Original Paper

Proposals on Japanese Private Forest Policy — Policy Implications for Establishing Forest Suitable to Regional Ecosystems and Forestry —

Minami NAKAMURA

(Received February 15, 2010)

日本の私有人工林政策に関する課題と改革案 — 地域生態系・林業事情に適した森林の実現に向けて — 中村 南

In Japan, a lot of man-made forest is not appropriately managed. Considering problems of them and international tendencies, we need to manage forest suitably to regional ecosystems and forestry from now on. This study implicates political measures for it particularly focusing on Japanese private forest, referencing to the forest policy and naturenear forestry of Baden-Württemberg in Germany. In conclusion, it is generally necessary to strengthen participations of the administrative authority in private forest maintenance, improve the density of road network in forest and achieve the real decentralization in the field of forest policy, taking care international tendencies. In the forest particularly aimed at fulfilling the multifunction of forest it is necessary to introduce naturenear forestry. We should politically support and promote research and development.

Key Words

Japanese forest policy, Naturenear forestry, German forest policy

1. はじめに

1.1 本論文の目的と手順

木質バイオマス供給源の1つとなる森林は、“その有する国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、公衆の保健、地球温暖化の防止、林産物の供給等の多面にわたる機能”¹⁾を有している。これらは“森林の多面的機能”と呼ばれ、国民が安全で安心な生活を維持する上で欠かせない重要な役割を果たしている²⁾(なお、森林の多面的機能のうち林産物供給機能を除いたものは公益的機能と呼ばれる)。

日本の森林面積のうち約41%³⁾は人工林である。密植された人工林は、間伐等の適切な森林整備を必要とする。しかし、この整備の実施率が低い水準に留まっている(例えば1990年以降に適切な管理が行なわれた森林の割合は、2005年の時点で人工林全体の約43%⁴⁾)。中には、もう十数年も手が入っておらず、管理放棄されていると見受けられるような荒廃した森林も存在する。間伐が実施されないことにより生じる問題

点として、まず林内が過密状態になり、根茎が十分に発達しないため、①樹木の肥大成長が阻害され、資源的価値が低下すること⁵⁾、②樹木の根が持つ斜面崩壊に対する抵抗力が低下すること⁶⁾、他に、樹冠が閉鎖して林内に光が入らず下層植生が育たないため、③林床が裸地化し、雨滴による土壌構造の破壊や地表流出の発生、すなわち土砂災害発生の危険性が高まること⁶⁾、さらに、④生物多様性の損失⁵⁾、⑤病虫害への抵抗力低下⁵⁾、等が指摘されている。また、やや間接的な影響として、間伐がなされない人工林は二酸化炭素吸収源としてカウントされない²⁾ため、⑥京都議定書の目標達成状況にも支障をきたす。

このように、人工林整備の遅れは、人工林の資源的価値を低下させ、国土保全・水源涵養等の公益的機能の発揮や京都議定書の目標達成状況に影響を及ぼす。人工林においては、現在森林整備が喫緊の課題であると言える。しかし、整備と言っても、ただやみくもに間伐を行えばいいというものではな

Hitotsubashi University, Graduate School of International and Public Policy, Public Law Programme,
2-1 Naka, Kunitachi-shi, Tokyo 186-8601, Japan

一橋大学大学院 国際・公共政策教育部公共法政プログラム
〒186-8601 東京都国立市中2-1

い。目指す森林のあり方に応じて、整備の仕方（例えば間伐の度合い）も異なってくる。従って、目指すべき森林のあり方を念頭に置きながら、それを実現するような整備がなされなくてはならない。また、整備の遅れがもたらす影響の大きさに鑑みると、このような問題が、将来再び発生してはならない。問題が再発することのないような森林のあり方をも考える必要があろう。

こうした点を踏まえて、本論文では、日本の人工林のうち約67%⁷⁾と最大の割合を占める私有林を対象に、今後目指される森林のあり方を提示しつつ、そのような森林の実現に向けた整備政策について提言を行なう。その際には、このような問題状況の再発防止という視点を持ちながら、法制度面を中心に必要な政策対応を検討する。なお、先に目指される森林のあり方を述べておくと、今後は、地域生態系・林業事情に適した森林の実現を目指していくことが求められている（理由は「2. 課題抽出」で後述）。

検討の手順は、①まず現行の関係法制度を概観し、②現状の政策的課題を抽出する（なお、各項の抽出課題は、2009年に複数の地方公共団体職員・森林組合職員に対して実施した聞き取り調査の回答を基礎にしている）。③その後、ドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州（Baden-Württemberg州。以下BW州）の事例を検討し、④提言を行なう。

1.2 私有林に関する法制度の概要

私有林の大多数は、その所有面積が1 ha以下の小規模林地である。ひとまとまりの山や森林の中で、多くの所有者がそれぞれに林地を所有している構造となっている。私有林に関する法制度の中心は、森林・林業基本法及び森林法と、それに基づく各種計画である。これらは、以前は、木材生産・資源管理を重視した法制度であった⁸⁾。しかし情勢の変化に伴い、現行では森林の多面的機能の発揮を基本理念とする法制度体系となっている¹⁹⁾。なお、上述の森林の機能や法制度上の位置づけから、森林は私有林であっても一個人の私有財産にとどまらず、公共財的性質を有していると言える（ゆえに私有林の整備は“公共事業”として扱われ、地方公共団体の内部資料によれば、整備に対し国・地方公共団体から約50%～70%以上の補助が行なわれている）。

2. 課題抽出

2.1 全体に共通する方向性及びその際の共通課題の提示

2.1.1 共通課題①不明確な所有界・所有者、強い土地所有権

整備を行う前段階の課題として、まず登記簿の精度が低く、所有界・所有者が不明確である森林が多い。内閣府が都道府県の森林整備・林業担当部課に実施したアンケート¹⁰⁾によれば、森林の所有界が“明確になっていない場所は森林全体の4割程度である”以上の回答が40%，“分からない”という回答が30%近くある。こうした森林の中には、すでに管理放棄されているような森林も多い。所有界については不動産登記法上に筆界特定制度が存在する。しかし、現状では同法に規定されている筆界特定の申請権者に、行政機関は含まれてい

ない（同法131条、132条）。また、現行の森林法には間伐が遅れている林分に対する分収育林化契約規定が存在する（同法10条の10～10条の11の7）。この規定を利用すれば、地方公共団体が半ば強制的に整備を行なえるが、これは所有者への書面の送付を通じた勧告が前提となっている（同法10条の10第1項、同法施行規則6条の7）。従って所有者が特定できない間は、行政機関が整備の必要性を感じていても手続きを開始することができない。また、日本では土地の所有権が強く、行政機関が所有者の了解なく整備を行なうことは困難である。

2.1.2 共通課題②低い路網密度

次に整備の方向性として、今後は生態系と林業と双方に適した森林管理・経営が求められていると考える。理由は、世界的な森林減少・違法伐採の深刻化、日本の木材自給率の低迷、京都議定書の要件や森林原則声明の内容（持続可能な森林経営）、木材市場のグローバル化と消費者の環境意識の向上¹¹⁾、国内法制度の基本理念の転換等にある。このような森林管理・経営のためには、主伐時の伐採方式を従来の皆伐方式から非皆伐・択伐方式に移行することが望ましい。理由は、小規模森林経営においては非皆伐・択伐方式には複数の利点（恒常的な収入の確保、再造林・整備コストの削減、木材需要に合わせ有利に販売できる径級木の収穫が可能等）があり¹²⁾、また皆伐による林内の光環境の急激な変化は、林内の生物の生育環境や植生状況に与える影響が大きいという指摘があるからである。

そして非皆伐・択伐方式を行なうには、林内に網の目のように路網（林道・作業道・作業路）が整備されている必要がある。日本の路網密度は現状17 m/haであるが、人工林の場合、架線系作業システムについては、トラックの走行が可能な林道・作業道を30～50 m/ha、また、車両系作業システムについては、高性能林業機械の走行が可能な作業路を含めて全体で100 m/ha以上の路網を整備することが望ましいとされている¹³⁾。路網の作設にあたっては、共通課題①のほかに、開設費・維持費が高額であること、所有者からの逸失利益に対する主張（新規の路網は今まで木が生えていた部分を更地にして整備するため、その分の収益が減ることに対する不満）、地形が急峻な多雨地域においては、道を通すとそこから山崩れが起りやすくなるなど災害の危険性が高まる、といった課題がある。

2.1.3 共通課題③進んでいない実質的な地方分権

生態系及び林業に適した森林整備を行なう際には、地域・対象森林の事情に合った整備を行なうことが求められている。先行研究においては、白井¹⁴⁾が地の利に合った林業の必要性を説き、国主導の画一的な政策を批判している。また、1950年代～1990年代に行われた拡大造林政策も、適地適木の原則を無視した画一的な政策の例として挙げられる。地の利に応じた整備が求められる理由は、日本の森林が地域の気候や地形などの地理的状况によって様相・生育状況が大きく異なる

点にある。従って今後は、各地域でそれぞれに整備対象となる森林の事情に合った整備を行ない、地域生態系・林業事情に適した森林を実現していくことが求められている。

行政の体制としては、地域の事情に通じた地方公共団体が林政の中心的役割を果たすことになる。2000年の地方分権一括法制定後、1.2で述べた各種計画のうち地域森林計画の策定が都道府県の自治事務となった。その流れを受けて、以降、多くの都道府県で森林基本条例が制定されてきている。またその後の森林法改正に伴い、市町村が森林計画の最前線の主体として位置づけられ、その役割が増大している。それらの結果、林政分野では、法律的には地方分権が進んでいる。しかし、実質的にはなお国の関与が強く、地方の裁量が小さい。そのため地方公共団体が個々の地域の实情に即した施策を思うように打てないという指摘がある。具体的には、まず財源面で、私有林所有者に対する森林整備補助事業において地方公共団体は補助金額の25%を負担する義務があるが、補助対象の項目・区分の設定や重みづけを行う裁量を有していない。また人員面では、(特に市町村において)人手不足が顕著である。聞取り調査実施地域においては、県内で最も森林面積が大きく林務課が単独で存在するある市においても、民有林(公有林・私有林)における単位面積あたりの市の職員数は県職員の約半分であった。さらに、管轄区分面では、1つの地域内に国有林と民有林が混在し、国有林は国の森林管理局・森林管理署が管理しているために、域内で一体的な整備を行うことができない。人員との関係では、筆者が聞取り調査を実施した市を管轄範囲に含む森林管理署(国有林における最前線の行政機関)の、単位面積あたりの職員数は、上記市の約4倍である。民有林に比して国有林では単位面積あたりの職員数が充実していることが分かる。

2.2 多面的機能重視型・近自然的林業への絞込みと課題の提示

上記の方向性を前提に、具体的な人工林整備の方向性は、筆者の見解では3つに区分される(①林産物供給機能重視型、②多面的機能重視型、③公益的機能重視型)。本論文では検討対象を、すべての機能を重視する②に絞り、具体的手法としてドイツ発祥の“近自然的林業 *naturnahe Waldwirtschaft*”(後述)を採り上げる(なお、①の具体例としては複層林施業、③の具体例として不成績造林地における針広混交林への誘導が挙げられる)。近自然的林業は、日本ではまだ調査・研究段階である。先行研究においては、赤井¹⁵⁾が類似の手法である“合自然的林業 *naturgemäße Waldwirtschaft*”について、欧米や日本の複数地域における実践方法及び事例を紹介している。近自然的林業についても近年複数の文献や報告において言及がなされている。しかし、まだ政策的な観点(歴史・行政との関わり、財政支援措置の有無、導入の利点や考慮事項等)からの調査・研究論文は少ない。また日本で近自然的林業を導入する際に技術面で重要な要素となるスギ・ヒノキの天然更新も、なお研究開発段階にある。天然更新の技術確立には、長期間及び多数地域での調査・研究が必要とされているが、こ

のような調査・研究に対する行政側の支援体制が、研究期間・人事・業績評価方法等の点で不十分である。

課題の抽出は以上である。次に、上記4つの課題を踏まえながら、海外事例を検討する。

3. 海外事例—ドイツ、BW州を中心に—

3.1 ドイツ及びBW州について

ドイツは、日本の林政に古くから影響を与えてきた。近年は、小規模私有林が最大割合を占め、不在村所有者が増えつつあるなど日本と類似の特徴を有し、さらに森林面積が日本の半分以下であるにも関わらず、年間伐採量は日本の4倍以上に達し、木材自給率は100%超である。共通課題についても示唆が多く、さらに近自然的林業発祥の地である。特にBW州は林政分野の研究において、度々取上げられている。近自然的林業に対しても州の林政部門が政策的に取組んでいる。また近年行政改革を行い、その影響が先行研究において注目されている。以下では、2009年11月に同州を中心に実施した聞取り調査・現場視察に基づき、その際に得た関連資料や文献も用いながら検討する。

ドイツの森林・林業現況^{16) 17)}は、まず森林面積は国土全体の約30%であり、うち私有林は約44%である。木材自給率は丸太換算で103%である。林業については、州有林は赤字傾向、団体有林・私有林は平均的には黒字である。BW州について^{16) 18)}は、森林面積は州土の約38%で、うち私有林は約36%である。州有林経営は3年連続で黒字を達成している。

ドイツ及びBW州の森林法制度を概観すると、基本的に、連邦政府は連邦森林法等を通じて林政の枠組みを規定し、各州政府が州森林法等を通じて実質内容を決定し、実行している。森林の多面的機能(利用・保全・レクリエーション機能)を可能な限り全て発揮させるという管理方針が、連邦森林法・各州森林法の目的として規定されている(各法1条)。また、連邦・州間協議を、課長・局長・大臣級で毎年開催している。財政支援では、連邦・州共同補助金制度(GAK)が存在する。支援項目の決定・変更には、連邦レベルの同意(農業大臣・財務大臣の同意)及び16州のうちの過半数の同意が必要である。補助金制度の運用は州が指導要綱の策定を通じて行う。

州内の林政組織構造は、大別して、統一森林署方式とそれ以外の方式とが存在する。統一森林署方式とは、公有林の管理及び私有林に対する森林行政の両方を、森林署という一般行政組織とは区別される特別行政組織が担う方式である。森林署では森林官(フォレストラー)が、自身の管轄区内の森林に対し、所有区分を問わず長期的・一元的に管理・指導を行う。BW州は2005年の行政改革により統一森林署方式から一般行政組織方式に移行したが、一般行政組織内で森林官制度は存続している(3.2.3で後述)。

その他のBW州の特徴として、森林所有者・林政関係者間の良好な信頼関係及び綿密なコミュニケーションが挙げられる。

3.2 抽出課題についての状況

3.2.1 共通課題①についての状況：所有者・所有者・所有権

BW州では、所有者及び所有界は基本的に明確であるという。所有者・所有界は、森林区画簿、GIS、土地台帳（日本の登記簿に相当）を通じて把握されている。土地台帳の精度に問題はなく、変更は、年に一度の自動更新を通じてGISに反映されている。

但し、不在村所有者や林業収入に生計を依存しない所有者は増加傾向にあり、彼らの森林に対する関心の低下や、手入れが行き届かない森林の増加といった傾向が徐々に強まっている。管理放棄森林への対応としては、基本的にはまず所有者を探し出すよう努め、所有者に適切な管理を行なうよう指導する。その上で、非常時（災害や病虫害の危険性がある場合）には、所有者の許可なく州が強制的に整備を行える（事後の通知は必要である）。その法的根拠は、州森林法上の林政部門による森林監督規定（67条；州の森林官庁による森林所有者の義務履行の監視、違反防止、違反時の追跡・加罰）と所有者の基本義務規定（12条）である。12条の基本義務は、ドイツ連邦共和国基本法（ドイツの憲法。以下、基本法）上の、財産権（所有権）に伴う公共の福祉への適合義務（14条2項）に由来する。そしてそのような財産所有者の義務は、元々財産権に内在する制約であり、ひいては法律で定められた財産権の内容の一側面にすぎない¹⁹⁾。従って、12条の基本義務を基礎づける規定や理論は決して特異なものではない。また財産権の内在的制約という概念は、他の西欧諸国や日本の法令にも見られるものである²⁰⁾（憲法29条2項；財産権の公共の福祉による制約、森林・林業基本法9条；所有者の責務）。日本と異なるのは、上記概念の個別法における具体化や制約の程度である（後述）。

3.2.2 共通課題②についての状況：路網整備

BW州の路網密度は125 m/ha（林道55 m/ha、作業道70 m/ha）²¹⁾と非常に高い。開設費用は平均で10ユーロ/mで、所有者の感覚としては高額とのことである。それでも密度が高いのは、①施業方式（択伐・非皆伐施業）上の必要性、②路網の重要性に対する所有者の理解、③路網開設における費用負担や参加のあり方（一定区域内の林地所有者は、自身の林地内を路網が通らなくとも全員参加し費用を負担する。負担割合は所有面積と路網面積に応じて決まるが、適宜減額措置が可能である）、④財政支援（1 mあたりの開設費用に応じて40%～70%を補助）などが要因として挙げられる。

3.2.3 共通課題③についての状況：地方分権

ドイツの林政分野では非常に分権の程度が高い。この点は前述の法制度構造からも、聞き取り調査回答者の話しぶりからも伺える。これには連邦制の影響が大きい。調査では、いずれの回答者も林政にとっては総体的には連邦制の方が良いと回答していた。ドイツの森林は地域の自然地理条件によって異なる、ということがその主な理由である。

連邦制の長所は主に、①各地域・森林の状況に応じた政策

の実施が可能、②地域間競争による選択肢の多様化、精度の向上、③連邦・州間の緊密なコミュニケーションに基づく信頼関係の形成、の3点である。一方で連邦・州間の意見調整に骨が折れる等の短所も指摘されているが、調整の速度はむしろ日本よりも速い²²⁾。

次に州内の分権体制について述べる。BW州の行政構造は、①州－②州政府行政区（規模は都道府県に相当）－③郡または特別市（市町村に相当）という三層構造である。以前は各政策分野で特別行政方式が採用されており、②③それぞれに、一般行政組織（州政府行政区庁・郡庁または特別市庁）から独立した各州省直属の専門官庁（言わば各州省の出先機関）が存在していた（統一森林署方式も林政分野における特別行政方式の一形態である）。このため人件費の増加や割拠性に伴う弊害が見られた。2005年の包括的行政改革により、各分野の官庁が一般行政組織に統合され、ある市内に州の出先機関が複数あるという状態が一気に解消された。これにより州内の分権度合いが高まり、郡庁・特別市内の意思決定が迅速化した、また郡庁・特別市の団体有林管理についての権限が強化され、森林に対し郡庁・特別市のニーズに応じた施策が可能になった、との声がある（例えば従来は、ある地域で森林を切り拓いて路面電車を敷設する構想が郡庁・特別市から持ち上がった場合でも、地域内の専門官庁が拒絶すれば実施できずにいた。今後は域内の施策について外から一方的に拒絶されるという事態は生じなくなる）。また自然保護など他分野との水平的連携・協働が増加しつつあるという。但し林政部門（特に州有林経営）内の垂直的な意思決定の速度やコミュニケーションの程度の低下も指摘されており、この点を改善すべく2009年に州企業体のForstBWが設立されている。

以上のBW州の事例から伺えることは、①まず、連邦・州内の各行政主体が適切な役割分担のもとに協働することで、特に中間行政主体である州が、現場の執行機関（森林署）を重視しながら企画立案を担うことで、ある程度の広域性と地域性という、森林にとって重要な要素の両方に対応することが可能になっている。②また、州内の分権度合いが高ければ、割拠性に伴う弊害を回避することができ、他分野との水平的連携・協働も増加する。このとき同時に林政分野における垂直的連携が維持されるのであれば、柔軟かつ総合的な林政が可能になると考えられる。

3.2.4 近自然的林業の状況

BW州の近自然的林業は、以下のような目的・原則²³⁾・要素²⁴⁾から構成されている。

- ・目的：森林の全機能を持続可能な形でかつ将来にわたって発揮させる
- ・原則：森林生態系の自然な経過と自己調整メカニズムを可能な限り利用する
- ・要素：①森林の生態的・物理的安定性、②樹種選定時の近自然性（適地適木、在来種優先）、③混交林・多段的な林分（異なる樹齢・樹種の樹木で構成され、そのため林内に様々な樹高の樹木が存在する林分；Fig. 1）、④天然更新、皆伐

Fig. 1 Mixed and tiered, nature near forest

の回避（択伐，樹木の個体別管理），⑤林内の生物・土壌の保護，⑥自然界の物質循環及び景観への配慮

これらは特に公有林において実践されており，また私有林の小規模森林所有者も，多くが林政部門の推奨により採用しているという。財政支援措置は，州が策定する補助金指導要綱に，上記要素と関連した施業を支援する項目が多数存在する（補助率は主に70～90%）。1970年代ごろから州林政部門による取組みが本格化し，1999年に公式に近自然的林業に対する支持が表明された。背景には，70～80年代の森林枯死問題，持続可能性や多面的機能重視型林業等の世界的な思想潮流とそれらを汲み入れた連邦森林法・州森林法の制定，州林政部門の野生生物生息地管理や林業コスト削減に対する関心等があった。技術確立には困難もあったが，長期間の模索を続け，成功に至ってきている（例えばブナの天然更新技術の確立には約30年間の年月が費やされている）。

利点としては，①災害や気候変動に対する安定性，②投入コストの削減や収益性の向上，③利用と保護の調和を図り，経済事情 *Ökonomie* と生態系事情 *Ökologie* と両方の側面を考慮することができる，等が挙げられる。留意点は①導入・転換に時間がかかる，②高度な管理技術と専門的知見が必要である，③1つの機能のみの完全な充足を目的としないため，常に各機能のどれかを重視する方面から圧力を受ける可能性がある，等である。しかし，全機能の発揮というドイツ林政全体の共通方針や，BW州林政部門が森林づくりに対し長期的な視点をもって取組んでいることに鑑みると，同州では，近自然的林業が今後も模索されていくであろう。

3.3 その他①：森林管理の「見える化」—森林認証制度

ドイツでは，持続可能な森林管理を「見える化」する森林認証制度が多く利用されている（認証取得率は全森林面積の約70%）。認証制度は国際的な認証制度（FSC，PEFC）で，特にドイツの状況に適合的な認証制度（PEFC）が，より多く利用されている（PEFCの認証基準^{25）}は森林の生産・保護・社会的機能への配慮を等しく重視している）。また近自然的林業は森林認証の取得に有利である。こうした利用状況の背景には，消費者の認証製品に対する需要がある。従って，近自然的林業を行なうことは森林認証の取得をさらに容易にし，林

産物市場における優位性の獲得につながると考えられる。

3.4 その他②：国全体の目的達成状況に関する比較考察

日本とドイツで国全体の林政の目的達成状況を比較すると，ドイツの方が連邦制にもかかわらず，日本よりも目的の達成状況が良い。目的は，両国とも法律に規定されている“森林の多面的機能の発揮”である。達成状況は，整備の状況や森林管理の状況から伺うことができる。BW州では州内の公有林の整備計画が基本的に順調に達成されており，森林認証の取得状況から，同州では格別，また連邦全体でも持続可能な森林管理がなされていることが分かる。一方，日本では，森林整備の実施率からも明らかなように，森林の多面的機能の適正な保全も発揮も達成されていない。

総じて，ドイツでは個々の森林の状況に応じた対策が採られながらも，大枠として目的が共有・達成されているといえる。その要因としては，①連邦制という制度構造（州の広い裁量，強い発言権，連邦・州間協議の存在），②市民の存在感の強さと森林への関心の高さ（背景にある林内レクリエーションの制度的な保障），そして③（BW州においては）森林所有者と行政機関との間の綿密なコミュニケーション等が挙げられる。また近自然的林業は，森林の全ての機能及び森林に対する全ての要求を一定程度かつ柔軟に確保することができ，目的達成のための有用な手法である。

海外事例の検討は以上である。次に，日本の私有人工林政策に対して提言を行なう。

4. 提言

4.1 共通課題への対応策

4.1.1 共通課題①

今後は，要整備森林に対する公的関与を強化すべきである。森林の公共財的性質や憲法（29条）及び森林・林業基本法（9条）の趣旨，財政支援の状況に照らすと，社会公共の利益という観点から，公共の福祉の違反の程度に比例する程度の財産権（所有権）の制約は，妥当かつ必要である。ドイツ・BW州との比較では，法文上の趣旨・構造において共通点が多く見られる（例えば財産権の内在的制約，多面的機能の発揮という基本理念・目的規定，森林所有者の責務・義務規定）（Fig. 2）。一方で実態面では，BW州の基本義務規定が所有者に対して実態的な拘束力を有するのに対し，日本の責務規定は一般原則に留まる。そして一般原則を現実に具体化する個別制度（例えば要間伐森林の分収育林化規定）においても，手続き面で比較すると，BW州で緊急時に採られるであろう強制措置の手続きよりも手続き規定の数が多く，所有者保護の度合いが強い（Fig. 2）。つまり，公共の福祉違反に対する財産権の制約の程度が比例していない。これを是正すべく，以下の措置を通じて公的関与を強化すべきである。

1. 所有界が不分明な場合：不動産登記法上の筆界特定制度を関係行政機関も利用可能にする。これにより，所有界の特定・森林整備の範囲の決定が迅速化される。
2. 所有者や所有者の所在が不分明な場合：森林法上の要間

Fig. 2 Similarity and difference between the construction of Japanese and German Law

伐森林の分収育林契約規定における森林所有者等への勧告を、災害の危険性が一定程度を超える場合に、掲示(同法 189 条)によって代替する。これにより、所有者や所有者の所在の特定を必要とせずに契約手続きを進めることができ、手続きが簡素化・迅速化される。

3. 緊急時：民法の事務管理²⁶⁾ (所有者不在時の他人による契約に基づかない財産管理。民法 697 条～702 条) 概念を応用した新たな制度を創設し、利用する。新たな制度の概要は、災害の危険性が高い管理放棄森林について、地方公共団体は、①第三者機関による危険性等の調査・認定を経た上で、②整備事業者に当該森林の整備を委託するとともにその旨を公告により所有者に通知する、というものである (Fig. 3)。事務管理概念を応用しつつ新たな制度とすることで、所有者に関する事前手続きを省略しつつ、森林所有者の予見可能性も確保することができる。
4. 2. 及び 3. において行政の恣意性を排除し、客観性を確保

するため、災害の危険性等の評価・認定を行なう専門家・市民による第三者機関を設置する。危険性の認定は、森林域脆弱性指標⁶⁾等の極力客観的な指標を用いながら、かつ完全な因果関係の証明の難しさに留意して予防原則的な視点をいながら行なう。

これらの施策を通じて、災害の危険性が緩和されるなど地域生態系に対する安定性が向上し、また整備の促進により林産物供給機能も向上すると考える。

4.1.2 共通課題②

林内路網の整備強化に向けては、まず開設費の負担軽減を様々な方法で図る必要がある。具体的には財政支援の比重を路網整備にシフトさせつつ、後述の補助金制度改革を通じて財源を捻出し、費用負担の方法や時期を受益の範囲・期間を踏まえたものにし、さらに開設費用自体の削減も図るべきである。また災害の危険性については路網の恒久性を向上させ

Fig. 3 Proposed system to overcome non-managed state of forests

る必要がある。所有者の逸失利益は費用負担のあり方において配慮する。また路網の重要性に関する説明責任を一層果たしていく必要がある。これにより、生態系と林業と双方に適した森林管理・経営に必要な林内の基盤整備が強化される。

4.1.3 共通課題③

以下の措置を通じて、財政・人手・管轄区分において地方の裁量・発言権を強化する。

1. 補助金制度を改革する。具体的には、①まず補助対象の項目区分や査定係数の設定権を地方公共団体にも付与する。②より踏み込むならドイツのように、項目区分を国・地方間協議により設定する。
2. 民有林・国有林の管轄区分及び人員体制を地域（流域）を単位に再編成する。具体的には、①まず都道府県内の森林管理体制を、民有林・国有林を問わず地域（流域）単位の一体的・一元的な管理体制に移行する。②そして地域森林官（フォレスター）を市町村（または一定流域）単位で設置し、域内の森林に対する長期的・一元的な管理・監督・指導を担当させる。
3. 市町村森林委員会を設立し、地域の森林づくりに対する住民や関係者・専門家の参加を確保する。なお、共通課題①で述べた危険性等の認定は、この委員会が行なう。

これにより、地域（流域）を軸にした長期的かつ一体的な施策実施が可能になる。

留意事項としては、①各主体間で水平的・垂直的な協働・連携を図ることが重要である。②また国の財政支援規模は維持される必要がある。なお、補助金制度以外の施策においても国・地方間協議を設定することは重要である。国が国策的な観点から枠組みを設定しつつ、地方に発言権と裁量が確保され、全国レベルで国・地方がつながって他地域の状況も参照できるようになれば、国全体の政策目的の共有度・達成度も向上する。国レベルでの目的達成という観点からも、地方分権の推進は必要である。

4.2 多面的機能重視型の森林整備に向けて一近自然的林業の導入

近自然的林業は、地域生態系・林業事情に適した森林を実現するための林業手法として有力な選択肢である。多面的機能を重視すべき森林につき、小規模林地を中心に導入を検討していくべきである。

但し、導入時期は現在の森林の主伐・更新期であり、もう少し先になる。現在行なうべきは、主伐・更新期に導入を議論できるように以下のように準備を進めることである。

1. 調査・研究に注力する。近自然的林業自体について多地域・多方面の事例調査を行なうと共に、人工林における天然更新技術の研究開発を促進する。具体的には、①研究期間や人事面・評価面で息の長い研究を可能にする体制を整え、②天然更新に関する分野横断的な、または複数の研究機関による共同研究をコーディネートする。なお、研究主体は地方の方が適している。

2. 地方が長期的な視点で研究を行なえるように、地方分権を一層促進させる。
3. 路網整備をより充実させる。
4. 近自然的林業を促進するような財政支援の枠組みを、林種の区分も含めて検討する（近自然的林業では人工林・天然林の区別が曖昧になるからである）。

また導入の是非は、常に目指すべき森のあり方とセットで議論すべきである。まず当該森林ではどのような森林の成立を目指すのか、フォレスターを中心とする行政が、専門家や関係者、地域住民の意見を聞きつつ判断し、その上で導入を検討すべきである。完全な林業不適地や林産物供給機能を強く重視する森林で行なう必要はない。あくまでも、多面的機能の発揮が特に目指されている森林で、近自然的林業の導入を検討していくことが肝要である

4.3 その他の促進策

その他の促進策として、国内森林認証制度と国際的な認証制度とのリンク、及びアジア・太平洋地域における持続可能な森林経営の基準・指標（モントリオール・プロセス）の国内法制度とのリンクが挙げられる。課題抽出時に触れた木材市場のグローバル化や世界的な森林減少に鑑みれば、国内の地域生態系・林業事情と、国際的レベルでの生態系・林業事情双方に適した森林を実現していくことは重要である。

5. 総括

5.1 提言の総括

以上の施策を実施することで、地域生態系・林業事情に適した森林が実現される。但し、地方分権下では、地域間で施策の実施状況に差が発生し得る。しかし、一律的な状況の変化よりも、個々の森林に適した対応を可能にする体制の構築が重要である。まとめると、今後の私有人工林政策においては、まず、①どのような森林整備を行なうにしても森林に対する公的関与の強化・路網整備の充実・実質的な地方分権の推進を行うこと、②国際動向も踏まえること、そして③多面的機能重視型の森林整備に際して、必要な地域において近自然的林業の導入を将来検討するために研究開発を始め必要な措置を行なっていくことが、国内及び地球全体の地域生態系・林業事情に適した森林を実現させるために必要である。

5.2 今後の課題

以下のような課題が挙げられる。

- ・ BW州林政の水平比較（他国やドイツ国内の他州の状況との比較、あるいは州内の他の政策分野との比較）
- ・ 近自然的林業の数値データの把握、日本における実証研究
- ・ 人員体制について、育成面の具体策の検討

付記

本論文の関連論文として、拙稿「日本の私有人工林政策に関する提言―地域生態系・林業事情に適した森林の実現に向けて―」（修士論文。一橋大学附属図書館所蔵）も参照された

い。

最後に、本論文の聞き取り調査にご協力いただいた国内外の関係者の皆さまと、本論文発表のきっかけをくださった国立環境研究所の藤野純一氏に心よりお礼を申し上げます。

文 献：References

- 1) 森林・林業基本法第2条：Forest and Forestry Basic Act §2
- 2) 林野庁，平成20年度森林・林業白書：Forest Agency, Shinrin Ringyou hakusho 2008, (2009)
- 3) 林野庁，平成21年版森林・林業白書参考資料：Forest Agency, Shinrin Ringyou hakusho Sankoushiryou 2009, (2009)
- 4) 森林総合研究所，森林経営が行なわれている森林の抽出・特定，[http://www.ffpri.affrc.go.jp/research/ryoiki/new/22climate/22climate-2/page2-7\(FM\).pdf](http://www.ffpri.affrc.go.jp/research/ryoiki/new/22climate/22climate-2/page2-7(FM).pdf) (2010/1/15参照)：Forestry and Forest Products Research Institute, Extraction and Identification of Managed Forests
- 5) 森林・林業基本政策研究会，新しい森林・林業基本政策について，(地球社)，(2002)：Forest and Forestry Basic Policy Study Association, Atarashii Shinrin Ringyou Kihonseisaku ni tsuite, (Chikyusha), (2002)
- 6) 林野庁，平成20年度水源地の森林脆弱性指標検討調査報告書，(2009)：Forest Agency, Report on Indicators for fragility of forest at the source, (2009)
- 7) 林野庁，平成20年版森林・林業白書参考資料：Forest Agency, Shinrin Ringyou hakusho Sankoushiryou 2008, (2008)
- 8) 森林・林業基本政策研究会，森林法解説，(大成出版社)，(2002)：Forest and Forestry Basic Policy Study Association, Shinrinhou Kaisetsu, (Taiseishuppansha), (2002)
- 9) 森林・林業基本政策研究会，[逐条解説]森林・林業基本法解説，(大成出版社)，(2002)：Forest and Forestry Basic Policy Study Association, Shinrin Ringyou Kihonhou Kaisetsu, (Taiseishuppansha), (2002)
- 10) 内閣府規制改革会議，都道府県の森林・林業に関するアンケート結果について，<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/index.html> (2009/11/26参照)：Cabinet Office, Regulatory Reform, the Result of the Questionnaire to Local Governments about their Forest and Forestry
- 11) 柿澤宏昭，世界の森林政策，現代森林政策学，(日本林業調査会)，p. 36 (2008)：Kakizawa, H., Sekai no Shinrin Seisaku, Gendai Shinrin Seisakugaku, (J-FIC), p.36 (2008)
- 12) 長沼隆，横井秀一，ドイツ林業と持続可能な森林づくり，www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11511/doituhoukoku.pdf, (2010/1/5参照)：Naganuma, T., Yokoi, S., German Forestry and Establishing Sustainable Forest
- 梶山恵司，富士通総研研究レポート，No. 182 January 2004，21世紀日本の森林林業をどう再構築するか，(2004)：Kajiyama, K., Fujitsu Research Institute Research Report, No.182 January 2004, How to Restruct Japanese Forest and Forestry in 21th Century
- 13) 林野庁，平成21年度森林・林業白書：Forest Agency, Shinrin Ringyou hakusho 2008
- 14) 白井裕子，森林の崩壊 国土をめぐる負の連鎖，(新潮社)，(2009)：Shirai, Y., Shinrin no Houkai Kokudo wo Meguru Fu no Rensa, (Shinchousha), (2009)
- 15) 赤井龍男，低コストな合自然的林業，(全国林業改良普及協会)，(1998)：Akai, T., Teikost na Goushizenteki Ringyou, (Zenkoku Ringyou Kairyou Fukyu Kyokai), (1998)
- 16) Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Die zweite Bundeswaldinventur - BWI², (2004)
- 17) Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Waldbericht der Bundesregierung 2009, (2009)
- 18) Landesforstverwaltung Baden-Württemberg, Ministerium Ländlicher Raum Baden-Württemberg, Die Jahresbilanz der Landesforstverwaltung 2008, (2009)
- 19) Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar Band Art. 6-16a, (2009)
- 20) 藤田宙靖，行政法の基礎理論，下巻，(有斐閣)，(2005)：Fujita, T., Gyouseihou no Kiso Riron, Ge Kan, (Yuhikaku), (2005)
- 21) 長沼，横井，(2006)：Naganuma, Yokoi, (2006)
- 22) 飯塚寛，日林誌，76(1), 66 (1994)：Iizuka, H., *Jpn. For. Soc.*, 76(1), 66 (1994)
- 23) Landesforstverwaltung, Ministerium Ländlicher Raum Baden-Württemberg, Richtlinie Landesweiter Waldentwicklungstypen, (1999)
- 24) Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Baden-Württemberg, Wald, Ökologie und Naturschutz, 2. Auflage, (1994)
- 25) PEFC Deutschland e.V., Ausgezeichnet: Produkte mit PEFC-Siegel, ein Beitrag zum Umweltschutz, (2009取得)
- 26) 谷口知平，甲斐道太郎，新版注釈民法(18)債権(9)，(有斐閣)，(1991)：Taniguchi, T., Kai, M., Shinpan Chuushaku Minpou (18) Saiken (9), (Yuhikaku), (1991)