

執筆者



フェデリッコ・ロペス＝カセーロ
IGES自然資源管理グループ
森林保全プロジェクト
研究員
lopezcasero@iges.or.jp



ヘンリー・スケーブンス
IGES自然資源管理グループ
森林保全プロジェクト
マネージャー
schevens@iges.or.jp

違法な木材貿易阻止に向けた 税関間の協力

フェデリッコ・ロペス＝カセーロ、ヘンリー・スケーブンス

森林が人類の生存と福利に不可欠な経済的・社会的・環境的機能を果たしていることが広く認識されている一方、森林破壊は急速に進行しており、アジアでは1990年～2005年の間に原生林が毎年平均150万ヘクタール減少した（FAO 2006, 135）。すべての伐採が計画的に行われているわけではなく、熱帯の途上国では違法伐採が森林劣化の最大の原因となっており、その結果土地利用の変化をもたらすことも多い。また、木材市場では違法木材と合法木材を区別することが難しく、国際貿易が意図せずして違法伐採を促進させてしまう恐れもある。

現在、合法で持続可能な森林施業を支えるための木材貿易の改革に向けた様々な取り組みが進められている。本ポリシー・ブリーフは、違法な木材貿易阻止に向けた税関間の協力を促すためにIGESとザ・ネイチャー・コンサーバンシー（TNC）が、Responsible Asia Forestry and Trade（RAFT）[アジアにおける責任ある林業及び木材貿易] プログラムの下で2008年6月～2010年1月まで実施した研究の知見を紹介する。税関の業務と言えば、税の徴収や麻薬・武器取引の防止等を連想するが、IGES-TNC研究では、税関が違法木材の越境移動阻止においても重要な役割を担い得ることを確認した。

IGES-TNC研究からの提言：

- 違法木材に関する既存の二国間協定を活用して税関の対応能力や国家間の連携を強化し、ワシントン条約（CITES）¹のより効果的な実施を図る。
- 輸入地点で、輸出申告書を利用して合法性を確認する。
- 税関・林業当局者間の定期的な会合の場として地域プロセスやプラットフォームを活用する。
- 世界税関機構（WCO）の既存のネットワークやツールをより有効に活用する。

研究の仮定・目的・方法

税関当局は、管轄区域に到着した物品について、外部の支援や背景情報がほとんどもしくは全く得られないまま検査を行うことがよくある。IGES-TNC研究は「税関当局間が連携を強化すれば違法木材の越境取引をより効果的に取り締まることができる」との仮定の下で、違法な木材貿易を阻止するために有効な税関当局間の連携行動を特定し、連携の組織化に必要な協定の種類を明らかにすることを目的とした。本研究の方法についてはBox1にまとめた。

¹ 絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約

Copyright©2010 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.

この出版物の内容は執筆者の見解であり、IGESの見解を述べたものではありません。

Institute for Global
Environmental Strategies
財団法人
地球環境戦略研究機関



Box 1：研究の方法

本研究は、税関と違法伐採に関する文献、国際的な法律文書、二国間協定、税関の相互行政支援に関するモデル協定と実際の協定及び税関が利用できるツールとネットワークの精査に基づいており、さらに、日本、オランダ、ベルギー、インドネシアの税関・林業局とその他部門の当局者、専門家、主要関係者へのインタビューを実施することにより、調査を補っている。本研究の最初の成果は、2009年10月28日～29日にタイ・バンコクで開催された「違法な木材貿易阻止に向けた税関間協力」ワークショップ (http://www.iges.or.jp/jp/fc/activity_20091028.html) において税関・林業当局者及び他の専門家からフィードバックを受けた。

違法伐採：規模と影響

違法伐採とは、「国の法律に違反して木材を伐採・輸送・売買すること」と広く定義されている (Brack and Hayman 2002)。違法伐採は違法なため秘密裏に行われることが多く、包括的な調査も実施されておらず、その実際の規模は明らかになっていない。また、アジア太平洋地域では違法伐採活動の大半が僻地で行われているため監視や数量化が難しく、生産国における林産物の国内消費量の記録も不完全である (Obidzinski 2010)。

違法伐採に関する正確な情報は得られていないものの、様々な方法を用いた数々の研究はその規模が甚大であるという点で見解を共にしている。例えば木材の収支分析をベースにした最近の研究では、伐採総量のうち違法伐採が占める割合がインドネシアでは40～61%、マレーシアでは14～25%という結果が得られた (Lawson and MacFaul 2010)。同研究では世界の違法伐採量が2002年以降22%減少したとも推計されているが、その明確な理由は不明であり、上記の違法伐採の割合を考慮すると違法伐採量の減少については慎重に議論する必要がある。

違法伐採は規模の大きさだけでなく、環境・社会・経済等、広範に影響を及ぼすという点からも深刻な問題である。G8は1998年5月9日に発表した「森林行動プログラム」の中で、「違法伐採は、国家・地方政府、森林所有者及び地域社会から巨額の収入と利益を奪い、森林の生態系を破壊し、木材市場や森林資源評価を歪め、持続可能な森林管理への意欲を妨げている」と述べている。

違法な林産物貿易の阻止に不可欠な税関の役割

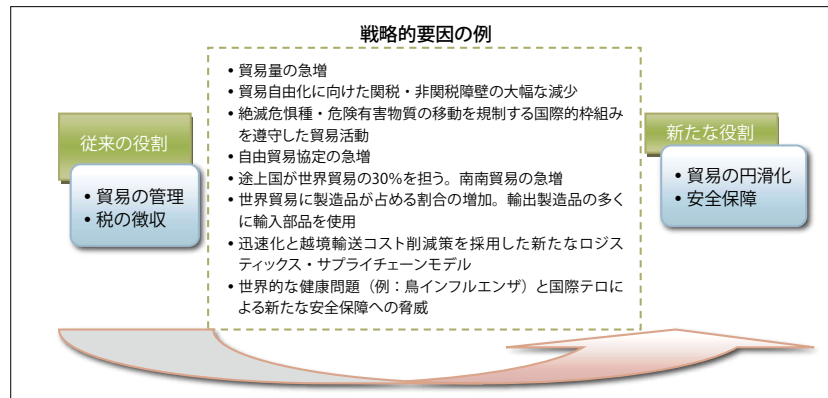
木材生産国・消費国は、違法な木材伐採・貿易を阻止するために、法の執行に係わる人材の能力強化、汚職・マネーロンダリング防止法の制定、違法な木材・木材製品取引の規制強化、合法性認証システムの構築、合法で持続可能な木材公共調達政策の策定等、様々な取り組みを行っている。違法な木材貿易を阻止するためには、密輸・詐欺・不法行為発見の砦である税関間の連携が不可欠であることも認識されているが (FAO 2005)、そのための具体的な対策はまだほとんど講じられていない。

これまで税関は貿易を管理し税を徴収する「門番」の役目を担ってきた。しかし最近では、図1に示す通り、数々の戦略的要因によって税関の役割が「管理」から「貿易の円滑化と安全保障」へと変じ、ハイリスク分野に資源を集中して自動化・リスク管理・情報収集を強化し、合法的貿易プロセスを遅滞なく進めることが重要になってきた。また、貿易の円滑化や安全保障という新たな役割の出現、自由貿易協定の増加、CITES等の国際的枠組み及び国際貿易の急増に伴い、税関業務の量・規模・複雑さが増大している。

“違法伐採は規模の大きさだけでなく、環境・社会・経済等、広範に影響を及ぼすという点からも深刻な問題である”

“これまで税関は貿易を管理し税を徴収する「門番」の役目を担ってきた”

図1：税関の役割の変化



出所：筆者（Gordham（2007））の資料を参照

“他の多くの政府機関同様、税関も人的資源を増やすことなくより多くの仕事をこなすよう求められている”

他の多くの政府機関同様、税関も人的資源を増やすことなくより多くの仕事をこなすよう求められている。従って、違法木材貿易対策に税関の関与を促す場合は、どのような負担が増えるのか、またさらなる人的資源が必要か否かを検討しなければならない。

違法木材貿易に関して、輸入国の税関に対策を求めている法的規定として、ワシントン条約（CITES）を履行するための国内法がある。CITESは1975年に発効し、現在173の締約国を有しており、絶滅の危機に瀕した、または管理しなければ絶滅の恐れがある野生動植物の種の国際取引を規制することを目的に掲げている。しかし、税関がCITESに基づいて規制権限を発揮できる樹種は3つの附属書に記載されているものだけであり、その数は現在世界中で取引されている膨大な種のごく一部に過ぎない。

違法な木材貿易阻止に有効な税関間協力の種類

木材貿易に関連した関税法違反として報告されているケースは、(i) 税関手続きに関連した違反、及び (ii) 密輸（税関手続き全体の迂回行為）に分類できる。

“木材貿易に関連した関税法違反として報告されているケースは、(i) 税関手続きに関連した違反、及び (ii) 密輸（税関手続き全体の迂回行為）に分類できる”

Box 2：税関管轄内の木材貿易違反の種類

- 国際法で禁じられている木本類の輸出入：CITES附属書に掲載されている木本類の違法な輸出入（CITES附属書掲載種の国際取引の際に必要な輸出入許可証のない取引）が多く報告されている。
- 国内規制に違反した木材の輸出入：多くの国が丸太の輸出を禁止しているにもかかわらず、禁止国の丸太が貿易相手国の輸入統計に登録され続けている。
- 税関職員への賄賂
- 証明書その他必要書類のない、または偽造書類を用いた輸出
- 輸出金額・輸出量の過小申告、木材製品・樹種の誤分類
- ルート変更、積み替えに関する詐欺（例：輸出後及び輸入国に到着する前に積荷を別の船に移す）、公海上での積荷の変更
- 必要書類のない、または偽造書類を用いた輸入

出所：筆者作成

Box 2に記載した違法行為は全て、輸出・輸入地点での検査によって発見することができる。このことから、違法な木材貿易阻止に有効な輸入・輸出国の税関間協力として以下を提案する。

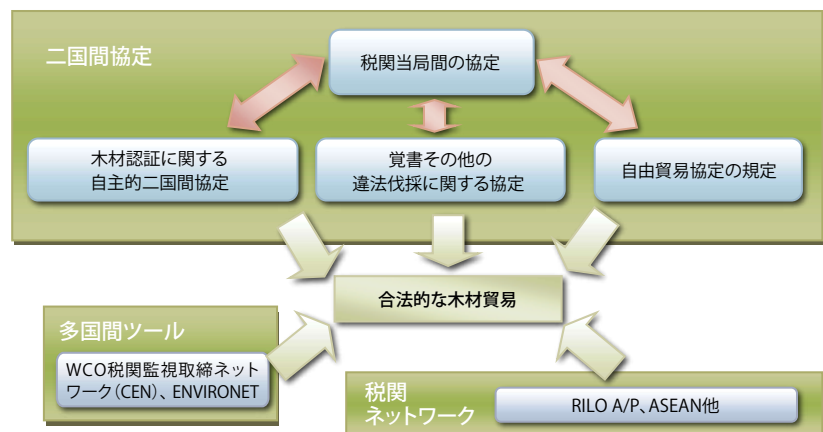
- 情報の同時共有に関する協約を策定し、違法行為が疑われるまたは発見された際の支援要請体制を整える。
- 木材貿易に関する規制を相互に認識する（例：インドネシアが丸太・角材輸出を禁止していることをマレーシアが認識する）。
- 高リスク木材を特定してリスクプロファイルを作成し、情報収集の絞り込みを容易にする（木材リスクプロファイルの作成には税関と林業当局との連携が必要）。
- 輸入国で合法性を確認するために輸出申告制度または合法性証明制度の適用に関する取り決めを行う。
- 情報共有に関する協約の下で輸出国が輸入国へ木材出荷の事前通知を行い、輸入地点に事前通知のない積荷が到着した場合に対策を講じる。

違法な木材貿易阻止を目的とした税関間の連携組織化の選択肢とツール

“IGES-TNC研究では、違法な木材貿易阻止を目的に税関間の協力を組織化するための様々な選択肢とツールを検討した”

IGES-TNC研究では、違法な木材貿易阻止を目的に税関間の協力を組織化するための様々な選択肢とツールを検討した。図2ではこれらを二国間協定、税関ネットワーク、多国間ツールに分類している。二国間協定には、国家間のより高いレベルでの協定と、税関当局間の直接的な相互支援協定が含まれ、本研究ではこれら2種類の協定を組み合わせると特に効果的であることを確認した。税関ネットワークとは合法的な貿易の円滑化に重点を置いた地域協定であり、中でもWCOのアジア太平洋地域連絡事務所（RILO A/P）は違法伐採問題に関する税関間の協力を組織化する上で最も有望なネットワークである。多国間ツールには既存のウェブベース情報共有プラットフォームが含まれ、これらを活用して違法な木材貿易阻止の為の税関間の連携を強化できる余地がある。

図2：違法木材貿易阻止を目的とした税関間の連携組織化のオプションとツール



出所：筆者作成（注：⇔＝相互に補強；⇒＝矢印方向に寄与）

違法伐採・違法材の貿易に関する自由貿易協定の規定

自由貿易協定（FTA）は関税引き下げ、非関税障壁削減、特化・分業・比較優位による貿易の拡大を通じて経済的機会を高めることを目的としている。現在FTAの中で木材・野生生物の違法な貿易の阻止に関する包括規定が盛り込まれているのは米・ペルー貿易促進協定（PTPA：2009年2月1日発効）だけであり、同協定には違法伐採・違法貿易問題に焦点を当てた森林部門のガバナンスに関する附属書が含まれている。同附属書の規定により、アメリカには疑わしい積荷の検査や、ペルー

でデータ収集を行い調査に参加する権利が与えられている。さらにアメリカは、ペルー側が協力を拒んだ際に疑わしい積荷の入国を拒否することもできる。

この貿易促進協定の本文には、税関当局間の協力を促進し、森林部門のガバナンスに関する附属書の実施を促す一般規定が盛り込まれている。例えば、両国に対して原産地申告、原産地申告の検証、輸出入規制・禁止に関する規定の実施が義務付けられ、アメリカ、ペルーのいずれかが輸入規制に関する違法行為の疑いを持った場合は、当該品目に関する情報を提供するように相手国政府に要請できる。このような規定は違法な木材貿易にも適用することができる。

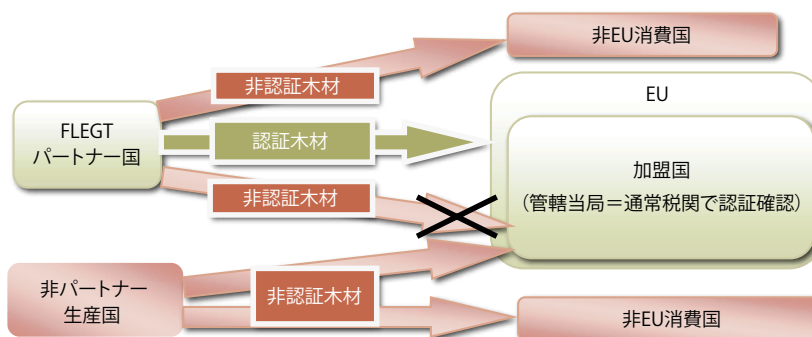
米・ペルー貿易促進協定は、自由貿易協定を活用して違法な木材貿易阻止の取り組みに税関の関与を促すことが可能であることを示している。但しそのためには、両国政府が同様の関心を共有しているか、または一方の当事者に条件を受け入れる意思のあることが不可欠である。木材輸出国の場合は、自国の製品に対して市場への特権的アクセスが認められる等の他の目的が達成できるのであればこのような協定を受け入れる可能性がある。

“米・ペルー貿易促進協定は、自由貿易協定を活用して違法な木材貿易阻止の取り組みに税関の関与を促すことが可能であることを示している”

木材認証に関する自主的・二国間協定

違法な木材貿易を阻止するために税関間の協力を組織化する手段として、二国間協定を締結し、生産国が合法認証された木材製品のみを消費国に輸出するという選択肢もある。現在欧州連合（EU）では、特定の生産国と自主的・二国間協定（VPA）の締結が進められている。その基本的なアプローチは、EUが「パートナー」国における合法性認証制度の構築を支援し、同制度施行後はパートナー国からEUへの非認証木材の流入を認めないというものである（図3）。EU加盟国から「合法」のお墨付きを得た認証木材は、非パートナー国の非認証木材よりも競争優位性がある。また、EUの「木材規制」案では、EU市場への違法木材の流入を防ぐために非認証木材に合法性証明が義務付けられることになっている。

図3：FLEGT認証システム



出所：筆者作成

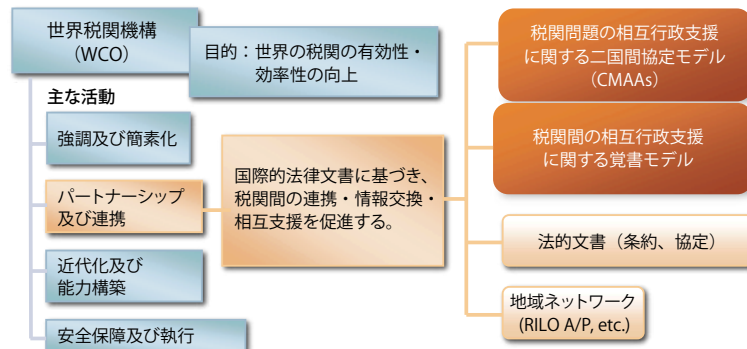
VPAの交渉は、2003年10月に採択されたEUの森林法施行・ガバナンス・貿易（FLEGT）に関する行動計画の一環として行われており、同行動計画には生産国の違法伐採取り締まり能力を高めるための一連の対策が定められている。2010年7月現在、EUはガーナ、カメルーン、コンゴ民主共和国とVPAを締結し、インドネシア、マレーシア、中央アフリカ共和国、リベリアと締結に向けた交渉を進めている。

税関当局間の協定

税関が利用できる重要な手段に相互行政支援があり、法的拘束力のある税関相互支援協定（CMAA）や、非公式の行政協定、覚書、基本合意書等を通じてこれを組織化することができる。CMAAが国家間の法的枠組み（政府高官が代表として締結することが多い）であるのに対し、非公式の取り決めの場合は税関同士が直接協定を結ぶことができる。しかし公式・非公式を問わず、このような協定は、税関問題

の相互行政支援に関する「二国間協定モデル」と「覚書モデル」というWCOが考案した2つのモデルに基づいていることが多い(図4)。これらモデルの目的は、税関の機能に関して包括的な情報交換を行い、税関法を適切に適用して犯罪を防止・撲滅することである。具体的には、税関法の適用・施行に係る情報交換、自発的支援、通知、要請に関するコミュニケーション、調査、監視、共同行動等に関する包括的な協約が含まれる。

図4：WCOの主な活動



出所：筆者作成

“違法木材貿易対策において税関間のCMAA、覚書等を単独で適用することは適切ではない”

IGESはWCOモデルに基づく全ての税関間協定を検証し、いずれもが、個別限定的ではなく包括的な性質を有していることを確認した。従って、違法木材貿易対策において税関間のCMAA、覚書等を単独で適用することは適切ではない。但し、税関が違法伐採に関するよりハイレベルの協定と組み合わせ活用することは可能である。

違法伐採に関する覚書やその他協定

違法な木材貿易を阻止するための二国間覚書等は既に輸出国・輸入国間で締結され、これまでいくつかの覚書に基づいて幅広い活動(様々な形態の税関間協力を含む)が組織化されてきたが、十分に効果が発揮されていないものも多い。Box 3に示す通り、中でもインドネシアは貿易相手国との違法伐採に関する覚書締結に非常に積極的に取り組んでいる。

Box 3：アジア太平洋地域における違法伐採に関する二国間協定・声明

- 森林法施行・ガバナンスの向上及び違法伐採・違法木材製品の国際貿易阻止のための協力に関する英・インドネシア覚書(2002年4月)
- 違法伐採に関するインドネシア・ノルウェー基本合意書(2002年8月)
- 違法な木材製品貿易阻止のための協力に関する中・インドネシア覚書(2002年12月)
- 違法伐採・違法木材製品の国際貿易阻止のための協力に関する日・インドネシア共同声明(2003年6月)
- 「違法伐採された木材製品の国際貿易阻止の呼びかけ」に関するインドネシア・韓国共同声明(2003年7月)
- 違法伐採及び違法材取引の阻止に関する米・インドネシア覚書(2006年11月)
- 違法伐採及び違法材取引に関する米・中覚書(2008年5月)

違法伐採に関する米・インドネシア覚書は、二国間の違法伐採・違法材取引対策の強化、並びに合法的なインドネシア産木材製品のアメリカ市場へのアクセス確保を目的としているが、税関間協力に関する明確な規定が盛り込まれているという点で特徴的である。例えばインドネシアの税関総局は、アメリカの要請に基づき、イン

ドネシア産の木材・木材製品が合法的にアメリカに輸出されたか否かをアメリカの税関・国境警備局に通知しなければならない。

違法伐採に関する覚書と税関間の包括的相互行政支援協定との組み合わせ

CMAAまたはより緩やかな税関間相互行政支援協定は、違法伐採に関する二国間協定の税関規定施行において有用であり、特に参考になるのが米・インドネシア覚書である。違法伐採に関する覚書には、税関間の情報要請や自主的情報提供に関する規定が定められているが、要請手段、情報提供手段、情報交換の促進等に関する協約は明記されていない。インドネシアとアメリカは、これらの協約を定めた税関相互支援に関する覚書を別途締結した。

連携構築のための税関ネットワークとその他プラットフォーム

WCOのアジア太平洋地域連絡事務所（RILO A/P）は、情報分析並びに同地域の加盟当局間の連携・連絡に中心的な役割を担い、注意を要する重要分野の特定や税関手続きの近代化に関するプラットフォームを提供している。違法な木材貿易がRILO A/Pの優先課題に指定されれば、RILO A/Pは相互行政支援の強化や情報の質・利用可能性の向上等を通じて大きな貢献を果たすことができる。

森林法施行・ガバナンスに関する森林プログラムに係るASEAN上級実務者会議や、ASEANの税関手続き及び貿易促進に関する作業グループも、税関間の連携に有望なプラットフォームである。

税関間の協力に向けたWCOツール

税関分野で違法な木材貿易阻止に活用できるツールは様々あり、WCOの税関監視取締ネットワーク（CEN）やENVIRONET等も含まれる。

CENは、加盟国の税関当局が自主的に提出した押収・犯罪情報を蓄積したデータベースを管理し、押収・隠蔽・輸送に関する写真・ルート、発見に至った手がかり等に関する情報が含まれた「警告」を提供している。押収情報は13のカテゴリに分類され（2009年9月時点）、CITESカテゴリでは12,254件が報告されている。

ENVIRONETはWCOが新たに立ち上げたインターネットベースのサービスで、環境関連の国境警備において税関及び他の当局間がリアルタイムの情報交換・協力をを行うことを目的としている。ENVIRONETは、押収または現在進行中と考えられる密売行動に関する情報交換を支援することにより、積荷や書類に疑いがある場合に現場での迅速な意思決定を促すプラットフォームを提供できる。

今後の課題

税関と林業局その他当局間の定期的な会合の場として地域プロセスやプラットフォームに焦点を当てる必要がある。協力を強化する唯一の方法は、既存の地域プロセスと連携し共通の問題意識を高めることであり、IGES-TNC研究からの提言は以下の通りである。

- (1) 林業当局、警察、税関間の協力に関するワークショップの開催をASEANに要請する。
- (2) 違法伐採・違法貿易に関する税関・林業当局の共同作業グループを設置するようASEANに推奨する。
- (3) 国際熱帯木材機関（ITTO）に違法伐採・違法貿易に関するアジアの税関・林業当局間作業グループを支援するよう要請する。

WCOのネットワークとツールに関する提言は以下の通りである。

- (1) 違法な木材や木材製品貿易の阻止を優先課題に指定するようWCO加盟国がRILO A/Pに対して正式に要請する。

“税関と林業局その他当局間の定期的な会合の場として地域プロセスやプラットフォームに焦点を当てる必要がある”

- (2) 加盟国が違法な木材貿易（押収・違反）に関する情報をRILO A/Pへ提出する。
- (3) ENVIRONETを活用して疑いのある木材の積荷や書類に関する情報交換を要請する。
- (4) CEN押収データベースに「違法な木材貿易」のカテゴリの設置を提言する。

比較的実現しやすいのは、既存の二国間協定を活用してCITESの履行を促進することであり、これらの協定に基づいてCITES附属書に掲載されている樹種の特定に関する研修を行い、積荷や関連書類の情報共有を組織化することができる。また、税関、林業・農業、通商、環境、外交その他国境管理に携わる当局間の協調対応も不可欠であり、覚書の締結が有効であると思われる。

また、ある輸出国と輸入国が輸入地点での合法性確認に輸出申告制度を試験的に採用する等、本稿で紹介した二国間協力の一部を試験的に進めることも可能であろう。

参考文献

- Brack, D. and G. Hayman. 2002. *Controlling the international trade in illegally logged timber and wood products*. London: Royal Institute of International Affairs.
- European Parliament Press Service. 2008. Free-trade agreement with ASEAN: Conditional backing from Trade Committee. Press release. 8 April.
- FAO. 2005. *Best practices for improving law compliance in the forestry sector*. FAO Forestry Paper 145. Rome: FAO.
- . *Global forests resources assessment 2005*. Rome: FAO.
- Gordhan, P. 2007. Customs in the 21st Century. *World Customs Journal*, 1:1, 49-54.
- Lawson, S. and L. MacFaul. 2010. *Illegal logging and related trade. Indicators of the global response*. London: Chatham House.
- Obidzinski, Krystof. 2010. *Control of illegal logging in Indonesia: Progress and challenges for effective implementation of REDD+*. Presentation at Asia Forest Partnership Dialogue “Forest Governance: Challenges Beyond Copenhagen”, Bali, 5-6 August.

謝辞

「違法な木材貿易阻止に向けた税関間協力」報告書 (<http://enviroscope.iges.or.jp/modules/envirolib/view.php?docid=2784>) の作成にあたり貢献戴いた機関・個人名を同報告書の謝辞に記載した。あわせて、本ポリシー・ブリーフに対して示唆に富む意見を下さった浜中裕徳IGES理事長、森秀行IGES所長、エンリケ・イバラ・ジェネIGES研究員に特に謝意を表したい。

なお、本ポリシー・ブリーフを執筆するにあたり、米国国際開発庁（USAID）を通じて米国民から惜しめない支援を受けた。ただし、本研究内容及び本ポリシー・ブリーフの内容については、IGESに責任があり、USAIDあるいは米国政府の考えを反映したものではない。