

4 欧州連合（EU）

4-1 概要

過去の林野庁によるクリーンウッド法関連の情報収集事業において、欧州連合（EU）に関する情報は、令和2年（2020）年に公表された「平成30年度林野庁委託事業「クリーンウッド」利用推進事業のうち追加的措置の先進事例収集事業報告書報告書」⁷⁴（以下、平成30年度報告書）にまとめられ、林野庁「クリーンウッド・ナビ」で公開されている。

EU 木材規則⁷⁵（EU Timber Regulation, EUTR）は、木材の合法性を確保するための EU 加盟 27 か国及びノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン（欧州経済領域、EEA）共通の政策枠組であり、木材・木材製品を EU 域内市場に最初に出荷する事業者の義務、並びに取引業者の義務を定めている。加盟国は EUTR に従い、国内で法制度と体制を整備し施行している。

EUTR の制度の詳細については平成 30 年度報告書で解説されており、本事業ではその更新状況について調査を実施し、2022 年 12 月末現在の情報に更新したものである。EUTR については、変更点はなかったが、本章では以下の 3 点について報告する。

- EU 理事会の決定と世界の森林保護と回復に関する専門家グループによるガイダンス
- EUTR と FLEGT 規則の適合性評価
- EUTR に代替する規則として審議が進んでいる「森林減少防止に関する規則⁷⁶（以下、EUDR⁷⁷）」の審議状況と法案内容

4-2 違法伐採対策関連法令の更新情報

EUTR には修正や更新は確認されなかったが、EU 理事会（Council of European Union）によって、ロシア材とベラルーシ材の輸入禁止措置に関する決定が行われた。また、世界の森林保護と回復に関する専門家グループによって、ブラジル、ミャンマー、ウクライナからの輸入木材のデュー・デリジェンスに関するガイダンスが公表された。以下は、それぞれのガイダンスの要約である。

4-2-1 EU 理事会の決定

4-2-1-1 ロシア材の輸入禁止措置

ロシアに利益をもたらし、ウクライナ情勢を不安定にすることから、EU 理事会は 2022 年 4 月 21 日に、ロシア原産及びロシアからの CN44 類⁷⁸（木材、木材製品、木炭）の EU への直接・間

⁷⁴ <https://www.rinya.maff.go.jp/j/riyou/goho/jouhou/pdf/r1/r1report-tuika.pdf>

⁷⁵ Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010R0995>

⁷⁶ Regulation on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010.

⁷⁷ EUTR に倣って、EUDR（EU Deforestation Regulation）と呼ばれることが多い。

⁷⁸ CN（Combined Nomenclature）：EU 内で使われる合同関税品目分類表で、HS コードに相当する。

接的輸入、購入及び輸送の禁止を決定した（EU 理事会規則 2022/576 of 8 April 2022⁷⁹）。ただし、2022 年 4 月 9 日以前に契約が結ばれ、2022 年 7 月 10 日までに実施されるのであればこの禁止の適用外とされた。

4-2-1-2 ベラルーシ材の輸入禁止措置

ロシアによるウクライナへの軍事侵攻にベラルーシが関わっていることから、EU 理事会は 2022 年 3 月 2 日に、ベラルーシ原産及びベラルーシから CN44 類（木材、木材製品、木炭）の EU への直接・間接的輸入、購入及び輸送の禁止を決定した（EU 理事会規則 2022/355 of 2 March 2022⁸⁰）。ただし、2022 年 3 月 2 日以前に契約が結ばれ、2022 年 6 月 4 日までに実施されるのであれば、この禁止の適用外とされた。

4-2-2 専門家グループのガイダンス

EU 各国と欧州委員会が連携し、EUTR の遵守と、EU 内での EUTR と森林法の施行・ガバナンス・貿易（FLEGT）規則の均一な実施を図るため、EU 各国の EUTR 管轄官庁⁸¹（Competent Authority, CA）などをメンバーとする「世界の森林保護と回復に関する専門家グループ⁸²（以下、専門家グループ）」が組織されている。専門家グループでは、加盟国の管轄官庁による進捗状況等の情報交換や、EUTR 実施のためのガイダンスの開発等が行われる。専門家グループは、2020 年 12 月に、リスクが懸念されるブラジル、ミャンマー、ウクライナからの輸入木材のデュー・デリジェンスに関する結論を公開した⁸³。このガイダンスには法的拘束力はないが、EUTR に関する管轄官庁の共同解釈を事業者の説明するものである。以下はそれぞれの文書の要約である。

4-2-2-1 ブラジルからの木材輸入に関する専門家グループの結論

ブラジルのアマゾン流域の森林管理地域の天然林で伐採された高価な木材（特にイペ）については、伐採可能量の誤認、サプライチェーンのトレーサビリティの欠如、汚職等の現状報告を鑑みると、特別なリスク低減措置が取られていない限りは違法性リスクを無視できないと考えるべき、と専門家グループは結論づけている。そのため、事業者のデュー・デリジェンスでは、リスク低減措置として、伐採可能量の信頼性と、サプライチェーンのトレーサビリティの完全性に関する事実関係の独立した検証が必要となる。独立した検証を行う団体は、適切なレベルのリソースと適切な科学的能力及び専門知識を有し、利益相反の状況にないことを実証する必要がある。さらに、検証は、Embrapa（ブラジル農業研究公社）、ProManejo（持続的森林管理支援プロジェクト）、IBAMA（ブラジル環境・再生可能天然資源院）が承認するような実績のある方法論⁸⁴に基

⁷⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R0576>

⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R0355>

⁸¹ 平成 30 年度報告書 2-2-7 章参照。

⁸² 正式名称：Commission Expert Group/Multi-Stakeholder Platform on Protecting and Restoring the World's Forests, including the EU Timber Regulation and the FLEGT Regulation

⁸³ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=23097&fromExpertGroups=true>

⁸⁴ 原文では「Manual on Field Checks and Forest Management Plans” produced by Embrapa, Promanejo and IBAMA, 2006」が紹介されている。

づくものである必要があり、文書検証のみでなく現地訪問を含むべきである⁸⁵。最終的な結論として、デュー・デリジェンスで特定されたすべてのリスクに対処するために必要なリスク低減措置を実施することが不可能な場合、又はそれを実施しても違法性のリスクが無視できない場合は、事業者は木材を EU 市場に出すことを控えるべき、としている。

4-2-2-2 ミャンマーからの木材輸入に関する専門家グループの結論

ミャンマーからの輸入材（特にチーク材）のリスクが懸念されている。ミャンマーの森林法等の法律の透明性や整合性の欠如、国内において違法伐採で押収された木材が合法木材として流通できる制度、政府の執行能力の低さや汚職の蔓延、国内における武力紛争等がその理由として挙げられている。EUTR の施行以来、事業者は、デュー・デリジェンスの実施にあたって、完全なリスク評価を実施するために必要な適用法令とその他の関連文書や情報にアクセスできない状態であり、デュー・デリジェンスを完全に実施することができていないとしている。したがって、ミャンマーから輸入されるすべての木材について、違法伐採リスクは無視できず、適切なリスク低減措置をとることができない状況が続く限り、事業者は、ミャンマーで伐採されたすべての木材と木材製品を EU 市場に流通させることを控えるべきであると結論づけられた。

4-2-2-3 ウクライナからの木材輸入に関する専門家グループの結論

EU は、2017 年と 2018 年ウクライナに専門家を派遣し、林業分野の問題点を調査した。その結果、ウクライナでは公共部門の汚職の問題によって、森林管理制度が適切に機能しておらず、伐採から輸出までのすべての段階で偽造文書が問題となっており、合法性を証明する書類があるにもかかわらず、実際には違法に伐採された木材であることが大きな問題であることが指摘された。さらに、FSC (Forest Stewardship Council, 森林管理協議会) 認証のような独立した基準は汚職に対処するために作られたものではなく、ウクライナにおける汚職の蔓延によって、FSC 認証が十分に機能していない問題も指摘されてきた。そのため、原産地証明書を含む公的文書やそれに依拠した電子木材追跡システムだけでは、リスクを低減することはできず、書類の信ぴょう性と現場の状況とを比較検証するために、追加的なリスク低減措置を講じる必要があり、リスク低減策として FSC やその他の民間の第三者検証スキームを単独で使用してもリスクが無視できるようになるとは限らないとしている。適切なリスク低減措置を実施することが不可能な場合、又は、適切な措置を講じたとしても木材の出荷に関連する汚職や違法行為のリスクが無視できない場合は、事業者はその製品を EU 市場に投入することを控えるべきであると結論づけている⁸⁶。

4-2-3 EUTR と FLEGT 規則の適合性評価

2021 年 11 月に、EUTR と FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) 規則⁸⁷の適合性をレビューする「フィットネス・チェック (fitness check, 適合性評価)」と題された報告書

⁸⁵ つまり、事業者自身によるサプライチェーン監査では不十分であり、第三者による現地訪問による監査が必要であると理解できる。

⁸⁷ Council Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT Regulation licensing scheme for imports of timber into the European Community;4 and the Commission Regulation (EC) No 1024/2008 of 17 October 2008. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32005R2173>

(以下、適合性評価報告書)が発行された⁸⁸。

FLEGT 規則は、2005 年に発効され、EU と木材生産国との間の自主的パートナーシップ協定 (Voluntary Partnership Agreement, VPA) を規定している。VPA は二国間貿易協定であり、特にパートナー国において合法的に生産された木材とみなされるものの定義、パートナー国が合法的に生産された木材と木材製品のみを EU に輸出すること、パートナー国がそのために木材合法性保証システム (TLAS) を構築すること等が記載されている。運用システムを導入した VPA 国は、FLEGT ライセンスの対象となる木材・木材製品のみを輸出することを約束する。有効な FLEGT ライセンスの対象となる木材製品は、EUTR の要件に適合しているとみなされる。

この適合性評価は、以下のように定められた義務に対応するものとなっている。

- EUTR 第 20 条：2015 年 12 月 3 日までとその後 6 年毎に、欧州委員会がこの規則の機能と効果を見直すことを定めている。
- FLEGT 規則第 9 条：2021 年 12 月までとその後 5 年ごとに、欧州委員会が規則の機能及び有効性を見直すことを定めている。

EUTR と FLEGT 規則の適合性評価は、両規則の違法伐採と関連取引を防止し、違法に収穫された木材と木材製品の EU 市場への流入を防止するという共通の目的に対し、両規則が適しているのかを評価することを目的としている。両規則は、木材の伐採と取引の供給側 (FLEGT 規則) と需要側 (EUTR) にそれぞれ対応することで相補的であることから、1 つの適合性評価報告書にまとめられた。適合性評価報告書では、両規則を、1) 効果、2) 効率性、3) 一貫性、4) 関連性、5) EU にとっての付加価値、という 5 つの観点から分析が行われ、最後に 6) 教訓 (Lessons learnt) を提示している。以下に適合性評価報告書の概要をとりまとめた。

1) 効果

EUTR と FLEGT 規制が、違法伐採木材の EU 市場への流通を阻止するという目的に対して、何らかの影響を与えていることは明らかであるが、その全体的な成果を確実に定量化することは困難であり、両規制が世界の違法伐採にどの程度大きな影響を与えたかを結論づけることは難しい。

(1) EUTR の効果

EUTR が世界的に違法伐採量を減少させたという明確なデータが存在しないため、EUTR を実施しなかった場合と比較した EUTR の違法伐採対策としての効果については明確な結論を導き出すことはできない。推測できるのは、もし輸入木材製品の大半が EUTR で定められたデュー・デリジェンス要求事項に従って輸入されているのであれば、EU 市場に出回る違法木材製品の量は減少しているはずだ、ということである。しかし、違法木材が EU 以外の市場に出回るようになっ

⁸⁸ 正式タイトル：FITNESS CHECK on Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market (the EU Timber Regulation) and on Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community (FLEGT Regulation) . <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0328&qid=1673811664732>

た可能性は残る。また、デュー・デリジェンス義務によって伐採地の適用法令に違反していないことを証明するための情報収集は、サプライチェーンのすべての関係者にプレッシャーを与えているとも言える。

デュー・デリジェンス制度の機能と有効性については、特に各加盟国の EUTR の施行において、多くの課題が確認されている。

- デュー・デリジェンス・システムは、主に大規模な事業者によって適用されている。小規模事業者は、デュー・デリジェンス・システムの開発と実施に関する義務の認識や理解が限定的であることから、デュー・デリジェンスをあまり実施していない。
- EUTR のデュー・デリジェンス規定で使用されている「無視できるリスク」という概念が主観的であるため、事業者・管轄官庁・裁判所等が、「リスクは無視できる」という判断を下すことを困難にしている。
- すべての加盟国が EUTR を実施するための国内法的枠組を確立しているが、それが規定する執行内容や程度はそれぞれ異なっている。事業者は、EUTR が加盟国によって施行される厳しさ（例：チェックの回数、罰則のレベル等）に違いがあることをはっきりと認識しており、それが、事業者のリスクの高い木材を施行の緩い加盟国を経由して輸入しようとする動きにつながっているという証拠が存在する。
- 一部の管轄官庁では、検査の有効性が税関との正式な協力関係の欠如によって妨げられている。すべての事業者と木材・木製品の輸入に関する基本データがなければ、効果的かつ効率的なリスク分析ができない。管轄官庁が税関データにアクセスできる加盟国では、リスクに応じた検査計画や効率的な検査が期待できる。
- 監視団体⁸⁹ (Monitoring Organization, MO) は、当初設計された、事業者を支援する仕組みとして機能していない。事業者による重大な違反や繰り返される違反を MO が管轄官庁に通知する義務があることは、1つの理由と考えられる。また、MO の監査を利用していても、管轄官庁の検査で問題を指摘されるケースもいくつか存在していた。MO として認定された組織の監査サービスの利用が非常に限られていることから、MO がコンサルタントとして契約し活動していることが多いことも問題である。

EUTR は、上述した制度設計や施行上の弱点に阻まれているとはいえ、全世界を対象としていることから、有効性と効率性の両面で有望であるという結果がある。EUTR は、他の非 EU 諸国（オーストラリア、韓国、日本など）における需要サイドの法整備にも影響を与えた。米国では、既存の法律（レイシー法）を拡張し、EUTR と同様に輸入木材が対象に含まれるように改正が行われた。

貿易データによると、EUTR 実施期間中、EU 域内貿易（EU 域外からの輸入よりも一般に低リスク）と「低リスク」国からの輸入の増加は小さく、貿易パターンがより透明性の高い国へ大きく変化したとは言えない。実施期間中に問題が具体的に確認された国（ウクライナとミャンマー）からの輸入を具体的に見てみると、後者の場合は輸入が継続され、実際には増加していた。しかし、貿易データの差分分析では、EUTR が EU への違法伐採木材の輸入を 12-29%減少させたと暫定的に結論付けられる結果が得られている。

⁸⁹ 平成 30 年度報告書 2-2-9 章参照。

事業者がデュー・デリジェンス要件を満たすために十分な情報を得ることは困難である。しかし、ほとんどの関係者は、EUTR が木材サプライチェーン（特に樹種と伐採地に関して）の情報や文書の入手可能性に前向きな変化をもたらし、透明性を向上させたと考えている。

(2) FLEGT 規則の効果

FLEGT 規則については、多くの課題が確認されている。VPA は森林ガバナンスの改善やステークホルダーの参加強化という点で好ましい結果をもたらしたが、VPA の交渉と実施の進展は非常に遅く、違法木材の EU 市場への流通を阻止し世界的に違法伐採を減らすという点で、その効果を示す明らかな証拠はない。

FLEGT 規則は、VPA プロセスに関与する国の数が限られていることからみても、その目的を果たしているとは言えない。15 年以上に渡って VPA 交渉が実施されてきたが、VPA プロセスに関与している 15 か国のうち、FLEGT ライセンス制度を導入しているのはインドネシア 1 か国のみである。さらに、EU の貿易相手国上位 10 か国のうち、VPA プロセスに関与しているのは 1 か国だけである。2018 年に FLEGT ライセンスの対象となった木材製品は、EU の木材輸入のわずか 3% に過ぎない。VPA 対象国全 15 か国を合わせても、EU の木材輸入総額の 9% を占めるに過ぎない。EU にとって重要な輸入元のうち高リスクとされる国の多く（ロシア、ウクライナ、ブラジル等）は、VPA プロセスへの関与に関心を示していない。

VPA のプロセスは複雑で、長期に及び、多くの課題を抱えている。EU が提示する TLAS (Timber Legality Assurance System) に対する厳しい条件が相手国にとっては対応が困難であること、さらに相手国の脆弱なガバナンスシステム、組織能力や政治的意思の欠如、汚職の蔓延、合意形成の難しさなど、交渉や実施プロセスの長期化の要因は数多く存在する。おそらく一番の問題点は、VPA プロセスを国内レベルの改革プロセスと統合するための政治的意思であろう。一歩踏み込んだ変化が求められることが多く、それによって損失を被るステークホルダーが存在するため、進展を促すには強いリーダーシップが必要となる。

インドネシアは 2016 年に FLEGT ライセンスの発行を開始した。インドネシアにおけるライセンス発行のプロセスは、VPA の目的通りに機能していると報告されているが、完全なわけではない。また、インドネシアの経験から、一旦導入された VPA は相手国の政策や政治的な変化から大きな影響を受けることも明らかになった。インドネシアから EU への輸出は、ライセンス発行開始以来増加している。VPA に関与している国については、プロセスへの関与が違法伐採の減少につながったという証拠は限定的で、ほとんどの VPA 国は依然として「高リスク国」と評価され、多くの場合、森林減少が急速に進み、変化の兆しはない。しかし、VPA 国が、ガバナンスの改善、市民社会の参加の強化、既存の定義や法律の明確化などの改善を実施している証拠も存在する。

2) 効率性

(1) EUTR の実施に伴うコスト

EU 加盟国からの報告では、EUTR のデュー・デリジェンス要件の対象となる EU 内の輸入事業者数は 142,825 社である。輸入事業者の EUTR 遵守コストの推定値は、年間 71 - 1,071 ユーロの範囲である。EUTR の実施に管轄官庁が利用できる人的・財政的資源は、加盟国によって大き

く異なっている。人的資源では、わずか 0.125 人（ルクセンブルク）から 601 人（イタリア）までの範囲に及んでいる。大半の加盟国では、輸入業者に対する検査のために 1～10 人のフルタイムスタッフを配置しており、これによって輸入額の大部分の検査の実施をカバーできているようである。

(2) EUTR の長所

認識されている EUTR の長所の一つは、サプライチェーンの透明性への影響である。情報の入手可能性とその流れが良くなると、伐採の合法性確認の実施は、サプライチェーンを遡ったさらに上流のサプライヤーにも圧力をかけることになる。このことから、EUTR は、違法伐採問題に対する認識を高めるのに役立っている。EUTR は大多数の加盟国と大規模な事業者にとっては効率的であると考えられる。

(3) FLEGT 規則施行に伴うコスト

FLEGT 規則の中心となる手段を完全に実施するためのコストは、「開発」と「機能」の 2 つの categories に分けられる。開発コストは、2004 年以降、VPA の準備、交渉、実施に対する EU と EU 加盟国の投資総額の 15 億ユーロと推定される。これに加えて、VPA パートナー国も国家レベルで投資を行ったと考えられるが、定量化は困難である。機能コストとしては、ライセンスシステムの運用に関するものである。インドネシア、EU 加盟国の税関、輸入事業者が年間約 35,000 件のライセンスを処理するのにかかる総費用は、インドネシアにおける森林地域の認証のための支援と費用を含めて、合計 1,150 万ユーロで、ライセンス発行 1 件あたりのコストは約 330 ユーロである。

(4) FLEGT 規則の長所

最もよく言及される FLEGT 規則の長所は、VPA の導入とそれに伴う政策対話のプロセスを通じたガバナンスと法の改善である。また、ステークホルダーや市民社会の関与の強化、キャパシティビルディングも同様によく言及される長所である。FLEGT 規則の違法伐採に対する影響に関しては、FLEGT 規則が正の影響を与えたと結論づけることはできず、従って、FLEGT 規則は効率的とは言えない。

3) 一貫性

EUTR は内容的には一貫していると考えられるが、主要な定義や概念が不明確であることが、国内法における解釈と実施において、重大な課題となっている。特に、「無視できるリスク」の定義には深刻な問題があり、デュー・デリジェンス要件の国内法上の解釈、検察官や裁判所による理解と解釈が困難な状況になっている。このことが、EU 加盟国の管轄官庁による法執行、起訴、最終的には裁判所による判決を追求することを困難にしている。

FLEGT 規則も、内容的には一貫性があると考えられる。すべての VPA が含まなければならない最小限の要素（EU の定義に沿った合法性の定義など）が存在している。しかし、VPA の正確な範囲等は交渉の中で決定されるため、EU 加盟国の税関当局、EU の事業者に混乱をもたらす可能性がある。

EUTR と FLEGT 規則の間では、一貫性が十分に保たれていない分野がある。特に、製品の範囲がそれぞれ異なっており、より多くのライセンス制度が運用されるようになると問題が生じる可能性がある。

FLEGT ライセンスが EU の事業者の木材輸入のコストを削減しているという強い証拠が存在する。EU の事業者の中には、デュー・デリジェンスを実施するよりも一般的にコストが低いため、FLEGT ライセンスを活用した輸入を好む事業者も存在するだろう。しかし、事業者にとっては、FLEGT ライセンスを利用できることは、輸入先を選定する際の一要件にすぎず、EUTR のコンプライアンス・コストを削減できている事業者は限られている。

EUTR と FLEGT 規則は、より広い EU の政策と概ね整合している。FLEGT 規則は、EU の貿易政策等と一貫性があり、持続可能な開発、社会的安全基準、コミュニティの権利、環境の尊重の促進に貢献するものである。EU における気候変動対策と生物多様性の損失対策の野心の高まりは、EUTR と FLEGT 規則との関連性に課題を投げかけているが、現在のところ、EU の環境政策との整合性をめぐる実質的な問題は提起はなされていない。また、ワシントン条約や生物多様性条約等の国際的な規制枠組とも大筋で一致している。

4) EU のニーズとの関連性

EUTR と FLEGT 規則では、合法性は持続可能性に必要なファーストステップとみなし、伐採が森林減少や森林劣化の速度に及ぼす影響よりも伐採の合法性に焦点を当て、対象を木材関連製品に限定しているという。この点からすれば、「世界レベルでの森林減少や森林劣化の抑止に貢献する」という EU の明確な政策目的の達成には部分的にしか寄与しないといえる。

EUTR が対象製品範囲を拡大することでその効果を高めることができるかもしれないが、実質的な焦点が合法性を超えたものに変更されない限り、規制によるコストを上回る効果をあげられるかどうかについては不確実である。EUTR では、EU に拠点を置くすべての事業者にデュー・デリジェンス義務が課せられているため、貿易相手国の変化などに柔軟に対応することができる。しかし、FLEGT ライセンス制度は、輸出国との 1 対 1 の VPA に基づくものであり、新たな課題への適応も相手国との交渉が必要となることから、変化に対応できない。

5) EU にとっての付加価値

EUTR は、特に多国間の協力と学習を可能にし、より広範な政策の一貫性を確保したことによって、EUTR が実施されなければ起こらなかったであろう成果をあげたという証拠がある。EUTR が EU 全体で違法伐採木材輸入を規制したことは、事業者に公平な競争条件をもたらしたが、EU 加盟国の執行レベルが多様であることによって、EUTR の可能性を十分に発揮することが制限された。

FLEGT 規則では、インドネシアとの VPA の成功とライセンス発行は、各 EU 加盟国レベルの行動では達成できなかったと考えられ、EU で取り組む価値があったと考えられる。しかし、現在、FLEGT ライセンス発行まで進んだ国は 1 か国に限られており、FLEGT 規則の課題となっている。

6) 教訓

適合性評価は、EUTR と FLEGT 規制が世界の違法伐採と関連取引に与える効果について、限られた証拠しか見出すことができなかった。実施に関しては、特に FLEGT 規則で、その有効性と効率性に関して多くの課題が確認された。しかしながら、両規則によって、違法伐採問題に対する意識は高まり、国際的にも違法伐採に対処することが支持され、その結果、他の国々が違法伐採木材の取引に反対する法律を採用するようになった。

(1) EUTR に関する教訓

- EUTR のようなデュー・デリジェンスに基づく規制は、他の政治的文脈においても、改良され適応されれば、目的に適うものになる可能性がある。
- EUTR の下で事業者が満たさなければならない要件を明確化する必要がある。そうすることで、事業者のコンプライアンスが向上し、公平な競争の場が確保され、各国の法廷での執行も容易になる。同様に、コンプライアンス違反についても、より明確に定義する必要がある。
- リスクのある製品を調達することや違反を繰り返すことに対する高額な罰金や厳しい行政処分は、事業者とその顧客にとって高い経済的コストとなる。
- 税関当局の役割をより明確にし、税関当局と検査当局の相互関係をより明確にすることは、EUTR の改善につながる。
- デュー・デリジェンスの要件は、森林所有者から国際企業まで、事業者の規模や実施する活動に関係なく実施することが可能である。
- デュー・デリジェンスは、リスクの高い国から調達していたり、加工度の高い製品や複数の原材料からなる製品、複雑なサプライチェーンを有する製品を取り扱う企業、特に中小企業にとって、より大きな負担となっている。
- デュー・デリジェンスの概念に対する共通理解は限定的である。特にデュー・デリジェンスの中核となる定義（EUTR の場合は「無視できるリスク」と「適切な」リスク低減）に課題がある。解決のためには、EUTR に追加的なツールを記述することが必要かもしれない。
- デュー・デリジェンスがよく理解されている場合でも、収集した情報が信頼でき、汚職等における文書虚偽がないことを確認する等、完全に検証を行うことは、事業者にとってかなりの困難が伴う。
- 管轄官庁と税関当局の間の緊密な協力が必要である。税関の役割は、より強化され、より正確に定義される必要がある。
- デュー・デリジェンスに関する情報やガイダンスの改善は、事業者や検察・裁判所を含む当局にとって必要である。
- 製品範囲を更新し、木材以外の林産物と再生・再利用木材繊維を含める必要がある。
- MO が期待通りに機能していないことが明らかになった。

(2) FLEGT 規則に関する教訓

- FLEGT 規則の効果は、FLEGT ライセンスを発行しているのがインドネシアのみであることから、かなり限定的だと考えられるが、違法伐採とそれに関連する取引を防止するための協力と関係者の関与は増加している。
- VPA 交渉と実施のための設計とプロセスを懸念して、EU の主要な貿易相手国は VPA プロセスに関与することを避けている。

- VPA 交渉と実施は複雑で長期間に渡ること、多くのパートナー国の能力的、リソース的な制限、弱いガバナンス、高い腐敗のリスクによって、将来的に枠組を変更したり、さらに発展させたりすることは困難であると考えられるため、短期的にも中期的にも、FLEGT 規則の目的を達成することは困難である。

4-2-4 森林減少防止に関する規則案（EUDR 案）

4-2-4-1 EU における立法プロセス

2022 年 12 月現在、EU では、EUTR に代替する新たな規則となる「森林減少防止に関する規則⁹⁰（EUDR⁹¹）」の審議が行われている。EU の立法プロセスには、基本的に「欧州委員会（European Commission）」、「EU 理事会（Council of the European Union）」と「欧州議会（European Parliament）」の 3 機関が関与する。各機関の概要と立法プロセスにおける役割を表 4.1 に示す。立案や法案の提出などの役割は、欧州委員会が担う。通常の立法手続きにおいては、欧州委員会が提案した法案を欧州議会と EU 理事会がそれぞれ審議し、必要に応じて修正を行い、合意する⁹²。EUDR の審議もこれに従って進んでいる。

表 4.1 EU の立法プロセスにおける主要機関と役割

組織	概要と役割
欧州委員会（The European Commission）	欧州委員会は EU の行政執行機関として、法令の立案、政策の施行、法の執行、国際条約の交渉などを行う。
EU 理事会（The Council of European Union）	加盟国政府の閣僚で構成され、かつては閣僚理事会とも呼ばれた。主たる役割は EU の法律を成立させることで、通常は欧州議会と立法権限を共有する。
欧州議会（The European Parliament）	5 年ごとの直接選挙で選ばれる議員で構成される。欧州市民の利益を代表する機関で、EU の活動を監督するほか、法令を制定する権限を EU 理事会と共有する。

出典：EU MAG⁹³

4-2-4-2 EUDR 案の経緯と審議状況（2022 年 12 月末時点）

気候変動緩和と生物多様性保全の観点から、EU は圏内の消費と生産によって引き起こされる森林減少と森林劣化を抑制することを目的に EUDR の策定を進めている。この提案は、欧州委員会が 2019 年に発表した政策文書「EU Communication（2019）on stepping up EU action to protect and restore the world's forests⁹⁴」で初めて示された。この中で、欧州委員会は、「サプライチェーンの透明性を高め、EU における産品輸入に伴う森林減少や森林劣化のリスクを最小化するために、公平な競争条件と森林減少を伴わないサプライチェーンの共通理解を確保するための追加の

⁹⁰ Regulation on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010.

⁹¹ EUTR に倣って、EUDR（EU Deforestation Regulation）と呼ばれることが多い。

⁹² JETRO（2017）EU のルール形成に関する調査報告書 2017 年 3 月 日本貿易振興機構（ジェトロ）貿易制度課ブリュッセル事務所

⁹³ <https://eumag.jp/questions/f0417/>

⁹⁴ https://commission.europa.eu/publications/eu-communication-2019-stepping-eu-action-protect-and-restore-worlds-forests_en

需要側の規制・非規制措置を評価する」ことを約束した。このコミットメントは、「欧州グリーン・ディール（2020年）」⁹⁵、「2030年EU生物多様性戦略（2021年）」⁹⁶、「Farm to Fork 戦略（2020年）」⁹⁷でも示されている。

欧州委員会は、2021年11月にEUDR案を発表した。EUDR案に含まれるデュー・デリジェンスなどの政策オプションは、前章に記述したEUTRとFLEGT規則の適合性評価を踏まえたものとなっている。その後、欧州委員会が作成したEUDR案は、欧州議会とEU理事会でそれぞれ審議され、修正案が発表された（表4.2）。

表 4.2 EUDR 法案の経緯（2022年12月末時点）

2019年7月23日	欧州委員会が「EU Communication (2019) on stepping up EU action to protect and restore the world's forests」を発表 ⁹⁸
2020年	欧州委員会がオープン・パブリック・コンサルテーションを実施
2021年11月17日	欧州委員会がEUTRとFLEGT規則の適合性評価報告書を発表
2021年11月21日	欧州委員会がEUDR案を発表
2022年6月28日	EU理事会が欧州委員会のEUDR案に対する修正案 ⁹⁹ を採択
2022年9月13日	欧州議会が欧州委員会EUDR案に対する修正案 ¹⁰⁰ を採択
2022年12月6日	欧州委員会は、欧州議会とEU理事会が、EUDR法案について暫定的な政治合意に達したこと発表

出典：筆者作成

2022年12月6日に、欧州委員会は、「欧州議会とEU理事会がEUDR法案について暫定的な政治合意に達した」と発表し、「今後、欧州議会と欧州理事会は、この新規則を正式に採択し、発効させる必要がある。同規則が発効されると、事業者及び取引業者は18カ月以内に新規則を実施することになる。」と述べている¹⁰¹。2022年12月末現在、最終的に合意された法案は公表されていない。

4-2-4-3 EUDR案

欧州委員会によるEUDR案は、9章36条で構成されている（表4.3）。EU理事会と欧州議会の修正案には、それに対するコメントや修正案が記載されている。以下に、EUDR案について「目

⁹⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

⁹⁶ https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en#:~:text=The%20EU's%20biodiversity%20strategy%20for,contains%20specific%20actions%20and%20commitments.

⁹⁷ https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

⁹⁸ https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-11/COM_2021_706_1_EN_ACT_part1_v6.pdf

⁹⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14151-2021-INIT/en/pdf>

¹⁰⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0311_EN.pdf

¹⁰¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7444

的と概要]、「スコープ」、「用語と定義」、「事業者に課せられた義務」、「デュー・デリジェンス」及び EUDR 実施に関するその他重要な事項を整理した。最終的に合意された法案が未公開であることから、欧州委員会の EUDR 案を整理し、該当する項目については、EU 理事会と欧州議会が提案した修正を追記した。

表 4.3 欧州委員会の EUDR 案の構成

章	条
1 章：総則	1-3 条
2 章：オペレーターとトレーダーの義務	4-12 条
3 章：加盟国とその管轄当局の義務	13-23 条
4 章：EU 市場に出入りする関連産品及び製品に関する手続き	24-26 条
5 章：カンントリー・ベンチマーク・システムと第三国との協力	27-28 条
6 章：懸念事項	26-30 条
7 章：情報システム	31 条
8 章：レビュー	32 条
9 章：最終条項	33-36 条

出典：欧州委員会（2021）¹⁰²

4-2-4-4 EUDR 案の目的と概要

EUDR は、「世界の森林減少及び森林劣化に対する EU の寄与を最小化すること」と「温室効果ガス排出と世界の生物多様性損失に対する EU の寄与を削減する」ことを目的として、EUTR を置き換える法律として提案されている。

EUTR が EU 圏内で生産された、もしくは同圏内に輸入された違法伐採木材・木材製品を EU 市場に入れることを禁止しているのに対し、EUDR は、木材製品を含む農業関連産品が森林減少と劣化を伴って生産された場合や、違法に生産された場合、EU への輸入と EU からの輸出を禁止している。そして、禁止対象となる産品が EU 市場に出荷される、又は EU から輸出されるリスクを最小限にするために、該当する事業者に対してデュー・デリジェンス実施義務を課している。EUTR の要求事項との違いの一つに、デュー・デリジェンスの情報収集において生産地の位置情報の収集が挙げられる。さらに、事業者はデュー・デリジェンス・ステートメントを作成し、情報システムを通じて管轄官庁に提出することが求められる。また、生産国のリスクを提示するカンントリー・ベンチマーク・システム等の EUTR には見受けられなかった新たな制度も法案に含まれている。

4-2-4-5 EUDR 案のスコープ

1) 法の適用

欧州委員会案：対象とする産品と製品は、以下の条件をすべて満たす場合に限り、EU 市場に出

¹⁰² EU 委員会（2021）Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010: https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-11/COM_2021_706_1_EN_ACT_part1_v6.pdf

荷又は EU から輸出することができる。

- (a) 森林減少を伴わないものであること
- (b) 生産国の関連法規に従って生産されたものであること
- (c) 同法が定めるデュー・デリジェンス・ステートメントで当該製品のデュー・デリジェンスについて報告されていること

2) 対象とする産品

欧州委員会案：パーム油、大豆、木材、ココア、コーヒー、牛肉及び関連する産品が対象とされる。

EU 理事会案：家畜飼料の追加を提案。

欧州議会案：豚、鶏、羊・山羊の肉、ゴムとトウモロコシを追加提案。

3) 基準日 (Cut-off date)

欧州委員会案：対象産品が、基準日 (Cut-off date) 2020 年 12 月 31 日以降に森林減少又は森林劣化が発生した土地で生産された場合は、EU 市場への出荷を禁止する。

欧州議会案：基準年に 2019 年 12 月 31 日を提案。

4) 生産国の適用法 (合法性を判断する適用法の範囲)

欧州委員会案：土地使用権、環境保護、第三者の権利及び生産国で適用される法体系において関連する貿易・関税規制の内、生産地域で適用される法令が対象とされる。

EU 理事会案：先住民族の権利に関する国連宣言への言及を追加。

欧州議会案：FPIC¹⁰³の完全な尊重の他、国際労働機関 (ILO) の基本条約に明記されている労働者の権利、女性の権利、環境保護に対する権利、人権と環境を守る権利を促進すべきと提案。

4-2-4-6 用語と定義

欧州委員会案：

- 森林：0.5ha 以上の土地で、樹高 5 メートル以上、樹冠率 10% 以上、又はこれらの基準に達することができる樹木が存在する土地を意味し、農業プランテーション及び農業又は都市部の土地利用にある土地は除外される。
- 農業プランテーション：農業生産システムにおけるプランテーションを意味する。果樹園、アブラヤシ農園、オリーブ園、アグロフォレストリーシステムなど、農業生産システムにおける樹木を意味する。
- 森林減少：人為的か否かに関わらず、森林を農業用に転換することを意味する。
- 森林劣化：持続可能ではない伐採によって、森林生態系の生物学的・経済的生産性や複雑性の減少や喪失を引き起こし、木材、生物多様性、その他の産品やサービスを含む森林からの便益を長期的に減少させるプロセスを意味する。

¹⁰³ FPIC (Free, Prior and Informed Consent) とは、「先住民族と地域社会が、自分たちの権利、土地、資源、領土、生活、食糧安全保障に影響を及ぼす可能性のある活動が開始される前に、自分たちの同意を与えたり、留保したりする集団的人権であり、自ら選んだ代表者を通じて、自分たちの習慣、価値観、規範に沿った形で行使する権利である」(欧州議会の修正案)

- 森林減少フリー（森林減少を伴わない）：(a) 関連产品及び製品（製品に使用される又は製品に含まれるものを含む）が 2020 年 12 月 31 日以降に森林減少が起きていない土地で生産されたものである、及び (b) 2020 年 12 月 31 日以降、森林劣化を伴うことなく、森林から伐採されたものであること
- オペレーターとは、商業活動の過程において、関連する产品及び製品を EU 市場に出し、又は EU 市場から輸出する個人又は法人を意味する
- トレーダーとは、オペレーター以外のサプライチェーンにおける個人又は法人で、商業活動の過程で、関連する製品又は製品を EU 市場で入手できるようにする者を意味する。ただし、中小企業¹⁰⁴でないトレーダーは、オペレーターとみなされ、EU 市場で販売する関連产品及び製品に関して、デュー・デリジェンス実施義務の対象となる。

EU 理事会案・欧州議会案：森林減少や劣化について FAO や IPCC、UNEP、パリ協定、CBD、IUCN などの国際機関や国際的枠組の定義への言及を追加。

4-2-4-7 オペレーターとトレーダーに課せられた義務

1) オペレーターの義務

欧州委員会案：

- オペレーターは、产品及び製品を EU 市場に出す前、又は EU から輸出する前に、デュー・デリジェンスを行う。
- 产品及び製品を EU 市場に出す前、又は EU から輸出する前に、情報システムを通じて、デュー・デリジェンス・ステートメントを管轄官庁に提出する。
- デュー・デリジェンス・ステートメントは、デュー・デリジェンスが実施され、リスクがないこと又は無視できるレベルであることを確認し、当該产品及び製品について本法令が定める情報を含まなければならない。
- オペレーターはデュー・デリジェンス・ステートメントの記録を 5 年間保存しなければならない。
- オペレーターは以下に該当する場合、当該产品及び製品を EU 市場に出すこと、又は EU から輸出してはならない。
 - (a) 森林減少を伴う、又は生産国の関連法令を遵守していない場合
 - (b) 当該产品及び製品が森林減少を伴う、又は生産国の関連法令を遵守していないリスクが無視できないことが判明した場合
 - (c) デュー・デリジェンスの手続きを完了できなかった場合

2) トレーダーの義務

欧州委員会案：

- 中小企業であるトレーダーは、本規則で要求される情報を保有している場合に限り、当該产品及び製品を市場に流通させることができる。
- 中小企業であるトレーダーは、販売しようとする产品及び製品に関する以下の情報を収集し、5 年間保管しなければならない。

¹⁰⁴ 中小企業（SMEs）とは、指令 2013/34/EU（Directive 2013/34/EU）に定義された規模の企業を意味する。

- (a) 当該産品又は製品を供給したオペレーター又はトレーダーの名称、登録商標、住所、電子メール及び可能な場合はウェブアドレス
- (b) 当該産品及び製品の販売先トレーダーの名称、登録商号又は登録商標、住所、電子メール、及び可能であればウェブアドレス

4-2-4-8 デュー・デリジェンス

欧州委員会案：オペレーターは、関連する産品及び製品を市場に出す前、又は EU から輸出する前に、すべての関連する産品商品及び製品についてデュー・デリジェンスを行わなければならない。デュー・デリジェンスには以下の要素が含まれる。

- 情報及び文書の収集
- リスク評価
- リスク低減措置

1) 情報及び文書の収集

欧州委員会案：オペレーターは産品又は製品について以下の情報を収集しなければならない。

- (a) 商品名、種類及び該当する場合は、商品に使用された種の一般名と正式な学名を含む産品又は製品の説明
- (b) 量
- (c) 生産国
- (d) 当該産品又は製品が生産されたすべての区画の地理的位置座標
- (e) 当該産品又は製品の供給元である企業又は個人の名前、電子メール、住所
- (f) 当該産品又は製品の販売先である企業又は個人の名前、電子メール、住所
- (g) 当該産品又は製品が森林減少を伴わずに生産されたことを示す十分に検証できる情報
- (h) 当該産品又は製品が生産国の法令を遵守して生産されたことを示す十分に検証できる情報

欧州議会案：地理的位置情報に関連して、当該産品の生産日や収穫期を含まなければならないと提案。また、小規模農家が生産の大きな割合を占める産品の場合、地理的位置要件の適用は、特に困難である可能性があるという認識を示し、該当する場合には、ガイダンスだけでなく、技術的・財政的支援を提供する必要があると提案。

2) リスク評価

欧州委員会案：リスク評価は、以下の基準を特に考慮しなければならない。そして、オペレーターは、リスクが無視できるレベルであることを説明できない場合、当該産品又は製品を EU 市場に出荷、もしくは EU から輸出してはならない。

- (a) カントリー・ベンチマーク・システムが提供する国又はその一部地域のリスク
- (b) 該当する産品又は製品の生産国及び地域における森林の存在
- (c) 関連産品又は製品の生産地における森林減少と森林劣化の状況
- (d) 情報源、情報の信頼性、有効性及び他の利用可能な文書との関連性
- (e) 生産国及び原産国に関する懸念（例えば汚職のレベル、文書及びデータの偽造の蔓延、法執行の欠如、武力紛争、国連安全保障理事会又は EU 理事会が課す制裁の有無）

- (f) 関連するサプライチェーンの複雑さ、特に産品や製品と生産地を結びつけることの困難さ
- (g) 伐採地が不明な産品や、森林減少や森林劣化が発生している地域で生産された産品が混入するリスク
- (h) 欧州委員会の特門家集団の会合の結論
- (i) 提出、検証された懸念事項（個人や法人はオペレーターやトレーダーの EUDR 不遵守を管轄官庁に報告することができる）
- (j) EU 委員会が認めた任意スキームを含む、認証又は他の第三者検証スキームから提供される情報

3) リスク低減

欧州委員会案：オペレーターは、リスク評価で特定されたリスクを効果的に低減・管理するため、適切かつバランスのとれた方針・統制・手続きを有していなければならない。これには以下が含まれる。

- (a) リスク管理のモデル、報告、記録管理、内部統制及びコンプライアンス管理（中小企業でないオペレーターについては、経営レベルでのコンプライアンス担当者の選任を含む）
- (b) 中小企業ではない全てのオペレーターについて、(a) の内部方針、統制及び手続きをチェックするための独立した監査機関

4) 簡略化されたデュー・デリジェンス

欧州委員会案：生産国又はその一部地域がカントリー・ベンチマーク・システムにおいて低リスクであると評価された場合、リスク評価とリスク低減は免除される。ただし、情報収集（関連する産品及び製品が本規則に適合していることを示す情報、文書及びデータを収集）はしなければならない。

5) デュー・デリジェンス・システムの維持と記録

欧州委員会案：

- オペレーターは少なくとも年に一回、デュー・デリジェンス・システムのレビューを行い、システムの更新について5年間記録を残す。
- 中小企業でないオペレーターは、毎年デュー・デリジェンス・システムについて、インターネット上を含む可能な限り広く公に報告しなければならない。
- オペレーターは、デュー・デリジェンスに関連する文書を最低5年間は保持しなければならない。
- オペレーターはデュー・デリジェンス手順を構築し、実施しなければならない。
- デュー・デリジェンス手順は、地理的位置座標を含む生産国又は地域を特定することで、森林減少、劣化、森林の転換が起きておらず、合法要件が満たされていること、生産国が合法性と FPIC を含む国際的な人権を満たしていることを示す情報を含む。
- EU 市場に入る産品又は製品のソースとサプライヤーに関する情報へのアクセスを提供するよう設計しなければならない。

4-2-4-9 情報システム

欧州委員会案：

- EUDR を実施するための情報プラットフォームを EU 委員会が構築し、以下の機能を有する：
 - (a) EU 域内のオペレーター、トレーダー及びその正規代理人を登録する
 - (b) オペレーターのデュー・デリジェンス・ステートメントを登録する
 - (c) 管轄官庁のデュー・デリジェンス・ステートメントに対する管理の結果を登録する。
 - (d) EU Single Window Environment for Customs を介した税関との相互連携を可能にする。
 - (e) オペレーター、トレーダー及び関連する産品と製品のリスクプロファイリングを可能にする。
 - (f) 情報及びデータを交換し、管轄官庁と欧州委員会との間の行政支援及び協力を可能とする。
 - (g) 管轄官庁とオペレーター及びトレーダーとの間のコミュニケーションを可能にする。
- 税関当局、管轄官庁、オペレーター及びトレーダーに対して、情報システムへのアクセスを提供する。
- EU のオープンデータ政策、特に Directive (EU) 2019/1024¹⁰⁵に基づき、欧州委員会が、情報システムにおける完全匿名化データセットへのアクセスをより広い公衆に提供する。

4-2-4-10 カントリー・ベンチマーク・システム

欧州委員会案：

- 生産国又は地域のリスクに関する評価を提供するシステムで国又はその一部地域の評価について、3段階のシステム（低・標準・高リスク）を確立する。欧州委員会は、低リスク又は高リスクの国又はその一部を特定することができる。低リスク又は高リスクであると特定されない限り、その国は標準的なリスクを有するとみなされる。低リスク又は高リスクの国又はその一部のリストは、公表されるものとする。
- 低リスク国及び高リスク国又はその一部の特定は、当該国から提供された情報を考慮し、以下の評価基準に基づくものとする。
 - (a) 森林減少及び森林劣化の割合
 - (b) 関連産品のための農地の拡大率
 - (c) 関連産品及び製品の生産動向
 - (d) NDC¹⁰⁶が、農林業と土地利用からの排出と吸収を対象としており、森林減少と森林劣化からの排出が、NDC に規定された温室効果ガス排出の削減に関する国のコミットメントに確実に反映されているかどうか。
 - (e) 森林減少又は森林劣化に対処し、関連する産品及び製品が本規則の要求事項及びその効果的な実施に適合することを促進するために、関係国と EU の間で締結された協定及びその他の文書
 - (f) 当該国が、パリ協定に対応する国内法を整備し、森林減少や森林劣化につながる活動を抑制し処罰するための効果的な執行措置をとっているかどうか、特に、森林減少や森林劣化から生じる利益に対する厳格な処罰が適用されているかどうか。

¹⁰⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1024>

¹⁰⁶ 「国が決定する貢献 (Nationally Determined Contribution ; NDC)」は、温室効果ガスの排出削減目標を含む気候変動対策計画であり、パリ協定の各締約国は、NDC を策定し、5年ごとに更新することが義務付けられる。