



本 部
〒240-0115
神奈川県三浦郡葉山町上山口2108-11
Tel:046-855-3700 | Fax:046-855-3709

東京事務所
〒100-0011
東京都千代田区内幸町2-2-1
日本プレスセンタービル6階
Tel:03-3595-1081 | Fax:03-3595-1084

関西研究センター
〒651-0073
兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通1-5-1
国際健康開発 (IHD) センター3階
Tel:078-262-6634 | Fax:078-262-6635

北九州事務所
〒802-0001
福岡県北九州市小倉北区浅野3-9-30
北九州国際会議場6階
Tel:093-513-3711 | Fax:093-513-3712

北京事務所
100029 中華人民共和国北京市朝陽区育慧南路 1 号
日中友好環境保護中心5階505号室
(IGES中日合作項目弁公室)
Tel:+86-10-8463-6314 | Fax:+86-10-8463-6314

バンコク事務所
c/o UNEP-RRC, AP, Outreach Bldg. 3F, AIT
P.O. Box 4, Klongluang, Pathumthani
12120, Thailand
Tel:+66-2-524-6441 | Fax:+66-2-524-6233

財団法人 地球環境戦略研究機関



日本における 合法的、持続可能な 木材の公共調達

——— その進展、課題及び将来

日本における 合法的、持続可能な 木材の公共調達

—— その進展、課題及び将来

財団法人 地球環境戦略研究機関
森林保全・生計・権利プロジェクト

2007年8月

日本国における合法的、持続可能な公共調達政策 —— その進展、課題及び将来

Copyright © 2007 地球環境戦略研究機関 (IGES)

無断複写、複製、転載を禁ず。IGESは排他的著作権を留保する。この出版物のいかなる部分も、複写、録音またはその他の情報蓄積、情報回収システムなど、いかなる形式または手段によって、IGESによる書面での許可なく複製、送信してはならない。

客観性及びバランスの確保には多大な努力が払われているが、本書と翻訳版の発行は、その結論に対するIGESまたはIGES財政支援者による承認または承諾を意味するものではない。公共政策に関する問題に対しては、IGESは常に中立の立場を維持している。したがって、IGESの出版物で主張される結論は、すべて筆者の主張として理解されるべきであり、一般職員、幹部職員、理事、財政支援者またはIGESに起因されるべきものではない。

本書はIGES森林保全・生計・権利プロジェクトの英文報告書“Japan’s Public Procurement Policy of Legal and Sustainable Timber: Progress, Challenges and Ways Forward”の暫定翻訳版であり、その内容の正確性と信頼性は英語版に全面的に委ねる。

編集者

Federico Lopez-Casero, Henry Scheyvens

財団法人 地球環境戦略研究機関 (IGES) 森林保全・生計・権利プロジェクト

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口2108-11

TEL 046-855-3700

FAX 046-855-3709

ホームページ <http://www.iges.or.jp>

ISBN : 978-4-88788-041-2

印刷製本 文明堂印刷株式会社

序 文

森林には、地球の陸上の大部分の生物種が生息しているが、これは森林が地表温度の急激な変化を緩和させることで、この惑星に生物が生息可能な環境を提供しているからである。森林は、地球上の何百万もの世帯の生存や生計を支えているだけでなく、われわれの日常生活に欠かせない環境を提供している。多くの人々にとって、森林は特別な文化的な意味合いを有するもので、保養や教育には欠かせない場所でもある。世界中の政策立案者及び指導者が人間の活動に起因する気候変動問題に取り組んでいる現在、森林が人間の生存及び福祉に果たす役割は、一層その重要性を増しているのである。

残念なことに、私達人間による森林の利用及び管理は、森林が有するこうした高い価値を人間社会に対して十分に反映する形態にはなっていない。「2007年世界森林白書」で国連食糧農業機関が報告しているように、生物多様性に富んだ東南アジア地域の原生林は年間2%の割合で消滅し続けており、インドネシア国内だけでも、絶滅に瀕した樹種が122も存在している。同報告書において、発展途上国における温室効果ガス排出の35%が森林損失に起因すると示唆されていることを考えても、森林破壊は気候変動の主要要因としてもはや無視できない存在にまで拡大してきていると言っても過言ではないであろう。

森林破壊をもたらすあらゆる要因の中でも、アジア太平洋地域の生産国内において最も重要かつ主要な原因となっているのが、違法な森林活動である。同地域全域で、持続可能性の概念を各国の森林政策に盛り込もうとする動きが見受けられるが、各国政府は政策の実施にてこずっているというのが現状である。特に、森林法制の施行は徹底されていないケースがほとんどで、結果としてさらなる森林破壊が誘発されたり、潜在的国庫収入の損失や地域社会の生計手段及び木材を主体とする産業の衰退につながるなど、さまざまな連鎖的なマイナス効果を生み出している。一方消費国は、こうしたずさんな法整備によりもたらされる大量の低価格木材から利益を得てきたが、同時に生産国の持続可能な開発や地球全体の長期的な健全性を犠牲にしてきたのである。

日本政府は、主要な木材利用国として、世界の天然林の持続可能な管理に貢献する義務を有していることを認識している。同政府は、2006年4月に導入した公共調達政策を合法的かつ持続可能な木材の調達が促されるよう改正するなど、違法伐採対策を最優先事項に掲げてきた。生産国における持続可能な森林管理を促す目的で公共調達政策を利用する傾向は、先進工業消費国の間でますます高まっている。

地球環境戦略研究機関（IGES）は、効果的な公共木材調達政策の策定に向けた日本政府の取り組みを調査し、それに関する客観的な評価を行うための研究プログラムを2005年に開始した。効果的な調達政策の策定は多大な時間を要する複雑なプロセスで、その間には競合する様々な利益集団による政策への影響が予測されたため、客観的な調査及び評価を実施することが必要と考えられていたからである。

この報告書には、公共木材調達政策に関する現在までのIGESによる研究結果が示されている。また、日本政府の政策とヨーロッパ諸国の政策に関する比較分析も含まれている。さらに、日本政府の政策のより一層の強化に向けた提言を行うとともに、公共木材調達政策の効果的な施行に必要な一連の必須要素を明らかにしている。したがって本書は、日本国内の政策立案者のみでなく、調達政策による自然資源の賢明な管理を求めている幅広い層の読者を念頭に作成されている。「世界の森林の持続可能な管理を促す国際木材貿易の確立に、公共調達政策が如何にして貢献できるのか？」—この報告書がそうした疑問に関する正し

い情報を提供し、読者による建設的な考察を促せることを、切に望んでいる。

英国王立国際問題研究所のダンカン・ブラック博士には、第三者の立場から、本書作成に当たって大変有益なコメントをいただいた。、国際熱帯木材機関（ITTO）のマー・フォワンオク博士や国際環境開発研究所（IIED）のジェームス・メイヤー博士からも、本書に対して示唆に富む助言をいただくことができた。IGES森林保全プロジェクトの百村帝彦研究員は日本国内での聞き取りや情報収集の補助を行ってもらった。プロジェクトアシスタントの瀬川華愛女史からは、事務作業等で多大なる支援をしていただいた。

この報告書に含まれる事実、省略、解釈及び結果に関する誤りは、すべて筆者及び編集者のみにその責任が帰せられるものである。

IGES理事長 浜 中 裕 徳

神奈川県三浦郡葉山町

2007年8月

目次

序文	iii
要旨	ix
略語一覧表	xiii
第1章 日本における合法的、持続可能な木材の公共調達： その背景、機能、実施及び強化	1
1.0 はじめに	1
2.0 目的及び分析の枠組み	2
3.0 違法伐採及び日本の木材輸入の概要	3
3.1 日本における違法木材の輸入	5
4.0 違法木材の輸入に対する日本国内の反応	6
4.1 二国間協定	6
4.2 地域的イニシアチブ	7
4.3 グローバル・イニシアチブ	8
4.4 木材の政府調達政策と日本の現状	8
5.0 政府調達政策はなぜ必要なのか？	9
6.0 合法的、持続可能な木材の使用を促す調達政策への改正	10
6.1 グリーン購入法と環境物品等の調達の推進に関する基本方針	11
6.2 木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン	12
6.3 政策実施のための準備	15
7.0 当初の所見	18
7.1 第1の証明方法	19
7.2 第2及び第3の証明方法	20
8.0 結論	20

第2章 森林問題の実態というレンズを通して見た日本の調達政策	23
1.0 はじめに	23
2.0 パプアニューギニアの伐採の実態	24
3.0 合法性の証明	26
3.1 森林認証	27
3.2 SGSによる独自の丸太輸出監視事業	27
4.0 木材調達政策のパプアニューギニア及び その他高リスク国への適用に関し日本政府が検討すべき選択肢	29
4.1 合法性の定義の拡大	29
4.2 合法性に関する国家定義及び基準の策定プロセスへの参加	32
4.3 独立した信憑性のある合法性証明プロセスの構築支援	34
4.4 持続可能な森林管理の広義の定義	35
4.5 森林認証制度の評価	35
5.0 要 約	36
第3章 EU-FLEGTイニシアチブに基づく一部EU加盟国による木材調達政策	37
1.0 はじめに	37
2.0 超国家的枠組みとしてのEU-FLEGTライセンス・スキーム（木材合法性保証システム）	38
2.1 基礎的要素と進展	38
2.2 日本政府の選択肢	39
3.0 EUの木材調達政策の策定と概要	40
3.1 政策策定：制定日と制定手段	40
3.2 中央省庁及び地方公共団体に対する拘束力	43
3.3 証拠の評価のための政府基準及び方法	43
4.0 イギリスの木材調達政策	44
4.1 イギリスにおける木材輸入の背景と違法伐採に対する初期の対応	44
4.2 諮問委員会とコンサルティング業務：CPET	45
4.3 政策大綱と初期段階における実施	46
4.4 民間部門の反応	51
5.0 フランスの木材調達政策	52
5.1 フランスにおける木材輸入の背景と政府による初期の違法伐採対策	52
5.2 政策大綱	53
5.3 今後の手続の案	55
5.4 民間部門の反応	55
6.0 オランダの木材調達政策	57
6.1 オランダにおける木材輸入の背景及び初期の調達政策とその改正	57
6.2 木材調達政策の改正、大綱及び今後の実施	58
6.3 民間部門の反応	61
7.0 要 約	62

第4章 日本、イギリス、フランス及びオランダの木材調達政策の比較分析	65
1.0 はじめに	65
2.0 比較分析の政治学的手法としての重要性	66
3.0 合法性の証明	67
3.1 法的産出源及びサプライ・チェーン管理に求められる証拠	67
3.2 付加的要件：公平な監視と供給業者の認定	70
3.3 比較分析に基づく重要な所見及び提言	71
4.0 持続可能性の証明	74
4.1 持続可能な森林管理基準及びCoCに関する要件	74
4.2 森林認証制度の評価	76
4.3 比較分析に基づく重要な所見及び提言	77
5.0 政策の実施手段	78
5.1 ガイドライン	78
5.2 ホットライン・サポート（情報提供支援）	79
5.3 中央省庁・地方自治体間の連携	80
5.4 官民による連携	80
5.5 政策及び評価に関する理解と政策の順守に対する監視	81
5.6 比較分析に基づく重要な所見及び提言	81
6.0 結論：比較対象の政策に見られる有効性を裏付ける要素	83
第5章 効果的な公共木材調達政策の要素と日本の政策強化に向けた選択肢	87
1.0 はじめに	87
2.0 効果的な調達政策の必須要素	88
3.0 日本の公共木材調達政策の強化に向けた提言	91
4.0 提言の優先順位付け	93
引用文献	95

要 旨

- 世界第3の木材輸入国である日本は、生産国における違法伐採対策を推進し違法伐採によって引き起こされる木材貿易を防止するため、一連の対策を講じてきた。中でも、合法で持続可能な木材の調達を促す木材調達政策の策定は、政府のこれまでの取り組みの中でも最も重要かつ困難な作業である。
- 国内の公共投資、特に公共工事に使われるコンクリート成形合板の原料となる輸入木材の重要性は、日本の調達政策が木材のアジア地域での貿易に及ぼし得る影響の大きさを示している。また調達政策は、多量の木材がその対象となるだけでなく、民間部門による行動を促進する意味でも重要である。
- 政府は環境物品等の調達の推進に関する基本方針を改正し、特定の木材及び木材製品の「判断の基準」及び「配慮事項」に関する記述を加えることで、新しい木材調達政策の導入を図った。木材調達政策では、持続可能性より合法性が重視されており、公的調達における木材品目の合法性に関する配慮が義務付けられている一方で、持続可能性に関する配慮は望ましいとされているに過ぎない。
- 林野庁による「木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン」は、合法性及び持続可能性の証明のための3つの方法を定めている。3つの証明方法は、①森林認証及びCoC認証制度を活用した証明方法、②森林・林業・木材産業関係団体の認定を得て事業者が行う証明方法、及び③個別企業等の独自の取り組みによる証明方法である。政府は、行動規範に基づく取り組みを通し、政策実施に関する責任の多くを、民間部門に委託してきた。
- 日本の民間部門による行動規範の制定は非常に迅速に進められた。2007年3月16日現在、19の全国木材組合すべて及び各都道府県内で活動する104の木材組合において、政府調達のための木材を供給するための行動規範が制定されており、企業の認定も着実に進められている。ガイドラインの第3の証明方法は、1つの組合に適用されているのみである。
- 日本の公共木材調達政策を、パプアニューギニアのような高リスク国における森林の実態というレンズを通して映し出してみると、その取り組みが多く面において不十分であることが明らかにされる。
 - ・「森林法に定められる手続きに一致する合法的な方法で伐採・収穫された」木材を合法とする日本の政策による合法性の定義は、その

対象を狭く限定しすぎている。収穫に限定した定義を行うことは、伐採権の不正な取得や、森林法以外の法律の違反に関連する木材が、公的機関により意図せず調達されてしまう事態を招く可能性がある。

- この政策には、合法性に関する国家基準の策定に向けた取り組みに一貫性を持たせる目的のための合法性に関する最低基準が含まれていない。
 - 日本の政策には、森林認証を含む既存の証明制度を、一貫性、包括性及び透明性のある方法で評価するための、最低基準が含まれていない。
 - 日本の政策は、持続可能な森林管理に関する運用可能な定義を有していない。
- 日本及びイギリス、フランス及びオランダを中心としたEU諸国の木材調達政策に関する調査により以下が明らかにされた：
- EU消費国は、各国において政策を独自に策定してきたが、各国間の調和作業が現在検討されている。
 - 過去の経験から、調達政策の発展は、段階的、追加的に達成されることもあれば、突発的に達成されることもある。政策の発展は、重要事象（キーとなるイベント）や転換点（ターニング・ポイント）により特徴づけられる。
 - 木材製品の合法性及び持続可能性に関する保証を提供することは、手間がかかる上に議論の対象にされがちな作業である。政策の発展に時間を要する理由の一端は、こうした特性によるものである。
 - NGOは、政策導入の主要要因であり、政府への働きかけに成功してきた。
 - 一部政策に関しては、その程度はさまざまだが、議員及び政府職員による個人的な取り組みが、政策策定の重要な要因となった。
 - 民間部門及びNGOは、政策策定プロセスに概ね強い関心を示した。政府は、複数の利害関係者を含むプロセスを通して、彼らに政策策定への参加を呼びかけてきた。
 - 持続可能性及び/または合法性を証明する手段や、調達機関により求められるべき情報など、すべての政策には共通する必須要素が多

く確認された。

- それぞれの政策の要素は多くの不定要素、特に、関係者の相対的影響力や制度上の相互関係、及び、政策の歴史的背景などに対応している。
 - 政策における合法性及び持続可能性の定義は、曖昧なものから綿密に揃えられた基準及び指標に至るまで、大きく異なっている。
 - 政策の実施には制度的な枠組みが欠かせない。制度的な枠組みを整備する目的で、新しい機関や制度が設立、制定されることも多い。
 - 調達政策は、合法性と持続可能性を区別した上で、後者をより高い目的に位置付けることが多い。
 - 政策は通常、合法性を証明するための独自の方法を有している。
 - 森林認証は、合法性及び持続可能性を保証する制度として、すべての政策で認められている。中には認証基準の等価物を提供するその他の証明方法も認めている制度もある。一部制度では、森林認証制度の、手続き・性能基準に照らし合わせた評価が義務付けられている。
 - 合法性の証明は、通常、サプライ・チェーンを通して発生する公文書及び自己申告に基づき行われる。
 - 証拠書類の評価を民間または政府のどちらに委ねるかについては、政策間で大きく異なっている。
 - 民間部門は、政策を形作れるだけでなく、それに影響を及ぼすことができる。
- 報告書の比較分析では、日本、イギリス、フランス、オランダの4カ国の政策の対比が試みられた。対比は特に、持続可能性の証明に関する要件、及び、実施手段に関して行った。比較分析により、調達政策の効果的な実施に欠かせない多くの要素を特定した。政策間の取り組みの相違は、政策を取り囲む異なる状況を考慮すればもっともであるが、それらの状況が政策の有効性にも相違をもたらしていることは無視できない。表1は、要素が欠落している（×）、初歩的に反映されている（△）、部分的に盛り込まれている（○）、完全に盛り込まれている（◎）の場合に分け、筆者の所見をまとめたものである。

表 1：比較対象の政策設計に見られる有効性の必須要素

有効性の要素	イギリス	オランダ	フランス	日 本
1. 主要木材製品区分	◎	◎	◎	◎
2. 合法性及び持続可能性に関する包括的な定義/基準	◎	○ (見直し予定)	△ (広義の定義のみ、 基準はなし)	△ (広義の定義のみ、 基準はなし)
3. 調達機関（またはそれに代わる専門機関）による合法性/持続可能性の証拠の評価を促す定義/基準の提供	◎ (調達機関への 基準の提供)	◎ (専門機関への 基準の提供)	△	△
4. 最低基準に基づく合法性・持続可能性保証制度の評価	○ (現在まで5制度)	○ (手続きを見直し 予定)	×	×
5. 法的産出源、法的順守に関する個別保証及びCoCのための効果的的制度	○ (評価予定)	○ (イギリスの制 度を導入予定)	△ (民間部門によ る制定)	△ (民間部門によ る制定)
6. 法的産出源、法的順守及びCoCに関する懸念が存在する場合の、第三者による調査	◎	◎	○ (原則上の義務 付けにとどまっ ている)	○ (違法性を裏付ける 「無視できない証拠」 が存在する場合)
7. 可能な限りの義務化	◎	◎	○	◎
8. すべてのレベルの行政機関による参加の奨励	◎	◎	△	◎
9. 価格プレミアムを支払う自由	○	◎	○	○
10. 調達機関に対する包括的な指導	◎ (支援業務)	○ (支援を検討中)	△ (情報)	△ (情報)
11. 公的購入の内部監視	○	○	○△ (量により異なる)	◎ (法的要件)
12. 参加型で透明性の高い見直し手続き	◎	◎	○	◎

■最終章では、木材調達政策がその効力を発し得るため、比較分析及び高リスク国の森林の実態

に関する事例研究から政策に含まれるべき「必須要素」を導き出し、以下に挙げた。

Box 1：効果的な公共木材調達政策の必須要素

1. すべての地域から産出される主要木材製品に適用される	な合意により広く認められている基準が含まれていなければならない
2. 合法性及び持続可能性に関する広義かつ包括的な定義/基準が含まれている	(c)証拠書類に関する中立的な評価が含まれていなければならない
3. 政策が既存の合法性・持続可能性をもつ証明制度の場合： (a)これらの評価を行うための適切な基準が定義されている (b)評価の実施とその結果を公表に第三者に任されている (c)価格の付加価値の支払いの自由が認められている	5. 産地、法の順守及びCoCに関する懸念が存在する場合、供給業者の監視及び第三者による調査が行われる
4. 既存の証明制度に代わる証明方法の場合、これらの証明方法は： (a)合法性証明の場合、産地、法の順守及びCoCに関する証明を提供しなければならない (b)持続可能性証明の場合、持続可能な森林管理基準及び指標プロセスに反映されている、国際的	6. 可能な限りの義務付けが行われている
	7. 調達機関に対する政策実施のための十分な指導の提供が行われている
	8. あらゆるレベルの行政機関の参加が、ヨコ方向（政府機関及び公的機関）及びタテ方向（中央及び地方）双方が推奨されている
	9. 調達機関の政策への理解及び順守に関する内部監査が含まれる
	10. 政策強化に向けた透明性の高い参加型の見直し手続きが含まれる

報告書はさらに、日本における調達政策強化に向け、以下の提言を挙げる：

- 生産国における政策の適応、とくに合法性に関する定義の一貫性を確保するため、合法性に関する広範かつ包括的な基準を策定する
- 国レベルの合法性に関する定義・基準を策定するプロセスに参加する根拠として、合法性に関する包括的な基準を使用する
- 国際的な合意に基づいた持続可能な森林管理（SFM）の基準に沿ったSFMに関する定義及び基準を提供する
- CoC基準と、合法性及び持続可能性に関する勧告基準を組み合わせることで、合法性・持続可能性を証明する系統的かつ包括的な評価のための最低基準を策定する
- これらの基準に基づき保証制度を評価し、その結果を木材組合の行動規範に盛り込む
- 供給業者により提供される証拠書類の正確性及び信頼性に関する評価を公共調達機関に義務付けることで、評価における中立性を確保する
- 政策の実施及び強化の誘導、苦情処理、助言/支援業務の提供を行う専門事業を設立または雇用する
- 「違法伐採総合対策協議会」に、この研究による提言の一部である a) 合法性/持続可能性に関する最低基準の策定、b) さまざまな証明制度の実施、c) 各木材生産国に求められる証拠書類に関する助言の提供等の機能を盛り込む。
- 証拠書類の正確性または信頼性に関する懸念が存在する場合、証拠書類を調査するための透明性が高く包括的かつ系統的な手続きを規定する
- 木材に関する世界的なライセンス・スキームの策定に向け、EUとの連携に基づき自主的
二国間協定（VPA）ライセンス・スキームを公認する
- FLEGT成果物を活用し、世界的なライセンス・スキーム策定への協力を検討する

略語一覧表

ACP	Africa, Caribbean and Pacific region (アフリカ、カリブ海及び太平洋地域)
AFP	Asia Forest Partnership (アジア森林パートナーシップ)
ATO	African Timber Organisation (アフリカ木材機関)
BoE	Board of Experts (《蘭》カーホート・システムに基づく専門家委員会)
BRIK	<i>Badan Revitalisasi Industri Kehutanan</i> (インドネシア林業活性化協会 木材輸出許可書)
BRL	<i>Nationale Beoordelingsrichtlijn</i> (National Assessment Guideline for the Certification of Sustainable Forest Management and the Chain of Custody for Timber from Sustainably Managed Forests)
CEDAW	Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約)
CELCoR	Centre for Environmental Law and Community Rights (環境法・地域社会権センター)
CIRAD	<i>Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement</i> (Centre for International Research Cooperation on Agriculture for Development)
CSA	Canadian Standards Association (カナダ規格協会)
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species (絶滅の恐れがある野生動植物の種の国際取引に関する条約／ワシントン条約)
CoC	Chain of custody (加工流通過程での管理／管理の鎖)
ConFor	Confederation of Forest Industries
CPET	Central Point of Expertise on Timber Procurement (《英》政府木材調達方針のための第三者専門家機関)
Defra	Department for Environment, Food and Rural Affairs (《英》環境食糧農村省)
EAP FLEG	East Asia and Pacific FLEG (東アジア太平洋FLEG)
EGD	exchange good document
ERM	Environmental Resources Management (環境資源管理)
EUR	Euro (ユーロ)
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations (国連食糧農業機関)
FERN	Forests and the European Union Resource Network (環境NGO)
FFPRI	Forestry and Forest Products Research Institute (森林総合研究所)
FLEG	Forest Law Enforcement and Governance (森林法の施行とガバナンス)
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade (森林法の施行・ガバナンス・貿易)

FMU	forest management unit (森林管理ユニット)
FSC	Forest Stewardship Council (森林管理協議会)
FY	Fiscal year (財政年度、日本では4月～3月)
G8	Group of Eight (主要8カ国)
GBP	Great Britain pound (英国ポンド)
GOJ	Government of Japan (日本政府)
GPEM-DDEN	<i>Groupe Permanent d'Etude des Marchés "Development Durable, Environment"</i> (持続可能な開発及び環境のための公共調達に関する常任研究グループ)
IFIA	Interafrican Forest Industries Association (環アフリカ林業協会)
ITTO	International Tropical Timber Organisation (国際熱帯木材機関)
JFWIA	Japan Federation of Wood Industry Associations (《日》全国木材組合連合会)
JLIA	Japan Lumber Importers Association (日本木材輸入協会)
JPA	Japan Paper Association (日本製紙連合会)
LCB	Le Commerce du Bois (フランス木材貿易連盟)
LEI	Lembaga Ekolabel Indonesia (インドネシアエコラベリング協会)
LNV	Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries (《蘭》農漁業自然管理省)
MAFF	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (《日》農林水産省)
MOEJ	Ministry of the Environment (《日》環境省)
MTCC	Malaysian Timber Certification Council (マレーシア木材認証協議会)
NGOs	Nongovernmental organisations (非政府組織)
NATA	Netherlands Association of Timber Agents (《蘭》木材取次商連盟)
NTTA	Netherlands Timber Trade Association (《蘭》木材貿易協会)
NWGTR	<i>Groupe National de Travail sur les Forêts Tropicales Humides</i> (《仏》熱帯雨林のための国家作業部会)
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification (森林認証プログラム)
PNG	Papua New Guinea (パプアニューギニア)
PNGFA	PNG Forest Authority (パプアニューギニア森林局)
RECOFTC	Regional Community Forestry Training Centre for Asia and the Pacific (アジア太平洋地域コミュニティ森林研修センター)
RPP	Responsible Purchasing Policy (責任購入政策)
SGEC	Sustainable Green Ecosystem Council (『緑の循環』認証会議)
SFI	Sustainable Forestry Initiative (持続可能な林業イニシアチブ)
SFM	Sustainable forest management (持続可能な森林管理)
SGS	<i>Société Générale de Surveillance</i>
SKSHH	<i>Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan</i> (インドネシア木材輸送許可書)
TF/AG	Task Force and Advisory Group (タスクフォース及び諮問グループ)
TTF	UK Timber Trade Federation (英国木材貿易連盟)
UAD	unique administrative document
UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (グレートブリテンおよび北部アイルランド連合王国)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (国連教育科学文化機関)
USD	United States Dollar (米ドル)
VPAAs	Voluntary Partnership Agreements (自主的の二国間協定)
WSSN	World Standards Services Network (世界標準化サービスネットワーク)
WTO	World Trade Organisation (世界貿易機構)
WWF	World Wide Fund for Nature (世界自然保護基金)

日本における合法的、 持続可能な木材の公共調達： その背景、機能、実施及び強化

■ Federico Lopez-Casero

■ Henry Scheyvens

1.0 はじめに

森林は人類の生存と発展にとって極めて重要な自然資源である。森林には地球上の大部分の生物種が生息するだけでなく、農業や人間の居住に適した安定した地形を作り、大気中に酸素を供給し、局地的あるいは全球的規模の気候システムを調整し、地域レベルでの自給生活や経済を支える林産物をも生み出している。森林は、何百万という雇用機会を提供し、我々が当然のように使用している多種多様な製品を生産する木材業界にとって、なくてはならないものなのである。森林が人類の存続にとって重要であることは十分に理解されているが、その森林を保全するためには大変な努力が必要であることも明らかになってきている。1990年以降、世界中でおよそ600万ヘクタールの原生林が毎年消失し、あるいは劣化しており、この傾向が収まりそうな兆候は全く見受けられない (FAO 2006)。

アジア太平洋地域においては、天然林の伐採は、国家開発政策により国が罰される場合もあった。しかし、こうした国々の政策は大半が既存の森林面積の維持を目的としており、森林面積の増加を目指しているものはごく一部である。実際の森林伐採または木材の切り出しの多くが事実上の違法行為であり、これらの行為は当局の許可を得ずに、または国の法律や規制に違反する形で行われている。中には違法に伐採された木材量が合法木材の量を上回っていると考えられる国もあり、この問題の規模深刻さを如実に物語っている。しかし懸念すべきなのは規模の問題だけではない。違法伐採は、森林そのものだけでなく、説明責任や法による支配といった、より広範なガバナンスに関する課題にまでその影響が及ぶのである。

違法伐採の根絶に向けて果たすべき責任について、主要木材輸入国の認識は次第に高まっている。

こうした国々は、大量の高品質かつ廉価な木材を輸入することで多くの利益を得てきたが、それは生産国の森林破壊により成り立っているのである。世界で3番目の木材輸入国である日本は、生産国による違法伐採との闘いを支援し、違法伐採による木材貿易を阻止するための一連の施策を講じてきた。その中でも、合法的かつ持続可能な木材の調達を促す公共調達政策の導入は、日本政府にとって、これまでで最も重要かつ困難な作業であった。この政策は、多くの木材輸入先進国が、公共調達政策を、生産国における効果的な森林法の執行や透明性がありかつ説明責任のある森林ガバナンスを促すための手段として採用する傾向にも合致している。

日本は、アジア太平洋地域で最初の公共木材調達政策の実施国となるにふさわしい国家である。効果的な調達政策の立案及び実施には困難かつ長期にわたる作業が必要となるだけでなく、特に政策の実施により木材貿易に関わる企業の経済的利害が脅かされる場合には、政策決定過程でその効力が弱められる危険性も潜んでいる。日本政府による調達政策は、政策の有効性を裏付けるための準備作業がほとんど行われることなく、比較的短期間で導入されたという点で、ユニークではある。日本政府はこの政策を強化する必要性を認識し、政策強化プロセスを定めるとともに、そのための予算も確保した。政策導入から1年目を経て、日本の政府木材調達政策の特徴、実施及び強化プロセスを客観的にレビューする好機と言える。

2.0 目的及び分析の枠組み

本研究は以下の4つの目的に基づき行われている：

- 日本の公共木材調達政策の背景及び特徴の説明及び分析
- 同政策の長所及び潜在的な欠点に関する初期評価の実施
- 木材の政府調達、公的機関による違法木材使用の抑制に効力を発揮するための必須要件の精査
- 政策強化のための更なる施策の提言

またここでの議論はすべて「日本の公共調達政策が効果的に実施されることにどのような意義があるか？」という研究課題に基づき行われている。

同政策は実施されて間もないため、ここでの評価は政策による実際の効果ではなく、政策設計についての分析に基づくものである。この分析の枠組みは、以下の3つの仮定に基づいている：

- 公共調達政策に限らず、すべての「良い政策」には設計上に共通するある種の必須要素がある（例えば政策実施のモニタリング、モニタ

リング結果のフィードバック、政策改正の容認など）。

- 木材調達政策に限らず、すべての「良い政府調達政策」には設計上に共通するある種の必須要素がある（例えば調達機関に対する指導、調達品目が政府の基準を満たしていることを証明する第三者評価など）。
- すべての「合法的で、持続可能な木材の調達を促す調達政策」には、官民を問わず、設計上に共通するある種の必須要素がある（例えば法的証明に関する情報提供及び指導など）。

本報告書では、日本の調達政策の設計を評価する目的で、木材調達の合法性、持続可能性に関するリスクを明確にすることでこれらの仮定を検証し、比較的先進的な調達政策においてこうしたリスクがどのように対処されているかについて考察している。

第1章では、違法伐採問題全般及び生産国によるこの問題への取り組みを支援し、日本への違法木材の輸入量を削減する目的で日本政府がこれまで講じてきた一連の施策に関して論じている。著

者は、日本の木材調達政策を、違法伐採に対する政策対応という、より広い文脈において論じている。この点を明確にした後、続く第2章では政策導入までの経緯、政策の特徴及び政策実施に向けた取り組みについて説明している。第1章の最後には、政策実施についての様々な初期の所見を取りまとめている。

第2章、第3章及び第4章では、木材の政府調達が有効に機能するための必須要素を精査し、こうした要件に照らし合わせた上で、日本の政策の長所及び潜在的な短所の両面を分析し評価している。まず第2章では、「高リスク」国であるパプアニューギニアの森林管理の実態と日本の木材調達政策を対比している。その意図するところは、政策の効力が試される状況下において、その政策により木材の合法性及び持続可能性の証明がどれだけ効果的に行われるかを評価することにある。続いて第3章及び第4章では、日本以外の先進国

における公共木材調達政策の導入に向けた取り組みを、それぞれの長所及び潜在的な短所と、有効な政府調達政策に求められる一般的要素とを比較した上で、分析している。それにより、生産国が政策に望む要素だけでなく、消費国自らが政策に望む要素についても考察することができる。政策展開の歴史が長いことが必ずしも優れた政策の存在を裏付けるものではないが、ここでは特に、政策の実施に長い歴史を持つ他の先進国の経験から学ぶことで、日本の政策を強化できる可能性を模索している。その他の国の政策実施状況を調査することで、どうすれば同じ間違いを避けられるか、効果的な要素はどのようにして政策に盛り込まれるべきかなどの教訓を得ようとしているのである。

第5章では、木材の効果的な政府調達政策の必須要素について述べ、日本の調達政策強化のための選択肢を提示している。

3.0 違法伐採及び日本の木材輸入の概要

天然林の破壊は、アジア太平洋地域の林業にとって、依然として最大の問題である。国連食糧農業機関（FAO）によると、アジアの原生林の総面積は、1990～2005年の間に、年平均で150万ヘクタールの割合で減少し続けている（FAO 2006、135頁）。違法伐採は、同地域内における森林破壊や森林劣化の最も重大な原因の一つとして広く認識されている。違法伐採という用語について国際的に合意された定義はないが、「森林法の施行・ガバナンス・貿易（FLEGT）に関する行動計画」で、違法伐採が「産出国の法律に違反して木材が収穫される際に発生する事象」とであると説明されているように、違法収穫の同意語として頻繁に使われている¹。一般的に違法収穫には、伐採免許が付与された地域外での伐採、保護地域（国立公園など）内での伐採、伐採割当

量または予定収穫率を超える伐採、伐採協定の対象外となっている樹木の伐採及び未成熟の樹木の伐採などが含まれる（Callister 1999）。違法伐採の定義には、林業の枠組みを超え、木材の輸送及び国内法令の違反・脱法行為としての木材の購入及び販売について定めているものもある。この報告書では、「英国王立国際問題研究所（RIIA）」が示した、以下のようなより広範な定義を使用するものとする。

違法伐採は国内法令に違反して木材が収穫、輸送、購入及び販売されるときに発生する事象である。これには、不正に森林に侵入したり、許可なくまたは保護地域から木材を採取したり、保護樹種を伐採したり、または協定合意に基づく伐採量を超えた伐採を行うなど、伐採手段そのものが違法である場合も

1 森林法の施行・ガバナンス・貿易(FLEGT)に関する行動計画はhttp://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0251en01.pdf からダウンロードできる。

含まれる。違法な木材の加工及び輸出、税関への虚偽事実の申告、脱税及びその他の違法行為など、輸送中に発生し得る違法行為もこれに含まれる (Brack and Hayman 2002)。

違法伐採はさまざまな理由から発生し、その原因は必要以上の利欲に基づくものからニーズに基づくものまで、さまざまである。「利欲に基づく」違法伐採は、例えば伐採免許保有者が、諸経費の削減、違法な林業行為を行うことによる利益の最大化及び/又はリスク削減を目論み、コストの外部化を図るときに発生する。一方「ニーズに基づく」違法伐採は、森林に生活手段を依存している地域住民が、生計を維持するための最後の手段として違法な木材収穫や森林伐採などを行うことを意味する。Contreras-Hermosilla (2002) は、林業部門における違法行為を促す基礎的要因として、法制度の不備、不十分な知識と脆弱な知識普及・継承体制、公共部門及び民間部門の双方に対する過剰な自由裁量権の付与、実施能力の乏しい森林行政と実施官庁及び透明性の欠如などを挙げている。

違法伐採の規模は、ことの性質上、正確な測定

が困難であるが、主に貿易統計における数値の不一致から推測されることは、違法伐採の規模の巨大さであり、アジアの多くの地域が違法伐採の影響を受けているということである (表1参照)。

違法伐採は、その規模の大きさだけでなく、広範囲にわたる影響の大きさを考えても、政策決定者にとっては非常に大きな問題である。1998年、主要8カ国 (G8) は「森林行動プログラム」において、「違法伐採は、国・地方自治体、森林所有者及び地域社会から財源及び利益を略奪する行為であるのみならず、森林生態系を傷つけ、木材貿易市場と森林資源評価に歪みをもたらし、持続可能な森林管理の阻害要因となるものである」という認識で正式に一致した。世界銀行の報告書によると、違法伐採により各国政府は毎年およそ50億米ドルの財源を喪失し、生産国の経済に対する損害は100億米ドルに上っている (Toyne, O'Brien and Nelson 2002, 5頁)。結果として、林産物の世界価格は実態価値を7～16%下回ることが予測されている (Seneca Creek Associates / Wood Resources International 2004)。利欲に基づく違法伐採及びその結果として起こる違法木材貿易は、そうした行為の多くが不正な資金

表1：違法伐採の推定規模

国	違法伐採の推定規模
パプアニューギニア	伐採免許に基づく業務の3分の1が基本的に違法な伐採である。違法性は32の免許対象地域で確認されている (Contreras-Hermosilla 2002)。
インドネシア	政府は「盗難木材」の被害により、年間6億米ドルの国庫収入を損失している。これは2001年の貧困者に対する食料補助プログラムへの公共支出の2倍以上の金額に相当するものである (Kishor, Rosenbaum 2003)。インドネシアにおける伐採の約80%が違法と考えられている (Marijijnissen, Ozinga, Richards, Risso 2004)。
ロシア	ロシア連邦内の伐採事業の20～50%が違法に行われている (Toyne, O'Brien, Nelson 2002)。毎年約640万本の樹木が違法に収穫され、ロシア政府は結果として720億ルーブル (27億米ドル) もの収入損失を被っている (Kommersant 2006年8月21日)。
カンボジア	1997年までに、カンボジア国内の半分以上の林野における伐採免許が、30の企業に対して発行されている。1997年には、その他推定4百万立方メートルの木材が違法に伐採されたことが確認されており、これは、持続可能な総収穫高の8倍の量に相当する (RECOFTC 2006)。カンボジア国内の木材供給の94%が何らかの形で違法性を有している (Contreras-Hermosilla 2003)。
フィリピン	国内で消費されている木材の46%が違法な木材である (同上)。
全世界	世界の合板輸出の23%に違法性が疑われているほか、国際市場で取引されている丸太のうち、違法に伐採された可能性があるものの割合は17%にも上ると推測されている (Seneca Creek Associates/Wood Resources International 2004)。

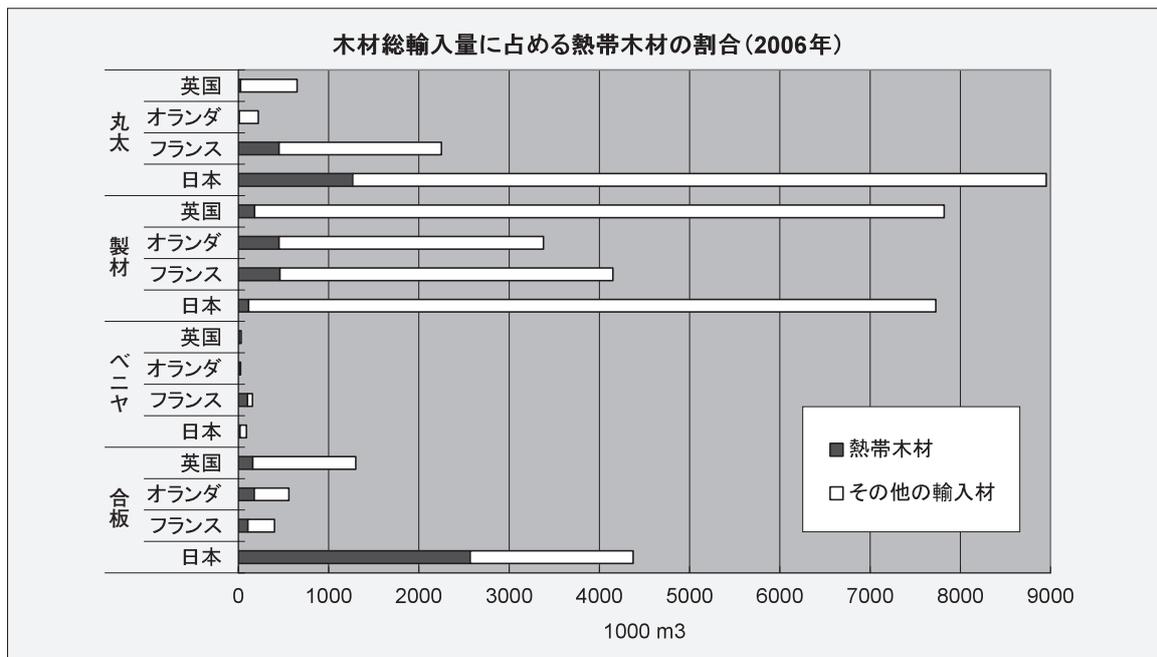
洗浄、麻薬取引、公共部門における汚職及び脱税などに結び付いている点から考えても、統治体制（ガバナンス）への深刻な影響が懸念される（FAO 2005、7頁）。さらに、違法伐採は、地域紛争の主要原因となっているだけでなく、その収益は武力紛争の資金源にも使われている（FAO 2005、17頁）。

3.1 日本における違法木材の輸入

違法伐採の規模及びその深刻な影響については既によく知られている。消費国は、木材や木材製品をその合法性や持続可能性を確認することなく輸入することで、こうした問題を助長しているのである。違法伐採に対する責任は、生産国だけでなく、コストの外部化及び定められた義務の回避によりもたらされる低価格の違法木材の購入を通して利益を得てきた輸入国にも問われるべきなのである。

日本は中国、アメリカに次ぎ世界で第3の木材輸入国であり、それゆえに違法木材製品の国内市場への流入を抑える施策の導入に関し、大きな責任を負っている。日本政府もこうした輸入国とし

ての責務を認めており、政府はこの問題に関し「違法に収穫された木材は使用しない」という立場を明らかにしている（林野庁2007）。日本の木材総需要量は年間約8,900万立方メートルで、そのうち80%が海外から輸入されている（林野庁2006）。2005年の日本による熱帯合板の輸入量は460万立方メートルで、世界でも群を抜いて多く、世界最大の熱帯合板輸入国となっている（図1参照）。その内訳は、53%がインドネシア、44%がマレーシアとなっている（ITTO 2006）。日本は熱帯丸太の輸入国としては世界第3位で、日本による熱帯丸太総輸入量の74%がマレーシアのサラワク州から産出された丸太で占められている（同上）。アジアでも特に伐採業者が参入しやすい熱帯林の大部分が商業的に伐採されてしまっているため、日本の輸入業者及び木製品製造業者の目当ては徐々に非熱帯林産出の軟材や硬材に移行してきている。現在の日本の最大の丸太輸入相手国はロシアである。最も硬い軟材の1つであるシベリアカラマツ（*Larix sibirica*）は、熱帯硬材に代わる木材として日本の合板製造業者からの需要がますます高まっている。ヤチダモ（*Fraxinus mandshurica*）やミズナラ（*Quercus mongolica*）などの伐採は法律的に制限されて



出所：国際熱帯木材機関（ITTO）（2007、付属書1）

図1：2006年の熱帯木材・木材総輸入量：イギリス、オランダ、フランス及び日本

いるが、極東ロシアからのこうした硬材の輸入も増加している。

日本による違法木材の輸入量に関しては、さまざまな推計が行われてきた。これらの数値は通常、各生産国による推定違法伐採量に基づきそれぞれの国からの「疑わしい」（違法性が疑われる）木材の輸入量を計算し、その合計量を概算することにより、産出国別に導き出される。表2に示すとおり、「全米林産物製紙協会（American Paper and Forest Association）」は、こうした方法により、2002年に日本が輸入した「疑わしい」木材製品の推定比率を割り出している。

これとはやや異なる手法により、FoE Japan は、違法伐採の蔓延が懸念されているインドネシ

ア及びロシア両国による違法木材の総輸出量のうち、それぞれ33%（インドネシア）、17%（ロシア）を、日本が輸入していると推定している（Nakazawa 2005）。

木材貿易統計に見られる数値の不一致も、違法木材貿易の存在を裏付ける証拠として使用されている。Traffic Internationalによると、1978年以降日本の税関に記録されているフィリピンからの木材輸入量は、常にフィリピンの税関による輸出量の記録を上回っており、日本による違法木材の輸入の実態を裏付けている（Gulbrandsen and Humphreys 2006）。ただし貿易統計における数値の不一致は、各国間における測定・分類方法及び税制の違いによって発生する可能性もある（FFPRI 2005）。

表2：日本により輸入されている疑わしい（違法性が疑われる）木材製品の推定割合（2002）

木材製品	違法性が疑われる割合
硬材丸太	20
軟材丸太	15
硬材ひき立て材	32
軟材ひき立て材	4
硬材合板	38
軟材合板	10

出所：Seneca Creek Associates/Wood Resources International（2004、142～6頁）

違法木材輸入量の推定に用いられる手法は完璧ではないにせよ、大量の違法木材が日本市場に流入していることは間違いない。違法伐採の蔓延が確認されている生産国から木材を輸入している大部分の日本企業は、製品の合法性の証明の実施に後ろ向きである。全国木材組合連合会（全木連）が2004年に行った調査によると、調査対象となった115社のうち、自らが加工している木材の合法性に関する評価の実施に向けた取り組みを行っていたのはわずか12%であった（全木連2005、9頁）。

4.0 違法木材の輸入に対する日本国内の反応

2000年のG8九州・沖縄サミット以降、日本政府は、違法伐採及びその結果として起こる違法木材貿易に対する取り組み強化に向けた決意を繰り返し述べてきた。政府による違法伐採問題対策に関する説明では、政府調達政策に加えて、さまざまな国際協力枠組への参加やG8森林行動計画に沿った施策の導入などが言及されることが多い。日本政府にとって木材の政府調達政策が重要であることを理解するため、ここではまず、生産国における違法伐採への取り組みを支援し、違法

木材の輸入量の削減することを目的とした、政府調達以外の施策について簡単に説明したい。

4.1 二国間協定

日本はこれまでに、違法伐採との関連が特に深い2つの二国間協定を締結してきた。1つは、2003年6月24日に調印された「違法伐採及び違法に伐採された木材と木製品の国際貿易に対処するための協力」に関するインドネシアとの共同

声明及び行動計画である。共同声明には二国間協力の原則が述べられ、行動計画には違法伐採対策における二国間協力を促すための、以下を含むさまざまな施策が打ち出されている。

- 合法的に収穫された木材を認証、追跡するためのメカニズムの構築
- 市民社会の参加による、上述のメカニズムの実施状況の監視及び検証
- 違法に収穫された木材の流通・輸出対策に関する研究

現在までの具体的な活動は、リモート・センシング、日本の林業技術の適用（FFPRI 2005、14頁）、及び、木材追跡を目的とする二次元バーコードシステムの開発などに限られている。

2つ目の二国間協定は、2005年12月に調印された「日・マレーシア経済連携協定」である。この協定の「附属書1」は「持続可能な森林経営及び合法的に伐採された木材の貿易」に関する共同声明である。この協定は林業に限らず、一般的な経済連携に関するものにもかかわらず、木材の合法性に関する規定が盛り込まれていることは、特に注目し得る。「附属書1」に基づきどのような活動が計画されているかは、明らかにされていない。

4.2 地域的イニシアチブ

近年、国連森林フォーラムを始めとする国連機関による違法伐採への取り組みが強化されるにつれ、この複雑な問題の解決を目指す地域的イニシアチブが急激に増加してきた（Gulbrandsen and Humphreys 2006）。中でも、「森林法の施行とガバナンス（FLEG）」に基づくプロセス及び「アジア森林パートナーシップ（AFP）」は、日本が輸入している木材の大部分を供給しているアジア地域において、特に重要性が高い2つの代表的な地域的イニシアチブである。

4.2.1 FLEG

森林法の施行とガバナンス（FLEG）に基づくプロセスは、森林犯罪対策面での各国の取り組みの連携と国際協調の強化という2つの目標の達成に向け、世界銀行が推奨している地域的イニシアチブである。東アジア地域、アフリカ地域、ヨーロッパ・北アジア地域の3つのFLEGプロセスが存在しており、地域ごとに閣僚会議が開催された（東アジア及び太平洋地域は2001年9月にバリで、アフリカ地域は2003年10月にヤウンデで、ヨーロッパ・北アジア地域は2005年11月にサンクト・ペテルブルグでそれぞれ開催）。それぞれの閣僚会議では多項目にわたる閣僚宣言が採択されている。

3つのFLEGプロセスのうち、ロシアを含む北アジアFLEGも日本に関連があるが、木材輸入国としての日本にとって潜在的な重要性が最も高いのは、何と云っても東アジア太平洋FLEG（EAP FLEG）である²。EAP FLEGは、2001年の閣僚会議で採択されたバリ宣言に基づき正式に開始された。そして、同宣言の原則を実施するという責務を遂行するため、各国政府、国際機関、NGO及び民間部門の代表からなるEAP FLEGタスクフォース及び諮問グループ（TF/AG）が新たに設置された。

日本政府は閣僚会議出席後、EAP FLEGへの支持を表明した（環境省 2006、142頁など）が、現在に至るまで積極的な関与を行っていない。2006年3月にTF/AGによる会合が開かれたが、日本からの正式な政府関係者の出席は見送られた。日本の政府関係者には、EAP FLEGを欧米の利権のための産物と見る向きもあるようである。例えば、世界銀行に対するアメリカからの圧力の存在や、当初インドネシアがEAP FLEGの創設を推進した（Gulbrandsen and Humphreys 2006）背後にはイギリス政府による強力な援助が存在していたことなどが、日本政府による疑念材料となっている。日本の政府関係者の中には、

2 このプロセスは「アジアFLEG」または「東アジアFLEG」とも呼ばれる。EAP FLEGという呼称は比較的新しいもので、アジア太平洋地域の島嶼国によるより積極的な参加を承認、奨励したいというプロセス内の要望を反映する形で生まれたものである。

プロセスにおけるNGOの影響が大きすぎると感じている者もいる。

4.2.2 AFP

2002年5月、日本政府及びインドネシア政府は、政府、政府間組織及び市民社会団体が、対等の立場で自発的に協力する連合として、「アジア森林パートナーシップ (AFP)」を創設した。AFPIは、①違法伐採の規制、②森林火災の抑制及び③荒廃地の再生・植林の3つの課題に取り組んでおり、FLEGプロセスより広範囲にわたる問題を対象としている。中でも違法伐採は、最近のAFP年次会合で主要議題として話し合われてきた。違法伐採に関する確定及び提案中の作業計画には、合法性に関する最低限の基準の作成、地域内の既存の違法伐採対策の統合、各国の税関当局間における協力の促進、木材の合法性を評価するためのガイドラインの策定、法律に基づく産出地証明システムの創設、違法伐採に関する既存の協定及び声明の見直し、違法木材の市場参入経路の分析、森林周辺に居住する住民の違法伐採への関与を防止するための林産物の新たな市場経路の構築などが含まれている。日本はAFP会合への資金提供や会合の開催及び企画で中心的な役割を果たすなど、AFPを支える重要な推進力となっている。

4.3 グローバル・イニシアチブ

4.3.1 国際熱帯木材機関(ITTO)

日本は国際熱帯木材機関 (ITTO) 本部を横浜に招致した経緯から、加盟生産国の人的資源及び制度整備にITTOを通して貢献してきた。こうした取り組みには、林産物の生産及び貿易に関する統計や情報システムの作成なども含まれ、こうしたデータは木材の密輸の発見に役立っている。日本は1999年以降、森林法制の施行に関するすべてのITTOプロジェクトに資金提供を行ってきた。日本からの資金提供により実施された事業には、「絶滅の恐れのある野生生物種の国際取引に関する条約 (ワシントン条約)」に基づく指定樹種の管理、違法伐採規制に関するガイドラインの作成及び実施及び林業関連法制の監視を支援するリモートセンシング技術と情報システムの開発など

が含まれる。

4.3.2 G8森林行動計画

1998年5月、世界の森林の減少・劣化の原因となっている違法伐採など5つの重要課題への取り組みを定めた「森林行動計画」がG8により開始された。この計画のもとで、違法に収穫される木材を扱う国際取引の性質及び規模に関する評価、市場の透明性の強化に向けた取り組み及び違法な森林活動の国際的な規制策の効果に関する評価などが行われた。FFPRI (2005) によると、日本は、木材貿易に関する経済データの整備や木材市場の透明性の強化に向けた活動に対して資金提供を行った。しかし、Gulbrandesen and Humphreys (2006, 9頁) で結論付けられているように、4年間にわたった「行動計画」が結果として具体的な共同作業プログラムの策定には至らなかったと。Horst (2001) はこれについて、革新的な資金獲得戦略に結び付かなかった点で、発展途上国は行動計画に意味を見い出すことができなかった、と述べている。しかし、この行動計画は、日本及びその他のG8各国が違法伐採を深刻な問題としてとらえていることを、確実に世界に知らしめた点で意義があっただけでなく、行動計画がその後の活動にはずみをつけることにもなったであろう。総体的に見て、日本は他のG8諸国に比べて違法伐採対策に比較的強い姿勢で取り組んできた。日本政府は、2008年に日本で開催予定の主要国首脳会議 (G8サミット) の議長国として準備を進めるべく、2007年3月に「違法伐採国際専門家会議」を開催した。

4.4 木材の政府調達政策と日本の現状

日本がさまざまな国際機関に対して行ってきた資金面及び管理面での援助は評価に値するものであるが、日本政府によるこうした援助は、生産国及び日本国内で (故意に或いは意図せずに) 違法木材の生産や売買に関わっている主体又は組織との直接的な対決を避けてきた点で、「穏便な」政策オプションであると言えよう。例えば、日本政府はITTOに資金提供を行うことで森林法の施行を援助しているが、これらの事業の策定や実施に

直接的に関与することはないのである。

違法伐採という問題には政治的に慎重な対応が求められるほか、違反している法律が消費国のものではなく生産国のものであることを考えれば、こうした方針は十分理解できる。しかし、穏便な政策には一定の効果が認められる一方で、木材の違法伐採及びその結果として起こる違法取引の根絶には強硬な政策が必須であることも忘れてはならない。日本が行使できる具体的な強硬政策としては、違法木材の疑いがある積み荷を押収する制度の導入などが考えられる。日本政府はこれまで「合法木材取引の促進」という非対立的な施策を中心とする違法木材貿易対策を推し進めることで、こうした政治的に困難な選択肢を避けて通って来た。

2005年7月のG8グレンイーグルス・サミットで発表した「気候変動イニシアチブ」の中で、日本政府は「日本は政府調達政策、貿易規制に関する自主的な『行動規範』の策定、木材生産国への援助提供及び、G8森林行動計画のフォローアップを通して、違法伐採への取り組みに向けた

具体的な措置を講じる」と述べている。この声明に沿って、政府は、合法的かつ持続可能な木材製品の貿易を促す目的で、「グリーン調達政策」を改正した。改正は2006年4月に発効している。この改正は、日本政府が違法伐採対策として講じた初めての強硬策である。

公共調達政策の改正により、木材製品供給業者及び公共工事請負業者に特定調達品目の合法性の証明責任が課せられることから、これが強硬策になる可能性があると考えられる。厳密に言うと、政府調達契約を結ぶ企業には、契約に基づき、サプライ・チェーン管理システムの実施と、使用又は供給する木材/木材製品の合法性を証明する追跡文書の提出が義務付けられることになる。これにより、これまで木材/木材製品の合法性を考慮することなく政府調達への自由な参加が認められてきた企業に、サプライ・チェーン管理手続きの変更が求められることになる。故意に又は意図せずに違法木材を取り扱ってきた企業は、少なくとも政府調達に関しては、新たな供給業者の選定を行わなければならないことになる。

5.0 政府調達政策はなぜ必要なのか？

ここまでは日本の公共調達政策を改正する意義について、日本政府による違法伐採対策及びその結果として起こる木材貿易に対する戦略という視点から議論してきた。政策に関するより詳しい分析を行う前に、ここでは政府調達が違法木材貿易に及ぼし得る影響の程度について検討したい。

輸入国の中には、大部分の輸入木材製品を政府調達で賄っている国もある。Toyne, O'Brien and Nelson (2002, 5頁)によれば、G8各国政府により調達されている木材の量は、それぞれの国で輸入している木材製品の18%に相当し、その年間取引総額はおよそ230億米ドルに

相当すると推定している。同書は、日本、イギリス及びフランスの木材/木材製品総輸入量に対する政府調達率は、それぞれ17%、19%、23%であると推定している。しかし、日本の17%という数値は、公的供給率を国内の木材製品使用全体のわずか3%とする日本政府の主張とは異なり、よって政府には公式に認められていない³。これらの推定値に相違が発生している理由は明らかではない。

日本の公的機関により調達されている木材製品は、事務用文房具やオフィス家具などに使用されているが、特に重要な供給先として留意すべきな

3 2006年に林野庁の職員と面談。

のは、公共工事における木材の使用である。日本の年間公共投資額は他の先進工業国と比較しても高く (Ministry of Finance 2001)、道路、港湾施設、住宅、上下水道、堤防及びダムなどが公共事業として整備されている (Ministry of Finance 2003)。一般的に日本の建設会社は、こうした基盤設備の建設でコンクリートの成型を行う際、熱帯合板を使用することを好む (「コンクリート成形合板」)。日本南洋材協議会の調査結果によると、2006年に日本による輸入が予測されていた139万1,000立方メートルの熱帯丸太のうち、90%が合板の生産に使用される見込みであった (Global Wood Trade Network 2006)。したがって、林野庁は公共木材調達の推計量を低く見積もっているが、日本における公共投資の重要性及び公的機関による輸入木材の使用、特に公共工事におけるコンクリート成形合板の使用は、日本の政府調達がアジア地域内の木材貿易に及ぼす影響の大きさを示唆していると言える。

政府調達は、取り扱う木材が大量であることばかりでなく、民間部門による独自の対策を従属する意味でも重要性が高い。Fripp (2005) は、イギリス政府による公共調達政策の導入が、民間

部門による環境行動規範及び木材調達政策の策定及び改正につながったことを確認している。日本における公共調達政策の導入もまた、民間部門による自主的対応を促すことが予測される。実際、日本政府はこうした期待について以下のように説明している：

このような環境物品等の優先的購入と普及による波及効果を市場にもたらす上で、通常の経済活動の主体として国民経済に大きな位置を占め、かつ、他の主体にも大きな影響力を有する国及び独立行政法人等 (以下「国等」という。) が果たす役割は極めて大きい。すなわち、国等が自ら率先して環境物品等の計画的調達を推進し、これを呼び水とすることにより、地方公共団体や民間部門へも取組の輪を広げ、我が国全体の環境物品等への需要の転換を促進することが重要である (環境省 2006a)。

デンマーク、ニュージーランド、フランス、オランダ、ベルギー、ドイツ、ノルウェーなどますます多くの国が公共調達政策の改正に取り組んでおり、違法木材貿易対策における政府調達の重要性に関する各国政府の認識の高まりを事実上裏付けている。

6.0 合法的、持続可能な木材の使用を促す調達政策への改正

日本政府は、「環境物品等の調達の推進に関する基本方針」⁴に基づき、「環境に優しい」とされる物品の政府調達を推進している。この方針の法的根拠となっているのが、2000年に導入されたいわゆる「グリーン購入法」⁵である。この法律は、各省庁及び公的機関による環境に優しい物品の調達を促すことで、最終的に「環境負荷の少ない、持続的な発展が可能な」社会を構築することを目的に制定された (林野庁2005)。グリーン購入法は、1) 特定調達品目の環境要件を定めた「基本方針」

(閣議決定)、及び、2)「基本方針」に沿った政府機関による調達政策の策定を通して実施されている。

政府は、この基本方針を改正して、品目別のガイドラインを作成することとし、木材についても調達政策を実施することを決定した。基本方針の改正は環境省が、木材に関するガイドラインの作成は農林水産省の林野庁が、それぞれ責任をもって行った。図2は政策改革の経過を時系列で並べたものである。

4 環境物品等の調達の推進に関する基本方針はhttp://www.env.go.jp/policy/hozen/green/g-law/basic_policy.htmlからダウンロードできる。

5 正式名称は、「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」(2006)

日付	出来事
2000年	グリーン購入法の制定
2005年2月	「環境物品等の調達の推進に関する基本方針」の一部変更に関する閣議決定。木材関連の特定調達品目の合法性及び持続可能性に関する規定が加えられた。
2005年7月	日本政府はG8グレンイーグルス・サミットで、「気候変動イニシアティブ」の一環として、特に政府調達を通して違法伐採対策に取り組むことを宣言。
2006年1月10 ～31日	林野庁は「環境物品等の調達の推進に関する基本方針」の改正要綱に関する一般市民からの意見パブリックコメント)を募集。
2006年2月15日	林野庁は「木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン」を発表。
2006年4月1日	閣議決定された「環境物品等の調達の推進に関する基本方針」への木材関連の特定調達品目の合法性、持続可能性に関する変更が成立。
2006年5月23日	違法伐採総合対策推進協議会が、林野庁の違法伐採総合対策推進事業の一環として全国木材組合連合会（全木連）により設立される。
2006年7月20日	全木連は、違法伐採総合対策推進協議会の管轄下に3つの作業部会を設置し、それらの第1回目の会合が2006年7月20日に開催された。
2006年10月1日	木材調達政策が事実上施行される。

図2：日本における木材調達政策導入の流れ

6.1 グリーン購入法と環境物品等の調達の推進に関する基本方針

グリーン購入法に基づき、全国規模の公共団体（国会、省庁、公的機関及びその他組織）⁶には、環境への影響を考慮した購買政策の策定、これらの政策に基づく物品調達の促進、購買記録の保存及び一般市民への公開、が義務付けられている。地方自治体にはグリーン購入法に関する法的義務はないが、同法の規定の実施に関する努力義務が課せられている。

「環境物品等の調達の推進に関する基本方針」は、「環境に優しい」物品の調達に関する基本方針を定めることで、グリーン調達法の実施を促している。具体的には1) グリーン購入の基本的な方針、2) 特定調達品目、評価基準及び調達品目の購買に関するその他の事項、3) グリーン購入に関するその他の重要事項、などが定められている。この基本方針では、多くの環境問題の中でも、特に地球温暖化に関する問題とごみ問題が重要課題として挙げられている。

また、基本方針では、グリーン購入法で「特定

調達品目」に定められている物品をリストアップしており、それぞれの品目に適用される評価基準も提示している。それぞれの品目に適用される評価基準は、「判断の基準」と「配慮事項」に分けられている。「判断の基準」が調達目標の設定で必ず考慮されなければならないのに対して、「配慮事項」は環境への影響を抑える上で配慮すべき重要な事項ではあるが、現時点においては統一基準としての適用が難しい事項である（環境省2006a）。公共工事は、その国家経済への影響の大きさから、サービス関連の特定調達品目に含まれている。

この基本方針の中で、特定の木材及び木材製品に係る「判断の基準」に合法性に関する記述を、「配慮事項」に持続可能性に関する記述を加えることで、新しい木材調達政策が導入されることになった。対象となる5つの木材及び木材製品は、1) 紙、2) 事務用品、3) オフィス家具、4) 内装設備及び、5) 製材、集成木材、合板及び単板積層材などの、公共工事に使用される木材及び木材製品である。政府調達は、実際には、持続可能性よりも合法性により重きを置いている。つまり、公共調達における特定木材品目の合法性の確認は必須

6 基本方針では、地方自治体、民間部門及び市民によりその理念が強化されることが「望ましい」とされている。

となっているが、持続可能性への配慮は望ましいとされているにとどまっている。

図3は、環境物品等の調達の推進に関する基本方針に合法性及び持続可能性に関する記述がどのように加えられているかを示すため、カラー用紙以外の印刷用紙に係る判断の基準(評価基準)及び配慮事項を列挙したものである。合法性については評価基準の(2)で、持続可能性への配慮については配慮事項の(2)で、それぞれ述べられている。

基本方針の改正により、日本政府には、公的に調達される木材の合法性を識別し決定を裏付けるための明確な法的後ろ盾を得ることになった。さらに詳しく調査してみると、この方針は法律の一部ではないので、法的拘束力はない。しかし、法律の実施を促す政府による公式方針である以上、その影響力はかなりのものである。

グリーン購入法第6条に基づき、環境物品等の調達の推進に関する基本方針は閣議決定によって変更することができることとなっている。基本方針は1年ごとに見直され、頻繁に改正されている。したがって、木材調達政策の改正に向け、日本政府はすでにかんがりの実績を上げており、現行の法体系に同政策を結びつけることが有効であることが証明されているのである。図4に政策的枠組み

を構成する様々な要素の関係を示した。

6.2 木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン

環境物品等の調達の推進に関する基本方針では、木材及び木材製品の合法性と持続可能性を証明するための基準となるガイドラインを、林野庁が作成することになっている。林野庁は2006年2月、「木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン」の最終案を公表し、ガイドラインは2006年4月に発効した⁷。ガイドラインには法的拘束力はないが、環境物品等の調達の推進に関する基本方針に沿った基準の追加として、各省庁職員にはその実施が義務付けられている。ガイドラインは、日本が調印している「WTO政府調達協定(1994)」に従い、国産及び輸入物品の両方に適用されている。この協定は無差別待遇の原則に基づいており、第3条は、協定締約国による他のどの締約国の生産物、サービス及び物品供給者に対する待遇も、その国内の生産物、サービス及び供給者に対する「待遇を下回っては」ならない、と定めている。

6.2.1 目的

ガイドラインは主に以下の2点を目的として作成されている：

印刷用紙 (カラー用紙を除く)	【判断の基準】
	<ul style="list-style-type: none"> ①古紙パルプ配合率70%以上であること。 ②バージンパルプ(間伐材及び合板・製材工場から発生する端材等の再生資源により製造されたバージンパルプを除く。)が原料として使用される場合にあっては、原料とされる原木はその伐採に当たって生産された国における森林に関する法令に照らして合法的なものであること。 ③塗工されていないものについては、白色度70%程度以下であること。 ④塗工されているものについては、塗工量が両面で30g/nf以下であること。 ⑤再生利用しにくい加工が施されていないこと。
	【配慮事項】
	<ul style="list-style-type: none"> ①製品の包装は、可能な限り簡易であって、再生利用の容易さ及び焼却処理時の負荷低減に配慮されていること。 ②バージンパルプ(間伐材及び合板・製材工場から発生する端材等の再生資源により製造されたバージンパルプを除く。)が原料として使用される場合にあっては、原料とされる原木は持続可能な森林経営が営まれている森林から産出されたものであること。

出所：<http://www.env.go.jp/en/laws/policy/green/2.pdf>.

図3：印刷用紙の政府調達における合法性及び持続可能性

7 木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドラインは林野庁(2006a)を参照。

1. 木材・木材製品の合法性と持続可能性を証明するための手続きを構築すること。
2. 省庁、独立行政法人、特殊法人等による、合法性、持続可能性が証明された物品の調達を推進すること。

6.2.2 合法性と持続可能性の定義

ガイドラインには、合法性と持続可能性の定義に関し、最小限の記述がなされている。ガイドラインにおける定義は以下の通りである。

- 合法性と、伐採に当たって原木の生産される国又は地域における森林に関する法令に照らし手続きが適切になされたものであること。
- 持続可能性とは、持続可能な森林経営が営まれている森林から産出されたものであること。(林野庁2006、4頁)

6.2.3 木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明方法

ガイドラインは、木材製品の合法性、持続可能性の証明について、以下の3つの方法を示している：

1. 森林認証制度（FM認証）及び加工流通過程での管理の認証（CoC認証）制度を活用した証明方法。
2. 森林・林業・木材産業関係団体の認定を得て事業者が行う証明方法。
3. 個別企業等の独自の取り組みによる証明方法。

これら3つの証明方法については、林野庁ガイドライン及びその暫定英訳の両方で、ある程度の説明がなされている。以下にそれぞれの証明方法に関する詳細を述べるが、証明方法2及び3に関するガイドラインにおける説明があいまいなため、説明はガイドラインから推測される範囲に留まっている⁸。

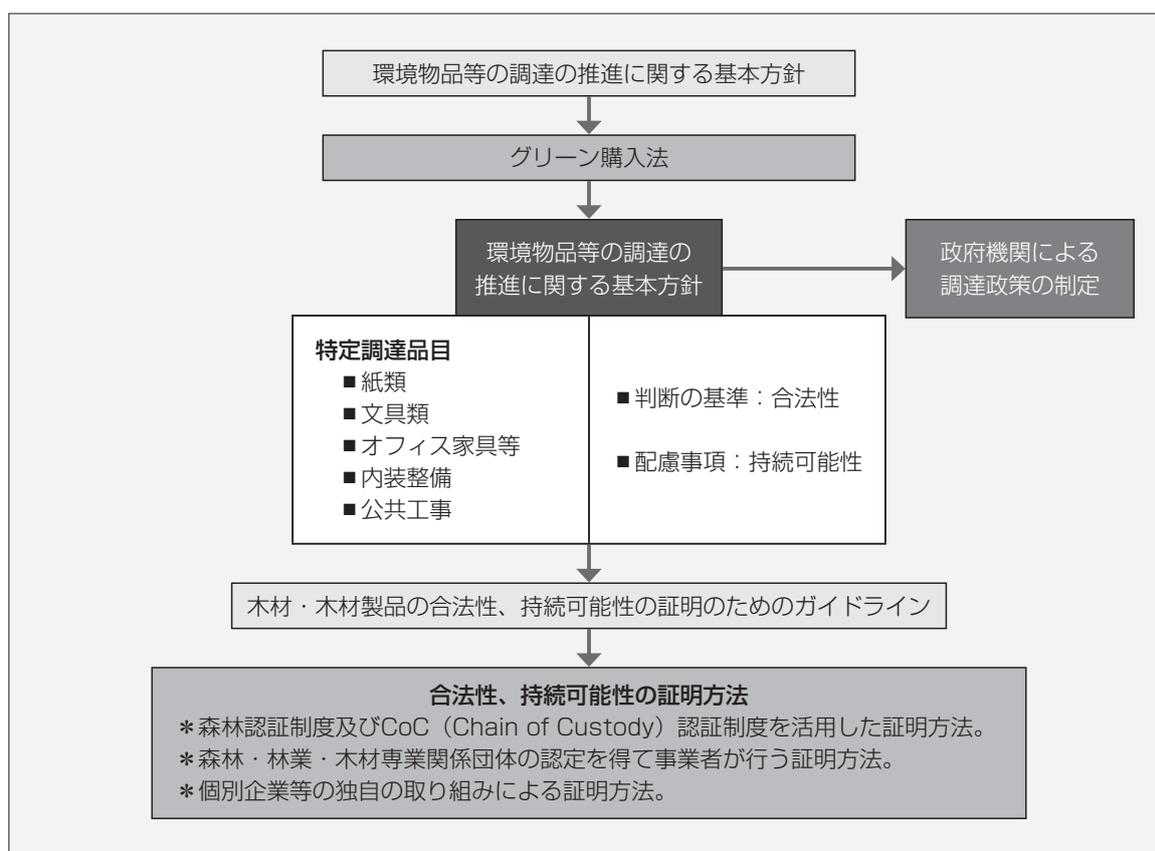


図4：政策的枠組み

8 この報告書の原文（英語版）では林野庁による暫定英訳が引用されているが、分析はあくまで日本語の公式文書に基づき行われており、読者による理解を促す目的で、英語版では林野庁の暫定英訳とは異なる表現が一部使用されている。

1. 森林認証制度及び加工流通過程での管理の認証制度を活用した証明方法

最初の証明方法は、国際的又は国内の森林認証プログラムに基づいて木材製品の認証を行うものである。森林認証は、1) 独立した森林認証機関が定めた基準に基づき、第三者機関が森林を経営する者の森林管理水準を評価・認証する仕組みと、2) 認証木材の収穫地からの跡付けを行う加工流通過程での管理の認証 (CoC) を評価する仕組みの、2つの要素から構成されている。この証明方法を用いる政府調達機関には、「CoC認証と連結し、認証マークが押印された木材・木材製品、伝票等をもって」木材の合法性及び持続可能性を証明することが求められている (林野庁2006、3頁)。

ガイドラインではそれぞれの認証プログラムを区別していないが、第三者機関による評価及び独立した森林認証機関が定めた基準に基づいていることを根拠として、すべての認証プログラムの信用性を認めているようである。林野庁は、同庁が公認するさまざまな国家及び地域の森林認証プログラムの一覧を公表している。一覧には、国内のプログラム (『緑の循環』認証会議 (SGEC)) と海外の5つのプログラム (森林管理協議会 (FSC)、森林認証プログラム (PEFC)、カナダ規格協会 (CSA)、持続可能な林業イニシアチブ (SFI)、及び、マレーシア木材認証協議会 (MTCC)) が含まれている。これらのプログラムは、それが使用可能かどうかのみを基準に選択されたようである。

2. 森林・林業・木材産業関係団体の認定を得て事業者が行う証明方法

この証明方法は、森林所有者・林業関係者の組合及び木材産業関係団体が、合法性、持続可能性の証明された木材・木材製品を供給するための自主的行動規範を作成するというものである。ガイドラインに基づき、産業団体には、会員が合法性及び持続可能性が証明された木材・木材製品を供給することを保証する行動規範を策定、公表する義務が課されている。行動規範策定後、各産業団体は、各事業者の政府調達のプロダクト・チェー

ン (製品連鎖) への参加認定作業を開始する。認定事業者は、木材製品の合法性、持続可能性を証明する証明書を納入業者から受領し、また次の納入先に同様の証明書を発行することで、合法性、持続可能性の証明の連鎖が形成されるという仕組みである。証明書には、木材・木材製品が分別管理されていることを証明する書類も含まれる。

ガイドラインでは、この証明方法の基本的な枠組みとなる所見 (留意事項) が述べられている。概説すると、自主的行動規範に沿った証明作業の実施を裏付ける「認定番号」が、プロダクト・チェーンの各段階において木材製品に記載されなければならない。またこの番号の他に、対象木材・木材製品の品目、数量等の基礎的な情報の記載も義務付けられている。ガイドラインでは、証明の最初のプロセスである伐採場所の記載と、伐採段階における合法性と持続可能性の証明が求められているが、その詳細手順については規定されていない。

ガイドラインでは、加工・流通・納品段階に関しても同様の留意事項が述べられている。つまり、受け取った原料・製品が、合法性、持続可能性の証明がなされたものである旨が、プロダクト・チェーン全段階において証明書に記載されていなければならない。ガイドラインはその他に、合法性、持続可能性の証明に必要な事項を納品書等に記載することで、それを証明書として使用することを認めている。

3. 個別企業等の独自の取り組みによる証明方法

3番目の証明方法は、各企業により供給される木材・木材製品の合法性、持続可能性を証明するための「独自の対策」の策定を、個別企業に委ねるという方法である。この方法は、大企業は産業関係団体の援助に頼らず独自に証明手続きを制定することができるという考え方に基づき、制定されているようである。ガイドラインは、ここでも比較的ゆるい枠組みを規定している。主な要件は、森林の伐採段階から納入段階等に至るまでの流通経路全体を通じた証明で、その内容は証明方法2と同じである。

ガイドラインは、この3つの証明方法において、供給業者によるすべての関連資料の保管及び要求に応じたそれらの提出を求めている。またガイドラインには、今後の改善のために、関係者が定期的に会合を持って、ガイドラインの評価及び修正を行うことができるとする規定が含まれている。図5は、基本方針及びガイドラインの導入により期待される機能を図式化したものである。

6.3 政策実施のための準備

政府が合法的、持続可能な木材の調達を促す公共調達政策の改正を発表（2005年7月）してから、基本方針の改正が施行（2006年4月1日）されるまでの期間は非常に短かった。ガイドラインは、基本方針への改正が施行された年の2月15日に発行されたばかりだったため、4月1日の時点では、全国の公共団体はもとより、それぞれの管轄下にある産業部門の供給業者でさえガイドラインが定める要件に対応できず、またそうした期待もされていなかった。政府はむしろ、主に全

国木材組合連合会（全木連）を中心とする産業部門に対し、2006年10月1日をめどに合法的、持続可能な木材・木材製品に関する証明システムの確立を委ねることとし、実際に10月1日に開始された。以下に、政府及び民間部門が証明システムの実施に向け取り組んできた内容について述べる。

6.3.1 政府による取り組み

2006年4月に基本方針及びガイドラインが施行されて以来、政府は伐採から政府調達に至るまでの全過程における木材・木材製品の合法性を証明するための手続きの制定に、重点的に取り組んできた。これには、主要生産国の政府及び日本国内の民間部門との協力に基づく取り組みが含まれていた。

政府は、基本方針が完全に機能するには、日本国内でかなりの準備作業が必要になることを認識していた。これに関して農林水産省は、林野庁の管轄である「違法伐採総合対策推進事業」についての2006年度予算要求を行っている⁹。その事

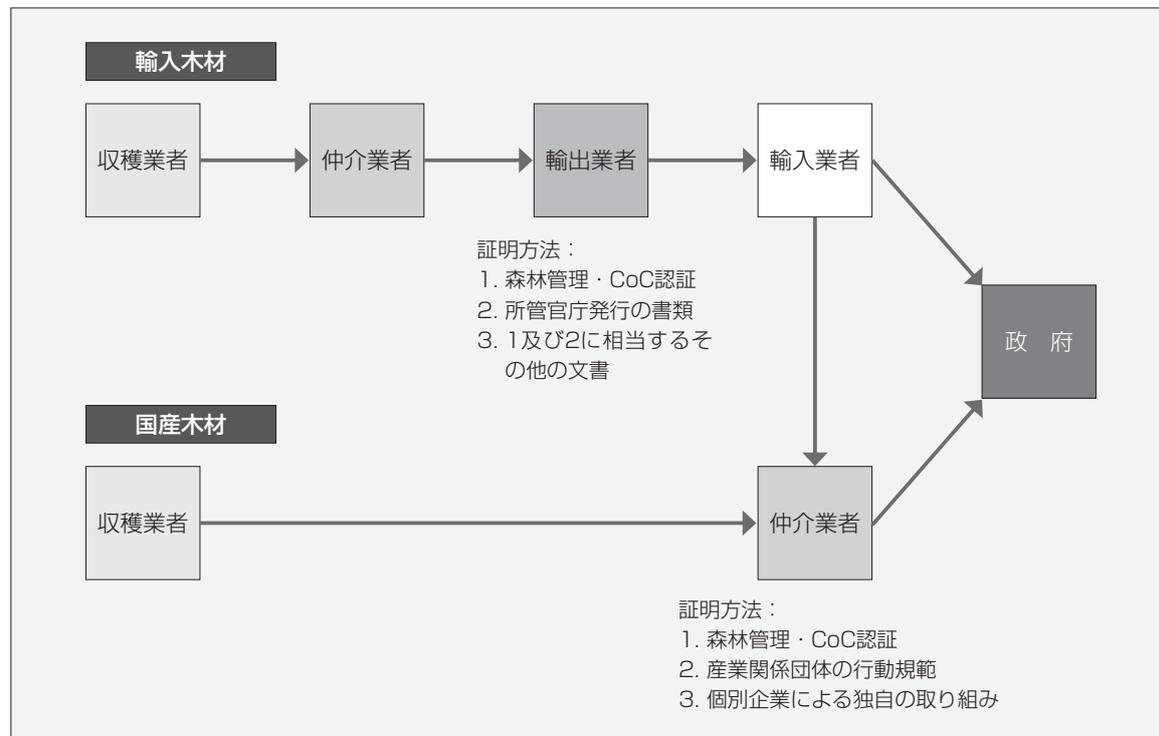


図5：日本における特定木材品目の公共調達システムの概略図

9 2006年8月29現在1米ドル = 117.004円（<http://www.xe.net/ucc/>）

業名の示唆するところとは異なり、事業内容は調達政策が中心となっている。農林水産省はこの3年間にわたる事業に対し、2006年度に1億2,000万円（102万5,700米ドル）の予算配分を受け、林野庁は、その事業を全国木材組合連合会に委託した。

林野庁は、この事業の他に、一部生産国との協議も行い、既存の合法性確認手続きが日本政府の調達政策の要件を満たしているかどうかを検討した。しかしながら、以下で述べるように、生産国における合法性の証明として、どの枠組み又は文書を承認するかの判断は、民間の木材産業及び貿易部門に委ねられてきた。

6.3.2 民間部門による取り組み

製材工場の所有者及び材木取引業者の統括団体である全国木材組合連合会¹⁰は、2006年3月、合法性に関する第2の証明方法に相当する行動規範を制定した。「違法伐採に関する全国木材組合連合会の行動規範（全国木材組合連合会、2006年）」の第1条は、「全世界の森林に対する森林生態系の維持に支障となる行為や持続的森林経営を阻害する行為等、森林の健全性を損なう恐れのある全ての不法行為に対し、強く反対する」と定めている。また行動規範は、日本政府の調達政策を支持すること（第3条）、また、国際舞台において国際的な森林保全・森林管理機関及び生産国の努力に「敬意を表する」こと（第2条）を宣言している。

行動規範には「合法性・持続可能性の証明に係

る事業者認定実施要領（全国木材組合連合会、2006年）」も含まれており、実施要領は、木材・木材製品の合法性、持続可能性を証明しようとする木材産業関係団体の認定について定めている。また実施要領は、必要に応じた現地審査についても規定している。全国木材組合連合会の会員である各組合に属する企業は、事前に通告を受けて審査を受けることとなっており、審査の際には情報提供を行う義務が課せられている。証明書の記載事項の虚偽などの違反が発覚した際には認定は取り消され、また違反者が所属する組合のホームページに公表される。

全国木材組合連合会の行動規範は、大部分の会員組合にとっての自主的行動規範のひな形とされてきた。ただし、2005年11月に自主行動規範を策定した日本木材輸入協会（JLIA）などは例外である。同輸入協会会員企業は日本の木材輸入業者のおよそ40%を占めている。表3に示すように、2007年3月16日現在までに、19の全国木材組合のすべて及び各都道府県内の104の木材組合が、政府及び自治体との契約のために行動規範を制定してきた。すべての組合に属する会員企業に占める認定企業の割合は19%であるのに対し、日本木材輸入協会に関しては79%の会員が認定されている現状から、調達政策の改正により特に木材輸入業者に対する取り締まりが強化されたことがわかる。

行動規範の制定及び会員企業の認定は、政策開始日である2006年10月1日以降、継続して実施されている。

表3：総会員数に占める認定会員数の割合（2007年3月16日）

団体の種類	行動規範制定団体	会員企業の認定状況		
		総会員数	認定会員数	認定会員数の割合
全国木材組合	19	1,886	1,029	55%
日本木材輸入協会	1	48	38	79%
各都道府県内の木材組合	104	23,400	3,876	17%
総計	123	25,286	4,906	19%

出典：全国木材組合連合会 2007年

10 全国木材組合連合会のホームページによると、その会員には47都道府県の木材組合連合会及び木材の業種別の中央団体17団体が含まれる。（http://www.zenmoku.jp/sosiki/invente/gaiyo_e.html 2006年10月23日）

日本の調達政策では、政策要件を満たすためにどの文書を合法性の証拠として提出させ、承認するかの判断が民間部門の供給業者に委ねられている。このルールは国内及び国外の木材の両方に適用されている。木材輸入業者、その組合及び全国木材組合連合会は、証明制度実施の大幅な簡素化を目指し、生産国、特にインドネシア、マレーシア及びパプアニューギニアの既存の証明制度を承認できる可能性を模索してきた（表4）。林野庁が出資して全国木材組合連合会が2007年2月に開催した「違法伐採対策推進国際セミナー 2007 in 東京」では、各生産国の代表者がそれぞれの国の制度を紹介した。輸入業者がこれらの制度の承認に消極的であるというような懸念は、全国木材組合連合会からは提起されなかった¹¹。

ロシア及び中国では徹底した木材追跡・監視管理システムは存在していないが、日本国内の木材組合及び「違法伐採対策推進協議会」の管轄下にある作業部会において、どのような方法が可能かを現在検討中である。

ガイドラインが定める第3の証明方法は、日本のパルプ製紙業界を代表する「日本製紙連合会」のみが採用しており、これにより傘下の各企業は独自の証明手続きを制定することが可能になっている。

6.3.3 官・民・市民社会間の協力

全国木材組合連合会は、上述のように、農林水産省の「違法伐採総合対策推進事業」の管理責任を担っている。この事業には、政府関係者、民間部門の代表者、環境NGO、学識経験者/研究者などが参画しており、林野庁の管轄下にある事業ではあるが、事実上は様々な関係者による共同事業として捉えた方がより適切であろう。林野庁が策定した基本事業計画は以下の活動により構成されている：

- 環境NGO、木材組合の代表及び学識経験者からなる委員会の設置
- 合法性・持続可能性証明木材供給事例調査事業
- 合法性・持続可能性証明システム検証事業
- 合法性・持続可能性証明システム普及・啓発事業

1番目の活動に関して、全国木材組合連合会は違法伐採総合対策推進協議会を設置した¹²。協議会の第1回会合は2006年5月23日に開かれ、そこで林野庁は、証明方法検討部会が同協議会の下に設置されることを発表した¹³。また林野庁は、上に挙げたその他3つの事業活動の実施に向け、3つの作業部会を新たに設置する意向についても示唆している（図6参照）。

表4：日本国内の木材業界が合法性の証拠として検討中の主要生産国の証明制度及び文書

国	制度 / 文書
インドネシア	BRIK (<i>Badan Revitalisasi Industri Kehutanan</i> 、木材輸出許可書) SKSHH (<i>Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan</i> 、木材輸送許可書)
マレーシア	マレーシア木材産業公社 (MTIB) により発行される「木材生産地合法性証明書 (Statement on Legality of Timber Source)」、輸出申告書 (書式2)
パプアニューギニア	Société Générale de Surveillance (SGS) によるすべての丸太輸出の監視制度
ロシア	Dalexportles Association of Timber Exporters Far East Russia (DEL) 日本木材輸入協会及びそのロシア国内の提携組織により調査中
中国	現時点では該当するものはないが、日本の「違法伐採対策推進協議会」の管轄下にある作業部会により現在選択肢が模索されている

11 セミナーの報告書は全国木材組合連合会 (2007a) を参照。

12 協議会のホームページ：http://www.goho-wood.jp/。

13 証明方法検討部会は、全国木材組合連合会がその事務局としての機能を果たしている作業部会で、ガイドラインが定める証明制度を検討し、ガイドラインに規定された証明方法の実施に向けた民間部門による取り組みを調査する目的で設置された。

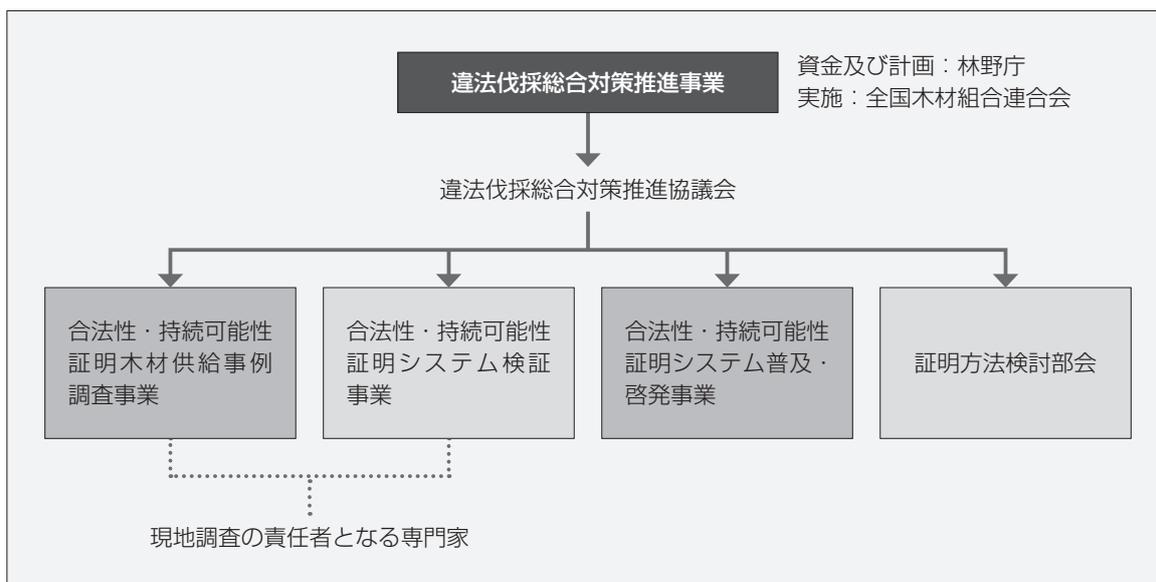


図6：違法伐採総合対策推進事業の組織体制

新たに設置された作業部会の1つは、合法性・持続可能性が証明された木材の供給事例に関する調査の指導を行う。この調査はさらに、日本国内の事例に関する調査、生産国の事例に関する調査及び既存の供給プロセスに関する調査の3つの領域に分けられる。2つ目の作業部会は、合法性、持続可能性を証明する制度の評価作業に対する助言を行う。これら2つの作業部会の責務は、作業プログラムを実際に請け負うことではなく、作業プログラムに関する助言を行い、それらの結果を評価することにあり、事実上一つの組織として機能している。

全国木材組合連合会は、この2つの作業部会の指示に沿って行われる現地調査の責任者となる専門家の一覧を作成している。2006年度に1つ目の作業部会の指示の下で行われた作業プログラムは、1) 合法的な木材の供給及び調達を行う先進企業及び地場木材の使用の促進を目指す各都道府

県の認定システム等、日本国内の事例に関する調査、2) 主要輸出国による輸送、加工及び収穫に係る法体制の調査、3) 輸出国（中国、ロシア及びインドネシア）の合法性、持続可能性を証明する制度に関する調査、及び4) 先進的な木材調達方針を掲げている外国企業の事例に関する調査から構成されていた。2つ目の作業部会は、ガイドラインの第2の証明方法に基づき、企業認定組合により設置された委員会の設置、認定企業の監査及び事例調査対象地域における合法木材の調達などに関する助言を行うことが求められている。

3つ目の作業部会は上述の4つ目の事業活動の実施を目的に設置されており、ホームページ（www.goho-wood.jp/）及びパンフレットの作成を通じて、日本国内における活動に関する情報提供や、違法伐採及びその結果として発生する貿易の防止を図ろうとしている。

7.0 当初の所見

日本の公共調達政策及び政策実施に向けこれまで

で日本政府が行ってきた準備作業について、この

段階で簡単な所見を述べてみたい。公共調達政策の制定に向けた日本政府による取り組みは、かなりユニークなものであるように見受けられる。政府は、法的根拠を加えることで調達政策の暫定的な強化を図り、同時に政府担当者に対して、政策の確実な実施に向け早急に取り組みを進めるよう強く指示してきてきた。実際の政策強化プロセスは、基本的には実施後まで後回しにされる形となった。「全世界での持続可能な森林経営のための日本の公共調達政策」でも述べられているように、政府は基本方針の改正を、違法伐採対策における「段階的」な施策の第一歩と見なしている（Government of Japan, 2006年2月8日）。

7.1 第1の証明方法

森林認証は、合法性、持続可能性の証明を目的に、調達政策の一環として多くの国により採用されている。日本政府が指摘しているように、森林認証の長所は独立した基準に基づく第三者機関による森林管理の監査が行われる点にある。しかし、日本への主要木材供給国であり、森林への減少・劣化が最も懸念されている発展途上国において森林認証が普及するまでにはまだまだ時間がかかりそうである。発展途上国に存在する認証林は、世界の認証林の総面積のわずか8%で、熱帯・亜熱帯広葉樹林のうち森林管理認証書が発行されたのは、全体のわずか3%に過ぎない（Scheyvens, 2006）。認証プロセスが生産費用の大幅な増額につながることも、また、認証材の流通規模を考えると、この制度が発展途上国からの木材の政府調達に近い将来大きな影響を及ぼすとは考えにくい。しかしながら、日本の調達政策は、森林認証及び法的証明制度のさらなる推進を促した点で称賛に値するものである。

森林認証は数多くの著名な国際NGOに支持されており、ここに挙げる3つの証明方法の中で最も論争の種となる可能性が低い枠組みである。しかし同時に、政府は森林認証のみによる合法性の確保には限界があることを認識する必要がある。Elliot and de La Rochefordiere (2003) が指摘しているように、森林認証は善意に基づき成り立っているもので、頻繁な監査を伴うものでは

ない。また、森林認証基準、基準作成手続き及び証明・認定手続きのいずれも、スキームにより大きく異なっている。中には、森林機能全体に配慮するための複数の利害関係者を含むプロセスを踏まずに、市場アクセスの維持を旨とする業界の単独行動により森林認証が進められている場合もあるようである。FERN(the Forests and the European Union Resource Network)が実施した8つの認証スキームに関する比較研究によれば、そのうちの6つのスキームの「基準設定プロセスが林業界の思惑に沿って進められた（FERN, 2004, 14）」ことが分かっている。一部スキームに関しては、産業界の利益が優先されるあまり、森林に関わるその他の利害関係者の福利を犠牲にした上で認証が付与される現状に厳しい非難の声が上がっている（例えばGreenpeace, 2005, 13）。このようなことから考えると、政府調達は目的として合法性、持続可能性の証明に認証制度を使用するのであれば、合法性、持続可能性の最低基準に照らし合わせた上で、個々の枠組について審査する必要がある。この問題については後で詳しく述べる。

もう一つの重要な点は、第1の証明方法は認証がかなり進んでいる生産国に有利に働くということである。例えば、植林地の約30%がFSCの認証を受けているニュージーランドでは、認証林が生産林の1%に満たないパプアニューギニアと比較した場合、第1の証明方法を採用した方がより有利になるであろう。日本の場合は、独自の認証基準を持っており認証林の面積が徐々に拡大しているため、国内の森林管理者にとっては第1の証明方法が有利である。認証制度が発展途上国と比較して森林管理が進んでいる先進国の木材に有利に働くことから、文献では、認証制度が発展途上国に対する非公式な貿易障害となることが懸念されている。政府調達は認証制度を通じて森林法の施行及び持続可能な森林管理を推進し奨励するためのものであり、森林が最も荒廃している国々における認証の促進につながれば、政府調達は最も有効に機能したことになるだろう。それゆえ、日本政府は「違法伐採総合対策推進事業」を通じ、発展途上国の木材生産国における認証林面積の増加に向けた選択肢を検討する必要がある。

7.2 第2及び第3の証明方法

第2及び第3の証明方法は、民間の木材産業部門に独自の証明制度の設計及び実施に関し、大幅な自由裁量の余地を与えるものである。農林水産省は、第2の証明方法の設計及び実施を全国木材組合連合会を中心とする木材組合に委ねており、違法伐採総合対策推進事業の管理責任もまた、全国木材組合連合会に委任している。政府がなぜ「民間部門」にこれほどたくさんの自律性を認めているのかは、詳細な調査に値する。

全国木材組合連合会は、日本国内で木材産業に携わる事実上すべての組合を会員として抱える統括団体である。さらに、その会員組合には同工業部門に属する民間企業の多くが会員として名を連ねており、同連合会は会員組合に所属する会員企業の利益代表という側面がある。こうした点で、全国木材組合連合会はその他の先進工業国に存在する木材産業・木材貿易連盟に相当するものであるとも言えるが、その反面、農林水産省の林野庁と公式及び非公式に密接なつながりを有している点で、他国の木材産業連盟とは異なっている。同連合会の年間収入の相当部分が政府資金であり、2004年度におけるその割合はおよそ17%であった（林野庁 2006c）。したがって、全国木材組合連合会は、政府に対する働きかけを行う木材産業部門のロビー活動団体というよりは、むしろ、政府と民間部門を結び付けている機関とし

て解釈すべきであろう。このように考えれば、同連合会が、民間部門の木材供給業者に対する指導を行うなど政策実施を促進するための重要な役割を担っている理由が明らかになってくる。同連合会はこれまで、国内の木材業界、木材貿易組合及びそれらの会員企業に対する政策要件の説明を目的とした多数のイベントを企画、開催してきた。その一つが、2007年2月に東京で開催された上述の「違法伐採対策推進国際セミナー」であり、同セミナーでは、主要生産国の木材の合法性を証明し得る制度及び文書について、民間部門に対する説明がなされた。

第3の証明方法は個別企業等の独自の取り組みによる証明であるが、これはパルプ製紙部門のみで採用されている。全国木材組合連合会及びその会員組合が行動規範を定めたのと同じく、日本製紙連合会も2006年3月20日に、1頁の「行動指針」（日本製紙連合会 2006）及び3頁からなる説明文書（日本製紙連合会 2006a）を作成した。日本製紙連合会及びその会員が全国木材組合連合会の指導に基づく第2の証明方法を採用しなかった主な理由は、会員企業が所有する大規模植林コンセッションの認証が近年大幅に進められてきたことである。これにより、これらの企業は第1の証明方法である森林認証制度の下で大きく前進できただけでなく、日本国内のその他の木材部門に比べ有利な立場を確保することになった。

8.0 結 論

違法伐採は、天然林に対する近年の最大の脅威の1つとして、また、成熟したガバナンス機構の発展を妨げる障害として浮上してきた。生産国各国で違法伐採及びその結果として起こる違法木材貿易の防止に向けた取り組みが進められるなか、木材輸入国の間でも自らの責任に関する認識がますます高まっている。他の先進工業国と足並みを揃えるべく、日本政府も合法的、持続可能な木材の調達を促す目的で、公共調達政策を改正してい

る。これは違法伐採対策として日本政府が行ってきた取り組みの中でも最も重要かつ困難を伴う作業であったと言える。日本政府はこの政策を比較的短期間で導入し、現在は国内及び生産国での作業プログラムからなる政策強化プロセスを支援している。民間部門、環境NGO及び研究者/学識経験者がこの政策強化プロセスに参加し、政府と共同で事業を進めている。

この章では、調達政策の法的根拠、その特徴、方法及び強化プロセスについて述べてきた。第2章では、現行の政策の適用が違法かつ持続不可能な木材製品の利用の縮小にどれほどの効果を生じ

得るのかを、「高リスク」国の1つであるパプアニューギニアの森林管理の実態に、現行の政策を対比させて考察する。

森林問題の実態というレンズを通して見た日本の調達政策

■ Henry Scheyvens

1.0 はじめに

第1章では日本の公共木材政策を取り巻く状況及びその特徴について説明した。調達政策の施行から1年目を迎え、この政策を、「違法に伐採された木材は使用しない」(林野庁2007)という日本政府の公式見解に照らして独自の調査を実施する好機ある。この章では、日本の調達政策が、「高リスク国」、つまり輸出された木材製品が違法な森林活動に関連している可能性が非常に高い国からの要望に十分に答えられるのか、という視点から分析されている。

そのためにパプアニューギニア(PNG)を分析対象とした。この国を「高リスク国」と分類する理由は、輸出時点での木材の合法性、つまり、木材の収穫、輸送、購入及び販売において国内法に違反していないこと、の保証が極めて困難だからである。この点については、過去20年にわたって実施されてきたパプアニューギニア国内の森林

管理に関する多くの個別調査によっても明らかにされている。パプアニューギニアは日本が消費している熱帯丸太を始めとする木材製品の主要供給国であり、この点からも日本の調達政策に関わりがある。2003年の時点で、パプアニューギニアは日本の用材丸太の6番目の供給国であると同時に、広葉樹丸太の2番目の供給国であった(FAOSTAT 2006年9月)。

この章では、まずパプアニューギニアにおける違法伐採の性質及び規模について説明し、日本の公共調達政策が効力を持つために解決しなければならない課題について理解を深めたい。続いて、日本政府の調達政策のために開発された証明方法が、パプアニューギニア産木材に対する適用性及び有効性という視点で評価されている。この評価に基づき、木材調達政策の強化に向けた政府によるプロセスに含まれるべき活動について議論する。

2.0 パプアニューギニアの伐採の実態

1989年、パプアニューギニアの林業部門における違法行為について調査する目的で、トーマス・バーネット判事を委員長とする調査委員会が結成された。Box 1に示した同委員会の最終報告書（通称バーネット・レポート）の抜粋にもあるように、森林行政における汚職は根強く、伐採免許保有者は生態系の破壊をもたらす持続不可能な方法で収穫しており、大部分の伐採業者による違法な納税回避も確認された。

委員会による報告書を受け、PNG政府は「国家森林政策」を発表し、1991年には新しい森林法の草案を作成している。これらの改革は、森林開発を合理的な「国家森林計画」の枠組み内に抑え、将来的に伐採免許のサイクルを40年に変更

することを目的に実施された。新しい政策の目的は森林法及び憲法に基づくものである。主要目的としては（1）国内の森林資源の再生可能な資源資産としての管理及び保護、（2）国内の森林資源を利用した経済成長の達成、雇用の確保、パプアニューギニア人の産業活動への参加の拡大及び実行可能な陸上加工の拡大、が掲げられている。表1は、政策の実施効果を向上する目的で同政府が導入した施策の一覧である。

新たに制定された森林政策の実施に向け、森林管理のための制度的枠組みが整備された。PNG森林局（PNGFA）は、森林法の規定に基づき1991年に創設された。森林局は、旧森林省、19の州の森林担当部署及び「林業協会（Forest

Box 1：バーネット・レポートより抜粋

「ニューアイルランド（パプアニューギニア国内の州の1つ）の木材産業は統制不可能な状態にあり、土地所有者の希望をくじいてきただけでなく、パプアニューギニアの国民及び政府にとって利益がほとんどないにもかかわらず貴重な木材資源を破壊してきた。」

「主な懸念事項は…政府高官レベルにおける明らかな汚職や、閣僚及び上級公務員の職務怠慢による、また時には意図的な、パプアニューギニア議会の法律や政府の政策に対する怠慢や違反が横行している証拠が確認されていることである。」

「もうひとつの懸念事項は…外資系企業による大規模な振替価格操作やその他の不正な市場操作の横行を裏付ける動かぬ証拠が確認されていることである。」

「実質的な効力のある監視システムが存在していないため、木材企業には、破壊的な業務の実施、すなわち傾斜地における伐採及び規定の大きさに満たない樹木の伐採が、事実上許されてきた…」

「過去に政治家に賄賂を提供した木材企業は現在でも政治的な後ろ盾を有しており、現在でも相当額が賄賂として提供され続けていると考えられている。」

出典：Barnett 1989

表1：新しい森林政策の実施を促す施策

年	施策
1991	森林事業法（1993年、1996年および2000年に改正）
1993	森林収穫事業に関する特定指針
1993	国家森林開発指針
1995	伐採許可に基づく天然林伐採事業のための計画、監視および管理規定
1995	監視・管理台帳の設立
1995	パプアニューギニアにおける選択伐採の主要基準
1995	廃棄物評価マニュアル
1996	国家森林計画
1996	環境計画評価手順
1996	営利的森林収穫事業のための廃棄物管理計画作成のための指針
1996	天然林伐採事業により収穫される木材の特定・計測・報告手順（保有する利権に関する自己評価を含む）
1996	伐採実施規範1996
1998	森林事業規正法（2004年改正）

Industry Council)」の業務を引き継ぐ形で、全国の森林部門の管理に関する規制・行政責任を担う公社として設立された。PNG森林局は、国の森林資源及び後世のための環境の保全・再生に向けた管理、開発及び保護を目的としている。

こうした政策の実施により、パプアニューギニアは現在、森林管理に必要な程度健全な枠組みを有していると見なされている。「林業に関する庁間委員会」の管轄下にある「2003/2004調査チーム」は、現在施行されている政策、法律、規制、ガイドライン及びその他の制度に関する調査に基づき、「パプアニューギニア政府及びその調整機関は、持続可能な木材生産の達成に必要な政策、法律、規制およびガイドラインをすべて備えている」と結論付けている（2003/2004調査チーム2004年8月）。

バーネット・レポートの発表以来、森林管理に関する規制の枠組みが大幅に強化されてきた一方で、その実施には多くの問題が残っている。そうした背景から、「英国木材貿易連盟（TTF）」は、2006年に、パプアニューギニア及びソロモン諸島から産出される木材の購入に関し「同連盟の調査により…合法性に関する最低限の保証を裏付ける証拠さえ得られないことがわかった。したがって、これらの国々から産出される木材はすべて非常に高リスクであると見なすべきである」¹⁴という見解を示し、会員に対する警告を行っている。以下に詳しく説明しているが、輸入業者は、彼らがパプアニューギニアから購入する木材はすべて国の許可を受けた伐採事業により調達されていることを確信できるようである。輸出木材の合法性に関する問題は、許可を得ずに行われる収穫や木材密輸に関するものではない。むしろ、パプアニューギニア産木材の合法性に関する疑惑は、TTFが説明しているように、伐採免許対象地域に

において森林規制が依然遵守されないことや、伐採権の取得に関連して発生する問題によるものである。Forest Trendsは、伐採産業に関する政府委託による5つの個別研究¹⁵を総括し、以下のよう結論付けている：

…すべての木材収穫事業は正式な免許に基づき行われているであろうが、こうした事業の開発及び管理のほぼすべての段階において法的な非順守に関する深刻な問題が存在しているのである。したがって、国内法令及び規制を順守していると思わせる林業事業はごくわずか、大半は「非合法」な事業である（Forest Trends 2006、2頁）。

順守率の低さは、森林法の施行や伐採許可取得者による契約上の義務遂行に責任を持つべき機関の脆弱さに原因がある。パプアニューギニア森林局の主な任務は森林資源の獲得と獲得した資源の伐採業者への割り当てだけになっており、伐採業者に対する規制は不十分である。（Bun 2006）。これに関し「林業に関する庁間委員会」の管轄下にある「2003/2004調査チーム」は以下を報告している。

大部分の伐採基準違反は報告されず、故に制裁も実行されていない。現地に配置されるPNGFA（パプアニューギニア森林局）監視員は、常に現職の政治指導者の顔色をうかがっている同局の幹部が、法律を守らない伐採業者に制裁を課そうとする現場の活動を支持するのかどうか信頼できなくなっている（2003/2004調査チーム 2004年8月、viii）。

2001年3月、パプアニューギニア森林局のある経済学者は、伐採部門内に存在する主な問題には「持続可能な林業が実質上はいまだに皆無であること、『伐採実施規範』の順守が不十分で質的な伐採行為が横行していること、広範囲にわたる

14 TTFのジョン・ホワイト最高責任者による2006年6月28日付のTraderにおけるコメント。

(<http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/rh-fiction.pdf>, 2006年11月25日)

15 <http://www.forest-trends.org/documents/publications/PNG2006/png.php#>で以下の文書にアクセスできる：
 一2003/2004調査チーム。2004年8月。主要報告—所見および提言 第1巻、最終報告書。持続可能な木材生産を目指して—既存の伐採事業に関する調査分析（警察委員会による調査分析報告書及び14の事業報告書も入手できる。）
 一森林収入調査チーム。2002年3月13日。森林収入システムの調査分析、最終報告書。
 一独立林業調査チーム。2001年10月。伐採免許または伐採権の発行に向けた手続き中の森林収穫事業の調査分析—所見および提言（調査チームが作成した方法論に関する報告書及び32の個別事業報告書も入手できる）。

環境被害が発生していること、長期的な利益がほとんど見込まれないこと、社会的な激変を招いていること、業界内のすべてのレベルで汚職がはびこっていること、加工産業への国内投資が最小限に限られていること、事業案の多くは小規模すぎて大きな効果が期待できないこと」が含まれる、と結論付けている（PNGFA 2001）。

現行の森林管理に深刻な欠陥があることに間違いはないが、現政府は免許に基づく天然林の大規模伐採を強く擁護してきた。実際、政府は伐採免許の付与を促進することで、森林局の地位の拡大を図っている。独立林業調査チームは、伐採免許/伐採権発行手続き中の森林収獲事業に関する調査分析（2001）の中で、「国家森林サービス（National Forest Service）は、新たな林業事業の迅速な実施を求める政治的な要求への対応に追われるあまり、その対処能力をはるかに上回る数の新たな事業開発に着手してしまった」と結論付けている。より最近の事例では、パプアニューギニアの林業部門の脆弱性を特定するために現地

に派遣された国際熱帯木材機関（ITTO）の調査チームが以下のような見解を示している。

より重大な問題は、伐採する森林地域を指定する際の政府自身による国内法令順守に関する問題、つまり土地所有者との契約交渉、協定の管理、監視及び実施や現行協定の延長に関して、法律が遵守されているかどうか、という点である。政府による一時的な金銭的利益の獲得を目的とする森林資源の搾取は、利害対立を生み出し、結果として政府内のすべてのレベルにおける決断に影響を及ぼしているようである（ITTO 2007a）。

パプアニューギニアにおける違法な森林活動を取り巻く状況、その程度と影響に関するこれらの所見は、問題の深刻さをよく示しており、合法的かつ持続可能な木材の調達を促す調達政策が何故これほど必要とされているのかを明らかにしている。また同時に、合法的な木材と違法木材の識別が容易になるような調達政策を実施するには、多くの困難が伴うであろうことを示唆している。

3.0 合法性の証明

第1章でも説明したように、日本政府は木材製品の合法性、持続可能性を証明するために、森林認証制度およびCoC認証制度を活用した方法、産業関係団体の行動規範に基づき事業者が証明する方法及び個別企業等の独自の取り組みによる方法の、3つの方法を提唱している。日本政府は2006年2月に、海外の木材・木材製品を生産する企業に対して政府調達について説明するための文書を作成しているが、その中で、「輸出業者や伐採業者から一旦合理的な説明がなされれば、無視できない証拠により違法伐採の存在に疑いの余地のない場合を除いて、日本側からさらに調査を行う予定はない」（Government of Japan, 2006年2月8日）と述べている。「合理的な説明」とはつまり、対象企業が合法的な木材を提供していることを申告することを意味しており、申告には文書による裏付けが義務付けられている。政府

は、合法性の証拠として、森林認証、公文書、または同等の証明となるその他の文書の、3種類の文書を特定している。では、パプアニューギニアでこの3種類の枠組みに収まる証明文書となり得るのは何なのか。

第1の証明文書である森林認証による証明は比較的簡単に行える。日本の林野庁は、すでに利用可能な認証制度の特定まで行っている。現時点においては、パプアニューギニアについては、同国FSCグループ認証のみが証明書として認められており、少量の木材を供給する供給業者数社がこの証明書を提出することができる。

第2の証明文書である公文書による証明は、単に森林管理またはCoCに関する証明書を提出するより複雑なプロセスになることが予想される。

これは、林業事業に関する文書が国により異なるためである。一部生産国の政府は、すべての関連文書が正しく作成されていることを保証する単独文書を、合法性の証拠として発行している。こうした制度が存在している場合、調達政策により個別企業に求められる作業は大幅に簡素化される。パプアニューギニア政府はSociété Générale de Surveillance (SGS) という制度により丸太輸出の第三者監視システムを実施しており、林野庁は、日本の調達政策に基づく合法性の証明に、このシステムに基づき発行される文書を承認する可能性について示唆している。

パプアニューギニアに関しては、第3の証明文書、つまり第1、第2の証明文書に匹敵するその他の文書として何が当てはまるのか、明確ではない。したがって、ここでの議論は、森林認証及びSGSにより実施されている丸太輸出に関する独立した監視事業に焦点を絞って行うものとする。

3.1 森林認証

パプアニューギニア国内の認証天然林の総面積は約1万6,000ヘクタールである（ヨーロッパ森林研究所2000）であり、これらすべてが森林管理協議会（FSC）団体証明基準により認証されているが、これは非常に低い数値である。森林認証が与えられた数少ない事例は、すべて地域森林管理事業や「エコ林業」団体の努力の結果によるものである¹⁶。パプアニューギニアにはFSC国家作業部会があり、認証森林地域の拡大を有利に進める目的で、FSC認証の国家基準を作成している。しかしながら、パプアニューギニアにより輸出される認証木材の量が近い将来大幅に増加する可能性は高くない。パプアニューギニアで活動する地域NGO及び国際NGOは森林認証の強力な擁護者であるが、こうした団体の実施能力は極めて限られている。政府はと言えば、認証に関する明確かつ一貫した政策を有していない。同国内で事業を展開している一部大規模伐採業者が森林認

証に関心を示しており、これらの企業は、パプアニューギニア国内でSGSが実施した研修事業に主要職員を派遣している。しかし、これらの企業による伐採事業の認証は、免許対象地域内での現在の業務内容が認証基準の規定を大幅に下回っていることを考えれば（その原因の少なくとも一部は、森林当局による不十分な監視と不十分な政策実施によるものである）、たとえそれが可能であったとしても、その進捗に大きな期待はできない。現行の業務内容と認証基準が規定する業務内容との格差については、2003年にSGSが作成したある伐採業者に関する監査報告書にその理由が説明されている。SGSは同報告書で、対象業者の森林管理体制には「法的要件及びFSCの原則に基づく適切な環境管理/森林管理の実現に向けた長期的な努力」がなされていることを示すものがない、と結論付けている。これらの所見により、日本の調達政策をパプアニューギニアに適用する場合に、森林認証が近い将来大きな意味を持つことがないのは明らかである。

3.2 SGSによる独自の丸太輸出監視事業

PNG政府は、林業部門による不正な経理操作や虚偽の報告により国庫収入にかなりの損失が生じているとする複数の報告を受け、1994年5月、輸出される丸太が一般市場価格で買い付けられること、また輸出の際に丸太の材積及び樹種が正確に申告されることを目的として、すべての輸出丸太を対象とする独立した監視事業をSGSに委託した。

SGS監視システムは、信頼できる独立した検査会社によりパプアニューギニアから輸出される丸太が指定の量、品質及び価格（税込）であり政府承認地域から産出されたものであることの証明が与えられる、という保証を、バイヤーに対して提供するために考案されたものである。Box 2はSGS丸太輸出監視システムの主な特徴について

16 「PNGエコ・フォーレストーリー・フォーラム」は、エコ林業を「伝統的な資源所有者により保有される利益ができるだけ多くなるよう、森林資源を持続的に利用する活動を集合的に表現する言葉」と定義している（エコ・フォーレストーリー・フォーラム 2004）

Box 2 : SGS丸太輸出監視システムの特徴

「証明プロセスへのSGSの関与は、最初の作業である（森林内の丸太置き場における）丸太の測定に始まる。この段階で、各企業はSGSにより発行されるバーコード・タグを丸太に貼付することが義務付けられている。このログナンバー（固有の産出地識別番号を含む）は、証明プロセス全体を通じて輸出に至るまで使用される。SGSは、先に説明した許可制度のいずれかに基づき当該企業の当該地域における収穫活動が認められていることを、PNGFAが書面により助言している場合に限り、このようなタグを発行する。

その後、輸出業者は、SGSが検査の手配を行えるよう、少なくとも出荷の2週間前までにSGSに通知しなければならない。輸出港では、輸出業者は電子データ及びハードコピーの両方でログリストをSGS検査官に提出することが義務付けられている。SGS検査官は出荷前検査として、測定値（10%）及び樹種（100%）を確認し、材積及び種混合がPNGFA（パプアニューギニア森林局）発行の輸出許可書と一致しているかどうかの証明を行う。許可証との食い違いがあれば輸出業者に通知され、検査結果が要件を満たしている場合に限り、現場のPNGFA職員により船荷の許可が言い渡される。

その後、SGS検査官は、バーコード・タグの一部を切り離し、荷積みされる丸太の本数を独自に記録して、実際の船荷を監視する。SGSは、検査プロセスにおける検査官による効率的かつ正確な報告書の作成を促す目的で、検査官にバーコード読取装置と携帯型コンピュータを支給している。

船荷が完了すると、SGS検査報告書が発行される。この報告書は、政府当局による商業書類及び船荷文書の確認及び船荷の輸出審査の際に使用される。

現地で作成される検査文書及び報告書はすべてSGS本部に送られるが、SGS本部はその他に船荷文書及び商業書類のコピーを輸出業者から直接受領する。これらの情報はすべて中央データベースに入力される。その際には、船荷に含まれる樹種それぞれの輸出量及び価格がPNGFAによる承認に一致しているか（この作業は出荷前に発行される輸出許可書と照らし合わせて行われる）、政府承認の丸太輸出割当量が守られているか、支払われた輸出税の計算は正しく行われたかなど、多くの確認作業が行われる。」

出典：Telfer (2007)

説明したものである。

ここで日本の木材調達政策にとって問題となるのは、SGS丸太輸出監視システム及びそれに基づき作成される検査報告書は合法性の保証になるのか、ということである。SGSによれば、SGS丸太輸出監視システムは、対象となる丸太が密輸業者を経由していない（つまりすべての輸出丸太が正式に収穫が認められている森林から産出された）ことの保証を海外のバイヤーに提供している。またSGSの検査では、丸太の測定値及び樹種の特定に間違いがないか、また、商業貿易書類に記載されている輸出量及び請求額がPNG森林局による承認に一致しているかも確認する。

SGSにより設置され、実施されている木材輸出監視システムは、効果的な合法性証明システムに必要な要素を、すべてではないが一部は有している。このシステムは、振替価格操作により国庫収入に莫大な損失が生じているという懸念に基づき考案された。つまり、もともとは輸出木材製品の

合法性を保証する目的で創り出されたシステムではないのである。この背景を考慮すれば、SGS監視が、パプアニューギニアの林業部門が抱える最も深刻な法律に関する問題、つまり、収穫地における法的順守の欠如と不適切な伐採免許の取得という2つの深刻な問題に対応できていない理由が明らかになってくる。SGSによる独自の丸太輸出監視システムは、輸出プロセスにおける木材追跡及び森林法の施行という点で、大幅に改善されているように思われる。しかしながら、森林部門に関する複数の独立調査分析でも明らかにされているように、SGSの活動にもかかわらず、森林規制の非順守はいまだに免許対象地域内で蔓延している。現在のパプアニューギニアの森林管理に関する制度的枠組みに基づき合法性を保証することが困難である理由について、あるSGS関係者は以下のように述べている。

PNGFAの規制および監視システムは制度としては非常によいが、実際の運用に際して発展途上国ではよくみられるように、予算が逼迫しているため、

十分な職員数や運用上の適切な体制など、様々な資源（リソース）が不足している。また社会問題や環境問題といった重要な側面に関する監視責任は、PNGFA以外の政府機関に委ねられているが、これらの政府機関もまた資金面や機能面で多くの問題を抱えており、そのため、任務を完全に遂行することが難しくなっている。したがって、パプアニューギニア政府は、国内のすべての法律および規制が順守されていると言い切ることが非常に困難な状況にある（Telfer 2007）。

またSGSは、自らの丸太追跡は正式なCoC認証制度とはいええないことも認識している（同上）。SGSの追跡システムにより免許対象地域または土地所有者まで遡って丸太を追跡することはできないが、生産記録は各州の森林事務局で保管されているため、追跡が容易にできるわけではない。以上の観点から、日本の調達政策がパプアニューギニア産木材の合法性の証拠としてSGS丸太輸出追跡システムを認めるのであれば、この調達政策自体が有効なものとは考えられなくなる。

4.0 木材調達政策のパプアニューギニア及びその他 高リスク国への適用に関し日本政府が検討すべき選択肢

日本政府は、調達政策を比較的短期間で導入し、導入後に、全国的規模の公共団体による違法伐採の使用を確実に食い止めるために政策強化を行うこととした。これにより日本の政府関係者は、木材の合法性を示す証拠となるものについて木材業界向けのガイドラインを早急に作成しなければならないという、難しい状況に置かれることとなった。パプアニューギニアでは、ほぼすべての輸出注文について、木材輸出の合法性を保証する証拠書類を入手することはほとんど不可能である。SGS検査報告書は林業部門の合法性に関するいくつかの重要な点を確認してはいるが、収穫規制や伐採免許取得プロセスの順守は扱っていない。日本の調達政策では森林認証が合法性の証拠として認められているが、森林認証を重要な要素として取り上げるには認証森林の総面積があまりに小さいのが現状である。では、日本政府はこの木材調達政策を、特にパプアニューギニアのような高リスク国に対してどのようにして適用していけば良いであろうか。

調達政策の効率的な実施のために、高リスク国政府との共同作業に投資し、国ごとの個別戦略を立てる必要があるのは明らかである。政策強化に向けた日本政府の「段階的」アプローチには生産国との密接な関与が不可欠であるが、ここでは、政策強化の過程にどのような段階がありえるのかを議論したい。

4.1 合法性の定義の拡大

公的木材調達政策の裏付けとなる基本的な考え方は、違法伐採の悪影響という観点から説明されることが多い（具体的には、違法伐採は法による支配を損ない、広範にわたる森林破壊の原因となり、森林に依存する地域社会の生計を破壊し、また局地的な紛争の原因にもなる）。国民国家においては、国により提供される保護やサービスと引き換えに国民が自らの自由をある程度放棄することになる。国家の国民に対する責務には、自然資源の合理的な管理や、国民の福利につながる社会・経済環境の構築が含まれる。公共木材調達政策の前提となっているのは、こうした国の責務を果たすにあたり、森林に関する権利についての公平な交渉を可能にし、森林の合理的な管理を促進する健全な法的枠組みが、政府によりすでに構築されているということである。調達政策に基づき合法木材と違法木材を識別することで、日本政府は、生産国における森林管理のための健全な法的枠組みの実施を支援していると考えられている。

高リスク国にはパプアニューギニアの事例のような適度に健全な枠組みが存在しているという仮定の下に、合法性はこれらの枠組みが完全に包含される形で定義されなければならない。木材が「森林法に定められる手続きに一致する合法的な方法で収穫された」場合その木材は合法であるとする、

日本政府による狭義の定義は、この点において十分でない。収穫活動のみに焦点が合わせられているため、不正に取得された木材収穫権に基づいて収穫された木材や、林業以外も対象とする法律に違反している木材が、日本国内の全国的規模の公共団体により意図せず調達されてしまう可能性がある。

日本の合法性の定義を拡大する必要性は、パプアニューギニアの森林の実態を考慮すれば明らかである。パプアニューギニアを拠点とする公益環境法NGOである「環境法・共同体権利センター(CELCoR)」は、土地所有者との面接に基づき、土地の割り当てを行う際の正当な法的手続きの拒否、警察による土地所有者の独断的な勾留や彼らに対する身体的な残虐行為、女性に対する脅迫や虐待、食糧や水源の汚染、文化遺産、遺跡、墓地の破壊、不正な労働条件などの事例を確認している(CELCoR 2006)。ウェスタン州の製材所の労働条件に抗議した製材所の職員が経験した残虐行為は、2004年に制作されたオーストラリアSBS局Datelineのドキュメンタリー「Jungle Justice (ジャングルの正義)」で明らかにされている。Box 3は、CELCoRの報告書「Bulldozing Progress (ブルドーザー的前進)」で紹介されているDatelineによるドキュメンタリーに関する説明である。

こうした人権侵害は、収穫段階及び対象が森林に特定される法律の枠組みを超えて拡大している。これらの活動は、パプアニューギニア憲法に反しているのみならず、「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約(CEDAW)」などの、パプアニューギニア政府が批准している国際条約にも違反している。CELCoRは、地元住民との面接でしばしば言及される不満として、伐採権の取得における明らかな不正の存在を挙げている。読み書きのできない地元住民が、彼らが理解できない書類に無理やり署名させられた事例も報告されている。Box 4に示した「Bulldozing Progress (ブルドーザー的前進)」の抜粋は、特に状況をよく説明している。

所有する森林が商業的に伐採されている、または伐採されてきた地元住民のもう1つの不満は、伐採権を獲得した企業が契約上の義務を果たしていないということである。PNGFAには、森林法に基づき、所有者との間で締結される「森林管理協定」に従い、慣習上の所有者から伐採権を取得する権限が与えられている。森林管理協定締結後は、伐採権が「林業参加登録者」に与えられる。協定に基づく国の責務には、土地所有者への社会的・経済的サービスの提供やインフラ設備が含まれている。こうした責務は、伐採権の付与により、国から投資者に移管される。したがって、伐採業

Box 3 : CELCoR報告書「Bulldozing Progress (ブルドーザー的前進)」からの抜粋

番組は南部司令部特別作業班の元警察官エマニエル・バニ氏にインタビューを行った。バニ氏はDatelineに、(警察の)特別作業班のメンバーは、基本的に(伐採)業者のガードマンとして配置されており、警察官は…(伐採業者の)マネジャーに、問題を起こす土地所有者には暴力を使うよう指示される、と説明した。会社に不満を抱いている従業員に対する特別作業班の対応方法について尋ねられると、バニ氏は以下のように回想した：

「私達は疑わしいとされる人物に十分な対処を行った…彼らを殴り、大きな鉄の塊を彼らにぶつけ、現場に動員される際には、給与や手当について不平を言う従業員が確実に処理されるよう心掛けた…私達

は彼らを十分に殴りつけた。周知の通り、中にはダル病院まで飛行機で運ばれたり、顎を骨折したり、手足を骨折したり、あざができるほど殴られたり、手に深い切り傷を負ったりする人もいた。彼らが出た痛みは大変なものだった。流血は日常茶飯事だった。」

バニ氏は、この仕事の報酬として(企業の)幹部から「ある種の賄賂のような金銭」を支払われていた、と述べている。「(彼は)私達に感謝の印としてある種の賄賂のようなお金を支払っていた…そして彼はこのお金をこっそりと私に手渡ししながら『来週もよろしく』と言うのだった。」

出典：CELCoR (2006年11月)

者は、伐採権取得により、インフラ設備に関する法律上の責任を有することになるのである。伐採事業に関する独自の調査分析により、伐採権所有者がインフラ整備義務を遂行しない事例が明らかにされている。Box 5は、調査の対象となった14の伐採事業に関し、政府の委託に基づく報告書の抜粋を示して状況を説明したものである。

以上のことから、日本はその合法性に関する定義に、収穫段階だけでなく、伐採権取得から木材製品の最終的な輸出に至るまでのすべての段階を

含めるべく拡大すべきであり、林業に限定せず、森林管理全般に重要な影響を及ぼし得るすべての法律を対象とする必要があるのは明らかである。

実際には、合法性が広く定義されればされるほど、木材の合法性の証明は難しくなる。合法性の証明が、伐採業者が木材の伐採に関する権限を有していることを裏付ける伐採許可証及びその他の文書の提出に限られているなら、証明は比較的簡単に行える。しかし、合法性の定義に、林業に重要な影響をもたらし得るすべての法律が含まれる

Box 4 : 木材取得における不正を明らかにしている「Bulldozing Progress (ブルドーザー的前進)」からの抜粋

「自分が何にサインしているのか知らなかった。私は読み書きができない。彼らは私にその書類に私の印を付けるように言ったので、私は言われた通りにした。いったい何が起るのか、彼らからの説明はなかった…何が起っているのか全くわからなかった。その書類にサインをした時は、困惑していた…その会社は1991年に私の土地にやってきて、私の木を切り始めた。彼らが木を切り始めた時、私は茂みや川が壊されていることに気付き始め、その時初めて憤りを感じた。」(ウェスタン州の土地所有者)

「彼は地面に地図を広げ、私達は皆地図を囲んでべたに座った。私たち全員がそこに座り、協定にサインした…当時私達は読み書きができなかったので、その書類を読むこともなければコピーを渡されることもなかった。その書類にサインするよう強制されたので、サインをした。私達はペンを握り、彼らは私達の手を取りその書類にXの印を付けた。」(サザンハイランド州の土地所有者)

出典：CELCoR (2006年、14頁)

Box 5 : ある伐採事業における土地所有者に対するインフラ設備の提供に関する事業協定の非順守の例

事業協定のもと、土地所有者には、教室、教師の住宅、診療所及び救急医療処理施設などのインフラ設備の整備に使用できる多数の基金を、これらの基金の管理責任を負っている委員会の承認に基づき、使用する権利が与えられる。調査チームによると…年ごとの割り当て金額が事業協定で定められている金額を大幅に下回っていたり、まったく割り当てが行われなかったりする事例も存在している。事業協定に基づき建設されるはずだったインフラ設備の一覧を以下に示した：

インフラ設備	個数/品質	建設数	現 状
診療所	3 州政府基準による標準	3	規模及び質が許容範囲外のため使用されていない。
地域社会学校の教室	3 州政府基準による標準	2 (その他1件が工事中)	建設中。規模及び質が許容範囲外。
SBBラジオ局	3 それぞれの森林管理協定区域(FAM区域)ごとに1局	3	竣工済みだが、操業不可能。
道 路	Komaio-Kebini		建設中。
	Kebini-Omati		竣工済み。
	Omati-Kikori		建設中。
	Siberi 合板製材工場による提案		建設工事は開始されていない。
Wabo エラ川源流		建設工事は開始されていない。	

出典：Review Team (2004)

のであれば、そこには安全衛生、雇用条件及び地元住民の権利に関する法律も含まれることになり、証明はより一層複雑化することが予測される。

適用段階における難しさはあるものの、違法伐採が広義に定義されることが望ましいことは明らかである。しかし、こうした作業が差し当たっての最優先事項と見なされるべきか否かについては、さらに検討する必要がある。日本政府による現在の狭義の定義も、パプアニューギニアのような優れた森林法を有する高リスク国に適用されれば十分な効果が期待できる。したがって、現在利用できる資源を現行の調達政策の実施を促進する活動に充てつつ、違法伐採の定義の拡大をより長期的な目標として定めることが妥当であろう。

4.2 合法性に関する国家定義及び基準の策定プロセスへの参加

合法性に関する一般的な説明を合法性に関する包括的な基準にまで拡大することにより、合法性を広く定義することができる。この基準を元に、消費国は、どの法律をこの基準に適用するべきかについて、生産国と協議を進めることができる。こうした方法を取ることで、それぞれの生産国の状況に即した合法性に関する一貫した基準の策定が可能になる。理想としては、森林に関わるすべての主要利益集団が参加した複数利害関係者を含むプロセスにより、合法性に関する基準の策定が行われるのが望ましい。しかし実際は、特に複数利害関係者を含むプロセスにより合法性に関する基準を作成するには、多大な費用と時間が必要とされる。以下では、このプロセスがどれほど複雑であるかを理解するために、インドネシアにおける合法性に関する国家基準の作成プロセスについて取り上げる。

イギリスは、「違法伐採に関するインドネシア共和国政府と英国政府間の協力に関する覚書」に基づき、違法伐採に関する実用的定義を、複数利害関係者を含むプロセスにより採択するための行動を明確化した。その翌年、地域及び国レベルの協議作業の実施機関として、NGOであるYayasan Madanikaが起用され、彼らによる協議の結果、

合法性の主要原則が特定された。これらの主要原則は、合法性に関する基準の大枠の作成に使用され、それに監査基準、監査指標及び監査人のためのガイドラインを加えることで、基準は更に詳細になった。この基準を現場に適用する責務は国際環境NGOであるNature Conservancyに与えられ、彼らの活動により、一部原則の実際の適用は難しいことが明らかになった。(例えば熱帯林トラスト (Tropical Forest Trust) やインドネシア木材産業活性化機構による) インドネシア国内の合法性に関する他の基準作成の遅れにより、基準策定プロセスに遅れが生じ、現地での適用試験を実施して様々な基準を調整する責任がLembaga Ekolabel Indonesia (LEI) に与えられた。インドネシアには、木材の産地、生産、輸送、加工および貿易を規定する900以上の法律、規制および法令が存在しているため、基準策定プロセス全体が複雑化する結果となった。

基準には、借地制度及び土地使用に関する権利、社会的・環境的影響、地域社会内の人間関係や労働者の権利に関する規定、木材収穫に関する法律及び規制、森林税、丸太の識別表示、輸送及び配送及び木材加工・木材の船舶輸送に関する規定が含まれている。Wells (2006) は、森林部門の証明に関する事例研究の分析に基づき、以下のよう結論付けている。

全ての事例において、合法性に関する基準は、証明を効果的に行うために広範な適用も限定的な適用も可能であると同時に、幅広い層の賛同を得るものでなければならない。これはしかし、基準の範囲を決定する上で難しい妥協が強いられることを意味している。特に、基準に盛り込む法律や規制の優先順位付けが必要であるということは、権利の服従及び/または一部関係者の取引費用負担の増加を意味することから、意見の対立を招く可能性がある。さらに、前提となるべき法律自体が議論の対象となり、抜本的な法改正及び制度改革なしに基準に関する合意を得ることはほとんどありえないであろう。

複数利害関係者を含むプロセスによる合法性に関する基準の策定が難しく、多くの時間を要するプロセスであることは対照的に、現行の日本の

政策では、より柔軟性の高く、必要最低限に絞った規制手法が取られている。基本的に、証明方法2及び3に基づき、合法性の証拠としてどの文書を提出するか判断は、プロダクト・チェーン（製品連鎖）に関わる組合/組織に委ねられている。国内ではこうした手法が適用される一方で、生産国で使用される文書については、相手国との協議に基づき決定されるようである。日本政府は、何が合法的な木材に相当するか判断を、自らの国家主権が損なわれない範囲で、原則的に生産国に委ねる立場を示している。

こうした手法は、調達政策の実施を早められる点で魅力的であるが、高リスク生産国で幅広い支持を得られる可能性は低い。産業林業から多くの国庫収入を得ている政府は、現行の林業手法の実施が妨げられないよう、合法性をなるべく狭義で定義しようとするであろう。また同時に、森林に係わるすべての主要な利害関係者が、こうした事態に納得するとも考えにくい。生産国において複数利害関係者を含むプロセスを通して合法性に関する基準を構築することは簡単ではないが、そうしたプロセスは、生産国及び消費国の両方に公的支援を創出し、より広い範囲の懸念に対応し得る点で、選択肢としては魅力的である。合法性に関する国家基準を策定するという考え方は、調達政策に関する現在の日本の考え方とは非常にかけ離れているが、合法性に関する基準という概念自体は、日本政府にとって全く無縁というわけではない。実際、合法性に関する最低限の基準の作成が違法伐採対策に欠かせない作業であることは、日本政府自らが認識していることであり、日本政府は、「アジア森林パートナーシップ (AFP)」による合法性に関する一連の最低基準、木材追跡及びCoC（加工流過程での管理）の構築を目指す作業計画に資金提供を行っている¹⁷。作業計画の目的は、「違法伐採に対する効果的な対策を行うことを目的に、AFPパートナー間に合法性、木材追跡システム、CoC認証制度及び証明システムに関する最低限の基準を作成することによ

り、AFPパートナー間に合法性の証明のためのシステムの土台を構築すること」であった¹⁸。違法伐採対策推進協議会は、これらの基準を再度確認し、生産国との協議のための土台としてこれらの基準をどのように使用できるのかを探るべきである。

日本は、既存の協定及びプロセスを、合法性に関する国家基準の作成を促す目的で利用することもできる。例えばマレーシア及びインドネシアにおいては、それぞれの政府とEUとにより、森林法の施行・ガバナンス・貿易 (FLEGT) プロセスに基づく自主的パートナーシップ協定の締結に向けた正式な交渉が開始されている。日本は、これらの2つの国でFLEGTを目的に作成されている合法性に関する国家基準を使用することもできる。パプアニューギニアでは、森林局が林業事業の合法性に関する基準の策定に向けた選択肢の分析をすでに開始しており、これと共同して作業を行うこともできる。

合法性の国家基準に関する議論を開始するために利用できる地域フォーラムには、アジア太平洋森林委員会 (Asia-Pacific Forestry Commission)、アジア森林パートナーシップ (AFP) 及び「東アジア・太平洋地域における森林法の施行とガバナンス」に基づくプロセスなどがある。これらすべては生産国及び消費国の両方をメンバーとしており、それぞれの事業計画には違法伐採対策も含まれている。アジア森林パートナーシップ (AFP) は、合法性の国家基準の策定に関する議論を開始するために日本政府が利用するのに特に適している。AFPは、地域政府間プロセスとは異なり、非公式かつ包括的な話し合いの場を提供するフォーラムで、合法性のようなアジア地域の森林に関するデリケートな問題を比較的「安全に」検討できる場でもある。APFのパートナーには、公共木材調達政策を有する欧州諸国のほか、アジアの主要生産国も含まれる。こうした背景から、日本は、合法性に関する国家基準の作成を進める

17 合法性に関する基準は http://www.asiaforests.org/files/_ref/about/activities/ongoing.htm#a から検索できる。

18 作業計画の詳細については http://www.asiaforests.org/files/_ref/about/activities/workplan/wp_legality.htm を参照。

上で、その方法に関する国家間合意を、AFPを通して構築できる可能性があると言える。

4.3 独立した信憑性のある合法性証明プロセスの構築支援

これまでの日本政府の立場は、日本は生産国の国家主権を尊重しなければならない、というものだった。こうした立場に異議を唱えることはできないが、政府は競合する利益を常に独立した立場から調停できるわけではなく、また、合法性を監視、保証するための政府のシステムが必ずしもその効力を発揮しているとは限らない。パプアニューギニアのような高リスク国では、公共部門における汚職を裏付ける文書が多数存在しており（例としてBarnett 1989を参照）、上述のとおり、証明システムが存在していないかまたは十分ではない場合もある。民間部門においても問題は山積しており、これにより証明方法としての行動規範の有効性が損なわれる可能性もある。企業組合により作成される行動規範に基づき、各企業は、木材が合法的に収穫されたことを保証するための文書による一連の証明プロセスに加わる。生産国では、これらの文書は「木材・木材製品の合法性、持続可能性を取り締まる関係機関により発行」されたものか（例えば収穫許可書や輸出許可書など）、もしくは同程度の信頼性が確認されるその他の文書でなければならない¹⁹。ここでは、公文書は信頼性が高いものという前提であるが、日本への主要木材供給国の中には、林業部門において虚偽の報告や文書の偽造が深刻な問題となっている国もあることを忘れてはならない²⁰。

日本の調達政策は、文書の偽造に適宜対処するだけの余地をもっているようにも見受けられる。前述のとおり、政府は「無視できない証拠により違法伐採の存在に疑いの余地のない場合を除いて、日本側からさらに調査を行う予定はない」と説明している。したがって、違法伐採に関する証拠を提供できるのであれば、文書上は一見合法的

に見えるとしても、政府は調査を行うことができるのである。しかし、このシステムが効果的に機能するには、政府は、違法伐採に関する苦情の受付・処理のための制度や正式な手順を定め、一般に周知する必要がある。

第三者による木材製品の合法性の証明は、調達政策を策定する上で選択肢として考慮されるべきシステムの1つである。そうしたシステムが、合法性の独立した証明方法として、すでに政府により実施されている国もある。日本政府がその調達政策に基づき承認を検討している既存の証明システムは、第1章に一覧で示したとおりである。これらのシステムにより合法性の保証が得られるか否かに関しては、日本の農林水産省の職員がパプアニューギニアを含むいくつかの生産国を訪問し、それぞれの国の政府高官と話し合いを行っている。このプロセスに対する一般市民の信頼を確保するには、これらの評価作業における一貫性、厳密さ及び透明性を保つ必要がある。評価に一貫性を持たせるためには、評価作業のガイドラインとなるしっかりとした枠組みを構築し、それぞれの国に対し一貫して適用しなければならない。評価が厳密に行われるためには、枠組みが包括的で、なおかつすべての証明システムが満たすべき最低限の基準を含んでいなければならない。評価作業における透明性を維持するには、評価に関する最低限の基準及び評価結果が一般に公開されなければならない。評価において最低限の基準が満たされていない場合、政府は対象システムの強化を促すための支援を行うこともできる。例えばSGSは、パプアニューギニアにおける同団体による丸太輸出の監視は完全な合法性証明システムには相当しないという認識を持っており、同監視システムを基盤として合法性証明のためのシステムを構築する可能性について示唆している(Telfer 2007)。

では、日本政府が各国の証明システムを評価する上で考慮しなければならない、独立した合法性証明システムの基本的要素とは何であろうか。独

19 「木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のための必要書類―外国企業を対象とする例」(<http://goho-wood.jp/world/doc/illustration1.pdf>)を参照。

20 例えば、欧州森林研究所(EFI)の研究により、伐採免許を書面で発行する北西ロシア地域の免許発行制度は、不正行為や偽造の対象にされやすいことが明らかにされている(EFI 2005)

立した合法性証明システムの構築は、所有権を含む法的な生産地の証明及び合法性の証明の両方が求められる複雑なプロセスである (Mitchell, Elliot, La Rochefordiere 2003)。法的な生産源の証明は、木材が合法的な調達地から収穫されたことを裏付けるために必要であり、その実施には、木材を調達地から輸出点に至るまで追跡する信頼できる木材追跡システムが必要とされる。信頼に値する追跡システムは、日本政府が調達政策の第2の証明方法の要件として規定しているように、サプライ・チェーンのすべての段階をカバーする文書システムを含んでいるだけでなく、それらの文書に十分な偽造防止対策を講じていなければならない。また、継続的な監視と独立した監査により、システムの強化を図ることが重要となる (同上)。合法性の確認は、木材が森林関連の法律および規制に基づき管理されていることを示す意味で必要な手続きである。Mitchell, Elliot及び La Rochefordiere (2003) は、合法性を証明する上での重要な要素として、森林管理に関する抜き打ち検査の実施を挙げている。

第1章で説明したように、農林水産省の違法伐採総合対策推進事業には、合法性、持続可能性を証明するためのシステムを評価するための付随プロジェクト (合法性・持続可能性証明システム検証事業) が含まれている。2006年度には、同事業に基づき設置された作業部会の1つが、中国、ロシア及びインドネシアの合法性、持続可能性を証明するためのシステムに関する調査を行うために研究者と契約した。こうしたことから、日本政府が既存の証明システムを精査する重要性について理解していることは明らかである。違法伐採対策推進協議会は、これらの調査に基づき、合法性に関する最低限の基準を用いて生産国の合法性証明システムに関する一貫した厳密な評価を実施し、評価基準、評価プロセス及び評価報告書を一般に公表すべきである。

4.4 持続可能な森林管理の広義の定義

日本の「環境物品等の調達の促進に関する基本方針」において、持続可能性は「特定調達品目」の調達に関わる「配慮事項」である。日本政府は

持続可能性に関する明確な定義は行っておらず、その定義は「持続可能な森林経営が営まれている森林から産出されたものであること」という曖昧なものである。実際のところ、「持続可能な森林経営が営まれている森林」に関する定義が全く行われていないため、この概念を正確に運用することは事実上不可能になっている。これに関しては、林野庁の職員はこの定義が不十分であることを認識している (林野庁職員からの聞き取り 2006)。

持続可能な森林管理 (SFM) に関する国際的に合意された定義は存在しないが、この概念に生態上の懸念や社会的、経済的懸念が含まれることは、国際的な合意事項である。日本の調達政策には、この国際合意に沿った合法性に関する大枠の定義が含まれるべきである。

4.5 森林認証制度の評価

以上に述べた定義を持続可能性の基準として拡大し、それにより持続可能な森林管理を証明するためのシステムを評価することも可能である。日本の調達政策では、第1の証明方法に基づき、森林認証を合法性、持続可能性の証拠として使用することが認められている。森林認証が証拠として採用されている根拠は、それが第三者により実施され、また、独立した基準に基づいていることにある。パプアニューギニアでは森林管理協議会の基準のみが使用されてきたが、実際にはその他にも多数の国家基準及び国際基準が存在しており、それぞれが異なる基準及び指標に基づき森林管理システムやCoC認証制度の評価を行っている。第1章でも述べたように、こうした制度の中には、業界の利益により不正に構築されたと思われるものも存在しているため、認証制度は一定の基準があり利害関係のない監査人による監査の実施を伴うという、日本政府の認証制度に対する信頼感には裏付けがない。日本の調達政策がその効力を発揮し得るには、独立した合法性証明システムを政府が評価する必要があるのと同様に、森林認証制度に関する政府による評価も必要とされるのである。森林認証制度の評価には、合法性証明システムの評価と同様に、一貫性、厳密さ及び透明性が求められる。

5.0 要 約

日本の公共木材調達政策を、パプアニューギニアのような高リスク国における森林の実態というレンズを通して映し出してみると、同政策が政府の目標である違法木材の全面禁止に効果を発揮するまでには、今後多くの作業が必要であることが明らかである。日本はこの政策の強化に向けたプロセスを確立し、資金提供をしてきたが、我々の分析により導き出された提言は、まさにこのプロセスに対する提言である。このプロセスには作業計画として以下が含まれるべきである。

- 収穫権の取得、木材の収穫、加工、輸送、輸出までも対象とし、森林に特化した法律に限らず森林管理に重要な影響を及ぼし得るすべての法律が含まれるよう、合法性の定義を拡大すること。
- 生産国及び消費国の両者と協力し、合法性に関する最低限の基準からなる一般的な基準に基づき、合法性に関する国家基準を策定する。

- 合法性に関する最低限の基準に基づき生産国の合法性証明システムに関する一貫した、かつ厳密な評価を実施し、基準、評価プロセス及び評価報告書を公表する。
- 国際的な合意事項に基づき、持続可能な森林管理を大枠で定義する。
- 合法性に関する最低限の基準に基づき森林認証制度に関する一貫した、かつ厳密な評価を実施し、基準、評価プロセス及び評価報告書を公表する。

これらの作業をすべて実施するには、作業の優先順位付けが必要であり、実践的に実施しなければならないが、これらについてはこの報告書の最終章で詳しく議論する。この後の2つの章では、日本の木材調達政策を、より長い政策展開の歴史を持つEU加盟国の政策と比較しており、日本の調達政策が比較的異なる視点から評価分析されている。

EU-FLEGTイニシアチブに基づく 一部EU加盟国による 木材調達政策

■ *Federico Lopez-Casero*

1.0 はじめに

欧州連合（EU）では、オランダ、ドイツ、デンマーク、イギリス、フランス及びベルギーが、合法的かつ持続可能な木材の調達政策を導入してきた。その他のEU諸国では、スペイン、スウェーデン及びラトビアが現在木材調達政策の策定を検討しており、EU以外では、ノルウェー及びニュージーランド²¹が木材調達政策を実施している。オーストラリア²²は現在策定を検討中である。

この章の主な目的は、第4章で行う日本の政策

との比較分析で使用する、一部EU加盟国の木材調達政策に関する基礎的情報を提示することである。具体的には、違法木材の輸入防止を目指すEU-FLEGTイニシアチブという超国家的枠組みに関する説明及び議論、EU加盟国ごとの木材調達政策の概要、比較分析の対象としてそのうちの3つの政策が選ばれた理由、3つの調達政策の策定に至るまでの詳細な説明及び3つの政策に関する一般的な見解を述べている。

21 <http://www.maf.govt.nz/forestry/illegal-logging/nz-policy-on-illegal-logging/page-05.htm>を参照。

22 DAFF（2006年11月）を参照。

2.0 超国家的枠組みとしてのEU-FLEGT ライセンス・スキーム(木材合法性保証システム)

まず、EU及びその加盟国による超国家的な違法伐採対策であり、公共木材調達政策にも関連性がある、FLEGT行動計画、特にその主要要素であるライセンス・スキームについて議論する。

2.1 基礎的要素と進展

EUは、地域別FLEGプロセスの実施を受け、違法伐採及びその結果として起こる木材貿易を防止するためのイニシアチブである「森林法の施行・ガバナンス・貿易に関するEU行動計画（EU-FLEGT行動計画）」を開始した。多くのEU加盟国及び欧州委員会は、違法木材を特定し、EU市場から排除するための実用的なメカニズムが存在していないことに気付き始めていた。2003年5月に採択されたFLEGT行動計画は、EU加盟国と生産国間で締結される二国間協定に基づき、合法的な木材製品の取引を促すための自主的なライセンス・スキームの構築を目指すものである。行動計画は、その他に、生産国・EU間の違法木材製品の取引を縮小しつつ生産国の違法伐採規制能力を向上することを目指し、以下に挙げる一連の施策を掲げている：

- 生産国のガバナンス向上及び能力形成の支援
- 個別生産国との自主的二国間協定（VPA）の締結を通じた合法性に関する基準の策定
- EUにおける違法に収穫された木材の消費を削減するための、ライセンス・スキームの制定
- 違法伐採を助長する可能性があるEUの諸機関による投資を妨げるための努力
(European Commission 2004)

FLEGT行動計画は、主に生産国（FLEGTパートナー諸国）とEU諸国との間で締結される二国間協定である「自主的二国間協定（VPA）」を通して実施される。VPAの主な目的は、パートナー諸国の違法な木材生産を規制する能力を強化し、EU市場から違法伐採木材を排除するためのメカ

ニズムを提供することにある。パートナー諸国の状況により、VPAの詳細はそれぞれ異なることが予想されるが、一方で、すべての協定に共通する要素もあり、これらの共通要素は、将来のFLEGTライセンス・スキームの構成要素となるであろう（European Commission 2004a）。ライセンス・スキーム（公式名称を「木材合法性保証システム」という）に基づき、個別生産国は、自らがEUに輸出する木材製品が合法的に生産されたものであることを証明するためのシステムを実施することになる（European Commission 2005）。これらの輸出品は認定団体により発行されるライセンスにより特定され、独自の監視システムにより監視される。一方、ライセンスの発行には、当該製品がパートナー国の特定の法律に従い生産されたことを裏付ける確かな証拠の提示が求められる。ライセンス・スキーム制定後は、パートナー諸国のライセンスを有する製品のみが輸入が国境検査機関により許可されることになる。

ライセンス・スキーム(木材合法性保証システム)の基本要素には以下が含まれる予定である：

- 生産過程で順守しなければならない法律および規制がすべて掲げられた、「合法的に生産された木材」に関する定義
- 木材を、それが収穫された森林から、様々な所有者や加工段階を経て輸出に至るまで追跡する確実な加工流過程での管理
- それぞれの委託販売輸出において定義の要件が満たされていることを、合理的に保証するための証明システム
- 合法性の証明結果及びCoCの証明を目的とするライセンスの発行
- システムの信頼性を保証し、透明性を確保するための、システム全体に関する独立した監視制度（European Commission 2005）。

生産国のガバナンス向上及び能力形成に向けた

開発支援は、VPAのもう1つの重要な側面である。欧州委員会及びEU加盟国は、FLEGT行動計画に多額の資金を投じている。2006年のFLEGTプロジェクト予算は1,330万ユーロにも達し、そのうち1,140万ユーロが先住民及び森林に関連する事業に投資された。

予想以上に長引いた予備協議の終了に伴い、初めてのVPAの締結に向け、現在主要生産国との交渉が進められている。EUは、インドネシア、マレーシア及びガーナとの、2007年末をめどにしたVPAの締結を期待している。カメルーン、リベリア及びコンゴ・ブラザビルとの協定がその後続くと思われる。その他、非公式協議及び準備作業が、中央アフリカ共和国、コンゴ民主共和国、ガボン、ベトナム、コートジボワール及びエクアドルとの間で進められている。FLEGTの2006年度予算には、アフリカ、カリブ海及び太平洋（ACP）地域におけるVPA準備資金として、さらに1,000万ユーロが上乗せされている。また、それとは別に3,400万ユーロが、主にガバナンスに関する新たな事業の資金として割り当てられている²³。

現在進められているVPA交渉が、合法性に関する適切な基準を含む協定の締結につながるのであれば、FLECT行動計画は、EUから違法木材を排除し、生産国の森林管理の向上を促す、包括的かつ一貫した戦略の枠組みとして機能し得る。開発援助は、主に輸出木材の合法性を証明するための適切なシステムが備わった信頼に値する技術・管理上の制度構築を目的として実施されるが、これには、大幅な制度の強化と能力形成が伴うことが期待される。ライセンス制度を導入すれば、合法性の証明に必要なシステムを実施することによりEU市場へのアクセス権が保証されるというメリットがある。

ライセンスを有する製品が合法的な産地から産出されたものであるという保証を提供するには、製品の収穫から輸出に至るまでの入念な追跡作業

が必要となる。これに関しEUは、VPAの導入により、CoCに基づく証明手続きの実施を徹底化する決意を示している。EUは紙ベースの文書処理を採用し、CoCの様々な段階で徹底的にチェックを行おうとしている。(European Commission 2004b)。しかし、これには独立した監視作業が含まれていないため、VPAの導入により信頼に値する証明システムが構築されるかは、まだ定かではない。

EU-FLEGTライセンスリング・スキームの欠点の1つは、それが現在限られた数の製品カテゴリのみを対象としようとしている点にある。スキームが対処すべき特に深刻な問題は、「脱法行為」が発生する危険性である。VPAを締結している生産国からのライセンスなしの製品が、非締結国を通してEUに侵入してしまう可能性がある。この問題は特にアジア太平洋地域について懸念されている。中国やベトナムが多量の木材を輸入し、より収益性の高い欧米市場に向けた製品として加工し、輸出しているからである。スキームが効果的に機能するためには、EUへの主要木材供給国を含む地域のすべての生産国と、VPAを締結する必要がある (Brack 2006, 4頁)。流通過程に存在する仲介国はVPAを正式に認め、木材加工やEUへの加工木材輸出にあたっては、VPA生産国から産出されるライセンスを有する製品のみを許可するようにしていく必要がある。ライセンスリング・スキームは、EU加盟国以外の主要木材輸入国の参加を得られてこそ、その効果を最大限に発揮できるのである。

全体的に見れば、EUは、生産国の違法伐採の縮小及びEUによる違法木材の輸入量の削減に向けた幅広い施策を盛り込み、統合的な戦略の策定プロセスを大幅に前進させていると言える。

2.2 日本政府の選択肢

日本政府は最近、VPA交渉の進展を受け、FLEGTライセンスリング・スキームへの参加また

23 違法伐採ステークホルダー会合 (Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation) におけるEU代表者によるプレゼンテーション。英王立国際問題研究所 (チャタムハウス) 2007年1月

はその利用という選択肢を検討することに関心を示している²⁴。日本は基本的に2つの選択肢を有している。まず1つ目は、ODA及び製品ライセンス制度を盛り込んだ、EUの取り組みとは全く別個の独自のVPAシステムを構築するという選択肢である。しかしこの選択肢は、既存の仕組みとの大幅な重複が生じかねないため、妥当な選択とはいえない。2つ目は、EU行動計画と正式なつながりを構築することによりEUとの協力関係を築き、日本はVPAライセンス・スキームを公認し、EUにも日本が策定するスキームの公認を求めるといった選択肢である。この選択肢は、日本とEU諸国によるスキームの共同策定を可能にするほか、合法性に関する国家基準の承認など、

現在進行中またはFLEGT行動計画に基づき計画されている作業を利用できる点で、より合理的であると言える。日本の木材調達政策について言えば、複数の利害関係者を含むプロセスを通して独自のライセンス・スキームを構築することで、合法性に関する高いレベルの保証を確保できる可能性がある。2007年6月にベルリンで開催された地球環境国際議員連盟（GLOBEインターナショナル）「G8違法伐採に関する対話」会議に出席していた日本政府の高官は、日本とEUとの貿易が世界的なライセンス・スキームに含まれるという条件で、日本がそれを支援する可能性について示唆している。

3.0 EUの木材調達政策の策定と概要

EUの政府調達は、一連のEU指令が定める基本的な規則に制約されながらも、基本的にそれぞれの加盟国の采配に任されている点で貿易とは異なっている。つまり、政府調達に関する最終的な決断は、個々の政府に委ねられているのである。FLEGT行動計画は、調達に関し、加盟国それぞれの実施能力が十分に生かされることを推奨している。現在、デンマーク、フランス、ドイツ、オランダ、ベルギー及びイギリスの6つのEU諸国が、合法的、持続可能な調達を裏付ける証拠の提出を義務付ける木材調達政策を実施または策定中である。第4章の比較分析で使用される3つの政策、すなわちイギリス、フランスおよびオランダの政策についての詳細な説明を行う前に、まずEU加盟国の合わせて6つの政策に関する概要を述べる。これらの政策及び日本の政策の策定プロセスと一般的な特徴を表1にまとめたが、概要についても次に説明したい。

3.1 政策策定：制定日と制定手段

オランダは、1997年に、木材消費国として初めて公共木材調達政策を導入した。実施から4年後、政府は「最低要件」に基づく当初の政策は不十分であるという結論に至った。複数の利害関係者を含むプロセスによりBRLガイドラインが策定され、最終的に2005年10月に承認された。実施・改正のプロセスは比較的長くかかったが、その過程でカーホート・システムが構築されるなど、オランダの調達政策は成熟し最も進んだ木材調達政策の1つとなるに至った。

ドイツ連邦政府は、連邦政府ビル建設事業で使用する木材の持続可能性に関する認証を義務付ける行政指令を、1970年代に導入した。しかし、この政策にしても、1998年に発令された新しい指令²⁵に基づく政策にしても、どちらも十分な監視システムがなく、効果的に実施されなかった²⁶。連邦政府は、2003年から2005年にかけて、

24 例えば2007年6月にベルリンで開催された地球環境国際議員連盟（GLOBEインターナショナル）「G8違法伐採に関する対話」会議などでそうした関心が示された。

25 ドイツ連邦経済技術省による1998年1月19日付の指令IV B 7 - 5076 12/6

26 2007年6月のドイツ政府高官とのインタビュー

より有効な調達政策を実施しようとしたが、2005年の政権交代により、これらの取り組みは突然一時的な中止を余儀なくされた。2007年1月に、政府は新しい木材調達政策を公表し、木材の購入を、FSCまたはPEFC認証材、あるいはFSCやPEFCと同等の認証基準を持つ他の認証制度により認証されている木材のみに制限している。

イギリスは、木材調達政策を制定した3番目の国で、1997年の自主的ガイドラインの発行に続

き、2000年には法的拘束力がある政策を発表している。イギリスの政策は、それ以降、ゆっくりではあるが着実に進化してきた。政府は2004年に「木材調達に関する通達 (Timber Procurement Advice Note)」を発表したが、これに基づき5つの主要な認証制度に関する評価が実施され、認証制度に代わる証明方法が策定され、諮問機関(政府木材調達方針のための第三者専門家機関、CPET)が設立され、評価のための基準が策定された。イギリスの政策は、一般的に最も優れてい

表1：公共木材調達政策：基本的特徴

国及び対象製品 (特に指定がない場合は全製品カテゴリー対象)	政策制定日と制定手段	法的拘束力： 1. 中央省庁 2. 地方公共団体	制度/証拠を評価するための政府基準	調達木材の合法性/持続可能性の証明方法			
				森林認証制度		その他の証明方法	
				承認状況	事前評価及び定期的評価	利用状況	公正な監視システム
オランダ	1997年2月指令 (2005年10月からのBRLガイドラインの規定通りの実施)	1. 義務 2. 推奨	○	Keurhout財団が承認しているすべての制度 将来：BRLまたはBRLに相当する制度	○ (Keurhout財団による評価 将来：BRL評価審議会)	×	×
ドイツ	初期の施策：1970年代及び1998年 新しい政策：2007年1月 共同指令	1. 義務だが初期段階における実務上の効果はわずか 2. 適用外	×	新しい政策：FSC、PEFCまたはそれに匹敵する認証または規格	×	×	×
イギリス	2000年7月(CPETによる) 通達及びガイドライン	1. 義務 2. 推奨	○	FSC、PEFC、SFI、CSA、MTCC(合法性の証明に関してのみ承認されている)	○ (CPETによる評価)	合法性/持続可能性のその他の証拠に関する評価	○ (懸念事項がある場合)
デンマーク (初期：熱帯材、将来：すべての木材)	2003年6月 自主的ガイドライン (現在改正中)	1. 独自の政策の策定が義務付けられている 2. 推奨	○	自主的ガイドラインに基づく公的購入者による個々の判断	○ (諮問運営委員会による評価)	×	×
フランス	2005年4月 回状及びパンフレット「情報通達」	1. 義務 2. 推奨	×	FSC、PEFC、CSA、SFI、MTCC、LEI、Keurhout、及び、ITTOのリストに記載されている制度	×	森林認証の他に4つの証明方法	○
ベルギー (紙は対象外)	2006年3月 行政通達	1. 義務 2. 別のガイドラインを適用	○	FSC、PEFC	○ (専門家部会による評価)	その他の証拠の政府基準に照らし合わせた評価	○
日本	2006年4月 (2006年10月から実施) ガイドライン	1. 義務 2. 順守に向けた取り組みが期待されている	×	FSC、SGEC、PEFC、SFI、CSA、MTCC、LEI	×	森林認証の他に2つの証明方法	×

ると見なされている。

イギリスに続き、合法的かつ持続可能な木材の調達に関する公共木材調達政策を制定したのがデンマークである。当初は自主的ガイドラインに基づき熱帯材のみが対象とされていたが、2003年に政策として制定された。デンマーク政府は近年はガイドラインの改正に取り組んでおり、ガイドライン遵守の義務化や、オランダ及びイギリスの政策との調和を図ろうとしている。これについて、同政府は以下に挙げる取り組みを含む「9点計画」を策定している：

- 調達政策の対象を全種類の木材に拡大する
- 利用者の異なるニーズに対応できるガイドラインを導入する
- すべての閣僚及び市長に、対象品目に木材を含むグリーン調達政策の策定及び改正後のガイドラインの基準順守を促す
- 森林認証をさらに促進する
- 「グリーン」で環境にやさしい調達の促進に向けた総合的な取り組みを継続する²⁷

政府は2007年4月に合法的、持続可能な木材に関する基準の改正案及び認証制度評価基準を発表し、5月31日まで一般市民からの意見を受け付けることとした。デンマーク政府がより効果的な調達政策の策定に全力で臨んでいることは、こうした取り組みからも明らかである。

デンマークによる調達政策の制定から2年後の2005年、フランス共和国大統領による発議を受け、合法的、持続可能な木材の調達に関する調達政策がフランスで制定された。フランスの政策は、イギリスの政策と同様に、「通達」、つまり首相による「回状」に基づき実施されている。しかし、調達者が木材を購入する際に役立つ適切なガイドラインは、この通達と配布された「情報通達」のどちらにも含まれていない。政府高官が、政策設計及び政策の改善に向けた提案の作成に熱心に取

り組んでいることは明らかであるが²⁸、こうした発議がより高い政治レベルで取り上げられたことはない。

ベルギー連邦政府は、2003年に発表された木材のグリーン調達に関する公約を実現するため、2005年11月に政策を承認し、その政策は2006年3月に制定された。政策はまだ完全な実施には至っていないが、これまでの進展状況からすると、この政策がEU諸国の中でも最も優れた政策へと進化する期待が持てる。ベルギーの政策では、専門部会により肯定的に評価されている森林認証制度を、政府が定める持続可能な木材に関する11の基準への順守を証明するひとつの方法として認めている²⁹。まず森林管理協議会(FSC)及び森林認証プログラム(PEFC)国別森林認証制度とベルギー政府が定める基準とを照らし合わせ評価を行ったところ、すべてのFSC制度が基準を満たしていることが明らかにされた一方で、一部のPEFC国別制度は基準を完全には満たしていないことがわかった。この結果、PEFC国別制度は2つのポジティブ・リスト(適合制度一覧表)に記載されることとなった。すなわち、連邦政府が木材を購入する際、請負業者は、すべての基準を満たしている認証制度が記載されているリスト1を優先して制度を選択しなければならないが、木材が11のすべての基準を満たす持続可能な調達源から産出されたことを供給業者が証明できる場合に限り、もう一つの方法として、リスト1以外の証明手段も認められている。

ベルギーの政策の制定から1ヶ月後の2006年4月に制定された日本の調達政策は、同種の政策としては最も新しいものである。政策実施の主要手段の1つである林業省発行のガイドラインは、その他の国の行政指針、指令または回状に匹敵するものである。合法性を「判断の基準」、持続可能性を「配慮事項」と定める特定調達品目リストは、「環境物品等の調達の推進に関する基本方針」

27 違法伐採ステークホルダー会合 (Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation) における政府によるブレゼンテーション。英王立国際問題研究所 (チャタムハウス) 2006年7月

28 フランス政府高官とのインタビューから得られた印象 (2006年7月)

29 違法伐採ステークホルダー会合 (Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation) における政府によるブレゼンテーション。英王立国際問題研究所 (チャタムハウス) 2006年7月

の一部である点からも、調達政策の順守に大きな意味を持つことが予想される。

3.2 中央省庁及び地方公共団体に対する拘束力

本研究で対象とされているデンマーク以外のすべての木材調達政策では、国家中央当局による順守が義務付けられている。デンマークではガイドラインの適用は任意とされているが、デンマークの中央省庁には、法律に基づき独自のグリーン調達政策の策定が義務付けられており、その対象は熱帯材に限られていない。デンマークの政府木材調達は、日本と同様に、グリーン調達に関するより幅広い政策の一部となっている。1996年以降、デンマーク環境省は様々な製品の政府による購入を規制する約50の環境ガイドラインを導入してきた。その実施はあくまで自主性に基づくものであるが、詳細にわたる規定を含むデンマークの木材調達ガイドラインは、法的拘束力を持つドイツの指令の対象が公共建設事業で使用される熱帯材に限定されており、単に「各市場の状況に合った信頼できる認証を有する持続可能な森林管理により生産された木材の使用を調達機関に」義務付けているだけであることと比較して、むしろ優れていると言えよう（Bundesregierung 2001、101頁）。

地方公共団体（地域政府及び地方政府）に関しては、いずれの政策においてもその実施が義務付けられていない。オランダ、イギリスおよびフランスでは、地方官庁が調達政策の原則を順守することが奨励されている。ドイツ、デンマーク及びベルギーの政策は、地方公共団体による順守を一切求めていない。日本の政策は、地方公共団体による順守を「努力義務」という非常に強い語調で奨励している点から、その地方自治体に対する強制力は他の政策よりかなり強いと言えるだろう。

3.3 証拠の評価のための政府基準及び方法

オランダ、デンマーク、イギリスおよびベルギーの各国政府は、調達機関が木材、木材製品の合法

性及び/または持続可能性の証拠を評価する際に役立つ独自の基準及び指標を制定している。ドイツ、フランス及び日本では、政府基準が策定されていない。

森林認証制度の承認は、7つの木材調達政策すべてにおいて、合法性及び/または持続可能性の証明方法として認められている。しかし、オランダ、イギリス、デンマーク及びベルギーの政策が事前評価（及び定期的な再評価）に基づき認証制度を承認している一方で、ドイツ、フランス及び日本の政策では、それぞれの制度の手続き及び証明力に関する評価は実施されず、現存するすべての主要制度が承認されている。

WTO及びEUの域内市場規則の一般原則は、貿易に影響を及ぼし得る定義は、制度または組織への加盟の有無によって左右されるものではなく、誰でも満たすことができる明確な基準に基づき策定されるべきである、と定めている。しかし、オランダ、ドイツ及びデンマークの政策における規定では、既存の認証制度による規則と同様の効力が求められている。この背景には、この3つの政策は元々特定の認証制度を承認することにより策定されたものであり、認証制度の評価基準となるべき持続可能性に関する独自の定義を作成しなかったためであると考えられる。

オランダ、ドイツ及びデンマークの政策とは対照的に、イギリス、ベルギー、フランス及び日本の政策では、合法性の証明方法として、森林認証に代わるその他の証明方法が明確に示されている。しかし、イギリスおよびベルギーの政策が定める森林認証以外の証明方法には、調達機関が合法性、持続可能性を証明するための数多くの基準が含まれているが、日本およびフランスの政策が定める代替方法は、民間部門による証明にその大部分を依存するものである。例えばイギリスの政策では、調達機関がカテゴリー Bに属する証拠を評価する際に使用できる詳細にわたる基準リストが作成されている。一方、日本及びフランスの政策では、産業関係団体（及び、日本では個別供給業者）が自主的行動規範の中で、公共団体に供給する木材の合法性、持続可能性を証明するための

独自の証明手続きを制定することが求められている。こうした証明手続きは、合法性及び/または持続可能性の証拠を提供する効果的な方法として、両方の政府により承認されてきた。両政府は、民間部門にこうした義務を課し、調達機関には供給業者により提出される証拠書類の信憑性に関する調査を求めている。

表1に記載した7つすべての調達政策に関する徹底した比較分析を行うことは、当研究の範囲を超える作業である。したがって、ここでは、効果的な政策に関する理解を深めるのに役立つ、また、そうした政策の策定に向けた教訓となり得る、イギリス、フランス及びオランダの政策のみを比較対象とする。ドイツ、デンマーク及びベルギーの政策は、以下に挙げる理由から、比較対象には含めていない。

- ドイツでは、2007年1月の政策改正以前は、持続可能性の証拠として承認されるべき認証制度が規定されていなかったため、政策は事実上実施されていなかったに等しい。
- デンマークの木材調達ガイドラインには調達機関のための証拠評価基準が含まれており、デンマーク政府は森林認証以外の証明方法の

制定を検討している。しかし、初期段階においてガイドラインの実施が任意に委ねられていること、また、多数の個別調達政策が存在していることから、比較分析には不向きであるという結論に至った。

- ベルギー政府は2008年に政策の改正し、すべての主要認証制度に関する相対評価を含める予定である³⁰。したがって、ベルギーの政策に関しては、政策改正後に比較分析を行うべきことがより合理的である。

比較分析を行う前に、それぞれの政策の特徴を明確に捉え、理解することが必要となる。第1章では、日本の政策が誕生した背景、その主たる要素、及び政策強化に向けて現在進行中のプロセスについて説明した。比較分析の対象となるその他3つの政策に関しては、木材輸入、政府による違法木材輸入対策、政策的要素及び実施、政策実施を支える制度的な枠組み、政策強化に向けた段階的施策、政策に対する民間部門の反応などについて述べてきた。論点は様々であるが、それぞれの政策について最も優れている要素、例えば制度的枠組み、支援事業、森林認証以外の証明方法、証明システムの評価、などについて議論している。

4.0 イギリスの木材調達政策

違法伐採問題に対してイギリス政府が最初に取りった対応は、木材及び木材製品のための調達政策が公表された2000年7月にさかのぼる。この政策は、2004年以降、段階的に実施されてきた。

4.1 イギリスにおける木材輸入の背景と違法伐採に対する初期の対応

イギリスは、アメリカ、中国及び日本に次いで、世界で4番目の木材輸入国である。2004年における木材製品（関連商品を含む）の輸入量及び輸

入額は、それぞれ5,200万m³（UK Forestry Commission 2005、表3.1）、85億英国ポンドであった（同上、表3.4）。これらの輸入木材のかなりの部分が違法な調達源から産出されると、環境NGOは推定している。例えば、世界自然保護基金（WWF）は、2004年に6つの地域から³¹イギリスに輸入された総木材量（790万m³）の28%（220万m³）が、違法に伐採されたものと推定している（WWF 2005、5頁）。以下の引用にあるように、WWFと同様にグリーンピースも、イギリスによる大量の違法木材の輸

30 ベルギー政府高官とのインタビュー（2006年11月）

31 6つの地域には、アマゾン盆地、パルト海沿岸諸国、今後番地、東アフリカ、インドネシア及びロシアが含まれる。

入について示唆している。

今日のイギリスは、中国製合板であふれかえっている。2005年6月現在、イギリスの硬質合板貿易のおよそ30%が中国からの輸入で占められている。中国は違法伐採に冒されている多くの国にとっての、1番の輸出相手国である（Greenpeace, 2005）。

少なくとも部分的にはこうした批判に促される形で、イギリスはこの数年の間に、違法伐採、違法木材製品貿易対策としての政策立案において、開拓者的な地位を築くまでに至ったようである。1997年に、イギリス政府は各省庁を対象として、木材調達に関する自主的指導を開始した（Brack 2004、8頁）。2000年7月には木材及び木材製品に関する調達政策を発表し、その実施日程についての協議には、通商代表者及びNGOも招かれている。

イギリス政府は2002年に、合法的かつ持続可能な木材について定める契約及び様々な規格に関するスコーピング調査を実施する目的で、コンサルタント会社であるERM(Environmental Resources Management) 及びプロフォレスト (ProForest) に業務委託を行っている。これらの調査に基づく報告書では、合法的かつ持続可能な木材に関する規格を定義し政策策定に向けた下準備を進めることのほか、政策の実施を支援するために、政府調達に携わる職員に情報を提供し助言する諮問機関の設置が提言されている。

2004年1月に発表された「木材調達に関する調達 (Timber Procurement Advice Note)」により木材及び木材製品の調達に関する新たな手続きが制定され、すべての政府機関にその実施が義務付けられた。合法的かつ持続可能な木材の調達は法的要件には定められていないが、それは「自主的に課せられる任意の購入規範」となった。現在のガイドラインには、合法的な調達源からの木材の供給を保証する契約条項及び持続可能な木材供給のためのさまざまな規格が含まれている。これ

には、供給者による証拠書類の提出が義務付けられている。

当初、何が信憑性のある証拠であり何がそうでないかの判断、森林認証及びCoC認証の承認に関する判断は、すべて購入者に任されていた。しかし同時に政府は、合法性及び持続可能性に関する基準に照らし合わせた上で森林認証制度を独自に評価する必要性を明確に認識していた³²。そこで2005年8月、政府は、責任ある木材購入に関する助言に実績のある民間のコンサルタント会社プロフォレストに「政府木材調達方針のための第三者専門家機関 (CPET)」の運営を委託し、基準の策定及び認証制度の評価を行った。

4.2 諮問委員会と コンサルティング業務：CPET

CPETの任務は大きく2つに分けられる。1つ目は、「諮問委員会」である「CPET基準委員会」において政府木材調達政策の策定及び実施について議論し実施に貢献することであり、2つ目は、政府調達機関及び木材供給業者に対する「コンサルティング業務」の提供である³³。CEPT基準委員会とは異なり（基準委員会については以下で詳しく説明している）、CPET自体は組織ではなく、環境食糧農林省 (Defra) を通して英国政府により提供されるサービス（事業）である。

CPET事業の主な目的は、イギリスの公共調達機関のバイヤー及び木材供給者に指針を与えサポートすることである。これには、森林源が合法性及び/または持続可能性に関する要件を満たしているかの判断を行うための「証拠の評価」が含まれている。CPETは、公共調達機関及びその供給業者のみが利用できる「ヘルプライン (コンサルティング事業)」の提供を行っている。以下の公共団体が、このサービスを受ける資格を有している。

- 中央政府機関（執行機関）
- 中央政府関連機関（非執行機関）

32 環境食糧農林省 (Defra) 職員とのインタビュー (2006年1月)

33 CPET調整官及びプロフォレスト副社長とのインタビュー (2006年1月)

- 外郭・付属団体（学校など）
- 地方自治体

CPETは、木材または木材製品を購入しようとする政府機関が実施すべき手続きに関する指針を提供している。これには、証拠の評価や、合法性に関する契約要件や持続可能性に関する様々な規定が満たされているかを判断するための監視プログラムが含まれている。またCPETは、公的機関を対象に、調達政策に関する定期的な研修セミナーも開催している。調達政策の実施は中央政府機関のみに義務付けられている一方で、国家機関、地方公共団体、供給業者はすべてCPET事業の利用を奨励されている。

CPETは、技術的な木材の仕様や認証供給業者の特定方法に関する助言は行っていない。政府はプロフォレストを通じて特定の基準に照らし合わせた上での認証制度の評価を行っているとの見解から、CPETはこの評価結果に基づき特定の認証制度を推奨するにとどまっている。CPETは購入に関する責任を一切負わず、こうした責任はすべて購入機関に委ねられている。

木材調達政策の策定が始まって以来ずっと策定に携わってきたある政府高官によると、CPETは、合法性及び持続可能性の証明には契約書の作成、利害関係者との関わり、指針の提供などの手段が必要になる一方、その基準及び手続きには透明性が求められる複雑な問題である、という認識に基づき設置された。これまでCPETに寄せられた問い合わせは非常に幅広いもので、その内容は「政府木材調達政策とは何ですか？」というものから「どういった種類の証拠の収集が求められているのですか？」といったものに至るまで、さまざまである³⁴。CPETの運営責任が外部コンサルタント会社であるプロフォレストに委託された主な理由は、同社が、運用可能なシステムを即座に提供できるスキルを有していたからである。プロフォ

レストは森林監査に長年携わってきており、公正な組織として広く認められている。政府がこの業務をコンサルタント会社に委託したもう1つの理由は、CPETを政府内で運営した場合は、不合理なほど莫大な資金が必要になるからである³⁵。

CPET基準委員会は、政策策定と実施に関する協議を行い、そのプロセスをさらに進めるために設置された、複数利害関係者により運営されている機関である。委員会のメンバーには、英国木材貿易連盟(TTF)、WWF、FERN(the Forests and the European Union Resources Network) 及びConFor (Confederation of Forest Industries) が含まれている。同委員会は定期会合(1年に3～4回)の他に、臨時会合も開催している³⁶。

ある委員会メンバーは、委員会による会合では有意義かつ付加価値が期待できる交渉プロセスが進められているとした上で、話し合いにおける妥協とバランスの欠如を指摘している³⁷。政府は基準委員会が提示する助言を無視することもできる。例えば、委員会のメンバーである環境NGOが調達政策に社会的基準の導入を要求しているが、政府はこの要求を長期間にわたって無視し続けている³⁸。

4.3 政策大綱と初期段階における実施

イギリスの公共木材調達政策の基本原則は、2つの公文書に規定されている。「イギリス政府木材調達政策：木材調達に関する『合法性』、『持続可能性』の定義」(第2版、CPET 2006b)では政策に基づく合法的、持続可能な調達源とは何かが説明されている一方で、「木材調達に関する通達」(Defra 2004)は、政府機関に対し合法的、持続可能な木材の購入手続きに関する助言を行っている。

34 CPET代表者とのインタビュー (2006年7月)

35 WWF代表者とのインタビュー (2006年1月)

36 Defra職員とのインタビュー (2006年1月)

37 WWF代表者とのインタビュー (2006年1月)

38 WWF代表者とのインタビュー (2006年1月)

イギリスの政府調達においては、次の要件を満たす森林から産出される製品のみが、合法的な木材及び木材を原料とする製品として認められている（CPET 2006b、2頁）。

- 1.1 森林所有者/管理者が森林の使用に関する合法的な権利を有している。
- 1.2 森林管理機関及び関係するすべての請負業者の両方が、以下の項目に関連する地方及び国の法的要件を順守している。
 - 森林管理
 - 環境
 - 労働、福利厚生
 - 安全衛生
 - 他者が保有する借地権及び利用権
- 1.3 関連するすべての使用料及び租税が支払われている。
- 1.4 ワシントン条約の規定が順守されている。

調達政策に基づく持続可能な木材及び木材製品は、以下に挙げる要件を含む「持続可能性」の定義に従って管理されている森林から産出されなければならない。

- 2.1 定義は、森林管理ユニットレベルにおける持続可能な森林管理や責任ある森林管理を規定する、広く一般的に受け入れられている一連の国際的な原則及び基準に一致していなければならない。
- 2.2 定義は実績主義に基づき、測定可能な産出量を含むものでなければならない。
- 2.3 森林管理は、生態系への悪影響が最小限に抑えられる形で行われなければならない。
- 2.4 森林管理は、森林の生産性が維持される形で行われなければならない。
- 2.5 森林管理は、森林生態系の健全性及び生命力が維持される形で行われなければならない。
- 2.6 森林管理は、生物多様性が維持される形で行われなければならない。

政府の政策は、上記2.3から2.6で述べられている管理体制を達成するために、持続可能性に関する定義に、特定の要件を含むよう義務付けている（CPET 2006b、3頁）。2.7では、持続可能性を定義する際には、経済的、環境及び社会的なそれぞれの利益集団がバランスよく関与すること義務付けている。また2.8では、持続可能性の定義プロセスにおいて、a) ある特定の利益を追求するためにプロセスを進めないこと、b) 利益集団の過半数の合意が得られない決定は行わないこと、としている。

最近では、環境問題や社会問題を扱う多くのNGOが、持続可能性の定義に「社会的基準」を盛り込むことを政府に要求している。政府は、2006年半ばまでは、現行のEU調達指令の下ではこうした基準の検討は不可能であると主張していた。しかし、最近の政府による発表によれば、政府は現在、社会的基準の導入を検討しているようである³⁹。その他、森林認証制度の評価を、FSC及びPEFCの下で国別に行うことを、少なくとも1つのNGOが要求している。

「木材調達に関する調達」に則り、木材の購入手続きには、木材が確実に合法的な調達源から供給されるための契約条件及び持続可能な方法で収穫された木材を供給するための様々な要件が含まれていなければならない。契約条件及び供給のための要件として必要なことは、供給者が、自らが供給する木材及び木材製品が合法的かつ持続可能な調達源（持続可能性については供給者の任意による）から産出されたことを示す証拠を公的購入者に提供できることである。最低要件である合法性に関しては、その証拠について独立した証明が義務付けられている場合がある。持続可能性に関する証拠の提示は配慮及び判断のための付加的基準であるため、これには必ず独立した証明が義務付けられている⁴⁰。合法性及び持続可能性に関する証拠の評価を行うための全体的枠組みの作成責

39 例えば違法伐採ステークホルダー会合（Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation）におけるイギリス、オランダ及びデンマーク政府による共同プレゼンテーションなど。英王立国際問題研究所（チャタムハウス）2007年1月

40 Defra職員とのインタビュー（2006年1月）

任は、CPET基準委員会に委ねられている。このプロセスは開始されてからすでに4～5年が経過しており、これにはCPETの設置に先立つDefraによる活動も含まれている⁴¹。

証拠評価のための枠組みは、すべての証拠を、認証材（カテゴリー Aの証拠）及びその他の文書（カテゴリー Bの証拠）の、2つのカテゴリーに分類している。双方とも、透明性（特に追跡可能性）及び利害関係者（ステークホルダー）による関与が、政府のための合法性、持続可能性に関する主要基準に含まれている⁴²。

4.3.1 カテゴリーAにおける証拠

調達業者にとっては、調達政策が承認する森林認証制度により認証されている調達源から木材を購入することが、調達政策の要件を最も簡単に満たせる選択肢である。2004年にイギリス政府はプロフォレストに委託し、（輸入国イギリスの視点から見た）5つの主要な森林認証制度であるFSC、PEFC、カナダ規格協会（CSA）、持続可能な林業イニシアチブ（SFI）及びマレーシア木材認証協議会（MTCC）について、プロフォレストが作成した枠組みによる評価を実施した。この評価では、PEFC、SFI及びMTCCについて、持続可能性の証明に関するイギリス政府による要件を満たしていないとして、部分的に不適格と見なされた。これらの団体には、それぞれの基準の改正に関する期限が与えられた。PEFC及びSFIはイギリス政府による要件を満たすように基準の改正を行ったが、MTCCは改正しなかった。結果として、イギリス政府の諸機関は、MTCC認証木材に関しては、原材料が100%認証されている場合に限り、合法性だけを証明する証拠として取り扱うことが出来るが、持続可能性の証拠としては使用することができない（ProForest 2006）。

それぞれの制度が引き続き合法性、持続可能性の保証を提供しているかどうかを判断するため

に、2年ごとに見直しが行われている。イギリス政府は、合法的、持続可能な木材調達源に関する契約要件が守られていることを保証している認証制度はどれかを、定期的に評価するための枠組みが必要であるという判断に至っている。こうした枠組みの構築を目的に、CPETは政策のための基準を作成した。基準は、2006年5月に発行された「認証制度の評価のための基準」第2版（CPET 2006）の参考文献にあがっている。合計26の基準が、森林認証制度の4つの主要構成要素である森林管理基準、認証、認定及びCoC（加工流通過程での管理）に対応した4つの条項に分けられ記載されている（同上、5～18頁）。

それぞれの基準要件の順守を3段階で評価する作業もまた、CPET基準委員会に課せられた任務の1つである。3段階評価は、0＝対応不十分で採用不可、1＝部分的な対応が認められる、2＝採用可である。認証制度が合法性の保証として機能していると認められるためには、法的要件に関連する基準において、最低でも1の評価が与えられていなければならない。認証制度が持続可能性の保証として機能していると認められるためには、持続可能要件に関連する基準において、最低でも1の評価が与えられ、また総合得点で持続可能要件に関連するすべての基準において最高点の75%に達している必要がある。持続可能性に関する後者の条件が満たされていない場合、その制度は「持続可能性の達成に向け進行中」とであると評価される。認証制度を承認するか否かに関する最終判断は、国別になされるわけではなく、あくまで制度自体の有効性に基づき行われる。CPETによる承認後の認証制度の承認の取り下げは、制度に基づく内部的な苦情処理が上手く機能しなかった場合に限り発生する⁴³。

CPET基準委員会内部では、一部委員が2つの世界的認証制度を批判している。一部国家を対象に策定されたFSC暫定基準に対しては、対策が不十分であるとの批判が挙げられているほか、

41 Defra職員とのインタビュー（2006年1月）

42 プロフォレスト副社長とのインタビュー（2006年1月）

43 CEPT専門家とのインタビュー（2006年7月）

NGOメンバーの中には、PEFCがFSCのような三者による意思決定システムを有せず、その結果として産業界に拒否権が与えられることになっている点を批判している⁴⁴。これらの懸念があるにもかかわらず、政府は、PEFCの基準が改訂された後、PEFCと並んですべてのFSC国別制度の承認を決定した。

実際、認証木材・木材製品のほとんどは、温帯及び寒帯林から産出されており、イギリスが輸入している木材の大部分がこれに相当する。したがって、カテゴリー Aの証拠は、特に温帯及び寒帯林について重要性が高く、熱帯林及び亜熱帯林への関連性は低いと考えられている。

4.3.2 カテゴリーBにおける証拠

カテゴリー Bは、そもそも公共調達に関するEU原則との整合性のために導入されたものであり、入札及び契約授与手続きにおける各国政府による客観的基準の使用を促そうとしている。カテゴリー Bには、政策に基づき広い範囲の証拠が承認されており、政府はそうした理由から、これらの証拠は個々の事例において評価される必要があるという結論に至っている。通常、カテゴリー Bにおいて証拠と見なされるものは、監査報告書、公文書及び供給業者による申告書類などである。CPET基準委員会は評価基準の全面的な見直しを完了しており、2006年6月には「カテゴリー Bにおける証拠の評価のための枠組み」第1版を発行している（CPET 2006a）。この枠組みでは以下の区別がなされている。

- 証拠評価基準
- 申請書式の記入に必要な情報を供給業者から提供させるためのチェックリスト（書式は調達担当職員が組織的に一貫して評価する。）
- CPETにより作成されつつあり、「供給業者及び調達責任者の両方に役立つ基礎的な情報の提供を目的に、継続的に改善・更新される」（同上、3頁）ガイドライン付属文書

上記枠組みでは、カテゴリー B の証拠の妥当性を判断するための基準となる主要要素を考慮

し、証拠の評価のための要件を以下の2つに分類している。

1. 森林調達源から供給点までの追跡可能性を保証するサプライ・チェーン管理の実施を裏付ける情報及び証拠に関する要件
2. イギリス政府が定める合法性及び/または持続可能性に関する要件を森林管理が満たしていることを裏付ける情報及び証拠に関する要件

この枠組みに基づき、各基準の順守について、「適正」または「不適正」のいずれかに評価される。既存の保証プログラムに基づく証拠及び特定の証拠は、すべての基準に整合していなければならない。最初の基準である「サプライ・チェーン管理」に関しては、サプライ・チェーン内のそれぞれの段階において、以下の確認が義務付けられている。

- 「他の調達源から産出された原料の、偶発的または意図的な混入またはすり替えを防止するために、どのような規制が実施されているか」（同上、4頁）
- 「規制についての情報がどのように証明されているか」（同上）

枠組みによれば、後者の要件（証明）のためには以下に挙げるような様々な方法がある。

- 規制実施機関による説明（第一者による確認）
- 供給業者が、その供給者の政府に対して行う確認（第二者による証明）
- 独立した第三者による証明（第三者による監査）
- 公式確認の実施を示す公文書
- サプライ・チェーン管理を行う「外部プログラム」

イギリス政府は、「情報の証明に適切な手法が使用されることが重要である。適正な規制が実施されていない危険性が高ければ高いほど、より形式的かつ効果的な証明メカニズムの必要性が高まる」という見識を示している。供給者は、証拠のコピーを提出する、あるいはどこで証拠が入手できるか明らかにする、という2つの手段のどちら

44 WWF代表者とのインタビュー（2006年1月）

かを選ぶことができる。「提出された証拠の適性、効力または信憑性に関する懸念がある場合」（同上、5頁）、「独立した証明」が求められる⁴⁵。

証拠評価のための第2の基準— (2) イギリス政府が定める合法性及び/または持続可能性に関する要件を森林管理が満たしていることを裏付ける情報及び証拠に関する要件—においても、特定情報の提示が求められている。これらの証拠には、木材が産出された森林の所在地に関する情報が含まれていなければならない。持続可能性に関する証拠と合法性に関する証拠は区別されている。持続可能性に関しては、森林管理ユニットまたは木材の調達先に関する情報が含まれていなければならない。合法性に関しては、産出国の記載のみが求められている。しかし、木材の産出国において法的使用権が明確に規定されていない場合や、森林ガバナンスが脆弱であったり、法令順守を監視し結果を公告するためのメカニズムが存在しない、あるいは機能していない場合は、森林管理ユニットまたは調達先に関する情報の提供が義務付けられている（同上、6頁）。

森林管理基準のさらなる要件は、供給業者が、次の2つのチェックリストに記載されている一連の基準を順守しているかどうかについて情報を所有していることである⁴⁶。チェックリストのひとつは合法性、もうひとつは持続可能性に関するもので、それぞれの森林源について記入が義務付けられている。

順守及び適性に関する情報提供手段として認められているメカニズムは、サプライ・チェーン管理の場合と同様に、第一者確認、第三者証明、第三者監査及び外部プログラムの4つである（上記参照）。繰り返しになるが、「提出された証拠の適性、効力または信憑性に関する懸念がある場合、

独立した証明が求められる」（同上、7頁）。

4.3.3 政策実施の初期段階

政策実施の評価を行うにはまだまだ時期尚早である。政府職員にインタビューしたところによると、政府調達の責任者であり、政策に精通している職員は、合法性に関する証明のみが提供されている入札を却下し、合法性及び持続可能性の両方が保証されている入札を好む傾向があるようである⁴⁷。しかし、政策の存在及びその複雑な要件に関する調達業者の理解は、政府が納得のいくレベルにまで至っていないのが現実である。2007年3月に日本の主催により東京で開催された違法伐採国際専門家会議において、イギリスの生物多様性・景観・農林大臣（UK Minister of Biodiversity, Landscape and Rural Affairs）は、CPETによる政策実施の初期監視結果に対する英国政府の懸念を非公式に明らかにしている。2007年7月には、現行の政策が「柔軟過ぎる」可能性があることを、ある政府職員が認めている⁴⁸。同職員によれば、政策実施に下請業者が関与しないことや、一貫性のない現場監理及び契約管理などについても、今後対処する必要がある。

こうした欠点があるとはいえ、すべての輸入木材に占める認証材の割合は、政策の導入により55%に上昇した⁴⁹。政策の実施を左右し得る制限要因には、一部認証材による価格プレミアムなどが考えられる。認証材に対する市場の反応はさまざまである。認証熱帯広葉樹種には高いプレミアム（例えばアフリカ原産のエッキには20%ものプレミアムが付加されている）⁵⁰が予測される一方で、供給量が過剰になると、プランテーション木材に見られるように、プレミアムが消失する傾向が確認されている。調達機関には通常厳しい予算内での活動が強いられているため、認証材より安く、かつ政策合法性の証明が認められた木材

45 イギリスにおける「独立した証明」とは、「その組織、システム及び手続がISOガイド65またはそれと同等の規格に準拠し、その組織、システム及び手続がISO17011またはそれと同等の規格に準拠している国家的または国際的機関による木材生産基準に基づく監査で認定されている個人または団体により実施される」評価を意味する（CPET 2006a）。

46 チェックリスト2及び3

47 Defra職員とのインタビュー（2006年1月）

48 チャンタムハウス違法伐採会合におけるDefra職員によるプレゼンテーション（2007年7月）

49 同上

50 Defra職員とのインタビュー（2006年1月）

が調達される可能性がある⁵¹。しかし、公的購入者が合法性のみが証明された木材を求める場合、購入者には政策に基づきその判断を正当とする理由の提示が求められている。

2007年3月の改正後の新しいイギリスの調達政策に基づき、2009年以降は合法的「かつ」持続可能な木材の調達が義務付けられる。FLEGT認証製品に関しては、持続可能性が証明されていない場合でも、2015年までは規制の対象外とされている⁵²。この改正は大きな進歩であると考えられるが、発展途上国から木材を調達している供給業者の間からは不安の声が多く上がっている。

ではこの政策は、すべての公的購入者に対する調達政策の普及に向けたCPETによる取り組みの対象の1つである地方自治体には、実際の程度広まったのだろうか？2005年8月から2006年12月までの期間に、18の地方自治体がCPETヘルプラインを利用し、5つの地方自治体がセミナーに参加している（Brack 2007、10頁）。Brackが実施した12の事例研究では「地方自治体全体が木材調達政策の策定において大きな進展を遂げていることを示す兆しは確認されていない」が、例外は確かに存在している。Brackは、中央政府からの指示に地方自治体が従うことは、まだ政治の上で一般的ではないことが証明された、としている（Brack 2007、25頁）。

4.4 民間部門の反応

現在、イギリス国内の多くの企業が、政府の要件を満たせる適切な文書の提供を目指して、それぞれの供給業者と共同で作業を進めている。しかし調達政策は、民間部門の契約において合法的、持続可能な木材の調達を促しているのだろうか。

政府調達は、イギリス国内における木材製品の総売上高の15～20%を占めている（Speechly 2005）。これは木材市場に影響を与え得るに十分な規模である。イギリス政府の調達政策は、イ

ギリスの木材産業界では一般的に、慣習に変化をもたらす主要要因の1つとして挙げられている。各貿易組合及び産業組合は、会員を対象とする独自の調達政策及び行動規範を自主的に作成しており、そうした対策には公共調達政策との関連が見受けられる。供給業者は、特定製品に対する価格プレミアムが発生していること、また認証製品に対する需要が増加していることを認識している。一般的に、輸入業者や小売業者は種類の異なる同一製品（例えば認証、非認証など）を扱うのを嫌う傾向があるため、その波及効果により輸入業者は認証製品の扱いに向け大きく動いており、その傾向は供給が需要を上回る勢いで加速している。「英国木材貿易連盟（TTF）」及び「国際開発省（DFID）」のために行った研究において、Oliverは「政府木材調達方針のための第三者専門家機関（CPET）が、認証製品に対する関心を高め、需要を認証製品に導いていることに間違いはない」と結論付けている（Oliver 2006、5頁）。

イギリスの貿易部門における主要な組織である木材貿易連盟（TTF）の事例は、こうした事実を裏付けている。2002年にTTFは、会員による木材供給が合法的かつ管理が行き届いた森林から産出されていることを保証するために行動規範を制定している。また同連合は、仲介業者、輸入業者及び木材販売業者による供給地の管理を支援しながら、同時にTTF行動規範及び公共調達政策の要件の順守を促せるツールキット「責任ある調達方針（RPP：Responsible Purchasing Policy）」も策定している。RPPは、会員企業が適正評価の実施や、持続可能性認証木材に限定した製品提供に向けた継続的改善努力を証明するための1つの方法を提示するものである。認証がない場合、RPPの署名者には、それぞれの木材製品の合法性及び持続可能性に関する代替証拠を確認することが求められている。またRPPに基づき、署名企業には以下が義務付けられている。

- 調達活動における環境問題に対する取り組みを明記した企業方針の作成
- 供給業者が上記企業方針をどの程度取り入れ

51 政府及び民間部門の専門家とのインタビュー（2006年1月）

52 チェンタムハウス違法伐採会合におけるDefra職員によるプレゼンテーション（2007年7月）

ることが出来るかを見るためのリスク評価手続き

- 企業の取組みの成果が要約されている管理報告書
- 企業方針の順守及び継続的改善を保証するための第三者による年次監査

TTFのECSR（環境と企業の社会的責任）局長は、RPPに求められる次なるステップの1つは、より多くの顧客、銀行、保険、企業、NGOにより、

また民間部門による取り組みにおいて、その存在を認められることであると述べている。もう1つの目標は、RPPを、CPETが策定する合法性に関する基準と常に合致するように努めることである⁵³。TTFは、ヨーロッパのその他の貿易組合と共同で実施され、EUもその実施を支持している「木材貿易行動計画(TTAP：Timber Trade Action Plan)」などの国際的なイニシアチブにも関与している。

5.0 フランスの木材調達政策

2005年4月に導入されたフランスの木材及び木材製品の調達政策は、この研究の比較分析の対象となる第2の政策である。

5.1 フランスにおける木材輸入の背景と政府による初期の違法伐採対策

フランスの温帯林は、1,500万ヘクタールの総被覆面積を持つ、EUで最大の森林地帯の1つである。フランスでは木材生産は重要な産業であり、2005年に国内で生産された約790万m³の木材のうち、97万7,000m³が輸出されている(LCB 2006、2)。それにもかかわらず、フランスはヨーロッパで1番の熱帯材輸入国で、2005年の推定輸入量は128万m³にも上るとされている(ITTO 2006)。フランスはその海外領(特に仏領ギアナ)に800万ヘクタールの熱帯林を所有しているが、フランスが輸入している大部分の熱帯材が、フランス語圏アフリカのコンゴ盆地から産出されている。多くのフランス企業が、世界の熱帯材業界のトップの地位を占めている。公共部門は海外領の8百万ヘクタールの熱帯林を所有している。一方、公共部門は、熱帯材の

国内総消費量の4分の1に関わっている。この理由の1つには、公共部門による大規模な住宅供給があるとされており、そうした事業に使用される木材は、国内の木材消費のおよそ13～15%に相当すると推定されている。

違法かつ持続不可能な熱帯材のフランス市場からの排除を求める環境NGOの活動もあり、2004年頃から政府によるこれらの問題に対する対応が行われるようになった。2004年3月、フランス政府は、技術者、専門家及び地方自治体の代表者を含む公的購入者から成る「持続可能な開発と環境に配慮した公共調達の実施に関する常設研究グループ(GPEM-DDEN)」⁵⁴を創設した⁵⁵。常設研究グループの主な任務は、公的購入者用の技術指導文書を作成することと、政策策定のさらなる促進に向け具体的な提言を行うことである。2004年4月7日、政府は主に以下の達成を目指す熱帯林行動計画(Action Plan for Tropical Forests)⁵⁶を承認している。

- フランス熱帯林の保全及び持続可能な森林管理の向上
- 特にフランス語圏アフリカの木材生産国に対

53 違法伐採ステークホルダー会合におけるTTF-ECSR局長によるプレゼンテーション。英王立国際問題研究所(チャタムハウス) 2006年7月

54 フランス語名：Groupe Permanent d'Etude des Marchés "Development Durable, Environment"

55 政府高官とのインタビュー(2006年7月)

56 フランス語名：Plan d'action du gouvernement en faveur des forêts tropicales(フランス政府 2004年)

する林業支援の強化

- 中央省庁、林業及び貿易の専門家、NGO及び独立した専門家から成る「熱帯雨林のための国家作業部会（NWGTR）」⁵⁷の設立—この作業部会には、熱帯雨林についてのフランスの政策に関する白書の作成が委ねられる。
- 公的購入者に向けた首相通達（回状）の作成—持続可能な森林管理に基づき管理されている（または持続可能な森林管理を目指している）合法的な調達源から産出される木材が、公的に調達される木材/木材製品全体に占める割合を、2007年に50%、2010年に100%にまで増加させることを最終目標としている。

通達は、財務省、農業省（森林政策の管轄省）及び生態系・持続可能な開発省の3省の連携の下で、2004年3月から作成が開始された。2004年10月と12月に、NWGTRは、生産者、貿易業者及び業界関係者など、林業及び木材産業部門を代表する専門家と協議を行っている。ある政府職員は、フランスの木材貿易連盟Le Commerce Du Bois(LCB)が新しい政策を形作る上で果たした役割の重要性について指摘している⁵⁸。2005年1月に国連教育科学文化機関（UNESCO）が開催した「生物多様性、科学及びガバナンスに関する国際会議（International Conference on Biodiversity, Science and Governance）」で、フランス共和国大統領ジャック・シラクは「今年から、フランス国家は、大規模な建設事業には認証木材のみを使用する。2010年には、すべての公的購入がこの公約に従い行われているなければならない」と述べた。「持続可能な森林管理のための公共木材購入に関する通達」⁵⁹は、2005年4月5日に、フランスの首相により承認されている。

5.2 政策大綱

通達は、首相の署名入り書簡と、政府調達規格を記した付属専門文書から成る。中央省庁には政策の実施が義務付けられており、各機関には、十分な潜在的供給が存在しているという条件付きで、林業活動の合法性及び/または持続可能な森林管理を裏付ける証拠の請求が求められている。地方自治体による政策の実施は、推奨に留まっている。

通達では熱帯林産物と非熱帯林産物の区別を設けていないが、それぞれ2種類の購入—公共事業（特定の事例）及び製品購入（一般的な事例）—との関連で、以下の2つの製品カテゴリーを区別している。

- I. 木材（用材及びベニア製品）及び合板
- II. すべての二次加工製品（パーティクル・ボード、窓、家具及び紙）

5.2.1 カテゴリー I 製品の要件

カテゴリー I に属する製品を公的購入者に提供する供給業者には、以下に挙げる5つの証明書の少なくとも1つ、あるいは同様の証明ができるものの提示が義務付けられている：

- 1) 独立機関証明し生産者が発行する、木材が合法的に伐採されたことの証明書、または生産国が発行する合法性を裏付ける免許—どちらも国際協定に則ったものであること
- 2) 持続可能な森林経営を実施していることの独立機関による証明書⁶⁰。
- 3) 管轄の地方自治体が承認している森林管理計画の存在及び林業経験のある独立機関による計画の実施を証明する文書
- 4) 合法的かつ持続可能な森林管理義務を含み、独立機関により定期的に証明されている行動規範に、森林管理者または所有者が同意していることを証明する文書

57 フランス語名：Groupe National de Travail sur les Forêts Tropicales Humides

58 政府高官とのインタビュー（2006年7月）

59 フランス語名：Nouvelle circulaire sur les achats publics de bois pour une gestion durable des forêts。2005年4月8日付けのフランス共和国官報で発表された。

60 フランス政府は、既存の森林管理認証制度に森林管理ユニット及びCoCに関する独立した監査が含まれるのであれば、「十分な保証」を提供できるものであるとの見解を示している（2005年の政府によるプレゼンテーションで示された見解）。

- 5) 合法的かつ持続可能な方法で管理されている森林からの木材購入義務を含み、独立機関により定期的に証明されている行動規範に、供給業者が同意していることを証明する文書

公的購入者は、上に述べた5つの証明方法または同様の証明方法に基づく証拠を提示できない入札は、すべて却下するよう義務付けられている。財務省の働きかけにより通達に盛り込まれた規定では、一覧に含まれる5種類の証明書のいずれかに相当する文書は承認され、少なくとも公的購入者による調査の対象とされなければならない、と定められている⁶¹。

5.2.2 カテゴリーII製品の要件

公的購入者がこのカテゴリーの製品を購入する場合、正式なエコラベルや森林認証制度のロゴマークによる詳細仕様の表示を求めることが義務付けられている。一方供給者は、自らが提供する製品が入札の環境要件を満たしていることを、認証機関が発行する証明書を提出することにより証明するか、自己申告を行うことができる。後者を行う場合、独立管理機関による承認が必要となる。

5.2.3 政策の実施

政策は段階的に実施されている。規制が全く存在しない状況からのスタートだったため、フランス政府はまず公的購入者に対し、木材製品を対象とし持続可能な森林管理を保証するエコラベルや、信頼できる独立機関による合法性に関する認証のような既存の手段の利用を促した。新しい規制に関する情報および指針を提供するために、常設研究グループGPPEM-DDENが（政府の代理として）30ページにわたる小冊子を作成し、すべての公的機関に配布した（GPPEM/DDEN 2005）。

フランスでは、全国有林及び地方自治体が所有する森林の60%がPEFCに認証されているため、国内における認証材の供給量は比較的高くなって

いることは注目すべきである。ある政府職員は、通達で定められている合法的/持続可能な木材の目標比率が達成されることよりも、上に挙げた証明方法が実際に実施されることがより重要視されていると述べている。

通達は、政策実施に関する予備的評価を2006年までの実施することを規定している。政府は、2006年初めに開始されたこの評価を、フランスを拠点とする開発のための国際農業研究センターであるCIRAD(*Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement*)に委託している。政府は当初、CIRADによる評価に関する報告書の提出時期を2006年9月から12月までと予定していたが、報告書が発行されるのかどうかはまだ明らかにされていない⁶²。

政府職員は、包括的な評価は、(1) 証明済み木材製品の追跡可能性の確保、及び(2) 木材製品の公共購入に関する情報収集、という2つの主要課題に焦点を合わせて実施しなければならないと考えている⁶³が、双方の課題が抱える欠点も認識している。認証材には追跡可能性が想定されているが、合法性/持続可能性のその他の証拠に関しては、十分な（または一切の）追跡可能性が期待できない。もう1つの主な問題は、公的購入に関するデータが不足していることである。フランスでは、23万6,000ユーロ強相当の公共貿易活動に関する情報のみが、登録対象データとして保存されている。登録されているデータでさえ実用的な形式で保存されてはならず、木材が含まれている可能性がある契約を特定するのは至難の業である。フランスの調達政策は、公的機関に、木材年間購入計画の策定も購入報告も義務付けていない。結果として、通達に含まれる規制が、200の中央機関及びフランス国内の20万以上の公的購入者にどのように受け止められているか、その全体像を把握していないことを、政府は認めている。

61 フランス政府高官とのインタビュー（2006年7月）

62 フランス政府高官とのインタビュー（2006年7月）

63 違法伐採ステークホルダー会合（Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation）におけるフランス政府高官によるプレゼンテーション（英王立国際問題研究所（チャタムハウス）2006年7月）及び、同職員とのその後のインタビュー。

5.3 今後の手続の案

フランス政府は、合法性/持続可能性の証拠の追跡可能性を確保するために、森林認証制度の他に2つの選択肢を示している。1つ目は、民間のCoCを利用し、加工流通過程での管理の末端（購入者責任）で合法性/持続可能性評価を行うこと、2つ目は、製品のEU市場参入時の製品の合法性/持続可能性の認定作業に、既存の税関書類を使用すること、である。1つ目の選択肢に関しては、政府は、現在の入札者及び購入者の低い専門的知識を問題視している。2つ目の選択肢では、合法性/持続可能性の証拠に関する専門知識が必要になるのは税関職員である。また、EU市場に参入しようとする製品に対して求められるUAD (Unique Administrative Document)及び、イギリス市場で使用されるEGD(Exchange Good Document)の変更が必要となる。これにより、結果として、関税に関するEUの法規定の見直しが求められることになる。さらに、公共部門以外の購入を含む、すべての輸入木材の監視も必要とされることになる。また、こうした対策を取ることで、国産木材製品と輸入製品との間にひずみが生ずる可能性が懸念される。迅速に状況を把握するために、データ不足対策として、フランス政府は現時点でサンプリングのみを認めている。

調達政策の影響に関する永続的/長期的監視と、調達政策の実施の促進を目指し、フランス政府は現在「国立基準センター」の創設を検討している。政府職員によると、上述のCPEM/DDEN研究グループと比較して、センターは公設市場の監視機能や、個別の公的購入者及びその供給者に対する助言機能を統合させることも可能であるという。センターは、さまざまな段階において、以下に挙げる役割を果たすことができる。

- 提案の公募を実施する技術諮問機関としての役割
- 入札で提示される合法性/持続可能性の証拠を評価するための、正式な承認機関としての

役割

■ データ保管センターとしての役割

これまでのところ、調達政策の策定及び実施のさらなる促進に向けた、これらの施策に関する公式な決定は一切なされていない。決定に必要なプロセスには、関連する3つの省（財務、環境、農業）による連携が欠かせないだけでなく、「熱帯林のための国家作業部会」も関わってくることになるだろう。最後に、フランス政府はあくまで、EUによるFLEGTイニシアチブが、輸入木材の合法性問題に対する最も適した対応策となることを期待している、ということは注目すべきであろう⁶⁴。

5.4 民間部門の反応

フランスの木材及び木材製品の貿易において民間部門を代表する2つの主な団体は、「Le Commerce Du Bois(LCB)」と「環アフリカ林業協会 (IFIA : Interafrican Forest Industries Association)」である。前者はフランスを代表する木材貿易連盟で、後者は主にフランス語圏のアフリカ諸国を拠点とする約300の企業を代表する機関であり、認証を含む森林管理を財政面、技術面で支援し、アフリカ産木材貿易を促進している⁶⁵。ここでは、170の貿易会社を代表するLCBを中心に議論を展開したい。

LCBは「熱帯雨林のための国家作業部会」に参加し、フランスの公共調達政策の策定に多大な影響を及ぼした。上述の製品カテゴリー I の5番目の要件は、行動規範に同意している供給者に言及している点から見て、LCBの会員のために作成されていると考えられる⁶⁶。2005年12月に開催されたLCBの総会に出席した120の会員企業は、「木材の購入と販売に関するLCB環境憲章 (LCB 2005)」を満場一致で承認し、憲章は2006年6月に発効している。同憲章の実施は、2008年以降はすべてのLCB会員に義務付けられるが、それ以前の実施は任意となっている。

64 政府高官とのインタビュー（2006年7月）

65 IFIA理事長とのインタビュー（2006年7月）

66 フランスで活動するNGO代表とのインタビュー（2006年7月）

憲章は調印者に以下の実施を義務付けている。

1. 責任ある購入一特に「持続可能な管理に関する認証を受けている、あるいは認証手続き中の森林から産出される、木材及び木材製品の購入を年ごとに増加させること」(LCB 2005、3頁)を意味している。LCBは、国際的に認められているすべての認証制度、すなわちITTOまたは地域的、国際的プロセスにより認められた制度を承認している。ワシントン条約の規則国連による避けられるべき紛争地域に関する国連による勧告には、特に注意が払われるべきである。
2. 責任ある販売一購入商品の3つの主な特徴(木材の場合はフランス語の樹種名、その他の製品に関しては商業上の専門的な呼称、産出国及び認証)の表示、購入を検討している商品に関する技術的なデータ及び助言の提供、持続可能な方法で製造され、認証されている木材の販売の推進など、LCBの顧客に提供される情報を改善することが含まれる。
3. その他の活動一特に、第三者により憲章順守を証明するための資金を提供し、証明活動を促すこと、また、2年ごとに実施される監査で毎回より高い評価を獲得し、2010年までには企業の全体的な能力に対する絶対的な評価を獲得すること。

憲章を採択した1年後から、2年ごとの監査がLCB会員に義務付けられる。評価の際には主に、(1) 購入された認証材の割合(木材製品の場合は価格に基づく評価)、(2) 顧客に対する上述の「情報」及び技術データの提供、の2つの基準が使用されている。(1)の基準に関しては、木材を4種類⁶⁷に分類した上で、例えば、アフリカ産の硬材についてはヨーロッパ産のものより認証材の割合を低く定めている。評価では両方の指標が考慮されるが、企業の業績全体を評価する際には、(1)が重視される。

2006年の7月下旬現在で、5つの会員企業が憲章を採択している。LCBは、残りの165の企業に対しても、憲章が義務化される2008年より前に採択するよう強く求めていく方針である⁶⁸。憲章により、フランス政府、環境NGO⁶⁹及びフランスのコンサルタント会社Utopiesの代表者15名から成る独自の運営委員会が設置されており、運営委員会は、各企業が社会や環境に対する責任(CSR)を定義し及び実施する際に助言を行っている(Utopies 2006)。このように、フランスの民間木材貿易部門の主要代表機関の1つである木材貿易連盟LCBは、合法的かつ持続可能な木材貿易の促進に向けた取り組みを、更に推進しているのである。

英国木材貿易連盟による行動規範とは対照的に、LCB憲章は、現段階においてはすべての会員を拘束するものではなく、会員企業には、責任ある購入及び販売に関する方針の実施に向け、段階的な取り組みが認められている。しかし、例えば2008年以降のすべての会員企業に対する憲章の義務化や、責任ある購入・販売の会員企業への段階的な義務付け制度など、この憲章の将来的な発展は非常に期待できるものである。総体的に見て、LCBによる取り組みは、イタリアやドイツのように、まだ行動規範が制定されていない他のEU熱帯材輸入国における木材貿易連盟の、違法かつ持続不可能な伐採に対する対応より進んでいると言える。

フランス政府の調達政策の導入から数か月後にLCB憲章が制定されたことは、受け身の施策と解釈されがちだが、実際はLCB及び各産業組合は、調達政策策定プロセスに深く関与していた。フランスの民間部門は、公共木材調達政策を受けて行動するというよりむしろ、自ら政策を作り上げているとすることができる。こうした見解は、政府による政策の実施が現在停滞している一方で、LCB憲章が継続的に実施されていることにも裏付けられている。

67 (1) ひき立て材 (2) アジア、南アメリカまたはアフリカ産の硬材 (3) ヨーロッパおよびその他の地域から産出される硬材 (4) パネル

68 LCB理事長とのインタビュー (2006年7月)

69 WWF、Amis de la Terre (Friends of the Earth)、France, Nature, Environnement (FNE)

6.0 オランダの木材調達政策

本章では、3番目の木材調達政策であるオランダの木材調達政策について詳しく説明する。この政策は1997年に制定されており、ヨーロッパで最初の木材に関する調達政策である。

6.1 オランダにおける木材輸入の背景及び初期の調達政策とその改正

ヨーロッパ最大の木材消費国の1つであるオランダでは、2005年の総輸入量が434万8,000 m³に達し、そのうち74万3,000 m³が熱帯材であった (ITTO 2006)。熱帯硬材は、耐水性のある木材が求められる内装や戸外建築に使用されている。輸入されている熱帯木材の約75%がインドネシア及びマレーシアを中心とする東南アジアから、20%がコンゴ盆地のカメルーンやガボンから、5%がブラジルやスリナムを中心とする南アメリカから産出されている (ITTO 2006)。

持続可能な方法で管理されている森林から産出される木材を公的に調達するという政策課題は、ヨーロッパのその他のどの国より早く、オランダで生まれたものである。政府調達改革の背後には、改革首唱者であるNGOによる活動が人々の注目を集め、改革の原動力となった背景があったが、改革は結果として民間部門から力強い反応を引き出し、オランダ市場における認証木材製品の需要の大幅な増加につながった。この需要の増加は、国内の総森林面積の3分の1に相当する11万ヘクタール以上が、FSCに認証されている事実を反映している。

政府は1996年4月に、木材の持続可能な生産を促す取り組みの一環として、また産業部門との共同イニシアチブとして、カーホート財団を創設した。この財団は、必ず政府調達が持続可能な森林管理の「最低要件」に配慮して実施されるよう

にする責務を負うこととなった。1997年2月にオランダ議会に提出された政府白書においてこれらの要件が定められ (LNV 1997)、カーホート・システムの基盤となり、その後数年間は、このシステムに基づき、持続可能な森林管理に関する証明書が評価されていた。2005年2月までには、カーホート専門家委員会により、約4,000万ヘクタールの認証林が承認されていた (NTTA 2005、3頁)。2004年12月からカーホート財団は、「合法的とされる木材の証明のためのカーホート・プロトコル (Keurhout Protocol for the Validation of Claims of Legal Timber)」に基づき、木材の法的な産地の評価を実施してきた。しかし、民間部門と政府間に意見の相違が生じたため、カーホート・システムはオランダ木材貿易協会の管轄下に置かれることとなり、正式な評価機関として機能しなくなったため、政府調達におけるその重要性は次第に弱まっていった。

オランダ政府は当初、(政府調達に限らず) オランダ市場のすべての木材を2000年までに持続可能な方法で採取されたものにするという目標を掲げていたが、これは達成できなかった。2004年6月、政府は指令を発行し、「国レベルのすべての公的機関は、持続可能性が証明できる木材を可能な範囲で調達する義務を負い…公的機関のバイヤーは、合法性が証明できる調達源から木材が産出されていることを、少なくとも自らが確認しなければならない」⁷⁰ことになった。最近では、オランダ議会は、中央政府が2010年末までに、すべての公開入札における持続可能性に関する基準を検討することを求める動議Koopmans/de Kromを採択している。2010年以前に関しては、調達源は少なくとも合法的でなければならず、なおかつ持続可能であればより好ましいとされている。

2001年に実施された最低要件に関する評価

70 「オランダの公的木材調達政策：その背景と現状」における英訳。VROM 2005 (未発表)

を受けて、議会は政府による認証制度の策定を求め、その結果、「幅広い協議 (Breed Overleg)」と呼ばれる複数の利害関係者を含むプロセスが開始され、環境NGOと産業部門の代表者の双方が参加した。3年間、定期会合において真剣な議論を行った後、2005年10月12日、「幅広い協議」委員会は「持続可能な森林管理証明と持続可能な方法で管理された森林から産出される木材のCoC認証のための国家評価ガイドライン (オランダ語の頭文字を採ってBRLと呼ばれている)」⁷¹を承認した。BRLの完全実施後は、同ガイドラインにおいて定められている政策が、最低要件に替わって持続可能な木材の政府調達の新たな基盤となる予定である。

「幅広い協議」は確かに国家評価ガイドラインを承認しているが、BRLシステムの詳細についての最終交渉の段階で、環境や社会問題を扱うNGOはこのプロセスを離脱している。協議に参加していたあるNGOの代表者によれば、離脱の理由は、実施機関の組織構成と、評価においてFSCを他の認証制度に優先する意思を明確にしない政府の態度に関し、政府とNGOとの間に意見の相違が生じたことである⁷²。NGOは、FSCがWSSN (World Standards Service Network) の国際基準リストに承認されていることを根拠として、別の独立した評価を行うことなく、FSCを無条件でガイドラインに盛り込むことを主張した。これに対し政府は、ISOによればWSSNのリストに含まれていることは必ずしも正式に評価、認証、認定、承認されていることを意味しているわけではない、として対抗した。また政府は、FSC国別制度が、結果としてBRL要件を満たせるほどの効力を発揮できない可能性についても主張している⁷³。

こうした緊張関係にもかかわらず、政府は、その他の利害関係者と連携してBRLシステムの立ち上げを進める意向を明らかにしている⁷⁴。オ

ランダ環境省は、BRLを含むオランダの認証システムとの等価性が認められる (国家レベルの) 既存の森林認証制度を特定するため、専門家を任命して「等価性評価委員会」を発足させた。評価対象の制度には、個別国家による独立したシステムと、FSCやPEFCのような国際的なシステムに承認されている国別制度の両方が含まれている (VROM 2007)。

6.2 木材調達政策の改正、大綱及び今後の実施

BRL国家評価ガイドラインの大きな目的は、持続可能な方法で管理された森林から産出される木材及び木材製品の認証及び証明のための、明確かつ透明性の高い基準を提供することである。BRLには2つの目的があり、これらはBRLシステムの基本的機能に一致している。1つはBRLそのものを森林認証制度として確立させることであり、2つ目はその他の認証制度のBRLとの「等価性」を評価するためのシステムを構築することである⁷⁵。

6.2.1 第1の目的

第1の目的に関しては、BRLは、持続可能な森林管理、CoC認証制度及び認証機関について要件を設定している。BRL認証機関は、(オランダ国内及び海外の) 森林管理体制及びサプライ・チェーン上の企業を評価する際、これらの要件を考慮しなければならない。適合性評価には以下に挙げる4つの機関が関与している。

- 適合性評価を実施する認証機関
- 訴えがあった場合対応する中央上訴委員会
- 基準監督責任を担う中央専門家委員会
- 認定評議会

ガイドラインの第3章及び「特定基準」(ガイドライン第3章の付属書 I に含まれる) には、持続可能な森林管理体制の認証基準が定められてい

71 オランダ語の正式名： Nationale Beoordelingsrichtlijn duurzaam geproduceerd hout

72 NGO代表者とのインタビュー (2006年8月)

73 NGO代表者とのインタビュー (2006年8月)

74 Van Geel国務大臣による公式声明

75 ガイドラインの英訳版を参照 (VROM 2006)

る。基準は、森林管理システム及び実際の管理業務の質について、その要件を規定している。基準に対する適合性は、認定評議会により認定されている認証機関により評価される。

第4章には、持続可能な方法で生産された木材の取り扱い及び追跡手続きに関する要件が定められており、特にサプライ・チェーンまたはCoCの一部を形成する個別企業の管理システムが重点的に取り扱われている。同章が定める基準への適合性もまた、認定認証機関により評価されている。

6.2.2 第2の目的

BRLは、独自の認証手続きとは別に、他の森林管理及びCoCの認証制度についても、「当該認証基準がオランダ政府による基準を満たしていることを保証し、これらの認証制度に基づき認証を獲得した企業が負担する費用を最小限に抑える目的で」⁷⁶、オランダの認証制度と同等のものとして認めている。ある評価制度がオランダの認証システムと同等であるかどうかについての独立した評価は、「等価性評価委員会」により実施されている。「等価性」が承認されるためには、その認証制度が、BRL第3章及び第4章に定める要件と同等の要件を定めている必要がある。また、認証制度の実施方法についても、オランダの認証制度の実施方法との等価性が認められなければならない。

BRLの斬新性は、PEFCまたはFSCのような国際的な認証制度が、等価性評価委員会により、国家レベルで評価される点にある。これにより、PEFC及びFSCが承認する国別制度が、暫定基準を含めて個別に評価される。オランダ政府によると、国別制度間に存在する著しい相違を考慮すれば、こうした作業が必要である。評価対象となる制度の数は、どの制度がBRL等価物としての認定を求めてくるかによって異ってくる。

2006年11月10日に、(経済、社会/文化、森

林管理、ノーマライゼーション(正常化)、生態系などの問題に関する)7人の専門家から成る「等価性評価委員会」の第1回目の会合が開催された。2006年10月から2007年3月にかけて、6つの認証制度に関する評価が行われたが、その中には2つのFSC制度(発展途上国とヨーロッパ、各1つずつ)と2つのPEFC制度が含まれていた⁷⁷。政府はその後、BRLを官報で発表して正式に承認しようとしている。既存の認証制度の等価性に関する公式な評価が終了した後、オランダの調達政策はようやく実施されることになる。

6.2.3 原則、基準、指標

第3章及び第4章に提示されている原則、基準及び指標は、森林管理やCoCの評価及びその他の認証制度についての評価を行う際に用いられる要件を定めるものである。原則とは、森林体制が持続可能と見なされるために、あるいはCoCの証明可能性が認められるために、満たされなければならない大きな目的である。基準とは、原則を構成する要素を取り出し、発展させる。指標は、ある基準が満たされたことを示す不定要素(変数)、文書、記録、手続き及びその他の項目から成る。BRLは世界各地での使用を念頭に作成されているため、第3章の基準(森林管理)はすべての状況または地域において適用可能というわけではないことを認めている。

国家評価ガイドラインは、森林管理システムの評価に関して、生態学的、社会経済的及び社会文化的側面のバランスを保つための努力を求めている。第3章では、森林保全、森林管理者、団体管理者、先住民、景観、天然林、予防原則、事前承諾、保護地物、利害関係者など、森林管理に関わる様々な項目が定義されている。また、多くの原則や基準がカテゴリー別にリストアップされており、森林管理が地域社会及び先住民に及ぼす影響や、地元住民の権利や参加についても考慮されている。

76 ガイドラインの英訳版を参照(VROM 2006)

77 政府高官とのインタビュー(2006年8月)及び2006年10月5日にジュネーブで開催されたUNECE/FAO Annual Policy Forumにおけるオランダ政府によるプレゼンテーションから得られた情報。

BRLは、a) 木材の持続可能な調達源及びCoCを認証し、b) 既存の認証制度を評価する、ための包括的システムであると言えるだろう。生態学的、社会経済的基準の詳細にわたるリストは、現状で最も進んだ認証システムの基準リストに匹敵するものであり、国家規格さえ上回り得るものである。しかし、オランダのNGO「Milieudefensie」による最近の研究で、近年の公共建設事業で（MilieudefensieがFSC認証と同等とみなした）持続可能な木材が調達された割合はわずか20%であることが明らかにされているように（Milieudefensie 2006）、2010年までに、100%持続可能な方法で採取された木材を調達するという政府の目標をBRLが達成するためには、今後も多大な努力が求められそうである。

オランダの調達政策がこれまで、持続可能性の証明に重点的に取り組んできたことは、注目すべきである。一般的に、持続可能性に関する施策は合法性に関する施策よりもより野心的な政策目標と見なされていることを考慮すれば、オランダ政府によるこうした取り組みは称賛に値するものである。さらに、森林認証制度（カーホート・システム及び今後のBRLシステムに基づき承認される持続可能性の証拠）においては、一般に法的な順守を義務付けており、これらは合法性の証明に代わる機能を果たしていると考えられることができる。

それでもなお、合法性を別個に証明するためのシステムの構築が、オランダの木材調達政策の新たな焦点となることが期待される。政府は最近、イギリス、オランダ及びデンマークの政策の調和に向けた各国政府共同での取り組みの一環として、イギリスの政策に含まれるカテゴリー Bの証拠に関する合法性証明基準を使用する意向を発表している⁷⁸。

BRLシステム導入以前のオランダの政策では、合法性の証明は明確な要件とはされていなかったが、オランダの調達機関は、カーホート・システムに基づき、木材製品に合法性の証明を求めるこ

ともできた。評価制度の概要は、2004年の「合法的木材の証明のためのカーホート・プロトコル（*Keurhout Protocol for the Validation of Legal Timber*）」に示されている。この制度には専門家委員会が設置されており、カーホート財団の会員である生産者/供給者が合法的であると主張する木材及びCoCに関する評価を行うことになっていた（Kaurhout 2006）。この制度について詳細に述べられてはいるが、持続可能性を証明するカーホート・システムに関する上述の理由（カーホート財団は現在オランダ木材貿易協会の管轄下に置かれているということ）と同じ理由で、オランダ政府はこの制度を利用しないことを決定した。また、オランダ政府は、合法性に関する基準をイギリス政府による合法性の基準とすり合わせることを優先事項として位置付けているようである。

6.2.4 最新情報

先に述べた「等価性評価委員会」は、6つの認証制度の試験運用を行っている。この試験運用は、BRLシステムが実際に機能するか確認する目的で行われた。最終報告書は2007年7月15日に発行予定であったが、オランダ環境省及び議会は、試験運用の対象となった認証制度のいずれも基準を満たせなかったことについて、事前に非公式の報告を受けている。オランダ政府は、この結果は現状のBRLシステムが実際には機能しないことを意味する、としている（VROM 2007）。

したがって、政府は現在、運用試験で得られた経験に基づき、基準の改善（簡易システム）を行っている。そもそもBRLは等価性評価システムとしてだけでなく、森林認証制度として制定されたものであったが、政府はこの簡易基準が、木材調達の目的のみのために使用されることを意図している。政府は、2007年9月に予定されている一連の協議終了後、2007年末までに新しい評価システムを実施したいとしている。

78 違法伐採ステークホルダー会合（Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation）におけるイギリス、オランダ及びデンマーク政府による共同プレゼンテーション。英王立国際問題研究所（チャタムハウス）2007年1月

6.3 民間部門の反応

オランダ木材貿易協会 (NTTA)⁷⁹は、約300の木材卸売業者を代表する統括団体である。この協会には、オランダ木材取次商連盟 (NATA) や輸入業者連盟 *Vereeniging van Importeerende Groot-handelaren in Hout* など、多くの貿易連盟が特別会員として関与している。NTTAは、ヨーロッパのさまざまな木材貿易連盟とも密接に関わっている。

NTTAは、「ミッション (使命)」の策定と行動規範の採択の両方を行っている。「ミッション」によるNTTAの任務の1つは、「持続可能な方法で管理されている森林から産出されたことが明らかに実証できる木材の貿易を促し、会員企業が、オランダ国内だけでなく、生産国の被雇用者の利益や環境にも考慮するよう取り計らう」ことである (NTTA 2006、7～8頁)。

NTTAの主要目的は以下のとおりである。

- 2009年までに、NTTA会員企業が売買するすべての木材の産出源が確認されていること。
- 2009年までに、NTTA会員企業が輸入または売買する木材の75%が、持続可能性が実証できる森林から産出されていること。

NTTAの二次的な目的は製品ごとに定められている。

- 軟材：2009年までに、会員企業が輸入するすべての軟材が、持続可能性が実証できる森林から産出されていること。
- 硬材：2009年までに、輸入熱帯硬材の50%は合法性が実証できる木材であり、全硬材の25%は持続可能性が実証できる森林から産出されていること。
- 板材：2009年までに、輸入板材の75%が持続可能な森林から産出されていること。

NTTAは2003年に行動規範を採択した。行動規範は、2004年にすべての会員企業により採択された。会員企業はこれにより「順守に関する法

的な義務を負う」こととなり (NTTA 2006、8頁)、自らを「認可木材貿易業者」と名乗る権利が与えられる。「認可木材貿易業者」はNTTAが著作権を保有する呼称である。行動規範は、「NTTA会員企業は、(国内及び国外で承認されている) 現行の法律および規制に従って、オランダ市場に限り木材を持ち込むものとする」(同上)と定めている。行動規範が定めるその他の6つの義務には、「持続可能な方法で管理されている森林から産出されたことが実証できる木材をなるべく扱う」ことが含まれている (同上)。NTTAは、行動規範の規定の順守を怠った場合に適用される制裁システムを採択しており、会員企業に適用される。苦情処理システムは、行動規範に関する第三者の苦情の処理を行うシステムである。NTTA委任諮問委員会により苦情が正当であると見なされた場合、違反の程度に従い以下に挙げる制裁のいずれかが課される可能性がある。

- 警告 (初めての違反の場合)
- 4万5,000ユーロ以下の罰金
- 業務停止
- 除名 (同上、22頁)

NGOによる圧力により、NTTAによる責任ある購入政策の実施が促されたという見方もできる一方で、NTTAが、違法伐採問題への取り組みにより一層の自主性を示していることも確かである。それは、NTTAが、EUによる違法木材輸入の禁止を提案するレベルにまで達していることにも裏付けられている—「NTTAは、違法に切り倒された木材の輸入には反対の立場にあり、この問題に対する国際的、地球規模での取り組み及び違法木材輸入に関する禁止令の欧州レベルでの発令の両方に賛成している」(同上)。またNTTAは、国際機関及び国内の機関とも連携して違法木材貿易に対抗する施策の策定に当たっていると、強く主張している。同協会は、イギリスおよびベルギーの木材貿易連盟と共に、「木材貿易に関するEU行動計画」の策定にも関わっている。さらに、NTTAは、認証団体の監視対象となるCoCを構築するために、供給業者による合法的な生産活動を監視し、合法木材と非合法木材の識別手段を特定しリスト

79 オランダ語名： *Vereeniging Van Nederlandse Houtondernemingen* (VVNH)

化することにより、一部生産国を自主的に支援している。

こうした取り組みは、調達政策とは概ね無関係と見なされるべきである。オランダ国内の大部分の木材業者は、持続可能性の確保に重点的に取り組む政府調達政策に対応すべく、十分に高い割合で認証材を取り扱っている。それでもなお、BRLガイドラインが目指す政策では、ガイドラ

インが定める基準との等価性に基づき既存の他の認証制度が承認されるため、その順守は難しくなることが予想される。こうした状況に合法性の証明に関する新たな要件が加えられることで、BRL基準を満たす森林及びサプライ・チェーン管理により産出される持続可能で合法的な木材を調達機関に提供することは、木材供給業者にとってますます難しいものになってくることが予測される。

7.0 要約

比較分析を行う前に、ここで取り上げた公共木材調達政策に共通する特徴や、ある政策に独特な特徴について大まかな所見を述べ、この章を要約してみたい。

1. 消費国は、それぞれの政策を独自に策定してきたが、各国間の調和作業が現在検討されている。
2. 過去の経験から、調達政策は、段階的、追加的に発展していくこともあれば、突如進展することもあることが分かっている。政策の発展する場合には、重要事象（キー・イベント）や転換点（ターニング・ポイント）が存在する。
3. 木材製品の合法性及び持続可能性に関する保証を提供することは、複雑で論議を呼びがちな作業である。政策の発展に時間を要する理由の一端は、こうした特性によるものである。
4. NGOは、政策導入を促す主要要因であり、政府への働きかけに成功してきた。
5. 一部政策に関しては、議員及び政府職員による個人的な取り組みが、その程度はさまざまだが、政策策定の重要な要因となった。
6. 民間部門及びNGOは、政策策定プロセスに強い関心を持っている。政府は、複数利害関係者を含むプロセスにより、彼らに政策策定への参加を呼びかけてきた。
7. 持続可能性及び/または合法性を証明する手段や、調達機関が必要とする情報など、すべての政策には共通する必須要素が多く確認されている。
8. それぞれの政策の要素は多くの不定要素、特に関係者の相対的影響力や制度上の相互関係及び政策の歴史的背景などに対応している。
9. 政策における合法性及び持続可能性の定義は、曖昧なものから綿密に整えられた基準や指標に至るまで、大きく異なっている。
10. 政策の実施には制度的な枠組みが欠かせない。制度的な枠組みを整備する目的で、新しい機関や制度が設立、制定されることも多い。
11. 調達政策は、合法性と持続可能性を区別した上で、後者をより高い目的として位置付けることが多い。
12. 政策は通常、合法性を証明するための独自の方法を有している。
13. 森林認証は合法性及び持続可能性を保証する

制度として、すべての政策で認められている。中には認証基準と同等の基準をもつその他の証明方法も認めている制度もある。一部制度では、森林認証制度の手続き・機能について基準に照らし合わせた評価が義務付けられている。

14. 合法性の証明は、通常、サプライ・チェーン上で、公文書及び自己申告に基づき行われる。

15. 証拠書類の評価を民間または政府のどちらに委ねるかについては、政策間で大きく異なっている。

16. 政策は民間部門に影響を与えると同時に、民間部門により形成される場合もある。

日本、イギリス、フランス 及びオランダの 木材調達政策の比較分析

■ Federico Lopez-Casero

1.0 はじめに

第4章の目的は、日本の木材調達政策の設計及び実施の初期段階と、イギリス、フランス及びオランダの政策とを体系的に対比することで、日本の調達政策に関する理解を深めることにある。比較分析により、日本の政策についての理解が向上するばかりでなく、政策強化に向けた選択肢が明らかになる。上述の3カ国は、公共木材調達政策を長い期間実施してきた経緯があり、これらの政策の欠点を認識し、また効果が期待される施策を参考にすることで、日本の政策発展の方向性を見極められるのではないかと考えて、この3カ国を比較分析の対象として選択した。

比較分析を行う意義は、公共木材調達政策は急速に発展したが、政策間には重要な相違点が存在する、ということにある。しかしながら、公共木材調達政策に関する研究はもとより、過去の経験から教訓を導き出すことを目的とした既存の政策の系統的な比較研究は、これまでほとんど行われてこなかった⁸⁰。

またこの章では、公共木材調達政策がその効力を発し得るための必須要素を模索している。これらの必須要素は、生産国における合法的な産出源や法令順守から、消費国の調達機関の情報ニーズ

80 Toyneら（2002）はG8及び中国の政府調達政策に関する個別評価を行い、合法的、持続可能な木材の調達を促す政策の導入に向けた選択肢を提言した。ノルウェー環境省の委託によりフリチョフ・ナンセン研究所が作成した報告書（Gulbrandsenら 2006）には、ノルウェー政府に違法伐採問題対策の選択肢を示すことを目的として、既存の政策に関する簡単な比較分析が含まれている。この研究では、3つの政策の比較に5つの基準が使われているが、それぞれの相違点については議論されていない。また報告書では、「効果的な政策」を構成するとされる6つの要素が列挙されているが、これらの要素による効果の裏付けは行われていない。

に至るまで、サプライ・チェーン全般にわたって考慮しなければならない。本文では、これらの要素が、現在、日本及びその他3カ国の調達政策においてどのように扱われているかを評価している。

公共木材調達政策の必須設計要素については、以下に挙げる想定に基づき分析を行った。

- (公共調達政策に限らず) すべての「良い政策」には設計上に共通するある種の必須要素が確認できる (例えば政策実施の監視、監視情報のフィードバック、改正の機会など)。
- (公共木材政策に限らず) すべての「良い公共調達政策」には設計上に共通するある種の必須要素が確認できる (例えば調達機関に対する指針の提供、調達品目が政府の基準を満たしていることを証明する証拠の独立した評価など)。
- すべての「合法的、持続可能な木材の調達を促す調達政策」には、官民間問わず、設計上に共通するある種の必須要素が確認できる (例えば合法性確認に関する情報及び指針の提供など)。

分析対象となる政策の主な特徴には、ごく最近確認されたばかりのものも含まれているため、政策の影響に関する評価は行っていない。したがって、政策の設計上の特徴の優劣に関しては、特徴をいくつかの要素に照らし合わせた上で評価する「次善の」手法を用いている。その要素とは、木材調達において合法性及び持続可能性が損なわれ

る危険性、木材製品の製造・取引のプロセスの複雑さ及び調達機関の情報ニーズである。

対象となる4つの政策について、以下に挙げる特徴の比較分析を行った。

1. 合法性の証明要件
 - a) 法的な産出源及びサプライ・チェーン管理の証拠
 - b) 公平な監視/監査
 - c) 生産者/供給者の認定
2. 持続可能性の証明要件
 - a) 持続可能な森林管理基準
 - b) 証明制度の評価
3. 実施方法 (手段及びメカニズム)
 - a) ガイドライン
 - b) ホットラインによるサポート体制
 - c) 中央省庁と地方自治体との連携
 - d) 政府と民間部門との連携
 - e) 取次業者の政策についての理解と順守状況の監視
 - f) 評価

政策実施調査は、政府職員へのインタビューにより得られた情報に基づく以外は、概して本比較分析の範囲を超えている、ということを明確にしておきたい。そのようなインタビューでは、自国の木材調達政策の実施上の進展について説明があり、政策の欠点を認めたこともあった。

2.0 比較分析の政治学的手法としての重要性

自然現象とは異なり、政治的プロセスは通常、実験科学の対象にはならない。社会制度が自らを規則化する過程や、団体が形成される過程は、実験の対象にはなり得ない。その代わりに、非実験的な領域の研究においては、事例研究、統計的研究、比較研究といった手法が用いられる。

政策科学においては、「学習と伝達という2つ

の目的を達成するプロセスの系統的な記録」(Clark 2002、142ページ)である事例研究がよく使われる。事例研究は、特定の場所、時間及び一連の出来事を境界線で囲み、政策プロセスに伴う複雑性や巧妙性を浮き彫りにするものである。したがって事例研究は、「ひとつの事例についての集中的かつ未制御な分析」(Faure 1994、311頁)ということができる。厳密に言えば、

ここでいう事例とは、ある時点において徹底的に研究されているが、調査期間内に発生する独立かつ従属的な不定要素の変化が一切想定されていない存在であると言える。この手法により得られた結果が正当な理由で一般化できることは保証されていないため、その科学的位置付けは確固たるものとはいえない。本研究には、日本、イギリス、フランス及びオランダの調達政策に関する、合計で4つの事例研究が含まれており、これらの事例研究を比較研究という枠組みに入れることで、事例研究に伴う制約の克服を試みた。

比較分析の論理は、実験設計に特有の「ほかの条件が等しければ」に代表される様式上の要件には適合していないが（Lijphart 1971、683～84頁）、実験手法の論理に類似している。比較分析は、実験の代わりとして、確認されている相違を分析・説明する間、特定の事物を一定に保てる

規制機能を有している。社会科学において、実験手法に代わる最も適した手法として比較調査の可能性に初めて気付いたのは、John Stuart Mill、Auguste Comte、Émile Durkheimといった社会学者であった。森林に関する公共政策の事例にもあるように、実験的手法が機能しない分野では、2つまたはそれ以上の状況の類似点と相違点を挙げて比較する論理的な手法である比較分析（Lijphart 1975、162頁）が有効である。要するに比較政治学とは、利用可能な最善の証拠に基づき一般化を試みる、非実験的社会科学である⁸¹。

本研究では、国際比較及び地域間比較の手法を用いている。国家間の比較では、その隔たりの理由か何であろうとも、それぞれの事例の特異性を明確にしている。フランスと遠く離れた日本を比較する場合でも、隣国オランダとの比較でも、それぞれの国の特徴は顕著に現れている。

3.0 合法性の証明

合法的な木材の調達を促す公共調達政策には、木材製品の合法性証明のための指針が含まれていなければならない。これは消費国政府に課せられた新たな責務であり、調達政策を困難にしてきた。調達政策が違法木材の使用回避に効果を発し得るためには、合法性に関する3つの基本原則、つまり、「木材の法的な産出源」、「法順守」及び「合法的なサプライ・チェーン管理」に十分に対応している必要がある。比較対象となる4つの政策について、その一部には、より効率的かつ効果的な証明の確保に向け付加的な要件、つまり「公平な評価/監視」及び「製造業者/供給者の認定」が含まれていることはすでに述べた。表1は、比較対象の政策における、木材の合法性証明要件の概要を示したものである。

上記比較は、原則として政策の概念設計に基づいて行ったが、オランダのカーホート・プロトコ

ルに基づく合法性の証明や日本の供給業者認定のように、政策の実施が民間部門の関与の上になり立っている場合も含めている。

3.1 法的産出源及びサプライ・チェーン管理に求められる証拠

日本の政策では、合法性（及び持続可能性）の証拠を提供するため、木材及び木材製品の公的供給者に対し3つの選択肢が提示されている。すなわち、森林認証（証明方法1）、森林・林業・木材産業関係団体の認定を得て事業者が行う証明方法（証明方法2）、個別企業の独自の取り組みによる証明方法（証明方法3）である。後の2つは、主に伐採地から最終的な公共調達に至るまでのペーパー・トレイル（文書による追跡）によるものである。

81 比較分析に関する手法の詳細はLópez-Casero（2005、29～34頁）を参照

表1：比較対象の政策における木材合法性証明要件

	証拠要件		付加的要件		
	法的産出源及び法順守 (森林管理)	サプライ・チェーン管理 (CoC)	分離管理	公平な評価/監視 生産者/供給者の認定	
イギリス	<p>カテゴリー A： 法的順守基準に照らし合わせた認証制度の評価</p> <p>カテゴリー B： チェックリスト2に基づく要件： a) 森林所有者/管理者が法的使用権を保有している。 b) 以下の項目に関する条例及び法律の順守 －環境 －労働、福祉 －安全衛生 －他の団体が所有する権利</p>	<p>ISO65またはそれに準じたものを順守している認定機関または監査人により実施される</p> <p>カテゴリー A： 詳細は制度により異なる</p> <p>カテゴリー B： チェックリスト1に基づく要件： a) サプライ・チェーンの場所及びそれぞれの段階 b) 証明メカニズム c) 証拠の提供</p>	◎	○ (証拠の適性、効力及び信憑性に懸念がある場合)	×
オランダ	政府は2007年に、上記の合法木材に関するイギリス政府による基準に基づき、NEN-EN-ISO 45012を順守している認定機関または監査人により、証明が実施されることを発表した。それ以前は、合法木材の要件は、「合法的木材の証明のためのカーホート・プロトコル」及びカーホートの証明を受けたそれぞれの認証制度で定められていた。				
フランス	<p>カテゴリー I 製品の選択肢： 1. 生産国が発行する合法性に関する免許 2. 森林認証 3. 管理計画に関する証明 4. 管理責任者による産業/貿易連盟が定める行動規範の順守 5. 供給業者による産業/貿易連盟が定める行動規範の順守</p> <p>カテゴリー II： 環境ラベルまたは認証</p>		○ (公的バイヤーのための「情報通達」においてのみ言及されている)	○ (カテゴリー I 製品、つまり、木材、用材、ベニア合板を対象とする)	×
日本	<p>合法性（及び持続可能性）の証拠を提出するための3つの選択肢： 証明方法1： 森林認証 証明方法2及び3： (特に産業組合/個別企業の行動規範による)伐採、加工、売買のそれぞれの段階で発生する証拠書類の追跡</p>		◎ (証明方法2及び3に関しては、木材組合/個別企業の行動規範に基づき実施される)	× (全国木材組合連合会は、第2の証明方法に基づく無作為による監視を予定している)	◎ (証明方法2に関しては、国内の生産者及び供給者を対象に全国木材組合連合会が行う)

日本の政策は、すべての証明方法において、フランスの政策に類似している。両政府は、すべての森林認証制度を、木材合法性基準に照らし合わせた事前評価を行わずに無条件で承認している。また両者とも、森林認証以外の証明方法に基づき調達される木材及び木材製品の法的産出源及びサプライ・チェーン管理の評価に関し、調達機関が使用できる基準を作成していない。むしろ、民間の産業/貿易部門が導入する施策に依存しているのである。

日本では、行動規範に定めた証明手続きを、全国木材組合連合会（全木連）の指導の下でさらに詳細に規定できる権限が、第2の証明方法に基づき産業部門に認められている。全木連の行動規範は、森林所有者/管理者から最終的な政府調達者に至るまでのペーパー・トレイル（文書による追跡）を規定している。具体的には、サプライ・チェーン内のすべての関係者が、取り扱われる木材製品の合法性及び持続可能性を証明するための文書を発行、受領することにより実施される。これには、分離管理が行われていることを証明する文書も含まれている。第3の証明方法である個別企業の独自の取り組みによる証明は第2の証明方法に倣って作成されたことに間違いはなく、そうした経緯から、第2の証明方法との大きな相違は見られない。

フランスの政策では、カテゴリー I 製品に関する第3、第4及び第5の選択肢（要件）が、日本の政策と同様に、民間部門により取られる施策に大きく依存している。調達機関には、国内の主要な木材貿易連盟または産業組合のいずれかの環境憲章に加入している供給業者からの、木材及び木材製品の購入が認められている。フランス木材貿易連盟LCBの憲章が、2008年以降すべての会員企業に、公的供給の有無に関わらず、義務付けられることになっている点で、日本の全国木材貿易組合連合会の行動規範とは異なっている。

日本政府の調達政策は、生産国政府による主張に基づき生産国に存在する既存の証明制度（例えばインドネシアのBRICやマレーシアの輸入申告書式2など）の承認を検討している唯一の政策で

ある。フランス政府は、環アフリカ林業協会(IFIA)の証明制度のような民間部門の取り組みによる証明制度を、政府の基準に基づく包括的な事前評価なしに承認してきたが、生産国政府の公式見解に基づき制度を承認したことはない。いずれにしても、日本及びフランスの両国は、合法性に関する政府による基準が欠如しているために、信頼性が評価されていない既存の証明制度（BRICやIFIAのような民間部門の取り組みによる証明制度）に完全に依存せざるを得ない状況になっている点で似通っている

それとは対照的なのが、民間部門による自主的な施策には依存せず、調達機関による（CPET、カーホートまたはBRLのような委託専門機関の支援に基づく）証拠評価を義務付けることで、公的バイヤーの側に焦点を合わせているイギリス及びオランダの政策である。

イギリス及びオランダの両国では、森林認証制度の評価作業が、政府ではなく専門機関、つまりイギリスの場合はCPET基準委員会、オランダの場合はカーホート財団及び最近ではBRL等価値評価委員会にそれぞれ委ねられている。評価は全て、法的産出源、法的順守及びサプライ・チェーン管理それぞれに関する証拠を区別した上で、合法性に関する基準に基づき行われている。しかし、イギリスの場合は合法性の証明が明確な政策要件であるのに対し、オランダにおいては、木材と木材製品が持続可能な手段で調達されることを重視している。オランダの政策では、公的バイヤーによる認証材・認証木材製品の購入及び認証制度に原則として森林法順守に関する規定が盛り込まれていることが、今後も引き続き条件となると予測される。合法性の証明に関しては、公共調達機関は現在でも、2004年12月に導入された「合法的とされる木材の評価のためのカーホート・プロトコル」に基づき、カーホート財団が実施している評価を利用している。既に述べたとおり、このプロトコルは、カーホート財団の会員による（木材の）合法性についての主張を評価するための制度である。しかし、2007年のオランダ政府による発表によると、オランダは近い将来、イギリス、オランダ及びデンマークの木材調達政策の協調に

向けた取り組みの一環として、イギリス政府による合法木材の評価基準の利用を開始する予定である。イギリス及びオランダの両政府は、デンマーク政府とともに、2006年3月にアムステルダムで、同年9月にはコペンハーゲンで、政策協調に関する2つの会合を行っている。これらの会合において、3カ国の政府は、産業界が政策協調を求める主な理由について述べている。長期的な見通しとして、イギリス及びオランダの両政府は、合法性の証拠に関する個別評価に代わり、免許に基づく合法性証明システムの構築に向けた段階的な取り組みを実施するかどうかは、EU-FLEGT行動計画次第であるとしている。

イギリスの政策には、カテゴリー Bの証拠と呼ばれる、森林認証の代替として使用できる「別の証明方法」が含まれている。この証明方法では、木材の合法性（及び持続可能性）の評価が、評価機関ではなく調達機関により実施され、調達機関は、CPET専門家による無料の相談サービスを利用できることになっている。法的産出源、法的順守及びサプライ・チェーン管理を評価するための基準は、「カテゴリー Bの証拠の評価のための枠組み」に含まれており、CPETはその第1版を2006年6月に完成させた。基準は、第3章で詳しく説明したイギリスの政策における「合法」木材の包括的定義に基づくものである。チェックリスト2は、合法性の証拠を評価する際に以下を確認することを、調達機関に義務付けている。

- a) 森林所有者/管理者が法的使用権を保有していること
- b) 環境、労働や福祉、安全衛生、他者の権利に関する法令及び条例が順守されていること
- c) 関連するすべての使用料及び租税が支払われていること
- d) ワシントン条約の全規定が順守されていること

合法的なサプライ・チェーン管理に関し、チェックリスト1では以下が求められている。

- a) サプライ・チェーン上の位置付け及びそれぞれの段階に関する説明
- b) 混入またはすり替えを防止するためのメカニズム

- c) 証明メカニズム
- d) 証拠の公開または提示

結論としては、比較対象の3つの政策の中で、独自の基準に照らし合わせた合法性の証拠に関する分離分析を義務付けているのはイギリスの政策のみであるが、オランダもイギリスの政策を導入することで後に続くことが予測されている。

フランス及び日本が民間部門に依存している現状に比べ、購入する木材及び木材製品の合法性の証拠に関する評価の実施、あるいは政府が設立する独立した専門機関への評価委託を、調達機関に義務付けているイギリス及びオランダによる取り組みは、サプライ・チェーンの初期段階のみならず、木材購入全般について政府が完全に制御できる点で優れている。言い換えれば、イギリス及びオランダでは、供給側とバイヤー側の両方が合法性を保証しており、それにより、調達業者による個別評価を通過するに十分かつ正確な証拠の提出義務が、供給業者に課されているのである。

3.2 付加的要件： 公平な監視と供給業者の認定

合法性及び持続可能性の証明は、森林に関わる犯罪が蔓延していると懸念されている国においては特に複雑になるため、提示された証拠の信憑性が疑われる場合に実施する独立した調査については、公共調達政策により規定する必要がある。また、証拠についての公平な監視を促すシステムの導入も望ましいように見える。比較対象としている政策のすべてが、公平な監視または調査に関する取り組みを求めているが、手法はそれぞれ異なっている。

オランダの政策では森林認証の実施が義務付けられており、最も一貫性の高い第三者監視システムとなっている。森林認証には、森林管理ユニット（FMU）の公平な監査と年1回の監視が含まれている。

イギリスの政策では、「証拠の適性、効力及び信憑性に懸念がある場合」の独立した監視が定め

られている。イギリスにおける「独立した証明」とは、第3章で述べたとおり、組織、体系及び手続きが特定のISO基準に準拠している個人または団体により実施される評価を意味する。

フランスの政策では、少なくともその概念的枠組みにおいては、合法性及び/または持続性を保証する方法についての公平な監視が明確に義務付けられている点で、イギリスの政策より厳しい監視システムが掲げられている。しかし実際には、フランスの調達機関は、政策に関する理解不足を理由に、公平な証明を強く求めている可能性がある⁸²。

日本では、第2章で述べたように、海外の木材・木材製品企業に日本の公共調達政策を説明する目的で政府が2006年2月に作成した文書の中で、「輸出業者や伐採業者から一旦合理的な説明がなされれば、無視できない証拠により違法伐採の存在に疑いの余地のない場合を除いて、日本側からさらに調査を行う予定はない」(Government of Japan 2006年2月8日)と述べている。したがって、日本政府は調査を実施する選択肢を設けてはいるが、公平な監視を義務付けていない点で、イギリスとは異なっている。上記の声明の言い回しもまた、イギリスの政策に見られる積極的な取り組みに比べると、受け身的な印象を受ける。日本政府は、調査についての声明をより明確にすべく検討することが望ましいと考えられる。

日本では、政府ガイドラインではなく、全国木材組合連合会(全木連)が定める行動規範により監視が制定されており、監視は中立の第三者機関によってではなく、全木連により不定期で実施されている。また、全木連の監視は、会員企業のみを対象とするもので、会員企業への供給業者について監視は行っていない。証拠の正確性についての苦情を政府が処理するために実施する調査とは分けて考えるべき問題である。したがって、日本の政策には、政府及び民間部門という、2種類の監視/調査が強化される可能性がある。

日本の政策の長所は、全木連の行動規範において、林野庁ガイドラインの第2の証明方法に則って公的機関に木材、木材製品を提供する生産業者及び供給業者の認定手続きが定められている点である。政府に対する供給業者の認定を義務付けている政策は他に存在しない。例外としては、肯定的評価を受けた森林管理者に対し、自らが生産する木材を「カーホート認定合法産出材」と呼ぶことを認める「合法的木材の証明のためのカーホート・プロトコル」があるが、これは厳密にはオランダ政府の政策とはいえない。

国際協定の順守に関しては、オランダ、イギリス及びフランスの政策がワシントン条約の順守義務を明確に定めている。日本の政策にはこうした規定が含まれていないが、ワシントン条約で禁止されている木材/木材製品の輸入を防止する役割は税関が負うこととしている。しかし、こうした木材が税関により完全に排除されるとは考えにくく、そうした理由から、例えばフランスの政策が「情報通達」で行っているように(GPEM/DDEN 2005、21～27頁)、日本の木材調達ガイドラインへのワシントン条約要件の盛り込みが検討されるべきである。

3.3 比較分析に基づく重要な所見及び提言

比較対象とした4つの政策は、木材の合法性の評価/証明手続きについて、大きく異なっている。イギリスの政策は、現時点においては、合法性に関し特定の手続きの実施を義務付けている唯一の政策である。オランダでは、合法性に関する問題は、持続可能性に関する評価の一環として間接的に配慮されるか、または任意で実施されるカーホート・システムに基づく合法性の証明手続きを通じて対処されてきた。では、イギリスが合法性に重点的に取り組んでいる一方で、オランダでは持続可能性の証明に焦点が当てられているという、この二つの違いは何によるものであろうか。

オランダの政策では、特にオランダで森林認証

82 フランス政府高官とのインタビュー(2006年8月)

に関する認識が高まっていた1997年に政策を実施して以来、認証材の購入に重点が置かれてきた。政策施行開始時点では、合法性に関する問題は広く議論されていなかったが、新世紀の最初の数年間の間に、特にイギリスにおいて「違法伐採」が「最新の話題」として政治課題に浮上してきたことにより、状況は一転した。イギリス政府が合法性の証明に重点的に取り組んできたもうひとつの理由は、政府高官も認めているように⁸³、認証材の供給が限られていること、また認証熱帯材に価格プレミアムが発生していることなどが挙げられる⁸⁴。しかし、オランダ政府がイギリス政府による合法性評価手続きの大幅な導入を計画していることから、イギリス及びオランダの両国による取り組みにおいては、互いに相違する要素を取り除いていくと考えられる。イギリスの政策は、持続可能性の証明を木材調達の要件として義務付ける方向を示しており、両政府は、政策協調に向けて更なる取り組みを進めることを公約している。

合法性の保証に対して特にしっかりと系統だった取り組みを行うイギリスの政策設計から判断すると、公共木材調達政策に以下の要素を盛り込むことで、政策の強化が図られる可能性がある。

1. 木材の合法性に関する明確な定義に基づく理解—これにより、評価手続きを通じて一貫した適用が可能になる。(例：チェックリスト)
2. 民間部門の供給業者へのガイドラインとなる政府基準—公的機関が求める合法性の証拠の詳細を示す。
3. 政府基準に基づく証拠の系統的・専門的な評価—調達業者が必ず政府要件を満たす木材・木材製品のみを購入するようにする。

ここで重要なのは、現在フランス及び日本の政策には含まれていないこうした要素が、民間部門による政策強化に向けた「行動規範に基づく取り組み」に果たして取り込むことができるのか、それとも「調達機関の評価に基づく取り組み」という、より根本的な転換が必要とされるのか、という問題である。フランス及び日本に関しては、産

業部門は、自らが公的購入者への提供に必要/適当と考える証拠基準の策定に、比較的自主的に取り組んできた経緯がある。こうした取り組みは、国内の産業部門による、行動規範に基づく自主的な購入政策の策定を促す点で、特に初期段階における効果が高い。しかし、自主性に基づく施行には、民間部門による施策に公共政策が大きく依存してしまうというリスクがある。

行動規範に基づく取り組みを強化する方法としては、政策要件をより詳細に規定することが考えられる。日本及びフランスの両政策は、合法性及び持続可能性を厳密に定義し、産業界による自主的方針に基づく行動規範の策定においてこれらの定義の順守を義務付けることで、大幅に強化される。行動規範に基づく取り組みは、政府が認証制度の系統的評価を制度化し、木材団体に評価結果の反映を義務付けることによっても、強化できる可能性がある。

これらの所見に基づき、フランス政府及び日本政府には、木材の合法性に関する厳密かつ包括的な基準の導入を検討することが求められる。合法木材製品の購入を公約している消費国として、これらの政府は、合法性の証明に関する最終責任を有しており、供給業者に責任を丸投げして自己申告だけを信用すべきではない。両国の木材貿易連盟と政府との間に存在する業務上の密接な関係は、国内の木材部門に対するある程度の信頼を正当化するものかもしれない。しかし、木材の合法的、持続可能な産出源からの調達に関する責任を政府が事実上放棄する処まで信頼してよいかどうかについては疑問が残る。

包括的な合法性基準は、それぞれの国に特有の、木材が合法的と見なされるために必要な法的要件を特定する際にも使用できる。これにより、森林管理が異なる法律により規制されている国々における政策の適用に一貫性を保つことができる。イギリスの政策に含まれる合法性の証拠に関するカテゴリー Bチェックリストには、すべての生産国

83 イギリス政府高官とのインタビュー（2006年7月）

84 イギリス政府高官とのインタビュー（2006年7月）

に共通して使用できる一般的な法的原則の例が列挙されている。

評価の実施を担う機関については、基本的な政策アプローチの内容によりさまざまな選択肢が存在する。イギリス及び将来のオランダでは、調達機関が個別評価を実施する際に専門的サービスを受けることが出来る。民間部門主導による取り組みが進められているフランス及び日本については、木材貿易連盟/組合による公的供給業者に対する専門的助言の提供を強化することが選択肢として考えられる。(どのような文書が承認されるのかという)「助言」の根拠は公開対象とされるほか、一般市民の意見に対応しなければならない。

日本政府の一部高官は、日本政府は合法性に関する包括的な最低基準を設定すべきでないとしており、生産国政府が合法性の保証として提示する文書を、系統的かつ公平な調査を行うことなく承認すべきであると主張してきた。この考えに基づき、政府は、インドネシア木材産業活性化機構(BRIK)、マレーシア輸出申告書及びパプアニューギニアSGSが発行する文書について、合法性の証拠認定に向けた議論を行ってきた。しかし、これらの制度の信頼性は、制度内における文書の悪用、偽造及びその他の不備が確認されているため、一部輸入国及びNGOにより疑問視されてきた。

もし、これらの制度が調達政策の実施に用いられるのであれば、こうした事実は、既存の証明制度について、独立した体系的な評価の必要性を示唆するものである。そうした評価は、比較対象とした政策のいずれにおいても実施、委託されていない。例えば、BRIKまたはパプアニューギニアのSGS丸太輸出監視システムが合法性の証拠としての機能を果たしているか否かに関する評価は、イギリス政府、CPETのいずれによっても実施されていない。こうした制度は、CPETによる

個別評価において、おそらく一時的に評価されてきたことが予想される。これらの制度について系統的で一貫性のある包括的な評価を行うには、日本、フランス及び(一部)オランダの政策に欠けている、合法性及びCoCに関する包括的な基準が必要となる。

生産国のサプライ・チェーンの監視は、文書の悪用及び偽造を明らかにできるため、木材の法的産出源の保証には欠かせない作業である。他の3つの政策とは対照的に、日本の林野庁が作成したガイドラインでは、サプライ・チェーンにおける合法性の証拠の提供・処理に対する独立した監視手続きが定められていない。先に述べたように、全木連行動規範のみが、全木連による不定期の監視の実施を義務付けているが、これを完全に独立した監視と見なすことはできない。第2の証明方法に基づく日本の政策において、公的供給業者を認定することが、当該供給業者の合法性の証拠の提供能力を証明し、供給業者が所属する木材組合の行動規範に規定する原則及び規制の順守を確保する主要手段となっているようである。これが効果的に機能するためには、独立した第三者が、行動規範に照らし合わせて供給業者を監視する必要がある。

ヨーロッパ諸国に対して一般的に提言できることは、自主的二国間協定(VPA)に基づく木材/木材製品の合法性の生産国別定義に関するEU諸国と主要生産国間の話し合いにおいて、より積極的な役割を果たすことであり、これにより日本は(当初は)様子を見ることができることにもなる。多くのヨーロッパ諸国は、現在までに一切の交渉プロセスに参加していない。合法性の生産国別定義に関する話し合いがひとたび決着すれば、これらの定義が、EU消費国だけでなく、日本のようなその他の主要輸入国によっても承認される可能性がある。

4.0 持続可能性の証明

分析対象のすべての政策において、持続可能な製品が推奨されている。こうした方針が効果的に実施されるためには、持続可能性の証明に関する指針が確実に政策に含まれていなければならない。しかし、合法性の証明の場合と同様に、持続可能性の証明手続きの策定及び実施は、本研究で比較対象とする政策間で大きく異なっている。ひとつには、政策が、合法性及び持続可能性の証明を区別する度合いが違うことである。オランダとフランスの政策、及び（将来的な）イギリスの政策は、持続可能性に重点的に取り組み、合法性を持続可能性というさらに大きな要件内に収めることで、目標を高く設定している。対照的に、日本の政策は、合法性と持続可能性を明確に区別した上で、前者をより重要な「判断基準」と定め、後者を「配慮事項」としている。さらに、日本の政策では、合法性と持続可能性の証拠を証明するための手段及び手続きが区別されていない。「少なくとも」合法的で「なるべく」持続可能な産出源からの木材の調達を義務付けているイギリスの政策は、これら2つの特徴に関する評価に別個の基準を適用している。2009年から2015年にかけて実施される暫定的な政策では、FLEGT認証製品を除き、持続可能な方法で管理されている森林から産出された木材/木材製品のみが調達の対象とされ、2015年以降は、持続可能な方法で生産された木材のみが調達されることになる。

4.1 持続可能な森林管理基準及びCoCに関する要件

合法性の場合と同様に、オランダ及びイギリスによる政策には、持続可能性に関する政府評価基準が含まれている一方で、フランス及び日本の政策は、既存の認証制度が定める基準及び手続きに依存している。表2は、4カ国それぞれの持続可能性の証拠に関する評価基準を、種類別にまとめたものである。オランダとイギリスの政策には、オランダの政策のみが持つ社会経済的基準を除き、すべて同じ種類の基準が含まれている。

「最低要件」に基づく現行のオランダの政策は、政府基準に基づきカーホート・システムによる認証制度にいまだに依存している。まだ実施されていないが、BRLシステムでは、BRL認証（制定予定）の取得により、またはBRLとの等価性が認められる既存の制度による認証を取得することにより、持続可能な森林管理及びCoCに関する多岐にわたる原則、基準及び指標の順守が義務付けられている。主要原則は、上述のオランダの政策についての説明にあるとおりである。

森林管理に関しては、政策の原則1で、計画段階において「持続可能な林業は管理システムを通して実施されなければならない」と述べているほ

表2：持続可能な森林管理基準の要件

	イギリス	オランダ	フランス	日本
1. 法的、政策的、制度的枠組み	◎	◎	×	×
2. 森林資源（転換）の程度	○	◎	×	×
3. 森林の健全性と生命力	◎	◎	×	×
4. 森林資源の生産機能	◎	◎	×	×
5. 森林資源の保護機能	◎	◎	×	×
6. 生物学的多様性	◎	◎	×	×
7. 社会経済的機能	検討中	◎	×	×

出典：違法伐採ステークホルダー会合（Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation）におけるデンマーク、オランダ、イギリス政府による共同プレゼンテーション。英王立国際問題研究所（チャタムハウス）。2007年1月。

か、基準1.1では「管理システムは、持続可能な林業の目的の達成に向け、政策及び計画、実施、監視、評価及び修正措置の一連の取り組みから構成される」と定めている。政策は、対象範囲が広範であるばかりでなく、極めて綿密に策定されている。原則2では、持続可能な林業に関連する特徴の特定を求めている。基準2.1は、「保護対象となる特徴は、生態学的機能の保存が危惧されている場合、所有権及び使用権の保存を危惧する地域社会または先住民の事前承諾を得た上で、専門家による調査に基づき説明、決定される」と規定している。

CoCに関しては、改正後のオランダの政策には、BRLガイドラインの第4章の定義及び要件の多くが含まれている。原則1によると、「サプライチェーンのそれぞれの鎖の輪の中で、木材及び木材製品が持続可能な方法で管理された森林から産出されているか否かを、系統的に示すCoC認証制度が存在していなければならない。」基準1.1では「CoC事業によりCoC認証制度が導入、実施されていること」が、基準1.2では「CoC認証制度の実施責任を担う指定管理団体が存在していること」が求められている。その他の基準では、分離管理及び追跡可能性の確保を目指す規定が設けられている。

これらの例により、オランダ政府による基準の概念的枠組みが、大変包括的で精緻であることがわかる。これらの基準が現実に実行されるか否かは、BRLシステムの実施や、実施が義務付けられている第三者による評価の厳格性次第といえる。

イギリスの政策には、オランダのBRLガイドラインに匹敵する独自の認証制度の策定はないが、森林認証制度に基づく評価（カテゴリーA）の他に、持続可能性の証拠に関する代替的な評価手続き（カテゴリーB）が定められている。

「カテゴリーBの証拠の評価のための枠組み」の下、持続可能な森林管理に関する多くの基準が定められている。持続可能な林業に求められるすべての要素の評価を促す非常に綿密な基準を有するオランダのBRLとは対照的に、イギリスの政

策はいくつかの基準及び指標を定めるに留まっている。イギリスの政策は、森林管理ユニットが持続可能性に関する独自の定義を策定するべく義務付けている。持続可能性の定義は成果を重視したものであり、かつイギリスの政策が定めるすべての問題に対応していなければならない—「森林管理ユニットレベルにおける持続可能な、または責任ある森林管理を定義する、広く一般的に受け入れられている一連の国際的原則及び基準に基づく持続可能性の定義が存在していなければならない」（チェックリスト3、CPET 2006a、11頁）。また、「持続可能性の定義プロセスへの、経済・環境及び社会利益集団それぞれによるバランスのとれた関与が確保されなければならない」、「単一の利益集団によりプロセスが支配されてはならない」、「それぞれの利益集団の過半数の合意が得られない決定を行ってはならない」とも規定している。残りの基準では、生態系への危害が最小限に抑えられ、土地の生産性、生態系の健全性・持続性及び生物学的多様性が維持される森林管理の実施が求められている。2006年10月のUNECE/FAO Policy Forum及び2007年1月にチャタムハウス（英王立国際問題研究所）で開催された「違法伐採ステークホルダー会合」におけるイギリス政府の発表によると、イギリス政府は長年、社会経済的基準の政策への盛り込みがEU調達ガイドラインに反するとしてきたが、こうした見解は現在見直されているという。

オランダの政策と同様に、カテゴリーBの証拠のための枠組みには、サプライチェーン管理（CoC）に関する以下の4つの基準が含まれている：

- サプライチェーンが、供給点から森林源に至るまで、明確に示されている
- サプライチェーンのそれぞれの段階に関し、（非認証材が）無制限に混入するのを防ぐための適切なメカニズムが定められている
- これらのメカニズムの調査及び証明方法に関する情報が提供されている
- 提示されるまたは入手可能な証拠により、提供された情報が十分に裏付けられている

結論としては、オランダ及びイギリスの政策の両方に、持続可能な森林管理及びCoCの評価の

ための政府基準が含まれている。オランダの基準はより包括的かつ綿密に作成されており、BRL認証制度に基づく森林管理システムとサプライ・チェーンの評価及び既存制度のBRLとの等価性の評価に役立つことが予測される。したがって、調達機関は、BRL認証またはそれに準ずるものを求めることで、持続可能性に関する十分な証明を得られることになる。それとは対照的に、イギリスの政策では、持続可能性の証明に使用できる2つの方法が示されている。1つ目は、信頼性が評価されている森林認証制度を使用する方法（カテゴリー A）、2つ目は、一連の基準に基づきカテゴリー Bの証拠を評価する方法である。1つ目の方法はオランダの政策に類似しているが、オランダの政策には独自のBRL認証制度が含まれている点で異なっている。カテゴリー Bの証拠についての個別評価の実施を義務付けるイギリスの手法は、同国に特有のもので、合法性の証明とは異なり、オランダの政策には導入されないことが予測される。

BRLシステムの政府主導による認証制度としての実施及び既存制度のBRLとの等価性に関する評価は非常に難しく、多くの時間と資源が必要とされる複雑な作業ではあるが、オランダの政策は、持続可能性の証明責任を調達機関ではなく専門家委員会に委ねている点で優れている。オランダの取り組みのもう1つの長所は、森林管理に関する詳細にわたる基準が定められている点にある。したがって、オランダの持続可能性に関する基準は、全体として、カテゴリー Bの証拠よりも優れているというのが一般的な見解であると言える。オランダの手法の弱点は、その実施が困難な点にある。オランダが、その政策における合法性及び持続可能性の識別に向けて取り組みを進めている背景には、こうした事実がある。

一方、イギリスの政策では、調達機関に証明責任を負わせているが、後述のように、調達機関は、「政府木材調達方針のための専門家機関 (CPET)」に支援を求めることができる。イギリスの政策の

長所は、非認証材の調達が認められている点と、長期的に調達機関が専門知識を取得することが期待できる点にある。イギリス政策の肯定的な側面は、持続可能性に関する基準の策定に向けた明確な指針が示されている点であり、多くの関係者に受け入れられることが予想される。つまり、広く一般的に認められている基準及び指標が、複数の利害関係者を含むプロセスを通して使用され、精査されることになるのである。

4.2 森林認証制度の評価

フランス及び日本政府は、すべての主要な国際的制度及び国別制度を、それらに関する評価を行うことなく承認してきた。フランス政府は、森林認証制度について、独立した機関による証明が含まれていれば「良い保証」を提供できる制度であると理解している⁸⁵。2005年の情報調達では、ITTO及び「アフリカ木材機関 (ATO)」が「言及している」すべての認証制度が、熱帯木材の政府調達の対象として認められると述べている (GPEN/DDEN 2005, 6頁)。日本政府は、フランス政府の手法に似た取り組みを行っており、国内の制度及び海外の5つの国別/国際的制度を承認している。ある政府高官によると、政府は、民間部門による取り組みの評価においてばらつきが生じた場合、政府による偏見と見なされる可能性があることから、評価に後ろ向きであるという⁸⁶。しかし、第1章でも述べたとおり、森林認証は必ずしも複数の利害関係者による真の参加の上には築かれておらず、また森林認証が持続可能な森林管理の要素すべてを捉え得るとは実証し難い点を考えても、森林認証に関する評価は行われるべきである。

その一方で、イギリス及びオランダの政策には、森林認証制度を評価するための多くの重要な要素が含まれており、両政府は最近、政府間協力により（これにはデンマーク政府も参加した）、これらを連携させることに成功している。表3にも示した通り、双方の政策は、認証制度に以下の要素

85 2006年の政府によるプレゼンテーション

86 2005年7月のインタビュー

表3：認証制度の評価基準

認証制度の主要要件		イギリス	オランダ	フランス	日本
基準設定		ISOガイド59 バランスある構成要員と意志決定		×	×
認証	認定機関		○	×	×
	適用されるISOガイドラインとの整合性	62、65、66またはその等価物		×	×
	利害関係者との協議		○	×	×
	認証報告書に含まれる情報の一般市民への公開		○	×	×
認定	ISOガイドラインとの整合性	17011またはその等価物		×	×
CoC	認定団体またはISOに準拠した監査人による実施	65またはその等価物		×	×
	再生材の産地規制		○	×	×
ラベル表示	明確で信憑性があり、誤解を招かない表示を義務付ける規定		○	×	×

出典：違法伐採ステークホルダー会合 (Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation) におけるデンマーク、オランダ、イギリス政府による共同プレゼンテーション。英王立国際問題研究所 (チャタムハウス)。2007年1月。

が含まれていなければならないことを明確に規定している：

- 認証プロセス及び認定プロセスの、同一ISOガイドラインとの整合性
- 制度内におけるバランスある構成要員と意志決定
- 森林に関する主要な利害関係者との事前協議
- 認証報告書の一般市民への公開
- 認定団体またはISO基準に準拠した監査人によるCoCの実施
- 再生材 (リサイクル原料) の産地規制
- 明確で信憑性があり、誤解を招かないラベル表示を義務付ける規定

最後に、調達機関が認証製品に対して価格プレミアムを支払う選択肢はあるのか、という問題について考えたい。4つのすべての政策は、認証材の公的購入を奨励しており、そうした点から言えば、公的購入者はそのような製品に必要以上の対価を支払うことになる。しかし、公的購入者がこの種の政策の意図を十分に理解していない場合、より安価な非認証製品が、認証製品より優先的に調達されてしまう可能性がある。この危険性は比較対象のすべての政策に内在するもので、政府調達機関に十分な情報または指示を与えることによってのみ、解決を図ることができる。

4.3 比較分析に基づく重要な所見及び提言

森林認証は、比較対象とした4カ国すべてにおいて、持続可能な森林管理の証拠として認められている。フランス及び日本の両政府は、自らが調達する木材を評価するための持続可能性の基準を定めていないため、認証制度の評価基準となるべき枠組みを有していない。実際、両政府には、そうした枠組みを構築する意志がない。両政府はむしろ、森林認証には第三者による監視 (及び、日本では独立した基準) が伴うという前提で、森林認証を持続可能性の証拠として無批判に受け入れている。それとは対照的に、イギリス政府は、認証制度が合法性及び持続可能性に関する政府の要件を満たしているかどうかを評価するための基準を規定しており、初期段階における評価の実施をプロフォレストに委託している。イギリスは、持続可能性に関して別の区分 (カテゴリー B) も設けており、政府諮問機関であるCPETが、これらの証拠について調達機関が個別評価を促すためのチェックリストを作成している。オランダは、持続可能性の証拠として森林認証のみを承認するという、より強固な取り組みを導入している。しかし、イギリスと同様に (日本及びフランスとは異なり)、すべての認証制度の信憑性を想定しているわけではなく、独自の基準を満たしている制度

のみが承認されている。オランダの政策では、持続可能性に関する政府基準に基づく認証制度（BRL）の制定が定められており、将来的にはBRLに基づき森林が認証され、既存の認証制度のBRLとの等価性が評価されることになる。公的購入者は、これにより、BRL認証材、またはBRLとの等価性が認められる認証制度の認証材のいずれかを選択できることになる。

公共調達政策は、調達機関による製品の合法性及び持続可能性の特定を可能にするものでなければならない。森林認証は調達機関によるそうした取り組みを支援できるが、政府には、独自の最低基準に基づいた、既存の認証制度についての系統的な評価が求められる。合法性の基準の場合と同様に、日本及びフランスの両政府は、持続可能性に関する基準を導入すべきである。こうした基準は、認証以外の証拠に関する個別評価に役立つほか、認証制度の評価枠組みの構築にも利用できる。こうした取り組みには、認証制度の基準及び機能の向上を促すという付加的効果も期待できる。例えば、森林コンサルタント会社プロフォレストによるPEFC制度に関する政府委託評価の実施結果を受け、PEFCは、イギリス政府が定める持続可能性に関する要件が満たされるよう、制度を改正している。

日本政府は、政府は民間部門による取り組みを評価する権限を持たないとしている。また、評価

においてばらつきが生じた場合、それが政府による偏見として非難される可能性を懸念している。これらについては、イギリス及びオランダの経験に基づき、評価作業を外部コンサルタント会社または専門家団体に委託することで、解決の糸口が見いだせる可能性がある。

また日本政府は、調達機関が、森林認証制度はそれ以外の2つの証明方法より優れているという認識を持ち、認証材に対し価格プレミアムを支払うよう奨励するべきである。

最後に、政府基準の策定プロセスは何を目指すべきかについて議論したい。オランダの政策は「最低基準」から始まり、社会的基準の盛り込みに向けた進展が見受けられる。このプロセスは、持続可能な木材についての政府基準を完成させるために必要な手順として広く認められている。イギリスの場合、森林管理及び木材生産の評価プロセスへの社会的基準の導入は長年にわたって否定されてきたが、2006年秋になってようやく、政府がその盛り込みを「検討している」という見解を初めて公の場で示した。持続可能な木材についての政府基準に社会的基準が盛り込まれてはじめて、生産国の持続可能な発展により大きく貢献できるようになる。しかし、それには政策立案者からの政治的支援が必要であり、結局、生産国の森林に依存している利害関係者の問題に左右されることが予想される。

5.0 政策の実施手段

政策の実施方法（手段及びメカニズム）については、4つの政策間にかかなりの相違が見られる。表4は、比較対象の政策それぞれの主要な実施手段をまとめたものである。

5.1 ガイドライン

現時点において、比較対象の4つの政策のうち、日本、イギリス及びフランスの政策がガイドライ

ンに基づくものである。日本の政策は林野庁が作成したガイドラインに基づいている。イギリスでは、政府通達に加え、カテゴリー A及びカテゴリー Bという2つの枠組みが、CPETにより作成されている。フランスでは「通達（回状）」がこれに該当するが、これは本質的には一種の政府調達のためのガイドラインに相当するもので、特に「情報通達」と併用して使用されるものである。オランダ政府は、複数の利害関係者により認められて

表4：政策の実施手段

		イギリス	オランダ	フランス	日本
ガイドライン		○	新しいBRLガイドラインを策定中	通達及び「情報通達」パンフレット	○
ホットライン・サポート (情報提供支援)	対調達機関	○ (CPET)	検討中	×	×
	対供給業者	○ (CPET)	検討中	産業/貿易連盟(LCB)(IFIA)による	産業団体(全木連など)による
中央省庁・地方自治体間の連携		戦略策定中 (地方自治体はCPETを利用できる)	○ (指針及び支援)	× 地方自治体に配布される情報	地方自治体への情報提供
官民による連携		○ 「非常に建設的」 (政府)	検討中	○ 政府代表者によるLCB運営委員会への参加	政府及び全木連の密接な関係
公的機関の政策理解及び政策順守についての監視		戦略策定中 (CPETの任務)	○	× 戦略策定中(サンプリング調査を計画中)	× アンケート調査を計画中
評価、報告		戦略策定中 (CPETの任務)	○	研究機関CIRADによる評価	戦略策定中

いるBRLガイドラインの実施に向け準備を進めているが、その実施には、さらなる時間と利害関係者による継続的な支援が必要とされる。ガイドラインの呼称は、その内容を必ずしも反映するものではない。つまり、ガイドラインと呼ばれていても、合法性/持続可能性の証拠や認証制度を評価するにあたり、どれも同じように綿密で有用であるというわけではないのである。フランス及びイギリスの調達や日本のガイドラインはあいまいな規定にとどまっている一方で、(将来的な)オランダのBRLガイドラインはより明確な規定を持っている。例えば、BRLガイドラインには証明制度の評価基準が含まれているが、イギリスの場合、その詳細はCPETが作成し政策に付随する評価フレームワークに述べられている。フランスの「情報通達」は、一般事項に関する30ページからなる小型パンフレットで、特に関心のある調達機関であれば、これを読むことで持続可能な木材を調達する必要性について理解できるかもしれない。フランスの「情報通達」は、イギリスの基準と比較すると、合法的、持続可能な木材の証拠の証明方法についての具体性が欠けている。日本の木材調達政策に関連する2つの文書、すなわちグリーン購入法に基づき制定された「環境物品等

の調達の推進に関する基本方針」と「林野庁ガイドライン」は、証明方法の具体化が民間部門による自主的な実施に委ねられているため、合法性及び持続可能性の証明方法についての具体性に欠けている。結果として、日本及びフランスの公的機関は、既存の認証制度を絶対的に信頼するか、または、供給業者による合法性及び持続可能性の保証に向けた行動規範に基づく取り組みか、どちらかの選択肢を選ばざるを得ない立場にある。

5.2 ホットライン・サポート (情報提供支援)

現時点では、分析対象の政策の中でイギリスの政策だけが、政府調達機関及び民間の供給業者に対するホットライン・サポート(情報提供支援)を有している。このサービスは、政府木材調達方針のための第三者専門家機関(CPET)を通して、政府委託の森林コンサルタントの専門家により提供されている。オランダの政策では、調達機関には認証材の供給を求める義務が課されているが、証拠の評価を行う責務は課されていないため、制度的な支援はそれほど重要視されていない。それとは対照的に、日本及びフランスの政策には、イ

ギリスの政策と同様に、認証制度に代わる証明方法が含まれている。これらの証明方法が効力を発し得るには、調達政策に基づき、調達品に付随する文書が合法性及び/または持続可能性の保証を提供しているか評価する責任を、調達機関に課する必要がある。独立かつ中立的な監視を定期的に行うことなく、供給業者による行動規範の実施に依存することは、民間部門に過度の信頼を置くことになる。しかし、公的購入者に、木材の合法性及び持続可能性の証拠書類を評価できるだけの専門知識を期待することはできない。こうした理由から、イギリスの調達政策においてカテゴリー B の証拠に関する個別評価の実施を支援しているホットライン・サポートは、制度としての多くの利点を有していると言える。

5.3 中央省庁・地方自治体間の連携

中央省庁と地方自治体間の連携は、公共木材調達政策が効力を発し得るためには欠かせないものである。研究対象の4つの政策すべてにおいて、地方自治体による政策順守が奨励されている。オランダの中央政府は、地方自治体に対して体系的な指導と支援を行ってきた。イギリスでは、CPETサービスの利用が地方自治体にも認められており、地方自治体は合法的、持続可能な木材の調達に関して同機関から援助を受けることができるが、その利用率は概して低いものになっている (Brack 2007)。日本及びフランスでは、木材調達政策に関する中央省庁・地方自治体間の連携は、おおむね情報交換に限られている。日本では、都道府県庁及び市町村は、ガイドラインの概要、及び地方自治体に課せられている順守に向けた努力義務について情報提供を受けている。神奈川県庁の職員との最近の面談により、同県庁は政策の実施戦略をまだ作成していないことがわかった。しかし、県内の33の市町村のうち16が、合法的かつ持続可能な木材の調達に関するガイドラインを含む、「グリーン調達政策」の実施に向けた取り組みを開始している (同県森林課による2007年3月30日付の回答書)。フランスでは、「調達」

は地方自治体による順守に言及していないが、「情報調達」は地方自治体にも配布されている。

5.4 官民による連携

公共木材調達政策の策定及び実施においては、民間部門による政策への支援を取り付ける意味でも、官民による連携が望ましい。しかし、これにより政策の効力が損ねられることがないように、慎重さも求められる。政策の絞り込み及び実施に向けた公的購入者・供給業者間の連携は、4カ国すべてにおいて現在も進められている。イギリス木材貿易連盟の代表者は、認証制度の評価及び木材調達政策の策定について責任を負うCPET基準委員会に委員として参加しており、非公式な連携も行われている。政府はこの連携を「非常に建設的」と評価している⁸⁷。オランダでは、カーホート財団がオランダ木材貿易協会 (NTTA) の管轄下に置かれ、その公式評価機関としての機能を失った際、連携は後退した。とはいえ、NTTAは、BRLガイドラインの策定及び承認に参加している。オランダ政府は、BRLシステムの実施における、官民による連携を検討している⁸⁸。フランス及び日本では、官民による非常に密接な連携が行われてきた。フランスの木材貿易連盟LCBIは、「熱帯雨林のための国家作業部会」への関与を通して、フランスの公共調達政策の策定に積極的に協力してきた。上に述べたカテゴリー I 製品に関する5番目の証明方法では、行動規範に同意している供給者という言い回しが使われているが、行動規範はLCBIに特有の規範であるため、この要件はLCBI会員企業向けに作成されたものと考えられている。日本では、林野庁と昔から非常に緊密な協力関係にある全国木材組合連合会が、木材調達政策の策定責任を負う作業部会の設置を委託されている。フランス及び日本に見られる、公的購入者側ではなく民間供給業者を中心とする取り組みは、木材貿易組合による自主的な行動規範の策定を効果的に促すという利点を有しているかもしれない。しかし、公共事業契約及び民間契約への行動規範の適用は任意とされている上、行動規範の実

87 2006年10月にジュネーブで開催されたUNECE/FAO Forumにおける、政府による共同プレゼンテーション

88 同上

施は、民間の木材供給業者の、例えば利潤の最大化のような、その他の関心と対立する可能性がある。こうした理由から、行動規範の実施は、独立した監視の対象とされるべきである。

5.5 政策及び評価に関する理解と政策の順守に対する監視

政策の目的が何であれ、政策の効果的実施のための必須条件は、政策を系統的に監視、評価するシステムと、評価結果を政策改善プロセスに反映させるメカニズムが存在していることである。分析対象の政策間に存在する主な相違は、調達機関が調達政策について理解し順守しているかについて、どのように監視が行われているか、という点である。イギリスでは、こうした監視の実施戦略が、CPETにより作成されている。オランダでは、カーホート財団により監視が行われてきたが、将来的にはBRLシステムの一環として実施される予定である。2006年半ばまで一切の監視が行われてこなかったフランスでは、暫定決議に基づき、調達機関が政策を順守しているかどうかはすぐにはわかるよう、サンプリング調査の実施が予定されている。日本政府は、グリーン購入法の実施について、定期的にきちんと監視を行っていると言っている。木材調達政策の監視もこのプロセスの一環となるのである。

政策実施評価を行ってきたのは、オランダのみである。オランダでは、こうした評価に基づき、以前のカーホート・システムに基づく政策が撤廃され、代わりにBRLガイドライン導入に向けた取り組みが進められている。CPETは、イギリス政府に代わって、政策評価のための戦略を策定していると言われている。フランス政府は、2007年半ばまでにCIRAD (*Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement*) が政策評価報告書を提出すると見込んでいる。日本でも、政策評価のための戦略を策定せねばならないであろう。

5.6 比較分析に基づく重要な所見及び提言

BRLガイドラインが実施に至れば、オランダの政策は、独自の森林認証制度の制定及び既存制度のBRL等価性評価の両方に適用可能な基準や指標の一覧表を有することになり、4つの政策の中で最も意欲的な政策となるであろう。オランダの政策は、持続可能性の基準という観点では最も進んだ政策であるが、合法性の取り扱いに関しては後れを取っている。オランダ政府は、イギリスの合法性基準を導入することで、この欠点への対処を検討している。イギリス政府による調達に基づき、政府木材調達方針のための第三者専門家機関 (CPET) は、既存の認証制度 (カテゴリー A の証拠) の評価のための枠組みと、合法性及び/または持続可能性の証拠 (カテゴリー B の証拠) の個別評価のための枠組みを策定した。

現在、イギリス及びオランダ両国の政策過程は、木材の合法性及び持続可能性に関する (証拠を証明することによる直接的な手法、または認証制度を評価することによる間接的な手法のいずれかによる) 評価が可能な段階まで進んでいる。オランダの政策は1997年に「最低要件」という形で導入されたため、その進展は段階的でもなければ堅実なものでもなかった。しかし、「最低基準の」実施により主要利害関係者が知識を習得し、それによりBRLガイドラインの策定が促されたのは確実であろう。2004年に策定されたイギリスの政策は、策定以来段階的に発展してきており、様々な構成要素が徐々に加わり現在に至っている。

フランス及び日本の政策は、産業部門に行動規範に基づく独自の証明手続きの策定を認めることで、イギリス及びオランダの政策とは根本的に異なる取り組みを行ってきた。これら2つの政策の概念設計の類似性は、両国の政策策定の歴史に多くの共通点があることにより説明がつく。両国では、国家元首が違法伐採対策に関する国際公約を行ったあと、イギリスやオランダのように広範囲に及び準備を行うことなく、政策策定が開始されている。フランスでは、主たる木材貿易連盟が、合法性及び持続可能性の要件を有する連盟の「環

境憲章」に参加する加盟企業の数を増やすべく継続的に取り組んでいる以外は、政策策定は行き詰まっているように見える。日本では、政府、市民社会、民間部門が、政策強化に向けた活動に継続的に取り組んでいる。

イギリスの政策は、政府委託の林業専門家によるCPETサービスを通し、調達機関にホットライン・サポート（情報提供支援）が提供されている点で、革新的と見なすことができるだろう。この取り組みの明らかな利点は、支援体制ができたことにより、供給業者による自己申告に依存するのではなく、公的購入者自らが、供給業者により提供される合法性及び/または持続可能性の証拠を調査できる点にある。オランダ政府はこのような制度化された支援を導入する利点を認識しており、国内の調達機関に対し、合法性の証明のために同様のサービス提供を計画している。

日本及びフランスは、自らの政策に、調達機関または委託専門機関のいずれかによる証拠評価を盛り込むべきである。イギリスのように、調達機関による評価の実施が選択される場合、政府は支援制度を立ち上げ、調達機関及び供給業者が個別評価に際して利用できる専門的アドバイスの提供を検討すべきである。このように民間供給サイド及び公共需要サイドの両方に適切な役割を与えることで、よりバランスのとれた政策設計に向けた取り組みを大きく前進させるものである。ここで重要な問題は、コンサルタント会社プロフォレストに匹敵する国際的な森林管理の専門家が、両国に存在しているか、ということである。

フランスでは、第3章でも述べたとおり、2006年に木材調達政策の評価を実施した研究機関CIRADが、調達機関の意識向上及び専門的指導提供などの業務の委託先として政府が検討することになる。

日本もまた、イギリスのCPETによるサービスに倣い、公共調達機関への助言提供業務を専門機関に委託することを検討してもよい。しかしこれについては、ある程度の公平性があり、国際木材貿易に関する専門知識を有する団体が日本に存在

するのか、という大きな懸念が付きまとう。農林水産省は、事業を入札にかけること、この業務に適した団体を特定すべきである。しかし、支援サービスの設置については、調達機関への助言の際に必要な専門知識と中立性を確保するため、準備に時間がかかることが予測される。

近年、日本国内の多くの機関が、合法的かつ持続可能な木材の証明に関する研究を行っている。こうした機関の1つが、国内の林業問題に関する専門知識を有し国内最大の森林研究機関である「森林総合研究所（FFPRI）」である。また、全国木材組合連合会（全木連）は、政府と民間部門を結びつけることができる点で、事業の委託先として検討に値する。全木連は木材組合の連盟であるが、先に明らかにしたように、その実態はむしろ半公共団体と呼ばれるにふさわしいものである。全木連は、独自の行動規範を制定して以来、合法性及び持続可能性の証明となり得る主要木材輸出国の証明手続きについて、専門知識を徐々に蓄積してきている。全木連はこれまで、会員組合を通し、政府供給業者への指導を行ってきた。この役割を拡大し、全木連を調達機関への助言提供機関とすることについては、業務に携わる全木連職員が公平な役目を担うことができるか、という懸念が伴う。もうひとつの選択肢としては、複数の利害関係者から成る「違法伐採総合対策推進協議会」を組織化し、その役割を、日本の調達政策についての公的購入者への助言提供にまで拡張する方法がある。この団体は全木連より高い独立性を有している一方で、運営資金は「違法伐採総合対策推進事業」に基づき提供されているため、その「寿命」は現時点においては3年間の時間枠に縛られている。さらに、組織的には縛りが弱く、さまざまな機関に属する専門家グループから構成されており、会合も不定期である。同協議会が助言業務を行うためには、公平な支援サービスを提供する専門家の雇用が可能になるよう、法人化に向け、現在の状況、機能及び組織構成の大幅な見直しが必要となる。

制度的な取り決めは何であれ、非認証木材品目についての証拠書類の評価に必要な専門知識の提供機関を設置することにより、合法性証明プロセ

スが大幅に強化されることに間違いはない。政府は、実現可能性、専門的知識及び中立性という観

点から、それぞれの選択肢を検討すべきである。

6.0 結論：比較対象の政策に見られる有効性を裏付ける要素

木材生産及び木材貿易の現状を維持することにより強い影響力を持つ関係者が利益を得る可能性があるため、木材の合法性及び持続可能性を保証することは政治的な難しさがある。さらに、木材の合法性/持続可能性を保証することは、すべての生産鎖を含む複雑なプロセスである。それには、高度な技術、多大な時間と費用が必要とされる。これらの課題に首尾よく取り組み、最終的に非合法的、持続不可能な木材の購入を回避するためには、公共木材調達政策が十分に効果的である必要がある。ここでは、比較分析から導き出された効果的な公共木材調達政策の必須策定要素の一部を詳しく説明する。

1. すべての生産国及び仲介国の主要木材製品区分

第3章において、ドイツ及びデンマークの調達政策の初期段階において熱帯材のみに持続可能性の証拠の提出が義務付けられていたこと、またすべての国の政策が木材製品の全主要区分に対応しているわけではないこと（ベルギーなど）を説明した。調達政策が効果的に実施されるためには、すべての生産国及び仲介国から産出される木材製品の全主要区分に政策が適用されなければならない。比較対象の4つの政策には、基本的にすべての主要木材区分が含まれており、全供給国に適用されている。

2. 合法性及び持続可能性に関する包括的定義/基準

効果的な政策の主要要素は、合法性及び持続可能性に関する包括的な定義及び基準であり、これにより一貫した適用が可能になる。こうした要素は従来のオランダの政策では明確に規定されていないが、オランダの公的購入者は、第3章で説明した「合法的木材の証明のためのカーホート・プロトコル」に基づき証明され、カーホート・システムに基づき認証されている木材の調達を奨励

されてきた。新しいBRLガイドラインは大変優れた政策であるが、そこには持続可能性に関する広義の定義及び多数の包括的基準が含まれているため、関係者はその順守に苦勞する可能性がある。イギリスの政策には、カテゴリー Bの証拠の評価を行うために必要な、持続可能性及び合法性の両方についての基本的な基準がある。オランダ政府は、イギリス政府によるこの合法性に関する基準を、同国の政策に導入する意向を示している。フランスとは対照的に、日本の政策には合法性に関する包括的定義が含まれている。しかし、フランス及び日本の政策は、持続可能性に関して曖昧な定義しか行っていない点で共通しており、これについては政府自身がその不十分さを認めている。

3. 証拠評価のための定義/基準の提供

以上に述べた定義及び基準が、合法性の証拠の個別評価及び森林認証以外の証明方法に基づく持続可能性の根拠として提供されていることも、重要な要素である。フランス及び日本の民間部門主導による現在の取り組みは、森林認証以外の証拠に基づく合法性及び持続可能性の証明に必要な客観性を保証するものではない。これは、制度自体がもっぱら供給業者の自己申告に基づいており、評価可能な十分な証拠の提出が義務付けられていないためである。更にこれら2つの政策では、調達機関に対して提示される証拠の評価に関する明確な権限が与えられておらず、証明に伴う複雑性に対処するための標準的な手続きまたは支援サービスも存在しない。オランダでは政策は森林認証に基づいており、すなわち公的購入者による証拠評価が必要とされていない。この状況は、BRLシステム導入後も持続可能性の証明に関しては変わらないが、イギリスの基準の導入後は、合法性の証拠に関する個別評価について変更が予想される。専門的サービスの支援を受け調達機関が個別

評価を実施するというイギリスの制度は、評価プロセスに中立性をもたらす1つの方法として注目されている。

4. 調達政策に既存の証明制度を利用するという選択肢がある場合の、最低基準に基づく合法性・持続可能性保証制度の評価

調達政策に共通する特徴の1つは、合法性及び持続可能性の保証手段として森林認証制度が認められている点である。森林認証以外の既存の保証制度には、生産国により制定される（インドネシアのBRIKのような）国別合法性証明制度や、民間部門による制度が含まれる。これらすべての制度が複数の利害関係者を含むプロセスを通して策定されたわけではなく、一部制度は厳しい批判の対象とされてきた。したがって、調達政策に含める前に、これらの制度について適切な評価が実施されることが望ましい。

イギリス及びオランダの政策では、森林認証制度を評価するための基準が策定されている。イギリスの政策の下では多くの認証制度が評価されてきており、オランダでは、BRLシステムに基づき6つの制度に関する事前評価が現在実施されている。両国の政策設計には、承認した制度の定期的な評価と、その他の制度の評価が含まれている。日本及びフランスの政策は、森林認証制度の評価を義務付けていない。政策設計において、評価対象を国別合法性保証制度や民間部門による合法性保証制度にまで広げている国は存在しない。

5. 法的産出源と法的順守の個別保証及びCoCのための効果的システム

合法性を独自に評価する制度を構築する場合、その制度は、CoCはもとより、法的産出源及び法的順守を保証できるものでなければならない。比較対象の政策の中で、法的産出源、法的順守及びCoCを保証する制度が構築されているのは、カテゴリー Bの証拠の評価機能を有するイギリスの政策のみであるが、その有効性については更に評価が必要である。オランダでは、政府は2007年に、イギリスの合法木材基準に基づくNEN-EN-ISO 45012に準拠している認定機関または監査人による証明の実施を発表している。日本及

びフランスの政策は、森林認証以外の証明方法に基づき合法性を保証するための独自の制度の策定を、政府または木材組合/連盟への供給業者に義務付けている。より綿密な枠組みや専門的指導に関する選択肢を供給業者及び調達機関に提供することができれば、合法性保証手続きは強化されるであろう。

6. 法的産出源、法的順守及びCoCに関する懸念が存在する場合の、第三者による調査

上述の要素に密接に関連しているのが、違法行為の告発に対する第三者による調査である。このような場合、イギリスの政策では合法性を独自に証明するために監視システムを定めている。しかし必須要素としては、（監視よりはむしろ）独立した調査で十分と言えるだろう。フランスでは、少なくとも政策設計の段階で第三者による監視または監督の実施が定められている。日本政府は、海外の木材・木材製品企業に公共調達政策について説明するために2006年2月に作成した文書の中で、「輸出業者や伐採業者から一旦合理的な説明がなされれば、無視できない証拠により違法伐採の存在に疑いの余地のない場合を除いて、日本側からさらに調査を行う予定はない」（日本政府 2006年2月8日）と述べている。この声明は「…（無視できない証拠により違法伐採がほぼ確実に存在している場合を除く）」と変更されるべきであろう。政策設計の一環を成すものではないが、全木連は、同機関の行動規範に基づき、会員企業に対する調査を不定期ではあるが自主的に実施している。

7. 政策の可能な限りの義務化

関係者による政策順守が期待できない場合、政策の義務化なしには政策の効果的な実施はあり得ない。木材調達政策も例外ではない。比較した4つのすべての政策は、少なくとも中央省庁に対する拘束力を有しているとしている。しかしフランスでの実施状況を見る限り、政策を承知している公的購入者はほとんど存在せず、政策を厳密に適用している購入者となると、その数はますます少なくなる。公共購入への実質上の効果は、より厳しい内部監視手続きを有する他の3つの政策において、さらに大きくなるのが期待できる。

8. すべてのレベルの行政機関による参加の奨励

市場への影響力を高めるには、合法的/持続可能な木材の政府調達、特定の中央省庁に限らず、すべての公的機関に適用されることが望ましい。全比較対象国において、法的または政治的な理由により、国策である調達政策の実施が地方レベルには義務付けられていないが、地方自治体には、国策の順守または独自の制度策定のいずれかが奨励されるべきである。国策の順守は、比較対象のすべての政策において政策設計の一環を成すものであるが、その手段及び実施の程度は政策間で大きく異なっている。イギリス及びオランダの両政府は、すべての地方自治体を対象とすることを目指している。日本では、一部地方自治体による政策への対応が確認されている。地方自治体に対する政策の影響力は、フランスが最も低いように思われる⁸⁹。

9. 価格プレミアムを支払う自由

価格プレミアムを支払う自由が認められていることは、持続可能性があると認証された木材製品を、合法性のみが確認できる木材製品より優先的に調達するための重要な要素である。政策設計においては、比較対象の4つのすべての政府が、価格プレミアムの支払いに関し、公共購入者に一定の裁量権を認めている。しかし公共購入者がこうした裁量を行うには、彼らが森林認証の利点を熟知している必要がある。フランス及び日本における積極的な指導の欠如を考えると、実際には公共購入者の多くが、高価な認証製品ではなく、より安い非認証製品の購入を続けることが懸念される。

10. 調達機関に対する包括的な指導

こうした懸念は、調達機関に対する包括的な指導の必要性を浮き彫りにするものである。特に政策設計において公的購入者による証拠評価が義務付けられている場合は、専門家により提供される助言業務は欠くことができない。認証制度に代わる証明方法は、現在、イギリス、フランス及び日本の政策において提供されているが、調達機関に対する包括的な指導の提供を目的に、専門コンサ

ルタント企業に業務を委託しているのはイギリス政府のみである。その他2つの政府は、合法性を保証するための制度の構築及び実施を民間部門に委ねているため、こうしたサービスの提供は行っていない。

11. 公的購入の内部監視

調達機関に対する指導が欠かせない一方で、こうした指導は、公的購入に対する内部監視によっても補完される必要がある。イギリスでは、木材調達政策の公的購入者による順守の程度を監視するためのプロセスが、最近CPETにより開始されている。フランス政府は、標本抽出（サンプリング）による監視を検討しているが、政府高官は、このサンプリングはあくまで政策実施の進展について一般的な理解を得るために行われるものであるとしている。フランス政府は、監視の制度化を視野に入れていない。オランダでは、定期的な内部監視が行われてきた歴史があるが、それは新しいBRL政策でも計画されている。日本では、公共調達入札の内部監視が、グリーン購入法の実施に伴う監視事業の一環として実施されることになっている。

12. 参加型で透明性の高い見直し手続き

先に述べたように、調達政策の強化は、参加型で透明性の高い見直し手続きを通して行われることが理想である。この要素は、原則として比較対象のすべての政策に含まれている。しかし、こうしたプロセスに関する確固たる手続きを有しているのは、イギリス、オランダ及び日本による政策のみである。

比較対象の現行の政策はどれも比較的新しいもので、また一部は将来的に大幅な変更が予定されているため、政策実施に関する評価を行うには時期尚早である。本研究では、比較分析を通して、公共調達政策の有効性の確保に欠かせない設計要素の一部について詳しい調査を行い、これらの要素が比較対象の4つの政策においてどのように取り扱われているかを比較した。表5は、要素が欠落している（×）、初歩的に反映されている（△）、

89 フランス政府高官とのインタビュー（2006年7月）

部分的に盛り込まれている（○）、完全に盛り込まれている（◎）場合に分け、本研究の所見をまとめたものである。

効果的な公共木材調達政策の政策設計要素と、日本の政策の強化に向けた本研究の提言について、第2～4章の分析結果に基づき第5章でより詳しく議論する。

表5：比較対象の政策設計に見られる有効性の必須要素

有効性の要素	イギリス	オランダ	フランス	日 本
1. 主要木材製品区分	◎	◎	◎	◎
2. 合法性及び持続可能性に関する包括的な定義/基準	◎	○ (見直し予定)	△ (広義の定義のみ、基準はなし)	△ (広義の定義のみ、基準はなし)
3. 調達機関（またはそれに代わる専門機関）による合法性/持続可能性の証拠の評価を促す定義/基準の提供	◎ (調達機関への基準の提供)	◎ (専門機関への基準の提供)	△	△
4. 最低基準に基づく合法性・持続可能性保証制度の評価	○ (現在まで5制度)	○ (手続きを見直し予定)	×	×
5. 法的産出源、法的順守に関する個別保証及びCoCのための効果的的制度	○ (評価予定)	○ (イギリスの制度を導入予定)	△ (民間部門による制定)	△ (民間部門による制定)
6. 法的産出源、法的順守及びCoCに関する懸念が存在する場合の、第三者による調査	◎	◎	○ (原則上の義務付けにとどまっている)	○ (違法性を裏付ける「無視できない証拠」が存在する場合)
7. 可能な限りの義務化	◎	◎	○	◎
8. すべてのレベルの行政機関による参加の奨励	◎	◎	△	◎
9. 価格プレミアムを支払う自由	○	◎	○	○
10. 調達機関に対する包括的な指導	◎ (支援業務)	○ (支援を検討中)	△ (情報)	△ (情報)
11. 公的購入の内部監視	○	○	○△ (量により異なる)	◎ (法的要件)
12. 参加型で透明性の高い見直し手続き	◎	◎	○	◎

効果的な公共木材調達政策の要素と日本の政策強化に向けた選択肢

■ Federico Lopez-Casero

■ Henry Scheyvens

1.0 はじめに

本報告書は、違法伐採の取り組みに求められる緊急性と、生産国における持続可能な森林管理を促し、違法伐採の国際取引を縮小する手段としての公共調達政策の重要性を明らかにすることから始めた。日本の公共木材調達政策の策定及び実施は、アジア地域で初めてのケースであり、また、世界最大の木材輸入国の1つであることから、極めて重要性が高いと言える。政府は、政策の強化及び実施を行政機関に委ねることで、比較的短期間で政策を導入した。行政機関は、政策の実施に必要な制度を設置するという重要な責務を民間部門に委託してきた。現状での政策の実施及び政策の強化には多くの困難を伴うことが予想され、国内では供給業者及び調達機関に対する支援提供の枠組みが、生産国においては信頼性のある証明制度構築への支援が必要とされる。政府は、政策の実施及び強化のための資金を割り当てており、これらの目的を達成するための制度的枠組みも構

築されている。このプロセスこそ、本報告書の主な研究対象である。

本研究は以下の4つの目的に基づき行われている：

- 日本の公共木材調達政策の背景及び特徴の説明及び分析
- 同政策の長所及び潜在的な欠点に関する初期評価の実施
- 公共木材調達政策が政策として効力を発し、公的機関による違法木材の使用を阻止できるために必要な必須要素の特定
- 政策強化のためのさらなる施策の提言

本研究では、現状の日本の政策の長所・潜在的な欠点及び政策の強化に向けた選択肢の調査を、a) 生産国の森林の実態を日本の政策に対比させること、b) 日本の政策をヨーロッパ諸国の政策に対比させること、を通して行った。これらの2

つの異なった視点から日本の調達政策を分析することで、いかにして政策の強化が図れるのかについて、国別あるいは国際的に共通する多くの提言が導き出された。また分析により、公共調達政策が効果的に実施されるための一連の必須要素も特

定することができた。最終章では、まずこれらの要素に関する説明を行った上で、分析により導き出された日本の調達政策の強化に向けた主要提言をまとめていく。

2.0 効果的な調達政策の必須要素

Box 1は、本報告書の分析に基づき、非合法的で持続不可能な木材製品を政府調達から確実に排除するために、調達政策に含まれるべき「必須要素」を列挙したものである。

すべての地域から産出される主要木材製品に適用される

公共木材調達政策が効果的に実施されるためには、すべての地域から産出される主要木材製品に適用される必要がある。非合法木材が輸出される危険性は、一部の特定生産国で特に高くなっている。消費国は、自らの調達政策の実施に向けて、こうした国々に支援を提供すべきである。こうし

た援助なしに公共調達政策を実施することは、木材の供給が、発展途上国からより進んだ森林管理システムを有する先進国へと移行してしまうことになる。

合法性及び持続可能性に関する広義かつ包括的な定義/基準が含まれている

公共木材調達政策の本質は、合法的かつ持続可能な木材製品に有利な制度を構築することにより、森林に対する責務を果たそうとするものである。合法性及び持続可能性に関する広義の定義は、森林管理を規制する生産国のすべての法律を公共調達政策に盛り込むために必要である。森林に特

Box 1：効果的な公共木材調達政策の必須要素

1. すべての地域から産出される主要木材製品に適用される
2. 合法性及び持続可能性に関する広義かつ包括的な定義/基準が含まれている
3. 政策が既存の合法性・持続可能性保証制度を承認している場合：
 - a) これらの評価を行うための適切な基準が定義されている
 - b) 評価の実施及び結果の公表を行う第三者が雇用されている
 - c) 価格プレミアムの支払いの自由が認められている
4. 政策に既存の保証制度に代わる証明方法が含まれている場合、これらの証明方法は：
 - a) 合法性の保証の場合、法的産出源、法的順守及びCoCに関する保証を提供しなければならない
 - b) 持続可能性の保証の場合、持続可能な森林管理基準及び指標プロセスに反映されている、国際的な合意により広く認められている基準が含まれていなければならない
 - c) 証拠書類に関する中立的な評価が含まれていなければならない
5. 法的産出源、法的順守、CoC及び持続可能性に関する懸念が存在する場合、供給業者の監視及び第三者による調査が行われる
6. 可能な限りの義務付けが行われている
7. 調達機関に対する政策実施のための十分な指導の提供が行われている
8. すべてのレベルの行政機関による参加が、水平方向（政府機関及び半公的行政機関）及び垂直方向（中央及び地方）の両方から推奨されている
9. 調達機関の政策に関する理解及び政策への順守に関する内部監視が含まれている
10. 政策強化に向けた参加型で透明性の高い見直し手続きが含まれている

有の法律及び木材の収穫に限定された狭義の定義は、結果として社会的公正や人権侵害と関連のある木材製品の使用につながる可能性がある。

合法性及び持続可能性に関するこれらの広義の定義を精査し、定義を具体化するための基準を含む包括的規格とすべきである。包括的な規格は、生産国との話し合いにおいて、調達政策と関連した生産国の法律及び規制を特定する際に使用できる。このように、規格があることにより、一つの政策の中で個々の生産国の取り扱いに一貫性を持たせると同時に、政策要件を満たせる国別合法性基準を各生産国に策定させる効果がある。生産国に指針を提供する包括的規格を定めずに、それぞれの生産国に合法的かつ持続可能な木材の定義を委ねるといふ選択肢は、結果として大きな矛盾をもたらす可能性がある。非常に狭義の規格を作成する国もあれば、より広義の規格を作成する国もあるだろう。政府またはその職員が林業から多大な収入を得ている国では、狭義の定義を行うことは危険であるが、官庁の報酬と林業が明確に区別されている場合は、広義の定義が選択されるであろう。

政策が既存の合法性・持続可能性保証制度を承認している場合：

- a. これらの評価を行うための適切な基準が定義されている
- b. 評価の実施及び結果の公表を行う第三者が雇用されている
- c. 価格プレミアムの支払いの自由が認められている

既存の保証制度を利用して政府調達を行うこともできる。現在世界には、輸入業者に合法性に関する証拠書類を提供する目的で政府が制定した制度から、民間のコンサルタント会社により提供されるCoCサービス、森林認証制度に至るまで、さまざまな保証制度が存在している。これらの制度は、政府調達において承認される前に、包括的かつ系統的に評価されるべきである。このプロセスに対する市民の信頼を確保するためには、評価基準及び評価結果を公表する必要がある。評価結果についての一般市民による意見の受付や検討を行う制度が理想的である。

消費国が持続可能な森林管理の証明のために森林認証を選択する場合、政府は調達機関による価格プレミアムの支払いを認める必要がある。認証は、順守及び監査という形で生産コストを増大するので、森林認証の前提として、最終消費者は、適切に管理された森林から産出されたことが証明されている製品に対しプレミアムを支払う意思があると見なされている。

政策に既存の保証制度に代わる証明方法が含まれている場合、これらの証明方法は：

- a. 合法性の保証の場合、法的産出源、法的順守及びCoCに関する保証を提供しなければならない
- b. 持続可能性の保証の場合、持続可能な森林管理基準及び指標プロセスに反映されている、国際的な合意に基づく一般的に広く認められている基準が含まれていなければならない
- c. 証拠書類に関する中立的な評価が含まれていなければならない

大半の生産国において、森林認証制度及び合法性保証制度の適用範囲は限られているため、消費国は、自らの調達政策に基づくそれらに代わる保証制度の策定を検討するであろう。認証や第三者による証明に固執することで、木材が「環境に優しくない」ものにすり替えられたり、供給が発展途上国から先進国へと移行したりしてしまう結果を招きかねないことに鑑みると、こうした取り組みは道理にかなっている。

森林認証に代わる証明方法は、木材の合法性に関する3つの主要要素である法的産出源、法的順守及びCoCに関する情報を含む証拠書類の正確性及び真実性を評価できなければならない。証明方法が系統的かつ包括的であるためには、合法性の最低要件の概念的枠組みに基づいていなければならない。証明方法は、森林認証だけでなく、持続可能性の証拠としての書類の評価を目的に策定されることもある。これらの評価もまた、最低要件に基づいていなければならない。最低要件には、持続可能な森林管理の基準及び指標についての国際的合意が反映されていることが理想的である。

保証を提供する際の重要な要素は、査定人の中立性である。これは、認証制度の代わりとなる証明方法だけでなく、既存の保証制度にも等しく適用されるものである。公共調達政策における新たな証明制度の制定に関しては、大きく分けて2つの方法が確認されている。1つ目は、木材組合または企業に、合法性の保証を提供するための行動規範の策定及び実施を指示する方法である。この方法の欠点は、民間部門に木材供給の既得権益があるため、製品に関する文書の中立的な評価が行われない点にある。2つ目は、調達機関自らが、供給業者から受け取る証拠書類について個別事例ごとに評価するという方法である。これらの評価を実施するためには、調達機関が政府の合法性及び持続可能性に関する基準に精通していなければならないが、専門家による助言が必要となる。森林認証以外の証明制度に基づく証拠評価における中立性の確保に関しては、その他の方法が必要になるであろう。

法的産出源、法的順守、CoC或いは持続可能性に関する懸念が存在する場合、供給業者の監視及び第三者による調査が行われる

効果的な証明方法が新たに策定され、或いは既存の保証制度が厳格に評価されたとしても、政策実施が失敗に終わる可能性はある。木材生産、加工、輸送及び貿易は、容易には文書化し監視することができない複雑なプロセスである。供給業者の（サンプリングに基づく）定期的な監視が実施されるべきである。法的産出源、法的順守、CoC或いは持続可能性に関する情報が含まれている証拠について、その正確性や真実性に関する懸念が提起されている場合、公共木材調達政策には、必要な資金及び専門知識と共に、こうした懸念を透明で系統的かつ公正な方法で受け付け、処理する制度的メカニズムが必要である。こうした主張についての初期調査の結果、生産国における調査が必要であると判断された場合、その調査が適切な実績を有する認定独立機関により実施され、また調査結果は一般に公開されることを、政策により規定すべきである。

可能な限りの義務付けが行われている

調達政策は、調達機関が高い水準で政策順守が

できるように設計され、実施されなければならない。法的手段を通じ政策を義務付けることにより達成される場合も、また順守を促すその他の政策手段を通して達成できる場合もある。公共木材調達政策の順守が、どの政策手段（通達、規制、指令、ガイドラインなど）により最も効果的に促されるかの判断は、最終的にはそれぞれの消費国により行われなければならない。

調達機関に対する政策実施のための十分な指導が行われている

中央政府は、調達政策の実施責任を担う機関に対し十分な指導を行う必要がある。これは特に、政府調達責任者及びその供給業者が、政府認可の森林認証または合法性保証制度による証拠以外の証拠を評価しなければならない場合に重要である。合法性/持続可能性の証拠の評価に伴う複雑さや困難さを考えれば、調達機関に対する専門家による指導を含む支援サービスの提供が検討されるべきであろう。

すべてのレベルの行政機関による参加が、水平方向（政府機関及び半公的行政機関）及び垂直方向（中央及び地方）の両方から推奨されている

調達政策の効果が最大限に発揮されるためには、できる限り多くの公的購入者が政策を順守するように促す必要がある。国や連邦政府の政策は、主に中央省庁を対象とするものである。水平方向（公共調達ガイドラインの実施が義務付けられていない自治体、半公共団体または機関）及び垂直方向（国策が適用されない地方自治体）の両方に制約が存在している可能性がある。国や連邦政府の調達政策は、関係者による自主的な参加を明確に促し、地方自治体の調達ガイドライン見直しを促進する良好事例となるような政策技術を示すことで、関係者に働きかけを行うことができる。

調達機関の政策に関する理解及び順守に関する内部監視が含まれている

公共木材調達政策により、調達機関の政策理解や政策順守についての内部監査の実施を義務付けるべきである。これにより、順守の程度を明らかにし、改善策、追加策を提示することができる。

政策強化に向けた参加型で透明性の高い見直し手続きが含まれている

公共木材調達政策は、違法伐採及びその結果として起こる木材貿易に対処するための、比較的新しい政策手段である。ヨーロッパ諸国及び日本の経験からも分かるように、効果的な木材調達政策

の策定は、非常に多くの関係者を巻き込んだ時間のかかるプロセスである。すべての木材調達政策には、その成果と弱点を評価するための、制度化された定期的な見直しが必要とされる。この見直しには、すべての主要利益集団が含まれることが理想である。

3.0 日本の公共木材調達政策の強化に向けた提言

以上列举した効果的な木材調達政策の必須要素に加え、またそれら要素を反映し、本報告書における分析に基づき、日本の調達政策強化に向けた以下の提言を行う。

●合法性に関する広範かつ包括的な基準を策定する

日本の調達政策は、現在、生産国の主権が認められなければならないという暗黙の原則に基づき実施されている。日本政府の主張は、生産国が合法性の証拠であると主張する文書または保証制度を、日本は認めるべきであるというものである。さらに、何を法的産出源、法的順守及び分別管理の証拠文書とするかについて、政策は民間部門の施策に大きく依存している。こうした取り組みの結果として、合法性に関する定義の範囲と証拠書類の信頼性という面で、生産国での政策適用において大きく一貫性を欠く可能性がある。

生産国において一貫性をもって政策を適用し、木材組合や調達機関に明確な指示を出すために、日本は合法性に関する広範かつ包括的な基準を策定すべきである。森林管理に関するあらゆる懸念に対処できるよう、合法性に関する基準には、持続可能な開発の3つの「基本柱」である環境的、社会的、経済的要因を含めることが理想的である。政策の実施を早めるために、基準の段階的な導入を検討すべきである。この場合、初期段階では森林法に焦点を合わせ、森林管理に関連するその他の法律については、後の段階で盛り込むようにする。

合法性に関する国家基準を策定するという発想

は、現在の日本の調達政策に関する考え方とはかけ離れているが、合法性の基準という概念自体は、日本政府にも理解できるものである。合法性に関する最低基準を策定することが違法伐採対策には欠かせない一歩であることは、政府自体も認識しており、政府は、合法性、木材追跡及びCoCに関する最低基準を制定するためのアジア森林パートナーシップ作業計画に資金提供を行っている。違法伐採総合対策推進協議会は、これらの基準を再度確認し、生産国との協議の土台としてこれらの基準を使用する可能性を探るべきである。

●合法性に関する国別定義/基準を作成するプロセスに参加する根拠として、合法性に関する包括的な基準を使用する

合法性に関する包括的な基準は、国家主権を尊重する交渉プロセスを通じて国別に合法性を定義するための、生産国との協議の土台として使用できる。包括的な基準があることにより、合法性の最低要件について各国間で一貫性を持たせることが出来る。日本は既存の二国間協定を活用し、また方針を同じくする消費国/地域連合と協力し、共に資源を確保して、生産国が合法性に関する国別基準を策定す際に支援すべきである。一つの国家内で、合法性に関する複数の基準が作成される事態は避けなければならない。日本政府は、合法性に関する国別基準策定への更なる協力を促すため、アジア森林パートナーシップ、東アジア太平洋FLEG、ITTO及びアジア太平洋林業会議などの地域フォーラムの利用を検討すべきであろう。

●持続可能な森林管理に関する定義/基準を提供する

日本の調達政策では、持続可能な森林管理は事実上定義されていない。日本は、この概念を一貫して適用するために、厳密な定義を行う必要がある。日本は持続可能性に関する基準を制定すべきである。その上で、森林認証制度評価のための枠組みへの基準の盛り込みについて検討すべきである。

●独立した保証制度の評価を行う

合法性/持続可能性に関する独立した保証制度は、政府承認の国または州レベルのCoC認証制度、民間のコンサルタント会社により提供されるCoCサービス、または森林認証制度の形で実施されている。日本の公共調達政策では、生産国政府または日本の木材組合のいずれかが信頼性を認めているという前提で、これらすべての制度が承認される可能性がある。これは一貫性と厳密性の両方を欠くやり方である。日本は、CoC基準を合法性及び持続可能性に関する勧告基準と組み合わせることで、保証制度の系統的かつ包括的な評価のための最低基準を策定すべきである。日本は、この評価プロセスに対する一般市民の信頼を確保するために、基準及び評価結果を公表すべきである。評価結果は、この取り組みをさらに強化する目的で、証明方法2及び3に基づき制定が定められている行動規範にも盛り込まれるべきである。

●FLEGTの成果を活用し、世界的なライセンス・スキーム策定への協力を検討する

EUは、生産国とのVPAの締結において、著しい進展を遂げてきた。VPAは複数の利害関係者を含むプロセスを通して作成されているため、日本は、VPAに基づき策定される合法性に関する国別基準の承認を検討すべきである。また、VPAに基づき策定が予定されている国別ライセンス・スキームの承認も、それらが効果的と見なされれば、検討すべきである。日本政府は最近、VPA交渉において進展があることを公式に認めており、FLEGTライセンス・スキームへの参加またはその利用に関する選択肢を模索す

ることに関心を示している⁹⁰。日本は、合法木材に関する世界的なライセンス・スキームの策定に関するEUとの話し合いを、FLEGTにより構築された土台に基づいて開始すべきである。

●供給業者により提供される証拠書類の正確性及び信頼性に関する評価を公共調達機関に義務付けることで、評価における中立性を確保する

日本の政策には、合法性/持続可能性の証明に関する選択肢が含まれている。証明方法2は、政府に木材を供給する供給業者は、それぞれが所属する木材組合の行動規範に基づき認定されていなければならないと定めている。また、供給業者が合法木材の提供を宣言し、この宣言を裏付けるために、サプライ・チェーン全体を通して発生する証拠書類を提出することを定めている。日本の木材組合は、(全国木材組合連合会の指導の下) 自主的行動規範において、それぞれの生産国に対してどの文書の提出を求めるかの判断を委ねられている。証明方法3は、行動規範が、組合ではなく個別企業により策定される点で異なっている。

こうした取り組みは、各組合による行動規範の策定や個別企業の認定が急速に進展したことからわかるように、日本の状況下では一定の効果を上げてきた。これらは、上にも述べたように、既存の保証制度に関する独立した評価が政府により実施され、その結果が行動規範に盛り込まれることで、さらに強化されることが予想される。

政策に定められているその他の証拠書類に関しては、事例ごとの中立的な評価が必要であるが、証明方法2及び3はこうした手段が欠けている。中立性は、サプライ・チェーンの最後の段階で、調査を実施する中立の専門機関への証拠書類の提出を義務付けることにより確保できる。しかしこの方法は、木材品目を含む調達の多さを考えると、実際の適用には適さない可能性がある。別の選択肢としては、供給業者が提供する証拠書類を、政策が制定する基準に照らし合わせることを調達機関に義務付けるという方法もある。これには、包

90 例えば2007年6月にベルリンで開催された地球環境国際議員連盟（GLOBEインターナショナル）「G8違法伐採に関する対話」会議などでそうした関心が示された。

括的なガイドラインの実施に加えて、専門家による助言が必須となる。

● **政策の実施及び強化についで指導し、苦情処理、助言/支援業務の提供を行う専門的サービスを開始/採用する**

これまで述べてきた提言を念頭において、政府は、木材の合法性/持続可能性についての専門知識を有するサービスを開始すべきである。専門的なサービスでは以下の業務を行うことが可能である。

1. 合法性/持続可能性に関する基準の策定及び保証制度の評価を支援すること
2. それぞれの生産国に求められる証拠書類についての助言を提供すること
3. 調達機関及び民間部門の供給業者による、証拠書類の正確性及び信頼性に関する評価を継続的に支援すること
4. 政策の実施及び強化を誘導すること
5. 苦情を処理すること

これらの作業を実施するために必要な専門知識を有し、政府及び民間部門から独立した機関が日本に存在しているかは定かではない。また、日本の調達政策の実施及び強化に向けた現在の枠組みにより、そうした責任が独立したコンサルタント団体に委ねられるとは考えにくい。ここで考えられる1つの選択肢は、「違法伐採総合対策協議会」に、この研究による提言の一部である a) 合法性/持続可能性に関する最低基準の策定、b) 保証制度の評価、c) それぞれの生産国に求められる証拠書類についての助言の機能を持たせることである。

● **証拠書類の正確性または信頼性に関する懸念が存在する場合、証拠書類を調査するための透明性の高い包括的かつ系統的な手続きを規定する**

法的産出源、法的順守、CoCまたは持続可能性を裏付けるために提出される証拠に正確性または信頼性についての懸念が存在する場合、公共木材調達政策において、第三者による見直し及び調査が定められていなければならない。日本政府は、海外の木材・木材製品企業に公共調達政策について説明するために2006年2月に作成した文書の中で、「輸出業者や伐採業者から一旦合理的な説明がなされれば、無視できない証拠により違法伐採の存在に疑いの余地のない場合を除いて、日本側からさらに調査を行う予定はない」（日本政府2006年2月8日）と述べている。この声明に基づき、政府は以下を行うべきである：

- 透明性の高い、系統的かつ公正な方法で苦情を受付、処理するための制度的メカニズムを構築すること
- こうした処理が適切な実績を有する認定独立機関により行われ、結果が一般に公開されることを規定すること

以上に述べた政府基準に従い調査が実施される状況は非常に限られているため、有意義な監視が実施されるとは考えにくい。政府は、ISOガイド65またはその等価物に準拠することで、調査手続きを更に詳しく定めることが可能である。調査実施に適した団体については、ISO 17011またはその等価物に準拠している国内機関または国際機関が定める木材生産基準に基づき、監査で認定されている独立性を有する機関が検討されるべきである。

4.0 提言の優先順位付け

上に列挙した提言は、既存の政策設計に基づき実施されるべき取り組み(比較的容易な取り組み)と、大幅な政策設計の見直しを伴う取り組み(難

しい取り組み)の2つに分けられる。以下はこの観点から提言を要約し、その順位付けを行ったものである。

「比較的容易な取り組み」

1. 合法性/持続可能性に関する基準策定
2. 合法性に関する国別基準策定への参加
3. これらの基準に基づく保証制度の評価
4. それぞれの生産国の文書システムの評価と助言の提供
5. 最低基準及び評価結果の行動規範への盛り込み
6. 政府調達業者による証拠書類の評価を支援するための、ヘルプラインなどの支援業務提供
7. 証拠書類の調査において、証拠書類の正確性または信頼性に懸念がある場合に用いられる透明性の高い包括的・系統的手続きの規定

「困難な取り組み」

1. 調達機関による合法性/持続可能性の証拠についての個別評価
2. 「比較的容易な取り組み」及び以下の達成を支援する専門事業の設立または採用
 - a) 調達機関による事例別の証拠評価への助言提供
 - b) 政策の実施及び強化のための指導
 - c) 苦情を処理

引用文献

〈英語、その他の言語〉

Barnett, T.E. 1989. *Commission of inquiry into aspects of the forestry industry*. Final Report, Volume 1. Government of Papua New Guinea.

Brack, D. and G. Hayman, 2002. *Controlling the international trade in illegally logged timber and wood products*. London: Royal Institute of International Affairs.
(http://www.abc.net.au/4corners/content/2002/timber_mafia/viewpoints/brack.pdf, 11 April 2007)

Brack, D. and J. Saunders. 2004. *Public procurement of timber. EU member state initiatives for sourcing legal and sustainable timber*. London: Royal Institute of International Affairs.

Brack, D. 2006. *Excluding illegal timber from EU Markets. Options for the EU and its member states*. London: Royal Institute of International Affairs.
(http://www.illegal-logging.info/uploads/RIIA_EU_control_of_imports.doc, 20 June 2007)

Brack, D. 2007. *Local government timber procurement policies*. Second draft, 18 July. London: Royal Institute of International Affairs (not yet published).

Bun, Y. 2006. Unpublished commissioned study on forest certification in Papua New Guinea. Hayama, Japan: IGES.

Bundesregierung (German Federal Government). 2001. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Gesamtwaldbericht (Comprehensive forest report, in German).
(http://www.bmelv.de/nn_753668/SharedDocs/downloads/06-Forstwirtschaft/Gesamtwaldbericht2001.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Gesamtwaldbericht2001.pdf, 15 June 2007)

Callister, D.J. 1999. *Corrupt and illegal activities in the forestry sector: Current understandings, and implications for World Bank Forest Policy*. Forest Policy Implementation Review and Strategy Development: Analytical Studies. Washington, DC: World Bank.

CELCoR. 2006. *Bulldozing progress: Human rights abuses and corruption in Papua New Guinea's large scale logging industry*. Boroko, NCD: CELCoR; Carlton, Vic: Australian Conservation Foundation.

Colchester, M. 2006. *Justice in the forest: Rural livelihoods and forest law enforcement*. Bogor:

- Centre for International Forestry Research.
- Contreras-Hermosilla, A. 2002. *Illegal forest production and trade: An overview*. Washington, DC: World Bank.
- . 2003. *Law compliance in the forestry sector: An overview*. Washington, DC: World Bank.
- CPET (Central Point of Expertise on Timber Procurement). 2005. UK government timber procurement policy. Definition of 'legal' and 'sustainable' for timber procurement. October, 1st edition.
- . 2006. UK government timber procurement. Criteria for evaluating certification schemes: category A evidence. May, 2nd Edition.
- . 2006a. UK government timber procurement. Framework for evaluating category B evidence. June, 1st Edition.
- . 2006b. UK government timber procurement. Definition of 'legal' and 'sustainable' for timber procurement. November, 2nd Edition.
- DAFF (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry). November 2006. *Bringing down the axe on illegal logging: A practical approach*. Australian Government Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, Canberra.
- Defra (Department for Environment, Food and Rural Affairs). 2004. Timber Procurement Advice Note (January). ([http://www.ttf.co.uk/forests/responsible/Defra TimberAdviceRevised_28_Jan_04.pdf](http://www.ttf.co.uk/forests/responsible/Defra%20TimberAdviceRevised_28_Jan_04.pdf), 22 June 2007)
- Eco-Forestry Forum. 2004. What is eco-forestry? (<http://www.ecoforestry.org.pg/whatis.html>, 26 October 2006)
- Environmental Investigation Agency (EIA)/Telapak. 2005. *The last frontier: Illegal logging in Papua and China's massive timber theft*. Warwickshire: Emmerson Press.
- European Commission. 2004. FLEGT Briefing Note Number 1: What is FLEGT?
- . 2004a. FLEGT Briefing Note Number 7: Voluntary partnership agreements.
- . 2004b. FLEGT Briefing Note Number 6: Verification of legality.
- . 2005. FLEGT Briefing Note Number 9: A timber legality assurance system.
- European Forest Institute. 2000. Country reports – Papua New Guinea.
- FAO (Food and Agriculture Organisation of the United Nations). 2005. *Best practices for improving law compliance in the forestry sector*. FAO Forestry Paper 145. Rome: FAO.
- . 2006. *Global forests resources assessment 2005*, Rome: FAO.
- FERN. 2004. *Footprints in the forest: Current practice and future challenges in forest certification*. Gloucestershire: FERN
- FFPRI (Forestry and Forest Products Research Institute). 2005. *Current activities to combat illegal logging and associated trade in illegally sourced wood products in Japan*. Tsukuba: FFPRI.
- Forest Trends. 2006. *Logging, legality and livelihoods in PNG: Synthesis of official assessments of the large scale logging industry*. Vol. 1. Forest Trends, Washington, DC.
- Forestry Agency. 2006. Guideline for verification on legality and sustainability of wood and wood

- products (Provisional Translation). 15 February.
- Forest Revenue Review Team. 13 March 2002. *Review of the forest revenue system*. Final Report. ([http://www.forest-trends.org/documents/publications/PNG2006/png.php#](http://www.forest-trends.org/documents/publications/PNG2006/png.php#;)., 18 October 2006)
- Fripp, E. 2005. *UK Government's timber procurement policy – What have the impacts been?* London: Royal Institute of International Affairs.
- Gender and Development Division of the Department for Community Development. April 2004. *Draft individual project review report of Wawoi Guavi and Panakawa logging operation*. Department for Community Development, Government of Papua New Guinea.
- Global Wood Trade Network. 2006. Japan wood products prices, 1-15th January 2006. (<http://www.globalwood.org/market1/aaw20060101c.htm>, 17 August 2007).
- GOJ (Government of Japan). 08 February 2006. New government procurement policy of Japan for global sustainable forest management: Introductory explanation for wood and wood products company overseas. 補足説明メモ – draft.
- GPEM/DDEN (Groupe Permanent d'Etude des Marchés "Développement Durable, Environnement") (*French government Permanent Study Group on Procurement "Sustainable Development, Environment"*) 2005. Notice d'information sur les outils permettant de promouvoir la gestion durable des forêts dans les marchés publics de bois et produits dérivés. Notice approuvée par la Commission technique des marchés. 31 March 2005.
- Greenpeace. 2005. *Missing links: Why the Malaysian Timber Certification Council (MTCC) certificate doesn't prove that MTCC timber is legal nor sustainable*. Amsterdam: Greenpeace International.
- Gulbrandsen, L.H. and D. Humphreys. 2006. *International initiatives to address tropical timber logging and trade: A report for the Norwegian Ministry of the Environment*. FNI Report 4/2006.
- Horst, A. 2001. G8 Action Programme on Forests: Mere rhetoric? In *World forests, markets and policies*, Matti Palo, Jussi Uusivuori and Gerardo Mery eds, Volume III, Dordrecht: Kluwer.
- Independent Forestry Review Team. October 2001. *Review of forest harvesting projects being processed towards a timber permit or a timber Authority: Observations and Recommendations*. (<http://www.forest-trends.org/documents/publications/PNG2006/png.php#>., 18 October 2006)
- ITTO (International Tropical Timber Organization). 2001. News release. Council launches new initiatives on Forest Law Enforcement. Yokohama: ITTO.
- . 2006. Tropical timber market report. 11(12), 16-30 June 2006.
- . 2006a Tropical timber market report. 11(19), 1-15 October 2006.
- . 2007. *Annual Review and Assessment of the World Timber Situation*. (<http://www.itto.or.jp/live/PageDisplayHandler?pageId=199>, 15 June 2007).
- . 2007a. *Achieving the ITTO Objective 2000 and Sustainable Forest Management in Papua New Guinea – Executive Summary*. Report of the Diagnostic Mission. Yokohama: ITTO.
- Japan Federation of Wood-Industry Associations (全国木材組合連合会). 2007a. International seminar in Tokyo for tackling illegal logging, 2007 - Response of the world to the procurement policies of Japan. February.
- Kishor, N.M. and K.L. Rosenbaum. 2003.

- Indicators to monitor progress of forest law enforcement and governance initiatives to control illegal practices in the forest sector. *International Forestry Review* 5:3, 211-18.
- Kommersant. 21 Aug. 2006. Russia in figures.
- LCB (Le Commerce du Bois). 2005. Charte environnementale de l'achat et de la vente de bois. Paris. (in French)
- . 2006. Dossier spécial. Bilan 2005 des importations. *Commerce international du bois*. No. 252 (March). (in French)
- LNV (Dutch Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries). 1997. Timber Certification and Sustainable Forestry (Minimum requirements). The Hague.
- López-Casero, Federico. 2005. *Public policies for sustainable forest management: A comparative analysis of innovative policy processes in Japan and Switzerland*. Tokyo.
- Marijnissen, C., S. Ozinga, B. Richards and S. Risso. 2004. *Facing reality. How to halt the import of illegal timber in the EU*. Brussels: FERN, Greenpeace European Unit, WWF European Policy Office.
- McLeish, M. 2005. Presentation at The Forest Dialogue multi-stakeholder dialogue on best practices for business and civil society 7-10 March 2005, Hong Kong. Cited in 'Practical actions to combat illegal logging', TTFD Review No.2 2005. 18.
- Milieudefensie. 2006. Van oerwoud naar bouwput. Onderzoek naar het houtgebruik in bouwprojecten van de overheid. Amsterdam. (in Dutch)
- Mitchell, A., J. Elliot and A. de La Rochefordiere. 2003. Independent verification of legal timber: Complementing certification and encouraging positive governance. *International Forestry Review* 5:3, 268-77.
- Ministry of Finance. 2001. The Japanese budget in brief 2001. (<http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2001/brief01.htm#con>, 14 June 2007).
- . 2003. Understanding the Japanese budget 2003. (<http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2003/2003-01.htm>, 14 June 2007)
- Nakazawa, K. 2005. Presentation at The Forest Dialogue multi-stakeholder dialogue on best practices for business and civil society 7-10 March 2005, Hong Kong. Cited in 'Practical actions to combat illegal logging', TTFD Review No.2 2005. 13.
- NTTA (Netherlands Timber Trade Association). 2005. Activities to combat illegal logging and the illegal import of associated timber products. Almere-Buiten.
- . 2006. NTTA Policy Plan 2006 - 2009. The roots of timber. Almere-Buiten.
- . 2006a. Keurhout protocol for the validation of claims of legal timber in particular with a view on legal origin. September, 3. Working Edition. (<http://www.keurhout.nl/pdf/Keurhout%20Protocol%20legal%20timber.pdf>, 24 June 2007)
- Oliver, R. 2006. *Price premiums for verified legal and sustainable timber. A study for the UK Timber Trade Federation (TTF) and Department for International Development (DFID)*. (http://cecoeco.catie.ac.cr/descargas/Price_Premiums_Verified_and_Sustainable_2006.pdf, 15 August 2007)
- Ombudsman Commission of Papua New Guinea.

- July 2002. *Investigation into a decision of the National Forest Board to award Kamula Doso to Wawoi Guavi timber company as an extension to the Wawoi timber resource permit*. Final Report.
- Ottitsch, A., A. Moiseyev, N. Burdin and L. Kazusa. 2005. *Impacts of reduction of illegal logging in European Russia on the EU and European Russia forest sector and trade*. EFI Technical Report 19, 2005.
- PNGFA (PNG Forest Authority). 2001. Paper delivered at the Forest Industries Association Investment Seminar, Port Moresby, March 2001.
- Proforest. 2006. Meeting requirements. A step-by-step guide to procuring legal and sustainable timber. (<http://www.proforest.net/cpet/meeting-requirements-in-practice/meeting-requirements-in-practice>, 02 February 2006)
- RECOFTC (Regional Community Forestry Training Centre for Asia and the Pacific). 2006. Community Forestry E-News 2005. 09 September 2006.
- 2003/2004 Review Team. August 2004. *Towards sustainable timber production – A review of existing logging projects. Final report, Volume 1. Main Report – Observations and recommendations*. (<http://www.forest-trends.org/documents/publications/PNG2006/png.php#>., 18 October 2006)
- Review Team. 2004. *Papua New Guinea review of current logging projects: Finalised individual project review report no 9*. Department of National Planning and Monitoring, NCD, PNG.
- Sahabat Alam Malaysia. 06 June 2006. Call for a logging and plantation moratoria on all Penan customary areas in Sarawak, Malaysia. Malaysia: SAM.
- Scheyvens, H. 2006. *Combatting forest degradation: Certification as a driving force for amelioration*. Policy Brief 3, Hayama, Japan: Institute for Global Environmental Strategies.
- Seneca Creek Associates/Wood Resources International. 2004. *Illegal logging and global wood markets: The competitive impacts on the US wood products industry*. Prepared for the American Forest and Paper Association. Wood Resources International, LLC, WA.
- Speechly, H. 2005. Presentation at The Forest Dialogue multi-stakeholder dialogue on best practices for business and civil society 7-10 March 2005, Hong Kong. Cited in 'Practical actions to combat illegal logging', TTFD Review No.2 2005. 11.
- Telfer, B. 2007. Forest and log export monitoring system in Papua New Guinea. *Société Générale de Surveillance*, PNG.
- Toyne, P., C. O'Brien and R. Nelson. 2002. *The timber footprint of the G8 and China: Making the case for green procurement by government*. Gland, Switzerland: WWF International.
- UK Forestry Commission 2005. Forestry Statistics. (<http://www.forestry.gov.uk/website/foreststats.nsf/byunique/imports.html>, 17 August 2007)
- US Environmental Protection Agency (EPA). 2002. Guidance on environmental data verification and data validation, EPA QA/G-8. (www.epa.gov/quality/qs-docs/g8-final.pdf, 17 August 2007)
- VROM (Dutch Ministry of Housing Spatial Planning and the Environment). 2006. National assessment guideline for the certification of sustainable forest management and the chain of custody for timber from sustainably managed

forests. Non-binding translation. The Hague.

——. 2007. Public procurement in the Netherlands. July 2007 update for Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation at Chatham House. (http://www.illegal-logging.info/uploads/Update_NL_policy_juli_2007_II.doc, 15 August 2007)

Wells, A. 2006. *The legal basis for verification systems – standard setting for legal compliance*. (<http://www.verifor.org/meetings/Legality%20Standards07.06.doc>, 17 October 2006)

World Bank. 2002. *A revised forest strategy for the World Bank Group*. Washington, DC: World Bank.

——. 2006. *Strengthening forest law enforcement and governance*. Washington, DC: World Bank.

WWF (World Wide Fund for Nature). 2005. *Failing the forests. Europe's illegal timber trade*. (<http://assets.panda.org/downloads/failingforests.pdf>, 28 August 2008)

〈日本語〉

FSCジャパン. 2006. 国内外の認証状況(28 February). (<http://www.fsc-japan.org/main/main.htm>, 16 January 2007)

環境省2006. 第三次環境基本計画 (案) 13 March. (in Japanese) (<http://www.env.go.jp/council/02policy/y020-38/mat01.pdf>, 17 August 2007)

環境省.2006a. 環境物品等の調達の推進に関する基本方針 (<http://www.env.go.jp/policy/hozen/green/g-law/archive/bp/h18bp.pdf>, 17 August 2007)

全国木材組合連合会. 2005. 違法伐採問題に関する全木連モニターアンケート結果について。設問ごとの集計結果。 (<http://www.zenmoku.jp/sinrin/kekka.pdf>, 17 August 2007)

全国木材組合連合会. 2006. 違法伐採対策に関する全国木材組合連合会の行動規範 (<http://www.zenmoku.jp/sinrin/060324-1.pdf>, 17 August 2007)

全国木材組合連合会. 2007. 合法証明木材の供給体制の整備状況 (認定業者数等)。(内部資料)

日本製紙連合会. 2006. 違法伐採問題に対する日本製紙連合会の行動指針 (http://www.jpa.gr.jp/ja/about/happyou/data/0603_2.pdf, 17 August 2007)

日本製紙連合会. 2006a. 違法伐採問題に対する日本製紙連合会の行動指針について (http://www.jpa.gr.jp/ja/about/happyou/data/0603_1.pdf, 17 August 2007)

『緑の循環』認証会議. 2006. 認証森林・事業者 (<http://www.sgec-eco.org/certforest/index.html#01>, 17 August 2007)

林野庁. 2005. 違法伐採問題の現状と我が国の取組について. 31 March.

林野庁. 2006a. 木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン. (<http://www.rinya.maff.go.jp/policy2/ihou/gaidorain.pdf>, 18 August 2007)

林野庁. 2006b. 平成17年度森林林業白書 (<http://www.rinya.maff.go.jp/seisaku/sesakusyokai/17hakusyo/4syou.htm>, 17 August 2007)

林野庁 2006c. 収支計算書 (<http://www.maff.go.jp/koueki/itiran/rinya/7d0003-5.pdf>, 17 August 2007)

林野庁. 2007. 我が国の取組について (<http://www.rinya.maff.go.jp/policy2/ihou/torikumi.html>, 17 August 2007)