

開発援助の新しい潮流：文献紹介 No. 26

A Revised Forest Strategy for the World Bank Group
The World Bank (2002年10月)

要約

ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) は世界銀行にとって非常に重要な課題であり、この改訂版「森林戦略ペーパー」は MDGs の「貧困削減」および「持続可能な環境作り」において重要な役割を果たす。一方で、ここ 10 年間の世界銀行による森林セクターへの援助はあまり満足のものではなかった。このため、この改訂版では過去の援助経験から得られた知識をもとに 3 つの戦略的な柱 (1 . 森林の持つ貧困削減への潜在的効果を引き出す、 2 . 森林を持続可能な経済発展に結びつける、 3 . 地域及び世界にとり大切な森林のもたらす多様な便益やその価値を守る。) を打ち出し、森林セクターにおける世界銀行の援助効果の拡大を図っている。

背景

森林資源は極貧生活にある 10 億人強の生活改善に直接的に役立ち、間接的には、農業をなりたたせている自然環境や開発途上国人口のほぼ半数に対する食糧供給においても貢献をしている。また、森林は貿易や産業を通して開発途上国の成長にとっても重要である。しかし、途上国政府は森林資源を適切に管理してこなかったため森林資源からの計画的な歳入が見込めずにおり、更には不法伐木搬出のために年間 100 億ドルから 150 億ドルの経済損失を出している。更に、森林資源は環境保全にとっても重要である。その理由としては、第一に、陸地における生物多様性のほぼ 90% は世界中の森林に存在していること、第二に、開発途上国の二酸化炭素排出の多くの部分は森林伐採が原因となっていることがあげられる。

しかしここ 10 年間の世界銀行による森林セクターへの援助はあまり満足できるものではなかった。1991 年の「森林戦略ペーパー」と 1993 年の「森林政策ペーパー」の議論は、概して環境問題や熱帯雨林の保全に集中し、未開の森林地域を保全していく必要性を強く強調した。1991 年のペーパーは、森林資源の果たす貧困削減への役割や森林伐採を止めるための政策改善の重要性を認めたが、その主な趣旨は森林保全にあり、世界銀行は主要な熱帯雨林の商業伐木搬出に一切の融資を行わないことを表明した。結果として、森林保全が強調されるあまり、森林資源の持つ貧困削減への効果は十分に検討されなかった。また 1993 年のペーパーは、熱帯雨林の経済・環境管理に関してより積極的な改善を図る介入は、しばしばあまりに費用が膨大なものとなり、かつ冒険的だという見解に立ち、熱帯雨林の援助については概して消極的な姿勢をとっていた。このため、世界銀行グループ内に森林セクターへの援助熱を冷ます“冷却効果 (the chilling effect)” がもたらされ、森林セクター

での活動が停滞した。このような背景のもと、近年になり世界銀行は森林セクター援助戦略の修正を迫られることとなった。

内容

第1章

森林と貧困の関係は必ずしも直接的ではない。また、場合によっては明白でもない。しかし、森林は地表の26%を覆っており、16億人以上の人々が程度の差こそあれ森林に依存した生活を送っている。また森林は毎年1500万から1700万ヘクタールの大きさで失われ、生物多様性だけでなく気候温暖化にも影響を及ぼしている。

森林セクターにはこれまで多額の資金や国際的な関心、政治的圧力が向けられてきた。しかし森林の持つ貧困削減や経済成長、環境が果たす便益に対する効果は十分に活用されていない。その理由には制度と市場の失敗がある。前者に関しては、しばしば経済政策において森林資源が軽視ないし無視されてきたため、森林資源の価値が利用されずにきたことがあげられる。また後者に関しては、森林の果たす多様な便益（環境、生物多様性、気候の安定などへの貢献）が市場価格によって適切に評価されない（できない）ことがあげられる。

世界銀行ではこうした問題に直面し、森林セクターの戦略も変化させてきた。まず1980年代に熱帯雨林の伐採やそれがもたらす生物多様性についての影響等に関する国際的な関心が高まると、1991年には森林伐採を食い止め、植林などを進めることを幅広い目的とした「森林戦略ペーパー」を作成した。しかしその「森林戦略ペーパー」は熱帯雨林の商業伐木搬出に係わる融資を全面的に禁止したため、その措置は世界銀行グループ内に森林援助に対する“冷却効果（the chilling effect）”をもたらした。その結果1992年から1999年における熱帯地域の森林管理への世界銀行による直接投資は、減少か低レベルでの停滞におわった。オペレーション評価局（OED）は「森林戦略ペーパー」作成から10年ほど経った1999年から2000年にかけてそのペーパーの効果を評価したが、結果は“多少（modest）”であった。同局の評価では新しい森林戦略ペーパーの作成を呼びかけ、森林戦略をもっと貧困削減という世界銀行の全体的なミッションに結びつけ、農村開発プログラムと関連して実行することを提言した。

こうした提言や世界銀行のその他の分野における戦略・政策をもとに、2002年の改訂版「森林戦略ペーパー」では、以下の3つのアプローチを採用している。I. カントリー・オーナーシップの尊重（世界銀行による効果的な援助のためには、被援助国やその他のローカル・ステークホルダーによるコミットメントが必要）。II. 3つの戦略的な柱の重視（1. 森林の持つ貧困削減への潜在的効果を引き出す、2. 森林を持続可能な経済発展に結びつける、3. 地域及び世界にとり大切な森林のもたらす多様な便益やその価値を守る）。III. 3つの戦略を実施するにあたっての考慮（1. プロジェクトの選択、2. パートナーシップの開発、3. 世界銀行グループ内での調整、4. 様々な資金源からの融資拡大）。

第2章

世界銀行では今回の改訂版「森林戦略ペーパー」で3つの新たな柱を打ち出した。これらの3つの柱は共に進められなければならない。また森林戦略に関しては狭義の「森林」を対象を限定したのでは不十分で、戦略が効果的であるためにはマルチ・セクターのアプローチをとらなければならない。

第1の柱：森林の持つ貧困削減への潜在的効果を引き出すために以下の活動を行う

- I. 極貧の人々の森林資源へのアクセスを保障する
- II. 極貧の人々の非伝統的林産物へのアクセスを保護する
- III. 森林からの経済便益が貧しい人々に公平に共有される
- IV. 極貧の人々を対象とした森林活動を農村開発戦略に結びつける
- V. 林業と農村の貧しい人々の関係を見直し、貧困削減のためにその関係を強化する

第2の柱：森林を持続可能な経済開発に結びつけるために以下の活動を行う

- I. 横断的（セクターを越えた）、マクロ経済的関連性を強化する
 - a) 大規模な農村開発プログラムにおいて森林の問題が取り扱われるようにその関連性・プロセスを強化する
 - b) マクロ経済政策の森林への影響を分析する
- II. 小規模林産物活動の拡大を図る
- III. 森林セクターの政策的統治を促進する
 - a) 国別援助政策や監視プログラムへの融資等を通じて不法伐木搬出や腐敗を取り締まる
 - b) 伐採許可制度の改善
- IV. 市民社会の持続可能な森林管理における役割を構築する
 - a) 森林保全と林産物製造の適切なバランスを図る
 - b) 森林管理におけるピラミッド型管理手法¹の利用
- V. 世界銀行による持続可能な森林管理における新たなアプローチの採用
 - a) 商業伐木搬出に係わる融資禁止地域を「主な熱帯雨林」から「すべての主要な森林」へと拡大する一方、持続維持性の基準を十分に満たす件に関しては融資を解禁する
 - b) 管理基準の遵守をめくり、適切な監視体制を築く

第3の柱：地域及び世界にとり大切な森林のもたらす多様な便益やその価値を守るために以下の活動を行う

- I. 保護地域に関する認識の変化を促す
- II. 森林のもたらす環境上の便益についての市場を創出する
- III. 森林と気候変動の関連性を強化させる
- IV. 貧困削減と森林保全戦略の関連性を強化させる

¹ 詳細は本文の図 2.1 を参照。

世界銀行ではこうした3つの柱を軸に、世界的な優先事項と各地域（アフリカ、東アジア・太平洋地域、ヨーロッパ・中央アジア、ラテンアメリカ・カリブ海地域、中東・北アフリカ、南アジア）で展開されているプログラムとの関連性を強め、世界銀行の中で調整をはかっていく。

第3章

前述のオペレーション評価局による1991年の「森林戦略ペーパー」に関する評価において、オペレーション評価局はその内容だけでなく、実施体制における問題も指摘した。このためこの改訂版「森林戦略ペーパー」では効果的な実施に向けて以下パートナーシップを強調している。

- I. 二国間、多国間援助機関と被援助国政府とのパートナーシップ（既存のパートナーシップには国連森林フォーラム（The United Nations Forum on Forests：UNFF）や森林のための共同パートナーシップ（Collaborative Partnership on Forests：CPF）などがある）
- II. NGOとのパートナーシップ（既存のパートナーシップには世界銀行/世界自然保護基金同盟（The World Bank/WWF Alliance）などがある）
- III. 民間セクターとのパートナーシップ（既存のパートナーシップには森林についての代表執行役員フォーラム（CEOs Forum on Forestry などがある）

また、効果的な実施に向けて世界銀行グループ内における協力関係の改善も図る。

第4章

森林戦略の効果的な実施には上述のパートナーシップと世界銀行グループ内での協力関係の改善だけでは不十分であり、さらにインセンティブや選択性、成果を考慮しなければならない。インセンティブに関しては例えば、上述のパートナーシップのみならず、森林及び森林関連の活動における経済セクター調査の再構築などを旨とする。また、現在の世界銀行の限られたリソースや能力を考えると、戦略の効果的な実施のために被援助国の選択とその被援助国における援助活動に関する選択が必要とされている²。この戦略を通して向こう5年から10年の間に以下の成果が期待される。まず、貧困に関しては5億人の生活が改善されるであろう。また、政策的統治については森林資源からの計画的歳入や不法伐木搬出による経済的損失を削減するための制度能力の強化が期待される。森林保全に関しては、5000万ヘクタールの森林が新たな保護地域となり、現在ある5000万ヘクタールの森林保護地においては森林管理能力が向上することが期待される。さらに2億ヘクタールの世界中の森林を持続可能な森林管理の下におかれることが期待される。

ただし、こうした新たな森林戦略にはリスクも伴う。なかでも最も明白なリスクは、これまでの商業伐木搬出に係わる融資の部分的解禁は、世界銀行が破壊的で持続不可能な森

² 詳細は本文の表4.1を参照。

林伐採活動を支援することになると見なされるおそれがある。また、3本の柱を軸とした包括的な森林戦略が壮大な成果を計画しているのに対し、実際の世界銀行による森林セクターへの関与はかなり注意深く控えめであり、そこに大きなギャップ存在する。また、被援助国が森林セクターに十分な関心を持たず今後のコミットメントも小さいかもしれない。さらに、世界銀行グループ内で依然として“冷却効果”が蔓延していることや、新たなパートナーシップを構築する際のリスクなどがある。

以上のように世界銀行は多大な困難に直面することが予想される。こうした中、世界銀行にとって成果を正確に把握し、検討していくことは非常に重要であるが、それらは以下の指標によって判断される。

- I. 選択される被援助国における森林セクターの開発需要
- II. 経済セクター調査がもたらす森林セクターへの投資
- III. 森林セクターに関する知識や分析がその他のセクター活動へ与える影響
- IV. 活動タイプと成果のバランス（コストパフォーマンス）
- V. 中間評価

また外部による評価も評価プロセスに組み込まれ、世界銀行総裁に定期的にアドバイスされることになる。

コメント

この改訂版「森林戦略ペーパー」は、森林資源がもたらす人や環境への潜在的好効果を多角度から包括的に捉え、3つの柱によるその効果の実現を図っている。包括的アプローチそのものについては問題はあまりないと思われるが、実現のための3つの柱の実行およびその評価に関しては大きな不安を残していると言える。例えば実行に関しては、1番目の柱（森林の持つ貧困削減への潜在的效果を引き出す）ための活動において「極貧の人々を対象とした森林活動を農村開発戦略に結びつける」ことは比較的容易な反面、3番目の柱（地域及び世界にとり大切な森林のもたらす環境が果たす便益やその価値を守る）ための活動にとして「森林のもたらす環境が果たす便益についての市場を創出する」といったことは非常に難しく、「言うは易し、行うは難し」という印象をぬぐえない。また評価に関しても十分に改善の余地があると思われる。例えば、東アジア・太平洋地域での貧困削減に焦点を当てた森林戦略の効果は、セクターを超えた横断的プログラムやコミュニティー・オーナーシップなどにおいての、森林問題に関する活動の「存在」によって評価される（本文 p52）となっており、貧困削減との係わりでは曖昧な指標が用いられていると言わざるをえない。本戦略ペーパーでは実施体制にひとつの力点を置いているにもかかわらず、このように実施には不安を残しており、森林資源がもたらす人や環境への潜在的好効果の実現はなかなか容易ではないと思われる。