

森林・林業・木材産業の転換点 ～「新たな森林管理システム」の 実現に向けた地域の役割～

富士大学 学長

〒025-0025 岩手県花巻市下根子 450-3

Tel 0198-23-6221 Fax 0198-23-5818

E-mail : okada@fuji-u.ac.jp

1951年北海道生まれ。1975年岩手大学卒業。1975年北海道立総合経済研究所研究員。1990年岩手大学農学部助教授。1994年同教授。2015年富士大学学長。農学博士（北海道大学）。前林政審議会会長。農林水産省中山間地域等直接支払制度第3者委員会委員長。専門は「森林政策学」「地域経済論」。主な著書は、『森林・林業・山村問題研究入門』（1999）、『現代森林政策学』（2008）、『「森林・林業再生プラン」を読み解く』（2012）。



おか だ しゅう じ
岡田 秀 二

●はじめに

森林・林業・木材産業に関する話題が、健康食品やその機能性物質に関する話題と肩を並べるほどに、人々の耳目を集めている。国民的関心の的となっていることはうれしい限りである。しかし、国産材の自給率は、35%に留^{とど}まっており、木材需要の65%は依然として輸入材で占められている。国内森林資源の蓄積は50億 m^3 にも達するというが、利用せず放置したままでは、森林は生命体である限り衰退し朽ちていく。建築用だけでなく各種調度や道具類にも求められ、さまざまな意味で健康によいと選ばれる対象でありながら木材は遠い存在のままである。地球温暖化・異常気象問題に対しても、森林の有する温室効果ガスの吸収機能と木材利用による固定機能に多くの期待があるのに、森林の整備が十全ではない。山村地域において森林の整備や生産を担う人材が絶対的に少なく、依然として減少し続けているからである。

こうして森林・林業、あるいは木材産業や山村は、多くの期待と希求の中にありながら問題解決への歩みが遅く、前進・進化・発展が見られる一方で、衰退・後退を続けており、いわば矛盾的構造の只中にある。しかし、今年から始まる「新たな森林管理システム」が関係者の協力を得て支障なく稼働し、また、うまく機能すると、森林地域や山村、そして、我が国全体に関しても、これまでとは違う景色が見えてくるものと思われる。それには、関係者の前向きな話し合いと行動が何より大事である。以下ではその新たな森林管理システムの概略と政策構想の背景を広い角度から捉え、次なる社会形成への思考的枠組^{つらみ}に繋げるべく触れてみたい。

都道府県は、上述の市町村が実施すべき事柄の全体について代替執行が可能とされているが、この新たな森林管理システムでの独自事業として大事な点は、経営管理実施権の設定について、希望する民間事業者を募集し望ましい事業者を選定公表することである。その基準は、森林所有者と林業従事者の所得向上につながる効率的施業を行い、また、持続的に事業を行うことができる事業体か否かということである。具体的には、①素材生産の生産量または生産性の増加、②主伐後の再生林の確保、③素材生産や造林・保育を実施するための実行体制の確保、④伐採・造林に関する行動規範の策定、等の項目が示されており、「意欲と能力のある」とは、これらの点をいう。

新たな森林管理システムの対象となる面積としては、全国の私有林人工林面積約 670 万 ha の 3 分の 2 に相当する 470 万 ha が見込まれている。そのうち 210 万 ha 程度は林業経営者への再委託がすぐには見込めず、市町村の責任で必要な施業を請負的事业等として事業発注し実施することとなる。残りの約 260 万 ha は優れた林業経営体によって経営的事业が行われ、所得として実現することが期待される。

●森林環境税・森林環境譲与税と「新たな森林管理システム」

周知のように、「新たな森林管理システム」は、COP21 でのパリ協定成立後の森林吸収源対策・地方の地球温暖化対策の安定財源確保策と密接に関連し、実現したものである。しかし、この税と森林管理システムの一体的改革、及び森林管理システムにおける市町村の役割重視という我が国林政史上画期的ともいえる政策変化には、少なくとも次の 4 点に関わる問題群が複層的・重層的に存在している。政策を実効あるものにするには、これらの点の理解を前提に、政策化への条件整備と関連する全ての人々の協力が何より重要である。

第 1 は、改めての指摘であるが、地球環境問題が根底にあるということ。第 2 は森林の未整備・劣化問題は、既存の社会基盤投資が無駄になるだけでなく、その対応如何によっては、今後の我が国にとって成長の基盤になり得るか、あるいは新たな問題発生の温床になってしまうのか、その分岐点的位置にある。第 3 は、地域の後退・疲弊問題と関係する。森林空間利用等のソフト事業や新技術の成果であるセルロースナノファイバー等を使った新製品開発などによって、森林と森林地域はフロンティアであるという見方が強く、今回の森林管理システムはその基盤となる可能性が高い。第 4 は、経済の領域外にある環境をどう経済の枠組みに取り入れていくのかという新たな資本主義経済に関わる課題についてである。

こうした視点や論点に触れていくと、そこには近代のパラダイムがいわば成功裏に展開したが故に抱えてしまった限界・崩壊の姿、という点に改めて思いを致さなければならないであろう。いずれも先延ばしの許されない問題群がこの政策には内包されているのである。森林・林業についてはまさに認識転換を必要とする時なのである。

スペースの関係から以下では 2 つの点に絞って見てみよう。

(1) 地球環境問題への対応が根底にある

1992年に開催されたリオデジャネイロでの地球サミット以降、地球温暖化対策が経済マターとしても最重要問題となっている点を理解することがまずは必要である。各国ごとの温室効果ガス削減目標の設定と実現方法の議論が進み、森林による温室効果ガス吸収が排出削減にカウントされるようになって以降、森林整備・森林経営問題は、林野セクター問題から我が国全体の政治経済問題にシフトしたのである。それを象徴するのは、2001年の林業基本法から森林・林業基本法への改正である。林野政策の基本目標は森林の多面的機能（公益的機能＋木材生産）の発揮とし、「持続可能な森林経営」の実現を期すこととなった。そこを貫く論理は、森林は所有の壁を越えた「市民共有の地球資源」「社会的共通資本」だという考え方である。こうして地球温暖化対策推進大綱、地球温暖化防止森林吸収源10カ年対策等の着実な実施のために、必要な予算措置と持続的森林経営問題が政治的重要課題でありつづけてきたのである。2013年1月の与党税制改革大綱において、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源確保について総合的検討を行うと明言されて以降、毎年度の大綱において少しずつ具体化への進展を見せながら、2016年度の税制大綱において以下の整理が行われた。「森林整備や木材利用を推進することは、地球温暖化防止のみならず、国土の保全や地方創生、快適環境の創出などに繋がり、その効果は広く国民一人一人が恩恵を受ける…しかしながら、森林現場には…根本的な問題があり、こうした課題を克服する必要がある。このため、森林整備等に関する市町村の役割強化や、…市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとし、…森林整備等の財源に充てる税制（森林環境税（仮称）等の新たな仕組みを検討する）」（一部要約）

こうした背景があって成立をみた「新たな森林管理システム」であればこそ、それは一人森林・林業セクターの問題と捉えたり、森林所有者の私有権、財産権の保障の議論に閉じた捉え方の中で問題を扱うということでは済まされない質のものであるといえることができる。行き過ぎた個人主義のベクトルそのままの枠組みでは、地域や国家単位、さらには世界や地球規模の問題群や諸要請に対応することなど到底できる相談ではない。また、市町村という範囲が説得力を持つとしても、問題への対応として、これまでの縦割り行政そのままに担当課の所掌として済ませるというようなことでは、制度改正の本来的趣旨を実現することはできない。

(2) 森林・林業問題と解決への対応

森林整備と関連して指摘される森林・林業問題は、①所有規模が零細であること、②不在村所有が多いこと、③所有界が不明であること、④管理放棄地・施業手遅れ林分が増加していること、⑤所有者の経営意欲喪失、等である。最近のセンサスでは、1ha以上保有の林家は91万戸となっているが、0.1ha以上を捕捉していた時代には270万戸以上がカウントされている。森林は相続財産であり、限りなく細分化を続けるので、現状では所有の実態は掴^{つか}めていない。この状態が刻々と進行しているのであ

る。2016年5月には森林法をはじめ5本の法律が一部改正を行い、上述の諸問題に対応すると同時に適切な森林施業を通じて、森林資源の循環型造成・整備、国産材の安定供給体制の構築及び公益的機能の維持増進を図ることとした。市町村による林地台帳の整備と森林管理の主体化、森林組合による森林経営条件の緩和など注目の変更がある。

資源が成熟しているにもかかわらず木材生産が停滞していることに対しては、①路網整備の遅れ、②高い施業コストと立木価格の下落、③林業就業者の減少・不足と高齢化、④フォレスター・プランナー等の林業技術者不足、等の問題が指摘されてきた。これらには2009年以降の森林・林業再生プランにおいて以下の方策が講ぜられ実現過程にある。中心となるのは森林計画制度の改正で、民有林管理において市町村森林整備計画をマスタープラン化するとともに、所有者・事業者による森林経営計画が、低コスト化・効率化に向けた集約化の基盤をつくり、路網整備と高性能林業機械導入による作業システムを作動させ、単なる所有に留まっていた森林・林業を林業経営へと大きく動かしている。フォレスターやプランナーの育成と森林組合の事業・経営の見直しは、組合事業の中で同時に進められている。こうして間伐を基軸に木材生産を拡大し、大ロットでの流通によって、一足早く生産力拡大と生産性の向上を実現した木材産業群の事業体や工場へと繋げるようになってきた。

また、川下では公共施設やCLTによるビル等、新規の木造建築需要を開拓し、住宅部材の一部については外材を抑えて市場を席卷しはじめている。バイオマスエネルギー事業分野の広範な展開は、木材需要の裾野を広げている。しかしなお、川中・川下の木材産業分野から見ると、川上の森林整備・再生産との間では、いわゆる原木の生産・流通のパイプが細く、その流通速度はサプライチェーン全体との整合を満たすものではないのである。その原因が森林の所有と管理をめぐる実態にあることはすでに見てきた通りである。これが新たな森林管理システムを必要とした理由である。

●地域の主体形成と森林化社会づくりにおける地域の役割

森林・林業・山村が抱える矛盾的・危機構造的ベクトルも「新たな森林管理システム」によって転換の可能性が出てきた。地域起点の産業・資源管理政策の段階的変更により市町村は地域資源全体の整備と経営管理についての制度的枠組みを持ち、2000年以降の展開では川中・川下同様に新たな経営体等を形成しつつ森林・木材産業の基軸的部分を彫塑しつつある。環境・資源的生産力に問題を抱える森林部分についても、今回のシステムは、所有と経営を分離しつつ、新たな価値化にも挑戦することで多くの住民を引き付けることであろう。何より必要なのは、自治体だけでなく、企業も各種の専門家も、住民も、そして、外部のサポーターも一体となって、地域自治を形成し、次なる森林化社会形成へのビジョンを共有することである。すでに少なくない自治体において、地域の特質を踏まえた魅力的な取組が行われている。まずはその意志に触れるところから始めたいものである。

[完]