

# EU 木材法の施行と英国における 施行例の考察

An examination of the implementation of the EU Timber Regulation  
and a case study of the UK

初井まり  
Mari MOMII

## 要 旨

違法木材市場を取り締まる目的で2010年に成立したEU木材法だが、2013年3月3日からいよいよEU加盟国各国で施行が始まり、それに合わせて様々な細則が出されている。一方で、規制の基盤となっているデュー・ディリジェンス（DD）と呼ばれるリスクアセスメント・ミティゲーションの仕組みについての不明瞭な点や、こうした法律が実際に実効性を持つことができるのかについて、懸念も存在している。特に、異なる法制度や財政力を持つ27か国の加盟国を抱えるEU市場で、このEU木材法がどこまで実効性を持つのか、また事業者がデュー・ディリジェンスを問題なく導入できるのか、注目に値するところである。

本研究では、EU木材法成立以後に発行された同法の施行法やガイダンス文書におけるDDの仕組みとその基盤となる合法性判断の際の適用法について考察し、EU木材法とその他の細則がDD義務の実施において必要な情報をどこまで定めているかを検討した。特に、森林問題の複雑さの例である土地利用などに関する「第三者の法的権利」については、マレーシアサラワク州の例と照らし合わせ、サラワクのような場合にはEU法は合法性についてどう判断するかを考察した。さらに、実際に法律を施行する加盟国の一つである英国における施行法を例に取り、加盟国におけるEU法の実施・取締の仕組みについて検討した。

本研究の結果、EU木材法の施行法やガイダンス文書には、例えば日本など民間への法規制のない国に比べると一定の明確な規定があり、サラワクのような複雑なケースにもある程度対応できるようになっていることがわかった。しかし、実際のDD義務の実施にはケースバイケースの高度な専門知識を伴う判断が必要であり、事業者には専門知識を持つ第三者のサポートが必要であることが明確になった。また、英国における施行法の検討の結果、少なくとも英国においてはEU木材法

は実効性を持つであろうということがわかったが、域内は自由流通となっている EU において、加盟国間の統一した実施は不可欠であり、この点が今後 EU 法の課題となることが予想される。

キーワード：違法伐採, EU, サプライチェーン管理

## 1. はじめに

違法木材を EU 市場から排除する目的で 2010 年に成立した「EU 木材法」<sup>(1)</sup>であるが、2013 年 3 月 3 日よりいよいよ加盟国 27 か国で施行が始まり注目を集めている。さらに、議会での審議がようやく終わり 2012 年 11 月 28 日に成立したオーストラリアの「違法伐採禁止法」<sup>(2)</sup>も、2013 年 5 月に完成し、2014 年 11 月からの施行に向けて業界は準備を進めていくことになっている。さらにオーストラリアとニュージーランドは、2012 年 8 月に違法伐採対策強化の二国間協定を結んでいる<sup>(3)</sup>。

ヨーロッパやオーストラリアにおけるこうした動きは、それより早く 2008 年にレーシー法<sup>(4)</sup>という法律を改訂して違法木材を禁止した米国に追随するものであり、世界的に見て先進国の間で違法木材の取り締まりが強化していることを表している。しかし同時に、これらの規制の基盤となっている DD 制度についていまだに明確になっていない点が多かったことや、こうした法律が実際に実効性を持つことができるのかについて懸念も存在している。特に、異なる法制度や財力を持つ 27 か国の加盟国を抱える EU 市場で、この EU 木材法がどこまで実効性を持つのか、また事業者がデュー・ディリジェンスを導入するにあたり必要な情報が提示されているのか、注目に値するところである。

本研究ではまず、EU 木材法と同法の施行に向け出された施行法とガイダンス文書を参考に、同法のもと義務付けられる DD の仕組みと、その基盤となっている合法性証明の適用法について考察する。特に、森林問題の複雑さの例である土地利用などに関する「第三者の法的権利」については、マレーシアサラワク州の例と照らし合わせた。その後、EU の加盟国であり合法木材の政府調達を早くから進めてきた英国における EU 木材法の施行法を検証し、EU 木材法の英国における実効性について検討した。

## 2. EU 木材法

### 2.1 EU 木材法 概要

まず最初に簡単に EU 法の仕組みを簡単に紹介しておく。EU 木材法によって民間業者に課される義務は主に次の3つである：(1) 違法木材を EU 市場に持ち込まない義務；(2) 最初に EU 市場に木材製品を持ち込む業者はその製品が合法木材であることを確認する「デュー・デリジェンス (DD)」調査を行う義務；(3) トレーサビリティーの確保のため、EU 市場において木材製品を購入した業者はサプライヤーと顧客（売り手と買い手）の情報を記録しておく義務、の三つである。

EU 木材法では最初に EU 市場に違法木材を持ち込む業者を規制の対象としているが、実際に法の焦点となるのは DD を行ったか否か、という点だけであり、必ずしも違法材の輸入そのものが罰則対象となるわけではない。DD については 2.2 で詳しく見る。さらに、この法律は輸入製品のみならず、EU が生産国となる木材製品についても適用される。

対象製品は非常に広範囲に及んでおり、印刷された紙、再生材、梱包材（ただし、梱包材そのものが製品として輸入される場合は別）などいくつかの適用除外品を除き、ほとんどの木材製品が規制の対象となる<sup>(5)</sup>。ただし、「[EU 法の] 実施において得られた経験」や、「木材や木材製品の技術的特徴」、「エンドユーザーおよび製造工程に関する新事実を踏まえて」、対象製品一覧は修正・補足されることになっている（第 14 条）。

実際の施行においては、「監督団体」と呼ばれる民間の存在が、事業者が DD を適切に行っているか否かをモニタリングを行う仕組みとなっており（第 8 条）、EU 法にある基準に従い欧州委員会により承認され、すでに承認された団体でも基準を満たしていないと判断された場合は承認が取り消される。監督団体として承認されるためには、EU 内で法人格を有し専門知識があることなどに加え、「業務遂行に当たり一切の利害衝突がないこと」が条件となっている。これら監督団体自体は業務の適切な遂行などの確認のため、管轄官庁（Competent Authority）の検査を受けることになっている。この点については後述する。

さらに、上記の管轄団体に加え、後述のように市民団体など第三者もモニタリングに参加することができる仕組みになっており、管轄官庁はこれらのステークホルダーとともに EU 法の施行・取締を行うことになっている。この他、加盟国政府の責任として EU 法には、管轄官庁による事業者への検査（第 10 条）、検査の記録（第 11 条）、管轄官庁相互・その他当局や欧州委員会との協力（第 12 条）、特に中小企業支援のための技術支援・指導・情報交換（第 13 条）、罰則の規定（第 19 条）を定めている。この部分の詳細については英国の例で見てみる。

別枠1 EU法概要（筆者まとめ）

第1条 主題

第2条 定義

「合法伐採された」とは、生産国の適用法に従って伐採されたもの、とし、適用法とは以下の点をその範疇に入れたものとしている：

- 合法的な境界内で木材を伐採する権利
- 伐採権や税金など木材への支払
- 環境・森林に関する法律
- 保有権や使用権などに関する第三者の法的権利
- 貿易や税関

第3条 FLEGT 及びワシントン条約の対象となっている木材製品

どちらも合法材とみなされる。

第4条 事業者の義務

EU市場に違法材を導入することの禁止と、EU市場に木材を導入する際のDDの義務

第5条 トレーサビリティの義務

木材製品を納品した業者と、適用する場合は納品した業者を特定することができるようにする義務（前者に関しては5年間記録を保管）

第6条 DD制度（後述）

第7条 担当省庁

各加盟国は一つ以上の管轄官庁を指定することになっている。

第8条 モニタリング機関

第6条に規定されるDD制度の実施のモニタリングは、各加盟国で登録を許可された独立機関が行うことになっている。

第9条 モニタリング機関のリスト

第10条 事業者の検査

加盟国の担当省庁は、事業者が第4条と6条に規定される義務に準拠しているかどうかを確認するために検査を行うことになっている。この検査は、リスクベースに基づいて行われる。検査の結果、問題が見つかった場合、担当省庁は製品の押収や販売禁止を命ずることができる。

第11条 検査の記録

第12条 協力（第三者国の担当省庁や欧州委員会との協力）

第13条 技術支援、ガイダンスと情報交換

特に中小規模の事業者を支援するために、加盟国は技術支援やガイダンスとともに、違法伐採に関する関連情報を提供する。

第14条 付属書の改訂

第15条 委任規則

第16条 委任規則の廃止

第17条 委任規則への反対

第18条 委員会（FLEGT 委員会が欧州委員会を補佐する）

第19条 罰則

各加盟国で、製品の金銭的価値だけでなく環境上の損害も考慮に入れた罰則を設けるように規定している。また、製品の押収、即刻の取引禁止についても必要措置とするように規定している。

第20条 報告

加盟国は2年ごとに欧州委員会に報告書を提出する。欧州委員会は欧州議会に2年ごとに報告書を提出し、EU法の効果について6年ごとに見直しをする。特に中小規模の事業者の事務処理への影響について考慮する。

第21条 発効と適用

## 2.2 EU 木材法：DD

EU 木材法の焦点はいくつかあるが、そのうちの一つは何と言ってもやはり DD 義務とはどのようなものかという点である。類似の仕組みを「デュー・ケア」と呼び特に詳細な規則を設けていない米国レーシー法と違い、EU 法では DD の仕組みをある程度明確にしておき、EU 法本文では、DD を (1) 情報へのアクセス、(2) リスクアセスメント、(3) リスクミティゲーションという3つのステップとして第6条に規定している。

別枠 2 DD 制度（EU 木材法第6条より筆者まとめ）

デュー・デリジェンス制度は以下を含む制度とする。

### 1. 下記の情報を取得する手段・手続

- （木材を EU 市場に輸入する）事業者と、樹種など木材製品に関する情報
- コンセッションを含む、原産国に関する情報

- 分量
  - 納品業者に関する情報
  - 木材製品を納品した相手の業者
  - 適用法に準拠していることを証明する文書など
2. リスクアセスメントの手続き
- リスクアセスメントを行う場合は、(1)に加えて以下の点を考慮する：
- 適法用への準拠の保証（第三者認証などを含む）
  - 特定の樹種の違法伐採の頻度
  - 特定の生産国や地域における違法伐採の頻度（紛争なども含まれる）
  - 国際機関による制裁
  - サプライチェーンの複雑さ
3. リスクアセスメントの結果、リスクが高い場合には、追加情報、関連文書、第三者証明などの、ミティゲーション手続き

しかし業界間ではこれでは実際にどう DD を行えばよいのかわからないという不安があった。2010年のEU法成立以来、EU側からはモニタリング機関の認可と認可取消に関する委任規則 (EU No 363/2012)<sup>(6)</sup>に加え、デュー・ディリジェンスのシステム及びモニタリング機関の検査に関する施行法 (EU No 607/2012)<sup>(7)</sup>が出されている。以下、簡単に後者にある DD 関連の規程を紹介する。

DD をいつ行えばよいのか、という点については、1年以内に行えばよいということが明確になった：施行法 607/2012 では、(1) 樹種・原産国・地域・伐採地に変化がない場合、12ヶ月以内に、納品された木材・木材製品について個々の種類ごとに DD を行うこと；しかし (2) その場合でも EU 木材法第6条にある「情報へのアクセス」のための措置・手続を維持する義務については変わらないこと、が規定されている。

第二に、第三者認証制度が EU 木材法の DD 義務のもとどう扱われるか、という業界の懸念に関して、施行法 607/2012 では、いくつかの条件を決めており（別枠3参照）、各認証制度も DD 制度としての適合のために調整を行っている。

別枠3 施行法 No 607/2012 に規定される DD 制度と第三者認証制度 筆者まとめ

- a. 少なくとも適用法中にある要件をすべて含む（認証のための）要件の仕組みを設定し第三者が利用できる
- b. 適用法への準拠証明のため、現地調査を含む適切なチェックが第三者により12か月を超えない定期的な間隔で行われるよう規定している

- c. 適用法に準拠して伐採された木材（製品）を、市場に出る前のサプライチェーン中のいかなる地点でも追跡できる、第三者の証明する手段を含む
- d. 出処のわからない木材（製品）または適用法に準拠して伐採されていない木材（製品）をサプライチェーン中に侵入させないための、第三者の証明する管理方法を含む

また、事業者全体に課される記録保持の義務については、以下の三点を証明できるようにしておくことが規定された<sup>(8)</sup>：(1) 集めた情報を EU 木材法に規定するリスク評価基準（第6条 (1) (b)：適用法の遵守、違法伐採の頻度など）に従ってどのようにチェックしたか；(2) ミティゲーション措置についての決断がどのようになされたか；(3) 事業者がリスクの度合いをどのように決定したか。事業者はこれらの要点を含めた各情報を5年間記録しておき、当局からのチェックがある場合に提示できるようにしておかなければならない。

しかし、上記の施行法の出された後でもなお、EU 木材法への準拠において最大の鍵となるデュー・ディリジェンスの仕組みについて、法律のテキストや施行法だけでは十分明確でないという懸念が業界間には残っていた。これを受け、さらに EU は補足説明を記載した「ガイダンス文書」を2013年2月に発行している<sup>(9)</sup>。ただしこの文書は法的拘束力を持たない。ガイダンス文書には、DD に関すること以外にも多くの項目が記載されているが（別枠4参照）、以下では DD に関する内容として、「無視できるリスク」、「複雑」なサプライチェーンの二点について考察する。

まず、「無視できるリスク」（“negligible risk”）であるが、EU 木材法第6条に規定される DD プロセスの中のリスクミティゲーションについて、「リスク評価手続きにおいて特定されたリスクが無視できる程度である場合を除き、リスク軽減に向けた手続き、リスクを効果的に最小限にする上で適切かつ釣合の取れた様々な対策・手続きが用いられ、追加的な情報・文書や第三者による認証が求められる場合がある」とあり、この「無視できる程度」とはどの程度のものか、についてガイダンス文書では以下のように説明している。「無視できるリスクとは、製品についての情報〔樹種、原産国など〕と、一般的な情報〔特定地域の違法伐採の頻度など〕の両方を完全に評価した後、懸念が残らない場合、サプライチェーンのリスクは無視できると理解されるべきである」<sup>(10)</sup>。ガイダンス文書では「リスクレベルはケースバイケースでしか評価できない」としつつ、評価の際のポイントとして、伐採地、ガバナンス、文書の用意、サプライチェーン中の企業、サプライチェーンの複雑さ、などを参考として挙げている。しかし、この説明のみではまだ不十分だとする指摘もあり、実際に業界が安心して事業を続けるためには民間のサポートが必要になる場合もあるようである。

第二に、サプライチェーンの複雑さについて、ガイダンス文書ではその長さではなく伐採地点まで遡れるか否かをポイントとして挙げており、サプライチェーン中に特定できない部分がある

場合、上記の「無視できるリスク」とは言えないとしている。文書ではサプライチェーンの複雑さは、業者の多さ、使われる樹種の多さ、原産地の多さなどに従い増加するとしている。

以上のように、DDシステムはまさに「ケースバイケース」であることが多く、そのため大部分の事業者は、管轄官庁などの用意する情報交換のためのプラットフォームを利用しつつ、第三者認証制度、監督団体となる組織の用意するDDシステム、または業界団体の用意するDDシステムなどを利用していくことが予想されている。これは、DDのリスクアセスメント、リスクミティゲーションを適切に行うためには「合法であるか否か」を判断する基準となる原産国における法制度やガバナンスなどの問題に精通しているなど、高度に専門的な知識を要することが理由である。この、「合法であるか否か」を判断するために、つまり、「合法材」の特定のため、EU法では「適用法」に違反していないかどうかの判断を求めている（第2条）。以下、この「適用法」について考察する。

別枠4 ガイダンス文書にある項目（筆者まとめ）

- (1) 「市場に導入する」の定義
  - (2) 無視できるリスクの定義
  - (3) 「サプライチェーンの複雑さ」の説明
  - (4) 木材の適用法への準拠を示す文書の条件についての説明
  - (5a) 製品の範囲についての説明－パッケージ材
  - (5b) 製品の範囲についての説明－「廃棄物」／「再生」製品
  - (6) リスクアセスメント及びリスクミティゲーションの過程における第三者証明制度の役割
  - (7) DDシステムの定期的評価
  - (8) 複合製品
  - (9) 「森林セクター」
  - (10) ワシントン条約及びFLEGTライセンス材の扱い
- 付属書I (1) についての具体的なシナリオ
- 付属書II (8) についての具体例

## 2.3 EU木材法 適用法

### 2.3.1 合法性証明文書

すでに述べたように、違法伐採を規制する国際条約のない中、違法材規制法を持つEU加盟国、米国（別枠3参照）、オーストラリア<sup>11)</sup>では、何をもって「合法木材」とするかはそれぞれの国独

自の解釈によっている。EU 法第 2 条 (f) には、「『合法的に伐採された』とは、伐採国の適用法に基づき伐採されたことを意味する」とあり、外国の法律を合法性の判断基準とし、それに違反した行為を取り締まるという、国際条約の存在する他の野生生物の規制と比較するとやや異例の措置となっていることがわかる<sup>12)</sup>。さらに前述のガイダンス文書は、EU 木材法第 2 条の適用法例と、第 6 条の DD システムについて、「この義務の背後にある理由としては、合法的に伐採された木材に関して国際的に合意された定義のない中、何をもって違法伐採とするのかを定義する基盤は木材が伐採された国の法律であるべきだというものである」としている<sup>13)</sup>。

EU 法のもと、適用法への準拠を証明する文書の条件は後述するが、米国レーシー法と同様、EU 法のもとでは合法性証明文書は DD の一部にすぎないということは、重要なポイントである。例えば前述のガイダンス文書では、「(適用法への準拠を示す) 文書を集めることはリスクアセスメントを目的として行われなければならない、それ自体が義務と見なされるべきではない」と説明している<sup>14)</sup>。言い換えれば、合法性を証明する文書が揃っていたとしても、適用法への準拠についてその他のリスクアセスメントを行っていなかった場合、DD の義務を果たしたことにはならないのである。また、文書についても後述のように一定の明確な基準があり、日本などと大きく違っている。以下、合法性を証明する文書の条件を、EU 法における合法性証明の適用法条件とともに考察する。

EU 法では、適用法の範囲について、第 2 条で以下のように規定している：

第 2 条 (h) 「適用法」とは、以下の分野を網羅する、伐採国で適用される法律を意味する。

- 法律に基づき公告された範囲内で木材を伐採する権利。
- 木材伐採に課せられる税金を含め、伐採権および木材に対する代金支払い。
- 木材伐採。木材伐採と直接関係している場合、森林管理や生物多様性保全を含む環境・森林法も対象となる。
- 木材伐採により影響を受ける、利用および所有権に関する第三者の法的権利。
- 林業分野に関連する取引および関税<sup>15)</sup>。

上記の EU 法における適用法の範囲は、例えば日本と比較するとかなり包括的であり広範囲に及んでいる。日本においては、グリーン購入法のもとでの合法性証明のために林野庁が作成したガイドラインで合法木材を以下のように定義してあるのみである：「伐採に当たって原木の生産される国又は地域における森林に関する法令に照らし手続が適切になされたものであること」(ガイドライン 2 (1)<sup>16)</sup>。この場合、仮に何らかのリスクアセスメントを実行するとすると、チェックすべき伐採国の適用法が不明瞭であり、チェックのしようがないということになる。

別枠5 レーシー法のもとの違法木材の定義<sup>17)</sup>

筆者まとめ

レーシー法は、3372「禁止行為」の部分に、違法植物（木材を含む）の定義を以下を含むとして挙げている：

- (A) アメリカ合衆国の一切の法令もしくは規制または一切の外国法に違反して捕獲（採取を含む）、所持、搬送または販売された一切の魚類または野生生物
- (B) 下記に掲げる一切の植物
  - (i) 植物を保護し、または下記の事項を規制する、一切の州の法令もしくは規制または一切の外国法に違反して捕獲、所持、搬送または販売された植物
    - (I) 植物の窃取
    - (II) 公園、保安林またはその他の公式保護区域における植物の捕獲
    - (III) 公式指定区域における植物の捕獲
    - (IV) 必要な許可を得ずに、またはこれに反してなされる植物の捕獲
  - (ii) 一切の州の法令もしくは規制または一切の外国法により植物の対価として必要とされる、適正な使用料、税金または立木伐採料の支払いがなく、捕獲され、所持され、搬送されまたは販売された植物または、
  - (iii) 一切の州の法令もしくは規制、または植物の輸出もしくは積替えを管理する一切の外国法に基づく制限に違反して捕獲、所持、搬送または販売された植物
- (C) 一切の禁止野生生物種（本節の第(e)款に服する物を指す）
 

保護地区での伐採や伐採権といった点の他、植物が最終的に輸入者のもとの来るまでに起こる税金などの不払い行為なども、合法材を違法に「染める」ことになる<sup>18)</sup>。

さらにEU法において興味深い点は、例えば上記の日本の林野庁ガイドラインでは適用法は森林に関する法令に限定されているのに対し、「木材伐採により影響を受ける、利用および所有権に関する第三者の法的権利」を適用法に含めていることである。これは、原産国の多くが途上国であり、後述のように土地利用や土地の所有権についての法整備が整っておらず、先住民を含め現地住民と伐採会社や政府との間に議論や紛争が存在する地域が多くあることを考えると、非常に重要な項目と言える。これはEUの違法伐採対策が、森林問題を単なる環境問題ではなく社会問題であり人権問題としても捉えていることを表している。この点については後述のFLEGT (Forest Law Enforcement Governance and Trade) 行動計画についての部分で考察する。

また、EU法では文書の確保はDDの一部でしかないとしながらも、ガイダンス文書において合法性証明文書はどのようなものがあるのか、具体的な例を示し実用的なアプローチを取ってい

る。実際、EU 法第 2 条に指定される分野における法律は国ごとに異なるうえ多岐に渡っており、それを証明する文書も実に様々存在する。ガイダンス文書で挙げている文書例は以下の表 1 にまとめた。

表 1 ガイダンス文書にある適用法への準拠を証明する文書の入手方法など<sup>(19)</sup>

証明する事項	文 書
法的に決められた境界線内で伐採する権利	一般的に文書・電子文書で入手可能。例えば土地の所有権・利用権に関する書類、契約書、伐採契約書など。
伐採権や木材に関する支払	一般的に文書・電子文書で入手可能。契約書、銀行の文書、VAT 文書、公式領収書など。
環境・森林に関する法律を含む伐採に関する法律（木材伐採に直接関係する場合、森林管理、生物多様性保全を含む）	公式な監査記録、環境適合証明、認可済み伐採計画、ISO 証明、自主規範、強固な法的監視・木材追跡と管理手続を証明する公的に入手可能な情報、原産国当局が発行した公的文書など。
伐採により影響を受ける土地利用や保有に関する第三者の法的権利	環境影響評価、環境管理計画、環境監査報告書、社会的責任契約、保有権などに関する申立・対立に関する個々の報告書
森林セクターに関する貿易・税関規則	一般的に文書・電子文書で入手可能。契約書、銀行の文書、貿易記録、輸出入ライセンス、輸

### 2.3.2 森林の利用および所有権に関する第三者の法的権利：サラワクの事例

ここで、EU 法のもとの「木材伐採により影響を受ける、利用および所有権に関する第三者の法的権利」について、さらに深く見てみたい。多くの国際ツールにおいて、サプライチェーン中の人権問題などの社会問題のリスクが増々注目される中、EU のこの規定は違法伐採問題の根本を見据えた重要な規定である。

このセクションでは、マレーシアのサラワク州の例をひいてこの点について考察する。マレーシアにおいて後述の EU との二国間協定である VPA の締結が遅れているのは、サラワク州が原因であると言われているからであり、サラワク州は多くの NGO が森林破壊・劣化、不透明な伐採権の授与、現地住民の土地の利用権・所有権にまつわる問題が多く発生する地域だと指摘している<sup>(20)</sup>。

マレーシア半島の面積に匹敵する、約 124 万 km<sup>2</sup> という広大な面積を持つサラワク州であるが、人口はわずか 250 万人であり、その多くが森林に覆われている（マレーシアの人口は 2800 万人）<sup>(21)</sup>。つまりサラワク州は都市部を除き、多くの州民が第一次産業を生業としている州であり、生活における森林への依存度も高い。森林は、地域住民にとって食料や薬草の採取、様々な用途での木材の利用など、生活に必要な存在であり文化伝統の伝承の場となっている。一方で産業伐採が盛

んなサラワク州は、世界最大の熱帯材の輸出地域であり、その結果、同州の原生林は残り5%以下となっている<sup>23)</sup>。

マレーシアにおいては、森林に関する法整備や取締は、半島とサバ州・サラワク州では全く異なる独自の仕組みを持っており、森林の区分が半島とこの二つの州によって異なるなど、森林管理を取り巻く状況は非常に複雑になっている<sup>23)</sup>。また林業に関するガバナンスの仕組みも異なっており、サラワク州はある意味連邦政府から独立した林業行政を行っているが、同州における伐採権の発行については、前述のように透明性の欠如が多くのNGOから指摘されている。

地域住民による森林利用は、いわゆる「先住慣習権」と呼ばれる権利により保障されている。マレーシアでは、先住民族の権利は連邦国憲法により保護されていることになっている。第5条及び13条「生存権および財産権」、第160条「法的な効力のある先住民族の慣習と利用」、第8条5項、第153条、第160A条の「州による先住民族の権利および利益の保護と州の受託義務」などである<sup>24)</sup>。

しかし、伐採権の発行を含め、森林に関する規制が州によって独自に行われるサラワク州では、国レベルで認められるこうした権利が州政府の行政に反映されていない。サラワク州政府は1958年1月1日をも一つの区切りとし、それ以前から土地を利用している明確な物証のない土地（森林含む）に関して住民の先住慣習権の適用を認めず、それらの住民が利用する土地を州有地として区分した。この州有地の中から伐採地の決定とそれに続く伐採権の発行が行われているのである。

上記のような背景により、サラワク州全土にわたる森林伐採を含む開発のほとんどは先住慣習権に関わる土地であり、住民と州政府や開発者との間に紛争が絶えない。本来、マレーシアにおいては先住民族の受ける便益が伐採などにより損失した場合、補償が義務付けられているが、国際環境NGOであるFoEによれば、プランテーションなどの産業計画も含め伐採により影響を受けた先住民族のコミュニティが起こした民事訴訟は、サラワクだけで100件以上にのぼるとい<sup>25)</sup>う。

その結果、最高裁における裁判を含むいくつかの裁判で州政府の開発が住民の先住慣習権を侵害しているとする判決が出ている<sup>25)</sup>。このことは、サラワク州における伐採には人権侵害問題が背景にある「リスク」があることを意味しており、そうした伐採によって出てくる木材は「合法材」であるのか否か、興味深い点である。サラワクのようなケースは世界の他の地域でも多く見られ、木材の合法性を森林分野の法律にのみ絞って決定しサラワク材を合法としている日本のような場合と、第三者の土地に関する権利にも関連づけて検討するEUのような場合とで、今後差が開いてくるのではないかと推測する。

EUのアプローチは、昨今非常な勢いで増えているアブラヤシなど農作物の植林など必ずしも木材利用を目的としていない開発計画に従って行われる森林伐採に関連付けてみるとその重要さ

がよくわかる。こうした伐採により狩猟採取を行う現地住民の「食の安全」が脅かされるわけだが、例えば国連は2012年に「国の食料安全保障における土地、漁業と森林の保有の権利に関する責任あるガバナンスについての任意自発的指針 (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security)」を発行しており、森林地帯の土地の保有権の保護を推奨している<sup>27)</sup>。

少なくともEU法のもと、こうした木材のリスクは高いとみなされることは間違いがない。もともとEUの取組は、EU法のきっかけとなった、2003年に誕生したFLEGT行動計画（「森林の施行・ガバナンス・貿易に関するEU行動計画 (FLEGT)」）に遡り、木材調達における社会的・経済的リスクを念頭におくものである。EUは違法伐採を単なる環境問題としては捉えておらず、この点がEU法に反映されていると言える。

上記のFLEGTは実際には、VPA (Voluntary Partnership Agreement: VPA) と呼ばれる二国間協定を通して、原産国と共同で信頼できる木材の合法性証明システムの構築を図るもので、締約原産国の木材の合法ライセンス化によってリスクを排除する。しかしすでに述べたようにマレーシアはEUとVPA交渉を最初に始めた国の1つであるにも関わらず、すでに締結をしたインドネシアと対照的に、進捗が遅れている。これには、サラワク州が関連していると言われており、日本を最大の輸出相手とするサラワク州は、EUの求めるより高い基準の合法性の定義を構築する必要を認めていないという。

実際、EUガイドランスの表を見ると「伐採により影響を受ける土地利用や保有に関する第三者の法的権利」を侵害していないかどうかを証明する文書は、「環境影響評価、環境管理計画、環境監査報告書、社会的責任契約、保有権などに関する申立・対立に関する個々の報告書」とされている。

## 2.4 加盟国におけるEU法実施

以上、EU木材法のもと出された各細則を考察したが、EU法の実際の施行における最大の課題は、経済状況や政府のキャパシティーにばらつきのある27か国でいかにして統一した規制の実施が行えるかどうかである。恐らく、政府調達において合法材・持続可能材を推し進めており体制の整っていたデンマーク、イギリス、オランダなどは<sup>28)</sup>、比較的スムーズにEU法の施行を開始できるのではないかと予測される。

EU木材法は「指令 (Directive)」ではなく「規則 (Regulation)」であるため加盟国に直接適用されるが、罰則などに関しては加盟国が独自に規則を設けることになっている。しかし、27か国の加盟国のうち、施行の「準備ができています」とされたのは英国とデンマークのみであったという<sup>29)</sup>。

施行前にイギリスの違法伐採問題の権威とされる王立国際問題研究所が行った調査<sup>60)</sup>では、いくつかの課題が浮き彫りになっているが、EUの最大の課題は、いったんEU域内に入った物品は自由に流通されるため、取締の脆弱な国からEU域内に物品を持ち込もうとする密輸が後を絶たないということである<sup>61)</sup>。このため、加盟国間で統一してEU法を施行する必要がある。この調査で挙げられた重大な課題としては、管轄官庁の専門性の欠如と他の取締局との連携、EU加盟国間のコミュニケーションに関するものなどがある。以下、詳しく見てみる。

この調査では、20か国(オーストリア、ブルガリア、クロアチア、キプロス、チェコ共和国、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ハンガリー、アイルランド、ラトビア、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、スペイン、スウェーデン、イギリス)を対象とし、管轄官庁の責任を中心とした各国の準備状況についてアンケートを行っている。

調査によれば、管轄官庁は林業担当省が最も多くなっている。農業、環境、大気汚染などの担当省が管轄官庁となっている場合もあるが、この場合は林業担当省が管轄省でない場合は林業担当省と、その他の場合も警察、司法局、税関などと連携を図ることになっている。林業担当省は、主に国内林業について担当してきた省である。そのため特に外材の輸入などの分野における専門性が低く、今後EU木材法を施行するうえで「重大な課題」となるだろうという指摘がある<sup>62)</sup>。

さらに同報告書では、管轄官庁の実際の取締業務の中心となる、国内事業者・輸入業者・(DDを監視する)モニタリング団体の監視と、市場における違法材の取締という、二つの異なる分野について、前者と後者とでは異なる専門性やスキルが必要とされることを挙げている(実に調査対象となった管轄官庁の7割が、施行に必要な専門性を有していないと感じると答えている)。警察や税関など他省庁との連携によりこの部分を補強する必要があるが、管轄省でないこれらの当局はEU木材法自体の知識に乏しく、今後キャパシティーをどう強化していくのかが課題であるとしている。また科学的知見も施行に欠かせない要素であるが、これを理解している管轄官庁は少ないとしている<sup>63)</sup>。

また、加盟国間のコミュニケーションをどう図るかも、大きな課題として挙げられている。EUにはすでに“The European Union Trade in Wildlife Information eXchange (EU-TWIX)”や“RAPEX”と呼ばれるコミュニケーションプラットフォームが存在しており<sup>64)</sup>、それに加えてインターポールなどの国際的なネットワークがワシントン条約の取締などに活用されている。これらを基礎に、違法材に関するコミュニケーション回路を構築していくことが考えられるであろう。

### 3. 英国における EU 法の施行

#### 3.1 英国における施行法 “The Timber and Timber Products (Placing on the Market) Regulations 2013”

以下では、EU 加盟国の中で最も早く合法木材の政府調達方針を立てた国の一つである英国における EU 法の施行法を検証する。英国は、EU 加盟国の中でも木材の輸入量が比較的多く、特に中国からの木材や木材製品を最も多く輸入している<sup>55)</sup>。イギリスは政府公共調達方針を 1997 年に発表しており、この方針は 2000 年に法的拘束力を持つようになった<sup>56)</sup>。日本のグリーン購入法に木材製品が追加されたのは 2006 年であるから、それより 6 年早い。さらに 2003 年には CPET (Central Point of Expertise on Timber) という技術支援を担当する民間のサポートを開始しており、合法木材・持続可能木材の調達に関しては先進国であると言える。

イギリスにおける EU 法の施行は、“The Timber and Timber Products (Placing on the Market) Regulations 2013”<sup>57)</sup> という法律により実施される。この法律では第一部で各用語の定義、第二部で違反行為、第三部で取締、第四部でその他の規則について定めている。同法の施行は EU 木材法と同日の、2013 年 3 月 3 日より始まっている。

この法律の第 4 条により違反行為とされるのは以下の行為である：

- (a) 違法に伐採された木材を市場に導入すること (EU 木材法第 4 条 (1))
- (b) DD 義務の不履行 (EU 木材法第 4 条 (2))
- (c) DD システムを維持し評価する義務の不履行 (EU 木材法第 4 条 (3))
- (d) トレーサビリティ確保の義務の不履行 (EU 木材法第 5 条)
- (e) 記録保持の義務の不履行 (EU 木材法第 5 条 (1))
- (f) 政府当局による検査の妨害
- (g) 改善措置の通告への非準拠

(1) から (5) までは EU 木材法にある義務であるが、(6)、(7) に関しては取締に関する項目であり、この法律によって特に定められている。

##### 3.1.2 DD 義務への違反

上記の違反のうち特に、上記 (a) 及び (b) に関連する DD 義務への違反に関しては第 5 条として別途記述がある。それによれば、上記 (a) 及び (b) の違反について裁判が起こった場合、違反を犯したとされる者 (A) は「デュー・ディリジェンスシステムの適切な利用」を証明できれば抗弁になる、としている (5 (1))。つまり、EU 法に基づき、DD を実施していれば実際の木

材が違法材であったとしても、違反にはならない、ということである。

別の者（B）の行為やBの提供した情報によって違反が起こったとする申立がある場合は該当しないとしている（5（2））。ただし、Aに対する裁判を起こしている相手に対し、Aの保持する情報の中でBを特定するものを規定に従い通達する場合はこの限りではない、としている（5（2）、（3）、（4））。しかしこの場合でも、Aが「すべての状況において（Bの提供した）情報に依存することが相応であった（reasonable）」ことを証明しなければ、これは防御にならない（5（5））。特に、その情報を確認する目的でAが「相応に（reasonably）」取った措置について、また、Aがその情報を信じない理由があったか否かについて、証明することとしている。今後、この「相応」がどのようなレベルを指すのかは、実際の判例などで決まっていくと考えられる。

### 3.1.3 取締

英国法の第3部は取締について定めており、（1）取締当局による立入の権限、（2）検査の権限、（3）押収の権限、（4）検査官への妨害、（5）改善措置通告、（6）改善措置通告への申立、（7）罰則、（8）取締経費の回収、の8点について規定がある。以下、それぞれ簡単に見ていく。

#### （1）立入の権限

政府の検査官が、EU法やその施行法（施行法）の実施の取締のために立ち入る権限があることを定めている（7（1）－（12））。

#### （2）検査の権限

上記の権限に基づき立入検査を行う権限について定めている（8（1）－（2））。立入検査では、木材の他、貨物や機具なども検査の対象となっており（8（1）（a））、コンピューター上のものを含む文書や記録などその他あらゆる情報を入手することができる（8（1）（c）、（d））。

#### （3）押収の権限

検査官は、検査の対象となった者が違法材をEU市場に持ち込んだ疑いが相応にある場合、木材製品を押収することができる。

#### （4）検査官への妨害

検査の対象となった者は検査に協力しなければならないことを定めており、虚偽の情報を提供することなどが禁じられている。

#### （5）改善措置通告

DD義務及びDDシステムの維持と評価についてのいわゆる行政措置で、検査官が違反と思われるケースに対して改善措置を通告することができる。違反している者は、通告に記載される期日までに改善を行う義務があるとしている（regulation 11）。

#### （6）改善措置通告への申立

上記の通告に対して不服のある場合、裁判所に申立をすることができる。その後、裁判所が改

善措置を確定、撤回、修正するかを決定する。

#### (7) 罰則

第4条 (a) (違法材の輸入), (b) (DD 義務の不履行), (c) (DD システムの維持と評価の義務の不履行) に違反した場合、法律で定められる最大限を超えない罰金 (イングランドとウェールズでは5,0001 ポンド<sup>38)</sup>, スコットランドの場合最大限は10,000 ポンドであるが5,000 ポンド<sup>39)</sup>) もしくは3ヶ月以下の懲役またはその両方となる。それ以外の違反 (d) ~ (g) の場合は、英5,000 ポンド以下の罰金となる<sup>40)</sup>。ただし、裁判所で審議ができるのは違反が行われてから3年以内、検事により違反が発見されてから1年以内となっている。

#### (8) 取締経費の回収

裁判所は有罪が確定した者に対して経費の回収を請求することができる。

さらに、検査など上記のような加盟国各国政府による取締について、EU 法では市民社会などの参加を視野に入れた条項を設けている。EU 法第8条 (4) 及び第10条 (2) によれば、EU 加盟国各国政府の管轄官庁は、第三者から「具体的な懸念 (substantiated concern)」が示された場合には、監督団体 (第8条 (4)) 及び事業者 (第10条 (2)) に対して検査を実行できるとしている。第三者によるモニタリングへの参加は、管轄官庁の EU 法実施の負荷を軽減する目的もあると思われる<sup>41)</sup>。またそうした第三者が「具体的な懸念」を示す活動を活発にし有効利用するためには、加盟国の管轄官庁が自らの活動について、積極的に情報を公開していく必要がある<sup>42)</sup>。

## 4. まとめ

本研究ではまず、EU 木材法とその細則中に規定される DD 義務と適用法について、その実際の仕組みと条件とは何かを考察した。DD 義務については、デュー・ケアについて詳細な規則を持たない米国レーシー法などと比較すると一定の明確な条件はあるものの、やはりケースバイケースとされることがわかった。森林問題の複雑さや、企業の規模や業種など、様々な要因を考慮するところから方法しかないとも言える。よって事業者は今後、第三者認証制度や各監督団体、業界団体などが用意する DD システムを活用し、専門性や経験を補足していくことになるであろう。その際の今後の課題として、どう透明性を確保していくのか、また、財政的な負担はどのように解決されるのか、などが挙げられる。

適用法については、非常に広範囲に及んでおり、実際に各原産国における適用法を特定し合法性証明を行うためには上記の団体など専門家のサポートなしには難しいことがわかる。また、第三者の法的権利という項目を適用法の中を持つ EU 木材法が、法整備やガバナンスを背景に持つ違法伐採問題、昨今増え続ける開発行為に影響を受ける地域住民の土地利用の問題などにどう貢

献していくのか、今後注目に値するポイントである。

一方で、次に考察した加盟国政府による EU 法の実施については、大きな課題として加盟国間の統一した実施が挙げられる。これは特にワシントン条約などのもとの禁制品においても見られる課題であるが、取締能力の弱い加盟国から違法木材製品が EU 域内に入ってくるのが予想される。これについては管轄官庁を始めとする政府機関の早急な能力構築が必要である。さらに、管轄官庁だけでは専門性や経験の不足が指摘されており、これも予算の捻出とあまって、大きな課題となりそうである。ただし、「重大な懸念」を第三者が報告することができるというシステムをうまく活用すれば、NGO など市民社会がその負担をある程度軽減してくれる可能性もある。こうした市民参加型の法の取締は運用が難しい場合もあるが、市民社会との連携に長い歴史を持つ EU 加盟国では比較的うまく運用できる可能性もあるだろう。

最後に検証したイギリスにおける EU 木材法の施行法については、かなり実効性のある規制であることがわかった。ただし DD 義務の履行の司法判断については、例えばサプライヤーの情報に依存することについて、それが「相応」であったか否かなどは実際の判例で確立されていくと推測される。

その他の政府の権限、例えば立入検査や物品の押収などについては、イギリスではワシントン条約に基づく絶滅危惧種の派生物を含む市場取引を厳しく取り締まっている実績があり、野生生物専門の警察官や税関職員が存在しており、罰則も厳しく適用されている<sup>43</sup>。ワシントン条約に記載されている製品の取締はこうした専門知識や経験豊富な取締官が担当しており、NGO や研究機関からの専門家も年次会合に参加する“Partnership for Action Against Wildlife Crime (PAW)”というネットワークも存在している。ワシントン条約の国内における施行・取締の課題も前述の EU 木材法の実施の課題と類似しており、イギリスにおいてはすでに違法木材製品に関する立入検査や押収といった取締行為を実行する基礎はあると考えられる。ただし、EU 木材法の焦点である DD 義務の履行については異なる専門知識が必要と考えられ、こちらの方がより大きな課題となることが予想される。

本研究は、日本私立学校振興・共済事業団平成 24 年度学術研究振興資金の助成を受けた研究成果である。ここに記して御礼申し上げる。

## 注

(1) Regulation (EU) No 995/2010.

(2) Illegal Logging Prohibition Act, No. 166, 2012.

(3) “Australia and New Zealand Arrangement to combat illegal logging”, オーストラリア政府広報 (2012 年 8 月 21 日), [http://www.daff.gov.au/ludwig/media\\_office/media\\_releases/media\\_releases/2012/](http://www.daff.gov.au/ludwig/media_office/media_releases/media_releases/2012/)

## EU 木材法の施行と英国における施行例の考察

- august/australia-and-new-zealand-arrangement-to-combat-illegal-logging (2013年5月5日)。
- (4) 3372, Amendments to the Lacey Act from H.R.2419, Sec. 8204. 詳しくは下記を参照: Environmental Investigation Agency, *Setting the Story Straight. The U.S. Lacey Act: Separating Myth From Reality*, p. 2.
  - (5) Annex, Regulation (EU) No 995/2010.
  - (6) Commission Delegated Regulation (EU) No 363/2012 of 23 February 2012 on the procedural rules for the recognition and withdrawal of recognition of monitoring organisations as provided for in Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market.
  - (7) Commission Implementing Regulation (EU) No. 60712012 on the detailed rules concerning the due diligence system and the frequency and nature of the checks on monitoring organisations provided for in Regulation (EU) No. 995/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market.
  - (8) Article 5, Commission Implementing Regulation (EU) No 607/2012.
  - (9) Guidance Document, <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Final%20Guidance%20document.pdf> (2013年4月22日)。
  - (10) *ibid.*, p. 6
  - (11) オーストラリア政府は、違法に伐採された、とは事業者に適用範囲と柔軟性を提供する高度な定義であるとし、補足的規則を設けることを示唆している: “Illegally logged is a high level definition that provides scope and flexibility for importers and processors of raw logs to undertake due diligence in relation to the applicable laws in place where the timber is harvested, which may be prescribed by regulations, without the limitations of a prescriptive set of legislative requirements. The challenge of prescribing individual requirements in a definition is complicated by the range of legislation given the number of countries-85 in total-from which Australia imports timber products. An unintended consequence of a prescriptive definition of illegally logged may result in some elements of applicable legislation being overlooked or excluded through omission”. Commonwealth of Australia Explanatory Memoranda, [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/bill\\_em/ilpb2012270/memo\\_2.html](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/bill_em/ilpb2012270/memo_2.html) (2013年5月5日)。
  - (12) Article 2, Regulation (EU) No 995/2010.
  - (13) Guidance Document, p. 9.
  - (14) Guidance Document, p. 9.
  - (15) Article 2 (h), Regulation (EU) No 995/2010.
  - (16) 「木材・木材製品の合法性、持続可能性の証明のためのガイドライン」(2006年2月, 林野庁)。
  - (17) 3372, Amendments to the Lacey Act from H.R.2419, Sec. 8204. 詳しくは下記を参照: Environmental

- Investigation Agency, *Setting the Story Straight. The U.S. Lacey Act: Separating Myth From Reality*, p. 2
- (18) Environmental Investigation Agency, *Setting the Story Straight. The U.S. Lacey Act: Separating Myth From Reality*, p. 2
- (19) Guidance Document, p. 10.
- (20) Friends of the Earth International (2013) *From Policy to Reality: 'Sustainable' Tropical Timber Production, Trade and Procurement*. "Malaysian government launched its Malaysian Timber Legality Assurance System (MYTLAS)", [http://www.lesprom.com/news/Malaysian\\_government\\_launched\\_its\\_Malaysian\\_Timber\\_Legality\\_Assurance\\_System\\_MYTLAS\\_55761/](http://www.lesprom.com/news/Malaysian_government_launched_its_Malaysian_Timber_Legality_Assurance_System_MYTLAS_55761/) (2013年5月5日)。
- (21) 森林被覆率が74%の、マレーシアの他の地域同様他民族が暮らす州。マレー人23.0%、華人26.7%、残り50.3%の半数は先住民民族（イバン人29%、ビダユ人8%、ムラナウ人5.5%、その他）。Ministry of Plantation Industries and Commodities (2008) *Statistics on commodities* 2007. Malaysian Timber Council (2006) *Fact Sheets: Forestry and Environment*.
- (22) ITTO (2011) *Status of Tropical Forest Management*.
- (23) Friends of the Earth International 参照。
- (24) *ibid*, pp. 98-99.
- (25) *ibid*, pp. 99-101.
- (26) Yong, C. (2010) *Logging in Sarawak and the Rights of Sarawak's Indigenous Communities*, [http://www.bmf.ch/files/news/Logging\\_in\\_Sarawak\\_JOANGO HUTAN\\_report.pdf](http://www.bmf.ch/files/news/Logging_in_Sarawak_JOANGO HUTAN_report.pdf) (2013年5月5日)。
- (27) [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/VGsenenglish.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/VGsenenglish.pdf)
- (28) 地球人間環境フォーラム『平成22年度 木材のグリーン化普及啓発キャンペーン実施業務報告書』（2009年），pp. 68-76。 [http://www.gef.or.jp/activity/forest/world/report/H22\\_mokuzaifukyu\\_part1.pdf](http://www.gef.or.jp/activity/forest/world/report/H22_mokuzaifukyu_part1.pdf) (2013年5月5日)
- (29) WWF, "UK & Denmark, only penalty? Enforcement across EU difficult", [http://www.wwf.org.uk/what\\_we\\_do/press\\_centre/?unewsid=6489](http://www.wwf.org.uk/what_we_do/press_centre/?unewsid=6489) (2013年5月5日)。
- (30) Saunders, J. "EUTR Survey Paper", Chatham House (January 2013), <http://www.illegal-logging.info/uploads/EUTRSurveyPaperJadeSaunders.pdf> (2013年5月5日)。
- (31) Saunders, J. and Unwin, E. "EUTR Inter-state Communications and Competent Authority Reporting", background paper, Chatham House, [http://www.illegal-logging.info/uploads/1\\_EUTR\\_InterstateCommunicationsandCompetentAuthorityReporting.pdf](http://www.illegal-logging.info/uploads/1_EUTR_InterstateCommunicationsandCompetentAuthorityReporting.pdf) (2013年5月1日)。
- (32) Saunders, p. 4.
- (33) *ibid*.
- (34) *ibid*.
- (35) WWF, "Can new EU Regulation stop the trade in illegal timber?" プレスリリース (2013年3月1日)，

## EU 木材法の施行と英国における施行例の考察

[http://www.wwf.org.uk/what\\_we\\_do/press\\_centre/?unewsid=6489](http://www.wwf.org.uk/what_we_do/press_centre/?unewsid=6489) (2013年5月5日)。

- 36) 地球人間環境フォーラム, p. 69。
- 37) The Timber and Timber Products (Placing on the Market) Regulations, 2013, 2013 No. 233.
- 38) Criminal Justice Act 1982 の規程による。
- 39) Criminal Procedure (Scotland) Act 1995 の規程による。
- 40) Criminal Justice Act 1982 の規程による。
- 41) Saunders, J. and Unwin, E.
- 42) Ibid.
- 43) Momii, M. (2002) *A Comparative Study of Wildlife Law in the UK and Japan and the Differences in a Cultural Context*, a Ph.D. thesis (University of Kent at Canterbury).