

公用専用

経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development)

English - Or. English

事務総局

持続可能な開発に関する円卓会議

違法伐採と木材貿易に関する経済学

Arnoldo Contreras-Hermosilla、 Richard Doornbosch および Michael Lodge

2007年1月8日-9日 於パリ

更なる詳細については、OECD「持続可能な開発に関する円卓会議」の主席運営管理者である Richard Doornbosch までご連絡ください。

電話：+33(0) 1 45 24 14 57

電子メール：Richard.DOORNBOSCH@oecd.org

OLIS においてオリジナルフォーマットの完全な文書が入手可能。

謝 辞

本書は Simon Upton の監修により作成されたものであり、同氏の意見と助言は本書の作成において大いに参考となった。また、Mubariq Ahmad (インドネシア WWF)、Duncan Brack (チャタム・ハウス (訳注: 英国王立国際問題研究所の別名): Chatham House)、David Gaukrodger (OECD)、Sebastiao Kengen (個人コンサルタント)、Nalin Kishor (世界銀行)、Tapani Oksanen (世界銀行)、Karin Wessman (WWF) の各氏からも、本書の作成に当たって貴重な意見および助言を頂いたことに、感謝の意を表すものである。さらに、2006年9月20日から22日に北京で開催されたワークショップ「中国と世界の林産物貿易: 生産と政策の強化 (China and the Global Forest Products Trade: Strengthening Production and Policy)」からも、また特に Steve Northway、Gary Bull (ブリティッシュコロンビア大学)、Jade Saunders (チャタム・ハウス) および Sun Xiufang (フォレストトレンドズ: Forest Trends) の各氏との意見交換からも、大いに参考となる考察を得た。John Hudson (英国 DFID) および Kerstin Canby (フォレストトレンドズ) の両氏からは、多くのアイデアが寄せられるとともに多くの関係筋をご紹介いただいた。林産物に関する統計の実務に当たり同作業に基づき本書に示した各種統計をまとめあげた James Hewitt に対しては、感謝の念を禁じ得ない。最後に、本書を校正し書式を整えてくれた Amelia Smith にお礼を述べたい。

「持続可能な開発に関する円卓会議」は、本書の作成に対して世界自然保護基金からご提供いただいた資金に対して深く感謝するものである。

目 次

概要.....	4
パート 1： 違法伐採の実状.....	7
1. 序論.....	7
2. 森林の重要性.....	7
2.1. 森林資源の規模.....	7
2.2. 生物多様性.....	9
2.3. 景観、水、土壌資源.....	10
2.4. 炭素蓄積と気候変動.....	10
2.5. 森林と生計.....	10
2.6. 森林への圧力は将来も依然高い状態に留まるであろう.....	10
3. 林産物市場と違法伐採.....	11
3.1. 林産物市場.....	11
3.2. 違法伐採とは？.....	14
3.3. どの程度深刻なのか？.....	16
3.4. 違法伐採の主な関係者は？.....	17
3.5. 違法伐採の結果は？誰が損をし、誰が得をしているのか？.....	18
4. 違法伐採のインセンティブ.....	19
4.1. 金銭的利益の魅力.....	20
4.2. 工業製品需給のアンバランス.....	21
4.3. 情報と知識の不足.....	21
4.4. 法律の不備.....	22
4.5. 政府機関の能力不足.....	22
4.6. 腐敗.....	23
4.7. 他分野の発展に関するセーフガードの不備.....	23
パート II： 違法伐採に対抗するための戦略.....	24
5. 生産国における法執行とガバナンスの強化.....	24
5.1. 森林法の施行およびガバナンス（FLEG）.....	24
5.2. OECD 贈賄禁止協定（Anti-Bribery Convention）.....	27
6. 木製品の国際貿易管理のための方策.....	27
6.1. 木製品の貿易管理を目的とした国際協定.....	27
6.2. 輸入管理を目的とした国内措置.....	29
6.3. 国際貿易を管理する上で前提条件となる流通加工管理.....	30
参考文献.....	33
付録 1：違法森林慣行.....	35
付録 2：メインテキストにおいて扱われていないその他の国際的なイニシアチブ.....	36
付録 3：産業用丸太統計.....	39

概 要

世界各国において驚くべきスピードで森林破壊が進んでいる。ここ数年間では毎年ギリシアの国土に相当する原生林が失われており、それによって何にも代えがたい生物多様性が絶滅に瀕し地球温暖化が深刻化している。そうした自然資本の破壊から得られる恩恵は、その大半がささやかでその効果も短命である。幾つかの逼迫した理由によって、豊かな森林を抱える国々の政府そして国際社会全体が、森林保護のための断固たる取組を実施し、持続可能な森林経営への支援を増やさなければならない、という状況にある。

何故、森林と違法伐採が懸念材料となっているのか？

熱帯地方に見られる森林破壊の多くは非経済的な行為であり、違法伐採が誘因になっている場合が多い。世界的な公共財としての森林という位置づけは、一方で、生物多様性、炭素蓄積、その他環境面で森林がもたらす価値が国際市場において十分な金銭的評価を得ていない、ということの意味している。十分に定義された強制的な財産権が欠如しているために、経済と環境面での長期的便益を損なうあるいはそれらを完全に無視した短期的な利益と引き換えに、天然資源の破壊が助長されている。それによって、多くの人の犠牲の下に少数の人間が潤っているのである。違法伐採は、途上国において年間 100 億米ドルを超える公有資産の損失をもたらしているが、それに加えて、税金や伐採権料の未払いにより 50 億米ドルが毎年失われている。

何故そしてどのような規模で違法伐採は発生しているのか？

森林破壊と違法伐採は密接な関連にある。多くの場合、違法伐採は、森林が他の用途へ転用される際の触媒として機能している。法律に違反した結果得られる利益が法律不服従コストを上回る場合に、違法行為が発生する可能性が高くなる。言い換えれば、合法的に操業する上で予測されるコストが、闇操業のコストよりも高い限りは、違法伐採はなくならないであろう。

合法的木材生産と違法木材生産の費用差異は、木材の用途によっても異なってくる。伐採された木材全体のうち、40%が調理や暖房などの基本的なエネルギーニーズを賄うためのものであり、60%が産業用丸太として利用されている。熱帯地域では薪炭を得るために伐採される木材は 80%にも達する可能性がある。このことは、効果的な貧困緩和政策に加えて適切価格の近代的なエネルギー代替物が利用可能にならなければ、薪炭を目的とした違法伐採を減らすことは難しい、ということを示唆している。

産業用丸太を目的とした伐採の約 30%が、ハイリスク国で発生している。ハイリスク国には、中国、ロシア、そして熱帯地域に属するすべての国が含まれる。信頼できる研究によれば、これらのハイリスク諸国では、各国の木材生産量の 20%から 90%という範囲で違法伐採が見られ、40%というのが最も多いケースであると推定されている。また、幾つかの国については、同じ国のなかでも違法伐採の程度に著しい地域差があると思われる。

一次加工木製品そして特に二次加工木製品の貿易量を見積もることは、極めて困難であるが、平均で、ハイリスク国では産業用丸太を目的とした木材伐採全体の約 50%が、一次加工木製品(70%)あるいは二次加工木製品(30%)として輸出されている、と推定される¹。すなわち、ハイリスク輸出は、世界全体の年間の産業用木材伐採量の約 15%にのぼっている。

木製品の生産と消費における国際貿易の相対的重要性は、需要サイドと供給サイドにおける違法伐採防止対策の相対的効果を評価する上で、重要な判断材料である。

違法伐採防止対策の効果を高めるために何ができるか？

市場が違法伐採木材よりも合法木材を求める環境を促すための施策としては、供給サイドと需要サイド双方

において、合法木材生産と違法木材生産との間に合法生産に有利な価格差をもたらすための仕組みを検討する必要がある。

- ・ 供給サイドの対策としては、生産国における違法行為の取締を強化すべきであるが、それと同じく重要になってくるのが、合法木材生産のコストを減少させるための仕組みである。
- ・ 需要サイドの対策としては、国際貿易の規制により合法的に調達された木材と違法に調達された木材の差別化を図り、違法木材生産から得られる経済的報酬を減少させるべきである。

供給サイドの対策

供給サイドにおいて幾つかの施策に絞ることは、簡単な解決方法はないという意味から、危険である。しかし一方で、政策戦略は一貫性のある包括的なものでなければならない。とは言うものの、本書では、国や地域の垣根を越えて共通して見られる極めて重要な3つの問題を取り上げている。

第1に、森林に対して誰が権利を持ちまたそうした権利はどのようなものかについて、明確に規定すべきである。国毎に事情は異なる場合もあるが、森林資源の乱獲を防ぐためには、どのような状況においても所有権の明確な配分そしてそれに付随する地主の法律上の権利と責任の明確化が必要である。

第2に、政府の決定および伐採事業者の事業に関する透明性と説明責任の向上には、情報公開の促進が必要である。このことは特に、森林伐採権の入札手続き、そして森林伐採権の対象地域や関連する金銭取引に適用される諸規則について言えることである。近代的な森林モニタリング・監視技術により、不正な活動の発見は比較的容易な作業である。

第3に、持続可能な森林経営を容易に且つ経済的にも無理なく行うことができるようにすることで、合法伐採促進につながるインセンティブを生み出す必要がある。法制度については、複雑になりすぎることがあってはならないし、また税金や森林伐採権の制度は、持続可能な林業が報いられるよう設計しなければならない。合法木材生産・貿易のコストが増すことになるような施策は、思いもよらない逆効果をもたらすことになる可能性がある。

国際貿易の管理、需要サイドの施策

効果的な認証および/あるいはライセンス制度は、木製品の国際貿易を管理し合法木材と違法木材の差別化を図る上で必要不可欠な前提条件である。

森林から完成品に至るまでの木材追跡のための効果的な生産・加工・流通過程の管理システムの整備は、幾つかの理由で極めて難しい作業である。木材は多くの様々な製品に加工され、また多くの異なる種、生息地、また所有者から調達されている。林産業では何百という製造工場が、絶えず変化する調達先から木材を仕入れ加工を行っている。また、積荷書類は簡単に偽造でき、また税関事務所間の協力と連絡体制が整っていないために、複数の国を介して取引を行うことで違法製品のロンダリングも比較的容易である。

貿易を管理し違法木材が国際市場に流入するのを防ぐためには、木製品の輸入ライセンスに関する多国間協定の締結が、最も効果的な方法だと思われる。ここで一番重要な問題は、そうしたライセンス制度のコストが、森林にもたらされる恩恵を上回ってしまわないだろうか、という点である。さらに個人的な懸念としては、交渉にどれくらいの時間を要するか、また果たしてそのような協定が合意に至る可能性が現実的にあるか否か、という問題もある。さらに、国際貿易を通じて取引されている木材は、木材全体の約50%にしか過ぎないと言う状況では、ライセンス制度を導入したとしても、違法製品は国内市場に回され国際市場では許可木材が流通するということになりかねない。

一方、持続可能な方法で生産された木材を求める消費者の声が高まれば、生産者側も、マーケットシェアの

拡大につながることから、自らの製品に対してライセンスを受けようとするであろう。一旦ライセンス制度が導入されれば、木材生産全体に同制度を適用するための限界費用は僅かなものになる。このように、国際市場は、国内市場においても合法的な生産を促すインセンティブを提供しうる。ライセンス制度のコストは国毎また企業毎にかなり異なり、そのため配分という意味である程度問題が生じるだろうが、生産コスト全体から見れば比較的僅かな部分を占めることには変わりはない。

多国間協定の実現までには費用が高みその達成も困難であると思われる場合、二国間あるいは域内で自発的な取決めを締結することは、有効な代替策となりうるだろうか。すなわち、二国間協定について、多国間協定へとつながる道筋を整える上で最良の方法と見なされるべきか、あるいはそれ自体が有効な方策と見なされるべきなのだろうか。

今日までの事実が示すところでは、そうした仕組みの効果ははっきりとはしていない。実効性を持たせるためには、1国に輸入されるあるいは1国から輸出されるすべての製品を対象に含めるべきである。そうでなければ、常に、第三国を通じて違法製品をロンダリングすることが可能であり、またその他の方法で自発的制度を迂回することが可能である。第二に、第一次加工木製品と第二次加工製品の双方を対象にしなければならない。そうでなければ、加工産業の第三国への流出が生じることになるだろう。

1国のすべての輸入木材に対して合法性の証拠を求める場合には、WTOルール違反が生じないよう、国内製品と輸入製品を同等に扱うことが重要である。また、ハイリスク国からの輸入が僅かにしか過ぎない場合には、こうした追加要件のコストが便益を上回ることになるのではないかと、という問題が再び生じることになる。

すべての輸出品をライセンス制度の対象とするよう生産国に対して働きかけるためには、原産地が疑わしいあるいは不明な製品よりも合法的な製品を求める市場の存在が、不可欠の条件である。この点で希望を抱かせる兆候も幾つか見られるものの、割高な価格を負担しようとする動きは、もしあったとしても、依然極めて小さなものに過ぎない。まさにそうした状況であるからこそ、政府と民間企業双方の調達政策が重要な役割を果たしうる。すなわち、政府は、認証製品の価格上昇をもたらすに足る十分な需要を創出するローンチングカスタマーとなる可能性がある。その結果、認証木材の供給量が増加し、それによって認証木材に対する顧客の意識を高めようとするプロモーター間の動きが促される。

本書は、豊かな森林資源を有する産出国における違法伐採の実態、規模そして違法伐採がもたらす影響、ならびにそうした問題の緩和を目的として実施されている需要と供給両サイドの取組について、概説している。違法伐採については膨大な量の著述が存在するが、一般的なコンセンサスとしては、違法伐採の効果的取締のためには、複雑な仕組みの、また生産国と顧客国双方の政府、森林産業や市民社会など多岐にわたる関係者が参画した取組が必要であると認識されている。また、森林セクターという狭い分野を対象とした施策に留まらず、土地利用政策、税関、警察といった政府活動の他の分野の施策を含めた取組を、あらゆる専門家が提言している。

そうした提言は明らかに的を射たものであるが、問題の複雑さを単に肯定するだけでは、様々な介入措置全体の影響を評価しようとする人がいなくなる可能性がある。たった1つの解決策では解決できない問題だという認識を、優先的に対応すべき問題を設定しないあるいは問題の改善に向けた取組の希薄化の言い訳にすることを、認めてはならない。そうした理由から、森林犯罪を防止する上で生産国側の取組が常にもっとも効果的であると言う点が強調されるべきである。なぜなら、違法伐採は生産国の領土で発生しているのであり、違法伐採の阻止は生産国に直接利益をもたらすからである。輸入国、そしてより広くは、森林被覆の維持という意味で世界的公共財としての森林保護に関心を持っている国際社会は、自国の対策や支援戦略を策定するに当たり、この点を念頭に置くべきである。