

平成 21 年度林野庁補助事業

合法性等の証明された木材の普及促進事業のうち
合法性等の証明された木材・木材製品普及拡大事業

マレーシア－EU 間 FLEGT-VPA 進捗調査 報告書

平成 22 年 3 月

特定非営利活動法人

国際環境 NGO FoE Japan

目次

1. EU-FLEGT-VPA の概要	3
1.1. FLEGT とは？.....	3
1.2. 各国における FLEGT-VPA 交渉の進捗.....	4
1.3. デューディリジェンスシステムの導入.....	5
2. その他の FLEGT-VPA に関連する動き	8
2.1. 欧州森林機関 (EFI).....	8
2.2. 米国の改正レイシー法.....	9
3. マレーシア-EU 間の FLEGT-VPA について	11
3.1. 交渉プロセスの概要.....	11
3.2. 国内における議論～TLAS について.....	12
3.3. 各地域の見解や対応など.....	15
3.4. NGO の見解.....	23
4. 調査総括	24

図表一覧

図 1-1	デューディリジェンスの模式図.....	6
図 2-1	EFI の組織図.....	8
図 3-1	EU-FLEGT プロセスの流れ.....	11
図 3-2	マレーシア-EU 間 VPA 交渉の検討体制.....	12
図 3-3	森林認証取得に向けた取り組みの進捗.....	18
表 1-1	各国における VPA 交渉の進捗について.....	5
表 3-1	森林局が実施する認証取得支援プログラム対象森林管理ユニット.....	18

調査概要

本調査は下記のような目的、手法で実施した。

a) 目的

2003年に欧州委員会によって策定された森林法の施行・ガバナンス・貿易に関する欧州連合行動計画(European Union - Forest Law Enforcement, Governance and Trade, EU-FLEGT)に基づき、現在、EUとマレーシアとの間で自主的の二国間協定(Voluntary Partnership Agreement, VPA)の交渉が進められている。このVPAは違法伐採問題の水際対策の一つとして国際社会でも注目されている。

VPAでは、取扱われる木材に対して、生産地周辺社会への配慮など、森林関連法規のみにとどまらず複合的な法規制遵守による持続可能性に関する事項も要求しているため、今後の我が国における合法性等証明木材の普及促進活動においてグリーン購入法木材調達ガイドラインのあり方も含め、参考になる事例である。

そこで、同VPAの動向に注視し、我が国における合法性等証明木材の一層の普及促進に効果的な要素等を抽出、提言し、我が国にとって主要木材生産国の一つであるマレーシアとの木材貿易をより持続可能なものに移行させることに寄与する。

b) 調査項目

ア) 各地域(半島部、サバ州、サラワク州)におけるVPA交渉の進捗(交渉妥結時期、内容、その波及効果など)

イ) 各ステークホルダーの反応、見解

c) 調査手法

ア) 欧州委員会(EC)と各地域政府関係者への聞き取り

イ) 各地域の木材業界団体やNGO等への聞き取り

d) スケジュール

9月～11月: 背景情報の収集

12月: マレーシア出張(半島部、サバ州、サラワク州)

1月～3月: 結果のとりまとめ

e) 調査期間

平成21年7月～平成22年3月

f) 調査担当者

三柴 淳一(国際環境NGO FoE Japan 森林担当)

略語表

略語	正式名称	和訳(仮訳)
EFF	European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade Facility	EU-FLEGT ファシリティ
EFI	European Forest Institute	欧州森林機関
FLEG	Forest Law Enforcement and Governance	森林法施行とガバナンス
FMU	Forest Management Unit	森林管理単位
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade	森林法施行、ガバナンス、貿易
FSC	Forest Stewardship Council	森林管理協議会
MC&I	Malaysian Criteria and Indicators	マレーシア基準&指標
MPIC	Ministry of Plantation Industries and Commodities	プランテーション事業・商品省
MTC	Malaysian Timber Council	マレーシア木材協議会
MTCC	Malaysian Timber Certification Council	マレーシア木材認証協議会
MTCS	Malaysian Timber Certification Scheme	マレーシア木材認証スキーム
MTIB	Malaysian Timber Industry Board	マレーシア木材産業庁
NCR	Native Customary Rights	先住慣習権
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
PRF	Permanent Reserved Forest	永久保存林
RIL	Reduced Impact Logging	低負荷伐採
SFM	Sustainable Forest Management	持続可能な森林経営
SFMLA	Sustainable Forest Management License Agreement	持続可能な森林経営協定
SL	State Land Forest	州有地林
STIA	Sabah Timber Industries Association	サバ木材加工業協会
STIDC	Sarawak Timber Industry Development Corporation	サラワク木材産業開発公社
TFT	The Forest Trust	森林トラスト(英国 NPO)
TLAS	Timber Legality Assurance System	木材合法性保証システム
WWF-GFTN	World Wide Fund for nature – Global Forest Trade and Network	世界自然保護基金グローバル森林トレードネットワーク
TPA	Totally Protected Area	保護地域
VPA	Voluntary Partnership Agreement	自主的・二国間協定

1. EU-FLEGT-VPA の概要

1.1. FLEGT とは？

FLEGT - Forest Law Enforcement, Governance and Trade (以下、EU-FLEGT)とは、2003年5月欧州委員会(European Commission, EC)が欧州地域横断的な違法伐採対策として策定したEU加盟国を対象とした行動計画の名称である。この行動計画は、同年11月に理事会に承認されている。現在、国際社会における違法伐採対策の牽引役ともいえる、このEU-FLEGTについて最近の動きなどを以下に見ていく。

1.1.1. 背景～国際社会の違法伐採対策

違法伐採問題が、国際社会における正式な議論の場に提示されたのは1997年G8デンバー・サミットまで遡る。同じく1997年に公表された森林に関する政府間パネル(International Panel on Forests, IPF)の報告書に盛り込まれた行動提案(proposals for action)に基づき、G8諸国で森林に関する行動プログラムの実施が合意され、翌1998年のG8バーミンガム・サミットにおいてG8森林行動プログラムが策定された。同プログラムは以下の5項目、(1)公正モニタリングと評価、(2)国家森林プログラム、(3)保護地域、(4)民間セクター、そして(5)違法伐採で構成された¹。

これに基づき、G8各国では違法に生産または輸出された木材の国際取引を排除することを目指す需要面での措置、例えば、(1)公的調達方針の見直し、(2)違法な生産元からの輸入品の水際対策、(3)合法性の特定・検証のためのトラッキングシステム開発、(4)原産地証明、ラベリング・認証の推進などを展開した²。

またこの動きは、地域的な動きにも発展し、2001年の森林法の施行に関する東アジア閣僚会合(forest law enforcement and governance, FLEG)がインドネシアで開催。翌2002年にはコンゴでアフリカ地域FLEGが、2005年には欧州、北アジアFLEG(Europe and North Asia-FLEG)が世界銀行、国際熱帯木材機関(International Tropical Timber Organization)、国連食糧農業機関(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)などの国際機関の支援の下で開催された。

各国レベルにおいて需要面での違法伐採対策に欠かせないのは、政府による公的な調達方針の策定である。調達に関する基本的方針を明示し、購入可能／不可の線引きをすることにより、調達側、供給側の対応も具体的になり、議論を前進させる効果があった。この取組みでは、オランダが1997年にいち早く策定し、次いで2000年にイギリス、2001年にデンマークが策定した。その後、2004年フランス、2006年ベルギー、2007年ドイツが後に続いた。こうした動きの中から欧州地域横断的な取組みとして2003年5月、EU-FLEGT行動計画が策定されたのである。

¹ 外務省、G8森林行動プログラム最終報告書(仮訳)

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/kananaskis02/g8gai_forest_01.html (2010年3月5日取得)

² ibid

1.1.2. EU-FLEGT 行動計画

EU-FLEGT 行動計画は、生産国における取組みと消費国での取組みを合わせることで、合法性の証明された木材の取引を促進し、違法伐採木材の取引を EU 域内から排除していくことを目的としている。EU-FLEGT 行動計画には、以下の 7 項目、(1)生産国支援、(2)合法木材の取引促進活動、(3)公的な調達方針策定の促進、(4)民間企業、団体の取組み支援、(5)金融機関等の不適切な投融資へのセーフガード、(6)既存の法規制活用や新規法規制導入、(7)紛争地等で生産される木材問題への対処、が列記されている(EC, 2007)。計画実施対象は、世界の森林の約 60%を有し、主要木材生産国でもある中央アフリカ、ロシア、南米、東南アジア地域としている³。

上記項目の中で、注目は(2)に盛り込まれている自主的 二国間協定 (voluntary partnership agreement, VPA) の促進である。個々の EU 加盟国と生産国とが自主的な合法木材取引に関する協定を結び、生産国が発行した FLEGT ライセンスが EU 加盟各国の税関にて提示される木材のみが輸入されるような仕組みを構築するものである。その FLEGT ライセンスは、生産国内で構築される木材合法性保証システム (timber legality assurance system, TLAS) による検証を受けた後に発行されるとしている。TLAS には、合法木材の構成要素の定義付け、その定義への遵守状況の検証、森林から輸出港までの製品のトレース、ライセンスの発行、そして独立した第三者によるチェックと検証とが含まれており、サプライチェーン全体を包括するシステムとなる。

1.2. 各国における FLEGT-VPA 交渉の進捗

2003 年に策定された EU-FLEGT 行動計画のその後の流れを確認しておきたい。同計画の目玉の一つである自主的な FLEGT ライセンス発行スキームの構築を盛り込んだ提案書が欧州委員会から欧州理事会 (European Council) へ提出され、欧州理事会規則として採択されたのは 2005 年 12 月である。

この採択により、EU 加盟諸国を対象とした VPA に基づく FLEGT ライセンス発行スキームの実施により生産国から確実な木材製品が輸入されるためのルール作りの下地が整ったことになる。また同時に欧州委員会と生産国との VPA 交渉も欧州理事会に承認されたことにより、2006 年には FLEGT-VPA の可能性のある国々との非公式協議が持たれた。そのうちマレーシアとガーナが、同年正式に VPA の締結に向けた交渉を進めることに合意している⁴。

この VPA 交渉の 2010 年 1 月時点での進捗を表 1-1 にまとめた。表に収めた国以外で、現在関心を示している国として、シエラレオーネ、マダガスカル、エクアドル、コロンビア、PNG、赤道ギニア共和国、コートジボアール、カンボジア、ソロモン諸島、などがある (Falconer, 2010)。

³ <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm> (2010 年 3 月 5 日取得)

⁴ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Flegt_CONSULTATION_en.pdf (2010 年 3 月 5 日取得)

表 1-1 各国における VPA 交渉の進捗について

国名	状態	FLEGT ライセンス発行予定
ガーナ	VPA 締結 (2008 年 9 月)	2010 年 12 月
コンゴ	VPA 締結 (2009 年 5 月)	2011 年 6 月
カメルーン	VPA 締結 (2010 年 5 月)	2011 年 12 月
インドネシア、マレーシア リベリア	交渉中	
中央アフリカ共和国、ガボン、 ベトナム	事前交渉中	
中国	作業計画検討中	
コンゴ民主共和国、ガイアナ	事前交渉準備中	

出所: Falconer (2010)

1.3. デューディリジェンスシステムの導入

1.3.1. 新たな規制導入の背景

欧州理事会の承認に基づき、2006 年より欧州委員会と生産国との公式、非公式な VPA 交渉やコンサルテーションが、その過程で、生産国側からは FLEGT ライセンス木材の優位性に関して疑問が呈されるようになった。違法伐採対策のための様々な改善や取組みを重ねた末に VPA 締結、および FLEGT ライセンスの発行まで達成するわけであるが、実際の市場では、FLEGT ライセンス木材と非 FLEGT ライセンス木材との明確な差別化ははかられていないため、FLEGT ライセンス木材の競争力は不透明なためだ。

この懸念については、すでに 2003 年の EU-FLEGT 行動計画の 4.2.4 において指摘されていたが、その懸念に対する対応の必要性の高まりを受け、2006 年、欧州委員会、欧州理事会、欧州議会、ともに追加的な法的措置、具体的には、合法木材と VPA にサインしていない国から届いた違法木材とを区別する手順や、違法性の疑われる非 VPA 国の積荷をどう扱うか、といったことに関連する法施行の可能性についての検討をはじめた⁵。

この間、EU 加盟国によって多くの調査が実施され、各国の既存の国内法において違法木材を EU 市場から排除できる可能性などについて検証された。また、現状 EU-FLEGT 行動計画を EU 域内全体に適用できるような加盟国に対するルールはないことも確認された。一方、追加的な法整備の可能性についても検証され、この追加的なオプションについては、欧州委員会の判断でパブリックコンサルテーションにかけられた。

最終的に欧州委員会は、EU 全体での取組みが不可欠との認識に至り、EU の違法伐採・貿易対策政策を強化すべく、新たな法案としてデューディリジェンス(due diligence)⁶システムを 2008 年

⁵ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Flegt_CONSULTATION_en.pdf(2010 年 3 月 10 日取得)

⁶ Q13 によると、Due diligence(資産評価手続き)とは、特定の状況下において適切な者に対して、期待され、通常実施される配慮や行動を意味する。一般的にこの手続きは「注意義務」と同義に扱われることもあり、この原則は、銀行業界、食品の安全性、医療分野で使用されている。

10月17日に発表した。この法案は、一定の規則に基づき EU 市場に木材・木材製品を持ち込む事業者に対して適用される手続き義務に関するものである。

1.3.2. デューデリジエンスシステムとは

新たな法案であるデューデリジエンスシステムの中身を見ていく。まず、EU-FLEGT 行動計画を補完すべく策定されたデューデリジエンスシステムは、違法伐採に由来する木材・木材製品の EU 域内への輸入リスクを最小化するためのものである。言い換えれば、FLEGT ライセンス発行スキームの補完であるため、VPA パートナー国の FLEGT ライセンス木材を取扱う場合は適用外である。欧州委員会では、これにより、生産国の VPA 合意へのインセンティブにしたいとの意があるようだ⁷。

デューデリジエンスシステムの概念を模式図にしたものを図 1-1 に示す。またこのシステムに関して欧州委員会が作成した Q&A⁸や Brack (2008)などを参考に、詳細について以下に見ていく。

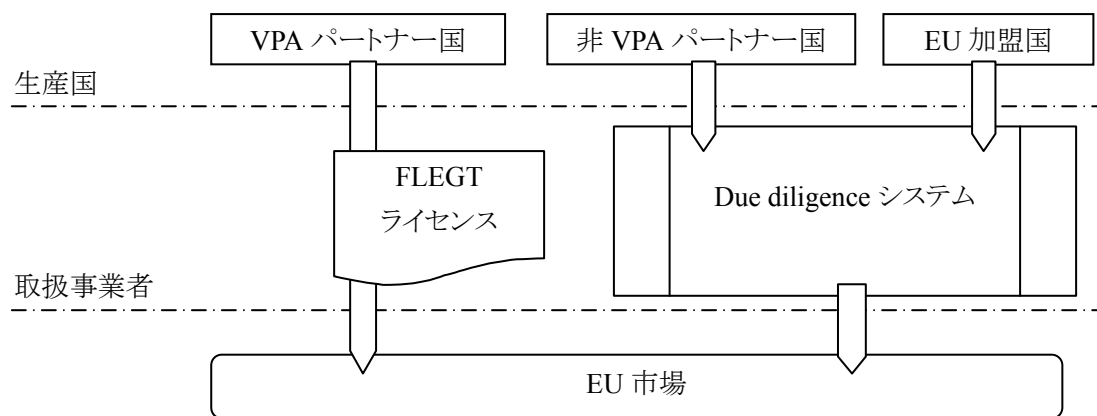


図 1-1 デューデリジエンスの模式図

出所： 欧州委員会 WEB サイト, Black (2008)など元に筆者作成

まずデューデリジエンスシステム履行義務が課される取扱事業者は、Q14,15 によると、個人、組織／団体／企業を問わず、EU 市場に最初に持ち込む事業者が対象となり、サプライチェーンに関与するすべての事業者が対象ではない。したがって木材輸入業者、もしくは EU 加盟国の一次加工業者がその対象となる。

提案書によればこのシステムが要求するのは以下の3つである。(1)木材・木材製品の以下の情報、(i)説明、(ii)伐採国、(iii)体積／重量、(iv)供給事業者名、住所、(v)合法性を証明する情報・書類、を提示すること、(2)欧州委員会の定める基準に基づくリスク管理が伴っていること、そして(3)本システムの効果的な適用状況の監査である。

⁷ http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/environment/forest/forestry_intro_en.cfm#F4 (2010年3月20日取得)

⁸ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Q&A_timber_prop_oct08.pdf からダウンロード可能 (2010年3月20日取得)

また対象となる木材製品は、紙・パルプ、木製家具(HS9403 類⁹)、プレハブ建築、木材チップなど(HS4401 類)、木製建具や建築用木工品など(HS4418 類)、OSBなど(HS4410 類)、繊維板など(HS4411 類)、改良木材など(HS4413 類)、木製額縁など(HS4414 類)、包装容器など(HS4415 類)、樽、桶など(HS4416 類)である。

事業者に一定の義務を課す本システムの運用責任者は、EU 加盟各国が負うことになっている。したがってその運用方法、手法、罰則規定についても、各国に委ねられている。

しかしながら全体的には、多くの抜け穴や不明瞭な事項があり、効果的に運用されるようになるまでには、多くの課題を克服する必要がある(Brack, 2008)。

⁹ 正確には 9403.30, 9403.40, 9403.50.00, 9403.60, 9403.90.30 である。

2. その他の FLEGT-VPA に関連する動き

FLEGT-VPA を側面的に支援する動きもいくつか見られるようになってきた。以下に、その概要を記す。

2.1. 欧州森林機関(EFI)

欧州森林機関(European Forest Institute, EFI)は欧州各国によって設立された国際機関で、2009年夏現在、計21カ国の欧州諸国¹⁰がEFI協定に署名している。約130の正・準会員と7つのプロジェクトセンターにより、欧州地域レベルでの森林研究に関する人材や協力ネットワークを提供している¹¹。

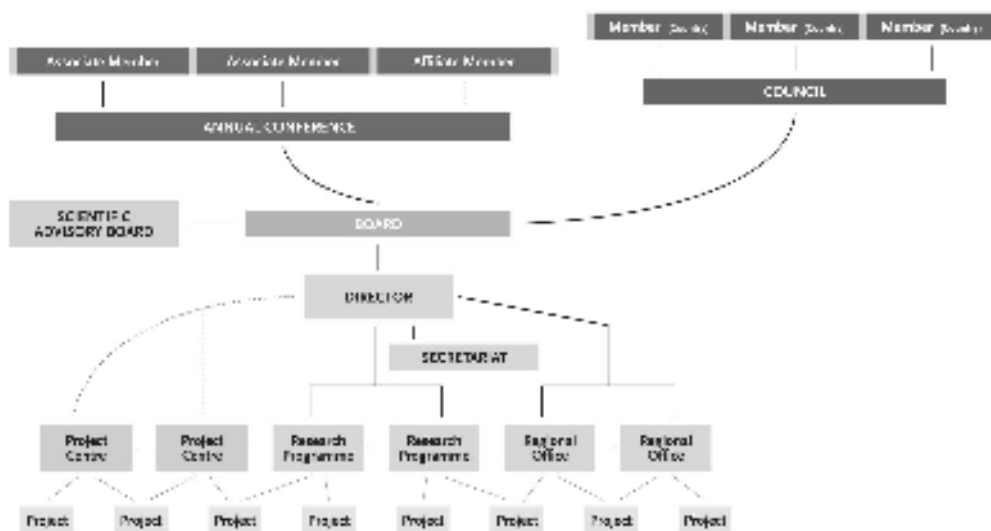


図 2-1 EFIの組織図

出所: EFIサイトから引用(http://www.efi.int/portal/about_efi/organisation/)

EFIでは現在、以下の2種類のFLEGT-VPA関連のプロジェクトを実施している。

a) アジア地域におけるEU-FLEGT 行動計画支援プログラム¹²

同プロジェクトの目的は、森林ガバナンスを改善、貧困削減、そしてアジア地域の天然資源の持続可能な管理のためにEU FLEGT 行動計画の実施への直接支援を通して貢献している。個別目標として、以下の3つを掲げている。

- 現在の情報収集とアジア地域ネットワークへの伝達とのギャップに対処すること

¹⁰ オーストリア、ブルガリア、クロアチア、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、ドイツ、ギリシャ、イタリア、ラトビア、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、トルコ、英国の21カ国である。

¹¹ http://www.efi.int/portal/about_efi/organisation/(2010年3月30日アクセス)

¹² <http://www.efi.int/portal/research/projects/?todo=3&projectid=161>(2010年3月30日アクセス)

- 地域レベルで向上した森林ガバナンスの重要な実施機関の強化すること
- 効率的に地域内の合法木材貿易を管理するため、税関の能力向上に投資し、合法的な貿易から違法木材を除外すること

同プロジェクトを通して、アジア地域において、より公平・公正で持続可能な森林管理につながる改善された森林ガバナンスを支援し、貧困層や社会的弱者などに利益をもたらすことを目指している。またプロジェクト期間は2008年11月から2012年11月までで、総予算は6,105,000ユーロである。総予算のうち、5,800,000ユーロは、欧州委員会から、その他は主に英国政府から拠出されている。

b) 途上国における EU-FLEGT プロセス支援¹³

このプロジェクトでは、実施組織として EU-FLEGT Facility (以下、EFF) を設置している。この EFF は欧州委員会 (EC) の EU-FLEGT 行動計画遂行を支援する目的で設立された複数の支援国・機関のパートナーシップ組織で、その運営は同国・機関の信託基金によるものである。その運営主体 EFI である。

EFF では4つの活動テーマを設定している。

- 生産国支援：各国レベルでの熱帯諸国政府と関係者への技術的支援、VPA 交渉やその他同様な国、地域レベルのプログラム支援
- 政策分析：戦略的政策決定の普及促進における政策決定者と基礎調査とのギャップなどの測定や、実際に計画され、実施されている FLEGT 関連活動に貢献する調査研究
- 情報共有の促進：強力で活発な情報発信や対話の促進により、EU-FLEGT 計画の重要要素である市場メカニズムの支援や、FLEGT アプローチの目的や考えに対する国際的な理解を得ること、またそうした経験を森林関連機関と共有
- 能力向上：森林関連機関が森林ガバナンスに注目した地域的プロセスに関与できる能力の強化

本プロジェクト期間は2013年末までで、EU、フィンランド、英国、ドイツなどが助成している。

また EFI は、2009年10月に FLEGT アジア地域事務所を開設し、EFF の下で新たに FLEGT アジア地域プログラムを開始している。このプログラムでは、これまで FLEGT-VPA 交渉を進めてきた東南アジア諸国に加え、その経験を活かし、メコン河流域諸国や中国を活動対象としている。

2.2. 米国の改正レイシー法¹⁴

FLEGT-VPA の取組みと直接的な関係はないが、国際社会の要望、欧州の取組みを受け、米国でも動きが見られるようになった。欧州各国のような公的な調達制度の導入とは異なるが、同国既存のレイシー法 (Lacey Act) を改正することで、違法に生産・取引等された木材・木材製品の国内

¹³ <http://www.efi.int/portal/projects/flegt/> (2010年3月30日アクセス)

¹⁴ USDA (2009).

外の取引(輸入、輸出、輸送、販売、購入)や不正な記録改ざんやラベリングを禁止する水際対策を法制化した。

レイシー法(1900年制定、1981年改正)とは、米国で最も古い野生生物保護法で、野生生物・魚類・植物の違法な売買を禁止する法である。違法伐採対策の一環として、2008年5月に成立した食料・保全・エネルギー法(通称、2008年農業法)にレイシー法の改正を盛り込み、同法の法的対象範囲を木材・木材製品へ拡大した(2008年12月に改正、2009年4月より施行)。

具体的には、輸入申告の際に積荷に関する情報として、学名、輸入額、総量、伐採国名の記入が要求される。またリサイクル品を含む紙や板紙製品については、樹種名や伐採国名を記入する代わりにリサイクル材の平均含有率を記入する。対象製品は、HSコードで44類の木材、47類の木材パルプ、48類の紙類、そして94類の家具等である。2009年4月から6ヶ月ごとに対象製品を徐々に増やしていき、2010年9月までにリスト化した製品すべてをカバーする。

しかしながら、この取組みにおいて、合法性に関する基準や指標といったものは策定されておらず、「合法性」という言葉自体も使用されていない。したがって米国税関がどこまで輸入申告の不正を見抜けるのか、今後の進捗を注視する必要がある。

3. マレーシア-EU 間の FLEGT-VPA について

3.1. 交渉プロセスの概要

図 3-1 に、EU-FLEGT プロセスの流れを示す。全体の流れとしては、(1)FLEGT の情報提供、(2)VPA 合意による利害の明確化、(3)正式な交渉開始、(4)VPA 合意、(5)Annex I への記銘、といったプロセスになっている。

次に、図 3-2 にマレーシア-EU 間 VPA 交渉の検討体制の概要を示す。EU との交渉は高官会議 (Senior Officials Meeting, SOM) と技術作業部会 (Technical Working Group, TWG) とがある。これまで高官会議が 2 回、技術作業部会が 8 回開催されている。

一方、マレーシア国内においては、国家運営委員会 (National Steering Committee, NSC) とその下部に 3 つの作業部会 (I. 法起草と一般規定、II. TLAS、III. 市場利益と能力向上) が置かれている。

これら一連のプロセスは、政府関係者のみが対象となっており、一般企業関係者や NGO など市民団体に対しては、適宜開催されるステークホルダー協議で、意見や提案等を受け付けている。

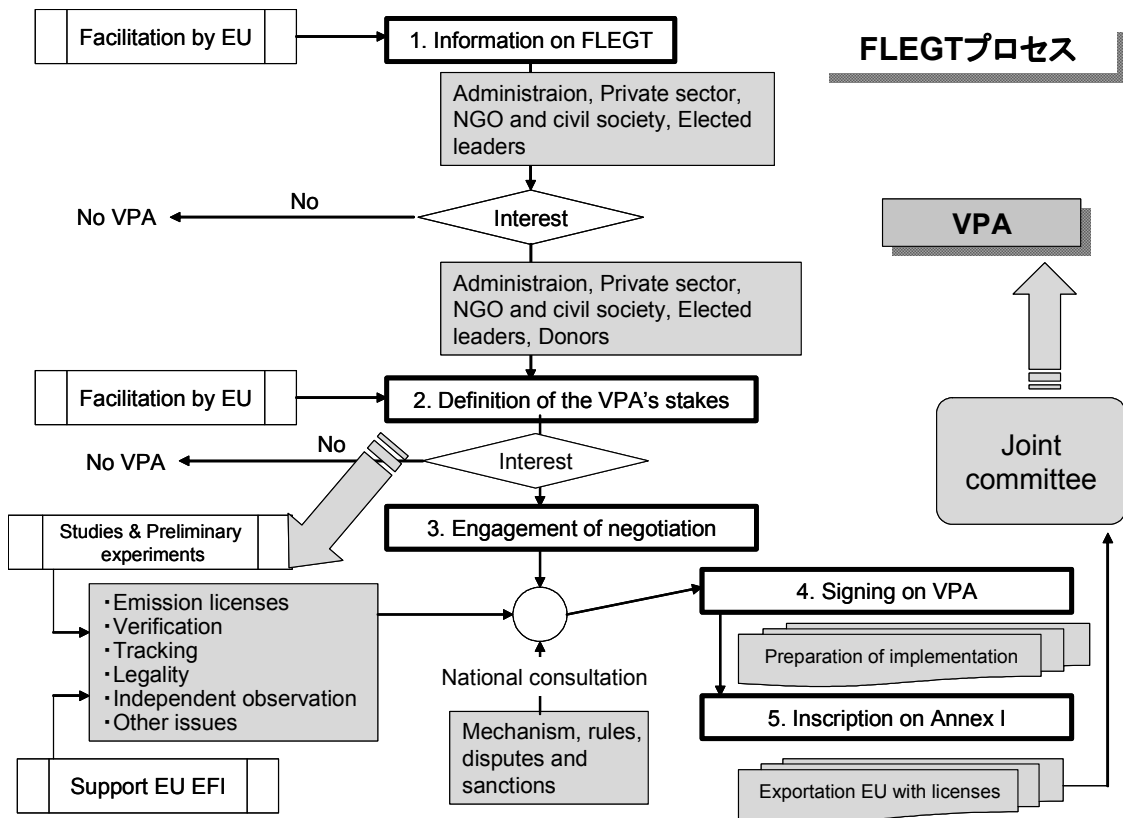


図 3-1 EU-FLEGT プロセスの流れ

出所: EU-EFI 資料から引用

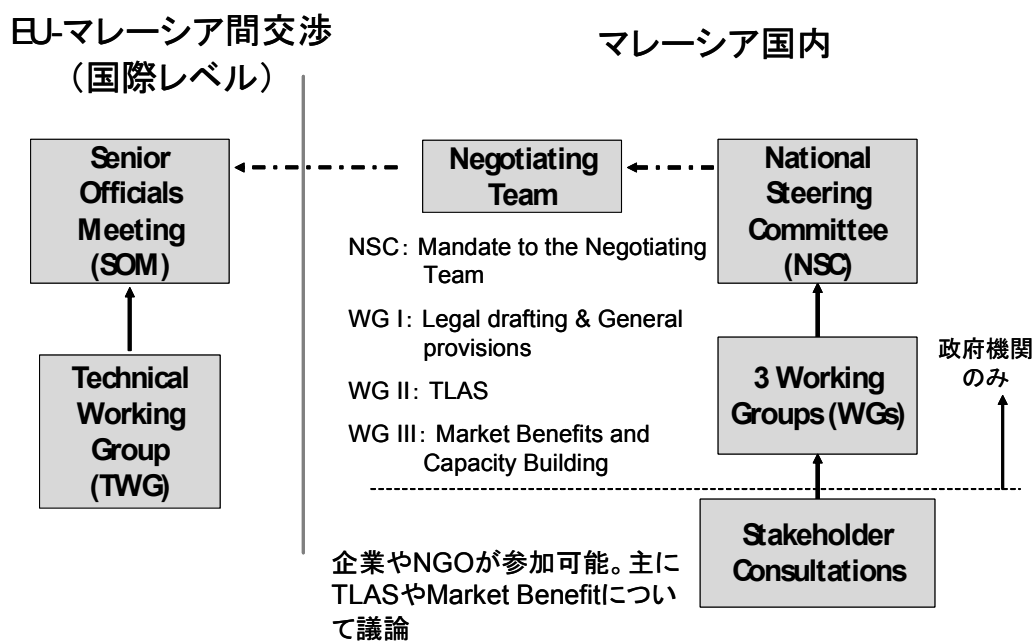


図 3-2 マレーシア-EU 間 VPA 交渉の検討体制

出所: Freezailah (2009)から引用

3.2. 国内における議論～TLAS について

3.2.1. マレーシアの TLAS

前述のとおり、VPA 交渉の最も重要な議題の一つは、FLEGT ライセンス発行スキームの根幹を担う木材合法性保証システム(TLAS)構築についての議論である。本議論によって、TLAS の対象製品、合法木材の定義とその原則と基準、管理手順、木材の出所、そして第三者によるモニタリングについて確定していく。

これまでの議論によって確定しつつあるマレーシアにおける TLAS の概要を以下に示す(EFF, 2009)。

- **対象製品**は、丸太(HS4403)、製材(HS4407)、単板(HS4408)、合板(HS4413)。
- **合法木材の定義**は、「ライセンスを有する個人／事業者によって承認された区域から伐採され、林業、木材工業、木材貿易などに関連した既存の法規制や規則に従って輸出された木材・木材製品」となっている。
- **合法木材の原則と基準**は、半島部、サバ州、サラワク州のそれぞれで設けられている。原則は、(1)伐採権、(2)森林施業、(3)法定課金、(4)その他の森林・木材利用者の権利、(5)工場操業、(6)貿易と通関の 6 つ。基準は、半島部が 18、サバ州が 18、サラワク州が 16 となった。
- **管理手順**は、既存の輸出許可証発行システムが採用される。伐採ライセンス、工場操業ライ

センス、輸出入ライセンスに関する法規制や手続きのコンプライアンスを保証しているためである。そのシステムを所管するのは半島部とサバ州はマレーシア木材工業庁 (Malaysian Timber Industry Board, MTIB)、サラワク州はサラワク木材工業開発公社 (Sarawak Timber Industry Development Corporation, STIDC) である。

- **木材の出所**については、地域ごとに名称や規則等は異なるものの大別して、(1) 永久保存林、(2) 州有地林、(3) 譲渡地林となる。また森林の種類も (i) 天然林と (ii) 人工林と 2 種類ある。人工林は上記 3 つのすべてに造成可能である。さらに、少量ではあるが、化粧板や合板の表裏などの用途で輸入材もあるため、(a) 国産、(b) 輸入と分類される。

3.2.2. マレーシア TLAS の課題

また EFF の支援の下、2008 年 9 月から 10 月の期間、TLAS の合同技術評価が、海外と国内のコンサルタント 3 名ずつ、合計 6 名のチーム構成で実施された。この目的は監査能力、妥当性、能力向上の必要性、第三者モニタリングの効果、そしてコストの意味合いのアセスメントである。

その評価報告書から引用し、以下にマレーシア TLAS の課題等を示す (EFF, 2009)。

a) 対象範囲について

マレーシア TLAS は以下の(1)基準、(2)指標、(3)責任の所在、(4)手順、(5)結果、(6)ISO参照、(7)検証、とした管理手順体制である。こうした手順は、すべての木材セクターにおける企業がライセンスに基づく林業施業を関連する法規制に遵守して実施していること、また適切な法規制に遵守し MTIB と STIDC によって輸出許可が発行された木材以外の貿易が認められるようなことがないことを確実にするためである。

製品は、丸太、製材、単板、合板が対象になっている。しかしながら、森林・林業関連企業が管理していないゴムとパームは対象外で、またモールディング、フローリング、家具など二次加工製品についても対象外になっている。

b) 環境社会配慮について

以下に挙げるポイントにおいて、環境社会配慮等に関して、ガイダンスが不明確、もしくはガイダンスがないケースが見られるため、強化／補強が必要である。

- 先住慣習権については、林産物の採集権に触れているのみで、土地保有権に関しては、一切ガイダンスがない。特に企業に対する森林のライセンス発行手順における住居等の存在に対する十分な考慮／配慮に関しては、更なる具体的なガイダンスが不可欠である。
- 作業員の安全や健康への配慮はあるものの、明確な指標がない。また輸出許可発行に関連した要求事項もない。
- 環境配慮面の法規制に関しても考慮されていて、EIA についても実施されている。しかしながらどういった状況でどんな施行が求められているのか不明確であり、明確なガイダンスが不可欠である。

上記のようなポイントは、輸出許可発行時には考慮されていない。どのように輸出手続きの法遵守を確保していくのか、一層の配慮が必要である。

c) 伐採と丸太輸送の管理

運用面において地域ごと森林タイプごとにかかなりの量の差異が生じる。半島部と、切り株まで遡ることのできる総合伐採計画 (comprehensive harvesting plan, CHP) によって管理されているサバ州の森林においては、永久林 (PFE) 内の伐採前インベントリー、許容伐採量、そして実際の伐採量に関して、最高水準の量的な管理・運用がなされている。サラワク州と、各地域における非永久林内では mass-balance に基づく管理である。またサバ州の非 CHP 管理森林でも、一定レベルの管理システムが導入されている。

「どの丸太が森から産出されたのか」ということは、すべてのサプライチェーン管理において必須事項である。現状では、最高水準の管理・運用が実施されている半島部とサバ州の CHP 管理対象の永久林においても矛盾点があり、その他についてはその水準にない。効果的なモニタリングも実施されていないため、すべての丸太が合法的に伐採されていることを実証することは困難である。

d) 木材加工と輸出許可

どの地域でも、丸太は加工工場に入荷された時点で検査を受け、入荷量が記録される。しかしサラワク州では、TLAS は記録帳簿の使用を明確に指定していない。工場のオペレーターは工場の入荷量と出荷量の報告についても TLAS では要求しているが、それを指定しているのは半島部の TLAS のみである。

mass-balance を論理的に算出するために工場の入荷量／出荷量報告を分析することは、加工された丸太量と正式に認められた伐採量との整合性を客観的に検証することでもある。そのデータはすでに存在し、予期せぬ入荷量や記録のない丸太生産量を発見可能な機能を持ち合わせたデータ管理システム開発にもつながる。

工場の入荷量／出荷量データは、輸出許可証発行プロセスに直結している。したがってそのデータ利用を取り入れることにより、合法丸太検証の伴う輸出許可証発行プロセスになる。

e) 結論

複数の TLAS 実施機関と民間企業を訪問する中で、評価チームは、体系的に完成されている TLAS を確認することはできなかった。しかしながら、幾つかの実施取組みはまだ TLAS に取り込まれていなかったり、リンクしていなかったりする。最も重要なのは、蓄積されている有効なデータが十分に使われていないことであり、その有効活用が大きく TLAS の合法木材生産／製品取引の信頼性向上に役立つ。

提案されているマレーシア TLAS は開発中のライセンス発行スキームのベースとして有効であるものの、(i) TLAS の管理手順は、広範な書類確認等を除いたわかりやすい検証を促進するために見直すべきである、(ii) 森林転換の環境管理や、他の森林利用者の権利について林業計画制度に統合されるべきである、(iii) 伐採許可木材量と実際に伐採した木材量、加工工場での入荷量／出荷量、その他の量的管理は強化されるべきである。(iv) 明快な手段により、個々の TLAS の合法性基準がどのように輸出許可証発行の意思決定に影響するのかを確認するように開発されるだろう。

3.3. 各地域の見解や対応など

3.3.1. 半島部の見解

今回の調査出張では、日程、および先方の都合上、半島部関係者への聞き取りが十分に実施できなかった。しかし、幸運にも出張後の2009年12月10日、(社)全国木材組合連合会(違法伐採対策・合法木材普及推進委員会)の主催により開催された『2009年合法証明木材等推進シンポジウム～違法伐採問題に対するGohowoodの取組み』にマレーシア木材認証協議会(MTCC)会長/プランテーション事業・商品省(MPIC)顧問のフリザイラー氏(Dr. B.C.Y. Freezailah)が来日し、その基調講演の中で、マレーシアのEU-FLEGT-VPAに関して触れている。同シンポジウムの講演録¹⁵から関連するところを引用する。

2006年9月25日、EU-マレーシア間VPA交渉が公式に開始される前に開かれた非公式協議の場では、次のような基本事項について、既に一定の理解と合意が得られていた。

- 本協定は自主的なものであるが、締結後には義務が発生し、木材合法性保証システム(TLAS)という合意制度によって、合法性が証明された木材のみをEU諸国に持ち込むことができる。
- 合法的木材の定義は、マレーシアの林業・製材部門関連法令に基づく。EUはマレーシアに対して、新法の制定や現行法の修正を求めない。
- システムの構築は、マレーシアの現行承認制度に基づいて行う。
- 合意を得た合法的木材1本を定義する基本事項は、(1)伐採権(right to harvest)、(2)森林施業(forest operations)、(3)法定料金(statutory charges)、(4)その他の利用者の権利(other user's rights)、(5)加工場施業(mill operations)、(6)貿易・関税(trade and customs)とする。
- TLASではこれら6つの基本事項に沿った関連法と、そうした法令を順守していることを監査可能な形で検証できる手続きをリストアップする。
- TLAS構築に当たっては、透明性のある参加型の方法で作成された利害関係者協議書を通じて、すべての利害関係団体から得られた情報を考慮する。
- 合法的木材を定義するためにTLASに盛り込まれている法律の順守状況については、第三者監視機関が監視を行う。
- 必要であれば、TLASの実施は段階的に行うこともできる。
- 必要と判断した場合EUは、TLASを実施するための基盤整備と先進技術に基づくさらに効率的な方法の開発に援助を行う。
- EUはマレーシアのVPA木材が市場で利益を上げることを保証する。

2006年12月以降行われてきた公式協議と、これまでに2回の高級事務レベル会合(senior officials meeting, SOM)と9回の技術作業部会(technical working group, TWG)会合が開かれ、

¹⁵ 合法木材ナビからダウンロード可能, <http://www.goho-wood.jp/topics/doc/h21-2/7.pdf> (2010年3月20日取得)

さらにテレビ会議も数回行われてきた。マレーシアでは、(1) 法案起草 (legal drafting)、(2) TLAS、(3) 市場利益・基盤整備 (market benefits and capacity building) それぞれを扱う 3 つの作業部会が設置され、マレーシアの交渉上の立場を確立するために国家運営委員会に情報提供を行っている。TLAS の開発や「市場利益」といった重要課題は、すべての利害関係者から、そうした課題に関する情報を得るために協議にかけられた。利害関係者からの情報や提案を検討することが、次に要約する TLAS の開発や VPA の実施における重要な特徴となっている。

[TLAS の開発]

- 5 つの利害関係者による協議会
- 状況説明
- 利害関係者による提案書
- 大臣との会談
- 非公式会合
- TLAS の技術的評価

[VPA の実施中]

- VPA のガバナンスには、利害関係者の見解や評価を求めることが含まれる。
- 利害関係者による協議会

従って、VPA に関して利害関係者と広範囲にわたる協議が行われてきたことは、明らかである。また、利害関係者とのそうした協議は VPA の実施期間中継続して行われることが想定される。VPA 交渉は、市場利益を中心的な重要課題として進行する。VPA の実施によって、生産コストが上昇することが見込まれ、また VPA には法的拘束力もある。従って、権利と義務に関する相互主義を確保するために、マレーシアは次の事項を含む市場利益の保証を EU に求めている。

- マレーシアの VPA 木材の全面受け入れ
- EU 加盟国側の一方的行為の禁止
- グリーンプレミアム
- 認証木材の受け入れ
- 販売促進キャンペーン
- VPA 木材を使用する企業に対する税制上の優遇措置

市場利益を確実に得られるように、独立したコンサルタントが、これらの課題に関する市況を監視することをマレーシアは提案している。WTO 規則に留意しつつ、EU デューデリジエンス規則と政府調達政策によって、マレーシアが求めている市場利益につながる FLEGT ライセンス木材に関して、必要な需要が創出されることが予想される。マレーシアと EU との間で、VPA を締結するための交渉に相当の進展があったことは注目に値するが、それでもなお、市場利益などの課題について、さらに交渉が必要であり、TLAS はまだ一定の詰め作業が必要であり、交渉成立とはまだ言えない状況にある。

こうした状況のもと、マレーシアは FLEGT-VPA の締結に向けて、なぜ EU と交渉を重ねているのか、という疑問が出てくるかもしれない。答えは次のとおりである。

- 永久保存林では持続可能な森林経営が行われているため、そうした森林から伐採された木材のみを、持続可能な木材として認証することができる。現在はマレーシアの永久

保存林の約3分の1のみが認証を受けているが、残りの永久保存林でも持続可能な森林経営の実施に向けて努力が行われている。従って、永久保存林から伐採された木材で、FLEGT-VPA に基づいて合法であることがまだ証明されていない木材に、マレーシアが保証を与えることが重要となる。

- ▶ 木材は、非永久保存林(州有地林)や払い下げ地(私有地)でも伐採されている。こうした地域では、他の土地利用形態への転換が進められているため、持続可能な森林経営は行われていないが、そこで伐採された木材は合法的なものであり、VPA に基づく TLAS によって輸入業者には保証が与えられる。

出所：違法伐採対策・合法木材普及推進委員会(2009)。

3.3.2. サバ州の見解

サバ州では、州森林局とサバ木材加工業協会を訪問し、それぞれの FLEGT-VPA についての見解を聞いた。

a) サバ州森林局

応対者：フレデリック・クーガン 副局長 (Frederick Kugan, Deputy Director / Head of Division of Forest Sector Planning, Sabah Forestry Department)

サバ州では、TLAS の基準や指標についての議論はすでに終えて、州内の閣議決定を待つ段階となっている。その後、マレーシア全体の VPA 交渉に進むものと思われる。

サバ州年次報告書によれば、2008 年に開催された会合は 14 回で、Multi-stakeholder consultation on FLEGT-VPA Meeting が 2 回、EU-Malaysia FLEGT-VPA National Steering Committee Meeting, MPIC が 3 回、Working Group Meeting が 7 回、その他 2 回である。

またそれ以外にも、2008 年 8 月 25 日に開催された EU-FLEGT-VPA ブリーフィング会合がコタキナバルで開催。2008 年 11 月 25 日には欧州委員会が目的は FLEGT-VPA の進捗確認のために森林局を訪問した。2008 年 12 月 17 日には EFI も FLEGT ライセンス木材推進活動に関して訪問している。

サバ州は、FLEGT-VPA 交渉における作業部会 II において、EU の支援を得るべく TLAS 等に関連した 4 件の事業計画書を 2007 年に提出し、ドイツとオランダの支援を得て 2 年間の SFMLA 監査プロジェクトを実施している。このプロジェクトの対象は、SFMLA ライセンス取得者である。すでに 1 度目の監査を終え、次の監査に備えている段階である。このプロジェクトによって、各ライセンスホルダーの現状と認証取得レベルとのギャップを把握している。

また森林局は、独自の森林保全政策として、すべての SFMLA ライセンスホルダーに対して、(1)2010 年までに低負荷伐採施業(RIL)を実施すること、(2)2014 年までに森林認証を取得すること、を義務付けている。この取り組みが順調に進めば、2014 年には認証林面積は 200 万 ha にも及ぶこととなる(図 3-3)。

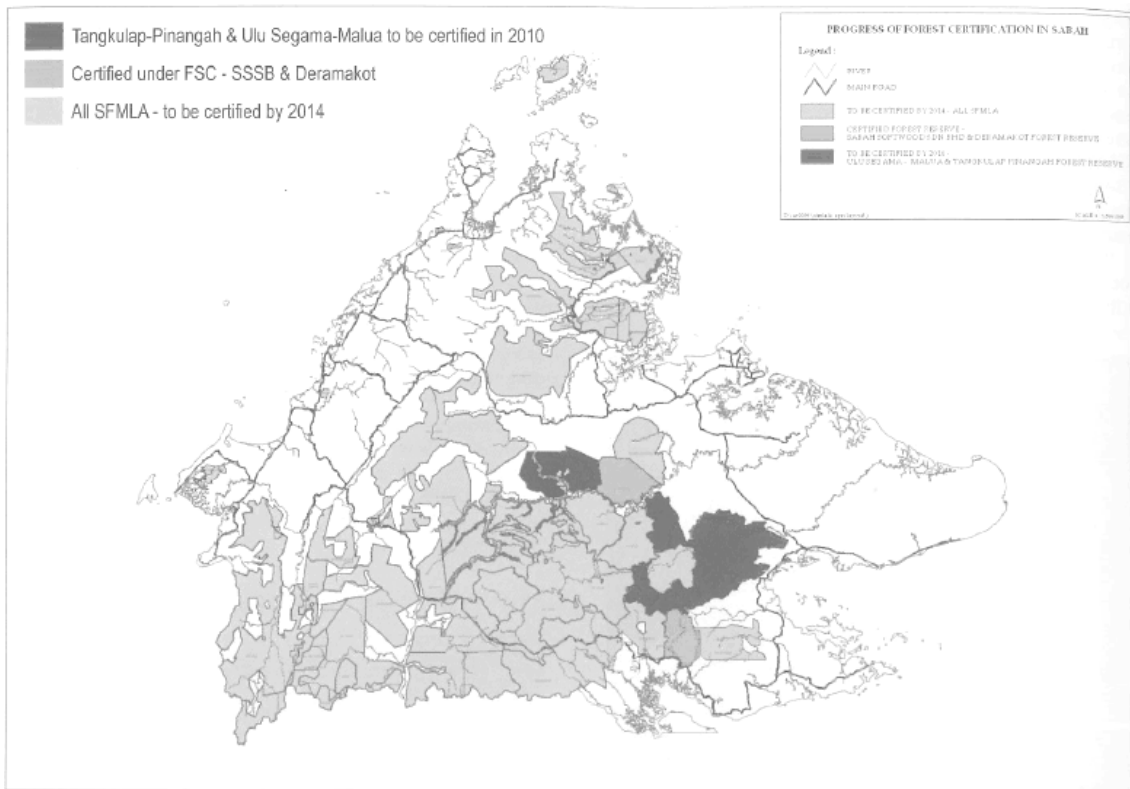


図 3-3 森林認証取得に向けた取り組みの進捗

出所: SFD (2008). *Annual report 2008*. p108

表 3-1 には、現在、森林局が実施している認証取得支援プログラムの対象森林管理ユニットを示す。表中、網掛けした4つの森林がプログラム対象である。その他、すでにFSC森林認証を取得している森林、WWF-GFTNやTFTが認証取得支援を提供している森林も含めた。表から明らかなおと、森林局では、例外を除いてFSC認証を強く指向している。先行して認証を取得したデラマコ森林管理ユニットが欧州等、旺盛なFSC認証木材需要に牽引され、財務状況の改善を果たしたことや、世界的に認知度の高い森林認証であること、などがその要因になっていると思われる。

表 3-1 森林局が実施する認証取得支援プログラム対象森林管理ユニット

森林管理ユニット名	面積 (ha)	状態	備考
Deramakot FR (FMU 19)	55,083	FSC 取得	森林局直営
Tangkulap-Pinangah FR (FMU 17A)	50,070	MFTN 支援 (FSC)	森林局直営
Ulu-Segama Malua FR	240,000	MFTN 支援 (FSC)	森林局直営
Segaliud-Lokan FR (FMU 19 ^a)	57,240	MTCS 取得取組中	森林局&KTS 社
Ulu Kalumpang FR	51,118	FSC 取得取組中	森林局直営
Yayasan Sabah (FMU 15)	58,000	TFT 支援 (FSC)	
Yayasan Sabah (FMU 16)	132,000	TFT 支援 (FSC)	
Sabah Softwoods Sdn. Bhd.	25,000	FSC 取得	Yayasan Sabah 社の小会社(人工林)

合計 693,511

出所: サバ州森林局年次報告書(2008年), pp107-108, TFT サイト <http://www.tft-forests.org/project-portfolio.php>, GFTN サイト http://gftn.panda.org/about_gftn/current_participants/gftn_members.cfm?country=Malaysia&countryid=11 から作成

実際のところ、サバ州政府は2008年になって、国内外の団体と森林回復と野生生物保全に関して協力する多くの機会を得ている。例えば、HSBC、米国企業基金、WWF マレーシア、Marks & Spencer、米国 NGO などから総額 417 万リンギット(約 1 億 1 千万円)を超える額の支援を得ている(SFD, 2008)。

クーガン氏に抽象的ではあるが FLEGT-VPA に関する所感を聞いたところ、「サバ州森林局としては TLAS は既存のシステムのアセスメントであり、第三者機関の監査が入るもののサバ州は“合法性”に関しては、すべて揃っているので何も問題ない」と明言している。様々な支援を獲得していることにより、国際社会の認知度も高く、そうしたことがその自信の背景にあるのだろう。

b) サバ木材加工業協会

応対者: スティーブン・チョウ事務局長 (Stephen Chaw Zie Shing, Secretary General, Sabah Timber Industries Association)

マレーシア独自の持続可能な森林経営の基準と指標 (Malaysia criteria and indicator, MC&I) レビュー委員会には、環境、社会、経済の 3 つの部局があり、チョウ氏は経済部局の委員を務めている。その活動等を通して関与している FLEGT-VPA に関して、サバ州木材業界の見解を聞いた。

サバ州木材業界の状況

現状、サバの木材加工業界は 2/3 が合板工場、製材工場は縮小ぎみである。製造コストがかかるわりには、市場価格が安く、利益率が低いためだ。合板のような複合パネル製品のほうが価格優位性/利益率が高い。

半島部にとっては EU 市場はとても重要だが、サバ州にとっては市場シェアが 11% にしかすぎず、西側の欧州諸国のみならず東アジア市場のほうも重要である。したがって、サバ州にとってはすべての市場が同じ要求であってほしい。さらに言えば、近年シェアが小さくなりつつあるものの、日本は依然サバ州にとって最も重要な木材貿易国である。

一方、STIA のような業界サイドから見ると、州林業局は本気で森林保全に乗り出していることを実感している。数年前に州林業局が森林保全政策を打ち出して以来、何件か森林伐採権を剥奪された企業も出ていて、その本気度を窺い知ることができる。

FLEGT-VPA について

2007 年以来、チョウ氏は 5 回のマルチステークホルダーコンサルテーションに参加。それ以外にも、先住慣習権 (NCR)、森林認証、TLAS など個別イシューのコンサルテーションにも参加している。

そうした中で、マレーシア政府と EU との国家レベルでの交渉を進めることには異論はないが、そ

の解釈や個別政策への適用にしては、州ごとに異なるため、必然的に時間を要する。なぜなら土地、森林などは州マターであるためだ。EU へのリクエストとして、(1) こうした議論には十分な時間が必要なことを認識し、配慮すべきである、(2) 政策・制度といった議論に終始せず、より技術的でプラクティカルなレベルの支援をすべきである、と主張している。

また、FLEGT には依然疑問が残っている。FLEGT ライセンス木材を供給したとはいえ、ビジネス的な利益があるか否かの保証はない。他国から非 FLEGT ライセンス木材が輸入されている状況において、我々の木材が優遇されるべきであり、そうした保証がなければならない。チョウ氏は「ムチではなくて人参を使うべきだ」と EU 政策の強引さを揶揄した。

一方で、レーシー法に対する見解は、FLEGT に較べてより実践的だと評価する。レーシー法は輸入者が責任を持って合法性を証明する制度であり、生産者の責任は言わば既存の法規制への遵守のみである。一方で FLEGT は、第三者機関の監査やモニタリングなど、生産者に対して様々な要求を突きつけてくるもので、一見、マレーシアの既存の法規制を信じていない、と受け取れる側面が多く、ビジネスサイドとしては非常に手間のかかるものである。

対外的な木材業界の動き

FLEGT-VPA 交渉が進むにつれて、木材業界からも明確な意見や主張が表明されるようになってきた。以下に、2009 年 10 月に発表されたサバ州とサラワク州の木材業界団体の共同声明の仮訳を示す。

EU-FLEGT 行動計画に対するサバ州とサラワク州の森林・木材産業の共同声明(仮訳)

2009 年 10 月 23 日、サバ州コタキナバルにおいて、サバ州木材加工業協会 (STIA)、サバ州木材協会 (TAS)、サラワク州木材産業協会 (STA) の代表者による意見交換に基づき、私たちは、以下のように宣言する。

- 違法伐採およびそれに関連する違法木材取引に対して強固な行動を起こす。
- 伐採施業、および木材取引における合法性を強化するための適切な対策や取り組みを支援する。
- EU-FLEGT 行動計画を通じた違法伐採および関連する取引の抑制に、賛同し、取り組むことを決意する。
- 貧困の撲滅、および森林・林業分野におけるグッドガバナンスの実現に向けた取り組みを支援する。

何度も繰り返すが、EU-マレーシア間の自主的 二国間協定 (VPA) は、違法伐採および違法木材取引対策のためでなくてはならない。したがって、持続可能性、土地の権利、先住民族の社会経済状況などは、マレーシアと EU 間の木材貿易に関する合意事項に含まれてはならない。VPA の根本的な目的から逸脱しないために、これらの問題は、人々の社会経済的福祉問題を扱う別な計画において扱われるべきである。

VPA は、マレーシアの国益のみならず、木材産業の利益となるものでなければならない。マレー

シアが有する国内天然資源利用の管理または制限する権利は、VPA におけるいかなる規定によっても侵害されてはならない。

それゆえ私たちは VPA の規定、“合法木材”の定義、そして木材合法性保証システム(TLAS) は、マレーシアの法律に従い、既存の法律と整合性が取れるように履行または規定されねばならないと強く主張する。EU もその他の圧力団体も、私たちの森林を含めた天然資源利用を管理する法律・政策・原則を変えようと扇動するための VPA の利用(例えば第三者機関による監査や共同実施委員会を通して)を許してはならない。

我々はまた、いかなる VPA もマレーシアにとって公平であると同時に、EU 自身によって EU 加盟各国の非 FLEGT ライセンス木材の購入を防止するような規制や調達方針策定などが取り組まれるべきであることを強く主張する。

EU との VPA 交渉および締結において、森林・林業に関するサバ州およびサラワク州の本質的な権利は尊重され守られること、そして、VPA が締結・調印される前に両州政府の同意を得ることを主張する。さらに私たちには適切な発言の場が与えられ、その見解がVPAの最終文書において適切に考慮されることを主張する。

コタキナバル州、サバ州、2009 年 10 月 23 日

出所: http://www.sta.org.my/News%20Archive/News%20Archive%202009/Sabah_Swak%20Joint%20Statement.pdf(2009 年 12 月 3 日取得)

c) その他

2010 年 2 月に報道¹⁶によると、サバ州木材加工工業協会会長から日本の総領事へ対して「マレーシア-EU 間の FLEGT-VPA 交渉に関して、何らかの形での関与による側面支援を期待している」との要望があった。

これは、EU が FLEGT-VPA を通して要求している合法性の基準と、日本がグリーン購入法の木材調達ガイドラインで生産国に求めている合法性の基準とが異なり、EU のほうが日本よりも要求水準が高いことから、いわばダブルスタンダード状態を解消すべく、サバ州にとって主要市場の一つである日本からの関与を求めたものである。

また、マレーシア政府のプランテーション事業・商品省のドンポック(Tan Sri Bernard Dompok)大臣の誌面上で業界サイドの主張を代弁する発言も報道されている。以下にその一部を引用する。

マレーシアは EU-FLEGT-VPA という難問に取り組んでいるが、木材産業サイドでは、その合意によって彼らに何がもたらされるのか、またこの EU のイニシアティブによって非認証材(非ライセンス材)を EU に輸出しているその他の国々に何がもたらされるのか、を知りたがっている。例えば、サラワク州は木材貿易において様々な困難を抱えているが、その彼らにも従ってもらう必要があるためだ。

EU-FLEGT 行動計画は、違法伐採材と合法材とを判別する／区別するものである。木材産業サイドは、FLEGT や EU 加盟国らが、その他の国からの違法伐採材に対してどんな要求を出すの

¹⁶ <http://www.dailyexpress.com.my/news.cfm?NewsID=70747>(2010 年 3 月 31 日取得)

か、どんな対応をするのか、を知りたがっている。もしも何の対応もないのであれば、VPA のアドバンテージとは何なのか？

出所：Daily Express 紙面，“M’sia addresses issues on EU-Forest Law”，2009 年 11 月 19 日。

3.3.3. サラワク州の見解

サラワク州では、サラワク木材産業協会 (Sarawak Timber Association, STA) が同協会 WEB サイトや、第 45 回国際熱帯木材機関の理事会のサイドイベントなどの場において、FLEGT-VPA に対する要望を主張している。以下にその主張を STA (2009) から引用する。

結論 (仮訳)

第一に、そして最も重要な懸念として、サラワク州の発展のためにの好ましい環境を支援するものかどうか、である。実際、伐採施業や木材取引の合法性を強化するための対策や取り組みに対して支援が行われている。しかしながら、これらの対策は本質的および明白にサラワク州の統治権、立法権、そして用地転換、皆伐施業等の森林開発を伴う政策目標の立案、達成の権利を侵害しないものでなければならない。さらにいえば、木材産業は、市場から提供された取り組み等に参加するか、その他の合法スキームを選択するのか、選択の自由が確保されていなければならない。

第二に、違法伐採および関連取引を抑制する行動計画の本来の主旨をあいまいにしてしまうため、貧困削減、経済成長、持続可能な開発といったグローバルな上位目標と FLEGT ライセンス制度は区別しなければならない。これらグローバルな上位目標は複雑な多面的要素を内包しているため、他の手段を講じた方がよいだろう。このこと以外で、VPA 交渉において提示される項目や条件等は、違法伐採および関連取引対策における EU 独自の規定・規範・基準と一致したものでなければならない。特に非 FLEGT ライセンス木材・木材製品は EU 市場で流通することがあってはならない。すなわち 27 の EU 加盟国すべてが FLEGT ライセンス木材・木材製品を受け入れなければならない。

第三に、違法行為は経済的な利益を得るという意味では成功している。それゆえ、違法行為の抑制を目的とする如何なる取り組みも、経済的な利益要因を組み入れなくてはならない。そのした違法伐採対策に不可欠な要素がなければ、EU-FLEGT-VPA は違法伐採抑制に失敗するのみならず、持続可能な森林管理、貧困削減、先住慣習権やその他の保護など、上位目標の達成もおぼつかないだろう。自然の法則、例えば蜂蜜に引き付けられる蜂のように、確実な市場利益は EU-FLEGT への参加促進や、同制度の成功を保証することになるだろう。その成功と魅力を示すものとしては、もちろん利益に対するコストに依存するものである。

第四に、VPA 交渉のための公平なプラットフォームがなくてはならない。すなわち、特に需要側における EU からの違法伐採対策への互恵的な公約や、マレーシアにとって不当な条件や制限の排除である。EU に輸出している全ての国の準備が整わない限り、VPA は署名されるべきではない。さらに言えば、いったん EU との合意された後は、非 FLEGT ライセンス木材・木材製品は EU 市場

で流通する事を許されてはならない。そして EU は調達に関する法規制の整備や、非 FLEGT ライセンス木材、もしくは EU との VPA 未締結国から購入しないといった政策を行うべきである。そうした双方の立場の不均衡の修正なしには、マレーシア全体、特にサラワク州は約束された優位性を受け入れる立場をとらず、その代わりに市場競争力を失うであろう。

出所: STA (2009). *Myth, fact & reality of EU FLEGT VPA: Sarawak 's perspective*. pp55-57.

以下からダウンロード可能

<http://www.sta.org.my/News%20Archive/News%20Archive%202009/Myth%20Facts%20Reality%20of%20EU%20FLEGT%20VPA.pdf> (2009年12月3日取得)

3.4. NGO の見解

マレーシアの NGO グループの一つ、JOANGO Hutan が最近公表した報告書で、FLEGT-VPA に関する見解を示しているため、以下に引用する (Yong, 2010)。

州内のほとんどの伐採地やプランテーションは先住慣習地に隣接、または重複している。そしてマレーシアの木材産業は、そのリースや伐採権やライセンスを認可する政治家や行政組織と距離の近い大企業や資産家によって経営されているため、そうしたことが頻繁に起き得るのである。また、そうした大企業の中には、メディアに対する強い影響力を有しているため、先住民族の権利侵害や、不当な森林伐採といったニュースは報道されにくい。

また、マレーシア独自の森林認証制度であるマレーシア木材認証協議会 (Malaysian Timber Certification Council, MTCC) のマレーシア木材認証スキーム (Malaysian Timber Certification Scheme, MTCS) によって、半島部で 8 つ、サバ州で 1 つ、サラワク州で 1 つ、合計 10 の森林管理単位が認証されている。

しかしながら、MTCS は FLEGT-VPA における合法性検証のベースには成り得ない。なぜならインドネシア、ガーナ、カメルーン、コンゴなどのように先住民族や NGO を含めたマルチステークホルダープロセスによって設立されたものではないためだ。

また、マレーシア木材認証協議会 (MTCC) 会長 / プランテーション事業・商品省 (MPIC) 顧問のフリザイラー氏の最近の発表では、VPA 交渉において土地利用者の権利は含めるものの、土地の所有権については含めない、としている。つまり、法的に認められている先住民族の土地に対する権利がすべて認められないということだ。

したがって、(i) 先住慣習権を侵害している、(ii) 土地の所有権を除外している、(iii) 木材の合法性の定義は十分な FPIC の欠如や、人権侵害に関する先住民族による抗議があるにも関わらず、しばしば承認されてしまう伐採権の状況を無視しているような伐採行為が合法的なのか、疑問が残る。

また 2008 年の資料によれば、2006~2008 年の 3 年間で 27 万本の丸太が違法伐採の嫌疑により押収されている。さらに 2006 年は 29,179 本、2007 年は 108,413 本、2008 年は 134,996 本と、その押収量は年々増加している。

出所: Yong, C. (2010).

4. 調査総括

本調査では、マレーシア-EU 間の VPA 交渉の進捗を把握することにより、マレーシア国内における議論の進め方や、ステークホルダーの関与について確認し、各者の意見や見解等についても確認した。

マレーシア-EU 間の VPA 交渉は、他の諸国との VPA 交渉に比べ、比較的迅速に、且つ順調に進んできた感が強かったが、より具体的な内容が提示、検討されるようになって、その進捗はゆるやかになっている。

その理由の一つに、マレーシア国内の議論の進め方が関係していると思われる。図 3-2 に示したように、VPA 交渉の結果が直接的に影響する木材業界、先住民族、NGO などの関与は、コンサルテーションの場のみ限定されており、意思決定のプロセスからやや除外されている感が否めない。例えば隣国のインドネシアでは、マルチステークホルダーによる各種委員会や特別作業部会等の委員には必ず NGO と業界関係者が含まれ、時間はかかるものの丁寧に議論を進めている。

また、各地域の取組みや見解の違いも明らかになってきた。その背景には、EU 市場への依存度と、森林認証制度への見解の相違が大きく影響している。マレーシア独自の MTCS 認証を積極的に売り込む半島部と、世界的に認知度、信頼性の高い FSC 認証に大きく舵を切ったサバ州では、VPA 交渉を前向きに捉えているが、一方で EU 市場への依存度が低く、認証制度に対しても積極的でなかったサラワク州は、依然 VPA 交渉によるメリットを見出せていないようである。

一方、マレーシアで生産される木材の合法性等に関する議論は、日本にとっても重要な項目である。マレーシア-EU 間の FLEGT-VPA の中でも議論されているが、以下の事項についてどう結論が出るのか懸念される。

懸念 1. 州有地林の扱いについて

州有地林(state land forest)においては、いわゆる皆伐(整理伐)による人工林造成であったり、農地等への用途転換が認められている。政府統計資料によれば、マレーシアにおける州有地林は、半島部が 120 万 ha、サバ州が 77 万 ha、サラワク州が 324 万 ha、合計 521 万 ha で、マレーシア森林全体の 27%にあたる(MTC, 2006)。

この中で、最も強い州政府の開発意欲が垣間見られるサラワク州がマレーシア全体の州有地林の 62%を有しており、その用途転換規模は非常に大きく環境・社会影響は計り知れない。しかしながら、こうした伐採行為は 3.3.1 のフリザイラー氏の講演録にもあるとおり、FLEGT-VPA においても「合法」と見なされ、なんら対策が講じられない可能性がある。これは「合法木材」を普及することで、森林減少を促進することになりかねない。

懸念 2. 永久保存林の脆弱性について

マレーシアにおける永久保存林は、法規上、安易に設定や解除が可能である。政府統計資料においても、払い下げ地(alienated land)や州有地林の増減が大きいことから、その規定が厳しくないことが推測できる。これは、極端な表現をすれば、いわゆる国立公園など完全保護地域

(totally protected area) 以外は、すべて人工林造成地とアブラヤシ農園等の開発対象地となる可能性すら秘めている。例えば、マレーシア第 9 次国家計画に基づく、サラワク州エネルギー回廊計画 (Sarawak Corridor of Renewable Energy, SCORE) では、サラワク州面積の 57% が開発対象になっている巨大計画である。一方、サラワク州の州有地林は、サラワク州森林面積の 35% であるため、開発対象の 57% には必然的に永久林が含まれている。

こうした開発計画の適用が可能な「永久保存林」であるため、ここでも「合法木材」を積極的に調達することによって、森林減少を助長することになりかねない。

今後の日本における合法木材普及促進においては、上記のような点にも配慮した、より望ましい合法木材の調達が求められる。

参考・引用文献

【英文資料】

- Yong, C. (2010) Logging in Sarawak and the rights of Sarawak's indigenous communities. pp16-17, JOANGO Hutan.
- Brack, D. (2008) *Due diligence in the EU timber market – Analysis of the European Commission's proposal for a regulation laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market*. Chatham House.
- European Commission (2007) *FLEGT Briefing Notes No.1 - What is FLEGT?*
- European Forest Institute FLEGT Facility (2009) *Joint Technical Evaluation of Malaysian Timber Legality Assurance System (TLAS)*.
- Falconer, J. (2010) *EU FLEGT Update*. A presentation of the Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation in Chatham House held in January 20, 2010, European Commission.
- Freezailah C. Y. (2009) *Malaysia-EU FLEGT VPA negotiations*. A presentation of the 3rd Potomac Forum, Washington D.C. held on March 24, 2009.
- Sabah Forestry Department (2008) *Annual report 2008*.
- Sarawak Timber Association (2009). *Myth, fact & reality of EU FLEGT VPA: Sarawak's perspective*. pp55-57.
- United States Department of Agriculture (2009) *Notices - Federal Register Vol. 74, No. 21*. pp5911-5913, Animal and Plant Health Inspection Service, United States Department of Agriculture.
- Malaysian Timber Council (2006) *Fact sheets – Forestry & environment*.

【和文資料】

- 違法伐採対策・合法木材普及推進委員会 (2009) 『2009年合法証明木材等推進シンポジウム～違法伐採問題に対する Goho-wood の取組み～』. pp24-28.
- 地球・人間環境フォーラム (2007) インドネシア・マレーシアにおける合法性証明の実態調査報告書. (社)全国木材組合連合会編, 『平成 19 年度林野庁補助事業 違法伐採総合対策推進事業 合法性・持続可能性証明木材供給事例調査事業報告書』. 違法伐採総合対策推進協議会.

平成 21 年度林野庁補助事業

マレーシア－EU 間 FLEGT-VPA 進捗調査
報告書

2010 年(平成 22 年)3 月

特定非営利活動法人 国際環境 NGO FoE Japan

〒171-0014 東京都豊島区池袋 3-30-8 みらい館大明 1F

tel: 03-6907-7217 fax: 03-6907-7219

E-mail: forest@foejapan.org