

米国の輸出、合法性および海外調達の方針

Michael Virga¹
全米林産物製紙協会
米国ワシントン DC

日本および欧州の政府調達政策は、輸入木材製品が合法的かつ持続可能な木材資源に由来していることの保証を得ることを意図している。米国は、違法伐採の面では国際市場にとって「低リスク」のサプライヤーであり、持続可能性の面では業績の高い生産者である。林野の保有権は良く確立され実施されている。数々の法的・自主的・文化的機関により、長期的な森林持続可能性が確保されている。法の支配は米国文化に深く根付いており、法律・法規の執行は非常に効果的に行われている。森林資源は膨大であり、国土の 1/3 を占め、森林資源は良く監視がなされている。林野地域は安定的に維持されており、事実過去 20 年間で若干増加している。木材資源は、需要と生産の上昇にかかわらず過去 50 年間にわたり一貫して増加している。純増加量は、軟質と硬質の両木材に関して、伐採搬出量を凌いでいる。認証制度の使用もまた増加している。

キーワード：森林資源の合法性、木材製品、認証

はじめに

米国内の木材生産は、連邦・州・地方政府により高度に規制されているが、米国には単一あるいは独占的な森林法はない。代わりに様々な法的・自主的・文化的機関により、森林の持続可能性が保証されている。林野の保有権は良く確立され実施されている。森林資源の 70%超が私有である。私有林野の大部分は、1,000 万人を越す地主が所有しており、それぞれが大体は 25 ヘクタール未満の小規模の林野を所有している。米国の森林資源に関するデータによれば、安定的な森林面積と伐採量を越える増大が示されているが、米国の生産者は国際的な調達政策の要件を満たすため、認証を受ける傾向がますます強まっている。

森林状態

米国の森林面積は過去 50 年にわたり安定しており、過去 20 年で見るとむしろ若干の増加を見せている。国土の約 1/3 は森林である。純増加量は軟質と硬質の両木材に関して、除去分を上回り、したがって米国の木材資源は、木材生産の増加にかかわらず拡大し続けている。

一部の野生生物種は危機に瀕しているが、多数の種は増加している。シカ、野生の七面鳥、ヘラジカ、アメリカ白頭ワシの個体数は、減少期間を経て再び増加を見せているものの一例にすぎない。絶滅危惧種の保護は、「種の保存法」および州レベルの追加法令で成文化されている。絶滅の恐れがあるあるいは絶滅の危惧がある種およびそれらの生育場所は法的に保護され、通常、協調的回復努力の対象となっている。

米国の森林資源の管理は、米国森林局が管理する高度な森林資源量の調査および分析システムによりサポートされている。過去 50 年間、森林のある全ての州では、定期的な森林資源量の調査を実施し、森林の状態を測定・監視してきた。近年、この定期調査制度は毎年調査制度に移行しつつあり、それにより早期の警告および森林状況の変化への迅速な対応が可能になるだろう。

米国における法的環境および規制環境

国内法令

次に掲げる 6 つの主要な連邦法により、林野に関する人的活動が規制されている。「種の保存法 (Endangered Species Act (ESA))」、「水質浄化法 (Clean Water Act (CWA))」、「大気浄化法 (Clean Air Act (CAA))」、「連邦殺虫剤殺菌剤殺鼠剤法 (Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act (FIFRA))」、「国家環境政策法 (National Environmental Policy Act (NEPA))」、「労働安全衛生法 (Occupational Safety & Health Act (OSHA))」。先に述べたとおり、これらの法律の中で森林だけに特化したものはないが、これら全てが森林活動の様々な側面に関して厳格な法的取締りを課している。例えば ESA は米国の森林に深く関与している。森林地主や管理者は、直接的な危害あるいは生育地の改変により、ESA に記載される種を負傷させたり死亡させたりすることはできない。ESA は、広大な公有地を営利目的の開発から効果的に除外し、さらに加えて数百万ヘクタールに及ぶ私有地についても、その森林管理に規制を加えてきた。マダラフクロウ、ホオジロシマアカゲラ、カートランドアメリカムシクイ、ゴーフーリックガメなどの種は、ESA に基づき保護されている森林依存性の種のほんの一例に過ぎない。ESA の違反に対する処罰は厳しい。

連邦の「水質浄化法」により、各州は通例として「最適管理手法 (BMP)」を通じて達成される非点源汚染を管理するプログラム、および森林湿地帯での森林規制管理活動を持つことが義務付けられている。森林のある全ての州はその林野について、義務的 BMP あるいは自主的 BMP プログラムを有している。

同様に、「大気浄化法」に基づき、州は大気品質および視程を守るプログラムを持たなければならない。ここには通常、野焼きおよびオゾン層破壊化学物質の使用に関する統制が含まれる。

昆虫防除や植生管理のいずれの場合でも、林分での化学物質の使用は FIFRA に基づき規制されている。森林で使用される全化学物質は登録されたものに限られ、林野施業者は該当する指針に従わなければならない。

NEPA によれば連邦機関は、政府所有の林野における自身の活動の環境的影響を、評価し最小限にすることを義務付けられている。NEPA に基づき、森林および関連野生生物に関する連邦の諸活動の影響については詳細な評価が行われており、しばしば管理上の変更を余儀なくされたり、あるいは活動それ自体が撤廃されたりしている。

最後に、林業に影響を及ぼす主要な連邦法としての労働安全衛生法 (OSHA) では、森林地域で商業活動に従事するにあたり、極めて具体的な安全対策と安全装置の使用の義務を規定している。事故・負傷・事故発生時対策の詳細な記録が保持されなければならない。違反に対する処罰は厳しい。

州法および地域法

米国 50 州はそれぞれ、森林に関係する様々な法律を持っている。州レベルの規制活動には、合計で 1,000 名を越える常勤労働者が携わり、5,700 万ドル超の件費が支払われている。約 276 の各種の州機関が、森林施業に関して何らかの行政権限を有している。最近の調査によれば、これらの過半数が森林施業規制活動に対して、広範囲にあるいは適度に携わっていると述べている[1]。少なくとも 15 の州が、林業に特化した広範な規制プログラムを持っている。大多数のプログラムでは何らかの形態での伐採計画、通知あるいは許可を要求しており、さらに大多数は再造林計画を要求している。広範な林業規制を有する 15 の州のうち、最も厳しい森林施業の法規を持つ州は、実際上日本への輸出物の大半の原産地となっている西部地域、つまりカリフォルニア、オレゴン、ワシントンなどの州である。

水質の強化は、大半の州において森林施業の規制に際しての主要な目的である。37 の州では規制機関が、水質汚濁の非点森林汚染源についての監視をおこなっている。

盗伐および伐採

盗伐は米国でも発生する。しかしこの問題の程度に関するデータはないものの、国レベル地方レベルのいずれにおいても、大きな問題であるとは考えられていない。

実際上、米国の各行政区域も不法侵入と盗伐に対しては厳しい法律を持っている。木材・素材の盗伐または公園・保護地区・法律により除外されているその他同様の地域内での木材伐採は、積極的に訴追されている。法的処置は厳しく、盗伐に対して効果的な抑止力となっている。地主は自身の私有地が保護され、地域法の執行により苦情が対応されている。その結果、米国では違法伐採が国レベルの大問題とはなっていない。

さらに、取引の大半は、商取引における品物の販売、その運搬・納入、金融、保管、支払い、その他様々な側面を統治する「米国統一商法典 (Uniform Commercial Code)」に従っている。木材販売を含む全ての商取引は、明示・暗示の権原の保証を伴っている。この保証の違反には、重大な民事または刑事罰が発生する。

地主に対しては、境界を明確に表示し、木材販売に入札を行い、常時文書で契約を交わし、プロの森林監督官に伐採の監視をさせるよう、常に指導を行っている。文書による契約は、裁判所では常に法的強制力を持ち得る。

自主的管理責任および持続可能性プログラム

持続可能性の定義

林業で使用される持続可能な林業の定義は、1987 年に「持続可能な開発委員会 (World Commission on Sustainable Development)」が採用した持続可能性に対する一般的アプローチを脚色したものである。これは、「再造林および有用な製品用の樹木の管理・育成・保護・伐採を、大地・大気・水質・種の多様性・野生動物と水生生育地・リクリエーション・美学の保全と統合させるランド・スチュワードシップを実施することにより、自身の必要性を満たすために将来世代の能力を危うくすることなしに、現在の必要性を満たすこと」である。[2]

持続可能性プログラムと認証

森林の持続可能性を促進するため、米国では過去 10 年間の間に、自主的な森林認証制度が劇的に増加した。これまでに 3,500 万ヘクタール以上が、主要な持続可能性森林管理の認証制度で自主的な認証を受けている。このような認証制度としては、「持続可能な林業イニシアティブ (Sustainable Forestry Initiative (SFI))」、「森林管理協議会 (Forest Stewardship Council (FSC))」および「アメリカン・ツリーファーム・システム (American Tree Farm System (ATFS))」がある。SFI はこれまでに 2,200 万ヘクタール以上を認証し、FSC は 900 万ヘクタールを、ツリーファームは 800 万ヘクタールを認証している。

ツリーファームと SFI は、「森林認証プログラム (Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC))」の会員である。SFI は PEFC の承認されたスキームであり、一方 PEFC ツリーファームの承認はただ今審理中である。アメリカン・ツリーファーム・システムは 1941 年に、主として米国内の小規模な森林農家のために設立された。FSC は、途上国における熱帯森林破壊を抑制するため、主として WWF とその他環境団体により 1993 年に設立された。SFI は元々「全米林産物製紙協会 (American Forest & Paper Association (AF&PA))」により、当該業界の行動規範として創設された。その後完全に独立したシステムとして進化し、2007 年 1 月現在では AF&PA との組織的つながりは一切無い。

森林認証と合法性

米国内の全ての認証制度は、持続可能な森林管理と「管理の連鎖 (CoC)」について認知された基準を持っている。加えて、米国内で使用されている全ての認証制度は、認証の条件として米国の法律への遵守を要求しており、さらに当該の認証団体は、基準を遵守しているかを決定する手順を定めている。米国内で使用されているこの 3 つの制度のそれぞれは、法的遵守以外にも、さらに満たされるべき持続可能性に関する多数の達成度の尺度や指標を持っている。このように、認証を受

けている米国生産者の場合には、合法性と持続可能性に関して、あらゆる国際的調達要件を満たしている。

第三者による監査は、持続可能性の指標に取り組んでいるという確証を与えるものである。いずれの場合にも当該の評価・認証団体には、不遵守を是正したり改善の機会を特定したりするための、具体的な修正手順がある。全制度は、ENGO、政府、顧客その他の利害関係者による継続的に検査・審査・批判を受ける。各制度間の競争に加えて、全ての制度の為の絶え間ない改善プロセスが推進される。

管理の連鎖

SFIとFSCは、管理の連鎖（CoC）の追跡および認証に関する規定を有する。数百万の地主を抱える米国内の複雑な供給事情を考えると、CoCは他の国々の場合より、挑戦的な仕事ではないだろうか。ともあれ現在は42の木材工場・施設がSFI CoC認証を使っており、FSCはこれまでに米国内で発行された622件のCoC認証を掲載している。

統治の計測

世銀は200ヶ国以上で、統治の有効性を評価する有用なツールとして、一連の指標を作成した。世銀の「世界ガバナンス指標（Worldwide Governance Indicators）」では、以下の6つの良いガバナンスの要素を計測する。

- (1) 国民の声（発言力）と説明責任、(2) 政治的安定と暴力の不在、(3) 政府の有効性、(4) 規制の質、(5) 法の支配、(6) 汚職の抑制。

「法の支配」は違法木材生産のリスクに最も関係する項目であり、米国は208ヶ国中で92番目のパーセンタイル値にあり、法律・法規の執行において非常に高い信頼を示している。日本の89パーセンタイル、マレーシア66パーセンタイル、ブラジル43パーセンタイル、中国41パーセンタイル、ロシア22パーセンタイル、インドネシア20パーセンタイルと比較して、これは良い値である。

市場考察

グリーン購入

米国の生産者たちは、国際的な調達政策の要件や主要な国内顧客の要件を満たすため、ますます認証を取得するようになった。大手の小売業者たちは、認証済み資材を優先し、および/または「危機的状況にある森林」からの木材製品を取引しないという方針を制定した。

これらの問題に意識が高い米国の消費者は、全生産者や市場に対して、合法的に伐採された木材のみを調達するよう働きかけている。これが北米と欧州での一般的傾向であるが、意識には温度差がある。増大する一方で現在のところ、消費者から直接的に合法性と持続可能性についての保証を求める国内的な要求圧力はない。一般的に米国史上では、認証を受けた林産物に対してプレミアムの支払いを実施していないが、一部生

産者は何らかの市場差別化を検討し始めている。

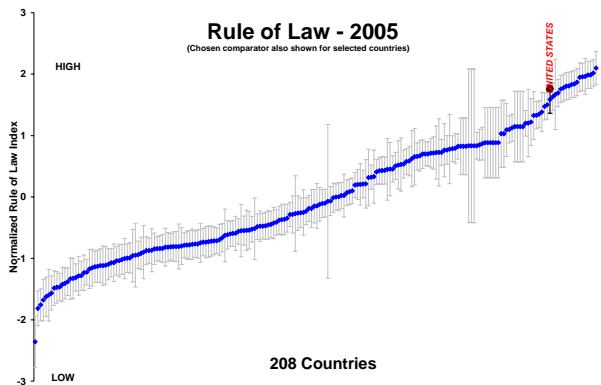


図1 世界銀行の法の支配指標 2005年[3]

米国での政府調達政策

米国では連邦・州・地方政府が、環境的に好ましい製品に関連して様々な調達政策を持っている。最も共通的なものは、紙のリサイクル材含有率に関するものである。連邦政府およびその他の政府管轄区では、等級に応じて再生紙の各種許容閾値が決められている紙の購入を、奨励する指針を持っている。

今日まで米国政府調達政策では、木材製品は検証可能な形で合法的・持続可能な資源から購入すべきことを指示してはいない。一般的に米国政府は「認証に中立」の立場をとり、認証制度についての決定を市場に任せている。代わりに政府調達は、主として認証済み木材製品への優先権を含む「グリーンビルディング」規格の承認に向かっている。利用可能かつ参照対象となるグリーンビルディング規格の必ずしも全てが、この3種の認証スキームを平等に扱っているわけではない。グリーンビルディング制度で最も有力な、「リーダーシップ・イン・エネルギー・アンド・エンバイロメンタル・デザイン（Leadership in Energy and Environmental Design (LEED®)）」は、その他建築資材に対して有利な待遇を与え、木材製品を差別している。同制度はまた、木材製品に関してはFSC認証のみを認めている。反対に「グリーン・グローブスGreen Globes™システム」とNAHB協会の「レジデンシャル・グリーン・ホームビルディング・ガイドライン（Residential Green Homebuilding Guidelines）」は、3つ全ての認証スキームを認知している。

米国政府はまた、盗品の政府調達を禁止する法律を持つ。「全米盗品法（National Stolen Property Act (NSPA)）」では、盗品を州境を越えて、あるいは州際通商で運搬することを連邦犯罪としている。

一部の地域では、地方政府が公的調達において特定の木材製品（特に熱帯木材製品）の使用に関して、規制または全面禁止を課しているが、そのような政府の数は非常に少なく大きな議論を呼んでいる。

違法伐採に立ち向かう取組み

2003年米国政府当局は、「違法伐採に対する大統領イニシアチブ (President's Initiative Against Illegal Logging (PIAIL))」を開始した。これが目指すところは、途上国が違法伐採や違法に伐採された木材製品の(輸出も含めた)販売に立ち向かい、森林部門の汚職と戦うよう支援することにある。最近では2006年11月、米国はインドネシアと、両国が協同でこの問題に対応することを定めた法的拘束力を持つ文書を調印した。

2004年にAF&PAは自身がスポンサーとなり、違法伐採に関して最高の信頼性と情報量を持つと広く支持されている報告書を出した。この調査では、違法に伐採された木材製品がもたらす、木材生産や取引への経済的影響が計測された。同報告書は、違法伐採の程度に関する推定値の多くは実際より誇張されているものの、この問題は依然として重大であり、世界価格を7~16%押し下げている、と結論付けている。[4]

AF&PAはまた、「違法伐採と戦うアライアンス (Alliance to Combat Illegal Logging)」で「コンサベーション・インターナショナル (Conservation International)」と提携している。同アライアンスは、遠隔探査技術を使い保護地域での違法伐採を特定することにより、特定国における地域法の執行に協力している。「アメリカ広葉樹輸出協会 (American Hardwood Export Council (AHEC))」は、米国の硬質木材製品のサプライチェーンへの、違法木材が侵入するリスクを評価するため、間もなく調査を開始する予定である。同調査は独立したピアレビューを受け、違法木材サプライに伴う重大な問題が明らかになった時点で、対処されることとなる。

最後に

今後の措置

米国の森林資源は持続可能に管理されている一方、数多くの課題も存在する。目標の一つは、現在は米国内の森林地のわずか17%でしかない森林認証済み地域を拡大することだろう。もう一つの目標としては、木材の過半数が1,000万前後の小規模の家族経営森林農家により供給されているという、我が国特有の保有制度を考慮しつつ、米国内でのCoC認証の数を増加することであると考える。

個々の状況に適するように作られた競合する各種の制度、つまりSFI、FSC、PEFC、ATFSを持つことは、競合により自ずと認証スキームの改善が図られることから、奨励されるべきである。森林認証制度間の健全な競争は、別の木材供給の場面に対しても市場反応型の変化や適応を促す効果がある。いずれの制度もまた、継続して改善される必要がある。SFIは2008年に5年見直しを行う予定である。アメリカン・ツリーファームは現在、PEFCによる承認を申請中である。

認証は有用なツールであるが、それ自体あるいはその単独では違法伐採あるいは違法伐採の深い根本的な原因(汚職、法の支配と良きガバナンスの不在、効果的施行の欠如、貧困等)に対する解決策とはならない。我々は、違法伐採の根本にある核心的な原因に向けて、

資源をシフトしていく必要がある。

考えられる政策上の落とし穴

為政者は、木材製品の取引や使用に影響を及ぼす政策が、不本意な、時としては逆効果の結果をもたらす可能性を認識すべきである。懸念の一つは、需要重視の措置によって正規の合法的生産者にコストの上昇をもたらす一方で違法生産のリスクは増大させないということである。このように、違法生産と合法生産間のコストのギャップは拡大されてしまう。これは言い換えると、違法施業者に対して、より大きいインセンティブを提供することになる。

第二に米国では、地主の数の多さと複雑なサプライ状況のために、CoC追跡・管理は一層困難な作業となっている。米国は非常に高い法治率、厳格な環境法令、実証可能で効果的な法的処置を持つ事実から、違法調達リスクについては米国の木材製品は全て低リスクであることが、十分に立証されると思われる。事実米国内では、違法伐採の問題が国レベルの大問題として認識されても主張されてもいない。

第三に、たとえ違法活動のリスクが高い国から入る場合でも、市場も出荷も容易に代替可能である。したがって、調達規制のある市場には証明済みの合法的な製品が出荷され、他の全ての製品は何処か他に回されることになる。

最後に、義務的あるいは差別的な需要重視の措置が、WTOの規則を侵害するという可能性がある。各政府は、WTO規則への遵守を確信した上で政策を策定する努力を続けているが、貿易の歪をもたらす措置については、影響を受ける国からは恐らく異議の申し立てがあるかも知れない。

参考資料

[1] P. Ellefson 他「State Government Regulation of Forestry Practices Applied to Nonfederal Forests: Extent and Intensity of Agency Involvement (非連邦森林に適用される森林慣行に関する州政府規制)」Journal of Forestry Vol. 104, Number 8 2006年 401~406 ページ

[2] 持続可能な林業委員会 (Sustainable Forestry Board)、「Sustainable Forestry Initiative® Standard, 2005-2009 Standard (持続可能な森林イニシアチブ基準、2005~2009年基準)」2005年 pp.3

[3] Daniel Kaufmann 他「Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005 (ガバナンス問題 V: 1996~2005年のガバナンス指標)」世銀 2006年9月

[4] Seneca Creek Associates, LLC および Wood Resources International, LLC, 「Illegal Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the US Wood Products Industry (違法伐採と世界の木材市場: 米国の木材製品産業への競争影響)」2004年11月