

2007年12月03～04日

違法伐採対策推進国際セミナー2007 in 横浜:

**世界の違法伐採に対する政府の調達政策と日本の取組への期待
EU加盟国と日本の政策との比較分析 ***

(財)地球環境戦略研究機関(IGES)

森林・生計・権利プロジェクト

Federico Lopez-Casero

ロペス＝カセーロ・フェデリッコ

* “Japan’s public procurement policy of legal and sustainable timber: Progress, challenges and ways forward”(Federico Lopez-Casero, Henry Scheyvens eds.2007), IGES の研究報告書より抜粋

1. 日本の木材調達政策の概念的分析

世界第3の木材輸入国である日本は、生産国における違法伐採対策を推進し違法伐採によって引き起こされる木材貿易を防止するため、一連の対策を講じてきた。中でも、合法で持続可能な木材の調達を促す木材調達政策の策定は、政府のこれまでの取り組みの中でも最も重要かつ困難な作業である。

国内の公共投資、特に公共工事に使われるコンクリート成形合板の原料となる輸入木材の重要性は、日本の調達政策が木材のアジア地域での貿易に及ぼし得る影響の大きさを示している。また調達政策は、多量の木材がその対象となるだけでなく、民間部門による行動を促進する意味でも重要である。

政府は環境物品等の調達の推進に関する基本方針を改正し、特定の木材及び木材製品の「判断の基準」及び「配慮事項」に関する記述を加えることで、新しい木材調達政策の導入を図った。木材調達政策では、持続可能性より合法性が重視されており、公的調達における木材品目の合法性に関する配慮が義務付けられている一方で、持続可能性に関する配慮は望ましいとされているに過ぎない。

林野庁による「木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン」は、合法性及び持続可能性の証明のための3つの方法を定めている。3つの証明方法は、森林認証及びCoC認証制度を活用した証明方法、森林・林業・木材産業関係団体の認定を得て事業者が行う証明方法、及び個別企業等の独自の取り組みによる証明方法である。政府は、行動規範に基づく取り組みを通し、政策実施に関する責任の多くを、民間部門に委託してきた。

日本の民間部門による行動規範の制定は非常に迅速に進められた。2007年3月16日現在、19の全国木材組合すべて及び各都道府県内で活動する104の木材組合において、政府調達のための木材を供給するための行動規範が制定されており、企業の認定も着実に進められている。

2. EU加盟国の調達政策と日本の政策との比較分析

日本の調達政策に関する理解を深め、政策強化に向けた選択肢が明らかにするため、日本の木材調達政策の設計及び実施の初期段階と、イギリス、フランス及びオランダの政策との体系的な比較分析をおこなった。木材調達政策を比較的長い期間実施しているEU3カ国と比較分析をおこなうことによって、日本はこれら政策の欠点を認識するとともに効果が期待される施策を参考にすることができ、政策発展の方向性を得ることが可能となる。

調査によって、以下の点が明らかにされた：

- * EU消費国は、各国において政策を独自に策定してきたが、各国間の調和作業が現在検討されている。
- * 過去の経験から、調達政策の発展は、段階的、追加的に達成されることもあれば、突発的に達成されることもある。政策の発展は、重要事象（キーとなるイベント）や転換点（ターニング・ポイント）により特徴づけられる。

表 1：公的木材調達政策：基本的特徴

国及び対象製品（特に指定がない場合はすべて製品カテゴリーが対象に含まれる）	政策制定日と制定手段	法的拘束能力： 1. 国家公共団体（中央省庁） 2. 地方公共団体	制度/証拠を評価するための政府基準	調達木材の合法性/持続可能性の証明方法			
				森林認証制度		その他の証明方法	
				承認状況	事前評価及び定期的な評価	利用状況	公平な監視システム
オランダ	1997年2月 指令 (BRLガイドラインは2005年10月から規定通り実施されてきた)	1. 義務 2. 推奨		Keurhout 財団が承認しているすべての制度 将来： BRL または BRL に相当する制度	(Keurhout 財団による評価 将来： BRL 評価審議会)	×	×
イギリス	2000年7月 (CPET による) 調達及びガイドライン	1. 義務 2. 推奨		FSC、PEFC、SFI、CSA、MTCC (合法性の証明に関してのみ承認されている)	(CPET による評価)	合法性/持続可能性のその他の証拠に関する評価	(懸念事項がある場合)
フランス	2005年4月 回状及びパンフレット「情報調達」	1. 義務 2. 推奨	×	FSC、PEFC、CSA、SFI、MTCC、LEI、Keurhout、及び、ITTO のリストに記載されている制	×	森林認証の他に4つの証明方法	
日本	2006年4月 ガイドライン	1. 義務 2. 順守に向けた取り組みが期待されている	×	FSC、SGEC、PEFC、SFI、CSA、MTCC、LEI	×	森林認証の他に2つの証明方法	×

出典：Lopez-Casero and Scheyvens 2007

- * 木材製品の合法性及び持続可能性に関する保証を提供することは、手間がかかる上に議論の対象にされがちな作業である。政策の発展に時間を要する理由の一端は、こうした特性によるものである。
- * NGO は、政策導入の主要要因であり、政府への働きがけに成功してきた。
- * 民間部門及び NGO は、政策策定プロセスに概ね強い関心を示した。政府は、複数の利害関係者を含むプロセスを通して、彼らに政策策定への参加を呼びかけてきた。
- * 持続可能性及び/または合法性を証明する手段や、調達機関により求められるべき情報など、すべての政策には共通する必須要素が多く確認された。
- * それぞれの政策の要素は多くの不定要素、特に、関係者の相対的影響力や制度上の相互関係、及び、政策の歴史的背景などに対応している。
- * 政策における合法性及び持続可能性の定義は、曖昧なものから綿密に揃えられた基準及び指標に至るまで、大きく異なっている。
- * 政策の実施には制度的な枠組みが欠かせない。制度的な枠組みを整備する目的で、新しい機関や制度が設立、制定されることも多い。
- * 調達政策は、合法性と持続可能性を区別した上で、後者をより高い目的に位置付けることが多い。

- * 森林認証は、合法性及び持続可能性を保証する制度として、すべての政策で認められている。中には認証基準の等価物を提供するその他の証明方法も認めている制度もある。一部制度では、森林認証制度の、手続き・性能基準に照らし合わせた評価が義務付けられている。
- * 合法性の証明は、通常、サプライ・チェーンを通して発生する公文書及び自己申告に基づき行われる。
- * 証拠書類の評価を民間または政府のどちらに委ねるかについては、政策間で大きく異なっている。
- * 民間部門は、政策を形作れるだけでなく、それに影響を及ぼすことができる。

比較分析では、日本、イギリス、フランス、オランダの4カ国の政策の対比を試みた。対比は特に、持続可能性の証明に関する要件、及び実施手段に関して行った。比較分析により、調達政策の効果的な実施に欠かせない多くの要素を特定した。政策間の取り組みの相違は、政策を取り囲む異なる状況を考慮すればもっともであるが、それら状況が政策の有効性にも相違をもたらしていることは無視できない。表2は、要素が欠落している(×)、初歩的に反映されている(○)、部分的に盛り込まれている(△)、完全に盛り込まれている(●)場合に分け、筆者の所見をまとめたものである。

表2：比較対象の政策設計に見られる有効性の必須要素

有効性の要素	イギリス	オランダ	フランス	日本
1. 主要木材製品区分				
2. 合法性及び持続可能性に関する包括的な定義/基準		(見直し予定)	(広義の定義のみ、基準はなし)	(広義の定義の実、基準はなし)
3. 調達機関(またはそれに代わる専門機関)による合法性/持続可能性の証拠の評価を促す定義/基準の提供	(調達機関への基準の提供)	(専門機関への基準の提供)		
4. 最低基準に基づく合法性・持続可能性証明制度の評価	(現在まで5制度)	(手続きが見直し予定)	×	×
5. 法的産出源、法的順守及びCoCに関する個別保証を促すシステム	(評価予定)	(イギリスの制度が導入予定)	(民間部門による制定)	(民間部門による制定)
6. 法的産出源、法的順守及びCoCに関する懸念が存在する場合の、第三者による調査			(原則上の義務付けにとどまっている)	(違法性を裏付ける「無視できない証拠」が存在する場合)
7. 可能な限りの義務化				
8. すべてのレベルの行政機関による参加の奨励				
9. 価格プレミアムを支払う自由				
10. 調達機関に対する包括的な指導	(支援業務)	(支援を検討中)	(情報)	(情報)
11. 公的購入の内部監視			(量により異なる)	(法的要件)
12. 透明性の高い参加型の見直し手続き				

出典：Lopez-Casero and Scheyvens 2007 より作成

3. 木材調達政策強化のための必須要素と日本政府への提言

木材調達政策がその効力を発し得るため、比較分析及び高リスク国の森林の実態に関する事例研究から政策に含まれるべき「必須要素」を導き出し、以下に挙げた：

1. すべての地域から産出される主要木材製品に適用される
2. 合法性及び持続可能性に関する広義かつ包括的な定義/基準が含まれている
3. 政策が既存の合法性・持続可能性証明制度を承認している場合：
 - (ア) これらの評価を行うための適切な基準が定義されている
 - (イ) 評価の実施及び結果の公表を行う第三者が雇用されている
 - (ウ) 価格プレミアムの支払いの自由が認められている
4. 政策に既存の保証制度に代わる証明方法が含まれている場合、これらの証明方法は：
 - (ア) 合法性の保証の場合、法的産出源、法的順守及び CoC に関する保証を提供しなければならない
 - (イ) 持続可能性の保証の場合、持続可能な森林管理基準及び指標プロセスに反映されている、国際的な合意により広く認められている基準が含まれていなければならない
 - (ウ) 証拠書類に関する中立的な評価が含まれていなければならない
5. 法的産出源、法的順守及び CoC に関する懸念が存在する場合、供給業者の監視及び第三者による調査が行われる
6. 可能な限りの義務付けが行われている
7. 調達機関に対する政策実施のための十分な指導の提供が行われている
8. すべてのレベルの行政機関による参加が、水平方向（政府機関及び半公的行政機関）及び垂直方向（中央及び地方）の両方から推奨されている
9. 調達機関の政策に関する理解及び政策への順守に関する内部監視が含まれている
10. 政策強化に向けた透明性の高い参加型の見直し手続きが含まれている

出典：Lopez-Casero and Scheyvens 2007 より作成

さらに、日本による調達政策強化に向け、以下の提言を挙げる：

- * 生産国における政策の適用、特に合法性に関する定義に一貫性を持たせるため、合法性に関する広範かつ包括的な基準を取り決める
- * 国レベルの合法性の定義・基準を策定するプロセスに参加する根拠として、合法性に関する包括的な基準を使用する
- * 国際的な合意のある持続可能な森林管理 (SFM) の基準に沿った SFM 基準定義/基準を提供する
- * CoC 基準を推奨される合法性及び持続可能性の基準と組み合わせることで、合法性・持続可能性を証明する系統的かつ包括的な評価のための最低基準を策定する
- * これらの基準に基づき証明制度を評価し、その結果を組合の行動規範に盛り込む
- * 供給業者から提供された書類の正確さ及び信頼性に関する評価を調達機関に義務づけることで、評価の中立性を確保する

- * 政策の実施及び強化、苦情処理、助言/支援業務の提供を行う専門機関を設立する
- * 違法伐採総合対策推進協議会に、本研究による提言の一部である a) 合法性・持続可能性に関する最低基準の設定、b) さまざまな証明制度の評価の実施、c) 各木材生産国に求められる証明書類に関する助言、の機能を盛り込む。
- * 証拠書類の正確さや信頼性に懸念が生じる場合、証明書類を調査するための透明であり包括的かつ系統的な手続きを規定する
- * 木材に関する世界的なライセンス・スキームの策定に向け、最初の段階として EU のもつ自主的二国間協定 (VPA) のライセンス・スキームを公認する
- * FLEGT 成果物を活用し、世界的なライセンス・スキーム策定への協力を検討する。

Copyright © 2007 by Institute for Global Environmental Strategies (IGES)

無断転載を禁ずるこの出版物の内容は執筆者の見解であり、IGES の見解を述べたものではありません

地球環境戦略研究機関 (IGES)
森林保全・生計・権利プロジェクト

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

Tel 046-855-3700

Fax 046-855-3709

ホームページ <http://www.iges.or.jp>