

パプアニューギニアにおける丸太材輸出の監視

Mark Martin
パプアニューギニア森林省

12年前パプアニューギニア政府は（その機関である PNG 森林省を通じて）、世界的に知られたスイスの検査会社 SGS を選任し、同国からの全ての丸太材輸出についての監視システムの開発と実施を行うために、合法的な丸太材輸出施業の問題に取り組んだ。SGS により導入されたシステム（最新の丸太材追跡技術を含む）は、同国の歳入を強化し、更に政府がこの問題の多い部門を管理していることを実証し国際的な信用を得る上で、大きな成功を収めている。SGS システムはバイヤーに対して、信頼できる独立した検査会社が、PNG の丸太材が政府の承認するとおりの量・品質・（税金を支払い済みの）価格で、承認された地域から輸出されていることを証明した旨を保証するものである。これは、環境 NGO（ENGO）から要求が高まっている、社会的・環境的要因を加味した将来的な法的証明要件にとっても、重要な基盤となるものである。

背景

独立した第三者による監視の必要性

加工産業が成長しているとは言え、パプアニューギニアからの森林輸出は依然として丸太材が支配的である。PNG は毎年 2~3 百万 m³ の丸太材を輸出し、その総 FOB 価格は 1 億 5000 万~2 億 US ドルである。1980 年代後半にパプアニューギニアの森林部門に対して実施された王室調査委員会(Royal Commission of Inquiry)では、森林産業の広範囲に及ぶ不正が明らかにされ、丸太材貨物の不正申告による振替価格操作や、人為相場が特に横行していた。このような不正は、政府および地主の両者に対して、毎年数百万ドルの損失を与えていた。同調査が特定した問題に対処するため制定された 1991 年の新しい森林法により、パプアニューギニア森林省(Papua New Guinea Forest Authority: PNGFA)も設立された。政府は、国が木材輸出から蒙る損失を阻止するため、極めて迅速に行動する必要性を認識し、このため速やかに実施できる監視制度の入札を行った。

入札はスイスに拠点を置く検査会社 SGS が落札した。この業務を SGS のような大手国際証明会社と契約することにより、政府は PNGFA に対して、最前線で森林施業の監視を行うという最重要任務に集中させることとした。この契約はまた、PNG 国民に対して、新しい技術や管理システムを紹介することにもなった。

12 年に及ぶ運用で、SGS のシステムは政府と従来の資源所有者の両方にとり、収益を増やす上で非常に費用対効果に優れていることが証明された。更に、独立した信頼度の高い会社と提携して丸太材輸出を証明することにより、PNG 森林部門の国際的信用度は著しく強化された。1995 年以前は、この分野や極めて問題が多かったが、政府は迅速かつ効果的な措置をとり、この分野の経済を管理下に収めることにより、それ以降は国際的な威信を獲得するに至った。

この国際的信用は、PNG の木材製品に関する海外市場を守る上でも重要であることが実証されている。ENGO の圧力により、多くの海外バイヤーやその政府は、伐採が統制されていないと見なされる国々からの林産物の購買を、規制もしくは停止する方向に向かっている。森林産業にとっては海外市場を維持するためには、その木材の合法的原産地を証明することが益々その責務になりつつある。独立した丸太材輸出監視制度が既に確立している PNG としては、海外のバイヤーに対してその丸太材が盗伐から来たものではなく、市場の要件に従い追加的な合法性の証明を出すに当たって、今後も同国がこのシステムを足場として上手く機能することを保証できる。

証明制度の概要

証明書の発行母体

PNG の丸太材輸出監視業務は、スイス、ジュネーブの Societe Generale de Surveillance (SGS)により開発・運営されている。SGS グループは、世界最大の証明・試験・認証会社である。本部はジュネーブにあり、世界中に 48,000 人のスタッフを擁し、145 ヶ国に 1,180 の事務所と 321 の研究所から成るネットワークを運営している。SGS の「森林監視プログラム」は、歳入保護、貿易促進、自然資源の合法的・持続可能な使用を目指して、政府・企業・国際機関にサービスを提供する。

証明手続きの概要

伐採搬出と初回の丸太材計測の時点で、SGS によりどの企業に対しても公定バーコードタグの貼付が求められる。この丸太材番号（独自のサイトコード識別名を含む）は、証明プロセスの期間から輸出時点まで一貫して使用される。SGS は、当該の会社が当該森林地域での伐採搬出の合法的許可を持つと PNGFA により通知された場合にのみ、このタグを発行することとなる。

輸出業者は検査の手配が可能となるよう、丸太材出荷予定の遅くとも 2 週間前に SGS に通知しなければならない。輸出港において、輸出業者は SGS 検査官に対して、電子データとハードコピーの両方で丸太材リストを提出しなければならない。SGS 検査官は検尺検査(10%)、樹種検査(100%)、容積と樹種構成が PNGFA 輸出許可どおりであることを証明を含めて、出荷前検査を実施する。何らかの相違があれば輸出業者に通知され、結果が合格である場合にのみ、現場の PNGFA 係官が船積み開始を許可することとなる。

引き続き SGS 検査官は、バーコード付きの丸太材タグの一部を取り除くことによって実際の船積を監視し、積込まれた丸太材の独立した検数表を作成する。SGS は検査官にバーコードリーダーとポータブル・コンピュータを持たせ、検査プロセス中に全ての報告書作成が効率よく正確にできるように便宜をはかっている。

積込み完了時点で、SGS「検査報告書」が発行される。この「検査報告書」は、商業書類・船積書類の検査や輸出用出荷の承認を行う際に、全ての政府当局により使用される。

現場検査の全書類および報告書は SGS 本社に送付され、更に同社は輸出業者から直接に全ての商業書類と

船積書類の写しも受領する。これら全ての情報は中央データベースに入力される。多数のチェックが実施される。例えば、各積荷に関して各樹種の輸出容積や価格が PNGFA の（出荷に先立ち発行される輸出許可の基づき）承認通りであること、プロジェクトが承認済みの丸太材輸出割当数量内で運営されていること、および支払い済み輸出税が正しく計算されていることなどである。

深刻な相違は全て速やかに関係政府当局、通常は PNGFA または税関事務所に通報される。広範囲の政府当局に対しては、監査・監視機能を支援するため月例報告書も提供される。PNGFA に加えて、これら政府当局には Central Bank (中央銀行：外国送金)、Customs(税関：輸出税)、税務署 (Tax Office：法人税申告書に記載される輸出収入) も含まれる。

SGS が保持する中央データベースは、PNG からであると申告される出荷物が、確かにこの国の原産であるかを証明する場合にも役立っている。これまでは、PNG 原産と称する文書が付けられた丸太材が、他のアジアの国内で発見される例も見られた。その内の数例では、SGS データベースをチェックすることにより、その文書が偽物であり、したがってその丸太材は違法であることが確認できた。別の例では、同様のチェックにより、その丸太材が確かに合法的プロセスにより、PNG から輸出されていたことが確認された。

伐採時点の合法性を確認する仕組み

合法性の定義

PNG の林業の立場からは、「合法性」について別段の正式な定義は存在しないが、PNG 丸太材輸出システムには、合法性を多面的に確認する多数の牽制均衡が存在する。

具体的に言えば以下の通りである。

公定の丸太材タグは、PNGFA が合法的な施業者であると確認しない限り、いかなる企業に対しても発行されない。これは、SGS により検査される全ての丸太材は、既に PNGFA により正式に伐採搬出承認を受けていることを意味する。大抵の森林免許に関して、PNGFA は常勤のスタッフにより、PNG の森林法や規定が定める通りに日常的な監視を実施している。

どの輸出物も正式な価格承認と、それに続く PNGFA からの輸出許可証(Export Permit)の発行がなければならない。PNGFA は、丸太材の価格と容積を承認し、更に従来の地主に対してロイヤルティの支払いがそれまでに行われていることを確認するまで、この許可証を発行することはない。この許可証には更に、輸出される丸太材の承認済み容積と樹種が明記される。これとは別に各出荷物については、輸出認可(Export License)を貿易産業省 (Department of Trade and Industry) から取得することが要求されている。

SGS は、これら全ての要件が満たされている確証がない限り、検査自体を開始することはない。SGS の検査は、丸太材の計測と樹種の特種が正確であること、および商業貿易に関する書類上の容積とインボイス価格が、PNGFA により合法的に承認されていることを、直接的に確認するものである。その後 SGS 本社のチェックでは、法律で定められた輸出税が正しい金額で支払われていること、更に丸太材が関連する全ての PNG 政府当局の輸出手続きを通過していることを確認する。

今日まで 12 年以上の運営を通じて、SGS では盗伐の

事例を一件も確認していない。即ちこのことは、この期間中の PNG 輸出丸太材全てについて、これまでに概説した法的輸出要件を満たすものであることを、独立した形で証明したことを意味する。出荷内容について一部の情報を提出するだけで、SGS により保持される広範なデータベースにより、海外のバイヤーからの確認要請に応じて、彼らが合法的な PNG 輸出物を取り扱っているかを確認することも可能である。

合法性を確認する文書、その保管・確認方法

SGS に対しては、正式の政府書類（承認された数量と価格が記載された）「輸出許可証」と「認可」の写しが提出される。丸太材リストは SGS の検査官に提出され、それを基に検査官は、輸出丸太材置き場で丸太材の 10% を測量する検査と出荷物全体の樹種特定を行いデータを検証する。一切の相違は、文書で輸出業者と現地の PNGFA 監督官に報告される。実際に船舶に積込まれる丸太材は SGS により計数され、その後「検査報告書」が作成される。この写しもまた、輸出業者と PNGFA に提出される。

SGS 本社では、検査活動の結果に相違があるかを、商業文書と政府の通関手続き文書（例：「輸出エントリー (Export Entry)」）と照合する。

全ての情報は中央データベースに入力され、そこから月例報告や利害関係者（一般的には政府の諸機関）の要求に応じた特別報告が作られる。全ての書類は、将来的に PNG 当局の証拠書類として必要となる場合に備え、恒久的に保管される。

管理の連鎖 (CoC)

PNGの要件

PNG の林業を網羅する正式な管理の連鎖システムはない。しかしながら（輸出証明に使用される）SGS 丸太材タグ上の番号は、企業が PNGFA に月間生産記録を申告する場合に使用される、正式な丸太材番号でもある。夫々の番号（丸太材タグ）ごとに、この申告には所在地（伐採契約のみ）、樹種、直径、長さ、容積、地主が記載される。

したがって、各丸太材を伐採契約および地主地域に遡って追跡することが可能となる。しかしながら生産記録は PNGFA 州事務所 (Provincial PNGFA office) にハードコピーで保持されるため、追跡は容易ではない。会社の記録を使用することも可能だが、独立性を欠くという問題が生じる。将来的には、全ての丸太材の生産と丸太材輸出記録が、単一のデータベースに保管される可能性がある。これこそ、国レベルでの丸太材追跡システムの始まりとなり、現在 PNGFA で検討されている。

管理の連鎖 (CoC) の証明

正式な CoC システムは存在しないため、正式な証明システムもあり得ない。しかしながら既に説明したとおり、SGS が輸出丸太材の計測と樹種特定をチェックをしており、更にここで使用されている番号は、企業が PNGFA に生産記録を申告する際に使用するものと同一である。したがって、個別の丸太材記録に何らかの不正な変更がなされれば、それをチェックすることが可能である。

今後の課題と展望

システムに対する批判および問題点

SGS が丸太材輸出の独立した監視者になる契約がなされた当時、多くの利害関係者の最大の懸念は、様々な振替価格操作を通じて得ていた収益を失うと予測したからだった。SGS が運用する輸出監視システムは、大いにこれに立ち向かってきた。しかしながら熱帯雨林資源を持つ殆どの国々で見られるとおり、木材源や木材生産の合法性についての課題は、より広い視野に立って国際的な利害関係者から（特に ENGO の取組を通して）提起されるようになってきている。

PNG では、丸太材輸出は大体は管理下にあると認識しており、現在は社会的・環境的問題と、こうした問題に関する PNG 政府の法律や規則の予測される違反に焦点を当てている。一部の利害関係者は、独立した監視が森林段階にまで拡大され、伐採施業・環境管理・従来の地主と労働者の権利等の合法性の問題を含むことを期待している。

丸太材生産記録と丸太材輸出記録との間に正式な関連がないことも、前述のとおり問題の一つである。これは記録間の調整を困難にしている。

監視システムは丸太材の輸出のみを扱い、加工された木材製品は範疇外である。PNG の森林輸出は丸太材が圧倒的に多いが、加工部門は急速に重要度を増している。現時点では、この好ましい傾向を監視・支持する正確な統計はない。

合法的証明に関わるどのシステムについても言えることだが、殆どの利害関係者にとっての最大目的である持続可能性の証明がないと言う批判がある。しかしながら現行の PNG 丸太材輸出監視システムは、合法的・持続可能性証明システムを構築するための、重要な礎を提供していることは確かである。

可能な解決策および改善策

PNGFA は、企業や政府が合法的木材生産を行動で示すことができるよう、PNG 森林施業に関する法的な定義付けの開発を検討している。このような定義の開発には、最大限の信用度を確保するため、広範囲の利害関係者との協議プロセスが必要とする。その後で、その定義は、（現行の森林認証制度の場合と同様、）自主的に各企業が実施することが可能だろう。強制的な実施も可能ではあるが、政府はこれを正式な政策としては考えていない。

PNGFA はまた、丸太材生産と丸太材輸出の全ての記録を保持できる、単一の中央データベースの構築に取り組もうとしている。SGS システムの中に、加工済み木材製品の輸出監視を加える可能性も検討中である。