

フォレスト・ウォッチ (Forest Watch) スペシャルレポート-FLEGT (森林法施行、ガバナンス、貿易) 自主的パートナーシップ協定の進展について

著者：サスキア・オジンガ (Saskia Ozinga) およびイオラ・リール (Iola Leal)

はじめに

森林法施行・ガバナンス・貿易に関する EU 行動計画 (EU-FLEGT 行動計画) の一環として、EU は、多くの木材産出国と自主的二国間協定 (VPA) の交渉を進めている。VPA 交渉プロセスにおける重要要素としては、合法性の定義、木材ライセンス・スキームの開発、合法性の検証と検証システムの監視方法についての合意が挙げられる。VPA が実施され、その一環として、合法性証明システムが整備されると、締約国から EU に輸出され協定でカバーされる木材全てが、合法木材と見なされることになる。FLEGT に基づきライセンスされた最初の木材が EU に出回るのは、2011 年以降になると思われる。

FLEGT の全体目標は、地元住民の保有権の強化、透明性と市民社会参加の向上、EU 消費者に対する輸入木材の合法性証明といった、森林ガバナンスの向上である。こうした目的を達成するとともに森林ガバナンスに関わる全市民の所有権を確保するためには、市民社会と地域社会の代表者を含む国内の様々な利害関係者が関与するプロセス (マルチステークホルダー・プロセス) を通じて VPA を構築する必要がある。現時点では、マレーシアを除く全ての国が、交渉チームを指導する諮問機関に市民社会および民間セクター代表者を積極的に取り込んでいる。

VPA 交渉の現状

VPA の最初の締結国はガーナとコンゴ共和国であるが、批准に至っているのはガーナのみである。カメルーンとの交渉が 2010 年 1 月にまとまっており、3 番目の VPA 締結国となる予定である。

現在、中央アフリカ共和国、インドネシア、リベリアそしてマレーシアと交渉が進められている。ガボンとベトナムについては、まだ交渉前の段階であり、コンゴ民主共和国とガイアナとは接触が始まったばかりである。FLEGT プロセスへの参加に関心を表明しており今後数カ月のうちに EU との意見交換が予定されている国々としては、カンボジア、コロンビア、エクアドル、赤道ギニア、コートジボワール、マダガスカル、パプアニューギニア、シエラレオネ、ソロモン諸島がある。

ガーナ - EU VPA は、2008 年 9 月に国内全ての利害関係者の合意を得て調印されている。マルチステークホルダー・プロセス協議会合の努力により、今後 5 年間で決着を付ける必要がある森林法改革に向けたプロセスについて概要が示されている。しかし、改革プロセスのための明確かつ具体的な提案が欠如している現状

から見て、VPA の成功はその実施に市民社会がどれだけ関与できるかにかかっている、ということは関係者にとって明白であった。残念ながら、EU 側の遅れによって、2010 年 12 月までは協定批准の見込みはなく、それが、ガーナ政府が実施を躊躇する口実となっている。選挙によって新政府が誕生し、ガーナ森林委員会の新リーダーを含め、VPA に対して前政権ほどには熱心でないことから、こうした状況はさらに深刻化している。また世界銀行がガーナ政府に対して、林業の思い切った再構築と資金提供先の判断に当たって適切な協議プロセスを義務づけることなく、「REDD (森林減少・劣化による排出量の削減) 資金」の投入を計画していることから、VPA 実施に対する関心低下が深刻に懸念されている。このため、VPA 先駆者のガーナにおいて公正で公平な森林管理がすぐにでも実現する可能性はなくなる、と危惧されている。

2009 年 5 月には、市民社会関係者の全面的支持を受けて**コンゴ共和国**が EU と VPA を締結する 2 番目の国となった。交渉は 1 年足らず (2008 年 6 月から 2009 年 5 月) でまとまった。交渉開始時点では、同国の誕生したばかりの市民社会が林業業界の力に対抗して VPA を (森林) ガバナンスの大幅な向上につなげることができかどうか疑問視されていた。市民社会は社会の関心向上に懸命に努めてきたが、交渉プロセス全体を通じて住民団体の参加を強く後押ししてきた EU の姿勢が、市民社会の声に耳が傾けられる環境を整える上で、極めて有益であった。VPA は実施段階に移っており、実施段階における市民社会の明確な役割を可能にする仕組みが導入されている。しかし、VPA に基づく最初の木材の輸出までには、数多くの施策の導入が必要になってくるだろう。具体的には、林地に対する地域社会の権利の明確化を図るとともに、森林利権の帰属と森林管理において地域社会が果たす役割強化を図ることなどが挙げられる。実施段階における地域社会の直接的関与が、今後も鍵となるだろう。

2010 年 1 月には、**カメルーン**と EU 間で VPA 交渉がまとまっており、2 月には協定調印が見込まれている。種々の困難にもかかわらず、様々な地域団体が交渉準備委員会や交渉委員会への参加を認められ、自分達の意見の重要性が増しているという感想を抱いていた。VPA プロセスへの市民社会の関与は、かつてないほどのレベルに達し、情報公開、独立機関による森林セクターに対する監視の継続、森林セクターに関わる法律枠組みの改革実施、VPA 実施の監視への市民社会代表者の参加などについて、文書での確約を政府から引き出すに至っている。そして今、実施段階においても引



EU の政策と慣行における森林と森林に関わる人々の権利に着目し環境と社会的正義を目指す NGO の FERN により出版された。

United Kingdom (英国): 1C Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh, Gloucestershire, GL56 9NQ, UK; T +44 (0) 1608 652 895; F +44 (0) 1608 652 878. Belgium (ベルギー): Rue d'Edimbourg 26, B-1050 Brussels, Belgium; T +32 (0)2 894 46 90; F+ 32 (0)2 894 46 10.

このニュースレターを受け取るには、www.fern.org でお申し込みください。

き続き全利害関係者の参加を図るための強力なメカニズムの導入が、必要とされている。具体的には、交渉段階において積極的な参加が得られなかった地域社会を取り込むためのプロセスが挙げられる。

マレーシアでは、VPA 調印に至るまでに解決しなければならない未解決の重要問題が複数存在する。すなわち、現地民の慣習上の権利の認知、また、コンセンサスを得るに至っていないあるいは長い間の紛争に対処できていないことから重大な関心事である利害関係者間の協議プロセスなどである。こうした問題は、マレーシア国内でも特にサラワク州において深刻である、同州はマレーシアの森林地帯の多くを占め、先住民の大部分が同州に居住しており、100件を超える土地所有権関連の訴訟が同州で起こされている。またサラワク木材組合（STA）からは、「持続可能性、先住民の土地所有権と先住民を取り巻く社会経済的状況、独立機関による監視と共同実施委員会へのEUの参加」といった問題を扱おうとするなら、VPA には断固反対だとする声明やVAPを非難するレポートが提出されているが、これらは全てFLEGT協定の根幹を成す要素である。このため、マレーシア政府がサラワク州を含んだVPAに調印できる見込みはほぼない。このため、EUと半島マレーシアおよびサバ州の間で調印予定の協定の可能性についても、定かではない。合法性についての新たな定義そしてほぼ最終的な形の木材合法性保証システムが公表されていないことから、主要NGOの要求がどこまで満たされているかは、現時点では明らかではないが、伐採前の土地紛争の解決、紛争の対象となっている土地で伐採された木材は非合法と見なすこと、また適用される慣習法は、成文化されたものに限らず連邦憲法による慣習や利用など広く認められているが成文化されていない慣習的手続きについても含む、といったことがNGO側の要求事項として挙げられる。明白なことは、VPAプロセスを通じて土地に関わる権利問題にスポットライトが当てられるようになってきたものの、VPAが問題解決の一助となるかどうかはまだ分からない、ということである。現時点では、こうしたハードルをクリアできるかは疑問だが、もし解決策が見出されれば、合法性保証スキームの実施に関してマレーシアはおそらく最も準備が整った国であり、すぐにも実施に移すことが可能であろう。

インドネシア政府は突然、再びVPAについて前向きな姿勢を示し始めている。数年前に市民社会代表者を含め全ての関係者により合意された合法性についての定義が、政府によるいくつかの変更の試みは失敗に終わったものの、今般法制化されるに至っている。また、木材ライセンス保証制度（SVLK）が策定され、EU側の要求と比較した評価が行われると同時に、実地でのテストが進められている。VPAの実施は事実上2010年9月まで延期されているが、これは、関係省庁に実施ガイドラインおよび具体的手続策定の猶予を与えるとともに、証明/評価機関に対してマレーシア認証委員会から認定を得るためである。独立機関による監視が、次の検討課題であるが、インドネシア政府の提案は、情

報ハブとして機能するとともに（NGOや先住民団体などの）様々な市民社会組織のネットワークづくりを促す事務局の創設である。情報に根拠がありかつ現在策定作業が進められているガイダンスや行動規範に則って監視が行われる限りは、監視機関となるあらゆるNGOや組織からこの事務局に対して苦情が寄せられることになる。

2009年10月には、中央アフリカ共和国（CAR）とEU間で、12カ月以内の協定調印を目指したVPA交渉が始まっている。森林ガバナンスの向上は、地域市民社会がそのプロセスにいかに関わるかに大きく左右されることから、交渉は市民社会の参加を広げることを目指している。ただ残念なことに、今の状況に変化がなければ、早期の協定締結という交渉姿勢によって協定の質が損なわれることが懸念される。地元NGOプラットフォームは、有意義な貢献のための準備期間を持っていないのではと懸念している。時間とリソースを確保し、キャパシティビルディングそして首都バンギの様々な市民社会グループと地元住民間で十分な情報交換を図ることが、国民参加のVPAまたこうしたプロセスを成果につなげる上で、決め手となるだろう。これらのプロセスは、全てのVPA締約国において極めて重要であるが、政治的に不安定で無法状態にある国々にとっては特にそうである。

リベリアでは、3月に最初の公式な交渉が持たれることになっている。合法性定義や追跡システムといった問題が議題に予定されているが、新たに指定された伐採権に関して重大な法律違反が数多く見られることを示すNGOデータによって、交渉は危機にさらされている。森林セクターの最近の動向は、様々な地域社会で一様に失望と紛争が広がり、国や市民社会関係者そして自分達の権利と利益を維持し守るべく強硬な姿勢を示している地域社会代表者の中で緊張が続く可能性を示唆している。解決に向けて努力する上で、また森林開発当局と市民社会関係者による共同実施が期待され必要とされているガバナンス改革の具体策を特定する上で、VPAが良いプラットフォームになることが期待される。交渉前段階にある国の先頭に立っているのが、ガボンである。交渉に向けたロードマップ（工程表）は既に策定済みであり、2010年3月に最初の交渉が予定されている。交渉に向けた準備作業として、同国の市民社会では、合法性定義に関わる諸問題についての議論が開始されており、また市民社会の代表者が選出されている。そうした代表者によるVPA交渉プロセスへの積極的参加を図ることが期待される。

交渉前段階にあるもう1つの国が、ベトナムである。最初の対話では、政府省庁間FLEGT作業グループの設置と、マルチステークホルダー対話のための計画づくりが、議題となった。さらなる対話の実施は、2010年第1四半期になるとと思われる。