

緑と森とを守る公的費用負担への具体的な仕組みづくり

福 岡 克 也*

1. 文明転換と緑のルネッサンス

物質経済の発展、とくに産業化社会の拡大は、自然環境の破壊を生み出し、抜きさしならない危機を招来しつつあることは事実である。しかし、この危機が今日、国内的にも国際的にも現代文明の危機としての確に捉えられていないことにいっそうの問題がある。いかに大量情報伝達手段の進歩があり、情報網が整備されても、これを利用する側の人間が現代文明の危機に対する厳しい認識がなければ情報技術の進歩も危機の増幅を加速するだけで、危機克服の有効な手段とはならない。

環境の破壊が訴えられても、日常生活の浪費や反自然的な行動に対する実践的な修正がなければ、情報は実質的には廃棄物同様、無意味なものとなってしまおう。緑を守り、環境を守ろうとする志向性を現代社会においていかに打ち立てるかは、今日焦眉の問題である。緑を守り、環境を保全するということは、たんなる前近代へのノスタルジーや原始世界に対する回帰ではない。また現状告発の羅列的な問題提起に終始しておけばよいというものでもない。

これからは、近代文明がここまで上りつめてきた時点で、人間と自然との関係がどのように調整されなくてはならないかという、具体的でかつ本質的な問題に対する回答を出していかなければならないのである。

現状を厳しくながめ直し、かつ人間と自然の調和を求める基本方針に貫かれた科学的分析と方法の確立がいまこそ必要なときはないのである。現代社会の危機は、物質的繁栄のみを追い、物質科学の一方的ノウ・ハウを体化した技術革新にのみ目を奪われているところにある。

本来、人間の生存の基盤は自然であり、自然生態系のリサイクルの限度を見定め、その能力を超えぬ調和原則に立つ経済プロセスを回復しなければ危機を克服することはできない。

自然と人間の調和原則のもとに経済プロセスの立て直しをするためには、われわれをとりまくすべての環境が人間環境系のミニマム条件を基準とした環境財と市場財の接点において見直されなくてはならないということである。

従来人間社会においては、環境を市場財の視点でのみ捉え、人間と自然の物質循環は、人間がコントロールするものとして考えていた。しかし、環境の容量を超えた過度利用によって、結局はこのような考え方が環境の破壊ないし、衰滅をきたしてしまっただのである。

繰り返すように、環境の利用はその本来もっている自然的、生態的能力を超えない限度で、しかもその適性に依じて行われるべきである。

* 立正大学経済学部

これはたんなる自然保護ではない。自然とともに生きる現実の人間の要求を自然を通し、自然を生かしながら実現することにつながる。われわれは自然と人間との一体性を確認し、多元的、集中的な科学技術のノウハウを一体化したエコロジーに基づく科学とエコロジーを尊重する経済とを創造しなくてはならないであろう。このようなエコロジー経済とエコロジー科学のしくみを中心とする地域の再生を目指すことが求められているといえよう。

2. 緑の政策手段の選択への課題

現代の緑の危機は、現代文明の危機であり、この危機を克服し、平和で豊かな地球や社会をつくっていくために20世紀を通して積み上げてきた高度成長と重化学工業化に象徴される資源収奪型の人間社会のあり方をやり直さなくてはならないのである。

それはシュマッハーのいう人間復興の経済観であるとともに、欲望の節度ある制御とともに、緑を具体的に回復し、地球自体をよみがえらせる自然復興の経済観でもある。緑のルネッサンスは緑の回復と人間文明の回復とを目指すものである。

そのためには、今後の森林・林業の役割を国民教育の場のなかでも、また社会的意思形成のなかでも十分に認識してもらわなければならないであろう。

すなわち国民教育の場のなかでは、森林教育や環境教育の方向が社会的福祉の向上の方向において位置づけられなくてはならないであろう。小中高校、大学、社会人の教育を通じて、断片的な理科教育や産業教育だけからでは、自然を愛し、自然を再建する躍動的な意思形成がなされることはないであろう。真に生命を尊び、自然を尊ぶ人間性を育てることの教育の大転換を図ることが不可欠である。

森林・林業に対する認識の見直しは、こうした人間性を育てることのできる教育への大転換へのテコとならなくてはならない。このことが経済プロセスの本質の見直しと反省につながるのである。

またこのことは、たんに生産過程だけではなく、環境部門についての保安林など、強度の公的制限の加わる森林を増加させたり、環境を守るための天然林への回復を図ったり、種々の公的制限の加わる施策をとらなくてはならないことにもなる。このための補償を強めていくなど、従来の資産価値基準の補償から、強度の公的な制限による機会収益の損失補償、あるいは所有者、経営者の生活補償を含めた補償の確率など、補償理論を前提とした環境財供給の安定化を図る等の政策が推進されなければならない。

また国民参加型のナショナル・トラスト方式を含めた環境部門への資産投入により、経済システムから生態システムへもどす社会的費用負担のルール化を図る必要がある。

また必要な森林や緑地の買上げ、民間資金による各種の分収促進など、多角的な経済システムと自然システムとの有機的関連づけが図られるべきであろう。とくに公共原理による新たな林・林業政策への転換は、環境部門への資源配分や環境部門からの環境サービス、環境便益供給を円滑に図

りうる新たな政策的手段が選択されなければならないことを意味する。

かくて、市場原理に対するだけではなく、公共原理による補完によってトータルとして現実の経済プロセスの運動原理をよりエコロジカルなものに転換させていくことになる。

従来の市場中心の政策手段の選択においては、生産段階に対しては、構造改善事業や基盤整備など、自立経営の育成を含め、生産基盤の充実に主力が置かれてきた。さらに技術改良や機械化、施肥、防除など、種々の技術政策の展開が市場財中心になされてきた。

また流通段階においてもいずれも市場財中心の感覚のもとで運営されてきた。産地形成と協同組合などを含めた流通体制や機構の整備も市場原理に立つものであった。

しかし、こうした市場原理によるか、ないしこれを補完する原理に基づく政策体系だけで自然資源の収奪に対する的確な歯止めを行うことはできない。

保安林制度など、多少の公共的歯止めが働いてきたことは事実であったが、これとても不十分であった。より充実した新たな政策選択がなされなくてはならないであろう。人間と自然の調和を実現する意味において、森林・林業に対する環境財としての認識（経済学ではこのことをプラスの外部効果ともプラスの公共財とも呼んでいる）を広げること、とくに公共財として不可欠の存在については、行政において責任をもって保全、保護する一方、これを担当する生産者について、社会的な観点での新たな補助や援助、支援を与えなくてはならないであろう。

また、こうしたエコロジカルな経済プロセスの円滑な発展のために森林・林業の長期計画として環境財を含めた新たな計画の見直しが図られなければならないであろう。

われわれは21世紀に向かって、人間の生きる根源たる自然の本質に帰り、人間と自然の共存の地平から再び経済プロセスの本質を見直していくなかで森林・林業の再建を考えていかなければならないのである。森林・林業こそ環境を守り、都市の基盤をつくり、エコロジー文化とエコロジー経済を創造する源泉である。

3. 戦略的保全構想策定のための今後の課題

(1) 森林の公共財としての普及啓蒙事業の設計

人間と自然との調和を実現する意味において、緑に対する環境財としての認識を広めること、そのための教育プログラムを策定すること、が求められよう。

また、その総合的利用の観点で「森林計画」そのものを再検討し、見直すことが大切である。

(2) 森林への受益者負担のあり方についての研究

水源地域における公共的便益に基づく流域全体での受益者費用負担の配分や、基金などの創設について、的確な法的ルール化を図り、住民の自主的判断が進めば、こうした費用負担の制度をつくりやすくしておくことが大切である。

市町村間・都市と市町村間など種々の地方コミュニティ間の河川や流域、環境保全林などの共同

管理を進めるための調整をルール化すること、民間団体や個人なども、トラスト的あるいは収益分収化として公共的管理に参加できるしくみをつくっておくこと等「地域的公共財」の管理という視点で新たな社会制度や行政制度の方向づけがなされなくてはならないであろう。このための具体的提案を地域ごとに明らかにすべきである。また、上・下流間の外部経済・不経済などを計量的にコントロールする方法を開発すべきであろう。

(3) 森林の機能区分型化などの情報データベースの整備

公共的に必要な財としての森林と経済的な市場財としての森林の区分、さらにその他レクリエーションなどの共用を可能とする森林、アグロフォレストや混牧林野などの区分など森林の適性に応じた利用区分を的確にし（動的に変更しうるが）、保全的な管理と経済的な管理との区分のもとに、多様な最適な方法の選択を保証する体制づくりをすることが必要となろう。また、これらに対する都民のニーズを直接把握する必要がある。また、所有者の取引動機経営方向など可能性をデータベース化する必要がある。

(4) 森林保全のための行動ネットワークづくりの検討

以上は、公共政策としての緑（森林）の政策を行う上で二、三の政策手段の実例を提示・提案したにすぎないが、こうした政策の遂行は、基本的には市場原理に代わる公共原理によって行われるべき性質のものである。

とくに、公共的な森づくり仕事づくりは、林業の過去の採算意識だけでは、木材価格の変動性と相対的水準からいっても限界があり、なじまない場合のほうが多い。中途半端になりやすい市場財林業に過重な負担を期待してばかりもしてはいられまい。明確な公共事業として、所有を超え地域を超えた森づくり仕事づくりに取り組んでいく必要がある。森林警備隊、緑の保安官、森林愛護隊、森林レクリエーション隊、野生保護隊など造・育林・土木の他にいくらかでも仕事はある。とくにこれらの仕事は人手を要する性質のものであり、高齢者のみならず、若年層を含めた新たな雇用の場をつくり出すことができる。国全体としても、先端産業と森づくり、一見して矛盾しているようだが決して矛盾しない労働力の配分となるであろう。

(5) 公共財としてふさわしい森林の確定区分と施業形態の検討

公共財として不可欠の存在については、その範囲を確定しなくてはならない。

保安林としての保全を強化する一方、保安林は、乱開発からは独立させ、個別取引きの対象とせず、的確に経済林と区分管理する^㉞。そのための資金は一般会計から主として基金の出資として供給することが望ましいといえよう。

(注) 森林の機能区分・類型化、森林保全のためのネットワークづくりについての情報データベース化についての検討内容。

- ① 森林および都市の自然的特質の解明
- ② 森林および都市の社会・経済的特質の解明
- ③ 森林の類型区分（クラスター解析etc.）

④ 森林の機能区分（主成分分析）

ア. 水源, イ. 防災, ウ. 休養, エ. 生態的機能, オ. 木材資源

⑤ 地域区分に対応したエコロジック的視点での森林活性化技術の選択

⑥ 森林活性化を促す社会システムの開発

ア. 住民運動, イ. 自治体の対応, ウ. 森林所有者, エ. ユーザーの意識調査（デルファイ法などのアンケート利用）, オ. 以上の結果に基づくシステムの形成

⑦ 「環境保全の森」の配置図作成（保全のプライオリティをつけて、質的・量的に配置する）

⑧ 配置森林とその利用法

⑨ 配置森林とその管理法

⑩ 法的・行政的制度の欠陥の指摘とその補完方法の検討

また補償のあり方についても、財政的・経済的な検討と見直しが図られるべきものであろう。

保安林についての施策形態は、経済的効果を将来期待できる場合と、将来を含め経済的効果を期待しない場合など、技術的検討を十分に施すことが求められよう。

(6) 民有林の公的制限による見返り措置についての検討

民有林についての保安林など公的制限の適用では、私権などの制限に及ぶので、補償を十分に考慮すべきである。従来の保安林補償の思想は、林木の資産価値や収益価値に対する物的補償が主体となっていたが、保安林の適用が長期にわたるので、税制上の支払免除のほか、通常の施業や中間での処分が制約される以上、保安林の買取り、あるいは、保安林所有者に対する生活補償など、公共政策としてふさわしい政策内容および条件で整備すべきであろう（水没者に対するダム補償同様、本来ならば代替林分の給付、生活補償など各種の手段の検討が必要なはずである）。

(7) 「森林長期利用・活用計画」の策定検討

資源維持のため長期計画として「森林計画」が森林法によって策定されているが、西ドイツの例にならって、森林計画のもとで施業計画をもつ森林所有者に対しては、山林所有税や相続税における優遇措置を図り、そのほか森林火災保険などの資産保全措置での優遇措置を図るべきであろう。

(10) 基金制度と公的実行機関

安定した資金を得るために基金が必要である。基金制度は森林の保全と管理のために必要な資金を、不特定多数の都市住民等から、寄付によって集積し、それらを森林の買上げと、種々の公益的な機能に使っていくとするものである。したがって基金の契約の目的は、森林の保全と管理である。契約関係は地方自治体と公益法人との公益信託契約による。資金はすべて公益法人が信託銀行に受託し、信託銀行が財産管理を行う。信託銀行による運用益を森林等の買取り助成に交付し、事業の内容としては、私有林の買取りや、森林の保全管理にかかわる事業への助成を中心として行う。信託財産の返還は原則としてなされない。また財産管理者としての公益法人は、信託銀行等を含むが、これらの資金の中心は、都市住民や企業等が、信託の委託者となるものであるが、税制上何らの優遇措置もとられていないため、いったん地方公共団体が募金を受け付け、公益法人に出捐することにより、税制上の問題を回避できるものと考えられる。地方自治法や信託法による運用として、

この法人は分収造林，分収育林，森林の施業または経営の受託分収育林促進事業，森林林業に関する普及啓蒙，都市住民と山村住民との交流を図る事業，下流域の市町村等の参加による，上流域の森林の整備を推進する事業，森林土木事業のための測量，設計業務の受託，市民の森など森林リクリエーションの活用促進事業，森林林業に関する調査研究事業，そのほか目的を達成するために必要な事業を行うことができる。

この基金と整備法人との両者が相まって，都市における円滑な保全を推進することができるであろう。

以上の過程を総合して保全を進めることができよう。