

**Ikuo Ota<sup>1</sup>, Chiharu Maeda<sup>2</sup>, Marek Geszprych<sup>3</sup>**

## **PRAWNE I POLITYCZNE ASPEKTY OCHRONY GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH W JAPONII**

**Słowa kluczowe:** ustawa o gruntach rolnych, ochrona lasów, prawo leśne, ochrona osuwisk, kontrola erozji gleby, ochrona wody.

### **Wprowadzenie**

W Japonii znaczący udział w powierzchni użytków stanowią grunty leśne, położone na terenie wyżynno-górkim. Ze względu na duże roczne opady, na zboczach gór występują gęste lasy, które zabezpieczają zbocza przed osuwiskami, kontrolują erozję gleby oraz zapewniają retencję wody. Mieszkańcy Japonii podejmują więc wszelkie wysiłki, aby utrzymać las i naturalną roślinność na tych obszarach górskich. Ze wskazanych powodów ochrona gruntów leśnych była jednym z najważniejszych problemów polityczno-prawnych w historii tego kraju.

Pierwsza polityka leśna w Japonii została przyjęta w III wieku. Pięciokondygnacyjna pagoda świątyni Horyuji w Nara – najstarszy istniejący

---

<sup>1</sup> Ikuo OTA, profesor Uniwersytetu Riukiu, Wydział Rolnictwa, Uniwersytet Riukiu, Japonia.

<sup>2</sup> Chiharu MAEDA, Wydział Nauk Rolniczych, Uniwersytet Kagoshimo, Japonia

<sup>3</sup> Marek Geszprych, doktor nauk prawnych, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie, radca prawny. Wkład: tłumaczenie, analiza aktów prawnych oraz wskazania komparatystyczne.

drewniany budynek na świecie, wpisany dodatkowo na listę światowego dziedzictwa UNESCO, została zbudowana około 1300 lat temu. Ponadto wskazywane jest, że pierwsze zalesienie miało miejsce 1200 lat temu. Współcześnie Japonia jest uznawana za kraj kultury drewna, a mieszkańcy tego kraju podejmują wiele wysiłków mających na celu utrzymanie lasów w dobrej kulturze.

Mniejsze znaczenie w Japonii odgrywają grunty rolne i ich ochrona. Rolnictwo japońskie jest w dużej mierze oparte na uprawie ryżu, uznawanej w kraju za formę dziedzictwa narodowego. Podobnie jak w wielu krajach europejskich, grunty rolne podlegają silnej presji deweloperów ze względu na postępującą rozbudowę osiedli mieszkaniowych. Pohamowanie wskazanej presji zapewniają w określonym wymiarze przepisy wielu aktów prawnych związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych. Należą do nich przede wszystkim: ustawa nr 229 z dnia 15 lipca 1952 r. o gruntach rolnych, ustawa nr 106 z dnia 16 lipca 1999 r. o żywności, rolnictwie i obszarach wiejskich oraz ustawa nr 161 z dnia 9 lipca 1964 r. o lasach i podstawach leśnictwa.

W niniejszej pracy zostaną przedstawione cechy użytkowania gruntów rolnych i leśnych, na tle historycznego rozwoju regulacji prawnych odnoszących się do ochrony gruntów rolnych i leśnych w Japonii. Będzie to stanowiło cenny aspekt dla badaczy rozważających istotę ochrony tych gruntów.

## **Zagospodarowanie gruntów w Japonii**

Japonia składa się z 4 dużych wysp i około 6850 mniejszych wysepek. Wyspy te rozciągają się w kształcie łuku z północy na południe w obszarze północno-wschodniego Pacyfiku. Pasma górskie istnieją na głównych wyspach. Średnia roczna suma opadów wynosi około 1700 mm, ale w zależności od miejsca waha się od 1000 mm do 4000 mm. Z tego powodu w Japonii występuje różnorodna roślinność<sup>4</sup>.

Gospodarka leśna jest główną formą użytkowania gruntów w Japonii, ponieważ grunty leśne zajmują 67% powierzchni lądowej – ponad 25,08 mln ha. Większość lasów w Japonii stanowi własność prywatną. Lasy państwo-

---

<sup>4</sup> Annual Report on Forest and Forestry in Japan Fiscal Year 2016, Forestry Agency Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan, Summary, <http://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-64.pdf>, dostęp dnia 30 grudnia 2017 r.

we zajmują 30,6% całkowitej powierzchni lasów (7,67 mln hektarów), lasy miejskie zajmują 11,6% powierzchni wszystkich lasów (2,92 mln hektarów), a lasy prywatne 57,6% całkowitej powierzchni lasów (14,44 mln ha)<sup>5</sup>. Lasy prywatne mają miąższość 3,18 mld m<sup>3</sup>. (65,0% wszystkich lasów)<sup>6</sup>. Wskazuje to na ważną rolę lasów prywatnych w leśnictwie krajowym.

Grunty rolne zajmują tylko około 13% powierzchni lądowej. Łączna powierzchnia użytków rolnych wynosi 4,44 mln ha, wśród których pola ryżowe zajmują 2,42 mln ha (54,4%), a pozostałe obszary 2,03 mln ha (45,6%).

## **Uwarunkowania ochrony gruntów rolnych**

Ze względu na uwarunkowania historyczne rolnictwo współczesnej Japonii nie opiera się na wielkich gospodarstwach rolnych. W trakcie powojennej okupacji Japonii miliony bezrolnych chłopów stanowiły poważny problem w modernizacji rolnictwa, dlatego w latach 1947-1950 zdecydowano się na przeprowadzenie reformy rolnej. Reforma ta polegała na przekazaniu z majątku dużych właścicieli ziemskich – po 1 ha użytków rolnych dla najuboższych mieszkańców wsi (z wyjątkiem wyspy Hokkaido, gdzie 4 ha ziemi pozostawiono właścicielom)<sup>7</sup>. W wyniku wskazanej reformy rolnej prawie 2 mln ha gruntów rolnych zostało ponownie rozdystrybuowane, a około 5 mln ubogich rolników skorzystało z tych działań<sup>8</sup>. W celu podniesienia skuteczności reformy uchwalono ustawę nr 229 z dnia 15 lipca 1952 r. o gruntach rolnych<sup>9</sup> wskazującą, że grunty rolne stanowią podstawę produkcji rolnej w kraju i zapewniają uzyskiwanie ograniczonych zasobów żywnościowych niezbędnych dla obecnych i przyszłych pokoleń (art. 1). Celem wprowadzenia tej ustawy było ustabilizowanie statusu hodowców

---

<sup>5</sup> Annual Report on Forest and Forestry in Japan Fiscal Year 2016, Forestry Agency Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan, Summary, <http://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-64.pdf>, dostęp dnia 30 grudnia 2017 r.

<sup>6</sup> Source: Forestry Agency (2016) Summary of Forest and Forestry Statistics.

<sup>7</sup> Annual Report on Forest and Forestry in Japan Fiscal Year 2016, Forestry Agency Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan, Summary, <http://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-64.pdf>, dostęp dnia 30 grudnia 2017 r.

<sup>8</sup> T. Kawagoe, *Agricultural land reform in postwar Japan: experiences and issues*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.9810&rep=rep1&type=pdf>, dostęp dnia 2 stycznia 2018 r.

<sup>9</sup> Japanese Agricultural Land Act (農地法 (暫定版), Act No. 229 of July 15, 1952, [http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail\\_main?re=&vm=2&id=2839](http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?re=&vm=2&id=2839), dostęp dnia 2 stycznia 2018 r.

zwierząt i zwiększenie krajowej produkcji rolnej poprzez uregulowanie zamiany gruntów rolnych na grunty nierolnicze, promowanie nabywania praw do gruntów rolnych przez rolników kultywujących efektywne wykorzystywanie gruntów rolnych z uwzględnieniem ładu przestrzennego z lokalnymi obszarami, dostosowując relacje w zakresie użytkowania takich gruntów i podejmując środki w celu zabezpieczenia rolniczego użytkowania takich gruntów (art. 1).

Jednocześnie ustawodawca rozróżnił w tym akcie prawnym pojęcia gruntów rolnych. Termin „użytki rolne” oznacza grunt wykorzystywany do uprawy, a termin „łąka / pastwisko” zastosowany w tej ustawie oznacza inne użytki niż użytki zielone służące głównie do zbierania siana lub wypasu zwierząt gospodarskich w celach komercyjnych.

Przepisy ustawy o gruntach rolnych wraz z przepisami ustawy o utrzymaniu obszaru promocji rolnictwa oraz ustawy o promocji bazy gospodarki rolnej odegrały wiodącą rolę w ochronie gruntów rolnych przed nieuporządkowanym zagospodarowaniem od czasu II wojny światowej<sup>10</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawy o gruntach rolnych egzekwowane są restrykcyjne ograniczenia dotyczące przenoszenia własności i przekształcania gruntów rolnych. W obu przypadkach należy uzyskać pozwolenie od rządu prefektury lub gminy w specjalnie wyznaczonych miejscach. Grunty rolne w Japonii są podzielone na pięć kategorii, a standardy zezwoleń są różne dla każdej z nich. W szczególności procedura przekształcania gruntów rolnych o powierzchni powyżej 0,3 ha jest uciążliwa.

Ponadto uchwalono ustawę nr 106 z dnia 16 lipca 1999 r. o żywności, rolnictwie i obszarach wiejskich, której celem było wszechstronne i systematyczne wspieranie w zakresie produkcji żywności, prowadzenia rolnictwa i wspierania obszarów wiejskich, a tym samym ustabilizowanie i poprawa życia obywateli. Celem było także osiągnięcie dobrego rozwoju gospodarki narodowej poprzez realizację zasady zrównoważonego rozwoju i wyjaśnienie obowiązków państwa i lokalnych podmiotów publicznych w odniesieniu do środków dotyczących żywności, rolnictwa i obszarów wiejskich. W przepisach wskazanej ustawy uregulowano, że wielorakie funkcje związane z produkcją rolą na obszarach wiejskich, inne niż zapewnianie żywności, w tym niedopuszczenie do nabywania gruntów przez cudzoziemców, utrzymanie bilansu wodnego, zachowanie środowiska naturalnego, tworzenie korzystnych warunków przestrzennych i przek-

---

<sup>10</sup> H. Schenck, *Natural Resources Problems in Japan*. Science Vol. 108/1948, p. 367-372.

zywanie dziedzictwa kulturowego musi być realizowane w przyszłości, biorąc pod uwagę ich rolę w osiągnięciu stabilności w życiu obywateli i gospodarki narodowej (art. 3). Ustalono również, że zabezpieczenie niezbędnych gruntów rolnych, wody i innych zasobów rolnych, jak również siły roboczej w rolnictwie, ustanowienie pożądanej struktury rolnej w oparciu o uwarunkowania lokalne oraz utrzymanie i udoskonalenie funkcji naturalnej cyrkulacji w rolnictwie powinno odbywać się z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju (art. 4).

Uregulowano, że obszary wiejskie stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju rolnictwa poprzez prowadzenie działalności rolniczej przez lokalnych rolników (art. 5). Obszary wiejskie powinny rozwijać się poprzez poprawę warunków produkcji rolnej i warunków do życia, ochronę środowiska oraz stosowanie wszelkich ulepszeń mających na celu dostarczanie żywności i innych produktów rolnych na odpowiednim poziomie. Zaznaczono również, że przy wdrażaniu środków dotyczących żywności, rolnictwa i obszarów wiejskich, należy koniecznie uwzględnić promocję rybołówstwa i leśnictwa, mając na uwadze ścisły związek tych środków ze wskazanymi dziedzinami (art. 6).

Pomimo wprowadzenia rygorystycznych przepisów ustawy o gruntach rolnych, w okresie dużego wzrostu gospodarczego po II wojnie światowej, powierzchnia gruntów rolnych nadal spadała. Powierzchnia użytków rolnych, która wynosiła 6,07 mln ha w 1960 r., zmniejszyła się do 4,50 mln ha w 2015 r. Grunty wyłączone z produkcji rolnej zostały przekształcone w grunty o innym użytkowaniu. Spośród gruntów wyłączonych z produkcji m.in. 224 tys. ha stało się gruntami mieszkalnymi, 47 tys. ha zostało przekazane pod budowę dróg i kolei, 41 tys. ha przekształcono na tereny fabryczne, a 31 tys. ha zostało zniszczonych przez katastrofy<sup>11</sup>.

## **System prawny ochrony lasów**

W przeciwieństwie do gruntów rolnych, tereny leśne nie zostały objęte nacjonalizacją. Przeprowadzenie reformy leśnej nie było ze społecznego punktu widzenia tak ważne jak przeprowadzenie reformy rolnej. Przeciwnie, biorąc pod uwagę specyfikę produkcji drewna w okresie powojennym, reforma leśna nie była pożądana. Wskazywano wówczas, że własność

---

<sup>11</sup> M. Hebbert, *Rural land-use planning in Japan*. [in:] P. Cloke, *Rural Land-Use Planning in Developed Nations (Routledge Revivals)*, Canada 2013, p. 130, a także Summary of the Annual Report on Food..., op. cit.

gruntów leśnych jest podzielona mniej więcej równo między prefektury i rząd krajowy z jednej strony, a osoby fizyczne i prawne z drugiej strony. Poszczególne gospodarstwa były w przeważającej części zbyt małe, aby sprawnie zarządzać lasem i nie stanowiły przeszkody dla przeprowadzenia reform społecznych. W związku z tym, biorąc pod uwagę uwarunkowania ekonomiczne i społeczne sprzeciwiono się obowiązkowym zmianom własności. We współczesnej Japonii wielu mieszkańców jest właścicielem niewielkiego gospodarstwa leśnego, choć oczywiście istnieją również właściciele dużych gospodarstw leśnych. Obecnie około 829 tysięcy właścicieli lasów japońskich gospodaruje na powierzchni ok. 1 ha lasu. Ponadto we współczesnej Japonii ponad 1 milion właścicieli lasów posiada mniej niż 1 ha, co nie jest uwzględniane w oficjalnych statystykach<sup>12</sup>.

Pierwotnie kwestie dotyczące gospodarki leśnej regulowały przepisy ustawy o lasach z 1951 r.<sup>13</sup>, określające system ochrony lasów oparty na wyznaczeniu 17 rodzajów lasów ochronnych. Obecnie lasy ochronne zachowały duże znaczenie w gospodarce leśnej Japonii, gdyż 48,5% całkowitej powierzchni lasów (12,17 mln ha) stanowi lasy ochronne. Zgodnie z systemem prawa japońskiego, po uzyskaniu statusu lasu ochronnego należy przestrzegać pewnych wymogów dotyczących m.in. ograniczenia cięć drzewostanu. Jednak prywatni właściciele lasów – którzy zdecydują się na objęcie ich lasu statusem lasu ochronnego – otrzymują świadczenia, takie jak m.in. niższe podatki od nieruchomości.

W przypadku pozyskiwania drewna lub podejmowania innych czynności z zakresu gospodarki leśnej, w tym przebudowy lasów ochronnych, wymagane jest uzyskanie zgody rządu prefektury. Aby uzyskać to zezwolenie, warunkiem koniecznym jest zapewnienie, że podejmowane czynności nie uniemożliwiają osiągnięcia celów lasu ochronnego, co utrudnia w praktyce przekształcenie tych lasów na inne cele<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ota I., *Present status around small-scale forestry in Japan. Future direction of small-scale and community-based forestry*: Proceedings of IUFRO 3.08 & 6.08 Joint Conference in Fukuoka, Japan 2014, p. 11-21; Annual Report on Forest and Forestry in Japan Fiscal Year 2016..., op. cit., dostęp dnia 4 stycznia 2018 r.

<sup>13</sup> Forest Act, Act No. 249 of 1951 (昭和二十六年法律第二百四十九号), [www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?vm=&re=02&id=549&lvm=02](http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?vm=&re=02&id=549&lvm=02), dostęp dnia 3 stycznia 2018 r.

<sup>14</sup> Ota I., *Forest legislation in a constitutional state: The Japanese example. Experiences with new forest and environmental laws in European countries with economies in transition*: Proceedings of the 3rd International Symposium of IUFRO RG 6.13.00 in Jundra, Bulgaria 2002, p. 27-37.

Obecnie przebudowę lasów regulują przepisy ustawy nr 161 z dnia 9 lipca 1964 r. o lasach i podstawach leśnictwa<sup>15</sup>. Celem niniejszej ustawy jest zapewnienie stabilizacji i poprawa życia obywateli, a także rozwój gospodarki narodowej poprzez kompleksową i systematyczną realizację polityk dotyczących lasów i leśnictwa oraz poprzez wyjaśnienie obowiązków władz krajowych i lokalnych. Zgodnie z przepisami wskazanej ustawy, istotną rolę w przypadku lasów odgrywa zasada zrównoważonego rozwoju. Wskazano tam, że biorąc pod uwagę niezbędność zrównoważonego spełniania różnorodnych ról, jakie lasy odgrywają poprzez ochronę krajowych gruntów, zasobów wodnych, środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zapobieganie globalnemu ociepleniu i zaopatrzenie w produkty leśne w utrzymaniu stabilnego życia obywateli i gospodarki narodowej, należy podjąć odpowiednie wysiłki na rzecz rozwoju i zachowania lasów na przyszłość (art. 2). Jednocześnie biorąc pod uwagę, że lasy odgrywają wiele funkcji, wskazano, iż zrównoważony rozwój lasów poprawia wydajność i przyczynia się do osiągnięcia pożądanej struktury leśnej (art. 3 ust. 1). Określono również zasady odpowiedzialności Rządu Japonii oraz samorządu lokalnego, łącznie z obowiązkiem zapewnienia płynności finansowej, za formułowanie i wdrażanie kompleksowych polityk dotyczących lasów i leśnictwa (art. 4-7). Przepisy japońskiej ustawy o lasach obligują rząd krajowy oraz władze samorządów lokalnych do zapewnienia wsparcia dla działań osób zajmujących się leśnictwem, organizacji związanych z lasami i leśnictwem, operatorami przemysłu drzewnego i innymi podmiotami zajmującymi się dystrybucją i przetwarzaniem produktów leśnych (art. 8).

Przepisy japońskiej ustawy o lasach obligują także władze państwowe do podejmowania niezbędnych działań mających na celu wspieranie rozwoju lasów, poprzez promowanie systematycznych zalesień, pielęgnację i ochronę lasów oraz podejmowanie wszelkich działań w zależności od istniejących uwarunkowań wysokościowych i klimatycznych oraz budowę i odbudowę dróg leśnych. Władze państwowe zostały zobligowane również do badania stanu lasów niezbędnego do wdrożenia praktyk i podejmowania innych działań w zależności od potrzeb występujących w regionie (art. 12). Działanie to odpowiada istniejącym w polskim systemie prawnym obowiązkom Lasów Państwowych do inicjowania, koordynowania i prowadzenia okresowej oceny stanu lasów i zasobów leśnych, prognozowania zmian w ekosystemach leśnych, sporządzania okresowych wielkoobszarowych

---

<sup>15</sup> Forest Act, Act No. 161 of 1964 森林・林業基本法, <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ffb.a.pdf>, dostęp 20 lutego 2018 r.

inwentaryzacji stanu lasów oraz aktualizacji stanu zasobów leśnych, a także prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów – bez względu na formę własności lasów (art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2017 r. poz. 788, z późn. zm., dalej jako uol).

Japońskie władze państwowe zostały również zobligowane do podejmowania niezbędnych środków mających na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony lasów, w tym wdrożenie skutecznych środków kontrolnych wymaganych dla zapobiegania niekorzystnym dla ochrony lasów skutkom działalności, takich jak zmiana charakteru gruntu, zapobieganie katastrofom, promocję działań odnośnie likwidacji szkód spowodowanych takimi zdarzeniami oraz likwidację chorób leśnych, walkę ze szkodnikami leśnymi oraz zapobieganie ich rozprzestrzenianiu się (art. 13).

W przeciwieństwie do polskich rozwiązań prawnych, japońskie władze państwowe zostały zobowiązane do podejmowania niezbędnych środków dotyczących rozwoju badań i rozwoju technologii w leśnictwie. Obowiązki te odnoszą się do wyznaczenia szczegółowych celów badań, wzmocnienia partnerstwa między laboratoriami krajowymi, krajowymi i lokalnymi agencjami, samorządami lokalnymi, uniwersytetami i instytucjami prywatnymi oraz promowanie rozpowszechniania technologii leśnych (art. 14).

W celu zachęcania do osiedlania się w miejscach niekorzystnych do zamieszkania, w tym w górskich wioskach, władze państwowe zostały zobowiązane do podejmowania niezbędnych działań mających na celu wspieranie osiedlania się tych osób, zwiększenie możliwości zatrudnienia poprzez promowanie przemysłu leśnego, oraz rozwój usług związanych z produktami leśnymi, w tym związanymi z pozaprodukcyjnymi funkcjami lasów (art. 15).

Mechanizmem nieuregulowanym w polskim systemie prawnym jest promocja wolontariatu w leśnictwie. W szczególności, japońskie władze państwowe zostały zobowiązane do podejmowania czynności wspierających rozwój i ochronę lasów, w tym podejmowanie dobrowolnych działań związanych z sadzeniem drzew przez obywateli, podmioty gospodarcze i podmioty prywatne (art. 16). W japońskich relacjach prawnych zaakcentowano również znaczenie pozaprodukcyjnych funkcji lasów. Mianowicie władze państwowe zostały zobowiązane do promowania działań w leśnictwie mających na celu zapewnienie zdrowia i rozwój edukacji leśnej w celu zwiększenia publicznej świadomości ekologicznej oraz przyczynienia się do osiągnięcia zdrowego i komfortowego życia (art. 17).

Przepisy japońskiej ustawy o lasach odnoszą się także do kwestii ustanowienia właściwej struktury organizacyjnej oraz zarządzania zasobami



bami ludzkimi. Uregulowano, że władze państwowe podejmą niezbędne środki w celu promowania rozwoju optymalnej struktury organizacyjnej dotyczącej gospodarki leśnej, w tym usprawnienia systemu produkcji i racjonalizacji zarządzania zgodnie z uwarunkowaniami regionalnymi (art. 19). Władze państwowe zostały zobowiązane do podejmowania niezbędnych środków, mających na celu wzbogacanie działań edukacyjnych, promowanie rozwoju i upowszechnianie wyników badań leśnych, oraz zapewnienie ochrony pracowniczej, mających na celu rozwój zasobów ludzkich, odgrywających ważną rolę w sprawnym i stabilnym zarządzaniu lasami (art. 20). W tym celu władze państwowe zostały zobligowane do zabezpieczania pracowników leśnych poprzez zwiększenie możliwości zatrudnienia i zapewnienie stabilizacji zatrudnienia, poprawę warunków pracy, poprawę zabezpieczenia społecznego i udoskonalenie programów szkolenia zawodowego w celu poprawy dobrobytu, rozwoju i zabezpieczenia leśnej siły roboczej (art. 21).

Ważnym aspektem niewyartykułowanym w przepisach polskiej ustawy o lasach jest zobowiązanie władz państwowych do podejmowania działań promocyjnych w rozwoju działalności stowarzyszeń właścicieli lasów prywatnych i innych organizacji prowadzących zadania zlecone w gospodarce leśnej, w celu zapewnienia wydajniejszej produkcji leśnej w gospodarce lokalnej (art. 22).

W japońskich regulacjach prawnych dookreślono również, podobnie jak w przepisach obowiązującej w Polsce ustawy o lasach, że właściciele i użytkownicy lasów są zobowiązani do podejmowania działań mających na celu rozwój i ochronę lasów (art. 9).

Inaczej niż w polskim systemie prawnym, przepisy japońskiej ustawy o lasach nałożyły obowiązek Rządu do opracowania Podstawowego Planu w sprawie Rozwoju Lasów i Leśnictwa (art. 11). Wskazany plan powinien określać podstawowy kierunek polityki dotyczącej rozwoju lasów i leśnictwa, a także cele w zakresie spełnienia wielofunkcyjnej roli lasów oraz wykorzystania produktów leśnych. Podkreślono przy tym, że wskazany plan powinien spełniać rolę swoistej wytycznej w zakresie rozwoju i ochrony lasu, prowadzenia działalności gospodarczej w leśnictwie, a nadto powinien identyfikować problemy, którymi powinni się zająć właściciele lasów. Plan ten powinien wpisywać się w rozwój krajowego systemu ochrony środowiska. Jednocześnie aktualność wskazanego planu ma zapewnić regulacja prawna obligująca Rząd Japonii do dokonywania przeglądu podstawowego planu co 5 lat, biorąc pod uwagę zmiany uwarunkowań dotyczących leśnictwa, a także wyników ocen polityk dotyczących lasów i leśnictwa.

Konstrukcja wskazanego planu przypomina opracowywane w prawnych systemach europejskich narodowe programy leśne. Również w Polsce minister właściwy do spraw środowiska może podjąć (w regulacji japońskiej jest to obowiązek) działania zmierzające do opracowania narodowego programu leśnego, jako strategicznego programu rozwoju leśnictwa w Polsce (art. 5b uol). Przy tym w Polsce wskazana regulacja została wprowadzona dopiero na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 422).

Odnosnie działań związanych z wyłączeniem gruntów leśnych na cele nieleśne – z wyjątkiem lasów ochronnych – to należy wystąpić do rządu prefektury i uzyskać zgodę na przekształcenie terenów leśnych. Przy czym dla właścicieli gruntów leśnych o powierzchni poniżej 1 ha nie jest wymagane uzyskanie żadnego pozwolenia. Przy podejmowaniu działań w zakresie wyłączeń gruntów z produkcji leśnej istnieje konieczność łącznego zbadania czterech wymagań dotyczących:

- zapobiegania klęskom żywiołowym – w zakresie braku ryzyka erozji gleby i osuwisk w okolicy;
- ochrony przeciwpowodziowej – w zakresie braku ryzyka spowodowania powodzi w strefie położonej poniżej wałów;
- bezpieczeństwa wodnego – w zakresie braku poważnych przeszkód w zabezpieczaniu wody,
- ochrony środowiska – w zakresie braku niebezpieczeństwa znacznego pogorszenia stanu środowiska w okolicy<sup>16</sup>.

Ponadto, udzielając zezwolenia, gubernatorzy prefektury mogą narzucić określone warunki w zakresie działalności rozwojowej. Wskazane uwarunkowania przemawiają za stosowaniem restrykcyjnych środków prawnych mających na celu ochronę lasów podczas dokonywania wyłączeń z produkcji. Jeżeli państwo lub rząd prefektury realizuje działania rozwojowe lub gdy należy podjąć nadzwyczajne środki zapobiegające powstaniu katastrof, nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia od rządu prefektury<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Ota I., *Forest legislation in a constitutional state: The Japanese example. op. cit.*, p. 27-37.

<sup>17</sup> Ota I., *The shrinking profitability of small-scale forestry in Japan and some recent policy initiatives to reverse the trend.* Journal of Small-scale Forest Economics, Management and Policy No 1(1)/2002, p. 25-37; Ota I., *Present status around*

## Ocena polityki rolnej i leśnej

W przypadku japońskiej polityki rolnej można uznać, że przepisy ustawy z 1999 r. o żywności, rolnictwie i obszarach wiejskich – stanowiącej uzupełnienie podstawowej ustawy rolnej z 1961 r. – wywierają głębsze skutki aniżeli przepisy ustawy o gruntach rolnych. W polityce rolnej ugruntowanej wskazanymi przepisami prawnymi rolnicy prowadzący działalność na własny rachunek, uprawiający przede wszystkim ryż, są głównymi podmiotami w rolnictwie. W ocenie społeczeństwa japońskiego istotne jest utrzymanie restrykcyjnych regulacji dotyczących obrotu i zakazu wyłączeń gruntów rolnych z produkcji<sup>18</sup>. Jednocześnie ze względu na dużą ilość małych gospodarstw rolnych w Japonii, wydajność w rolnictwie pozostawała przez wiele lat niska. Z tego powodu wielu samozatrudnionych rolników zrezygnowało z działalności rolniczej i próbowało zmienić źródło dochodu poprzez sprzedaż ziemi uprawnej. W dobie wysokiego wzrostu gospodarczego zwłaszcza ekspansja obszarów miejskich doprowadziła do gwałtownego wzrostu cen gruntów rolnych na przedmieściach. Dlatego od lat sześćdziesiątych XX wieku obszar gruntów rolnych powoli, choć systematycznie spadał. Ponadto, w Japonii obowiązywały przepisy reglamentujące dostęp do gruntów rolnych, co utrudniało swobodne wejście na rynek rolny, a w konsekwencji przyczyniało się do upadku rolnictwa<sup>19</sup>.

Jednym z głównych celów wprowadzenia ustawy o gruntach rolnych było „zwiększenie dochodów rolników”, natomiast celem wprowadzenia przepisów ustawy o żywności, rolnictwie i obszarach wiejskich było „ustabilizowanie i poprawa życia obywateli oraz osiągnięcie dobrego stanu rozwoju gospodarki krajowej”. Oznacza to, że znaczenie rolnictwa rozszerzyło się nie tylko na produkcję żywności i stabilizację społeczności wiejskiej, ale także na funkcje środowiskowe użytków rolnych, a także zapewnienie dobrobytu narodu. Wzrosła także racjonalność ochrony gruntów rolnych. Zmieniono zasady wyłączeń gruntów rolnych na cele nierolnicze w zależności od powierzchni na grunty o powierzchni do i

---

*small-scale forestry in Japan. Future direction of small-scale and community-based forestry: Proceedings of IUFRO 3.08 & 6.08 Joint Conference in Fukuoka, Japan 2014, 11-21; Annual Report on Forest and Forestry in Japan Fiscal Year 2016, ..., op. cit., dostęp dnia 5 stycznia 2018 r.*

<sup>18</sup> Koike, Tsuneo, Yoko Niiyama, and Motoki Akitsu ed., *Modern Agriculture, Food, and Environment 2<sup>nd</sup> ed. Showado*, Kyoto 2017, p. 274pp (in Japanese).

<sup>19</sup> Ibidem.

powyżej 30 arów<sup>20</sup>. Biorąc pod uwagę te uwarunkowania prawne i społeczne, udało się zatrzymać tendencję spadkową powierzchni użytków rolnych.

Natomiast obszary gruntów leśnych nie ulegały zmniejszeniu z kilku powodów. Głównym powodem jest niewielkie zapotrzebowanie na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji, gdyż większość lasów znajduje się w odległych obszarach górskich. Po drugie, ponieważ po drugiej wojnie światowej nie przeprowadzono żadnej reformy leśnej, to wciąż pozostali właściciele ziemscy o dużej i średniej powierzchni gospodarstw leśnych, którzy mieli względną przewagę w leśnictwie, tym bardziej, że właściciele ci nie sprzedawali swoich gruntów. Po trzecie, w przeciwieństwie do rolnictwa, gdzie produkcja odbywa się w jednym roku, produkcja leśna trwa wiele dziesięcioleci. Właściciele lasów mają tendencję do rozważania, że sprzedaż drewna jest możliwa jedynie przy zapewnieniu ciągłości jej produkcji. Ponadto, przepisy ustawy leśnej były oparte na skutecznych mechanizmach ochronnych, co jest szczególnie widoczne w systemie lasów ochronnych<sup>21</sup>.

Oprócz przepisów ustawy z 1964 r. o lasach i leśnictwie istotne kwestie dotyczące leśnictwa zostały uregulowane w przepisach ustawy zmieniającej wskazaną ustawę w 2001 r. Celem wprowadzenia niniejszej regulacji była m.in. promocja produkcji drewna we wszystkich lasach w kraju, a także zaakcentowanie pozytywnego znaczenia funkcji środowiskowych leśnictwa<sup>22</sup>.

W następstwie wprowadzonych zmian uruchomiono dotacje środowiskowe służące ochronie lasów. Podobne regulacje do dnia dzisiejszego niestety wciąż nie obowiązują w polskim systemie prawnym. Uruchomienie w Japonii wskazanych dotacji jest związane z międzynarodowymi działaniami przeciwko globalnemu ociepleniu. Wpływ sekwestracji węgla w lasach jest związany z prawidłowym zarządzaniem młodymi lasami. Rząd japoński chętnie wydaje pieniądze na przerzedzanie i inne operacje związane z leśnictwem, w celu zrównoważenia emisji dwutlenku węgla poprzez zwiększenie zasobów drewna w istniejących lasach bez względu

---

<sup>20</sup> 農地転用許可制度, [www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t\\_tenyo/index.html](http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyo/index.html), dostęp dnia 3 stycznia 2018r.

<sup>21</sup> Endo, Kusao ed., *Contemporary Forest Policy. Japan Forest Investigation Committee*, Tokyo 2012, 340pp (in Japanese).

<sup>22</sup> Ota I., *Forest legislation in a constitutional state: The Japanese example. op. cit.*, 27-37.

na stan ich własności. Biorąc to pod uwagę, powierzchnia lasów w Japonii pozostanie raczej stabilna w przyszłości<sup>23</sup>.

## **Wnioski**

Znaczenie kwestii związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych, jak i zagadnień towarzyszących, w tym bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska, ochrony różnorodności biologicznej, usługi ekosystemowe i społeczeństwo niskoemisyjne, jest gruntownie rozważane przez Rząd Japonii. Motorem tych działań w pewnej mierze są postępowe działania podejmowane przez Unię Europejską, która napędza rozwój polityki środowiskowej w XXI wieku. Mając długą historię harmonijnego współistnienia ludzi i przyrody, Japonia zmierza w tym samym kierunku. Ochrona ziemi powinna być jednym z kluczowych wyzwań dla osiągnięcia zrównoważonego społeczeństwa przyrodniczego.

Zachowanie gruntów rolnych i leśnych w dobrej kulturze jest więc ważnym zagadnieniem dziedzictwa narodowego tego kraju. Niemniej jednak ochrona wskazanych gruntów jest narażona na liczne zagrożenia, zwłaszcza w przypadku gruntów ornych, podlegających silnej presji deweloperów ze względu na postępującą rozbudowę osiedli mieszkaniowych. Pohamowanie wskazanej presji zapewniają w określonym wymiarze przepisy szeregu aktów prawnych związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych. Należą do nich przede wszystkim: ustawa nr 229 z dnia 15 lipca 1952 r. o gruntach rolnych, ustawa nr 106 z dnia 16 lipca 1999 r. o żywności, rolnictwie i obszarach wiejskich oraz ustawa nr 161 z dnia 9 lipca 1964 r. o lasach i podstawach leśnictwa. Ze wskazanych przepisów prawnych wynika szereg istotnych działań, które nie zostały uregulowane w polskim systemie prawnym. Należą do nich między innymi obowiązek partycypacji publicznej we wspieraniu wysiłków osób zajmujących się leśnictwem, organizacji związanych z lasami i leśnictwem, a także obowiązek japońskich władz państwowych do podejmowania niezbędnych działań dotyczących rozwoju badań i rozwoju technologii w leśnictwie. Wzorem rozwiązań skandynawskich regulacje prawne Japonii przewidują również wsparcie finansowe dla osób nabywających las położony w

---

<sup>23</sup> Koike, Tsuneo, Yoko Niiyama, and Motoki Akitsu ed., *op. cit.*, dostęp dnia 3 stycznia 2018 r.

trudnych warunkach do gospodarowania. Warto również zwrócić uwagę na promocję wolontariatu w leśnictwie, co nie zostało uregulowane w sposób zadawalający w polskim systemie prawnym. W szczególności, japońskie władze państwowe zostały zobowiązane do podejmowania czynności wspierających rozwój i ochronę lasów, w tym podejmowanie dobrowolnych działań związanych z sadzeniem drzew przez obywateli, podmioty gospodarcze i podmioty prywatne. W tym zakresie warto spojrzeć na zaakcentowanie pozaprodukcyjnych funkcji lasów w prawnych regulacjach japońskich. Mianowicie władze państwowe zostały zobowiązane do promowania działań w leśnictwie mających na celu zapewnienie zdrowia i rozwój edukacji leśnej w celu zwiększenia publicznej świadomości ekologicznej oraz przyczynienia się do zdrowego i komfortowego życia. Ważnym aspektem niewyartykułowanym w przepisach polskiej ustawy o lasach jest zobowiązanie władz państwowych do podejmowania działań promocyjnych odnośnie rozwoju działalności leśnej stowarzyszeń właścicieli lasów prywatnych i innych organizacji prowadzących zadania zlecone w gospodarce leśnej, w celu zapewnienia wydajniejszej produkcji leśnej w gospodarce lokalnej. Przedstawione japońskie rozwiązania prawne odnoszące się do ochrony gruntów rolnych i leśnych, podobnie jak w przypadku regulacji wielu krajów europejskich, zwracają uwagę na rolę zrównoważonego rozwoju w zakresie rozwoju gospodarstw rolnych i leśnych. Jednocześnie choć regulacje te zostały wprowadzone stosunkowo dawno do systemu prawnego Japonii, to obrazują pewne wciąż nowatorskie rozwiązania (m.in. zakres wolontariatu w leśnictwie, szczególne finansowanie badań leśnych czy pomoc państwa w rozwój stowarzyszeń i zrzeszeń leśnych). Warto więc pamiętać o wskazanych regulacjach przy podejmowaniu prób nowelizacji przepisów prawnych dotyczących sfery ochrony gruntów rolnych i leśnych także w Polsce.

## **Legal and Political Aspects of Agricultural and Forest Land Conservation in Japan**

### **Summary**

Japan is a forest rich country. Forests cover 67% of the land area. Because of the steep topography, forests on the slopes are very important for landslide protection and soil erosion control as well as water holding function. Therefore, the Japanese people have been making great efforts to sustain the forest and natural vegetation. At the same time, places suitable for residential and arable land are limited, and agricultural areas cover only 12% of the land. Conservation of agricultural and forest land has been one of the most important policy issues in the history of this country. The authors describe the features of land use and historical development of several legislations related to the conservation of agricultural and forest land in Japan.

