

近年の間伐のあり方について

はじめに

最近、全国各地から間伐について危惧の声が聞こえてくる。いわく、「間伐率が高すぎるのではないか」、「収入になる木から伐っているのではないか」、「伐り過ぎて気象被害が心配になる」、「多くの残存木の幹に傷がつき、商品価値のある木を減らしている」、「伐り過ぎたため次回は間伐ではなく、皆伐するしかないのではないか」、などといったことである。

昨年度の提言では、「森林資源の『若返り』について」というテーマで、50年生前後の若齢級皆伐を容認する政策のあり方について強い危惧の念を表明したところである。今年度はその延長として現在の間伐のあり方について、その実態と問題点を明らかにし、改善方策について提言することとしたい。

そこで、まず第1部で本来のあるべき間伐について包括的に述べ、第2部で近年の間伐の実情と間伐政策の推移を整理し、第3部でその問題点を洗い出し、これらを踏まえて第4部で今後の間伐政策に対する提言をおこなった。

第1部 本来の間伐とは

本来の間伐のあり方について、いくつかの面から述べていこう。

1. 木材（立木）生産技術は、突き詰めれば、太陽エネルギーをいかに利用価値の高い木の樹冠に適切に配分していくかの技術である。したがって木材生産技術は樹冠管理技術だということができる。樹冠管理技術には枝打ちもあるが、絶対不可欠なものは林木の密度管理であり間伐技術である。間伐の中でも生産物の質量を最もよくコントロールできるのは単木の間伐（定性間伐）である。選木を重視した単木の間伐こそが林業経営における間伐の本質である。単木の間伐は生産と環境の調和を図る持続可能な森林管理（持続可能な林業経営）にとって最も中心的な施業技術だということができる。

2. 間伐とは、求める森林の機能を高めるために、混みすぎた林分構造を緩和する目的で間引きを行う作業である。木材生産を求める林業において本来の間伐とは、残された木の価値成長を高め、途中収入を得、気象災害に対する耐性を高め、林内への光配分を高めて下層植生を豊かにするなどの目的を持つものである。

3. 残された木の価値成長を高めるということは、将来価値が高まるであろうと判断される木を、残す木として選木し、それらの木が望ましい状態で生育していく条件を整えることであり、またそのために、そのような木の成長を阻害する木を、伐る木として選木して

いくことである。

4. 初期の間伐においては、出材しても収入が伐出経費に見合わない場合がある。そのような場合は伐倒木をそのまま林地に置いておけばよい。これは伐捨て間伐と呼ばれるものであるが、保育間伐として割り切れればよい。伐倒木は雨水の流下速度を抑制し土壌保全に貢献するとともに、土壌養分の供給源としても役立っていく。伐り捨て間伐も持続可能な森林管理のパーツとして意味を持つものである。

5. 林冠が閉鎖する10年生ぐらいから50~60年生ぐらいの間は特に林冠閉鎖が進行し、林内の光環境は悪く、下層植生が極めて乏しくなる。この状態は表層土壌の流亡が起きやすく、土壌生物が貧弱になり、土壌構造が発達しにくく、木材生産工場としての森林生態系の機能が低下する。したがってこの時期の継続的な間伐は、森林の木材生産設備としての機能の向上のためにも重要である。土壌構造の発達のためには列状間伐や群状間伐よりも単木の間伐（定性間伐）の方が優れている。

6. 間伐を主伐との関係で見ると2つの意味がある。第1の意味は、林分の将来価値を高めるために、残すべき木の成長を阻害する木を伐るということであり、形質の悪い木ばかりを選んで伐るというものではないということである。第2の意味は、主伐までの途中で収穫し、収入を得ることであり（収入の平準化）、林業経営上非常に重要な意味を持つものである。

この2つの意味をしっかりと理解し、両立（あるいは高いレベルで統一）させることが間伐において最も重要なことである。近年、ややもすれば第2の意味の間伐が強まり過ぎ、第1の意味との矛盾が強まっていることが危惧される。

7. 間伐は、その林分の将来価値を高めていく作業であるから、間伐木の伐出に際して、残存木の幹に傷をつけるということは絶対に避けなければならない。したがって本来の間伐には、選木技術と伐倒技能の両方を兼ね備えた技能・技術者が必要である。

9. 間伐が遅れると森林は樹冠長率の低い、形状比の高い林木の集団になり、冠雪害、風害を受けやすい脆弱な林分構造になる。それを防ぐために間伐は不可欠である。気象災害を受けるということは、商品である個々の林木が損なわれるとともに、森林という生産工場の設備も破壊されることで、林業経営上絶対に避けなければならないことである。

第2部 間伐はどうなっているのか

1. 統計でみる間伐の推移

間伐について「はじめに」で述べたような「強度間伐」や「荒い間伐」の事例は全国各地から報告されてくる。しかしながら、全国的かつ時系列的にみて実際にどの程度までこのようなことが起きているのか。直接このことを示すデータは公表されていない。そこで、公表されているマクロなデータから上記の傾向を抽出することにする。なお「強度間伐」が「荒い間伐」に強く結びついていることは第3部において説明する。

使用するデータは、平成26年度の「森林・林業白書」の「参考付表9 間伐実績及び間伐材の利用状況」、「参考」および一部は「森林・林業統計要覧」に掲載されているものである。

まず民有林について、図1に「間伐面積」、「間伐材利用量」(＝「間伐材搬出量」)、およびこれらから計算できる「ha当たり搬出量」の推移を示した。

これらの図によれば、過去四半世紀にわたる民有林の間伐の動向において、いくつかの画期があったことが分かる。そのうち特にわれわれが重視するのは、平成24年度からの動向である。

① 平成2年度頃から11年度頃まで

間伐面積は20万ha台であり、間伐材搬出量は、200万 m^3 だった。ha当たりの搬出量は、平成2年度は8.4 m^3 であり、平成11年度頃は9 m^3 前後の水準である。

② 平成12年度頃から18年度頃まで

平成12年度に間伐面積は30万ha台に増し、それに伴って間伐材搬出量も270万 m^3 となる。その後、面積は横這いとなるが、間伐材搬出量は漸増し、18年度には300万 m^3 の大台に乗ることになる。その結果、ha当たりの搬出量は9 m^3 から11.5 m^3 へと増加した。

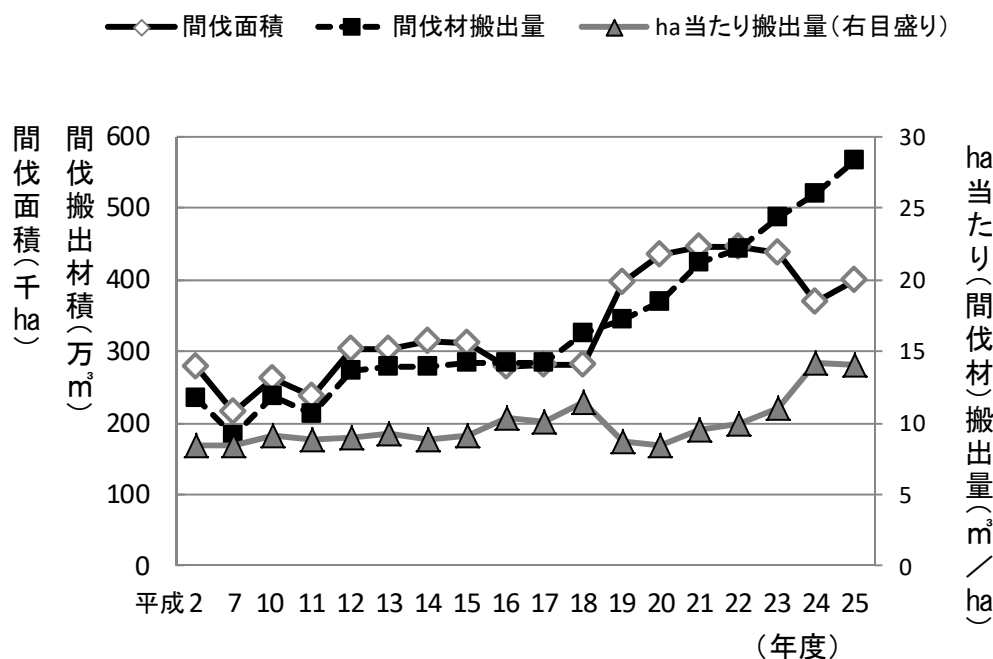
③ 平成19年度頃から23年度頃まで

この頃から、間伐面積は急増し、30万haから40-45万haに達している。それに伴って、間伐材搬出量も増加を続け、当初の300万 m^3 から400万 m^3 を超え、500万 m^3 に迫る勢いとなった。ただし、ha当たりの搬出量は、19年度には8.7 m^3 まで低下している。切り捨て間伐が増加したことが分かる。

④ 平成24年度から25年度

間伐面積は15%ほど減少するが、間伐材搬出量は、500万 m^3 を超え、565万 m^3 に達した。その結果、ha当たりの搬出量は、一挙に14 m^3 を上回る水準に達している。

図1. 間伐面積、間伐材利用量、及び ha 当たり搬出量の推移 (民有林)



以上で検討したように、平成19年度から間伐の面積的拡大が顕著になり、さらに平成24年度からは搬出間伐の強度がきわめて強まったことが分かる。今回、われわれが問題にする「強度間伐」あるいは「荒い間伐」の発生をある程度推測させるデータが図1ということができる。

ただし、ha 当たり搬出量は $8 \text{ m}^3/\text{ha}$ から $14 \text{ m}^3/\text{ha}$ の間を上下しており、搬出間伐の絶対量自身は低い水準にある。その要因としては、①間伐面積には切り捨て間伐が含まれていること、②間伐が小班の一部で行われてもその小班全体が間伐面積に算入されること、③被害木の伐倒駆除など間伐とはいえないものや、一部不実行のものも含まれている可能性があること、など、間伐面積が過大に把握される傾向があることも反映しているのではないかと考えられる。それゆえ、搬出間伐の絶対量だけでなく、時系列的な趨勢変動に着目した次第である。

2. 間伐政策の推移

長期にわたる木材価格の低迷などのため、現在ほとんどの森林経営は独立した経営としては成り立っていない。森林施業計画（森林経営計画）制度を受け皿として、多額の補助金がつぎ込まれることによって森林経営はかろうじて維持されてきたといってよい。間伐についても、補助金のつくところだけが施業されるという実態にある。

そこで、近年の間伐政策について簡単に整理しておこう。

- ① 平成 12 年度から「緊急間伐 5 カ年対策」が実施された。5 年間で約 150 万 ha の計画であった。1 年間にすると、約 30 万 ha である。図 1 に示された間伐実績はこの政策内容とよく一致している。
- ② 平成 17 年度から「間伐等推進 3 カ年対策」が実施された。これも年間おおむね 30 万 ha の予定だったが、実績はやや下回った。
- ③ 平成 19 年度からは新たに「美しい森林づくり推進国民運動」が推進された。これは京都議定書第 1 約束期間が終わる平成 24 年度までに森林吸収量 1,300 万炭素トン（国際公約）を実現するためには、19 年度から 24 年度の 6 年間に 330 万 ha（年間 55 万 ha）の間伐を実施するというものであった。けれどもこの計画が実現するためには、地方公共団体の負担を軽減する必要があり、そのため 20 年 5 月に「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法」が制定された。こうした仕組みの上に、予算的には当初予算だけでなく多額の補正予算が組まれることになった。これらのことが、平成 19 年度からの間伐面積の大幅拡大の要因であった。なお、地球温暖化対策のための間伐は、切り捨て間伐でよいので ha 当たりの搬出間伐量は減少した。
- ④ 平成 24 年度は、間伐面積は減少して、ha 当たり搬出量が大幅に増加したことが特徴だが、これについては 23 年度に創設された「森林管理・環境保全直接支払制度」が決定的な影響をあたえた。

3. 「森林管理・環境保全直接支払制度」について

この制度は、平成 21 年に提起された「森林・林業再生プラン」を具体化するプロセスで、新たな「森林経営計画」制度とセットで制度設計されたものである。

これまでの間伐助成制度を抜本改革し、「効率的かつ効果的に森林整備が図られるよう、意欲と能力を有し、かつ面的まとまりをもって持続的な森林経営を実施する者に対し支援」とした。ポイントとして、①集約化し計画的な施業を行う者を支援、②間伐等の支援はゼロベースで見直し、間伐に関しては搬出間伐の支援に限定、③補助事業の大幅な簡素化、透明性の高い契約方式の徹底、④国が作業種ごとの標準工程を定め単価を透明化、⑤集約化に必要な境界明確化等の活動を支援する事業と連携、の諸点を挙げている。

具体的には、①支援対象を「森林経営計画作成者」に限定したこと、②間伐は、1 計画当たり最低 5ha 以上とし、さらに 1ha 当たり平均 10 m³以上の搬出間伐を要件としたこと、③路網整備と一体化したこと、④予算額が 300 億円前後と巨額なこと、などを特徴として挙げることができる。

「強度間伐」や「荒い間伐」との関連では、とりわけ②の項目が注目される。すなわち間伐面積の下限を定め、さらに切り捨て間伐を補助対象から外して搬出間伐に限ることにし、さらに搬出量の下限を決めたのである。これは、これまでの地球温暖化防止森林吸収源対策の延長というより、「森林・林業再生プラン」が謳った「10 年後に木材自給率 50%

を達成する」という政策目標を達成しようという側面が強く出たものと考えられる。

さらに重要なことは、搬出間伐の下限が定められただけでなく、搬出量に従って補助金の額が増えることにしたことである。表1は、ある県の平成27年度の間伐事業標準単価表である。

表1. ある県の間伐事業標準単価表

		定性 (単位 搬出量: m ³ /ha 補助金: 千円/ha)									
搬出量	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-100	
車輛系	95	161	227	293	359	424	490	556	622	688	
架線系	95	179	264	348	432	517	601	685	770	854	

		列状 (単位 搬出量: m ³ /ha 補助金: 千円/ha)									
搬出量	0-10	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70-80	80-90	90-100	
車輛系	69	127	184	241	299	356	414	471	529	586	
架線系	69	142	214	287	359	432	504	577	649	722	

このような間伐補助金の体系が新設されると、事業者は単位面積当たりの伐採搬出量を増やそうとするのは当然のことである。平成22年度に比較して、24年度は間伐面積が2割近く減少し、搬出量は逆に2割近く増加した理由も理解できる。この新制度が全国的な「荒い間伐」の最大の要因になっているとみてよいだろう。

4. 国有林について

国有林の間伐状況については、平成19年度から25年度までのデータが公表されているので、それを表2にまとめた。

この表から分かる特徴としては、①この時期に間伐面積はそれほど増えていないが、搬出間伐量は3割近く増加していること、②ha当たり搬出間伐量は、19年度で15.3 m³と民有林の8.7 m³に比べてたいへん高い水準にあるが、その後もこの数値は上昇し、20 m³を前後する水準に達していること、の2点をあげることができる。

「国有林の間伐もかなり酷い」という声もきこえてくるが、このデータによれば民有林に比べてかなり強度の間伐を実施していることが分かる。

表 2. 間伐面積と間伐材利用（搬出間伐）量（国有林）

平成年度	間伐面積 (千 ha)	間伐材利用量 (万 m ³)	ha 当たり搬出間伐量 (m ³ /ha)
19	126	193	15.3
20	114	198	17.4
21	140	214	15.3
22	110	222	20.2
23	115	225	19.6
24	121	238	19.7
25	121	246	20.3

第 3 部 間伐の問題点は何か

1. 「荒い間伐」とその問題点

ここまで感覚的な表現として「荒い間伐」という用語を使用してきた。ここで整理を試みよう。

「本来の間伐」とは、それにより将来に向けて経営的にも環境的にも森林の価値が増していくものであり、「荒い間伐」とはそれにより将来の価値が低下するものである。すなわち本来の間伐とは、持続可能な森林管理の目標林型に向けてプラスに働くものであり、荒い間伐とはマイナスに働くものである。

「荒い間伐」とは具体的には、①将来価値を考えれば残すべき木であるにもかかわらず、その木を伐ってしまうもの、②将来性のある木の生育を阻害する伐るべき木を伐らないもの、③間伐により無駄な空間が大きくできすぎるもの、④樹冠長率の低い（形状比の高い）木が多く残り、風害、冠雪害に対して危険性が増すもの、⑤残存木に傷をつけるもの、⑥土壌の攪乱、流亡を顕著に起こすもの、と整理できる。そして最悪の場合は、①から⑤の要因によって森林の将来価値が落ちて次の施業は皆伐しか選択肢がない状態を招くものである。

「荒い間伐」の一つとして「列状間伐」がある。列状間伐が荒い間伐の範疇に入る理由は、上述した「荒い間伐」の要素である①、②、③、⑥が当てはまるからである。列状間伐を北海道でみると、近年、2伐3残という事例が多い。間伐率は40%である。具体的には、ハーベスタで2列伐採後、ブルドーザーが地曳きにより全幹集材し土場に集積するケースが多く、その結果、林床土壌の攪乱、土壌流出の誘因、立木への損傷が起きている事例が多くみられる。計画的な作業道の開設と一体化した施業は少なく、伐採列跡地は丸太を林内から引っ張り出す搬出路となり、豪雨時には雨水が集中して道路に泥水が溢れる場合もある。なお定性間伐は伐倒技術の未熟な作業員が残存木に傷を付けやすいので、

それを避けるために列状間伐は有効であるとも言われているが、列状間伐でも残存木に傷がついているとの報告事例は多い。

「本来の間伐」は、20年先、30年先さらには50年先、100年先の林型を見越して選木して実施するもの（将来世代への責任）であるのに対して、「荒い間伐」は目先の都合だけを優先させて間伐を実施する結果、発生してきているものであり、「持続不可能な森林管理」に直結する危険性を孕んだものとする。本末が転倒しているのではないか。

2. 「森林管理・環境保全直接支払制度」の制度設計が間違っていたのではないか

これは既にみたように、平成23年度に制度化されたもので、これまでの間伐政策を抜本的に改革するものと位置付けられた。具体的内容として注目されることを再録すると、①集約化し計画的な施業を行う者（意欲と能力のある者）を支援、②間伐等の支援はゼロベースで見直し搬出間伐の支援に限定、③間伐は、1計画当たり最低5ha以上とし、さらに1ha当たり平均10m³以上の搬出間伐を義務付けたこと、である。

問題点1 「森林経営計画」制度とセットになっていること

23年度に新たに制度化された「森林経営計画」は、意欲と能力のある森林組合や素材業者等が森林施業集約化をベースに属地的に計画を取りまとめるところに大きな特徴があった。

ただ、これまでの森林施業計画とは当初は非連続で制度設計されたために、計画策定の進捗状況は地域的に大きなばらつきを持ちつつ、全体としてきわめて遅々たるものであった。そのため、基準を引き下げたり、かつての森林施業計画からの移行を促進して、現在ようやく策定率が28%に達しているとのことである。かつて、昭和49年に制度化された「団地共同森林施業計画」時代には、全国の民有林の8割前後を名目的にはカバーしていたといわれているが、平成13年からの施業計画制度ではそれが4割前後のカバー率まで落ち込んだ。今回の森林経営計画では、基準等を下げてようやく3割近くになりつつある。その限られた面積の森林に集中的に間伐補助金が投入される仕組みが、「森林管理・環境保全直接支払制度」だといってよい。

このように現在の間伐政策は、対象を「森林経営計画」を樹立した一部の民有林だけに限定しているが、それは正しいことなのだろうか。森林所有者がやる気を失った広大な間伐放棄森林をどうするのか。国が関わるべき間伐領域は、そのような森林経営計画も立てられない間伐放棄森林に対してもしっかりと目配りすることではないのだろうか。

なお、「森林経営計画」のカバー率については、林野庁の計画では、平成32年度までに80%にすることを目標としているが、おそらく前施業計画時の40%にこぎつけるのもなかなか困難なのではないか。集約化しやすいところは既に終わっており、今後は集約化が難しいところばかりである。さらに急速に進む森林所有者の高齢化等により、所有権の分散化、不明化が猛烈なスピードで進行している。このような状況にあって、「森林施業の集約

化」という手法に過度に依存している林野庁の方針に対する疑問や疑念が現場や研究者の間でも徐々に広がっている。

問題点2 搬出間伐に限定し、しかも出材量に補助金額を比例させたこと

平成19年度からの異次元に近い地球温暖化防止森林吸収源対策の強化は、大きな成果をあげた半面、現場サイドでは、多額の間伐予算を無理やり消化することに追われたことによる弊害も多発した。実行していない間伐を実績に計上したことなども追い詰められた現場の状況の一端を表しているといえよう。予算消化のためにある種のモラルハザードが発生したともいえる。

このような状況で、23年度からの新制度が発足した時に、現場サイドでは、高性能林業機械を駆使してできるだけ大量の搬出間伐を行おうとすることは当然である。そこで、一部にモラルハザード的施業が行われても当然ともいえる。

これは間伐政策において、これまでの「地球温暖化防止森林吸収源対策」の面だけでなく、「木材自給率50%」が目標に新たに加わったために起きたこととみて間違いはないだろう。

3. 間伐に関して森林計画制度は機能していないのではないか

周知のとおり、森林計画制度は、国が策定する「全国森林計画」、都道府県が策定する「地域森林計画」、市町村が策定する「市町村森林整備計画」、さらに林業経営主体が策定する「森林経営計画」から成っている。これらの計画間で上位、下位関係はなく、あくまで「指針を提示する」ととどまるとされている。だが実質的には上から下への力が働いているとみてよい。

そこで、平成15年と25年の全国森林計画では「間伐」をどのように規定しているのかをみていこう。

平成15年10月

除伐及び間伐は、適正な林分構造が維持されるよう適時適切に行うこと。

平成25年10月

間伐については、林冠がうっ閉（隣り合わせた樹木の葉が互いに接して葉の層が林地を覆ったようになることをいう。以下同じ。）し、立木間の競争が生じ始めた森林において、主に目的樹種の一部を伐採する方法により、伐採後、一定の期間内に林冠がうっ閉するよう、行うものとする。

間伐に当たっては、森林資源の質的向上を図るとともに、適度な下層植生を有する適正な林分構造が維持されるよう、適切な伐採率により繰り返し行うこととする。特に、高齢級の森林における間伐に当たっては、立木の成長力に留意することとする。

平成 15 年版に比べて 25 年版は間伐について一応はきちんとした定義と位置づけを与えていることが理解できる。

全国森林計画を踏まえて都道府県は、間伐開始時期、繰り返し期間、伐採率等を具体的に定めているが、ネットで調査した限り、その形式・根拠・内容はかなりばらついている。目標林型を明示しているケースもあり、熱心な県とおごなりな県との差もみられる。なお、どこを探してもみつからなかった県もかなりあった。

市町村森林整備計画はネット上でみつかるとは多くない。現実にはほとんどの市町村は策定能力がきわめて弱体なため、都道府県庁の出先機関が全面的にサポートして作っているケースが多いので、県の方針が反映しているものが多いと推測される。

もっとも下位に位置する「森林経営計画」については、その様式・内容等を国が詳細に決めており、さらに市町村が行う認定の基準についても国が定めている。しかも当初は禁止されていた期間途中の「計画改訂」がその後、以前のように認められるようになったため、「単なる補助金の受け皿」としての「森林経営計画」制度という性格が再び強まった。「森林経営計画」の認定は市町村の権限であり、「市町村森林整備計画」との擦り合わせはその段階で行われる制度設計になっているが、あまり機能していないと思われる。

日本の今後の森林のあり方を指し示し、その中で間伐のあり方も規定している森林計画制度だが、もっとも基礎の部分である森林経営計画が間伐補助制度としっかりと結びついているために、間伐に関する全国森林計画、地域森林計画、市町村森林整備計画が実質的に意味を持ち得ていない状況にある。このことは、重大な問題といえる。

4. 間伐政策が短期間で変わり過ぎるのではないか

先に見てきたとおり、平成 13 年度以降、間伐政策は大きな変転を繰り返してきた。また、来年度には、搬出間伐補助金を 50 万円/ha を上限とするように変更を検討中とのことである。また、補助金の単価を「列状間伐」に一本化する案も浮上しているとも聞き及ぶ。

このように猫の目のように間伐政策が変化することは、その都度現場サイドに大きな混乱と不安を与えることになる。補助金に依存している現場では政策の変化に翻弄されることにより、モラルハザード的な雰囲気がさらに深化することが大いに懸念されるところである。

5. 現場技術者・技能者の能力低下と高性能林業機械化の問題

現在、日本の林業現場を担う技術者・技能者は世代交代期にある。熟練した人々は次々にリタイアしていき、それに対して「緑の雇用」制度などによって促成的に育成された人々が現場を担い始めている。このような人々がきちんとした定性間伐を実行することはなかなか至難の業である。林分を見て過去の施業を推測し、今後どのような林型へ誘導したらよいかを考える力があるだろうか。間伐をする場合、選木する目をもっているだろうか。

かかり木をせずに目標とした場所へ伐倒することができるだろうか。搬出する際に、残存木を傷つけずに実施できるだろうか。壊れない道づくりができるだろうか。すべての作業を安全・確実に実行できるだろうか。

経験の浅い人たちにとっては、間伐する場合、高性能林業機械を使用して、列状、あるいは群状に伐採することが、もっとも残存木を傷つけず、作業効率も上がり、安全でもある、と考えられているのではないか。現場の技術者・技能者の能力低下が強度間伐を必然化しているといえるかもしれない。

また、多額の補助金をテコにして急速に導入が進む高性能林業機械化そのものに、強度間伐、荒い間伐を必然化する側面があることは周知のことであろう。多額の借金をして高性能林業機械を導入した林業事業者からすると、いかに機械の稼働率を上げるのか、労働生産性をいかに上げるのか、が勝負どころとなり、結果的に、強度間伐や荒い間伐を容認する限られた場所で事業を展開することになりがちである。

高性能林業機械による素材生産割合（主伐と間伐の合計）は、平成 22 年度 47%から 25 年度 58%と大幅に上昇している。この間に高性能林業機械は、4,671 台から 6,228 台へと増加した。その結果、主伐の労働生産性は、5.00 m³/人日から 5.88 m³/人日へと上昇し、間伐も 3.45 m³/人日から 4.17 m³/人日となった。間伐においても一定レベルの技術者・技能者を伴わない高性能林業機械化は確実に進んでいるが、それが「強度間伐」や「荒い間伐」の誘因の一つと考えられる。その上、さらに林野庁は、平成 32 年までに主伐については 11-13 m³/人日、間伐については 8-10 m³/人日にまで引き上げる政策目標を立てている。これはそれぞれ現状の 2 倍を超える数字となっている。今後、技術者・技能者の育成や経営者の資質向上などを抜きにして、このような高い数値目標を掲げれば、「強度間伐」や「荒い間伐」はさらに促進されるのではないか。それは次世代以降の人たちに対して責任を持てることだろうか。

6. 木質バイオマス利用の展開

木質バイオマスの積極的な利活用は、林業振興だけでなく、地球温暖化対策、農山村・山村の活性化等に対して、大きな意味を持つ。特に熱利用にあってはそのようにいえる。

ところが、2012 年に FIT（再生可能エネルギー固定価格買取制度）が制度化されて以降、木質バイオマスを燃料源とする発電施設が急増することになった。この点については、本会議は既に平成 25 年度提言で、「木質バイオマス利用の促進は重要であるが、それによって持続的な森林管理が損なわれないようにすること」「バイオマス材の利用促進が粗っぽい森林の扱いに結びつかないように、歯止めをかける必要がある」ことを提起している。

2015 年 3 月末現在の、未利用間伐材等を燃料とする発電施設の認定状況は、50 施設で発電容量合計は、36.3 万 kw である。その内、15 年度に既に稼働中のものは 13 施設で 6.9 万 kw である。今後数年以内に、6 倍近くに発電容量が増える可能性がある。

間伐材等に由来する木質バイオマスの利用量は、林野庁によれば、2009 年度 32 万 m³、10

年度 55 万 m³、11 年度 72 万 m³、12 年度 89 万 m³、25 年度 121 万 m³、26 年度 179 万 m³、と急激に増加している。27 年度の目標は 300 万 m³、さらに 32 年度は 600 万 m³とのことである。このように発電用の木質バイオマス利用がきわめて急激に伸びており、このことが、「強度間伐」や「荒い間伐」を引き起こす大きな要因となっているのは間違いない。木質バイオマス発電所の立地がかなり偏っているために、比較的近い森林地域が大きな影響を受けていると思われ、たいへん危惧される場所である。なお、間伐材等の「等」には主伐材も含まれている。出材のなかには主伐材もかなり含まれていると聞く。「間伐材等」といったあいまいな用語法は問題である。

第 4 部 間伐政策はどうあるべきか

平成 23 年度の「森林管理・環境保全直接支払制度」はこれまでの間伐政策をゼロベースで見直すとした上で、これまで述べてきた問題点の多い間伐を推進してきたところである。これに対して、「森林管理・環境保全直接支払制度」に基づく現在の間伐政策を一旦ストップさせ、現時点で改めてゼロベースで見直す必要があることを述べる。

1. 「平成 32 年度までに木材自給率 50%を達成する」という政策目標に振り回されないこと

昨年度の提言では、「若返り」としての若齢級の皆伐に対して強い危惧の念を表明し、今年度は「強度間伐」「荒い間伐」について同様の懸念を述べてきた。この双方の問題は、同じ根を持っており、それは「森林・林業再生プラン」に基づく新林政が平成 23 年度に打ち出した「木材自給率 50%」という政策目標にあるとあってよい。

このような政策目標が上位に存在する限り、主伐や間伐は当然それに支配されることになる。この目標設定に関しては、当初より「長期的な目標へのプロセスの結果として 10 年後に自給率が 50%に達しているとするのはよいが、自給率だけを目標にするとそれが独り歩きしてしまう」との懸念があった。結果的にこの懸念が的中してしまっているのが現状である。

そこでこの政策目標については早急に再検討し、もしこの目標を掲げ続けるのなら、新たにどのような政策対象をターゲットとしてどのような政策手段を駆使すべきかについて全面的・全体系的に再検討すべきである。

2. 間伐政策において、対象を「全ての間伐放棄林分」の所有者とすべきこと

間伐の問題は、「荒い間伐」が一部で横行していることだけではない。大面積の間伐必要林分が間伐されずに放置されていることも巨大な問題である。

現行制度では、間伐政策対象者を「意欲と能力のある者」(＝「森林経営計画」作成者)に限定しているため、育成単層林の多くが対象地から外れてしまっている。そのような森

林を対象とする「森林・山村多面的機能発揮対策」では、平成 26 年度から 28 年度までに「長期にわたり手入れをしなかったと考えられる森林を整備」することとし、5,500ha を目標としている。だが、年間 1,800ha 程度では焼け石に水と思われる。

「間伐放棄林分の解消」は本来、日本林政において最重要ランクに位置付けられるべき課題である。長年にわたる林業不況により森林所有者が意欲を失い、その結果、所有者不明となる森林が増加してきている。そのような場合、「森林施業の集約化」という方法は、有効性を持たない。23 年の森林法改正で私権制限がさらに強化された「要間伐森林」(http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/sinrin_keikaku/pdf/youkanbatushinrin24.pdf) 制度は時代状況に適合していると評価できるが、この新制度を大いに活用することも重要と思われる。

間伐が放棄された森林に対して強力なセーフティネットをはることこそ国の責務ではないか。そのためには、公有化を含め公的な管理のあり方についても今後検討を深める必要がある。

3. 間伐に関する森林計画制度の実効性を高めること

既にみたように、森林計画制度の一環である「森林経営計画」は、実質的には間伐補助事業にリンクしており、地域森林のマスタープランであるべき「市町村森林整備計画」や県の「地域森林計画」とは名目的にリンクしているに過ぎない。その結果、間伐をめぐるのは、全国森林計画、地域森林計画、市町村森林整備計画が形骸化してしまっており、実質的意味を持ち得ていないという現状にある。

本来、森林の管理、経営は地域性を強く持っている。それに対して、これまで林野庁はあまりに全国一律の画一的手法を硬直的に現場に押し付けてこなかったか。地方分権の強い流れの中で、森林計画制度にあっても、都道府県段階の地域森林計画について独自性を打ち出すところも増加している。しかし、それが現場ではほとんど生きていないのである。間伐も地域の実情に合った多様なあり方が認められるべきであり、そのような権限とそれを裏付ける予算を市町村段階までおろすべきではないか。そのようにしてこそ、地域森林計画や市町村森林整備計画が生きるし、総合森林監理士（フォレストラー）制度も動くのではないか。

森林計画制度は、森林法体系にあって、保安林制度と並ぶ巨大な制度である。このような重要な制度が間伐をめぐるには実質的に機能していないということは大問題といえる。

4. 間伐の担い手として、「小規模自営林業」にもしっかりと位置づけを与えること

現在の制度では、「林業経営の主体」は「森林経営計画を策定し、林業労働を組織化している森林所有者、森林組合、民間事業者」に限定されており、そこに施策が集中される仕組みになっている。このことが高性能林業機械化のベースとなっている。

このような体制だけでは間伐を含め多くの問題が発生しているとして、「小規模自営林業」に着目した動きが全国で展開し始めている。当会議としては、担い手として「農家林

家」「農家林業」を重視してきた立場から、この「自伐林業運動」ともいうべき動きに注目し、3年以上にわたってシンポジウム、講演会などを開催し、平成24年度、25年度の提言でも取り上げてきたところである。

「小規模自営林業」は、他産業との複合経営を基盤としつつ、狭くて壊れにくい作業道をベースに小型林業機械を組み合わせて間伐などを実施する。その場合、ほとんどが定性間伐であり、間伐強度も高すぎることはない。さらに林業に対する新規参入者にとって技術体系が小型であるため、技術的にも経営的にも参入ハードルが低いことも特徴である。

このような「小規模自営林業」に対する政策的位置づけがあまりに低かったのではないか。次期の「森林・林業基本計画」において、新たにしっかりと政策対象と位置付けるべきである。

5. 木質バイオマス発電所への燃料供給について

この点について危惧される場所は既に述べた通りである。一昨年の提言を以下に改めて再録しておく。

- ① 地域の森林資源の状況や林業の実態から適切なバイオマス利用量を検討すべきである。
- ② 大規模需要者と地域自治体との伐採に関するガイドラインを作成すべきである。
- ③ 木質バイオマスを発電のみに限定せず、農山村地域での熱利用の可能性も追求すべきである。

おわりに

以上、昨年度は若齢級皆伐に対して、今年度は強度間伐、荒い間伐について強い危惧の念を表明した次第である。我々がさらに危惧しているのは、このような「皆伐」や「間伐」を招き、さらにはそれらを「やむを得ない」と容認する林業関係者の「あきらめ」の気持である。現場を歩くと、日本には「持続可能な森林経営はもはや存在しない」という状況に行き当たる。そのような状況につけこむかのような、「皆伐」論であり、「間伐」論が横行しているように思われる。

森林や林産物に対する欲求・需要は社会の発達段階によって異なる。そのような変化に対して、「持続可能な森林管理」の観点からすると、新たな欲求・需要に対して「対応できること、できないこと」「対応すべきこと、すべきでないこと」がある。現在の低価格国産材需要増加に対する誤った対応が、「若齢級皆伐」であり、「荒い間伐」といえるのではないか。

確かに日本の人工林はこの40年間、きわめて厳しい状況に晒されてきたのは間違いない。しかし、だからといってこれまでの先人の大いなる蓄積を否定し、無に帰するような施策が是認されるべきではない。

むしろ、長伐期多間伐施策を前提として、それがどうすれば成り立つのか、その成立条

件を需要側も含めて徹底的に調査研究し、その突破口を見つけて状況を切り拓くことこそが未来世代だけでなく、苦勞を重ねてここまで森林を育成してくれた先人への責任であろう。本会議としてもそのような方向へ向けて今後も努力を傾注する覚悟である。

国民森林会議提言委員会

提言者

相田幸一

泉英二

熊崎一也

佐藤宣子

杉山要

只木良也（会長）

藤森隆郎（提言委員長）

山田純（事務局長）

山本博一

吉藤敬