

「人の暮らし」が見えないプラン

佐藤, 宣子
九州大学

<https://hdl.handle.net/2324/6632413>

出版情報 : FOREST ECONOMY. 63 (4), pp.7-9, 2010-07-20. FOREST ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE
バージョン :
権利関係 : (c) 2010 一般財団法人 林業経済研究所



林業経済研究 55 (1)、21-34

- 2) 例えば、The National Forest Programme Facility (2006) 「Understanding national forest programmes Guidance for practitioners」、MCPFE (2005) 「National Forest Programmes in Europe」など。
- 3) Humphreys, et al. (2004) 「Forests for the future. National forest programmes in Europe (COST Action E19)」
- 4) 「G8 森林行動プログラム—背景文書 (仮訳)」 (<http://www.rinya.maff.go.jp/seisaku/kaigai/g8haikei.htm>)
- 5) <http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/saisei/pdf/siryou2.pdf>
- 6) MCPFE (2003) 「Improved Pan-European Indicators for Sustainable Forest Management」
- 7) 例えば、白石則彦 (2009) 「望ましい森林施業を達成するための森林計画等はいかにあるべきか」持続可能な森林経営研究会、第8回講演資料

「人の暮らし」が見えないプラン

佐藤 宣子 (九州大学)

1. はじめに

政権交代後、民主党は「コンクリートから人へ」を政治主導で実現するとして、農業政策では、これまでの規模拡大路線から小規模農家を含めた米の販売農家すべてを対象とした戸別所得補償 (米価下落による収入減を補う不足払制度) へと大きく舵をきったところである。一方、森林・林業再生プランの議論では、資源政策と産業政策が中心に議論され、山村定住や多様な仕事興しといった地域政策的な視点はほとんど見られない。

本稿では、2009年12月25日に公表された「森林・林業再生プラン～コンクリート社会から木の社会へ～」(以下、プラン)、その後、森林・林業基本政策検討会での議論を経て同第4回委員会(2010年4月28日開催)に提出された「森林・林業の再生に向けた改革の姿(素案)」(以下、素案)¹⁾を基に、主に森林管理・経営主体のあり方と地域政策視点の必要性に関して意見を述べたい。

2. 議論の前提と素案での森林管理・経営主体像

プランから素案への議論では、技術者のあり方を整理し、森林計画制度における国、都道府県、市町村の役割の見直しと分権的な制度のあり方を提起した。素案で新たに追加された事項は3機能区分の廃止、小流域(数百ha)を単位にして森林管理計画(仮称、その後、森林経営計画)を作成し、生態系保全のための溪畔林の配置等である。ゼロベースでの見直し故に、長年硬直化していた課題を洗い出し、施策を講じようとする画期的な内容である。

それら議論の大前提としてプランの段階から一貫しているのが、森林所有者の低い位置づけである。所有者は林業経営への関心が低下し、相続を経ると一層関心低下が予想されること、小規模分散的な林業経営では生産性の向上は期待できないので、「施業の集約化」(隣接する異なる所有林地を団地化し、路網の作設や間伐等の施業を一括して実施する)が急務であるという認識である。

素案では、「全ての森林所有者が施業の必要性を認識した上で、自ら施業を行わない場合には、意欲と能力のある者(要件を満たす森林組合、民間事業体、大規模所有者など)への施業の委託」(素案、5頁、下線は著者)としているものの、助成の対象者は、「持続的な林業経営に向けた取り組みを約束することとなる森林管理計画(仮称)の作成者に限定……(中略)……単に施業を受託する者ではなく、経営の責任を有している者に直接助成」(同、5-6頁)するとしている。そして、平成24年(2012年)までに「施業集約化」率を100%実施という数値目標を掲げている²⁾。さらには、施業だけではなく、「経営の委託が進むような仕組みの創設を検討」(5頁)するとしている。つまり森林の管理、経営から極力森林所有者を排除するという方向である。山村地域に関しては、「施業・経営

の集約化」によって持続的な林業経営が確立されれば、「雇用創出等を通じた山村地域の活性化……（中略）……にも大きく寄与」（素案、1頁）と素案冒頭部分に予定調和的に記載されているだけであり、まず産業政策ありきである。

一方で、森林所有者には伐採・更新ルールに従い、計画変更せずに適切な森林施業を確保する責務があり、木材を安定的に供給することが求められる。価格政策を抜きにしたまま、価格下落時においても計画どおりの施業（＝木材供給）を強いるものであり、資源政策的であると同時に大規模木材産業に対する安価な資源供給体制作りのプランだともいえる。

3. 2005年センサスにみる施業委託の実態

表－1は2005年センサスの「家族林業経営体」のうち3ha以上の保有山林規模別と地域ブロック別に施業を実施した経営体数／面積のうち施業を委託した率を示している。全国計では、委託経営体率は植林26.3%、下刈22.6%、間伐33.1%、主伐56.0%であり、主伐と下刈では30ポイント以上の差がある。面積的にみると、大きな施業箇所は委託する率が高いため、植林48.5%、下刈37.7%、間伐48.1%、主伐66.9%と高まる。しかし、面積的にも育林過程では5割以下の委託率であり、過半は自家労力または直接雇用労力によって施業が実施されている。

保有山林規模別にみると、3～20ha層では主伐は経営体率で5割超、面積率で7割程度が委託である一方で、間伐で3～4割、下刈については2～3割の委託率に留まっている。20ha～1,000haは規模が大きくなるにつれて徐々に育林過程の委託経営体率、面積率が高まっている。1,000ha以上では他階層と異なり直接雇用労働力の割合が高いため、全ての施業で500～1,000ha階層よりも委託率が低くなっていること、また主伐の方が下刈よりも委託率が低いという特徴がみられる。

さらに、施業の委託率は地域性も大きいことが指摘できる。北海道では全ての施業で委託割合が高く、下刈でも4分の3の経営体、面積にすると8割が委託で実施されているのに対して、東北や北陸、都府県の東日本では伐出は委託、育林は自家実施の割合が高い。西日本では、山陰を除いて全般に東日本に比べて委託比率が低く、九州では伐出過程

表－1 家族林業経営体の保有山林における林業作業委託状況（2005年）

単位：％

保有山林規模別 ・地域ブロック別	委託経営体率				委託面積率			
	植林	下刈	間伐	主伐	植林	下刈	間伐	主伐
全国計	26.3	22.6	33.1	56.0	48.5	37.7	48.1	66.9
3～5ha	19.7	16.7	27.0	56.7	30.2	22.2	35.6	68.2
5～10	24.2	21.0	31.3	60.3	40.1	29.8	41.8	74.1
10～20	27.0	25.0	35.1	54.3	49.2	35.3	44.3	72.1
20～30	28.4	29.3	38.2	48.6	41.1	38.2	47.8	60.1
30～50	31.0	34.1	42.0	52.6	50.3	42.6	51.0	61.8
50～100	41.7	41.0	47.5	53.7	55.4	51.6	52.9	64.5
100～500	60.1	58.7	64.5	67.6	71.7	63.2	64.6	67.2
500～1,000	81.8	75.0	74.1	87.0	76.3	63.0	75.7	84.1
1,000ha以上	54.5	75.0	70.4	66.7	17.8	45.8	82.6	43.1
北海道	79.1	74.9	73.8	89.1	85.2	78.8	77.6	90.3
東北	23.8	17.7	27.2	62.9	40.0	27.9	40.8	67.8
北陸	23.1	21.1	31.9	57.3	36.6	29.8	41.3	68.8
北関東	23.9	17.6	33.0	55.0	37.1	28.6	48.1	70.5
南関東	20.1	25.6	36.4	70.7	54.9	59.5	59.5	91.3
東山	16.4	19.7	33.9	55.7	31.1	22.4	46.7	44.7
東海	25.8	22.8	37.5	61.3	38.5	33.4	48.0	70.4
近畿	26.0	28.5	34.6	58.5	41.2	43.7	47.9	52.3
山陰	30.1	25.2	29.4	60.3	54.2	40.9	43.1	76.0
山陽	29.2	21.2	28.3	54.8	46.6	32.5	46.6	49.9
四国	17.4	17.8	33.0	45.5	23.7	28.1	46.7	51.4
北九州	19.7	20.5	31.8	42.0	28.2	29.1	43.5	48.5
南九州	17.9	19.1	28.3	29.9	31.3	28.9	32.7	39.9
沖縄	—	33.3	0.0	—	—	77.6	0.0	—

資料：興梠克久（2009）「家族林業経営体の現状分析」（餅田治之・志賀和人編著『日本林業の構造変化とセンサス体系の再編～2005年林業センサス分析～』農林統計協会、所収）、82頁より作成。

においても委託率は5割未満、育林過程では経営体率で2割、面積率で3割に留まっている。

このように、森林施業の委託率は保有階層や地域によって大きく異なっている。また、著者の実態調査の経験から、所有者の中には公共事業縮小による雇止めや定年を機に、新たな所得源として、木材の自家伐採や椎茸生産を開始する事例も見られることを把握している。

4. 多様な人々が森林に関与しうる仕組みを

素案では、数百haの森林管理計画（仮称）は小流域単位としてゾーニングの1つの範疇であると同時に、作業道の作設と木材の伐採・搬出の生産性向上の範囲として指定されている。高性能林業機械を用いた伐採・搬出において、低コスト化を推進するためには固定資本の回転率を高める必要があり、機械化段階に応じた間伐実施地をとりまとめることは必須である。しかし、育林過程、特に下刈では規模の経済は働きにくい。更に、プランで強調されている作業道の高密路網化は、地域の地質条件に合わせた壊れにくい作設方法であってもメンテナンスフリーは不可能であろう。こまめなチェックと維持管理作業が不可欠であり、そのコストが全て施業（経営）受託した事業体の負担になる。こうした規模の経済が働かないコストについては、コストの分散化を図るべきであり、そのためには森林を木材生産だけではない多目的に活用することが有利である。先に述べた自伐林家や椎茸生産者など生業としての生産者の存在、加えて、森林ボランティアによる森林整備、更には生業ではないマイナーサブシステムとしての山菜やきのこ採取、狩猟、散策など多様な人々と森林との関わりを増やし、作業道を様々な形で活用することが、洗掘等で使えなくなる前の早い段階で処置することを可能とするであろう。そして、人々の眼が地域の森林に向けられていれば、森林への不法投棄などのリスクも減じることができる。特に、森林所有者が自家森林を観るということは、受託した林業事業体に適切な施業意識を強く持たせることにも繋がる。

つまり、森から人々を排除するのではなく、多くの人々ができるだけ地域の森林との関わりを持つことは、森林・林業の再生に相反することではない。地方分権を指向し、地域の特性に合わせた多様な森作りを推進するためには、「施業集約化」という全国一律の1つの物差しで単線的に評価するのではなく、森林の管理・経営主体の多様性を認め、地政策的な視点を重視することが再生プランの議論に強く求められる。これは、民主党が掲げた「コンクリートから人へ」の政策転換に必要なことである。

注

- 1) 素案については、http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/saisei/pdf/dai4kai_siryou2.pdf
- 2) 第4回森林・林業基本政策検討委員会資料1、1頁。

民主党のマニフェストと林業政策の具体化

石井 寛（北海道森林管理研究会）

1. はじめに

私は民主党政権の成立を歓迎するとともに、マニフェストにそって政策が具体化されることを期待していた。そうした視点から民主党の性格や林業政策の具体化について、研究するとともに、政策提言も行ってきた¹⁾。

しかし林業政策の具体化過程をみると、国民との契約無視ともいえるべき事態もみられるので、紙数の許す範囲内で、私見を述べる。

2. 民主党の性格と連立政権

民主党は新党さきがけを離党した鳩山由紀夫、菅直人らと社民党の一部によって1996年9月に結成された新しい政党である。1998年には岡田克也が加わっている。支持基盤は都市のホワイトカラーであった。

2003年に民主党は小沢一郎を代表とした自由党と合併して、現在の民主党が誕生した。