

世界の違法伐採対策とサプライチェーン管理の潮流 —社会的要素の重要性—

粕井まり

1. はじめに

これまでは世界的にも政府調達にのみ適用されてきた違法木材規制であるが、欧米で民間取引を対象とした規制法が誕生している。つまり、民間企業のサプライチェーン管理（Supply Chain Management）（以下 SCM とする）が、木材でも自主規制から一歩進んだことを意味する。また近年高まる SCM における人権問題をはじめとする社会問題への関心は、木材調達においても重要なリスク要素である。本稿では、新しく誕生した欧州連合（EU）及び米国の新規制を簡単に紹介し、SCM の国際的動向の検討と、日本企業や日本の国産材関連産業に及ぼす影響について考察する。

2. 森林破壊・劣化と環境・社会上の問題

森林減少・劣化の主要原因は、農地への転換を始め、商業伐採、違法伐採、アブラヤシやユーカリなどの産業目的の単一植林、森林火災など、多種多様である。これらの事象は相互に複雑に絡み合っており関連性を見極める必要があるが、特に本稿で注意したい点は、森林問題の社会的な側面に国際的な注目が集まっているという点である。例えば、途上国特有のガバナンス、汚職、取締のキャパシティー不足、貧困問題、住民の土地への権利の問題、先住民族の権利の問題など、汚職や人権に関わるものが多い。こうした問題は、鉱物資源開発に関しても同様

であり、こうしたことから、国連は、先住民族の権利を含め、人権保護を中心とした政策を次々と出している。

3. 木材の SCM

木材の SCM に関しては、1990 年代初めから欧米の先進的な民間企業の間でも自主努力によりある程度のトレーサビリティが確保されている。それに続く形で先進国政府が次々と公共調達規制を導入しており、公共調達における合法材指定は日本を含む先進国間のスタンダードとなった。民間調達に関しては引き続き自主規制であったところ、EU と米国、さらにオーストラリアにおいて民間の規制法が近年続々と誕生している。以下、2010 年に誕生した木材の民間調達規制法、「EU 木材法と米国の改訂レーシー法」を簡単に紹介する。

4. EU 木材法

EU では 2010 年に「EU 木材法」が成立し 2013 年 3 月に施行が開始される¹。EU の取組は、2003 年に誕生した FLEGT 行動計画（森林の施行・ガバナンス・貿易に関する EU 行動計画（FLEGT）²）に遡る必要があり、木材調達における社会的・経済的リスクを念頭におくものである。FLEGT は実際には、VPA（Voluntary Partnership Agreement）

¹ Regulation (EU) No 995/2010

² EU Forest Law Enforcement, Governance and Trade

デュー・ディリジェンス制度は以下を含む制度とする。

1. 下記の情報を取得する手段・手続
 - (木材を EU 市場に輸入する) 事業者と、樹種など木材製品に関する情報
 - コンセプションを含む、原産国に関する情報
 - 分量
 - 納品業者に関する情報
 - 木材製品を納品した相手の業者
 - 適用法に準拠していることを証明する文書など
2. リスクアセスメントの手続き

リスクアセスメントを行う場合は、(1) に加えて以下の点を考慮する：

 - 適用法への準拠の保証（第三者認証などを含む）
 - 特定の樹種の違法伐採の頻度
 - 特定の生産国や地域における違法伐採の頻度（紛争なども含まれる）
 - 国際機関による制裁
 - サプライチェーンの複雑さ
3. リスクアセスメントの結果、リスクが高い場合には、追加情報、関連文書、第三者証明などの、ミティゲーション手続き

VPA) と呼ばれる二国間協定を通して、原産国と共同で信頼できる木材の合法性証明システムの構築を図るもので、締約原産国の木材の合法ライセンス化によってリスクを排除する。

適用開始後、EU 域内への輸入業者には合法性確認のため後述の「デュー・ディリジェンス」(表 1) と、トレーサビリティ確保のために自らのサプライヤー/顧客情報の記録が義務付けられる。どちらも違反は罰則の対象となる。

EU 木材法のもとの「デュー・ディリジェンス」は、調達する木材の違法リスクを評価しリスクが高い場合リスク緩和のために追加情報や書類を集めるという仕組みである。それでもリスクが「ごくわずか」ではない場合には、購入を控えるという決断になる。

「デュー・ディリジェンス」のもと確認書類の他に入手すべき情報は表 1 に示す通りであるが、社会的リスクが入っているのが特徴である。これは、後述の通り、資源の種類に限らず人権問題を初めとする社会問題を SCM の中でも解決していこうとする国際的な動きとも合致していると言える。

デュー・ディリジェンスに関しては、施行法³も出されており、さらに今後は法的拘束力のないガイダンス⁴も出されることになっている。実際には個々の事業者が選択する、認証制度を含む様々なリスクアセスメントのシステムによって行われることになるようである。これにはモニタリングを行う登録機関が作成するリスクアセスメントシステムも含まれる。現在の問題点としては、EU 法のもと「適用法」(下記参照)とされるものの詳細な判断は個々の事業者あるいはシステムに任されており、森林に関する環境上・社会上の問題の複雑さや地域性を考慮すると国別に何らかのガイダンスが必要なのではないかと考えられる。

EU 木材法が施行されれば、木材製品はほぼすべてが対象となる(再生材、ラタン、竹、印刷した紙は対象外)。EU 法では罰則⁵の他、上記の登録機関によるモニタリングと、各加盟国政府の担当局によ

³ Commission Implementing Regulation (EU) No. 607/2012

⁴ “Issues relating to the EU Timber Regulation legal framework for which guidance should be developed”

⁵ 加盟国政府で設定する。

る定期検査など、取締の制度も法に組み込まれている。特にモニタリングをする登録機関は、独立した第三者であり、業界との利害関係がないことが条件となっており、資格の剥奪も組み込まれた厳密なシステムとなっている。

5. 米国レーシー法

同様の規制は、米国では2008年のレーシー法という古い法律の改訂により成立している。同法は木材だけでなく野生生物全般を対象としている。そのうち木材に関しては全米林産物製紙協会が行った調査では、違法木材製品との競合が原因で木材製品の価格は7~16%も低くなっているとされており、業界も後押ししている⁶。

改訂レーシー法は、基本的にはEU木材法と同じく違法木材を米国市場に入れたいための規制である。仕組みとしてはレーシー法のもとでは、「デュー・ケア」と呼ばれる調査を行うことになっており、違反が見つければ輸入者はデュー・ケアの義務を怠っていた場合には過失であっても罰則の対象となる。

レーシー法の場合、何をもってデュー・ケアとするかの規則は特に出されておらず、あくまでその判断は政府の取締と裁判での判決による。ただし、デュー・ケアを怠っていたかどうかの立証は事業者ではなく政府側の責任であり、さらに実際に起訴となるようなケースは少なく、多くは没収規定の適用で取締がなされるという⁷。

⁶ 同調査ではさらに、違法木材が世界市場から消えた場合、米国の輸出総額が年間4億6000万ドルも増加している。Seneca Creek Associates and Wood Resources, International (2004), 'Illegal' Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry (American Forest & Paper Association).

⁷ 詳しくは、下記参照: Environmental Investigation Agency *The U.S. Lacey Act: Frequently Asked Questions About the World's First Ban on Trade in Illegal Timber*

6. 何をもって合法材とするのか?

ここまでEU法、レーシー法の仕組みを簡単に見てきたが、要はどちらもデュー・ディリジェンスやデュー・ケアを通して、国内外の法律に基づいて合法材を見分け、違法木材の輸入を禁止する法律である。ただし、「合法材とは何か」を定義する国際条約のない中、何を合法材とするのかはEU法、レーシー法には以下のように記載されており、実際には各条文に沿った合法性が証明された木材が合法材と見なされる。以下、それぞれの法律のものと違法性または合法性の定義である:

1) レーシー法⁸

レーシー法は、3372「禁止行為」の部分に、違法植物(木材を含む)の定義に以下を含むとして挙げている:

- (A) アメリカ合衆国の一切の法令もしくは規制または一切の外国法に違反して捕獲/採取、所持、搬送または販売された一切の魚類または野生生物
- (B) 下記に掲げる一切の植物
 - (i) 植物を保護し、または下記の事項を規制する、一切の州の法令もしくは規制または一切の外国法に違反して捕獲、所持、搬送または販売された植物
 - (I) 植物の窃取
 - (II) 公園、保安林またはその他の公式保護区域における植物の捕獲
 - (III) 公式指定区域における植物の捕獲
 - (IV) 必要な許可を得ずに、またはこれに反してなされる植物の捕獲
 - (ii) 一切の州の法令もしくは規制または一切の外国法により植物の対価として必要とされる、適正な使用料、税金または立木伐採料の支払いがなく、捕獲され、所持され、搬

⁸ 3372, Amendments to the Lacey Act from H.R. 2419, Sec. 8204. 詳しくは下記を参照: Environmental Investigation Agency, *Setting the Story Straight. The U.S. Lacey Act: Separating Myth From Reality*, p. 2

- 送されまたは販売された植物 または、
- (iii) 一切の州の法令もしくは規制、または植物の輸出もしくは積替えを管理する一切の外国法に基づく制限に違反して捕獲、所持、搬送または販売された植物
- (C) 一切の禁止野生生物種（本節の第 (e) 款に服する物を指す）

保護地区での伐採や伐採権といった点の他、植物が最終的に輸入者のもつて来るまでに起こる税金などの不払い行為なども、合法材を違法に「染める」ことになる⁹。

2) EU 法¹⁰

EU 法では伐採国での法律を適用法としているが、第三者の法的権利について言及しているところが特徴的である。まず、第2条 (f) には、「『合法的に伐採された』とは、伐採国の適用法に基づき伐採されたことを意味する」とある。EU 法ではさらに、何をもって適用法とするのか、が同じく第2条に以下のように定義されている：

- (h) 「適用法」とは、以下の分野を網羅する、伐採国で適用される法律を意味する。
- 法律に基づき公告された範囲内で木材を伐採する権利。
 - 木材伐採に課せられる税金を含め、伐採権および木材に対する代金支払い。
 - 木材伐採。木材伐採と直接関係している場合、森林管理や生物多様性保全を含む環境・森林法も対象となる。
 - 木材伐採により影響を受ける、利用および所有権に関する第三者の法的権利。
 - 林業分野に関連する取引および関税。

一方、日本においては、グリーン購入法のもとの合法性証明のために林野庁が作成したガイドラインでは、「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が適切に

なされたものであること」(ガイドライン2 (1))と簡単に定義されており、適用法には何を含むか、という点が明確でなく、さらに、適用法は森林に関する法令に限定されている。

7. 森林の利用および所有権に関する第三者の法的権利

ここで、EU 法のもとの「木材伐採により影響を受ける、利用および所有権に関する第三者の法的権利」について、マレーシアのサラワク州の例をひいて考えてみたい。サラワク州¹¹は都市部を除き、多くの州民は第一次産業を生業としており生活における森林への依存度も高い。森林は、地域住民にとって食料や薬草の採取、様々な用材や資材の利用など、生活に必要な存在であり文化伝統の伝承の場となっている。

地域住民のこうした森林利用は、いわゆる「先住慣習権」と呼ばれる権利により保障されていることになっており、先住慣習権は1957年マレーシア憲法153条及び1958年サラワク土地法5条に明記されている。しかし、サラワク州政府は1958年1月1日以前から土地を利用している明確な物証のない土地（森林含む）に関して住民の先住慣習権の適用を認めず州有地として区分した。サラワク州全土にわたる森林伐採を含む開発のほとんどは先住慣習権に関わる土地であり、住民と州政府や開発者との間に紛争が絶えない。1980年代の住民が起こした訴訟は少なくとも100件を超えているという¹²。

その結果、最高裁における裁判を含むいくつかの裁判で州政府の開発が住民の先住慣習権を侵害して

¹¹ 森林被覆率が74%の、マレーシアの他の地域同様他民族が暮らす州。マレー人23.0%、華人26.7%、残り50.3%の半数は先住民族（イバン人29%、ビダユ人8%、ムラノウ人5.5%、その他）。Ministry of Plantation Industries and Commodities (2008). Statistics on commodities 2007. Malaysian Timber Council (2006). Fact Sheets : Forestry and Environment. FoE Japan 「マレーシア、サラワク州のプランテーション開発と住民の土地権の状況」ファクトシート

¹² FoE Japan 「マレーシア、サラワク州のプランテーション開発と住民の土地権の状況」ファクトシート

⁹ Environmental Investigation Agency, *Setting the Story Straight. The U.S. Lacey Act : Separating Myth From Reality*, p. 2

¹⁰ Article 2, Regulation (EU) No 995/2010

いるとする判決が出ている¹³。このことは、サラワク州における伐採にはそうした問題が背景にある可能性があることを意味しており、そうした開発行為によって出てくる木材を「合法材」とするのかどうかは、消費国側の判断となるであろう。少なくとも EU 木材法ではこの点に関するチェックが必要となる。

8. 木材規制と SCM の国際的潮流

違法伐採対策が新たな局面を迎えた背景には様々な要因があるが、企業の社会的責任 (CSR) の観点から、少なくとも次の三点が挙げられる。まず第一に、企業環境や社会への影響を回避・最小化しなければならないという考え方の強化である。生物多様性条約のもと発表された「生態系と生物多様性の経済学 (TEEB)」は、「木材」を含む生態系サービスの経済的価値を試算する試みであり、これまで経済の枠に組み込まれてこなかった環境・社会費用の内部経済化への取組が始まったことを意味している。

第二に、CSR の観点から企業活動が悪影響を及ぼす人権侵害や汚職といった社会上の問題への取組の必要性が高まってきたことである。木材の場合に置き換えれば、違法伐採や森林破壊を環境問題としてのみ捉えていては、問題の根本的な解決にはならないということであり、実際、前述の通り EU は違法伐採問題をガバナンスと汚職の問題と捉えている。

こうした人権問題への配慮がより強く求められるようになった背景として、国連における「人権の主流化」の取組が挙げられる。これは、2008 年に始まった企業活動と人権問題について状況の改善を図るための国連の試み、「保護、尊重、救済フレームワーク」に代表される考え方であり、2011 年の国連報告書にまとめられる通り、グローバル企業の人権問題への責任をより追及する動きである¹⁴。

第三に、多様な資源に関して企業が「サプライ

チェーン (流通経路)」を適切に管理することへの必要性が高まってきたことがある。これには二通りの流れがあり、一つは資源ごとの SCM のための取組である。木材以外でも、魚類 (Marine Stewardship Council : MSC)、アブラヤシ (Roundtable on Sustainable Palm Oil : RSPO)、ダイヤモンド (Kimberley Process Certification Scheme : KPCS) など、他の資源でも認証制度は確立している。

中でも鉱物資源に関して近年多くの動きがある。電子業界行動規範 (EICC) に続き、経済協力開発機構 (OECD) も 2011 年に「紛争鉱物のサプライチェーンに関するデュー・ディリジェンス・ガイド」を発行している。2010 年には米国で証券取引所法改正法 (ドッド・フランク法) が成立し、コンゴ及び周辺国からの鉱物を扱う企業には、SCM に関するデュー・ディリジェンスを実施し結果を公開することが義務付けられた。欧米の木材規制法と平行した動きである。

SCM のもう一つの流れとして、近年続く、SCM 自体を推進するガイドラインの誕生がある。2011 年の社会的責任 (SR) の国際規格 ISO26000 では、SCM は最重要要素の一つであるし、国連グローバルコンパクトは SCM の手引きを 2010 年に発行している¹⁵。これらガイドラインでは、人権問題に焦点が当てられており、前述の国連の取組と照らし合わせると、SCM と人権との関連についてある流れが存在することがわかる。

9. 日本企業への影響

今回の欧米の木材取引規制強化は、オーストラリアでも法律が成立し、さらにニュージーランドでも規制が検討されており、世界的に大きな流れとなってきた点、また前述の通り資源カテゴリーに関

¹³ Yong, C. (2010). *Logging in Sarawak and the Rights of Sarawak's Indigenous Communities* (http://www.bmf.ch/files/news/Logging_in_Sarawak_JOANGO_HUTAN_report.pdf)

¹⁴ "Protect, Respect and Remedy : a Framework for Business and Human Rights : Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises" (April 2008), A/HRC/8/5.

¹⁵ 日本語版 : http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/supply_chain/SupplyChainRep_JP.pdf

わらず国際的な SCM のある潮流が存在する点に注意したい。日本企業は、世界的には現在日本で行われている合法性証明から一歩進んだ流れが起きていることを意識すべきであろう。

まず、日本企業への影響としては、(1) 欧米に輸出する場合、当然輸出した製品には同じ規制が適用されるため、そうした企業は取引継続のためこの動きについていく必要がある。一方、(2) 国産材を輸出する際、欧米の制度のもと日本の国産材のリスクがどう評価されるのか、興味深い。さらに(3) 日本独自の認証制度である SGEN がどう評価されるのかも関心が高い点である。

また、認証材や低リスク材を積極的に購入する企業にとって、日本の制度と欧米の制度とのギャップは注意したい点である。それは、(4) 規制のある市場向には認証材や「低リスク材」しか出荷できない供給国が、その他の木材を日本に輸出し日本で低リスク材が入手困難となる可能性もある。

一方で、違法材がきちんと排除されることは、(5) 森林所有者や国産材を取り扱う事業者にとっては、違法であるが故に不適切に安い価格で市場に出回る外材との競合が取り除かれることを意味している。国内の木材産業の活性化にとって、朗報と言えるだろう。さらに(6) SCM の負担が大きい木材を取り扱う中小企業にとって、リスクの高い木材が水際で

排除されるのであれば、CSR 調達をより低コストで実現することができる。

日本の森林の活性化、国産材の推進、企業の CSR 調達の簡易化など、日本が欧米と足並みをそろえることのメリットは多くあると言えるだろう。今後の日本での動きに注目したい。

〔参考文献〕 Bulan, R. and Locklear, A. (2008) Legal Perspectives on Native Customary Land Rights in Sarawak (2008, SUHAKAM, Selangor, Malaysia). *In* “The Economics of Ecosystems and Biodiversity, Interim Report (2008)”. Momii, M. (2012) “Due Diligence : A New Approach to Corporate Supply Chain Management” 跡見学園女子大学マネジメント学部紀要 vol. 14 (2012年9月) pp. 175-190. “Supply chains and the OECD Guidelines for Multinational Enterprises”, BSR Discussion Paper on Responsible Supply Chain Management, presented at the 10th OECD Roundtable on Corporate Responsibility (30 June-1 July 2010, Paris) (財)地球・人間環境フォーラム (2009) 「平成 21 年度木材調達のグリーン化普及啓発キャンペーン実施業務報告書」. 宮崎正浩・粉井まり (2010) 『生物多様性と CSR : 企業・市民・政府の協働を考える』(信山社) 宮崎正浩・粉井まり (2009) 「企業の生物多様性に関する活動の評価基準 : 市民の視点からの提案」環境アセスメント学会誌 (第 7 巻第 2 号 (通巻第 14 号)) pp. 15-20