

GHQ 占領下の鳥獣行政の政策過程分析

○古賀 達也（京大院農）

はじめに

わが国では、明治期以来、鳥獣が無主物であり、狩猟権が一般に開放されているオープンアクセス型の狩猟管理（自由狩猟権）が制度化している。この仕組みは個体数の増減や獣害の程度に応じて捕獲数を調整する仕組みを持たないため、資源管理機能の脆弱性や資源管理における権限や責任の所在の不明確さが指摘されて久しい。こうした中、GHQ 占領期には、天然資源局（NRS）によって鳥獣を国民共有の財産と位置付け、公共信託を理念として政府主導で資源管理を行う、米国式の狩猟管理への同型化が要求されたが、この要求は実現に至らず、捕獲規制の強化にとどまった。本報告では、占領下の鳥獣行政の政策過程分析を通じて、なぜ米国式狩猟管理への同型化は生じなかったのかを明らかにする。

分析の枠組み

政策過程分析に当たっては、政治学や公共政策学における政策パラダイムや政策学習の議論を手掛かりに、上位改革機関から下位機関への強制的圧力、政策学習、経路依存性の3点に着目して分析を行った。分析対象とした資料は、NRS レポート、関係者の手記、狩猟雑誌、狩猟関係団体や銃器メーカーの団体資料、国立公文書館所蔵資料などであり、時系列順にアクターの動向を整理した後に、上記の枠組みに従って占領下の政策過程を分析した。

結果と考察

野鳥の減少を問題視した NRS のオースチンは昭和 22（1947）年に、猟具規制や猟期の短縮、狩猟鳥の見直しなど捕獲規制の強化を勧告し（オースチン勧告）、ほとんどの項目が昭和 22（1947）年狩猟法施行規則改正時や後の農林省告示で制度化した。勧告には含まれていないものの、オースチンは同時期に農林省鳥獣調査室の内田清之助らに、鳥獣に所有権を設けて国民共有の財産と位置付け、政府主導で狩猟を管理するように要求した。この要求を受けて、昭和 25（1950）年に、林野庁猟政調査室では、鳥獣に所有権を明記するように狩猟法全面改正に向けた法案作成が進められたが、結果的に猟政調査室内で無主物と「国民共有の財産」は法律的に違いが無いとの見方がされたことで、この要求は制度化しなかった。

このため、占領下の鳥獣行政の政策転換は、戦前のオープンアクセス型狩猟管理というパラダイムを保ったまま、オースチン勧告に応じた捕獲規制の強化にとどまったものであり、戦前猟政のパラダイム進化であった。この要因として、戦前猟政が政策遺産として現状維持的な方向へ機能した経路依存性というよりも、日本側の政策立案者が公共信託や「国民共有の財産」といった政策アイデアを学習できなかったことが要因と考えられた。この結果から、上位改革機関から強制的圧力が生じた場合でも、政策立案を担う下位機関の政策立案者に政策学習が生じなかった場合、政策パラダイムが転換しない可能性が示唆される。

（連絡先：koga.tatsuya.25u@st.kyoto-u.ac.jp）

森林管理は養蜂とどのようにつきあえるか

○田村典江（事業構想大学院大学）

背景と課題

地球規模で送粉する昆虫の数が激減し、送粉者の危機者が全般的に減少していることが報告されており、生態系保全のために送粉サービスを保護する必要性が高まっている。花粉交配はミツバチ飼育の目的のひとつだが、飼育下にあるミツバチも自然の生態系に依拠して生活する存在であることから、送粉サービスを保全するためには、地域生態系における蜜源植物の保全が重要となる。日本のハチミツ生産量は1972年をピークとして長らく減少傾向にあったが、その原因には、養蜂家の高齢化や後継者不足に加え、蜜源植物の減少が指摘されている。主要蜜源植物には草本性植物だけでなく、木本性植物も含まれ、森林管理も重要な蜜源植物増殖対策である。では森林管理の立場からは、どのように理解されているだろうか。

本研究では、蜜源植物保護や養蜂業への配慮と森林管理の関係性について、岩手県で事例調査を行い、展望した。

結果と考察

岩手県ならびに秋田県の地域経営管理計画を確認したところ、三八上北森林計画区（青森県）、大槌・気仙川森林計画区、北上川上流森林計画区（以上、岩手県）の3か所については、「地域の振興に関する事項」として「蜜源を確保するため、伐採区域内にあるトチノキ等で蜂蜜の採取源となる樹種については、事業実行との調整を図りつつ、積極的な保残に努める。」と明記されていることがわかった。

東北森林管理局による聞き取りでは、養蜂を目的とする分収林契約については、岩手県に8件、秋田県に1件が存在し、植栽樹種はトチで、伐期は80年と設定されている（田村，2019）。そこで今回、分収林契約者である養蜂家にインタビュー調査を行ったところ、養蜂サイドが積極的に希望したというよりは、国有林におけるトチの伐採を食い止めたいという思いが起点にあり、そのために国有林との関係構築というねらいがあったこと、中長期的に蜜がでる木が残ることを願っていることなどが明らかとなった。また、釜石地方森林組合を対象とする聞き取りでは、農業関係の専門家からの依頼で、かつて、蜜源と用材を両立するという目的で、ケンポナシの苗づくりに挑戦したことがあることがわかった。さらにトチ、クリには蜜源や用材としての認識があるが、シナやキハダには特に価値の認識がないことがわかった。

既存の森林管理制度を援用した養蜂との連携は可能であり、森林管理サイドも関心を有しているが、時間軸などギャップがあり、現状、両者の接点も薄い。今後、連携を進めていくためには、養蜂家と森林管理技術者が双方を認知し、価値を共創する必要がある。

引用文献

(1) 田村典江（2019）「森林管理制度と養蜂の関係」、『林業経済学会 2019 年秋季大会自由論題報告 B 要旨集』、林業経済学会

（連絡先：田村典江 noie.tamura@mpd.ac.jp）

「中華人民共和国森林法」の改正からみた中国の森林政策の動向

○平野悠一郎（森林総研多摩）

研究の背景及び目的

1980年代以降の中国では、「法治」の確立を標榜し、森林に関しても法体系の整備を通じて規範の軸が構築されようとしてきた。中でも、「基本法」としての「中華人民共和国森林法」（以下、「森林法」）は、1979年の試行から数度の修正を経て、今日に至るまで森林関連の法体系の中核としての地位を与えられてきた。

2019年12月末、この「森林法」は21年ぶりに大きな改正を経ることになった。この改正は、近年の中国における森林をめぐる社会の動きを反映したものであり、かつ今後の森林政策の方向性を大きく規定するものと考えられる。本報告では、この改正内容に焦点を当て、関連する資料の検証を通じて、その背景及び今後の展望について考察することを目的とする。

結果と考察

2019年改正「森林法」は、前回の1998年の改正以降、しばしば再度の改正が議論されてきた。しかし、その間の中国において、森林をめぐる社会状況が目まぐるしく変化したこともあり、2016年9月に漸く改正案の公表とパブリック・コメントの募集が行われた。その後、国務院と全人代の常務委員会における調整を経て、2019年12月28日に改正が批准され、2020年7月1日からの施行へと至った。この間、2018年3月に、森林行政機構の再編を伴う中央政府：国務院改革があり、この機構再編の結果が2019年改正「森林法」にも反映されることになった。

改正内容で最も注目すべきは、森林の権利関係についての規定が、第2章：森林権属（第14-22条）として独立したカテゴリーを設けられ、多くの条文が加わった点である。これは、2000年代以降、「物権法」をはじめとした土地や権利全般の法体系整備が進み、かつ集団林権制度改革、三権分離といった関連政策が実施されてきた中で、森林の権利関係を基本法の枠内で重点的に位置づける必要が増したためである。

次に、第4章：森林保護（第28-41条）も、大きく条文が追加され、1998年以降の天然林資源保護工程の実施から、近年の天然林の商業性伐採の禁止へと至る森林政策の方針が盛り込まれる形となった。また、第6章：経営管理（第47-65条）も、森林伐採関連の規定を含めて大幅に条文が追加され、公益林と商品林として区分された森林に対するそれぞれの管理方針が詳細に定められた。さらに、基層社会の森林経営主体による「森林経営方案」の策定が奨励され、森林経営計画制度を通じた伐採量管理への糸口が示された。しかし、従来からの伐採量の総量規制としての森林伐採限度量制度は、その緩和や転換を求める声があったにもかかわらず維持された。また、第8章：法律責任（第70-82条）の条文も多く追加されている。

総じて、これらの改正内容は、従来から顕著であった基層社会の森林利用活動を「規制する」という基本法の性格（平野，2006）を、より強く前面に押し出す形となっている。

引用文献

平野悠一郎「中華人民共和国における森林関連の基本法の特徴」『林業経済研究』Vol. 50(1), 2006年, 53~64頁

（連絡先：平野悠一郎 hiranoy@affrc.go.jp, hirano_yuichiro@yahoo.co.jp）

インドネシア版 OECM の法制度面での課題

○井上 真（早大）

はじめに

生物多様性条約の COP15（2022. 12）にて、「昆明・モントリオール生物多様性枠組み」が採択され、30by30 が目標 3 として掲げられた。これを実現するための具体的な方法として、保護地域の拡大と「その他の効果的な地域指定に基づく保全措置（OECM）」の認定・拡大が想定される。また、目標 3 には、保護地域と OECM の外で「該当する場合」には先住民の領土を 30by30 とするオプションも残されており、UNEP・IUCN・UNEP による「先住民およびコミュニティによる保全地域（ICCA）」がこれに該当する。

インドネシアは 1994 年に CBD 締約国となった。2022 年の保護地域面積（2700 万 ha）の割合は陸域・内陸水域が約 12%、海域・沿岸域が 3%であり、30 by 30 目標にはほど遠い。したがって、OECM や ICCA の積極的な承認・拡大が有効となろう。そこで、本報告ではインドネシアにおける OECM や ICCA の法制度の現状を把握し、今後の課題を整理する。

法制度の現状

(1)OECM: 土地・空間計画省/国家土地庁所轄の「国家戦略地域（環境）」は「林地」と「非林地」の両方を含む。「林地」は環境林業省の所轄権であり、「重要生態系地域」が OECM として位置づけられる。しかし、他省や地方政府により異なる用語が使用されている。「非林地」は地方政府の所轄であり、地方空間計画に基づく「戦略地域（環境）」および「重要生態系地域」が OECM として位置づけられる。この両者の違いや使い分けは不明である。

(2)ICCA: 先住民テリトリーは地方政府（州と県）が認可権限を有し、林地、非林地、慣習林を含む。このうち、先住民テリトリーの中に存在する先住民により有効な管理が継続してなされている森林が慣習林として環境林業省によって認可される。慣習林のうち機能区分として生産林を除く保安林と保全林を ICCA と見なすことができる。しかし、現在までの認可面積は 222 千 ha で目標のわずか 19%である。

結論：今後の課題

(1)OECM: 複数の異なる用語が使用されており、整合性をとるべく環境林業省が準備中の新たな法的枠組みの内容を検討することが必要。保安林を OECM（場合によっては保護地域）として明確に位置づけることが可能かも知れない。

(2)ICCA: 国際基準に照らし合わせると OECM よりも ICCA の方が期待できるのではない（現状法制度の適用が可能、ガバナンスの実効性が高い）。現在の保護地域面積（陸域・内陸水域）は 231,946km²（約 12%）なので、潜在的慣習林（面積 208,570km²）（生産林は除く）が正式に認可されると 30 by 30 の実現が視野に入ってくる。認可を促進するため、慣習林の認可基準（厳しさの程度）、および実態調査・妥当性確認の実行可能性の検証と改善が必要。

（連絡先：井上 真 makinoue@waseda.jp）

森林の生態系サービスに対する支払いとしての自然保護契約 ドイツ、バイエルン州の森林における自然保護契約プログラムの実際

○堀靖人（森林総研）・大塚生美（森林総研東北）・高橋卓也（滋賀県立大）

はじめに

地球規模での環境リスクに対する気候変動対策、生物多様性保全策において森林の果たす役割は大きい。森林が持続的に利用、維持されるためには、森林そのものの持続に留まらず、それを管理する森林所有者、経営者の継続的な働きかけも重要であり、木材生産と共に多様な生態系サービスを提供できる森林管理が模索されている。その1つが自然に近い林業の実践である。その促進策としてバイエルン州の自然保護契約プログラムを取り上げ、その意義を考察する。

調査方法

文献、web サイト、政策担当者、研究者へのメール及び対面調査により、自然保護契約プログラムの目的と助成内容、施策の意図を明らかにする。また、文献調査と森林所有者との対面調査により、本プログラムに対する評価を明らかにする。これらにより本プログラムの意義を示す。

結果と考察

バイエルン州の自然保護契約プログラムは2012年に開始された。2021年に改訂を受け、その助成内容を若干見直し、よりきめ細かな助成策となった。助成対象者は私有林所有者であり、助成対象となる措置（Bayern Stmuv 2021）は、萌芽更新林（中林・低林）の保全と再生、ビーバー生息地の保全、森林利用の中断、高齢木群落の保存、攪乱イベント後の多様なビオトープ木、枯れ木、疎林構造の保全、ビオトープ木の保全、枯れ木の放置である。助成額は定額であり、枯れ木・ビオトープ木1本当たり、萌芽更新林、ビーバー保護林1ha当たりいくらかという形でこのプログラムの準則に明記され、それにもとづいて支払われる。助成実績は年々増加傾向にある。

助成の基本的な考え方は、生態系サービス保全のために行なった措置（「何もしないこと」も含む）によって掛かり増しになった費用の補填と失った収入機会の補償である。日本では「何もしないこと」に対して助成することは難しいとの考えであるのに対して、バイエルン州では「何もしないこと」は、希少種や絶滅危惧種、生息地の保護など積極的な対策となりうるとしている。

とはいえ、森林に対する措置の効果を数値化することは難しい。この点については、実務家からのフィードバックや最新の科学的知見をこのプログラムの準則に継続的に反映している。これによって、森林への措置に対する支払額と効用とのバランスがとられていると考えられる。そのため、ステークホルダーからも支持され、森林所有者、経営者が自然に近い林業を実践するモチベーションにもなっていると考えられる。

引用文献

Bayern Stmuv (2021) Richtlinie über Zuwendungen nach dem Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm Wald (VNPWaldR 2021)

（連絡先：堀靖人 horijas@affrc.go.jp）

ドイツにおける森林所有者の動向 ーザールランド州森林組合員へのアンケート調査結果よりー

○岡田美香（林業経済研究所）・堀靖人（森林総研）

はじめに

ドイツ・ザールランド州は、私有林の平均面積が0.25haであり、小規模の森林を所有する者が多いという点で、日本と所有構造が似ている。ザールランド州では、1990年、大暴風雨によって風倒木が大量に発生し、その処理のため、私有林を支援する3つの森林組合が設立された。後に1つの森林組合は吸収合併され、2023年現在、2つの森林組合が存在している。本研究では、ザール高林森林組合に着目し、森林所有者の森林経営に森林組合がいかに関与しているのか、森林所有者による森林経営の動向はどうなっているかを明らかにし、日本における小規模林業家への支援のあり方についての検討材料としたい。

調査方法

森林所有者の森林経営に関する動向を明らかにするために、ザール高林森林組合の森林組合員に2022年11月、郵送によるアンケート調査を実施した。追加調査として、2022年10月、2023年10月に森林組合長と複数の森林所有者、製材所から聞き取りをするとともに、現地調査や資料収集を実施した。2023年10月に、州職員3人に聞き取り調査と資料収集を実施した。

結果と考察

アンケート用紙を326通郵送し、18通の回答を得た。18通のうち、1通は団体有林による回答だったので、個人有林について回答された17通を有効回答とした（回答率5.2%）。回答を一つ選択する問に対して複数回答している場合、無効回答とした。調査対象期間は、新型コロナウイルス感染症の影響が出ていない2019年以前である。記述式の問では新型コロナウイルス感染症の影響を問うた。

回答者は平均21haの森林を所有している。回答者の平均年齢は61歳。回答者15人中、年金が主な収入である者は8人、農業を副業とする者は2人、林業を副業とする者は1人であった。17人中12人に、後継者がいた。

アンケートにより、以下の4点が明らかとなった。第一に、2015年から2019年の間、森林所有者は林業経営の拡大のために経営面積を拡大する傾向にあった。第二に、過半の森林所有者は、主伐や間伐で得た材木を自家消費していた。第三に、林業経営は主に家族でなされていたが、家族でなされない場合、森林所有者は森林組合と経営委託契約を結んでいた。加えて、森林組合は、林業経営の助言、丸太販売、境界確認を通じて、森林所有者を支援していた。第四に、新型コロナウイルス感染症は多くの森林所有者の林業経営に影響を与えなかった。

州への聞き取りでは、(1) 森林所有者は、居住地域、森林の立地地域とは関係なく、森林組合を選択でき、希望があれば複数の森林組合に所属できること、(2) 州が森林組合を財政支援していること、(3) 森林組合は財政事情によりフルタイムの職員を雇えないという課題があることが分かった。

本研究は科研費（19KK0027）の助成を受けたものである。

（連絡先：岡田美香 pt120854fb@jindai.jp）