

## 2021 年度提言要旨

### 「林業の成長産業化」から「グリーン成長」への転換は本当か —2021 年「森林・林業基本計画」の検討（1）—

2021 年 6 月に新たな「森林・林業基本計画」が策定・公表された。この計画では、2020 年 10 月の菅首相による「2050 年カーボンニュートラル宣言」を受けて、林政も「グリーン成長」へ転換することを打ち出し、「新しい林業」などによりそれを実現させるとしている。

また、林政はここ 10 年間、「林業の成長産業化」の路線を走ってきたが、今回の計画では、その負の側面（不都合な真実）を明示したことも大きな特徴である。

では、「グリーン成長」への転換は本当なのか。林業成長産業化路線の負の側面は克服されるのか。

今回の提言は、以上のような問題意識に基づいて作成したものである。

#### 第 1 章 施業上の「不都合な真実」は是正されるのか

第 1 節では、2016 年の森林・林業基本計画が「林業の成長産業化」を唱えて、この 5 年間に「森林経営管理法」の制定を含めてかなり強引に短伐期皆伐路線を押し進めてきたことを述べた。

第 2 節では、林野庁が認めた「施業上の不都合な真実」についての是正方策について検討し、打ち出された 2 つの柱（「適正な伐採と更新の確保」「森林計画制度の下での適切な施業の推進」）がともに実効性を持たないことを明らかにした。

第 3 節では、対策が実効性を持たない原因を、指導・助長レベルにとどまっていることに求め、実効性を持たせるには、規制が重要とし、そのための森林法の改正等を提起した。

#### 第 2 章 2021 年「計画」における「グリーン成長」について

第 1 節では、今回の計画の「はじめに」の部分引用しつつ、林野庁の「グリーン成長」の理解や構えについて高く評価した。

第 2 節では、「グリーン成長」を支える「新しい林業」について取り上げ、その概念と内容、発想の根拠などを整理するとともに、エリートツリー、自動化機械、経営モデル試算、森づくりの考え方などの諸点について検討を加え、結局、「新しい林業」とは、実際には「林業の成長産業化」路線を継承しつついびつな発展方向に向かっているとした。この方向は「持続可能な森林管理（経営）」とは相反するとした。

第 3 節では、「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」を検討し、これ

までの計画の数字や考え方に一切変更はなく、この面からも「林業の成長産業化」路線を維持しているとした。

第4節では、「カーボンニュートラル実現への貢献」に関する計画内容を2016年の計画と比較検討し、ここでも大きな変化はなかったとし、カーボンニュートラルへ向けての林政の大転換は意図されていないとした。

第5節では、これまでの検討結果をまとめ、今回の計画は、表面的にはさておき、実質的には、「林業の成長産業化」路線の継承と強化であるとした。

### 第3章 「望ましい林業構造」について

第1節では、森林・林業基本法に規定された「望ましい林業構造」像（＝担い手論）について、2001年計画から2016年計画までの変遷を略述した。

第2節では、今回の計画について、大規模所有者以外の森林所有者が基本的に担い手から排除され、経営受託する林業経営体は大規模化、効率化を求められ、さらに川中の製材工場や木材市場が林業へ進出することを強力に推進しようとしていると整理した。これも「林業の成長産業化」路線の強化そのものと評価した。

さらに、林野庁は、近い将来の森林管理（経営）の担い手をどのように想定しているかを検討した。その結果、1万ha（内人工林43百ha）規模の森林を、森林組合あるいは民間事業者が経営（9千m<sup>3</sup>の素材生産、86haの施業）することとしていることを明らかとした。さらに、このような森林組合や民間事業者は、全国で1千万ha—1千5百万haほどカバーすることが想定されていることを明らかにした。

第3節では、このような林野庁が推進する担い手像を実現するための環境条件整備として、近年の「森林経営管理法」制定、「国有林野管理経営法」改正などを改めて位置付けた。

「おわりに」では、これまでの検討を総括し、今回の森林・林業基本計画は、一見すると「林業の成長産業化」路線から「グリーン成長」路線への転換のようにみせかけているが、実質的には「林業の成長産業化」路線の拡充強化となっており、と「持続可能な森林管理（経営）」とは相反するとした。その上で、「林業の成長産業化」路線は、現在の「森林・林業基本法」に反しているわけではなく、同法に基づいていることを述べ、早急に日本の森林法制全体を「持続可能な森林管理（経営）」の考え方に基づいたものに転換する必要性を述べ、林野庁にも検討を開始するよう要請した。

「林業の成長産業化」から「グリーン成長」への転換は本当か

—2021年「森林・林業基本計画」の検討（1）—

2021年10月31日

国民森林会議提言委員会

# 目 次

はじめに

## 第1章 施業上の「不都合な真実」は是正されるのか

第1節 2016年「計画」における「林業の成長産業化」について

第2節 「適切な森林施業の確保」について

1) 「適正な伐採と更新の確保」について

2) 「森林計画制度の下での適切な施業の推進」について

第3節 小括

## 第2章 2021年「計画」における「グリーン成長」について

第1節 森林・林業・木材産業における「グリーン成長」とは

第2節 「新しい林業」について

1) 「新しい林業」とは何か

2) 「新しい林業」の発想はどこからきたのか

3) 「新しい林業」をどう評価するか(1) — エリートツリーについて —

4) 「新しい林業」をどう評価するか(2) — 「自動化機械の導入」 —

5) 「新しい林業」をどう評価するか(3) — 林業経営モデル試算 —

6) 「新しい林業」をどう評価するか(4) — 「森づくり」論として —

第3節 「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」について

第4節 「カーボンニュートラル実現への貢献」について

第5節 小括

## 第3章 「望ましい林業構造」について

第1節 「望ましい林業構造」の変遷について

1) 2001年、2006年「計画」について

2) 2011年「計画」、2016年「計画」について

第2節 2021年「計画」について

1) 今回の「計画」の内容

2) 具体的にだれが森林管理(経営)を担うのか — 「近い将来」の場合 —

3) 日本の森林管理(経営)主体の面積カバー割合の試算

第3節 小括

おわりに

## 「林業の成長産業化」から「グリーン成長」への転換は本当か —2021年「森林・林業基本計画」の検討（1）—

### はじめに

当国民森林会議は1982年に政策提言団体として設立され、その後約40年間にわたって数多くの提言を公表してきた。提言するにあたっては、「森林をめぐる諸問題の解決は、決して林業関係者だけにゆだねておくべきではなく、国民的立場から、将来の森林や林業、山村のあり方を方向づける」という当会議の設立趣旨に立脚してきた。

ところで、2001年には「森林・林業基本法」が制定され、同法に基づき5年毎に「森林・林業基本計画」（以下、「計画」）が策定されることになった。日本の林政の方向性を指し示す「計画」として、当会議ではその重要性に着目してほぼ毎回この「計画」に対して提言を行ってきた。

2021年6月15日に第5次になる新たな「計画」が閣議決定された。本提言では、主として「第1 森林及び林業に関する施策についての基本的な方針」及び「第3 森林及び林業に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」を対象として検討していくことにする。なお、「第2 森林の有する多面的機能の発揮並びに林産物の供給及び利用に関する目標」に関しては、別立ての提言とした。

今回の「計画」の特徴としては、「グリーン成長」論、「新しい林業」論、「木材産業の国際競争力・地場競争力」論、「都市における『第2の森林』」論など、目新しい概念・考え方を提示してきていることがある。これらの中の「グリーン成長」論、「新しい林業」論、さらに「林業の担い手」論についての検討が今回の提言の主たる目的となる。「グリーン成長」論は果たして本当に「林業の成長産業化」論を克服したのだろうか。

ただ、今回の「計画」には、これまでにはなかった別の特徴がある。

それは、これまでの先行する「計画」で推進した各種施策の負の側面を明確に認めていることである。

いくつかの例を挙げると以下の通りである。

・伐採しやすい箇所に皆伐が偏り再生林がなされない森林が見受けられる、豪雨の増加等により山地災害が頻発するといった、多面的機能の発揮に支障を及ぼしかねない新たな課題も生じている。

・近年の主伐面積に対する再生林面積は低位にあり、林業に適し、将来にわたり維持すべき育成単層林において、人工林資源が再生成されていない状況が見受けられる。

・主伐が増加している中で、皆伐地において粗雑に作設された集材路からの土砂の流出・崩壊の発生や、更新方法の検討が十分でなく計画した天然更新が完了していないケースなど、一部で不適切な施業が行われる事案が生じている。

・立木販売収入から再造林費用を捻出できる状況にはなっておらず、近年の主伐面積に対する再造林面積の割合は約3割にとどまっている。また、伐採後に適切な更新がなされていない造林未済地は、平成29年度末で約1.1万haに増加した。

・木質バイオマス関係については、その需要が大きく膨らむ中で、地域によっては、発電事業者間や既存需要者の間での原木需要の競合、森林資源の持続的利用に対する懸念が生じている。

・現状においては、我が国の森林・林業・木材産業は、真に持続的なものへと発展できていない。

我が国の林政は、これまでの提言で分析したように、2011年「計画」から密かに「短伐期皆伐」政策に転換し、2016年「計画」からは「林業の成長産業化」の旗頭の下で、「積極的皆伐」政策を推進してきたところである（この点について詳しくはもう一つの今年度提言「2つの『基本法』に基づく『森づくり』政策とは何だったのか—2021年「森林・林業基本計画」の検討（2）—」を参照されたい）。

今回の「計画」の中で、林野庁自身が施業上の「不都合な真実」を指摘したことは、これまで推進してきた「短伐期皆伐」政策に対するきわめて深刻な反省であり、林野庁がこのような認識に至ったとするならば、「森づくり」政策の大きな転換が図られるのではないかと期待が膨らむのである。この点の検証から始めることにしよう。

## 第1章 施業上の「不都合な真実」は是正されるのか

### 第1節 2016年「計画」における「林業の成長産業化」について

2016年「計画」では、「資源の循環利用による林業の成長産業化」の早期実現を謳った。戦後植栽の約1千万haの人工林の半数以上が10齢級以上の主伐期に入ったとし、「主伐箇所について植栽による確実な更新を図る」ことによって、「主伐・再造林の循環を確実なものとする」というものであった。そのために、「造林コストの低減、造林の実施状況の適確な把握、鳥獣被害対策の適切な実施等」を行うとした。

さらに、「林業の成長産業化」のために、まだまだ弱体な「原木の安定供給体制の構築」強化を図り、さらに「木材産業の競争力強化と新たな木材需要の創出」に取り組むとした。

この「林業の成長産業化」をより具体的にみてみよう。2018年7月の林野庁資料「林業・木材産業の成長産業化に向けた取組について」では、「成長産業化」

のK P I（重要業績評価指標）として、まず、第1に、「私有人工林（約670万ha）の集積・集約化」を掲げ、現状の約3割を10年後に約5割まで引き上げるとした。第2に、「路網整備」を掲げ、現状の約15万kmを10年後には、約24万kmまで引き上げるとした。第3に、「国産材供給量」を掲げ、現状の約1,500万m<sup>3</sup>を、10年後には2,800万m<sup>3</sup>まで増やすとした。第4に、木材産業を含む「林業全体の付加価値生産額」（＝売上－原価）を掲げ、現状の2,500億円を10年後には5,000億円まで引き上げるとした。

このK P Iによると、川上側の最大のネックが、私有人工林における「集積・集約化」だったことが分かる。この点は、これまで森林組合の役割とされてきたものだが、森林組合の作業が遅々として進まないために市町村にその機能を担わせようとしたのが、「森林経営管理法」（2019年4月施行）だったのである。

このようにみえてくると、2016年「計画」で唱導された「林業の成長産業化」は、高い目標数字を掲げ、この5年間でかなり強引に推進されてきたといえる。

この強引な推進の結果に対する林野庁の真剣な反省が、本提言の「はじめに」で引用した数々の「不都合な真実」といえる。

## 第2節 「適切な森林施業の確保」について

では、「グリーン成長」を謳う今回の「計画」では、施業上の「不都合な真実」をどのように解決しようとしているのだろうか。

そのために、今回の「計画」では、「適切な森林施業の確保」の項目を新設している。この項目は2つの柱から成り立っている。内容を吟味していこう。

### 1) 「適正な伐採と更新の確保」について

まず、第1の柱は「適正な伐採と更新の確保」である。「適正な」という用語が登場したことは大いに注目される。林野庁のこの問題に対する危機感の表れであろう。では、具体的にどのような方策・手段が準備されているのであろうか。2021年「計画」が挙げているのは以下の項目である。

- ・伐採造林届出書及び森林の状況報告書に係る伐採権者と造林権者の役割等の明確化
- ・集材路の作設など搬出方法に対する指導體制の確立
- ・一定以上の面積で天然更新が計画された場合の現地確認等の推進
- ・無断伐採の発生防止に向けて、衛星画像を活用した伐採箇所の効率的な把握及び監視や、無断伐採等に関する情報を木材流通事業者等に情報提供できる仕組みの実現

この点に関するコメントは、以下の通りである。

第1項については、きちんとした雛形を作成することは必要なことである。しかし、届出書、報告書を読み、現場をチェックするのは市町村だが、そのようなことを担える人材の量も質も欠けている。

第2項についても、だれが指導するのかの問題（市町村しかないがそのようなことを担える人材はいない）と、例え指導しても業者がそのような指導に従うのかという問題がある。

第3項においても、現地確認者をどう確保するのかという問題とともに、「現地確認」だけでは不十分で「指導体制の確立」が求められる必要がある。

第4項は、林野庁が運用するのだろうが、都道府県、市町村への情報提供にとどまるのではないか。提供された側はどのように動くのか。その連携体制が不透明である。

結局、林務関係職員の層の薄い市町村への負荷が増すだけで、実効性が担保できない対策群の羅列で終わっている。

また、対策が、「現地確認」、「指導」や「情報共有」段階にとどまっている限界がある。しっかりとした制度的「規制」に踏み込む必要がある段階であるにもかかわらず、その構えは皆無である。

## 2) 「森林計画制度の下での適切な施業の推進」について

「森林資源の適正管理・利用」の第2の柱は、「森林計画制度の活用」である。

- ・地域森林計画や市町村森林整備計画において、地域ごとに目標とする主伐量や造林量、発揮が期待される機能に応じたゾーニング等を定める
- ・特に植栽による更新に適した区域の設定や、森林資源の保続が可能な主伐量の上限の検討等を進める

この「森林計画制度の活用」に関するコメントは以下の通りである。

第1項は、地域森林計画や市町村森林整備計画に、新たに「目標とする主伐量や造林量」を定めることとしているが、それがどのように「施業的に生じた多くの不都合な事態」の是正に繋がるのかが明確ではない。むしろ逆に、このような主伐量や造林量を定めることが、「短伐期皆伐再造林方式の地域へのノルマ化」へとつながることが大いに危惧される場所である。

第2項の「特に植栽による更新に適した区域の設定」とは、2021年4月に改正施行された「森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法」で新設された「特定植栽促進区域」にあたるものである。都道府県知事が指定した「特定植栽促進区域」では、業者が立木伐採を計画し認定されれば、「皆伐による主伐」が可能となるのである。同法改正は、間伐推進を表面では謳いながら、実質的には

皆伐推進の手段として機能させ得るものへと作り替えられたのである。だから、「森林資源の保続が可能な主伐量の上限の検討」といっても、その上限を「該当区域の年間林分成長量」としてしまえば、「該当区域」の設定次第でどのようにも操作できる「上限」となるのである。

このように「森林計画制度の活用」の内容を具体的に検討してみると、「森林資源の適正管理・利用」とは逆の方向へ向かう可能性が強いことが分かる。

### 第3節 小括

2021年「計画」では、「林業の成長産業化」の負の側面の是正、及び「グリーン成長」が大きなテーマとなり、「グリーン成長」の第1の構成要素として今回新たに項目として新設されたのが、「森林資源の適正な管理・利用」であった。この重要テーマについて、林野庁は、「適正な伐採と更新の確保」と「森林計画制度の下での適切な施業の推進」の2本立ての方針により対応していこうとしたのである。

しかしながら、その具体的内容を吟味したところ、「適正な伐採と更新の確保」については、実効性を担保する仕組みが整備されておらず、「森林計画制度の下での適切な施業の推進」については、むしろ問題の多い「短伐期皆伐再造林」方式の単なる推進方針と読み解けることを明らかにした。

これらの方針・対策では、前「計画」期における施業上の負の側面の払拭は不可能である。特に、「森林計画制度の下での適切な施業の推進」は、内容的には「林業の成長産業化」路線をさらに推進するものといわなければならない。

では、どうすればよいのか。業者に対する「指導強化」「現地確認」「情報提供」といった弱い方針では林野庁自身が指摘する「施業上の現状の酷さ」を改善することには繋がらない。

政策は、その目標達成のために、「指導・助長」（アメ）と「規制」（ムチ）という手段を持っている。今の対策は、「指導・助長」段階にとどまっており、実効性に欠けるとすれば、「規制」を強化する方向も追求すべきである。盗伐問題に対する曖昧な対応、土砂災害を誘発した施業を実施した業者への緩い対応などは行政が果たすべき責任を逃げているとも見えるのである。行政がきちんとした対応を取るためには法的根拠がしっかりしていなければならない。「規制」の根拠となるべき森林法等の改正を急ぐべきである。

## 第2章 2021年「計画」における「グリーン成長」について

### 第1節 森林・林業・木材産業における「グリーン成長」とは

2016年「計画」が人工林成熟化を基盤とした「成長産業化」（産業論）を前面

に打ち出していたことからすると、2021年「計画」は、「グリーン成長」を前面に出すなど様変わりといってよい。

2021年「計画」の「はじめに」では、森林の有する多面的機能を「緑の社会資本」と位置づけ、さらに、林業については、「その役割は、『産業』としてのそれにとどまるものではない。林業生産活動を長期にわたり持続的に行うことにより、森林整備が適切になされ、空間的にも時間的にも多様な森林が形成される。そのような森林から生産された木材を利用することは、森林整備の促進のみならず、二酸化炭素の排出抑制及び炭素の貯蔵を通じて、循環型社会の実現に寄与するものである。」と述べ、さらに、社会の各種の「課題に対処していくためには、短期的な効率性や合理性のみを重視するのではなく、持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現を目指していくこと、すなわち、SDGs（持続可能な開発目標）の達成に向けた取組が重要となっている。このことは、森林・林業・木材産業分野においても同様に必要となる視点である。」と述べる。

この「はじめに」で書かれていることは、前期「計画」が主唱した「林業の成長産業化」の真剣な反省に基づいて述べられていると考えられ、このことは大いに評価できるところである。

また、今回の転換の背景としては、2020年10月の菅首相による「2050年カーボンニュートラル宣言」が大きく影響したと考えられる。さらに、菅首相は、2021年4月には「CO<sub>2</sub>の2013年度比2030年46%削減」をも表明した。これまでの日本の地球温暖化対策は、世界的潮流からすると「一周遅れ」と揶揄されてきたが、目標設定についてはようやく他の先進国に追いついたといえよう。この宣言で日本国内の雰囲気は一変し、林政にも大きな影響を与えたわけである。

では、林野庁は「グリーン成長」をどのように定義しているのだろうか。林政審議会提出資料によると、「OECDの報告書において、『グリーン成長』とは、経済的な成長を実現しながら私たちの暮らしを支えている自然資源と自然環境の恵みを受け続けることであると考えられている。（環境・循環型社会・生物多様性白書）」としている。環境省白書の引用ということで、何とも付け焼刃な定義である。

ところで、林野庁HPでは、「新たな基本計画のポイント」として、以下のように整理している。

#### 森林・林業・木材産業による「グリーン成長」

新たな基本計画では、林業・木材産業が内包する持続性を高めながら成長発展させ、人々が森林の発揮する多面的機能の恩恵を享受できるようにすることを通じて、社会経済生活の向上とカーボンニュートラルに寄与する「グリーン成長」を実現することとし、以下の5つの柱の施策

に取り組みます。

#### 1. 森林資源の適正な管理・利用

森林資源の循環利用を進めつつ、多様で健全な姿へ誘導するため、再生林や複層林化を推進します。併せて、天然生林の保全管理や国土強靱化に向けた取組を加速させます。

#### 2. 「新しい林業」に向けた取組の展開

新技術を取り入れ、伐採から再生林・保育に至る収支のプラス転換を可能とする「新しい林業」を展開します。また、「長期にわたる持続的な経営」を実現できる林業経営体を育成します。

#### 3. 木材産業の競争力の強化

外材等に対抗できる国産材製品の供給体制を整備し、国際競争力を向上します。また、中小工場等は、地域における多様なニーズに応える多品目の製品を供給できるようにし、地場競争力を向上します。

#### 4. 都市等における「第2の森林」づくり

中高層建築物や非住宅分野等での新たな木材需要の獲得を目指します。木材を利用することで、都市に炭素を貯蔵し温暖化防止に寄与します。

#### 5. 新たな山村価値の創造

山村地域において、森林サービス産業を育成し、関係人口の拡大を目指します。また、集落維持のため、農林地の管理・利用など協働活動を促進します。

実は、2021年「計画」の本文では、「グリーン成長」は1から5の項目の前に同列的に配置されており、単にひとつの項目との印象であった。それがこの林野庁HPの記述では、森林・林業・木材産業の「グリーン成長」を1から5までの柱で実現しようという構造になっている。

それでは、林野庁が示すこのような構造で「グリーン成長」は実現できるものなのか。

「グリーン成長」とは、「地球温暖化問題を成長の制約条件やコストと考えるのではなく、新たな成長への機会であり、『経済と環境の好循環』を実現するもの」と捉えることが一般的である。とするならば、今回の「計画」は、具体的にそのような方向をめざしているのだろうか。

この点の吟味を本章の課題としたい。

なお、ここで述べられている第1の柱である「森林資源の適正な管理・利用」については、第1章で既に検討しており、「グリーン成長」に資するというより、実質的には「林業の成長産業化」の路線を強化するものと既に評価している。

## 第2節 「新しい林業」について

「グリーン成長」を支える第2の項目が「新しい林業」である。これは、今回新たに提起された概念・考え方である。その内容を吟味するとともに、「グリー

ン成長」に寄与するものかどうかを検討する。

### 1) 「新しい林業」とは何か

林野庁によれば、「新しい林業」とは、「林業は、造林から収穫まで長期間かかり、厳しい自然条件下での人力作業が多いといった特性を有しており、このことが低い生産性や安全性の一因となっている。これを抜本的に改善するためには、従来の森林施業の方法等を見直していく必要がある。これを踏まえ、エリートツリーや自動操作機械等の新技術を森林施業に取り入れ、伐採から再造林・保育に至る収支のプラス転換を可能とする『新しい林業』を目指す」とある。

これによれば、「新しい林業」とは、森林施業段階を変革しようとするものである。

ただし、「計画」の別な場所では、以下の記述がある。

(ア) ドローン等による苗木運搬、伐採と造林の一貫作業や低密度植栽、エリートツリー等を活用した造林コストの低減と収穫期間の短縮

(イ) 遠隔操作・自動操作機械等の開発・普及による林業作業の省力化・軽労化

(ウ) レーザ測量やG N S S（全球測位衛星システム）を活用した高度な森林関連情報の把握、I C Tを活用した木材の生産流通管理等の効率化

(エ) 「新しい林業」を支える新技術の導入、技術を提供する事業者の活動促進を図るための異分野の技術探索、産学官連携による知見共有や事業化の推進

これによれば、「新しい林業」とは、森林施業の現場改革だけではなく、それを取り巻く環境条件の整備を含んでいるようである。

ただ、これらからでは具体的内容はまだつかみにくい。そこで、この「計画」を審議するに当たって林野庁が林政審議会へ提出した資料をみると、「再造林の推進」、「林業イノベーションの推進」、「林業経営と林業構造の展望②」などで述べられていることが「新しい林業」の具体的内容と思われる。それらを総合すると、「新しい林業」とは概ね以下のようなことと思われる。

ア	皆伐による主伐	自動化機械の導入	22m <sup>3</sup> /人日
イ	地拵え・植栽	伐採と植栽の一貫作業システム	ha 当たり 1,500 本植栽
		エリートツリー・コンテナ苗	ドローン活用
ウ	下刈り	1 回実施	自動化機械の導入
エ	除伐	1 回実施	刈り払い機
オ	保育間伐	実施しない	

カ 搬出間伐

自動化機械の導入

12m<sup>3</sup>/人日

伐期は 30 年を想定。作業員 2 名事務員 1 名体制。作業員賃金年 492 万円。

「新しい林業」とは、人手をできるだけ省くことを目的とする、エリートツリーと自動化機械の導入、さらに粗放な施業を特徴とする「超短伐期皆伐再造林施業」ということができる。

## 2) 「新しい林業」の発想はどこからきたのか

では、このような「新しい林業」の発想はどこからきたのだろうか。戦後の一時期に流行った短伐期林業論の再来や焼き直しとも思えない。調べた結果、今回の「計画」や資料等では一切触れられていないが、ニュージーランドやチリにおけるラジアータパイン林業がその下敷きになっている可能性が高いことが分かった。以下、簡単にニュージーランドにおけるラジアータパイン林業を概説する。

ニュージーランドにおけるラジアータパインは、19 世紀半ばにアメリカから新しい外来樹種として導入された。成長が非常に速く、30 年生前後で樹高 35m、単木材積 2.4m<sup>3</sup> に達する (ha 当たり約 600m<sup>3</sup>)。植栽密度は、1ha 当たり 800 本程度で、多くても 1,600 本までである。枝打ち (5m 程度) は約半数の林分で実施されている。

戦前から戦後にかけて 3 次にわたる造林ブームがあった。採算性が高いため、大規模な会社が進出し、国の研究機関ともタイアップして、育種、施業、収穫、加工、販売に至る各過程に対して、絶え間ないチャレンジを行ってきた。その結果、現在では、超短伐期 (30 年生以下) で回転させるラジアータパイン林業を確立したのである。

心配される材質だが、日本への輸入当初はその材質への評価は低いものであったが、現在では JAS 規格において、ラジアータパイン専用区分が設定され、ここでは、他の木材に適用される年輪幅の基準は適用されず、逆に未成熟部である髄の部分の使用を制限している。年輪幅が広いことは、強度上ほとんど影響がないとしている。

このようなラジアータパイン林業は、牧畜における草地利用とのせめぎ合いの結果である。その結果、収益性追求がきわめて厳しく、より短伐期を目指すとともに、あらゆる効率化・合理化が徹底的に目指されることになる (持続可能性追求は弱くなる)。まさに超短伐期モノカルチャー林業であり、園芸林業 (仮称) ともいえる。

以上、ニュージーランドにおけるラジアータパイン林業を簡単に見てきたが、これが今回の「計画」における「新しい林業」の発想の根拠の一部を提供したこ

とは間違いない。

ただし、ニュージーランドでラジアータパインの成長がよいことの理由として、育種の成果だけでなく、立地の自然条件についても理解しておく必要がある。ニュージーランドの北島やチリの中部など、南半球の多くのところの気象環境は、年間を通して寒暖の差が少なく、樹木にとって寒暖に対処するエネルギー消費量が少なく済む。これに対して、日本はその真逆で年間の寒暖の差が大きく、夏の高温では呼吸消費量が大きくなり、冬の低温では耐寒性を得るためのエネルギー消費量が多くなる。その結果、ニュージーランド等と比較すると樹木の成長には不利な条件となる。それゆえ、ニュージーランドのラジアータパイン林業をお手本にすればよいといった単純な発想は成り立たないことをまず銘記しておく必要がある。

### 3) 「新しい林業」をどう評価するか(1) — 「エリートツリー」について—

日本の「新しい林業」施業体系の中核に据えられるのが、エリートツリーである。エリートツリーとは、「地域の人工造林地において、最も成長が優れた木として選抜された『精英樹』のうち、優良なもの同士を人工交配によりかけ合わせ、その中からさらに優れた個体を選んだもの」と定義されている。

ここで「精英樹」とは、1955年頃(戦後造林の最盛期)を中心に、用材生産を目的として、①成長の早いこと、②単位面積あたりの収穫量が多いこと、③幹がまっすぐであること、④病気や虫の害がないこと等を指標として、全国の既存林分から優良個体約9,100本を選抜したものである。

1980年頃から、「精英樹間の人工交配(F1創出)」という新しい方法が開発され、2007年頃までに約9,100組合せの人工交配を実施し、21万個体の精英樹F1を育成した。これら精英樹F1について、2012年頃から、①成長の速いこと、②単位面積当たりの材積収穫の多いこと等を基準として選抜を進め、2018年には全国でスギ437、ヒノキ301、カラマツ80の合計818のエリートツリーが選抜された。

このようなエリートツリー選抜は日本の林木育種の大きな柱となってきたが、それに加えて林野庁が2011年から「短伐期皆伐」政策に転じたことが大きな追い風となってきた。そこから、低コスト林業・林業再生に資する「次世代育種開発・普及」としてエリートツリーの選抜が加速された。すなわち、2012年以降のエリートツリーの選抜は、「林業の成長産業化」路線を支えるものとして期待されてきた事業なのである。

ただし、懸念事項としては、第1に、日本でのエリートツリーはまだ本格的には10年-15年程度の実績しかないことである。成長速度に重点を置いた選抜結果が、果たして30年、50年といった長期間にわたる各種の自然の猛威に耐えら

れるかどうかはまだ検証されていない。第 2 に、エリートツリーの成果といわれるものが、九州地方での実績のみとあってよいことである。九州地方は樹木の成長が速いことで知られている。九州以外の各地方エリートツリーの実績は公表されていない。第 3 に、データの信頼性についてである。供試木の数などしっかりした実験計画の下でのデータかどうかについて判断する根拠が提示されていない。

以上の懸念事項は、いずれも日本におけるエリートツリーの実績が、年数的にも本数的にも地域的にもきわめて限られていることによるものである。

#### 4) 「新しい林業」をどう評価するか (2) — 「自動化機械の導入」 —

「自動化機械の導入」も「新しい林業」の大きな柱である。これについては、「計画」本文ではほとんど触れていない。そこで、林政審議会提出資料「林業イノベーションの推進」をみると、「生産段階における生産性や安全性の向上のためには、引き続き、伐倒・集材・搬出など各作業工程の機械化を図りつつ、カメラ画像や AI 等を駆使した機械の遠隔操作や自動化を進め、人員配置の効率化や無人化を目指すこと」とし、具体例として、リモコン式伐倒作業車、架線式グラップル、自動走行フォワーダが紹介されている。

これまで林野庁が長年にわたって積極的に推進してきた「高性能林業機械化」とは一線を画する新たな段階の高度機械化といえる。

確かにこの自動化機械の導入は、作業員の安全性の向上に繋がることは間違いないが、懸念事項としては、①自動化は目的とする生産性の向上に繋がるのか、②機械はさらに高価格化するが、それがコストアップ要因にならないか、③各種自動化機械は実験段階と思われるが、過酷な使用環境をほんとうに克服できるのか、④荒い施業が横行するのではないか、⑤機械等への投資効率を考えると、大面積皆伐の傾向が強まらざるを得ないのではないか、⑥そもそも日本のような急傾斜が多い地域において「自動化機械」開発普及といったことは可能なのか、といったことが挙げられる。

なお、すべての林業機械化に通じることだが、地下化石資源を起源とする燃料をより大量に消費することが、カーボンニュートラルの方向とバッティングするのではないか、という懸念もある。

#### 5) 「新しい林業」をどう評価するのか (3) — 林業経営モデル試算 —

林政審議会提出資料「林業経営と林業構造②」で示された林業経営のモデル試算によると、現在の施業仕組みだと施業地 1 ha 当たり 34 万円の赤字だが、「新しい林業」では、113 万円の黒字がでるとされている。「森林・林業白書」(49 頁)においてもこの点が紹介されており、この数字が社会的に一人歩きし始めてい

る。

この林業経営モデル試算について懸念される事項は、以下の通りである。

まず第1に、現在研究開発中の「自動化機械」の生産性向上効果を高く見積もっていることである。主伐における現状の生産性は7.14m<sup>3</sup>/人日であるのに対して、「新しい林業」では、22m<sup>3</sup>/人日と3倍近くに見積もっている。既に述べたように、自動化によって安全性は高まるが、機械自身が大型化するわけではない（これは関係資料掲載の写真からの類推である）ようなので、生産性が3倍も向上する根拠に懸念がある。搬出間伐の生産性についても同様のことが指摘できる。現状の生産性は4.17m<sup>3</sup>/人日であるのに対して、「新しい林業」では、12m<sup>3</sup>/人日とこれも3倍近くに見積もっている。

第2に、自動化について、林政審議会提出資料「林業イノベーションの推進」によると、ICTやAI等を活用して、「自動選木・自動伐採・自動荷掛・自動集材・自動品質区分・自動積込」等をワンオペで実現して人員削減を図ろうとしている。自動車の「自動運転」でさえこれからというときに、山中での「自動化」は実現可能なのか。もし機械のリモートコントロールだけで大型化が伴わない場合には、人員を削減する根拠はないのではないのか。

第3に、エリートツリーというまだ性能が不確実な品種を新規施策の中心に据え、それに基づいて、下刈り回数を現状の5回から1回に減らしていることである。

結論として、「自動化機械」や「エリートツリー」といったまだ不確実な技術を全面的に入れ込んで「砂上の楼閣」を組み立て、それに基づいて架空の収支計算を万円単位の細かさで行うことは、政府内部における予算獲得目的ならば理解できなくはないが、それを正式の政策文書として公表するということは軽率の誹りを免れないと思われる。

#### 6) 「新しい林業」をどう評価するのか(4) — 「森づくり」論として —

「新しい林業」を暫定的に「超短伐期皆伐再造林施業」と名付けてみた。だが、具体的に姿を表しているわけではない。しかも今後実際に実現できるのか、あるいは「砂上の楼閣」に終わるのか。

改めてニュージーランドの状況を考えると、天然林の徹底的保護と、他方での人工林における徹底的産業化という極端な2分化現象がみられる。人工林は経済的に高い成果を追求し、それが実現しているために、多額の投資資金(TIMO、REIT等)が流入している。現在のところ、経済的には成功しているようである。

ただし、モノカルチャー型林業、園芸林業(仮称)であることは間違いない。当然病虫害防除などは完璧を期しているはずだし、連作障害なども考慮しているはずである。しかし、モノカルチャー型が弱い生態系であることはこれまで歴

史が実証してきたところである。

50年で循環させようという短伐期皆伐再造林施業の弱点については、当会議の2014年提言「森林資源の『若返り』について」で述べた。要約すると、「短伐期皆伐の繰り返しは、森林生態系（土壌を含む）の炭素貯蔵量の低下を招くとともに、林地生産力及び森林の多面的機能（生物多様性を含む）を大きく低下させる」のである。今回の30年伐期林業は、同じ短伐期林業といっても「健全な森林生態系の持続性」確保の観点からは、50年伐期林業よりさらに問題が大きい。

「森林・林業基本法」は、「生産—環境」「経済—公益」といった二項対立を上げ揚げる「森林の多面的機能の高度発揮」という理念に基づいている。それに対して、「新しい林業」は、この理念を否定して、生産と経済に特化することを目指していると考えられる。「グリーン成長」路線ではなく、明確な「林業の成長産業化」路線といってよい。

林野庁は今回の「計画」で「新しい林業」を全面的に打ち出してきた。「新しい林業」をもし導入しようとするならば、日本におけるきちんとした試験研究を蓄積し、それに基づいて、社会的に表明されている懸念事項に科学的にしっかりと回答を行ってから実施すべきである。さまざまな試験研究を実施し、きちんとしたデータを取ることにいった慎重なプロセスを経ることなく実用化を目指し、普及を考えるようならば、そこには大きな危険性を孕む。

林野庁は、日本の育成単層林をどの程度「新しい林業」でカバーするつもりなのか。適地はどのように考えているのか。戦後、短伐期林業や早生樹栽培等が奨励されたことがある。それらはいずれも失敗に終わった実績をどのように評価・総括するのか。「新しい林業」に必要な技術の開発や技術者の養成はきわめて未成熟であることをどうするのか。

他方で、本来王道であるべき「持続可能な森林管理（経営）」についての技術開発（例えば、複相林化など）や人材養成も現状はきわめて貧しい。

日本には、かつてそれなりに「森づくり」に関する各種の知見と技術人材の集積・蓄積はあったが、現在はそれらが崩れ去りつつある（あるいはすでに崩れ去ったともいえる）。「持続可能な森林管理（経営）」にしっかりと焦点を合わせて、人材と資金を投入する体制を早急に確立すべきである。「新しい林業」なるものは、金儲けを目指す民間会社の実験等を任せておけばよいのではないか。林野庁が産業官庁であるからこそ「新しい林業」に肩入れしようとしているが、他方で、国全体の本来の追求方向であるべき持続可能な森林・林業・林産業・山村を構築することへのエネルギーが余りに弱いのではないか。

なお言えば、これまで連綿として続けられてきた森づくりの技術の歴史の中で、今の為政者が、今だけの都合に合わせて、根柢の乏しいままに、勝手に「新

しい林業」のような舵切りをしてよいものなのか。これまで積み重ねられてきた技術からの安易な逃避は認められるものではない。

### 第3節 「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」について

この項目は、今後の森林の取り扱いについて、機能別に目標を示し、それへ向けての誘導の考え方を提示するもので、それを5年後、10年後、20年後の数値目標として示すものである。

「森林・林業基本計画」にあっても重要な部分であり、ここに、「林業の成長産業化」から「グリーン成長」への転換がどのように反映されるかが注目された。

しかし、部分的な表現の修正などはみられるものの、基本的な構えや考え方は、「林業の成長産業化」を推進した前期「計画」とまったく変わっていない。さらに、数値目標の数値もほとんど変化していない。

「森林の有する多面的機能の発揮に関する目標」の項目も基本的に「林業の成長産業化」路線を実質的に継承していると理解してよい。

### 第4節 「カーボンニュートラル実現への貢献」について

今回の「計画」が「グリーン成長」を謳う中で、具体的にどのようなことに取り組もうとしているのか。その点について、もっとも関連がありそうな項目として、「カーボンニュートラル実現への貢献」（「計画」20頁）を見ていくことにしよう。

具体的な内容としては、①適切な間伐等の実施、②保安林指定による天然生林等の適切な管理・保全、③エリートツリー等の再造林促進、④木材の利用、⑤木質バイオマスのエネルギー利用、⑥木質系新素材の開発・普及、⑦加工流通等における二酸化炭素の排出削減、⑧HWP（伐採木材製品）による炭素の貯蔵、⑨木材調達に係る合法性確認の徹底、⑩風力や地熱による発電施設の設置に関し、マニュアル整備、などが掲げられている。

これらの項目を2016年「計画」における「地球温暖化防止策及び適応策の推進」の項目と比較すると、多くは重なっており、今回目新しいものとしては、⑥、⑨、⑩の項目のみである。

以上からすると、「2050年カーボンニュートラル」に向けて、林政の大転換を図るような斬新な内容にはなっていない。

なお、短伐期皆伐再造林方式や現行の間伐方式が、果たして二酸化炭素の森林吸収にどの程度の貢献をしているのかについては、大きな議論がある。この点については、別に提言を準備する予定である。

### 第5節 小括

2020年10月の菅首相による「2050年カーボンニュートラル宣言」によって日本の政策方向は「グリーン成長」へと大きく転換した。このような転換を今回の「計画」は表面的には受け止めようとしたわけである。他方、10年前から林野庁が内々に推進してきた「短伐期皆伐方式」について、前期「計画」中に発生した施業上の「不都合な真実」について今回の「計画」は率直に認めた。

これらを踏まえて、今回の「計画」は表面的にはさておき、実質的にどのような転換を図ろうとしたのかを本章で検証してきた。

その結果、今回の「計画」は、表面的には「グリーン成長」を謳ったものの実質的には「林業の成長産業化」路線を継承し、さらに強化しようとするものであることを明らかにした。

### 第3章 「望ましい林業構造」について

「望ましい林業構造」という概念は、2001年「森林・林業基本法」第19条で新たに規定されたものである。林業の産業政策、担い手政策の中核をなす条項である。

(望ましい林業構造の確立)

第19条 国は、効率的かつ安定的な林業経営を育成し、これらの林業経営が林業生産の相当部分を担う林業構造を確立するため、地域の特性に応じ、林業経営の規模の拡大、生産方式の合理化、経営管理の合理化、機械の導入その他林業経営基盤の強化の促進に必要な施策を講ずるものとする。

本章では、この担い手政策の観点から、今回の「計画」が「グリーン成長」政策なのか、あるいは「林業の成長産業化」政策なのかを検討していく。

#### 第1節 「望ましい林業構造」の変遷について

これまでの各「計画」で示された「望ましい林業構造」の変遷をみていこう。

##### 1) 2001年、2006年「計画」について

これらの「計画」では担い手としての「効率的かつ安定的な林業経営」として、「林業経営体」(=林家)と「林業事業体」(=素材生産業者、造林業者)という区分を採用して整理している。

具体的に2001年には以下のような区分と数値を挙げており、2006年もこの区分を踏襲している。

(林業経営体)

自営林家 (家族労働主体型)

自営林家 (施業受託補完型)

林家 (請負労働主体型)

(林業事業体)

造林・素材生産総合型

素材生産主体型

造林事業主体型

## 2) 2011年「計画」、2016年「計画」について

この年の「計画」において「望ましい林業構造」は、大きく変更された。

これまでは、「効率的かつ安定的な林業経営」として、「林業経営体」(林家、林業会社)と「林業事業体」(素材生産業者、造林業者)が位置づけられていたわけだが、これらの区分が、新たに「持続的な林業経営の主体」と「効率的な施業実行の主体」に変更されたのである。

ここで、「持続的な林業経営の主体」とは、①自ら又は共同等で森林経営計画を作成する森林所有者、②森林所有者に代わって森林経営計画を作成する森林組合・民間事業体、というものである。

「効率的な施業実行の主体」とは、①労働力・林業機械を有する森林所有者、②林業事業体(森林組合、民間事業体)、というものである。

ここでの最大のポイントは、「森林経営計画」を作成すればその主体が森林所有者でなくとも「林業経営主体」になることができることとし、森林組合だけでなく民間事業体にも「林業経営主体」になる道を開いたことである。

そして、10年後には、民有林のほぼすべてを「森林経営計画」でカバーすることにしたのである。

さらに、この2011年「計画」において初めて「主伐(皆伐)、再造林・保育」の項目が積極的に登場し、「効率的な主伐(皆伐)を採用する」(間伐:8~10m<sup>3</sup>/人日以上、主伐:11~13m<sup>3</sup>/人日以上)ことと、「効率的かつ低コストの主伐・再造林」が提起され、具体的には「機械地拵え、コンテナ苗の活用、下刈方法の簡素化等」により経費を10年後には約2割を削減することとしたのである。

これらを「施業地レベルの収支改善モデル(1ha当たりの比較)」でみると、現状では、間伐も主伐も赤字だが、10年後には、間伐(補助金なし)で73千円、主伐で730千円の黒字見込みとしている。

2016年「計画」は、目標数字等を含め基本的に2011年「計画」を踏襲してい

る。なお、この5年間の実績としては、「森林経営計画」の作成や、林業の生産性向上等は進展していないとしている。

なお、「自己所有森林を中心に、専ら自家労働等により施業を実行する森林所有者」（＝自伐林家）を、新たに「地域林業を支える主体」として位置づけたことは注目される場所であった。

## 第2節 2021年「計画」について

今回の「計画」では、林野庁は「林業経営をめぐる情勢の変化や新たな動きに即して、『効率的かつ安定的な林業経営の考え方』を再整理する」とした。果たしてどのように「再整理」したのだろうか。

まず、「情勢の変化や新たな動き」としては、以下の点を挙げている。

- ・森林資源の持続性の観点からは、主伐の増加に伴い、再造林放棄や粗雑な施業が行われるといった事態を防ぐ必要
- ・経営の持続性の観点からは、人口減少社会を迎える中で、従事者の確保・育成のため、労働環境がこれまで以上に重要
- ・木材を持続的に利用していくことを目的として、製材工場や原木市場等が林地取得等により、林業経営を行う動き

### 1) 今回の「計画」の内容

では、以上のような認識に基づいて、具体的にはどのような考え方・方向性を提示したのだろうか。

まず、目指すべき「効率的かつ安定的な林業経営」とは、「長期にわたり持続的な経営」と定義し、以下の点を述べる。

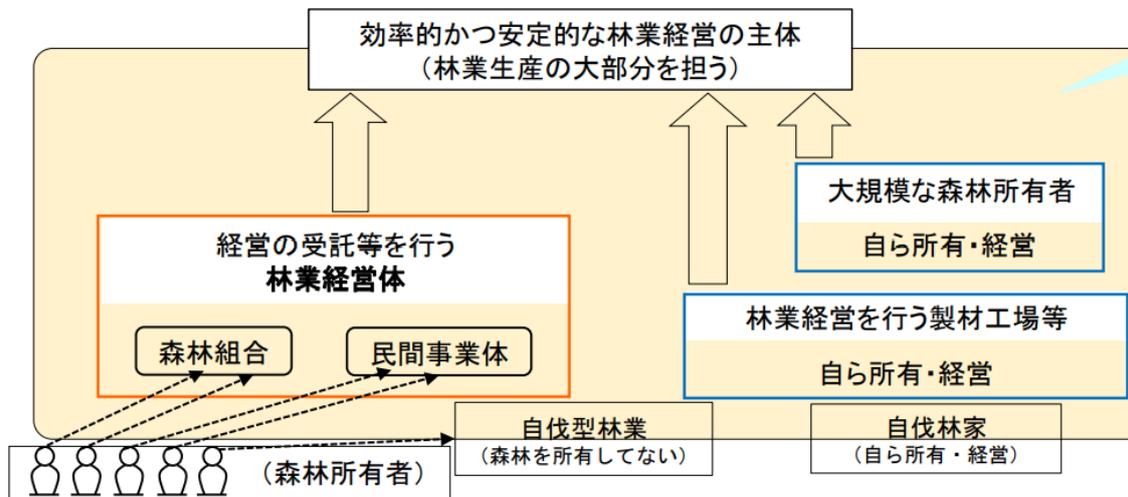
「森林の所有又は長期間経営し得る権利（森林経営計画とセットでの長期施業受委託、経営管理実施権等）を取得したうえで、

- ・相当程度の事業量、高い生産性と収益性を有し、従事者が他産業並みの所得と労働環境を確保
- ・再造林により森林資源の保続を確保
- ・適切な再造林の実施など伐採・造林に関する行動規範や業務に関連する法令を遵守し、社会的責任をも果たす」

と整理した。

以上を踏まえて、林野庁は林政審議会提出資料「林業経営と林業構造②」において、次の「今後の『望ましい林業構造』の姿」を提示した。

○ 今後の「望ましい林業構造」の姿



この姿の特徴は概ね以下のように纏められる。

- ・一部の大規模森林所有者や自伐林家を除くと、大部分の森林所有者は、森林を処分するなり、長期間の経営受委託契約を結ぶなりして、森林の所有・経営から離脱する方向へと誘導されること。
- ・経営の受託等を行う林業経営体は、大規模化・効率化に励むと共に、労働分配率向上・法令遵守などが課されることになること。
- ・川中の製材工場や原木市場が森林の所有や経営に乗り出していることに着目し、林業経営の主体として新たに大きく位置づけること。
- ・自伐関係については、前期「計画」で「自伐林家」が初めて担い手と認められたが、今回は、森林を所有しない「自伐型林業」も担い手として認められたこと。

森林・林業の担い手については、自伐に一定の位置づけを与えたとはいえ、主基調は、あくまで「林業の大規模化・効率化」路線（＝林業の成長産業化）の強化である。

特に今回、川中の製材工場や原木市場が森林所有・経営に乗り出していることを林野庁は高く評価し、新たに「林産複合型」として「安定的かつ効率的な林業経営の主体」として位置付けた。このことは、逆に大きな問題を孕むところである。

まず第1に、木材価格があまりに低いため、皆伐跡地の土地はほぼ無価値だということである。全国的にみて、皆伐が顕著に進行しているのは九州・北関東・東北の各地だが、このような地域で資本を持つものが皆伐跡地を集積するのは

容易である。木材価格を支配しているのは、川下・川中の大型木材産業である。彼らは、木材価格を低く抑えながら、その結果として無価値化した林地を森林所有者から取得していくのである。このような事態は果たして是認されるべきなのであろうか。同じことは木材輸出についてもいえる。近年輸出は大きく増加しているが、これは喜ぶべきことなのか。ただ単に、日本の木材価格が国際水準からみて安くなり過ぎていることを厳しく認識すべきではないのか。

第2に、木材産業側に森林経営に関する知識や経験はほとんどないことである。森林所有者・経営者と伐出業者との間でさえ、乗り越えることが困難な「死の谷」が存在する。さらに、森林所有・経営と木材産業の間では相互に理解し得ないより深い「死の谷」が存在する。結局、木材産業が皆伐跡地から始める森林経営とは、「持続可能な森林管理（経営）」ではなく、林野庁が今回提起した超短伐期の「新しい林業」でしかないのではないのか。だからこそ「新しい林業」の担い手として今回木材産業を「林産複合型」の主体として林野庁は位置付けたのではないのか。

## 2) 具体的にだれが森林管理（経営）を担うのかー「近い将来」の場合ー

林政審議会提出資料「林業経営と林業構造②」によれば、「現状」、「近い将来」（50年伐期）、「新しい林業」（30年伐期）の3つの時期で主体の在り方を区分している。

そこで、「近い将来」（50年伐期）の場合の「『安定的かつ効率的な林業経営の主体』」についてみていこう。そこでは、①相当広範囲の面積を受託する林業経営体（森林組合、民間事業体）、②自営する大規模森林所有者、③委託する大規模森林所有者、④林業に参入する製材工場・原木市場等、の4つのタイプが取り上げられている。

- ① 森林組合や民間事業体の場合、現在の人工林の齢級の面積割合に合わせ、
  - i) 毎年、主伐・再造林面積 23ha など合計 86ha の事業地を確保し、約 9 千 m<sup>3</sup> の素材を生産、
  - ii) 長期にわたり持続的な林業経営を実現するには 4,300ha の人工林の集約化が必要、
  - iii) 作業員：素材生産事業 4 名、造林・保育事業 3 名、
  - iv) 作業員の年間平均給与：384 万円
- ② 自営型大規模所有者等の場合、各齢級の人工林を等しく所有している前提で、
  - i) 毎年、主伐・再造林面積 23ha など、それぞれの施業を実施し、約 9 千 m<sup>3</sup> の素材を生産、
  - ii) このとき、約 1 千 ha の森林所有により長期にわたり持続的な林業経営の実現が可能、
  - iii) 作業員数：素材生産事業 4 名、造林・保育事業 7 名、
  - iv) 作業員の年間平均給与：384 万円
- ③ 委託型大規模森林所有者の場合、年間 2 千 m<sup>3</sup> の素材生産量と 6 ha の主伐・

再造林を森林組合や民間事業者へ委託。

④ 製材工場等については、②で示されたのと同様な数字となっている。

森林組合や民間事業者については、別なところでは、「集約必要面積：約 10,000ha うち人工林 4,300ha（残る 5,700ha は天然林）」との記述がみられる。なぜ、5,700ha の天然林の集約化が必要なのか。この点にはわかには理解しがたいところだが、日本全体の人工林と天然林の割合がこれに近いので、地域の平均的な状態を示したものかもしれない。ということは、①の森林組合や民間事業者は、地域の森林（人工林＋天然林）をまとめて管理する役割を与えられていることになる。

### 3) 日本の森林管理（経営）主体の面積カバー割合の試算

①の場合は、2021年3月現在、「森林経営管理法」に基づく「意欲と能力のある林業経営体」に登録されている約 2,400 団体が候補たりうる。これには、森林組合も含まれる。これらの団体で、①の経営体（1万 ha の集約化）と目されるものが、仮に 1,000—1,500 団体とすると、全国で 1,000 万 ha—1,500 万 ha がこのタイプの林業経営体によって「近い将来」に管理（経営）されることになる。

②の場合の試算には、2015年農林業センサスのデータを用いる。1,000ha 以上を所有する林業経営体は 458 であり、500—1,000ha の経営体は 398 である。そうすると、直営型大規模森林所有者は、最大限見積もると、500 前後ということになる。そうすると、このタイプで管理（経営）できるのは、最大で 50 万 ha ということになる。

③の 300ha 所有委託林家の場合は、100—500ha 所有層の 2,764 経営体を仮に対象者とみなすと、最大で 90 万 ha ということになる。

⑤ の場合は、②の場合に含まれる。

以上、センサスデータ等を参考にして、仮想計算を行ったが、それらを最大に見積もった場合、1,640 万 ha 前後がこのような 4 つのタイプの担い手によって管理（経営）されると想定されているのではないか。全国の森林面積は約 2,500 万 ha であり、国有林が約 760 万 ha とすると、民有林はこのような 4 つのタイプの担い手によって管理（経営）されていく姿が描かれているとみてよいだろう。とりわけ、①のタイプの森林を所有しない「意欲と能力のある林業経営体」がもっとも期待される担い手であることが分かる。

しかしながら、まず第 1 に、これほどの数の担い手を果たして「近い将来」に確保できるのかということである。このことをサポートするために「森林経営管理法」、「国有林野管理経営法」、「間伐等特措法」など矢継ぎ早に対策を打ち出し

てきたわけだが、それぞれの実効性はそれほどあがっていないのが現状である。第2に、もし①のタイプの林業経営体が成長してきた場合、そこで実施される森林施業はきわめて荒いものが多くなるのではないかということである。林野庁はいろいろと指導等を行う仕組みを作るのだろうが、元来林野庁の推進する「短伐期皆伐再造林」政策自身が「持続可能な森林管理（経営）」の方向と相反するものだから、結局、①のタイプの林業経営体が成長してきても日本の森林資源の荒い管理に結果する可能性が高い。この点については、これまでの提言で述べ続けてきたことでもある。

### 第3節 小括

「森林・林業基本計画」における「望ましい林業構造」（＝森林管理（経営）の担い手）の変遷をみてきた。

「森林・林業基本法」の枠組みのなかで、「望ましい林業構造」は見かけ上はその時々の方針の力点の置き方によってかなり異なっているようにもみえるが、基本的には、大規模化、大型化、効率化といった経済原理が変わらず貫かれているだけである。それに見合う担い手を机上で仮想的に計算しているだけともいえる。なぜ、このような仮想計算をするのか。それは「森林・林業基本法」で、「林業生産の大部分を担う」「安定的かつ効率的な林業経営の主体」を指定するように定められているからである。

このようにあまりリアリティを感じられない4つの担い手像ではあるが、林野庁は、このような担い手が活躍できる環境条件整備を近年強力に推進してきた。

その嚆矢は、2018年4月に施行された「森林経営管理法」である。ここでは森林所有者に強引に管理義務を課し、管理できない森林についてその「経営管理権」を市町村が集積して「意欲と能力のある林業経営体」へ売り渡すというものである。

2020年4月に施行された「国有林野管理経営法」改正で創設された「樹木採取権」制度も国有林に最長50年間の伐採権を業者へ売り渡すものである。皆伐後の造林は国有林が行う。当面は、存続期間を10年とし、面積は1ヶ所当たり200—300haとしている。それでも1ヶ所当たり年間20—30haを皆伐するわけで、林地生産力の低下、災害発生などが心配される場所である。

いずれにしても、「望ましい林業構造の姿」の変遷を追ってきても、そこに貫かれているのは、「林業の成長産業化」政策だけであり、しかも政策的にはそれがより強化されてきていることが明確となった。

## おわりに

まず、第2章で、「グリーン成長」に関する2021年「計画」の「はじめに」を引用した。その部分を以下に再録する。

2021年「計画」の「はじめに」では、森林の有する多面的機能を「緑の社会資本」と位置づけ、さらに、林業については、「その役割は、『産業』としてのそれにとどまるものではない。林業生産活動を長期にわたり持続的に行うことにより、森林整備が適切になされ、空間的にも時間的にも多様な森林が形成される。そのような森林から生産された木材を利用することは、森林整備の促進のみならず、二酸化炭素の排出抑制及び炭素の貯蔵を通じて、循環型社会の実現に寄与するものである。」と述べ、さらに、社会の各種の「課題に対処していくためには、短期的な効率性や合理性のみを重視するのではなく、持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現を目指していくこと、すなわち、SDGs（持続可能な開発目標）の達成に向けた取組が重要となっている。このことは、森林・林業・木材産業分野においても同様に必要となる視点である。」

ここで書かれていることについて、これまでの検討を踏まえて改めてコメントすると、以下のとおりである（カッコ書きは計画本文からの引用）。

1) 「林業生産活動を長期にわたり持続的に行うことにより、森林整備が適切になされ、空間的にも時間的にも多様な森林が形成される。」

コメント：「新しい林業」の概念・内容は、本「計画」の「はじめに」のこの文章とまったく相反するものである。

2) 林業については、「その役割は、『産業』としてのそれにとどまるものではない。」

コメント：今回の「計画」は、実質的に「林業の成長産業化」政策の延長・強化であり、まさに「産業」政策そのものである。

3) 社会の各種の「課題に対処していくためには、短期的な効率性や合理性のみを重視するのではなく、持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現を目指していくこと、すなわち、SDGs（持続可能な開発目標）の達成に向けた取組が重要となっている。このことは、森林・林業・木材産業分野においても同様に必要となる視点である。」

コメント：「短期的な効率性や合理性のみを重視」し、「持続可能で多様性と包摂性のある」林業を否定するのが、「新しい林業」であり、「意欲と能力のある林業経営体」の内容である。

結局、今回の「計画」は、「グリーン成長」への転換を表面的に見せかけただけで、内容的にみると強力な産業政策であり、「林業の成長産業化」政策である。

2020年4月に施行された「森林組合法」の改正で、森林組合および森林組合連合会の販売事業について、「事業譲渡」「吸収分割」「新設分割」が新たに規定されたが、これは第1に、川下大型木材産業への大量安価原材料供給策であり、第2に、木材の海外輸出促進策なのである。

2011年「計画」から密かに始まり、16年「計画」では公然とした「短伐期皆伐」政策（＝川下木材産業への大量安価原材料供給政策）は、その後、「森林経営管理法」、「国有林野管理経営法（樹木採取権）」改正、「森林組合法」改正、「間伐等特措法」改正を経て、着々と路線強化を進め、今回の「森林・林業基本計画」に至った。

2009年12月の「森林・林業再生プラン」をひとつの契機として、その後10年にわたる一貫した川上軽視・川下重視の政策の全体像がようやく明らかになった。それはまさに「林業の成長産業化」政策であり、このような政策は「グリーン成長」政策や「森林の持続可能な管理（経営）」とは無縁な政策というしかない。

このままでは、多大な労力と資金を投入して造成した日本の森林資源が無意味に蚕食されてしまう恐れがある。さらに、新エネルギー基本計画で、木質バイオマスエネルギーの位置づけが高まることになる。伐採圧力は今後さらに強まることが予想される。

ところで、林野庁を含む行政やその他の森林・林業・木材産業・山村関係者にあつて、今の林政の在り方や方向性はどこかおかしいのではないかという認識はかなり広範にひろがっているように思われるが、「ではどうしたらよいのか」ということについて見当がついていないのが実態であろう。

実は、現在の「林業の成長産業化」政策の根拠となっているのが、「森林・林業基本法」であり、「森林法」であることを理解している人は少ない。こここのところまで掘り下げて理解し、こここのところを変えないと林野庁の政策は変わらない。この産業政策を基本とした「森林・林業基本法」も改正後20年が経過した。国際標準である「持続可能な森林管理（経営）」の考え方を基本とした森林法制に早急に転換しないと、日本の森林資源やそれを支えてきた林業や山村は崩壊するしかない。

早急に 21 世紀型の新しい森林法制体系について議論を開始する必要がある。森林環境税で既に国民の直接的負担は実現しつつあるにもかかわらず、このことに関する国民的議論はきわめて不十分である。

40 年前に当会議は、設立に当たって「日本の森林は、いま病んでいます。」と認識し、続いて、「森林をめぐる諸問題の解決は、決して林業関係者だけにゆだねておくべきではありません。」とし、さらに「いまこそ国民的合意を高める必要があります。」として、「国民的立場」から提言を取りまとめ、その実現を図るとした。これまで、国民的議論が不十分なことについては当会議の非力さにもその責任の一端がある。当会議は今後さらに「国民的立場」を強力に打ち出している団体に成長するように活動を続けたい。

責任官庁である林野庁においても、早急に新たな森林法制の在り方に関する検討を開始されるよう要請する次第である。

#### 国民森林会議提言委員会

委員長 泉 英二

委員 赤堀楠雄

大住克博

城戸 檀

久米 歩

鈴木直樹

富村周平

藤森隆郎

松下芳樹

三木敦朗

山田 純