

【海外情報】APECによる「2020年森林面積目標」の進捗評価報告書について

(要旨)

- ・ APEC は、2007 年に策定した「2020 年森林面積目標」（2020 年までに域内の森林面積を 2,000 万 ha 増加させる）の進捗状況を評価した報告書を公表。
- ・ APEC 域内全体としては、主に中国における大規模な植林により、同目標が達成されたものの、森林面積が減少したエコノミーもあり。
- ・ 目標達成に貢献した施策は、①法令・政策・行動計画の策定、②森林の保全・保護、③森林の回復、④植林プログラム、⑤直接的インセンティブ、⑥気候変動関連プログラム、⑦土地所有権の改革、⑧森林法の執行、⑨データ収集・モニタリングなど。

1. 「APEC 森林面積目標」について

APEC は、2007 年 9 月に開催された第 15 回 APEC 首脳会議の「気候変動、エネルギー安全保障及びクリーンな開発に関するシドニーAPEC 首脳宣言」において、2020 年までに APEC 域内の森林面積を少なくとも 2,000 万 ha 増加させることを目標として採択した（以下、「2020 年森林面積目標」）。

2. 進捗評価について

APEC では、今般、「2020 年森林面積目標」の目標年次が到来したことから、同目標の進捗状況を評価した上で、本年 10 月に、報告書「APEC2020 年森林面積目標の達成：エコノミー別レポートの分析」（Achieving the APEC 2020 Forest Cover Goal: A synthesis of economy reports）を公表した。本目標については、2015 年に中間評価を実施しており、今回の評価は最終評価となる。

評価に当たっては、FAO の「2020 年世界森林資源調査（Global Forest Resources Assessment (FRA) 2020）」の統計により森林面積の推移を確認するとともに、各エコノミーから提出された「エコノミー別レポート」に基づいて、関連する政策による目標達成への貢献を分析した。

3. 報告書の概要

本報告書は 3 章から成る。第 1 章では、「2020 年森林面積目標」の達成状況に

ついて、第2章では、同目標の達成に貢献した活動について、第3章では、今後の見通しについて、評価・分析を行っている。各章の主な内容は、以下の通り。

(1) 「2020年森林面積目標」の達成状況(第1章)

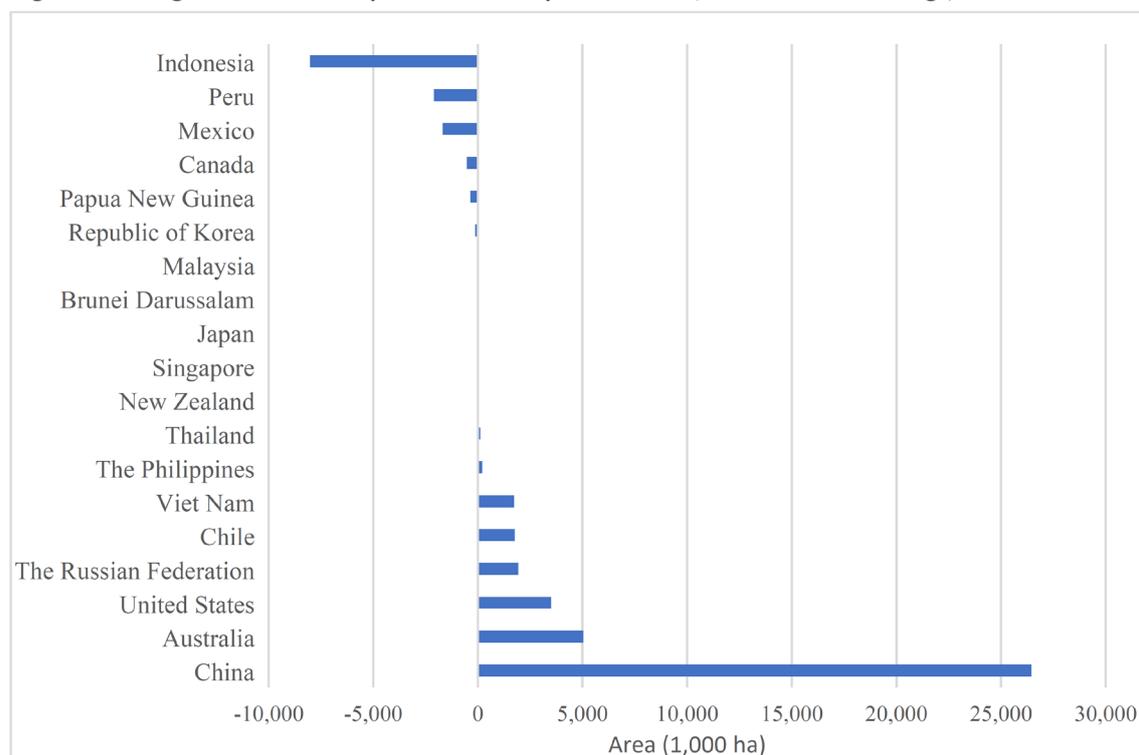
APEC 域内の森林面積は、2007年から2020年の間に、2,790万ha増加した。この結果、域内全体として、「2020年目標」は達成された。

加盟エコノミーのうち、9エコノミー(中国、豪州、米国、ロシア、チリ、ベトナム、フィリピン、タイ、ニュージーランド)で森林面積が増加する一方、10エコノミー(インドネシア、ペルー、メキシコ、カナダ、パプアニューギニア、韓国、マレーシア、ブルネイ、日本、シンガポール)で減少した。

面積増加の上位3か国は、中国(+2,650万ha)、豪州(+500万ha)、米国(+350万ha)、面積減少の上位3か国は、インドネシア(▲800万ha)、ペルー(▲210万ha)、メキシコ(▲160万ha)であった(図)。

このうち、中国の面積増加が著しく、中国だけで2,000万haの面積増加目標は達成されたことになる。

Figure 4. Change in forest area, by APEC economy, 2007–2020 (in order of area change)



Sources: FAO (2020a); for Australia, Canada and the United States, estimates for 2007 were obtained from their economy reports.

図：APECエコノミーにおける森林面積の変化(2007～2020年)

森林面積の増加要因としては、森林保全に向けた政策の推進や新規植林、減少要因としては、農業開発やインフラ開発が挙げられる。

特に、中国の増加要因については、政府による年間の森林伐採量を成長量以下に抑える方針、天然林における商業的伐採の停止、植林の推進が挙げられる。

(なお、我が国については、森林面積が2,500万ha程度で安定的に推移していること、総蓄積量が1966年の19億m³から2017年の52億m³へ増加したことが紹介されている。)

(2)「2020年森林面積目標」の達成に貢献した活動(第2章)

全てのAPECエコノミーで、持続可能な森林経営や持続可能な開発に関連した森林政策・プログラムが実施されている。

具体的な手法としては、①法令・政策・行動計画の策定、②森林の保全・保護、③森林の回復、④植林プログラム、⑤直接的インセンティブ、⑥気候変動関連プログラム、⑦土地所有権の改革、⑧森林法の執行、⑨データ収集・モニタリングなどが挙げられる。

それぞれの主な事例は、以下の通り。

①法令・政策・行動計画の策定

- ・中国は、これまで、以下のような政策を策定。
 - ・2003年の「林業発展促進の決定」により、森林管理の方向を木材生産から生態系再生へと転換。
 - ・2008年に、森林保有権の改革により、国民の森林再生への関与を促進。
 - ・「森林保護・利用に係る国家計画(2010-2020年)」により、総合的な造林の実施や伐採許可量の徹底等による森林経営の向上に取り組み。
 - ・2016年に策定した「中国森林管理計画(2016-2050年)」は、現地の実情に応じた伐採・利用、大径材生産の促進、多面的機能を重視した森林経営の適用、森林生態系の健全性維持等を志向。

②森林の保全・保護

- ・インドネシアは、2011年に、気候変動の影響緩和と熱帯林の生物多様性の保全を目的として、43百万ha以上の原生林と湿地について森林減少を一時的に停止させる旨の大統領令を署名(2013年に措置を2年延長)。
- ・タイでは、1989年から天然林の伐採を禁止。フィリピンでも、2011年から天然林の伐採許可を発行停止。

③森林の回復

- ・ 米国は、2020年時点で、20.45百万haを森林再生の対象として、再植林、侵入種の除去、野生動物生息域の向上、山林火災のリスク軽減等を実施。
- ・ ペルーは、アマゾンの天然林の回復と保全を目的として、「アマゾンにおける持続的、包括的、競争発展プログラム」により、資源調査、法執行の強化、モニタリング、住民参加型プログラム等を総合的に推進。

④植林プログラム

- ・ 中国は、国家林業草原局が森林面積拡大に資するプログラムを実施。また、市民に対して、自主的な植林プログラムへの参加、11歳以上の市民による年間3～5本の植樹を呼びかけ。
- ・ マレーシアは、「植林促進プログラム」により、2020年9月までに124,767haの植林を完了。また、2005年に策定した「沿岸地域におけるマングローブ等の植林プログラム」により、2020年までに680万本のマングローブ等を植樹。
- ・ フィリピンは、2011年に「国家緑化プログラム」を開始。貧困緩和、資源保全、気候変動の緩和等を目的として、2011～2016年間に150万haの荒廃・劣化した森林に15億本の植林を実施。
- ・ その他、以下の動向も紹介。
 - ・ 豪州は、将来の木材需要に対応するため40万ha（10億本）の植林を計画
 - ・ カナダは、2020年に今後10年で20億本を植林する計画を開始
 - ・ 韓国は、年間3万haの新規植林を計画
 - ・ マレーシアは、2021年から「1億本植林キャンペーン」を開始、2025年の達成を予定
 - ・ ニュージーランドは、2050年までに74～146万haの新規植林を計画、また、10億本植林事業により、今後8年で7.41億本の植林を計画
 - ・ パプアニューギニアは、2050年までに6～80万haの植林を計画
 - ・ 米国は、「1兆本植林イニシアティブ」を推進

⑤直接的インセンティブ

- ・ 中国は、2009年から、耕作地を森林に戻した農家に対して補助金を支給。2012年までに累積で1.2億戸の農家に3,247億元（約5兆円）を支給。
- ・ ニュージーランドは、2018年から「10億本植林プログラム」を開始、2028年までの達成が目標。直接的な助成金も活用しながら、2021年3月までに2.58億本の植林を実施済み。

- ・ 米国では、「保全保護プログラム」により、環境に配慮すべき地域において、農業生産でなく植林を行うことに同意した農家に、毎年一定額を支払い。

⑥気候変動関連プログラム

- ・ APEC エコノミーのうち、チリ、インドネシア、マレーシア、メキシコ、パプアニューギニア、ペルー、フィリピン、ベトナムは UN-REDD のパートナー。特に、インドネシア、パプアニューギニア、フィリピン、ベトナムは、関連プログラム実施に対して、UN-REDD から資金的支援を受領。
- ・ 豪州は、「排出削減基金」を設置して、新規植林、長期施業、農業開発からの原生林保護等の温室効果ガス削減に資する活動を支援。
- ・ ニュージーランドは、2008 年に「排出量取引スキーム (NZETS)」を設立。森林所有者はこのスキームに登録することで森林成長に応じたユニットを獲得する一方、伐採した場合はユニットを返還。

⑦土地所有権の改革

- ・ 中国は、2008 年に「集体林権制度改革の全面的推進に関する意見」を公布して、集体林に係る財産権を各世帯に移譲。
- ・ ベトナムは、1993 年以降、国有林の使用権を各世帯に移譲。2006 年までに 55%の林地の使用権証明書を発行済み。ただし、資金の不足と省庁間の所管の重複等により進捗が遅れ気味。

⑧森林法の執行

- ・ フィリピンは、伐採の一時停止措置後、政府の集中的な森林保護と法執行により、違法伐採活動を 60%削減。
- ・ 米国は、2008 年にレイシー法を改正して、原産国で違法に獲得された林産物を国内に輸入することを犯罪化。2007～2020 年に 3 件の刑事訴追があり、14 百万米ドル相当の罰金を賦課。

⑨データ収集・モニタリング

- ・ カナダは、国内 2 万箇所ネットワークから成る「国家森林インベントリ」により、モニタリングを実施。連邦、州、準州の政府機関が連携をとりつつ、森林の変化について記録を継続。
- ・ マレーシアは、リモートセンシング、地理情報システム、無線認識技術、ハイパースペクトラルセンシング、GPS 等の技術を導入。

(なお、我が国については、①法令・政策・行動計画の策定において、「森林・林業基本計画」により、25百万 ha の森林面積を維持するとともに、2040年までに森林蓄積を54.1億m³から61.8億m³に増加させることを目標としていることなどが紹介されている。)

(3) 各エコノミーにおける今後の森林管理の方向性 (第3章)

今後も、域内における森林面積を増加させ、森林経営を改善していくためには、上記のような他エコノミーの経験を活用しながら、各エコノミーが自らの取組を強化していくことが重要である。

その際には、気候変動、森林火災、病虫害等によるリスクの増大も考慮する必要がある。

(以上)

【参考】報告書の要旨 (Executive Summary) (仮訳)

「2007年の第15回APEC首脳会議で採択された「気候変動、エネルギー安全保障及びクリーンな開発に関するシドニーAPEC首脳宣言」において、域内にある全てのタイプの森林の面積を2020年までに少なくとも2,000万ha増加させるという野心的な目標が採択された。本報告書は、この「2020年森林面積目標」の達成について評価するものである。本報告書では、2021年に12のエコノミーから提供のあった情報と、「2020年世界森林資源調査」の分析により、2015年の中間報告から更新を行った。

2007年から2020年の間に、APEC域内の森林面積は2,790万ha増加した。保護地域の森林は1,600万ha増加し、人工林面積の増加は3,000万haを少し上回った。

全体としては、「2020年森林面積目標」を達成したことになるが、全てのエコノミーで森林面積が増加した訳ではない。9エコノミーで森林面積が増加し、上位3エコノミーは、中国(2,650万ha)、豪州(500万ha)、米国(350万ha)であった。他方、10エコノミーでは、森林面積が減少した。

森林減少・劣化の主要な要因は、農業開発、林産物の採取(合法・違法)、インフラ開発、生物・物理的要因(気候、極端な気象現象、山林火災、侵入種)等である。APECエコノミーで、主に貧困、人口増加、木材製品への需要、ガバナンスの要因(一貫した横断的政策の欠如等)、都市化も間接的な要因となっている。

全体的な傾向として、多くのAPECエコノミーで森林管理の質は向上していると言える。例えば、大半のAPECエコノミーでは、ha当たり及び合計の森林蓄積量が2010年から2020年の間に増加又は維持している。政策については、ほとんど全てのエコノミーが、国際熱帯木材機関(ITT0)による熱帯林に係る基準・指標プロセス、又は温・寒帯林に係るモントリオールプロセスに参加している。森林所有権や森林経営の責任については、政府から民間セクター、地域社会や各世帯への移譲も見られる。

APECエコノミーは、「2020年森林面積目標」の達成に貢献する幅広い対策を実施してきた。例えば、気候変動に係る懸念に対応するための新しい法律、政策、行動計画の策定、政府による又は自主的な植林事業、保全事業の強化、森林再生・復旧の促進、森林減少の阻止、森林経営の促進、森林の収穫に関する規制、森林所有権の強化、森林法執行の向上とガバナンスの調整、森林経営の向上を支援するための国際的・地域的プロセスへの参加、FSCやPEFC認証エリアの増加(2019年で2億9600万ha)が挙げられる。持続可能な森林経営を十分に実施し、地域の森林を再生・保全するためには、これらの努力を継続し、政策、技術的・資金的メカニズムを発展させることが重要である。