

森林減少への取り組み： 改革への原動力としての森林認証

— 小規模林家への普及促進に向けた課題 —

ヘンリー・スケープンス



執筆者 ヘンリー・スケープンス
IGES 森林保全プロジェクト 研究員
scheyvens@iges.or.jp

アジア太平洋地域では、多くの天然林の減少や劣化が複合的な要因により急速に進んでおり、生態的のみならず社会的にもその機能が損なわれる脅威にさらされている。国連食糧農業機関(FAO)の試算では、同地域の森林被覆面積は、1990年代に年間100ヘクタール以上減少した。これら森林減少問題の多くは、無計画のまま放置されているのが現状である。熱帯材の主要輸入国である日本は、輸出国における健全な森林管理に貢献する責務があるとの認識に立ち、「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」(グリーン購入法)に基づく基本方針に定められた特定調達品目及びその判断基準等の見直しの中で、木材の合法性の証明を要件とするとともに、持続可能性への配慮を盛り込むことを検討している。同基本方針改定は閣議決定を経て、2006年4月より適用される予定であるが、これにより、政府機関による公共調達に際して、合法性が証明され、かつ、適切に管理された森林からの木材及び木材製品の購入が促進されることになる。

森林認証は、木材及び木材製品の合法性や、持続可能な森林管理の認証原則に従って管理されたことを証明する確かな手段となる。しかしながら、特に熱帯諸国からの認証材について、現状の供給量では、日本をはじめとする輸入国の今後見込まれる需要に十分対応できない。熱帯諸国の森林管理の多くの担い手は小規模林家であり、彼らが認証材の供給の鍵を握っているのである。



輸出仕様に裁断された材木置き場の認証
(パプアニューギニア)

本ポリシー・ブリーフでは、小規模林家の森林認証の取得拡大を目指す方策として、

- (1) 認証費用の縮減、
- (2) 森林局を中心とした政府の積極的な関与、
- (3) 段階的アプローチの導入、
- (4) 認証を支援する国内サービス機関の設立、

の4つを提案する。

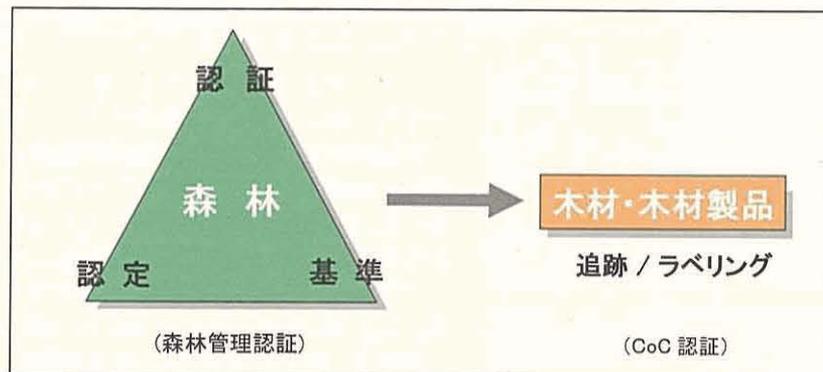
森林認証とは何か？

世界的な森林の消失や質の低下に対する懸念を背景に、1980年代、熱帯材輸入の全面禁止を掲げるキャンペーンが、有力な国際NGOにより展開された。しかしながら、一律的な禁止は、健全な森林管理戦略を導入している熱帯諸国の林業会社や林業者にとっては不公平な措置であり、また、地域住民の生計をも脅かすものであることから、再検討の動きが出てきた。こうした状況の下、森林認証

は、持続可能な森林管理の一連の原則に則り、管理された森林から供給された木材を識別・証明するための手段として発展したのである。

森林認証制度とは、「森林管理」に関わる3つの要素—**基準**(満たすべき一連の基準)、**認証**(基準を満たしているかどうかの審査)、**認定**(認証を担当する機関の認定)—とともに、木材の輸送や木材から木材製品への製造工程において、不法な行為がないかどうかを検証する「追跡」、そしてまた、消費者が認証されている木材製品かどうかを識別するための「ラベリング」を包括したものである。つまり、森林認証制度は、森林自体が適切に管理されていることに対する「森林管理認証」とともに、認証材・非認証材の区別を管理する「CoC(管理の鎖: Chain of Custody)認証」の両者から構成される。

図1 森林認証制度の要素



出所: Nussbaum, R. and Simula, M. (2005) 「The Forest Certification Handbook, Earthscan」を元に筆者が作成

“森林認証は、広大な自然を対象とした独創的で魅力的な制度である。

……地域住民の権利、森林資源の最適利用、伐採が及ぼす環境や生態系への影響、地域社会への貢献、労働条件などを考慮した森林管理の実行が義務付けられる。”

森林認証は、広大な自然を対象とした独創的で魅力的な制度である。持続可能な開発という概念の下で、社会、経済、環境、生態系などさまざまな問題に配慮し、国の条例や森林規制の遵守に加え、地域住民の権利、森林資源の最適利用、伐採が及ぼす環境や生態系への影響、地域社会への貢献、労働条件などを考慮した森林管理の実行が義務付けられる。また、独立機関による認証や基準の作成に際して、多様な利益団体の参加が求められている。こうしたことから、森林管理向上のためのより信頼性の高い手段の一つであるといえる。

過去 15 年にわたり、世界、地域及び国を対象にした森林認証制度がいくつも出現してきた。国際認証制度としては、森林管理協議会 (FSC: Forest Stewardship Council) と森林認証プログラム (PEFC: Programme for Endorsement of Forest Certification) の2つがある。FSC は、熱帯林の破壊を懸念する森林専門家、環境専門家、NGO、伐採事業者が中心となり 1993 年に発足されたもので、包括的な認証基準を定め、FSC によって認定された独立した第三者機関によって森林管理者がこの基準を満たしているかどうかを審査する仕組みとなっている。一方、PEFC は、各国の認証制度を相互承認する仕組みとして 1999 年に設立された。元々はフィンランド、ドイツ、フランス、ノルウェー、オーストリア、スウェーデンの森林所有者と既存の欧州各国の森林認証制度の支持者が推進してきた制度であるが、次第に国際レベルへと拡大してきた。FSC とは異なり、PEFC は森林管理者が従うべき共通の基準を持っておらず、それぞれ独自に構築された認証基準に対して相互承認する方法をとっている。

この2つの国際認証制度のうち、FSC のみがアジア太平洋地域における発展途上国の小規模林家への認証を交付している。この FSC の基準は、木材及び木材製品が合法で持続可能であることを保証するものとして、最近発表された 2

つの研究において高い評価を受けている。¹ 一方、国内認証制度としては、インドネシアエコラベリング協会(LEI : Lembaga Ekolabel Indonesia)の制度がアジア太平洋地域で唯一、小規模な木材生産・加工業者のニーズに対応している。LEI の制度についての第三者による評価は現段階ではまだないが、IGES が今後の研究において実施する予定である。

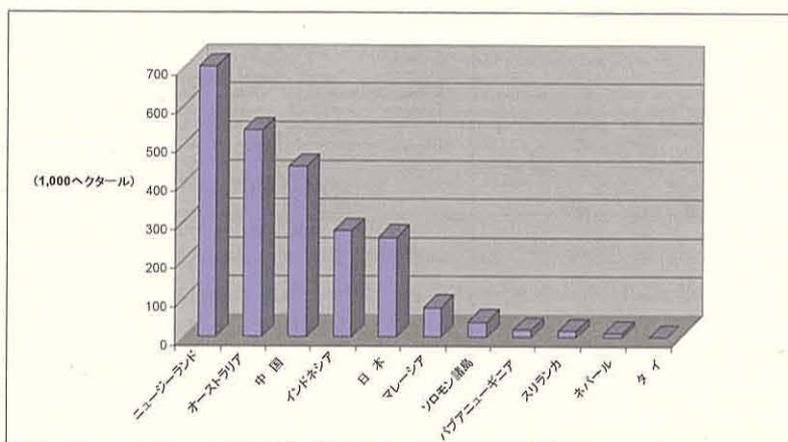
なぜ小規模林家に森林認証が必要か

森林認証は 1990 年代初めに導入されたばかりであるが、急速に普及し、現在、世界の 1 億 7,600 万ヘクタールの森林が様々な認証制度により認定されている²。森林認証に対する資金援助は増え、また、認証熱帯材の市場も堅調である。認証熱帯材の供給業者 2 社は、最近、需要が供給を上回っていると報告した。一方、業界団体からの支持も拡大している。2005 年 6 月にバンクーバーで開催された初の国際森林製紙サミットでは、国際森林製紙協議会のメンバーが森林認証について世界的に率先して取り組むよう呼びかけた。

そもそも森林認証は、発展途上国の熱帯林の保全を目的として生まれたものであるが、発展途上国よりも先進国の、また、熱帯林よりも温帯林の保全を促進しているのが現状である。森林認証を受けた地域全体に占める発展途上国の割合は 8%に過ぎず³、また、熱帯及び亜熱帯広葉林が占める割合はわずか 3%に過ぎない⁴。

“森林認証は、発展途上国の熱帯林の保全を目的として生まれたものであるが、発展途上国よりも先進国の、また、熱帯林よりも温帯林の保全を促進しているのが現状である。”

図2 アジア太平洋地域における FSC 認証林の面積 (2005 年 10 月)



出所: Certified-Forests.org 掲載データ (http://www.certified-forests.org/pp_slides/)

森林は広大であるほど目立つため、国あるいは大企業が、大きな区画で森林を所有・管理するのが当然であると認識されがちであるが、実際には、小規模区画による所有が多くの発展途上国のみならず、日本や米国をはじめとする先進国においても特徴的に見られる。このため、森林認証の普及を考える上で、小規模林家は重要なターゲットとなる。また、コミュニティを基盤とした森林管理が、国内森林政策の中心的な要素となっている国々も多く、地域コミュニティが設立する

¹ FERN (2001). Behind the logo: An environmental and social assessment of forest certification schemes. Moreton-in-Marsh, UK: Fern. [http://www.dontbuysfi.com/reports/Behind_the_Logo.pdf] (2005/7/21); DEFRA (2004). UK government timber procurement policy: Assessment of five forest certification schemes, CPET Phase I Final Report (2004/11).

² Kaimowitz, D. (2005). 日本林野庁でのプレゼンテーション(2005/6/14).

³ Fischer, C. Aguilar, F., Jawahar, P., and R. Sedjo (2005). Forest certification: Towards common standards. Washington D.C.: Resources for the Future

⁴ Simula, M. and R.E. Atyil (2002). Forest certification: Pending challenges for tropical timber. ITTO newsletter, 12.3.

“現金収入の機会が非常に限られている農村地域の人々にとって持続“不可能”な頻度で森林伐採をせざるを得ない場合もあるだろうし、たった一度の収入のために、森林伐採を企業に許可する誘惑にかられるかもしれない。”

“地方の小規模林家にとって、持続可能な収入源をもたらす森林認証は魅力的である。森林を維持し続けられれば、木材製品や非木材森林産物(NTFPs)の調達を続けられるのである。”

小規模な林業事業会社も認証材を国際市場に供給する担い手として大きな可能性を持っている。しかしながら、地域コミュニティ所有の森林の認証率は現状ではわずか1%にとどまっている⁵。

持続可能な森林管理は、アジア太平洋地域の発展途上国における農村地域の人々の生活にとって不可欠である。現金収入の機会が非常に限られている人々にとって、持続“不可能”な頻度で森林伐採をせざるを得ない場合もあるだろうし、たった一度の収入のために、森林伐採を企業に許可する誘惑にかられるかもしれない。しかしながら、このような短期的利益は、往々にして長期的な経済的保障を犠牲にするものである。こうしたことから、地方の小規模林家にとって、持続可能な収入源をもたらす森林認証は魅力的である。森林を維持し続けられれば、木材製品や非木材森林産物(NTFPs)の調達を続けられるのである。

パプアニューギニアにおけるケーススタディより

パプアニューギニアでは国土の97%が、地域コミュニティによる共同利用システムの下で地域住民によって所有されており、地域コミュニティが小規模森林会社を設立・運営することができる。同国では、「エコ森林」の概念と融合した森林認証プログラムが外資による大規模な産業伐採に代わる林業として取り組まれている。エコ森林とは、土地所有者(地域住民)が持続可能な管理計画に従い、所有林の伐採・加工をポータブル製材用ノコギリを使って行うプログラムである。地元及び国際的 NGO は、森林保全や、地域住民が十分な現金収入を得るための有効な手段として、エコ森林を支援している。NGO は、このエコ森林の発展形として森林認証プログラムを導入することによって、森林管理基準がより明確になると同時に、地域住民の経済的メリットがより大きくなるだろうと見ている。

IGES では、パプアニューギニアにおける認証プログラムの効果、導入しやすさ、持続可能性について研究を行っているが、この研究から、地域住民が認証基準に基づく森林管理を行い、海外の買い手が求める仕様に沿った木材生産を行う能力形成において、認証プログラムのサポート機関が貢献していることが明らかとなった。また、地域住民が自ら木材の伐採と加工を行うことにより、木材伐採会社から伐採使用料の支払を受け取る場合に比べて、最終販売価格に占めるマージン率を高く確保できることも確認された。

認証プログラムに参加する現地の人々は、国際市場の価格が安定し、森林を将来の世代に無傷のまま残せるので満足していると述べている。これに対し、伐採権に基づき森林伐採が行われている土地の所有者は、かなり弱い立場に立たされている。現金収入とインフラ整備で得られるものは、短命に終わりがちであり、地域社会が突然の現金流入に対応できず、社会的崩壊を招く恐れもある。その上、自分たちの生活を向上できる唯一の源泉である木材の多くを失ってしまう可能性があるのである。

小規模林家による森林認証取得を促進するための手段

アジア太平洋地域における森林認証を巡る問題は、需要のみならず供給の面からも考える必要がある。認証材の供給業者と供給量を増やすには、援助機関、政府、業界及び NGO が新しいアプローチを取り入れる必要がある。ここに、小規模林家による認証取得の拡大を目指した4つの方策—認証費用の縮減、森林局を中心とした政府による積極的な関与、段階的アプローチの導入、国内支援サービス機関の設立—を提案する。

⁵ Molnar, A. (2003). Forest certification and communities: Looking forward to the next decade, Washington, D.C.: Forest Trends.

“小規模林家が認証を受け続けるためには、高額な資金援助が不可欠になる。このような条件下では、今後も小規模な木材生産・加工業者に認証を広く普及させるのは難しい。”

“認証の運営を政府以外の機関がすべきであるという前提について、再考するべき時にきている。資金の創出、技術面でのサポート及び民間部門の取りまとめにおいて、NGOの能力には限界がある。”

認証費用の縮減

発展途上国での認証の普及が遅い理由はいくつか考えられるが、その最たる理由が、認証を取得し維持するためにかかる高い費用である。とりわけ、小規模林家は伐採規模が小さく絶対的な収益が少ないため、ヘクタール当たりの認証にかかる費用が上昇すれば不利益を被る。認証制度では、通常、事前査定、評価を経て、一旦認定されれば、年一回の監査が行われることになる。さらに、そのための要件を達成し維持するための費用も発生する。国際的な FSC 認証制度では、監査を行う専門家が認定機関より派遣されるが、通常米国や西欧諸国から派遣されることになる。小規模林家が認証を受け続けるためには、この招聘費用を負担するため、高額な資金援助が不可欠になってくる。このような条件下では、今後も小規模な木材生産・加工業者に認証を広く普及させるのは難しい。

一方、認証機関も、小規模林家にかかる認証費用の縮減の必要性に気づいている。例えば FSC は、費用縮減を意図した団体認証モデルを導入した。このモデルは、複数の小規模林家を取りまとめる仲介機関に対して、FSC が認証するシステムで、同機関が各林家の基準達成を保証する責任を担うものである。FSC によるこの団体認証モデルは、発展途上国の小規模林家に最も人気の高い認証モデルであるが、それでも費用はまだ非常に高い。そこで FSC は、監査、モニタリング、手順を合理化した小面積・小規模管理森林 (SLIMF) 制度を導入し、さらなる費用引き下げを目指している。

とは言うものの、認証機関が地域外に位置する限り、監査・モニタリングにかかる高額な費用は依然として発生する。FSC はアジア太平洋地域における小規模林家への認証普及を拡大するために、この地域、そして可能であれば、各国に認証機関を設置することも検討すべきであろう。そうすることによって、海外から監査専門家を呼ぶための高額な招聘費用を支払う必要性がなくなる。LEI が開発した、地域社会に根ざした森林管理のための認証制度はよい手本となるだろう。LEI による認定を受けたインドネシア企業は、認定や定期的な監査費用を最小限に抑えることができている。

政府による積極的な関与

森林認証は、そもそも熱帯諸国の政府が森林の消失や劣化率の歯止めにも失敗した対応策として開発されたものである。認証の初期推進者は、政府が失敗した森林資源の保全を、市場をうまく利用することで成功に導けるだろうと考えたのである。

こうした背景から、アジア太平洋地域の発展途上国において、地元及び国際的 NGO が中心となり、業界と連携を取りながら認証制度を推進してきた。しかしながら、認証誕生から 10 年以上を経てなお、同地域に占める認証林地は依然として非常に限られる。こうしたことから、認証の運営を政府以外の機関がすべきであるという前提について、再考するべき時にきているといえる。資金の創出、技術面でのサポート及び民間部門の取りまとめにおいて、NGO の能力には限界がある。また、発展途上国の市場では認証材の価値が浸透していないことも認証の



ポータブル製材用ノコギリで認証材を製造
—パプアニューギニア

“政府は、森林認証制度を自国の森林管理政策に積極的に取り込むべきである。例えば、森林局の傘下に認証部門を設置することによって、現状に即した適切な支援を行うことが可能となる。”

“これまで段階的アプローチは、大型伐採許可保有業者や植林事業を対象に導入されてきたが、メラネシア地域で開発された段階的アプローチは、小規模林家向けに応用することが可能である。”

足かせとなっている。持続可能な森林管理の手段として認証を成功させるには、アジア太平洋地域の政府が強力な支援の役割を担うことが求められている。

各国政府は、現在試行錯誤を続ける認証モデルに対するさらなる改善のための財政的支援を行うことができる。特に、森林認証がすでに森林管理の有効な手段として認識されている国々において、政府は、森林認証制度を自国の森林管理政策に積極的に取り込むべきである。例えば、森林局の傘下に認証部門を設置することによって、現状に即した適切な支援を行うことが可能となる。また、認証部門の地方出張所を各地に設置し、林業会社を対象とした、認証材の供給能力を高めるための技術・管理研修を行うことも可能である。一方、森林行政官も、森林認証についての研修を受ける必要がある。その際、既存の認証支援機関のノウハウは貴重であり、参考となるであろう。

政府は、また、小規模林家を対象にした融資サービスを導入することもできる。例えば、パプアニューギニアでは、農村開発銀行が、一般的に現金収入が非常に限られる住民には手の届かない、一台約 2 万ドルもする製材用ノギリの購入資金を融資している。

森林の私有が認められていない国々では、政府が森林管理を他に委ねることに消極的であるが、それでも森林認証が成功する可能性はある。現在、ラオスで試験導入されている森林管理モデルでは、政府森林局が村落森林協会と連携し、2 県における認証の監督者としての役割を果たしている。政府機関が地域コミュニティと連携し監督者として直接関与するこの形が成功すれば、私有林が認められていない他国でも同様に試すことができるだろう。

段階的アプローチの導入

段階的なアプローチを取り入れた認証制度は、生産者に対して伐採活動の段階的な改善を促すための手段として提案された。具体的には、認証基準と現状との相違の査定、森林管理向上のための段階的な制度の構築、第三者機関による成果進捗の実証、などのステップから構成される。

これまで段階的アプローチは、大型伐採許可保有業者や植林事業を対象に導入されてきたが、メラネシア地域で開発された段階的アプローチは、小規模林家向けに応用することが可能である。同アプローチは、ソロモン諸島開発信託とグリーンピース・ニュージーランドが主導する、グリーンピースの森林管理基準とニュージーランド熱帯材輸入団体の基準の両者を取り入れたエコラベル表示制度に取り入れられている。このエコラベル表示制度は、メラネシア地域の林業者にとって、FSC 認証の費用や要求レベルがあまりにも高すぎるとの認識から生まれたもので、現在、ソロモン諸島とパプアニューギニアの両国で導入されている。

パプアニューギニアでは、同制度は、地元 NGO と国民・コミュニティ開発基金 (FPCD) によって運営されている。



認証材で建築されたモデルハウス
—パプアニューギニア

まず第 1 ステップでは、現地の人々が造園のために森林を開拓し、伐採木材や倒壊木を加工する。FPCD は、これらの加工木材の輸送・販売面で木材生産者を支援している。第 2 ステップでは、FPCD が森林管理、製材用ノギリの作業、小規模事業管理などをテーマにした研修を生産者に対して実施する。また、森林の調査と木材の在庫管理を行い、森林管

“段階的アプローチの一環として、小規模林家を対象にした事前認証基準を策定することも考えられる。”

“政府森林局を通じた認証普及に加え、独立した機関による認証に関する支援サービス機能の構築も有効な手段として考えられる。”

理計画を立案する。土地所有者は同計画に基づき伐採活動を行い、木材にエコラベルを貼った上でニュージーランドなどに輸出する。第3ステップでは、森林の認定を行う。これにより管理基準がより明確になるとともに、新規市場や有望な市場の開拓が可能となる。

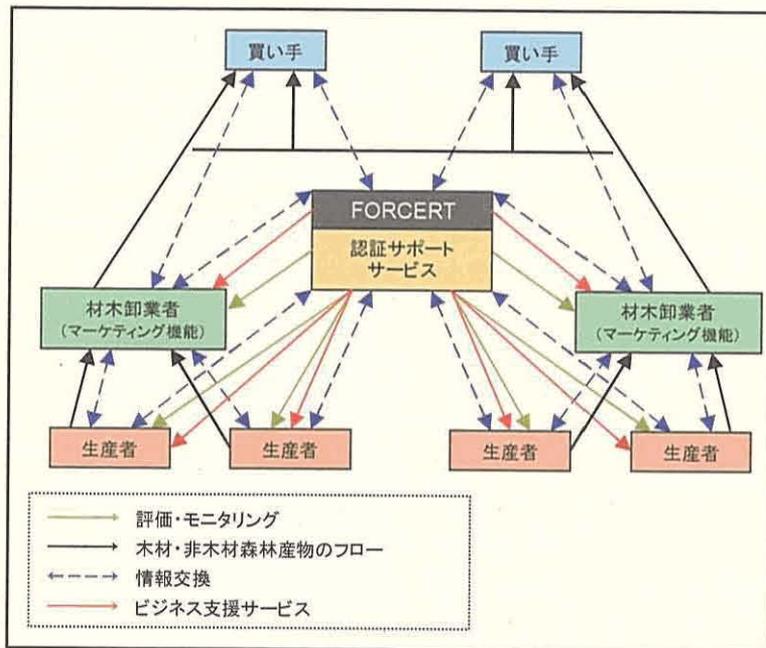
こうした段階的アプローチの一環として、グリーンピースによるエコラベル表示を発展させ、小規模林家を対象にした事前認証基準を策定することも考えられる。当該木材生産者が森林管理能力の向上に努めており、近い将来に最終認証を達成しようと努力している状況を買手手に示す“暫定エコラベル”の導入も有効であろう。

国内支援サービス機関の設立

政府森林局を通じた認証普及に加え、独立した機関による認証に関する支援サービス機能の構築も、有効な手段として考えられる。現在、パプアニューギニアで試験的に導入されている画期的なモデルは、他国でも汎用可能である。

非営利社団法人エコ・フォレストリー・フォーラム(Eco-Forestry Forum)は、2001年にパプアニューギニアにおける国内森林認証支援の必要性に関する調査を実施し、その結果、小規模林家と材木卸業者が森林認証の支援に対して高いニーズを持っていることが明らかになった。そこで、地域コミュニティの森林認証取得と認証材販売を支援する非営利会社として、FORCERT社(Forest Management and Production Certification Service Ltd)が設立された。

図3 FORCERT 団体認証モデル



出所: FORCERT Business Plan 2004-2008 (2004) を元に筆者が作成

FORCERT 社では、アジア太平洋地域における他の小規模林家向け認証モデルと同様に FSC の団体認証を導入しているが、その適用方法において他の認証モデルと大きな違いが見られる。FORCERT 社は、最終的には認証を全国的に普及させ、現状では不可能な、海外の買い手からの大量受注を可能にすることを目指している。そのために、認証材を供給する能力の形成を目的とした生産者に対する研修を実施している。また、認証材はマーケティング機能を持つ認定材木卸業者に運ばれ、輸入の大量注文に応じられる十分な量が保管される。認定材

“FORCERTの認証モデルは、小規模林家への認証普及を推進するための画期的な優れた事例である。”

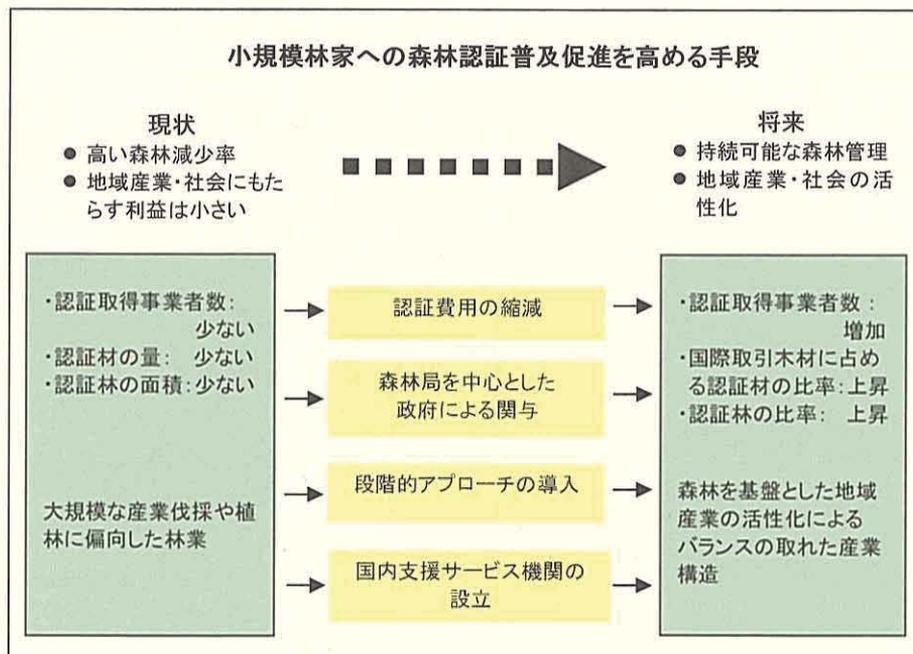
“アジア太平洋地域の発展途上国の森林管理の改善を大きく促すためには、前提の再考と新しいアプローチの導入が今まさに求められている。”

木卸業者が木材の輸送・販売の責任を担うことで、認証に関連するビジネスの側面が NGO から民間セクターへと移行される。

FORCERT は、期間(5年間)を設定し、資金の自己調達を目指している点で評価される。具体的には会員に年会費を課すとともに、輸出材に課金することで収入を得る。FORCERT の認証モデルは、小規模林家への認証普及を推進するための画期的な優れた事例である。国際市場に認証材を供給する可能性のある小規模林家を抱える他の発展途上国の政府、援助機関、業界及び NGO は、FORCERT のような全国規模の支援サービスを提供する機関の設置を検討することができるであろう。

結論

主要な木材輸入国の産業界、NGO 及び政府が推進提唱役となり、森林認証推進支援の動きはますます進んでいる。熱帯林とそこで生計を立てる人々のために綿密に立案された認証制度のメリットは、徐々に認知されつつある。しかしながら、アジア太平洋地域の発展途上国の森林管理の改善を大きく促すためには、前提の再考と新しいアプローチの導入が、今まさに求められている。すでに述べてきたように、認証費用の縮減、政府による積極的な関与、段階的アプローチの導入、国内支援サービス機関の設立の4つが、小規模林家による認証取得の可能性を広げる有効な手段となりうる。



財団法人 地球環境戦略研究機関
 〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町
 上山口 2108-11
 電話：046-855-3700
 ファックス：046-855-3709
 電子メール：iges@iges.or.jp
<http://www.iges.or.jp>