

原木需給情報システム開発事業関連海外情報

No.12, 9 August 2013



ヨーロッパにおける森林の利用と保護をめぐる問題提起

ヨーロッパの森林は、生態系が社会に貢献できるサービス（例えば材木、レクリエーション、生物多様性、炭素貯留）の全てをセットで提供している。持続可能な森林管理および保全対策は、これらのサービスが存続していくために欠かせない。しかしながら、森林と森林管理は、気候変動やバイオエネルギー部門からの木の需要の増加といったエコロジカルな、そして社会経済的な進展に伴う様々な問題提起に直面している。ヨーロッパのいたる所の森林に影響するこれらの問題提起にもかかわらず、現在までEUレベルの共通森林政策は存在していない。とは言いながら、森林及び森林問題は、環境分野、農業分野およびエネルギー分野の他のいくつかのEUの政策によって取り組まれている。「EU森林戦略」（1998）および「EU森林行動計画」（2006）は、両方とも任意のアプローチで、委員会および加盟国によって行われる森林関連のアクションを提案することによりそれらの政策を調整することの改善を目的としている。しかしながら、これらは、首尾一貫した、皆が一致して従う政策のフレームワークを提供してはいない。

このレポートは、環境面からの問題提起が、有害なインパクトからヨーロッパの森林を保護するためにはEUレベルでのコミュニティー・アプローチを必要とするかもしれない、ということを論じ、森林保護に関するEUの共通アプローチのためのいくつかの選択肢を示している。またこのレポートは、ヨーロッパの森林の現状の概観や、ヨーロッパの森林および森林保護に関する当面の脅威や問題提起についても言及している。EU全体で現在行われている森林および森林関連の政策にもまた触れている。

1. ヨーロッパの森林の現状と課題

ヨーロッパの森林は、他の大陸の森林と比較して、集中的に管理されており、やや若齢で、同じ齢級の森林になっている。しかしながら、樹種構成、成長の状況および生物多様性は、各地域ごとに多様である。天然林 (natural forests) はまれであるが、極めて集中的に使用されてきた造林地もまた、そう多くはない。様々な社会的な要請や森林管理のタイプによって形作られた天然性林 (Semi-natural forests) が、EUの大部分の森林の特性である。

ヨーロッパの森林および森林セクターのための主な課題のいくつかは、気候変動、放射と堆積、木材生産と競争する時々刻々変化する社会的要請、またさらに経済のグローバル化の進展による森林の構造や木材市場の変化を含むものである。特に林産物および木材の需要は、多くの森林の管理、特に森林所有者の収入に関して、主要な役割を果たしている。しかしながら、森林への社会的なニーズは、EU全体にわたって、国と地域によって、例えば都市化の程度で、非常に異なっている。

ここまで言及してきた課題は森林と森林管理にインパクトを与えているが、このことは、期待される森林生態系からのサービスが妨げられる場合には、違う社会的グループからは「脅威」ととらえられる。EU全体を見わたすと、支配的な森林に関する2つの考え方がある。商品視点からの考え方は、森林志向の木材生産による脅威の認識を反映しているし、森林エコロジーおよび自然保護の視点からの考え方は、アメニティー視点に立った考え方によって代表される。

商品視点からの考え方は、特に、森林の成長および健全な森林状態を持続可能な木材生産の主な前提条件と見なしている。脅威は、通常、森林セクターの外からやってくる (例えば、自然災害や昆虫被害)。この森林・林業感は、森林生産、および森林の成長や森林管理の技術的かつ自然科学的な側面を強調している。

対照的に、アメニティー視点に立った考え方は、森林生物の多様性を助長するだけでなく、ダイナミックな自然のエコシステムとして、森林の保存を強調している。脅威は、大きな流れによって引き起こされる (例えば気候変動) だけでなく、森林管理それ自体 (例えば、集中的で生産志向型の林業) によっても引き起こされると見なされている。この森林・林業感は、生物科学やエコロジー科学と緊密な関係がある。

政策によるアクションの必要性は、両方の考え方の中で異なっている。主な不一致点は、ヨーロッパにおける持続可能な森林管理が現在首尾一貫していないことの主な理由の1つと見なされる、持続可能な森林管理とされている機能に（違いがあることに）関係がある。商品視点からの考え方の主張者が、森林所有者の利益と、森林に基盤を置く企業への木材供給という点について改善を求めているのに対し、アメニティー視点に立つ考え方は、むしろ、森林のエコシステムがもっている価値を高めるという視点に立って森林管理を変換することを目的としている。

2. 森林と森林に関連する政策

森林と森林に関連する政策は、グローバル、全ヨーロッパ、EU、個別の国家といった異なる統治レベルに分けることができる。しかし、個別国家のレベルについては、このレポートでは取り扱わない。

グローバルレベルでの森林政策は、例えば、森林伐採、あるいは持続可能な森林管理の具体化といった問題提起的な問題への対処のための適切な制度的枠組に関する十年間にわたる論争が特徴である。UNCED、その後の森林に関する政府間委員会（IPF）での交渉、森林に関する政府間のフォーラム（IFF）および国連森林フォーラム（UNFF）は、アクションのための様々な拘束力を伴わない目的および提案に取り組んだが、これまで、森林協定にまで至ったことはない。しかしながら、国際的なレベルでの森林保護は、直接取り組まれるか、あるいは気候政策（UNFCCC）、生物多様性（CBD）の保存に関する政策、通商政策（WTO）などのような他の政策の影響を間接的に受けている。

全ヨーロッパのレベルでは、ヨーロッパにおける森林保護に関する閣僚会議（MCPFE）が森林保護に関する主な政治主導を行っている。MCPFEの法的拘束力を伴わない協定には、欧州連合に加盟、非加盟のヨーロッパの46の国が参加している。ジョイント活動の範囲は、「持続可能な森林管理」のための基準や指標の開発に関する技術的な協力から、更新可能なエネルギーの生産に向けた森林部門の役割の強化に関する約束や、森林の生物多様性の保護のためのガイドラインにまで及ぶ。MCPFEは、国有林プログラムの前進によって国家森林政策と結びついている。

EUのレベルでは、森林問題のために明示的に設計されている主な手段は、EU森林戦略（1998）およびEU森林行動計画である。それは、2005年に委員会の欧州議会への委員会の意思疎通の結果、2006年に採用された。2005年の報告書は、

森林や林業に影響を与える異なる政策地域の間での調整や意思疎通の改善を促進するための現在活動中のコミュニティの手段ややり方を広範囲に評価するだけでなく、EU森林行動の必要性を示唆した。さらに、現在進行中の森林委員会(SFC)の役割の評価が行われた。

EUのレベルでの最も適切な森林関連政策の中には、共通農業政策(CAP)、主として「水枠組み」指令から成る水政策、および「Natura 2000」を含む自然保護に関する政策がある。更に、再生可能エネルギーに関する政策（例えば、再生可能エネルギー指令）は、バイオエネルギー適用のためのバイオマス（そして木材）の使用の着実な増加へとつながっていく。EU気候政策に関しては、土地利用、土地利用の変更および林業（LULUCF）と関係する放射と移転は、「決定を共有する努力」（ESD）に含まれることになっている。

森林モニタリングは、将来の森林保護政策において重大な近道となる要素であると確認されてきた。

それは、現在、異なる統治レベルの異なる機関および政策、例えば、FAO、UNECE、およびEU動植物生息地指令（EU Habitats Directive）のようなものによって取り組まれている。森林モニタリングは、よりよい森林保護統治、政策統一、すなわち、森林と森林に関する政策の中で、ないしその両者間のしのぎあいおよび相乗作用のさらなる必要性を確認することを支援することができる。

3. よりよい森林保護へ向けたコミュニティ・レベルのアクションの必要性

EUレベルでのコミュニティ・レベルの森林保護のより首尾一貫したアプローチのための議論は、ヨーロッパの森林に対する現行の課題や、現在の森林の構造および不利な状況、森林に関連した政策を基礎においた、エコロジー的、経済的、社会政治的な観点から引き出される。コミュニティ・アプローチに賛成する主なエコロジカルな議論の中には、現行の森林の課題のいくつかは、自然が多国間にわたっていること、すなわち、全ヨーロッパに関連する大事なことになっている、という事実がある。例えば、森林における生物多様性が失われていることは、ヨーロッパに共通した問題とみなすことができる。侵略性のある植物や昆虫、菌類は、ますます国境線を越えるようになっているし、多くのヨーロッパの地域において森林のエコシステムに同時に影響を与えている。森林火災や嵐もまた、多国間にわたる現象になりつつある。

経済的な視点から見ると、共通アプローチは、EUの加盟国内の異なる森林保護基準によって引き起こされたひずみを防ぐことにより、ヨーロッパ共同市場

に肯定的な効果をもたらすであろう。さらに、それは、経済的な競争が増加しつつある場合には、例えば森林管理、保護基準といった点で 関係加盟国間の「最悪へのレース」を回避するのに役立つであろう。より具体的には、より統合されたコミュニティー・アプローチは、一貫した情報基盤を確立し、かつヨーロッパの社会における様々な要請という点からEUの森林の状態およびそれへの衝撃に関する知識ギャップを縮めるのに役立つかもしれない。

政治的には、EUレベルでのコミュニティー・アプローチは、潜在的な起こりがちな失敗、およびEUの目指す基本的な目的と現在適用されている政策手段の間の相違を克服するのに役立つことができよう。上記で示したように、森林保護手段は、異なるEUの政策フィールドにわたって広がっており、しばしば、政策の実施過程で修正を重ねた優先事項の結果として追求される目的間の矛盾に結びついている。しかしながら、コミュニティー・アプローチに反対する議論もまたあることを、心の中にとどめておかななくてはならない。例えば、地域の森林の特質と森林に基礎をおいた産業は別のもので、細則が森林保護政策コミュニティーに基礎をおいたアプローチに向けて開発しうるのは限られた程度にしか帰着しない、と議論されている。他方では、林産品市場、森林、および森林に基礎を置く産業は、過去10年間、継続的な「ヨーロッパ化」を見せてきた。また、ヨーロッパの森林は、次第に国際的な社会経済的・エコロジー学の開発の範疇に埋め込まれるようになってきている。より統合的なアプローチに対する抵抗も、何人かの政策決定者、異なる利益団体および加盟国が政治的な意図を欠いているところから引き出されている。

4. コメント

このレポートでは、森林保護政策は、将来における森林への有害な圧力の防止によって商品的な見方とアメニティー的な見方の双方に役立っている一方、森林の環境的側面と森林管理に大きく関係している、と述べた。このように森林保護は、置き換えるのではなく、持続可能な森林管理のエコロジー的、経済的、社会的な側面に取り組む包括的な森林政策が重大な要素になっている、と見なすことができる。一貫した統合の問題に関して、森林保護に関するコミュニティー活動と、ヨーロッパ森林保護閣僚会議(MCPFE)の関係が大事であると認識され、特に MCPFE は、汎ヨーロッパのレベルで、森林問題に関して法律上の拘束力のある合意の潜在的な効用について、専門家の議論をスタートさせた。コミュニティー・レベルにおける MCPFE の試みおよび可能な活動は、相互のプロセスを強化するものと見なす、と結論付けることもできよう。国際的な調整プロセスとしての MCPFE は、実際にツールボックスを提供し、それを、参加国



とコミュニティーは、森林保護へのどんな新しいアプローチの設計であっても活用することができる。

JAWIC JAWIC JAWIC JAWIC JAWIC JAWIC JAWIC