

アジア森林パートナーシップ (AFP) における 違法伐採対策のための合法性基準

藤 間 剛

1. はじめに

2005年7月英国グレンイーグルスで開催されたG8サミットにおいて、同年3月の環境開発大臣会合による「森林違法伐採対策に関するG8閣僚声明」が承認されたように、違法伐採は国際社会が協力して取り組むべき課題という認識が高まっている。また違法伐採を減らすために合法性が確認された木材製品の使用が推奨されている。しかし、合法的な木材および木材製品とは何かについて、説明できる人は多くないであろう。本稿では、アジア森林パートナーシップ (AFP) による違法伐採対策の取り組みの一つとして実施された「合法性ワークプラン」により提案された木材の合法性基準を紹介する。まずAFPについて簡単に説明し、次に木材の合法性基準、そして今後の課題の順に述べる。

2. アジア森林パートナーシップと作業計画 (ワークプラン)

アジア森林パートナーシップ (AFP) は、アジア地域の持続可能な森林経営の促進に向けて、政府、国際機関、民間団体・企業、そして市民グループなどの幅広い関係者が自発的に協力するためのパートナーシッププロジェクトである。2002年にヨハネスブルグで開催された「持続可能な開発に関する世界首脳会議」に向けて各国政府、国際機関、NGO等によるパートナーシップに基づくプロジェクト(「タイプ2」と呼ばれる。)の立ち上げが推奨されたのを受け、日本政府とインドネシア政府が協力し、日伊両国と国際林業研究センター (CIFOR) および国際NGOザ・ネイチャー・コンサーバンシー (TNC) を主要パートナーとして発足した。2005年7月現在、17カ国、8国際機関、8市民社

Takeshi Toma : Legality Standard among AFP Partners for Tackling Illegal Logging

(独)森林総合研究所企画調整部

会組織がパートナーとして参画している。

AFP は、違法伐採の抑制、森林火災の抑制、荒廃地の修復と再植林という、3つの重要課題と、パートナーの能力向上、良いガバナンスおよび効果的な森林経営のための森林法の施行促進という2つの分野横断的活動を通じて、アジア地域の持続可能な森林経営の促進を目指している。

AFP の特徴は、現在進行中の事業や活動間の重複を減らし相乗効果を高めることで、それぞれの取り組みの効果的な促進を図ろうとしているところにある。AFP により、パートナー間で情報と経験を共有するための正式な枠組みが提供されれば、既存の取り組みを強化するとともに、必要に応じて新しい取り組みを効率的に立案・実施することが可能となる。そのため AFP は、各国、二国間、多国間あるいはアジア地域全体でのさまざまな取り組みとの協力を重視している。異なる立場や役割のパートナーが、協調して問題に取り組むことで、持続的な森林経営の促進が期待されている。

AFP への参加は平等で開かれたものであり、各パートナーの自発性が尊重される。AFP の目的に賛同する組織等は、AFP 情報交換事務局にその意思と立場および組織の連絡担当者（Focal Point）を報告することで、AFP に参加することができる。なお日本、インドネシア、CIFOR、TNC は主要パートナーとして AFP の活動を促進し調整する役割を担っているが、それ以上の追加的な権限を有していない。

AFP の活動は、各パートナーが自発的に提案する作業計画（ワークプラン）により実施される。それぞれのパートナーは、AFP として進めるべき活動を、AFP 実施促進会合もしくは AFP 情報交換事務局を通じて提案することができる。提案を行ったパートナーは当該提案を実施に移すため積極的に他のパートナーをリードする役割を担う。他の AFP パートナーは提案されたワークプランに関して、活動への参加、情報提供等、それぞれが対応できる範囲でワークプランの円滑な実施に協力することができる。

本稿で紹介する「合法性ワークプラン」は、2003年7月インドネシアのジョグジャカルタで開催された第2回 AFP 実施促進会合での議論を受け、同年11月に日本で開催された第3回 AFP 実施促進会合において日本国政府が、「AFP パートナー間における合法性基準の明確化、木材追跡及び生産・加工・流通過程の管理システム、合法性確認システムの開発」に伴う調査の実施・報告書の作成を提案、資金拠出したもので、国際林業研究センター（CIFOR）が取りまとめにあたった。

3. 合法性基準が必要な理由

違法伐採という言葉から、例えば自然保護林のように伐採が禁止されている森林内での伐採を思い浮かべる人も多いと思われる。しかし、ことはそれほど簡単ではない。林木の伐採から、搬出、加工、木材製品の輸送と販売、輸出入という、伐採現場から市場をへて製品が最終消費者に至る過程のどこかに違法行為があれば、いわゆる違法伐採の産物と見なされることがある。例えば、伐採労働者の労働条件が労働基準法に従ったものでなければ、伐採許可がおりている森林で伐採されたとしても、木材およびその製品は違法伐採の産物と見なされることがある。また、木材加工工場が認可されているよりも多い量の生産を行った場合、その工場の製品は違法な木材製品と見なされる。ここで問題になるのは、違法伐採問題に取り組んでいる組織や団体によってどの範囲の法令違反を違法伐採として定義するかの基準が異なることである。

さらに問題になるのは、森林管理、伐採・搬出、木材の輸送、木材加工、製品の輸送等々に関する法律や規則が、国や地方自治体により異なることである。ある国では合法的な行為でも同じことを別の国で行えば違法行為となることがあるように、ある国では合法的な伐採もしくは生産活動が別の国では違法となることがある。違法伐採の抑制に国際的に取り組むためには、木材の合法性に関する国際的な基準が必要とされるゆえんである。では、そのような基準はあり得るのであろうか。

4. インドネシア・英国間における木材の合法性基準・指標

2002年4月にインドネシアと英国が締結した違法伐採対策に関する覚書の第1項において、「独立した流通加工認証（Chain of Custody, CoC）・確認システムに基づく、合法性証明システムの開発、試験、実施」を行うことが定められた。これを受けて、国際NGOのザ・ネイチャー・コンサーバンシー（TNC）が、インドネシア政府、地方政府、地域住民、木材関連企業等の利害関係者から意見聴取を行い、それぞれが法律や規則の施行強化の成果として何を期待しているかの観点から既存の法制度を精査し「インドネシアにおける林業施業と木材加工の合法性の原則、基準、指標」をとりまとめた。1) 土地の所有権及び利用権、2) 物理的・社会的環境インパクト、3) 地域との関係、労働者の権利、4) 伐採に関する法と規制、5) 森林に関する税、6) 丸太の特定、移送、引渡、7) 木材加工、出荷 という7つの原則の下に18の基準49の指標が設定

されている。筆者の知る限り木材および木材製品の合法性に関して、木材輸出国および輸入国の双方が合法性について合意した唯一の事例である。

5. AFPにおける木材の合法性基準の提案とパートナーへの提言

インドネシア、英国、TNCは、それぞれにAFPのパートナーであるため、AFPパートナーのための合法性基準は、インドネシア・英国間の合法性基準・指標と矛盾するものではありえないだろう。そこで、インドネシア・英国間の覚書による合法性基準・指標を基本に、マレーシアの半島部、サバ州、サラワク州における伐採から製品販売に関する一連の法令および規則、木材の追跡性までを含めた森林認証制度（the Forest Stewardship Council (FSC)、マレーシア木材認証協会 (MTCC)、the Global Forest and Trade Network (GFTN)、the Global Forestry Services (GFS)、the Tropical Forest Trust (TFT))を比較した。その結果、インドネシア・英国間の合法性基準・指標、マレーシアおよび上記5つの森林認証制度において共通して求められている、合法性を示すための鍵となる要素とそれを保証するために必要な証拠を特定することができた。この鍵となる要素を段階的に整理し、森林（伐採現場）から木材加工施設にいたるまでの「森林管理の合法性」に関わるものと、原材料の購入から最終製品の販売輸出にいたる「木材加工産業の合法性」に区分したものを、AFPにおける木材の合法性基準（表1）として提案した。

AFPとして違法伐採対策に取り組むためには、パートナー間でそれぞれが問題とする違法伐採について、共通点と相違点を認識することがまず必要である。そのため、AFPパートナーに対して次の提言を行った。各パートナーは、それぞれのもつ法令や規則、森林認証制度等の枠組みにおいて、表1で示された合法性基準の段階ごとに、1)すでに適用されているもの、2)適用可能なもの、3)適用できないもの、4)適用の必要を認めないもの等の区別を行い、その結果を相互に比較検討し木材の合法性に関する共通の認識をもつ。そしてそれぞれが優先して達成すべき段階、達成可能な場所から取り組みを始め、アジア地域として適用可能な原則と基準への合意とその実現に向けた協力を行う。

6. 今後の課題

ここまで述べてきた合法性基準とAFPパートナーへの提言は、「合法性ワークプラン報告書」としてAFP情報交換事務局からAFPパートナーに送付され、またAFPウェブサイトで公開されている内容の一部である。これらをもと

表 1 アジア森林パートナーシップにおける木材の合法性基準

【森林管理の合法性】

段階 1: 土地の所有権と利用権の証明

- 当該森林管理区域が、商業生産、土地利用転換もしくは植林地としての利用に、法的に区分されていることの証拠。
- 当該企業が定められた森林区域における管理又は伐採に関する免許もしくは許可を保有していることの証拠。免許は管理又は伐採の期間を通じて有効でなければならない。
- 当該森林区域が、土地の利用権又は使用権について第三者と争われていないことの証拠

段階 2: 森林に関する法令およびその他の関連する規則の遵守

- 関連する地域及び国の法律、規則、適用できる場合には伐採実施規範もしくは土地開拓の条件、を遵守していることの証拠。
- 関連する地域及び国の環境、社会、労働に関する規則を遵守していることの証拠。規則には、環境影響評価や絶滅が危惧される種の保護策、地域社会の伝統的権利の承認や慣習法の尊重、労働者の安全・健康・雇用条件等が含まれる。
- 森林施業や木材伐採に関する全てのコンセッション料、税金が支払われていることの証拠。
- 社会的、環境的影響を緩和する手段が、森林管理・伐採計画に組み込まれ、承認されていることの証拠。

段階 3: 森林管理計画と施業の承認

- 森林管理・伐採計画が適切な政府当局に承認されていることの証拠。
- 伐採計画が、当該森林全体と生産区域、さらに保護区域、伐採量、伐採対象樹種、伐採可能直径、その他適切な要求事項について定義していることの証拠。
- 伐採やおよび施業が承認された計画に厳格に従って行われていることの証拠。

段階 4: 木材の識別とトレーサビリティ（追跡性）

- それぞれの丸太にラベル、タグ等による適切な識別がなされ、認可された伐採地まで遡って確認できることの証拠。
 - 政府の規則に従い、伐採地から木材加工施設までを通じて丸太が移送されたことおよびその総量を示す証拠。
-

表 1 続き

【木材加工産業の合法性】

段階 1: 木材加工産業の操業

- 操業のために必要かつ有効な認可を有していることの証拠。
- 現行の加工能力に基づいた操業に対する法的許可を有していることの証拠。
- 当該組織が林産物の貿易に関与している場合には、所管する政府当局に適切な登録がなされていることの証拠。
- 関連する地域及び国の環境、労働に関する規則を遵守していることの証拠。規則には、環境基準、労働者の安全・健康・雇用条件等が含まれる。

段階 2: 原材料の購入と受領

- 受領し、生産に供した原材料の記録に関する証拠。
- 購入した全ての木材について、認可された伐採区域まで遡って確認できる適切な木材識別がなされていることの記録に関する証拠。
- 丸太が積み降ろされる前に、加工場の入口において全ての丸太が確認、特定された記録に関する証拠。

段階 3: マテリアル・フローの処理、計画、管理

- 使用された原材料と最終製品の量に関する生産ユニット（作業段階）毎の記録に関する証拠。
- 生産ユニットの定義とそれぞれの生産ユニットに割り当てられた原材料の記録に関する証拠。
- 生産ユニットから次の生産ユニットに移送される材料の識別と記録に関する証拠。
- 進行中の全ての作業を特定する作業段階番号およびその法的地位に関する証拠。

段階 4: 丸太と木材製品の移送

- 供給源の詳細とそれぞれの丸太の識別票（ラベル、タグ等）に対応する有効な丸太移送文書に関する証拠。
- 木材製品移送のための有効な許可に関する証拠。

段階 5: 販売と出荷

- 生産ユニット毎に全ての最終製品を特定する記録に関する証拠。
 - 生産された最終製品の生産ユニット毎の販売記録に関する証拠。
 - 販売インボイスや梱包明細書のような有効な出荷文書に関する証拠。
 - 必要な場合は、木材及び木材製品の輸出許可に関する証拠。
-

う活用するかは、合法性基準の修正を含め基本的にそれぞれのパートナーの判断にゆだねられている。しかし、AFPにおいて合法性基準に関する議論を繰り返すことだけは避けねばならない。

表1に示した合法性基準では、木材製品の合法性を証明するために29の証拠が求められている。それぞれの証拠はインドネシアおよびマレーシアの両国における現行の法律および規則の遵守に共通して必要なものであり、合法的な生産活動を行っているならば示すことができるはずのものである。しかし、インドネシアおよびマレーシアの林業関係者から、29もの証拠を一度に示すことは困難で、まずは森林管理の合法性を確立すべきという意見を受けた。確かに、表1で求められているすべての証拠を簡単に示すことができるなら、違法伐採がこれほど大きな問題になっているはずは無い。しかし、ある特定の組織・機関が全ての証拠を示す責任を負っている訳でもない。それぞれの証拠を示すべきは、当該する段階に関わる組織・機関であって、自分たちが責任を持つべき段階を保証する証拠を固めて、次の段階の責任組織・機関に託せば良いのである。そして外部から違法伐採対策に協力する組織・機関は、自分たちが解決を図ろうとしている違法伐採問題とは何か、つまり表1のどの段階を問題としてどの証拠を固めようとするのかを明らかにし、同じ証拠を固めようとする組織・機関と協力して、または別の証拠を固めようとする組織・機関と手分けして、ことにあたるべきなのである。

〔参照文献およびウェブサイト〕 佐藤雄一（2002）違法伐採—インドネシアにおける問題化と分析。熱帯林業 53：31-38。 今泉裕治（2003）アジア森林パートナーシップ（AFP）第1回実施促進会合の概要。熱帯林業 57：2-6。 今泉裕治（2003）アジア森林パートナーシップ（AFP）第2回実施促進会合報告—優先的取り組み課題と具体的行動の大筋を決定。緑の地球 71：5-6。 今泉裕治（2004）アジア森林パートナーシップ（AFP）第3回実施促進会合—違法伐採対処のための合法性基準の明確化など作業計画を検討。緑の地球 72：7。 大沼清仁（2004）アジア森林パートナーシップ（AFP）地域ワークショップ—AFP強化を目指し市民社会・産業界の参加促進へ。緑の地球 75：5-6。 今泉裕治（2005）アジア森林パートナーシップ（AFP）第5回実施促進会合報告—AFPの強化に関する発表を採択。緑の地球 76：5-6。 森田一行（2005）違法伐採問題と我が国の取組について。緑の地球 77：5-6。 アジア森林パートナーシップ (<http://www.asiaforests.org/>)