



2020 年 11 月

森林に関するニューヨーク宣言の進捗状況

森林と開発の両立:

インフラと採鉱産業の対応、人々の持続可能な生計の促進

目標 3 と目標 4 の進捗報告

2014 年以降、200 以上の政府、多国籍企業、先住民のコミュニティを代表する団体、非政府組織が森林に関するニューヨーク宣言（NYDF）を支持し、天然林の損失をなくし、森林を回復させるという野心的な目標を達成するために自分たちの役割を果たすことを約束してきた。 NYDF 進捗状況評価は、NYDF アセスメントパートナーズ（研究機関やシンクタンクからなる独立した市民社会のネットワーク）によって毎年実施されており、NYDF の目標に向けた全体的な進捗状況をモニタリングし評価している。

2020 年は、NYDF と国際社会にとって、NYDF が設定している森林に関する目標の見直しと今後の対策を検討する上で重要な年である。 天然林の減少率は 2014 年から半減するどころか、むしろ増加している。2030 年までに天然林減少をなくすという大きな目標を達成するためには、国際社会が森林の本質的な価値を評価し、保全することを優先するというパラダイムシフトを急ぐ必要がある。

2020 年の NYDF 進捗状況評価では、持続可能な開発を達成するための 2 つの補完的で重要な目標に焦点を当てている。

目標 3 2020 年までに農林業以外の経済セクターからの森林減少を大幅に削減する

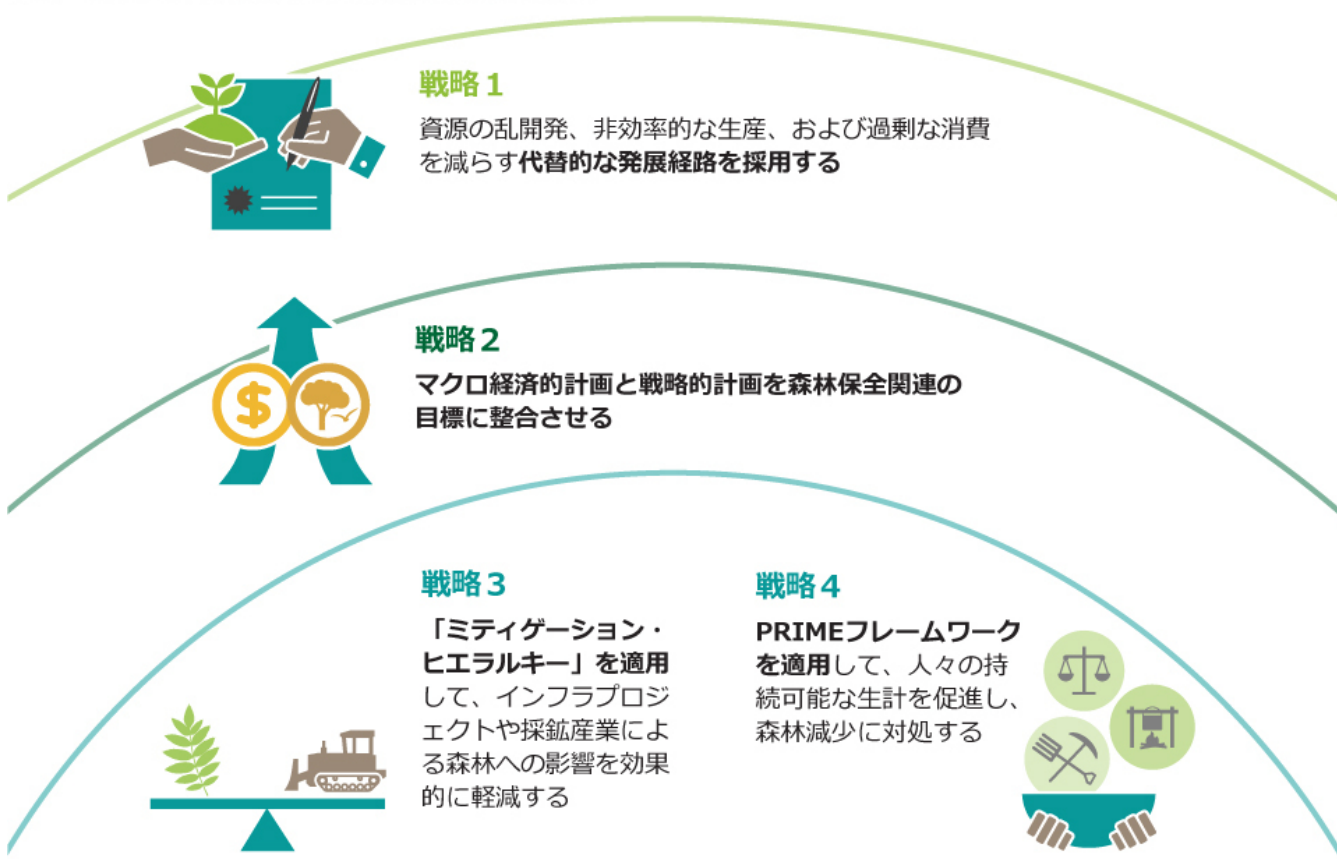
目標 4 貧困を削減し、森林減少を引き起こす原因となっている人々の基本的なニーズ（自給自足農業やエネルギーのための木質燃料への依存など）を持続可能で公平な開発を促進する代替的な方法で満たすことを支援する

主な結果

森林に対するリスクの上昇

多くの熱帯林地域で大規模なインフラ開発と天然資源の採掘が加速しており、原生林のランドスケープ（景観）に脅威を与えている。鉱山で採掘された金属・鉱物や化石燃料の需要は依然として増加しており、これらの資源が相当量埋蔵されている生物多様性の高い森林への圧力が高まっている。

図2. NYDF目標3と目標4の達成に向けた進捗戦略



注：インフラや採鉱産業による森林への影響を軽減し、人々の持続可能な代替的生計を促進するための4つの戦略は、思考、計画、介入の異なるスケールに対応している。戦略3と4はプロジェクトや介入の現場で適用され、戦略2のハイレベルな計画の中に組み込まれている。戦略2のマクロ経済的計画と戦略的計画は、戦略1で拡大しようとしている開発の概念に縛られることになる。戦略1を採用することは、代替的な発展経路を受け入れることであり、戦略2、3、4の実施を容易にする連鎖的でポジティブな効果をもたらすと考えられる。

ミティゲーション・ヒエラルキー：開発によって生じる影響を回避、軽減／最小化した上で、それでも残る影響を補償するために代替措置（再生、代償）を講じるという優先順位

PRIMEフレームワーク：農業等の生産性向上(P)、権利(R)、地域インフラへの投資(I)、マーケットへのアクセス(M)、生態系サービス(E)それぞれのバランスを考慮して介入を行うフレームワーク

このようなインフラや採鉱産業の成長を牽引するトップダウン型の開発計画は、持続可能な地域経済に見合った投資を提供していないことが多い。移動耕作型の農業が行われている面積は全体的に減少

しているが、集約的な農業生産が行われている面積は増加しており、この傾向は森林減少の増加につながっている可能性が高い。一方で、零細・小規模な鉱山事業者数は過去 20 年間で 3 倍に増加している。薪や木炭、非木材林産物など、その他の森林資源の需要も減速の兆しはほとんど見られない。

本報告書では、このような森林に対するリスクの上昇緩和への進捗状況を評価するために、目標 3 と目標 4 の達成に貢献する 4 つの戦略（図 2）の概要を示している。これらの戦略は、政府、企業、草の根運動、金融セクター、国際ドナーの行動を評価するための指標となる。

政府の進捗状況

森林国の政府は、マクロ経済的な計画プロセスや国の政策を森林保全に関連する目標に整合させるための措置を講じてきた。世界の森林のほぼ 18%が保護区に指定されている。数十カ国で国家森林戦略の策定が進んでおり、鉱業やインフラが森林減少の原因となっている地域の地方政府の多くは、その影響に対処するための政策を採用している。

しかし、これらのプログラムや政策の実施は遅々として進まず、一部の環境保護では後退がみられる。REDD+の準備プロセスにより、多くの国で政策が前向きに変化しているが、成果に対する支払いを受けている国はまだ少ない。鉱業やインフラに関連したハイレベルな森林政策を森林管理計画に反映したり、これらのセクターの森林リスクを体系的に評価したりしている政府はほとんどない。近年、多くの政府は、保護地域に関する規制を緩和してきたが、この動きは COVID-19 のパンデミックによって加速している。これらの決定において、森林保全とのトレードオフが考慮されているかどうか、またどのように考慮されているかは不明である。

ほとんどの森林国では森林の損失を減らすためにインフラや採鉱産業への投資を規制しているが、その規制の設計、実施、施行が十分になされていないことが問題である。ほとんどの国では、環境・社会影響評価、鉱山の閉鎖と自然再生、生物多様性のオフセットなどの要件を採用している。しかし、多くの場合、これらの規制政策は設計が不十分で、森林への影響を回避するための優良事例が反映されていない。書面上では政策が適切であるように見えても、執行が甘くなっている場合もある。

REDD+のプロセスの一環として、多くの国が総体的に貧困を削減し、森林減少を回避しながら、代替的で持続可能な生計を提供することを目的とした支援プログラムを計画している。しかし、REDD+プログラムの外では、政府は森林への圧力を取り除くために小規模農家の生産性を向上させようとしているが、農家やコミュニティの権利や制度、公共サービス、市場へのアクセスを確保するための投資や介入をうまく組み合わせることができていない場合が多い。REDD+関連の支援は、対象国の政府機関の資金不足と能力不足によってその効果が損なわれている。

企業の進捗状況

鉱業部門の企業は、森林への影響とそれに対応する責任を認識するようになってきているが、企業の森林に関する情報開示の透明性はまだ限られている。本報告書の対象となったほとんどの鉱業会社（78%）は、生物多様性の損失を止めることを約束している。しかし、透明性のある情報開示がない

ため、野心と進捗状況を測ることは困難であり、また、実施された措置がその影響に対処するのに十分であるかどうかを判断することも困難である。2019 年と 2020 年に開示を求められた 225 社のうち、開示を行ったのは 23 社のみであった。報告を行っている企業であっても、CDP の指標やグローバル・レポーティング・イニシアティブの報告基準と比較すると、パフォーマンスが低いことが多い。

採鉱産業やインフラ開発産業における自主的な持続可能性に関するイニシアティブも出現してきている。鉱業認証基準は、生物多様性への影響を緩和するためのガイドラインを提供する傾向にあるが、間接的な影響や累積的な影響に関する共通の定義が不足しており、導入は遅れている。インフラセクターの持続可能性基準は、設計が不十分なプロジェクトの環境的・社会的な危険性に対する認識を高めてきた。しかし、インフラ業界の世界的な投資規模を鑑みれば、持続可能性に関する基準の導入は、最小限のレベルにとどまっていると言える。

企業が行っている小規模なサプライチェーン・アクターや影響を受ける地域コミュニティに対する支援では、根本的な構造的脆弱性に対処することができない。ココアとパーム油のサプライチェーン企業は、小規模農家支援と参加プログラムを開始し、生産性の向上、場合によっては森林減少回避を実現させている。しかし、その取り組みは依然として対象が限られており、農家への大規模な支援には至っていない。鉱業部門では、小規模な採掘事業と採掘地が重なっている企業の多くは近隣の小規模事業者との関係を構築しているが、これは彼らの支援というよりは、自社事業のリスクを軽減するためであることが多い。企業と政府が相互に有益な協力関係を築くための共同努力は、全体的で補完的な介入を可能にするための有望な方法である。

草の根運動の進捗状況

先住民、地域コミュニティ、小規模農家、市民社会のアクターは、有害な開発から森林を守るための計画に関与し影響を及ぼすために活動してきた。草の根運動や先住民主導の運動は、国際的な同盟関係を構築して関連するアクターに圧力をかけたり、採鉱プロジェクトや大規模なインフラ開発が国を超えて及ぼす影響に関する関心を高めたりすることによって、影響力の不均衡の問題に取り組んできた。こうした活動を通じて、大規模なインフラプロジェクトの中止や延期を勝ち取ったケースもある。さらに草の根運動は、自然の権利を法的枠組みで考慮するための活動を行ってきたが、具体的な政策に自然の権利を反映させるには限界がある。近年、先住民コミュニティの領地に対する権利は法的に認められつつあるが、法廷を通じた被害の救済は遅々として進んでいないことが多い。

地域コミュニティベースの自然資源管理や、その他の開発と森林保護のためのボトムアップのアプローチの実現可能性は実証されてきている。コミュニティ自身が森林管理を主導している場合には、森林減少の回避とともに、コミュニティの自己決定や自主性の拡大、収奪性の低い持続可能なアプローチによる生計の向上がもたらされている。また、先住民のコミュニティが主導する草の根運動も、先住民はこれまで自分たちの領地を持続可能な形で管理してきたことへの社会的な認識を向上させること、それに加えて、気候変動対策資金への直接的なアクセスを求めて闘っている。

金融機関や国際ドナーの進捗状況

多くの金融機関、多国間開発銀行、二国間ドナーは、あらゆる分野で社会的・環境的リスクに対処するための政策を採用し、原則に署名し、セーフガードを策定してきたが、これらの保護措置の実施には大きな欠点が残っている。一般的に、金融機関や国際ドナーがどのように森林リスクの高い投資を回避しているのかに関する情報の透明性が欠如している。セーフガードを採用している機関でさえ、森林への影響に関する情報を公表していないことが多い。また、一部の金融機関が持続可能性への取り組みを進めてはいるものの、森林保護のためのポリシーがないまま、大規模で不透明な金融市場が未だ存在し続けているのが現状である。

森林減少を回避しながら貧困を緩和するための介入に向けた資金の流れは、森林以外への投資に比べて微々たるものである。REDD+イニシアティブでは、少なくとも 76 億米ドルの国際・国内公的資金が動員されているが、これらのプログラムの多くはまだ初期段階にある。民間側では、多くのインパクト投資家や新興のプラットフォームが熱帯林保護と同時に雇用創出を支援する可能性を示しているが、これらの投資の影響に関する情報は今のところ限られている。

何が進捗の妨げになっているのか？

透明性の欠如によって、政府、企業、国際ドナー、金融機関の説明責任が果たされていないことが常態化している。

森林保護のためのコミットメントや政策目標の数は確実に増加している。政府は REDD+戦略を採用し、企業は採掘活動などによる持続可能性に対する懸念への対応を約束し、金融機関は持続可能な融資の原則に署名している。しかし、重要なのは行動であり、コミットメントの実施状況やその成果についての情報はまだほとんどないのが現状である。

この透明性の欠如は、採鉱・インフラセクターに蔓延する一般的な不透明性を反映している。マクロ経済的な計画は大部分が非公開で行われており、メガプロジェクトは、市民社会や草の根のステークホルダーの意味のある見識の反映や参加なしに、政府や投資家によって計画され、公表されている。インフラ開発を支える金融商品はますます複雑になっており、社会的・環境的セーフガードがどのように適用されているかの実態を明らかにすることを阻害している。このような計画や意思決定において、森林保全とのトレードオフが考慮されているかどうか、またどのように考慮されているかを理解するには、その証拠の入手が困難な状況にある。

鉱業部門の説明責任はインフラ部門よりも相対的には良好である。これは、市民社会が人権侵害や企業の行動と公共の場での誓約にずれがあることを積極的に訴えるようになったことが影響しているだろう。消費者向けの企業もまた、採掘された原材料の持続可能性リスクに対する認識を高めており、持続可能なサプライチェーン・イニシアティブへのより実質的な関与を加速させている。農業のサプライチェーン企業は、鉱業やインフラ開発業よりもはるかに先を行っており、事業活動による森林への影響を削減するための詳細なコミットメントを行っている。しかしこのセクターの透明性は、特に小規模農家に大きく依存しているサプライチェーンにおいては、まだかなり限られている。

企業の透明性と説明責任を阻む障壁は多岐にわたっており、企業が報告した進捗状況に関するデータの独立した検証の欠如、複雑なサプライチェーンにおける未だ限定的な透明性、鉱業やインフラ開発、農業の持続可能性に関する基準が様々であり共通の定義と規範が欠如していること、報告と開示における影響測定への欠如、モニタリング活動への地域コミュニティの参加が限定的であることなどが挙げられる。

森林国の政府は、政治的意志、能力、安定性の欠如により、既存の森林政策の実施に苦慮していることが多い。政府機関の間での権力の不均衡により、既得権益を持つ機関が施行体制を形成することが可能となってしまう状況にある。

多くの森林国では、森林保護を目的とした政策や法律が書類上は存在している。しかし、これらの政策の実施は不十分で、森林減少を引き起こす根本的な要因（例えば所有権の不安定さなど）への対応が不十分であることが多い。環境・森林を管轄する省庁は、農業、鉱業、エネルギー関連の省庁に比べて能力や資金が不足していることが多く、鉱業やインフラセクターの既得権益に対抗する能力がな

い。政変や内紛などによる政府の不安定さは、森林保護を担当する機関の力と有効性をさらに弱めてしまう可能性がある。

政治指導者は、資源開発や農業の拡大による経済発展のアプローチを好む傾向にある。さらに、多くの意思決定者は、森林と森林に依存する人々の優先順位を低く設定しており、森林と森林に依存する人々への悪影響を緩和するための対策は、中途半端なものであることも多い。特に COVID-19 危機の下、多くの森林国では環境被害から土地やコミュニティを守るために設けられた政策や制度が弱体化している。

貧困削減と小規模農家支援によって森林減少回避に成功した介入例はあるが、その規模を拡大することが課題となっている。補完的な介入を調整するための官民協調は、まだ初期段階にある。

貧困と森林減少の問題に包括的に対処できることを実証する有望な取り組みは存在するが、この種のプログラムは規模を拡大することが難しい。企業がサプライチェーン内の小規模農家に提供する支援プログラムは、契約栽培スキーム（outgrower scheme）を通じて企業のサプライチェーンと結びついた農民に焦点を絞っていることが多い。また、サプライチェーンの複雑さから、小規模農家の情報を十分に把握することができないこともあり、これらの問題がプログラムの規模を拡大する上での障壁となっている。

持続可能な土地開発、森林保全、農村の貧困層の生活に貢献するために必要となる、包括的な改革と介入を推進する政府の能力にも限界がある。多くの介入は、貧困と森林減少問題の体系的な性質に対処できるような多面的なアプローチができていない。

管轄アプローチとセクター横断的アプローチの一環として、一部の企業やセクターでは、政府や市民社会と直接協力することで、集団的かつ協調的な行動を通じた森林減少問題への取り組みを行うようになってきている。これらの協力モデルは、包括的にこの問題に取り組むことができる可能性を秘めているが、今のところ、その多くはまだ初期段階にある。

政府や企業と、先住民や地域社会などの小規模アクターとの間の力の格差は、包括的な発展経路を制限し、環境保護活動家に対する犯罪や暴力につながる可能性がある。

地域住民は、経済開発のアプローチや林地の配分・利用について、ほとんど発言権を持たない傾向にある。むしろ強力な企業や国家的なエリートが意思決定に影響を与えて資源開発を促進する一方で、自分たちの意向を表明しようとする草の根の活動家は脇に追いやられたり、無視されたりすることが多い。先住民の慣習的な土地所有権と領地に関する権利に対する認識が弱いために、コミュニティが自己決定権を主張する努力がさらに弱体化している。事前での自由なインフォームド・コンセントの要件のように、コミュニティに対する権力のバランスを再構築するように設計されたプロセスは、多くの場合、官僚的なやり方に落とし込まれて形骸化してしまい、結果としてコミュニティが反対意見を表明する真の機会を奪うことにつながっている。

近年、市民社会の弾圧が増加し、環境擁護者に対する暴力がエスカレートしているが、それは企業や政府の説明責任を制限することにつながっている。報告された環境紛争への採鉱産業の関与は多く、2019年に報告された環境活動家殺人事件の件数も採鉱産業に関連するものが50件で、一番多かった。また、国家は、抗議活動を犯罪としたり、活動家を拘留することを、天然資源の利用や統治に対する反対意見を制限し弾圧する手段として利用してきた。

北の先進国で顕著なのは、経済が途上国や新興国の森林減少を引き起こす方法によって生産された商品に依存し続けていることである。政府、企業、消費者は、市場価格に反映されていない環境的・社会的外部性に対して、より一層の責任を負わなければならない。

REDD+は、森林減少・劣化からの排出量削減に成功した途上国に対して、先進国が資金面でのパートナーシップを通じて補償を行うための手段として登場した。多くの森林国が森林減少問題に対処するための改革や政策を開始しているが、REDD+の可能性の実現に予想以上に時間がかかっている。多くの国は10年以上経ってもまだ準備段階にあり、また、持続的に活動を実施したり、規模を拡大したりすることができない国もある。このような遅れは、必要とされる改革やキャパシティビルディングの複雑さや、これらのプログラムに十分な資金が流れていないことも一因であるが、ドナー国が森林国とのパートナーシップを成功させるのを難しくするような条件を設定していることも理由である。

商品の輸入によって引き起こされる森林減少をなくすための需要側の取り組みは増加しているが、まだ初期段階にあるか、自主的なものにとどまっている。金属・鉱物のサプライチェーンにおける生産者や消費者向けの企業の努力もみられるが、採掘によって引き起こされる森林減少に対する責任の負担を反映するところまで達するには、かなりの道のりを歩む必要がある。

人々の持続可能な生計を支えながら、インフラ開発や採掘による森林減少を削減するという目標3と目標4の達成に向けた進捗は遅々として進んでいない。採取、搾取、消費への依存というこれまでの経済開発戦略を、森林と人々に価値を置くという代替経路に劇的に転換しなければ、世界は持続可能な開発、気候危機、森林保全に関する野心的な目標を達成することはできない。

謝辞

本報告書は、NYDF アセスメントパートナーズが調査・執筆し、Climate Focus が編集した。この他にも多くの個人や組織が貢献し本報告書が作成されたことを申し添えたい。

NYDF アセスメントパートナーズは以下で構成されている。

CDP, Center for International Forestry Research (CIFOR), Chatham House, Clean Cooking Alliance, Climate Focus, Conservation International (CI), Environmental Defense Fund (EDF), Fauna & Flora International, Forest Foundation Philippines, Forest Trends, Global Canopy, Institute for Global Environmental Strategies (IGES, 公益財団法人地球環境戦略研究機関), Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), The Alliance of Biodiversity International and the International Center for Tropical Agriculture (CIAT), International Union for Conservation of Nature (IUCN), Levin Sources, National Wildlife Federation (NWF), Overseas Development Institute (ODI), Rainforest Alliance, Rights and Resources Initiative (RRI), Stockholm Environment Institute (SEI), The Nature Conservancy (TNC), The Sustainability Consortium (TSC), Woodwell Climate Research Center, World Resources Institute (WRI), World Wildlife Fund (WWF-US), Yiaku Laikipiak Trust, and the Zoological Society of London's (ZSL) Sustainability Policy Transparency Toolkit (SPOTT) initiative.

本プロジェクトは、NYDF グローバル・プラットフォームを通じて Climate and Land Use Alliance (CLUA), the Good Energies Foundation, ドイツ連邦議会で採択された決定に基づき the International Climate Initiative of the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (ドイツ連邦環境・自然保護・原子力安全省 (BMU) の国際気候イニシアティブ (IKI)) による支援を受けている。

本報告書はパブリックドメインに属する。利用者は本報告書を電子的に、あるいは他の形式でダウンロード、保存、配布することができる。本報告書のデジタルコピーは、森林に関するニューヨーク宣言の全目標に関する進捗状況の評価とともに、forestdeclaration.org で入手可能である。

本日本語翻訳は NYDF Assessment Partners 「Balancing forests and development: Addressing infrastructure and extractive industries, promoting sustainable livelihoods: Executive summary」の公益財団法人地球環境戦略研究機関 (IGES) による暫定非公式訳である (訳者: 山ノ下麻木乃、鮫島弘光、梅宮知佐、藤崎泰治、久保英之、河合真之)。IGES は、翻訳の正確性について万全を期しているが、翻訳により不利益等を被る事態が生じた場合には一切の責任を負わないものとする。日本語版と原典の英語版との間に矛盾がある場合には、英語版の記述・記載が優先する。

引用の際は以下のように記載ください。

日本語版

NYDF アセスメントパートナーズ. (2020). 森林と開発の両立：インフラと採鉱産業の対応、人々の持続可能な生計の促進：要約. Climate Focus 編. 公益財団法人地球環境戦略研究機関訳.

英語版

NYDF Assessment Partners. (2020). Balancing forests and development: Addressing infrastructure and extractive industries, promoting sustainable livelihoods: Executive Summary. Climate Focus (coordinator and editor). Accessible at www.forestdeclaration.org.

デザインと図： Imaginary Office

コピーエディター：Emily Steadman

forestdeclaration.org

@NYDFAssessment

