

森林・生物多様性と持続可能な開発目標 (SDGs) 交渉

地球環境戦略研究機関 主任研究員 吉田 哲郎

地球規模問題としての生物多様性と森林

生物多様性は地球規模で減少の一途をたどっている。2012年に発表された世界自然保護基金 (WWF) の生きている地球指数では、1970年と比較して世界全体で約28%の生物多様性が減少していることが示され、また世界の森林も控えめの試算でも毎年520万ha減少しているとされる (2000年から2010年までの平均) [環境省自然環境局 自然環境計画課]。現在約72億人の世界人口は、毎年平均7800万人増加しており、2050年には92億人に達すると推定されている [UNFPA]。地球生態系への負担が増加することはあっても軽減する兆しは見られない。

我々は森林、生物を食糧、医療、生活用品、その他リクリエーション等に幅広く利用しており、森林・生物多様性は、人間の健康と幸福 (wellbeing) を追求する上で必要不可欠なものである。地球生態系は人類の幸福だけのためにあるものではなく、他の生物の生存のためにも生物多様性を保全していくことが必要である。

また森林は、木材として利用されるだけではなく、空気を浄化し、水質を高め、土壌を豊かにし、土壌浸食を防止するなどの機能 (環境調整機能) も果たしており、人類またその他の生物にとってかけがえのない存在である。特に森林による二酸化炭素の吸収は、人類の直面している喫緊の課題である気候変動を防止するに当たって非常に重要である。大気中に放出される温室効果ガスの約17%が森林伐採によるものであるとされ、農業や交通、住宅・商業ビルなどからの排出よりも大きくなっている [IPCC 2007]。このよう

な森林保全の効用に注目し、REDD+（レッドプラス）と呼ばれる途上国が森林を保全するため取り組んでいる活動に、経済的な利益を国際社会が提供するという取り組みも近年進んでいる。

現代のグローバル化された社会では、食料や原料の往来が非常に複雑である。日本で生活しながら地球の裏側で収穫された魚や果物を消費したり、自分の使っている電気製品が世界各地からの原料で出来上がっていることが日常である。そのため、一国で生物多様性を保全しようとするには限界がある。生物多様性保全は、地球規模で管理されなければならず、そのための地球規模の課題設定が重要である。

持続可能な開発目標

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）から20年経った2012年、再びリオで国連持続可能な開発会議（リオ+20）が開催された。この会議で2015年に達成期限を迎えるミレニアム開発目標（MDGs）に代わる開発目標として持続可能な開発目標（SDGs）が提案され、その策定が合意された¹。SDGsはMDGsと違い持続可能な開発の3つの側面（経済、社会、環境）に統合的に対応すること、先進国・途上国全ての国を対象とする普遍的なものとするのが決められている。またMDGsの教訓を踏まえて、行動志向型、簡潔、かつ野心的な目標とし、限られた数の目標とすることも合意されている。SDGsが提案された背景には、従来の人間開発の視点に加えて、人間の生存はあくまで健全な地球環境が基盤であること、またその環境が限界に直面しており、より持続可能性の観点を開発目標に組み込んでいく必要があるという共通認識がある。SDGsは、2015年の国連総会でポスト2015年開発課題と統合する形で採択される予定である（図1）。

これはMDGsに続く15年に一度のグローバルな目標設定であり、生物多様性など開発課題の意識向上を図るまたとない機会である。逆に言うとSDGsで取り上げられなかった課題は、2015年以降の開発課題として取り上げられることも少なくなり、国際社会のみならず、その波及効果として国

1 2015年開発課題が正式にはMDGsの後身であるが、SDGsはこの課題に統合される予定である。

内社会でも軽視されかねない。実際 MDGs で取り上げられた HIV・エイズやマラリアとそれ以外の病気の開発会議での扱いに大きな違いが見られることもあった。

2013年3月には目標を策定するため、政府間オープンワーキンググループが設置され、70カ国以上の代表が参加して1年以上にわたって議論がなされてきた。このような交渉では各代表が重要だと思ふ事項を全て盛り込もうとするため、妥協案が優先事項の長いリストになる傾向がある。結局リオ+20では数少ない目標という合意があったものの、2014年の7月に17の目標、169のターゲット案が提示された。これは8の目標と21のターゲットで構成されていたMDGsと比較してもかなり数が多い。これら17の目標案のうち、森林・生物多様性は一つの独立した目標として取り上げられている。海洋生物に関する目標はまた別の独立した目標として掲げられている。これはMDGsではMDG7で「環境の持続可能性」が安全な飲料水へのアクセス、生物多様性の保全などを包括して一つの目標にされていたことを考えると重要な前進であると言える。また水に関する目標では「2020年までに、山地、森林、湿地、河川、帯水層、湖沼などの水に関連する生態系の保護・回復を行う。」のように森林、生態系に関するターゲットがあり、これはい

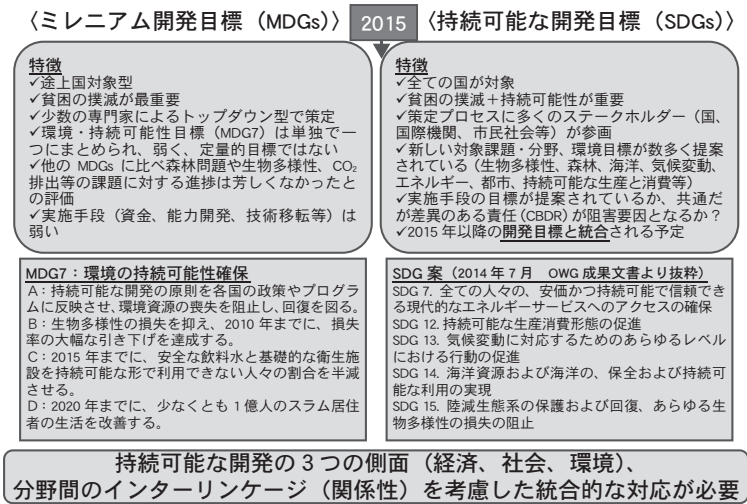


図1 MDGsからSDGsへ

わゆるターゲット間の関係性を認識し、相乗効果(森林を保護することによって安全な水を確保する等)を考慮しているという点で評価できる。

目標から実施へ——既存の生物多様性目標

どんなに素晴らしい目標を掲げてもそれが実施につながらなければ意味がない。これまでも数々の持続可能な開発に関する目標が設定されてきたが、実施につなげるのはそう簡単ではない。これまで森林・生物多様性の分野では、1992年の地球サミットで署名され翌年発効した生物多様性条約(CBD)をベースに目標設定がなされモニタリングが実施されてきた。CBDを基に策定されたグローバル目標としては、2010年目標(2002年策定)、愛知目標(2010年策定)がある。2010年目標では「2010年までに、貧困緩和と地球上全ての生物の便益のために、地球、地域、国家レベルで、生物多様性の現在の損失速度を顕著に減少させる」という文言が2002年に掲げられ、その総括として「地球規模生物多様性概況第3版(GBO3)」が2010年に発表された。

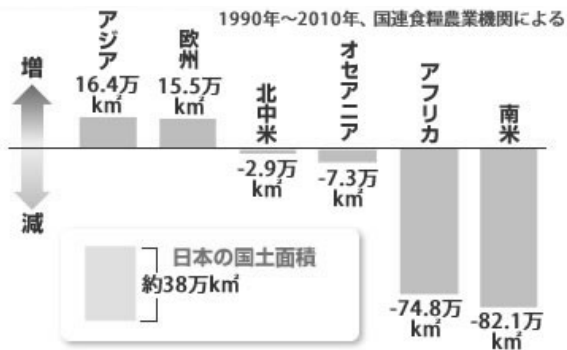
これによると2010年目標によって、現在約170カ国が生物多様性国家戦略・行動計画を有し、また保護地域拡大のための取り組みが進む等「生物多様性保全のための重要な取り組みが促進された」との評価がある反面、15の評価指標のうち、9つの指標で悪化傾向があるという厳しい結果が出ている[生物多様性条約事務局2010]。全体的に見ると、2010年目標の目的である生物多様性の損失速度を顕著に減少させるという目標は達成されていないという結果であった。保護地域でカバーされる面積が増えても、効果的な管理がなされなければ、生物多様性保全にはつながらない。また生物多様性のためのODAは増加したと肯定的に捉えられているが、そのうちの資金が生物多様性のためのODAなのか判断する基準が不明確であり、達成度の信憑性に疑問が残る。手段的な施策は多少進んだものの、生物多様性の損失速度を顕著に減少させるという目標は達成できていないのが現状である。

このGBO3の総括を受けて、目標の空白期間を埋める形で新たな戦略計画2011-2020(愛知目標)が2010年に合意された。この目標の下で「2015年までに効果的で、参加型の改定生物多様性国家戦略及び行動計画を策定し、

政策手段として採用し、実施」することが目標として盛り込まれている。上述の通り、現在約 170 カ国が生物多様性国家戦略・行動計画を有しているが、これは全締約国の 9 割程度であり、残りの締約国の戦略・計画策定に向けてより一層の努力が必要である。また、目標設定、行動計画の策定だけで満足することなく、モニタリング、評価などを通じて実施を強化し結果を出すことが肝要である。

また既存の愛知目標の多くは達成年度が 2020 年に設定されているため、SDGs、ポスト 2015 年開発課題が採択される 2015 年以降もまだ有効である。これらのターゲットも長期にわたる困難な交渉プロセスを経て採択され、各国の合意を得たものであるため、同じ長期的展望に立って SDGs・ポスト 2015 年開発課題にも一貫性を持った形で組み込まれるべきである。愛知目標が存在するから SDGs には生物多様性、森林目標は入れなくてもよいか等、既存条約と SDGs の関係に関する問題は、気候変動と SDGs の間でも議論にも出てきたが、やはり生物多様性、気候変動を語らずして持続可能な開発は語れずというスタンスが主流である。SDGs が享受するであろう注目は、愛知目標等よりも大きいと予想され、そういった意味では愛知目標は SDGs によって再認識され、その達成への努力は加速されると考えられる。

SDGs がどう各国で活用され得るか。SDGs は途上国対象の目標であった MDGs とは違い、先進国を含む全ての国を対象とすることが合意されているが、世界の各国が抱える問題や優先事項は多様であり、世界の全ての国に妥



(朝日新聞、2012.6.5 朝刊より)

図2 森林面積の増減

当で適切な共通目標を設定するのは難しい。エネルギーや初等教育の全ての人のアクセス等は、先進国では達成済みであるし、また森林に関しても、森林面積の減少は世界中どこでも同じように起こっているわけではない。南アメリカ、アフリカ、東南アジアの熱帯地域で急速に減少している実態がある一方、ヨーロッパや東アジアの一部では植林などにより、森林面積がやや増加している（図2）。また森林減少の原因も様々である。2000年～2010年で見るとオーストラリアでは干ばつや森林火災などが原因で森林面積が減少したが、ブラジル、インドネシア、ナイジェリアなどでは、農地への転用や薪の過剰採取などが原因で大規模な森林減少が進んだ〔環境省自然環境局自然環境計画課〕。

特に森林減少の顕著なこれらの国では違法伐採対策が取られる必要があるが、これらの国では法の執行体制が弱く、違法に伐採する方がより低コストで木材の生産が可能で利潤も大きいいため森林伐採が進行してしまう場合も多い。また林業や森林地域での農業で生計を立てている人々も多いため、安易に森林伐採を禁止するのも難しい。森林伐採を禁止するには、法の執行を強化することが必要であり、また農業従事者、林業従事者の生計向上等も考慮に入れた対策が必要であり、このような関係を考慮した上で目標を設定することが重要である。実際、国際協力機構（JICA）などの森林保護プロジェクトでも農業生産性を上げることによって、森林伐採への圧力を減らすというアプローチが取られている。

また森林伐採を阻止するには、生産国における対策のみならず、消費国で対策が取られることも肝要である。例えば日本は、住宅、紙、家具などの形で木材を大量に利用しており、木材供給量の7割以上を輸入している〔環境省自然環境局自然環境計画課〕。日本では既に採択済みであるが「違法に伐採された木材は使用しない」という原則や、持続可能な形で管理された森林からの木材の使用を義務付ける法律の制定等が必要である。このような対策は国・地域レベルで取られるため、SDGs・ポスト2015年開発課題は、国・地域レベルの優良政策を策定するための良いガイダンスにならない。

目標の落とし込みと多様な主体の参画

2010年目標や愛知目標の下では、締約国の国家戦略および行動計画の策定・実施が求められた。SDGs・ポスト2015年開発課題を実施につなげるためには、やはり同様の国レベルへの目標の落とし込み、各国による目標、戦略の策定が必要になるであろう。これは各国の動機を高め、また各国の様々な事情、優先事項を国家戦略に適切に反映させるためにも重要である。MDGsでは、各途上国でその扱いがまちまちであった。最貧国などは海外からの資金援助への依存度が高いため、援助国の政策に合わせてMDGsを国家計画に取り入れる国が多かったが、中国等の新興国ではMDGs等にあまりとらわれずに独自の5カ年計画を立てていた。SDGsはあくまで目標であり法的拘束力を持たないため、このようなプロセスを強制することはできないが、世界の全ての国が集結し合意し、策定したグローバル目標というのはやはりかなりの影響力を持つと考えられる。また先進国政府、国際機関、NGO等の援助戦略への影響は、MDGsが大きく援助戦略に反映されたのと同様、大きなものとなることが想像に難くない。

政府が必要な法律や政策を立案して持続可能な社会づくりを促していく役割があるのは言うまでもないが、政府の行動のみでは、持続可能な社会の実現は難しい。気候変動対策にしても生物多様性保全にしても企業や市民の行動なくしては、実現することはできない。そういう意味でSDGs・ポスト2015年開発課題は市民や企業のための意識向上のツールとしても重要である。効果的な意識向上のためのツールとするには、具体的で簡潔、分かり易い目標とすることが重要である。1992年の地球サミットで採択されたアジェンダ21は、持続可能な開発を実現するための行動計画であったが、40章、350ページ以上にわたる膨大な資料であり、なかなか専門家でも消化するのは難しかった。MDGsは八つの目標で簡潔であったため貧困削減に世界の注意を喚起することに成功したと言われる。SDGsが市民や企業等を動員するためには、やはり10程度の分かり易い目標にすることが必要であろう。

市民の環境・持続可能性意識が高まるにつれ、企業の持続可能性への配慮も浸透している。例えば日用品メーカー大手のP&G等は、工場の動力源を

100%再生可能なエネルギーにする等四つの長期的な持続可能性を実現する展望を設定し、その下で具体的な短期目標を掲げた。森林関連では“2015年までにリサイクル以外の木材繊維は100%第三者認証を得たものを調達する”という中期目標が設定され、2013年には、第三者認証済みの比率を、97%にまで引き上げたという。自然エネルギーに関しては、“2020年までに工場での再生エネルギー使用率を30%に引き上げる”という目標を掲げ、2013年度時点で約7.5%まで実現した [P&G 2014]。

これらは必ずしもグローバル目標に沿って設定されたものではないが、いずれも国際社会が推進している政策とも概ね合致した目標となっている。SDGsもこのような企業、地方自治体、その他市民団体等の目標設定、実施を誘発するような目標になることが望ましい。また世界のメジャーな流通業や日用品メーカーなどが参加する「コンシューマー・グッズ・フォーラム（消費者財フォーラム）」や世界の大企業がメンバーである「グローバル・エレクトリシティ・イニシアティブ（世界電気イニシアチブ）」等、企業や市民グループが自主的に持続可能性目標を設定し、実施を目指す「有志連合（Coalitions of the Willing）」がここ最近とみに増えてきており、この流れを活発化できればなお良い。

相乗効果を活かした目標設定へ

地球の持続可能性を担保するには、あらゆる角度からの対策が必要になってくる。生物多様性の破壊と貧困や汚職、また生物多様性の保全と気候変動等、人類の全ての活動は相互に関連していると言っても過言ではない。再生可能エネルギーを普及させることにより、森林が保全され、生物多様性が保全され、結果気候変動対策となったり、健康上の便益があったりするのは分かりやすいコベネフィット（相乗便益）の一例である。貧困を解決することによって生物多様性が保全されるというような関連はそこまで分かりやすくはない。生物多様性の保全は単なる野生生物の保護ではなく、人間にとってより良い生活環境を整えることであり、ひいては人間の幸福・健康な暮らしにつながるともいえる。気候変動対策の一環としての食料作物を原料とするバイオ燃料生産などは、逆に食料不足につながったり、森林伐採につなが

る恐れがあり、慎重な環境アセスメントが必要である。

このように多くの目標間、課題間の関連がある中で、それらをうまく整理し、相乗効果を持つ実施につなげるのが、SDGs等のグローバル目標の課題である。異なる発展段階にある国々で共通の目標を掲げることは容易ではない。気候変動交渉等と同様、資金等の実施手段で交渉が難航する可能性は高いが、人類全体としての課題を世界全体で克服するという協力の精神が生まれることを期待したい。

〔引用文献〕

1. IPCC. Climate Change 2007: Synthesis Report. UN report, Geneva: IPCC, 2007.
2. P&G. 再生可能資源－再生可能エネルギー・材料への転換－. 2014. <http://jp.pg.com/sustainability/env2.jsp> [アクセス日: 2014年09月09日].
3. UNFPA. FAMILY PLANNING AND THE ENVIRONMENT. <http://www.unfpa.org/rh/planning/mediakit/docs/sheet3.pdf> [アクセス日: 2014年8月6日].
4. 環境省自然環境局 自然環境計画課. 世界の森林を守るために. http://www.env.go.jp/nature/shinrin/index_1_1.html [アクセス日: 2014年8月5日].
5. 生物多様性条約事務局. 地球規模生物多様性概況第3版. 国連レポート, モントリオール: 生物多様性条約事務局, 2010.