

平成 30 年度林野庁委託事業

「クリーンウッド」利用推進事業のうち
生産国の現地情報収集事業
(大洋州地域等)

報 告 書

抜粋
【パプアニューギニア】

令和 2 年 3 月

林野庁

: 本国別報告書の抜粋（要約）箇所

目 次

| | | |
|-----|----------------------|-----|
| 1 | 報告書の概要 | 1 |
| 2 | 事業の概要 | 2 |
| 2.1 | 事業の背景及び目的 | 2 |
| 2.2 | 事業の実施内容等 | 3 |
| 2.3 | 事業の実施体制 | 11 |
| 3 | 生産国における現地情報の収集 | 12 |
| 3.1 | パプアニューギニア | 12 |
| 3.2 | ソロモン諸島 | 65 |
| 3.3 | ロシア | 119 |
| 3.4 | ベトナム | 155 |
| 3.5 | 中国 | 213 |
| | 巻末資料（成果報告会資料） | 247 |

1 報告書の概要

TPP 協定の「環境章」において、各国における違法伐採の抑止に働く行政措置の強化が規定された。これを踏まえて、平成 29 年 5 月に「合法伐採木材等の流通及び利用の促進に関する法律」（以下、「クリーンウッド法」という）が施行された。また、平成 29 年 11 月から、同法に基づく木材関連事業者の登録が開始された。

このような背景の中、木材関連事業者による木材等の合法性確認等の取組を一層推進するため、平成 30 年度補正予算において、生産国における現地情報の収集が予算化され、企画競争の結果、一般社団法人日本森林技術協会と公益財団法人地球環境戦略研究機関を構成員とする共同事業体の企画が採用され、本事業が実施された。

本事業の目的は、木材関連事業者が効率的に木材等の合法性確認等の取組を実施できるよう、生産国における木材の流通や関連法令に関する情報を収集することである。

調査対象国は、パプアニューギニア、ソロモン諸島、ロシア、ベトナム、中国の計 5 カ国であり、それぞれの国において木材流通状況、関連法令・許認可制度、その他参考情報等が収集された。

各調査対象国の現地調査及び文献調査は平成 31 年 3 月から令和元年 11 月にかけて実施され、調査結果の詳細は本報告書の第 3 章に整理されている。

また、本事業の円滑かつ効果的な実施のため、学識経験者、業界団体、林野庁等から成る調査委員会が設置され、事業実施期間中に 3 回の調査委員会が開催された。

本事業の成果は、令和元年 12 月中旬に開催された成果報告会において広く事業者等の関係者に報告された後、合法伐採木材等に関する情報提供サイト「クリーンウッド・ナビ」に掲載できる様式で整理するとともに、本報告書にとりまとめられた。

2 事業の概要

2.1 事業の背景及び目的

TPP 協定の「環境章」において、各国における違法伐採の抑止に働く行政措置の強化が規定された。これを踏まえて、平成 28 年 5 月に「クリーンウッド法」が制定され、1 年後の平成 29 年 5 月 20 日に施行された。そして、平成 29 年 11 月から、同法に基づく木材関連事業者の登録が開始された。

クリーンウッド法第 5 条において、事業者の責務として「木材等を利用するに当たっては、合法伐採木材等を利用するよう努めなければならない」と定められており、同法第 6 条において、木材関連事業者が合法伐採木材等の利用を確保するために取り組むべき措置について主務省令で定めるとされている。この措置において、各木材関連事業者は、自ら取り扱う木材・木材製品が合法的に伐採された木材かどうかを判断するために、「デューデリジェンス」（払って然るべき正当な注意義務及び努力）の思想を含めた適切な合法性の確認を行うこととされている。

また、国は、合法伐採木材の利用のための判断基準となるべき事項を定めるとともに、合法伐採木材の流通及び利用の促進に必要な関連情報を収集・提供することとされており、木材関連事業者が各生産国からの輸入を行う際に、効率的に合法性の確認を行い、事業が行えるよう情報を提供する必要がある。

このため、林野庁は、同庁ホームページ内に、合法伐採木材等に関する情報提供サイト「クリーンウッド・ナビ」を公開しており、クリーンウッド法などの法令に加え、木材関連事業者が「合法性の確認」を行う際に有益な生産国の木材の流通状況や関係法令に関する各種情報を掲載している。

このような背景の中、木材関連事業者による木材等の合法性確認等の取組を一層推進するため、平成 27、28、29 年度の先行事業に引き続き、平成 30 年度補正予算において『『クリーンウッド』利用推進事業のうち生産国の現地情報収集事業（大洋州地域等）』として本事業が実施された。

本事業は、「クリーンウッド法」に基づいて木材関連事業者による合法性の確認等の取組を一層推進するため、木材関連事業者が効率的に合法性の確認等の取組を実施できるよう、生産国における木材の流通や関連法令に関する情報を収集することを目的としている。

2.2 事業の実施内容等

2.2.1 事業の内容

『クリーンウッド』利用推進事業のうち生産国の現地情報収集事業（大洋州地域等）に係る仕様書」に示された本事業の具体的な内容は、次のとおりである。

1) 事業概要

木材関連事業者が取り扱う木材等の合法性の確認を適切に実施できるよう、以下の取組により、生産国における木材の流通や関連法令に関する情報を収集して、「クリーンウッド・ナビ」に掲載できる形に取りまとめる。

2) 事業の具体的内容

事業の具体的内容は以下のとおりとする。なお、事業の実施にあたっては、あらかじめ林野庁と協議の上で実施することとする。

(1) 調査対象国

ロシア（主に極東）、パプアニューギニア、ソロモン諸島、中国、ベトナム等

(2) 調査内容

ア 森林の伐採に関する法令調査

- ・伐採に関する法令（改正状況含む）の概要
- ・伐採に関する許認可制度の状況及び許可証等の法令に基づく書類の有無
- ・伐採の合法性が確認できる書類（証明システム）の事例及びその発行条件

イ 木材の流通段階における法令調査

- ・木材の流通段階における法令の有無及び事例
- ・木材・木材製品を輸入・輸出する際の法令・証明システムの有無及び事例

ウ 木材流通状況調査

- ・調査対象国の木材流通の特徴（主要な木材輸出製品、木材の原産国等）
- ・森林認証システムの導入状況
- ・違法伐採に関する情報の有無・あればその内容

2.2.2 事業実施の基本方針

事業の実施にあたっては、上記のような本事業の背景、目的、内容（貴庁の要求事項）を十分に踏まえた上で、当共同事業体のこれまでの経験・教訓や各調査員の「強み」を最大限に活かし、次の基本的な方針を掲げて、事業実施に取り組んだ。

1) 調査対象国の選定

基本的に、『クリーンウッド』利用推進事業のうち生産国の現地情報収集事業（大洋州地域等）に係る企画競争応募要領」に記載された国を調査対象国とした。

調査対象国は、大きく次の2つに区分される。

- ①「クリーンウッド・ナビ」に既に掲載している国のうち情報の充実が必要な国：
パプアニューギニア、ソロモン諸島、ロシア（主に極東）
- ②「クリーンウッド・ナビ」に既に掲載している国のうち木材の加工品の貿易がさかんな国：
ベトナム、中国

上記①に区分される調査対象国については、「クリーンウッド・ナビ」の掲載内容を十分に確認の上、充実が必要な情報を特定し、焦点を絞った効率的な現地調査を実施した。

上記②に区分される調査対象国については、「クリーンウッド・ナビ」の掲載内容を十分に確認の上、同国が木材を輸入している生産国を特定するとともに、輸入の際の合法性確認に関する情報に焦点を絞り、効率的な現地調査を実施した。

表 2.2.1 本事業の最終的な調査対象国

| 調査区分 | 調査対象国 |
|------|--|
| 現地調査 | 【大洋州地域】パプアニューギニア、ソロモン諸島、ロシア、ベトナム、中国 計5カ国 |

2) 調査範囲

調査対象とする範囲、もしくは調査の枠組みを、クリーンウッド法第6条で事業者の責務として課せられた「デューデリジェンス」の基本概念に基づき、素材生産から、加工、輸出までの段階を主な調査対象とした。また、特に加工貿易国である調査対象国②については、過年度に調査済みの上記の段階の情報を必要に応じて更新すると共に、素材の輸入から再輸出までの段階を主な調査対象とした。

(1) 木材流通状況に関する調査範囲

上述の調査範囲を基本とする上で、日本への木材等の輸入状況は調査対象国ごとに異なるため、木材関連事業者が効率的に合法性の確認等に取り組むために求める調査結果も国ごとに異なる。したがって、各国の木材生産及び輸出入の現況情報を整理して、調査対象国を經由して対日輸出される主要製品種目を特定した。素材生産国である調査対象国①については、その主な輸出相手先国として、日本と日本に再輸出する主な加工貿易国を特定した。一方で、加工貿易国である調査対象国②については、その主な輸入相手先国として、素材生産国を特定した。これにより、我が国を終点とするサプライチェーンの中で、調査対象国がどこに位置しており、その製品種目の木材素材の原産国はどこであるかを明確にした上で、調査対象国間の関連性も

考慮しながら情報を収集した。

(2) 「合法性の確認」に関する調査範囲

クリーンウッド法上の合法性の範囲とは必ずしも一致しないが、より幅広い合法性の情報を整理するため、EU 木材規則の合法性の範囲を参考とした。EU 木材規則の合法性の範囲は以下のような項目に定義されており、ヨーロッパ木材貿易連盟 (ETTF) もリスク評価の調査範囲としてこれを採用している。

- ☑ 合法伐採権 (土地所有権、コンセッションライセンス、森林管理・伐採計画、伐採許可)
- ☑ 税金と手数料 (ロイヤルティの支払と伐採手数料、付加価値税とその他売上・販売税、収入及び利益税)
- ☑ 木材伐採 (林業 (木材伐採) 規制、保護地域及び樹種、環境配慮事項、安全衛生、合法的な雇用)
- ☑ 第三者の権利 (慣習的な権利、自由で事前の十分な情報に基づく同意 (FPIC)、先住民の権利)
- ☑ 貿易と輸送 (樹種・量・品質の分類、貿易と輸送、外国間貿易と振替価格操作、税関規制、CITES (ワシントン条約)、デューデリジェンス/デュー・ケア)

本事業では、特に木材伐採や第三者の権利に関する項目について、持続可能性に配慮した調達で社会的な関心が高まる傾向にあるため、十分な確認を行うこととした。

(3) 「追加的措置」に関する調査範囲

クリーンウッド法では、合法性の確認ができない場合、追加的措置が必要とされている。追加的措置の手法については、EU 木材規則下のリスク低減の手法が参考になると考えられた。ETTF が EU 木材規則に忠実に策定したリスク低減の手法は、以下のように分類されている。

- ☑ 現地サプライチェーン監査 (CoCに特化)
- ☑ 森林管理ユニット (FMU) 監査 (現地FMU監査又はFMU監査に基づく文書確認)
- ☑ 認証/証明木材を要求する
- ☑ サプライヤー代替
- ☑ サプライチェーンマッピング (追加情報の要求)

本事業では、このようなリスク低減に関する手法の内訳を参考にして、各国におけるリスク情報を整理した上で、どのような追加的措置の手法が有効かを考察することとした。

また、最近の持続可能性に配慮した調達においては、監査や認証プロセスにおいて、どのようにして書類と現場・現物の実態に乖離が出ないようにするかが重要になってきているため、こうした点についての確認にも留意することとした。

2.2.3 事業の実施

本事業は、生産国における「現地情報の収集調査の実施」と、「調査委員会の開催」の2つのコンポーネントで構成され、その結果を「成果報告会の開催」に収斂させ、事業成果につなげるものである。

本事業の実施に当たっての作業フローは、図 2.2.1 に示すとおりであり、それぞれのコンポーネントの実施内容は次のとおりである。

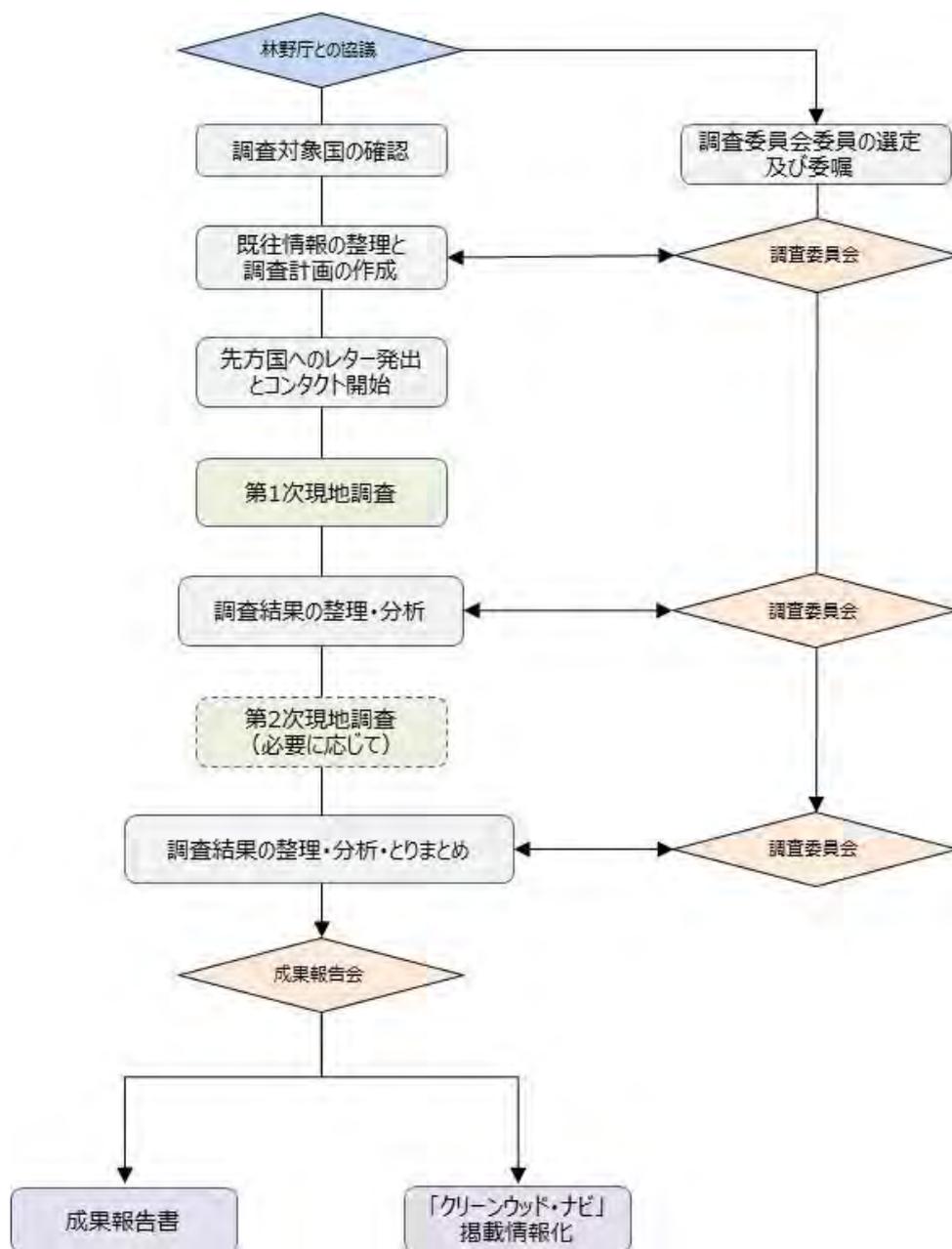


図 2.2.1 本事業実施の作業フロー

【生産国における現地情報の収集】

1) 既往情報の整理

インターネットに公開されている情報を収集して、あらかじめ各国の法令やシステムの概要を把握して、現地調査で情報収集する内容を計画した。

2) 現地調査の実施

(1) 基本的な調査手法

情報収集調査では、2.2.2 の2)調査範囲に示した段階に着目して情報を収集した。収集する情報は、主に、中央政府の森林に関する行政機関、通商産業に関する行政機関において施行している木材生産及び取扱い、流通・加工・輸出に係る法令や許認可等のシステムとし、それぞれの内容を把握するとともに、全体を体系的に把握した。

また、法令・許認可制度の運用実態を把握するために、まず、木材生産者、木材加工業者、流通業者、木材輸出業者等の業界団体等を対象に聴き取り調査を行い、業者のリストやサプライチェーンや産業連関の概況、法令・制度を遵守するための具体的な手続内容、手続に必要な書類（様式）の入手・記入・提出方法、その他手続のために必要な作業等を明らかにした。

その際、木材の輸入に際して合法性に関する配慮事項が設定されている主に EU に向けた木材の取扱いに注目しつつ、日本向け木材輸出における合法木材のトレーサビリティに焦点を当てながら、木材製品の取扱いの実態についても調査した。さらに、FSC、PEFC 及び PEFC と相互承認している各国で定められた森林認証システム等の状況についても調査した。

(2) 調査対象国ごとの調査ポイント

それぞれの調査対象国における木材等の日本への輸出状況を踏まえ、焦点を当てた調査内容は表 2.2.3 に示すとおりとした。

表 2.2.3 調査対象国ごとの調査ポイント

| 国名 | 特徴 | 概況 | 調査ポイント |
|----------------------------------|----|--|--|
| ①「クリーンウッド・ナビ」の掲載情報をより充実させる必要がある国 | | | |
| ロシア (主に極東) | | <ul style="list-style-type: none">● 製材、木質パルプなどを日本へ輸出する。● 主に中国やフィンランドを中心とする欧州に原木・製材・チップ等の輸出実態あり。● 森林伐採施業と加工輸出のリスク情報が存在する。 | <ul style="list-style-type: none">● 伐採段階、木材流通段階(隣国への輸出)に焦点を当てる。● 合法性の確認手段の1つとして森林認証の有無及び運用実態を調査する。● 特に中国への輸出と中国を経由した対日輸出について、中国調査と連関して相乗的に調査を実施する。 |

| 国名 | 特徴 | 概況 | 調査ポイント |
|-------------------------|----|--|--|
| パプアニューギニア (PNG) | | <ul style="list-style-type: none"> ● 原木を少量日本に輸出する。 ● 原木を大量に、主に中国に輸出する。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 伐採段階、木材流通段階(近隣国への輸出)に焦点を当てる。 ● ロシアと同様に、特に中国への輸出と中国を経由した対日輸出について、中国調査と連関して相乗的に調査を実施する。 |
| ソロモン諸島 | | <ul style="list-style-type: none"> ● PNGと相似的 | <ul style="list-style-type: none"> ● PNGと同様 |
| ②木材の加工品の貿易がさかんな国 | | | |
| 中国 | | <ul style="list-style-type: none"> ● ウッドパネル、合板、製材、木炭を大量に日本へ輸出する。 ● 調査対象国①の素材生産国である3か国を含め、高リスク国と評される国々を含む多様な輸入再手先国から木材を輸入する世界最大の木材市場を形成する。 ● FLEGT-VPAにおける二国間調整メカニズムを設置して、EU行政機関が中国をハブとした多国間調整を実施する。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 過年度事業で既に木材流通状況とリスク評価に係る関連法令等の基本情報を整理していることから、その更新及びリスク低減手法について焦点を置き調査する。 ● 特にEU市場及びその事業者による中国との取引に関連する文献や統計、関係者聴取により、効率的に情報収集する。 ● 特に調査対象国①の3か国やその他のFLEGT-VPA加盟生産国からの木材輸入と連関して相乗的に調査を実施する。 |
| ベトナム | | <ul style="list-style-type: none"> ● 主に木材チップ、木製家具を日本へ輸出する。 ● 主に東南アジア諸国から原木や製材を輸入する。 ● 2018年に、インドネシアに次ぐ2番目にFLEGT-VPAを締結、TLASの導入段階にある。 | <ul style="list-style-type: none"> ● 過年度事業で既に木材流通状況とリスク評価に係る関連法令等の基本情報を整理していることから、その更新及びリスク低減手法について焦点を置き調査する。 ● 特にEU市場及びその事業者のベトナムとの取引関連文献や統計、関係者聴取により、効率的に情報収集する。 ● 特にその他のFLEGT-VPA加盟生産国からの木材輸入や、VPA新規締結によるTLASの導入進捗に着目して調査する。 |

(3) その他の補完的調査手法

上述の基本的な調査手法及び調査ポイントに加えて、より効率的・効果的な情報収集・分析を行うため、文献調査と現地調査の進捗による必要性に応じて、下記の補完的調査を実施した。

①情報収集の準備のための国内聴取調査

デューデリジェンスの実践における課題や収集すべき情報のニーズを事前に調査し、調査範囲及び調査対象国ごとの調査ポイントをより明確にするため、日本国内の代表的な第1種木材関連事業者1、2件程度を対象に聴取調査を実施した。同調査を実施する場合、調査結果の部分的な報告等も行い、そのフィードバックを反映して、実践性の高い調査結果の整理を図った。

②国際会議等における情報収集

文献調査または調査対象国内の聴取調査だけでは把握が困難な、調査対象国を含む生産国・加工貿易国・消費国間の国際的かつ複雑な取組やその動向に関する情報収集と、そのための聴取調査対象者等とのネットワーク構築を効率的・効果的に実施するため、調査対象国やその近隣国等において、国際機関等が開催する国際会議等の催しを利用した。

なお、当共同事業体の構成事業者は、「クリーンウッド」利用推進事業のうち、本事業の他、「追加的措置の先進事例収集事業」も実施している。「追加的措置の先進事例収集事業」の調査対象国であるEU加盟国による、本事業の調査対象国内における追加的措置の先進事例についても、必要に応じて情報収集し、両事業が相乗的に成果を達成できるようにした。

(4) 現地調査の実施

本事業の調査対象国のうち、パプアニューギニア、ソロモン諸島、ロシア、ベトナム、中国の5カ国に関連して、下表のとおり現地調査を実施し、必要な情報を収集した。

表 2.2.4 調査対象国別の情報収集調査の概要

| 調査対象国 | 現地調査期間 |
|-----------|-------------------------|
| ベトナム | 令和元年6月24日～7月4日 |
| パプアニューギニア | 令和元年8月18日～31日 |
| ソロモン諸島 | 令和元年8月31日～9月7日 |
| ロシア | 令和元年8月11日～31日、11月6日～14日 |
| 中国 | 令和元年9月6日～13日、10月17日～25日 |

【調査委員会の開催】

本事業では、生産国における現地情報を効率的かつ的確に収集するとともに、木材関連事業者が理解・活用しやすく整理することが必要であるため、林野庁の他、木材等製品の流通、合法性等に関する学識経験者、業界団体、NGO 等から成る調査委員会を設置し、委員より多角的な助言を得ながら、事業を進めた。

調査委員会委員は、林野庁担当者との協議の上、表 2.2.5 に示す 6 名を選考して委嘱した。

表 2.2.5 調査委員会委員

| No. | 種 別 | 氏 名 | 所 属 |
|-----|-------|--------|----------------------|
| 1 | 学術経験者 | 柿澤 宏昭 | 北海道大学大学院農学研究院 教授 |
| 2 | | 立花 敏 | 筑波大学生命環境系 准教授 |
| 3 | 業界団体 | 奥田 辰幸 | 日本製紙連合会 常務理事 |
| 4 | | 岡田 清隆 | 日本木材輸入協会 専務理事 |
| 5 | | 加藤 正彦 | 一般社団法人全国木材組合連合会 企画部長 |
| 6 | NGO | 相馬 真紀子 | WWF ジャパン 森林グループ長 |

調査委員会は、本事業の実施期間中に、3回（開始時、中間報告時、取りまとめ時）開催した。各調査委員会の開催時期、目的・内容等は、下記に示すとおりである。

表 2.2.6 調査委員会の開催時期及び目的・内容

| 調査委員会 | 開催年月日・場所 | 開催目的・内容 |
|-------|---|--|
| 第1回 | 日時：令和元年5月27日（月） 13:00-15:00 場所：地球環境戦略研究機関 東京サステイナビリティフォーラム事務所 会議室 | <ul style="list-style-type: none"> 委員の紹介 本事業の背景、事業内容等の説明 調査対象国の概要説明及び現地調査の実施計画案の説明 本事業の実施方針等に関する協議 等 |
| 第2回 | 日時：令和元年9月2日（月） 13:00-14:50 場所：地球環境戦略研究機関 東京サステイナビリティフォーラム事務所 会議室 | <ul style="list-style-type: none"> ベトナムにおける現地調査結果の概要説明 PNG、ソロモン諸島、ロシア、中国の事前情報収集結果の概要説明及び今後の現地調査の実施方針・方法の協議等 |
| 第3回 | 日時：令和元年11月22日（金） 13:00-15:30 場所：地球環境戦略研究機関 東京サステイナビリティフォーラム事務所 会議室 | <ul style="list-style-type: none"> 全調査対象国の調査結果のとりまとめに係る説明 今後の報告会開催、報告書の最終化の方針・方法の協議等 |

【成果報告会の開催】

各調査対象国における現地調査・文献調査の結果について、「クリーンウッド・ナビ」への掲載に先がけて、木材等関係事業者、関連業界団体、NGO 等、広く関係者に報告するため、下記のとおり、成果報告会を開催した。

日時：2019年12月19日（木）

13時30分～16時30分

場所：主婦会館プラザエフ 9F 「スズラン」

〒102-0085 東京都千代田区六番町十五番

参加者数：64名



2.3 事業の実施体制

本事業を実施するに当たり、調査対象国における迅速かつ円滑な情報収集を行うため、それぞれの国の森林・林業政策や木材の流通に精通している技術者や、海外調査の豊富な経験を有する技術者を多く配置する必要がある。そのため、一般社団法人日本森林技術協会と公益財団法人地球環境戦略研究機関が共同事業体を形成し、本事業を実施した。

共同事業体の両調査員が調査対象国における迅速かつ円滑な情報収集を分担して実施した後、主幹機関である一般社団法人日本森林技術協会が、収集した情報をとりまとめて整理した。

本事業の実施体制として、共同事業体の主幹機関である一般社団法人日本森林技術協会に、管理技術者、照査技術者及び事業責任者（主査）を配置し、主査の下、共同事業体の両構成員から事業担当者を選出して本事業の実施チームを編成した。主査を含む事業担当技術者には、海外における調査業務の経験が豊富な技術者、本事業の調査対象国における業務経験を有する技術者を配置し、適切かつ効率的に事業を実施する体制を整えた。

さらに、調査のスケジュールや作業量に柔軟に対応できるよう、一般社団法人日本森林技術協会の事業部森林情報グループ及び企画グループにバックアップ要員を配置した。

表 2.2.7 事業実施・バックアップ体制（主な業務従事者）

| 区分 | 氏名 | 所属・役職 |
|-------|-----------------|---|
| 管理技術者 | 金森 匡彦 | (一社)日本森林技術協会事業部 上席技師 森林情報グループ長 |
| 照査技術者 | 小林 周一 | (一社)日本森林技術協会事業部 首席技師 国際協力グループ長 |
| 主査 | 中村 有紀 | (一社)日本森林技術協会事業部 技師 森林情報グループ |
| 業務担当者 | 氏名 | 所属・役職 |
| | 西尾 秋祝 | (一社)日本森林技術協会事業部 指導役 国際協力グループ |
| | 松本 淳一郎 | (一社)日本森林技術協会事業部 主任技師 国際協力グループ リーダー |
| | 橋口 秀実 | (一社)日本森林技術協会事業部 専門技師 国際協力グループ |
| | 米 金良 | (一社)日本森林技術協会事業部 専門技師 森林情報グループ |
| | 藤崎 泰治 | (公財)地球環境戦略研究機関自然資源・生態系サービス領域森林保全タスク 研究員 |
| | 鮫島 弘光 | (公財)地球環境戦略研究機関自然資源・生態系サービス領域森林保全タスク 主任研究員 |
| | 山ノ下 麻木乃 | (公財)地球環境戦略研究機関 自然資源・生態系サービス領域 森林保全タスク 主任研究員 |
| | Henry SCHEYVENS | (公財)地球環境戦略研究機関 自然資源・生態系サービス領域 プログラムディレクター |
| | (バックアップ) | |
| | 郡 麻里 | (一社)日本森林技術協会事業部 技師 森林情報グループ |
| | 永野 裕子 | (一社)日本森林技術協会事業部 専門技師 森林情報グループ |
| | 宮部 秀一 | (一社)日本森林技術協会 事業部 企画グループ リーダー |
| | 島崎 奈緒実 | (一社)日本森林技術協会 事業部 企画グループ 事務主任 |

3 生産国における現地情報の収集

3.1 パプアニューギニア

3.1.1 木材生産・流通の状況

1) 木材生産・流通の特徴

(1) 森林タイプ

パプアニューギニアは、南太平洋にあるニューギニア島の東半分及び周辺の大小 700 もの島からなり、国土面積は 46.2 万 km²（日本の約 1.25 倍）である。オーストラリアの北、ソロモン諸島の西、インドネシアの東、ミクロネシア連邦の南に位置し（図 3.1.1）、山岳地帯を除き国土のほとんどが熱帯雨林気候に属する。

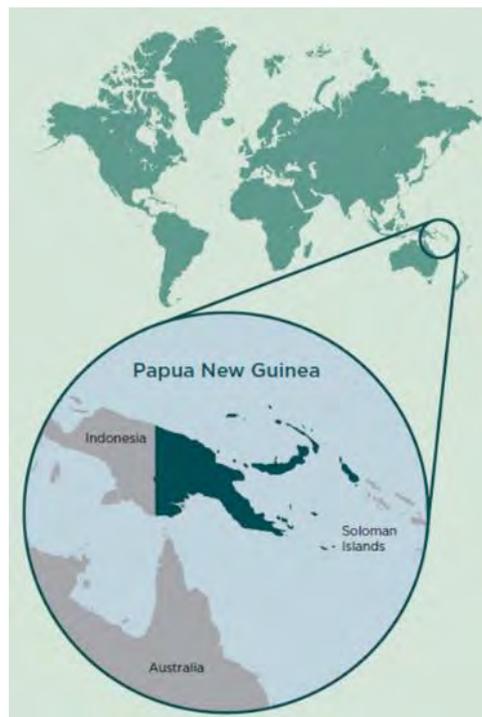


図 3.1.1 パプアニューギニアの位置¹

パプアニューギニア国家運営委員会（National Executive Council： NEC）の決定した森林の定義²に基づくと、2013 年においてパプアニューギニアの森林面積は 35.9 万 km²、国土面

¹ The Government of Papua New Guinea (2017) Papua New Guinea National REDD+ Strategy 2017-2027.

² NEC の決定した森林の定義は、1ha 以上、樹高 3m 以上、樹木被覆率 10%以上の土地である。

積の約 77.8%を占める³。土地利用率については、その次に農地（13%）、草地（5.3%）という順番になっている（図 3.1.2）。熱帯林面積は、アジア太平洋諸島地域でインドネシアに次いで広く、世界の生物多様性の約 5%を有するといわれる⁴。こうしたパプアニューギニアの森林資源は地域住民の暮らしを支えている。人口 7.3 百万の約 85%が地方に住み、森林資源に依存した暮らしを営んでいると推定される⁵。

パプアニューギニア政府の報告⁶によると、2000 年から 2013 年にかけて 194,026ha の天然林が大規模な農業開発や地域住民の移動農業によって減少し、特に一次林での森林減少が進んでいる。また、択伐によって天然林の 11.1%が劣化した状態にあると推定される。

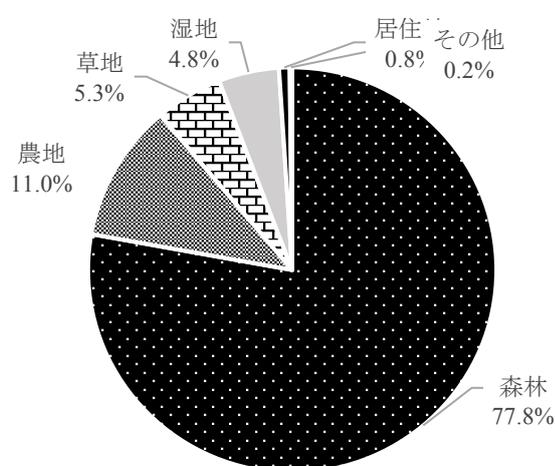


図 3.1.1 パプアニューギニアの土地利用⁷

パプアニューギニアの森林は、植生に基づき 14 タイプの森林（天然林 13 タイプと植林地）に区分される（図 3.1.3）。14 の森林タイプのうち、標高 1000m 以下の地域に分布する低地林（平野と扇状地）と低地林（丘陵地）、及び標高 1000m 以上～3000m 以下に分布する低山地林が全体の森林面積の 78%を占める。植林地面積は森林面積全体の 0.1%であり、カメレレ (*Eucalyptus deglupta*)、フープパイン (*Araucaria cumminghamii*)、クリンキーパイン (*Araucaria Hunstanii*)、テーダマツ (*Pinus taeda*)、エリオッティマツ (*Pinus elliotti*)、アカシア、ターミナリア (*Terminalia spp.*)、ゴムノキ等の造林が行われる。

³ Government of Papua New Guinea (2017) Papua New Guinea's National REDD + Forest Reference Level.

⁴ Hyslop, S., Kula, E. G. and Burrows, I. (1994) 'Status of biodiversity in Papua New Guinea.', in N. Sekhran and S. Miller (eds) Papua New Guinea Country Study on Biological Diversity. Waigani, Papua New Guinea: Dept. of Environment and Conservation, Conservation Resource Centre, pp. 67-95.

⁵ Government of Papua New Guinea (2017) Papua New Guinea National REDD+ Strategy 2017-2027.

⁶ Government of Papua New Guinea (2017) Papua New Guinea's National REDD + Forest Reference Level.

⁷ Government of Papua New Guinea (2017) Papua New Guinea's National REDD + Forest Reference Level.

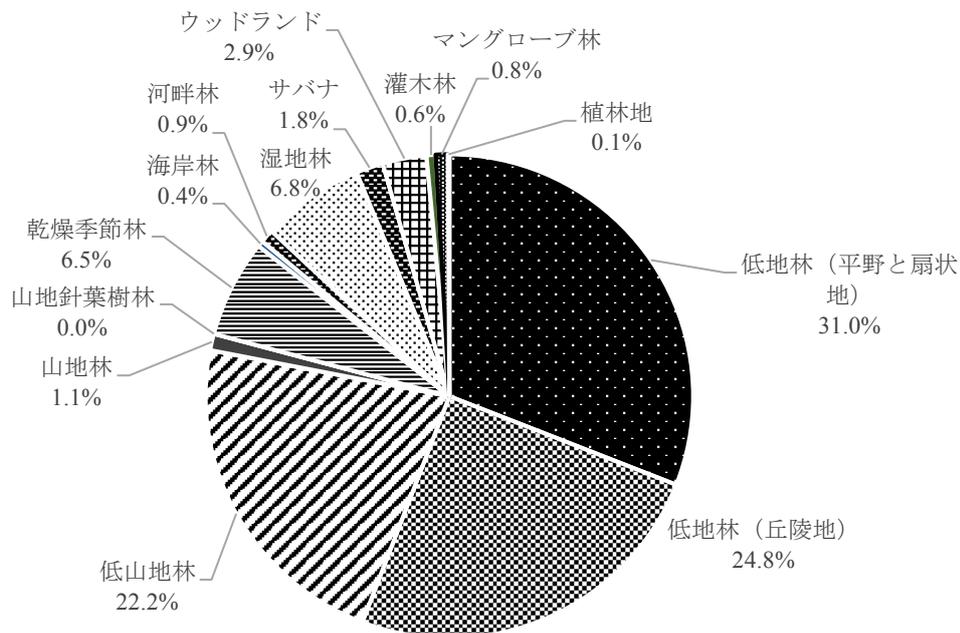


図 3.1.2 パプアニューギニアの森林タイプとその内訳 (2013年)⁸

(2) 森林所有の状況

パプアニューギニアの国土のおよそ 97%が氏族 (Clan) と呼ばれる血縁的・地縁的な諸集団によって伝統的に彼らの慣習法に基づき所有されている (表 3.1.1)。慣習的土地所有権は憲法によって認められており、1991年に制定された林業法 (Forestry Act 1991) では、森林資源に関する慣習権は完全に認識され、尊重されるべきだと規定される。国際連合食糧農業機関 (FAO) によると、2010年時点でのパプアニューギニアの森林所有の状況は以下のよう分類、報告される。

表 3.1.1 森林所有権の分類と面積⁹

| 所有権の区分 | 所有者 | 森林面積 (ha) | 総森林面積に対する割 (%) |
|--------|----------|----------------|----------------|
| 公有地 | 政府 | 1,007,000 | 3.0 |
| 私有地 | 慣習的土地所有者 | 32,532,000 | 96.9 |
| | 民間企業 | 34,000 | 0.1 |
| | | (計) 33,573,000 | 100 |

⁸ The Government of Papua New Guinea (2017) Papua New Guinea's National REDD + Forest Reference Level.

⁹ FAO (2015) Global Forest Resources Assessment 2015: Papua New Guinea Country Report. Available at: <http://www.fao.org/3/a-az303e.pdf>.

慣習地では、通常、氏族単位で土地利用の取り決めが認められており、外国人投資家を含む民間事業者は慣習地を直接購入したり、賃借したりすることはできない。一般的に森林伐採を含む土地利用に関する事業は、パプアニューギニア政府がその土地の利用権を慣習的土地所有から取得したうえで、政府が当該投資家に貸し付けるという制度になっている。

(3) 木材生産・輸出の状況

2018年の丸太の輸出量は404万m³、FOB価格（本船渡し値）は、3.93億米ドルに達し、パプアニューギニア政府に対して支払われた税金と手数料は1.28億米ドルであった¹⁰。輸出額全体に占める木材の割合は2%であるが¹¹、産業活動の少ないパプアニューギニアにおいては、経済的にまた雇用の源としても林業に対する期待は大きく、さらに政府の収入および外貨源としても役割は大きい。

表3.1.2にパプアニューギニアにおける木材の生産、国内消費、輸入、輸出の概況について示す。パプアニューギニアでは、主に外国企業による輸出を目的とした丸太生産が林業の基盤となっており、国内で製材やベニヤ、合板として生産される量は、丸太に比べて非常に小さい。生産された丸太の89%が輸出用である。パプアニューギニアでは、マレーシア系の企業が、数万ha～数十万haに渡る慣習地の伐採権を取得し、天然林択伐施行を実施しているケースが多いといわれる¹²。

表 3.1.2 木材及び木材製品の生産と輸出量（1000m³）（2015年）¹³

| 品目 | 生産量 | 輸入量 | 国内消費量 | 輸出量 |
|-----|-------|-----|-------|-------|
| 丸太 | 4,100 | 0 | 451 | 3,649 |
| 製材 | 82 | 1 | 57 | 27 |
| ベニヤ | 63 | 0 | 58 | 5 |
| 合板 | 29 | 7 | 30 | 7 |

パプアニューギニアの木材樹種は、熱帯のアジア諸国と異なりメランチ類などのフタバガキ科の樹種が少ないが、比較的多くの樹種構成となっている¹⁴。表3.1.3に2018年に輸出された丸太の主要樹種とその量を示す。5樹種によって輸出量の42%が占められ、ムクロジ科の Taun の占める割合が17.9%と最も多く、次いでマメ科の Kwila（7.2%）という順序で

¹⁰ SGS (2019) Log Export Monitoring Monthly Report for December 2018 to the Papua New Guinea Forest Authority.

¹¹ World Bank (2019) Papua New Guinea Economic Update: Recovery Amid Uncertainty.

¹² 鈴木清史, 渡辺達也, 原口正道『パプアニューギニア JICA 森林資源モニタリング能力向上プロジェクトについて』海外の森林と林業, 87, 2013年

¹³ ITTO (2017) 「Biennial Review and Assessment 2015-2016 (full edition)」から作成

¹⁴ 須藤彰司『パプアニューギニアの木材および木材事情』熱帯林業, 11, 1998年

ある。

表 3.1.3 輸出された丸太の主要樹種と量 (2018 年) ¹⁵

| 樹種名 | | 輸出量 (m ³) | 全体に対する割合 (%) |
|-------------|--------------------------|-----------------------|--------------|
| Taun | <i>Pometia pinnata</i> | 722,810 | 17.9 |
| Kwila | <i>Intsia spp.</i> | 292,321 | 7.2 |
| Malas | <i>Homalium foetidum</i> | 252,021 | 6.2 |
| Terminalia | <i>Terminalia spp.</i> | 215,711 | 5.3 |
| Catophyllum | <i>Calophyllum spp.</i> | 211,373 | 5.2 |
| その他樹種 | - | 2,345,998 | 58.0 |
| 全ての樹種 | - | 4,040,234 | - |

丸太と製材の輸出先及び輸出額の推移を図 3.1.4 と図 3.1.5 にそれぞれ示す。

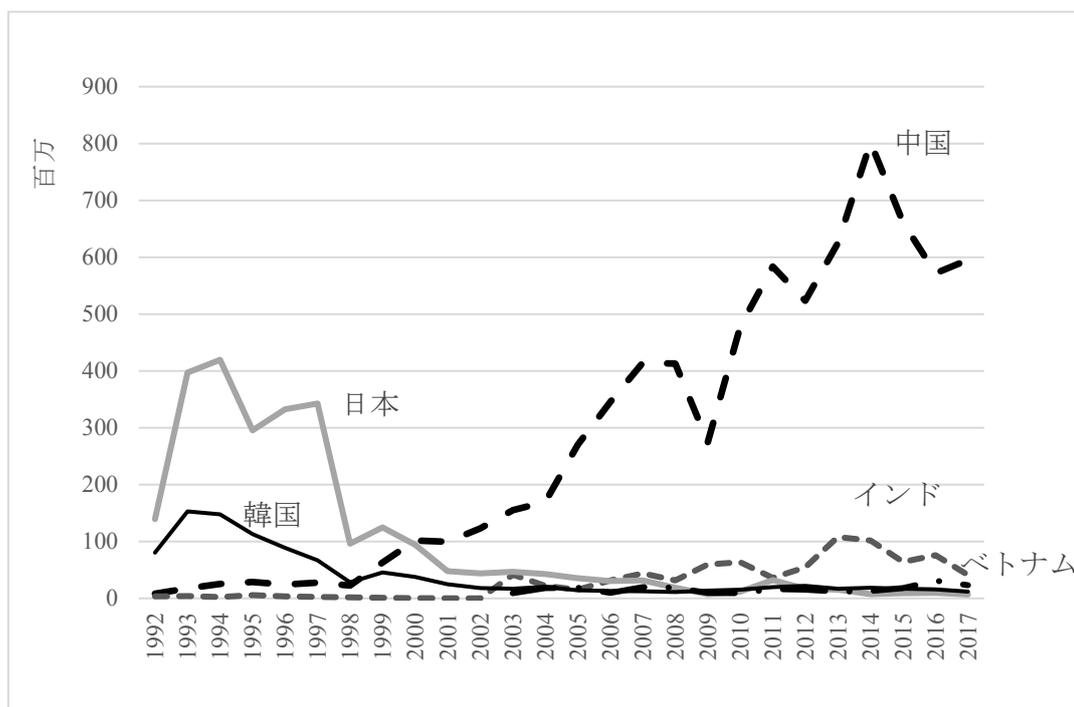


図 3.1.4 パプアニューギニアの丸太輸出先と輸出額の推移 (米ドル) ¹⁶

¹⁵ SGS (2019) 「Log Export Monitoring Monthly Report for December 2018 to the Papua New Guinea Forest Authority」から作成

¹⁶ UN COM Trade (<https://comtrade.un.org/data>) から作成

丸太に関しては、1990 年後半まで日本が最大の輸出先であったが、2000 年以降は中国が最大の輸出国となっている。2017 年の中国への輸出は全体の 88%を占め、次いでインド（6%）、ベトナム（3%）、韓国（2%）、日本（1%）であった。また、中国にとってパプアニューギニアは最大の丸太供給国である。

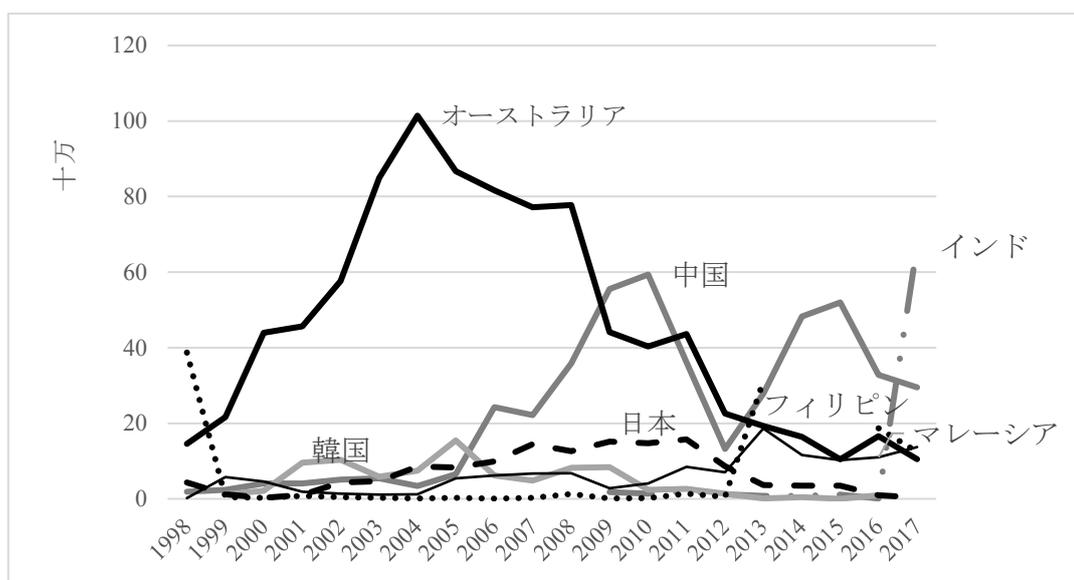


図 3.1.3 パプアニューギニアの製材輸出先と輸出額の推移 (米ドル) 17

製材に関しては、2008 年まではオーストラリアが主要な輸出先であったが、それ以降は減少し、中国への輸出が増加した。また 2016 年以降はインドへの輸出が急激に増加した。2017 年において製材の輸出先の順位はインド（50%）、中国（22%）、マレーシア（10%）、フィリピン（10%）、オーストラリア（8%）であった。

製材の輸出額は丸太の輸出額の 1%ほどと少額であるが、パプアニューギニア政府は木材加工製品の輸出量増加を目標に挙げている。2010 年に発表された 20 年間の国家開発戦略「パプアニューギニア開発戦略計画 2010-2030」には、木材加工製品の輸出を木材輸出全体の 80%に高める目標が含まれる。また「中期的開発計画 2018 年-2022 年 (Medium Term Development Plan III : MTDP 3)」においても丸太の輸出を抑え国内加工業を促進する目標が掲げられている。2019 年 5 月に発足した James Marape 政権のもと、国内加工業の促進について首相や森林大臣等が発言を行っているが¹⁸、そのために必要な社会資本、投資条件、法制度等に課題があり、具体的な行動や政策は発表されていない。

¹⁷ UN COM Trade (<https://comtrade.un.org/data>) から作成

¹⁸ 森林大臣は、毎年 10%ずつ国内加工量を拡大し、2025 年までに 50%の増加目標を述べた (Papua New Guinea Post Courier Online, 2020 年 1 月 20 日) <https://postcourier.com.pg/govt-increased-export-tax-on-logs-to-fetch-k450m/>

2) 森林認証システムの導入状況

2019年12月時点において、FSC 森林管理認証2件、管理木材3件、CoC 認証が4件ある(表 3.1.4)。パプアニューギニア政府は、森林認証促進のための政策手段を特に取っていない。別の森林認証制度である PEFC は、パプアニューギニアでは2019年12月時点では活用されていない。

表 3.1.4 パプアニューギニアにおける FSC 森林認証システムの状況¹⁹

| ライセンス | 認証 | 組織 | 発行年月日 | 有効期限 |
|-------------|------------------|------------------------------------|------------|------------|
| FSC-C008345 | CoC、管理木材 | Amalpack Ltd - Lae | 2019年8月14日 | 2024年8月3日 |
| FSC-C019117 | 管理木材 | Open Bay Timber Ltd. | 2018年12月4日 | 2022年10月9日 |
| FSC-C103694 | 森林管理、CoC | Open Bay Timber Ltd. | 2018年12月4日 | 2021年9月10日 |
| FSC-C107427 | CoC | Stettin Bay Lumber Company Limited | 2016年8月23日 | 2021年8月22日 |
| FSC-C125018 | 森林管理 (バルサ植林地) | 3A Composites PNG Ltd. | 2015年4月7日 | 2020年4月6日 |
| FSC-C123469 | CoC | 3 A Composites PNG Ltd. | 2014年12月2日 | 2020年6月1日 |

パプアニューギニアにおいて森林認証件数が少ない理由として、最大の輸出先である中国のマーケットが認証材を求めていることが挙げられる。

¹⁹ FSC「認証取得者の検索」(<https://info.fsc.org/certificate.php?lang=JPN#result>) から作成

3) 違法伐採の関連情報

パプアニューギニアでは、慣習地における林業が前提であることから、慣習的土地所有者との合意形成が木材の合法性に関して重要な要素となる²⁰。また、パプアニューギニア中央銀行²¹ は、木材ビジネスにおける汚職に関連した違法伐採問題とそれによる税収の損失を指摘する。具体的には、天然林皆伐を伴う農業開発に係る手順の遵守問題、輸出時の価格操作や輸出量や樹種の虚偽申告等が挙げられる。

農業開発を目的とした皆伐については、特に国連機関、パプアニューギニア政府諮問委員会（COI）、国際 NGO 等から合法性のリスクが指摘されている。2018 年に国連高等人権弁務官は、立ち退き問題など地域住民の合意されないまま皆伐を伴う農業開発事業が行われていると指摘した²²。また、2013 年にパプアニューギニア政府諮問委員会（COI）が作成した最終報告書²³ は、申請から承認における不透明さ、汚職と政治的圧力、慣習的土地所有者との合意の欠如などを報告した（詳細は、セクション 3.1.2.5）に記す）。同様に、国際 NGO である NEPCon²⁴ や Global Witness^{25, 26} も慣習的土地所有者と合意形成の問題や許可されていない地域での伐採など違法リスクについて指摘する。

また英国国際問題研究所（通称、Chatham House）²⁷ は、丸太輸出における違法な価格操作の可能性を指摘する（詳細は、セクション 3.1.4.2)(1)に記す）。

民間機関である Société Générale de Surveillance（SGS）は、パプアニューギニア政府と契約を結び 1994 年から船舶に積載される丸太の検査（樹種と量）を実施している。SGS の 2019 年の報告書²⁸の報告書によると、2018 年 12 月において輸出用に丸太を積載した 104 船舶の内、28 船舶で丸太の申告漏れ又は樹種の虚偽情報が見つかった。

²⁰ Scheyvens, H. et al. (2016). Legal framework, legality risks and risk mitigation. Hayama, Japan.

²¹ Bank of Papua New Guinea (2017) Money Laundering and Financing of Terrorism National Risk Assessment.

²² UN OHCHR (2018) UN human rights chief urges Papua New Guinea to combat corruption and strengthen rule of law. Available at: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22644&LangID=E>.

²³ Numapo, J. (2013) Commission of Inquiry into Special Agriculture & Business Leases (SABL): Final Report. Port Moresby, Papua New Guinea.

²⁴ NEPCon (2017) Timber legality risk assessment: Papua New Guinea: Version 1.2. doi: 10.1007/BF00235442.

²⁵ Global Witness (2017) Stained Trade: How U.S. Imports of Exotic Flooring from China Risk Driving the Theft of Indigenous Land and Deforestation in Papua New Guinea.

²⁶ Global Witness (2018) A Major Liability: Illegal logging in Papua New Guinea's timber sector and global reputation.

²⁷ Lawson, S. (2014). Illegal logging in Papua New Guinea. London.

²⁸ SGS (2019) Log Export Monitoring Monthly Report for December 2018 to the Papua New Guinea Forest Authority.