

民主党の温暖化対策と林業政策について

元北海道大学 石井 寛

はじめに

2009年8月30日に行われた第45回の衆議院選挙で民主党は308議席を獲得して政権交代が実現した。9月9日には民主党、社民党、国民新党との間で連立政権の政策合意が成立し、9月16日には新政権が発足した。その政策合意の冒頭で今回の政権交代は「長きにわたり既得権益構造の上に座り、官僚支配を許してきた自民党政治を根底から転換し、政策を根本から改めることを求める」(3)としている。こうした主張を掲げる新政権の誕生は温暖化対策と林業政策にも大きな影響を与えることが予想される。

本報告では連立政権の中核をなす民主党の温暖化対策と林業政策についてマニフェストを中心に分析するとともに、新政権の政策の具体化の状況、そして政策の具体化過程に孕む問題点を林業政策に即して明らかにすることを課題とする。民主党のマニフェストの作成過程が国民や関係者に公開されていなかったため、マニフェストや林業政策の問題点について見解を表明することは極めて重要である。本報告はそうした努力の一環である。

民主党の略史とその性格

民主党は1996年9月に結成された非常に新しい党である(2)。それは1993年に細川内閣が成立するなど政治再編が生じ、新党ブームが起きたなかで誕生している。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議員が集い、「官僚依存の利権政治との決別」、「地域主権社会の実現」を掲げて、衆参両院合せて57人の議員を集めて第1次の結党大会が開かれた。発足時は菅と鳩山の代表2人体制であったが、1997年には菅が党の代表に、鳩山が幹事長に就任している。

1998年4月に第2次の結成大会が開かれて、自民党を離党した岡田克也らが加わって、第2次の民主党が成立している。衆参両院合せて141人の議員が加わり、菅が党の代表、幹事長に羽田孜が就任した。「行政改革」、「地方分権」、「政権交代」などを掲げて、自民党に代わる政権政党になり、2大政党時代を作り上げることが目指された。その政治基盤は都市のホワイトカラーであった。

2003年9月に小沢一郎を代表とする自由党と民主党が合併して、現在の民主党が誕生した。小沢は新党の党名、マニフェストをいわば丸呑みして、民主党による自由党の吸収合併という形で新党が成立している。両院合せて204人の議員が加わり、菅が党の代表、岡田が幹事長に就任した。また12月には小沢が代表代行になっている。

小沢を代表とする自由党の参加は民主党の性格をリベ政党からリベラル・保守政党に変化させるとともに、都市

を中心とする支持基盤を都市・農村部に拡大させている。民主党の性格を見る場合、衆議院の小選挙区・比例代表制を認めた上で、2大政党制と政権交代の実現を目指していることについて改めて留意する必要がある。政策的には日米安保条約を容認するとともに、「市場万能主義」には批判的であるものの、「市場メカニズム」自体はこれを認めている。換言すると、冷戦体制時の保守、革新という枠組みで民主党の性格を評価することは適切ではなく、ポスト冷戦時代の枠組みでみる必要がある。

民主党の選挙マニフェスト

1) 2003年マニフェスト

2003年11月に行われた第43回の衆議院選挙は我が国最初のマニフェスト選挙であった。民主党は菅を代表として、民主党の政権政策であるマニフェストを掲げて闘った。

2003年のマニフェストをみると、「マニフェストは政権を争う2大政党が、それぞれ、政権を担当したときに実行する政策を政権交代まえに国民のみなさんに約束する政権政策です。(中略)。民主党のマニフェストはこのような考えにもとづいて立案し、最終的に党内の一任を受けた代表である私の責任で決定したものです」(1)。そこでは、第1に「脱官僚」を掲げて、政策を官僚に丸投げする官僚主導の政治を根本から変えるとしている。また「最小不幸社会」の構築を掲げている。最小不幸社会では自立した個人は規制が緩和された経済市場や社会で行動することを原則とするものの、個人の責任ではない原因によって困難な状況に陥った人には、政治の手を差し伸べる社会をめざすという。

ここで具体的な政策についてみると、無駄な公共事業を中止するとともに、国会議員の定数と公務員の人件費をそれぞれ1割削減するとしている。また地方分権を重視し、国の補助金18兆円を廃止するとともに、中央官庁の権限を限定し、自治の確立と住民の行政参加を進めるとした。温暖化対策はマニフェストでは取り上げられておらず、風力、太陽、波力などのクリーンな新エネルギー推進のための予算を倍増させるとした。林業政策では10年間に1000万haの森林を再生させ、緑のダムを育てるとした。

2) 2005年マニフェスト

2005年9月に行われた第44回の衆議院選挙では民主党は代表岡田を先頭に闘った。2005年マニフェストでは、「日本刷新」を掲げて、ハコモノ行政から脱却、「コンクリートからヒトへ」、月額1万6000円の子供手当の支給などを訴えた。温暖化対策としては二酸化炭素に着目して、炭素含有量1トンあたり3000円程度の地球温暖化対策税

を創設するとしている。林業政策は2003年のマニフェストと同じく、10年間で1000万haの森林を再生させるとともに、天然林の育成をすすめて、森林の有害防止効果や地球温暖化防止効果を高めるとした。

2005年に行われた郵政解散による衆議院選挙で民主党は議員数を大幅に減らして敗北し、岡田は代表を辞任した。

3) 2007年マニフェスト

2006年4月に民主党の代表に就任した小沢は2007年7月の参議院選挙で「国民生活が第1」を掲げて闘った。マニフェストの内容をみると、これまでの民主党の政策を継承するとともに、小泉政権が推し進めた構造改革政策に反する施策を積極的に取り入れている。その象徴が「安心して子育てできる社会。1人月額2万6000円の子供手当を支給する」であり、「農業の元気で、地域を再生。農業の個別所得補償制度を創設します」である。政治学者の渡辺治はそれまで「自民党と構造改革の優劣を競い合ってきた民主党が、07年の参院選あたりを境として、反構造改革路線へと劇的に方針転換をした」(5)としており、それが民主党の参議院選挙の勝利の理由であると指摘している。

温暖化対策では、2020年までに1990年比20%を削減するとともに、長期的には2050年よりも早い時期に50%の温室効果ガスの排出量削減をめざすとした。また京都議定書の目標達成のためのキャップ&トレード方式による国内排出権取引市場の創設、再生可能なエネルギーの強力な推進を掲げた。林業政策は2007年7月に策定した「森と里の再生プラン」にもとづいて、10年後の木材生産量は5000万 m^3 に増やすとともに、自給率を50%にすることをめざすとしている。そして林業や木材関連産業を発展させて、約100万人の雇用を新たに創り出すとした。

4) 2009年のマニフェスト

2007年5月に代表に就任した鳩山は衆議院選挙向けの「政権交代」と題したマニフェストを7月に発表した。マニフェスト選挙が我が国で始まったのは2003年であるが、政権交代への関心の高まりから、民主党がどのようなマニフェストをだすかに国民の関心が高まった。政権政策としてのマニフェスト、「国民との契約」としてのマニフェストという理解が国民のなかにある程度広がった。

2009年のマニフェストで注目されるのは鳩山政権の政権構想が明確にされていることである。マニフェストの冒頭で5原則を提示しており、そこでは、「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」、「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ」、「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」、「タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆の社会へ」、「中央集権から、地域主権へ」が主張されている。

温暖化対策については温室効果ガスの排出量は2020年までに1990年比で25%、2050年までに60%超減を目標にする。林業政策については、間伐等の森林整備を実施するために必要な費用を森林所有者に交付する「森林管理・環境保全直接支払制度」を創設するとした。

民主党の林業政策

1) 2004年の農林漁業再生プラン

ここで民主党の林業政策について詳しくみることにす

る。2004年5月、民主党の『次の内閣』は農林漁業再生プランを公表した。そこでは間伐などの森林整備を10年間で1000万ha実施して京都議定書の温室効果ガス削減目標達成に必要な森林吸収源を確保するとともに12万人の労働力を確保するとしている。そのための財源は公共事業予算の全般的な見直しのなかで確保するとして、環境・緑を守る持続可能な「緑のダム事業」へ転換の嚆矢とするとして、この政策は2003年マニフェストと2005年マニフェストに取り入れられている。

2) 2007年の「森と里の再生プラン」

2007年7月に民主党の農林漁業再生本部顧問を務めていた菅が民主党の森林・林業政策である「森と里の再生プラン」を発表した。それによれば、森林・林業政策の目標として、木材生産量を10年後には5000万 m^3 にし、自給率を50%に高め、林業や住宅を含む木材関連産業で100万人の新たな雇用を拡大することなどを設定した。そして目標達成のために森林組合による施業の団地化、伐採コストの低減、間伐・再造林の義務付けと長伐期化の導入、フォレスターや技術者の養成が必要であるとした。

この「森と里の再生プラン」の作成のために菅は代議士の山田正彦、富士通総研の梶山恵司らとともにドイツ・シュヴァルツバルトを4月に視察している。「森と里の再生プラン」は2007年マニフェストに取り入れられるとともに、2009年9月に発足した新政権の林業政策の基本枠組みをなしている。

3) 2008年の「農山漁村6次産業化ビジョン」

民主党の『次の内閣』は2008年12月に農林水産政策大綱である「農山漁村6次産業化ビジョン」を公表した。そのなかの林業政策についてみると、10年後の木材自給率を50%に設定、木材関連産業の活性化により中山間地域を中心に100万人の雇用拡大を行うとしたうえで、民有林について森林所有者に適正な森林管理がなされるように義務付け一方、適切な森林管理を行う者については、森林所有者が負担する費用相当額を交付する「森林管理・環境保全直接支払制度」を創設するとしている。

また国有林については農林水産行政と環境行政を一体的に推進する観点から、国有林野事業特別会計を廃止し、その組織・事業の全てを一般会計で扱うこととする等、その在り方を抜本的に見直すとともに、約1兆3千億円の債務については、一般会計に承継するとした。

民主党の林業政策では「農山漁村6次産業化ビジョン」で述べられたものがもっとも体系的であると言える。

新政権の政策の具体化

1) 新政権の政策決定過程

新政権は連立政権の政策合意や民主党のマニフェストによって閣僚間の意思が統一しているため、政策決定過程の変更も政策の具体化も非常に早かった。

図は鳩山内閣が目指す政策決定過程を示したものである。新政権では大臣、副大臣、政務官からなる政務3役会議の役割が大きくなっている。原則的には閣議が行われる火曜日と金曜日に政務3役会議が持たれる。また民主党は政策調査会の部門会議を廃止したので、副大臣を長とする党所属議員の意思を集約する政策会議を適宜、開くことになった。また事務方に懸案事項を報告させる庁内調整会議は

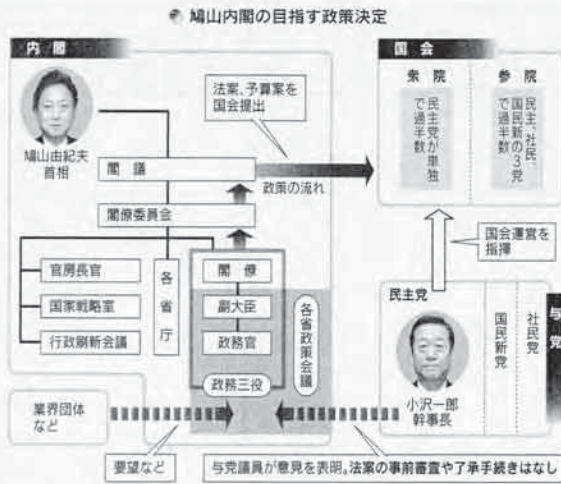


図 民主党の政策決定過程

資料：日本経済新聞 2009年11月1日

月曜日と木曜日に開催することになっている。なお「官僚主導の象徴」とされてきた事務次官会議は新政権発足前の9月14日を最後に123年の歴史を閉じている。

新政権でもっとも早く政策を具体的に決定したのは温暖化対策である。2008年マニフェストに従って、鳩山首相は9月22日に開かれた国連の気候変動サミットで「温室効果ガスを2020年までに1990年比25%を削減する」と表明して、国際的に高く評価された。9月30日には地球温暖化問題に関する閣僚委員会が開かれて、目標達成時の家計の経済負担を再計算する方針とともに、政府内に作業チームを設置して分析にあたることとした。

新政権の最重要課題の一つである農業の個別所得補償制度については9月25日に農林水産省の政務3役会議の下に事務次官をトップとする事務方の「個別所得補償制度検討本部」を設置することとした。

2) 林業政策の具体化

新政権の林業政策の具体化についてみると、旧政権が決定した補正予算に伴う森林整備加速化・林業再生事業は補正予算の執行見直しの対象とせず、新政権においてもこれを継承することを10月5日に明らかにした。

次は10月15日に締め切られた来年度の概算要求である。公共事業費は15%削減するとしたが、国有林野事業特別会計について、2010年4月の一部独立法人化および一般会計化を見送り、現行の特別会計として予算要求した。このことは2006年、小泉内閣が制定した「行政改革推進法」による国有林の2分割方針を撤回したのであり、大きな政策転換である。

また集約化施策促進等経営支援事業（予算要求額18億2千万円）のなかで、「適切な森林管理の確保のための直接支援のあり方」を検討する予算が設定され、2008年の政策で主張された「森林管理・環境保全直接支払制度」の検討に約6億円の予算が要求されている。

林業政策との関連では10月23日に緊急雇用対策本部で決定された「緊急雇用対策」が重要である。そこでは森林整備加速化・林業再生事業の運用・改善を行って、緊急雇用の取り組みを行うとともに、中期的には「森林・林業再

生プラン」を作成して対策を講ずるとした。「森林・林業再生プラン」は12月中に公表が予定され、そのために富士通総研の梶山恵司が国家戦略室のスタッフに起用された。このように林業政策は緊急雇用対策上からも重視されている。

10月30日に新政権のもとで初めての林政審議会が開催された。同審議会は政府の責任で作成される「森林・林業再生プラン」にもとづいて、新たな森林・林業基本計画の策定に来年早々取りかかる。

10月29日に林野庁のホームページ上に来年度の林野庁の概算要求の概要が紹介された。そのなかで現時点の林業政策の姿勢を示すポンチ絵が掲載されている。それを見ると、林野庁の認識が良く現れているので、触れておく。

基本的認識としては、「森林・林業政策の改革」として捉えて、「コンクリート社会から木の社会へ」の実現としている。そして現時点の林政の重点を「効率的な森林整備の推進と間伐材等の安定供給」に置き、そのためにも作業道を中心とした「路網整備を加速しつつ間伐を推進」、「集約施策の加速化」、さらに「間伐材をはじめ国産材を100%活用」としている。この図から見る限り、2007年7月の「森と里の再生プラン」が重視されていることが理解される。

マニフェストと林業政策が抱える問題点

これまで述べてきたように、新政権では政治家主導で施策が具体化されてきているが、ここではマニフェストに関わる問題点とともに、林業政策に関わる問題点について私見を述べることにする。

1) マニフェストに関わる問題点

まず第1に今回の衆議院選挙で民主党は圧勝したが、国民がどこまで民主党のマニフェストを理解・賛同して投票したかが問われている。このことについて鳩山首相は「マニフェストは国民との契約であり、政権の4年間をかけて実現する。実現できない場合には政治的責任をとる」としているものの、ある理解では「今回の選挙は自民党への批判であり、民主党の政策やマニフェストへの支持を意味しない」としている。このことを明確に主張したのは日本共産党委員長の志位和夫である。同氏は「マニフェストは信任を受けたのであるから、有無を言わずやる」という「マニフェスト絶対主義」ともいうべき態度を批判して、「国民は自公政権ノアの審判を与えたが、政策に白紙委任を与えたわけではない」と指摘した。

上述の問題と深く関わるが、民主党のマニフェストの作成過程がどの位、国民に開かれて情報公開されつつ具体的施策が記載されたのかという問題がある。この問題は八ッ場ダムの中止や高速道路の原則無料化施策に深く関わっており、新政権はマニフェストを尊重しつつも、具体的施策を国民の合意を得ながら、どのように具体化していくかが問われている。

またマニフェストに書かれた施策間に矛盾がある場合、どのように優先順位をつけながら実行していくかという問題がある。この問題に関わって特に主張されているのが温室効果ガス25%削減という施策と、高速道路の原則無料化、そして自動車取得税の暫定税率の廃止という施策間の矛盾である。新政権において、温室効果ガス削減の目標

と高速道路原則無料化の施策上の優先度が非常に高いので、この問題がどのように解決されるかが非常に重要である。

さらにマニフェストに記述されているが、施策として具体化する場合、実現がなかなか困難である課題があり、そうした場合、どのように対応するかである。マニフェストの冒頭に、「国の総予算 207 兆円を全面組み替え、税金のムダづかいと天下りを根絶します」という主張があるが、特に「全面組み替え」や「根絶」が果たして可能かという問題がある。

これらの問題は民主党が野党であるならば、大きな問題にはならなかったであろうが、政権を担う政党になった今日、政策実現能力が厳しく問われている。

2) 林業政策に関わる問題点

(1) 木材生産量 5000 万 m^3 の実現可能性

2006 年に決定された森林・林業基本計画によれば、目標年次の 2015 年の木材生産量は 2300 万 m^3 であり、同計画では参考として 2025 年の木材生産量 2900 万 m^3 の数値を掲げている。一方、民主党の 2007 年マニフェスト、そしてその根拠となった 2007 年の「森と里の再生プラン」では間伐を中心にして 10 年後、つまり 2017 年には 5000 万 m^3 にすることを施策の目標に設定している。

2006 年に出版された森林総合研究所編『森林・林業・木材産業の将来予測』（日本林業調査会）の第 18 章では、2030 年に木材生産量を 3300 万 m^3 に増やすことの可能性を検討している。その結果は「現在の林業構造では木材の供給拡大は容易ではなく、作業種は「皆伐を中心にして、伐出の飛躍的技術革新とその普及が求められている」としている。

さらに 2007 年度の我が国の間伐面積は約 53 万 ha であるが、この間伐面積を 80 万 ha に拡大するとし、ha 当り 80 m^3 の間伐が行われて、歩留まりが 60%とすると、約 3840 万 m^3 の木材が生産される計算になる。しかし 2008 年度の森林・林業白書の 51 頁によれば、概ね 50 年生以上の高齢級の人工林が急増しつつあり、人工林面積の 35%を占める高齢級の人工林は、現在のまま推移した場合には 10 年後には約 2 倍の 67%になり、急激に間伐適期林分が減少していることに改めて留意する必要がある。

こうした状況を踏まえて考えると、我が国の森林の実力からして 10 年後に 5000 万 m^3 の木材を生産できるとは俄かに信じがたく、特にそれを間伐中心に行うということでは不可能である。

私の判断では、供給量を 10 年後に 3000 万 m^3 に増やすことは不可能ではないが、その場合でも間伐だけではなく皆伐・人工造林の実行を正當に位置付けて推進する必要がある。そして天然林の生産力の活用も考慮すべきである。

(2) 木材需要の現状とその拡大策

2008 年の木材需要量は約 7800 万 m^3 であり、そのうち製材用材は 2700 万 m^3 、合板用材 1000 万 m^3 、両者合せて 3700 万 m^3 である。自給率を高め、国産材利用を拡大するためには、我が国の建築需要に直接関わる製材用材と合板用材需要の拡大を一層進めることとあわせて、パルプ・チップ材の自給率の向上が必要である。しかしこれらのことは言うのは容易であるが、実行が非常に厳しいのが現実である。経済は一層グローバル化し、製品を中心にし

た競争が激化し、我が国経済は少子・高齢化でゼロ成長が見込まれる一方で、木材は需要の拡大が容易ではない「成熟財」であるからである。

地球温暖化防止上から温室効果ガスを 1990 年比で 25%削減するという一方で、石油依存の産業構造や生活様式が大きく見直される趨勢のもとで、木材需要を増やす戦略が新たに考えられねばならない。

(3) 集約施策を加速化し、意欲と能力のある事業者の育成

間伐などの森林施策を集約化・団地化するとともに、生産コストの削減のために意欲と能力のある事業者の育成が新政権の林業政策において強力に推進される可能性が高まっている。この方向は自公政権時代でも行われており、新政権では「森林・林業再生プラン」で新たに位置付けられることになる。

この政策の方向性は了解できるものの、北海道における大型機械導入による間伐実行をみると、定性間伐が行われるべき林分でも列状間伐が実施されており、間伐＝小面積の皆伐となっている事例が多く見られるのは問題である。

また事業者について民間事業者と森林組合の役割分担・連携が森林組合のありかたとも関わって推進されようとしている。この問題は森林組合改革に繋がる可能性もあり、関係者間において十分に協議する必要がある。

(4) 生物多様性の保全の推進

新政権は 10 月 16 日に、来年 10 月に名古屋市で開催される生物多様性第 10 回締約国会議にむけて、生態系保全のための世界共通目標の原案を正式に提案した。

世界的にみると国有林、私有林を問わず、生物多様性保全への取り組みを始めることが不可避の課題になっている。別言すると、改めて持続可能な森林管理の実行が国有林、私有林に求められている。こうした公的規制の強まりは 21 世紀の森林管理の方向として前向きに受け止められるべき課題である。

おわりに

新政権は自公政権以上に温暖化対策と林業政策を高く位置付けており、また林業政策を温暖化防止、緊急雇用対策、中山間地域振興の視点で多面的に捉えている。今回の報告をまとめる過程で、森林学者、そして林業経済学者の活躍が期待されているということ強く感じたことを述べて、本報告を終える。

引用文献

- (1) 「Manifest 民主党」、2003 年 10 月 23 日、5
- (2) 民主党については、岡田克也『政権交代』、講談社、2008 年、塩田潮『新版 民主党の研究』、平凡社、2009 年を参照のこと
- (3) 日本経済新聞 2009 年 9 月 10 日掲載、連立政権の政策合意
- (4) 北海道新聞 2009 年 10 月 14 日
- (5) 渡辺治、「鳩山政権と新自由主義の行方」、現代思想 2009 年 10 月号、68