

森林経営管理法にみる林業経営の行方

森林経営管理法の制定を受けて今年四月から、市町村を軸にした新たな森林管理システムがスタートする。新制度の狙いは、森林環境譲与税(仮称)の市町村への配分を基に各自治体が主体的に取り組む低炭素循環型社会の実現だ。岐阜県と同県郡上市の事例から、市町村が主体となって取り組む課題を探る。

四月から始まる「新たな森林管理システム」

昨年五月に森林経営管理法が成立し、今年四月から市町村が主体の「新たな森林管理システム」(以下「新制度」)がスタートする。制度の詳しい内容については、すでに多くの論稿によって説明・解説がなされているので、本稿では、制度の背景と目的、そして期待するところを最小限指摘するにとどめ、それをもって以下の論述の前提とする。

背景には多くのことがあるが、少なくとも次の点は確認しておきたい。一つは、所有者の森林離れ・林業離れその他から整備不良な森林が多く、あるいは成熟期にあるにもかかわらず利用もなく放置されている森林が増していること。二つは、わが国の地球環境問題への対応として、

森林の吸収源や木質材料のCO₂(二酸化炭素)固定機能への期待が厚く、また、その他の森林の公益的機能発揮に対する期待が大きいこと。三つは、循環型社会の形成に向け、自然再生資源を利用する森林・林業・木材産業は先進国型の成長産業分野であること。四つは、地方消滅の危機や人間崩壊の危機に直面する工業論理による中央集権型の近代化を、生命系論理による地域主体型の個性尊重・多様性重視型近代へとやり直すには、森林化社会を基盤的構造とすべきであること。

「新制度」の目的や期待は、結局は前述の背景等から生じる問題の解決ということになるが、方法的側面からは、以下の四つの点を挙げることができる。一つは、地域や市町村にとつては、森林・林業を意欲と能力のある林業経営体に委



富士大学 学長

岡田 秀二 Shuji Okada

おかだ しゅうじ
1951年北海道生まれ。75年岩手大学卒業。94年岩手大学教授。2015年より現職。農学博士(北海道大学)。前林政審議会会長。農水省中山間地域等直接支払制度第三者委員会委員長。専門は森林政策学、地域経済論。著書に『森林・林業再生プラン』を読み解く(日本林業調査会)他。

ねることで、森林の産業化、経済の地域化に期待が持てる。二つは、所有者にとつては市町村が経営管理の責任主体や仲介となることで安心して委託できる。三つは、市町村であれば、国家的権力的側面と私的自由の側面の間に立って、多様な要請に対し、森林が持つ公益的機能発揮と経済性のバランスを保つことを期待できる。四つは、政策と実態の面からは、既存の政策的取り組みと「新制度」による取り組みを両輪に、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を進め、将来世代にさまざまな可能性を残せる、ということだ。

また、「新制度」を「市町村が主体になること」に焦点化すると、次の点にも期待が集まる。以下に列挙してみよう。川上(生産サイド)と川下(消費サイド)の一体化・調和。生産と保全の調和。環

境と経済の調和。自治と分権の調和。長伐期と短伐期の調和。森林産業と木材産業の一体化。フロンティアと伝統の調和。政治と経済と文化の調和――。

こうした展開や内実形成を可能とする市町村や自治を彫塑すべく、全ての人々と組織が協働・協力することが期待される、と表現した方がよいのかもしれない。それは、周知のように森林といういわばGoods(財)が私的財であり公的財でもある、経済財であり環境財でもある、生産財であり生活財でもある、こうした混合財・多機能財で、一方で地域に固定的地域財でありながら地球的ともいえる社会的共通資本である、というさまざまな性格を併せ持つ特殊財であることに基づいている。

時代の要請を受け止めつつ、こうした多様な機能の発揮についてそれなりのバランスを取ることができるのは、森林が刻々と変化を続ける動植物の集合体としての生命体であるだけに、普段から身近に接している市町村が経営管理に主体的役割を果たすことの必要性は、多くの人が求めてきた。

岐阜県と市町村の関連・展開

ここからは、具体的に県や市を素材に、これまでの展開も踏まえ、「新制度」をどのように実施しようとしているのか、それぞれの段階のキー(鍵)となる点を中心に整理してみよう。

各市町村には、以下を参考に、広い視野から地域を見つめ直し、個性に基づく「新制度」受容の方法を練って、新たな展開を遂げていただきたい。

事例で取り上げるのは、岐阜県と郡上市である。

岐阜県において、森林整備と林業振興に市町村が大きく位置付けてくるのは、一九九五年頃からである。地方分権推進法による分権化が背景にある。九八年には市町村森林整備計画制度ができ、また多くの権限が市町村に移譲され、二〇〇一年からは整備目標ごとに施業を異にする民有林の三分区(水土保全、森林と人との共生、資源の循環利用)が始まる。

この間、市町村合併もあり、森林・林業施策の再編成を必要とした。県は県版森林環境税検討委員会と一〇〇〇人委員会の意見・提案を基に、市町村を単位として、地域住民と自治体などからなる市町村森林管理委員会を設立し、その組織を核に地域が主体となる森林づくり体制を構想した。県条例や各種の計画にもこの委員会を位置付け、人、技術、財政面でも県はその実体化と機能化に向け支援し続けてきた。

こうした一方で県は、温暖化ガスの吸収源対策と、人工林の齢級構成が八、九齢級に大きくシフトしたことから二〇〇〇年以降一〇年にわたる緊急間伐推進対策を実施する。その間の〇四年、間伐施業の明確化のためにも「森づくり三〇年構想」を整理し、県内民有林を環境保全林と間伐・路網整備を重点化する木材生産林に区分した。

そこでは、現地を含む林小班単位の詳細な森林調査がなされている。この段階で、所有者任せにしない森林整備の方法、関係者が市町村単位に実行組織をつくり、そこが主体性を持って森林整備を行うことの必要性について関係者の合

意がなされている。

一二年度からは市町村にこれまで以上の権限が委譲され、市町村森林整備計画は民有林管理のマスタープランと言われるようになる。そしていわばモノの管理に重点があった森林施業計画が、経営に重点移行する森林経営計画制度が始まる。プランナーの育成も大きな成果を挙げているが、経営計画の作成率は予想を大きく下回っている。それは、小規模所有が多いことと不在村所有が多く、所有と境界に関する問題が進展を阻んだからであった。

県では、〇七年以降県独自の森林区分を前提に、木材生産林では林業の低コスト化・木材の流通加工体制の強化・県産材の需要拡大に取り組み、生産以降のチェーンにおいては成果を挙げている。環境保全林に対しては「水源地域保全条例」をつくり、市町村森林整備計画に水源涵養維持増進森林を位置付け、市町村による水源林の公有化に取り組み成果を挙げた。

郡上市の「つむぎ」の展開

以上のような岐阜県の展開の中にあって、市町村合併を経た郡上市は二〇一〇年「郡上山づくり構想」を策定する。そこでは、「源流の町は流域の人と暮らしに責任を持たなければならない、森の多面的機能を維持向上させ、地域を活性化する、市民協働で山づくりをする、山を次代に繋ぐ人を育てる、それが市町村の責務である」と宣言する。「新制度」のいわば基底に置くべき思想が当然のように述べられ、その覚悟を感じることもができる。

取り組むべきことは、「山の価値を林業や産業としてだけでなく、市民共有の財産として環境保全重視の森林整備をすること、森林資源を生かす生産・流通体制を整備し・利用を促進し・地域経済を活性化すること、山の歴史と文化を大切にし・交流産業の活性化と生活の質を高めること、所有者だけでなく、地域全体で山づくりをし・担い手を育成すること」と整理している。その内容も言葉も山村地域の歴史を鑑みつつ今後目指すべき姿を彷彿とさせるものがあり、主体的である。

一四年には「郡上市皆伐施業ガイドライン」を作成した。それは、〇三年以降、国家政策として大々的に進められる木材産業の生産力拡大・生産性向上政策、内陸部への新鋭大型設備工場設立支援策などによって、当該地域でもこれまでに倍する木材需要が出現し、生産量が急増したからである。

市は、さらなる生産力拡大を見通し、一六年には市内民有林のゾーニングの検討に入った。〇四年以降県主導で行われてきたゾーニングと森林計画制度上の整備目標ごとの森林区分を持つてはいるが、打ち続く災害発生と林業・木材産業の発展的展望を主体的森林づくりと整合的に、すなわち持続可能にするためには市独自のゾーニングが必要、と判断したのである。

市の森林整備に新制度を統合

ゾーニングの方針としてはこれまで行われてきた点を踏まえ、表の通りに再整理した。林小班単位にも適正にアプライし得る基準を検討した

のである。それは、図に見るように、二軸で構成する。縦軸は収益性の軸で、具体的には地利級（路網からの距離）で測る。実際のデータ分析を踏まえ、タワヤーダ（タワヤー付集材機）・架線系システムを想定して三〇〇メートルを起点に据えた。横軸は防災観点と環境保全的側面をも念頭に斜面傾斜度を基準にした危険度線とした。県独自の「林内路網整備方針」と「土砂防止法」を踏まえ、現場経験も重視し、三〇度を境に象限を分けることにした。

図に示すように、第四象限は路網から遠く、傾斜も急なので、環境保全林候補とし、林種としては針広混交林化、天然林化を志向する。第一象限から第三象限までは、木材生産林候補ではあるが、その中でも第一象限は保全を重視する森林、第二象限は木材生産に重点化する森林、第三象限は同一象限に位置付いても人工林率四五％を基準に、それ以下の人工林率の森林は環境保全林とすることした。さらには、森林全体を覆う形で、標高が一四〇〇メートル以上、積雪深が二・五メートル以上、傾斜度四五度以上のいずれかに該当する森林は、環境保全林候補に区分することにした。

これを基に、既存の各種森林情報に加え、CS立体図、傾斜区分図、現地調査を合わせ、森林の実態と取り扱いの方向性に対する理解が格段に進み、所有者、森林組合、事業者などへの周知レベルも飛躍的に高まっている。森林経営計画の作成推進スケジュールも見通せる状況となっていた。

二〇一八年に、郡上市地域の林業成長産業化地域構想が、林野庁の政策事業として採択され

た。その特徴は、川上ー川中ー川下の林業サプライチェーンマネジメントシステムを改めて構築し、その全体を一体的に管理する地域協議会組織をつくることにある。

そこでは、これまで郡上市が行ってきた地域主体の森林整備体制に「新制度」を統合し、川中・川下までを見据えた新たな川上部分として形成・充実させ、その上でサプライチェーン全体を接合・統合的に構築するというものである。それは実は、前述の「郡上の山づくり構想」の具体化に他ならない。

サプライチェーン化がカギ

川上においては、施業集約の効率化と生産性の向上、そして森林所有者還元額の増加が重要課題に据えられている。川中では木材の安定供給体制の構築と木材のカスケード利用の体制整備に重点が置かれ、川下ではスギ大径材の新規需要創出が大きく取り上げられている。

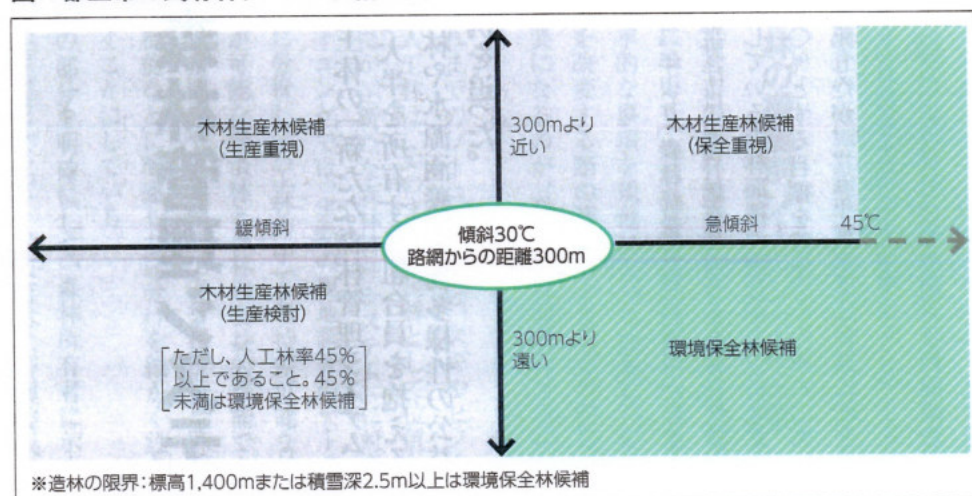
しかし繰り返しになるが、最も重要視される課題は、林業の成長産業化地域構想の全体を統合しマネジメントする地域協議会組織の設立と、それを具体的に機能させることである。果たしてそれは可能であろうか。確かにこれまでも郡上市の政策においては、市町村森林管理委員会や郡上市森林づくり推進会議などがつくられ機能してきた。しかし、その重点的対象はやはり山元に限られていたとみてよい。サプライチェーン全体となるといかがであろうか。

この構想では、「山づくり構想」やこれまでの展開においては必ずしも強調することのなかつ

表 森林整備の考え方 (郡上市のゾーニング)

区分	現状	整備方針
木材生産林	共通	民家や公共施設などの 保全対象を考慮 した上で、森林境界の明確化、路網整備などの基盤整備を実施し、低コストの木材生産と更新により、 生産性の高い林業経営を継続 していく
	人工林	搬出間伐による適切な管理を行う。また、年齢構成の平準化を図るため、 災害リスクを配慮しながら5ha未満の皆伐を励行
	天然林	収益の見込める森林については、 災害リスクを配慮しながら5ha未満の皆伐と天然更新を促進 する。ただし、早期に更新の完了を促すために必要な場合は植栽を行う
環境保全林	人工林(針葉樹)	針広混交林化 を図るため、必要に応じて 択伐 を実施。積極的に樹種転換を図る場合には、モザイク状に 1ha未満の皆伐 を行うなど、 災害に配慮 した皆伐も可とする。搬出の条件が整っている場合には、伐採木を搬出し有効利用する。また、天然更新による広葉樹導入を図り、必要に応じて更新補助を行う
	植栽木の優先度が低い場合	造林不適地における植栽木の優占度が低い人工林の場合は、 基本的に手を加えない こととする。もしくは必要に応じて広葉樹の生育に支障となる針葉樹を伐採し、針葉樹の人工林から広葉樹への樹種転換を図る
	天然林 人工林(広葉樹)	基本的には手を加えず、自然の力に任せて 現状を維持 していく

図 郡上市の民有林ゾーニング軸マップ



下記の点を明確にしている。この構想の別名として「ICT・IoT活用による、林業版インダストリー3.5」が与えられているが、この構想のもう一つの特徴は、川下からのオーダーをスマート・モーターに対応し、新たな原木流通を実現するものだ。

資源情報とその管理は航空レーザーによって

行い、ICTとIoTが生産現場を「見える化」し、工場と「つながる化」する。このシステムインベーションが巨大な森林空間丸ごとの管理を可能とするのである。森林・林業・木材産業の新段階を象徴する構想であり、「新制度」はその中に位置付けている。

新制度で低炭素循環型社会を

二〇一八年暮れ、ポーランドで開催のCOP24(気候変動枠組条約第二四回締約国会議)において、地球温暖化対策・パリ協定に尽力した専門家グループが、一七、一八年と連続して世界のCO₂排出量は増加する見通しだと発表した。生命・生活の危機がさらに高まることを予測したのである。

「新制度」はわが国の温暖化対策の議論の末、森林環境譲与税(仮称)の市町村への配分と共に実現した政策である。何としても「新制度」を実現し、低炭素循環型社会への歩を進めなければならぬ。実現へのハードルは確かに高い。何より問題は、林地の不在村所有や境界不明、特殊財である森林の所有意識の転換など山村にある足元の課題が解決しないことである。

しかし、岐阜県や郡上市の展開を見てきたように、まさに地域が主体性を持ち、展望ある地平にたどり着いている所も少なくない。それらの地域では、土地と歴史と社会のありようから個性的経過をもって今日を迎えて、「新制度」を前向きに受け止めようとしている。さらに多くの地域から学び、森林化社会を築きたいものである。

