

インドネシアの木材合法性証明制度

柱 本 修

はじめに

インドネシアで本年から SVLK (Standard Verifikasi Legalitas Kayu) と呼ばれる新たな木材合法性証明制度の運用が開始された。SVLK は、森林経営の段階から木材の流通、加工、輸出に至るまでのサプライチェーンを対象とし、独立した認証機関による認証、輸出のための合法証明書の発行、独立したモニタリング機関の導入、合法証明書の発行状況を把握できる木材合法性情報システムの構築、認証機関の審査結果に関する紛争解決メカニズムの導入など、透明性、信頼性を高める仕組みを有するシステムとなっている。インドネシアの林業省から SVLK について詳しい情報を得る機会を得たので、ここに紹介したい。

1. インドネシアの森林・林業政策の動向

(1) 森林の区分と面積

インドネシア政府の土地区分では、森林面積は国土面積 1 億 9,047 万 ha の約 70% にあたる 1 億 3,061 万 ha となっている。インドネシアの森林はほとんどが国有であり、保護林、保全林、生産林に区分されている。生産林はさらに恒久生産林、制限生産林、転換生産林に区分される。それぞれの面積は以下の通りとなっている。

保護林—水源の保護、洪水、土壌浸食、海水侵入の防止等のために区分された森林 : 3,206 万 ha
保全林—国立公園、自然保護地域、野生生物保護地

域等に区分された森林 : 2,117 万 ha

恒久生産林—生産活動の対象となる森林 : 3,368 万 ha
制限生産林—地形や土壌の状況から限定的に生産を行う森林 : 2,282 万 ha

転換生産林—林業以外の開発の用途に区分された森林 : 2,088 万 ha

しかしこれら森林に区分された土地のすべてが森林の状態にあるわけではなく、衛星情報を用いたインドネシア政府の 2010 年の統計では 9,959 万 ha が森林の状態にあり、この内訳は天然林 (一次林) が 4,644 万 ha、二次林が 4,869 万 ha、人工林が 445 万 ha と報告されている。植林木の樹種は、チーク、メルクシマツ、アカシア、ユーカリ、アルビジア等が多い。

転換生産林に区分された森林は、オイルパームのプランテーション、農地、鉱山開発等に転用されてきた。森林の減少は 1990 年代に比べると穏やかになってきているが、それでも FAO の 2010 年の森林資源評価によると、2000 年から 2010 年の 10 年間に 9,941 万 ha から 9,443 万 ha へと、約 500 万 ha も減少した。

(2) 森林経営の方式

インドネシアの国有林の経営は、国が企業に長期間の土地の独占的利用と経営を行う権利を付与するコンセッション方式によるものがほとんどである。現在、コンセッション契約の対象となっている天然林の面積は約 2,470 万 ha で、約 300 のコンセッション保有者がいる。人工林の対象面積は約 1,000 万 ha

で、約 250 のコンセッション保有者がいる。最近ではコミュニティによる人工林経営も進展し、約 17 万 ha の森林を対象に地元の行政機関と地域コミュニティが 3,200 を超える契約を結んでいる。コンセッション保有者が納める税金には、コンセッション代金のほか、木材の伐採量に応じて支払う造林基金と森林資源税がある。

(3) 木材生産

インドネシアの木材生産は天然林における伐採が中心であったが、近年は天然林の伐採量が大幅に減少し、代わって人工林からの伐採が増加している。年間伐採量が 6,000 m³ 以上の生産者からの産業用材の供給量の統計をみると、2005 年には天然林からの丸太が約 2,000 万 m³、人工林からの丸太が約 1,150 万 m³ であったが、2006 年には人工林からの丸太供給量が天然林からの供給量を上回るようになった。2010 年には天然林からの丸太供給量が約 530 万 m³ に減少する一方、人工林からの丸太が約 3,200 万 m³ に増加し、産業用丸太供給量の約 8 割を占めるようになった。2010 年の産業用丸太の用途別の統計では、パルプ用が約 2,596 万 m³、合板と LVL 用が約 612 万 m³、製材用が約 554 万 m³、その他の木材加工用が約 128 万 m³ となっている。林業省は今後も産業用材の供給原を人工林にシフトさせていく計画である。

(4) 違法伐採対策に関する政策の動向

インドネシア政府は 2001 年に森林法の施行に関する東アジア閣僚会合を開催して以来、対外的には我が国や英国等と違法伐採対策に関する覚書を結んだほか、国内的には 2002 年に木材産業活性化機構 (BRIK) の合法性証明制度を導入するなど、違法伐採対策に積極的に取り組んできた。2005 年には違法伐採撲滅のための大統領令を発出し、林業省、警察省、司法省など 16 の関係省庁と知事、市長による取り締まりの強化を図った。また、現地で境界や森林経営の区分が確定されていない国有林が広く存在することが森林の減少・劣化の一因となっていることを踏まえ、林業省は国有林の境界の確定にも目標を定めて取り組むようになった。

インドネシアにとって違法伐採対策は気候変動対策としても重要な意味を有している。政府は 2009 年に、気候変動対策として土地利用からの温室効果ガスの放出を 2020 年までに 26% 減少させることを約束したが、この内訳は 14% が森林分野で、残り 12% は他分野で減少させる方針である。政府は REDD プラスのメカニズムを活用して森林減少・劣化を抑制する方針であるが、このためにも違法伐採対策を進めなければならない。2011 年には天然林と泥炭地の新規の開発を 2 年間停止する大統領令 (モラトリアム) が発出され、森林経営や農地開発等のコンセッションの付与を一部の例外を除き一時停止した。このモラトリアムは 2013 年 5 月に 2 年間延長することが決定された。

2. SVLK の概要

林業省は 2003 年から多様な利害関係者の参加の下に新たな木材の合法性証明制度の検討を進め、2009 年に林業省が木材合法証明を行うための一連の規則 (基準とガイドライン) を発表した。この規則を中心とする新たな合法性証明制度が SVLK である。以下に合法性や持続可能性の認証基準、合法証明書の発行、モニタリング機関、木材トラッキングシステム、木材合法性情報システム、紛争解決メカニズムなど、SVLK のスキームの概要を示す。

(1) SVLK の認証基準と認証機関

SVLK には、コンセッション保有者による国有林

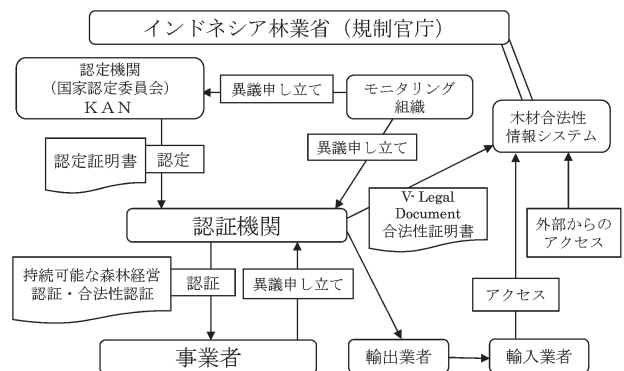


図 1 SVLK のスキーム

の経営，地域コミュニティによる国有林の経営，私有林の経営，転換生産林の伐採，木材の一次加工産業と二次加工産業などを認証するための多様な基準とガイドラインが設けられている。ガイドラインは，認証のための審査手続き，審査のための原則・基準・指標，各指標の確認と評価の方法，審査結果

の決定方法，証明の発行方法等から構成されている。認証の審査は，事業者の申請に応じて独立した認証機関が行い，基準をクリアした事業者に認証が付与される。これらの認証機関は，国家認定委員会（KAN）と呼ばれる独立した国の行政機関により認定される。2013年2月現在，11の認証機関が国家

表 1 国有林における持続可能な森林経営の認証のための基準と指標

基準	指標
1. 前提条件	1.1 ライセンス保有者の区域の確定
	1.2 ライセンス保有者のコミットメント
	1.3 企業の健全性
	1.4 SFM のための法律，政策，規制の順守
	1.5 利用，実施，研究，訓練を支援するための適切な訓練を受けた専門職員や技術スタッフ
	1.6 計画，実行，モニタリング，評価，及びフィードバックする能力とメカニズム
2. 生産	2.1 作業地域での長期間の取り決め
	2.2 生態系タイプごとの主要林産物の持続的収穫の割合
	2.3 森林再生のための造林システムの適用
	2.4 持続的な生産林の経営のための効率的な技術の適用
	2.5 ライセンス保有者の財政の健全性
	2.6 伐採木と伐採計画との一致
	2.7 森林の管理・経営，研究，人材育成等の必要に応じた投資・再投資の割合
3. 生態	3.1 各森林タイプの中の保護地域の存在，安定性，状態
	3.2 森林の保護と保安
	3.3 森林利用の土壌と水への影響の管理とモニタリング
	3.4 保護種，絶滅危惧種，希少種，固有種の確認
	3.5 生産林における手つかずの森林の維持と，保護種，希少種，絶滅危惧種，固有種の保護のための植物種の管理
	3.6 生産林における手つかずの森林の維持と，保護種，希少種，絶滅危惧種，固有種の保護のための動物種の管理
4. 社会	4.1 慣習法コミュニティ又は地域コミュニティが権利を有する区域の大きさと境界の明確化
	4.2 慣習法コミュニティ又は地域コミュニティの共同管理責任についての合意のタイプと数
	4.3 利害関係者間の利益の公正な分配に向けたメカニズムとその実行
	4.4 森林経営の計画と実行における慣習法コミュニティと地域コミュニティの権利の考慮
	4.5 森林に根差した経済活動における慣習法コミュニティと地域コミュニティの参加の増加

表 2 国有林から生産される木材の合法証明のための原則・基準・指標

原則	基準	指標	
1. 区域の確定と使用权	1.1 森林経営区域が生産林の中にある	1.1.1 ライセンス保有者がライセンスが有効なことを示すことができる	
2. 法制度と伐採手続きの順守	2.1 ライセンス保有者が管轄行政機関が認定した伐採計画を所有している	2.1.1 管轄行政機関が年次事業計画を認定している	
	2.2 事業計画が有効である	2.2.1 ライセンス保有者が規則に準拠した有効な事業計画を有している	
		2.2.2 すべての伐採装備の許可証が整っており、現場で確認できる	
		2.3 ライセンス保有者が、土場から中継地点を経て一次加工業者や市場に運搬される全ての木材が物理的にマーキングされ、適切な証拠書類を備えていることを保証する	2.3.1 全ての伐採された丸太が行政機関により文書で承認されている
		2.3.2 ライセンスの区域の外に運搬されるすべての丸太に法的な運搬証明が添付されている	
	2.3.3 ライセンス保有者の保有する丸太のマーキングがトレースできる		
	2.3.4 ライセンス保有者が、土場からの丸太運搬の記録を示すことができる		
	2.4 ライセンス保有者が木材に関連	2.4.1 ライセンス保有者が、造林基金と森林資源税を支払った受領書を示すことができる	
3. 伐採に関する環境的・社会的側面への適合	3.1 伐採権保有者が、環境影響評価を行っている、そこで定められた義務を果たしている	3.1.1 ライセンス保有者が、関連する法律・規則に従った環境影響分析、環境管理計画、環境監視計画を含む環境影響評価文書を保持している。	
		3.1.2 ライセンス保有者が、環境影響への対応と社会利益の提供のために取った対策を示す実施報告書を準備する	

認定委員会により認定されている。認定された認証機関には SGS のような外国の認証機関も含まれている。以下に主要な認証タイプと審査のための基準・指標について述べる。

① 国有林における持続可能な森林経営の認証基準

SVLK は 2009 年から実施されているが、2011 年に林業省令が改正され、国有林のコンセッション保有者は将来的に持続可能な森林経営の認証を取得することが義務付けられた。この認証の有効期間は 5 年である。

② 国有林から生産される木材の合法証明のための認証基準（コンセッション保有者を対象）

林業省は 2011 年に森林経営のコンセッション保有者に対し、直ちに持続可能な森林経営の認証が取得できない場合は、木材の合法証明の認証を取得することを義務づけた。合法証明認証の有効期間は 3 年で、事業者は認証取得後も最低 1 年に 1 回は認証機関による事業実施状況の監査を受けること、異議申し立てがあった場合には追加的な監査を受けることが規定されている。

表 3 一次加工品産業と二次加工品産業の木材合法証明のための原則・基準・指標

原則	基準	指標
1. 木材製造業者による合法木材の取引	1.1 ビジネスユニット：製造業者と加工品の輸出業者が有効なライセンスを有している。	1.1.1 製造業者が有効なライセンスを有している
		1.1.2 加工品の輸出業者が有効なライセンスを有している。
2. ビジネスユニットによる原産地からの木材トレースシステムの導入	2.1 原料と加工品のシステムが実行されている。	2.1.1 木材製品の製造業者が合法木材を入荷していることを証明できる。
		2.1.2 木材製品の製造業者が木材トレースシステムを適用している。
3. 加工木材取引の合法性	3.1 島嶼間の輸送と貿易	3.1.1 島嶼間の林産物輸送に従事する者が登録島嶼間木材貿易業者として認定されている。
		3.1.2 木材・木材製品は適法なライセンスを有するインドネシア船籍の船で輸送されなければならない。
		3.1.3 登録島嶼間木材貿易業者が譲渡した木材が合法材であることを証明できる。
	3.2 輸出用加工品の輸送	3.2.1 輸出用加工品の輸送は PEB 文書に一致している。
		3.2.2 輸出された木材・木材製品のタイプが規則に準拠している。

③ 地域コミュニティが管理する国有林から生産される木材の合法証明のための基準

地域コミュニティも国有林を管理し木材を伐採して販売する場合には、上述の②のコンセッション保有者と類似した原則・基準・指標に基づく審査を受けて認定を取得しなければならない。ただしコミュニティはグループを作って認証を取得することができる。

④ 一次加工品産業と二次加工品産業の木材合法証明の基準

木材を一次加工する事業者も二次加工する事業者も認証機関から木材加工業者としての合法認証を取得することが義務付けられた。この認証の有効期間は3年で、認証取得後も最低1年に1回は認証機関による事業実施状況の監査を受けること、異議申し立てがあった場合には追加的な監査を受けることが

規定されている。

(2) 輸出時の合法証明書 (V-Legal Document) の発行

木材製品を輸出する事業者は、船荷ごとに合法性が証明された製品であることを示す合法証明書 (V-Legal Document) を添付することが義務付けられた。この合法証明書は上述の独立した認証機関が発行する。輸出業者は輸出品の送り状ごとに認証機関に合法証明書の発行を申請しなければならない。合法証明書には、輸出業者、輸入業者、認証機関、数量や樹種名など製品に関する情報が記載される。

合法証明書は、輸出業者と税関に対して発出され、輸出業者を通じて輸入業者と輸入国の税関に提出される。さらに林業省の木材合法性システムにも提出され、発行状況がデータベースで管理される。

(3) 木材トレースのためのオンラインシステム

インドネシアではこれまで SBSKB と呼ばれる合法性証明制度が実施されていた。これは、伐採された木材を山土場で記録し、森林経営区域内の貯木場でこれを確認し、この情報をもとにコンセッション保有者への課税額を算出し、さらに丸太を森林経営区域から搬出する際に合法性を確認し、証明書を添付する仕組みである。

SVLK の開発にあたり、これらの作業をオンライン化して一元的に管理する「木材トラッキングシステム」が構築された。このシステムでは、まず、山土場で伐採木の番号、樹種、材積、品質、伐採地等の情報が二次元バーコードに入力され、丸太に添付される。これらの情報は、森林経営区域内の貯木場での課税のための丸太の確認に活用されるとともに、林業省が管理する木材トラッキングシステムに転送される。このシステムは、外部からのアクセスも可能であり、コンセッション保有企業が伐採した樹種ごとの本数や伐採材積、伐採された丸太の番号とバーコード番号、丸太の長さ・直径・材積・品質等の情報を見ることができ、コンセッション保有企業の森林資源税や造林基金の支払い状況も見ることができる。

このシステムの導入により、違法伐採の混入を発見しやすくなるとともに、未然に防止する機能も改善したと考えられる。二次元バーコードを利用した情報管理の技術開発や人材育成には林野庁の補助事業による協力も貢献した。

(4) 木材合法性情報システム (TLIS)

林業省は SVLK の運用に合わせて、林業省に木材合法性情報システム (TLIS) を構築した。認証機関が発行した合法証明書のひとつはこのシステムで管理され、林業省が発行状況を把握することができる。林業省のホームページからもこのシステムにアクセスできるようになっており、コンセッション保有企業の持続可能性認証や合法認証の取得状況、認証機関がコンセッション保有企業に対して行った審査の結果等の情報等を見ることができる。このように外部からアクセス可能なシステムを導入したこ

とは、SVLK の透明性、信頼性の向上に大きな役割を果たしている。

(5) 独立機関によるモニタリング

SVLK では、その運用の信頼性や透明性を高めるため、認証機関による審査や意思決定、認証の付与、事業の実施状況の点検等が適正に行われているかどうか独立した機関がモニタリングを行うことが定められている。独立機関としてモニタリングを行うことができるのは、NGO、当該地域内や周辺に住むコミュニティ、その他インドネシア国民とされており、特別な資格は要求されておらず、幅広く利害関係者が参加できるようになっている。

SVLK の実施に伴い、モニタリングを行うことを目的として、全国の 21 の州にわたる 29 の NGO が JPIK という団体を立ち上げた。この組織は 2013 年には、41 の NGO と 259 の個人から構成される団体となっている。

(6) 紛争解決手続き

SVLK では、認証機関による認証の審査に関する異議の申し立てと紛争解決のための手続きも定められている。この手続きは、コンセッション保有企業が認証審査に異議がある場合にも、モニタリング機関が認証審査に異議がある場合にも適用される。異議申し立ては、異議がある者から直接認証機関に書面で提出することとなっている。認証機関は、異議についての検討結果を文書で異議提出者に返答しなければならない。

モニタリング機関から提出された異議を認証機関が解決できない場合は、モニタリング機関は異議を国家認定委員会 (KAN) に提出できるようになっており、その後は KAN の紛争解決手続きによって処理が進められる。

3. SVLK の実施状況

2013 年 1 月現在で持続可能な森林経営の認証を取得した事業者は、天然林が 56 社、その認証面積は約 750 万 ha、人工林が 35 社、その認証面積は約 380 万 ha である。合法証明のみの認証を取得した事業者は、天然林が 12 社、その認証面積は約 60 万

ha, 人工林が23社, その認証面積は約126万haである。コミュニティ・フォレストリーの認証取得数は14コミュニティ, その認証面積は約8千haとなっている。また, 合法認証を取得した木材加工業者は395社に達している。

インドネシア政府は, 2013年1月から木材・木材製品の輸出にあたり輸入相手国にかかわらず, 積み荷ごとに合法証明書(V-Legal Document)を添付することを義務付けている。1月以降は我が国が輸入している木材製品にもこの証明が付いている。合法証明書による証明の対象品目は, 段階的に拡大されることとなっており, 2013年1月からは, 製材品, 単板, パーティクルボード, MDF等の木質繊維板, 合板, 建築用の木工品, 木材パルプ, 紙製品などHSコード4桁で26の項目にわたる製品が対象となっている。2014年1月からは, さらに木製家具等14項目が追加されることとなっている。

SVLKはEUとの二国間のパートナーシップ協定(VPA, Voluntary Partnership Agreement)において合法性を保証する証明として認められる見通しであり, VPA発効後は, 上記の合法証明書を有する

木材製品は, EUの木材規則が定めるデュー・デリリジェンスの実施においてリスク評価を必要としない輸入品として扱われることになる。

最後に

インドネシアでは, これまでBRIKと呼ばれる合法性証明システムが実施されていたが, 合法性の審査や輸出時の確認が政府関係機関だけにより実施されていた。これに比べて, SVLKは先に述べたように, 透明性, 信頼性の面で大きく改善された。しかし, SVLKの実施には, 合法認証の取得や認証機関による定期的な監査に費用がかかり, 森林を経営する企業や木材加工業者にとって大きな負担を伴うと予想される。先進国の林業には, 社会全体のガバナンスの状況が異なることもあり, 費用のかかる認証取得を義務付けるような制度はない。SVLKのような総合的なシステムが大規模に実用化されるのは世界でも類を見ない試みといえる。インドネシア林業・木材産業界にとって大きな変革であるこの取組が適正に実施され, 成功することを期待する。