

気候変動枠組み条約と森林・木材政策 ツバル国の条約交渉担当者との語る

全国木材組合連合会 藤原敬

「森林技術」誌 06年9月号 No. 774 論壇掲載

2006/7/31

はじめに

7月中旬にシドニーで行われたウッドマイルズ研究会のセミナーに、気候変動枠組み条約の交渉を途上国側で牽引するツバル国の首相顧問イアンフライ氏を招待した。同氏が条約交渉の席上で研究会が提唱している「ウッドマイルズ」に言及したことを聞き、シドニー



近郊に在住していることがわかったためである。その機会に気候変動枠組み条約と吸収源としての森林・木材について意見交換をする機会があった。このところ、新たな日本の森林政策や木材政策の背景説明は、気候変動枠組み条約という地球環境条約の「究極の目的を追求するため」に締結された「京都議定書」を依拠とすることが多い。条約

の側にとって森林政策がどんな意味があるのか、という視点でのイアンフライ氏との議論は、日本や世界の森林政策を考える意味で示唆するところが大きかった。本誌読者に話題提供をしたい。

気候変動枠組み条約とツバル

ツバルは南太平洋の人口約1万人、面積26Km²の漁業を主産業とする小さな島である。英国領だったのが1978年に独立し、2000年には国連の187番目の加盟国になっている。この目立たない国が国際政治の中で皆の注目を浴びるようになったのは、1992年に地球温暖化を防止するための気候変動枠組み条約が締結されたためである。地球温暖化はいろいろな形で深刻な障害を各国に引き起こすが、南太平洋の最大標高5メートルというツバル国のように、温暖化が進むと海面が上昇し自国が消滅してしまうという深刻さをもった国はない。

条約に基づく国際交渉は、当然条約の目的を果たすために行われるわけだが、各国の代表

は自分の国益を交渉の中で実現しようとして参加する。サウジアラビアが石油の消費削減につながる二酸化炭素排出量の削減約束に消極的なのは当然のことである。途上国は先進国の削減努力がもっとも重要だとして途上国が何らかの責任をとることを回避しようとする努力し、先進国は、条約目的からある程度の削減約束はするものの、自国産業の国際競争力に影響する削減目標数値は他の先進国より小さくする、という駆け引きが行われる。

ツバルのような条約目的と国益がもっとも重なる国は小島嶼国連合を形成し、条約交渉の中で重要な役割を果たしている。イアンフライ氏はそのスポークスマンの役割を果たしているが、条約の本来の目的に基づいてその将来を考えていく上で、同氏の意見は示唆するところが大きい。

吸収源としての森林と伐採後の木材

私は、イアンフライ氏との話し合いの最初に、「私の理解するところでは、あなたの基本的立場は、可能な限り先進国の排出削減の目標を多くすることであり、同条約の枠組みの中に、吸収源としての森林や伐採後の木材など、排出削減以外の問題を持ち込むのに反対だ、というものだが、森林や木材の吸収源としての役割についてどう考えているか伺いたい」という質問した。

これに対してイアンフライ氏は、「成長する樹木は大気中の二酸化炭素を吸収するので二酸化炭素のバランス上重要な位置を占めている。そこで、京都議定書では、明確に土地利用の変化という文脈の中で森林は吸収源として正当な評価が与えられている」とした上で、「個人的にはこの問題にはいくつかの複雑な問題があると考えている」として、「森林はどの程度の二酸化炭素の排出をするのか、木材がどこで生産されたのか、木材を生産する過程でどの程度の排出がなされるのか？」などの問題を指摘した。同条約目的に沿って行われる事業を考えると、例えば、火力発電所のような現存する巨大な排出装置を改善してエネルギー効率を上げるといいう事業の場合は、その結果が把握しやすく、一度施工すると、その結果が持続することになる。これに比べ、森林の造成や管理は、一度実施した結果が持続するか（持続性）また、何もしなかった場合（ベースライン）と比べての違いを測定すべきであるが（追加性）、ベースラインの合理的な推定が可能か？森林造成した場合当該箇所では従来からやっていた経済活動が別の場所に移動しその場所で排出になるといった場所の移転（リーケッジ）をどう評価するかなど、事業結果を把握する場合のさまざまな技術的な課題が議論されてきた。また、1997年のCOP3で議決された京都議定書の段階で先進国の国別削減目標の数値が合意されてから、2000年のボン合意、マラケシュ合意までの間に測定方法が議論されるという順番になったため、後から議論がされた森林の管理などについての目標や勘定方法（アカウント）については、国際政治のつばぜり合いの中で、排出削減の目標を下げるという役割を負わされることになったことも事実である。

この会談では、イアンフライ氏が次々に困難性・複雑性を指摘するのに対し、私が、吸収

源としての森林の重要性を強調するとともに、「木材は再生可能であり、二酸化炭素を固定し、製造過程で省エネルギーであるので、気候変動の枠組みの中でもきわめて重要な資材でということは理解してほしい。今後できるアカウント方法がどんな仕組みになろうとも、その仕組みが、森林の管理水準を高め、木材をたくさんそして長く使い続ける、ということを推奨するようなスキームにしてほしい。そのためには、気候変動の交渉に当たる人は、気候変動の枠組みに木材を加えるように努力すべきではないか？」とせまる形となった。

条約交渉という場をはなれて、木材や森林管理の重要性をじっくりと話し合うことができたことは有益だった。そして、この点の重要性は、条約目的を真摯に考えた場合、けして否定することはできない、ということを確認できたことは、今回の意見交換での意義のあることだった。

伐採後の木材の吸収源としての評価と各国の利害関係

伐採後の木材を吸収源としてどう評価するかが条約上の課題になっており、イアンフライ氏との議論の中でも話題になったところである。

現在、各国は IPCC の意見¹に従い、一度森林から伐採された木材に固定されていた二酸化炭素は排出となる、という「IPCC デフォルト」という勘定方法（アカウント）に従っている。これを、第二約束期間以降、伐採後の木材についての炭素固定機能を評価しようという議論が進んでいる²が、イアンフライ氏としても、基本的には現在の手法が「実態を反映しているとはいえない」としてその議論の意義を認めていた。ただし、「伐採後の木材の吸収源を評価する議論をしていると、木材の輸入国か輸出国かで国によって立場がまったく違って来る。例えばオランダはネットの木材輸入国なので輸入された木材に固定している二酸化炭素も評価（クレジット）され、輸入国にとって有利な評価（クレジット）が発生するアカウントを推奨している。逆にニュージーランドのような木材輸出国は、自国の森林で生産した木材は世界中どこにいてもニュージーランドの評価になるというアカウントを提唱している」として、再び問題の複雑性・困難性を指摘していた。国際政治の荒波の下にこの議論が翻弄される可能性を示唆している。困難なことではあるが、国益をこえて林業や木材の専門家が、「実施可能であり、また木材の利用を増やし、長期に使い続けるということにインセンティブを与える」という物差しで、適切な勘定方法を提案できるかどうか問われている。この点でイアンフライ氏が指摘していたところだが、「フィンランドやスウェーデンは輸出国ではあるが、『輸入国に二酸化炭素の貯蔵の所有権は譲る』とっている。かれらはオランダの提案を支持して、そのことにより、木材には新しい価値が発生し、そのような価値がひいては木材の市場価値も高めるだろう、という、考えにたっている」と発言していたが、注目に値する。

地球環境条約の中で森林管理を議論する意味

さて、条約目的から森林や伐採後の木材の吸収源としての役割について議論を進めていくと、すぐ出てくるのは、「どんな木材でも吸収源としてカウントするのはおかしいのではないか？違法伐採問題が解決するのはもちろんのこと、持続可能な森林経営から産出されたものに限られるべきできである」という、もっともなまた、反論しがたい主張である。



気候変動枠組み条約は1992年にブラジルのリオデジャネイロで開催された「国連環境開発会議（地球サミット）」で合意されたが、同じ会議で全ての国の持続可能な森林経営を実現するため法的な拘束力を持つ国際森林条約をつくらうという動きがあった。同会議の準備会合の直前に開かれた90年の先進国首脳会議（サミット）ヒューストン

会合では、国際森林条約交渉の早期開始と92年までの締結を合意したが、熱帯林を抱える開発途上国の反対で法的拘束力のある条約を作ることができなかった。法的拘束力のない森林原則声明はでき、その後、IPF、IFF、UNFFという国連レベルでの様々な議論の場での努力にもかかわらず、法的拘束力のある条約を締結することができず、持続可能な森林管理は現在でも達成していると胸を張っていえる状況にはない。

このようななかで、気候変動枠組み条約という全く別のスキームの発展によって、持続可能な森林経営の法的枠組みを作り出す緊急性が高まってきたといえる。別の言い方をすると、気候変動枠組み条約の発展にとって、持続可能な森林管理の国際的な枠組みができていないことが障害になる可能性出てきているともいえる。国際森林条約は各国の森林管理当局のイニシアティブの下に条約交渉がすすめられることになるだろうが、気候変動枠組み条約のイニシアティブは別の部局ないし環境NGOがもっているといつてよい。持続可能な森林管理の達成が森林の関係者や専門家だけでなく地球環境に関心を持つ幅広い人たちの関心事として議論される可能性があるということは、喜ばしいことともいえないことはないが、森林林業関係者としては複雑な思いである。森林条約不成功のツケがこのような形で現れているともいえる。

地球環境条約とウッドマイルズ

今回イアンフライ氏と会うきっかけとなったのは、3年前に設立したウッドマイルズ研究

会が、シドニー市のニューサウスウェールズ大学と岐阜県立森林文化アカデミーと共同して行うウッドマイルズセミナーという企画へ同氏を招待することだった。イアンフライ氏は昨年12月にモントリオールで開催されたCOP11の非公式会議の中で、日本生まれのウッドマイルズについて、言及したという話を日本の出席者から聞いていたので、一度チャンスがあったら話をしたいと思っていたところだった。

研究会の側は、ウッドマイルズを京都議定書の枠組みにすぐ組み入れるべきだと主張したわけではないが、イアンフライ氏は、「近い森林と遠い森林の森林管理の質も問題もあり、近ければよいという問題でもない」などウッドマイルズを法的な枠組みに入れることの問題点をいくつか指摘した上で、ウッドマイルズに関しては二つのアプローチがあると思うと語ってくれた。「第一は、現在研究会が取り組んでいるように、マーケットの中で、消費者に商品の優位性を示す道具として、森林認証材と同じように、ウッドマイルズを使うという方法であり、これは推奨すべきことである。第二に、京都議定書のような法的な枠組みの中でも、現在国際貿易により公海上の輸送過程で発生する温室効果ガスはルールがきまっておらず、今後条約では輸送過程の排出問題を議論してゆく必要性に迫られている。バンカー燃料問題(bunker fuel issue)と呼んでいる。もちろん木材だけでなくあらゆる品目の輸送過程についてだが。その中でウッドマイルズ研究会の蓄積は大いに頼りになるだろう。また、ウッドマイルズ概念を進めていくことに期待している。」と話してくれた。

再び持続可能な森林管理について

持続可能な森林経営(管理)は、日本の森林関係者にとっても長い間議論されてきた課題であるが、現在この政策目標が新たな環境におかれつつあることを、イアンフライ氏の森林と木材の吸収源についての話は示している。また、国内での最近の動きもそのことを裏付けている。第一に、本年2月に閣議決定されたグリーン購入法の下で「環境物品等の調達の推進に関する基本方針」の中で「原木は持続可能な森林経営が営まれている森林から産出されたものであること」が配慮事項として規定されることとなり、持続可能な森林経営が営まれている森林とそうでない森林を実務的に判別する必要に迫られていることである。また、本年7月に財団法人建築環境・省エネルギー機構が公表した、戸建て住宅版建築物総合環境性能評価システム(CASBEE)の中でも、「持続可能な森林から産出された木材」の使用に得点を与えることとしている。このように、国内、国外の、環境にこだわるさまざまな動きが、持続可能な森林管理の具体的な展開を森林関係者に促しているといえる。

国内においては、我が国の森林計画制度を20年来のグローバルな達成の中でとらえ直す議論が必要になっているとともに、国際的な場においても、UNFF や気候変動条約、国際熱帯木材貿易機関などの場で持続可能な森林管理の実現に向けての努力をする必要があるだろう。我が国の森林関係者が果たさなければならない課題は多い。

1 温室効果ガスの国家目録に関する 1996 年 I P C C 改訂ガイドラインにおいて、伐採木材製品の炭素蓄積量は変化しないものと仮定し、森林生態系などの炭素蓄積量の変化のみを勘定することを暫定的な方法としている。

2 伐採後の木材製品の吸収源として評価する方法として、生産法(the production approach)、蓄積変化法(the stock change approach)、大気フロー法(the atmospheric flow approach)などが提案されている。前二者が伐採後の木材の所有権を問題にしてクレジットを与えることとしており、前者は木材の生産国もの、後者は実際に木材を所有する国のものとするので、前者は木材輸出国、後者は木材輸入国により多くのクレジットが与えられることになる。また、は木材が腐朽するなどして二酸化炭素が排出される国を排出量の帰属国とするもの。藤原敬「気候変動枠組み条約の中の伐採木材の取り扱い」『日本の森林を考える』2005/12 (H P 「持続可能な森林経営のための勉強部屋」に収録) などを参照されたい。