

書評 (林業経済誌依頼)

島本美保子著 森林の持続可能性と国際貿易

藤原敬 (社団法人全国木材組合連合会)

1 はじめに

「林産物貿易自由化が熱帯林の破壊を助長している」という主張は、国際的な環境 NGO が、ウルグアイラウンド、ドーハララウンドなど累次の多角的貿易自由化交渉を批判する主要なロジックをなしてきた¹。また、日本の林業・木材業界は、WTO ラウンドへの対応方針や経済連携協定への参画方針の中で関税の撤廃など貿易自由化に向けての意向が伝えられるたびに、これに対して批判をしてきた²。手厚く貿易障壁によって守られてきた農産物に比べ、林産物は 1960 年代に基本的に貿易を自由化して、貿易障壁といえは関税のみであり、不公平であるという思いが強い。また、海外の違法伐採問題への取組の議論の中でも国境での取締りへの期待が語られることが多い。

このように、林産物に関する政策手段として貿易政策を活用すべきという議論は珍しいことではない。ただし、政策の現場にいた感覚では、霞ヶ関の中では「貿易自由化の方向は決まっており、その中で、どのように時間をかけてソフトランディングをしていくのか、というのが知恵の出どころ」というのが正直なところである。国境措置に前向きに挑んでいくという作業が体系的に行われたこととしては、2001 年 4 月にネギ、シイタケ、イグサについてセーフガードが発動³されたのがごく例外的な出来事だったといっている⁴。

今回、法政大学社会学部教授の島本美保子氏が出版された「森林の持続可能性と国際貿易」(岩波書店)は、そのような現状に真っ向から挑戦するものとして、経済政策論の基本を踏まえて、持続可能な森林経営を実現する上での国境措置の位置づけを積極的に提示されたものである。本書の前段部分を中心とした論文が国際学会誌に投稿され国際機関のメーリングリストを通じて反響をよんでいる⁵が、本書を基にした議論が学術分野の方々はもちろん、国や地方自治体で政策分野に携わる方々の間で大いに広がることを期待し、内容の紹介をしたい。

2 本書の構成

以下に本書の構成を略記する。

(序章 「林産物貿易と森林の持続可能性」論争)

インドネシアの丸太輸出規制の政策を巡って、政策レベルで IMF の構造調整融資に関連して丸太輸出の再開への勧告がなされたが、研究レベルでは、丸太輸出規制が、非効率な林産業への投資を助長し、費用と資源の非効率をまねいているという研究が報告に加えて、IMF の主張を批判する研究成果もでてくる。これらの成果は林産物の輸出国をめぐるものだが、フィリピン、タイなど木材輸入国にとっても森林の管理は貿易政策によって重要な影響をうけている。

(第 1 章 森林の現状と森林の持続可能性)

地球規模の森林の現状と動態について FAO の資料をもとに明らかにしている。特に熱帯林の森林喪失とその原因について、商業伐採や貿易の関係の重要性を示している。

(第 2 章 森林の持続可能性と林産物貿易マクロ実証モデル)

森林の持続可能性の定義と指標について地球サミットの森林原則声明などをもとに「森林面積、森林の生産性、生態系、生物多様性を維持し、劣化したり消失した森林を再生する

こと」と定義した上で、世界の林産物貿易の動向（丸太、合板、紙板紙）を FAO の林産物統計を基に概観し、林産物貿易の予測とシナリオ分析をするためのマクロ実証分析の代表的手法（構造方程式モデル、空間均衡モデル、適正制御モデル）を時代順に紹介している。そのうち、世界 18 地域の 16 財の林産物貿易をモデル化した IIASA(国際応用解析研究所)の世界貿易モデルをベースにして、主として、熱帯林の持続可能性投資が実現した場合のシナリオ分析を行った結果を提示している。

（第 3 章 「貿易と環境」理論とその限界）

熱帯林の破壊の原因が貿易の自由化であるという議論に対抗して展開された「新古典派的貿易と環境理論」を WTO 報告書により紹介している。つまり「(森林の管理が不適切な場合) 林産物の取引が引き起こす森林の破壊（外部不経済性）が放置されることとなるが、これに対処するためのコストに見合う金額を林産物に負荷する税（ピグー税）を導入すれば交易の拡大と森林の破壊の関係はなくなり、貿易の自由化はその国の社会的公正の拡大につながる」「貿易自由化で得られた所得増加分の一部で環境悪化の補償は可能」というものであり、90 年代の貿易自由化をささえる主要な議論となったと、している。筆者はこの議論を、内部化の手續の理論面での困難さ（社会的費用の計測可能性への疑問）、実施面での困難さ（途上国の森林管理制度の腐敗など）から実施が不可能と批判している。

（第 4 章 森林の持続可能性と貿易政策）

天然林を伐採する輸出国、人工林を管理する輸入国に分け、森林管理を確保するための制度を、造林（生産）補助金・伐採時点の補助金（不足払い制度）などの国内措置と、輸出・入関税の二つに分けて定量的な分析をしている。貿易論的には国内措置の方が厚生損失が少ないとされるが、関税制度のほうが行政財政コストを節約できる効率的システムと指摘している。これを実現するために多国間の関税協定を示唆している。

（第 5 章 林産物産業の寡占的体質とレントレーキング）

世界の林産物を、完全競争市場を前提としたモデルで説明することが難しい寡占的産業構造をもつものと分析している。このことによる通常の経済活動から得られる所得よりも高い追加的な収入（レント）超過利潤が何に投資されるかにより評価が分かるとし、レントをそれを確保するためのレントレーキング活動への資源の配分が効率性を阻害する可能性を指摘している。

（第 6 章 自由貿易体制と林産物貿易）

国際制度の面から林産物貿易と持続可能性との関係を検討している。WTO ではガット（貿易と関税に関する一般協定）第 20 条一般的例外(g)項有限天然資源の保存が重要な条項であると指摘した上で、WTO の取極めでは農産物と林産物の取扱いに差があり、今後の発展が必要であるとし、森林条約ができることがベストだが先が見えない状況であり気候変動枠組み条約での森林減少を防ぐための取決めなど可能性のあるアプローチを利用する必要がある、と指摘している。

（第 7 章 国際金融論的視点およびグローバル企業と日本の経済利益）

貿易が自由化すると輸入品代替企業の所得が下がるが、輸出企業の所得が増加し国全体の所得が上がるので、不利益と利益の調整がうまくいけば総体の効率が高まる（パレート改善）というのが主流派の経済理論だが、輸出企業のグローバル化の中で利益の海外への投資、漏失が起こり始めており、今までの理論的枠組み通りには行かない状況となっている、と指摘している。

（第 8 章 結論）

天然林材輸出国と人工林経営により森林管理を行っている林産物輸入国が適正なレベルに森林資源を制御するためには、輸出税と輸入税を組み合わせた関税協定が必要であるとし

ている。林産業にとって不利益があるこの仕組みを実現するため、排出権取引の先例に学び、利益の一部を林産業界に配分する制度が必要と指摘する。企業がグローバル化する中で各国の制度が今のままでは、貿易の自由化が国民のためになるという制度設計が見えにくくなっている、と指摘している。

3 森林の持続可能性と貿易障壁の狭間

以上が本書の全体の枠組みであるが、「持続可能な森林管理のために林産物の輸入国と輸出国の両方で合意の上で林産物貿易に関税をかけ、それを財源に持続可能な森林管理のための施策を進めるべきである」というのが筆者の主張である。政策策定当事者でなくても、この主張を実現することの政治的、理論的な難しさ⁶をいくらでも数え上げることができるが、本書の重要性は、それらを回避するための具体的提案をするとともに、丹念に、既存の経済政策論のツールに頼って地球規模の森林の現状と国際的な貿易、森林政策の分析を行っているため、森林を分野とした経済政策論の学術的・実践的な議論の幅広いベースとなっていことである。

以下に、主として政策論の実践的な分野での議論を進めるために、本書で取り扱われた重要な論点を紹介し、私見を述べたい。

3. 1 林産物輸入国のおかれた課題と貿易政策

3. 1. 1 林産物輸入途上国のおかれた状況

国際政治の舞台で林産物貿易と森林管理に関係を議論をする場合、輸入国の立場での議論がほとんどなされない。このことが著者の主張する議論が現実の政治過程にのりにくくしている一因である。この点で、本書の序章で記述しているフィリピンの事例は森林造成に取り組む林産物輸入国の立場を示しており、きわめて重要である。フィリピンは戦前、戦後ラワン材の輸出国として日本の合板産業の原料供給国の中心であったが、現在では資源枯渇のため、資源の再生を図っている途上である。再生されたユーカリなどの人工林資源をもとに国内の市場向けに国産材を利用した合板が利用されているところであるが、近年ASEAN 共通有効特惠関税協定に調印した結果、関税率の引き下げに直面して、国内森林の造成に障害となりつつある。同様な問題はダイでも指摘されており、日本で抱えている人工林の管理を行っている林産物輸入国の共通問題が広がっていることを示している。同様な問題を抱える国との連携が必要だが、世界の林産物輸入大国中国も国内森林資源の回復に力を注いでおり、近年国内のポプラ造林木の合板が商品化されてきている。中国がこの問題をどうとらえていくのか、重要なポイントだろう。

3. 1. 2 林産物輸入大国米国の輸入関税問題

本書の第4章ほかで指摘しているように、「自由貿易の騎手」である米国が隣国カナダに求めている針葉樹製材に対する輸出税課税問題は重要な論点を提供している。「カナダの安い立木価格と輸送費によって米国の林産物業界が重大な被害を受けている、という米国の林産物業界の政府への要求を受けた米国政府は、米加政府間交渉、米加自由貿易協定、ロンドン国際仲裁裁判所などに戦いの場を移しながら、米国側の輸入税、カナダ側の輸出税、カナダの輸出税とリンクした輸出割り当て制度などが実施され、現在に至っている」もの

である。米国業界が主張した規制の根拠は、ガット第6条に基づく補助金相殺関税、すなわち、輸出国の与える補助金が輸入国の産業に損害を与える場合の関税措置である。世界で一番大きな林産物の二国間貿易である米加間の製材貿易が国境措置の基にあるということは、それを回避してアジア向けに安い木材が輸出される可能性など、様々な議論に発展する可能性を持ったものである。我が国の輸入政策の中で、この問題が当事者として議論されてこなかったこと自体が不思議なことである⁷。

3. 2 「制度の失敗」と森林管理当局の責任

著者の立論の核心部分は、第4章の新古典派的「貿易と環境」理論の限界(3)「制度の失敗」で指摘しているように、森林管理制度(主として途上国の)に対する不信感である。「(90年代)インドネシアでは再造林を行わせるために再造林課税が課されているが、99年以前は予算外資金として政治的に利用されていた」という記述が引用され、古典的な政策議論では『制度の失敗』がなければ環境と貿易自由化は予定調和的な結果をもたらすという結論になっていたが、途上国政府の行政能力を向上させるためには膨大な労力や費用がかかるし短期的には実現が困難である。」と厳しく指摘し、さらに「一般的な制度失敗を与件とした時どのような貿易制度が効率的か、ということを考えるべきであり、(ピグー税などが)適切に機能する制度とは考えられないのである。」としている。どこの国にとっても、森林管理を実施する行政組織は首都からはなれた森林地帯に幅広く展開する必要がある、そこに高い倫理性をもった優秀な職員を配置するという「膨大な労力と費用がかかる」課題であることは間違えない。しかし、それなくして、どんな適切な貿易制度が導入され、財源が確保されようが、適切な森林管理を実施することができないだろう。筆者のように森林行政を間近に見てきた学術研究者が「制度の失敗を与件とする」べきである、と議論せざるを得ないのは残念なことであるが、なんとしてでもこの制度を確立しなくては熱帯林の減少を防ぐことはできない(のみならず持続可能な森林の管理はできない)といえるのではないだろうか。今すぐできること、将来の目標として掲げるべきことの再整理必要である。

4 終わりに

最後に、具体的政策論をはなれて、将来の方向について語りたい。第二次大戦後戦前のブロック経済の反省をもとに、貿易と関税に関する国際的な制度を創るべく1947年ガット協定ができ90年代にウルグアイラウンドの成果としてWTOという組織ができた。他方で、本書が指摘しているように、企業のグローバル化が進み、物の貿易だけでなくだけでなく資金のグローバルな動きがすすみ、国際金融取引制度の不備や法人課税制度不均衡の間隙をぬって貿易の秩序を成果をゆがめるものとなっているといえる。同様に環境条約、森林条約などグローバルな制度ができていないことも矛盾の原因となっている。貿易の自由化の矛盾が生まれているのは、法人課税、国際金融、地球環境などのグローバルなシステムがうまく機能していないことに一因があるといえるのではないか。

筆者も参照している「貿易と環境に関するWTO報告書」(Haken Nordstrom and Scott Vaughan)の最後の部分を引用しておこう「簡単にいえば貿易や経済成長は問題ではない。より統合された経済の中で環境政策をどう立案するかという問題である。今後の歩むべき道は国際的な環境協力のメカニズムと制度を強化してゆくかである。ちょうど50年前に貿易に関する協力が利益になると決定したように」。環境協力のみならず国際金融や、課税

制度の協力などグローバルなレジーム全体の質が問われているのではないだろうか。本書「森林の持続可能性と国際貿易」の立場とWTO報告書の立場は一見正反対ではあるが、森林のグローバルな管理体制の実現が、60年前の貿易の協力の水準までいたらない現状に対する、厳しい批判といえるだろう。

¹ 熱帯林行動ネットワーク (JATAN) 他(1999年5月)「永続可能性と生物多様性を保った森林管理を求める市民・NGOによる、林産物貿易自由化交渉に関する意見」

<http://www.jatan.org/lib/wto2.html> など

² 林産物貿易対策協議会 (2010年11月)『『包括的経済連携に関する基本方針』の策定に関する要望』など

³ 平成13年4月23日～11月8日(200日間)輸入急増するねぎ、生シイタケ、畳表についてGATT(関税及び貿易に関する一般協定)第19条とWTOの「セーフガードに関する協定」に基づく措置として一定の数量を超える輸入について、現行関税率に加え、ねぎ：225円/kg(256%相当)[現行関税率3%]、生しいたけ：635円/kg(266%相当)[現行関税率4.3%]、畳表：306円/kg(106%相当)[現行関税率6%] 暫定緊急関税を賦課

⁴ ドーハラウンドが始まって間もない時期に2002年12月日本政府はドーハラウンド交渉における林産物提案を提出したが、これも「関税相互撤廃(ゼロゼロ)」等は、「持続可能な森林経営の推進に重大な支障を来すおそれがあり・・・支持できない。また、交渉のバランスを確保する観点から、輸出税、輸出規制等に関する論点と切り離して、関税に関する交渉を独立して行うべきではない。」などの主張となっており、関税引き下げの手續についての議論に終始している。<http://www.rinya.maff.go.jp/j/boutai/wto/index.html>

⁵ Ecological Economics 50(1-2) 'Forest sustainability and the free trade of forest products: cases from Southeast Asia' pp.23-34 に掲載された論文が国際林業研究センターのメールリストによって広く伝えられた反響については、持続可能な森林経営のための勉強部屋「エコロジカルエコノミクス島本論文の国際的な反響 2005/7/10)」

http://homepage2.nifty.com/fujiwara_studyroom/boueki/simamoto2/simamoto2.htm

⁶ 筆者もこの主張を実現するための政治的は困難性を認め、気候変動枠組み条約の排出量削減約束に至る政治過程で排出量取引が果たした役割を指摘し、同様のシステムを導入することを提案している

⁷ 評者の「米加針葉樹貿易紛争が提起しているもの」(1993)「林業経済」第164号は数少ない例である