書評 島本美保子著
森林の持続可能性と国際貿易
藤原 敬（社団法人全国木材組合連合会）

1. はじめに
「林産物の貿易自由化が熱帯林の破壊を助長している」という主張は、国際的な環境 NGO、ウルグアイラウンド、ドーハラウンドなど累次の多角的貿易自由化交渉を批判する主要なロジックをなしてきている。また、日本の林業・木材業界は、WTO ラウンドへの対応方針や経済連携协定への参画方針の中で関税の撤廃など貿易自由化に向けての意向が伝えられたたびに、これに対して批判をしてきた2)。手厚く貿易障壁によって守られていた農産物に比べ、林産物は 1960 年代に基本的に貿易を自由化して、貿易障壁といえば関税のみであり、不公平であるという思いが強い。また、海外の違法伐採問題への取組の議論の中でも国境での取締りへの期待が語られることが多い。

このように、林産物に関する政策手段として貿易政策を活用すべきという議論は珍しいことではない。ただし、政策の現場にいた感覚では、霞ヶ関の中では「貿易自由化の方向は決まっており、その中で、どのように時間をかけてソフトドミングをしていくのか、というのが知恵の出どころ」というのが正直なところである。国境措置に前向きに挑んでいくという作業が体系的に行われたことは、2001 年 4 月にネギ、シイタケ、イグサについてセーフガードが発動3) されたのがごく例外的な出来事だったといっている。

今回、法政大学社会学部教授の島本美保子氏が出版された「森林の持続可能性と国際貿易」（岩波書店）は、このような現状に真っ向から挑戦するものとして、経済政策論の基本を踏まえて、持続可能な林業経営を実現する上での国境措置の位置づけを積極的に提示されたものである。本書の前段部分を中心とした論文が国際学会誌に投稿され国際機関のメーリングリストを通じて反響をよんでいる5) が、本書をもとにした議論が学術分野の方々はもちろん、国や地方自治体で政策分野に携わる方々の間で大いに広がることを期待し、内容の紹介したい。

2. 本書の構成
以下に本書の構成を略記する。
（序章「林産物貿易と森林の持続可能性」論争）
インドネシアの丸太輸出規制の政策をめぐって、政策レベルで IMF の構造調整融資に関連して丸太輸出の再開への勧告がなされたが、研究レベルでは、丸太輸出規制が、非効率な林業への投資を助長し、費用と資源の非効率をまねているという研究報告に加えて、IMF の主張を批判する研究成果もでている。これらの成果は林産物の輸出国をめぐるものだが、フィリピン、タイなど木材輸入国にとっても森林の管理は貿易政策によって重要な影響を受けている。
（第 1 章 森林の現状と森林の持続可能性）
地球規模の森林の現状と動態について FAO の資料をもとに明らかにしている。特に熱帯林の森林喪失とその原因について、商業伐採や貿易の関係の重要性を示している。
（第 2 章 森林の持続可能性と林産物貿易マクロ実証モデル）
森林の持続可能性の定義と指標について地球サミットの森林原則声明などをもとに「森林面積、森林の生産性、生態系、生物多様性を維持し、劣化したり消失した森林を再生すること」と定義した上で、世界の林産物貿易の動向（丸太、合板、紙板紙）を FAO の林産物統計をもとに概観し、林産物貿易の予測とシナリオ分析をするためのマクロ実証分析の代表的手法（構造方程式モデル、空間均衡モデル、適正制御モデル）を時代順に紹介し19〜23

NII-Electronic Library Service
藤原 敬

森林の持続可能性をモデル化した IIASA（国際応用解析研究所）の世界貿易モデルをベースにして、主として、熱帯林の持続可能性投資が実現した場合のシナリオ分析を行った結果を提示している。

（第 3 章 「貿易と環境」理論とその限界）

熱帯林の破壊の原因が貿易の自由化であるという議論に対抗して展開された「新古典派の貿易と環境」理論を WTO 報告書により紹介している。つまり、「（森林の管理が不適切な場合）林産物の取引が引き起こす森林の破壊（外部不経済性）が放置されることとなるが、これに対処するためのコストに見合う金額を林産物に負担する税（ピーグー税）を導入すれば交易の拡大と森林の破壊の関係はなくなり、貿易の自由化がその国社会の公正の拡大につながる」「貿易自由化で得られた所得増分の一部で環境悪化の補償は可能」というものであり、90 年代の貿易自由化をさきに主要な議論となった、としている。筆者はこの議論を、内部化の手法の理論面での困難さ（社会的費用の計測可能性への疑問）、実面での困難さ（途上国森林管理制度の腐敗など）から実施が不可能と批判している。

（第 4 章 森林の持続可能性と貿易政策）

天然林を伐採する輸出国、人工林を管理する輸入国に分け、森林管理を確保するための制度を、造林（生産）補助金・伐採時期の補助金（不足払い制度）などの国際措置と、輸出・入関税の二つに分けて定量的な分析をしている。貿易論的には国内措置のほうが厚生損失が少ないともされるが、関税制度のほうが行政財政コストを節約できる効率的システムと指摘している。これを実現するために多国間の関税協定を示唆している。

（第 5 章 林産物産業の兼占的体質とレントシーキング）

世界の林産物を、完全競争市場を前提としたモデルで説明することが難しい兼占的産業構造をもつものと分析している。このことによる通常の経済活動から得られる所得よりも高い追加的な収入（レント）超過利潤が高い投資されるかにより評価が分かれるとして、レントとそれを確保するためのレントシーキング活動への資源の分が効率性を阻害する可能性を指摘している。

（第 6 章 自由貿易体制と林産物貿易）

国際制度の面から林産物貿易と持続可能性の関係を検討している。WTO ではガット（関税及び貿易に関する一般協定）第 20 条 一般的例外 (g) の規制下に自然資源の保存が重要な条項であると指摘した上で、WTO の解決メカニズムが貿易と林産物取引の対立に差があり、今後の発展が必要であるとして、森林条約ができるをするための取決めなど可能性のあるアプローチを利用する必要があると指摘している。

（第 7 章 国際金融的視点およびグローバル企業と日本の経済利益）

貿易が自由化すると輸入品代替企業の所得が下がるが、輸出企業の所得が増加し国全体の所得が上がるので、不利益と利益の調整がうまくいかず総体の効率が高まる（パレート改善）というのが主流派の経済理論だが、輸出企業のグローバル化の中で利益の海外への投資、漏失が起こり始めており、今までの理論的枠組み通りはいかない状況となっている、と指摘している。

（第 8 章 結論）

天然林材輸出国と人工林経営により森林管理を行っている林産物輸出国が適正なレベルに森林資源を制御するためには、輸出税と輸入税を組み合わせた関税協定が必要であるとしている。林産業にとって利益があるこの仕組みを実現するため、排出権引当の先例に学び、利益の一部を林業界に分配する制度が必要と指摘する。企業がグローバル化する中で各国の制度が今ままでは、貿易の自由化が国民のためになるという制度設計が見えにくくになっている、と指摘している。

3. 森林の持続可能性と貿易障壁の狭間

以上が本書の全体の枠組みであるが、「持続可能な森林管理のために林産物の輸入国と輸出国の両者で合意の上で林産物貿易に関税
をかけ、それを財源に持続可能な森林管理のための施策を進めるべきである」というのが筆者の主張である。政策策定当事者であるケック、この主張を実現することの政治的・理論的な難しさをいくらでも数え上げることができるが、本書の重要性は、それらを回避するための具体的提案をするとともに、単純に、既存の経済政策論のツールに倠って地球規模の森林の現状と国際的な貿易、森林政策の分析を行っているため、森林を分野とした経済政策論の学術的・実践的な議論の幅広いベースとなっていることである。

以下に、主として政策論の実践的な分野での議論を進めるために、本書で取り扱われた重要な論点を紹介し、私見を述べたい。

3.1 林産物輸入国のおかれた課題と貿易政策

3.1.1 林産物輸入途上国のおかれた状況

国際政治の舞台で林産物貿易と森林管理の関係を議論する場合、輸入国の立場での議論がほとんどない。このことが著者自らの主張する議論を現実の政治過程にのりにくくいている一因である。この点で、本書の序章で記述しているフィリピンの事例は森林造成に取り組む林産物輸入国の立場を示しており、きわめて重要である。フィリピンは戦前、戦後ラホンの輸出国として日本の合成板産業の原料供給国の中であったが、現在では資源枯渇のため、資源の再生を図っている途上である。再生されたユーカリなどの人工林資源をもとに国内の市場向けに国産材を利用した合板が利用されているところであるが、近年ASEAN共通有効特恵関税協定に調印した結果、関税率の引き下げに直面して、国内森林の造成に障害となりつつある。同様な問題はタイでも指摘されており、日本で抱えている人工林の管理を行っている林産物輸入国の通貨問題が広がっていることを示している。同様な問題を抱える国との連携が必要だが、世界の林産物輸入大国中国も国内森林資源の回復に力を注いでおり、近年国内のポプラ造林林木の合板が商品化されてきている。中国がこの問題をどうとらえていくのか、重要なポイントだろう。

3.1.2 林産物輸入大国米国の輸入関税問題

本書の第4章は日本で指摘しているように、「自由貿易の騎手」である米国が隣国カナダに求めている針葉樹材に対する輸出税課税問題は重要な論点を提供している。「カナダの安い立木価格と輸送費によって米国の林産物業界が重大な被害を受けており、米国の林産物業界の政府への要求を受けた米国政府は、米加政府間交渉出来、米加自由貿易協定、ロンド国際仲裁裁判所などの裁判で実現された輸出税や関税等が実施され、現在に至っている」場合である。米国業界が主張した規制の根拠は、ガット第6条に基づく補助金の撤回、輸出国の与える補助金が輸出国の産業に損害を与える場合の関税措置である。

世界で一番大きな林産物の二国間貿易である米加間の製材貿易が国際措置のもとにあるということは、それを回避してアジア向けに安価な木材が輸出される可能性など、様々な議論に発展する可能性をもしたものである。我国が輸入政策の中で、この問題が当事者として議論されてこなかったこと自体が不思議なことである。

3.2 「制度の失敗」と森林管理当局の責任

著者の立論の主旋律は、第4章の新古典派の「貿易と環境」理論の限界（3）「制度の失敗」と指摘しているように、森林管理制度（主として途上国）に対する不信感である。「（90年代）インドネシアでは再造林を行いやするために再造成林課税が課されているが、99年以前は予算外資源として政治的に利用されていた」という記述が引用され、古典的な政策実論では「（制度の失敗）がなければ環境と貿易自由化は予定調和的な結果をもたらすという結論になっていたが、途上国政府の行政能力を向上させるためには膨大な
藤原 敬 2011.4

労力や費用がかかるし短期的には実現が困難である」と厳しく指摘し、さらに「一般的な制度失敗を与件とした時のような貿易制度が効率的か、ということを考えるべきであり、（ビガー税などが）適切に機能する制度とは考えられないのである」としている。この国にとっても、森林管理を実施する行政組織は首都からはなれた森林地域に幅広く展開する必要があり、そこに高い倫理性をもつ優秀な職員を配置するという「膨大な労力と費用がかかる」課題があることは間違いない。しかし、それなくして、どんな適切な貿易制度が導入され、財源が確保されようが、適切な森林管理を実施することはできないだろう。筆者のように森林行政を間近に見てきた学術研究者が「制度の失敗を与件とする」べきである、と議論せざるを得ないのは残念なことであるが、なんとしてもこの制度を確立しなくては熱帯林の減少を防ぐことはできない（のならも持ち持続可能な森林の管理はできない）といえるのではないだろうか。今すぐできること、将来の目標として掲げるべきことの再整理が必要である。

4. 終わりに

最後に、具体的政策論をはなれて、将来の方向について語りたい。第二次大戦後、戦前のブロック経済の反省をもとに、貿易と関税に関する国際的な制度を創るべき1947年ハガット協定が90年代にウルグアイウンドの成果としてWTOという組織を創った。他方で本書が指摘しているように、企業のグローバル化が進み、物の貿易だけでなく资金のグローバルな動きが進み、国際金融取引制度の不備や法人課税制度不均衡の間隙をぬって貿易の秩序と成果をゆがめるものとなっているといえる。同様に環境条約、森林条約などグローバルな制度ができていないことも矛盾の原因となっている。貿易の自由化の矛盾が生まれているのは、法人課税、国際金融、地球環境などのグローバルなシステムがうまく機能していないことに一因があるといえるのではないか。

筆者も参照している「貿易と環境に関するWTO報告書」（Haken Nordström and Scott Vaughan）の最後の部分を引用しておこう。「簡単にいえば貿易や経済成長は問題ではない。よう統合された経済の中で環境政策をどう立するかという問題である。今後の歩むべき道は国際的な環境協力のメカニズムと制度を強化してゆくかである。ちょうど50年前に貿易に関する協力が利益になると決定したように。環境協力のみならず国際金融や、課税制度の協力などグローバルなレジーム全体の質が問われているではないだろうか。本書『森林の持続可能性と国際貿易』の立場とWTO報告書の立場は一見正反対であるが、森林のグローバルな管理体制の実現が、60年前の貿易の協力の水準までいたらない現状に対する、厳しい批判といえるだろう。

注

1) 熱帯林行動ネットワーク（JATAN）ほか（1999年5月）「永続可能性と生物多様性を保った森林管理を求める市民・NGOによる、林産物貿易自由化交渉に関する意見」http://www.jatan.org/lib/wto2.htmlなど
2) 林産物貿易対策協議会（2010年11月）「包括的経済連携に関する基本方針」の策定に関する要望」など
3) 平成13年4月23日〜11月8日（200日間）輸入急増するネギ、生シイタケ、畑表についてGATT（関税及び貿易に関する一般協定）第19条とWTOの「セーフガードに関する協定」に基づく措置として一定の数量を超える輸入について、現行関税率に加え、ネギ：225円/kg（256％相当）[現行関税率3％]、生シイタケ：635円/kg（266％相当）[現行関税率4.3％]、畑表：306円/kg（106%相当）[現行関税率6%]）暫定緊急関税を賦課
4) ドーハラウンドが始まって間もない時期の2002年12月、日本政府はドーハラウンド交渉における林産物提案を提出したが、これも「関税相互撤廃（ゼロセロ）」等、持続可能な森林経営の推進に重大な支障を来すおそれがあり……支持できない。また、交渉のバランスを確保する観点から、
輸出税、輸出規制等に関する論点と切り離して、関税に関する交渉を独立して行うべきではない」などの主張となっており、関税引き下げの手続きについての議論に終始している。http://www.rinya.maff.go.jp/j/boutai/wto/index.html

5) Ecological Economics 50(1-2) "Forest sustainability and the free trade of forest products: cases from Southeast Asia" pp. 23-34 に掲載された論文が国際林業研究センターのメーリングリストによって広く伝えられた反響については、持続可能な森林経営のための勉強部屋「エコロジカルエコノミクス島本論文の国際的な反響2005/7/10」 http://homepage2.nifty.com/fujiwara_studyroom/boueki/simamoto2/simamoto2.htm

6) 笔者もこの主張を実現するための政策的な困難性を認め、気候変動枠組み条約の排出量削減約束に至る政治過程で排出量取引が果たした役割を指摘し、同様のシステムを導入することを提案している。

7) 評者の「米加針葉樹製材貿易紛争が提起しているもの」(1999)「林業経済」第614号は数少ない例である。

(岩波書店、2010年2月、210頁、4,410円)