

デンマークの違法伐採対策の特徴と今後の課題

堀靖人・立花敏（森林総研）

要旨：違法伐採問題は、先進国首脳会議でも議題にあがるなど国際問題となっている。違法伐採問題は木材産出国側の問題と木材消費国側の問題とに分けられる。木材産出国側の問題は国内の森林関連法規、管理体制の未整備から森林が無秩序に伐採され、その持続可能性が妨げられるという問題である。木材消費国側の問題は、多くの場合、違法に伐採された木材を使用することによって違法伐採に手を貸しているという問題である。同時に、違法伐採による不当に安い木材の流通は、木材産出国、消費国に関わらず、持続可能な森林管理を脅かすという問題を引き起こす。木材消費国の対策の1つとして公共調達政策が有効である。いくつかの国で公共調達政策が始まっており、日本では2006年4月から中央政府が調達する木材、木材製品に対して合法性の証明を義務づけた。デンマークは公共調達政策を早くから取り組んだ国の1つである。デンマークの公共調達方針は熱帯材のみを対象としていること、政府各主体の任意に任せていることなどを特徴とする。こうした特徴はデンマークの国情を表しているものの、対策としては改善すべき点も多い。今後の課題として、公共調達方針の対象を熱帯材以外の木材へも拡大することが見込まれている。

キーワード：違法伐採対策、公共調達、デンマーク、合法性、持続可能性

I はじめに

違法伐採問題への取り組みは、木材産出国のみなら木材消費国においても重要であり、消費国側の対策の1つとして、公共調達政策が有効である。いくつかの国で公共調達政策が始まっており、日本では2006年4月からグリーン購入法により中央政府が調達する木材に対して合法性の証明を義務づけた。

デンマークは公共調達政策を早くから取り組んだ国の1つであり、公共調達方針において他国に比べ相対的に長い経験をもつ。デンマークの公共調達方針は熱帯材のみを対象としていることと、政府各主体の任意に任せていることなどを特徴とする。

こうした特徴はデンマークの国情を表しているものの、わが国の始まったばかりの木材に対する政府調達方針の今後を考える上での参考になる。そのため、本稿ではデンマークの公共調達方針の内容を検討するとともに、それに対する評価と改善点について触れ、その意義を明らかにする。

II デンマークの森林林業と森林林業政策

デンマークの国土面積は九州とほぼ同じ430万haで、人口は約541万人（2005年デンマーク統計年鑑）である。森林面積は約48万6,000haで国土面積の11%にすぎない。しかも森林は分散し、小面積である。森林の72%は私有林で、残りの28%が公的所有林（主に国有林）である。針葉樹に森林面積をみると、針葉樹が63%で広葉樹が37%である。針葉樹は主にトウヒ類で、広葉樹はナラ、ブナが主要な樹種となっている。デンマークの森林は

1800年代まで減少し続け、その後、大規模な植林が行われた。主に針葉樹が植林され、針葉樹の割合が高まった。そのため現在では、広葉樹の植林を奨励している。

森林蓄積は、針葉樹が4,500万m³、広葉樹が2,800万m³であり、年間の平均成長量は針葉樹が380万m³、広葉樹が130万m³である。年間の伐採量は、針葉樹が110万m³、広葉樹が60万m³で合計170万m³である。デンマークの木材消費は年間約800万m³であるので、木材自給率は20数%である。

他方、森林は木材生産の場だけではなくレクリエーションの場としても重要である。年間のべ5,000万人を上回る人々がレクリエーションのために森林に訪れる（国民一人当たり年11回）。さらに近年、自然環境の保全、生物多様性の保全の場としての森林の重要性が国民に認識されるようになってきた。

デンマークにおいて森林、林業、林産業を管轄する政府機関は、環境省のもとにある森林自然庁（Danish Forest and Nature Agency）である。当庁では、デンマークの自然と歴史的な遺産を利用と保護のバランスをとりながら持続的に管理することを任務としている。

デンマークの森林林業政策（National Forest Programme）では、次の6つを重視している。すなわち、環境、経済、社会、植林、知識、国際連携である。ここでいう環境の重視とは、生物多様性の保全、環境保護を重視することを意味している。同様に、経済では森林セクターの経済的持続可能性の増進、社会では森林の利用を通じた国民福祉の向上をめざしている。また、上記の目的を実現するために植林による森林面積の拡大が必要

であるため、植林の重視を掲げている。森林率を80～100年後には現在の約2倍の20～25%に拡大することを目標としている。さらに、知識の重視とは森林セクターにおけるキャパシティビルディング、情報の共有を意味し、国際連携の重視においては、持続可能な森林経営の実現に向けた国際協力をめざしている。

III デンマークの公共調達ガイドライン

1. 目的と考え方 デンマークにおける公共調達政策は、環境省が所管官庁である。現環境大臣は公共調達政策を重要視している。しかし、公共調達はあくまでガイドラインであり、単独立法化はされていない。公共調達に関しては51のガイドラインがあり、木材（熱帯材）はその1つである。

デンマークの公共木材調達のためのガイドライン、「環境ガイドライン－熱帯材の購入（Purchasing Tropical Timber-Environmental guidelines）」(1)の目的は、公的機関および公的機関に準ずる機関が合法的で持続的な方法で生産された熱帯材を確保しやすくすることにある。また、このガイドラインが民間や個人にも利用されることを期待している。

このガイドラインが対象としているのは、原材料と半製品、完成品に使われている熱帯林から産出される木材である。ここでいう熱帯林には、熱帯雨林のような天然林だけではなく人工林も含んでいる。なお、リサイクルされた木材や紙製品はこのガイドラインには含まれない。

このガイドラインの基本的な考え方は熱帯材を利用するにある。というのは、木材は多くの熱帯諸国にとって重要な収入源であるからである。熱帯林は地元住民や少数民族にとって生活の源であるだけでなく、独自の生物多様性を含んでいる。もし熱帯林を利用できないとしたら、簡単に他の土地利用に転用されてしまう。そのため、利用し続けることが重要である。合法的で持続的に生産された熱帯材を購入することは、熱帯林を保全することに貢献するという考えである。

2. 木材調達ガイドラインにおける合法性と持続可能性

デンマーク政府は、合法性と持続可能性についてはどうに考えているのであろうか。まず、合法性に関しては、このガイドラインによると、「森林法制は国によって多様であり、一連の法律のうちどれが適切であるか決めるることは困難である。もっともよい解決方法は、それぞれの生産国と協定を結び、その協定に基づいて規定することである。」としている。しかしながら、現状では、EUレベルにおいてもデンマークにおいてもこうした二国間の協定は締結されていない。

ただし、このガイドラインでは、一般的には、下記の法律上の要求が最低限求められているとしている。

・生産者は、決められた樹種、品質、径級の木材を一定の期間、一定の場所から伐採することができる権利と許可を持っていること。

- ・生産者は、森林経営とそれが人々や環境にあたえる影響に関する当該国の国内法をすべて遵守していること。
- ・すべての公課課税を支払っていること。
- ・すべての法令上の申請が行われており行政機関からの許可をえていること。絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（CITES）の対象となる樹種がある場合は、CITESの許可をえていること。

さて、もう1つの持続可能性に関してである。このガイドラインによると、デンマーク政府は、「持続可能な森林経営に関する明白で、世界中で当てはまる基準はない。何を持って持続可能であるかという認識は社会、文化的な価値観によって左右され、それは国によって多様である。」としている。

とはいって、一般原則と基準に関する国際的な合意は存在する。例えば、1992年のリオの国連環境開発会議の宣言では、森林は「社会、経済、生態系、文化、精神的な現在と未来の世代の要求を満たすよう持続的に経営されなければならない。」とされている。この宣言は、数多くの持続可能な森林経営の原則の中から抽出されたものである。デンマーク政府による持続可能性の定義もこの原則にのっとっている。

3. 合法性、持続可能性の証明 この公共調達ガイドラインによると、「今日、世界中のあちらこちらで行われている森林経営は、合法性、持続可能性に対して必要とされる条件を満たしていない。同様に、適切な証拠書類を提供するのに必要な仕組みや行政的な能力が欠如している」としている。しかし、かといって「森林経営の合法性と持続可能性両方を十分に満たす証拠書類を全面的に求めることは、多くの熱帯材をボイコットするのと同じであり、ガイドラインの目的にはそぐわない」としている。

したがって、十分に持続可能な木材が適切な証明書類をもっていない場合も、明らかに合法的に生産されていれば、部分的に持続可能あるいは持続可能性を実現する途上にある森林からの木材は認めるように推奨している。

表-1 認証のレベルと推奨される証拠書類

レベル	推奨される証拠書類
1. 合法的で持続可能	・FSC認証林からの木材であることを100%保障するFSC証明書、または、 ・上記の代替となる証拠書類。
2. 合法的で持続可能に向かい一つある状況	・FSC認証林からの木材であることを100%ではないが、保障するFSC証明書、または、 ・マレーシアからデンマークの購入者へ売られたことを証明するトレーサビリティの書類（例えば、SGSによるトレーサビリティ証明書）を付けたMTCC証明書、または、 ・上記の代替となる証拠書類。
3. 合法的	・代替となる証拠書類。

表-1は、認証のレベルとその場合要求される証拠書類について示している。デンマーク政府の熱帯材の公共調達ガイドラインでは、上記のようにレベル1とレベル2を推奨している。そして、合法性と持続可能性を証明するためには、森林認証が主要な手段で、とくにFSCとMTCCを認めている。ただしそれに代わる手段についても認めている。以下では、ガイドラインにおいて合法性、持続可能性の基準を満たしていることを証明する方法（証拠書類）について、詳しく見る。

森林認証は、森林経営が適切な認証制度にもとづく一定の基準を満たしていることを確認する証拠書類である。2003年4月1日の時点で、FSCは熱帯諸国を含む唯一の森林認証である。これに加えて、熱帯地域の国内制度としてマレーシアではMTCC、インドネシアでLEIが確立された。また、オランダではKeurhout(2)も発効している。Keurhoutは独立した認証制度ではなく、他の森林認証を評価するための仕組みである。

さて、熱帯材の認証制度としてFSC、MTCC、LEI、Keurhoutそれぞれ特徴をもつ。その特徴を簡単にみると下記のとおりである。

- ・FSCとLEIは中立の第三者によって認定されるのに対し、MTCCは中立の第三者によって行われた評価にもとづき自らが認証する。
- ・FSCはそれ自身が国際的なトレーサビリティ証明書をもつものに対して、MTCCとLEIは、国内企業のみを網羅したトレーサビリティ証明書をもつにすぎない。Keurhout評価はオランダ国内に限り、木材のトレーサビリティ認証を行う。
- ・現時点ではFSCが唯一、合法的に持続可能な方法で産出された熱帯材であることに保証を与えると見なされる認証システムである。
- ・MTCCは、合法的な森林経営を適切に保証していると見なされるが、持続可能性についてはその途上にある。なお、デンマークでのMTCC認証材の売買ではマレーシアからのCoC証明書の添付が必要となる。
- ・LEIとKeurhoutそれ自体は現時点では熱帯での合法的あるいは持続可能な森林経営に対して適切な保証をあたえるものとして見なされない。しかし、他の代用となる証拠書類と組み合わせることによって、適切な表示を行いうことが可能である。

上記の森林認証を補う方法として、これらの代用となる証拠書類の提供が考えられる。認証を受けておらず、ラベルが添付されていなくても、熱帯材が合法的に持続可能な方法で生産されている可能性は十分にある。とはいえ、実際のことを知ることは非常にむずかしい。

代用となる証拠書類に対して、単純で、よく定義付けされた必要な事項を最低限求めることすら困難である。しかし、その構成要素のいくつかについては補完することは可能である。例えば、下記のものがあげられる。

- ・FSCとMTCC以外の認証または評価制度、例えばLEI

やKeurhout。

- ・輸出許可証、由来証明書、公的機関と供給者、準供給者から出された申告書。
- ・伐採権証明書。
- ・ISO14001またはEMASⅡまたはその他のエコ・マネージメント・システムと同等のエコ・マネージメント・システムによる証明書。
- ・森林経営に用いられた基準とガイドラインの明細書（この中には、財務関係、環境関係、社会関係のステークホルダーの参加が開かれていたか否か、協議が十分なされたか否かという情報も含まれる）。
- ・森林経営を導くために最優先される原理と条件についての明細。
- ・基準が遵守されているかをモニターする方法とこのようなモニターリングの責任者についての明細。
- ・デンマークあるいはEUと供給国の間で結ばれた相互協定（現在のところ実績なし）にもとづくのと同様の合法的に生産された熱帯材の証明書。

では、このようなFSCやMTCCによる認証の代わりとなる証明を誰が行なえばよいのであろうか。このガイドラインによると、熱帯の林業の実情についての知識と市場についての見識をもつ中立の第三者に評価してもらい代用となる証拠書類を提出してもらうことが推奨されている。現状では、こうしたシステムはまだ確立されていない。ただし、森林認証を実施することを認められている企業（例えば、SGS、DNV、Smart Wood、SCS、Soil Associationなど）の1つによってこのような評価を行ってもらうことは可能である、としている。

IV デンマークの公共調達ガイドラインの位置づけと今後の方向

現在、ヨーロッパのいくつかの国々（イギリス、デンマーク、フランス、ドイツ、オランダ）において公共調達政策が実施されている。これらの国々とデンマークの比較すると下記のとおりである。

まず公共調達の対象となる機関についてである。対象となるのは、どこの国においても中央政府であり、デンマーク以外の国では、対象機関が国の公共調達方針に従うことが義務となっている。デンマークにおいては任意となっており、デンマークの公共調達ガイドラインは強制力が弱いといえる点が第一の特徴である。

次いで、公共調達の対象となる木材に関しては、イギリス、フランス、オランダにおいてはすべての木材であり、熱帯材を対象としているのはドイツとデンマークのみである。なお、ドイツでは連邦政府の方針が1970年代に開始されており、2003年には熱帯材以外にも拡大する方向で議論が行われている。すなわち、デンマークの公共調達ガイドラインの特徴として、対象となる木材を熱帯材に限定していることが第二の特徴である。

公共調達する木材の基準としては、いずれの国においても

ても合法性と持続可能性をあげている。また、そのことを証明する方法として、いずれも主に森林認証による方法を想定している。これらの点においてはデンマークの公共調達ガイドラインは他の国とほぼ同じである。

デンマーク政府は、公共調達ガイドラインについての評価をコンサルト会社に委託した。その報告書(3)では、結論として次の点があげている。

- ・デンマークにおける国民全体の木材消費は金額にすると約280億DKKであり、このうち公共調達による金額は26億DKKで約10%強を占めている。

- ・現在の熱帯材の公共調達ガイドラインは限られた数の調達者（公共機関）によってのみ取り入れられているにすぎない。

- ・熱帯材の公共調達に関する取り組みは、強制でないガイドラインという枠組みを維持しながらも大幅に改善すべきである。また、木材が合法的にかつ持続可能な方法で生産されていることを明記した書類を添付した熱帯材の公共調達割合を、拘束力をもつ規則を用いることなしに増加させるべきである。

- ・拘束力を持つ規則の導入は、調達のために様々なコストと影響をもたらす。拘束力を持つ規則を導入すれば、合法的に持続可能な方法で生産されたことを示す書類を添付した熱帯材の公共調達は増えるであろう。しかし、多くのマイナス面とそれに伴うコストの増加が見込まれる。もし拘束力を持つ規則を導入するのであれば、調達を様々なタイプに広げる必要がある。

デンマーク政府は公共調達ガイドラインの方向性について検討を行い、その方向性を「The Environment Ministers 9-point plan for purchase of legal and sustainable timber (2006年2月6日)」によって示している。この「9-point plan」は、ステークホルダーを交えて議論して作成された。ステークホルダーとして政府の関連部局、NGO、企業側の連合組織、山林所有者、コペンハーゲン港湾局などから15名が参加した。

「9-point plan」の内容は下記のとおりである。

- ・調達政策をすべての木材に拡大する。
- ・利用者と生産者がガイドラインを理解しやすくし、合法的で持続可能な木材を調達するのに必要な事項に従いやすいように配慮する。
- ・利用者の要求を取り入れた目標の設定。
- ・合法性や持続可能性について注意を払うように貿易連合会、商工会などのステークホルダーに対する働きかけ。
- ・木材を含むグリーン調達政策を拡大するためにすべての大企業への働きかけ。
- ・環境を考慮した調達政策促進のための継続的な取り組み。
- ・国際的な連携のもとでの公共調達政策の継続的な取り組み。
- ・森林認証の促進。
- ・ロシアでの実施中の木材トラッキングプロジェクトの

さらなる推進。

上記の9-point planのもっとも大きな改善点は、公共調達の対象を熱帯材に限定するのではなく、全樹種に拡大することを明記したことである。デンマーク政府は、2006年夏頃までに新しいガイドラインの完成をめざして、現在、検討を続けている。

V おわりに

デンマークの公共調達のガイドラインは、世界に先駆けて実施されたことに意義があった。また、意見の異なったステークホルダーが議論と決定に参加し、適用範囲は限定されているとはいえ、共通の方向性を見いだせたことが評価される。デンマークの公共調達政策の特徴として、第一に強制ではなく任意であるという点と第二に熱帯材のみを対象としている点である。

まず第一の点で、公共調達政策を実施している国々では義務化しているのに対して、デンマークが義務化していないのは、次のようなデンマークの国情を反映していると考えられる。デンマークは人口が500万人程度でマーケットが小さく、デンマーク企業は国外マーケットに依存せざるを得ない。そのため、世界情勢への感度が高く、違法伐採対策に対しても積極的な姿勢である。また国民（NGOを含む）の企業に対するチェックも働きやすいのではないか。こうしたことから公共調達政策においてもあえて強い規制を選択しなかったと考えられる。公共調達政策が任意に任されており、そのことが今後うまく機能するならば、デンマークの取り組みは貴重な事例になると思われる。

第二の点の公共調達の対象が熱帯材に限られている点も、他の国々の公共調達政策と比較すると特徴的である。1970年代に開始されたドイツの政府調達が、熱帯材に限定していた例が見られるのみである。おそらく、違法伐採の多くは熱帯地域で行われていたことが背景にある。しかしながら、違法伐採は熱帯地域に限られたことではない。デンマークの公共調達においてもすべての木材にその適用を広げる動きがあることはこのことを反映している。

注および引用文献

- (1) デンマーク公共調達ガイドラインの内容は、Danish Forest and Nature Agency (2003) Purchasing Tropical Timber-Environment guidelinesをもとに記述した。
- (2) <http://www.kikori.org/sfm/oranda.htm>より引用。
- (3) ProForest (2006) Evaluation of the Danish guidelines on Public purchase of tropical timber.