

(2010 年 11 月 18 日ご講演)

## 第 4 章 政策転換の方向を読み解く

### —森林・林業再生プランとは何か—

岩手大学農学部教授 岡田秀二氏

現在私は、森林・林業再生プラン検討の座長の役をやらせていただいているので、こういう機会をいただけたと思っております。今日の機会をいただきまして感謝を申し上げます。演題は、「政策転換の方向を読み解く」とさせていただきました。森林・林業は今日世の中の注目を浴びている一方で、なかなか理解が得られていないところがあります。森林・林業再生プランの背景や、あまり表面に出てこないところの考え方なりを中心に、この機会に少しお話させていただいてご理解いただければありがたいと思っている。レジュメ（資料 1）を用意したので、これに沿ってお話を進めたい。

最初に「森林・林業再生プラン」は一体どんなものかということについてです。概要（資料 2）が、1 枚のペーパーで整理なされております。これを見ると、基本認識、それから基本理念というように立派な言葉で書いているが、平たくは方法論と見て間違いないと思う。目指すべき方法と検討事項、これらが主要な内容を成すと思うが、ざっと目を通していただくと、山元のいろいろな課題を政策のてこ入れで動かしていくというニュアンスが、イメージとして大変強く持たれるペーパーではないかと思う。

ただし、私共はこのペーパーが明らかになる以前から、林野庁や林政審議会等々の予備的な勉強会等でも、少し幅広いところからの議論を重ねてきた。今日はそれらのいわば「プラン」の背景にあるところをできる限りお話ししてみたい。

レジュメをご覧くださいと、「森林・林業再生プランの登場」以下、幾つかのキーワードを示している。このプランは昨年（平成 21 年）12 月 25 日に公にされている。プランが明らかになった 5 日後、すなわち 12 月 30 日には、新成長戦略の基本方針が出されており、基本方針のフレーズの中にも森林・林業再生プランが位置付いている。プランの一番後のフレーズには、新成長戦略とは別の言葉で「緊急雇用対策の一貫である」とも明確に出されている。

基本政策の検討会を含め全部で五つの具体的な検討委員会において、具体化施策や具体的な事業等の議論を重ねているが、その間に、ご存じのように 6 月になって新成長戦略の本文と言える、「元気が出る日本のシナリオ」が明らかにされている。これは 21 のプロジェクトに整理しているが、その 3 番目のプロジェクトに森林・林業再生プランが位置付いている。

私が申し上げたいことの一つは、森林・林業再生プランは、今お話したように、決して森林林業に閉じた課題、あるいは政策展開ではないということで、この点は非常に大事な点である。なぜ森林・林業が新成長戦略なのかについては、むしろ皆さん方からのご議論をお聞きたい

と思っているが、私なりの理解では、資本主義そのものの内容が変わってしまったことと思っている。「我が国の資本主義を中心とする経済の仕組み、かつての高度成長を成し遂げ我が国の豊かさを確保してきた仕組みでは、もはや新たな成長を遂げることは非常に難しい局面にある」という理解をしている。

もっと平たく私共の理解を申し述べさせていただくと、物作りにおいて日本は、非常に豊かな人材と高度な技術をもって精密機器を中心とするところの、商品を生み出し、世界を席卷してきた。すなわち成長してきた。しかし、コンピューター化、あるいはIT化という中で、それを我が国の中に、あるいは我が国のそれぞれの資本に閉じ込めておくのが非常に難しい局面にある、と理解している。

工場が 24 時間動くような状態、それが最もコストの安い所で、コンピューターできちんと制御することができるものだから、どこでそれが作られてもおかしくない。そして技術移転がすぐできる。水平分業と表現してもいいと思うが、それが東アジアを中心とする 10 数億の人口を擁する国々、あるいはそれ以外の人口の多いアジアの国々にすぐにも技術移転が可能である。そして世界丸ごとそういう状況に至っている中で、今後もそこに我が国の成長の基軸を置くことは非常に難しい。これがいわば失われた 15 年、ないしは 20 年の中身ではないかと理解している。

そういう中で新成長戦略の柱は何かというと、それはグリーン、ないしは環境、あるいはエネルギーを含めたシステム全体のグリーン化、あるいはそれぞれの国の統治システムとしてのグリーン化である。具体的には税制を中心とするところが焦点になってきている。これまで保持している非常に高い技術と人々の高い意識レベルの中で、そこをイノベーションしていく。その中に成長のツールなり方法論があるのではないかと見ている。

もう一つは、私たち個人一人一人の生きざまに関わった部分、要するに生活、あるいは生をどうまっとうするかに関わってのさまざまな問題点がいっぱい出てきているので、さまざまな技術、ツールを使い、そういうところをビジネス化し、商品として売っていく、マーケットに繋いでいく、そのことが成長戦略の重要なところであるという理解があつてのことだ。

さて、「グリーン」という事を考えた場合に、ご存じのように、日本は山国である。7割までが林野であり、日本は「大和の国」と言われるが、ものの本によっては「山どころの国」、これが訛ったものであるとも言われている。まさに日本は山国だということを改めて踏まえた上でグリーン認識が必要だ。その内容は林野、地域に置き換えた時には地域資源ということになる。これをどう成長戦略に置き換えていけるのか、あるいはイノベーションするのか、ここが大事なところである。崩れ行く山村、消え行く限界集落、こういう価値認識の中での山村、林野へのとらえ方があるわけだが、一方で全く違う世界が見えてくる中で、地域や林野、すなわちグリーンの位置付けが人によって大きく異なっている。プランと係わっても森林・林業、あるいは山村に閉じ込め、それぞれの価値認識の中で理解しようとする傾向が強く、根っこの理

解がなかなか得られていないように思っている。

菅首相になった時の所信表明演説で、「これからの新成長戦略は第三の方法を追及していくんだ」と強く打ち出しているが、これは、ブレア政権時代に、いろいろサポートした学者たちが言っていた第三の道であり、すなわち国家丸抱えの、あるいはケインズ型の福祉型国家のように非常に大きな国費を使っていくといった事ではないとの主張である。一方、1985年以降ずっと貫いてきた、どちらかというと市場中心の、もっと端的には、市場が支配するような論理でもない。両者のいいところを頂戴しつつ、それを上手に仕組みながら、グリーンのイノベーションをし、成長戦略に乗せていく。これが森林林業再生プランの根っこにあるところだという理解を、私たちはしている。

しかしながら、資料2にあるように「今後10年間を目途に」という言葉が付いている。当面10年間で今のような位置付けを得たとして、一体何を急いでやらなければいけないのか。出てきたのがどうも山元部分の課題が大変多いということであり、そこが特徴的に出てきてしまっている。また新成長戦略を長期のプラン、長期の構想と位置付けたとすると、短期のところ、それはプランの一番下に書いてあった緊急雇用対策である。どちらかと言えば国家、ないしはケインズ型の方式の中で当面森林・林業、山村を我が国の仕組の中に位置付け、機能させ得るとすればこの部分であるという所が強く出されている。こういう大きな所をご理解いただきたいというのが1点である。

基本政策検討委員会だけで正式には9回、それを親の委員会と位置付けて、それ以外のワーキングのための打ち合わせを含めると、その倍の回数の検討委員会をやってきている。それらを振り返ってみると、実はもう一つ大変大きな点が出てくるのではないかと思っている。それは何かと言うと、ガバメントからガバナンスへというところを、実はこの会議の中である程度実現していたのではないかという点である。その限りにおいて、政権交代が大変大きなきっかけになった事は間違いない。

もう少し具体的に申し上げると、私共の検討会には副大臣と政務官は皆出席だった。それから外部委員が24名用意されたが、それ以外には内部委員、それらの人は長官や部長さんクラスではない、現職の課長さんクラスの人々が出席していた。また内閣審議官が審議官という立場を背負いながら、そこはあくまでオブザーバーという位置付けだが、全く普通の委員と同じような位置付けで発言なされるという点で、これまで行政サイドが中心に練ってきたものを、いわば委員会でオーソライズし、ガス抜きをし、落とし所にきちんと落としていくという政策形成のプロセスとは全く違った風景が現れていた。そういう点で、まさにこのプランの実現過程は、本当に初めてとあっていい位の、ガバナンスによる政策形成ではなかったかと強く感じている。すなわち、ここでの政策形成がそうだということは、同時に内容的にもガバナンス化が強く打ち出されていることを、実はある意味では予告している。そんな事が大きな意味で大変特徴的ではないかと思っている。

この森林・林業再生プランの背景としてあるのは、それまでの森林政策の展開であるが、既に諸問題が既存の政策で動かせるほどのレベルを超えていたというのが特徴的な事だと思う。例えば、生産量、価格、需要そのものを見ても、1980年のところで、例えば山元の立木の価格を基準に言えば、実は4分の1の価格水準に落ちている。山元から少し平場の所へ降りてきた丸太の取引価格がどれぐらいであったかという。1980年を100とすると50、つまり5割の水準である。それが具体的に消費者、ないしは需要者の所へ届く値段の水準で言うと3分の2である。すなわち、こういうレベルになると既存政策のマイナーチェンジでは、もはや何ともできないというのが背景として非常に強くあったと感じている。

それから、ご存じのように1992年以降、世界のいろいろな環境政策が各国の地域資源、緑資源を大きく規定する状況、あるいは環境が規定する資源管理という状況が刻々と現れていたわけだが、我が国においてもその事を受け止めるということから、政策は2001年にがらっと変えてくる。まずこれまでの基本法から森林・林業基本法へということで、環境重視、環境基軸、その上での生産政策という位置付けに明確に変化を遂げていた。私共は「施業」という特殊な言葉を使っている。「施業」という言葉は、森林に対して場所的に、時間的に必要付けるということで、ただ単に作業という言葉に置き換えることができない中身を持った言葉として「施業」という言葉を使っているが、事実上「施業」レベルで従前の大きな政策変更を受け止めることができないまま来ていた。そういう背景があったものだから、このプランはまさに千載一遇のチャンスであったと、係わった人間としては強く感じ取っている。

政権交代によって、まさに「官僚主導から政治主導へ」と言う事が叫ばれる中、内容的にそうであったかとなるといろいろ意見が出てくるかと思うが、少なくとも形式上、あるいは外に見えるところで、官が随分と引いた形で民、あるいは在野のいろいろな人の意見を聞く機会をチャンネルとして広く持ったことは事実だと思っている。

森林・林業再生プランの性格についても、私共が考えているところは、先程申したように、森林林業には閉じ込めない、まさに我が国の新成長戦略とガバナンス化の中で位置付けられている政策であるという理解である。もう少しプランに更に寄ってみたいと思うのだが、政策形成においても、実は経済界、あるいは森林所有者のグループによる、プランのための検討会が今年の1月に発足しているが、「プラン」に反映させようと1～3月の間に大変多くの政策提言が出されている。この点においても我が国の森林・林業の政策展開を巡っては、本当にこれまでになかった景色が現れたと思っている。その中から幾つか、提言が問題にした箇所を通じて林業の構造をイメージすることができるため、それらの特徴点を少し拾ってみたいと思うし、それをきちんとフォローすることが、政策形成にかかわった人間としての重要さであると強く感じているので、少し拾わせていただきたい。

まず政策提言の方であるが、国民森林会議というグループが2月の段階で森林・林業基本計画にかかわっての提言ということで整理し、私共の委員会にも提案として出された（資料3）。

大変分厚い内容なので、本当に失礼になるぐらい簡単な整理をさせていただいている。項目としては二つ置いている。「国民にとって分かりやすい、あるいは長期のビジョン」と整理しているが、概要で少し触れたように、私の言葉でズバッと特徴付けをさせていただくと、いわば森林・林業基本計画が世界の横並びで位置付けたところの国家森林プログラムに当たっている。その中で、ここに向けて足らざるところや大きな間違いを指摘したい、という内容である。

その指摘のスタンスは、要するに人間がある時代状況の中で、自然をフリーハンドにずたずたに傷つけたため、これを急いで修復せよということが非常に強いスタンスとして出てきている。それが故のことだと思うが、物としての自然、物としての森林を急いで健全なものに、そしてなおかつ今後人間として森林とかかわる時にビジョンとして描くべき、'idea' を急いで整理すべきだということに重点がある提言である。

2 番目は、東京財団が 3 月になって急いで私共のところに正式な文書として提言を出されたものである。特徴的な事としてはその後約何カ月経って、テレビ等でも話題になったが、「森林が海外の資本に極めて大きく買われている。しかも、それが水源地域を狙い打ちするように」ということが報道された。この事がいち早く東京財団のレポートに触れられている。

この点をもう少し乱暴に私なりの整理をすると、東京財団はまさに「山国としての日本、国としての基盤である国土をきちんともう一度国民が認識すること」が重要であるとし、さらに「長期の時間軸で国民共有のものとして維持し、健康なものにする」、ここにおいて、これからの森林・林業再生プランはあり得ないだろうという考え方である。つまり社会的共通基盤である森林にとってそんな事は当然なのだというわけである。それ以上にまだ認識が足りないのは、「国土の主要な所が森林であるという事である」という点を非常に強く打ち出したのが東京財団の提言であると理解している。

3 番目は、森林の経営を持続可能なものにするために、30 ほどの提言にまとめているものである。これは、分かりやすく性格付けするために申し上げると、以前の林野庁長官を中心とするメンバーが急いで大きなグループを創り、実質 2 年間ぐらいかけて、こういう内容を持つ提言書をまとめ上げた。そこには幾つか重要な事が書いてあるが、プランの中ではこの 30 の提言を随分参考にさせていただいた部分がある。

提言そのものの性格付けとして、大変乱暴だが、私なりに言わせていただくと、構造そのものの、ないしは政策のツールについてはそうそう大きな変更を提言しているわけではない。どちらかというと、それが効くようにして欲しいという考え方であり、すなわち既存のツールであっても林業の構造としてはまだ効くかも知れない。しかしながら大きな変更点が必要だ、ないしは、あるギアを入れてやらないとツールが機能しない、そういう状況に変わりつつある、あるいは変化してしまっているという整理ではなかろうか。方法論としてのいろいろな提案をたくさんいただいたのがここでの提言内容ではないかと思っている。

さらに、「日本に健全な森をつくり直す委員会」からは、別の形で私の検討委員会にも提案が

あった。これも名前で言った方が早いと思うが、養老孟司さんや天野礼子さんを中心とするグループ、あるいは文化人、作家のグループである。ここは、循環型のエネルギー源としていち早く森林に期待をする、そのために森林が健康になって欲しいという置き方で、具体的には「手入れ」という言葉がキーワードだと思う。きちんとした手入れを行うことの重要性が強く提言の中にある。

また林業経営者協会からは 60 ページほどの大変なボリュームの冊子で提言をいただいた。これは大変特徴的な提言である。概要を見ていただくと、ショッキングなことが書かれている。「森林に関心を有しないのであれば、適切な価格で所有を移転させて集約をせよ」すなわち、所有者が単なる所有者であっては迷惑だ、所有者のグループがそういう認識を強く打ち出したことが特徴的だと思う。

国家丸抱えという、これまでのようなケインズ型、福祉国家型の枠組みによって、市町村が整備計画を作り、そこがいわば全面的に何か経済主体化のような顔をするということでは森林は動かない。この主張には大変強いパンチが効いており、もっと平たく主張しているところを読み解くとすれば、「大規模所有こそが、これからの森林経営の任に当たるにふさわしい。そこに支援をせよ」という事だと思う。しかしながら、個別の所有者、ないしは個別経営が我が国の成長戦略、すなわちまさに第三の道を上手に歩きながら、その狭い道の中でそういう森林を作っていくとすれば、果たして本当にそれでうまく森林経営が出来上がるだろうかといった事を今後議論していく必要があるだろう。

日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）が同じように3月に、私共、あるいは林野庁長官、大臣に向けて、次世代林業システム、国家プロジェクトとしての推進提案ということで、大変立派な提言を行っている。もちろん皆さんご承知だと思うが、ここで特徴的なのは、やはり所有の壁を取り払うことが大変強く打ち出されているのと、もう一つは、これは私は大変ありがたい提案であったと思っているが、この方向に向けて当面 10 年間のプランのミッションも少し方向転換や重点のシフトができたことであると思っている。すなわち「需要サイドのプランの目指すべき方向性と具体的なビジョンは一体何かを明確にせよ」と、強く打ち出していることが特徴である。

私は今日の林業の構造にはどこに問題があるかを再整理したいと常々思っており、是非今回の機会を利用できればありがたいと強く感じている。少し特徴的に申し上げると、日本林業経営者協会のグループが非常に強く打ち出し、あるいはこれまでの政策もそこに目掛けて幾つかのチャンネルも出し、それぞれの特徴ある方法論を持って打ち出してきたが実現しなかったこと、すなわち「所有と経営の問題」をどのように位置付けし、分離することが可能なか否かを検討する事が重要である。そして、さらにそれをする事の是非も含めて検討しなければならない。今回のプランは明確には打ち出していないが、私共の意識としては、この問題に対してかなり強い問題意識を持っている。それはどこで読み解くのか、後ほど申し上げたいと思う。

もう一つは、研究サイドでも幾つかの論があって、まだオーソライズには至っていないと思うが、この機会に恐らく学会でも再度議論になり、論としてもう一度新しいものが出てくることを期待している。その中身は、「林業をどういうふうに整理するか」だが、まずは採取林業、要するに天然林を採取、獲得してくる採取林業である。この採取林業という側面が1つ。

もう一つは育成林業と言うが、要するに技術的な分析としては農業そのものである。更地に苗木を植えて、育てて、保育をして、目的とする樹種をきちんと収穫する。こういう形で採取林業、すなわち切ってくる林業と育てる林業を分けてとらえていいのかどうか。採取することから育成することが上手に一体のものとしてつながって循環できる、こういうことをもって林業というのではないかという、新しい提案の中でプランを位置付けしている。

現実的には我が国の森林は人工林が43%で、これまでそれはどちらかというと木を植えてから切る段階までが育成林業の林業ということで、突き放した形でとらえてきた。切った後の林業は林産業であるとか、あるいは縦割りの中で官庁の所掌でいくと、これまでの通産省、国交省とか、そういうところの所掌分野であって、分断しているというとらえ方が強くあった。実はそうではないということを密かに前提として置いている。それは、成熟した資源を切って次の投資につなげる、お金も循環する、物としても再造林という形できちんと循環すべく、そこまで責任を持つ。そして、それが故に、そこに新しい仕事興しと、そして一連の循環の中で森林という途中の過程がいろいろな機能を発現する。木材という形での収穫物が目的ではなくて、循環している最中でも森林は林業として改めてきちんと位置付けができる対象ではないかと提案している。

そういう事も含めて、どちらかというと森林、山村が、縦割りの中で官庁の所掌にずたずたに分断されてきた。それを地域としてのガバナンス、いわば縦軸で第三の道を追及するにしても、当然のように国家が担うべき、あるいは都道府県という地方庁が担うべきところは持っているという理解しているが、そうした縦軸のガバナンスも大事だが、やはり地域の資源を背景にした、これまでかつてあったような村、本来の林野を管理する仕組みとしての入会、今日の言葉でいうとコモンズ、あるいは大きな地主さんを中心とする村方の階層的な組織を再度ガバナンスという形で作り上げていく。ただ、こういう事をプランとして持っていて、思想として表に出てくると大変紛糾するところもあるため、私共の密かな論理として持ってきている。

今後希望した価格が出ない、ないしは価格がずっと下がっていくというように、この先もデフレ状況の中で価格が上昇していくという状況にはないだろうと強く言われているため、マーケットまでのプロセス、システムとしてイノベーションし、需要拡大をしていく、あるいは新しい製品や新しい商品といったところを強く打ち出していくことも一つ狙っている。これは先程JAPICで打ち出されたところと共鳴する部分だと思っている。

さらには、いろいろな形で批判を受けることが多いが、森林・林業はやはりそのガバナンス化といったところを実は狙っている。また、外から見ると、山村こそが林業を林業として成り

立たせるために必要な部分である。まさに日本は山国であり、ここに帰れという指摘、すなわち、山村論がないという指摘もある。さらには、森林・林業、あるいは木材から地域へという軸も、10年間のところではなかなか見えにくい、一つ一つのプランの具体化の中では考え方として貫いているつもりである。この点についてもいずれ議論いただければありがたいと思っている。

こうした内容をもって、実は「改革の姿」は出来上がっている。したがって、プラン以降の政策展開が必要だということで、この委員会として、法制的なところできちんと議論をいただくために、林政審議会に申し送りした課題が幾つかある。それらは「プラン」の付帯意見として付けられた。その付帯意見の内容は、まさにプランを構成している根っこのところでの問題である。その事をもって、プランがただ単に当面する森林・林業問題に閉じ込めるものではないとご理解いただければありがたい。

資料4の「森林管理と山村対策、どうすればよいのか」(『都道府県望』2008年6月、NO.597)をご覧くださいと、ここ2〜3年ほどずっと論じてきているが、この森林・林業再生プランの先にあるものということで少し触れてきた。まず、衝撃的かつ示唆的な論考ということで、金沢滋さんの論文や速水亨さんの論文を読み解いている。ここで特徴的なのは、もはや個別の経営として森林と林業は、皆さんが求める機能を従前に受け止める状況にはなっていないと強く表明している点である。すなわち、単なる個別経営ではなくて、やはり幾つかの経営なり、あるいは逆に言うと面的な整備の中で生態系を背景とした、それを見事に表していくような組織的な経営体が必要だとの現場サイドからの強い指摘である。

最終的に私なりにどんなものかいいと考えているのかということだが、これまでに幾つかペーパーも重ねてきたし、実態としてもずっと地域の人と相談を行ってきたが、地域総合法人みたいなものを受け止める主体として作っていった方がいいかということで提案している。

資料5は、『ガバナンス』という月刊誌の6月号である。ここで「森林業革命」という言葉をあえて使わせていただいたが、先程言った地域ガバナンスと同時に、森林軸から地域軸へということの一つ、あるいは両にらみでこの10年、ないしは半世紀を辿っていくとすれば、やはり森林産業は、どちらかというとマーケットが都市や川下にあるのではなく、山元がマーケットである。それが故に人々も山元にやってきて、お金も物も人も情報も、そこにあるマーケットが中心となって開いていく社会を作っていく必要があるのではないかと構想している。

具体的には、まず中山間地振興に導く林野活用の今日的な3つのタイプのうち「出現しつつある未来型山村空間」として、ここでは岩手県の葛巻町の事例を紹介している。山村がマーケットになり、そこが故に資本をため込める装置、道具立てを多様に構想している事例をここで紹介させていただいた。単なる夢物語ではなく、森林が新成長戦略を実現し、まさにただ単なる生産性の追求、あるいはある機械化を埋め込むことによるコストダウンではなくて、装置として山村が丸ごと、グリーン・ニューディールにあたるような内容を刻々と一緒に作っていき



たいと考えている。しかしながら、最後にくぎを刺して、こうした事は山村が自立的にできるわけがないと言っている。すなわち、都市と重層的に多様なチャンネルを持てば持つほどその可能性が高まるという整理をさせていただいた。

山村研究をずっとやってきた中で、私の山村への理解としては、民俗学が大変良いことを言ってくれていると思っていて、「山村はまさに異なる世界、異界であった」という表現をしている。まさに民俗学がよって立つところの基盤だと思う。異界を上手にサイエンスしているのが民俗学だと理解しているが、それがいわば平場の農村、農の論理に少しずつ置き換わる。置き換わるというと私の山村の規定が崩れるものだから、あくまでも山村に立って農の論理がそこにかぶさってくる。さらに、時代が経るに従って、都市の論理が農にかぶり、さらに山村の私共の頭の上に被ってきたと理解している。

いよいよまさに西洋文明を中心とするところのグローバル化、すなわち農の論理、平場の論理、都市の論理、西洋の論理とグローバル論理が私共の山村の所にさらに覆いかぶさってきている。しかし、元々あった根っこの異界部分の山村がなくなったかということ、私自身はそう思っていない。それが故に、それぞれの階層ごとに重層的なチャンネルは都市とも世界とも、あるいは近隣の周辺町村ともチャンネルを持てるのだという理解に立っており、それが故に新たな森林革命の中での新成長戦略にふさわしいものを今こそ実行すべきであると考えている。これを今の時期できないと山村はなくなると私は考えており、是非ここで踏みとどまって森林・林業再生プランを出発点に、財界の皆さんも一緒にまさに日本の国土空間がもう一度丸ごと世界の中の成長センターとして存在感を示すに足り得る内容のものを作っていただければありがたい。

## <資料1>

### 政策転換の方向を読み解く —森林・林業再生プランとは何か—

岩手大学 岡田 秀二

#### 1、「森林・林業再生プラン」の登場

- (1)「プラン」の背景・・・それまでの森林政策展開、政権交代、政治主導
- (2)「プラン」の内容・・・今後 10 年間を目途に、効率的・安定的な林業経営の基礎づくりを進め、わが国森林・林業を早急に再生していくための指針
- (3)「プラン」の性格・・・わが国の新成長戦略に位置づくわが国にとって重要課題。  
わが国の成熟段階の国づくり、産業システム・・・新たな成長分野  
グローバル段階と日本・・・分権と環境と IT が軸となる社会  
森林・林業の育成段階における新たな林業構造

#### 2、「プラン」は何を問題としたのか？

この春には、様々な団体、グループ、組織から政策提言が出されている。

林経協・・・「今後の森林管理・林業経営に向けた提言」

森林・林業の現状は、様々な問題から森林への期待に応えられない。

期待に応えるよう森林管理・経営の進むべき方向を示し、その達成に取り組む。

問題点としているのは、小所有構造と森林組合のリスク対応の経営、高コストの作業、組合員サービスがない。

持続可能な森林経営研究会・・・「持続可能な森林経営のための 30 の提言」

多面的機能発揮に向けた目標林型とその管理・施業法がない。

それに対応する生産体制と森林管理体制がない。

梶山恵司・・・「21 世紀日本の森林林業をどう再構築するか」富士通総研経済研究所 No182、2004.1

当面する主要な森林・林業問題は、人工林の荒廃である。

森林再生には産業としての林業の自立が前提となる。

近代的森林経営システムを構築することで、林業経営をサポートすることが不可欠だ。

(森林経営・林業経営)を確立し、森林組合改革を行うことが、持続的森林経営のために必要不可欠だとする。

「プラン」は・・・「国内林業は、路網整備や施業の集約化の遅れなどから生産性が低い・・・」ことを基本問題、根本問題、主要問題とした。

### 3、「中間報告」の特徴点と途中の議論

森林計画制度が変わる。森林経営計画制度ができる。

フォレスター、プランナー、オペレーター等森林の管理経営の担い手サポートシステムができる。

森林組合の役割が見直される。

路網充実がなされる。

検討会等での様々な議論を紹介。またすでに多くのひとからの意見。

### 4、「プラン」実現の先にあるもの

6月18日「新成長戦略」公表＝21世紀の日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクトの第3番目。

わが国の今後の重点領域。

当面林業軸の再生に重点があるが、生態系重視、生物多様性重視を前提に、森林の多面的機能の発揮と、それを通じての雇用機会、新たな山村の産業開発が見通せるものである。次には、森林業革命による山村の時代、森林化社会を実現するプロジェクトと課題を遂行し、再び地方、地域が持続性を保つ日本型社会を。

「プラン」は、そうした第1歩に位置づけられる。地域が主体に受け止めるべき課題である。

## ＜資料２＞

### 森林・林業再生プラン（平成 21 年 12 月 25 日農林水産省）（概要） ～コンクリート社会から木の社会へ～

#### I. 新たな森林・林業政策の基本的考え方

##### 1. 基本認識

森林所有者の林業への関心は低下。森林の適正な管理に支障を来すことも危惧される状況。一方、世界的な木材需要の増加、低炭素社会づくりの動きなどを背景に、木材利用の拡大に対する期待は高まり。こうした中、今後 10 年間を目途に、我が国の森林・林業を早急に再生していくための指針を作成。

##### 2. 3つの基本理念

以下の3つの基本理念の下、木材などの森林資源を最大限活用し、雇用・環境にも貢献するよう、我が国の社会構造をコンクリート社会から木の社会へ転換。

理念 1：森林の有する多面的機能の持続的発揮

理念 2：林業・木材産業の地域資源創造型産業への再生

理念 3：木材利用・エネルギー利用拡大による森林・林業の低炭素社会への貢献

#### II. 目指すべき姿

10年後の木材自給率50%以上

#### III. 検討事項

##### 1. 林業経営・技術の高度化

- (1) 路網・作業システム
- (2) 日本型フォレスター制度の創設・技術者等育成体制の整備
- (3) 森林組合改革・民間事業体サポート

##### 2. 森林資源の活用

- (1) 国産材の加工・流通構造
- (2) 木材利用の拡大

##### 3. 制度面での改革、予算

- (1) 森林情報の整備、森林計画制度の見直し、経営の集中化
- (2) 伐採・更新のルール整備
- (3) 木材利用の拡大に向けた制度等の検討
- (4) 国有林の技術力を活かしたセーフティネット
- (5) 補助金・予算の見直し

#### IV. 推進体制

- ・ **森林・林業再生プラン推進本部**（本部長：農林水産大臣）
- ・ **検討委員会**（外部の有識者なども含めた推進本部の下での委員会）

#### V. 主体別の果たす役割について

国、地方公共団体、森林組合・林業事業体・森林所有者が、森林・林業基本法に示されたそれぞれの役割を確認し、相互に連携して取組。

<資料3>

森林計画に関する最近の政策提言（概要）

| 政策提言                                                                           | 項目                                                                        | 概要                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>森林・林業基本計画に向けての提言<br/>国民森林会議：H22. 2</p>                                      | <p>森林・林業基本計画に求められるもの<br/>1) 国民にとってわかりやすいこと</p> <p>2) 長期的なビジョンが明白であること</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 森林・林業基本法の基本理念である「森林の有する多面的機能の発揮」「林業の持続的かつ健全な発展」は当を得たもの。その実現に向けた方策を示す森林・林業基本計画は、様々な立場の国民に分かりやすく、筋の通った理論構成で示すべき。森林生態系の科学的根拠を踏まえた議論が不可欠。</li> <li>・ 森林・林業基本計画が分かりにくいのは、森林計画制度が現状に合わない形骸化した古いものになっているため。</li> <li>・ 本提言は森林・林業基本計画の見直し・改訂に焦点を当てているが、これは森林計画制度の見直し・改訂に連なるもの。</li> <li>・ 基本法の2つの理念の実現のためには、求める機能の発揮のため、目標とする森林の姿(目標林型)を描き、その目標に向けた適切な方策(森林管理や施業)を考えていく必要。</li> </ul> |
| <p>グローバル化する国土資源（土・緑・水）と土地制度の盲点 ～日本の水源林の危機Ⅱ～<br/>東京財団政策研究部：2010. 1 (H22. 1)</p> | <p>林業再生 森林を手放さなくてすむ生産環境の創造</p>                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 補助金については、森林施業計画のシンプル化と厳正運用を図り、林地流動化と長期管理委託の選択が徹底できるよう予算の濃淡付けを検討すべき。</li> <li>・ 確かなプランに基づく、複数年に及ぶ補助制度（直接給付制度）を創設することも必要。</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                            |

| 政策提言                                                                          | 項目                             | 概要                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>持続可能な森林経営のための30の提言（素案）<br/>         持続可能な森林経営検討会：<br/>         H21. 12</p> | <p>森林情報の内容及び精度の向上と所有界の明確化</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 森林情報の内容及び精度を向上するためには、効率的な情報集積を図っていくシステムを作り上げるべき。</li> <li>・ 所有者の高齢化等に伴い境界の明確化を緊急に行う必要があることから、「森林境界確定緊急対策措置法（仮称）」を制定し、10年間程度を目途に当面施業が見込まれる箇所の所有界を確認するべき。</li> </ul> |
|                                                                               | <p>森林情報のデータバンク化と森林情報整備法の制定</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 森林情報データバンクの構築や情報処理の総合的IT化を進めるとともに、森林情報の把握から活用までを適切に実施されるよう、「森林情報整備法（仮称）」を制定するべき。</li> </ul>                                                                        |
|                                                                               | <p>実効性ある森林計画の作成</p>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市町村森林整備計画について、具体的でわかり易く、かつ、実効性のあるものとするべき。</li> <li>・ 作成に当たっては、多様な関係者の積極的な参画を促すことが必要。</li> <li>・ 森林施業計画についても、森林所有者等にとって有効なものに見直すべき。</li> </ul>                      |
|                                                                               | <p>森林の区分の適正化と面的管理の拡充</p>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 水土保持林と資源の循環利用林の取扱いに重複があり、適正化を図るべき。</li> <li>・ 生物多様性の保全等を図るため、多様な森林の配置等面的管理の拡充を進める。</li> </ul>                                                                      |
|                                                                               | <p>新たな森林施業指針の作成</p>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 長伐期化や複層林化等について、新たな施業指針の作成や施業による森林状況の変化をシミュレーションする技術の開発等を行うとともに、現地で具体の施業が判断・導入できるよう、使用的因子と基準的数値等を明らかにするべき。</li> </ul>                                               |
|                                                                               | <p>森林施業規制の強化</p>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1伐区当たりの皆伐面積について規制の強化を図るべき。</li> </ul>                                                                                                                              |
| <p>石油に頼らず、森林（もり）に生かされる日本になるために<br/>         日本に健全な森をつくり直す委員会：H21. 9. 18</p>   | <p>「皆伐」に法的規制をかけよう</p>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 1ha以上もの皆伐は、「水土保持機能」が大きく損なわれることから、直ちにやめさせるべき。</li> <li>・ 伐採跡地を放置した場合には、罰則を与えるべき。</li> </ul>                                                                         |

| 政策提言                                                         | 項目                                          | 概要                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>森林・林業施策に関する提言</b><br>(社)日本林業経営者協会：<br>H21. 2. 12          | <b>森林の流動化</b><br><br><b>地方行政の体制</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 森林に関心を有しない者から適切な価格で所有を移転させ、集約化を図るべき。</li> <li>・ 市町村の役割が高まっているが、林務行政の執行体制が未整備。</li> </ul>                                                                                         |
| <b>国民生活の向上と市場構造の実現に向けて</b><br>(社)経済同友会：2007. 10<br>(H19. 10) | <b>森林情報の整備と公開</b><br><br><b>森林の団地化制度の創設</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 林業を産業として自立させるためには、正確な森林情報の整備が不可欠であり、情報を一体的に管理・把握できる仕組みを構築するとともに、一般に公開するべき。</li> <li>・ 団地化の対象とする森林において、2／3以上の面積を所有する森林所有者の合意があれば、森林施業計画が策定されていなくても施業が可能となるような仕組みを構築すべき</li> </ul> |

# 森林管理と山村対策、

## どうすればよいのか

岩手大学農学部教授

岡田 秀二

ここ数週間の間に、時代変化を証言する三つの衝撃的示唆深い論稿に出会った。いずれも山村や

森林管理、林業経営に関するものである。そこからは今、山はどうなっており、これから何が起ころうとしているのかを十分読み解くことができる。

森林や山村の問題については、最近やっとCO<sub>2</sub>吸収源として注目され、また、山間地の限界集落問題が話題になっているが、皮相的な理解にとどめることなく、歴史的視点や各国との比較をも踏まえた体制論的射程において捉える必要がある。

巨大都市での日常は別にして、その他の国民の大多数は山を目にすることなく日々の生活を送ることはできない。そのくらい、日本は山国なのである。かつての日本の呼称大和の国は、山処のクニからきているという。むべなるかなと思う。森林問題、山村問題は国土空間の主要問題なのである。

### I 三つの衝撃的示唆的論稿

三つの衝撃的示唆深い論稿とは以下の三つである。

(1) 金沢滋「森林経営者はすでにいない」

この論稿は、国民森林会議発行の「国民と森林」の二〇〇八年新春号に掲載されたものである。

金沢氏は十年前に全国紙記者をやめ百年を超える歴史のある家業の山林経営と不動産等の管理をする会社の後継者として家に戻った。岩手県の名門山林地主である。

そこには次のような点が主張されている。

- ①もはや個人経営が山林に投資する時代ではない
- ②森林経営は国が国有林として国づくりの点から行うべきもの
- ③私有形態を残すなら、高率補助か直接支払制度

が必要

- ④木材・林産物価格の将来予測は悲観的なものだ
- ⑤山村地域社会の発展と林業の発展は相互補完的なもの

⑥千ha規模でも経営は成立しないので撤退を考えている

⑦今後の政策としては、産業としての森林・林業を考えるなら、所有と経営を分離し全国に数社という規模で行う必要あり

金沢氏は、間伐材その他の森林産材の有効利活用の観点から木質ペレット製造によるバイオマスとしてのさまざまな利用について普及啓蒙していることでも知られる。また、家業についた時十人いた直営作業班を二名にまで減少させ家業の存続を懸命に図っている。それにもかかわらず今回は「窮状」を説明し、撤退の考えのあることをほのかさざるを得なかったのである。地域にとつての老舗、巨大森林所有者、そしてリーダーがまた一人退場を余儀なくされようとしている。

また一人と言ったのは、この数年の間に全国の各々の地域の名門と言われる家柄の、巨大な山林経営者が、何人も経営から撤退をしたり山を手離さなければならなかったりした例を聞いているからである。

(2) 速水亨「森林管理の担い手を考える」

この論文は会員制寄稿誌「日本の森林を考える」通巻三十四号(二〇〇八年一月発行)に掲載され



たものである。速水氏は、言わずと知れた三重県の速水林業の当主であり、日本林業経営者協会会長の要職にあり、わが国森林・林業界のけん引役である。世界規模の森林認証システムFSCのわが国最初の取得者でもあり、森林認証制度の普及にも貢献が大きい。

速水氏の論文の主張は以下のようだが、全体としては、森林・林業の構造的な理解を正しくして、政策を新たにし、山村と林業経営のリーダーを急ぎつくりないと山元は大変な事態である、というものである。

①所有に責任を持つ私有林経営者が森林管理の担い手である

②育林投資は他事業からの利益を充当

③林業は伐るところから始まるのだ

④育林投資が続く森林地帯と伐採―植林の循環を経過している林業地帯は異なる

⑤林業地帯の経営では、木材生産と他の公益的機能の予定調和が成り立つ

⑥公的管理は治山治水に限定的であるべき

⑦多面的機能の持続の考え方は、面を重視することになり、大規模所有に政策を重点化しなければならぬが、政策はそうならない

⑧持続の論理とその実践的による森林管理を行うところに政策を集中化すべきである

⑨補助金は、作業ごとではなく、経営単位ごとにせよ

⑩山村においては森林こそが企業誘致、金誘致の

仕組である

⑪企業が森林所有者となるように誘導すべきだ。管理経営は地元組織が行う

⑫山村には林業経営のリーダーが必要である

⑬巨大私有林経営は地域のリーダーであったが、苦境の中に沈んでいる

(3) 笠原・香田・塩谷『どうする国有林』

この本は、――今まさに解体・分割されようとしている国有林の改革方向に異議を唱え、二十世紀の世代に、国有林が残っていて良かったと言われる、真の国民のための国有林の再生を求める政策提言――を企画したという。

まず、この本から明らかになることは、わが国の森林面積の三割を占める国有林が、二〇一〇年四月には、①一般会計の中に組み込まれること

②一部が独立行政法人化し、国有林が事実上分割する、ということである。このことは、既に二年前の二〇〇六年六月公布の「行政改革促進法」に定められているという。おそらく多くの国民は知らないであろう。国有林を抱える地元市町村や地域住民においてもどのくらいの人に周知であるのか、心もとない。従来国有林には三つの使命があった。一つは林産物の持続的供給という経済的側面、二つめは公益的機能の発揮、三つめは地元農村地域振興への寄与である。このことは、改革と改善を重ねる国有林においても維持されてきた。しかし、「国有林野管理経営法（一九九八）」

においては、公益的機能の維持増進に重点が置かれ、国有林所在地域における産業振興と住民福祉への寄与は副次的になっている。その結果、国有林の約九割までが今日保安林として施業上制限を受ける森林となっている。また、木材生産量は一九七〇年に対する二〇〇四年の割合は、五分の一に減少し、一九七八年時点で山村地区に三百五十一署六万五千いた職員は、二〇〇五年には九十八署七千人へと減少している。こうして現実として「国有林の地元ばなれ」が生じている。その上にどのような形であろうと国有林を分割管理することは、そもそも第一に求められている森林の公益的機能の発揮とその公共性さえ大きく減ずるものである、という。

## II 森林管理と山村をめぐる問題状況

ここでは森林管理と山村をめぐる問題状況をより一般的な形で整理することと、その上に先の論稿が示唆する重要問題に迫ってみる。

(1) 森林政策の基軸は公益的機能発揮にシフトしたが……

二十一世紀に入ると同時にわが国の森林政策は大転換を遂げた。それまでの木材生産を重視してきた体系を、公益的機能を発揮する森林の整備へと大きく組み替えたのである。それら機能とは、手につかむことも、目で見ることでもできない性質のもので、しかも各々の機能を求める集団の範囲

は実に区々である。環境重視への政策展開とはそうした関係の重層構造を対象としなければならぬのである。

ところで、この環境重視への政策変更は、実は経済社会のグローバル段階そのものがもたらした危機への対応であり、一方ではグローバル発であるところに特徴がある。したがって現実の森林や山村をめぐっては、グローバル化のベクトルとのせめぎ合いということが多くの局面でみられるのである。

山村や行財政も、施策内容としては公益的機能重視のものに移行している。しかし、グローバル段階が行財政に要求する公共投資の抑制は、あたかも環境重視への展開そのものが山村を疲弊させるかの錯覚を与えており、山村地域での評価と定着はかんばしいものではない。これら公共投資の抑制とは、その実は、わが国の近代化を言わば底辺で支えてきた農山村のセーフティネットの空洞化であり、セーフティネットの脱着であり、むき出しの山村と森林が現れるということである。社会的側面からは人口減少が止まらぬ姿があり、少子高齢の住民が映し出されている。一方で、グローバル競争にさらされつづける合板や集成材工業は、成熟期を迎えた国内木材資源を求めて山村・森林に新たな供給体制を政策的につくり出している。新生産システムによる木材の生産である。しかしグローバル競争に規定される価格水準は、再造林を補償するものではなく、山村には造林放棄

地が集積されている。

## (2) 新たな段階を告げる巨大所有者の交替

森林や山村をめぐる今日段階の重要な特徴は、先の巨大山林所有者二人の論稿が余すところなく示している。わが国の近代化過程とともにつけられてきたとりわけ在地の山林地主がグローバル段階と共に瓦解していることである。これら在地の森林経営者は、実は当該する山村全体に巨大山林所有者として責任を持ち、地域の存続と個性的展開に絶大なる支援をすると同時にリーダーとして振舞ってきた。リーダーを喪失した山村は、言わばその限りで危機中の危機ということができる。

これら巨大山林所有や林業経営は、公益的機能重視の森林管理においてはその担い手となり、さらには地域のリーダーとして展開することはできないのである。速水氏は、伐採―更新のサイクルを繰り返している経営においては人工林とはいえ木材生産と多様な公益的機能実現の予定調和が可能であり、政策の支援の在り方いかんでそれが可能であるとしている。金沢氏も重点的政策支援によって可能とみている。しかし、現実の山村で広くみられるのは、在地の巨大山林所有が資金力の大きい不在村の企業に買収されていることである。企業にはCSR認識から山林取得の意向が強い。税制の変更措置を急ぎ、この言わば深層流を顕在化させると同時にさらに促進すべきという意見が強い。地元にはそうすることで所有目的に

応じた管理経営組織がつけられる。速水氏は、山林存在こそがこれからの企業誘致の条件であり、この関係の形成が新しい時代の山村存続の形であるとする。

企業が山林を取得するのは、森林の持つ公益的機能とその持続的管理経営に寄与するためである。ここにおいて、環境重視の政策転換は、経済ベースではグローバル化のベクトルに強く押さえつけられていた実態から新たな時代の論理に一步步近づける。しかしなお課題は多い。

## (3) 地域個性開花の時代の主体形成

公益的機能重視への森林政策転換がなかなか実態を形成し得ないのは、政策ツールと技術の体系を新しくし得ないところにも原因がある。森林の有する多様な機能を十全に発揮するには、まずは生態的に健全な森林でなければならない。その姿は、地域ごとに実に区々である。それらの森林に加えて、求められる機能も多様である。理想の姿を一般化することができないのである。そこでは持続可能な森林づくりのガイドラインが大きな役割を果たす。森林認証制度はこの点でも有効である。森林の具体的取扱いは、かかわりを持つとする人々と地域社会の中で合意される以外にない。協的世界や協力の関係がつけられる必要がある。それらはまた人間の必要から線引きをした所有の枠を乗り越える論理を持つている。国有林だからといって公益性森林として塗りつぶすのではなく、

ステークホルダーと地域社会の求めるところに従うことが重要なのである。

ところでその地域社会は、一方では地域資源たる森林の所有と利用に規定されてきた。特に国有林の支配的山村にあっては、地域資源でありながら国有林からの恩恵的地元施設としての利用が認められるだけで、そこに資本機能を貯め込み、投資を行うだけの展開は事実として存在してこなかった。こうした地域にあっては、国有林からの継続的投資と森林取り扱い技術の体系を、民有林に対しても責任を持つと同時に新たなレベルでの協力関係の構築を図っていくことが何より重要であろう。そこに求められる調整的、合意的組織やシステムがいかなるものになるかは、やはり地域社会の実態により区々のものとならざるを得ない。こうして初めて新たな意味を有する地域の主体性が形成されるに違いない。

山村振興問題とは、行政区域内に多数存在する各集落と地域資源及びステークホルダーが織り成す持続的な満足生活を目指した運動なのである。その方法論は少なくとも東、北日本と西日本の山村では異なっているようだ。

### Ⅲ 最近の注目の取組みと国有林の国民的利用

森林への新たなニーズが示される一方で、グローバル経済の進行から、集落消滅の危機や管理放棄森林の増大など当面する対処に迫られるケースも少なくない。ここではこうした中から注目の事

例を取り上げてみよう。特徴は、いずれにも共通のこととして当初は行政の側からの働きかけがあることである。しかし、途中からは住民の主体的対応が出てきている。

#### (1) 水源の里の取組み

京都府綾部市には全部で百九十五の集落があるが、そのうち三十八集落で高齢者比率が五〇%を超えている。六〇%を超える集落は五つで、いずれも奥地山間集落である。いずれも存続の危機にある。市は、平成十八年末に、①市役所から二十五km以上離れ、②高齢化比率が六割を超える、③世帯が二十を切る、④水源地域である、以上を要件とする「水源の里条例」をつくり、集落自身の取組みを条件に特別の支援をすることとした。しかし、目標とすることは、住民の意向から「人口を増加させるのではなく、現在居住の住民の暮らしの快適性や環境を整えること」とした。取組み課題は、交流促進や生活基盤整備など四つに整理しているが、取組み状況がいいのは、地域資源による特産物づくりである。中でも「とち餅」づくりは五つの内の三つの集落の主婦が一体となって取り組み、近くにある第三セクターの温泉施設に出し、人気商品となっている。また、最奥集落では、放棄された水田を利用して蒔の栽培をし、早春の蒔のとう収穫体験―蒔出荷―水稲づくり―蒔畑内に植えた山椒の実出荷の労働力循環を形成し安定所得を確保している。この集落にはまた、大学

卒業生のインターンが二組移り住むようになった。

行政は補助金も用意したが何よりも集落の近くに出張所を設け、パートを含め職員四人を常駐させる体制をとった。住民は資源の所得循環への組み込みから創意工夫をするような前向きな意識を持つようになった。各集落の世話役・自治会長のリーダーシップと行政との一体化が感じ取れる。

#### (2) 「いわての森林づくり県民税事業」

岩手県は戦後造林地帯であり、農林造林が主流を占める。速水氏の論稿で言う森林地帯である。人工林の齢級構成はなおしばらく間伐必要林齢に厚い。しかし、人工林経営をめぐる厳しい環境から間伐は進まない。こうして七千五百haの未間伐林分の整備を目的に、条例により県民個人一人当たり千円の税を徴収し、それによる県直営事業として出発した。

対象森林は、私有の人工林で、公益性の高い林であること。原則として一ha以上であること。二十年間は皆伐をしないという協定を所有者と結ぶこと。さらに初年目は事業実施後は保安林とすること、とされていた。事業地の採択は県の外に審査・評価委員会をつくり、そこが行う。

初年度の事業実績は、年間目標面積の七〇%に止まった。二年目の平成十九年度は、保安林への誘導をはずすことと、一層の働きかけの中で、年間目標面積千五百haにほぼ達した。事業内容には間伐のほか、「県民参加の森林づくり促進事業」

がある。それは、県民が自主的に森林づくりや県民が広く森林にかかわれるような内容の事業を提案し、審査の上、採択となる事業である。一件当たり事業費の上限は百万円である。平成十九年度は二十件の申請があり十九件の採択となった。申請者は自治体や任意団体、NPO、小人数のグループ、集落など実に多様である。その事業内容も子供たちに森林を体験させるものから、集落内のシンボリックな山林の整備、あるいはボランティアによる未整備森林を整備すると同時に、参加者のスキルを磨くものなど、実に幅が広い。政策が県民自身のものとなり、参加意識の広がりも急速に進んでいるのである。

事業は評価委員会や政策全体の評価検証委員会においても問題は無く、県民の参加希望が強いことからソフト事業の拡大が求められた。

森林の多様な機能の発揮を実現する政策的枠組みとして注目される。そこでの間伐内容については、本数率でおおよそ五割とのガイドラインを設けているが、所有者の満足度は高い。

### (3) 国有林の多様な利活用

間近に迫った国有林の分割や一般会計制度への移行等の議論においても、比較的触れられることの少ない国有林の地元住民や国民に広く開かれている利用の制度について簡単な整理をしておこう。

#### ①貸付・使用

国有林は、自らの有する目的や用途を妨げない

限りにおいて契約によつて貸付又は使用許可をすることができるとされている。具体的には ア…公用・公共用又は公益事業に使用するとき、イ…土地収用法等により他人の土地を使用することができるとき、エ…面積が五haを超えないとき、である。

#### ②共用林野

共用林野とは、国と地元住民が同一の国有林を共に利用する制度である。共用者は国有林所在市町村の住民であり、基本的に有償となっている。具体的には、次の三つの種類がある。ア…普通共用林野——自家用薪炭原料に用いる枝・落枝の採取、自家用の肥料、飼料又はそれらの原料に用いる落葉や草の採取並びにその他木の実や山菜等の林産物の採取、イ…薪炭共用林野——自家用薪炭の原木の採取、ウ…放牧共用林野——農家が飼養する家畜の放牧である。

#### ③分収造林

国が土地を提供し造林者が資金と労力を出して共同で森林経営を行い、将来、立木を伐採したときその収益を分収する制度で、本来は地元住民の経済基盤づくりを目的としていた。しかし、近年は「国民参加の森林づくり」の立場から都市住民にも開かれた制度となっている。

#### ④その他

そのほかに国有林の総合利用という位置づけからレクリエーションの森制度やヒューマン・グリーンプランなどがある。

これらの利用面積だけで、二百五十万haを超えている。

### IV 持続可能な山村と林業経営の主体像

これまで次の点をみてきた。山村や森林・林業に関しては今日がまさに歴史的転換の只中にあること、今後は山村の振興が森林の多様な機能発揮のシステムと一体となる中でその在り方が追求されなければならないこと、そしてその追求方法や当面する目標はきわめて地域個性を反映したものとならざるを得ないこと、である。

最後に、少々乱暴とは思えるが、地域性を超えて何らかの方向性を描くことに意義を見出すとすると、それはどのようなものとして提示できるのか、敢えて行ってみよう。

ただし、国有林地帯においては、内容変更は必要となろうが、今後も国有林に期待されるところが大きいので、以下では民有林を念頭にその地元における経営主体やいかにいうところに焦点を合わせている。

これからの、山村の時代を形成するには、環境保全の達成の上に、社会としての持続性・安定性と、そして経済の仕組みとしても地域個性を生かして実現するトータルの担い手組織が必要である。それは、今日イギリスにおいて注目の「社会的企業」と同様のミッションを持つものと言える。その性格・性質について白石克孝氏は、①公益や共

益を追求する企業、②それによって営利企業的性格を併せ持つ事業組織体、③公共財供給の準政府的なものではない、④準公共財と特徴づけることのできる混合財を供給する、と位置づけている。イギリスの具体的活動の中ではさらに次のような特徴があるという。①コミュニティとの連携・補完、②コミュニティとの環境プロジェクトが地主の新たな土地利用の理解を生んでいる、③エネルギーや物質の循環型プロジェクトを技術公開で進めている、④資源への配慮から消費削減をはかっている、⑤地域のフードチェーンの結び直し。

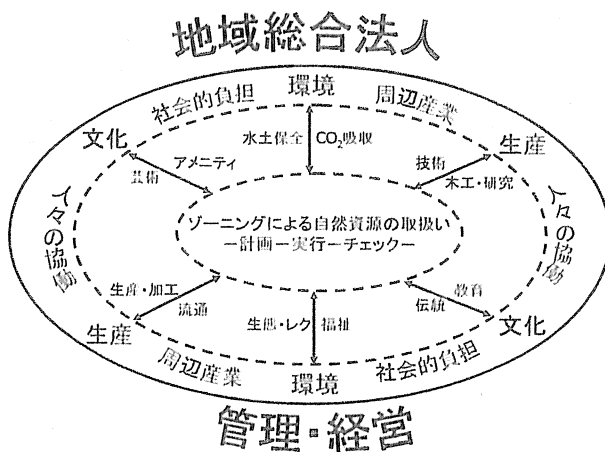
また、柏 雅之氏は、日本における「社会的企業」の形成に期待をしながらも、その発展や成長には課題が多いとし、今日日本において必要なことは、可能性のある組織について「社会的企業」を目標に地域内外の多様なセクターと連携し、まずは公民パートナーシップシステムをつくり、その枠組みから具体的運動を展開していくこと、とする。

こうした内実をどのくらい満足しているのか甚だ心もとないが、日本山村における持続的林业経営の主体として「地域総合法人」を提案してみた。この法人の特徴は、大きく政策転換した森林整備重点のわが国森林政策に、多様な機能発揮の論理からする林业経営軸を組み込んでいるところにある。今日のわが国の状況下では、こうして多様な機能発揮の論理に一体化する林业論がないと、肝心の森林整備林政も山村振興も実現を見ることはできないと言えよう。

さて図を見ていただく。

外側の実線円は地域範囲であり、ほぼ同時に森林の範囲である。それらの自然資源は、利用目的と管理主体の都合によってゾーニングされる。法人を構成するのはそこにニーズを求める多数の人々だが責任を持つ者に限られる。グループ、事業体、所有者、その他の個人、自治体等が想定されるが、コアメンバーは在住者、そこでの生活者である。

この法人は、森林の利活用に関連する多くの周辺産業にも携わったり、新規に産業を興していく主体でもある。社会的共通資本である森林の管理を行うことから社会的な形で投下される資本や負



担経費の受け手であり、この点に基づく説明責任としての透明性ある会計やそのチェックシステムを内部的・外部的に持つていく必要がある。

森林の機能部分を大きく環境・生産・文化と分けていくつか例示したが、それらのこの図に示す大きさは、実は地域毎に大きく異なっていることであろう。

重要な点は、木材生産や森林整備、場合によっては木材加工等、多くのことを行う林业経営体、林业経営資本であること、森林の有する機能の行使からかわる人々全体の総有的性格を持つ、言わば新たなコミュニティであること、である。

これまでは、政策とかかわっては森林組合がすぐに登場することが多かった。しかし、所有と機能及びそれに伴う管理の在り方が複雑になること、また消費者との身近な関係や資本機能を持つ主体であること、その一方では、地域性とかコミュニティという性格等を持つ必要があることから、新たなイメージを形にしてみた。まったくの空想ではなく、筆者の身近に機能している小岩井農牧K山林部やそこが出資をする森林整備や伐採事業を行う会社、あるいは木工やその他多くの農林産物を販売する部門などの活動・事業展開が下敷きにされている。

この主体像については極めて粗けずりなものである。しかし、近代林政を総括する必要があるときだけに、積極的な提案も許していただきたいものである。



# 森林業革命が中山間地振興の新たな旋回軸となる!!

昨年12月発表の「森林・林業再生プラン」は、森林・林業の再生を新成長戦略の中に位置づけ、雇用を含めた地域再生の基とするとしている。言うまでもなく中山間地域とは林野の圧倒的存在をもって特徴づけられる地域だからである。本稿は、林野と中山間地振興との新たな方向性を念頭に、3つのタイプについて事例を挙げ、若干の考察を加えてみた。

## 森林への注目と中山間地の振興

長引く不況、デフレ回路からの脱却難、そして打ち続く国内電機産業工場群のリストラ。この中で中山間地域は生き残りに懸命の努力を続けている。最近の明るい話は、森林への期待が大きく、政府はグリーン分野を「緊急雇用対策」の重点分野にすると同時に、昨年12月発表の「森林・林業再生プラン」では、森林・林業の再生を新成長戦略の中に位置づけ、雇用を含めた地域再生の核とする、とした点である。言うまでもなく中山間地域とは林野の圧倒的存在をもって特徴づけられる地域だからである。

らである。

しかし、プランの具体化と係わって話し合われている内容は、木材生産林業に中心があり、そこにおけるコスト削減を通じた生産力拡大、生産性向上問題に重点がある。もちろん、生態系の持続に最大の配慮をおいていることであり、そこに新たな政策的意義がある。中山間地域にとっては、プランとの連携、プランの次なる展開のためにも林野と山村振興に係わる新たな結合論理について、とりわけその具体化について、様々な角度から議論をし、それをプラン問題と共有しておくことが今日何よりも大事なことがあると思われる。

この新たな方向性を念頭に、3つのタイプについて事例を挙げ、その後、若干の考察を加えてみたい。

### 中山間地振興に導く林野利活用の今日的3タイプ

本稿では中山間地域の振興に不可欠な、あるいは将来結びつくであろう、いわば過渡的な3つのタイプをみていくが、現実には存在するタイプはこの3つに限られるわけではない。紙幅の関係から筆者が注目しているタイプを取り上げているにすぎない。

①出現しつつある「山村空間システム」

まず初めに取り上げるのは、山村における林野資源と地域振興が新たな

な要素を取り入れつつ好循環軌道に乗っている岩手県葛巻町の例である。北上山系北部の高標高地にあり、90%以上を林野が占める葛巻町は、ミルクとワインと最近特に新エネルギーの町として知られる。風車と太陽光と木質バイオマスそして畜産糞尿によるエネルギー開発は、今日段階ですでに町の公的施設を満足するに足るレベルになっている。そのいずれもが林野から生み出されてお



岩手大学農学部教授  
岡田秀二

1951年北海道生まれ。農学博士。専門は山村経済論、森林政策論。岩手大学農学部を卒業後、北海道立総合経済研究所研究員を経て、岩手大学へ。1993年から教授。現在、農林水産省林政審議会会長代理、農林水産省「森林・林業再生プラン」基本政策検討会座長及び全国知事会先立政策センター専門員を兼ねる。著書・論文に『地域開発と山村・林業の再生』『山村の第三セクター』『地域再生』『現代森林政策論』『イギリス』『世界の林業』等がある。

たいのはこの点に加え森林の新たな利活用システム、特に都市部との協働によるシステムが地域振興を支え、地域に明るい展望を与えている点である。

民有林の間伐促進は、他地域同様、農林家にも森林そのものにも待ったなしの課題である。東京に事務所を持つ環境NPOオフィス町内会が行う「森の町内会」事業は、企業が環境貢献として「間伐に寄与した紙」を増価価格で購入し、その増加分を間伐費用の不足分に充てることで間伐を進めようとするものだが、町と森林組合はこのシステムに参加をし、地域の間伐を進めている。

また、首都圏企業の新たな森林利活用システムについては、次もユニークなものである。それは、当面地



岩手県金華の森での間伐作業

域と関係の深い企業に限られているが、町内所有者による管理が困難な山林を地盤ごと購入してもらい、企業と町と森林組合3者で「森林保全協定」を結ぶと同時に、これまでの木材生産に止まらない多様な利活用を実現している。具体的には、社員による植樹、そして下刈りや保育を行う一方、家族で田舎を楽しんでもらうと同時に森林環境教育の機会を作っている。あるいは、企業の顧客にも広く案内し、炭焼き体験や葛巻型山村エコツーリズムが行われているのである。

この協定を結ぶ際に町と森林組合は、森林取得企業に対し、必ず10か年の長期の施業委託を結ぶこと、また、それは更新を前提とするものであること、実は企業は山林を所有するものの、そのフリーハンドの所有権行使はできない旨確認しているのである。こうした点もあってこの種の森林に対しては多くの政策を取り入れ、地域住民と一緒のイベント機会も多く設け、双方から期待がもたれる状況となっている。企業にとっても十分投資効果があると口わしめている。こうしたケースがすでに企業数で5企業、地元森林面積で300haに達している。

不特定多数の都市住民との関係形

成については「葛巻ふるさとづくり基金」条例による寄附金システムも見逃せない。

案内パンフには、基本理念は「自然と人間の共生」、町内資源の多角的機能を活かし、食料・環境・エネルギー問題に積極的に取り組むこと、地域資源の価値を見直しみなさんと協働で取り組むこと、個性豊かな町を実現したいこと、持続可能な循環型の林業を実現したいこと、等が書かれている。一口5000円で何口でも可であり、事業内容と対象には間伐や再造林のほか、多くの人が森林とふれあう場とするための森林整備や公共施設へのペレットストーブ設置などもある。

また葛巻町では、今年から「森の幼稚園」事業を行っている。地元や首都圏から募集人員を大きく超える応募があった。その受け止め主体には町の教育委員会も入っているが、事業内容は森林組合に多くを負っている。首都圏との関係は、今年4月、東京のキッサニアにオープンした「キッサニアの森」パビリオンに、オフィス町内会を介して広葉樹の枝700本を無償提供したことである。こうしたことができる背景は、地域が広葉樹の育成利用を重要なものと考えているからである。その森

林からは東京在住の1500軒の新ストープ利用者にナラ薪を販売している実績がある。

この他、葛巻町の森林所有者の中にはFSCの森林認証を取得している企業があり、都市や消費者とのパイとなるツールが積極的に用意されている。

これらの新たなシステムは、第三セクターのくずまき高原牧場が経営するヨーグルト、アイスクリーム、体験メニュー、焼肉ハウスガーデン、パン製造他と一体となり、山村の新たな価値認識に基づく新たな展開となっているのである。

また、こうした展開を可能にしているのは、町や第三セクター、森林組合など地域の自治や経済を担う組織体が前面に立って、これまで市場を持たなかった、しかし価値を有する機能の市場創造を行っているからである。こうして地域農林家と住民の表情には、多くの地域が疲弊する中でも地域持続への手ごたえを感じさせるものがある。

② 都道府県の独自課税による森林税による森林整備は、09年度末で30県に及んでいるが、ここでは岩手県の場合についてみる。

岩手県の事業の特徴のひとつは、





## 過疎法延び、 山村再生へのビジョン

補助率100%の間伐が事業費の9割を超えて多いことである。そこでの考え方は、森林は公益的機能を發揮する公共財であり、社会的共通資本と位置づけるべきで、その維持管理には県民全体が責任を負おう、というものである。対象森林は、原則として公益性の高い人工林で、所有者による森林整備が困難なものである。整備後20年間は皆伐をしない協定が結ばれる。5年間の目標7500haは達成の見通しであり、次期5か年計画についても多くの県民が支持している。

ソフト事業は大きくは2つである。ひとつは、グループやNPOや会社等が自主的活動として森林を守り育てる活動を行う場合、申請・審査の過程を経て必要額を助成するもので、おおよそ単年度で40件くらいである。最高限度額は100万円である。「県民参加の森林づくり事業」と言っている。もうひとつは、「いわて森林のゼミナール事業」である。内容は、児童生徒を対象に森林学習をするほか、県民対象の森林講座や森林ボランティア養成講座がある。間伐の実施には毎年約7億円を投資し、各々の地域に多くの雇用機会をもたすだけでなく、この事業が実施されたことで新たな森林整備や

仕事おこしにつながるケースが少なくない。たとえば、北上地域では、地区の自治会がこの事業推進のため、地区連絡員を活用して、間伐の必要な森林を見つけ、それらの所有者達に働きかけて地域森林の整備を実現している。所有者を超えて地域自治会が地域の森林に責任を持つという新しい事態が生まれているのである。また、それは地域の森林組合に情報伝達され、森林組合は組合員の所有森林を保全管理するという本来のところに意を注ぐようになってきた。これまで森林組合が依存してきた国有林の事業には、民間事業体が事業量を拡大する形で参入している。森林税事業の波及効果は実に大きいことがわかる。

久慈地域では、補助率100%の県単独事業だけに、地域の造林業と素材業2社が一緒になって該当すると思われる森林とその所有者のもとに出向き、所有森林の整備や主伐機会の情報を提供することで、間伐実施だけでなく主伐材の販売そして再造林のサイクルを駆動させている。休眠状態にあった林野の所得機会を作動させ始めたのである。

県民参加の森林づくり事業はソフト事業には4年間で延べ4万人の参加があった。これらの提案型事業

の中には、不在村者が大規模伐採の後放置していた山林を、50年間の無償貸与を受けた環境保全の会が広葉樹の植林をし、その後も保育活動を続けると同時に、地域の子供たちを対象にした「森の環境塾」を開催している例が含まれている。環境保全の会には、地域自治会を中心に、関連の企業や団体その他の住民が参加をしている。

府県独自による森林整備は、財源も利用も管理も県民全体の参加と合意のもとに、所有者による管理の実体を超える枠組みを創り出している。しかしその一方で所有者の利益についても追求するという取組みがなされている。森林の所有と利用をめぐる新たな関係が生まれているのである。

### ③ 自創自給の山里文化

次に紹介するのは、東北は奥羽山脈南端、山形県金山町の杉沢集落である。現在は12戸である。集落を「グリーン・ツーリズムの山里」につくり上げてきたのはリーダーの栗田和則氏である。氏は農家の自主的勉強会を通じて、儲かる農業の呪縛から解放され、豊かに暮らす農林業をめざしてきた。自分が食べるものを作ることを、仕事を楽しくすることに心した。田んぼに行ってもそこには

イチゴ・トマト・ブルーベリーもある。きのこ発生舎には、イス・テーブルを置き、本を読みコーヒーを飲む。山では試験林を設け、広葉樹めぐりの遊びの森も設けた。藍を栽培して本藍染を身にまとい、スギを伐り出してはログハウスを造る。そんな暮らしを「自創自給」とした。

ログハウスに「暮らし考房」の看板を掲げ地域の人の語らいの場とした。農林業体験を希望する人が出入りし、日々の暮らしの公開と民泊を受け入れ、いつしか集落には1000人を超える人が来るようになった。集落内外に10名の森の案内人が生まれ、産品直送の「すぎさわふるさと倶楽部」、カエデの樹液を採取しパンやピザ、ソフトクリームや餡、さらにはメープルビールにもなった。

内山哲学の連続講義（山里フォーラム）は、参加者の世話で「内山節の山里哲学精舎」として杉沢集落でこれからも開催されることになっており、集落の空き家が都市の人々の出資で買い取られ「金山スロー村」として甦った。人との交わりは、村を見直し、新しい産物を生み、山里に暮らす自信と誇りをもたらし、「杉沢が好きだ」という集落の若者が出てきた、という。

自創自給の山村哲学を有する集落



の人々は、都市部の多くの人々を受け入れ、またその交流があることを楽しみ、集落の持続に何らの不安を感ずるところはないようだ。ひとつのあり方を示している。

### 森林業革命が始まっている

中山間地域において林野資源を背景に魅力ある新たな展開を示している上述3タイプの事例から、今後の中山間地振興と係わって少なくとも以下の点を指摘することができる。

まず3つのタイプに共通の事として、第1に挙げられるのは、魅力ある新たな展開を駆動するのは、林野を木材生産以外にも多様に活用している点である。林野利用への国民のニーズは、大きくは、①木材等林産物生産、②CO<sub>2</sub>吸収源や治山治水などの環境形成機能発揮、③生活上における快適環境や環境教育、癒し効用や保健・レク、ツーリズム、さらにはスポーツや芸術・文化性のサービス提供、であるが、②と③部分に積極的に対応している地域が元氣があるのである。

これらの機能発揮やサービス提供については、これまでは必ずしもマーケットが明示的でなく、公的資本投下や農林産物市場の中に埋もれて

いた。この部分が新たに市場化し、地域の仕事と結びつき始めている。

これまで林業といえはすなわち木材産業等の林産物生産を意味し、これらは地域から出荷・流通をし、市場は都市部中心というものであった。

ところが②③の森林機能の発揮とサービス供給は、森林が存在する中山間地においてこそ実現される。林野の庄園的存在はすなわち市場からの辺境であったが、この関係が逆転し、中山間地域が市場の中心となる産業形成が始まっている。これまでの林業という内容ではなく、むしろ森林業というに相応しい森林業革命が勃発しているといえる。これからの中山間地域の振興は森林業革命の帰すうに係わっているといえよう。

共通する特徴の第2は、第1の点とも密接に係わるが、木材生産等においてもみられることとして、元氣のある地域には都市部との協働のチャンネルが複数あることである。このチャンネルが多ければ多いほど、その受け止めの側においていわば域内に根強く存在してきた「縦割り」や「古くからの慣習」等が溶け出し、集落単位であろうが町村単位だろうがそれを超える地域であろうが、一定の範囲の中で地域内の各産業・各セクターの融合、一体化がも

たらされている。

第3に指摘すべきは、こうした都市部の人々との協働関係の構築は、そこに参加をする個人と地域との関係、あるいは個人と森林との関係をみると、管理と利用と責任ということについて、中山間地域まるごとにおける総有ともいえる新しい関係が生じ始めていることである。地域の人々が森林の所有権を新たに獲得しても地元の意向が優先するとか、従来からの所有権の下に森林があっても税による管理資金投下により所有権者の権利制限が自らの意思としても行われる、等のことである。

以下は必ずしも事例に共通のことではないが、示唆される点として挙げてみたい。

ひとつは、注目の地域には、明確な意思・考え方を持った強力なリーダーが存在していることである。この点は事例に挙げていないものの、元氣のある気になる中山間地域に必ず見られることでもある。そこでは、地域の個性が根底のところまで重視されており、それが故に文化としての形成持続が主張される。筆者が注目するのは、そうした点を内包しつつも具体的現実的地域対応が単なる復古主義に終わることなく、時代と条件に合った対応がとられている

地域である。そうした所には若者や後継者が育ってきているのである。

もうひとつは、今回は必ずしも明示的に示し得なかったが、森林を対象に新たな市場形成への歩みがあるという、その展開過程上の特徴である。その主体のひとつに、公的組織ではなく、しかし営利追求を主目的とするものでもない、そもそも森林という公益性をもつ対象を管理するに相応しい、それでいて資本機能を明確にもつ、そんな主体が自治体やその他の協同組合や第3セクター等自治の担い手組織と連携し補完・協力するものとして出てきていることである。最も広義に使用される場合の社会的企業といわれるものの性格に近い。

さて、以上のいわば革命があつたとしても、木質バイオマスなどの自然エネルギーを利用した、その限りで新しい農業+林業+αの自給基軸の複合経営が依然として大多数の中山間地域のめざす方向である点もまちがいない。しかし、その場合であっても、農業においてはもちろん林業においても「地域の材で家を建てる運動」などとの連携ほか、都市部との循環型経済社会システム構築が今後の中山間地域振興の主要なツールである。