

ロシアの森林と法  
—新しい森林法典の制定をめぐる—

亀 田 進 久

- ① ロシアの森林は、南米アマゾンとともに「地球の肺」と並び称され、その面積は世界全体の20%、森林蓄積は25%を占める。森林の殆どは寒冷な風土に位置し、ここ20年間、針葉樹の伐採による森林劣化が進んでいるが、それは木材の違法伐採や多発する森林火災によっても促されている。森林で業を営む林産複合体は3万を越す企業から成り、その56%が赤字経営である。この林産複合体を復興させる措置の一つが、新森林法典の採択である。
- ② 旧ソ連が崩壊した後、新生ロシアでは1993年に「ロシア連邦森林基本法」が制定されたが、森林資源を共管する連邦中央と連邦構成主体の間で権限争い等が生じたため、1997年には「ロシア連邦森林法典」が制定された。しかし同法にも様々な法的不備があり、2002年ごろから新たな立法の準備が始まる。新森林法典案は2004年3月に初めて姿を見せるが、ロシア連邦議会で多くの問題点が指摘されることになる。
- ③ 新森林法典案とその施行法案は2005年2月に国家会議天然資源・利用委員会に提出され、同年4月22日に国家会議第1読会で採択され、2006年11月1日に第2読会、同年11月8日に第3読会で採択された後、11月24日には連邦会議で承認され、12月5日にはプーチン大統領が署名して、2007年1月1日に施行されることになった。
- ④ 新森林法典の成立には長い時間が必要であった。当初、それは森林ファンド（本文注を参照）の土地の民営化の可能性を含んでいたが、多くの反対にあって、99年を上限とする土地の貸借という考えに変更された。しかしそれに対する反発も強く、森林ファンドの土地の連邦所有制度が堅持され、貸借期間も現状の49年を上限とすることが定められた。
- ⑤ また、従来森林ファンドは第1グループから第3グループに区分されて管理されてきたが、保護林、開発林、予備林という新分類が導入され、森林の利用種別が大幅に拡大された。ここには、ロシア国内の木材加工産業の振興を図る意図も込められていた。こうした森林法典のポイントに則して、同法典等の概要について紹介する。
- ⑥ 新森林法典は基本法であり、それを根拠法として幾多の行政法が整備されることになる。連邦中央の行政法整備の動きと連邦構成主体の法整備の動きについて、その問題点も含めて概観する。また、2008年5～6月にロシア連邦政府の組織再編が行われ、天然資源省は天然資源・環境省になり、従来天然資源省の下部組織であった営林庁と動物・植物衛生監視庁が農業省に移管されることになった。その結果、天然資源・環境省は自然遺産、国立公園等特に保全すべき自然地域の監督を行うことになり、農業省がそれを除いた森林の管理に当たることになった。最後に、省庁別に見たロシアの森林管理スキームを図示する。

# ロシアの森林と法

## —新しい森林法典の制定をめぐって—

農林環境調査室 亀田 進久

### 目 次

はじめに

I ロシアの森林の概略

II 森林法典（新編）案の制定過程

1 発端

2 第1読会の前後

3 森林法典（新編）案の完成に向けて

4 大統領の立場

III 新森林法典の成立とその内容

1 森林法典の成立

2 森林法典の構成

3 森林法典の概要

4 補足

IV 森林法典のその後の展開

1 行政法の整備とその問題点

2 森林管理制度の変更

おわりに

## はじめに

旧ソ連時代、森林は国家所有とされ、中央集権的に管理され、計画経済の下で森林利用権が国営林産企業に配分されてきた。それが新生ロシアの誕生に伴い、森林管理は環境・天然資源省の森林委員会（1993年末「森林局」に再編）に移される一方、林産業については、林産工業省の廃止、価格自由化、国営企業の民営化等根本的再編が求められ、特に、森林利用権の問題が法改正の焦点となった。1993年に成立した「ロシア連邦森林基本法」では、森林利用権の配分権限は「地区」に付与され（地方分権の実現）、その取得は競争入札を通して国営企業だけでなく、国民一般も可能となった。しかるに同法では国営企業の既得権益が保護され、森林資源を共管することになった連邦政府と連邦構成主体（共和国、州、地方、連邦市等）の間で権限争い等も生じたため、1997年には「ロシア連邦森林法典」が制定されることになった。同法では森林資源は連邦所有とされ、森林利用権の配分権限は「地区」から連邦構成主体に移され、その配分方法として連邦政府の承認、連邦構成主体の貸借、短期利用という3形態が導入され、森林利用料の分配方法も確立された。しかし同法は用語の定義を欠き、他の法律との整合性でも難点があった。また環境面での配慮が後退し、所有権を巡る連邦と連邦構成主体の争いが継続した。更に、森林の私的所有を認めるかどうか大きな問題となったが、それらは新たな立法に委ねられることになったのである<sup>(1)</sup>。

以下、本稿ではロシアの森林の概略を俯瞰した後、新法の制定過程と内容等を紹介する。

## I ロシアの森林の概略

まず、国際連合食料農業機関（FAO）のデータで、世界の森林の現状を確認しておく。表1は世界の森林大国が有する森林の規模を示したもので、2005年の数値である<sup>(2)</sup>。それによると、ロシア連邦の森林面積は世界全体のほぼ20%を占め、これにブラジル（12%）、カナダ（7.8%）、米国（7.6%）を加えると、世界全体の森林面積のほぼ48%、即ち半分を占めることになる。

この森林面積は、グローバルには減少を続けている。2000～2005年には、年平均730万ha（わが国国土面積の20%）が減少した。その中で、1990年以降欧州だけは森林が増えてきたが、2000年以降はアジアも増加に転じた<sup>(3)</sup>。周知の通り、中国では1998年の長江大洪水で未曾有の大災害が生じたが、その原因は上流地域での森林破壊にあり、翌年から一連の「退耕還林」政策（1500万haで耕作を止め、2010年までに3200万haの新規造林を行う）が採用された結果、アジア

表1 世界の森林面積（単位：1,000ha）

国名等	土地面積	森林面積	人工林面積	森林率（%）
世界全体	13,067,421	3,952,025	139,772	30.3
ロシア連邦	1,688,850	808,790	16,962	47.9
ブラジル	845,942	477,698	5,384	57.2
カナダ	922,097	310,134	—	33.6
米国	915,896	303,089	17,061	33.1
中国	932,742	197,290	31,369	21.2
オーストラリア	768,230	163,678	1,766	21.3
日本	36,450	24,868	10,321	68.2

出典：FAO “The Global Forest Resources Assessment 2005”  
〈<http://www.fao.org/forestry/fra2005/en/>〉から筆者作成。なお、土地面積は内水面面積を除く。

(1) 柿澤宏昭・山根正伸編著『ロシア 森林大国の内実』日本林業調査会, 2003, pp.56-60.

(2) FAOでは、“The Global Forest Resources Assessment 2010” 〈<http://www.fao.org/forestry/1191/en/>〉の作成過程にあるが、ロシア連邦を参照すると、旧法となった1997年森林法典に依拠したデータであるので、ここでは、2005年版の数値を採用した。

(3) [林野庁]『平成17年度森林及び林業の動向・平成18年度森林及び林業施策』2006, p.68.

全体の森林増加に寄与したのである。同時に、天然林保護政策が採られた結果、国産材に不足が生じ、中国が日本を抜いて世界最大の木材輸入国になるとともに、その輸入先としてロシア極東シベリアの森林が大きくクローズアップされることとなった<sup>(4)</sup>。神奈川県自然保全センターの山根正伸氏によれば、中国の丸太・製材輸入に占めるロシア材の比率は、1995年の14%から2005年には68%に達したのである<sup>(5)</sup>。ちなみに、ロシアとわが国との木材貿易について確認しておく、2004（平成16）年におけるわが国の木材（用材）供給量は8980万m<sup>3</sup>で、うち北洋材（ロシアからの輸入材）は9.5%である。その内訳は丸太が7.4%で、製材が1.8%であるが、製材品の輸入は増加傾向にあり、木材輸入量に締める製材の割合は1998（平成10）年の6.7%から2004年の18.4%に伸び、2004年には150万m<sup>3</sup>を超えた<sup>(6)</sup>。

ところで、ロシアの森林は「南米アマゾンと並んで『地球の肺』ともいわれる」<sup>(7)</sup>。それは次のような地理的構造等で条件づけられている。即ち、ロシアには東ヨーロッパ平原、西シベリア平原、中央シベリア高原という広大な3平原が存する。東ヨーロッパ平原と西シベリア平原は南北2,500kmのウラル山脈で隔てられ、前者は南部で大コーカサス山脈に突き当たる。後者は南東からアルタイ山脈とサヤン山地で縁取られ、サヤン山地と中央シベリア高原の東には、太平洋岸まで山岳地帯が広がっている。このような地形の影響と南北に変化する気象条件を受け、北から南へ「北極荒野、ツンドラ、森

林ツンドラ、森林、森林ステップ、ステップ、半砂漠、亜熱帯」の各地帯が順序正しく分布している。この中で森林帯はロシア国土の60%を占め、北部には針葉樹が優先するタイガ、南部には針葉樹と広葉樹の混交林が広がっている。タイガといっても、ヨーロッパロシア、西シベリア、南シベリアではトウヒやオウシュウアカマツが優先樹種で、東シベリアや極東ではカラマツが優先する。東ヨーロッパ平原と極東南部では混交林の亜帯が分布し、前者にはマツ、トウヒのほかシラカバ、ヤマナラシ、カシワ、カエデ、ボダイジュ等も生えている<sup>(8)</sup>。

トルトネフ天然資源・環境大臣によると、ロシアの森林蓄積（立木財積）は820億m<sup>3</sup>に達し、世界全体の4分の1を成す。森林蓄積の60%強はウラル山脈以東にあり、シベリア、北西、極東経済管区に集中しているという<sup>(9)</sup>。そして毎年9億9400万m<sup>3</sup>ずつ森林蓄積は増えている。従って、潜在的には年間伐採見積量として5億5000万m<sup>3</sup>を設定可能であるが、森林の大部分は寒冷な風土に位置し、しかも1950～60年代の集中伐採から完全には更新されていないために、実際の伐採量はその23%を超えない範囲で設定されている。林道等の森林インフラに問題を抱えるロシアでは、既存道路沿いの針葉樹林が伐採され、最近20年の間にマツは半減し、南部地帯ではトウヒの森林が20%以上後退し、そこに広葉樹の浸食が生じているという。こうした森林劣化は木材の違法伐採と違法流通によっても促されている。世界自然保護基金（WWF）のデータでは、ヨーロッパロシアで調達された

(4) 関良基「退耕還林の光と陰」森林環境研究会編著『森林環境2006』森林文化協会, 2006, pp.16-17.

(5) 山根正伸「極東ロシアの森林資源をめぐる最近の動向、中国との関係を中心として」『紙・パルプ』57巻3号, 2007, 3, p.18.

(6) [林野庁] 前掲注(3), pp.113-116.

(7) 小池孝義「森林火災で乱される永久凍土と森のメカニズム」森林環境研究会編著『森林環境2006』森林文化協会, 2006, p.33.

(8) A.V.ダリンスキー編(小俣利男訳)『ロシア—ソ連解体後の地誌』大明堂, 1997, pp.16-133.

(9) 「営林と林産複合体の発展問題に関する会議報告」“Стенографический отчет о совещании по вопросу развития лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса.” 6 апреля 2006 года.

(<http://www.klemlin.ru/text/appears/2006/04/104298.shtml>)

丸太の35%、極東とコーカサスで調達された丸太の50%までが違法なものとされている<sup>(10)</sup>。森林劣化のもう一つの要因に森林火災がある。連邦営林庁ホームページの「統計」<sup>(11)</sup>を見ると、森林大国ロシアで大小さまざまな森林火災がいかに多発しているか、窺い知ることができる。それでも、2003年以降は5億6000万haの規模で人工衛星による森林火災モニタリングが行われ、森林火災の被害を蒙った森林面積も、森林火災による損害も減少したという<sup>(12)</sup>。

ロシアの森林で業を営む林産複合体には3万を越す企業が含まれ、56%は赤字経営を行っている。70%は木材調達に特化した小規模企業であり、中規模以上の企業は木材加工業と紙パルプ産業を含めて2,300社であり、全体的には100万人超の雇用を創出している。1990年代の危機の時代に林産業は衰退し、丸太の違法輸出など闇経済に道を開いたが、ここ数年は、これを復興させるための措置が採られている。一つは新森林法典の採択であり、もう一つは未加工木材の輸出制限の導入とその高度加工への刺激策である。後者は2011年までに輸出関税率を段階的に引上げ、2008年4月からは25%（1m<sup>3</sup>当たり15ユーロ以上）、2009年1月からは80%（1m<sup>3</sup>当たり50ユーロ以上）にする措置である。また、森林インフラの未整備、特に林道については、

森林1,000ha当たりの林道の長さがロシアで1.2km、フィンランドで40km、スウェーデンで11kmという状況を考慮して、その整備に乗り出す機運もようやく生まれつつある<sup>(13)</sup>。

以上概観してきたことで、新森林法典の採択と関係しないものはない。森林更新の確保も、森林火災からの森林保護も、違法伐採に係る林産業の秩序回復も、森林インフラの整備も、すべて森林法典に通じているのである。

## II 森林法典（新編）案の制定過程

### 1 発端

1997年に制定された旧森林法典は、制定当初から森林の私有制に関する規定がなく、他の法令との整合性に問題があったため、2002年頃から経済発展貿易省と天然資源省（いずれも当時の名称）の手で改正作業が行われ始めたという<sup>(14)</sup>。それが、森林法典（新編）案として姿を現わしたのは、2004年3月18日の連邦閣僚会議の席であった。同法典案は多様な所有形態を定め、資産や土地の管理に際し、森林ファンド<sup>(15)</sup>の貸借等の市場メカニズムを含んでいた<sup>(16)</sup>。

これに対し、同年3月31日、連邦会議（連邦議会上院）と立法者会議（連邦会議と連邦構成主

(10) 「『林産業部門の発展に係る連邦特別計画の実現の法的確保』を主題とする議会公聴会」の勧告“Рекомендации Парламентских слушаний на тему: “О правовом обеспечении реализации федеральной целевой программы по развитию лесного сектора экономики” 17 апреля, 2006 года.

〈[http://www.duma.gov.ru/cnature/parl\\_conf/parlamlesnoy\\_sektor/recomed.htm](http://www.duma.gov.ru/cnature/parl_conf/parlamlesnoy_sektor/recomed.htm)〉

(11) 〈<http://www.rosleshoz.gov.ru/stat>〉

(12) 『2003-2010年におけるロシア連邦の森林経営の発展構想（改訂版）』“Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003-2010 годы (внесенные изменения)” 〈<http://www.rosleshoz.gov.ru/agency/strategy/0?print=1>〉

(13) 「『党の計画『ロシア森林』と北東の林産複合体の発展：傾向、計画、展望』という地域横断会議における、全国政党『統一ロシア』の『ロシア森林計画』指導者、国家会議天然資源・自然利用・環境委員長エヌ・ヴェ・コマロヴァの演説」2008年2月26日、サンクト・ペテルブルク、“Выступление Руководителя проекта “Российский лес” Всероссийской политической партии “Единая Россия”, Председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии Н.В.Комаровой на межрегионарной конференции “Партийный проект” “Российский лес” и развития лесного комплекса Северо-Запада : тенденции, проекты, перспективы.” 26 февраля 2008 года, Санкт-Петербург. 〈[http://www.duma.gov.ru/cnature/press\\_club/vistuplenie\\_SP.htm](http://www.duma.gov.ru/cnature/press_club/vistuplenie_SP.htm)〉

(14) 柿澤宏昭「混迷するロシア森林政策」『木材情報』168号, 2005.5, p.2.

体議会の協力に係る会議で、同会議を通して後者はその意思を連邦会議に伝達)は、同法案には、国の森林台帳の運用、年間伐採見積量の定義、森林ファンド区画の借受人の権利、営林署で働く人々の待遇、森林ファンドの土地の区分替え、病虫害から森林を保護する主体の権限、森林整備作業、国防林と農業団体の森林での活動規定、自然保護区と国立公園での作業等で問題があり、森林と森林ファンドの土地の国有を維持しつつ、同法案を完成させるよう連邦政府に勧告した<sup>(17)</sup>。

他方、国家会議(連邦議会下院)では、3月29日に、天然資源・自然利用委員会と環境委員会の共管の下、早くも議会公聴会が開催され、連邦政府に対して次の勧告がなされた。即ち、自然生態系や国民の生活活動の基盤となる森林の保全と更新の確保、憲法第9条<sup>(18)</sup>に基づく森林ファンド区画の所有形態の多様性の発展、社会・環境・経済上の利益を最適化して森林法に民法を適用すること、森林ファンドの管理や森林資源の合理的利用等に係る連邦国家権力機関(連邦政府と連邦構成主体)と連邦構成主体の下位行政単位を成す地方自治体機関との権限分化、森林ファンドの土地の区分替えメカニズム

の完成、森林ファンド区画の林区所有者の責任の向上、森林法の法的基準に対する資金的根拠の付与、森林法を遵守するメカニズムの完成であり、これら諸問題を解決する基本法としての森林法典新編の立案を認めつつ、税法、予算法、関税法、行政法、刑法等の改正の必要性を掲げた<sup>(19)</sup>。

上記の連邦会議と国家会議の勧告の間には、実は基本的な見解の相違がある。前者が森林と森林ファンドの土地の国有の維持を打ち出したのに対し、後者は森林ファンドの私有の可能性を排除していない。このような論争的側面を含んだ森林法典(新編)案は、その後連邦政府の手で精査、検討が加えられ、約1年後に国家会議天然資源・自然利用委員会に提出される。

## 2 第1読会の前後

ロシアの国家会議では、英国議会議を源流とする本会議中心の三読会制度が採用されている。2005年3月31日、国家会議経済政策・企業・観光委員会は、ロシア政府が提出した「ロシア連邦森林法典(新編)案」(法案番号136515-4)と「ロシア連邦森林法典の施行についての連邦法案」(法案番号136524-4)について、国家会議に対し

(15) 「森林の用に供せられる土地のうち防衛用地を除く土地」とされる。森林ファンドには「林地」(森林被覆地と非森林被覆地)と「非林地」(森林の成長に適さぬ土地等)の2種類があり、ロシアの全面積の65%程度になる、という。(前掲注(1), p.39)

(16) 2004年3月31日付け立法者会議決定「『森林法典:林産複合体発展の道』、『ロシア連邦構成主体国権の立法(代表)及び行政機関の一般組織化原則について』及び『ロシア連邦地方自治体の一般組織化原則について』の連邦法の採択と関連したロシア連邦予算法典及びロシア連邦税法典の改正に係るロシア連邦構成主体国権機関の提案について」“Решение Совета законодателей от 31 марта 2004. 《Лесной кодекс: пути развития Лесопромышленного комплекса》: «О предложениях органов Государственной власти субъектов Российской Федерации по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации с принятием Федеральных законов 《Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов Государственной власти субъектов Российской Федерации》 и 《Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации》” 31 марта 2004. <[http://www.council.gov.ru/print/lmc/resolutions\\_council/item7.html](http://www.council.gov.ru/print/lmc/resolutions_council/item7.html)>

(17) 同上

(18) 「1. 土地及び他の天然資源は、然るべき地域に住む人々の生命と活動の基礎として、ロシア連邦で利用され、保全される。 2. 土地及び他の天然資源は、私有、国有、地方自治体所有及び他の所有形態でありうる」(『ロシア連邦憲法』“Конституция России” <<http://president.kremlin.ru/articles/ConstChapter1.shtml>>)

(19) 「『ロシア連邦森林法の完成に係る現実的諸問題』の議会公聴会の勧告」“Рекомендации Парламентских слушаний “Актуальные вопросы Совершенствования лесного законодательства Российской Федерации,” 29 марта 2004 года. <[http://www.duma.gov.ru/cnature/parl\\_conf/parlam/les/recomed.htm](http://www.duma.gov.ru/cnature/parl_conf/parlam/les/recomed.htm)>

て両法案を第1読会で採択するよう勧告し、これを含めた同委員会の結論を天然資源・自然利用委員会に回付する決定を下した<sup>(20)</sup>。

天然資源・自然利用委員会が公表した『国家会議天然資源・自然利用委員会の2004-2007年の活動報告書』<sup>(21)</sup>では、上記法案を発議した主体はロシア連邦政府とされ、法案提出日は2005年2月1日となっているから、経済政策・企業・観光委員会が同法案を承認する以前に、法案そのものは受諾していたことになる。

国家会議では、同年4月5日、有識者や利害関係者等が一堂に会する「円卓会議」<sup>(22)</sup>が早速開催された。同会議では、2004年に成熟林と過熟林の蓄積量が420億m<sup>3</sup>ある中で、年間伐採見積量を5億1050万m<sup>3</sup>としながら、実際の調達量は1億1500万m<sup>3</sup> (22.5%) に留まり、過熟林の蓄積が進行している、という営林庁のデータが取り上げられ、その原因として、資金配分の不備、森林ファンド区画の借受人に林道建築等への投資を促すメカニズムの欠如、丸太等への現行輸出関税率の低さが木材加工業の発展を阻害していることを指摘している。その上で、森林法典（新編）案の完成に向け、同法典案の基本規定を民法典、土地法典、都市整備法典等の規定と関連付けること、ロシア国民の森林ファンドへの自由なアクセス権の容認、森林フォン

ドの土地区画の所有権の規定等、森林資源の効率的利用・森林保全と更新を確保するための連邦・連邦構成主体・地方自治体の権限分化、貸借契約の期間とその延長等、森林火災の発見と消火・森林破壊からの森林保全・病虫害からの森林保護とそのため資金調達、森林ファンド区画の信託管理問題の調整等が提言された。同会議では、120人超の参加者のうち27名が発言し、殆どが法案批判に終始したが、連邦政府への差し戻しを求める意見まで出された。

国家会議の天然資源・自然利用委員会では、両法案に係る作業グループが結成され、同委員会が4月11日に総括議事録<sup>(23)</sup>を公表した。それは両法案を、第2読会に向けて全25項目の指摘事項を考慮するという条件付きで国家会議で採択してもよい、とするものであった。ここで、その全項目に触れる余裕はないが、その最終項目で、第2読会に向けて法案修正に携わる作業グループについて言及されており、両法案の取扱いについては、既に第2読会に向けた法案修正過程に事実上踏み込み込みつつあったと言える。

一方、連邦会議では、4月22日に開催予定の国家会議第1読会を念頭に置いて、4月14日に「森林資源利用の立法上の保障」をテーマとする円卓会議<sup>(24)</sup>を開催した。それによると、森

20) 国家会議経済政策・企業・観光委員会 (Комитет Государственной Думы по экономической политике предпринимательству и туризму) 委員会会議録2005.3.31. (“Протоколы заседаний Комитета” 31 марта 2005 г.) <[http://www.duma.gov.ru/search/kmpage/802000011/zakon\\_deyat/zasedaniya/2005/3103.shtml](http://www.duma.gov.ru/search/kmpage/802000011/zakon_deyat/zasedaniya/2005/3103.shtml)>

21) Федеральное Собрание Российской Федерации Государственная Дума Комитет по Природным ресурсам Природопользованию “Отчет о деятельности Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию” <<http://www.duma.gov.ru/cgi-bin/yandmarkup?HndlQuery=147010592&PageNum=0&g=7&d=0>>

22) 「『安定した持続的森林利用を確保するための法的、経済的側面』を主題とする『円卓会議』勧告」“Рекомендации “круглого стола” на тему “Правовые и экономические аспекты обеспечения устойчивого неистощительного лесопользования” 5 апреля 2005 г. г.Москва <[http://www.duma.gov.ru/cnature/parl\\_conf/krug\\_stol/lesopolzovanie/recomend.htm](http://www.duma.gov.ru/cnature/parl_conf/krug_stol/lesopolzovanie/recomend.htm)>

23) 「ロシア連邦法案第136515-4号『ロシア連邦森林法典（新編）』と同法案第136524-4号『ロシア連邦森林法典の施行について』に係る作業グループ総括議事録”Итоговый протокол заседания Рабочей группы по проекту Федерального закона №136515-4 “Лесной кодекс Российской Федерации”(новая редакция) и проекту Федерального закона №136524-4 “О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации” 11 апреля 2005 г. <[http://www.duma.gov.ru/cnature/workgoups/les/itog\\_protokol.htm](http://www.duma.gov.ru/cnature/workgoups/les/itog_protokol.htm)>

林法典（新編）案の立案には、連邦会議、立法者会議、連邦構成主体、林産業者たちも積極的に参加したが、同法案にはなお検討を要する否定的側面も多いという。例えば、貸借契約の基礎単位となる林区のオークションが行われた時、最高価格の提示によって借受人の決定が下されるなら、それは林区への投機を誘発する可能性がある。また違法伐採を促す闇市場の根絶なくして、ロシアの林産複合体の競争力強化は果たせない、とする意見も出された。円卓会議は、森林部門での国有の維持、林区や森林での一定種類の活動許可書の厳格な交付基準、オークションの実施規則の確立を求めていくとした。

4月21日、ロシア・グリーンピースが「拙劣な森林法典」に反対し、ロシア連邦政府庁舎の近くで抗議行動を行った<sup>(24)</sup>が、同法典案等は4月22日、国家会議の第1読会で採択された。

これに対し、連邦会議は5月25日、連邦会議決定第163号<sup>(26)</sup>で、早速国家会議に次の提案を行った。その提案は、森林法典（新編）案が民法典、土地法典案に違反し、森林ファンドの所有、森林ファンド区画の貸借、様々なレベルでの国権機関間の権限分化の問題が不明確であり、信頼の置ける森林ファンド区画の管理を行うことに多くの疑問の声が上がっているため、それらの指摘や提案に留意し、同法典案を完成させ、2005年10-11月に予想される第2読会で

の検討に委ねるように、というものであった。

この時点では、誰もが第2読会の時期を2005年後半と見ていたが、それが開催されたのは2006年11月1日のことで、森林法典（新編）案は数多くの修正を余儀なくされた。

### 3 森林法典（新編）案の完成に向けて

2005年6月15日、第9回ペテルブルク国際経済フォーラムの枠内で、林産業への投資誘致に係る円卓会議が開かれ、様々な報告や発言等を基に、連邦政府と連邦会議に次の勧告が行われた<sup>(27)</sup>。即ち、前節で述べた両法案に係る作業グループの指摘事項に従って、第1読会で採択された森林法典（新編）案を完成させること、同法案に定める森林の利用、保全、更新の実施に係る技術的な施業規程を早急に立案し採択すること、刑法典と行政的違法行為法典の改正による厳罰化を通して木材の違法伐採を規制すること、森林の保全、保護措置、森林病理学的監視の実施等、木材加工製品の輸出促進措置（丸太輸出関税の引上げとロシアに類似品のない木材調達、木材加工、紙パルプ用技術設備の輸入関税の引き下げ）の採択等である。

他方、国家会議天然資源・自然利用委員会は、森林法典（新編）案が自己撞着に陥り、多くの点で現行法と齟齬をきたしているところから、2006年1月28日まで法案への修正提案を受け、それを同委員会の公式サイト〈<http://>

(24) 「森林法典 立法者たちの関心の的に」“Лесной кодекс в центре внимания законодателей” 14 апреля 2005. 〈[http://www.council.gov.ru/print/inf\\_ps/chronicle/2005/04/item3059.html](http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/chronicle/2005/04/item3059.html)〉

(25) 「拙劣な森林法典：森林に代わって、汚職」“Бездарный Лесной кодекс : коррупция вместо леса” 2005.4.21. 〈<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/125732>〉

(26) 「ロシア連邦連邦議会国家会議の第1読会で採択されたロシア連邦森林法典案第136515-4号についてのロシア連邦連邦議会連邦会議決定」“Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации О проекте N136515-4 Лесного кодекса Российской Федерации, принятом Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении” 〈<http://www.council.gov.ru/print/lawmaking/sf/document/item/3078/index.html>〉

(27) 「第9回ペテルブルク国際経済フォーラムの枠内における『林産業への投資誘致の法的保障は国家の優先課題』との『円卓会議』勧告」“Рекомендации Круглого стола “Законодательное обеспечение привлечения инвестиций в лесопромышленную отрасль – приоритетная задача государства “проведенного в рамках Петербургского международного экономического форума” 15 июня 2005 г. 〈[http://www.duma.gov.ru/cnature/parl\\_conf/krug\\_stol/forum/recomend.htm](http://www.duma.gov.ru/cnature/parl_conf/krug_stol/forum/recomend.htm)〉

www.duma.gov.ru/cnature/) に掲載することにした。但し、その期限はフレキシブルなようで、これに遅れて国会会議と連邦政府に修正提案を行ったヴォログダ州立法議会<sup>(28)</sup>に対し、同委員会のエヌ・コマロヴァ委員長は、それが同委員会に届いたのは3月10日であるが、上記公式サイトに採用した旨を回答している<sup>(29)</sup>。

第2読会に向けた、こうした法案修正作業等については、10月9日にサンクトペテルブルクで開かれた「『ロシア連邦森林法典（新編）。第2読会』を主題とする議会公聴会勧告」<sup>(30)</sup>が参考になる。それによると、1997年の森林法典（旧法）は大きな時代の変化を蒙ったため、連邦政府は森林の利用、保全、更新の面で首尾一貫した効率的な国家管理の必要性と、経済成長に向けた森林資源の合理的利用の環境作りから、森林法典新編案を作成した。しかし条件付きで第1読会を通過した同法典（新編）案に関して、天然資源・自然利用委員会は約6,000に及ぶ修正の提案、指摘、補足等を受理し、そのうち約2,000を公式の修正簿に掲載したという。また、国会会議は4度公聴会を開催し、同じく4回円卓会議を持ち、2度セミナー形式の会合を開き、極東のコミ共和国のシクトイフカル市で行われた会議には関係議員を派遣した。その結果、既に触れた作業グループの総括議事録の指摘、ロシア連邦大統領の指摘、様々な修正提案等を踏まえ、この勧告の時点で、次のことが決定されるに至っていた。それは、①民法典、

土地法典等との整合性、②森林保全等の面での法規制は全範疇の土地の森林に及ぶ、③法典の対象の明確化、④森林利用に係る民法典の基準は林区にも及ぶ（不動産としての林区と生態系・天然資源としての森林の区別）、⑤国民の森林滞在基準の詳細化（自由で無料の森林滞在、火災対策、衛生安全対策等の規則遵守等）、⑥森林ファンドの土地・それを成す林区の連邦所有、⑦森林の経済上、環境上、社会上の意義に依拠した新分類の導入、⑧保護林の構成と法的体制、⑨森林利用種別の一覧、⑩少数原住民族の特別の森林利用権、⑪森林開発、インフラ整備、インフラと関係しない施設の設置と利用、⑫森林利用は無期限の林区利用権、他人の林区の限定利用権、貸借権、無償有期利用権に基づく、⑬貸借の対象は、国有又は地方自治体所有の林区で国家台帳への登録が済んだ林区に限定、オークションの結果としての貸借契約等、⑭連邦を構成する連邦中央と連邦構成主体、更には地方自治体の権限分割に関し、連邦中央から連邦構成主体への権限の再分割の実施、⑮森林の利用・保全等での反独占主義、⑯信託管理基準の削除、⑰森林整備、林区設計、その台帳への登録等、⑱国の学術・教育機関への林区提供手続、⑲放射能汚染地帯での特別体制、⑳森林利用を切り離した森林管理機能と、その単位としての営林署<sup>(31)</sup>と森林公園、㉑国による森林のコントロールと監視権限を各レベルの国権に配分、㉒森林ファンドに近接する集落の法的位置づけ

(28) 「連邦議会国会会議議長ベ・ヴェ・グレイズロフ、ロシア連邦首相エム・イエ・フラトコフに対するロシア連邦森林法典に関するヴォログダ州立法議会のメッセージ」“Обращение Законодательного Собрания Вологодской области “к Председателю Государственной Думы Федерального Собрания РФ Б.В. Грызлову, Председателю Правительства РФ М.Е. Фрадкову о проекте Лесного кодекса Российской Федерации”” 〈[http://www.duma.gov.ru/cnature/organy\\_vlasty/obraschenie\\_vorogda.htm](http://www.duma.gov.ru/cnature/organy_vlasty/obraschenie_vorogda.htm)〉

(29) 「ヴォログダ州立法議会副議長ヴェ・ヴェ・ブラノフへの回答」“Ответ Заместителю Председателя Законодательного Собрания Вологодской области” 〈[http://www.duma.gov.ru/search/kmpage/80200027/organy\\_vlasty/otvet\\_vologde.htm](http://www.duma.gov.ru/search/kmpage/80200027/organy_vlasty/otvet_vologde.htm)〉

(30) 「『ロシア連邦森林法典（新編）。第2読会』を主題とする議会公聴会勧告」2006.10.9, “Рекомендации парламентских слушаний на тему: “Лесной кодекс Российской Федерации” (новая редакция). Второе чтение” 9 окт. 2006 г. 〈[http://www.duma.gov.ru/cnature/parl\\_conf/parlam/lesnoy\\_kodeks/recomend.htm](http://www.duma.gov.ru/cnature/parl_conf/parlam/lesnoy_kodeks/recomend.htm)〉

(31) 森林管理組織としては、レスホーズЛесхозを営林署とし、レスニーチェストヴォЛесничествоを山林区とする場合もあるが、一般に、後者は前者の一担当区とみなせるので、ここでは単に「営林署」とした。

(「定住地」に切替)といった点である。そして、ロシア連邦森林法典新編等の法案は2006年秋季セッションで完了する、とされたのである。

連邦会議天然資源・環境保全委員会のヴェ・オルロフ委員長は、後述する連邦会議による森林法典(新編)案の承認に際し、連邦会議が同委員会の下に作業グループを設置し、226項目の修正を提案したとし、連邦政府による当初案が質的に低い出来栄であったと批判している。そして当初案と法律の間には基本的コンセプトで原理的变化があったとする。法案のコンセプトは森林資源の利用につき、国民経済的な効率の向上を目的とし、森林利用の自由化、契約関係特に貸借関係の発展、森林と土地の緊密な結びつき、森林管理スキームの変更等を内容としていた。それに対し、森林フォンドの土地と森林は連邦所有となり、その基本的地域単位は営林署と森林公園となる。森林は保護林、開発林、予備林に区分され、保護林の利用は厳しく制限され、開発林の林区を貸借契約で借受けた者は、皆伐実施後に森林更新の義務を負う。森林フォンド管理制度は根本的に改変され、約1,800の現行営林署が組織改編されて連邦構成主体に移管される、とオルロフ委員長は新法の意義を強調した<sup>(32)</sup>。

しかし連邦会議のエス・ミロノフ議長が首尾一貫して森林の私有化に反対したのは、周知のところである。例えば、モスクワ国立森林大学が同議長に名誉博士号を授与した時の講演で、ミロノフ議長は、「連邦会議と私個人は、わが

国森林への私有制導入には反対である」と明言し、世界の森林蓄積の25%を有するロシアは「第一級の森林大国」であるが、林産複合体を構成する約3万の企業は木材を調達するだけの小企業が殆どであり、その56%が赤字で、伐採された樹種の10%しか更新が行われていない、と嘆いている<sup>(33)</sup>。また、森林法典(新編)案が連邦会議の審議にかかる直前には、林区の長期貸借基準について、「我々は森林の私的所有に関する基準の削減を得たが、長期貸借も同様に…市民の権利を侵害することができる」と述べた<sup>(34)</sup>。

森林法典(新編)案は、国家会議第3読会と連邦会議の審議直前でも、なお多くの議論が戦わされていたのである。

#### 4 大統領の立場

第1読会での森林法典(新編)案等の採択後間もなく、大統領府は「新森林法典案について」<sup>(35)</sup>という報告書を纏めた。それによると、約2,000件(署名数15,000名以上)のメッセージがプーチン大統領(当時)に届いたという。その多くは新法典案への反対意見で、その代表的なものとして、生物圏、社会性、商業性という森林の3側面のうち、新法案は商業性に重きを置いている、というサンクトペテルブルク営林科学研究所の見解を挙げている。同報告書は新法典案の経済面、社会面、環境面、法的欠陥の面に光を当て、経済面では、「ロシアは商業的価値を体現する森林蓄積に富むというより、木材

32 「連邦会議はロシア連邦森林法典の実現を制御下に置いた」“Совет Федерации взял под контроль реализацию Лесного кодекса РФ”

〈[http://www.council.gov.ru/print/inf\\_ps/parlisurvey/2006/12/47/item1695.html](http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/parlisurvey/2006/12/47/item1695.html)〉

33 「連邦会議は、森林の私有制導入に反対」“Совет Федерации – против введения частной собственности на лес” “Парламентское Обозрение” 2006.06, No.10-11.

〈[http://www.council.gov.ru/inf\\_ps/parlisurvey/2006/06/item1203.html](http://www.council.gov.ru/inf_ps/parlisurvey/2006/06/item1203.html)〉

34 「連邦会議議長エス・ミロノフはロシア連邦森林法典の審議の展望について自己の見解を表明した」2006.11.15. “Председатель Совета Федерации Сергей Миронов высказал свое мнение о перспективах рассмотрения Советом Федерации Лесного кодекса Российской Федерации.” 15 ноября 2006.

〈[http://www.council.gov.ru/print/inf\\_ps/chronicle/2006/11/item5260.html](http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/chronicle/2006/11/item5260.html)〉

35 「新森林法典案について」2005.6.23. “О проекте нового Лесного кодекса” 23 июня 2005 года.

〈<http://www.kremlin.ru/text/pmail/2005/06/90222.shtml>〉

という植物が存する土地に富んでいる。その5分の1だけが産業開発に役立つが、それは枯渇しつつある」(ケメロヴォ州)、法案は「原料からの生産を経済的に刺激することを決めていない」(ロシア科学アカデミー会員ア・イサエフ等)等の意見を紹介している。社会面では、「99年(最終的には49年)の貸借期間は本質的に私的所有に等しく、相当な金融資産を持つ少数集団の利益のために国家所有を歪める不透明な形態である」(クラスノヤルスク地方森林労働組合)、第1グループの森林<sup>(36)</sup>への特別な配慮の欠如等を取上げている。環境面では、借受人の義務と森林ファンド管理機関の相互関係が不明確な結果、環境面は二の次にされる(法学者エム・コロリョーヴァ等)、大陸性気候のロシアは海洋と森林からの蒸気の発散で降水量を確保しているので、「借受人の斧にタイガを任せる前に、100回は考えなければならない」(ヴェ・グルシコフ数学教授)という意見を紹介している。法的欠陥の面では連邦、連邦構成主体、地方自治体の用地管理機構とその義務規定がないこと、同法典を施行するには大量の行政法を必要とすること等が挙げられている。同報告書は、法典案の最終的採択を急ぐべきではなく、国民討議にはかれというのが、それらメッセージの特徴であると結論付けた。

ロシア・グリーンピースは同報告書の公表を受け、新法典案に「国民は反対」しているので、保護林の保全を確保するよう提案した<sup>(37)</sup>。

それより1月ほど前の2005年5月、プーチン大統領はコムソモーリスカヤ・プラウダ紙の職

員との会合で、「我々は森林を民営化してはならない。その準備ができていないのだ。…所有の文化はロシアではまだ未発達である」と述べ、「長期貸借の話も、国が所有者となるようしなければならない」との立場を鮮明にしていた<sup>(38)</sup>。この発言と同時期に、ロシア科学アカデミー総合社会調査研究所は、所有(とりわけ私有)に関するロシア人の意識調査を行っていた。その結果、「物的な性格をもち、その不正な利用が社会のすべてまたは多くの成員の利害を損なう恐れのあるもの(森林や湖沼、地下資源、企業活動からのエコロジック的損害)については、ロシア人は…国家のコントロールを支持している」ことが判明した<sup>(39)</sup>。この世論調査は年の瀬に向かう頃に公表されたが、森林の私有化を忌避するロシア人の意識は陰に陽に現れ、プーチン大統領やミロノフ連邦会議議長の発言に影響を及ぼしたと見られる。

しかし、なお議論は続く。2006年4月、グレフ経済発展貿易大臣(当時)は、土地法典の場合には修正が5,000件に及んだのだから、森林法典(新編)案の修正件数はむしろ少ないとし、5月には第2読会と第3読会で採択されよう、と楽観的な見通しを口にした。その際、99年の貸借期間に触れて、当初の森林所有という考えから離れて法案を作りかえた時、そういう形になったと説明したが、この時点では貸借の最長期間はまだ49年に短縮されていなかった。

グレフ大臣の発言は、コミ共和国85周年を祝ってスィクティフカル市で開催された「営林と林産複合体の発展問題に関する会議」<sup>(40)</sup>で出

(36) 旧法では、森林ファンドは3グループに区分管理されていた。「第1グループ」は「水質保全や保健・休養、自然保護的な機能を持つ森林」とされ、厳しく利用制限されていた。「第2グループ」は保護と開発の組み合わせ区域で、商業伐採も可能とされる森林である。「第3グループ」は「経済的な利用の重要性が高く、主伐の対象となる森林」である。(菊間満・林田光祐『ロシア極東の森林と日本』東洋書店, 2004, p.6; 前掲注(1), pp.80-82.)

(37) 「国民は反対する」“Народ против” 2005.6.27. <<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/163051>>

(38) 「プーチン：ロシアは森の民営化の準備ができていない」2005.5.23. “Путин：Россия не готова к приватизации лесов” 23 мая 2005. <<http://www.vedomosti.ru/newsline/index.shtml?2005/05/23/146356>>

(39) 「ロシア人は所有をどう見ているか(世論調査のデータから)」『ロシア・ユーラシア経済調査資料』No. 886, 2006.4, p.34.

(40) 前掲注(9)

たものである。同会議はロシアの森林問題に関して極めて重要な会議で、豊かな森林資源を抱えながら紙は輸入に頼り、丸太を輸出しながら木材加工生産に手が出ないというロシア林産業の根本問題、これと関連した丸太の輸出関税の引上げ、ロシアで未生産の木材加工技術等の輸入関税の引下げ、あるいは違法伐採や森林火災、木造家屋の国内需要や交通インフラの欠如、電力料金や鉄道料金の高さ等、ロシアの森林と林産業を巡るあらゆる問題が取り上げられる中で、新森林法典案の問題も論じられた。

トルトネフ天然資源・環境大臣は、森林を3グループに区分し、極めて厳しい森林利用制限を設けた現状を正し、世界水準にならせば、木材調達量は増大すると論じた。ロシア商工会議所等を代表するベリャコフ氏は、森林で働く者が新法典案に否定的態度をとる理由を幾つか挙げた。まず、現行法典がその最重要課題を森林管理としたのに対し、新法典案では森林で被覆される土地の管理とし、管理の様相が一変した。次に、オークションは、民法への移行と行政法からの離脱を意味した。国と借受人の契約は民法の規定である。現行の木材伐採切符<sup>(41)</sup>は行政法の規定であるが、それは新法典案では森林利用者が自由に記載できる申告書に変わってしまう。更に同氏は、オークションは汚職に強いと言われるが、なおその対象たりうると主張した。元国営企業ロスレスプロムの総裁を務めたミロン・タツェン氏は、新法典案を「躓きの石」と呼び、この時点で新法典案は26版と版を重ねたが、4月4日の国家会議での会合では、学会、実業界の修正案が一つも採用されなかったと慨嘆している。同氏は、新法典案が完成すれば、それに基づく大量の行政法が必要となるので、それに備えなければならないと指摘

する一方、「勇を奮って」森林行政を統括する唯一の連邦機関の設置を提案した。

最後に、プーチン大統領が、ロシアの林産複合体の競争力強化のためには、新法典案の採択を必要としたが、それは第1読会を通過しただけで、多くの論争、批判、議論を巻き起こしており、何よりも責任のある官庁間で足並みの乱れが生じているとし、各省庁間の能率的な調整を求めたことを付言しておく。

プーチン大統領の強い望み、グレフ大臣の楽観的予想にも拘らず、森林法典（新編）案が第2読会を迎えるには、なお半年の歳月が必要であった。

### III 新森林法典の成立とその内容

#### 1 森林法典の成立

幾多の紆余曲折を経て、森林法典（新編）案は2006年11月1日、ようやく国家会議で第2読会を迎えた。第2読会で同案と同法典施行法案を説明した天然資源・自然利用委員会のコマロヴァ委員長によれば、最終的に森林法典には1,795項目の修正提案が出され、委員会では216項目を採択し、1,575項目を拒否することにしたという。また同法典施行法案には136項目の修正提案が出され、52項目を採択し、84項目を拒否することにしたという。第2読会では、これらの可否を含めて投票が行われ、最終的に、新森林法典案については、賛成347票（77.1%）、反対59票（13.1%）、無投票44票（9.8%）で可決され、同施行法案については、賛成357票（79.3%）、反対48票（10.7%）、棄権1票（0.2%）、無投票44票（9.8%）で可決された<sup>(42)</sup>。

11月8日には、国家会議で第3読会が開催され、同法典案は賛成358票（79.6%）、反対74票

(41) 木材切符または木材伐採切符は、国家権力機関及び地方自治体によって森林利用者に交付される木材伐採許可証であって、予め伐採地、伐採方法、伐採量などが決められている。

(42) 「第136515-4号のロシア連邦森林法典案について」『ロシア連邦国家会議議事録』“О проекте No.136515-4 Лесного кодекса Российской Федерации.” “Стенограммы ГД ФС РФ” Бюлл. N.189(903), Стр.50-72.  
(<http://www.cir.ru/docs/duma/302/919907?QueryID=1733377&HighlightQuery=1733377>)

(16.4%)、棄権1票(0.2%)、無投票17票(3.8%)で可決され、同施行法案は賛成358票(79.6%)、反対73票(16.2%)、棄権1票(0.2%)、無投票18票(4.0%)で可決された<sup>(43)</sup>。しかし同日のベードモスチ紙は、「森林に私的所有の展望はない。森林ファンドは連邦所有のままである。森林の貸借期間は短縮され、1年から49年まで可能となる」と同法典案の国家会議での採択を評し、プーチン大統領が同法典に署名するかどうかについては疑問を投げかけた<sup>(44)</sup>。

続いて、同法典案等の審議は国家会議から連邦会議に舞台を移した。その審議が迫る11月16日、ミロノフ連邦会議議長は再び、新法典案は森林から利益を得ることしか考えておらず、その維持等には僅かしか触れていないと批判し、政府が近い将来その改正を約束する場合だけ、連邦会議での採決が可能であると述べた<sup>(45)</sup>。そのような取引が成立したかどうかは不詳であるが、連邦会議は11月24日の第188回総会で同法典案等の審議と採決を行い、同法典案は賛成128票、反対10票、棄権4票で承認され、同施行法案は賛成115票、反対12票、棄権7票で承認された。なお、経済発展貿易省のア・シャロノフ副大臣は、連邦政府が新法典の実施に必要な行政法約60本を準備している、と連邦会議議員らに伝えた<sup>(46)</sup>。

その間、同法典案を批判し続けたロシア・グリーンピースの動きを見ると、国家会議の第2読会の段階で、「特に保全すべ自然地域について」の連邦法(1995年3月14日、連邦法第33号)第15条の改正<sup>(47)</sup>に触れ、今後は国立公園に体育・健康回復施設、スポーツ施設、交通インフラ、社会インフラの建設等が許されるようになると批判した<sup>(48)</sup>。また伐採許可証交付制度が根本的に変化し、伐採の権利を認めて個々の伐採単位で国の機関から森林利用者に交付されてきた木材伐採切符が廃止され、森林申告書に変わる点について、その経過期間の無法化を心配する一方、森林ファンド近くの集落の土地、農業用地の森林の私有化の可能性(ロシアの森林の2-3%が私有化可能であるというが、グリーンピースは5-6%とした)に憂慮している。特に、私有化に関しては、プーチン大統領が国民との約束を果たすか否か問うたのである<sup>(49)</sup>。しかし、プーチン大統領は12月5日、激しい論争を巻き起こした森林法典(新編)案と同施行法案に署名し、新しい森林法典が2007年1月1日に施行されることになった。

## 2 森林法典の構成

新たに成立したロシア連邦森林法典<sup>(50)</sup>は全16章109条から成る。

(43) 「第136515-4号のロシア連邦森林法典案について」『ロシア連邦国家会議議事録』(“О проекте No.136515-4 Лесного кодекса Российской Федерации” “Стенограммы ГД ФС РФ” Бюлл. N.191 (905), Стр.11-12, 14-16, 29, 36.) <<http://www.cir.ru/docs/duma/302/920152?QueryID=1733402&HighlightQuery=1733402>>

(44) 「森は私的所有に移らない」『ベードモスチ』2006.11.8. (“Лес не перейдет в частную собственность” “Ведомости” 8 ноября.2006.) <<http://www.vedomosti.ru/newsline/index.shtml?2006/11/08/340093>>

(45) 「森林法典は連邦会議で反対を呼び起こした」『ベードモスチ』2006.11.16. (“Лесной кодекс вызвал возмущение Совета Федерации” “Ведомости” 16 ноября.2006. <<http://www.vedomosti.ru/newsline/index.shtml?2006/11/16/344044>>

(46) 前掲注32)

(47) 「ロシア連邦森林法典の施行について」のロシア連邦法(2006年12月4日、連邦法第201号)第18条を参照せよ。 (“Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»” <<http://document.kremlin.ru/dos.asp?ID=36679&PSC=1&PT=3&Page=36>>)

(48) 「犯罪的森林法典が第2読会で採択される」“Преступный Лесной кодекс принят во втором чтении” 2006.11.2. <<http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/releases/716237>>

(49) 「議員は森林の民営化の可能性に賛同した。これに対し大統領は何を言うか?」“Депутаты одобрили возможность приватизация лесов. Что на это скажет президент,” 2006.11.8. <<http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/724537>>

第1章「一般規定」(第1条～第23条)では、森林法制の基本原則、森林の概念、森林の存する土地、森林の区画に係る所有権や利用権、国民の森林利用権、森林の区分とそれに即した森林開発、伐採(皆伐と択伐)、森林の保全・保護・更新、森林インフラ、木材加工インフラ、森林施業の単位としての営林署と森林公園等が規定されている。

第2章「森林の利用」(第24条～第50条)は、第25条に列挙される森林利用種別に沿って、木材調達、非木材森林資源や食用森林資源の調達と薬用植物等の採取、狩猟管理、農業管理、学術調査活動や教育活動、リクリエーション活動や宗教活動の実施、森林プランテーションの創造等、地下資源の地質学的調査等、貯水池等や水工学的施設、専門港の建設と運営、電線、通信線、道路、パイプライン等の建設等、木材等森林資源の加工等を規定している。

第3章「森林の保全と保護」(第51条～第60条)は火災対策、有害生物や病虫害からの森林衛生対策、放射性物資からの森林保全、貴重種の保存等を定めている。第4章「森林更新と森林育成」(第61条～第66条)は森林の更新、育成、手入れ、種子生産等を定め、第5章「森林整備」(第67条～第70条)は森林整備の内容、いわば森林の単位となる林区や森林公園の設計等を定めている。

第6章「国又は地方自治体の所有下にある林区の市民、法人への提供」(第71条～第74条)では、貸与人と借受人との間の林区貸借契約が原則的にオークションの実施を通して締結され、貸借契約期間には①10-49年と、②1-49年の2つがあり、更に貸借料を支払う旨の規定が行われている。第7章「樹木売買契約」(第75条～第77条)では、同契約が同契約締結権の販売オークションの結果として締結され、国又は地方自治体の所有下にある土地に存する樹木の販売が

行われること等が定められている。

第8章「国又は地方自治体の所有下にある林区貸借契約締結権又は樹木売買契約締結権の販売オークション」(第78条～第80条)ではオークションの具体的内容が規定され、第9章「ロシア連邦国権機関、ロシア連邦構成主体国権機関、地方自治体機関の森林関係分野における権限」(第81条～第84条)では、連邦中央、連邦構成主体、地方自治体の権限区分の問題が取り上げられている。連邦中央の権限は42項目、連邦構成主体の権限は7項目であるが、連邦構成主体への連邦中央の権限の委譲が列挙されている。

第10章「森林の利用、保全、保護、更新分野の管理」(第85条～第93条)では、連邦構成主体が作成する森林計画(森林の利用、保全、保護、更新分野の計画)、森林施業規程(有効期間10年)、林区利用者等による森林開発計画の作成とそれに対する連邦構成主体等による監査、国による森林調査の実施と森林台帳の作成、台帳への林区登録等が規定されている。

第11章では「森林利用料金と森林の評価」(第94条～第95条)を定め、第12章「国による森林の統制と監視」(第96条～第98条)では、森林火災の監視を含め、国が行うべき森林コントロール等を定めた。第13章「森林法違反に対する責任」(第99条～第100条)では、それに対する行政責任と刑事責任、それによってもたらされた損害賠償が規定され、第14章では「森林の利用、保全、保護、更新分野での係争の解決」(第101条)が定められた。

第15章「保護林及び特に保護すべき林区」(第102条～第107条)では、特に保護すべき自然地域に存する森林とその法規制、水源保存林とその法規制、自然保護機能等様々な保護機能を果たす森林とその法規制、価値の高い森林とその法規制等が行われ、最終章の16章では「開発林

50) 「ロシア連邦森林法典」(2006年12月4日、連邦法第200号)“Лесной кодекс Российской Федерации”  
(<http://document.kremlin.ru/dos.asp?ID=36658&PSC=1&PT=3&Page=1>)

と予備林」(第108条～第109条)の規定が行われている。

### 3 森林法典の概要

前述のように、森林法典(新編)案の第2読会<sup>(51)</sup>で、国家会議天然資源・自然利用委員会のコマロヴァ委員長はその概要説明を行ったが、参考になるので、ここで紹介する。

まず、所有権(法典第8、第9条)であるが、森林フォンドの土地とそれを構成する林区は連邦所有で、他の範疇の土地を構成する林区の所有形態は、土地法典に従って定められる。

経済、環境(生態系)、社会という3つの観点から森林にアプローチした結果、保護林、開発林、予備林という新分類が導入された。森林フォンドの土地に存する森林には全3種類の森林があり、それ以外の範疇の土地に存する森林には、保護林しかない。森林保護の法的規制については、直接この法典で定められている(第102-107条)。

森林開発、森林インフラと木材加工インフラの整備、森林インフラの整備と関係ない設備の建設と利用に関する新基準(第12-14条、21条、22条)が定められ、そのための一覧表が付与され、その整備目的と森林開発分野への投資活動の実施規定が盛り込まれた。

市民の森林滞在権(第11条)については、市民が自由かつ無料で森林に滞在し、個人的必要から野生の果実、イチゴ、クルミ、キノコ等の食物や非木材森林資源の調達と採取を行う権利を定め、その際防火規則、衛生安全規則等の遵守を謳う一方、市民の森林滞在を制限又は禁止する可能性のある根拠を具体的に示した。

森林の利用種別は大きく拡大された。農業の実施、森林プランテーション、木材等森林資源加工施設の維持、新設、開発、インフラ施設の建築と開発のような、権利関係で新しいものも加わった。事実として存在する森林利用を法的

に明確化し、国内の木材加工業を発展させるための条件を作り出す方針が、ここに込められている。なお、林区の利用については、各種の活動ごとに第29条～47条に定められている。

ロシア北部、シベリア、極東を原住地とする少数民族の森林利用権については、特別な配慮が行われる。彼らが森林を利用する場合、民族としての伝統的生活様式が保障され、個人的必要のために無料で木材を調達する権利が供与される。

森林資源の開発と関連した森林利用はすべて、市民による個人的必要のための資源調達、市民による趣味・スポーツとしての狩猟の実行、学術活動、教育活動、レクリエーション活動、宗教活動の実施、ライン状設備、貯水池や治水施設の建設を除き、企業活動と認定される。

森林の保全、保護、更新(第3章と第4章)については、利用に供せられる林区では、森林利用者が行き、それ以外の林区では、国の義務となる。後者の場合、国は国家発注により作業の実施者を決定する。その場合、国からその作業を請負った者は、そのような林区での樹木売買契約を優先的に締結する特恵的権利を得ることになる。

森林利用者に森林の保全、保護、更新に係る作業を課すことは、旧法でも借受人の義務として定めている(旧法第33条、第83条、第90条)。しかし契約関係でそれら作業を国が負う場合が頻繁に生じたため、実業界は利益だけ得て、資源調達にかかるコストを負担しないという状況が発生した。貸借関係の発展によって、一部借受人がそれら作業に着手することとなったが、森林の長期利用を安定的に行うには、利用者自らがこれら作業に携わるのが合理的であると結論づけられた。新森林法典では、森林利用者はそれら作業の過程で得られた木材の所有権を取得でき、それを原資にコストを負担することになる。この措置は放射線汚染地帯でも行われる

(51) 前掲注(42)

こととなったが、この基準は新森林法典で導入された新規のものである（第58条）。

森林整備の実施内容と手続については（第5章）、旧法に従った国家発注の割当原則も定められ、森林整備の質的向上、その集中的実施のための条件作りが計画されている。

次に貸借関係であるが、国有又は地方自治体所有にあって、国の台帳への登記を済ませた林区が貸借に供せられる（第72条）。貸借契約は、地下資源の地質調査、有用鉱物の産地の探鉱、貯水池と他の水関係施設、治水施設と専門港の建築と開発、電線、通信線、道路、パイプライン等のライン状施設の新設、再建、開発、木材加工インフラの建築と開発のために森林開発分野での投資協定を実現する場合を除き、オークションで締結される。

貸借契約期間については、契約がオークションで締結された時は10～49年間の枠内で、オークションを実施せずに締結された時は1～49年間の枠内で定めることができる。貸借期間は、最近成約された契約締結の実際と、長期貸借に移行する森林ファンド区画が年々増大している現状に鑑み、定められた。但し、個々の林区貸借契約期間は、連邦構成主体森林計画に定める森林利用許可期限に従って定められる。

貸借契約を滞りなく果たした借受人は、オークションを経ずに、その期間終了まで、新期間の貸借契約を結ぶ優先的な貸借締結権を有するが（第72条）、それは「ロシア連邦森林法典の施行について」の連邦法<sup>(52)</sup>第4条に従って再構成すべき事柄となる。

ロシア連邦を形成する国家権力機構としての連邦中央と連邦構成主体の権限については（第81条-第84条）、森林開発面での大多数の規制権限を前者に帰属させ、基本的な管理とコントロール機能を後者に帰属させることを原則とした。森林の利用、保全、保護、更新面での管理

については、それらの管理、計画、ノルマ化、組織化等から産業的な森林利用を切り離すことを、その基準原理とした。森林管理の基本文書は、連邦構成主体が作成する森林計画である。それは、連邦構成主体域内の森林利用の目的と課題、地図作成の資料、森林の利用と管理の単位（営林署と森林公園）における森林施業の基礎である森林施業規程、森林開発計画、具体的な林区利用計画（森林利用者が作成）を含んでいる。また、森林開発計画は国の監査対象となる。

国の台帳への林区の登録と評価については、ロシア連邦土地法典に従って詳細化された。

最後に、コマロヴァ委員長は、ロシア連邦森林法典の施行日が、「ロシア連邦森林法典の施行について」の連邦法によって、2007年1月1日となる旨を述べている。

#### 4 補足

既に触れた『国家会議天然資源・自然利用委員会の2004-2007年の活動報告書』<sup>(53)</sup>の中で、新森林法典の採択は、当然に大きな位置を占めるが、同法とともに採択された「ロシア連邦森林法典の施行について」のロシア連邦法（全40条）にも留意が必要である。

上記報告書によれば、森林法典施行法は、2007年1月1日を原則的に新森林法典の施行日と定めている（第1条）。また同法は、新森林法典のコンセプト等に従って、隣接する諸法律（民法典、土地法典、都市整備法等）に改正を加えるとともに、森林ファンドの土地を連邦所有とし（第3条）、従来の第1グループの森林を、森林法典第102条に定める保護林と認定した（第8条）。

新森林法典の施行前に貸借契約や森林ファンド区画の無償利用契約が結ばれていた場合は、そのような契約は、同法典に従って作成し直

<sup>(52)</sup> 前掲注(47)

<sup>(53)</sup> 前掲注(21)

し、新たに発効するとされ、森林法典施行法はこの一連のプロセスを規定し、それまで森林区画の流通を制限する規定を設けた（第4条）。また、木材調達を目的に森林フォンドの土地近くに作られた集落が存する土地は、「土地又は土地区画のカテゴリーの切替について」の連邦法（2004年12月21日、連邦法第172号）に従って、定住地に切り替えられる（第9条）。更に同法は、森林問題に係る諸法律と行政法、森林施業や森林利用許可文書交付・発効のしと期間、新森林法典の各条項の実施を担保する行政法の準備に係る移行条項を含んでいる。

ここで、「ロシア連邦森林法典の施行についてのロシア連邦法を改正する」ロシア連邦法<sup>(54)</sup>（2007年7月24日、連邦法第217号）にも、上記報告書に従って触れておく。

新森林法典の施行からほぼ半年、同法典の全条項が実施されているとは言えない状況下で、森林区画の国家登録と、新森林法典施行前に結ばれた森林フォンド区画の貸借契約と有期無償利用計画に関して、上記の森林法典施行法が以下の通り改正された。①森林法典に従って、前記契約等の開始時期の延長、②その開始手続の簡素化等、③法典に従って発効した契約権の国家登録手続の簡素化、④不動産の国家登録が施行される2010年までに、森林区画の国家登録の実施条件を定める、⑤森林法と不動産の国家登録についての改正法との相互調整、である。

#### IV 森林法典のその後の展開

##### 1 行政法の整備とその問題点

2007年10月13日、国家会議が主催した『『ロシア森林法の適用の現実的諸問題』を主題とする議会公聴会』の勧告<sup>(55)</sup>によると、森林法典

に基づく基準作りが進み、2007年上半期には23の連邦政府決定が立案され、22が採択されたが、問題点も指摘されている。例えば、「木材調達が許される樹種一覧表」（2007年3月15日、連邦政府決定第162号）はまだ未完成で、連邦構成主体が提案する樹種の拡大を検討する必要がある。「森林での衛生安全保障規則」（2007年6月29日、連邦政府決定第414号）は保健衛生措置の規定を含まず、枯損木の伐採基準もないため、「ロシア連邦の森林での衛生規則の承認」（2005年12月27日、連邦天然資源省令第350号）が廃止されていない。2007年5月28日、「国又は地方自治体所有下にある林区貸借契約の準備及び締結規則」と「林区貸借契約の雛形形式」という連邦政府決定が承認されたが、前者ではオークションでの初値の設定等が未展開で、後者では森林火災消火義務を林区の借受人の義務とした規定が、森林法典に反する結果となった。連邦の補助金配分方法も変更された（2007年4月5日、連邦政府決定249号）が、その計算方法は不透明である。「個人及び個人グループが調達する木材量の上限定定」（2007年6月20日、連邦政府決定第395号）では、オークション参加者が2名に満たない場合が考慮されなかった。

連邦行政機関による基準作りも進み、15件（天然資源省が10件、工業・エネルギー省が2件、連邦営林庁が3件）が立案され、5件が承認された。更に、各地域の森林衛生安全保障規則、森林火災安全保障規則、木材及びそれ以外の森林資源調達規則、森林更新規則、森林施業規則、樹木伐採年齢の設定等以外に、更に32の行政法の承認が必要とされ、うち22は法務省に登録されたが、14件は2007年7月1日の登録期限に合わせて作成されたため、拙速なものになった。例えば、「農業を行うための森林利用規則」（2007年

<sup>(54)</sup> “Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»” 〈<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=040993>〉

<sup>(55)</sup> “Рекомендации парламентских слушаний на тему: “Актуальные вопросы правоприменения российского лесного законодательства” 13 октября 2007 г. 〈[http://www.duma.gov.ru/cnature/parl\\_conf/parlam/lesnoy\\_zakonod/recomend.htm](http://www.duma.gov.ru/cnature/parl_conf/parlam/lesnoy_zakonod/recomend.htm)〉

5月10日、天然資源省令第124号)は森林の自然更新を考慮しないものとなった。「学術調査活動、教育活動の実施を目的とする森林利用規則」(2007年5月28日、天然資源省令第137号)は、樹木伐採の条件と手続を定めておらず、「リクリエーション活動の実施を目的とする森林利用規則」(2007年4月24日、天然資源省令第108号)は同活動の最適な負荷量を計算していない。「食用森林資源の調達及び薬用植物の採取規則」(2007年4月10日、天然資源省令第83号)と「非木材資源の調達及び採取規則」(2007年4月10日、天然資源省令第84号)も、各々大きな欠陥が指摘されており、行政法規の立案と承認がスムーズに運んでいない状況が見て取れる。

また同勧告は、連邦構成主体の立法の不備にも触れている。例えば、薬用植物、食用、非木材森林資源の合理的利用には、市民による個人的必要からの調達規則を設ける必要があり、それは森林法典自体で定めているが、一連の連邦構成主体は同規定をその法律で定めている。また狩猟業を営む者に林区を貸出す場合、多くの連邦構成主体で森林火災消火義務を課しているが、これは森林法典第53条と第83条違反である。木材調達の例外措置では、枯損木の伐採(調達)だけとする連邦構成主体もいれば、大農場経営、農業、他の商業機関用の調達を含む主体、事実上樹木売買契約に基づく全木材調達を含む主体、と連邦構成主体間でばらつきが大きい。こうして勧告では、2007年10月1日を期限に行政法規の整備を完了するよう連邦政府に要請したのである。

一方、ロシア・グリーンピースは2007年12月4日、「森林法典、施行1年」<sup>(56)</sup>後の森林の状況について悲観的なまとめを行った。それによると、新森林法典は従来の森林管理制度を破壊したが、それに代わる効率的制度が形成された

わけではなく、国による森林コントロールが崩れ、違法伐採の量も過去1年でほぼ40%増大した。森林火災対策については、従来は航空森林保全隊という全国統一組織が大きな機能を担ってきたが、これが地域機関に細分化され、様々な問題が生じて、力を発揮できない状態に追いやられた。従来、農村住民にとって最も重要な農業団体所有の森林(ロシアの全森林の5%)についても、その管理組織が崩壊し、立ち直る気配がない。2007年12月18日、モスクワ郊外でリクリエーション活動を目的とした林区貸借権販売オークションが行われるが、それは今後定期的に行われることになろう。また新法典では保護林とされた、いわゆる第1グループの森林(水源保存林、道路、原野、集落を保護する目的で1888年に設けられた)がどんどん減少する傾向にあるという。総じて、新森林法典のもたらした諸問題は同法制全体の根本的改編なくしては解決しがたく、新たな立法準備が遅れば遅れるほど、森林と林産業は大きな損害を被る、と結論付けている。

本節の最後に、新森林法典の採択により改定された現行ロシア営林計画『2003-2010年におけるロシア連邦の森林経営の発展構想(改訂版)』<sup>(57)</sup>の内容に触れておく。同構想では、新森林法典の採択により、2007-2010年の安定的森林管理、持続的森林利用、所得向上、森林更新等の方向性等に修正の必要性が生じたとして、次の課題を解決するとした。まず、連邦政府、各省庁、連邦構成主体の行政法規の整備である。次に森林管理の再編であるが、営林署の移管、連邦中央から連邦構成主体に移管される権限行使機関の形成、その財政措置の保障等である。第3に、森林ファンドと他の範疇の土地の林区に関し、木材の違法調達と違法流通など法令違反に係る効果的な省庁横断的協力と、連邦

<sup>(56)</sup> “Лесному кодексу исполняется год” 2007.12.4.

〈<http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/releases/1600214>〉

<sup>(57)</sup> 前掲注<sup>(12)</sup>

中央と連邦構成主体間の協力の組織化である。第4に、未開発森林の開発、長期貸借の発展、森林開発投資の刺激、森林の利用効率の向上等である。第5に、森林の利用、保全、保護、更新面で市場を将来的に発展させることである。第6に、環境と経済を勘案した営林を行うこと、最後が林産業所得の増大を目標とした経済メカニズムの充実である。こうして修正された同構想は、第1段階（2007年）で、原則的に新しい法的・組織的基礎に基づく森林管理制度等の形成を行うとした。それは森林管理の地方分権化と森林の維持等に係る森林利用者の責任強化を特徴とし、連邦中央の個別権限の連邦構成主体への移管、営林署組織の資産の連邦構成主体への移管、新たな森林管理単位として地方営林署と森林公園を設置するとした。第2段階（2008-2010年）では、森林資源の複合的利用のため、国家森林管理の新制度、科学技術の成果の定着化、地球情報システム・技術の広範な利用に基づく計画的発展を行うとした。

## 2 森林管理制度の変更

2008年5-6月に、ロシア連邦政府の機構改編が行われた。まず、メドベージェフ新大統領が「連邦行政府のシステムと機構の問題」<sup>(58)</sup>（2008年5月12日、大統領令第724号）を発し、連邦政府の機構再編に手を染めた。森林関係については、ロシア連邦天然資源省がロシア連邦天然資源・環境省に改編され、その下に気象観測・環境モニタリング庁、自然利用監視庁、環境・技術・原子力監視庁、水資源庁と地下資源利用庁が置かれることになった。ロシア連邦農業省には、従来経済発展貿易省の権限であった

土地関係の国家政策の作成と実施、行政法上の規制と監視機能が移管される一方、漁業面でのそれら権限も付与され、更に農産品と水産品の関税とそれ以外の調整権限も与えられた。しかし特記すべきは、農業省の下に動物・植物衛生監視庁、漁業庁とともに営林庁も置かれることになった点である。

同大統領令を根拠法として、「ロシア連邦天然資源・環境省について」<sup>(59)</sup>の連邦政府決定（2008年5月29日、政府決定第404号）が発せられた。それは新官庁の役割を定めたもので、「特に保全すべき自然地域の組織化と機能化における国家行政の実施」を掲げ、国の自然遺産、国立公園<sup>(60)</sup>、国の自然保護区、それ以外の特に保全すべき連邦レベルの自然地域を同省の管轄下に置いたのである。同決定に添付された「ロシア連邦天然資源・環境省規則」によれば、同省は特に保全すべき自然地域の土地に存する地下資源、水関連施設、森林を含め、天然資源の調査、利用、更新、保全面での国家政策の策定と行政上の規制に係る機能を果たすとされ、その権限の一部として、特に保全すべき自然地域の国家台帳の管理規則、同台帳への登録文書の形式、国家台帳の情報の公開手続き等や、国の自然遺産、国立公園、国の自然保護区、連邦レベルの天然記念物等に関する規則を定めるとされている。また特に保全すべき自然地域に存する森林の利用、保全、保護、更新に関する法規を採択し、同地域の土地に存する地方営林署、森林公園の森林施業規程、同地域の土地に存する森林の開発計画に対する国による監査を承認する。

6月に入ると、「動物・植物衛生監視庁と営

<sup>(58)</sup> Указ президента РФ “Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти”  
(<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=45762&PSC=1&PT=3&Page=1>)

<sup>(59)</sup> “Постановление правительства РФ “О Министерстве природных ресурсов и экологии РФ”（ロシア連邦政府HP (<http://www.government.ru/content>)の“Нормативные Документы”の“Правовая система”の“Консультант Плюс”をクリック、“Банк данных Нормативные Документы Праительства”で検索する。

<sup>(60)</sup> ロシア連邦国家統計局の資料によると、2007年に、国の自然遺跡の数は101か所、3380万ha、国立公園の数は35か所、690万haである。（“Государственные природные заповедники и национальные парки”  
([http://www.gks.ru/bgd/regl/b08\\_11/IssWWW.exe/Stg/d01/04-02.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_11/IssWWW.exe/Stg/d01/04-02.htm))

林庁の個別権限の実施に係るロシア連邦政府の若干の法規の改正について」<sup>(61)</sup>の連邦政府決定(2008年6月11日、政府決定第445号)が発せられた。それは、「連邦営林庁の諸問題」(2004年4月6日、政府決定第170号)と「連邦動物・植物衛生監視庁の諸問題」(2004年4月8日、政府決定第201号)の改正である。そのうち前者については、天然資源省から農業省への所管換えに伴う文言の変更であるが、後者については、事情が違っていた。同庁の機能は獣医学、植物の検疫と保護、農業用地関係の土地、(特に保全すべき自然地域の土地に存する森林を除く)森林、狩猟の対象となる動物の保全、再生、利用とその生息環境の統制と監視とされ、農業用地関係の土地の国家統制を行い、新森林法典第83条第2項に定める地方営林署と森林公園が関わる森林フォンドの土地上の森林の国家統制と監視を行うとされた。これと関連して、「連邦営林庁規則」(2004年6月16日、政府決定第283号)と「連邦動物・植物衛生監視庁規則」(2004年6月30日、政府決定第327号)が改正された。

同じく、前記のロシア連邦大統領令に従って、「ロシア連邦農業省について」<sup>(62)</sup>の政府決定(2008年6月12日、政府決定第450号)が発せられ、農業省の機能の一つとして、動物・植物衛生監視庁と営林庁の活動の調整と統制が掲げられた。同省権限の一部として、年間伐採見積算計算規則、地下資源の地質調査作業の実施・有用鉱物の産地探査のための森林利用規則、森林病理学的モニタリングの組織化・実施規則、地域に最適な主要高木樹の植物種子利用規則、森

林申告書の形式とその書式・提出規則、国と地方自治体による森林開発計画の監査実施規則の採択が挙げられた。また、木材調達、含油樹脂調達、非木材森林資源調達・採取、食用森林資源調達・薬用植物採取、農業管理のための森林利用、森林の果実・イチゴ・観葉植物・薬用植物の栽培のための森林利用、学術調査・教育活動を実施するための森林利用、リクリエーション活動を実施するための森林利用、電線・通信線・道路・パイプライン・他のライン状施設の建設・再建・運営のための森林利用、木材・他の森林資源の加工のための森林利用、森林更新、森林造林、森林手入れに関する諸規則の制定も列挙された。更に、森林利用報告書の形式とその提出手続、森林保全及び保護報告書の形式とその提出手続、森林更新及び森林造林報告書の形式とその提出手続、森林分野で移譲された連邦権限の連邦構成主体による実施報告書等、森林施業規程作成手続、その構成と有効期間及びその改正手続、森林開発計画作成手続とその構成を定めるとした。続いて、森林の保全・保護・更新の特徴、森林の放射能汚染地帯での予防・リハビリ措置の検討・実施、水保全地帯に存する森林、自然財・その他の財の保護機能を果たす森林、価値のある森林、特に保護する森林区域に存する森林の利用・保全・保護・更新を定める法規の採択等を行うとした。

おおまかに言うと、「農業省が公式に国家森林政策に責任を持つ機関になった」<sup>(63)</sup>のである。同省に属する営林庁と動物・植物衛生監視庁が、特に保全すべき自然地帯に存する森林を

(61) “Постановление правительства РФ “О внесении изменений в некоторые акты правительства РФ по вопросу осуществления отдельных полномочий Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральным агентством лесного хозяйства”

〈<http://gov.consultant.ru/doc.asp?ID=46481&PSC=1&PT=1&Page=1>〉

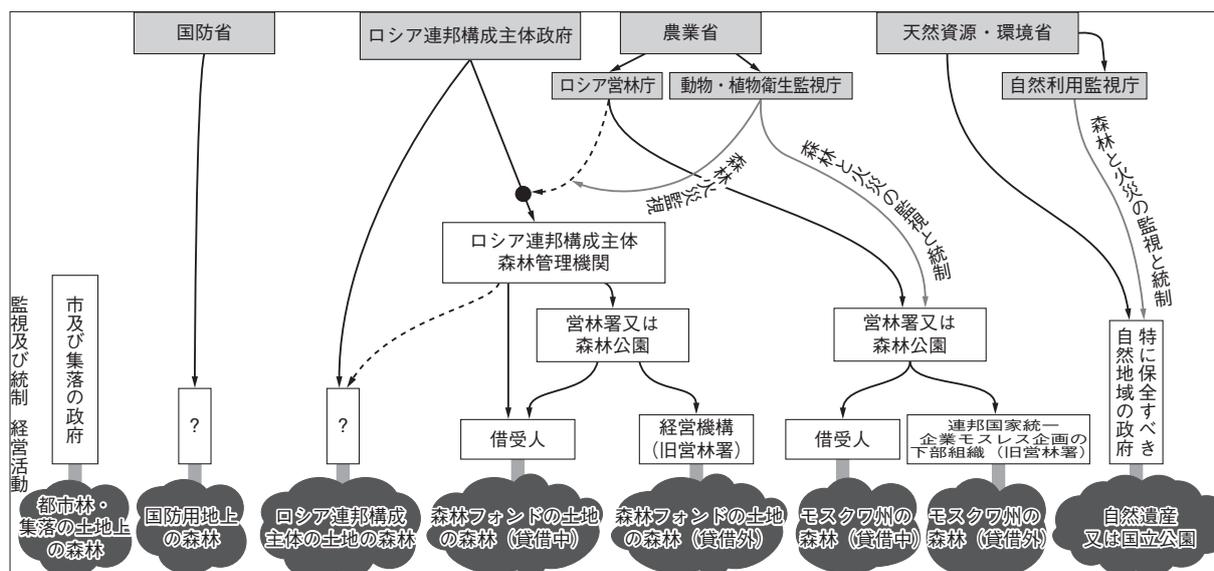
(62) “Постановление правительства РФ “О Министерстве сельского хозяйства РФ”

〈<http://gov.consultant.ru/doc.asp?ID=46476&PSC=1&PT=3&Page=1>〉

(63) ロシア・グリーンピース“Минсельхоз официально стал органом, отвечающим за государственную политику”

〈<http://forestforum.ru/phorum/viewtopic.php?printertopic=1&t=4155&start=0&postdays=0&postorder=asc&vote=viewresult>〉

図1 ロシア連邦の森林管理スキーム



(出典) ロシア・グリーンピース「2008年6月以降のロシア連邦森林管理の単純化スキーム」“Упрощенная схема управления лесами Российской Федерации с июня 2008 г.” 2008.6.19.  
 〈<http://forestforum.ru/phorum/viewtopic.php?printertopic=1&t=4165&start=0&postdays=0&postorder=asc&vote=viewresult>〉から筆者作成。

除き、森林分野の国家政策等を策定することになった。もちろん森林の直接管理は連邦中央の権限を委譲された連邦構成主体が行い、地方レベルの森林管理は地方営林署と森林公園が行っている。特に保全すべき自然地帯に存する森林は、天然資源・環境省の管理に移された。この他、国防用地の森林管理、都市林の地位、その他の範疇にある森林（科学アカデミーの利用下にある森林等）等不明確な点もあるが、各森林の管理に関する簡単な概略図を示しておく<sup>(64)</sup>。

### おわりに

ロシアに民有林の歴史がなかったわけではない。林政研究家の萩野敏雄氏によれば、帝政ロシア期の林野所有には5区分があって、①コサック軍有林、②帝室有林、③私有林、④農民・異人種有林、⑤官有林に区分されるといふ。当時の極東シベリアの森林の所有構成は、

①が8.6%、②が12.4%、③が0.6%、④が0.6%、⑤が77.8%であるので、官有林が圧倒的シェアを誇る<sup>(65)</sup>が、それでも民有林が存在した歴史は消し去るわけにはいかない。

しかし既に見たように、現代ロシアの国民の多くは、森林の民営化を忌避し、国家のコントロールが森林に及ぶことを支持している。その点では、プーチン大統領もミロノフ連邦会議議長も、ロシア・グリーンピースも同じ立場に立っていると言える。特に全員に共通しているのは、民営化は森林を営利の対象とし、その劣化を進行させるとともに、いわば囲い込みによって、ロシア国民の森林への自由なアクセスや滞在を阻害する恐れが大きくなる、と考えているところである。森林法典（新編）案では当初99年とされた貸借期間の上限が、従来通りの49年に短縮されて新法典に書き込まれたが、その上限期間でも、事実上民営化が進むのではないかという議論にも根強いものがある。こうし

(64) ロシア・グリーンピース「2008年6月以降のロシア連邦森林管理の単純化スキーム」“Упрощенная схема управления лесами Российской Федерации с июня 2008 г.” 2008.6.19.  
 〈<http://forestforum.ru/phorum/viewtopic.php?printertopic=1&t=4165&start=0&postdays=0&postorder=asc&vote=viewresult>〉

(65) 萩野敏雄『日露国際林業関係史論：戦前期の実証』日本林業調査会, 2001, p.46.

て、原則的に国有林政策の立場を堅持した森林法典が成立したにも拘らず、それに対する批判が止まないのである。

新森林法典の展開は、既に見た通り、まだ十分であるとは言えない。そうした法的な不備を早急に解消して、万全な体制に移行していけるか、あるいは短命に終わった旧法のような経緯をたどるかは、にわかには判断しがたい。1917年のロシア革命後に国有化されて管理されてきたロシアの森林が、今後も国有林として維持されていくのか、中期的には民有林への転換がありうるのかも、今の時点でたやすく判断することはできない。

かつて、古代の地中海海岸には伝説のレバノ

ン杉が繁茂していた。それは今、レバノン国旗に面影をとどめているだけである。ブラジルのアマゾン流域の森林地帯とともに、「地球の肺」といわれるロシアの森林で、そんなことが起きれば、地球規模での環境問題となる。違法伐採が後を立たない現代ロシアでは、国民の目には、収奪的木材伐採が森林の民営化と重なりあって見えるに違いない。国のコントロールが森林に及ぶべきである、と考えるロシア人が多いのも、一面うなづける話ではある。

今後のロシアの森林法制の展開を見守りたいと思うゆえんである。

(かめだ のぶひさ)