

緑と水の森林基金」2003年度助成事業
世界の主要な森林認証制度の現状と評価
～ CSA、SFI、FSC、PEFC の比較 ～

1. Canadian Standards Association (CSA)
2. The Sustainable Forestry Initiative (SFI)
3. Forest Stewardship Council (FSC)
4. Programme for the Endorsement of Forest Certification
Schemes (PEFC)

引用文献

- ‘On the ground ’ Forest Ethics, Greenpeace, Sierra Club Canada, 2003
‘Footprints in the forest ’, FERN, 2004

2004年8月
国際環境 NGO FoE Japan
森林プログラム

はじめに

現在、世界には様々な森林認証制度が乱立している状態である。国際的には FSC と PEFC の 2 つの勢力に 2 分されてきているが、各国・地域レベルで見ると、主要な林産物生産国がそれぞれ独自の森林認証制度を整備しつつある。また、各国の認証制度は、ゆるやかなアンブレラとなっている PEFC に参加するものも多い。

日本には FSC と SGEC の二つの制度があるが、SGEC は現状、どの制度とも独立した状態となっている。今後、世界的に森林認証制度の普及が進み、日本にも認証ラベルをつけた木材の輸入が拡大すると予想されるが、そのような国際的な流れのなかで SGEC は海外の認証制度に対してどのようなスタンスをとって行くのかが問われている。

以下に、海外の代表的な森林認証制度に対する世界の NGO の評価 (“On the ground ” および “Footprints in the forest ”) を報告する。SGEC は国内林業を想定した認証制度であり、主として構造用木材に対する認証・ラベリング制度となることから、本稿では、我が国に対する構造用木材の主要輸出国であるカナダ、アメリカ、欧州の代表的な森林認証制度である CSA、SFI、PEFC と、国際的な森林認証制度の草分け的存在である FSC について、比較を行う。

1. Canadian Standards Association (CSA)

(1) “On the ground ” より

CSA (カナダ規格協会) の持続可能な森林管理基準 (SFM 基準) は、22 の林産事業者の集まりである「カナダ持続可能な認証同盟」(Canadian Sustainable Certification Coalition) から始まった。協会のメンバーには、地域的な林産物関係の組合とともに、カナダ林産物組合、カナダ合板組合、林産業評議会、カナダ木材協会も含まれていた。これらの団体は、伐採業・製材業・パルプ・製紙などの林産物を扱う企業により組織されており、会員企業のビジネスを維持・拡大することを目的としている。同認証同盟は、「持続的な林産物供給を維持し、国内や海外での我々の実践を確かめるための継続的な努力」のために、持続可能な森林管理基準を普及させることを目的とし、1993 年に設立された。

CSA の森林認証基準は、CSA 持続的森林管理技術委員会によって開発され、1996 年に CSA に採用された。任命された技術委員会は当初、林産業の代表者と政府当局で構成されていたが、IWA - カナダ (IWA Canada)、カナダ野生生物連合 (Canadian Wild Life Federation)、オンタリオ猟師・釣師連合 (Ontario Federation of Angler and Hunter) なども含まれるようになった。

初期の段階では、委員会はカナダ シエラ・クラブ (Siera Club of Canada) やアルバータ ウィルダネス協会 (Alberta Wilderness Association)、カナダ先住民林業協会 (National Aboriginal Forestry Association) の代表者も含んでいた。しかし、これらの団体は、認証基準の作成プロセスに対して疑問を抱き、委員会から離脱した。CSA の SFM 基準は、カナダ森林閣僚会議 (Canadian Council of Forest Ministers, CCFM) の枠組みである 6 つの基準 (criteria)、22 の要素 (elements) と

83 の指標(indicators)から構成されている。

認証申請者は、対象森林の明確な性能水準を設定するために、これらの基準を使用する。第三者審査をパスした森林は CSA 認証が与えられる。

CSA の森林認証は、世界的に高い評価を受けている FSC のレベルまで達することを目指して、制度のポリシーや手続を継続的に改善してきた。例えば、CSA は 2001 年に CoC システム (Chain of Custody/生産・流通・加工工程の管理システム)やラベリングを含む任意の生産物認証プログラムを始めた。加えて、2002 年には森林認証基準とプログラムに以下のような改善を行なっている。

- ・ 特に重要な保護地域に関する要素 (elements)の追加
- ・ 社会参加 (public participation)プロセスの改善
- ・ 認証対象を個人森林所有者にも拡大

(2) “Footprint in the forest ”より

CSA の森林認証面積は 2001 年 5 月の 421 万 5000ha から 2004 年の 1 月には 2840 万 ha にまで増加した。カナダの CSA 森林認証基準は改善されてきており、現在では森林管理に関するパフォーマンス要求も含んでいる。CSA 森林認証制度の主な長所は、個々の審査対象林に適用する認証基準の設定過程において、社会参加 (public participation)プロセスが充実していることである。さらにいえば CSA 認証の CoC システムは、おそらくすべてのスキームの中でもっとも厳密なものである。

CSA 森林認証制度の最大の問題は、認証申請者が審査対象林に適用する認証基準を自ら設定できることである。認証審査の性能水準は、個々の申請者が自ら設定できるため、CSA は森林管理のパフォーマンスを一貫性をもって計ることができない。これにより、CSA は様々なパフォーマンスレベルの森林に対して認証を与えることとなってしまっている。

一方、CSA 制度の優れた点は、十分な透明性をもっていることであり、適用された認証基準と審査報告は自由に入手できる。

CSA は PEFC 協議会のカナダ代表になっており、CSA の認証制度が PEFC の承認を得ることを目指していると推測される。

評価できる点

- ・ 改正された CSA の基準には、最低限のパフォーマンス要求が含まれた。
- ・ CSA は参加プロセスに関する記述を充実させてきた。個々の審査において、広範な利害関係者の参加と協議を設けている。
- ・ CSA は非常に発展した CoC システムを有している。

問題点

- ・ 企業は適用する認証基準を自ら作り出すことができる。従って、森林管理のパフォーマンスを一貫性をもって計ることができない。
- ・ 地域の利害関係者の参加に関しては良く規定されているが、企業のコントロール下であり評価対象となる範囲が非常に幅広く多岐にわたるため、森林管理の改善を図る上で真に効果があるかがわからない。
- ・ 先住民の権利と利害に対する取組みが不十分である。

2. The Sustainable Forestry Initiative (SFI)

(1) “On the ground”より

SFI は 1994 年に全米林産物製紙協会(American Forest & Paper Association、以下 AF&PA)によって作られた。AF&PA はアメリカの産業用林の 90%を占める全米最大の林産物団体である。SFI プログラムは、アメリカの林産物の環境対応を求める社会的関心の高まりに応える形で開発されてきた。SFI は、AF&PA メンバーの森林施業の改善と個人森林所有者の持続可能な森林管理の推進を目的としている。SFI への参加は AF&PA のメンバーであることになるが、メンバーでなくとも希望すれば、アメリカの公有林か、カナダの公有地に対する施業許可の所持を条件としたライセンスプログラムがある。

SFI 基準は認証に向けて、6 つの原理 (Principle)、11 の対象 (Object)、35 のパフォーマンス手法 (performance measures)、123 の主要指標(core indicators)という森林管理を評価する枠組みを提供している。しかし、カナダの有力な先住民協会は、この認証制度が先住民の権利を軽視してきているため、制度に対して否定的な見通しを持っている。

企業とライセンス所持者は毎年、SFI 基準についての実施状況についての自己評価報告の提出を求められる。AF&PA のメンバーは SFI 認証について、自身で評価するか第三者に委託するかを選ぶことができる。また、申請者や AF&PA のメンバーは自身の管理している地域について、指標をカスタマイズすることができる。そのため、満足する結果が得られる指標と取りかえることもできてしまう。

CSA の認証制度と同じく、市民からの批判や比較調査など、SFI の信頼性に対する疑問が指摘されたことにより、SFI はその機構や方針、基準の一部を変更した。AF&PA は 2000 年に、5 つの環境団体代表、5 つの産業界代表、5 つのその他の利害関係者代表による「持続可能な森林評議会 (Sustainable Forest Boards)」を設置し、マルチ・ステークホルダー方式による運営体制に変更した。評議会は、SFI とは別の NPO 団体として登録され、SFI 基準や検査手続、プログラム遵守の管理に責任を有する。しかしながら、この三つ目の席には通常、AF&PA と結びついた関係者で占められている。2001 年に SFI が策定したその他の変更は以下のものである。

- ・ SFI 基準における指標 (indicator) の追加
科学物質使用の最小化、残存立木確保計画の要求、無立木湿地の特定と保護、林道建

設活動の最小化

- ・ アメリカ連邦法、州法などに対する法的遵守を要求する前書き
- ・ 特別に保護価値の高い地域や森林に対する保護を行なうことを約束する前書き
- ・ 手続的な変更：
審査報告の要旨の公開を要求、認証審査の一部としての現地審査、SFI の生産物ラベルの利用を希望するプログラム参加者への定期的な監査

(2) “Footprint in the forest ”より

SFI によって認証されている森林面積は 2001 年 5 月の 1133 万 6032ha から 2003 年 6 月には 3031 万 9476ha に拡大した。しかしながら、この大幅な増加は、SFI 基準が「ほとんど何も手を加えない状態」で与えている認証の現状と結びついている。SFI はおそらく調査された中で最小の信頼性しか持たなかったものの一つである。SFI は木材流通に関して緩い方針を採用しており CoC システムを持っていない。また、社会問題に関して認識が薄い。SFI はすべての企業が適用することを期待している主要指標 (core indicator) を定めているが、個々の企業は審査において適用する指標を自らカスタマイズしてしまうなど、一貫性をもって SFI 認証を運用することができていない。企業に対し、現場でのパフォーマンスの実質的な改善を求めるような、明確な手段や指標はほとんど持ち合わせていない。SFI の基準はパフォーマンスの範囲に対して何の制約もないため、SFI 認証に参加している企業間で認証水準の一貫性を保つことができていない。

SFI は本質的に林産業界による林産業のための認証スキームである。AF&PA は広範な利害関係者の参加と独立性の確保を推し進めてはいるが、SFI プログラムは独立した評議会により開発されたといいつつも、評議会は未だに林産業の関係者で占められている。さらに AF&PA は、ラベルの使用についてコントロールしており、評議会が基準の改正を提案した場合でも AF&PA が承諾をしなければならない。また、認証審査の報告書の要旨は利用できない場合もある。さらに、認証審査のプロセスにおいて、詳細な現地評価が要求される範囲もあいまいである。SFI は PEFC 協議会のアメリカ代表になっており SFI の認証制度が PEFC の承認を得ることを目指していると推測される。

評価できる点

- ・ いくつかの危機的な森林に対する保護への認識を持つなど、基準の質が改善していること
- ・ AF & PA に対する SFI の独立性は拡大している。そしていくつかの環境 NGO が SFI の評議会に参加するなど社会参加も拡大している。
- ・ SFI の基準を改善すれば、SFI のフレームワークはアメリカとカナダの林産事業体の施業を改善するポテンシャルがある。

問題点

- ・ ほとんど何も改善しない状態でも認証が取得できる。自然林を植林地に転換することを防止したり、希少な危機に瀕している種を保護したり、先住民や労働者の権利を含む社会問題に関わることを含む、最小限のパフォーマンス基準がない
- ・ 企業は審査するときに適用する基準を自らカスタマイズでき、実質的に独立した認証制度となっていない。また、「独立した評議会」が設けられてはいるが、その評議会は依然として林産業関係者によって占められている。
- ・ 生産物のラベリングに要求される正式な CoC 認証がない。また、SFI 認証を受けた企業は、非認証材に対してもラベリングが可能となっている。SFI ラベルをつけた生産物であっても、ラベルに記載がない限り SFI の認証を受けていない森林から産出されているものもある。

3. Forest Stewardship Council (FSC)

(1) “On the ground”より

FSC は国際的な非営利機関であり、世界の森林に対して、環境に配慮し、社会的公益性があり、経済的価値のある森林経営を支援 促進することを目的としている。FSC は、責任ある森林経営に向けたパフォーマンス基準を有する世界的な枠組みを作るため、林産企業、環境団体、人権団体らが国際会議を開き、1993 年に設立された。この枠組みは FSC の原則と基準として知られている。FSC はこれを実施するため、

- ・ これらの原則と基準を基に、国 地域のごとの森林管理基準の整備を支援する
- ・ 森林認証審査を行う第三者の独立した審査機関を認定する
- ・ 認証基準に適合した森林管理者に対し、FSC 認証とロゴを与える

FSC インターナショナルは、メンバーの中から選出された 9 人の代表で構成される評議会により運営されている。バランスのとれた運営と様々な利害関係者の公平な参加を確保するため、評議会は経済部会（林産業界）、環境部会（環境保護団体）、社会部会（労働者、先住民、地域住民）から 3 人ずつ代表を出している。バランスのとれた代表による運営は、FSC のメンバーに対して、様々な地域社会や様々な組織の利害関係が同等に扱われることを約束することができる。

同様に、FSC の国 / 地域イニシアチブに対しても、地域のすべての利害関係者に公平な参加の機会を与えるバランスの取れた運営を取るよう推奨している。FSC の地域基準は、そのようなバランスの取れた参加と合意形成に基づく意思決定によって作成されている。地域イニシアチブは、FSC 基準に包含されるべきパフォーマンスについて、地域に適したハードルや目標を決定する役割を担っている。作成された地域基準は、FSC インターナショナルの評議会の承認を得て、実施されることになる。

(2) “Footprint in the forest ”より

FSC の認証面積は 2001 年 5 月の 2216 万 5741ha から 2004 年 1 月には 4042 万 2684ha に拡大した。FSC は、各国の国内基準が承認できるようになるまでは、依然として森林管理のパフォーマンスに対して、最低限のハードルを設定している唯一の認証制度である。この基準作成の過程は、林産業セクターに過度に影響されることがない。認証と認定の手続きは、よく定義されている。この制度は透明性が確保されており、認証の基準、審査方法、審査報告の要約はすべて利用できる。基準は林地の転換や遺伝子組替え樹種を許可しておらず、保護価値の高い森林に対する保護手法も含んでいる。こうした FSC のしくみにより、幅広い NGO からのサポートと監視を受けている。このような監視の結果、FSC の手続きは必ずしも常に行なわれていない（とりわけ地域基準の無い国において）との指摘や、複数のケースで協議プロセスが充分に行なわれていないと指摘もされている。現在進行している大規模植林の FSC 認証でも、多くの懸念が持ちあがっており FSC は植林について触れている「原則 10」の見直しを促されている。

評価できる点

- ・ 基準の作成を含むあらゆる意思決定に対して、経済・社会・環境の各利害関係者によるバランスの取れた参加
 - ・ 緻密でよく定義された手続き
 - ・ 信頼できるパフォーマンスにもとづいた基準による消費者ラベル
- FSC の認証林は植林地に転換するための天然林の伐採や、遺伝子組み換え樹種の使用を禁止している。また、保護価値の高い森林の保全が盛りこまれ、先住民の権利に関して明確な認識を持っている。

問題点

- ・ 国・地域基準が欠落している点は問題である。審査機関が自らの判断で地域基準を選定する状況はできるだけ速やかに改善しなければならない。
- ・ 文書の上で要求されている協議プロセスは必ずしも常に行なわれているわけではない。適切な協議プロセスの実行が確保されるような、明確な改善が必要である。
- ・ 現状の大規模産業植林の認証は、多くの国で植林事業に対する抗議運動の妨げとなっている。植林に関する「原則 10」の改訂が緊急に求められる。

4. Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC)

(旧称 Pan European Forest Certification scheme)

(1) “Footprint in the forest ”より

PEFC によって認証された面積は 2001 年 5 月の 3237 万 ha から 2004 年 1 月には 4860 万 ha に拡大した。PEFC はいくつかの面で改善しているが、異なる利害関係者の公平な参加を確保することができていないというシステムの根本的な部分が変わっていない。制度や基準の開発は未だに林産業と森林所有者が支配的であり、実質的に独立した制度になっていない。

さまざまな議論がされているように、PEFC は各国の制度間に大きなばらつきがあり、適切に評価するのが困難な制度である。PEFC 制度の最大の弱点は、認定するハードルが低すぎるため、ほとんどの各国の制度が PEFC の認定をパスすることができてしまうことである。PEFC の傘下には PEFC スウェーデンのような制度も含まれている。PEFC スウェーデンは森林管理単位レベルで認証を行ない、環境 NGO や先住民からは不十分であると見られているものの、明確な最小限のパフォーマンス基準も持っている。一方、PEFC 傘下には PEFC フランスも含まれている。PEFC フランスは、明らかな最小限のパフォーマンス標準をもたず、森林管理単位レベルでの認証をしておらず、現地審査も必要としない。このような状況は、現在 PEFC への参加を希望している熱帯の認証制度による認証を受けた森林にとっては、よい兆候であるとは言えない。審査報告の要約もほとんどの場合で利用できず、透明性にも問題がある。現地審査もすべてのケースで要求されているわけではなく、認証審査の手続き自体にも限界がある。

フィンランドなどでは国内基準が後退しているという報告があるが、スウェーデンなどの国では基準の改善が見られる。重要な ILO 基準を採用したことは、明らかに社会問題の重要性を認識しているとみられる。しかしながら、審査過程において地域の利害関係者との適切な協議を要求していないことや、地元住民の土地に対する権利を十分に認識できていないことは、重大な欠陥である。これは、土地の権利や森林法の改正の議論が森林管理を改善するためのカギとなっている非ヨーロッパの認証制度を PEFC が取り込もうとしていることと関わってくる。これらの問題を十分に認識しなければ、PEFC は先進国と同じように途上国においても、様々な社会・環境団体からの批判にさらされるという深刻なリスクを背負うことになる。

評価できる点

- PEFC 傘下の各認証制度に対して、ILO 基準の採用を要求していること。
- いくつかのメンバー国における透明性の拡大。特にスウェーデンとドイツでは、認証審査報告の要約を公表することを予定している。
- 五年ごとに国別基準の改定を行うことを要求。

問題点

- ・ PEFC の各国基準のばらつきにより、PEFC が供給する製品の一貫性が損なわれており、消費者ラベルとして不適切なものになっている。
- ・ 基準の開発と同様、制度の運営は森林所有者と林産業界が支配的であり、認証制度として独立性に疑問がある。
- ・ PEFC は森林管理単位レベルでの認証を要求していない。PEFC 傘下のほとんどの制度は地域認証を行っている。

まとめ

北米の地域的な制度である CSA と SFI、および国際的な枠組みの制度である FSC と PEFC の 4 つの森林認証制度を比較した。

一口に「持続可能な森林管理を目指した認証制度」といっても、持続可能性のものさしである認証基準は、選定されている項目、ハードルの高さ、審査方法に大きな差異がある。また、製品ラベリングについても厳密な CoC を有する制度と、認証材の分別管理が緩い制度まで、そのレベルにはばらつきが大きく、需要者にとっては混乱を招く恐れがある。

このような違いは、それぞれの制度の運営において、関係するステークホルダーの参加レベルに違いがあることから生まれてきている。持続可能な森林管理のためには、経済的持続性だけではなく、環境的および社会的持続性も等しく追求されなければならない。そのためには、制度の運営に当たって林産業に過度に偏重してはならず、環境保護団体や人権団体、先住民団体、地域社会に対しても公平に参加の機会が与えられていることが必要だ。このような視点で 4 つの制度を見比べると、現状は FSC が最も信頼の置ける認証制度であるといえ、SFI や PEFC には改善すべき課題が多いことがわかる。

SGEC は、日本に相応しい森林認証制度を目指すとしていることから、国内の人工林施業を想定した制度であり、原生林施業を想定に作られた海外の制度と一律に比較することはできないが、多様なステークホルダーに公平な参加の機会を与え、透明で開かれた認証制度として認知されるよう、今後も努力を続けなければならない。今後、海外の制度との関係を考える際にも、こうした視点でそれぞれの制度の違いを十分に見極めなければならない。信頼の低い制度との相互認証がされてしまえば、自らの評判を落とすだけでなく、パフォーマンスの低い認証材が相互ラベリングをつけて日本のマーケットに押し寄せてくることにもなりかねない。