AFP2 では、 AFP は行動志向をとるべきだとのパートナーの合意から、 AFP3 で各パートナーの「自主的な提案に対する自主的な協力によるワークプラン」(藤間2005) (以下「WP」) が採択された。また AFP5 では「 AFP 強化のための組織事項と意思決定の仕組みに関する発表」が採択され、「運営委員会(SC)」、「 AFP 事務局」が設置され、実施促進会合は「パートナーフォーラム」と「パブリックフォーラム」の 2 つに分けられた。

フェーズ I で 28 の WP がパートナーより提案された。提案された WP の内、10 個は違法伐採に関わるもので、12 個は横断的分野に関わるものであり、パートナーの関心がこの 2 つの分野に関して関心が高いことがうかがえる。また提案された WP の内、12 個については提案されたものの実施されていない。この理由について Uitenboogaart (2007) は、「活動資金や実施に興味を持つパートナーがいないこと」、「WP のためのガイドラインが存在せず 3 つの重点分野や 2 つの横断的分野の実施さえ欠如していること」、「多くの WP が AFP なしで存在できる、もしくは AFP の WP として設立される前にすでに存在しており、パートナーが AFP の WP としてリストに載せるのを決める理由として、資金を得る機会を求めることが、活動に参加する新しい参加者を得ること、活動を広く公に促進すること」等を挙げている。また WP の問題点として Uitenboogaart (2007) は、WP から得られた成果が、 AFP 自身やパートナーの実践に取り込まれていないことを指摘している。

SC はリーディングパートナーの役割を引き継ぎ、関心を有するパートナーのフォーカルポイント及び事務局調整員から構成され、現在 14 パートナーによって構成されている。 SC が委員会外の他のパートナーより強い権限を持つことはない。 AFP の意思決定の手順について定義されていないが、決定はコンセンサスを要するように思われる、全てのパートナーは平等に扱われる (Uitenboogaart2007)。 AFP7 での聞き取り調査では「委員会外のパートナーより長時間議論ができるため自分の意見を反映しやすいこと」や「これまでの議論の流れが見えやすいこと」を SC になるメリットとし

て聞かれた。また「SC になることで知己になりやすく、その後のパーソナル・コミュニケーションがとりやすいこと」もメリットとして聞かれた。しかし Uitenboogaart (2007) は、意思決定の力は SC に現在まで与えられていないが、実際には SC はパートナーフォーラムより、より具体的な問題についての議論と決定をしていることを指摘しており、手順のルールは意思決定の透明性や職務の分配を確かにするためにも必要であるとしている。

AFP 事務局は、発足当初 CIFOR が「情報交換事務局」としての役割を果たしており、引き続き CIFOR が AFP 事務局をホストすることとなった。 AFP 事務局には 9 つの役割が求められているが、その全ての役割については果たされていない。事務局の調整員は CIFOR の研究調整員が兼務しており、 AFP の専従職員がいないことや事務局の資金不足が挙げられている (AFP2007, Uitenboogaart2007)。そのため今後、専従職員や事務局の資金源の強化が必要である (AFP2007, Uitenboogaart2007) との提言がある一方で、 AFP7 での聞き取り調査では「常設事務局は人件費等の多額の維持費がかかるため、常設事務局は置かない方が良い」との意見も見られた。

AFP フェーズ I の評価として Uitenboogaart (2007) は、「個々のレベルでは、レジティマシーを増加させ、新しい知識を取得できるなどの価値」があり、「 AFP の開放的で非公式で社会の異なるセクターからのパートナーが平等である雰囲気は、パートナーがセンシティブな問題について率直に話し合うことを可能にし、対立するパートナー間の『氷』を溶かすのに役立っており、信頼の醸成と相互理解を生み出している」との評価する一方で、「効果と効率性を高めることについては、 AFP の活動自体が他のイニシアチブと重複する部分も多く、 AFP はその役割を果たしておらず、その原因として AFP の『構造上の要因』と『政治背景』がある」と指摘している。

2007 年 11 月に横浜で開かれた AFP7 において「 AFP II フェーズアナウンスメント」が採択され、フェーズ II (2008~2015 年) を継続して行なうことが決定された。またフェーズ I の 3 つの重点分野は、「森林が提供する産物及び生態系サービス（気候変動の緩和と適応、水源の涵養、生物多様性の保全を含む）を維持するため森林減少及び森林劣化を抑制し、森林面積を増加させること」、「違法伐採及び関連する貿易の抑制」に再編された。同時に WP は廃止され今後パートナーは協働と情報共有のために AFP を利用し続けることが奨励されることが決まった。

V. ASEAN と「東アジア共同体」

(1) ASEAN と「ASEAN 共同体」

ASEAN は、1967 年にインドネシア・マレーシア・フィリピン・シンガポール・タイによってバンコク宣言が採択され発足した。「バンコク宣言は、加盟国間の『経済的、社会的、文化的協力』を前面に掲げ」ていたが、「現実の ASEAN は政治協力を中心に活動してきた」(小笠原 2006)。また「ASEAN WAY」と呼ばれる「公式・非公式の頻繁な会議、通訳なしの英語によるコミュニケーション、間接的な表現から逸脱しない批判の応酬、自制と挑発回避の微妙なバランスなど」(山影 1999) ASEAN 独特の外交方針が貫かれている。また「ASEAN 協力の基礎とは、内政不干渉の原則」(山影 1999) であり、内政不干渉の原則は「ASEAN 加盟国における異なる発展段階、宗教、価値観等の多様性を調和させる役割を担ってきた」(榎本 2006)。

1997 年、1998 年にインドネシアで発生した森林火災はインドネシア国内のみならず、煙害により周辺近隣諸国に多大な影響を与えた(榎本 2006, 宮川 2003, 首藤 1999, 山影 1999)。森林火災への ASEAN の対応について、榎本 (2006) は「内政不干渉の原則は、一国内に起源があるが、影響は国際的である環境問題が発生した場合には、周辺国による加害国に対するアプローチに対する強力な制約条件」になることを明らかにし、また山影 (1999) は「国民に深刻な被害が及ぶ越境問題に対しては、内政不干渉原則を適用して善隣友好関係を維持することによって生じる国民の政府批判というコストが政府によって耐えがたくなつた」ことを明らかにしている。

ASEAN は、2003 年に開かれた第 9 回 ASEAN 首脳会議において「ASEAN 共同体」、すなわち「ASEAN 安全保障共同体」、「ASEAN 経済共同体」、「ASEAN 社会・文化共同体」の形成を 2020 年に目指す「第二 ASEAN 共同体宣言(パリコンコードⅡ)」を採択した。また第 10 回 ASEAN 首脳会議において、2020 年までの ASEAN 共同体のロードマップとなる「ビエンチャン行動プログラム」が採択され、その中で「ASEAN 社会・文化共同体」は「調和と人々が中心の ASEAN の中で持続した開発のため人、文化、自然資源を育てる」とテーマが設定され、森林は「環境、社会、経済政策の調和による持続可能な開発のモデルとしての森林管理を促進」などと具体的なプログラムの範囲や手法も設定されている。2007 年に開かれた第 12 回 ASEAN 首脳会議で「ASEAN 共同体設立を 2015 年までに加速させるセブ宣言」によって、2015 年までの「ASEAN 共同体」設立が目指されている。

(2) 「東アジア共同体」

APT とオーストラリア・ニュージーランド・インドによる「東アジアサミット(EAS)」が 2005 年より開かれている。2007 年 11 月に開かれた「第 3 回東アジアサミット」では「気候変動、エネルギー及び環境に

関するシンガポール宣言」が採択され、「域内の全ての種類の森林の累計面積を 2020 年までに少なくとも 1,500 万ヘクタール増加させるという EAS 全体の願望としての目標を達成するために努力する」こと等の合意がなされた。

VI. まとめ

AFP の実態からフェーズ I の AFP は「情報交換」の場としての役割は大きかったものの、 AFP の特徴が独自の具体的な行動に関する意思決定を妨げる原因となっていると考えられる。また AFP 独自の具体的な行動は AFP の存在感を高める一方で、必ずしも事業の重複を減らし相乗効果を高めることにはならない。そのため、フェーズ I の AFP はその明確な存在感をうちだせないままフェーズ I を終えたと考えられる。

「東アジア共同体」形成下の森林資源管理の展望は今後「ASEAN 共同体」が大きな影響を及ぼすものと考えられ、その動向が注目される。また 1997 年、1998 年の森林火災の事例が示すように、環境問題は経済活動にも大きく影響を与える。そのため現在 APT 地域における経済活動の結びつきが強まっているが、同時に森林火災対策などの環境対策に関する地域連携を強めていかなければ、今後の経済活動にも大きな影響を与えかねない。また森林問題は「非伝統的安全保障」(図)に関わる問題の一つであると位置づけることができ、地域協力レジームを構成していくことが求められる。

内政不干渉の原則が強力な制約条件となる中、 AFP は「トラック 2」であると同時に「トラック 3」を促進する可能性を秘めるものだと考えられる。そのため、 AFP を「東アジア共同体」に接合していくためには、パートナー間の連帯感を醸成していくと同時に、 AFP で議論された違法伐採の合法性の基準等を「東アジア共同体」共通の森林・林業政策として反映させ、地域協力レジーム構成の気運を醸成していくことが重要であると考えられる。

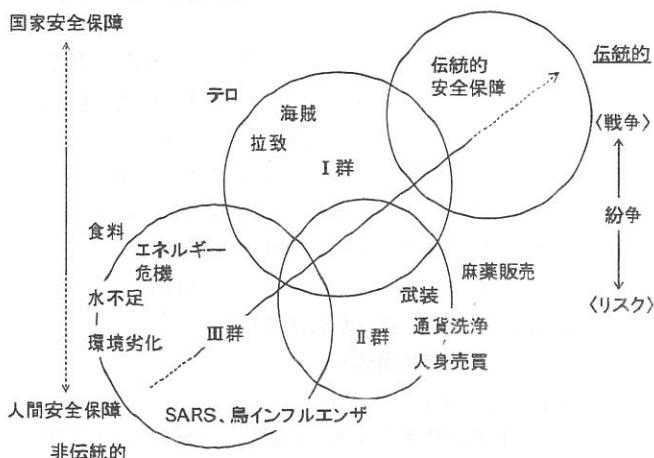


図 非伝統的安全保障モデル

出典 進藤 (2007)

引用文献

- AFP (2007) Final Report AFP Evaluation Working Group: Asia Forest Partnership Phase1 Assessment and Recommendation for Phase2
 FAO (2005) Global Forest Resources Assessment 2005 Progress toward sustainable forest management,
<http://ftp.fao.org/docrep/fao/008/A0400E/A0400E00.pdf> (2008年1月17日取得)
 FAO (2007) State of the World's Forests 2007,
<http://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0773e/a0773e03.pdf> (2008年1月17日取得)
 IPCC (2000) Land use, land-use change and forestry. Special report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge University Press, Cambridge
 IPCC (2007) Climate Change 2007 Working Group III Report "Mitigation of Climate Change",
<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-chapter9.pdf> (2007年1月18日取得)
 Y. J. Uitenboogaart(2007) Filling the Gap in Asian Forest Governance: An Evaluative Analysis of the Asian Forest Partnership(AFP), MSc Thesis, Utrecht University, The Netherlands
 横本直子 (2006) ASEAN における域内環境協力に関する研究—インドネシアにおける森林火災の事例研究を通して—、法政大学環境マネジメント研究科修士論文
 今泉裕治 (2003) 森林・林業協力を取り巻く国際的動きと我が国の取組の概要—地球サミット以降の国連における動きを中心として—、国際農林業 24 (8), 7-14pp
 石井寛 (1998) 地球サミット以降の林政状況と森林法改正. 林業経済研究 44 (1), 33-38pp
 蟹江憲史 (2002) 「持続可能な開発に関する世界首脳会議」の意義と課題. 国際問題 No.508, 2-15pp
 蟹江憲史 (2003) ヨハネスブルグサミットの評価と今後の課題・持続可能な開発の実施段階へ向けて. 日本交渉学会誌 13 (2), 87-97pp
 宮川秀樹 (2003) 森林火災の現状と対策—インドネシアの事例. (アジアにおける森林の消失と保全 井上真編、中央法規出版、東京), 169-183pp
 小笠原高雪 (2006) 国民国家と地域協力 ASEAN. (木村靖二・長沢栄治編、地域の世界史 12 地域への展望、山川出版社、東京), 236-268pp
 佐藤宣子 (2007) 森の国・日本の再生. (農が拓く東アジア共同体, 進藤榮一・豊田隆・鈴木宣弘編、日本経済評論社、東京), 309p
 首藤もと子 (1999) インドネシア情勢と ASEAN. 国際問題 No.472, 31-43pp
 重浩一郎 (2003) タイプ2パートナーシップイニシアチブ. 環境研究 No. 128, 106-113pp
 進藤榮一 (2007) 東アジア共同体をどうつくるか. 筑摩書房、東京
 谷口誠 (2004) 東アジア共同体—経済統合のゆくえと日本—. 岩波書店, 東京
 藤間剛 (2005) 国際林業研究センター (CIFOR) 研究員から見たアジア森林パートナーシップ. 国際農林業協力 Vol. 28 (6), 21-27pp
 八木俊彦 (1994) 地球サミットと森林条約. 林業経済 47 (12), 9p
 山影進 (1999) ASEAN-10 の課題と内政不干涉の動搖—新しい域内対立・新しい域内協力. 国際問題 No.472, 2-16pp