

森林利用管理構造の再編が及ぼすハバロフスク地方森林部門への影響

ナタリア・アントノワ / ロシア経済研究所上席研究員

ロシアでは、現在、連邦・地方の両レベルにおいて森林資源の管理構造に関する再編が行われています。本報告では、1)これまでのハバロフスク地方行政の森林管理組織構造、2)プーチン政権の森林セクターにおける改革の概要とその考えられる影響、について触れたいと思います。なお、本報告で例としてあげるシステムロシアハバロフスク地方は地方自体の法律基盤や森林利用の分野における地方管理システムの編成に積極的に取り組んだ主体の1つであることを断っておきます。

ハバロフスク地方行政の旧森林管理システム

現在、ハバロフスク地方の森林管理構造は再編の途上にあります。このシステムは法律・法令にもとづく一方で、法律・法令がカバーする範囲外のいわゆる”非公式な関係”が多く見られるのも特徴です。具体的には地方行政が林産業界に対して輸出レートを指導するなどの動きです。

ロシア連邦の森林法典（1997）に従って、ロシア、なかでもハバロフスク地方における森林資源の主要部分は国家連邦所有権でカバーされ、森林資源に対する処置権は、連邦主体が持ち、利用権は私・国有両形式の経営主体が持っています。しかし、それらの権利に関する現行法での表現は漠然としており、森林利用の実践の際、異なる解釈の余地が残り、しばしば利害関係者の間に争いが生じています。

第二に、法律に基づかない非公式な”関係が存在していること自体は、過渡期にある経済に対する管理システムの反応ととらえることもできます。新しい経済体制の下でハバロフスク地方行政は、経営・管理の経験を持っていないために、古い行政システムから新しいシステムに移行することができていません。そんななか、ここ最近の5年間、ハバロフスク地方行政は、森林セクターに対して直接の影響を行使しようと試みており、現状の森林管理構造や方法の有り様は、彼らの意向を反映したものとも言えます。

図1は、2000年5月（17日）以前のハバロフスク地方における森林利用・管理に関する機構が示してあります。当時の森林管理機構は、森林利用に関する地方行政の目標にかなったものでした。当時の主な目標は、森林セクター内部の経済的なプロセスへの行政の影響を強化することで、地元の林産業の発展を促進し、それによる雇用を確保し、地元住民の生活水準の向上を図り、地方予算への収入増加・森林資源を枯渇させることのない利用を実現することでした。

図の薄い青色の部分にあたりますが、地方の管理機構がしっかりしているのがわかります。これは連邦法律と地方法令に基づいて、森林利用権の割り当てに影響を与えている

部分です。

まず、森林利用を希望する人は、森林資源利用権の許可を得なくてはなりません。ハバロフスク地方では利用権許認可は地方行政府の利用権部（Division of Licensing）と林産業部（Division of Forest Industry）にある利用権委員会（License Commission）が行っています。森林利用は、ハバロフスク地方の森林資源を管理する「地方森林利用委員会（Commission on Forest Resources Use）」に許可申請することになります。同委員会が、実際に地方行政府を代表し、地方の森林に関する政策を決定している部署です。委員会には、森林利用に関係している連邦・地方の機関、科学者、企業などの代表者が入っています。委員会の主要機能は、競争にもとづいて森林利用権を割り当て、その利用を管理することにあります。

ロシア連邦の森林法典によれば、森林の利用権の分配は、長期賃貸と短期賃貸（1年まで）に分けられます。長期賃貸の場合、競争原理が導入されていて、入札の実施については「国家資産管理地方委員会（Committee for State Property Management）」が担当しています。入札の結果を受けて、森林資源利用委員会が最終決定をし、それに従って営林署（連邦営林局の最小単位であるレスホーズ）が賃借人と賃貸契約書を締結します。許認可部と林産業部は、委員会と密接な関係を持ちつつ森林資源の利用全般について管理責任を負っています。入札時の賃貸条件などを賃借人が公募条件に違反がみられる場合、利用委員会は利用権を剥奪できます。短期利用も入札によって権利が与えられますが、長期賃貸利用に重点が置かれています。

1999年以来、ハバロフスク地方行政府は森林利用者数を削減する政策を実施しています。木材運搬車用の道路建設や森林地内のインフラ維持は大手の伐採企業にしかできないと考えられているためです。木材資源の競争原理にもとづいた分配のための条件は、利用権を得るための必要条件と同様に徐々に厳格になってきています。規模の小さい森林利用者数を削減するため、森林資源利用委員会は年間許容伐採量3万立方メートル以上の場所についてのみ公募するようになりました。その結果、伐採活動を行っている企業数の大幅な削減が達成されました。2000年7月1日の時点で、137の森林利用者が、169カ所、総面積835万4,000ヘクタール、蓄積量5億6,900万立方メートルを賃貸しています。これはハバロフスク地方で開発可能な森林資源の51.6%に相当します。

それと同時に、林産業のための地方行政府の指導的事務所である「ハバロフスク・グラブレス（khavarovskglavles）」が設立されました。ハバロフスク地方行政府が100%出資している公営企業で、行政府の一機関としての権限も持っています。ハバロフスク・グラブレスの主な機能には、林産業界の国有株式の管理、輸出規制、木材加工産業の促進、森林利用者への課税管理などがあります。

森林局の役割

2000年5月17日まで、ハバロフスク地方には連邦政府の2つの機関が存在していました。森林局（Federal Forest Service of RF）と自然保護委員会（Ecology Committee）である。森林局は、森林資源を所有する国家の代表です。地方森林局（Forest Service Directorate of Khavarovsky Krai）は地方に置かれ、連邦森林局と地方行政府との二重管轄下にありました。

ハバロフスク地方森林局は、44 営林署（下位の管理単位、レスホーズ）を管轄していました。営林署は主に、森林火災の防止、直接的な経済活動の許可証の交付、森林利用者による伐採規則遵守の監視などを行っていました。

営林署の他に、地方レベルで森林利用者の活動の監視を行っていたのは、地方自然保護委員会と市町村レベルにあるその下部組織である。それらの委員会は、連邦自然保護委員会の管轄下になります。

ハバロフスク地方行政府は、資源分配機能および資源利用の効率の改善をめざして森林資源管理システムを構築しましたが、残念なことに、以下に指摘する原因によってその目標は十分には効果を発揮していません。

- 1) 森林資源の利用からの収入の低さは、森林資源の賃貸料金がその資源の所有者（国家および地方行政府）に適正に受けとられておらず、むしろ森林利用者がしばしば違法に横取りしていることを示している。現状では、賃貸料金の信頼のおける正確な計算の仕組みがない。
- 2) 連邦予算からの連邦森林局の予算割当て削減、森林警備隊スタッフの継続的な削減、営林署職員の極めて低い賃金は、森林利用者の活動を管理・規制するレベルを低下させた。営林署は2つの機能、森林利用者への許可証の交付機能と森林利用に関する管理機能を併せ持っている。しかも営林署は、自らが商業伐採を行うことは禁じられているものの、一部は独立財源を確保しなければならない。以上のような要因は、森林局職員の汚職の拡大をもたらしている。
- 3) 結果として、違法伐採が増えている。なかでも高級樹種をねらった間伐や再植林の形をとっているケースが多い。

以上のような問題を抱えつつ、ハバロフスク地方行政府は森林利用プロセス全体を管理しようと努力を現在も続けており、これまで同地方の森林管理システムはロシア国内では評価の高いものだといわれてきたのです。

プーチン大統領令後の新構造

2000年5月18日、ロシア連邦大統領令（2000年5月17日付け867号）が施行され、（林業と環境管理を含む）ロシアの国家管理機構の再編が行われました。その結果、連邦森林局と連邦自然保護委員会及びそれらの地方行政府レベルの下部機関は廃止されま

した。残念なことに、森林利用者の環境保護に関するルールの遵守を直接監視していた連邦自然保護委員会の地方レベルの機関も廃止されたことです（図2参照）。森林局と自然保護委員会の機能は天然資源省（Ministry of Natural Resources of RF）に移されたのです。

それと同時に、（2000年5月13日付けのロシア連邦大統領法令849号により）国の行政区画の改革も実行されました。ロシアを7つの地域（District）に分け、ロシア極東は大統領の代理人のもとに1つの地域になりました（ハバロフスク市は極東地域における大統領の代表の機構所在地となった）。大統領の代理人の主たる役割は、地方行政の法令に関する監督と、その連邦法との調整、大統領が決める国家政策の地方レベルでの実施確保にある。図3には、改革後の変化を取り入れた、ハバロフスク地方のレベルでの新しい管理機構が示されています。

極東地域天然資源局には、連邦森林局の部が設けられました。大統領の代表に与えられた機能からすると、その連邦森林局の部は、ハバロフスク地方天然資源委員会にある森林局の部に対する管理も、地方の森林利用の機関に対する管理も行わなければなりません。国有の森林資源に対する、地方行政の方針を反映する機関としての森林利用委員会の活動には、大統領の代表の関心が強くなるとわれ、すでに、そのような動きが見られます。ロシアの現状からすれば、大統領の代表側からの資源管理への介入がありえないとは言いがたいのです。

極東大統領代表府の下に天然資源局（Department of Natural Resources：DNR）があります。DNRはいくつかの部に分かれています。森林局にあたる部署がこの部の中に含まれています。そのうちの1つがハバロフスク地方の森林管理を管轄することになりました。

現在の森林資源管理・利用の構造では、森林利用委員会（Commission on Forest Resources Use）を除いてどこにおいても交わることはありません。しかし、利用委員会の機能はすでに変化し、営林署にしか影響力を持たない構造になっています。DNRが利用委員会の意見や勧告に従わない可能性もあります。

営林署は以前の形のままで存続していますが、連邦天然資源省の考案で、それらの森林資源管理についての権限は弱められる方向に進んでいます。営林署への連邦政府からの予算配分も、経済的な独立性がどこまで保たれるのかもまだ定かではありません。しかし、連邦予算からの予算配分がさらに減少すれば（営林署を独立採算の組織に移行させるべきという意見もありますが）、違法伐採が急激に増えるに違いありません。

再編の影響

再編がなされたばかりの現時点で、新しい森林管理システムが、ハバロフスク地方の森

林セクターに与える影響を評価するのは難しいことです。しかし、確実に言えることは、森林利用に関する管理の仕組みがより複雑になり、連邦政府と地方との間の関係が多層になったということでしょう。森林管理の専門家に言わせれば、ロシアの森林管理では論理も秩序もないという状況です。

連邦天然資源省下にある機関とハバロフスク地方行政府下にある機関の間には、重なる部分が多いのですが、同時に必要と思われる機能がどの機関にもカバーされていないところもあります。例えば、ハバロフスク地方行政府は、これから新たに林産業部(Division of Forest Industry) を設置しようとしています。この部は副知事直属の組織になるとみられています。

連邦と地方の関係では、連邦政府の権限が強化され、地方行政府の権限が弱められる向かっていることは容易に想像できます。森林セクターへのハバロフスク地方行政府の影響力が弱くなれば、森林資源利用権付与のプロセス全体を監督することもできなくなり、森林利用者の活動を規制できなくなることにつながる可能性があります。それは、森林セクターの経済的状況に負の影響を与える可能性があるのです。特に違法伐採や森林の劣化を促進することになることが懸念されます。いずれにしても、新しい森林管理構造、特に規制システムにあいてしまった”すき間”が、森林セクターに破壊的な影響を与える可能性があるのです。

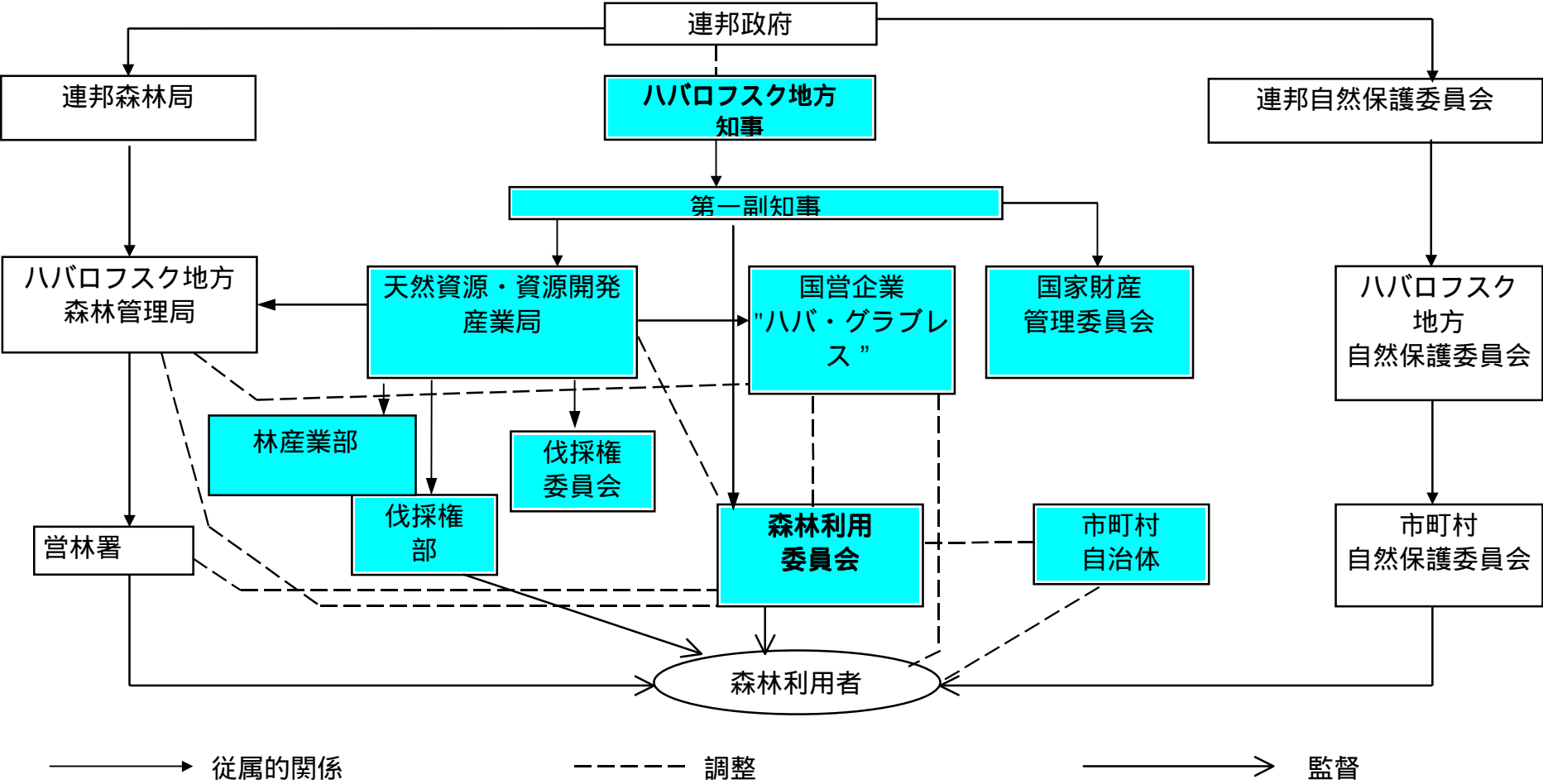


図1 2000年5月17日までのハバロフスク地方森林利用と管理に関する機構

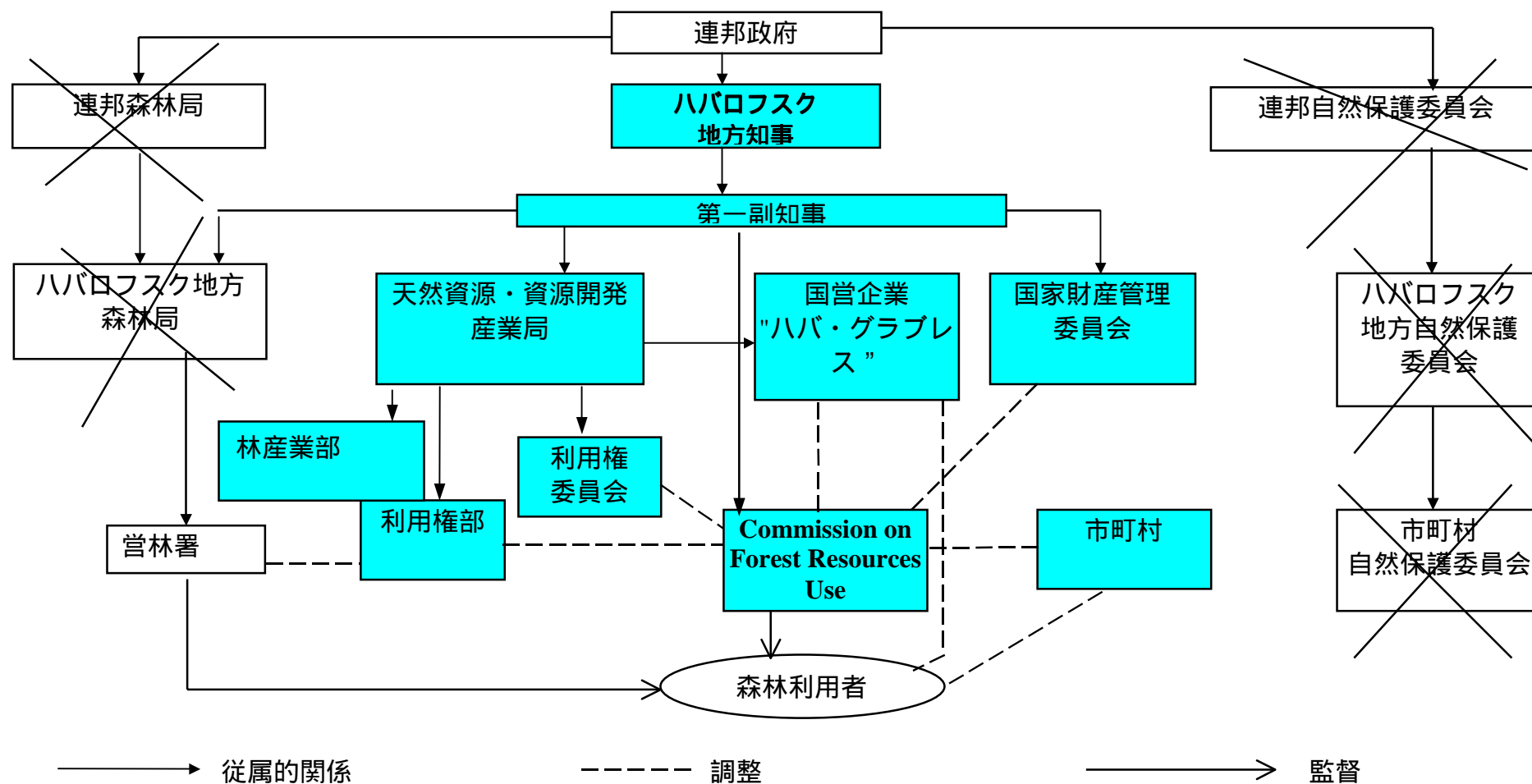


図 2 2000年5月17日以降のハバロフスク地方森林利用と管理に関する機構

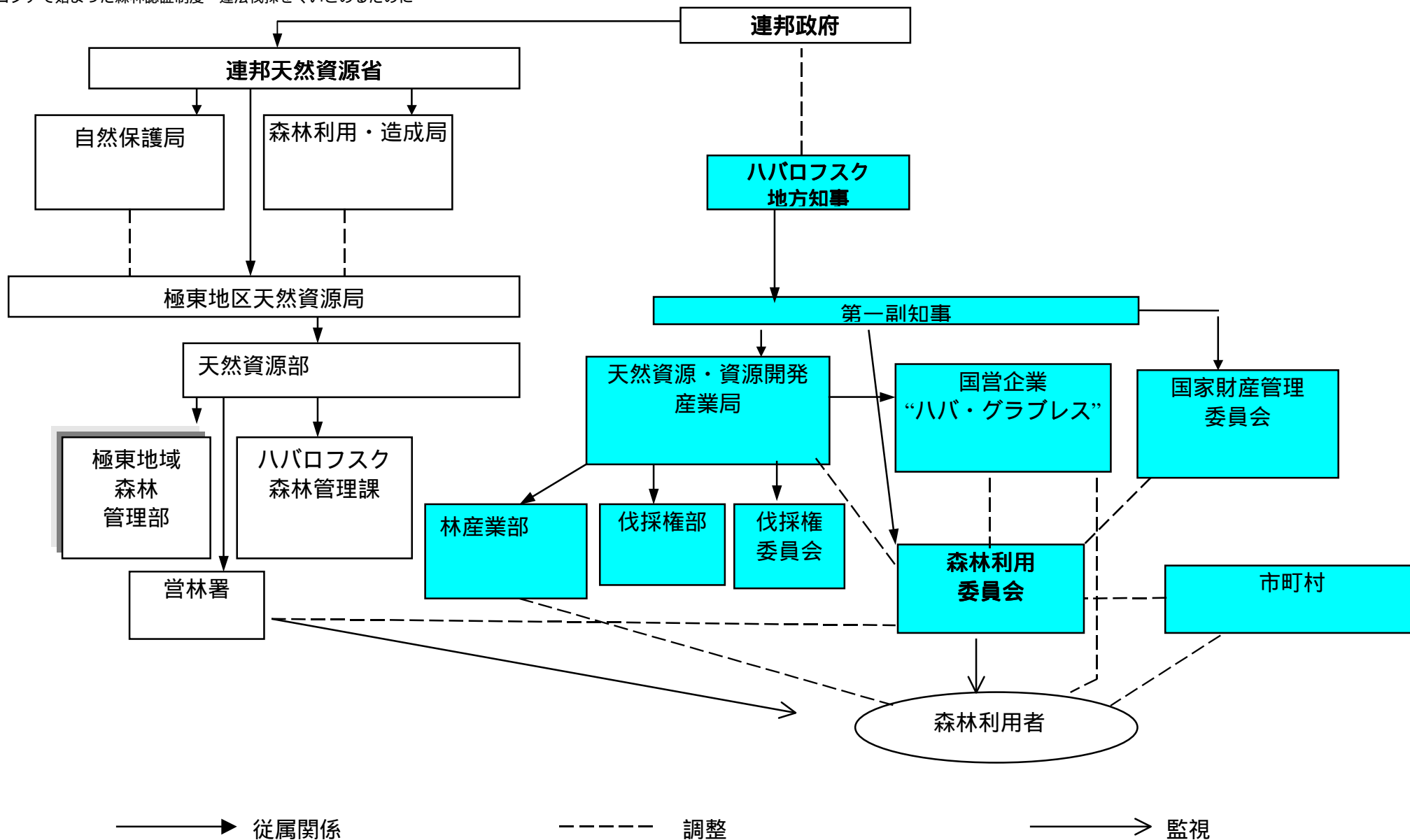


図3 プーチン大統領改革後におけるハバロフスク地方森林利用管理機構の説明