

持続可能な森林経営研究会
第8回セミナー
2009年2月12日
議事概要

「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」

この議事概要は、事務局でとりまとめたものであり、発言によっては、趣旨を取り違えていることもありえますので御容赦下さい。

1. 白石則彦氏による講演

1-1. 要旨

森林計画と森林施業

東京大学 大学院農学生命科学研究科 森林科学専攻 白石則彦

1. はじめに

森林計画と森林施業の関係は、小は林業経営・森林管理現場の実務レベルから、大は国の政策レベルに至るまで、さまざまあり得る。ここでは後者に焦点を当て、戦後日本の森林政策の根幹をなしてきた森林計画制度及び基本計画によって政策的に推奨されてきた森林施業の変遷を辿りながら、課題を挙げることにする。

2. 森林計画制度の展開

我が国の森林計画制度は、戦中戦後の乱伐の影響で荒廃していた森林を復旧するため、昭和 26 年に創設された。当初は伐採許可制など規制色の強いものであった。昭和 30 年代前半に荒廃地の復旧をほぼ終えた後も、成熟した森林資源の不足と旺盛な木材需要のもとで大面積の人工造林は続き、林業振興を通じた森林整備へと次第に軸足を移していった。この頃から約 20 年間は資源の量的拡大が指向され、「拡大造林」次代が暫く続いた。しかし昭和 40 年代半ばになると外材輸入量が増大し、木材自給率や林業の採算性が低下し始めた。林家の計画的木材生産を支援するため、森林施業計画制度の「属人」（昭和 43 年）や「団共」（同 49 年）が導入された。木材価格が昭和 55 年をピークに下降に転じると、採算性の低下はさらに進み、伐採・造林面積は急激に減少し、拡大造林時代は終わりを告げた。その後の森林政策の中心は、戦後に造林されて十分に手入れをされていない人工林をいかに整備するかに移っていった。昭和 58 年には森林法が改正され、市町村森林整備計画が導入されるとともに、計画に間伐や保育に関する事項が独立して加えられ、重視されることになった。これを機に、森林整備の主体は地域（市町村）に移されていく。平成 13 年には森林・林業基本法が制定され、森林施業計画は団地的まとまりのある森林に一本化され、また管理できない所有者に代わって管理を行う事業体の参入が認められた。

3. 森林機能の変遷

森林計画に初めて森林機能が登場するのは、昭和 48 年の基本計画まで遡る。当初は森林の状態（林形や林齢）で全体的な整備水準を評価していたが、次第に機能の種類が増えるとともに場所付けがなされ、林地のポテンシャルを評価する方向へと進んでいった。昭和 62 年の基本計画においては、木材生産・水源かん養・山地災害防止・生活環境保全・保健文化の 5 機能について整備すべき箇所・面積と目指す森林の状態が示された。そして平成 9 年の基本計画では、優先すべき 3 機能類型（水土保持、共生、循環利用）に森林を区分し、それぞれ機能に応じた施業を推進することとなった。この間、木材生産を優先する森林面積は一貫して減少し、最新の基本計画（平成 18 年）では間伐・抜き伐りにより人工林を多様な森林に誘導することが推奨されている。

4. 森林計画の課題

我が国の森林・林業の政策は昭和 50 年代半ば頃までは、林業を通じて森林整備を図っ

てきたと言える。しかしその後、林業の採算性は低下し、森林所有者の林業離れも進み、林業を通じて予定調和的に森林整備を図ることが困難になってきた。機能類型に基づくゾーニングが導入され、公益的機能を優先させる森林では林業とは別建ての施策が取り入れられつつある。戦後から最近までの森林政策を大局的に見れば、森林を機能に応じて区分し、また責任を持って森林管理を担える事業体に地域ごとに管理を集めていくという方向性が明らかであるが、未だ所有者への浸透は不十分で、強制力もなく、実現の目途は立っていない。

1 - 2. 講演

我が国の森林計画制度の 過去・現在・将来

東京大学 大学院農学生命科学研究科
森林科学専攻 白石 則彦

1

今日のトピック ～政策的視点を中心に～

- 森林計画制度の歴史的な展開過程
- 森林機能の考え方の変遷
- 国レベルで指向されてきた森林施業
- 将来の展望

2

現代森林政策学 (日本林業調査会)

第6章 森林計画と森林施業 白石則彦 95
第1節 森林計画制度 95
1. 森林計画の意義 95
2. 森林計画制度の歴史的展開 95
3. 森林計画制度の体系 98
第2節 森林機能と森林施業 99
1. 制度における森林機能の位置づけ 99
2. 国際的取り組みと森林機能 102
3. 森林施業の課題 104
第3節 森林計画の目指す方向 105
1. 国レベルの方向性 105
2. 地域レベル、計画レベルの方向性 105



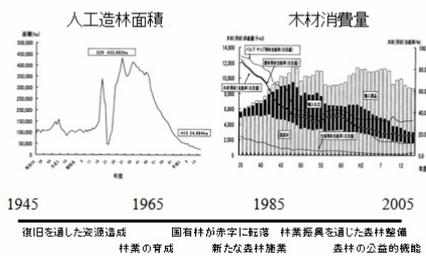
平成20年3月刊行

3

- 「森林計画」と「森林施業」、そしてその間を取り持つ「森林機能」の3つを軸に考える。

- 話題提供の趣旨は、「現代森林政策学」に書かせていただいた。

我が国の造林面積と木材消費量の推移



4

- 人工造林面積
戦前は年間 10 万 ha 程で安定していた。戦後、森林のベビーブームが 25 年ほど続いた。近年、全盛期の 1/20 まで落ちている。
- 木材消費量
昭和 40 年代後半以降、丸太での輸入が増加。その後これが減ると同時に製材品輸入が増加した。

森林基本計画における「森林機能」の位置づけの変遷

昭和41年（1966）	初めての森林基本計画。ここでは森林機能に関する記述や目標には言及されていない
昭和49年（1973）	「木材の生産」「国土の保全」「水源かん養機能」について、10年ごとの整備目標の目標がラウンド区分で示された。林業の状態で評価
昭和59年（1984）	「木材生産機能」「水源かん養機能」「山地災害防止機能」「保健文化機能」の4機能について、整備すべき森林面積とともに望ましい森林の姿が機能ごとに示された。林地のポテンシャルを400haのモッシュ単位で評価
昭和62年（1987）	「木材生産機能」「水源かん養機能」「山地災害防止機能」「生活環境保全機能」「保健文化機能」の5機能について、機能発達のよから望ましい森林面積の姿を提示。20haモッシュ単位となり機能が向上。
平成3年（1991）	蓄積林において初めて「国土保全林」「自然維持林」「森林空間利用林」「木質利用林」の4区分にゾーニングされた
平成13年（2001）	「国土保全」「森林と人との共生」「循環利用」の3機能類型が導入され、既成林の3機能区分と蓄積林の区分がゾーニングが一歩深化された
平成18年（2006）	森林機能に関する新たな記述の追加は見られない

望ましい森林の姿の変遷 —木材生産機能—

- 1987年の基本計画（1,580万ha）
 - 樹木の生育に適した森林土壌を有し、適正な密度を保ち、材質の良好な林木からなる成長量の多い森林であって、林道等の生産基盤が適切に整備されている森林
- 2001年の基本計画（約700万ha）
 - 木材を安定的かつ効率的に供給するための森林整備であり、成長の促進を重視する施業を行うとともに、施業の集団化や循環化を通じた効率的な整備が必要である。また、森林の二酸化炭素吸収・固定源としての役割と資源の循環利用との関連で見れば、二酸化炭素の固定源としては蓄積を高めること、吸収源としては木材資源としての有効な利用を図りつつ、成長量を確保するような森林の適度な若返りが必要である。

10

望ましい森林の姿の変遷 —水源かん養機能—

- 1987年の基本計画（1,435万ha）
 - 団粒構造がよく発達し、かつ粗孔隙に富む土壌を有し、根系の発達が良好であり、複層林など樹冠のうっ開度が高く、成長の旺盛な森林であって、必要に応じて浸透を促進する施設等の治山施設が整備されている森林
- 2001年の基本計画（1,260万ha）
 - 健全な水循環や安全で快適な生活・国土基盤を確保するための森林整備であり、森林土壌を重視する施業を行う。樹根及び表土の保全に留意し、下層植生の発達や林木の旺盛な成長を図ることが重要である。このため、適切な保育・間伐を基本として、複層状態の森林の整備を推進する。また、流域など広域的な森林として捉えれば、複層状態の森林の達成のみにこだわる必要はないが、特定地域において連年の伐採（皆伐）が連続しないような森林の面積管理やモザイク的配置に留意すること、特に皆伐する場合には伐採面積を縮小すること、伐採年齢を長期化することが必要である。

11

森林機能とゾーニング

- 5機能区分（昭和55年）
 - 木材生産機能、山地災害防止機能、水源かん養機能、保健文化機能、生活環境保全機能
 - すべての森林で上記の5機能が（程度の差はあるが）重複して発揮される（H・M・Lで区分）
- 3機能類型（平成13年）
 - 循環利用林、国土保全林、森林と人との共生林
 - 一定面積をもった団地で最も優先すべき機能ひとつ

12

- カッコ内の面積は、生産機能が低いと評価された森林である。
- 1987年の基本計画では森林の状態が記述されているのに対し、2001年の基本計画では具体的な施業についても記述されている。

- 木材生産機能(前スライド)同様、1987年の基本計画では森林の状態が記述されているのに対し、2001年では具体的な施業が記述されている。

- 5機能区分が機能評価であるのに対し、3機能類型は機能によるゾーニングと言える。

我が国の森林計画制度は...

木材生産を含む、森林の多面的機能を計画的に発揮させるための仕組みである



13

- ・「資源の持続」が大きな目的であり、「環境保全」と「産業振興」はどちらかといえば付随的である。資源造成の時代は矛盾が少なかった。

戦後60年間の林業と森林の関係の変遷

- ・ 林業振興
 - 森林資源の造成→量的拡大
 - 林業を通じた森林整備
 - (森林はさまざまな機能を同時に発揮)
- ・ 森林の多面的機能の発揮
 - 荒地地復旧→林業の育成
 - 公益的機能の発揮
 - (優先すべき機能に応じたゾーニング)

2つの柱は途中まで同義(予定調和)だった林業の採算性が低下するにつれて分離してきた森林の管理目的に応じた最適な施策をすべき

14

- ・ 林業振興と森林の多面的機能発揮が予定調和だった頃は、森林は様々な機能を同時に発揮するから手の行き届いた森林は多面的機能も発揮する、だから林業振興をすべきだ、という考えであった。
- ・ 次第に、これら2つを同じ政策で実現することが困難になってきた。

「最適な施策」はどのように森林・林業現場におろされているのだろうか？

- ・ 「予定調和」時代は人工林施策
 - 育種を始め、造林保育の技術は古くからあった
- ・ 「公益的機能重視」時代は自然力の活用
 - 長伐期、複層林、育成天然林など非皆伐・省力指向
 - 技術自体が曖昧、地域性強く、確立していない
 - 普及させる仕組みも不十分

手段は要件を示した補助事業のみ政策や基本計画が改訂されてもそれを現場で実践する技術や、普及の仕組み等の十分な裏付けがない

15

- ・ 林業経営が成り立ちにくい立地条件でも公益的機能発揮のため森林整備を進めなければならないが、それが非常に困難である。

最新の森林・林業基本計画が推進する整備の方向は？

- ・ 間伐や抜き伐り等により、多様な森林に誘導
 - 間伐により森林整備を進め(環境)
 - 皆伐を回避して資源の存続を図り(資源)
 - 間伐材を有効利用して需要に応える(産業)



16

- ・ 間伐や抜き伐りを重視することにより、3つの役割の重なった部分を満たしていく、という高度な政策である。資源が成熟したいま産業から見てより経済的な皆伐を指向することになるが、それを間伐や抜き伐りに誘導することが難しい。

機能類型における「水土保持」と「循環利用」の位置づけ(私見)

- 今や人工林がすべて経済林とは考えられない
 - 条件不利林分は入手の樹からない自然林に戻す
 - 所有者の意向も取り入れる
- 助成のあり方にもメリハリが必要
 - 公益的機能を発揮させる助成, 循環するための助成

17

- 機能類型に関して、現場から「分かりにくい」という声がよく聞かれる。
- 助成のメリハリ

水度保全林は、伐らずに高い機能を発揮すべきであり、そのための助成が必要である。循環利用林は、伐ったら植える、植えたら間伐する、を効率よく行うべきで、そのための助成が必要である。

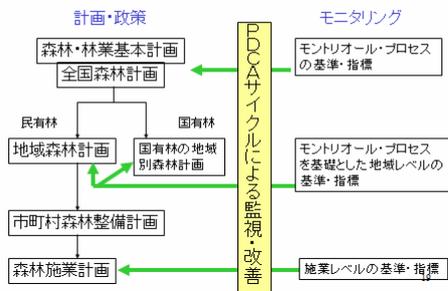
森林計画制度の課題

- 経済的なインセンティブが弱い(ない)なかで、森林整備の重要性はむしろ高まっている
- 林業の採算性低下により、森林整備(環境)と林業振興(産業)が予定調和的でなくなった
- 計画の進捗をモニターできる仕組みが必要
- 森林を管理できなくなった所有者に代わる整備主体としてはどのようなものが望ましいか？
またその費用負担のあり方は？

18

- 森林計画制度の第一義的目的は森林の公益的機能の発揮にあり、その利害関係者は山側だけでない。

森林計画制度の監視の枠組み



- 計画の進捗を監視する仕組みの例。
- 森林施業計画のモニタリング指標は、森林認証などに近いイメージである。

まとめに代えて 森林計画制度の目指すべき方向性

- (政策側)

優先すべき機能に応じた助成と責任の明確化

 - 補助金のあり方も要検討
- (現場サイド)

地域における森林管理の形をつくる

 - 小規模な森林を束ねる, 責任ある管理主体の育成
 - 上位計画を現場で実践するプロフェッショナルの育成
 - 求められる機能に応じた森林施業の実践

20

森林計画についての問題意識

(加藤鐵夫氏による)

1. 機能類型の区分の妥当性
2. 機能類型と、それに対応する施業
3. 計画量の設定
4. 上記が森林所有者に納得されているか
5. 森林計画制度と保安林制度の関係
6. 計画の実行をモニタリングする仕組み

21

- 3. 計画量の策定
資源が成熟しつつある中で、もし材価があるきっかけで上がれば、それを待ち構えていた所有者達から大量の材が出る可能性がある。これまでは過伐は考えられなかったのが仕組みが生産助長的になっており、抑える仕組みがない。そもそも許容伐採量の概念がない。
- 5. 森林計画制度と保安林制度の関係
どちらも機能発揮のための制度だが、別々に動いてしまっているように思う。
- 6. モニタリングの仕組み
欠けていることが明確である。

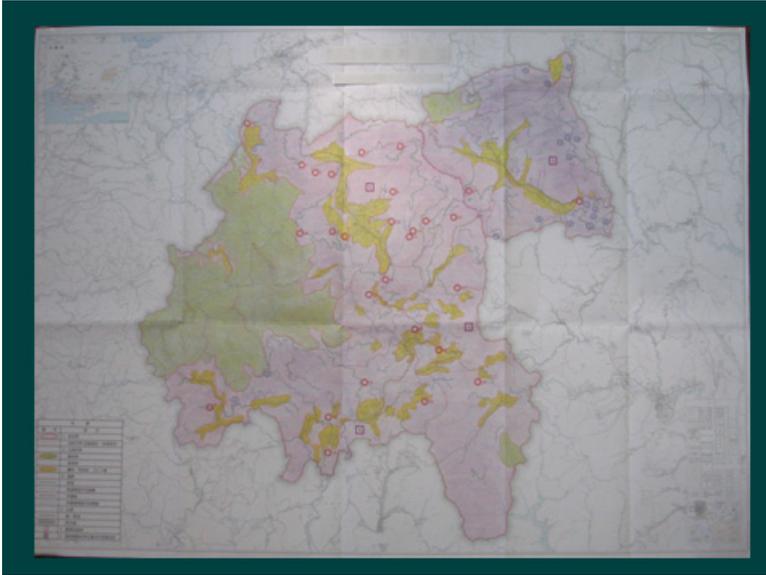
2. 原田敏之氏による講演

2-1. 要旨

森林施業計画制度について

- 本制度は平成15年度にスタートし、今年度は5年を経過しての計画見直しを終え、いわば第2期と言える段階に至っています。しかしながら、手探りでスタートした「第1期」と比べ「第2期」はステップアップするどころか、むしろ後退している観もあると考えます。懸念される点について、市町村や森林組合など直接に担当している現場の状況などから検討すべき部分の一部を紹介したいと思います。
- 本制度の大きな柱は「市町村森林整備計画」と所有者による「森林施業計画」の2つがあり、相互に関連し合う形になっていますが、それぞれに問題があり、検討を要する点がありますので、具体例を挙げながらご紹介します。

2 - 2. 講演



- ・市町村森林整備計画に出てくる図である。赤丸で示されているのが循環利用林、黄緑色が国有林、黄色が共生林、ピンク色が水土保持林である。お気づき頂きたいのだが、この中に、循環利用林が全く出てこないのである。
- ・現在の森林計画制度は、平成 13 年の森林・林業基本法改正に伴い平成 15 年から実施されているものである。現在 5 年が経過して、見直し時期に来ていると考える。平成 15 年~20 年までを第 1 期、これ以降を第 2 期とする。

【別紙 6】

森林整備計画の推進区域の指定計画

地区の名称	地区の所在地	区域面積	指定年度
名倉	2802~2805, 2208~2211, 2212~2216	4,302.61	□
田口	2208~2209, 2209(4), 2227~2228, 2229(1)~(4), 2230~2231, 2232~2237, 2238	6,990.04	□
段嶺	2207~2208, 2209(1)~(3), 2209~2210, 2229(5), 2230~2231, 2237	4,365.91	□
津具	2801~2809	4,405.87	□
計 4 団地		19,223.33	

※指定年度は平成 18 年 3 月末の森林管理データを各地区（学校区）に振り分けたもの

【別紙 7】

森林整備計画に基づく団地化の導入計画

区分	導入（単位）	事業
注 冊	チェーンソー	チェーンソー、ハーベスタ
機 材	チェーンソー	チェーンソー、ブローカッタ、ハーベスタ
機 材	林内作業車、小型森林機	作業車、小型森林機、ブローカッタ、スイングローダ、ハーベスタ
機 材	機関、下刈	チェーンソー、刈払機
機 材	燃料	チェーンソー燃料

- ・市町村森林整備計画は、団地化とゾーニングの 2 つを軸としていると考える。
- ・表(別紙 6)は、愛知県設楽町のものである。地区のうち名倉、田口、段嶺は旧設楽町、津具は 2 年前の市町村合併で一緒になった旧津具村の地区である。
人工林をすべて団地の対象としている。その結果、1 つの団地が 4,000ha 以上というようになってしまい、効率化を考えて、というわけではなく、助成金をもらうためにただ団地に入れている、というものである。津具に関しては、旧津具村時代には施業の効率化を考えた団地化（30ha、60ha など）すべき森林が挙げられていたが、市町村

- ・表は、所有者が立てる森林施業計画のサンプルである。
- ・(2)伐採計画の欄に、計画を書くべきなのであるが、施業を行った結果を年度末に計画としてここに載せていることもあると聞く。
また5年経過するとそれ以前に行った間伐のデータがすべて消える。履歴が蓄積される仕組みになっていない。何故このようなシステムになったのか不思議である。
- ・(3)造林計画について、ここも施業を行ってから書いていることもあると聞く。
「天然更新する」と書いておけば通ることになっている。再造林放棄の温床になりかねない。
現在皆伐をしている所は循環林として条件の良い所である。ここが再造林されずに別の山に代わってしまうと困る。目的樹種が天然更新によってどうなるかまで書かなければならないようにするなど、工夫が必要に思う。
- ・将来どうするかということは、目標林型をどうするかということであるはずなのに、それを記入する欄が無い。
- ・標準伐期齢の欄はあるが、主伐林齢を書く欄が無い。結果として計画当初とずれることは仕方がないとしても、欄が無いというのはおかしい。短伐期、皆伐、再造林の時代の名残りではないか。



- ・税収22億円を想定しており、そのうち11億円を人工林に導入する予定である。奥地の未整備森林に対し、4割以上の間伐を行って針広混交林に誘導する。所有者は、ここで初めて自分の森林が経済林でなく環境林であることを知らされるため、その際の反応が懸念される。
- ・税の導入にあたって、現地の状態をどう把握するか、地域の合意形成をどうとるか、を考えていかなければならない。その仕組み作り、専門組織の設置を行いたいと話しているが、すぐには難しいという回答である。

3. ディスカッション

3-1. ディスカッション

(発言者の表記について：

説明者 白石氏→白、原田氏→原、委員→委、アドバイザー→ア)

委：白石氏スライド 17 機能類型における「水土保全」と「循環利用」の位置づけ（私見）について、賛成である。住友林業の社有林でゾーニングを行っている。現実には、助成の在り方にメリハリが必要、そのための前提としてゾーニングが必要、ということなのか。問題点の解決をどのように行っていくのかがいちばんの課題であるように思った。

計画量の設定が重要だという話だったが、40 年近く流通に携わっているのでよく分かる。材価が上がれば供給が増えて市場があふれ、それによって価格が下がって供給が減る、の繰り返しである。外材ではダグラスファー（ベイマツ）が価格も供給量も安定しており使われやすい。需給調整のうまいやり方を考えないと、同じことの繰り返しになってしまうと思う。

委：計画量として出ている数字が何を意味しているか、知っている人は少ないと思う。だから、その計画量が良いか悪いかの議論がされていない。区分については補助金をもらう際に気にするが、計画量については考えられていない。しかし、どのように計画されているか知ることには大変重要である。過伐に転換した時にどう抑えるかという話があったが、今のままでは、計画されている理由が納得されておらず実際の意味を持っていない。実は、伐採量をどれくらいに収めるか、が森林計画制度の最初であった。今はそれが全く議論されていない。

委：歴史的に造林の時代が強かったから、資源をいかに造成するかの議論が強かった。材価が下がった後で、所有者をいかに動かしていくかの仕組みの開発が日本で欠けてきたところだと思う。助成のメリハリ、という話であったが、施業する意欲を全く持たない所有者にとっては、いくら助成率を高めてもインセンティブになりえない。逆に、今まで何もしていなかった人だけが 100%の助成を受けられ、自分で考えて手を加えてきた人達に何も与えないというのでは、納税者にも説明がつかない。そのような助成金制度では機能しないと考える。実施的な経営の担い手としての施業プランナーなどのインセンティブを引き出す仕組みが必要になってくると思う。

設楽町で議論されているような、森林環境税によって専門家（マネージメント）が動くための財源を確保する、ということに関して、形のないマネージメントに対してお金を払う文化が日本では希薄なので、その意味でも画期的だ。その際、税金で 100%費用を賄うのではなく、計画を作っていくら、というように彼ら自身の努力が評価される仕組みを作っておくと、面的な広がりもできると思う。

ア：①計画量の策定は、重要なポイントだと思う。WTO の林産物の自由化について戦っていて、林産物に対して関税障壁を設けることについて、先日自民党の委員会でも話した。米は、年間生産量や作付面積などある程度政府が指導している。関税障壁も

あるが非関税障壁もある程度有効に機能している。木材についても、為替の問題が大きいので、国産材はいくら、外材はいくら、という需要予測を年度ごとに出せば、ある種の非関税障壁になって国産材を安定供給できるのではないかと考える。伐採許容量を設けたり、ここまでは行政として引き取るといったことを定める政策ができれば、木材価格が安定してくるのではないかと思う。為替の変動（20円）で主伐材の丸太が出てこなくなっている、危機状況である。木材に関して非関税障壁を考えて頂きたい。

②静岡県は、「森の力再生事業」を2・3年前から行っている。頑張っている林家からは不評である。それまで頑張っていなかった所有者はこれで助かるが、今まで頑張ってきたところは救えない。作業道はフォワーダしか入れず、これでは5立米/dayができないので、機械化林業に移行しない林業しかできない。愛知県には、真面目な林家を助けられるような仕組みを作っていただきたい。

原：真面目な所は救えず今まで何もしていない所を補助で助ける、という事例は他のほとんどの県で言われており、それは承知している。何らかの配慮が必要であると強く主張してはいる。具体的に何かというと、たとえば（穂の国森づくりの会が進めている）認証森林を褒めることになり、我田引水ではないかという面があってあまり強く言えない。

委：愛知県も静岡県も同じような内容であると思うが、100%補助をする、そうしたら公益的機能を発揮してもらわなければならない、だから水土保持林にする、という逆の理論になってしまっただけは問題だ。本来は、水土保持林が未整備だからその機能を発揮させるために補助を行う、という理論である。そうでないと、水土保持林の線がフレキシブルに動いてしまう。ゾーニングの意味を違えている。そうだとすれば基本的におかしい。

白：①外材輸入に対してたとえば為替差損を国が補充すべきだという話と、②静岡県のモラルハザードの話を結びつけて考えると、政府に何を期待するか、ということになる。日本はかつて、絹や綿など繊維産業が衰退し石炭も衰退していった。このように産業がなくなる時に、国はそれが国内になくしてはならない、というための施策を行ってこなかったように思う。林業についてどう考えるか。林業が現在手厚い補助を受けていることは、産業としてではなく公益的機能発揮のために補助を受けている、と考えなければならない。森林整備のためだけに100%補助を行うとすれば、皆伐などしない、と一種の踏み絵を踏んでもらう作業になると思う。それぐらいの覚悟が必要であると考える。それが助成のメリハリに含めた意味である。産業としての林業をやりますか、やらないのであれば手厚く補助をします、その代わり伐つてはいけません、という決心をしてもらうことである。政策はそのための指針を示しているが、現場に伝わっていない。森林組合や市町村や県が情けない対応をしているように見える。

ア：愛知県議会議員をやっている。その前は地元の小さな製材工場を営んでいた。モントリオールプロセスという言葉について説明頂きたい。さらに、保安林について。保安林解除が非常に難しいのが地域の課題である。保安林制度をもう一度見直してほしい時期に来ているのではないかと思う。

また個人的な質問になるが、かつて木材価格がスギ立米 36,000 円くらいであったのが、今は 10,000 円くらいである。この劇的低下の原因をどう考えているか。この現在の木材価格を例えば 20,000 円にするにはどうしたら可能なのか。森林整備は極論すれば木材価格をどう上げるかに尽きる、と考えている。その辺の仕組みをどうしたらいいか、議論がなされるべきではないかと思う。大胆な木材利用の開発をもっと皆で考えていきたい。取り上げて頂きたいテーマである。

4月から愛知県でも環境税が導入される。森林に関する仕事は多いはずだが、受け皿として機能していない。これから地域・県と検討していかなければならないが、新しい担い手を作っていく大きなチャンスと思う。

白：モントリオールプロセスについて。1992年にブラジルのリオデジャネイロで地球環境サミットが開かれ、ここで「森林原則声明」が採択された。それも含めてアジェンダ 21 が採択され、森林の現状をモニタリングすべきであるということが合意された。日本を含む環太平洋の温帯林諸国（アメリカ、カナダ、中国、韓国、日本、チリ、アルゼンチン、オーストラリア、ニュージーランドなど）がイニシアチブという国際的まとまりを作った。これをモントリオールプロセスと呼ぶのである。森林をモニタリングする基準と指標を作り、定期的に森林の動きを報告しあうことになっている。これは義務を持つガバメントベースの取り決めである。これにより世界の森林が望ましい方向、望ましくない方向どちらに動いているのかを監視していこうというというもの。日本も林野庁が取り組んできているが、これと国内の森林計画とのつながりが薄弱であるように思う。モニタリング、現地調査を行ってはいるが、これが森林計画に反映していない、という意見があり、ぜひモントリオールプロセスの指標を全国森林計画に活用すべきであると多くの人が主張している。

保安林制度で解除が難しいという事について。保安林である必要がなくなった理由がないと解除できないので、簡単ではないと思う。保安林は日本の制度林の中で最も厳しいので、簡単に解除できないようになっている。

スギ材価格 10,000 円について。これは国際的な並材のスタンダードに近くなっていて、高くも安くもない。これを上げるためには、経済的な仕組みの中でやるのは不可能であって、理不尽な横車を押さなくてはならないだろう。つまり、国産材に 20,000 円払ってもいいという人に高く買ってもらう仕組みを作っていかなければならない。それが環境的な理由なのか地域振興なのか、税金でまかなうのかはわからないが、何かしら行わないと無理である。

新規就労について。私見だが、間伐を 100%補助すると経済観念がなくなるように思う。そのような例がたくさんある。団地化もそうだが、団地化をすればコストが下がると分かっている、自分のところは間伐 100%補助だから別に団地化しなくていい、と考えている人が多い。これが日本の林業の生産性をむしろ下げ、現場の危機感を下げていると思う。100%補助でモルヒネのように眼先の痛みを忘れるが、長い目で見れば競争力を低下させている。それよりはむしろ、競争意識を持たせるような定額補助など、たとえば間伐に 40 万円かかるのであれば 35 万円補助するといった方法の方が、よっぽど頭を使うようになると思う。

また、5年前の間伐を忘れてしまう、という話があったが、公共事業では、施工が確

認められた時点で事業は終わりである。だから記録が残っていないのである。森林施業計画は林業計画ではなくて、公益的機能発揮のために行政があつらえた公共事業計画なのである。

委：機能類型、助成のあり方にメリハリ、についてもっとディスカッションしたい。

ここ10年くらい、研究者の中では機能の類型ではなく階層化という考え方がある。たとえば住居で言ったら土台、床、家、家具というように階層がある。森林の機能においては、いちばん下が土壌保全、次に水保全、その上に生物多様性があり、それから上はバイオマス、CO₂、その更に上に木材生産、レクリエーションといった様になる。森林の機能には階層性があると考えられている。機能に対する助成、というものが考えられないか。いちばん根源の機能はなくてはならないから高い補助を出す、というように階層によって助成を変えることができないか、と思う。

白：現時点では、それは現状の助成のあり方と変わらないと思う。ただし、50年先の将来このままで納税者を納得させられるのかを考えると、今ある環境林は環境機能を発揮するために長伐期に持っていき、極端な話もう皆伐はしない、というための助成だと言え国民は納得するかもしれないが、材価が上がったから伐ってしまった、また植えるから助成をくれ、というのでは納得できないであろう。ひとたび環境林を選んだら、ゾーニングの意味としても簡単に切り替えてもらっては困る。一方で、国内にも林業経営維持が成り立つ森林はある程度あると思う。それに関しては循環させるための助成をしていく。納税者が納得できるかの一点に限ると思う。

委：土壌保全に高い補助を、ということについて。全ての森林で土壌保全は達成されなければならない。そのメリハリはどうつけるのか、ということになってしまう。土壌保全は逆に言えば、基礎的なものとしてメリハリをつけないということだ。

ア：環境保全、水土保全、経済林全てというのはナンセンスである。水土保全は全ての林家が気をつけている、環境も気をつけている、その上で経済林として成り立たせてほしい、と言っている。それを分けて経済林だけ公共費を投入するというのは納得できない。

委：生物多様性も全ての森林でやらなければならない。ところがそのために手を加えないで保存林としてほしいという森林がある。全ての森林が経済林だったら保存林はなくなる。線を引かなければならない。特に何をしなければならぬ、という地域性のある森林に線を引くのである。全体性と地域性がある。地域性を守るのはゾーニングだと思う。

委：原田氏の講演について。森林施業計画の表で、長期の話が入っていない、伐る時期が入っていないという話だったが、「伐採時期」という欄には何が入るのか。伐る時期ではないのか。長期が入っていないということについて、長期の方針(40年以上の期間)を巻頭を書くことになっているはずだが、書かれていないのか。

原：全体の趣旨のところにはあるが、所有者ごとの欄には無い。現在動いている計画とはリンクしていない。

委：数字が入っていない表だが、施業計画として認定されているのか？

原：例外的な話とは思いますが、されていると聞いた。

委：数字を入れておいて、実際が変わったら毎回変更計画を作って出す、ということは、聞いたことがあるが。

原：計画を記入しその通りにやる、というのが本来だが、やった結果が変更計画として3月末に記入されるようになってきている。実際には仮数値すら入っていないという事例もあると聞く。

ア：予算消化の加減で枠がある。後付けで数字を入れなければならない。

ア：それは違う。施業計画は申請者単位で単独と共同とあるが、とりあえず5年間、そこに認定基準があって、それをクリアしないと認定されない。5年間もしくは40年間(8分期)、計画を立てて申請する。数字を入れずに後で結果を入れるという方法は特異な例であると思う。計画は計画として申請しないとほとんどの所では認定されないはずである。

補助金がらみだと予想額がある。結論からいうと、施業計画は有名無実になっており、林業家は事務手続きに苦労している。実行性があるがなかろうがクリアしたい、という状況なのである。

補助金という制度について。これを一切なくさない限り駄目だと思う。その代わり助成金として、無利子で融資する。補助金が出るとその産業は駄目になる。林業の場合は公共性公益性があるのでそれに甘んじているところも懸念される。自分たちが本当に良くしようと考えることに対するインセンティブを与えないといけない。循環を切り替えないと、日本の林業もレベルアップにつながらないのではないかな。

林経協でもCO2吸収源と生物多様性について記者発表したのだが、その関連も含めて、日本の林業がどうあるべきかについて良い方向で議論がまとまっていけばいいと思う。

ア：奥多摩で林業をやっている。森林計画制度は昭和43年から出来上がって、父の代から施業計画を立ててきた。経験から言わせてもらおうと、施業計画は良い計画でそれを立てることで自分の山を把握できるし、記録も5年間だが保持できる、相続の時にも役立つといった良い点があるが、血が通ってないと感じてしまう。東京都に協力して数字を提供しているつもりでやってきた。いま市町村に降りてきていて、市町村の人が山のことを知らないという現状である。施業計画は東京都の森林課にお世話になって立てている。その中でも保育計画であり、伐採については載せない。計画量の設定はないため、材価が上がるとやはり伐りたくなってしまふ。需給バランスが悪くなる。計画を立てる場合には、5年計画で、年度ごとに何をやるか詳しく立てる。材価や作業員不足を考慮して抑え気味に計画するのだが、もっとできそうだとした時にそれを呑んでもらえない。縛りがある割に計画を立てているメリットが少ない。相続税猶予とか施業計画控除が上乘せされているが、木材をたくさん売っている方は少ないし、あまり効果があるとは言えない。もう少し計画を立てる人の立場に立った制度にして欲しい。やる気のある人を応援していくという姿勢は林野庁から見えるが、具体的な像が出てきていない。施業計画を立てていることはやる気があるという物差しに入るので、もう少し血の通った施業計画に直していくような運動を行って頂きたい。

委：どう施業計画を変えていくかという議論になってきたが、どうか。

原：経済的な成果としていかに見ていくかということも含めた森林管理計画に持っていくことによってより良い森林整備につながる、と捉えていた。その意味では、今いちばん気にかかっている事は、個別の本来うまく活かしていくべきところがうまくいかなくなっている中で、市町村が気になる。計画はもともと県に申請するものだったのが今は市町村になっている。市町村森林整備計画が大きな意味合いを持ってきている。これは現地に近い所に大きな意味を持たせるという面で良いことであるが、実際いま市町村がどういうふうになっているかというと、たとえば産業課に職員が2人、そのうち1人は他と兼任、2年ごとに人事異動がある。全く山を分かっていない人が回ってくるのである。その状態に合わせて、森林組合として前向きなことに取り組んでいくきっかけがどこにもない。整備計画を扱っていく重要な役割を市町村に持たせるのであれば、そこがそれなりの役割を持てるようにしなければならないと思うが、とても担当者を置くことができないから市町村合併してでも人を減らしていこうという流れになっており、突破口がなかなかない。私としては、もう一つ別の機能する組織を作ってくれと言わざるを得ない。

白：市町村森林整備計画の重要性は指摘したが、その中身について。市町村に専門的な人がいないとの指摘があったが、それは当然である。市町村の人事システムは一般職だからである。市町村はそういうものだ、と割り切らねばならない。最近の例では、愛知県豊田市での市町村森林整備計画を市民参加によって立てる、事務局をコンサルにお願いして下からの積み上げで作る、という手法が台頭してきている。三重県などでもコンサルが関わった例がある。このように、市町村森林整備計画が森林計画でなく下流から見ても森林整備であるような計画を作っていくというのが近い将来の一つの流れであると考えている。その時には、行政手続きとしては担当者が必要だが専門知識を求める必要のない計画の立て方が求められる。

原：豊田市の下から持ち上がる式の整備計画について。新城市でも同様に動いている。そういうものを積み上げていく動きをさらに加速させて面的に広げていくというきっかけを税制でできないか、というのが先ほどの提案であった。

3 - 2. 木平会長による総括

森林計画ということで、白石氏から制度をすっきり教えていただいた。続いて現場での課題を原田氏から頂戴した。今後の委員会の中で取りまとめをしたいと考えている。

原田さんから提案のあった森林環境税、都道府県での税金の使い方について考え方を1つ述べる。4月時点で環境税を導入する都道府県が30に達する。金額には差があるし森林行政にとって大きいお金であるとは言えないが、住民にとっては大きな関心事であると思う。だからこの使い方に関しては注意をし、関心を持って取り組まなければならない。税金の運営は森林や環境系の局がやるのだと思うが、今までのやり方でお金を使うというだけでは間違いなくうまくいかないと思う。お金を使うだけではなくその経過、成果を説明しなければならないというのが大きな課題。まずお金を使う対象である森林の現状を説明する。次にそのお金を使って何年後にどういう森・ダム・川を作るのか、という目標を説明する。それらがあって今はどうだ、という経過を説明する。それなしでお金を使った、というのでは済まないのではないかと。注目が集まっているので、説明しないとお金がなくなっただけになってしまう。これまで以上に大きな責任である。そのために、事業をやった後にその事業の評価を行わなければならない。GISといった地図関係のデータとしてまとめることが必要である。一般の人にとっていちばんわかりやすいのが地図情報だからである。そのために、モニタリングを常にやらなければならない。現状があって計画を立てそれを実行するが、やってみてうまくいけば続けるし、具合が悪ければすぐに直さなければならない。そのように柔軟に取り組まなければならないのである。また、水源とか環境になると、いろんな要素が同じ場所で関連する。たとえば神奈川県では森林植生とシカは切っても切れない。2つ3つのことを同時的、統合的にやらなければならない。施業がハードだとしたらそれを記録し評価することがソフトだと思うが、それを十分説明し常に行わなければならない。何億というお金がどこでどう使われているかが分かりにくいから、説明していかなければならない。そのためには、予算の使い方について頭を切り替えなければならない。

たとえば水質浄化、河川管理、森林保育にお金を全て使ってしまったら、森林評価に使えるお金が残らない。モニタリングにたくさんお金をかけないと成功しない。予算づくりの時に注意が必要。そうしないと、1期目は無関心で始まり、そろそろ2期目に切り替わる県があるが、必要ないのではないかという声が沸き上がったら、ほとんどの県が2期までで終わってしまう。

白石氏の指摘にあったが、助成は5・6～10年の一時的なお金である。それがなくなったから駄目になるのではなく、そのあとから効果が出るような使い方が良い。神奈川県で森林環境税をやっているが、非常に大きなお金で、適切に使うのは工夫がいる。

森林計画の話は今日はまとめることができなかったが、森林環境税の問題に関しても効果をあげるための取り組みをしなければならないという同じ問題を持っている。