

「森林・林業の再生に向けた改革の姿」に対する意見

元北海道大学 石井 寛

はじめに

私は民主党の政権の誕生を歓迎するとともに、マニフェストにそって重点公約が具体化されることを期待して見守ってきた。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、政策の提言を行ってきた(1)。

鳩山内閣が誕生したのは2009年9月であったが、同政権は2010年6月に総辞職するとともに、菅内閣が誕生した。7月の参議院選挙結果を受けて、9月には菅改造内閣が発足した。国民の支持を受けて誕生した民主党政権ではあるものの、1年間の実績は公約の実現という点で国民の期待に応えるものにはなっていない。

そうしたなかで、林業政策は民主党政権の成長戦略の重要な政策部分として位置付けられており、2009年12月25日には農林水産省から「森林・林業再生プラン」が公表された。そこでは目指す姿として、「10年後の木材自給率50%以上」を掲げ、農林水産大臣を本部長とする森林・林業再生プラン推進本部を設置するとともに、外部の有識者を含む検討委員会を立ち上げることにした。

2010年1月21日には第1回森林・林業再生プラン推進本部が開かれて、5つの検討委員会の設置と委員会のメンバーを決定した。各委員会は2月以降、精力的な検討を進め、6月には中間とりまとめ案を公表した。現在、11月に最終とりまとめのために最後の審議を行っている。

本稿は「森林・林業の再生に向けた改革の姿」(以下、「改革の姿」と略称)のほぼ全容が明らかになった段階において、民主党と菅内閣の性格、民主党の選挙公約、さらには森林・林業基本政策検討委員会(以下、基本政策検討委)の審議状況、基本政策検討委の最終とりまとめ素案、平成23年度の概算要求を分析対象として、「改革の姿」に対する私の意見を明らかにするものである。

民主党と菅内閣の性格

民主党は1996年9月に結成された非常に新しい党である。同党は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た。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、第1次の結党大会が開かれた。

1998年4月に第2次の結党大会が開かれて、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。小沢の参加は民主党の性格をリベラル政党から保守・リベラル政党に変え、その支持基盤を農村部に拡大させた。

民主党は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り、基本的には2大政党論にたつ保守政党とみなさなければならない。

ここで注意すべきことは民主党にはおおまかな政策的合意はあるものの政党としての綱領はなく、党首の性格、連立の組み方そして政権が直面する政治課題によって政策主張が変わることである。これを鳩山内閣と菅内閣についてみると、鳩山は「友愛」、「新たな公共」などを掲げるなど理想主義的な志向が強いうえに、社民党と国民新党との連立政権であったこともあり、「マニフェスト尊重」、「生活第1」を真剣に追及し、日米安保条約を含めて、従来の政治枠組みを変える可能性を持っていた政権であった。

これに対して、菅は市民運動出自ではあるものの、現実主義的色彩が強い。菅内閣は国民新党との連立ではあるものの政権内での国民新党の発言力は弱く、沖縄問題は5月の日米合意を前提としており、従来の政治的枠組みのなかにある。また7月参議院選挙の惨敗によって、参議院のねじれ状態によって、法案を通す上でも与野党の施策合意が行われなければならない。さらに菅内閣は強い経済、強い財政、強い社会保障を掲げているものの、財界との協調関係も深まっている(2)。菅内閣の政策をみるかぎり、自民党の政策との違いが無くなってきている。

ここで注目すべきことは、菅首相は歴代の首相にはその例をみないほどに、林業に関心が深いことである。菅内閣の林業政策は菅首相の強い政治的支援のもとで、立案されている。

民主党の選挙公約

「森林・林業再生プラン」は民主党の野党時代の選挙公約にもとづいて立案されているので、それについてみる。

1) 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「森と里の再生プラン」を発表した。それによれば、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主張した。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」の素案は梶山が書いたとされており、ここに林業政策における菅—梶山主導の源がある。

2) 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る一方で、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政策を一体的に推進する観点から、国有林野特別会計を廃止し、その組織・事業の全てを一般会計で賄うこととする等、そのありかた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。

ここで「森林管理・環境保全直接支払制度」の内容が農業の所得補償を内容とする直接支払制度との対比においてどこまで議論されていたのであろうか。同制度が農業のような所得補償的なものではないにしても、森林所有者が負担する費用相当額を直接支援するためにどのような仕組みが考慮されていたのかが問題である。重要な点にも関わらず、それが公表されていない。

3) 2009年の選挙マニフェスト

2009年の衆議院選挙のマニフェストでは、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」を導入する。また木材住宅産業を「地域資源活用型産業」の柱とし、推進するとした。

基本政策検討委の審議状況と「改革の姿」

5つの委員会のなかで、森林・林業再生プランの大枠を検討するとともに、制度問題を審議する基本政策検討委は非常に重要である。すでに議事録が公開されているので、おおよそ審議状況が分かる。これまで8回の委員会が開かれており、その他にワーキンググループも随時、開かれた。

なお検討委員会の大半の委員は自給率50%以上という「森林・林業再生プラン」の主張に賛同して、検討委員会に参加していることに改めて留意すべきである。

1) 2月15日の第1回検討委員会

最初に現状の問題点や改善点に関する各委員の意見が開陳された。その後、森林計画制度を中心に問題点につき議論された。

論点的には、木材自給率50%という目標と持続的管理のあり方を並立して議論すること、ゼロベースで制度について審議すること、保安林や国有林についても取り上げるべきこと、市町村森林整備計画が形骸化し、市町村には人材が少ないこと、補助金は複雑すぎ簡素化すべきこと、ドイツの方式をそのまま真似すべきでないこと、森林組合のありかたについては地域の実情に配慮すべきこと、3機能区分の見直しが不可避なこと、施業計画を経営計画に名称変更すべきこと、などの意見がだされた。

2) 3月16日の第2回検討委員会

第1回検討委員会の議論を踏まえて、事務局作成の「森林・林業再生プランの検討の視点について」をもとに議論を行った。なお初めに座長が発言し、第3回委員会には改革方向を明示したドラフトを提示したいとし、その作成を事務局に委ねた。

議論では、森林計画をいじっても動かず経済の仕組みが重要、50%の自給率という目標は少し乱暴、木材供給だけではなく需要および価格シグナルを重視すべきだなどと厳しい意見が出された。一方、森林計画のあり方を考えると、流域よりも都道府県と市町村の役割が重要、安定的な木材供給体制を作る場合にはネックは小規模零細所有にあり、経営の規模拡大が課題、森林所有者では森林を管理できず、森林組合が一括して経営計画をたて管理することを所有者が望んでいるという意見もだされた。

島田林野庁長官が発言し、人工林の活用は多面的機能の発揮を下支えしているとした。またオブザーバーである梶山国家戦略室内閣審議官は50%、5000万 m^3 は政治的意志であり、それを前提に考えてほしい、木材需要はないわけではなく、外材の部分を如何に国産材に置き換えるかが課題であると主張した。

3) 4月6日の第3回検討委員会

事務局が作成した「森林・林業再生プランのめざす方向」と「森林計画の見直しのポイントについて」をもとに議論した。事務局が作成した案はあくまでたたき台であるが、その後の議論の大枠を決めているので、それについてみる。ポイントは、集約化作業を推進するための森林管理計画の創設、同計画を支援・誘導するための新たな支援措置の導入、所有と経営の分離を促す施業代行仕組みの創設、森林組合は集約化を推進、フォレスターによる市町村支援仕組みの創設、などである。特に森林管理計画が重要で、同計画は路網計画や集約化施業の単位であり、経営に面的一体性を与えるとともに、施業を団地化させるという位置づけが与えられている。

議論は非常に厳しく行われ、森林計画の仕組みが大きく変わらない、意見がつまみ食いされている、市町村は機能しておらず都道府県のサポートが必要だなどの意見がだされた。一方、施業の集約化に留まらず経営の集約化を進めるべき、市町村に委ねた権限を戻されても都道府県は困る、機能区分は廃止を含めて見直すべき、森林管理に一般企業の参入を促進すべきだ、森林組合はコンサルタント的機能を主に発揮すべきだとの意見もだされた。

こうした厳しい意見交換を踏まえて、船山政務官は今回の事務局案は事務局案とするものの、各委員の意見をふまえたものを改めて提示したいと纏めの発言を行った。

4月24日にワーキンググループが開かれ、そこに事務

局案が改めて提示され、修正されたものが「森林・林業の再生に向けた改革の姿(素案)」(以下、「改革の姿(素案)」と略称)として纏められた。

4) 4月28日の第4回検討委員会

第4回検討委員会に提出された「改革の姿(素案)」のポイントは、以下の通りである。

わが国の森林資源は利用期にあること、利用期に適合した新たな森林・林業政策を構築することが必要なこと、市町村整備計画を森林のマスタープランにすること、最少流域(数百haオーダー)を単位とする森林管理計画を創設すること、国が示す3機能区分を止め、地域主導の機能区分制度を創設すること、市町村整備計画において間伐等の必要な森林をすべて要間伐林分としてリストアップすること、助成を森林管理計画や施業集約化に努力する者に限定すること、森林組合と民間事業者とのイコールフットイングを図ること、林業普及員や国有林の技術者をフォレスターとして活用すること、などである。

特に助成を森林管理計画の作成者や施業集約化に努力する者に限定するとしたことに注目すべきであり、マニフェストで公約した「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」とは交付対象者や助成の趣旨も異なっている。

議論は「改革の姿(素案)」をもとに行われ、森林管理計画は小規模所有者のみを対象にし、すでに集約化施業を行っている経営には現在の経営計画を優先すべきだ、市場と最少流域を結び付けるシステムが重要だ、などの意見がだされた。

しかし意見がだされたものの、「改革の姿(素案)」は修正されずに了承され、4月30日にインターネット上に公開された。

5) 5月21日の第5回検討委員会

事務局から提示された「今後の森林づくりの姿について」、「補助金・予算の見直しについて」、「木材利用の拡大に向けた制度等について」について議論を行った。議論の主なものは、年齢の平準化のためには皆伐は重要な選択肢、森林の境界確定は国の責任で行うべき、助成を「施業集約化に努力した者」に限定しているが、独自で頑張っている林家や経営的にまとまっている大規模所有者を外すのはおかしい、森林組合は集約化や森林管理計画を第1の業務にすべき、山側が集約化しても大規模工場のロットには全く足りない、それらをマッチングするシステムを作るべきだ、などの意見がだされた。

6) 6月3日の第6回検討委員会と中間とりまとめ

各委員会の検討状況の説明の後、「森林・林業再生に向けた改革の姿(中間取りまとめ案)」について審議した。そこでは林業経営を森林経営に表現を統一するとともに、森林管理計画を森林経営計画に変更している。その趣旨は森林経営を木材生産と公益的機能の発揮を両立させるものと位置付けているからである。

様々な意見がだされたが、審議の結果、「森林・林業再生に向けた改革の姿(中間取りまとめ案)」は一部修正して、中間取りまとめとすることが了承された。

主な修正点は森林計画作成に関わって、複数市町村による計画作成や都道府県への計画作成への委託という手法の活用、森林計画を作成する場合、単独または共同で策定

することを可能とすること、すでに適切な森林施業を行っている所有者の取り組みを認めること、青少年等に対して森林環境教育や木育を推進する、などである。

6月10日に第2回森林・林業再生プラン推進本部が開かれて、岡田基本政策検討委座長が報告し、「森林・林業の再生に向けた改革の姿(中間とりまとめ)」が了承された。

7) 9月7日の第7回検討委員会

公開ヒアリングとして8人から意見を聞いた。主な意見は以下の通りである。

政策転換期には移行期間やロードマップが必要、日本型の林業機械開発に取り組むべき、フォレスターには地域の森林を熟知している人材になるべき、多くの市町村には人材も財源もなくサポート体制が必要、生物多様性の保全は持続可能な利用とセットで捉えるべきもの、などの意見がだされた。

座長は出された様々な意見を踏まえて、今後の審議を行っていきたくと纏めた。

8) 10月20日の第8回検討委員会

第7回検討委員会後にワーキンググループが9月22日、10月1日、10月14日に開かれて、さらに審議を深めて、「森林・林業の再生に向けた改革の姿(最終とりまとめ素案)」が委員会に提出された。明確になった諸点は以下の通りである。

事業の実施にあたってはPDCA(Plan-Do-Check-Action)サイクルによる検証を行うこと、森林・林業基本計画と全国森林計画を作成時期を含め一体的に作成すること、林班または複数林班で作成する森林経営計画制度を創設し、同計画は森林所有者のほか特定受託者が単独ないし共同で作成すること、そこでは計画的な木材供給量の把握を可能にすること、助成対象者は森林経営計画の作成者に限定すること、森林組合は施業集約化、合意形成、森林経営計画の作成を最優先の業務とすること、その際に段階的に森林施業の受託から森林経営の受託に誘導すること、事業を実施する場合には森林経営計画作成者が明確かつ客観的な基準で事業実行者を選択し、説明責任を果たせる仕組みを導入すること、いわゆる森林組合の抱え込みを抑制すること、現行の林業普及改良指導員の資格試験を見直し、フォレスターの資格試験として再構築すること、などである。

意見交換は森林経営計画の作成者、助成対象者、間伐等の事業実行者、そして森林所有者との関係理解をめぐって行われた。意見交換のなかで、森林所有者との関係では最低でも長期の施業受託が望ましいこと、助成対象者は森林管理計画の作成者であること、森林経営計画作成者が事業実行者を選択し、事業収支を明確に把握し、利益が出た場合には森林所有者に益金が配分されること、益金の配分の仕方は森林所有者と森林経営計画作成者の契約によること、が明確になった。

平成23年度概算要求

「森林・林業の再生に向けた改革の姿(中間取りまとめ)」にもとづき、林野庁は8月末に財務省に対して平成23年度の概算要求をおこなった。

一番の目玉は林業版直接支払とされる森林管理・環境保全直接支払制度の創設であり、537億円を特別枠(「元氣な日本復活特別枠」)で要求した。特別枠はハイリスクで

あるが、その枠で要求したのは民主党のマニフェストによる事業であるとともに、3.8%の森林吸収目標達成に不可欠な予算であるからである。来年度は56万haの間伐が予定されており、このうち25万haが537億円の予算で実行されることになっている。

そのほかに林業専用道整備事業として106億円を要求している。また森林づくり主導人材育成対策費として特別枠で8億円を、森林整備地域活動交付金を施業集約化促進対策として組み替えて、33億円を非公共で要求している。

10月29日に国会に提出された第1次補正予算では、林業版直接支払制度による搬出間伐を前倒しで実施することとして、50億円を予算要求している。

ここで改めて森林管理・環境保全直接支払制度の予算要求についてみると、「集約化して計画的な森林整備を行う者を対象に、造林、下刈、間伐等の森林施業と森林作業道の開設を支援します。間伐については、集約化した搬出間伐に限定して支援します」としていることが重要である。さらに第8回検討委員会での意見交換からして、2008年の「農山漁村6次産業化ビジョン」や2009年マニフェストで公約していたような森林所有者が負担する費用相当額を直接支援するのではなく、森林経営計画作成者に助成するのであり、従来の森林整備事業の方式を踏襲していることに改めて注意する必要がある。森林経営計画を主体的に作成する森林所有者には助成は直接行われるものの、施業委託が期待されている多くの所有者には直接、助成が行われず、お金が交付されるのは間伐や作業道の事業が行われた後、益金が出た場合に限られている。赤字が出た場合には森林所有者の負担となる可能性が極めて高い。

森林経営計画の作成に主としてあたる森林組合についてみると、「間伐材の販売収入－施業コスト＋直接支払分」に手数料を差し引いて、益金が出た場合にそれを森林所有者に渡すというものである。こうした仕組みをもって、林業版直接支払と称するのは問題ではないかと思う。

私の意見

タイトな日程のなかで熱心に審議された検討委員会の委員の各位には敬意を表したい。しかし1月21日の第1回森林・林業再生プラン推進本部開催以降の基本計画検討会の審議内容、6月の「中間取りまとめ」そして10月の「最終とりまとめ素案」を見た時に、私は「改革の姿」には厳しい意見を述べざるをえない。

第1に審議が菅一梶山主導の枠組みで行われており、それは端的に第2回検討委員会での梶山の50%、5000万m³は政治的意志であり、それを前提に考えてほしいという発言に示されている。森林政策の目標を「持続的森林管理の実現と自給率の向上」に設定するか、「10年後の木材自給率50%以上」に置くかは大きな違いがあり、それ自体重要な論点である。

第2には第1回検討委員会では、ゼロベースでの制度上の議論、保安林や国有林についても取り上げるべきとの意見があったものの、タイトな日程、委員会メンバーの専門性さらには保安林や林業助成制度、国有林は議論の俎上にあげたくないという林野庁の意向も働いて、森林計画制度、森林組合、人材問題に急速に焦点が絞られていった。林野庁に詳しい熟練の林業人が私に語ったところでは、「林野

庁が望まない改革は実行できない。森林計画は常に見直されており、そうしたことがまた行われている」と言った。今回の審議過程をみると、話が具体的な施策問題になればなるほど、林野庁の主導権が強まっている。

第3に分権化の流れを踏まえて、市町村森林整備計画のマスタープラン化、森林経営計画が強調されているが、このことの評価については市町村合併が進んでいない東日本と合併が進んでいる西日本では評価が異なるように思う。特に北海道では市町村の林業行政能力は低く、北海道庁のサポートが不可避である。

第4に所有権を保障している日本国憲法のもとでは、「森林施業の受託から森林経営の受託に誘導する」のは言うは簡単であるが、実行が非常に難しい。木材価格の上昇が見通ししえない状況、さらには注目された森林管理・環境保全直接支払制度が期待外れであるので、戸田高知県森林組合連合会会長が「再生プランは市場原理の導入による画一的で生産効率一辺倒であり、森林所有者や組合員の理解が得られるか、極めて強い懸念がある」(3)としているが、当然の発言である。

森林所有の小規模問題克服方法として注目されるのは、林業経営の将来を考える研究会が主張している団地法人化構想である。そこでは森林所有者は立木だけを現物出資し、団地法人は企業的な持続的森林経営を行い、出資者はその経常利益から出資額に応じた配当を受けるというものである(4)。権利関係が明確である。

第5に森林組合の役割についてである。「最終とりまとめ素案」では森林組合の役割を施業集約化、合意形成、森林経営計画の作成を最優先の業務としているが、素材生産、造林、さらには木材販売、木材加工について認められるかどうかは明確ではない。森林組合は森林所有者の協同組合であり、組合員の要求と資源状況におうじて事業を選択すべきであり、行政が森林組合だから、素材生産や木材販売は駄目だと規制するのは、理解できない。

最後に検討委員会のなかで数人の委員から繰り返し意見が述べられているように、「改革の姿」が目指す私有林の間伐材を中心とした川上側の木材供給システムを整備する上でも、市場動向、需要、そして価格シグナルを重視すべきである。それらを無視した利用間伐の実行は間伐材価格の暴落を引き起こす。わが国が少子高齢化の成熟化・人口減少社会にあるとともに、木材は需要の拡大が見込まれない成熟財であることに深い理解が必要である。経済学の言う「供給は自ずから需要を創り出す」というセーの法則が貫徹する状況ではないことを知らねばならない。

参考・引用文献

- (1) 石井寛, (2009年), 民主党の温暖化対策と林業政策について, 日林北支論 58, 115-118. 石井寛, (2010年4月9日), 森林・林業再生プラン検討委員会に望む, 北海道新聞, 夕刊
- (2) 二宮厚美, 岡田知弘, (2010年), 財界・民主党政権の戦略と対決の構図, 経済 No.181, 14-34 頁
- (3) しんぶん赤旗, (2010年10月27日)
- (4) 林業経営の将来を考える研究会編, (2010年), 『森林経営の新たな展開—団地法人経営の可能性を探る』, 大日本山林会