



偽りの保証 FALSE ASSURANCES

インドネシアの木材合法性認証制度が、
いかにコミュニティの権利保護に失敗しているのかについて、
国際的な木材購入業者と税関当局のための報告書



偽りの保証 FALSE ASSURANCES

インドネシアの木材合法性認証制度が、いかにコミュニティの権利保護に失敗しているのかについて、国際的木材購入業者と税関当局のための報告書

目次:

- 3 要旨
- 5 森林コミュニティの法的権利
 - 5 国際人権法
 - 5 インドネシア国内法
- 6 広範囲に蔓延した汚職と弱いコミュニティの法的権利行使
- 7 林産物に関する欧州連合と日本の輸入規制
- 8 コミュニティの法的権利のセーフガードとしてのSVLKの主な弱点
- 10 コミュニティの法的権利を侵害する「持続可能な」木材
- 12 ケーススタディ:いかにSVLKがコミュニティの権利保護に失敗しているのか
- 14 提言
- 15 参考文献

報告書への主要な執筆者:エミリー・ハーウェルとラフカディオ・コルテシ

この報告書は、木材合法性システムを作成して、実施する上での積極的な役割を担う市民社会グループと独立森林監視者と同様に、インドネシアや欧州連合政府の双方を含めた広範囲なステークホルダーがレビューしています。

出版時期:2015年4月

PHOTOS: KELOMPOK STUDI DAN PENGEMBANGAN PRAKARSA MASYARAKAT (KSPPM)

インドネシアの広大な森林は、国内でもっとも貧しい約3万のコミュニティの居住地である。その大部分が生計を直接、森林に依存している。彼らコミュニティの多くは先住民族の人々で、¹ その土地やその資源に対する権利は国際人権法およびインドネシア憲法で認められている。加えて、インドネシアの林業法においても、民族を問わず、関係するすべての地域コミュニティの法的権利を認めている。その権利とは以下のとおりである。

- ▶ 地域コミュニティが依存している資源に関する決定事項について協議し、参加する権利
- ▶ それらの資源へのアクセスを失った場合に補償を受ける権利
- ▶ 村の土地や地域の重要な場所を操業区域から除外してもらう権利
- ▶ コミュニティが自分たちの土地だと主張している場所で、企業が林業の事業を行う場合、企業から利益分配および開発支援を受ける権利

しかしながら林業省と林業事業者による、これらの権利侵害が日常茶飯事になっており、それに対して処罰もない。こうしたコミュニティの法的権利の侵害の多くが汚職と関連している。汚職はインドネシアの林業部門のかなり広い範囲で問題となっており、国の損失額は年間数十億ドルにもぼっている。また、この法的権利の軽視により、事業者とコミュニティの間で現在起きている紛争は、さらに深刻となり、しばしば暴力事件にまで至っている。インドネシアの林業部門での違法性のリスクは明らかに高い。

多くの場合、違法な出所からの安価な木製品を求める需要を生み出している消費者が自分たちの果たす役割を認識して、多くの消費国は、輸入林産物に合法性の確証を求める法律を制定している。一方、インドネシアも（原産国として）、製品監査・認証システム（インドネシア木材合法性検証システム：Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK)）を導入している。SVLKの下では、2つの監査基準がある。

- ▶ 義務的な「合法性基準」（V-Legal認証が得られる）
- ▶ 自主的な「持続可能性基準」（PHPLとして知られる認証が得られる）。ただし前提条件としての合法性基準も含んでいる。²

SVLKシステムは木材供給をコントロールし、多くの違法行為を減らすことにおいては明らかに前進だが、本報告書では、コミュニティの権利に関してSVLKは合法性の保証を与えるには全く不十分なままであるという観点で論じる。

コミュニティの権利に関する合法性確認項目の欠如という点も合法性基準の弱点の一つである。一方で持続可能性基準にはコミュニティの権利に関する確認項目を含んではいるが、これら社会的確認項目はあまり重視されていない。たとえ、それらの項目について全体的に低い評価であっても、企業が認証を取得できるという容認しがたい抜け穴を作り出している。しかも、合法性基準と持続可能性基準は、現場での実地調査ではなく、文書に基づく監査が行われており、監査者の幅広い自由裁量と恣意的な解釈ができるような、あいまいな評価ガイドラインとなっている。意義のある監視の欠如とあいまって、このシステムはコミュニティの法的権利および人権の侵害に対して適切なセーフガードを提供できない。

最後に、近年の変化をみると、汚職が発覚した場合には認証は取り消されるようになってきたが、まず、林業省や裁判所が企業の操業許可を取り消すことを要件として、こうした法令遵守の不履行は無力化される。さらに認証が無効となるのは、企業全体に関して汚職が発覚した場合のみである。（たとえ企業の代わりに個人が汚職を行ったとしても、その場合には認証は無効とはならない。）インドネシアの脆弱な司法制度および広範囲にわたる汚職により、これらのメカニズムが汚職からのセーフガードとして効果的に機能するのを著しく妨げられている。

SVLK基準においてコミュニティの権利が低く評価されているという状況は、国と企業がいずれも、コミュニティの法的権利の尊重という責任を放棄していることを意味し、合法性または持続可能性を評価するためのツールとしてのSVLKの正当性および信頼性の土台を崩すものである。さらに、コミュニティの法的権利の広範囲な侵害に関連している製品でさえも、SVLK認証が発行されているということは、森林に住む貧しいコミュニティの権利を侵害し続けることになるばかりでなく、見せかけで、偽りの合法性や持続可能性というお墨付きを企業に与えることによって、それら企業のマーケットシェアを潜在的に増やすことにもなる。現行のSVLKの弱点は、高水準の持続可能性基準の認証ですらも、購入業者や消費者に対して、コミュニティの権利を保護する法律を遵守している企業と、そうでない企業を区別することができていない点である。

SVLKの基準、監査、監視メカニズムにおける弱点についての対処が行われるまでは、V-Legal認証およびPHPL持続可能性認証によって提供されている第三者の権利尊重に関する保証では、EUへの輸入時に要求される合法性基準や日本のグリーン購入法の方針を満たしておらず、そして、各国の法律を遵守した上で林産物製品が生産されている確証を得るためのアメ

リカやオーストラリアの法律が要求している「相応の注意(due care)」の基準も満たしてはいない。さらには、それらの認証は、SVLK認証を得た企業が関係している林業収入が、林業犯罪の産物ではないこと、したがって、インドネシアのマナー・ロンダリング防止法を遵守していることについて確証を与えるものでもない。

購入業者には、自らの扱う製品がコミュニティの権利を侵害しておらず、法律を遵守しているということを確認する責任がある。それゆえ、購入業者は、インドネシア政府とともに、自分たちのサプライヤーに対して、合法性および持続可能性の基準、監査のガイドライン、監視能力についての改善が、SVLKの信頼性にとって不可欠である点を明確に示すべきである。

コミュニティの法的権利を侵害している製品を、自らのサプライチェーンから除外したいと考える購入業者は、輸入材の合法性法制の執行を担当している管理当局と同様に、その確認の判断をSVLK認証にのみ依存してしまうのは避けるべきである。そして、合法的な木材製品の調達においては、厳格な、より強力なデューデリジェンス(念入りな確認調査)を採用すべきである。あらためて調査した結果、コミュニティの法的権利を尊重しているかどうかについて、十分な証拠がないことが明らかになった場合には、購入業者は、その製品の購入を止めるべきである。

投資家、林産物の取引業者、税関当局に向けた提言の詳細は、本報告書の最後に述べることにする。

コミュニティの法的権利を侵害している製品を、自らのサプライチェーンから除外したいと考える購入業者は、輸入材が合法性法制の執行を担当する管理当局と同様に、その確認の判断をSVLK認証にのみ依存してしまうのは避けるべきである。そして、合法的な木材製品の調達においては、厳格な、より強力なデューデリジェンス(念入りな確認調査)を採用すべきである。あらためて調査した結果、コミュニティの法的権利を尊重しているかどうかについて、十分な証拠がないことが明らかになった場合は、購入業者は、その製品の購入を止めるべきである。



PHOTO: KELOMPOK STUDI DAN PENGEMBANGAN PRAKARSA MASYARAKAT (KSPPM)

森林コミュニティの法的権利

国際人権法

先住民族は土地と自然資源に対する権利を有している。このことは、以下のような国際人権法によっても支持されている。それらには、市民的及び政治的権利に関する国際規約、³ 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約、⁴ あらゆる形態の人種差別撤廃に関する国際条約、⁵—これらはすべて、法的拘束力をもつものであり、インドネシアも加入している—さらに、先住民族の権利に関する国連宣言、⁶ ILO第169号条約が含まれる。⁷ たとえば、人種差別撤廃委員会は、先住民族に関する一般勧告のなかで、国家に対して以下のように要請している。すなわち、国家は、

「先住民族が、自らの共有地、領土および資源を所有、開発、管理および利用する権利を認め、保護し、また彼らが伝統的に所有もしくは居住、利用していた土地または領土が、十分な情報にもとづく自由意思による同意なく奪われた場合は、それらの土地もしくは領土を返還する措置をとるよう特に要請する。これが事実上不可能な場合にかぎり、現状回復の権利は、正当で公平かつ速やかな補償の権利に差し替えられるべきである。」⁸

インドネシアの国内法

インドネシアの国内法も、森林開発事業者がライセンスを持っている地域の周辺に住む人々—先住民族だけでなく地域コミュニティも含む人々の権利を保障している。インドネシア国憲法⁹ は、先住民族コミュニティの土地に対する権利を認めている。近年、判決が出た憲法裁判所の2件の例では、これらの権利をさらに強調するものとなっている。まず、2012年の第35号判決で、林業省が、先住民族の土地を「国有林」と分類していること（それゆえ、森林開発事業者にライセンスを発行できる）に対して、差別的であり、憲法違反に当たる、としている。同様に、2011年の第45号判決では、既存の権利の申し立ての有無を調査せずに、林業管理権を発行したことは、先住民族コミュニティに対して差別的であり、その生活に損害を与えているとの判決が下された。

さらに、インドネシアの1999年林業基本法は、先住民族コミュニティが森林を管理し、森林にアクセスする権利を認めており、¹⁰ また、森林に事業者の管理権が付与される場合には、その森林に生計を依存しているすべてのコミュニティは、森林にアクセスできなくなることに對して補償を受ける権利があると謳っている。¹¹ 林業基本法はまた、森林開発事業者に対し、伐採がコミュニティに与える影響を埋め合わせるために、事業の利益をコミュニティに分

配するよう求めている。¹² この利益分配は、ジョイントベンチャーという形をとる場合もある。つまり、伐採の影響を相殺するために、コミュニティによる森林管理組織とパートナーシップを組んで、村人に雇用機会を提供し、村の経済面での支援を行うのである。

国の責任に加えて、企業もコミュニティの権利を尊重する法的義務がある。森林規則は、企業に、管理地域の境界を地図に明記するよう求めている。そして、そのプロセスにおいて以下の事項が要請されている。

- » 村と村にとって重要な場所を特定し、操業区域と重ならないようにすること¹³
- » 社会的・環境上の重大な影響を予測し、回避し、軽減し、モニターすること¹⁴
- » 先住民族コミュニティの暮らしに重要な非木材林産物へのアクセスを許可すること¹⁵
- » 企業の操業に関して、地域コミュニティと協議すること¹⁶
- » 経済的な利益を公正に分配し、開発支援を行うこと¹⁷

インドネシアの国内法は森林コミュニティの権利を認識してはいるものの、それらの法的権利の実施や執行に問題がある。インドネシア政府は、コミュニティが権利を主張する土地に対して、木材を伐採し、その伐採地にプランテーションを開発するライセンスをごく普通に企業に与えてきた。¹⁸ そのことは、国内法で認められた、共有地及び自然資源を管理するコミュニティの法的権利を侵害し、そして国内法・国際法で認められた、先住民族の共有地および自然資源を管理する権利をも侵害し、身体の安全、すなわちプライバシーへの不干涉、家族や住居、富の平和的享受、に関して国際的に認められた権利をも侵害していることを意味する。

同様に、森林開発事業者自身は、上述の通り、ライセンス所持者としてのコミュニティに対する法的責任を果たしていないことが多い。¹⁹ 法令遵守のチェック、苦情処理メカニズム、紛争解決メカニズムなどは事実上存在せず、権利侵害に対して説明責任を果たしているケースはまれである。このような不十分な点は、さらなる土地紛争をもたらし、激しい紛争が次第に普通のこととなっている。プランテーションセクターほど法的保護が欠けているセクターはどこにもない。そのプランテーションセクターにおいて、森林は永久に転換されてしまうのである。

広範囲に蔓延した汚職と 脆弱なコミュニティの法的権利行使

コミュニティの権利を行使することが難しい主な理由は、インドネシアの法執行及び司法制度と同様に、森林セクターにおいても、はびこる汚職のためである。さらに、SVLKシステムは事実上、広範囲に蔓延している違法行為を避けようとする購入業者にとって、その助けにはなっていない。

いずれにせよ、インドネシアの林業セクターでの汚職の規模と損失は莫大で、このタイプの違法性のリスクが高くなる背景要因を作り出している。たとえば、2012年のヒューマン・ライツ・ウォッチの分析によれば、インドネシア政府は毎年、森林セクターでの不正行為のために国家の収入となるはずの数十億ドルを失っていると見積もられている。²⁰ 重要な点は、SVLK認証の取得が2010年に義務となった以後でさえも、この損失額が増加し続けているという分析が行われており、それは主にプランテーションセクターの急速な拡大のためだとされている。加えて、インドネシア政府が設置した汚職撲滅委員会は、林業管理権のライセンスを違法に、また重複して発行するといった汚職によって数十万ドルの国家収入が失われていたことを、2010年に明らかにした。²¹ これらの調査結果にもとづき、委員会は2012年には、森林セクターでの違法状態のために、土地と資源をめぐる広範囲な紛争が引き起こされ、地域コミュニティの経済的・社会的・文化的権利、さらには市民的・政治的権利への深刻な悪影響をもたらしているとする白書を発表した。²²

そのような汚職の実態はインドネシアの国内法(汚職防止法(20/2001))、インドネシアも締約国となっている国連腐敗防止条約(UNCAC)の違反に当たる。また、インドネシアにいる多くの国際投資家たちにとっては、汚職は、自らの本国の法律違反にも該当する。また、UNCACおよびOECD(経済協力開発機構)外国公務員贈賄防止条約(1997年成立。オーストラリア、フランス、ドイツ、日本、イギリス、アメリカは締約国)のような国際的な取り決めにも違反している。汚職と森林犯罪はまた、インドネシアのマナーローダリン

グ防止法²³ 違反でもある。不正取引は林業法違反であるだけでなく、インドネシアの金融犯罪法違反にも当たるのである。

汚職に関するSVLKの欠陥についてNGOから激しい抗議を受けて、2014年に規則が改正された。それによると、企業の操業許可が、汚職などの犯罪行為に関わりがある場合は、持続可能性の認証は、監査者によって取り消されるよう規定が改正されることになった。²⁴ 改善の方向に向かってはいるものの、このセーフガードではいまだ不十分である。遵守違反は、法律に違反したことが発覚した時点で自動的に適用されるのではなく、違反の発覚に基づいて、裁判所が林業省が許可を取り消すという行為にかかっている。もし裁判所も林業省も許可を取り消さなければ、持続可能性認証は有効なままとなる。

この効果については、規制の文言にはないが、SVLK制度の草案を知る関係者が明らかにしたところによると、企業が認証を取得するのだから、「利害関係者は、この改正箇所が、企業による汚職であることが明らかとなったケースに重点的に適用することに合意した」という。²⁵ したがって、たとえ個人が企業のために行って汚職の罪に問われたとしても、企業が遵守違反に問われることは無い。インドネシアの状況に即して言うならば、汚職または人権侵害の疑いのある企業の訴追手続きがうまくいく見込みは著しく低い。²⁶



欧州連合と日本の林産物輸入規制

EU木材規制法(EUTR)による木材輸入への合法性要求

2010年、EUは貿易規則(No.95/2010)を制定したが、これは、欧州の市場で木製品を販売する輸入業者に対して、その合法性を確保するよう義務付けたものである。この規則の明確なねらいは、一つには、違法伐採を減らし、したがって違法伐採に付随する「社会的、政治的、経済的諸問題一良いガバナンスへの進歩の土台を切り崩し、森林に依存する地域コミュニティの生計を脅かすといった事柄も含む一」を減らすということである。²⁷

この規制法では、輸入材を欧州市場で最初に販売する企業(「オペレーター」)は、違法性のリスクが「無視できるほど」の場合以外においては、それらの製品が供給国の法律に違反していないことを確保するために、「デューデリジェンス」を実施することを要求している。この規制法では、(数ある中で)以下を規制する法律を木材生産者は遵守していなければならないと定めている。

- » 「合法的に登記した境界内での伐採権」と
- » 「木材伐採により影響を受ける利用と保有に関する第三者の法的権利」

これらの条項が明確に示唆していることは、コミュニティの権利が、EU木材規則のねらいの中に含まれているという点である。ところが、後述の説明にあるようにSVLKは、第三者の権利および登記に関するインドネシアの国内法を遵守しているかどうかについて監査していないので、EUTRの基準について、合法性の確証を与えることはできない。

日本の林産物についての公共調達方針

日本の「グリーン購入推進に関する基本方針」および「国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律」(2000年法律第100号)は、政府機関が調達する紙パルプを含む木材製品が合法で、望ましくは持続可能なものであることを求めている。日本の林野庁が作成したガイドラインでは「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きが適切になされたものであること」や、「持続可能な森林経営が営まれている森林から産出されたものであること」が確認されているべきであると説明している。²⁸ ただし、これらのガイドラインでは、その用語を詳細に定義しておらず、具体的証拠を要求しているわけではないので、グリーン購入における要求事項は、政府による集中精査や執行の対象とはなっていない。結果として、林産物の輸入業者は、たいてい、法令遵守の適切な確証としてSVLKに頼っている。

しかし、2012年7月に、この法律の解釈についての質問が国会議員から提起され、野田内閣(当時)は質問に対して以下のように回答した。「森林の開発・伐採の許可手続きにおける先住民族や地域住民の森林・土地利用の権利を尊重すること」とは、「これらが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おいて規制の対象となっている場合には」、合法性を伴っていなければならないということを意味し、その合法性は、木材や紙製品に対して証明されるべきものであると回答した。²⁹ したがって、日本の政府および消費者が、合法性の証明としてSVLK認証に依存している状況は、日本政府のこのグリーン購入法の解釈に対する違反という重大なリスクを抱えている。

SVLKは、第三者の権利および登記に関するインドネシアの国内法を遵守しているかどうかについて監査していないので、EUTRの基準について、合法性の確証を与えることはできない。



PHOTOS: KELOMPOK STUDI DAN PENGEMBANGAN PRAKARSA MASYARAKAT (KSPPM)

コミュニティの法的権利のセーフガードとして SVLKが持つ主要な弱点

インドネシアの木材・紙製品が違法であるリスクの高さを考えると、SVLKはその監査プロセスにおいて「合法性」を定義し、検証する方法において、いくつかの重大な弱点を抱えている。³⁰

まず、SVLKの合法性の定義には、以下に関連する違法性から守るための監査基準や評価項目を含んでいない。

- ▶ 先住民の土地、もしくは、他の既存の権利の申し立てのある土地に発行されている林業ライセンス
- ▶ 管理計画について協議し、参加するというコミュニティの権利を侵害すること
- ▶ 木材伐採により影響を受けた地域コミュニティに対して、企業が経済的利益または開発支援を提供しないこと
- ▶ コミュニティの生計にとって不可欠な森林資源へのアクセスを保証しないこと、またはコミュニティが、それらの地域を失うことに対して補償しないこと

こうした行為を避けるということは、持続可能性のベストプラクティスのための単なる規範的な原則や将来の法改革による改善への願望などではなく、すでに現存しているインドネシアの森林管理法の要求事項であり、それ自体は、木材製品の合法性基準にあたるものである。

SVLK制度は、これらの権利侵害について沈黙していることに加えて、企業の行動のみを評価するだけで、政府の行動についても沈黙している。この制度では、政府が発行したライセンスや許可証は、すべて合法であるということの当然の前提としている。しかし、市民社会の側が調査したところによると、監査者の多くは政府が発行したと思われるライセンス、許可証、納税証明書を、管理権を得た企業が所持しているかどうかを単に確認するだけで、そうした書類が汚職に絡んでいないかとか、偽造されたものでないかということを確認するといった、より突っ込んだ審査はしていないという。³¹ こうした弱点から言えることは、SVLKという合法性認証は、その仕組みからして、汚職とコミュニティの権利侵害に加担した木製品に対しても発行されているかもしれないということだ。

また、実施状況についての現場での証拠よりも書類の有無に基づいた判断をするSVLKの監査手続きにも弱点がある。というのも、この弱点は、書類の正当性を監査者が確認する必要がないという上述した問題を悪化させてしまう。このふたつの問題が重なることによって、SVLKは汚職、不正行為、法の不遵守の機会を数多く提供している。

SVLK規制は、個々の丸太とその切り株とを結びつけることをねらった木材のバーコードシステムに言及しているが、現場では、これらのタグが常に利用されているわけではない。インドネシア政府は、現在、バーコードは、天然林から伐採した木材にのみ利用されている。十分に機能する管理の連鎖が欠如していると

いうことは、認証されていない木材がサプライチェーンの中に紛れ込むことがあり得るということの意味する。実際、政府は、認証されていない原料を30%まで混ぜることを紙パルプ製造業者に許可している。³² 加えて、明白な利益相反にもかかわらず、SVLKシステムは「自己申告」に頼っており、いったん認証されると、伐採・工場運営側は、自分たちの生産申告書（そして工場の場合には自らの原料供給申告書）を作成することを意味する。

これら申告書は、SVLKの規則により、地元の森林官が「サンプル・チェック」することになっているが、現場の経験からすると、やはり自己申告書についての政府からの監視は十分でない。³³ 「不意打ち監査」と、監査プロセスの定期評価という条項はあるが、これらの監査を抜き打ちで実施することは要求事項ではなく、実際には事業者や監査者に前もって訪問を知らせている。それゆえ、SVLKはすべての企業に法律の遵守を徹底させることを意図した規制システムというよりも、少数の意欲ある企業が取り組むような企業間での自主的な認証制度により近いと言える。広範囲に違法性が広がっている状況下においてSVLKが利用されているので、こうしたアプローチはとりわけ問題が多い。これらの弱点が意味するのは、現在、構想され実施されているように、その定められた木製品が地域コミュニティと係争中の地域から産出されたものであるのか、または地域コミュニティの他の権利が侵害された場所から産出されたものであるのかどうかについて、SVLKにおいては、低い判断力しか提供できないということである。

独立モニター機関自身も、特に違法性リスクの高さを考えれば、システムの監視が明らかに不十分であると訴えている。市民社会は監視の役割を合法的に与えられており、それは重要な前進ではあるが、モニター機関は、人員不足と必要な書類を入手できない状況が続いているため、モニタリング・ネットワークが監視できたのは、多数の案件のうちわずか30件だったと報告している。³⁴ 特にモニタリング・ネットワークは、土地権や補償、利益分配といった複雑な社会問題の現場での法令遵守について適切に監視する専門知識も人員も十分に持ち合わせていない。どんな認証システムにおいても、独立的監視というものが決定的な要因であることを考えれば、現在のSVLKの下での弱点によって、コミュニティの権利侵害は野放しにされ、紛争は弱まることなく継続する。

こうした弱点は2013年および2014年に、第三者の立場からSVLKを評価した二つの独立した評価報告書に記されている。その評価報告書は公表されていないが、³⁵ デューデリジェンスの一部として輸入業者から、そしてEUTRによる合法性要求事項に適合しているかどうかを検討する管理当局からも同様に公表を要求されるだろう。これらの評価により特定された弱点の一部については、どのように取り組むかについて、インドネシア政府は行動計画を作成した。この行動計画には、SVLKの規則の一部変更も含まれているが、ここに記しているような汚職やコミュニティの権利に関する合法性を確保できていないというSVLKの欠点については取り組まれていない。

虚偽の頻度が高い社会影響書類へのSVLKの依存

コミュニティの権利に関するSVLKの合法性基準は、環境社会影響評価(インドネシアではAMDALとして知られる)や企業が提出した様々な年次報告書による影響軽減活動の報告に頼っている。これらはインドネシアではRKT(年次作業計画)やRKL/RPL(環境管理/モニタリング計画)として知られている。これらの書類は、名目上は森林の土地転換や林業会社の活動による社会や環境への影響を特定し、企業がマイナスの影響を回避、減少、緩和、相殺する手段を検討するものである。

しかしながら、実際にはAMDALの書類には日常的に不正が見られ、すべての項目が、無関係の他の事業の書類から文章を丸写ししたものであることが広く知られている。たとえば、CertiSource(インドネシアに所在する独立したイギリスの木材モニタリング組織)は、この広く行われている慣行と、それに対処することができない認証について、以下のようなことを確認したと述べている。

このことは、十分な根拠があるもので、憂慮すべき問題である(CertiSourceはこの出来事を経験した)。しかしながら、これは大部分が政府に責任がある。政府が(大抵は、あからさまに)切り貼りによって作成された書類であるにもかかわらず、承認を行ってしまうのであれば、それは最終的に政府の責任ということである。政府を監視することは、CertiSourceの監査担当スタッフの任務ではない。我々のスタッフはただ、法律の要求に沿って書類を確認することができるだけである。³⁶

明らかに不正な書類の承認は、政府役人の側の違法行為だが、それは書類を偽造して提出するという企業の側の違法行為でもある。現在の形でのSVLKでは、そうした違法行為を減らす方向にはない。というのも、前述したとおり監査者は、明白に不正な書類であったとしても、その合法性を調査することはないからである。

企業の年次管理計画とモニタリング報告書を検討することによって、企業の社会的影響に関するモニタリングや軽減措置について評価することは合法性監査の範疇に十分含まれると言える。残念ながら、独立モニター機関の報告によれば、現実には、これらの書類が作成されているかどうかを確認されるだけであることが多く、現場での実際の実態によって書類が正確かどうかは確認しないという。³⁷ インドネシアにおける環境影響評価と影響軽減プロセスは、現在の形では、あまりにも根拠とするには疑わしいもので、これによってコミュニティの権利を守ることはできそうにない。それゆえ、信頼性の高い合法性確認のために、SVLKには、監査者と独立モニター機関による現場での実態に関して、もっと厳格な調査を行うことを制度に含める必要がある。

コミュニティの権利を行使することが難しい主な理由は、インドネシアの法執行及び司法制度と同様に、森林セクターにおいても、はびこる汚職のためである。しかも、SVLKシステムは事実上、広範に広がる違法行為を避けようとしている購入業者にとって、その助けにはなっていない。

コミュニティの法的権利を侵害する 「持続可能な」木材

企業の持続可能な森林管理についての認証(PHPL)は、前提条件として、まず合法性の監査を通過しなければならない。SVLKについて定めている規則は、最初の5年間の認証期間が過ぎた企業は、PHPL認証を取得するよう求めているが、独立モニター機関によると、企業はこの要請に従っていないという。³⁸

PHPL基準は、コミュニティの権利に関連した基準をいくつか含んでいるという点で、V-legal基準を改善したものである。具体的には、特定の操業区域内での企業による伐採の権利に対してコミュニティの合意を得ること、地域コミュニティが権利を申し立てている土地の地図を作成すること、それらの土地から操業活動を明確に分離すること、資源へのアクセスの喪失に対して補償すること、コミュニティが管理計画作りに参加すること、社会的な利得と開発支援に関して規定を設けることなどが含まれている。ところが、これらは現行の法律上の要求事項であるにもかかわらず、すべての企業がただちに強制的に従わなければならない合法性基準というよりも、自主的な努力目標としての基準として位置づけられている。

さらに、これらの基準が含まれたことは一歩前進ではあるが、基準の重みづけと、その評価基準に抜け穴がある。それによって、たとえコミュニティの権利を侵害していても、「持続可能」(そして当然のこととして「合法」という、より高い水準を達成したというお墨付きを企業に対して不適切にも与えてしまう。加えて、いったん持続可能性の認証を取得すると、その企業はそれ以後、年次作業計画について政府から承認を得る必要がなくなるという追加的メリットがある。本レポートで後に紹介する事例研究で実証しているように、これらの抜け穴は、とりわけコミュニティの権利に損害を与えることを示している。というのは、これらの抜け穴によって、地域コミュニティが権利を主張している管理区域内の土地において、企業による森林伐採を阻止できなかったかもしれない規制措置としてのセーフガードが除去されてしまうからである。

PHPL持続可能性基準では、その基準の各項目が単に「合格(pass)」「不合格(fail)」と分類されるのではなく、「良(good)」「可(fair)」「不可(poor)」の3分類となっている点でV-legal基準とは異なる。その上、合法性基準における全評価項目が、認証取得にとって不可欠であるが、持続可能性の評価項目は、「主要(dominant)」または「準主要(sub-dominant)」というように異なる重みづけがされている。すべての基準の中の60%で、少なくとも「可」であれば、そして「主要」な基準が「不可」と評価されていなければ、企業は持続可能性の認証を得られる。

持続可能性基準の決定的な弱点は、コミュニティの権利に関する重要な評価項目のいくつかが「準主要」として評価されるため、その項目での「不可」の評価が持続可能性の認証に影響しない、という点である。たとえば、ある企業が累積評価で全項目の60%以上で「可」と評価されても、持続可能性の認証では「準主要」とされた項目が全て「不可」の可能性もある。したがって、現在のSVLK基準によると、以下のような場合であっても、その企業は、持続可能であると認証することができる。

- » コミュニティに対する社会的責任(資源や土地へのアクセスの喪失に対する補償など)を満たすための措置を何も行っていない(評価項目4.2.4と4.2.5)
- » 経済的利益の分配活動を何も実施していない(評価項目4.3.4と4.3.5)
- » 境界設定や管理計画にコミュニティが参加するメカニズムを持っていない(評価項目4.1.2と4.1.3)
- » 管理区域内で、コミュニティが主張している土地について地図を作成していない(評価項目4.4.1)
- » コミュニティの生計エリアと企業の操業区域の間の境界をはっきり設定していない(評価項目4.1.4)
- » 境界や操業に関連して多くのコミュニティと対立している(評価項目1.1.2と4.1.5)
- » コミュニティとの対立を解決しようとしていない(評価項目1.1.3)
- » コミュニティとの対立を解決するための制度、人材、予算がない(評価項目4.4.5)

SVLKにおいて、コミュニティの権利を低く評価しているという点は、政府および企業がこれらの法的権利を尊重する責任を放棄することを意味し、また合法性や持続可能性を評価するツールとしてのSVLKの正当性や信頼性の土台を崩すものである。しかも、コミュニティの法的権利を広く侵害しているような製品に対してSVLK認証が発行されることによって、森林に依存する貧しいコミュニティの権利侵害に加担し続けるだけでなく、これらの企業のマーケットシェアを潜在的に高めることにもなる。現状において、SVLKの弱点が意味しているのは、よりレベルの高い持続可能性の基準であったとしても、この認証それ自体では、購入業者や消費者は、コミュニティの権利を遵守している企業と、そうでない企業を区別できないということだ。

「主要」とされた基準項目は、認証を取得するためには少なくとも「可」と評価される必要があるが、そうした項目についてさえ、監査基準に弱点がある。その基準においては、持続可能性の基準項目の実施や実態状況の確認を求めておらず、むしろ、その質を問うことなく、単に書類が入手できるかどうかに基づいている。それゆえ、監査者によって解釈に幅が出てくるのである。たとえば、影響を被ったコミュニティに対する社会的利益の分配の項目で合法性要求事項の適合性を得るには、監査者は「利益分配に関する書類や報告書」を確認するだけでよく、企業が「なんらかの」関連書類を作成しさえすれば、たとえ書類の記載が不十分で不明瞭なものであっても、「可」と評価される。³⁹

多くの監査者は圧力をかけられたり、都合の良い監査結果を出すことによる見返りをちらつかされたりしており、独立モニター機関からは多くの監査者の品位について広く懸念が示されている。⁴⁰ すなわち監査プロセスは依然とし

て非常に問題があり、しっかりとした監視が必要であることを意味している。したがって、残念ながら、監査プロセスの信頼性と正当性を確保するという重責が大部分、独立モニター機関にのしかかっている。しかし、この独立のモニター機関は、前述のとおり、SVLKに関与する他の関係者と比較して、もっとも多くの課題を抱え、もっとも政治力を持っていない。

要するに、購入業者や税関当局が、自らの責任を果たすために必要となる確証を提供するとともに、違法な製品を市場やサプライチェーンから排除しておくために、SVLK認証に頼ることができるようになるには、まずは、これらのSVLK認証の構造的な弱点に対処しなければならない。



インドネシア林業セクターに関する購入企業と投資家は、

- » インドネシアでの木材伐採の合法性の指標として、SVLKのみを利用することは控えなければならない。
- » デューデリジェンスを追加的に実施した結果、コミュニティの法的権利を遵守しているという十分な証拠が得られなかった場合、その製品を購入してはいけない。
- » コミュニティの法的権利および人権がサプライチェーンの合法性の重要な一部分であること、そしてSVLKがコミュニティの権利が尊重されていることを確実に保証するものとなるよう強化されるべきであると製造業者、自国政府、インドネシア政府に知らせなければならない。
- » EU政府に対しては、SVLK認証の弱点に対して対策が講じられるまでは、SVLK認証を受けた貨物に対する「グリーン・レーン(green lane)」の適用を行わないよう働きかけ、そうした要請を行わなければならない。
- » 日本政府に対しては、グリーン購入法をさらに明確化し強化するとともに、本報告書で述べたSVLKの弱点に対して対策が講じられるまで、合法性を適切に保証するものとしてSVLKを認めないよう働きかけなければならない。
- » 仕入れ先の企業に対しては、インドネシア政府、特に新たに再構築された環境林業省に対して、以下の改革の導入をロビーするように働きかけなければならない。
 - » 集団的土地権の認識をさらに強化するために関連する法律・規則を制定し、それらの時宜を得た地図作りと登記のための適切な資源を提供する。
 - » 伐採権を明確に設定するため、管理権を発行する前に、以前から土地権の申し立てが行われている土地に対して参加型で調査することを定めている現在の森林規則を実施する。
 - » 現行のSVLKの合法性基準を、コミュニティの権利を守るための十分な評価項目を含めたものに修正する。その評価項目には、管理計画に関する協議とそれへの参加の権利、利益配分の規定、開発支援、信頼のおける苦情処理手続の確立などが含まれていること。
 - » 現存するコミュニティの権利の保護に重要な評価項目が「主要」と位置づけられるよう、持続可能性の基準を修正する。(もし、それらが「不可」とランクされた場合は、自動的に認証取得が難しくなるようにする)
 - » 監査項目が実施されたかどうかを現場でチェックし、書類の妥当性を調査した上で合法性と持続可能性を採点するよう、監査ガイドラインを強化する。
 - » 「不意打ち監査」と定期的評価を、抜き打ち(事前連絡なしの)訪問とするよう要請する。
 - » 独立モニター機関の増員、資金提供と、研修により、監査の監視を直ちに向上させる。
 - » モニター機関が監督の実施に必要な情報へのアクセスに関して苦情の手続きを行った時は、苦情内容が改善されるまで認証のための監査を凍結する。

EUTRの実施を担当する管轄当局は、以下を要求すべきである

- » EUTRの合法性要求事項に関する対象範囲とのギャップについて概要を記しているSVLKについて独立の立場から評価した報告書全体
- » 違法性リスクを減らすために、このギャップに対して、どのようにして十分な対処を行うのかについて、モニタリング組織(monitoring body)または輸入担当者(operator)からの説明

EUTR(条項8.4)は以下のように述べている。すなわち、「管轄当局は第三者からの具体的な問題を含む関連情報」を受け取った場合、または企業が利用していた合法性保証システムの「実施において不十分な点が見つかった場合には」、監査を行わなければならない。この報告書で記述した内容は、「具体的な問題」に該当する事柄である。

参考文献

¹ 歴史的には、人口過密の地域から人口の少ない森林地帯の島々に(しばしば政府による支援や強制移転によって)国内で移住しているが、インドネシア法では、国家レベルでは、インドネシアの大部分が民族的にはインドネシアに元々先住しているの、「indigenous」という言葉に直接対応する言葉はない。インドネシア法では、「慣習法上のコミュニティ」(masyarakat hukum adat)と述べられており、これは民族的/言語的な基盤に基づくよりも、伝統的な社会的・法的組織を維持しているグループと定義されている。単純化のために、この報告書では、「indigenous」という言葉は、特定の領域で、継続的に現実存在し、利用し、居住するとともに、伝統的組織を維持しているコミュニティを指す。

² SVLKを統制する規制では、合法性認証から5年を終えたら、企業は持続可能性認証を達成することが求められている。しかし、合法性認証が、名目上義務となった4年後以上も、このプロセスに近い情報筋によれば、国の企業の半数以上が、いまだ実施済みとなっていないが、SVLKには不遵守に対する制裁はないので罰がない。さらに、つい2015年2月まで、工場では、その原料供給に非認証木材を30%まで混ぜることが認められ続けていた。したがって、義務的な基準としての持続可能性というものは遠い願望のままとなっている。

³ 第27条は、彼らの他とは区別される文化の様々な属性を享受し発展させる、マイノリティ(少数民族)の権利を保護している。この権利には、先住民族の土地・資源に関する文化パターンを維持する権利も含まれる。(CCPR/C/21/Rev.1/Add.5)

⁴ 社会権規約委員会は、その一般意見21において、先住民族の文化的生活にみられる強固な集団の特徴が、彼らの存在、福利、完全な発展にとって不可欠であることを認めている。また、その特徴には、彼らが伝統的に保有し、占有し、あるいは利用し、獲得してきた土地・領域・資源に対する権利も含まれているとされる。(UN Doc E/C.12/GC/21)

⁵ あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約(ICERD)660U.N.T.S.195は1969年1月4日に効力が発生し、インドネシアは1999年に批准している。第5条は、すべての人々が差別から自由で、法の前に平等であること、財産を所有する権利の享有にあたっては、差別なしに、法の前に平等である権利を保障される、と謳っている。

⁶ 先住民族の権利に関する宣言、国連総会決議61/295、U.N. Doc. A/RES/47/1 (2007)、8(2)(国家は、先住民族の土地・領域・資源を取り上げるといった目的や効果を持ついかなる行動も阻止し、そのような行動から彼らを救済するための効果的なメカニズムを提供しなければならない)

⁷ ILO第169号条約(独立国における先住民族及び種族民に関する条約)(72 ILO Official Bull.59)は、1991年9月5日に効力が発生した。第4条、7条、13~18条は、国家に、先住民族が伝統的に占有し、利用してきた土地や資源に対する彼らの権利を認識し、保護するよう求めている。また、彼ら先住民族の資源の開発に対する優先的対応を認め、彼らに影響を与える決定に彼らに関与し、彼らの同意なしに彼らの領域から退去させられたり、その領域へのアクセスをできなくさせることがないよう、国家に要求している。

⁸ 人種差別撤廃委員会(CERD)、先住民族に関する一般勧告23(1997年、第51会期、5段落目)

⁹ インドネシア共和国憲法第18B条(1.国家は、法律によって定められた、特別で独自性を持つ地方政府それぞれを承認・尊重するものとする。2.国家は、慣習による社会をそれらの伝統的な権利と同様に、承認・尊重するものとする。ただし、それらは実際に存在しており、また社会の発展や統一国家インドネシア共和国の法律によって規定された原則に一致しているものとする。)

¹⁰ 1999年第41号林業法、第67条

¹¹ 1999年第41号林業法、第68条 3~4項

¹² 伐採コンセッションおよび木材パルププランテーションの森林管理に関する政府規則1999年第6号及び2002年第34号

¹³ 同上

¹⁴ 政府規則1999年第27号、2012年第27号

¹⁵ 政府規則1999年第6号および2002年第34号

¹⁶ 政府規則1990年第7号、2002年第34号および省令2002年第4795号

¹⁷ 同上

¹⁸ たとえば下記を参照。

Human Rights Watch, 2013, "The Dark Side of Green Growth: The Human Rights Impacts of Weak Governance in Indonesia's Forest Sector." See also, Indonesia Independent Forestry Monitoring Network (JPIK), 2014. "SVLK in the Eyes of the Monitor: Independent Monitoring and a Review of the Timber Legality Verification System, 2011-2014"; The Anti-Forest Mafia Coalition (AFMC), March 18, 2014. "SVLK Flawed: An Independent Evaluation of Indonesia's Timber Legality Certification System," the Joint NGO Submission to Rainforest Alliance's Evaluation of APP on Its Sustainability Commitments and "APP's Performance on Meeting Its Social Responsibility Commitments," January 2015.

¹⁹ 同上

²⁰ Human Rights Watch. 2013. "The Dark Side of Green Growth: The Human Rights Impacts of Indonesia's Weak Governance in the Forestry Sector." New York, New York.

²¹ Indonesia Corruption Eradication Commission (KPK), Research and Development Directorate, December 2010. "Study on Forestry Sector Planning, Licensing, and Management Policy."

²² KPK. December 3, 2012. "Integrated White Paper: Toward a Forest Estate with Legal Certainty and Justice."

²³ Law 25 of 2003

²⁴ 政府規則2014年第14号、付属書3.1.3.c(PHPL)。合法性認証コンプライアンスの失敗法令違反に関する付属書3.2.2は、汚職については特に言及していない。

²⁵ Alex Hinrichs (Regional Coordinator, Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Support Program, European Forestry Institute)からの個人的なEメールによる。(2015年3月9日)

²⁶ インドネシアの腐敗防止法第1.3条は、法のもとで企業を個人と定義しており、したがって企業は法律上の有限責任を有する。しかし、米国商工会議所に対する訴状(2014)によれば、インドネシアの裁判所は、企業を相手取って訴訟を起こすことはめったになく、企業が法律上汚職の責任を負うとされたケースは2件しかない(どちらも自然資源採取企業ではない)。

²⁷ 欧州議会及び理事会のEU規則No.995/2010(2010年10月20日)は、木材及び木製品を市場で販売する事業者の義務を規定している(第3段落)。

²⁸ Forestry Agency of Japan, Guideline for Verification on Legality and Sustainability of Wood and Wood Products, 2006
http://www.rinya.maff.go.jp/j/boutai/ihoubatu/pdf/gaido1_e.pdf

²⁹ 第180回国会 答弁書第155号(野田総理大臣)(2012年6月29日)

³⁰ 合法性に取り組む際のこれらに関する詳細な分析およびSVLKの他の欠陥については、以下を参照。
The Indonesia Independent Forestry Monitoring Network (JPIK), November 2014. "SVLK in the Eyes of the Monitor: Independent Monitoring and a Review of the Timber Legality Verification System, 2011–2014." 下記も参照のこと。
The Anti-Forest Mafia Coalition (AFMC), March 18, 2014. "SVLK Flawed: An Independent Evaluation of Indonesia's Timber Legality Certification System."

³¹ JPIK, 2014

³² 同上。この措置は暫定的なものであるが、2010年以降、3度目の延長措置である。

³³ FSCの木材認証のような他のボランティア認証システムと同様に、SVLKもすべての事業者に合法性を証明させようとする規制措置(EUTRやアメリカのレイシー法のような措置)なのではない。SGSのLiberForによるリベリアの木材追跡(システム)やキンバリープロセスに類似したシステムである。これらは、武力紛争の資金となっていた木材やダイヤモンドの取引を阻止するために国連制裁として要請されたシステムである。

³⁴ JPIK, 2014

³⁵ 報告書は公表されているが、結論部分が詳細に書かれておらず、一般的な提言に終始している。

³⁶ JPIK, 2014; EIA, 2014. "Permitting Crime: How Oil Palm Expansion is Driving Illegal Logging in Indonesia."

³⁷ JPIK, 2014; EIA, 2014. "Permitting Crime: How Oil Palm Expansion is Driving Illegal Logging in Indonesia."

³⁸ JPIK, 2014 しかも、合法性の認証は2010年以後は名目上は義務となったが、プロセスに近い情報源によると、2014年秋の段階で、インドネシアで操業している企業の半数もが合法性認証を取得していない。前述のとおり、2015年春現在も、工場は、材料として使用するファイバーの30%まで、認証されていないものを使うことが許可されている。したがって、義務的な基準としての持続可能性は、いまだ遠い目標でしかない。

³⁹ Verifier 4.1.3 concerning "mechanisms for recognizing community rights and involving communities in management planning."

⁴⁰ JPIK, 2014

⁴¹ Working Group on Forest Land Tenure. WartaTenure Bulletin No 9. June 2011

⁴² 同上

⁴³ KSPPM, "Laporan Khusus: Konflik Masyarakat Adat Pandumaan dan Sipitu Huta vs PT Toba Pulp Lestari, Tbk (TPL)"

⁴⁴ KSPPMからSucofindoへの書簡 (Studi-Adv/KSPPM/ XII/2010) "Pengajuan Keberatan dan Saran Terhadap Hasil Penilaian PHPL PT Toba Pulp Lestari Tbk," December 1, 2010,

⁴⁵ プロセスに近い情報源によれば、TPLの事例は、SVLKのごく最近の制度を独立した立場で評価するにはよい事例となっている。しかし、詳細および提言について政府からは何も発表されていない。

⁴⁶ 書簡番号079/DKNIIMG/08/2011 (国家森林協議会から生産林室長への書簡) August 5, 2011

⁴⁷ District Regent decision letter No 522/083/DKLH/2012; June 25, 2012

⁴⁸ 北スマトラの地方議会決定書簡 (DPRD SK) No. 14/2012