関西自然保護機構会報 18(2)：185－189，1996

国際声明「温帯林等の保全と持続可能な経営の基準・指標」

農林水産省・森林総合研究所　三　浦　慎　悟

CRITERIA AND INDICATORS FOR CONSERVATION AND SUSTAINABLE MANAGEMENT OF TEMPRATE AND BOREAL FORESTS

Shingo MIURA　*Forestry Forest Products Research Institute, FFPRI.*

はじめに

1995年２月，日本政府はチリ・サンチャゴにおいて１つの国際声明に調印した。その公式の名称は「温帯林等の保全と持続可能な経営の基準・指標(Criteria and Indicators for Conservation and Sustainable Management of Temprate and Boreal Forests)」と呼ばれる(以下「声明」と呼ぶ)。これにはヨーロッパ諸国を除く，温帯林と北方林を有する主要諸国，アメリカ合衆国，カナダ，ロシア連邦，中国，オーストラリアなど10ケ国が調印した（現在の加盟国数は12ケ国にのぼる)。それはマスコミやNGOがほとんど注目しなかったほどの地味な国際声明ではあった。けれども，全温帯林と北方林のほぼ90％を占める国々がこれに調印した経緯から世界規模での森林の今後の趨勢を占う意味においても，一方ではわが国の森林（それは野生動物の主要な生息地である）の保全管理の方向を少なからず左右するという位置づけおいても，重要な意義をもつものと考えられる。そこで，この小稿では，この声明の作成経過や内容について，とくに野生動物の保全と密接に関わる部分を中心に，解説を試みてみたい。

経　緯

経緯を簡単に振り返る。1992年の国連環境開発会議（UNCED）では「森林原則声明」が「法的拘束力はないが権威ある声明」として採択された。この採択過程で，各国は「持続可能な森林管理」の実現を目指し，「ガイドライン」の作成と「国連持続可能開発委員会（CSD)（森林分野)」の場での点検作業の実行を約束した。こうした動きの底流の一つには熱帯林の問題があった。熱帯林の急速な減少に対し国際熱帯木材機関（ITTO）は1990年の理事会において「西暦2000年までに持続可能な森林管理が行われている森林から生産された木材のみを貿易対象とする」との戦略目標を採択した。これにともない「持続可能な森林管理のガイドライン」（十分な内容とはいえないが1994年１月に採択された）の作成の動きと，一方では熱帯木材生産諸国からの「途上国に存在する熱帯林だけを対象に持続可能性を要求するのは差別的な扱いである」との反発が交錯していた。このため，温帯林と北方林を有する諸国では何らかの対応が求められ，FAOなどの場で模索が続けられていた。

これらの動きにいち早く呼応したのはヨーロッパ諸国であった。1993年６月に「第２回欧州森林保護閣僚会義」を開催し，「ヨーロッパの森林の

持続可能な管理に関する一般的ガイドライン」を採択した。このガイドラインは開催地にちなんで「ヘルシンキ・プロセス」と呼ばれている。その構成は「持続可能な森林管理」と「生物多様性保全」に関する2つのガイドラインから成り立つ。わずかな期間で取りまとめることができた背景には，森林生態系がほとんど共通していること，EU統合に向けて利害を統一させたいとの意向が働いたとされる。

やや遅れて1993年9月，このほかの国々（日本も含めて）は，アメリカとカナダのイニシアティブのもとにモントリオールで会議を開きガイドラインの作成を決定した。これを「モントリオール・プロセス」という。以後，6回の専門家会合（第5回は東京にて開催）を経て，採択に至った。この一連の会合の中で，わが国は「日本の考察」と題する案文を提起し，そのフレームワークの作成に重要な役割を果たしてきた。なお，作成過程ではヘルシンキ・プロセスとの一体化が検討されたが，ヨーロッパ側との合意が得られず，独立したガイドラインとなっている。ヨーロッパ諸国が署名してない理由もここにある。次にこの声明の性格について素描する。

声明の構成と内容

1）声明の目的

この声明は，序文，定義，基準および指標，代表的な基準および指標の解説から構成されている。まず，タイトルからみると，その公式な訳文は正確ではない。とくに「management」を「経営」と訳しているが，やはり「管理」であるべきだろう。これには訳に当たった林野庁の基本的な姿勢とも関連があるようだ。序文や内容についてみれば明らかなように，「基準と指標」は経営が意味する活動や事業の継続性を問題にしているのではなく，「多様性条約」の精神を受け継いで「森林生態系の保存，維持，持続可能な利用，復元および改善」を含む多様な管理形態に関わる分野に焦点を当てているのだから，「管理」の方が正確である。タイトルを「経営」と訳すことによって，この声明があまり普及せず，限定的に使われる弊害の方が大きいように思われる。

序文を要約して箇条にする。

①この声明は，「生物多様性」，「気候変動」，「砂漠化」の各国連条約に関連している。

②声明は，森林の持続可能な管理の国際的共通理解を提供する。それは国内の政策形成過程においては目安を，国際協力の側面では基盤を提供することを目的にしている。そして，それは現在行われている持続可能な森林生産物の貿易に関する討議をより明確にする意義をもつ。

③この声明のアプローチは，国レベルでの森林生態系の保全と持続可能な管理の実質的な定義をつくることである。

④森林の持続可能な管理を促進させるためには，一般国民の普及啓発と参加が不可欠である。したがって，それは政策決定者だけでなく国民にも広く使われるべきである。

⑤各国の森林はさまざまな状態にあるが，加盟国はその状態を報告する義務がある。

⑥各国の適用やモニタリング能力には差があるが，統一の努力がなされるべきである。

⑦指標は，継続的に測定したり，変化の方向をとらえて評価されるべきである。

⑧この指標および基準は，経常的に見直され，改良される必要がある。

これに次いで「基準と指標」が定義されている。「基準」（Criterion）とは「持続可能な森林管理を論議する際の側面または分野」であり「指標」（Indicator）とは「基準の内容や状態を客観的に計測するもの」とされる。厳密にいえば，前者は

むしろ「規準」とすべきであるが，慣用的に「基準」が使われている。

2）注目すべき基準と指標

以下に7つの基準（表1）と67の指標が羅列されているが，ここでは，野生動物と関連の深い「基準1：生物多様性の保全」の指標を中心に解説とコメントを行いたい。なお，訳は林野庁のパンフレットから引用したが，わかりにくいものについては適宜原文から訳した。また，全文を読みたい方は，直接林野庁にパンフレットを問い合わせていただければ幸いである。

基準は「生物多様性条約」を踏まえて3つの柱から構成されている。「生態系の多様性」，「種の多様性」，「遺伝的多様性」である。このほかにも「ランドスケープ」について検討が行われたと聞くが，指標の裏付けがまだ十分ではないとの理由で最終的には外された。生態系の多様性は以下の5つの指標から構成されている。

a．全森林面積に対する各森林タイプごとの面積
b．森林タイプごと及び，齢級または遷移段階ごとの面積
c．IUCNまたは他の分類システムより定義された保護地域区分における森林タイプごとの面積
d．齢級または遷移段階ごとに区分された保護地域区分における森林タイプごとの面積
e．森林タイプの分断度合

それらはおもに森林の面積に関するものであるが，ここに大きな課題がある。森林タイプの区分である。林野庁は従来「森林計画制度」のなかで，人工林，天然林，除地などの区分を行ってきたが，このような区分を直接当てはめることはできない。ここで求められているのは林業経営上の区分ではなく生態学的な区分だからである。今後どのような区分が採用されるのか，また，どのような区分が適当なのか，広く論議の対象とするべきであろう。

また，次のことが指摘できる。この声明では，当初各指標には「閾値」（threshold）や「ハードル」を設ける論議があったと聞くが，各国の状況を踏まえて，今回は設定されなかった。将来の大きな課題の1つといえるが，この声明の作成に積極的に関わったわが国としては今後国際的な手本を示していく必要がある。その意味で，指標aに関連して，「原生林面積が本来の20%以下の国においては，残るすべての原生林をすべて保護する。20%以上残っている国においては，すべてのタイプの大面積の森林を含め，原生林を可能な限り十分に保護する」（WRI・IUCN・UNEP，1993「生物多様性保全戦略」）との強い要請があるが，わ

表1　モントリオール・プロセスの基準.

1. 生物多様性の保全
2. 森林生態系の生産力の維持
3. 森林生態系の健全性と活力の維持
4. 土壌及び水資源の保全と維持
5. 地球的炭素循環への森林の寄与と維持
6. 社会の要望を満たす長期的・多面的な社会・経済的便益の維持及び増進
7. 森林の保全と持続可能な管理のための法的，制度的及び経済的な枠組み

が国の森林は質量ともにこれに十分応えられるようにしなければならない。

同様に指標ｃについても，もっとも重要と考えられる「厳格な保護地域」の対象になる面積が十分かどうか再検討される必要がある。各種公園（国立，国定，県立）の面積は少なくないが，厳密な意味でこれに対応できる面積は多くない（第３種地域や普通地域は対象とならない)。また，それらはどちらかといえば高標高地域に偏る傾向が見られるが，すべての森林タイプに対応しているかどうか，ふさわしい対応が求められる。さらに，指標ｅとの関連では，今後，保護地域相互の連続性や，森林の孤立性が問題になる。この点では保護地域を結ぶ回廊や伐採地域に保護樹帯を設けるような積極的な施業体系が求められるだろう。

種の多様性は２つの指標から構成される。

ａ．森林に依存する種数

ｂ．法令または科学的評価によって，生存可能な繁殖個体群を維持できない危険性があると判断された森林に依存する種の状態

ａの測定法についてははっきりしていないが，とりあえず各タクソンの図鑑等の整理が必要だろう。また，各森林タイプや地域ごとに種数を把握するとなると，これだけでも巨大な仕事となる。また，ｂについては「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」制定にともなって「日本版レッドデータブック」が作成されているので，当面はこれで対応することができる。けれどその内容には多くの問題点（カテゴリー区分の整合性や妥当性）が指摘され，系統的な見直し作業が必要である。

遺伝的多様性は２つの指標から構成されている。

ａ．従来の分布域よりも縮小した森林依存性の種数

ｂ．多様な生息地を代表する生物種の分布域全体にわたってモニターされた集団のレベル(個体数)

両方ともややわかりにくい。当然のことながら，ここでは遺伝子レベルの変異が問題となるが，わずかな特定種を除きこれを分析ができる種は現状ではほとんど存在しない。両指標ともいわばその代替えである。ａでは分布域が縮小した種数を，ｂでは各タイプを代表する種の生息数を求めている。前者については，環境庁が制度化している「自然環境保全基礎調査」から，主要な動物種の分布状況が全国的に鳥瞰できるので，この分析によって対応することができる。しかし，無数のメッシュ情報を系統的に分析するには研究体制の整備が必要であろう。また，この調査の対象になっていない種については，指標ｂとの関わりからも，選定し，絞り込むことが必要である。

指標ｂでは各タイプの森林を代表する種を特定することが必要である。これには，生態系の食物連鎖の頂点にある種で，その消失が群集や生態系のプロセスに重大な変化をもたらすと考えられる種，いわゆる「キーストーン・スピーシス」を選定する必要がある。哺乳類ではツキノワグマ，ツシマヤマネコなど，鳥類ではイヌワシなどの猛禽類がその候補である。これらの種，とくにクマ類や猛禽類などの広域種では，個体数調査技術の確立とともに，全国的なモニタリング・ネットワークの構築がなによりも重要である。

この他では，「基準２：森林生態系の生産力の維持」で「持続可能と決定される量と比較した木質生産物の年間収量」の指標が取り上げられている。しかしながら，持続可能な量とはどのように決められるべきなのか，は明記されていない。それは公表されるべき問題であり，今後幅広い論議が必要と思われる。「基準３：森林生態系の健全性と活力の維持」で「大気汚染による影響を受ける面積」と「生態系の基礎的過程に関わる指標生物のモニタリング」などの指標が取り上げられ，生態学的にみて重要である。

また，「基準７：森林の保全と持続可能な管理のための法的，制度的及び経済的枠組み」にも注目すべきものがある。この中の指標をいくつかあげると，「森林に関連する公的政策及び意志決定への国民の参加ならびに情報への国民のアクセスの機会の規定」の確立や「国民の参画活動や公的教育，啓蒙，普及プログラムの規定，および森林関連情報の入手を可能とすること」などがあり，森林の保全管理に国民の積極的な参加を呼びかけている。さらに「投資の長期性を認識しつつ，森林の生産物及びサービスの長期的需要を満たすために，市況，非市場経済的評価及び公的政策決定に対応して森林部門へ資金が流入ないし流出することを許容するような，投資及び課税政策ならびに関連する法的環境」の整備が求められている。これは現在，独立採算性の国有林のあり方にも少なからぬ問題を提起しているように思われる。

ま と め

以上，声明について簡単に検討してきたが，野生動物や森林生態系の保全の上でかなり積極的な基準や指標が多数含まれていることがわかる。今後こうした基準，指標にどのような内容を盛り込んでいくのか，どのようなモニタリング体制を発足させていくのか，積極的に見守っていく必要があるだろう。また，それらの検討にNGOが積極的に加わっていく必要があると思われる。そして，これらの基準と指標の実現と徹底には一定の制度的な整備が必要かもしれない。

筆者は，わが国の林業の発展と健全な森林管理が，国内の野生動物保全にとって重要であるばかりでなく，世界の，とりわけ熱帯林地域の生物多様性や野生生物保全にとって不可欠の前提であると考えている。木材の輸入は他国の森林と野生動物の生息地の消失の上になり立つことを忘れてはならない。わが国での野生動物の保全と林業との共存には明確な森林と林業のゾーニングと管理形態の多様化を押し進める必要がある。林野庁は各種の保護林制度を積極的に取り入れている。しかしながらこうした従来の施策の延長だけでは限度があるようにも思われる。その基本に「林業基本法」と国有林においては「経営規定」という一元的な枠組みが存在しているからである。最近の総理府の統計（「森林とみどりに関する世論調査」，平成５年実施）は，国民が森林に対して国土保全機能や水源函養機能に次いで，野生生物の保全機能を第３位のランクで期待していることを明らかにしている（ちなみに木材生産機能は５位）。森林が多様な価値とさまざまな機能を有することはいまや国民のコンセンサスといえるだろう。とすれば，こうした森林の公益的機能を広く取り込み，多元的な管理を織り込んだ新しい法律の制定が求められているように思われる。この「国際声明」が日本の森林管理のあり方を変えていく大きなエポックになることを心から期待している。

引用文献

林野庁．1995．温帯林等の保全と持続可能な経営の基準・指標．（モントリオール・プロセス）．翻訳パンフレット．

WRI・IUCN・UNEP．1992．Grobal Biodiversity Strategy（邦訳「生物多様性保全戦略」佐藤大七郎監訳），中央法規．