

## 第2部 途上国をめぐる環境協力と国際的な環境政策の展開 第10章 国際熱帯木材機関の組織と活動の概要

|          |  |
|----------|--|
| 著者       | 今泉 慎也  |
| 権利       | Copyrights 日本貿易振興機構(ジェトロ)アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a> |
| シリーズタイトル | 開発と環境シリーズ  |
| シリーズ番号   | 10   |
| 雑誌名      | 発展途上国の環境政策の展開と法  |
| ページ      | 231-248  |
| 発行年      | 1997   |
| 出版者      | アジア経済研究所   |
| URL      | <a href="http://hdl.handle.net/2344/00010966">http://hdl.handle.net/2344/00010966</a>  |

## 国際熱帯木材機関の組織と活動の概要

今泉 慎也

### はじめに

環境問題に対するさまざまな国内的・国際的な取り組みが行なわれているなかで、環境問題を扱うための新たな国際組織が創設されたり、既存の国際組織が環境関連分野の活動を開始ないしは強化するという現象がみられる。これら国際組織は、国際条約などの実施状況の監視、調査・研究などの活動、新たな国際条約やガイドラインなどの非拘束的文書の採択、資金・技術協力などの活動を通じて、国際環境法の生成・発展と実施に大きく関わっている。したがって、国際環境法の発展とその実効性の向上・確保のためには、これら国際組織の活動を促進し整備していくことが重要な課題となっているといえるであろう。

国際環境法に限らず、国際法の内容の実現は一義的には各国の国内の実施措置に委ねられているのであって、国際組織の活動もまた関係国との協力関係なしには十分に実現することができない。国際組織は任意的団体であるが、その設立目的の実現にはより多くの関係国の参加を求める必要があるが、当該国際組織の用いる手法や運営の方向、またはそれを左右する意思決定過程などが問題となるであろう。さらに、類似の目的を有し、または類似の活動を行なっている他の国際組織との調整・連携をはかっていくことも国

国際組織の活動の実効性を高めていくうえで重要な要素であると思われる。国際組織の活動のための物的・人的資源は限られているのであって、それをどのように有効に配分していくかが問題となるのである。

以上のような問題意識から、本稿では、環境分野における国際組織の例として、国際熱帯木材機関（International Tropical Timber Organization, 以下 ITTO と略す。本部は横浜）を取り上げ、その組織や活動に関わるいくつかの問題を考察することとする。

## I 環境分野の国際組織としての ITTO

### 1. 国際商品協定の機能変化と ITTO

ITTO は、1983年に採択された国際熱帯木材協定（International Tropical Timber Agreement, 以下 ITTA<sup>(1)</sup>）によって設立された国際組織である。ITTA は、本来は熱帯木材貿易を対象とする国際商品協定<sup>(2)</sup>であり、ITTO はその実施に関わる国際商品機関である。熱帯林破壊は迅速な対応を必要とする分野であり、熱帯林破壊の原因の一つとして熱帯木材貿易が強い批判の対象となってきた。伝統的な国際商品協定が一次産品貿易の拡大・安定を目的とするものであったことを想起するならば、ここで ITTO を環境分野の国際組織として取り上げることには若干の説明が必要であろう。

伝統的な国際商品協定が緩衝在庫や生産・輸出割当などの方法によって市場に介入し輸出所得の安定化をはかることを主たる目的としていたのに対して、ITTA を含む最近の国際商品協定では、新たに協定を締結する場合には経済条項が含まれず、また含んでいる協定においても改訂にあたって経済条項を削除する例がみられる。この理由としては、1985年の国際錫協定の緩衝在庫<sup>(3)</sup>の破綻に象徴されるように、80年代の全般的な一次産品市況の低迷の中で、商品協定はその本来の目的を十分に果たせないという状況になり、伝統

的な国際商品協定がもつ経済条項の有効性に対する疑問が強まったことや、途上国においても規制緩和が進みつつあり、自国の生産・輸出の統制の手段を持たなくなりつつあるということがあげられる。

経済条項を含まない国際商品協定は、対象製品の輸出（生産）国と輸入（消費）国との協議のための場を提供すること、市場情報の交換・検討、市場透明度の向上などが目的となる。ジュート協定と同様に、ITTA では研究・開発、市場振興、加工度向上に関するプロジェクトを実施する技術・資金援助計画が中心となっている。<sup>(4)</sup> さらに、ITTA やコーヒー協定においては、このような貿易だけでなく生産面を重視する姿勢をさらに進め、環境の配慮が強く盛り込まれた。ITTA では、熱帯林破壊の元凶として熱帯木材貿易が強い批判の対象とされていたこともあり、<sup>(5)</sup> 持続可能な熱帯林経営や環境に関わる研究・開発、情報交換、技術・資金協力等といった熱帯林の環境問題に関するさまざまな事項をその活動対象の中に大きく取り込んでいるのである。

消費国の協定への参加は、市場メカニズムへの介入を内容とした伝統的国際商品協定の場合とは若干異なっている。伝統的協定においては、消費国を参加させることが、市場への不当な介入を防ぎ協定の運用を公平なものにする意味で必要とされたのに対して、ITTA ではむしろ先進国たる消費国からの資金・技術の移転を促すという側面を有している。

ITTA は熱帯材貿易に関する協定としては最初のものである。<sup>(6)</sup> 熱帯材に関する国際商品協定締結の構想は、76年の第4回国際貿易開発会議（UNCTA DIV）において採択された「一次産品総合計画」（Integrated Programme for Commodities: IPC）<sup>(7)</sup> においてはじめて提案された。<sup>(8)</sup> 熱帯木材協定の予備交渉は、77年5月から開始され、6回の予備協議と2回の専門家会議などを経て、83年に催された国連交渉会議において採択された。当初は日本の不況などを原因とする東南アジアの熱帯木材輸出の不振が問題となり、木材の緩衝在庫などが提案されたが、78年の第4回予備交渉までに価格統制や緩衝在庫などは技術的に困難であると判断され、その後は研究・開発の促進など、そ

の他の措置について交渉が行なわれた。<sup>(9)</sup>その他の措置を中心とする協定としては、82年10月にジュート協定が締結されており、それもモデルになったと言われる。

## 2. ITTO の目的と機関

### (1) 目的

1983年の ITTA 第1条は協定の目的として次のものを列挙している。

- (i) 熱帯木材経済に関するすべての側面についての熱帯木材の加盟生産国と加盟消費国との間の協力および協議のための効果的な枠組みを提供すること。
- (ii) 熱帯木材の国際貿易の拡大および多様化ならびに熱帯木材市場の構造上の状況の改善を促進すること。この場合において、消費が長期的に増大するようおよび供給がより継続するよう考慮し、また、価格が生産者にとって採算がとれ、かつ、消費者にとって公平であるよう、および市場への進出の機会が改善されるよう考慮するものとする。
- (iii) 森林経営および木材利用を改善するため、研究および開発を促進しおよび支援すること。
- (iv) 国際熱帯木材市場のより一層の明瞭性を確保するため市場情報を改善すること。
- (v) 加盟生産国の工業化を促進するため、また、それにより当該加盟生産国の輸出収入を増加させるため、当該加盟生産国における熱帯木材の加工の増進および加工度の向上を奨励すること。
- (vi) 産業用熱帯木材の造林および森林経営活動を支援し、および発展させるよう加盟国を奨励すること。
- (vii) 加盟生産国が輸出する熱帯木材の販売および流通を改善すること。
- (viii) 熱帯林およびその遺伝資源の持続的利用および保全ならびに関連地域への生態学的均衡の維持を目的とした国内政策の発展を奨励すること。

国際商品協定の本来的な目的である貿易の拡大などとともに、環境問題との関係で重要なものは、①品種改良や伐採方法改善などの「研究と開発」、②供給過剰を避けたり、森林破壊状況を警告する「市場情報」、③原木のままの輸出ではなく途上国で合板などに加工して収入を得られるようにする「生産国の加工度向上」、④「熱帯林の生態学的均衡維持のための国内政策の奨励」と環境保護であろう。

## (2) 機 関

国際熱帯木材機関 (ITTO) は、ITTA を運用し、かつこの協定の実施を監視するために設置された国際機関である。ITTA 締結交渉においては、既存の機関との重複や経済性の観点から新たな国際機関の設置に疑問が出されたが、FAOが熱帯木材だけでなく、温帯林を含む林業を扱っていること、熱帯木材は林業全体からみれば比重は大きくないが、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの発展途上国地域にまたがることから、特殊性があるとして設立が認められた。<sup>(10)</sup>

ITTO の組織は、他の国際商品機関と基本的に同じであり、最高機関たる「国際熱帯木材理事会」(以下、理事会)と、「委員会その他の補助機関」、「事務局」によって構成される。

理事会はすべての加盟国によって構成される。理事会の議決権は、他の国際商品協定と同様に、「加盟生産国」と「加盟消費国」の区分に従って配分されている。<sup>(11)</sup> 加盟生産国全体、加盟消費国全体にそれぞれ1000票がまず与えられ、それぞれのグループ内において、過去の生産(輸出量)、消費量(輸入量)などに従って議決権が配分される。1991年12月現在の各加盟国の議決権は表10-1のとおりである。

理事会の議長の選出にも生産国と消費国との利害の調整がみられる。理事会の議長・副議長の一方は加盟生産国から、他方は加盟消費国から選出され、また両区分の加盟国に交互に割り当てられる。

ITTOには、次の三つの常設委員会が設置されている。

表10-1 ITTOの加盟国の区分と票の配分 (1991年12月現在)

| 加盟生産国      |       | 加盟消費国        |       |
|------------|-------|--------------|-------|
| ボリビア       | 30    | オーストラリア      | 19    |
| ブラジル       | 55    | オーストリア       | 11    |
| コロンビア      | 33    | カナダ          | 15    |
| コンゴ        | 28    | エジプト         | 14    |
| エクアドル      | 22    | 欧州経済共同体      |       |
| ガボン        | 28    | ベルギー・ルクセンブルク | 27    |
| ガーナ        | 28    | デンマーク        | 12    |
| ホンデュラス     | 17    | フランス         | 49    |
| インド        | 38    | ドイツ連邦共和国     | 41    |
| インドネシア     | 174   | ギリシャ         | 13    |
| 象牙海岸       | 28    | アイルランド       | 12    |
| リベリア       | 27    | イタリア         | 39    |
| マレーシア      | 147   | オランダ         | 45    |
| パナマ        | 18    | ポルトガル        | 17    |
| パプア・ニューギニア | 33    | スペイン         | 25    |
| ペルー        | 35    | イギリス         | 56    |
| フィリピン      | 35    | フィンランド       | 10    |
| タイ         | 24    | 日本           | 335   |
| トリニダード・トバゴ | 17    | ネパール         | 10    |
| カメルーン連合共和国 | 28    | ノルウェー        | 11    |
| ユーゴ        | 27    | 大韓民国         | 89    |
| ザイール       | 28    | スウェーデン       | 11    |
|            |       | スイス          | 11    |
|            |       | ソ連           | 13    |
|            |       | アメリカ合衆国      | 87    |
| 総計         | 1,000 | 総計           | 1,000 |

(出所) ITTA付表A, Bより。

(i) 経済情報・市場情報委員会

組織化されていない熱帯木材市場において、市場情報の不足および不備から引き起こされる供給と需要のアンバランス、過度の価格変動を防止するため、できるかぎり質の高い情報をすみやかに収集・分析し、市場の透明度を高めること。なお、協定には、必要な統計資料および指標で交渉会議で合意されたものが付属している。

## (ii) 造林・森林経営委員会

加盟生産国における造林および森林経営の事業計画を検討し、適当かつ可能な計画については、資金のめどがある場合には計画の実施を理事会に勧告すること。

## (iii) 林産業委員会

加盟生産国における加工活動の発展に資する協力、情報交換、問題点および解決策を検討すること。協力分野としては、①技術移転、②訓練、③熱帯木材の名称の標準化、④加工製品の仕様の調和、⑤投資および合弁事業の奨励、⑥販売があげられている。

ITTO は加盟国が負担する分担金によって運営されている。1995年の改訂によって、分担金の支払遅延問題に対応するため、分担金の割引制度が新設された。これは分担金を年度の当初4カ月以内に支払ったときは割引を受けることができるというものである。旧協定では、延滞分に利子が付されていたが、これは支払の促進には効果がないとして廃止された。<sup>(12)</sup>

## 3. ITTO の事業活動

ITTO に国際商品協定よりもむしろ開発援助機関としての機能を与えているのは、ITTO の事業活動の実施に関する規定である。協定第1条(h)の「熱帯林およびその遺伝資源の持続的利用および保全ならびに関連地域への生態学的均衡の維持を目的とした国内政策の発展を奨励すること」という規定は、貿易を通じて途上国の開発に資することを目的とする国際商品協定であるにも関わらず、ITTO が熱帯木材貿易だけでなく熱帯林の保全というより広い分野において活動を行ない、また造林・森林経営の分野で多くのプロジェクトを実施する根拠となっている。<sup>(13)</sup>

事業の承認は、委員会の勧告に基づき理事会が行なうほか、理事会は事業の実施の監視、評価をも行なう。事業計画の主体は研究・開発にあるが、次の分野に関係するものでなければならない。①木材利用（知名度または利用度



の低い樹種の利用を含む)、②天然林開発、③造林、④収穫、伐採、搬出のための基盤の整備、技術要員の訓練、⑤制度上の枠組み、国家計画の立案である。

事業計画の承認の基準が、条約において具体的に定められている。これは事業計画全体に歯止めをかけるためだけでなく、独立の国際機関として実施する計画と、二国間の技術開発計画とを明確に区別するためであり、同種の規定がジュート協定にもみられる。<sup>(14)</sup> ITTAがあくまでも援助機関ではなく、国際商品協定であるための制約であるともみることができる。

ITTOは1989年にマレーシアのサラワク州に調査団を派遣し、林業部門の人員の充実、流域管理基準の改善、伐採量の削減等を勧告した。90年11月の第9回ITTO理事会ではサラワク州が勧告を受け入れ、その実施を約束していたが、伐採量を持続的水準に削減することについては、それに伴う失業、州財政収入の減少を理由に難色を示していた。結局、91年11月の第11回理事会においてサラワク州が93年までに勧告を実施する計画を発表し、政治問題化は回避された。<sup>(15)</sup>

#### 4. 2000年までの持続可能な森林経営

ITTOの活動の基本的方向を明確にしているのが、「2000年目標」である。これは、1990年6月にキト（エルサルバドル）で開催された第8回理事会において採択されたものであり、2000年までに熱帯木材貿易の対象を持続的経営に基づき生産された木材のみにすることを目的としている。つまり、地球環境への懸念を考慮しつつも、熱帯木材貿易を継続していくためにも、熱帯木材貿易が熱帯林現象の原因とならないようにすることを、2000年までに達成しようとするものである。この目標は、加盟国の国内措置によって実施されるが、ITTOの事業もこの目標の達成に関係するものを優先される。また、理事会の決定により、ITTA 27条、28条に基づき、加盟国はITTOに対する目標達成度の報告を義務づけられている。95年に中間レビューが行なわれた。

2000年目標を具体化するため、ITTOによって「熱帯天然林持続的経営ガイドライン」、「熱帯人工林持続的経営ガイドライン」、「生物多様性の保全に関するガイドライン」が作成されている。前二者は、国際的基準を示すことにより各国が独自のガイドラインを作ることを促しており、(1)政策・法制度、(2)森林管理、(3)社会経済および財政についての方針と行動が盛り込まれている。

またITTOでは、「持続可能な熱帯林経営を測定するための基準」が作成されている。<sup>(16)</sup>この基準は、定義規定と11項目の基準からなっており、それぞれの基準については指標の例が付されている。各地域による熱帯林の状況の違いから、具体的な数値は定められていない。なお、「持続可能な森林経営」とは、次のように定義されている。

「持続可能な経営とは、望ましい林産物およびサービスの継続的な生産に関して、いくつかの明確に特定された目的を達成するための永久森林地を経営するプロセスである。その過程で、その固有の価値および将来の生産性を不当に減少させることなく、また物的および社会的な環境に望ましくない不当な影響を与えないこと」。

基準は、「国の政策レベル」(6基準27指標)と「森林経営レベル」(5基準23指標)に分けられている。国の政策レベルの基準としては、(1)森林資源基盤、(2)フローの継続、(3)環境的コントロールの度合い、(4)社会経済的な影響、(5)制度的な枠組みがある。各基準においてはいくつかの指標が定められている。

ITTOによってアマゾン川の支流であるタパジョス川で実施された森林管理計画作成プロジェクトは、このような基準の具体化を目指した例であると言われる。<sup>(17)</sup>同プロジェクトでは、森林資源量の調査、伐採対象樹種の生長量の測定などによって持続可能な伐採量を確定し、これに基づいて、伐採規則、伐採委託契約規則、森林管理規則等を策定することを目的としている。

「2000年目標」の実施にあたって問題になっているのは、資金の積算問題である。生産国側が、持続可能な熱帯林経営のためには追加的な資源が必要

であり、供与の程度によって目標の達成が左右されると主張した。理事会は必要な資金の見積もりを行なうことを決定し、1992年に専門家パネルが設置された。同パネルは、年間5億6000万ドルとの数字を示したが、すでに生産国政府により支出されている額と今後必要な額とを区別していなかった。<sup>(18)</sup>

第18回理事会での中間レビューを契機に、この問題がクローズアップされ、「2000年目標の達成に必要な資源を見積もる方法を検討する専門家パネル」が1995年9月に開催された。パネルでは、(1)2000年目標のすべての指標を達成することは不可能であり、熱帯木材生産林の資源ベース（農地その他へ転換される森林以外の、継続的な木材生産を行なう森林地）を確保すること、(2)森林に対する影響が少ない伐採方法（low impact logging）を採用することの2点を最低限かつ最重要な課題とすべきであると結論し、優先事項として、次の7点をあげた。(i)森林政策・法制度の整備、(ii)永続的な木材生産林の確保、(iii)木材伐採による森林へのダメージを減少させる。(iv)ダメージの少ない伐採方法の導入のための訓練、(v)伐採量を持続可能な再生産（sustainable yield）のレベル内に留める、(vi)木材生産は、持続可能な熱帯林経営と両立するという事実を消費者および政治家に訴える、(vii)適用可能かつ現存する知識について研究を行ない応用する。

パネルは国別の必要資金の見積もりをもとにすべきであるとし、それに必要な行動として83項目を指摘した。また、単価をできるかぎり経験値に基づいたものにするように勧告し、必要資金に関する議論をより建設的なものにすることを求めている。<sup>(19)</sup>

## II ITTAの改訂交渉

IPCから生まれてきたITTAは熱帯木材だけを対象とし、代替材である他の木材は規制の対象とはしていない。ITTAの消費国には代替材である温帯林・寒帯林の大規模な保有国が含まれる。また経済条項を含まないITTAで

は、環境面での活動の重視がされるほど熱帯林経営の改善など生産国側の負担は増えることになる。このようないわば二重の意味での片務性は、ITTAの改訂交渉において強く問われた。

国際商品協定たるITTAは有効期限が比較的短く、数年ごとに改訂交渉が行なわれることになる。この改訂交渉は、ITTO自体の意思決定手続とは異なる新たな協議の場を提供することになる。ITTAの最初の改訂交渉は、1992年の国連開発環境会議（UNCED）とその後の環境運動が盛り上がるなか<sup>(20)</sup>で行なわれた。

熱帯木材の財生産国と消費国との「開発」をめぐる意見の対立は、国連環境開発会議における森林原則の交渉においてもみられた。<sup>(21)</sup> マレーシア等の生産国は、森林が開発に果たす役割を重視し、その利用を制約されることを懸念するのに対し、先進諸国は、地球環境に果たす森林の役割を重視した。このような基本的立場の違いは、「森林」の定義や木材貿易のあり方についても意見の対立をもたらした。

発展途上国側は、地球環境問題のなかで熱帯林の問題だけ不当に焦点をあてられており、先進国が二酸化炭素の増加などに対する責任を免れようとしていると主張した。途上国は、森林問題が環境と開発のすべての領域と関連することを認めたくらんで、熱帯林だけでなく、すべてのタイプの森林を対象とすべきことを主張した。

資金問題については、途上国は、森林問題を解決する主要な責任は先進国側にあるとしたうえで、先進国が過去に自らの森林を減少させた責任から生じる補償として「新規かつ追加的」な資金が世界的な基金を通じて供与されるべきであると主張した。先進国側は、途上国支援の必要を認めつつも、既存のメカニズムの最大限活用がまず必要である、との立場をとったのである。以上のようなUNCEDの議論を背景に、ITTA改訂交渉においても生産国と消費国の主張が対立したのである。<sup>(22)</sup> 改訂交渉における論点は、次の二つの問題に整理することができるように思われる。

第1は、新協定の対象範囲の問題である。生産国側は、世界的な熱帯林の

環境問題への関心が高まるなかで、ITTOが進める「2000年目標」のための国内措置をせまられていたうえ、熱帯林だけに国際的制約を課され、そのため木材貿易において不利な取り扱いを受けることに強い懸念を覚えたのであり、他の木材、すなわち温帯林および寒帯林も同様な規制を受けるべきであると、新たな協定はすべての木材を対象とすることを主張したのである。<sup>(23)</sup>消費国のなかには、温帯林および寒帯林の大規模な保有国（アメリカ、カナダ、ロシア、北欧諸国など）が含まれていた。

これに対して、消費国側は、温帯林および寒帯林においても同様な経営管理のための努力が進められているとしたうえで、対象を拡大するのであれば、森林管理に関する包括的な協定にすべきであると応酬したのである。両者が相互に妥協した結果、適用対象については基本的に現状を維持し、熱帯木材だけを対象とした。他方、適用対象は従来どおり基本的に熱帯林に限られたが、きわめて限られた範囲であるが、他の木材についても ITTA および ITTO が関与していくこととなった。

第1は、「消費国の森林の持続可能な経営に関する共同宣言」である。消費国は、1994年1月21日の共同宣言において、2000年までに消費国の森林についても持続可能な経営の達成をするか、すでに達成した国は2000年までこれを継続する旨を宣言した。この宣言は、熱帯林のみが持続的経営の条件を課され、かつ国際的な監視の下におかれるのは不公平であるとの生産国の批判に応えるために、消費者国側が行なったものである。この共同宣言は、法的拘束力を持たず、新 ITTA 協定とは独立ではあるが、新協定の前文で言及されている。持続可能な経営について確立した基準はないが、「ITTOが熱帯林に課しているのと同等の基準の持続可能性」が明記された。

新協定は、生産国側が早い見直しを求めたことから、商品協定としては短い4年を有効期間としている。ただし、延長を2回認めているので、延長された場合には有効期間が10年となる。同宣言の履行が確実に行なわれるかどうかによっては、次の協定の改訂の際に、再び対象範囲の拡大の議論が再燃する可能性がある。<sup>(24)</sup>

温帯林・寒帯林に対しても何らかの枠組をつくる試みが行なわれていることも注意すべきであろう。<sup>(25)</sup>

生産国側の主張を配慮した第2の点は、新協定の対象範囲を原則として熱帯林とする一方で、ITTOが非熱帯木材を含む国際木材貿易全般について検討できるようにしたことである。これは次のような改正に反映されている。<sup>(26)</sup>

- (1) 協定の目的規定のなかで、非熱帯木材についても協議のなかで扱うことを認める（熱帯木材ではなく、単に木材と規定）。
- (2) 経済情報および市場情報に関する委員会に、非熱帯木材を含む国際木材全般の市場情報についても扱うこととなった。
- (3) 理事会は、非熱帯木材に関する市場情報および非熱帯木材生産林の経営に関する事項についても扱うことができることとなった。理事会は、非熱帯材についての情報の収集を行なうこともできると解釈できる。また、理事会が毎年行なう検討・評価および報告の内容に、「国際木材事情」が含められた。

ITTOが熱帯林の保全のための諸活動を行なう根拠規定となっていた旧協定1条(h)を非熱帯林にまで拡大する提案に対しては、「熱帯木材貿易の文脈において」「木材生産林の持続的経営・保全」について活動を行なうことになった。保坂氏によれば、解釈によっては非熱帯林についても事業を行なうことを認める規定と読めるが、プロジェクトは熱帯林に限定されるとする。<sup>(27)</sup>

協定の改訂のもう一つの争点であった、「2000年目標」の協定への明文化は見送られた。消費国における環境運動によって、熱帯木材が市場から排除されるのではないかという、生産国の懸念に対応して、第36条は「新協定のいかなる規定も木材および木材製品の国際貿易上の（特にその輸入および利用の）制限または禁止を認めるものではない」と規定した。<sup>(28)</sup>

### Ⅲ 他機関との調整・連携

ITTOは熱帯林問題を専門的に扱う国際機関であるが、熱帯林問題はアジェンダ21、気候変動枠組条約、生物多様性条約など、他の環境に関する諸制度においても重要な分野としてとりあげられている。限られた物的・人的資源を有効に配分し、国際組織の活動の実効性を高めていくためにも、これらの諸条約との連携・調整も課題になっているといえる。ITTOの対応としてはたとえば次のものがある。

「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約」(以下、CITES)である。同条約の締約国会議(フロリダ)において、締約国のなかから熱帯木材種であるラミンおよびマホガニーについて同条約の付属書に掲載して、国際的な貿易を制限しようとする提案が行なわれた。この提案自体は否決されたものの、ITTOとの関係をどのように調整していくか問われていると言える。CITESに新たに設定を決定した「貿易されている樹種の付属書掲載を検討する作業部会」<sup>(29)</sup>にITTOが参加することなどを決定している。

持続可能な開発委員会(CSD)との関係もまた検討が進められている。1994年4月の第3回CSDは、森林に関するパネルの設置を決定した。同パネルでは、熱帯林を含む森林問題全般について検討することが決定された。ITTOとしては、担当官をおいて同パネルに対応するとともに、ITTOとしてパネルに直接参加していく方策を考慮している<sup>(30)</sup>。CSDでは、森林が再生しやすい伐採方法の国際的統一基準を2000年までに作成し、基準を満たした木材への認証ラベルの発行を検討している。これまでの案では、基準の指標として、(1)生物の種類数、(2)樹木の伐採量、年間の成長率、(3)土壌や水質の状態などが盛り込まれる<sup>(31)</sup>。

## 結びにかえて

持続可能な開発の概念の登場によって、それまで対立的に捉えられていた開発と環境は理念的には調和されたように思われるが、その実際の適用は各国の利害の対立から決して簡単なものではない。工業化や資源開発の悪影響が顕在化するなかで多くの途上国は環境問題の重要性を認識し、環境保護に関するさまざまな国際制度に参加しつつある。しかしながら、ITTA改訂交渉に見られたように、途上国は一方的なあるいは自国の開発政策に影響するような負担を負うことに対してはしばしば消極的であって、関係国の参加を確保しながら環境保護を進めることは困難な課題である。

例えば、熱帯木材の認証・ラベリングの問題は先進国と消費国の意見の対立が残る分野である。いくつかの先進国は、すでに国内法化を含む国内的措置をとっている。オランダ政府は、「木材ラベリング・認証制度」を先取りして、1993年6月に、同国の木材業界、環境団体との間に「熱帯木材に関する枠組合意」を締結した。それは、96年1月1日から、持続的経営の下にある熱帯材に対する認証制度を実施し、持続的経営のもとで生産されたもの以外の熱帯木材の輸入・国内販売を禁止することを目的としていた。<sup>(32)</sup> オーストリア、ドイツにおいても同様の対応がとられた。92年11月の第13回ITTO理事会では、マレーシア等の生産国がオーストリアのラベリング制度の国内法制化に対して、一方的に熱帯木材を差別する非関税障壁であるとして抗議を行なったことがある。<sup>(33)</sup>

CDSにおいても木材認証制度の議論は始まっており、森林保護の分野においても、国際組織間の連携をとる必要は高まりつつあると言える。各機関がそれぞれのどのような形で活動を進め、相互にどのような形で調整されるかはまだ不明確ではあるが、いずれにしてもITTA/ITTOによって蓄積されるであろう経験と知識が有効に活用されていくことが望まれる。



## 〔注〕

- (1) 1983年11月18日採択。85年4月1日発効。日本は、84年3月28日署名。6月28日受託書寄託。85年4月16日公布・条約第3号。
- (2) 国際商品協定とは、「一次産品の世界貿易の大部分を行なう生産国および消費国をその締約国を含む一次産品に関する国際協力を促進するための政府間協定」(一次産品共通基金設立協定第1条2項)をいう。19世紀に生産国カルテルとして生まれ、第二次世界大戦後に消費国をも参加する形で確立した。ハバナ憲章のなかでは、一定の条件にのみ認められる、いわば必要悪とみなされてきたが、第1回国連貿易開発会議(UNCTAD)以後は、発展途上国の開発の手段としての意味づけが与えられてきた。現在、熱帯木材のほか、小麦、砂糖、コーヒー、ココア、天然ゴム、ジュートについて国際商品協定が締結されている。国際商品協定については、例えば、以下を参照。
- 高島忠義『開発の国際法』慶應通信 1994年；千葉泰雄『国際商品協定と一次産品問題』有信堂 1987年；Chimni, B. S., *International Commodity Agreements: A Legal Study*, London; New York; Sydney, Croom Helm Ltd., 1987.
- (3) 国際錫協定は、第一次世界大戦後に最初の協定が締結され、変更を加えながら更新されてきた。1985年に緩衝在庫をめぐって巨額の負債を抱えて運営が破綻し、91年に解散した。錫協定の崩壊については、例えば、以下を参照。石田明恵「国際商品協定の再検討——錫協定の崩壊過程——」(平島成望編『一次産品問題の新展開——情報化と需要変化への対応——』アジア経済研究所 1989年)。
- (4) 千葉 前掲書 208～209ページ。
- (5) 熱帯林の破壊は、過度の焼畑移動耕作による火入れ、農地への転用、過放牧、薪炭材の過剰採取、用材の不適切な伐採、森林火災などによってもたらされる。またこれらの要因の背後には、発展途上国の貧困問題が陰を落としている。熱帯林では、養分の大半が植物中に堆積されており、収奪的な耕作で破壊されると荒地地になりやすい。熱帯林の減少は、燃料の不足、洪水の発生などによって地域住民の生活を脅かす。豊富な野生動物種の絶滅にもつながる。また、森林は炭酸ガスの吸収、保水、熱バランスの保持といった重要な役割を果たしており、森林破壊による地球温暖化などの気候変動も危惧されているのである。小川芳樹「森林破壊」(川田侃・大島英樹編『国際政治経済辞典』東京書籍 1993年) 339～340ページ。
- (6) パルプに関する生産国カルテルが1920年代および30年代にみられた。千葉 前掲書 171ページ。
- (7) IPCは、国際商品協定を発展途上国の開発に貢献するものとして積極的に評価し、それまで産品ごとに個別に行なわれていた協定の交渉・締結を統合し、並行的に進めようとするところに特色があった。18品目が指定されたほか、国際金融

機関として一次産品共通基金 (Common Fund for Commodities) を設置し、それぞれの国際商品協定に基づいて設置される国際商品機関の活動にファイナンスすることを予定していた。熱帯木材、ジュート、天然ゴムに関する協定はIPCに基づいて新たに交渉が開始され締結されたものである。千葉 前掲書 171ページ。

- (8) 熱帯林保護の国際的な取り組みは、食料農業機関 (Food and Agriculture Organization: FAO) 等の既存の国際機関によって行なわれてきた。FAOは1967年に「熱帯における林業開発に関する委員会」が設置され、熱帯林特有の問題について検討し、加盟国政府やFAOに対して勧告や行動計画の提案を行なった。85年に採択された熱帯林行動計画では、土地利用における林業、林産業の開発、燃料とエネルギー、熱帯林生態系の保全、制度・機関の5分野で行動指針を採択し、各国が熱帯林の持続可能な開発を目指すことを支援している。92年の国連環境開発会議 (UNCED) においても、熱帯林の問題は重要な課題としてとりあげられたが、熱帯林保有諸国の主張を入れて、熱帯林以外の森林も含めた森林原則宣言が採択された。熱帯林保護に関する他の国際組織の取り組みについては、前ページより参照。鷲見一夫「国際熱帯木材協定——開発と環境をめぐるせめぎ合い——」(『横浜市立大学総合研究』第4号) 82~110ページ。
- (9) 交渉過程については、千葉 前掲書 172~173ページ。鷲見 同上論文 111~113ページを参照。
- (10) 千葉 前掲書 174ページ。
- (11) 国際商品機関に限らず、一般に開発問題を扱う国際機関においては、拠出金に応じて単純に議決権を配分すると意思決定において先進国に有利になるため、先進国と途上国との間に衡平を実現するように議決権の配分がなされることが多い。
- (12) 保坂英博「国際熱帯木材協定改訂交渉を振り返って(中)」(『国際資源』1994年4月号) 35ページ。
- (13) 同上論文 34ページ。
- (14) 千葉 前掲書 175~176ページ。
- (15) 山本広行「2000年目標達成への飛躍——第11回 ITTO 理事会の成果——」(『国際資源』1992年1月号) 31~32ページ。
- (16) ガイドラインについての記述は、保坂英博「熱帯林の持続可能な開発について」(『国際資源』1995年1月号) 31~33ページによった。
- (17) 同プロジェクトの概要については、同上論文 32~33ページを参照。
- (18) 保坂英博「熱帯林の持続可能な経営にはいくら必要か? —— ITTO の2000年目標の達成に必要な資源を見積もる方法を検討する専門家会合の結果について ——」(『国際資源』1995年10月号) 17ページ。
- (19) 同上論文 18~19ページ。

- (20) 高島 前掲書 424～428ページ。
- (21) 森林原則声明交渉については、三上正裕「国連環境開発会議／森林原則声明交渉」(『国際資源』1991年11月号) 17～19ページを参照した。
- (22) ITTAの交渉会議での意見の対立については、三上正裕「国際熱帯木材協定(ITTA)改訂交渉——第1回交渉会議の概要——」(『国際資源』1993年5月号) 14～16ページ。
- (23) 保坂英博「国際熱帯木材協定改訂交渉を振り返って(上)」(『国際資源』1994年3月号) 314ページ。
- (24) 保坂「国際熱帯木材協定改訂交渉……(中)」31～32ページ。
- (25) (1)欧州森林閣僚会議(ヘルシンキ・プロセス)、(2)カナダのモントリオール・セミナー、(3)カナダとマレーシアの提案するセミナー、(4)インド、イギリス、FAOによるセミナーなど、がある。保坂英博「国際熱帯木材協定改訂交渉を振り返って(下)」(『国際資源』1994年5月号) 32～33ページ。
- (26) 保坂「国際熱帯木材協定改訂交渉……(中)」32～33ページ。
- (27) 同上論文 34ページ。
- (28) 同上論文 35ページ。
- (29) 保坂英博「第17回国際熱帯木材理事会の概要」(『国際資源』1995年1月号) 28～29ページ。
- (30) 保坂英博「第18回国際熱帯木材理事会」(『国際資源』1995年5月号) 23～24ページ。
- (31) 『朝日新聞』1996年2月5日。
- (32) 保坂英博「第15回国際熱帯木材機関(ITTO)理事会の概要」(『国際資源』1993年12月号) 37ページ。
- (33) 折笠弘維「第13回国際熱帯木材機関理事会報告」(『国際資源』1992年12月号) 21ページ。