

CW法施行5年見直しにおいて 優先して取組むべき課題について



国際環境NGO FoE Japan

三柴 淳一

About us: これまでの活動紹介



- フェアウッド・パートナーズ (FoE Japanと地球・人間環境フォーラムの共同事業) では、森を壊さない木材の使い方=フェアウッドを日本国内で普及するため、国や地方自治体、企業等へのフェアウッド調達に関する提言活動を展開 <https://fairwood.jp/advocacy/>
 - クリーンウッド法の第一種木材関連事業者を対象としたアンケートを実施 (2019, 2020)
 - 木材デューディリジェンス・ガイドランス本編、実践編を公表 (2019)
 - 木材デューディリジェンスに関連したセミナーの実施 (2018~)
 - 東京五輪の持続可能な木材調達基準への提言 (2017~)
 - クリーンウッド法の策定及び運用への提言 (2014~)
 - グリーン購入ネットワーク (GPN) における用紙等のガイドイラン策定への参加
 - エコマークにおける木製品・用紙等の基準案への提言
 - 違法伐採問題が指摘される木材生産国の調査を実施 (2006~2010)
 - グリーン購入法基本方針の活用・見直しによる政府調達方針への提言 (2003~2006)
 - 欧州北アジア FLEG 会合 (2005.11)、アジア森林パートナーシップ会合 (2002~2006) など国際会合での提言
 - 森林生態系に配慮した NGO 共同提言：紙 (2004.10)、木材 (2006.2)
- 「クリーンウッド法に対応する 木材DDのための実践情報」
https://fairwood.jp/document_category/dd/

CW法に基づく木材調達にあたっての合法性確認の実態アンケート (第2回)

- ・調査期間：2020年9月30日～2021年1月21日
- ・調査対象：クリーンウッド法に基づき事業者登録をした第一種事業者442社（2020年5月30日現在）
- ・有効回答数：72（回収率16.3%）

1. 合法性の確認を行う責任者の役職が取締役以上の事業者の割合増

- ✓ 合法性確認を行う責任者の役職について質問したところ、取締役以上との回答が30事業者（41.7%）、取締役未満が39事業者（54.2%）。第一回アンケートでは取締役以上が33.3%だった。

2. 事業者による合法性確認やリスク評価のばらつき

- ✓ サプライチェーンの一つ手前の調達先から書類等入手すれば合法性確認を行ったことになる（その他の方法は必要ない）との考える事業者が36事業者（50%）。
- ✓ 「CPI（汚職腐敗指数）や世界ガバナンス指標」や「伐採地の違法リスク情報」までは考慮されていない。
- ✓ 合法性証明書類の入手率が高いのは、マレーシア、インドネシア等で、低いのはロシア、中国等。

3. 法の理解が不十分

- ✓ 第6条1項に基づき第一種事業者として入手が求められている各項目について、関連書類の入手率と比較して、情報の取得が十分ではなかった。

※アンケート結果の詳細は以下（2021年5月21日公表）

https://fairwood.jp/news/pr_ev/2020/200930_pr_questionnaire.html

違法伐採リスクについて（ロシア）

背景

- 盗伐や書類偽造による違法伐採・流通「黒い伐採」は減少しているが、近年は合法的にコンセッションや伐採・流通に関する権利を有する事業者による違法行為「灰色の伐採」が問題視されている。
- 当局による違法伐採対策は、遠隔モニタリング（2005）に加え、LesEGAIS（2016）により木材取引を管理・監視することで取組強化の段階

違法伐採リスク

1. 森林・林業関連法に加え、刑法違反であるリスク

- 2019年に公表された直近3年間の違法伐採量の集計では、51,300件、450万m³が報告され、うち刑法第260条に違反したものは5,000件に上った。2020年の集計では、前年より減少しているとしながらも、47の地方・州において15,300件、110万m³が摘発されている。
- ハバロフスク地方（2019）、イルクーツク州（2021）において、日本市場と関係する森林認証（PEFC、FSC）保有企業による違法操業の事例も報告（Earthsight）。

2. 天然林の破壊、貴重な森林生態系の攪乱に結びつくリスク

- 天然林での皆伐施業が主であり、木材生産地は先住民族の居住地および絶滅危惧種の生息地ともリンク。日本市場と関係の深いシベリア・極東地域では特にリスクが高い。

合法性・持続可能性双方の面から調達リスクが高い地域

違法伐採リスクについて

マレーシア・サラワク州

- 森林・林業法関連法にのみに特化した「狭義」の合法性以外の環境影響評価に基づく保全や土地法に基づく人権配慮など、従来“持続可能性要件”とされてきた「広義」の合法性問題
 - 作業道敷設時の規則違反、保全地域との境界侵入、年間許容伐採量超過、先住民族の慣習地域内伐採等 (Global Witness, Bruno Mansar Fund)
 - 合法ながら持続可能性ではない森林の農地等用途転換に伴う皆伐施業に由来する素材生産。これには先住民族の慣習地域内伐採も伴う
 - 州に6社ある大手林産業グループの一つ、S社が取得したPEFC/MTCS認証林における基準違反について先住民族コミュニティが抗議活動 (Save Rivers, 2020)

ルーマニア

- 国立公園内の盗伐、国立公園周縁の緩衝区域内のグレーな伐採などが問題視され、政府も企業の違法伐採への加担を公表 (EIA, 2016)
- 日本市場とつながりの強い同企業の製品原料は、ルーマニア近隣の東欧諸国からの輸入材も多いが、その由来と合法性は確認されていない (EIA, 2019)

ミャンマー

- 2021年2月1日、国軍によるクーデター発生。国軍の国家経済への不正な関与が各方面で指摘される中、市民への弾圧も激化。ミャンマー材は国連が禁止する「紛争木材」に相当すると考えられ、その木材の輸入、取引は禁止されるべき。

望ましいレベルは？

持続可能性

まだまだ遠い目標

???

合法性（広範な法規制対象）

合法性（書類の信頼性、汚職等ガバナンスリスク）

合法性（輸出許可）

- 森林保全 = 適切な資源管理
- 環境配慮：土壌、河川汚染
- 社会・人権配慮：労働者の権利、地域住民 & 先住民族の権利
- トレーサビリティ
- 透明性 / 説明責任
- その他

森林認証材
100% ?

EU木材法

米国
改訂レイシー法

豪州
違法伐採禁止法

クリーンウッド法 ?

グリーン購入法

優先して取組むべき課題について

国際環境NGO FoE Japan

地球・人間環境フォーラム

熱帯林行動ネットワーク

1. 合法性確認の適用法令の範囲（＝合法性の定義）が不明確
2. 合法性確認のために事業者が行うべき作業が不明確、不十分
3. 合法性確認に至らなかった場合も取り扱いが許容されること
4. 法の効果や進捗状況の把握が難しいこと
5. 登録制度における課題
6. その他

1. 合法性確認の適用法令の範囲（＝合法性の定義）が不明確

- 法律第6条には以下の記載があるが、詳細について明示されておらず、合法性確認の範囲が事業者によって異なり、違法リスクの高い法令等への遵守状況の確認が漏れてしまうこともある。
 - 国内外の森林の持続可能な利用に関する法令
 - 貿易等に関する法令
 - 木材等の適切な流通の確保に関する法令
- 適用法令の範囲を明確にすることは、課題2, 3の基礎となるものとして不可欠で「違法伐採問題」がどのような問題なのかを伝える意味もある。

2. 合法性確認のために事業者が行うべき作業が不明確、不十分

- CW法制定の背景には、違法伐採対策の課題として「違法伐採リスクの高い国においては合法性証明書類の入手だけでは、違法伐採リスクを回避できない」との認識があった（以下、ボックス参照）。
- 違法伐採リスクの高い国からの輸入に関しては、合法性証明書などの収集・確認に留まらない、包括的な合法性確認として「リスク概念に基づくデューデリジェンス（DD）」を第1種登録事業者に浸透させる必要がある。
- リスク概念に基づくDDは、国がその手順を丁寧に示す必要があり、また、どこまでリスクを低減する必要があるかの判断基準も必要（課題1と関連）。
- 合法性確認作業において、リスクの高い樹種や伐採地に必要な労力が配分されるように、一般的にリスクが低いとされる樹種や伐採地については労力軽減する工夫や配慮も必要。

■ CW法制定時のパブリックコメント結果（2017（H29）年5月1日）

検討結果において、以下の記述があった。

- 合法証明書類があることのみをもって合法性の確認が行われることがないように規定している
- 合法証明書類がなかったとしても、更なる情報の収集により合法性の確認ができる
- ガイドラインでは合法性の証明を行った結果の伝達方法については示されているが、合法性の証明のために必要な確認の具体的な方法については示されていない
- ガイドラインに基づく合法性の証明のみをもって法に基づく合法性の確認を行ったことにはならない

（出典）<https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000158777>

3. 合法性確認に至らなかった場合も取り扱いが許容される

- 合法性確認に至らなかった場合も取り扱いが許されているため、国内の木材市場から違法伐採リスクの高いものやそのリスクが払拭できないものが、いつまでも排除されない。
- 一方、公開されている年次報告の取りまとめにおいて、必ずしも「違法伐採リスクが高く、合法性確認の難易度が高い（と思われる）樹種や伐採地」＝「合法性確認に至らなかったもの」とは扱われていない。
 - 合法性確認の内容や質、信頼性に疑問
 - リスクに基づくDD実施と、合法性確認に至らなかったものの取り扱いはセットで考える必要がある（課題₁に関連）

解決方法への提案：課題1～3について

- 国が「木材関連事業者の判断の基準となるべき事項」として以下を示す
 - 合法性の定義・範囲を広く明示する。
1) 伐採に関する権利, 2) 伐採に関する税金等の支払い, 3) 生物多様性や自然環境の保全, 4) 土地や林産物の利用等に関する第三者の権利, 5) 貿易及び関税、の5つの分野を明示。
 - 包括的な合法性確認（DD）の手順：EU木材規則(情報収集、リスク評価、リスク緩和措置)を参考に、書類の正当性や信頼性を考慮し、違法伐採リスクを事業者自らが判断し合法性証明書などの書類の収集による確認に留まらない、リスクの考え方に基づく手順を示す。
 - 違法伐採リスクを無視できるレベル（軽微なものと考えられる水準）にまで軽減できた場合にのみ、合法性の確認ができたものとする。
 - 上記の判断基準に照らして登録事業者によるDDを外部評価できる仕組みを導入する。
 - 事業者がDD実施内容を公開する。
 - 登録実施機関による登録・更新時の審査基準、年次報告の様式等を詳細に定める。
- 上記の包括的なDDの実施と「合法性確認に至らなかった木材」の流通禁止（低減）の双方を同時に実現するための工夫が必要
 - 政府による木材調達方針に相当する方向性や指針を示すものが必要
- 合法性確認については、利用される木材・木材製品の異なる業界毎に手順を作成することも考慮し支援する（課題5参照）

4. 法の効果や進捗状況の把握が難しいこと

- 法の効果・進捗を把握する指標として、登録事業者数のみでは不十分。
- 法制定の背景を踏まえた目的である「合法性の確認された木材の流通を増やすことで日本の木材市場から違法伐採リスクの高いものを排除する」ことの進捗がわかる指標が必要。
- リスクに基づく包括的なDDが実施されたかどうかを指標に位置付け、登録事業者が実施している合法性確認の中身について、国、または第三者が把握できるようにする。

解決方法への提案

- 法の効果・進捗を測るための指標をステークホルダーで議論し、公開する。
 - 既存の全国協議会のようなものを、より効果的・実効的に活用、または監査委員会のような機能を付与するなど。
- 指標の候補として以下が考えられる；
 - 違法伐採リスクの高い国からの輸入量
 - 森林認証材の輸入量
 - 合法性確認ができた／至らない木材の割合（登録事業者のみ）
- 合意した指標を今後の運用や制度見直しに活用する仕組みを正式なものとして位置付ける

5. 登録制度における課題

- 登録数が伸びない原因として、事業者が登録するメリットを感じられない、登録することの手間等が大きい。
- 登録されていない事業者が合法性確認を行っているかどうか、行っていたとしてもその内容を国は把握できない。
- 事業者登録は第一種を優先的に増やしていくのが効果的・効率的ではないか。

解決方法への提案

- 登録事業者を優遇する仕組みを導入する
 - 公共調達において優遇または必須とする（グリーン購入法とCW法の関係性を整理し、林野庁ガイドラインを見直す）
 - 林野庁等の補助事業等の応募条件とする
- 中小事業者の登録を促すため、業界団体による一括登録を支援する
 - 業界団体によるCW法への積極的な関与を促すべく、CW法における業界団体の位置づけを明確にする
- 第1種事業のみ登録を義務化する
- 合法性確認と、その根拠書類の管理を義務化する

6. その他

- グリーン購入法、CW法、木材利用促進法、FIT制度など、複数の法規制において広く活用されている既存の「合法木材制度」を規定した林野庁ガイドライン（2006年2月制定）の見直しが必要
 - CW法との整合性
 - 「合法木材制度」に「DDの実施」をどう取り入れるか（課題2と関連）
 - （特に）FIT制度との整合性：
 - 「認定団体」の資格、要件（必要な審査能力、監査機能の有無など）などを規定する必要があるのではないか
 - 森林認証制度の活用法に関する詳細記述・規定が必要
（FM認証とCoC認証とが明確につながっていない「非認証材（または“みなし認証材”）」の扱いの注意）