

『新山村の時代は来るか —森林管理システムの転換と 森林環境税時代の森林・林業・山村—』

岡田秀二（富士大学学長）

1. 問題意識

今年度も国の内外で巨大な自然災害が私たちに襲った。地球の温暖化が原因とのサイエンスが進む一方で、世界の足並みをそろえた温暖化対策には進展がない。国力の誇示と経済発展競争が自然危機対応を後回しにし、結局一層の温暖化ガスの排出を高めている。実は自然の危機も社会危機も後のない状況にあるが、日常生活を取りまく諸問題への対処に、認識の優先順位が占められ、危機に対する認識と危機実態の乖離が危機構造を重層化している。

こうした中では政策・制度が大きな役割を果たさなければならない。政策・制度は今日一層重要となっている。我々の分野に関連しては、地球温暖化をめぐる矛盾的危機構造に対処すると同時に新たな地域構造、産業の在り方を追求すべく、「新しい森林管理システム」が2019年度から実施されることになった。地球環境問題にも対処し、林業が抱える問題の打開策ともなり、圧倒的面積を林野が占める我が国の地域問題解決にも展望を抱かせる森林環境税、森林環境譲与税、「新しい森林管理システム（以下「新制度」）」の一連の政策が施される。我々はそれら施策にどのように対処すると山村・林業に新たなベクトルを開くことが出来るのか。

近代化は、日本に限らず世界中で階層間格差や地域格差が大きくなり、IT化の深化が人間をむしばみ、自然改変が大きく地球が病むという結果をもたらした。我々が辿ってきたこの近代化からの転換がなければ未来への展望は持てない。特に森林の持つ財（公共財であり私的財）としての特徴と日本の7割までが森林で覆われている国土空間の特徴から、森林・林業問題は、個別産業問題や特殊地域問題に閉じることなく、広い視野から捉えるべきである。本稿においてもこの点が貫かれている。即ち、新たな社会経済の全体構造とその再構築を念頭に置いて「新制度」を前向きに捉えようとしている。

2. 地球温暖化と森林～森林環境税・森林環境譲与税～

森林経営管理法の成立が森林環境税・森林環境譲与税の法成立に先立っているが、両者は密接に関連し、森林経営管理法は我が国の地球温暖化対策の一環として実現し

ていることを見逃してはならない。そこで、温暖化対策問題への我が国の対処と森林・林業問題の関連について少し見ておくこととする。

地球温暖化問題が世界の政治問題として登場するのは1980年代後半からである。'88年にIPCC（気候変動に関する政府間パネル）が設置された。我が国は'90年に「地球温暖化防止行動計画」を策定。'92年リオのサミットで世界は「気候変動枠組条約」を採択。'97年COP 3京都で「京都議定書」が採択され、それを受け我が国は'98年「地球温暖化対策の推進に関する法律」制定。同年林野庁は、「森林・林業・林産業と地球温暖化防止に関する検討会」を設置。そこにおいて、「持続可能な森林経営」の考え方の下で、CO₂の吸収源・貯蔵庫としての働きを高度に発揮させると共に、木材利用を推進し、炭素の貯蔵・排出削減・隔離（エネルギー代替）を發揮させる。そのため、関連行政機関・各種団体と連携し、森林整備や新たな循環型システムへの変革に取り組む、としている。2000年には「林政改革大綱」を明らかにし、政策理念を木材生産から森林の多面的機能の持続的發揮に転換し、安定的・効率的に施業・経営ができる者に経営意欲の低下した所有者の森林を集約化する、としている。そして'01年には森林・林業基本法制定。以後、多面的機能重視の林政と公益的機能重視の森林整備が展開する。'01年COP 7マラケシュ合意で森林吸収源が1,300万炭素トンまで容認される。森林吸収源を評価したマラケシュ合意には大きな意味がある。森林の温暖化防止効果が科学的に指摘されながら、行政的予算的には対応されて来なかったが、以後状況が大きく変化する。'02年度からの農水省予算は飛躍的に伸びる。森林吸収源対策が我が国温暖化防止策の主軸に座ることとなった。こうして'03年から「地球温暖化防止森林吸収源10カ年対策（以下「吸収源10カ年対策」）」が実施される。

「吸収源10カ年対策」の重点は間伐の実施である。間伐材の利用促進とセットで未整備民有林の再活性化を目指した。計画的・効率的間伐には団地化が必要で、地域合意による市町村森林整備計画制度と市町村の役割が重視された。地球環境問題への対処など多面的機能發揮を理念とする森林管理方策の登場は、私有物でありながらも公益機能發揮を強く求められる森林へと性格変化を伴うものとなった。木材利用という林業・林産業の発展が前提とされながらも、公共的管理の理念が私的所有財の管理の在り方を決めてゆくのである。これは政治的潮流として同時期に進む地方分権改革と軌を一にしたものである。私的所有財に公共的管理の指針を与えることが大きな森林行政目的となったのである。一定のまとまりを持った森林を主たる対象に、公益性重視へとその管理を誘導するのである。

2005年に京都議定書が発効となった。この間にも温室効果ガスの排出は増加を続けており、森林吸収源への期待は高まる一方であった。政策論議は環境税の導入をめぐる行われることとなる。環境省は'96年以降検討を重ねていたが、2002年にOECDが我が国に向けて行った勧告以降、環境税は大きな政治的争点となった。林野庁は環境省と共に税の設立を求めるが、財界と経済の後退を恐れる政府の姿勢で、世界的・国民的要請にも拘わらず導入をためらってきた。しかし、'12年に一部の環境税を導入することとし、森林吸収源対策税についても今後総合的検討を行う旨、与党税制改革大綱に明

記した。そこには、'15年のCOP21パリ協議発効後を睨んだ、すべての国が削減計画数量を明らかにして取り組まなければならない一段と進んだ危機認識がある。こうして、森林環境税と森林環境譲与税を前提とする森林経営管理法が成立を見たのである。

3. 新森林管理システムの概要

「新たな森林管理システム」の概要については、この報告書が印刷になる段階においては、多くの論稿がすでにあり、十全な解説も行われているので、ここでは若干政策が狙いとするところ等の周辺について補足的諸点を見るに止めたい。

①森林経営管理法の言う「経営管理」とは、地域森林計画が対象とする森林について、自然的経済的社会的諸条件に応じた適切な経営又は管理を持続的に行うこと。

②所有者はその権限に属する森林について、適時に伐採、造林及び保育を実施し、経営管理を行わなければならない。

③「適時」とは、市町村森林整備計画に定められた標準的な施業方法から著しく逸脱しない、という意味。また標準伐期齢を過ぎたらすぐに伐採しなければならないかという、そういうことではない。

④経営管理が行われていない恐れがある人工林とは、齢級ごとにおおよそ次の基準が与えられている。1 齢級・・造林届時の植林本数の75%以下の本数しかなく成林見込みのない森林。2～4 齢級・・下刈り除伐等が不十分で植栽木が被圧されている。5～標準伐期齢・・間伐が一度も行われていない、または最後の間伐から10年以上経過する等、市町村森林整備計画に定められた標準的施業方法を実施しておらず、林分が過密化している。標準伐期齢級以上・・最後に行った間伐から15年以上経過し市町村森林整備計画に定められた標準的施業方法を実施しておらず、林分が過密化している。

⑤市町村は、経営管理不十分な森林が引き続き整備がなされないことが確実であると認められるとき、所有者に必要な措置を命ずることが出来る。また、措置を講じない場合は市町村自らこれを行うことが出来る。それは森林における次の事態の発生を防止するため・土砂の流失・崩壊の防止、・水害の発生防止、・水の確保の支障発生防止、・周辺環境を著しく悪化させることを防止。

⑥森林の経営管理の将来像としては、私有林人工林の内、すでに集積・集約化済みの1/3の森林に加え、条件が良く単相林として林業的利用に供するもの1/3、条件が悪く市町村が管理経営権を取得し公的管理を行う部分が1/3、という目標。

⑦意欲と能力のある林業経営者（民間事業者）が森林経営管理実施権を得た場合、森林経営計画を樹立していく必要がある。

⑧経営管理されず放置されていた森林が経済ベースで活用され地域経済の活性化に寄与。

⑨間伐手遅れの解消、伐採後の再生林促進、災害発生リスクを低減させ住民の安心・安全に寄与。

⑩所有者は市町村の介在で、長期に安心して所有森林を任せられる。意欲と能力がある林業経営者に森林を委ねることで、森林からの収益が期待される。

①林業経営者は、多数の所有者と長期一括した契約が可能となり、経営規模や雇用の安定拡大につながる。

②これまで手が付けられなかった所有者不明森林も整備ができるようになり、間伐施業や路網整備が効率的に実施できる。

4. 新制度が導く従来型入会・コモンズからの発展

当研究会は、入会林野・入会関係の活性化による地域振興について議論をし、模索してきた。それは、西欧社会を雛形とする近代のプロジェクトが、環境の危機、個人の崩壊、様々な社会格差の拡大、そして森林の劣化・林業の後退、地域消滅の危機に逢着しつつも、打開への説得力ある展望を示せない中、コモンズ論と社会的共通資本による新たな社会経済の形成ビジョンが示され、注目されているからである。入会林野や入会関係はこうした考え方の本質を成す「共」的世界という論理を共通にし、地域を背景に資源と環境と社会持続の基盤を成してきたからである。

新森林管理システムは、入会林野や入会関係の展開・発展とかかわって如何に位置づくのであろうか。如何なる前向きの運用、取組みが可能か、制度の定着と実践に関わってもこの点は重要な事と思われる。ここでは、新制度が内包する主要論点を取り上げ、入会問題に如何に応用可能かを示し議論に供したい。また、他方では社会経済の全体改革の視点から、補完すべき点についても触れてみる。

1. 無制限な所有権行使への歯止め措置

森林が有する機能を十全に発揮すべく経営管理をしているか。森林経営計画作成、日常的巡視・手入れ、森林組合等への経営管理の委託等がないときは市町村の管理に。地域資源・生活空間の質低下、環境機能の劣位化を制御。所有者責務。災害等防止措置命令。私有人工林に限っていることについては如何か。入会林野の個別占有利用と集団の関係、入会集団と市町村の利用・経営管理の評価。

2. 森林の所有と利用（経営）の分離

新制度は実質的に所有と経営の分離を実現するもの。「森林の所有問題」（零細、分散、財産保持的）を克服し、生態管理と環境機能発揮と林業の経営条件整備に対応。立木を対象にする経営管理権（市町村）、経営管理実施権（林業経営体）、経営管理受益権（所有者）を設定。そこでの林業経営体の条件と生産森林組合の充実方策。市町村森林経営管理事業の内容や如何。その作業請負と生産森林組合。合意の社会化装置は必要ないか。

3. 新森林管理システムは制度と市場化の融合的一体的展開に特徴。木質生産と公益機能の一層の市場化と、自治体経済化のハイブリッド装置。これまで林野を基盤とする入会やコモンズは市場に対抗・対立する性格のものとなってきたが、この新展開をいかに受け止めることが出来るか。市場と入会・コモンズの関係の前向きの議論が必

要。分権的市場経済の再構築と市場領域の拡大・活性化による地域循環型経済の構想が求められる。

この市場化の進展の背景にあるローカル経済化の内容としての、森林基盤の、ケア経済、文化経済、コミュニティ経済等クリエイティブ産業の形成へと導くことが出来るか。即ち新しいコモンズの形成を主体的に構築可能か。これらの方向は、国連の「自然資本宣言」とも軌を一にするもの。・・・新たな市場社会の形成を希求。

4. 自然・森林と市場の間に新森林管理システムを埋め込み形成する新構造の全体バランスは誰が中心になりどのように行うのか、制度の中核にある市町村が行うのか。環境と資源と地域の発展と持続について、ステイクホルダー間の調整を図り、多元的目標を実現する主体は入会関係・コモンズを措いてないであろう。その時のコモンズとは、タイト・ルーズ・広域的・伝統的コモンズの重層コモンズということになる。

5. 新森林管理システムは、林業の成長産業化改革の鍵となるものである。森林集積による経営計画の策定、機械化を進め事業規模と出荷ロットの拡大による生産性の向上が目的。生産森林組合の森林や財産区有林は大きな単位でまとまっている。入会林野も同様である。

資源の実情と生産森林組合等の意向によるが新制度をこれらの管理経営の仕組みに組入れることは可能であろう。再委託先となる林業経営体や市町村管理となった場合の作業実施等に生産森林組合がどう係わるかによっては、新システムの対象外森林をも含め、新たな展開も考えられよう。

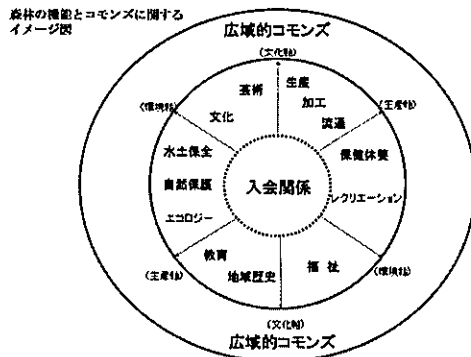
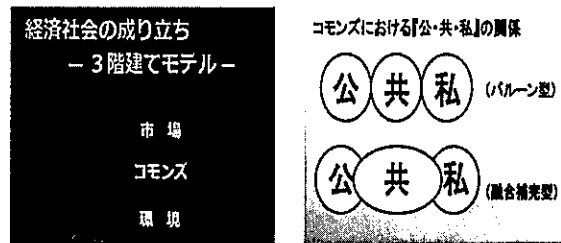
6. 現段階においては、入会関係のいわば器はあっても内実は溶融状況。農林家は家の存亡と農林業の再生産において家の原理を持続するが、日常的家族関係は近代的なものに。この2重構造とその使いわけが資源保全を含め農山村を支えてきた。農林政・地方・地域政策とも2様のものが展開されてきたが、工業発展の論理内のもの。新制度と森林環境税時代の自立的・自律的自治の形成をバネに、人々の意識も、政治も飛躍を遂げ、新たな社会経済、低炭素循環型社会形成ビジョンを共有すべき。

7. 国から森林環境譲与税の配分を受けて、地方自治体の森林・林業施策は具体化の根拠を得て、展望可能な状況となる。戦後一貫して追求されてきた地方自治の本旨が実現されるようにも思われるが果たしてそうであろうか。また「固有説」「伝來說」「制度的保障説」などの理論ではなく、自治体の現体制と、そこでの生活者が求める資源・歴史・風土からなる地域社会の一体感と、経済的・政治的・行政的・文化的自律性に照らして、現状で可能な仕組みを普段に形成して行くことこそが重要であり、この機会に改めて、地域に主体的とは、という問題を考えたいが如何。

8. 新しい森林管理システムが具体化を迎えると同時に、国有林の改革についても検討

が始まった旨の報道がある。なお内容は明らかではないが、林業経営体への一定期間のコンセッション方式になるとすると、森林の公益性を背景に施業スキルを積み上げてきた国有林技術者は、民有林支援に今以上の協力をしていただきたい。フォレストアンプランナー、あるいは優秀な国有林技術者が現役のうちから、あるいはリタイア後であろうと、「地域の一員としての特殊セクター」との認識を持ちつつ、民国連携の進展を図る必要があろう。

新たな市場社会形成と入会関係・コモンズのイメージ



5. 新山村時代へのビジョン

森林や自然は言うまでもなく地域性に貫かれている。そこに、ある共通性を見いだせるとしても具体的地域にアプライをし、学修するには何段にもわたる媒介の層が必要となろう。ここでは当面筆者が周知する限りで、山村新時代への動きに通ずる動きと思われる3つの事例を取り上げ、その特徴を指摘する。それぞれの詳しい内容は後ほどの討論において、それぞれの組織から参加を得ているので、その段階に譲りたい。

○ 兵庫県宍粟市一宮 東河内生産森林組合

森林面積750ha、組合員180人、人工林480ha、経営計画の作成、高率路網、高付加価値の原木販売、オフセットクレジット販売、広葉樹活用、民間事業者の利用、組合員への配当、森林整備と地域づくり、各地でのボランティア活動等。

- 宮城県登米市東和町 米川生産森林組合
森林面積928ha、組合員658人、人工林率81%、早い時期より経営計画を樹立、J-VBR販売、FSC森林認証取得、丸太の生産販売、企業・市民の森、高密路網整備で間伐中心の生産、春・秋の森林体験と山菜狩り、マイタケ・シメジ・シイタケ栽培、ミズナラ・コナラの森づくり等。
- 岩手県奥州市前沢区 生母生産森林組合
森林面積307ha、組合員535人、県行造林地140ha、直営地167ha、生産森林組合として初の森林経営計画を作成、赤字体質からの脱却、15カ年の損益計画も作成、銘柄マツ「月山マツ」の保全、漆の里づくり、イロハモミジの森づくり、「コープの森づくり」、教育施設等への寄付等。

6. 当面する課題

新たな森林管理システムの具体化には、所有森林の確定と資源状況の把握が前提となる。林地台帳や森林簿情報の整理が市町村事業として行われているが、市町村と森林組合の現体制に多くを期待することはできない。スキルを持つ民間コンサルタントへの委託と連携が欠かせない。数市町村に県を加えた新組織等がICTやAIを駆使し、情報クラウドをつくり、関係者が自由にアクセスできる体制が望まれる。また、林業経営に適する森林であれ適さない森林であれ、現状を前提にする限り、種々の計画作成と施業レベルの両者において、森林組合に期待するところ少くない。人材の育成・導入と新森林管理システムに相応しい新たな森林組合の構築が望まれる。市町村の森林管理に任される森林については、CO₂吸収源としての機能発揮が期待されている。新たな保安林種を設け、森林研究・整備機構森林整備センターが経営管理責任を持つということも考えられよう。そこには公益性を求められる森林管理に実績がある。